

当代法国

政治制度研究

吴国庆 著

社会科学文献出版社

当代法国政治 制度研究

吴国庆 著

社会科学文献出版社

(京)新登字028号

当代法国政治制度研究

吴 国 庆 著

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)

北京新源印刷厂印刷

新华书店经销

850×1168 1/32开本 8.625印张 213千字

印数 0001—1000

1993年10月第一版

1993年10月第一次印刷

ISBN 7-80050-438-7/D·96 定价: 5.60 元

版权所有 翻印必究

序 言

当代法国政治制度即是1958年建立起来并随着时间的推移逐步完善起来的法兰西第五共和国政治制度。

当代法国政治制度是法国资产阶级对法国大革命以来的统治方式和方法的总结，在当代西方资本主义国家的政治制度中别具一格，具有典型的意义。因此，分析和研究当代法国政治制度，有助于了解当代法国资产阶级的统治方式和方法，把握法国政治和社会的动向，认识法国资本主义和西方国家资本主义本质及其发展的长期性。

在分析和研究当代法国政治制度中可以看到：第一，法国资产阶级先建立起政治理论和原则，然后在实践的历史长河中不断地探索、改进和完善其统治形式、方式和方法。当代法国政治制度已经有了较为系统的政治理论和原则，推行这些理论和原则的组织机构，以及这些组织的运行机制。当代法国政治制度基本上能够适应当代法国经济、政治和社会发展的需要。第二，当代法国政治制度的自身调节机制得到加强和发展。它可以通过不断的改革对自身进行调节，加强其灵活性和应变性，如针对三权分立在运行中出现的弊端不断调整立法权、行政权和司法权之间关系，尤其是调整立法权和行政权之间关系；在行政内部，还可以不断地调整总统和政府之间的关系。这就使当代法国政治制度达到相当成熟的阶段。第三，当代法国资产阶级民主有了较大的扩充和发展，对当代法国社会具有深远的影响。第四，当代法国的政治设施，如政府机构、议会、司法机构、政党等“硬”的政治设施和公民的政治参与制、传播媒介、舆论、公民的权利等“软”的政治设施，已经相当健全和完备，为当代法国资产阶级提供了

有效的统治手段。第五，当代法国政治制度的运行机制相当完善、科学和灵活，不仅拥有传统的政府行政运行机制，而且还有咨询、监督等运行机制，从而使当代法国政治制度在运行过程中能够实现自我控制和调节。第六，当代法国国家和政府职能不断地在扩大，其社会职能得到了充分的发展。应该承认，当代法国政治制度存在着许多弊害，但在相当长时期，法国统治阶级还可以通过改革进行调整，以适应变动中的法国经济、政治和社会。

本书以理论为先导，结合沿革来论述当代法国政治制度。同时，采取理论结合实际、静态结合动态的方法，利用最新的资料，力求使本书生动多采。

由于作者水平有限，难免有不当之处，望读者和学界同仁不吝赐教，多加指正。

作者

1993年9月1日

目 录

序言

第一章 绪论	(1)
第一节 当代法国政治制度的基本理论和原则	(1)
第二节 曲折反复的变换	(10)
第三节 历史的选择	(21)
第四节 成果、挑战和改革	(29)
第二章 自成一体的政府行政体制	(36)
第一节 政府行政双头制	(36)
第二节 新型的地方管理制度	(53)
第三节 比较健全的行政监督和咨询体系	(64)
第四节 较为完备和科学的公务员制度	(71)
第三章 “合理化的”议会制度	(81)
第一节 议会制度的诞生和沿革	(81)
第二节 议会的结构	(87)
第三节 合理化的议会职权	(97)
第四节 稳定的议会多数派	(105)
第四章 法国式的政治参与制	(111)
第一节 政治参与制的原理、产生、沿革和特点	(111)
第二节 政治参与制的主要内容	(116)
第三节 选举和投票——政治参与的主要手段	(123)
第五章 精巧的司法制度	(132)
第一节 当代法国的法律体系	(132)
第二节 精巧的司法机构	(138)
第三节 具有特色的审判制度	(149)

