



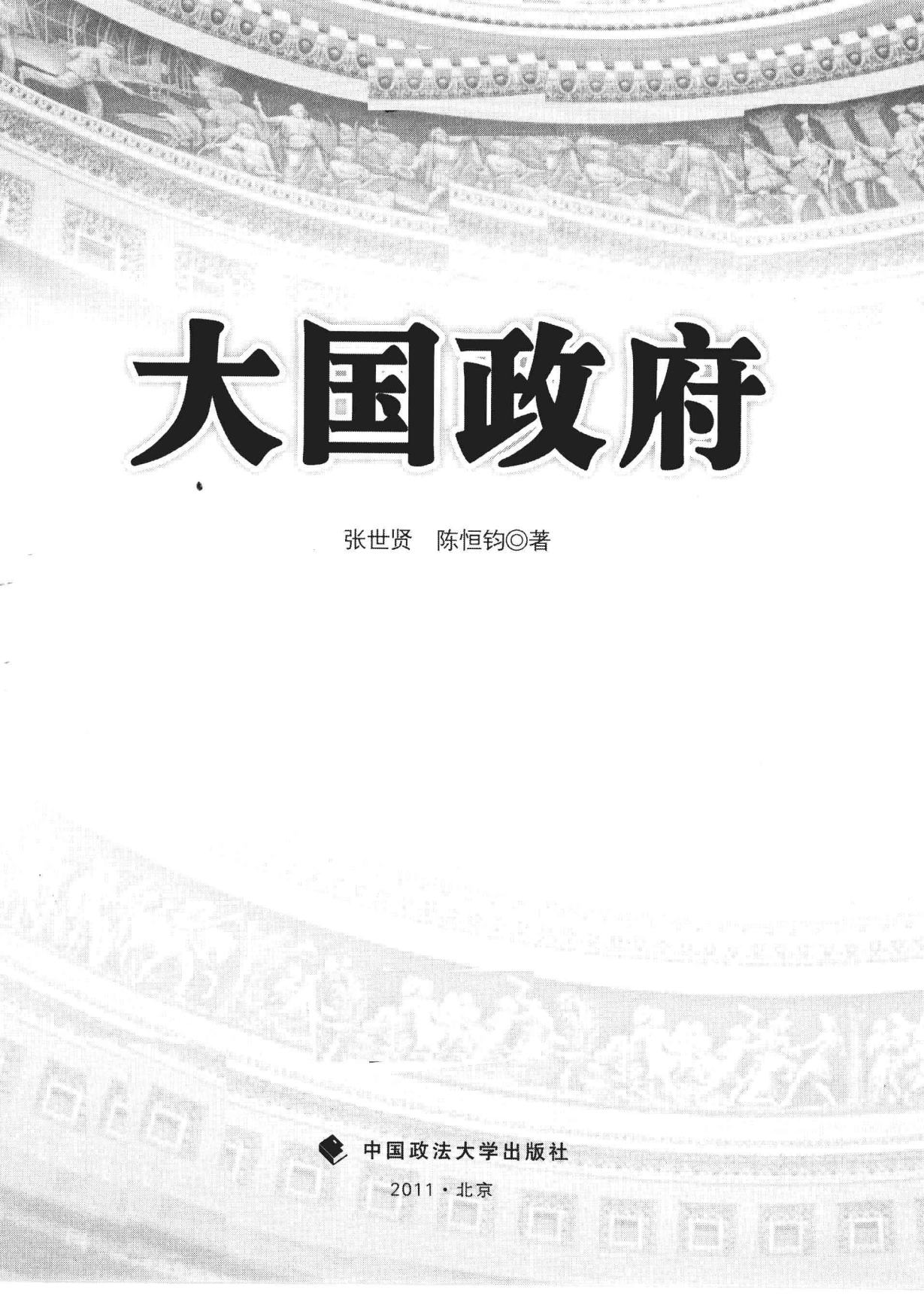
大国政府

解读世界政坛风云变幻 揭开大国政府神秘面纱

张世贤 陈恒钧◎著



中国政法大学出版社



大国政府

张世贤 陈恒钧◎著



中国政法大学出版社

2011·北京

图书在版编目(CIP)数据

大国政府 / 张世贤, 陈恒钧著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2011. 7

ISBN 978-7-5620-3987-7

I. 大… II. ①张… ②陈… III. 国家行政机关-对比研究-世界
IV. D523. 1

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第146651号

本书为(台湾)五南图书出版股份有限公司授权中国政法大学出版社在大陆地区出版发行简体字版本。

书 名 大国政府 DAGUO ZHENG FU

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)

北京100088 信箱8034分箱 邮政编码100088

邮箱 zhengfadch@126.com

<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)

(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 787mm×960mm 16开本 22.5印张 390千字

版 本 2011年10月第1版 2011年10月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-3987-7/D·3947

印 数 0 001-3 000

定 价 39.00元

声 明 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

出版者说

