

■ 普通高等学校政治学与行政学系列教材

A Comparison of Political Institutions

比较政治制度

◎ 古洪能 陈天柱 徐华府 张继兰 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

■ 普通高等学校政治学与行政学系列教材

A Comparison of
Political
Institutions

比较政治制度

◎ 古洪能 陈天柱 徐华府 张继兰 编著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

比较政治制度/古洪能,陈天柱,徐华府,张继兰编著. —武汉:武汉大学出版社,2010. 11

普通高等学校政治学与行政学系列教材

ISBN 978-7-307-08232-8

I. 比… II. ①古… ②陈… ③徐… ④张… III. 比较政治学—高等学校—教材 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 192591 号

责任编辑:胡国民 责任校对:王 建 版式设计:马 佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:chs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.whu.edu.cn)

印刷:武汉中科兴业印务有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:32 字数:573千字 插页:1

版次:2010年11月第1版 2010年11月第1次印刷

ISBN 978-7-307-08232-8/D·1045 定价:45.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

序

人类是怎样产生的？不同的种族是否有着一个共同的祖先？这可能还是个谜，相信人们还会就此问题争论下去。不过，从世界历史的角度看，人类都经历过农业社会，后来，在资本主义世界化的过程中，世界各国先后进入了工业社会。今天，虽然还有一些地区处在农业社会的历史阶段，而主要的国家都已经实现了工业化或达到了工业社会的发达阶段。在漫长的农业社会历史阶段中，世界是以区域化的形式存在的，不同地区之间是分割开来的，它们之间很少交往，即便肯定不同地区的人有着共同的祖先，而每一个地区的人们也是把其他地区的人们视为异类的。每一个地区都是一个完整的、封闭的社会，拥有自足的经济基础和心理状态，至于一个地区的人们向其他地区的人们学习和借鉴什么，不会被想到，更不会被付诸行动。虽然中国有一条通往西域的“丝绸之路”，但是，在这条路上所出现的更多的是物品的交易，就超越于物品之外的交流而言，根据我们现有的知识，还是很难作出判断的。这是因为，丝绸之路所代表的是个体意义上的人们的以物易物行为，没有制度化的承认和支持，没有理论去证明这种交易的合法性以及对社会生活的影响，没有一个政治性的实体去为这种交易开辟道路，没有一个类似于国家机构的管理部门去为这种交易活动提供保障……

从时间的角度去看人类历史上的农业社会和工业社会，可以发现，农业社会是非常漫长的，它大概持续了几千年甚至几万年的历程，而工业社会的历史只有几百年。这说明人类社会的发展呈现出加速度的状况。为什么会这样呢？显然，不同民族、不同国家间的交流和交往发挥了人类社会发助推器的作用，使人类社会的发展不断地提速。这就是我们所说的，在农业社会的历史阶段中，世界是分割为不同地区的，区域化的共同体处在一个自然发展的过程中，地区之间无论在政治上还是经济上都不存在相互影响的问题。到了近代，才出现了国家和民族间交往和交流的明显迹象，特别是在资本主义世界化的过程中，随着资本的世界性流动，莫基于资本之上的和由资本所承载起来的政治以及文化因素也流遍世界。不过，它主要表现为西方国家把其政治、经济、文

化等方面的内容强加于那些被其征服的地区，而这些被征服的地区则缺乏自觉、自主的学习和借鉴。也就是说，不是在对西方国家的政治、经济、文化进行深入研究的基础上而加以学习和借鉴的。只是随着后发展国家民族意识的觉醒，才出现了对各国、各民族的政治、经济、文化的比较研究，并有意识地从中去选择那些进步的因素，使之与自己的传统因素相结合，自觉地去塑造自身的政治、经济、文化及其发展模式。即使是在西方国家，自觉地进行比较研究也是在“二战”后才成为时尚的，如所谓的“行政生态学”、“政治文化研究”、“文明冲突论”等，就是从战后才开始被美国学者意识到的比较研究课题。

