

★ 政治军官任职教育选修课讲义

中外政治制度

ZHONGWAIZHENGZHIZHIDU

李保忠 韩育萍



西安政治学院训练部

中外政治制度

李保忠 韩育萍

西安政治学院训练部

中外政治制度

西安政治学院训练部

西安政治学院印刷厂印刷

787×970 毫米 1/16 4 印张 69 千字

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

印数:1—300

目 录

第一讲 绪论

- 一、中外政治制度比较研究的对象和框架体系 (1)
 - (一)比较研究的对象 (1)
 - (二)比较研究的框架体系 (1)
- 二、中外政治制度比较研究的基本范畴..... (1)
 - (一)政治制度 (2)
 - (二)政治体制 (2)
 - (三)政治运行机制 (2)

第二讲 代议制度比较

- 一、议员与代表 (3)
 - (一)西方国家议员的产生、任期、权利与义务、作用..... (3)
 - (二)中国人大代表的产生、任期、权利与义务、作用..... (5)
- 二、代议机关与其他国家机关 (6)
 - (一)西方国家议会与国家元首、政府、司法和军事机关的关系 (6)
 - (二)中国人大与国家元首、政府、司法和军事机关的关系 (8)
- 三、中外代议制度比较分析..... (9)
 - (一)中西代议制度的主要差异 (9)
 - (二)中国人大制度的完善 (10)

第三讲 国家结构制度比较

- 一、国家结构制度及其相关范畴 (11)
 - (一)国家结构制度 (11)
 - (二)单一制国家 (11)
 - (三)复合制国家 (12)
- 二、联邦制的典型实践 (13)
 - (一)美国联邦制及其特征 (13)
 - (二)俄罗斯联邦制及其特征 (15)
- 三、单一制的典型实践..... (17)
 - (一)英国单一制及其特征 (18)
 - (二)法国单一制及其特征 (19)
- 四、当代中国国家结构制度 (19)

(一) 当代中国单一制国家结构的形成	(19)
(二) 当代中国国家结构的制度安排	(20)
五、中外国家结构制度比较分析	(21)
(一) 中西国家结构制度的主要差异	(21)
(二) 单一制与联邦制并无优劣之分	(23)
(三) 坚持和发展中国的单一制国家结构制度	(23)
第四讲 选举制度比较	
一、选举原则	(24)
(一) 西方国家的选举原则	(24)
(二) 中国的选举原则	(25)
二、选举组织与选区划分	(26)
(一) 选举组织与选区划分	(26)
(二) 西方国家的选举组织与选区划分	(27)
(三) 中国的选举组织与选区划分	(27)
三、选举方式与选举类型	(28)
(一) 西方国家的选举方式与选举类型	(28)
(二) 中国的选举方式与选举类型	(30)
四、选举经费与候选人确定	(31)
(一) 西方国家的选举经费与候选人确定	(31)
(二) 中国的选举经费与候选人确定	(32)
五、选举过程与监督	(33)
(一) 西方国家的选举过程与监督	(33)
(二) 中国的选举过程与监督	(34)
六、中外选举制度比较分析	(36)
(一) 中西选举制度的主要差异	(36)
(二) 中国选举制度的完善	(37)
第五讲 政党制度比较	
一、政党制度及其相关范畴	(39)
(一) 政党	(39)
(二) 政党制度	(40)
二、政党与代议机关	(40)
(一) 西方国家政党与议会的关系	(40)
(二) 中国政党与人大的关系	(42)
三、政党与行政机关	(43)
(一) 西方国家政党与政府的关系	(43)

(二) 中国政党与政府的关系	(44)
四、政党与司法机关	(46)
(一) 西方国家政党与司法机关的关系	(46)
(二) 中国政党与司法机关的关系	(46)
五、政党与军队	(47)
(一) 西方国家政党与军队的关系	(47)
(二) 中国执政党与军队的关系	(48)
六、中外政党制度比较分析	(49)
(一) 中西政党制度的主要差异	(49)
(二) 中国政党制度的完善	(51)
第六讲 军事制度比较	
一、军事制度及其相关范畴	(52)
(一) 军队	(52)
(二) 军事制度	(52)
(三) 军事体制	(53)
二、军事领导体制	(53)
(一) 西方国家的军事领导体制	(54)
(二) 中国的军事领导体制	(55)
三、中外军事制度比较分析	(56)
(一) 中西军事制度主要差异	(56)
(二) 新世纪世界军事制度变革的主要内容和趋势	(57)
(三) 新世纪中国军事制度的改革与发展	(57)

