面向21世纪课程教材
Textbook Series for 21st Century

比较政治制度

曹沛霖　陈明明　唐亚林　主编



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

世纪课程教材
es for 21st Century

比较政治制度

主　编　曹沛霖　陈明明　唐亚林
参　编　（按撰写章节先后为序）
胡位钧　方　卿　卢　鹏　孙　昊

高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS

内容简介

本书为教育部“高等教育面向21世纪教学内容和课程体系改革计划”的研究成果，是一部讨论当代世界各主要政治制度的教材。全书各章从理性价值和工具价值的视角出发，以现代民主制度的原则为切入点，对当代世界主要类型政治制度的基本内容、主要特色和发展趋势进行纵向和横向比较，并对政治制度形成和运行的社会、经济、政治和文化背景进行较为全面的描绘，旁征博引，视野广阔，脉络清晰，论述系统，有助于读者在比较分析中更深入地了解各国政治制度的基本情况，以及进一步认识我国政治制度的优点和特点。本书可作为高等院校政治学与行政学专业的教学用书，也可供相关专业选用和社会读者学习。

图书在版编目（CIP）数据

比较政治制度/曹沛霖，陈明明，唐亚林主编.—北京：高等教育出版社，2005.1
ISBN 7-04-012090-9

Ⅰ.比… Ⅱ.①曹…②陈…③唐… Ⅲ.政治制度-对比研究-世界-高等学校-教材 Ⅳ.D521

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第003047号

策划编辑	周亚权	**责任编辑**	杨 鸣 高 英	**封面设计**	于 涛
版式设计	马静如	**责任校对**	康晓燕	**责任印制**	杨 明

出版发行	高等教育出版社	**购书热线**	010-58581118
社 址	北京市西城区德外大街4号	**免费咨询**	800-810-0598
邮政编码	100011	**网 址**	http://www.hep.edu.cn
总 机	010-58581000		http://www.hep.com.cn
		网上订购	http://www.landraco.com
经 销	北京蓝色畅想图书发行有限公司		http://www.landraco.com.cn
印 刷	国防工业出版社印刷厂		
开 本	787×960 1/16	**版 次**	2005年1月第1版
印 张	28.5	**印 次**	2005年1月第1次印刷
字 数	530 000	**定 价**	32.50元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 12090-00

目　录

导言 …… 1

第一编　比较政治制度概述

第一章　国家、宪法与政治制度 …… 11
第一节　国家、国家形式与政治制度 …… 11
一、国家及其观念 …… 11
二、国家的阶级特性与政治制度的阶级属性 …… 14
三、国家形式：政治制度的双向配置 …… 17
第二节　宪法与政治制度 …… 20
一、宪政：宪法与政治制度的高度融合 …… 20
二、政治制度与宪法关系的三种类型 …… 23
第三节　战后宪法与政治制度的发展 …… 28
一、行政集权民主制主导西方政治制度的发展 …… 28
二、宪法规范政治制度、维护公民权利的功能日益增强 …… 32
第二章　社会经济与政治制度 …… 34
第一节　政治制度的社会经济基础 …… 34
一、政治与经济的关系 …… 34
二、国家与社会的关系 …… 39
三、政治、经济与政治制度 …… 44
第二节　社会经济发展与政治制度变迁 …… 45
一、经济发展与社会发展 …… 45
二、社会变化导致制度变迁 …… 46
三、社会发展导致制度创新 …… 47
第三节　社会经济发展与政治制度关系的两种模式 …… 49
一、社会经济发展，建立资本主义政治制度 …… 50
二、建立社会主义政治制度，发展社会经济 …… 52
第三章　政治文化与政治制度 …… 57
第一节　政治文化与政治制度关系的两重性 …… 58

一、政治制度外在的政治文化：制度环境 …… 59
二、政治制度内在的政治文化：制度精神 …… 61
第二节 政治制度变迁与政治文化的关系 …… 63
一、政治文化的相对独立性 …… 63
二、新的政治文化推动新的政治制度的产生，旧的政治文化在新的政治制度中传承 …… 65
三、新旧政治制度的斗争与交替是新旧政治文化斗争与交替的过程 …… 67
四、创造新的政治文化是巩固新的政治制度的重要保证 …… 70
第三节 政治制度过程与政治文化的关系 …… 72
一、政治文化对政治制度目标的功能性作用 …… 72
二、政治文化对政治制度运作的功能性作用 …… 74
三、政治文化对政治制度结果的功能性作用 …… 75

第二编 基本原理与综合比较

第四章 民主制度的基本原则与形式 …… 81
第一节 政治权力来源的人民主权原则 …… 81
一、人民主权思想的提出 …… 81
二、政府合法性的来源 …… 86
三、监督和限制政府权力的依据 …… 87
四、人民主权的阶级属性 …… 89
第二节 人民行使权力的代议制原则 …… 91
一、代议民主制的理论 …… 91
二、代议制的意义与缺陷 …… 94
三、议会代议制与人民代表制 …… 98
第三节 民主制度权力结构中的分权与分工原则 …… 102
一、“分权制衡”的理论：从立宪君主制分权论到共和制分权论 …… 102
二、“分权制衡”的模式 …… 108
三、“三权分立”与“议行合一” …… 115
四、民主制度权力结构中的民主集中制 …… 118
第四节 民主制度运作的法治原则 …… 119
一、法治思想的来源 …… 119
二、实行法治的原则 …… 125

三、法治的价值取向与法的实质 …… 130
第五节 现代民主制度的形式 …… 133
一、直接民主制与间接民主制 …… 133
二、代议民主制 …… 134
三、行政集权民主制 …… 137
四、共同参与民主制 …… 137
第五章 选举制度 …… 139
第一节 选举制度的产生与发展 …… 139
一、选举制度的产生 …… 139
二、选举制度的发展 …… 140
第二节 选举原则与选举过程 …… 145
一、选举制度的基本原则 …… 145
二、选举过程与程序 …… 150
三、当选制度 …… 155
四、选举的监督与诉讼 …… 157
第三节 选举制度的意义 …… 158
一、选举作用的分析视阈 …… 158
二、现代西方选举制度的意义及其存在的问题 …… 161
第六章 政党制度 …… 163
第一节 现代政党的产生与发展 …… 163
一、现代政党的产生 …… 163
二、政党的类型 …… 168
三、政党、政党政治与政党制度 …… 169
第二节 政党制度的类型 …… 171
一、多党制 …… 171
二、两党制 …… 174
三、一党制 …… 175
四、一党领导多党合作制 …… 176
第三节 政党的地位 …… 178
一、政党的法律地位 …… 178
二、执政党与国家政权的关系 …… 181
三、执政党与国家军队的关系 …… 183
第四节 政党机构与组织原则 …… 185
一、政党的组织机构 …… 185
二、政党的组织活动原则 …… 187

第七章 代议制度 …… 189
第一节 代议制度的产生与发展 …… 189
一、代议制度的萌芽 …… 189
二、传统议会向现代议会的转型 …… 192
三、人民代表制是新型的代议制度 …… 199
第二节 代议制的组织结构 …… 204
一、代议制组织结构的类型：两院制与一院制 …… 204
二、代议机关的内部组织 …… 206
第三节 代议机关的职权 …… 213
一、立法权 …… 213
二、监督权 …… 214
三、财政监督权 …… 216
四、调查权 …… 218
五、弹劾权 …… 219
第四节 代议机关的议事规则与程序 …… 221
一、代议机关的会议 …… 221
二、议事规则 …… 222
三、程序 …… 223
第五节 代议制度的作用与前景 …… 226
一、代议制的历史作用 …… 226
二、代议制的现实意义 …… 228
三、代议制的困惑与未来 …… 231
第八章 政府行政制度 …… 237
第一节 国家元首与政府行政制度 …… 237
一、国家元首与元首制度 …… 237
二、国家元首在政府体制中的地位和作用 …… 238
第二节 政府制度的类型 …… 240
一、内阁制政府：英国、德国、日本、意大利 …… 240
二、总统制政府：美国、法国、俄罗斯 …… 242
三、委员会制政府：瑞士 …… 245
四、政府组织形式的新发展 …… 246
第三节 政府的机构设置和职能 …… 247
一、政府机构的类型 …… 247
二、政府职能及其发展与转变 …… 253
三、政府职能与政府机构的互动发展关系 …… 258

四、政府体制改革方式：试验性改革与急剧性改革 …… 259
五、政府体制改革的发展前景："新经济"与"新体制" …… 260
第四节 政府决策体系与过程 …… 263
一、政府决策体系 …… 263
二、政府决策过程与程序 …… 266
三、政府决策机制与方式 …… 268
第九章 司法制度 …… 270
第一节 法系与司法制度 …… 270
一、法系与司法的地位 …… 270
二、司法独立与司法民主 …… 277
第二节 司法机关和司法行政机关的组织结构 …… 282
一、审判机关的组织结构 …… 282
二、检察机关 …… 290
三、司法行政机关 …… 294
第三节 审判制度 …… 294
一、诉讼制度 …… 294
二、陪审制度 …… 298
三、法官制度 …… 300
四、律师制度 …… 302
第四节 司法审查制度和行政裁判制度 …… 305
一、司法审查制度 …… 305
二、行政裁判制度 …… 309

第三编 当代政治制度基本类型

第十章 资本主义国家政治制度 …… 315
第一节 资本主义政治制度的产生和发展 …… 315
一、资本主义政治制度是资产阶级革命的产物 …… 315
二、资本主义政治制度的发展历程：代议民主制、政党制度、文官制度、"政府治理制度" …… 320
第二节 当代资本主义政治制度的特点 …… 327
一、从代议民主制走向行政集权民主制 …… 327
二、走向体制外的政治发展：团体政治和社群主义应运而生 …… 331

三、公民权利制度的发展与公民的政治冷漠 …… 333
第十一章 社会主义国家政治制度 …… 336
第一节 社会主义政治制度是无产阶级革命的产物 …… 336
一、“巴黎公社”——社会主义政治制度的萌芽 …… 336
二、“十月革命”与苏联式社会主义政治制度的缔造 …… 338
三、社会主义政治制度的发展与挫折 …… 339
第二节 社会主义政治制度的基本原则 …… 342
一、社会主义政治制度的根本原则：一切权力属于人民 …… 342
二、人民行使权力的形式：人民代表制 …… 343
三、政府制度主要原则：“议行合一” …… 344
四、政府权力机关的运行机制：“依法治国” …… 346
五、政治制度的核心：“共产党的领导” …… 347
第三节 社会主义政治制度的类型 …… 348
一、“巴黎公社”型 …… 348
二、苏维埃制 …… 349
三、“代表团制”型 …… 351
四、“人民代表大会制”型 …… 353
第四节 社会主义政治制度的发展与完善 …… 354
一、积极稳妥的政治体制改革——政治制度完善的途径 …… 355
二、加强社会主义民主制度和法制建设 …… 356
三、发展社会主义政治文化，推进社会主义民主制的发展 …… 358
第十二章 第三世界国家政治制度 …… 361
第一节 第三世界国家政治制度的产生与发展 …… 361
一、第三世界：历史与现实 …… 361
二、第三世界国家政治制度的建立 …… 365
第二节 第三世界国家政治制度的性质与特点 …… 369
一、欧洲民族主义与第三世界民族主义 …… 369
二、反帝、反殖的意识形态与政治运动 …… 372
三、与传统抗衡：民族建设与国家建设 …… 374
四、第三世界国家政治制度的特点 …… 377
第三节 第三世界国家政治制度的类型 …… 381

一、总统制：菲律宾、墨西哥与热带非洲 …… 381
二、议会制：印度、新加坡、埃及、泰国 …… 386
三、君主制：沙特阿拉伯、科威特 …… 391
四、伊斯兰神权共和制：伊朗 …… 394
五、军人政权制：热带非洲与拉丁美洲 …… 397
第四节 当代第三世界国家的政治发展趋势 …… 403
一、战后第三世界政治发展的三个阶段 …… 403
二、第三世界的政治变革：民主化的文化因素、经济因素及其他 …… 408
三、制约第三世界国家政治制度发展的几个因素 …… 412
第十三章 非国家实体政治体系——欧洲联盟 …… 417
第一节 欧洲联盟的形成和发展 …… 417
一、欧共体的建立 …… 417
二、欧洲联盟的建立 …… 420
第二节 欧洲联盟的组织机构及其职权 …… 421
一、欧洲议会 …… 422
二、欧盟委员会 …… 424
三、部长理事会和欧洲理事会 …… 426
四、欧洲联盟的法院 …… 428
五、欧洲联盟的其他机构 …… 430
第三节 欧洲联盟的立法制度 …… 430
一、欧盟的立法权 …… 431
二、欧盟立法权的行使 …… 432
三、欧盟的立法程序 …… 434
第四节 欧洲联盟的司法制度 …… 436
一、司法审判权 …… 437
二、司法审查权 …… 438
三、先予裁决权 …… 439
第五节 非国家政治体系——欧洲联盟的特点 …… 440
阅读参考书目 …… 442
后记 …… 444

导　言

比较政治制度是政治学的一门分支学科。政治制度和政治学本是融为一体的。早在2 400多年前，古希腊思想家亚里士多德的《政治学》就以政体研究为其内容的组成部分。因此，政治制度和政治学不仅原本一体，而且政治学是以研究政体，也就是政治制度为起点。后来，随着国家的活动越来越丰富，人们发现了支配国家活动权力的重要性。大约到15世纪，以马基雅维里的著述《君主论》为标志，政治学研究领域里出现了以研究国家权力为基本内容的政治学。由此，政治制度就从政治学中分离出来，在学术上独立门户。政治制度和政治学由于有着共同的“基因”，直到今天仍然是分不开的。但是，随着学科的发展，政治制度已经形成了独特的研究对象和研究方法，并在学科内部继续分化。比较政治制度就是从政治制度研究中再分化出来的。因此，它是一个比较年轻的分支学科，从研究对象到方法都还处在完善的过程之中。

一、研究对象和意义

比较政治制度的研究对象，如果从字面上简单地来解释，其核心内容是国家的政治制度，比较则是指研究视角、方法和范围。也就是说，比较政治制度的研究对象与政治制度研究对象的不同之处，在于它研究的是古今中外各种类型的政治制度，其独特的方法是进行纵横上下的比较，其中还包括比较的标准尺度、各种政治制度的共性和某种政治制度的个性，以及进行比较的观点和理论的研究，等等。既然比较政治制度研究对象的核心是政治制度，那么首先就要从什么是政治制度说起。所谓政治制度，是指“在特定社会中，统治阶级通过组织政权以实现其政治统治的原则和方式的总和，它包括一个国家的阶级本质、国家政权的组织形式和管理形式、国家结构形式和公民在国家中的地位。狭义主要指政体，即政权的组织形式。”① 政治制度可以从不同角度给出不同的定义和解释，此处系根据马克思主义政治学理论所作的界定。

根据以上定义，政治制度研究对象狭义而言就是政权的组织形式。一般说来，政治制度研究总是具体的、个别的，如中国政治制度、西方政治制度、或

---

① 《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社1992年版，第514页。

某个其他国家政治制度、或某种政治制度。而比较政治制度总是把两个甚至几个国家某种制度综合起来作为自己的研究对象，诸如比较英美政治制度、比较议会制度、比较选举制度等等。

作为政治学的一门分支学科，比较政治制度的研究在理论上、实践上和学科建设上都具有重要的意义。

首先，通过比较政治制度研究，能够加深对社会主义政治制度的科学认识，更加自觉地坚持社会主义。坚信社会主义制度优越于人类有史以来的一切阶级剥削制度，这是马克思主义经典作家运用历史唯物主义和理性价值对社会主义制度和资本主义制度进行比较分析得出的科学结论。这一结论本属毋庸置疑，但由于苏联、东欧社会主义国家的解体和剧变，似乎社会主义制度更为优越的结论就此被推翻了。有些西方学者更是宣称资本主义制度是“人类历史必然的发展方向”，“西方民主制必将盛行于全世界”。当然也有冷静的学者通过资本主义与社会主义的比较清楚地看到并认为，“在西方国家，因资本主义明显‘战胜’了社会主义而产生的喜气洋洋，又因认识到资本主义本身所具有的问题依旧棘手不易解决而大打折扣。如果说传统社会主义（指苏联模式——引者注）被扔进了历史的垃圾箱，那么也没有人会完全有把握地声称，当下形式的资本主义代表了人类最高的期望。”① 显然，以上两个不同的结论都是经过对两种制度的比较研究而得出的。可见在新的历史条件下，要进一步证明社会主义制度的优越性，就必须以比较政治制度的科学理论和方法进行比较研究，从理性上认识社会主义制度的优越性，克服盲目性。

同时，通过科学的比较政治制度研究，不仅可以在提高对社会主义制度优越性的认识的基础上增加自觉性、减少盲目性，而且可以客观地认识资本主义制度为什么“腐而不朽”。在两种制度的比较分析过程中，人们不难发现，资本主义政治制度恰恰是在被批判中不断地进行修正而生存至今，并且针对弊端在资本主义范畴之内进行制度创新，谋求发展。也许正是这样，资本主义制度才有今天的发展，才有今天的“腐而不朽”。总之，通过比较政治制度研究，可以更加理性地认识社会主义制度的优越性和当今资本主义制度的现实。

其次，在比较政治制度的研究中，人们可以清楚地看到当代世界各国的政治制度是非常纷繁复杂的。正如一位学者所说，在世界上是不可能找到有两个国家的政治制度是完全相同的，因为每个国家的政治制度都是适应本国特定的社会、经济、政治和文化的发展而生长和发育起来的，当然，每一个国家特定历史阶段的政治制度都会有它的阶级属性的归属。在比较研究中，政治制度有阶级属性的不同，但任何一种制度都有其生长、完善、发展的过程，并且在运

① 戴维·米勒：《市场社会主义论》，载于香港《中国社会科学季刊》，1993年2月。

作中还会发生异变的短缺情况，以致不得不进行制度变革和制度创新。如历经上世纪80年代末90年代初苏联、东欧社会主义国家的解体和剧变，人们不得不承认，作为一个国家现实的社会制度，社会主义制度不仅会因为不适应社会、经济、政治和文化的发展而出现制度短缺，而且会因为在运作中的变异而发生异化。

再次，政治制度是政治文明的载体。为了加强社会主义民主政治建设，为了全面地建设小康社会，我们必须吸收全人类文明的一切有益成果，其中自然包括政治文明的有益成果。比较政治制度研究不仅可以揭示出政治文明，而且会在比较中鉴别出什么是有益的政治文明成果。当然，比较研究政治制度，吸收政治文明有益成果，绝不意味着简单地照搬别国的政治制度，因为任何一个国家的政治制度，在该国是有效、有用的好的政治制度，而照搬到另一个国家未必也会成为有效、有用的好的政治制度，有时可能还会适得其反。启蒙思想家卢梭曾就“没有一种政府形式适宜于一切国家”① 这个问题进行了详细论证，不管他列举的论据是否全都科学，他告诉人们只有适合本国情况的政治制度才是好的政治制度这一道理是正确的、科学的。在比较政治制度研究中，必须避免照搬别国政治制度的带有误导性的比较研究，不过在这里更应该指出的是，只要是进行科学的、实事求是的比较研究，就会避免因肤浅比较而得出误导性的结论。

20世纪是战争和革命风云激荡的世纪，也是政治制度变迁剧烈的世纪。每一个革命后国家，每一个民族独立后国家，都要选择和建立自己的政治制度，其中有成功的，也有失败的。但是有一条共同的经验：即没有一个国家是靠照搬或完全模仿别国政治制度而成功的。东欧社会主义国家学习和推行苏联的政治制度，到头来还是发生了剧变，尽管其中的原因很多，但采用不适合本国国情的政治制度，不能不认为是重要原因之一。在第三世界国家中，确有不少仿效英国议会制或美国总统制的，但正如英国学者哈罗德·拉斯基所言：“英国的巴力门制度（parliamentary system）在每一个采用的国家里，都呈现不同的样子，正如美国的联邦制度被带到各地去之后，也发生着决定的变化。”② 其实，这种仿效不只是原本制度的走样，问题更在于不仅仅是移植别国的政治制度，而是只有适合本国情况的制度，才是最好的制度。这可以说是比较政治制度研究之要义。

随着我国社会主义市场经济制度的发展，我们不仅会面临全球化浪潮的挑战，而且应该在全球化浪潮中的民族之林中取得应有的立足之地。不言而喻，

① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1982年版，第103页。

② 哈罗德·拉斯基：《美国总统制》，上海人民出版社1959年版，第9页。

全球化意味着国家之间、人民之间交往和沟通的密切和加强。经济上要和世界市场接轨，政治上和文化上虽然有政治制度和意识形态的差异，但要“和而不同”，进行经济、文化、安全等多方面的交流和合作。为此，比较政治制度的研究就具有特别重要的现实意义。如只有真正了解美国的政治制度，才可能理性地把握中美关系和美国对华政策，在知彼知己的基础上进行双向的交往和沟通，进而理性地推进双边的经济、文化和安全多方位的交流与合作。

在全球化的压力下，我国作为主权国家总是生活在世界舞台上的。我们必须做到知彼知己才能立于不败之地。正是这样，比较政治制度的研究就显得非常重要，因为世界舞台上各个国家的政治制度是了解世界了解各国最为基本的知识构件。

二、比较政治制度的研究方法

比较政治制度是政治学的分支学科，政治学的研究方法当然也是它的基本方法，它仅有的特点主要仍在于比较。

政治制度比较研究方法的源头，根据资料，应该说始于亚里士多德对古希腊城邦的研究。公元前335年，亚里士多德在雅典创办了吕克昂学园，并亲任该学园园长。约在前后12年的时间里，他指导其学生进行过许多项研究，其中颇为重要的一项是对古希腊158个城邦及各城邦的“宪法史”进行的调查和研究，[①] 从迄今保全下来的著作看，其中就采用了个别和分类比较研究的方法。《雅典政制》[②] 就是运用了个别比较的研究方法，它能显示出不同城邦不同的特点。《政治学》中关于三种正宗政体和三种变态政体的比较研究，[③] 是在对158个城邦的调查和分析基础上进行的，并由此提出分类标准和六种类型，这可以说是一种综合分类比较的研究方法。

由此可见，政治学和政治制度的比较研究方法是非常古老的。今天，这种比较研究方法仍然被学者们广泛运用，只是随着学科的发展和分化变得越来越复杂了。在比较政治制度中，常见的比较研究方法有以下几种：

1. 国别比较研究

这是最常用的也是最传统的比较方法。例如《欧洲比较政府》、《各国政府与政治》等类似书名的著作，实际上是选择几个乃至十几个有代表性的国家，对它们的政府体制，按国别进行研究，揭示各国的特点。尽管研究者没有

① 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》，商务印书馆1986年版，第119～120页。

② 亚里士多德：《雅典政制》，商务印书馆1999年版。

③ 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1981年版，第133页。

在著作中表现出着意把某国与某国比较，但是，由于研究者把每个国家政府体制都分析得很透，人们阅读后就知道各国的相同点和不同点。研究者的研究路径通常是由比较进而鉴别并最终作出判断。当然，在这类著作中，有的作者是把自己的比较、鉴别、判断直接告知读者，但有的却是给读者留下了较大的比较和思考的空间。这种把政治制度进行分类，选择代表性的国家，进行国别的比较研究是最好的方法。因为政治制度、政治学的研究不可能像在实验室里进行实验的学科那样，在实验中进行比较研究。它只能在已经有过的，已经存在的政治制度间进行分类和比较研究。

2. 专题或专项比较研究

其研究方法基本上与前一种相同，只是它把研究聚焦到某个专题或某个专项上。在研究成果中常见的，诸如《比较议会制度》、《比较行政制度》、《比较选举制度》等等，以至还可以更专门一些、更细化一些，诸如“议会立法程序比较研究”、“行政决策过程比较研究”、“选举方式与当选制度比较研究”等等。这样的研究比较具有实效性。如议会立法程序比较研究，由于研究对象很具体，范围也较小，不仅可以看到立法程序的不同，而且能够判断程序运作对立法质量的正负效应，由此所得出的研究结论，在一定程度上会具有现实的效用性。

3. 综合分析比较研究

该方法比较复杂，重价值分析。例如，有位美国学者的著作《比较政治体系：三个世界的权力和政治》,[①] 就是用的这种方法。从全书结构看，作者首先把世界各国的政治制度区分为西方世界的政治制度、共产主义世界的政治制度、第三世界的政治制度，并进行三个方面的比较，同时在每个世界中又进行国与国之间的政治制度的比较。作者认为这样进行比较的好处是，既可以了解三种（类）不同的政治制度，又可以了解同一种制度中各个国家的相同点和不同点。显然，该研究方法的预设是非常理想的。但是，问题的关键在于这样复杂的多角度比较研究首先必须找到和确立科学的标准，或称为比较尺度。作者在书中确立了四个尺度，即“权力民主分配”、“人人得到尊重”、“福利平均分配”、“启蒙机会均等”。然而，作者树立的这些标准尺度，并不能在实质上揭示各类、各国政治制度的不同点和相同点。因此，这种综合分析比较方法是有很大难度的，在该学术领域内，这样的研究成果甚少。

一般而言，比较研究方法还可以分为纵向比较和横向比较。在比较政治制度研究中也是如此。纵向比较是借用历史比较方法，例如资本主义政治制度优

---

① Gary K. Bertsch, *Comparing Political Systems: Power and Policy in Three Worlds*, N. Y., Wiledy, 1978.

于封建政治制度，就是运用历史比较方法得出的结论。如果把当代英国的议会内阁制与美国总统制进行比较，这就属于横向比较。在该学术领域内，还有叙述性比较和分析性比较之分，如果说前一种方法主要是把事实陈述清楚，那么后一种方法就要求在说清事实的基础上进一步进行价值分析和判断。在比较政治制度研究过程中，任何研究者都不可能说只采用一种方法，事实上常常是同时采用几种比较研究方法。

其实，比较政治制度研究方法，除了着眼于政治制度本身的研究之外，还应该研究政治制度生长和运作的环境。从环境的角度进行比较研究，就会发现一种政治制度在这个国家是有效的，但移植到另一个国家却变得无效的原因。政治制度生态环境的比较研究，是比较政治制度研究中不可忽视的重要方面之一。

对政治制度的研究，英国学者拉斯基在研究美国总统制时曾讲过这样一个道理，即政治制度“形式上的外表，在任何一个时刻，都和事实上的本体，是不同的。因此，深入本体，往往是不容易的。一部分，这是受了材料本身的复杂的掩蔽，正如一般制度现象所受到的掩蔽一样。政治的行动过程，很像是一座冰山，浮在水面上的，可能只不过是下面本体的一小部分。”① 由此可知，要观察和评判政治制度“水”下的本体部分总是很不容易的。这也就是说，政治制度的比较研究，还应该重视研究制度背后的制度。任何政治制度都是一定历史和环境条件下的产物，同时，它还有一个被选择的问题。因此，它既是生成的，也是创造的，只有把握了政治制度的这两个方面，才能够对制度背后的制度有所认识。

三、本书结构及比较政治制度与相关学科的关系

本书主体部分共分三编。第一编“比较政治制度概述”，主要从国家、宪法、社会经济和政治文化等方面阐述政治制度的生态环境，为比较政治制度研究提供多维的观察视角。

第二编“基本原理与综合比较”是本书的核心部分，比较系统地论述当代民主制度的基本原则与主要形式。所谓基本原则，实际上讲的是政治制度是根据哪些思想理论原则构建起来的。根据历史唯物主义的观点，人们不难发现这些思想理论原则是在国家的政治过程中，在政治制度变迁的过程中逐步形成和完善起来的，逐步被人们所认识到的。这些思想理论原则并非具体的政治制度，但却存在于政治制度之中，因此又可视之为政治制度的思想理论支柱，政

① 哈罗德·拉斯基：《美国总统制》，上海人民出版社 1959 年版，第 2 页。

治制度的大厦就是靠它们支撑起来的。

本编在第四章中先分四个小节讲述了民主制度的基本原则，它们分别是人民主权原则、代议制原则、分权和分工原则以及法治原则。人民主权原则回答的是国家和政府权力的来源，这是任何一种政治制度都难以回避的问题。从君权神授到人民主权是历史的巨大进步。现代民主政治尽管有不同阶级属性，对人民主权会给出不同的解释，赋予不同的含义，但任何政治体系都必须面对“你的权力是从哪里来的”这个原则问题；代议制原则回答的是人民怎样运用自己的权力这一问题。自从民族国家出现以后，古代城邦实行的作为国家表现形态的直接民主制已经无法适用，由此，代议制成为现代民主的制度载体；分权与分工原则回答的是政治制度内的权力结构及其采取什么样的结构形式的问题，权力制衡和权力分工是两种不同的权力结构形式；最后，法治原则回答的是政治制度运作的机制问题。这四大原则既说明了政治制度是怎样构建起来的，又构成了政治制度比较研究中最基本的尺度。

本章第五节还阐述了现代民主制的三种基本形式，即代议民主制、行政集权民主制和共同参与民主制。这只是大体上的分类。如亚里士多德在《政治学》中的经典分析，除正宗政体外，还有变态政体。行政集权民主制就有一个变态的形式，即行政集权独裁制。这在比较政治制度中亦值得深入研究。

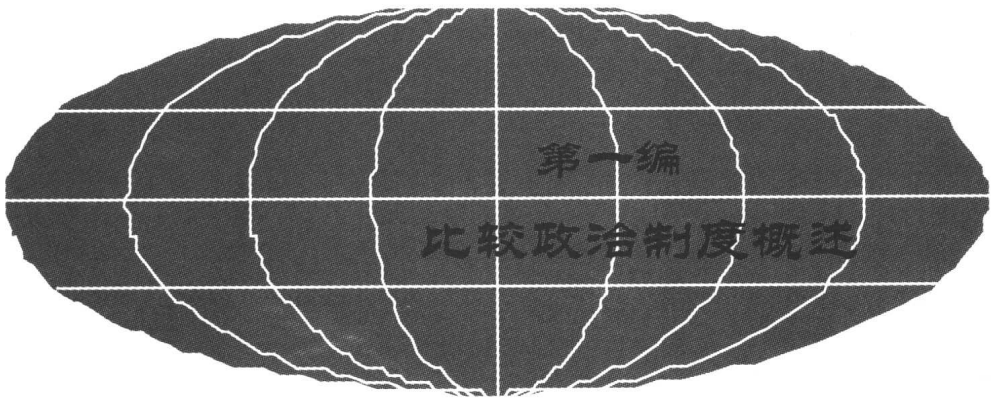
本编中的综合比较研究实际上是分专题的综合比较，分别由“选举制度”、“政党制度”、“代议制度”、“政府行政制度”和“司法制度”等五章组成。每个专题都选择了典型的不同类国家进行比较分析。由于这样的比较难度较大，所以只能择取制度的最基本方面。

第三编“当代政治制度基本类型”由“资本主义国家政治制度”、“社会主义国家政治制度”、“第三世界国家政治制度”和“非国家政治体系——欧洲联盟”等四章组成。如果说第二编中专题综合比较体现了横向的比较，在本编中则表现出纵向的比较。不同类型的政治制度都有其历史过程，有它的生成、发展和完善，也有它的衰落、变异与消亡。欧洲联盟不是国家的政治制度，但把它作为非国家政治体系来研究还是非常有意义的。在历史上，现代民族国家最早出现于欧洲，今天处于超国家组织与国家组织之间的非国家政治体系又出现于欧洲，这不仅是值得研究的政治现象，而且也是值得研究的重大政治制度变迁过程。

作为政治学的分支学科，比较政治制度与相关的法学、社会学、历史学和经济学等学科，不仅在方法论和方法上有借鉴的关系，而且这些学科研究领域的成果在很大程度上为比较政治制度这门分支学科的发展提供了学术支撑，推动了比较政治制度研究的发展。毋庸赘言，政治学为比较政治制度的学科建设提供了理论和知识的源泉。

比较政治制度与法学，特别是宪法学在内容上有着密切的关系。一个现代国家的政治制度，莫不以宪法为基础，因此，通常会出现政治制度和宪法研究的研究对象交叉甚至重叠的现象。最简单的例子是宪法研究要研究国家元首制度，而这一制度同样构成了政治制度研究的内容，其区别只是选择的角度和价值追求有所不同。

比较政治制度与社会学、经济学在学科上的关系和前述基本相同。只是社会学的研究方法对比较政治制度具有重要的借鉴意义，并且社会学的研究成果是政治制度生态研究的基础。经济学在当今是一门显学，它的研究成果对其他社会科学的贡献是不言而喻的。仅就制度经济学和新制度经济学而言，对比较政治制度就具有重要的理论意义和作用。本书中就借用了它的一些理论观点和分析框架。总之，比较政治制度必须从相关学科吸取新的学术成果，以利于本分支学科的发展和创新。


第一编
比较政治制度概述

第一章　国家、宪法与政治制度

广义的“制度”概念，是指由一系列正式和非正式的规则构成的交往秩序，它以特定的组织或机构作为运行载体，通过明确规定或是提供行为预期的方式，规范个体和组织在具体环境中的行为，并以自我约束或是由外部权威实施约束的方式，使这些规则得到社会群体的广泛接受和普遍遵循。在现代社会中，制度涵盖了人类生活的方方面面，它为人们的相互交往提供了可予遵循的系统模式，抑制了可能出现的有损公共利益的行为；缓解了个人和群体之间的利益冲突，减少了协调人类活动的社会成本；保障了个人的自由和社会的稳定，促进了劳动分工和社会财富的创造。总之，一个社会的制度化程度与这个社会的文明程度紧密相关。

政治制度是规范人类政治生活的规则体系。作为制度领域的重要分支，政治制度同样由正式规则和非正式规则构成：非正式规则是由长期而稳定的政治经验演化而成的政治行为规范，具体体现为政治生活中的“惯例”、“习俗”、“价值”和“文化”；正式规则是由公共权威机构或其委托代理的机构设计和确立的，依靠国家强制力强力实施的具有普遍约束力的明确的政治行为规范，具体体现为组织并规范人们政治行为的结构性规则和程序性规则。通常情况下，越简单的政治共同体越倾向于建立在非正式规则的基础上，而社会结构愈分化、社会成分愈复杂的社会，其政治共同体的形成和维持就愈是依赖于政治制度中的正式规则。

第一节　国家、国家形式与政治制度

一、国家及其观念

国家，就其表象而言，是指一种政治联合的形式或曰政治共同体。由于这种共同体形式在理论上可指称的对象多种多样，在实践中以不同的形式存在于历史长河之中，而人们在对国家进行认识时，又往往基于自身不同的知识立场和价值取向，着眼于国家的不同历史形式以及与之相关的目的、性质、种类和

职能，故而使“国家”成为一个歧义纷呈、令人莫衷一是的术语。

西文中有关“国家”的称谓，随着经济社会关系以及政治组织形式的变迁，经历了极其复杂的演变过程。古希腊、罗马共和国时期的国家领域，一般以城市及其近郊为限，人们分别以 civitas 及 respublica 称之；到了中世纪，欧洲分封割据，共同体组织与土地所有权关系密切，此时的国家被视为一种地域团体，land 成为当时指称国家的普遍称谓；15 世纪后期，随着近代国家的形成，“国家”一词开始从拉丁语 status（状态）演化而生，此时，正式使用该词的是意大利政治思想家马基雅维里，其政治学名著《君主论》开篇即言：“从古至今，统治人类的一切国家，一切政权，不是共和国就是君主国。”1538 年，马基雅维里指称国家的意大利词汇 stato 被转化成英文 state、法语 etat、德语 staat 等，“国家”开始成为欧洲思想界思考相关问题的通用概念。

近代以来的“国家”（state）观念，是与主权概念密切结合在一起的。西方学者甚至认为，不具有主权含义的国家不能被称为完整意义上的国家。因此，不论是古希腊的伦理国家观，古罗马时期的法人国家观，还是欧洲中世纪的神性国家观，都与近、现代的国家观念有着根本的不同。在古希腊思想家眼里，所谓政治问题就是去发现每一种人或每一个阶级的人应当处于何种地位才能构成一个健全的社会，国家并不是独立于个体的外在实体，而是一种必要而有益的“生活方式”。亚里士多德将这一时期的国家观念集中表述为，每一个城邦各是某一种类的社会团体，“既然一切社会团体都以善业为目的，那么我们也可以说社会团体中最高包含最广的一种，它所求得的善业也一定是最高最广的：这种至高而广涵的社会团体就是所谓‘城邦’，即政治社团（城市社团）。”① 古罗马共和国时代的末期，随着古老城邦的没落和消亡，原子式的个体开始突显，面对个人与共同体的分离状态，罗马人在斯多葛主义与罗马法学的双重影响下提出了新的国家观念，认为国家不是伦理的结果而是法律的产物，人们不应根据伦理的善行而应根据法律的权限对之加以思索。这个时期的主要代表人物西塞罗，将国家看作是一个法人团体，认为“国家乃人民之事业，但人民不是人们某种随意聚合的集合体，而是许多人基于法的一致和利益的共同而结合起来的集合体。”② 正因为国家是人民为了保障自身的共同利益，而自愿接受的对自身权限进行限制的共同法律意识的产物，因此，国家及其法律是人民的共同财产，它的权威源于人民的集体力量，既须服务于人们相互间的权利和公共利益，又须服从于源于神旨和人类合理本性的自然法。

西塞罗糅合了契约主义、自然主义和法人学说的国家观，以及布丹有关国

① 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆 1965 年版，第 3 页。

② 西塞罗：《论共和国·论法律》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 39 页。

家是一种最高权力的主权理论，共同支配了近代资产阶级革命以来的国家观念。资产阶级启蒙时期居于主导地位的国家学说——契约论，分别由格老秀斯、斯宾诺莎、霍布斯、洛克、卢梭等人所构建，其核心思想是：在国家产生之前，人类处于或是完备无缺或是彼此争战的自然状态，由于强力和私刑的存在，人们与生俱来的自然权利不能得到充分保障，为弥补自然状态之失，人类出于理性订立契约，基于一致“同意”组建国家，将自身全部或部分的权利交由统治者行使，以便实现“人民的和平、安全和公众福利”。契约论在其倡导者那里，各有不同的内涵，① 但基本命题无外乎以下三点：第一，国家是人类理性而非“天然”政治权威的产物，人类意志“构成了一切契约的精华”；第二，国家权力来自人民的同意和赋予，“断定政权的一切和平的起源都是基于人民的同意”，除了自己的同意，“无论什么事情都不能使他受制于任何世俗的权力”；第三，国家“应该以既定的、向全国人民公布周知的、经常有效的法律，而不是以临时的命令来实行统治”，其权力的运行“绝不容许扩张到超出公众福利的需要之外”。

契约论抽象的人类理性和虚构的契约神话，为资产阶级革命提供了重要的思想武器，但在王权消弭之后却难免于为坐享其成的后世所诟病。自由资本主义发展时期，以边沁、密尔、斯宾塞等人为代表的国家学说，集中反对启蒙学者从绝对理性、永恒正义等抽象原则引申而来的国家理论，或代之以生物有机体的国家观念，或将功利主义原则视为国家学说的理论基础，或从更为实证、经验的角度重新论述自由主义的国家学说。

第二次世界大战后，随着“行为主义”政治学的兴起，一些刻意回避价值判断，自诩由“中立的”经验研究和实证分析得来的国家观念在西方陆续兴起，其中影响较大的有以下几种：（1）多元主义国家观。认为国家只是一个反映和平衡社会各个利益团体要求的消极机器，为保证其合理公正地分配社会利益，国家不应保有单一的主权，而应最大限度地将主权分配给自治区域和职能性团体，以利于充分发展公民的福利和个性。（2）精英主义国家观。认为人类分裂为统治阶级和被统治阶级，是任何社会无可回避的事实，那些在统治阶级中居于最高地位的政治精英，对于国家以及国家的运转起着关键的作用，历史不过是精英集团吐故纳新的绵延过程，主权在民不过是理论家的幻想，民主政治不过是专制政治的现代翻版，国家不过是政治

① 不同的契约论主张又导致了不同的国家观念，如霍布斯的“安全国家”、约翰·洛克的“立宪国家”、托马斯·潘恩的“最小限度国家”、黑格尔的“普遍国家”、托克维尔的“民主国家”等；参见约翰·基恩：《市民社会与国家权力形态》，载邓正来、J·C·亚历山大编：《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，中央编译出版社1999年版，第101～120页。

精英推动的实现其自身利益的消极工具。（3）新保守主义国家观。认为任何社会都不可能自发地形成某种等级秩序，惟有国家这样一个承载着传统、秩序、等级、自由诸价值的强大政治权威，才能有效地约束人们的行为，任何个人都“应当被看作仅仅是这个更普遍的整体的组成部分”，个人及其权利只有通过国家才具有意义。（4）新马克思主义的结构主义国家观。认为国家是独立于统治阶级和政治官僚的一股结构性力量，正是这种“无意识结构”使国家得以有效地组织统治阶级，运用暴力和意识形态的双重手段瓦解被统治阶级，并使后者确认资本主义的优越性。除上述四种国家观念外，戴维·伊斯顿提出的政治系统理论还试图从根本上颠覆延续千年的国家概念，认为：“作为一个概念的‘国家’被认为不合要求，不久就为一个含义更加丰富的术语‘政治系统’所代替了。‘国家’这一概念之所以会被政治学首先摈弃，是因为它早先是含糊不清的。”① 然而，崛起于20世纪70年代的西方“后行为主义运动”却表明，“国家”这个概念不仅不能为人摒弃，反而应当成为人们长久凝思的一个问题。

二、国家的阶级特性与政治制度的阶级属性

恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中指出：“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”。在此，国家被直接等同于公共权力组织。这段关于国家及其本质的论述，与恩格斯的国家历史起源理论密不可分。

在国家的历史溯源中，恩格斯吸收了摩尔根关于人类从蒙昧时代经过野蛮时代到文明时代发展历程的研究成果，认为生产工具的进化、劳动分工的出现以及由此带来的私有财产，从根本上瓦解了原始的氏族社会，人类社会第一次出现了巨大的利益分化和利益对立，当“这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面，而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾驭社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内”，这种新的社会要求最终促成了国家的起缘。② 在所考察的“国家在氏族制度的废墟上兴起的三种主要形式”中，雅典国家的产生被认为是“一般国家形成的一种非常典型的例子”。因此，马克思主义国家学说将如下过程看作是国家形成的一般规律：铁制工具的发现和使用使社会生产力获得大幅度的提高，剩余财富以及随之形成的家庭破坏了原有的以血缘

① 伊斯顿：《政治生活的系统分析》，华夏出版社1989年版，第3页。

② 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社1999年版，第176～177页。

为纽带的氏族社会关系，社会分工与分层导致阶级的聚合与对立，而贯穿在整个社会变迁中的阶级斗争，则使得一个按照地域进行统治的、与社会相分离的“公共权力”应运而生。

根据马克思主义的国家学说，国家的历史形成方式决定它天然具有作为公共管理机构和作为暴力统治机器的双重特征，前者是其一般特征，后者是其在特殊历史时期的特殊属性。具体说来，作为公共管理机构的国家，采取的是“社会共同体”的形式，它以凌驾于社会之上的超然中立者的形象出现，用权力机制规范社会物质产品与精神产品的生产、分配和交换，致力于维护社会公共利益、调和阶级冲突和社会矛盾、行使社会治理的职能。在这里国家具有其相对自主性。除此之外，马克思主义认为，在存在着私有制和阶级的社会中，国家还具有实施阶级统治的阶级特性。也就是说，经济上处于优势地位的阶级，往往会独自全权掌握社会的管理职能，使国家在履行社会职能时不得不处处反映统治阶级的意志，而为了确保这些意志的实现，统治阶级又必须依靠警察、法庭、监狱等国家暴力手段，这样就使国家将其对于社会的治理沦为对于社会的统治，使国家成为反映统治阶级意志、维护统治阶级整体利益、实现一个阶级对另一个阶级统治的暴力工具。恩格斯指出：“由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，由于它同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”① 对于国家这一方面的特性，列宁也曾反复地加以强调，并因此断言：“国家是一个阶级压迫另一个阶级的机器，是迫使一切从属阶级服从于一个阶级的机器。”②

阶级社会中，国家的阶级特性决定了它所采取的政治规则体系——政治制度在内容上也具有相应的阶级性。这主要是从以下两个方面体现的：第一，在存在阶级和阶级斗争的国家里，政治制度往往会成为实施阶级统治的必要工具。阶级统治的首要目的，就是考虑如何维护本阶级的政治统治和实现本阶级的经济利益，在此核心目标的推动下，掌握国家机器的统治阶级必然要为自己选择适当的“政治外壳”，也就是说，选择一定的形式去配置国家权力、组织政权机构、建立政治运作的实体与程序规范。只有依靠相应的组织机构和运作手段，才能使阶级意志转化为具体的方针、政策、指示、法令，并促成相应的服从行为和政治秩序。总体说来，与社会经济发展水平相适应、与统治目的相协调、权力配置相对合理的政治制度，是有助于阶级利益最大化的。第二，政

① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社 1999 年版，第 178～179 页。

② 《列宁选集》第 4 卷，人民出版社 1995 年版，第 33 页。

治制度在一定程度上反映了社会的阶级结构状况和阶级斗争状况。统治阶级对其“政治外壳”的选择，本质上是由其阶级利益驱动的，只不过这种驱动在具体化为统治阶级的制度选择时，不得不鉴于现实的社会阶级状况而作出妥协和调整。统治阶级中的政治精英通常能够意识到，只有将阶级冲突和社会矛盾控制在一定的范围之内，将不和谐的利益关系有效地纳入一定的“秩序”，阶级的统治才有可能稳固，阶级的整体利益才有可能得以实现，因此，政治制度会随着阶级结构的变化而变化，随着阶级矛盾的调整而调整。英国封建君主制度由“巡游王权”、“个人王权”向“行政王权”、“制度王权”的转化过程，便很好地说明了这一点。在其君主制度的衍生历程中，“封建习惯的束缚和地方大贵族的抗争，即使国王难以彻底超越封建宗主的权限，将王权权威完全渗透到各个封建领地及市镇，也使国王的一些重大集权措施不易及时有效地推行，有时还被迫妥协和让步。”① 由此可见，王权与封建贵族势力的消长对比，尽管是统治阶级内部的斗争，也直接影响着政治制度的建构和发展。与之相比，中国古代专制主义中央集权时期的阶级关系相对比较单一和稳定，这既是政治制度能够绵延数千年而不绝的重要保证，同时也是其缺乏有效制度创新而趋于僵化的重要缘由。

国家的阶级特性与政治制度的阶级属性之间的关系，本质上是一种决定与被决定的关系。也就是说，在阶级社会中，国家的阶级烙印不可避免地会在制度层面留下印记，使后者难逃作为阶级统治工具的厄运。这是问题的一个方面。另一方面，在考察政治制度的阶级属性时，我们也需要注意到，阶级性只是政治制度的本质内容之一。列宁曾经指出：人的认识是从现象到本质、从不甚深刻的本质到更深刻的本质的深化的无限运动，它由所谓初级的本质到二级的本质，这样不断地加深下去以至于无穷。由此可见，本质存在着层次上的差别，阶级性只是政治制度的初级本质，更深的本质是它赖以存在的社会物质生活条件，无论统治阶级有着怎样的阶级意愿，政治制度的建构与发展都不可避免地要与社会的整体发展相适应。正是基于这一更深层次的本质内容，政治制度具有“与内容不可分离地联系着的形式”——客观的规范形式，这种形式就其自身而言是纯然超阶级的，它深植于社会的经济基础之上，以其表面上的客观性、规范性、整体协调性实现其对政治上层建筑的调节。忽略政治制度的形式特征和形式功能，我们既无法理解阶级社会中政治制度的阶级性，也无法理解无阶级社会中政治制度的必要性。

① 孟广林：《英国封建王权论稿——从诺曼征服到大宪章》，人民出版社 2002 年版，第 365 页。

三、国家形式：政治制度的双向配置

国家是与社会分离的公共权力组织，其根本职能在于缓和与消解社会矛盾，使社会的对立面不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭。鉴于此，任何国家都必须采取最适合自己行使公共权力的组织形式，以实现国家的阶级统治职能和社会治理职能。总体说来，国家权力的分配体制或组织结构主要表现为横向和纵向两个方面：前者涉及同一层级的国家机关尤其是全国性国家机关之间的权限划分，政治学中将这种国家机构的横向构成关系，称作国家的政权组织形式；后者涉及全国性政府与区域性政府之间的权力配置关系，称作国家结构形式。

1. 政权组织形式——政治制度的横向权力关系

根据马克思主义的国家理论，在阶级对立的社会中，哪一个阶级处于统治地位，不仅决定了国家的阶级属性——国家将沦为何种阶级实施阶级统治的工具，而且决定了作为阶级统治工具的国家将采用怎样的方式实施统治。前者构成国家性质或“国体”，后者构成政体和国家的政权组织形式。国体反映的是国家权力在政治上或实质上的归属状况，政体所要解决的是国家权力在法律上或形式上的归属问题，政权组织形式则直接涉及实现国家权力的机关以及这些机关相互之间的关系问题。① 历史上的国家，尤其是西欧历史上的国家，其“国体”大体可分为奴隶制国家、封建制国家和资本主义国家，分别指称国家的三种不同阶级类型。第一次世界大战后诞生的社会主义国家，不仅将国体类型扩展为四类，而且改变了人类历史上既往的阶级统治关系，使被统治阶级首次成为支配国家的政治力量。历史上曾经出现过的“政体”，大体可概括为君主制、寡头制和共和制三种类型：凡国家权力的最终归属权，在法律上属于个人终身享有并且世袭相传的是君主制；国家权力的最终归属权属于相对封闭的一小部分人所有，其政体为寡头制；国家权力的最终归属权，在法律上属于绝大多数人乃至于全体人民所有的是共和制。不同国体的国家，会呈现出相同或相似的政体，而相同国体的国家，也有可能实行不同的政体；另一方面，不同的政权组织形式也可能隶属于相同的政体，只是由于历史传统、国情民情等非本质因素上的差异，才使同一种政体在制度化为具体的政权组织形式时表现各异。罗斯坦在论及制度形式的多样性时，以当代西方政治系统中的 10 项基本制度设置为基数，认为只需考虑每项制度的两种主要形式，就能得出 1 024 种

① 何华辉：《比较宪法学》，武汉大学出版社 1988 年版，第 144 页。

制度的组合形式。[①] 这当然只是保守的估算。就世界范围而言，现实政治生活中的制度设置远非下述10项，每项制度呈现出的结构形式也远不止下述两种，它们与不同类别的政权组织形式交织融合，使当今世界的共和制政体表现出前所未有的多样性和复杂性（见图1-1）。

政党系统	两党制/多党制
选举系统	比例代表制/多数代表制
立法机构	一院制/两院制
国家结构	单一制/联邦制
中央政权	议会制/总统制
法院系统	事后审查/事前审查
地方政府	弱政府/强政府
文官制度	恩宠制/功绩制
军队组织	职业军人制/雇佣军制
国家经济体制	自由主义/社团主义

图1-1 当代西方政治系统的基本制度设置

政权组织形式是在国家机构体系中横向配置国家权力并规范其运行的制度模式。依据国家权力的横向配置状况，即国家权力在同一层级的国家机关尤其是在议会与政府之间的权限划分，可将政权组织形式分为议会制、总统制、委员会制和人民代表制四种基本类型。议会制的基本特点，是议会在国家机关体系中居于实际的或法律上的主导地位，拥有产生包括政府在内的其他国家机关并监督其权力运行的权力；根据政体之不同，议会制又包括议会君主立宪制和议会共和制两种主要类型。总统制的基本特点，是议会在国家机关体系中与其他国家机关地位平等，不对其他国家机关构成实际或法律上的派生从属关系，它是国家权力配置关系中最具分权制衡色彩的政权组织形式。与之相比，委员会制是国家机关权限划分最不清晰的一种政权组织形式，其基本特点是最高国家行政机关采取委员会制，并以合议制的形式行使职权。人民代表制是社会主义国家普遍采用的一种政权组织形式，其基本特点是人民代表机关作为国家的权力机关，在法律上拥有至高无上的权力，一切其他国家机关均由其产生，对其负责，受其监督。

2. 国家结构形式——政治制度的纵向权力关系

① Robert Googin & Hans-Dieter Klingemann ed., *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996, p. 135.

马克思主义国家理论认为，按照地理区域划分居民是国家的固有特征。在国家产生之前，社会单位是依据血缘关系而划分的氏族、胞族、部落等社会组织，国家在氏族制度解体的基础上形成，“国家和旧的氏族组织不同的地方，第一点就是它按地区来划分它的国民。正如我们所看到的，由血缘关系形成和联结起来的旧的氏族公社已经很不够了，这多半是因为它是以氏族成员被束缚在一定地区为前提的，而这种束缚早已不复存在。地区依旧，但人们已经是流动的了。因此，按地区来划分就被作为出发点，并允许公民在他们居住的地方实现他们的公共权利和义务，不管他们属于哪一氏族或哪一部落。这种按照居住地组织国民的办法是一切国家共同的。”在国家产生之后，“有决定意义的已不是血缘团体的族籍，而只是常住地区了；现在要加以划分的，不是人民，而是地区了；居民在政治上已变为地区的简单的附属物了。”①

既然国家总得建立在一定的地域之上，总得按照一定的行政区域和行政层级划分领土并实施统治，那么，以地缘政治为基础的国家，就必然存在着整体与部分的关系问题，而如何看待和调整这种关系就构成了国家结构问题。所谓国家结构，是指作为整体的国家与国家的各个组成部分之间的相互关系，具体包括国家区域构成单位的划分，各层级区域单位的法律地位和权限划分，处理全国性政府与区域性政府之间纵向职权关系的原则，各层级政府之间权限争议之解决等方面的内容。② 国家结构形式是国家结构在特定国家的具体表现形式，主要指国家整体与部分之间特别是全国性政府与区域性政府之间相互关系的构成形式，它是在国家机构体系内纵向配置国家权力并规范其运行的一种制度模式，是政治制度的纵向权力关系。

依据国家权力的纵向配置状况，可将国家结构形式分为单一制和联邦制两种基本类型。所谓“单一制”，是指国家权力的最终归属权属于全国性政府（中央政府），区域性政府（地方政府）所行使的国家权力完全由中央政府赋予的一种国家结构形式类型；而“联邦制”，则是指国家权力的最终归属权由全国性政府和区域性政府根据宪法分享，双方均不得单方面改变宪定权力分享格局的一种国家结构形式类型。两者的根本区别在于：“凡属联邦国家，其中央政府与各邦政府的事权，全由宪法划定，所以各邦政府的事权，有宪法为保障；其在单一国家，无论分权至如何程度，其地方团体的事权，总系经由中央政府以普通的法律或命令规定，所以地方团体的事权，初无宪法的保障”。③ 根据中央政府与地方政府权限划分方式之不同，单一制主要呈现为中央集权单

① 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社 1999 年版，第 177、120 页。

② 童之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社 1997 年版，第 90 页。

③ 王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社 1997 年版，第 316～317 页。

一制、地方自治单一制、中央地方均权单一制和民主集中单一制四种类型；根据全国性政府与区域性政府权限划分方式之不同，联邦制主要呈现为中央集权联邦制、分权制衡联邦制、民主集中联邦制和自治民主联邦制四种类型。分权制衡联邦制的特点是：按照权力分立制衡的原则在联邦政府与联邦成员单位之间均衡地划分国家权力，使双方都极难单方面地改变法定的权力分配格局而走向中央集权或导致联邦解体。这是一种相当成熟的联邦制类型，美国、瑞士、德国、加拿大、澳大利亚、奥地利等国均属此类。①

第二节 宪法与政治制度

一、宪政：宪法与政治制度的高度融合

近代以前的“宪法”（Constitution）概念，曾经有过以下四种不同的内涵：一是古希腊时期将宪法等同于政治制度；二是古希腊和古罗马时期的另一种观点，将宪法看作国家的最高法律；三是罗马帝国时期用宪法表示皇帝的各种建制和诏令，以区别于市民议会制定的普通法规；四是中世纪的欧洲，为确认教会和封建领主的特权而将规定君主、教会和封建领主关系的法律称作宪法。尽管用法不同、含义各异，却都将“宪法”视为不同于普通法律的高级法，认为它有关于国家的根本问题。

近现代意义上的“宪法”概念，是欧洲文艺复兴时期人文主义思潮和英美资产阶级革命的产物。它将古希腊和古罗马时代的高级法思想，融入16世纪欧洲宗教革命和18世纪末期英法资产阶级革命的实践中，逐渐衍生出了“根本法”的思想内涵。所谓根本法，实质上是指人民与国家或政府之间的一种契约，它主要包含了以下三层含义：第一，根本法的效力高于普通法律，议会亦不得侵犯；第二，根本法为建造国家之公约，效力高于议会制定的法律，因此，根本法的制定不能仅凭议会决断，须由全民表决；第三，由于根本法是限制议会以及其他国家机关权力的法律，其内容有明白详尽加以规定的必要，故根本法不得不为一种成文法。② 在英、法、美等国资产阶级革命的历练中，根本法的观念得到了进一步的丰富、深化和弘扬。另一方面，在相关的形式要

① 单一制与联邦制的类型划分，参见童之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社1997年版，第220～225页。

② 王世杰、钱端升：《比较宪法》，中国政法大学出版社1997年版，第18页。

件之余，人们也日益意识到限制国家权力、保障公民权利的必要性，认为“根本法”之第一要务，不仅只是对政府组织和国家权力给予规定和限定，而且还须对不可让渡的公民权利给予确认和保障。对于当时以及此后的资产阶级立宪者来说，国家权力与公民权利是宪法不可偏废的核心组成部分，“两者对宪法之成其为宪法都是必要的。它们绝不意味着任何政府规划就等于是一部宪法：它们意味着只有当政府框架提供一个人权法案以及保证人权法案得到遵守的一系列制度设施时，政府规划才成为宪法。”① 资产阶级宪法观念的发展历程表明，惟有足以对国家权力给予实际的约束，足以对公民权利给予实际的保障，足以对国家权力与公民权利的基本关系给予实际的调节，宪法才真正成其为宪法，由此宪法构筑的政治秩序类型方可被称作是宪政。

宪政，实质上是宪法与政治制度的一种关系。② 自19世纪初期开始，制定宪法就成了一股国际性的政治发展潮流，在西方强国的示范效应推动下，立宪主张波及世界各洲，直至今天依然主导着发展中国家的现代化进程。但是，问题在于立宪史并非必然是宪政史。若有宪法之名而无宪法之实，宪法有可能成为确认专制统治的新工具，遑论宪政；若有宪法之实而无与之匹配的政治制度，宪法则只能因其无力自行而束之高阁，宪政依然无从谈起。因此，宪政代表了宪法与政治制度的融合：宪法由于获得了政治内涵而成为政治制度的基础，政治制度由于获得了宪法的支撑而取得政治合法性。具体说来，宪法与政治制度在宪政中的融合，主要体现在以下三个方面：

第一，宪法成为调节社会矛盾和政治利益冲突的最高准绳。在人类历史的早期发展阶段，人们的争端与冲突主要是通过私刑的方式加以解决。随着国家的产生，开始出现了运用公共权力惩处私人违“法”行为的专门机构，在私人领域实现了由法律（合法的暴力）取代暴力的转变。但是，公共领域却依然为暴力所充盈，诸如国家与个人的关系、国家权力相互之间的权限争议等重

---

① 萨托利：《“宪政”疏议》，载《市场逻辑与国家观念》，三联书店1995年版，第106页。

② 基于不同理念可以形成不同的宪政观。例如，从宪政的民主保障功能入手，可以认为“宪政就是宪法政治，以宪法治理国家。它的基本特征是用宪法这种根本大法的形式把已经争得的民主体制确定下来，以便巩固这种民主体制，发展这种民主体制。”从宪政与法治的关系入手，可以认为宪政是“政府和立法机关的权力由宪法界定和限制，宪法享有基本法的地位以及拥有通过不同形式的司法审查实施这些限制的权威。”从限制国家权力、保障公民权利的角度入手，可以认为“宪政意指法律化的政治秩序，即限制和钳制政治权力的公共规则和制度。”或是干脆将宪政视为一个动态的过程，认为宪政是“以实行民主政治和法治为原则，以保障人民和公民的权利为目的，创制宪法（立宪）、实施宪法（行宪）和维护宪法（护宪）、发展宪法（修宪）的政治行为的运作过程。”相关论述参见张庆福：《宪法与宪政》，《宪法与民主政治》，中国检察出版社1994年版，第3页；雅施·盖伊：《第三世界的国家理论和宪政制度问题》，《宪法与民主政治》，中国检察出版社1994年版，第286页；张文显、信春鹰：《民主＋宪政＝理想的政制》，《比较法研究》1990年第1期；郭道晖：《法的时代精神》，湖南出版社1997年版，第377页。

大政治问题，全然依赖君主或政治权威个人意志的裁决，致使权力的遏制必须仰仗更高的权力，而权力一旦失序，其后果则是对权力的暴力争夺。宪政有别于暴政、“仁政”、“德政”的根本点，在于它将宪法视为调节一切政治矛盾的终极规则，主张以民主的方式制定宪法，以宪法调整国家政治生活中的各种关系，以特定的国家机关依照法定程序解决政治争端，从而最终将国家的政治生活纳入不以个人意志为转移的法治轨道中，在公共领域同样实现由法律（非暴力的政治）取代暴力（暴力的政治）的转变。基于个人的无常意志、无力摆脱阴谋和杀戮的人治型政治，渐次转型为由宪法规范国家政治生活的宪政型政治，是摆脱治乱循环、以暴易暴、“其兴也勃焉、其亡也忽焉”之政治轨迹的根本途径。

第二，宪法为政治制度的建立和运行提供实体和程序规范。宪政确立之前，建构社会秩序的主要方式是凭借政治精英的个人权威，以其不受制约的主观意志为内容，以不受限制的国家权力为依托，表现出极端个性化和强制性的秩序特征。尽管在某些特定的历史时期，在所谓“贤人”的治理下，这种人治秩序也能促生出一定程度的繁荣与安康，甚至展露出些许民主政治的萌芽，但是，囿于每个个体在生命、智识、能力、体力等方面的局限性，囿于其无力摆脱人类普遍共有的“得其一思其二、死而后已、永无休止的权势欲”① 的支配，致使这种类型的政治秩序终不免流于暴政，或是沦为乱政。宪政之产生，即力图建立政治制度的一致性、连续性和确定性，以此克服人治型政治的绝对、专断和反复无常。它既表明国家机构的设立、公共权力的运行、国家基本制度的确立，均已获得了宪法的确认，非依法定程序不得擅改；同时也表明宪法是政治权力的惟一合法来源，国家权力与政府行为必须受到宪法的规范和制约。“限政”是宪政的应有之义。

第三，政治制度为宪法精神的实现提供了制度保障。所谓“徒法不足以自行”，如果缺乏相应的物质匹配和制度设施，宪法将形同具文。就我国建国以来的宪政建设而言，一个突出的问题就是我们过于强调宪法形式上的民主性和先进性，而忽视相关规定在现实的社会政治生活中是否可行、如何能行、怎样保证其运行。以人大监督制度为例，根据宪法规定，国家权力机关有权对由它产生的行政机关和司法机关进行监督，这是我国“人民主权”宪法原则的具体体现，但是，迄今为止，我国尚未建立起能够保证此项宪法规定得以有效实施的制度安排。由于人民代表大会的会期短（年平均会期 15 天，而世界绝大多数国家议会会期都在 3 个月以上）、组织规模过于庞大（全国人大代表近 3 000 人）、人民代表和常委会组成人员的非专职化程度高，致使国家权力机

① 霍布斯：《利维坦》，商务印书馆 1985 年版，第 72 页。

关实际上根本无暇和无力开展真正意义上的监督；此外，现有的法律对人大有权行使的几种基本监督方式，规定过于抽象，而且缺乏与之配套的程序保障，致使许多原则性的规定因无法获得确定的内涵，在实践中难以运行。宪政，是宪法与政治制度高度融合形成的一种政治秩序类型，如果一个国家有立宪之名而无行宪之实，宪法的规定与实际的政治制度运作相互背离，长此以往，必然损害宪政精神。在我们这样一个有着极长封建专制历史、民主法治根基尚且匮乏的国家，宪法不具有权威性的状况哪怕只是个别存在，若不及时消除，也必将毒害社会主义的民主宪政，危及整个国家的现代化进程。这种危害是毁灭性的，值得充分的警醒并加以剔除。

二、政治制度与宪法关系的三种类型

以静态的视角看，宪政是宪法与政治制度的高度融合状态：宪法在规范政治制度的同时，赋予政治制度政治上的合法性，另一方面，政治制度为宪法的实施和宪法精神的实现，提供制度上的支持和保障；以动态的视角看，宪政或宪法与政治制度的融合，又不是与生俱来、凝固不变的，与世间万物一样，它同样需要经历一个此消彼长、相互磨合的发展过程。

一般说来，政治制度的发展和变化，表明国家的经济、政治和社会生活发生了质的变化，经济利益亟待调整、政治权力发生转移、社会关系出现变迁，全方位的社会矛盾最终以在创新与守成、变革与传统、新文明与旧秩序之间抉择的方式，反映在是否制定宪法、制定什么样的宪法、选择何种制度的变革模式上。人类政治文明的发展历程表明，社会进步与政治变革或是通过暴力手段的革命，或是通过非暴力手段的改良。在这两种典型的变革方式中，采取何种方式既取决于一个国家的经济条件、社会结构、政治文化传统，同时，也与政治制度变革的性质紧密相关。近代的资产阶级革命，是政治制度由人治型政治向宪政型政治转型的转折点，这时“立宪”被看作是具有强烈政治意愿的革命手段，是否定旧的封建专制统治、确立新的民主宪政国家的必然途径。将宪法视为革命的宣言，是对革命成果的宣告，由此形成的立宪模式影响了此后的新兴民族国家——民族独立国家和社会主义国家的政治变革道路。

随着民主理念的普及和民主制度的确立，近代“革命的”立宪观虽然尚未完全丧失价值，但已悄然发生了一些变化。人们认识到，在国家的政治制度已经适应了民主宪政的基本要求，适应了本国基本国情民情的状态下，再采用立宪的方式解决政治制度中存在的问题，不仅没有必要，而且还有损宪法的权威和社会的稳定。在宪法内容和政治制度符合宪政普遍价值、顺应宪政发展方向的前提下，即便存在这样或那样的缺陷，也完全可以采取改革或改良的方式

进行调整，没有必要大动干戈、再行“立宪”。立宪除耗费高昂的社会成本不说，还有可能造成社会动荡和政治不稳定，留下巨大的社会创伤。这里仅就法国、美国和我国为例，概述在宪政发展道路上，宪法与政治制度之间曾经存在过的三种主要关系，并着重从立宪观的角度对导致此种关系的政治文化因素给予剖析。

1. 以制定新宪法的方式确立新的政治制度

法国是一个宪法多变、政治制度亦多变的国家。自大革命时期颁布的宪法性文件《人权宣言》起始，法国在169年间先后制定了11部宪法（尚不包括4部宪法修正案），它们分别是：1791年宪法、1793年宪法、1795年宪法、1799年宪法（对该宪法的修正产生出1802年宪法、1804年宪法、1815年宪法修正案）、1814年宪法、1830年宪法、1848年宪法、1852年宪法（对该宪法的修正产生出1870年宪法修正案）、1875年宪法、1946年宪法和1958年宪法。宪法的更迭突出地反映了法国百余年来的政局动荡和政治制度变迁，不仅宪法的数量多，而且类别极其复杂。首先，从宪法的制定者看，既有由封建君主制定的钦定宪法（如1814年国王路易钦定宪法），又有封建君主与资产阶级斗争妥协产生的协约宪法（如1830年宪法），当然，更多的是由资产阶级制定的民定宪法；其次，从宪法确立的政体看，既有实行君主立宪制度的宪法（如1791年宪法），又有实行封建帝制的宪法（如1814年宪法），还有大多数资产阶级共和国的宪法；最后，从共和制宪法规定的政权组织形式看，1793年第一共和国宪法确立了立法机构和行政机构合一的“议行合一”政府体制，1799年共和国八年宪法确立了高度行政中央集权的政府体制，1875年第三共和国宪法确立了以参议院为国家权力中心的议会内阁制政府体制，1946年第四共和国宪法确立了以国民议会为国家权力中心的多党议会制的政府体制，1958年第五共和国宪法确立了以总统为国家权力中心的“半总统制”政府体制。

纵观法国的宪法演变历程，可以发现这样一个现象，即政治生活的任何一个微小变化都可能引起政治制度的变迁，而政治制度的任何一次细微调整都可能会动摇宪法，造成宪法的废弃与重建。导致法国政治生活动荡不安、政治制度频繁变化的原因多种多样，因不属于本章节讨论的范围，在此无须赘述。这里有必要予以深究的问题是：何以法国的宪法与政治制度之间会呈现出如此密切的互动关系？这恐怕还得从法国开始宪政道路时所持的立宪观寻找原因。正如有学者考证的，“法兰西近代宪政观念的产生，可以追溯到十七世纪初期冉森教派的活动，以及这一教派发展到大革命前期与卢梭政治哲学的合流”，①

① 朱学勤：《道德理想国的覆灭——从卢梭到罗伯斯庇尔》，上海三联书店1994年版，第183～184页。

两者相互印证，所形成的“公意”至上、国民不受宪法约束的立宪观成为主导大革命，并在大革命后长期左右法国政局，使之动荡不安的政治文化要素。1791 年宪法和 1799 年宪法的设计者，人称“法兰西制宪之父”的西耶士就公开宣称：“国民不仅不受制于宪法，而且不能受制于宪法，也不应受制于宪法。”① 由于国民不受制于宪法，因此，任何一个自以为代表国民的团体都可以肆无忌惮地将自己凌驾于宪法之上，可以为了粉饰民主而用自己的宪法取代异己的宪法。此外，冉森教派带有天主教色彩，“法国天主教的自由观期望从组织中得到一切东西，而英国国教的自由观则倾向于发展。这一事实解释了为什么我们看到制度的改进与扩展在法国是如此之小；但是，当人们试图改进制度的时候，（在法国就意味着）完全消除先已存在的事物状态——意味着一切重头来过——亦即对最重要的基本原则进行重新探讨。”② 这种立宪观与法国隶属的法律体系和司法体制遥相呼应，更加重了宪法的现实政治压力。一般说来，大陆法系重成文法典，英美法系重前例，英美国家可以通过司法判例和司法解释赋予旧法律以新含义，从而减轻硬性的法律规定与多变的社会现实之间的紧张，而作为大陆法系国家的法国，则习惯于从头再来。

2. 政治制度的改革与调整不涉及宪法更迭

早在 17 世纪，北美殖民地就制定和颁布了一些宪法性法律，最早的如 1639 年的《康涅狄格基本法》和 1648 年的《马萨诸塞一般自由与法律》，都载有有关殖民地政府结构的规定和保护公民基本自由权利的条款，它们被视作现代成文宪法的鼻祖。独立战争胜利后，为了将各自为政的北美各州联合起来，同时消除邦联体制的种种弊端，制宪会议起草了《美利坚合众国宪法》，经国会和各州批准，于 1789 年 3 月 4 日由美国第一届国会宣布正式生效。这部宪法自生效以来，历时两百余年，在此期间，美国社会经历了民主革命、工业革命、内战、社会骚乱、大萧条和两次世界大战的战时管制状态，经济结构出现过多次重大调整，政治权力发生过数次重大转移，但是，宪法法典本身却修缮不多，它不仅生存了下来，而且至今依然保持着对社会的强大调控力。究其原因，主要有以下几点：

第一，在立宪观念上，美国的制宪者们着力强调宪法的最高效力和最高权威性。在宪法与国家权力的关系上，主张任何形式的国家权力都要受到宪法的制约，法律也同样受制于宪法；在宪法权威与人民意志的关系上，主张宪法既来源于人民，同时又对人民具有约束力，“除非人民通过庄严与权威的立法手

① 西耶士：《论特权，第三等级是什么?》，商务印书馆 1990 年版，第 60 页。

② Francis Liber, “*Anglican and Gallican liberty*” (1848)，转引自哈耶克：《法律、立法与自由》（第一卷），中国大百科全书出版社 2000 年版，第 84～85 页注释 [23]。

续废除或修改现行宪法，宪法对人民整体及个别部分均同样有约束力。在未进行变动之前，人民的代表不论其所代表的是虚假的还是真实的民意，均无权采取违宪的行动。"① 第二，在修宪的态度方面，制宪者们极为谨慎，为此制定了近乎苛刻的修宪程序。制宪者们认识到，社会的不断发展将使宪法的部分条文趋于老化，若不及时修改，将有碍社会进步。但是，若修改过于容易，又往往会流于轻率和随意，最后必将损害宪法的权威性，甚至导致国家的政治制度和社会生活陷于混乱和动荡。根据美国宪法第五条的规定，修改宪法可采取以下两种途径：或是由国会参众两院 2/3 的议员表决提出修正案，或是应 2/3 州议会的要求由国会召集制宪会议提出修正案，不论哪种方式提出的修正案，都须经各州 3/4 州议会或 3/4 州制宪会议的批准方可生效。以制宪会议提出宪法修正案的方式，迄今尚未使用过，人们之所以对此方式心存疑虑，源于 1789 年詹姆斯·麦迪逊的担忧，他认为制宪会议在存在党争的背景下召开，有可能招徕来自美国各地的"阴险人物"，提出名目繁多的修宪案，并散布普遍的惊恐，从而引发政治动荡。第三，完善的司法解释体制适时赋予宪法以新的含义，使之顺应已经发生重大变化的社会实际。繁琐的修宪程序保障了宪法的稳定性，迄今为止，美国宪法修正案只有 26 条，其中前 10 条修正案与宪法同时生效。与正式修宪相比，司法部门尤其是联邦最高法院对宪法的解释，在使宪法跟上时代、切合时宜方面发挥着重要作用，其突出的优点即在于无须增加或改变宪法条文，只需通过赋予宪法条文或部分词语以新的含义，即可使之适应变化着的社会现实。此外，美国隶属于英美法系，对前例的尊崇也使得某些宪法性惯例成为不成文的宪法，在实际的政治生活中发挥着无形的效力。

3. 修改或制定新的宪法，基本政治制度保持不变

自 1949 年中华人民共和国诞生以来，我国先后颁布了"五四宪法"、"七五宪法"、"七八宪法"和"八二宪法"四部宪法，其中"五四宪法"和"八二宪法"相对比较成熟，"七五宪法"和"七八宪法"则是特殊历史时期的畸形产物，不论在内容还是形式上都不符合宪法规范的一般要求，因此，现行的"八二宪法"既是对"五四宪法"的继承和发展，也是对"七五宪法"和"七八宪法"的扬弃。从 1954 年到 1982 年，短短不足三十年的时间里，宪法更迭了四次，1982 年宪法通过二十余年，其间又进行了三次修改，共通过 17 条修正案。如此频繁地修宪、制宪，无论对于世界的宪法发展，还是对中国未来的宪政建设，都是一个值得关注的现象，其中，尤其值得关注并令人深思的还在于，尽管宪法经历了频繁、近乎"动荡"的变更，但我国的基本政治制

① 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版，第 394 页。直至今天，《联邦党人文集》都是美国联邦最高法院解释宪法的重要依据。

度却能够始终保持稳定。

1954 年 9 月 15 日，第一届全国人民代表大会通过了“五四宪法”。这部宪法确立了我国社会制度和国家制度的基本框架，其中与政治制度密切相关的内容有：确立国家的性质为工人阶级领导、以工农联盟为基础的人民民主国家；确立国家的政权组织形式为人民代表大会制度——全国人民代表大会是最高国家权力机关，全国人民代表大会常务委员会是它的常设机关，由全国人民代表大会产生国家主席、国务院、最高人民法院和最高人民检察院，这些国家机关服从全国人大并对它负责和报告工作；确立国家机构的组织原则为民主集中制；确立国家结构形式为单一制，规定了民族区域自治制度。政治制度的上述基本构架，在“八二宪法”中均得以保留，不同的只是个别地方有所补充和调整。例如，加强了最高国家权力机关常设机关的建设，扩大了全国人大常委会的职权，强化了全国人大的立法和监督职能，在县级以上地方各级人大设立常委会，国家行政机关实行行政首长负责制，建立基层群众自治组织，将选民直接选举扩大到县级等。1988 年、1993 年和 1999 年三次修宪通过的 17 条宪法修正案，除了第十一条修正案将县、市、市辖区的人民代表大会每届任期延长至 5 年外，根本就未触动国家的基本政治制度。在宪法与政治制度之间，之所以会出现后者基本不变而前者频繁更迭的关系，单从宪法的角度找原因，恐怕在于宪法在我国的政治生活中尚未取得权威地位，它更多的只是扮演了“宣言书”的角色，而没有发挥其应有的规范作用。这一切与我国自近代以来反复面临的“救亡主题”以及在此基础上形成的宪政观密不可分：一方面，由于历史的影响，“理想宪法”的观念在我国有着深厚的基础。近代西方宪政的美好图景与我国民主革命失败后所面临的现实，两者反差巨大，造成民众在宪法问题上持过分理想化的态度，由于现实宪法始终被认为是不完善的，“从而引发对政治手段的强烈依赖和崇拜，以致脱离现实政治与经济条件的可能性而主张实现未来社会的宪法。”① 另一方面，宪法在我国更多地具有政治属性而非法律属性。毛泽东对宪法作用的经典解释是：“用宪法这样一个根本大法的形式，把人民民主和社会主义的原则固定下来，使全国人民有一条清楚的轨道；使全国人民感到有一条清楚的明确的和正确的道路可走，就可以提高全国人民的积极性。”宪法在此并未被视为规范国家政治生活、约束国家机关和领导人权力、保障公民权利不受国家非法侵害的根本法，而是一个政治“总章程”——政治决心书、计划单、路线图、实现目标的工具。这种立宪观对此后中国的宪政道路产生了莫大的影响。

① 朱福惠：《宪法与制度创新》，法律出版社 2000 年版，第 275 页。

第三节 战后宪法与政治制度的发展

第二次世界大战后，特别是从50年代开始，新的科学技术革命引发了世界性的“第二次工业革命”，日新月异的科学技术被系统地应用于社会生产的各个部门，从而促使社会生产力发生了飞跃性的进步，使西方资本主义世界展露出前所未有的经济增长势头。与此同时，在旧殖民主义体系的废墟上，新兴的民族独立国家和社会主义国家开始了自己的现代化进程，在学习西方技术、借鉴西方经验的同时，努力探索与本国国情相适应的政治发展道路。生产力的变革、经济结构的变迁、国际国内政治生活的转型，均对战后宪法和政治制度的发展产生了深远的影响。

具体说来，二战后的宪法与政治制度发展，呈现出以下三个方面的发展态势：首先，从宪法和政治制度的阶级属性看，随着反法西斯战争的胜利，一种不同于以往任何时代的被称作社会主义的制度形式开始蓬勃发展，这种全新的国家类型在宪法与政治制度的发展史上增添了崭新的篇章。其次，从宪法和政治制度的类型上看，在第二次世界大战中，老牌帝国主义的殖民势力遭到了削弱，亚、非、拉三洲出现了新兴的民族独立国家，他们广泛吸收资本主义国家的宪法和政治制度经验，使之与本国独特的国情民情结合，演化出一些极富特色的制度形态，使宪法和政治制度的原生类型得到丰富和扩展。最后，资本主义宪法与政治制度的原生形态也发生了变异。一方面，随着西方国家经济、政治、社会和文化生活的不断发展，原有的以代议民主制为核心的政治制度越来越明显地逐步走向了行政集权民主制；另一方面，人民因经受了反法西斯战争的痛苦，深切体会到了国家主义的消极后果，从而产生了争取更广泛公民权利的诉求。扩权与控权此消彼长，对西方国家宪法与政治制度的变化产生了不容低估的影响。

一、行政集权民主制主导西方政治制度的发展

战后西方国家政治制度的发展主要集中在政权组织形式方面，国家结构形式方面的变化不大。政权组织形式在基本构架保持不变的前提下，呈现出以下三方面的发展趋势：

1. 传统代议民主制由盛而衰

与古希腊实施直接民主制的历史条件不同，近代民族国家无论是在管辖的疆域和人口的数量方面，还是在所管理的公共事物的复杂程度方面，均大大超

过古代城邦或中世纪后期的城市共和国。加之社会分工日益细致，社会单位彼此孤立，妄图再实行以全民参政为核心内容的直接民主制，已属不可能之事。19世纪后期，建立在间接民主基础上的代议民主制，成了资本主义国家普遍选用的政府形式。代议制的基本内容是：人民通过选举产生自己的代表，由代表组成议会；议会作为“民意机关”拥有国家主权，可根据自身意愿将国家权力委托给其他国家机关行使；在法律上，任何权力的行使最终都要受到议会的监督和控制。由于代议制既解决了直接民主制的技术困境，又解决了王权废除后的政权合法性问题——“每个公民不仅对该最终的主权的行使有发言权，而且，至少是有时，被要求实际上参加政府，亲自担任某种地方的或一般的公共职务”,① 因此，代议制被当时的人们称作“理想上最好的政府形式”。

第二次世界大战结束后，西方国家在经济、政治、社会诸领域遭遇的巨大变化，使整个国家的权力结构发生了微妙的变化，“理想上最好的政府形式”出现了危机，传统代议制开始走向衰落。原因当然是多方面的，但是，导致代议民主制由盛及衰的核心因素，还在于它是西方国家现代化进程中行政权力不断扩张，最终由量变叠至质变的结果。有学者曾对现代化与行政权力的正相关关系作出过论述，认为“现代化是一个理性化作用于人类思想和行为的多种变化过程，它导致了人与自然关系的复杂化、人与人的复杂化，其具体表现为新型社会关系和社会事务的剧增。而理性化在客观上要求这些社会关系和社会事物应得到有序的安排，故权力作为一种管理能力其扩增就成为一种合理的客观需要。”② 相对于立法权和司法权，行政权的执行性特质与社会现代化对权力的要求正好相吻合，议会传统的决策模式——提案、辩论、表决——已经不能适应瞬息万变的国际形势、尖锐复杂的国内矛盾和高度专业化的公共事务管理，不得不把越来越多的领域让予反应灵敏、决策果断、富于效率、指挥统一的政府来管理，导致行政机关的权力不断地得到增强和扩张，致使国家权力的横向配置呈现出削弱议会传统权力、加强政府在权力体系中的地位和作用的势头。美国学者也曾指出，“国会是代表和表达美国的多样性的一个绝妙的讲坛。但正是这个优点使国会难以提供领导，难以有效地向总统挑战和同他讨价还价。毫不奇怪，审慎的公众不满于不起作用的计划和不符合当时紧急情况的政策，便会另有期待，往往寄希望于总统或一位有抱负的总统候选人。”③ 行政部门及其行政权力的扩张，在实行责任内阁制的国家尤其严重。在责任内阁

