

资本主义国家的 宪法和政治制度

罗豪才 吴撷英

资本主义国家的宪法 和政治制度

罗豪才 吴栢英

北京大学出版社

资本主义国家的宪法和政治制度

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

新华书店北京发行所发行

1202工厂印刷

787×1092毫米 32开本 12.625印张 260千字

1983年8月第一版 1983年8月第一次印刷

印数1—15,000册

统一书号：6209·26 定价：1.20元

前 言

为了适应教学的需要，我们在过去讲义的基础上，参考了最近的一些有关著作和资料，编写了这本教材，供法学和政治学专业参考。

在编写过程中，我们试图以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导，力求比较系统地介绍和阐述主要资本主义国家的宪法及其所确认的政治、法律制度，并注意其最新的一些发展。鉴于水平和资料有限，时间仓促，书中难免有不妥之处，敬请读者指正。

为了使本书的体系完整，在第八章《司法制度》的内容中，有一部分是取自我们与龚祥瑞教授合著的《西方国家的司法制度》（1980年10月北京大学出版社出版）一书，在此特作说明。

作 者

1982年8月

目 录

第一章 宪法概论	(1)
第一节 宪法的概念与特性	(1)
第二节 宪法的形式分类	(9)
第三节 宪法的基本原则	(15)
第四节 宪法的解释与修改	(27)
第五节 宪法保障与司法审查	(33)
第二章 近代宪法的起源与发展	(42)
第一节 英国宪法	(42)
第二节 美国宪法	(49)
第三节 法国宪法	(59)
第四节 德国威玛宪法	(69)
第五节 第二次世界大战后意大利、日本和 西德的宪法	(72)
第六节 资本主义国家宪法发展的特点及其 共同倾向	(79)
第三章 公民的基本权利	(88)
第一节 公民权和人权问题的提出与发展	(89)
第二节 公民、国民和国籍	(92)
第三节 基本权利的概说	(95)
第四节 精神自由	(99)
第五节 人身自由	(112)
第六节 社会、经济上的基本权利	(117)
第七节 政治上的基本权利	(125)
第四章 政党与政党制度	(129)

第一节	政党	(129)
第二节	政党制度	(150)
第三节	跨国政党	(169)
第五章	选举制度	(176)
第一节	普选权的形成与发展	(176)
第二节	选民与候选人资格	(184)
第三节	选举区与投票制度	(191)
第四节	选票计算制度	(198)
第五节	竞选运动	(204)
第六节	选举诉讼与议员资格审查	(213)
第六章	议会制度	(217)
第一节	议会的由来与发展	(218)
第二节	议会的构成与内部组织	(221)
第三节	议会的职权	(232)
第四节	议会的会议与议事规则	(245)
第五节	议会的本质和作用	(248)
第七章	政府制度	(251)
第一节	政府的基本形式	(251)
第二节	国家元首	(268)
第三节	政府(内阁)	(281)
第八章	司法制度	(298)
第一节	法律体系	(298)
第二节	司法机关	(324)
第三节	检察机关与司法行政机关	(358)
第四节	诉讼程序和法官、律师及 陪审制度	(364)
第五节	行政裁判制度	(384)

第一章 宪法概论

第一节 宪法的概念与特性

一、宪法的概念

“宪法”一词在我国古代就已经使用。“宪”（繁体字为“憲”）字在古代汉语中有许多种意思，但主要是指法度、法令、典章。例如周朝左丘明《国语》中说的“赏善罚奸，国之宪法也”；《左传·襄公》二十八年中所谓“此君之宪令”；《管子·七法》所说的“有一体之法，故能出号令，明宪法矣”都是一般法律规则的意思。日本文字中借用了许多汉字，其中“宪法”二字就原封不动地搬过去。公元604年在日本最早出现的《圣德太子十九条宪法》，也是表示皇权的一般法律章程。在欧洲，constitution（宪法）是一词多义，在古罗马帝国的立法中，它曾被用来表示皇帝的诏书，在封建时代，它用来表示封建主和教会特权的法令。如英王亨利二世于1164年颁布国王与教会关系的法令，就称之为《克拉伦敦宪法》（The constitution of Clarendon）。所有这些中外用语，都是意味着一般的法令、规则、章程，与本书所要考察的宪法是完全不同的。现代意义的“宪法”一词是在资产阶级革命时期才开始出现的，不用说最早出现在资产阶级革命策源地的欧洲，以后 constitution, droit constitutionnel, verfassungsrecht 这些词的译名才

