

法学本科教材

外国政治制度 理论与实践

田为民 张桂琳

中国政法大学出版社

法学本科教材

025661/

外国政治制度 理论与实践

田为民 张桂琳

中国政法大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国政治制度理论与实践/田为民, 张桂琳著. —北京: 中国政法大学出版社, 1998. 8

ISBN 7-5620-1676-3

I. 外… II. ①田…②张… III. 政法制度-世界 IV. D521
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15165 号

责任编辑 邵利琪

责任校对 孟 卿

出版发行 中国政法大学出版社

经 销 全国各地新华书店

承 印 北京市通堡印刷厂

850×1168 32 开本 9.75 印张 237 千字

1996 年 6 月第 1 版 1998 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-5620-1676-3/D·1635

印数: 0001-2000 册 定价: 11.00 元

社址: 北京市海淀区西土城路 25 号

邮编: 100088 **电话:** 62229803

声明: 1. 版权所有, 侵权必究。

2. 如有缺页、倒装, 由本社发行科负责退换。

法学本科教材编审委员会

主 任：赵相林

副主任：江兴国 率蕴铤 李玺文

委 员 （以姓氏笔划为序）：

马秋枫 王传丽 江兴国 任中杰

许 清 宋振国 李玺文 赵相林

徐 波 常绍舜 率蕴铤 黄 莉

隋彭生 裴广川

秘 书：徐 波（兼） 黄 莉（兼）

前 言

本书是我们在多年的教学与研究的基础上完成的，其中的许多内容都是我们与教研室的同事们反复讨论后才确定的。写作本书时，我们报有两个主旨或原则：第一，着重对理论问题的阐述和讨论；第二，力求新颖，即力求把握外国政治制度理论与实践的最新发展。我们知道，外国政治制度的理论性和实践性都很强，要做到上述两方面是十分不易的，我们只能做到力所能及。

本书的写作过程中，有许多同志给予了我们帮助和支持，本书得以顺利完成，与他们的帮助和支持是分不开的。中国政法大学政治学系杨铮教授审阅了全部书稿，并提出了非常有益的意见和建议。中国政法大学图书馆、政治学系资料室和出版社的同事和朋友为我们提供了资料和语言、文字与结构方面的帮助。在此我们一并致谢。当然，本书的一切缺点和错误都由我们自己承当。

田为民 张桂琳

1998年7月

目 录

前 言	(1)
第一章 近现代外国政治制度基本原理	(1)
一、人民(国民)主权原理	(4)
二、权力的分立与制衡理论	(10)
三、代表(代议)制理论	(16)
四、一院制与两院制理论	(21)
第二章 外国政治制度基础知识	(25)
一、宪法与宪法的监督审查	(25)
二、议会	(30)
三、国家元首	(53)
四、政府：行政机关	(56)
五、官僚机构	(63)
六、利益集团	(66)
七、政党	(72)
八、选举制度	(76)
第三章 英国政治制度	(83)
一、英国宪法	(85)
二、英国议会	(87)
三、英国的政府体制	(97)
四、英国政党制度	(118)
五、英国地方政府制度	(121)

第四章 美国政治制度	(128)
一、美国政治制度的基本原则.....	(128)
二、美国国会.....	(131)
三、美国总统与联邦政府.....	(138)
四、美国政党制度.....	(147)
五、美国的州和地方政府.....	(152)
六、美国的司法制度.....	(156)
第五章 法国政治制度	(161)
一、法国宪政的历史沿革.....	(161)
二、法国议会.....	(171)
三、法国总统、总理与内阁.....	(177)
四、法国的政党和利益集团.....	(187)
五、法国的地方管理制度.....	(193)
第六章 瑞士政治制度	(198)
一、联邦制度在瑞士的演进.....	(198)
二、瑞士联邦委员会与联邦行政机构.....	(202)
三、瑞士联邦立法机构和“直接民主制”.....	(207)
四、瑞士联邦政府与地方政府的关系.....	(213)
第七章 日本政治制度	(218)
一、二战以后日本的政治改革.....	(218)
二、日本宪法和政治制度的特点.....	(219)
三、日本天皇.....	(220)
四、国会.....	(223)
五、内阁.....	(229)
六、政党制度.....	(234)
七、地方政府制度.....	(238)
第八章 俄罗斯政治制度	(245)
一、俄罗斯宪政的发展演变.....	(245)

