

西方国家政府制度 比较研究

吴大英 沈蕴芳 著

社会科学文献出版社

1573

DI22/30
西方国家政府制度
比较研究

吴大英 沈蕴芳

社会科学文献出版社

1995. 北京

(京)新登字 028 号

西方国家政府制度比较研究

吴大英 沈蕴芳 著

责任编辑 汤 力

社会科学文献出版社出版发行

(北京建国门内大街5号 邮政编码:100732)

新华书店经销 新世纪印刷厂印刷

850×1168 1/32 开本 15.5 印张 插页:2 390 千字

印数: 0001—2000

1996 年 2 月第一版 1996 年 2 月第一次印刷

ISBN 7-80050-653-3/D·135 定价:24.60 元

版权所有 翻印必究

前 言

《西方国家政府制度比较研究》一书以最新的资料详尽而全面地论述了主要西方国家的行政制度（狭义上的政府制度），概述了西方国家的政府理论，政府制度的基本类型，对主要西方国家美国、英国、法国、德国政府制度的确立、类型、国家元首、中央政府的结构、权力结构之间的相互关系以及政府的行政改革等分别作了详细的阐述，并在宏观上对西方国家的政府制度进行了综合比较和分析。全书共分六章，约40万字。

当前，我国同西方国家在政治上、经济上、文化上的交往日益频繁，各级政府、企业、事业单位以及一些公民个人都需要了解西方国家的政府制度，以便更好地与西方人士交往。同时，本书对西方国家近年来行政改革的背景、目标和历程作了比较详细的论述，可供对行政改革有兴趣的人员参考。

近几年来，我国陆续出版了一些介绍西方国家政治制度的专著，但大都笼统地论述西方国家的议会制度、选举制度、政党制度、司法制度以至公民的权利和义务等等，政府制度仅占其中的一小部分。至于专门论述西方国家的政府制度并对其作比较研究的论著则尚不多见。国外的同类著作大致也是如此。本书在论述西方国家政府制度的深度和广度上均作了努力，但由于客观条件限制，某些资料尚嫌不足。书中如有不妥之处，敬请读者批评指正。

本书是吴大英教授主持的中国社会科学院“八五”重点科研项目《西方国家政治制度研究》的阶段成果，全书由沈蕴芳撰写，吴大英审订。它的出版，得到了院科研局的资助，谨此致谢。

目 录

第一章 西方国家政府理论概述	(1)
第一节 政府理论概要	(1)
一、政府的定义	(1)
二、政府的起源及历史演变	(1)
三、政府与国家的关系	(6)
四、政府制度在整个政治制度中的重要性	(6)
第二节 政府制度的基本分类及其特征	(9)
一、君主立宪制和民主共和制	(11)
二、单一制和联邦制	(14)
三、民主制和独裁制	(19)
四、内阁制、总统制和委员会制	(23)
第三节 政府的构成和职权	(29)
一、国家元首	(29)
二、政府组成	(32)
三、政府的职权	(34)
第二章 美国政府制度	(37)
第一节 美国总统制的确立	(37)
一、1787 年的制宪会议	(37)
二、美国确立总统制的原因	(39)
第二节 美国总统	(44)
一、总统选举制度	(44)
二、总统的权力	(49)
三、总统的任期、继任和免职	(73)

四、总统权力的扩张及国会对其的限制·····	(79)
五、美国的副总统·····	(94)
第三节 美国中央政府的结构·····	(104)
一、总统办事机构·····	(104)
二、内阁和政府各部·····	(114)
三、独立机构·····	(142)
第四节 美国权力结构间的相互关系·····	(157)
一、总统、行政机构和国会间的相互关系·····	(158)
二、总统和行政机构间的相互关系·····	(161)
三、总统和最高法院间的相互关系·····	(166)
第五节 美国政府的行政改革·····	(167)
一、美国政府行政改革的政治、经济背景·····	(168)
二、美国政府行政改革的原则·····	(169)
三、美国政府行政改革的目标·····	(170)
四、几次比较重大的改革·····	(173)
第三章 英国政府制度·····	(179)
第一节 英国君主立宪制的确立和发展·····	(179)
一、英国君主立宪制的确立·····	(179)
二、英国君主立宪制的发展·····	(187)
第二节 英王·····	(190)
一、英王在国家政治生活中的地位和作用·····	(190)
二、英王的权限·····	(193)
三、王位的继承和王室的机构·····	(195)
第三节 英国的内阁和首相·····	(199)
一、内阁·····	(199)
二、首相·····	(213)
第四节 英国中央政府的结构·····	(224)
一、枢密院·····	(224)
二、政府各部·····	(226)

