

比较政治制度

● 田为民 张桂林 著

BIJIAO
ZHENGZHI
ZHIDU

新 华 出 版 社

比较政治制度

田为民 张桂琳 著

新华出版社

图书在版编目(CIP)数据

比较政治制度/田为民,张桂林著.—北京:新华出版社,2004.6
ISBN 7-5011-6719-2/D1068

I.比... II.①田...②张... III.政治制度-比较研究-西方国家 IV.D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 063962 号

比较政治制度

作 者 / 田为民 张桂林 著

出版发行 / 新华出版社

印 刷 / 北京富生印刷厂

开 本 / 880×1240 毫米 1/32 开

印 张 / 9

字 数 / 253 千字

版 次 / 2004 年 6 月第 1 版

印 次 / 2004 年 6 月第 1 次印刷

印 数 / 3000

书 号 / ISBN 7-5011-6719-2/D1068

定 价 / 22 元

★ 版权所有 侵权必究 ★

内容简介

本书是作者在多年的教学实践和学术研究的基础上完成的。在写作中,作者坚持以马克思主义的世界观与方法论为指导,采用最新的资料,解释、分析与比较了西方国家的政治制度的结构和运行。

本书有两个特点:

第一、着重对政治制度所反映的深层理论问题进行比较分析

第二、力求新颖地把握外国政治制度发展变化的最新内容。

本书可以作为政治制度的基础读物,亦可作为大专院校的教材使用。

本书共分7章,另有一个附录,约22万字。

作者:

田为民,中国政法大学政治与公共管理学院副教授

张桂琳,中国政法大学政治与公共管理学院教授。

目 录

第一章 比较政治制度基础知识·····	(1)
一、宪法与宪法的监督审查·····	(1)
二、议会·····	(6)
三、国家元首·····	(29)
四、政府：行政机关·····	(33)
五、官僚机构·····	(40)
六、利益集团·····	(44)
七、政党·····	(50)
八、选举制度·····	(54)
第二章 英国政治制度·····	(62)
一、英国宪法·····	(64)
二、英国议会·····	(66)
三、英国政府体制·····	(76)
四、英国政党制度·····	(97)
五、英国地方政府和政治·····	(101)
第三章 美国政治制度·····	(108)
一、美国政治制度的基本原则·····	(108)
二、美国国会·····	(111)

三、美国总统与美国联邦政府	(118)
四、美国政党制度	(128)
五、美国州和地方政府	(133)
六、美国司法制度	(137)
第四章 法国政治制度	(142)
一、法国宪政的历史沿革	(142)
二、法国议会	(151)
三、法国总统、总理和内阁	(158)
四、法国的政党和利益集团	(168)
五、法国地方管理制度	(175)
第五章 瑞士政治制度	(180)
一、联邦制度在瑞士的演进	(180)
二、联邦委员会和联邦行政机关	(184)
三、联邦立法机关和直接民主制	(189)
四、瑞士联邦政府与地方政府的关系	(196)
第六章 日本政治制度	(201)
一、二战以后的日本政治改革	(201)
二、日本宪法和政治制度的特点	(202)
三、日本天皇	(203)
四、国会	(207)
五、内阁	(213)
六、政党政治	(218)
七、地方政府制度	(222)
第七章 印度政治制度	(229)
一、印度政治制度的历史沿革	(229)

目 录

二、印度议会	(235)
三、印度总统	(243)
四、印度总理、部长会议和内阁	(246)
五、印度各邦和地方的立法、行政制度	(250)
六、印度政党政治	(253)
附录 近现代外国政治制度基本原理	(259)
一、人民(国民)主权原理	(262)
二、权力的分立与制衡理论	(268)
三、代表(代议)制理论	(274)
四、一院制与两院制理论	(279)

第一章 比较政治制度基础知识

一、宪法与宪法的监督审查

宪法规定并保护国家的政治制度。研究外国政治制度,离不开对作为国家根本法的宪法的分析和研究。

“宪法”是个古老的词汇。英语中宪法(Constitution)一词源于拉丁文 Constitutio。在古罗马时代,人们用 Constitutio 表示皇帝颁布的诏书、命令,以区别于其他的法律形式。在欧洲中世纪封建时代,用宪法来说明个别城市和团体的法律地位,同时也用宪法来表示对封建主和教会的各种特权和国家制度的基本原则的确认,通常是普通法律,含有组织法的意思。英王亨利二世于 1164 年颁布的有关国王和教会关系的著名制定法,就成为《克拉伦敦宪法》(The Constitution of Clarendon)。宪法一词虽然由来已久,但古代意义上的宪法都不是作为国家根本法出现的,充其量只能说古代意义上的宪法含有近代意义上的宪法的某些因素,如涉及到国家组织制度一些基本原则。但从整体上看,作为国家根本法的宪法是资产阶级革命的产物。

