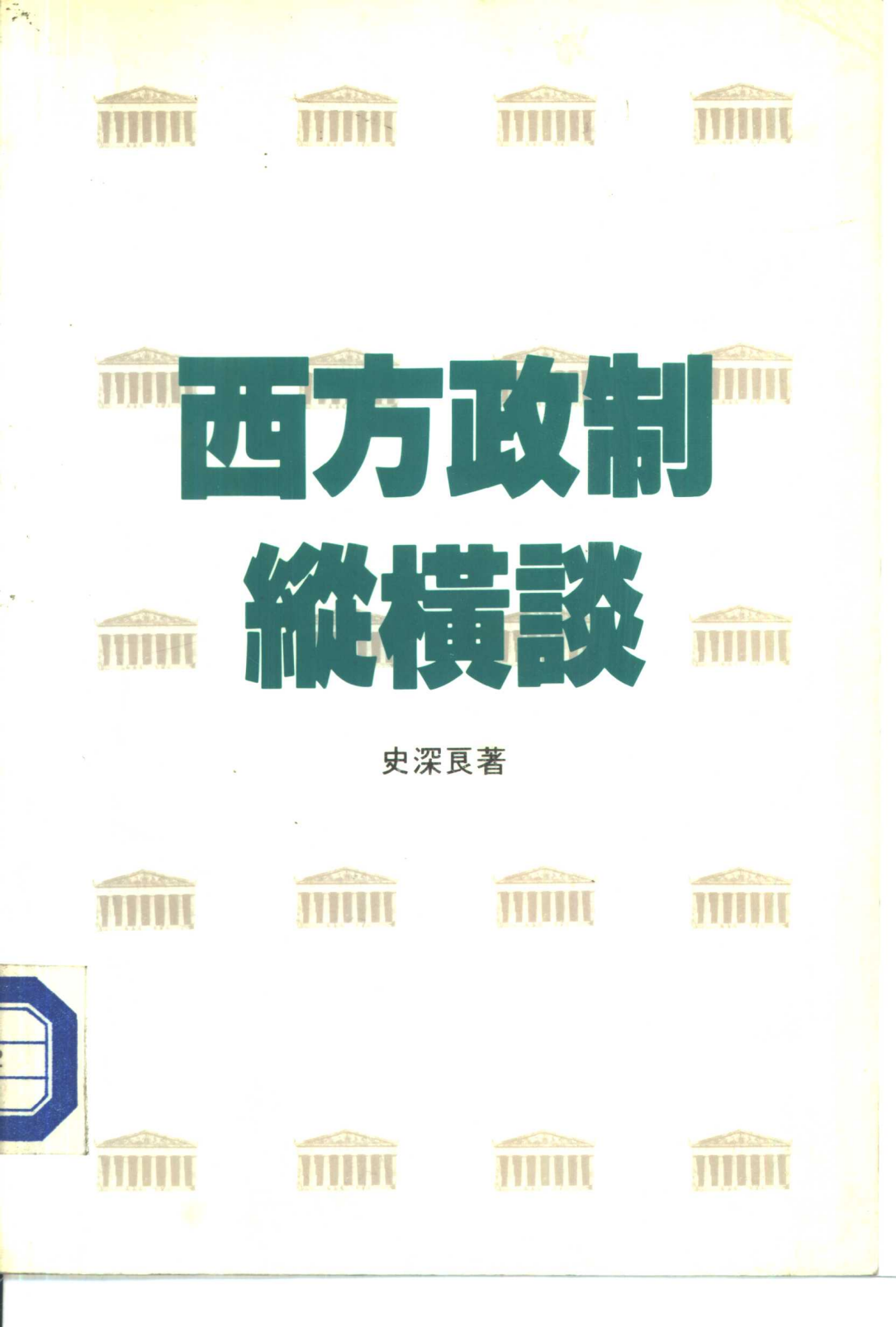




西方政制 縱橫談

史深良著



西方政制縱橫談

史深良著

三聯書店(香港)有限公司

西方政制縱橫談

史深良著

三聯書店(香港)有限公司

責任編輯 林道群
裝幀設計 余美明

書 名 西方政制縱橫談
作 者 史深良
出版發行 三聯書店(香港)有限公司
香港域多利皇后街九號
JOINT PUBLISHING (H.K.) CO., LTD.
9 Queen Victoria Street, Hong Kong
印 刷 陽光印刷製本廠
香港柴灣利業街四十號二十四樓
版 次 1989年3月香港第一版第一次印刷
規 格 大32開(140×203mm)240面
國際書號 ISBN 962·04·0706·7
© 1989 Joint Publishing (H.K.) Co., Ltd.
Published & Printed in Hongkong

