

西方国家政治 制度比较研究

The Comparative Study on Western Political System

侯学华 © 著

时事出版社

ISBN 7-309-05761-9

西方国家政治制度比较研究

侯学华 著

出 版 社 出

北 京 出 版

社 出 版

中 国 社 会 科 学 院 研 究 所 出 版

社 出 版

中 国 社 会 科 学 院 研 究 所 出 版

社 出 版

网 址: www.sinkish.cn

电 话: 010-65257060

2007年10月第1版 2007年10月第1次印刷

ISBN 7-309-05761-9

定价: 38.00元

地址: 北京百善路1号

图书在版编目 (CIP) 数据

西方国家政治制度比较研究/侯学华著. —北京: 时事出版社, 2011. 1
ISBN 978-7-80232-403-9

I. ①西… II. ①侯… III. ①政治制度—对比研究—西方国家 IV. ①D521

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 257235 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 27.75 字数: 441 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价: 68.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

| | |
|----------------------|-------|
| 绪论 | (1) |
| 第一章 生成论：西方国家政治制度发展简史 | (39) |
| 第一节 西方国家政治制度的萌芽与演变 | (39) |
| 第二节 中世纪的二元政治结构 | (49) |
| 第三节 近代西方国家政治制度的差异性开端 | (60) |
| 第四节 当代西方国家政治制度发展趋势 | (77) |
| 第二章 宪政论：西方国家政治制度的共性 | (89) |
| 第一节 宪法与宪政 | (89) |
| 第二节 西方国家共同的宪政理念 | (110) |
| 第三节 宪法保障制度 | (130) |
| 第三章 政体论：西方国家政治体制的差异性 | (140) |
| 第一节 中世纪以前的政体理论 | (140) |
| 第二节 近代启蒙思想家对政体的理性思考 | (155) |
| 第三节 宪法与西方国家政体 | (170) |
| 第四章 代表制与选举制度 | (189) |
| 第一节 西方国家代表制的基本理论 | (189) |
| 第二节 西方国家选举制度概述 | (194) |
| 第三节 西方国家选举制度的典型模式 | (214) |

| | |
|------------------------------|--------------|
| 第四节 西方国家选举制度评析 | (227) |
| 第五章 议会制度与国家立法机关 | (232) |
| 第一节 西方国家议会的起源及其制度建立 | (232) |
| 第二节 西方国家议会的组织结构与议事规则 | (241) |
| 第三节 西方国家议会的主要职权 | (253) |
| 第四节 西方国家议会的作用及其当代变化 | (265) |
| 第五节 法国的议会制度及立法体系 | (270) |
| 第六章 国家元首与行政制度 | (285) |
| 第一节 西方国家元首及其制度差异 | (285) |
| 第二节 西方国家行政机构的组织形式 | (295) |
| 第三节 西方国家行政机构的设置及其职能 | (300) |
| 第四节 美国的总统制 | (313) |
| 第五节 英国的内阁制 | (328) |
| 第七章 司法机关与司法制度 | (339) |
| 第一节 西方国家司法制度概述 | (339) |
| 第二节 当代西方国家的司法机关 | (353) |
| 第三节 美国的司法组织体系 | (366) |
| 第四节 西方主要国家司法系统及其发展趋势 | (385) |
| 第八章 政党制度与利益团体 | (391) |
| 第一节 西方国家政党概述 | (391) |
| 第二节 西方国家政党制度概述 | (405) |
| 第三节 西方国家利益团体概述 | (418) |
| 参考书目 | (431) |
| 后记 | (438) |

绪论

制度是社会生活的一种行为规范和规则，泛指调节人与自然、人与人之间关系的习惯和法律。从其基本属性看，可分为经济制度、政治制度和思想文化制度。政治制度是制度规范的一种，中外学界对此未有公认的、统一的提法。一般认为，政治制度是规范政府、社区和个人参与政治活动的一系列规则。政治制度的功能和作用，直接指向具体的个人以及由个人和社群组成的社会。因此，任何政治制度的起源以及后来的人为修正、改革甚至设计，都以处于各种关系中的个体为其逻辑起点。对个体的理解和定位不同，会影响到制度的起源、演变以及路径设计。