资产阶级之所以创立宪法,最根本的原因是为了发展已经在封建社会内部形在的资本主义经济、资本主义生产关系。资本主义经济的发展要求自由竞争,要求自由的劳动力,但这些却受到封建制度的重要限制。在政治上资产阶级也处于无权的地位。因此,资产阶级对封建统治日益不满,迫切要求限制、甚至取消封建王权,废除封建制度,彻底打破封建关税壁垒,废除封建特权、行会制度和等级制度,以便使广大

的劳动力从封建依附中解脱出来。这就必然引起资产阶级为推翻封建专制统治的革命,将经济上的要求反映到政治上来。代表新兴阶级利益的先进的启蒙思想家,如英国的洛克,法国的伏尔泰、孟德斯鸠和卢梭等,便提出天赋人权、权力分立、人民主权等自由民主的政治主张,作为鼓吹反对封建君主专制统治的革命的思想理论武器。正是启蒙思想家们所倡导的这类民主、自由思想,在资产阶级革命过程中动员和激励着广大人民群众。资产阶级依靠人民群众的支持和配合,最后在封建国家中推翻了专制制度,夺取了国家政权。在资产阶级建立了自己的政权后,上述民主自由政治主张,适应他们为巩固政治统治的需要,成为了制定宪法的理论基础。

(一)宪法的法律特征

近代意义上的宪法,就其法律特征而言,是一个国家的根本法。它与普通法律不同,是“法律的法律”。

首先,从内容上看,宪法集中地、全面地规定了一个国家的社会制度、国家制度的基本原则,包括这样一些内容:国家的性质、政权组织形式、国家中央和地方的关系、公民和国家的相互关系等等。此外,还有国旗、国歌和首都。这些都是根本性的问题,是立国之本。普通法律所涉及的是国家和社会生活的某一方面或某一个层次。如刑法涉及的是关于犯罪和刑罚的问题,继承法涉及的是关于公民私有财产的继承人和被继承人之间的关系,婚姻法涉及的是关于男女婚姻、家庭关系方面的问题。宪法则不然,它的内容概括了国家和社会生活的整体和全貌。其次,就法律效力而言,宪法具有最高的法律效力。这有两方面的含义:第一,宪法在适用上优先于普通法,如果普通法违反了宪法的原则,普通法律要么全部作废,要么同宪法相抵触的部分作废。这就是说,一切普通法律都必须以宪法的原则为根据。对于宪法高于普通法律的效

力,有不少外国宪法作了专门规定。美国《宪法》第6条规定:“本宪法为全国的最高法律”。马来西亚联邦《宪法》第4条规定:“本宪法是联邦的最高法律。凡法律……与本宪法不符合者,其不符合部分应属无效。”日本国《宪法》第98条规定:“本宪法为国家的最高法规,与本宪法条款相违反的法律、命令、诏敕以及有关国务的其他行为的一部或全部,一律无效。”第二,一切个人和组织都必须严格遵守宪法,奉之为最高的准绳或根本准则,以约束自己的行为。最后,从制定和修改程序上看,由于宪法的内容关系到一个国家的立国之本,所以就要求保持它的最大的稳定性,同一般法律相比,宪法不能轻易地变更和修改。在大部分国家,特别是成文宪法国家,宪法的制度和修改程序都有严格的程序。有的国家的宪法中由专门召开的立宪或制宪会议通过的。1787年的美国联邦宪法就是如此。不仅如此,对于宪法的制定或修改,各国一般都要求立法机关以 $\frac{2}{3}$ 或 $\frac{3}{4}$ 的多数同意,而普通法律只要有立法机关的半数同意就可制定和修改。有的国家甚至还规定要求举行全民投票,才能进行宪法的制定和修改。例如,根据美国联邦宪法,国会参议院和众议院全体议员的 $\frac{2}{3}$ 认为必要时,可以提出宪法修正案;另外,根据美国联邦各州议会的 $\frac{2}{3}$ 的请求,可以提出宪法修正案;另外,根据美国联邦各州议会的 $\frac{2}{3}$ 的请求,可以召开制宪会议提出修正案。不论哪一种情况,修正案一经提出,必须得到 $\frac{3}{4}$ 州议会或 $\frac{3}{4}$ 州制宪会议的批准,才能成为美国宪法的一部分而发生效力。日本宪法规定,修改宪法必须经上下两院全体议员的 $\frac{2}{3}$ 以上的赞同,由国会提出建议,并经国民的特别投票或者国会规定的选举时国民进行投票,有半数以上赞成,才能进行。当然,有一些不成文宪法国家,如英国,将宪法的制定和修乞讨程序视为普通法律的一样。

