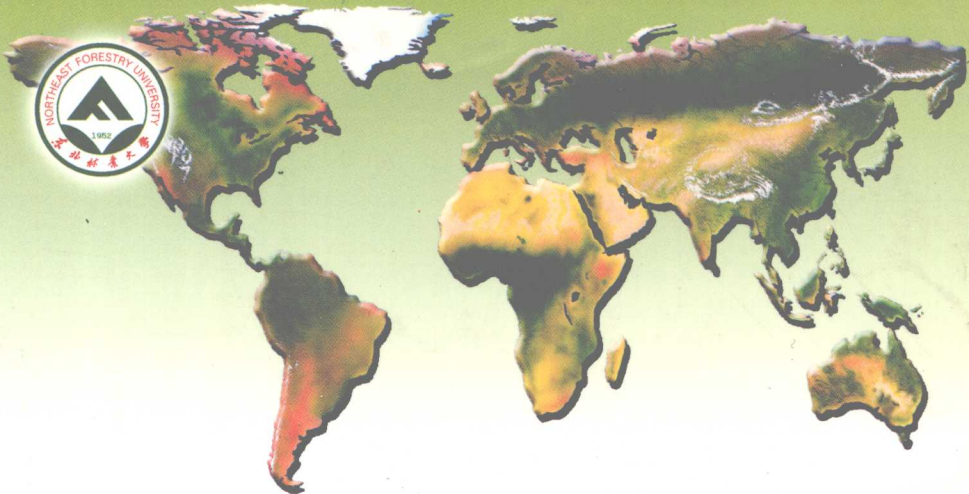




比较政治制度

BIJIAO ZHENGZHI ZHIDU

南丽军 向俊杰 孔兆政 编著

东北林业大学出版社

比较政治制度

南丽军 向俊杰 孔兆政 编著

东北林业大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

比较政治制度/南丽军, 向俊杰, 孔兆政编著. —哈尔滨: 东北林业大学出版社, 2005.3

ISBN 7-81076-711-9

I. 比… II. ①南… ②向… ③孔… III. 政治制度-对比研究-西方国家 IV. D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 024106 号

责任编辑: 卜彩虹

封面设计: 彭 宇



NEFUP

比较政治制度

Bijiao Zhengzhi Zhidu

南丽军 向俊杰 孔兆政 编著

东北林业大学出版社出版发行

(哈尔滨市和兴路 26 号)

东北林业大学印刷厂印装

开本 850 × 1168 1/32 印张 8.375 字数 210 千字

2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印数 1—1 000 册

ISBN 7-81076-711-9

D·82 定价: 15.00 元

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 政治与政治制度	(1)
第二节 西方政治制度的理念	(8)
第三节 西方政治制度文明的演进	(14)
第二章 议会制度	(23)
第一节 议会的性质与地位	(23)
第二节 议会的类型	(29)
第三节 议会的内部结构	(33)
第四节 议会的职权	(39)
第五节 议会的运行比较	(46)
第三章 政府制度	(57)
第一节 政府制度概述	(57)
第二节 国家元首制度及其运行比较	(64)
第三节 中央政府及其运行比较	(68)
第四节 西方国家地方政府制度的运行比较	(77)
第五节 西方国家公务员制度及其运行比较	(92)
第四章 司法制度	(103)
第一节 司法制度的概述	(103)
第二节 法律体系和司法原则	(106)
第三节 司法机关及其职权	(111)
第四节 西方国家司法制度的运行比较	(114)
第五章 政党制度	(138)
第一节 政党的概述	(138)
第二节 西方政党和政党制度	(145)

第三节	西方典型两党制度的运行比较·····	(153)
第四节	西方典型多党制度的运行比较·····	(158)
第六章	选举制度·····	(166)
第一节	选举概述·····	(166)
第二节	选举技术及其比较·····	(172)
第三节	选举制度运行的比较·····	(192)
第七章	香港政治体制·····	(197)
第一节	原香港的政治体制·····	(198)
第二节	香港特别行政区政治体制·····	(202)
第三节	香港特别行政区和原香港的政治体制比较·····	(214)
第八章	俄罗斯政治体制·····	(230)
第一节	俄罗斯政治体制概况·····	(230)
第二节	俄罗斯联邦制度·····	(235)
第三节	俄罗斯总统制度·····	(241)
第四节	俄罗斯议会制度·····	(247)
第五节	俄罗斯司法制度·····	(254)
参考文献	·····	(261)
后 记	·····	(263)

