

第一章 西方国家政府理论概述

第一节 政府理论概要

一、政府的定义

政府是由少数人组成的机构，他们的行为受传统、规范、习惯、法令规章所约束，形成一套制度化的行为。政府又是一个权力的组织体，无论什么国家，无论实行什么样的政治制度，政府都拥有巨大的权力，政府的决定对整个社会都有约束力，而且它有权运用各种强制性的手段，使人服从。政府内部为一权力结构，所以称之为权力的组织体。政府的权力主要表现在对社会大众的公共事务进行管理，从这一意义上来说，政府就是一个国家或社会的代理机构。

政府有广义与狭义两种含义。广义的政府是泛指依法行使国家权力的一切机关，包括立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府是专指执行和贯彻法律，负责组织国家事务的行政机关。在西方国家中，按照三权分立的原则，政府是指与立法、司法相分立的行使行政权力的机关。不同的国家其政府的组织形式和名称不尽相同，但它们都是为统治阶段的利益服务的，都是阶级统治的工具。

二、政府的起源及历史演变

在历史上，关于建立政府的必要性存在着两种不同的意见。无

政府主义者认为建立政府是不必要的。他们认为，人与人之间有互相合作的本能，必须排除任何外力的管理，私有财产是产生政府的原因和理由。与此相反，非无政府主义者认为建立政府是必需的。他们认为，在社会这个人类的团体中，由于种种原因必然会发生各种利益冲突。政府“能按照全国一致的政策原则行事。它能使各部分和各部门互相协调，对它们进行保护，并使它们都能得到深谋远虑和谨慎从事的好处。”^①因此，对于一个井然有序的社会而言，政府是不可缺少的，其主要任务是调节人与人之间、部门与部门之间的利益。大多数政治理论家都持后一种观点。

关于政府的起源，大体上存在着两大学派，每个学派内部又有分支学派。

一是有机论学派。有机论实际上也就是自然需要论，即政府是由于社会的需要而自然产生的。亚里士多德、阿奎那、休谟、卡尔霍恩等都是有机论的代表人物。

亚里士多德在其巨著《政治学》一书中认为，由于人类的社会本能以及人类需要秩序和管理，所以，政府始终是和人类并存的。政府的发展仅仅是与从家庭为单位到一个更加复杂和相互联系的实体组成的社会发展相平行的。

13世纪经院哲学家圣·托马斯·阿奎那使用了亚里士多德所信奉的有机论观点，从教会信条出发，论证一切国家和权力来自上帝；阐明政府和国家是上帝意志显示的产物。这样，他就把基督教神学与政府的起源和目的联系起来。

18世纪英国著名哲学家大卫·休谟认为政府是建立在公众信念之上的，“没有这种执行机构，人类社会中不可能有和平，不可能有安全，也不可能进行相互交流。”^②“我们发现 社会秩序由

① [美] 汉密尔顿等著：《联邦党人文集》，商务印书馆 1982年版，第 17 页。

② 《休谟政治论文选》商务印书馆 1993 年版，第 23 页。

于有政府维持而好多了。’^①另一方面，休谟认为古往今来的政府从来不是由于民众认可而产生的，几乎所有现存的政府和所有在历史上留有一些纪录的政府开始总是通过篡夺或者征伐建立的，或者两者兼用。“政府的起源是较为偶然而又不大完善的。很可能一人君临于大众之上的情况最初始于战争状态。在战争中，超人的勇敢和才智最易显现出来。”^②

美国政治学家约翰·卡尔霍恩在其《论政府》的专题论文中也持相同的见解，他写道：“人类之所以有组织，是由于政府对社会的存在是必要的，而社会又是人类的存在及其才能的尽善尽美所必要的。”^③有机论现已成为政府的起源和性质的许多传统理论的基础。

二是契约论学派。契约论学派对政府的起源和目的，与有机论学派截然不同。他们是以一种“自然状态”——设立政府前的个人生活状态为先决条件，政府契约就是每个人同意放弃各自的独立的条款。该学派最著名的代表是霍布斯·洛克和卢梭等。

