



比较宪政制度

BIJIAO XIANZHENG ZHIDU

曹文振 等 编著

中国海洋大学出版社

◇◇中国海洋大学教材建设基金资助◇◇

比较宪政制度

Comparative Constitutionalism Institutions

曹文振 等编著

中国海洋大学出版社
· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

比较宪政制度/曹文振等编著. —青岛:中国海洋大学出版社,2005.12
ISBN 7-81067-686-5

I. 比… II. 曹… III. ①宪法—对比研究—世界;②政治制度—对比研究—世界 IV. ①D911.04;②D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 032726 号

比较宪政制度

曹文振 等编著

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市鱼山路 5 号 邮政编码 266003

网 址 <http://www2.ouc.edu.cn/cbs>

电子信箱 whs0532@126.com

订购电话 0532-82032573 82032644(传真)

责任编辑 施薇 电 话 0532-82032122

印 制 文登市印刷厂有限公司

版 次 2005 年 12 月第 1 版

印 次 2005 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787 mm×960 mm 1/16

印 张 23.625

字 数 459 千字

定 价 36.90 元

版权所有

侵权必究

导 言

凡权利无保障和分权未确立的社会,就没有宪法。

——法国:《人权宣言》第16条

真正的宪政决不是容易到手的,是要经过艰苦斗争才能取得的。

——毛泽东:《新民主主义的宪政》

宪政是以宪法为核心,将民主和法治完善地结合起来的民主政治。^① 宪政制度是建立在宪法基础上的政治制度。^② 所谓宪政制度,是指一个国家中运行的各种基本政治制度。它既表现为一系列成文的宪法规范,也表现为行动中的各种约定俗成的宪法惯例。宪政制度是人类历史发展到一定阶段才出现的制度形式,它的重要功能之一在于设计和建设一个尽可能妥当的国家构架,使国家权力既保持有效运行,又能够有所节制而安全地运行。^③ 比较宪政制度,就是比较研究世界各国在限制和规范政府权力、保障和促进公民的民主权利方面所实行的制度及其发展规律。

宪政是人类政治文明不断由低级向高级演进中的重要成果,是政治文明的高级形态,是人类文明进步的一个重要标志。

作为宪政的核心理念,人民主权是对专制集权的彻底否定,它将权力的本源归属于全体人民,而不是少数特殊利益集团,这就在理论上科学地阐释了政治权力的合法性问题,从而为新的政治制度文明和政治行为文明的发展提供了全新的价值准则。

国家的行为,就像个人的行为一样,必须接受宪法的约束。任何合

① 许崇德主编:《中华法学大辞典(宪法学卷)》,中国检察出版社1995年版,第673页。

② 张庆福主编:《宪政论丛》第一卷,法律出版社1998年版,前言。

③ 但伟:《国家权力的分化与制衡》,载于法制日报2004-2-5,第9版。

乎宪政精神的宪法都必然包括这样两大部分：一部分是对公民作为私人的权利的规定和保护，另一部分是对管理公共事务的政府如何行使权力所作的程序上的规定，表现为用列举的方式规定政府的权限。

在宪政体制下，宪法为社会中的矛盾和冲突提供了法律和制度框架。一部有效的宪法可以保持政治进程的稳定和保证政府行为的确立。稳定、可行的宪法是社会稳定的制度和法律前提。能否通过宪法来维持一个社会的安定、统一、自由和繁荣，关系到每个公民的切身利益。宪法的作用不仅仅是解决冲突、维持社会秩序的稳定，而且落实并保障公民的基本权利和社会正义。

宪政是摆脱治乱循环和暴力政治的根本途径。宪政制度能够为据此产生的政府提供制度和法理上的合法性，为冲突的解决提供规则和程序，为社会提供合作的法律和制度基础，为公民的自由和权利提供保障，用宪政限制政府的权力，以确保国家具有足够的凝聚力。

定期举行的普遍、公正、合法的选举，则是宪政制度的标志。但是仅靠定期的自由选举并不能确保公民个人对国家权力的有效控制，还必须对权力加以分立、制衡。任何宪法都不应赋予任何人和组织机构以绝对的、不受限制的、专横的权力，否则必将导致暴政和腐败。