第六章 两极化的政党制度	(158)
第一节 从政党诞生到当代法国政党制度的建立.....	(158)
第二节 当代法国政党制度主要特征——两极化及其发展趋势.....	(166)
第三节 当代法国政党的功能.....	(177)
第七章 蓬勃发展中的利益集团	(184)
第一节 利益集团的产生和发展.....	(184)
第二节 种类繁多、数量巨大.....	(191)
第三节 广阔的活动舞台和灵活多样的活动策略.....	(203)
第四节 不断扩大的功能.....	(211)
第八章 第四权力——传播媒介和舆论	(215)
第一节 被“安排的”传播媒介和舆论自由.....	(215)
第二节 传播媒介和舆论的特征.....	(221)
第三节 多种多样的功能.....	(232)
第九章 扩大中的公民的基本权利	(243)
第一节 公民的基本权利的产生和发展.....	(243)
第二节 当代法国公民权利的主要内容和特点.....	(251)
第三节 保障和监督体系, 局限性和改革.....	(261)

第一章 绪 论

当代法国政治制度是法国大革命开创的近代法国政治制度的继承和发展。研究当代法国政治制度，首先要掌握当代法国政治制度的基本理论和原则，为此，就要分析它的渊源——法国启蒙思想家的基本政治理论和原则，了解近代和现代法国政治制度如何体现和贯彻这些基本政治理论和原则，才能深刻地认识当代法国政治制度的本质。

第一节 当代法国政治制度的 基本理论和原则

一、基本政治理论

思想革命往往是政治革命的先导，法国大革命证实了这条真理。1789年开始的法国大革命如此彻底地推翻了法国封建专制和建立了典型的法国资产阶级统治以及近代法国资本主义政治制度，其渊源在于大革命前的一场急风骤雨的意识形态革命，正如恩格斯所说：“在法国为行将到来的革命启发过人们头脑的那些伟大人物，本身都是非常革命的。他们不承认任何外界的权威，不管这种权威是什么样的。宗教、自然观、社会、国家制度，一切都受到了最无情的批判；一切都必须在理性的法庭面前为自己的存在作辩护或者放弃存在的权利”。^①

大革命前的法国是高度中央集权的封建专制国家。从波旁王

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第56页。

朝路易十四（1643—1715）形成的“绝对君主制”经过路易十五（1715—1774）和路易十六（1774—1792）得到了高度的发展。国王自称“朕即国家”，集行政权、立法权、财政权、军权和教权于一身，用“密札”任意监禁和流放任何人，没收任何人的财产。路易十四飞扬跋扈地讲：“君权仅寄于我一身，议院仅以我的名义存在和拥有权力，立法权仅属于我一人，任何人不得分享也不受任何约束，整个公共秩序皆出自我”。^①君权神授则是法国封建专制王权的理论基础。路易十四时代的君权神授理论的代表人物博絮埃主教声称：“啊国王们，你们就是上帝！”^②路易十四本人被尊为“副上帝”、“太阳王”，他也自诩为“上帝在人间的代表”。以后的历代国王，都以君权神授理论进一步强化绝对君主制，把法国封建专制推向极端。

法国封建专制已成为法国资本主义发展的桎梏，代表着积极向上的法国资产阶级和小资产阶级的那些非常革命的启蒙思想家，如伏尔泰、孟德斯鸠、卢梭等在整个18世纪持续不断地、深入地开展了对法国封建专制彻底地揭露和无情地批判。他们在鞭答“君权神授”理论的同时，针锋相对地提出“天赋人权”学说。

早在17世纪，英国杰出的资产阶级思想家洛克在反封建斗争中首先提出了这个理论，而法国启蒙思想家则进一步使它发展和完善。在法国启蒙思想家的政治思想体系中，人权占据核心的地位。他们提出的最响亮的口号之一，就是人的生而平等的权利。他们的人权含意就是谋求生存、追求幸福的自由和平等的权利，而这一切都是天赋的、自然的、不受血统和门第约束的。

