

“当代资本主义研究”丛书

当代资本主义国家 监督制约机制

● 赵宝云 著



● 福建人民出版社

当代资本主义国家监督制约机制

· 《当代资本主义研究》丛书

· 赵宝云 著

· 福建人民出版社·一九九五年·福州

“当代资本主义研究”丛书

当代资本主义国家监督制约机制

DANGDAI ZIBENZHUYI GUOJIA JIANDU ZHIYUE JIZHI

赵宝云 著

*

福建人民出版社出版

(福州得贵巷 59 号)

福建省新华书店发行

福州东南印刷厂印刷

开本 850 毫米×1168 毫米 1/32 8.25 印张 4 插页 189 千字

1995 年 12 月第 1 版

1995 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—1300

ISBN 7-211-02569-7

D.188 定价:10.95 元

本书如有印装质量问题,影响阅读,请直接向承印厂调换

出版者的话

五十八年前，鲁迅先生写过一篇文章，题名曰“拿来主义”，是谈正确对待文学遗产问题的。今天读来，对我们怎样对待资本主义社会的文明成果，仍足以发聋振聩。

资本主义发展至今已经有了几百年的历史，其创造的生产力，比《共产党宣言》发表时就就此所作的评价，更要宏富得多。对此视而不见，不是实事求是的态度。社会主义和资本主义有其不相容的一面，对资本主义腐朽方面的抵制、斗争，是保证社会主义健康发展的必然要求，但这不应该成为我们向资本主义学习、借鉴，共同合作，利用其历史成果的障碍。列宁以一个公式，即“苏维埃政权+普鲁士的铁路管理制度+美国的技术和托拉斯组织+美国的国民教育等+……=总和=社会主义”，形象而深刻地说明了建设社会主义必须利用资本主义的文化创造的真理。我们要在目前经济发展水平还比较落后的基础上建设成功有中国特色的社会主义，尽快赶上或接近西方发达国家的经济发展水平，摒弃可用的资本主义技术，摒弃可用的资本主义文化创造成果，显然是不明智的。科学的态度应是执行鲁迅先生的主张，对资本主义社会创造的经济、科技、文化、管理等方面的优秀成果，放开眼光，大胆拿来。

利用资本主义，必须认识、研究资本主义。为此，我们组织了一批对此有研究的中青年学者，编写“当代资本主义研究”丛书，从政治、经济、文化、科技各方面，力求客观、准确地反映其演进历程和起作用的主要要素，为广大读者提供一个思索。至于各书为文的正

确与否,相信广大读者自可鉴别。我们诚恳地期待广大读者对本丛书出版的建议和批评。

前 言

江泽民同志在十四大报告中指出,我们在积极推进政治体制改革,建设有中国特色的社会主义民主政治制度的过程中,要“进一步完善人民代表大会制度,加强人民代表大会及其常委会的立法和监督等职能”,要“强化法律监督机关和行政监察机关的职能,重视传播媒介的舆论监督,逐步完善监督机制,使各级国家机关及其工作人员置于有效的监督之下”。^① 报告提出的上述任务表明,健全和完善有中国特色的社会主义民主监督制约机制,是健全和完善有中国特色的社会主义民主政治制度的一项重要内容。

众所周知,资本主义民主制度先于社会主义民主制度而产生,这样,作为资本主义民主制度构成内容之一的资本主义监督制约机制,也就先于作为社会主义民主制度构成内容之一的社会主义监督制约机制而产生。毋庸置疑,对资本主义监督制约机制的根本制度(如三权分立制衡制度),我们不能照搬和采用;毋庸讳言,对资本主义监督制约机制中的某些具体制度(如议会可对政府提出质询等制度),我们应该大胆地予以借鉴。据此,在健全和完善有中国特色的社会主义监督制约机制的过程中,我们就要采取历史的、科学的态度,全面了解和研究资本主义监督制约机制,进而有批

^① 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》第 33、34 页,人民出版社 1992 年版。

判、有选择地借鉴资本主义监督制约机制中某些可以为我所用的方面,在此基础上,逐步健全、完善和发展有中国特色的社会主义监督制约机制。基于以上认识,著者对资本主义监督制约机制作了一定研究,呈现在读者面前的这本书,就是著者在研究资本主义监督制约机制的过程中,所取得的一点成果。