国家制度的建立和运行是人们有目的的行为的结果。国家制度既是自然长成的，又是人们在历史发展中有意识做成的。因此，制度的发展既要顺其自然又要尽力而为；既要继承又要创新。国家制度的建立、运行和发展都是同一定的生产力发展水平、意识形态、价值观念、社会制度和文化理念紧密联系在一起，制度的发展是渐进式的，制度建设不可能孤军深入，而是一个复杂微妙的系统工程；为此，我们不能意气用事，不能急躁冒进，不能主观武断。只有了解了制度变迁的历史传统和文化背景，深刻认识制度发展的历史脉络和轨迹，从而发现其内在的规律，找出共性的、普遍适用的、具有广泛借鉴意义的原则和原理，取长补短，共同提高，才能促进人类制度文明的共同发展，实现文明的全球化。

“凡是敌人反对的我们就拥护；凡是敌人拥护的我们就反对。”这是我国“文化大革命”时期流行的一句政治口号，影响深远，尽人皆知，一直到今天，它还深藏于一些人的潜意识中，成为他们的人生观、价值观和判断是非的标准，成为他们根深蒂固的思维惯性。于是，人权、民主、

法治、分权制衡、市场经济等都被排斥于国门之外，仿佛它们根本就不存在。我们要打碎一个旧世界，创造一个崭新的新世界。一切都是新的，一切都要从头再来。

鲁迅先生早在 1918 年的《新青年》杂志第五卷第 5 号中就指出：

中国人向来有点自大。——只可惜没有“个人的自大”，都是“合群的爱国的自大”。这便是文化竞争失败之后，不能再见振拔改进的原因。

“个人的自大”，就是独异，是对庸众宣战。除精神病学上的夸大狂外，这种自大的人，大抵有几分天才……也可说就是几分狂气。他们必定自己觉得思想见识高出庸众之上，又为庸众所不懂，所以愤世嫉俗，渐渐变成厌世家，或“国民之敌”。但一切新思想，多从他们出来，政治上宗教上道德上的改革，也从他们发端。所以多有这“个人的自大”的国民，真是多福气！多幸运！

“合群的自大”，“爱国的自大”，是党同伐异，是对少数的天才宣战；——至于对别国文明宣战，却尚在其次。他们自己毫无特别才能，可以夸示于人，所以把这国拿来做个影子；他们把国里的习惯制度抬得很高，赞美的了不得；他们的国粹，既然这样有荣光，他们自然也有荣光了！……

不幸中国偏只多这一种自大：古人所做所说的事，没一件不好，遵行还怕不及，怎敢说到改革？这种爱国的自大家的意见，虽各派略有不同，根柢总是一致，计算起来，可分作下列 5 种：

甲云：“中国地大物博，开化最早；道德天下第一。”这是完全自负。

乙云：“外国物质文明虽高，中国精神文明更好。”

丙云：“外国的东西，中国都已有过；某种科学，即某子所说的云云”，这两种都是“古今中外派”的支流；依据张之洞的格言，以“中学为体，西学为用”的人物。

丁云：“外国也有叫花子，——（或云）也有草舍，——娼妓，——臭虫。”这是消极的反抗。

戊云：“中国便是野蛮的好。”又云：“你说中国思想昏乱，

那正是我民族所造成的事业的结晶。从祖先昏乱起,直要昏乱到子孙;从过去昏乱起,直要昏乱到未来。……(我们是四万万人,)你能把我们灭绝么?”这比“丁”更进一层,不去拖人下水,反以自己的丑恶骄人;至于口气的强硬,却很有《水浒传》中牛二的态度。^①

中国特殊论并没有使我们另辟蹊径,后来居上,相反使我们走了许许多多本来可以少走或不走的弯路,犯了许多愚蠢的错误,耽误了许多宝贵的发展时间,错过了许多宝贵的发展机遇。当我们沉醉于形势一派大好,到处莺歌燕舞之际,世界正在发生着革命性变化,中国被远远落在后面。在我们幻想“敌人一天天烂下去,我们一天天好起来”的时候,人类正在突飞猛进地发展,新科技革命的浪潮汹涌澎湃。

幸运的是,中国雄狮终于醒来了,它终于恢复了常态,它终于不再反潮流,而是紧跟时代的步伐,进而领导世界潮流。我们终于认识到,当今时代不仅要学习西方的坚船利炮,更重要的是要学习借鉴其合理的思想和制度,建设高度的社会主义政治文明。

