

第一章 政府的基本概念

政府管理与改革既是个理论课题，又是个实践问题；既属于政治学范畴，又属于行政学范畴。认识这一问题，首先要对政府有个宏观的理解，对政府的基本理论和中国政府的基本概况有一个总体把握。

第一节 政府的一般理解

政府是人类文明发展的产物，在现代社会生活中具有举足轻重的地位，对社会发展起着不可替代的重要作用。对政府的一般理解，也就是对政府的概念、起源、属性、体制和规模等一些基本理论问题的把握。

一、政府的概念

政府是指国家进行阶级统治和社会管理的机关，是国家表示意志、发布命令和处理事务的机关，实际上是国家代理组织和官吏的总称。政府的概念一般有广义和狭义之分，广义的政府是指行使国家权力的所有机关，包括立法、行政和司法机关；狭义的政府是指国家权力的执行机关，即国家行政机关。

中国古代实行君主专制制度，皇帝集立法、行政、司法等大权于一身，皇帝之下一般设丞相或宰相，辅助皇帝处理政务，是皇权的主要执行者。从唐开始将宰相治理政务的处所称为政府。

《资治通鉴》记载：“李林甫领吏部尚书，日在政府。”《宋史·欧阳修传》记载：“其在政府，与韩琦同心辅政。”封建王朝的政府，不仅是一种执行和管理机关，也是一种统治机关，实际上承担了国家的立法、行政、司法的具体事务。近代民主革命的先驱者孙中山将国家权力分为民权和治权。民权包括选举、罢免、创制和复决等四种权力，治权包括立法、行政、司法、考试和监察等五种权力。新中国成立后，广义的政府是指包括国家权力机关、行政机关和司法机关在内的所有国家机关，狭义的政府是指国务院和地方各级人民政府。我国目前使用的政府概念，在理论和实践上一般都是从狭义角度理解的。

在西方，人们对政府的理解也不尽相同。古希腊著名思想家亚里士多德把政府称为“公务团体”，指一个城邦“最高治权的执行者”，或全邦人民共同利益的照顾者。^①近代英国思想家洛克认为，政府是人们通过协议自愿联合的共同体内和平、安全和公众福利的保护者，是人们一致同意让渡的立法、司法和行政权力的执行者。^②法国思想家卢梭指出，“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”。^③现代美国学者威尔逊认为，政府是国家的机器，是社会控制的杠杆。一般情况下，实行总统制的国家将立法、司法和行政机关统称为政府，实行议会内阁制的国家仅将行政机关称为政府。

国家立法机构主要行使立法权。各国的立法机构的名称不同，有的称为议会、国会、议院等，有的称为最高苏维埃、全国

① [古希腊]亚里士多德：《政治学》第133页，商务印书馆1965年版。

② [英]洛克：《政府论》下篇第77—80页，商务印书馆1964年版。

③ [法]卢梭：《社会契约论》第76页，商务印书馆1980年版。

人民代表大会、最高人民会议、大国民议会等。立法机构有不同的组织形式，一般分为一院制和两院制两种形式，两院制分为参议院和众议院或上院和下院。立法机构的主要职权在于制定和修改宪法，制定法律、法令，解释法律，组织其他国家机关，选举、决定和任命国家元首、政府首脑和其他国家机关的组成人员，决定预算、国民经济发展计划等国家的重大事务，监督国家行政机关和司法机关的活动等。

国家司法机构行使司法权。有的国家，法院系统是由下而上逐级组织起来的，分为基层、高等和最高三个层级。它们的法官大都是任命的，有的还实行终身制。我国的法院和检察院一般是由国家最高权力机关选举并组织而产生的，代表国家行使审判权和检察权。其组织系统基本上是按行政区划设立最高、高级、中级、基层法院和检察院，还设有专门法院和检察院。

国家行政机构行使行政权。各国行政机构形式多样，有的称为内阁、总统、联邦委员会等，有的称为国务院、政务院、部长会议、执行委员会等。行政机构有的对立法机构负责，从属于立法机构，是权力机关的执行机关；有的不对立法机构负责。行政机构的领导体制，多数实行首脑负责制，少数实行集体负责制。行政首脑产生的程序，有的国家由议会产生，有的由选民直接或间接选举产生，有的由国家元首提名、立法机关任命。行政机构的主要职权是贯彻执行法律，根据宪法和法律制定行政法规，规定行政措施，发布决定和命令，提出议案，实施行政管理，领导或指导经济建设，领导或协调所属行政部门的工作，领导武装力量，任命行政人员，签订条约和协定，保护国家利益，维护公共秩序等。因而行政机构的工作范围是很广泛的。

