

丛书主编 俞可平

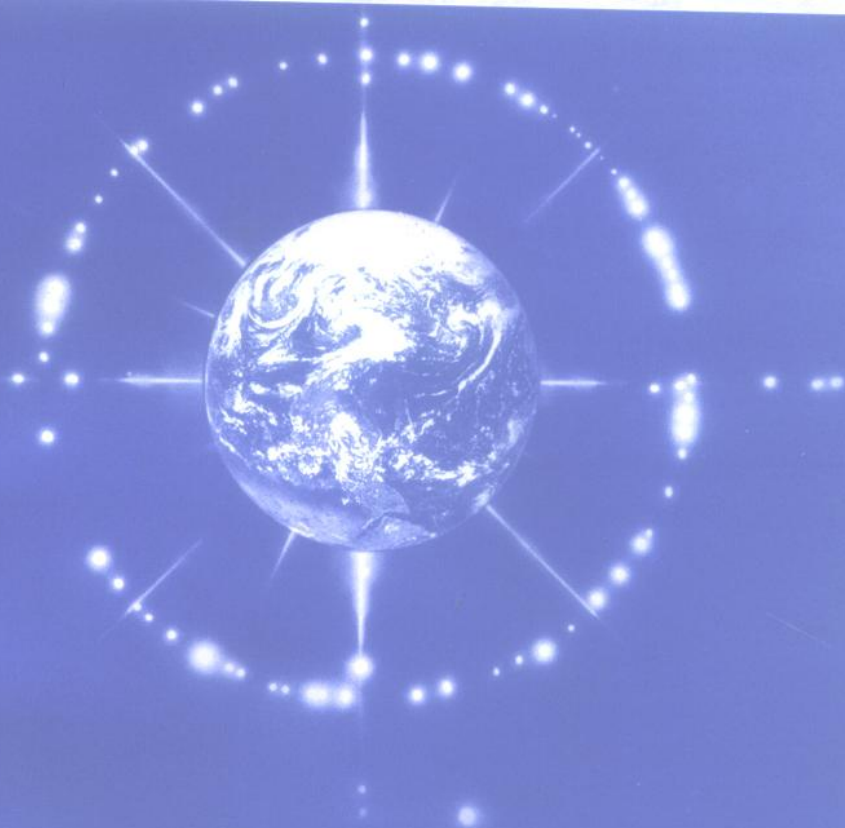


俞可平 著

当代各国政治体制

中国

兰州大学出版社



俞可平 著

当代各国政治体制

中国

兰州大学出版社

当代各国政治体制——中国

俞可平 著

兰州大学出版社出版发行

兰州市天水路 308 号 电话:8617156 邮编:730000

兰州大学出版社激光照排中心排版

兰州八一印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张:10.125

1998 年 3 月第 1 版 1998 年 3 月第 1 次印刷

字数:250 千字 印数:1—6000 册

ISBN7-311-01340-2/D·103 定价:18.00 元

总

序

DI37/02

比较政治学是政治学领域内的一个重要分支,过去国内政治学界关于比较政治学的研究成果并未多见,现在摆在读者面前的这套丛书,对于促进国内政治学界对比较政治学的研究,将会产生一定的有益作用。

世界各国的政治体制,大体上说,不外联邦制、单一制、总统制、内阁制等等不多几种类型,但是就其具体形式而言,却千差万别。即使是在同一类型的政治体制内,不同国家内的政治体制以及政府运作程序也各不相同。对各个国家的政治制度进行比较研究,对不同国家的政治发展过程、特点作出分析和概括,这是发现人类社会共同的政治发展规律的必由之路,而寻找这样的规律正是政治科学的基本任务。

政治学是一门现实性很强的学科,在各门社会科学中它与现实政治的关系最为密切。它直接提供有关国家政治统治的形式、作用和方法的实用知识,这些实用知识是任何国家的政治统治所不可或缺的。研究别国的政治制度,分析它们如何维持社会稳定,提高行政效率,遏制官员腐败和保护公民权利,从而汲取它们的教训,借鉴它们的经验,对于促进本国政治的健康发展,自然大有裨益。因此,比较政治研究历来都受到有识见的政治家们的高度重视。

