

大学人文社科丛书

徐 红 编著

国家元首制度

选举制度

比较政治制度



政党制度

议会制度

中央政府行政制度

文官制度

同济大学出版社

司法制度

主
编

大学人文社科丛书

顾钰民

主编

本书由复旦大学教授曹沛霖

审读

比较政治制度

徐红 编著



同济大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

比较政治制度/徐红编著. —上海:同济大学出版社,
2004.3

(大学人文社科丛书)

ISBN 7-5608-2767-5

I. 比… II. 徐… III. 比较政治学—高等学校—
教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 007747 号

丛书策划 张智中

大学人文社科丛书

主 编 顾钰民

比较政治制度

徐 红 编著

责任编辑 张智中 责任校对 徐 栩 装帧设计 潘向秦

出 版
发 行 同济大学出版社

(上海四平路 1239 号 邮编 200092 电话 021-65985622)

经 销 全国各地新华书店

印 刷 江苏丹阳教育印刷厂印刷

开 本 850mm×1168mm 1/32

印 张 8

字 数 232000

印 数 1—3200

版 次 2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5608-2767-5/D·76

定 价 14.50 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

序

吴启迪

正当我校推行以全面提高学生素质为中心的教育,实施“知识、能力、人格”的培养模式的时候,由我校文法学院顾钰民教授主持并发动几十位教师,共同编写一套《大学人文社科丛书》,这是很有意义的事。因此,我很乐意应约写这个序言。

这套丛书出版的意义在于合乎当前倡导的素质教育的方向。人的素质当然可以有不同的区分方法,但大致可分为政治素质、道德素质、知识素质、技能素质、身体素质、心理素质等诸方面。但归根结蒂,主要是在“为人”和“为学”两个方面。在“为人”和“为学”之间,“为人”比“为学”更重要。“为人”就是首先要确立做一个有骨气的中国人,愿意为国家和社会贡献自己的力量。人文教育是一切素质教育的基础,也是培养学生学会做人、铸造崇高人格的最为直接的教育内容之一。

这套丛书出版的意义还在于合乎当前倡导的文理渗透的方向。学科的发展,一是沿着学科前进的方向,去推动学科向理论纵深或更多应用方面去开拓;一是探索在学科交叉中,去寻求培育新的学科发展突破口。随着市场经济的发展、高等教育的普及,复合型的人才将更受社会的欢迎,因为这种人才更富有创新精神。我很赞成杨叔子院士的说法——“没有科学的人文,是残缺的人文,而没有人文的科学,也是残缺的科学。”因此,针对我校理工学科较多的状况,开展人文教育就显得特别重要。

这套丛书在 21 世纪的第一个年头陆续出版,也有它的特殊意义。新世纪的前 50 年,将是实现我国现代化第三步战略目标,经济实力达到中等发达国家水平,基本实现现代化并奠定未来长期



发展基础的关键时期。到本世纪末,中华民族将实现全面的振兴。也就是说,上世纪末和本世纪初入学和毕业的同学,将肩负振兴中华的历史重任。该丛书的出版,有利于强化学生的素质教育,有利于培育更多热爱社会主义祖国的全面发展的人才,让更多的学生能适应时代对他们的要求。

这套丛书是在积累了多年的文化素质教育经验,以及开设众多人文学科选修课的基础上,组织了众多教师分头编撰的,涉及哲学、文学、历史学、法学、经济学、管理学、教育学等诸多学科,是一个浩瀚的工程。我要感谢这么多的有心人,怀着忠诚于党的教育事业的志向,致力于学生的素质教育,这种精神是很值得称道的。

