

—— 政府管理制度卷 ——

主编 王仲田

发达国家 选举制度

王仲田 著
钱 镇



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

政府管理制度卷

主编 王仲田

发达国家 选举制度

王仲田 著
钱 镇



北京太平洋国际战略研究所
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘 鹏 辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑 羽

政府管理制度卷	主编: 王秦峰	王仲田
法律管理制度卷	主编: 李玉赋	青 峰
财政金融管理制度卷	主编: 李晓西	
国防外交管理制度卷	主编: 熊 民	
经济管理制度卷	主编: 李寿生	杨 桦
农业管理制度卷	主编: 罗伟雄	
科教文卫管理制度卷	主编: 尚 勇	钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编: 杜英民	
人力资源管理制度卷	主编: 赵洪俊	
非政府组织管理制度卷	主编: 吴忠泽	

编 委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨 桦	陈 沙	周 宁	尚 勇	罗伟雄	范建荣
郑 羽	金灿荣	青 峰	姜 毅	赵洪俊	钟秉林	唐 钧
		程方平	熊 民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王 宇 方定友

秘书长: 姜 毅 副秘书长: 赵俊杰

303.07

《发达国家政府管理制度文库》

总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务**。事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

20世纪是中国人思想解放的世纪！

21世纪必将是中国人制度创新的世纪！

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

发达国家政府 管理制度文库

总主编
刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



北京太平洋国际战略研究所 BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析 and 研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

理事会 : 为研究所最高权力决策机构。

学术委员会 : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

所长 : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

研究所内设机构 :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

研究所附设机构 :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

学术研究与交流活动 :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

地址: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

电话: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

网址: <http://www.bpi99.org> **电子信箱**: bpi99@bpi99.org

目 录

第一章	发达国家选举制度概述	(1)
第一节	选举的功能	(2)
第二节	发达国家选举的一般原则.....	(12)
第三节	发达国家选举的类型	(18)
第四节	发达国家选举的程序	(23)
第二章	英国的选举制度	(37)
第一节	英国选举制度的历史沿革.....	(37)
第二节	英国议会选举制度.....	(45)
第三节	英国地方选举制度.....	(67)
第四节	英国选举制度的优点、弊端 及其发展	(79)
第三章	美国的选举制度	(89)

第一节	美国总统选举制度	(90)
第二节	美国国会选举制度	(121)
第三节	美国州选举制度	(129)
第四节	美国地方选举制度	(133)
第五节	美国选举制度的变化	(138)
 第四章 法国的选举制度		
(147)		
第一节	法国总统选举制度	(147)
第二节	法国议会选举制度	(164)
第三节	法国地方选举制度	(183)
第四节	法国选举制度的变化及其 意义	(191)
 第五章 德国的选举制度		
(199)		
第一节	德国选举制度的产生和 发展	(199)
第二节	总统选举制度	(204)
第三节	德国联邦议会选举制度	(208)
第四节	德国州和地方选举制度	(219)
第五节	政党政治对德国选举的 影响	(222)

第六节	变革中的德国选举制度	(229)
第六章	日本的选举制度	(234)
第一节	日本选举制度的产生 和发展	(235)
第二节	日本国会选举制度	(240)
第三节	日本地方选举制度	(258)
第四节	变革中的日本选举制度	(269)
参考文献		(279)
英文提要		(281)
英文目录		(282)

第一章 发达国家选举制度概述

选举政治是现代政治生活中与议会政治、政党政治并列的现代民主政治的三大支柱之一。没有选举,政权就缺乏合法性的基础;没有选举,现代意义上的政治录用就无从实现;没有选举,公民失去了最普遍的政治参与形式;没有选举,社会内部各种利益集团和阶层间及其与政治体系也缺少了相互沟通的渠道;没有选举,民众也无法用选票对竞选者将要推行的政策进行评价。正因为选举具有这么重要的作用,所以,现代一切政治制度都进行选举。西方发达国家的选举政治经过了上百年的发展和完善,形成了各具特色的选举制度,对西方国家社会的稳定和发展作出了不容忽视的贡献。现代选举制度赖以建立的理论基础——包括“主权在民”、“代议制”等,也是由西方国家的思想家完整系统地提出来的。因此,要想了解现代民主政治,必须了解选举政治,要了解现代选举政治,必须了解西方国家的选举理论及选举制度。本书将概要介绍西方国家选举的基本理论及程序,并分别