风行一时地传遍世界各地。日本是明治维新以后才大量使用“宪法”一词，最初是由林正明于明治六年（1873年）一月和四月翻译的“合众国宪法”和“英国宪法”，同年八月又由箕作麟祥翻译的“法兰西法律书宪法”等书中使用的。①中国最早使用近代意义“宪法”一词的是王韬，他在1870年（同治九年）自欧洲返国，第二年1871年撰写《法国志略（重订）》，介绍了法国“颁布新法”的情况，他写道：“1791年9月14日民会（即议会——引者注）逼王颁布其所议定之新法主张民权百折千挫不少屈挠遂立一定宪法布行国中”。②

近代使用的“宪法”一词是什么含意呢？它也包含着多种意思，可以从多方面去理解它。因此，各个学者对宪法所下的定义，便不尽相同。如：英国蒲莱士（James Bryce）认为，宪法就是通过法律加以组织的政治社会结构，包括规定的政体以及人民同政府之间相互关系的权利义务的规则或法律。芬纳认为：“宪法就是在各政府机构及其官员之间分配职能、权力和义务，规定其与公众关系的法典。”③这些人的宪法概念都是从强调建立政府管理的角度来展开阐述的。还有些人是从另一个角度来进行的。他们认为，宪法是为了对抗各种各样封建专制统治，并基于近代资产阶级自由主义要求的基本原则而确立起来的基本法，主要目的在于分散统治权力，限制政府权力，保障公民的权利和自由。著名的1789年的法国人权宣言（全称为

① 稻田正次：《宪法提要》，日文版第1页。

② 王韬：《法国志略（重订）》，北京大学图书馆珍藏畿园老民校刊铅印本。

③ S·E·芬纳：《比较政府》，英文版第145—146页。

“人与公民的权利宣言”）第16条规定：“凡权利无保障和分权未确立的社会，就没有宪法。”这段话就典型地指出了宪法概念所包含的主要内容。现在西方国家许多宪法学者和政治学者大半也是从这个角度来进一步探讨宪法的定义。例如，卡尔·娄文斯坦(Karl Loewenstein)强调：“宪法是控制权力过程的基本文件，其目的在于提出限制和控制政权的范围，把规定的权力从统治者的绝对控制下解放出来，使他们在活动过程中取得合法的分享。”^①日本东京大学小林直树教授认为：“宪法是规定国家统治机构的组织规范。特别是近代宪法规定了以权力的分立为中心的国家重要机关的组织及其运行的方法，并以确定国家政权应遵循的基本准则为主要目的。”^②甚至有的人把宪法概括成“强调对政府活动进行限制，给予公民的最大限度自由的强制性规范”。^③肯尼思·惠尔(Kenneth Wheare)则认为宪法可以区分为广义与狭义两种形式。他认为狭义的宪法是指“用一个文件体现出来的一国政府的法律规则的总和”。^④韦德(E.C.S.Wade)和菲利普斯(G.Godfrey Phillips)也认为狭义的宪法是指以一个具有特别尊严的法律文件来规定一国政府机关的体制和基本职能，并宣告这些机关的活动所必须遵循的各种原则。^⑤按照这种狭义宪法的定义，那么，世界上有些国家，如英国等，就没有宪法，

① 卡尔·娄文斯坦：《政治权力和政府程序》，1957年芝加哥英文版第123页。

② 小林直树：《宪法讲义》，1980年东京大学日文版上册第10页。

③ 布朗戴尔：《比较政府导论》，英文版第266页。

④ 肯尼思·惠尔：《近代宪法》，1951年牛津大学英文版第5页。

⑤ 韦德与非菲利普斯合著：《宪法与行政法》，1979年英文版第1—2页。

因为英国是一个没有成文宪法的国家，它的宪法并不是体现在一个具有特别形式的法律文件之中。所谓广义的宪法形式，则是指涉及一国整个政体，涉及建立和规定或治理政府的法律规则的总和。^①按广义的宪法概念，那么英国等不成文宪法的国家都有宪法。也有人把成文宪法特别是具有宪法典特定形式的成文的法律规范，称为“形式意义上的宪法”。与此相对应的就是，不问其成文与不成文，把有关国家的组织与作用的基本法，称之为“实质意义上的宪法”。^②还有的认为，为了理解宪法现象，提出“作为法律渊源的宪法”，为了分析各种宪法的价值，产生了“作为意识形态的宪法”，根据对国家权力的解释，反映运用强制力而提出了“作为制度上的宪法”等等概念。^③

