

政治制度

Inherit

& Renovation

【传承与变革】

Western Political System

西方政治制度

—— 传承与变革

■ 董建萍 著



经济日报出版社

西方政治制度

——传承与变革

■ 董建萍 著

经济日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

西方政治制度：传承与变革 / 董建萍著. - 北京：经济日报出版社，2002. 7

ISBN 7-80180-067-2

I. 西... II. 董... III. 政治制度 - 历史 - 西方国家 IV. D59

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 046297 号

西方政治制度：传承与变革

著 者	董建萍
责任编辑	钱大川
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市宣武区白纸坊东街 2 号 (邮政编码：100054)
电 话	010-63567691 (编辑部) 63567683 (发行部)
网 址	edp. ced. com. cn
E-mail	edp@ced. com. cn
经 销	全国新华书店
印 刷	北京长阳汇文印刷厂
开 本	889 × 1194mm 1/32
印 张	12
字 数	280 千字
版 次	2002 年 7 月第一版
印 次	2002 年 7 月第一次印刷
书 号	ISBN 7-80180-067-2/D·010
定 价	28. 80 元

版权所有 盗印必究 · 印装有误 负责调换



第十章 政治进程中的利益集团	307
-----------------------	-----

一、利益集团的出现和主要类别	308
----------------	-----

二、政治进程之中的利益集团	323
---------------	-----

三、利益集团与西方政治制度	333
---------------	-----

第十一章 大众传播媒介与政治集团	341
-------------------------	-----

一、传播的世纪	342
---------	-----

二、大众传播媒介的政治功能	351
---------------	-----

三、媒体与政府、政党及社会公众的互动	362
--------------------	-----

主要参考书目（中文）	371
-------------------	-----

后记

三、责任内阁制——与议会紧密结合的政府制度— 143

四、文官制度——适应议会民主、政党轮换的人

事制度 ————— 152

第六章 分权与制衡：美国总统制模式分析—— 157

一、确定美国政治制度的基础——联邦宪法—— 159

二、分权与制衡架构中的美国国会—— ——— 172

三、权位趋强、渐居中心的美国总统—— ——— 182

四、宪法解释的最高裁判者：美国联邦最高法院— 190

第七章 体制改革：法兰西第五共和国模式分析— 201

一、法国政治现代化进程及其特点—— ——— 203

二、法兰西第五共和国的总统及行政权—— ——— 214

三、法兰西第五共和国的立法机构—— ——— 224

四、法国的司法制度—— ——— 231

第八章 民主重建：德意志联邦共和国体制分析— 237

一、德国政治现代化进程中的体制变迁—— ——— 238

二、德意志联邦共和国的立法机构—— ——— 253

三、德意志联邦共和国的总统、总理和政府—— 261

四、德意志联邦共和国的司法制度及其特点—— 268

第三部分：关于实际运作

第九章 代议制民主与政党政治—— ——— 275

一、现代政党的产生与合法化—— ——— 276

二、政党的功能和有效运作—— ——— 287

三、政党制度类型分析—— ——— 298

西方政治制度 Western Political System: Inheritance and Renovation

传承与变革

目 录

第十章 政治进程中的利益集团	307
一、利益集团的出现和主要类别	308
二、政治进程之中的利益集团	323
三、利益集团与西方政治制度	333
第十一章 大众传播媒介与政治集团	341
一、传播的世纪	342
二、大众传播媒介的政治功能	351
三、媒体与政府、政党及社会公众的互动	362
主要参考书目(中文)	371
后记	

引 论

Introduction



西方政治制度的形成经历了漫长的历史过程。虽然政治制度作为上层建筑的主体部分是建立在一定的经济基础之上的，但是一定国家的政治制度，除了经济之外，还取决于这个国家的历史、地理、民族、宗教、文化等多种因素，还有各种政治力量之间的斗争。这些综合因素不仅对西方政治制度的形成具有重要意义，而且对它的发展也有重要意义。作为西方国家历史的沿续，作为近代资本主义经济成长的反映和体现，西方政治制度的基本制度框架具有相当明显的共性，其发展趋势也有某些相似的特点。