前言

一九八四年中英聯合聲明簽署，香港逐步邁向「一國兩制」，這是史無前例的探索和創舉。長期以來，香港人由於各種原因，特別是受殖民地政府非政治化的治理方式所影響，學校裏不談政治，社會上也缺乏關心政治的風氣。當「一國兩制」的前景出現在港人面前時，多數港人缺乏足夠的政治準備和心理準備，惶恐、懷疑、茫然兼而有之。

然而，港人要留下來，就得面對現實，敢於迎接「一國兩制」的到來，共同策劃和選擇最有利於香港繁榮和穩定的政治制度。

香港現時是資本主義社會，一九九七年中國收回主權後五十年仍是資本主義社會，因此，香港的政制必然帶有資本主義的性質。然而，香港並不是一個國家，而是社會主義中國主權下的特別行政區，它不會照搬內地的政治制度，也不能照搬西方的國家式政體，而是帶有香港本身的特點。香港在長期實踐中建立起來的一套獨特的管治運作制度，確有其優越之處，是值得保留的。正因為如此，港人有必要提高公民意識，關心政治，熟悉西方各國政治制度，了解其優缺點，加以比較鑒別，擇其優點，摒其缺點，為我所用。這本《西方政制縱橫談》，希望能對普及西方各國政制知識，促進公民教育，帶來一定的幫助。

在編寫本書政制和憲法部分時，筆者參閱了《中外憲法選編》（人民出版社）、《資本主義國家政治制度》（世界知識出版社）、《美國兩黨制的剖析》（商務印書館）、《資產階級政黨及其制度》（羣衆出版社）、《行政法》（美國伯納德·施瓦茨著）、《比較

立法學》（法律出版社）、《各國政府及政治》（台灣國立編譯館）、《美國政治制度》（商務印書館）、《論法的精神》（孟德斯鳩著，商務印書館）、《英國政治實錄一九〇〇——一九七五》（英國巴特勒、A·斯洛曼著）、《各國概況》（世界知識出版社）、《美國二百年大事記》（美國華盛頓大學哥倫比亞文學院院長林頓主編）、《比較政治制度》（日本佐藤功著）、《法國憲法的發展及其特點》（日本長谷川正安著）、《一九四〇年以來的法國政治生活》（法國夏普薩爾著、上海譯文出版社）、《德意志現代史》（日本村賴興雄著）。筆者的目的，是希望將一些枯燥、專門的憲法和政治論著，變成通俗易懂的語言，使一般讀者都感到興趣。

在探討美國政制時，作者參考了《美國政府簡介》（今日世界出版社）、《美國是如何治理的》（美國希爾斯曼著）、《美國簡史》（今日世界出版社）、《美國現代政治家》（今日世界出版社）、《漫話美國總統選舉》（趙浩生著，中國青年出版社）、《白宮內幕》（日本高橋正武著）、《白宮歲月》（基辛格著）、《八十年代的美國》（世界知識出版社）、《國會政體》（美國威爾遜著）等書。

在論述英國君主立憲制和代議政制時，資料來自《戰後英國政治史》（英國阿倫·斯克德、克里斯·庫克著）、《美英概況》（汪堯田、陳治剛著）、《英國議會》（英國詹寧斯著）、《英國憲政論》（英國白哲特著）、《英國國會下的政府》（英國拉克斯著）等書。

亞洲的前英國屬地，在實行代議政制過程中，也有不少曲折，也很值得港人留意及參考。本書參考了《新加坡》（上海辭書出版社）、《斯里蘭卡》（上海辭書出版社）、《馬來西亞》（上海辭書出版社）、《新加坡的成功》（日本共同社記者撰寫，台灣金文出版社）、《南亞次大陸列國誌》（香港益羣出版社）、《收回主權與香港前途》（鄭赤琰著，廣角鏡出版社）等。

目 錄

前 言.....	3
一 君主立憲制的起源.....	7
二 共和制的沿革.....	13
三 國家形式.....	19
四 民主體制.....	27
五 憲法的性質.....	33
六 西方的選舉制度.....	43
七 西方的兩院制議會.....	51
八 西方的政黨政治.....	79
九 英國代議政制的特點.....	95
十 英國政黨的派系鬥爭.....	139
十一 文官制度.....	153
十二 地方自治政府.....	179
十三 西方的獨立司法制度與外交特權.....	195
十四 英美均採用的法律體系——普通法.....	211
十五 英國戰後從亞洲殖民地撤退簡況.....	219

