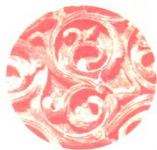


全国重点政法院校系列教材

# 比较政治制度

■  
西南政法大学  
教材编审委员会  
审定

宋玉波/著



全国重点政法

比较政治制度

西南政法大学教材编审委员会审定

法律出版社

# 比较政治制度

西南政法大学教材编审委员会审定

宋玉波 著

法律出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

比较政治制度/宋玉波著. -北京:法律出版社,2001.8  
全国重点政法院校系列教材  
ISBN 7-5036-3502-9

I. 比… II. 宋… III. 政治制度-对比研究-中国、  
外国-高等学校-教材 IV. D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 052213 号

---

出版·发行/法律出版社	经销/新华书店
责任印制/李 跃	责任校对/杜 进
印刷/北京朝阳北苑印刷厂	
开本/850×1168毫米 1/32	印张/12 字数/290千

---

版本/2001年8月第1版 2001年8月第1次印刷

---

社址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)  
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn  
电话/88414899 88414900(发行部) 88414121(总编室)  
88414933 88414934(读者服务部) 88414135(责任编辑)  
出版声明/版权所有,侵权必究。

---

书号:ISBN 7-5036-3502-9/D·3219  
定价:22.00元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

## 西南政法大学教材编审委员会

**主任委员:**田平安

**副主任委员:**徐静村

**委 员:**卓泽渊 李昌麒 李开国 杨树明  
曾代伟 赵长青 左开大 赵中颖  
陈金全 郑传坤 孙宁华 孙启福  
管光承 张 英

**秘 书 长:**杨树明 曾代伟 孙宁华 孙启福

## 出版说明

世纪之交,我国高等教育正面临前所未有的发展机遇:国家制定了《面向21世纪教育振兴行动计划》,描绘了跨世纪教育改革的蓝图;党中央、国务院作出了《关于深化教育改革,全面推进素质教育的决定》,发出了为中华民族的伟大复兴而奋斗的号召;依法治国的战略决策、西部大开发的进军号角,为法制建设和高等法学教育以及法学高级专门人才的培养提出了新的课题;法学教育如何为西部大开发服务,更是我们西部的法学教育工作者不容回避的时代课题和神圣使命。

教材建设是教学基本建设的重要内容。为了适应新形势下培养具有创新精神和实践能力的新型高级专门人才的需要,学校教材编审委员会决定规划出版一套具有西南特色,体现我校教学、科研最新成果及教材编写水平的高质量的本科系列教材。首批审定的教材,计有《中国民法学》、《知识产权法学》、《商法学》、《刑法学》、《中国法制史》、《劳动法学》、《房地产法》、《合同法》、《中国法律思想史》、《证据学》、《犯罪心理学》、《犯罪学》、《外国宪法》、《刑事侦查学》、《法医学》、《痕迹学》、《文书检验》、《刑事照相》、《侦查策略与措施》、《现场勘查》、《计量经济学》、《比较政治制度》、《公共政策学》、《马列新闻论著选读》、《国民经济管理学》、《法律信息与文献检索》、《会计学基础》,共27种。承蒙法律出版社的大力支持,首批教材将在近期陆续发行;其余课程的教材,也将由学校教材编审委员会审定后,分期分批交付出版。

这套规划教材的特点是注重阐释各门学科的基本理论和基础知识,吸纳各门学科的最新研究成果和前沿研究信息,突出理论和实践的有机结合,力求科学性、系统性、新颖性和适应性。