（一）

首先，我们必须考察西方历史上曾经存在过的几类政治制度。它们为当今西方政治制度提供了政治设施的原始基因。

古希腊的城邦国家是有文字记载的西方最早的国家形态。作为西方历史的源头，它呈现出与东方大相径庭的文化形态。远在古代希腊之前，世界上已经出现的四大文明古国以及像印加帝国这样的文明古国，不仅国家的规模庞大，而且在政治制度上无一例外均实行君主制，在国家结构上有着显著的大一统趋势。但是古代希腊却是小国林立，在古希腊地理范围内，先后曾出现过至少200个以上的城邦国家。一个设防的居住中心，再加上外延的农业区域，就构成了一个城邦。每个城邦无论人口多少，都是独立的政治实体，都有各自独特的“庇护神”。城邦的政治制度先后有君主制、贵族制以及民主制。其主流政体贵族制和民族制在那个时代还没有在世界上其他地区出现。古希腊最著名的城邦——雅典以民主制闻名，斯巴

达则以贵族制著称。马克思曾经说过，由于生产力水平的低下，古代社会都是在各自的“孤立的点”上发展着，彼此之间有着太遥远的距离，几乎是相互隔绝的。东方的君主制大国和西方的城邦国家，都是各自民族性格、地理环境和原始传统浑然天成的综合结果，都是一种原生的文明形态。但是，在西方历史的源头，形成的是这样一种城邦林立的散状格局而不是大一统的国家组织，对于西方政治性格的塑造和文化基因遗传是有重要意义的，它首先提供了开阔的、有多种政治制度可供比较研究的政治观察视野。

在古希腊，贫富分化和阶级差别已经产生，每个城邦都存在一些不同的利益群体。一个城邦实行哪种政体，归根结底是该城邦的历史传统和现实政治斗争的结果。无论是一个人统治的君主制，还是一群人（少数人）统治的贵族制，抑或是多数人统治的民主制，都是和那个时代生产力水平相适应的制度，都利弊兼有。君主制有君主制的合理性，古典民主制或者古典共和制也有它们的局限性。在苏格拉底、柏拉图和亚里士多德眼里，当时的各种政体还谈不上是理想的“政制”。比较而言，似乎还是君主制和贵族制更为合理些。亚里士多德创造性地设想过“混合政体”，以图在包容不同利益群体政治需要的基础上，设计出一种中庸的、兼容并蓄的，从而能够稳定发展的政治制度。

古希腊先哲们对国家目的的探讨发人深思。在东方尊崇天、神、道为国家权力之源的时代，他们已经很客观地认识到城邦起源于家庭、家族、居住村坊的发展。也就是说，已经认识到城邦是人类社会生活发展的直接结果，是自然的产物。城邦可以使人们通过互相帮助和合作，过上优良的生

活。因此他们认为，在城邦与公民个人之间，城邦是最高目的。公民个人离不开城邦，他的幸福、他的生存价值全在城邦共同体之中。个人的本质就是城邦中的一分子。只有通过城邦，个人才能被恰如其分地体现和规定，所以亚里士多德说，人类从本性上说是倾向于城邦政治生活的。人就是城邦公民。城邦之外，非神即兽。政治学是一切学术中最重要学术，是关于理想城邦的学术。政治学研究怎样达到城邦的善治，这是人间至善。

尽管这种对城邦集体主义的肯定蕴涵着压抑和限制公民个性的倾向，但是城邦政治毕竟创造了人类历史上最早的公民参与政治。比如雅典的民主制，将国家权力置于多数人同意的基础上，置于选举、任期、法律创设等一套程序之中。在世界其他文明古国还把神喻和血统当作政治合法性的主要来源时，雅典共和国已经将“大多数人的同意”当作其政治合法性的基础，这无论如何是一个伟大的事实。古希腊语为世界奉献了“民主”一词，其原意即指“多数人的统治”，它当然是相对于君主——一个人的统治而言的。公民参加城邦事务的讨论和执行，构成了城邦的政治生活。这种建立在公民广泛参与基础上的公共政治生活，又构成了明显区别于公民私人生活领域的“公共领域”，它在一定程度上扩张了个人与国家之间的界限，有利于公共事务的公开化、法规化。同时也为独立的个人研究公共事务、抨击城邦政治留下了余地。古希腊的政治学研究之所以那么兴盛和犀利，这和它始终不是官方显学，始终留驻在纯粹的私人领域有着莫大的关系。