卢梭则把人权理论推向顶峰，并使之理想化。在《论人类不

① 维·彼·沃尔金：《十八世纪法国社会思想的发展》，商务印书馆1983年版，第11页。

② H·梅蒂维埃：《路易十四时代》，巴黎法国大学出版社1983年版，第33页。

平等的起源和基础》著作中，他从“自然状态”的假设出发，确认自然状态下的人都是自由的、独立的和平等的，没有服从和被服从、奴役和被奴役、天生的奴隶和天生的主人之区分。卢梭进一步得出结论，既然人类的平等自由权利是天赋的，因而是不可剥夺和不可转让的。当这些权利受到统治者破坏时，人们有权推翻其统治。卢梭有一句名言：“人是生而自由的，但却无往不在枷锁之中”。^①他认为要挣脱封建专制的枷锁，恢复失去的人权，并使之得到可靠的保证，只能通过相互订立契约的方法，建立民主的国家。

在人类历史上，正是法国启蒙思想家破天荒地把人权提到如此高度，从理论上作了系统的阐述，并把它作为反对神权和君权的犀利武器，来唤醒被宗教和迷信麻醉了的人民群众，去为恢复他们被剥夺的权利、推翻“反自然的”和“非理性的”封建专制制度而战斗。法国启蒙思想家如卢梭、狄德罗等人主观上要维护人民群众的利益而不是“自私地保护少数人的利益”^②，在批判旧制度、提出和创立新的政治思想如“天赋人权”等新学说时“并没有表现出任何自私的观念……”^③，但他们所处的经济和社会条件，他们以“自然性”、“理性”、“人性”为出发点的唯心主义思想体系，决定了他们的资产阶级思想家的阶级属性，正如恩格斯所说：“18世纪的伟大思想家们，也和他们的一切先驱者一样，没有能够超出他们自己的时代所给予他们的限制”。^④因此，“天赋人权”仍然属于资产阶级政治理论范畴，而新兴的法国资产阶级及其政治家正是利用法国启蒙思想家理论，接过他们的口号，高举“天赋人权”大旗，向封建君主和贵族开火，并把它作为建立法国资本主义政治制度的理论基础。

① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1980年版，第8页。

②③ 《列宁全集》第2卷，人民出版社1984年第2版，第396页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷，第57页。

二、基本政治原则

法国启蒙思想家从“天赋人权”理论出发，对未来法国国家政治制度、政治体制、国家组织结构和形式、统治方式和方法提出了许多新的观点和建议。由于这些思想家反映和代表着资产阶级不同的阶层的利益和要求、甚至小资产阶级的利益和要求，如伏尔泰、孟德斯鸠是早期的启蒙学家，代表着法国大资产阶级和新贵族的利益，思想比较保守；狄德罗代表商业资产阶级的利益，思想比较先进；卢梭是小资产阶级代表，属激进派。所以，他们的立场不尽一致，他们的政治思想也有所差别。但在他们的新观点和建议中，却有许多共同的政治原则：

1. 主权在民。法国启蒙思想家提出“主权在民”的原则，认为主权永远属于人民，人民有权解决与执行者所订立的契约。他们还指出，只有人民才是真正的立法者，而国家则是以人民的意志为基础的。

卢梭则把这个原则提升到民主主义思想的高度，提出“人民主权”的概念。他断言人民主权“不外是公意的运用”^①，而公意是人民主权的体现。他还详细地列举了人民主权应有的原则：第一，主权是不可转让的。既然主权是公意的运用、国家的灵魂和集体的生命，所以不能由其他少数人作代表，只能由自己来代表自己。转让主权，意味着出卖自己的自由和自己的生命，这既违反自然性同时又违反理性。第二，主权是不可分割的。卢梭由主权不可转让得出主权不可分割的结论，认为代表主权的公共意志是一个整体，是集体行为并构成法律，是属于人民共有的，是不能肢解使其支离破碎的。第三，主权是绝对的、至高无上的和神圣不可侵犯的。卢梭认为，人民主权还表现为人民享有立法权、决定政府形式权。政府是主权者的执行人，行政官吏是一种