第一讲 绪 论

中外政治制度是政治学的二级学科,其研究在国家政治生活中具有重要的意义和作用。比较研究是人类认识未知事物和理论创新的主要方法。马克思、恩格斯在他们的科学研究中一向十分重视采用比较方法。从比较的角度对中外政治制度进行研究,是研究政治制度的一次尝试。希望通过此,使学员了解当代中国和当代西方国家政治制度的长处与短处以及存在的相同和重大差别,从而了解中外政治制度的真实状况、本质内容和发展趋势。

一、中外政治制度比较研究的对象和框架体系

(一) 比较研究的对象

选择当代中国政治制度和当代西方国家政治制度作为比较研究的对象。

这里讲的“西方”,既是地理概念,主要指西欧、北美地区,也是政治概念,泛指发达的资本主义国家,包括美国、加拿大、德国、英国、法国、意大利、比利时、荷兰、瑞士、瑞典、丹麦、挪威、澳大利亚、新西兰、日本等国。当代西方国家政治制度,是指近现代西方国家的资本主义政治制度。这里讲的“当代中国政治制度”,是指1949年中华人民共和国成立以来的社会主义政治制度。

(二) 比较研究的框架体系

中外政治制度的基本内容包括:国体制度、代议制度、选举制度、行政制度、国家结构制度、立法制度、司法制度、军事制度、公务员制度、监督制度、政党制度等。我们重点讲解以下几部分:

第一讲 绪论

第二讲 代议制度比较

第三讲 国家结构制度比较

第四讲 选举制度比较

第五讲 政党制度比较

第六讲 军事制度比较

二、中外政治制度比较研究的基本范畴

任何一门学科,都有其自身特有的基本范畴(或称基本概念)。中外政治制度

是政治学的二级学科,其自身特有的基本范畴是政治制度及其政治体制、政治运行机制等。

(一) 政治制度

1、什么是制度

所谓制度,是指社会生活的一种行为规范、一种行为规则。从制度的基本结构看,可以分为经济制度、政治制度和思想文化制度。

2、政治制度的涵义和内容

政治制度是个广义的范畴,它不仅包括国体、政体、国家结构制度,而且还包括一系列具体的政治制度和基层民主政治制度。我们可以把它定义为:政治制度是指政治实体在政治活动中必须遵循的各类规则(或曰行为准则)。这里讲的政治实体,包括国家、政党、政治社团、群众自治组织、公民等。

3、政治制度的内容

(1)关于国家本质的规定。这是从国体的角度来解读政治制度。

(2)关于国家政权组织形式的规定。这是从政体的角度来解读政治制度。

(3)关于国家结构制度的规定。这是从中央与地方的关系,整体与局部的角度来解读政治制度。

(4)关于各类具体政治制度的规定。主要是指为保证国家机器正常运转和社会政治生活有序进行而规定的一些具体运行规则。

(5)关于基层民主政治制度的规定。这是一种非国家政治制度。

(二) 政治体制

何谓政治体制,它与政治制度是什么关系,国内外学者的认识很不一致,存在较大混乱。1949年新中国成立到1985年8月期间,我国理论界一般都使用作为“政治体制”同义语的“政治制度”一词,而很少单独使用“政治体制”一词。在当代中国,1982年中共十二大第一次使用“政治体制”的范畴后,我国学术界从理论上将“政治制度”和“政治体制”加以界说,有的规范过宽,有的规范过窄,对此,至今尚无定论。我们认为把政治体制界定为具体政治制度比较符合中国国情,适应改革、发展和稳定的需要。

(三) 政治运行机制

政治制度体系包含根本政治制度和具体政治制度,而具体政治制度又可分解为政治体制和政治运行机制。政治运行机制是政治制度、政治体制的运行形式。

“政治运行机制”是一个新概念、新范畴,中国学者施九青在1993年出版的《当代中国政治运行机制》一书中开宗明义指出:“政治运行机制是政治主体的权力配置及其运行过程。”这个界定是比较科学的。

