

胡绍元 著

政治 制度

比较分析

ZHENGZHI ZHIDU BIJIAO FENXI



四川大学出版社

政治 制度

江苏工业学院图书馆
藏书章
胡绍元 著

四川大学出版社



责任编辑:曾春宁
责任校对:张振刚
封面设计:罗 光
责任印制:杨丽贤

图书在版编目(CIP)数据

政治制度比较分析 / 胡绍元著. — 成都: 四川大学出版社, 2006.7

ISBN 7-5614-3452-9

I. 政... II. 胡... III. 政治制度-对比研究-中国、外国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 086789 号

书名 政治制度比较分析

作 者 胡绍元
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
印 刷 成都蜀通印务有限责任公司
成品尺寸 140 mm × 202 mm
印 张 11.5
字 数 284 千字
版 次 2006 年 7 月第 1 版
印 次 2006 年 7 月第 1 次印刷
印 数 0 001 ~ 1 000 册
定 价 26.00 元

◆ 读者邮购本书, 请与本社发行科联系。电话: 85408408/85401670/85408023 邮政编码: 610065

◆ 本社图书如有印装质量问题, 请寄回出版社调换。

◆ 网址: www.scupress.com.cn

版权所有 ◆ 侵权必究

内容提要

《政治制度比较分析》一书是在作者多年教学、科研的基础上，参考众多专著、资料等写作完成的。本书将西方国家政治制度与中国政治制度作为整体来研究，是政治制度分析的新视觉。在撰写的过程中，作者坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，广泛吸取了国内外专家、学者的智慧，力求真实反映中西政治制度，找出两种政治制度的不同点，着重对政治制度所反映的深层理论问题进行分析，力求揭示中西政治制度发展变化的新内容。

本书的写作目的在于揭示中西方国家政治制度发展的规律，从中总结经验教训，进一步发展和完善我国社会主义政治制度。

本书共七章。第一章绪论部分，概括介绍了中西方国家政治制度的产生、发展，在宏观上进行了分析，以此作为理解本书的入口。根据传统政治学的观点，按照立法、行政、司法三个领域，并以各项具体政治制度为专题，从第二章至第七章，分别阐述了中西方国家的议会制度、政府制度、司法制度、选举制度、政党制度及文官制度。

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 政治和政治制度	(1)
第二节 西方国家政治制度的形成和发展	(8)
第三节 中国政治制度	(20)
第四节 中西政治制度分析	(36)
第二章 议会制度分析	(47)
第一节 西方国家议会制度概述	(47)
第二节 英国议会制度	(59)
第三节 美国国会制度	(67)
第四节 法国议会制度	(73)
第五节 德国议会制度	(78)
第六节 日本国会制度	(84)
第七节 中国人民代表大会制度	(88)
第八节 中西议会制度分析	(92)
第三章 政府制度分析	(100)
第一节 西方国家政府制度概述	(100)
第二节 英国政府制度	(109)
第三节 美国政府制度	(115)
第四节 法国政府制度	(120)
第五节 德国政府制度	(126)
第六节 日本政府制度	(131)
第七节 中国政府制度	(137)

政治制度比较分析

第八节	中西政府制度分析·····	(142)
第四章	司法制度分析 ·····	(150)
第一节	西方国家司法制度概述·····	(150)
第二节	英国司法制度·····	(159)
第三节	美国司法制度·····	(164)
第四节	法国司法制度·····	(171)
第五节	德国司法制度·····	(177)
第六节	日本司法制度·····	(184)
第七节	中国司法制度·····	(188)
第八节	中西司法制度分析·····	(194)
第五章	选举制度分析 ·····	(204)
第一节	西方国家选举制度概述·····	(204)
第二节	英国选举制度·····	(214)
第三节	美国选举制度·····	(220)
第四节	法国选举制度·····	(229)
第五节	德国选举制度·····	(236)
第六节	日本选举制度·····	(239)
第七节	中国选举制度·····	(242)
第八节	中西方国家选举制度分析·····	(252)
第六章	政党制度分析 ·····	(260)
第一节	西方国家政党制度概述·····	(260)
第二节	英国政党制度·····	(268)
第三节	美国政党制度·····	(277)
第四节	法国政党制度·····	(283)
第五节	德国政党制度·····	(288)
第六节	日本政党制度·····	(295)
第七节	中国政党制度·····	(300)
第八节	中西政党制度分析·····	(310)