① 密尔：《代议制政府》，商务印书馆1982年版，第43页。

② 季涛：《行政权的扩张与控制——行政法核心理念的新阐释》，载《中国法学》1997年第2期。

③ 詹姆斯·M·伯恩斯等：《美国式民主》，中国社会科学出版社1993年版，第586页。

制的权力关系中，政府由多数党组成，议会又由多数党控制，在多数党的操纵下，作为政府首脑的多数党领袖只会用内阁政府来左右议会，而决不会用议会来控制政府。由此而论，传统代议制下“大议会、小政府”——政府从属于议会并对议会负责的精神已经发生颠倒，议会权力开始虚化：议会已越来越不能实现其表达民意的代议功能，议会政治已越来越多地为政党政治所控制而沦为“政党议会政治”。在一些西方国家，本应由议会决策的问题常常转移至执政党内部解决，或由朝野政党协商解决。政党政治的过度发展，削弱了议会政治的透明度和议会在政治社会化方面的功能，从根本上动摇了代议民主制的固有原则。

2. 行政集权民主制基本形成

代议民主制的衰落与政府职能的扩大是一体的两个侧面，两者属于同一个过程。二战后，西方国家求助于政府的国有化政策和福利国家政策，谋取经济的恢复、发展和社会稳定，而传统殖民体系的缩小和瓦解，则使国际间的经济竞争和战略角逐日趋激烈，国家对经济和社会生活进行广泛的干预和调节成为大势所趋，由此造成国家权力结构的重心向行政机关进一步偏移。到20世纪60年代，行政集权民主制在主要的西方国家已基本形成，并突出地表现出以下特点：首先，各国仍然保留传统代议民主制下的议会制度和公民普选制度，而且公民的政治权利和其他权利还得到不同程度的提高；其次，议会权力遭到大幅度削弱，“议会立法—行政执行—议会控权”的传统权力关系不复存在，政府的立法提案权、行政立法权、行政司法权、自由裁量权迅速膨胀，行政机关往往主导议会立法或干脆自行立法，然后再执行自己制定的法律，议会只能起到授权或事后认可的作用；最后，行政权力急剧扩张，几乎已经扩展到社会领域的各个方面，行政权力的容量、行政机构的职能、行政官僚的规模均达到了空前的程度，政府只管“法律和秩序”的“小政府”时代一去不返。

行政扩权和行政集权的核心标志，是作为行政首脑的总统或政府首相成为国家权力的中心。总统权力的扩张最早出现在美国，20世纪20年代末30年代初，美国发生了经济“大萧条”，为了扭转严重的经济危机和政治危机，当时的总统富兰克林·罗斯福厉行“新政”，改变了政府作为社会“守夜人”的传统形象，使政府在国家经济生活中的干预角色得到确认。二战后，政府在国家权力结构中的地位获得了进一步的提升，总统成为“世界上最有权势的男人”。在传统的责任内阁制国家，内阁责任制已经变为总理或首相个人责任制。例如，英国的政治制度发展，就经历了权力由上议院向下议院转移，再由下议院向内阁转移的过程，今天的首相拥有解散议会的权力，拥有任免政府上百名大臣的权力，大至国家预算、小到内阁日常议事，均由首相控制，议会民主因而被戏称为“首相民主”。尽管日趋严重的行政集权体制，自其诞生之日

起就受到了强烈的批评，西方国家也偶尔迫于压力借助“管得最少的政府就是管得最好的政府”等自由主义口号，缩小政府的“权力容量”、减少政府对社会经济生活的干预、改革福利制度减少赤字，但是，以行政集权为核心内容的行政集权民主制，已不再可能回复到以议会主权为核心内容的代议民主制，这是社会发展和政治制度发展的必然。

3. 共同参与民主制初见端倪

随着议会地位的不断下降和行政权力的不断扩张，西方国家均不同程度地患上了“国家巨人症”：官僚主义盛行、行政决策超载、执行部门滥用自由裁量权和行政保密权。政治制度的发展与公众日益高涨的民主诉求日益背离。20世纪60至70年代，反国家主义的思潮蓬勃兴起，首要目标便针对政府的行政权力，要求将政府权力纳入民主和法治的轨道，使其能够合法、合理、有效地运行。由于行政权的扩张是社会现代化的必然结果，因此，对行政权的控制再不能采取传统的“以权力制约权力”的方式，而是转而寻求一个由各种独立、自主的社团组成的多元社会，以“社会之眼”监督国家，并对必然扩张的行政权力实施“社会的制衡”。在此思路主导下，西方国家一方面加强政府的自身建设——适当恢复和加强议会的传统权力、大力完备行政法的控权机制；另一方面，广泛提高各种社会力量在政府决策、国家的政治生活以及民主政治活动中的地位，以此构建“共同参与民主制”。从民主的形式上看，共同参与民主制是一种直接民主制，其基本内容包含了两个侧面：在政权体制内，主张由人民以直接行使创制权、复决权和罢免权等方式直接参与公共事务的管理，保证公民能够广泛地参与国家立法和政府决策，对国家政治生活施加更强有力的影响；在政权体制外，强调包括利益集团、公民团体、公共媒介、自由从业人员等多种独立社会组织的存在，努力营造一种相互控制的机制，使各种统治资源呈现出分散化的状态，从而加大集权统治的成本，推进政治自主性。

值得注意的是，尽管“共同参与民主制”在一定程度上可矫行政集权之失，却难以成长为一种独立的民主制度形式。西方国家的一些学者提出，代议民主制正在发展成为“共同参与民主制”，后者取代前者是西方民主制的发展趋势。这种结论值得商榷。瑞士是当今世上惟一把直接民主制当作政治制度主要支柱的国家，即便是在那里，“公民创制”和“公民复决”等直接民主形式也只是代议民主制的补充物，而难以作为从代议民主制向直接民主制“过渡”的标志。在公民大会直接民主制向代议民主制的历史演变中，前者的一些“旧”措施会保留，但是，在新的历史环境和政治条件下，这些直接民主手段在行使的范围和方式上，都是有条件和有限度的。在其他一些西方国家，共同参与民主制的施行大多仅限于诸如市、县等地域狭小、人口有限、公共事务单一的地区，全国范围内实行的直接民主参与措施，不仅范围和数量极其有限，

而且均由严格的法律程序加以限定。这说明在现代政治生活中，使公民对所有公共事务都直接参与的理想仅仅只能是理想，也正是基于这一道理，我们不能将共同参与民主制视为现代国家的政权组织原则，以为它会取代现行民主制度成为一种新的制度形式。当然，共同参与民主制在形式上对行政集权民主制进行了有益的调整，这无疑是政治制度发展史上的一次重大创新，是现代民主制度的新扩展。

二、宪法规范政治制度、维护公民权利的功能日益增强

宪法是规范国家权力与公民权利及其相互关系的根本法。二战后，尽管西方发达国家在政权组织形式上出现了从传统代议民主制向行政集权民主制的转变，但是，除了法国在1958年全面修宪，通过制定第五共和国宪法改责任内阁制为“半总统制”，以及德、日、意法西斯“轴心国”，在战败后制定了符合资产阶级自由民主精神的新宪法外，宪法在国家权力的配置问题上并无实质性的发展。比较引人关注的倒是这些国家的宪法在公民权利方面所作的扩展。以美国为例，伴随罗斯福“新政”出现的，不只是国家行政权力的扩张，还有公民权利的迅速扩展。后者在二战后更是进入发展的高潮时期。与此互为呼应，美国宪法无论在总体上还是在细节上都发生了突破性的调整。

1. 宪定公民权利在内容上得到扩展

宪法前十条修正案所确认的公民权利，尚属于政治权利的范畴。例如，言论、出版和集会自由，是实现政治利益所必需的政治自由，在当时并不包含个人的自我表现自由或学术自由。二战后，在“纽约时报诉苏利文案”中，最高法院推翻了以往禁止纽约时报出版与越南战争有关的政府文件的前例，裁定出版自由及知情权的价值高于官员的权利、高于“公共人物”不受诽谤的权利，因此，言论自由不仅适用于表达政治和宗教观念，而且还可被用于保护激进的、“令人不安的、放肆的”观点，而出版自由也获得扩展，日益与公民的知情权联系在一起，以往对出版物的限制被宪法实际取消。总之，宪法的权利保护超出了政治权利的范围，扩及经济权利和社会权利、性的和其他人身自由、个人隐私及独立、爱好等诸多方面，这些权利被认为根植于人的基本尊严和价值，理应受到普遍保护。

2. 宪定公民权利的适用范围得到扩展

在1833年的“巴伦诉巴尔的摩市长和议会案”中，最高法院裁定州不受宪法《人权法案》的制约。二战后，该项裁决受到质疑，通过激进的宪法解释，最高法院认定第十四修正案与《人权法案》的主要条款构成统一整体，而根据第十四修正案的“平等保护”原则，《人权法案》理应适用于州。这些

主要条款包括言论、出版、集会和宗教信仰自由，住宅及人身不受侵犯，刑事嫌疑犯享有的各种权利等。因此，每一个州侵犯公民基本自由的法律，以及每一个州的刑事审判都应受到联邦法院的监督，国会有权对被州立法机关、州或联邦法院及行政官员所侵犯的权利提供救济。

3. 社会弱势群体的宪定权利得到进一步的保障

通过对宪法第五修正案的重新解释，联邦政府有权依据第十四修正案公开命令各州履行法律的平等保护，所有的种族分类以及基于种族而产生的歧视，无论是州所为还是联邦所为，一概受到拒斥。官方对种族的分类即使是“分离而平等的”，也是违法的。此外，穷人也获得了某些平等保护的权利，例如，最高法院1956年裁定，州若在自己职权范围内为有钱人提供福利，该福利也必须同样适用于无钱的穷人。妇女的宪法地位在二战后也发生了不可逆转的提高。与美国相似，西方其他发达国家在宪定公民权利方面，也做出了不同程度的扩展和提高，例如，法国1946年宪法和1958年宪法均将1789年《人权与公民权利宣言》收作宪法序言，使之有史以来第一次获得了宪法效力，从而使最高行政法院能够在没有有关立法的情况下，直接援引1789年人权宣言裁处行政行为无效。联邦德国的基本法移植了1919年魏玛宪法的许多条款，后者在确认主权在民、确认公民基本权利的基础上，比较系统地规定了公民的社会、经济和文化权利。

现代西方国家的宪法与政治制度发展，从资产阶级革命算起已有300多年的历史，漫长的理论探索和制度实践，使西方国家在国家政权建设方面积累了丰富的经验，无论是在制宪、修宪、宪法的实施和监督方面，还是在政治制度的设计、演化、调整与创新方面，均已形成一套比较系统和相对成熟的行为模式体系。探讨西方发达国家宪法与政治制度的发展方向，可以使我们由管窥豹，对当今西方资本主义世界的政治生活有更加清醒的认识，对第三世界国家和社会主义国家的改革、发展脉络有更加深入的了解。

第二章　社会经济与政治制度

任何社会中的秩序模式都依赖于一套共同的规则，这套规则使得大众和个人能够按照一种共同的知识而行动，进而把大众改变成为一个有秩序的关系共同体。因此，文森特·奥斯特罗姆认为，人类社会基本制度的建立是为了创造出动力和约束的结构，以引导人们采取可预测的因而是有秩序的行为。在人类社会的制度结构中包含着逻辑性或合理性。[①] 制度影响人类选择是通过影响信息和资源的可获得性，通过塑造动力，以及通过建立社会交易的基本规则而实现的；人们则通过制度创新的方式，为社会的发展提供更有效率的组织经济活动的途径，进而引发社会经济基础的结构性调整。这样，社会的政治制度和政治安排毫无疑义地将与经济力量相互作用，共同推动人类社会的发展。

第一节　政治制度的社会经济基础

一、政治与经济的关系

政治与经济是人类生活的两个最为重要的方面。人为什么要过政治生活？其背后的深层次动因是什么？几千年来古今中外的思想家对此争论不休。早在2000多年以前，古希腊学者亚里士多德在他的名著《政治学》中就提出了一个著名的命题："人类在本性上是一种政治动物。"[②] 这一命题从两个层面揭示了人类要过城邦生活的奥秘：首先，这是人类的社会需要使然。在各种各样的动物中，只有人类具有语言的功能，能表达思想，因而能够区分善恶、正义与非正义。其次，这是人类的本能体现。亚里士多德认为任何一个离群索居的人都不足以自给生活，必须与他人共同生活，来满足彼此的需要，维持生存。[③]

---

① V·奥斯特罗姆等编：《制度分析与发展的反思——问题与抉择》，商务印书馆1996年版，第45～46页。

② 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1965年版，第7页。

③ 王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社1987年版，第16页。

这就意味着人类生来就注定要过城邦生活，因为只有在城邦中生活，人类才能真正实现自己。尽管亚里士多德所指明的城邦生活在范围、领域乃至内容上都无法与今天的人类政治生活相比，而且他对人类过城邦生活的原因的揭示还没有深入到经济生活的层次，但他所揭示的人类与政治之间须臾不可分的关系却是毋庸置疑的，也是十分深刻的。

对此作出巨大贡献的当属马克思主义经典作家。在《经济学手稿(1857—1858)》中，马克思指出，“人是最名副其实的社会动物，不仅是一种合群的动物，而且是只有在社会中才能独立的动物。”① 在这里，马克思进一步发展了亚里士多德的“人是天生的政治动物”的思想，并将其发展至“人是天生的社会动物”这一深层次阶段，其根本用意是要表明一点，即“人的本质并不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”② 人的本质是“一切社会关系的总和”，要求人们从发展着的社会关系去理解人的本质，而不是从固定的人的本质的概念去理解社会。一切社会关系的总和包括两个基本的方面，一是生产，二是交往。生产是指人与自然的关系，是对自然的征服和改造。交往指的是人们的相互关系，而人们的相互关系又受制约于人们的物质生产活动。③ 马克思的“人是天生的社会动物”的论断为我们认识人类的生活包括政治生活、经济生活和文化生活提供了基本的理论基础，从而为理解人类生活的本质提供了一把锐利的武器。这把锐利的武器的奥秘在于指出了人的最根本的特性是人的社会性，人的这种社会性立基于实践活动基础上所构筑的人与人之间发生的各种关系，毫无疑问，这种人的社会性在阶级社会中突出地表现为人的阶级性。因此，我们在探讨人的本质这一抽象命题时，在分析人们在社会生活和社会实践中发生的各种复杂的关系（如经济关系、政治关系、思想关系等）时，都必须深入到人类的物质生产活动之中去寻找，惟有如此，才能从根本上揭示人类要过政治生活、经济生活和文化生活的规律性。

马克思和恩格斯运用历史唯物主义的观点，指出“全部人类历史的第一个前提无疑是有生命的个人的存在”，④这意味着构成政治社会的基本前提是现实的人而不是抽象的人。为了维护现实的人的存在，人必须从事物质生产活动，“一当人开始生产自己的生活资料的时候，这一步是由他们的肉体组织所决定的，人本身就开始把自己和动物区别开来。人们生产自己的生活资料，同

① 《马克思恩格斯全集》第12卷，人民出版社1962年版，第734页。

②④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第56、67页。

③ 王沪宁主编：《政治的逻辑》，上海人民出版社1994年版，第51～52页。

时间接地生产着自己的物质生活本身。"① 这也是人与动物的根本区别所在，因为人在从事物质生产活动的过程中，必然通过分工的方式，结成这样或那样的关系，形成一定的群体或社会，"个人是在社会中进行自己的活动，同时社会也给他各种限制和制约。"② 这样，马克思和恩格斯就从人类自身的物质生产活动中推断出了人类要过政治生活的客观历史必然性，"由此可见，事情是这样的：以一定的方式进行生产活动的一定的个人，发生一定的社会关系和政治关系。经验的观察在任何情况下都应当根据经验来揭示社会结构和政治结构同生产的联系，而不应当带有任何神秘和思辨的色彩。社会结构和国家总是从一定个人的生活过程中产生的。但是，这里所说的个人不是他们自己或别人想象中的那种个人，而是现实中的个人，也就是说，这些个人是从事活动的，进行物质生产的，因而是在一定的物质的、不受他们任意支配的界限、前提和条件下活动着的。"③这就科学地解答了"人为什么要过政治生活"这一困扰人类社会上千年的命题。

马克思主义经典作家从物质生产活动是维护人类生存的基本前提出发，揭示了人类在从事物质生产活动过程中所结成的关系具有其历史必然性，"人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形式与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。"④ 这就将人类要过"政治生活"的根本动因予以了正确的揭示，即人们要结成共同体，组成社会，形成国家，其原因在于要满足人类自身的物质生活和精神生活的需要，然而自然界的资源是有限的，为了满足不同群体、不同阶级的特定的物质利益，就必须借助于社会公共权力来实现，由此形成了经济与政治的关系。正是从这一独特的视角，马克思主义经典作家将古往今来人类社会的各种形态的基本矛盾高度概括为生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾。

如果从社会结构（指组成人类社会的要素及其联系和关系）来分析，我们可以把社会划分为两大基本的部分：一部分为社会的基础，也就是经济基础，它是指一个社会中占统治地位的生产关系各个方面的总和，即生产关系所有制形式、各种不同的社会集团在生产中的地位及其相互关系、产品分配方式三个方面的总和；另一部分为社会经济基础之上的结构，也就是上层建筑，即

① ③ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第71～72页。

② 王沪宁主编：《政治的逻辑》，上海人民出版社1994年版，第46页。

④ 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第32页。

社会的政治、法律、文艺、道德、宗教、哲学等意识形态以及与这些意识形态相适应的政治法律制度和设施的总和，这种上层建筑包括政治上层建筑和观念上层建筑两个部分，其中政治上层建筑是具有决定意义的核心部分，它包括国家、政治制度、法律体系、政府体制、武装力量、政治关系、政治文化、政治观念、政治思想、政治学说等诸多因素。经济基础与政治上层建筑的关系或曰经济与政治的关系，首先最为根本的一点就是经济基础决定政治上层建筑，二者之间存在着决定与被决定、作用与反作用的互动的辩证的关系。这种经济基础与政治上层建筑的关系具体表现在以下三点：①

（1）经济基础决定政治上层建筑。一定社会的经济基础决定一定社会政治上层建筑的产生。这可以从两个方面来加以理解：首先，经济基础的发展决定最初政治上层建筑的产生和消亡。根据历史唯物主义的观点，国家权力、阶级斗争和政治生活不是人类生活本来就有的。在原始社会中不存在现代意义上的政治，政治是社会物质生产发展到一定阶段的产物，国家、政治等上层建筑是一个历史范畴，在人类物质生活发展到极大富裕、精神生活非常丰富的阶段，人们在对现代国家赖以存在的经济基础进行改造之后，政治上层建筑将消亡。其次，经济基础的状况决定既存政治上层建筑的产生。在阶级社会中，任何社会均存在一定的政治上层建筑，这种政治上层建筑的形态是千差万别的，根源则在于经济基础的状况不同。

一定社会的经济基础决定一定社会的政治上层建筑的性质。有什么样的经济基础，就有什么样的政治上层建筑，即政治上层建筑的根本属性由经济基础所决定，政治上层建筑的具体表现形式和内容可能有所不同。

一定社会的经济基础决定一定社会政治上层建筑的发展。政治上层建筑的演变受经济基础状况的制约，从历史发展的角度看，经济基础的变化总会导致政治上层建筑的发展。经济基础不仅推动政治上层建筑发展，而且推动它朝一定的方向发展。

（2）政治上层建筑反作用于经济基础。政治上层建筑虽然是受经济基础制约的，反映着经济基础的要求和发展，但是政治上层建筑并不是机械地、简单地受经济基础的制约，它自身也可以能动地、积极地反作用于经济基础，在一定情况下，这种反作用还具有决定性的意义。1890 年恩格斯在致康·施米特的信中对此有一个十分精辟的分析："国家权力对于经济发展的反作用可以有三种：它可以沿着同一方向起作用，在这种情况下就会发展得比较快；它可以沿着相反方向起作用，在这种情况下，像现在每个大民族的情况那样，经过一定的时期就都要崩溃；或者是它可以阻止经济发展沿着既定的方向走，而给

① 参见王沪宁主编：《政治的逻辑》，上海人民出版社 1994 年版，第 75～89 页。

它规定另外的方向，这种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显，在第二和第三种情况下，政治权力会给经济发展带来巨大的损害，并造成人力和物力的大量浪费。此外，还有侵占和粗暴地毁灭经济资源的情况；由于这种情况，从前在一定条件下某一地方和某一民族的全部经济发展可能被毁灭。"① 这种政治上层建筑对经济基础的反作用具体表现在以下三个方面。第一，政治上层建筑一经产生便具有某种相对独立性。政治上层建筑产生于一定的经济基础，但它往往具有较大的相对独立性，并且拥有庞大的政治机器，它可以维持自己的存在，直到被社会的和政治的力量推倒为止。这种地位决定了政治上层建筑可以对经济基础施加这样或那样的影响；第二，政治上层建筑对经济基础起同方向作用。在这种情况下，政治上层建筑对社会经济的发展会起到积极的促进作用；第三，政治上层建筑对经济基础起反方向的作用。可能有两种情况：一是这种反作用是对抗性的，即政治上层建筑和经济基础处在一种对抗的关系中，经济基础发展了，生产关系变革了，但政治上层建筑依然力求维护旧的经济基础，抑制新的生产关系的扩展。在这种情况下，政治上层建筑便束缚了生产力的进一步发展，首要的问题便是改造这种束缚生产力发展的旧的政治上层建筑。二是这种反作用是非对抗性的。在社会主义社会里，政治上层建筑与经济基础之间还存在矛盾，但是这一矛盾已经不是对抗性的，可以通过自我改革和调适来逐步完善。当然，如果不能适时地对阻碍生产力发展的生产关系进行改革和调整，政治上层建筑仍然会成为阻碍经济基础发展的因素。

（3）经济基础与政治上层建筑的互动关系。经济基础与政治上层建筑之间存在着作用与反作用的关系。但是，这种关系绝不是一种简单的直线式的关系，而是复杂的互动关系，它们之间存在着层层相关的互动关系。这一复杂、互动的矛盾运动有以下几个特点：第一，政治上层建筑与经济基础的发展并不总是同步的。政治上层建筑一般来说受经济基础的决定，在经济基础发生变化的时候，政治上层建筑就应发生变化。但实际上在现实的社会生活中，政治上层建筑并不是紧跟着经济基础、经济条件的变革而变革，它往往落后于经济基础并与经济基础的发展要求相矛盾；第二，政治上层建筑应服务于生产力的发展，但并不立刻、直接地反映生产力水平的变化。政治上层建筑虽受经济基础的制约，但这种制约和反映往往不是那么直接，而是要通过复杂和曲折的机制来反映；第三，政治上层建筑在一定条件下表现为主要的决定性的反作用。政治上层建筑在总体上受经济基础的决定，但它并不是完全被动和无能为力的。在人类社会的历史发展过程中，在资本主义经济关系的发展受到封建的政治外

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第701页。

壳的束缚时，在社会主义的发展要求受到资本主义的政治外壳的强制时，政治上层建筑的反作用就成为决定性的因素了。在这个时候，不改造政治上层建筑，社会便不能进一步发展；第四，政治上层建筑与经济基础的互动关系具有多层次性。这种多层次性的矛盾运动可能是相同性质的，也可能是不同性质的。在相同性质的矛盾运动中，表现为经济基础与上层建筑之间的相互适应的过程。在不同性质的矛盾运动中，由于社会的生产关系呈现出一种多元发展的状况，因此，政治上层建筑与经济基础之间的矛盾就会呈现出多层次性，包括经济基础内部既成的、旧的和新的生产关系之间的矛盾，政治上层建筑同既成的、旧的和新的生产关系之间的相互关系，以及由这些复杂的关系所引出的错综复杂的矛盾体系；第五，政治上层建筑一定要适应经济基础的状况。这是一条不以人的意志为转移的客观规律，人类社会历史的发展总是循着这条规律而运动的。

二、国家与社会的关系

对国家与社会关系问题的追寻，在一定意义上是对人类社会自身发展与演变历史的探讨。在人类社会早期，由于人类征服自然的能力极其低下，生产极其落后，人们为了维护自身的生存需要和种的蕃衍，不得不通过血缘关系的纽带结成一个又一个共同体，来抵御来自自然界和其他共同体的侵扰，由此而形成了一定的社会组织，最初这种社会组织是以氏族的形式而出现的，而后是胞族、部落、部落联盟。由于存在着共同的利益和利益差别，需要有一定的社会管理组织来进行规约，在此基础上诞生了公共权力机构，这种公共权力是一种基于“自然形成的共同体的权力”，是终究“必然要被打破”的，[①] 要被一种更高级的形式也就是国家来替代。恩格斯认为，这是由于社会的需要。在原始公社里，“一开始就存在着一定的共同利益，维护这种利益的工作……不能不由个别成员来担当。……这些职位被赋予了某种全权，这是国家权力的萌芽。”但这还不是真正的国家，因为这只是单个公社内部的事情。随着生产力的提高和人口的增长，公社之间的交往越来越密切，又“形成了各个公社之间的共同利益”及“相抵触的利益”，这就需要“建立保护共同利益和防止相抵触的利益的机构”。这种机构由于是各个公社的共同代表，因而“在对每个单个的公社的关系上已经处于特别的、在一定情况下甚至是对立的地位”。后来，随着世袭制的出现和战争的更加频繁，这种执行“社会职能”的机关，

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第96页。

对社会越来越“独立化”，最终由社会“公仆”变为社会的“主人”，[①] 形成国家。这是国家形成的一种途径。恩格斯把这样形成的国家称之为“同一氏族的各个公社自然形成的集团，最初只是为了维护共同利益（例如在东方是灌溉）、为了抵御外敌而发展成的国家”。西欧以外地区的绝大多数国家（包括中国在内）正是通过这种途径产生的。[②] 正是在此基础上，恩格斯阐述了他对国家的政治统治职能的社会基础之重要思想。他指出：“在这里，问题仅仅在于确定这样的事实：政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能维持下去。”[③]

另一方面，恩格斯还对国家起源的另一种途径作了十分深刻的分析，他指出，“根据唯物主义观点，历史中的决定性因素，归根结蒂是直接生活的生产和再生产。但是，生产本身又有两种。一方面是生活资料即食物、衣服、住房以及为此所必需的工具的生产；另一方面是人自身的生产，即种的蕃衍。一定历史时代和一定地区内的人们生活于其下的社会制度，受着两种生产的制约：一方面受劳动的发展阶段的制约，另一方面受家庭的发展阶段的制约。劳动越不发展，劳动产品的数量、从而社会的财富越受限制，社会制度就越在较大程度上受血族关系的支配。然而，在以血族关系为基础的这种社会结构中，劳动生产率日益发展起来；与此同时，私有制和交换、财产差别、使用他人劳动力的可能性，从而阶级对立的基础等等新的社会成分，也日益发展起来；这些新的社会成分在几个世代中竭力使旧的社会制度适应新的条件，直到两者的不相容性最后导致一个彻底的变革为止。以血族团体为基础的旧社会，由于新形成的各社会阶级的冲突而被炸毁；代之而起的是组成为国家的新社会，而国家的基层单位已经不是血族团体，而是地区团体了。在这种社会中，家庭制度完全受所有制的支配，阶级对立和阶级斗争从此自由开展起来，这种阶级对立和阶级斗争构成了直到今日的全部成文史的内容。”[④]

接着，恩格斯将国家起源的这种途径集中概括为这样一段经典论述：“国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是承认：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不致在无谓的斗争中把自己和社会消

---

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第522～523页。具体论述参见王伯虎的论文《国家起源的途径只有一种吗？——正确理解恩格斯的国家起源学说》，http://bj.netsh.com//bbs/80835/。

② 参见http://bj.netsh.com//bbs/80835/,王伯虎的论文《国家起源的途径只有一种吗？——正确理解恩格斯的国家起源学说》。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第523页。

④ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第2页。

灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在‘秩序’的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量，就是国家。”① “由于国家是从控制阶级对立的需要中产生的，由于它同时又是在这些阶级的冲突中产生的，所以，它照例是最强大的、在经济上占统治地位的阶级的国家，这个阶级借助于国家而在政治上也成为占统治地位的阶级，因而获得了镇压和剥削被压迫阶级的新手段。”②这就科学地揭示了国家在表面上是以一种社会共同体的形式出现，但实质上这种形式是一种“虚幻的共同体的形式”③，是一种阶级组织的形式，是阶级的专政。所谓阶级专政，就是一定阶级的政治统治，是统治阶级共同的集体力量与意志的体现，是统治阶级通过国家对社会实施领导和管理的权力，强迫敌对阶级服从自己利益的权力。这种政治权力，就是国家权力。④ 为了实现本阶级的利益，任何阶级都要千方百计地将国家政权把持在自己的手中，为夺取或维持国家政权而进行殊死的搏斗。古今中外，任何阶级概莫能外。正是在此意义上，马克思和恩格斯指出，“至今一切社会的历史都是阶级斗争的历史。”⑤

从以上分析，我们可以清楚地看出国家是建立在社会的基础之上，并日益与社会相脱离的力量，这种力量具体表现在“公共权力的设立”，⑥ 而公共权力的基础则是社会经济力量。应该指出的是，在西方政治发展史中，“契约论”长期主导着对国家与社会起源以及它们之间关系的认识，“契约论”的代表人物主要是17～18世纪的政治家、思想家，如荷兰的格老秀斯、斯宾诺莎，英国的霍布斯、洛克，法国的卢梭等。在他们看来，国家或其代表政府是人类为了维护自身的利益而让渡自身一部分权力的结果，也就是说，国家或政府是人类订立契约而产生的一种依靠公共权力运行的政治共同体，这种政治共同体是从人们在自然状态下所结成的社会共同体的基础之上生长出来的。这样就将人类生活按“二分法”作了区分，一部分由公共权力作用的领域被称为公共领域，而公共权力所作用之外的领域被称为私人领域，两者之间存在鲜明的界限。“‘政治’本来只是指君主、国会、部长们的活动，还包括那些帮助或阻碍这些人物取得权力的政治参与者的活动。除此之外的一切活动都属于社会生活或私人生活的范畴。”“一个众所周知的线索就是衡量私人生活与公共领域之间的界限。私人领域指的是家庭生活及个人良知的领域——个人良知即个人凭自己的意愿选择的信仰和兴趣。这种私人领域存在的先决条件是：具有统治

①② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第170、172页。

③⑤ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第84、272页。

④ 王松：《政治学基础理论》（上册），华东师范大学出版社1985年版，第42～43页。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第171页。

权威的国家公共领域支持一个维护公民自主关系的法制体系。具有统治权威的公共法律体制对自己的权力进行限定，惟有在这样的条件下，政治才能存在。"① 公共领域与私人领域之间壁垒分明所导致的直接后果是：公共权力不能对私人领域进行干涉，但私人领域中的人可以通过社会这一共同体的形式对公共权力的代表即政府进行制约，由此形成国家与社会的互动关系。

人类文明的历史进程表明，由于社会（尤其是经济）发展的程度、人与自然及社会环境的关系的差异，人们对社会集体生活准则与方式的不同理解以及每个社会共同体在某一特定历史阶段面临的主要挑战的差异等等，国家对社会的渗透以及社会对国家的控制程度表现出明显的差异性，由此产生了不同的国家与社会关系模式，也导致了互不相同甚至相互冲突的国家与社会关系的规范性理论。国家与社会关系模式在欧洲历史上主要表现为以下几种：②

（1）古代城邦的国家与社会关系模式。古代城邦的典范就是古希腊城邦，雅典又是其主要代表。古希腊城邦的面积和人口一般都比较小，这为全体公民参与政治生活提供了条件。亚里士多德"人类在本性上是一种政治动物"这一命题所揭示的本质，在于城邦就是一个公民生活的全部内容，它既是一种社会组织，又是一种政治体制，社会生活就等同于政治生活。另外，它也反映了一种伦理规范，即人必须以公民的身份参与城邦的各种事务——辩论、投票、选举、担任公职等等，这些被认为是内在于人的本质的因素。因此，古希腊人的"国家"与"社会"是融为一体的，公民不经由任何中介而直接融入城邦的共同生活。但是，在古希腊，妇女、外邦人和奴隶都不算作公民而被排斥在一切公共生活之外，因而如果把一个城邦的全部人口视为一个社会的话，那么国家与社会融为一体就只能是一种虚幻了。

（2）西欧封建社会的国家与社会关系模式。西欧封建社会是在蛮族南侵与西罗马帝国崩溃的基础上建立起来的。蛮族入侵既打散了罗马帝国原有的行政体系，也带来了西欧社会的分裂。封建君主以逐级分封采邑的方式，通过领主与封臣之间的权利义务关系实现其权力向社会的渗透。但是，由于"我的附庸的附庸不是我的附庸"，这种权力关系表现得断断续续，国家对社会的控制自然就软弱无力。

不过，西欧封建社会在长期历史实践中形成的一些特殊传统和现象，导致国家与社会的关系模式呈现出其独特之处：首先，日耳曼法强调领主与封臣之

---

① 肯尼斯·米诺格：《当代学术入门：政治学》，辽宁教育出版社、牛津大学出版社 1998 年版，第 5、7 页。

② 参见唐士其：《国家与社会的关系——社会主义国家的理论与实践比较研究》，北京大学出版社 1998 年版，第 37～53 页。

间的契约关系以及由此而来的权利和义务关系，这为以后的自由主义及其对国家的抵抗提供了理论依据，从而在很大程度上影响了近代西欧的政治思想和政治生活；其次，西欧封建社会一直存在着与王权并存的教会以及二者之间的争斗，教会的存在与活动始终是对国家权力的一种限制和挑战，教会与国家一起分享着人们的忠诚和进奉。教会因而成为与国家抗衡的一支重要力量，后来也正是从教士与经院哲学家中最先出现了用人的自然权利反对王权的学说；再次，在西欧中世纪时代，商业和贸易的发展带来了一批新兴的城市。城市兴起的最直接结果就是生活在城市中的公民可以较少地受到封建国家权力的侵扰，从而过着另外一种社会与政治生活，一种新的社会形态——市民社会（Civil Society）在封建权力结构之外逐渐发展起来。这样，西欧封建社会中国家与社会的关系就处于一种若即若离的状态，国家权力在社会的平面上留下了随处可见的空白，但社会也同样没有对国家产生明显的依赖或控制，这就使得资本主义生产方式能够比较轻松地在西欧站住脚并扩展开来。

（3）封建专制主义的国家与社会关系模式。封建专制主义是从分封制国家向资产阶级民族国家过渡的一种中间形态（大约在 17～18 世纪趋于成熟）。封建专制国家要求王权对社会的全面渗透，因而它必须首先打破旧有国家与社会之间若即若离的关系，并且使王权在每个政治共同体内部成为没有争议的最高权威。马克思在《路易·波拿巴的雾月十八日》中对法国封建专制主义进行分析时指出，“行政权支配社会”是这一时期的最大特点，“和市民社会比起来，国家机器已经大大地巩固了自己的地位。”① 在封建专制国家，国家与社会已经得到了完全的区分；与此同时，国家又以其特有的方式实现了对全社会的控制。也就是说，国家对社会的管理已经率先现代化了，而社会对国家进行制约的现代化则要等到资产阶级革命之后才逐步制度化。

（4）近代资本主义的国家与社会关系模式。由于社会经济条件与外部环境的较大差别，在资产阶级革命之后建立的国家中形成了两种不同的国家与社会关系模式，即自由主义模式和国家主义模式，或称英美模式和法德模式。自由主义模式的一个主要特点是强调社会与国家的区分与对立。这一模式由三个基本假设作支撑：第一，个人是自己利益最好的评判者与追随者；第二，由于一种社会的“先定的和谐”，个人追求私利的行为可以自动带来社会利益的发展；第三，由不完善的个人组成的国家也是一种不完善的机构，从而容易犯错误。由于社会必须由国家提供一些基本的服务，所以惟一的办法就是把国家的作用限制到最小程度。

由于资本主义发展较晚，经济相对落后，法德两国在实践中形成了与英美

① 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 678、676 页。

不同的国家与社会关系模式，即国家广泛介入社会与经济的关系模式。这一模式的特点主要有：第一，国家广泛参与经济生活和行使大量的社会职能；第二，政府对于社会生活进行较多的干预。这种国家主义的模式强调国家对社会的广泛控制与高度整合，社会不享有任何独立于或者对立于国家的利益，这就意味着在相当程度上要以牺牲个人和社会的自由为代价。这种模式发展到极端，就成为极权主义，即国家充斥了整个社会的模式。

（5）现代资本主义的国家与社会关系模式。随着19世纪以来生产技术与社会政治生活的发展，自由主义模式的三个假设在很大程度上已经受到了动摇。国家与社会的关系发生了很大的变化，其中最大的变化是国家职能的广泛扩展，现代国家承担的广泛职能已经使它与每一个人的生活密不可分地联系在一起。国家正在把越来越多的组织、群体和个人纳入自己的权力体系之内，改变它们的角色和它们之间的关系，使之成为国家的一个组成部分。因而，现代社会处于国家迅速膨胀的时代，国家与社会的关系开始变得模糊起来。如何在国家急剧膨胀的今天保证个人与社会较高程度的独立与自主性，也就是如何在现代社会建立一种合理的国家与社会关系模式，已经成为人们广泛关注的重要问题。

（6）新兴工业化国家的国家与社会关系模式。所谓新兴工业化国家，指的是像日本、韩国等在第二次世界大战之后成功地实现了工业化和现代化的国家。在这些国家的现代化过程中产生了与古典的自由主义国家，甚至与现代西方国家不相同的国家与社会关系模式。其特点主要有：第一，国家维持了高度的社会稳定与社会整合；第二，国家对本国经济进行了大量的保护与扶持，其中既包括贸易方面的保护，也包括对重点支柱产业的支持，更重要的是对国内良好的经济环境与经济秩序的创建与维护；第三，国家不仅制定宏观的社会经济发展计划，而且通过产业计划以至行业计划对个别企业进行指导以促进经济的增长。新兴工业化国家中国家与社会关系模式的最主要目的是为了促进经济增长。当然，当这些新兴工业化国家的经济增长达到一定水平之后，欲获得进一步的经济增长和社会进步，就必然要求调整原先国家高度渗入社会的模式，提高社会的民主程度和增强社会自身的自主性。

三、政治、经济与政治制度

如前所述，政治制度是以国家权力的配置与行使为核心内容的一套正式规则体系，它以国家的存在为载体，由作为国家根本大法的宪法予以确认，并具体体现为一定形式的国家权力配置模式。这种规则体系即政治制度是人类发挥其创造性并经过长期演化而形成的，它主要包括国家政权的阶级实质、国家政

权的组织形式、国家结构形式和为保证国家机器正常运转而采取的一系列具体制度。政治制度通过影响信息和资源的可获得性、塑造动力以及建立社会交易的基本规则等方式来实现对社会秩序的有效维护。

从政治与经济的关系中我们可以看出，政治制度具有鲜明的阶级性，它是统治阶级实施阶级统治的工具。因此政治制度是阶级社会特有的现象，它与国家密切相关，属于历史的范畴。原始社会中没有阶级和阶级压迫，也没有国家，所以不存在政治制度。虽然当时也有社会管理以及为人们普遍遵守的调整一定社会关系的规则或习惯，但它们不具有政治性质。进入阶级社会后，政治制度随着国家的产生而产生。任何政治制度都建立在一定经济基础之上，其性质和模式归根结底取决于社会经济基础的性质和要求。同时，政治制度又反作用于经济基础，对自己赖以建立和存在的经济基础起巩固和推动或延缓发展的作用。一般来说，社会经济基础发生了变化，政治制度也必然发生变化。人类历史上先后产生的奴隶制政治制度、封建制政治制度、资本主义政治制度和社会主义政治制度，无不反映了这一历史规律。在人类进入共产主义社会后，随着阶级、国家与法律的消亡，社会的一切管理制度、组织机构和规章都将失去政治性，任何形式的政治制度将不复存在。因此，马克思主义经典作家在展望人类社会的美好前景时指出，“当国家终于真正成为整个社会的代表时，它就使自己成为多余的了。当不再有需要加以镇压的社会阶级的时候，当阶级统治和根源于至今的生产无政府状态的个体生存斗争已被消除，而由此二者产生的冲突和极端行动也随着被消除了的时候，就不再有什么需要镇压了，也就不再需要国家这种特殊的镇压力量了。国家真正作为整个社会的代表所采取的第一个行动，即以社会的名义占有生产资料，同时也是它作为国家所采取的最后一个独立行动。那时，国家政权对社会关系的干预在各个领域中将先后成为多余的事情而自行停止下来。那时，对人的统治将由对物的管理和对生产过程的领导所代替。国家不是‘被废除’的，它是自行消亡的。”①

第二节　社会经济发展与政治制度变迁

一、经济发展与社会发展

如果我们从社会生产力和技术发展水平的角度对人类社会的发展历程作一

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第631页。

划分的话，迄今为止人类经历了四次极富有历史意义的革命性变化。第一次是工具制造的革命，大约发生在250万年前，其结果是人类从动物世界中脱离出来，与动物有了本质的区别，人类社会从此进入了原始社会的发展阶段；第二次是农业革命，大约发生在1万年以前，其结果是人类从自然食物中解放出来，使人类由食物的采集者变为生产者，人类社会由此进入了农业社会的发展阶段；第三次是工业革命，大约发生在300多年前，其结果是人类从土地和宗教的禁锢中解放出来，成为自由公民，使人类生产方式从手工生产变成机器生产，人类社会由此进入了工业社会的发展阶段；第四次是知识革命，这是目前人类社会正在发生的一场最为全面、彻底的革命，其结果将使人类从机器的桎梏中解放出来，成为自己的主人，使人类消费模式从物质消费型转向知识消费型，人类社会由此将进入知识社会的发展阶段。

人类社会的四次大革命不仅推动了社会生产力的高速发展，提高了人类自身的物质生活水平，更为重要的是，它还极大地推动了人类社会的自身发展，推动着人类从最初的孤立、分割、封闭的时代向相互联系、彼此交融的多中心时代，进而向相互依存、共同发展的全球化时代迈进。在人类社会的早期，由于生产力发展的制约，人类在一种相互隔绝的孤立的状态中，在世界的不同地域创造出了彼此不同的文化。这些地方包括亚洲的东部和西部、非洲的东南部、欧洲的西部等。[①] 人类文明的不断发展，以及它所拥有的强大辐射能力，使得人类社会不同文明之间的交流和联系日益紧密，形成了以多个中心为主干并向外围扩散的不同民族和国家并存的发展态势。近代以后，随着生产、贸易和交换国际化进程的加快以及资本主义生产方式在全球的拓展，人类社会正在发生一场前所未有的划时代的社会变革。这种变革把人类社会紧密地联系在一起，使全球社会呈现出了相互依存、共同发展的新局面，其作用范围之广、影响强度之深都是以往任何一个时代所无法比拟的。正是在这个意义上，人类社会的发展由于社会生产力的推动已经进入了一个全球化的时代。

二、社会变化导致制度变迁

在社会生产力和技术进步因素的推动下，人类社会的发展相继经历了几次大的社会整体结构转型，导致了人类社会政治、经济、文化以及其他领域的制度变迁。人类社会的第一次整体结构转型是由原始的渔猎社会向农业社会的变迁。其整体性特征就是农业化，即首先在经济领域实现了由原始的“采集—狩猎”经济向农业经济的转变，而农业经济则是以个体的分散劳动、土地的

① 孙立平：《社会现代化》，华夏出版社1988年版，第59页。

占有、定居生活为根本特征的。与之相适应，在政治领域必然造成政治权力的高度集中化和人治化取向，在社会领域表现出强烈的等级化和封闭化特征，在文化领域则为宗教化和单一化。

人类社会的第二次整体结构转型是由农业社会向工业社会的整体性变迁。其整体性特征是现代化。这一过程的根本动力在于工业革命所带来的现代科学知识和技术的迅速增长，以及资本主义生产关系的兴起和发展。因此，现代化的核心是工业化，它是围绕着经济发展这一中心，推动政治、法律和社会精神生活等各个方面、各个领域的整体性社会变迁。与第一次社会整体性结构转型相比，在政治领域实现了向民主化、法制化的转变，在经济领域实现了向工业化、自动化、商品化的发展，在社会生活领域实现了向城市化、分层化的转型，在文化领域则实现了向世俗化、理性化的转变。

人类社会的第三次整体结构转型是由工业社会向全球知识社会的整体性变迁。这是人类社会正在发生的一场席卷全球、内容广泛、影响深刻、变革激烈、形式特殊的社会变迁。这次社会整体性结构转型是以知识革命为先导的，其所导致的直接结果就是全球化的兴起，因此所体现出的整体性特征也就是全球化。在全球化进程中，因经济领域向知识化、智能化转变而出现的知识经济起着尤为重要的作用，知识经济的到来导致现有产业结构和就业结构发生根本性改变，并使财富的社会、历史性质发生了根本性变化，知识成为全球化时代中最为重要的财富。与此相适应，在政治领域，公民的自由化程度将不断提高，政治问题将跨越国界而逐步转向国际化甚至全球化。而在社会领域，因追求知识必将导致一个学习型社会的来临，学习终身化、社会学习化将得到普及。在社会结构不断分化的同时，社会各组成要素彼此间的联系与互动会进一步得到加强，一个网络化、全球化的社会将由此诞生。在文化领域，全球化的推进正在全世界形成新的文化样式，各民族文化将突破地域限制而走向世界，并在全球范围内接受考验与评价，文化也将实现向多元化、世界化方向的转变。①

三、社会发展导致制度创新

人类社会的整体结构转型不仅意味着社会生产力发展水平的飞跃，而且意味着一种新的社会形态的产生和发展，因而也就凸显了隐含在其背后的逻辑——制度创新对于推动人类社会的历史发展有着巨大的作用和影响力。如前所述，制度是一种规则体系，它是由人类自我创造并经长期演化而形成的。当

① 参见唐亚林等：《全球化背景下的网络社会》，贵州人民出版社 2001 年版，第 8～9 页。

这种规则体系逐渐产生并被整个共同体所了解时，规则就会被自发地执行并被模仿，不能满足人类需要的制度安排将被抛弃和终止。制度规范人类行为的力量多数源于它们的稳定性，但如果就此认为制度是不可变更的，那无疑将大错而特错。当环境发生变化时，不变的规则组合同样也会造成危害，因而制度也需要进行不断的调整和创新。从根本意义上说，制度本身并不是目的，它们只是追求自由、繁荣、和平、正义这类基本价值的手段。①

从人类社会的发展历程来看，因经济发展和社会发展的变化，人类的政治制度设计也相应经历了不同的创新历程，并在不同的历史时代诞生了体现该时代鲜明特征的政治制度。如在前资本主义时期，由于生产力水平低下，社会发展程度不高，因而产生了与奴隶制经济时代相对应的奴隶制政治制度，以及与封建自然经济时代相对应的封建制政治制度；到了封建制时代后期，由于资本主义生产关系的兴起和发展，更由于资本主义工业革命的推动，适应资本主义市场经济时代要求的政治制度也就应运而生，从此将人类社会的发展推进到了一个崭新的发展阶段。对此，马克思、恩格斯曾经作出高度评价："资产阶级在它的不到一百年的阶级统治中所创造的生产力，比过去一切世代创造的全部生产力还要多，还要大。"② 然而，尽管资本主义是取代封建主义的一种新型生产关系，但它仍只不过是用一种剥削制度取代了另一种剥削制度，其根本目的是维护资产阶级对广大劳动人民的政治统治。正是由于资本主义社会内部的固有矛盾，即生产的社会化和生产资料的资本主义私人占有形式之间的矛盾，随着社会生产力的发展变得愈发不可调和且日益尖锐，资本主义政治制度将不可避免地走向衰亡，一种新型的政治制度即社会主义的政治制度的产生和最终取得胜利将成为历史的必然。

尽管第二次世界大战以后，西方资本主义国家为了适应新形势的需要，在不改变资本主义制度根本性质的前提下，对自身进行了"有限改良"，但其基本矛盾并没有得到根本的缓解，其内在危机始终存在，而其根本原因则在于"资产阶级的生产关系是社会生产过程的最后一个对抗形式。"③ 进入20世纪80年代以后，西方资本主义国家大力发展"新经济"，加速推动经济全球化，由此带来了财富的不断增加，但这些财富越来越集中在少数人手里，这就不可避免地加剧了资本主义的基本矛盾。这种矛盾累积到一定程度时，就必然会引发更深层次的社会危机。不论现阶段资本主义发展的具体进程如何，它最终都

① 参见柯武刚等：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，商务印书馆2001年版，第463～464页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第277页。

③ 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第33页。

不可能摆脱马克思主义所指明的社会客观规律的制约，资本主义必然灭亡和社会主义必然胜利是人类社会向前发展的一个不可逆转的总趋势。

第三节　社会经济发展与政治制度关系的两种模式

人类历史上相继产生了奴隶制政治制度、封建制政治制度、资本主义政治制度和社会主义政治制度几种主要的政治制度模式。当今世界主要有资本主义政治制度和社会主义政治制度两大类型，但这两大政治制度的产生却经历了不同的路径和发展逻辑。

马克思在《黑格尔法哲学批判》中指出："在许许多多国家里，制度改变的方式总是新的要求逐渐产生，旧的东西瓦解等等，但是要建立新的国家制度，总要经过真正的革命。"① 这就是说，任何旧社会制度的死亡和新社会制度的产生，总是要经过真正的革命，资本主义社会是如此，社会主义社会也是如此。社会主义社会是通过无产阶级革命形成的。但是，和历史上的其他阶级革命相比，无产阶级革命是惟一把消灭任何剥削、消灭私有制作为自己革命目标的阶级革命，因此，无产阶级革命建立社会主义社会与社会主义政治制度的过程与其他阶级革命建立新社会形态和新政治制度的过程有着本质的不同。其中，无产阶级革命和资产阶级革命的最大区别在于：第一，资产阶级革命通常是在资本主义结构较为现成的形式已经具备时开始发生的，这种形式在公开革命以前就已在封建社会内部生长并成熟了；而无产阶级革命却是在社会主义结构现成的形式没有或几乎没有具备时开始发生的。第二，资产阶级革命的基本任务是夺取政权，并使政权适合于已有的资本主义生产关系；而无产阶级革命的基本任务则是在夺取政权以后建立新的社会主义经济基础。第三，资产阶级革命通常以夺取政权来宣告完成；对于无产阶级革命来说，夺取政权却只是革命的开始，并且政权是用作改造旧经济和组织新经济的杠杆。② 正是这三大区别，决定了资本主义政治制度的建立与资本主义经济基础的建立在时间上是后者先于前者，在二者的关系上是用前者进一步促进后者的发展；而社会主义政治制度的建立与社会主义经济基础的建立在时间上是前者先于后者，在二者的关系上是用前者保障后者的建立以及用后者巩固和促进前者的进一步发展。这是资本主义政治制度与社会主义政治制度建立和发展的不同路径。

---

① 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第315页。

② 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社2000年版，第43～44页。

一、社会经济发展，建立资本主义政治制度

作为一种新型的生产关系，或者说是一种经济制度，资本主义为人类社会的发展注入了强大的动力，由此产生了与其紧密相连的社会政治制度、社会文化制度等制度体系。资本主义制度体系是资产阶级革命的历史产物，是在资本雇佣劳动剥削关系代替封建土地剥削关系过程中逐步形成的。资产阶级政党及其制度的形成，政府常任文官制度的出现，公民权利制度的建立和发展等等，所有这些方面都使资本主义国家的政治制度越来越完备，资产阶级对无产阶级和广大人民的统治也因之日趋强化。资本主义政治制度的基本特点主要有：标榜“人民主权”，以代议制为民主制的主要形式，政府体制实行分权制衡和“法治”的原则等等。尽管资本主义国家都普遍地实行了“人民主权”原则、“法治”原则等，但其阶级实质却仍然是资产阶级专政。

第二次世界大战后，资本主义国家政治发展和政治制度还出现了一些新情况和新特点。西方发达资本主义国家在不动摇资本主义私有制的前提下，对生产关系、经济结构和政治统治方式等进行了相应的调整，使得资本主义的发展在当代出现了下述新变化，但是这些新变化并没有从根本上缓解资本主义社会的基本矛盾，更无法扭转历史发展的大趋势，无法改变资本主义必然灭亡、社会主义必然胜利的历史规律。

1. 在生产关系上，全面推行“福利国家”政策，以此来调节资本主义社会中人与人之间的关系

二战以后，在社会现代化的发展、城市的迅速崛起、新科学技术的应用和产业结构的调整等因素的综合作用下，当代西方资本主义国家出现了生产和劳动力相对过剩的状况，其危机日趋尖锐，从而导致了以失业为中心的一系列社会问题的日益严重化和复杂化。为了保证资本主义的扩大再生产和劳动力的再生产能够顺利进行下去，为了给资产阶级的政治统治创造一种“安定的社会条件”，当代西方资本主义发达国家被迫对自身进行“有限改良”，纷纷走上了“福利国家”之路，这表现在政府社会职能的管理范围逐步涵盖了社会生活的方方面面，如公共教育、消防、交通管制、医疗、社会保险、贫困救济等等。当代西方资本主义国家全面推行“福利国家”政策，一方面主要体现为建立和完善社会保障制度，调节资本主义社会中人与人之间的关系，从而对缓和资本主义社会的固有矛盾产生了巨大作用；另一方面体现在投入大量的人力、物力和财力发展科学、教育和文化等事业，有效地提高劳动者的自身素质，从而为资本主义社会的发展提供源源不断的高素质的劳动力，以此确保资本主义国家的“长治久安”。

2. 在经济政策和经济结构上，政府加大了对经济活动的干预力度

1929～1932年席卷资本主义世界的经济危机，宣告了自由放任的资本主义市场经济制度存在致命的缺陷。有鉴于此，西方资本主义国家加大了政府全面干预社会经济事务的力度。除了运用立法、行政、司法权力和政策手段之外，西方国家政府还凭借国家垄断资本与私人资本相结合产生的力量，运用“国有化”、“计划化”的方式来指导全国经济活动，推动或抑制资本的社会运动，以此来达到直接控制、管理和调节资本主义再生产过程的目的。为了维护资本主义制度的生存和发展，当代西方资本主义国家对经济政策和经济结构进行了调整，一方面努力寻找宏观调控与市场经济的最佳结合点，另一方面努力推动在私有制基础上所有制形式的多样化，促成了国有制、法人所有制、社团所有制以及资本家个人所有制等多种形式并存的局面。此外西方国家还对资本主义经济社会的运行、管理机制作了不少自我调节、改良和改善，其中包括借鉴社会主义的一些做法，从而使资本主义的生产关系不仅能容纳现实的生产力，而且能推动生产力的发展，在一定程度上缓和了资本主义统治下的阶级矛盾和社会矛盾。

第二次世界大战以后，资本主义国家在资本主义制度允许的范围内，在税收、福利政策、企业组织结构以及加强国家干预等方面采取了不少措施，调节并在一定程度上缓解了生产资料私人占有对生产力发展的制约，促进了资本主义社会的生产力发展。不仅如此，西方发达资本主义国家还特别注重吸收和利用当代科学技术发展的最新成果，以期通过科学技术的进步和知识的创新来进一步推动经济发展，从而为资本主义社会的生产力发展提供了新的空间。据统计，二战以后西方发达国家经济增长的70%～80%来自于科学技术的进步，其贡献率由此可见一斑。尤其应指出的是，在旧的国际经济秩序继续存在、新的国际经济秩序还没有建立的条件下，西方发达资本主义国家利用其经济、科技甚至军事优势，在世界市场上获得了巨大的利润，这也构成了资本主义得以持续发展的重要条件。但不管如何，西方资本主义国家进行的自我改良和改善，并没有触动资本主义统治的根基，并没有改变资本主义制度的性质。

3. 在政治统治方式上，政府以全社会的统治者的姿态对社会实施控制，其方式更为巧妙

在当代西方资本主义国家，随着垄断资本主义，特别是国家垄断资本主义的发展，资本主义生产方式固有的矛盾日趋尖锐，并且表现得更加不可调和。为缓和阶级矛盾，资本主义国家的政府纷纷借助和运用国家强制力来维持统治秩序和社会秩序，调整各种社会关系和实行多种社会监督，对社会的经济生活和社会生活进行控制或施加影响。这主要表现在政府以全社会的统治者的姿态也就是人们常说的“超阶级”的姿态对社会进行控制，而且其控制方式更为

复杂、更为巧妙，通常以纪律和规范的形式出现，以最大限度地维护统治阶级的根本利益。

第一，作为统治阶级的资产阶级采取了民主共和制的形式，并在法治的旗帜下通过一定的民主政治程序来实现其政治统治职能。在奴隶制和封建制国家中，由于采取了君主专制制度，政府权力完全由君主垄断，被统治阶级很难享有过问政府事务的权利。在现代资本主义社会，宪法和法律一般都规定公民享有通过正常的民主政治程序参与国家政治生活的权利，尽管这种权利由于资本主义生产关系和实际上的政治不平等变得相当虚幻，但它毕竟为广大公民提供了一种参与国家政治生活的途径。

第二，政治统治职能中维护国家主权、领土完整以及加强军事力量等内容得到了进一步发展。第二次世界大战以后，现代西方资本主义各国纷纷走上了发展本国经济、增强综合国力的道路。随着经济实力的不断增强，一些资本主义大国都在不断地调整其外交政策和进一步加强军事力量，以求在复杂的国际政治局势中获得更多的发言权，并在国际和地区事务中扮演重要角色，以便更好地为本国的政治和经济服务。这在一定程度上能够起到转移国内各种矛盾和满足部分国民的心理要求的作用。

二、建立社会主义政治制度，发展社会经济

150 多年前，马克思主义诞生，社会主义从空想变为科学；80 多年前，十月革命爆发后产生了世界上第一个社会主义国家；第二次世界大战以后，一大批社会主义国家纷纷建立，社会主义从一国走向多国；屈指数来，中国社会主义制度的全面确立距今也有近半个世纪的历史。就这样，社会主义从科学理论变为具体的实践活动，化为具体的社会制度。在这 150 多年的时间里，社会主义的理论和实践在探索、保证全体人民的政治平等和当家作主，消灭人剥削人的制度，消除两极分化、贫富悬殊，建设新型的思想道德文化等方面，取得了巨大的进步，也积累了丰富的经验。历史实践已经证明，社会主义是指引世界上处于剥削制度压迫之下的无产阶级和劳动人民改变自己命运、获得社会解放、建设幸福生活的正确道路。新中国成立特别是改革开放以来，中国的社会主义建设取得了举世瞩目的伟大成就，综合国力明显增强，人民生活水平不断提高。这一切都昭示着一个颠扑不破的真理：社会主义作为一种崭新的社会制度，具有强大的生命力和创造力。

社会主义政治制度与历史上所有剥削阶级类型的政治制度有着本质的区别，它是建立在生产资料公有制基础之上的、由工人阶级为主的广大人民掌握政权、对反对社会主义的敌对势力实行专政的一种新型政治制度。它的实质是

无产阶级专政，是新型的民主，即占人口最大多数的劳动人民享有民主，并按照民主集中制原则建立起来的政治制度。因此，社会主义政治制度的基本要义是一切权力属于人民；人民通过代表机关行使权力；国家机关按照民主集中制和“议行合一”组织起来和开展活动；坚持无产阶级政党的领导；保卫社会主义公有制与人民的权利和利益。它的领导力量是工人阶级政党，它的理论基础是马克思列宁主义。

社会主义政治制度是无产阶级革命的产物。社会主义政治制度的雏形是1871年3月18日至5月28日巴黎工人及其他劳动人民建立的巴黎公社政治制度。它采取“议行合一”的组织原则，人民群众直接选举代表组成立法和行政统一的公社委员会，各委员会设立相当于政府各部的10个委员会，各委员会由5~8人组成，公社委员兼任各委员会委员，公社实行集体领导。公社制定的各种法令，各行政部门必须执行。俄国十月革命创立了苏维埃政治制度，它是巴黎公社制度的延续和发展。当时，全俄苏维埃代表大会及其常设机关中央执行委员会是最高权力机关，人民委员会是最高行政机关。1936年，苏联宪法通过后，由联盟院和民族院组成的苏联最高苏维埃是最高权力机关，它的执行机关是苏联部长会议。苏联的各加盟共和国均有自己的宪法规定其政治制度。

中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力都属于人民。人民代表大会制度是中华人民共和国的根本政治制度。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民代表由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。国家机构实行民主集中制原则。行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，并对它负责，受它监督。此外，中国还实行中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，各民主党派、各人民团体、社会主义劳动者、拥护社会主义的爱国者和拥护祖国统一的爱国者参加的中国人民政治协商会议是广泛的统一战线组织，它保障并发挥各民主党派和各界爱国人士的政治协商、参政议政和民主监督职能。

马克思主义认为，生产力与生产关系之间的矛盾是推动人类社会向前发展的根本动力。在阶级社会中，只有通过阶级斗争，推翻反动阶级的统治，建立新型社会制度，才能解放生产力，从而推动社会的发展，阶级斗争是阶级社会发展的直接动力。因此，无产阶级政党要实现自己的历史使命，首先必须进行以夺取国家政权为核心的政治革命，推翻旧的政治统治，建立新的国家政权；其次必须完成以新的生产关系代替旧的生产关系，使生产力获得解放和发展的社会革命。[①] 这就是说，无产阶级政党必须通过政治革命的方式建立一种新型

① 林尚立：《当代中国政治形态研究》，天津人民出版社2000年版，第57~58页。

的社会政治制度，然后通过社会革命的方式建立与这种新型政治制度相适应的社会经济制度，从而为生产力的发展开辟道路。然而，由于十月革命以后先后诞生的社会主义国家，基本上都是原来经济政治文化比较落后的国家，这就使得新建立的社会主义国家都不可避免地面临着改革生产关系和上层建筑来解放和发展生产力的重任。同时，作为一种崭新的政治制度，社会主义政治制度又处于不断发展和完善的过程之中。

对于社会主义基本制度确立以后，是否还存在着社会主义社会的基本矛盾和是否还需要对社会主义政治制度进行改革、发展和完善这一理论问题，马克思主义经典作家并没有给予明确的回答。斯大林曾经一度否认社会主义社会存在基本矛盾之说，认为社会主义社会的生产关系完全适应生产力的发展状况，因此不需要对社会主义政治制度进行改革。新中国成立以后一段时期里，中国共产党对此问题曾有过比较正确的认识。在党的第八次全国代表大会上，中国共产党对社会主义制度建立以后国内主要矛盾的发展变化作了科学表述，这就是“人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。这一矛盾的实质，在我国社会主义制度已经建立的情况下，也就是先进的社会主义制度同落后的社会生产力之间的矛盾。”① 但这种认识并没有持续多久就发生了转变，转到了对社会主义社会主要矛盾的表述是“无产阶级与资产阶级的矛盾”之上，转到了“以阶级斗争为纲”来推动社会生产力的发展之上。

中国共产党十一届三中全会以后，中国成功地实现了从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的历史大转变，开始了改革开放的新历程。邓小平在继承和发展毛泽东关于社会主义社会基本矛盾的正确思想的基础上，提出了“改革是中国的第二次革命”的著名论断，并对其重要性进行了严肃的说明，“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送”。② 针对一部分人对改革产生的种种疑惑，以及资产阶级自由化人士的错误主张，邓小平旗帜鲜明地指出中国的改革是社会主义制度的自我发展与完善，其目的是在坚持社会主义基本制度的前提下，调整现有的生产关系与上层建筑中存在的与生产力发展不相适应的各个方面和环节，使得社会主义社会的生产力发展能够摆脱各种羁绊，获得飞速的发展。邓小平在20世纪80年代中期曾指出，“改革促进了生产力的发展，引起了经济生活、社会生活、工作方

① 《中国共产党第八次全国代表大会关于政治报告的决议》（1956年9月27日）。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第150页。

式和精神状态的一系列深刻变化。”① 自此，中国的社会主义现代化事业掀开了新的一页。

社会主义在中国的蓬勃发展显示出了强大的生命力和创造力。社会主义的改革包括社会主义政治制度的改革赋予了社会主义以蓬勃的生机与活力。以江泽民为核心的第三代中央领导集体除了继续高举改革开放的大旗外，还对中国社会主义改革和实践的根本经验进行了总结。江泽民在中央思想政治工作会议上指出：“认真总结苏联解体、东欧剧变的教训，以及我们发生‘文革’这样严重曲折的教训，深刻分析它们的原因，可以得出两条结论。一、必须坚持社会主义。西方敌对势力断言社会主义、马克思主义要从世界上灭亡了，这只是他们的梦呓；二、必须进行社会主义改革，探索符合本国实际的社会主义发展道路。实践证明，中国的社会主义不仅继续存在，而且通过改革发展得更好了。”② 这一科学总结为我们的改革开放和社会主义现代化建设指明了前进方向，在我们从事社会主义现代化建设事业的时候，如果不改革就没有出路，但是实行改革却找不到正确的适合本国国情的发展道路，同样也有可能葬送已取得的成果。历史实践已经充分表明，中国社会主义改革已取得巨大的胜利，这就更加坚定了我们走社会主义道路的信心以及在中国共产党的领导下进行改革的决心。

由于社会主义是一种崭新的社会制度，没有现成的经验可以遵循，对于“什么是社会主义，怎样建设社会主义”，还需要不断地实践、认识、再实践、再认识，在这个过程中就可能发生这样或那样的失误以至挫折。东欧剧变、苏联解体使世界社会主义遭受了巨大挫折，这其中的经验教训令人深思。这进一步印证了邓小平所说过的话：“巩固和发展社会主义制度，还需要一个很长的历史阶段，需要我们几代人、十几代人，甚至几十代人坚持不懈地努力奋斗，决不能掉以轻心。”③他充分估计到了建设和发展社会主义事业的长期性和艰巨性。江泽民也一再告诫全党和全国人民要充分认识到在前进道路上可能会遇到的来自国内外的各种困难和风险，要学会真正抓住机遇而不丧失机遇，始终坚持邓小平理论和党的基本路线、基本方针、基本纲领，坚定不移地集中精力把经济建设搞上去，坚定不移地为实现党在社会主义初级阶段的总目标和总任务而不懈努力。

与此同时，我们也要对资本主义的发展历程有充分的认识，不能流于简单化。一方面我们要看到当代资本主义发达国家无论是在经济、科技发展水平，还是在物质文化生活水平等方面，都要比发展中的社会主义国家高得多，社会

---

①③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第142、380页。

② 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社2001年版，第55～56页。

主义要巩固、发展和壮大，就必须建设比资本主义更高的物质文明与精神文明，就必须大胆借鉴人类社会包括资本主义国家所创造的一切文明成果。正如邓小平所指出的那样，“社会主义要赢得与资本主义相比较的优势，就必须大胆吸收和借鉴人类社会创造的一切文明成果，吸收和借鉴当今世界包括资本主义发达国家的一切反映现代社会化生产规律的先进经营方式、管理方法。”① 另一方面，我们也应该看到资本主义是不愿自动退出历史舞台的，还要千方百计地同社会主义进行斗争，这种斗争尽管形式不断变换，但从未停止过。恰如马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中指出的那样，“无论哪一个社会形态，在它所能容纳的全部生产力发挥出来以前，是决不会灭亡的；而新的更高的生产关系，在它的物质存在条件在旧社会的胎胞里成熟以前，是决不会出现的。”② 这就深刻表明了以私有制为基础的资本主义社会形态让位于以公有制为基础的社会主义社会形态，其发展进程必将是一个长期而曲折的过程。

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第373页。

② 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第33页。

第三章　政治文化与政治制度

1956年，美国政治学家加布里埃尔·阿尔蒙德在《政治学季刊》上发表了《比较政治体系》一文，文中首次使用了“政治文化”（political culture）的概念，并用它来划分和比较各个不同的政治体系，此后，“政治文化”作为一个重要的分析性概念，被广泛运用于行为主义政治学的研究中，用以解释政治体系中的政治行为及其变动的趋向。20世纪60年代前后是政治文化研究的形成和发展时期，此间产生了一批有影响的研究成果，其中最为引人注目的是阿尔蒙德与西德尼·维巴借用政治文化这一分析工具所从事的比较政治学研究。在对英国、美国、联邦德国、意大利和墨西哥的公民进行大规模实证研究的基础上，他们检视了多个现行民主制度中人们的政治心理倾向和政治价值取向，力图在民主制度与公民个人或集体所持的政治心理倾向之间找出因果联系，从而推导出建立民主制度所需的社会心理先决条件，由此于1963年合作出版的《公民文化：五国政治态度与民主》一书，成为比较政治学、政治行为主义和政治文化研究的经典之作。尽管70年代末至80年代初，来自“左”、“右”两翼的激进思潮使政治文化遭遇所谓“客观性”和“科学性”质疑，但是80年代初期之后，人们已经普遍认识到：政治文化领域的实证调查、历史和描述性的研究、重要的理论总结工作，对于理解包括民主化和政治制度发展在内的诸多政治现象大有裨益。80年代末到90年代初，政治文化的研究在西方再度走红，这股热潮被阿尔蒙德称为“重返政治文化”，英格尔哈特则干脆称之为“政治文化的复兴”。

本书坚持马克思主义的唯物史观，将政治文化看作是政治上层建筑的重要组成部分。概括地说，政治文化是政治群体在历史与当前的社会、经济和政治发展进程中，逐步形成的一套特定的政治态度、政治信仰和政治情感；它属于人类政治生活的主观意识范畴，反映的是政治心理层面的内容，这些心理层面的内容聚集、凝结，形成一定社会的政治文化，并具体表现为人们对政治生活各个方面的态度、情感、认识和评价；它既是现实的政治关系在精神领域内的投影，同时，又对人们的政治行为模式以及对政治系统的要求产生潜在而深远的影响。政治文化与国家政治生活的其他领域相互依托、互为因果，并最终受到物质生活的生产方式的制约，在本质上是由人们的社会存在状况所决定的。

第一节 政治文化与政治制度关系的两重性

身为政治文化研究的开创者，阿尔蒙德有关政治文化的论述严谨而富于启发。在谈及政治文化的研究价值时，阿尔蒙德指出：每一个政治体系都根植于某种决定政治活动取向的特殊模式中，后者对于政治体系的形成、发展和变迁起着“取向”（orientation）的作用，由于政治态度、政治价值、意识形态、民族特性、文化精神等概念的意义过于宽泛，因此，有必要引入“政治文化”的概念，从个体主观心理的角度来描述政治体系的这种心理取向。① 在《公民文化：五国政治态度与民主》一书中，阿尔蒙德和维巴从宏观和微观两个层面阐释政治文化的内涵，认为政治文化是人们“对于政治体系及其各个部分的态度，对于在该系统中自我角色的态度”：在宏观上，政治文化表现为一种体系，是指“被内化于该社会成员的认知、情感和评价之中的政治体系”，② 它是政治体系的主观心理部分，是政治行为的基础；在微观上，政治文化由认知取向、情感取向和评价取向三种心理取向模式构成。所谓“认知取向”，是指“关于政治体系、体系的各种角色以及这些角色的承担者、体系的输入和输出的知识的信念”；所谓“情感取向”，是指“对于政治体系、体系的各种角色、人员和活动的感情”；所谓“评价取向”，是指“对于政治对象的判断和见解，这些判断和见解涉及知识和感情的价值标准与准绳”。③ 1966 年，阿尔蒙德和小鲍威尔合作出版了《比较政治学：体系、过程和政策》，该书对政治文化作了进一步的深化研究，认为政治文化既具有历史性和社会性，同时又涵盖了政治生活的各个方面，分别构成了政治体系的“体系文化”、“过程文化”和“政策文化”；此外，在一个政治体系中，除了政治文化这种“基本倾向”外，各个地方集团、种族集团或社会阶级所持有的特殊的政治态度、信仰和感情，还构成了“政治亚文化”。与政治文化相比，亚文化具有自己的独特性或“地方性”，在存在语言差异、阶级、宗教或种姓等级长期分裂的国家里，政治亚文化给其政治

① G. Almond, *Comparative Political System*, *The Journal of Politics*, Vol. 18. Aug. (1956).

② 阿尔蒙德、维巴：《公民文化》，台湾五南图书出版公司 1996 年版，第 11～12 页。

③ 阿尔蒙德、维巴：《公民文化》，台湾五南图书出版公司 1996 年版，第 13 页。这里所谓政治体系的各种“角色”指的是立法、行政等国家机构，而所谓“角色的承担者”，指的是立法者、行政官员、君主等政治行为的主体。

制度的运作带来了诸多的隐患和问题。①

根据阿尔蒙德的上述分析，我们可以对政治文化的特性形成如下认识：一方面，政治文化自成体系，作为一个外在于政治体系的独立变量与政治生活的方方面面发生着交互作用；另一方面，政治文化又内化于政治体系之中，通过影响政治体系中的每一个行为者发挥其微妙的功能。作为独立的系统，政治文化“与既定的政治体系并不完全一致，其取向类型往往超越于政治体系的界限之外”，② 可是，当作为政治体系之心理取向的政治文化发生断裂和分化时，政治体系也将出现裂痕甚至可能导致剧变。政治文化的这一“双重性”特征，亦为另一位著名的政治学家白鲁恂所认识，他认为：政治文化提供了两个水平上的“有序主观政治领域”，“对个人来说，政治文化为有效政治行为提供了调控指南，而对集体来说，它提供了保证各种体制和组织连贯运作的价值观和理性考虑的系统性结构”。③ 政治制度是政治体系的重要组成部分。政治文化的双重特性使得它与政治制度的关系也呈现出了“两重性”的特征：一方面，政治文化外化于政治制度之外，形成了政治制度的外在环境；另一方面，政治文化内化于政治制度之中，构成了政治制度的内在精神。

一、政治制度外在的政治文化：制度环境

结构功能主义代表人物、社会学家塔尔科特·帕森斯，将一切社会角色赖以存在并发生交往行为的环境称作“社会系统”。他认为：如同任何一种机械系统或生物系统一样，社会系统也有其特定的界限和范围，在其自身的界限范围之外，还存在着文化系统、个体人格以及行为有机体等三类系统，它们构成了社会体系的外部“环境”；社会系统具有“开放性”的特征，为了达到其自我生存的目的，它不断与其周围的环境发生联系，实现“资源和产品的交换，并且依赖于这种交换。”各个系统因信息的交互作用而呈现为以下关系：文化在信息方面限制着社会系统，社会结构在信息方面控制着人格系统，人格在信息方面控制有机体系统；同样，每一个系统又都可被看作在为更高一级系统的行动提供必要的“能量条件”，即有机体为人格系统提供必要的能量，而由人格系统组成的社会系统则为文化系统提供必要的能量。举例说来，文化价值取向制约并限制着社会系统规范的变化范围，而当社会规范被理解为符合行动者

---

① 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年版，第 29 页。

② G. Almond, *Comparative Political System*, *The Journal of Politics*, Vol. 18. Aug. (1956).

③ Lucian W. Pye, *Political Culture and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1965.