三、其他政府部门·····	(251)
四、半非行政组织·····	(253)
第五节 英国权力结构的变化及其相互间的关系·····	(256)
一、议会、政府、政党权力的变化·····	(256)
二、国王、议会、首相、内阁、司法、政党间的相互 关系·····	(265)
第六节 英国政府的机构改革·····	(269)
一、英国政府机构改革的历程·····	(269)
二、英国政府机构改革的特点·····	(276)
三、英国政府机构改革的意义·····	(278)
第四章 法国政府制度·····	(280)
第一节 法国政治制度的历史演变·····	(280)
一、资产阶级革命前的法国·····	(280)
二、资产阶级革命及法兰西第一、第二、第三共和国 的建立·····	(285)
三、第二次世界大战后法国政治体制的变化·····	(296)
第二节 法国总统·····	(303)
一、法国总统的选举制度·····	(303)
二、总统的职权·····	(308)
三、总统办事机构·····	(322)
四、法国历届总统一览表·····	(324)
第三节 法国中央政府的结构·····	(326)
一、政府的组成·····	(326)
二、总理·····	(332)
三、政府各部·····	(337)
四、经济与社会委员会·····	(358)
第四节、法国权力结构间的相互关系·····	(361)
一、法国总统的特殊地位·····	(361)
二、议会的地位明显下降·····	(362)

三、总统与政府、总理的关系·····	(362)
四、总统与执政党之间的关系·····	(366)
五、政府与议会的关系·····	(367)
第五节 法国政府的行政改革·····	(368)
一、法国中央和地方的关系·····	(368)
二、第五共和国的行政改革·····	(370)
第五章 德意志联邦共和国政府制度·····	(376)
第一节 联邦德国政治制度的确立·····	(376)
一、德意志的历史变迁·····	(376)
二、联邦德国政治制度的演变和确立·····	(378)
第二节 联邦总统·····	(394)
一、联邦总统的产生、任期、罢免和弹劾·····	(394)
二、联邦总统的职权·····	(395)
三、联邦总统的地位和作用·····	(397)
四、联邦总统的办事机构·····	(399)
五、联邦德国历任总统·····	(399)
第三节 联邦政府与总理·····	(400)
一、联邦德国的责任内阁制·····	(400)
二、联邦政府(内阁)·····	(407)
三、联邦总理·····	(419)
第四节 联邦政府的结构·····	(425)
一、联邦政府各部的结构·····	(425)
二、联邦政府各部的职能范围·····	(434)
三、联邦的其他重要机构·····	(448)
第五节 联邦德国权力结构相互间的关系·····	(450)
第六节 联邦德国的行政改革·····	(455)
第六章 西方国家政府制度比较·····	(460)
第一节 制度比较·····	(460)
一、西方国家政府制度的类型比较·····	(460)

二、各种政府制度的利弊比较·····	(467)
第二节 国家元首比较·····	(472)
一、国家元首的产生·····	(472)
二、国家元首的职权·····	(473)
第三节 政府比较·····	(474)
一、政府首脑的产生和职权·····	(474)
二、政府组成和职权·····	(479)
三、政府机构设置·····	(481)

第一章 西方国家政府理论概述

第一节 政府理论概要

一、政府的定义

政府是由少数人组成的机构，他们的行为受传统、规范、习惯、法令规章所约束，形成一套制度化的行为。政府又是一个权力的组织体，无论什么国家，无论实行什么样的政治制度，政府都拥有巨大的权力，政府的决定对整个社会都有约束力，而且它有权运用各种强制性的手段，使人服从。政府内部为一权力结构，所以称之为权力的组织体。政府的权力主要表现在对社会大众的公共事务进行管理，从这一意义上来说，政府就是一个国家或社会的代理机构。

政府有广义与狭义两种含义。广义的政府是泛指依法行使国家权力的一切机关，包括立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府是专指执行和贯彻法律，负责组织国家事务的行政机关。在西方国家中，按照三权分立的原则，政府是指与立法、司法相分立的行使行政权力的机关。不同的国家其政府的组织形式和名称不尽相同，但它们都是为统治阶段的利益服务的，都是阶级统治的工具。