尽管各个学者对宪法所下的定义和对宪法所作的形式区分，有许多分歧，但其内容还是有许多共同之处的，即都肯定了宪法确定一国政权机关的体制，及其职权和活动原则；确定公民的权利和义务。但是应该指出，西方各国学者对宪法所下的定义和解释，其共同的缺陷是抹煞宪法的阶级性和宪法的经济根源。

我们认为，宪法的概念必须反映宪法的本质及其发展变化的规律，这样才具有科学性和准确性。要达到这个要求，就一定要用辩证唯物主义历史唯物主义的观点，把宪法和国家政权、阶级与阶级斗争、社会经济等重要社会政治经济现象密切联系起来予以考察。

① 韦德与菲利普斯合著：《宪法与行政法》，1979年英文版第1—2页。

② 小林直树：《宪法讲义》，1980年东京大学日文版上册第17—18页。

③ 渡边详三：《宪法与现代法学》，1963年日文版第二章。

宪法是国家的根本大法，是从属于国家政权、为国家政权服务的统治工具，国家政权对宪法有着决定性意义。可以说，有了近代国家以后才有近代意义上的宪法，有什么样的国家才有什么样性质的宪法。这是因为掌握国家政权的统治阶级，为了保护、巩固和发展本阶级在政治上、经济上和思想上的统治，除了要建立一整套国家机构，如军队、警察以及司法机关、立法机关、行政机关等以外，还要根据本阶级的利益和要求，把自己的阶级意志变为国家意志，规定人们的行为哪些是合法的，受到法律保护的，哪些是非法的，为法律所禁止的，以建立和巩固有利于本阶级的社会秩序。宪法、刑法、民法等等法律就是这种国家意志的表现和反映，是由国家制定和认可，并且由国家强制力来保证执行的。因此，宪法是统治阶级巩固国家政权的重要工具，而不能象有些人理解的那样，是削弱国家权力、控制国家权力的基本文件。

一切宪法又都是阶级斗争的产物和总结，是阶级力量实际对比关系的表现。列宁指出：“宪法的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律，都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”^①这是对宪法本质极为深刻的揭示。阶级力量实际对比关系既包括统治阶级与被统治阶级之间的力量实际对比关系，也包括统治阶级内部不同阶级或不同集团或不同阶层之间的力量实际对比关系，还反映国际阶级力量实际对比关系。这些实际对比关系是相互联系相互影响

^① 《社会革命党人怎样总结革命，革命又怎样给社会革命党人作了总结》，《列宁全集》第15卷第309页。

的。宪法归根到底总是统治阶级意志和利益的体现。但统治阶级的意志在其宪法上是直接地不加掩饰地表现出来还是通过曲折形式表现出来，这除了经济文化发展水平和民族历史特点等因素外，主要取决于当时阶级力量实际对比关系，其中主要是统治阶级与被统治阶级之间力量的实际对比关系。正因为如此，所以，在同一类型的宪法中，或在同一国家不同历史时期的宪法中，尽管其本质是相同的，但无论从形式到具体内容的规定，都存在着许多差别。而且，随着阶级力量实际对比关系的变动，尽管不是根本性的变动，也会或迟或早地引起宪法的变动。这种变动形式，可以是重订宪法或增添宪法修正案，也可以是通过新的宪法性法律，有的国家也还可以通过最高法院对宪法问题的解释来调整这种关系。总之，宪法是阶级力量实际对比关系的表现，而阶级力量实际对比关系的变动又影响宪法内容的发展变化。离开具体的阶级关系来谈论宪法的本质是讲不清楚的。