的期望时，则又在人格系统中限制着行动者的动机和决策（参见图 3－1）。①

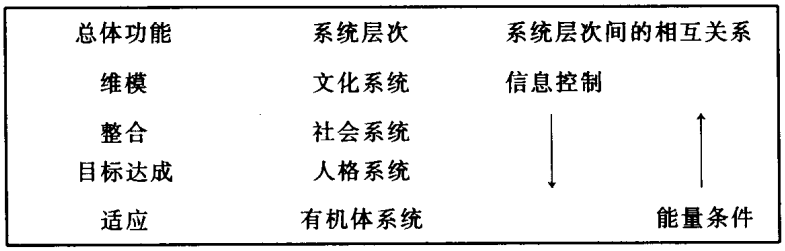


图 3－1 帕森斯的社会系统控制理论

在帕森斯看来，政治体系不仅是社会系统的一个组成部分，而且是社会系统中惟一与实现目标功能有关的部分，因此，它与包括文化系统在内的其他系统也发生着“交换”；文化系统同样构成了政治体系的“环境”，而且，与其他环境相比，文化的作用尤为巨大。具体说来，作为政治制度外在环境的政治文化，主要通过提供“合法性”的方式对政治制度发生作用。所谓合法性，“这一概念意指某个政权、政权的代表及其‘命令’在某个或某些方面是合法的……即该秩序是否和为什么应该获得其成员的忠诚的问题。”政治合法性的核心内容，主要表现在两个方面：首先，是在某个社区或社会范围内，政府、政权、政治统治如何依靠价值观念或与价值观念相适应的规范有效运行；其次，是这种有效性的范围、基础和来源。② 由此可见，政治合法性纯属一个价值问题，它绝非来源于法律或命令的强制规定，而是直接源自一个社会中人们对“何为正当或正确”所持的观念和判断。根据马克斯·韦伯的论述，在一个传统社会中，政治合法性往往取决于统治者的世袭地位，取决于在制定和执行法律时所遵守的宗教习俗，或者取决于政治权威人物的个人魅力，而在现代民主政治体系中，政治合法性则取决于政治活动的民主宪政基础。不论立足于怎样的合法性基础之上，政治制度都必须与当时社会的主流政治文化相适应，否则，就会导致人们对政权是否正当产生疑虑，其结果要么是弥漫于整个社会的政治冷漠，要么走向另一个极端，因政治不信任而爆发政变、内战、革命以及与之相应的政权和政治制度变迁。

法国著名思想家托克维尔在《论美国的民主》一书中，对 19 世纪上半叶美国民主制度的实际运作状况进行了考察和分析，他认为，有助于美国维护民主共和制度的原因主要有三个：一是自然环境；二是法制；三是民情。“按贡

---

① Talcott Parsons, *An Outline of the Social System*. 相关论述转引自安东尼·奥罗姆：《政治社会学》，上海人民出版社 1989 版，第 95 页；乔纳森·特纳：《社会学理论的结构》，华夏出版社 2001 年版，第 38～39 页。

② 戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 408～410 页。

献对它们分级……自然环境不如法制，而法制又不如民情”；“最佳的地理位置和最好的法制，没有民情的支持也不能维护一个政体；但民情却能减缓最不利的地理环境和最坏的法制的影响。民情的这种重要性，是研究和经验不断提醒我们注意的一项普遍真理。我觉得应当把它视为我的观察的焦点，我也把它看作我的全部想法的终点。”托克维尔所说的“民情”，“它不仅指通常所说的心理习惯方面的东西，而且包括人们拥有的各种见解和社会上流行的不同观点，以及人们的生活习惯所遵循的全部思想”，它是习惯、思想和习俗的总和，反映一个民族的整个道德和精神面貌。由此可见，尽管托克维尔并没有直接采用政治文化这一术语，但其笔下的“民情”恰恰包含了政治文化的基本内涵。正是因为“民主制度逐渐深入到人们的习俗、思想和生活方式，并反映在社会生活的一切细节和法制方面。……人民的书本教育和实际训练最为完善，宗教最富有自由色彩”，由此形成的“美国人特有的民情”，“才是使全体美国人能够维护民主制度的独特因素。英裔美国人在各州建立的民主制度之所以在细节和发展程度上有所不同，也正是这个因素所使然。”①

二、政治制度内在的政治文化：制度精神

当阿尔蒙德将政治文化界定为政治体系的“基本倾向”时，他着力强调的是内化于政治体系中的政治文化。这个层面的政治文化，在内容上依然是由政治体系中每一个个体成员的政治取向构成的，只是由于个体“对于政治对象的取向模式在该国家成员中的特定分布”不同，而在外在形式上凝结为各种特定的类型。

在《公民文化》一书中，阿尔蒙德和维巴对个体在诸如“作为一般对象的体系”、“输入对象”、“输出对象”、“作为对象的自我”等方面的政治取向进行了考察，然后根据这些政治取向在全部人口中的分布状况，将政治文化划分为“村民型政治文化”、“臣民型政治文化”和“参与型政治文化”三种典型类型，通过实证研究验证了某种类型的政治文化与某种形式的政治制度之间的内在关联。概括地说，政治文化借助于每一个个体，以发挥认知取向、情感取向和评价取向的方式与政治制度发生关系。村民型政治文化的特点，在于它的非认知性，人民“只是模模糊糊地意识到中央政权的存在。但他对它的感情却是不确定的或否定的，也没有接受任何规范来调整他和该政权的关系。”臣民型政治文化的特点，在于它的被动性，臣民意识到了分化的政治体系和政府权威，“但对专门的输入对象，还有作为主动参与者之自我的取向频度则接

① 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），商务印书馆1988年版，第332、357～358页。

近于零。”与前两种政治文化类型相比，参与型政治文化是一种认知和主动的政治文化，公民“往往取向于作为‘主动’参与者角色的自我，虽然他们对此角色的情感和评价可能在接受或拒绝之间变化。”一般说来，村民型、臣民型、参与型的政治文化，分别与传统的、中央集权的、民主的政治制度相一致，“一种与其结构相一致的村民型政治文化，对部落和村庄取向的分散性结构，会具有高度的认知取向和高度正面的情感和评价取向。而与体系相一致的臣民型政治文化，对整体的专门化政治体系，对体系的行政和输出方面，会有很高的认知率和高度正面的情感和评价取向。与结构或体系相一致的参与型文化的特征，则将是对全部四种政治对象都具有很高的正面取向。”（参见图3－2）①

	作为一般对象的系统	输入对象	输出对象	作为主动参与者的自我
村民的	0	0	0	0
臣民的	1	0	1	0
参与的	1	1	1	1

图 3－2 政治文化的类型

作为政治体系的重要组成部分，政治制度同样会由于政治文化的内化作用而显现出特有的制度“基本倾向”，这种基本倾向通常被称作“制度文化”或“制度精神”。政治制度哪怕物化为滴水不漏的正式规范体系，还是离不开人的修订与实施，而政治生活中的每一个行为者在制订、修改、执行、贯彻这些规范时，都不可避免地带上个人的主观意识，将其个人所持有的政治取向引入制度之中，使政治制度在具体的运行过程中体现出特定的风格；另一方面，已经形成的制度文化或制度精神，又起到对每一个行为者进行教育和实行约束的作用，使其在行动中不自觉地按照制度的文化规范行事，主动与政治制度的主流精神保持一致。正是由于制度精神有赖于政治制度中每一个行为者的政治取向模式，因此，依靠国家权力的强制推行，可以在较短时间里移植一套先进的制度形式，但是，培育与此制度相适应的制度精神则需要极其漫长的过程。在制度环境不相称的情况下，甚至有可能变异出完全相反的制度精神，并最终导致新的制度形式磨损、变形、崩溃。托克维尔在《论美国的民主》中，就以墨西哥移植美国联邦制为例，指出：“他们只抄来了宪法的条文，而无法同时把给予宪法以生命的精神移植过来。因此，他们的双重政府的车轮便时停时转。各州的主权和联邦的主权时常超越宪法为它们规定的范围，所以双方总是冲突。”由于缺乏制度精神的支撑，“美国的联邦宪法，好象能工巧匠创造出

① 阿尔蒙德、维巴：《公民文化》，台湾五南图书出版公司 1996 年版，第 13～20 页。这里姑且忽略另外三种政治文化的混合类型。

的一件只能使发明人成名发财，而落到他人之手就变成一无用处的美丽艺术品。”①

第二节　政治制度变迁与政治文化的关系

一、政治文化的相对独立性

历史唯物主义认为，物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意识决定人们的存在，相反，是人们的社会存在决定人们的意识。政治文化作为人类政治生活的主观意识领域，根本上从属于社会意识的范畴，它最终由社会的物质生活条件所决定，并随着物质生活条件，尤其是物质资料生产方式的变化而变化。这是讨论政治文化相对独立性的基本前提。在此前提下，还须注意一点，即：社会意识的发展变化与社会生产方式的发展变化是不可能同步进行的，社会意识具有“仅仅服从自身规律的独立本质”。② 在思想“自身规律”的作用下，社会意识既有可能超越现实的社会发展表现出超前性，也有可能落后于这种发展表现出滞后性，它会以社会物质生活条件的发展为中轴，呈现出上下波动的发展趋势。

作为社会意识的重要组成部分，政治文化自成系统、有其内在的发展规律，并基于这种规律表现出一定程度的自主性和独立性。从宏观上看，政治文化的相对独立性主要通过以下两条途径得以体现：“一方面通过政治文化的历史继承性得到体现……另一方面，则是在政治文化与现实社会间的交互作用中得到体现。”③

1. 政治文化的历史继承性

所谓历史继承性，是指：“人们自己创造自己的历史，但是他们并不是随心所欲地创造，并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。一切已死的先辈们的传统，像梦魔一样纠缠着活人的头脑。”④ 也就是说，当人们从前一代承继下“大量生产力、资金和环境”，并在此基础上进行新的历史活动时，不得不同时受到从历史承继

① 托克维尔：《论美国的民主》，商务印书馆 1988 年版，第 186 页。

② 恩格斯：《路德维希·费尔巴哈和德国古典哲学的终结》，人民出版社 1997 年版，第 46 页。

③ 王沪宁主编：《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》，上海人民出版社 1994 年版，第 509 页。

④ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 585 页。

下来的思想观念的影响。由此可见，政治文化的形成，并非一蹴而就的结果，而是历史漫长积淀的产物，它是人类在自身的历史活动中，通过社会成员一代又一代的创造和传递，逐渐积累、延续和发展起来的。任何时代、任何社会的政治文化，都不仅是对这个时代或社会的物质生活条件的反映，而且也包含了对历史上或前一代人所持的政治文化的继承和发展，在所继承的政治文化中，既有与当今的社会发展相适应的部分，也有与社会潮流不相适应以至于完全背离的部分。这就要求我们在对某种特定的政治文化进行考察时，时刻注意从政治文化的自身发展逻辑出发，将特定的政治文化看作是历史发展进程的一个环节，是人类历史一切相关精神成果在当今的延续。

2. 政治文化与现实社会的交互作用

尽管政治文化最终由现实社会的生产条件所决定，但是，这种决定和被决定的过程绝不是机械力学的结果，而是一个能动的发展过程。在此过程中，社会发展与政治文化的发展一方面遵循各自的内在逻辑，另一方面又相互磨合、彼此适应，如此循环往复以至达成互恰。恩格斯在谈及历史发展中的“合力”作用时，着重强调历史是在以经济状况为基础的，包括政治、法律、文化、宗教在内的各种因素的“交互作用”中发展的，如果否认了这种交互作用，把唯物史观应用于任何历史时期，那么，理论就面临被简单化的危险，“就会比解一个最简单的一次方程式更容易了。”由此可见，政治文化的发展过程也绝不是一个简单地被决定或被任意选择的过程，而是在与社会发生交互作用的过程中，形成了为自身发展所需要的现实起点、逻辑起点以及特有的内在价值取向。正是在此意义上，恩格斯断言：“我们是在十分确定的前提和条件下创造的。其中经济的前提和条件归根到底是决定性的。但是政治等等的前提和条件，甚至那些萦回于人们头脑中的传统，也起着一定的作用，虽然不是决定性的作用。”①

3. 政治文化相对独立性与政治制度变迁的关系

在制度变迁与政治文化的关系问题上，后者的相对独立性也同样存在，并具体表现为政治文化对政治制度的产生、发展和变化形成反作用。这种反作用可以分为“正”作用和“负”作用两种形式。就一般状况而言，新的政治文化对新的政治制度的产生和巩固将起到“正”的、积极的推动作用，而旧的政治文化则在一定程度上会阻碍新的政治制度的发展，其“负”作用或是使一个全新的政治制度无从建立，或是通过承继并消融于新的政治制度中，使后者在崭新的容颜下不得不深裹着传统的重负。

正如美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》中

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第696页。

所说的，“在缺少政治共同体的社会里，人们对原生的社会、经济组织——家庭、宗族、部落、村寨、宗教、社会阶级——的忠诚与对在更大范围内存在的政治制度所具有的公共权威的忠诚是两回事，前者与后者竞争，并且常胜过后者。”① 这样的国家即便拟就了现代的政治制度，其政府实行有效统治的程度也是极低的，例如：意大利这个经济发达的“西方”国家，就长期存在着互不信任的政治文化，意大利人在自己家庭范围内表现出的德行“常常是其他国家人民献身于整个国家福利的德行；意大利人真正的爱国主义就是他们对家庭的忠诚……一切官方和法律权威在被证实为友好和无害之前，统统被认为是含有敌意的”。② 这种“猜疑”的政治文化，正是造成这个国家政治隔离、社会孤立、政局不稳的主要因素之一，而“在所有阶层中，共同体感的缺乏，其根源都在于，人们在长达数世纪的专制统治中养成了不服从的习性。”③ 1970 年，意大利进行了一场制度变革的实验，打破了国家统一后长达一个世纪的中央集权模式，将权力下放至全国 20 个地区政府，试图通过建立有效的民主机制，使意大利逐步走向繁荣和善治。然而，20 年的制度实验却表明，各个地区在实施新制度的制度绩效上反差极大，美国学者罗伯特·帕特南对此进行了 20 年的实证研究，从中发现：制度绩效高的地区通常存在着许多社团组织，人民关心公共事务、遵纪守法、相互信任，社会的组织及其参与方式是横向的、水平的；而在制度绩效差的地区，人们则很少参加公共生活，彼此互不信任，为数不多的社会组织大多属于垂直的等级制组织。由此可见，尽管旧的政治文化有助于弥合制度变迁产生的社会裂痕，却对新的政治制度的绩效产生不容忽视的阻碍作用。

二、新的政治文化推动新的政治制度的产生，旧的政治文化在新的政治制度中传承

所谓“新”的政治文化，是指在政治制度的变迁过程中，与后继的相对较为先进的政治制度相适应的一种政治心理取向模式，而在政治制度的变迁过程中与被替代的相对较为落后的政治制度相切合的，不能积极反映新的政治关系的政治心理取向模式，则被称作“旧”的政治文化。政治制度先进与落后的甄别标准，在于该制度是否有利于生产力的发展、是否有利于综合国力的提

---

① 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年版，第 28 页。

② 鲁易吉·巴尔齐尼：《意大利人》，转引自亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，三联书店 1989 年版，第 28 页。

③ Denis Mack Smith, *Italy: A Modern History*. 转引自帕特南：《使民主运转起来》，江西人民出版社 2001 年版，第 166 页。

高、是否有利于民权和民生的进步。

推动政治制度发生新旧变革的根本动力在于社会的物质生产方式。一般说来，当一种政治制度形式及其赖以存在的社会生产关系，越来越不能适应生产力的发展要求时，社会中便会产生对现有的政治生活方式进行变革的诉求。这种诉求起初只是作为纯粹的个体“意见”零星存在，但是，假使它代表了社会发展的总体趋势，迎合了广大民众的潜层意愿，就有可能转化成为一种新的政治文化。新的政治文化率先在思想领域修正或瓦解现有的制度秩序，然后，在现实的政治领域借助与之相应的政治力量，通过政权的变革最终促生新的政治制度。具体说来，新的政治文化对新的政治制度的推动作用，主要表现在以下三个方面：

1. 新的政治文化有助于政治制度顺利实施变革

新的政治制度的建立有赖于每一个政治成员做出与之相应的政治行为，在此过程中，政治文化针对不同的群体，相应地发挥着取向、规范或调节的功能。所谓取向功能，是指新的政治文化通过影响人们的政治心理取向和政治价值判断，为所有社会成员的未来行为提供引导，促使其自觉做出与制度变革的总体趋势相适应的政治行为；所谓规范功能，是指新的政治文化将已被动员的社会群体的政治心理取向和政治价值标准凝固化，使其形成固定的、与新的政治制度相适应的心理倾向和行为模式，从而把人们的思想、意识和行为控制在新的秩序范围之内；所谓调节功能，是指当个人的政治行为与新的政治制度之建构不相符合时，政治文化将通过营造一个新的共同价值取向模式向其施加心理压力，促使未被动员的群体调整自身行为，主动与新的政治制度相认同。

2. 新的政治文化有助于弥合制度变革造成的社会心理创伤

政治制度的变革不仅在物质层面上改变了人们已有的经济和政治利益格局，而且还在心理和精神层面上对人们现有的、已经相对稳定的政治价值观念体系构成冲击，正如白鲁恂所说：“在所有的过渡性社会中，人们都要经历一个广泛的心理调适过程。……这种心理的动荡将造成深刻的矛盾情感和不确定性，它能阻碍所有的活动并产生广泛的焦虑和异化感”，[①] 由此造成的社会心理失衡，如果不能得到有效的控制，将会严重阻碍新的政治制度发挥其应有的效能，甚至还有可能导致新生政治制度的夭折和旧制度的复辟。这也提醒我们在建构新的政治制度时，必须充分发挥政治文化的缓冲功能，在业已断裂的传统与变革之间建立联系，在对新的政治制度的隐性叙事中赋予后者合法性，最终缓和制度变革给社会造成的心理冲击，将人们的失落与迷茫限制在一个尽可能小的和短的时限范围内。

---

① Lucian Pye, *Aspects of Political Development*, Little Brown Press, Boston, 1966, p. 13.

3. 新的政治文化有助于新的政治制度获得稳定的政治认同

政治文化以其无可回避的历史延续性，为一些基本的政治生活规范提供持续的价值认同，一方面减少了人们对新制度的疏离和恐惧，另一方面，也将新制度过于突兀的“棱角”进行磨合和化解，使之与现实的社会发展达至充分的融合，并进而融入到人们的主观心理构造中，从而更加深入地为广大民众所接受。

当新的政治文化以其传承的历史延续性，对新的政治制度的产生和发展起着推动作用时，旧的政治文化也凭借着这种历史延续性，凭借它深植于人们的主观心理构造中——既不可能被直接地感知，也难以被迅速地转换——而潜移默化地沉淀于新的政治制度中，使一个崭新的政治制度逐渐虚化、磨损、变形，乃至最后变成自己的敌人。这样，在新的政治制度以一番“痉挛式的痛苦努力，直截了当、大刀阔斧、毫无顾忌”地取代旧制度的同时，原有政治文化的诸多“旧的因素”会以每一个个体行为者为媒介，通过具体的政治行为不知不觉地影响新制度的实际运行。上述政治文化与政治制度之间复杂的关系表明，“在各个领域断裂的过程中，文化、政治体系和社会结构不仅有着各自不同的运动节奏，在时间的先后长短上也迥然有别。尽管时尚在消逝更新，文化和宗教领域里的变化——采用眼下时兴的术语，我们可以将其称作情感和道德趋势的变化——却毕竟需要很长的历史时期才能完结。”①

三、新旧政治制度的斗争与交替是新旧政治文化斗争与交替的过程

从政治统治与管理的角度看，政治制度是以国家权力的配置与行使为核心内容的一套正式的规范体系，它的建构与解体是显性的、直接的、相对较为迅猛的；相比之下，政治文化则是隐藏于人们心理深层的一种精神态势，不易为人们直接地感知和控制，它的转化与变迁无论在速度上，还是在方式上都是极其缓慢和复杂的。通常情况下，处于一定社会生产关系和政治关系中的人，在经历了长期的政治社会化过程后，都势必会以各自的方式，在不同程度上认同于其所身处的社会，形成与该社会的政治制度相适应的政治态度、思维模式和政治价值判断体系。这些基于长期的政治生活实践形成的政治心理取向，往往会内化为指导其政治行为的基本原则，并以此为标准评判周围所发生的一切。试图在短期内要求人们随着政治制度的变迁、随着政治生活的变化，即刻改变其长期保持着的政治心理模式，显然是难以奏效的。列宁在谈及俄国农民时，

① 丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，三联书店 1989 年版，第 227 页。

就对黏附于农民主观心理结构中的这些文化积淀做出过评论，他说：如果我们现在读乌斯宾斯基的著作，就可以从80年代和90年代的描写中看到，一些淳朴正直的老农民、有时甚至一些中年人也说，在农奴制度时代要好些，旧的社会制度消灭了，但它在人们的意识中是不能一下子消灭的，还会有不少的人留恋过去。实际上，类似的情况在不同的时间、不同的地点，在相同或不同的民族中不断地重复着。美国南北战争结束后，被解放的黑奴就不能立即适应作为“自由人”所须面对的各种境况，他们对如今必须面对的无尽“选择”表示困惑，对昔日尽管艰辛然而“安稳”的生活备感思念。我国20世纪80年代普遍存在的“拿起筷子吃肉，放下筷子骂娘”的现象，也在一定程度上反映了传统计划经济体制下的精神状态在市场经济社会中因遭遇种种的不适应而产生的过激反应。因此，一种旧的制度的解体，并不意味着与该制度相适应的政治文化也随之烟消云散，它还会依照其自身的逻辑，沿着固有的轨迹，通过一定形式的乔装改扮重新黏附于新的制度之中，其中一些消极的甚至是反动的因素，将阻碍新制度的正常运行，在某些特定条件下还会作为一只无形的手，将新的政治制度扼杀在鲁迅先生所谓之“无物之阵”中。

因此，任何一个新的政治制度都不会坐等旧的政治文化自行消亡。为了抵制后者对新制度的不良侵蚀，新的政权通常会采取以下两条途径加速新旧政治文化的交替：一条途径是依靠新兴政权的强制力，对原有的政治文化进行大规模的扫荡，并采取思想灌输的方式强行实现新的政治文化的社会化；另一条途径则是利用文化的特性及其自身规律，通过营造新的符号、新的象征、新的叙事，遮蔽人们对旧的政治文化的习惯和依恋。政治制度变革的历史经验表明：前一种政治文化的变革途径，违背了政治文化形成与发展的一般规律，破坏了政治文化与政治制度的互动关系，表面上看起来多快好省、立竿见影，实际上后患无穷。托克维尔在评价1789年的法国大革命时，就已经注意到：“1789年，法国人以任何人民所从未尝试的最大努力，将自己的命运断为两截，把过去与将来用一道鸿沟隔开。为此，他们百般警惕，唯恐把过去的东西带进他们的新天地：他们为自己制订了种种限制，要把自己塑造得与父辈迥异；他们不遗余力地要使自己面目一新”，但是，大革命的实践及其实际后果却表明：“他们的成就远较外人所想象的和他们自己最初所想象的要小。……他们在不知不觉中从旧制度继承了大部分感情、习惯、思想，他们甚至是依靠这一切领导了这场摧毁旧制度的大革命；他们利用了旧制度的瓦砾来建造新社会的大厦，尽管他们并不情愿这样做”。[①] 自大革命以来，法国两百余年的政治生活实践，无一不显露出旧制度以及寄生在旧制度体内的旧的政治文化的痕迹，已

① 托克维尔：《旧制度与大革命》，商务印书馆1992年版，第29页。

死先辈们的传统并未被历次革命的鲜血涤荡干净，反而直至今日还在纠缠着活人的头脑。这一切正如列宁曾经指出的：旧社会灭亡的时候，它的死尸是不能装进棺材，埋进坟墓的，它在我们中间腐烂发臭并且遗害我们。

消除旧的政治文化的比较稳妥也更为有效的做法是采取后一种变革途径，在变革与传统之间寻找契合点，实现从旧的政治文化向新的政治文化的平稳过渡。单纯从个体心理和社会心理的角度看，随着新的政治制度日趋成型并渐次成熟，人们最终会因习惯而倾向于认同新的政治秩序。伴随这种新的政治认同，以往政治文化中与当今发展潮流不相适应的价值取向将被抛弃，与现实的制度秩序相契合的政治文化将获得普遍的认同，文化以其历史的延续性在传统与变革之间建立联系，通过赋予旧传统以新的内涵，实现新旧政治文化的平稳交替。这种变革方式的典型代表是英国的资产阶级革命。与法国大革命试图彻底砸烂旧世界、建造人间理想国的方式不同，英国在实施政治制度变革的同时，十分注重保持政治文化的历史延续性。英国政治理论家休·塞西尔将此称作“守旧思想”（保守主义），他认为：“早在英国有历史的时候，天生的守旧思想就已普遍存在。……进步是非常缓慢地逐步发展起来的，无论什么言行总是披上守旧的外衣。反对英王约翰的贵族们声称，他是侵犯臣民权利的革新者，而《大宪章》不过是系统地表述和肯定了这个王国的古代法律和习惯罢了。把政体结构的改变说成好像就是维护和恢复某种更古老和更纯粹的传统，这种做法在我国的全部历史上一直保持不变，并且在目前的各种争论中都可以看到。尽管它好像是一种幼稚而虚伪的借口，它却突出地说明了英国人的守旧情绪的力量，因此，向他们推荐新事物最好的办法是使他们相信这是恢复旧事物的活力”。[①] 这段话既说明了旧的政治文化具有极强的黏附性，它会对新的政治制度进行习惯性的抵抗和排斥，同时也表明英国在实施政治制度的变革时具有的高超政治技巧。按照历史学家汤因比的说法，英国政治制度的演变实质上是“旧瓶装新酒”，不断在传统的躯壳中注入新的内涵，而“英国所以能顺利地在旧瓶里装进了新酒，还不至于引起旧瓶爆炸的原因……这种胜利应该当作是一种惊人的技艺”。[②] 理解这门“技艺”，至少需要把握好以下三个问题：一是注重政治制度的历史延续性，使新的制度精神与旧的制度形式相契合；二是注重政治文化的历史延续性，在旧的政治文化基础上培育新的文化精神；三是注重政治文化交替过程的历史延续性，使新的政治文化通过充分展示其自身力量，自然而然地占据文化的主导地位。惟有如此，新的政治文化才更易获得社会的普遍认同，也惟有如此，新的政治文化才能为新的政治制度提供合法性

① 休·塞西尔：《保守主义》，商务印书馆1986年版，第13页。

② 汤因比：《历史研究》（上卷），上海人民出版社1997年版，第300页。

基础，并为新制度创造普遍认同的文化环境。

尽管以政权为主导的强制型文化变迁在特定历史条件下是必要和必然的，但是，人类社会和政治发展的历史表明，一种新的政治文化要想替代旧的政治文化，并对新的政治制度的发生、发展与稳固起到积极作用，需要经历一个漫长、曲折、复杂的过程，新旧双方的纯粹形式在斗争中均会遭到瓦解，因而其最终结局不可能是一方全胜或一方全负，而是在彼此磨合中相互适应、不断创新。当然，这里还存在一个政治文化与文化的关系问题，作为一个更为宽泛的概念，文化还在一定程度上制约着政治文化的发展。

四、创造新的政治文化是巩固新的政治制度的重要保证

新的政治制度建立后，如果单纯只是依靠其自身的规范作用实施对人类行为的整合，那么，这种整合必然是脆弱的和不完全的。惟有使制度凝结为制度精神，获得内化于主观心理结构中政治文化的支撑，方能保证制度的顺利实施，实现社会稳定和政治进步。对此，不同领域的学者以各自不同的方式表达出了几近一致的结论。

美国文化人类学家玛丽·道格拉斯曾作过鞭辟入里的论述，她认为：制度是约定俗成的规则，用以协调人们之间的关系和行为，但是，这个意义上的制度同时也是脆弱的，因为约定俗成的规则缺乏自我强化的机制，容易为建立在私利基础上的行为所削弱。所以，制度建立的一个重要条件就是它必须建筑于“公义”（legitimacy，或译为“合法性”）的基础上，即建筑于社会成员共同接受、共同承认的合乎情理、合乎公众期待的基本理念规范之上，而这种理念规范常常隐含在自然或超自然的世界中。当制度获得自然的“公义”的支撑，它就安然度过其作为约定俗成的规则的脆弱阶段，成为宇宙规律的一部分，自然而然地成为讨论和争辩其他问题的基础了。① 文化人类学家克利福德·格尔兹也持有相同的观点，他从文化符号学的角度揭示了文化施展自身功能的深层根源，认为：“文化模式——宗教的、哲学的、美学的、科学的、意识形态的——是‘程序’；它们为组织社会和心理过程提供了一个模板，非常像遗传机制为组织生理过程提供了一个模板……人天生的反应能力的极端概括性、扩散性及变异性说明他的行为所采取的特殊类型主要是由文化的而非遗传的模板指导的。遗传设置了整体心理生理内容，其中的精确的行为顺序由文化组织。”“各种文化符号体系是信息的外在来源，是用于组织社会及心理过程的模板，在这些过程缺少它们所含有的特殊种类信息的情况下，在行为、思想或

① Mary Douglas, *How Institutions Think*, Syracuse University Press, 1986.

情感的制度化向导微弱或缺席时，发挥最重要的作用。正是在感情或地形不熟悉的地方，人们才需要诗歌和道路图。”①

将格尔兹的上述观点引入政治文化与政治制度的关系中，可见旧的政治制度的瓦解以及随之而来的政治文化断层，将导致或显或隐的社会心理紧张与认同危机，人们犹如步入了一个全然陌生的环境而感到恐惧和无所适从。在这种情况下，培育一种新的、与新的政治制度相契合的政治文化，就为人们提供了一套认识新的政治生活的符号框架，这个符号框架起到“诗歌”和“道路图”的作用，即：一方面把因政治制度变迁而造成的诸多意识的、情感的、价值的碎片重新整合起来，缓解制度变迁造成的社会心理创伤，熨平不同阶级、阶层的人们因为利益结构的急剧调整而产生的差别感和“被剥夺”感，使具有不同经济和政治利益的人们能够重新凝聚在新的政治共同体中，从而巩固和扩大对新的政治制度的认同；另一方面，这个符号框架又为人们在新的制度环境中的行为提供指导，也就是说，当新的政治文化引导政治主体作用于现实的政治行为时，政治文化会对象化为相对统一的行为规范，并内化为政治主体自觉的行为模式，该行为模式起着影响、引导、规范和约束人们政治行为的作用。

新的政治文化的确立，可以使不同阶级、阶层的人们的政治倾向相对集中，使新的政治制度在制度结构、制度过程、政治决策等方面保持与制度总体目标的吻合，增强新制度的合法性与权威性，促使新的政治秩序能够迅速地形成并自行扩展。从历史上看，每一种典型的政治统治形态，均有一套相应完整的政治文化体系作为其制度的精神支撑，相反，如果新兴的政治制度得不到相应政治文化的扶持，该制度若非难以为继，也是步履艰辛。第一次世界大战后，德国发生了资产阶级的民主革命，资产阶级制定了颇具现代民主色彩的魏玛宪法，确立了资产阶级的民主政治制度。但是，与之不相适应的是，当时德国的政治文化却依然停留在德意志帝国的时代，家庭、学校、政党以及大多数社会组织，仍在强化一种非常等级化的对政治合法性和政治过程的认知模式，这种政治心理的总体倾向阻碍了公众对新的民主政治结构的接受和参与，而民主制度也正是由于得不到公民发自内心的认同与支持，而轻而易举地被希特勒的纳粹公然抛弃。这段历史表明，如果新兴的政治制度得不到与之相适应的政治文化的支持，将有可能面临巨大的公众压力。在迷漫于整个社会的怨恨中，新的政治制度成为一切罪恶和仇恨的替罪羊，普遍的不满情绪、消极的政治态度、急于报复的补偿心理，将与反动的政治势力迅速联姻，最终导致新的制度被扼杀在摇篮里。

---

① 格尔兹：《文化的解释》，译林出版社 1999 年版，第 259～261 页。

第三节 政治制度过程与政治文化的关系

规范研究是传统政治学的主流研究方法。从20世纪50年代起，随着“行为主义”政治学的兴起，经验研究逐渐取得了政治学研究的主导地位。经验研究强调可观察的事实根据和实证材料，主张对实际发生的政治行为及其运作过程作出“是什么”的描述和分析，这种动态的研究方法构成了政治学研究的重要领域——过程研究。

所谓“过程”，根据《政治学分析辞典》的解释，是指：“一连串的相关行动或操作。过程是指活动、运动和急剧的变化，它与较平稳或较缓慢的结构变化因素不同。这种社会过程的研究方法把社会生活看作是时间上的事件变化，而不是静止不动的关系、状态或状况。全部社会过程可以看作是政治的、经济的、社会的和其他过程的组合。从分析上说，这些过程又可再分为政治过程中的执行和行政等要素；或者分为更加具体的过程，如预算、计划、人事和协调等。作为一个一般性概念，政治过程包括每一社会中人们努力获取和运用合法权力的全部活动，而且它通常被当作‘政治’的同义词。就较为专门的意义来说，它也表示政治研究的一种探究方法，这种探究方法的见解和关心的事物与政治行为研究法在内容上是重复的。”① 据此可知，政治生活的过程研究全然不同于历史过程的研究。政治或政府的历史过程研究，是一种历史研究方法，着重以历史发展的纵向时间线索为依据，关注政治活动在不同历史时期的不同表象；而过程研究则是一种经验研究方法，它以政治活动自身的逻辑顺序为依据，考察的是某一个特定历史横截面上政治活动的功能性运作过程。过程研究涉及面甚广，为论述方便起见，这里将政治制度过程典型化为制度目标、制度运作和制度结果三个部分，逐一分述政治文化对各个部分的功能性作用。

一、政治文化对政治制度目标的功能性作用

任何一种政治制度在其设立之初，都有其所欲达成的目标，这些目标在很大程度上决定了制度的内在结构以及制度的具体设置。美国政治制度的建立，就是典型的例子。1787年10月21日至1788年8月16日，亚历山大·汉密尔顿、约翰·杰伊、詹姆斯·麦迪逊三人为了争取美国宪法获得批准，在纽约报

① 杰克·普拉诺等：《政治学分析辞典》，中国社会科学出版社1986年版，第130～131页。

刊上发表了一系列论文，后结集出版题名曰《联邦党人文集》。由这部立宪者的思想史中可以看出，美国的制宪者们无论是在三权分立的政权组织形式、联邦与州均权制衡的国家结构形式等宏观的制度设计方面，还是在诸如议会规模、选举周期、征税权的归属、行政首脑的任期等微观制度方面，均以实现国家权力与公民权利的均衡作为政治制度的原则和目标。只有先有了明确的制度目标，然后才谈得上辅以适当的制度形式，而所谓制度形式，实际上就是指以制度目标为核心的、由各项实体规范和程序规范组成的制度体系。

但是有时在一种民主制度下，对民主的诉求仅仅停留在观念的层面，无法落实到具体的制度实践中去，表象上看起来是由于制度目标缺位所致，其背后的根源则在于与之相应的政治文化的缺失。换句话说，制度建构者所在民族或地区的政治文化，在一定程度上影响着制度建构者的主观偏好，并进而影响制度目标的选择、定位与确立。政治文化对政治制度目标的形成、发展和演变发挥着潜在而深远的影响，以下就我国的政治文化与政治制度目标之间的关系为例，阐明政治文化对政治制度目标的功能性作用。具体说来，政治文化的功能主要体现在以下两个方面：

1. 政治文化影响政治制度目标的形成

我国古代历史不乏成功的农民战争，但是，在推翻了旧的政权后，新建立的政治制度通常会延续以往的框架，至多只是在“权”、“术”、“势”的具体运用方面有所不同，而绝无令人耳目一新的制度创新。制度目标的僵化和贫乏，与社会生产力并未得到根本发展有关。但是，基于以往的政治生活经验、积淀在民族政治思想深处的政治文化，亦在一定程度上铸造了“路径依赖”，使政权的变革者无法同时成为制度的变革者，超越固有的制度目标进行制度实质内容上的创新。与之相比，近代中国之所以能够形成全新的制度目标，则在很大程度上得益于西方资产阶级政治思想、马克思主义理论等新的“思想资源”的传入，它使先进的知识分子不再因为政治文化的僵化而执迷于“上古三代”，开始“睁开眼睛看中国”。

2. 政治文化影响政治制度目标的转化

我国传统政治文化以家长本位、自律本位、权力本位和均平本位为特征，[①] 它与中央集权的政治专制制度相辅相成，发挥着调节政治关系、缓和社会矛盾、实现政治社会化的功能，起到了巩固绝对主义的政治结构，并使之呈现出超稳定统治状态的作用。当传统政治制度由于受到外来思想的挑战，无法化解合法性危机而主动或被动地发生变革时，传统的政治文化又进而影响新的制度目标诉求，使之难以在短期内形成系统的、完善的目标体系，并因此导致

① 马庆钰：《中国传统政治文化的发展逻辑》，载《政治学研究》1998 年第 2 期。

民主和法治的现代政治制度结构步履蹒跚。这一切如邓小平曾经指出的："我们这个国家有几千年封建社会的历史，缺乏社会主义民主和社会主义的法制"。① 传统政治文化的消极抵抗阻碍了制度目标的顺利转换，致使新的政治制度不得不背负起旧制度的重负，无法按其最初欲达成的制度目标运行。这种情况在其他国家同样存在，不过表现形式不尽相同而已。例如，英国政治文化的一个主要特征，是公民对政权和基本的政治制度持有"忠诚的态度"。阿尔蒙德的调查表明："英国政府的持续性使推翻现政权的想法对许多人来说是不可思议的。当问到人们对当选代表实行统治作如何想法时，百分之九十四的人认为它是一种好的统治方法加以拥护，只有百分之三的人认为这是一种坏的治国方法。议员们也几乎一致对现政权表示拥护，只有百分之二的议员认为统治英国的方法应该进行大刀阔斧的改革。"② 政治文化的这种"守旧"特性，对制度目标既起到了保障其稳定性的作用，同时，也阻碍了制度目标适时变革、与时俱进。在危机四伏的70年代，面对1973年的世界石油危机以及由此产生的政治难题，英国人民对政府失去了信心，但是，政治文化却维护了人们对议会制度的合法性的信任，从而避免了更大规模的政治危机。当然，也因此一再丧失了进行议会制度改革的良机。

二、政治文化对政治制度运作的功能性作用

政治制度是以国家权力的配置与行使为核心内容的一套正式规范体系，它以特定的组织或机构为运行载体，通过明确予以规定或者提供行为预期等方式，对个体和组织在具体环境中的行为进行规范，然后以自我约束或者由外部权威实施约束等方式使这些规则为相应的社会群体所接受和遵循。所谓政治制度的运作，就是指将上述规范作用于个体和组织，对合乎规范或不合乎规范的行为予以支持或限制的过程。这个过程在政治沟通理论看来，是一个信息的传输和变换过程，政治制度必须借助于信息的获取、传送、处理、利用和控制，通过不断地获得并反馈所有影响政治制度运行的信息，方能实现制度目标。由于信息就其自身而言，是不会自行传递的，因此，政治制度只有凭借建立沟通和沟通机制，才能接收到与其目标相关的信息，并在收集和存储的基础上对信息进行适当的处理（包括对信息和反馈的信息进行筛选、翻译、解释和分析），以便对政治制度做出与其外在环境的变化相适应的调整，这一过程的终

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第348页。

② 阿尔蒙德、小鲍威尔主编：《当代比较政治学——世界展望》，商务印书馆1993年版，第229页。

端便是形成正确的政府决策。如果离开了政治行为者，尤其是居于政治组织或机构中一般或特定成员的角色活动，政治制度就只能是一套僵死的规则，那时，无论是政治沟通还是立基于此的制度运作，都根本无从谈起。因此，对政治制度运作的考察，必须以政治行为者具体的政治沟通行为作为考察的基点。

本章第二节在论述新的政治文化对新的政治制度的促进作用时，论及了政治文化影响政治制度的三种主要途径，其中的一条途径是政治文化针对不同的个体或群体，相应地发挥取向、规范或调节的功能。从政治沟通的角度看，政治文化的取向、规范、调节功能，就是政治文化在政治行为者接收、提炼、处理政治信息过程中实施影响的能力。美国著名政治学家戴维·伊斯顿在研究“愿望转换的文化调节机制”时发现：“被看作一个系统政治行为的那些特殊的主题，在另一个系统中将会在很大程度上被排除于政治考虑的范围之外。尼泊尔规定夫妻间的年龄差距不超过二十岁，很少有其他的社会成员会把这样一种愿望也转换为一种政治要求，更没人会把它变成一种约束性的输出。我们可以随便列举一份要求的清单，从文化方面看，这些要求对于一个系统是禁止的而对另一个系统说来则又是完全可以接受的。”正是在此意义上，伊斯顿将政治组织或机构中的行为者称作“守门者”，在对政治信息的输入流量进行调节的过程中，“不管守门者由谁来承担，系统成员调节要求输入的行为都以他们在其中活动的文化环境为条件。任何一个系统的任何一个成员，都不可能全然不受任何限制，自动地把他的愿望表达为要求，甚至在理论上也是不可能的。不管怎样，每一个系统都会以规范的形式确定一些内在的限制，阻止守门者从不满、利益和愿望之中作出政治结论。”①

三、政治文化对政治制度结果的功能性作用

既然政治制度的运作是指将政治制度的相应规范作用于个体和组织，对合乎规范或不合乎规范的行为予以支持或限制的过程，那么，所谓政治制度的结果，指的就是这些规范在个体或组织的政治行为中得到遵守或排斥的状态。阿尔蒙德曾以“个人对于自己在政治过程中影响力的看法”为标准，将政治文化划分为狭隘观念者的政治文化、顺从者的政治文化和参与者的政治文化三种主要类型。② 其中，持有狭隘观念者政治文化的行为人，虽然模模糊糊地意识到了中央政权的存在，但对其认识是不确定的或否定的，对任何调整他与该政

① 伊斯顿：《政治生活的系统分析》，华夏出版社 1999 年版，第 117～118 页。

② 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年版，第 41 页；类似的分类，是《公民文化》一书所作的村民型、臣民型和参与型政治文化分类。

权关系的规范不予接受，同时对其所在政治系统的任何“政治输出”抱有与己无关的漠视态度；持有顺从者政治文化的行为人对政治体系施加于他们生活的影响或潜在影响有所认识，但他们只是被动接受政府行为而非积极地去影响政府的行为；至于持有参与者政治文化的行为者，则对那些促使他们介入政治的过程有一定的认识，并形成了鼓励自己利用各种参与机会影响政府行为的态度。

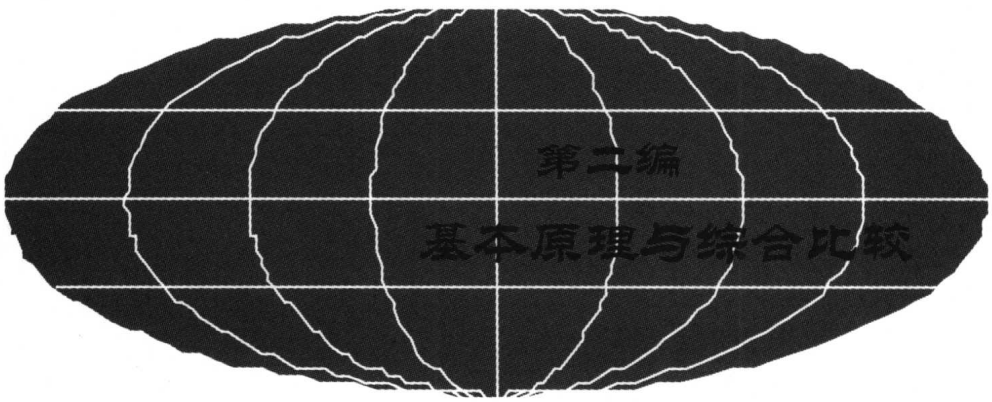
上述政治文化的不同类型，直接或间接地影响了政治制度在现实政治生活中的实践结果。其中一个比较典型的例子是墨西哥。至少在1983年以前，墨西哥人所持有的政治文化大体属于狭隘观念者的政治文化，“他们对政治进程抱怀疑态度，对自己影响选举结果和公共政策的能力表示悲观。他们宁可用个人的而不是集体的办法来解决问题，并借助于政治上有联系的中间人网来跟政府机构接触。参与竞选活动、投票、加入政党，这些在大多数墨西哥人看来都是仪式性的活动，对于制定公共政策或遴选政府官员没有什么作用，但是对于从制度中获取利益却是可能的必要的。”这样一种政治文化在一定程度上刺激和鼓励了墨西哥的政治腐败，人民一方面对贪污腐败比比皆是深感不满，普遍认为政府官员会牺牲多数人的利益谋求私利，因而对政治、政客、官僚、警察的政治评价主要是讥讽的和不信任的；另一方面他们又将腐败看作是从现制度获取利益所必须付出的代价。阿尔蒙德在1979年对墨西哥城居民的一次调查中发现，90%的墨西哥人承认“如果你真正想从政府得到什么东西，你几乎总是能用贿赂得到它”；下层社会的墨西哥人则认为政府和司法制度都是用来压迫他们的，因此需要求助于有权势的人寻求保护。① 正如一些墨西哥人已经认识到的那样，恶劣的政治制度结果与“自己未能坚持不懈地敦促政府当局”不无关系，与将包括投票在内的政治参与看作是“对子女进公立学校、享受社会保障福利以及获取护照和其他政府文件”必不可少的手段密不可分。当然，这样一种政治文化也间接地导致了墨西哥百年大党——人民制度党的垮台，该党在执政时得不到人民必要的警示，在危机中又得不到人民必要的支持，狭隘的政治文化造就了封闭的制度体系，间接引发了不良的制度结果。美国与墨西哥仅一墙之隔，它表现出来的状况却迥然不同。早在17世纪上半叶，托克维尔就通过9个月的实地调查发现，结社已成为美国人的习惯和风尚，“美国的居民从小就知道必须依靠自己去克服生活的苦难。他们对社会的主管当局投以不信任和怀疑的眼光，只在迫不得已的时候才向它求援。……这种精神也重现于社会生活的一切行为。假如公路上发生故障，车马行人阻塞不通，

① 阿尔蒙德、小鲍威尔主编：《当代比较政治学——世界展望》，商务印书馆1993年版，第691～692页。

附近的人就会自动组织起来研究解决办法。这些临时聚集在一起的人，可以选出一个执行机构，在没有人去向有关主管当局报告事故之前，这个机构就开始排除故障了。"① 这种自我独立和不依从包括政府在内的任何权威的政治文化，自然也受到清教的极深影响，如美国法学家庞德所说的："清教一直坚持的一个基本主张是个人行为的'理性诚实的自愿契约'学说。把个人良知和个人判断置于首位。没有官方权威可以合法地强制它们，但每个人必须承受并遵守他们自己选择的后果。"② 从而无论是在宗教组织上还是在政治组织上，均产生了"联合但不从属"的体制。托克维尔看到，以政治为目的的结社自由在美国是无限的，而无限的政治结社自由对"防止政党专制或大人物专权"提供了制度上的保证。此后美国的历史表明，对政府持有必要的不信任并积极参与现实政治的政治文化传统，对于保证美国在两百余年的社会变迁中不发生重大的资产阶级民主危机起到了积极的作用。

① 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），商务印书馆 1988 年版，第 213 页。

② 罗斯科·庞德：《普通法的精神》，法律出版社 2001 年版，第 29 页。


第二编
基本原理与综合比较

第四章　民主制度的基本原则与形式

现代西方民主制度从资产阶级革命算起已有三百余年的历史。它最早表现为英国资产阶级建立的代议制政府，也就是代议民主制。此后，无论是通过革命道路还是改良途径，西方资产阶级取代封建专制统治，无一不把建立适合本国情况的某种形式的民主制当作最终的政治目标。虽然各国历史文化传统与当时阶级力量对比的不同决定了各自民主制度之间的差异，但是，在差异的背后，仍然可以发现，这些多种多样的民主制度不仅具有相同的阶级统治本质，而且具有相同的基本原则。

第一节　政治权力来源的人民主权原则

一、人民主权思想的提出

人民主权思想的提出是近代西方政治发展史上一个重要的理论成果。在人民主权成为资产阶级民主共和国的一面旗帜以前，君主主权论和议会主权论曾是新旧两个政治时代的路标，人民主权论则以对君主主权论的彻底否定和对议会主权论的批判改造，确立了人民的自由意志在国家政治生活中的最高地位。要理解人民主权的思想，需要先对主权论和契约论作一个简单的回顾。

最早提出近代主权学说的代表人物是法国早期资产阶级政治思想家让·布丹（1530—1596年）。布丹最大的贡献是第一次确立“国家”与“主权”两个概念之间的联系，把主权视为国家最本质的特征。在布丹看来，所谓主权是指“不受法律约束的、对公民和臣民进行统治的最高权力。”① 掌握主权的人称“主权者”，对主权者的服从则是取得公民身份的前提条件，这些人称为“臣民”，国家就是由主权者和臣民构成的具有最高权力的合法政府。最高权力是什么意思？第一，它是绝对的，即它是至高无上的、不可分割的。主权高于任何权力，不受任何法律约束，因为主权者就是法律的来源；第二，它是永

① 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），商务印书馆1990年版，第462页。

恒的，即它不受时间、任期的限制，主权者生命有限，主权却是永久的；第三，它是不可转让的，即它是非授予的权力，主权者可以任命官吏，但被任命和被委托的人不是主权者，由最高权力派生的权力可随时由主权者收回。布丹揭示的主权的这几个特征具有广泛的工具价值，后世的政治学家对政治权力的阐述大多不出其右，形成差异的只是政治权力所涉及的内容和归属。另外需要指出的是，虽然这种绝对的、永恒的、不可转让的最高权力是国家的根本属性，但是不能高于神法和自然法，因为在布丹和同时代以及其后的资产阶级政治思想家的观念中，神法和自然法先于国家而存在，故高于国家和国家主权。主权者虽不对臣民负责，却要对上帝负责并受制于自然法，这一点是主权论的哲学基础。由此我们可以看到，在后来的资产阶级政治思想家那里，主权论与由自然法引申出来的契约论多半是交织在一起的。

霍布斯是17、18世纪流行的自然法和契约论的创始人之一，也是把主权理论用于论证君主主权的重要代表人物。霍布斯认为，自然法是“理性所发现的戒条或一般法则”，它的精神要义是，利用一切手段以自我保存；它的约束条件是，不相互放弃或转让权利就无法自保，而“权利的相互转让就是人们所谓的契约。”① 契约产生国家，国家收受人们让渡的全部权利和权力，担当起他们的人格，他们则要承认国家在公共事务方面所做的一切都是大家同意的。这样，国家便获得了原所未有的公共权力——主权。拥有主权的人或会议称主权者，主权者没有参加契约，因而不受契约约束，他的权力是绝对的和至高无上的。这甚至包括主权者任意处死一个臣民而不为不义，公然违反自己制定的法律而不为不公。一切权力包括行政权、立法权、审判权、统军权、征税权、战争与媾和决定权乃至书刊检查、指派大学教师、任命教会教职等等权力均由主权者掌控，不与他人分享。霍布斯的理想是君主政体，在君主政体中，国家属于君主，君主私利和国家利益融为一体，显然，国家主权就是君主主权。霍布斯的君主专制制度是一头不折不扣的“巨兽（利维坦）”，但巨兽吞噬的仅是政治，还不是经济。这正是“利维坦”的奇异之处。事实上，霍布斯大概是第一个主张把专横的主权限制在政治领域，而把经济领域作为自治的领域留给新生的资产阶级。政治专制主义和经济自由主义的奇妙结合反映了封建阶级与资产阶级在英国资产阶级革命时代的对抗与妥协。随着资本主义的发展和资产阶级的成熟，这种政治与经济的分裂不再能够满足资产阶级登上政治舞台、以更完备的国家形式保护其经济利益的需要，于是，君主主权论让位于议会主权论。

议会主权论的力倡者则是洛克。和霍布斯一样，洛克对议会主权的论证也

① 霍布斯：《利维坦》，商务印书馆1985年版，第97～100页。

从自然法和契约论中寻求灵感，但有别于前者的是，洛克认为，国家从契约中产生后，契约的订立者构成社会并仍然拥有对国家主权的最后决定权。这是因为契约订立者交出去的权利并不包括生命权、自由权和财产权，这三种权利被认为是不可放弃、不可转让的，而且很重要的一点是，被授予权力的人也是契约的参与者，也受契约内容的限制。为了有效地保护人们的生命、自由和财产，洛克把国家权力分为立法权、执行权和对外权。三种权力中，立法权由代表人民的议会行使，执行权和对外权由君主行使，执行权和对外权从属于立法权，从而君主从属于议会。在洛克的制度安排中，立法权被规定为最高权力，但并非是不受限制的权力，它不过是人民委托的权力，只是相对于执行权和对外权是最高的。当政府违背人民建立它的目的时，人民有权用革命的手段，终止委托，收回权力，并把它重新授予被认为最能够保障他们安全和财产的人。这就是洛克著名的“政府解体和革命”的思想。洛克其实已经触及人民主权的实质，但却是以不彻底的议会主权论来加以表述的，在他看来，作为最高权力的立法权是不宜由人民直接行使的。“一个国家的成员是通过立法机关才联合并团结为一个协调的有机体的。立法机关是给予国家以形态、生命和统一的灵魂。”① 人民的确拥有最后的决定权，但人民无法也不应自己行使这种权力，他们必须把权力交给立法机关，而一旦立法机关接受了人民授予的权力，它便是神圣和不可变更的。因此有人认为，洛克走到了人民主权思想的边缘，但终究没有导出人民主权论的结论。

议会主权论的本义在于分割君权，限制君权，表达的是革命时期资产阶级对国家和法的基本认知。它在不经意间成为后世分权论和权力制衡论的一个宝贵的思想源泉。但作为一种政治主张，它表现了软弱的资产阶级对封建王权的姑息和对人民力量的戒惧，这是由英国社会历史和资产阶级所处时代的特点决定的。对君主专制的批判需要一种更彻底的民主理论，这种理论只能产生于法国。正如一些研究者所指出的，法国在民族国家建立过程中形成一个强大的贵族，要制服这个强大的贵族，需要有一个更强大的国王。这意味着法国的王权会具备更专制的性质，而为克服更专制的王权，法国人就必须付出更艰巨的代价。所以这是一个注定要产生出一些激烈理论的国度。卢梭的人民主权论就是这样一种激进的政治学说。

卢梭的人民主权论直接来源于他的社会契约论。卢梭的社会契约论的一个鲜明特点是否定霍布斯把君主主权视为社会契约之产物的看法，同时也反对洛克认为只要政府忠于职责，社会的授权就使人民丧失权力的观点。卢梭质问道，假如政府不过是人民的托管人，那么，为什么委托人反而因行使委托而束

① 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1993 年版，第 129 页。

缚自己的手脚呢？这等于说人民的立法权力实际上只限于一次行动，即限于建立最高立法机关，即使社会有充分理由要恢复行使自己的权力，那也只能等到“政府解体”以后。这是有悖“主权在民”的理念的。① 在卢梭看来，社会契约完全是出自人类自身的理性要求，是“要寻找一种结合的形式，使它能以全部共同的力量来卫护和保障每个结合者的人身和财富，并且由于这一结合而使每一个与全体相联系的个人又只不过是在服从自己本人，并且仍然像以往一样地自由”。② 这种结合的形式是通过每个人把自己的一切权利全部转让给整个集体，从而使自己完全融入整个集体，成为整个集体不可分割的一部分而实现的。这样，由社会契约产生的“道德和集体的共同体”，就是一个“公共的大我”。作为一种“公共人格”，它可以称为“国家”、“主权者”或“政权”。③卢梭由此引出他的“公意”概念。所谓公意，即“国家全体成员的经常意志”，④它体现了人民自由意志在国家政治中的最高地位，这种意志是不可转让、不可分割和不能代表的。因此，公意构成主权。公意是人民的整体意志，个人服从公意，既是服从人民主权，也是服从自己的意志，这就是自由。不难看出，卢梭的社会契约论的宗旨不在于构建一个与缔约的每一个社会成员相对立乃至压制他们的公共权力，而在于通过社会契约确立人民对国家权力的最终制约地位。

卢梭对人民主权学说的论证，贯穿于他关于公意的整体性的思想。按照卢梭的观点，人民主权有这样几个原则：

（1）主权是至高无上的。这是因为构成主权的公意——人民的整体意志在国家政治生活中居于“最高指导”地位。没有任何一种权力可以凌驾于人民意志之上，也没有任何一种权力可以约束和支配人民。社会契约产生的国家具有“普遍的强制性力量”，那只是当它受公意“指导”时才如此，而当它和人民的意志相违时，人民有权废除这个契约，重新缔结新的契约，以保障人民的天赋权利不受侵害。“公众的决定可以责成全体臣民服从主权者，然而却不能以相反的理由责成主权者约束其自身”，因为主权者就是人民，人民若以自己不得违背的法律约束自己，就是“违反了政治共同体的本性了”。⑤主权的至高无上性规定了人民主权的权威地位。

（2）主权是不可转让的。主权是人民意志的体现，是公意的运用，集体的生命。转让主权在逻辑上无异于说在主权之上有一个可以支配主权的所有者，这与主权的第一原则——主权至高无上是矛盾的，它的必然结果是导致人民的自我毁灭。但卢梭又说，权力可以转移，意志不可转移，两者有何区别，

① 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），商务印书馆1990年版，第599页。

②③④⑤ 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1994年版，第23、25～26、140、26页。

语焉不详。一般认为，卢梭的主权不可转让原则是针对霍布斯的君主主权论和洛克的议会主权论的。在卢梭看来，君主主权论是人民把主权转让给君主，从而使人民丧失自由；议会主权论是人民把主权委托给代表机关，而代表制本身则是一个起源于使人丧失尊严的封建制度。① 它们都意味着不平等的开始，是人民丧失品质而解体的先兆。

（3）主权是不可分割的。“由于主权是不可转让的，同样理由，主权也是不可分割的。”②卢梭认为，构成主权的公意是一个整体，意志要么是公意的，要么不是，要么是人民共同体的，要么只是一部分人的。在前一种情况下，这种意志一经宣示就成为一种主权行为，并且成为法律；在后一种情况下，它只是一种个别意志或行政行为。因此不能把主权权威与主权权威所派生出来的东西混为一谈，即不能把主权分为立法权与行政权，分为税收权、司法权与战争权，分为内政权与外交权。卢梭是反对分权论的，立法权是主权行为，而立法权是属于人民的，行政权只是主权者和臣民之间的一个中间体，是主权者建立的一个管理公共事务的机构，它永远要以至高无上的人民意志为意志，并以执行这一最高意志为职责。

（4）主权是不能代表的。卢梭指出：“正如主权是不能转让的，同理，主权也是不能代表的；主权在本质上是由公意构成的，而意志是绝不可以代表的；它只能是同一个意志，或者另一个意志，而绝不能有什么中间的东西。”③卢梭是主张直接民主制而反对代议制的。他认为由全体公民集体讨论并通过法律要比代议制更能表达和保障人民的自由意志和利益，而英国的议会制，“他们只有在选举国会议员的期间，才是自由的；议员一旦选出之后，他们就是奴隶，他们就等于零了。”④

卢梭的人民主权论第一次以如此完整的形式、如此彻底的精神打开了西方近代政治的大门，深刻地影响了西方资产阶级政治制度的建立。他坚持人民主权的绝对性、神圣性和不可侵犯性，极大地鼓舞了大革命时代的政治先驱者。法国《人权宣言》、1791 和 1793 年宪法的条文留下了卢梭的一系列政治原则。卢梭的人民主权论原则中所提出的人民主权不可转让、不可分割以及政府权力来自人民、政府受人民委托并接受人民监督和政府成员是人民公仆等观点，都是他激进的资产阶级民主思想的体现，是西方政治发展史上最具反抗精神的思想精华。但是卢梭的民主思想也存在着他无法克服的局限性。从哲学上说，他代表了小资产阶级反历史主义的浪漫主义政治倾向，在致力于批判封建专制制度和资产阶级民主代议制度的同时，他的政治学说却无法提供一条实现人民主权的具体路径。他的公意理论是极为抽象而难以把握的，这使得以公意论证的

①②③④　卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1994 年版，第 125、36 页。

那个至高无上的人民主权变成一种过于抽象而无法运作的权力，理论和实践发生脱节；他对直接民主制的推崇在民族国家兴起的时代给人以一种不切实际的复古幻觉，反过来又使他的人民主权论显得迂阔空疏；他对公意整体性的强调在大革命时期成为革命恐怖的辩护词，至今仍是如何在坚持人民主权的同时又要建立法治国家方面的一个沉重的话题。

二、政府合法性的来源

卢梭虽然是第一个完整地提出人民主权原则的人，但“主权在民”的思想却并非卢梭首创，远在古希腊雅典时期，它就已经是一种政治实践、政治制度。与卢梭同时代或稍早于他的一些政治思想家包括以上提到的洛克等人都有撰述，只不过没有他那么彻底，角度也有所差异。然而，只要承认这样一个逻辑，即国家权力来源于人民，政府的权威是相对的，政府若违反作为主权者的人民当初委予权力的目的，人民就有权推翻它，建立新政府，那么，无论这些思想家的哲学观点、研究方法、叙述角度和制度设计之间有多少差别，他们都可归类为主权在民论者或人民主权论者。在资产阶级革命时期，人民主权是动员人民起来反对封建专制统治的强大思想武器，在资产阶级革命胜利后，人民主权则成为资产阶级政府标榜其政治合法性的基础。

讨论政府的合法性仍需要回到契约论。

任何一种社会的政治秩序都面临着一个合法性的问题，即这种政治秩序是不是和为什么应该获得社会成员的支持和忠诚的问题。卢梭在《社会契约论》中说：“社会秩序乃是为其他一切权利提供了基础的一项神圣权利。然而这项权利绝不是出于自然，而是建立在约定之上的。问题在于懂得这些约定是什么。”①

在不同的社会契约论那里，“这些约定”有不同的含义，这涉及他们对“自然状态”——国家产生以前的状态的理解。英国资产阶级政治思想家斯宾诺莎认为，在自然状态下，人们不受任何法律的约束，只受自然法则的支配。生存这一最高的天赋自然权利驱使人们弱肉强食，结果有可能两败俱伤。为了避免同归于尽，人们必须放弃部分权利，缔结社会契约，把判断善恶和实施惩罚的权利交给国家。国家是一种必要的祸害，不如此便不能克服个人的恶。这和霍布斯关于国家起源的观点非常相似，但是与霍布斯不同，斯宾诺莎虽然主张国家必须足够强大，国家权力却不是专横的，而是理性的，即国家的目的在于保护人民的福利和政治、思想自由，表现在他的政治主张上就是反对君主

① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1994年版，第8页。

制，鼓吹民主制。较之霍布斯、斯宾诺莎，洛克的自然状态要祥和得多。洛克认为："自然状态有一种为人人所应遵守的自然法对它起着支配作用；而理性，也就是自然法，教导着有意遵从理性的全人类：人们既然都是平等和独立的，任何人就不得侵害他人的生命、健康、自由或财产。"① 只是由于自然状态的"不便"，如缺少众所周知的法律、缺少依法仲裁的裁判者以及拥有权力执行裁判的执行者，因此，为了更好地保护他们的生命和财产安全，人们不得不相互立约，把仲裁和惩治他人的权利交给他们中间被指定的人。"这就是立法和行政权力的原始权利和这两者之所以产生的缘由，政府和社会本身的起源也在于此。"②需要指出的是，在洛克的社会契约论中，契约一经订立，自然状态立即转化为公民社会，公民社会得以为继的条件是马上成立政府。公民社会与政府在观念中是可以分离的：公民社会的首要任务是负责制定基本法（所以又称政治社会），这时政府还没出现。只有当立法权托付给特定的人时，政府才得以成立。"多数人可能留有立法权，这时政府便是民主制；或者，立法权可托付给少数几个人，这时政府便是寡头制；或者，权力可在一定条件下被置于一人手中，这时政府便是某种形式的君主制政府。但无论何种情况，只有多数人的同意才能建立政府。"③ 所有形式的政府（君主专制政体除外）都必须建立在人民同意的基础上，这就是政府合法性的惟一来源。可见，社会契约论的第一个意义正是在于它把政府的来源与政府的合法性联系起来，运用唯心史观揭示了社会（自然状态、公民社会等）先于国家（政府），国家来源于社会，从而社会决定国家这样一些政治哲学的基本问题。

社会契约论对于解释政府合法性的第二个意义是它进而把政府的目的与政府的合法性联系起来。这就引出了下面要讨论的人民主权对政府权力施以监督和限制的问题。

三、监督和限制政府权力的依据

契约将自然状态下人的自然权利转变为公民社会的政治权力，目的是为了政治共同体成员的福祉，洛克把它界定为生命、自由和财产，激进的卢梭在《论人类不平等的起源和基础》中同样认为人民所以需要政府不过是要保护"构成他们生存要素的财产、自由和生命"④，这是自然法为人类规定的最基本

---

①② 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1993 年版，第 6、78 页。

③ 列奥·施特劳斯、约瑟夫·克罗波西主编：《政治哲学史》（下），河北人民出版社 1993 年版，第 595～596 页。

④ 卢梭：《论人类不平等的起源和基础》，商务印书馆 1994 年版，第 132 页。

的权利。在这三者中，财产是至为关键的因素。基于这种认识，洛克明确提出“政治社会的首要目的是保护财产”。① 为此，洛克规定了国家的最高权力即立法权的范围和职责：第一，立法权只是公民社会委托给作为立法者的个人或议会的权力，它对人民的生命和财产没有也不可能享有绝对的专断权；第二，立法机关不能以临时专断的命令来进行统治，而必须以颁布过的经常有效的法律来执行司法和判断公民的权利，否则公民的安全和财产仍会像过去自然状态中那样不稳定；第三，最高权力，未经本人同意，不能剥夺任何人的财产的任何部分，以为任何国家的最高权力或立法权能够为所欲为，任意处置人民的产业的任何部分都是错误的；第四，立法机关不能把制定法律的权力转让给任何他人，因为这是得自人民的一种委托权力，只有人民才能通过组成立法机关和指定由谁来行使立法权。②洛克对立法权的限定实际上是说给君主听的，虽然立法权握在资产阶级手里，君主只控制行政权，但逻辑上资产阶级不会剥夺资产阶级自己，而最有可能破坏资产阶级财产关系的则是君主专制势力。洛克通过社会契约宗旨的论证给出了评判政府合法性存在与否的根本标准：当政府违背人民组成公民社会的目的，侵害人民的生命、自由和财产权利时，政府的合法性将不复存在，政府应该解体。在这种情况下，人民有权“用强力对付强力”，建立新政府。说到底，因为政府的权力是人民委托的，它的存在理由和权限取决于受委托的目的。这一点对卢梭来说，就更没有问题。社会契约这种“约定”构成了公意（其载体是主权者），公意是合法性的惟一源泉。政府从公意那里接受指导并使用它的权威按照主权者的意图管理社会，它介于主权者与个体公民之间，其权力完全是派生性的。公意是永恒的，政府是暂时的，公意是永远正确的，政府则不过是一个必要的祸害。当个别意志取代了公意，也就是说，社会契约的宗旨被破坏了，政府便宣告死亡。在卢梭这里，人民主权获得了彻底的性质：它是对政府权力的根本约束，是政府合法性的根本基础。

由上可见，政府合法性问题实际上涉及人民权利与政府权力的关系。我们已经了解契约论者和启蒙学者的观点：人的权利是造物主赋予的，是与生俱来的，国家和法是人的需要的产物，人的本性自然构成了国家和法的本质，因而国家存在的全部理由就在于保护个人的天赋权利。显然，这种“天赋人权”理论是对政府权力的最大约束。基于此，洛克主张分权，卢梭强调公意，与他们大体同时代的资产阶级思想家大都鼓吹必须对政府的权力加以限制。这种限制主要表现为：第一，政府应承认被统治者的自由权利，包括思想自由、言论自由、出版自由、财产自由、经营自由、贸易自由，等等，对此不得侵犯，否则就是背弃政府得以产生的理由；第二，政府制定的重要政策和措施应得到被

① ② 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1993年版，第52、83～88页。

统治者的同意。限制政府权力的思想在资产阶级革命时期又被引申为一条重要的原理，即应尽量减少国家和政府对社会和个人自由的干预，管得最少的政府是最好的政府。这就是“国家守夜人”的“消极自由”理论。随着资本主义由自由资本主义向垄断资本主义的过渡，资产阶级思想家在探讨国家所能合法施用于个人的权力的性质和限度的同时，认识到在人民权利与政府权力的关系中，“自由得以继续存在的惟一确实的屏障就是一个坚强得足以保卫人民利益的政府，以及坚强而又充分了解情况足以对政府保持至高无上统治的人民”，[①]开始把国家当作自由的创造者和维护者，主张通过政府的干预和努力，使人们享受所谓的“积极自由”。

四、人民主权的阶级属性

天赋人权论所揭示的人民权利主要包括生命权、自由权、财产权和反抗权。在资产阶级革命时期，生命权是针对封建国王和贵族滥用刑杀、草菅人命提出来的。洛克就认为，“凡是不能剥夺自己生命的人，就不能把支配自己生命的权力给予别人。”[②] 生命权是不可转让的。即便是主张君主主权的霍布斯也认为每个人“都有运用自己的权力以求保全自己的本性，即保全生命的自由”，这种权利是不能放弃的。资产阶级革命成功后，由于资产阶级掌握了政权，上升为统治阶级，生命权对资产阶级逐渐失去了原来的政治意义。同时，反抗权作为推翻专制君主的暴政的一项重要权利也相应从人民权利的内容中消失。因此，在人民权利中，真正有意义的是财产权和自由权，而这两项权利显然也牵挂着阶级利益，沾染了阶级统治的色彩。

财产权是解释资本主义历史运动的最具有直接性和实质性的因素。正如我们以上谈到的洛克关于政府的起源和目的所表明的那样，在资产阶级思想家那里，财产权被认为早就存在于自然状态中，而且正是因为财产纠纷，人们才不得不建立政治社会和政府。财产权是自然权利中最基本的权利，其他权利都是以财产权为基础的。极端地看，财产甚至比生命还可贵，统治者可以剥夺一个人的生命，但“未经本人同意，不能剥夺任何人的财产”。[③]财产的私人占有和自由支配是自由资本主义的灵魂。如果说封建政治制度的主要特征是政治对经济的强制，是通过谋求政治权力来谋求经济利益，那么资产阶级政治制度的主要特征则是经济对政治的控制，是通过谋求财产来谋求政治权力。财产权利在这里以一般权利的形式出现，但实际上它只是资产阶级的阶级权利，反映的

---

① 富兰克林·罗斯福：《罗斯福选集》，商务印书馆 1982 年版，第 181 页。

②③ 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1993 年版，第 17、118 页。

是资产阶级占有财富的财产关系。“资产阶级建立国家权力就是为了保卫自己的财产关系。”① 洛克主张立法权对行政权的限制以及人民对立法权的限制，正是财产对政治的限制，这种限制非常符合资产阶级的政治与经济利益。进入垄断资本主义后，由于生产资料的日益集中和生产社会化程度的不断提高，财产权理论以及法律保护财产权的方式发生了某些变化，一是承认财产权中包含有义务，财产所有人行使权利必须有利于促进社会福利；二是承认国家有干涉财产权的普遍权力。但是，“私有财产神圣不可侵犯”这一实质并没有改变，资产阶级政府仍然是管理资产阶级共同事务的一个委员会。

同样，自由权在资产阶级的政治利益与经济利益中也占有极其重要的地位。洛克指出：“人类天生都是自由、平等和独立的，如不得本人的同意，不能把任何人置于这种状态之外，使之受制于另一个人的政治权力。”② 卢梭也表达了类似的观点。在契约论者和启蒙论者那里，对自由的最大威胁不是社会中个体的纷争，因为人们通过契约组成政治社会或国家已经把“自然的自由”变成“社会的自由”，即把以自然法为准绳、不受人间任何上级权力约束、不在立法权之下的自然状态下的自由变成遵守立法机关制定的法律而不受其他任何意志统辖的国家制度内的自由。但国家是人们不得不接受的一个祸害，对自由的最大威胁恰恰是来自专横的国家（政府）。反过来说，所谓自由，则是指对于政治统治者的暴虐的防御。而在强大的统治阶级面前，被统治阶级的自由权之被侵蚀乃至被强行剥夺也是不难理解的，自由权对弱小的被统治阶级来说很大程度上不过是一纸空文。但是，正是因为自由权对资产阶级自身极具重要性，统治阶级才提出对政府权力施加限制，在这里，限制政府权力的最大受益者是统治阶级自身而不是被统治阶级。

当代资产阶级国家的宪法中已经很难找到卢梭那种洋溢着战斗激情的表述，主权在民原则的光芒日益黯淡，充其量在每隔数年进行一次的议会、总统选举或公民投票中尚可觅见它的踪影。资产阶级已经告别了革命，成为一个保守的阶级，而人民主权作为一种昨日的政治资源仍然被资产阶级国家所利用，据此在统治阶级内部因时度势地进行权力再分配，不断地调节和平衡统治阶级这一部分和那一部分、近期的和长远的利益，以防止一部分有产者对另一部分有产者的专横，防止掌握和行使权力者被权力腐蚀而导致政府腐败再也不能发挥“总资本家”的作用。

---

① 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第171页。

② 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1993年版，第59页。

第二节　人民行使权力的代议制原则

一、代议民主制的理论

如果说17、18世纪资产阶级政治学的使命主要是在彻底批判封建专制及其政治学说的基础上阐述资产阶级民主制度的政治思想和政治原则，那么，从19世纪以来，随着资产阶级革命的完成和资产阶级全面走上历史舞台，资产阶级政治学的主要任务之一就是探索国家应当采取什么样的政府形式，才能更有利于资产阶级的政治统治和政治管理。显然，这个问题的回答不能纯粹依靠以往那些抽象的理念如社会契约、天赋人权等原则，而必须创立一些新的更具体的政治理论，以用来指导资产阶级的政治实践。代议制理论就是在这种背景下产生的。

密尔是19世纪英国资产阶级政治思想家，自由主义的主要代表。他的贡献之一是认为在一个自由社会里，国家的职能并不是消极的而是积极的，国家不能以为只要不立法就可使它的公民自由，立法可以成为创造、增加机会和使机会均等的手段，自由主义无须对此加以限制。① 换句话说，增进人民美德和社会公正这一目的赋予了国家职能的合理性与合法性。在《代议制政府》这部著作中，密尔继承和发挥了英国法学家边沁的自由主义和功利主义原则，把他多年致力于议会改革而形成的政治观点和实际建议加以系统化，全面论证了有关代议制政府的一般原则及其职能、组织、活动等问题。

密尔在探讨“理想上最好的政府形式”时，首先确立了“好政府”的两个基本标准：一是政府的统治必须有助于增进被统治者的好的品质，即促进人民本身的美德和智慧；二是政府必须利用它本身存在的好的性质来实现正当的目的，即政府行为要符合法律和道德的准则。和几乎所有争取自由民主的资产阶级思想家一样，密尔的“好政府”首先是针对封建专制政体而言的，不论这种专制是“仁慈的”专制或“开明的”专制，密尔反对专制的理由来自这样两个原则：其一是“每个人或任何一个人的权利和利益，只有当有关的人本人能够并习惯于捍卫它们时，才可免于被忽视。”② 但在专制政体中，个人的权利以及对那些干预个人正当行为（按照功利原则是正当的）的他人权力

① 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），商务印书馆1990年版，第785页。

② J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1997年版，第44页。

的制约都具有很大的不确定性，因为这些权利或对权力的制约均依赖于专制君主的保证，虽然个别专制君主在某些情况下可能保护这些权利，但指望整个专制政体却是不可靠的；其二是“从事于促进普遍繁荣的个人能力愈大，愈是富于多样性，普遍繁荣就愈达到高度，愈是广泛普及。”① 而专制政体恰恰是压制个人能力，要求全体服从，即要求消极被动性。密尔说：“一个具有超人的精神活力的人管理着精神上消极被动的人民的全部事务。他们的消极被动暗含在绝对权力这个观念本身中。整个民族，以及组成民族的每个人，对他们自己的命运没有任何潜在的发言权。关于他们的集体利益他们不运用自己的意志。一切都由并非他们自己意志的意志为他们做决定。”在这种制度下能造成什么样的人呢？“他们或许能被允许考虑纯理论的问题，只要他们的考虑或者不涉及政治，或者同实践毫无联系。在实际事务上，他们最多被容许提建议；而即使在最温和的专制君主的情况，也只有被认为优秀或以优秀出名的人才能指望他们的建议能被负责管理事务的人们知道，至于重视就更说不上了。”②专制政体导致全民族思想僵化，智力低下，道德衰退。当“一个人不能为他的国家做任何事情，他也不就不关心他的国家”。所以，“在专制国家最多只有一个爱国者，就是专制君主自己。”③

那么“好的专制政治”又怎么样？假如好的专制君主意味着不存在国家官吏的实际压迫，但人民的一切集体利益仍由政府替他们去考虑和管理，凡事听任政府，就像听任上帝一样，那么，这种对自己能力和权利的放弃仍然不可避免“民族衰落时代”的到来，其结果往往会被更强大的专制君主或“保持着粗野和自由活力的野蛮民族”所征服。即使专制君主不专制，不包揽一切公共事务，容许出版和言论自由，容许地方利益由人民自己管理，但在这种情况下，人民的政治能动性和能力势必发展起来，他们势必会产生与君主意见相左的意见。如果是这样，君主政体就会面临着一个二律背反：假如听从人民，他就不再是专制君主而是立宪君主；假如不是这样，他就必须用他的专制权力将反对意见压下去，或者发生人民与独夫之间持久的对抗，从而不再是一个好君主了。④总而言之，在密尔看来，专制君主政体无论好坏，都没有存在的理由。“理想上最好的政府形式就是主权或作为最后手段的最高支配权力属于社会整个集体的那种政府”⑤，这就是民主政体。民主制是人类的惟一选择。

民主制好在哪里？从根本上说，民主制体现了以上所述的“好政府”的两个基本标准，以及有利于以上所述的两大原则的贯彻和施行，即它比任何其他的政体更有助于人民捍卫自己的权利，更有助于人民提高自己的道德、智力

---

①②③④⑤ J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1997年版，第44、38、39、40～41、43页。

和能力，从而更有助于社会的公正、自由和普遍繁荣。密尔坚信，每个人是他自己权利和利益的惟一可靠的保卫者，并把这作为政治学说的基础。尽管不能把这种“爱自己胜于爱别人”的学说简单地指责为“普遍自私的学说”，但是，在没有天然的保卫者的情况下，被排除在权力之外的阶级的利益总是处于被忽视的危险中，这是有根据的。因此，只有人人都有权参与并有能力捍卫自己权益的制度才能避免这种情形。密尔进而认为，在民主政体下，由于每个人享有充分的自由权利，在一定时间亲自担任社会职务，参加公共管理，就容易培养起积极主动的精神和努力向上的性格。反过来说，“被排除在政体之外，不得不从门外向自己命运的主宰者恳求，而不是到里面去进行商谈，对个人来说是很令人沮丧的，对一个阶级来说是尤其会感到沮丧的。”① 古希腊的城邦同波斯帝国相比，欧洲城市共和国同封建君主国相比，现代共和制同君主专制相比，都证明民主制越广泛，社会就越繁荣，民族性格越健康，政府和社会关系越良好。正是因为“只有靠自己的双手才能作出对他们的生活情况的任何积极的和持久的改善”②，所以一个能为人民决定自己事务的能力提供现实途径和手段的制度就是最好的制度。

但是在密尔这里，论证一般民主制的优越性是为论证代议民主制的优越性服务的。民主制原则按其纯粹的和最充分的形态来说就是“人民主权”或“主权在民”，这个原则只是肯定了一种根本的权利，它不能简单地视为在范围上所有公民、在时间上自始至终、在方式上直接亲自去参与政府的活动。民主制的实行需要另外一个中介性原则，这就是代议制。密尔接下来指出：“经过上述各种考虑，显然能够充分满足社会所有要求的惟一政府是全体人民参加的政府；任何参加，即使是参加最小的公共职务也是有益的；这种参加的范围大小应与社会一般进步程度所允许的范围一样；只有容许所有的人在国家主权中都有一份才是终究可以想望的。但是既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外，所有的人亲自参加公共事务是不可能的，从而就可以得出结论说，一个完善政府的理想类型一定是代议制政府了。”③

由此，密尔给出代议民主制区别于一般民主制的经典概念：“代议制政体就是，全体人民或一大部分人民通过由他们定期选出的代表行使最后的控制权，这种权力在每一种政体都必定存在于某个地方。他们必须完全握有这个最后的权力。无论什么时候他们高兴，他们就是支配政府一切行动的主人。不需要由宪法本身给他们以这种控制权。”④

---

①②③④　J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1997年版，第53、46、55、68页。

二、代议制的意义与缺陷

现在，“代议制政府是最理想的政府形式”这一原则已经推导出来了，作为理想上最好的政府形式，代议制体现了现代民主的下述三个原则，因而对现代西方民主政治的发展来说具有重要意义：

第一，“人民主权”或“主权在民”原则。前面已经多处提到，主权在民是西方民主制度的首要原则，虽然有些国家以代议机构（国会或议会）为最高立法机关或最高权力机关，但它们都以人民主权为前提，认为权力的终极来源在于人民，也就是密尔所说的“人民握有最后的控制权”。这从各国的根本大法——宪法中可以看得出来。例如，法国1958年宪法宣布：“国家主权属于人民，人民通过自己的代表和通过公民复决来行使国家主权”。战后日本宪法规定：“主权属于全国国民”，“国政来自国民严肃的委托，其权威来自国民，其权力由国民的代表行使”。在英国，当人民选出代表组成下议院后，人民主权便立即转为议会主权。按密尔最初的想法，代议制议会是不必直接干预立法、行政和司法活动的，它的“适当职能不是管理……而是监督和控制政府”，另一个职能是作为充分反映国民意见的民意机关。① 但实际上，在相当长的时间内，议会主权是无所不能的，议会在立法方面可以修改或废除以前的法律或宪法性法律，可以制定新的法律或宪法性法律。议会制定的法律，除了它自己外，没有任何一级法院或其他权力机关能够改变或宣布其无效；在行政方面构成国家最高行政权力的来源，有权改变其他国家机关，组织政府和政府继续执政都取决于是否得到议会的大多数（以多数党的形式表现）的支持；在财政方面有最后批准权，如果议会拒绝通过政府的财政议案，即意味着对政府不信任，或是内阁辞职，或是解散议会，通过普选由人民再作选择。

第二，“少数服从多数”和“保护少数”原则。在代议政治中，从选举议员到议会议事立法，一切行动都要一致通过是十分困难的，因此代议政治需要有一系列可资操作的规则，这些规则的内在原则就是“少数必须服从多数”和“少数应有适当的代表”，即既要遵从多数人的意志，也要保护少数人的利益。洛克最早提出，一个政治共同体必须有“大多数人的同意”才可能成为一致行动的整体，并认为“根据自然和理性的法则，大多数具有全体的权力”②。这和密尔的观点有些差异。

密尔看到了代议制政府的内在缺陷，为规避缺陷，代议制政府应该避免掌

① J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1997年版，第80页。

② 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1993年版，第60页。

权者为一己（一阶级）之利益而永远损害全体利益的那种统治的危险，“任何阶级，或是任何可能联合起来的阶级联合，都不应该在政府中发挥压倒一切的影响。”① 对此，密尔提出了“阶级分权”的思路：“在这样构成的社会状态下，如果代议制度能做到理想上的完善，又如果可能把它保持在那种社会状态中，它的组织就必须是这样：这两个阶级——体力劳动者及其同类为一方，雇主及其同类为另一方——在代表制度的安排上保持平衡，每一方左右着议会内大致相同的票数。”②

密尔在这里实际上阐明了代议民主制一个非常重要的思想：保护少数人的代表权和意见权。密尔认为，代议民主制要成为“真正的民主制”，就应该是代表全体的民主制，而不是仅仅代表多数人的民主制。后者所以被密尔视为“虚假的民主制”，是因为它只保证多数人在国家有发言权，而剥夺了少数人的代表权和意见权。从逻辑上说，假如民主意味着由多数与少数之和组成的全体统治，那么，漏掉这个少数，全体就出现空白，就不再是全体，从而就不再是民主。因此，少数服从多数并不意味着多数人在战胜少数人后，可以无视少数人的意志，取代少数人的代表权。在一个民主制国家里，任何一部分人都应有其代表，少数和多数一样都应享有充分的代表权，应该按比例分配，否则“就不是平等的政府，而是不平等和特权的政府，即人民的一部分统治其余部分，就会有一部分人被剥夺他们在代表制中公平而平等的一份影响。这违反一切公正的政府，但首先违反民主制原则，民主制是声言以平等作为它的根底和基础的。”③密尔对少数人代表权和意见权的强调反映了他的“精英民主观”，在他对代议制弊端和危险的分析中，我们可以看到他对由于选举权的扩大而导致国家权力落在越来越低于“最高社会教养水平”的阶级手中的忧虑。在密尔看来，扩大选举权，改革选举方式，使有教养的少数人进入政府，并切实保障他们的代表权和意见权以及受到压制时的对抗权，这是克服阶级立法、克服滥用权力、克服智力平庸等等代议制政府危机的最重要的途径。由揭示民主的最高支配性而导出民主的间接参与性，由强调民主的全体性而推出民主的精英性，这种看似矛盾的论证与结论正是密尔代议制理论的鲜明特点。从此，代议民主制，不论其所处的文化背景如何，也不论其实行的具体形式如何，只要方便于论述或理解，它都可以用另外两个词语来表达，这就是“间接民主”与“精英民主”。

随着代议政治的发展，人们一般认为，代议民主制应该实行少数服从多数的原则，否则无法议决，但是议会要保持自己的代表性和民主的广泛性，少数也应该有适当的代表。为了满足这一原则，西方代议制国家设计了各种复杂的

---

①②③　J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1997年版，第98～99、99、102页。

选举制度、权力制衡结构。议员选举有多数代表制、少数代表制、比例代表制和混合代表制。以权力制衡结构保护少数的最典型例子是美国各州不论人口多寡都选两名参议员的制度。总的说来，“少数服从多数”是议会政治的最后裁决手段，并且其中任何形式都包含着一定的危险性，都具有被滥用的可能性，滥用“多数”和滥用“少数”的危险性是同等的。从发扬民主的意义上说，并不是这一原则符合高尚的理想，而只是因它现实可行，体现了利益保护的广泛性和采取行动的效率要求的最佳结合点。

第三，“在国民监督和批评下”会议和政务公开原则。代议民主制既然把“人民主权”作为自己的首要原则，那么“在国民的监督和批评下”实行会议和政务公开则是顺理成章的。现代西方许多代议制国家的宪法对此都有原则的和具体的规定。例如，法国第五共和国宪法规定，议会两院的会议公开举行，会议记录在《政府公报》上全文发表。德国基本法规定，联邦议院的会议公开举行，只有应1/10的议员或联邦政府的要求，且经2/3议员通过时才可举行秘密会议。有的国家在宪法上对此没有明文规定，但议院会议和政务公开事实上已成为代议政治的惯例，故无须明载之于法律。会议和政务公开原则涉及代议政治中的党派如何取信于民的问题。无论是执政党还是反对党，前座议员还是后座议员，他们的发言、质询、答询、提案、辩论等，通常都不是仅仅面对议会，而且也是面对公众和社会舆论的。执政党需要向社会公开阐述他们的政策，宣扬他们的政绩。反对党更需要向公众表白自己的主张，批评政敌的不是，争取下届大选取得多数，与对手互易位置。因此，议会政治“天生”要求实行会议公开原则，特别是议会的一般辩论，不管执政党还是反对党，他们都以此为公开的讲坛，发表各自的政见，其真正目的无非是“对于社会舆论加以教导和说服”。这正是议会政治重要的功能之一。

“代议制政府是最理想的政府形式”，这是密尔代议制理论的重要立论基础，但它远远没有结束关于代议制的讨论。事实上，代议民主制有其自身的内在缺陷，代议制是“最理想的”，但并不是完美无瑕的。在密尔的前述讨论中，由人民选出的代表组成的代议团体应直接并亲自承担什么职能，在政府机器中具体起什么作用，仍是一个未解决的问题。正因如此，代议制政府容易带来许多弊端和危险。密尔把它们概括为两条：其一，议会中的普遍无知和无能，即议员的智力条件不充分；其二，立法受社会不同利益集团的影响，即存在着阶级立法的倾向。第一个弊端或危险根源于选举制的内在缺陷，智力优秀和道德高尚的人不被选进代议团体，致使代议团体在智力、魄力和能力上平庸化，引起许多不良后果。例如，对阁员滥用职权加以纵容和姑息，受其蒙骗，对忠于职守尽其责任者不予支持，排斥打击，废除好法律，制定坏法律，政策目光短浅，墨守成规，等等。“如此种种就是从代表的构成不保证议会中适当