在当今世界上存在的 100 多个资本主义国家中,或因经济文化方面的原因,或因民族传统方面的原因,或因社会阶级关系方面的原因,或因现行政党制度方面的原因,或因现行政体方面的原因等,各国所建立的监督制约机制,都各有其某些不同的特点。然而我们又要看到,在资本主义各国建立的各不相同的监督制约机制中,美国、英国、日本、德国、法国、瑞士等 6 国建立的监督制约机制,又具有一定的典型性、代表性。

美国是实行总统制政体的典型国家,美国的国会、政府、法院三机关建立的横向彼此监督制约机制,堪称是三权分立制衡制度的典型模式。美国作为联邦制国家,其联邦与州之间形成的纵向彼此监督制约机制,又是当代资本主义国家中央与地方关系的一种具有代表性的制度模式。

英国和日本在政体上都属于议会内阁制国家,同时两国至今仍在资产阶级国家机构中保留着封建君主这个虚位国家元首,实行君主立宪制度。这样,在英国和日本所建立的资本主义监督制约机制中,名义上仍存在着的封建君主(英国女王、日本天皇)的权力,就具有以下两重性:一方面,君主的权力和国事行为活动,要受到其他资产阶级国家机关的监督制约;另一方面,君主的某些权力和国事行为活动,对资产阶级国家机关的活动,仍能产生一定的监督制约作用。

德国的政体虽与英国和日本一样,同属于议会内阁制国家,但由于德国的资产阶级国家机构中不存在封建君主,这样德国的监

督制约机制,又有着不同于英国和日本的某些特点。还有,德国议会监督政府的“建设性不信任案制度”,也不同于英国、日本等国议会监督政府的“不信任案制度”,这是德国监督制约机制的另一个具有特殊性的方面。

法国的政体既非总统制,又非议会内阁制,是总统制与议会内阁制嫁接生成的复合型政体——半总统制和半议会内阁制政体。在这种由法国一国实行的特殊政体下,法国总统在国家监督制约机制中的地位及作用,就具有与其他资本主义国家元首不尽相同的地位和作用。还有,法国宪法委员会在国家监督制约机制中的地位和作用,也独具特色。

瑞士是当今世界上唯一实行委员会制政体的国家。瑞士联邦议会和联邦委员会的产生方式,联邦议会与联邦委员会彼此间的监督制约机制,以及联邦议会内部的自我监督制约机制,联邦委员会内部的自我监督制约机制,都堪称是资本主义监督制约机制中的另一种典型模式。

鉴于美国、英国、日本、德国、法国、瑞士等6国建立的资本主义监督制约机制,是各有代表性的当代资本主义国家监督制约机制的典型模式,本书确定以美国、英国、日本、德国、法国和瑞士等6国的监督制约机制为研究对象,试图通过对上述具有典型代表性的6国监督制约机制的研究,为读者全面了解和研究当代资本主义国家监督制约机制,提供一般的研究方法和基本理论。

限于著者水平,本书对资本主义国家监督制约机制的初步研究,定有诸多不当之处,祈请读者或匡谬指正,或多赐明教。

著者谨识

1995年3月10日于西安武警技术学院

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	(1)
第一节 资本主义监督制约理论的提出	(1)
第二节 资本主义监督制约机制的建立、演变及当代模式	(13)
第三节 资本主义监督制约机制评析	(22)
第二章 美国监督制约机制	(40)
第一节 国会监督制约机制	(41)
第二节 政府监督制约机制	(52)
第三节 联邦法院监督制约机制	(58)
第四节 联邦制监督制约机制	(65)
第三章 英国监督制约机制	(76)
第一节 英国监督制约机制的特点	(76)
第二节 议会监督制约机制	(88)
第三节 政府监督制约机制	(100)
第四节 法院监督制约机制	(107)
第四章 法国监督制约机制	(112)
第一节 议会监督制约机制	(112)
第二节 政府监督制约机制	(124)
第三节 法院监督制约机制	(132)
第四节 宪法委员会监督制约机制	(137)
第五节 总统监督制约机制	(143)
第五章 德国监督制约机制	(151)