写了这段文字,以表示对诸位老师的支持和感谢;同时,也寄托着对强化素质教育的一种期望。我深信,通过大家共同努力,一定能丰厚收获。

2001年9月16日于同济大学

目 录

序

导 论	(1)
一、比较政治制度的研究对象和研究目的	(1)
二、西方学者研究政治制度的现状和方法	(5)
第一章 各国基本国情与政治体制的建构	(16)
一、各国的基本国情及其现行政治体制的产生与早期发展	(16)
二、各国政治体制的建构与一国国情的密切关系	(34)
第二章 宪法与政府体制	(41)
一、宪法与政治制度	(41)
二、各国政府体制概述	(60)
第三章 国家元首制度	(66)
一、国家元首制度的主要内容	(66)
二、各国国家元首的职权及作用	(69)
第四章 选举制度	(82)
一、各国选举制度的产生和发展	(82)
二、选举原则	(92)
三、选举组织与选区划分	(96)
四、选举方式与选举过程	(98)
第五章 政党制度	(104)
一、政党的产生及其发展	(104)
二、政党的组织结构及其功能	(108)
三、各国政党制度的类型及其比较研究	(116)

四、政党和利益集团	(130)
第六章 议会制度	(134)
一、西方国家议会制度的产生和发展	(134)
二、各国议会的组成	(138)
三、议会的权力与作用	(148)
四、对议会制度的认识	(159)
第七章 中央政府行政制度	(163)
一、中央政府行政制度的主要类型	(163)
二、各国中央政府概况	(170)
三、各国中央政府的主要职能及机构改革情况	(182)
第八章 地方政府制度	(189)
一、中央政府与地方政府的权力关系	(189)
二、各国中央与地方的分权原则	(191)
三、各国地方政府的组织形式及其职权	(194)
四、地方政府组织形式的发展趋向	(204)
第九章 文官制度	(207)
一、文官制度的产生及其发展	(207)
二、文官制度的原则	(212)
三、各国文官制度概述	(215)
四、文官在政治体制中的地位与作用及其文官制度的改革 趋势	(219)
第十章 司法制度	(223)
一、西方国家的法律体系与司法原则	(223)
二、各国法院组织系统概述	(226)
三、司法权的分配与实施	(232)
参考书目	(245)
后记	(248)

导 论

在导论部分,我们主要阐述比较政治制度的基本概念和研究方法,并通过介绍当代西方学者研究政治制度的方法,吸收其研究经验及教训,加深对马克思主义方法论的理解,改进我们传统的研究方法,开创东西方政治制度比较研究的新模式。

一、比较政治制度的研究对象和研究目的

1. 比较政治制度的研究对象

政治制度,通常是指与一国社会性质相适应的国家权力机构和基本制度。法国政治学家迪韦尔热给政治制度下的定义是政府机构的总和,是包含有政党制度、选举方式、决策模式和压力集团的混合体,从广义上讲,可以把一个有统治者与被统治者之分的特定社会团体的形式称作政治制度。美国政治学家阿尔蒙德则认为,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。马克思主义学说认为,政治制度的基本含义是指统治阶级为实现其阶级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、国家机关的体系和为保证国家机器正常运转而采取的一系列具体制度。在《中国大百科全书·政治学卷》中,比较政治制度的研究内容包括:各国的政治制度的模式、政治形式,一些主要国家的政治制度史和现行政府体制、政党制度、政治过程、政治文化、精英人物,一些国家特别是第三世界国家的政治发展、政治稳定、政治变迁及其各种模式以及地区研究和国家研究等。



综合上述一些概念,本书把比较政治制度的研究对象主要分为以下几项内容:

(1) 国家政权的根本性质。也就是通常所说的国体问题,其重点是研究哪个阶级在国家政权中占统治地位。换句话说,就是研究一个国家中谁统治谁的问题。从国家的历史类型来看,奴隶制国家即奴隶主阶级占统治地位的国家,封建制国家即地主阶级占统治地位的国家,资本主义国家即资产阶级占统治地位的国家,社会主义国家即工人阶级和劳动群众占统治地位的国家。这些都是说的国体。从马克思主义政治学的角度来说,研究一个国家的政治制度首先要研究其国家政权的本质,弄清它是由哪个阶级统治管理的国家。