附 錄

一 內閣制、總統制、半總統制和委員會制簡介.....	227
二 法國政制簡介.....	233
三 新加坡政制簡介.....	237

一 君主立憲制的起源

目前，香港正掀起一個政制討論熱潮。西方的主要政制有多少個類型？它們有甚麼優點和缺點？看來，普及這方面的知識，對港人更加深入地討論政制問題，會有一定的幫助。

資本主義國家的政體主要有君主立憲制和資產階級共和制兩大類，其最大的區別在於國家元首的不同。

君主立憲制

現在先談一下君主立憲制，這種體制的國家元首——君主（不管是世襲的，或選舉產生的）都根據憲法擁有某些國家的最高權力。不過，這些權力也受到制約，須依憲法規定，受國家機關的一定限制。所以，君主立憲制，也可以稱為有限君主制。

資產階級在革命成功之後，未能立即建立自己獨佔的統治地位，因此需要同封建勢力妥協，並同他們結成同盟，治理國家，保持政局穩定，往往採用君主立憲制。十七世紀資產階級革命以後的英國，一七九一年以後的法國，一八六八年「明治維新」以後的日本等，都實行君主立憲制。

英國建立君主立憲制的過程，經歷過復辟和反復辟的嚴重較量，戰爭不斷，血流成河。民主的獲得，要付出極大代價。

一六四四年，英國資產階級的國會軍與封建國王的軍隊為了爭奪政權，展開了血戰。克倫威爾率領的國會軍，打敗了查理一世的軍隊。在資產階級內部，分成兩派，代表新貴族的長老會派

只主張查理一世退位，讓其十歲幼子承繼王位，但下層羣衆要求審判國王，下層羣衆天天遊行示威，要求處死專制的國王。一六四九年，查理一世在王宮前面的斷頭台被處決。五月十九日，政權掌握在克倫威爾爲首的高級軍官手中，英國宣佈爲共和國。

然而，封建力量仍很強大，查理一世之子——查理二世很快又集結了軍隊，圍困倫敦，克倫威爾要帶兵苦戰，才能粉碎復辟軍隊的進攻。

但是，當時資級階級面對着兩種力量的反對，一種是封建力量，一種是曾經擁護資產階級革命的農民和手工業者，他們在革命成功之後，處境沒有得到改善，反而惡化了。

資產階級和在戰爭中攫取到大批土地的新貴族，要求建立強有力的軍事獨裁，保護其政權。

一六五三年四月，克倫威爾決心用武力關閉國會，驅逐密謀復辟的長老會派議員。十二月十六日，克倫威爾黃袍加身，成爲「英格蘭、蘇格蘭及愛爾蘭護國主」，並擬定新憲法。依當時政制，名義上是由國務會議和護國主共同掌權，實際上，克倫威爾集行政、立法、軍事、外交大權於一身，實行專制統治。後來，他又改護國主爲世襲，成爲了沒有國王頭銜的國王。

一六五八年九月，克倫威爾病逝，國內國外封建力量立即反撲，復辟力量收買了駐蘇格蘭的英軍將領蒙克，蒙克帶兵倒戈攻入倫敦，輕易地擁立查理二世返國即王位，並把克倫威爾的半腐爛屍體，從墳墓中挖出來，砍下腦袋，吊在西敏寺中示衆。查理二世爲了籠絡人心，宣佈不對參加革命的人報復，保障革命期間確立的財產關係。

復辟引起了農民、手工業者的反抗，起義不斷。復辟王朝也使資產階級利益受損，資產階級也開始反對查理二世及其繼承者詹姆士二世。詹姆士二世是狂熱的天主教擁護者，他下令排斥新教。

資產階級想推翻詹姆士二世，他們不敢再依靠農民的起義力

量，而向信奉新教的「荷蘭執政」威廉發出呼籲，要求威廉來當英國國王。威廉是詹姆士二世的女婿，擁有軍隊，一六六八年他帶着荷蘭兵登陸，直搗倫敦。翌年，英國資產階級國會宣佈威廉為英國國王，英國成為資產階級立憲政體的國家。