的才智和知识而产生的代议制政府的危险。”① 但相对于第一种危险而言，第二种危险更值得警惕，这就是由同一阶级的人构成的多数会制定只有利于该阶级而有损于社会全体的立法这种情形。在君主制和贵族制中，这是屡见不鲜的，在代议制中，它也并非不可能。在多数与少数之间，例如劳动者与雇主、白人与黑人、天主教徒与新教徒、英格兰人与爱尔兰人乃至非熟练工人与熟练工人之间，多数会让少数得到公平的审判吗？假如不能（事实上往往不能），代议制便有变质的危险。密尔认为，人性的固有弱点注定他们单靠自己无法抵御权力的诱惑，无权也罢了，倘若有权，“这个人的利益或一个阶级的独有的利益就在他们的心目中具有更大的重要性。”人们被权力所败坏，这是建立在“普遍经验”之上的“普遍规律”。②

同时，需要指出，代议民主制虽然是人民参与国家最主要、最通行和最现实的途径，是西方民主史上的一个里程碑，但是作为一种制度安排，它不可能纯粹是人类政治智慧的反映，换句话说，在它背后仍然包含着深刻的阶级动机。马克思说过，权利永远无法超出社会的经济政治结构以及由经济政治结构所制约的社会文化的发展。作为代议制基础的普选权就是如此。从范围来看，普选权一直经历着一个不断扩大的历史运动，但从性质上来看，一定的经济政治结构又不断地把它变作统治阶级让人民每隔几年行使一次、以议会方式来批准神圣国家政权的工具，从而又使普选权的范围十分有限。美国宪法学家亨金以美国立国初期为例在评述“代议制政府”时如是说：“对于立宪者而言，民选政府并不意味着政府由所有人选举产生。无论是选举那些批准合众国宪法的州大会代表或是选举众议院议员，还是民选各州立法分支机构……奴隶、甚至那些自由黑人、妇女和没有足够财产的人都无资格投票。估计当年只有大约百分之五的人口参加了对批准宪法大会代表的选举，尽管宪法仍以‘我们人民……’自称。直接或间接地参加选举各州的代表以及其后联邦政府的代表的人数，也没有比百分之五的人多多少。这样，尽管共和意味着尊奉人民主权和被统治者的同意，但事实上，有主权的人民和能表示同意的被统治者只占人口的一小部分。共和尊奉代议制和责任政府，但是只有一些个别‘代表’是由选民直接选举的，那么，也只有这些个别‘代表’可被认为是对选民负责的。”③ 在政治实践中，资产阶级意识到，正是代议制这种政府形式可以更有效地用来“过滤”、限制和规范人民参与政治的范围和内容，从而最终使他们可以通过控制代表来控制国家权力。

无论如何，从理论上说，代议制是资产阶级政治学说中最富于政治智慧的

---

①② J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1997年版，第91、96页。

③ 路易斯·亨金：《宪法·民主·对外事务》，三联书店1996年版，第15～16页。

思想之一。从实践上说，代议制是民主共和制最好的政治形式。“没有代表机构，我们不可能想象什么民主，即使是无产阶级民主”。① 近代欧美的宪政史在某种意义上说就是一部推翻专制君主统治，为建立代议制政府而斗争的历史。在资产阶级革命中，无论是诉诸人民暴力的国家，还是采取和平妥协的国家，无论是成功的，还是失败的，几乎都把建立代议制政府作为革命的目标。作为资产阶级革命的产物，代议制否定了“君权神授”的封建主义的神秘的权力观，打破了传统的政治权力和职位的终身制和世袭制，为资产阶级在其内部的权力更替过程中实行和平移交、使资产阶级的统治保持相对稳定做出了重要贡献。作为理想上最好的政府形式，代议制不仅适应了资本主义生产方式的需要，反过来也推动了资本主义生产方式的发展。

当然，代议制是一个历史过程，它的地位不会一成不变，而是随着资本主义的经济、政治和社会的发展而变化。当自由资本主义发展到垄断资本主义，特别是20世纪初期，由于经济危机的冲击，政治和社会矛盾日趋尖锐，西方各国政府不得不加强对经济和社会事务的干预，使得国家的政治职能和社会职能不断扩大，由此造成政府权力结构和职能机构的大幅度调整。正是在这种大变动过程中，代议机构的地位削弱了。② 然而，即使如此，我们还不能认为代议制的历史作用就结束了。我们再三强调，假如民主是人类最合适的生活方式的话，那么代议制就是人类行使民主最理想的政治选择。根据历史唯物主义的观点，如果没有代议制这种民主形式，古希腊创造的体现人类政治文明的民主制度就不可能继承下来，当然更谈不上现代民主制的发展。道理很简单，因为在现代民族统一国家中，公民已经不再可能通过全国“公民大会”来行使主权权力，也就是说，直接民主的“公民大会”形式已经不适用了，所以它必须创造新的形式，代议民主制正是适应这种历史发展的需要而产生的。可以说，没有代议制就没有现代民主。历史进程山重水复，民主游戏千变万化，代议制的形式和精神在现代政治中乃是不可或缺的。

三、议会代议制与人民代表制

前文已述，议会代议制有其阶级属性和内在的缺陷，这种缺陷是议会代议制自身无法克服的，它需要在新的社会基础上找到新的政权组织形式来代替它，从而克服上述内在缺陷。马克思主义经典作家充分认识到了这一点，并根据共产主义运动和无产阶级革命的实践成果对改造代议制进行了理论探索和现

① 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第152页。

② 参见本书第七章第五节。

实分析，人民代表制就是这样一种结合代议制理论和社会主义中国的实际并对代议制进行了扬弃而产生的新型的代议制度。

马克思主义经典作家并没有一味否定议会代议制，而是在肯定资产阶级在历史上的革命作用、肯定代议制对于民主政治发展和无产阶级革命斗争的有益性的基础上，站在国家与社会的关系这一高度对议会代议制进行了扬弃。“资产阶级的共和制、议会和普选制，所有这一切，从全世界社会发展来看，是一大进步。”① 但是，随着资产阶级取得它在大工业和建立世界市场阶段的政治成就，在现代的代议制国家里夺得独占的政治统治，并进而使现代国家政权成为管理整个资产阶级的共同事务的委员会时，议会代议制也就失去了往日的进步性。议会成了“清谈馆”，普选制也不过是每隔若干年来决定一次到底由谁来统治人民。对此，列宁指出：“每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里镇压人民、压迫人民，——这就是资产阶级议会制的真正本质，不仅在议会制的立宪君主国内是这样，而且在最民主的共和国内也是这样。”②

议会代议制失去其历史进步性是由国家与社会关系的演变决定的。在国家与社会关系问题上，马克思主义有着极为鲜明的观点：国家是社会发展的必然产物，它不是外部强加于社会的，而是从社会分化出来的管理机构。在一切阶级社会中，国家始终是社会的对立面，而在资产阶级那里，国家更以其无孔不入而又极其复杂的军事、官僚等机构将市民社会从四面八方网罗起来，并冒充为市民社会的完美反映，但其实质始终是市民社会的“寄生赘瘤”，是“社会的超自然的怪胎”。资产阶级国家因为掌握了民主共和制这一“最好的政治外壳”而把国家对社会的凌驾地位推向极致。议会、政党和普选制是资产阶级民主共和制的三大支柱，但这三大支柱只是为资产阶级统治的合法性提供了最好的保证。列宁就此指出：“民主共和制是资本主义所能采用的最好的政治外壳，所以资本一掌握……这个最好的外壳，就能十分巩固十分可靠地确立自己的权力，以致在资产阶级民主共和国中，无论人员、无论机构、无论政党的任何更换，都不会使这个权力动摇”。③显然，当资产阶级取得胜利，窃取了革命的果实并上升为统治阶级时，议会代议制已经很大程度上沦为阶级统治的工具了。

马克思更指出，议会代议制沦为资产阶级统治的手段是以牺牲代议制的民主取向为必然代价的，资产阶级欲使议会代议制成为统治工具，就必然使议会成为国家政权的组成部分，而国家政权则是阶级的权力，早期的“议会主权”正是资产阶级强调通过议会组织国家统治的典型反映。但是，议会的“烦琐”显然比不上行政的“干净利落”，国家权力向行政倾斜只不过是早晚的事。而

① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第38页。

②③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第150、120页。

在集中化行政权力面前，资产阶级也不愿放弃代议制政府这一“最理想的政府形式”，由此，议会代议制就开始成为行政集权的掩饰，“议会形式只是行政权用以骗人的附属物而已。”① 显然，在现代西方国家，议会代议制是以行政的集中化权力为其实质的，而行政集权的目的只不过是为了更为高效地实施阶级统治。

在国家与社会的关系问题上，马克思主义也有其一贯的态度，即一方面对阶级社会中国家凌驾于社会之上这一事实进行了有力的批判，另一方面又在批判的基础上认识到国家将自行消亡，并为一个“在生产者自由平等的联合体的基础上按新方式来组织生产的社会”② 所代替。而在国家消亡的过程中，社会主义是所有国家走向消亡的过渡阶段，那么在最终消亡之前，社会主义国家又应该采取何种政体形式，以适应国家管理的需要并为最终消亡创造条件呢？在这一问题上，“马克思没有丝毫的空想主义，就是说，他没有虚构和幻想‘新’社会。相反，他把从旧社会诞生新社会的过程、从前者进到后者的过渡形式，作为一个自然历史过程来研究。他以无产阶级群众运动的实际经验为依据，竭力从这个经验中取得实际教训。”③ 列宁这里所说的“无产阶级群众运动”指发生于1871年的巴黎公社运动。

基于对资产阶级议会代议制的批判，马克思、恩格斯充分认识到无产阶级国家只能实行民主共和制政体，并把争取建立无产阶级的社会共和国的斗争提高到了“现代革命的总的内容”④ 这一高度，而巴黎公社则为无产阶级的社会共和国提供了第一个实例，“公社正是这个共和国的毫不含糊的形式”。⑤通过总结、分析公社的实践经验，马克思肯定了构建社会主义国家政体应采取的议行合一、撤换制、普选制、廉价政府、地方自治等重要原则，而这些原则在公社那里所体现的某些措施则“只能显示出走向人民、由人民掌权的政府的趋势。”⑥此后，这个“通过人民自己实现的人民管理制”也就成了无产阶级革命胜利后建立的各个无产阶级国家的“发展方向”。

对于中国革命来说，人民代表制是中国人民在中国共产党的领导下，参考苏维埃政权建设的先例，结合民主革命时期根据地政权建设和建国初期各级各界人民代表会议运作的经验，根据一切权力属于人民的原则和代议制的理论而建立的，但其最早的历史经验则必须回溯到巴黎公社的伟大实践。公社实践并为马克思所称道的“通过人民自己实现的人民管理制”即为人民代表制提供

---

①⑤⑥ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第94、55、64页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1995年版，第174页。

③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第152～153页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第591页。

了基础，人民代表制只能是“通过人民自己实现的”，公社所实践的议行合一、撤换制、普选制、廉价政府等原则也在中华人民共和国的政体中得到了充分的体现。人民代表制在产生的历史条件、法律地位、与政党的关系、人民代表的地位、组织结构和组织机构上与西方国家的议会代议制均有着重要区别，但它同时又汲取了代议制的形式和长处，因而是一种新型的代议制度。①

具体而言，人民代表制的原初形态——巴黎公社的“人民管理制”与议会代议制有着本质的区别，但并不是对议会代议制的全部否弃。“摆脱议会制的出路，当然不在于取消代表机构和选举制，而在于把代表机构由清谈馆变为‘工作’机构。”② 与代议制中的议会相比，公社同样由普选产生，由选举产生的代表组成，因而保留了原先代议机构的形式——但公社成了“工作机关”，这就是代议制下的议会与“人民管理制”下的公社、人民代表制中的人民代表大会的本质区别。进一步而言“代表机构仍然存在，然而议会制这种特殊的制度，这种立法和行政的分工，这种议员们享有的特权地位，在这里是不存在的。”③“公社是一个实干的而不是议会式的机构，它既是行政机关，同时也是立法机关。”④ 这是“人民管理制”、人民代表制与议会代议制的本质区别。在议会制下，议会掌控国家立法权和对政府的监督权，但议会立法权与政府行政权是截然分开的，议会监督权的存在也正表明了议会对政府的超然地位。而公社的人民管理制则将立法权与行政权同时赋予公社，并使公社成了“工作机关”。显然，在这里，马克思正是鉴于议会代议制中的议会已沦为“清谈馆”，而权力集中化的行政机关则成为资产阶级国家中的有力统治工具，从而加剧了国家凌驾于社会之上这些事实而肯定“议行合一”、肯定使公社成为“工作机关”的。公社是由选民选举产生的，其成员是选民的代表、严格遵守选民的“确切训令”并可由选民“随时撤换”，因而公社将体现社会意志；同时，公社的成员又自己执行自己制定的法规制度，实现了国家管理的职能，在严格遵守选民训令和随时撤换的条件下，这一管理职能是服从社会意志的，所以公社是“工作机关”，而不是“统治机关”，后者是社会服从国家的意志、服从国家的统治。

由于公社成为“工作机关”，公社的下属机构和人员也改变了质的规定性。既然公社已经可以履行管理职能，则公社所有的下属机构和人员就成了公社的随时可以撤换的“负责机关”，这些下属机构和人员真正成了“社会公职”，而不再是政府的私有物，普选制再也“不是为了每三年或六年决定一次

① 详见本书第七章第一节。

②③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第151、152页。

④ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第55页。

由统治阶级中什么人在议会里当人民的假代表，而是为了服务于组织在公社里的人民”①。这一切都一再表明：“公社体制将把靠社会供养而又阻碍社会自由发展的国家这个寄生赘瘤迄今所夺去的一切力量，归还给社会机体。”②公社实现了社会与国家的统一，正是基于此，马克思才对巴黎公社所从事的实践给予充分肯定，并认为“公社给共和国奠定了真正民主制度的基础。”③

第三节 民主制度权力结构中的分权与分工原则

一、“分权制衡”的理论：从立宪君主制分权论到共和制分权论

在西方政治学说史中，分权制衡的思想是最古老的观念之一。古希腊历史学家波里比阿在解释古罗马政体的稳定性时就使用过这一概念，他认为罗马政体的优越在于元老院、公民大会和执政官三种权力在分立的基础上相互牵制，从而保持政体的平衡。中世纪贵族与国王、地方与“中央”的抗衡所形成的所谓“立宪主义”被认为是仰仗权力划分的结果，“国家权力”依照契约和分封制原则在诸侯之间进行分割与分享。在英国，国王与法院以及国王与议会之间的争端使权力分立问题有了实实在在的重要性。很早就有人指出，分权乃是自由政体不可缺少的条件。④ 然而，第一次以分权学说来为资产阶级用民主形式组织国家进行经验总结并为以后资产阶级的自由主义思想发展提供理论基础的则无疑要归功于洛克，“自由思想正是从英国输入法国的。洛克是这种自由思想的始祖。”⑤ 洛克的分权学说经过孟德斯鸠的改造，发展成为立法、司法、行政三权分立、相互制衡的理论，越过大西洋，对美国独立时期及其后的政治思想和制度设计产生了深刻的影响。在今天，分权制衡理论已经成为西方国家政治制度的一项重要原则。

分权即权力分立，是指国家权力不集中于国家机构的某个部门或一部分人，而应当合理地分割成若干部分，由宪法授予不同的国家机构（部门）和不同的人们所执掌。从纯粹的形式看，分掌权力的各部门被视为同等的和自主的，其中没有一个部门服从或支配其他任何部门（如立法部门不能撤销行政

---

①②③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第57、57～58、58页。

④ 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），商务印书馆1990年版，第626页。

⑤ 《马克思恩格斯全集》第7卷，人民出版社1959年版，第249页。

部门，行政部门不能废除立法部门）；同理，没有一个部门可以行使宪法未授予它的权力（例如不是司法部门就不能行使司法权）；最后，司法部门的审判活动独立。而所谓制衡，则是指分立为不同部分的权力之间形成彼此制约的关系，其中任何一部分权力都不能独占优势。因此，权力分立并不是说分掌权力的各部门应该完全互不相干，而是互有牵制。事实上，“权力具有一种侵犯性质，应该通过给它规定的限度在实际上加以限制”，① 以保证国家各部分权力在运行中保持总体平衡。这就是分权制衡的原理。②

分权制衡原则在反对封建专制主义的斗争中起过巨大的历史作用。资产阶级革命的目标，概括地说，是通过财产权力的确立来赢得政治权力，在经济自由的基础上争取政治自由。限制王权则是革命的重要内容。限制王权有两种方式，一是以暴力来颠覆君主的统治权，法国人就是这么做的；二是以分权来分割和架空君主的统治权，这是英国人的道路。洛克的分权学说就是为此服务的。在洛克那里，国家的权力被划分为立法权、执行权和对外权。“立法权是指享有权利来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力”；执行权是指“负责执行被制定和继续有效的法律”的权力；对外权是指“对外处理有关公共的安全和利益的事项”，即决定“包括战争与和平、联合与联盟以及同国外的一切人士和社会进行一切事务的权力”。③ 洛克所提的执行权和对外权实际上均属行政权，因此他所划分的“三权”实际上只有两权，即立法权和行政权。在这两种权力中，立法权是最高的权力。“当共同体一旦把它交给某些人时，它便是神圣的和不可变更的；如果没有得到公众所选举和委派的立法机关的批准，任何人的任何命令，无论采取什么形式或以任何权力做后盾，都不能具有法律效力和强制性。”④洛克把这种“最高权力”赋予议会，我们已经知道，这就是“议会主权”。议会主权的精髓在于，“王在法下”，“王在议会中”，不是国王选择了议会，而是议会选择了国王，国王根据议会的意志（社会同意）登上王位，而王位的保有取决于国王是否服从议会的法律。至于行政权（执行权和对外权），洛克认为应当交予国王，因为“每个社会的执行权和对外权本身确是有区别的……很难分开和同时由不同的人所掌握……两者的行使既然都需要社会的力量，那么把国家的力量交给不同的和互不隶属的人们，几乎是不现实的；而如果执行权和对外权掌握在可以各自行动的人的手里，这就会使公共的力量处在不同的支配之下，迟早总会导致纷乱和

① 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆 1989 年版，第 252 页。

② 参见戴维·米勒、韦农·波格丹诺主编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 695 页。

③④ 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1993 年版，第 89～90、82 页。

灾祸。”① 国王掌握行政权，这无关宏旨，“在一切场合，只要政府存在，立法权是最高的权力，社会的任何成员和社会的任何部分所有的其他一切权力，都是从它获得和隶属于它的。”②这里当然包括行政权。不难看出，立法权和行政权的分立是一种阶级性质的分权，是在确保资产阶级政治统治的前提下的一种权力分配。

虽然立法权是国家的最高权力，但它不是无限的专断的权力。如前所述，议会主权的底蕴是人民主权，立法权之至高无上，不过是因为它是“人民同意”的体现。这样，洛克对分权理论又作出了富于革命意义的解释：作为国家最高权力的立法权“既然只是为了某种目的而行使的一种受委托的权力，当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时，人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关……因此，社会始终保持着一种最高权力，以保卫自己不受任何团体、即使是他们的立法者的攻击和谋算”。当然，“人民的这种最高权力非至政府解体时不能产生。”③这就是说，不但国家权力彼此间需要制约，而且国家各部分无一例外都要受人民制约。这是洛克分权学说中的民主性精华。

较之洛克，法国启蒙思想家孟德斯鸠是以系统和完备地阐述分权制衡理论而享有盛名的。孟德斯鸠的贡献在于正确地把国家权力划分为立法、行政、司法三个部分，以“三权分立说”发展和完善了洛克的“二权分立说”，并在这个基础上对国家权力彼此间如何互相监督、互相制约、协调工作以及防止国家权力被某一机构或集团所垄断和滥用作了富有启迪意义的理论论证。孟德斯鸠的“三权分立说”与他关于自由的看法紧密相连。

和洛克等启蒙思想家一样，自由在孟德斯鸠的思想体系中占有极为重要的地位。自由是人的“无价之宝”，是“不能出卖的”。④ 他把自由主要归结为“政治自由”，政治自由“是做法律所许可的一切事情的权利，如果一个公民能够做法律所禁止的事情，他就不再有自由了，因为其他的人也同样会有这个权利。”⑤政治自由的核心是免除暴政对生命权利、财产权利和一切天赋权利的戕害，所以“政治自由的关键在于人们有安全，或者人们认为自己享有安全。”⑥他又把政治自由称为公共自由，公共自由和公民自由紧密相连，“每个公民的自由，是公共自由的一部分。”⑦在孟德斯鸠看来，那些把自由理解为“极端自由”的“民主政治”国家与那些存在着奴役的自由的“贵族政治”国家，从性质上说，都不是自由的国家。政治自由只存在于政治“宽和”的国家。即使在政治宽和的国家，政治自由也不是经常存在的，只有在“权力

---

①②③ 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1993 年版，第 91、92、91～92 页。

④⑤⑥⑦ 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆 1993 年版，第 243、154、188、243 页。

不被滥用的时候才存在”。显然，权力不被滥用是政治自由的最重要的条件。问题是“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直要到遇到有界限的地方才休止。”因此，“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力。”① 把政治自由与法律结合起来，把政治自由与权力制衡结合起来，这是孟德斯鸠留给西方民主制度建设最宝贵的思想遗产。

孟德斯鸠非常赞赏英国的君主立宪制。他说：“要享受自由的话，就应该使每一个人能够想什么就说什么；要保全自由的话，也应该使每一个人能够想什么就说什么。”②英国据说正是这样一个人人享有政治自由、可以自由谈论政治的国度。他称英国人是“自由的民族”，英国宪法是自由的宪法，英国君主立宪制是实现公民政治自由的最理想的政体。“这就是英格兰的基本政制：立法机关由两部分组成，它们通过相互的反对权彼此钳制，两者全都受行政权的约束，行政权又受立法权的约束。”③要确保公民的政治自由，就必须像英国那样，建立一种实行三权分立制的政府。孟德斯鸠对英国政制的概述不能认为是正确的，里面带有相当多的主观理想成分和误解，但是他看到由阶级分权带来的阶级之间的制衡可以免除暴政，并把这种阶级分权和制衡的特殊性和实质性内容抽象为国家权力组织结构的普遍性和形式性原则，具有重大意义。

孟德斯鸠指出：“政治自由是通过三权的某种分野而建立的。”④他正确地把这三种权力划分为立法权、行政权和司法权。他这样说：“每一个国家有三种权力：（一）立法权力；（二）有关国际法事项的行政权力；（三）有关民政法规事项的行政权力。依据第一种权力，国王或执政官制定临时的或永久的法律，并修正或废止已制定的法律。依据第二种权力，他们媾和或宣战，派遣或接受使节，维护公共安全，防御侵略。依据第三种权力，他们惩罚犯罪或裁决私人讼争。我们将称后者为司法权力，而第二种权力则简称为国家的行政权力。”⑤他强调，立法权和行政权不能集中在同一个人或同一个机关手里，否则自由便不复存在；同样，司法权与立法权、司法权与行政权也不能合而为一，假如法官就是立法者，就会对公民的生命和自由施行专断的权力，假如法官也是执政官，法官便握有压迫者的权力。总之，“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力，即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权，则一切便都完了。”⑥这就是孟德斯鸠著名的“三权分立说”。必须使立法权、行政权和司法权分掌在不同的人、不同的国家机关中，这样做，既可使三种权力互相制约，又可使三种权力保持平衡，从

①②③④⑤⑥　孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1993年版，第154、322、163、187、155、156页。

而使这三种权力有条不紊、协调配合地行动，这是建立法治国家、确保公民政治自由的根本条件。反之，要不实行三权分立制，“君主政体便蜕化为专制政体。”①

需要看到，在孟德斯鸠的“三权分立说”中，三权并不是完全平等的，相对于立法权和行政权，司法权并不很重要，“在上述三权中，司法权在某种意义上可以说是不存在的。”②因此权力制衡主要是就立法权和行政权两者而言的。而在这两种权力中，孟德斯鸠是倾向于行政权的。他认为，行政权应该拥有废除立法权的决议的权力和解散立法会议的权力，但立法权不能对等地拥有行政权的权力，“立法机关不应有权审讯行政者本身，并因而审讯他的行为。他本身应该是神圣不可侵犯的，因为行政者之不可侵犯，对国家防止立法机关趋于专制来说是很必要的。”③正如许多研究者所指出，孟德斯鸠所处的时代，封建专制王权基本上已被摧毁，在君主立宪形式下所掩盖的是资产阶级统治的实质，行政权开始转移到资产阶级手中。因此孟德斯鸠的使命不像洛克那样，需要通过加强议会的立法权来削弱和架空王权，而是需要限制立法权，以免其他阶级利用议会这个所谓民意机构给资产阶级的行政权找麻烦。孟德斯鸠对行政权的偏袒，是由时代及其阶级倾向决定的。

在洛克和孟德斯鸠之后，对分权制衡理论的发展贡献最大并成功地把这一理论运用于美国宪政实践的是美国民主制度的奠基者杰斐逊。杰斐逊是洛克、卢梭和孟德斯鸠的传人，他从洛克、卢梭那里继承了主权在民的学说，提出政府的合法权力只能得自人民的同意，人民必须控制政府，同时也从孟德斯鸠那里汲取了权力分立与制衡的思想，认为只要通过人民自由选举产生国会并在国家机构中实行三权分立，就可以达到主权在民的目的。所以杰斐逊的分权制衡理论具有鲜明的以人民主权为前提的权力制约的特色。

杰斐逊的人民主权思想集中反映在他起草的《独立宣言》以及一系列文稿中。“人的天赋权利是不可剥夺的”、“政府的根本动力是保证这些权利的贯彻”，诸如此类的观念并不是杰斐逊首创的，杰斐逊的独创性在于把这些观念融入北美独立运动，使它变成一种美国精神或美国政治文化。所谓政治文化是指人们对政治（政府）的认知、情感和态度。作为一个契约，“政府的权力得自被统治者的同意”就是美国政治文化的核心内容。这个契约的性质是什么？它怎样在不断改变的形势下依然保持效力？杰斐逊建议用两种方法来达到这个目的：一是革命，二是定期更新契约。在他看来，政府不过是一个为被统治者而存在的机构，如果政府违背它的承诺，就必须把它推翻。资产阶级思想家中很少有人像杰斐逊走得这么远，他甚至论证说，“造反是政府的健康必不可少

①②③ 孟德斯鸠：《论法的精神》（上册），商务印书馆1993年版，第166、160、162页。

的良药”，“自由之树必须经常以爱国者和暴君的鲜血灌浇。”① 革命固然有助于使公众精神保持活力，但它最适用于其政府有专制倾向的国家，对于自由国家则可采取其他方式。举行会议来重新考虑国家的基本法并将会议考虑的结果告诉人民，这就是契约的更新，这样就可以重新获得“被统治者的同意”。由此可见，通过人民来控制政府，“由他们的代表，即由每个成年的、精神正常的男子选出的代表进行统治”，从而避免政府的蜕变，是杰斐逊权力制约思想的最重要的内容之一。

在卢梭那里，人民主权是不可转让、不可分割、不可代表的。作为美国民主制度的设计者，杰斐逊认为在实践中很难把卢梭的人民主权变为直接现实。包括杰斐逊在内的许多美国立宪者对人性的看法是悲观的。麦迪逊说：“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。”② 杰斐逊也说，“自由政府是建立在猜疑之上而不是建立在信任之上。因此，在权力问题上，不要再听相信人之类的话，而要使他受法的约束而不致为害。”③ 总之，“依靠人民无疑是控制政府的根本方法，但经验告诉人们，还需要有一些辅助的预防措施。”④这些辅助的预防措施就是代议制和三权分立，所以他接受孟德斯鸠等人的分权理论，希望通过立法、行政、司法三种权力的分立和相互制衡来实现人民主权的理念。首先，他认为，三权中任何一种权力都不应有超过其合法限度而不被其他权力有效约束的权力。例如，立法机关如果掌握、行使了宪法授予范围之外的权力，立法机关就变成专制了。“政府的一切权力——立法、行政和司法，均归于立法机关。把这些权力集中在同一些人手中，正是专制政体的定义。”⑤同样，司法权也必须有所限制，杰斐逊认为，最高法院的权力过大、法官成为一切宪法问题的最终仲裁者是很危险的，它有可能形成一个寡头统治，因此他运用他作为总统的权力力图对最高法院的司法权的任意性加以牵制。后来，他又认为最大的危险来自行政权，总统的权力过大，很容易导致个人独裁，因此必须对总统的权力特别加以限制。他坚决反对总统终身制，认为终身制必然诱发个人权力欲的膨胀，使共和制名存实亡。杰斐逊在连任两届总统后，主动放弃竞选第三任总统，成为继华盛顿之后的又一个实践民主的范例。

杰斐逊还认为，要保障人民主权，防止暴政，仅仅在联邦政府层面实行三权分立是不够的，还须在联邦和地方实行纵向分权，层层分权。联邦政府除必

---

① 梅里亚姆：《美国政治学说史》，商务印书馆 1988 年版，第 79 页。

②⑤ 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆 1989 年版，第 264、254 页。

③④ 詹姆斯·M·伯恩斯、杰克·W. 佩尔塔森、托马斯·E. 克罗宁：《美国式民主》，中国社会科学出版社 1993 年版，第 35 页。

要的权力外，其他权力应当分散到地方各级政府，以形成权力纵向制衡机制，即联邦政府和地方政府、地方政府与地方政府之间相互制约的权力结构。他建议把国防、外交和州际关系的协调委托给联邦政府；各州掌握公民权利、法律、警察和一般涉及州事务的行政管理；各郡负责郡的地方事务；各区管理区内有关事务。通过层层分权的地方自治制度，使人民能够由监督州权而监督全国政府权力，从而使每一个人关心公共秩序，以实现自己的民主权利。

二、“分权制衡”的模式

西方国家政治制度中的分权制衡机制有广狭两义之分。狭义的制衡指国家的三种权力——立法、行政、司法之间的制衡。随着国家规模的发展，它还应包括中央和地方之间、国会上院与下院之间、行政系统与司法系统内部之间的纵向权力制衡。广义的制衡除指国家三种权力的制衡外，还包括各种非国家权力与国家权力之间的制衡，如利益集团、媒体、政党等社会力量对国家权力的制衡。我们这里主要关注前者，对后者也略加述及。

1. 美国模式

美国是典型的三权分立国家。按照美国宪法，国会是立法机关，享有立法权，合众国的一切重大活动都必须经国会以法律的形式加以确认和许可。国会有财政权，负责税收、预算、拨款、贸易、借贷、铸币等等事务。国会有设立邮政局和开辟邮政道路的权力。国会有宣战、媾和、缔约的权力，有征兵和组织民兵的权力。国会有设立最高法院以下的联邦法院的权力。“宪法在把权力授予国会方面是慷慨的。”① 总统则是国家元首，对外代表国家，与外国签订条约和行政协定，任命大使和驻外使节；对内是政府首脑，有权制定政治、经济、文化、科技、军事等一切领域的政策，有权任命各部部长、各行政机关首长和联邦法院法官。总统同时也是全国武装力量的最高统帅。联邦法院拥有司法权，联邦法院和州法院负责审理在美国发生的一切案件。法院所作的判决和裁定，特别是联邦最高法院的裁定和判决，任何部门和个人都必须执行，不得违抗。一般说来，美国政府中不存在职权模糊的问题，宪法对立法、行政、司法三权的分立作了明确的规定，但是，在实际运作中，美国的分权制衡呈现出交错重叠的特征。

从立法与行政的关系来看，国会虽然有立法权，以法律的形式约束总统，但国会的法案只有当总统签署后才能生效。如果总统不同意，可行使否决权。

---

① 詹姆斯·M·伯恩斯、杰克·W·佩尔塔森、托马斯·E·克罗宁：《美国式民主》，中国社会科学出版社 1993 年版，第 35 页。

总统行使否决权后，只要国会愿意，它仍然可以两院各自2/3的票数推翻总统的否决，重新通过该法案，使之成为法律。一般说来，国会对法案的审议是非常复杂的，一项提案也许就因为一两名议员的反对而寿终正寝，也许在主管委员会那里被搁置，从此就了无声息，也许在全院大会被扼杀，也许在送交总统后又被一票否决。国会掌握立法权这一事实使它在许多方面能够对国家的社会政治生活表示态度，但是，总统作为立法创议人也越来越多地插足国会的立法活动。立法与行政的交错关系还表现在总统有权任命驻外大使、各部部长、各行政机关首长和联邦法院法官，但这些任命均须经国会参议院的同意才能生效。总统与外国签订的条约，也需要参议院2/3的票数通过才能生效。国会还有复选总统和副总统、弹劾总统及一切行政官员的权力。国会制约总统，总统也可以制约国会。例如，总统可以向国会提出国情咨文，使之成为国会立法的依据；可以直接或指示其下属机构向国会提出法案；可以在特别情况下以行政特权为由建议国会两院召开立法会议，等等。

从行政与司法的关系来看，总统可以任命法官，包括联邦最高法院法官。总统有权赦免罪犯，使法院无法对其进行法律追究。总统还有行政裁判权。但法院也拥有制约总统的力量。例如，联邦最高法院的法官虽由总统任命，但一经任命便终身任职，这使总统无法完全左右法院，因为每一位总统上台后，他所面对的9位法官不可能都是他亲自任命的，即使亲自任命，也不一定听命于他。因此法官可以不依附总统，甚至可以作出对总统不利的裁定（水门事件就是如此）。法院由于掌握了司法审查权，它可以宣布总统的行政立法违宪，可以对违反法律的一切行政官员进行法律追究。

从立法与司法的关系来看，国会有权同意或不同意总统任命的法官，有权对法官进行弹劾。国会通过的法律，一旦生效，除非被宣布为违宪，法院必须执行。但是，法院也有权审查国会的立法，一旦某项法律被宣布为违宪，它就不再被执行。联邦最高法院的判决还具有判例的约束力，判例是法院立法的一种手段。不过，国会也有推翻判例的办法，那就是它制定宪法修正案，只要经过3/4的州批准，该修正案即正式生效，而无须总统签署，也不会被法院宣布为违宪。

美国政治生活中交错重叠的分权制衡关系除了体现在上述三个权力系统中外，还广泛地存在于联邦制的各个领域。例如，联邦政府与州政府以及地方政府的分权制衡关系；国会参众两院的分权制衡关系；州政府内的分权制衡关系；联邦法院与州法院系统的分权制衡关系；国会与州议会的分权制衡关系；乃至民主党与共和党的分权制衡关系；政党、利益集团和民众与政府的分权制衡关系，等等。

当然，分权制衡并没有否定协调合作。总的说来，在和平时期，制衡多于

合作，在动乱年代或紧急状态中，合作多于制衡。后者从战前大萧条时期的罗斯福新政、战后的柏林事件、朝鲜战争、越南战争，一直到20世纪80年代的格林纳达事件、90年代的海湾战争都可略见一斑。美国政治生活何时凸显分权制衡，何时强调协调合作，主要取决于美国统治集团对自身利益和国家利益的认知与考虑。

2. 英国模式

英国是议会制的故乡。正如我们前面所说，现代议会政治是以分权原理为基础的，英国的议会政治制度同样也体现权力分立的原则。但是，由于发展途径的不同，历史文化传统的不同，英国虽然也有三种不同的权力机构，但政治结构并不像美国那样具有明确的三权分立特征，而是以稍许有别的方式在议会的上下两院之间、议会与内阁之间、执政党与反对党之间发展出一种互相监督和制衡的制度。

英国的权力制衡表现为以下几个方面：

在行政与立法的关系上，这两种权力几乎是融合的。具体表现为：（1）人员上的重叠。根据不成文宪法，政府大臣（包括首相）必须是议会成员，换言之，政府大臣全部由立法机关成员担任。（2）议会授权政府立法。按权力分立原则，立法应属议会的权力，但英国议会授权大臣和地方政府制定各自有权的法规、命令、规则等。20世纪以来，随着经济、科技的发展和政府活动的大量增加，立法范围、数量和技术的复杂化使议会在时间、精力和知识上无法满足立法的要求，这是授权立法的根本原因。（3）在法律上，虽然下院最终控制着行政机关，但是执政党领袖可以通过其议会党团中的督导来控制本党议员的投票，只要政府得到议会的信任，它就能在立法中控制议会。同样的是，行政机关的权力虽然很大，下院仍然可通过一定的形式来牵制它：一是质询。对政府的政策或不明确的事件向大臣或首相提出质询，后者必须负责解释，如有争议，可在下院进行盘问；二是辩论。议员若不满于对所提质询的答复，可提出动议，将质询案改为辩论案，一旦动议成立，便可在下院进行辩论，向政府施加压力；三是批准立法。尤其是对政府的预算案和其他议案，没有下院的通过便不能成为法律。而且，虽然议会授予政府的立法权是不受限制的，但为了防止滥用授权，议会建有一定的程序进行控制，如议会监督（议会调查和质询）、法院控制授权立法的范围等；四是倒阁。下院可提出不信任动议，如获通过，内阁就得辞职或解散下院，重新大选。

在司法和立法的关系上，律师可以竞选议员，但一旦晋升为法官，便不得再担任议员。故所有全日制法官均不得为下院议员。司法界首领大法官可以参加议会的立法事务，但不得以政党的身份参加，在议会辩论中，其发言限于法律事务。法院无权审查立法的有效性，但法官裁决的影响可由立法机关来改

变。因此，法院受议会立法的约束，但不受议会决议的约束。英国的司法独立是不彻底的，例如，所有的法官都由大法官和首相推荐，行政任命，没有美国总统对最高法院法官的提名必须得到参议院的调查和确认的程序。地方治安官的任命和解职虽由大法官推荐和女王决定，但大法官受由政党占支配地位的地方顾问委员会的忠告，大多数被任命的治安法官都有一定的政治背景。

要理解英国政治体制的权力关系，不仅需要注意到法律形式架构上的制度安排，还需要注意到政治发展过程中议会和内阁权力的演变。

英国的议会是由国王、上院和下院三部分组成的。1689 年的《权利法案》确立了议会的最高权力后，国王便退出了与议会的权力争夺，权力开始在议会内部进行转移，即逐渐从上院向下院过渡。1832 年的《改革法》是一个里程碑。《改革法》首先把投票权扩大到中、下层阶级，这样在以后的立法中就不得不考虑这些新投票者的要求。其次取消了上院提名下院成员的权利，使上院失去了对下院构成的有效控制。最后是调整了下院议席的地方布局，使议员分配更加合理。此后的种种立法表明，是政府而不是议员个人成为立法的主要责任者；政党组织从议会扩大到全国，内阁也必须从下院的多数党中挑选。接着是 1911 年和 1949 年的两个议会法否定了上院的财政立法权。从法律上说，英国已没有任何个人和机构能够凌驾于下院之上，或能够推翻下院制定的法律。今天的议会，国王（女王）的作用只是象征性的，上院的权力也只有一点温和的延搁权，真正的立法权掌握在下院。所谓议会的至尊就是下院的至尊。议会的至尊表现在法律上是，议会可以制定它所希望的任何法律。议会不仅可以否定上届议会的某项立法，还可以修改甚至废除具有宪法性的法律，没有特别的程序予以限制。议会的立法没有最高司法审查的制约，没有一个最高法院或相应的机构来审定议会的立法是否符合宪法或超越权限。法院、法官只能对议会的立法作出解释，并无条件地执行。在行政上，下院是行政权力的最高来源，是通向执政和政治权力的必经之路。在财政上，下院控制着国家的“钱袋”，所有财政法案都须由下院提出。当然，议会的至尊并不意味着议会在立法上为所欲为，它毕竟受到某些方面的约束。首先，它必须服从选民的选举，其次，议会的至尊没有任何宪法性文件的规定，仅是一种人民的默认，因此，议会行使最高权力时必须遵从习惯和道德法的约束。

但是，正如以上所述，随着社会经济的不断发展，政府职能的扩大和官僚机构的膨胀，下院开始走向衰落，下院的权力有逐步向政府（内阁）转移的倾向。这表现在：（1）政府控制决策，内阁是政府的最高决策机构，政府中所有重要的决策都在内阁讨论决定。（2）政府控制立法，国家的大部分议案都由内阁提交下院讨论通过。如果议案只涉及某一部门，就由该部大臣负责，如果涉及面广，通常在内阁设立一个特别委员会负责起草工作，由它组织有关

大臣、文官和专家一起讨论议案细节，然后交内阁审定，最后交下院通过。（3）政府控制财政立法，1911 年议会法所确立的下院在财政上独一无二的权力实际上已落入内阁手中。（4）政府控制下院，19 世纪末内阁便已控制了议会的解散、大臣的任命和政策的制定等权力。总之，内阁成了政治权力的中心，既管理行政，又操纵立法。内阁集行政和立法于一身，反映了英国政治体制权力制衡的一个重要特点：行政与立法的密切结合。正是在这个意义上，有些政治学者把英国的政治体制称为“议行权力结合”体制。这种体制的特征是“政府控制下院”，政府要控制得住下院，前提在于能否保持得住下院中的有效多数，而这又取决于议会中政党之间的政治角逐。英国的两党从根本上说并不是敌对性的，两党有大致相同的阶级基础，两党的政策也有大致相同的政治基础。但正因为存在两党制，它们的政治博弈对政府的权力构成了有效的制衡和监督。无论是保守党还是工党执政，执政党都会依靠它在议会中的多数地位，把议会和行政的权力结合为一体。除非执政党内部发生分裂，反对党一般是不可能通过不信任案，迫使内阁辞职的。

3. 法国模式

自 1789 年大革命以来，法国已经经历过四个共和国，除第二共和国实行总统制外，第一、第三、第四共和国均实行议会制，1958 年建立至今的第五共和国一般认为属于半总统半议会制。由于法国政治体制变动不居，内阁、议会和总统之间的权力制衡关系在不同的时期有不同的特点，为方便叙述起见，我们把它分为第五共和国以前（主要是第三、第四共和国）和第五共和国以后两个时期。

第三、第四共和国都是议会共和制。在这种体制下，立法机关由议会两院组成，总统由议会两院选举产生，总统和内阁掌握行政权，内阁由总统任命，但对议会负责。我们说过，第三共和国真正确立了法国的共和体制，使法国走上民主政治的不归路，但是，第三共和国最大的问题是政局极度不稳，政府更迭频繁，每届政府平均寿命不足 8 个月，主要原因与当时法国阶级力量以及各种政治势力的变动消长有关，立法和行政彼此间的制衡机制遭到破坏也是重要根源。在起草第四共和国宪法（1946 年宪法）时，制宪者们曾经考虑过第三共和国体制的经验教训。为了解决政府和政局的稳定性问题，第四共和国宪法对内阁、议会和总统三者之间的权力重新作出调整。它一方面恢复了总统解散议会的权力，建立起总统对议会的必要监督和控制，另一方面对导致政府频繁更迭的议会“倒阁权”作了某些严格的限制。例如，在议会两院（国民议会和共和国参议院）中，只准国民议会拥有“倒阁权”；在内阁中，只有总理在内阁会议批准后才能向议会提出信任问题；在议会中，议员只能以弹劾手段迫使政府辞职；而信任案的否决票和弹劾动议的赞成票必须是绝对多数；议会如

在18个月内两次倒阁，总理有权建议总统解散议会。1954年，第四共和国宪法又作了某些修改：（1）议会对总理的任命以及内阁组成名单只需相对多数，并一次通过，改变了原来议会对总理的任命和内阁组成名单的批准必须分别以绝对多数通过的规定；（2）解散议会无须同时改组政府；（3）恢复共和国参议院的立法权限，以便对国民议会起某种牵制作用。但是，总的说来，这些变动并没有触及第四共和国的政治体制的基本架构，并未改变作为国家权力中心的议会制。在实践中，议会牢牢地控制着行政，随心所欲地决定政府的去留，插手干预政府的行政事务。此外，特别重要的一个因素是，第四共和国基本上保持了战前的政党体制（各政党对反法西斯有过贡献，不容排斥摒弃）和政治格局，党派林立使议会选举无法形成一个足够的单独多数，只得联合组阁。这种政党联盟和联合政府是执政党在争夺权力和瓜分肥缺中暂时妥协的产物，因而极其脆弱。第四共和国期间，政府走马灯似的更换了20届，平均每届寿命不超过6个月，比第三共和国政府的平均寿命还要短。第四共和国的立法、行政和司法，尤其是立法和行政彼此制衡的机制遭到比第三共和国更加严重的破坏。“12年来，党派政权始终漂浮在一个处在极端危险的世界中心、严重分裂的民族上面，它表明它自己无力管理事务。”法国政治体制的改革势在必行，它催发了第五共和国的诞生。

1958年建立的第五共和国是法国民主史上一个重要的里程碑。第五共和国继承了第三、第四共和国政治体制的一般原则，如主权在民、代议政治、三权分立、人权法治等等。此外，第五共和国也具有许多有别于第三、第四共和国的新特征。

（1）总统成为国家权力的中心。第五共和国宪法宣布：“共和国总统监督遵守宪法。他通过自己的仲裁，保证公共权力机构的正常活动和国家的持续性。共和国总统是国家独立、领土完整和遵守共同体协定与条约的保证人。”为此，宪法赋予总统一系列重大职权，如任命重要的各级文武官员，主持部长会议，签署法令，颁布法律，发布咨文，以及握有赦免权、军事权和外交权。宪法一反第三、第四共和国关于议会决定政府的体制，把组织政府的权力交给了总统。根据宪法规定，总统任命总理和批准总理提出的政府成员，无需再经过议会的讨论和认可。

宪法规定，当政府与国民议会发生冲突时，总统有权解散议会，重新进行选举。第三、第四共和国总理也曾拥有这种权力，作为平衡议会倒阁的手段，但在议会制条件下，总理所拥有的这种权力受到严格限制。第五共和国宪法则为总统行使这种权力开了方便之门。虽然他在行使这种权力以前也要同总理和议会两院议长磋商，但可以不受他们意见的约束，单独采取行动。这就使总统在对付政敌和制服议会方面获得了有效的强有力的武器。

宪法规定，总统享有举行公民投票的权力。第四共和国时期，总统并不拥有这种权力，公民投票也仅限于修改宪法未获得议会通过的情况下才考虑使用。在新的政治体制下，总统不仅拥有这项权力，而且还把投票的内容和范围加以扩充，从修改宪法扩大到一切有关公共权力机构组织方面。通过公民投票权，总统越过议会，直接取得公民对政府重大内外政策的支持，从而强化了总统的权力中心地位。

宪法还赋予总统在国家出现“紧急状态”时采取必要措施的非常权力。同时为防止导致总统实行“罗马帝国式的专制”，宪法也对总统的这项权力作了某些限制，如必须以咨文形式通告全国；必须在最短时间内结束；实行紧急状态期间国民议会不得解散；议会对紧急状态法实行监督等等。

此外，总统选举方式也由第三、第四共和国时期的总统由议会两院联席会议选举产生变为由大选举团（由两院议员、省议员、海外领地议员及市议会选出的代表组成）选举产生，因而减少了议会的牵制。1962 年通过公民投票又将总统改为由普遍直接选举产生，大大加强了总统的地位。正如戴高乐所说：“选举总统的人民已经把国家不可分割的权力完全赋予总统，除了由总统授予并维护的权力以外，不存在任何其他的权力”①。

（2）政府权力和地位的提升。宪法规定，政府决定并指导国家政策，掌管行政机构和武装部队；总理领导政府活动，对国防负责，并确保法律的执行；总理有权向总统建议任免政府成员以及总统职权之外的所有文武官员；总理代表政府提出施政纲领或发表一项总政策声明向议会承担责任；总理有权以政府名义宣布戒严令；政府在落实上述职能时享有特殊的警察权、行政处置权、条例制定权和命令发布权。第五共和国改变了第三、第四共和国时期政府的组成由议会批准、政府从属于议会、行政权受议会严格控制因而使政府软弱无能的局面，在确认政府对议会负责的前提下，提高了政府对议会的独立性。

为了消除政局不稳定和政府频繁更迭的弊端，宪法对弹劾动议和信任问题进行了改革。首先是对弹劾动议作了严格规定，如弹劾动议要有 10% 议员签名才能生效，弹劾动议需要绝对多数票才能通过（只计赞成票，弃权和缺席视为反对弹劾动议）。其次是取消可能导致对政府进行投信任票的质询。议员可用口头或书面的“提问”形式向政府了解情况，对政府的答辩无论满意与否都不得要求议会对政府信任进行投票表决。另外，如果政府提出要求，议会应就讨论中的法案或政府所能接受的修正案进行“一揽子”投票表决，这种投票表决程序避免了议会投信任票问题。最后，当总理就政府的施政纲领、或一项政策总声明、或某项法律草案向议会表示承担责任时，如果 24 小时内无

① 戴高乐：《戴高乐言论集》，世界知识出版社 1964 年版，第 482 页。

人提出弹劾动议，均视为已获议会通过。政府权力和地位的提升，议会倒阁权的严格限制，这就从国家政治设施的机制和运转方面消除了历来法国政府和政局不稳定的因素。

（3）议会地位和作用的下降。第五共和国宪法及其政治体制是在反议会制思潮兴起的政治气氛中制定的，在宪法文本中，议会被编撰在总统和政府章节之后，预示着议会在第五共和国的政治生活中退居次要地位。第五共和国宪法规定，总统的职权不再受议会牵制，总理的任命和政府的组成也无须议会批准，议会所拥有的立法权、预算表决权和对行政的监督权等三大传统职权也受到不同程度的限制。在立法权方面，宪法缩小了议会立法的内容和范围，而扩充了总统和政府发布命令和制定条例的权限；在预算表决权方面，如果议会迟迟未能表决通过财政预算，政府有权以发布命令的形式先行实施财政预算中的某项条款；在行政监督方面，宪法对议会的监督手段（如质询）、对议会的例会和特别会议、工作程序和方法都作了明确的规定和限制，使议会不能为所欲为。当然，这并不意味着第五共和国的议会丧失作用，它仅仅是相对于总统和政府的地位下降了，但它仍然是当代法国资产阶级民主的主要形式。

（4）建立比较完备的监督和咨询体系。随着政治、经济、社会的发展，单靠行政、立法和司法等传统部门已不足以适应政治管理和权力制衡的需要。因此，在新的政治体制中，还设立了比较完备的监督和咨询系统予以辅助。比较重要的监督机构是宪法委员会。宪法委员会监督中央行政部门依照宪法行使权力；监督立法选举、总统选举和公民投票的过程，宣布选举和投票结果，处理其中出现的问题；审查法律、组织法和议会的规则；就总统动用紧急状态法提出意见，并监督实施的情况。比较重要的咨询机构是经济与社会委员会。它审议有关经济和社会问题的法律、法令和命令草案以及有关经济和社会问题的计划、大纲并提出建议。由于委员会的组成来自各个社会阶层和团体，因而能够比较全面地反映民间尤其是法国资本家关于经济和社会的要求，使政府的决策可以获得准确的信息，减少失误。所以经济与社会委员会又被称为“第三议会”。

三、“三权分立”与“议行合一”

“三权分立”与“议行合一”分别是西方资本主义国家与社会主义国家的国家机构组织原则。三权分立原则是在资产阶级与封建阶级的斗争过程中逐渐成熟起来的，它在历史上曾起过巨大的历史作用。然而，随着资产阶级上升为西方国家的统治阶级，资产阶级的民主制度也体现出明显的阶级性，“民主”成了资产阶级内部的民主，对于资产阶级的内部民主来说，三权分立原则至今

仍具有重要的保障作用；另一方面，“民主”对广大劳动人民来说具有很大的欺骗性，民主成了资产阶级专政的掩饰，三权分立原则同样以权力的分立和分工掩盖着资本主义国家的行政集权趋势。对这一点，马克思曾就资产阶级议会与政府的关系评论道：“议会形式只是行政权用以骗人的附属物而已。”① 马克思的这一评价说明了三权分立原则的最终归宿，更指出了在废除资产阶级专政并建立无产阶级专政的社会主义国家中正确对待立法与行政这两种国家权力的重要性。马克思从国家与社会的关系这一角度论述了立法权与行政权的分立只能导致行政权力的集中化，而这一行政集权的趋势只能加剧国家成为凌驾于社会之上的异己力量。马克思总结、肯定了1871年巴黎公社的伟大实践经验，其中“公社是一个实干的而不是议会式的机构，它既是行政机关，同时也是立法机关”。②这一关于“议行合一”的经典表述可以被看作是马克思为解决国家与社会的紧张关系而确定的基本原则，只有“议行合一”才能实现国家与社会的统一。通过列宁的阐释和苏维埃的实践，“议行合一”更被奉为马克思主义关于社会主义国家国家机构设置的基本原则，社会主义中国在此影响下也不能例外。

那么，“议行合一”在马克思那里究竟意味着什么呢？它对后来的社会主义国家的政权建设到底有何种程度的指导意义呢？

首先，“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关”，这一表述强调的是一种贯彻国家权力不可分割和人民主权原则的基本精神，在这种精神笼罩下：（1）行政权和立法权之间不存在分立和制衡关系，两者是统一的。进一步说，立法权与行政权统一的终极含义是国家权力的不可分割，若对应于西方国家分立的三权来说，则“议行合一”的终极意思是立法、行政、司法权力三者只不过是国家权力的某一实施形式，国家权力是个有机统一体。“议行合一”则必在国家机构设置时有一个国家机构来拥有这一不可分割的最高国家权力。这个机构在巴黎公社中是公社，在巴黎公社没有来得及进一步加以发挥的全国组织纲要中是设在巴黎的“全国代表会议”，在苏维埃制下是苏维埃代表大会，在人民代表大会制下是全国人民代表大会。（2）这些国家权力机关在形式上是代议机关。“公社是由巴黎各区通过普选选出的市政委员组成的。”③全国组织纲要中设在巴黎的“全国代表会议”是由设在专区首府的“代表会议”派代表组成的。同样，苏维埃代表大会和全国人民代表大会也是代表组成的代议机关。（3）国家权力机关之下可以设立一定的机构，配备一定的人员，这些下属机构和人员是国家权力机关意志的严格执行者，是国家权力机关的随时可以撤换的“负责机关”。（4）“议行”不仅合一于国家

①②③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第94、55页。

权力机关，而且最终合一于人民。国家权力的统一是以人民主权、人民向代表委托权力、监督代表对权力的实施并可通过罢免等形式随时终止权力的委托为前提的，反过来说，代表也就必须严格遵守选民的确切训令。只有如此才能使公社、代表大会等成为“工作机关”，而不是“统治机关”。工作机关强调的是对人民的服务，所以是只领取相当于工人工资的薪金的“廉价政府”；“统治机关”强调的是阶级统治，所以是“特权机关”。（5）作为“工作机关”的成员，代表必须亲自工作，必须既是立法者，又是自己立法的亲自执行者。“在公社用来代替资产阶级社会贪污腐败的议会的那些机构中，发表意见和讨论的自由不会流为骗局，因为议员必须亲自工作，亲自执行自己通过的法律，亲自检查实际执行的结果，亲自对自己的选民直接负责。”① 就上述五点来说，公社如此，“全国代表会议”如此，苏维埃代表大会和全国人民代表大会亦如此。正是基于符合上述基本精神的要求，因此认为苏维埃制和人民代表大会制都贯彻了国家机构设置的“议行合一”原则。

其次，马克思关于“议行合一”的表述有其特殊的历史背景，这个背景就是地方自治，“公社将成为甚至最小村落的政治形式”②，“公社的存在本身自然而然会带来地方自治”③，公社不仅是地方自治的产物，而且促进地方自治。在自治的各个公社，特别是在巴黎这一自治的城市公社中，公社管理的事务甚至不及没有地方自治条件的苏维埃代表大会、全国人民代表大会的万分之一，因而公社可以不在公社之下设立任何“行政机构”、“司法机构”而直接由公社掌控国家权力的立法、行政、司法三个领域，以所谓三个领域的“组织、人员、职权”三合一来行使国家权力，但苏维埃代表大会和全国代表大会则无法如此。因此，当社会主义在一个超大社会取得胜利且不具备实施地方自治的条件之前，国家权力机关就有必要设立必要的行政、司法等机构及其人员来协助权力机关管理社会，这样，当将行政权、司法权委托给行政机构、司法机构时，国家权力机构在很大程度上是作为立法机构来行使国家权力的。当然，这里所谓的立法机构、行政机构与司法机构的划分与西方国家有着本质区别，这是因为，在社会主义国家，立法机构的本质是最高国家权力机构，国家权力并不因为机构设置或人员分离而分割成不同的部分，同时，行政机构和司法机构始终是国家权力机关的下属机构，是国家权力机关的可以随时撤换的“负责机关”，它们与国家权力机关之间是领导与被领导的关系。进一步说，在社会政治经济文化事务空前增长的今天，即便有了地方自治，社会主义国家的国家权力机关也不可能再回到公社的形式了。从这一角度看，在贯彻马克思

① 《列宁选集》第3卷，人民出版社1972年版，第152页。

②③ 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1972年版，第56、58页。

提出的“议行合一”原则时，苏维埃制和人民代表大会制均对其进行了发展，而且这一发展秉承了马克思关于人民主权和国家权力不可分割的基本精神。

四、民主制度权力结构中的民主集中制

“议行合一”原则强调人民主权和国家权力不可分割的基本精神，这种基本精神必须融入到社会主义民主制度的权力结构中。在人民代表大会制下，民主集中制的贯彻实施很好地实现了这一要求。

对于人民代表大会制来说，民主集中制既是组织原则，又是活动原则。作为活动原则，民主集中制在不同国家机关那里有不同的具体表现形式，如在国家权力机关那里表现为集体负责制，在国家行政机关那里表现为首长负责制。作为组织原则，民主集中制主要体现在下述三组关系上，其中即贯注了人民主权和国家权力不可分割的精神：

1. 人民与国家机关的关系

中华人民共和国的所有权力属于人民，人民是一切权力的所有者，是一切国家权力的根源。人民通过普选产生自己的代表，并将自身拥有的权力委托给代表，由代表组成的机关即构成各级国家权力机关，国家权力机关再选举产生其他国家机关，并将人民委托给自己的权力再委托给其他国家机关，协助自己行使国家权力。在权力的委托关系中，权力的委托并不意味着权力的丧失。“人民委托出去的是国家权力的直接行使权，而人民始终保留的是国家权力的所有权。”① 为此，人民作为国家权力的所有者即有权随时关注、监督国家机关行使国家权力的情况，一旦发现国家机关或其成员违背了人民的共同意志，则可以通过罢免等形式撤销机构或撤换人员。而这些权力也为中国宪政体制所保障，故在人民与国家机关的关系上，民主集中制很好地体现了人民主权原则。同时，人民所拥有的国家权力是一个整体，而人民向国家权力机关委托出去的也是作为一个整体的国家权力，故从人民与国家权力机关的关系来看，国家权力的不可分割原则也得到了很好地体现。

2. 国家权力机关与其他国家机关的关系

人民代表大会作为国家权力机关统一执掌所有国家权力。全国人民代表大会则是最高国家权力机关，它不仅拥有最高立法权、最高监督权，而且拥有最高决定权和最高任免权，有权讨论并决定国家一切重大事项，组织中央一级的行政、审判、检察、军事、国家元首等其他国家机关。因而，当国家权力机关将其权力委托给其他国家机关时，其他国家机关所拥有的权力只是国家权力在

① 浦兴祖主编：《当代中国政治制度》，上海人民出版社 1990 年版，第 8 页。

特定领域中的具体运作，国家权力机关与其他国家机关之间并不存在权力制衡关系。其他国家机关必须接受国家权力机关的领导，对后者负责，受后者监督，它们始终是国家权力机关的下属机构，是国家权力机关的随时可以撤换的“负责机关”。显然，就国家权力机关与其他国家机关的关系而言，作为整体的国家权力并没有被分割。

3. 中央国家机关与地方国家机关的关系

根据宪法规定，中央与地方关系应遵从“在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性”的原则。“中央的统一领导”在不同国家机关的中央一级与地方一级的关系上体现为不同的领导、指导或监督等关系，且地方国家机关均必须执行中央国家机关制定的宪法、法律和行政法规，因而这种中央与地方关系有利于维护国家权力的整体性。另一方面，“充分发挥地方的主动性、积极性”也有利于各地方国家机关根据本行政区域的实际情况和实际需要行使国家权力。兼顾中央与地方两个积极性有利于在民主基础上达到集中、统一。

第四节　民主制度运作的法治原则

一、法治思想的来源

“法治”是西方法律文化传统中一个十分古老的概念。古希腊著名思想家亚里士多德和古罗马政治家西塞罗对法治问题有过广泛的论述，中世纪教会神学家如阿奎那对法律的分类和以人法服从上帝法和自然法的形式表达了尊重法律和法律至上的意识。近代意义上的法治理论是资产阶级革命的产物，革命时期的先驱人物如洛克、孟德斯鸠等人都对这一理论进行过深入的研究，表明在那个时代已形成较为清晰的法治观念。资产阶级革命结束后，法治成为西方民主政治制度的一个核心特征。现代意义上的法治是在古代和近代法治思想的基础上发展起来的。

法治在英文中写作“the rule of law”，它与另外一个词“legality”或“legal system”既有联系又有区别。后者在中文中通常译作“法制”，意为有关国家法律、法令、法规的一套设施和制度，其重点落实在法的强制性、法的合法性和法的技术性方面。没有法制的国家是难以想象的，即使是最专制的国家也“有法可依”，如古巴比伦的《汉谟拉比法典》、古印度的《摩奴法典》、中国的《大清律》等等，但是，有法制不等于有法治。法治是和自由联系在一起

的。19世纪英国著名法学家戴雪在《宪法精义》中这样阐述法治的特征，他指出，法治包括三个既不相同但又互有关联的概念：第一，法治意味着正常的法律具有绝对的至高无上的地位，它与专制权力的影响相对立，并且排斥专制的存在、特权的存在乃至政府自由裁量权的存在；第二，法治意味着法律面前的平等，或者说意味着所有阶层平等地服从由普通法院实施的国家普通法；第三，法治可以被当作表达一个事实的公式，即宪法的法律、属于宪法法典组成部分的法规，在由法院加以界定并实施时，它们不是个人权利的来源而是个人权利的结果。因此，正如另一个法学家阿伦所说，法治的“核心是确信法律能够提供可靠的手段保障每个公民免受任何其他人专横意志的摆布。社会的统治者们由于被限制用普遍适用的法律进行统治，所以不能将个别的公民单挑出来进行特别的处治。法律是统治者和被统治者之间的一道屏障，它保障个人不受那些拥有政治权力的人敌对的歧视。这一思想就是‘当我们服从法律时，意味着服从已经规定的普遍性的抽象的规则，不论它们是否适用于我们，我们不是服从其他人的意志，因而我们是自由的’。”① 虽然戴雪的法治概念受到一些批评，但人们不难从这里看出法治与法制的重大区别。

如果说，法治不等于法制，那么，法治又能否理解为“依法治国”（the rule by law）呢？应该说，依法治国是法治的一个重要内容，依法而治的国家通常又被称为“法治国”（源于德文 rechtsstaat）。许多人正是从“the rule of law”（法律的统治）和“the rule by law”（依法统治）两者的相似性中得出法治与法治国内涵一致的结论。19世纪以来，法治国理论首先发轫于德国，到二战结束前，已成为大陆法系传统的一个重要组成部分。例如，德国法学家阿尔道夫·J·默克尔认为，国家与法的关系有两种表现形式，一种是把法作为一种统治手段，通过法律的规范作用和强制作用，指导或强制规范人们的行为，实现国家的意志；另一种形式是，“国家不仅仅通过法进行统治，而且它本身也为法所支配。在法治国一词的这个意义上，法不是手段，而是衡量国家行为的标准。国家行为可行与否和国家行为的方式，都受法的条件限制，取决于法。”显然，这里所说的法治国在于强调政府没有自外于法律的特权，它同样应受法律的统治，遵从法律，所以默克尔又说：“在一定程度上，法治国的概念成了一切反国家的思潮汇集的焦点，这些思潮力图使国家统治的现状与公民自由调和起来。”② 问题是，在持英美法系传统的大多数学者看来，法治国理论的根本缺陷恰恰是不能调和国家统治与公民自由的矛盾。因为按照法治国概念，立法者的意志是法律的最高来源，没有任何其他法律来源能高于国家的

① T·R·S·阿伦：《立法至上与法治：民主与宪政》，《法学译丛》，1986年第3期。

② 阿尔道夫·J·默克尔：《法治国的观念和形态》，《法学译丛》，1983年第5期。

立法权，换句话说，法治国概念不承认在最高立法者（不论是专制君主还是民选立法机关）之上存在着更高法的约束。虽然法治国概念也认为国家的权力要受到法律的限制，但立法者可以根据自己的需要在适当的时候变更法律——立法者有这个权力。法律既然是由立法者制定的，说立法者受立法者制定的法律所限制，在逻辑上是讲不通的。当立法者是一个人，这就是君主制度，当立法者是人民，这就是民主制度，正如君主不能自己束缚自己，人民也不能自己限制自己。由此可见一个法治国可能是一个法制完备的国家，却不一定是一个法治国家。这样，我们又回到了前面的结论：法治不等于法制。推而论之，法治不等于法治国，法治甚至不能不加说明地等同于依法治国。相反，对一切机关服从法律的强调，对一切权力来源于法律的说明，按英国宪法学家詹宁斯的观点，是很容易为独裁统治以法治国之名行专制之实提供了合法性的，“因为即使最专制的国家也是如此，路易十四、拿破仑一世、希特勒、墨索里尼等人的权力都来源于法律”①。

那么，在西方主流学派那里，法治的根本含义是什么？一个事物的基本特征与它的初始状态有关，它是怎么来的，它就是怎么规定的。要把握法治的根本含义，需要追溯到它的“史前史”。

法治思想起源于古典的自然法学说，形成于盛行的宗教神学意识形态中。什么是自然法？按照荷兰政治思想家格老秀斯的理解，自然法是“正确的思想所下的命令，它按其是否符合于理性，指出一种行为本身具有道德根据或道义上的必然性。”② 在古典时期，自然法被认为是上帝植根于自然理论中的真正具有约束力的法律，它的主要内容是，所有的成文法都来自自然法，自然法居于实在法之上并指导实在法，任何与自然法相左的法律都是无效的。根据自然法，人生而自由、平等、和谐，具有不可剥夺的生命、自由和财产的自然权利。统治者的政治权力正是人们为了共同的利益按照自然法的法则设立的，因此，统治者的立法活动必须符合自然法的规定，体现自然法的正义原则。概言之，由政府制定的法律不过是人类对自然法则的发现和追随，因而是位居次要的法律。这种关于自然法高于人法的观念被当时的政治学者和政治活动家普遍认同。亚里士多德说过，由法律遂行其统治，这就等于只让上帝和理性来统治，但“让一个个人来统治，这就在政治中混入了兽性的因素”③，表现出对人性和人法深刻的怀疑。西塞罗说：“事实上有一种真正的法律——即正确的理性——与自然相适应，它适用于所有的人并且是不变而永恒的。……用人类

① W·I·詹宁斯：《法与宪法》，三联书店 1997 年版，第 34 页。

② 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），商务印书馆 1990 年版，第 481 页。

③ 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆 1995 年版，第 169 页。

的立法来抵消这一法律的做法在道义上绝不是正当的，限制这一法律的作用在任何时候都是不能容许的，而要想完全消灭它则是不可能的。”① 这就是自然法。

在中世纪神学法学体系中，自然法的地位是崇高的、明确的而且是非常稳定的。阿奎那是中世纪最有代表性的神学家之一，他极其崇奉法律，认为法律并不来源于人为的因素，而是出自上帝的理性。他把法律分为永恒法、自然法、人法和神法。永恒法是上帝的理性，是最高的法，是一切法的渊源；自然法是上帝的理性在人类理性中的体现，适用于全体人类；人法是国家统治者颁布的法律，包括万民法和市民法，是自然法的特殊运用；神法即教会法。自然法和人法都要服从永恒法，同时人法服膺自然法并且接受神法的指导，这是引导人类了解上帝和过有道德的正义的社会生活的根本保证。② 阿奎那对法律的分类影响了整个中世纪，即使是后来的宗教改革家也不出其右。例如，路德和加尔文把法律分为三类：神圣法，即直接由上帝通过启示而给予的法律；自然法，它为所有人享有，并对所有人具有约束力；实证法，它由世俗政府所制定和实施。这和阿奎那的永恒法、自然法、人法的分类如出一辙。他们所以没有提及教会法（神法），是与他们对罗马教会的批评态度以及主张教权与俗权分离的观点有关。值得注意的是，在他们那里，自然法从根本上说就等同于神圣法，或者说，“自然法就是上帝的律法，它是绝对的、无条件的、并对所有人具有约束力。”③ 宗教神学意识形态对上帝之法与自然法的强调在相当长的时期里当然是为教会的神权统治服务的，但是这种对存在于神和自然正义之中的先验的法律价值的敬畏与信仰，后来则转化为西方思想家们对人权、正义、自由、尊严等普世性价值的坚定信念，反过来又成为摧毁神权统治和君主专制的思想根源。

把法的最终渊源归诸上帝之理性，认为人法（世俗法）和神法（教会法）都要服从永恒法和自然法，无论是教权还是俗权（王权），它们同样都要受上帝之法的约束。这些思想构成了西方近代法治思想的源流。在很长一段时间，上帝之法的解释权和实施权属于罗马教廷。1075 年教皇格里高利七世拟订的《教皇敕令》宣称：“罗马教会是上帝一人建立的；只有罗马主教才能正当地被称为具有普遍管辖权者；只允许他一人根据时代需要制定新的法律；他可以

① 乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（上册），商务印书馆 1990 年版，第 204～205 页。

② 《阿奎那政治著作选》，商务印书馆 1982 年版，第 106～124 页。

③ 列奥·施特劳斯、约瑟夫·克罗波西主编：《政治哲学史》（上），河北人民出版社 1993 年版，第 397～398 页。

废黜皇帝；任何人都不得修改他的判决，只有他才可以修改所有的判决。”① 美国法学家伯尔曼把这称为“教皇革命”。“教皇革命”的第一个意义是导致近代国家的诞生，尽管是以一种悖论的形式——教会本身——出现的。在格里高利统治以前，教会一直与世俗社会相融合，并且缺少对近代国家来说十分重要的主权和独立的立法权概念。在格里高利之后，教会具备了近代国家的绝大部分特征。“教皇革命”的第二个意义是导致近代西方法律体系的产生，这就是近代的教会法体系和世俗法体系，附带还出现了一个职业的法学家和法官阶层、分等级的法院制度、法学院、法律著作，以及把法律作为一种自治的、完整的和发展的原则和程序体系的概念。②教会法当然是为罗马教权服务的，但是，既然它把自己的合法性建立在上帝之法和自然法的基础上，那就为以后王权声称自己的权力同样来自上帝而不是来自教皇，从而以世俗法取代教会法埋下了伏笔。而且特别重要的是，对上帝之法和自然法的极端崇奉通过教会不断的宣示和灌输，变成了一种根深蒂固的文化和传统，法的至高无上性成为中世纪的一个鲜明的特征，法治的正当性和必要性从此被深深植根于西方社会土壤之中。当宗教改革运动兴起时，上帝之法和自然法便成为挑战教皇和教会权威的强大思想武器：上帝的理性支持人们过有道德的生活，他们无须通过教会或教皇来领悟上帝的指示，他们自由选择，并为自己的选择而负责。这里表现出来的无疑是“法治保护自由”的理念。在上帝面前，每个人除了遵循上帝的律法之外没有别的服从义务，他们都是上帝的子民，仰承上帝的雨露，俯受上帝的荫庇，每个人都有平等开放地对待其他人的权利。从这里发展起来的则是“法律面前人人平等”的思想，虽然它采取的是一种宗教平等主义的形式。同理，在这种法律至高无上的观念下，“封建政府被认为是法律统治的政府，不是人统治的政府。任何统治者，无论他的地位多高，都无权随心所欲地把他个人的意志强加于他的臣民。”③ 当王权表现出它的专横时，永恒法和自然法便成为反对暴政的有力依据。英国中世纪著名法学家布莱克顿说过：“国王本人不应当受制于任何人，但他却应受上帝和法律的约束，因为造成国王的是法律。因此让国王把法律授予国王的东西——领土和权力——给予法律，因为意志代替法律统治的地方是没有国王的。”④ 英国资产阶级革命时期的思想家密尔顿指出，自由是人民天然的权利，国王没有任何理由剥夺人民这种天然的权利。“你说所有的国王都源于上帝，因此人民连暴君也不应反抗。我告诉你，

---

①② 哈罗德·J. 伯尔曼：《法律与革命：西方法律传统的形成》，中国大百科全书出版社 1993 年版，第 114、136～141 页。

③ E·M·伯恩斯、F. L. 拉尔夫：《世界文明史》第 2 卷，商务印书馆 1990 年版，第 10 页。

④ 转引自沈汉、王建娥：《欧洲：从封建社会向资本主义社会过渡研究》，南京大学出版社 1993 年版，第 352 页。

人民的集会、投票、决议、行动、法令也同样是源于上帝的，上帝在这桩事上亲自作了证，因此便有了上帝的权威作根据。用你自己的话来说，国王也同样不应反抗人民。如果现在肯定国王源于上帝，从而认为国王可以强制人民服从的话，那么今天人民的自由集会也同样源出于上帝，而且也有同样理由使他们有权约束或驱逐国王。"①

到了资产阶级革命的前夜，自然法学说开始具有越来越激进的性质，其宗教的色彩也越来越淡薄，逐渐发展成为一种非神学的自然法学说。它的特点是从人性出发，把自然法视为人类理性的体现，假设人类有过一种自然状态，自然权利是不可剥夺的，自然法以理性为基础，国家起源于社会契约，契约的性质决定国家存在的理由和目的。根据自然法学说提出的"人与生俱来的权利"成为革命的一个响亮的口号。

对洛克、孟德斯鸠这样的主张自然权利说的思想家来说，他们所处的时代已是个人利益和自由观念得到确立的时代，所以他们的自然法学说和契约论主要是为新兴的资产阶级的财产自由和政治自由作论证的。孟德斯鸠认为，自然法（一般的法）是由万物的本性中派生出来的必然关系，它包括人们不能让渡而且必须加以维护的一整套权利或正义体系，政治自由就是其中的核心。孟德斯鸠把实现和保障政治自由同法治有机联结在一起，把政治自由理解为实现法治的手段和表现形式，这正是"法的精神"之所在。洛克指出："人类原来所处的自然状态，那是一种完备无缺的自由状态，他们在自然法的范围内，按照他们认为合适的办法，决定他们的行动和处理他们的财产和人身，而毋须得到任何人的许可或听命于任何人的意志。"② 政府和政治社会的存在完全是为了保护人们根据自然法所享有的自然权利。这些权利不仅不能转让，而且自动构成对统治者行为的限制。因此，洛克又说："法律的目的不是废除和限制自由，而是保护和扩大自由。这是因为在一切能够接受法律支配的人类状态中，哪里没有法律，哪里就没有自由。"③当然，这种自由不是无秩序的随心所欲，不是无政府状态，"而是在他所受约束的法律许可范围内随其所欲地处置或安排他的人身、行动、财富和他的全部财产的那种自由，在这个范围内他不受另一个人的任意意志的支配，而是可以自由地遵循他自己的意志。"④自然法论者的这些观点在资产阶级革命时期被写入资产阶级的立国政治文献中，成为西方宪政建设的理论基础。根据这种学说，国家是个人权利和政治自由的受托者和保护人，国家制定的法律（实在法）必须受自然法约束，否则就是恶法，恶法即非法。自然法构筑的权利体系（生命、自由、财产等等）是神圣不可侵

① 约翰·密尔顿：《为英国人民声辩》，商务印书馆1978年版，第75页。

②③④ 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1993年版，第5、36、23页。

犯的，国家无权通过立法来废除这些权利，哪怕是以人民或公共利益的名义。一旦国家试图改变这种委托关系，背离上帝、理性、自然、正义的目标，国家就开始解体了。总而言之，国家必须以符合人权、正义的法律作为政治统治的依据，这是政府合法性的真正来源，这是法治的真正含义。

综上所述，可以对西方法治概念简单总结如下：（1）法治缘起于自然法学说，奠基于自然法的契约论之上，保护“人与生俱来的诸项权利”是法治的根本使命；（2）正因为法治体现了对公民权利与自由的偏爱，所以法治必然要求限制政府的权力，即法治不仅以法律统治民众，更以法律约束统治者，从而法治与宪政有着天然的联系；（3）法治当然强调依法治国，依法办事，但更强调所依之法必须合“法”，它包括正义一类的内容在内；（4）法治强调法律是被人们能动发现的自然法则，因此法治重视法律的规范性、稳定性和持久性。

二、实行法治的原则

资产阶级革命的成功使西方国家走上现代国家之路。现代国家，按照阿尔蒙德和亨廷顿等政治学家的说法，就是“国家的世俗化”。所谓世俗化，是指国家的合法性依据是“此岸原则”，即根据自行负责的理性来建构其法权体系和统治技术的原则。“现代化意味着人从神、命运和定数的控制下获得普罗米修斯式的解放。”① 现代国家的逻辑是中央集权，即对内对外的最高主权，它不认可宗教对世俗秩序的政治统治权，相反，它在与国家化宗教（前述伯尔曼所说的“教会国家”）的抗争中日渐意识到自主权力的世俗性本质。因此，现代国家成为立法者和政治家依据现世原则所构建的宪法法律制度、统治技术设施和官僚组织。现代国家不再为上帝的荣耀效力，而是为国家自身的使命效力，上帝的主权变为国家的主权，上帝的法律变为国家的法律。

国家的世俗化引出的基本问题是，究竟什么是一个国家制度之法权的正当性根据，或者换句话说，一个国家凭借什么正当理由把领土范围内的居民聚合在一个制度化的社会中生活？在现代国家，这个问题是由民主理论来说明的，而法治原则，从广义来说，则是民主理论的一部分。

在当代西方社会，法治原则背后的法理逻辑主要存在着两种不同的观点。第一种是“纯粹法学派”的观点。所谓“纯粹法学”是指把法律作为一个摆脱了道德和政治价值判断的、纯粹属于“社会技术问题”的研究对象的科学。实在法就是纯粹法学研究的主要领域。奥地利法学家凯尔森是这一学派的主要

① 塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，上海译文出版社 1989 年版，第 108 页。

代表。凯尔森认为，实在法实质上是一个强制的法律秩序，实在法“缺乏自明的正当性，当然要求一个机关来实现强制行为，并且显示出从强制秩序进化为一种专门的强制‘组织’的内在倾向。这一强制秩序，尤其是当它成为一种组织时，就等于国家。”① 在纯粹法学派看来，试图从人类经验范围内产生的法律中发现绝对的东西是徒劳的，对任何人在任何情况下都永远有效的自然法或者普遍的正义和权利法律是不存在的，把法律与正义混为一谈“是为一定社会秩序进行辩护的一种非科学的倾向。这是一种政治的而不是科学的倾向。”②正义只是一种相对的观念，是一种主观的相对的价值判断，纯粹法学只回答法律是什么，它怎么样，而不是它应当怎么样。法律是否合乎正义，那是正义理论所要解决的问题。而正义理论是没有科学标准的。③既然不存在法律与正义的关系问题，也就不存在法治与正义的关系问题。“法律就是法律”，法律必由国家制定，在国家的立法权之外不存在任何其他法律渊源，法律的效力来自国家惩罚违法行为的权力。这是纯粹法学派最受人们批评的地方。④

第二种是新自然法学派的观点。新自然法学派是相对于17、18世纪的古典自然法学派而言的，两者之间存在着传承关系，但前者只是对后者的发展。自然法学说，特别是非神学的自然法学说的复兴并重新雄踞西方法学论坛，是战后西方法学界一个具有里程碑意义的事件。作为新自然法学派的代表，美国哈佛大学法学院教授富勒（Lon L. Fuller）反对把强制、暴力作为法律的本质特征，他给法律下的定义是：“法律是把人类置于规范的统治之下的事业。”⑤既然是“规范的统治”，法治的原则是否合乎正义，即法律与道德的关系问题就是当代法学不能回避的基本问题。为了阐明法律与道德的关系，富勒区分了两种道德，即“愿望的道德”和“义务的道德”。愿望的道德是指善的生活和人的能力得到最充分实现的道德，而义务的道德则指有秩序的社会赖以生存的基本规则，即旧约《圣经》的道德和“十诫”。富勒还区分了法律的“内在道德”和“外在道德”。内在道德包含着愿望和义务的道德，既是法律制度的必备条件，也是人们在创制法律时应尽力追求的目标。内在道德被称为“程序自然法”，富勒把它归结为8项标准（又称合法性原则）。外在道德只涉及法

---

①②③ 凯尔森：《法与国家的一般理论》，中国大百科全书出版社1996年版，第428、6、428～430页。

④ 需要说明的是，纯粹法学派回避正义问题并不是反对正义。凯尔森说，纯粹法学派“在宣称自己无力回答某一个法律是否合乎正义以及什么是正义的基本因素的问题时，丝毫不反对要求合乎正义的法律。”谁都希望一个法律秩序是正义的，只是谁都不能回答这个问题，“因为这个问题是根本不能科学地加以回答的。”见上引书第6～8页。

⑤ 富勒：《法律的道德性》（*The Morality of Law*），耶鲁大学出版社（英文版），1964年，第106页。

律的实体目标，亦称“实体自然法”。富勒强调法律是有目标的事业，和实证主义法学（包括纯粹法学）不同，人们不仅应该研究法律是什么和怎么样，而且更应该过问法律努力要做什么和将成为什么。法律的外在道德与正义是一致的。另一位新自然法学家、英国牛津大学的约翰·菲尼斯（John Finnis）明确指出：“实在法派生于自然法。”① 自然法是人类生活的基本善和实践理性的要求，社会共同体为了人类的共同善，须依据正义原则协调人与人之间的权利和义务关系。正义原则体现了实践理性的基本要求，权利则是体现正义要求的手段。由此，新自然法学派认为，凡是与共同善相抵触的法律都是非正义的法律，恶法非法，非正义的法律不是真正意义上的法律。

应该说，在法理学上围绕着法治与正义的关系存在着两种不同的观点，西方政治法律文化传统的总体倾向是主张法治本身首先应该是正义的。亚里士多德很早就说过：“法治应包含两重意义：已成立的法律获得普遍的服从，而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”② 所谓“制订得良好的法律”也就是符合正义的法律。这是西方政治法律文化的主流，只不过不同历史时期的思想家对正义的理解和解释的角度和程度不同而已。中世纪神学家认为正义是上帝的意志，启蒙思想家认为正义是人类的理性，功利主义者认为正义是“最大多数人的最大幸福”，如此等等。正因为这样，凯尔森才提出他的相对主义正义观，坚持把正义、道德问题排除出纯粹法学的研究领域。这种方法只是回避问题，并没有解决问题，问题本身依然存在。人作为有理性的动物，对社会制度和法律秩序总有一个价值判断问题。要人们遵守法治原则，按法律规范提供的行为模式行动，而同时又要求人们对法律和法治原则守持“价值中立”，这是不可能的。也正因如此，才导致新自然法学派与纯粹法学派及同属的实证主义法学派之间有关法治与正义（道德）关系的论争。论争的结果是两个流派在这一问题上观点的逐步接近。在今天的西方政治法律理论中，不论哪个流派，关于法治原则的阐述几乎都坚持如下观点：

