

主编 韩国明

外国行政制度

WAIGUOXINGZHENGZHIDU

(第二版)

兰州大学出版社

外国行政制度

主 编 韩国明

(第二版)

参 编 吕世高 杨 芳 王语甜

卢志锋 于 佳 何春奇

兰州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国行政制度/韩国明主编.—2版.—兰州:兰州大学出版社,2008.10

ISBN 978-7-311-02316-4

I. 外… II. 韩… III. 行政管理—管理体制—研究—外国—高等学校—教材 IV. D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 155980 号

责任编辑 陈红升 刘蓓蓓 武素珍 马明祥
封面设计 张友乾

书 名 外国行政制度(第二版)
作 者 韩国明 主编
出版发行 兰州大学出版社 (地址:兰州市天水南路 222 号 730000)
电 话 0931-8912613(总编办公室) 0931-8617156(营销中心)
0931-8914298(读者服务部)
网 址 <http://www.onbook.com.cn>
电子信箱 press@lzu.edu.cn
印 刷 兰州人民印刷厂
开 本 787 mm × 1092 mm 1/16
印 张 22.5
字 数 511 千
版 次 2008 年 10 月第 2 版
印 次 2012 年 1 月第 14 次印刷
书 号 ISBN 978-7-311-02316-4
定 价 36.00 元

(图书若有破损、缺页、掉页可随时与本社联系)



第二版前言

汶川地震,多难兴邦,中国呈现出前所未有的新闻开放,也向世界展现了一个“变化着的中国”,一个“靠近国际标准的中国”。贵州四县县委书记公推竞岗,央视新闻频道现场直播答辩实况。深圳成为建设“中国特色社会主义示范区”,公布了《深圳市近期改革纲要》,在扩大党内民主、扩大行政首长和人大代表选举竞争、加强人大对政府的监督,以及政协议政和司法改革等方面均有重大创新。中共“十七”大以来,处于转型期的中国启动了新一轮政治体制改革,中国政治将发生极为深刻的变化,也将对中国的经济和社会发展产生极为深远的影响。在这样的历史时刻,中国无疑需要更加广阔的视野,才能使我们选择正确的目标和道路。

顾准先生曾说:“没有世界史的对比,中国历史其实是不可理解的。”这本书所希望做到的就是:通过对世界上若干典型国家行政制度的介绍和分析,认识和把握其行政制度的内涵、基本精神和内在统一性,从而使我们更深刻地理解中国。

这本书的新版本修订的范围很大,但仍然保持了其原来的风格,甚至可以说风格更突出了,从而非常难得地使读者在研究和学习的过程中可以获得阅读的乐趣。因为,这本书并不是简单地介绍制度,而是在分析制度的历史,研究这些制度是如何形成和如何运行的;这样,制度不再是刻板的法律条文,而是一个又一个政治人物用他们的智慧积累的鲜活的生命。

对于发达国家,本书只重点分析了英国、美国和日本的行政制度,但通过这三个典型国家,读者可以对君主制与共和制、总统制与内阁制、联邦制与单一制有比较深入的了解,而其他国家的行政制度,其实也不过是上述这些元素的不同搭配和组合。本书还介绍了法国的半总统制,这是一种总统制与内阁制的混合形态,制度的创始者可能希望兼有两者的长处,但在实际的运行中往往得到的却是两者的短处,也往往处于一种不稳定的状态。委员会制只出现在“小国寡民”的瑞士,也许并不适合人口众多的民族国家,但许多国家的地

方政府实际上采用了这种制度。

对于转型国家,本书选择了印度、韩国和俄罗斯三个国家进行分析。印度作为一个人口与土地矛盾尖锐、民族和宗教冲突激烈的农业国,是诸多的亚、非、拉国家艰难的现代化历程的缩影。20世纪90年代初,印度经济开始高速增长,引发了中印之间的“龙象之争”,中国和印度都产生了研究和学习对方的极大兴趣。所谓的亚洲四小龙,台湾和香港只是中国的一个地区,新加坡是一个人口四百多万的城市国家,相比而言,只有韩国是人口众多、地域广阔的民族国家,并以“汉江奇迹”实现经济腾飞,通过朝野妥协比较顺利地完成了由威权政治向民主政治的转型,堪称“新兴工业化国家”的代表。俄罗斯是由计划经济向市场经济转型的典型,波兰、匈牙利、捷克、乌克兰等东欧和西亚国家有大致共同的经历。苏联解体和“休克疗法”更是震动世界的大事件,并对全球政治格局产生了巨大而深远的影响。印度、韩国、俄罗斯这三个国家现代化的成功经验和失败教训,值得我们进行更细致的观察和更深入的思考。