如果把政府比作一个建筑，本书不同于以往作品的地方在于：以往的作品大多在讲这个建筑的外观轮廓带给人的印象或意向，描绘它的历史感、沧桑感，记述这建筑中发生的那些震撼人心的抑或让人惊异的事情；而本书让你面前的这个建筑是变成了一座模型，带你去解剖这个模型，让你看到它每一处结构，从而使你透彻的明白这座建筑是如何成为一个整体的。

从现实生活的角度来讲，我们经常会在新闻里面得到这样的消息：某国议会 X 票赞成，Y 票反对，又通过了一项法案；某国议会又要弹劾总统；某国总统要解散议会；某国联邦法院作出 XX 判决；某国总统大选后，重新组阁，等等。可是，你知道到底是什么样的政府体制催生了这纷繁复杂的政治现象吗？本书就是要带你走进世界大国的政府内部，把复杂的政府机器解剖给你看，让议会投票、总统大选、决策制定这些政治问题不

Ⅱ 大国政府

在神秘。

本书原名《比较政府》，是我国台湾地区的学术畅销书。虽然该书采取了学术化的架构，但是内容却是易于为大众读者接受的，是了解西方政治的通识性读物。取名为《大国政府》，也是希望读者能更直观的感受得到本书的出版目的，希望本书能够解开隐藏在你心中的政治谜团。

中国政法大学出版社

2011年6月

四版序

(原书第四版序言)

古代的圣人，到底有没有读“比较政府”？依据《孟子·万章下》的资料显示：孟子比较四个圣人（伯夷、伊尹、柳下惠、孔子）。伯夷是“非其君不事，非其民不使、治则进，乱则退”；伊尹是“何事非君？何使非民？治亦进，乱亦进”；柳下惠是“不羞污君，不辞小官，进不隐贤，必以其道。遗佚而不怨，厄穷而不悯；与乡人处，由由然不忍去也”；孔子是“可以速而速，可以久而久，可以处而处，可以任而任”。他们都很认真地在研究当时的政府与国君，决定如何发挥才能，改善政治。

由此可见，研究比较政府很重要，“伯夷，圣之清者也；伊尹，圣之任者也；柳下惠，圣之和者也；孔子，圣之时者也。孔子谓集大成”，研究比较政府就要了解政府的实际运作情况，可以随时掌握，称作“时者也”。

编写一本比较政府，相当辛苦，因为21世纪已与以前有很大的不同，是极度复杂性、变动性、不确定性及全球化的。因此撰写比较政府的人，随时要掌握各国政府最新动态，用最新的数据，了解