17世纪英国著名哲学家托马斯·霍布斯在《利维坦》一书中详尽地论述了契约论的思想。他认为，在自然状态中，也即在没有一个共同权力使大家慑服的时候，人们便处在所谓的战争状态之下。“这种战争是每一个人对每个人的战争”^④；人们不断处于暴力死亡的恐惧和危险中，人的生活孤独、贫困、卑污、残忍而短寿。^④人们为了求得和平和安定的生活，相互间同意订立一种社会契约（信约），甘愿放弃各人的自然权利，并把它交托给一个统治者或主权者。他写道：“权利的相互转让就是人们所谓的契约。”^⑤“当一群人确实达成协议，并且每一个人都与每一个其他人

① 同上书，第 24 页。

同上书，第 25 页。

《美国百科全书》“政府”词条。

④ [英]霍布斯：《利维坦》，商务印书馆 1986 年版，第 94-95 页。

同上书，第 100 页。

订立信约，不论大多数人把代表全体的人格的权利授与任何个人或一群人组成的集体（即使之成为其代表者）时，……这时国家就称为按约建立了。^①所以，根据霍布斯的理论，政府是人们通过社会契约创造的，君权不是神授的，而是人民转让的、托付的。霍布斯彻底推翻了君权神授之说，摧毁了封建专制制度的理论基础。

17 世纪英国政治思想家约翰·洛克在其代表作《政府论》下篇中，对自然状态的论述与霍布斯有着明显的不同。洛克把自然状态看成是一个有自由、有平等、有自己财产的状态，“那是一种完备无缺的自由状态，他们在自然法的范围内，按照他们认为合适的办法，决定他们的行动和处理他们的财产和人身，而毋需得到任何人的许可或听命于任何人的意志。”^②洛克认为，自然状态“是自由的状态，却不是放任的状态”^③更不是象霍布斯所说的那种人人都互相处于战争的状态。但是，自然状态也有其不足之处，即当它的成员受到损害的时候，缺乏公共裁判者。所以，洛克认为，通过社会契约所建立的“公民社会的原是为了避免并补救自然状态的种种不合适的地方，而这些不合适的地方是由于人人是自己案件的裁判者而必然产生的，于是设置一个明确的权威，当这社会的每一成员受到任何损害或发生任何争执的时候，可以向它申诉，而这社会的每一成员也必须对它服从。”^④在洛克看来，这个权威就是政府，“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的，是保护他们的财产。”^⑤这就是洛克在《政府论》下篇中所详尽阐述的一个主要思想，即：政府的目的是保护私有财产。

同上书，第 133 页

② [英] 洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 1981 年版，第 5 页。

③ 同上书，第 6 页。

④ 同上书，第 55 页。

⑤ 同上书，第 77 页。

卢梭是 18 世纪启蒙运动最卓越的代表人物之一，是法国大革命的思想先驱者。他在其代表作《社会契约论》一书中，论证了国家如何起源于社会契约。在该书中，卢梭没有把政府和国家混为一谈，而是把这两个概念区别开来，对政府确定了严格的含义。他写道：“什么是政府呢？政府就是在臣民与主权者之间所建立的一个中间体，以便两者得以互相适合，它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由。”^①在这里 卢梭所说的主权者是指国家 而政府则是臣民与国家之间的中间体。卢梭在《社会契约论》一书中突出地阐述了自由和平等的思想，第一卷第一章的第一句话便是：“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中。”^②他的自由、平等的思想是针对王权专制论者“人是生而不自由的”观点的，它集中反映了资产阶级上升时期的民主理想：争取自由和平等，建立资产阶级民主共和国。卢梭的理论对于促进法国资产阶级民主革命和美国资产阶级民主革命起了极其重要的作用。

在人类历史上，政府的演变过程除了没有原始社会的政府以外，其余阶段与社会发展过程相同，即出现过奴隶制国家的政府、封建制国家的政府、资本主义国家的政府和社会主义国家的政府。