第一节	联邦议会监督制约机制·····	(151)
第二节	联邦政府监督制约机制·····	(163)
第三节	联邦法院监督制约机制·····	(170)
第四节	联邦总统监督制约机制·····	(175)
第六章	日本监督制约机制·····	(179)
第一节	国会监督制约机制·····	(179)
第二节	内阁监督制约机制·····	(193)
第三节	法院监督制约机制·····	(207)
第四节	日本监督制约机制中的天皇·····	(216)
第七章	瑞士监督制约机制·····	(226)
第一节	瑞士监督制约机制的特点·····	(226)
第二节	联邦议会监督制约机制·····	(231)
第三节	联邦委员会监督制约机制·····	(236)
第四节	公民“直接民主”监督制约机制·····	(242)

第一章 导 论

本书试图对资本主义国家的监督制约机制,作出比较系统的研究。作为本书研究对象的资本主义监督制约机制,同其他各项资本主义政治制度一样,既有其建立的理论学说根据,又有其将理论学说变为现实制度的历史过程;它的建立既有其历史进步性,又有其阶级局限性;它在现实中的运作,既能产生出一定的实际监督效能,又存在着不少的制度弊端。从理论上全面把握上述三方面问题,是我们具体研究美国、英国、法国、德国、日本、瑞士等6国监督制约机制的逻辑起点,这构成本书第一章导论所要阐述的基本内容。

第一节 资本主义监督制约理论的提出

资本主义监督制约理论,是建立资本主义监督制约机制的理论根据。资本主义监督制约理论,是资产阶级思想家于17至18世纪,在酝酿和进行资产阶级革命的过程中,进而在建立和巩固资本主义制度的过程中,逐步提出来的。作为在资产阶级革命方面具有典型代表性的英国、法国和美国资产阶级,是资产阶级监督制约理论的主要提出者和发展者。英国洛克提出的三权分立(实际为二权分立)制约理论,法国孟德斯鸠提出的三权分立制衡理论,美国杰斐逊提出的双重分权制约理论,以及美国汉密尔顿提出的有关监

督制约理论,集中代表了资产阶级关于建立监督制约机制的思想学说。

一、英国洛克的监督制约理论

约翰·洛克(1632—1704),是一位唯物主义经验论哲学家。作为一位能用唯物主义观点解释“经验”、崇尚“经验”的哲学家,他所生活的国家及历史时代,为他获得政治统治方面的“经验”,提供了得天独厚的社会历史条件,于是,洛克这位英国“1688年的阶级妥协的产儿”^①(恩格斯语),就依据英国1688年建立的封建君主与资产阶级既实行阶级分权、又彼此监督制约的君主立宪制度,代表资产阶级利益,提出了建立资产阶级监督制约机制的理论。

洛克一生经历了英国资产阶级革命的整个时期。1640年英国在世界上首先发生了资产阶级革命,但是英国资产阶级革命的推进过程却步履维艰、几经曲折,以至出现复辟。在几经曲折后,1688年孱弱的英国资产阶级与封建贵族达成妥协,经过一场兵不血刃的“光荣革命”,“专制的国王”詹姆斯下台出走,“顺从的国王”威廉登基执政,建立了资产阶级与封建贵族阶级妥协联袂执政、共同执政掌权、互相监督制约的君主立宪政治制度。

英国的君主立宪制度作为一种崭新的制度出现后,洛克这位善于标新立异的唯物主义哲学家,便立即以英国建立的两大阶级互相监督制约的君主立宪制度为客观原型,在1689年和1690年,出版了他的政治哲学名著《政府论》上篇和下篇,在《政府论》下篇中,洛克阐发他关于国家权力的分权和制约思想。

洛克认为,每个国家都有三种国家权力,即立法权、行政权和外交权(又译联盟权),国家上述三方面权力应该相应的由三个机

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷第485页,人民出版社1972年版。

关分别去执行。在把国家权力划分为三种权力,提出三种国家权力应实行分立的基础上,洛克进而提出应在实行分立关系的立法权和行政权之间,建立互相监督制约的关系。一方面,洛克提出立法权应对行政权进行监督制约。洛克指出:“立法权,不论属于一个人,或较多的人,不论经常或定期存在,是每一个国家中的最高权力。”^①这表明,洛克认为立法权是国家诸项权力中的最高权力,因而自然就有权对其他诸项国家权力进行监督制约。洛克认为,行政权只是由立法权派生出来的,是由立法权赋予的,因此,立法机关“认为有必要时,仍有权力收回和处罚任何违法的不良行政”^②。这样,洛克就提出了立法权应对行政权实行监督制约的思想。