宪法又是和一定的社会经济条件相联系着的。这是因为宪法是掌握着政权的统治阶级的意志，也就是国家意志的表现，这种意志的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的。因此，宪法作为重要的法律规范，属于一定经济基础的上层建筑的一部分，在一定的经济基础上产生，反映了一定阶级的政治法律观点，并且规定了适应统治阶级需要的社会制度与国家制度。而且，宪法一经产生，它和其他上层建筑一样，又反过来积极地为经济基础服务。统治阶级正是利用宪法这个政治法律的重要工具，来维护对其有利的经济制度，确认它在经济上和政治上的阶级统治。资本主义国家宪法反映了资产阶级的意志，是由资产阶级

的经济地位即其物质生活条件决定的资本主义经济基础上产生的。同时，它适应自己经济基础的要求，积极为其经济基础服务，以国家强制力为后盾，保障生产资料资本主义占有制，保障资产阶级对广大劳动人民的经济剥削与政治统治。所以资本主义国家宪法的本质和基本内容可归结为一个私有制。

上述可见，宪法是国家的根本法，是统治阶级居于主导地位的力量对比关系的表现。统治阶级需要宪法，是为了维护和巩固于他们有利的经济制度和政治制度，是为了调整其内部的矛盾，规范其内部民主。

二、宪法的特征

宪法是国家的根本法，它同普通法相比较，具有自己的特征。这些特征既表现在法律内容和实质上，也表现在法律形式上。这两方面的特征既有联系又有区别。

从法律的内容和实质上看，宪法作为根本法，它调整国家最基本的政治关系、经济关系和社会关系，规定一个国家的社会制度和国家制度，规定主要国家机关的组织、职权及其相互关系，以及公民的基本权利和义务。而普通法律只调整 and 规定社会生活和国家生活中的某一方面的问题。两者相比较，前者是母法，后者是子法。在通常情况下，前者更集中更突出地体现了统治阶级的意志和利益。正因为如此，统治阶级总是十分强调保障宪法的实施。

从法律形式上看，宪法作为根本法，同普通法律相比较，通常又具有如下几个特征：(1) 宪法具有最高的法律效力，就是说宪法是其他立法的基础，是制定普通法律的依据；普通法律必须符合宪法，如同宪法相抵触，不论是全部还是部分，一概无效。(2) 宪法的制定和修改程序不同于

普通法律。宪法的制定和通过，通常是按照一种特定程序，由最高国家权力机关，或专门制定机关制定和通过，也有由立法机关按特定的程序制定和通过的。有的国家在宪法公布以前，还要把它交付公民投票复决。在修改程序上，也比修改普通法律复杂得多，如需要三分之二以上多数票的通过，有的还要求将修改草案交付公民复决等等。由此可见，宪法具有一种独特的至尊的法律地位。(3) 宪法大体上是成文的，通常是由一个统一的完整的具有法典形式的书面文件表现出来，也有的是由二个或几个宪法性的法律书面文件组成的。统一完整的宪法书面文件，其典型结构大体包括如下几部分：序言，国家的社会制度，公民基本权利和义务，国家主要机关的组织、职权及其相互关系，宪法的保障与修改等。

宪法的内容和形式是辩证统一的。同一类宪法内容，在不同国家，可以表现为不同的形式。事实上，并不是所有具有宪法内容的法律，都具有根本法的形式，如英国的宪法，从形式上看，就不具有根本法形式的特点，它是通过普通法律、判例和惯例等形式表现的。在英国，人们通常把议会制定的含有宪法内容的法律称为宪法性法律，这种法律的效力、制定与修改程序同普通法律没有异样，只是在内容上有所区别。就是在有成文宪法的国家，除了存在一个统一完整的具有法典形式的书面文件外，也存在着许多立法机关按照普通程序制定的宪法性法律，如各主要国家机关的组织法、选举法等；在实行判例法的国家如美国等，宪法性法律很大部分又都是法院关于宪法问题的判例，这类判例也仅仅是在内容上与一般判例有所区别而已。由此可见，与宪法内容相适应的法律形式可以是多种

多样的，但不论形式有多么繁杂，其内容又都是基本相同的。正是这种相同的宪法内容，使它有别于其他法律而成为一个独立的法律部门。

第二节 宪法的形式分类

一、成文宪法与不成文宪法 (Written constitutions and Unwritten constitutions)