(二) 宪法是民主制度的法律化

宪法是宪政运动的产物,与民主是分不开的。资产阶级政权与封建国家制度的根本区别在于它否定了君权至高无上的统治地位,提倡尊重人和人的权利,要求建立平等和法制社会,用法律规范人们的行为,规范社会一切政治行为。资产阶级宪法的主要内容,正是资产阶级民主政治的主要内容,资产阶级宪法即资产阶级民主制度的核心。所以,资产阶级民主政治也被人们称为宪政。概括地说,宪法使统治阶级在革命斗争中提出的民主思想和原则上升为国家意志,形成为制度和法律,从而建立起对本阶级有利和适合本阶级需要的社会关系和社会秩序,这是从近代资产阶级反封建革命胜利以来的有规律的现象。

西方各主要国家都经历了用宪法的形式将资产阶级革命的成果巩固、确立为民主政治制度的过程。

1688年“光荣革命”以后,英国先后通过了《权利法案》、《王位继承法》等宪法性法律文件,奠定了英国君主立宪制政体的基础。18世纪后期,北美大陆的资产阶级在反抗英国殖民、封建统治时,创立了独立国家,并在吸取欧洲启蒙思想家的民主理论和原则以及英国宪政经验的基础上,制定了第一部成文宪法,即1787年制定、1789年生效的《美国联邦宪法》。该宪法以分权思想为基础,确立了总统制政体。法国在1789年大革命后,于1791年制定了宪法,该宪法以著名的《人权宣言》为序言,宣布废除各种封建制度,规定人人生来是而且始终是自由平等的。人们享有自由、财产、生存、安全和反抗压迫的权利。宣布“主权在民”,私人财产神圣不可侵犯等等资产阶级民主原则。

资产阶级民主制度经历了曲折发展的过程,其变化体现在宪法的反复修改和重新制定,从不完善到逐步完善的过程中。由于西方国家各种社会矛盾的的作用的结果,特别是广大人民群众民主斗争的影

响,西方国家的宪法中逐步增加了有关民主权利的规定,在一定程度上促进了资产阶级民主政治的发展。

(三)宪法的监督审查

宪法是国家根本法,具有最高的法律地位。为了保证其法律地位,为了它能够得到贯彻实施,为了在政治、经济和社会生活中减少和避免违反宪法的行为,各国都有专门的宪法监督审查制度。这种制度一般有两个方面,一是宪法的解释制度,一是宪法的监督实施制度,这两个方面都涉及对具体的违宪行为进行严格的法律审查。这里涉及的是作为宪法监督保障制度主要内容的违宪审查制度。

国外负责违宪审查的机关各有不同,主要有司法机关审查、立法机关审查和专门机关审查三种。

由司法机关负责监督宪法的实施并对违宪行为进行审查起源于美国。1803,美国联邦最高法院在审理治安法官马伯里诉国务卿麦迪逊一案时,首席法官马歇尔在该案的判决中指出:“违反宪法的一切法律均无法律效力,违宪的法律不是法律。他同时还宣布,阐明法律的意义、对法律规范进行解释乃是法院的职权。美国联邦法院在马伯里诉麦迪逊一案上的立场是以美国联邦宪法为依据的。从此,美国开创了由联邦最高法院审查国会制定的法律是否违宪的先例。后来,有许多国家受美国司法实践的影响,也都采取由司法机关监督宪法实施的方式,由普通法院审查立法机关所通过的法律以及行政机关的行政行为是否违宪。这种由普通司法机关审查违宪法律和行为的做法,体现了国家机关之间的制约关系,是权力分立政治理论的制度化和具体化。这种由普通法院进行违宪审查的制度在加拿大、澳大利亚、墨西哥、阿根廷也采用。

由立法机关监督宪法的实施、对违宪法律和行为进行审查起源于

不成文宪法国家,一般与“议会至上”的思想有关。如英国,根据宪法和习惯,议会的贵族院中的大法官和上诉法官们组成审议委员会对案件,包括对各种违宪法律和行为的上诉案件,进行审议。按照英国的法学观点,议会是人民代表机关,因此立法机关的权力应当高于行政机关和司法机关。议会能制定宪法,也有权解释宪法和监督宪法的实施。

