



比较政治制度

主编 王惠岩

副主编 张志尧 李德志 周光辉

吉林大学出版社

比较政治制度

主 编 王惠岩
副主编 张志尧 李德志 周光辉

吉林大学出版社

比较政治制度

主 编 王惠岩

副主编 张志尧、李德志、周光辉

责任编辑、责任校对：李有清

封面设计：张沐沉

吉林大学出版社出版

吉林大学出版社发行

(长春市东中华路 37 号) 长春市永昌福利印刷厂印刷

开本：850×1168 毫米 1/32 1998 年 6 月第 1 版

印张：15.625

1998 年 6 月第 1 次印刷

字数：381 千字

印数：1—600 册

ISBN 7-5601-2128-4/D·356

定价：18.00 元

绪 论

比较政治制度是政治学领域所研究的重要的学科之一。国内外经常有这方面的著述问世。不同的著作，其研究的理论重点、研究的对象、研究的方法以及研究的意义都有所区别，了解这些区别，对于准确掌握全书的内容无疑是十分必要的。

一、比较政治制度研究必须以宪法为本

当代世界各国政治制度的形成与发展变化，都是以各国的宪法为依据的。也可以说一个国家的政治制度主要是由该国的宪法所规定的。因此，我们研究政治制度或比较政治制度必须以宪法为本，必须在完全掌握和了解宪法的基础上，展开政治制度方面的研究。当然，各国政治制度的状况还受到其他一些因素的影响，但从根本上说，一个国家的政治制度主要还是源自于该国的宪法。尤其是随着社会的发展进步，国家的治理日益全面地趋于法治化，我们从事政治制度方面的研究就更不能离开政治制度所依据的宪法了。

研究宪法的学者通常把宪法分为三类：一是按着是否集总成文为标准，可分为成文宪法和不成文宪法；二是以宪法的修改程序简繁为标准，可分为刚性宪法和柔性宪法；三是以制定宪法的机关为标准，可分为钦定宪法和民定宪法。

其实现代社会，按着国家性质来划分可将宪法主要分为两大类型，即资本主义宪法和社会主义宪法。资本主义宪法是资产阶级民主制度的法律化；社会主义宪法是社会主义民主制度的法律化。正如毛泽东所说：“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实

之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”^①

英国是世界上最早制定宪法性法律的国家，这些法律被称为不成文宪法，英国的政治制度正是依据其不成文宪法而建立发展的。1787《美利坚合众国宪法》是最早产生的资本主义的成文宪法，美国的政治制度自然也是按着这部成文宪法来构成和运作的。其他资本主义国家政治制度的确立和发展同样都有相应的宪法相伴随。

社会主义国家的政治制度也是如此。1918年制定的《俄罗斯社会主义联盟苏维埃共和国宪法（根本法）》是世界上第一部社会主义类型的宪法，苏维埃社会主义政治制度正是由于有了这部宪法才得以确立和实行。其他社会主义国家能够建立起各具特点的社会主义政治制度，也是由于各国制定出了符合本国国情的宪法。如1947年保加利亚宪法、1948年捷克斯洛伐克宪法、1949年匈牙利宪法以及1954年中华人民共和国宪法等。后来，随着时代的发展变化，各国的政治制度都发生了一些变化，但所有这些变化都是由于宪法的修改而得到宪法的肯定和认可，才得以成为稳定的政治制度。

世界上除资本主义和社会主义国家之外的其他国家的政治制度，也无不是以各自的宪法为本，才得以确立和维系。

宪法作为国家的根本大法，其重要内容之一就是对国家的政治制度作出明确无误的规定。早在亚里士多德的著作中就提出了这样的看法，他认为，宪法这个词的一个重要含义就是指对一国之内各机关的安排。现代宪法对一个国家政治制度的规定就更加详备了。