古希腊罗马的城邦政治生活在制度安排方面对后人有极大启示意义的内容是：多数裁决制；公职选举制；公职任期制；

离任审计制；各项权力之间的制衡机制（罗马共和国在解决公民内部的利益冲突以及借助权力制衡机制稳定政治格局方面极富创造性）；还有使公民权利与义务相统一的机制（这在担任公职、战争服役、公共事务的财务负担方面都有具体的体现：如要求较多的权利，必须相应承担较多的义务）。

西欧的封建制是当代西方政治制度产生的直接土壤，其基本特征是层层分封。封建化彻底完成之后，土地被分封殆尽，国家分解为无数个地方性政治单位。作为一种政治制度，封建制体现为网络状分治的国家治理模式。国王主要管理自己领地区域内的事务，不干涉贵族领地内的事务。国王指令只能到达直接受封于国王的大贵族。大贵族们有各自的赐封对象，这些赐封对象直接依附、服从于自己的领主，间接服从国王。国王和贵族、大贵族和小贵族之间的权利与义务关系是双向的、封建契约化的。领主（包括最高领主国王）只能对附庸（包括大小贵族）要求符合封建法规的权利，与此同时必须按封建法规尽领主对附庸的一系列义务。附庸对领主尽一定的义务，但同时也享有相应的要求保护的权利。双方很难说是对等的，但至少存在着一种类似承诺与保证的“私人契约关系”。其中一方违背约定，另一方便不再受义务的约束，直至可以兵戎相见。

在典型的西欧封建制中，包含着区别于东方且对后世极有影响的“民主因素”。其一，君权有限，法律至上。由于君臣政治关系的契约性质，决定了君权——最高权力的有限性。即便贵为国王，也不能随心所欲地将个人意志强加于附庸及臣民。封建的习惯法是臣民也是国王必须共同遵循的行为准则。其二，在君权之外始终存在另一个权力中心，这个

权力中心即是中央代表会议——从早期的贤人会议、贵族会议到后来的等级会议。中世纪英国的议会就是由贵族会议发展而来的。这类中央集体会议向国王提供立法咨询，辅助国王行政，但同时它又是主权合法性的重要环节。不经过中央集体会议，王令有时很难颁行全国。在历史上，这类会议的作用时大时小，但绝非可有可无。中央集体会议体现的是一种贵族参与政治或者说等级参与政治。从参与的深度和范围看，它显然远远不及城邦民主制下的公民参与政治。其三，日耳曼人的习惯法对贵族和自由民的私人生活持一定的尊重态度，规定除法庭之外不得干涉私人事务，只有法庭才能对人定罪。这在一定程度上保护了私人生活空间。其四，西欧中世纪的城市管理制度为近代提供了一种市民自治的管理模式。中世纪西欧城市都有不同程度的自治权，市民作为城市共同体成员，选举市政官员，实行自我管理。它孕育了最初的市民社会。

当然，从总体上讲，西欧封建制中的民主因素是微弱的、不平衡的、局部的。因为封建政治的合法性主要来自于血统、军功和宗教。特别是基督教渗入社会生活的方方面面之后，对社会产生了重要整合作用。它带来的对人的控制和约束是极其令人窒息和无所不在的。基督教和王权的结合使某些西欧国家——如法国在18世纪形成了强大的中央集权。在封建地方政治实体中，领主权和教权的结合也构成了对人的强制性约束，出现了“王公专制主义”。教权还成功地进入了不管是贵族、自由民，还是依附农民们的私人生活领域，使人的生活方式、生活目标、生存价值都必须符合基督教的教义。一旦违反，即革出教门，归入异教徒。异教徒被完全摒弃在正常社会之外，没有任何权利，包括生命权，得不到任何政治保护。

(二)