本书目前被许多大学选为本科生的教材,也被选为研究生和MPA的教学参考书。本书的第二版对英、美、日三国政府改革的最新进展和印、韩、俄三国政治制度的最新变化进行了分析,对国内外学者对上述诸国的研究进行了综述和评价,因此,研究这些国家的学者也可以通过本书对这些国家的状况和研究进展有一个简洁而清晰的概念。

选书和读书,如沙中披金。《外国行政制度》能够发行第二版,是读者爱护和支持的结果。在此,作者向阅读本书的同行研究者致以最诚挚的感谢。

韩国明

2008年10月



目 录

概论 外国行政制度综述	001
第一节 课程的基本内容介绍	001
第二节 政府制度的基本分类	003
第三节 法国的半总统制	008
[附录] 法兰西第五共和国历届总统	018
第四节 瑞士的委员会制	019
[附录] 瑞士联邦委员会历任主席	023
第一部分 英国行政制度	025
第一章 英国行政制度的历史源流	027
第一节 英国的封建制度	027
第二节 君主专制时期(1485—1640年)	030
第三节 英国革命之后的政治状况	031
第四节 1832年的议会改革	031
第五节 责任内阁制的形成	033
第二章 行政环境:英国议会简介	036
第一节 下院的基本情况	036
第二节 下院选举制度的改革	038
第三节 上院的改革	039
第三章 英国国王	043
第一节 国王的宪法地位与权力	043
第二节 “光荣革命”前后王权的变化	044
第三节 内阁与行政权的转移	046
第四节 国王在现代社会的权力和作用	049