一、政治制度的内涵与功能

1. 政治制度的内涵

政治制度 (Political Regime) 不是先哲们头脑中的理性之物，而是人类政治文明长期发展的结果。在人类历史长河中，政治制度是文明社会特有的产物，与国家密切相关。在漫长的原始社会，不存在阶级和国家，也不存在政治制度。那时虽有社会管理以及调整社会关系的规则或习惯，但它们不具有政治性。美国人类学家路易斯·亨利·摩尔根指出：“政治社会的建立则是文明伊始以后才有的事情。”^① 政治制度是政治学研究的主要

^① 马克思：“摩尔根《古代社会》一书摘要”，《马克思恩格斯全集》第45卷，第331—332页。

领域和核心内容。西方社会很多学者曾对其做过相应论述，从亚里士多德的《政治学》到霍布斯的《利维坦》，再到罗尔斯的《正义论》，都对政治制度做过理论探讨。

从西方政治学说发展的历程看，最早对政治制度进行研究的学者是被誉为“史学之父”的古希腊历史学家希罗多德，在其名著《历史》一书中，他对古希腊雅典的民主政治制度做了最初的阐释。其后，古希腊思想家亚里士多德在《政治学》和《雅典政制》中，以古希腊城邦的政治制度为对象，对各种政体形式及政治原则进行了比较分析。在近代，政治制度一直是各门社会科学，尤其是政治学研究关注的焦点之一。政治制度研究的对象，包括一国宪法、政治组织、选举制度、政党制度以及政权机构内部的制衡与分权关系、中央政府和地方政府关系等等。政治制度研究的基本目的，在于分析政治形式同政治原则之间的关系，即如何通过建立和完善一种政治形式来实现某种政治原则，它在社会各阶级为自己设计政治生活模式的过程中起着重要作用。不过，政治制度内涵的界定是西方学者分歧较大的问题，古今中外学者见仁见智。关于“政治制度”的界说，最早可追溯到2300多年前的亚里士多德，他认为政治制度就是全城邦居民由以分配政治权利的体系，从提秀斯时代起到他生活的时代，经历了11次重大变革。^① 法国学者莫里斯·迪韦尔热认为：“可以把一个有统治者与被统治者之分的社会团体的形式称作政治制度。”^② 美国政治学家G. A. 阿尔蒙德认为：“政治制度是负责维持社会秩序或改变这种秩序的合法制度。”^③ 一些欧美政治学者一般将政府机构和宪法看作是政府制度的核心。诸如此类，不胜枚举。

其实，这些学者所表述的方式与内容虽存在一定的差异，但基本上把政治制度定义为“与政治社团、公民权利和政治权力分配规则密切相关的一系列政治构成规范”。简言之，政治制度是管理社会公共事务的一套规

^① [古希腊] 亚里士多德著，日知、力野译：《雅典政制》，商务印书馆，1987年版，第45、46页。

^② 杨祖功等编：《西方政治制度比较》，世界知识出版社，1992年版，第5页。

^③ 杨祖功等编：《西方政治制度比较》，世界知识出版社，1992年版，第5页。

则。人类为了有效地管理公共事务，就要制定一系列取得权力、分享权力、运用权力，以及限制权力的规则，这些规则之和就是一个社会的政治制度。^①可见，政治制度起源于对人类政治行为的规范与社会利益分配的一系列规则，它包括国体、政体、国家机构的设置、官员的选拔任免制度、行政制度、政党及政党制度，以及与政府相关的法律、军事、监察、财政、礼仪等法定规则。法国政治学家迪韦尔热总结说：“政治制度一方面是社会体制的总范畴，它们的各种不同因素在其中排列得顺序有致。另一方面，政治制度又专指社会体制中的某一类因素，如权力机构、国家机器及其实施手段，以及与之有关的一切成份。”^②

