

比较政府体制

主 编 郑志龙

副主编 王 芳

河南人民出版社

前 言

比较政府体制是政治学的一个分支学科。对中、外政府体制进行科学的比较是与我国改革实践密切关联的课题。1988年,在河南省社会科学七·五规划的立项中,比较政府体制被确定为重点科研项目,经过两年的努力,现编写成书,奉献于广大读者。

本书的编写坚持以马列主义为指导,坚持理论与实际、政治性与科学性的有机统一,既注意吸收我国已有的研究成果,又力争有所创新。由于水平和资料的限制,书中难免有错误和不妥之处,恳请同行及广大读者不吝赐教。

本书是集体劳动的成果。大纲拟好后,由下列同志分别撰写(以章节为序):郑志龙(绪论及第二章部分内容),窦效民、曹文光(第一章)、王建军、史绍文(第二章部分内容)、任俊英、颜玉英、王芳(第三章)、彭宗超、王景明(第四章)、苗连营、李骏颜(第五章)、王书君、郭正让(第六章)、原永胜、卫世文、阎连珠(第七章)。初稿写成后,由郑志龙与王芳同志统稿,最后由郑志龙定稿。窦效民、彭宗超、王书君、原永胜、王建军帮助做了部分统稿、定稿和其他工作。

在本书的编写中,国内目前已有的政治学专著和文章给予我们很大的启发并提供了宝贵的资料,同时我们还得到了河南省社会科学学会联合会、河南省社科规划领导小组、河南省政治学会、河南省人民出版社有关领导和同志的大力支持,得到了复旦大学国际政治系曹沛霖教授的指点。在此一并表示谢意。

编者

1990年5月于郑州大学

目 录

绪论 比较政府体制的研究对象、目的和方法	(1)
一 比较政府体制的研究对象	(2)
二 对政府体制进行比较研究的目的	(9)
三 研究政府体制的基本方法	(14)
第一章 现代资本主义国家政府体制的基本类型	(20)
第一节 现代资本主义国家的政权组织形式	(20)
一 君主立宪制	(20)
二 共和制	(26)
第二节 现代资本主义国家的结构形式	(36)
一 单一制国家	(36)
二 复合制国家	(40)
第三节 国家政府体制与资本主义统治的关系	(47)
一 国家政府体制决定于资本主义的统治	(48)
二 国家政府体制服从于资本主义统治的需要	(53)
三 国家政府体制对资本主义统治具有反作用	(57)
第二章 资本主义国家政府体制中的三权分立原则	(63)
第一节 分权学说的产生、发展和三权分立原则的 确立	(64)
一 分权学说的产生	(64)
二 三权分立学说的发展	(66)
三 三权分立学说的时代和阶级局限性	(72)
四 三权分立原则的确立	(77)
第二节 三权分立原则的实施	(80)

一	三权分立的基本表现形式	(81)
二	三权分立原则在维护资产阶级统治中的作用	(85)
三	西方国家行政权力的扩大	(89)
第三节	三权分立原则在中国的历史命运	(95)
一	三权分立学说在旧中国的传播和影响	(95)
二	三权分立的政体在当代中国行不通的主要原因	(103)
第三章	资本主义国家的议会体制	(108)
第一节	资产阶级议会的产生和议会体制的确立	(108)
一	资产阶级议会的产生	(108)
二	资本主义国家议会体制的确立	(113)
第二节	资产阶级议会的结构形式和内部组织	(118)
一	资产阶级议会的结构形式	(119)
二	资产阶级议会的内部组织	(124)
第三节	资产阶级议会的地位和职权	(131)
一	资产阶级议会的地位	(131)
二	资产阶级议会的职权	(133)
第四节	马克思主义者对待资产阶级议会和议会斗争的态度	(153)
一	马克思主义者对待资产阶级议会的态度	(153)
二	马克思主义者对待议会斗争的态度	(160)
第四章	资本主义国家的行政体制	(168)
第一节	中央行政体制的类型比较	(168)
一	中央行政机关与中央行政体制	(168)
二	内阁制与总统制的比较分析	(171)
三	委员会制及其与内阁制、总统制的比较	(176)

