

政治体制改革研究与资料丛书

现代西方国家 政治体制研究

杨百揆 编

春秋出版社

政治体制改革研究与资料丛书

现代西方国家政治体制研究

杨百揆 编

春秋出版社

1988年·北京

现代西方国家政治体制研究

杨 百 揆 编

春秋出版社出版发行

新 华 书 店 经 销

北京双桥印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 18.125印张 468千字

1988年8月北京第1版 1988年8月第1次印刷

印数 6000册

ISBN 7-5099-0037-3/D·17

定价：5.00元

出版说明

在我国政治体制改革作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动,从党的十一届三中全会算起,已有九个春秋了。党的十三大把政治体制改革提上全党的日程,提出了政治体制改革的基本方针和总体方案。政治体制改革将以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验,及时了解正确回答改革实践中出现的新情况新问题,并给以理论的说明,是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究,推进政治体制改革向前发展,我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将系统介绍我国政治体制的现状与历史沿革,研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验,探索政治体制改革的规律,并介绍其他国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。

我们有志于编好出好这套丛书,但限于条件和水平,缺点失误在所难免,热切盼望得到广大读者的支持、批评和帮助。

参加《现代西方国家政治体制研究》一书工作的责任编委有周罗庚等。

《丛书》编委会

春秋出版社

1987年11月

前 言

我国自80年代初把政治学作为一门学科恢复起来，到现在已经有七八年了。但是，目前我国政治学的发展远远不能适应各方面的需要。我国的政治体制改革、政治的现代化发展和世界各国政治的巨大变化，迫切要求我们大力加强政治学的研究，迅速提高我国人民的政治文化素质。《现代西方国家政治体制研究》一书就是为适应这一要求编写的。

近些年来，国内也出版了一些有关西方国家政治体制的著作和教科书，但本书有自己的特点。第一，选用的材料比较新。有关西方国家政治体制的材料几乎全部是80年代，特别是最近一两年发表的，突出了“现代”，基本上反映了西方国家政治体制的现状。第二，在编排顺序上尽量遵循了政治体制研究和西方国家政治体制本身的内在逻辑。它是按照西方国家政治体制的理论、政治体制的概况、政治体制的横向结构(立法体制、行政体制、司法体制)、政府的主要产生方式(选举制度)、主要政治组织与政治体制的关系(政党制度)、政治体制的纵向结构(地方政府，包括中央政府与地方政府的关系和市政体制)，以及现代西方国家政府的重要职能(经济管理)及相应体制的顺序编排的，使读者能一目了然地了解现代西方国家政治体制的基本情况。第三，内容比较全面。它不但有一般同类书中的立法、行政、司法、选举、政党等部分，还特别以较大的篇幅编入了地方政府、市政体制和政府经济管理体制三个部分，这样就能更全面地反映现代西方国家政治体制的整个面貌。第四，针对性比较强。在我国经济体制和政治体制改革中，人们迫切需要了解外国中央政府与地方政府

的关系，外国地方政府的权限、职能、机构，外国市政管理与市政体制，外国政府如何管理经济，以及外国的党政关系等问题，本书提供了大量这些方面的最新材料。第五，以体制的动态运转为主。本书既有西方国家政治体制的法定制度、基础构架等静态方面的内容，又有体制的动态运转情况，即体制各部分的具体活动情况，并以后者为主，以后者来说明前者在现实生活中的真实状况。第六，普及与提高兼顾。书中既有西方国家政治体制的基础知识，可供一般读者了解西方国家政治体制和政治生活的概况，又有很多有关方面的最新的或较新的研究成果；在有些理论上还提出了一些不同于同类书籍的看法，可供有关研究人员参考，并愿与广大读者和学界同仁共同探讨。

由于篇幅所限，本书在编纂过程中，不可能把所有有关西方国家政治体制的主要材料统统收进来，只选择了一些有代表性的国家的材料。还要说明几点：（一）日本在地理上是东方国家，因现时其经济政治体制与西方发达国家更为接近，且在国际上已成为“西方集团”中的一员，所以按照现在人们的习惯，把它作为西方国家。（二）美国的州政府本不是地方政府，为了照顾我国的习惯认识和便于比较，以及编排上的方便，本书把它编在地方政府部分中。（三）利益集团是西方国家政治体制中重要的（非正式）构成部分，由于在本书很多部分中都分别有所介绍，因而没有把它作为一个单独的部分进行编排。（四）为了避免与其他书籍重复，本书未编入西方政治体制中非常重要的文官制度部分，只用很小的篇幅作了最为简要的介绍。

本书所选用或节选的文章、资料很多是发表过的（也有不少未发表过的），编者根据全书内容的要求，对部分文章、资料进行了删节、修改和校订。原作者或文章、资料提供者的名字均附在有关章节后面。由于编者水平所限，书中错处在所难免，还望读者与学界同仁不吝赐教，多加指正。

在此，特对为本书搜集整理资料做了大量工作的张弘同志表

示衷心感谢!