首先，它规定了一个国家政治制度的最基本的原则。资本主义立宪政治的理论基础是社会契约论，特别是17世纪英国思想家霍布斯、洛克和18世纪法国思想家卢梭的有关思想。

^① 《毛泽东选集》第2卷，第693页。

美国的《独立宣言》、《权利法案》和法国的《人和公民的权利宣言》把社会契约论的政治思想奉为神圣。资本主义国家通常用“主权在民”几个字来高度概括这一思想，并将其作为资本主义政治制度的一个最基本的原则而规定下来；社会主义国家政治制度的最基本的原则是国家的一切权力属于人民。在社会主义各个国家的宪法中都将这一条款置于最显赫的地位，例如，我国宪法第二条写的就是这一内容：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”社会主义国家政治制度正是本着这样一个最基本的原则而确立起来的；其次，宪法对一个国家的国家结构的形式、国家政权的组织形式、国家机构的设置、国家机关之间的关系、中央与地方之间的关系等内容也规定得十分具体明确；最后，宪法对国家政治制度的运行机制和运行原则等也都有明文规定。各国的政治制度正是依据宪法的这些规定来组织和运作的。

可见，任何一个国家政治制度的主要内容已基本包容在它的宪法之中。我们进行比较政治制度的研究，就不能不首先研究其宪法，只有准确地了解各个国家的宪法，才能准确把握住比较政治制度的研究方向。

我们强调政治制度以宪法为本，还因为宪法具有最高法律效力和最高的法律地位；宪法的制定和修改一般具有特定的严格的程序；为维护宪法的尊严，保障宪法的最高法律效力，许多国家的宪法都有对宪法解释和监督实施的特别规定，并设有行使宪法解释权和监督权的机构。所有这些对于构成宪法主要内容的政治制度来说也就具有了权威性和稳定性。

总之，我们所作的比较政治制度的研究，特别强调以政治制度赖以建立的宪法为依据，是在深入研究宪法的基础上展开比较政治制度的研究。

二、政治制度的实质是民主形式

世界上有各种各样的政治制度，政治制度的实质是民主的形式。所谓民主形式，是指享有民主的主人用什么样的组织形式对社会进行政治统治，或称用什么样的组织形式对社会进行管理。所以，民主形式也可以称作统治形式、管理形式、政权组织形式、根本政治制度、政体等。民主形式对一个国家来说非常重要，任何一个国家的宪法对此都作出了十分明确的规定。

在当代衡量一个国家的根本政治制度是否优越的标准就是看其民主程度。而民主的程度主要体现在由立法权、行政权和司法权三权关系所形成的权力结构上。如果在三种权力中，行政权高于立法、司法两权，或者立法、司法两权被融于行政权之中，这就构成了专制、独裁的权力结构。如奴隶制、封建制的君主专制和法西斯专制都属于行政权高于立法、司法两权的权力结构。

如果立法、行政、司法三权形成了相互平行制衡的关系，则构成了三权分立的权力结构。资本主义国家的议会制、总统制都属于这种三权分立的权力结构。例如美国的总统制就是典型的三权分立的权力结构形式。在这种体制下，美国国会行使立法权，但行使行政权的总统对国会的立法拥有否决权；而国会对总统的决策也同样拥有否决权；行使司法权的最高法院对国会的立法和总统的决策是否符合宪法又拥有裁决权。这种分权制衡的权力结构较之绝对专制的权力结构是进步的。它的进步性主要体现在民主的程度更进了一步。

如果代表民意的立法权高于行政、司法两权，则形成了“议行合一”的权力结构，这也就是我国所称的民主集中制的权力结构。我国的人民代表大会制度就属于这种类型的权力结构。这里所说的民主，就是指各级人民代表大会的代表由选民

选举产生，所说的集中，就是指人民代表大会是国家最高权力机关，行政机关、司法机关都由它产生并对它负责、受它监督。

议行合一制或称民主集中制是马克思在总结巴黎公社的经验时，针对资产阶级国家的议会是“清谈馆”而提出来的。所谓“议行合一”就是指制定国家意志和执行国家意志的一致性。也就是说，制定国家意志的立法权和执行国家意志的行政权是一致的，行政权必须忠实地服从立法权，决不能与立法权相抗衡。至于两种权力机关是合一还是分开，这只不过是形式问题。“议行合一”的权力结构较之“三权分立相互制衡”的权力结构更具优越性，因为它的民主程度更高。

