

MINZHU
ZHENGZHI
BIJIAO
YANJIU

民主
政制

民主政制比较研究

宋玉波/著

法 律 出 版 社

民主
政制

民主政制比较研究

宋玉波/著

D034
59

图书在版编目(CIP)数据

民主政制比较研究/宋玉波著. —北京:法律出版社,
2001.6

ISBN 7-5036-3418-9

I. 民… II. 宋… III. 宪法-比较法学-世界
IV. D91

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 25813 号

出版·发行/法律出版社

经销/新华书店

责任印制/陶松

责任校对/何萍

印刷/北京朝阳北苑印刷厂

开本/A5

印张/14.125 字数/373 千

版本/2001 年 7 月第 1 版 2001 年 7 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)

网址/<http://www.lawpresschina.com>

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)

出版声明/版权所有,侵权必究。

书号:ISBN 7-5036-3418-9/D·3135

定价:28.00 元

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序 言

从上个世纪 90 年代到进入本世纪,随着依法治国理论与实践的逐步深入推进,学界及国人越来越感到依法治国首先要依宪治国,实行法治关键要实行宪政;有学者不无根据地认为,随着实行依法治国,建设社会主义法治国家新时期的展现,“中国将在未来的一、二十年内完成由民法时代步入宪政时代”的历史进程。^① 我们当对此寄寓希冀。

宪政者,简言之即实施宪法的民主政治之谓也。笔者认为:法治是宪政之纲,民主是宪政之魂,宪政就是民主与法治的结合部、统一体;而实行民主的关键就是要处理好国家权力与公民权利的关系,坚持好国家权力既属于人民又来自人民的人民主权原则,从而通过民众广泛的政治参与(参政、议政、督政),有效地控制国家权力的合法行使,以保障公民权利和人民利益;实行法治的要义就是要坚持法律至上,宪法至尊,民权至重,民主为本,以法制(约)权(力),同时既以权利制约权力,又使权力相互制衡;而且宪政还以保障人权为其目的,以更切实、更充分、更广泛地保障和实现公民权利和人民利益。

宪政是法治的最高层次,是一般民主的升华和超越,是人权保障的有力武器;要实现宪法的重要作用、价值和功能,要树立宪法的最高权威,要使宪法真正为老百姓所信仰、所尊崇并为其谋福利,必须

① 蔡定剑:《法制的进化与中国法制的变革》[J],《中国法学》,1996 年第 5 期。

DAK 09/03

致力于建设和健全我国的社会主义民主宪政,这事实上已经是一种强烈的民情、民意,因此应成为我们时代的一种最强音。再冷静观之,当前我国社会发展中的—些难点、关节点,诸如推进政治体制改革,根治腐败,强化民主监督,健全人权保障,牢固树立法律权威等,也都有赖于搞好宪政建设来达到实质性的突破和进展。

然而,在缺乏法治及宪政传统的我国,要真正推进社会主义民主宪政建设确属不易;加之我国科学意义上的政治学、宪法学的建设和发展起步晚(严格说来开始于改革开放以后的新时期)、起点低,所以真正实行宪政在理论上和实践上都有一个孕育期、转型期、探索期以及逐步趋向成熟的阶段和过程。因此,认真地借鉴和学习国外发达国家宪政建设的有益经验以为我所用(即结合中国国情),既是一种捷径,又实是当务之急。宋玉波同志的力作《民主政制比较研究》无疑给我们提供了这样一个很好的条件和机会。

我认为,无论是比较宪法或是比较政治制度研究的重心和目的都在于:应通过不同国家宪政制度和民主制度的比较分析,以着眼于发现和揭示人类民主宪政建设与发展的普遍规律,总结其经验和教训,为本国的民主建设和宪政建设提供科学指导和有益借鉴;也就是说,进行对比分析研究是手段和过程,揭示其普遍规律和必然性,以便于吸取这些体现人类政治文明和法治文明发展成果的共同经验和智慧为我所用,才是最有益的内容和目的。玉波同志的《民主政制比较研究》一书,其重要特点和价值就集中表现在着力坚持和贯彻了这一主导思想和原则,从而使该书具有许多特色和创新之处。具体如下:

第一,该书在体例上有新意和创意。作者高屋建瓴,以民主宪政的基本原则与基本制度为纲并由此入手,努力做到宏观的归纳演绎与微观的比较研究有机结合,严谨的逻辑分析与充分的理论论证相得益彰,从而使作者所概括提炼出的民主宪政的基本原则和基本制度(如代议制政府制度,普选制与竞争性政党制度,政治任命与择优选拔相结合的官吏制度,政府体制外普遍的监督制度等)更具有说服

