



当代外国政治制度

于玉宏 李小虎 张丽萍 编著





当代外国政治制度

于玉宏 李小虎 张丽萍 编著



时代出版传媒股份有限公司
北京时代华文书局

图书在版编目(CIP)数据

当代外国政治制度 / 于玉宏, 李小虎, 张丽萍编著

— 北京: 北京时代华文书局, 2016. 1

ISBN 978-7-5699-0016-3

I. ①当… II. ①于… ②李… ③张… III. ①政治制度—研究—国外—现代 IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 314013 号

当代外国政治制度

编 著 | 于玉宏 李小虎 张丽萍

出 版 人 | 杨红卫

选题策划 | 席建海

责任编辑 | 王 水 尚 蕾

责任校对 | 王 潇

装帧设计 | 宗彦辉

责任印制 | 刘 银

出版发行 | 时代出版传媒股份有限公司 <http://www.press-mart.com>

北京时代华文书局 <http://www.bjsdsj.com.cn>

北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际大厦 A 座 8 楼

邮编: 100011 电话: 010-64267120 64267397

印 刷 | 三河市天润建兴印务有限公司

(如发现印装质量问题, 请与印刷厂联系调换)

开 本 | 695 × 995mm 1/16

印 张 | 17.25

字 数 | 320 千字

版 次 | 2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

书 号 | ISBN 978-7-5699-0016-3

定 价 | 48.00 元

版权所有, 侵权必究

前 言

本书是几位青年教师近年来教学和科研的总结，也是甘肃省 2011 年度社会科学规划项目阶段性研究成果之一，在写作过程中，我们坚持“简要精准，博采众长、汲取新知”的原则，比较准确客观地描述了当代世界上具有代表性的 9 个国家政治制度的基本内容与运作过程。具体撰写分工为：于玉宏负责拟定写作大纲、统稿、定稿和撰写第一章、第二章，李小虎负责撰写第五章第一节、第六章、第七章、第八章、第九章，张丽萍负责撰写第三章、第四章、第五章第二节和第三节。

在本书撰写过程中，参考并借鉴了多位专家、学者的研究成果，在书中未能一一列出，在此表示歉意和真挚的感谢。由于编者水平有限，书中难免有所脱漏，敬请读者批评指正，以便我们再学习再进步。最后，感谢甘肃政法学院马克思主义学院院长马进教授对本书撰写给予的热情支持和指导。

编著者

2015 年 12 月

目 录

前 言	1
第一章 英国政治制度	1
第一节 英国宪法	1
一、英国的宪法结构	1
二、英国宪法的特点	3
第二节 现代英国君主立宪政体	5
一、国王	5
二、议会	10
三、内阁制度	17
四、司法制度	19
第三节 政党制度	25
一、英国两党制的形成	25
二、两大政党基本特征	25
三、反对党的地位、作用和其他政党	27
第四节 文官制度	28
一、文官制度的产生	28
二、文官的分类、任用、考核和奖惩	29
三、文官的工资制度、福利待遇和退休制度	31
四、文官制度的特点	32
第二章 美国政治制度	34
第一节 殖民地时期的自治制度	34
一、殖民地时期的“宪法”	34

二、殖民地的管理体制	35
三、殖民地法治	37
第二节 邦联时期的政治制度	37
一、独立宣言	37
二、《邦联条例》设计的政府体制	39
第三节 美国联邦宪法	40
一、宪法的制定及批准	41
二、宪法的主要条款	41
三、宪法的修正	42
四、宪法所确立的基本政治制度原则	44
第四节 国会	48
一、国会组成及权限	48
二、国会议员及产生	49
三、国会的组织机构	51
四、国会内的政党组织	53
五、国会的立法程序	53
六、美国国会的特点	55
第五节 总统	57
一、总统的政治角色和权限	57
二、总统、副总统的产生	61
三、总统、副总统的任期、继任和免职	63
四、联邦政府的行政机构	64
第六节 美国联邦法院	68
一、联邦法院系统	68
二、司法审查制度	70
三、陪审团制度	71
四、联邦最高法院的工作程序	72
五、联邦最高法院的政治倾向	73
第七节 美国政党制度	74
一、政党的产生和发展	74