介绍英国、美国、法国、德国和日本的选举制度。

第一节 选举的功能

选举的含义有广义和狭义的区别。广义上讲,选举是指国家或其他组织依照一定的程序和规则,由全部或部分成员抉择一人或数人充任某种权威职务的一种政治过程。狭义上讲,选举专门指通过特定的法律程序选出代议机关的代表以及某些特定的国家公职人员的政治过程。任何选举都要根据一定的原则、方法、程序进行,这些关于选举的原则、方法、程序等问题的各种规范就形成了选举制度。选举制度一般由宪法和选举法确定。其主要内容包括:选举所遵循的原则、选区的划分、选举机构的设立、选民登记、候选人的产生、竞选、投票计票以及选举的监督争讼与仲裁等。

选举在西方国家政治生活中具有非常重要的作用,从政府这方面来说,离开选举,西方国家的政府便无从产生,就是产生了也不具备合法性;从民众这方面来说,没有选举,民众就无法表达自己对政府政策的态度,从而失去了普遍的参与政治的方式;选举还为社会各利益集团间构筑了一个相互沟通协调的重

要渠道,因此,西方的民主政治离不开选举政治。

一般说来,选举主要有以下五种功能,即政治录用、政策选择、政府获得权力的合法性、公众的政治参与和利益集团间的利益协调。

一、政治录用的功能

选举制度的一项极其重要的作用就是为政治机关选送官员,组织政府,也就是政治录用。

选举是政治录用的一种方式,但政治录用并不一定要采用选举的办法。从理论上讲,政治录用还可以采用世袭、上级指定、随机选择、轮流任职和考试录用等方式。但是,比较而言,选举的办法无疑是现代社会的各种政治录用方式中作用相当重要、应用非常普遍的一种方式。

世袭制是封建社会的产物,它的主要弊端在于造成了人们担任公职的机会不平等。为了把这种不平等的行为合法化,统治者往往通过制造君权神授等方式给自己的统治披上神秘的外衣。但世袭制从产生那天起,就一直遭到来自社会底层的反抗。世袭制还激化了统治阶级内部的矛盾。围绕王位、王位继承权、君主合法性等问题,统治阶级内部经常兵戎相见,因而造成了社会的动荡。资产阶级思想家洛克、卢梭等人,也先后以主权在民的思想,深刻抨击了封建世

袭制。

资产阶级革命摧毁了世袭制赖以存在的社会基础,但现在还有一些西方国家用世袭的办法产生国家元首,比如英国的女王。这除了历史的原因以外,还因为,在现代政治生活中,世袭的国家元首还发挥着某些独特的作用。这些作用包括,首先,它对保持政府政策的连续性、稳定性起着重要的作用。政府是有一定任期的,每届政府的更换都带来了政府政策延续的问题,世袭的国家元首恰好解决了这个问题。其次,由于国家元首对情况掌握得比较全面,并且从很小的时候就开始接受严格的教育训练,所以他往往能向内阁提出很有见地的意见,影响内阁制定政策。第三,在政党政治的国家里,国家元首能超越于党派之上,化解由于党派竞争而可能给国家政治生活带来的负面影响。第四,世袭产生的国家元首,能起到国家统一、民族团结的象征作用,而且往往还是该国的精神领袖。

尽管如此,由于世袭制所固有的不平等观念,由于它所带来的社会动荡,也由于通过世袭产生的官员不能保证具有足够的道德观念和从政能力,因此,如今只在少数国家还有残留,而且通过世袭方式继承的官位大多只具有象征的意义。

与世袭方式相比,随机方式产生的官员更具有公平性。随机方式包括抓阄、掷骰子、投硬币等方法。

它使每个人无论其能力如何,都有可能出任公职。在下面几种情形下适于采取这种方法:一是推举的职务不太重要;二是被推举者之间的差别不大,不存在一种最佳选择,或者即使有人们事先也无从知道;三是如果采取别的方法会严重影响组织内成员间的相互关系。由于国家公职人员职责重要,竞选者的功绩有迹可循,被推举者间的区别也清晰可见,因此现代社会中,国家公职人员的产生一般不采用随机的方式。

与随机方式类似的是轮流担任公职的方式,它是让一定范围内的每个人都按照某种顺序先后担任某一官职,典型的国家是瑞士。瑞士的政体是一种被称做委员会制的政体。在这一政体中,最高行政权力由联邦议会选出的七名议员组成的委员会集体行使。该委员会主席——也就是瑞士的国家元首——的产生就是采用轮流担任的方式,即由这七名委员会成员每人各担任一年。轮流担任公职的方式使每个候选人都有机会任职,因而更具有公平性,但采用这种方法得具备下列条件,一是所担当的职位的权力不能太大,不然就会造成政策的多变;二是被推举者都得具备一定的能力,因而候选人不能太多;三是被推举者之间在担任公职能力上的差别不能太大。上述条件在现代社会的政治录用中都难于满足,因此轮流担任公职的方式也只是被很少几个国家采用。

还有的官员是通过指定、任命的方式产生的。如