力和指导意义,而且也便于读者深入理解和掌握进行国别比较分析的要领。同时书中在比较分析(国别)对象的取舍及编排顺序上,作者更注重的是一个国家的政府制度是否具有典型性,而不惟其国际地位是否重要,因此在同类著作中向来不被重视的以色列、巴西、南非、芬兰等国也纳入了作者探讨的范围。这些就易于使微观的比较分析同宏观的归纳演绎相互印证。

第二,在内容上,突破了某些现存的结论,在掌握充分材料的基础上进行了一些新的探索。譬如,在宪政国家的政党体制问题上,该书不是囿于一党制、两党制和多党制的习惯说法,而是结合执政情况、政党活动及其相互关系、法律制度、历史传统、发展动态等方面的因素区分为“多党一极政党体制”和“多党两极政党体制”,即一党制和两党制都存在于多党制之中。又譬如法国的政府制度,学术界习惯上谓之“半总统制”,作者则根据其实际运作情况将其归入改良型或曰“法国式”总统制,并且将类似的俄罗斯政府制度也列入其中。真正典型的“半总统半议会制”(这种形式的政体尚未引起学术界应有的关注)的芬兰政体,本书则将其归入“混合制政府制度”。再有,关于分权型政府制度,一般的讨论仅限于政府机构之间的横向分权和国家整体与局部之间的纵向分权,该书则进一步深入讨论了政府与公民、国家与社会之间的分权。此外,在对新闻舆论、利益集团、社会组织、智囊团等的监督功能的分析评价上,也提出了一些新的见解。特别是关于利益集团和智囊团的监督功能,迄今的类似著作还鲜有涉及。对民主政制中的政治竞争、人事制度、选举制度也给予了客观公正的论述和评价——既有肯定的实证描述,也有批判性的剖析。表明了作者掌握和运用资料的丰富、娴熟以及相当的理论功底。

第三,在研究方法上,作者注意运用综合比较分析、定性分析、阶级分析、历史分析等方法。特别是,该书不是就宪政论宪政,就民主论民主,而是把宪政与民主都纳入政治文化的背景中,纳入社会发展的潮流中,在充分肯定宪政民主对于社会发展的推动作用——从深层次分析了资本主义为什么能在不到 300 年的时间内创造出比过去

一切时代的总和还要多得多的劳动生产率的同时,也分析了它的各种局限,尤其是西方国家的宪政民主制度本身存在的虚假性、欺骗性和说教性。譬如“人民主权”演变成了议会专政;民主的选举制度掩盖着肮脏的交易和种种的不民主;法律面前人人平等,但法律本身却是偏私的等等。其中对于西方宪政民主制度中的消极面的剖析,主要是基于西方媒体和论著中所揭露的大量客观事实以及作者自己在国外的亲身感受,且注重理性的分析,而不是说教式的乱扣帽子。这体现了作者的科学态度和求实精神。

此外,作者在资料的引证上,重在参考外国的原文资料;对中文资料的引用,特别注意权威性和可靠性,这也体现了其治学的严谨。

我自结识玉波同志以来,他潜心学术,刻苦钻研,积极进取,勇于创新的精神和风貌给我以深刻印象且令我感奋;他为人忠厚谦逊,做事踏实严谨,也使人油然增添信任。这些都是作为一个年轻学者难能可贵的素质和品格,也是该书取得重要学术进展的必然动因。我相信,玉波同志的巨大潜力和不息的创新精神将会产生出更加上乘的学术精品;我们有理由对他会为我国政治学和法学发展作出重要贡献寄予希望。这正是长江后浪推前浪,实令我辈感到鼓舞、欣慰和鞭策。

兹为序,以期相互勉励!