第一章 绪 论

第一节 政治与政治制度

一、政 治

“人是天生的政治动物，生来要过城邦的生活”，这是亚里士多德在2 000多年前所表述的一个政治观点。此后，无数学者从各个角度探讨了这个问题，而且事实上人类一刻也没有脱离过政治生活，因而，对人类而言，政治是十分重要的。这就有必要弄清什么是政治，什么是政治制度，以及政治制度对于人类社会生活的作用。

古今中外，许多学者从不同的角度来理解政治的含义。

浅而言之，政就是众人之事；治就是管理。管理众人之事便是政治。有管理众人之事的力量，便是政权^①。

研究政治就是研究权力的形成和分配^②。

政治意指力求分享权力或力求影响权力的分配^③。

政者，正也。子帅以政，孰敢不正^④。

政治是社会价值的权威性分配^⑤。

政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家的活动方

① 孙中山，《孙中山选集》第2版，人民出版社，1981年版，第692~693页。

② 哈罗德·拉斯韦尔，《权力与社会》，耶鲁大学出版社，1950年版，第9页。

③ 马克思·韦伯，《经济与社会》，商务印书馆，1997年版，第731页。

④ 《论语·颜渊》

⑤ D. Easton, The Political System, N. Y.: Knopf, 1953, P129.

式、任务和内容^①。

政治活动可以被认为是与对人的集体生活的管理联系在一起^②。

分析上述学者的观点，我们可以得出以下结论：

第一，政治是与公共事务有关的。在人类社会的早期，由于人的生产能力低下，人类必须在一起共同劳动以获得相对多的生产和生活资料，同时，应付大自然的挑战。这样人类就面临着一系列共同的需要和一些共同的事物，我们现在称之为公共事务。“众人之事”、“国家事务”，都是公共事务。人们采取的满足共同需要的行动和处理共同事务的行为，我们称之为政治行为。我们今天所面临的许多公共事务（如国际和平、环境保护等），都需要通过政治过程来解决。

第二，政治与公共利益有关。在共同劳动的过程中，人们的行为并不是无目的的，而是有着明确的利益指向的，即获得相对多的生产和生活资料。成功地应付大自然的挑战，意味着将大自然给人类造成的伤害降到最低点，从另一个角度来看，是增加了人类的共同利益，政治过程能有效地增加人类的公共利益。在人们的共同生活中，一方面由于各种生产和生活资料的稀缺性，另一方面由于人们的需求具有趋同性，导致在公共利益的分配中不可避免地产生矛盾和冲突。解决这些矛盾与冲突的方法，在最初可能是武力和流血战争，但经过多次的武力冲突和流血战争后，人们认识到这并不是最好的办法，于是通过一定的方式产生一定的政治组织，来协调解决这些矛盾和冲突，这个过程就是政治。政治过程能有效地分配公共利益。

第三，政治与公共权力的运行有关。在共同劳动的过程中，

^① 《列宁全集》第31集，人民出版社，1986年版，第128页。

^② 庞顿和吉尔，《政治学导论》，载F·撒克达斯，《政治论文集》（英文版），第1页。

需要有人对劳动过程进行周详的计划并进行恰当的指挥,计划和指挥对于人类的共同劳动而言是必不可少的,就像一个乐队需要一个指挥一样。计划和指挥本质上是指在处理公共事务的过程中,计划者和指挥者对其他的人施加的一种支配行为。在应付大自然的挑战的过程中,需要许多人乃至全体员工的分工、协调和共同努力。在这个过程中,处于主导地位的协调者与其他人员之间事实上也存在着一种支配—服从关系。对于在公共利益的分配过程中产生的矛盾与冲突的解决,也需要处于冲突方之上的政治主体以各方都认可的方式加以解决。上述支配—服从关系事实上就是一种权力关系,支配行为事实上就是一种权力运行行为。公共权力的运行包括公共权力的获得、行使、保持、分配等。

还有一些学者,通过他们的观察和抽象思维提炼出了一些经典的,同时也是非常形象的例子,对这些例子进行分析有利于我们加深对政治含义的理解。

例1 远古时期,一群原始人猎获了一头动物,怎么分配这头动物?刚开始人们可能打得头破血流,还是分不好,后来逐渐醒悟到打得头破血流并不是好办法,于是找出一个(或者几个)人来,给他们权力,让他们来决定怎样分配,这就出现了最早的政治。如果这个人是大家推举的,那就是最早的民主政治;这个人是氏族里最年长的,那就是最早的家长制;这个人是受命于神的,那就是最早的神权政治;这个人是由遗传决定的,那就是最早的世袭政治^①。