具体说来，政治制度的内容主要包括以下五个方面：

(1) 关于国家本质与职能的规定。这是从国家性质的角度来解读政治制度。当代西方国家的国体具有历史时代性的变化，政府职能、公共政策都与时俱进，发生了根本性的变化。国家职能不断强化，如严格禁止政治暴力、颠覆、叛乱、推翻政府、间谍活动以及某些政治组织和政治活动；严厉打击一切危害经济体制运行的行为；公开和隐秘的政治统治组织和制度得到极大强化等等。

(2) 关于国家政权组织形式的规定。这是从政体的角度来解读政治制度。当代西方国家实行的是政治权力分立制衡的政治体制，国家权力由宪法授予议会、行政和司法机构独立行使，相互制约，从而保证国家权力的制衡协调。不过，这一制度也具有动态变化的特点，从早期的“议会主权”逐渐向行政主导模式过渡。当今，行政权力扩张趋势加强，主要表现为：行政权力影响议会立法内容，使议会立法实际上变为行政立法；行政首长行使“委任立法权”，削弱议会的立法功能；行政首长行使立法否决权，使议会法案“胎死腹中”。

(3) 关于国家结构制度的规定。所谓国家结构制度，是指国家的中央与地方、整体与局部之间相互关系的制度安排。按照中央权力与地方权力

^① 吴大英：《西方国家政治制度剖析》，经济管理出版社，1996年版，第4页。

^② [法]迪韦尔热著，杨祖功、王大东译：《政治社会学》，华夏出版社，1987年版，第258页。

的不同构成方式，国家结构制度主要可以分为单一制国家和复合制国家。科学合理地构架中央与地方、整体与部分的关系，有利于民族问题的解决，有利于国家政权的巩固。当代西方国家的国家结构制度，主要实行地方分权的单一制和相对独立的联邦制。

(4) 关于各类具体的政治制度。这主要指为保证国家机器正常运转和社会政治生活有序进行而规定的一些具体的运行规则。如政党制度、行政制度、公务员制度、立法制度、司法制度、选举制度、监督制度、军事制度等。这些具体政治制度都是政治制度的组成部分，是统治阶级管理国家和社会政治事务的重要方法和政治资源。

(5) 关于基层民主政治制度。这是一种非制度化的政治制度。就政治制度的结构来看，客观上存在着宏观、中观和微观三个不同的层次。根本政治制度属于宏观层次，具体政治制度属于中观层次，基层民主政治制度属于微观层次。三个层次的民主政治建设，既相互影响又相互作用，是一种同步推进、协调发展的制度体系。

2. 与政治制度相关的概念

从逻辑意义上看，制度、社会制度是与政治制度紧密相连的一组概念。它们之间既有内涵上的联系，也有本质上的区别。

要明确什么是“政治制度”，首先要弄明白什么是“制度”。尽管人们很早就创造了“制度”一词，但对其含义却众说纷纭，莫衷一是。何谓“制度”？西方制度学派（the institutional school）创始人托斯丹·B·凡勃伦（Thorstein B. Veblen）认为，“今天的制度也就是当前公认的生活方式”。^①制度一般由概念和结构组成，是从民俗、民德（道德）发展起来的。制度是大量规范的复合体，是社会为适应其需要用合法形式建立起来的，可以看作是“个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯”。^②康

^① [美]托斯丹·本德·凡勃伦著，蔡受百译：《有闲阶级论——关于制度的经济研究》，商务印书馆，1964年版，第140页。

^② 张宇燕：《经济发展与制度选择：对制度的经济分析》，中国人民大学出版社，1992年版，第110页。

芒斯则把“制度”解释为“集体行动控制个体行动”。^① 格鲁奇在《比较经济制度》一书中把“制度”定义为“构成统一整体的各个项目相互依存或相互影响的综合体或图式”，“各种类型的制度，都具有规则性、系统性或规律性的共同特点”。^② 新制度经济学派（neo-institutional school）的代表人物道格拉斯·C·诺斯（Douglass C. North）认为：“制度是一个社会的游戏规则”，“是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”；“制度构造了人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构，制度变迁决定了社会演进的方式，因此，它是理解历史变迁的关键”。^③ 他指出，制度是人类设计出来的塑造人们互动行为的一系列约束，可分为正式制度与非正式制度。非正式制度包括行为准则、伦理规范、风俗习惯和惯例等，它构成了一个社会文化遗产的一部分并具有强大的生命力，是正式制度的延伸、阐释或修正，是得到社会认可的行为规范和内心行为标准。正式制度是指人们自觉发现并加以规范化的一系列带有强制性的规则。T. W. 舒尔茨将“制度”定义为“一种行为规则，这些规则涉及社会、政治及经济行为”。^④ 马克斯·韦伯在分析制度时指出，制度最显著的特点是由“惯例”与“法律”两大要素构成，惯例是指一定程度上可以感受到的指责；法律则是通过一个专门机构而确立的强制性规则，并配以强制性惩罚机制。^⑤