本教材供普通高等学校法学等专业必修课和选修课使用,也可作为成人教育本专科各专业的学习用书。

西南政法大学教材编审委员会

2000年5月

# 目 录

第一章 绪论 .....	( 1 )
第二章 比较政制原则 .....	( 6 )
第一节 私有制与财产权不可侵犯原则 .....	( 7 )
第二节 人权与人民主权原则 .....	( 13 )
一、资产阶级人权理论与实践及其评价 .....	( 13 )
二、主权理论与人民主权的实质 .....	( 18 )
第三节 政治民主与法治原则 .....	( 31 )
一、资产阶级政治民主的确立及其意义 .....	( 31 )
二、资本主义法治的含义 .....	( 32 )
三、法治的基本价值 .....	( 39 )
四、资本主义民主和法治的历史发展及其局限 .....	( 42 )
第四节 分权制衡与有限政府原则 .....	( 45 )
一、英国阶级“分权”和夺权的历史演变 .....	( 46 )
二、西方分权理论的发展及分权的实践 .....	( 49 )
第三章 比较立法制度 .....	( 55 )
第一节 立法机构的组织体系 .....	( 55 )
一、议会的组成形式:两院制和一院制 .....	( 56 )
二、议院的内部机构及运行机制 .....	( 58 )
三、议会内的真正决策机构:议会党团 .....	( 62 )
第二节 议会的职权和议事规则 .....	( 67 )
一、议会的职权 .....	( 68 )

二、议会的议事程序与规则 .....	( 74 )
第三节 西方国家立法制度的局限 .....	( 77 )
第四节 立法制度实例 .....	( 78 )
一、英国的议会和立法制度 .....	( 78 )
二、美国的国会和立法制度 .....	( 85 )
三、法国的议会和立法制度 .....	( 100 )
四、联邦德国的议会和立法制度 .....	( 104 )
第四章 比较行政制度 .....	( 110 )
第一节 行政制度的类型 .....	( 111 )
一、内阁制行政制度 .....	( 111 )
二、总统制行政制度 .....	( 116 )
三、混合制和委员会行政制度 .....	( 119 )
第二节 政府的职能 .....	( 121 )
一、行政职能 .....	( 122 )
二、立法职能 .....	( 123 )
三、司法职能 .....	( 124 )
第三节 行政体制 .....	( 125 )
一、行政首脑体制 .....	( 125 )
二、行政决策体制 .....	( 128 )
第四节 行政权力的膨胀及其限制 .....	( 131 )
一、行政权力膨胀的主客观原因 .....	( 131 )
二、限制行政权力扩张的措施 .....	( 133 )
第五节 行政制度实例 .....	( 134 )
一、俄罗斯联邦行政制度 .....	( 134 )
二、日本的行政制度 .....	( 139 )
三、联邦德国的行政制度 .....	( 147 )
第五章 比较司法制度 .....	( 152 )
第一节 司法权概述 .....	( 153 )



第二节 法院的组织系统·····	(154)
第三节 司法独立与“法官立法”·····	(156)
第四节 司法与立法、行政的关系·····	(157)
一、分立制衡型·····	(157)
二、合作——对抗型·····	(158)
三、从属型·····	(158)
第五节 司法制度实例·····	(158)
一、美国的司法制度·····	(158)
二、加拿大的司法制度·····	(165)
<b>第六章 比较政党制度</b> ·····	(168)
第一节 政党的产生及其政治功能·····	(168)
一、政党的产生·····	(169)
二、政党的政治功能·····	(169)
第二节 政党制度的类型·····	(174)
一、多党一极政党体制·····	(175)
二、多党两极政党体制·····	(178)
第三节 政党竞争的目标:执政权·····	(186)
第四节 执政党与反对党的关系·····	(192)
第五节 政党制度实例·····	(193)
一、形成中的俄罗斯的政党制度·····	(193)
二、以色列的“多党两极政党体制”·····	(197)
<b>第七章 比较选举制度</b> ·····	(201)
第一节 普选权的实现及其历史意义·····	(202)
一、普选权在主要西方国家的实现·····	(202)
二、普选权的意义和局限·····	(207)
第二节 选举权和被选举权·····	(209)
一、享有选举权的条件·····	(210)
二、享有被选举权的条件·····	(213)