第二讲 代议制度比较

代议制度是一种间接民主的形式,是人类政治发展和政治文明的主要成果之一。代议制度发端于欧洲,英国、美国、法国等国家资产阶级革命胜利后相继建立了代议制度。其后三百多年中,代议制度逐渐被世界其他国家所认识和接受。在当代,绝大多数国家建立了代议制度。鉴于代议制度在不同国家,特别是中国和西方国家之间,有着国别的内涵和差异,对它们加以比较研究,有助于我们加深对代议制度的认识,有助于在实践中创新和完善代议制度。

一、议员与代表

(一) 西方国家议员的产生、任期、权利与义务、作用

议员是一个统称,指议会的组成人员。西方国家代议机关的名称不尽相同,代议机关组成人员的称谓也有差别。

1、议员的产生

西方国家议会议员的产生有3种方式:选举、任命、因特别身份而获得议员资格。

选举是西方国家产生议员的主要方式。20世纪80年代中期,各国议会联盟对83个国家作了调查,其中80个国家的下院或二院制议会议员都是由选民直接选举产生的,其他3国是间接选举产生。

任命也是产生议员的一种方式。任命方式多用于两院制中的上院议员产生。行使任命权的可以是国家元首、总督、总理和州政府,也可以是议会本身。

因特别身份成为议员,是一些两院制国家上院议员的产生方式。主要分为两种情况:一种是议会君主制国家,如英国国会上院,议员由王室贵族、世袭贵族、大法官高级僧侣和因功受封的终身贵族组成。贵族身份是进入上院的凭证。另一种是共和制国家,总统上任后进入参议院成为终身参议员。

2、议员的任期

任期是指担任职务的法定期限。议员的任期,是指议员任职的法定期限,不是指一个人担任议员的时间长短。西方国家议员的法定任期,各国有不同的规定;同一个议会,上院议员的任期和下院议员的任期也可能不同。

3、议员的权利与义务

议员是议会的主体。为了保障和体现议员的法律地位和作用,西方国家一般

都在宪法和法律中规定了议员的职权、特权、义务和纪律等,形成了一套完整的议员制度。议员的权利包括议员的职权和特权。

议员的职权是指议员作为议会成员所享有的与其职务活动有关的权利。议员的职权多由宪法和法律规定。各国议员的职权虽有差异,但一般都有这些职权:

(1)立法提案权。是指向议会提出议案或建议,由议会进行审议的权利。立法提案权是议员的一项最基本的职权。(2)讨论和表决权。议会的立法都要以会议的形式由议员讨论、审议和通过。表决权是所有议员享有的权利,议员的表决权受法律保护。(3)质询权。质询权是议员依法拥有在议会会议上对政府及其组成人员以书面或口头形式,提出询问和质问,并要求被质询者在规定期限内给予答复的权利。

议员的特权是指为保障议员行使职权而规定议员享有的一些特殊权利。它的目的是为了^①保护议员免受政府或私人的干扰、迫害或法律诉讼。议员的特权主要有:(1)言论免责权。是指议员在议会内的公开发言、辩论、动议、投票、口头或书面质询以及受议会委托发表的演说、起草的报告和文件等,享有不受法律追究的权利。这种权利是绝对和永久的,在议员终止其职务后,也免受针对上述行为的民事或刑事诉讼。(2)人身保护权。是指议员非经议会批准不受逮捕或审判的豁免权利。无论是民事责任或刑事责任的豁免,其目的都在于保护议员免受政府或其他人的诬告。(3)生活保障权。是指议员享有各种生活待遇的权利。西方国家议员大多是专职的,受任职资格和职业不相容的限制,他们不能从事其他有薪工作。因此,许多国家在法律中明确规定了议员应当享受的待遇。

议员的义务是指法律规定的或依宪法惯例议员必须履行的必要的行为约束。议员义务是一种强制性要求,议员不履行承担的义务,就是失职,轻则影响声誉,重则受到惩戒。议员的义务与其权利相辅相成,都是议员法律地位的反映。一般说议员的义务主要有以下三个方面:(1)向选民负责。(2)勤奋工作,遵守法纪。(3)不得从事与议员身份不相容的职业。

