



全国高等教育自学考试

西方政治制度自学辅导

组编 / 全国高等教育自学考试指导委员会
主编 / 曹沛霖



北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

全国高等教育自学考试

西方政治制度自学辅导

全国高等教育自学考试指导委员会 组编

曹沛霖 主 编

陈明明 副主编



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

西方政治制度自学辅导/曹沛霖主编. —北京:北京理工大学出版社, 2002. 9

全国高等教育自学考试用书

ISBN 7-5640-0023-6

I. 西… II. 曹… III. 政治制度-西方国家-高等教育-自学考试-自学参考资料 IV. D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 061486 号

出版发行/北京理工大学出版社

社 址/北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编/100081

电 话/(010)68914775(办公室) 68912824(发行部)

网 址/http://www.bitpress.com.cn

电子邮箱/chiefedit@bitpress.com.cn

经 销/全国各地新华书店

印 刷/北京房山先锋印刷厂

装 订/天津高村印装厂

开 本/880 毫米 × 1230 毫米 1/32

印 张/7.375

字 数/193 千字

版 次/2002 年 9 月第 1 版 2002 年 9 月第 1 次印刷

印 数/1 ~ 5000 册

定 价/10.00 元

图书出现印装质量问题,本社负责调换

出版前言

为了完善高等教育自学考试教育形式，促进高等教育自学考试的发展，我们组织编写了全国高等教育自学考试自学辅导书。

自学辅导书以全国考委公布的课程自学考试大纲为依据，以全国统编自考教材为蓝本，旨在帮助自学者达到学习目标，顺利通过国家考试。

自学辅导书是高等教育自学考试教育媒体的重要组成部分，我们将根据专业的开考情况和考生的实际需要，陆续组织编写、出版文字、音像等多种自学媒体，由此构成与大纲、教材相配套的、完整的自学媒体系统。

全国高等教育自学考试指导委员会

1999 年 10 月

编者的话

编写本书的目的，是为了帮助读者掌握西方政治制度的基本内容。读者通过研习各章内容要点、模拟试题及其参考答案，可以比较系统地、全面地把握西方政治制度的基本内容，巩固自学知识，强化记忆，加深理解。

本书是按照全国高等教育自学考试指导委员会审定的《西方政治制度考试大纲》和《西方政治制度》教材编写的。参加编写的人员有：陈明明（一、二、五章）、彭勃（三、四章）、唐亚林（六、七章）、曹沛霖（八章），最后由曹沛霖统稿。

本书编制的模拟试题，仅为了帮助读者掌握西方政治制度的基本内容，绝无引导自学考试者猜题、押题之意。所列题型、题目和参考答案，都是为读者便于掌握和理解而设定的，相信读者在使用时一定会注意到的。

本书倘有差错、纰漏之处，欢迎读者批评指正。

2002年5月

目 录

第一章 西方政治制度的历史变迁	(1)
一、古代雅典城邦民主制	(1)
二、古代罗马的政治制度	(5)
三、中世纪欧洲的封建君主制与城市共和国	(9)
四、现代西方政治制度的形成和变迁	(15)
第二章 西方民主制度的基本原则	(33)
一、政治权力来源的人民主权原则	(33)
二、人民行使权力的代议制原则	(40)
三、民主制度权力机构中的分权制衡原则	(44)
四、民主制度运作的法治原则	(51)
第三章 选举制度	(68)
一、选举制度的产生与发展	(68)
二、西方选举制度的原则	(68)
三、选举制度的内容和运作程序	(71)
四、西方普选制的意义和作用	(74)
第四章 政党制度	(87)
一、现代政党的产生	(87)
二、西方政党的法律地位	(88)
三、政党制度与政党政治	(90)
四、政党制度的危机与利益集团	(91)
第五章 议会制度	(104)
一、议会制度的产生和发展	(104)
二、议会的构成与组织机构	(109)
三、议会的职权与议事规则	(115)
四、议会的地位与作用	(120)