內閣與政府有別

現時，許多人都把內閣和政府等同起來，但是內閣僅是少數大臣所組成的政府領導核心。許多大臣和副大臣，以及高級官員，都不入內閣。

「內閣」（Cabinet）一詞源出於法文，指的是十七世紀國王單獨會見近臣和顧問的私人房間或舉行秘密會議的小房間。直接含義是「內室」或「密議室」，即有少數人進行秘密會商的意思。內閣商議內容都保密，不會對其他政府成員公開，更不會對議員公開。內閣最早出現於英國，其前身為樞密院，它是中世紀英王下面的最高行政機關。樞密院內分若干常設委員會和臨時委員會，其中以外交委員會地位最顯要，也最得英王信任。

英王經常與該委員會的少數親信大臣聚集一室，秘密開會，處理內政、外交事宜，從查理二世（一六六〇——一六八五）、威廉三世（一六九〇——一七〇二）到安娜女王（一七〇二——一七一四），在龐大的樞密院會議上討論政務之前，總要事先諮詢一些主要大臣的意見，日久成為慣例。到了威廉三世時，外交委員會開始被稱為內閣。最初的英國內閣，只不過是一個事實上存在着的機關的綽號罷了。

一七一四年，根據《王位繼承法》，德國漢諾威選侯登上英國王位，稱為喬治一世。喬治一世並不懂英語，也不諳英國事務，經常不參加會議。從一七一七年起，內閣會議由一位大臣主持，開創了內閣首席大臣（後來才稱為首相）領導內閣，英王不得參加內閣會議的先例。

一七二一年，輝格黨（自由黨的前身）在國會下院佔多數，

輝格黨的領袖羅伯特·沃爾波領導的內閣，名義上對下院負責，實際上下議院受沃爾波控制。內閣已發展為一個以首相為決策中心的決策機關。沃爾波內閣是英國第一任責任內閣。

一七四二年，輝格黨發生內訌，沃爾波和他領導的內閣集體辭職。於是，又開創了內閣必須對下院集體負責，而下院對內閣的施政方針不予支持時，內閣必須全體辭職的先例。

首相解散下議院

一七八三年，托利黨（保守黨前身）的小威廉·庇特出任首相。第二年，因為得不到下院支持，下令解散下院，重新選舉，庇特領導的托利黨在新的選舉中獲勝，從而又開創了內閣在得不到下院支持時，可以解散下院，重新選舉的先例。但在當時，並非按程序辦事，乃「事急馬行田」。

至此，英國的責任內閣制的基本原則已確立。一八三二年選舉改革之後，上述原則和制度進一步作為憲法慣例被固定下來，到一九三七年公佈的《國王的大臣法》以後，內閣和首相的名稱，才有正式的法律依據。

英國的責任內閣制形成之後，不少國情與英國相仿的國家，採用了責任內閣制。特別是二次大戰之後，採用這種制度的國家更多起來了。

在法國，一七八九年法國資產階級取得政權初期，代表大資產階級和自由貴族利益的裴揚派取得了政權，於一七九一年制定了君主立憲體制。一七九二年八月巴黎人民第二次起義，逮捕了國王，驅逐裴揚派，九月二十二日宣佈成立法蘭西共和國。

在日本，十九世紀下半葉，明治天皇時期發生了一次不徹底的資產階級革命，掌握日本軍事獨裁權力的幕府被推翻，建立了代表地主資產階級利益的天皇制度。

在亞洲、非洲、阿富汗、尼泊爾、科威特、摩洛哥在七十年代仍存在君主立憲制。

君主是否受約束

由於國情不同，資產階級力量和封建力量不同，在實行君主立憲制的國家裏，各國君主的實際權力也有很大的差異，乃有一種稱爲二元制的君主立憲制出現，其特點是政府在形式上對君主負責、君主的行爲不受議會約束、並有君主「欽定」的憲法。一八七一——一九一九的德國、戰前的日本，是其代表。另一種形式稱爲議會君主立憲制，以英國爲代表，特點是政府形式上對議會負責，君主的行動要受到議會約束，憲法是民定的。

二 共和制的沿革

由於經濟發展，民主成為潮流，資本主義國家普遍採取了共和制政體，近幾百年來，共和政體不斷演進，越來越成熟，改革其弊端，而力求政局穩定，提高效率，應付國際間政治、經濟、科技、軍事方面的激烈競爭。

共和政體的特點是，無論人員、機關、或政黨的任何更換，都不會使資產階級權力動搖。共和政體分兩類：①議會制共和國；②總統制共和國。兩類政體都由選民選舉產生的議會作為國家的最高立法機關。