过去我们批判“三权分立”原则时，对权力制衡也持否定态度。现在看来，这种看法不妥。因为对权力制衡还是必要的，权力一旦失去制衡，就有可能滥用权力。问题的要害不在于制衡，而在于怎样来制衡。资本主义国家的三权分立，是指立法权、行政权、司法权三权之间相互平行制衡，代表民意的立法权与行政权和司法权处于完全同等地位。这种权力结构的民主程度还是受到了局限。只有代表民意的立法权高于行政、司法两权，才能形成高度民主的权力结构。

我们说社会主义国家的民主形式，即根本政治制度比西方国家的议会制、总统制优越，主要是指权力结构的优越。我国的人民代表大会制度就属于议行合一的权力结构。由于我国的人民代表大会制度实行的时间还比较短暂，加之受到文革内乱的严重干扰，因此它的优越性和高度的民主性都未能充分显示出来。这只有通过政治体制的改革逐步加以解决。

我国在进行政治体制改革时有两点是特别需要加以注意的。第一，社会主义国家的行政机关和司法机关（法院和检察院），无论在观念上，还是在行动上都必须接受国家权力机关的监督，并对其负责，而决不能同国家权力机关相抗衡。就我

国的人民代表大会而言，强化其作用，不只是单纯地加强立法工作，更重要的是加强其最高权力机关的作用。第二，社会主义国家政治体制改革应该始终把握住一个方向，即完善民主集中制。沿着这个方向前进，社会主义事业就会日益兴旺。如果背离了这个方向，照搬西方国家的分权制衡原则，社会主义事业就将被断送。

我们从事比较政治制度的研究，只有弄清各种政治制度的实质，即民主形式的理论，才能更准确地对不同政治制度的权力结构加以比较，或者对相同权力结构的不同形式加以比较。否则，就难以比较出各类政治制度的民主性质和民主发展程度。

三、比较政治制度的研究对象与方法

比较政治制度研究的对象，通常是研究当代各国政治制度并探讨各种政治制度的共性与特性，评价其优劣。

我们所进行的比较政治制度的研究，大体涉及三个方面，一是资本主义国家的政治制度，二是社会主义国家的政治制度，三是分布于世界不同地区的几个典型国家的政治制度（包括俄罗斯、拉美及阿根廷、沙特阿拉伯、伊朗、韩国、新加坡）。这与有些比较政治制度的著作仅以资本主义国家政治制度为研究对象不同，我们是将资本主义国家和社会主义国家的政治制度同时作为比较研究对象，并把一些典型国家的政治制度也纳入同一本书进行比较研究的。因此，就比较研究对象而言，本书所涉及的内容是比较广泛的。

比较政治制度的研究具体涵盖哪些内容，由于对政治制度概念的界定存有差异，也没有形成统一的看法。本书所作的比较政治制度的研究主要包括如下内容：政治制度阶级本质的比较、政治制度基本原则的比较、议会制度比较、行政制度比较、司法制度比较、政党制度比较、选举制度比较、以及地方

制度比较等等。

比较政治制度采用何种方法，各种著作也有所区别。有的以西方政治学的理论为指导，有的以马克思主义的理论为指导。有的重点对典型资本主义国家的政治制度分别加以比较；有的则先从总体上对资本主义国家政治制度的基本原则、构成原理加以比较，之后再对所选定的典型国家逐一加以比较。

我们所采用的研究方法，是以马克思主义、毛泽东思想和邓小平的理论为指导，对资本主义国家和社会主义国家的政治制度，先从总体上分别加以比较。然后，以各种专门的政治制度为基础，即以议会制度、行政制度、司法制度、政党制度、选举制度、地方制度为基础再进行具体比较。采取这样的方法，不仅可以更清楚地了解不同社会性质国家政治制度的基本特点与相互之间的区别，而且对于相同社会性质国家的各项具体政治制度的特点与区别也能比较透彻地把握。这对于我们深刻认识和全面了解资本主义政治制度和社会主义政治制度，以及不断改革和完善我国的政治制度大有裨益。