在中国，大致是从“洋务运动”开始掀起了向西方学习的热潮。不过，根据一些学者的意见，中国在“洋务运动”时期向西方学习的东西主要是“器物”层面的内容。在此同时，日本有所不同，日本所关注的则是西方政治制度层面的因素。学者们用此来解释中国近代的社会发展之所以落后的原因。实际情况并不尽然，梁启超在访欧时也表现出对西方国家的政治制度甚至思想文化的高度关注。特别是到了五四时期，中国思想界对欧洲政治文明的热情是非常高涨的。所以，造成中国近百年历史以及现实的因素是非常复杂的。不过，我们倾向于作出这样的判断：在一个动荡的、自我无法自主的条件下，自觉地学习和借鉴都是不可能发生的；相反，在一个和平的、自主的环境下，则需要拥有自觉的学习和借鉴意识。而今天的环境正是我们自觉地去向世界各国学习的最佳时机。一旦谈到学习的问题，就又有了学习什么和怎样学习的问题，从而逻辑地导向了对比较研究的重视。只有通过比较研究，我们才能发现所要学习的内容。事实上，比较研究本身就是一个学习的途径，是我们向西方学习和向世界学习的一个重要途径。只有通过比较研究，才能达成对人类文明进步因素的把握，才能汲取各国、各民族的文明要素以充实自身。

文明是一个有着广泛内涵的概念，它的广泛性甚至达到了让人无法给它下定义的地步，以至于我们在使用这个概念的时候必须给它一个定语，去确定我们所指的是人类社会生活中的哪个方面的文明。也就是说，文明是包含在人类社会生活和行为中的一切方面的进步形态，可以以观念的形态出现，也可以由物化的形式来承载。对于一个国家或一个民族来说，它的文明类型可以进行纵向的历史比较，这是从属于对本国、本民族的历史遗产加以继承和发展的需要。但是，更为积极的比较研究往往是在世界的范围内对不同国家、不同民族的不同文明类型进行比较，从中去发现那些代表了人类社会发展方向或有益于人类社会发展的因素，然后加以汲取和消化，以壮大自身。而在所有领域以

及所有方面的比较研究中，对政治制度的比较研究一直被看做最为重要的研究课题。这是因为，人文社会科学发展到了现代，突出了制度文明的地位，即发现了制度文明是理解任何一个时代、任何一个国家、任何一个民族的历史和现实的最好切入点，也决定了一个国家在学习和借鉴的过程中所应当选择的内容。从另一个角度看，要理解一个国家或一个民族在一定时期内所取得的成就，也需要在其制度框架下去加以认识，而最为基本的制度是政治制度。正是在此意义上，突出了比较政治制度研究的意义。

20 世纪后期，后工业化的问题被提了出来。如果说在从农业社会向工业社会的转型过程中是以世界化的形式出现的，那么，与后工业化相伴随的则是一场全球化运动。世界化作为一场运动表现为某个或某些率先发展起来的国家或地区对世界的征服，对于征服者而言，并不介意被征服的地区和被征服者需要什么，征服者所关注的是要把自己已经拥有的什么强加于被征服地区和被征服者，被征服者要么以暴力的或非暴力的方式加以拒绝，要么就是接受，因而不存在选择的问题。在后工业化进程中发生的全球化运动完全不同，它表现为各国、各民族间的交往互动，每一个民族和每一个国家都需要站在自己的立场上去看世界，通过理性的认识和科学的比较去从他国、他民族那里发现值得学习和借鉴的因素并加以接受。这就是比较研究在今天得以成立的重要根据。由此看来，比较政治制度研究不仅必要，而且也能够后工业化和全球化进程中发挥不可替代的作用。当然，今天所能从事的比较研究大多是在历史的维度上去进行横向比较，即对已经发生和已经存在的历史事实进行比较，然而，历史是通向未来的捷径，如果在对各国、各民族的历史比较中形成理性的、科学的认识，那么走向未来的道路就会更少曲折。

我去过乐山，了解到乐山师范学院的几位同仁潜心于比较政治制度研究。当时，我表达了一个愿望，希望能够成为他们研究成果的第一批读者。现在，他们写出了著作，邀我写序，因而，我也如愿而真正地成为了第一批读者。说是写序，实际上是要借机谈一下自己的学习体会。

应当看到，在我国，比较政治制度方面的著作已有多种。但是，从编排体例上看，主要是依据近代西方国家的政治制度模式及其结构为蓝本而展开的比较性叙述。在我们阅读的时候，总感到或多或少地包含着西方中心主义的话语霸权痕迹。也就是说，西方发达国家的既有制度构成要素被作为进行比较的坐标，是在这个坐标上引入中国的要素来进行比较并得出一些结论的。我们知道，近代以来的世界是一个以西方为中心的世界，后发展国家或次发达国家都处于世界的边缘，有的地区还具有明显的农业社会痕迹，即尚未实现工业化。