在实际生活中，人们往往将政府与国家相混淆，其实不然，两者既有联系又有区别。政府是国家机器的主要组成部分。一般

情况下，有国家就有政府，无政府状态只在政权转移过程中偶然存在。一个国家一般只有一个合法的政府作为其惟一的代表。但是，政府与国家的性质、存续时限和发展历史有很大差别。首先从性质上看，国家是阶级统治和社会管理的机器，是居住在一定领土上人们组织的拥有主权的共同体；政府则是国家实施统治和管理的工具，是国家表示意志、发布命令和处理事务的代理机构。统治阶级通过政府把自己的意志转化为国家意志，通过政府来行使国家的权力。其次从存续时限上看，国家相对稳定，存在的时间较长，而政府变化频繁，存在的时间较短。几乎每一个国家在其生存的历史中都曾产生过不同形式的政府，如中国历史上频繁的改朝换代和西方国家的政府更迭。最后从人类社会发展的宏观历史看，虽然政府是随着国家的产生、发展和消亡而产生、发展和消亡的，与国家一样都是暂时的，但在原始社会氏族组织转变为国家之前和将来国家消亡后，具有政府性质和功能的社会管理机关是存在的。国家与政府在历史长河中是不同步的。

二、政府的起源

政府的起源与国家的起源是密切联系的。中外历史上关于国家与政府的起源理论较多，比较有影响的，一是中国先秦诸子的“止争论”。他们认为立政在于止争，即为了趋利避害而立刑政，设曹断曲为置君之由，政治之目的在于利民。墨翟主张“尚同”，认为社会需要有统治者“一统天下之义”。他说，“古者民始生，未有刑政之时盖其语，人异义。是以一人则一义，二人则二义，十人则十义，其人兹众，其所谓义者亦兹众。是以人是其义，以非人之义，故交相非也”。社会没有统一的标准，人们各是其义，就会杂乱无章。人们为了生存下去，就需要“尚同一义”，“选天

下之贤可者，立为天子”，于是便出现了“刑政”。^①韩非则认为，远古之时人少力薄，为战胜禽兽、疾病，获得食物，必须有圣人出，“使王天下”。二是以亚里士多德为代表的自然论。亚里士多德有一句名言：人是天然的政治动物。他认为政府起源于人类倾向于过社会生活的本性和维护秩序、控制社会的需要。政府的形成和发展是与社会的形成和发展同步的，它是由家族的父权扩大而成的。三是以霍布斯、洛克、卢梭为代表的社会契约论。认为政府是人们为摆脱自然状态的不便而自愿订立契约的结果，其目的是为了保护人们的生命、自由和财产。如洛克认为自然状态是一种完备无缺的自由状态，人们在自然法的范围内过着和平、宁静、平等的生活，每个人都有不可侵犯的自然权利，人们决定自己的行动，处理自己的财产和人身，无需得到他人的许可或听命于他人的意志，人们有权保卫自己、惩罚犯罪，并在受到伤害时索取赔偿。但人们在自然状态下也有种种不便之处，他们缺乏确定的法律、公正的裁判者和执行正确判决的权力，当其成员受到损害时，得不到申诉和裁决，往往导致战争。因此，人们为了摆脱自然状态的不便，防止战争，就应放弃自己的全部或部分自然权利，将它们让渡给一个公共机构——政府。实际上，代表公共权力的政府是人们按照理性原则形成的社会契约，是人们之间自然权利的相互交换和转让。而“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”。^②四是社会分工论。以摩尔根为先导的近现代人类学研究认为，政府起源于社会分工，政府是公共事务的管理从一般社会活动中分离出来并逐步制度化的结果，政府的出现表现人类政治分工的开