三、制约竞选公职的因素 .....	(215)
第三节 选举方式及其弊端 .....	(216)
一、选举方式:直接选举与间接选举 .....	(216)
二、当选标准:简单多数当选制与绝对多数当选制 .....	(219)
三、比例代表制:另一种间接选举 .....	(222)
四、混合选举制:多数当选制与比例代表制的结合 .....	(224)
五、虚假的民主,真实的专制 .....	(226)
第四节 选举保障制度 .....	(228)
一、组织保障 .....	(228)
二、经费保障 .....	(230)
三、司法保障 .....	(232)
第五节 选举制度与政党制度的关系 .....	(234)
第六节 选举制度实例 .....	(239)
一、美国的总统选举 .....	(239)
二、俄罗斯国家杜马选举 .....	(247)
<b>第八章 比较人事制度</b> .....	<b>(250)</b>
第一节 政务官员的产生:政治任命 .....	(251)
一、行政首脑的政治任命权限 .....	(251)
二、立法机构在政治任命中的作用 .....	(254)
三、政党在政治任命中的影响 .....	(255)
四、制约政治任命的其他各种因素 .....	(258)
第二节 “文官”制度及其改革 .....	(262)
一、近现代文官制度的建立和发展 .....	(262)
二、文官制度的基本原则 .....	(267)
三、西方文官制度的主要机制 .....	(275)
第三节 政治任命与择优选拔的关系 .....	(286)
一、文官与政务官的区分 .....	(287)
二、文官与政务官的关系 .....	(289)

---

三、西方文官制度的改革 .....	(291)
第四节 文官制度实例:美国文官制度的建立、 演变和前景.....	(294)
一、“分赃制”的废除与文官制度的建立 .....	(294)
二、功绩制的蜕变与文官制度的改革 .....	(298)
<b>第九章 比较监督制度</b> .....	(302)
第一节 政府机构之间的和政党的监督.....	(303)
一、政府机构之间的监督 .....	(303)
二、政党之间、政党对政府的监督.....	(304)
第二节 社会监督.....	(305)
一、利益集团的监督 .....	(305)
二、社会组织的监督 .....	(315)
第三节 新闻媒体的监督.....	(319)
一、舆论监督与政治民主 .....	(321)
二、媒体对政府的监督和制约 .....	(328)
三、财团与媒体相互依存 .....	(333)
四、出版自由的法律保障与限制 .....	(337)
<b>第十章 比较参与制度</b> .....	(339)
第一节 政治参与主体.....	(341)
第二节 政治参与行为.....	(346)
一、政治参与意识 .....	(347)
二、政治参与行为 .....	(352)
第三节 政治参与的无形障碍.....	(366)

## 第一章 绪 论

比较政治制度研究,是传统政治学研究的一个重要的领域。亚里士多德的《政治学》就是在考察了 100 多个城邦国家,搜集了大量的第一手资料之后,在比较分析的基础上写成的杰作。这种对政治制度进行比较研究的传统,一直延续到今天。即使在 20 世纪 40 至 60 年代行为主义最为盛行的时期,学术界对政治制度的比较研究也没有中止过。一切政治学理论,都不是凭空想象出来的,而是基于对政制的分析研究、对政治系统中各种关系的分析研究、对社会现实中各种政治问题的分析研究得出来的。所以,政治学要发展,要振兴,要繁荣,就少不了要加强对各种政治制度进行比较研究。在中国正在深化改革,特别是政治改革正在成为我们改革的重要议题的今天,比较政制的研究尤其显得重要。通过比较政治制度的研究,为我们的政治改革提供新的借鉴甚至选择模式,应当成为政治学研究者的义不容辞的责任。

比较政治制度研究的范围是非常广泛的。从时间范围来看,可以进行纵向的比较研究;从空间范围来看,可以进行横向的比较研究;从方法论上来看,可以进行总体上的、综合的宏观比较研究,也可以进行具体的、单一制度的微观比较研究;从研究对象来看,可以不分时间、地点、性质,进行全方位、多角度、多层次的,包罗万象的比较研究,也可以就某一特定政治制度在不同国家的实践进行分析比较。就当今世界的现实政治制度来看,我们面对的除了封建政治制度的某些残余外,不外乎资本主义的政治制度和社会主义的政治制度。社会主义的实践只有 80 余年,而且自身还走过