例2 治理污染的囚徒困境^②。假如在一个社会中只有甲乙两个化工厂对社会产生了污染,且在社会中没有其他力量迫使甲乙治理它们自己造成的污染,于是在这种自然状态下就产生了甲

^① 吴大英,《西方国家政治制度剖析》,经济管理出版社,1996年版,第2页。

^② 据罗尔斯的观点,囚徒的二难推理应归功于A·W·塔克。J·罗尔斯,《正义论》,中国社会科学出版社,1988年版,第260页。这里根据其观点加以运用。

乙治理污染的收益模型。假如甲乙均花费一定的成本来治理好污染，则二者均获得 8 的收益；如果甲付出成本治理污染，而乙不治理污染，由于治理后的清洁空气的享受是不具有排他性的，所以甲的收益为 2，乙的收益为 10；反之，如果甲不治理污染，而乙付出成本治理污染，则甲的收益为 10，而乙的收益为 2；如果甲乙都不治理污染，则二者都不用付出成本，收益均为 5。二者的收益模型如下表所示：

甲 \ 乙		乙的选择	
		治理污染	不治理污染
甲的选择	治理污染	A (8, 8)	B (2, 10)
	不治理污染	C (10, 2)	D (5, 5)

根据上述模型，如果甲乙都是自利的经济人，则二者理性的选择导致的结果为 D，此时整个社会的收益总和为 $5 + 5 = 10$ ，比 A、B、C 情况下的社会收益要低。也就是说，此时，甲乙选择了对于整个社会最不利的结果，于是，甲乙陷入了所谓的囚徒困境。

囚徒困境具有普遍意义的解决之道在于政治途径，即在 A、B 之上成立一个“政府”来协调二者的利益选择，以促进二者的公共利益。

从上述两个例子中我们可以看出，政治行为都是在处理公共事务的过程中产生的，如分配食物、治理污染等，其目的在于促进公共利益（治理污染）、分配公共利益（食物的分配）。在处理公共事务、促进和分配公共利益的过程中，还涉及公共权力的运用，即决定分配猎物的分配方案并使大家认可，决定治理污染，决定如何分担治理污染的成本并使大家执行。不管是分配食物还是治理污染，有一个共同的特点，就是和一定范围内的人都有利

害关系，这样的公共事务是处于公共领域的事务。事实上，这样的事务绝不仅仅只有食物的分配、治理污染，还包括从安装路灯到国防建设，从兴办学校到维护社会公平与正义等一系列事务。在这些公共事务的处理过程中，都需要分工，需要有人来组织、指挥，因而出现了政治。

综上所述，政治可以表述为运用公共权力来有效地处理公共事务，以促进、分配公共利益。如果公共权力的行使为某一阶级所垄断，形成统治阶级，造成社会中进行公共利益分配时一部分人（即统治阶级）得到的过多，对处理公共事务的成本负担太少，另一部分人（被统治阶级）得到的太少，且负担的成本过大。则事实上形成了一部分人对另一部分人的剥削，即马克思所说的阶级剥削。阶级剥削达到一定的程度就会形成激烈的阶级斗争，如果阶级剥削的程度比较轻，或者不存在剥削，公共利益的分配比较公平，则会出现阶级缓和。正如列宁所说：“政治是经济的集中表现^①。”

二、政治制度

人本质上是政治动物，人类社会能够得以存在和发展，就必须有政治活动。人类在长期的政治实践中形成了一些关于政治活动的规则，这些政治活动的规则就是政治制度。根据前面对于政治的理解，政治制度应该包括公共事务的处理规则、公共利益的促进与分配规则、公共权力的运行规则。

（一）公共事务处理的规则

在一个社会之内有许多的事务，哪些事务属于公共事务；在许多公共事务中，哪些公共事务应该优先处理；已经决定处理的公共事务应该由谁来处理；处理的方式是什么；处理的程序是什