① 《墨子·尚同》（上）

② [英]洛克：《政府论》下篇 第 77 页，商务印书馆 1965 年版。

始。

上述几种关于政府起源的理论在某些方面有一定的合理性，但都没有科学地解释国家和政府的起源。只有马克思主义科学地揭示了政府的起源，指出政府作为统治阶级行使国家权力、实施阶级统治和社会管理的工具，是随着私有制的出现、阶级和国家的产生而产生的。在人类生活最初的原始社会，生产力水平极为低下，人们以血缘关系为纽带，共同劳动，共同消费，实行原始民主管理，没有国家和政府。当时，也存在着一定的氏族和部落公共组织，如易洛魁人的氏族和美洲印第安部落都推选一位平时的行政酋长和一位战时的军事首领，并设议事会作为最高权力机关，研究决定公共事务。但是，这些组织都只是社会组织。到了原始社会后期，生产力水平有所提高，产品有了剩余，私有制开始出现；以占有剩余产品和社会财富的多寡为界限，人群开始分裂为对立的阶级；氏族或部落的公共组织逐渐变为奴隶主的统治机构，形成一套管理国家事务的机构。于是，国家成为维护统治阶级利益、实施阶级压迫和社会管理的机器，成为从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相脱离的力量，政府作为国家机器的主要组成部分也随之出现。譬如，古希腊的雅典设立议事会管理国家，设置执政官和其他官员掌管各行政部门和司法事务，并建立国民军抵御外敌和压迫奴隶。中国古代从夏朝奴隶制国家开始，建立实行政治统治和社会管理的政府机构。

随着社会形态的改变和国家性质的变化，政府建立之后也不断改变着性质。奴隶社会代替了原始社会，建立了奴隶主阶级的国家和政府。原始社会的氏族制度逐步转化为自己的对立物，由人民意志的工具转变为奴隶主阶级压迫广大奴隶的机关；过去由民主选举产生的酋长和首领，在掠夺奴隶和财富的频繁战争中，逐步加强了自己的权力，最高军事首长变成了世袭的君主，下级

军官变成了世袭的贵族。世袭的君主和贵族将原来不具有私人性和压迫性质的氏族社会管理机关，变成了谋取私利和压迫奴隶的机关，还设置了军队、监狱等，成为镇压奴隶反抗的暴力机器。这就是人类历史上第一个阶级社会所建立的国家 and 政府。这是剥削阶级的国家，也是剥削阶级的政府。封建社会代替奴隶社会，地主阶级的国家取代了奴隶主阶级的国家，政府的性质也相应地发生了变化。资本主义社会代替封建社会，建立了资产阶级的国家和政府。封建主义政府和资本主义政府相对于它们各自的前任来说，性质都发生了变化，是一种历史的进步。但就它们的剥削阶级性质来说，却没有发生根本的变化。20 世纪，人类社会出现了社会主义国家。与前三类社会形态的政府相比较，社会主义政府的性质发生了根本的变化，这已经不再是剥削、压迫人民的政府，而是为人民谋利益的政府，是人民自己的政府。

国家有它自己的产生、发展和消亡的规律，政府也有它自己的产生、发展和消亡的规律。政府发展到一定程度，即政府机构和职能加强到一定程度，就会走向自己的反面，走上逐步消亡的道路。一般来说，国家消亡了，政府也就消亡了，不过，行使公共事务管理功能的社会机构将会存在下去。在人类社会发展的历史长河中，社会公共事务管理机构是永存的。只要有社会，就会有公共事务；只要有公共事务，就需要管理。没有管理，则不成其为社会。

三、政府的属性

政府的属性是指政府的本质特性。由于政府是国家的代表，是国家机器的主要组成部分，因而国家的性质决定了政府的性质，国家的属性决定了政府的属性。国家是实施阶级统治和压迫、进行社会控制和管理的机器，任何国家都具有阶级压迫和社

会管理的功能，也都具有阶级性和社会性。政府是陈述、表示和实施国家意志的代理机构，政府也具有阶级性和社会性。

政府的阶级性是指政府通过暴力机器消灭敌对阶级和敌对势力，镇压被统治阶级和敌对分子的反抗，巩固和保卫国家政权。从根本上说，政府的职能是代表统治阶级实行政治统治和管理公共事务。在任何国家，实行政治统治的军队、警察、法庭、监狱等暴力机器都由政府直接指挥，政府对社会公共事务的管理也体现着统治阶级的意志。剥削阶级国家的政府还有可能用暴力来侵略别国、扩张领土和掠夺财富。