二、两党的组织机构	76
三、两大党的特征	77
四、两大政党对美国政治的影响	78
第三章 法国政治制度	80
第一节 法兰西政治制度建立与变迁	80
一、《人权宣言》：法国政治变迁的灵魂	80
二、1791 年宪法确立的君主立宪制	81
三、法兰西第一共和国	82
四、法兰西第一帝国政治制度	84
五、第二共和国和第二帝国时期的政治制度	84
六、法兰西第三共和国政治制度	86
七、法兰西第四共和国政治制度	87
第二节 法兰西第五共和国政治制度	89
一、总统	89
二、中央政府	93
三、法兰西第五共和国议会	95
四、法兰西第五共和国司法制度	101
五、政党	105
第四章 德国政治制度	109
第一节 《魏玛宪法》和《基本法》	109
一、《魏玛宪法》的失败及教训	109
二、德国《基本法》的主要内容和成功经验	113
第二节 联邦德国的行政制度	119
一、联邦总统和联邦大会	119
二、联邦行政机构	120
三、州级行政机构	123
四、地方行政	126

第三节 联邦德国的立法制度	127
一、立法权的分配	128
二、联邦的立法权	129
三、各州的立法机构	135
第四节 联邦德国的司法制度	135
一、联邦德国的宪法法院	136
二、联邦德国的专门法院	140
三、法院起诉	145
第五节 联邦德国的政党制度	145
一、联邦德国关于政党的法律规定	146
二、联邦德国的主要政党	150
 第五章 日本政治制度	 152
第一节 古代日本政治制度	152
一、大和时期的政治制度	152
二、天皇集权时期的政治制度	153
三、幕府时期的政治制度	154
第二节 明治维新至二战期间日本政治制度	159
一、明治维新	159
二、《明治宪法》与君主（天皇）立宪政体	159
第三节 二战后日本政治制度	160
一、日本国宪法	161
二、天皇	162
三、国会	162
四、内阁	166
五、司法制度	169
六、政党制度	171
七、日本政党制度的特征	174

第六章 瑞士政治制度	177
第一节 瑞士政治制度的变迁	177
一、远古的政治：相互征伐，封建割据，松散联盟	177
二、联邦雏形：“永久同盟”的签订	178
三、独立之路：从“三十年战争”到1848年宪法	180
第二节 瑞士的行政制度	181
一、联邦委员会的含义	181
二、瑞士联邦委员会的运转原则	181
三、行政机构的设置	182
第三节 瑞士联邦的司法制度	184
一、瑞士的立法机关——联邦议会及运转	184
二、瑞士的司法制度——联邦法院及运转	186
第四节 瑞士的政党制度	186
一、瑞典政党制度进化历程	187
二、瑞典的政党制度	187
第七章 印度政治制度	190
第一节 印度联邦制的建立	190
一、印度传统社会中的多元特征	190
二、英国殖民活动对印度的影响	192
三、印度独立和宪法的制定	194
第二节 联邦层面的民主制度	198
一、行政体系	198
二、议会	202
三、司法	207
第三节 邦及地方层面的民主制度	212
一、邦行政机构	212
二、邦立法机构	214
三、中央直辖区的政府机构	217
四、地方政府机构	218

第八章 南非政治制度	223
第一节 种族隔离时期的政治制度	223
一、种族隔离制度的建立	223
二、种族隔离时期的三部宪法及内容	224
三、种族主义宪法时期的宪政经验	226
第二节 政治制度的民主化转型	227
一、种族隔离制度的废除	227
二、真相与和解委员会	229
第三节 转型后的南非民主制度	233
一、联邦制政府管理体制	233
二、议会制度	234
三、政党与选举制度	237
四、司法体制	240
第九章 新加坡政治制度	245
第一节 新加坡的基本政治制度	245
一、总统制度	246
二、政府组织制度	247
三、国会制度	249
四、司法制度	251
第二节 人民行动党一党独大的政党体制	253
一、人民行动党的长期执政历史	253
二、一党独大的政党体制	254
第三节 人民行动党长期执政的原因	258
一、人民行动党的组织制度	258
二、人民行动党的政治控制手段	261