六七十年代,美国政治学界曾出现过“政治行为主义”的浪潮,一时间,传统政治学的理论与方法,似乎黯然失色。但即使在那时,比较政治学也仍然受到重视。当时美国有一个颇具影响的全国性组织“比较政治研究委员会”(著名政治学家加布里尔·阿尔蒙德:Almond 就曾是该委员会的主要领导),美国政府十分重视这个组织,并给予大力支持,其原因,就在于它十分有助于美国政府的外交决策。因为如果对某一国家的政治没有清楚的了解,自然无法制定针对该国的成功的外交政策。

研究比较政治学具有重要意义,勿庸多说,但在开始比较政治学的研究工作时,必须先完成一些基础性工作。这套丛书向读者系统地介绍世界各国的政治制度,就是这样的基础性工作,也就是为开展比较政治研究提供一些基本素材。此外,中共十五大胜利召开后,全国广大干部正在高举邓小平理论旗帜,以更加开放的心态奋力迈向 21 世纪。这套丛书同时也为那些愿意更好地了解外部世界的干部和从事各种行业的广大知识分子提供了一些帮助。

赵宝煦

1997 年 11 月 6 日

主编前言

一位当代学者在区分经济学、政治学和伦理学的不同性质时曾说，经济学主要关注如何以最少的成本取得最大的利益，所以，经济学专注于价值的生产；政治学关心的是如何分配那些业已由经济活动生产出来的利益，所以，政治学专注于价值的分配；伦理学则关心通过政治活动所分配的利益是否公正，所以，伦理学专注于价值的评估。这种区分不一定十分准确，但它确实道出了一个基本事实：政治事关利益的分配，对社会价值在不同的个人和不同的群体中的配置起着关键性的作用。当社会的利益相对不足，利益的生产成为社会活动的首要任务时，经济往往容易受到人们的优先关注；而当利益生产出来后，利益的分配成为社

会最紧迫的任务时，政治便常常引起人们的集中关注。当然，利益的生产和分配是不可分割的过程，生产是重点或者分配是重点也是相对而言的，所以，政治和经济始终处于互动状态，这种交互作用构成了社会发展过程的一个基本内容。

利益的分配不是一件简单的事，每个人都有自己的利益，每个团体都有自己的利益，每个人的所作所为都直接或间接地与他的利益有关。正如马克思所说：人们所奋斗争取的一切都与他们的利益相关。当然这里所说的利益决不局限于物质利益，也包括政治和精神利益；不仅包括低级的物欲，也包括高尚的荣誉。个人与个人之间，群体与群体之间，在利益上必然有着这样或那样的矛盾和冲突。如果对这些矛盾和冲突不加以调节和规范，任其自由发展，那么，像 17 世纪著名的自然权利论者和社会契约论者霍布斯所说的那样，人类社会最终就会进入一种可怕的“每个人与每个人的战争状态”；或者像恩格斯所说的那样，社会就会在无谓的利益冲突中逐渐消亡。

如何才能避免社会的无谓消亡，或者说，避免社会进入“每个人与每个人的战争状态”？这就需要一个权威性的机构，由它来制定一系列的强制性规范。这些规范规定：将由哪些人，根据什么原则，来组成这样一个权威机构；这个权威机构的运行规则是什么，它的内部结构是怎样的；怎样才能使这个权威机构最有效地运转；社会中有哪些利益可供分配；诸如财产、金钱、地位、权力、自由、平等这些基本的利益分别将分配给谁；根据什么原则；谁应当得到更多的利益，谁应当得到更少的利益，谁应当被剥夺利益；谁应当得到物质利益，谁应当得到政治利益，谁应当得到精神利益，或谁应当兼而有之，它们的比例如何；分配这些利益的程序 and 标准是什么；什么是长远利益和公共利益；如何一方面促进公共利益和长远利益，另一方面又最大限度地不损害个人利益和近期利益，等等。