^① 《社会契约论》，第35页。

委任和使命，决不是人民的主人。

2. 三权分立和相互制衡。法国启蒙思想家继英国的洛克之后，系统地提出了“三权分立”的学说。

洛克提出的立法权、行政权和联盟权^①等3种权力应分立，实际上是两权分立论。而孟德斯鸠是法国启蒙思想家中分权学说的权威，他的三权分立包括分权和制衡两个方面。

孟德斯鸠首先重新划分了国家的3种权力，即除了立法权和行政权外，还应加上司法权。他认为这3种权力应分属3个不同的国家机构：立法权属于代议机构；行政权属于国王；司法权则为法院享有。孟德斯鸠拥护君主立宪制，因此，他的三权分立是建筑在与国王分权的阶级分权的基础上的，但他坚决反对封建专制，大力宣传民主自由，同时把三权分立与公民自由联系在一起考虑。他指出3种权力中的任何两种权力合而为一，就意味着公民的自由受到侵害：当立法权和行政权合二为一，集中在同一个人或同一机构手中，国王或议会必将制订暴虐的法律，并付诸实施，那时自由就不存在了；同样，司法权不与立法权或行政权分离，法官就会是立法者或成为压迫者的力量，那时公民不仅谈不上自由，就连生命也要受到威胁。孟德斯鸠由此得出结论，立法权、行政权和司法权必须分立。

孟德斯鸠提出了一个警句：“但是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”。^②为了防止滥用权力，他提出以权力约束权力。换言之，防止滥用权力的最好办法是实行分权，无论君主政体或者共和政体都应如此。3种权力分属不同的人或机构手中，就可以使这3种权力互相制约、保持均衡，又可以相互协调。

3. 法治。法国启蒙思想家反对“人治”，提倡“法治”。孟德

① 处理外交事务的权力叫联盟权。

② 孟德斯鸠：《论法的精神》，上册，商务印书馆1987年版，第154页。

斯鸠是从分权原则和保障自由的观点出发来讨论法治的。他认为没有法治就不能保证公民的政治自由，而政治自由则是实现法治的手段和表现形式，他说：“在一个国家里，也就是说，在一个有法律的社会里，自由仅仅是：一个人能够做他应该做的事情，而不被强迫去做他不应该做的事情”。^①他还以欧洲国家为例，说明没有法治，国家便将腐化堕落，而以法律原则精神建立起来的国家，行政权没有专横垄断的余地。

卢梭则把法治原则大大地发展了。他断言实行法治的国家就是民主共和国，他自述道：“我愿意生活在一个法度适宜的民主政府之下”。^②他指出：“不管一个国家的政体如何，如果在它管辖范围内有一个人可以不遵守法律，所有其他的人就必然会受到这个人的任意支配”。^③他说国家构成的基本要素是法律，而“统治者是法律的臣仆，他的全部权力都建立于法律之上。……他若强制他人遵守法律，他自己就得更加严格遵守法律”。^④卢梭还把在法律面前人人平等作为法治的重要内容。

4. 自由与平等。法国启蒙思想家谈论最多的莫过于公民的政治自由和平等权利这条原则了。他们比起早期的其它欧洲国家自然法学派的思想家，更加高举自由平等的旗帜。

伏尔泰政治思想的核心是自由。他依据自然法理论，提倡“人人自由，人人平等”。他谴责奴隶制，主张人身自由。他认为有自由就是没有专横，就是服从法律。他要求言论自由、出版自由和信仰自由。他代表资产阶级呼吁废除封建贵族的种种特权。他承认基于社会上存在富人阶级与穷人阶级之分，是不可能讲社会平等的，有如一个红衣主教的厨子不能与他的主人讲平等