许多弯路,受到遏制、封锁、诋毁,在世界上的影响虽然很大,但目前尚不能与资本主义的政治制度相抗衡,虽然它的前景远比资本主义的政治制度更加光明。

为了最终战胜资本主义,就必须深入研究资本主义,特别是资本主义的政治制度。通过研究资本主义的政治制度,弄清楚我们需要什么,不需要什么;运用资本主义制度中合理有用的一面去战胜它的不合理,有害的一面。要战胜资本主义,还必须以积极的态度去面对资本主义,全面、客观地看待资本主义;这只有在深入研究资本主义的基础上才能做到。就政治领域来看,资产阶级革命以后,逐步建立和实践了民主政治,在这方面进行了一些新的尝试、新的创造、新的发明。其中固然不免有违背社会发展潮流的东西,但也不乏值得借鉴利用的属于人类共同政治文明遗产的成分。所以,我们在研究资本主义的政治制度时,就要从它的政治民主、宪政作为切入点,并由此而及于资本主义政治制度的各个方面,在以宏观比较为主的前提下辅以微观分析,以期有助于对资本主义的政治制度的基本特点和实质有一个总体的把握。

资本主义国家率先颁行了宪法并逐步实现了宪政,即建立了民主政治制度,使资本主义在各个领域都得到了长足的发展。当今世界最发达、最富裕的国家,基本上都是率先进入资本主义的国家。资本主义固然有过黑暗的时代,特别是在它的原始积累时期,更是以榨取、牺牲绝大多数劳动人民的利益来奠定其发展基础的,是以贪得无厌的扩张和掠夺致富的;而且它还有自身无法克服的矛盾。但是,它的政治民主及其基本制度不但为政治文明的发展提供了新鲜的经验,而且也为社会生产的发展开辟了广阔的前景。所以,研究资本主义的政治制度,特别是它的宪政、基本民主原则和制度,总结归纳出其中属于全人类共同政治文明的东西为我所用,就成为我们政治学研究,特别是政治制度研究的一个重要的课题。

宪法之所以产生于英国,是因为英国最先进入了资本主义。宪法之所以在全世界得到普及,是因为它具有保证人的自由、人的价值和人的全面发展实现的力量,是因为它具有促进和保证社会进步的动力。在当今世界,尽管有宪法不等于有宪政,但是,几乎没有一个国家可以完全拒绝或抛开宪法实现绝对的专制统治。宪法何以能够产生,何以会有如此大的魅力?这恐怕只能从社会发展的必然规律,从人类发展的必然要求去理解。

生产的发展促进了宪法的产生;宪法产生以后,又进一步成为生产发展的保护和推动力量。从表面上看,宪法产生的背景在于公共权力与个人权利的冲突;而实际上宪法产生的动力在于生产的发展及由此而来的被统治者的觉醒和抗争,在于个人权利和自由需要最有效的保障。英国宪法的产生,从“自由大宪章”(1215年)到“光荣革命”(1688年)之后的“权利法案”和“王位继承法”再到议会法(1911年正式颁布,1949、1972、1999年修正),其所表明的都是贵族和国王,市民阶级(资产阶级)和贵族、国王的权力斗争及其结果;王权先后被贵族和“平民”分割,最终被剥夺殆尽,代表旧贵族势力的上议院到头来也成了可有可无的政治花瓶。英国政治权力的转换,表明资产阶级以人民的名义夺取了国家权力并通过宪法和宪法性惯例、司法判决将这种权力还给了人民——当然主要是名义上的;再由人民选举产生的议会组成国家政权机构,由这些机构在人民“授权”的范围内依照既定的法律规范行使权力;并以此来保障人民的权利和自由。英国宪政制度确立以后,人民有了更多的参与政治的机会,政府也具有了更为广泛的合法基础,这对于英国社会的全面发展起到了至关重要的作用,所以其他国家也纷纷仿效。

美国宪法的产生过程虽然完全不同于英国的,但同样可以被看作是北美13个殖民地人民的权利与英国国王暴政统治之间的冲突的结果。美国率先制定成文宪法,旨在通过这样一个最高的

