

WAIGUO ZHENGZHI ZHIDU YU  
JIANCHA ZHIDU GAIYAO

# 外国政治制度与监察 制度概要

林修坡 李茂春 叶自成

北京大学出版社

# 外国政治制度与 监察制度概要

林修坡 李茂春 叶自成 编著

北京大学出版社

## 内 容 简 介

本书探讨了西方发达国家、苏联东欧国家、发展中国家的政治制度与监察制度。它包括这些国家的权力机构及其相互关系以及这些国家的政党制度、选举制度、人事制度、监察制度和廉政建设的措施、特点。在论述过程中坚持马列主义、毛泽东思想和理论与实际相结合的原则，实事求是地对各类国家进行了比较研究，这有利于认识资本主义议会制度、多党制度及选举制度的本质，便于划清资本主义与社会主义两种制度的界限，便于识别西方大国的“和平演变”的战略和本国的“全盘西化”的思潮。在分析研究各类国家的同时，作者还对较典型的国家和地区进行了重点的阐述和介绍，有利于读者在了解全面的同时，较深入地研究问题。

本书可作为高等院校各科学学生、研究生，党政干部、特别是纪检干部，社会科学工作者研究外国政治制度和监察制度的参考用书。

### 外国政治制度与监察制度概要

林修坡 李茂春 叶自成 编著

责任编辑：沈 劭

\*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

国防科工委印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

\*

850×1168毫米 32开本11.625印张200千字

1991年2月第一版 1991年2月第一次印刷

印数：0001—5000册

ISBN 7-301-01475-9/D·147

定价：4.70元

## 说 明

为了适应高等院校学生、广大机关干部以及各界人士学习和了解外国政治制度与监察制度的需要，我们编写了这本《外国政治制度与监察制度概要》。本书坚持以马列主义、毛泽东思想为指导，力求贯彻理论与实际相结合的方针，对外国政治制度与监察制度进行了初步的探讨和综合性的阐述。由于我们水平有限，在内容上难免有缺点与错误，希望读者提出意见，以便今后修改和提高。本书在编写过程中，参考了许多有关政治制度及监察制度方面的专著、论文及工具书，在此特向这些著作的作者表示谢意。

本书撰稿人分工如下：林修坡负责导言、第十、十一、十二、十三、十四章；李茂春负责第一、二、三、四、五章；叶自成负责第六、七、八、九章。全书最后由林修坡在体例及文字方面作了一些修改和协调。

# 目 录

导 言	( 1 )
-----	-------

## 第一篇 西方发达国家的政治制度与监察制度

第一章 西方发达国家的宪法与公民权利	( 9 )
第一节 西方国家的宪法	( 9 )
第二节 西方国家的公民权利	( 26 )
第二章 西方发达国家的政体	( 34 )
第一节 议会制度	( 34 )
第二节 政府制度	( 47 )
第三节 司法制度	( 60 )
第三章 西方发达国家的政党制度与选举制度	( 73 )
第一节 西方发达国家的政党制度	( 73 )
第二节 西方发达国家的选举制度	( 87 )
第四章 西方发达国家的人事制度	( 103 )
第一节 西方国家文官制度的建立和发展	( 103 )
第二节 西方国家文官的管理制度与政策	( 110 )
第三节 西方国家文官制度的特征和作用	( 119 )
第五章 西方发达国家的监察制度	( 127 )
第一节 西方国家监察制度的产生及特征	( 127 )
第二节 西方国家的监督机制	( 137 )

## 第二篇 苏联东欧国家的政治制度与监察制度

第六章 苏联东欧国家的国家体制	( 155 )
第一节 苏联东欧国家国情概况	( 155 )

第二节	选举制度和代表立法机构 .....	( 161 )
第三节	国家元首和政府体制 .....	( 186 )
第四节	法制和司法机构 .....	( 177 )
<b>第七章</b>	<b>苏联东欧国家的政党体制 .....</b>	<b>( 182 )</b>
第一节	政党制度的不同形式 .....	( 182 )
第二节	马列主义政党的组织结构 .....	( 187 )
第三节	马列主义政党的领导作用及其实现的途径 .....	( 191 )
第四节	非马列主义政党在东欧国家中的地位和作用 .....	( 199 )
第五节	政党体制的重大变化 .....	( 202 )
<b>第八章</b>	<b>苏联东欧国家的干部制度 .....</b>	<b>( 210 )</b>
第一节	干部的作用和反官僚主义问题 .....	( 210 )
第二节	执政党的干部工作的基本原则和基本政策 .....	( 218 )
第三节	干部的选用、培训、考核和奖惩制度 .....	( 227 )
<b>第九章</b>	<b>苏联东欧国家的权力监督和监察制度 .....</b>	<b>( 234 )</b>
第一节	社会主义国家权力监督制约的必要性及特点 .....	( 234 )
第二节	社会对执政党和国家机关的监督 .....	( 238 )
第三节	执政党对国家机关的监督 .....	( 246 )
第四节	执政党的自我监督 .....	( 248 )
第五节	国家机关的相互监督和内部监督 .....	( 257 )
第六节	苏联东欧国家监察制度的重大变化 .....	( 262 )