近代资本主义政治制度直接建立在对西欧封建政治生活的批判和改造之上，它在一定意义上从古代城邦民主共和的政治原理、政治设计、政治制度中获得了有益的、包括正反两个方面的重要启迪。其中对中世纪政治生活的批判首先力图廓清两个重要问题：个人的权利和国家的目的。翻阅近代启蒙思想家的政治学说和 18、19 世纪西方资产阶级革命时期的政治学说，无不对这两个重要问题给予最大关注，并在廓清这两个问题的基础上设计合乎要求的政治制度。

尽管从古到今，人人平等的个人权利从来也没有真正实现过，但是作为一个价值目标，启蒙学者对于人的所谓“自然权利”，也即“天赋人权”学说进行了大量考证。针对当时的社会现实，首先是否定封建等级社会的权利不平等和封建政治、宗教生活对人性的严重压抑束缚。关于自然权利的论证取得了极其重要的思想成果。它主要体现在如下几个方面：

第一，认定生命权、自由权、财产权是人人生而有之的、生而平等的“自然权利”。生命权对于人的宝贵之处首先在于任何人都只有一次生命权。如果允许部分人可以任意剥夺他人的生命权，也就意味着整个社会都将没有生命的安全可言。生命权要求对每个人的生命意义都给予必要的尊重，由此提高对全体社会成员生存状况的重视。生命权显示了要求人的平等权利的最基本理由。自由权对个人的重要意义在于每个人都应该能够按照自己的意愿，在不妨碍他人、不侵犯他人的前提下过自己的生活。它首先是一种选择自己

生活方式的自由权利。既然生命权对于每个人都只有一次，那么选择怎样的生活方式对于每个人来讲当然就是最重要的。选择之所以必要，还在于启蒙学者已经认识到存在着选择的经济和政治空间。社会必须保障人的自由选择权的实现。在城邦时代，自由仅仅是相对于奴役状态而言的。个人在自由与奴役之间并没有选择的余地。公民身份和奴隶身份或者是与生俱来，或者是经济社会大变动的结果。而自由对公民而言，也主要意味着对城邦的责任。公民的生命意义依托于城邦，为城邦而生，为城邦而死。城邦集体主义的主导价值观使公民选择生活方式的自由受到局限。苏格拉底不认同雅典的主流价值观，便被判处死刑。所以古代的“公民社会”是一元化的集体主义的公民社会，但近代建立的公民社会是尊重个人价值的、尊重个人选择的自由主义的公民社会。这是近代自由观和古代自由观最重要的区别。财产权指对个人合法获得财产的权利保障，这是人类文明的最重要的标志。两只野兽在争夺食物的时候，是没有财产权的概念的。原始社会战争的性质类似于野兽争食。从野蛮时代进入文明时代，其主要特征就是对人享有财产权的确认，对“我的”、“你的”、“他的”的明确界定。财产权对人之所以重要，除了它是个人生命权得以实现的重要保证之外，还是个人自由权的保障。财产权区别了人与人之间的边界。人们要在共同的社会中一起生存，既实现自己的自由又不妨碍他人的自由，惟一的方式就是承认人与人之间的边界，而其中最根本的边界就是财产边界。财产权保障了个人的自由空间。财产权的平等，主要是指每个人获得财产的权利的平等。从这一理念出发，平等的财产权首先要求起点的平等和规则的平等，它要求解除血统、等级身份、宗教信仰以及传

统社会种种对平等追求财产权的不合理限制。

第二，认定人的独立性是实现生命权、自由权、财产权的最基本条件。古代社会和中世纪都是依附社会。人的依附性大于人的独立性。个人依附于城邦、附庸依附于封建领主不仅天经地义，而且还是莫大的幸福。人对人的依附当然首先取决于经济地位。古希腊公民依附于城邦，归根结底是因为城邦给予他经济保障，分给他土地和战利品，给他提供生活来源。附庸依附于领主，是因为土地由领主所赐。近代启蒙学者认定人必须独立，是因为认识到人的这种依附性妨碍人的自然权利的实现，首先是财产权的实现。封建法规限制了资本主义生产方式的自由进展，使人不能自由地追求财富，追求独立的经济地位。自由是建立在独立基础上的，没有独立就没有自由。平等也是建立在独立基础上的，没有独立也谈不上平等。现代社会的公正更是建立在独立基础上的，依附社会不可能有真正的公正。但是启蒙学者没有想到，在资本主义社会，人的独立性其实是建立在人对物的依赖性之上的，人对人的依附被人对物的依附所取代。

