

西方国家 政治制度剖析

主 编：吴大英
副主编：张明澍



经济管理出版社

本书由中国社会科学院出版基金资助出版

西方国家政治制度剖析

主 编 吴大英
副主编 张明澍
撰稿人 张明澍 沈蕴芳
王 旗 常保国
审定人 吴大英

经济管理出版社

责任编辑 徐小玖 何 怡

版式设计 王宇航

责任校对 郭红生

西方国家政治制度剖析

吴大英 主编

出版：经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编：100035)

发行：经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷：北京通县张家湾曙光印刷装订厂

850×1168毫米 1/32 11印张 280千字

1996年6月第1版 1996年6月北京第1次印刷

印数：1—6000册

ISBN 7-80118-208-1/F·204

定价：16.80元

· 版权所有 翻印必究 ·

(凡购本社图书，如有印装错误，由本社发行部负责调换。

地址：北京阜外月坛北小街2号 邮编：100836)

中国社会科学院政治学研究所 学术委员会评审意见

本课题研究成果系统地阐述了比较政治制度理论，在学术上有较大价值，同时使用大量新资料，对西方国家政治制度进行了系统的描述、比较、分析，并在此基础上剖析了各主要西方国家政治制度的利弊得失，以及这些国家政治制度的特点，形成特点的历史的、文化的原因。对于学术研究人员和一般读者全面地、科学地了解西方国家的政治制度，懂得中国的政治体制改革不能照抄西方模式，有重要的现实意义。

本成果既有关于西方国家政治制度的大量素材，又有提纲挈领的理论概括，在理论上有所建树，避免了同类著作常犯的只罗列材料而缺少剖析的弊病。此外，本成果在叙述西方政治制度的理论结构方面也有突破，设专章研究了近年来国内学术界最关心的三权分立、联邦制以及西方政治制度中与之相对应的权力混合体制、单一制问题，澄清了在这些方面的误解。同时，客观地指出了西方国家政治制度中可资借鉴之处。

本成果无著作权争论。

1995年8月15日

专家推荐意见书（一）

推荐人：刘瀚 中国社会科学院法学研究所副所长

推荐时间：1995年8月15日

该书是由四位对西方国家政治制度研究有素的学者撰写而成。其主题，一向为我国学界广泛关注。同类著作有一些，但或者是就某一个方面、或者是资料比较陈旧、零散。有关译著，除原著出版时间大都较早外，其观点和评价大都带有明显的倾向性，在一些青年人和不是始终持批判借鉴态度的读者中，容易产生误导。

该书可贵之处：观点正确，资料较新、较系统，对涉及的每一问题，都作了较为深入的理论分析，文字表述准确清楚。如对国家结构形式——单一制、复合（联邦）制；政权组织形式——三权分立、权力混合体制；以及西方国家政治制度形成的历史、文化背景等问题的分析，都是有学术价值、有科学性、有创新的。如能出版，会产生良好的社会效益。

该书对读者了解和正确认识西方国家的政治制度，对从我国实际出发，坚持有中国特色的社会主义政治制度，对稳步推行我国的政治体制改革，都将有良好的作用。

建议给予出版资助。

专家推荐意见书（二）

推 荐 人：杨海蛟 中国社科院政治学所室主任

推荐时间：1995 年 8 月 14 日

该书以全新的资料、比较研究的方法，全面、系统地对西方主要资本主义国家的政治制度进行了剖析。既分析了西方政治制度形成、发展的历史、文化背景，又指出了各自的不同之处，同时也分析了其利弊得失以及产生的原因。

其理论和实践意义在于帮助广大读者，尤其是青年读者形成正确的思想观念，真正懂得政治制度的形成和发展有其一定的社会历史条件，因而中国的政治发展不能简单地照搬西方的模式，从而坚定执行党的基本路线的自觉性和信心。

该书论据充分有力，资料翔实，文字通畅。特此推荐。

目 录

第一章 西方国家政治制度研究	(1)
第一节 政治和政治制度.....	(1)
第二节 西方国家政治制度的共同特征.....	(7)
第三节 西方国家政治制度的基本类型.....	(13)
第四节 西方国家政治制度的历史渊源.....	(19)
第五节 为什么研究西方国家政治制度.....	(26)
第二章 立法制度	(28)
第一节 立法制度的性质与地位.....	(28)
第二节 立法机关的组成.....	(31)
第三节 立法机关的职权.....	(44)
第四节 立法机关的工作制度.....	(58)
第五节 西方国家立法制度比较.....	(61)
第六节 西方国家立法制度对其他国家的影响.....	(62)
第三章 选举与政党制度	(64)
第一节 选举制度.....	(64)
第二节 政党制度.....	(80)
第三节 选举与政党.....	(92)
第四章 行政制度	(98)
第一节 西方国家政府理论概述.....	(98)
第二节 美国政府制度.....	(111)
第三节 英国政府制度.....	(128)
第四节 法国政府制度.....	(141)
第五节 西方国家政府制度比较.....	(154)