第一章 英国政治制度

英国政治制度是长期历史发展中国王、议会、宗教三种主要政治力量之间的相互权力斗争与妥协的结果。宗教改革之后，宗教势力分化，英国政治权利的主要斗争集中在国王和议会之间。王权与议会的权力之争达到顶点，导致了英国资产阶级革命的爆发，英国资产阶级革命削弱了王权，议会权力进一步扩大。1689年，议会颁布《权利法案》，以法律形式对王权进行了明确制约，规定了议会的权力和地位，君主立宪制政体确立，现代英国政治制度正式形成。英国政治制度主要包括宪政制度、议会制度、政党制度、责任内阁制度、选举制度、司法制度、文官制度等。

第一节 英国宪法

英国著名宪法学者布莱斯指出：“英国宪法是任何作者也做不出透彻说明的一组智慧的产物，它所具备的性质是它在几个世纪中逐渐浸染而成的。”日本著名宪政专家佐藤功在论述英国宪政时指出：“在英国，政府是由中世纪封建制度自然而然地发展起来的。在那里，经常在同一个基地上建筑起新的建筑物。”这些说明了英国宪法产生的过程和特征，英国的宪政是资产阶级革命的产物，但宪政制度和宪政思想却是历史和现实的融合。

一、英国的宪法结构

英国的宪法结构的总体特征是由成文法、判例、常规、习惯、权威性著作和公民投票等构成的不成文宪法。所以，芒罗说：“英国的宪法是一种机构、原则和实践相结合的复杂的混合物。”这与具有一部书面的宪法法典的国家的情况是不同的。这种结构形式的不同，长期影响着英国宪政与其他国家宪政的某些差异。

（一）成文法

这是英国宪法结构中的主体，它是议会在各个历史时期通过的立法，以及在母法下的附属法。当然，不是议会通过的所有立法都是宪法的组成部分，而是具有宪法性法律性质的那些立法才成为英国宪法的一部分。成文法包括我们前面已论述的1215年的《大宪章》、1679年的《人身保护法》、1832年的《选举改革法》、1911年的《议会法》、1918年的《人民代表法》、1972年的《欧共体法》和《地方政府法》，等等。

（二）判例法

判例法是英国法院，特别是高等法院在司法实践中对某些案件的判决和解释。它们具有宪法性法律解释的意义，对后来各级法院法官的判决具有某种宪法性原则指导和约束的作用，如1670年确认的“司法独立”原则和1678年法官的某些豁免权等都是从判例中引申出来的。

（三）习惯法

习惯法大多是在长期的历史发展过程中形成的经法院承认的宪法性法律规则。如国王的权力、司法机构的审判权、言论和集会自由、纠正政府官员的不正当行为的权利等。虽然习惯法目前因成文法的增加而减少，但它们仍对英国的宪政起着重要的影响和作用。

（四）常规

常规是报刊上的重要文章、作家对宪法的观察、国王的信件和日记、政治家的声明、退休内阁大臣的回忆录、议会辩论中的一些声明等对国家政治生活和公民权利等重大问题的理解和阐释，在政治实践中得到社会肯定和公民承认，并经法律和司法实践的确认，具有宪法性规范的意义。这些常规主要包括以下几个方面。

（1）与王权和内阁有关的常规。如，国王应在首相、大臣的忠告下采取行动，应要求在议会中取得多数议席的政党领袖组织政府，应任命由首相提名的大臣，在首相的要求下解散议会，不应拒绝批准由议会两院通过的议案；又如，大臣必须是议会的议员，内阁集体向下院负责，采取大臣个人负责制，辞职的大臣要向议会陈述理由，内阁必须对国王忠诚，等等。

（2）与政府和议会有关的常规。如议会必须由上、下两院组成；议会必须每年召开一次会议，财政议案只能由下院提出，每一项议案须经“三读”方可进行投票表决，下院中的发言由执政党和反对党依次轮流进行；议长必须脱离原属政党而成为无党派人士，议长可以连选连任，并无时间限制；当上院

作为上诉法院时，凡不执掌司法的上院贵族不应参加会议，在不同的议会委员会里，各政党的成员数按其在议会中所占席位的比例分配；在议会的任何工作日子里，如果要对某一议案进行表决，而执政党有一名议员缺席，那么，督导就要在反对党中找出是否也有缺席的议员，这叫对等常规。