[附录] 近代英国国王及其在位时间 / 050

第四章 中央政府 / 052

第一节 中央政府的组成 / 052

第二节 首相与政党 / 053

第三节 首相与内阁 / 055

[附录] 战后英国历任首相及所属政党 / 059

第四节 中央各部 / 059

第五章 地方政府 / 063

第一节 英国地方政府的历史概况 / 063

第二节 19 世纪地方政府改革 / 064

第三节 英国地方政府区划、机构、职能以及与中央的关系 / 065

第四节 地方议会的改革 / 067

第六章 文官制度 / 070

第一节 文官制度的源流 / 070

第二节 19 世纪的文官制度改革 / 074

第三节 20 世纪的文官制度变革 / 079

第四节 文官管理机构 / 082

第五节 考试和培训 / 083

第六节 考核、晋升和惩戒制度 / 084

第七节 工资与退休待遇 / 085

第八节 英国文官制度的问题 / 086

第七章 20 世纪 80 年代以后的英国政府改革 / 089

第一节 中央政府改革 / 089

第二节 英国地方政府治理的新发展 / 091

第三节 英国政府改革的特点与效果 / 093

第二部分 美国行政制度 / 095

第一章 总统与中央政府 / 097

第一节 总统的宪法地位和权力 / 097

第二节 总统与政党 / 101

[附录] 美国 2008 年大选展望 / 109

第三节 总统与国会 / 110

第四节 总统与最高法院 / 114

第五节 总统的继任和弹劾 / 116

[附录] 死于贫困交加的 7 位美国总统 /	118
[附录] 美国历任总统 /	119
第二章 中央行政部门 /	121
第一节 总统的助手和辅助机构 /	121
第二节 联邦行政机构 /	125
第三章 地方政府 /	130
第一节 美国地方政府的层级区划 /	130
第二节 各级政府之间的权力关系 /	131
第三节 地方政府的组织结构 /	135
第四章 文官制度 /	139
第一节 文官制度的演变 /	139
第二节 文官及其管理机构 /	148
第三节 文官的考选、考核制度及纪律 /	151
第四节 公务员制度改革 /	153
第五章 美国 20 世纪 80 年代以后的政府改革 /	160
第一节 优化政府管理职能 /	161
第二节 公共服务市场化 /	163
第三节 政府内部管理改革 /	165
第四节 政府引入私营部门的管理理念与技术 /	169
第三部分 日本行政制度 /	173
第一章 日本行政体制改革的历史 /	175
第一节 明治维新 /	175
第二节 战后民主改革 /	182
第二章 战后政治体制 /	186
第一节 战后宪法 /	186
第二节 天皇制度 /	188
第三节 国会简介 /	190
第三章 中央行政机构 /	196
第一节 内阁历史简况 /	196
第二节 中央机构改革 /	200
第四章 地方制度 /	208

- 第一节 日本地方制度的历史沿革 / 208
- 第二节 地方政府的组织机构 / 210
- 第三节 地方政府与中央政府的关系 / 212
- 第四节 日本地方分权改革 / 214

第五章 公务员制度 / 218

- 第一节 日本公务员制度改革的历史沿革 / 218
- 第二节 公务员管理机构 / 221
- 第三节 考选、任用与研修制度 / 223
- 第四节 考核、晋升、惩戒 / 225
- 第五节 工资和退休制度 / 226
- 第六节 世纪之交的公务员制度改革 / 227

第四部分 转型国家的行政制度 / 235

第一章 印度行政制度 / 237

- 第一节 印度行政制度的历史沿革 / 237
- 第二节 独立后的印度行政制度 / 243
- [附录] 印度独立以来联邦政府历任总理 / 250
- [附录] 印度独立以来历任总统 / 251
- 第三节 印度行政制度的发展 / 251
- 第四节 印度行政制度改革与印度经济崛起 / 258

第二章 韩国行政制度 / 264

- 第一节 韩国历史回顾 / 264
- [附录] 中韩朝代对照表 / 266
- 第二节 由威权统治向民主政治的转型 / 266
- [附录] 韩国历任总统年表 / 272
- [附录] 韩国审判前总统全斗焕、卢泰愚 / 273
- 第三节 韩国政治现状 / 273
- 第四节 中央政府 / 275
- [附录] 韩国中央行政机构图 / 278
- 第五节 地方政府 / 278
- [附录] 韩国行政区划单位 / 280
- 第六节 公务员制度 / 281

第三章 俄罗斯行政制度 / 287

- 第一节 俄罗斯历史简介 / 287
- [附录] 俄国历代沙皇名录 / 289

第二节	苏联解体与政治制度剧变 /	290
第三节	俄罗斯目前的政治制度 /	298
第四节	俄罗斯中央政府 /	303
[附录]	普京:俄罗斯的“新沙皇”? /	305
第五节	俄罗斯地方政府 /	306
第六节	休克疗法——俄罗斯向市场经济转型的方式 /	308
第五部分 各国行政制度的简要比较 /		313
第一章	权利本位与义务本位 /	315
第二章	国家权力结构 /	320
第三章	政府的职能与规模 /	326
第四章	各国公务员制度比较 /	336
	参考文献 /	342
后记		
	第一版后记 /	351
	第二版后记 /	352

概 论 外国行政制度综述

第一节 课程的基本内容介绍

顾准先生曾说：“没有世界史的对比，中国历史其实是不可理解的。”这本书所希望做到的就是：通过对世界上若干典型国家行政制度的介绍和分析，认识和把握其行政制度的内涵、基本精神和内在统一性，从而使我们更深刻地理解中国行政制度。

目前世界上大多数国家，都实行议会民主制。在西方发达国家，议会民主制的发展比较成熟。这些发达国家一般严格按照立法、行政、司法三权分立的原则组织其政府，把国家的立法权、行政权、司法权加以划分，分别由议会、政府（内阁或总统）和法院掌握，各自独立行使职权。同时，从宪法和法律上确立了立法、行政、司法相互间的权力制约和均衡的关系。