如果从19世纪末开始算起,中国的宪政运动迄今已有一个多世纪了。自那时以来,建立充分尊重个人自由的宪政秩序一直是我国的一些知识分子所致力追求的目标。寻求用宪政秩序代替以治乱循环和成王败寇为特征的王朝政治与霸道政治,是我国自19世纪末以来的政治追求。

中国必须适应世界潮流,实行市场经济和民主宪政。中国社会正面临着一场全面的转型,即从计划经济到市场经济,从人治和专政到法治和宪政的转型。宪政必须实现政治与经济的分离,确保对政府权力的有效限制。

近年来,我国社会呈现出一种复杂的机会与挑战并存的局面。一方面,经济发展取得了很大成就;另一方面,各种问题和矛盾日益突出,并已对社会的稳定构成威胁。我国的政治家和老百姓最怕的就是乱,但只有宪政可以帮助大家避免这一点。目前我国处于最需要政治权威的时代,而可靠的、建立权威的途径便是宪政。

^① 孔范今,朱德发,韩之友选注:《鲁迅选集·杂文卷》,山东文艺出版社2003年版,第12~13页。

尽管在政治、经济和文化方面还存在着严重制约在我国实行宪政的种种不利因素,然而,有利于宪政的条件正在加速形成。由计划经济向市场经济的过渡为在我国实现宪政铺垫了最坚实的社会经济基础。市场经济的出现导致公共领域和私人领域的分离,以及公民社会与中产阶级的初步形成,这些都为限制政府干预私人领域提供了可能的条件。财产权和经济自由的保障必然唤起公民个人的自主意识、权利意识和参政意识。

公民社会的建设是宪政建设的基础,也是中国宪政问题的最大难题。宪政要求建设人道政府、有限政府、法治政府、廉洁政府、高效政府和服务政府。这都有赖于公民社会文明进步的支持。

越来越多的中国人意识到宪政是中国在走了太长弯路后的惟一正确的选择。实现宪政是我国政治文明建设的核心内容。

我国是处于初级阶段的社会主义国家,除了要遵循宪政的基本原理外,还要充分结合具体的国情,在政治文明建设中走出一条中国特色的宪政之路。

比较宪政制度的研究方法是,以马克思主义辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,把宪政理论与实践相结合,对世界典型宪政制度进行辩证分析,比较借鉴,取长补短,去伪存真,为我所用。

本书分为上、下两篇。上篇综合研究了宪政制度的基本原理、基本结构和基本制度,下篇选取了具有典型代表意义的8个国家的宪政制度进行具体分析,将宪政制度的共性与各国历史、国情所决定的个性结合起来进行比较,使我们对当代世界先进国家的制度文明有较全面深刻的认识,避免重走弯路,减少失误,确保我国沿着已经开辟的改革开放的正确道路顺利前进,坚定不移地努力建设社会主义物质文明、政治文明和精神文明,实现中华民族的伟大复兴。

问 题

1. 什么是宪政?
2. 为什么说宪政是人类文明发展的重要标志?
3. 中国实现宪政的意义与途径是什么?

目 录

导 言	(1)
-----	-----

上篇 综合分析比较

第一章 宪政制度的基本原理	(3)
第一节 人权原理	(3)
第二节 民主原理	(10)
第三节 自由原理	(15)
第四节 法治原理	(18)
第五节 分权制衡原理	(23)
第六节 私有财产权原理	(30)
第二章 宪法与宪政	(35)
第一节 宪法	(35)
第二节 宪政	(46)
第三章 议会制度	(52)
第一节 议会的产生和组成	(52)
第二节 议会的职能	(58)
第四章 行政制度	(68)
第一节 国家元首	(68)
第二节 政府组织形式	(70)

第三节 中央政府的职能	(75)
第四节 地方政府制度	(79)

第五章 司法制度	(83)
第一节 司法原则	(83)
第二节 司法组织	(89)
第三节 审判制度	(96)
第六章 其他制度	(108)
第一节 政党制度	(108)
第二节 选举制度	(113)

