

各国政府制度 概论

中国经济出版社

各国政府制度概论

本书编写组

中国经济出版社

各国政府制度概论

本书编写组

◆

中国经济出版社出版
新华书店发行
北京通县潮白印刷厂印刷

◆

开本 787×1092 毫米 1/32 印张 9.25 字数 215,000
1987年4月北京第一版 1987年4月北京第一次印刷

印数：0,001—45,500册

统一书号：3395·04 定价：2.00元

ISBN 7-5017-0021-4/D·04

前 言

现在，人们越来越注意把政治现象作为一门科学来对待。对政治现象的实质及其运动规律进行研究，不仅具有深刻的理论意义，而且也有着极其重要的实践意义。要开展对政治的科学研究，首要问题之一就是要对世界各国政府制度有一个基本的了解。

本书从政治制度中宪法、议会、选举、政府、司法、政党等几个方面对世界一些主要国家的情况作了介绍和分析。西方国家的政府制度形成较早，其组成、结构、活动方式经过多年的实践，已发展成一些较为稳定的模式。本书主要的篇幅将是介绍西方的政府制度情况，西方的选举制度和议会制度构成了资本主义政府制度的最基本部分，我们用了较大的篇幅作了介绍。因篇幅和字数所限，社会主义国家的政府制度我们仅用一章作了集中论述。

本书是“各国政府制度”这门课的讲义。在编写中，我们尽量注意参考国内外有关的各种最新材料，并力求客观地介绍情况，给大家提供分析研究的资料。因国内这方面的资料不甚多，加之我们水平有限，而时间又比较紧，书中难免挂一漏万，缺点错误在所难免，恳请读者批评指正。

目 录

第一章 政府	1
第一节 政府与国家.....	1
第二节 政府与政治制度.....	5
第三节 政府的分类.....	8
第二章 宪法	16
第一节 近代宪法的产生及其发展.....	16
第二节 西方国家宪法的基本内容.....	19
第三节 宪法的种类及其特点.....	23
第四节 现代宪法的发展趋势.....	27
第三章 选举制度	32
第一节 选举制度的产生.....	32
第二节 选举制度改革和普选权的形成.....	39
第三节 选举资格规定和限制.....	49
第四节 选民登记和候选人提名.....	60
第五节 选区划分.....	62
第六节 选票计算制度.....	66
第七节 选举诉讼.....	72
第八节 选举的作用和普选制的意义.....	73
第四章 议会制度	75
第一节 议会制度的产生与发展.....	75
第二节 议会的性质.....	81

第三节	议会体制	84
第四节	议员的产生、保障和限制	89
第五节	议会组织	111
第六节	会议制度和活动规则	119
第七节	议会职权	129
第五章	行政组织制度	142
第一节	行政组织概述	142
第二节	行政职权	144
第三节	元首制度	149
第四节	中央政府	155
第五节	地方国家机关	162
第六章	文官制度	184
第一节	文官与文官制度	184
第二节	文官制度的形成	188
第三节	西方文官制度的基本内容	193
第七章	司法制度	206
第一节	司法机关的职权	206
第二节	司法机关的特性	209
第三节	司法机关的种类	211
第四节	司法机关的审判活动	216
第八章	政党制度	233
第一节	政党的概念与特征	233
第二节	政党的种类和作用	239
第三节	政党与宪法	242
第四节	政党制度	247
第九章	社会主义国家政府制度概述	256
第一节	社会主义国家政府制度的本质和特征	256

第二节	社会主义国家的人民代表制度	258
第三节	社会主义国家的选举制度	261
第四节	国家结构与国家元首	267
第五节	国家行政机关	271
第六节	干部体制	276
第七节	社会主义国家的司法机关	283