这样一个权威机构和这样的一系列强制性规范，对于任何文明社会的存在和发展都是不可或缺的。这个权威机构，我们叫作国家；这一系列强制性的规范，我们叫作国家的政治制度。

人们往往首先注意到国家的政治制度对社会利益的生产和增长的重要意义，并以此来判定一种政治制度的好坏，这无疑是极有道理的。一种良好的政治制度，可以使政府享有足够的权威，同时公民也享有充分的自由。一个有足够权威的政府，是维持社会政治稳定的基本条件之一。没有社会政治稳定，人民就不能安居乐业，就难以发展经济，社会的物质利益就不能正常地增长；如果只有政府的权威而绝大多数公民没有足够的自由，那么，他们就会缺少生产物质利益的积极性和进行科学技术革新的创造性，最终也将阻碍社会经济的发展，不利于物质利益的增长。马克思主义把政治制度对经济发展的这种关系称作上层建筑对经济基础的反作用。它把政治制度当作社会的上层建筑，把物质关系当作社会的经济基础，并认为两者的关系是：经济基础最终决定上层建筑，上层建筑必须与经济基础相适应；但上层建筑对经济基础有着重大的反作用，这种反作用的方向可以是截然相反的。当相对于当时的社会经济发展水平来说国家拥有良好的政治制度时，它就会促进社会经济的发展，反之，它就阻碍社会经济的发展。

除了是否有利于物质利益的增长之外，判断政治制度的好坏还有另一个同等重要的基本标准，这就是，对社会利益的分配是否公正。事实上，政治对经济的上述反作用并非是直接的，而是间接的，它通过一系列的中介环节起作用。因为对物质利益的生产和分配负直接责任的，或者说对效率负直接责任的，毕竟不是政治制度，而是经济制度；政治制度所负的直接责任是根本利益的分配和再分配，或者说是社会的公正。正因为这样，政治制度的好坏与经济利益的增长就不能简单地、绝对地划等号。换言之，一种不好的

甚至很坏的政治制度也可能在相当的一段时间内维持经济的高速增长,这样的事例在人类历史上并不罕见,第二次世界大战前的德国就是明显的一例。希特勒的德国当时在国内推行法西斯的专制统治,这是人类有史以来公认的最坏的政治制度之一,但其国内经济在短期内却仍然迅速增长。其实,马克思对资本主义政治制度的批判也是建立在效率和公正这两个基本标准之上的。在马克思眼中,资本主义政治制度是一种罪恶的政治制度,这不仅是因为这种政治制度最终阻碍社会生产力的发展,即不利于效率;而且也是因为这种制度在根本利益分配上的极不公正。翻读马克思的著作,到处可以看到他对资本主义政治制度种种源于不公正的罪恶的无情揭露和批判。在这里,不公正不是简单地指物质利益分配的不公,它含有极其丰富的意义:财富分配的不均,政治上的不平等,自由平等等基本人权的缺乏,个性的抑制,人的异化,等等,等等。

政治和政治制度对社会发展的极端重要性,以政治为业的政治家们看得更清楚。不说别的,单说我们所熟悉的几条经典语录就足以证。列宁说:“政治与经济相比不得不占首位”,“政治是经济的集中表现”;毛泽东说:“政治是统帅,是灵魂,是一切工作的生命线。”另一些人则从另一个极端来肯定政治对社会生活的决定性作用:他们把社会的一切罪恶都归结于政治制度。他们认为,社会要发展,人民要幸福,就必须废除政府,摧毁所有政治制度。这些人通常被称为无政府主义者,如戈德温(W·Godwin)和克鲁泡特金等人。

由于国家及其政治制度对人类社会的存在与发展,以及对人类本身的生活状况具有如此至关重要的意义,所以人类很早就开始对它进行系统的研究。长期以来,人们把系统地研究国家及其政治制度的学问叫做政治学。政治学是人类最古老的学问之一。距今2300多年前,即公元前300多年,古希腊最伟大的思想家亚里

士多德就写了一部题为《政治学》的名著。《政治学》的基本内容就是对当时希腊城邦国家的各种政治制度进行比较研究,试图发现最理想的国家制度。亚里士多德说,伦理学研究的是个人的善,政治学研究的是群体的善,或者说是公共的善和公共利益。群体的善和利益是最高的善和最高的利益,所以政治学是最重要的科学,是科学之王。其实,比亚里士多德更早一点的另一位古希腊大哲学家柏拉图也系统地研究了“什么是最好的国家政治制度”这个问题,并在一本叫作《理想国》的著作中对此作了全面的回答。到了近现代,许多著名的政治学家仍然不约而同地以“国家制度的研究”来定义政治学。美国政治学家迦纳(I·W·Garner)在他那部本世纪三四十年代曾风靡世界的《政治学大全》中表达了当时绝大多数政治学家的共同思想:政治学就是关于国家政治制度的学问,它始于国家,终于国家。