第七章 文官制度分析	(316)
第一节 西方文官制度概述.....	(316)
第二节 英国文官制度.....	(326)
第三节 美国文官制度.....	(332)
第四节 法国文官制度.....	(337)
第五节 德国文官制度.....	(341)
第六节 日本文官制度.....	(345)
第七节 中国公务员制度.....	(348)
第八节 中西公务员（文官）制度分析.....	(354)
主要参考书目	(359)

第一章 绪 论

第一节 政治和政治制度

政治是建构政治制度的基本单位，要了解政治制度我们必须首先理解政治的内涵。

一、政治

“政治”这个概念出现于中国远古时代，中国古代典籍《尚书》、《周礼》、《管子》中就有记载。中国儒家创始人孔子说：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”（《论语·颜渊》）政治被理解为对国家统治、治理。按照孔子的说法，修己治人，为政以德。所以，在中国古代儒家思想中，政治有教导、指正的含义；建立在中国儒家思想基础上的传统中国政治观，具有人治训导、统治教化的倾向。

中国近代主要受西方的文化、政治观念的影响。在对政治的理解方面，中国民主革命的先行者孙中山先生的解释最具代表性。孙中山以“管理”而不是以“统治”来界定政治，他说：“政治两字的意思，浅而言之，政就是众人的事，治就是管理，管理众人的事，便是政治。”^①在此，他强调了两个特性：

^① 《孙中山选集》第2版，人民出版社1981年版，第661页。

政治制度比较分析

一是公共性，二是管理性。

“政治”的英文为 politics，该词来源于古希腊语的“polis”，意思是“城邦”或“城市国家”。而“城邦”或“城市国家”是古希腊时代人们聚居生活的共同体。古希腊社会由独立的城邦所组成，每一个城邦都有其自己的政治体系，如君主制、寡头制、民主制等。雅典是古代希腊最大和最有影响的城邦，它经常被描述为民主政治的摇篮。由 polis 演化过来的 politics，就是指有关城邦的事务。今天，polis 已经发展而成 state（国家），所以，“政治”也就变成了有关国家的事务。

古今中外的思想家、政治学家从不同的角度出发，阐发了不同的政治观。这些解释的大体思路可以归纳如下。

1. 价值性解释。这是一种政治哲学的思维向度，无论从儒家“德治”的角度出发，还是从西方“正义”的角度出发，人们都倾向于从应然的理想的角度来定义政治，认为政治应当具有某种价值性特征或标准，背离这个特征或标准的现实政治，就是不正义或不道德的。应当承认，这种阐释为确立政治的价值评判标准提供了根据。

2. 神学性解释。这是一种宗教性的思维向度，在中国主要表现为“受命于天”的思想，在西方主要表现为“君权神授”的政治观。在这种思维向度下，政治生活是神意的安排。政治的神学性解释为政治生活提供了一时的合法性基础。

3. 权力性解释。这是一种现实主义的思维向度。它把政治理解为对权力的追求和运用。中国古代以法家为代表，提出“法”、“术”、“势”的政治之道；西方以马基雅维利为代表的现实主义政治观，把政治的核心理解为夺取权力、维护权力和扩大权力；德国社会学家马克斯·韦伯认为，政治是力求分享权力或力求影响权力的分配；美国政治学家拉斯韦尔认为，政治主要指“权力的形成和分配”。这种现实主义的思维向度力图从政治的核

心要素出发来阐释政治生活，把政治理解为围绕权力而展开的活动。

4. 管理性解释。这是一种现代管理的思维向度。它把政治视为公共管理活动。所以，从公共管理政策的角度讲，政治可以被定义为公共政策的制定和执行过程；从公共管理协调的角度讲，政治又可以被定义为协调不同利益群体之间利益关系的过程；从公共管理的参与角度讲，政治还可以被定义为社会成员从事社会公共活动的方式、方法和途径，等等。

上述解释表明了政治内容的广泛性和复杂性。今天，在关于政治的主流解释当中，除了神学性解释已经被淘汰出局之外，其他解释依然经常见于政治学的文献之中。

在当代中国政治和政治研究的发展中，马克思主义政治观念一直占有主导地位。其概括如下：

第一，政治是一种特定的社会关系。政治关系是社会关系之一，政治具有公共性和阶级性两重性；在阶级社会中，政治主要是相互对抗的阶级之间的关系。正如列宁所说，政治是各阶级之间的斗争。