下篇 典型国别比较

第七章 英国宪政制度	(123)
第一节 英国概况	(123)
第二节 英国议会制度	(125)
第三节 议会内阁制政府	(137)
第四节 英国司法制度	(141)
第五节 英国政党制度	(147)
第八章 美国宪政制度	(155)
第一节 美国概况	(155)
第二节 美国国会制度	(161)
第三节 联邦政府制度	(167)
第四节 联邦司法制度	(176)
第五节 美国政党制度	(183)
第九章 法国宪政制度	(187)
第一节 法国概况	(187)

第二节	法国议会制度·····	(194)
第三节	法国行政制度·····	(201)
第四节	法国司法制度·····	(208)
第五节	法国政党制度·····	(218)
第十章	德国宪政制度·····	(227)
第一节	德国概况·····	(227)
第二节	联邦国体·····	(229)
第三节	联邦议会制度·····	(232)
第四节	联邦行政制度·····	(239)
第五节	联邦司法制度·····	(243)
第六节	联邦政党制度·····	(250)
第十一章	俄罗斯宪政制度·····	(256)
第一节	俄罗斯概况·····	(256)
第二节	联邦总统制度·····	(262)
第三节	联邦议会制度·····	(268)
第四节	联邦政府制度·····	(275)
第五节	联邦司法制度·····	(279)
第六节	联邦政党制度·····	(286)
第十二章	瑞士联邦宪政制度·····	(291)
第一节	瑞士概况·····	(291)
第二节	瑞士联邦行政制度·····	(293)
第三节	瑞士联邦立法制度·····	(295)
第四节	瑞士联邦司法制度·····	(299)
第十三章	日本宪政制度·····	(303)
第一节	日本概况·····	(303)
第二节	战后日本的宪政改革·····	(305)
第三节	日本天皇制度·····	(308)

第四节	日本国会制度·····	(311)
第五节	日本内阁制度·····	(318)
第六节	日本司法制度·····	(323)
第七节	日本政党制度·····	(331)
第十四章	印度宪政制度·····	(337)
第一节	印度概况·····	(337)
第二节	印度议会制度·····	(340)
第三节	印度行政制度·····	(345)
第四节	印度司法制度·····	(350)
第五节	印度政党制度·····	(353)
参考文献 ·····		(359)
后 记 ·····		(366)

综合比较

上篇



第一章 宪政制度的基本原理

每个国家都有其独特的历史文化传统,因此也形成了各自独具特色的制度体系。但是随着人类交往的增加,全球化的迅猛发展,各国制度上的相互学习、借鉴和影响日益增多。先进国家的文明制度被后起的国家所争相效仿,制度共性越来越多。任何一个国家要想繁荣富强,就不能不承认和应用在这些制度共性背后所隐含的基本理念和原理。这是制度建设最重要的、本质性的东西,在这个基础上才有可能建立起文明的制度。

第一节 人权原理

人权(Human Rights),即人的生存和发展的基本权利,它包括生命权和生存权,政治权和公民权,经济、社会和文化权,民族权与和平权,发展权与环境权等等,这些权利是密不可分的。这是国际社会的共识,不仅载入各国宪法,也写进《联合国宪章》和有关文件,如《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《国际人权公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《发展权利宣言》、《人类环境宣言》等。

人权作为一个明确的政治概念是在欧洲近代资产阶级革命时期,由新兴的资产阶级思想家提出的。资本主义商品经济是近代人权产生的经济基础,资本主义民主政治是近代人权存在的政治基础。资产阶级自身的自由、平等的要求是以普遍人权的形式提出的。美国的《独立宣言》和法国的《人权与公民权利宣言》是资产阶级人权文献的代表。

人权的发展经历了4个发展阶段:第一个发展阶段是资产阶级革命以后提出的人权,主要是人身权利和政治权利,包括言论、信仰、出

版、集会、结社、通讯、宗教等自由和免受非法逮捕和受到公正审判等权利。人权的第二个发展阶段是随着社会主义运动和制度的发展而产生的权利,主要是经济、社会和文化方面的权利。人权的第三个发展阶段是第二次世界大战以后随着第三世界民族解放运动而产生和发展起来的,包括民族自决权、和平权、生存权、发展权、国家主权等集体人权。人权的第四个发展阶段是随着人类生存环境的日益恶化,环境问题越来越成为人类关心的重大问题,环境权成为新的人权内容。