这是从法律形式上最传统的分类，一般讲宪法都是成文的，这是随着社会生活的复杂化，要求明确法律关系，特别在政治和社会发生变革时，适应着抛弃旧体制、确立新制度的要求的结果。随着近代国家的产生，出现了成文宪法。据外国资料，现代成文宪法的远祖是诞生在1621年英国清教徒赴北美开拓殖民地的赴美途中，他们在船上仿照清教徒的教约(Convenant)起草了一份简单的约法 (Mayflower Pact)，后来这份约法被后人称为成文宪法的雏型。但它绝不是宪法。还有人认为1776年弗吉尼亚州宪法，是第一本成文宪法典，但因为不是统一的国家宪法典，所以一般认为第一部成文宪法典是美国1787年费城制宪会议通过的美国宪法。现在大多数国家都是成文宪法。

所谓不成文宪法以英国为例，它没有专门的统一的宪法典，而是由带有宪法性质的各种历史文件即各种宪章(Charters)、含有宪法内容的议会制定法(Statutes)、含有宪法内容的法院判例(Decisions)以及各种宪法惯例(Conventions)来组成。可见英国宪法不是由一个统一的完整的具有法典形式的书面文件表现出来的，而是一个包罗万象的混合体。正因为如此，英国宪法只具有实质上

的根本法的意义，而不具有形式上的根本法的意义。^①所以，也有些法学家（如日本的佐藤功与清宫四郎等）认为成文与不成文宪法的区别不科学，不如叫“成典宪法”与“不成典宪法”的区划。

英国宪法主要由如下几项组成：

1. 带有宪法性质的历史文件

带有宪法性质的各种历史文件，诸如1215年的大宪章，1628年的权利请愿书和1689年的权利法案等。其中1215年大宪章被视为英国立宪史的开端，主要精神是限制国王权力，强调议会的地位，明文规定非经议会同意不得增加新税，这就是以后议会预算权的来源。同时也规定了公民部分基本权利，如国王应保护工商业，不得以敕令（Writ）向法院提取人犯等，对以后保障公民权利也有一定影响。为什么大宪章在以后没有演变成为一部成文的完整的宪法典呢？主要是专制的君主不想要一部囿于己身的宪法典，而资产阶级势力又一直比较软弱，满足于封建专制势力的点滴让步，养成一点一滴从事改良的传统，所以也不想搞一部完整的宪法典。

2. 含有宪法内容的议会制定法

自英国议会享有立法权后，大量制造法律，在这些成文的制订法中，若干重要的法律条文，因其含有宪法内容，被看成是宪法的一部分。如十七世纪末，安娜女王无后，什么人应该继承王位，继承人又须具备什么条件，一

^① 美国人潘恩（Thomas Paine）批评英国“拿不出一部宪法”，法国人托克维耶（De Tocqueville）也说“英国没有宪法”，就是从法律形式上讲的。

时无法解决。议会就在1701年通过王位继承法，规定安娜之后由苏菲娅公主或其后裔继承。这是关于王权方面的。还有关于行政权方面(内阁大臣法)、有关疆土和国体方面(威斯特敏士特条例)、有关议会方面(议会法、人民代表法)、有关公民权利方面(人身保护法)等法律，都是宪法的重要组成部分。在成千上万条议会制定法中，哪些是宪法性法律，哪些又不是宪法性法律，完全由法律本身的性质和法官与学者的解释来决定。

3. 含有宪法内容的判例

含有宪法内容的判例也是宪法的一个组成部分。例如英国习惯上采用陪审制(Jury system)，但陪审团的地位及他们作出裁定的法律效力，在法律上没有明文作出规定，而是由1679年法院一个著名的判例布息尔案(Bushell's case)中予以解释的；关于法官的独立审判和豁免权的问题，也是由法院在1678年的一个判例贺威尔案(Howell's case)中予以确立的。

以上所述三类是英国不成文宪法中的成文法部分。

4. 宪法惯例

英国的许多制度，都是从习惯法和惯例中产生的。这些惯例不具有具体的法律形式，不为法院适用，但它们确是公认的；并具有一定效力，若加以破坏，便要遭受舆论的谴责。如英国内阁是行政机关的首脑部门，但是它是怎样组织的，有什么职权在英王和议会之间起怎样的作用，在成文法中找不到任何根据，都要从惯例和传统中寻求解答。再如内阁由下院多数党领袖提出阁员名单组成；在丧失下院信任后，内阁或奏请国王解散议会，或总辞职；国王对议会通过的法律案不得行使否决权等等。这些宪法惯