五、西方议会政治的危机	(122)
第六章 国家行政制度 (一)	(137)
一、国家元首与政府行政制度	(137)
二、政府 (行政) 制度类型	(139)
三、政府的职能和机构	(146)
四、政府体制的决策机制	(153)
第七章 国家行政制度 (二)	(168)
一、国家结构形式与地方政府制度	(168)
二、中央政府与地方政府的关系	(171)
三、地方政府的类型	(175)
四、地方政府的职能与机构	(178)
五、城市政府制度	(183)
第八章 司法制度	(198)
一、西方国家的法律体系	(198)
二、司法体制	(200)
三、司法原则	(201)
四、司法机关的组织结构	(202)
五、审判制度	(206)
六、司法审查与行政裁判	(211)

第一章 西方政治制度的历史变迁

本章要点

现代西方政治制度的源头可以追溯到古希腊、古罗马，尤其是古雅典的城邦民主制。因此，如果要深入地认识当代西方政治制度的原理、机制和特征，首先就需要对西方政治制度的历史变迁作一简要的考察和梳理。

一、古代雅典城邦民主制

城邦民主的概念

城邦制度是古代希腊社会的基本结构。所谓城邦，即城市国家，以一个城市为中心，包括附近若干村落。每个城邦都是自给自足的独立单位，互不统属，国小民寡。所谓民主，则是由希腊语的 *demos*（人民）和 *kratia*（统治）派生出来的，是希腊人用来表述一种新的城邦政治生活和政治实践的概念。亚里士多德在《政治学》中讨论君主制、贵族制和民主制的性质时，认为一人执政是君主制，少数人执政是贵族制，多数人执政是民主制。民主是大多数人的统治遂成为古希腊所有政治学著作的公认的定义。因此，城邦民主制是指城邦国家中全体公民享有平等的权利行使决定国家大政和参与国家管理的权力的政治制度。

城邦民主制，作为政治的上层建筑的组成部分，是建立在一定的经济基础之上的。雅典城邦和斯巴达以及其他希腊城邦一样，都是奴隶制国家，政治权力为奴隶主阶级所垄断。垄断政治需有两个条件，其一是有产，其二是闲。有产者凭恃财力决定经济生活的生产和分配，从而可能支配政治生活的走向和过程；

有闲者摆脱繁杂的生产管理和琐屑的日常事务，超脱于社会经济过程之上，才能把政治作为生活的主要内容，二者不可缺一。因此城邦民主的适用范围局限于拥有公民资格的这个特定群体，而有公民资格的人数在城邦总人口中只占据着一个很小的比例。换言之，相对于少数贵族来说，它是多数人的民主，因此与斯巴达这样的贵族寡头政治相比，雅典政体堪称古代民主的奇葩；但相对于全国人口来说，它是少数人的民主，故而以真正的多数人即奴隶的真正权利来衡量，雅典民主不过是历史上剥削阶级统治的一种方式。

1. 雅典城邦民主制的形成

荷马时代，雅典和希腊各地一样，进入氏族公社解体时期。由于雅典城邦的形成不受外族入侵的影响，恩格斯说它是“从氏族社会内部发展起来的阶级对立中产生的”。在阶级分化的基础上由部落联合成为国家的过程中，原先据有各种优势的氏族贵族寡头执掌了国家权力。公元前6世纪初，随着工商业的发展，雅典出现了新兴的工商业奴隶主阶层，但由于他们出身平民，在政治上受到氏族贵族的歧视，处于无权地位。工商业奴隶主要求改变城邦的政治结构，分享乃至控制城邦的政治权力，以进一步发展奴隶制经济，逐渐成为历史的潮流。在这种背景下，梭伦改革（公元前594年）应运而生。

梭伦改革主要有三项重要的内容：（1）在经济上，颁布“解除债务令”。（2）在社会结构上，以财产而不是按血缘划分社会等级。（3）在政治上，削弱贵族会议的权力，提升公民大会的作用。梭伦改革是雅典平民反对贵族寡头斗争的一次胜利。恩格斯认为，梭伦改革揭开了雅典政治改革的序幕，“而且是以侵犯所有制来揭开的”，这样，雅典的城邦制度“便加入了一个全新的因素——私有财产。国家公民的权利和义务，是按照他们的地产的多寡来规定的，于是，随着有产阶级日益获得势力，旧的血缘亲属团体也就日益遭到排斥；氏族制度遭到了新的失败”。梭伦改革为奴隶制城邦民主制的出现奠定了基础。