如果在这样一个中心—边缘结构的世界构图中去进行比较的话，把西方国家既有的制度模式、结构以及构成要素作为进行比较的坐标，然后再把后发展国家或次发达国家的要素放置到这幅图里去，能够得出什么样的结论呢？显然，我们得到的是一个从暗到明的光谱，走向光明的道路就是通向西方发达国家。假设人类永远处在工业社会的历史阶段的话，这样的比较研究所指示的方向是没有问题的。但是，20世纪后期以来的社会发展在全球展现出来的是另一幅图景，那就是人类必将超越工业社会而走向后工业社会的历史阶段。这样一来，用后发展国家和次发达国家的“落后”与发达国家的“先进”相比较是否能够指示出一条通向后工业社会的道路？就是值得疑问的了。在阅读这本《比较政治制度》时，我们的问题得到了解决。因为，这本书所反映出来的是一种不拘泥于拿西方工业社会的政治制度模式与中国进行比较的编写方式，而是打开了一个全球性视野，在全球范围内对不同国家的政治制度进行比较。虽然这本书所做的还是初步工作，但是，它表明编者试图突破现有的比较政治制度研究思路的追求。其实，人类走向未来的道路是用各国、各民族历史上所积累起来的“砖石”铺设起来的，只有把视野打开，在更大的范围内对世界各国、各民族的政治制度进行比较，才能发现更多“砖石”，去铺设人类走向未来的道路。

从学术的角度看，这也是一个科学研究的客观性问题，即不以某种先在的“前见”为根据，不是站在既定的某个中心去看周围的世界，而是客观地把希望比较的对象放置到一个平面上去加以认识。具体地说，对于中国学者而言，无论是以中国为中心还是以西方发达国家为中心去进行比较政治制度的研究和叙述，都是不可取的，而是需要撇开任何中心，把世界各国、各民族平等地放置在一个平面上去进行比较。虽然每一个人都明白科学研究应避免先入为主的道理，但是，如何把这一点落到实处，却不是所有从事研究工作并进行写作的人都能够自觉地去做的，即使希望去做了，也并不是每个人都能够找到正确的路径。这本《比较政治制度》给予了我们有益的启示，那就是先把需要加以比较的要素铺陈出来，然后再对它们进行剖析和比较。这看似简单，却是许多比较研究方面的著作没有引起重视的问题。就比较政治制度方面的已有著作来看，大致存在着两种情况：其一，先设定政治制度是由几个模块构成的，然后把把这些模块排列起来，形成著作的叙述结构，在叙述实际展开的过程中，从历史资料和文献中去挑选那些能够被纳入比较框架中来的要素并排列起来，而很多无法被直接纳入比较框架中来的因素，则被搁置一边了。结果，读者能够看到的是作者强加给他们的历史和现实，虽然看上去也完全是真实的，却是经过

作者剪裁过的“真实”。其二，另一种被称作为比较研究的著作是对各国或各民族的历史和现实分别进行介绍，至于“比较”方面的任务，则交给了读者自己，或者说，读者读后愿意比较就去比较，不愿意比较也就算了。这后一种做法表面来看是遵循了科学研究的客观性原则，其实不然。因为，它至多只能被看做是一种叙述上的客观性，而不是研究意义上的客观性。这本《比较政治制度》反映出了试图超越上述两种做法的努力，是一部既有分类介绍又有综合比较的著作，所以，是在叙述中表现研究成果的做法。这是值得肯定的。

在我们的日常生活中，如果我们的眼睛视物模糊，那被认为是一种病，可能会让医生来确认是近视、弱视还是“老花”了。但是，在阅读的时候，我们是不是会把那些似是而非的论述看做病态的叙述方式呢？可能并不是每一个读者都能够意识到的。就比较研究而言，如果我们所进行的比较是一些空泛的论述，所得到的至多是一些轮廓，而对具体的情况，所得到的只能是一些模糊的认识，也就是说了解个大概。这也就是我们读过了很多、学过了多年还对一些希望了解的东西不甚了了的原因。不是我们没有读到，是因为作者没有写到。在我们看来，既然是做比较，就不可不重视细节，有的时候，恰恰是细节能够反映出本质。在这方面，这本《比较政治制度》做出了一些值得肯定的努力。比如，从现有的一些比较政治制度的著作中，对各国的选举制度如何落实在具体的做法上都未见清晰的介绍，而选举制度恰恰是要在具体的做法上来加以认识的，是具体的做法决定了选举制度的性质。在这本《比较政治制度》中，我们看到，作者在介绍德国的选举制度时，对其具体做法有着详尽的介绍，能够通过制作和引用图表来加以比较，这就使我们能够获得“原来如此”的感受。其实，这本书在每一处需要运用图表的地方都尽可能运用这一方式，使读者能够直观地去获得许多需要接受的知识。同时，它又不刻意地滥用图表，而是用之适当。