### **第三篇 发展中国家的政治制度与监察制度**

<b>第十章</b>	<b>发展中国家的政体 .....</b>	<b>( 271 )</b>
第一节	发展中国家政体的类型 .....	( 271 )
第二节	发展中国家的总统制政体与议会制政体 .....	( 274 )
第三节	发展中国家的君主制政体 .....	( 283 )
第四节	发展中国家的军人政权 .....	( 287 )
<b>第十一章</b>	<b>发展中国家的国家结构形式 .....</b>	<b>( 297 )</b>
第一节	发展中国家国家结构的类型及其特征 .....	( 297 )

第二节	苏丹的内战与国家结构问题 .....	( 302 )
第三节	巴基斯坦1971年的分裂及国家结构问题 .....	( 306 )
第四节	其它发展中国家在国家结构上所存在的问题 .....	( 309 )
<b>第十二章</b>	<b>发展中国家的政党制度</b> .....	( 316 )
第一节	发展中国家的政党 .....	( 316 )
第二节	发展中国家政党制度的类型 .....	( 321 )
第三节	印度及墨西哥的政党制度 .....	( 324 )
第四节	非洲国家的政党制度 .....	( 329 )
<b>第十三章</b>	<b>发展中国家的公务员制度</b> .....	( 337 )
第一节	发展中国家公务员制度的概况 .....	( 337 )
第二节	发展中国家公务员的录用、考核、培训与晋升 .....	( 344 )
第三节	发展中国家公务员的工资、福利及退休制度 .....	( 351 )
<b>第十四章</b>	<b>发展中国家的监察制度</b> .....	( 354 )
第一节	议会在监察机制中的地位 .....	( 354 )
第二节	司法、行政及人事部门在监察机制中的作用 .....	( 358 )
第三节	亚洲、大洋洲国家的监察机构及廉政措施 .....	( 360 )
第四节	中东与非洲的廉政运动 .....	( 363 )
第五节	拉美国家反对腐败的政治改革 .....	( 365 )

# 导 言

从1964年毛泽东主席提出加强对外国研究的任务以来，我国已出版了许多有关外国政治、经济等方面的教材与专著。但迄今为止，还未发现较全面地介绍外国政治制度与监察制度的著作。本书拟在这方面进行探索，分别对西方发达资本主义国家、苏联东欧国家和亚非拉民族主义国家的政治制度与监察制度作简要的阐述。在这里有必要先将政治制度与监察制度的涵义、外国政治制度的类型及了解这个课题的意义等做些概括的说明。

## 一、政治制度与监察制度的涵义

### (一)政治制度的涵义

国内外出版的一些工具书及专著对政治制度这个概念的诠释虽然不完全一样，但所指内容大致相同。不列颠新百科全书1983年版指出政治制度有广义及狭义两种用法。狭义的政治制度是指政府或国家的正式法定机构。广义的政治制度包括国家法定组织和现实政治生活的政治行为。更加广泛意义上的政治制度还包括政治系统与非政治系统相互发生作用的过程。

中国台湾学者马起华在《政治制度》一书中，称政治制度是一套政治组织，一种政治规范，一套权力关系，一种行为模式。他认为，“政治制度是安排、分配、调整、维持和运用政治权力的政治规范和政治组织”。

中国大陆出版的《政治学辞典》关于政治制度的解释是：“政

治制度是指政治统治的性质和统治形式的总和，即国体和政体的统一。特定社会的政治制度是一定的阶级统治的性质和统治形式的结合”。中国有些学者认为，“政治制度通常指统治阶级为实现其阶级专政而采取的统治方式、方法的总和。就统治方式而言，它包括国家的管理形式（亦即政体的制度）、结构形式以及政党制度、选举制度、官吏制度、制订政策的体制和程序、控制与操纵舆论的手段和制度，等等。就统治方法而言，在资产阶级国家里，它包括资产阶级民主的统治方法和法西斯的统治方法。”<sup>①</sup>