在奴隶制国家的初期，曾出现过民主共和制和贵族共和制政府，其主要特征是：政府隶属于国家最高权力机关——人民大会，国家和政府的官吏都由人民选举产生，有严格的任期。

但是，在奴隶制国家和封建制国家中，占统治地位的是以王（皇）权为中心的专制主义制度，其主要形式是专制君主制度。在这种政治制度下，实行高度的中央集权制，国王（皇帝）集国家一切大权于一身，“朕即国家”，它既是国家元首、政府首脑，又是最高军事首领、最高司法裁判者，国家一切大事均由他一人决定。在这种制度下，政府的行政权力自然也属专制君主所有，政

[法]卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1982 年版，第 76 页。

② 同上书，第 8 页。

府不可能独立行使政权。

在资本主义国家中，主要实行议会民主制，议会民主制国家的政府是严格按照立法、行政、司法三权分立的原则组织的，即把国家的立法权、行政权、司法权加以划分，分别由议会、政府（内阁或总统）、法院掌握，各自独立行使职权。同时，从宪法和法律上确立了立法、行政、司法相互间的权力制约和均衡的关系，以防止集权于一人和个人专断、滥用权力的现象发生。关于这方面的情况将在下面各章节中作详细阐述。

三、政府与国家的关系

政府与国家是两种截然不同的制度，但它们之间有着密切的联系。国家是一种政治联合的形式，它是一个由人民组成的政治社会，不受、或者差不多不受外来的统治；对内自主，或者自治权很大。人们一般将国家等同于政治实体或政治共同体。政府是人和制度的组合体，它依赖并从属于国家，是国家表示意志、发布命令、处理事务的机关，它的一系列职能都是国家职能的具体化。国家总是由政府来代表的。因此，政府与国家既有着各自不同的概念，相互间又有密切的关系。

四、政府制度在整个政治制度中的重要性

（一）政府在国家中的重要地位

上面已经提及，政府是国家表示意志、发布命令、处理事务的机关。按照西方三权分立的原则，政府也就是国家行政机关，即执行机关，它肩负着外交、国防、内务、财政、工业、农业、交通运输、商业、科技、文教、体育、卫生、环境、人口等包括政治、军事、外交、经济、社会等各个领域一系列国务活动的重大使命，负责保卫国家主权和国内社会安定，组织经济和生产活动，管理社会公共事务，使整个社会保持正常运转。这些重大的使命和繁重的任务决定了政府在国家中居于十分重要的地位。如果没

有政府来担当和调节整个社会的各项活动，一个国家将会处于什么样的境地，是不可想象的。可以说，处于无政府状态的社会是不可能得以生存和发展的。

此外，在现代社会中，政府制度作为政治制度的重要组成部分，对经济体制和社会生产力的发展有着直接的作用和影响。实践和历史都表明，政府管理系统的强弱，机构设置的繁简，行政效率的高低，国家公务员素质的优劣，在一定程度上决定着一个国家的兴衰。充分认识政府在国家中的重要地位，更好地发挥政府在国家中的作用，是一项十分重要的工作。

当今世界上，不管什么社会制度、什么类型的国家，都十分重视经济体制和政治体制的改革，使其不断适应经常变化、发展着的社会经济和政治的需要。第二次世界大战后，西方国家不断地在摸索并进行体制的改革，而各种体制的改革，都与政府体制有着密切的联系，都要求政府体制相应地进行全面的改革。因此，西方各国近二、三十年来，都十分重视政府体制和机构的改革、调整，并付诸实践，取得了一些成功的经验。因此，从改革的角度而言，政府制度在整个政治制度中也占有十分重要的地位。

（二）政府的主要职能

政府主要具有三种职能：政治职能、经济职能和社会职能。

政府的政治职能主要是维护国家主权、领土完整、国防和公共安全等。人类和國家的首要权利是自我保存，政府必须保护自己的国家不受外来侵略，保护国家反对外来威胁的最终手段是战争。政府对内则必须控制整个社会，以防内战等暴力行为的发生。托马斯·霍布斯曾说过：内战是政府最大的威胁，因为它表示“主权”的瓦解。在社会中只有当基本原则保持一致时，政权才可以保持不受内战的威胁。所以，武装力量归政府领导，以便控制暴力行动。政府的政治职能往往在战争、内乱等特殊情况下才充分发挥作用，在和平时期，政府的政治职能主要是实行政治统治，保障社会安定和维护公共安全等。