IV 大国政府

目前政府的情形，并且要能预测政府的未来发展。所以写比较政府的人很辛苦，随时要修正改版，加入新资料。

此次修正版，加以整理的是陈恒钧教授，而补充新资料的是苏俊斌助理教授，非常感谢他们。

读比较政府一定要抓住各国政府的精髓，并比较其差异。不可陷入旧的数据，用旧的数据与观点解释现在的政府。否则，一定会被误导，而且越读越错。读者一定要把握现在是什么（what），为什么（why）这样，以及其如何（how）的过程。本书所探讨的几个国家（英、法、美、德、日、俄）均是民主国家，都以民意的向背产生政权。民意的具体表现是由选举的选票多寡来决定，因此，得票数字便很重要。民主要表现相互尊重、宽容，容忍比自由重要，少数服从多数，多数尊重少数，民主才不会成为民粹或暴民政治，亦就是民主讲究数量与度量。读者在读比较政府时，亦逐渐涵养到要重视“数量与度量”，以培养雍容气度。

在此21世纪里，政府面对极度的复杂性、变动性、不确定性及全球化，政府结构组织所表现之政府能力再造便很重要，这样国家才会有竞争力，才能长治久安。研究比较政府的目的就在于使国家能长治久安，永续发展。

张世贤

2010年5月17日

台北华冈，大成馆

目 录

出版者说	I
四版序	III
第一章 绪 论	1
第一节 政府的涵义	1
第二节 政府的分类	4
第三节 研究方法	8
第二章 宪政发展	11
第一节 涵 义	11
第二节 英 国	11
第三节 法 国	16
第四节 美 国	21
第五节 日 本	24
第六节 德 国	28
第七节 俄 国	34
第三章 政治心理基础	40
第一节 涵 义	40
第二节 英 国	45

II 大国政府

第三节 法 国	48
第四节 美 国	51
第五节 日 本	56
第六节 德 国	60
第七节 俄 国	64

第四章 国会制度 68

第一节 涵 义	68
第二节 国会组成	69
第三节 国会职权	93
第四节 立法过程	105

第五章 政策制定结构 119

第一节 涵 义	119
第二节 国家元首	119
第三节 行政首长	142
第四节 行政机关与立法机关之关系	154

第六章 政策执行结构 166

第一节 涵 义	166
第二节 组织结构	168
第三节 人员选任	179
第四节 监督控制	196
第五节 政策角色	208
第六节 行政改革	217

第七章 司法制度 244

第一节 涵 义	244
第二节 司法制度特质	245
第三节 司法组织结构	253
第四节 司法评审制	269

第八章 中央与地方关系	279
第一节 涵 义	279
第二节 权限分配	280
第三节 地方自治	289
第四节 中央对地方监督	299
第九章 欧洲联盟的成立与发展	305
第一节 涵 义	305
第二节 欧洲联盟之起源与发展	306
第三节 欧洲联盟之组织及职权	310
第四节 欧洲法院之组织及职权	316
第五节 欧洲经济暨货币联盟	318
第六节 加入欧盟的条件	322
第七节 欧洲货币整合问题	323
第八节 欧元的发行	324
第九节 小 结	328
第十章 结 论	329
第一节 相辅相成	329
第二节 权责相符	331
第三节 提升国家竞争力	333
参考书目	338

图次

- 图 2-1 英国宪政组织运作图
- 图 2-2 法国宪政组织运作图
- 图 2-3 美国宪政组织运作图
- 图 2-4 日本宪政组织运作图
- 图 2-5 德国宪政组织运作图
- 图 2-6 俄国宪政组织运作图
- 图 3-1 政治文化与冲突解决能力图
- 图 4-1 日本国会机构图
- 图 4-2 德国联邦与邦立法权力分配图
- 图 4-3 俄国立法过程图
- 图 4-4 法国宪政运作图
- 图 4-5 法国国会立法流程图
- 图 4-6 美国国会立法流程图
- 图 4-7 日本立法程序图
- 图 4-8 德国国会立法流程图
- 图 4-9 俄国立法流程图
- 图 5-1 美国总统权力消长图
- 图 5-2 德国立法紧急状态图
- 图 5-3 俄国总统、国家杜马、政府主席（总理）间的关系图
- 图 6-1 英国各部的标准行政结构图
- 图 6-2 日本“省”典型组织图
- 图 6-3 德国行政体系图
- 图 6-4 俄罗斯联邦权力机关结构图
- 图 6-5 日本公务员种类与数目图
- 图 6-6 日本 2001 年中央政府体制改革图
- 图 6-7 日本 2001 年中央政府结构图
- 图 6-8 中央政府体制内阁机能强化组织架构图
- 图 7-1 英国司法组织图
- 图 7-2 法国司法组织图
- 图 7-3 美国司法组织图
- 图 7-4 日本司法组织图
- 图 7-5 德国司法组织图