二、俄罗斯的联邦结构形式·····	(251)
三、俄罗斯联邦议会·····	(254)
四、俄罗斯联邦总统与联邦政府·····	(260)
五、联邦主体的国家机构·····	(268)
六、俄罗斯联邦的多党制·····	(272)
第九章 印度政治制度 ·····	(274)
一、印度政治制度的历史沿革·····	(274)
二、印度议会·····	(280)
三、印度总统·····	(287)
四、印度总理、部长会议和内阁·····	(291)
五、印度各邦及地方的立法、行政制度·····	(294)
六、印度政党制度·····	(296)
后 记·····	(303)

第一章 近现代外国政治 制度基本原理

政治制度是国家政权管理形式和国家政治活动的基本程式。从静态的角度看，一国的政治制度主要是指该国的与公共权力的追求、组织和运用相关、影响着对社会稀缺资源的占有和分配的各种机构和组织。从动态的角度看，政治制度的内容包括这些政治机构和政治组织的相互关系，是指这些政治机构和组织的政治行为方式和政治行为。为了全面地了解和理解外国政治制度，我们必须对外国政治制度进行上述两个层面、两个角度的分析与研究。

然而，正如美国学者 W·威洛比在《近现代国家的政府》一书中指出的那样，“学习各种各样不同的政治结构和特点的大量事实并不困难，但弄情作为这些事实背景的基本原则和原理，以求解释这些事实却并非易事。由于对政治机构只作形式、表面的说明，结果学生被引导去直接研究各个具体的政治机构，而忘记了首先应当了解基本的政治原则。”^① 在这里，威洛比把对政治制度的基本原则、原理的解释看得比对政治机构和政治组织的说明更重要。

从根本上说，无论是政治制度的建立还是政治机构、政治组织的活动、运行，都是人的有目的的行為的结果。因而，一个国

^① 威洛比 (W·Willoughby)，《近现代国家的政府》前言部分。

家的政治机构、政治组织的建立和运行总是依据一定的理念完成的。这种跟一定的意识形态相联系、决定和影响政治机构、政治组织的建立、运行和互动的政治理念，就是政治制度基本原则和原理。在分析和研究各国具体的政治机构、政治组织以及它们的相互关系之前，对各国政治制度的基本原理、原则加以分析和解释，将有助于我们正确地把握各国政治制度的实质，了解各国政治制度的差异。

很显然，每个国家都有其独特的历史传统和政治文化，每个国家的政治制度基本原理、原则也不尽相同。但是，由于近、现代国际交往的加深和国际社会的形成，各国之间在政治上、政治制度上的互相影响更为明显了。一个突出的例证是：近代资产阶级革命后，一些先进的资产阶级国家的政治制度被后起的资产阶级国家广泛地借用和模仿，成为政治制度的模式。从这一历史中我们可以找到充分的证据证明：各国之所以能够互相借用和模仿，是因为各国有着相同或相近的政治理念，有着相同或相近的政治制度基本原理和原则。

那么，我们很自然地应当把注意力放在对近、现代各国相同的或共享的政治理念、政治原则的分析和研究上。从这一点出发，我们还为我们进行的分析和研究作了两条限制。第一，我们所涉及的外国政治制度基本原理、原则是根本性的，是对外国政治制度有着全局影响的政治理念。第二，我们所涉及的外国政治制度基本原理是有着广泛意义的政治理念，在世界近、现代国家的政治生活中被广泛适用的。

根据这两个限制条件，我们从千头万绪的外国政治制度的政治原理、原则中整理出以下五个方面：人民（国民）主权、权力分立和制衡、代表（代议）制、一院制和两院制、内阁责任制。我们将分别对这五个方面加以讨论。但首先，让我们把外国政治制度基本原则、原理作为一个整体，结合近、现代世界各国政治和

政治思想史的发展进程加以考察。

近、现代各国政治制度的基本原理，不是 18 世纪欧洲思辩哲学的产物，就是英国宪政发展史的产物。

文艺复兴和启蒙运动使欧洲思想界发生巨大变化。产生于 18 世纪欧洲的思辩哲学为欧美带来了一种新思潮，它崇尚正义和理性。当这种正义和理性的思潮一旦被应用于政治思想领域，就成了改造近代社会的强大动力。正义和理性的理念征服着大多数人的精神，并且在美国和法国革命中付诸实施。从此，它就以一种不可抗拒的巨大传播力量，浸透到欧美大多数国家，使这些国家的宪法沿着同一方向，以同样形式受到改造。这样，一个象征近代自由的政治制度的共同基础就被创造出来了，这就是当今欧美各国宪法和政治制度的普遍原理。