契约来明确国家的整体及其组成部分之间的关系,国家与社会、政府与人民之间的关系,国家不同权力机构之间的权力分配及其相互关系。其根本的目的在于防止英王式的暴政统治。正是这一根本的契约,使得从英国殖民统治下独立出来的北美各“国”(state)及其人民联合起来,建立了美利坚合众国。这一根本法确立了一个最基本的原则:通过在国家机构之间的适度的分权,在联邦与州、州与地方之间的适度分权,在国家与社会之间、政府与公民之间的适度分权,来限制政府权力,保障公民自由。这种对公权力的限制和对私权利的保障是相互关联的;限制政府权力的目的是保障公民权利,也只有有效地限制政府权力,有效地防止政府滥用权力或者无节制、无边界地行使权力,才能有效地保障公民的权利和自由。

各国发展有差距,立宪有先后,但不管是什么样的国家,立宪所要追求的最终目标,都在于废除或者防止专制独裁,建立和发展民主政治——尽管民主政治的性质、民主政治的主体的范围是有很大的差异的,保障公民的权利自由。虽然不能排除某些国家的统治者在宪法的名义下实行专制统治,但是从社会发展的长期进程来看,终究是要走上宪政的道路的——虽然宪政的目的和具体内容及形式会有所不同。在宪政制度下,虽然代表人民行使权力的国家机关或者国家领导人不一定愿意,即使愿意也不一定能够严格依法在授权的范围内按照既定程序行使权力,但是由于有比较完善的监督制约机制(现代各国不一定都建立起了完善的监督制度,但至少已经注意到了这一点),至少可以把专制和擅断限制在尽可能小的范围,可以把对公民权利和自由的侵犯限制在最小的程度。正是宪政的这种优越性,使它得以风行世界,成为绝大多数人的不懈追求。

正是基于上述认识,本书将研究范围确定在基于宪法规范下的民主政治制度,即以当今发达资本主义国家的政治制度作为比

较研究的主要对象。在梳理清楚了资本主义政治制度基本原则的基础上,逐一探讨资本主义基于代议制的各种具体政治制度,包括立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、人事制度、监督制度和参与制度;这些基本的制度构成了我们每一章比较分析有内容。由于篇幅的限制,我们不可能展开来讨论每一种制度的所有的问题,更不能对各主要资本主义国家的制度都进行全面的介绍;我们在对每一种制度进行了粗略的比较分析之后,基本上都提供了相关制度的实例作为教学的参考;也算是对不能全面介绍的一种弥补。

如果通过这一研究,能够更深刻地认识到资本主义为什么能够在不到 100 年的时间内创造出比过去一切时代还要多得多的劳动生产率,能够在瑕玉互见,糟粕与精华共存的资本主义制度中找到那些属于全人类共同政治文明的成分,作为我们政治改革的借鉴,能够为读者提供一种可资借鉴的方法,本书的目的也就达到了。



## 第二章 比较政制原则

迄今为止,无论什么样的国家,实施宪政都不是一帆风顺的。制定了宪法,并不会自动形成宪政,民也不一定能做主;甚至老百姓的权利和自由也不一定就有保障。世界上出现过的专制宪法,亦不在少数。真正的宪法,必须包含一些基本的原则,这样的原则不但要体现在政制的设置和相互关系中,更要贯彻落实在国家活动的实践中。当今资本主义世界,凡厉行宪政、倡导民主的国家,都必定在宪法中明确并在实践中遵循一些普遍的资本主义宪政基本原则;舍此便无宪政可言,便无民主可言。资本主义国家的某些宪政原则,譬如人民主权原则,法律面前人人平等原则,等等,也早已为社会主义国家所吸纳和借鉴。所以,我们研究现代政治制度,不可避免地要以资本主义的政治制度为主要对象。

从英国宪政发展 300 多年的历史来看,得到普遍认同的资本主义宪政基本原则,主要包括财产权神圣不可侵犯、主权在民、公民的不可侵犯的权利与自由、法治与民主、权力分离与制约平衡等。这些原则,是代议民主政治得以建立的总纲。正是基于这些原则所建立的资本主义的基本政治制度,保证了资本主义在不到 100 年的时间内就创造了比过去一切时代的总和还要多得多的劳动生产率;保证了资本主义国家人民的地位不断得到改善,保证了资本主义国家得以逐步增加对公民权利自由的保障和实现。