第一章 政 府

政府(Government)概念有广义与狭义之分。广义政府也称“大政府”，是指统治阶级为保护本阶级利益而组建的各种国家机关，包括立法机关、行政机关和司法机关等，即凡具有制定法律和执行法律的权力的组织机构，均是政府的范畴。狭义上的政府也称“小政府”，是指国家的行政机关，或叫执行机关，尤指中央执行机关。在西方国家，政府概念不仅指国家机关，有时还指国家统治的活动、过程，即“统治管理”或“国务活动”，有时还指国家统治的方式、方法或制度。本书所使用的是广义政府概念，狭义政府将在第五章中专门论述。

第一节 政府与国家

政府是一种标准的政治系统。相对于国家而言，它是国家的次级政治系统，是国家的政权机关和构成国家的四要素之一。作为国家的政权机关，政府通过立法部门制定国家的法律，通过行政部门执行法律，通过司法部门适用法律。作为国家四要素之一，政府和其他三要素有密切的关系。在民主政治下，政府基于民意而得以建立，并根据人民的意志而进行工作，它必须设置在一定的土地上，并独立地行使国家主权。

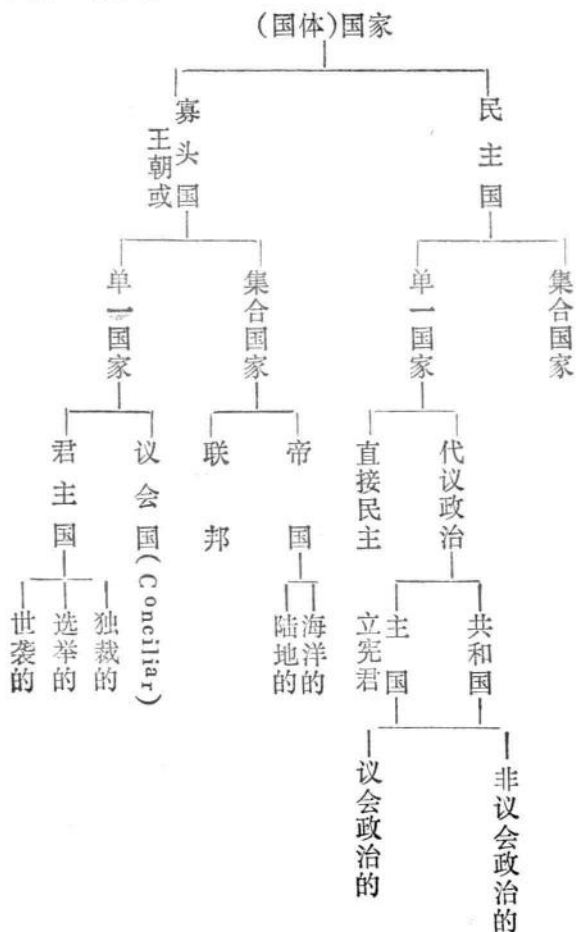
由于政府与国家几乎是同步产生，因此两者的发展也密

不可分。由于政府代表国家，政府的目的往往就是国家的目的，许多国家的政府首长往往即是国家元首，有一些君主或统治者甚至自认为他就是国家，或故意抹去政府与国家的区分，这些原因使很多人认为政府即国家，国家即政府，并进而形成一种观点，认为国家的要素是土地、人民和主权，没有把政府列入。

现在看来，政府和国家虽然关系密切，却不相同，政府与土地、人民和主权一道，共同构成了国家的基本要素。政府的变迁、取消、重建、推翻及更换，并不影响国家作为主体继续生存。政府仅有被委托的权威，而国家的活动范围却可能不受限制。特雷特斯契克(Treitschke, 1834—1896)说：“国家就是权力”，又说：“没有限制它的权力的权力。”此外，国家的灭亡，大都由于合并、瓜分、征服及解散；政府的推翻，往往由于革命或政变。由于政府与国家不同，所以人民对于政府的态度和对于国家的态度不同。人民可以批评政府反对政府，却不一定批评国家，反对国家；人民可以讨厌政府的政策，却不一定不爱自己的国家。