第一，法律必须是普遍的和公开的。法律的普遍性含有两个内容，一是法律的适用不是针对某些特定人群，而是所有的人和一系列相同的事物，即不分性别、出身、种族、信仰、文化程度、地域、场所，这意味着不能选择性地立法和执法；二是法律的规范是具有普遍意义的规范，如正义、人权、自由、平等、尊严等等，它们都是不因时间、地点而变化的永恒法则。不论是立法者还是一般平民都必须接受这种“规范的法治”。法律的普遍性，正是富勒“法律

① 约翰·菲尼斯：《自然法与自然权利》（*Natural Law and Natural Rights*），牛津大学出版社（英文版）1980年版，第281页。

② 亚里士多德：《政治学》，商务印书馆1995年版，第199页。

的内在道德”的第一个标准。而第二个标准则是法律的公开性。富勒认为，一切法律都必须公布于众，因为法律旨在为所有人提供一般性的行为准则。国家有义务公布法律，公民有权利了解国家所制定的法律。尽管公民直接或间接了解的法律只是数以千计的法律中的一小部分，但是哪怕一百个人中只有一个人需要了解与之有利害关系的法律，这也足以证明使法律为人们普遍所知的程序是必要的，即使这一程序很麻烦。法律应有足够的公开性，还因为这是由民主制度的透明性决定的。资产阶级思想家认为，封建专制政治的特征之一是它的神秘性，而民主政治应该把一切告诉人民，让人民参与立法、参与决策、参与政府的活动。正如潘恩所说：“代议制把大量关于政府问题的知识普及全国，从而扫除了愚昧、杜绝了欺骗。在此基础上无法施展宫廷的鬼蜮伎俩。这里没有秘密，也无法产生秘密。”① 美国法学家昂格尔（Roberto Unger）认为西方民主制度下的法律秩序的基本特征在于法的普遍性、一致性和自治性。所谓法的普遍性是指法律的形成和适用的统一性；所谓法的一致性是指在普遍性基础上法律的判决必须是一个自洽的系统，即法律在形式逻辑上不能违背矛盾律。“为了确保普遍性，行政必须与立法相分离；而为了确保一致性，审判必然与行政相分离。实际上，这两个分离恰恰是法治理想的核心。”② 这种法律秩序的前提条件主要有两个，一个是多元民主，它使得任何利益集团都不能永久垄断支配性地位；另一个就是自然法理论，它认同一种用于肯定或批判国家实在法的更高的标准，即普遍适用的神圣的法的观念。作为自由主义法律秩序的必要条件，两者缺一不可。

第二，法治的最终目的是维护人的公民权利和政治权利。如前所述，法治的价值前提是它对人的基本权利的承认，这些权利是不能剥夺、不可侵犯的，即使是立法机关也不得以绝对多数的意见否定这些权利。这正是作为法治的价值基础的超验性自然法原则。极而言之，宪法和法律不是基本人权的渊源，而是基本人权的产物，宪法和法律可以修改，人的基本权利不可剥夺，维护这种权利的基本制度原理不得背弃。这种来源于古典自由主义的理念是对法治原则的最大约束。在当代西方新自由主义法学派中，强调权利的重要性是其显著特征。公民是政治社会的基本成员，公民与政府的关系是政治生活的基本关系。公民的权利是否限于法律的明文规定？公民是否享有某种最一般的权利？这些问题是当代西方民主制度的法治原则所涉及的核心问题。罗尔斯的正义论要解决的基本问题正是如何从整个社会制度的设计上保障每个公民平等地享有最大限度的自由权利，同时也要照顾社会上的“最少受惠者”，尽量减少社会经济

① 潘恩：《潘恩选集》，商务印书馆 1989 年版，第 249 页。

② 昂格尔：《现代社会中的法律》，中国政法大学出版社 1994 年版，第 47 页。

地位方面的不平等现象。英国牛津大学教授德沃金（Ronald Dworkin）则着重从立法和司法（尤其是司法）的角度阐述如何维护个人权利，得出每个人应得到政府平等关怀和尊重权的结论。他指出，“假定我们都接受如下政治道德的基本原理：政府必须以关怀和尊重的态度对待它所治理的人民。所谓关怀是指将人民当作会遭受痛苦和挫折的人；所谓尊重是指将人民看作是能够根据自己的生活观念行动的人。政府不仅要关怀和尊重人民，而且要平等地关怀和尊重。这意味着政府绝不能以某些公民因值得倍加关怀而有资格获得更多东西为基础来分配各种商品或机会；绝不能以某团体中某些公民的美好生活概念比他人高贵或优越而限制自由。这些原理可称为平等的自由观。”① 受平等的自由观所制约的所有公民均享有得到平等关怀和尊重的权利，“政府如果不认真对待各种权利，就不会认真对待法律。”②显而易见，在西方民主制度中，权利问题已经成为法治原则的基石。按照新自由主义法哲学派的观点，政府（包括立法、行政与司法在内的广义政府）应将保护个人权利的原则作为法治的基本精神，政府在处理纷繁复杂的社会政治法律问题时都不应该忘记保护个人权利。公民为了保护自己的权利，在一定的情况下甚至拥有破坏法律的道德权利。从这里，我们又听到了自由主义鼻祖洛克关于“反抗权利”的思想回声。

第三，法律面前人人平等。封建政治是特权政治，不平等是这一制度的本质特征，资产阶级革命的成果之一就是以天赋人权代替封建特权，为法律面前人人平等的原则奠定了政治基础。1789 年法国《人权和公民权宣言》宣布：“全国公民都有权亲身或经由其代表去参与法律的制定。法律对所有的人，无论是实行保护或处罚都是一样的。在法律面前，所有的公民都是平等的。故他们都能平等地按其能力担任一切官职、公共职位和职务，除德行和才能上的差别外不得有其他差别。”这是对法律面前人人平等的最完整的表述。实践这一法治原则有一个漫长的历史过程。直到 20 世纪特别是二战后，这一原则才在比较广泛的领域里得到落实。法律的普遍性确立了公民在形式上的平等，它的主要内容有：（1）公民不分性别、职业、种族、信仰、文化程度、财产状况，均享有选举和被选举权，享有公民投票权；（2）随着奴隶制度和种族歧视政策的废除，少数民族和有色人种开始享有同白种人同等的政治权利，同等的劳动权、教育权、休息权、社会保障权，也可以平等地参与竞争政府的公职，担任公共机构的职位和职务；（3）包括总统在内的任何政府官员，凡触犯法律皆绳之以法，任何人没有法外特权；（4）最重要的是司法平等，即普通公民与政府官员的利益受到同等的法律保护，并同等地依法治罪。为此，西方各国

① ② 德沃金：《认真对待权利》，转引自张乃根：《当代西方法哲学主要流派》，复旦大学出版社 1993 年版，第 67、66 页。

专门设有行政司法监督和公民对行政机构进行司法监督的制度，使政府官员受到更严格的法律约束。

第四，司法必须独立。司法独立是指司法权由司法机关依法独立行使，任何机关、团体和个人不得加以干涉。司法独立的内容包括：（1）法官独立审判案件，不受任何干预。他们在审理、判决刑事、民事、行政案件时，只根据法律，不受其他因素影响，即通常所说的秉公执法、依法办事；（2）司法机关组织系统独立。司法独立必然要求司法部门与立法部门、司法部门与行政部门在权限上分立，在机制上制衡；（3）为保证法官审判独立，制定相应法律条款以保护法官地位和权力不受侵犯。如高等法院的法官享有高度的职务安全，其职务是终身的，只要有良好的职业行为，就可以一直工作到退休。法官还享有司法上的豁免权，即在行使他的司法权的过程中，其言行不负法律责任。

三、法治的价值取向与法的实质

正如前文所述，法治原则是在资产阶级革命过程中逐渐结合西方古老的法治思想而形成并发扬光大的，而在资产阶级与封建阶级的斗争中，自由、民主等形式原则成了前者最有效的工具，法治原则也不能例外，它最直接的价值取向就在于争取民主、巩固民主。一旦革命胜利，法治原则与民主政治则表现出良好的共生性。

现代法治原则及其指导下的现代司法活动是西方民主政治的重要支柱。现代司法活动的一个特点，就是不仅在涉及财产与契约的私法领域建立了一个日臻成熟的制度，而且在涉及统治者与被统治者关系的公法方面取得了巨大的发展。这表现在司法机关不仅要调节公民个体与个体之间的关系，还要调节社会政治关系，法律和司法机关在历史上长期被用来对付社会与民众，现在也可用来对付政府及其官员。这个特点证明，法治与民主政治存在着内在的必然联系。和一切其他形式的政体相比，民主政体是最适合、也是最需要法治的政体。一方面，没有法治，民主就容易蜕变为“多数人的暴政”。“多数人的暴政”在形式上似乎是遵循“多数决定论”，但事实上多数人的意志往往是由统治者个人或集团的专断意志所操纵和控制，它既不能理性地表达和维护多数人的真正福祉，也专横地剥夺了少数人的应有权利。而法治正是可以避免这种局面的出现，因为法治是对一切人包括统治者和优势集团具有同等约束力的权威法则。当然，另一方面，没有牢固的民主制度结构，也很难有可靠的法治。在一个缺少经过普选产生的代表机关的国家，在一个权力中枢相对封闭的国家，在一个统治者被赋予“慈父”或“哲学王”因而人治色彩浓厚的国家，公民

很难对现行法律的制定、实施、修改和完善拥有平等的发言权、参与权和决定权，因而无法监督政府在宪法和法律的范围内活动。在西方民主制度中，法治为民主提供有力支持，法治通过对一切私人的、公共的权力施以必要的法律限制，从而保障了基本人权，支撑了民主秩序。同时，民主也为法治提供了坚强的保证，民主制度下的立法方式由于具有普遍的参与性、广泛的代表性和严格的程序性，从而提高了法律的质量，公民对立法和执法的有效监督，又是维护法治的根本途径。

从司法活动的角度看，法治对于民主政治的意义还表现在宪政制度和政府体制方面。正如英国法学家米尔恩指出："既然政治权威须由宪法性法律授予，那么严格意义上的政府就应该是立宪政府。"① 立宪政府就是法治政府，因为法治最充分地体现了宪政的"限政"精神。"限政"所以必须，是因为任何权力都不能免于专横之虞，专制独裁者的权力自不待言，即使以民主的方式产生的权力也难有例外，故而政府需要建立权力制衡、违宪审查这类机制，以保证民主制度这部复杂的机器正常运转。司法机关的功能就在这里。现代西方司法政治的基本特征是建立在"三权分立"和"司法独立"这两块基石之上的，司法机关不仅是政府的一个部门，也是宪政制度的捍卫者。在美国，司法机关拥有违宪审查权，可以有效地平衡联邦政府和州政府或总统和国会之间的权力。在欧洲大陆，宪法法院更是具有超越于立法、行政和司法三权的优越地位的性质。德国政治学家宗特海默尔说："宪法法院一直力图保证各宪法机关不超越宪法赋予的职权范围而去侵犯其他宪法机关的职权。这样，宪法的制约与平衡体制就必定得到了坚持。"② 在社会政治层面，司法机关的平衡作用也是调节社会多数成员与少数成员利益的一种政治机制。如前所述，民主政治要求根据多数人的意志立法和施政，但也保护少数人的利益和意见权。但从西方的代议政治看，因为立法机关以"多数决定"为原则，而行政机关一般也只能执行立法机关的意志，因此立法机关和行政机关都很难履行"保护少数"的责任。这个责任只有司法机关才能胜任。正如托克维尔所说："我们越是深思发生于美国的一切，就越是确信法学界是美国的能够平衡民主的最强大的力量，甚至可以说是能够平衡民主的惟一力量。"③

西方民主制度是建立在法治基础上的，同前资本主义政治制度的法只施用于被统治者而统治者则可以凌驾于法律之上的人治政治相比，这无疑是一个巨

---

① A·J·M·米尔恩：《人的权利与人的多样性》，中国大百科全书出版社 1995 年版，第 191～192 页。

② 宗特海默尔：《联邦德国政府与政治》，复旦大学出版社 1985 年版，第 187 页。

③ 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），商务印书馆 1991 年版，第 309 页。

大的历史进步。然而，它也存在一些由资本主义制度本身所限制的难以克服的缺陷，这种缺陷是由西方国家中法律的实质——统治阶级利益的忠实反映决定的，其突出的表现则是西方司法实践面临的两难困境——形式合理性与实质合理性的矛盾。

形式合理性与实质合理性是马克斯·韦伯分析社会结构所提出来的一对概念。形式合理性是关于不同事实之间的因果关系判断，实质合理性是关于不同价值之间的逻辑关系判断，前者主要被归结为手段和程序的可预计性，是一种客观的合理性，后者则被归结为考量某种特殊的目的和后果所具有的意义性，是一种主观的合理性。韦伯通过对西方法律进行比较历史的考察，认为西方法律是从罗马法的形式主义原则发展起来的基于“合理性”（rationality）的形式主义法律，它与古代和东方社会的非理性的法律有本质区别。后者的特点是法律与宗教命令、伦理规范和风俗习惯不分，司法裁决只适合于特殊的场合，并非来自严格规定的可证实的普遍原则，所以说它是非理性的。而西方法律的特点是“通过逻辑的意向阐释挖掘法律上重要特征的含义，并据此采取严格抽象规则的形态，构建和运用固定的法的概念。”① 法的形式合理性保证了司法对于每个公民在形式上的平等性。但这也正是西方司法实践的问题所在。一个健全的社会应该存在两种基本的社会调节手段，一是法律规范，另一个则是伦理规范。但在形式合理性的驱动下，伦理道德对社会的调节作用日益被法律所吞噬。无论什么性质、什么范围、什么程度的争端都诉诸法律，诉讼多，法律多，律师多，已经成为西方社会的一个景观。一个法律与伦理没有区分的社会固然是司法不发展的社会，而一个法律湮没了人伦的社会，同样也不是人类理性的司法境界。资本主义卷入了以手段支配目的，以形式合理性支配实质合理性的过程，实际上是由形式的合理性走入了实质的非理性。现代西方世界的一个最基本和最明显的现实就是“形式的合理性和实质的非理性”，或者说，“理性化导致了非理性的生活方式”，这是韦伯对西方社会各个领域包括司法领域的大量异化现象的概括。这正是西方民主制度的司法困境之一。

在现代资本主义社会，法律的形式合理性是为既存的社会秩序和经济秩序服务的，作为最大限度的形式合理性先决条件的契约自由在形式上似乎是一种中立的制度，但在实际上绝非中立，它有效地保证了经济特权群体即资产阶级使用其超经济能力的机会。因为按照韦伯的观点，形式法律的平等原则在结果上是不平等的，“形式的‘法律平等’和‘可预计的’司法和行政管理，未必服务于无财产者大众。对于他们来说，法和行政管理必须服务于有产者平衡经济的和社会生存的机会，诚然，只有当法与行政管理广泛地具有非形式的、因

① 马克斯·韦伯：《经济与社会》（下卷），商务印书馆1998年版，第17页。

而内容是‘伦理的’性质时，它们才能具有这种职能。”① 从社会经济生活的角度看，实施形式合理性法律的结果就是经济上的特权群体从市场交易（这是最平等的形式）中扩张了他们的权力，而那些经济上的弱势群体从这种形式“平等”的“合理”秩序中得到的好处微乎其微。正如阿纳托尔·弗朗斯所说：“法律庄严而平等。它既禁止富人也禁止穷人在桥下过夜，在街上行乞，在商店里偷面包。”② 西方司法实践中的形式合理性与实质合理性之间的紧张性质不仅反映了冲突着的不同价值之间的对立关系，而且反映了利益相悖的社会阶级之间的对抗关系。

由此可见，西方民主制度中的法的形式合理性与实质非理性的矛盾有其深刻的社会阶级根源。这也表现在立法和司法的关系上。正如韦伯所指出，合理性的法律产生于资产阶级推翻封建统治和资产阶级走上政治舞台，它的基本内容反映了资产阶级法律的核心，这是十分自然的。在资本主义法律中，抢劫和盗窃这样的罪行较之欺诈和贪污，所受的处罚更为严厉，因为前者可能是穷人和无特权的人易犯的罪行，后者则更多是富人和拥有特权的人所犯的罪行。③ 既然立法机关通过的法律无非是为了保护富人和特权群体的利益及价值观，那么即使法官在形式上能够不偏不倚地进行判决，其实质内容也不可能是公正“合理”的。在当代西方社会，以关心从可预计的形式法律中争取最大利益的群体为一方，和以关切从社会经济生活的实质性法律中得到实惠的群体为另一方，围绕着增加或缩小社会经济生活中的实质性法律的作用，展开激烈的争论。这既是不同利益群体在经济生活中矛盾和斗争的潜在原因，也是当代西方社会以至世界政治冲突的根源。

第五节　现代民主制度的形式

一、直接民主制与间接民主制

直接民主制与间接民主制是相对应而言的。所谓直接民主制是指任何公民都有权利和义务直接参与国家事务的决策和管理；间接民主制则是指公民通过特定的形式指定特定人员代表自己管理国家事务，公民的代表或其代表的代表是国家事务的直接管理者，而公民则凭借自身对其代表的监督、罢免等权利间

① 马克斯·韦伯：《经济与社会》（下卷），商务印书馆 1998 年版，第 302 页。

②③ 希尔斯曼：《美国是如何治理的》，商务印书馆 1986 年版，第 198、199 页。

接参与国家事务的决策和管理。在西方国家，典型的直接民主制可追溯至古希腊城邦时期的雅典民主制，20 世纪 70 年代后出现的共同参与民主制则保留了直接民主制的遗风。间接民主制以近代的代议民主制为其典范，20 世纪 60 年代正式形成的行政集权民主制则是代议民主制的流变形态。

古希腊民主是人类政治文明的瑰宝。作为古希腊民主的典范，雅典城邦民主制的形成经历了一个漫长的过程。在这一过程中，梭伦改革（公元前 594 年）是雅典平民反对贵族寡头斗争的一次胜利，它也为城邦民主制的确立奠定了基础；其后，克里斯梯尼的政治改革（公元前 508 年）结束了雅典平民反对氏族贵族斗争的长期过程，并确立了雅典城邦民主制；到伯里克利时代（前 433—前 429 年），雅典民主政治获得了高度的发展。在这里，全体公民享有平等的权利参加公民大会，参与国家最高决策机关议事会的活动，轮流担任公民法庭的陪审员，国家公职向所有等级的公民开放。显然，这种民主制度不需要任何代表机关来沟通国家最高权力和普通公民之间的联系，公民也不需要通过某些中介环节来表达自己的意志，后世为资产阶级所崇尚的主权在民原则在这里得到了最为充分的体现，其公民参与政治的激情和对法治、法律至上的尊崇也足以维系主权在民和城邦民主政治。这一古老的经验也就成了欧洲政治发展史上最足宝贵的传统，以至于当时代需要民主以解决多数暴政时，雅典的直接民主制都成了时人“复兴”这一传统的鹄的。无怪乎不但在共和时代的罗马和中世纪的欧洲自治城市中均留下了直接民主制的遗迹，甚至于作为资产阶级启蒙思想家主要代表人物的卢梭也不禁因其直接民主的遗风而赞叹瑞士是自己最为喜爱的国家之一，并把直接民主制视作实现自己“公意”理想的最佳载体。

当然，雅典民主制的直接性、普遍性特点是与城邦疆域和人口的狭小分不开的，同时也是与排斥广大奴隶、妇女和外邦人的政治权利分不开的。到了近代，随着民族国家的形成，人口和疆域的扩大，实行直接民主制也就失去了历史的和客观的条件，于是代议制这种间接民主制就成为现代国家普遍选择的政府形式。

二、代议民主制

代议民主制是一种间接民主制，它是指人民根据主权在民的原则，按照一定的程序选举代表组成代议机关（议会或国会）来行使国家最高权力的政治制度。前述民族国家的形成是代议民主制产生的最重要的历史条件。

代议制产生的第二个历史条件是资产阶级用商品经济摧毁了封建制度的政治特权，建立了资产阶级的社会制度，即市民社会，从而为资产阶级政治平等

和政治自由奠定了强大的物质和民意基础。正是挟持商品经济的力量，“市民社会力图变为政治社会，或者市民社会力图使政治社会变为现实社会，这是表明市民社会力图尽可能普遍地参与立法权。”① 而参与立法权的重要途径之一就是选举，“选举是真正的市民社会对立法权的市民社会、对代表要素的真正关系。……因此显而易见：选举构成了真正市民社会的最重要的政治利益。”② 资产阶级由此开辟了一个“普遍性”的时代，它最初进行推翻封建君主和贵族的革命时并不是作为一个阶级，而是作为全社会的代表出现的，“它之所以能这样做，是因为它的利益在开始时的确同其余一切非统治阶级的共同利益还有更多的联系，在当时存在的那些关系的压力下还不能够发展为特殊阶级的特殊利益。因此，这一阶级的胜利对于其他未能争得统治地位的阶级中的许多个人来说也是有利的”③。资产阶级俨然代表全民，以社会全体的姿态反对惟一的统治阶级（封建阶级），以普遍的权利反对特殊的权利，这是普选权得以出现的根本原因。普选制是代议制的基础，没有普选制就没有现代意义上的代议制，这也正是代议制与欧洲中世纪封建的三级代表会议的根本区别。因为三级会议虽然也有代表的意思，但是它的代表不是受人民的委托，而是国王运用王权以令状委任产生的。普选制则完全改变了三级会议及其代表的封建性质。因此，只有实行普选制之后，才能形成现代意义上的代议制。

当代政治学者一般认为，从历史发展的角度看，与直接民主制比较，代议民主制的必要性和优越性是显而易见的。

第一，代议民主制比较成功地解决了民主的规模和民主的实现问题。在西方国家，代议民主使用的手段除了代表制外，还包括联邦制、分权制衡、司法独立和违宪审查等制度，这样就扩大了公民参与政治生活的空间，解决了民主在现代社会和大国条件下面临的困难。而且由于代议民主是通过代表组成议会，然后由议会决定把管理国家的权力委托给议会的多数（党）派，于是引入了政党政治。政党政治因代议政治而产生，又为代议政治服务，它的重要功能之一是利益表达和利益综合，因而可以在国家层面上把选民数量巨大的不同政治要求以及由此可能引致的对抗化约为政党之间和政党之内的和平竞争和政治妥协，即使民主满足了公民参政的普遍要求，又把民主限制在特定的政治生活范围内，从而保证了社会稳定，并在民族国家的条件下为民主的发展找到了新的载体。

第二，正如以上所述，代议民主是资本主义商品经济摧毁封建政治特权的产物，因此代议民主可为财产权、经济自由、政治自由这些“资产阶级权利”提供牢固的保障。代议制是沟通市民社会与政治国家的桥梁，是规范市民社会

① ② 《马克思恩格斯全集》第 1 卷，人民出版社 1956 年版，第 393、396 页。

③ 《马克思恩格斯选集》第 1 卷，人民出版社 1995 年版，第 100 页。

与政治国家相互关系的准绳。在代议民主制的框架下，市民社会通过政治参与使得政治规范摆脱了自己狭隘的视野，通过政治训练培育了对政治国家的理性认识，通过由直接行使权力变为制约权力加强了对政治专横的抵御能力。而政治国家则通过反映市民社会的需求提高了自己的调试性，通过满足市民社会的利益扩大了自己的涵融性，通过接受市民社会的监督获得了政治合法性。总之，代议民主制有助于克服直接民主制下国家与社会的高度合一而造成民主与自由的紧张对立。

第三，代议民主比直接民主具有更大的包容性。代议民主制可以允许国家体制内部有直接民主的因素（如公民表决）存在，而不会破坏其在体制上的间接民主的性质。直接民主过于强调“民主”与“直接”两个方面的纯粹性，两者缺乏包容性。在直接民主制下如果出现间接民主的要素，就必定会改变其在国家体制上的“直接民主”的性质。相反，一个代议民主的国家在基层政权中引入一些直接民主的要素，它仍然是一个代议民主制国家。可见，直接民主制要比代议民主制缺乏弹性，也脆弱得多，而代议民主制可以给人民提供更大的自由度。

第四，代议民主是程序民主，它通过各级代表机构和代议程序对民意进行过滤、筛选和归并简约，可以有效地克服民意中的非理性成分，避免政府的决策受大众一时情绪的影响和支配。代议民主尊重多数人的意志，保护少数人的利益，通过以上所说的各种民主手段防止民主蜕变为多数人的暴政。

代议民主政治在19世纪下半叶进入全盛期，但西方国家进入帝国主义时期后，政治、经济和社会领域的巨大变化使整个国家的权力结构发生了大变动，代议制政府出现了危机，传统代议民主制走向衰落。代议民主制衰落的第一个原因显然与垄断代替自由竞争有关，也就是说，垄断的趋势要求国家权力的高度集中，这表现为通过削弱议会的传统权力来加强政府的地位和作用。特别是在实行内阁制的国家，政府是多数党的政府，议会是多数党控制的议会，在多数党的操纵下，作为政府首脑的多数党领袖只会用内阁政府来左右议会，决不会让议会来控制政府。由此而论，议会已经从属于政府，不是政府向议会负责，而是议会向政府负责。这就导致了议会权力的虚化。议会权力虚化固然是政府高度集权的结果，但两者的根源是共同的。换言之，代议民主制衰落还有更深刻的原因，这就是在现代社会的条件下，科学技术高度发达，社会化大生产日趋复杂，政府只管“法律和秩序”的时代一去不复返了。今天的西方国家，议会传统的决策模式“提案—辩论—表决”已不能适应瞬息万变的国际形势、尖锐复杂的国内矛盾和高度专业化的事务管理，而不得不把这些领域让予反应灵敏、决策果断、讲究效率、指挥统一的政府。因此，政府干预和管理社会经济事务的职能愈来愈大，客观上促使议会和政府的权力此消彼长。这

是对传统代议民主制真正的挑战，也是“议会政治危机”的根本原因。

三、行政集权民主制

代议民主制的衰落与政府职能的扩大是同一个过程。特别是战后，西方国家不得不依靠政府的国有化政策和福利国家政策来求得经济的恢复、发展和社会的稳定。传统殖民地的逐步缩小和最终瓦解使国际竞争日趋剧烈，极大地刺激了国家对经济社会生活实行广泛的干预和调节，所有这些因素都推动了权力结构的重心向行政方面转移。到20世纪60年代，在主要西方国家，行政集权民主制基本形成。这突出地表现在作为行政首脑的总统或首相权力的扩张。

总统权力的扩张最早出现在美国。20世纪20年代末，美国发生了“大萧条”，为了扭转严重的经济危机，罗斯福总统实行“新政”，“看得见的手”开始确认政府在经济过程中的责任和地位。战后政府机构因迅速膨胀而获“山姆军团”之称，总统也因政府立法的数量大大增加以及越来越多地使用对国会立法的否决权而被视为“帝王般的总统”。在英国，权力的变化经历了由上院到下院，再由下院向内阁转移的过程。内阁首相控制着对政府上百名大臣的任命和解职、控制着内阁的议事日程、主持内阁会议、控制国家预算、解散议会和任命内阁委员会等大权。这一现象被称为“首相民主”。法国第五共和国赋予总统对宪法有“监督”、“仲裁”和“保证”国家独立、领土完整及遵守共同体条约和协定的法律地位，使总统超越一切其他国家机关之上，成为整个国家至高无上的权威，以至于戴高乐把第五共和国比作是“选举的君主制”。显然，行政集权民主制是西方国家政府体制发展的共同趋势。它一方面以削弱代议民主制下议会的传统权力来缓解议会制政府内阁更迭频繁造成的危机，保证国家的政治稳定，另一方面也保证国家能够在现代化大生产和现代社会发展中更好地发挥“总资本家”的作用。

可以说行政集权民主制是在政府权力扩张的同时，国家的政治结构仍然保留着代议民主制的议会制度和公民普选制度。因此从实质上看，由代议民主制发展到行政集权民主制并不是说西方的政治制度有了什么质的变化，而只是说作为国家制度的民主制的内部，权力关系在重新调整，权力重心在转移。

四、共同参与民主制

行政集权民主制并不是对议会政治危机的匡补，而是议会政治危机的体现。议会权力的下降和行政权力的扩大必然导致“国家巨人症”，官僚主义盛行，政府决策系统超负荷运转，而与公众日益高涨的民主诉求相矛盾。因此

20世纪70年代以后，反国家主义思潮成为全球性思潮，要求限制政府权力的呼声越来越高。西方各国除了适当地加强议会的传统权力，以监督、限制政府的权力以外，更为引人注目的是，影响政府决策以及整个政治生活过程的更为广泛的社会因素在民主政治中显得越来越重要。共同参与民主制就是在这一背景下提出来的。

从民主的形式来看，共同参与民主制是一种直接民主制，即由人民直接参与公共事务的管理，例如由人民直接行使创制权、复决权和罢免权，以保证公民能够广泛地参与国家立法和监督政府，直接对政府决策施加影响。不难看出，共同参与民主制是试图挽救代议政治危机的一种补救办法。

但是，共同参与民主制在一定程度上虽然可以克服和防止行政集权民主制的某些弊端，却不可能根本摆脱现代的议会政治危机，因而也不可能阻止行政集权民主制的发展。瑞士是世界上最早实行公民创制权和复决权的国家之一，但这种公民创制权和复决权不是从代议民主制向直接民主制改革的标志，恰恰相反，它是从公民大会直接民主制向代议民主制过渡中，为保证这一改革能顺利进行而采取的措施，它的行使是有条件的、有限制的。瑞士在统一前各公国都是实行公民大会直接民主制的，统一后，公民大会的形式再也无法保持，而不得不采取现代民族国家普遍采取的代议制政府形式，这是一个历史进步。因此，瑞士的公民创制权和复决权作为一种特殊历史遗产，直到今天仍然是其代议民主制的补偿，而不是替代。事实证明，在现实政治生活中，要使公民对所有公共事务都直接参与是不现实的。共同参与民主制不能作为国家政权的组织形式，也不可能取代现代的代议民主政体。

密尔说代议制政府是“理想上的最好形式”，他有两个前提，一是较之于专制政治，代议制政府是最好的政体；二是较之于直接民主制，代议制政府是最可行的政体。共同参与民主制的悖论就在这里。一方面，主权在民原则本质上要求人民亲自参加统治，它不但是对专制政治的否定，也是对代议民主的精英政治的否定；另一方面，妨碍直接民主实现的一个最重要的原因是其面临的规模过大问题，人民不得不委托一部分人代行权力，但这一来又跟花钱一个道理：委托别人花，总不如自己花来得放心。从这个意义上说，代议制政府并不是理想上最好的形式，而是现实中最好的形式，反过来说，共同参与民主制只能是理想上最好的民主制度，但在现实的社会条件下，它并不能成为最好的政府形式。

第五章　选举制度

选举是一种形式，从人类社会发展史来看，早在原始社会就采用选举形式产生部落联盟的首领；从当今使用选举形式的广度上看，社会团体、企事业组织等都需要采用选举形式产生自己的领导和领导机关。尽管这些选举各自都有严格的制度和规则，但是它们并不是国家政治制度意义上的选举制度。比较政治制度研究的主要是作为国家制度组成部分的选举制度。因此，从这个意义上说，现代选举制度的概念主要来自古代的希腊、罗马。选举制度是国家民主政治制度的重要组成部分，是产生国家各级代表机关代表和某些国家公职人员的原则、方法、组织和程序的总和。其内容一般由宪法、议会组织法和选举法加以规定，有的国家的选举制度还包含在选举的习惯和惯例中。不同国家在政治、经济、文化等方面的情况不同，选举制度的性质、内容和作用也有很大区别。

第一节　选举制度的产生与发展

一、选举制度的产生

选举制度是人类组织社会生活需要的产物。选举作为一种社会性活动方式，在原始社会就存在；作为一种参与社会政治的方式，可以追溯到古希腊罗马和中世纪的欧洲。

古希腊雅典的民主政治制度中就包含一种早期的选举制度。公元前七世纪，随着雅典经济，特别是商业、手工业的发展，雅典平民在社会经济中的地位开始上升，逐渐动摇了氏族贵族的政治统治。公元前 594 年，执政官梭伦进行了一系列政治法律改革，奠定了“群众力量的主要基础”，使“人民有了投票的权力”，“成为政府的主宰”，[①] 并且建立了一定的规范性的制度。公元前

① 亚里士多德：《雅典政制》，商务印书馆 1959 年版，第 12 页。

509年，平民领袖克里斯梯尼当选为执政官后，进一步完善了雅典的选举制度。他将雅典划分为十个选区，以地域关系取代血缘关系。他还创设500人议会，由每个选区以抽签方式各选出50人组成，作为公民大会的执行机构和最高司法机关。到公元前四世纪，雅典的民主选举制已基本成熟，其最高权力机关是城邦公民大会，城邦重大问题和官吏任免事项由公民大会投票或举手表决，实行人人平等、一人一票和少数服从多数的选举原则。雅典的官吏由两种选举办法产生：军官与司库官由投票选举产生，其他官吏从年满30岁的公民中抽签选举产生。

古罗马曾实行一种以财产为基础的不平等选举制度。公元前六世纪，随着工商业的发展，罗马平民与氏族贵族的矛盾日益尖锐，第六代王塞尔维乌斯·图利乌斯实行改革，他废除了原来以血缘关系为基础的三个氏族部落，按地域把罗马划分为四个区域，并以财产多少把罗马人分成五个等级。每个等级的政治权力由它们能组成的百人团的数额决定，百人团的数额在每个等级中的分配是法定的，不受该等级的实际人口数的影响。第一等级是最富有的等级，它拥有全部193个百人团中的98个。① 每个百人团在百人大会中都只有一票的表决权。这种选举制确定了第一等级在政治生活中的主导性地位，成为罗马共和政治体制的基础。随着国内平民斗争的进一步发展，罗马共和国末期，选举制度的平等性和普遍性有了很大提高。首先，一切官吏都由民众大会投票选举产生。拥有很大权力的保民官（有权否决执政官和元老院决议，有权否决法官的死刑判决）由平民选出。其次，各阶层都有自己的选举机构，以平衡各阶层利益。

中世纪的欧洲，选举作为日耳曼氏族部落的遗迹和古希腊罗马选举制度的影响虽尚有几点保留，但已没有民主意义了。民主的选举制度不能适应中世纪的经济，特别是土地所有制形态。但是一些选举现象依然存在。例如，神圣罗马帝国的皇帝是选举产生的；教皇由教士选举会选举产生；拥有自治权的城市议会议员由市民选举产生；封建王权下的第三等级享有选举议会议员的权利等。然而这些选举常被强势集团操纵把持，徒具形式而已。

二、选举制度的发展

现代选举制度以民主为核心，同时又成为实现民主的手段。选举制度的发

① 第一等级有80个百人团，第二等级有20个百人团，第三等级20个百人团，第四等级20个百人团，第五等级有30个百人团。此外，财产相当于第一等级的骑兵有18个百人团，第二等级附加两个工匠百人团，第四等级附加两个号角百人团，完全被排除在五个等级之外的穷人，有1个百人团。

展过程，实际上就是选举制中民主的实质因素和形式因素逐步完善的过程。前者主要指选举出的代表和机构对国家政治生活的实际影响力，后者主要指拥有选举权的人的广泛性或普遍性。近代民族国家出现以后，由于各国政治、经济和社会发展上的差异，作为民主手段的选举制度，在各国都有自己的发展过程，并且各有自身的特点。

1. 英国

在人类社会选举史上，英国的选举制度具有某种承前启后的作用。它的发展大致经历了三个阶段。第一阶段是在反封建过程中，通过确立资本主义议会民主制，使古希腊罗马选举制度的遗留重新焕发了生机；第二阶段是在工业革命后，通过剔除中世纪选举制的封建残余，推进了选举制度的发展；第三阶段是20世纪后，由于工人政党的兴起和工人运动的蓬勃发展，最终确定了普选制。

诺曼人占领英国后，为征税设立了作为咨询机关的“大议会”（御前会议）。光荣革命后，英国“议会主权”原则得以确立。议会和议会代表在国家政治生活中确立了实质性影响力，这使选举的普遍性和广泛性具有了重要意义，并为英国选举制度的发展确立了新的方向。

18、19世纪，随着工商业的发展，英国选举制中许多中世纪封建残余日显弊端。首先，议席分配不平衡。许多新兴工商业城市人口众多，如伯明翰、曼彻斯特等，却没有一个代表名额。其次，议席买卖使广大工商业中产阶层产生不满。再次，选举资格上的财产和居住资格的限制，使穷人和流动人口丧失了选举权。最后，选举方法不能真实表达选民意愿。当时没有无记名投票方式而是采用大声叫喊所选人姓名、由监督官记录的方式。

对不合理的选举制度，英国进行了三次比较有影响的改革。第一次是1832年的改革，其措施包括：重新分配议席；降低选民的财产资格，扩大选民范围；实行选举注册制。但这次改革未能实现工人们“有房屋住的人都有选举权”的要求。第二次是1867年选举制度改革，这次改革实现了“凡有住宅的并居住一年的居民均有选举权”，从而使城市选民总数超过农村，动摇了土地贵族在议会中的地位。第三次是1872～1885年的改革，其中，1872年通过的《秘密投票法》、1883年通过的《取缔选举舞弊法》、1884年的《人民选举法》和1885年的《议席重新分配法》，使农业工人获得选举权，并严格按人口分配议席。经过三次选举制度改革，英国的选举制度有了很大的发展，但尚未实现普选制：第一，妇女仍无选举权；第二，选举费用由候选人承担，表明被选举权的不平等；第三，复数投票制继续保留；第四，仍存在选举权的纳税资格和一年居住年限资格限制。

进入20世纪后，英国出现了社会主义组织和工人政党，妇女运动也不断

高涨。在此背景下，1928 年通过的《人民代表制法》，承认了 30 岁以上妇女的选举权，并取消了复数投票制；同年还通过了《男女平等选举法》，1969 年又将成人年龄从 21 岁降低到 18 岁，最终在英国确立了普选制。

值得注意的是，英国普选制逐步确立的过程同时也是议会地位逐渐下降的过程，是议会制度从代议制民主制向行政集权民主制过渡的过程。特权选举权时代的英国是“议会主权”的国家，普选权时代的英国却成了“内阁集权”的国家了。

2. 美国

美国建国前的十三个殖民地有三种不同的选举制度。一是自治殖民地，其总督由议会选举产生，议会两院由自由民选举产生；二是业主殖民地，其总督由业主任命，英王批准，议会上院由任命产生、下院由自由民选举产生；三是直辖殖民地，总督、上院由英王任命，下院经选举产生。独立战争后，美国 1787 年宪法确定了新的选举制度，总统由选民间接选举产生；参议员由各州选举产生的两名代表组成；众议院议员由选民直接选举产生，代表名额在各州按人口分配。该法为美国选举制奠定了基础，但由于未对选举资格作具体规定，且将制定选举法的权力留给各州，也带来许多问题。最主要的问题就是选民资格问题和各州选举制度的差异问题。各州选举制的差异问题至今也未能得到解决。选民资格问题是自 1787 年以来美国选举制度发展中最为核心的问题。

首先，选民的财产资格限制问题。在 19 世纪中期，美国总统杰克逊执政时期，关于选民财产资格的限制就开始被大部分取消。1964 年美国宪法第 24 条修正案，最终取消了选举权的纳税资格限制。

其次，黑人选举权的问题。1870 年美国宪法修正案第 15 条，正式赋予黑人以平等的选举权。但黑人的选举权在实际中仍存在重重困难。有些州利用文化程度、财产资格、人头税等条件来限制黑人的选举权。1924 年，美国联邦最高法院宣布，得克萨斯州白人预选法与宪法第 15 条修正案相抵触，因违宪而无效，使黑人选举权取得重大进展。1970 年美总统尼克松签署了选举权法案，进一步保证了黑人的选举权。

再次，妇女选举权问题。由于妇女运动的发展，美国各州先后承认妇女的选举权。1869 年，怀俄明州赋予妇女选举权，1914 年美国已有 12 个州实行了男女平等选举权，到 1920 年美国宪法第 19 条修正案最终在全美确立了男女平等选举权。

1965 年的美国选举法，将选民的最低年龄标准由 21 岁降低到 18 岁，但随后美国联邦最高法院的判决认为该标准不适用于各州和地方选举。直到 1971 年的美国宪法第 26 条修正案，才最终确定了选民的最低年龄资格是 18 岁。至此普选制在美国确立。

美国普选制的发展是以美国国会和议员在国家政治生活中具有实质性的影响为前提的。与英国的不同在于，在普选制形成过程中，英国面临的主要问题是封建特权问题，而美国的主要问题是种族歧视问题。

3. 法国

法国资产阶级革命比较彻底。1791 年法国制定了欧洲大陆第一部成文宪法，规定一院制议会是最高立法机关，议员由人民选举产生，但该宪法将公民分为“积极公民”与“消极公民”，只有积极公民才有选举权。1793 年雅各宾派上台后制定了新的宪法，确立了人民主权原则，实行男子普选制和直接秘密投票制。从某种角度说，不受财产、种族及教育条件限制的普选权，在法国最早实行。但此后，法国经历了两次封建复辟、两次帝制、五次共和制，先后颁布了十几部宪法，选举制也多次变化。一度出现选举制度中民主的实质因素和形式因素相脱节的现象，即虽有选举出的立法院，但却对国家政治生活毫无影响力。直到 1875 年，选举机构的地位才得以恢复。1945 年妇女取得与男子平等的选举权，1974 年选民年龄降低到 18 岁。

法国选举制度发展的特点在于，选举机构的地位与普选制是在反反复复的政治实践中，逐步确立和完善的。这与英美选举制度的发展形成鲜明对照，英美普选制的发展是以议会在政治生活中的实质性地位的确立为前提的。当然，英、法、美三国选举制度的发展也有一个共同规律，即随着普选制的发展，行政权力也日益膨胀；人民参政议政的普遍性、广泛性在提高，但人民对国家政治生活的影响力却在下降。

4. 俄国

俄国十月革命胜利后，1918 年制定了《俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国宪法》，宪法对选举制度做了规定。全俄最高苏维埃代表大会是国家最高权力机关。代表大会由市苏维埃和州苏维埃代表大会代表组成，市苏维埃选出的代表按每 25 000 居民选举一人的比例产生，州苏维埃代表大会选出的代表按每 125 000 居民选举一人的比例产生。大会闭会期间，由大会选出的全俄中央执委会代行职权。宪法规定了最广泛的选举权，取消了在选举资格上的性别、信仰、民族、居住年限、财产资格的限制，但剥夺了一切剥削阶级的选举权。从 1918 年到 1935 年，苏联选举制度的特点是：有限的普选制；人民内部的平等制；城乡差别制；直接选举与间接选举相结合制；公开投票制。

1936 年，苏联形成高度集中的政治经济体制，颁布了新宪法。1936 年宪法取消了选举权资格上的一切限制；确立代表由选民直接选举产生；取消了城乡选举中事实上的不平等；以秘密投票代替公开投票。从形式上看，这部宪法所确立的选举制度是当时最民主的。1977 年，苏联新宪法对选举制度作了新的规定，规定了全民公决，并确定了一人一票、直接选举、无记名投票等原

则，但仍实行等额选举制。

1988～1993年苏维埃代表大会制转向西方议会制。1988年，开始对1977年宪法进行修改，实行竞选的选举制度。1993年，俄联邦通过现行宪法，1995年先后颁布《俄罗斯联邦联邦会议国家杜马代表选举法》和《俄罗斯联邦联邦会议联邦委员会组成程序法》，确立了三权分立原则，以联邦会议取代苏维埃代表大会，联邦会议实行两院制，两院即联邦委员会和国家杜马。联邦委员会178名代表由俄联邦89个主体各派两名代表组成，国家杜马450名代表由俄公民根据普遍、平等、直接、秘密原则选举产生。这次改革基本上确立了西方民主式的选举制度。

俄罗斯选举制度发展的特点在于，第一，由苏维埃选举制度向西方民主选举制度转变；第二，俄选举制度的发展主要表现在选举机构的地位和议员对政治生活实质性影响力的发展方面，而不是主要表现在普选制的发展方面。

西方选举制度的发展是人类民主制度发展的重要组成部分，为人类文明做出了巨大贡献，但也应当看到它固有的局限性。即选举事实上受资本的控制；选举制与政党政治紧密相连，政党选举与国家选举混为一体，这势必对社会民主带来负面影响。

5. 中国

现代意义的选举制度是从西方传入中国的。早在19世纪中叶，中国启蒙思想家魏源就在《海国图志》中介绍了美国的选举制度："议事诉讼，选官举贤，皆自下始，众可可之，众否否之，众好好之，众恶恶之，三占从二，舍独徇同，即在下预议之人，亦先由公举，可不谓周乎。"

选举制度在中国以法律形式确立经历了艰难的历程。武昌起义后资产阶级民主革命派颁布了《中华民国临时组织大纲》，在第一条中破天荒地提出国家最高领导者由选举产生的原则，这标志着现代意义的选举制度在中国以法律形式确立。1912年的《中华民国临时约法》明确规定，人民有选举权和被选举权，实行主权在民的原则。北洋军阀和南京国民政府时期，选举制度虽有所发展，但也有反复甚至倒退。

中国选举制度的真正发展可以追溯到中国共产党领导的革命根据地的选举制度。这一选举制受苏维埃选举制的影响，并实行劳动者的普选制。新中国成立后，1953年颁布的选举法，确定了普遍、平等选举权原则，规定实行直接选举与间接选举并用、无记名投票与举手表决并用的选举方式，但剥削阶级和依法被剥夺政治权利的人没有选举权。1979年选举法有了一些新的变化。主要有：直接选举扩大到县一级；改等额选举为差额选举；在投票方法上一律采用无记名投票制。1986年对选举法进行了修改，主要内容是：规定选区的划分，可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分；关

于代为投票问题，规定每个选民接受委托不得超过三人。1995 年对人大选举法的修改，使城乡事实上的不平等选举有所改善，规定全国人大代表选举中，农村和城市每一代表所代表的人口数的比例由过去的 8:1 修改为 4:1。

中国普选制的发展取得了巨大进步，但也应当看到中国选举制度还存在许多政治发展中的问题，这些问题应随着中国人民代表大会制的不断改革和完善逐步得到解决。

第二节 选举原则与选举过程

一、选举制度的基本原则

选举制度的基本原则是选举制度的重要组成部分，其根本出发点是使选举制度体现人民主权。各国国情不同，选举制度的原则也会有所差别。就现代多数国家的选举制度而言，主要的选举原则有权威性原则、普遍性原则、平等性原则、透明性原则和自由性原则。

1. 权威性原则

该原则主要指选举应对国家政治生活具有实质性影响力，主要包括三方面内容，第一，代议机构是否真正通过选举产生；第二，代议机构是否是国家最高立法权力机关；第三，代议机构是否在国家政治生活中具有实际影响力。

先看第一方面，有些国家虽有类似机构，但却非真正选举产生。例如，中世纪神圣罗马帝国的皇帝是选举产生的，但选举皇帝的选举会是由贵族推荐的皇族组成的。中国北洋军阀时期，袁世凯强迫国会选举自己为总统以及曹锟贿选总统的过程中，总统均由“代议机构”产生，但却有选举之名，而无选举之实。选举的权威性还与选举的直接程度有关，一般而言，直接选举比间接选举更能真实体现民意，更具权威性。现代西方选举制度在真实性、权威性方面有许多独到之处，但在竞选经费自筹的条件下，选举容易受到来自金钱方面的影响。可见选举的真实性不仅是个制度问题，还关涉政治民主和国家性质。

第二，有些国家虽有真正的选举，但非选举产生的机构却有权否决选举产生的代议机构的法案，这就使选举的权威性大打折扣。例如，英国传统上国王、上院对下院立法案拥有否决权（英国议会主权原则确立后，这种否决权在法律上虽还存在，但实际上已不再行使）。英美法系国家中非选举产生的法官虽无这种否决权，但可在司法实践中通过判例改变立法机构的立法。还有些国家，代议机构的立法权会受到来自另一选举产生的机构的制约。例如，美国

总统与国会、国会两院之间的相互制约等。

第三，有些国家代议机构虽然是最高立法机关，甚至是最高权力机关，但在实际政治生活中却形同虚设，只是一个表决机关，是所谓“橡皮图章”。苏联的苏维埃代表大会是最高国家权力机关，从形式上看，1936 年和 1977 年的苏联宪法也确立了同时代最民主的选举制度，但在行政命令的干扰下，苏维埃代表大会被排挤到了一旁，不少问题都是在没有苏维埃代表大会参与的情况下决定的，如此一来，不但发扬社会主义民主方面出现了停滞，甚而剥夺了劳动人民直接参与国家事务的宪法权利。

缺乏权威性的选举，是流于形式的选举，不仅无益，而且会伤害选民的民主意识。有些国家有很高的参选率，但选举在国家政治生活中却毫无影响力；还有些国家虽有选举的实质影响力，但参选率却很低。这两种情况都不能说是有权威性的选举。选举的权威性问题实际是代议机构的权威性问题。马克思、恩格斯在总结巴黎公社经验时就指出：“公社必须由各区全民投票选出的城市代表组成，这些城市代表对选民负责，随时可以撤换。……一切有关社会生活事务的创议权都留归公社。”① 恩格斯 1891 年在回答德国社会民主党纲领草案意见时也主张把一切政治权力集中于议会。列宁也主张代表机关要“确实有实力和权力”。②

2. 普遍性原则

该原则涉及享有选举权的公民的广泛程度，是指是否实现了普选权。普选权是指公民不受性别、民族、信仰、受教育程度、居住年限、职业、财产状况等的限制，都享有选举权。普遍、平等、直接、秘密的选举制度叫普选制，普遍性原则是普选制中最核心的原则。各国选举制的发展过程，很大程度上就是普选权确立的过程。

到 20 世纪中期，大多数国家在法律上都先后承认了普选权，但在以下两个方面目前尚存在分歧。第一，阶级资格限制问题。大多数西方国家的法律一般规定，选举权除受一定年龄、国籍、精神健康和未受刑事处罚等条件资格限制外，不受任何资格限制。但苏联等一些社会主义国家曾一度剥夺剥削阶级的选举权。第二，被选举权资格问题。广义的选举权包括选举权与被选举权。有些国家认为，选举权与被选举权是统一的，有选举权就有被选举权，只是在个别情况下才将两者分开。例如，中国选举法第三条规定，年满 18 岁的中国公民，都有选举权与被选举权，依法被剥夺政治权利的人没有选举权与被选举权。有很多国家在法律上将这两种权利分别规定，对被选举权提出较选举权更

① 《马克思恩格斯全集》第 17 卷，人民出版社 1963 年版，第 646 页。

② 《列宁全集》第 10 卷，人民出版社 1987 年版，第 262 页。

高的资格要求。例如，多数国家都规定，当选议员的年龄须较选民为高。1787年美国宪法规定，年龄未满30岁，获公民资格未满9年者，不得当选参议员；年龄未满25岁，获公民资格未满7年者，不得当选众议员。有些国家还规定，现役军人、公务员、僧侣虽有选举权，却没有当选议员的权利。为防止军人干政，有些国家取消了军人的被选举权。为严格三权分立，有些国家取消了公务员的被选举权。英国曾为抑制僧侣在教区的势力而取消了僧侣的被选举权。1911年中华民国众议院议员选举法曾将僧侣、宗教师甚至小学教员的被选举权剥夺。这些差别，在很大程度上是由国家性质和各国具体情况的不同造成的。

选举的普遍性原则与权威性原则是密切相关的，缺乏权威性的普遍性是虚假的、流于形式的；缺乏普遍性的权威性是没有代表性的、不民主的，因而也无所谓权威。

3. 平等性原则

该原则是指“一人一票、每票等值”，不允许任何选民享有特权。没有平等性的普遍性，不是真正的普遍性。选举的平等性原则涉及以下几个问题：

第一，差别选举制问题。例如，古罗马的百人团选举制，按财产多寡将人划分为五个等级，每个等级依法而不是依人数组成若干百人团，每个百人团在百人团大会中只有一个表决权。如前所述，这是一种不平等选举制。普鲁士下院选举曾采取一种“三级选举制”，以纳税额来划分选民，三个等级人数不同，但纳税额相同。在这里，虽然也实行一人一票制，甚至每一级应选代表数也相等，但由于每级选民基数不同，因而选票价值也不同。

1918～1936年的苏联也曾实行一种差别选举制，工人选民每25 000人产生一名代表，农民选民每125 000人产生一名代表，工人每张选票的价值是农民的五倍。选举上城乡差别的消除需要一个过程。1936年苏联宪法即取消了这一差别。在中国，这种差别在总体上也由过去的八倍下降到四倍。值得注意的还有选举中弱势群体的特殊待遇问题。例如，中国现行选举法规定，人口特少的民族至少应有代表一人。这种规定从形式上看，似乎不平等，但却注重了实质平等。赫哲族人口不足五千，若像汉族那样按人口比例产生代表，势必没有代表。在中国还有一个特殊情况，即军人代表问题，人数只有几百万的军人，其代表却占全国人大代表总数的9%。这种不平等是由军队的特殊地位决定的。

第二，复数投票权问题。英国下院选举中曾存在复数投票权。一个住宅一个投票权，多个住宅多个投票权；大学生享有两个投票权。在以地域来划分选区和选民的选举中，以上两种选举都是与平等性原则相背离的。但在以职业为单位的选举中，这两种不平等选举制就未必真的不平等，因为选民可能从事不

止一种职业。

第三，少数派的利益问题。选举是多数政治的产物，以少数服从多数为原则。选举的平等性原则要求在选举制度的设计中，既要体现多数原则，又要最大限度地减少少数派的牺牲。例如，选区制中有大选区制与小选区制之分。小选区制必然采取多数选举制，一般对多数派有利；大选区制则有可能采取比例选举制，对少数派相对有利。在比例选举制中，又有各种投票方法，相对而言，重记投票法、单记投票法和减记投票法对少数派较有利。但也应当看到，对平等性的追求应与选举中的其他原则相协调，大选区制、比例选举制固然有利于减弱多数政治下的不平等，但从选举的透明性角度来看，大选区制就有所不足，至少在小选区制下，选民更易了解、监督当选者。

4. 透明性原则

该原则是指选举的充分开放和公开，它包括国事公开、候选人提名和情况公开、选举过程和结果公开、竞选费用公开以及当选议员的观点主张公开等。选举的本质是民主，是人民主权，是选民对国家政治生活施加实质性影响的法定手段。缺乏政治透明和选举公开，选举的本质和目的就不能实现。国事应当公开，选民必须了解国家政治、经济、文化情况，才能参与国家重大决策。代议制政治的特点在于，选民通过选举议员参与国家政治，如果选民不了解候选人如何产生，不了解候选人的本人情况和基本主张，选举的目的同样无法实现。选举的过程和结果公开是指选民登记、提名候选人、计票等都应接受选民监督，不允许搞任何黑箱操作。在竞选费用自筹的国家，选民有权了解选举费用的来源和使用情况，这是防止选举舞弊最有力的手段之一。

在选举的透明性原则上，目前有差别较大的两种候选人了解制度。其一为候选人的宣传制和介绍制。例如，1979 年中国选举法规定，各党派、团体和选民可以以各种形式宣传代表候选人；1982 年修改为，由选举委员会向选民介绍代表候选人，各党派、团体和选民可以在选民小组会上介绍自己推荐的候选人。其二为竞选制。表面上看，竞选是候选人为获得更多的选票而进行的活动，实际上也是一种选民了解候选人的方式。在西方，各政党推选自己的候选人，筹集竞选经费，候选人组织竞选班子、制定竞选纲领、鼓吹自己的政见和主张等构成了竞选的主要活动。这些活动使选民对候选人的情况和主张有了更直接、清楚的了解。介绍制和竞选制，制度不同，目的却相同，都是为了更好地了解候选人，增加选举的透明度。现代西方大多数国家采用竞选制。1988 年，苏联在对 1977 年宪法的修改中也确立了竞选制。

5. 自由性原则

该原则是指，选民投票是出于自愿并且有选择余地。它包括以下几方面的问题：

第一，强制投票问题，即没有正当理由能否放弃投票权的问题。把选举权看作权利的人认为，既然权利是可以委托、转让和放弃的，选举权也应该可以委托、转让和放弃。把选举权看作是一种社会职责的人则认为，选举权既是权利，也是义务，因而是不能转让和放弃的。自由投票制允许投票权的委托、转让和放弃；强制投票制则不允许有这种权利。

应该看到强制投票与选举自愿是相冲突的，强制投票固然有利于增强选民的投票意识和社会责任感，但却是很难实行的，在实践中选民仍有投废票的可能。当然，也有实行得比较好的国家，例如，瑞士、比利时、澳大利亚等国采用强制投票制，就在很大程度上增加了参选率。同时也应该看到，选举权的委托、转让、放弃等不受限制的自由，也是有害的。投票权的自由委托，可能进一步增强选举的间接程度；投票权的自由转让，可能导致选票买卖；投票权的自由放弃，则会危害选举的普遍性。对于投票权的委托，有些国家在立法上一方面允许，另一方面又加以限制。例如，法国1958年宪法第27条规定“组织法可以认可在特殊情况下委托投票。但在这种情况下，任何议员接受委托不得超过一人。”中国现行选举法第35条也规定“每一选民接受的委托不得超过三人”。选举的自由性原则与选举的其他原则是密切相关的。强制投票制与选举的自由性原则并不是不相容的，从自由投票制走向强制投票制，甚而是各国选举制发展的一个基本趋势。

第二，秘密投票问题。投票应该在毫无压力的情况下进行，否则很难说体现了选民的自身意志。非秘密的投票方式，如举手方式、记名投票方式等，投票人很难不受外来压力的影响。各国在秘密投票上的一般做法是，特制无记名的选票和选票封套、密封的投票箱，专设单独投票的投票间等。值得注意的是，秘密投票与选举自愿的关系，在很大程度上取决于一个社会的民主意识。例如，20世纪60年代初，苏联一位政治学家发现了英国投票活动的隐秘，即每张选票上都有与选票存根编号相符的编号，在选票存根上有选民的姓名，而选票存根保留在选举委员会的档案中。应该讲这种所谓“秘密选举”并不彻底。但是英国选民却并未因此而受到过任何打击或报复。

第三，选举的物质保障问题。有一种观点认为，没有物质保障的自由，不是真正的自由。在私有制背景下，选举费用的自筹制度使选举必然受金钱支配，从根本上说就谈不上选举自由。选举筹款法也不能从根本上解决问题。只有采取选举经费的国库开支制度，才能保证选民根据自己的意志自由投票。例如，中国现行选举法第8条规定，各级人民代表大会的选举经费均由国库开支。另一种观点认为，选举经费的国家开支，会使选举受国家控制，受当权者控制，更谈不上自由选举。经费自筹制可能引起的金钱控制问题，是可以通过法律克服的。大多数西方国家采用选举费用自筹制。

第四，选举的自由度问题。它包括两方面的内容，一是候选人提名问题，一是差额选举问题。如果选民只能就别人提出的候选人表决，而无自己提出候选人的权利，或者当选人数与候选人数相等，实行等额选举，选民无自由选择的余地，这都谈不上自由选举。没有差额的选举只是一种确认而已，根本不算是选举。差额的幅度应体现自由与效率的平衡，差额幅度大，选民选择余地就大；但差额幅度过大，又会降低选举效率。

以上选举的基本原则是各国选举制度都承认的，尽管由于各国在政治、经济、文化等方面存在差异，对这些原则的理解、规定也有所不同，但在选举原则应该体现选举制度的基本精神上，各国是相同的。

二、选举过程与程序

选举原则指导选举工作。选举工作是一个过程，为了保证选举工作的民主、公正、公开，还必须有事先规定的选举工作程序，即选举程序，诸如选区划分、选民登记、候选人资格规定与提名等等。

1. 选区划分

选区划分是指选举单位的组成。以地域为单位实行选举的制度，叫地域代表制；以职业团体为单位实行的选举，叫职业代表制。地域代表制强调不同地方的利益在代议机构中的平衡；职业代表制强调不同职业的利益在代议机构中的平衡。

纯粹的职业代表制并不多见。二战前德国、法国存在过的按职业代表制组成的经济议会，也不过是谘议机关，而不是立法机关。职业代表制作为地域代表制的补充形式倒不乏其例，中国人大代表的选举就是采用以地域代表制为主，以职业代表制为辅的选区划分制。中国现行选举法规定："选区可以按居住状况划分，也可以按生产单位、事业单位、工作单位划分"，其中军人又构成单独的选举单位。

现代各国普遍采用以地域划分选区的制度。地域代表制又有两种，一是按现存行政区域来划分选区。例如，美国参议员选举就是以州为选举单位，每州选出两名议员。这种地域选举制的优点是简便易行，在很大程度上也可以防止执政党利用所谓选举地理学影响选举。但它的缺点也是显著的，即行政区划的稳定性使每次选举不能反映新的变化和要求。二是按人口数来划分选区，即根据应选代表人数将全国划分为若干选区，每个选区人口数大致相等。此制的优点是，有利于选举平等，选举也能体现人口的变化。但其缺陷是，执政党有可能利用划分选区达到对自己有利的选举目的。大多数国家下院的选举都采用这种方法来划分选区。

根据人口划分选区的制度，又可分为大选区制和小选区制两种。小选区制是指，每个选区只选出一个代表。小选区制起源于美洲殖民地，1707 年引入英国，1885 年成为英国占主导地位的选区制度。当前英国、美国、加拿大等国均采用此制。英国根据人口变化，每 8～12 年进行一次选区的调整，1995 年全国划定 659 个选区。每个选区选出一名下院议员，共 659 名。这比 1983 年划定的选区多了 9 个，也增加了 9 名议员。在美国，根据 1929 年国会制定的议席分配法，众议院固定为 435 席，全国划分为 435 个选区，每个选区选出一名众议员。1960 年接纳阿拉斯加和夏威夷加入联邦时，众议院议席曾一度增至 437 席，但 1962 年就又降回到 435 席，至今未变。每 10 年一次的人口普查后，根据人口变化进行一次调整。小选区制的优点是，有利于选民对候选人的了解和监督。其缺陷是较易产生舞弊，而且因无法采用比例选举制，易形成多数专制。大选区制是指，每个选区可以选出两个以上的代表。意大利等国采用此制，意宪法规定“众议员名额为 630 人”，全国划分为 32 个选区，每个选区产生 4 至 47 名不等。大选区制的优点在于既可以采用多数选举制又可以采用比例选举制。

大选区制和小选区制在一个国家是可以并用的。法国第四共和国时期，有的地区采大选区制，个别地区采小选区制。比例选举制与多数代表制也可以并用。德国魏玛宪法时期实行比例代表制，二战后，采用一种比例代表与多数代表混合制。选举法将联邦德国按人口划分为 328 个小选区，第一次选举选出议席中一半的议员。另一半议员在第二次选举中按得票比例在各政党中进行分配。1993 年俄国家杜马首届选举也采用这种制度，1995 年俄联邦会议国家杜马选举法规定，国家杜马 450 名代表的选举采用混合选举制，225 名代表由在全国划分的 225 个小选区按多数选举制直接选举产生；另外 225 名代表在全联邦选举中，由选民按比例代表制直接选举产生。

2. 选民登记与候选人提名

选民登记，是选民资格的法律确认行为，是确认合格选民的必经法律手续。选民登记是选举的普遍性、透明性、平等性原则的必然要求，也是便于对选举工作进行管理的需要。因此各国选举法都有选民登记程序的规定。但各国的具体登记方法并不相同。第一，有本人登记与非本人登记之分。本人登记是指，选举前登记部门接受选民个人到访登记；非本人登记是指，登记部门的逐户查访登记。美国大部分州采用本人登记制。英国、法国等采用非本人登记制。第二，从选民册的编制方法来看，有按期造报制与随时订正制之分。前者是指，选举名册只限于一定时间内有效，超过期限，必须重新编制。美国一些州，以及加拿大等国均采此制。后者是指，选举名册一旦编定，就不再重编，只对一些变动情况进行修正。英国即采用这种制度。1986 年修改后的中国选

举法也规定，选民资格“一次登记，长期有效”，每次选举前仅对新满18岁以及恢复政治权利的人予以登记；将死亡和被剥夺政治权利的人，从选民册上除名。

候选人提名是指在具有候选人资格的人中提出候选对象。这里应当注意，在大多数国家，拥有选民资格的人，并不一定拥有候选人资格；拥有候选人资格的人，也并不一定就能成为候选人。以所有拥有候选人资格的人都为投票对象是不可思议的。为了集中选票，提高选举的针对性，各国都有候选人提名制度。政党提名是现代西方国家最普遍的一种候选人提名方式；选民提名是由一定数量的合格选民推荐候选人，经审查合格后成为正式候选人；本人提名是指拥有候选人资格的人直接向选举机构申请登记，经审查合格后成为正式候选人。在美国，候选人提名制度经历了三个阶段的发展，早期候选人是由立法机关中某政党成员组成的提名会提出的；到19世纪30年代，提名会被政党的全国代表大会所取代；20世纪初，直接初选的提名方式开始流行。初选是在普选前，选民直接参加挑选政党候选人的一种提名方法。虽然政党代表大会提名制至今仍然是总统候选人的提名方式，但自1917年以后，美国绝大多数州都通过直接初选来进行普通公职候选人的提名和总统提名代表大会的代表的提名。中国现行选举法规定，在县级以下实行直接选举的地方，候选人由各选区的选民、各政党、各人民团体提名推荐；在县级以上实行间接选举的地方，候选人由各政党、各人民团体的代表提名推荐。

3. 竞选

竞选既是候选人争取选票的活动，也是选民了解候选人的过程。自由竞选的前提是言论、集会和结社的自由，以及竞选公职的实际影响力。竞选过程一般有以下几个环节：

第一，筹措选举经费。大多数西方国家采用竞选费用自筹的制度。其竞选经费的主要来源有：由竞选委员会向选民募集；由“政治行动委员会”赞助，例如，美国的该委员会成立于1975年，具有法人资格，专门募集自愿者的竞选捐款；由财团支持。尽管许多国家的法律都明文禁止公司、企业为政党提供经费，但财团仍有办法规避这些法律。例如，美国1940年的哈奇法就禁止公司对政党的捐献。但变相的、无形的捐献却仍大量存在。美国2001年4月经参议院通过的竞选筹款法，仍然在解决这一问题。西方国家现代还有一种公费竞选制，由政府直接拨款给候选人，这在很大程度上，遏制了财团和政党对候选人的控制。

第二，制定和宣传竞选纲领。竞选纲领是政党及其候选人的基本政见、施政方针和政策倾向。候选人通过其竞选纲领来争取选票，选民则通过竞选纲领来了解候选人。具有优势的候选人可能把自己的竞选策略放在扩大参选率上；

相对劣势的候选人可能把竞选策略集中于游说选民。如果说竞选经费中的最大问题是金钱控制选举的话，制定和宣传竞选纲领中的最大问题则是候选人如何迎合选民。竞选纲领中的许诺在当选后的兑现问题是值得关注的。从二战后对加拿大和英国的比较研究中可以看到，72%的竞选许诺得到实行，但在诸如就业政策等重要问题上的许诺却没有兑现。

第三，组织竞选机构。竞选活动不是候选人个人能完成的，需要借助一套组织机构才能完成。竞选机构的核心任务是筹措经费和宣传竞选纲领。

第四，争取选票。在竞选期间，候选人要广泛的与选民见面，发表自己的主张。竞选机构也要借助各种媒体争取选民对候选人的好感，千方百计地揭露对手的缺点。争取选票本身无可厚非，而且这一过程在某种程度上是一次公民民主意识的训练。但是西方国家在一定程度上将其变为拉选票、像推销商品一样兜售自己的候选人，这与竞选作为一种选民了解和监督候选人的机制是背道而驰的。

竞选是一种竞争机制，其本身没有阶级性，西方选举中的许多弊端是金钱操纵和政治交易造成的，不是竞选造成的。竞选能提高选民选举的积极性、减少盲目性，增加选举的透明度、自由度。中国共产党在延安时期就搞过竞选，《陕甘宁边区各级参议会选举条例》就规定，选举单位“可提出候选人名单及竞选政纲，进行竞选运动，在不妨害选举秩序下不得加以干涉和阻止。”1979年中国选举法第30条曾规定：“各党派、团体和选民都可以用各种形式宣传代表候选人”，这一规定在1980年的县乡换届选举中进行过初步实践，但尚待进一步探索，因此于1982年作了修订，改由选举委员会“向选民介绍代表候选人的情况。推荐代表候选人的党派、团体或者选民可以在选民小组会议上介绍所推荐的代表候选人的情况”。有学者论及，没有差额的选举，不是真正的选举；没有竞选的差额，不是真正的差额。竞选与选举的民主性是密切相关的。但也应当注意，在专制国家，竞选也可仅仅被用作选举宣传的工具，以确保选民的参选率。

4. 投票制度

现代选举大多以投票方式进行。投票制度又有直接和间接的投票制度与公开和秘密的投票制度。

直接投票选举是指议员或某些国家公职人员由选民按选区直接投票产生的一种选举方式。直接选举的优点在于，有利于选民在选举中真实地自由地表达意志，防止因中间环节的作用而歪曲选民的意志。在实行代议制度的国家中，下院议员的选举一般采用直接选举方式。有些国家的上院议员和总统的选举也采用直接选举方式。例如，美国的参议院议员和1958年以后的法国总统都是由直接选举产生的。

间接投票选举是指议员或某些国家公职人员，先由选民选出选举人，再由选举人选举产生的一种选举方式。间接选举在经济、文化、交通不够发达，选民不易了解候选人和国家政治事务的情况下，可以弥补客观条件的不足。但其缺陷也是明显的：第一，不利于真实自由地表达选民的意志。第二，增加了选举舞弊的可能性。通过金钱、权力影响选举人比影响选民更为容易。第三，直接选举在很大程度上是一次全民政治意识的教育，而间接选举由于减弱了选民对国家政治事务的直接影响力，从而也淡化了这种教育功能。在有些国家实行间接选举还有主观方面的原因，比如害怕民众的直接统治；削弱官吏的民众基础等。在实行代议制度的国家中，上院议员一般是间接选举产生的。有的国家的下院和总统也是间接选举产生的。间接选举又有两种，一种是以地方议会为选举人，例如，法国参议院的选举；德国总统的选举等。另一种是以选举团为选举人，选举团不等于地方议会，例如，1911 年中华民国的众议院的议员选举。值得注意的是美国总统的选举，美国总统是先由选民选出总统选举人，再由选举人选出总统，从这个意义上说是间接选举；但由于总统选举人是以选某一总统候选人来竞选、当选的，因而选民选某一选举人基本上就是在选某一总统候选人，从这个意义上讲，美国总统也是由直接选举产生的，或者说是具有直接选举意义的间接选举。这两种间接选举有很大不同。地方议会的间接选举，当选者须向议会负责；选举团的间接选举，当选者一产生选举团就解散了，当选者一般向选民负责，至少不必向议会负责。中国现行选举法规定，县级（含县级）以下人大代表由选民直接选举产生；县级以上人大代表由下一级人大代表选举产生。目前各国选举制度发展的大体趋势是，由间接投票选举向直接投票选举发展。

公开投票选举是指投票人投票时公开其意向的投票方式。主要有：唱名投票、举手投票、双记名投票和编号投票等。唱名投票是指，选民大声说出被选举人的姓名，由工作人员记录在册，再统计谁来当选的一种投票方法；举手投票是指，选民举手表示投谁的票，由工作人员统计谁来当选的一种投票方法；双记名投票是指，选民不仅要在选票上填写被选举人的姓名，还要填写自己的姓名的投票方法；编号投票是指，选票上的编号与选票存根的编号是一致的，而留有选民姓名的选票存根保留在选举委员会。公开投票固然有利于对选民投票进行监督，但在总体上是与选举的自由性原则相违背的。

秘密投票选举又称无记名投票选举，是指投票人填写选票不对他人公开，为使选民不受干涉地进行选举，整个投票过程完全保密。它包括，选民不在选票上署名、本人亲自将选票投入票箱等。早期的秘密投票采单记名投票，选举人只在选票上填写被选举人的姓名，但由于选票上留有投票人的笔迹，仍有泄密的可能。1856 年，澳大利亚法律规定了一种选举方法，即在各选区内，由

政府制成选票，列举该区候选人姓名，选举时选民领取这种选票，进入选举间，在所支持的候选人姓名下作一标记，然后将选票封卷，投入密封的投票箱。这种方法被称作“澳大利亚投票法”。目前世界各国的选举大多采用这种投票方法。中国现行选举法也规定，全国和地方人大代表的选举均采用无记名投票的方法。

三、当选制度

当选制度也叫选票计算制度，即指选举人投票后，如何计算选票来确定候选人是否当选的一种制度。从目前各国选举制度来看，许多国家采用多数代表制的当选制度，如英国、美国、法国、印度等；另一些国家，如瑞士、意大利等采用比例代表制的当选制度；还有的国家采用多数代表制和比例代表制相混合的当选制度，如德国等。

1. 多数代表制

多数代表制是指候选人只要在一个选区内获得多数选票就可当选的制度。其特点在于，获得多数选票者被视为赢得该选区的全部选票，此候选人所代表的政党也独占该选区的全部议席。多数代表制又分为相对多数代表制和绝对多数代表制。

相对多数代表制也叫简单多数制、一轮选举制，是指在一个选区，候选人或候选人所代表的政党只需取得较多数的选票，无须超过半数或达到一定比例，即可当选和取得该选区的全部议席。英国、加拿大、印度、新西兰等国的下院选举，美国国会两院和总统的选举，日本下院部分议员的选举都实行这种相对多数选举制。

这类计票方式的原则是“多数获全胜”。通常而言，执政党获多数席位，并不表明它同时也获得了多数选民的赞成。在英国历史上，自 1885 年以来，仅有 4 次当选的执政党是获得 1/2 多数选票的；1945 年以来，没有一个政党是获得多数选票当选的；1997 年下院选举中工党获 418 席，占席位总数的 63.4%，但所得选民选票仅占总数的 43.2%。美国总统通常也仅由不超过 30% 的选民选举产生。

绝对多数代表制也叫过半数选举制、两轮选举制，是指候选人或候选人所代表的政党所获选票必须超过本选区全部有效投票选票数的半数以上方可当选。多数代表制的优点是透明性强，也便于操作，而且有较强的适应性，既可实行于小选区制也可实行于大选区制；但其缺点是易形成多数专制。由于可能出现在一轮选举中没有一方的选票超过半数的情况，因此往往需要进行第二轮甚至更多轮次的投票，直到选出过半数当选者。为防止无休止投票和提高选举

效率，许多国家将投票轮次限制在两轮或三轮或采取其他一些限制性办法，如淘汰制，即在第一轮选举中没有获得法定选票者不得参加下轮选举；联合制，即允许候选人结盟，将其选票集中，以联合当选；选择制，即法律要求选民在投票时表明自己的第二选择。

中国现行选举法规定：各级人大代表候选人，获得选区过半数的选票始得当选；获得过半数选票的代表候选人的名额超过应选代表名额时，以得票多的当选；如遇票数相等不能确定当选人时，应就票数相等的候选人重新投票。可见中国实行的是绝对多数代表制。

多数代表制的形式有：一轮多数联盟制、两轮多数选举制、多轮多数选举制。

一轮多数联盟制是指若干政党可以结成联盟参加竞选，在仅有的一轮选举中，获得选区过半数票的政党联盟或政党独占该选区的全部议席。如果政党联盟获得过半数票，凡参加联盟的政党均可按得票比例分得席位，未参加政党联盟的政党若得票未超过 50%，则无权分得议席。如果政党联盟和未参加联盟的政党得票均未超过半数，则由各政党按比例代表制原则分配议席。1951 ~ 1958 年的法国实行此制。

两轮多数代表制是指在某选区中第一轮投票采绝对多数制，过半数票者当选；若无过半数者，再对获得法定票数的候选人进行第二轮投票，以相对多数者当选。摩纳哥、法国、奥地利、葡萄牙等国实行此制。

多轮多数选举制是指在选举中要进行两轮以上的投票，前几轮投票均采绝对多数制，最后一轮由前一轮得票最多的两名候选人竞选，以相对多数者当选。芬兰、希腊等国实行此制。

2. 比例代表制

为克服多数代表制的局限，在 19 世纪中期，瑞士人康西达仑、英国人黑尔等便主张以比例代表制取代多数代表制。比例代表制是指，根据参加竞选的各政党候选人所得选票数，按比例分配议席的一种当选制度；是各政党所得议席与其所得的票数成正比的一种选票计算制度。其基本思路是，代议机构应像代表国家的地图那样代表人民。比例代表制只适用于大选区制和多党政治。比例代表制的优点是比较公正，但其缺点是计算程序复杂、不易操作。

与多数代表制不同，比例代表制有以下四个特点：第一，预先规定当选票额，即所谓当选基数。在多数代表制下，只要多得一票就可当选。这个多数可以是相对的，也可以是绝对的，它的当选票额并不固定。而比例代表制则有当选的法定票额标准，凡达到特定票数以上的便可产生一名议员。当选基数的计算方法有几种，比较著名的是黑尔的计算公式，即当选基数等于某选区有效投票总数除以该选区应选出议员的名额。此外，尚有特罗普、哈根巴赫、顿特等

的计算公式。

第二，选民只就政党候选人名单投票，而不是投某选区选民所提出的候选人的票。在采用“强制名单投票法”的国家里，选民只就名单所列举的候选人投票；在采用“自由名单投票法”的国家里，选民不一定为政党候选人名单所约束，可以超出其名单投票。但总体上选民投票是投政党候选人名单的票。故有人批评比例代表制可能削弱选民投票的自由与独立。

第三，选票可以转让。在多数代表制下，当选者多余的选票是不可转让的。但在比例代表制下，候选人的选票达到当选票额后，可把剩余票转给本党其他候选人；或者候选人在没有当选希望时，将“不足定额选票”转给本党其他候选人。

第四，存在残票和剩余议席的分配问题。残票和剩余议席的分配方法主要有两种：最大残数法和最大均数法。最大残数法是指把剩余席位分配给拥有残票最多的那个政党候选人名单的方法。即选民投票以各政党提出的候选人名单为对象，按当选基数分配议席后，尚有残票和剩余议席，则把剩余议席分配给残票最多的候选人名单。这种方法瑞士最为流行。它的优点是简便易行，但其缺陷是牺牲多数党的选票太多。最大均数法，即选民投票以各政党提出的候选人名单为对象，按当选基数分配议席后，尚有残票和剩余议席，即以各政党候选人名单所得票额，除以各该政党候选人名单所得席位加 1 之后的所得数，得最多商数的名单获得未经分配的议席。

此外还有所谓混合代表制，即在选举中分别采用多数代表制和比例代表制。德国的联邦议院和 1993 年以后的俄罗斯国家杜马的选举都采取这一制度。以德国为例，其选举方式是：一张选票上分两部分，一部分是投单个候选人的，另一部分是投政党的。在计票时，投给单个候选人的票按多数代表制算，投给各政党的票按比例代表制算，然后再把两部分合起来，按规定的方法算出得票最多的政党或政党联盟，由此产生出执政党或执政党联盟。有学者认为这种混合制既能坚持少数服从多数原则，又能考虑到少数。当然，这种方法操作起来更为复杂。

四、选举的监督与诉讼

1. 选举监督

选举监督是指依法检查选举活动是否公正合法，以防止选举舞弊。对选举的违法行为各国都规定有严厉的惩罚性规则。以中国的现行选举法和刑法为例，用暴力、威胁、欺骗、贿赂等非法手段破坏或妨害选举的，伪造选举文件、虚报选票的，对控告、检举选举违法的人进行压制、报复的，都可以视情

节轻重给以行政处分或刑事处罚。在西方国家选举贿赂是最严重也是最难解决的选举舞弊问题。英国、美国的选举贿赂都曾非常普遍。1883 年英国颁行选举舞弊法，该法限制了候选人使用选举费用的方法，如合法费用不得超过特定数额；支付合法的竞选费用时，须交代理人办理；代理人须有详细的账目和单据，以供检查和监督。1890 年后美国各州也开始颁布禁止选举舞弊的法律。美国强调对各政党的选举费用的限制，如禁止公司对联邦官吏选举的捐款协助行为等。这些法律有助于选举贿赂问题的缓解。

2. 选举诉讼

选举的重要性和选举舞弊的可能性共同造成了选举争议产生的不可避免性。选举争议中常见的问题有：选举人名册问题、选举效力问题、当选效力问题等。选举争议通过诉讼解决是各国的普遍做法，但选举诉讼由何机关受理，各国做法却并不一致。英国和英联邦国家的选举诉讼一般由普通法院受理，诉讼按一般司法程序进行，允许上诉。在第五共和国以前的法国，选举诉讼由议会负责，对于候选人的当选资格问题，即使没有争议，也应经议会审查，如果发生争议应由当事者所隶属的议会审理。法国在第五共和国后成立宪法委员会，作为宪法保障机构，国民议会的选举只有经过宪法委员会审查才能生效。美国的选举诉讼由法院受理，重大的选举诉讼或法院审理后仍无法解决问题时，则由联邦国会作最后裁定。德国魏玛宪法曾规定设立一特殊机构“选举审定法院”，专门审理选举争议。该法院法官一部分由国会在议员中选任，另一部分由行政法院推荐、总统任命。二战后德国成立宪法法院，作为宪法保障机构，选举诉讼也属其案件管辖范围。选举诉讼的议会管辖，优点是不易受行政干预，缺点是易受议会多数党的影响；选举诉讼的普通法院管辖缺点在于易受行政控制；选举诉讼的专门法院管辖在某种程度上能克服前两种作法的不足。

第三节 选举制度的意义

一、选举作用的分析视阈

选举的价值和意义是从选举的作用中得来的，而选举作用有应有的作用和实际的作用之分；还有行为的作用和制度的作用之分。从理论上来说，选举的作用因不同的分析角度而有所不同。