除了专业的学术讨论，人们通常并不严格区分政府与行政这两个概念。有人认为，所谓的狭义的政府，即指行政；广义的政府则泛指依法行使国家权力的一切机关，包括立法机关、行政机关和司法机关。狭义的政府是专指执行和贯彻法律，负责组织国家事务的行政机关。实际上，在西方国家，政府是指与立法、司法相分立的行使行政权力的机关。因此，就是本课程所指的行政。行政制度或政府制度，是指政府的机构与功能，包括政府的组织形式、组织程序、职权范围、官员的任免以及公共政策的制定与执行等方面。

因为课时有限，本门课程主要探讨英国、美国、日本三个典型发达国家和俄罗斯、韩国、印度三个转型国家的行政制度，兼顾其他一些国家。这样安排的目的，是希望通过对以上极有代表性国家的行政制度的较为细致透彻的分析，而能够对外国行政制度有比较深入的理解。

本书首先讨论英国。英国是世界上最早建立议会民主制的国家^①，目前世界上绝大多

数国家的最主要的政府制度的特征都源于英国。比如,代议制原理。代议制的构成要素,或被认为是代议制本身的议会制度,是在英国得到完善并传播到其他国家的^[2],英国被称为“议会之母”。再比如,责任内阁制,也来自英国。它是内阁成员对国政负责的一项原理。近代的民主,要求实行责任政治,政治家既能获得荣誉,也必须为他们的错误负责。但是,承认并追究国王对国政的责任,并付诸实施,企图对国王定罪,这是与君主制,特别是与世袭的君主制相矛盾的。为了调和这种矛盾,便有了阁员的责任制,由内阁承担责任。这种制度在理论与实践上都具有完善形式的也是英国。

可以说,现代国家,没有哪一个不曾受到英国的影响,总是或多或少采纳了某些英国的政治与行政制度,包括一些君主制国家、共和制国家和社会主义国家。本书首先探讨英国行政制度,可以由此了解许多行政制度的本源,可以了解这些制度最初产生的背景与目的。

第二个国家是美国。选择详细分析美国行政制度的原因有以下两点:其一,美国是世界上建立共和制最早的国家之一,其政治和行政制度独具特色,如成文宪法、总统制、国会两院制、司法审查、联邦制等,因而也有许多原创性的政治与行政制度。其二,美国是目前对国际政治影响最大的国家,是世界上多数国家外交的重点。本书研究美国行政制度,探讨美国政府政策制定的程序与方法,有助于掌握风云变幻的国际形势。

第三个国家是日本。日本是东方大国,是中国的近邻,同样受到儒家精神和佛教的深刻影响,具有东方人共有的某些心理特质。日本的行政制度受西方影响很深,但仍有浓郁的东方色彩。同时,日本是一个后起的工业化国家。不论其制度本身如何西化,其实际运作则不但具有一些东方特色,而且历次改革中都存在许多问题,与成熟的民主国家还有深刻的差别。日本行政制度的变化,无疑对中国政治与行政制度的改革有借鉴意义。

本书在第二版新增了三个转型国家的介绍和分析,分别是俄罗斯、韩国和印度。俄罗斯作为由计划经济向市场经济转型的典型,韩国是新兴工业化国家的代表,印度则是一个人口大国和农业大国。这三个国家制度转型的成功经验和失败教训,更需要我们予以深切关注。

本课程在其他部分也会涉及另外一些发达国家或发展中国家的行政制度的特点。一方面,介绍外国行政制度的多样性和复杂性;另一方面,分析同样的法律条文,同样的组织机构,在发达国家和发展中国家其实际效果的差异。也就是说,最重要的有时候并不是那些正式颁布的宪法、法律和条例等等,甚至也不是机构的设置,而是这些制度为何产生、如何产生以及它们实际的运行机制。这些则与特定国家在特定时期的经济基础、政治环境和文化传统等因素有关,因此还需要了解这些国家的历史。在有些发展中国家,如非洲的一些国家,有着与英美等发达国家差不多的宪法、法律、议会、法院和行政机构,但实际的政治和行政则有天壤之别。在这些国家,宪法和议会从一开始就是某种装饰,法律从来就没有被认真执行过,或许根本就不想被执行。这些国家机构间的权力分配不是完全以宪法和法律为依据,往往因人而异,甚至与军队的支持有关。