另一方面,洛克又论述了行政权应对立法权实行监督制约的思想。洛克认为,立法机关没有必要常设,因为在短时间内制定的法律可以在长时期内持续发挥作用,因此,立法机关不应是常设机关,但国家又会经常遇到许多急待解决和处理的国务,所以就要由国王经常性地来行使行政权,并由国王根据执行行政权的实际需要,决定立法的事项,决定召集议会的会期和地点,决定议会是否解散等问题。在这些论述中,已经包涵着洛克关于行政权应对立法权进行监督制约的思想。

洛克之所以提出应对立法权进行监督制约,还在于他认为,立法权“只是社会的各个成员交给作为立法者的那个个人或议会的联合权力”^③,立法权“只是得自人民的一种委托权力”^④。基于对立法权的上述认识,洛克提出,“立法权既然只是为了某种目的而行使的一种受委托的权力,当人民发现立法行为与他们的委托相

① 洛克:《政府论》下篇第 83 页,商务印书馆 1982 年版。

② 洛克:《政府论》下篇第 94 页,商务印书馆 1982 年版。

③ 洛克:《政府论》下篇第 83 页,商务印书馆 1982 年版。

④ 洛克:《政府论》下篇第 88 页,商务印书馆 1982 年版。

抵触时,人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关”^①。这表明,洛克认为,立法权是人民交给、委托给议会行使的权力,因而人民自然就有权对立法权的执行情况进行必要的监督和制约。必须指出,洛克这里所说的“人民”实际上是指资产阶级。

通过简要考察洛克提出的分权理论及对权力进行监督制约的理论,我们可以得出如下三点认识。一是洛克提出的国家三种权力,按照后来人们对国家权力划分的理解,以及当代资本主义国家建立的三权分立制衡的制度现状来看,只是论及了两权分立,而不是三权分立。因为洛克所说的行政权和外交权,都属于行政权的范畴。两者的区分仅仅在于,前者是处理国内行政事务的权力,后者则是把处理国内行政事务的权力延伸到处理国家对外事务权力的方面,简言之,两者都属于行政权力的范畴。二是由于洛克论述的分权实际上是两权分立,这样洛克在进而论述权力间的监督制约问题时,也就只论述了两权彼此间的监督制约,即只论述了立法权与行政权之间的互相监督制约问题。三是洛克没有论及作为国家权力重要分支的司法权,没有论及司法权与立法权、司法权与行政权之间的彼此监督制约问题。造成洛克这一认识缺陷的社会客观原因之一在于,当时英国的司法机关还未获得完全独立的法律地位,尚处于从立法机关和行政机关逐渐分化的状态之中,司法权的地位及作用尚未获得普遍重视。

尽管洛克提出的关于国家权力的分权思想及对国家权力实行监督制约的思想,既不够系统完整又存在诸多不科学之处,但是我们应该历史地看到,面对存在了数千年且根深蒂固的、缺乏分权制度及权力监督制约制度的封建君主集权专制制度,洛克毕竟是最早从理论上提出应对国家权力实行分权,应对国家权力实行监督

^① 洛克:《政府论》下篇第91页,商务印书馆1982年版。

制约的一位伟大思想家。还有,洛克提出的立法权是国家的最高权力,而立法权又来自人民(资产阶级)的委托,因而对立法权也应实行监督制约的思想,都有其某些合理之处。更为重要的是,洛克提出的分权理论及对权力实行监督制约的理论,在实践上为资产阶级借助“分权”向封建贵族阶级夺权,借助“制约”权力遏制仍掌握在封建贵族手中的那部分权力的滥用,巩固英国资产阶级与封建贵族阶级妥协执政的君主立宪制度,提供了思想理论根据,这在当时无疑具有历史进步意义,对此我们应实事求是地作出历史的评价。

二、法国孟德斯鸠的监督制约理论

夏尔·德·瑟孔达·孟德斯鸠(1689—1755),法国18世纪启蒙运动的杰出思想家之一,法国资产阶级国家理论和法理论的奠基者。孟德斯鸠出身于贵族家庭,贵族出身使他获得“孟德斯鸠男爵”的封号,由继承而登上了省高等法院院长的宝座。然而,对封建专制制度具有叛逆精神的孟德斯鸠,对封建性的封号及职位并不十分迷恋。相反,出于对封建专制制度的反对,孟德斯鸠毅然决然地卖掉封号及继承而得的职务,离开官场生活,转而加入法国科学院,潜心从事欧洲各国政治、法律制度的学术研究。