二、政府的起源及历史演变

在历史上，关于建立政府的必要性存在着两种不同的意见。无

政府主义者认为建立政府是不必要的。他们认为，人与人之间有互相合作的本能，必须排除任何外力的管理，私有财产是产生政府的原因和理由。与此相反，非无政府主义学者认为建立政府是必需的。他们认为，在社会这个人类的团体中，由于种种原因必然会发生各种利益冲突。政府“能按照全国一致的政策原则行事。它能使各部分和各部门互相协调，对它们进行保护，并使它们都能得到深谋远虑和谨慎从事的好处。”^①因此，对于一个井然有序的社会而言，政府是不可缺少的，其主要任务是调节人与人之间、部门与部门之间的利益。大多数政治理论家都持后一种观点。

关于政府的起源，大体上存在着两大学派，每个学派内部又有分支学派。

一是有机论学派。有机论实际上也就是自然需要论，即政府是由于社会的需要而自然产生的。亚里士多德、阿奎那、休谟、卡尔霍恩等都是有机论的代表人物。

亚里士多德在其巨著《政治学》一书中认为，由于人类的社会本能以及人类需要秩序和管理，所以，政府始终是和人类并存的。政府的发展仅仅是与从家庭为单位到一个更加复杂和相互联系的实体组成的社会发展相平行的。

13世纪经院哲学家圣·托马斯·阿奎那使用了亚里士多德所信奉的有机论观点，从教会信条出发，论证一切国家和权力来自上帝，阐明政府和国家是上帝意志显示的产物。这样，他就把基督教神学与政府的起源和目的联系了起来。

18世纪英国著名哲学家大卫·休谟认为，政府是建立在公众信念之上的，“没有这种执行机构，人类社会不可能有和平，不可能有安全，也不可能进行相互交流。”^②“我们发现，社会秩序由

① [美] 汉密尔顿等著：《联邦党人文集》，商务印书馆1982年版，第17页。

② 《休谟政治论文选》，商务印书馆1993年版，第23页。

于有政府维持而好多了。”^① 另一方面，休谟认为古往今来的政府从来不是由于民众认可而产生的，几乎所有现存的政府和所有在历史上留有一些纪录的政府开始总是通过篡夺或者征伐建立的，或者两者兼用。“政府的起源是较为偶然而又不大完善的。很可能一人君临于大众之上的情况最初始于战争状态。在战争中，超人的勇敢和才智最易显现出来。”^②

美国政治学家约翰·卡尔霍恩在其《论政府》的专题论文中也持相同的见解，他写道：“人类之所以有组织，是由于政府对社会的存在是必要的，而社会又是人类的存在及其才能的尽善尽美所必要的。”^③ 有机论现已成为政府的起源和性质的许多传统理论的基础。

二是契约论学派。契约论学派对政府的起源和目的，与有机论学派截然不同。他们是以一种“自然状态”——设立政府前的个人生活状态为先决条件，政府契约就是每个个人同意放弃各自的独立的条款。该学派最著名的代表是霍布斯·洛克和卢梭等。

17 世纪英国著名哲学家托马斯·霍布斯在《利维坦》一书中详尽地论述了契约论的思想。他认为，在自然状态中，也即在没有一个共同权力使大家慑服的时候，人们便处在所谓的战争状态之下。“这种战争是每一个人对每个人的战争”，“人们不断处于暴力死亡的恐惧和危险中，人的生活孤独、贫困、卑污、残忍而短寿。”^④ 人们为了求得和平和安定的生活，相互间同意订立一种社会契约（信约），甘愿放弃各人的自然权利，并把它交托给一个统治者或主权者。他写道：“权利的相互转让就是人们所谓的契约。”^⑤“当一群人确实达成协议，并且每一个人都与每一个其他人

① 同上书，第 24 页。

② 同上书，第 25 页。

③ 《美国百科全书》“政府”词条。

④ [英] 霍布斯：《利维坦》，商务印书馆 1986 年版，第 94-95 页。

⑤ 同上书，第 100 页。

订立信约，不论大多数人把代表全体的人格的权利授与任何个人或一群人组成的集体（即使之成为其代表者）时，……这时国家就称为按约建立了。”^① 所以，根据霍布斯的理论，政府是人们通过社会契约创造的，君权不是神授的，而是人民转让的、托付的。霍布斯彻底推翻了君权神授之说，摧毁了封建专制制度的理论基础。