首先，选举的作用与选举的概念有关。《美国百科全书》认为：“选举，

是由有资格参加投票的人来选择官员或者对政策作出决定的一种方法”。可见选举的作用不仅限于政治录用，还包括政策决定。法国《拉鲁斯大百科全书》认为：“选举就是通过投票来选定执政者、法官、官员或代表”。这一定义强调了选举的政治录用作用，尤其值得注意的是，通常被理解为专业性官员的法官也可由选举产生。《布来克维尔政治学百科全书》认为：选举“是一种具有公认规则的程序形式，人们据此而从所有人或一些人中选择几个人或一个人担任一定职务”。选举的基本作用在于使选票转变为席位。

其次，选举的作用与人们对选举的期望有关，即与选举应该有什么作用有关。有人将选举理解为一种发现和选拔人才的方式；有人将选举理解为一种政权合法化方式；还有的人将选举理解为一种公民参政方式或治国方式等。但选举在实际上能否起到这些作用往往是另外一回事。人们希望通过选举来选拔担任国家公职的人才，但选民的认可与具有专业素质并不能划等号。人们希望以选举取代君权神授的说教成为政权合法化的工具，但选民的投票并不必然意味着政权具有正当性和科学性。选举与政权的合法性恐怕只具有象征性联系。人们希望通过选举实现参政议政，但只有选举而没有公民的创制、复决、罢免等权力机制和其他民主机制的话，这一希望照样落空。可见选举的应有作用与实有作用是有距离的。

再次，选举的作用与选举的形态有关。作为一种行为方式的选举比作为一种制度形态的选举影响更为重要或显著。比如，就选举对政党结构的影响而言，竞选可能会导致多党制，而比例代表制只能确认多党政治结构，却不能改变政党结构。因此，选举行为的作用往往是结构性的，而选举制度的作用则往往是确认性或保障性的。再比如，就选举对公民民主意识的培养而言，公民的参政意识、公共意识更多的依赖选举的具体运作和行为，而非仅在于选举制度的规定。制度的作用取决于制度与据制度规定而实行的行为之间的一致程度。选举制度的作用是通过系统的重复而间接地实现的；选举行为则可以直接发生作用。

最后，就选举制度的作用而言，作为整体的选举制度的作用与选举制度中不同制度的作用，如比例代表制、多数代表制，直接选举制、间接选举制的作用等，应当加以区别。

从历史和各国选举实际来看，情况也是非常复杂和不同的：

第一，选举的作用与选举的权威性有关。真正的选举与流于形式的选举具有不同的作用。权威性的选举能够确定公职人员、解决政府更替、裁决竞选结果、影响政府政策取向、形成和维持政党与利益集团、培养公民民主意识等；而徒具形式的选举只具有象征性作用，即给选民一种参政议政的心理满足感和宣布现实政权的合法性。真实的选举与虚假的选举都会有一些负面作用，前者

的负面作用是由选举自身的局限性造成的，这一点将在后面谈及。后者的负面作用主要表现为对公民民主意识的深重伤害。

第二，选举的作用还与国家政权结构形式有关。相似的选举制度甚至相同的选举制度，在不同政体中的地位不同，作用也就不同。在责任内阁制、总统制和半总统制的不同权力框架中选举的作用是不同的。在责任内阁制国家，如英国，议会和政府融为一体。议会和政府在一次选举中同时选出，选民选出议员，同时也就选出了政府首脑，再由政府首脑组成政府。在总统制国家，如美国，国会与政府相分离。国会选举与总统选举分别进行，一方面国会众议院每两年改选 1/3，另一方面总统每四年选举一次。采用半总统制的法国，有将前两者相结合的特点，选民选举国会，同时选民还要选举总统，再由总统组织政府。可见选举在产生议会和政府时具有不同的形式。

第三，就选举制度的作用而言，从历史上看，不同时期作用也会有所不同。一般而言，在社会发生重大变动、政治组织重构、政党结构形成或瓦解时期，选举制度的作用较大；而在平稳时期，选举制度的作用通常没有选举行为的作用显著，但其作为一种系统而重复的潜在政治力量仍然是不可忽视的。

另一个需要注意的问题是选举的局限性问题。选举的局限性也即选举自身所固有的缺陷，而不是指选举制度或选举行为中存在的问题。选举的第一个局限性来自选举与选举效果之间关系的假设。选举的政府在事实上未必是好的政府；选举的代表在事实上也未必是真正的民意代表，只是由于缺乏更佳的选择，选举才被视为组织政府的合法方式。选举的第二个局限性来自选举中自由与平等的紧张关系。例如自由投票与强制投票的矛盾；选举自由与对竞选经费的控制之间的矛盾等。第三，选举结果在理论上事关国家政治发展方向和重大问题决策，但选举过程在很大程度上却不能避免偶然因素的影响。某种特殊事件或偶然情况都可能影响由谁来统治一个国家。第四，即使作为一种象征性的政权合法性机制，选举在全球化背景下也逐渐失去了解释力和说服力。在全球性问题的压力下，以国家间协商方式来解决问题比通过选举来解决问题更为可行。作为一种合法化机制，选举的适用范围是主权国家或民族国家内部，在跨国家背景下，政治权力和政治决定的合法性无法依赖选举。第五，多数专制。选举的基础是多数统治，少数者的利益或弱势群体的利益易被忽视或牺牲。多数专制最大的历史遗憾莫过于公元前 399 年，古希腊雅典哲学家苏格拉底被一个人民法庭判处死刑一案。

由上可见，选举的作用是非常复杂的问题，抽象地谈论选举的意义是非常困难的。作为国家制度的现代选举制度产生于西方，而且主要是在西方政治和经济的环境中演进的。因此，要了解现代选举制度的意义以至它的问题和弊端，以现代西方选举制度为分析对象是现实的、适当的。

二、现代西方选举制度的意义及其存在的问题

作为一种以权威性和普遍性为基本原则，将选票转换为席位的政治机制，现代西方选举制度在其形成和完善的过程中，产生了极其深刻的政治和社会影响。它彻底动摇了“君权神授”的传统观念；根本改变了国家权力产生的机制和程序；提高了普通公民在社会政治生活中的地位和影响；培养了公民的公共意识和民主意识；也巩固了资产阶级的政治统治，是资产阶级政治文明的标志。

1. 现代西方选举制度的作用与意义

现代西方选举制度的作用有：

第一，政治录用方式。选举制度最直接的一个功能就是确定公职人员。在现代西方政治体制中政治录用的方式有许多，包括任命、世袭、抽签、考试、轮流坐庄等，其中选举是最主要的一种方式。与其他方式相比，其民主性是显而易见的。值得注意的是，采用何种政治录用方式在很大程度上取决于政治角色的性质，选举作为产生民意代表的方式在法律上是被普遍认可的，但选举能否同样作为选择专业或技术性官员的方式，各国认识并不一致。

第二，实现代议制的方式。现代西方民主制是以代议制为基础的。代议制的基本特点在于，使少数人的直接统治与多数人的间接统治相一致。选举制度就是实现这种一致的法定机制。

第三，政府权力交替的方式。政府权力交替的方式有许多，世袭制、委任制、指定接班人制以至政变等，选举制是现代西方最基本的政府交替方式。责任内阁制国家和总统制国家情况有所不同，在责任内阁制国家，由于政府是由议会选举中的多数党组阁的，因此政府的交替很大程度取决于选举。在议会倒阁的情况下，政府的变化仍然取决于议会的投票。在总统制国家，虽然总统是由选举产生的，但政府在很大程度上是由总统任命的。情况虽然略有不同，但在总体上仍然可以认为选举制是西方现代政府权力交替的基本方式。

第四，政府权力合法化的方式。政府权力合法性问题是指，政府权力是否和为什么应该获得人民的忠诚的问题。政府权力获得合法性的方式有神权说、持续的有效统治说、人民认同或同意说等。神权说认为政府权力的基础是由神意决定的。有效统治说强调权力的合法性与权力的有效性之间的关系，认为政府权力的合法性在很大程度上取决于政府满足人民愿望的能力和效果。同意说则认为政府权力的合法性取决于政府的产生、政府权力的行使等都基于人民的同意。在现代西方社会，选举成为检验政府权力的有效性和是否获得人民同意的基本方式。

现代西方选举制度的意义在于：

第一，政治意义主要表现在稳定政局方面。现代西方选举制度为政府权力的和平交接和转移提供了有效的保证，从而为国家经济和社会的发展创造了稳定的政治环境。

第二，社会意义主要表现在调动了公民的参与和积极性。现代西方选举制是以真实的、普遍的选举为标志的，选举制度不仅是一项重要的政治制度，而且作为社会制度深入到社会的各个层面，如公司、社团等，最大限度上调动了社会智力资源在国家与社会建设、发展方面的积极作用，使国家和各个组织的发展政策较为科学，同时也取得了社会成员的理解和支持。侧重物质利益刺激手段虽然也能暂时调动人的积极性，但从长远来看并不可取。

第三，教育意义主要表现在培养了公民的公共意识和参政意识。在公民教育方面，选举比政治说教更直接也更有效。整个竞选运动就是一场生动的民主和公共意识教育运动。应该承认，西方国家能够在近现代，尤其是二战后，取得经济和社会的迅速发展，这是与其相对稳定的政局、社会积极性的调动和公民意识的提高密切相关的。

2. 现代西方选举制度存在的问题

第一，选举中的金钱控制问题。西方国家的选举经费主要来自大财团。在美国，摩根、杜邦、洛克菲勒等资本集团的捐献曾是选举经费的主要来源。竞选政党及其候选人在财团的支持下当选，就很难摆脱其影响。许多国家在法律上禁止公司为政党提供经费，1974 年美国甚至通过法案，由政府提供总统竞选经费补助，实行所谓公费竞选。但选举中的金钱控制问题在实践中仍然不能避免。

第二，选举迎合选民问题。候选人在竞选中为获得更多的选票，往往根据选民的眼下需要制定竞选纲领和作出政策承诺，而忽视国家和社会的长远利益。选举还诱使当选者去迎合选民，如为了下一次当选，政府有时可能不敢采取合乎需要但却不为人所喜的行动。

第三，选举地理问题。执政党通过对选区范围巧妙的划分使自己在选举中处于较有利的位置，这与选举的平等精神是相违背的。由中立者确定选区范围对选举平等而言具有实质上的重要性。

第四，选举的实际影响的减弱趋势问题。随着议会地位的降低和行政权力的膨胀，选举的作用在现代西方社会就显得夸大了。就选举导致政府更替而言，人们常常看到的是人员面孔的改变而不是政策方向的改变；就选举影响政府政策的取向而言，在现代西方大多数国家，很少有什么真正重要的事情是因受选举的影响而被决定的。

在金钱化、商业化的驱动下，政治选举越来越成为“走过场”的形式，以至成为欺骗和愚弄人民的手段。当然，这绝不是选举制度本身的过错，国家统治者的权力欲望和既得利益是产生其负面效应的渊薮。

第六章　政党制度

政党及政党制度是现代国家政治生活中的一种普遍现象。现代意义上的政党最早是在西方资本主义国家里产生的，是近代资本主义社会的产物，它经历了一个长期的演进过程，伴随着议会制度和选举制度的发展而逐步完善，并以政党政治和政党制度的方式逐渐成长为现代各国政治制度的重要组成部分。

第一节　现代政党的产生与发展

一、现代政党的产生

政党一词的英文是 Party，其词根为拉丁文 Pars，意为一部分，另为同伴、部队、聚合等意。欧美等国于 17～18 世纪开始在政治生活中使用这一词汇。当时政党与派别同义，并且同时使用，指社会上一部分政治观点和利益相同的人组成的政治集团。到 19 世纪，政党与派别才分开，后者专指一党之内的不同派系，而政党则是指一定阶级、阶层或集团中的活动分子，基于共同的意志，为了共同的利益，采取共同的行动，以期获得或维持政权，或影响政治权力的运作而建立起来的政治组织，它是阶级和阶级斗争发展到一定历史阶段的产物。

政党作为一定阶级、阶层或集团进行政治斗争的工具，并不是随着阶级和国家的出现而产生的。尽管从古希腊、古罗马到中世纪欧洲曾先后出现过一些被人们称为“党”的政治派别或集团，如古希腊、古罗马的贵族党和平民党，15 世纪意大利的教皇党、皇帝党等，但是这都不是现代意义上的政党。在全世界范围内，最早形成现代意义政党的是英国，而且是在资产阶级革命并建立了代议制政府以后，在比较广泛推行普选权的基础上才逐渐形成政党，此后，原来议会内的派别斗争逐渐演变为遍及议会内外的政党斗争。正是从此意义上说，政党的产生是近代资本主义社会的产物，也是近代资本主义政治制度的发展需要，与此同时，政党的发展又把政治斗争推进到了一个更高的阶段，即政党斗争的新阶段，由此产生了作为西方政治制度的重要组成部分的政党政治和

政党制度。

政党是存在于特定历史时期的政治现象。因此，在一定历史条件下产生的政党，也不会永远地存续下去，必将在一定历史条件下消亡。按照马克思主义的观点，政党是代表一定阶级、阶层或集团的利益的政治组织，是一种与国家政权相联系的政治组织，阶级和国家的存在是政党存在的前提，因此，当人类社会发展到更高的历史阶段，当阶级被彻底消灭和国家走向消亡之时，政党也会消亡。自然，政党和阶级、政权、国家等政治现象一样，并不是永存的，而只是存在于人类社会发展特定时期的一种历史现象。

政党的产生必须具备一定的历史条件。资本主义经济生活和政治生活的形成，为现代政党的诞生提供了现实基础和社会政治需要。这具体表现在如下几点：首先，从经济生活的角度分析，资本主义生产关系的存在和发展，是政党出现的经济根源。在资本主义市场经济条件下，自由竞争支配社会经济运作，统治阶级要维护本阶级的共同利益，就必须维护一定范围内的自由经济竞争。要维护自由竞争的经济体系，就必须在政治上、文化上提出相应的理念和制度设计，并在一定程度上承认公民的政治自由权利。这些都直接为现代政党的出现奠定了制度和文化上的基础。第二，从政治生活的角度分析，资本主义社会建立了赋予人“自由”、“平等”权利的代议民主制，特别是普选制度的出现及其完善，使这一时期的政治生活与封建社会有质的差异。代议民主制、普选制的出现，使资产阶级内部必须为争夺议会的席位拉选票，这样就必须建立有纲领、有组织、有纪律的政治组织，它的目标和行动内容就是通过控制公民普选，获取选票，从而达到夺取或维持政权的目的。这种政治组织就是现代意义上的政党。另外，工业革命后，资产阶级和无产阶级成为社会的主要阶级，两大阶级之间的激烈斗争，也必然集中表现为各阶级最高组织形式即政党之间的斗争。总之，资本主义时期的政治生活，为现代政党的出现提出了功能需求。第三，从文化的角度分析，资本主义时期在政治理论上的发展，突出表现在民主、平等、人民主权等政治理念的提出和广泛传播，在较大程度上影响了公民的政治心理和政治文化，为现代政党的出现提供了社会心理基础。同时，这些理论和政治思想也为现代政党的出现和运转，提供了不可或缺的理论依据。

现代政党出现的历史过程，也印证了唯物史观的正确性。从历史现象上看，一种情况是现代政党出现在资产阶级取得政权之后，例如英国、美国、法国等早发资本主义国家。另一种情况是资产阶级先建立政党，然后以政党作为阶级斗争的政治工具，取得合法的统治地位，建立资本主义的政治体制，例如德国、意大利、西班牙、日本等后起资本主义国家。我们能够从早发资本主义国家政党的产生过程看出政党在现代政治生活和社会生活中的重大作用。

1. 英国政党的产生

英国是世界上最先出现现代政党，最早创立两党制的资本主义国家。英国现代政党和两党体制的雏形，由议会中的两大政治派别——托利党和辉格党演化而成。托利党主张维护君主特权，而辉格党主张议会主权。1688 年“光荣革命”后，英国建立了君主立宪政体，出现了两党并存局面，进而又形成了两党轮流执政的宪法惯例。但此时的托利、辉格两党还不是现代意义上的政党，它们在组织程度、组织纪律和行动纲领上还不具备现代政党的特质。

英国产业革命完成以后，随着资产阶级力量的壮大，他们开始要求扩大在议会中的影响力。1832 年英国议会通过了《选举改革法》，这一法案通过的结果是扩大了政治普选的权利。这一变化产生了重大的政治影响，资产阶级与封建势力的斗争不再局限于议会内的争权夺利，资产阶级要获取斗争胜利，就必须争取更多的公民支持，这样，政治斗争就从议会内的狭小领域扩大到整个社会。由于斗争范围和方式的变化，能否获得政治竞争的胜利，就取决于组织程度、党员数量及其在选民中的影响力。原来的政治派别组织逐渐在体制上发生转型，现代意义的政党在英国逐步形成。1833 年托利党改名为保守党，1839 年辉格党改名为自由党，两党轮流执政的体制不断巩固和完善起来，这一体制一直延续到一战后，工党取代了自由党，与保守党一起轮流执政，这种模式一直延续至今。这样，世界上最早的政党、政党政治和政党制度就在英国形成了。其他西方国家政党的建立、政党政治与政党制度的发展，从本质上说无不都是仿效英国，尽管在政党体制上各自都具有本国的特点和相异之处。

2. 美国政党的产生

美国是实行两党制的典型国家，其两党体制也有一个长期演化的过程。由于深受宗主国英国的影响，在美国独立战争期间，就出现了托利党和辉格党。当时的两党还只是两个政治派别组织，它们没有纲领、党章和组织体系。从性质上讲，它们还不是现代意义的政党，更没有形成两党轮流执政的两党体制。在美国立宪期间以及第一届联邦政府执政时期，关于如何治理这个年轻的国家，美国政界逐渐形成两个相互对立的政治派别，即以汉密尔顿为首的联邦党和以托马斯·杰斐逊为首的反联邦党。1791 年，反联邦党以及资产阶级民主派在杰斐逊的旗帜下组成民主共和党，杰斐逊于 1800 年当选为美国总统。其后，联邦党的势力开始一蹶不振并逐步瓦解，原来的联邦党人纷纷投入民主共和党。从 1816 年到 1824 年，美国的政治派别斗争趋于缓和，这一时期史称“和谐时期”。

这种“和谐”局面并没有维持多久，民主共和党又分裂成两派，一方称为青年共和党，后又改称国民共和党、辉格党。这一派继承了前联邦党的政治传统。另一方以杰克逊为首组成民主党，继承了杰斐逊的政治传统。从 19 世

纪30年代开始一直到美国的南北战争，两党交替上台轮流执政。南北战争期间，民主党和辉格党都分裂成南、北两部分。南北战争以后，开始出现民主党、共和党轮流执政的政治格局。一直到罗斯福上台之前，共和党在政治竞争中占了上风，当选的总统大多是共和党人。其后，美国则开始形成比较稳定的两党轮流执掌行政权力的格局。

3. 法国政党的产生

法国是最早建立多党体制的国家，也是现代典型的多党制国家。法国大革命期间，斗争尖锐复杂，阶级分化十分明显。当时在国民会议的议员分裂为三派：吉伦特派、雅各宾派和中间派。这三种党派是顺应当时的社会环境和政治斗争需要而产生的政治团体，还不能称之为现代意义的政党。拿破仑执政时期，法国政坛也分裂为三派：保皇派、温和派和激进派。1848年法兰西第二共和国成立后，国会中的政党又分裂为三派：保皇党、共和党和社会党。第三共和国建立之后，法国政党的变化基本形成左、中、右三派为基础的格局。从第三共和国建立开始，原来的派别政治斗争逐渐演化为政党竞争，并形成多党体制。几个政党在议会大选中相互竞争，形成政党联盟或单独一党夺得多数议席进而组织政府的政党制度。

后起资本主义国家政党产生的情况则呈现出另一种路径。除了英、法等几个最早完成资产阶级革命的国家之外，在欧洲大陆还有一些国家由于历史和当时环境的原因，资产阶级革命到来的时间较晚，这些国家就是所谓的后起资本主义国家，其中比较典型的是德、意、西班牙和亚洲的日本等国。这些后起资本主义国家政党的产生有其自己的特点。

4. 德国政党的产生

历史上的德国长期处于分裂和战争状态，众多的小邦小国封建地主势力居统治地位，直到19世纪中叶依靠封建皇权的军事实力和“铁血政策”才实现了国家的统一。在这漫长的历史过程中，资产阶级始终处于十分软弱的地位，早期的资产阶级政党完全依附于俾斯麦的军事官僚帝国，后来又被希特勒以法西斯手段强制解散。因此，从严格意义上讲，目前的德国政党制度是在二战以后才形成的。

1945年的波茨坦会议规定：“在整个德国应允许和鼓励一切民主党派的存在”。所以，战后的德国在被盟军分别占领之下，政府尚未成立之前，很快就纷纷成立或重建了许多政党，其中较有活力和影响的政党就有20多个。例如代表左翼思潮的社会民主党、共产党；代表自由主义思潮的自由民主党；代表宗教思潮的基督教民主联盟和基督教社会联盟；代表地方利益的联邦联盟党、巴伐利亚党和汉诺威党等等。战后初期，一些政党代表组成“协商会议”，草拟制订了联邦“基本法”。根据基本法的规定，德国在宪法中确定了执政党成

为联邦德国国家机器的一个组成部分。联邦法不仅规定了政党政治的原则，还在一些具体问题上对政党活动加以规范，如政党组织原则、经费来源等。1967年德国又出台了“政党法”，确保将政党限制在宪法和法律之内活动。与其他资本主义国家不同的是，德国在宪法和政党法中对政党活动加以较严格的规定，主要原因除受大陆法系的影响之外，还在于战后德国力图避免一党独裁灾难的再次发生。德国的政党在党纲、组织、经费等方面都受到比较严格的规定，后来德国的多党竞争日趋稳定和集中化，到20世纪60年代以后，逐渐形成了两三个大党控制下的多党体制，其中以联盟党（即基督教民主联盟和基督教社会联盟）、社会民主党和自由民主党为代表。到了20世纪90年代以后，则新增加了绿党和由原东德执政党——德国统一社会党演变而来的民主社会主义党（简称民社党）两大政党，并在此基础上形成了两大政党集团，即以联盟党为首的中右政党集团（包括联盟党和自民党）以及以社民党为首的中左政党集团（社民党、绿党和民社党）。①

5. 日本政党的产生

明治维新以后，在日本的政治生活中就出现了政党政治的踪影，但由于当时日本的军事封建专制特性十分浓厚，代表民主政治特性的政党无法真正在社会和政治生活中扎根，政党在国家政治生活中所起的作用微乎其微，没有从根本上改变日本政治的性质。直到二战以后，美国占领当局在日本推行“民主改革”，用美国式的民主制度来改造日本。这样，日本才建立起资产阶级的现代政党政治。

战后初期，代表各阶级、阶层和利益集团的政党纷纷涌现，先后成立的或保守或革新的政党达十余个。其中包括自由党、进步党、日本协同党、社会党、共产党、劳动农民党、农民协同党、社会民主党、绿风党等。经过政党的多次分化和改组以后，1955年，在日本有一定政治影响的政党主要有自由党、民主党、社会党和日本共产党，并形成了自民党“一党独大”的政党制度。1993年，在日本众议院选举中自民党大败，持续了38年的自民党“一党独大”的政党体制宣告破产，日本建立起了以非自民党人士细川护熙为首的联合执政政权。经过近10年的分化与重组，活跃在当今日本政坛的政党主要有自民党、民主党、公明党、保守新党、日本共产党和社会民主党等党派，登台执政的是自民党、公明党与保守新党的三党联合政权。2003年11月，在第43届日本众议院选举中，主要执政党自民党仅获得众议院480个议席中的237席，比先前的247席少了10席，没有获得超过众议院议席的半数票，而最大的在野党民主党则获得了177席的票数，比先前的议席增加了40席。日本迎

① 林勋健等：《西方政党是如何执政的》，中共中央党校出版社2001年版，第210页。

来了以自民党和民主党为核心的两党对峙的新时代。有人将日本的这种新的政党体制称之为“2003 年体制”。

二、政党的类型

当今世界的政党数以千计，它们活跃于 200 多个国家和地区，其中不少仍处于不断分化组合之中。如果对这些政党进行分类的话，就必须依据一定的标准。按照不同的标准对政党进行划分，自然就会产生不同的政党类型。《中国大百科全书·政治学卷》中依据不同的分类方法将政党划分为五种类型：①

一是按照政党的阶级基础进行分类，政党可以分为资产阶级政党和无产阶级政党两类，此外，还有不属于时代主流的地主阶级政党和小资产阶级政党。由于政党是代表一定阶级、阶层或集团利益的政治组织，是阶级斗争的工具，因此，按照政党的阶级基础划分政党类型是首要的标准。

二是按照政党的意识形态进行分类，政党可以分为资本主义政党、民主社会主义政党、共产主义政党和民族主义政党四种类型。其中资本主义政党又可分为自由主义政党、保守主义政党和法西斯主义政党三种类型。

三是按照政党的政治地位进行分类，政党可以分为执政党和在野党（或反对党）两类。此外，还有合法党、非法党和地下党的分类。在社会主义国家中，共产主义政党长期、稳定地居于执政党的地位，有的国家还有民主党派参与合作，如中国，而且在中国不存在在野党或反对党之情形。

四是按照政党活动的范围进行分类，政党可以分为地方党、民族党、国家党三种类型。一般来说，在国家政治生活中起重大作用的是全国性的大政党。

五是按照政党的组织状况进行分类，政党可以分为大党、小党和严密型政党、松散型政党。

当然，政党的分类应以阶级属性为主要依据，并分析各种政党在实际政治生活中的态度和立场，以此来对世界各国的政党作综合性的归类与界定，由此可以分为四大类②：第一类是发达资本主义国家的政党，其中包括传统的保守的政党，如英国的保守党，美国的共和党、民主党，日本的自民党等；第二次世界大战后执政的改良性质的政党，如英国的工党，法国的社会党，德国的社会民主党，日本的社会党等；共产党，如法国的共产党和意大利的共产党（1991 年改名为“左翼民主党”）等；绿党，如 20 世纪 70～80 年代在德国、瑞士、比利时、瑞典等国成立的一些政党。第二类是一般资本主义国家和发展

① 《中国大百科全书·政治学卷》，中国大百科全书出版社 1992 年版，第 470～471 页。

② 梁琴等：《中外政党制度比较》，商务印书馆 2000 年版，第 5～7 页。

中的民族独立国家的政党，其中包括保守性的资产阶级政党；民族主义性质的政党；共产党；民族分立主义的政党。第三类是某些原来社会主义制度解体、演变后的国家的政党，主要是复活或重组的保守的资产阶级政党；打着民主改革旗帜活动的自由派政党；由原来共产党易帜而成的民主社会主义党、社会党、民主党；共产主义的政党；以及极端右翼的民族主义政党等。第四类是社会主义国家的政党，主要是执政的共产党和支持共产党的若干民主政党。

一般来说，还可以按照政党在政党政治中所起作用的性质和大小这一标准来划分政党的类型，主要有两类：一类是体制内政党，另一类是体制外政党。体制内政党是指那些在一个国家政党政治运作中起主导或重要影响作用的一个或多个政党。在政党竞争中，这些政党能够比较稳定地对该国的政党政治产生直接和实质性的影响作用，它们是政党竞争力量的主体部分。由于它们完全被纳入政府和政党竞争的体制，故被称为体制内政党。如英国的保守党和工党；美国的共和党和民主党；法国的左右两翼政党联盟，社会党、共产党、保卫共和联盟和法国民主联盟等。体制外政党指那些虽然可以合法存在，但由于其在政党竞争和国家政治生活中只能起非常微小的影响作用，实际上是被排除在政党竞争和政府体制之外的小型政党。这些政党之所以是体制外政党，主要原因在于其力量的弱小。但是由于它们在一国中某些地区和某些时候仍然起影响作用，它们的存在依然对国家政治生活起间接影响和点缀作用。体制外政党也是政党政治顺利运作不可或缺的组成部分，如英国的自由党、独立工党等。

三、政党、政党政治与政党制度

政党政治、政党制度是随着政党的产生、发展而逐步形成和演变的。政党政治通常是指一个国家通过政党行使国家政权的形式。它主要表现在三个方面：第一，政党以各种方式参与政治活动，就国内外重大政治问题发表意见，对国家政治生活施加影响；第二，政党争取成为执政党，然后通过领导和掌握国家政权来贯彻实现党的政纲和政策，使自己所代表的阶级、阶层或集团的意志变为国家意志，这是政党政治的核心；第三，政党处理和协调与国家以及与其他政党、社会团体和群众的关系。

政党政治是资产阶级革命胜利的产物，它起源于英国。早在“光荣革命”之前的1679年，英国议会内部就出现了托利党和辉格党两大政治派别，到19世纪30年代英国产业革命以后，随着英国议会制度的发展，特别是通过了《选举改革法》之后，托利党演变为保守党，辉格党演变为自由党，由此正式形成了英国议会制的两党政治。此后，美国和其他一些资本主义国家也先后形成了政党政治。政党政治是对封建君主专制政治的一大进步。随着近代国家民

主政治和政党的发展，政党政治已成为普遍的现象，成为西方民主政治的重要特征。政党政治的运作，是通过政党活动介入国家政治活动过程，并以此达到影响和决定国家政治活动的作用。政党政治的运作主要有以下几个环节：

首先，组建政党组织、宣传政党纲领和主张。虽然政党的这类活动都是为了选举获胜的目的服务，但是，现代政党为选举而开展的准备活动，其影响却超出竞选获胜的目的范围。政党通过一些具体的工作，力图扩大本党在社会中的影响力，实际上也将本阶级、本集团的政治意识广泛地向社会传播，政党对社会的广泛、深入的影响也主要体现在这一环节。政党的这一基础性活动极大地影响了公民的政治心理和政治态度，对资产阶级政权合法性的获取有重要的意义。

其次，拉拢选民，角逐竞选。政党通过组织本党党员，影响广大公民参加竞选，极大地影响了西方国家的政治生活性质，这一活动成为西方民主政治过程的重要方面。

再次，政党竞争，轮流执政。西方国家少数强有力的政党通过单独或联合的方式，以夺取政权为目标参与政治竞争，并逐渐形成轮流执掌国家政权的格局。夺得或维持政权的执政党，使本党的意志以国家意志的形式出现来影响国家的社会、政治发展。而在野党也同样制定自己的反对性策略，为下一轮政治竞争做准备。

最后，通过政党分肥制，掌握国家机关重要职位，并以此为基础，进而控制国家行政机关的运作过程。另外，政党还影响到其他国家机关的活动，能够协调政党与其他政治组织的关系。

政党制度是指国家法律规定或实际生活中形成的有关政党的社会地位和作用，特别是政党执掌、参与或影响国家政权的具体体制和运行机制。这一制度还包括政党与其他政党的相互关系制度。政党制度是现代国家政治制度的重要组成部分。一个国家的政党经过长期的活动，使政党在国家政治生活中的地位逐渐开始固定和明确下来，同时，政党与政治体系的其他组成部分之间形成了较稳定的相互关系，政党也逐渐形成了比较稳定的运行机制和行为方式。这些关系和机制被国家以成文法律或惯例的方式承认并固定下来，由此形成了该国的政党制度。

从西方国家政党制度产生的历史过程来看，一般是先有政党雏形、现代政党和政党政治，然后才逐渐开始产生成熟的政党制度。政党制度的出现，确立了政党在国家政治生活中的地位、作用，以及政党开展政治活动的具体方式。西方国家政党制度是对政党及政党政治经验的总结和归纳，也是对政党政治生活的规范化。政党制度的出现和完善，使西方国家的政治生活日益稳定和规范，也使政党在政治生活中发挥更加重要的作用。政党制度的确立和发展，是

由该国特定的社会历史条件和现实条件决定的。首先，它取决于国内各阶级、阶层和集团之间力量的对比，以及各政党的状况。其次，它同国家政权的组织形式直接相关。再次，各国选举制度对该国政党制度起着不同的促成和巩固作用。最后，由于各国的历史、文化传统不同，因而各国的政党制度在现实的表现形态上也存在着不同。

第二节 政党制度的类型

由于国家的性质不同，政党制度也有不同的类型，主要有资本主义国家的政党制度和社会主义国家的政党制度两大基本类型。尽管西方国家在国家性质和政治意识形态上存在相当大的一致性，但是由于各国的具体环境的差异，政党在各国所发挥的作用也不尽相同。随着政党政治实践的积累，各国逐渐形成了不同的政党制度。根据传统研究政党制度的分类方法，通常以一个国家内部执政党的数目来划分，这样政党制度的类型包括多党制、两党制和一党制。应该说，一党制、两党制并不一定意味着只有一个政党、两个政党，多党制也并不一定意味着是多党联合执政。最为关键的是，资本主义国家政党制度的实质并没有因为实行一党制、两党制或多党制的形式而发生改变，而是通过几年一度的竞选，由某个或某些资产阶级政党执掌或参与国家政权，其代表人物担任政府首脑，或者参与内阁，在议会中占取多数或一定席位，再由执政党按照竞选纲领治理国家与社会，以此来达到维护资本主义私有制、巩固资产阶级专政之目的。尽管在野的资产阶级政党与执政的资产阶级政党在权力斗争中互相对立，力图取而代之，但是它们的基本价值观和基本社会目标却是一致的，都是维护资本主义制度和巩固资产阶级专政。所以在换届改选、政局动荡和社会危机中，双方又会在激烈的争吵中出现有限的抵制、微妙的配合和改头换面的取代。2001 年美国发生“9·11”恐怖袭击事件后，美国的共和党和民主党在对外政策和国内政策的取向上达到了前所未有的高度统一，就是一个很好的例证。因此，资本主义国家政党制度的差异就在于掌握和控制国家权力的方式不同，这是我们在分析资本主义国家的政党制度时应特别注意的地方。

一、多党制

多党制指西方资本主义国家两个以上的政党联合轮流执政，或几个政党联盟轮流执政的制度。多党制度的特点在于选举中多党竞争，没有一个政党具备单独长期执政的力量，故而采取几个政党或政党联盟联合执政的办法；多党制

一般在议会选举中采取比例代表制；多党联合执政属于一种不稳定的格局，各党分歧随时可酿成政府危机，如果有一党退出很容易导致内阁垮台。在这一类政党制度中，比较典型的有法国、意大利和日本等。

1. 法国的多党制

法国是最早建立多党制的西方资本主义国家。在法国大革命时期，阶级斗争尖锐，各种思想、政治派别分歧十分明显，都想在复杂的政治斗争中表明自己的政见以及存在的合理性。随着法兰西第三帝国的建立，各种派别斗争开始演化为政党斗争，并形成了多党竞争体制。在议会大选中通常都有多个政党相互竞争，以政党联盟或单独一党夺得多数议席进而组织政府。

多党制度下的法国一直政局动荡，政府更迭频繁，直接影响了法国经济、政治和社会的发展，阻碍了现代化的进程。因此，在第二次世界大战结束后，戴高乐曾试图改革多党制，但未能成功。1958 年，法兰西第五共和国成立时，戴高乐再次试图改革，又未能成功。不过，由于第五共和国宪法对政府体制的权力结构作了某些制度上的调整，诸如总理对议会负责，可以通过政策声明来取得议会的信任，不一定要提出比较明确的施政纲领，而国民议会对总理的不信任案，则需要通过复杂的弹劾程序。同时，国民议会的选举又从比例代表制改为“多数代表制”。到 20 世纪 60 年代初，又将总统的产生由议会两院选举改为公民直选。所有这些改革的结果不仅在一定程度上限制了多党制的作用和影响，而且促使政党分化和重新组合，逐步从多极走向两极和左、中、右三种力量并存的格局，使政党斗争集中在两大政党联盟之间进行。

到 20 世纪 70 年代中期，法国形成了四大政党、两大派别，即社会党、共产党、戴高乐派和独立共和党。前两者联合为左翼反对派，后两者联合为右翼多数派。由此，这两大派相对稳定地交替掌握着国家政权。当然，这并不意味着法国多党制发生了根本性变化。由于多派别的政治文化传统有着根深蒂固的影响，法国不仅政党众多，派别林立，而且政党的名称旗号也多变，有许多小党只是“名义党”、“选举党”、“精英党”，因为许多这样的党不像共产党和社会党有广大的基层组织。到 20 世纪 80 年代初，由于经济长期不景气，政党斗争发生了新的变化，又有新的政党崛起。社会党主政时期又将议会选举改回到比例代表制，这为小党的存在和发展创造了条件。法国多党制下的政党斗争又变得复杂起来。

2. 意大利的多党制

在实行多党制的西方国家中，意大利是很典型的。它的现行多党制模式是战后确定的，但多党的形成和并存局面都可追溯到二战后期。当时，在反法西斯的斗争中有许多政党活跃在同一战线上。战争结束后，所有这些政党又共同为缔造新的共和国发挥了积极的作用。正是由于这样的历史原因，意大利的政

党在国家的政治和社会生活中居于极为重要的地位。

意大利政党数目之多在西方国家中并不多见。但是，在众多政党中长期存在着两大政党，即天主教民主党和共产党的对立，并且正是由于这样的对峙，众多的小党才得以存在，并能得到参加联合政府的机会。同时，意大利在1994年之前长期都是由天民党联合一个或几个政党组阁，天民党单独执政的情况并不多，且时间较短。20世纪90年代以后，随着国内政治力量的分化和改组，许多政党和多党并存的格局都发生了变化。1991年共产党一部分改名左翼民主党，另外一小部分新建了“争取共产主义重建运动”政党。1994年，天民党由于力量的削弱改名为人民党。1995年该党又发生分裂，进一步遭到削弱。这些老的政党削弱，但又有新的政党出现了，如1994年初成立的意大利力量党。其中，对意大利原有多党格局的最大影响莫过于天民党的一统天下被彻底打破，从而出现了由几个大党轮流联合一个或几个中小政党组阁之局面。从一定程度上来说，这使意大利的政党制度具有更浓厚的多党制的特色。

3. 日本的多党制

明治维新以后，日本就出现了政党组织和政党活动。但是由于天皇制和全能政府对社会的统治，日本的政党并没有取得广泛的社会基础。因此，日本的多党制是在二战以后才形成的。当时，日本在美国的干预下进行了所谓的政治改革，通过制定新宪法，推行“议会民主”，实行多党制。1946年4月参与众议院议员选举的政党就有363个，其中最重要的有自由党、进步党、协同党、社会党、共产党等。政府由多党轮流执政。

后来，随着日本经济的恢复，财团势力再次崛起，并以建立新的全国性联合会、联盟等形式重新开始参与国家的经济、政治生活，成为自由党、民主党等保守势力的后援经济团体。特别是由于美苏冷战愈演愈烈，美国迫不及待地扶植日本的右翼势力，抑制日本的进步力量。因此，本来应该整肃日本军国主义，但为了冷战的需要，却掉过头来整肃日本共产党，压制社会党，宣布共产党为非法政党，把社会党排除出政府，积极推动右翼政党的联合，将自由党和民主党合并组成自民党。由于这一过程最终在1955年完成，因此史称为“1955年体制”。

“1955年体制”的最大特点是保留多党制的形式，实质上由自民党独揽大权，也可以说是多党议会，一党政府，从而使日本的议会内阁制变成“一党独大”的议会内阁制。由于自民党长期控制议会的绝对多数，因此，内阁的换届实质上是自民党内部的权力再分配，是自民党内部派别的轮流执政。这种自民党一党独大的多党制不仅使政局稳定，而且有利于财团对政党和政府的控制，形成“政、官、财”三位一体的独特局面。

1993年，自民党于大选中失败，结束了长达38年的单独执政的局面，日

本建立起了以非自民党人士细川护熙为首的联合执政政权，从而宣告了“1955 年体制”的终结。当然，这并不是偶然的事件，实际上有一个逐渐发展的过程。20 世纪 80 年代后期日本一党独大的多党制就已经出现了某些新的变化，到 20 世纪 90 年代，最明显的表现是自民党因内部的腐败问题愈来愈遭受到社会各界的诘难，越来越失去社会各界力量的支持，并由此导致自民党的内部分裂，加剧了日本政坛的动荡不安；与此同时，在野党获得了长足的发展。这种种情况就必然会导致日本的政党政治更加复杂起来。

1998 年小渊内阁为了在众议院中获得多数席位，邀请自由党（后部分党员脱离自由党转而成立了一个新的党派——保守新党）入阁，并于 1999 年 1 月组成了两党联合政府。1999 年 10 月，小渊内阁又寻求与公明党的合作，形成了目前的自民党、公明党与保守新党三党执政体系。2003 年 11 月，在第 43 届日本众议院选举中，主要执政党自民党仅获得众议院 480 个议席中的 237 席，比先前的 247 席少了 10 席，没有获得超过众议院议席的半数票，而最大的在野党民主党则获得了 177 席的票数，比先前的议席增加了 40 席。接着，在选举中失利的保守新党又宣布与自民党合并，使得日本的三党联合政权演变成为现在的自民党与公明党两党联合政权，自民党在众议院的势力也随之增至 244 席，超过单独过半数所必需的 241 席。而公明党则在这次选举中获得了 34 席，自民党主导的两党联合政权在众议院中共有 278 席，高于绝对安定多数的 269 席，因此，两党联合政权在众议院中的运作具有绝对优势，但由于最大反对党民主党的席位也显著增加，这就增加了两党联合政权施政的难度。自此，日本迎来了以自民党与民主党为核心的两党对峙的新时代。日本舆论界将由第 43 届众议院选举所形成的以自民党与民主党为核心的两党对峙时代称之为堪与“1955 年体制”相匹敌的新的“2003 年体制”。① 这种新的“2003 年体制”标志着日本从传统上“以政治家为核心”的政治开始走向“以政策为核心”的政治，这一重大转型有利于日本政坛的稳定和经济的持续发展。

二、两党制

在一个国家中存在许多政党，其中两个居于垄断地位的政党，通过定期选举，长期有组织地轮流控制国家机器，其中一党是执政党，另一党为反对党或称在野党，这种政党体制称为两党制。两党制最初起源于英国，后来一些深受英国影响的英语国家也采用这种两党制。

1. 英国的两党制

① 《日本迎来两大政党对峙时代》，《参考消息》2003 年 11 月 11 日。

英国是世界上最早出现现代意义的政党、最早创设两党制的西方资本主义国家。17 世纪开始在英国出现的托利党和辉格党，以及两党在议会内的斗争，是英国现代政党和两党制的雏形。1833 年托利党改称为保守党，1839 年辉格党改称为自由党。此后，保守党和自由党轮流执政的两党体制逐渐确立和完善起来。直到第一次世界大战以后，由于崛起的工党取代了自由党，英国的两党制就演变为保守党和工党轮流执政。虽然争夺政权的党派发生变化，但是英国两党轮流执政的格局并未改变，并一直延续至今。

2. 美国的两党制

美国也是实行两党制的典型国家。在独立战争时期，美国出现了托利和辉格两党，但这只是现代政党和两党竞争体制的雏形。经过党派的多次分裂与合并，到南北战争结束以后，美国开始出现了民主党和共和党轮流执政的稳定格局。美国的两党制是美国政治制度的基础，各派政治势力通过政党与两党制度，争取在总统大选中获胜，通过本党在总统选举以及国会选举中获胜来控制整个国家政权机构，进而控制全国的政治生活。1874 年，美国著名画家汤姆斯·纳斯特创作了一幅政治漫画，用“驴”表示民主党，用“象”表示共和党。从此以后，驴和象便成为两党的标志。每逢四年一次的总统选举，民主党和共和党分别以这两种动物作为自己的党徽进行竞选宣传，大唱对台戏，故民主党和共和党之争也被世人称为“驴象之争”。

在美国历史上，民主党和共和党一直控制着美国的政治舞台，从来没有遇到过其他强大的竞争对手。虽然也出现过一些重要的第三党或独立候选人，但都不能从根本上撼动民主党与共和党两党竞争的基本格局，如 1968 年的美国独立党候选人乔治·华莱士在当年的总统选举中只获得了全部选票的 13.5%，1992 年亿万富翁佩罗作为独立候选人竞选总统也以失败告终。

三、一党制

一党制是指一个国家长期由一个政党执掌政权的政党制度。在一党制中又有两种情况，即民族国家的一党制和法西斯国家的一党制。

1. 民族国家的一党制

这类一党制是指有些国家在法律上允许多党存在，各政党在理论上都有执政的可能，但是在政党政治实践过程中，政权长期为某一政党所垄断。在资本主义国家中存在这样的情况，只有一个主要政党长期执政，虽有其他政党存在，但这些小党力量相对比较弱，总是处于陪衬的地位，实际上没有上台执政的可能性。这样的政党制度，一般也归之为一党制，或称为一党多元制。

2. 法西斯国家的一党制

法西斯国家的政治体制是西方民主体制发展的变异，它在政党制度上背离了西方民主政治的基本原则。在法西斯的一党制度中，法西斯政党垄断政权，在法律上明确禁止其他政党活动；党的机构和国家机构合一，党的首领即是国家元首、政府首脑和军队最高统帅，党的首领集国家大权于一身。1945 年以前希特勒时期的德国、墨索里尼时期的意大利、1975 年以前佛朗哥时期的西班牙的政党制度就是典型的法西斯统治的一党制。这类一党制是资产阶级在政治经济危机下，试图摆脱内外交困的局面而采取的一种独裁的政党制度。它与法西斯集权国家的性质密切相关，也随着法西斯国家的覆灭而消失。

四、一党领导多党合作制[①]

此即中国共产党领导的多党合作制度，是指中国共产党同各民主党派在社会主义制度下以“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”为基本方针的政治制度。它是中国共产党领导的包括各民主党派在内的统一战线在社会主义制度下的必然发展，是中国社会主义制度的一个特点和优点，是中国的一项基本政治制度。在中国共产党领导的多党合作制度中，中国共产党是社会主义事业的领导核心，是执政党，各民主党派是同中国共产党通力合作、共同致力于社会主义事业的亲密友党，是参政党。这一制度根本不同于资本主义国家的一党制、两党制或多党制。

中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是在中国革命斗争和建设实践的长期过程中逐步形成的。新民主主义革命时期，中国共产党根据马克思主义关于争取联合其他民主阶级和政党，建立广泛统一战线的原理，同由民族资产阶级、城市小资产阶级以及同这些阶级相联系的知识分子、爱国民主分子的代表人物所组成的各民主党派和无党派的各界爱国人士，在反帝爱国和争取民主的共同要求基础上建立了合作的关系，团结它们一道进行反对日本帝国主义侵略、争取民主直至推翻国民党反动政权的革命斗争，并且在斗争过程中发展和加强了这种合作关系。1949 年 9 月，中国共产党同各民主党派以及各人民团体、各界爱国民主人士、国内少数民族和国外华侨的代表，在北京召开了中国人民政治协商会议，共同制定了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，选举产生了中央人民政府，宣告了中华人民共和国的诞生。从此，中国共产党同各民主党派的合作进入了新的历史阶段。

建国后，在新民主主义时期初步形成的共产党同各民主党派的合作关系得

---

① 《中国大百科全书·政治学卷》余鉴则所撰“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度”词条，中国大百科全书出版社 1992 年版，第 526～528 页。

到进一步巩固和发展。1954 年，在中华人民共和国第一部宪法被正式通过以后，各民主党派纷纷宣布以宪法为各自的纲领，在政治生活中采取了接受中国共产党领导和为社会主义服务的政治路线。在 1956 年 9 月召开的中共八大上，正式确立了共产党与各民主党派合作的八字方针，即“长期共存、互相监督”，使共产党领导的多党合作制作为中国的一种政治制度进一步确立下来。在“文化大革命”的十年中，各民主党派被迫停止活动，多党合作受到严重损害。

中国共产党第十一届三中全会后，中国社会主义建设进入新的历史时期，中国共产党与各民主党派的合作关系得到了新的发展。在 1982 年召开的中共十二大上，中国共产党与各民主党派的合作方针由原来的八字方针发展为十六字方针，即“长期共存，互相监督，肝胆相照，荣辱与共”。1987 年中共十三大把共产党领导的多党合作和政治协商制度，同人民代表大会制度并列为中国社会主义政治制度的特点和优点。1989 年 12 月 30 日，中共中央经过同各民主党派协商，制定了《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》，这一重要文件对有关多党合作和政治协商制度的指导思想、方针政策以及具体措施都作了较为详细的规定。1993 年 3 月，八届全国人大一次会议通过了宪法修正案，宪法修正案第一次把中国共产党领导的多党合作制写进了宪法的序言，规定“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”。至此，经历了近半个世纪发展的共产党与各民主党派合作制，以国家根本大法的形式确立了下来。1994 年全国政协八届二次会议通过了政治协商会议新章程，进一步把组织“各党派、团体和各族各界人士参政议政”明确地规定下来，并且规定了政治协商、民主监督的具体内容。这是对共产党领导的多党合作制的重大发展。

中国共产党领导的多党合作是中国统一战线的重要组成部分。统一战线的政治基础就是多党合作的政治基础，即坚持中国共产党的领导，坚持四项基本原则，高举社会主义和爱国主义两面旗帜，团结一切可以团结的力量，贯彻执行中国共产党在社会主义初级阶段的基本路线和基本纲领，建设中国特色的社会主义，以及推进“一国两制”的实施，实现祖国和平统一大业。中国共产党同各民主党派的合作是全面的，合作的形式主要有：

（1）中国人民政治协商会议。它是中国共产党领导的统一战线组织。共产党同各民主党派分别以一个党派的身份，组成各自的代表团，参加政协。它们同各方面代表人物一道，协商制定共同的行动纲领和组织章程，选举产生人民政协领导机构，协商国家政治生活、经济文化建设和统一战线的重要方针政策问题，沟通思想，协同贯彻。

（2）中国共产党同各民主党派、无党派民主人士民主协商会和座谈会。

它由中国共产党召集，中共和各民主党派的领导人以及无党派民主人士的代表人物参加。主要讨论国内外形势，对国家重大方针政策、全国人大代表候选人名单、国家重要领导人人选的名单以及全国政协委员和领导人人选的名单进行协商讨论。

（3）在全国和地方的人民代表大会中合作。全国和地方人民代表大会的代表不是按党派选举产生的，但是代表候选人名单由共产党同各民主党派经过协商联合提出。在全国和地方的人大代表、人大常委会委员和正副委员长（主任）中，有一定数量的民主党派和无党派民主人士。他们同共产党员代表一道讨论国家和地方的大政方针、审议政府工作报告、参与决定政府的负责人人选和进行各种立法工作。

（4）在国务院和地方各级人民政府中合作。在国务院的部、委，省、自治区、直辖市政府及其厅、局，以及一些县、市政府，都有民主党派和无党派民主人士担任领导职务。他们在政府中同共产党领导人通力合作，共同执行国家的方针政策，进行政府工作。

（5）在大专院校、科研机关、医疗卫生部门、工商企业等基层单位，在人民团体、社会团体和学术团体中，凡是有民主党派组织的单位，中国共产党的组织都同民主党派组织密切合作，共同做好本单位的工作。

中国共产党领导的多党合作制在新民主主义革命时期和社会主义时期，对于团结一切可以团结的力量，取得革命的胜利，巩固人民民主专政和推进社会主义事业，发挥了重要作用。在社会主义初级阶段，中国共产党领导的多党合作制作为中国政治制度的一个特点和优点，对于协调各社会阶层、社会集团之间的关系，正确处理人民内部矛盾；对于巩固扩大爱国统一战线和维护安定团结的政治局面；对于建设社会主义民主政治，更好地实现决策的民主化、科学化；对于调动一切积极因素，特别是民主党派所联系的知识分子的积极性，加强社会主义现代化建设；对于在爱国主义旗帜下广泛团结台湾同胞、港澳同胞和海外侨胞，促进祖国和平统一大业，都具有重要作用。

第三节 政党的地位

一、政党的法律地位

政党是现代政治生活中十分重要的政治组织和有重要影响的政治力量，政党的影响涉及现代政治运作的全过程，政党的存在和运转本身就是政治生活的

重要内容，政党的性质、地位与活动方式也从一个角度决定一国政治生活的特性。由于政党在政治生活中的重要地位，现代国家就必须在法律上对政党在政治体系中的地位和性质作出明确的规定，并在政治实践中加以贯彻。这就构成了政党的法律地位问题。

政党的法律地位并不完全取决于国家意志，一国政党的法律地位也有一个长期发展的历程，现代政党法律地位的形成和巩固，与近现代西方国家政治转型有着密切的联系。这突出表现在以下几个方面：

首先，资产阶级革命的胜利奠定了西方竞争性政党的合法地位。在封建专制君主的统治之下，人们不能享有平等自由的政治权利，封建政权更无法容忍有纲领、有组织、有纪律的政党的合法存在。而资产阶级革命的胜利和政治体系性质的转变，使现代政党被正式体系所吸纳，获得国家承认的合法地位。可以说，资产阶级革命的胜利和资产阶级政权的建立，不仅为政党的合法地位奠定了意识形态的基础，而且还奠定了合法政党的宏观政治制度的基础。

其次，历史传统影响了各国政党的具体法律地位。虽然各国现代政党的法律地位是资产阶级革命胜利以及资产阶级政权建立以后的事，但这并不意味着对政党的具体法律规定完全是与历史割裂，完全是出自国家的主观意愿。在政党具体法律地位规定的形成过程中，一个国家的政治、经济、文化发展历程及其历史积淀，都会对其起到十分重要的影响。一些国家对现代政党的法律规定，与前资本主义时期的政治传统有着密切的联系，只不过在资产阶级政权建立以后，人们在这种已经存在的制度外壳里又加入了新的内容。

最后，现代政治生活的发展使政党活动的立法趋势成为客观需要。政党政治虽然是政治生活中的重要组成部分，但是由于政党一开始就是外在于政府而存在的，政党活动被视为公民结社活动的一种。因此国家的正式法律一开始并没有专门的内容对政党的法律地位加以说明。随着政党政治的运转和发展，政党越来越深地介入到政府运作中去，政党的活动内容也越来越多地影响到国家政治生活。在这种情况下，西方国家的政治家认为有必要对政党的具体运转，例如政党经费、竞选活动与选举费用等方面作出具体的法律规定。另外，为了防止政党活动偏离国家的宏观目标，一些国家（如德国）为政党活动制订了专门的政党法，以限制政党纲领的范围，取缔不符合国家整体意志的党派。

如上所述，由于政党在西方国家政治生活中的重要地位，各国对政党的合法性、政党的组织、活动原则、职责权限以及政党在国家政治生活中的地位与作用，均以不同方式在法律上加以规范和定位。有关政党及其活动的各种法律规范的总称就是一般所讲的政党法。政党法是国家法律体系中的组成部分之一。

在西方资本主义国家的政党法体系当中，一般是从两个层面对政党的法律地位加以规定的。首先，国家法律要确认各政党有无合法地位，如果政党的活动得到国家法律的认同，可以将其行为纳入到国家政治体制中，就是合法政党，反之则为非法政党。其次，国家法律一般对各个政党的运转也作出了比较具体的规定。例如政党的纲领、组织体系、经费与活动方式等等。就西方国家规范政党活动的方式而言，在法律实践上对政党的限制主要有两种形式。一是预防制。在这一制度中，由宪法或法律作出规定，政党必须事先经过申请，经有关机关批准后才能合法地进行活动。这就要求政党在创立和参加竞选前都要向政府当局登记，而获准登记的政党必须在纲领内容、活动方式、党员数量等方面符合法律的规定。二是追惩制。目前西方国家都纷纷放弃了预防制，而越来越多地采用追惩制。国家对成立政党事先不作限制，但对超越法律允许范围内的活动实行事后惩戒。政府有权根据宪法和法律对已经成立的政党予以解散或依法取缔。

由于在法律实践和政党政治上有着不同的历史传统，各国对政党的法律规定形式也不尽相同。各国的政党立法大致有以下三种情况：

（1）相关法律的规定。在这一类国家中，没有制定出专门性的政党法律，但是在宪法和其他法律、法规、条例等规范性文件中对政党作出了规范性的规定。例如美国国会在1974年通过了一项旨在限制政党选举经费的法律，它规定每个政党为举行党的全国代表大会，最多只能花费450万美元。还规定政党的全国代表大会提名的总统候选人，在总统竞选中的花费不得超过3000万美元。又如德国的选举法中5%的规定，[①] 目的是为了保证建立一个稳定的多党制。葡萄牙1982年宪法规定，各政党一律不得采用字面同宗教或教会的内容直接有关的名称，也不得采用可能同国家标志或宗教标志相混淆的标志，以防止政党利用非政党的条件争夺选民。另外，在西方国家的宪法中一般均对政党活动进行了间接的规定。如法兰西第四共和国宪法在序文中确认了1789年《人权宣言》中关于“所赋予人类及公民之权利与自由”，以及“凡未经法律禁止的行为即不得受妨碍”等原则。又如意大利1947年的宪法第2条规定：“共和国无论对个人或对人格借以发展的社团，均承认并保障其人权之不可侵犯”；第18条规定：“所有公民均有不经许可而自由结合之权利，但其所追求的目的，应以未为刑事法律所禁止者为限。”

（2）专门法律的规定。有些国家制定了关于政党的专门法律、法规、条例等规范性文件。通过专门性法律对政党行为进行规范，有利于更加明确地限定政党地位与行为。对政党进行专门性立法，这种情况并不普遍，其中最为典

① 该规定按各州统计，选举中凡得票未超过有效票5%的政党，取消其参加议席分配权。

型的例子就是二战后的联邦德国。第二次世界大战结束以后，在同盟国干预下，联邦德国开始了政治改革与重建。为了吸取魏玛宪法体制下多党制蜕变为一党制的教训，联邦德国开始对政党政治进行严格而明确的限定。继《基本法》中对政党政治进行原则性的规定之后，联邦德国于1967年7月2日颁布了《关于政党的法律》（即“政党法”），对政党活动作出一些明确规定：第一，规定各政党的基本意识形态必须统一在“基本法”之下，防止出现德国历史上政党发展超越宪法体系的情况；第二，政党的内部组织以至活动必须实行民主化；第三，各政党必须公开经费来源；第四，凡违反宪法的政党应予以取缔。德国统一以后，该法仍然有效。

（3）惯例法的规定。在西方资本主义国家中，还比较普遍地采用惯例的形式确认和保障各国的政党制度。在美国的两党竞争中，共和党与民主党在总统竞选、国会活动中形成的一些惯例，已经成为公认的法律制度的组成要素，在国家政治生活中发挥稳定、明确的规范作用。最为明显的是美国正副总统候选人都是由共和党和民主党两党的全国代表大会提名的，并且，由于这些惯例长期的作用，已经使总统这类政府公职的选举与政党选举混为一体。英国根据惯例，在大选中获得多数议席的政党即为执政党，该党领袖由英王任命为首相，首相推荐本党议员担任各部大臣，组成一党内阁，掌握和行使政府行政权力。而在大选中取得次多数议席的政党则成为法定的反对党，可按照内阁的组织形式组成“影子内阁”；又如战后的日本根据惯例，内阁总理大臣由国会中多数党领袖担任，内阁由国会中多数党组成。

二、执政党与国家政权的关系

自西方国家代议民主制和选举制确立以后，现代西方资本主义国家政党的地位和作用日趋重要，政党在西方资本主义国家政治制度的运作中开始处于核心位置和权力斗争的焦点。可以说，没有现代政党和政党制度，现代西方国家的政治制度就无法运作。政党的活动目标就是要执掌和维持国家政权，它在国家政治制度的运作过程中发挥十分重要的作用。因此，在一定程度上议会制是西方国家民主制的象征，选举制是西方国家民主制的基石，而政党制度则是西方国家民主制的核心。这种政党制度的典型特征是通过执政党对国家政权的领导，以一种民主的、主要是间接的形式实现对国家和社会的领导作用，以从根本上维护资产阶级的政治统治。这种执政党对国家政权的领导主要表现在以下三个方面：

1. 操纵选举

选举获胜是西方资本主义国家民主政治体制中执掌国家政权的合法依据。

西方国家政党执掌国家政权的标志主要表现为通过议会选举获得议会多数，或通过行政首脑的选举占据政府首脑职位。在这种情况下，西方国家政党的工作中心和重点均集中在选举活动上。所有政党都以此为重点，全力投入选举活动，包括组织竞选班子，筹集竞选经费，制定竞选纲领，决定和提出候选人，宣传鼓动，进行民意测验，通过各种手段拉拢选民，频繁召开各种党内党外会议确立阶段竞选重点，候选人四处游说，笼络选民。各个政党及其成员希图通过这一系列活动，达到控制、操纵选举过程和结果的目的。在这种代议民主体制下，控制选举是控制整个政治制度运作的最重要基础。

2. 控制立法机关

议会作为西方国家的最高权力机关，不但有权制定国家诸项法律，而且对政府决策有实质性的影响作用。西方国家的政党主要通过本党在议会中争夺议会领导人的职位，通过本党在议院中的政党领袖、督导员和议会党团等机构，影响议会以及各委员会的活动。在西方国家的立法机构中，一般情况是多数党控制和操纵立法过程，少数党或反对党虽然不能主导立法程序，但仍可以通过各种手段影响立法过程，牵制或阻碍多数党的控制活动。

3. 控制行政部门

政府是国家实施统治的直接工具，因此，政党控制选举和议会活动，其最终目的都要落实到控制国家行政机关上来。资产阶级政党活动的主要目标就在于直接掌握或影响政府权力的行使。在控制选举和立法机关的基础上，现代西方国家政党均对行政机关实现了全面控制。不论是总统制还是议会内阁制的国家，政府通常都是控制在多数党的手中，行政首脑及政府部长都来自执政党的主要成员。执政党通过这种组织形式，对政府系统实施控制，并且以政府的名义，根据本党意志对全社会加以统治和管理。

除了以上三个方面的影响，执政党的影响力还扩张到国家司法权力机构，工会、青年及妇女等社会团体，以及社会宣传舆论单位等。

西方资本主义国家的执政党通过对国家政权的领导，不仅可以保证它在政治制度的运作中处于核心地位，而且可以通过政党政治的运作，使西方国家政治制度在一个相对稳定的环境中运转。进一步言之，资本主义国家的政党制度不仅可以保证在制度的规范内进行资产阶级内部的权力再分配，保证权力的平稳更替，而且可以确保资产阶级在对被统治阶级的权力斗争中不致大权旁落。可见，现代西方资本主义国家执政党利用代议民主制、选举制等工具，通过间接民主的形式实现对国家政权的领导，其最终结果是更加牢固、稳定地确保国家政权把持在资产阶级的手中，以达到“永久地”维护资产阶级政治统治的目的。

三、执政党与国家军队的关系

为了维护统治阶级的根本利益，执政党总是通过对国家政权的领导，以及通过对国家机构体系的全面把持，最终实现对全社会实施控制之目的。而暴力机关如军队、警察和监狱等作为国家机构体系的重要组成部分，是实现统治阶级政治统治职能的最重要工具。这其中，国家军事力量在确保统治阶级在政治、经济和思想上的统治地位，以及维护统治阶级的利益以及保证体现这种利益的制度和社会秩序不受任何侵犯等方面起着不可替代的作用。现代西方资本主义国家中执政党和军队的关系与社会主义国家中执政党与军队的关系有着很大的差别。

在现代西方资本主义国家中，任何政党都不拥有自己的武装力量，都无权也无法控制军队；军队只忠于资产阶级统治的国家，而不忠于任何政党。因此，西方资本主义国家的执政党与军队的关系表现在军队对党派包括执政党保持中立，军队实行国家化，具体体现在两个方面：一是军队向国家负责而不向政党负责；二是军队由国家而不由政党直接掌握与指挥。①

这一军队保持中立和国家化原则的形成与现代西方资本主义国家政治制度的发展历程紧密联系在一起②：其一，西方国家是资产阶级统治的资本主义国家，体制内的政党虽有执政党和在野党之分，但都以维护资本主义制度为最高宗旨，在本质上都是代表资产阶级的利益，无论何党上台执政，彼此推行的政治路线和内外政策，在本质上并无区别。因此，政党不掌握军队同样能够很好地维护资产阶级统治利益。其二，在现代西方资本主义国家，作为资产阶级民主制度主要标志的议会制度，不仅是资产阶级革命的产物，而且与政党的发展有着密不可分的关系。由于议会是政党诞生和发展的摇篮，是在一定的民主条件下通过公开和合法的方式组建起来并发展壮大的，因此任何一个政党不管是上台执政还是作为在野党都没有必要用武力作为后盾，自然也没有必要将军队把持在自己的手中。其三，西方资本主义国家经过几百年的民主政治建设，一般都是法治比较健全的国家。国家的一切政务活动，都必须受到宪法和法律的严格约束。西方资本主义国家为了适应代议制和政党政治的需要，一般都在宪法和法律上规定了实行党军分离的制度，这就使得任何一个政党都不需要去组建属于自己的军事力量，或者把国家军事力量直接置于本党的控制之下。

尽管西方资本主义国家普遍实行了党军分离、军队国家化、执政党不直接掌管军队的原则，但实际上执政党还是可以通过间接的方式发挥对军事力量的

①② 梁琴等：《中外政党制度比较》商务印书馆2000年版，第246、257～260页。

掌握、指挥的作用和影响，从而确保了国家武装力量为资产阶级政治统治服务之目的。按照西方资本主义国家的宪法或法律，议会、总统、总理拥有行使军事的决策权和军队的管理和指挥大权，这就使军队在事实上没有离开执政党的作用和影响。因为议会大权掌握在多数党手中，总统、总理是执政党的领袖，都属于一定的政党。虽然他们不是以政党组织的名义来掌管和指挥武装力量，不由执政党组织作出具体的决策，而是以国家元首或最高行政长官的身份来管理和指挥军队，但是，作为执政党的领袖，必不可免地带有本党的倾向性，反映执政党的意志。并且，资产阶级国家管理、指挥的军队，其宗旨和指导思想、军官的政治倾向性，都表明了西方国家的军队不可能是超阶级的全民武装力量。这种军队属于国家而不属于政党的体制，对于西方民主政治制度和资产阶级的统治利益等方面有着巨大的保障作用，而对于广大人民来说就有很大的欺骗性。

在以中国为代表的社会主义国家中，执政党与军队的关系则呈现为另一种面貌。这就是执政的中国共产党对军队拥有绝对的领导权，实行的是“党指挥枪”而不是“枪指挥党”的原则。这一指导无产阶级政党与军队关系的根本原则既是马克思主义的基本要求，也是中国共产党在长期的革命战争和人民军队建设过程中形成的基本历史经验。

1871 年，马克思在高度评价人类历史上成立的第一个工人阶级政权——巴黎公社的伟大历史意义时，对巴黎公社为无产阶级专政所提供的历史经验与教训进行了深刻而科学的总结，其中非常重要的一点就是“建立无产阶级专政，其首要条件就是无产阶级的大军。”① “这次革命的新的特点在于人民在首次起义之后没有解除自己的武装，没有把他们的权力拱手交给统治阶级的共和主义骗子们”②，从而确保了巴黎公社起义的胜利。1917 年，列宁在坚持和贯彻马克思主义的基本要求的条件下，进一步在《布尔什维克能保持国家政权吗?》一文中指出：“苏维埃是新型的国家机构，第一，它有工农武装力量，并且这个武装力量不是像过去的常备军那样脱离人民，而是同人民有极密切的联系；在军事方面，这个武装力量比从前的军队强大得多；在革命方面，它是无可替代的……”③。

党对军队的绝对领导是中国人民军队建军的根本原则。在“三湾改编”时，毛泽东针对基层没有建立党的组织、党不能切实掌握部队的情况，在部队中建立了共产党的各级组织，班有小组，连有支部，营团建立党委，连以上各级设党代表，并成立了党的前敌委员会，使红军完全置于党的绝对领导之下。

---

①② 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 126、106 页。

③ 《列宁选集》第 3 卷，人民出版社 1995 版，第 295 页。

1929 年 12 月，在福建省上杭县古田镇召开了中共红四军第九次代表大会，会议通过的各项决议案中，最重要的是关于纠正党内的错误思想问题的决议。决议批评了那种认为军事和政治是对立的单纯军事观点，规定“中国的红军是一个执行革命的政治任务的武装集团”，必须绝对服从党的领导。① 古田会议决议深刻地阐明了党对军队领导的极端重要性，从政治、思想和组织上确定了加强党对红军领导的原则和措施。在抗日战争时期，毛泽东根据党内斗争的历史经验，针对张国焘的分裂主义、军阀主义，着重强调了共产党员决不能争个人的兵权，但要争党的兵权，并明确规定：“我们的原则是党指挥枪，而决不容许枪指挥党。”

以毛泽东为代表的中国共产党人在领导中国革命战争的历史实践中，不仅系统地解决了把以农民为主要成分的革命军队如何建设成为一支无产阶级性质的、具有严格纪律的、同人民群众保持亲密联系的新型人民军队问题，而且对人民军队的宗旨——“全心全意为人民服务”，以及党与军队的关系——“党对军队的绝对领导，必须坚持‘党指挥枪’而不是‘枪指挥党’的原则”等，进行了科学阐述和规定，从而使军队能够经受各种考验，始终保持人民军队的本色，为新民主主义革命在全国的胜利，保卫人民民主专政的政权，保卫人民的利益，做出了重大的贡献。

第四节　政党机构与组织原则

一、政党的组织机构

1. 党的领袖

政党领袖就是指政党的领导人或领导集团。西方国家政党领袖一般指个人。不同国家政党领袖的产生过程、权力地位以及政治影响，与其具体的政治制度和政党的背景有关。以实行总统制的美国为例，在四年一度的大选前，共和党和民主党各自召开的全国代表大会产生的总统候选人分别成为本党的领袖。在大选中获胜当选为总统的即成为实至名归的政党领袖，而落选的总统候选人由于缺乏威信，尽管也是党的领袖，但实际只是充当“挂名领袖”。两党领袖负责决定本党的政治纲领、政策和全国委员会的人选。但是政党领袖无权制约本党国会议员的言行，也无权支配本党地方组织的人事安排。在大选的间

① 《毛泽东选集》第 1 卷，人民出版社 1991 年版，第 86 页。

隙期间，两党实际上处于无正式领袖的状态。在实行议会内阁制的英国，执政党的领袖就是内阁首相，在野党的领袖就是影子内阁的首相。党的领袖领导本党议会党团的活动，同时又受本党议会党团的批评、监督和制约。政党领袖随着内阁首相的更替而改变人选。另外还有一类法西斯政党的领袖，其政党领袖集政党、政府、军队的大权于一身，实行个人独裁专制，党和议会都无法对其加以监督和制约。这一类政党领袖只在法西斯统治时期存在。

2. 党的中央组织

西方国家的政党中央组织是政党全国性组织的领导机关。以英国的保守党为例，其党的总部是本党的最高领导机构，由党的领袖直接控制，成员包括议会党团成员、全国联盟执行委员会的代表和党的正副主席。全国联盟是从事议会外组织和宣传工作的机构，每年举行一次年会，只起讨论和建议作用，无决策权；中央委员会是全国联盟的执行机关，由党的领袖和高级干部以及各级组织的代表组成。中央执行委员会每两个月举行一次会议，任期为2年。在实行议会内阁制的国家中，政党的中央组织一般与英国的情况相近。

在实行总统制的美国，两党的中央组织为党的全国委员会。党的全国委员会不是党的最高权力机关和决策机关，其中心工作是组织全国性的竞选，提出联邦和各州选举的候选人，募集竞选经费。另外还有两党的全国代表大会，它们是两大党的临时组织，也是党的最高级会议。全国代表会议与政治选举密切相关，每逢大选年按时召开。它主要负责决定本党在总统竞选中的候选人和本党的竞选纲领。

3. 党的地方和基层组织

为了获得全国选民的支持，现代政党往往走出议会，将自己的组织机构向全国各级延伸，一般都建立起比较固定的地方和基层组织。在美国的两党体制中，共和党和民主党均设立了州委员会、市县委员会和基层选区组织。两党的州和州以下各级党的委员会，其主要职责是参与地方政治，包括地方性竞选和地方性公职分配，筹集基金等。基层选区的党组织还负责熟悉和拉拢选民，宣传党纲和督促本党选民登记等事项。其他西方国家政党的地方和基层组织大致和以上情况相似，地方和基层组织的主要职责是团结区内的本党党员，在政治竞选中力争统一行动，使本党在大选中赢得胜利。

为了适应政治普选的需要，西方国家现代政党开始建立起全国性的组织系统。由于政党历史传统和组织功能的原因，西方国家政党的中央组织与地方、基层组织之间的关系相对比较松散，不存在严格的权力等级关系。以美国的两党组织体制为例：首先，在两党的中央和地方、基层各级组织之间，不存在领导和被领导的关系，而是合作与说服、影响与被影响的关系；其次，上级委员会无权对下级委员会实施权力控制，而主要通过经费分配的手段加以限制；最

后，两党的中央和地方、基层各级组织之间，在大选间隙期基本上没有实质性的组织联系。总之，西方国家政党的各级组织系统之间的关系，明显不同于整合型政党的各级组织系统之间的关系，更不同于实行行政科层体制的政党的组织关系。

4. 党的外围组织

西方国家的政党为了扩大对社会的影响能力，还拉拢一些社会组织为其服务，从而在政党的周围，形成了一些稳定的、关系密切的社会组织，它们在政党活动中主要起沟通、协调本党党员等辅助性的作用。这类组织一般称为政党的外围组织。例如英国保守党的卡尔登俱乐部和樱草俱乐部等，均属于政党的外围组织。政党的外围组织是政党伸向社会的触角，是政党和社会的边缘性组织。虽然它们不是政党的正式组织，但是在政党的选举活动中同样发挥着重要作用。

二、政党的组织活动原则

按照历史唯物主义的观点，现代政党是阶级和阶级斗争发展到一定历史阶段的产物，是一定阶级、阶层或集团中的活动分子，基于共同的意志，为了共同的利益，采取共同的行动，以期获得或维持政权，或影响政治权力的运作而建立起来的政治组织。因此，这种独特的政治组织在政治实践中表现出的组织活动原则主要有以下几点：

1. 拥有明确的、能体现该政党意识形态的政治纲领

一般来说，现代政党均按照自己的世界观，根据本阶级的利益和需要，制定自己的政治纲领，并提出一整套获取政权和治理国家的方案和行动口号。这些纲领、方案和口号，集中地体现了该阶级、阶层或集团的利益和意志。而且，这种政党的政治纲领起着引领整个社会价值观的塑造之作用。

资产阶级政党的政治纲领在表现形式上大致可以分为两类：一类是成文的、固定的纲领。如许多欧洲国家的社会民主党和基督教民主党一般都有成文固定的党章党纲。另一类则没有成文固定的党纲。如美国的共和党和民主党，它们只是在每届议员和总统的选举投票来临之时，由党的全国代表大会根据现实需要制订和发布具体的竞选纲领。这种竞选纲领通常就是该党的党纲。无论成文、固定与否，资产阶级政党的党纲更多的是一种阶段性的行动纲领，往往缺乏远大的奋斗目标。无产阶级政党的政治纲领则以成文、固定的党章的形式出现，不仅包括每一历史时期的基本纲领即最低纲领，而且还包括确定长远奋斗目标的最高纲领，这种最低纲领与最高纲领是一个有机的统一体。如中国共产党在中国革命、建设和改革的各个历史阶段中，既有每个阶段的最低纲领，也有

展现未来长期奋斗目标的最高纲领，将实现共产主义作为自己的最高目标。

2. 具备健全的从中央到基层的组织系统和领导机构

现代政党往往根据自己的党纲和组织章程，组建从中央到基层的组织体系以及领导机构，以此来达到对本党党员的统一领导，进而达到夺取或维持国家政权以及对国家权力实施影响和控制之目的。其中，全国性的统一政党，通常在中央或联邦设有全国代表大会、中央执行委员会或中央委员会、主席、主席团等领导机构。西方国家的政党在议会中还设有议会党团组织，以协调本党党员的统一行动。

3. 有一定数量的党员和各级领导人

现代政党往往都由一定的有经验、有权威、有影响力的精英领导人来主持各级党组织的日常工作，有一批骨干力量作支撑，有相对稳定的党员队伍，并经常地开展各项活动和斗争。通过党组织和党员的各种活动，广泛地争取非党群众的支持，竭力争取执掌或参与国家政权，以实现自己的政治纲领。

4. 有约束党员行为规范的组织纪律

现代政党一般都有一套成文或不成文的党纪，以控制和约束本党成员的行为。不同的政党，由于所处的社会和历史环境不同，党的纪律的严格程度和性质也有较大的差异。无产阶级政党往往以严密的组织和铁一般的纪律作为实现自己政治纲领的组织保障。而一些资产阶级政党的组织纪律则比较松散，没有严格的党章和明确的党纲，只有几年一度参加竞选的纲领或关于政策的声明，党员入党和退党均不履行具体手续，不过组织生活，往往只是在选举和投票时党组织才对本党党员的行为予以一定的控制和约束，而且这些约束也只是一种“软约束”，其效果并不明显，一俟选举结束则更无明确要求。

第七章　代议制度

代议制度是现代西方民主制度的核心，所以西方民主制度又称为代议民主制或议会民主制。从历史的角度看，议会是资产阶级推翻封建统治的战利品，同时也是民主制发展的客观要求。自从现代民族国家出现以后，代议制就成为现代民主不可或缺的载体和形式。议会的产生、形成和发展对建立资产阶级民主宪政国家发生了深远的影响和作用，但是，随着西方国家政府干预社会经济职能的扩大、行政权力的膨胀，议会因不能适应这一变化而面临着权力衰落的挑战。“议会至上”的年代已经过去，今日西方议会正在步履艰难的改革中向前发展。

代议制度源于英国，并首先在西方其他资本主义国家中建立和发展起来，当西方资产阶级革命完成后，代议制度也成了资产阶级实施其阶级统治的工具，因而流露其消极的一面。基于此，马克思、恩格斯、列宁等马克思主义经典作家都对代议制度进行了无情的批判，主张在扬弃的基础上建立新型的代议机关和代议制度，以巴黎公社制度为雏形并在此后逐步发展起来的人民代表制就是这样一种新型的代议制。

第一节　代议制度的产生与发展

一、代议制度的萌芽

议会（Parliament），又称国会，是现代西方国家的代议机构。西方国家宪法对议会的法律地位的表述不尽相同，但一般都明文规定议会是国家的最高立法机关。议会的出现和代议制度的确立是资本主义政治发展的必然产物，也是现代政治文明肇始的主要标志。

议会最早来源于英国的封建等级会议。13 世纪以前，英国是一个封建君主集权制国家，君主的集权统治是通过御前会议进行的。御前会议主要由三部分人组成：以男爵为主体的世俗大贵族集团；由大主教、主教和修道院长构成的教会贵族集团；以及王室总管、宫廷内侍等王室官员集团。御前会议分为

“大会议”和“小会议”两种形式，在职能上并无原则区别，都是国王用以履行司法审判，处理贵族与国王之间或贵族与贵族之间利益关系，并兼有咨询、行政、立法等功能的综合性机构。但大会议人员较多，比较规范，召开的时间、地点相对固定，很多重大的政治活动，如任命主教、册封贵族、分封土地、接受封臣效忠宣誓等均在大会议上进行，于是大会议逐渐成为国王政府的中枢机构。通过大会议，国王可以调整封建贵族内部的矛盾，维护正常封建秩序，并借此将势力强大的大贵族笼络在自己的周围，减少封建叛乱和分裂。虽然大会议的成员是凭国王直属封臣的资格参加会议的，就是说，大会议还是一个按照“封君—封臣”的封建关系组成的封建机构，但是，由于贵族力量越来越大，贵族参政意识越来越强，大会议也越来越成为贵族反对王权斗争的合法舞台，逐渐取得贵族会议的性质。到亨利二世（1154—1189 年在位）时，大会议的职能发生了重要变化。由于大会议被亨利二世作为推行君主集权改革的工具，它的政治职能日益强化。在每一项改革措施出台前或讨论重大政治问题时，国王总要召集大会议，与教俗大贵族协商后作出决定。英国历史学者 R. 布特在考察了亨利二世改革期间的历次大会议后指出，这时的大会议已经显示出未来议会的三大特征：第一，大会议“可以自由讨论国王提交它的任何重大政治问题”；第二，“使用大会议确定和颁布有关教士特权的习惯，预示了将来议会可以通过成文法规修改普通法”；第三，“在审判时，大会议充当了国家最高法庭，而这一点也是议会的属性之一。”① 到 13 世纪，随着大会议越来越多地讨论、协商、处理重大政治事务，如确认贵族的利益、决定王位继承、改组政府、决定对外政策等等，大会议首先在职能上完成了从封建机构向全国性政治机构——早期议会的转变。在这一转变过程中，贵族与王权的对抗及其产物《大宪章》的产生是最重要的动力和契机。

在欧洲中世纪，贵族是王权的天敌。因为王权蕴含的巨大潜能迟早会把君主制推向极致，建立统一专权的君主政体，从而破坏贵族赖以生存的封建权利义务体系，这就必然会引起贵族的抵抗乃至叛乱。1215 年的《大宪章》就是贵族联合武装反抗王权的最重要的成果。从议会产生的角度看，《大宪章》的意义在于：第一，它宣告国王无权擅自征税，除传统的封建捐税外，任何赋税的征收都须“经王国一致的同意”。“王国一致的同意”即指大会议的同意，随着大会议后来向议会的演变，这项规定成为议会征税权的法律依据。第二，它宣告国民有被协商的权利，在有关征税、立法等条款中都规定与国民普遍协商，征得全国普遍同意，为此，国王应在规定的日期、地点，召集教俗贵族和

① R·布特：《中世纪英国议会史》，转引自程汉大：《英国政治制度史》，中国社会科学出版社 1995 年版，第 75 页。

其他有关人员进行咨询，并大致规定了未来议会的召集方法。第三，它宣告王权应受制约以及人民有权合法驱除暴君，首次把判断国王行为是否正当的裁决权交给王权之外的25人贵族委员会。25人委员会是创建独立的国王监督机构的重要尝试，预示了未来议会对行政机关的权力制衡。第四，它宣告国民享有人身自由的权利，规定国王对自由民不得非法拘留、监禁、没收财产、剥夺法律保护权，或加以放逐、伤害、搜查、逮捕等。这些规定奠定了未来公民权的法律基础。正如丘吉尔所说，《大宪章》“从头到尾给人一种暗示：这个文件是个法律，它居于国王之上，连国王也不得违反。”① 为争取实现《大宪章》的有关规定和原则，大贵族除必要时诉诸武力外，主要是利用大会议与王权作合法斗争，在这一斗争中，大会议的政治价值日趋重要。