政府的社会性是指政府对社会公共事务进行的管理。管理社会公共事务的任务，不仅是伴随着政府的存在而长期存在，而且在政府诞生以前和政府消亡之后也依然存在。人类社会发展的历史表明，先有社会公共事务的管理，后有国家和政府。国家和政府最初是借着管理社会公共事务而发展为特殊机构的。国家和政府建立之后，并没有取消对社会公共事务的管理，相反，随着社会的发展，管理社会公共事务的任务越来越多，政府的职能和规模也越来越大。

在剥削阶级统治的国家中，政府的阶级性相对突出。政府主要表现为“一个阶级压迫另一个阶级的机关”，“一个阶级对另一个阶级的统治的机器”，少数人压迫多数人的工具。^① 奴隶社会的政府是奴隶主阶级压迫奴隶阶级的机器，封建社会的政府是地主阶级压迫农民阶级的机器，资本主义社会的政府是资产阶级压迫无产阶级的机器。当然，剥削阶级政府也具有管理公共事务的社会性，因为政府如果不加强对社会公共事务的管理，就无法维护其政治统治。正如恩格斯所指出的那样：“政治统治到处都是

列宁：《论国家》，《列宁选集》第4卷，第49页，人民出版社1972年版。

以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能维持下去。^①

社会主义国家政府的社会性相对突出。社会主义国家的政府是人民当家作主的政府，是代表最大多数人的利益和要求的政府，其阶级性是由无产阶级专政国家的性质所决定的。管理社会公共事务，实际上就是为最大多数人服务，为最大多数人谋利益，这是社会主义国家的政府义不容辞的责任，也是社会主义国家政府的重要宗旨和目标。因此，社会主义国家政府的社会性是由它的人民性所决定的。而且，社会主义国家政府的社会性反映和代表了社会发展的趋势。在社会主义国家的政府中，两种属性的比重在不同时期还有所不同。在社会主义国家和政府建立之初，由于无产阶级刚刚取得胜利，政府还要镇压被推翻的剥削阶级的反抗，粉碎外部敌对势力的颠覆，对生产资料私有制进行社会主义改造，进而用先进思想占领意识形态领域，消灭剥削阶级，所以阶级斗争的任务比较繁重。这一时期强调政府的阶级性是非常必要的。在大规模的急风暴雨式的阶级斗争已经成为过去，剥削阶级作为一个阶级已经被消灭以后，虽然还存在着阶级斗争，存在着敌对分子的破坏活动，仍然需要加强无产阶级专政，政府的阶级性仍然不可忽视，但是，政府的社会性职能在扩大，比重在逐步增大。政府的主要任务是集中力量发展经济、科学、教育、文化，加强对社会公共事务的管理，创造比资本主义更高的社会生产力。如果看不到这种因阶级斗争形势的改变所引起的政府属性变化，那末就有可能只重视阶级性的一面，而忽视社会性的一面；只强调抓阶级斗争，而忽视发展经济和对社会公

恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第166页，人民出版社1972年版。

共事务的管理。其结果必然会使经济建设和社会进步受到损害，使社会主义制度的优越性难以得到发挥。

政府还具有自律性，即政府的权力、职能、规模和行为都受到法律限制，并有公开接受社会监督的自我约束机制。虽然政府需要垄断强制性权力来进行政治统治和为社会经济发展提供坚实的可靠的保证，但它的强制性和管理性职能必须加以控制，使政府机构和公职人员不得干预公民个人的政治和社会自由，保护公民的合法权益。法国著名思想家孟德斯鸠指出，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”。^① 如果政府权力和职能无限扩张，过多地从事可以由社会或市场自己承担的事务，或将政府权力深入到属于个人生活的私人领域，使社会或个人失去自我服务和自我管理能力，这样的政府管理不仅不能解决市场“失灵”，而且往往会导致政府“失灵”，不可能实现廉洁高效管理。只有对政府的权力和职能加以法律规定，限制其从事本该由社会、市场和公民自我服务和管理的具休事务，才能使政府真正做好制定法律规范、维护市场秩序、提供公共服务和基础性设施的本职工作，有效地管理社会公共事务，推动社会经济的发展。

现代政府要求依法行政，必须对政府权力、职能和行为进行严格的法律限制。同时，市场经济实际上是法治经济，也要求限制政府的权力和职能。法律与市场是限制政府权力和职能随意扩张的两道可靠屏障。必须加强法制建设，发展市场经济，以限制政府机构及工作人员行为的消极效应，充分发挥其积极作用，从根本上克服“寻租”等腐败行为。