4、议员的作用

议员的作用不是一成不变的,20世纪以前,处于“议会至上”时代,议员的作用特别突出,20世纪初以来,议会的地位受到削弱,议员的作用有所下降。纵观西方各国,议员的作用体现在代表、立法和监督三个方面。

(1)代表作用。是指议员作为选民的^②代表,反映选民意愿、维护选民利益,为选民服务的作用。(2)立法作用。是指议员通过提出议案,参与讨论和审议、表决等活动决定和影响法律的制定和通过所起的作用。(3)监督作用。是指议员通过行使议会职权,特别是质询、听证、调查、倒阁、弹劾等方式影响政府部门的^③活动所起的作用。议员监督作用的行使,既可以是个人行为,也可以是联合行为。

(二)中国人大代表的产生、任期、权利与义务、作用

1、全国人大代表的产生

全国人大是由省、自治区、直辖市人大、特别行政区和解放军选出的代表所组成。因此全国人大代表,是由上述选举单位产生的。各选举单位产生全国人大代表,又分为三种情况;省、自治区、直辖市人民代表大会作为一个选举单位,根据法定的程序,选举产生全国人大代表;中国人民解放军单独选举全国人民代表;香港和澳门特别行政区选全国人民代表的名额和代表产生办法,由全国人民代表大会另行规定。

2、全国人大代表的任期

中国全国人大代表的任期,1954年宪法规定为每届4年,1975年宪法规定改为每届5年,1978年宪法和1982年宪法延续了这一规定。为了保证两届全国人大之间的衔接,现行宪法恢复了1954年的规定:全国人大任期届满的两个月以前,全国人大常委会必须完成下届全国人大代表的选举。

3、全国人大代表的权利与义务

根据宪法和法律的规定,全国人大代表有下列权利:

(1)参加人大各种会议。全国人大代表依法享有参加全国人大各种会议的权利。

(2)依法提出议案。全国人大代表有权依照法定程序提出属于全国人大职权范围内的议案。

(3)参加审议议案,制定和修改法律。全国人大代表参加列入大会议程的宪法修正案、法律案和其他议案的审议,依法制定和修改法律。

(4)共同决定人事任免和重大问题。

(5)行使询问和质询权。全国人大代表在审议议案和报告时,可以向有关国家机关提出询问,有关国家机关应当派负责人回答询问。

全国人大代表享有下列特权:

首先,全国人大代表的人身自由受到法律的特别保护;

其次,全国人大代表在全国人大各种会议上的发言和表决,不受法律追究。

再次,全国人大代表在执行代表职务时,享受所在单位的工资和其他待遇;无固定工资的代表执行职务时,由中央财政给予适当补贴;代表执行代表职务时,享有时间、语言文字、生活习惯等方面的保证和便利。

全国人大代表既肩负着神圣的职责,也负有法定的义务。这些义务可以集中归纳为:

第一,必须忠诚于人民代表大会制度,模范地遵守宪法和法律,保守国家秘密。

第二,必须向选民负责,同原选举单位和人民群众保持密切的联系,听取人民的呼声,反映人民的意见和要求。

第三,在自己参加的生产、工作和社会活动中,协助宪法和法律的实施。

4、全国人大代表的作用

全国人大代表是最高国家权力机关的组成人员,代表人民行使国家权力。全国人大代表的作用主要体现在三个方面:

(1)代表作用。全国人大代表是民主选举产生的、受人民的委托、代表人民行使最高国家权力的。因此,全国人大代表与人民的关系,是代表和被代表、受托和委托、被监督和监督的关系。

(2)立法作用。全国人大代表依法享有提案权,参加对议案的审议、修改和表决,行使国家立法权,发挥立法作用。

(3)监督作用。全国人大代表发挥监督作用的方式和途径很多。全国人大代表在会议期间可以通过询问和质询案直接监督其他国家机关的工作,可以通过人事任免投票和提出罢免案发挥监督作用,可以通过对各种报告的审议和决定实施监督。在全国人大闭会期间,人大代表可以通过视察、调查、反映意见、提出建议对有关部门进行监督等等。