^① 《列宁选集》第40卷，人民出版社，1986年版，第279页。

么等，这些问题都属于政治制度所要解决的内容。

（二）公共利益的促进与分配规则

公共利益的促进与分配规则包括采用何种方案推进公共利益；由谁来执行；促进公共利益的实施成本由谁来负担；如何确定公共利益的形式；公共利益分配的方案由谁提出；公共利益分配方案通过的程序是什么等。在现代民主政治体制之内，政治制度是为了有效地促进和公平地分配公共利益。

（三）公共权力的运行规则

公共权力的运行包含公共权力的获得、保持、分配、行使和监督等方面。公共权力的运行规则包含公共权力的获得规则、保持规则、分配规则、行使规则、监督规则等。第一，公共权力的获得规则，即在社会中如何合法地产生公共权力的行使者。在一个社会中想行使公共权力的人如何合法地获得公共权力，获得的途径是什么。在氏族社会中可能通过禅让、通过世袭，在现代民主社会中则是通过民主选举等。第二，公共权力的保持规则，即公共权力的基础是什么，公共权力的合法性根源在哪里，是以武力为主，还是以民意为主。第三，公共权力的分配规则，即如果需要多个人来行使公共权力时，他们如何分享权力，如何实现分工，他们之间的权力关系是什么。第四，公共权力的行使规则，即公共权力行使的范围是什么，以及各公共权力主体的范围是什么，公共权力行使的程序是什么。第五，公共权力的监督规则。其主要目的是如何防范公共权力的腐败，包括公共权力的监督主体的确定、监督的方式和程序。在专制政体之下，最高公共权力可能没有监督，而在现代民主社会中，可以通过社会监督以及权力与权力之间的相互制衡来实现有效的监督。

上述具体的规则，即政治制度的内容，在不同的国家中做出了不同的规定，这些受各个国家不同的文化背景、不同的历史传统、制定规则时主客体的关系以及对政治制度成本的现实考虑等

因素的影响。

三、政治制度的作用

人类的社会生活离不开政治。纵观人类社会的历史，特别是人类政治生活的历史，我们不难发现政治制度对人类的生产和生活所产生的重大影响。这些影响中既有正面的积极的影响，也有负面的消极的影响。正面的积极的影响可以看做是良好的政治制度给人类带来的收益，而负面的消极的影响，则可以看做是不良的政治制度所带来的人类向着良好的政治制度实践所付出的成本。对政治行为的理性规范及在此基础上形成的理性规则是人类政治实践的成果，是一种相对良好的政治制度，它对人类的生存与发展起到重要的作用。具体说来有以下几个方面：

第一，政治制度可以有效形成公共事务处理的相对最优方案，从而避免公共选择中的囚徒困境。在公共事务处理方案的选择中，每个经济人基于自身的理性权衡，会导致对人类整体的次优解，甚至是最坏的选择。而在每个经济人相对独立、充满自利精神的情况下，化解、避免囚徒困境的途径之一，在于在每个个体之上组织一个具有合法性的政治实体，以实现最优解。

第二，良好的政治制度可以化解公共利益的冲突。一方面人类共同的劳动及对公共事务恰当、有效的处理会带来一部分收益，这部分收益在现实中表现为公共利益。有些公共利益的分享具有排他性。但由于公共利益的分配主体与分配客体都是具有自利动机的经济人，对于具有排他性的公共利益的分配就应该遵循公平、公正的原则。另一方面由于公共利益的稀缺性，不可避免地产生利益冲突。现代的民主政治及在此基础之上的民主政治制度可以以一种相对文明的方式解决这一冲突。解决的方式在于政治制度中关于正当程序的规定。另外，对于不具有排他性的公共利益所要解决的问题主要是如何促进这一公共利益，如何分担这

一公共利益产生所需要的成本问题，这也需要相应的政治过程来设置相应的激励性政策。

第三，良好的政治制度能够规范公共权力的运行，特别是规范公共权力运行中权力与权力之间的关系。一方面，公共权力由于自身的属性必须在公共领域内运行，为公共利益服务；另一方面，公共权力的行使者是在社会中产生的、未脱离社会影响的、具有自利倾向和机会主义特征的经济人，因而公共权力在运行中不可避免地会“越轨”、“越位”、“缺位”。良好的政治制度能有效地监督公共权力的行使主体和公共权力的运行过程，预防上述不良现象的发生。