^① [法]孟德斯鸠：《论法的精神》（上）第154页，商务印书馆1998年版。

四、政府的体制

政府的体制包括政府组成形式、结构形式和内部管理体制。

（一）政府组成形式

广义的政府组成形式就是政权的组成形式，也就是通常所说的政体，是指国家的行政机关与立法、司法机关的组成形式及其相互关系。政体是相对于国体而言的，政体由国体决定，并为国体服务。政体本身也有着相对的独立性。同一国体，可以有不同的政体；同一政体，也可以适应不同的国体。各国历史条件和社会传统不同，其政体是多样的，主要有以下几种类型：

1. 君主制。指由君主个人掌握最高国家权力，作为国家元首的政体。君主被称为皇帝、国王、大公、苏丹和沙皇等，一般是世袭的，终身任职。君主制是人类历史上最古老、最普遍的政体，为大多数奴隶制国家及封建制国家和少数资本主义国家所采用。君主制的具体形式是随着历史的发展而不断变化的。根据君主的权力大小，君主制可分为无限君主制和有限君主制。无限君主制的典型是君主专制制，有限君主制包括等级君主制和君主立宪制。君主专制制是君主独裁的政体形式。君主拥有无限的权力，其个人意志就是国家的法律，臣民必须绝对服从。君主依靠官僚军事机构，维护其专制统治。中国的封建社会是世界上实行君主专制制历史最长的国家之一。等级君主制是西欧封建国家的君主借助等级代表机构实行统治的政体，是封建割据向封建中央集权过渡的政权形态。国王之下设立的有贵族、僧侣和市民代表参加的等级代表会议，是君主的立法咨询机构，既是君主、贵族、市民上层分子的政治联盟形式，也是反对封建割据和加强王权的工具。自 13 世纪起，西班牙、英国和法国等先后实行过等级君主制。君主立宪制是以君主为世袭元首，但君主权力受到宪

法和议会不同程度的限制的政体。君主立宪制又可分为两种具体形式，一是二元制君主立宪制。君主保持封建专制时代的权威，集立法、行政、司法和军事大权于一身，是权力中心和最高的实际统治者。宪法往往是钦定的，是君主意志的反映；议会是君主的咨询机构，立法权是形式的，君主不仅拥有否决议会立法的权力，而且还通过任命或指定议员控制议会；内阁是君主行使行政权的机构，首相由君主任命。二是议会制君主立宪制。议会为国家最高立法机关和国家最高权力机关，君主不直接支配国家政权。内阁从议会中产生，通常由议会中的多数党或政党联盟组阁，并对议会负责，君主只履行任命手续。君主是虚位元首，保留显赫的地位和象征国家团结统一的尊严，按内阁的意志行使形式上的权力，主要代表国家进行礼仪活动。

2. 贵族制。指少数贵族为统治者的政体。在奴隶制国家一般为贵族共和制，在封建制国家一般为贵族君主制。贵族共和制最典型的国家是公元前 5 世纪到公元 1 世纪的罗马共和国，其最高官员是执政官，由公民大会从贵族中选出 2 人，任期 1 年；其他高级官员大部分也是选举的。但选举事宜以及国家的立法、行政大权由奴隶主阶级中少数显赫贵族代表组成的元老院所掌握。元老院决定国家的内外政策。贵族君主制是封建君主制的一种早期形态，是在中央王权较为软弱、地方割据势力较为强大的历史条件下出现的。以欧洲中世纪初期的法国、德国和俄国境内的一些大公国最为典型。国家元首称国王或大公，是最高封建主，以下分为公爵、侯爵、伯爵、子爵、男爵和骑士等各级封建主，上下级间是领主与附庸的关系，根据契约确定相互的权利和义务。国家名义上保持统一，全体封建主形式上都臣属于国王，实际上各封建主凭借武力割据一方，各自为政，分割国王的权力，王位继承也必须在形式上得到贵族会议和公民会议的全体认可。它实