(2) 国家政权的组织形式。这就是通常所说的政体问题。主要研究统治阶级采取何种形式组织自己的政权机关,因为没有按照一定形式组织起来的政权机关,统治阶级就不可能对国家进行有效的统治和管理。因此,所谓国家政权的组织形式就是指国家中占统治地位的阶级,按照本阶级统治的需要,根据一定的原则设立国家权力机构,规定这些机构之间的权力关系,并确定这些机构的工作人员的产生方法。^{〔1〕}国家政权的组织形式是政治制度的重要内容,研究一个国家的政治制度,主要是研究国家政权的组织形式。

在人类历史上,曾出现过种类繁多的政体形式,许多政治思想家研究过政体的分类,归纳起来大致有两类:一是三分法,它最早由古希腊政治思想家亚里士多德创立,按执政者人数的多寡把城邦国家分为君主政体、贵族政体和共和政体三种;后来,孟德斯鸠、洛克、霍布斯和布丹等人也提出了类似的政体三分法。另一种是二分法,有两种表示,一是把政体分为君主政体(monarchic)和共和政体(republic)两大类;二是把所有政体分为民主制(democrac-

〔1〕 王邦佐等主编.新政治学概要.上海:复旦大学出版社,1998年,第86页

cy)和专制制(autocracy)两大类。

(3) 国家结构形式。国家结构形式是指国家整体与部分之间相互关系的形式,重点研究的是中央政权机关与地方政权机关之间的关系。任何国家在建国以后,都需要按照一定的原则和形式组织各地区的居民,把中央机关和地方机关联系起来。尤其是多民族国家,更要很好地构架整体与部分的关系,以利于民族问题的解决,以利于政权的稳固。所以,国家结构形式也是政治制度的重要内容,研究政治制度,也必须要研究这方面的内容。

国家结构形式主要分为单一制和复合制两种类型。单一制是指由若干行政区域构成单一主权国家的国家结构形式,按照中央权力机关和地方权力机关的相互关系以及权力的集中程度,单一制国家又可分为中央集权型和地方分权型两大类;复合制是指由若干个具有较大自主性的政治实体联合组成各种联盟的国家结构形式,它又分为联邦和邦联等几种形式。

(4) 国家机关体系。主要是指统治阶级为行使国家权力而设立的整个国家机关的总称。一般说来,国家机关可以划分为立法机关、行政机关、司法机关等。立法机关是行使国家立法权的机关,西方国家宪法通常规定议会、国会、议院等为国家的立法机关,有一院制和两院制两种形式。行政机关是行使国家行政权力的机关,它负责执行立法机关制定的法律和决定,管理国家内政、外交、军事等方面的行政事务,西方国家的行政机关有内阁制、总统制、委员会制等形式,有的行政机关对立法机关负责,有的不直接对立法机关负责。司法机关通常是指行使国家审判权和检察权的机关。在大多数西方国家,司法机关与立法机关、行政机关互不从属。各国法院组织系统不同,但主要职能都是行使司法审判权,行使对诉讼案件的处理权。国家机关作为国家的正式组织,是政府职能与活动的载体,合理的、有效的国家机关是统治阶级有效行使政治权力的重要保证,它体现了一个国家政治制度的具体运转模

式。因此,研究政治制度,必须要研究该国的国家机关体系及其政府机关的运行管理模式。

(5) 其他具体的政治制度。这主要是指为保证国家机器正常运转和国家政治生活有序进行而规定的一系列具体的制度、机构及其运行规程,如选举制度、公务员制度、政党制度等。这些制度不包括在国体、政体和国家结构的范围之内,但它们都是政治制度的重要内容,在一国政治体系的运转中发挥着不可缺少的重要作用。因此,研究政治制度也必须要研究这些具体制度。