政治制度的研究在政治学中的核心地位在第二次世界大战后的西方学术界曾出现过暂时的动摇。50年代后,在以美国为首的西方政治学界,出现了一大批后来被称为行为主义学派的政治学家。他们对以国家制度为基本内容的传统政治学提出了激烈的批评。他们认为,传统政治学把国家的政治制度作为研究的核心和基本对象,只对国家的制度作静态的描述,这不仅极大地限制了研究者的视野,而且使政治学研究带上了严重的价值偏向,无法使其“科学化”;行为主义政治学家并不反对政治科学的研究,而是呼吁将政治学研究的重心从国家制度转移到政治行为上来。但是很快他们就发现,把国家制度从政治学的核心内容中排除出去,不仅会使政治学研究失去其应有的理论价值,而且将失去其实践价值,使政治学研究变得毫无意义。所以,从70年代后,随着所谓“后行为主义政治学”的兴起,国家制度又再度成为西方政治学的核心内容之一。

千百年来,思想家和政治家通过对政治制度和政治行为的研究,发现了许多重要的政治发展规律,积累了丰富的政治科学知识,对人类不断改进自己的政治制度,从而推动社会的进步,作出了巨大的贡献。一切理智的和有责任心的政治学家和政治思想家都认识到:马克思所倡导的个性的解放和自由人的联合体,以及人类的尊严、自由、平等都是人类的基本价值;要实现和维护人类的这些基本价值,没有一套合适的政治制度是根本不可能的;在一种不良的政治制度下,纵使有悲天悯人、正直无私的政治家和公民,最终也难免暴政和独裁,更不肖说在专制政治制度下;而一旦出现独裁、暴政或苛政,那么,个人的自由、平等、尊严等民主权利就不可能有真正的保障;到现在为止,有效抑制独裁和暴政的最合适的政治制度是民主政治。为此,政治思想家和政治学家从各自的立场出发,设计出了各种各样的民主政治制度,所有这些都应当看作是人类政治知识宝库中的财富。

非常不幸的是,对于政治学这样重要的一门科学,50年代后我们竟把它取消了,直到改革开放以后才得以恢复。在这么长的时间内,而且是在对新中国来说这么重要的一个时期内,不但不鼓励而且不允许人们去研究政治学。于是,原先研究政治学的人被迫改换专业,其他人则唯恐躲之不及。结果是,政治学的基本知识得不到普及,许多人不知道民主是什么。例如,我们几乎天天听到或看到我们国家的称号,即“中华人民共和国”,但是,当我们在一次问卷调查中问道“什么是‘人民共和国’?”时,多数人居然不能正确回答这一问题。什么是“人民共和国”?它的基本意义就是:国家的领导人由人民自己通过自由、公正的选举产生。一般公民对国外政治制度的知识更少得可怜,即使对大多数知识分子来讲,也仅仅知道“三权分立”、“轮流执政”等概念而已。

我们有必要进行政治学研究吗?有过文化大革命的惨痛经历

后，我想对于任何一个善于吸取历史教训的人来说，回答无疑是肯定的。邓小平在十一届三中全会后提出，政治学要尽快补课，它代表了我们党对作为一门科学的政治学的态度。我们有必要知道当代世界其他国家的政治体制吗？回答也是肯定的。因为我们有必要学习人类文明的一切优秀成果，其中当然也包括政治文明的优秀成果。事实上，近代中国在政治上的巨大进步，就得益于这种学习。中国几千年的封建历史，留给我们的是专制主义的政治传统，而我们现在实行的是民主政治，这种主权在人民而不在君主的民主制度就是向外国学来的；我们现在推行的社会主义基本制度，也是向外国学来的。毛泽东说，“十月革命一声炮响，给我们送来了马克思主义”，从而就有了今天的社会主义。我们现在坚持的中国共产党的领导体制，最初也是从列宁和斯大林领导时期的苏联学来的。所以，说政治制度不用学习，实在是一种欺人之谈。