政府的经济职能最早是包括在政府的社会职能之中的，随着资本主义经济的发展，政府越来越多地干预经济事务，对经济实行监督、指挥、控制和调节，其经济职能明显地扩大，因此，经济职能便逐渐从社会职能中分化出来而成为一种独立的职能。

进入 20 世纪以来，尤其是第二次世界大战后，政府已从传统观念上的政府发展变化成为现代政府。“所谓现代政府，就是在现代社会条件下，为适应现代国家管理职能的要求，依照民主和法律程序组成，采取现代组织形式和现代管理方式，应用现代科学技术成果，利用现代管理手段，依法对国家行政事务进行管理的国家行政机关。”^① 现代政府的重要特征之一是：政府职能有了很大的变化和强化。随着社会经济的迅速发展，政府职能从最初主要是政治统治职能发展成除了政治职能外，还具有经济职能，教育、文化、科技和其他社会职能。特别是经济职能不断强化，管理性和服务性职能大大加强。主要表现在：（1）政府加强对经济的直接干预和宏观调控，促进经济的发展。（2）政府对科学研究和教育事业大量参与，促进了科学技术的发展。（3）政府通过制定预算和税收政策等环节，扶植基础设施和新兴部门，对其进行直接投资或给予各种优惠。（4）政府通过关税政策、出口补贴和对外投资等措施，大大加强本国经济在世界市场上的竞争力，有力地推动了生产和技术的发展。此外，在经济领域内，政府的活动范围也有了很大的扩展，出现了广泛的咨询、政策规划与设计等功能，以及方案评估与分析的活动。随着现代政府活动范围的扩大，从事开发、福利和调节活动的新的政府职能部门也迅速发展了起来。由此可见，政府的经济职能在现代社会中起着十分重要的作用，它是国家实行政治统治的物质基础。

政府的社会职能是随着经济的发展而产生，并进一步扩大的。

黄达强、朱庆芳：《各国公务员制度比较研究》，中国人民大学出版社 1990 年版，第 2 页。

社会职能是指“由于国家的一般的共同需要而必须执行的职能^①，由于社会职能所管理的公共事务是社会性的，所以，不管什么类型的国家都必须执行社会职能。政府的社会职能一般包括属于政府管辖的社会公共事务，如公共教育、消防、交通管制、医疗、社会保险、贫困救济、防洪、邮政服务、保护自然资源和生态环境，以及其他的公用事业。社会职能中有相当一部分属于公民的社会保障问题，还有一部分属于人与自然的关系，如环境污染，生态失衡等。要解决上述问题，任何个人，任何集团都是无能为力的，必须由政府来承担。这些问题关系到国家能否长治久安，关系到人类在与自然界的斗争中能否生存的问题，因此，政府的社会职能是十分重要的。

总之，政府的政治职能、经济职能和社会职能是三位一体的，是缺一不可的。正是这三项职能才保证了国家和社会正常的秩序、正常的生产活动和正常的运转，也正因为如此而使政府制度在整个政治制度中赢得了重要的地位。

第二节 政府制度的基本分类及其特征

古今中外，对政府制度有多种不同的分类方法，亚里士多德认为，可以以“最高治权的执行者”人数的多寡为标准，把政府分为君主政体、贵族政体和民主政体三种^②。后来各国的学者大都沿用此说，并有所发展。