四	对总统制、内阁制和委员会制的评价	(178)
第二节	中央行政机关的结构与功能	(183)
一	中央行政机关的结构	(183)
二	中央行政机关的整体功能	(191)
第三节	地方行政体制比较	(200)
一	纵向行政权力关系	(200)
二	横向行政权力关系	(204)
三	地方行政机关的职能与机构	(207)
四	“地方自治与分权”制简评	(211)
第四节	资本主义国家的行政体制与资产阶级统治 的关系	(213)
一	资产阶级的统治是资本主义国家行政体制的 本质所在	(213)
二	资本主义国家行政体制是资产阶级统治的最 得力工具	(215)
三	资产阶级统治的需要是行政体制调整的内在 动力	(217)
第五章	资本主义国家的司法体制	(224)
第一节	资本主义国家的法院系统	(224)
一	英国法院系统	(224)
二	美国法院系统	(229)
三	法国法院系统	(237)
四	联邦德国的法院系统	(242)
第二节	资本主义国家的检察机关和司法行政 机关	(246)
一	检察机关	(246)
二	司法行政机关	(248)
第三节	资本主义国家的司法原则	(249)

一	司法权独立原则	(250)
二	司法民主原则	(254)
三	法律面前人人平等原则	(261)
四	公开审判原则	(264)
第六章	资本主义国家的官吏体制	(268)
第一节	政务官的种类及其产生	(268)
一	政务官的种类	(268)
二	政务官的产生方式	(270)
第二节	常任文官制度的形成和发展	(280)
一	西方文官制度形成的原因	(280)
二	西方文官制度的发展过程	(283)
第三节	文官的职能和文官制度的特点	(291)
一	文官的职能	(292)
二	文官制度的特点	(296)
第四节	资本主义国家的官吏体制与资产阶级统治	
	的关系	(304)
一	西方政务官阶层与资产阶级统治的关系	(304)
二	常任文官制度与资产阶级统治的关系	(313)
第七章	资本主义国家的政党体制	(318)
第一节	资本主义国家各政党及其阶级本质	(318)
一	政党及其一般特征	(318)
二	资产阶级政党及其阶级本质	(321)
三	社会民主党及其阶级本质	(326)
四	资本主义国家的无产阶级政党	(334)
第二节	资本主义国家政党体制类型及其地位	
	和作用	(341)
一	资本主义国家政党体制的类型	(341)
二	资本主义国家政党体制的地位和作用	(351)

第三节 资本主义国家政党体制与中国国情	(355)
一 中国共产党成为执政党是历史的必然	(356)
二 现代中国不能实行两党制或多党制的原因	(358)

绪 论

比较政府体制的研究对象、目的和方法

比较政府体制，作为一门学科，属于政治学的范畴。它的发展历史，可以说既古老，又年轻。之所以说它古老，是因为早在2400多年前，古希腊思想家亚里斯多德面对当时江河日下的奴隶主阶级的统治，对希腊158个城邦国家进行了调查，并在此基础上写成了《政治学》、《雅典政治》，从而开创了对政府体制进行比较研究的先河。后来，在西方诸国，即使在封建制度下，它也曾受过统治阶级的青睐。到了资本主义社会，尤其是垄断资本主义阶段，对政府体制的比较研究又得到了长足发展，成了为资产阶级统治服务的重要工具。之所以说它年轻，是因为在社会主义国家，用马克思主义的立场、观点和方法，对资本主义国家之间、社会主义国家之间以及社会主义国家和资本主义国家之间的复杂多样的政府体制进行系统的、科学的比较研究，现在还处于初创阶段。马克思主义的经典作家，面对着资产阶级以及其他反动阶级对无产阶级的残酷经济剥削和政治压迫，他们一生的全部或大部分精力是思考怎样把无产阶级从资产阶级以及其他反动阶级的统治下解放出来，争得统治。因而他们更多地是以严肃的、科学的、实事求是的态度对资本主义国家的阶级本质进行揭露，号召全世界无产者联合起来，反抗资本主义的压迫，为无产阶级指明了自身解放的道路。对国家的政府体制他们有过精辟的论述，但大多是指导性原则。关于“无产阶级组织成为统治阶级会采取什么样的具体形式，究竟怎样才能组织得同最完全最彻底地‘争