然而，各国宪法在采用这些原理时，不仅在细节上，就是在一些根本问题上也有很大差异。这一方面是因为按照类似自然力量那样在世界上传播的这些新原理必须与各国从前的历史进程所产生的各种现象、现实相结合；另一方面，除了由各国历史条件所造成的差别之外，这些革新的原理，尤其在政治制度方面，由于社会差异往往形成很多不同的体系，众多各有特色的政治体系却又是在相同的政治理念基础上建立的。正因为如此，欧美各国的政治制度虽然极其相似，但同时又各有特点。

英国的宪政发展有其固有的特点。在长期的宪政发展进程中，英国形成了与欧美各国不同的解决政治体制更新与保持文化传统这一矛盾的有效方法。由英国法律提供的制度和原理构成了欧美以及其他国家政治制度基本原则的很大部分。英国在其固有的政治进化过程中，思想家、哲学家们普遍认为难以解决而成为问题的问题，如政治自由问题、王权与民主问题等等，由于有各种良好的条件交织在一起，而被部分地解决了，同时，旧的机构又被赋予新的内容、新的活力。这样，英国的政治习惯就成为各国的

典范，其示范作用在很长的时期里一直很强。

结合到我们上面列出的五个将要加以详细考察的政治原则、原理的方面，我们可以说，人民（国民）主权理论、权力分立理论是18世纪欧洲思辩哲学思潮的产物，而代表、代议原理、院制理论、内阁责任制理论则产生于英国宪政发展和政治实践。这样的划分不一定十分准确，但有一点是肯定的：这些外国政治制度的基本原理要阐发的核心问题是自由、正义和理性，其内容多半与议会有关，尽管有时这种关系是间接的。因此，有一些政治理论家强调，近、现代世界各国政治制度的基本理论实际上是近、现代议会的原理、原则。我们将在以后的具体论述中证明，这样的强调是正确的。

一、人民（国民）主权原理

主权是个相当古老的政治概念，它有两方面的含义：一是对内的最高统治权，二是对外的排他权，即不允许一个政治共同体的外部势力干涉其内部事务。然而，人民主权或国民主权却是一个较新的政治术语，它是作为君主权力的对应物出现的。在君主拥有绝对权威的时代，国家是君主的国家，就连臣民也归君主所有，因此国家主权当然归君主所有。然而，在欧洲，随着文艺复兴和启蒙运动的兴起，追求正义和理性成为一种潮流，其结果是在思想上、政治上否定君主的绝对权威，代之以民主和自由的理念，这就为人民或国民主权观念的形成创造了条件。

1789年法国大革命后，人民或国民主权的原理在许多国家的宪法里都得到了体现。比如，1789年的法国《人权宣言》第3条规定：人民是一切权力的渊源。德国魏玛《宪法》第1条规定：国家主权由人民行使。通过回顾各主要国家的宪政史，我们可以得出这样的结论：人民主权、国民主权的原理是在18世纪欧洲追求正义和理性的思辩哲学的影响下，在民主和自由观念深入人心并成为一种潮流的条件下，才为各国采用，成为各国立国之本。

但是，各国宪法中的人民或国民主权原理的具体内容是不完全相同的，我们对这一原理的认识不应停留在抽象的概念和判断上。随着人民主权原理的确立，一些宪政问题也随之出现了。首先，在人民主权的原則下，有一个是代议制还是直接民主制的问题。其次，有一些国家，在保留君主制的情況下，采取了人民主权原理。再其次，就选举制度而言，选举是普遍的还是限制的，是平等的还是不平等的？这些问题可以从人民主权原理中找到回答。也就是说，近、现代各国（主要国家）大都宣布了人民主权原理，但其形态和制度却并不完全一样。

（一）代议制与直接民主制

简单地看，人民主权原则与直接民主制不可分割，要充分地坚持人民主权原则就必须采用直接民主制。其实，这两者之间并不存在必然联系。在各国政治实践中，关于直接民主制还是代议制存在过争议。