目前国内有关外国政治与行政制度的各种文章和著作的数量很多,大量介绍了西方发达国家已经发展得相当成熟的整套制度,详细介绍其国家元首、行政首脑、内阁、部门、

地方政府、公务员制度等等。由于较少涉及这些国家各项行政制度产生的历史背景,往往会陷入对孤立的法律条文和机构组织的论证评价,难以把握一国政治与行政制度的内在统一性和建立这些制度的内涵与基本精神。直接引用现代西方学者的观点,讲述现代制度的优点或缺点,往往容易产生误解。

不论西方国家,还是中国,其行政体制的形成,都有复杂的历史和现实因素,是在不断解决各种实际问题、适应各种需要的过程中,经过漫长的历史,一点一滴的积累,逐步建立起来的。我国今后的行政改革,虽然必须大量借鉴外国的经验,但毕竟要与我国的社会经济的发展相适应,要根植于中国特有的文化传统与现实环境之中。因此,研究外国行政制度,不能仅限于分析西方国家现有的法规制度,而首先要研究行政制度的起源,研究西方行政制度得以产生并不断发展完善的社会基础,从而加深对外国行政制度的基本精神、主要原则和具体制度的理解。

第二节 政府制度的基本分类

政府制度曾有许多种分类方式。亚里士多德按照政体的宗旨和掌握最高统治权的人数两个标准,将政体划分为两类六种:按最高统治者人数的多少可以分为三种,即君主政体、贵族政体和共和政体;与这三种“正当的或正宗的”政体相对应的是三种“错误的或变态的”政体,即僭主政体、寡头政体和平民政体^[3]。

君主政体:亚里士多德认为,政府以一人作为最高统治者,凡能照顾全城邦人民利益的,通常就称为王制政体或君主政体。僭主政体为王制政体的变态。“僭主政体以一人治,凡所设施也以个人的利益为依归。”关于以后的君主政体,按其性质,人们通常分为专制的君主政体和立宪的君主政体两种。

专制的君主政体其君主既是名义上的国家元首,也掌握着国家的主要权力。法国国王路易十四的名言“朕即国家”是典型的专制君主政体的写照。当然在实际的政治运行中,君主还会受到各种政治力量的制约,如贵族、平民等。君主一般会按照传统的习俗来实施他的统治。极端的情况下,专制君主的暴政也可能被暴力革命摧毁。

立宪的君主政体是指君主的权力受成文宪法或不成文宪法限制的政体。宪法规定了君主的地位和权力,限制了君主的特权。当代世界各国所采用的君主政体多数属于立宪制君主政体。

贵族政体:亚里士多德认为,凡政体以少数人为最高统治者,这些统治者都极贤良,对城邦人民抱有好的宗旨,则称为贵族政体或贤良政体。寡头政体为贵族政体的变态。寡头政体以富户的利益为依归。此后,人们认为贵族政体是指由社会的某种特殊阶层的少数人居于统治地位,掌握政权的政体。在各国的历史上,这种特殊阶级有的是僧侣集团,有的是军人阶层或地主,也有的是由几个特权集团联合掌握政权。

贵族政体也可以分为两种。一种是世袭的贵族政体。统治阶级与人民几乎完全隔绝,

不属于统治阶级的分子很难加入。这种体制下,统治者通常会为排斥其他阶层的进入设置种种障碍,如对进入重要的国家政权机构设置宗教的、血统的或财产的严格资格限制。有时,会以法律明确规定不允许统治阶层与其他阶层通婚。第二种是根据财富、教育、社会地位等构成的贵族政体,法律上并不阻止下层阶级分子在某种条件下取得统治阶级所拥有的政治特权。少数下层社会的精英分子可能通过积累财富,或通过良好的教育,进入统治阶层。

共和政体:亚里士多德认为,以群众为统治者,照顾全城邦人民利益的,称之为共和政体。平民政体是共和政体的变态。平民政体以穷人的利益为依归,而不照顾城邦全体人民的利益。此后,人们以共和政体指国家的代表机关和国家元首由选举产生的政体。