第四，良好的政治制度可以降低政治行为的成本。良好的政治制度是建立在人们认可的价值取向基础之上的；良好的政治制度能够有效地处理好公共事务，规范公共权力的运行，有效地促进公共利益并公平地分配公共利益，因而能够增加公共权力的合法性，强化这一政治制度的基础，从而使政治制度所规定的各项具体规则得到公民的认可和服从。社会各主体的政治行为在这一政治制度之内具有可预期性，因而能减少政治信息的获取成本、各政治主体之间的博弈成本和政治决策成本。

第二节 西方政治制度的理念

一、西方政治制度的理念

人类社会自古至今历经了社会制度的几度变迁，涌现出无以计数的政治国家，它们姿态各异，光是政治制度的表征就令人眩目，众多的思想家、政治家，梳理、归纳了中外政治制度的历史。在西方政治制度的历史演进过程中，虽然西方国家的政治与政治制度因国而异，但是作为近现代世界一种比较确定的政治与

政治制度类型，它自有其共同性的一面。其最主要的标志之一，就是这种政治与政治制度有着基本一致的理念和制度原则。那么，这个基本一致的理念是什么？作者思考再三，认为它应该深深地浸透于自古希腊发端至今的浩瀚的西方政治思想史的海洋中。追溯西方政治思想的历程，可以深深地体会到西方政治思想始终从某种被假定的前提出发，通过逻辑推论而得出包括民主、平等、自由、秩序、权利与义务等一系列的政治范畴，以及由它们构成的理论体系，经过近代资产阶级革命，制度化为近代的政治模式，并经历了资本主义几百年的发展而未发生根本的改变，已经凝练为资本主义的宪法精神和宪法原则。它主要包括：“主权在民”、“私有财产神圣不可侵犯”、“法治”、“分权与制衡”、“保障公民基本权利”五项原则。这些原则曾经作为反对封建制度的斗争口号，经历了从理论到实践的发展过程，后来成为建立资本主义国家的指导原则，它们概括了西方国家民主政治的重要内容，是探讨资产阶级政治制度发展的理论依据。同时，随着时代的变迁，这些原则也得到了丰富和发展。

“主权在民”也称为“人民主权”。它是针对封建主义的“主权在君”理论而提出的。从16世纪开始提出主权的概念，到18世纪创立“人民主权论”，关于主权的理论经历了一场历史革命。“人民主权”的思想原则在资产阶级革命实践中得到了广泛认同，资产阶级在制定宪法时，力求建立一种有代表性的、负责任的并且是非世袭的政体——共和政体，以此否定欧洲长期存在的世袭的、专制的、不代表民意的封建体制。19世纪，美国一代伟人——林肯所提出的建立“民有、民治、民享”的政府，其理论也同出一辙。建立具有广泛的民众基础、受人民信任、由人民选择和监督的政府，具体地体现了“主权在民”的思想。目前，很多西方国家宪法都明确表述了这一原则。如法国的《人权宣言》写道：“全部主权的源泉和根本，存在于国民之中，任何团体或者

任何个人都不得行使主权所未明确授予的权力。”意大利宪法第一条规定：“意大利为民主共和国，其基础为劳动。主权属于人民，由人民在宪法所规定的形式和范围内实现之。”而且在西方国家政治生活中较多地实行了民主选举、公民复决、公民投票和公民倡议等制度，这些制度正是在“主权在民”的宪法原则下建立起来的。

保护私有财产是西方国家宪法中的重要原则。在1789年法国资产阶级革命中诞生的《人权宣言》就这样写道：“财产是神圣不可侵犯的权利……任何人的财产不得受到剥夺。”尔后，各国宪法都确立了这一原则。这样，资本主义私有制得到了政治上和法律上的确认。保护私有制原则一直是资产阶级重要的经济利益原则。资产阶级私有制观念在不同的历史时期表现出不同的内容。在17世纪到19世纪初的自由资本主义发展阶段，资产阶级自由主义思想家们认为，财产是一种自然权利，同人的生命、自由一样神圣不可侵犯，为使人类生存富有意义，这些权利必不可少，因此必须得到承认和受到法律保护。进入19世纪70年代，资本主义社会从自由竞争阶段进入到垄断资本主义，并进一步发展成为国家垄断资本主义，私人财产权向社会化方向发展。国家作为资本主义社会的总经营者，以前所未有的规模和速度渗入社会经济生活的许多方面，对社会再生产实行国家干预。与此同时，随着严重的经济危机的出现，资本主义社会内部的阶级斗争和政治矛盾越发尖锐化，西方资产阶级对保护私有财产原则也有了新的认识。在资本主义初期，资产阶级虽然强调私有财产神圣不可侵犯，但是也承认私有财产可以在有偿的条件下用于公共所需。如法国《人权宣言》中所说：“除非当合法认定的公共需要所显然必需时，且在公平而预先赔偿的条件下，任何人的财产不得受到剥夺。”到19世纪末期，在社会化大生产全面发展的情况下，资产阶级更进一步强调拥有财产的人要履行他应尽的社会义