专门机构监督宪法实施是指在普通法院或者立法机关之外另设一定的机构负责违宪审查的模式。1799年法国宪法规定设立护法元老院,并赋予它们撤销违宪的法律的权力,这是这种模式的开始。目前,世界上有30多个国家采取以特设的机关监督宪法实施的模式。德国宪法规定,宪法法院负责法律的合宪性审查,并规定宪法法院行使对特定范围的诉讼案件的审判权,因而带有司法审查的性质。法国的宪法委员会则在组织上同司法机关分开,而且在行使职权时不是通过具体案件的审查,而是经有关的国家机关的提请才对法律是否合乎宪法的规定进行审查。

二、议会

仅就名称而言,议会自古有之。但近代意义上的议会则是资产阶级革命的产物。议会一词在英文里有好几个,分别是 Parliament、Congress 和 Assembly。英国的议会叫 Parliament,美国人把其议会称为 Congress(亦译为国会),而法国的议会则叫 Assembly。这三个词的意义稍有不同,比如 Parliament 源于拉丁文,有争论、辩论场所之意,而 Congress 是聚会、大会的意思,Assembly 则有集合、集中的愿意。采用不同的名称,与各国的宪政发展和议会性质有关,但到了现代,这三个词的含义趋同,理解起来没有障碍。

对于“什么是议会”或“议会是什么性质的国家机关”之类的问题,

人们一时难以确切的回答。大致有如下看法：

1、将议会称为国家的立法机关，其功能或职能是制定和修改法律。

2、将议会定义为监督机关，其使命是影响和制约其他国家机关，尤其是行政机关的工作。

3、将议会称为最高权力机关，是唯一的民意代表机构，是国家权力的源泉，所有其他国家机关的权力都派生于议会。

4、议会是个清淡场所，没有什么实际权力，也不发挥什么真正的作用。

以上观点各异，实际上正反映了各国议会的真实情况，即议会在各国政治机构和政治生活中起的作用是不相同的，我们很难用一句话来说明议会究竟是个立法机关还是监督机关，或是个最高权力机关。这一切都取决于各国宪法是如何规定的。下面，我们从议会的产生和发展、议会的组织和结构以及议会的功能三个方面对外国议会加以探讨。

(一)议会的起源和发展

议会最早起源于英国，作为议事机构的英国议会早在中世纪封建统治时期就已产生。

1066年日尔曼人征服英国后，威廉一世为镇压英人反抗，在英国分封土地，建立起封建制度，并改组了过去由王族、高级僧侣和贵族们参加的贤人会议，设立“大会议”，让僧侣和封建领主们参加，自己任“大会议”的主席。“大会议”每年召集三次，其任务是辅佐国王制定政策、审判案件和制定修改法律等。到了约翰王时代，“大会议”的基础扩大。为了增加税收，国王欲向中小地主加税，因此同意于1233年让各郡选派代表参加“大会议”。1254年，亨利三世为筹集军费，召集贵族、教士和各郡代表和各城镇代表，共议国事，这一举动奠定了英国议会的基础。1264年，大封建主西蒙·德·孟德伯爵依靠贵族、代表中小地主的

骑士和市民的支持,反对国王任意增加税收,以致兵刃相见,最后打败并俘获国王,上台执政。1265年,为了课征赋税、解央财政困难,他依据“大宪章”召开“大会议”,破例准许城镇代表参加,以利于日后征税和进一步得到曾经支持他打败国王的城镇自由民力量的支持。当时,有21个城镇的代表参加了“大会议”。这次大会被称为是英国议会的开端。由于参加“大会议”的人数较多,代表身份背景也较复杂,因此,意见分歧、利害冲突非常激烈,难于正常运行。到了14世纪初期,爱德华三世召集议会,商讨税收和国事时,会议代表分为两派。僧侣和贵族利害相同,乃组合为一院,是为贵族院,其议员都由国王选任。骑士和平民因利害相近而组合为一院,是为平民院,其议员由各地(郡和城镇)选派。两院制的议会由此确立。随着主权的削弱,议会的势力与职权也逐渐增长。从亨利六世(1422年~1462年)晚期开始,议会不仅享有征税的同意权,并且享有法律的议决权。也就是说,议会的主要职能从征税转变到立法,议员的主要职能从纳税人的代表逐渐变为监督国王和政府的选民代表。议会职能转变是议会走向现代议会的重要环节,但直到资产阶级革命成功,议会才有了质的变化。