得民主’这点相适应，……马克思并没有陷入空想，而是期待群众运动的经验来解答”。^①社会主义的实践和发展，向人们提出了如何从体制上更好地发挥人民群众当家作主的作用，更好地完善社会主义制度，提高社会主义国家管理的效能，发挥社会主义制度的优越性的要求。适应这种要求，社会主义国家进行着改革的探索。政府体制作为上层建筑的重要组成部分，是进行改革的主要内容之一。因而对政府体制的比较研究逐步被人们所重视。在我国，党的十一届三中全会以来，广大理论工作者和实际工作者以马列主义作指导，以坚持党的领导为准则，以完善社会主义政治体制为目的，从我国的国情和改革的需要出发，做了大量有益的工作，发表了一些文章，出版了一些理论专著，从而，为政府体制的比较研究奠定了坚实的基础。但是，这对我国社会主义改革事业的理论要求和实际需要来说，还只是开端。我们愿意为之再做些基础工作、探索工作。

在对政府体制进行比较研究的时候，首先应该明确它的研究对象、研究目的和研究方法。

一 比较政府体制的研究对象

(一) 政府体制的涵义

同其他任何一门科学一样，比较政府体制也有自己特定的研究对象。“科学研究的区别，就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此，对于某一现象的领域所持有的某一种矛盾的研究，就构成某一科学的对象。”^②那么，比较政府体制所具有的特殊矛盾是什么呢？从字面上看，它似乎很明确。体制，顾名思义，是体系和制度的总称。政府体制，就是指政府组织整体结构的基

^① 《列宁选集》第3卷第205页。

^② 《毛泽东选集》合订本第284页。

本形式、以及表明政府各层次、各部门主要运行机制与相互关系的制度和规范的总称。由于政府是行使国家权力的物质载体，是国家行使其统治职能的工具，它必须有一定的组织形式，才能有效地行使其职能。社会生活的丰富性和复杂性，决定了政府职能的多样性，也决定了政府组织必须构成一定的层次和部门，形成一定的网络结构，只有明确每个层次和部门的职权范围和相互关系，才能发挥政府的功能。因而对政府体制的上述界定是恰当的。但是，由于对政府一词的理解不同，因而对政府体制所包含的内容的解释也存在着一些差异。

什么叫政府？归纳我国目前出版的辞书典籍以及教科书中的解释，有狭义和广义两种。从狭义上讲，政府是指国家权力机关中的执行机关，即“国家行政机关”；从广义上讲，政府是指对整个国家进行组织管理，在政治、经济、外交、军事和文化教育等方面实施国家一切重大政策的政权机关，即行使国家权力的一切机关，不仅包括国家行政机关，而且包括国家立法机关和司法机关。在此，我们认为确定上述解释谁是谁非并无多大科学价值，因为，“所有的定义都只有有条件的、相对的意义，永远也不能包括充分发展的现象的各方面的联系。”^①同时，政府体制无论从那种解释中都可以划定其特定的研究范围。按照政府的狭义解释，可以把比较政府体制的研究对象限定在国家行政机关领域，即我们平时所说的行政体制；按照政府的广义解释，可以把比较政府的研究对象扩展到行使整个国家权力机关的体系，它和广义上的“政体”相同。但是，我们在实际使用时，应注意把握政府一词广义、狭义解释的分寸。一般来说，需要表明国家机构某种职能时，政府以指国家行政机关为宜，即使这样，我们也一刻不能忘记国家立法机关和司法机关对行政机关的影响和作用；对

^① 《列宁选集》第2卷第808页。

国家机构的职能综合考察时，政府以指行使国家权力的一切机关为宜。之所以这样，是由政府与国家的本质决定的。国家是统治阶级实施其统治的工具，而政府则是统治阶级所掌握的行使国家权力和实施统治的最主要的具体的国家机器，统治阶级尤其是资产阶级总是通过政府即立法、行政和司法等机关使本阶级的意志体现出来，要求人们遵守和服从。运用广义的政府，有助于人们认清国家特别是剥削阶级国家的本质。因此，在这本书的整体结构上，我们是从广义上使用政府的概念，而在一些约定俗成的地方，我们也从狭义上使用政府的概念。