由此可见，制度作为一个整体，为实体活动提供结构严密、协调一致

① [美] 康芒斯著，于树生译：《制度经济学》上册，商务印书馆，1962年版，第87页。

② [美] 阿兰·G·格鲁奇著，徐节文等译：《比较经济制度》，中国社会科学出版社，1985年版，第5页。

③ [美] 道格拉斯·C·诺斯著，华守英译：《制度、制度变迁与经济绩效》，上海三联书店，1994年版，第3页。

④ R. 科斯、A. 阿尔钦、D. 诺斯等著，胡庄君等译：《财产权利与制度变迁》，上海三联书店，1994年版，第253页。

⑤ [德] 马克斯·韦伯著，阎克文译：《经济与社会》（上卷），商务印书馆，1997年版，第64页。

的社会互动，必然具有可供分类和研究的具体抽象模式。^① 例如法国政治制度、天主教会制度、西方政治制度、两党制等属于具体制度范畴，马克思主义模式、自由主义模式、帕森斯模式等则属于具体制度的抽象模式。

当然，政治制度是个广义的范畴，它不仅包括国体、政体、国家结构制度，还包括一系列具体的政治制度和基层民主政治制度。和其他制度相比，政治制度有以下几个特点：第一，其他制度多涉及社会的个别利益，而政治制度则涉及社会的整体利益和根本利益。比如：经济制度主要是调节个人之间的经济活动以满足个人和社会的经济利益要求的；婚姻制度是调节两性行为以满足人们的家庭生活要求的。而政治制度既能调节各种价值或利益之间的轻重关系，又能影响社会中大多数价值（利益）的生产与分配，所以和其他制度相比，它更具有全局性和根本性。第二，其他制度多直接影响某种具体价值的生产和分配，而政治制度则能通过其他的制度安排间接影响各种非政治价值的生产和分配。第三，其他制度规范多数不是依靠强力来保证实施的，而政治制度不仅依靠强力来维持，而且它直接产生的结果是一种强制性的权力。这是因为，社会的公共利益客观上需要强制性权力来维护，以防被个人或集团所侵害；同时，社会中的集团或个人又总是试图凭借强制性权力为自身分得更多的利益或价值。因此，社会中的政治斗争常常直接表现为争夺或控制强制性权力，间接表现为维护或增进某种利益。从这个意义上说，政治制度的直接作用或首要功能就是通过规范各种追逐权力的政治力量，形成一种强制性的公共秩序。

“社会制度”（social institution）是人类社会活动的规范体系，由一系列相关联的社会规范构成，也是相对持久的社会关系的定型化、规范化。社会制度表现为三个层次：核心层次是社会性质或社会的根本制度，它决定着社会形态的性质，是制定各种制度的基础和依据；中间层次为法定权限在系统内的分配方式；外部层次是更具体的法规细则。社会制度包括社会政治制度、社会经济制度、社会文化制度等。经济状况、社会阶级构

^① [法] 莫里斯·迪韦尔热著，杨祖功、王大东译：《政治社会学》，华夏出版社，1987年版，第200页。

成、社会意识和政治组织是决定所有社会制度产生、发展与变化的四个基本变量。当然，“社会制度还包括其他许多变量，其中某些变量还是非常重要的，例如，对制度的拥护程度（即戴维·伊斯顿所说的‘支持’），历史发展所导致的精神状态和文化模式，外部制度（它们形成有关制度的环境）的压力等。一般说来，其他变量对制度的影响远远不如上述四个变量为大”。^①