17 世纪英国政治思想家约翰·洛克在其代表作《政府论》下篇中，对自然状态的论述与霍布斯有着明显的不同。洛克把自然状态看成是一个有自由、有平等、有自己财产的状态，“那是一种完备无缺的自由状态，他们在自然法的范围内，按照他们认为合适的办法，决定他们的行动和处理他们的财产和人身，而毋需得到任何人的许可或听命于任何人的意志。”^② 洛克认为，自然状态“是自由的状态，却不是放任的状态”^③ 更不是象霍布斯所说的那种人人都互相处于战争的状态。但是，自然状态也有其不足之处，即当它的成员受到损害的时候，缺乏公共裁判者。所以，洛克认为，通过社会契约所建立的“公民社会的原是为了避免并补救自然状态的种种不合适的地方，而这些不合适的地方是由于人人是自己案件的裁判者而必然产生的，于是设置一个明确的权威，当这社会的每一成员受到任何损害或发生任何争执的时候，可以向它申诉，而这社会的每一成员也必须对它服从。”^④ 在洛克看来，这个权威就是政府，“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。”^⑤ 这就是洛克在《政府论》下篇中所详尽阐述的一个主要思想，即：政府的目的是保护私有财产。

① 同上书，第 133 页。

② [英] 洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 1981 年版，第 5 页。

③ 同上书，第 6 页。

④ 同上书，第 55 页。

⑤ 同上书，第 77 页。

卢梭是18世纪启蒙运动最卓越的代表人物之一，是法国大革命的思想先驱者。他在其代表作《社会契约论》一书中，论证了国家如何起源于社会契约。在该书中，卢梭没有把政府和国家混为一谈，而是把这两个概念区别开来，对政府确定了严格的含义。他写道：“什么是政府呢？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。”^①在这里，卢梭所说的主权者是指国家，而政府则是臣民与国家之间的中间体。卢梭在《社会契约论》一书中突出地阐述了自由和平等的思想，第一卷第一章的第一句话便是：“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中。”^②他的自由、平等的思想是针对王权专制论者“人是生而不自由的”观点的，它集中反映了资产阶级上升时期的民主理想：争取自由和平等，建立资产阶级民主共和国。卢梭的理论对于促进法国资产阶级民主革命和美国资产阶级民主革命起了极其重要的作用。

在人类历史上，政府的演变过程除了没有原始社会的政府以外，其余阶段与社会发展过程相同，即出现过奴隶制国家的政府、封建制国家的政府、资本主义国家的政府和社会主义国家的政府。

在奴隶制国家的初期，曾出现过民主共和制和贵族共和制政府，其主要特征是：政府隶属于国家最高权力机关——人民大会，国家和政府的官吏都由人民选举产生，有严格的任期。

但是，在奴隶制国家和封建制国家中，占统治地位的是以王（皇）权为中心的专制主义制度，其主要形式是专制君主制度。在这种政治制度下，实行高度的中央集权制，国王（皇帝）集国家一切大权于一身，“朕即国家”，它既是国家元首、政府首脑，又是最高军事首领、最高司法裁判者，国家一切大事均由他一人决定。在这种制度下，政府的行政权力自然也属专制君主所有，政

① [法] 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1982年版，第76页。

② 同上书，第8页。

府不可能独立行使政权。

在资本主义国家中，主要实行议会民主制，议会民主制国家的政府是严格按照立法、行政、司法三权分立的原则组织的，即把国家的立法权、行政权、司法权加以划分，分别由议会、政府（内阁或总统）、法院掌握，各自独立行使职权。同时，从宪法和法律上确立了立法、行政、司法相互间的权力制约和均衡的关系，以防止集权于一人和个人专断、滥用权力的现象发生。关于这方面的情况将在下面各章节中作详细阐述。

三、政府与国家的关系

政府与国家是两种截然不同的制度，但它们之间有着密切的联系。国家是一种政治联合的形式，它是一个由人民组成的政治社会，不受、或者差不多不受外来的统治；对内自主，或者自治权很大。人们一般将国家等同于政治实体或政治共同体。政府是人和制度的组合体，它依赖并从属于国家，是国家表示意志、发布命令、处理事务的机关，它的一系列职能都是国家职能的具体化。国家总是由政府来代表的。因此，政府与国家既有着各自不同的概念，相互间又有密切的关系。