所有国家均有体制，这种体制叫做国体；所有政府均有体制，这种体制叫做政体。国体与政体有时经常发生混淆，实际上二者是不同的，有人把君主国体与君主政体，或共和国体与共和政体混为一谈，不同的情形是，国体可以按元首形态为区分标准：元首为世袭的（偶有选举的）终身职，并享有某种政治特权（如尊号权、王室权）的君主、帝、王、公、侯等的，称为君主国；元首为选举产生，有任期的总统、主席等的，为共和国。历史上绝大部分的国家及当今的英、日、荷、比、卢（大公国）、丹麦、挪威、瑞典、泰国、不丹、尼泊尔、摩纳哥、西班牙、约旦及沙特阿拉伯等，都是君主国，

其他国家多为共和国。对于国体，除了上述的分法外，还有更复杂的分类，西方学者R·M·马切尔弗(Maclver)用下图来表示国体的分类：



西方学者阿帕杜拉认为国家以不同的标准可以有许多分类，他从几个方面来考虑国家国体的种类。

阿帕杜拉的国体分类如下表：

区分的	基础	甲组	乙组
关于国	家行动的范围	自由的	极权的
政治组织的性质	国家的性质	单一的	联邦的
	宪法的性质	柔性的	刚性的
	选民团体的性质	(一) 成人选举权 (二) 单选区	(一) 限制选举权 (二) 复选区
	立法机关的性质	两院的制 (一) 选部或分举 (二) 选第第二院	一院制
	行政机关的性质	会议政治	非议会政治
	司法机关的性质	法治	行政法

马克思主义者从经济基础出发，以统治者的阶级属性来划分国体的类型，按照这种分类，国体体现的是阶级属性，它反映了统治阶级与其他阶级的关系。由此把国体分为四类，即：奴隶制国家、封建制国家、资本主义国家、社会主义国家。

至于政体的分类，也有不同的标准。西方最早依统治者人数分为三类，即：君主政体（一人统治）、贵族统治（少数人统治）及民宪政体（多数人统治）。依照亚里斯多德的说法，这三种政体均有腐化形态。君主政体的腐化形态是暴君政体，贵族的政体腐化形态是寡头政体，民宪政体的腐化形态是民主政体即暴民统治。而今，这种分类已成了历史的陈迹，今天的君主政体已经大大消弱了，贵族政体已经没有了，而所谓民主政体却也并没有转为暴民统治。

依照统治者的阶级身份可以大致分成四类政体：僧侣统治为神权政体，军人统治为独裁政体，工人阶级统治为无产阶级政体，资本家统治为资产阶级政体。依照中央政府集权程度，分为两种：集权于中央政府，而中央和地方权力无明显划分的，为中央集权的或单一制政体；中央政府和地方政府依照协定、宪法或其它基本法规而划分权力的，为地方分权的或联邦制政体。

第二节 政府与政治制度

制度一词，在我国最早见于《礼记》，“故天子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有采以处其子孙，是谓制度。”

《礼运小康》篇亦有“以设制度”的提法。制度在英文里是 *institution*，包括组织、社会、关系，由社会团体所赞同和所适用的法律、惯例、风俗、规则等含义。

政治制度 (*Political institution*) 是对于政治权力与政治行为进行安排、调整、约束、控制的规范与方式。其中最重要的是政治组织和政治规范。前者包括政府、政党及其他政

治团体；后者是指政治行为的规则，包括宪法、法律、命令、惯例和传统。

政府是一种为管理社会公共事务而制定及执行法律，保证社会基本秩序并使社会谐调发展的政治机构，是一种通过体现、执行、解释国家意志，处理公共事务，而实现国家目标的机关，这是一种最古老最普遍的制度。

政府系统不是孤立存在和运作的，它和社会其它组织系统有互动关系：首先政府要对于社会系统中各种公共性矛盾及问题做出反应，即为解决社会问题、社会矛盾及冲突，作出决策并付诸执行，其模式是：