此外，“政治体制”和“政治系统”等概念在内涵上也与“政治制度”有一定的联系。

“政治体制”（political institutions）一般是指根据宪法和法律建立起来的一套政权机构和决策机制，包括政府机构、有官方地位的法律机构和社会机构等。因此，也有学者认为，政治体制是狭义的政治制度。实际上，政治体制是政治制度的实体表现形式，包括政权机构、政党及其他政治组织形式和运作方式。换言之，政治体制是基本政治制度的具体表现，它实质上是一个以政治权力配置为中心、以实现国家和社会管理为主要职能，由各种具体制度和政治设施构成的社会政治体系。

“政治系统”也称作“政治体系”（political system），是西方政治学者以系统理论模式和结构功能分析模式研究政治制度时，用以代替“国家”、“政府”等术语所用的概念。20世纪60年代，这一理论流行于美国，伊斯顿、阿尔蒙德、多伊奇等人是典型代表人物。实际上，政治体系是一个涵盖面大于“国家”、“政府”和“政治制度”的概念。政治系统论和政治功能论把“政治系统”规定为包括“政治方面的所有互动作用”或“一切政治方面的结构”。按照政治多元主义理论家、美国科学院院士罗伯特·A·达尔（Robert A. Dahl）的分法，政府的本质特征是“在一特定领土内成功地支持了独掌合法使用武力的权利以实施法规的任何治理机构”。^②而

^① [法] 迪韦尔热著，杨祖功、王大东译：《政治社会学》，华夏出版社，1987年版，第250页。

^② [美] 罗伯特·A·达尔著，王沪宁译：《现代政治分析》，上海译文出版社，1987年版，第28页。

“由这一领土内的居民和政府组成的政治体系就是国家”。^① 政治体系则是政治关系的一套模式，很大程度上涉及控制、影响力、权力或权威的人类关系和持续模式。^②

3. 政治制度的主要功能

设计和维护公共权力是政治制度的主要功能，而保障实施公共权力则是政治制度履行社会功能的主要表现。人们创立政治制度不仅是为了形成和维护一种公共权力，而且是要运用这种权力达到一些社会目的或满足某些社会需要。因此，政治制度的社会功能是它最根本的功能。^③ 第一，政治制度确认政治权力主体，即政治权力由谁行使，属于谁。第二，政治制度保障政治主体行使政治权力的有效性，确保其自卫并不受侵犯。第三，政治制度规定政治权力运行机制，保证政治主体活动的实现。第四，政治制度要对政治权力行使主体进行规范和监督，限制政治权力运行的范围和方式，保障公民权益不受侵犯。

政治制度首要的社会功能是它为共同体选定集体价值目标的目标定向功能，或价值定向功能。具体来说，一种政治制度一旦确立，就意味着它为社会确立了一个基本价值的目标框架，其他制度要以这个框架为参照物，社会集团的政治活动要在这个框架内进行，掌握权力者制定的政策要以这个框架为依据。当然，社会的具体目标不可能没有任何变化，而是说这种具体目标的变化有一个限定的可能性空间，突破这个空间就可能与现行政治制度的性质互不相容。