综上所述，我们可以把比较政府体制的研究对象概括为：站在一定的阶级立场上，以一定的理论观点为指导，对人类历史上出现过的和现存的相同或不同性质的国家政权机关（包括立法机构、行政机构、司法机构、军事机构、官吏机构）的组织形式、结构形式、组织原则、管理方式、权力分配、运转程序等，按照一定的标准条件，进行对比分析，从而分清它们的优劣异同。这里须强调，我们在对政府体制进行比较时，当然应该站在无产阶级立场上，以马克思主义观点为指导，而不能是其他的立场和观点。

根据这门学科的研究对象以及作者手里占有的有限资料，我们在本书中着重比较资本主义国家的政府体制。在对资本主义国家的政府体制进行比较时，鉴于我国政治生活中出现的亟待作出科学回答的问题（如三权分立、两党制和多党制为什么不能在中国实行等），我们也不予回避；同时，从严格意义上讲，政府体制不包括政党体制，但在现代国家中，无论其性质如何，政党都在发挥着它实际上的领导作用，因而在对政府体制比较时，不应该忽视政党体制。这种与研究对象和章节出现的“游离”，我们认为是有必要的。

（二）政府体制类型的划分

在“人类历史上每一个大的时期（奴隶占有制时期、农奴制

时期和资本主义时期)都长达几千年或几百年,包含许许多多的政治形式,各种各样的政治学说、政治见解”。^①各个阶级的政治思想家和政治活动家,都要对历史上和现实生活中存在的各种政府体制进行比较和划分,从中选择他们认为理想的形式,为本阶级的统治献计献策。但是,由于他们所处的时代不同,各自的阶级立场不同和所持的标准不同,因而划分的类型也多种多样。

西方政治学的创始人亚里斯多德按照掌权人的数量,把政府体制划分为君主制、贵族制、共和制三种“正常”的形式,又按照掌权人所追求的目的把政府体制分为僭主制、寡头制和民主(暴民)制三种“变态”的形式。亚里斯多德的划分方法对波利比阿、托马斯·阿奎那、孟德斯鸠、马基雅维利以及卢梭等后人影响很大。

在近代,国家主权学说的创始人、法国资产阶级思想家让·布丹以掌握主权的人数为标准,把政府体制划分为君主制、贵族制和民主制。继布丹之后,资产阶级分权学说的首创者约翰·洛克则认为“制定法律的权归谁这一点就决定国家是什么形式。”^②他以立法权的隶属关系为标准把政体分为民主制、寡头制和君主制,依此标准又进一步把君主制分为世袭君主制和选任君主制。

1880年美国早期的政治学家约翰·威廉·伯哲士在《政治科学和比较宪法》一书中以多种标准对政府体制分类。他以国家和政府是否合一把政府体制分为直接制和代表制;以官吏职权的性质和任职来历把政府体制分为世袭制和选举制;以立法机关和行政机关的相互关系把政府体制分为内阁制和总统制;又以政府权力的集中与分散把政府体制分为单一制和联邦制。用多种标准对

^① 《列宁选集》第4卷第47页。

^② 洛克:《政府论》下卷第81页,商务印书馆1964年版。

政府体制进行分类的还有美国的另一位学者麦基佛(1882—1970)，他在《政府机构》一书中以政府的构成基础、经济基础、社会基础、主权构造为标准把政府体制划分为以下繁杂的类型(如图)。

A (构成基础)	B (经济基础)
I 寡头政治(政府) a ₁ 国王政治 a ₂ 独裁政治 a ₃ 僧侣政治 a ₄ 多头政治 II 民主政治(政府) a ₅ 立宪君主政治 a ₆ 共和政治	b ₁ 氏族经济的原始政府 b ₂ 封建政府 b ₃ 资本主义政府 b ₄ 社会主义政府
C (社会基础)	D (主权构造)
C ₁ 氏族政府 C ₂ 警察都市国家政府 C ₃ 地方政府 C ₄ 民族政府 C ₅ 复合民族政府 C ₆ 世界政府	d ₁ 单一政府 d ₂ 帝国(殖民地)政府 d ₃ 联邦政府