- 图 8-1 日本地方政府层级图
 图 8-2 日本地方组织图
 图 8-3 日本地方政府行政监督机关组织结构图
 图 9-1 欧洲议会共同决策程序图

表次

- 表 3-1 政治文化与政治体系关系表
 表 3-2 美国政治参与活动的种类以及强度表
 表 4-1 英国 2005 年 5 月 5 日平民院选举结果表
 表 4-2 英国全院委员会与平民院院会特质之比较表
 表 4-3 法国 2007 年 6 月国民议会选举结果表
 表 4-4 美国参议院控制权及席次表 (1953 ~2009)
 表 4-5 美国众议院控制权及席次表 (1953 ~2009)
 表 4-6 日本 2009 年参议院各政党席次表
 表 4-7 日本 2009 年 8 月 30 日众议院选举席次表
 表 4-8 德国 2009 年 9 月 27 日选举结果表
 表 4-9 俄罗斯 1999 年国家杜马选举结果表
 表 4-10 俄罗斯 2007 年 12 月 2 日国家杜马选举结果表
 表 4-11 各国上议院议员数额及产生方式比较表
 表 4-12 各国下议院议员数额及产生方式比较表
 表 4-13 美国参议院、众议院特质比较表
 表 4-14 各国国会立法权范围比较表
 表 5-1 法兰西第五共和国时期之公民投票表
 表 5-2 法兰西第五共和国历任总统及总理表
 表 5-3 美法俄复议权之比较表
 表 5-4 美国总统人格类型表
 表 5-5 第二次世界大战战后美国历任总统、副总统表
 表 5-6 日本立宪后之历任天皇表
 表 5-7 德国第二次世界大战战后之历任总统表
 表 5-8 各国元首产生方式之比较表
 表 5-9 各国元首职权之比较表
 表 5-10 各国元首解除职务情形之比较表
 表 5-11 英国第二次世界大战战后之历任内阁首相表

VI 大国政府

- 表 5-12 日本历任首相表 (1991 ~2010)
- 表 5-13 德国第二次世界大战战后历任内阁总理表
- 表 5-14 俄国总统与政府主席表 (1993 ~2009)
- 表 5-15 邦联与联邦之比较表
- 表 5-16 各国行政机关与立法机关之关系表
- 表 6-1 俄罗斯联邦安全会议组织表
- 表 6-2 俄罗斯联邦安全会议与美国国家安全会议比较表
- 表 6-3 各国中央政府设部名称表
- 表 6-4 各国人事制度组织比较表
- 表 7-1 英国大小律师之比较表
- 表 7-2 法国宪法委员会各项职权性格表
- 表 7-3 法国宪法委员会对法律规范的三阶段控制表
- 表 8-1 英国地方政府层级表 (2002)
- 表 8-2 英国地方政府职责划分表 (2002)
- 表 8-3 德国联邦参议院各邦席次表 (2005)
- 表 9-1 欧洲统合进程表
- 表 9-2 欧洲欧元进程年表
- 表 9-3 欧洲议会各会员国议员席位分配表 (2010. 2)
- 表 9-4 欧洲议会跨国政党联盟及其席次表 (2010. 2)
- 表 9-5 欧洲中央银行之特质表