编 者

1987年9月

目 录

政治体制理论

国家与政府类型·····	(3)
近代西方国家理论的发展及其特点·····	(20)
三权分立学说的形成与发展·····	(30)
现代多元民主制理论·····	(36)
政治系统和结构功能理论·····	(43)
国家作用与政府增长·····	(53)
第三次浪潮与未来政治体制·····	(60)

政治体制概况

美国联邦政府的权力结构·····	(67)
英国政治体制概况·····	(84)
第二次世界大战后法国政体的变化·····	(92)
美国、日本、西班牙的政府审计体制·····	(98)

立法体制

美国国会的构成及其工作·····	(115)
美国总统在实际政治活动中的立法权·····	(124)
70年代美国国会的改革及其效果·····	(131)
英国议会及其在立法中的作用·····	(136)
法国的议会组织与职权·····	(146)

行政体制

现代西方政府行政机构解析·····	(155)
美国的独立行政机构·····	(187)
英国的首相与白厅文官·····	(196)
战后日本行政组织的现代化·····	(203)
日本的审议会制度·····	(213)
日本经济行政机构·····	(219)
现代西方国家行政决策概析·····	(224)
西方国家文官制度简况·····	(251)

司法体制

英国司法系统简析·····	(259)
法国司法系统简况·····	(265)
美国与法国刑事司法制度之比较·····	(272)
英国的行政司法·····	(283)
法国行政法院的历史与现状·····	(288)
联邦德国的少年司法制度·····	(295)

选举制度

美国总统选举制度、程序与做法·····	(305)
英国的选举制度·····	(319)
日本的选举制度·····	(335)

政党制度

现代西方国家政党制度比较·····	(345)
1984年美国大选后政党的东山再起·····	(352)
联邦德国政党的法律地位·····	(360)
战后日本执政党与政府的关系·····	(366)

日本自民党派系简析·····	(379)
从党派政治看瑞典的福利国家·····	(386)

地 方 政 府

西方地方政府职能的扩大及相关政策·····	(393)
美国联邦、州和地方政府的权限划分·····	(402)
美国州政府的权力与机构·····	(408)
美国地方政府的机构划分·····	(417)
美国的县政府·····	(430)
美国联邦政府与州、地方政府在行政管理上的合作·····	(438)
英国中央政府与地方政府的权限划分·····	(446)
西欧各国地方政府简介·····	(450)

市 政 体 制

美国市政府体制概述·····	(461)
英国市政·····	(467)
法国的市政府·····	(474)
市政管理的一种模式——市经理制·····	(479)

政府经济管理体制

战后西方国家政府的经济职能·····	(487)
美、法战后政府经济职能的表现形态和经济管理 模式之比较·····	(495)
美国联邦政府、州政府和企业之间的关系·····	(509)
美国企业管制政策的基本内容和管制机构·····	(517)
美国政府如何管理国私合营企业·····	(527)
英国政府管理经济的方式·····	(537)
英国对国有化工业的管理·····	(547)
联邦德国国营企业的管理和控制·····	(555)

瑞典、荷兰两国税制比较.....	(562)
------------------	-------

政治体制理论

国家与政府类型

政治体制问题的核心是国家和政府问题。国家和政府问题在本质上又是一定历史时期的公共权力问题。所以有必要先把有关公共权力的一些基本问题说清。

一、权力与公共权力

权力现象是人类社会中最普遍的现象之一。在人类行为中，如果对某一事项的处理存在多种可供选择的做法，只要有人为的外在力量规定或强制人们必须采取某一种或某几种做法，就会产生权力现象。因此，权力可以定义为人为的影响或支配他人行为的强制性力量。

强制性力量包括暴力，但不一定都是暴力。它还包括通过对资源(人力、物力、财力、信息等)的支配，满足或不满足人们的生理或心理需求，实现或不实现人们的物质或精神利益的其他非暴力力量。总之，它是指一切使人难以不服从的力量。

人为的强制性力量可以存在于个人与个人之间、个人与团体之间，或团体与团体之间。如果在某些人之间存在这种力量，这些人便处于权力关系之中。

人类的权力关系是随着人类社会的出现而出现、发展而发展的。自远古时代起，人们之间就存在着权力关系。不仅个人与个人之间存在着权力关系，个人与群体、群体与群体之间也存在着权力关系。从人类社会一开始，人们必须结成群体，在一起从事劳动以维持生存和发展；人们在群体中生活，也必须维系相对稳

定的关系，不断克服内部矛盾和利害冲突。所有这些都必须协调个人的活动。因此，管理就不可避免地出现了。有管理就有指挥和服从，就具有某种强制性，就出现了权力关系和权力现象。在原始社会，氏族首领或议事会对劳动的组织，对劳动成果的分配，对公共事务的协调和处理，都是在行使权力。人们只有服从这种权力，才能有效地获取生活资料，维持一定的内部关系，抵御自然界和其他群体的侵害。因此可以说，权力是由人们的需要而产生的，是人类社会和群体组织存在和发展的必要条件。