公元前 508 年，平民领袖克里斯梯尼当政，进一步推进了雅典的政治改革。克里斯梯尼改革内容有：（1）以地区原则划分的新选区替代按氏族部落组成的旧选区。（2）以五百人会议替代以前的四百人会议，以此为公民大会准备决议，并执行公民大会决议。（3）建立“陶片放逐法”制度。该制度规定公民大会有权通过投票决定放逐被认为是危害国家的分子。克里斯梯尼的政治改革结束了雅典平民反对氏族贵族斗争的长期过程，确立了雅典奴隶制城邦民主制，完成了雅典由氏族社会向国家的历史过渡。到伯里克利时代（公元前 443—公元前 429 年），雅典奴隶主民主政治获得了高度的发展。这时，执政官以及其他几乎所有官职都对每个等级的公民开放。公民大会真正成为最高权力机关。

2. 雅典民主制的内容和特征

（1）雅典城邦国家的最高权力机关。雅典城邦国家的最高权力机关是公民大会。首先，公民大会对雅典全体年满 20 岁的男性公民是开放的，每个公民都有权在公民大会上提出自己的议案和参加讨论，作为公民大会常设机构的五百人会议是执行公民大会意志的附属机构。其次，国家的法令、政策和一切重大问题都要由公民大会批准，公民大会的决定具有最高的法律效力。第三，公民大会可以弹劾、撤换各级官员，可以放逐、监禁公民，甚至判处其死刑。第四，公民大会全权管理国家财政，处理公共财产和征税。第五，雅典武装力量的领导人由公民大会直接选举产生，雅典的舰队及其武器直接由公民大会控制。主权在民，这是雅典民主制的核心特征。

（2）官吏产生的途径。主权在民原则在雅典是通过公民的轮流执政来体现的。全体公民从全体公民中选举官职，依次实行统治，也依次被统治；这种选举可通过抽签方式进行；任职资格没有财产定额限制；一切职位个人不得连任；任期应该短暂。抽签方式保证选举的公正性，而任期短暂则使更多的人有机会从政。这种轮流执政只有在小国寡民的条件下才能实现。直接民主，这是雅典民主制的第二个重要特征。

(3) 监督官吏的制度。雅典城邦民主制的权力制约主要不是表现为立法、行政和司法之间的监督和制约，而是表现为城邦公民集体对官吏的监督和制约。在雅典，五百人会议作为公民大会的常设机构，它的成员不仅受公民大会的控制，同时也受法庭和法律的制约。雅典政治对行政官吏的控制制度是相当严密的，以至于行政官吏几乎无独立性可言。权力制衡，这是雅典民主制的第三个重要特征。

(4) 法庭产生及司法审判制度。雅典民主制第四个特征是贯彻“法治”原则。雅典公民一切政治活动都以宪法为最高准则，法庭的基本任务之一就是审查某项法律、某项政策包括公民大会通过的决议是否违宪，若有违宪，法庭可宣布撤销该项法律或决议。所有公民在法律面前一律平等，任何公民都可以对某项决定提出认为违宪和违法的指控。雅典法庭（法庭成员即为陪审员）是由各区提名选举产生的，每年选举产生后经抽签分派到各个法庭行使职权，他们同时也是审判员。法庭作出的决定是最后决定。因为根据雅典政制，法庭是以全体公民的名义行事和判决的，它同公民大会一样，两者都直接代表人民。

3. 雅典民主制的意义

(1) 在雅典人的观念中，最高权力属于政治共同体中全体享有政治权利的人，掌握权力的人根据全体的委托行使权力，因此，主权在民这个“民”不是指生活在城邦的一般民众，而是指享有法定权利和义务的公民。雅典民主制就是一种古典的公民政治，这种公民政治被后来的西方政治学家发展概括为“人民同意”的观念，在西方资产阶级向封建阶级夺权的 17、18 世纪起过非常革命的作用。公民与公民权等概念此后一直是西方民主政体建设的最重要的思想资源之一。