务。财产权是法律承认的个人权利，但运用它应考虑到对社会的功能，因此要有条件地支配私有财产，即在保障私有财产权的同时使其充分发挥服务于公益的作用。这一理论体现出对私有财产积极利用的含义。20世纪初，在资产阶级宪法中开始规定这样的内容。从强调私有财产神圣不可侵犯，到强调私有财产同时要有利于社会公共利益，这一观念的变化表明，在从自由竞争发展到垄断的过程中，资本主义社会生产力大大地提高了，社会财富不断地积累起来，完全的个人私有制已经不能包容高水平的生产力，自然需要广泛的社会生产联合，这是社会进步的必然趋势。

二、西方政治制度的原则

“法治”作为近代资本主义宪政的一项基本原则，已经具有了基本确定的内容：

第一，以法律来保障公民的自由权利不受侵犯。西方国家宪法明确列举了公民自由权利的基本范围，并公开予以保护。法治原则成为保障资产阶级人性自由的重要前提。保障公民自由权利具有双重含义：既防止国家权力对人性自由进行干涉与侵犯，又要以法律这一公共意志的表现作为准绳，对人性自由加以法律规范，防止公民之间发生的侵权行为。法国的《人权宣言》中指出：“自由就是指有权从事一切无害于他人的行为。因此，各人的自然权利的行使，只以保证社会上其他成员能享有同样权利为限制。”它还规定，公民有权亲自或推选代表参加制定法律；有言论、出版等自由，但是都要受到法律的制约，即不得滥用这些自由。“法律有权禁止有害于社会的行为。凡未经法律禁止的行为即不受到妨碍，而且任何人都不得被迫从事法律所未规定的行为。”

第二，国家权力机构必须依法追究法律责任，对确认违法者要依法定罪，依法量刑，依法执行。这一法律原则是针对封建制

度下没有司法保障，对犯人施以酷刑并剥夺人身权利的状况提出的。如 1679 年英国颁布的宪法性文件《人身保护法》就提出了任何人在没有法院签发的载明缘由的逮捕证的情况下，不受逮捕羁押；不得以同一罪名再度拘押准予保释的人犯等。法国的《人权宣言》也规定：除非在法律所规定的情况下，并按照法律规定的程序，不得控告、逮捕和拘留任何人。任何人在其未被宣告犯罪之前应被推定为无罪，即使认为必须予以逮捕，但为扣留其人身所不需要的各种残酷行为都应受到法律的严厉制裁。美国宪法第 5 条修正案规定，任何人除根据大陪审团的起诉外，不得以死刑或其他重罪受审。任何人不得为同一犯罪行为而受两次生命或身体的危险。

第三，司法独立。司法独立是实现法治原则的重要保证。司法机构独立于其他政权机构，不受任何党派、政治力量的牵制影响，才可能产生公正的法律判决，才可能做到保护公民基本权利不受到侵犯。大多数西方国家都在宪法中确立了司法机关的独立地位，使之拥有不受干预的司法权。此外，司法独立的原则还包括法官终身制以及法官独立判决。宪法规定法官只服从法律，从而使法官成为公正、护法的化身。另外，美国等国家还规定法院拥有司法审查权，即有权审查并宣布议会立法或行政命令是否违反宪法。以此加强司法权在与立法权、行政权制约和抗衡时的地位。

分权与制衡的理论是关于资产阶级国家政权机构建制的重要理论。它是作为封建社会极权政治的对立物而产生的。分权的学说最早是亚里士多德提出的。古罗马波里比也曾阐述过分权思想。洛克和孟德斯鸠则进一步发展了分权思想。18 世纪法国启蒙思想家孟德斯鸠创立了较为完整、科学的分权与制衡的理论。他把国家权力分为立法权、行政权及司法权三个部分，认为应该由议会、政府和法院分别行使这三种权力，强调三权分立、相互