二、代议机关与其他国家机关

代议机关与其他国家机关之间,既相互联系、相互依存,又彼此区分、彼此分立。它们之间的关系是一国政治体制的核心内容,取决于不同国家政治制度所奉行的原则和具体安排。

(一)西方国家议会与国家元首、政府、司法和军事机关的关系

1、西方国家议会与国家元首的关系

当代议会制分为君主立宪制和议会共和制两种类型。君主立宪制国家的国家元首称为君主(国王、天皇、皇帝、大公等),议会共和制国家的国家元首一般称为总统。这两类国家的国家元首有一个共同的特点,即都是虚位的国家元首,并不真正执掌国家权力。国家的实际权力,操于议会和内阁之手。议会实际上是最高的国家权力机关,议会对国家元首有重大的制约和控制作用。

总统制国家实行严格的三权分立,议会与总统在宪法上地位平等,相互之间建立起一种分权与制衡的关系。

在法国、俄罗斯等半总统半议会制国家,议会与国家元首的关系呈现新的特点。在法国,总统是国家元首,由普选产生,独立于议会,不受其他权力的制约。总统凌驾于议会和其他国家机关之上。

2、西方国家议会与政府的关系

在议会内阁制国家,议会与政府的关系表现为:一方面,议会对政府有控制和制约的权力。议会是最高国家权力机关,政府由它产生,并对它负责;当议会通过对内阁的不信任案时,内阁必须总辞职;另一方面,政府(内阁)也有制约议会的权力。

在美国式的总统制国家,议会与政府的关系呈现出这几个特点:(1)总统作为政府首脑,独立于国会之外,通过大选产生。总统只对选民负责。政府由在大选中获胜的总统组织,毋须获得议会多数支持。(2)政府与国会分离,政府成员经参议院同意由总统任命,不得同时兼任国会议员,不能参加国会会议。(3)政府不对国会负责,政府官员只对总统负责。(4)总统和国会各有固定任期,总统不能解散国会;国会对总统有弹劾权,但无罢免权。

半总统半议会制国家议会与政府的关系有两大特点:(1)总统是国家元首,掌握行政大权,政府另设总理,因而形式上有两名行政首脑。(2)政府不对总统而对议会负责。议会通过对政府的不信任案时,总理必须向国家元首提出政府总辞职。

委员会制是国家最高行政权由委员会集体行使的制度,以瑞士为典型。瑞士联邦议会是最高的国家权力机关,它与政府的关系呈现出这样的特点:一是瑞士联邦政府由联邦议会选举产生。联邦政府称为联邦委员会,由7人组成。联邦委员会委员不得兼任议员,任期4年,可连选连任。联邦委员会与联邦议会的政党没有直接关系,不是议会多数党或多数党派联合产生的,不受党派控制。二是联邦议会享有立法权和监督权,联邦委员会执行议会通过的法律和决定。三是联邦委员会从属于联邦议会,不能离开联邦议会而独立存在。

3、西方国家议会与司法机关的关系

司法机关是行使司法权的机关。西方国家的司法机关一般由法院和独立的或附设在法院的检察机关构成,其中各种类型的法院系统是司法机关的核心组成部分。议会同司法机关的关系呈现出复杂性和多样性。

西方国家司法机关都是根据宪法和法律设立的。西方国家的司法制度,如审判制度、检察制度等,或者由议会立法直接规定,或者根据议会的立法原则确立,或者由历史传统演变而来,都与议会有关。

西方国家议会一般都具有一些司法职能。议会行使这些职能,主要是为了制约和监督国家元首、行政机关、司法机关及其工作人员。

4、西方国家议会与军事机关的关系

大体而言,西方国家的军事机关一般包括:武装力量最高统帅、最高国防决策机构、最高军事行政机关、最高军事指挥机关等。西方国家议会与军事机关的关系主要体现在如下几个方面:(1)西方国家的军事机关依据宪法和议会通过的法律而存在。西方国家武装力量最高统帅都是由宪法规定的,担任者都是国家

元首,只有德国是由联邦政府总理担任。其他的军事机关都是依据议会立法而建立的。(2)议会通过立法来规定军事制度、军队组建和军队的预算。(3)议会对军事机关组成人员的任命发挥重要作用。西方各国最高军事机关的组成人员都是由议会认可或同意任命的。(4)西方国家议会拥有决定战争与和平的权力。各国宪法规定,宣战必须经议会批准,有关国际条约要由议会认可。