(2) 现代西方政治制度下国家与社会之间互动的主要是通过公民政治参与实现的，雅典民主制无疑包含了公民政治参与最早的经验和启示。现代西方民主政治中的公民投票（选举投票和公决投票）就是一种得自雅典的最古老的参与方式。但是，雅典民

主制是一种直接民主制，它只有在人口和地域都十分有限的情况下才能实行。这是它的局限性。现代西方民主制度是代议民主制，正是因为在大国条件下，多数人（且不说全体公民）亲自参加政府管理既不可能，也无必要。代议民主制取代直接民主制，从历史来看，是民主发展的必然，从理论上，则是对雅典民主经验分析总结的结果。

（3）雅典民主制崇尚的法治在许多方面与资产阶级革命时期提出来的，后来成为西方民主制普遍理念和制度特征的“法治主义”宪法原则存在着渊源关系。现代西方政治学认为，法治原则包括：国家根据宪法行使权力，建立宪政体制；通过分权来限制国家权力；行政权力必须合乎法律；保护公民自由权和财产权；法律面前，人人平等。显然，这些原则大部分都可以在雅典民主制的司法政治中找到古老的原型。

二、古代罗马的政治制度

1. 古罗马政治制度的发展

历史学家一般都把罗马历史分为三个阶段，即王政时代、共和时代和帝国时代。

（1）王政时代是罗马从氏族制度向国家的过渡时期。由于原始部落生存资源的匮乏和较为动荡的生活，社会共同体（公社）是氏族成员赖以存在的首要前提。这种共同体是按军事方式组建起来的，是军事化组织。在共同体内部，氏族成员一律平等，民主地决定共同体内部的事务。因此，王政时代的政治制度是一种军事民主制。随着社会分工的出现，交换的扩大，原始的氏族公社所有制形式逐渐解体，原始的血缘关系日益被打破，经过若干改革，一种新的、以地区划分和财产差别为基础的真正国家制度开始确立。贵族和平民的关系、保护人和被保护人的关系以及刚刚兴起的家长奴隶制，构成了王政时代罗马阶级对立关系的萌芽形式。

（2）从公元前 509 年王政结束，到公元 31 年，这 500 多年的

罗马历史通常被称为共和时代。共和时代罗马政治制度的发展主要贯穿两条主线，一条是平民与贵族的斗争，另一条是罗马对意大利的征服和对外扩张，这两条主线决定了罗马政治制度的性质和特征。罗马平民与贵族的斗争没有产生雅典式的民主政治。罗马的国家机器日益完备。人口增殖的压力和对土地财富的巨大需求使元老院变成一个军事大本营，征服与对外扩张成为国家赖以生存和发展的理由。罗马共和国的权力一步一步走向军事独裁。

(3) 罗马帝国的历史从公元前 30 年屋大维击败安东尼、把埃及并入罗马版图起至公元 476 年西罗马帝国灭亡为止，历经五个世纪。这个阶段可分为两个时期，前期帝国（公元前 30 年—公元 283 年）和后期帝国（公元 284—476 年）。前期帝国政治制度的特征是假共和之名，行君主专制之实。屋大维的统治形式称为“元首政治”。元首政治形式中，共和制的各种政治机构，如公民大会、元老院、执政官和其他官职仍然保留，但形同虚设。事实上，元首制就是君主制。284 年，近卫军长官戴克里先取得帝国政权，元首称号正式改为君主，采取君主制统治形式。罗马进入后期帝国时期。后期帝国实行所谓“四帝共治制”。323 年，君士坦丁废除四帝共治制，成为惟一的独裁君主。395 年，帝国正式分裂为西罗马（首都罗马）和东罗马（首都君士坦丁堡）。统一的罗马帝国不复存在，昔日罗马的繁荣一去不返。千年的罗马终于走到尽头。