社会需求(输入)→政府决策(转换)→政策及执行(输出)

在社会系统和政府之间，尚有政党与选举制度等许多中介变量参数，以协调和改善社会与政府的关系，提高决策的质量，提高政府的效能。

其次政府还是促使社会变迁及促进社会进步的自变量，即通过政府的公共政策及执行活动而推进社会生活发展变化。

政府作为一种基本的政治制度，具有下列特征：

一、独占国家统治权：主要包括立法、行政、司法、监察等对国家的管理和治理权，这些权力由政府独自行使。人民在政治过程中担任的角色，不是亲自管理政府，而是选出合适的人员来管理政府，并以各种方式来监督所选出的人员。现代政治问题越来越复杂，政府的业务也越来越专门化，越来越导致专家政治，越来越使治理国家的权力被政府所独占。

二、权威性强制力：各种社会团体都可以制定拘束其成员的规范，但团体规范的强制只反映了团体意志，强制效力十分有限；而政府制定的规范，包括宪法、法律、法令、规章等

都具有国家强制性，每个公民和团体都必须一体遵守。政府代表国家，制定的规范反映了国家的意志，不服从或违反规范者便会受到制裁。普通团体组织对于违反其规定的成员，可给予制裁或处罚，但最重也不过将其从团体或组织中开除而已，无权剥夺其自由和生命。政府对于违犯法律的人，却可处以罚款、剥夺人身自由，强制劳动，甚至判处死刑。政府之所以有这种权威，是因为它拥有强制力量，如警察、军队以及各种武装力量。

三、决策影响具有普遍性：政府的决策和行动往往会影响到国家的命运、广大公民的利益和社会的秩序，所以不能不慎重行事。无论任何国家，政府总是人民注意的中心。

除了在原始社会或是无政府主义的主张得以实现，只要有国籍的人，就要受政府的管理和影响，这是不可回避的，只是在不同的国家，人们所受管理的方式和影响的程度有所不同而已。就是说，政府的影响不但是重大的，其管理也是普遍的。

政府上面三项特征与非政府组织不同，它对于人民的约束，比任何非政府组织的约束都大的多。政府是多目的的政治组织。政府的目的就是国家的目的。国家的目的有保证国家安全、公共秩序、公民权利、社会公德、以及科学教育文化和促进人类社会发展等，政府便是为了达到这些目的而存在的。所以政府的任务是非常重大和艰巨的，并且随着国家政治经济文化发展而日益繁杂，使得政府的工作也越来越多，越来越重了。

为了完成自己的使命，政府必须有自己的工作制度、法律规章、工作人员、经费预算、施政方针及工作计划等来保证自身的正常运转。

第三节 政府的分类

政府是极其复杂的政治组织。由于政治的演变发展，由于各国都有自己的历史和环境，特别是由于各国各时期阶级力量对比关系的差异，政府的类型也是多种多样的。每一种政府都有其特定的性质与功能。为了便于进行分析和了解，必须加以分类。

西方学者对于政府的分类，有悠久的历史。柏拉图分政府为君主政府、贵族政府及民主政府三种，其腐化形态分别为暴君统治、寡头统治及暴民统治。他的学生，亚里士多德大体承袭了他的分类，但做了进一步发挥。亚里士多德认为政府为公共利益着想的，便合于严格的正义原则，因而是真正的政府；仅为统治者的利益着想的，便是不健全的和败坏了的政府，这些败坏了的政体便是专制的。政府作为国家最高的威权，总是掌握于一人、或少数人、或多数人之手。为公共利益而存在的政府，其由一人统治的为君主制，由少数人统治的为贵族制，由多数人统治的为民主立宪制。此三种政府如果仅考虑统治者的利益，便转化为对应的腐化形态。这一种腐化形态分别为暴君制（为君主一人利益着想的）、寡头制（只为富人利益着想）及暴民政体（只为贫民利益着想）。亚里士多德这种六分法是理想的政府形态，在实际政治史上，往往出现混合政府，而人民并未真正统治过。