(二)中国人大与国家元首、政府、司法和军事机关的关系

1、中国全国人大与国家元首的关系

根据现行宪法的规定,中国实行集体元首制度。中国国家元首的职权由全国人民代表大会及其常委会和国家主席结合行使。在全国人大、全国人大常委会、国家主席这三者中,全国人大是最高国家权力机关,可以选举或罢免常委会组成人员和国家主席;全国人大常委会对全国人大负责并报告工作;全国人大常委会和国家主席受全国人大的监督和制约。

2、中国全国人大与国务院的关系

中华人民共和国国务院,即中央人民政府,是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关。全国人大及其常委会与国务院的关系表现在如下几个方面:(1)国务院由全国人大及其常委会决定产生,全国人大有权罢免国务院组成人员。(2)国务院必须执行全国人大及其常委会通过的法律和决定,依据宪法和法律规定行使职权,对全国人大及其常委会负责并报告工作。(3)国务院可以向全国人大及其常委会提出议案,应向全国人大提出政府工作报告、国民经济和社会发展规划和计划执行情况的报告、国家预算及预算执行情况的报告等。(4)全国人大及其常委会监督国务院的工作。(5)全国人大常委会可以撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令。

3、中国全国人大与司法机关的关系

中国的最高司法机关包括最高人民法院和最高人民检察院。全国人大及其常委会与最高司法机关的关系具有这样一些特点:(1)全国人大是最高国家权力机关,最高人民法院、最高人民检察院要向全国人大及其常委会负责并报告工作,受其监督。(2)全国人大选举和罢免最高人民法院院长和最高人民检察院检察长;(3)全国人大及其常委会有修改和解释宪法、废除或撤销法律、行政法规和地方性法规的权力,司法机关没有违宪审查权。(4)中国全国人大及其常委会没有司法职能,也不实行弹劾审判。

4、中国全国人大与中央军事委员会的关系

中华人民共和国中央军事委员会是全国武装力量的领导机关,是最高军事机关。中国全国人大及其常委会与中央军事委员会的关系主要表现为:(1)中央军事委员会由全国人大产生。(2)中央军事委员会对全国人大及其常委会负责并接受其监督。(3)中央军事委员会可以向全国人大及其常委会提出议案,并可依

法列席全国人大及其常委会、各专门委员会会议。(4)全国人大及其常委会有权制定有关法律,规定基本军事制度、军队管理、军队建设等。(5)中国人大有权决定战争与和平;全国人大常委会有权决定全国总动员或者局部动员,决定全国或个别省、自治区、直辖市进入紧急状态。

三、中外代议制度比较分析

(一)中西代议制度的主要差异

中国的人民代表大会制度和西方国家的议会制度都是代议制度的具体形式,同属于民主制——间接民主制——代议制这一民主制度体系,它们有许多相同或相似的地方。但是,中国的人民代表大会制度和西方国家的议会制度都是历史条件和现实因素作用的结果,都是现实国家的一种政治制度,它们之间又存在着很大的差异。

1、两种制度的本质特征不同

西方国家的议会制度经历了 300 多年的历史,尽管遇到过挫折和挑战,但至今不衰,根本的一点就在于它符合资本主义国家的国情,符合资产阶级统治的需要。它的本质特征在于为资产阶级统治服务。

中国的人民代表大会制度的本质特征在于它是人民民主专政国家的理想的政权组织形式,是中国共产党人把马克思主义与中国实际相结合,在吸收人类优秀政治文明成果的基础上创造的符合中国国情的根本政治制度,是为中国各族人民服务的。

2、两者的主体身份不同

中国全国人大的主体是全国人大代表,西方国家议会的主体是议员。西方国家议员大多数是专职的,只有少数两院制中上议院议员不是专职的。

中国全国人大代表绝大多数是非专职的,只有全国人大常委会组成人员中的部分常委是专职的。全国人大代表都有各自的职业,绝大多数是来自各行各业的工人、农民、干部和军人。

3、两个机关的结构不同

西方国家议会采用的是一院制或两院制结构,美、英、德、法、日等主要资本主义国家大多采用两院制的结构。中国全国人大采用的结构别具特色。中国全国人大的院制结构既不是两院制,也不是传统意义上的一院制,突出的特色就是在人大一院制的基础上设立代议机关的常设机构——人大常委会。因此,有人称中国全国人大的结构是“复合一院制”或“一院双层”结构。