2. 古罗马政治制度的内容

(1) 王政时代的政治制度。王政时代政治制度的特征是军事民主制。军事民主制的内容有：

①库里亚大会，即罗马的人民大会。库里亚大会主要解决罗马公社生活中最重要的事务，如选举高级公职人员（包括“王”）、通过或否决一切法律、决定战争、审判重大案件等等。

②元老院，即长老会，相当于库里亚大会的预决机构，有权预先讨论向库里亚大会提出的重大问题。元老院是“王”的顾问，能操纵库里亚大会并对“王”施加决定性的影响。

③王，或译勒克斯。主要是军事首长，身兼最高祭司和审理某些案件的审判长。

(2) 共和时代的政治制度。罗马共和国的政治制度有下列内容：

①人民大会。人民大会存在两种形式：一是森杜里亚大会即百人队大会。最初是一种以军事内容为主的大会，后来成为公民参政性的最高类型的人民大会；二是特里布大会。这是罗马民主程度最高的人民大会，最初只有平民参加，因此又称平民大会。自公元前 287 年后，一切宪法和法律都是由它来通过的，只有少数立法权保留在森杜里亚大会。由于存在两个人民大会，权力受到牵制，没有在政治生活中形成类似雅典人民大会那样的最高权威。

②元老院。元老院控制着罗马共和国的最高权力。任命元老院的权力王政时代属于国王，后来属于执政官，再后转到监察官手里。元老院可宣布非常状态，可任命独裁官。宣战、媾和和盟约的权力虽属人民，但一切准备工作均由元老院进行。元老院还掌握国家财政税收、编制预算、监督铸币等大权。在共和国的政制中，元老院处于权力的中心地位。

③行政官吏。其中有：执政官、独裁官、行政长官、监察官、保民官。

共和国的高级官吏都具有这样几个共同特点：

①除独裁官等特殊职位外，所有的官吏都是经人民选举出来的；②他们是没有报酬的；③他们任职是有限期的；④他们之间所作的决定必须一致通过，即使有一个成员反对也会使事情停顿下来；⑤除独裁官、监察官和保民官外，所有官吏都要对任职期间的行为负责。

(3) 帝国时代的政治制度。帝国时代的罗马实行军事独裁统治，这种统治有深刻的社会根源。第一，土地私有制运动造成的贫富极化趋势愈演愈烈，一方面导致贵族和富有者进一步垄断政权，另一方面削弱了平民参政的经济基础。第二，罗马的对外扩

张形成一支强大的军队。马略改革把征兵制改为募兵制，形成了一支无产可恃、无田可归，长期追随将领的职业军队。军事独裁有了强大的组织和技术基础。第三，共和国晚期不断发生的奴隶起义沉重打击了贵族势力，动摇了贵族寡头统治。罗马在国家紧急状态下，不得不任命军事统帅为独裁者，从而为军事独裁开辟了通途。

帝国的军事独裁统治先后采取三种体制。

①元首体制（奥古斯都体制）。奥古斯都（屋大维）保留共和制的形式，他本人通过共和制的合法程序当选为元老院的“首席元老”，人民大会的“首席公民”，并被任命为终身执政官（兼监察官权）、终身保民官、行政长官、大省总督。与此同时，他还建立了一整套与共和制政权并存的元首制新机构。

②四帝共治体制。公元 284 年，宫廷卫队首领戴克里先由军队拥立为帝。戴克里先把帝国划分为四个部分（公元 297—305 年），由四个统治者治理。在四帝共治体制下，元老院的政治权力被剥夺，所有全国性的政治问题不再交元老院讨论，所有与共和制相关的行政职位如执政官、监察官、保民官等都成了荣誉称号，全部国家权力集中到了君主和以君主为首的官僚机构中。

③君士坦丁体制。公元 323 年，君士坦丁废除四帝共治制，从而成为罗马世界惟一的统治者。所有高级军政官员完全由皇帝指派，皇帝的意志成为惟一的法律。在军队方面，皇帝用直接控制的宫廷卫队取代了近卫军，近卫军长官的军事指挥权交给了“军事长官”和他的副手“骑兵长官”。君士坦丁体制是彻底的君主专制政体。

3. 古罗马政治制度的意义

（1）古罗马政治制度第一次以“共和国”概念替代“城邦”概念，是国家发展史上的一个重要事件。罗马共和国是社会经济与阶级结构日益分化的结果，是对相对单纯的城邦政治形式的具有历史意义的超越。从罗马共和制抽象出来的政治共同体的概念包含着作为西方民主制基础的契约主义和公民权利的胚芽，成为