学习不等于照搬。我们从来重视学习，而反对照抄照搬，尤其是在政治制度上。每个国家有每个国家自己特定的历史文化传统和社会经济背景，照抄照搬别国的政治制度，必然不会有好结果。纵使一套政治制度在某个国家效果很好，原封不动搬到别国后，就很难有原先的效果。比方说，有红、黄、蓝三张玻璃纸，在红色玻璃纸上叠上黄色玻璃纸，得到的不再是红色或黄色，而是橙色；红色玻璃纸上叠上蓝色玻璃纸就变成了紫色；蓝色玻璃纸上叠上黄色玻璃纸就变成了绿色。任何两种颜色的玻璃纸相叠，原先的颜色（效果）不复存在，出现的是一种新颜色（效果）。

把反对照抄照搬外国的政治制度，歪曲为一概反对学习和借鉴，与一讲学习国外的制度就歪曲为完全的照抄照搬一样，是十分庸俗的和不负责任的做法。我们应当学习和借鉴国外一切先进的和合理的东西，包括国外的政治文明；因为每一种政治文明中都可能包含着某些人类共同的基本价值，如自由、平等、民主，以及保护

这些基本价值的共同制度,如对权力的制约机制,对公民权利的保护机制,等等。但是,这种学习和借鉴必须根据我国的具体国情,与我国的实际情况有机地结合起来。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是具有中国特色的民主制度。我国的这种根本性政治制度,就是根据我国的具体国情,学习外国合理的政治制度的一个范例。人民代表大会是一种现代民主制度,我国政治传统中没有民主制度,民主制度是从国外学来的;但国外没有哪一个国家有人民代表大会制度这样的民主政治形式,这是与中国具体实际政治现实相结合的结果,因此,这是一种具有中国特色的民主政治制度。然而,人民代表大会制度作为我国的根本民主制度,又需要进一步完善,这就又对我们提出了如何根据我国的政治现实去学习、借鉴和批判外国政治制度的问题。

学习、借鉴和批判外国的政治制度,起码的前提就是对这些制度要有一个全面的了解。改革开放是我国的基本国策,真正的改革开放首先必须全面地了解当代世界的各种政治、经济和文化发展,唯有在全面了解的基础上才能有比较有鉴别地吸取其精华,剔除其糟粕。这些年来,我们对国外的经济和文化已多有介绍,相对来说对国外政治制度的介绍则少得多。改革开放的不断深入,要求我们系统地全面地了解当今国外的各种政治制度,这不仅是因为学习、借鉴和批判外国的政治制度的需要,也是因为经济和政治在任何国家都是难分难离的,不懂得一个国家的政治体制,就很难真正懂得其经济体制,也不利于制订有效的对外政策,在全球化的时代尤其如此。但遗憾的是,我们至今还没有一套全面介绍当代世界政治制度的丛书,这成为我国政治学建设的一大缺憾。正是出于改革开放的实际需要和政治学发展的学术需要,我们决定编辑出版这套大型的《当代各国政治体制丛书》。

我们编写这套丛书的原则是:尽可能完整、准确、全面地介绍

当代世界主要国家和地区现存的选举制度、议会制度、政党制度、行政制度、文官制度、廉政制度、决策制度、自治制度、司法制度、监督制度和其他重要的政治制度，为国内学者、知识分子和干部群众了解国外政治体制提供最新基本素材。本丛书以国别或地区为单位编写，绝大多数一国或一地区为一本，个别的几国或几个地区一本，每本20万字左右，选择的国家和地区是：中国、港澳台地区、美国、加拿大、德国和瑞士、英国、法国、南欧诸国、荷兰、北欧诸国、俄罗斯、东南亚诸国、日本、韩国、南非及澳大利亚。

丛书的作者既有政治学界的前辈名家，又有后起新秀，他们当中的多数是专治该国或该地区政治制度的专家。为了在有限的时间内高质量地完成写作任务，他们勤奋努力，克服了诸多困难，作者们这种高度的合作精神和敬业精神令人感动；著名政治学家、我国新时期政治学的奠基人之一赵宝煦教授，作为丛书的名誉主编，对这套丛书自始至终给予了精心的指导，这是他对我国政治学建设的又一贡献；兰州大学出版社，尤其是于泽俊社长的远见和魄力，有力地促成了这套丛书的出版。对于所有支持和帮助这套丛书的人们，作为丛书的主编，我在此深表感谢，同时也真诚地欢迎读者的批评和建议，以便进一步改进。