4、代议机关与其他国家机关的关系不同

西方国家议会与其他国家机关,特别是与行政机关的关系存在多种政体模

式,如议会内阁制、总统制、半总统半议会制、委员会制等形式。在议会与政府之间,存在着比较规范、严格的分权和制约关系,是双向互动的。

中国的全国人大与其他国家机关的关系不存在多种模式的问题。全国人大是最高国家权力机关,其他国家机关由它产生并对它负责,受它监督。其他国家机关与全国人大只存在分工,不存在分权和制衡的问题,双方的关系是单向度的。

中国人民政治协商会议制度,使我国人大制度的实际运行呈现出一定的特色。政协会议是统一战线组织,是我国人民管理国家事务和社会事务的一个重要途径和方式,具有鲜明的中国特色。人大开会时,同级政协也同时开会,并列席同级人大会议,听取报告,提出意见和建议,对人大的决定发挥重大的积极影响。政协虽不是国家权力机关,也不是人大制度的法定部分,但它已成为人大制度成功运行的补充机制。

5、代议机关与政党的关系不同

西方国家议会里通常是多党共存,通过议会党团及其领袖在议会内活动,党与党之间不存在领导与被领导的关系,议会政治与政党政治紧密结合。在两党制国家,两大政党在议会中起主导作用;在多党制国家,议会中多党林立,政党间的合作与斗争、联合与分裂不断。

中国全国人大在中国共产党领导下进行工作。中共和其他8个民主党派都有全国人大代表,但这些代表并不是由党派产生的;他们在全国人大的活动也不是按党派来展开的。

(二)中国人大制度的完善

中国人大制度从确立以来,经历了一条曲折的建设道路。人大制度的建设,需要在实践的基础上,在借鉴其他国家优秀成果的基础上不断创新,使其得到丰富、发展和完善。就全国人大制度的发展和完善而言,既要看到制度创新的重要性,又要重视具体运作机制的实施。

第三讲 国家结构制度比较

国家结构制度是一个国家的整体与其组成部分之间相互关系的制度安排。从主权的归属和分权的程度来看,可以分为两大类型:单一制和复合制。复合制包括联邦制、邦联制、君合国和政合国等不同形式,其中,联邦制是最基本的也是最稳定的一种形式;单一制国家中央集权的程度不尽相同,可分为中央集权型和地方分权型两类。西方发达国家主要实行地方分权型的单一制和联邦制。当代中国是单一制国家,但同时实行民族区域自治并赋予特别行政区以高度的自治权。中西国家结构制度的差异并不完全是因为社会政治制度的性质不同,也受历史、地理、民族、宗教及文化等多重因素的影响。不同的国家结构制度是不同的国家权力结构的体现和反映,也直接影响国家权力的运作方式。

一、国家结构制度及其相关范畴

(一) 国家结构制度

从语义上看,国家结构制度是关于国家结构的制度。它不仅包括国家整体与部分及中央与地方关系调处的基本原则和规范,也包括这种关系模式的制度安排及具体形式。但是,从地域范围及权力分配的角度看,一个国家的“中央”与“地方”本身也是国家整体与部分的体现和代表。因此,我们也可将国家结构制度视为国家整体与其组成部分之间关系的制度安排。

从历史上看,国家结构制度是随着国家的出现而产生的;从国家整体与部分的纵向权力分配来看,任何国家,不论其人口多少、地域大小,为了实现对社会的有效治理都需要采取一定的方式对居民和领域进行组织与管理,并处理国家整体与部分的纵向权力关系。国家结构制度的实质就是这种国家权力的纵向分配及其制度化的安排;从国家主权的角度来看,国家结构制度与国家主权的形成与构造直接相关,在相当程度上也是国家主权的结构与行使方式问题。

因此,国家结构制度是关于国家组织方式的基本的政治制度。从行政的角度看,它涉及国家内部中央与地方、整体与部分的纵向行政权力的配置;从政治的角度,它涉及国家主权的来源和归属及主权的行使方式。

根据国家纵向的权力配置的不同及国家主权行使方式的差别,我们可以将国家结构制度分为单一制和复合制两大类型。

(二) 单一制国家