从13世纪中叶起，大会议的构成发生了一个重要变化，平民代表即农村骑士和城市市民代表先后走入大会议。平民走入大会议一方面是英国工商业发展带来社会经济结构变化的必然结果，另一方面也是贵族在与王权对抗中亟须第三种力量的支持以扩大自己统治基础的直接产物。在1258年6月召开的牛津会议中，大贵族逼迫国王通过了激进的政府改革文件《牛津条例》，决定把国家权力交由大贵族占主导地位的15人委员会管理，并规定每年定期召开三次会议，会议有权决定所有国家重大事宜。条例还规定每郡选出4名骑士，负责监督地方政府工作，表明了大贵族认识到骑士的重要性，打算利用他们控制地方政权。在贵族的压力下，《牛津条例》实行了四年。但王权是不甘让步的，1262年，亨利三世（1216—1272年在位）下令取消该条例，由此又引发了贵族的叛乱。1264年，以西门·孟福尔伯爵为首的贵族反对派击败国王。孟福尔效法牛津会议，胁迫亨利三世于是年6月召开伦敦会议，组成选举团，负责任命一个9人委员会，国王根据9人委员会的建议管理国家。选举团有权随时更换9人委员会成员，而教俗大贵族集团则有权更换选举团成员。这样，政权便控制在以西门为首的大贵族手中。但西门的政权并不稳固，法王公开支持亨利三世，扬言要入侵英国，西门派贵族内部貌合神离，在这种形势下，西门为加强自己的统治地位，转而寻求平民支持。1265年，西门在威斯敏斯特召开了著名的“西门国会”，代表除教俗大贵族外，每郡召集两名骑士代表，同时第一次从各城市分别召集了两名市民代表。“西门国会”标志着社会地位比骑士阶层更低的市民开始走上上层政治舞台，标志着在《大宪章》精神的影响下原由清一色大贵族垄断的大会议向“等级代表会议”的转变。由于这次会议有不同阶级、不同阶层的代表参加，又获得了监督国王财政收支、影响国王制定政策的权力，因此，等级代表会议实际上已经成为带有立法性质的国

① 温斯顿·丘吉尔：《英语国家史略》（上册），新华出版社1983年版，第234页。

家代表会议形式的权力机关。这就是资产阶级议会的雏形。早期议会的正式形成为以后英国代议制度的发展奠定了基础，也为其他西方国家代议制度的萌芽直至成长壮大提供了最好的参照物。

二、传统议会向现代议会的转型

1. 现代议会的形成

（1）英国。现代议会在渊源上固然可以追溯到中世纪的等级代表会议，但是，严格而论，它并不是等级代表会议的简单继承，而是资产阶级革命的产物。英国议会产生时只有一个议院，1343 年分为两院，两院形成的根本原因在于等级会议内部存在着不同利益和利害的分野：代表大封建主阶层利益的教会贵族和世俗贵族组成一股势力，发展成为上院，即贵族院；另一股势力由代表中小贵族和上层市民利益的骑士和市民组成，发展成为下院，即平民院。从议会分成两院起，议会与王权的并存和抗衡便成为英国政治生活的主旋律。

在英国都铎王朝时期（1485—1603），王权的加强不是以压制议会为代价，而是通过借助议会的支持与合作而实现的。因为，经过两个多世纪的发展，议会这种政治形式已经融会于英国的政治文化传统中，无论多么强大的君主都不能摆脱它，只能因势利导，加以利用。此外，羽翼未丰的资产阶级也需要一个强有力的政府，以保证资本原始积累的顺利进行，因而甘愿通过议会支持王权。结果，在都铎王朝强化君主集权的同时，议会的权威不仅没有被削弱，反而有所提高。这是一个议会与王权同兴同荣的时代。但是，资本主义自身发展的内在逻辑迟早要与王权的专制主义趋向发生尖锐的对抗，“市民阶级与封建阶级的蜜月”总是要过去的。亨利八世以后，议会特别是下院的独立性逐步增强，抵制、违抗国王意志的事情屡屡发生。到伊丽莎白女王时期，下院与王权的冲突更加频繁。显然，都铎王朝后期议会（下院）与王权的关系与前期已大不相同。资产阶级和资产阶级化的乡绅已开始把议会作为捍卫自己利益、反对国王封建统治的公开场所，斗争内容部分地具有了阶级对抗的性质。虽然当时资产阶级还不够强大，下院的斗争还缺乏足够的冲击力，但是它对都铎专制王权来说毕竟是一种制约力量，它预示着议会下院与王权的公开决裂已经为期不远了。

1603 年，伊丽莎白女王去世，苏格兰国王詹姆斯·斯图亚特继承英国王位，是为斯图亚特王朝。詹姆斯一世（1603—1625 年在位）是一个绝对君主专制主义者，他不了解英国的政治法律制度和文化传统，对法国和西班牙等国的绝对王权推崇备至，对碍手碍脚的议会厌恶至极。于是在议会与王权之间发生了一系列尖锐的冲突。查理一世（1625—1649 年在位）即位后，由于其全

盘继承了詹姆斯一世的专制思想，议会与王权双方的立场更加不可调和，斗争更加尖锐激烈。1629 年，查理一世解散议会，在长达 11 年的“无国会”期间，王权专横跋扈，无所限制。1640 年，为了筹措镇压苏格兰人民起义的经费，财政日益困窘的国王不得不重开议会。但议会开幕伊始就对王权采取了一系列限制措施：议会利用剥夺公权的简易程序，剪除国王专制统治的帮凶；撤销国王镇压异己力量的特权机构如星室法庭；宣布废除一切未经议会同意的非法税收；通过《三年法案》，限制国王召开、解散议会的随意性。1642 年，议会又通过“十九条建议”，要求所有枢密院大臣和主要法官的任命必须经议会批准；非经议会同意，贵族不得参加议会选举和担任议员；外交、军队、民兵、海防要塞均由议会控制；教会应根据议会要求改革。总之，议会成为国家政治的中心，政府日常工作都要纳入议会，国王只能听命于议会。这样一个试图建立资产阶级议会君主制的政治纲领被查理一世所拒绝，于是内战爆发。1648 年，议会获得胜利，国王变为阶下囚，旋即被送上断头台。此后，资产阶级与封建统治阶级又经过 40 年的反复斗争，终于在 1688 年的“光荣革命”中确立了君主立宪政体，并在 1689 年和 1701 年分别颁布了《权利法案》和《王位继承法》，肯定了议会享有立法权、预算控制权和决定国家其他重大问题的权力；规定了下院议员由有资产者选民选举产生和议员在议会中言论自由、辩论自由等原则；确立了国家管理的“法治原则”和“公民权利不可侵犯原则”，等等。从此，王权不可挽回地衰落下去，议会权势稳步上升发展，到 19 世纪 30 年代，议会取得了至高无上的地位。

（2）法国。和英国相似，法国的议会制度也有过一段中世纪的封建等级会议的“前史”。法国的第一次等级会议是在 1302 年加佩王朝时召开的。参加会议的高级僧侣称第一等级，世俗贵族称第二等级，城市市民称第三等级。三个等级的代表各自独立为一院，分别开会，遇意见不一致时，三院联合投票决定，每院只享有一票权利。三级会议中，占全国人口绝大多数的第三等级代表名额只有第一等级与第二等级之和的一半。国王所以召开等级会议，是因为当时的菲利浦四世穷兵黩武，财政不支，为弥补国库亏空，增加财政收入，不得不召集各阶层代表，意在筹款和寻求政治支持。此举一出，法国许多地方政府相继效仿召集地方三级会议。17 世纪以前，法国国王和地方政府多次举行过这种形式的等级会议。但等级会议既非常设机构，亦无固定会期，不是用于立法活动，而是从事筹集款项，会议的召集与否皆视国王的需要和意志而定。一旦财政危机或国家危机消除，便可关门大吉。从 17 世纪开始，由于君主专制政治的高度发展，三级会议中断长达 175 年之久。直到 18 世纪下半叶，法国封建专制制度出现深刻危机，国王路易十六才被迫重新召开三级会议，并同意把第三等级代表名额增加到相当于另两个等级代表数量的总和。三级会议于

1789 年 5 月 5 日召开。但在审议代表资格问题上，第三等级关于取消等级划分、三个等级代表联合开会和按人数表决等动议遭到路易十六的拒绝，于是，第三等级代表退出等级会议，脱离僧侣贵族，单独集会，并于 6 月 17 日通过决议，宣布它本身为国民议会。三级会议的历史就此告终，国民议会成为法国资产阶级议会的开端。

国民议会的第一个决议是宣布立法权不可分割，停止征收未经国民议会同意征收的任何赋税，国王无权否决国民议会通过的一切决议，国王不得干预国民议会的权力。接着，国民议会自行改称制宪议会，以显示第三等级要制定宪法的愿望和决心。两年多的时间里，制宪议会推行了一系列推进法国大革命的法令和措施，包括废除封建等级制，颁布《人权宣言》，起草 1791 年宪法，宪法规定法国为君主立宪制，等等。但是路易十六不接受君主立宪制，勾结国内封建势力和欧洲君主专制国家，企图以武力恢复君主专制制度。于是革命只好继续进行下去。1792 年 8 月，巴黎人民攻入王宫，推翻君主立宪制，成立法兰西第一共和国。1793 年，第一共和国国民议会通过宪法，宣布主权属于人民，人民有反抗政府压迫的自由；规定最高立法权属于由直接选举产生的立法议会；最高行政权属于 24 人组成的行政委员会，行政委员会对立法议会负责；公民享有劳动权、社会经济权和受教育权；成年男子享有普选权。1793 年宪法被认为是最能体现卢梭精神的宪法，宪法规定的议会政治结构是法兰西共和国中最民主的结构，虽然因外国封建势力的干涉和国内阶级斗争的激化而没有付诸实施，但它奠定了法国现代议会制度的基础。1795 年以后，法国采取两院制，议会由国民议会和参议院组成。

（3）美国。和英法两个国家比较，美国代议制度的形成缺乏“自身的历史渊源”。美国是个移民国家，没有封建主义的传统，因此不存在类似英法那样的封建等级会议。在某种意义上说，美国是英国君主开疆拓土的结果，作为英国的殖民地，美国最早的政治生活当然要体现英王对殖民地的主权，正因如此，美国独立战争前的政治体制具有鲜明的从母国移植过来的特征。这表现在每个殖民地内部都有一个代表英王的总督，都建立了议会，议会有权制定法律、法令，但不得与英国的法律冲突。总督掌握殖民地的行政权，并监督议会的立法，代表英国政府行使对殖民地议会立法的否决权。除宾夕法尼亚州外，殖民地议会均实行两院制，下院由选举产生，上院由英王任命。

1756～1763 年，英国与法国发生七年战争。英国政府虽赢得战争，财政上却面临着巨大的困难，为解决困难，英国政府和议会推行了一套整顿帝国的计划，颁布了一系列税法法令，企图把财政负担转嫁到殖民地人民身上。结果从 1763 年到 1776 年间，北美殖民地与英国之间的关系处于激烈的紧张状态。经过启蒙思想熏陶的殖民地人民开始质疑英国议会对殖民地的权力的合法性：

英国议会并没有殖民地人民选举的代表，却要向殖民地征税，这意味着未经殖民地人民本人或他们的代表的同意而夺走他们的财产，这难道是合理的吗？殖民地人民针对英国议会横征暴敛，提出“无代表不纳税”的口号。然而，英国政府一意孤行，高压政策不断升级，终于无可挽回地导致北美殖民地与英国的彻底决裂。1776 年 7 月 4 日，来自各殖民地的代表通过了由杰斐逊起草的《独立宣言》，宣告解除对英国国王的一切效忠，废止与英国的一切政治关系，“从此名正言顺地成为自由而独立的国家”。一个没有封建传统的新国家既然割断了与宗主国政治和民族的纽带，接下来很自然就是对宗主国君主制度的否定，对共和政体的采纳。美国的共和政体包括两项原则，一是代议民主，二是宪政主义。在制宪会议上，美国的开国先驱明确主张采用代议制，即代议制政府，是全体公民把权力委托给通过选举产生出来的一部分公民行使的政府。而宪政主义的要义则是为了防止政府滥用权力而对政府权力的限制和制衡。国会是美国代议制民主的主要表现，也是分权制衡中的重要部门。1787 年制定的宪法规定“立法权属于由参议院和众议院组成的合众国国会”，就是说，美国国会实行两院制。这里既有英国议会两院制的影响，也与殖民地时期两院制的传统有关，但美国国会两院制与二者相比已经发生了很大的变化。第一，美国参众两院议员皆由选举产生，不像英国议会上院议员为世袭贵族，也不像殖民地上院由英王任命。第二，美国参众两院的地位和权力是同等的，立法权由两院共同行使，任何一院对另一院通过的法案都拥有否决权，如有分歧，只能协商解决，不像英国议会的主要权力属于下院，上院对下院通过的立法和预算案只有延搁权。同时上院作为最高司法机关，也不像殖民地议会那样不仅充当总督的参事会，有权否决下院通过的法案，而且与总督共同行使司法权。第三，美国两院制体现了联邦制的特点，是解决大州与小州利益冲突的制度性妥协，即大州以接受参议院的平等代表权来换取小州对众议院的人口比例代表权的同意。这样，任何法律和决议既要得到“大多数人民的同意”（比例代表权），又要得到“大多数州的同意”（平等代表权），从而兼顾了大州与小州的利益。

2. 现代议会的基础与功能

（1）普选制（基础）。没有普选制便没有现代代议政治。代议政治本质上是委托政治，即人民把管理国家的权力委托于一部分人执掌的制度。显然，委托政治又是选举政治，有意问鼎政治权力的政党或其领袖必须通过选举的形式，才能合法地获得执政的权力。选举所表达的“人民的公意是政治权威合法性的惟一基础”①。然而，普选制并不是随着资产阶级统治的确立而立即建立起来的，它经历了一个渐进的演变过程，即从严格限制选举权，到逐步放宽

① 卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1980 年版，第 114 页。

选举权，最后从形式上确立普选权这样三个发展阶段。这一过程，一方面反映了资产阶级战胜封建阶级后其政治统治日臻巩固的趋势，另一方面也是无产阶级和劳动群众争取自身政治权利斗争的结果。现在，西方国家的宪法和选举法都规定了普遍、平等的选举原则。普选制已经成为现代代议民主制的基础。

英国最早建立议会制度，通常认为它的选举制度的演变也最为典型。1688年“光荣革命”后至1832年的政治制度在英国叫做“旧制度”，“旧制度”的核心是议会选举制。1689年通过的《权利法案》规定议会议员实行“自由选举”，但是，这种“自由选举”的范围极为有限，议席分配混乱不堪，寡头政治色彩十分浓厚。在选民资格上，按1711年法案的规定，有选举权的人只占成年人人数的5%左右，当选下院议员的财产资格有非常严的规定。对财产资格的如此苛求只有一个解释，那就是把人口的多数排斥在选举权之外，因此到了1831年，选民人数所占比例只剩下2.5%。在议席分布上，489个英格兰议席除80个议席归乡村外，其余都在各选邑分配。这些选邑历时几百年，大部分早已衰落，不仅经济上毫无地位，连人口都寥寥无几。有些选邑的选民甚至不超过10个，但它们却和选民逾数万的大城镇（如伦敦的威斯敏斯特）一样，可以选出两名议员。显然，选民越少越容易受人操纵，“衰败选邑”的作用就在于可以保证少数人控制选举，以最小代价收买选票，从而垄断国家政权。因此议会的选举充斥着腐败，选民卖选票，议员卖议席，成为“旧制度”下政治生活的一道风景线。1832年是英国选举制度的转折点，这一年制定的《英格兰与威尔士人民代表法》重新分配了议席，增加了城市代表名额，降低了选民的财产资格限制，使中产阶级有了选举权。这是英国选举制度的第一次改革。这次改革后不久，以争取普选权为中心的工人阶级的宪章运动就开始了。1837年，“伦敦工人协会”在关于争取普选权的纲领性文件中提出了6点要求：（1）凡年满21岁的男子皆有选举权；（2）实行秘密投票制；（3）废除议员候选人的财产资格限制；（4）当选的议员支付薪俸；（5）议会每年改选一次；（6）平均划分选区，按选民人数产生代表。在宪章运动的推动和影响下，1867年进行了选举制度的重大改革，城市工人获得了选举权。后来又进行了多次选举改革，主要有：1872年废止公开投票制，实行秘密投票制；1883年颁布取缔选举舞弊法，规定了选举费用的限额和对选举舞弊的刑罚；1884年选举改革统一了全国城市与农村的选民资格标准，使农村工人有了选举权；1918年制定了《人民代表选举法》，将选民资格由居住年限1年改为6个月，进一步降低财产资格限制，使21岁以上的男子有了选举权，使妇女第一次有条件地（大学毕业或能够毕业的年满30岁的妇女，本人或丈夫拥有每年价值5英镑以上产业）取得了选举权；1928年又制定男女平等选举法，进一步降低选民居住年限、教育程度和财产资格限制；1948年修订的《人民代表选举法》废除了营业处所、伦敦市和大

学选区的复票资格，实行“一人一票，一票一值”和“男女平等”的原则，使年满21岁的男女公民都有了选举权；1969年又将选民的年龄资格降到18岁。至此，英国的普选制度才最终确立起来。

在法国，普选制的出现虽然是大革命赠与人民的礼物，但它的实现却同样也有一个长期的过程。如果根据1789年大革命通过的《人权宣言》，法国应是最早宣布实行不受财产、种族、性别和教育程度限制的普选权的国家。但是，《人权宣言》墨迹未干，当年12月的制宪议会就把法国人民分为“消极公民”和“积极公民”，实行限制性的选举制，1791年的宪法则进一步把享有公民权的法国人按财产分成4等，只有已缴纳相当于3个工作日价值税额以上的“积极公民”才有选举权和被选举权。激进的资产阶级民主派如罗伯斯庇尔、马拉等人都激烈地抨击过这种选举制。1792年8月的革命废除了1791年宪法及其选举制度，采用普选制选出国民公会。1793年宪法正式规定了普选制的原则，取消了“消极公民”与“积极公民”之分。随着资产阶级与封建势力的反复斗争，公民的选举权也反复发生变化，直到19世纪70年代才基本稳定下来。1874年6月的市镇法确认凡年满21岁的男性公民，均可成为选民；1875年颁布的参议员和众议员选举法再次确认凡年满21岁的男性公民，在选区居住6个月以上，均有选举权，选民资格没有财产和教育程度的限制，年满25岁者可当选众议员，年满40岁者可当选参议员。第二次世界大战后，法国的普选制进入一个新阶段。1944年4月颁布的关于政权组织的法令中，规定年满21岁的法国妇女可以参加选举，法国妇女在历史上第一次获得了选举权。由于妇女参加选举，战后初期的法国选民扩大到2 463万人。1974年7月德斯坦总统颁布法令，将选民的年龄资格降低为18岁。这项改革使法国选民数量进一步增加，由1973年的3 060万上升到1978年的3 520万。法国实现了“普遍、平等、直接”的普选制。

美国选举制度的沿革也大体反映了这个趋势。美国在建国后相当长一段时期内并没有全联邦统一的普选制度，选举资格和选举程序是由各州自行规定的。各州都保留了殖民地时期对公民选举权的种种限制，如规定获得投票权的财产或纳税资格、拒绝和限制妇女的投票权、剥夺黑人等少数民族的投票权，等等。经过长期斗争，美国才逐步取消或降低了这些限制。从19世纪30年代到50年代，所有的州开始逐步取消选举权的财产和纳税资格限制，承认白人男子的普选权，1856年，北卡罗莱纳州最后一个废除了选举权的财产标准。南北战争后，黑奴获得解放。1870年联邦宪法修正案第15条规定：任何人不得因种族、肤色或曾为奴隶而被拒绝或被剥夺公民的选举权。但纸上的权利要变为实际的权利远没有那么简单，争取取消对黑人的政治歧视的运动长达近一个世纪，经过20世纪50、60年代的黑人民权运动后，黑人这个最大的有色人

种群体才在法律上获得普遍的选举权。1920 年联邦宪法修正案第 24 条规定，公民的选举权不得因性别而被任何一州加以拒绝或限制，这标志着全国范围内男女平等的普选权得以确立。1964 年通过的联邦宪法修正案第 24 条进一步放宽对选民资格的限制，取消以缴纳人头税作为选民资格的规定。1971 年制定的联邦选举法将选民的年龄降低到 18 岁。普选制日益完备。

（2）功能。现代代议制以普选制为基础，这就在法理上决定了议会是一个“表达全体公民意志的机关”，并从形式上表明了政府权力的最终归属在于人民。因此，概括地说，议会的基本功能就是立法与监督。所谓立法，是指把名义上属于全体公民的意志、实质上属于统治阶级的意志转化为具有权威性的国家意志的政治过程，而监督则是指议会运用质询、调查、倒阁、弹劾等方式对政府当局（行政权力）的控制与约束，使政府所有的行为合乎既定的政治游戏规则。

议会立法功能的完善是传统议会向现代议会发展的重要标志。早在 19 世纪 40～60 年代，英国的议会就进入“全能时期”，议会不仅是最高立法机关，而且是最高权力机关，议会既制定和修改法律，还制定和修改宪法性法律。“议会主权”一说表明了议会曾经有过的在国家政治生活中的至高无上的地位，以至于有的宪法研究者如戴雪认为，议会享有不受限制的“法律主权”，“英国法律不承认任何团体或任何个人拥有推翻或废止议会立法的权利”①。当然，从英国议会政治发展的现实看，今天作为最高权力机关的议会早已不复存在，只是在法理的意义上仍可作如是观而已。在议会总统制国家，不存在所谓最高权力机关，不过从法理上说，议会可被视为惟一的最高立法机关。美国联邦宪法规定，宪法所授予的立法权，“均属于由参议院和众议院组成之合众国国会”。虽然美国的“三权分立”体制中没有“最高”与“服从”关系，但国会在与行政、司法权力部门的相互制衡中仍占据着举足轻重的位置。第二次世界大战后，由于各国行政集权发展的共同趋势，议会的立法功能被削弱，议会立法的范围有所缩小，政府获得了更多的立法权。但是，议会仍然是法律具有权威性的源泉。政府创议的法律议案，可以安排优先程序，但还是要经过议会审议，以必要的形式通过后，才具有代表“公意”的权威性。政府的行政立法必须基于议会的授权，而且议会还可以通过规定委任立法程序、备案、审批等手段，对委任立法施加影响和控制。在监督方面，议会内阁制国家的议会对政府的监督权比较大，既然议会负责组织政府，政府就要向议会负责，如果议会不同意政府的政策和施政方针，有权对政府提出不信任案。在总统制国家，总统和立法机关分别由选民选举产生和组成，然后由总统任命政府，因此总统和政

① 见 W·I·詹宁斯：《法与宪法》，三联书店 1997 年版，第 98 页。

府不向议会负责，议会对政府的监督主要体现在宪政基础上立法与行政的相互制衡上。但不论是什么政体的国家，议会对政府总是享有一定的监督权。

在政府广泛干预和管理社会经济事务的今天，议会的立法任务与立法功能之间的矛盾日益加深，这是议会政治危机的重要原因。的确，在政府所需要的法律的数量越来越多、在业务和技术的要求越来越复杂、在立法时间上的要求越来越紧迫的情况下，议会的立法功能由于不能有效适应这一趋势而导致议会政治的衰落是很自然的。正是这些原因，在西方各国议会政治中，由政府直接创制议案，经议会通过制定法律的现象越来越普遍了。

值得注意的是，在议会立法功能退化的同时，议会的其他功能反而日显突出。例如政治社会化的功能。现代议会的立法，实际上是把政府的政策公开化，并通过传播媒体把政府的政策以及包含的政治价值不断地传递给公民。这正是政治社会化非常重要的渠道。在议会内阁制国家，首相或大臣的声明、反对党对政府的责难、议员对大臣的质询、议员对国内外政治大事的辩论以及关键性的投票，等等，都有可能引起选民的关注，促使选民了解政府和反对党的关系、政治领袖之间的关系、政治运作的规则、政府权力的限度。这是一个政治学习的过程，它直接和间接影响了公民的政治态度和价值观念。尤其不可忽视的是，议会在政治领导人的社会化中的作用更为重要。议会内阁制国家的政府成员绝大多数都有长期担任议员的经历，议会既是政治领导人的录用机构，也是训练机构。而且议员的录用必须在选民中接受考验，在几个对手中接受挑选。在英国，不少政治领导人都曾充当过“后座议员”；在德国，社会民主党执政期间，为适应政党政治培养人才的需要，使有望晋升到高级官员职位的年轻干部获得积累工作经验的机会，行政各部设有由一般议员担任的议会国务秘书一职；在美国，虽然政治领导人的国会议员履历不像英国那么重要，但战后以来的9位总统中有6人是长期担任过议员的。除了政治社会化功能外，有的国家的议会还具有司法功能，如英国的上院是最高上诉法院，下院除对本院成员外，对侵犯议会特权的违法行为也有权进行审理。

三、人民代表制是新型的代议制度

人民代表制在各社会主义国家有其不同的表现形式，在中国即人民代表大会制，是指“中国各族人民按照民主集中制原则，定期选举产生自己的代表，组成各级人民代表大会，作为人民行使国家权力的机关，并由人民代表大会组织其他国家机关，以实现人民民主专政历史任务的政权组织形式。”① 人民代

① 浦兴祖主编：《当代中国政治制度》，上海人民出版社1990年版，第6页。

表大会制是当代中国的政体，自1954年正式实施以来，就是在普选的基础上形成各级人民代表大会，而全国人民代表大会更是中国法定的最高国家权力机关，行使最高立法权、最高任免权、最高决定权、最高监督权等法定职权，在形式上与代议制中的议会具有相同或相似的产生、议事等等程序，因而人民代表大会制也是一种代议制度。但它更是代议制理论与当代中国实际相结合的产物，秉承了马克思主义对代议制的扬弃态度，是一种新型的代议制度，它与西方的议会代议制是马克思和列宁所指出的两种不同的代议民主制。

作为新型的代议制度，人民代表大会制度在下述方面与西方国家的议会代议制有着重要区别，它们也构成了人民代表制与西方议会代议制的一般区别：

1. 产生的历史条件不同

西方国家的议会是在封建社会中即酝酿了雏形并于资产阶级与封建阶级的革命斗争过程中发展起来的，在资产阶级取得并掌握了国家政权之后，议会代议制反映的是社会中占统治地位的阶级——资产阶级的利益和要求。而当代中国的人民代表制则是在中国人民推翻了封建地主阶级、资产阶级和帝国主义的统治，基本实现了对社会大部分领域的社会主义改造，在剥削阶级作为一个阶级已经被消灭之后确立起来的，是在劳动人民实现了人民民主专政这一国体的条件下展开的，体现的是全体劳动人民的利益和社会大多数人的利益。因此，西方代议制度和人民代表制具有截然不同的阶级基础和阶级内容，是两种不同的阶级在不同的社会历史条件下创造的具有不同性质的政治制度，是两种不同的阶级为实现国家职能而采取的不同的政权组织形式。

2. 代议机构的法律地位不同

作为代议机构，人民代表大会保留了议会的形式。然而，西方国家议会代议制与人民代表制在组织国家机关的原则上有着根本差别，前者实行的是权力的分立制衡机制，而人民代表制则以“议行合一”作为组织国家政权机关的基本原则。三权鼎立与“议行合一”的分野决定了代议机构在整个政治制度中所具有的不同法律地位。

在分权制衡机制下，议会、政府和司法机构中的任何一方均不能成为最高权力，否则权力间的制衡就无从谈起。在早期分权理论家洛克那里，议会拥有立法权，以国王为首的政府拥有行政权，且立法权高于行政权，行政权“显然是受立法机关的统属并对立法机关负责的，而且立法机关可以随意加以调动和更换。”① 洛克的本意是用人民的“最后权力”来制约立法权，但在这种分权体制下，冲突恰恰发生在立法权与行政权之间，而产生这一冲突的根源在于行政权握有国家的实力故易遭滥用，因而立法权虽有高于行政权之名而往往名

① 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1964年版，第93页。

实不能相符，立法权反而起不到对行政权的制约作用。由此，当孟德斯鸠发展出新的分权理论时，他主张以立法、行政、司法三权分立和三种权力的总体平衡来达到“以权力制约权力”的目的。然而，美国这一孟德斯鸠理论的实践典范却一再在其政治现实中表明“以权力制约权力”并不能如分权理论家所期待的那样实现人民主权的原则，个中最主要的原因则在于行政权将在议会代议制之阶级性质的决定作用下无可避免地成为三权中的“独大”权。

有鉴于资产阶级议会成为政府行政集权的饰物，马克思在肯定巴黎公社的经验时就将“议行合一”，即“公社不应当是议会式的，而应当是同时兼管行政和立法的工作机关”作为组织社会主义国家政权的原则。正是在这一原则的涵盖下，人民代表大会制中的全国人民代表大会得以成为“最高国家权力机关”，而行政机关则成了最高国家权力机关的“执行机关”，司法机关也相应由最高国家权力机关产生并对后者负责。“最高国家权力机关”的宪政设置表明：代议机构是一切国家权力的第一责任者，全国人民代表大会统一行使最高国家权力，它与最高国家行政机关和最高国家司法机关之间均是领导与被领导的关系，其法律地位大大高于后两者，这显然有别于西方议会代议制中议会所据有的地位。这种最高地位使得中国的人民代表大会更有利于人民行使国家权力，更有利于体现人民当家作主的原则。

3. 人民代表与议员的区别

在强调代议机构应“兼管行政和立法”之余，马克思肯定“议行合一”原则时还蕴涵着另外一层重要的意味，即代议机构应该成为一个“工作机关”，而不是“统治机关”，后者只能使议会沦为“清谈馆”。作为工作机关，代议机构应首先切实体现选民的意志，其次亲自参加工作，亲自制定和执行法律。为保证代议机构成为“工作机关”，马克思从巴黎公社的实践中探寻到了伟大的经验，这些经验在人民代表制中的日后体现则形成了人民代表与议员的巨大差别：

马克思首先肯定了巴黎公社的以下做法：“公社是由巴黎各区普选选出的市政委员组成的。……其中大多数自然都是工人或公认的工人阶级代表。”① 这就是说，马克思暗示工人阶级这一阶级成分将为代表向选民负责提供保证。议会代议制和人民代表制是在不同历史条件下形成的，而这一历史条件的差异也决定了两者的阶级基础的根本差别，议会议员和人民代表分别归属于资产阶级与无产阶级这两大阵营，前者“绝大多数来自受过良好教育、信誉卓著、较有影响的上层或中上层阶级”②，在根本上体现的是资产阶级的利益，在议

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第55页。

② 托玛斯·戴伊、哈蒙·齐格勒：《民主的嘲讽》，世界知识出版社1991年版，第329页。

会运行过程中则往往体现的是资产阶级的某一阶层或某一利益集团的利益，因而无法保证自身体现选民意志；而后者则在社会主义国家中体现的是劳动人民的共同利益，因而更易于表达、实现选民意志，更易于保证人民代表大会具有深厚的群众基础和广泛的代表性。阶级基础的不同是人民代表与议员的重要区别。

马克思进一步肯定了巴黎公社中代表对选民的服务关系和确保这种服务关系的“随时撤换”这一制度要求，“这些委员是负责任的，随时可以罢免。”“每一个代表都可以随时罢免，并受到选民给予他的限权委托书（正式指令）的约束”① 列宁更指出在这种服务关系笼罩下，代表是没有任何特权的，“这种议员们享有的特权地位，在这里是不存在的。”② 这些表述为规范人民代表制下人民代表与选民的关系提供了原则，人民代表正是不享有任何特权的，他（她）必须代表人民的意愿，与原选区选民或原选举单位和人民群众保持密切联系，受原选区选民或原选举单位的监督，选民或原选举单位有权罢免自己选出的代表。而西方议员则因与利益集团的关系十分密切而“忽视”了与人民群众的联系，选民也大多不能直接罢免议员，从而在同选民的关系上，与人民代表形成了另一重要区别。

作为工作机关，人民代表必须亲自工作，列宁指出：“在公社用来代替资产阶级社会贪污腐败的议会的那些机构中，发表意见和讨论的自由不会流为骗局，因为议员必须亲自工作，亲自执行自己通过的法律，亲自检查实际执行的结果，亲自对自己的选民直接负责。”③西方的议员是专职的，大多拥有一定的工作人员或秘书人员，既脱离选民，又依赖下属。人民代表则是兼职的，因而人民代表更有条件与人民群众保持密切联系，也更有条件去执行自己通过的法律并检查执行的结果。

4. 代议机构与政党的关系不同

人民代表大会制下的各级人大乃至其执行机关和司法机关都必须接受中国共产党的领导。这一点是由人民代表大会制形成的特殊历史条件、中国的人民民主专政这一国体和中国共产党的性质决定的。从历史条件来说，人民代表大会制是在中国共产党的领导下才得以建立的，没有中国共产党的领导，中国人民就不可能创造出人民代表大会这一保证人民当家作主的国家权力机关。而更重要的是，中国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，工人阶级对国家政权的领导必须通过其先锋队组织——中国共产党来实现。在整个中国革命和社会主义建设过程中，中国共产党都发挥着无可替代

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第55、56页。

②③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第152页。

的作用，因而中国宪法在序言和总纲中明确规定了中国共产党对国家政权的领导地位。中国共产党的执政地位是由其先进性和其历史地位决定的，是任何别的政党都不能代替的。是故中国不存在多党轮流执政的问题，只有执政党与参政党的区别，而没有执政党和反对党的区别，人民代表大会中也没有议会党团，不存在党派之间的对立和冲突。

而在西方国家，议会没有一个法定的、惟一的执政党，议会与政党的关系是通过议会选举和政党对议会的渗透决定的。在议会内阁制国家，各政党通过竞选获得议会议席并根据所占议会议席的多少划分为执政党和反对党，执政党可以是一党单独执政，也可以是多党联合执政，这要视该国政党制度、国内政治斗争的激烈程度、政党力量对比等情况而定。执政党占据议会多数席位，其党魁或协定的领袖人物被视为当然的政府首脑人选，这样执政党不仅控制了议会，而且控制了政府，在国家政治生活中占据首要地位。而反对党则以获得执政地位为最直接目的，故在政治生活的方方面面都以与执政党唱反调为己任，执政党与反对党互相攻讦，这种互相攻讦在议会党团的活动中表现的极为突出。在美国总统制和法国半总统制中，由于国家元首和议会分别由选民选举产生，其执政党地位则主要以是否获得国家元首这一国家政治生活的核心位置而定，当一党单独或多党联合竞选国家元首获得胜利，则该党或该党派联盟即为执政党。当然，议会中的党派竞争也非常激烈，执政党获得国家元首位置，但并不一定就能在议会中的两院都同时获得多数席位，当执政党既获得国家元首位置，又获得议会多数席位时，其执政地位即较为稳固，反之，若其未能获得议会两院或其中一院的多数席位，则议会与政府之间即互相龃龉，容易导致政局不稳，极端情况下，执政党的执政地位甚至有朝夕难保之虞。

西方国家通常将竞争性的政党政治与普选制和代议制并列，视三者为民主政治的三大支柱，但从阶级实质来看，则西方各国的主要政党多为资产阶级政党，代表的是资产阶级的利益，其所有活动都是为了维护资产阶级的阶级专政。党派之间的斗争不过是资产阶级不同阶层或派别之间的内部斗争，其斗争的范围，不会逾越资产阶级的共同利益。马克思和恩格斯曾对两党制作出精当的分析，恩格斯指出：美国“两个大党中的任何一个党的内部，人们都因地区的不同而代表着完全不同的集团和利益，而且几乎有产阶级的每个阶层在两党内都有自己的代表。”① 因是之故，两党看上去似乎势不两立，但在实际政策方面并无太大差异。因此，马克思将两党制称为资产阶级统治的“两手办法”，恩格斯更形象地把两党制比作“跷跷板游戏”，实行两党制不过是资产阶级制造民主假象的障眼法，是“两个资产阶级政党利用它们之间的虚张声

① 《马克思恩格斯全集》第38卷，人民出版社1959年版，第245页。

势的毫无内容的决斗来欺骗人民，转移人民对切身利益的注意。”①

5. 代议机构的组织结构和组织机构均有不同

在代议机关的组织结构上，西方各主要资本主义国家多实行两院制，而出于“议行合一”的考虑，人民代表大会制下人民代表大会的最佳组织结构是一院制。邓小平曾就此指出：“我们的制度是人民代表大会制度，……社会主义国家有个最大的优越性，就是干一件事情，一下决心，一做出决议，就立即执行，不受牵扯。”② 显然，一院制更符合这一优越性的要求。在代议机构的内部组织机构上，西方议会多由议长、委员会、议会党团等组成，而人民代表大会制下的县以上各级人民代表大会均设有常务委员会，作为各该级人民代表大会的常设机关，人民代表大会中也没有党团组织，而是在开会时按地区、职业组成代表团。

第二节 代议制的组织结构

一、代议制组织结构的类型：两院制和一院制

代议制的组织结构形式一般有两种，即两院制（Bicameral System）与一院制（Unicameral System）。所谓两院制是指议会设有两个议院并由两院共同行使议会职权的制度，一院制则是指议会只拥有一个议院并由它行使议会全部职权的制度。在代议制的发展史上，也曾经出现过三院制（如20世纪30、40年代的德国）和四院制（如1866年以前的瑞士和1906年以前的芬兰）。资本主义发展历史较早的国家多采用两院制。在这些国家里，议会分为上议院（贵族院、参议院）和下议院（平民院、众议院、国民议会）。

西方政治学家和法学家对议会实行两院制还是一院制长期存在着争议。主张两院制的学者秉持孟德斯鸠的分权学说，相信立法机关由两个部分组成可以保证权力的相互制约，防止议会专制。他们认为，两院制议会有许多优点：第一，民选的众议院（下院）容易受大众情绪化的影响，易走极端，而由拥有良好教育、经济、社会声望背景的上层社会精英组成的参议院（上院）则能以其稳健和理性平衡议院的过激，防止众议院轻率的立法行为。第二，两院制有利于缓和议会与行政机关的矛盾，当其中一院与行政机关不能协调时，另一

① 《列宁全集》第22卷，人民出版社1990年版，第211页。

② 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第240页。

院可从中协调，二者不至于发生激烈冲突。第三，现代国家的立法任务复杂繁重，非一个议院所能胜任，需要另设一院予以分担。第四，由于职业团体的兴起，议会在实行地域代表制的同时，必须实行职业代表制，因此也必须分设两院以适应这一发展趋势。而主张一院制的学者则根据卢梭的公意理论，认为既然主权是公意的运用，公意又是不能分割的，那么实行两院制势必导致国家主权的分裂。从逻辑上说，两院如果意见一致，其中一院必属多余，如果两院意见分歧，必有一院不能代表公意因而不应设立。他们还认为，两院制使立法程序烦琐，法案通过较难，拖延社会的改革与进步；两院制容易引起议会内部的矛盾，削弱了议会制约行政机关的能力。而一院制恰恰可以消除两院制的缺陷，具有行动敏捷、机构简化、容易通过法案、避免浪费人力财力的优点。虽然在理论上，两院制与一院制孰优孰劣各有道理，但在实践中，发达的西方资本主义国家更愿意采用两院制，因为两院的互相牵制似乎更能体现代议制度的制衡原则，更能保障资产阶级民主政治的稳定。据统计，1927 年采取两院制的国家有 44 个，采取一院制的国家有 18 个。1955 年采取两院制的国家有 47 个，一院制国家有 41 个。到 80 年代，全世界 150 余个独立国家中，3/4 的国家建立了代议制度，其中约有 1/2 的国家实行两院制。在这些两院制国家中，欧美发达国家占大多数。

在两院制国家中，按其作用、体系和结构的不同，又可分为两种类型，即通常所说的“非平衡的两院制”（又称“跛足的两院制”）和“平衡的两院制”。“非平衡的两院制”以英国最为典型。所谓“非平衡”是指两院的职权大小不对称，强弱不均匀。英国本来也是平衡的两院制，贵族院曾被称为“强有力的第二院”，但 19 世纪中叶以后，随着政府干预社会经济事务职能的扩大，议会在社会经济立法方面和满足政府财政日益扩大的需要方面承受的压力越来越大。作为社会保守势力代表的上院却不能适应这个时代趋势，因此 1911 年通过的“议会法”对上院的权力进行了限制。按照“议会法”，上院最多只能连续三次否决下院的议案，之后下院可将该议案提请英王批准成为法律。也就是说，上院对下院的议案没有最终否决权，只有延搁权（不少于两年），即只能将其拖延两年生效。对于下院通过的财政法案，上院只能延搁一个月。1949 年再次通过的“议会法”把上院两年的延搁权改为一年，需要下院连续通过的次数由三次改为两次。这两次改革，使议会权力的重心转移到下院。德国、日本、法国第五共和国都是仿效英国建立起“不平衡的两院制”的。

“平衡的两院制”则以美国最为典型。美国参众两院的地位和权力是同等的，两院共同平等行使立法权，任何一院通过的法案必须送交另一院通过才能成为法律，任何一院对另一院通过的法案都拥有绝对的否决权。两院如发生分歧，只能通过协商解决。“平衡的两院制”并不排除某些事实上的不平等，例

如众议院有提出财政议案的优先权；参议院有权批准总统与外国缔结的条约，同意总统提名的高级官员；当发生弹劾案时众议院提出弹劾，参议院负责审判。如果总统选举中没有候选人获得选举人团多数，则由众议院选举总统，参议院选举副总统。今天，实行两院制的国家多数采用“非平衡的两院制”，只有极少数国家采用“平衡的两院制”。在政党和派别斗争色彩浓厚的国家，“平衡的两院制”会给立法工作带来诸多不便。美国所以能实行两院制，很大程度上是“因为参众两院之间确实存在着一种‘默契’，因而几乎不可能存在旷日持久的对立。严重的对立是不会发生的。”① 这正是美国两院制长期稳定的主要原因之一。

需要指出，议会组织形式的不同并不改变议会的本质特征。一个国家的议会采取什么组织形式，是两院制还是一院制，在两院制中是“非平衡的两院制”还是“平衡的两院制”，并不存在固定不变的逻辑。它既与一个国家的历史文化传统有关，同时也取决于一个国家特定的政治需要。

二、代议机关的内部组织

1. 议长

议长是议会的主持人和议会的对外代表，是议会组织结构的核心要件。两院制国家下院议长一般由多数党提名选举产生。上院议长的产生方式各国不尽相同，有由上院选举产生的，如法国参议院议长在3年一次的参议员部分改选后随之改选；有由政府高级官员兼任的，如美国参议院议长由副总统兼任，英国贵族院议长由大法官兼任；还有由国家元首任命的。

议长的职权在各国的宪法和议会法中有不同的规定，但有些基本职权是相同的。作为议会主持人，议长要决定议事日程，向各委员会分派所要审议的法案，主持议会辩论，宣布停止质询和议会休会，根据国家元首、政府内阁或一定人数的议员的建议召开特别会议，主持议会各种议事规则的制订及保证其执行，等等。在法国，议会两院的议长除了履行上述职权外，还负有协调和裁决议会党团之间的争执，协调议会内外机构和委员会之间的关系，就解散议会和实施紧急状态向总统咨询并进行监督等职责。在英国，下院议长作为下院大会主席，执行上述各项职权，同时也是下院甚至整个议会的正式代言人（故议长在英文中为“Speaker”），代表议会出席有关国际会议，如欧洲各国议长大会和英联邦议长大会；并且代表下院会见国宾；还要领导下院的行政管理工作。

---

① 威尔逊：《国会政体》，商务印书馆1986年版，第123页。

议长的地位与国家权力的结构密切联系。法兰西第五共和国参议院和国民议会议长分别是国家权力等级中的第3号和第4号人物，排在总统和总理后面。在总统缺位或不能行使职权时，由参议院议长代行总统职务。美国参议院议长由副总统当然担任，主要职能是充当国会和政府之间的联络人。众议院议长在总统和副总统职位都空缺时，是继任总统职位的第一人选。通常为保持中立，议长都不参加议会的投票，但是一旦表决形成赞成与反对票数相等的局面，议长具有一票裁决权。1993年7月22日，英国议会对反对党领袖就梅杰首相关于“马斯特里赫特条约”的社会草案的动议所提修正案的表决形成317:317票僵局，是议长布斯若依德夫人的决定性的一张反对票维护了梅杰首相的动议。1993年8月6日，美国参议院在投票表决克林顿政府所要求的“增税节支预算案”时，出现50:50票的结果，于是副总统戈尔投了关键性的一张赞成票，使该法案获得通过。议长举足轻重的作用于此可见一斑。

从理论上说，议长的权力是由议长的职权决定的，但是各国不同的传统、不同的政治环境、政治力量对比演变的不同和某个特定时期政治议题的特殊性质对议长权力的大小轻重也会产生不同的影响。美国众议院议长是议院的核心人物，在19世纪末其权力达到顶峰，他有权指定非常设的特别委员会和协商委员会的成员，可以运用裁量权和政治手腕影响议案的通过，可以在立法程序的几乎任何阶段拒绝一个议案。20世纪初约瑟夫·坎农议长就因其独断专行而被称为“坎农沙皇”。1910年众议院修改规则，剥夺了议长指派常设委员会成员的权力和其他一些权力，使议长权力大为削弱。但到70年代中期，又恢复了议长的一些权力，如挑选众议院议事规则委员会的主席和大部分委员，决定将议案送交有关委员会等。在法国，虽然第五共和国宪法削弱了议会的权力，但国民议会议长仍享有许多特权，例如总统提名内阁总理之前，须征询议长的意见；总统接到议会已通过的法律10日内不予公布，议长可公布实行；总统解散议院得事先征询议长的意见；议院解散后，总统应任命议长为看守内阁总理，等等。在英国，下院议长的职责更多是事务性的，而不是政治性的，议长的权力既受多数党控制，又受两党斗争的制约，例如，议长虽决定议事日程，但讨论和表决议案的时间表却是政府制定的。因此英国学者认为，“议长的权威（authority）是大于他的权力（power）的。”议长在议会中常常不是使用权力，而是以“公正”的面貌出现，制止违反议事规则的行为，保证议事顺利进行。

2. 委员会

议会一般设有各类委员会，某些委员会下还设有各种小组委员会。委员会的产生主要有两个原因，一是随着议会规模的不断扩大，传统的议事和决策方式日益捉襟见肘，不敷实用，二是随着社会经济的空前发展，议会立法的复杂

性、专业性和规范性程度越来越强。议会的实际工作和正常运转不得不日益依赖有专门知识和技术的专家，议会委员会制度就是适应这种社会经济政治需要和专业化分工的产物。委员会的主要任务是协助议会审议法案。密尔说："需要一个立法委员会，作为自由国家宪法的一个永久性组成部分，它由少数经过高度训练的政治人物组成；当议会决定要制定某项法律时，就由他们来承担这一任务。议案起草时，议会保留通过或否决的权力；但是，除了将提出的修正案送交这个委员会处理外，不得直接修改议案。"① 议会立法的这一专业化特征，使得议会的主要活动逐渐转移到各种委员会中，委员会便成为议会的中心和议会制度的重要组成部分。所以威尔逊说："我们的政体可以用'国会常设委员会主席的政府'这样一个简单的词汇来描写，此外我找不到更合适的表达方式了。"②

委员会制度在美国议会政治中发展最为完备。美国国会委员会有三种类型：（1）常设委员会（Standing Committee）。这是国会中数目最多也是最主要的委员会，各委员会均有其专门的管辖领域，其下又设若干个小组委员会，各自负责更具有专门性领域的事务。各常设委员会的规模不一，最大的是参众两院的拨款委员会，分别为57人和29人。各常设委员会下设的小组委员会数目也不等，如参众两院拨款委员会，各有13个小组委员会，其他委员会的小组委员会数目一般为6～8个。众议院现有23个常设委员会，每个委员会平均有35名议员组成；参议院有17个常设委员会，各由12到29名议员组成。各委员会的成员由两党分派，每个委员会的组成按两党在本院所占议席的比例分配，各委员会主席由多数党议员担任。（2）特别委员会（Special Committee）。这是议会为调查、处理某一具体议题或案件而成立的机构，一般是临时性的，在完成调查工作并提交结果报告后即告解散。特别委员会不一定每届议会都设立，它主要是为国会立法和政策活动提供事实依据，本身无权审议议案。它的工作是辅助性的。（3）两院联合委员会（Joint Committee）。当国会需要作出与两院共同有关的决定，或审议与处理两院意见不一致的议案时，便成立两院联合委员会。在前一种情况下，委员会是常设的，如两院联合经济委员会，由参众两院各选派10名议员组成，负责研究总统向国会提出的年度经济报告，并同时向参众两院提交研究结果报告。这种常设的两院联合委员会还有税收联合委员会、原子能联合委员会等。在后一种情况下，委员会则是临时性的，如为协调两院立法议案分歧的两院协商委员会。

法国第五共和国的议会委员会按形式可分为常设委员会和非常设委员会，两院常设委员会各不超过6个，非常设委员会则根据需要临时设立，任务完成

① ② 威尔逊：《国会政体》，商务印书馆1986年版，第64～65、58页。

后即解散；按功能可分为立法委员会和非立法委员会，立法委员会再分为常设委员会、专门委员会和对等混合委员会，非立法委员会又分为调查委员会、特别委员会和审查向高等法院起诉请求的专门委员会。常设委员会的主要职能是：按照授予的权限审查有关的提案和法案；对法律和预算法的实施进行监督；收集和了解有关信息供议会作为对政府监督的依据；举行听证会，要求高级官员、政府成员或代表回答问题。常设委员会工作量大，平均每年要召开350～400次会议，提出至少350个报告。专门委员会是应政府或议会的请求为审查法案和提案而设立的，目的既在于吸收有专长的议员参加讨论，使法案文本更加精确和切合实际，也包含着政府避开经常对自己设置障碍的常设委员会，以提高立法效率的考虑。专门委员会的审查程序与常设委员会相同。当有关法案被大会通过后，专门委员会即行解散。对等混合委员会由7名国民议会议员和7名参议院议员作为正式成员，1名国民议会议员和1名参议院议员作为候补委员而组成，其职能是应总理请求，就议会两院未能通过的法案或提案中的条款提出一个共同的文本，再由政府提交议会两院讨论通过。当对等混合委员会不能通过一个共同的文本，或者该文本仍不能获得议会两院通过时，则由国民议会作出最后决定。调查委员会、特别委员会和审查向高等法院起诉请求的专门委员会都属于对政府活动实施监督的机构，各有不同分工。调查委员会负责调查政府发生的但尚未构成司法诉讼的重大事件；特别委员会审理取消议员豁免权的请求、暂缓对议员起诉的申请或拘留议员的请求；审查向高等法院起诉请求的专门委员会审查议员的起诉是否成立，再由议会通过后决定是否向高等法院控告。

在英国，从立法方面看，议会（下院）委员会有常设委员会、选任委员会（Select Committee）、私议案委员会（Private Bill Committee）、联合委员会和全院委员会（Committee of the Whole House）五种类型。常设委员会成员由选任委员会按党派议席比例选出，组成人数从16到50人不等，其主要职能是接受经二读通过的提案并加以审议。选任委员会的职能是调查研究，为下院提供有关事项的报告，包括搜集某案件事实、审查证人、筛选证词、草拟结论等。每个选任委员会人数不超过15人，其成员通常由下院多数党的“督导”（Government Whips 或 Parliamentary Whips）组成，由于政府即是多数党政府，他们对传达党魁指令、报告党员观点、执行党纪从而维护党的执政地位负有重要使命。私议案委员会专门审议委员会阶段的私议案，每个私议案委员会包括主席在内不超过4人，其成员亦由选任委员会指派，议事规则同选任委员会。联合委员会是为研究两院共同有关的问题而设置的，每院先按不同规则和授权指派相等人数各自组成一个委员会，然后合在一起成立联合委员会。联合委员会的职责是处理在委员会阶段时没有争论的议案。需要指出，下院为替全院大

会分担对法案的某些审议工作而设立委员会的历史最远可追溯至15世纪，但是，与大多数发达资本主义国家不同，长期以来，下院常设委员会多无确定的专业范围，其工作全由议长随时指派，而不像美国、法国那样冠之以“财政”、“外交”、“司法”等工作称谓，而是命名为“A委员会”、“B委员会”、“C委员会”等等。换言之，各委员会名称不变，但各委员会审议甲法案是一拨成员，审议乙法案又换上另一拨成员，常设委员会不再固定地审议某一特定领域的法案，这样，常设委员会便徒有虚名。另外，英国议会的提案控制权操在内阁会议手中，常设委员会所接受的由内阁提交的议案必须首先在全院委员会予以二读，获得通过后才交付常设委员会审议。这和美法等国常设委员会对提案享有完全处理权，不向议会大会提出报告，该提案即不复存在的制度有重要差异。在这里，作为一种特殊类型的全院委员会实际上是议会下院全体议员参加的委员会，它与按特定程序进行活动的下院本身无异。所不同的是，全院委员会不以议长为主席，也不采用大会的议事规则，其功能不在于议决某项预算案或宪法性法律草案，而在于为反对党和不满于内阁的后座议员提供自由批评、表示意见的场所。内阁在全院委员会中居主动地位。①

3. 议会党团

议会党团指由议会中属于同一政党的议员组成的、以统一本党议员在议会中的行动为目的的政党集团。但也有同一政党的议员分别组成几个不同的议会党团，或几个政治纲领相近的政党的议员组成一个政党联盟的议会党团。议会党团属于体制内的政党，其主要特点是：第一，它们是经由选举获胜进入政治体制的，通常每隔几年就要接受一次重新确定其地位的考验；第二，进入体制

① 1979年，英国议会对委员会制度进行改革，设立部门委员会，这些部门委员会设立的缘由与美法等国的专业委员会没有什么差异，即适应社会经济发展的需要，贯彻专业分工原则，由专业委员会去检查政府的各个领域的工作。这一改革曾遭到抵制，被认为是“立足于美国模式之上，而美国模式与旨在维护政府的议会体制根本不合”，是把时间和金钱“浪费在对议会来说不现实的、不可能实现的企图上”。但是两大党领导层先后承认了改革的必要性：1966年工党竞选政纲同意对下院委员会制度予以改革，1979年保守党竞选政纲宣布愿意实施委员会改革方案。根据这项方案，下院撤消了现有的大多数职能软弱的专业委员会，一次性建立了一批新的专业委员会，新专业委员会按政府各部门间职责划分而对口设置，并授予各新专业委员会以必要的权力和工作条件。到1995年，下院部门委员会共有17个。部门委员会的存在不影响全院委员会的作用。有学者认为，部门委员会是专司监督的，是监督类委员会，它们和以上所述的立法类委员会（如常设委员会、全院委员会）不同，各部门委员会不负责审议法案，但有很强的调查权、传讯权，而立法委员会（各常设委员会）只能关门审议二读通过的法案细节，没有调查任务，没有调查权。立法类委员会应该保持对政府立法决策的配合性，它的软弱甚至无能是两党政治机制决定的，但政府又必须予以监督，必须由较小的单位即部门委员会来担负日常性的跟踪监督，因此，监督类委员会对议会监督权的强化在一定程度上弥补了立法类委员会功能的不足。见G. Drewry, *The New Select Committee*（《新选任委员会》），Clarendon Press, 1989。另见蒋劲松：《议会之母》，中国民主法制出版社1998年版，第646、656页。

后，它们构成议会政治的基本单位，成为政治体制组织结构的一部分，一切活动必须遵循体制内的规则进行；第三，它们必须通过立法程序才能使本党的政策转变为国家的法律。议会党团的最高决策机构是议会党团全体会议，负责选举议会党团正副主席和各工作委员会负责人。议会党团主席一般由党的领袖担任，但有的国家（如德国）议会法规定，执政党领袖如出任政府总理或部长，则不得担任议会党团主席。议会党团的主要任务是：观察议会内的政治发展形势；向本议会党团提供议案和各种动议、建议；统一本党议员的思想和行动；组织指挥本议会党团在议会的活动；参与领导议会的事务。

议会党团的组成各国不尽相同。在英国，议会党团由议会所有本党议员组成。党的领袖、督导长、督导员和党的其他前座或后座议员构成议会党团的领导层，执政时即为内阁，在野时则为影子内阁。议会党团均设有若干专题委员会和地区委员会，负责研究所涉领域的政策和立法。1988 年，保守党设有 24 个专题委员会和 7 个地区委员会，工党设有 14 个专题委员会和 8 个地区委员会，从这些委员会的专业化称谓上可看出其研究分工的精细程度。议会多数党即执政党在英国宪政体制下并不仅仅意味着执掌中央政府的行政权，它同时也负有领导议会立法工作的职责，这些工作主要是由多数党议会党团来履行的，这并不是说议会党团直接出面，而是说议会党团控制了本党的决策权，从而控制了议会。在原联邦德国，联邦议院的基本政治结构分成各议会党团，不论在议院还是各委员会，议员的活动完全受议会党团的指导。议院中最重要职位的任命，都由议会党团作出决定，或者依据各议会党团之间事先达成的协议而委派。联邦议院的正式组织也由议会党团的组合所支配。议长就是最强大的议会党团的代表，议院的所有机构、专门委员会和联邦议院指导委员会的构成取决于议会党团规模的大小。一个议员在议会中要成为议员活动家，须得到议会党团的支持，只有加入议会党团并得到它的赞同才能蜚声政坛。因此，议会党团主席及其领导层形成了一批最重要的议院活动家。议院能够顺利开展活动几乎全靠他们。两德统一后，这一格局基本没有变化。较之前二者，法国议会党团的组成则比较复杂，这和法国是一个典型的多党制国家有关。议会中的党团既有同属一党议员组成的，也有不同政党议员组成的，既有因政党松散而分裂组成两个乃至几个议会党团，也有议员不参加议会党团却同情、支持或依附某个议会党团。虽然如此，议会党团的地位和作用并不逊色。法兰西第五共和国的历史证明，第五共和国的政府是道地的“政党政府”，第五共和国的议会是道地的“政党议会”。每到议会选举年，各主要政党都要调动人力、物力和财力，力求在选举中赢得尽可能多的选票，取得尽可能多的席位，因此无论是国民议会还是参议院几乎都是由党派议员或有政治倾向的议员组成，无党派议员和无政治倾向的议员极少。正如法国学者博拉雷所说，多数派政党组织“首

先是一个内阁班子，然后是一个中央委员会，一个为议会选举挑选候选人的机关，然后才是人数最多的议会党团，最后才是一个政党。”①

如前所述，由党的领袖（有的国家不是）、督导员和各种工作委员会构成的议会党团领导层的中心任务是使党的政策经由特定的程序转化为国家法律，因此党员议员必须服从本党团的决定，不得采取相反立场。议会党团的这种作用通常是由一定的组织纪律来保证的。党纪的松严因国而异，因党而异。英国保守党是党纪较严的政党之一。最能体现其党纪要求的是保守党党团督导发给本党议员的督导通知。督导通知分为三种：一线督导通知、二线督导通知、三线督导通知。在下院对法案表决前夕，党员议员接到的督导通知的标题下若划有一道横线，意味着党团请他按时参加对某法案的表决；接到二线督导通知后，即应按时参加表决并应按照通知载明的党团态度投票；一旦接到三线督导通知，表决时不得请假。工党议会党团甚至比保守党党团更为严厉地维护党纪。对违反党纪的工党议员，工党规定了四种惩处措施，一是督导长签发批评状；二是中止其参加党团活动的资格；三是停发督导通知；四是开除出党，任何选区工党不得再挑选其为本党议员候选人。英国两党对议员的控制较严是因为党的支持是议员竞选能否成功的重要条件。但在一些国家如美国，议员的当选并不是以政党的支持为重要条件，而是由包括所在选区的努力、政治捐款等多种因素决定的。因此，尽管在国会参众两院中，美国两党分别建有议会党团，党团也设置党的领袖、副领袖、督导、副督导以及工作委员会等内部结构，而且同样也以支持议员竞选连任、提供竞选经费为手段来要求议员遵守投票纪律，但是，党对议员的约束不是强制性的，党的领袖和督导不能强迫本党议员按党的立场投票。议员为了连任，主要根据自己的政治需要，迎合自己所在选区选民的愿望而投票。大多数候选人赢得职位主要是依靠个人的竞选，而不是依靠有组织的政党的扶持。这样，美国国会的立法过程中，表决的结果通常不是按政党界限划分的。

议会党团是议会政治和政党政治相结合的产物。议会党团的出现改变了政党的结构，政党除了分成体制内政党和体制外政党以外，一个体制内政党还可分为体制内组织和体制外组织。政党的体制内组织和体制外组织的关系可分为三种类型：（1）体制内组织领导体制外组织，如英国保守党和工党，议会党团的领袖即党的领袖，议会党团的决定即全党的决定。（2）体制外组织领导体制内组织，如德国社会民主党，党的领袖不一定是议会党团的领袖，议会党团对党的中央组织负责，根据党的中央组织的决定开展议会的工作。一般说来，“由于党的中央组织与其在议院的代表之间个人联系很密切，几乎不存在

① 弗朗索瓦·博拉雷：《今日法国政党》，上海人民出版社 1997 年版，第 84 页。

党与它们的议会党团之间的对立。"① (3) 体制内组织与体制外组织除有关选举事务外，基本上没有什么联系，如美国的共和党和民主党。

第三节 代议机关的职权

一、立法权

立法权是议会的传统权力和首要权力。立法权即制订和修改法律的权力，包括立法创议权、通过法案权和修正权。第二次世界大战前，绝大多数国家对议会的立法范围不加限制，有的国家（如英国）的议会立法权甚至不受任何基本宪章或宪法约束，独占性地拥有在帝国之内建立和改变法律、政府的宪政权利。

随着战后各国行政集权的发展，议会的立法功能受到削弱，立法范围也有一定缩小和限制。法国从第四共和国到第五共和国，议会立法权在宪法上的变化是最明显的表现。第四共和国宪法规定，"国民议会单独享有议决法律案之权，该项权力不得委托代行。"而第五共和国宪法则以列举的方式允许议会立法的事项只包括：有关公民权利和义务方面的法律；有关国籍、身份、婚姻制度、继承和赠与方面的法律；有关重罪和轻罪的确定及刑罚、刑事诉讼程序、赦免、新的审判制度的创设和司法官地位方面的法律；有关赋税征收基础、税率、征收方式和货币发行制度方面的法律；有关议会两院和地方议会选举制度方面的法律；有关保障国家文职和军职人员、设立公共机构和国有化方面的法律等。在其他方面，如地方自治、教育、劳动权、社会安全和国防等事项，议会只能制订一般原则，具体细则和实施措施则归政府制定。此外，即使属于议会立法范围，如果议会议员所提的提案和修正案在通过之后被认为有可能造成国库收入减少、国家支出加重等后果，政府将不予接受。而且，第五共和国宪法第48条规定："在议会两院的议程中，应按照政府所规定的次序，优先讨论政府所提出的法律草案和经政府同意的法律提案。"据此，政府可以借口议员的提案不属于立法范围而拒绝列入议会讨论，也可以采用控制议会议事日程的办法，阻挠不利于政府的提案得到通过，特别是在议会辩论政府提出的法案时，政府如认为不利可以中断辩论，要求立即就法案全部或部分内容进行表决。这种被称为政府"阻挠投票"的程序再清楚不过地表明议会传统的立法

① 库特·宗特海默尔：《联邦德国政府与政治》，复旦大学出版社1985年版，第137页。

权力日益受到限制的趋势。其他国家虽然没有在宪法中明确反映出来，但这个趋势是共同的。

二、监督权

1. 倒阁权

在实行议会内阁制的国家中，政府的存在是以议会（下院）的信任为条件的，如果议会不同意政府（内阁）的施政方针，拒绝通过政府的政策、政府的组成、政府的财政议案或其他重要议案，即意味着议会不信任政府（议会也可以正式通过对政府的谴责案即不信任案），此时政府（内阁）或者集体辞职，或者提请国家元首下令解散议会，重新大选，由新议会决定政府的去留。这是议会对政府最重要的监督权力，即所谓“倒阁权”。从理论上说，倒阁权是为了阻止政府“专横”的一项宪政机制，它要求政府必须对议会负责，即政府在推行政策时必须同议会多数保持一致。在议会发源地的英国，政府对议会承担政治责任有两种形式，一是内阁集体负责制，二是大臣个人负责制。内阁集体负责的基本含义是所有内阁成员共同参与制定政策，他们在公众面前作为一个决策整体（即便他们私下政见不无矛盾），因此在失去下院信任后理所当然地必须集体辞职。大臣个人对议会负责的内容有其个人行为（含私生活）、其分管部门的各项决策以及管理状况。从二战结束到现在，大臣因政策不当、工作失误、性丑闻而辞职的事件时有发生。20 世纪 60 年代后，许多国家为了保持政局稳定，对倒阁权的运用作了限制。现代英国政府一些重要法案被下院否决不再被视为失去议会的信任，只要议会不明确通过对政府的不信任案，政府就继续执政，这成为新的宪政惯例。在法国，第五共和国宪法规定，不信任案的提出必须至少有国民议会 1/10 议员签名连署；不信任案必须在提出 48 小时后才能进行表决；表决时，只计不信任案的赞成票，弃权和缺席的议员都计为政府的支持者，赞成票必须占全体国民议会议员半数以上才能被视为通过；如未被通过，签名的议员不得在同一次常会期内再度提出。[①] 这和第四共和国时期议会动辄投不信任票造成政府走马灯般更换的局面已不可同日而语。在德国，对内阁不信任、撤换总理，必须通过“积极性不信任案”，即联邦议院首先要选举产生新的总理候选人，此后才能提出不信任案，进而正式改

① 这里，第五共和国议会通过不信任案必须按弹劾案的程序进行，因此议会的倒阁权也就相当于议会弹劾权。但一般说来，倒阁权与弹劾权是有区别的。不信任案针对的是政府的政治责任，弹劾案针对的是政府的法律责任；不信任案一经通过，政府内阁集体辞职（或解散议会，提前大选），但弹劾案所弹劾的对象是个别官员，不是整个政府内阁，内阁其他官员并不负连带责任。详见本节“弹劾权”一目。

选总理。显然，各个国家所有这些宪法性规定，都限制了议会的权力，保证了内阁政府和政局的稳定。同时，实行议会内阁制的国家，内阁根据负有对议会和人民双重责任的原则，以对人民负责为由，向国家元首提出解散议会的请求，如得到同意，即可解散议会提前大选，让选民判定内阁的去留。若原执政党在大选中仍然获得多数，则继续执政。其实，在多数情况下，常常是执政党玩弄此术，选择有利时机，提前大选，以获得多数，保持其执政地位。

2. 质询权

质询是议会内阁制国家监督政府的一种重要手段。议员采用口头或书面的形式向政府首脑或政府部长（大臣）提出问题，要求了解政府当局的施政方针、具体内容及其工作进度，从而可对之加以敦促或纠正。政府对议员的质询不能拒绝答复。质询一般不以决议的形式提出，也不进行表决。英国是世界上最早实行质询制度的国家。1869 年，下院工作通告首次开辟题为“Questions”（即“质询”）的新栏目，刊登议员向大臣提出并要求回答的若干问题，以备大臣读后准备答案。此后下院大会定时供议员们提问，并由大臣当场作答。关于质询的时间、议员的提问、政府的回答和议院的辩论，目前都有明确的规定。在议会开会期间，每周一到周四下午 2:30 ~ 3:30 为对大臣的口头质询时间，每周三下午 3:00 为对首相的口头质询时间。每个议员口头质询的问题每天内不得超过 3 个，书面质询问题数量不限。在法国，质询权的行使曾分为“普通质询”（Question）和“正式质询”（Interpellation）两种方式。前者指不能转为全院辩论的质询：任何议员均可用口头或书面提问，如用书面提问，被质询者须于一周内将答复刊于政府公报上；如用口头提问，被质询者当场予以回答，质询者再提问或反驳，被质询者再辩答，其他议员不再参与，质询即告结束。后者指可转为全院辩论议题，因而可能演变为对政府提出不信任案的质询：任何议员可提出正式质询案，提交议长，议长读后参酌被质询者的意见，决定答复日期，届时先由质询者提问，被质询者作答，然后进行全院辩论和表决。第三、第四共和国时期，国民议会常利用正式质询推翻政府内阁，第五共和国废止了正式质询这种方式。

关于质询作用的评价，西方学者褒贬不一。英国宪法学者詹宁斯认为，议会质询有着“至为重要的宪政意义”，但也有人认为它的作用“被大大夸张了”。其实，和任何政治形式一样，议会质询的功能的正常发挥关键在于如何运用。不应否认，在行政集权趋势日盛的今天，它是一种能够在一定程度上满足民众知情权的、制约政府和促进政策贯彻落实的比较简便易行的议会监督形式。此外也要看到，质询权在议会政治中又常常被用作政党斗争的武器，这使它又打上了鲜明的政治化的烙印。

三、财政监督权

财政监督权即通常所谓之财政权，财政权被形象地称为“管理国库的权力”，即由议会掌握的关于国家收支的权力。财政权的主要内容是批准政府提出的财政预算和决算。按照规定，政府每年的总收入和总支出都要事先得到议会的批准，支出的分配细目也须得到议会的同意。政府预先编制出某一财政年度（又称会计年度）政府收入和支出数额的方案，提交议会审议通过，这就成为预算；同时对上一财政年度内政府收入和支出的数额作出总结，并向议会报告，这就是决算。正是由于包含着对政府收支的监督，财政权才被称为财政监督权，是前述议会监督权之外的另一项重要的、也应该是最有力的监督权力。财政年度以一年为限，但计算的起止日期各国不同。英国的财政年度为4月1日至次年3月31日；美国的财政年度为10月1日至次年9月30日；法国和德国的财政年度为1月1日至12月31日。

财政权是议会最古老的权力。在英国历史上，召集下院开会的原初动机在于国王的财政需要，下院的权威和影响也一直源自于它对征税和政府开支的批准权以及批准以前的审议权。两院三方（上院、下院、国王）围绕着钱袋形成这样一种相互依赖而又彼此制衡的关系：“国王要钱，平民院给钱，贵族院予以同意。但是，不经国王要求，平民院不会表决给钱，不经国王通过其宪政顾问宣布为形势所迫，平民院不会开征或增征税款。”① 在今天的议会政治中，国王的中心地位已被内阁替代，议会的权力也向政府倾斜，不再是国王“要钱”，而是政府“要钱”，而对政府的“要钱”是否准予虽仍由下院决定，但政府多半有办法“要”到钱，至于上院，自1911年《议会法》改革以来，对下院的决定只能表示同意，无权否决。英国议会财政权力关系的变化也是各国议会财政权发展的缩影。

英国议会对政府的财政监督在传统上包括政府税收和政府开支两个内容，但现在主要集中在政府开支方面。下院由议员组成的财政监督体制分为全院委员会（全院大会）和部门委员会两个层次。全院委员会的监督方式有：每年对政府的支出展开辩论，包括预算辩论、概算辩论、国家开支白皮书辩论等；质询，包括书面质询和口头质询，以此获取政府各部门的开支、决策和经费使用效率等信息；立法，如制定各项征税决议和征税法、各项概算和拨款法等。各部门委员会则侧重于跟踪各对口政府部门的政策和工作，向全院大会报告所

① K. Bradshaw and D. Pring, *Parliament and Congress*（《议会与国会》）, Quartet Books Ltd., 1982, p. 306.