中国大百科全书对“政治制度”的界说基本上综合了上述各种看法的主要内容。它认为，广义的政治制度指政治领域的各项制度，包括国家政权的阶级本质，国家政权的组织形式，国家结构形式，国家机关体系，公民的基本权利和义务，政党，选举等。<sup>②</sup>本书基本上按照这几个方面对外国各种类型的国家的政治制度进行概括性的阐述。

## （二）监察制度的内涵

本书所阐述的监察制度是指与国家监察系统有关的各种制度，即对各种国家机关及其公务人员进行各方面监督的制度。它包括：权力机关监督、司法监督、行政监察、社会监督以及执政党监督（社会主义国家及部分发展中国家的执政党依据法律规定对国家机关及其公务人员实行领导与监督）等。在上述的各类监督中，行政监察占有特殊的地位，是许多国家监察系统的中心环节。因此本书着重阐述行政监察的制度。

行政监察的涵义是：国家授予监察权限的部门或机构，依照

---

<sup>①</sup> 杨柏华、明轩：《资本主义国家政治制度》第17—18页，世界知识出版社1984年版。

<sup>②</sup> 《中国大百科全书》法学卷，第750页，中国大百科全书出版社1984年9月第一版。

法律法规和政纪对行政机关及其公务人员的行政行为 和职务行为，实行检查、监督、纠察和惩治的各种制度及实践。国家行政机关即管理国家政务的组织机构。行政行为指国家行政机关所作的一切与行政管理有关的具有法律意义的行为。公务人员即国家公职人员。职务行为即公务人员在法定的职权范围内履行政务的一切活动。行政监察所担负的实际任务主要有：检查、监督行政机关及其公务人员执行法律法规的情况；检查、监督各级行政机关制定的法规是否与国家法律相违背，并提出修改和补充的建议。它的使命是保证行政管理系统不偏离国家的总目标，通过检查、调查、建议、奖惩等手段对行政管理系统实行再管理。

行政监察制度与检察系统都是政治制度的组成部分。但二者既有密切的联系，又有明显的区别。检察机关主要负责司法监督，即对审判、侦察、执行（刑事判决和裁定的执行）、监所、守法等实行监督。行政机关及其公务人员在职务上犯罪、触犯刑事责任的也属检察机关监督之列。但未达到犯罪程度、不追究刑事责任的一般法纪问题，则由行政监察机关处理。

## 二、外国政治制度的基本类型

世界各国的政治制度从其具体环节上看，情况非常复杂。有些国家虽然都实行总统制，但总统的权力大小及其与议会、政府的关系等方面却不相同。有些国家的政体基本相似，但国家结构形式却不一样。如果再细察其政党制度、选举制度、人事制度、监察制度等方面的情况，更是种类繁多、五光十色。尽管如此，我们还是可以从“政治统治的性质和统治形式的总和”这个角度把外国的政治制度大体区分为四类：发达的资本主义政治制度；发展中的资本主义政治制度；由前资本主义向资本主义过渡的政治制度；社会主义的政治制度。

### (一)发达的资本主义政治制度

西方发达国家的政治制度属于这一类型。这类政治制度是在垄断资产阶级掌握政权的情况下，按照垄断资本运转的规律及其在政治上的要求建立起来并不断地得到加强。它适合于垄断资产阶级调整其内部各集团的利益、缓和资产阶级各阶层的矛盾的需要，也适合于制造“民主”假象、欺骗广大人民的需要。在国家政权的构成形式上，采取了较高层次的资产阶级民主制，拥有较发达的资产阶级议会制度及选举制度。在政党制度上一般采取两党制或多党制。在人事方面均建立了较严密的公务员制度（或译文官制度）。在制定政策、操纵舆论等方面均确立了较完备的程序，具有较丰富的经验。这类政治制度由于对内压迫人民，和广大人民特别是劳动人民存在着对抗性的矛盾。实行这类政治制度的大国在对外干涉、控制别国的过程中遭到其它国家特别是第三世界国家的反对。

### (二)发展中的资本主义政治制度

大多数的亚非拉发展中国家的政治制度属于这一类型。这类政治制度是在资产阶级或小资产阶级的代表人物掌握政权的条件下建立起来的。这类政治制度适应了发展中国家民族资产阶级巩固政治统治、发展民族资本主义经济的需要。它和广大人民存在着矛盾的一面，但它所实行的对内削弱前资本主义势力、对外反对帝国主义、殖民主义、霸权主义侵略、干涉、掠夺、控制的政策反映了人民群众的要求。在国家政权的构成形式上，许多发展中国家仿照西方发达国家的模式，建立了带有本国特点的总统制或议会内阁制，但这种资产阶级民主制很不稳定，经常被军人政权短期打断，甚至较长期地取代。在政党制度上，不少发展中国家实行一党制或一党长期执政的多党制。有些国家虽然也实行两党制或多党制，但政党的组织水平多数还不够高。在人事及监察等方面，不少发展中国家也都参照西方发达国家并结合本国具体