文正邦

2001年3月18日

自序

民主政制的精义在于宪政。宪法与宪政,有如法制之于法治;“其盛衰兴废,不独受制于法律之制度,更取决于政制之安排、社会之结构、公民之质素与民众之信仰。故修宪虽易,行宪政实难。”^①中国行宪政之难,盖因于中国历史上本无宪政的理念与实践,而是泊自西洋。然而,国人对西方的宪法与宪政了解得并不十分深透,往往勉强得其形而未能详其实。近年来国人倡言法治,鼓吹民主,宪政理论亦受重视,实为国家之新气象。然而,宪政之路,其漫漫而修远。我辈务须加倍努力。

本书疏理通行于世界的宪政之基本原则和制度,比较典型各国各类民主宪政体制之异同。它国的民主制度或宪政,固非尽善尽美,甚至包含糟粕,然亦不乏睿智之见和成功的实践值得重视。基于此认识,本书的内容,除了总揽民主宪政之原则和基本制度外,还涉及一些有代表性的国家的宪政制度及其运作实践。它们不一定是世界上最重要、最有影响的国家,但是其政制的民主特色却值得关注。

本书的基本内容分为三编。

第一编:民主宪政基本原则与基本制度。本编从宪法产生的社会背景——公共权力与个人权利的冲突和宪法产生的历史根源——

^① 梁治平:《宪政译丛总序》,见《新宪政论》,三联书店,1997年版,第1页。

生产的发展及由此而来的被统治者的觉醒和抗争,来说明宪政民主的根本目的——防止君主暴政统治,限制政府权力,保障公民权利与自由。

得到普遍认同的宪政基本原则,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。体现这些基本原则的宪政基本制度包括:代议制政府制度,和围绕这一制度而产生的普选制度与竞争性政党制度、选举与任命相结合的官吏制度,以及政府体制外的多角度、全方位的监督制约制度,等等。

如果说宪政基本原则是宪政的精髓,是民主政治的灵魂,那么宪政基本制度就是这些原则的载体;宪政原则正是通过具体的基本制度来体现的。

实行代议制政府制度是为了使代表人民行使权力的极少数人和专门机构具有合法性、正当性和公正性,并保证这种权力的行使过程受到严格的、来自多方面的监督,从而遏制权力的滥用。所以,与代议制政府制度相联系的是选举制度及应运而生的政党制度。基于宪政制度中的结社自由和公平竞争原则,在遵守宪法的前提下自由组织政党便成为一种法律权利;政党之间可以结盟、竞争和对抗,可以依法和平夺取政权;拥有主权的人民可以在不同的政党之间自由选择,从而形成有序的政治竞争。正如在经济领域没有合法、有序的自由竞争,就不可能有市场经济,不可能有经济的发展和繁荣一样,在政治领域没有合法、有序的竞争,也不可能有真正的民主和法治,不可能有宪政。

政府的一切活动都是由人来完成的;人是政府机构中首要的因素。建立怎样的人事制度,直接关系到宪政制度能否真正实行。在代议制度下,实行官员的任命与选拔相结合,较好地解决了政党轮流掌权与政府工作的稳定性和连续性相结合的问题,较好地保证了政策制定与政策执行的统一,较好地保证了政府工作的效率。

政府掌握着各种权力资源,而公民则是弱小的,很容易受到政府

的迫害。这就需要对政府的权力和行使权力的方法和过程进行强有力的监督。实行宪政民主的国家,在政府体制的建构上已经体现了不同权力机构之间的相互监督、制约与平衡。与此同时,还注意保持国家权力与市民权利的某种均衡,给予市民、社会组织、新闻媒体以广泛的自治权利和监督制约政府的权力,以保证政府在人民授权的范围内行使权力。所以,来自社会的对政府的全方位监督制度,也是宪政制度不可或缺的组成部分。

第二编:议会制政府制度。议会制政府制度是当今世界与总统制政府体制并列的两大典型政体之一。议会制政体从形式上看,有保留了君主制外壳的,称为议会君主制,也有与君主制传统彻底决裂的,称为议会共和制。但无论哪种形式,都有虚位元首,议会中心,内阁(首脑)集权,议员、阁员兼容,议会行政互相制约的共同特点。

议会制制度虽然有这些共同特点,但是,由于历史和文化传统的不同,特别是由于政党政治发展演变的差异,议会制政体除了典型的英国式政体外,还有其他形式。英国政府制度的典型性在于它的基本政制几乎都是“自然”形成的,而不是刻意追求的。而其他国家的议会制政府制度或多或少都是模仿英国的政体,同时又保留了自己国家的历史和政治文化传统,从而形成了各具特色的议会制政府制度。

第三编:总统制政府制度。总统制政府制度原产于美国,以后逐步扩展到拉美、亚洲和非洲。其典型性在于分权制衡原则不仅体现在政制设置之中,而且体现在各级行政区划之间,国家与社会之间,政府与公民之间。20世纪50年代,法国率先进行立宪试验,将自己的议会制传统与风行了一个半以上世纪的总统制结合起来,创立了法国式总统制政府制度,不但使法国长期动荡的政局趋于稳定,而且也为一些国家建政立国提供了一种新的选择模式。前苏联各加盟共和国中主要的国家如俄罗斯、乌克兰,东欧国家如波兰、匈牙利等都采用类似于法国的总统制政府制度,迄今已趋于良性运行。这里将以美国政体为模式的政府制度称为“美国式总统制”,而将以法国模