(3) 与司法有关的常规。如，审讯中的或待审的案件不应在议会中进行辩论，议会两院不得对法官的职业行动提出疑问，除非在解除他们的职务时。

(4) 与文官有关的常规。如，文官在政治上应保持中立，议会中不能对文官的行动进行批评。

(5) 与自治领域有关的常规及与欧盟有关的常规等。如，除非应邀，否则议会不得对前附属领地实行立法，向领地任命总督时，国王应在领地首相的忠告下进行，每一个自治领地虽然在名义上效忠英国女王，但它们是独立的国家，任何涉及改变王位继承法的提议，必须取得自治领国议会的同意。

(6) 权威性著作的阐释。在没有成文法或其他成文来源的情况下，一些权威性的政治学和法学著作中阐释或声明的有关规则，就被司法裁决所引用。如 19 世纪的 A. V. D. 迪塞、约翰·奥斯汀，20 世纪的艾弗·詹宁斯、胡德·菲利普、E. C. S. 韦德、肯尼思·韦尔等人的著作常起到这样的作用。

(7) 公民投票。公民以直接投票的方式来表达对某些内政外交政策和行为的态度，是 20 世纪以来英国宪法和宪政发展的结果。书面的宪法即成文法和非书面的习惯法、常规等是公民意志的间接表现方式，公民投票是公民意志的直接表现方式，而公民意志的最高表现方式就是宪法。因此，以公民投票的方式表现公民集体的最高意志就被看作宪法的组成部分，如 1910—1911 年要求改革上院的公民投票，1979 年对苏格兰和威尔士放权问题的公民投票和 1975 年关于重新加入欧共体的公民投票等。

二、英国宪法的特点

英国的不成文宪法与西欧大陆各国的成文宪法有着很大的区别，其特点主要有下述几个方面。

(1) 它是长期政治历史演变的产物。英国的宪法是世界上现有各种宪法中最古老的，它并不是在某一特定时期内形成的，而是几个世纪以来不断演变的产物，包含了从 1215 年的大宪章起至今的各个时期的不同内容。在过去的几个世纪中，它并没有经受革命的彻底修改或被取消，而是以一种以新去旧、逐步积累、不断完善的方式向前发展的，是尊重习惯、传统和常规的。英国宪法历史发展的长期性与连续性是任何其他国家宪法所无法比拟的。

(2) 成文与不成文的结合。人们通常说英国没有成文的宪法，更确切地

说，英国宪法一部分是成文的，另一部分是不成文的。按成文理解，是因为英国宪法的基本原则和法规尽管不容纳在一个文本中，但都是成文的。按不成文理解，是因为，其一，不成文部分多于成文部分而且没有汇编成一部完整的法典；其二，成文部分也不是在某一个时期写成的，而是几个世纪以来的逐步积累；其三，宪法内容或一些原则是由不成文的传统、习惯和常规组成的。

(3) 宪法中的法律规则保护公民的基本权利。与美国、法国等国家不同，英国并没有颁布一项规定公民基本权利的立法，但这并不意味着英国公民的基本权利没有法律保障，实际上，公民是通过包含在议会的各种立法、司法的裁决和习惯法之中的法律规则来取得他们享有的各种权利的。法律规则表明：法院保护个人的权利；除非有明显的犯罪行为，否则任何人不得受到惩罚，或被判以遭受体罚及遭受财产损失；即使犯法，也只能在法院中按法定程序审理。因此，英国公民享有的基本权利和个人利益受到的保护，无论在法律上还是在实际上一点也不少于美国或欧洲的其他资本主义国家。

(4) 灵活性。英国宪法具有很强的灵活性，这种灵活性主要表现在：一是，宪法不是由某个专门机关制定的一个书面宪法文件，而是形式多样，内容广泛，求其实效。二是，宪法性的法律与普通法律没有什么区别，它的制定、修改乃至废除，都取决于同一机构即议会的决定，宪法的修改程序也与普通立法程序一样，凡是议会通过的法案，如果超出了原来的宪法惯例就算修改了宪法，而并没有成文宪法国家那样的特殊安排。三是，宪法的许多原则形成于普通法院的判决，这些判例是未经议会讨论通过而只是从法律实施中得出的。四是，在对宪法没有作出任何修正之前，或者在没有先例可循的情况下，允许政府的某些行动做适当变更，久而久之就形成常规。因此，英国的宪法亦被称为“柔性宪法”，而美、法等国的宪法则被称为“刚性宪法”。英国宪法的这种灵活性是长期以来英国政治能够保持相对稳定的一个重要因素。