亚里士多德的分类，虽然用处不大，但他所提示的君主、贵族、民主分类，在历史上影响极为深远。孟德斯鸠把政府分为共和类、君主类及暴君类（despotic）三种。此种分类把贵族制和民主制都归入共和类。共和政府的权力，或

由多数人或由少数人行使。君主政府的权力虽然在于一人之手，却受基本法律和社会中其他团体的权力的制约。暴君政府是最坏的，因为所有权力都在一人之手。孟德斯鸠承认政府形态和社会形态有密切的关系。教育、道德、爱国心、经济平等的程度及国家领土的范围，都有助于决定政府的形态。

韦伯(Max Weber)就近代国家政治权力的渊源分为三类：①传统威权，统治权来自政治权力的继续行使，如家族世袭的君主。②神巫威权，统治权来自政治领袖的非常人格特质。③合法威权，统治权来自个人依法所据有的政治职位。服从美国总统，只因为他是美国总统，而不是因为做总统的某一特定人。这是强调接受宪法的规范。

马切尔弗(Maclver)，采用了四种标准作为分类的基础：宪法基础(constitutional basis)、经济基础(economic basis)、社区基础(communal basis)及主权结构。见下图每一种政府都可依照此表予以归类。例如苏联是一个联邦社会主义政府；奥匈帝国是一个包含封建和资本主义的多国君主政府。美国政府是一个资本主义的、多民族的、联邦制的民主、共和政府。日本政府是一个资本主义的、单民族的、单一制的、有限君主政府；其他任何国家都可以列入表内。

宪法基础	君主	独裁	神政	多元首领	民主	有限君主	共和
经济基础	奴隶制政府	封建制政府	资本主义政府	社会主义政府			
社区基础	部落政府	城邦政府	地区政府	民族政府		多民族政府	世界政府
主权结构	单一制政府	帝国殖民地属国	联邦制政府				

上述西方学者对政府制度的分类都有一定的价值，按照不同的标准，政府可以有許多分类。我们现在对西方国家当代政府进行划分，大致说来，有以下几种主要类型：

1. 内阁制政府

“内阁”(cabinet)一词源出于法文，指的是在十七世纪国王单独会见侍从和顾问的私人房间或举行秘密会议的小房间，其本义是“内室”或“密议室”，也有少数人在一起进行秘密活动的含义。内阁最早出现于英国，其前身是枢密院，它是中世纪英王下面的最高行政机关。枢密院内分设若干常设委员会和临时委员会，其中以外交委员会地位最显要，也最得英王的信任。英王经常与该委员会的少数亲信大臣聚集一室，秘密开会，处理内政、外交等事宜，从查理二世(1660—1685)、威廉三世(1690—1702)到安娜女王(1702—1714)，在庞大的枢密院会议上讨论政务之前，总要事先咨询一些主要大臣的意见，日久成为惯例。到威廉三世时，该委员会开始被称为内阁。最初的英国内阁，只不过是一个事实上存在着的机关的绰号罢了。

1714年，根据“王位继承法”，德国汉诺威选侯继英国王位，称乔治一世。乔治因不懂英语，不谙英国事务，经常不参加会议。从1717年起，内阁会议由一位大臣主持，开创了内阁首席大臣(后来才称为首相)领导内阁，英王不得参加内阁会议的先例。

1721年，辉格党(自由党的前身)在国会下院占多数，辉格党的领袖罗伯特·沃尔波领导的内阁，名义上对下院负责，实际上下院受沃尔波控制。这时内阁已发展为一个以领袖(首相)为中心的制度化的决策机构。

1742年，辉格党发生内讧，沃尔波和他领导的内阁集体