情况建立了一些制度。

### (三)由前资本主义向资本主义发展的过渡性质的政治制度

少数的亚非拉发展中国家的政治制度属于这一类型。如摩洛哥、约旦、科威特、阿拉伯联合酋长国、尼泊尔、不丹等国，其政治制度既带有浓厚的前资本主义因素，又带有逐渐增多的资本主义因素。这类政治制度在政权构成形式上一般都实行二元制的君主立宪制，有极少数甚至还实行专制君主制。它们中的多数也设立议会，但国家权力主要掌握在君主手中。它们一般禁止政党活动，有些国家至今仍不存在公开合法的政党。这类政治制度适应了前资本主义势力维护其社会特权地位的需要，也符合它们向资本主义转化、发展传统成份与资本主义成份相结合的社会制度的要求。它和广大人民存在着根本的矛盾，但也有一致的地方。它所实行的捍卫民族独立、维护国家统一、发展民族经济的政策得到人民群众的欢迎。

### (四)社会主义的政治制度

马列主义政党领导的社会主义国家的政治制度属于这个类型。这个类型的政治制度是按照工人阶级的意志和要求建立起来的，代表着以劳动人民为主体的广大人民的利益。它的目标和历史使命是要建设社会主义社会并进而实现共产主义社会。它在政权构成形式上采取社会主义的人民代表制。由人民选举产生的代表所组成全国人民代表机构是国家的最高权力机关，由它行使国家权力并产生其它各种国家机关，监督这些国家机关的活动。在政党制度上，有些国家实行一党制，有些国家实行马列主义政党领导下的多党合作制，但都由马列主义政党执政。在人事方面都建立了一套干部制度。从1989年以来，东欧国家及苏联在政治制度方面发生了很大的变化。

### 三、学习和研究外国政治制度的目的与意义

首先，学习、研究外国政治制度是我们坚持四项基本原则、坚持改革开放、更好地贯彻党的基本路线的需要。通过对比研究外国的政治制度，在思想上理论上划清资本主义政治制度与社会主义政治制度的界限，了解西方的议会制度及多党制度的资产阶级性质，从而加深对“全盘西化”等资产阶级自由化的反动思潮的认识，更加理直气壮、旗帜鲜明地贯彻党的十三大所提出的基本路线。

学习、研究外国政治制度也是我们坚持独立自主的和平外交政策、反对西方帝国主义势力的和平演变战略、进一步发展同世界各国友好关系的重要条件。一个国家的对外政策是和这个国家政治制度的根本性质直接联系的。了解外国政治制度，进一步认识国际范围内帝国主义势力和社会主义国家之间和平演变与反和平演变斗争的长期性、严重性与艰巨性，从而更加提高警惕，进行坚持不懈的斗争，也只有研究外国政治制度，加深了解发展中的资本主义国家和发达的资本主义大国之间的矛盾，才有可能提高对第三世界的认识，更有力地支持发展中国家反对外国的干涉、控制和掠夺及维护国家独立、发展民族经济的努力。

学习外国政治制度和监察制度，吸取其经验，可以为我国清除腐败、惩治“官倒”、搞好廉政建设及深化改革提供借鉴。我国从实施改革开放政策以来，取得了很大的成绩，但也滋长了较为严重的腐败及“官倒”等现象。清除腐败、惩治“官倒”已成为全国上下共同关心的问题。为了做好这项工作，我们除了要总结本国的经验外，还要积极吸取外国的经验与教训。“它山之石，可以攻玉”。外国在政治制度改革及廉政建设方面所积累的成功与失败的经验，都可以在正面或反面为我国的深化改革、搞好廉政建设提供借鉴或参考。

总之，研究、了解外国政治制度不仅是发展对外关系的需要，在对内搞好治理整顿方面也是不可忽视的。邓小平同志提倡“教育要面向现代化，面向世界，面向未来”。<sup>①</sup>学习、研究和了解外国政治制度可以说是实现小平同志这个思想的重要前提之一。

---

<sup>①</sup> 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》第21页，人民出版社1984年12月版。