政治制度的第二个社会功能是安排促进价值生产的各种制度的创制功能。社会中的制度，有些是自发生成的，也有许多是人们有意创立的。在

^① [美] 罗伯特·A. 达尔著，王沪宁译：《现代政治分析》，上海译文出版社，1987年版，第28页。

^② [美] 罗伯特·A. 达尔著，王沪宁译：《现代政治分析》，上海译文出版社，1987年版，第17—18页。

^③ 马德普：“论政治制度及其功能”，《郑州大学学报》（社会科学版），2000年第5期。

这些有意创立的制度中，公共权力创立的制度具有普遍性和权威性，且对价值的生产或分配也有较大影响。创立制度的是掌握公共权力的人，而不是政治制度本身。然而，政治制度决定了什么人掌权、如何掌权，以及掌权者决策或创制的规则等问题。从这个意义上说，政治制度有创制的功能，或曰有影响创制的功能。西方行为主义政治学者，大多把政治看作是对价值进行权威性分配的活动，看不到政治的生产性功能。例如，美国学者帕森斯就把政治制度看作是对集体达成目标活动有最直接影响的规范结构。他认为，社会系统结构由三个层次构成，即价值系统、制度层次和集体层次，“‘价值’是个人奉行和支持集体系统的，因而派生出他们自己在集体中的角色的特定方向或类型的行动的信仰”。“价值一词用来指在社会系统中行动的个人的最一般取向的信仰。”^① 这里的达标活动无疑是指价值的生产活动。政治制度就是通过安排自身和其他制度，疏导各种社会力量和人们的活动，从而提高它所鼓励的生产活动的效率，增加社会的价值总量。因此一个社会能否繁荣昌盛，在很大程度上取决于政治制度的这种疏导能力和生产能力。

政治制度的第三个社会功能是抑制有害价值生产的各种活动的保障功能。任何制度都具有限制人的某些活动的作用。这种限制是为了防止行为冲突，维护价值生产所需的条件和秩序，保护人们的合法利益。这种限制是通过法律规范限制人的政治行为和其他行为，从而维护整个社会的秩序，保障该政治制度所允许或鼓励的价值生产活动顺利进行。政治制度通过维护政治秩序，进而维护各种社会秩序，来履行自己的保障功能。前者是它的直接作用，后者是它的间接作用。

政治制度的第四个社会功能是调节社会成员或群体之间的冲突以促进合作的整合功能。任何社会都需要一系列的整合机制才能防止分裂，维持生存。政治制度是最重要的整合机制之一，它通过安排政治参与的渠道，制定调节冲突的程序，把互相冲突的政治力量整合在统一的体制和秩序之

^① [美] T. 帕森斯著，梁向阳译：《现代社会的结构与过程》，光明日报出版社，1988年版，第139—142页。

中，使冲突和合作得以平衡。没有这种合作和整合，社会就不可能对公共利益达成较高程度的统一认识，社会的价值生产也不可能得到有效的维护。

政治制度的第五个社会功能是对社会中的价值进行权威性分配的功能。现代社会多采取利益各方共同参与的方式进行利益分配，无论如何分配，只要通过政治制度来进行就一定具有权威性，它是由强制性公共权力来实施和保障的。政治制度的价值分配功能，主要体现在政治制度对政治利益的分配性规定，这些规定所形成的政治格局对其他利益分配的权威性影响，以及为解决冲突所制定的程序性政治规则对利益分配结果的决定性影响等方面。

政治制度还有一些其他功能，但上述功能是其主要功能。一个社会之所以要创立一套政治制度，主要就是为了实现上述功能，以维护社会生存，促进社会发展。因此，从本质上讲，政治制度是社会实现自身价值目标的工具。一旦它选定的价值目标框架不符合社会生存发展的客观利益（价值）要求，或者它所维护和促进的价值生产不符合大多数社会成员的利益需要，抑或不能有效保障有利于全社会的价值生产活动，而且其价值分配的方式与结果不能促进社会的合作，那么政治制度变革就会发生，新的政治制度也会应运而生。

二、政治制度建构的特性

长期以来，有关政治制度的理论一直存在着两种互相冲突的学说。一种观点认为，政治制度“是一种实际的艺术”，“是一种发明创造的事情，人有权选择是否制作，以及怎样制作或按什么模式去制作”；另一种观点认为，政治制度不能靠预先的设计来建立，它们不是做成的，而是自然生成的，因此一个国家的政治制度是一个不可选择的问题。

其实，无论政治制度的建立是否可以选择，政治制度诞生以前都有某种政治理论作为支撑。政治制度建构与政治理论既有联系又有区别，任何一种制度的设计归根结底都是一种理论的创新。不过，并不是所有的政治理论都能成就一定的政治制度。政治理论的一般特征是前瞻性和思辨性，