1640年的资产阶级革命促进了英国现代议会的形成。资产阶级革命以前,议会是国王和封建主控制下的统治工具,但后来国王渐渐失去了对议会下院的控制,议会就成为地方封建主反对国王的讲坛和场所。在英国内战中,以下院为一方和以国王为另一方,展开了激烈的政治斗争和武装斗争。在革命中,议会下院的权力不断扩张,最终打败了国王的势力。资产阶级革命取得政权后,下院就为资产阶级的权力中心和统治工具。

1689年“光荣革命”后,英国完全确立了现代议会制度。1689年议会通过的《权利法案》和1701年议会通过的《王位继承法》确认了议会

是高于国王的最高立法机关,享有决定税收、预算,决定王位继承等诸多特权,为英国资产阶级的议会制度奠定了基础,从此,英国现代议会由英王、贵族院和平民院三部分组成。英国议会的近代化、现代化过程,是国王权力逐渐削弱、人民民主权利逐渐扩大以及议会制不断完善的过程。

美国议会是北美殖民地人民反抗英国殖民统治的革命斗争同欧洲启蒙政治思想家的民主与自由理论相结合的产物。

1620年9月,102名英国清教徒搭乘“五月花”号船驶向北美。同年11月11日,这些清教徒在船上举行会议,订立“五月花号公约”,内容不仅涉及宗教事宜,而且还涉及殖民地的政治安排。在此之前,北美13个殖民地中的弗吉尼亚,已经产生了议会。1619年7月30日,22名“公民代表”同英国总督的参事会在詹姆士教学举行会议,通过了几项呈送英王的法律提案。这一仿照英国政治习惯召集的代议制会议,成为美国政治制度史上的一个里程碑。

为了反抗宗主国英国的政治压迫和经济剥削,北美13个殖民地的人民决心联合起来进行斗争。北美13个殖民地的斗争既是一次民族独立的政治斗争,也是一次要求平等和自由权利的民主运动。1776年7月4日,13个殖民地的代表组成的大陆会议通过了《独立宣言》,正式宣告殖民地脱离英国的统治而独立,成立共和国,由殖民地的人民自行管理自己的一切事务。各殖民地一方面确定建立各自的政府,共和州,制定共和州宪法,另一方面着手联合起来正式结成同盟。1777年,第二次大陆会议通过了《邦联和永久联合条例》。根据这一条例,美国是一个联邦国家,全国设一个邦联议会,但没有统一的、强有力的中央政府,也没有统一的司法机关。这种邦联制度一方面不能使殖民地人民对抗英国的政治、军事和经济压力,巩固独立战争的胜利成果和解决严

重的经济、财政困难,也不利于北美资本主义经济的发展。更为严重的是,独立战争后农民、手工业者、广大劳动人民在政治上没有得到彻底的解放,经济上没有得到改善,因此,社会矛盾,尤其是阶级矛盾日益激化。面对社会动荡不安的局面,大资产阶级和大种植园主掀起了一场制宪运动,以图重新调整北美社会的政治、经济和社会关系。1787年,各州的代表在费城集会,他们被授权对《邦联和永久联合条例》进行审查和修补。但是,这些代表却超出了自己的权限,起草了新的宪法,把这一次会议变成了“制宪会议”。在会议上,各派和各州矛盾重重,但经过激烈的争斗之后,最终达成了妥协。宪法草案于1787年9月15日由39名代表签字后,准备提交联州国会通过。这一宪法草案确立了美国的联邦制度,设立三权分立的政治机构,美国联邦国会为全国的立法机关。1789年3月,美国联邦国会召开会议,并通过了这部宪法。

法国议会也是法国资产阶级革命的产物。封建社会的法国存在封建等级会议。由僧侣、贵族和城市上层社会参加,是国王的统治工具。但长期以来,法国实行君主专制,等级会议长期没有召开,这一点与英国不同。法国大革命前夕,法国国王为了解决财政难题,同时也是迫于国内外政治形势的压力,召集了三级会议。第一等级由僧侣组成,第二等级由贵族封建主组成,第三等级则由代表着新兴政治力量的资产阶级和市民组成。在三级会议召开中,各派利益冲突激烈,无法调和。代表着中小资产阶级、工人和农民利益的第三等级的代表同国王、僧侣和贵族的代表决裂,宣布自己为代表法国人民的国民会议,他们单独集会,与国王为首的保皇主义力量进行斗争。1789年7月14日,法国巴黎人民举行起义,攻占了具有专制和压迫象征意义的巴士底监狱。8月26日,国民议会,也就是第三等级会议,在人民革命形势的推动下,制定了具有历史意义的第一个宪法性文件《人权与公民权利宣言》,简