有一种意见激烈地抨击直接民主制。在法国革命前夕，高唱人民主权的政治活动家西哀士，极力反对直接民主制。他在国民议会上曾发表过著名的论点：“一种极其有害的误解正在广为流传，这就是国民凡是自己能够行使的一切权利，都不应委托给他人。他们认为这是保障自由的原则。然而，这恰如对要往波尔多寄信的某人说，为了更好地保障其自由，他应该保留自己携带这封信的权利。为什么？因为他不委托给办理邮政事务的公共设施，自己也能够办到。这样的笨拙主意谁能承认是真正的原理呢？”^①

这种观点在人民主权原理被各国宪法确立后的一段时间里，也就是资产阶级革命成功后建立政权的早期，十分流行。这实际上是议会制或代议制的历史属性问题。也就是说，议会所代表的是人民，是第三等级，既然第三等级就是一切，那么，议会主权

^① 佐藤功：《比较政治制度》，法律出版社1984年版，第23页。

就可以等同于人民或国民主权，就不需要什么补充或纠正之类的国家制度了。可是，随着民主范围的进一步扩大，随着下层社会力量的成长，当人们认识到议会并不能真正地代表国民意志的时候，直接民主制作为体现国民主权更好的方法就被提了出来。

对代议制持有疑问的人认为，只有议会在实质上表现人民（国民）意志的情况下，才能允许把议会主权和人民（国民）主权同等看待。如果作为本源的人民（国民）意志与议会意志不同，人民（国民）意志就必须优先加以考虑。当然，人民（国民）没有必要经常亲自处理所有的事务。但是，当所谓的代表者，不能或不愿代表人民（国民）自身的意志时，人民（国民）必须有进行控制代表者或表明自己意愿的手段。

针对西哀士的论点，反对人士指出，某人把信亲自带到波尔多去是不必要的，但是如果他想要这么做却不得不委托邮局办理，这是违反他的权利和意志的。这样的制度不能说是体现着人民（国民）主权的。因为，关于那封信是否应该发出，信中应写些什么内容，用什么方法送达目的地，议会可能采取与人民（国民）意见相反的行动，而人民（国民）并不拥有对议会行动纠正的手段，而只能盲目服从，这样的人民（国民）就不能称之为主权拥有者。总之，如果议会的意志同人民（国民）意志不一致时，而且人民意志被看得高于一切，那么，直接民主制就是能纠正代议制缺陷而必须采用的制度。

的确如此，考虑到诸如宪法的制定与修改这样的重大问题对国家和社会影响之大，人们在对代议制和直接民主制进行评价时必须小心慎重。

（二）人民（国民）主权与君主制

仅就字意而言，人民主权同君主制是不相容的。但是，近、现代的各国政治实践却说明，保留着君主制的国家，也可以坚持人民主权的宪法原则。为了了解人民（国民）主权原理及其与政治

制度的关系问题，有必要先考察一下人民主权与君主制的关系。

早在古希腊时代，柏拉图、亚里斯多德就把国家形态分为君主制和共和制。古代的希腊，与当时的东方不同，政治上不是固定和停滞的，其政治形态、制度有君主制、贵族制、君主专制、民主制、共和制等，不同的政治制度之间又急剧交溶、变化、发展。特别是在希腊的城邦国家中，由于君主制的斯巴达和民主制的雅典对峙的结果，希腊人使他们的政治学作为国家形态学、政治制度学的理论发展起来。君主制、贵族制和民主制的划分，是根据掌握政治权力人数的多少来进行的。贵族制逐渐为君主制和民主制所吸收，君主制和共和制就成为一般的分类了。后来，德国的国家学说又对君主制和共和制的划分标准有了进一步的发展，其核心是所谓国家意志的形成方法，或主权的所在。这就是说，以一人的自然意志为国家意志的国家形态，或者集主权于君主一人身上的国家形态为君主制；国家意志建立在法律程序之上，国家活动的准绳是多数人意志为基础的国家意志的国家形态，或主权操在多数国民手中的国家形态，称为共和制。这已成为国家学说中占统治地位的理论。这种君主制与共和制的划分，在逻辑上、在理论上还是不错的，但是，同时也包含着陷入形式主义分类的危险。