君主政体的特征是：一切权力操于君主之手，一切政务取决

^①《马克思恩格斯选集》第2卷，第438页。

^② 参见亚里士多德：《政治学》商务印书馆1981年版，第133页。

参见凯切江、费季金：《政治学说史上》法律出版社1959年版第38页；
莫基切夫：《政治学说史上》中国社会科学出版社1979年版第68页；

萨拜因：《政治学说史下》商务印书馆1990年版，第463页。

于君主的意志，即君主具有表示国家最高权力的权限。就君主获位的来历而言，君主政体可以分为世袭的君主政体和选举的君主政体，所谓“选举”，通常是在同一个家族中选举产生，因而往往演变为世袭的君主政体。就君主政体的性质而言，通常又分为专制的、绝对的或武断的君主政体和立宪的、议会的或有限的君主政体两种。专制的君主政体其君主不仅是名义上的国家元首，而且主宰着国家的一切。他的意志，一经宣布，便成为法律。君主除自身的意志外，不受任何其他意志的约束。君主实际上成为国家的主权者。法国路易十四的名言“朕即国家”是典型的专制君主政体的真实写照。立宪君主政体是指君主的权力由成文宪法所规定，或受不成文宪法所限制的政体，也就是说，宪法在某种程度上规定了君主的权力，限制君主的特权，君主在登位时，必须宣告愿恪守宪法的规定，因此，宪法对于君主具有约束力。当代欧洲、亚洲、非洲各国所采用的君主政体多属立宪君主政体。

贵族政体是指由某种特殊阶级的少数人居于统治地位，行使政权的政体，即只有小部分人有参与选任官吏及决定政策之权的政体。这种特殊阶级，有的为僧侣阶级、有的为军人阶层、自由职业者阶层、地主阶级等，也有的是其中几个或所有的阶级联合而成的阶级。贵族政体分为两种，一为世袭的贵族政体，统治阶级与人民完全隔绝，不属于统治阶级的分子绝不能加入。二为根据财富、教育、社会地位等的贵族政体，法律上并不阻止下层阶级分子在某种条件下取得统治阶级所拥有的政治特权。

民主政体是指国家的统治权大部分属于全体人民，而不属于任何一个或几个特殊阶级的政体。从实践看，民主政体有两种形式：一是纯粹的或直接的民主政体，即民众可以直接参政、议政，不需要经过他们所选出的委员或代表来表达自己的意志。这只有在较小的国家中实行。二是代表制的或间接的民主政体，国家的意志由人民所选举的人数较少的代表团来代表的政体。17世纪的英国、1830年的比利时、1848年的法国和意大利等均采用这种形

式的民主政体，至 19 世纪中叶 代表制民主政体几乎成为普遍的政府形式。严格地说，代表制民主政体，其官吏是由依照民主方法组织的选民团体选举产生，他们在任职期间能反映选民团体的意志，并对人民负责。但事实并非如此。许多国家，政府的行政首领不是由人民投票选举的。政务官、事务官与雇员都不由人民选举而由其他方法产生。法院法官由行政机关委任，或由立法机关选举。

把政体分为君主政体、贵族政体与民主政体，并没有表达出它的根本特点。随着各国政治、经济、社会的发展，有的政体已名不符实，有一些被称为君主政体的政府，实际上却是民主政体，而贵族政体与民主政体的界线，通常也模糊不清。

当今，西方国家的政体纷繁复杂，通常所使用的分类法是依据以下四种不同的标准：

一、君主立宪制和民主共和制

君主制作为一种政体，是指以君主（国王或皇帝）为国家元首的政权组织形式。历史上的奴隶主阶级、封建地主阶级和资产阶级都曾采用君主制政体。一般说来，君主制是奴隶社会和封建社会的基本统治形式，也即典型的政体。在波兰、神圣罗马帝国、俄国、克洛维统治以前及 18 和 19 世纪的法国，君主是由选举产生的，但绝大多数君主制国家则采取世袭制。君主在实际上或名义上掌握国家的最高权力，并通过其军政官僚机构管理国家。传统的欧洲君主制有两种主要类型：贵族君主制和专制君主制，前者是在古罗马帝国崩溃以及蛮族人和诺曼底人入侵之后出现的，当时的欧洲被分解为若干个封建公国，国王与各公国大公之间的关系类似于大公与其下属各诸侯之间的关系。随着各个地区被聚敛在君主的统治之下，其权力也在稳定地发展。专制君主制是随着君主逐渐摆脱了各大公加于自己的羁束，并开始独揽一切政治权力而发展起来的，它是奴隶制、封建制国家实行君主独裁的政