俞可平

1997年11月5日

引言：中国概况

中华人民共和国，简称中国，1949年10月宣告成立。她是由中国共产党领导的社会主义国家，其国家元首是中华人民共和国国家主席。中华人民共和国国徽，中间是五星照耀下的天安门，周围是谷穗和齿轮；国旗是五星红旗。中国的首都是北京市。

中国位于亚洲东部、太平洋西岸。北起漠河附近的黑龙江江心，南到南沙群岛的曾母暗沙，西起帕米尔高原，东至黑龙江、乌苏里江汇合处。陆地面积约960万平方公里。陆界长达2万余公里，西邻哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、阿富汗、巴基斯坦；西南和南邻印度、尼泊尔、锡金、不丹、缅甸、老挝、越南；北和东北邻俄罗斯、蒙古；东邻朝鲜等国。大陆海岸线长1.8万多公里。东和东南隔黄海、东海、南海与日本、韩国、菲律宾、印度尼西亚、马来西亚和文莱等国相望。共有沿海岛屿5000多个，其中台湾和海南两岛最大。

全国行政区划为33个单位，其中4个直辖市、5个自治区、23个省和1个特别行政区。它们分别是北京市、天津市、河北省、山西省、内蒙古自治区、辽宁省、吉林省、黑龙江省、上海市、江苏省、浙江省、安徽省、福建省、江西省、山

东省、河南省、湖北省、湖南省、广东省、广西壮族自治区、海南省、四川省、重庆市、贵州省、云南省、西藏自治区、陕西省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区、新疆维吾尔自治区、台湾省和香港特别行政区。

中国省、直辖市、自治区以下的行政区划有所不同。在省、自治区以下，通常划分为地区、设区的市（地级市）、（在少数民族聚居地）自治州、盟；全国现有地级行政区划单位 335 个，其中地级市 218 个。地级行政区划单位下辖不设区的市（县级市）、市辖区、县、自治县、旗；全国现有县级行政区划单位 2142 个，其中县级市 445 个，市辖区 717 个。县级行政区划单位下辖乡、自治乡、街道、镇。在直辖市以下，通常划分区、县，街道、乡（镇）两个行政层级。省、自治区以下的地区公署和城市中的街道办事处从法律上说不是一级行政建制，而是上一级政府的派出机关；乡镇以下的村委会和街道所属的居委会从正式建制上说也不是一级政府机构，但实际上常常履行着政府管理机构的职能。

中国是世界上人口最多的国家，截止 1996 年底全国总人口达到 122389 万人（不包括港、澳、台地区，下同）。其中城镇人口 35950 万人，占 29.4%；农村人口 86439 万人，占 70.6%。中国是一个统一的多民族国家，有汉、蒙古、回、藏、维吾尔、哈萨克、苗、彝、壮、布依、朝鲜、满及高山等 50 多个民族，汉族占总人口的 94% 左右。少数民族主要分布在西北、西南和东北等地区。

中国是世界上历史最悠久的文明古国之一，有文字记载的历史达 4000 年左右。约公元前 5 世纪，中国就进入了封建社会，此后一直延续 2000 多年，直到 1911 年辛亥革命成功它才寿终正寝。1912 年 1 月 1 日中华民国成立。1949 年 10 月

1 日，由共产党领导的中华人民共和国宣告诞生。

中国是一个发展中国家。人均资源拥有量和人均国民产值都处于世界平均水平之下，但从 1978 年实行改革开放后，中国经济迅猛发展，取得了举世瞩目的巨大成就。1978 年至 1997 年，国民生产总值年均增长率高达 9%。1996 年的国内生产总值达到 67795 亿元，人均国内生产总值达到 5569 元。就全国经济总量而言，中国已处于世界的前列；但就人均国民产值而言，中国则与发达国家有很大的差距，属于中等以下的发展中国家。中国的战略目标是，到下个世纪中叶，达到中等发达国家的水平。