同样是君主制，也有专制君主制与立宪君主制的区别，同样是君主立宪制，德国的君主立宪制同英国的君主立宪制还有所不同，认识到这些非常重要。又比如，纳粹德国在宪法上是共和制，而法西斯意大利在法律上是君主制，可这两个国家的政治实质的区别有多大呢？我们能把君主制的法西斯意大利同君主立宪的英国相提并论吗？我们能够把同样是共和制的纳粹德国与美国归为一类吗？因此，对国家政治制度仅作形式上的划分是没有意义的，有时甚至是有害的。我们在考察各国的政治制度时，不能仅从宪法上的主权所在这一角度来探讨国家形态。

当今世界上还有许多君主制国家，如日本、英国、沙特阿拉

伯、荷兰、挪威、瑞典、泰国和约旦都是。从政治发展的角度看，当代的君主制国家的特点和发展趋势有这样几个方面：（1）绝对君主制的时代已经一去不复返了；（2）形式上是君主立宪制、实质上是君主专制的时代也显然过时了；（3）议会君主制是唯一可行的君主制；（4）在君主制国家，宪法又明文确立了主权在民的原则。

上述第4点尤其重要。也就是说，当代主要的君主制国家的宪法中，既有关于君主制的规定，又有关于主权在民的规定。这说明，从前以主权的所在为标准的分类已不能完全适用了，如果今天要作君主制和共和制的分类，就不能以主权所在和君主权力大小为标准，而只能以国王、大公等名称命名的特殊的国家机关是否存在为标准。

我们还应当指出，近、现代的历史是一部君主制趋于衰亡的政治发展史。第一次世界大战后，俄国、德国、奥匈帝国和土耳其四大君主国灭亡了；第二次世界大战后，意大利、保加利亚、罗马尼亚和南斯拉夫四个君主国也消失了。

今天，我们把君主制和民主政治放在一起讨论时，不能不把传统的君主制概念放在一边，就是把主权与君主制分离、而仅以君主名称为标志认定君主制。有一种理论认为，现代君主所具有的仅仅是象征作用，这一作用是共和制政治机关无法替代的。这种理论是为君主制的继续存在寻找依据。然而，更值得注意的是，认为共和制总统也能起世袭制君主的象征作用的主张也出现了。比如，有人认为法国的戴高乐总统在第五共和国宪政体制中就是“共和制君主”，认为这样的总统起着并且也不能不起着与世袭君主相同的象征国家统一的作用。

总之，现代各国政治机构中的君主并不与其建立的政治原则——主权在民违背，这是因为“君主”这一概念的内涵发生了变化。

(三) 人民(国民)主权与选举

近、现代世界各国的政治发展实践说明,实现民主或人民主权原则的有效的、最好的途径是政治选举。这在今天已不成为问题。现今为政治理论家和政治实践者关心的问题是:如何选举:间接选举还是直接选举、多数当选制还是比例代表制。

实行直接选举是为了公正、准确地表达并实现选民也就是人民的意志,从理论上讲,直接选举还能够加强选民对当选者的监督作用。因而,直接选举为现今西方各主要国家广为采用。

但是,仍然有人支持间接选举或支持以间接选举作为直接选举的补充,其理由不外乎有两个方面:一是间接选举的可控性强于直接选举,因而对其结果也更容易预测;二是间接选举作为直接选举的补充,对直接选举的缺陷可以纠正。间接选举由于中间环节过多,在操作时有时不能充分表达民意,甚至会出现选举结果与选民意愿相违背的情况,因而,间接选举已逐步被直接选举取代。

近些年来,关于多数当选制和比例代表制的争论一直没有停止过,在传统上一直采用多数当选制的国家对此问题的争论更呈现激烈的趋势。比如,在英国,一些小政党批评现行的小选区一轮多数当选制,而呼吁采用欧洲大陆国家普遍采用的比例代表制。他们认为,按照现行的选举方法,所选代表作为一个整体不反映英国社会政治力量实际对比关系。因而,简单的一轮多数当选制是与民主、人民主权原则相违背的。按照英国政治活动家、学者登汉姆(Denham)的说法,英国的简单多数当选制允许一个政党或政党集团以获取35%的选民支持为条件,控制55%的议会席位而成为执政党,然后100%地以议会的名义组织政府、管理国家、制定法律、统治人民,而这所谓的人民的大多数是反对它的。^①

^① 登汉姆(Denham), Modern Politics, Stanley Thornez Ltd. 1989年版,第343页。