在经济全球化时代,人权越来越成为一个全球性的问题。在建立和完善国家制度的过程中,充分实现和保障人权是重要的组成部分。由于经济全球化的发展,各国之间的交流日益频繁,在人权问题上的对话也越来越多,形成了许多共识。但是,正如同存在不同的国际秩序观一样,在人权问题上也存在不同的观点,有的甚至是针锋相对的。

一、两种不同的人权观

人权不仅包括公民权利和政治权利,而且包括经济、社会和文化权利;不仅包括个人权利,而且包括集体权利。

在人类历史上,公民权利和政治权利是近代资产阶级为反对神权和封建特权提出来的。欧洲文艺复兴运动的先驱但丁最先提出“人权”概念。早期的资产阶级人文主义者,用人道否定神道,用人性否定神性,用人权否定神权,呼吁从神学束缚和中世纪黑暗中解放出来。后来的启蒙思想家们从人性和自然法出发,提出“天赋人权”的理论:每个“生命”都是上帝赐予的,有同样的价值和尊严,应该享受同样的自由和权利;这些权利是天赋的、永恒的、普遍的、不可转让和剥夺的。最早将资产阶级人权理论予以规范化的是被马克思誉为世界历史上第一个人权宣言的美国《独立宣言》。它宣布:“我们认为这些真理是不言而喻的:人人生而平等,他们都从他们的‘造物主’那边被赋予了某些不可转让的权利,其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。为了保障这些权利,所以在人们中间成立政府。”法国《人权宣言》宣称:“在权利方面,人们生来是并且始终是自由平等的”;“任何政治结合的目的都在于保存人的自然的不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫”。“自由传达思想和意见是人类最宝贵的权利之一”,“财产是神圣不可侵犯的权利”。1791年美国宪法的10条修正案(权利法案)和

1791年的法国宪法是最早确认基本人权原则的资产阶级宪法。

资产阶级的人权理论、人权宣言和它的民主自由理论一起,开拓了人权的新时代,对于各式各样的人权运动和社会发展产生了巨大的影响。恩格斯高度评价说,这是人类从未经历过的伟大变革,是一个需要巨人又产生了巨人的时代。同时他清醒地指出,资产阶级人权实际上是“资产阶级的所有权”,具有阶级和时代的局限性。马克思认为:出生只是赋予人以生命,使其成为“自然的个人”,人权作为权利的一般表现形式,则是社会的产物,而不是自然人的产物。“人权”不是“天赋”的,人权的发展也只能在斗争中逐步实现。

随着社会主义运动和民族解放运动的发展,随着人类文明进步水平的不断提高,世界人权运动也在不断向更高的水平发展,人权的内容越来越广泛和充实。《联合国宪章》中列入了人权的条款。1948年12月10日,联合国大会通过了《世界人权宣言》,人权概念的内涵发生了巨大变化,第一次确认个人的经济、社会和文化权利是人权的重要内容。《世界人权宣言》包括序言和30个条文。宣言第3~21条涉及公民权利和政治权利,第22~27条为经济、社会和文化权利。1966年12月16日,第21届联合国大会通过了《公民权利和政治权利国际公约》,公约于1976年3月23日生效。中国政府于1998年10月5日签署该公约。同时,第21届联合国大会还通过了《经济、社会和文化权利国际公约》,公约于1976年1月3日生效。中国政府于1997年10月27日签署该公约。《世界人权宣言》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》被合并称为“国际人权宪章”。这些文件都肯定了人权包括公民权利和政治权利与经济、社会和文化权利这两大类权利。这已为世界上绝大多数国家所承认和接受。但是,一些西方国家至今仍顽固地坚持只承认公民权利和政治权利,否认经济、社会和文化权利。这是与公认的国际人权概念相违背的,是片面和狭隘的人权观。

有些西方学者认为,政治权利应当高于和优于经济权利,甚至认为经济权利不属于人权。这种观点不能被广大发展中国家所接受。“人权始于面包。”对于一个吃饭、穿衣都困难的人来说,言论、出版自由等政治自由毫无意义。当然也不能由此认为经济权利应当高于或优于政治权利,甚至认为政治权利无关紧要。正如一位西方学者所说:“如果