第一章 绪 论

第一节 政府的涵义

一、政府的定义

政治与人类社会有着密切关系，单独一个人是无法产生政治的。然而两人以上因个人背景及生活环境不同，且所追求的目标及利益不同时，彼此之间的交往自然会产生利益冲突，因此需要政治来解决。当利益冲突无法获得完全解决时，政治是无法达成目标的。唯有在双方利益冲突能妥协时，政治才能存在。换言之，冲突与协调是政治上解决争执的两大工作。

由于对于政治所持的理念和研究范围不同，学者给予众多不同的定义。其中，广为众人接受的有拉斯威尔（Harold D. Lasswell）的定义——政治是涉及“谁得到什么，什么时候，以及使用何种方法”（1952）；戴克（Vernon V. Dyke）认为政治乃是指“在公共事务的争议上，追求相互冲突欲望的行动者间的对抗”（1960：134）；而伊斯顿（David Easton）的说法是政治乃“权威性的价值分配”的过程（1965）。由这些定义我们不难了解政治乃充满了冲突，因此需要政治权威当局来加以处理，而处理的方式是在正式及非正式的政治结构中行使政治权力。

人们与生俱来厌恶政治冲突，为了避免冲突演变为暴力，必须建立政府结构来疏导及处理冲突。17世纪政治哲学家霍布斯（Thomas Hobbes, 1588 ~ 1679）曾描述无国家情境（即自然状态）一旦出现，则是毫无限制的自由，将意味着“混乱”。在此种情境下，人人相互对抗，而且生活将是孤独的、困苦的、险恶的和物质缺乏的。因此，个人为了摆脱自然状态的恐怖情境，就必须相互订立契约，承认一个主权者的存在，以确保秩序和稳定。霍布斯的社会契约说（social-contract theory）认为人民敬重和服从国家的最后目的是换取政治统治体系的稳定和安全。

政府最重要的功能是透过公共政策来解决众人之事，满足人民需要。大抵而言，政府决策过程包括：①利益表达（interest articulation）：个人与利益团体可透过政党、游行、写信、民意、调查等方式将意见向政府表达；②利益汇集（interest aggregation）：将不同或相互冲突的意见加以整合的过程，使其成为公共政策制定或讨论的重心；③规则制定（rule-making）：当汇总的利益加以讨论后，将制定一套完整的决策；④规则运用（rule-application）：当政策制定后，即须依据政策运行，不得加以变更（任意变更）；⑤规则裁决（rule-adjudication）：讨论政策运行是否符合大众利益，及执行效果如何（Ranney, 1996: 5）。

虽然政治研究离不开战争、紊乱和其他分裂行为，但是，政治研究最主要的关切是政府在社会组织如何解决冲突和相互抵触的利益时，而不致造成社会分裂。其主要目的不是避免冲突，而是处理无可避免的冲突；亦不是试图使社会意见一致，而是要有一个能使社会上多数人能容忍的政策，即使这些政策被认为是错误的。

从上述可知，“政府”（government）具有两种不同的意义，但又相互关联：①是指一群人在一段时间之内，在社会之中发挥其功能；②是指执行这些功能的一套制度（institution），制度里的行动者不断更迭，可是制度和它所包含的程序（procedure）却能持续下去。

本书为政府所下的定义则同时包含了这两层意义：政府是一套人和制度的组合体，为一特定的社会制定及执行法令（Ranney, 1996: 7）。

二、政府的特性

（一）政府是由少数人所组成之机构

一个政府可能包括很多人，但其人数和全国人口相比必是少数的。即使希腊城邦国家的直接民权，所有享有公民权者都可参加立法，但公民在全国人民中到底是占少数的。以现代民主国家言，所有投票者，也都属于政府范围内，而这些投票者在所有的人口里，仍算是少数。组成政府的这些少数人，他们的行为有一固定的行为模式，亦即他们在政府内的行为，不是随心所欲，而是受传统、规范、习惯、法令规章所约束，形成一套制度化的行为。政府是人与制度的组合体，此套组合体称机构。