2. 比较政治制度的研究范围

比较政治制度的研究范围,是指对除中国以外的所有其他国家政治制度的研究。目前的世界,除中国以外还存在有大大小小的190多个国家和地区,而且这些国家的政治制度也是极其复杂的。发达国家基本的政治制度模式有君主立宪制和共和制两大类,君主立宪制中又有议会君主制和二元君主制之分;共和制中又有议会共和制、总统共和制和委员共和制之分。在发展中国家,除了发达国家所有的政体类型它们都具有外,还有绝对君主制和军人独裁制、党政合一制和政教合一制等。至于具体制度更是五光十色、千差万别。政治制度之所以如此纷繁复杂,是因为它除了决定于国家政权的本质属性以外,还受到国家经济结构的特点以及政治文化、历史传统和国际环境的制约。同时,政治制度又是一个历史的范畴,同一个国家在不同的历史时期,往往会出现完全不同的政权组织形式。

这么多国家,这么纷繁复杂的政治制度,不可能在一本书中全面地进行研究,只能选取少数个案进行有针对性的研究。因此,本书把视点放在对西方主要发达国家的不研究上,再加上一个传统上常被视为东方国家的大国——俄罗斯,着重对英、美、法、德、日、俄六国进行政治制度的分析和比较,以求使读者通过几个专题的学



习和研究,初步了解和掌握比较政治制度的基本研究方法,对上述国家的政体情况也能有一个较为深入的了解。

3. 比较政治制度的研究目的

学习和研究比较政治制度无论在理论上还是在实践上都有着极为重要的意义。

首先,通过学习,能够比较系统地了解世界不同类型政治制度的基本特点以及有关外国政治制度的一些基础理论,掌握政治制度的基本内容及其在国家政治生活中的地位、作用和职能。通过比较政治制度的学习,可以了解当今世界政治生活的多样性和差异性。由于各国所具有的文化传统不同、所继承的历史遗产不同、所遇到的国际条件不同,因而所形成的政治结构、政治运行机制和政治发展途径都具有很大的差异。通过对这些国家的比较研究,我们就能对各国政治制度的运行以及政治生活的状态进行理论上的概括和解释,从而学会科学地揭示人类社会政治制度发展的共同规律。

其次,通过加深对外国政治制度的了解,掌握各国政治制度发展变化的规律,可以从中总结经验教训,以便取其经验,避免其失误,并从中探讨出一些可供我们借鉴的管理模式和制度模式,有助于我国社会主义政治制度的发展和完善。

再次,通过学习,提高在理论和实践方面的分析能力,积极地对一些国外较流行的政治理论及政治研究方法进行理论上的剖析,从而提高自己的理论水平,掌握最新的政治学研究模式和分析框架,把我国的政治学研究引向一个全新的发展领域。

二、西方学者研究政治制度的现状和方法

在西方国家中,研究政治制度的大学、研究机构种类繁多,专

政比较政治制度研究的学者也人数众多,并发展出了多种多样的研究模式和研究方法。不过从总的方面来看,比较政治制度的研究方法和政治学的研究方法基本一致。

在早期,比较政治制度的研究方法主要有三种,即:理性主义——→哲学推理法;历史主义——→历史探究法;经验主义和实用主义——→经验研究法,这些方法可以统称为旧制度主义的研究方法。旧制度主义的比较政治研究在总体上所遵循的是思辩的、规范的、演绎的方法论,这种方法论构成了传统的比较政治制度研究的基本方法和手段。在传统的比较政治制度研究中,人们重视的是政治原则、政治价值,而不太重视对政治生活进行实证的考察,对量化研究更是抱有成见。学者们的注意力主要在于收集有关各国宪法以及政府体制的相关资料并对其进行直观的描述,间或提出自己的主观判断和价值评价,但整个学科缺乏基本的、一致性的理论建构工作,学科领域的各种知识既没有能联结成一个整体,也没有任何一种理论框架能够贯通首尾。