① 孟德斯鸠：《论法的精神》，第154页。

② 卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，法律出版社1958年版，第51页。

③ 同上，第52页。

④ 卢梭：《论政治经济学》，商务印书馆1962年版，第9页。

而命令主人给他做饭，但他要求资产阶级和封建贵族在法律面前自由平等。

孟德斯鸠比伏尔泰又前进了一步，他不但提倡自由平等，而且强调自由的实现要受法律的制约，“自由是做法律所许可的一切事情的权利；如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利”。^①他还认为个人自由是公共自由的一部分，是不能出卖的。

卢梭则把“自然状态”中的自然人更加理想化，断定自然状态下人人都是自由的、独立的和平等的，后来出现了私有财产占有制、封建专制和暴君才丧失了自由和平等。他号召苦难的群众争取新的自由平等，建立社会契约的自由和平等。

与早期其它欧洲国家自然法学派的思想家相比，法国启蒙思想家所提倡的自由，不再局限于人身自由，而是扩大到各种政治和社会自由；他们的平等观也不再是指上帝面前人人平等，而是在法律面前人人平等。

5. 私有财产神圣不可侵犯。法国启蒙思想家无一例外的维护私有制。尽管卢梭等比较激进的思想家发现富得要命和穷得要死的两大社会集团，要求缩小甚至消灭贫富差别，但却没有否定私有制。他们把享有自由权与享有财产权联系起来，认为享有自由权的核心是拥有财产权。他们由此得出结论，财产上的不平等是合法的、自然的，因而是神圣不可侵犯的。伏尔泰走得更远，认为财产所有权是一个享有充分权利的公民的必要标志。他主张愈是有产者，愈应拥有权威和发言权。伏尔泰的这种论点，得到了法国大革命初期制宪者一致的赞同。

法国启蒙思想家对未来国家政治制度所提出的五项原则，是相当革命的和相当激进的。首先，在18世纪，法国资产阶级是进步的 and 积极向上的，他们同人民结成同盟，在反对封建专制和贵

^① 孟德斯鸠：《论法的精神》，上册，第154页。

族时表现出毫不妥协的精神，从而提高了法国启蒙思想家与旧制度决裂的勇气和决心。其次，法国启蒙思想家本人都决心要为人民群众的利益作出无私奉献，因而能够站在整个民族和整个社会的高度提出新学说、新理论和全新的政治原则。最后，法国启蒙思想家在提出这些理论和原则时，都是以“理性”和“自然法”为出发点，带有浓厚的理想主义色彩。所有这些都使他们的政治理论和原则达到很高的境界。尽管如此，他们的政治学说和原则并没有超越资产阶级政治思想体系范围，诚如恩格斯说：“这个理性的王国不过是资产阶级的理想化的王国”。^①

三、《人权宣言》^②及其意义

首先以法律形式把法国启蒙思想家的基本政治理论和政治原则肯定下来的，是法国大革命刚拉开序幕时法国国民议会所通过的《人权和公民权宣言》，又称《人权宣言》。

《人权宣言》由序言和17个条文组成。序言开宗明义地指出：无知、忽视和轻蔑人权是造成公众不幸和政府腐败的唯一原因；把人权列入宣言，目的在于使社会成员经常想到他们的权利和义务，促使立法机构和行政机构认真地维护。

《人权宣言》第1、2条首先阐明了天赋人权的理论和规定了自由平等的原则。它指出人的权利包括自由权、财产权、安全的权利和反抗压迫的权利，其中自由权就是享有法律许可内的自由，如信仰自由、言论自由、著述和出版自由。条文指出人的权利是天赋的，不可动摇的，自由平等的。《人权宣言》第13、17条还规定了具体保护人权的办法，如平均纳税、平均分配摊派额等等。