式为蓝本的政府制度称为“法国式总统制”。通过对几个有代表性的国家政制的讨论分析,以求对这两种不同的总统制政府制度有一个总体上的把握。

尽管本书对各种政府制度都有所涉及,但是考虑到实际应用情况差别很大,所以对议会制和总统制着墨较多,而对于“混合制政府制度”则只是“点到为止”;而实际上这后一种政府制度是很有特色的,在人类民主政治和法治文明史中应有一席之地。未能对此展开讨论,作者不免感到有些许遗憾;相信这种遗憾会成为继续深入研究的动力。

本书的谋篇布局,固不免学习方家,参考同仁,但主要是基于自己的构思;叙事论理,少不得引证古圣先贤,中外名流,然更多的是一己之陋见;或有新得,也未必尽然,谬误恐难避免。若蒙读者赐教,则感谢不尽。

著名法学家,在法哲学和宪政理论领域都有很深造诣的文正邦教授欣然为本书作序;法律出版社大力支持本书的出版,特别是与作者素昧平生的责任编辑沈小英女士为之付出了大量的汗水和心血。他们的奖掖和奉献,令作者深为感动。在此一并表示真挚的谢意。

作 者

2001年3月17日于重庆歌乐山下

目 录

第一编 民主宪政基本原则与基本制度

第一章 民主宪政的基本原则·····	(5)
第一节 财产权不可侵犯原则·····	(5)
第二节 人民主权原则·····	(9)
一、主权的一般理论·····	(12)
二、人民主权的实质——议会专政·····	(16)
第三节 法治主义原则·····	(19)
一、法治的含义·····	(19)
二、法治的价值·····	(25)
三、法治在西方的历史发展·····	(27)
第四节 分权制衡与有限政府原则·····	(29)
一、英国：从分权到夺权·····	(30)
二、分权理论的发展·····	(32)
三、近现代主要西方国家的分权实践·····	(34)
第二章 代议制政府制度·····	(37)
第一节 议会与立法制度·····	(37)
一、议会的组成和内部机构·····	(38)
二、议会的职能和议事规则·····	(43)
三、代议制政府制度的局限·····	(52)

第二节 政府与行政制度	(53)
一、政府制度的类型	(54)
二、政府的职能	(63)
三、行政制度	(65)
四、行政权力的膨胀及其限制	(70)
第三节 法院与司法体制	(72)
一、司法权的性质、地位和特点	(72)
二、法院的组织系统	(74)
三、司法独立与“法官立法”	(75)
四、立法、行政、司法之间关系的类型	(76)
第三章 普选制度与竞争性政党制度	(78)
第一节 普选制度	(79)
一、选举权:从少数人的特权到普遍的“人权”	(80)
二、选举资格:普选权的限制与保障	(84)
三、选举方式:民主制度未必民主	(89)
四、选举保障制度	(99)
第二节 竞争性政党制度	(103)
一、政党与政党制度	(103)
二、政党间竞争的实质是争夺执政权	(116)
三、执政党与反对党:在宪政制度内和平共处	(121)
第三节 政党制度与选举制度的关系	(121)
一、政党操纵选举	(122)
二、选举养活政党	(124)
第四章 政治任命与择优选拔相结合的官吏制度	(126)
第一节 政治任命:行政首脑的特权与限制	(127)
一、国家元首、国会与政治任命	(128)
二、党派力量对比与政治任命	(130)
三、地域平衡、传统习惯与政治任命	(132)
四、技能、管理经验与政治任命	(134)

第二节 择优任能：“文官”任用的基本原则与主要机制	(135)
一、现代文官制度的建立	(135)
二、文官制度的基本原则	(139)
三、文官制度的主要机制	(146)
第三节 任命与选拔结合 忠诚与技能并重	(155)
一、“政”、“事”分离是文官制度的前提	(155)
二、“政”、“事”合作是政府工作良性运行的保障	(157)
三、文官制度的改革：现状与前景	(159)
第五章 政府系统外普遍的监督制度	(162)
第一节 新闻媒体对政府的全方位监督	(163)
一、出版自由与舆论监督——保障民主和法治的利器	(163)
二、政府与媒体——“铁老虎”惧怕“纸老虎”	(170)
三、财团与媒体——互有所求，不相统属	(176)
四、对新闻出版自由的法律限制	(179)
第二节 利益集团对政治过程的参与和监督	(180)
一、利益集团与政府机构	(181)
二、利益集团与政党	(185)
三、利益集团与媒体和社会舆论	(186)
四、利益集团对政治过程的监督	(187)
第三节 民间组织对政治过程的参与和监督	(189)
一、基金会和智囊团对政治过程的参与和监督	(189)
二、社会监督团体对政治过程的监督	(192)