西方政治发展史上的资产阶级从事国家建设的重要的思想渊源。

(2) 古罗马共和政体被认为是一种混合政体。所谓混合政体就是结合君主制、贵族制和民主制三种因素的政治形式。罗马共和政体把国家权力合理地分配于元老院、人民大会和执政官三个机构，使之造成既互相“抵制”，又互相“配合”的分权制衡的局面，在西方民主制度建设上产生了深远的影响。孟德斯鸠所提出的君主立宪论，美国独立战争时期政治家在制定美国宪法时，都吸收了混合政体论的精神。虽然它也受到其他资产阶级革命思想家如卢梭的尖锐批判，但它的核心思想“为 19 世纪中叶英国议会制政府理论的形成奠定了基础，最重要的是，它构成了制衡理论的基础，这种理论在美国宪法中得到了体现”。

(3) 罗马法是古代世界各国法律中内容最丰富、体系最完备、对资本主义法权概念的发展影响最大的法律，是罗马人留给人类的最宝贵的遗产之一。恩格斯说罗马法是“商品生产者社会的第一个世界性的法律”。在近代市民阶级争取国家统一的斗争中，世俗法学家常常运用王权至高无上的罗马法原理来反对教会和贵族的割据势力，同时，罗马法中包含的重视民间私人权利和主张私人平等的精神对于新兴的资产阶级民权思想的形成提供了重要的理论依据，在资产阶级取得政权以后，又为资产阶级法律体系的建立提供了范本。

三、中世纪欧洲的封建君主制与城市共和国

1. 中世纪欧洲封建君主制的形成

封建君主制是对 5—17 世纪中叶西欧封建国家的主要的政治形态的一种统称。封建君主制是西欧封建社会的产物。在西欧封建社会的大部分时间内，封建领主占有制是居支配地位的土地占有制形式。这种领主土地占有制和东方其他封建社会如中国封建社会的地主占有制在本质上是相同的，但在形式上，西欧封建领主占有的土地主要是分封而来的，世代相袭不能买卖，土地所有权和政治权力都集中在领主个人手里。这种特点便决定了西欧封

建国家的权力结构是一种典型的“封建制”。随着社会经济的发展和阶级关系的变动，封建君主制先后出现过封建割据君主制、等级君主制、专制君主制等形式。

(1) 分封采邑制。采邑（意为恩赐）是连同居住其上的农民一起分封的，农民过去对国家履行的赋役，现在全部转移到采邑主手里。采邑只能终身占有，须承担一定义务，特别是服骑兵兵役。如果受封者不履行所承担的义务，封主可随时收回采邑。它的基本特点是，国王是全国土地名义上的所有者，他把大部分土地分封给教俗大封建主；大封建主把土地留下一部分，其余的分封给中等封建主；中等封建主也把土地留下一部分，其余的分封给小封建主。在上的叫领主，在下的叫附庸。这样，从国王到骑士就构成了一套严格的封建等级制度。在这个等级制度中，有所谓“我的附庸的附庸不是我的附庸”一说，各个等级依照一定的契约关系享有较大的独立性。

(2) 这种封建领主土地分封制导致的重要结果是，在各个封建领地内（封建庄园），政治统治权与土地所有权实现高度合一，而在整个国家层面上，王权或国家权力则极为分散。这是一种与旧罗马帝国官吏制度和统治原则完全不同的政治形态。第一，在这种政治结构中，没有一个人是至高无上的统治者。第二，这使得封建领地不仅成为一个经济实体，而且成为一个政治实体。每个封建领主在自己的领地内，握有行政司法大权，拥有自己的军队，并有权征收赋税，建立关卡，铸造货币。当时的西欧封建社会的政治资源就这样被封地—采邑层层截留和分离，既没有中央权威，也谈不上政治整合。正是在这里，恩格斯指出：“我们就看到了从区的伯爵中产生出来的邦君的领土主权的胚胎。”

(3) 从封建领主制到封建君主制的过程中，封建主始终面临着基督教会的强大的政治压力。在中世纪早期历史上，基督教会是惟一能与封建王权相匹敌的力量。基督教会凭借上帝的权威威慑和索取封建王权的合作，而王权在与教会合作的同时，也依恃从封建经济中积累起来的种种优势试图抵御教权对世俗领域的侵