际上是由国王和贵族会议共掌权力。

3. 共和制。指国家元首和国家权力机关由选举产生的政体。共和制最早出现于古希腊和古罗马等奴隶制国家，有民主共和制和贵族共和制两种形式。古希腊雅典城邦国家是民主共和制的典型，国家最高权力机关是公民大会，直接行使立法权，解决国家重大事务，其他国家机关都隶属于它。罗马共和国是贵族共和制的典型，公民大会形式上是最高权力机关，实际上受制于元老院。元老院拥有立法、行政、军事、财产、司法和宗教等实权，在管理国家方面起首要作用。欧洲中世纪通商口岸和商业中心的极少数城市国家，如威尼斯、佛罗伦萨等曾实行贵族共和制，国家最高权力由市民选举产生的市议会或其他形式的集体机构掌握。现代资产阶级国家普遍采取共和制政体，行使国家最高权力的总统和议会都由选举产生。根据总统、议会和政府之间的不同关系，资产阶级共和制主要有议会内阁制和总统制两种形式，还有一种特殊形式——委员会制。资产阶级革命后，世界上许多国家逐渐废除了君主制，实行共和制，由君主制向共和制转变是社会发展的趋势。由于共和制的形式符合民主的原则，马克思主义的创始人认为，“共和制是无产阶级将来进行统治的现成的形式”。^①因此无产阶级革命胜利后所建立的社会主义国家都实行共和制，如苏维埃制、人民代表大会制等。

总统制是总统担任国家元首和政府首脑，行使国家最高行政权力的政体。总统独立于议会之外，定期由公民选举，总统只向选民负责，不对议会负责。总统组织和领导政府，政府也不对国会负责，只对总统个人负责。内阁由总统指定的官员组成，只是

^① 《恩格斯致保·拉法格》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第508页，人民出版社1972年版。

总统的集体顾问。总统有权任命和解除部长的职务。立法、行政、司法三权分立并互相制衡，国会行使立法权受总统的制约，总统的权力也受国会的制约。议员和政府官员不得相互兼任，国会无倒阁权，政府也无解散国会的权力。虽然有些国家也设总统为国家元首，但其政体不是总统制，因为总统不兼任政府首脑，内阁由议会产生，只对议会负责。目前，世界上许多国家实行总统制，美国最为典型。第二次世界大战以后，总统制在一些国家还发生了变型，如法国的半总统制下，总统是保证公共权力机构的正常活动和国家持续性的仲裁人，是国家独立、领土完整、遵守共同体协定与条约的保证人。国家的立法、行政和司法机关实际上都置于总统的控制之下，总统有权解散国民议会，依法决定举行公民复决，还拥有在紧急情况下采取必要措施的非常权力。有时候半总统制下的总统权力比总统制下的总统权力还要大。

内阁制是内阁总揽国家行政权力并对议会负责的政体，又称为责任内阁制、议会内阁制。内阁首相或总理通常由在议会中占多数席位的政党或政党联盟的领袖担任，首相从政见基本相同的议员中挑选阁员人选，提请国家元首任命，组织内阁。国家元首对内对外名义上代表国家，但并无实际行政权力，由内阁代表国家元首对议会全权负责。元首颁布法律、法令和发布文告时，都必须由首相或有关阁员副署。内阁接受议会的监督，定期向议会报告工作。当内阁得不到议会信任时，其阁员必须集体辞职，或由内阁提请国家元首解散议会，重新举行议会大选。新议会如果仍对内阁表示不信任，内阁则必须总辞职，由国家元首任命新首相组织新政府。首相是内阁政府首脑，主持内阁会议，总揽政务，拥有任免内阁成员和所有政府高级官员的权力，负责制定和执行国家对内对外的重大政策。目前，意大利、比利时、德国和

北欧诸国都采取议会内阁制。此外，实行君主立宪制的英国、荷兰等国，君主不负实际政治责任，实际上也是议会内阁制的共和制。

委员会制是以实行合议制的委员会为国家最高执行机关的政体。立法机关和行政机关是议行合一的关系。这种制度源于古希腊的十将军会和古罗马的三头政治。近代资产阶级革命前期，法国的公安委员会也实行这种制度。1848年瑞士制定联邦宪法，确立委员会制为共和国的政府形式，并延续至今，成为惟一长期实行委员会制的国家。瑞士联邦委员会是瑞士最高行政机构，由联邦议会两院联席会议选出7名委员组成，从中再选出正、副主席各1人。主席任期1年，期满由副主席升任，同时另选出新的副主席，主席、副主席均不得在次年连选连任。主席和各委员之间地位平等，对内负责主持会议，对外代表委员会行使国家元首的各种礼仪性的职责，职权极其有限。委员任期4年，分别担任各部行政首长，主管部的行政事务，但一切政务均须集体议决，以委员会名义执行。委员会是受议会委托的执行机关，对议会通过的一切法律必须执行，无权解散议会。委员会的决议和建议如遭议会否决，委员会无须辞职，议会也无权通过不信任投票推翻委员会。