不同的是，議會制共和國的最高國家權力機關——政府（及其核心內閣）由議會佔多數席位的一個或幾個政黨的聯盟組成，並對議會負責。而由選舉產生的國家元首，只有「虛位元首」之性質，本身並無獨立的行動權力。

議會共和制

這種政制的特點是政爭激烈，政府經常倒台，法蘭西第四共和國（一九四六——一九五八年）是議會制之典型。

法國第四共和時代，暴露了議會制的許多弊病。

一九四四年，納粹德國軍隊被逐出法國，戴高樂出任法國臨時政府的首腦，即着手與各黨派協商制定新憲法，意圖廢除第三共和時代實行的議會制，而改行總統制，經過激烈爭論而無結果，乃以全民投票方法，由公民抉擇哪一種政體，投票結果，

通過了議會制的第四共和憲法。戴高樂派的意見未被接納。

其政體之實質是權力在國民議會（即下議院），總統只是名義元首，像神台上的菩薩。憲法規定，總統由兩院選舉產生。內閣總理雖由總統提名，但總理提出的內閣成員名單及施政綱領，必須取得國民議會的多數通過；國民議會有權決定法律、預算、認可總統批准的國際條約；國民議會還有權以絕對多數票，通過對政府的不信任案。

這種結構，出於對民主的主觀追求，出於對舊的貴族的封建階級專政的厭惡，乃將立法機構置於行政機構之上，防止其專權。

法國政府更迭如走馬燈

追求民主是一種理想，但實行過程中，所走道路却離目標頗遠，國家飽受折騰，影響政局穩定。第四共和的總統權力受種種限制，而法國又是多黨之國，任何一黨都不能在國民議會中佔多數，歷屆政府，只能由幾個黨臨時聯合。所謂聯合，只是臨時妥協，各黨均同床異夢，稍有利益不勻或政見分歧，政黨即展開權力鬥爭，以致利用在議會中的投不信任票權力，實行倒閣。第四共和的政府如「走馬燈」一樣，不停換畫，在一九四五至一九五八年的十三年內，一共換了二十多屆政府，每屆政府平均壽命只有半年，最長命者只有一年多，最短命者為一九五〇年的克那政府，只有兩天壽命。

不同政府上台，有不同的政綱，但未暇推行實踐，立即被議會中的反對派施展絆馬索戰術，紛紛人翻馬覆。議政多於行動，口水多過茶，「民主」則「民主」矣，但無法推動經濟民生發展，而且政爭不斷，國家無法安定。

法國半總統制

法國老百姓有鑒於此，在折騰十三年之後，才發現議會權大無邊，並非最佳之民主形式。戴高樂乃提出第五共和國憲法，交

付投票表決，將議會政制改為半總統制。當時，戴高樂說：「這既是總統制，又是議會制。」

第五共和國使總統及其領導的內閣成為決策中心，而國民議會的權力有所減少，施行的結果，且能保持政局長期穩定。第五共和國的特點是總統不僅是國家元首，也是最高行政長官，再不是虛位元首。憲法規定，總統擔任武裝部隊統帥、有權任命總理和內閣官員、主持內閣會議、頒佈法令、發佈詔文、簽署內閣決定的法令，等等。法國總統還擁有美國總統都不具有的權力，他有權解散國民議會、提議舉行公民投票，以及有權在國家出現緊急狀態時行使「非常權力」。

行政機關也與國民議會分開，不再受後者像主人控制奴僕一樣控制。政府總理及官員由總統任命，而不是像過去那樣由總統提名，國民議會作實質的決定。

行政機關與立法機關分開

法國行政機關同立法機關分開的一個特點，是政府官員不得同時兼任議員。而過去，凡是官員，必須先任議員，內閣人選須在議員中挑選，這是稱為「官員兼任議員制」。

第五共和還規定行政官員向總統負責，而對議會作「問責」性的負責，所謂問責，是向議會報告和接受質詢。行政機關還得到國民議會授權，擁有制定行政法規的某些權力，這些立法權原是由國民議會所擁有的。

法國還將總統產生的途徑與立法局產生的途徑分開。總統不經兩院選舉產生，而由獨立的直接選舉程序產生，總理和主要官員均由總統任命。國民議會擁有的權力，就是對政府的「彈劾權」，國民議會可以對政府提不信任案，須得十分之一的議員聯署方可成立，投票時須得絕大多數票。另一限制措施是，總統有權解散國民議會。所以，國民議會仍有相當大的權力。

不過，當年戴高樂設計這種政制時，是基於總統既獲選民支