对本书所选定的其他几个典型国家政治制度的比较，我们则采取了以国别为基础的比较方法。这将有助于对这些典型国家政治制度的完整的了解和认识。

四、比较政治制度研究意义

比较政治制度研究是政治学研究的重要领域之一。自1979年邓小平提出，政治学等学科的研究需要赶快补课以来，我国政治学的研究已经有了相当的发展，比较政治制度的研究随之也有了长足的进步。进一步拓宽和加深这一研究领域，不论在理论上，还是在实践上都有重要意义。

首先，通过比较政治制度的研究，我们可以更加深刻认识社会主义民主制度和资本主义民主制度的本质，可以更加自觉地坚持和完善社会主义国家政权的组织形式，使其更好地发挥

人民代表大会制度的优越性，特别是国家权力机关依法履行其职能，加强立法和监督工作。这对于坚持共产党的领导和社会主义制度、实现人民民主具有重要意义。

其次，深入进行比较政治制度的研究，有助于社会主义国家的法制建设，使一切国家机关都能坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究；还有助于推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权；也有助于增强全民的法律意识，真正做到法律面前人人平等。

最后，深入进行比较政治制度的研究，有助于推进社会主义国家的机构改革。就我国的情况来说，机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，已经直接阻碍改革和经济的发展，影响党和群众的关系。我们可以通过比较各种政治制度的优劣，更有针对性地深化行政体制改革，实现国家机构组织职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀。同时，我们还可以通过借鉴资本主义国家的先进的人事管理方法，深化我国的人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，从而建设一支高素质的专业化的国家行政管理干部队伍。

总之，制度带有根本性、全局性、稳定性和长期性。加强比较政治制度的研究，对于发展社会主义民主，对于改革和完善社会主义政治体制，对于充分发挥社会主义制度的优越性，甚至对于促进人类的文明与进步都是十分有益的。

目 录

绪论	1
第一编 资本主义国家政治制度	
第一章 资本主义国家政治与政治制度及其当代发展	3
一、基本原则及内容	4
二、当代发展	8
第二章 资本主义国家议会制度	18
第一节 议会的产生与发展	18
一、议会的起源	18
二、议会的发展与演变	19
第二节 议会的构成与内部组织机构	22
一、议会的构成	22
二、议会内部组织结构	23
第三节 议员	26
一、议员的产生、资格与任期	26
二、议员的权利与义务	28
第四节 议会的职权	31
一、立法权	31
二、财政权	32
三、监督权	33
第五节 议会的会议	35
一、议会的会期	35
二、议会的解散	37
三、议会的议事规则	38

第三章 资本主义国家行政制度	40
第一节 国家元首	40
一、国家元首的涵义	40
二、国家元首制的基本类型及各自的特点	41
三、国家元首共有的法律权限	45
第二节 最高行政机关	46
一、最高行政机关的类型	46
二、最高行政机关的组成	49
三、最高行政机关的职权	54
四、行政机关的改革	57
第三节 国家公务员制度	58
一、国家公务员制度产生的背景	59
二、主要资本主义国家公务员制度的确立与发展	61
三、国家公务员制度的共性	63
四、主要资本主义国家公务员制度的特殊性	65
五、国家公务员制度的作用	68
第四章 资本主义国家司法制度	69
第一节 法律体系和司法原则	70
一、大陆法系和英美法系	70
二、司法原则	73
第二节 司法机关	77
一、法院	77
二、检察机关	84
三、司法行政机关	88
第三节 审判制度	89
一、法官制度	89
二、辩护制度	91
三、律师制度	92
四、陪审制度	94