一本著作如果能够有一些新的内容或新的立意，就是对科学发展的贡献。这本《比较政治制度》做到了这一点，它采用了一些新的资料，追踪了各国政治发展的最新趋势，是在各国政治变动的新起点上来重新审视历史的。所以，我倾向于把这本书看做一项研究成果。更为可贵的是，这本《比较政治制度》还试图表达对一些既定的成见进行挑战的追求。比如，谈及政党制度，显然人们已经习惯于将政党制度分为“一党独大制”、“两党制”和“多党制”等，但这本书的编者却指出，这种划分不是在政治制度的意义所进行的分类，而仅是属于政党政治运作模式意义上的现象区分。在本书的编者看来，真正的政党制度所涉及的是公民结社组党权利的制度规范问题。这实际上是一

种改变我们传统的关于政党制度认识视角的努力。就此而言，本书是包含着编者的创新追求的。有进步就值得肯定，一部科学发展史也正是由一篇篇、一部部作品中那些进步的因素积累起来的。这也就是我愿意接受作序的荣誉并向读者推荐这部著作的原因。

张康之

2010年2月

目 录

序.....	1
导论.....	1

第一编 议会制国家

第一章 英国	15
第一节 英国的形成	16
第二节 英国宪政史	17
第三节 国家结构制度	22
一、英格兰地区	23
二、威尔士地区	25
三、苏格兰地区	26
四、北爱尔兰地区	27
五、地方政府联盟	28
第四节 英国议会	28
一、上院	30
二、下院	44
第五节 英王	59
第六节 中央行政部门	62
一、枢密院	63
二、内阁	68
三、执行部门与文官	71
第七节 法院	72
一、设在英格兰和威尔士地区的法院	73

二、设在中央的英国最高上诉司法机构	76
三、法官	77
第八节 政治参与制度	80
一、选举	80
二、政党	82
第九节 英国宪政之保障	89
 第二章 德国	94
第一节 德国的形成	95
第二节 德国宪政史	97
第三节 国家结构制度	105
一、联邦与各州之间的关系	106
二、各州	111
三、地方	112
第四节 联邦总统	113
第五节 联邦议会	115
一、众议院	115
二、参议院	132
三、职权与功能	135
第六节 联邦行政部门	139
第七节 法院	141
一、普通法院	141
二、专门法院	142
三、法官	143
第八节 宪法法院	145
第九节 政治参与制度	148
一、结社权与《政党法》	148
二、德国政党现状	149
第十节 德国宪政之保障	150
 第三章 其他议会制国家举隅	156
第一节 瑞士	156
一、瑞士的形成与宪政史	156

二、国家结构制度·····	158
三、联邦政府制度·····	161
四、政治参与制度·····	167
第二节 日本·····	170
一、日本的形成与宪政史·····	171
二、国家结构制度·····	176
三、中央政府制度·····	184
四、政治参与制度·····	192
第三节 澳大利亚·····	193
一、澳大利亚的形成与宪政史·····	194
二、国家结构制度·····	195
三、联邦政府制度·····	197
四、政治参与制度·····	204
第四节 印度·····	206
一、印度的形成与宪政史·····	206
二、国家结构制度·····	209
三、联邦政府制度·····	211
四、政治参与制度·····	222
第五节 土耳其·····	223
一、土耳其的形成与宪政史·····	223
二、国家结构制度·····	226
三、中央政府制度·····	227
四、政治参与制度·····	233
第六节 南非·····	236
一、南非的形成与宪政史·····	236
二、国家结构制度·····	238
三、中央政府制度·····	240
四、政治参与制度·····	249
第七节 匈牙利·····	251
一、匈牙利的形成与宪政史·····	251
二、国家结构制度·····	253
三、中央政府制度·····	254
四、政治参与制度·····	261

第四章 议会制国家之比较	263
一、议会制的主流模式：英式议会制	263
二、议会制的一般模式	266

第二编 总统制国家

第五章 美国	279
第一节 美国的形成	280
第二节 美国宪政史	281
第三节 国家结构制度	286
一、联邦与各州之间的关系	287
二、各州	290
三、地方	291
四、联邦直辖地区	293
第四节 总统	294
一、选举与任职	294
二、职权	299
三、总统的辅助机构	299
四、联邦执行部门	301
第五节 国会	303
一、众议院 (House of Representatives)	303
二、参议院 (United States Senate)	311
三、职权与功能	318
第六节 联邦法院	321
第七节 政治参与制度	323
一、政党	323
二、利益集团	326
第八节 美国宪政之保障	327
第六章 法国	331
第一节 法国的形成	332
第二节 法国宪政史	333
一、大革命与第一次君主立宪	333