权组织形式。其特点是：国王（或皇帝）是集军事、行政和司法权力于一身的专制君主，拥有无限的权力和具有至高无上的地位，他的意志就是国家的法律。专制君主制一词特指 16—18 世纪西方各国的君主制，尤其是法国和西班牙的君主制，它在法国延续的时间最久。在英国，由于分权学说的兴起和议会地位的提高，国王的权力经历了由兴到衰的演变，国王被迫接受对其权力的种种法律上和政治上的限制，王权须遵从宪法的原则或条款，从此，君主制便演变成君主立宪制。

君主立宪制又称有限君主制，是指有些资本主义国家中君主（国王、皇帝、天皇等）为世袭国家之首，但其权力由宪法规定、受到一定限制的国家政权组织形式。经过资产阶级革命而仍然保留君主制的国家，一般都实行君主立宪制。它是资产阶级同封建贵族分享权力，互相妥协的产物。君主立宪制的本质是：君主依照大臣的谏议行事，而大臣也愿意对君主的行为负责。可以说，君主的行为不是他自己的行为，而是他的大臣的行为，因此，君主可以保持政治上的中立。尽管如此，君主仍保留着各种各样形式上的和象征性的权力，主要是：首相提名权、议会召集权和议会解散权。君主立宪制有议会制君主立宪制和二元制君主立宪制两种形式。议会制君主立宪制，多产生于资本主义比较发展，资产阶级已占统治地位，同时又保持君主制的国家中。它来源于英国，19 世纪末期为西班牙、葡萄牙、荷兰、比利时、瑞典、挪威等欧洲国家所采用。第二次世界大战后盛行于欧洲、亚洲、北美和大洋洲的许多资本主义国家。它的特点是：议会是国家的最高立法机关，君主是象征性的国家元首，不直接支配国家政权，其行动受到议会严格的约束。内阁由议会产生，行使国家行政权，并对议会负责。如果内阁得不到议会的信任，就必须辞职，或者解散议会，重新选举。因此，议会制君主立宪制是一种君主徒有虚名并无实权的国家政权组织形式。二元制君主立宪制多产生于资本主义发展较晚、资产阶级还不能取得全部统治权、封建地主阶级

势力较大、资产阶级需同封建贵族进行妥协的国家中，盛行于 19 世纪。历史上的德意志帝国、明治维新到第二次世界大战结束前的日本等均属这种类型。但现在西方国家已不实行这种制度了。它的特点是：君主拥有全部统治权，国家权力掌握在君主手中，君主是真正的权力中心，他的行动不受议会约束。立法权属议会，但君主有解散议会、否决议会决议的权力。议会仅享有在宪法上明确规定所赋予的职能，如果议会的职能同君主的权限发生抵触，则以君主的权限为准。内阁及各部部长都由君主任命，并仅对君主负责。因此，二元制君主立宪制是一种议会和君主分掌国家政权，君主拥有实际权力，政权只对君主负责而不对议会负责的国家政权组织形式。上述两种君主立宪制的主要区别是：国家的权力中心不同，即君主与议会的权力不同，宪法对君主权力的限制程度不同，内阁产生的途径不同。

随着资本主义社会政治、经济、社会的发展，目前大多数发达国家已不再实行君主制的政治制度，现在仍采用君主制的国家约有 30 个，它们是：亚洲 14 国（巴林、文莱、日本、约旦、科威特、不丹、马来西亚、泰国、尼泊尔、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国和柬埔寨）；非洲 3 国（莱索托、摩洛哥、斯威士兰）；欧洲 11 国（比利时、丹麦、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、联合王国、梵蒂冈）；大洋洲 2 国（汤加、西萨摩亚）等。

共和制是君主制的对称，指国家权力机关和国家元首由选举产生并有一定任期的政权组织形式。采取这种政体的国家称为共和国。共和制最早产生于公元前 5 世纪的古希腊和古罗马等奴隶制国家。如公元前 5 至前 4 世纪的雅典城邦国家，由奴隶主全体成员选出五百人会议、执政官和国王，掌握国家最高权力。这种形式称为民主共和制。在封建制度下，中世纪欧洲的少数城市国家，如威尼斯、佛罗伦萨、马赛、诺夫哥罗德等也曾采用过共和制。在资本主义制度下，资产阶级革命比较彻底的国家广泛地采