而政治制度除具有政治理论的一般特征外，还具有鲜明的构造性（建筑性）和操作性。因此，政治制度一般表现为一系列可人为操作的、实践性强的规则体系，体现出自身的特性。

1. 以人为本的主体性

不同历史时期的人是政治制度设计的行为主体，在历史演变过程中，人们通过自我觉醒和反思来推动社会进步，为了使生活变得能够忍受，便力图把自我理性的意志强加给生存的世界。^① 因此，人类历史上的所有政治制度无不深深地映射着设计者的意志与思想。易言之，政治制度是对自然法则的“人化”，在以人为主体的社会场景中，自觉地、理性地施加人性的逻辑控制。因此，人的理性与幻想往往使政治制度具有一定的前瞻性。“理想国”、“乌托邦”、“太阳城”、“上帝之城”、“法朗吉”……都充满政治思想家对未来社会的向往和追求，尽管设计者有时更重视经验和历史，有时更接近于实际，但他们对政治制度的构建始终都是一种理想化的人为设计。因此，德国现代哲学家卡西尔指出：“一切伟大的伦理哲学家们的显著特点正是在于，他们并不是根据纯粹的现实性来思考。如果不扩大甚至超越现实世界的界限，他们的思想就不能前进一步。除了具有伟大的理智和道德力量之外，人类的伦理导师们极富于想象力。”^②

任何理论都包含着一定的前提和假设，制度的设计也不例外。在进行政治制度设计时，设计者都会自觉不自觉地以自己对人的看法为基础来进行制度安排。政治制度的本质是对公共利益进行权威性分配的定型化，是一个社会的政治游戏规则。政治制度的主体是人，政治制度的客体也主要是人，因此政治制度不仅具有政治控制、政治管理的功能，而且具有政治教育、政治型塑的功能。一方面，政治制度是由人创制、设计的，是人的创造物，有什么样的人就会有什么样的制度；另一方面，政治制度又规范

^① [英] 汤因比著，王少如等译：《汤因比论汤因比：汤因比与厄本对话录》，上海三联书店，1989年版，第89页。

^② [德] 恩斯特·卡西尔著，甘阳译：《人论》，上海译文出版社，1985年版，第76页。

人、教育人，制度反过来塑造人，有什么样的制度就会有什么样的人，制度和人是相互作用、相互依存、相互型塑的。

以人为本是政治制度建构的核心特性，反映了政治制度对社会基本利益的宏观分配与约束。政治社会由不同的社会群体构成，政治利益具有多元性和复杂性。制度的设计主体是人，是人为了解决矛盾冲突、保障社会有序运行的产物。因此，制度的设计和安排必然受到制度设计者的知识、经验、价值取向、情感、态度等的影响。^① 政治制度建构过程不仅体现设计者的利益取向和价值偏好，同时也体现了其他阶层的利益取向与价值偏好。尽管这种取向与偏好是设计者自己一种不自觉的表现，而且在社会分层和利益差别存在的情况下，这种特性本身也无法排除。然而，从另一个角度也反映出政治制度设计的核心理念是以人为本，设计者无论如何都不能摆脱人的因素在制度设计与运行过程中的核心影响力。

2. 批判性与历史继承性

在政治制度的设计过程中，“一种制度如果不受到批判，就无法得到改进；任何东西如果永远不去找出毛病，那就永远无法改正”。^② 批判性是对现实秩序进行否定性的改造，一般而言，批判性与理想性处于同一个维度。任何一项政治设计，都难免以理想模式和价值标准去批判或者抨击现存社会。正是这种批判意识，促进各种社会解构、重构的理想方案的形成。同时，任何对政治制度的批评与改造都必须以历史或现实为基础，方能有效完善社会结构中的理论体系、制度体系和组织体系。正是在人类不断批判、反思的过程中，政治制度才日趋丰富、日益缜密和完善。

一种政治制度的设计，总是既承袭前人又超越前人。例如，政治权力的结构性分割与组织性分配就是经过亚里士多德、洛克、孟德斯鸠等政治思想家的不断探索，而最终体现为美国 1787 年《联邦宪法》的复杂、有效

^① 袁明旭：“论西方政治制度中的人性预设”，《云南行政学院学报》，2007 年第 1 期。

^② [英] 边沁著，沈叔平译：《政府片论》，商务印书馆，1995 年版，第 99—100 页。