第二编 议会制政府制度

第六章 英国式议会制政府制度	(196)
第一节 英国的议会君主制政府制度	(196)

一、英国宪法的产生和发展	(197)
二、国王与王权制度	(200)
三、议会的产生和议会至上	(203)
四、内阁与内阁制政府	(208)
五、“小选区选举制”与“多党两极政党体制”	(218)
六、英国政制的世界影响	(220)
第二节 加拿大的议会制政府制度	(221)
一、宪政历程	(221)
二、联邦制国家结构形式	(230)
三、议会内阁制政府制度	(236)
四、政党制度与选举制度	(246)
第七章 亚欧非有代表性的议会制政府制度	(248)
第一节 德国的议会内阁制政府制度	(248)
一、宪政历程	(248)
二、议会制政府制度	(252)
三、联邦与州的关系	(263)
四、“多党两极政党体制”与“混合选举制度”	(265)
第二节 以色列的议会内阁制政府制度	(268)
一、宪法的形式及其发展	(269)
二、以议会为中心的分权制衡体制	(271)
三、不稳定的“多党两极政党体制”	(275)
第三节 日本的议会君主制政府制度	(278)
一、宪法的特点和原则	(278)
二、立宪君主制政府制度	(283)
三、有限的地方自治	(296)
四、日本的“多党一极政党体制”	(301)
五、日本政治的痼疾——裙带关系与金元政治	(305)
第四节 南非的议会总统制政府制度	(308)
一、新南非的诞生及其宪政的确立	(308)

二、南非的议会总统制政府制度	(313)
三、具有联邦制色彩的单一制国家结构形式	(324)
四、“多党一极政党体制”与比例代表选举制度	(326)

第三编 总统制政府制度

第八章 美国式总统制政府制度	(330)
第一节 美国的总统制政府制度	(330)
一、宪法及其基本原则	(330)
二、总统制政府制度	(339)
三、联邦政府与州及地方政府的关系	(365)
四、政党制度与选举制度	(367)
第二节 巴西的总统制政府制度	(380)
一、宪法的基本内容	(380)
二、政府制度	(380)
第九章 法国式总统制政府制度	(385)
第一节 法国的总统制政府制度	(385)
一、曲折的宪政历程	(385)
二、第五共和国的政府制度	(388)
三、中央政府和地方政府的关系	(402)
四、形成中的“多党两极政党体制”	(404)
第二节 俄罗斯的总统制政府制度	(406)
一、宪政制度的确立	(407)
二、联邦政府制度	(414)
三、联邦与联邦主体的关系	(424)
四、发展中的政党政治与“混合选举制度”	(430)

第一编 民主宪政基本原则与基本制度

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；宪法产生的背景在于公共权力与个人权利的冲突。英国宪法的产生，从 1215 年的“自由大宪章”到 1688 年“光荣革命”之后的“权利法案”和“王位继承法”再到 1911 年的议会法，其所表明的都是贵族和国王，市民阶级（资产阶级）和贵族、国王的权力之争及其结果；王权被剥夺殆尽，代表旧贵族势力的上议院成为了可有可无的政治装饰，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将这种权力还给了人民——至少在名义上或形式上是这样；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。

美国宪法的产生过程虽然不同于英国宪法的产生过程，但同样是北美 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。美国是第一个制定成文宪法的国家，也是惟一的一个先立宪，后建国的国家；美国宪法实为从英国殖民统治下独立出来的北美各“国”（State）及其人民联合建立美利坚合众国的一项根本契约；同时它也是一项防止英国式的君主暴政统治，限制政府权力，保障公民自由（集中体现在最早的 10 条修正案——权利法案之中）的根本大法。

综观各宪政民主制度已经确立的国家，其建立宪政的宗旨，无不在于废除或者防止专制独裁，建立和发展民主政治，保障公民的权利自由。尽管代表人民行使权力的国家机关或者国家领导人未必愿意