第二，政治是经济关系的集中表现。政治属于上层建筑，是各种社会经济利益和要求的集中体现。作为社会经济基础的要素，特别是经济关系（生产关系）的变革，最终引发政治变迁。

第三，国家政权是政治的主要和根本的问题。在阶级社会中，一切政治活动都与国家政权有着密切的关系，因为国家政权决定和支配着经济需要的实现方式。所以，不同阶级和利益群体为争取国家政权而展开的斗争就成为政治的核心问题。

第四，政治是一种有规律的社会现象。阶级是政治主角，阶级斗争是政治活动的主要内容，在社会生产力和生产关系矛盾运动的推动下。随着阶级斗争的转化，政治也呈现出不同的阶段性发展的特点。

政治制度比较分析

根据马克思主义政治观，北京大学王浦劬认为：政治是“在一定的经济基础上，人们围绕着特定的利益，借助于社会公共权力来规定和实现特定权利的一种社会关系”。吉林大学王惠岩认为：“政治是阶级社会中以经济为基础的上层建筑，是经济的集中表现，是以政治权力为核心展开的各种社会活动和社会关系的总和。”复旦大学王沪宁认为：广义的政治是“一定经济基础之上社会公共权威的活动、关系和形式的发展”，狭义的政治是“国家政权的活动、关系和形式的发展”。厦门大学陈振明认为：“政治是指参与公共生活的个人、团体或组织为实现既定的目标，通过支配、影响、获取和运用公共权力，而作出公共决策以及分配社会价值或利益的过程。”中国人民大学杨光斌认为：“政治就是人们围绕公共权力而展开的活动，以及政府运用公共权力而进行的资源的权威性分配的过程。”

由此可见，对什么是政治这一问题不会有简单的答案。但不同的理解和解释可以丰富我们对政治的认识。笔者认为，政治是经济的集中表现，是公共权力主体对国家和社会的统治，以及对公共事务的管理、对社会公共资源的强制分配。

二、政治制度

所谓制度，是指社会生活的一种行为规范、一种行为规则。从制度的基本结构看，可以分为经济制度、政治制度和思想文化制度。对于什么是政治制度，古今中外的学者有各种界说，至今还没有公认的、统一的提法。

（一）政治制度的起源与发展

政治制度是人类政治文明长期发展的结果。人类社会经历了蒙昧时代、野蛮时代和文明时代三大发展阶段，政治制度是文明社会特有的产物。在原始社会，虽然也有社会管理，以及为人们普遍遵守的调整一定社会关系的规则或习惯，但它不具有政治性

质，因而也不存在政治制度。当人类进入阶级、国家的奴隶社会后，政治制度便随之产生。人类学家摩尔根指出，“政治社会的建立则是文明伊始以后才有的事情”。^①

政治制度属于上层建筑，任何政治制度都建立在一定经济基础之上，同时它又反作用于经济基础，随着社会经济基础发生变化，政治制度也必然发生变化。在人类历史上先后出现过奴隶政治制度、封建政治制度、资本主义政治制度和社会主义政治制度。未来进入共产主义社会后，随着阶级、国家和法律的消亡，一切社会管理制度、组织机构和规章等都将失去政治性质，各种形态的政治制度也就不再存有了。这是政治制度发展的必然规律。

（二）政治制度的涵义和内容

关于“政治制度”的界说，最早可追溯到 2300 多年前的希腊思想家亚里士多德，他在《政治学》中写道：一个政治制度原来是全城邦居民由以分配政治权利的体系。古往今来，众多的中外学者、思想家从不同视觉对政治制度进行解释，法国政治学家迪韦尔热认为，政治制度是“政府机构的总和”^②；美国政治学家 G·A·阿尔蒙德认为，政治制度是负责维持社会秩序或改变这种秩序的合法制度；前苏联科学院国家和法研究所集体编写的《当代的政治体制》一书认为，政治制度是形成个人政治意识和标明参与政治过程的阶级、集体及其组织的相互关系的实际行之有效的准则和行为规范，是政治领导借以实现它对社会的监督和管理特权所用的方法。

在当代中国，对于政治制度的理解和解释也多种多样，归结起来，主要有如下几种。

① 摩尔根：《古代社会》，商务印书馆 1977 年版，第 62 页。

② 《政治机构与宪法》，法国大学联合出版社 1970 年版，第 49 页。

政治制度比较分析

第一种认为，政治制度是指国家政权的性质及其组织形式的制度，包括国体和政体两个方面。各国的阶级属性不同，历史条件不同，各国的具体政治制度也就有所不同。按组织形式分，有君主制、共和制；按政体结构分，有单一制、复合制；按管辖权限分，有中央集权制、地方分权制，等等。^①