五、控诉制度	97
第五章 资本主义国家政党制度	99
第一节 政党的产生和发展	99
一、概念和分类	99
二、产生和发展	100
第二节 政党政治的类型	102
一、两党制	102
二、多党制	109
三、一党制	113
第三节 政党的组织、活动和功能	116
一、组织结构	116
二、政党活动	119
三、政党政治与政治机制	121
第六章 资本主义国家选举制度	133
第一节 选举制度的基本原则与功能	133
一、选举制度的基本原则	133
二、选举的功能	135
第二节 选民资格与候选人资格	139
一、选民资格	139
二、候选人资格	144
第三节 选区划分与计票方式	146
一、选区划分	146
二、计票方式	148
第四节 选举过程及其规则	151
一、选举准备	151
二、竞选活动	153
三、投票	156
第五节 选务机关及选举诉讼	157
一、选务机关	157

二、选举诉讼·····	157
第七章 资本主义国家地方政府 ·····	160
第一节 地方政府的特点·····	160
一、地方政府的涵义·····	160
二、地方政府的一般特点·····	162
第二节 地方政府体制·····	165
一、地方政府体制总体比较·····	165
二、主要资本主义国家地方政府体制·····	166
第三节 地方政府职能·····	173
一、联邦制国家地方政府职能·····	174
二、单一制国家地方政府职能·····	176
三、地方政府职能的演变趋势·····	178
第四节 中央政府与地方政府的关系·····	180
一、中央和地方的权限划分·····	180
二、中央对地方的控制·····	184
三、地方对中央的参与·····	186

第二编 社会主义国家政治制度

第八章 社会主义国家政治制度的基本特点 ·····	191
一、人民当家做主是社会主义国家政治制度的本质·····	191
二、共产党的领导是社会主义国家政治制度的核心·····	192
三、议行合一的国家政权组织形式是社会主义国家政治制度的根本·····	194
四、民主集中制是社会主义国家机构的组织原则·····	197
五、依法治国、依法行政是社会主义国家政治制度运作的基本遵循·····	199
六、积极稳妥的改革是社会主义国家政治制度	

走向完善的可靠途径·····	200
第九章 社会主义国家权力机关 ·····	202
第一节 权力机关的产生与发展·····	202
一、苏维埃制的产生与发展·····	202
二、人民代表大会制度的产生与发展·····	204
第二节 权力机关的地位及构成·····	207
一、苏维埃的地位与构成·····	207
二、人民代表大会的地位与构成·····	209
第三节 权力机关的职权·····	212
一、苏维埃的职权·····	212
二、人民代表大会的职权·····	214
第四节 权力机关的会议及立法程序·····	216
一、苏维埃的会议及立法程序·····	216
二、人民代表大会的会议及立法程序·····	217
第十章 社会主义国家行政机关 ·····	220
第一节 国家元首·····	220
一、国家元首的概念·····	220
二、国家元首的职权·····	220
第二节 最高行政机关·····	221
一、最高行政机关的概念·····	221
二、最高行政机关的组成·····	221
三、最高行政机关的职权·····	224
四、最高行政机关的改革·····	226
第三节 公务员制度·····	230
一、公务员制度建立的背景·····	230
二、中国公务员制度确立的过程·····	232
三、中国公务员制度与资本主义国家公务员制度的比较·····	233
四、公务员制度的作用·····	235

第十一章 社会主义国家司法制度	237
第一节 社会主义国家法制的建立.....	238
第二节 司法机关.....	240
一、前苏联及东欧国家的司法机关.....	240
二、中国的司法机关.....	247
第三节 司法原则.....	251
一、司法平等原则.....	252
二、司法机关依法独立行使司法权的原则.....	253
三、公开审判原则.....	254
四、陪审原则.....	254
五、被告有权获得辩护的原则.....	254
六、使用本民族语言文字进行诉讼原则.....	255
第四节 仲裁制度.....	256
一、前苏联的仲裁制度.....	257
二、中国的仲裁制度.....	257
第五节 律师制度.....	261
一、前苏联的律师制度.....	261
二、中国的律师制度.....	262
第六节 公证制度.....	266
一、前苏联的公证制度.....	266
二、中国的公证制度.....	266
第十二章 社会主义国家政党制度	269
第一节 共产党的组织体系.....	269
一、中央组织.....	269
二、地方组织.....	273
三、基层组织.....	275
四、党员.....	275
第二节 政党制度的类型与特点.....	277
一、政党制度的类型.....	277
· 6 ·	