用民主共和制。其主要标志是：在形式上实行“代议政府”、两党制或多党制、以法治理国家，政府在宪法和法律规定的范围内活动，公民在法律面前人人平等、享有选举权和其他基本权利等。它有议会制和总统制两种形式。共和制的法律特征是：“国家主权”原则；国家权力机关和国家元首由选举产生，并有一定的任期；国家元首根据委托享有国家权力，权力的大小由宪法规定，元首的法律责任由宪法和其他法律规定。目前世界上采用共和制的国家很多，七、八十年代以来，采用共和制的国家越来越多，民主共和国已成为西方国家的典型形式。

君主制与共和制两者的区别，过去主要是以国家意志的形成方法，或主权的所在为其划分的标准。即以个人的意志为国家意志，或者集主权于君主一身的国家形式称为君主制；国家意志建立在法律之上，以多数人的意志为准绳，或者主权操在多数国民手中的国家形态称为共和制。但是这种分类方法是形式主义的，在今天已失去其重要意义。仅从宪法上的主权所在和君主权限的大小的角度来探讨国家形态已不完全适用。迦纳早在 1928 年所著的《政治科学与政府》一书中已明确指出：“真正分别君主政府与共和政府的即在于世袭一点。”^①也就是说要看以国王、大公、君主等名称命名的特殊世袭的国家机关是否存在为标准。从第二次世界大战结束以来，民主制政体已越来越多地为西方国家所推崇。

二、单一制和联邦制。

单一制是由若干行政区域单位构成单一主权国家的一种国家结构形式，国家最高统治权集中于一个或一组机关，因此单一制政府又称中央集权制政府。其特点是：单一制的国家实行统一的

^① 迦纳：《政治科学与政府》第三册“政府论”，商务印书馆 1934 年版，第 641 页。

中央集权，全国只有一个立法机关，一个中央政府，只有统一的宪法和国籍。为了行政上便于管理，将全国划分为若干行政区域，各行政区域的地方政府受中央政府统一领导和支配，在中央统一领导下，行使其职权。在对外关系中，单一制国家是国际法的主体，各行政区域的地方政府不具有国家的外部特征。目前在西方国家中，多数采用单一制。英国、法国、日本、意大利是单一制的实例。在法国，由中央政府统一领导下，全国分为若干州，州下面为郡、县、市，地方政府的自治权十分有限，其职权不是由宪法，而是由国会制定的法律所规定。在英国，县与市有较大的自治权，由国会的普遍法律作出规定，国会可以对此任意扩大或缩小，地方政府的许多活动均受中央政府支配。实行单一制政府体制的国家，其地方官吏的产生及其权力的大小并不完全相同，有的实行任命制，有的实行选举制。地方政府的权力有的可以规定得很大，有的则较小。但不管属于哪种情况，地方政府都必须服从中央政府的领导，不允许自行其是。

联邦制是由若干个成员国（如共和国、邦、州、省等）联合组成统一国家的一种国家结构形式，它是国际法的主体。美国是最早实行联邦制的国家，后来加拿大、联邦德国、瑞士、澳大利亚、阿根廷、墨西哥、马来西亚等国也采用。联邦制的特点是：联邦及其成员国联合在一个公共主权之下，在联邦宪法规定的范围内，各有至高无上的权限，它们分别行使一定的国家权力。联邦有统一的宪法和法律，设有最高立法机关，一般实行两院制，一院代表联邦国家全体，另一院代表各成员国；设有最高行政机关即联邦政府；有统一的或联合的武装力量；有统一的联邦国籍和统一的对外关系，由联邦统一行使国家的立法、外交、军事和财政等主要权力。各成员国按照联邦宪法的规定，设立自己的立法机关和行政机关，有自己的宪法和法律。如果成员国的宪法和法律同联邦宪法和法律发生冲突，则以联邦宪法和法律为准。各成员国在所管辖的地域内行使职权，领导各级地方政府。成员国的