目前,全世界的大多数国家都已经实行共和政体,君主政体则多半名存实亡,而政权掌握在少数人手中的贵族政体基本上已经不存在了。现在,人们通常所使用的分类方法依据以下四种不同的标准^[4]:

一、君主立宪制和民主共和制

君主制国家以君主为国家元首,君主掌握着国家权力,并建立一定规模的军政官僚机构管理国家。欧洲历史上的君主制主要有两种类型:贵族君主制和专制君主制。在古罗马帝国崩溃之后,欧洲被分解为若干个封建公国。当时的国王与各公国大公之间的关系,类似于大公与其下属各诸侯之间的关系,都是一种封君与封臣的封建关系。在中世纪的后期,贵族势力衰落,君主集权程度逐渐提高,开始独揽国家的一切政治权力,人们称之为君主专制。实际上,欧洲各国君主集权的程度有很大的差别。其中以法国君主专制延续的时间最长,法国国王几乎拥有了东方君主的权力。在英国,由于议会的制约,国王从来没有获得过法国国王那样的权力。英国革命后,英国的君主专制制度演变成君主立宪制。

目前世界上仍采用君主制的国家有 30 多个,它们是:亚洲 13 国^[5](巴林、文莱、日本、约旦、科威特、不丹、马来西亚、泰国、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、柬埔寨);非洲 3 国(莱索托、摩洛哥、斯威士兰);欧洲 11 国(比利时、丹麦、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、挪威、西班牙、瑞典、联合王国、梵蒂冈);大洋洲 2 国(汤加、西萨摩亚)等。

共和制最早产生于公元前 5 世纪的古希腊和古罗马等城邦国家。例如,雅典是由全体城邦公民选出 500 人会议和执政官,掌握国家最高权力。中世纪欧洲的少数城市国家,如威尼斯、佛罗伦萨等也曾采用过共和制。现代社会,共和制国家的政治制度有以下特征:国家权力机关和国家元首由直接或间接选举产生,并由宪法和法律规定其任期。政府在宪法和法律规定的范围内活动,公民在法律面前人人平等,享有选举权和其他基本权利等。共和制有议会制和总统制两种形式。

世界各国的元首通常是君主或总统。绝大多数君主制国家实行世袭制,即国家最高权力在王室、皇族中世代传递下去,血缘关系是王位继承的基础。梵蒂冈教皇由于没有合法的后裔,不可能实行世袭制。教皇是由红衣主教团以三分之二多数选举产生。一旦当选,则终身任职。

共和制国家元首由选举产生,其选举程序大致有四种:(1)由选民直接投票产生。如法

国、奥地利、冰岛、墨西哥、阿根廷等国家。(2)由选民间接选举产生,即选民先选举出一个选举团,然后由这个选举团选出总统。如美国、芬兰等。(3)议会选举产生。如土耳其、以色列、新加坡、圭亚那等。(4)由特定结构的选举团选举产生。比如,意大利总统由议会两院议员和各省选出的代表联合选出;印度总统由国会两院议员和各邦立法会议议员选出的代表组成选举团选举产生。

各国总统的任期不同。美国、冰岛等国,总统任期4年。联邦德国总统任期5年。奥地利、芬兰等国总统任期6年。法国总统任期7年。多数国家规定可以连任。美国、联邦德国、奥地利等国宪法规定,总统任期不得超过两任。利比里亚总统任期8年,但每次连任期为4年。有的规定不得连选连任,如委内瑞拉、洪都拉斯、墨西哥等。有的规定不能连任,但间隔一届或两届还可以重新当选。

二、单一制和联邦制

单一制国家通常是由若干个行政区域单位构成的单一主权国家。单一制国家也会将全国划分为若干个行政区域,各行政区域的地方政府在中央政府的统一领导下,行使其职权。某种程度上,地方政府是中央政府的派出机构。目前世界上多数国家采用单一制,如英国、法国、日本、意大利等国。在单一制国家,地方政府的官员有的由中央政府任命,有的由地方公众选举。地方政府的权力由中央政府通过立法来决定,部分单一制国家的地方政府权限较大,有的则权限较小。