# 第一篇 西方发达国家的政治 制度与监察制度

## 第一章 西方发达国家的 宪法与公民权利

### 第一节 西方国家的宪法

#### 一、宪法的概念和本质

##### (一)宪法的基本概念

宪法是一个国家的根本法。它确认国家制度和社会制度的基本原则，作为一个总章程，它规定国体、政体、国家结构形式、公民权利和义务、国家机关组织活动原则、国旗、国徽、国都等。根本法具有最高法律效力，它是部门法和其他单项法的立法基础。

“宪法”一词，在我国古典文献中已经使用，多指法度、法令和典章之意，古书上关于“赏善罚奸，国之宪法”、“宪章文武”、“宪令稍增，科条无限”、“稽古宪章，大鳌制度”、“永垂宪典，贻范后世”等种种说法，意指一般法律规则，和当今“宪法”一词不可相提并论。

在欧洲，各国使用宪法（constitution）一词表示不同意思。古希腊将政体和宪法通用。古罗马帝国用它来表示皇帝的诏书。封建时代，用它来表示封建主和教会特权的法令法律。这些在“法令”、“规则”、“章程”等意义上使用的宪法概念，并不是现代意义上的宪法概念。现代意义的“宪法”一词在资产阶级革命时期开始出现，后在实践中不断充实其内容。资产阶级逐步将作为根本法的宪法和作为单项法规的部门法律（如刑法、民法）或普通法律（如单行法规）加以区别，并十分重视对宪法的制定和修改。

宪法和部门法律或普通法律的区别主要表现为：第一，地位不同。宪法处于母法地位，为根本法。它调整国家最基本的政治、经济和社会关系，规定一个国家的社会制度、国家制度等一系列全局性问题。部门法或普通法从法律内容和实质上看，处于子法地位，它只调整和规定社会生活和国家生活中的单一性或局部性问题。鉴于宪法更突出体现统治阶级的意志和利益，各国都十分重视保障宪法的实施。第二，效力不同。宪法具有最高的法律效力，它是部门法或普通法立法的基础和依据。部门法或普通法必须同宪法相一致，若同宪法相抵触，不论是全部或部分，都将被认为违宪而失效。但在资本主义国家，实际上存在着有些一般法律直接违反宪法的现象，统治阶级往往通过制定同宪法相冲突的法律，使宪法的最高法律效力受到影响，以维护资产阶级的统治利益。第三，制定和修改程序不同。宪法的制定和通过，是按一种特定程序进行的。有的由最高国家权力机关或专门机构制定和通过，有的由立法机关按照特定的程序制定和通过，有的宪法在生效之前还要交付公民复决。在宪法修改程序上，立法机关要经 2/3 以上多数票通过，宪法修正案还要经过公民复决通过等等。而部门法或普通法，则按照一般的立法程序制定或修改。第四，组成的结构不同。成文宪法是由一个或几个书面文件所制成

的宪法法典（据统计，目前世界上现有成文宪法，有90部超过3.6万字，篇幅最长者多达6万字；有24部宪法少于5000字，篇幅最短者只有700字）。在通常情况下，成文宪法只是由一个统一的完整的法典式书面文件所构成的，其结构较复杂，而部门法或普通法往往为单项法，其结构简单。

## （二）宪法的类型和本质

现代宪法从性质上分析只有两大基本类型，即资本主义类型和社会主义类型。资产阶级法学家往往着重从形式上分析问题，即从宪法的构成形式、修改的程序、制宪主体的差异等方面出发，将宪法分类成为成文宪法与不成文宪法，刚性宪法与柔性宪法，钦定宪法与民定宪法等等，这种分类并不能揭示宪法的实质。

把宪法分类为成文宪法和不成文宪法，是按宪法构成形式的差异而划分的。成文宪法是数个书面文件所制成的宪法法典。世界上最早的成文法典有1787年美利坚合众国宪法，1791年的法兰西宪法等。目前，绝大多数国家都采用成文宪法。所谓不成文法，是指一国的宪法构成不是载于一种或数种特定的法律文书，或者制成法典，而是以普通法律和习惯法为表现形式的宪法。如英国宪法就没有专门统一的宪法典，它是由带有宪法性质的含宪法内容的各种宪章、议会制定法、法院判例及宪法惯例而构成。具体说，英国宪法主要包括1215年自由大宪章；1679年人身保护法；1701年王位继承法；1884年选举改革法；1928年平等选举法；1929年、1958年、1972年地方政府组织法；1911年、1949年议会法；1948年、1949年人民代表制法等法律及大量具有宪法意义的判例和习惯法等。

把宪法分类为刚性宪法和柔性宪法，是依据宪法的修改程序简易或复杂程度而划分的。所谓刚性宪法，是指宪法修改中需要严格条件（如必须召开修改宪法会议，要有特设的修宪委员会）