20 世纪 20 年代,英国的华莱士和美国的本特利都认为,研究政治制度仅仅从哲学上、法律上、制度上来研究是不能令人满意的。这些方法的主要缺点是偏重于静态,要从活的制度去研究,就必须进行动态的、系统的研究。二战以后,随着经济学、社会学、心理学乃至历史学已经运用更为严格的资料收集方法和分析方法取得了诸多的理论成就,特别是这些学科内部同样使用比较研究方法所实现的理论创新和体系构建(如社会学有关社会结构和过程的见解),直接侵入了政治学的研究领域且大有取而代之之势。如果比较政治制度研究仍不能提升自身的分析潜力而依旧坚持历史主义和经验主义的描述,其作为严肃的科学知识的地位将是岌岌可危的。随着 20 世纪五六十年代美国行为主义和结构功能主义的兴起,各国学术界越来越倾向于从行为、机制、环境等方面入手,对政治制度进行研究。一方面,比较政治制度研究开始采用“科学

化”的量化研究方式,包括问卷调查、访谈、抽样统计、理性模型等方法开始成为常用的研究技术;另一方面,政治学者们开始主动地、有意识地汲取社会学和人类学以及其他学科的理论发现,结构—功能主义、系统理论、有机体学说及其相关术语逐渐成为比较政治制度研究中常用的一些语汇。至此,比较政治制度研究进行了一次深刻的变革,使自己与社会科学其他学科形成了更加紧密的互动。

20 世纪 60 年代以来,西方学者中较为常用的研究方法包括:

1. 比较研究的方法

这是最为基本的一种研究政治制度的方法。所谓比较,就是根据一定的标准把彼此之间有着某种联系的多个事物加以对照,从而确定其间的相同与相异之处,由此对事物作出初步的分类;在分类的基础上,人们可以认知和把握不同事物的共同或相异的表象特征和本质特征,进而达到对特定事物的理解和解释。^{〔1〕}所谓比较研究,则是将比较方法系统地运用于科学研究而形成的一种特定的研究活动和研究方式。^{〔2〕}在比较政治制度的研究中,比较研究的视角大致分为三类:一是国别的比较,也称为个别比较法,如《比较政府体制》一书的结构,是把一个一个国家分开进行全面的阐述,从不同国家的政治体制的特点来区分其差别,了解其主要特征;二是分类型的综合比较,如《三个世界的政治体系的比较》就是如此,它更多的是关注不同政治体制国家的可比性问题,关键是选择好比较的标准和尺度;三是就各国政治体制的某一个专题进行比较,对一些专门领域进行较为深入细致的研究,从而对政治制

〔1〕 刘蔚华主编. 方法论词典. 南宁:广西人民出版社,1988 年,第 195—196 页

〔2〕 张小劲,景跃进著. 比较政治学导论. 北京:中国人民大学出版社,2001 年,第 3 页

度的各个侧面加深了解,如《西方文官制度比较研究》就属此类。比较研究的方法能帮助人们通过建立参照体系和分类框架的方式,对种类繁多的有关外国政治制度的知识素材进行加工和处理,进而得到更加完整和系统化的知识。它不但可以用来验证一些理论上的假说,也可以用来对一国政治制度的发展前景作出预测和推演。

2. 结构—功能主义的分析研究方法

所谓结构—功能主义是指那种将社会看作是一个系统,试图通过探讨其结构和功能而揭示其运行规律的研究方法。由美国著名政治学家阿尔蒙德首创,他通过 1956 年撰写的《比较政治体系》、1960 年撰写的《发展中地区政治》以及 1966 年撰写的《比较政治学:发展的路径》等著作逐步地建立起这一理论框架。结构—功能分析的基本概念包括结构和功能,结构即某一系统内由特定行为主体所构成的组织安排、反复出现的行为方式或不同角色之间相对稳定的关系,功能即与此类行为主体的行为方式之目的和过程相关联的影响或行为结果;其基本的分析逻辑在于强调结构与功能的不可分割性与互相转化;任何结构都会产生特定的功能,而任何功能也必定来自于某种结构。结构与功能的研究所关注的中心在于特定的结构与功能对于某一系统的维持和延续或崩解和变迁所产生的作用与影响。在比较政治制度研究领域,这种方法强调把政治制度作为一个整体,根据对整体与部分之间的相互作用的分析来进行研究。如阿尔蒙德从体系、过程和政策三个不同层次考察政治体系的功能类别。他认为涉及体系层次的功能主要包括政治社会化和政治录用,其功用在于为体系塑造和吸收特定的政治角色以维持和调整体系的延续和发展;涉及过程层次的功能主要包括四个方面即利益表达、利益聚合、政策制定和政策实施,其功用在于将要求与支持的输入转换成权威性的政策输出;涉