为实际研究欧洲各国的政治、法律制度,孟德斯鸠从1728年至1731年,进行了长途学术考察和旅行,先后到过奥地利、匈牙利、意大利、德国、荷兰、英国等国家,其中在英国考察停留的时间最长,达两年之久(1729—1730)。在英国两年期间,孟德斯鸠多次实际旁听英国议会会议,对英国当时实行的君主立宪制度作了大量考察和研究。通过这次长途学术考察旅行,孟德斯鸠既实际考察研究了发生了资产阶级革命、实行君主立宪制度的英国,又实际考察研究了未发生资产阶级革命、仍实行封建君主集权专制制度的

德意志、奥地利等国。在实际考察研究了欧洲当时并存的两种政治制度后，他写成了其政治哲学名著《论法的精神》，该书共 31 卷，中文字数约 60 万字。该书 1748 年出版后，曾在欧洲轰动一时，被新兴的资产阶级称为“理性的法典”，在不到两年的时间内，就被迅速印刷、发行 22 版次。

在《论法的精神》一书中，孟德斯鸠就为什么要对国家权力实行分权，国家权力可分为哪三种权力，互相分立的三种国家权力应如何实行互相监督制约等问题，作了颇有个人创新见解的阐述，从而形成了系统的三权分立制衡理论学说体系。

在论证为什么要对国家权力实行分权时，孟德斯鸠指出，“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”“从事物的性质来说，要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”^①

在论及国家权力的划分种类时，孟德斯鸠提出了不同于洛克的新观点。孟德斯鸠指出：“每一个国家有三种权力：（一）立法权力；（二）关于国际事项的行政权力；（三）有关民政法规事项的行政权力。”“我们将第二种权力简称为国家的行政权力；第三种权力称为司法权力。”^②孟德斯鸠在此把国家权力划分为立法权、行政权和司法权的思想，至今仍符合西方国家关于国家权力划分的基本观点和做法。而国家权力的划分，又涉及到国家机构的设置问题，时至今日，西方国家按照孟德斯鸠关于把国家权力划分为三种权力的思想，设置了执行国家三种权力的三个国家机关。

孟德斯鸠特别强调三权必须实行分立，由不同的国家机关分别行使三权。他说：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了，因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律。”“如果司法权不同立法

① ② 孟德斯鸠：《论法的精神》上册第 154 页，商务印书馆 1982 年版。

权和行政权分立,自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一,则将对公民的生命和自由施行专断的权力,因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一,法官便将握有压迫者的力量。如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便都完了。”^①

孟德斯鸠提出国家权力可划分为三种权力,论述三权应实行分立的落脚点,是要在彼此分立的三种国家权力之间,建立起用权力制约权力滥用的监督制约关系,形成三权之间权力制衡格局,这是孟德斯鸠思想的核心所在。

孟德斯鸠认为立法机关应对行政机关有监督制约权,他主张立法机关不仅有权制定法律,而且进而应对行政机关执行法律和公共决议的情况进行监督。他认为,立法机关虽然不能干涉行政活动,但是行使立法权的议会,却可以对行政首脑执政活动中的违法行为行使弹劾权,以此实现立法权对行政权的监督制约。

孟德斯鸠又提出行政机关应拥有遏制立法机关活动的监督制约权。他提出,立法机关不能自行决定议会集会,议会集会的地点和时间,议会讨论立法议案的内容,应由行政首脑来决定。而且对议会讨论通过的有关决议案,行政首脑拥有否决权。

为了建立立法权与行政权之间真正有效的制衡关系格局,孟德斯鸠反对由议会中多数党领袖组织政府的做法。对英国从1721年开始实行的由议会多数党领袖出任政府首相、组成政府执政的制度,孟德斯鸠作了抨击,认为该制度是一种“一身兼二任”的制度,该制度具有立法权与行政权融合为一的倾向,不符合分权制衡的原则。

^① 孟德斯鸠:《论法的精神》上册第156页,商务印书馆1982年版。