二、法兰西第一共和国	335
三、法兰西第一帝国	337
四、波旁王朝第一次复辟（第二次君主立宪）	338
五、第一帝国复辟（百日王朝）	338
六、波旁王朝第二次复辟（第三次君主立宪）	338
七、法兰西第二共和国	339
八、法兰西第二帝国	339
九、法兰西第三共和国	340
十、法兰西国（维希傀儡政权）与自由法国运动	341
十一、法兰西共和国临时政府	341
十二、法兰西第四共和国	341
十三、法兰西第五共和国	342
第三节 国家结构制度	342
一、本土大区及其下级行政区划	342
二、海外大区（海外省）及其下级行政区划	344
三、海外领地	344
第四节 总统与内阁	346
一、总统	346
二、内阁	351
第五节 国会	353
一、组成与结构	353
二、会议与议事	375
三、职权与功能	376
第六节 法院	381
一、高等司法委员会	381
二、法院体系	382
第七节 宪法委员会	383
第八节 政治参与制度	386
第九节 法国宪政之保障	390
第七章 其他总统制国家举隅	395
第一节 巴西	395
一、巴西的形成与宪政史	396

二、国家结构制度·····	398
三、联邦政府制度·····	400
四、政治参与制度·····	410
第二节 俄罗斯·····	411
一、俄罗斯的形成与宪政史·····	412
二、国家结构制度·····	420
三、联邦政府制度·····	428
四、政治参与制度·····	439
第三节 韩国·····	440
一、韩国的形成与宪政史·····	440
二、国家结构制度·····	442
三、中央政府制度·····	443
四、政治参与制度·····	448
第八章 总统制国家之比较·····	450
一、总统制的一般模式·····	450
二、总统制的亚类型：分权总统制与超级总统制·····	453

第三编 综合比较

第九章 各国政治制度之综合比较·····	459
第一节 国家结构制度比较·····	460
一、地方自治制度的基本模式·····	460
二、联邦制的基本模式·····	461
第二节 政府制度比较·····	462
一、国家元首·····	464
二、立法部门·····	466
三、行政部门·····	468
四、司法部门·····	469
五、宪法监督机关·····	470
第三节 政治参与制度比较·····	471
一、直接政治参与制度·····	472
二、政党结社制度·····	474
三、选举制度·····	475

参考文献.....	495
-----------	-----

后 记.....	499
----------	-----

政治制度研究是政治学研究的一个重要方面，并且具有悠久而深厚的传统。政治制度之所以受到人们重视，是因为它具有重要的实践价值。可以说，政治制度的发明是人类的一项重要成就，它使人类的社会政治生活秩序化、文明化，从而是文明的人类所必不可少的。当然，这还仅仅是相对于完全无规则的“丛林状态”而言的，实际上，在不同的时代、不同的地方，政治制度也存在差异，因为文明的人类不但需要政治制度，而且还需要优良的且适合的政治制度。那么怎样才能确定政治制度之优良与适合呢？为解决这个问题，我们就需要对政治制度进行比较研究，也就是说，首先我们必须清楚，不同时代或地方的政治制度究竟是怎样一种状况，它们在结构和功能上有何差异和共同点，并且为什么会造成这种差异或共同点，然后才是根据一定的政治价值标准，对这种比较的结果进行评判，由此确定各种政治制度之优劣，并于优良的政治制度中确定适合的。显然，这种对政治制度所进行的比较研究具有双重性质，即既有科学研究的性质，又有价值研究的性质，而且这两方面必须结合起来才能达到比较研究的目的。

无疑，对政治制度的比较研究可以多方面、多层次地进行。在时间上，我们可以囊括古今，也可以选择某一个时代；在空间上，我们可以放眼全球，也可以选择某一个地区；我们还可以对不同层次或不同方面的政治制度，比如选举制度、立法制度等进行比较研究。究竟如何选择比较的方面或层次，这当然是根据我们的需要来决定的。由于我们是要为大学教学写作一部教材，基于这种需要，所以我们决定以当代为界限，以全球为范围，对各国的政治制度进行比较。这样选择是为了在开拓眼界的基础上，使这种比较具有现实的意义。

一、基本概念与比较框架

为方便对当代世界各国的政治制度进行比较，我们就需要澄清一些基本的