(5) 不明确的三权分立。这是英国宪法的一个最重要的特点。英国宪法只是部分而没有完全接受权力分立理论。英国人认为，分散权力有可能导致僵局甚至公开的冲突。因此，英国虽设立了三种不同的权力机构，但并没有像美国那样明确分立，而是以稍有不同的方式形成了一种互相监督和制衡的制度。英国不明确的三权分立表现在以下方面。

一是在行政与立法的关系上，两种权力几乎完全融合在一起，只要政府得到议会的信任，它在立法中就能控制议会，因而立法权实质上控制在政府手中，议会（下院）只是批准立法，这与美国行政与立法明确分开，有着明显的区别。

二是在立法与司法的关系上，只有在议会上、下两院的共同请求下女王才能将高级法官解职；作为司法界首领的大法官可以参加议会的立法事务，但不得以政党的身份参加；法院无权审查立法的有效性，法官裁决的影响却可以由立法机构（下院）来改变。

三是在行政与司法的关系上，司法独立并不彻底。如英国的法官都由大法官和首相推荐，而后由女王任命，不像美国那样，总统对最高法院法官的提名还必须得到参院的调查和确认，并可遭到拒绝。

四是立法与行政、立法与司法、行政与司法之间都存在一定程度的相互穿插又相互制约的关系。英国宪法不明确的三权分立，有其历史的传统和原因，它无论在实现政府的效率、促进社会的发展上，还是在防止出现暴政、保持政局稳定上，都发挥了重要作用。当然，不明确的三权分立也存在着不能及时有效地防止行政首脑滥用权力等弊端。

第二节 现代英国君主立宪政体

罗威尔在《英国政府》一书中认为，如果说英国国王个人的权威已经沦为以前庞大实权的阴影，那么政府还是以他的名义，并且大都以从属于他的职位的权力来办事的。他主张，关于英国政府的叙述，最好从研究国王开始。罗威尔的主张是有道理的。虽然自近代以来，英王逐渐成为“虚位国家之首”，然而，英国的王权制度至今仍然是英国国家机构或者说是政治体系正常运作的一个十分关键的组成部分。因此，研究英国具体的政治制度的结构与功能，自然应从王权制度开始。

一、国王

（一）国王的产生

当代英国著名哲学家罗素在《权力论》中指出，“国王的起源和僧侣的起源一样，是史前的”。英国的国王最早可追溯至史前的部落联盟首领——王，而国王的权力也是从早期部落的“王”的权力演变而来的。英国真正的“国王”是从盎格鲁·撒克逊王国开始的。5世纪，罗马人撤离不列颠后不久，居住在欧洲大陆易北河口附近海岸和丹麦南部的盎格鲁·撒克逊人及来自下莱茵兰的法兰克部落中的朱特人等日耳曼民族，从5世纪中叶起先后入侵不列颠。

经过将近一个半世纪的征服，日耳曼人与当地土著伊比利亚人相互融合形成英格兰人。征服的过程就是战争的过程，在战争中，部落酋长或部落联盟的首领权力不断扩大，最后便将战时的“特别的权力”变为平时的“特权”，并在酋长和首领身边逐渐形成了一个贵族、亲兵阶级。“王”就是在这个过程中从部落酋长或部落联盟首领上升为“王”的。到7世纪初，日耳曼人在不列颠建立了七个王国。至827年，为抗击丹麦人的入侵，威撒克斯国王爱格伯统一了七国，从而形成了统一的英格兰王国。总之，英国的国王源于日耳曼人征服英国过程中产生的“王”，而比较成熟的国家形态下的“王”是9—10世纪的英格兰王国的“王”。因为当时英国已有比较成熟的国家形态下的“王”，主要因为：一是国家机构初具规模，国王与贵族代表组成的“贤人会议”共同治理整个国家；二是在财产分化的基础上出现了阶级分化，国王、贵族、教会上层组成统治阶级，而广大自由农民、半自由人和奴隶是被统治阶级；三是国王是全国最大的土地所有者，他把一部分土地赐给教会、亲兵、官员和骑士，形成教会地主和军事贵族。封建采邑制之上的臣属依附关系逐渐形成。