联邦制是由若干个成员国联合组成一个统一国家,联邦政府是国际法的主体。美国是最早实行联邦制的国家之一。其后,加拿大、联邦德国、瑞士、澳大利亚、阿根廷、墨西哥、马来西亚等国家也采用联邦制。各联邦制国家有统一的宪法和法律。联邦政府设有最高立法机关,一般实行两院制:一院代表联邦国家全体,另一院代表各成员国。联邦政府有统一的或联合的武装力量。各成员国设立自己的立法机关和行政机关,有自己的宪法和法律。

单一制与联邦制是国家权力结构的两种不同的组织形式,其差别主要体现于权力在纵向上的分配。单一制国家实行中央控制,地方政府在法律上只是中央的分支机构。联邦制国家的各成员国政府则享有由宪法规定的自治权。

在一个具体的国家,不论是联邦制还是单一制,中央政府和地方政府的职权划分都是非常复杂的。一般来说,双方的职权划分都是由历史形成的。比如,如果是由本来相互独立的国家合并而成一个国家,则地方政府权力较为广泛。凡是有深厚的地方自治传统的国家,地方政府职权较大。而如果长期以来一直是一个统一的、中央集权的国家,则即使从法律上规定了许多地方政府的权力,有名义上的地方自治,在实际运作中,地方政府通常并不真正具有这些权力。

三、民主制和独裁制

现代社会,民主政治已经由实行直接民主的小型城邦国家,推展到了地域辽阔、人口众多的民族国家。现代民主制通常包括以下基本内容:第一,宪法和法律均确认公民的民主权利和自由。大多数民主国家的宪法都规定了公民的基本政治权利,并对政府的权力作

了某些限制,以保障公民真正享有这些权利。在民主制国家中,一般把这一组条文称为“人民权利案”。各国宪法关于公民基本权利的规定主要有:自由权、平等权、受益权和参政权。第二,许多国家其民主制的主要表现形式是议会制、普选制、两党制(或多党制)、文官制等政治制度。两百多年来,这些政治制度也日趋完善。第三,大多数国家的成文宪法都规定了政府的组织纲要,政府及其各部门权力的分配,各机关权力的范围,政府官员的任期、任命或选举方法,以及选民资格的确定和选民团体的构成。第四,实行“多数统治,保护少数”的原则。在选举中获得多数选票的政党为执政党,允许反对党或在野党存在,但反对党或在野党必须服从和遵守宪法和法律。

独裁制是一种与民主制相对立的政府制度,是由统治者个人独揽国家最高权力。古代东方的专制政体、罗马帝国时代的暴政、法西斯主义以及军事独裁政权均属此类。

法西斯主义是指20世纪30年代至40年代之间各种形式的崇尚暴力的国家主义和极权主义运动。在欧洲,最初的法西斯运动是墨索里尼于1919年在意大利建立的。1922年10月,墨索里尼在意大利夺取了政权,实行法西斯党领导下的独裁体制。

法西斯独裁制的特点是:(1)掌握政权的民族集团的地位大大高于其他所有种族和少数民族;(2)个人必须完全服从于绝对领导下的绝对国家;(3)取缔所有的次级自治机构;(4)摒弃议会民主制机构及其价值观,公民讨论和投票的决策方式完全被当权者的决策方式所取代;(5)独裁者的行动完全不受宪法制约,他的意志就是国家的意志;(6)推行扩张主义、排外主义和对外侵略的政策,对内实行专制、独裁的强权政治。

在德国,从1918年以后发展了一种极端民族主义、帝国主义和民族主义的运动,称为国家社会主义(纳粹),并于1933年至1945年间在希特勒领导下,建立了独裁统治。纳粹实质上是一种具有对外政策目标的种族主义运动。1933年,纳粹党掌握德国政权,并发展成极权主义权力。

极权主义是20世纪的一种现象,它主要是指两次世界大战之间的一些独裁体制。极权主义的实质是极端恐怖,其主要特征是:极端主义的意识形态,一党制国家,元首决定一切,完全的中央集权,秘密警察统治以及政府垄断社会的经济、文化和信息机构。居于统治地位的执政党,利用政府机构的权力,通过大众动员、舆论宣传和实施高压等手段,竭力对公众进行绝对的控制。对于所有的极权统治来说,其基本要求是:确立一党独裁体制和一种意识形态的绝对领导,敌对的政党或集团遇到禁止和取缔,个人自由和公民民主权利被否定和剥夺。