第五章 司法制度	(168)
第一节 司法制度的性质与功能.....	(168)
第二节 司法机关的结构和组织.....	(175)
第三节 司法制度的基本内容.....	(196)
第四节 西方国家司法制度比较.....	(225)
第六章 政权结构——三权分立体制	(236)
第一节 三权分立学说的由来与发展.....	(236)
第二节 三权分立体制的基本内容.....	(243)
第三节 国会地位的衰落与总统权力的扩张.....	(251)
第四节 三权分立体制下国家元首的地位.....	(255)
第七章 政权结构——权力混合体制	(257)
第一节 英国议会内阁制的形成及与美国总统制 的区别.....	(257)
第二节 英国国王（国家元首）的地位.....	(261)
第三节 议会与内阁的相互关系.....	(265)
第四节 首相与内阁.....	(268)
第五节 英国实行“权力混合”体制的原因.....	(279)
第八章 中央与地方关系——联邦制	(281)
第一节 联邦制及其特点.....	(281)
第二节 美国和德国联邦制的历史渊源.....	(283)
第三节 联邦与联邦成员间的权力关系.....	(287)
第四节 美国和德国联邦制的不同风格.....	(293)
第九章 中央与地方关系——单一制	(298)
第一节 单一制及其特点.....	(298)
第二节 英国和法国单一制的历史渊源.....	(299)
第三节 单一制国家中央与地方的关系.....	(302)
第四节 英国和法国单一制的不同风格.....	(308)
第十章 西方政治制度的历史发展及其社会背景	(312)
第一节 古希腊时期的雅典城邦民主制.....	(312)

第二节	古罗马时期的政治制度·····	(324)
第三节	欧洲中世纪的封建君主制、政教合一制 和城市共和国·····	(328)
第四节	近代英、美、法资产阶级革命和民主制度 的初步确立·····	(332)
第五节	现代西方政治制度的形成及其发展趋向·····	(335)

第一章 西方国家政治制度研究

第一节 政治和政治制度

一、政治

什么是政治？这个问题似乎简单得不用说。但是仔细一想，并没有多少人能够回答。如果不能对这个问题有一个正确的解答，就缺少从根本上理解政治制度、理解西方国家政治制度的基础。所以这本研究西方国家政治制度的书，要从这个看似很简单的问题开始。

从亚里士多德到毛泽东，几乎每个伟人哲人都谈到过政治。亚里士多德说政治就是“城市生活”——他指的是雅典城市国家，那里每个成年男性公民都有权利，也有义务参加城市公共事务的讨论和决策（不去要罚款）。马克思说政治表现了“阶级之间的斗争”。列宁则认为政治是“经济集中体现”，有时候他又觉得政治是“一种艺术”。毛泽东从许多角度论述过政治。他在谈到解放军进城时保持艰苦朴素的作风，说政治是从酸菜里出来的（解放军进城吃酸菜，这个酸菜里就出政治）。中国当代改革开放的总设计师邓小平对政治又别有一番理解，他说建设四化是当前中国最大的政治。这些伟人和哲人都从自己所处的特定时代、特定环境出发，揭示了政治在某一方面的真谛，强调了政治某一个侧面的特点。不过他们并不是全面地系统地在给政治下定义，更没有要试图用他们的定义给一个学科或者一套系统的理论作为基础，如果我们要把这些话看成是政治的全部，那就犯了教条主义的错误。举例来说，我们可以说政治是一种艺术，但决不可说艺术就是

政治的全部；我们可以说政治表现了阶级之间的斗争，但你不可以说阶级斗争就是政治的全部，如果说阶级斗争就是政治的全部，那么实现四化是最大的政治就不成立了。再说，马、恩、列、毛，以及邓小平关于政治的说法各不相同，如果要拿其中一个去做政治的定义，我们该拿哪一个呢？所以我们既要坚持马列主义，要把他们说过的话作为理解政治的指南，又要开动自己的脑筋，想一想更完整地说政治是什么。