（二）政府是一个权力之组织体

政府是一个组织体。无论是专制独裁或民主共和体制，政府都拥有甚大的权力。政府的决定对整个社会都能发生约束力，其权力影响范围比其他社

群团体更广。任何团体在政府权力范围之内，若不遵守政府的决定，必受制裁。政府会运用各种强制性的手段，使人服从。虽然其他社群团体亦运用强制性手段使其成员就范，但不如政府所运用之具有高度强制性。政府内部为一权力结构，故称权力的组织体。其权力能表现合法性、公权力、公信力、管辖力、约束力与贯彻力。此一权力之组合体有上下层级，内部存有“命令与服从”关系之层级结构（hierarchy）。

（三）处理公共事务之过程

政府的权力，主要是为社会大众处理事务，不论其为制定政策或执行政策，均在保障社会，适应社会的需求。其所做的事情，都是有关公众的事务。在法治的社会，政策则以法令方式表达出来。

三、与其他社群团体的区别

（一）对组成分子之约束强弱

社群团体成员可自由参加或退出，而组成国家的成员是国民，不能自由参与或自由退出。故政府对非志愿的成员比社群团体具有更大的影响力。其强度系指政府赋予政策贯彻力，对违反命令、义务者可加以惩罚，包括剥夺自由、财产，甚至生命。而其他社群团体本身之正式组织或非正式组织对其成员的规范力、节制力之强度不如政府；如有，亦系政府所授予。

（二）具有唯一合法独占生死裁判

政府具有合法独占的审判人民罪行之权力，对于剥夺人民的生命权具有合法的独占，这是其他社群团体所没有的。

（三）拥有物质力量之多寡

物质力量并非指精神或伦理道德之力量，而是指人力、物力、财力等具体的力量。若以政府拥有之物质力量与其他社群团体相比较，其有绝对之优势。例如，政府为贯彻其政令，可以使用行政机关人员、警察、法庭，甚至军队。

（四）决策冒险性之高低

政府的决策与其他社群团体的决策相比，有高度冒险性，好则国家兴盛、社会繁荣，坏则可能亡国灭种，得失之间差距甚大（Ranney, 1996: 28 ~ 31）。

第二节 政府的分类

一、分类的目的

政府分类的目的在于化繁为简，化复杂为单纯，以便于认识、分析并易于引申和解释。

二、分类的标准之要求

1. 明确：分类的标准要明白、确定、具体，而不是模棱两可。
2. 实质：分类的标准要是实质的，不是形式的，是在学理上有意义或可实际应用的。
3. 穷尽：分类的标准要使各项变量能归类。
4. 不重复：只能归于某一类，不能再归于另一类。
5. 可再分类：对同一性质之分类对象，可再细加分类。

以上五点，第一点到第四点为良好分类所必备，而第五点则为更进一步的要求，并不一定要具备。

三、分类的标准

（一）以选择国家元首的方式作为分类标准

1. 世袭制（Hereditary System）：国家元首的产生系基于世袭，如英国和日本。

2. 共和制（Republican System）：国家元首的产生系经由选举产生，如美国、法国和德国。大抵上，国家元首由直接选举产生，则民意基础大，权力亦大；由间接选举产生者，则民意基础小，权力亦小。

（二）以地域性分类作为分类标准

1. 单一政府（Unitary Government）：仅有一个中央政府。虽有许多地方政府，但权力是中央所赋予，可随时收回或放出，没有保障。地方政府仅为中央政府的分支或分派。

2. 联邦政府（Federal Government）：由许多分子邦组成国家，称为联邦；中央与地方政府的权力同时基于宪法的规定而得到保障。地方政府权力为原始具有，非由联邦所赋（授）予，在宪法中获得保障。联邦政府的权力不如