公民除具有本国的国籍外，还具有联邦的国籍。从两种政府的建立来看，各成员国政府不是由联邦政府所创立，相反，在大多数联邦制国家中，联邦政府产生于各成员国政府之后，由各成员国联合组成。成员国政府的自治范围不由联邦政府决定，而是由联邦宪法决定，它们的权限也不受联邦政府的限制。

联邦与各成员国权力的分配，以及权力分配的方式，各国不尽相同。关于权力分配，总的原则是：凡与联邦有关，需在全国统一的，由联邦政府统一管理；凡与联邦全体无关的事宜，则由地方政府自行管理。大多数联邦制国家在外交、宣战媾和、各成员国之间的贸易和国际贸易、铸币、专利、版权等事宜均由中央政府统管。美国与其他联邦制国家有所不同，各州的权限较大，许多在其他国家认为应在全国统一规定的事宜，在美国则由各州自行立法，如民法、刑法、出版、集会、结社、劳工、保险、银行等。而在前联邦德国，上述事宜的立法权均属联邦，因此在联邦范围内只有一种统一的法典。瑞士也是如此。关于权力分配的方式，一般有两种情况，一是，大多数联邦制国家，如美国，前联邦德国，宪法中对联邦政府的权力一一作了列举，除了宪法明文禁止各州行使者外（如不得缔结条约、发行货币等）；其余一切权力均属成员国政府。联邦政府的权力称之为“委托权”，成员国政府的权力称之为“让余权”。二是与上一种情况相反，如加拿大，宪法对州的权力作了列举规定，而对联邦权力则作了保留规定。凡未明文授予州的权力，一概为联邦所保留。但是，各联邦制国家不论权力分配采取哪一种方式，联邦政府和成员国政府都不能自行扩大或改变宪法已规定的权力。关于联邦政府与成员国政府的关系，可以说，联邦政治体制的权力散布于各个独立而又互相作用的政治中心，独立和依存、竞争和合作构成了联邦制内联邦政府和成员国政府关系的特色。大多数联邦制国家，联邦政府有干涉各邦事务的权力，对各邦有强制与支配的权力（如美国政府在共和政体问题上对各邦政府有监督权；联邦德国的宪法对各邦采

取共和政体、内阁制以及选举等问题也都有规定，各邦如不履行宪法规定的义务，联邦政府有强制其履行的权力等）。另一方面，美国、巴西以及大多数联邦制国家，联邦政府除设有专门机关执行联邦法律、征收税款等事务外，经各邦同意，联邦法律也可以委托各邦政府执行。但前联邦德国则不同，宪法规定（第 83 条）联邦法律除特别规定者外，由各州机关执行。奥地利、瑞士的情况与之相同。

单一制与联邦制是国家权力结构两种不同的组织形式。两者之间的基本区别，主要是看权威在纵向上的相对集中还是分散，具体来说就是：单一制政府实行中央控制，地方或省级政府在法律上只是中央的分支机构。这一层次的政府所享有的各种自治权取决于中央政府的配合。在联邦制度下，成员国政府享有由宪法所规定的某些法律上和政治上的自治权。这种自治权在各国宪法的规定中各不相同。目前世界上大多数国家采取了单一制的国家形式。其优点是：第一，由于单一制政府是中央集权制政府，在立法上，由国家统一制定宪法和法律，行政上实行统一领导和管理，对外则是国际法的主体，能统一制定对外政策，对武装力量实施统一的领导和指挥，在国家领导上比较单一，便于处理中央和地方的关系。第二，多数单一制国家组织比较简单。与联邦制相比，没有联邦与成员国之间机构与事务上的重复。由于地方政府受中央政府的统一领导，因此，地方政府的机构设置和人员配置相对来说要少一些。单一制政府的主要缺点是：由于地方的自治权较小，所有的政策与事务都要由中央政府来决定。法兰西第三共和国时期的法国最为明显地说明了这一点。

联邦制的优点是：首先，联邦制能使各小邦联合成一个强大的国家，又能保持各邦的独立，因此它兼有全国合一和地方自治的利益，是一种集权与分权相结合的国家组织形式。它特别适合于土地广大，地理、种族、民族等情况比较复杂的国家联合成一个大国。在立法上给予各邦较多的自治权，使联邦政府摆脱单一