《人权宣言》第3条宣布，国民是一切主权之源泉，任何人

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷，第56页。

^② 见《中外宪法选编》，人民出版社1982年版，第279—281页。

和任何集团不得行使未经国民授予的权力。第6、14条规定了实现主权在民应采取的几项措施，如每一个公共团体有权要求机关公务员报告他们的工作，公民有权亲自或经由其代表参与法律的制订。这实际上给予公民或其代表某些参政的民主权利。

《人权宣言》第6、7、8条规定了以法治国的原则和保证实施这项原则的具体措施。条文首先指出法律是公共意志的表现，因此应由全体公民以个人名义或代表协助制订。其次，法律内容应是禁止有害于社会的行为，而未经法律禁止的行为不得受到妨碍；法律的实施范围只应涉及确定需要的、必不可少的刑罚。第三，要依法行事，除非按法律程序和手续，任何人不应受到控告、逮捕、拘禁或处罚。第四，无论是保护还是处罚，法律对全体公民应一视同仁，“在法律面前，人人平等”。

《人权宣言》第16条规定，必须制订章程、或宪法以便实行分权和保障各种权利。换言之，只有三权分立和相互制衡才能保证《人权宣言》各项措施的实现，才能保障民主自由和公民的权利。

《人权宣言》最后一条阐明作为国家制度的最重要原则，即私有财产神圣不可侵犯的原则。如果因公共利益的需要，又经过合法手续，可以征用财产，但事先应给予公平的补偿。

18世纪著名的美国民主派政治家和思想家托马斯·潘恩在评述《人权宣言》时已指明该文件的重要意义：“全部权利宣言对于世界各国的价值要比迄今颁布过的一切法令和条例高得多，好处也大得多”。^①《人权宣言》一经颁布，立即成为反封建专制的宣战书和武器，作为资产阶级政治纲领，在欧洲、北美和拉美各国广为传播。正是在《人权宣言》的鼓舞和启迪下，这些地区许多国家掀起了反封建制度的革命斗争。《人权宣言》在世界和欧洲近代资产阶级革命和反封建斗争中起着不可估量的作用。

① 《潘恩选集》，商务印书馆1982年版，第186页。

《人权宣言》已经成为近代和现代法国立国之本，成为近代和现代法国民主政治的纲领，成为近代和现代法国政治制度的基石。但是，从法国大革命到法兰西第五共和国成立之前，在政治制度中如何贯彻法国启蒙思想家的政治理论和原则？如何实现《人权宣言》？建立何种政治体制和怎样的共和制？法国资产阶级甚至法国无产阶级（如法国大革命和1848年二月革命）在漫长的岁月中做过各种各样的尝试和探索。

第二节 曲折反复的变换

一、英国式的君主立宪制模式的失败

在近代资本主义政治制度演变过程中，法国曾先后于1791年9月至1792年8月、1814年4月至1830年7月和1830年7月至1848年2月3次建立了君主立宪制。君主立宪制之所以能够在法国建立并存在了一段时间，主要由当时法国经济条件、阶级力量对比和政治斗争状况决定的，但孟德斯鸠政治思想的影响和指导，也是其中重要的原因。

孟德斯鸠在世界上不是君主立宪制理论的首创者，但他在法国却被尊奉为君主立宪制论者的开山鼻祖。他深受英国洛克的君主立宪论的影响，也崇拜英国式的君主立宪制的实践。

孟德斯鸠的《论法的精神》著作集中地反映了他的君主立宪制的观点。他在书中所指的君主政体就是英国君主立宪制政体，也叫做君主制外衣的共和制。孟德斯鸠根据亚里士多德以统治者人数多少作为标准，确认国家具有共和政体、君主政体和专制政体三种基本形式。他坚决反对一切都由一个人凭自己意志为所欲为地专制政体，他对由“人民多数”统治的共和政体抱有好感，对单独一个人进行统治、但却严格“遵守法律的”君主制更是推崇备至。