对国家政府体制的上述划分方法，虽然从某些侧面反映了历史上曾经出现过的政府体制的一些情况，对于我们观察历史上剥削阶级类型的国家有一定意义。但是，由于国家问题“比其他一切问题更加牵涉到统治阶级的利益”，剥削阶级“总是利用国家学说为社会特权作辩护，为剥削的存在作辩护，为资本主义的存

在作辩护，因此，在这个问题上期望人们公正无私，期望那些自以为具有科学精神的人会给你拿出纯粹科学的见解，那是极端错误的。”^① 剥削阶级思想家对国家阶级本质的公然否认或有意掩盖，以及现代资产阶级学者的“经济发展水平决定论”的观点，就使他们对国家政府体制划分的科学价值大为递减。正如马克思在谈到孟德斯鸠关于政府体制分类时所说的，“他竭力在君主政体、专制制度和暴政三者之间找区别，力图能逃出困境，但是这一切都是同一概念的不同说法，它们至多只能指出在同一原则下习惯上有所不同罢了。”^②

马克思主义的政治科学也对政府体制类型进行划分，但与历代剥削阶级的政治思想家不同，马克思主义不只是从形式上划分，而更重要的是从实质上划分。由于现代国家政府体制的实质是民主问题，因此，马克思主义划分政府体制的标准是以民主为尺度的。列宁在分析奴隶制国家的政府体制时曾指出，在古希腊和古罗马“已经有君主制和共和制、贵族制和民主制的区别。君主制是一人独裁的政权，共和制是一切政权机关都由选举产生，贵族制是很少一部分人的政权，民主制是人民的政权（民主一词按希腊文直译，意思是人民的政权）。这些区别都是在奴隶制时代产生的。虽然有这些区别，但奴隶占有制时代的国家，不论是君主制，还是贵族的或民主的共和制，都是奴隶占有制国家。”^③ 在谈到封建制国家时他指出：封建制国家，“有各种不同的形式，有的是共和制，有的是君主制。国家实行君主制时，政权归一人掌握，实行共和制时，从地主中选举出来的人多少可以参加政权。”^④ 后来列宁在《三种宪法和三种国家制度》一文中，以人民参加选举的程度为标准，把政府体制分为君主制、君主立宪制

① 《列宁选集》第4卷第43页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷第411页。

③④ 《列宁选集》第4卷第49、51页。

和民主共和制三种类型。认为在君主制下，人民无选举权，在君主立宪制下，人民中的很少一部分有选举权，在共和制下，大家都有选举权。马克思在谈到资产阶级政府体制时告诉我们：“资产阶级君主制之后，只能有资产阶级的共和国，就是说，以前是由资产阶级中的一部分人在国王的招牌下进行统治，今后将由全体资产阶级借人民的名义进行统治。”^①

根据马克思、列宁的有关论述，我国在对政治科学的研究中，在坚持阶级分析和历史分析的原则下，依照以下标准对政府体制进行分类：

第一，按照政府体制的阶级属性，可以分为剥削阶级国家的政府体制和社会主义国家的政府体制。

第二，按照国家元首的产生方式，把采用世袭方法产生终身制国家元首的政府体制称之为君主制，而把用选举方法产生的责任制国家元首的政府体制称作共和制。

第三，按照国家权力机关，尤其是立法机关与行政机关的关系，把政府体制区分为内阁制（或议会制）、总统制和委员会制。

第四，按照政府行政机关行使职权是否受法律、特别是宪法的限制，把依法行使职权的政府体制称作立宪（或民主）制，把政府行政机关的职权不受法律约束，只凭统治者个人意志的政府体制称作专制（或独裁）制。

第五，按照中央政府和地方政府的权力关系，把政府体制分为单一制、复合制等类型。

世界各国在历史发展过程中，存在着多种影响国家政府体制的因素，事实上现代世界各国的政府体制，从具体形式上看都不相同。因此，对其划分只能从最主要的特征方面来区别，而不可能