（二）王权制度的形成

英国王权制度正式形成于15世纪末16世纪初民族国家的逐步形成时期，民族国家逐渐形成，王权从国王个人的权力或王朝的权力上升至国家的权力和民族的权力。这种权力逐渐由国家制度或政府制度加以规则化、模式化或曰固定化、制度化，从而使国王个人与王权制度区分开来。王权正式转化为以国王为首的集体法人，它包括整个政府，尤其是指议会多数所支持的政府。英国的王权制度从15世纪末16世纪初形成至今经历了两个大的发展阶段，它以英国资产阶级革命为基本界线。资产阶级革命之前，王权制度的发展是以国王权力的不断实化、强化为特征的，资产阶级革命之后是以国王权力的不断弱化、虚化为特点的。

1688年“光荣革命”以后，资产阶级和新贵族控制了国家权力，实行君主立宪制。议会成为国家的立法机关。到18世纪上半叶，国会的立法权得到明确和巩固。国家行政实权落到内阁手里，议会内阁制逐渐形成。王权制度开始从专制君主制向二元君主制发展。英国二元君主制一直持续至19世纪前期（1832年、1867年选举改革前）。1832年、1867年、1885年和1918年的选举改革法，1911年和1949年的国会法，1937年国王的大臣法等法律的颁布，最终使英国以二元君主制为核心的王权制度向议会君主立宪制的王权制度发展。这主要表现为：首先，原属国王的政治行政实权几乎全部转入议会和内阁，国王成为“虚位国家元首”，王权制度成为国家制度的一种代名词。原本国王对

议员选举和任免内阁成员有着重大的影响，而现在这些权力已全部丧失。其次，王权制度的社会政治基础已从原本主要以贵族地主阶级为主，转为以资产阶级为主，形式上王权制度成为一种超越阶级、阶层、党派和集团的制度安排。

（三）国王的职权与政治功能

当今英国国王是 1952 年登基的伊丽莎白二世，其全称是“蒙上帝的恩惠，大不列颠及北爱尔兰联合王国，以及它的其他领土和领地的女王、英联邦的元首、基督教的保护者伊丽莎白二世”。正如美国学者罗威尔所说的：“国王在法律上仍旧具有他或她的前辈们所具有的特征，虽然执行他或她的职务的权力已经落到别人手里了。”也就是说，当今的英国国王从法律上讲，他或她具有至尊地位和权力，但在政治实践中，他或她在行使这些权力时大多由议会或内阁所控制，国王只是照章办事而已。

1. 当代英国国王的主要职权

（1）国家元首权。按照英国宪法，英王是英国世袭的国家元首，是“国家的化身”，是“一切权力的源泉”。作为“一切权力的源泉”，国王对内有君临议会和组织或解散政府、任免官员、统帅军队、领导教会、授予荣誉等权力；对外有代表国家向敌国宣战和媾和、承认国家和政府、任免驻外使节、签订条约、兼并购或割让领土等权力。而在实际政治生活中，国王的国家元首权是由法律和习惯规范和约束的。他或她的一系列特权只有在议会或内阁及其大臣的联合行为下才能行使。所有政府文件除国王签署外，都由一个内阁大臣或全体阁员副署代为负责。因此，在英国就形成了一条原则，即“国王不应有错”。所谓国王不应有错，从法律上说，是指国王不能因为他（或她）的错误而受到法院的审判。因为从政治上说，国王的一切政治行为，都有议会、内阁为其负责，国王在政治上已经没有权力，因而也就没有责任，如有错误，也是议会或有关大臣的事，与国王无关；在民事方面，不得到国王的批准，不能对其提出侵犯权益等的诉讼；在刑事方面，不能对其提出检举；“国王不应有错”原则早在亨利三世时期就已开始形成，后来成为英国的一条宪法性原则。

（2）立法权。从法律上讲，英国议会有三个组成部分：上院、下院和国王。一切立法权的行使和上、下两院的运作都是在国王的意愿下进行的。议会开会和闭会由国王宣布，并可随时解散下议院。在议会开幕式上照例由国王宣读“我的政府”的政策主张。议会上、下两院通过的法案由国王签署才生效。不过，国王在议会宣读的政府政策主张是由内阁为他或她起草的，国王并不能