孙中山谈到政治时曾经说了一段很精辟的话，这话跟 80 年代政治学家的看法相当一致。他说：政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治。什么意思呢？50 多年后一个叫作伊斯顿的著名美国政治学家（当时美国政治学会主席）好像在给他做注解，他说政治就是“关于价值物的权威性分配的过程”。这话有点费解。举个例子来说明。远古时期，一群原始人猎获了一头动物。怎么分配这些食物？刚开始人们可能打得头破血流，还是分不好。后来逐渐醒悟到打得两败俱伤并不是好办法，于是就找出一个（或者几个）人来，给他们权力，让他们来决定怎样分配，这就出现了最早的政治。如果这个人是大家推举的，那就是最早的民主政治；这个人是氏族里最年长的，那就是最早的家长制；这个人是受命于神，那就是最早的神权政治；这个人是由遗传决定的，那就是最早的世袭制。其实需要做决定的事情并不止是分配猎物。如何狩猎，在狩猎过程中如何分工，都需要有人来组织、指挥，因此也有政治。这样看来，政治是随着管理公共事务的需要而产生的。从最根本的意义上讲，政治就是管理公共事务，这也就是孙中山说的“管理众人之事”，伊斯顿说的“价值物的权威性分配过程”（他把价值物的权威性分配视为公共事务的核心部分）。

管理公共事务必须要有权力。从我们前面讲的远古时期原始人狩猎、分配猎物，直到现代人管理一个国家；大到联合国管理世界上 100 多个国家的事务，小到厂长管理一个工厂，家长管理一个家庭，没有权力都不可能。可以说权力是政治的最本质特征。

所以很多研究者又转了一个弯子，用权力来定义和说明政治。他们说政治就是权力的形成、分享和运用的过程。美国另一个很有名的政治学家达尔写过一本讲政治的书，名字叫《谁在何时何地得到什么》，意思说政治就是运用权力管理公共事务（价值物的权威性分配），把政治的本质和本质性特征掺到一起了。

这样说起来，只要有人，就有公共事务，因为从人类学上讲，人是以群体生活为基本特性的动物；有公共（即群体的）事务就有政治。政治跟经济一样是人类为了生存而必须从事的基本活动之一，人跟政治是密不可分的，离开政治，人类就无法维持群体的生存方式，无法组成为社会，因而既不能生存，更谈不到发展。正是因为这一点，亚里士多德把人称为天生的政治动物。在这个意义上理解，人类就有了多种多样的政治。只要是涉及到运用权力管理公共事务的活动，不管它处于什么层次，不管它采取什么具体形式，我们都可以把它作为政治来研究其规律。1993年国际奥林匹克委员会选择2000年举办奥林匹克运动会的东道国之前，许多提出申请的国家都采用各种各样的办法，企图对有投票权的委员施加影响。英国是申请国之一。有人就此事问英国外长赫德的看法，他说：“我不想卷入奥林匹克政治。”他这里说的政治指的就是国际奥委会运用权力做出决策和各国你争我夺，试图影响该决策的状况。把各个国家在联合国纵横捭阖，力求影响联合国决策的情形称之为“联合国政治”，把工会中各派争夺控制权的活动称为“工会政治”，这在国外的学术研究和新闻媒介中已经很常见了。美国教育界人士把高校中学生为争取奖学金、教师为争取职称和科研经费而进行的勾心斗角称为“大学政治”，已经是一种通行的说法。有人甚至称家庭中也有政治。其实这对中国人来说应该不足为奇。“修身，齐家，治国，平天下”，几千年前我们的古人就知道治家和治国平天下之间有共同之处，所以才告诉我们要从前者之中发现规律应用于后者。

二、政治制度

人类为了管理公共事务，使社会得以存在与发展，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。有了比较好的政治制度，管理公共事务得当，每个社会成员都会得益。

管理社会公共事务的一套规则即政治制度是极其复杂的，但是大致说来，无论采取何种形式，总有几个基本的问题。第一是如何产生管理者。在简单的社会比如原始氏族社会中，管理者可能只需要一个，他既是立法者又是执行者，同时还是司法者。在复杂的现代社会中，管理者是一大群，可能成千上万。第二个问题是管理者有多大权力，被管理者在何种程度上能够制约管理者的权力，换句话说，如何限制管理者的权力，使得他或他们只能将权力用于管理社会公共事务，而不能用于追求私利，满足私欲。第三个问题是，当有了一大群管理者时，他们之间的权力关系是怎样的。也就是说，他们之间应该如何既分工又合作，高效率地管理公共事务。这三个问题的复杂程度，丝毫不亚于人们在工、农业生产中所要解决的难题。在人类几千年历史上，人们在解决这三个问题或者说建立政治制度上所花费的聪明才智，决不比用在发现火，发明电，发明蒸汽机，电子计算机上少。世界上每一个民族，都在解决这些问题时有自己的贡献；每一种伟大的文明，都包含着在政治制度方面的建树。