^① 《马克思恩格斯选集》第1卷第311页。

将其细微差别都概括进去。

二 对政府体制进行比较研究的目的

为什么要对政府体制进行比较研究？如前所说，比较政府体制作为政治学的分支，它的研究几乎和政治学的研究历史同步进行。在对政府体制进行比较研究的过程中，剥削阶级政治思想家无论他们在政府体制类型的划分上提出过多少令人称道的见解，在研究方法上为后人提供多少可供借鉴之处，但是，他们的研究都带有鲜明的时代色彩并打上了深深的阶级烙印，争取并维护剥削阶级的统治是他们的共同目的。与此不同，我们对政府体制进行比较研究的目的，可以概括为如下方面：

（一）加深对社会主义的民主制度优越于资本主义民主制度的认识，坚定为共产主义事业奋斗的信念。

纵观当代世界各国的政府体制，由于其阶级本质不同，历史传统各异，形成了复杂繁多的种类。就资本主义国家而言，有所谓美国式的总统制、英国式的内阁制、瑞士式的委员制以及法国式的半总统制等等；就社会主义国家而言，它们都在共和制的原则下，实行了适应国情并各具特点政府体制，诸如我国的人民代表大会制、苏联的苏维埃制、南斯拉夫的代表团制和朝鲜民主主义人民共和国的人民会议制等等。无论这些体制类型如何多样，它的实质问题是民主问题，即统治阶级采取何种民主形式、利用何种民主手段去组织自己的政权机关，从而有效地维护自己的统治。西方资产阶级学者，正是在这些民主形式上大做文章，他们把社会主义国家和资本主义国家的政府体制通过比较，从而得出西方资本主义政府体制是“最佳的政府形式”，是“人类历史必然的发展方向”、“西方民主制必然盛行于全世界”的结论。美国大名鼎鼎的资产阶级学者乔治·凯南就是如此。1947年，他在美国《外文季刊》杂志上发表文章，研究苏联社会主义

政治制度问题，得出了资本主义必然胜利的结论。1979年出版的他的一本新作《当前美国外交政策的现实》仍然坚持其观点。美国前国务卿亨利·基辛格也不例外，他认为第三世界国家正处在社会主义和资本主义两种选择的十字路口，美国必须帮助他们选择民主的西方社会。西方资产阶级学者置“这个以私有制为基础的社会，以资本权力为基础的社会，以完全控制一切无产工人和劳动群众为基础的社会”^①的事实于不顾，如此宣扬资产阶级民主制度的优越性，也可谓“旗帜鲜明”，颇费苦心。我们作为马克思主义的信仰者，虽然面对的还不是资本主义灭亡之前的“山雨欲来风满楼”的形势，但是负有宣传社会主义民主制度优越于资本主义民主制度的历史责任。同时，社会主义制度的建立和社会主义事业所取得的伟大成就，为我们进行这种理直气壮的宣传提供了有力的事实根据。正是社会主义民主制度的确立和社会主义政府体制的采用，才在人类发展历史上第一次把民主变成了人民群众当家作主的、真正大多数人的民主，变成了名实相符的民主，而不是资产阶级的残缺不全的、贫乏的、少数人的民主。诚如列宁所说的那样：“资产阶级的民主和议会制同苏维埃的或无产阶级的民主之间的差别在于：前者是把重心放在冠冕堂皇的宣布各种自由权利上，而实际上却不让更多居民即工人和农民稍微充分地享受这些自由和权利，相反地，无产阶级的或苏维埃的民主则不是把重心放在宣布全体人民的权利和自由上，而是实际上保证那些曾受资本家压迫和剥削的劳动群众能实际参与国家的管理，实际使用最好的集会场所最好的印刷所和最大的纸库（储蓄）来收管那些被资本主义弄得愚昧无知的人们……”^②但是，建立高度的社会主义民主和完备的社会主义政府体制是一个长期的渐

① 《列宁选集》第4卷第52页。

② 《列宁选集》第8卷第745页。