第二种认为，政治制度是指统治阶级为实现其政治统治而采取的统治方式和方法的总和。它包括国家政权的阶级实质、国家政权的组织形式、国家的结构形式、国家机关的体系，以及为保证国家机器运转而采取的一系列具体制度，如立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、人事制度、选举制度等。^②

第三种认为，政治制度是政治权力按照不同的利益要求，为实现社会政治的有序运行而对各种政治力量之间的关系和活动方式的法定规约，它既包括根本政治制度及其构成原则，又包括具体政治制度及其构成原则；它具有特定范围内的法定性和规约性，同时，它又是相对严密和稳定的。^③

第四种认为，政治制度是指政治领域中要求政治实体遵行的各类准则（或规范）。按层次结构分，有核心层（国体）、中层（国家政权组织形式、国家结构形式以及政党、公民等的行为准则）、外层（可供政治实体直接操作的各类具体的规则、程序、方式等）的政治制度。按表现形态分，有国家形态（国家政权的行为准则）与非国家形态（政党、公民、群众自治组织等的行为准则）、法内（国家等政治实体所颁布的法律、法规、章程等文本条款）与法外（实际政治生活之中的传统、惯例等）的政

① 高放：《社会主义大辞典》，河南人民出版社 1988 年版，第 5 页。

② 曹沛霖：《外国政治制度》，高等教育出版社 1992 年版，第 1~2 页。

③ 王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社 1995 年版，第 233 页。

治制度。^①

第五种认为，政治制度是管理社会公共事务的一套规则。人类为了管理公共事务，使社会得以生存与发展，就必须从事政治活动；为了有效地管理公共事务，就要制定一系列取得权力、分享权力、运用权力以及限制权力的规则，这些规则加起来，就是一个社会的政治制度^②。

以上解释，对界定政治制度这个范畴具有重要的参考价值。笔者认为，政治制度是个广义的范畴，它不仅包括国体、政体、国家结构制度，而且还包括一系列具体的政治制度和基层民主政治制度。我们可以将其定义为：政治制度是指在特定的社会中，统治阶级在政治活动中必须遵循的行为准则。它具体包括5个方面：

1. 关于国家本质的规定。这是指从国体的角度来理解政治制度。所谓国体，就是社会各阶级在国家中所处的地位和相互关系，如我国国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家。

2. 关于国家政权组织形式的规定。这是指从政体的角度来理解政治制度。所谓政体，就是指一个国家的统治阶级采取什么形式组织自己的政权机关。没有按照一定形式组织起来的政权机关，就不可能进行有效的统治和管理。如我国的政体是人民代表大会制度，由人民选举产生的各级人民代表大会为国家权力机关，国家的一切重大问题由它讨论并作出决定。

3. 关于国家结构制度的规定。国家结构制度是指国家的中央政权机关与地方政权机关、整体与局部之间相互关系的制度安

① 浦兴祖：《中华人民共和国政治制度》，上海人民出版社1999年版，第5~6页。

② 吴大英：《西方国家政治制度剖析》，经济管理出版社1996年版，第4页。

政治制度比较分析

排。按照中央权力与地方权力的不同构成方式，国家结构制度主要可以分为单一制国家和复合制国家。

4. 关于具体的政治制度。这是指为保证国家机器正常运转和社会政治生活有序进行而规定的一些具体运行规则，如政党制度、行政制度、公务员制度、立法制度、司法制度、选举制度、监督制度、军事制度等。

5. 关于基层民主政治制度。如我国企事业单位的职工代表大会制度、农村村民和城市居民自治制度等，就是基层民主政治制度。这是一种非国家政治制度。

第二节 西方国家政治制度的形成和发展

西方政治制度的形成和发展，可以分为古代、近代及当代三个时期。

一、古代西方国家政治制度

古希腊城邦是在古代氏族制度瓦解之后出现的。在荷马史诗中，希腊各部落已经联合成为一些小民族，但是，氏族、胞族和部落仍然保持着自己的独立性。在这些部落和胞族中，有作为常设权力机构的议事会，有对议事会作决定有着重要影响的人民大会，以及拥有军事和祭祀大权的氏族首领。议事会、人民大会、氏族首领，这是构成古代氏族社会制度框架的三项基本要素。