同其它社会制度一样，政治制度首先表现了人类的创造力。人类在从事有组织活动的时候，遇到的第一个问题就是如何选择管理者（换言之即统治者）。据说在人类历史的最初阶段即马克思主义称为“原始共产主义”的时期，统治者是由一个氏族的全体男性公民选举的，就像中国古代传说中的尧、舜时代那样。我们至今没有确凿证据来证明这种选举制度的存在。不过，我们可以想象，在一个物质极度匮乏的社会中，权力除了用来为被统治者服

务以外并不能带来多少利益和其它满足，统治者地位的吸引力有限，这样的选举是有可能的。但是，一旦统治者成为有利可图的职位，这种民风淳朴的选贤荐能方式马上就被你死我活的争夺所代替。统治者群体内部的权力争夺不仅引起他们之间的自相残杀，也给社会造成动荡不安。所以人类在政治领域中动脑筋解决的第一个问题，便是如何以一处稳定的形式选择统治者。首先发明的办法是世袭。“禹传子，家天下”，作为成文或不成文的规则，统治者无疑将把位置传给自已的后嗣，这就打消了许许多多人的觊觎之心。这使问题得到一定程度的解决，但还不彻底。因为兄弟之间也可能争夺。莎士比亚的著名悲剧《哈姆雷特》，讲的就是兄弟为了谋夺权位而杀害其兄；中国第一个皇帝——秦始皇的次子为取得帝位置其兄于死地，也造成政局不稳。为解决这个问题，各个国家的人们绞尽脑汁，结果又是殊途同归（不过在历史上中国可能处于领先地位），不约而同地发明了嫡长子世袭制。这种制度在继承问题发生之前，就把解决问题的答案摆在那里，不仅使来自统治者之外的竞争丧失了合法性，并且排除了统治者内部可能的争斗。直到今天，许多社会仍然沿用这个办法选择统治者。

但是正如人们在经济生活中和技术上追求尽善尽美一样，政治制度的完善也是没有止境的。嫡长子继承制只是满足了选择统治者的最低要求即稳定，在这之后其它更高层次的问题纷至沓来。比如，合理性，人们希望选择的统治者在能力和品德上都是杰出的，而嫡长子继承解决不了这个问题。中国嫡长子继承的规则就是“立嫡以长不以贤”。有了合理性，人们还想要公平，要求人人都有平等的权利或者说机会成为自己社会的统治者。嫡长子继承制也不能满足这个要求。在漫长的岁月中，各个社会建立了不同的但同样是十分复杂的规则体系来解决这些问题。比如在英国、日本等十余个采取君主立宪制的发达国家，世袭制（主要是嫡长子继承制）被保留下来以解决稳定问题，但管理公共事务的实际权力却由选举产生的行政首脑掌握，以解决合理性和公平的问题。当

然这些问题可能永远都得不到十全十美的解决，但正是在不断探索解决问题的过程中，人类便建设和发展了自己的政治制度。1992年美国政坛的黑马，在两大党竞选中异军突起的独立总统候选人珀罗，就提出了所谓“电子民主”的主意。他认为美国现在的民主是一小撮人操纵的，改造的办法是利用先进的电子计算机技术，使每个选民都可以坐在家里的计算机终端前，直接对公共事务表达自己的见解。不管他这个主张是否现实，但应该说还是很有想像力的。可见，政治制度是人的创造性的产物，它反映了一个民族的创造力和想象力。

政治制度还反映了各个民族在文化和历史传统方面的差别。英国国会每次集会之前都要在威斯敏斯特大教堂举行仪式，美国总统就任要手抚《圣经》宣誓，伊朗跟西方国家一样有立法、行政、司法三个机关，但由毛拉担任的“革命领袖”或“领袖委员会”权力却在这三个机关之上，而革命领袖或领袖委员会则是由研究伊斯兰教典籍的专家推荐的。这些还只是形式上的不同。如果我们深入下去，可以发现这些由文化和历史造成的差别要深刻得多。西方国家在建设政治制度时大多抱着“防人之心不可无”的心态，在制度中设置了一重又一重防范统治者滥用权力的措施，如分权与制衡、限任、弹劾之类。因为在他们信奉的基督教中，人类的始祖亚当和夏娃偷吃禁果，犯了“原罪”，被上帝逐出伊甸园以苦行赎罪，表明人是贪婪的，经不起诱惑的。只有以严格的制度加以防范，才有可能扼制滥用权力的贪欲。而深受儒家学说影响的东亚国家，则相信“人之初，性本善”的说法，因而政治制度中殊少对统治者，特别是最高领导人的监督和制约。只是到近代受到西方的影响，才在制度中增加了这方面的内容。