第三，否定精神控制，提倡思想自由和表达思想的自由，提倡宗教宽容。学者们认为，人首先要有思想的自由和表达思想的自由，这是生命权、自由权的重要内容。任何没有思想自由和表达思想自由的社会都不是健全社会。思想自由和表达思想的自由是人民抵御政府暴政的重要条件，它要求最大限度的社会宽容。在当时的历史条件下，它还有一个现实意义，就是实现宗教宽容。由宗教宽容的要求出发，政教分离、信仰自由顺理成章地成为重要政治目标。

对国家的目的的论证可以归结为三个方面的问题：第

一，国家是什么？第二，国家的目的是什么？第三，国家怎样才能实现自己的目的？

国家是什么？这个问题首先涉及到国家的起源。尽管遭到种种的非议和批判，你不能不承认社会契约论在历史上的重要影响。英法启蒙思想家将社会契约的观点发挥到淋漓尽致。洛克认为国家就是人们为了克服自然状态下的无序和不安全，决定放弃部分权利，由社会立法机关制定符合公共福利的法律，由裁判者加以执行的政治社会。而在卢梭看来，国家作为一个政治共同体，起源于国家成员之间的约定。国家成员之间在订立契约的过程中，原来的分散的单个个人的利益和愿望结合上升为普遍的公共意志。这种“公意”就是国家主权的体现和运用。因此，国家的主权者是全体国民。国家权力的合法性来自全体国民的委托和同意，来自“公意”。“公意”不可分割、不可转让，因此主权也是不可分割、不可转让的。卢梭与洛克之间的重要区别之一是他认为在社会契约的背后是单个人交出全部权利，个人的全部权利由“公意”来代表、来表达。而洛克认为个人放弃的只是一部分权利。有一些权利，比如生命权、自由权、财产权等等是不可转让、不可剥夺的。社会契约论彻底否定了上帝、血统、暴力等等作为国家权力合法性来源的观点。

国家的目的是什么？根据契约说和主权在民说，国家的目的当然是为了保障人民的幸福生活，保护人们的自然权利。政府应该承担起为公众谋福利的职责。如果政府不能担起这样的职责，而是侵犯人民的基本权利，那么，人民可以重新选择政府。与古希腊思想家不同的是，许多启蒙学者和资产阶级思想家都强调公众的幸福和自由是国家（政府）的目的。也就

是说，在个人与国家之间，他们不认为国家是至高无上的。国家不是目的，人才是目的。

国家怎样才能实现自己的目的呢？这就牵涉到政治制度的设计和安排。首先要保证国家权力获得人民的同意，人民可以对掌握政府权力的人作出选择，并且始终掌握对政府的最终控制权。按照卢梭的评价标准，只有人民享有全部至高无上的权力、人民主权的权威得到真正保证的国家才能实现国家正义。因此必须改变已有的政治社会与政治制度的组织原则，创造出一种以公共利益为归依的新型国家制度。他从人民主权的原则出发，认为立法权是一个国家最重要的权力。在立法权上人民是不能被代表的，一切立法事宜都应由人民亲自来做。而在行政上，人民可以而且应该被代表。卢梭始终认为政府（行政）只是人民行使主权的一种工具，政府从属于主权者，行政权从属于立法权。他反对代议制，主张直接民主制。

卢梭对不受制约的专制权力的厌恶在启蒙时代具有极大代表性。但是他的直接民主制主张多少带有空想的色彩。奉行历史主义研究方法考察政制及法律的孟德斯鸠提出，要使每个人具有生存的安全感，就必须防止国家权力不被滥用，实现人的“政治自由”。而要享有这种自由，惟有实行法治。只有在法治条件下，政府及个人的权力和行为才是明确、公开和可以预期的。政府权力必须是有限的。有限的权力的反面是无限制的任意权力。这种无限制的任意权力不论它落入君主、贵族或者是人民手中，都是对自由的危害。因此实现对权力的制约，是保障权力得到正常合法行使的关键，是保障人民政治自由的关键。一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的经验。单单依靠掌权者的美德并不能防止权力被滥用。从事