20世纪30年代,法西斯运动波及世界各地,葡萄牙、西班牙、奥地利、罗马尼亚、匈牙利等国相继建立了法西斯政府,包括日本在内形成了法西斯战线。第二次世界大战后,各国的法西斯政权被推翻了,但是,小规模的法西斯主义活动始终没有止息,甚至还出现了一些新法西斯主义政党。

独裁和极权两个术语在本质上属于同一概念,但按照现代含义可以赋予更为特定的含义将两者区分开来。独裁的统治缺乏公众的参与和宪法制约,但独裁者大体上还要受到宪法、法律规范或者规章和惯例的制约。独裁者以专横的方式行使权力,要求人们服从统治者颁布的命令,但人们还能在有限的领域内拥有自己的权利。而极权主义则企图控制社

会的各个方面,策动全体国民积极地支持其政策。极权主义往往不仅要控制公众的行动,还要控制公众的思想。

历史上的僭主政体、独裁政体、法西斯和极权主义,往往采取集体行动和强制手段来达到某种特定的目标,这个目标可能被宣称源于纯粹理性、历史规律,或民族、阶级和集体利益等。这种以集体和国家利益为名对政治、经济、社会的全面的严密控制,抹杀了“公共领域”与“私人生活”的界限,摧毁了个人自由和多元的社会^[6]。历史上的某些极权主义制度的设计者,甚至既具有悲天悯人的人道主义情怀,又具有明智敏锐的理论洞察力,如柏拉图对理想国和哲学王的诉求,中国儒家对大同世界和内圣外王的企盼,无不表现出这种情怀。但是,正如波普尔所说,“乌托邦主义即使怀着最美好的愿望在世上建立天国,也只能制造出一个人间地狱——一个只有人才会为其同类准备的地狱”^[7]。

目前世界上的发达国家一般都建立了相对完善的议会民主制度,但许多发展中国家的民主制度还存在严重的缺陷,有的发展中国家甚至实际上还处于独裁或寡头制的状态。对于介于极权政体和民主政体之间的较为温和的专制政体,有人称之为“威权政体”^[8]。关于威权政体或威权政治,本书将在有关转型国家的章节进行介绍和分析。

四、内阁制与总统制

(一)内阁制政府

内阁制起源于英国,是由内阁掌握行政权并对议会负责的一种政府制度。内阁通常由议会中占多数席位的一个政党或几个政党组成,由多数党领袖担任内阁首相,经国家元首任命,由他们对国家政策做出集体决定。内阁对议会负责并受议会监督。

内阁制政府有两种情况,一种称为“一党内阁”,通常由一个在议会中获得半数以上席位的政党组成。另一种称为“联合内阁”。由于在议会中没有一个政党获得半数以上席位,无法单独执政,便由几个政党联合组阁。

西方国家还有所谓的“影子内阁”,是指实行责任内阁制的议会反对党组成一个准备上台的执政班子。影子内阁在20世纪初由英国保守党首创,后来形成宪法惯例。影子内阁一般由下议院反对党领袖指定本党有影响的议员组成,有的由反对党全体议员选举产生。其任务是领导下议院中本党议员的一切活动。在君主立宪制下和在民主共和制下的内阁制政府基本相同,只是国家元首的称号、产生、任期、活动的典礼形式以及所强调的某些原则有所不同而已。

内阁制政府是目前西方国家最普遍的一种政府形式,英国、日本、法兰西第三和第四共和国、联邦德国、意大利、奥地利、希腊、印度、新加坡等都实行内阁制。

(二)总统制政府

总统制政府有两种类型:即美国式总统制政府和法国式“半总统制”政府。这一节,我们首先介绍美国式总统制政府。

美国式总统制政府实行立法、行政、司法三权分立和权力制衡原则,与内阁制国家有着很大的不同:(1)总统独立于议会,不由议会产生,而是由公民直接或间接选举产生。总统选举与议会选举分别进行,总统只对选民负责而不对议会负责。政府由在大选中获胜的