四、政府制度在整个政治制度中的重要性

（一）政府在国家中的重要地位

上面已经提及，政府是国家表示意志、发布命令、处理事务的机关。按照西方三权分立的原则，政府也就是国家行政机关，即执行机关，它肩负着外交、国防、内务、财政、工业、农业、交通运输、商业、科技、文教、体育、卫生、环境、人口等包括政治、军事、外交、经济、社会等各个领域一系列国务活动的重大使命，负责保卫国家主权和国内社会安定，组织经济和生产活动，管理社会公共事务，使整个社会保持正常运转。这些重大的使命和繁重的任务决定了政府在国家中居于十分重要的地位。如果没

有政府来担当和调节整个社会的各项活动，一个国家将会处于什么样的境地，是不可想象的。可以说，处于无政府状态的社会是不可能得以生存和发展的。

此外，在现代社会中，政府制度作为政治制度的重要组成部分，对经济体制和社会生产力的发展有着直接的作用和影响。实践和历史都表明，政府管理系统的强弱，机构设置的繁简，行政效率的高低，国家公务员素质的优劣，在一定程度上决定着—个国家的兴衰。充分认识政府在国家中的重要地位，更好地发挥政府在国家中的作用，是一项十分重要的工作。

当今世界上，不管什么社会制度、什么类型的国家，都十分重视经济体制和政治体制的改革，使其不断适应经常变化、发展着的社会经济和政治的需要。第二次世界大战后，西方国家不断地在摸索并进行体制的改革，而各种体制的改革，都与政府体制有着密切的联系，都要求政府体制相应地进行全面的改革。因此，西方各国近二、三十年来，都十分重视政府体制和机构的改革、调整，并付诸实践，取得了一些成功的经验。因此，从改革的角度而言，政府制度在整个政治制度中也占有十分重要的地位。

（二）政府的主要职能

政府主要具有三种职能：政治职能、经济职能和社会职能。

政府的政治职能主要是维护国家主权、领土完整、国防和公共安全等。人类和國家的首要权利是自我保存，政府必须保护自己的国家不受外来侵略，保护国家反对外来威胁的最终手段是战争。政府对内则必须控制整个社会，以防内战等暴力行为的发生。托马斯·霍布斯曾说过：内战是政府最大的威胁，因为它表示“主权”的瓦解。在社会中只有当基本原则保持一致时，政权才可以保持不受内战的威胁。所以，武装力量归政府领导，以便控制暴力行动。政府的政治职能往往在战争、内乱等特殊情况下才充分发挥作用，在平时时期，政府的政治职能主要是实行政治统治，保障社会安定和维护公共安全等。

政府的经济职能最早是包括在政府的社会职能之中的，随着资本主义经济的发展，政府越来越多地干预经济事务，对经济实行监督、指挥、控制和调节，其经济职能明显地扩大，因此，经济职能便逐渐从社会职能中分化出来而成为一种独立的职能。

进入 20 世纪以来，尤其是第二次世界大战后，政府已从传统观念上的政府发展变化成为现代政府。“所谓现代政府，就是在现代社会条件下，为适应现代国家管理职能的要求，依照民主和法律程序组成，采取现代组织形式和现代管理方式，应用现代科学技术成果，利用现代管理手段，依法对国家行政事务进行管理的国家行政机关。”^① 现代政府的重要特征之一是：政府职能有了很大的变化和强化。随着社会经济的迅速发展，政府职能从最初主要是政治统治职能发展成除了政治职能外，还具有经济职能，教育、文化、科技和其他社会职能。特别是经济职能不断强化，管理性和服务性职能大大加强。主要表现在：（1）政府加强对经济的直接干预和宏观调控，促进经济的发展。（2）政府对科学研究和教育事业大量参与，促进了科学技术的发展。（3）政府通过制定预算和税收政策等环节，扶植基础设施和新兴部门，对其进行直接投资或给予各种优惠。（4）政府通过关税政策、出口补贴和对外投资等措施，大大加强本国经济在世界市场上的竞争力，有力地推动了生产和技术的发展。此外，在经济领域内，政府的活动范围也有了很大的扩展，出现了广泛的咨询、政策规划与设计等功能，以及方案评估与分析的活动。随着现代政府活动范围的扩大，从事开发、福利和调节活动的新的政府职能部门也迅速发展了起来。由此可见，政府的经济职能在现代社会中起着十分重要的作用，它是国家实行政治统治的物质基础。

政府的社会职能是随着经济的发展而产生，并进一步扩大的。

^① 黄达强、朱庆芳：《各国公务员制度比较研究》，中国人民大学出版社 1990 年版，第 2 页。