及政策层次的功能主要是政策输出和政策分析,前者包括资源的提取、产品和服务的分配、行为的管制以及符号和信息的交流,后者则主要是沟通着输入与输出的反馈。结构—功能主义研究方法的优点是用联系的观点来分析问题,但缺点也很明显,就是过于简单化,把政治体制完全作为一个输入与输出的机器。同时,由于这种研究方法的前提是现行政治体制的稳定性和不变性,因此它排除了体制本身进行改革和变化的因素,由此得出的结论会趋于保守。

3. 行为主义的研究方法

所谓行为主义的研究方法,是指那种认定在人的行为中存在着可以观察的各种一致性并据此可以解释政治行为和政治机构运作的研究方法。这一方法主要受心理学影响,并关注社会化和人的学习过程、行为动机、人们对权威的观念和态度以及其他一些相关问题,它所涉及的研究单位往往是个人和小团体。从价值评价的角度看,行为主义常自称为纯科学研究,即只研究事物的本身,不研究事物的价值。行为主义主张研究者本人和社会的价值准则应被排除在研究过程之外,价值中立或价值祛除的研究不仅可能而且成为必须。从具体的研究方法来看,行为主义强调政治研究操作中的资料收集和分析处理必须遵循严格的科学要求和方法依据,特别是量化方法以及基于量化概念的研究操作方法,如:问卷调查、访谈、民意测验、抽样统计、要素分析、理性模型方法等在该种研究方法中占有重要的地位。与以往的政治学研究方法相比,行为主义政治家主要把精力用于各种分析层次的经验主义的理论建构工作,如权力多元理论、博弈论和公共选择理论等。从根本上看,行为主义研究方法最大的特点就是它不研究事物的本身,而只是研究事物的行为。而就事物的本质来看,主体和行为是不可分的,离开了事物主体只研究事物的行为是片面的、不可行的。在政

治学研究领域中,行为主义强调研究个体和团体的行为,它不对政治制度本身,而只是对政治制度中不同角色的行为进行研究。如:对掌权者行为的研究;对利益集团的行为研究;对选举人行为的研究等。在实践中这些方法主要是为竞选人提供行为指导和竞选战略策划,成为一种纯商业化的运作模式。

行为主义革命曾经在政治学领域盛极一时,且产生了许多至今仍具有一定意义的理论成果。但它也引发了更加广泛和激烈的争论。20世纪70年代以后,“后行为主义”开始出现,它强调把制度和价值观引进行为主义研究方法中,从而使行为主义的研究方法得到了根本性的改造。

4. 系统论的研究方法

系统论的研究方法首先要解决的是确定一个系统,然后才是对系统本身的研究。那么,系统是如何确定的呢?一般说来,事物内部的定型化关系组成一个系统。系统和环境之间必须要有分界线,有系统的输入、输出和反馈等活动。系统通常可分为开放型的系统和封闭型的系统,它们还可细分为适应态和稳定态等等。20世纪五六十年代,美国政治学家戴维·伊斯顿把系统论的研究方法运用到政治学研究中,创立了政治体系的概念体系及其相应的体系理论。在伊斯顿看来,政治体系就是一个为了描述社会大系统中政治子系统状况而建构起来的分析系统。它具有这样一些特征:作为一个系统,其边界范围乃是由与政治当局制定有约束力的决策有关的行为所构成,并因之具有相对的封闭与稳定;系统有其内部环境即受到同一社会非政治系统的其他系统的包围,也有其外部环境或“超系统”的环境即受到非同一社会的其他系统的包围,并因之受到环境的各种压力和影响;系统在环境的压力下与环境发生输入—输出式的互动以维持自身的平衡,并因之具有开放性和反应性;在输入与输