苏维埃制度是前苏联议行合一的政体。最高苏维埃是苏联最高国家权力机关，也是惟一的立法机关，最高苏维埃主席团为其常设机关。苏联部长会议即苏联政府以及最高法院和检察机关都由最高苏维埃产生，并对它负责和报告工作。最高苏维埃通过的法律和决议，部长会议必须贯彻执行。部长会议的决议和命令同法律发生抵触时，最高苏维埃及其主席团有权废除。苏联的各级人民代表苏维埃是地方国家权力机关，它根据宪法、法律及上级机关的决议，有权解决本地区的一切问题。苏联的地方行政机关

——执行委员会由相应的人民代表苏维埃选举产生，并对它负责和报告工作。

人民代表大会制度是我国议行合一的共和政体。按照民主集中制原则组织起来的人民代表大会制度，是人民民主专政国体的具体体现。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会由人民选举代表组成，作为人民行使国家权力的机关。人民代表大会的常务委员会是本级人民代表大会的一部分，是经常行使国家权力的常设机关。国家行政机关、审判机关、检察机关和军事机关由人民代表大会产生，受它监督，向它负责。各级人民政府对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作，政府组成人员由人民代表大会任免并接受其监督。

此外，还有政教合一制度和军事管制制度。政教合一制度是指宗教和政府相结合的政体。欧洲中世纪曾出现过宗教控制政权或由封建君主担任教主的局面，就是政教合一的政体。现在，世界上绝大多数国家废除政教合一制度，实行政教分离。军事管制制度是指由军队接管政府权力而实行特殊管理和控制的政体。这是在战争、骚乱、严重自然灾害和其他非常情况下采取的具有强制性的管理体制，不同于由武装力量协助政府维护秩序的紧急状态。军事管制制度是一个国家在特定的条件和环境下，为达到特定的目的而采取的非常的紧急措施，任何国家都可能采用。军事管制制度一般是暂时的。

（二）政府结构形式

政府结构形式是指不同层次政府之间的关系特别是中央政府与地方政府的关系。它由国家结构形式决定，一般有单一制、联邦制和邦联制。

单一制国家设有中央政府和地方政府，地方政府又划分成不同的层次。中央政府代表国家，行使国家最高行政权力，统一领

导国家政治、经济、文化、外交、国防、财政等方面的工作。地方政府则在中央政府的统一领导和监督下，负责管理本区域内的公共事务。地方政府的自治权由中央政府的立法机关依法授予。在这种自上而下的分权关系中，其主动权掌握在中央政府。有的国家地方政府的首长由中央政府直接任免，有的国家尤其是实行地方自治的国家，地方政府的首长则由地方各级议会选举产生。目前中国、英国、法国、意大利、日本等国家的政府都是采取单一制形式。在中国，地方各级人民政府由地方各级人民代表大会选举产生，对本级人民代表大会和上一级国家行政机关负责并报告工作，服从国务院的统一领导。

联邦制国家有联邦政府、邦（州）政府和地方政府。联邦政府代表国家，是国际交往的主体。联邦政府拥有统一的宪法、法律、立法机关、行政机关、司法机关，统一掌握军事、外交、财政等重要权力。邦（州）是联邦政府的授权者，联邦政府的权力以邦（州）政府的立法机关所授予的权力为限。联邦政府的权力，均在国家宪法中明确列举，未列举的权力则为邦（州）政府的保留权力，联邦政府不得以任何方式侵犯邦（州）政府的保留权力。作为联邦成员的邦（州）政府，按照联邦宪法的规定和本邦（州）宪法、法律的规定，代表本邦（州）行使职权。邦（州）与邦（州）之间是地位平等与自愿合作的关系。在这种自下而上的授权关系中，邦（州）政府在自治问题上始终掌握着主动权。在邦（州）政府之下通常还设有级次不同的地方政府，它们在本区域内行使邦（州）宪法和法律规定的职权，并受邦（州）政府的领导与监督。目前美国、德国、澳大利亚等国的政府都实行联邦制。

邦联制实际上是复合制国家结构的一种形式，是两个以上的主权国家为了经济、军事利益等某种共同利益而组成的国家联