在古希腊的城邦中，雅典发展出了比较典型的民主政治。最初的雅典跟其他城邦一样，实行君主制。公元前 683 年废除王政，君主政治让位于由 9 个执政官主持的寡头政治。执政官全都是从贵族中选出来的。当时，贵族通过海上贸易积聚财富，以货币经济如高利贷等手段，剥夺传统氏族制度下的小农，迫使他们

把土地抵押出去，成为债务人。贵族统治的加强，到公元前6世纪初时，平民已不堪忍受。公元前594年，执政的梭伦开始了一系列的改革，为新政治制度的确立奠定了基础。梭伦“揭开了一系列的所谓政治革命，而且是以侵犯所有制来揭开的”。^①他宣布了“解负令”，废除一切债务，把债务人抵押出去的土地无偿地归还原主；取消了贵族原来拥有的特权，重新以财产的多少把人民划分成四个等级，四个等级分别享有不同的权利和义务。梭伦让原来组成雅典的四个部落各推举100人组成了议事会。这是新的国家组织从旧制度中接受下来的唯一一项。更重要的是，他首创了以最贫穷的第四等级为多数的公民大会，并使之拥有城邦的最高权力。梭伦改革的结果是使雅典走上了民主政治的道路，并使雅典成为希腊的第一工商业强国。

公元前5世纪的伯利克里时代，雅典的民主政治达到极盛。城邦虽然有执政官，但是实行“主权在民”和“直接民主”的原则。当时，由全体公民出席的公民大会每月举行2~4次，大会决定城邦的一切重大事项：宣战与媾和，粮食问题，听取有关官员的报告，履行最高监督权，审查终审法庭的判决等。执政官和各级官员都必须服从公民大会。雅典城邦的民主政治是建立在奴隶制基础上的，真正拥有公民权的只是小部分的自由民，奴隶则占城邦居民的绝大多数。

古代罗马人曾生活在一种以氏族、胞族和部落为基础的军事民主制度下。这一制度大体上由三部分组成：作为议事会的元老院，被称作“库里亚”的人民大会，还有被称作“勒克斯”的首领。“勒克斯”是军事首长、最高祭司和某些法庭的审判长，但是不掌民政方面的权力，也无权处理公民的生命、自由和财产。公元前6世纪末，古罗马建立了共和国，实行贵族专政。共和国

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第110页。

的首脑为执政官，由百人团会议从贵族中选举。执政官共有 2 人，权力均等，任期一年；若遇紧急事变，则以其中的一人为独裁官，为期半年。元老院由氏族长老和退任执政官组成，有决定内外政策以及审查和批准法案的权力。设立了新的人民大会，负责对元老院审查过的议案进行表决。公元前 3 世纪，罗马统一意大利后，凭着强大军队以战争手段击败迦太基，向东扩张，势力遍及欧、亚、非，建立起在地中海地区的霸权。罗马在被征服的地区实行行省制度，由罗马派人担任行省总督，任期一年，任期内拥有一切大权。公元前 27 年，罗马开始实行元首制，共和国转变为帝国，实行中央集权制度。帝国元首一身兼有军事、行政、司法和宗教大权；元老院表面上是最高国家机关，拥有立法权和审判权，管辖部分行省，掌管国库，实际上受元首各种权力的控制；公民会议则更是成了帝国的摆设。

西罗马帝国于公元 476 年最后崩溃，欧洲开始进入长达千年的中世纪。基督教的教权同君主制的王权既相互争斗又相互配合，共同维持欧洲中世纪的秩序或平衡。社会充满着等级观念与服从观念，封建特权是最基本的政府组织原则。公元 8 世纪以后，封建采邑制在当时最强大的法兰克王国形成并获得发展。国王和封建领主将采邑连同居住在土地上的居民一起分封出去。当法兰克王国转变为查理曼帝国时，统治的疆域与西罗马帝国相差无几，但是分封制取代了罗马时代的行省制度。拥有采邑的封建领主们竭力巩固自己的独立地位，并力图削弱国王的权力，从而形成了封建割据的局面。

中世纪，封建制和君主制的政治权力都是建立在世袭制和等级制的基础上的。早在公元 5~7 世纪，领地世袭制就在法国、德国、意大利北部和英国等地萌芽，以后逐渐成为欧洲封建制度的本质特征。其另一特征是等级制。国王以下的各级封建领主把土地当作采邑层层分封，形成了等级制，国王则处于封建等级制