在人类社会群体中，被用于处理公共性事务的权力就是公共权力。公共权力是由社会共同需要而产生的，它的基本作用在于维持、调整或发展整个社会生活的基本秩序。

尽管每一个社会的社会生活都是复杂多样的，但它们都存在着某些规律性的秩序。如果从根本上破坏了这些生活秩序，社会便会瓦解。因之，公共权力的基本作用首先在于维持社会生活的基本秩序，使其具有一定程度的稳定性，保证社会的生存。然而社会生活各个方面又是在不断地变化和发展的，社会生活秩序的一些方面也要相应地变化和发展。公共权力如果不对整个社会生活的基本秩序经常做某些调整，社会内部的一般矛盾就会逐步变为冲突和对抗，最后会发展为激烈的、尖锐的抗争，使社会生活的基本秩序完全被打乱，社会也会瓦解。另外，根据社会发展变化的需要或公共权力执掌者本身的需要或观念，公共权力还会推动或引导原有的社会生活秩序向一定的方向发展变化。

虽然公共权力是由社会的共同需要产生的，对维持、调整或发展社会生活基本秩序是不可缺少的，但是它产生以后对社会便有了一定的独立性。这种独立性表现在公共权力机构的出现，和它在整个社会中的特殊地位。

从理论上说，每一种权力都至少有一个行使这种权力的主体，权力主体可以是个人、组织、集团或全体公民。公共权力产生以后，也至少有一个行使它的主体，这个主体就是公共权力机

构。由于社会各成员或集团既有共同需要，又有不同需要，这两种需要往往复杂地交织在一起，因此公共权力机构在运用公共权力时，就出现了十分复杂的情况。在某一特定的时期，公共权力机构究竟是在满足社会共同需要，还是在满足某些社会集团或个人的特殊需要，还是二者兼而有之？在二者兼而有之的情况下，又各占多大的比例？另外，公共权力机构本身也会产生自己的需要和利益。这种需要和利益可能与社会的共同需要和利益一致，也可能仅与社会一定集团的特殊需要和利益一致，还可能与这两者都不一致或有一致的地方也有不一致的地方。所有这些，都提出了公共权力机构与社会的关系问题，以及公共权力机构的内部关系问题，在历史发展到一定阶段时即国家和政府问题。

二、国家与国家机构

历史上，有关国家的定义至少有一百种以上。不过，有很多定义是明显地不可取的。例如有一种人们比较习惯的说法认为，国家是某个社会集团的某种或某部分力量。如果问这个社会集团是哪里的社会集团，回答又是，它是这个国家中的一个社会集团。那么就出现了一个明显的矛盾，即一个整体中的部分却大于这个整体。显然所有类似的定义都必然会自相矛盾。矛盾的出现在于，凡这类定义都未区分开“国家”与“国家机构”这两个不同的概念。如果说“国家机构”是“国家”中某个社会集团的某种力量或某种工具，在逻辑上就说得过去了。因此首先必须分清“国家”与“国家机构”。

根据历史和现实可以认为，国家由以下几种要素构成：

- (1) 地域。包括土地、河流等，即一定的生存空间及相应的自然资源。
- (2) 人口。生活在一定地域上的人群。
- (3) 公共权力机构。处理一定地域内、一定人群的公共事务

的权力主体。

这三种要素是构成国家的必要条件，但还不是构成国家的充分条件。例如人类的一些原始社会组织、历史上散居在世界各地的有一定组织的民族(犹太人等)，以及现代的地区性社会组织(地方政府及其辖区和管辖的人口)都具备以上三种要素，但它们都不是国家。因之，作为“国家”还要有几个限制条件：

(1) 地域相对稳定，虽然可以扩大、缩小，但不能经常变换。

(2) 人口相对集中，不能无联系地分散到很多地方。

(3) 公共权力机构是独立的，它已经因社会分工分化为专门的组织，并且不必听命于其他权力机构(即有最高权力意义上的主权)。

根据以上各种因素和条件，国家实质上是有着相对稳定的地域的、人口相对集中的、具有独立的最高公共权力机构的社会共同体。

国家机构显然就是国家这个社会共同体(社会群体)的公共权力机构，它是国家的一个部分，而不是国家的全部，显然不能等同于“国家”。很多人所以将“国家机构”与“国家”混淆，一是因为历史上一些民族，特别是尚武的民族，其全社会就是一个军事组织，如历史上的斯巴达人、条顿人、蒙古人、满人等，其公共权力机构(国家机构)几乎就是公众全体(国家)，公共权力机构中的等级就是社会中的等级，因之当时的社会也就等于社会的公共权力机构，国家也就等于国家机构了。这些民族在远古或古代形成的“国家”概念或意识与“国家机构”概念或意识是一回事。但是后来情况发生了很大变化，而很多人却没有理解这两个概念的形成与变化过程，他们以某些民族在某些历史时期的概念来概括和表述所有民族在一切历史时期的事实，就不可避免地将“国家”与“国家机构”混同起来。二是因为国家机构总是以国家在政治上和权力上的“合法”代表的身分出现，在日常生活中，人们有时不区分这两个概念(但在任何有关理论研讨或正式文件中，都必须区分这