如同人类文明的其它方面一样，政治制度的发展过程中也充满了各种文化之间的交流，互相学习和借鉴。西方国家建立现代文官制度，从中国古代的科举中得益不少，这是西方学者直认不讳的。中国古代从来没有代议制这样的形式。中华人民共和国的

人民代表大会制度之建立,是从当时苏联的苏维埃制度学习而来。而前苏联的苏维埃制,考其根源,又是从西方的议会制演变而来的,可以追溯到英国中世纪的大议会,再追溯到希腊、罗马的古代民主制度。

如果用一句话来归纳,政治制度可以说是处于不同文化背景,有着不同历史传统的人们,为了解决管理公共事务而面临的共同问题所进行的创造。在进行这种创造的时候,每个民族都充分地展示了自己的聪明才智和想象力,同时又从别的民族汲取了有用的营养。

第二节 西方国家政治制度的共同特征

人是理性的动物,他按照自己的理念建造和修改政治制度。就好比造一座房子,人总是在心中有一张蓝图,什么样是功用最好的,什么样是最美观的,然后就按照蓝图去建设。不同的人心中追求的功用不同,美观的标准也不同,于是就有了各种式样的房子。这个蓝图就被称为理论或者原则。人们的观察发现,西方国家在建造政治制度的时候,似乎本着比较相近的蓝图,遵循着比较一致的原则。正因为如此,西方国家在制度上也明显地表现出一些共同特征。

一、主权在民和天赋人权

按照传统的学说解释,主权就是对外代表国家,对内统治人民的权力。主权是国家的本质属性,是构成国家的最重要因素。如果没有主权,国家就不成其为国家;如果没有完整的主权,国家就不是真正独立的国家。用今天学者的话来说,主权就是管理一个国家的公共事务的权力。主权属于谁,是政治制度首先要解决的问题。可以说,如何解决这个问题决定了政治制度的性质。也可以说,主权之所属是一国政治制度的最显著特征。世界上曾经有过主权在天,那就是神权政治;世界上还有过主权在君,那就是君主政治;而现代西方国家则都奉行主权在民的原则。18世纪

大革命的号角，1789年问世的《法国人权宣言》庄严地宣布：“整个主权的本原主要是寄托于国民。任何团体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力。”这段话言简意赅地归纳了主权在民原则。日本战后宪法在一开头就说：“兹宣言主权属于全国国民”。意大利宪法第一条规定：“主权属于人民”。

从法律的含义看，主权在民意味着每个公民都平等地拥有国家主权的一部分，对于管理国家的事务有同等的发言权。这样就发生了问题。因为从管理的角度看，主权不可能由所有公民共同行使，无论一个大如中国的国家，或是一个小如梵蒂冈的国家，全国公民都来管理国家大事，那势必是天下大乱，只有由公民中的一小部分专门人才和专门机构来行使主权，才能有效地管理国家的事务。这就需要通过“授权”的形式来解决这一问题。所谓“授权”，是西方学者描述一种特定政治过程的学说。其意义有点类似在中国人们常说的“所有权与使用权相分离”。全体公民通过选举，把自己的权力授予代表，由这些代表行使制定法律的权力，这些代表再选举少数人组成行政机关即通常所说的政府，行使行政权；再选举一些人组成法院，行使司法权，而人民自己则依然保有主权的“所有权”，在必要的时候可以更替或者罢黜不称职的代表或其它政府成员。这就是所谓“主权在民”原则的制度化过程。在不同的西方国家，这个过程不完全一样，有些小的差别，但就其荦荦大端言之，则是毫无二致。正如日本宪法所说：“以国政来自国民之严肃信仰，其权威由来于国民，其权力经国民代表而行使。”

主权为什么在民而不在天，不在君？换一个方式提问，人民的主权是从哪里来的？让我们来看两个具有典型意义的回答。法国《人权宣言》说：“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的。只有在公共利用上面才显出社会上的差别。任何政治结合的目的都在于保存人的自然的和不可动摇的权利。这些权利就是：自由、财产、安全和反抗压迫”。美国《独立宣言》则说：“我们