获悉的材料和情况，其中国家账目委员会专门审计政府各部门的支出金额、经费使用效益。此外还有大量非议员专家协助议员的财政监督。但正如以上所述，议会强调政府的财政提议必须向议会提出，政府提请“要钱”须视下院同意与否，然而由于现代英国日益崇尚政府决断，对政府财政提议权的强调却演变为政府对下院财政立法工作的领导权。这反过来又不能不削弱议会对政府的财政监督权。

法兰西第五共和国议会的财政权同样兼有立法和监督的特征。议会财政立法的范围包括年度财政法，即预算法、修正的财政法、征税特别授权法以及决算法。年度财政预算法草案由政府首先提交国民议会审议。一般情况下，国民议会办公厅收到该草案后立即转交给财经和计划总委员会讨论，其他常设委员会可以任命一个代表或几个代表以咨询性身份参加审查有关本委员会权限内的条文或拨款。在审议各个条文前，财经和计划总委员会的代表还必须到与条文内容有关的委员会就条文内容作介绍和说明。该草案经财经和计划总委员会审查通过后，连同该委员会报告和其他委员会意见书提交国民议会大会审议。国民议会大会审议程序分为四个阶段，首先是对财政收入作总体评价并投票表决；其次是对支出进行辩论并作单一投票表决；再次是对草案每个篇名进行辩论并投票表决；最后是对草案整个文本进行公开投票表决。年度财政预算法案在国民议会一读通过后，交参议院审议，其审议程序与国民议会大体相同。按照宪法第47条规定，如果国民议会在40天内未作出决定，政府可把该预算法案提交参议院并要求它在15天内作出决议；如果议会两院在70天内未能作出决定，该预算法案将以政府法令形式付诸实施。而且根据宪法同一条规定，如果政府未能在财政年度开始前提出财政预算法案，政府可以紧急请求议会授权征税，并以命令拨付各项事业的经费。根据这种规定，议会不仅失去了预算编制权，而且对政府编制的预算至多只能在政府接受的范围内作些修正，并失去了否决权。严格地说，半总统制下的法国议会对预算只有部分修正权，没有决定权，预算的编制与决定权皆属于政府。

相比之下，三权分立的美国国会的财政控制权要强于英国和法国的议会。这首先表现在美国国会可以自主编制预算。美国宪法第1条就规定，国会有权为“提供合众国共同防务和福利”而征税和开支；根据惯例，拨款议案一般先是由众议院提出，而根据宪法，征税议案则必须首先由众议院提出，并由众议院规定政府为负担拨款开支可以得到的岁入数额。这是美国有别于英法的一个鲜明特点。其次，美国国会控制着政府的债务额。举债是英美两国政府的收入方式之一。美国政府举债受到国会的专项立法约束，国会债务立法规定了一个时期政府有权举借的债务总额，政府只能依据债务立法举债，并且不得突破债务立法规定的限额。但英国政府的借债不受议会控制，政府的借贷计划根本

不交议会审议。第三，美国国会对审议财政法案拥有高度的制衡权。对于总统提出的征税、拨款、借债建议，国会实行连政策带金额的双面审议，不留任何免议的内容。对于总统建议的政策，国会可以自由决定采纳或否决，并可提出自己的政策取而代之。对于总统建议的征税额、拨款额，国会可以自由裁量，任意予以增减。第四，美国政府的开支只能限于国会同意的范围，政府收入和开支细目都要得到国会批准。如果财政年度已经开始但预算案尚未通过，政府可请求国会通过一种临时预算，政府临时动用的款项将来一并归入总预算。分权体制下的国会与政府在财政预算上的不同立场与抗衡有时会僵持不解，演出令世人捧腹的一幕。如 1994 年共和党控制的参众两院为实现收支平衡，主张大幅度削减联邦政府预算，减少老人医疗保险、穷人医疗补助，等等。政府与国会无法达成共识，到 10 月 1 日新财政年度开始时，预算仍未通过，政府只能一再要求国会通过临时拨款维持政府运转，但双方依然相持不下，结果政府被迫三度关门。但更多的时候，国会与政府的抗衡以妥协告终，如经过 1995 年始末的持续较量，国会终于迫使政府放弃了 10 年内平衡预算的初衷，同意 7 年内平衡预算；而政府则阻止了国会大砍医疗保险、医疗补助等基本社会福利项目的计划。

四、调查权

调查权指议会对政府行为进行调查并有权得到证言和有关记录的权力。多数国家在法律上对调查权并无明文规定，只是在传统习惯上承认议会拥有这种权能。议会调查权一般包括：围绕行使立法权进行的调查；选举调查；针对有关行政部门违法行为嫌疑的政治调查；涉及国家机关侵犯公民权利问题的调查。

调查权是议会立法权的自然引申：为了能够制订完善的法律，议会必须进行调查，以获得足够多的情报，如关于人口老龄化、妇女堕胎、青少年吸毒等问题的调查。调查权也是议会监督权的重要体现：许多调查就是直接针对政府的，由于调查可以揭露政府的错误或滥用职权，对政府官员形成很大的压力。在美国，国会通常举行各种公开的听证会来进行调查。国会可以传唤政府官员到会作证，如被传唤人拒绝到会，国会可以以藐视国会罪论处。但对国会提出的问题，总统和行政官员也可援引“行政特权”或涉及国家安全机密为由拒绝回答，被传唤作证的官员或公民也可以宪法第五修正案中关于公民“不得在任何刑事案件中被迫自证其罪”的规定拒绝回答。国会如需要调查某一事件时，可以把调查工作委托给一个常设委员会，也可以设立一个特别委员会，如以参议员欧文为首的“水门事件调查委员会”。在英国，议会的调查权由行

政监察专员机构负责。1967 年，议会通过议会行政监察专员法，首次设置行政监察专员或称调查专员，行政监察专员由首相推荐，女王任命，终身任职至退休，只有在议会两院共同要求下，女王方可将其撤职。行政监察专员既非政府机构，亦非法院，而是对议会负责，专职办理公众对政府机构投诉、调查政府部门“错误行政”的相对独立的机关。此外还有一个单独的审查小组，由它审查提交给议会行政监察专员的全部案件。1979 年，议会委员会制度改革，议会设置了新的与政府各部对应的部门委员会，加强了对政府的整体监督。部门委员会拥有必要的检查权，可传唤证人、传取有关文件和档案；可就全院大会交办的任何事项向大会报告其意见，并附具所掌握的材料；可就委员会认为应报告全院大会的任何事项向大会提出特别报告。由于部门委员会几乎覆盖政府各部，且专职跟踪，因而对政府构成有效监督。议会调查权力的大小，取决于议会在该国的法律地位。美国是三权分立的国家，国会对行政的调查权通常要受到相互制衡关系的影响，比较言之，内阁制国家议会的调查权对政府的监督作用要大些。

五、弹劾权

弹劾（Impeachment）是议会控告违法失职的政府首脑、高级行政官员或高级司法官员并追究其法律责任的一种司法程序。

弹劾制度肇始于 14 世纪的英国，是英国市民阶级和贵族制约王权的有力武器。它由下院充当原告，对违法的政府大臣提起公诉，然后由上院贵族担任法官，对被告进行审判，如果被告罪名成立，将受到严厉制裁。在爱德华三世和理查德二世先后执政期间，相继发生过两次重大弹劾事件。第一次是 1376 年议会对王室大臣拉蒂诺爵士（Lord Latiner）和尼维尔爵士（Lord Nevill）的弹劾，前者被控为从事羊毛走私贸易，向国王提供高利贷性质的借款；后者被控为在远征布列塔尼途中劫掠人民。二人均被剥夺公职，处以罚款，永不录用。第二次是 1388 年议会对理查德二世 5 个宠臣的弹劾。虽然理查德二世百般阻挠，拖了两年，但议会毫不妥协，且一度兵戎相见，最后，“弹劾派”获胜，5 人中有的被处死，有的被监禁。到斯图亚特王朝时期（1603—1714）又发生斯特拉福弹劾案。斯特拉福伯爵和他的朋友劳德大主教都是国王的枢密院顾问，是王室专制利益的坚定维护者，也是当时人民最痛恨的人物之一。1641 年，下院以 204 票对 59 票通过对斯特拉福叛国罪的弹劾，并要求上院进行审判。在市民武装示威的压力下，上院被迫批准这一弹劾案，查理一世不得不在斯特拉福死刑判决书上签字。四年以后，议会又以同样的程序处死劳德大主教。弹劾权的使用体现了议会以法律的形式限制封建专制王权、进而要求国家

行政官员不仅向国王负责而且必须向议会负责的君主立宪原则。随着议会内阁责任制的形成完善，作为议会追究政府官员违法犯罪法律责任的弹劾程序已被议会追究政府内阁政治责任的不信任投票程序所替代。虽然英国至今并未废除弹劾制度，但从1803年以后议会再没有使用过弹劾权。这里的原因，除了以上所说的内阁责任制已经形成，议会通过不信任投票也能制裁政府，以及司法机关已经独立，被指控的政府大臣无须议会施以弹劾亦可受到独立审判外，19世纪以来议会权力的削弱，行政权力的加强是主要关键。正是这个原因，大凡实行议会内阁制的国家，对政府内阁成员的渎职、违法行为不再使用弹劾手段，如果仍保留这一制度，其针对的只是其他高级官员，如在德国只适用于不属于政府内阁的总统，在日本只适用于法官。

在今天，弹劾作为议会监督政府的一种形式主要运用于总统制国家。实行总统制的国家，议会和总统都是由选民直接选举产生的，议会和总统各自对选民负责，对宪法负责，相互之间不像议会内阁制那样存在着一种政府对议会负责的关系，议会如果要制裁总统或其他高级行政官员，可资利用的有效手段就是诉诸弹劾。但一般说来，弹劾不轻易用，它是一种“引而不发的权力”，“备而不用的武器”，是牵制行政和司法的重要手段。弹劾权的威慑作用使政府官员不敢做法律许可之外的任何事情，但可做法律许可之内的任何事情。对没有违法犯罪行为的政府官员是不能动用弹劾程序的。这和议会内阁制的不信任案不同，议会内阁制的不信任案涉及的是政治责任问题，如果议会中多数议员否决政府的施政纲领和重要政策的法案，或者对政府的政策提出不信任案，政府就得辞职或提请国家元首解散议会。但是，总统制下的政府官员只有当其涉嫌犯罪违法才能被弹劾，除此之外，并不会因与反对党政见不同而遭到指控，也不会因政府政策失误而受到制裁。因此，弹劾案所指的是追究政府官员的司法责任，不信任案所指的是追究政府内阁的政治责任。

在这方面，美国是一个典型的例子。美国宪法规定，“众议院……拥有专有的弹劾权。”“参议院拥有审判一切弹劾案的专有权力。”这就是说，美国国会没有内阁制国家的议会倒阁权，即不能因政治原因迫使总统或政府辞职，但国会有弹劾权，即有权对有犯罪或严重失职行为的包括总统、联邦法官、政府部长在内的联邦文职官员进行弹劾。弹劾案先由众议院提出，参议院审理，参议院需要2/3多数同意才能通过弹劾案，即被弹劾官员的罪名才能成立。某个官员被弹劾并不意味着其他政府官员需负连带责任，弹劾的对象是个人，与整个政府无涉。官员经弹劾被定罪，其“担任和享有在合众国属下获得荣誉、负有责任或领取报酬的任何职务的资格”即被罢免和剥夺。罢免后仍可依法对其提出起诉，并由法院审判和判刑。弹劾权在美国并不多用。在美国历史上，众议院总共弹劾的16人中经参议院定罪的只有5人（均为联邦法官）。

众议院正式弹劾过两位总统，第一位是南北战争后的第17任总统安德鲁·约翰逊，但经参议院审判后以一票之差未能定罪。1974年“水门事件”中，尼克松总统本来最有可能成为继安德鲁·约翰逊后被弹劾的第二位总统，但由于尼克松总统辞职，众议院放弃了原来准备的弹劾。第二位是1998年12月19日被众议院以“妨碍司法”和“伪证”罪名弹劾的克林顿总统。经过长达一个多月的参议院对克林顿弹劾案的审理，在1999年2月12日的最终表决中，以45票赞成对55票反对否决了指控克林顿“作伪证”的第一项弹劾条款；又以50票赞成50票反对否决了指控克林顿“妨碍司法”的第二条弹劾条款。两项表决都没有凑足通过克林顿弹劾案所必需的2/3多数（67票），这意味着克林顿不会被定罪和罢免。被称为“世纪审判”的克林顿弹劾案至此落下帷幕。

第四节 代议机关的议事规则与程序

一、代议机关的会议

代议机关——议会无须一直开会，但须定期开会。密尔在《代议制政府》中说过，议会的适当职能不是管理国家，而是监督和控制政府。因此就议会的职能而言，议会的议事和决策是在一定的会期内进行的。议会的会议一般分为常会或例行会议和非常会议两种。例行会议的会期和召开、非常会议的召开，各国宪法或议会法大都有明确规定。丹麦议会规定，每年10月第一个星期二中午起，至次年10月第一个星期二止为一个“议会年度”，中间有两次休会时间。日本国会常会一年一次，一般在每年12月中旬召开，会期为150天。法国规定，国民议会和参议院常会每年召开两次，一次从10月2日开始，会期为80天，另一次从4月开始，会期为90天。美国国会每年至少召开一次，一般在每年1月3日中午召开，7月31日休会。英国下院，按照惯例，第一次会议从1月或2月开始，持续至7月末或8月初，第二次会议从10月末或11月初开始，持续至圣诞节前夕，前后共8个月左右。

非常会议是在例行会议以外为解决特殊需要而召集的会议，其中包括临时会议、特别会议和紧急会议。非常会议的召开也有一定的程序和规则。谁有权召集这样的会议，不同国家有不同规定。有的国家把召集权赋予国家元首，有的赋予议长，有的赋予政府或一定数量的议员。

议会会期中，议会通过决议中止活动，即为议会休会。议会休会期间，通常停止议会一切活动。有不少国家法律规定，议会休会必须经两院一致决议，

如果两院意见不一致，则其中一院决定的休会，有效期必须限制在一定时间之内（如日本国会法规定不得超过10天）。

二、议事规则

为保证议会有秩序、有效率地进行议事和决策，西方各国一般都制订议会议事规则，确定一些共同遵守的原则。

1. 法定人数原则

议会议事和决策需要一定数量的出席者，其作出的决议才能有效进入和通过相关程序。出席者的最低限额即为法定人数。各国议会规定的法定人数不同，多数国家议会会议的法定人数以出席者超过议员总数一半为有效。有的国家确定的法定人数较少，如日本国会两院会议议事的法定人数是全体议员的1/3，除宪法有特别规定外，两院的决议由出席议员过半数决定。希腊议会会议的法定人数不得少于1/4，但作决定必须超过议员总数的1/2。英国议会下院的议事规则比较特殊，下院大会的法定人数为40人，不到此数则延期举行；上院大会的法定人数仅为3人，通过议案时必须满30人才算有效。

2. 会议公开原则

公开化是现代议会政治的普遍原则。各国宪法一般都规定两院会议公开举行。公开举行意味着旁听自由、报道自由、议事记录全文公开发表。但在涉及国家安全或一些比较敏感的问题上可以举行秘密会议。秘密会议指除议会议员外，其他人一律不得出席的会议。例如，法国宪法规定，议会两院的会议公开举行，全部议事记录在政府公报上发表；但议会各院可依总理或该院全体议员1/10的请求举行秘密会议。有的国家宪法规定，即使秘密会议，国务大臣或政府部长经有关议院同意，也可出席该会议。美国宪法有关国会议事规则规定，除需要保密的部分外，两院会议记录应随时予以公布；同时还规定，议员对任何问题的赞成或反对，只有依出席议员人数1/5的请求才可登记在议事录上。一般而言，议会常设委员会的会议不对外公开，这是为了使各议会党团、政治派别通过委员会的活动来交换意见，调整分歧，达成妥协。

3. 一事不再议原则

这一原则与会期和效率有关。在同一会期，就同一议案再次决议，不仅有可能使前后所作的决议不一致，导致议事程序的混乱，而且也会降低效率。因此，一项议案如在一次议会会议上作了决定，在同一会期中就不再重复进行审议，如确有异议，只能在另一会期中的会议上提出。在法律上明确作此规定的国家并不多，葡萄牙共和国议会是其中一个。对大部分国家来说，一事不再议原则是一种惯例。

三、程序

程序原则同样是现代代议制的一项重要原则。议会实施其立法、监督等权力时均必须依照法定的程序进行，否则将使议会失去制度化保障而无法履行其法定功能。我们在阐述议会的监督权、财政监督权、调查权和弹劾权时，也对与该权力配套的相关程序进行了简单介绍，下面主要说明议会的立法程序，这是议会程序原则的最充分体现。议会的立法程序主要包括：法案的提出、法案的讨论、法案的通过和法律的公布。①

1. 法案的提出

法案通常由议员和政府提出，但具体规定各国不尽相同。在美国，立法提案权属于国会两院议员，所有议案必须由议员在他所在的议院提出。政府没有提案权，行政部门草拟的议案，只能通过一位议员提出。议案提出后即被编号送往国会所属的政府出版署印刷成册，编入《国会记录》，随之向全院宣读该议案名称并表决，通过后正式列入该院议程。在法国，第五共和国宪法规定："法律的创议权同时属于总理和议会议员。"议员的提案可以由一个议员或集体议员、一个议会党团或几个议会党团提出。正如前述，政府在立法及议程中地位优于议会，总理拥有绝对的自由权代表政府提出法案，议会不得向政府发号施令，干预政府的立法考虑。法案经过部长会议批准后，提交议会两院中任何一院的办公厅备案，接受办公厅下属评议会评议是否受理，然后提交议长，登记造册，编入《议会文献》，经有关委员会审查，列入议程。同法国一样，现代英国议会议员和政府都拥有提案权，但是在每年审议的法案中，只有10%左右是由议员提出的，80%以上是由政府提出的。议员提案的比例如此之小，说明政府已经承担起领导议会立法的责任。政府不仅准备了每年的立法规划，而且设有专门的统一的法案起草机构，该机构负责把政府各部的政治文本"翻译"成法律文本，把政府各部的政策转化为法案。随着政府法案倾夺议会，英国甚至有人提出是否"保留议员议案"这样尖锐的问题。议会是专职的立法机关，作为议会主体的议员难道还不该向议会提出议案？议会难道还不该审议自己议员提出的议案？的确，迟至19世纪，人们还认为议员向议会提法案的权利是天经地义的，而今天，许多人却批评说议会花在议员提案上的时

① 这里涉及几个立法用语：通常把议员个人或组织提出的书面建议称为"提案"（proposal）；"提案"提交议院并提请审议时又称为"法案"（bill）；当"提案"经议院大会审议通过后则称为"议决的法案"（act）；"议决的法案"经过国家元首或首脑签署并完成一切法定手续后则成为"法律"（law）。而一般所说的"议案"（resolution）涵义较为广泛，它包括一切提议在内，在不太严格的意义上，"提案"、"法案"、"议案"可相提并论，交换使用。

间“多属浪费”。虽然政府、议会出于维护民主宪政精神和议会立法全局平衡的考虑，对议员的提案权仍给予明确支持和保障，但在重大事项和关键内容上，议员的提案权已经受到了严重削弱。

2. 法案的审议

这是立法过程中最重要的环节。讨论法案即审议法案，一般要经过“三读”程序。以英国议会审议内阁公议案（Public Bills）为例。“一读”即是正式向下院提出法案，包括由提案者宣布法案名称、介绍法案要点、申述立法理由。“一读”的作用一是通告，二是审查，即由下院公议案办公室在收到该法案后，对其所作的诸如法案是否符合下院议事规则、议案内容与其全称标题是否相符、是否涉及王室利益或特权等的例行检查，以确保法案符合要求。按下院议事规则，凡采用预先通知方式向下院提出的法案，“一读”不作任何辩论。“一读”与“二读”之间至少有两周时间供议员对议案文本作研究、考虑。“二读”时先由议长宣布该法案责任大臣姓名；再由责任大臣或其代表就法案的必要性、宗旨、原则要点作出说明；接着是反对党领袖或影子内阁大臣发言，陈述该党对该法案的立场观点，各党团议员也相继发言表明各自对该法案的态度，此即所谓“全院大会辩论”；然后责任大臣或其代表总结以上辩论情况，并动议“现在对本法案通过二读”；最后大会进行表决。法案经“二读”通过后就进入委员会审议阶段。凡具有重要宪政意义的法案、政府需要尽快通过的法案或无特别争议的法案归全院委员会审议，此外的绝大多数法案由常设委员会审议，少量法案交特设委员会审议。委员会的审议多半是业务性的、技术性的和文字性的。委员会审议完毕须向全院大会报告，因为下院议员必须知道委员会到底做了哪些事，报告阶段要由全体议员对法案进行充分的修正和表决，务使法案的最后文本体现下院多数议员的意见，而不仅仅体现有关委员会的多数议员的意见。法案通过报告阶段即进入“三读”阶段。在“三读”阶段仍可有辩论，但仅限于表明是赞成还是反对，不得对法案内容提出修正案，纠正法案文字错误的修正案除外。“三读”是下院全体议员以下院名义的最终表态，是对历经“一读”至“三读”法案的最终拍板。

3. 法案的通过

法案的通过是指采用表决的形式使法案成为法律的一项立法程序。普通立法中的绝大多数法案或修正案以“简单多数”通过即可，极少数法案或修正案则要求“绝对多数”通过，如宪法和宪法性法律要求不得低于2/3多数票通过。有的国家规定，这类法案还必须经过公民复决。议会表决的形式大体上可分为“呼声表决”，议员高呼“是”或“不”，主持人根据其呼声高低判定结果；“起立表决”，赞成和反对的议员轮番起立，由主持人点数报出表决结果；“点票表决”，议员按赞成和反对排成两队通过两名计票员，由计票员记

录通过的人数；“唱名表决”，由主持人逐一点名，点到姓名者即答以“是”或“不”；还有“秘密投票表决”，重大法案一般采取秘密投票表决方式，随着电子表决系统的应用，秘密投票表决又成为“按键表决”。在美国，一般情况下，国会和州议会以及地方议会议员的投票不采用秘密投票表决，他们的投票记录对选民是公开的。据认为，这是现代代议民主制的需要和保证：选民有权检查议员是否代表民意，有权了解议员们在议会里投票赞成什么，反对什么。在实行议会两院制的国家，下院通过的法案还只是“议决的法案”(act)，不是“法律”(law)，下院议决的法案必须采用上述立法程序经过上院同意通过后才能成为法律。在法国，所有法案都必须由国民议会和参议院依次审议，如果某项法案未能在两院达成一致，原则上在两院进行往返穿梭式讨论。如果未能达成一致，总理可召集一个对等混合委员会提出一个共同文本。如果对等混合委员会仍未能通过一个共同文本，总理有权要求国民议会进行最后表决。在美国，两院通过的法案最终文本经首先创制该法案的议院书记官登记、印刷成册，经两院书记确认无误，再先后由众议院议长和参议院议长分别签字，送交白宫，经总统签署即成为法律。总统也可以否决该法案并退回国会，但国会两院如分别以 2/3 多数再次通过，该法案仍成为法律。

4. 法律的公布

这是立法程序的最后一环，即议会通过的法律按法定程序和方式予以正式公布，使该法律正式生效。大多数国家的宪法规定，国家元首行使公布法律的权力。如法国第五共和国宪法规定，正式通过的法律最后由总统颁布。但在颁布以前，该法律须接受宪法委员会审议，看其是否符合宪法。宪法委员会应在一个月内作出裁决。凡被宣布为违宪的法律不得颁布和实施，此裁决具有强制性，不得上诉。美国国会通过的任何法律都必须送交总统签署才能生效。如上所述，总统对该法律拥有否决权，但如果国会两院都以 2/3 多数票重新通过该法律，也可以推翻总统的否决，法律生效。如果国会两院没有达到推翻否决所需的 2/3 多数票，该法律即被废弃。此外总统还有一种“搁置否决权”，即在国会两院通过的法律送交总统的 10 天之内，总统既不签署也不否决，如果此时国会仍在开会，该法律自动生效；如果此时国会已经休会，该法律即自动废弃，因为总统可以声称他不提出否决意见是由于无法将该法律退回国会。这种否决又被称为“口袋否决”。在现代君主立宪制国家，国家元首对法律的批准拥有理论上的绝对否决权，但事实上，这种权力是虚置的，例如英国国王早已失去运用其法律签署权来控制、制衡议会两院的可能性。国王签署两院通过的法律只是例行公事，只有象征意义。

第五节 代议制度的作用与前景

一、代议制的历史作用

近代议会的出现和议会制度的确立是巨大的历史进步。它的根本意义在于以资产阶级人权否定封建等级特权，重构了国家权力的社会基础，以资产阶级的政权组织形式取代了封建专制王权制度，奠定了国家权力的民主原则。

众所周知，封建政治是以王权政治为中心，以等级特权政治为基础的。封建政治运动的趋势必然是专制政治：国王由“首席诸侯”变为真正的君主，国王统摄国家的立法、行政和司法大权，决定一切内政外交方针政策，权力只对拥有政治特权的等级阶层开放，大多数臣民则被排斥于政治过程之外。我们在前面一些章节已经说过，在欧洲历史上，这种王权的普遍专制化有过它的历史作用，因为王权的专制有助于消除国家的分裂状态，抑制贵族的分离势力，建立统一的民族国家，所以作为资产阶级前身的第三等级在与王权抗衡的同时也曾与王权进行合作，给予王权各种支持。这种合作的主要形式就是由中世纪等级会议发展起来的早期议会。专制制度是王权与形成中民族的奇异结合。专制王权对经济的最大贡献是以“国家至上”的名义推行重商主义，保护本国商业，促进全国统一市场形成，同时又大力争夺殖民地，开拓海外市场，从而在16～17世纪完成了资本的原始积累。就这一点看，王权所代表的“国家利益”与资产阶级所代表的民族经济和民族利益是吻合的。然而，专制制度的逻辑是，这种吻合是不能持久的，王权的品质与欲求迟早要与民族利益发生冲突。资本主义经济是商品经济，商品经济发展的前提是契约自由、人身自由和财产权自由，而专制王权恰恰不能满足这一前提。于是，当资本主义走过它的最初阶段，它就与专制政治尖锐对立，再也不能忍受阻碍和束缚资本自由发展的封建专制统治。资产阶级革命的时代到来了。

这个时代是以理性批判作为它的先声，以主权在民作为它的主题的。理性批判意味着一切权威——宗教、自然观、社会国家制度都必须在理性法庭面前为自己的存在作辩护或者放弃存在的权利。这样，专制制度的合法性依据——“君权神授”、“朕即国家”等封建意识形态便立即陷入危机之中。资产阶级启蒙思想家把人作为万物的尺度，认为国家的活动必须满足人的理性的要求，国家权力必须受自然法、道德法则和政治传统的限制，一切政府只有以承认和支持个人天赋权利和社会共有的道义权利为基础才能证明自己正当合法。这导致

“理性国家”概念的出现。从霍布斯、洛克、卢梭、孟德斯鸠到康德，理性与契约的观念被认为是解释政治活动和国家权力的普遍依据。即使按照他们中最右翼的观点（如霍布斯），国家权力纵然是绝对的，但也不能是专横的，国家必须永远在法律的形式下行使其权力。理性国家概念的出现表明新兴的资产阶级不仅鄙弃未蜕尽野蛮气息的中古封建国家，而且充分意识到其时正行的专横暴虐的专制君主国家对私有财产权的巨大威胁。君主专制制度的不合理性就在于由于民族国家与王权的历史性结合，国家的利益竟被解释成个人的利益，从而使君主把个人私利凌驾于国家公利之上，而事实上“国王和官吏的权力不过是派生的东西，是出于人民的信赖、为了全体人民的共同利益而授予并委托他们的。”① 既然国王的权力来自人民，国王政府的权力性质就不能是专断的。洛克明确指出，政府如果侵害人民的生命权、自由权和财产权，人民可以“用强力对付强力”②。从天赋人权出发，运用理性批判，引出人民主权，为建立资产阶级“理性王国”的权利作强有力的论证，正是那个时代资产阶级思想家的共同特征。

启蒙思想运动所追求的“理性王国”的政治图式显然是资产阶级走上政治舞台后所确立的现代议会制度。然而，就典型的个案而言，现代议会制度并不是在封建专制政治的废墟上凭空树立起来的，毋宁说它是在封建专制政治的母腹中发育成长起来的，只有当它躁动着呼之欲出、而母体的痉挛又几乎阻扼它的面世之时，那“用力的一脚”才构成新社会革命的阵痛。因此，对资产阶级来说，批判的武器可以犀利无比，武器的批判却未必倒海翻江，一切取决于国家的政治文化传统与当时阶级力量的对比。英国资产阶级革命就是如此。正如前述，在专制王权下已经存在着一个第三等级与国王合作的早期议会，尽管它事实上不过是“都铎王朝的卑恭使女”，但国王权威的行使与财政的开支却离不开它。虽然“君神一体”、“君权神授”的光环打在国王的王冠上，英国由“大宪章”所奠定的政治文化传统却始终认为，国王只有在议会中才不会作出违反上帝之法的决定，只有与议会在一起才能辨别何为上帝之法。亨利八世如是说：“朕在任何时候都不如在议会中据有更高的为王身份，在这里，朕如首，诸君（指两院议员）如躯，连合一体，组成国家。”这就是英国王权专制政治的鲜明特色：既要君王的绝对权威，也要尊重议会的存在。英国王权政治的双重性质决定了英国政治发展的道路和特点。正因如此，资产阶级没有必要撇开议会这种古老而现成的政治形式，重起炉灶。资产阶级需要做的事就

① 《1638—1647年清教徒革命时期的论自由文集》，转引自乔治·霍兰·萨拜因：《政治学说史》（下册），商务印书馆1990年版，第571页。

② 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1981年版，第95页。

是以议会的钱袋来制约国王的权杖，以传统的普通法惯例来规约王室的活动，通过激活、更新和强化议会的功能以分割和蚕食国王的权能，进而把国王的权力逐步转移到议会，最终架空王权。我们已经知道，这种做法在洛克的理论中被表述为“分权”：立法权归议会，执行权和对外权归国王，立法权高于行政权，议会至高无上。需要指出的是，现代议会制度的确立并不是仅仅经过“分权”限制王权就得以实现，当然更不是中世纪等级会议的简单延续，分权思想只是为代议制度的建立及其地位提供了必要的理论基础。在欧洲其他国家和北美，“火与剑”充当了新制度的接生婆。资产阶级总是把建立代议制政府作为战胜封建王权制度的战利品。英国的“光荣革命”被称为不流血的革命，事实上是流了一些血的。当然，假如不是斯图亚特王朝查理一世的狂妄，试图建立比都铎时期更专断的绝对王权，英国的革命本来也许可以成为一场静悄悄的革命，根本无须以查理的头颅来开道。总而言之，新政治制度建立起来了，期间虽有反复，但封建专制政治作为人类政治生活的一种方式无可挽回地被送进历史博物馆，以议会为中心，以民主法治为原则的代议制政体成为西方各国政治发展的共同归宿。

二、代议制的现实意义

正如上述，现代议会制度是资产阶级革命反对专制王权的产物，议会制度的确立表明，一个人决定国家的命运的时代过去了，民主不仅成为一种社会体认的价值，而且成为一种政治资源配置的机制。但是，与西方历史上出现过的城邦民主不同，代议制本质上是资产阶级民主，而不是奴隶主或封建贵族民主；形式上是间接民主，而不是直接民主。从氏族社会的原始民主制到古希腊城邦民主制，以及中世纪欧洲少数贵族城邦共和国民主制，在形式上都是直接民主制，是以氏族成员全体大会或公民大会作为民主制的组织形式，它的存在的条件是小国寡民。随着封建王权的征伐和商品经济的发展，众多诸侯国边界被打破，近代欧洲民族国家逐渐形成。当资产阶级推翻封建专制王权后，面对着广袤的疆土和众多的人口，如果仍然采取公民大会这种古老的直接民主作为国家政权的组织形式，必然导致民主的自我否定。换句话说，在近代民族统一国家中，由于疆域规模和人口规模的制约，公民已经不可能直接履行管理国家事务的权力，而只能通过选举代表的行为将其权力委托给一定的代议机关去行使。这就是资产阶级结束封建专制统治后，其政权形式必然是代议民主制的根本原因。如果没有代议制这种民主形式，古希腊创造的体现人类政治文明的民主制就不可能被继承下来，更谈不上现代民主制的发展。在这个意义上，我们可以说，没有代议制就没有现代民主。

英国政治学家密尔把代议制政府视为“理想上最好的政府形式”①。这个“最好的政府形式”对于现代民主的运作具有什么作用呢？

1. 使国家权力合法化

资产阶级革命是以全体人民反对独裁暴君的名义进行的。资产阶级革命后，议会确立了至高无上的地位。议会所以至高无上，是因为它声称自己的权力是建立在人民主权原则和政治生活中不断扩大的公民普选权基础上的。无论是欧洲还是北美，人民主权思想都是资产阶级的一面旗帜。在议会发祥地的英国，人民主权体现在议会的立法权中，表现为议会主权。“立法权是指享有权利来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力”，它是“一种受委托的权力，当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时，人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关”②。这就使议会成为国家政治权力得以合法化的权威机构。虽然各议会制国家的议会地位不尽相同，但从法理上说都是“表达全体公民意志的机关”，并在形式上表明政府的权力源自人民的委托。因此，在议会政治正常运行的情况下，议会至少有一院的议员每隔几年要进行一次选举，由此重新确认人民对政府权力的这种委托关系，从而保持和维护国家政治权力的权威性。

2. 使阶级意志国家化

政治权力就其实质而言是阶级统治的权力，就其形式而言则是专属国家的权力。任何一个阶级或集团都不能简单地把自己的意志贯彻到社会生活的各个方面，即使它具有先赋的或获得的优势，换句话说，经济上占统治地位的阶级只有运用国家机器才能实现政治上的统治。作为国家政治权力合法化的权威性机构，议会的运行过程实际上是把名义上属于全体公民的意志、实质上属于统治阶级的意志转化为具有权威性的国家意志的过程。众所周知，议会、政党和选举制度是西方民主制的三大支柱。议会这种提升统治阶级意志为国家意志的重要功能在政党政治中得到充分体现。政党是一定阶级、阶层或集团的政治代表，政党首先必须在议会大选中争得一定席位才能成为体制内政党，再经过体制内政党间的角逐才能取得执政党地位，从而最终得以把该党所代表的统治阶级中那一阶层、派别、集团或势力的利益诉求通过国家法律的形式“强制性”地推向社会。正因如此，议会也就成为统治阶级内部进行权力和利益分配的极其重要的“政治角斗场”（political arena）。

3. 使权力运作程序化

人民委托代议机关行使国家权力，但是人民如何选举自己的代表，人民

① J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1982年版，第37页。

② 洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆1981年版，第89、91页。

的代表如何开展政治活动，人民又如何通过自己的代表行使最后的控制权，这些问题就是权力运作中的程序问题。议会政治必定是程序政治，这是因为在不同利益人群中，没有规则和程序，就无法产生一定数量的代表组成代议机关；又因为选出的代表是以不同利益为背景和取向的，在必然发生意见分歧和利益冲突的情况下，没有共同的程序而要代表人民行使最后控制权是不可能的。因此，在现代议会政治中，议会民主亦称“程序民主”。从议员选举和议会组成到议会运作和期满换届，从会议召开到审议事项，整个议会政治过程都充分体现了程序政治的原则。程序政治是政治制度化的重要表征。亨廷顿说：“复杂社会中的政治共同性取决于该社会中政治组织和程序的力量；转而，这种力量又依赖于这些组织和程序所得到的支持的范围及其本身的制度化水平。”而制度化不过是“组织和程序借以取得重要性和稳定性的过程。”① 程序政治一旦确立，且为成熟的公民文化所认同，它不仅可以防止个人或集团的专横和野心，保证所谓人民的权力不被篡夺，而且也为资产阶级内部的权力和平交替提供了完整可行的机制。对统治阶级来说，程序是权力移交的合法形式，是避免在权力继承中发生政治危机的必要条件。在现代议会政治中，程序并不都表现为法律形式，有的是惯例，有的是传统，有的与议会的某些仪式相结合，但不论形式如何，它们都在议会内起着维持法治和秩序的作用。

4. 使政治过程公开化

议会既然声称代表人民行使权力，是民意机关，那么实行“在国民的监视和批评下”议会活动公开原则就是理所当然的。尽管议会在某些议题上按宪法规定可以举行秘密会议，但从总的趋势看，议会政治的内在逻辑不断地打破封闭的议事决策方式（如英国的议会史所表明的那样），极大地推动了政治过程的公开化。政治过程公开化不仅仅是“人民主权”的法理要求，而且是现代政党政治的必需。无论是执政党还是反对党，无论是前座议员还是后座议员，他们的发言、质询、答询、提案、辩论等等，不仅面对议会，而且面对公众和社会舆论。执政党需要通过媒体宣扬其推行的政策，宣扬其政绩，以巩固其执政地位；反对党更需要表白自己的主张，批评执政党的政策，以争取下届大选取得多数。议会活动公开化原则的实行，满足了选民关于政治知情权的需要，方便了选民对政府的监督，其真正的目的在于教导民众，动员民众，培育和强化社会对现存政治体系的政治认同。这也是议会政治最重要的功能之一。

---

① 塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，上海译文出版社 1989 年版，第 13～14 页。

三、代议制的困惑与未来

1. 议会政治的危机

代议民主制是资本主义所能有的最好的政治外壳。代议民主制确立的“议会至上”原则打破了“君权神授”的神秘权力观和“君权至上”的传统政治观，使“主权在民”的思想通过普选制和代议制得以实现。在第一次世界大战以前，许多政治学家都相信，资本主义一旦控制了这个最好的政治外壳，便可以牢固地确立它的权势，以至于在资产阶级民主共和国中，没有任何改变可以动摇它——不论是人事的改变、制度的改变或政党的改变都一样。毫无疑问，代议民主的繁荣与资本的繁荣之间曾有过一段十分美好的结合。然而，具有讽刺意味的是，不是别的因素，正是资本自身的逻辑又在悄悄侵蚀这种结合的基础，使议会政治陷入困境之中：随着自由资本主义向垄断资本主义的演变，国家干预和管理社会经济事务职能的不断扩大，议会的传统权力和对政府的监督作用相对削弱，议会代表人民行使主权的权威性日趋下降。正是在这种情况下，英国著名政治学者布赖斯（James Bryce）最早提出了“议会政治危机论”。

议会政治危机表现在哪几方面呢？

第一，议会地位的衰落与权力的虚化。19 世纪是议会政治的“黄金时代”。黄金时代的议会在国家政治生活中极具殊荣：它是宪政体系的头脑和心脏，享有高度的独立性，拥有极为广泛和强大的立法权和监督权，以至于有人认为，除了不能使男人变成女人和使女人变成男人以外，议会无所不能。[①] 此言虽属夸张，却不算背离事实。然而今天的议会，其传统的立法权和监督权已经受到许多限制。议会在立法过程中权能的弱化，使得议会不再是“至高无上”和“议会全能”，虽然在议会看来，立法仍然是它的第一项职责，但是它的立法工作一般不过是对政府提出的议案予以“审议、批评、批准”。特别是实行议会内阁制的国家，如英国，由于议会是多数党控制的议会，政府是多数党的政府，这样，在多数党的操纵下，多数党领袖作为政府首脑，他只会用内阁政府来左右议会，决不会让议会来左右政府。这就决定了议会权力的虚化。所谓虚化，即形式上议会立法支配一切的原则仍然受到尊重，议会高于政府和法院的地位至今无人否认，但实际上议会已经从属于政府，也就是说，议会丧失了它曾经有过的高度的独立性。议会的其他权力，例如传统的“钱袋权力”，在复杂的现代预算制度和政府人为设置的各种障碍面前，事实上也早已

① 埃弗尔·詹宁斯：《英国议会》，商务印书馆 1959 年版，第 2 页。

虚化，议会对财政法案的审议，成为必须履行的一种形式，虽然它在财政公开方面仍不无意义。

第二，议会决策模式的固有缺陷与立法效能的萎缩。现代议会的决策模式与日益复杂的社会经济事务管理之间越来越缺乏相容性，这是议会政治面临的严重挑战。一个人数众多的、观点利益各异的、必须经过反复审议乃至激烈辩论等程序后才付诸表决通过议案的决策方式无论如何不能胜任国际形势瞬息万变、国内矛盾尖锐复杂、管理事务专业化程度很高的决策需要。现代化的一个趋向就是专家治国，所以议会不得不把决策权让渡于本来是它的执行机关、而现在早已发展得功能完备、反应灵敏、指挥果断的政府。议会决策模式的缺陷导致它立法功能的萎缩，其表现就是议会越来越不能有效地表达民意，以至于有的西方学者断言“代议民主制的历史作用已经完成了。”① 这一结论未必中肯，但议会政治演变为“议会政党政治”却是真实的。政党实际上在代行议会立法的职能，整个立法审议过程都由议会多数党操作，自然就由多数党控制。自民党一党独大时期的日本国会是一个极端例子。自民党包揽议案的提出和法律的通过，结果造成国会内外界限不明，有些本应在国会内决定的问题转移到国会外，而有些本应在国会外解决的问题又转移到国会内，即立法过程成为自民党内部以及自民党和在野党非正式协商的过程，议会政治成为政党政治的黑箱作业，议会职能与政党议会职能的关系混淆不清。这就从根本上动摇了代议民主制的主权在民原则、程序原则和公开化原则，是议会政治危机深刻的表现。

第三，行政权力的膨胀对议会权力的侵蚀。从理论上说，政府行政权力与议会权力是相互依存而不是彼此冲突的，前者的对立面是无政府主义，后者针对的是专制主义。但近代以来的宪政实践表明，议会与政府的权力冲突比比皆是，而其结果又多半是政府遮天蔽日，议会沦为清水衙门。行政权力膨胀的趋势为人公认，在议会内阁制国家，行政—立法关系鲜有不是沿着加强行政支配的方向运动的。首先是行政权力的集中。19 世纪末以来，议会权力的流转路径是从上院移到下院，又由下院移到内阁，最后由内阁集中到首相或总理。所以有的西方学者认为，议会民主已经被“首相民主”和“总理民主”代替了。② 其次是政府职能的扩张。这可由政府机构和人员的迅速增长看出。例如英国中央政府，1914 年有部级机构 21 个，1924 年增加到 35 个。60 年代中叶经“大部制”改革，把许多小部并为大部，部的数量减少为 17～21 个，但实际规模并未缩小。1971 年官僚机构人数为 50 万人，1979 年为 72 万人，1985

① 约翰·奈斯比特：《大趋势》，世界知识出版社 1984 年版，第 162 页。

② 库特·宗特海默尔：《联邦德国政府与政治》，复旦大学出版社 1985 年版，第 152 页。

年减员，但仍然有59万人。第三是政府统揽立法和行政。上文已经提过，在英国议会每年审议的议案中，80%以上都是由政府提出。议会在立法过程中大权旁落——落入政府之手。昔日议会由自主立法而统治，今日议会不过是将政府的法案予以通过而维护政府统治。显而易见，议会政治危机与行政高度集权是一个问题的两面。

因此，要寻找议会政治危机形成的原因就是要讨论行政集权形成的原因。在自由资本主义时期，国家被定位为“守夜人”的角色，政府对社会经济事务管理的职能是相当有限的。传统的自由主义学说认为，社会任何进步都取决于个人的自由和创造性，政府的基本职责是主持严格的社会正义，保护人们的自由、生命和财产权免遭社会其他成员的暴力侵害，以及建立、经营和维持某些私人因无利可图而不愿从事但对整个社会有益的公共设施和公共工程。任何超出这一职责范围的行为都是令人不能容忍的。所以传统自由主义的信念是：“最小的政府是最好的政府”。正因如此，自由资本主义时期国家政治的中心不在政府，而在声称代表着社会福祉的议会。政府不过是议会的仆人，行政权从属于立法权。然而，随着自由资本主义向垄断资本主义的演变，政府只应或主要应履行保护性的政治功能的时代结束了。垄断资本主义要求实行社会化大生产以期实现规模经济和获得垄断利润，这就决定生产要素的动员、科学技术的应用以及向海外争夺市场和资本输出必然呈现出急剧扩张的态势。垄断资本主义的极致形态是国家垄断资本主义。在当代西方社会，国家与资本之间的关系密不可分，国家在资金、资源、科研、订货、市场等方面通过政府提携私人资本，没有政府的支持，私人资本就难以运行。特别伴随着这一过程的是资本主义社会矛盾越来越尖锐，经济危机越来越频繁，贫富差距越来越悬殊。在这种背景下，政府不可避免地深深卷入社会经济活动的各个层面，其干预和管理社会经济的职能和范围越来越大。即便是美国这样一贯崇尚自由放任主义理论的国家，联邦政府的预算从20世纪30年代至80年代也惊人地增长了150倍，急剧膨胀的政府机构获得了“山姆军团”的称号。学者们都感到“政府的职责似乎是无限的”①。政府挟其由经济、社会、科技发展形成起来的优势，不仅强化了宪法原来赋予它行使的行政权，而且对这种行政权进行了最大的扩充；不仅夺走了过去属于议会的相当一部分立法权，而且把议会降为批准政府政策的橡皮图章。不难发现，议会政治危机的加深是行政高度集权的结果，但是，行政高度集权和议会政治危机的经济、政治的根源却是共同的。

2. 代议制度的改革与前景

议会政治的衰落是一个事实，但这并不意味着代议民主失去了它固有的价

① 托玛斯·戴伊：《谁掌管美国》，世界知识出版社1980年版，第66页。

值。在当代，“没有代议制就没有现代民主”仍然是一个正确的命题。密尔当年提出“理想上最好的政府形式是代议制政府”，首先是针对君主专制政体而言的，这已经成为历史的结论。此外他还有一层意思，即针对民主制度本身而言的：假如“在面积和人口超过一个小市镇的社会……，所有的人亲自参加公共事务是不可能的”，那么就有理由认为，“一个完善的政府的理想类型一定是代议制政府了”。[①] 这是代议民主制至为关键的依据。尽管越来越多受过教育的公民提高了参政意识，尽管最新的科学技术为公民行使民主权利提供了现代化的工具，但要在现代统一的民族国家中以直接民主制作为国家政权的组织形式还只能是一个乌托邦。因此，虽然议会政治危机始终存在，代议制政府仍然是西方各国现实中最好的政府形式。另一方面，议会政治有危机，行政集权同样也出现危机。行政权力的扩张虽然有其必然性，但它的副产品，如机构臃肿、官僚主义、文牍主义、决策超载等等也在耗蚀着它的效率，使它走向反面。福利国家危机就是这种危机的集中表现。政府的政策既然满足不了公众的需要，公众便丧失了对政府的信任，这样，要求限制政府行政权力，实行地方分权和行政分权的呼声日益高涨。这就是20世纪70年代以来新保守主义国家理论兴起的背景。因此，在议会权力下降、行政权力扩大的总趋势下，也存在着要求减少国家干预、放松行政管制、制止“行政专横”、扩大公民自由的强大潮流。

在这股潮流推动下，西方各国纷纷进行议会改革，希望通过改革使这一现实中最好的政府形式摆脱长期危机，适应不断变化的环境，重新焕发政治活力。

在这方面，共同参与民主制的提出引起人们的关注。共同参与民主制试图从社会层面即体制外的层面来抵御行政扩张的趋势，对于克服议会政治危机是一个尝试。例如，由人民直接行使创制权、复决权和罢免权，以保证公民能够比较广泛地参与国家的立法活动和监督政府的行为，直接对政府政策施加影响，体现了社会对国家的制约，民主对专权的限制。尤其是，公民通过直接行使创制权、复决权和罢免权可以培养积极参与公共事务的政治意识，可以接受政治训练、增加政治知识、提高政治理性。一个民主的社会需要民主的政治文化作为根基，共同参与民主制正可以起到这种作用。但是，需要指出，共同参与民主制是一种直接民主制，它不能作为国家政权的组织形式，不能取代现行的代议民主制政体。因此，它只是代议民主制的补充，其意义和普选制是一样的。现代民主宪政史表明，公民直接行使创制权、复决权和罢免权，既没有使一个国家从代议民主制政体变为直接民主制政体，也没有使一个国家能够摆脱

① J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1982年版，第55页。

议会政治危机。瑞士是世界上最早实行公民创制权和复决权的国家之一，但这并不是它从代议民主制向直接民主制转变的标志，而是从公民大会直接民主制向代议民主制过渡过程中为了保证改革顺利进行所采取的政治措施。瑞士从诸个公国发展为现代统一的民族国家，同样遵循着民主制形式演变的规律，只是为了照顾历史、保持传统、满足人民直接参与的需要才实行公民创制和复决制度，直到今天它仍然是作为代议民主制的补充手段，而且也并没有因长期实行这一制度而避免了行政集权的发展和议会政治危机的产生。因此，如果说共同参与民主制更能体现民主的本初含义，可能比代议民主制更为“理想”，那么从现实角度看，它并没有取得理想上最好的效果。

另一方面，直接从国家层面即体制内的层面来挽救议会政治的衰落则表现为一系列限制政府“凶猛的”行政权力的改革运动。1973 年，美国国会通过《战争权力法》，限制总统“不宣而战”的战争权力，规定国会有权强令总统在 60 天之内（特殊情况可延长至 90 天）撤回派出的军队。1974 年，国会通过《预算和拨款扣压控制法》，加强国会的财政控制权。1976 年，参议院作出决议，禁止总统在未经国会批准的情况下签署重大国际行政协定。1995 年，国会在 1996 年财政年度预算案上与总统所进行的较量，再清楚不过地显示了国会抗御行政权力、彰显自身宪法地位的决心。英国议会下院 1979 年后成立了一批新的工作委员会，赋予各委员会以必要的权力（如极强的调查权、传讯权）和工作条件，被认为是试图重新恢复议会监督政府权力的有力措施。在日本，1993 年国会众议院断然通过对宫泽内阁的不信任动议，冲破自民党政府长期对国会的控制，国会对政府政策的修正力度逐步加强。在法国，第五共和国以来议会在国事决策中的软弱地位近年已引起朝野的严重忧虑，人们正在推动改革以振兴议会。意大利、奥地利、德国、瑞典等国议会 70 年代后也顶住了议会的衰弱之风，它们的政府并不能在议会中自说自话。

与此同时，一些国家的议会也进行自身内部的改革。例如，瑞典为加强议会的权力改两院制为一院制。美国为适应现代社会的挑战，针对诸如信息的管理与运用、立法审议中专业知识的要求、议会政治活动的公开化等问题，对国会委员会体制、辅助机构设置、议员助手配备、议员经费开支等方面进行改革；以及为提高议会道德形象、清除政治腐败所进行的议员财产和收入情况申报制度的改革。英国工党为削弱有投票权的上院世袭贵族势力而发动的上院改革，从 1968 年起，历经挫折，直到 1999 年千年之交来临时才峰回路转，终于通过了废除有 600 年之久的上院议员世袭制度的上院改革法案。这些改革虽然内容和方式不尽相同，但实质上都涉及立法与行政的权力关系。正如以上所述，在现代化大生产为基础的社会中，政府职能的扩大与行政集权的发展有其必然性，议会希望政府回到过去只管“法律和秩序”的地位是不可能的。议

会改革的方向不是要把自己变成像政府那样去决策和管理，而是要使自己有权力去监督和控制政府的决策和管理。正如密尔早已指出的那样："代议制议会的适当职能不是管理——这是它完全不适合的——而是监督和控制政府；把政府的行为公开出来，迫使其对人们认为有问题的一切行为作出充分的说明和辩解；谴责那些该受责备的行为，并且，如果组成政府的人员滥用职权，或者履行责任的方式同国民的明显舆论相冲突，就将他们撤职，并明白地或事实上任命其后继人。"①

几百年来，议会曾经以它夺取权力、行使权力的辉煌业绩展示过代议民主制卓越的风采和强大的生命力，然而20世纪初开始，议会政治一直背负着沉重的包袱，在危机与改革中步履蹒跚地走到今天。一个不无矛盾的事实是，尽管议会政治继续面临着行政集权的强大挑战，尽管科学技术的革命性进步似乎展现了"电子民主"、"网络民主"的诱人前景，而社会公众对议会作用的评价也褒贬不一，但以议会制为核心的代议制政体仍然是现代国家的主要的统治形式。因此全部问题是，没有代议制，我们还能不能找到别的更好、更可行、更符合人类现代政治生活特点的民主形式？如果不能，那么，无论代议制存在何种缺陷，经受何种磨难，它都必然是我们人类政治文明通向未来世界的不二法门。

① J·S·密尔：《代议制政府》，商务印书馆1982年版，第80页。

第八章　政府行政制度

政府是国家政权机构的重要组成部分。政府有广义和狭义之分。广义的政府泛指国家权力的所有机关。狭义的政府指国家权力机关中的行政机关。在本书中，政府主要指狭义的政府，政府行政制度即指行政机关的职权职能、活动方式、组织形式等方面的制度。现代国家由于政治、经济和社会发展的历史进程不同以及文化传统的差异，彼此之间采取了不同的政府组织形式，国家元首和政府首脑在国家的政治生活中所发挥的作用也各不相同，但是政府的基本权能却呈现一定的共性，即通过对国家政治、经济、文化以及社会生活的管理，从而实现其政治统治和一定时期的治理目标。

第一节　国家元首与政府行政制度

一、国家元首与元首制度

国家元首指主权国家形式上或实际上对内对外的最高代表，是国家机构的组成部分，即首脑部分，国家元首通常是君主或总统。在实行君主专制制度的奴隶制国家和封建制国家，国家元首是由世袭方式产生的并集国家权力于一身的君主。在现代社会里，实行内阁制的国家中，国家元首是“虚位元首”，一般不直接掌握实权，只以国家的名义，从事一些象征性和礼仪性的活动，国家实权操纵于内阁之手；实行总统制的国家中，国家元首是实权元首，一般兼任政府首脑，拥有很大的权力，处于国家权力中心的地位。

元首制度包括元首的继承制度或选举制度。各个国家中元首的产生办法或载入宪法，或由有关的法律如王位继承法、选举法、组织法等详加规定。关于出任国家元首的资格、元首产生的原则、方法和程序，各个国家的规定存在很大的差异，但大体上可分为世袭制和选举制两大类。凡担任国家元首职务，不经民主选举，而按照血缘关系，依法世代相传，属于世袭制；凡按照宪法或法律规定，通过民主选举方式产生、有一定任期的国家元首，属于选举制。元首世袭是君主国的普遍方式，不仅古代的君主国如此，而且近现代的君主立宪制

国家如英国、荷兰、比利时等国家亦如此。共和制国家元首一般由选举产生，并有一定的任期。国家元首的选举方式可分为由公民投票选举产生和非由公民投票选举产生两种类型。前者又可分为由公民投票直接选举产生和由公民投票间接选举产生两种方式；后者又可分为由代议机构选举产生和由混合组成的团体选举产生两种方式。由公民投票直接选举国家元首既可采用简单多数制或一轮选举制，也可采用绝对多数制或二轮选举制；由公民投票间接选举指由公民投票选举出“选举人”，再由选举人投票产生国家元首的方法。在一些实行集体国家元首或个体元首的国家，国家元首的产生是由代议机构如议会选举产生的，也有一些国家的国家元首不由公民投票而由混合组成的团体选举产生，但其主体一般是议会，这两种方式被称为非由公民投票选举方式。

根据国家元首组织构成的不同，当前世界各国的元首在形式上主要有两种，一种为个体元首，另一种是集体元首。国家元首由一个人担任并行使职权的，为个体元首，这种形式在当今西方国家里比较普遍，它又分为两种情况，一是君主立宪制和议会共和制下的国家元首，属于“虚位元首”，另一种是总统制下的国家元首，属于实权元首。在实行君主立宪制的国家中，国家元首被称为国王、女王、大公等，尽管在宪法或法律上规定其享有广泛的权力，且由世袭方式产生并终身任职，但由于其主要从事象征性和礼仪性的事务，不掌握国家实权，而实权主要操纵在内阁总理手中，因此被称为“虚位元首”。议会共和制下的国家元首如总统或国家主席同样不掌握国家实权，议会或内阁才是国家权力的中心，因此也属于“虚位元首”，但国家元首在称号、产生、任期等方面与君主立宪制下有所不同。在总统制国家中，国家元首被称为总统，以选举方式产生并有一定的任期，由于其往往兼任政府首脑，掌握很大权力，并是国家权力的中心，因此被称为实权元首。凡由二人以上组成合议制的机关，由它的全体成员共同担任国家元首职务和行使元首职权者，为集体元首。构成集体元首的成员彼此之间基本上地位平等，拥有同等的权力，他们中虽然可能有一个作为形式上的首领，但这种首领仅仅是对外的代表或者在内部集会时充任主席，并不具有超乎其他成员之上的权限。现在西方国家中采用集体元首制的国家，以瑞士最为典型。

二、国家元首在政府体制中的地位和作用

1. 君主的地位和作用

在西方国家中，由于社会历史条件的差异，即使同样实行君主立宪制，君主的地位、权限和实际作用也有不小的差异。按照君主掌握权力的大小，君主立宪制分为二元君主制和议会君主制两种。在二元君主制国家中，君主大体上

仍然保持着封建专制时代的权威，集立法、行政、司法和军政大权于一身，是国家权力的中心。尽管这些国家也有宪法和议会，但世袭君主仍是掌握实权的最高统治者，立法权徒具形式，君主具有否决议会议案和任命政府首脑等高级官员的权力。实行二元君主制的国家以 1871～1918 年的德意志帝国和 1889～1945 年的日本为典型，现在这种政体形式仅有极少数国家实行。在议会君主制国家中，国家的实权完全掌握在形式上对议会负责的内阁手中，作为国家元首的君主，有的只是在形式上享有广泛的权力，实际上这些权力由议会、内阁、法院等机关以君主的名义在行使；有的则仅享有纯礼仪性的权限。尽管议会制君主立宪制国家的君主只具有象征的地位而不掌握实际的统治权力，也不是国家政治生活中的中心人物，但其在礼仪上的作用、对社会舆论的影响力和在国家政治生活中的实际作用，仍是其他机构无法替代的。

首先，君主可以作为“国家统一”和“民族团结”的象征，由此而产生的人民崇拜和对国家的认同感具有不可估量的精神作用。一般来说，仍然保留有君主的国家，其历史大多都有几百年甚至上千年，君主在国民的心中具有很崇高的位置，一方面君主制度已成为国家政治制度的组成部分，人们把它作为一个古老的传统来遵守，不轻易地将其抛弃，除非君主本人有重大的过错；另一方面君主在国家政治生活中常常保持“中立”，超脱于政党政治之外，当国内政坛出现危机时，君主可以利用其影响力，从中斡旋，调解关系，缓和矛盾，保持国内局势稳定，这样君主自然成为国民心目中的国家代表。

其次，君主的政治经验丰富，见多识广，对政府的决策有一定的帮助。尽管君主并不处理政务，对决策也不负责任，但君主同内阁总理或首相保持密切的联系，同时由于内阁的任期有限，每隔一定的时期需要更换，这样就不可避免地会出现政策连续性问题，而君主是世袭的，对国家的内外政策比较了解，可以就某些问题发表看法，提供参考意见，从而影响政府的决策。另外，在英国，作为君主的英王，还起着联系英联邦各成员国的纽带作用。英王既是英国的国王，也是英联邦成员国象征国家元首的国王，英王和王室成员经常去成员国访问，参加各种外交活动。英联邦各成员国与英国政府之间没有法律上的关系，因此共同拥立英王为元首被认为是联系英联邦的纽带。英王及王室成员在英联邦各成员国的活动被英国人看成是英联邦“不可分割的整体”的证明。

2. 实权元首的总统与“虚位元首”的总统的地位和作用

在总统制的共和制国家中，国家元首由选举产生，并有一定的任期，这同世袭的、终身任职的君主制度形成重要区别。作为国家元首的总统往往兼任政府首脑，行政大权集中于总统，成为实权元首。总统统帅陆海空三军，制定并执行对内对外政策，拥有极为广泛的权力；政府各部、委、署等一切机构都受总统的领导和监督，总统有权任免各部部长，各部部长只对总统负责，服从总

统的决策而不对议会负责。在议会制的共和制国家中，国家元首同样由选举产生并有一定的任期，但是总统不掌握行政权而由政府掌握行政权，总统不对自己在履行职务时的行为负责，总统发布的命令和决定须经总理或有关部长签署，否则不生效。这种不掌握行政权的总统通常只是行使礼仪性的职能，在国家政治生活中所起的实际作用远不如政府总理，更比不上掌握行政权的总统，因而又称“虚位元首”的总统。较之君主立宪制国家中的“虚位元首”——国王或女王或大公，这种议会共和制国家中的“虚位元首”——总统的地位、权力、作用大致相同，只不过国家元首的称号、产生、任期、活动的典礼形式有所差别。

第二节 政府制度的类型

一、内阁制政府：英国、德国、日本、意大利

内阁制指由内阁总揽国家行政权力并向议会负责的一种国家政权组织形式。内阁制政府又称为议会制政府或责任内阁制政府。当今西方实行议会内阁制的国家，有英国、德国、意大利、加拿大、日本等，以英国最为典型。议会内阁制作为一种政府行政制度有其基本的共同特征，但是由于各国社会、经济和政治发展的历史进程不同，各国实行的议会内阁制莫不都带有本国的特色。

政府内阁首脑或称首相或称总理，通常由在议会中占多数的政党或政党联盟的领袖担任。内阁首脑从政见基本相同的议员中挑选阁员人选，提请国家元首任命，组成内阁，这就是通常所说的“组阁”。在英国，首相是权力最大、地位最重要的人物，他或她身兼政府首脑、议会领袖和党魁三个重要职务于一体，集行政和立法大权于一身，几乎拥有国家的一切大权，成为英国政治生活中的最高决策者和领导者。首相的职权虽然绝大部分没有法律正式规定，但按照惯例首相拥有非常广泛的权力，如任免内阁成员和非内阁成员，并向英王提交任免名单；领导内阁，决定内阁议事日程，主持内阁会议，形成内阁决议；在议会中代表政府为政府决策辩护，负责制定和执行国家对内对外的重大方针政策，并负责向英王汇报政府工作概况等等。内阁的阁员人数并无明确的规定，主要由首相控制，一般为20人左右，通常有外交、国防、财政、内政等重要部门的大臣，不担任某一具体部门首长的大法官、枢密院院长、掌玺大臣，主管地区事务的苏格兰事务大臣、威尔士事务大臣、北爱尔兰事务大臣。按照惯例，内阁阁员必须是下院议员。

1990年德国统一后，德国的政府体制实行责任内阁制。联邦总理是联邦政府的首脑，也是国家机构中最有权力、最有影响力的关键人物。在德国联邦政府中，总理是唯一经由联邦议院选举产生的，由此确立了联邦总理在联邦政府中的个人权威和至高无上的地位。联邦政府是德国最高行政机构，实行内阁结构三原则，即总理原则、内阁原则和各部部长原则，其中，总理原则是首要原则。因此，德国的政府体制又称“总理式民主体制”，它的主要内容包括：（1）联邦总理组织政府。联邦政府由总理、各部部长、总理府国务秘书、联邦政府新闻秘书和不管部部长等组成。联邦总理一经选出，便着手组织政府。根据联邦政府的议事规程，由联邦总理确定联邦各部部长的人数和职权范围。各部部长由总统根据总理的提名任免。经联邦总统任命后，联邦政府正式组成，并要在联邦议院宣誓就职。（2）由联邦总理确定联邦政府总的方针政策。（3）联邦总理个人向联邦议院负责，但内阁成员负连带责任。同时，也只有联邦总理有权向联邦议院提出信任案。联邦总理的去留决定着各部部长的命运，一旦联邦总理被迫辞职，内阁就得解散，由新总理重新组阁。①

日本宪法规定，由众议院中的多数党组阁。依据此项法律，任何合法政党，只要赢得议会多数都可以上台执政。但由于“1955年体制”形成以后，自民党就直接或间接（20世纪70年代中期以后）控制了议会多数，所以它长期独掌行政大权。政府的组成自然就由自民党决定，在野党只能在议会中对政府组成人选提出这样或那样的批评，实际上很难改变自民党的决定。日本政府的组建是同自民党内部各派系之间权力的争夺和分配密切联系在一起的。按一般规律，党内最大实权派系的首脑往往出任自民党总裁和内阁首相，但首相具体人选的决定也还受到其他因素的影响。首相决定后，内阁阁员的选择同样受到党内派系的影响，各派系按地位、实力大小瓜分内阁职位。②由于自民党内派系斗争复杂且多变，因此日本的内阁更迭也就相应地频繁。在一定意义上，内阁的换届只不过是自民党内部的权力再分配而已，是自民党内部派别的轮流执政，在这种情况下，日本议会内阁制政府的基本政策和政局就因自民党“一党独大”保持了较好的延续性。1993年，自民党在这年的大选中失败，结束了长达38年的单独执政的局面，日本建立起了以非自民党人士细川护熙为首的联合执政政权，从而宣告了“1955年体制”的终结。2003年年末，第43届众议院选举使日本迎来了以自民党与民主党为核心的两党对峙的新时代，从而迈入了堪与“1955年体制”相匹敌的“2003年体制”。新的“2003年体制”标志着日本政治从传统的“以政治家为核心”走向“以政策为核心”，这

① ② 林勋健等：《西方政党是如何执政的》，中共中央党校出版社2001年版，第222～223、467～468页。

一重大转型有利于政坛的稳定和经济的持续发展。

由于意大利是实行多党制的典型国家，而且选举制度采取的是比例代表制，因此议会中很难出现一党控制议会多数议席并由它单独组成政府的局面。这样，政府通常由几个政党联合起来组成联合政府。多党内阁便成为意大利的一个重要特色。在多党内阁中，天民党始终是战后大部分时期的主导政党。意大利宪法规定，总统授权总理组建内阁，但实际上总统的权力受到党魁决定的限制。在总统授权之前必须首先同议会各政党首领进行一系列的磋商。新指定总理所选择的内阁通常是由几个政党成员组成的联盟内阁。然后，根据总理推荐，总统任命内阁。因此，政府总理在内阁的任命上权力极小。而政党领袖尽管很少担任政府职务，其权力却相当大，因为他们可以造就和毁掉政府，决定谁当总理、谁当部长，还因为他们的任期要比一般总理长。故此，意大利的内阁一般寿命都不长，而且极不稳定。①

二、总统制政府：美国、法国、俄罗斯

总统制是指由总统担任国家元首和政府首脑并独揽国家最高行政权力的一种政体形式，与内阁制相对。总统制肇始于美国。美国独立战争胜利后，鉴于殖民地时期英王委任总督实行专制统治的历史和邦联时期诸州各自为政、中央软弱无权的教训，1787 年召开的制宪会议依据立法、行政、司法三权分立并相互制衡的原则，在宪法中既赋予总统极大的权力，又对总统权力加以一定限制，形成总统制。但随着政治和经济的发展，国家权力逐渐向行政部门转移，总统的权力不断扩大，至 20 世纪 80 年代，美国的总统制与初创时期相比已经发生了很大的变化。实行总统制的国家以美国为典型，而法国的政体形式是一种“半总统半议会制”，俄罗斯的政体形式则是一种总统集权下的三权分立体制，又称“超级总统制”。

在总统制国家中，总统由选民或选民代表选举产生并对选民负责，有一定的任期，总统兼任国家元首和政府首脑，独立掌握国家行政权，美国等国的总统还担任武装部队总司令。在美国，总统是国家政治生活的中心，总统的实际权力非常广泛，总统直接组织和领导政府。政府不对国会负责，只对总统个人负责，总统有权接受部长的辞职或解除其职务。内阁由总统指定的官员（通常为各部部长）组成，但只是总统的集体顾问。总统的权力主要来自四个方面：宪法授权、国会授权、先前总统行使权力的先例和联邦最高法院通过案件的判决对宪法所作的新的解释——当然，这可以扩大也可以限制总统的权力。

① 林勋健等：《西方政党是如何执政的》，中共中央党校出版社 2001 年版，第 347～348 页。

另外，总统既是国家元首又是政府首脑这一特殊性，也为总统权力增添了重要来源。总统的权力主要包括作为国家元首的权力，如接见外国大使、同外国缔结条约、发布赦免令等；作为行政首脑的权力，如任命权、免职权、监督执行法律权、宣布紧急状态权、召开内阁会议权等；有关军事权，如担任武装力量总司令、对内使用武力权、对外发动战争权等；有关立法权，如立法倡议权、立法否决权、委托立法权等；有关外交权，如外交政策决策权、外交承认权、缔结条约权、签订行政协定权等；同时总统作为政党的领袖，还具有领导本党的权力。

由于总统制下的总统集行政大权于一身，所以，在其领导和直接指挥下有一个庞大的行政官僚体系。在美国，这一行政官僚体系即联邦政府尤为典型，它包括三个部分：内阁和政府各部、总统办事机构、独立行政机构。内阁由总统、副总统和各部部长组成，总统主持内阁会议，领导内阁工作，内阁各部部长必须对总统负责。内阁的地位、职权和它所发挥的作用，常常同总统对内阁的态度相关，内阁会议的意见，对总统没有约束力，只是作为总统决策时的参考，即内阁从来就不是国家的一个领导机构，而是总统的一个咨询和参谋机构，一个执行总统意志的行政办事机构。

实行半总统制半议会制的典型国家为法国，据法兰西第五共和国的宪法，它是指以总统为国家权力中心，以总理为政府首脑的一种政权组织形式。1789年爆发的法国大革命推翻了封建专制制度，建立了资产阶级共和国。但法国的政体形式反复多变，先后经历了君主立宪制、帝制和共和制等形式。第二次世界大战以后，法国相继建立了第四共和国和第五共和国。第四共和国实行多党议会制，国民议会为国家权力中心，它拥有制定法律、监督财政、批准条约、授权总理组阁、倒阁，以及同参议院联合选举总统的权力，这使得立法权和行政权彼此牵制的机制遭到破坏，政府软弱无力，内阁更替频繁，政局动荡不安。随着时间的推移，第四共和国政治制度的弊端日益暴露，已不能适应20世纪50年代法国政治、经济和社会发展的需要。1958年，戴高乐政府主持和制定了加强总统权力和行政权力的新宪法，同年9月经公民投票通过，法国进入第五共和国时期。这次改革决定了法国实行半总统半议会制，这是一种介于总统制和议会制之间、像戴高乐所说的“既是议会制，又是总统制”的一种政权组织形式。

1962年10月，戴高乐通过公民投票修改宪法，总统改由直接普选产生，由此进一步加强了总统的政治地位。宪法规定，总统任期7年，但对连选连任未作具体规定，实际上可以不受限制。总统的权力很大，是国家权力的核心。宪法规定，总统通过自己的仲裁，保证公共权力机构的正常活动和国家的稳定；总统是国家独立、领土完整和遵守共同体协定与条约的保证人；总统除拥

有任免高级文武官员、签署法令、军事权和外交权等一般权力外，还拥有任免总理和组织政府、解散国民议会、举行公民投票、宣布紧急状态等非常权力，也就是宪法赋予了总统以“保证人”和“仲裁人”的地位。总统作为“保证人”和“仲裁人”行使权力的行为，不仅无需承担政治的和法律的责任，而且除了犯叛国罪可由议会控告以外，宪法再没有规定任何弹劾总统的条款。这样，总统就成为凌驾于立法、行政、司法“分立”的“三权”之上的权力中心。从法国政府体制的权力结构来看，法国总统的地位要比美国总统的地位高，因此法国的总统在国家政治、经济和社会生活中所发挥的作用也更为突出。从一定意义上讲，在西方国家政权结构中普遍实行的“三权分立”体制，在法国已演变成为一种“家长（总统）式的三权分立”体制，法国的政治制度已演变为“选举产生的君主制”，总统的权力达到登峰造极的程度。

不过，法国总理作为政府行政首脑，依据宪法仍有一系列的权力，主要包括向总统建议任免政府成员，并可任免除总统外的所有文职和军职人员；协调各部，指导政府工作；代表政府向议会负责，提出施政纲领或政策声明；总统解散国民议会、宣布紧急状态时，都必须征询总理的意见；领导国防部，对国防负责，兼任国防委员会副主席，必要时代表总统主持最高国防会议和国防委员会；政府享有广泛的条例制定权和命令发布权。如果总理和总统所属政党不是同一政党，而总理所属政党又是多数或得到多数支持，总理所享有的广泛权力就会异乎寻常地凸显出它的分量，并有可能由于总统和总理所代表的党派矛盾，进而导致政府危机。

俄罗斯原是苏联解体前的一个加盟共和国。1991 年 12 月 26 日苏联联盟院举行最后一次会议，宣告苏联不再存在，俄罗斯从此正式独立。现行的俄罗斯政体形式是 1993 年 12 月 12 日通过的新宪法所规定的总统集权下的三权分立体制。由于新宪法的核心是加强总统权力和削弱议会权力，因此，这种总统集权下的三权分立体制又被称作为“超级总统制”。

俄罗斯 1993 年通过的新宪法赋予总统至高无上的广泛权力和特权。联邦总统既是国家元首，又是武装力量的统帅，凌驾于议会、政府和法院之上，与联邦政府和联邦法院共同行使国家权力。这样，总统集内政、外交、行政和立法大权于一身，不受任何权力的制约。① 俄罗斯议会（联邦委员会和国家杜马）不再是国家最高权力机关，而是代表立法机关，行使立法权；联邦政府行使行政权；联邦法院行使司法权。总统有权任命政府总理、任命政府各部部长，有权解散议会、决定议会选举和全民公决。由于辞职、健康原因不能行使权力或受到弹劾时，总统权力就要停止。从总统提前终止权力时起 3 个月内必

① 姚海等：《当代俄国——强者的自我否定与超越》，贵州人民出版社 2000 年版，第 281 页。

须进行新总统选举。

俄罗斯“超级总统制”的特点在于：第一，不设副总统，设总理职位。联邦总理是执行权力的政府首脑。他负责确定政府活动的基本方针，组织政府的工作。在总统缺位的情况下，总理将依法临时代行总统职责，但不能继任总统职位，所代行职权还受到宪法限制，如无权解散国家杜马和决定全民公决，以及提出修改和重新审议联邦宪法的建议。第二，具有半总统制或混合型特点。俄罗斯是从苏维埃制过渡到总统制的，它与美国等典型总统制相比，还保留着议会制的某些形式。如总统不兼任政府首脑，政府不向总统负责，而向议会负责等。第三，总统机构是实现总统权力的重要机关。俄罗斯设立有直接隶属于总统的联邦机关，如总统办公厅、俄罗斯联邦安全会议和国防会议等常设机构，它们都不属于立法、行政和司法三大权力体系中的任何一个机构，而是垂直隶属于总统的咨询、决策、组织和协调机构，是实现总统职权的有效机制。①

三、委员会制政府：瑞士

委员会制政府是指以实行合议制的委员会为国家最高行政机关的政体形式。在委员会制下，立法机关和行政机关是“议行合一”的。这种政治制度源于古希腊的十将军会和古罗马的“三头政治”。历史上，法国在资产阶级革命后的督政府执政时期曾实行过这种政体。1848 年，瑞士制定联邦宪法，确立委员会制为共和国的政体形式，并延续至今，成为惟一长期实行委员会制的国家。

瑞士联邦宪法规定，联邦议会、联邦委员会和联邦法院分别行使联邦的立法权、行政权和司法权。但由于在瑞士权力不实行分立，联邦议会与联邦委员会的关系不是相互抗衡的，而是“议行合一”的关系，联邦委员会从属于联邦议会。因此，联邦议会所作出的一切法律和命令，联邦委员会都必须执行，不得退回复议，更无权解散议会；联邦议会有权对联邦委员会和联邦法院实行监督；联邦委员会的提案被联邦议会否决后，委员会无须辞职。

根据宪法规定，瑞士的最高国家行政机关是联邦委员会。委员会由议会选举产生并对议会负责，它是受议会委托的执行机关，对议会通过的一切法律必须执行；委员会成员不得兼任议会议员；委员会实行集体领导，委员会主席对内主持会议，对外代表委员会行使国家元首的各种礼仪性的职责，职权极其有限，无任何特权；委员会无权解散议会，而议会也无倒阁权。

---

① 傅金铎等：《国外主要政党政治》，华文出版社 2001 年版，第 165～166 页。

瑞士联邦委员会由联邦议会两院（国民院和联邦院）联席会议选出7名委员组成，从中再选出正、副主席各1人。主席任期1年，期满由副主席升任，同时另选出新的副主席，主席、副主席均不得在次年连选连任。主席和各委员之间地位平等。委员任期十年，分别担任各部部长，主管部的行政事务，但一切政务均须集体议决，以委员会的名义执行。

四、政府组织形式的新发展

在西方资本主义国家政治制度形成的过程中，资产阶级在“主权在民”的旗帜下推翻了王权统治，并在这一旗帜下建立了共和政体，又称民主政体。这种民主政体通过“议会主权”的方式，也就是代议制的方式，以及通过普选制的确立，在形式上实现了一切权力属于人民这一价值追求目标。因此，代议制政府是自由资本主义时期最理想的政府形式。随着西方资本主义国家经济和社会环境的变化，以及西方国家政治体制的自身发展，尤其是在政府干预和管理社会经济事务的职能日益增多、政府权力的容量日益增大的新情况下，西方资本主义国家以议会为中心的代议制政府体制逐渐发生转变，走向以行政为中心的行政集权制政府体制，即政府体制的权力重心从议会转移到了行政，实行行政集权，又称行政首脑专权的政府体制。这种政府体制重心的位移，其原因在于西方资本主义国家经济、政治和社会矛盾日益尖锐化，不得不对政府体制的内部权力结构进行重新调整。在20世纪30～40年代，以德国、意大利、日本为代表的资本主义国家的政府体制更是走上了行政集权独裁制的道路。

西方资本主义国家政府体制走上了从议会至上的代议制政府体制向以行政为中心的行政集权制政府体制的转变道路，一方面是为了适应现代西方资本主义国家日益增多的复杂的经济社会事务的需要，以确保资本主义现代化大生产能够在由行政技术官僚精英作出的集中、快速决策中顺利推进；另一方面是为了适应国家权力稳定的需要，通过削弱代议制政府体制下议会的传统权力，实现政府依法有序地换届，以缓解议会内阁制政府更迭频繁以及资本主义社会固有矛盾尖锐化所造成的种种危机。然而，这种政府权力高度集中的政府体制，随着20世纪80年代现代西方资本主义国家“新经济”的发展，在其内部的组织结构上又出现了一种新的发展取向。

自20世纪80年代开始，现代西方资本主义国家纷纷运用现代科学技术发展的最新成果，通过发展以信息技术为核心的高科技产业和知识的创新，大力推动国家的经济发展和社会进步，掀起了一场新的高科技革命运动。这场高科技革命不仅对现代资本主义国家的经济生活和社会生活产生了十分深远的影响，而且也对政府组织形式产生了重大影响，其典型特征是权力的分散化。这

种权力的分散化在政府内部组织结构纵向层面上，表现为从原来的中央集权模式发展到中央、地方、基层分享权力的模式；在政府内部组织结构横向层面上，表现为由政府是单一权力拥有主体的模式向政府、企业、社会组织、公民等多个主体分享权力的模式转变。这种政府体制内部组织结构的发展取向，集中表现在政府的行政组织结构从传统的金字塔形的等级制结构向扁平型的网络化结构发展。与此同时，西方资本主义国家政府体制内部组织的权力结构也相应地发生了变化，即从一种控制型权力结构向参与型权力结构发展。

第三节　政府的机构设置和职能

一、政府机构的类型

1. 最高行政权力机构（内阁）及政府各部

由于政府体制的不同，西方各国的政府在国家政治生活中所发挥的作用也各不相同。但中央政府行政管理的组织结构在纵向上基本分为四个层次：政府首脑、内阁、政府各部、行政机构。一般来讲，西方各国的政府通常由政府首脑和各部部长组成。在英国，政府首脑是内阁首相，居实际行政首长的地位。按照惯例，首相由在大选中获得下院多数议席的政党领袖担任，但形式上还是由君主指定的。内阁是英国政府的核心，是首相行使权力的工具，内阁在首相的领导下制定和执行国家内外政策，国家权力几乎集中于内阁。内阁由首相个人遴选的大臣组成，通常按惯例，经过协调，根据政治利害关系的需要酌定少数重要大臣入阁，从而组成一个内部协调的、负连带责任、共进退的内阁。内阁成员一般是20人左右，主要由首相、外交大臣、国防大臣、财政大臣、内政大臣、大法官、枢密院院长、掌玺大臣等组成。按照内阁成员是否掌管主管部门，可分为部门大臣和非部门大臣，前者如国防部大臣，后者如枢密院院长等。

政府各部是执行政府政策的主要工具，英国传统的部有200年的历史，但更多的部是适应政府职能的扩大和分化而逐步建立起来的。英国政府各部主要包括外交和联邦事务部、国防部、财政部、内政部、工业部、贸易部、能源部、就业部、教育和科学部、卫生和社会保障部、环境部、交通部、威尔士事务部、苏格兰事务部、北爱尔兰事务部和文官事务部以及农业、渔业和粮食部等。

在美国，内阁由总统指定的官员（通常是各部部长）组成，内阁不是决

策机构，而是总统的集体顾问，内阁所发挥作用的大小，完全视总统个人的意志而定。美国政府各部主要执行总统的意志和决策，接受总统的领导和监督，处理本部的行政事务，没有最终决定权。美国政府的部通常有 14 个左右，其数目处于变动之中，主要的有国务院、国防部、财政部、内政部、司法部、农业部、商务部、劳工部、卫生和公众服务部、教育部、能源部等，政府各部设部长和副部长。部长都是政务官，由总统提名，参议院同意后由总统任命，各自对总统负责，但不负连带责任。

在法国，政府首脑是政府总理，尽管总统掌握着国家的最高权力，但权力的行使还主要是通过政府内阁掌握的行政机关。总理由总统任命，并根据总理提名任命部长，组成政府，总统主持部长会议，掌握和行使国家最高行政决策权。总理领导政府，处理日常事务，负责国防，确保法律的执行。总理和政府并无决策权，只是总统的咨询、执行和办事机构。内阁成员由总理、国务部长、各部部长、部长级代表和国务秘书组成。总理是内阁会议主席，所有部长都参加内阁会议和国务会议。国务部长的地位高于一般的部长，他们一般都兼任一个重要部的部长，在部长会议上拥有较大的发言权。部长的地位仅次于国务部长，部长级代表的地位相当于部长，有的领导一个部，有的领导一个办事机构，国务秘书相当于副部长。部长的职权由总理建议、行政法院同意、内阁会议通过、总统批准的法令规定。部长的职权比较广泛，他们在总理领导下负责一个具体部门的工作，代行总理委托的某些权力，副署由他负责执行的总理法令，参加内阁会议等。法国政府的部分为完全部和低级部，完全部由部长领导，而低级部则指那些正处于形成或取消过程中，还没有取得或已经丧失了部的性质，或者尽管处理的事务具有独立性质，但机构较小，一时难以成为部的部，这种低级部的领导由部长级代表或国务秘书担任。法国政府各部的设置并不稳定，主要的有内政和权力下放部、司法部、经济财政和私营部、工业调整和对外贸易部、对外关系部、国防部、国民教育部、农业部、商业手工业和旅游部、劳工就业和职业培训部、公共卫生部、环境部、计划和领土整治部、研究和工艺技术部、社会事务和国民团结部、城市住宅和运输部、文化部等。

2. 行政机构

行政机构主要指政府各部内设机构。在英国，政府各部的行政机构分为大臣、大臣办公室、司、处、科。部的基本单位是司，司下设处和科。这些内设机构的规模因工作范围、方式和复杂程度的不同而不同，但大多数都设有大臣办公室，由一名常务次官为首，下设一名或多名副次官和数量不等的助理次官。这些次官负责领导有关的业务职能机构，在一些较为重要的部还设有负责人事、组织、内务、财政等的事务性机构。美国政府各部的行政机构分为部长、局、处、科等，部的基本单位为局，局下设处和科，分设局长、处长和科

长，这些官员大多数是职业文官，长期供职，不与政府共进退。法国政府各部的行政机构主要分为部长、部长办公厅、司（局、委员会）、处和科。由于各个部承担的职责不同，因而有的部如对外关系部还增设了一个层次，即秘书长，也有个别的部只设有两个层次，一是部长，另一个是处。同时，各部下设的机构的数目也各不相同。

3. 独立机构

西方各国政府除了政府各部之外，还有一些与政府各部有密切关系、但独立于政府之外的机构，这就是独立机构，又称半行政机构。独立机构是部之外的行政建制，负责专门领域的公共政策。[①] 这些独立机构往往是为某一专门目的而设立的，是具有一定管理职能的重要行政组织，它比政府各部所属的行政组织拥有更大的自主权。这种独立机构的出现，与西方国家在第二次世界大战以后进一部加大对政治、经济和社会生活的干预和调节有很大的关系。

在英国，这种独立机构主要包括与财政部有密切关系的一些机构，如岁入机构，包括关税与货物税局、国内税收局和王室领土监督局；支付机构，如主计大臣公署；监察机构，如稽核审计署；国民经济发展委员会；英格兰银行。英国政府体制中不仅设立了由大臣领导的、各级文官组成的部，而且还有一个分别建立在各个层次上的委员会系统，除了内阁委员会外，还有部的咨询委员会、特别委员会和委员会等，它们有的提供咨询，有的负责执行、甚至制定政策，也有的兼行几种职能，因此人们把这些机构称为“半自主的非政府机构”。这种“半自主的非政府机构”是指由政府部门建立或接收的一些组织，由政府给它们提供资金去完成政府想完成但又不愿由某个大臣或部门直接负责的某种任务。这种“半自主”的行政机构数量多、种类复杂，自主的程度也各不相同，发挥的作用也不一样，但共同的特点是不受议会的控制。它们中负责执行和制定有关政策的机构通常自己雇佣工作人员，有自己的预算，并在不同的程度上独立于政府之外。

在美国，独立机构是根据国会的“授权法案”而建立的，通常有两类：第一类是独立管制机构，由总统直接领导，对总统负责。如联邦储备委员会、联邦通讯委员会、证券交易委员会、联邦贸易委员会、就业机会平等委员会等。它具有独立性、集权性和专业性的特点，既有很大的权力，又不受制约，素有“第四政府部门”之称。独立管制机构的组织形式一般为各种专门委员会，也有的称局、署，委员、局长、署长由总统任命，参议院同意。独立管制机构的职能是监督和管制私营企业。它作为行政机构，但具有半立法和半司法

① 戴维·H·罗森布鲁姆等：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》（第五版），中国人民大学出版社2002年版，第129页。

的职能，负责制定私营企业必须遵守的规章条例，同时有权受理申诉，举行听证会，作出有约束力的裁决，相当于行政裁判。如当事者不服，可以向联邦法院申诉；如当事人违反裁决，另一方可向联邦法院控告，要求以民事犯罪惩罚。这类独立管制机构，多数实行委员会制，由3人或3人以上组成。总统任命委员后，再自行选举主席。总统对委员仅有任命权，但不能任意将其免职。委员会的职权由国会立法规定。因此，除非国会立法改变它的职权，它都将依法行使权力，相对保持独立。第二类是行政或事务性独立机构，它是为特殊任务而设立的行政管理机构，为政府或人民提供特别的服务。如美国国家科学基金会、国家艺术和人文科学基金委员会、人权委员会、人事管理局、行政服务总局等。有关委员、正副署长、局长和高级官员由总统任命，参议院同意。同样，在美国这种独立机构的数量很多，而且生命力很强，它们在美国的政治、经济和社会发展中起着重要的管理作用。

4. 政府企业机构

政府企业机构是指政府的国有企业。在美国，政府企业机构主要指联邦法人机构或称国有企业，如田纳西河流域管理局（TVA）、联邦储蓄保险公司（FDIC）、铁路客运公司、邮政服务局等。联邦法人机构与其他联邦部门显著不同之处在于它们出售产品或服务。如邮政部门出售邮政服务，田纳西河流域管理局出售电力，而联邦储蓄保险公司出售保险。这些企业机构可以按照民营化的方式运作。只要经营没有赤字，它们就可以从销售额中提成，没有必要依赖预算的拨款。若经营成功，这些机构便可在财政方面获得独立于立法和预算程序之外的大笔收入；反之，若经营不成功，它们可以向国会申请额外补助。然而，从其他很多方面看，法人机构的法律地位类似于其他机构，就像所有的政府部门那样，受制于宪法的限制。①

一般来说，美国的联邦法人机构或国有企业可分为三类：一类是政府经营型。具有代表性的是田纳西河流域管理局，它是美国最大的国有企业，其最高领导层设有3名董事，全部由总统提名，国会批准，总统任命，任期9年。他们代表国会和联邦政府全权负责企业的管理和营运，享有高度的自主权。企业资金来源主要为美国政府拨款，辅之以发行少量的企业债券。一类是政府机构型。美国的一些国有企业常常以政府机构的身份出现。如圣劳伦斯海运开发公司，原先只是作为联邦运输部下属的一个独立公司从事经营活动，后来合并成运输部的一个机构。再一类是普通公司型。这类企业的管理模式与民营企业相比大同小异，都实行董事会领导下的总经理负责制。不同的是董事会成员须经

① 参见戴维·H·罗森布鲁姆等：《公共行政学：管理、政治和法律的途径》（第五版），中国人民大学出版社2002年版，第131页。

政府提名，国会批准。

在美国，对国有企业的管理主要分为两种方式：一是国会对国有企业的管理。美国国会对国有企业的管理首先是通过立法来进行的。由于国会是立法机构，因此它有权决定国有企业的建立、撤销或企业内部管理体制的改革。凡有关国有资产管理的各种议案均需得到国会审议通过方能实施。其次，由总统提出的联邦政府预算，必须经过国会批准方能实施，因而国会实际上掌握着财权，制约着政府对国有资产管理的活动。

二是政府对国有企业的管理。在美国，政府对国有企业的管理又是通过三种方式来实现的。第一种方式是在运用经济手段的同时，辅之以有限的行政手段。美国政府一般通过各个部门或者按照国会的决定而成立的专门委员会来管理国有企业。如国有原子能工业企业属于联邦原子能委员会管辖。政府通过经济手段来与这些企业签订合同，利用价格补贴、税收、工资等经济杠杆，对企业的经济活动进行调节；通过政府部门必要而有限的行政指令，确定企业的投资指标，并给企业规定指导原则。第二种方式是对部分国有企业实行租赁经营。在美国的国家持股企业中，有很大一部分是原有的国有企业“出租”给私人经济的。这种出租经营的方式起源于“二战”期间。当时，美国政府大量投资建设了一批国有军工企业及相关企业，这些企业大部分都是出租给私人垄断组织经营的。战后，这种方式被保留下来，被出租过的国有企业有国防部的一些兵工厂、国家投资建设的一些造船厂以及原由国家经营管理的钢铁厂、制铝厂等。美国对国有企业实行的出租管理方式，由于给了企业以相当大的自主权，所以使得企业的运营效率大为提高。第三种方式是对国家持股企业采取系统承包方式。美国政府对国家持股企业通常不采用部门管理的办法，而是广泛地实行以主承包商为首的系统承包合同制方式。这种方式就是由政府作为产品计划的招标人，按照择优原则，选定一家或数家投标公司为主承包商。主承包商与国家直接签订承包合同，并负责管理整个承包工程。然后，再通过主承包商将大部分订货任务发包给其他转包商，各转包商也可以根据需要将其部分订货任务再给另一些分包商。这种层层转包，有时可多达七八层。美国政府采取的以主承包商为主的订货制度，有利于政府按任务、项目、优先次序进行统一规划和划拨资金，有利于企业明确目标和职责，生产出高质、优价、系统配套的产品。实践证明，实行这一办法可使国家对国有企业的管理高效、简便。①

在英国，国有企业也可划分为三种类型：一种是政府直接管理的国有企业，如一些从事科学研究与设计工作的机构、造船厂、兵工厂等。一种是具有

① 成思危主编：《政府如何管理企业》，民主与建设出版社 1998 年版，第 106～109 页。

独立法人地位的国有企业，即“国有公司”。1980 年初，英国拥有此类公司 51 家，其中主要是国有工业公司，这些公司的资产为国家占有或控制，但其具有独立的法人地位，政府向这类企业提供一系列优惠政策。还有一种是公司合营型国有企业，也就是国有股份公司。在这些国有股份公司中，国家通常只拥有部分财产所有权，其法律地位和经营自主权均与私营企业相似。

然而，在 1979 年保守党执政后，撒切尔政府通过实行调整产业结构和私有化等措施来刺激经济增长，大规模出售盈利国有企业的股份与资产，致使一些行业中相当规模的国有企业私有化。至 20 世纪 90 年代初，英国政府的前期私有化计划几近尾声，几乎出售了竞争领域所有的国有企业和许多公用事业公司。英国的国有企业一般都是采用经理负责制的领导体制，董事会作为连接政府和国有企业的桥梁，政府的意图通过董事会得到贯彻执行。国有企业董事长、副董事长及董事会成员均由企业主管部门大臣任命，任期通常为 5 年。

英国政府在处理国家与国有企业之间的关系方面往往遵循一个原则，即国有公司重大问题的决定权掌握在议会和政府手中，在这个前提下，企业董事会发挥自身的主动权。英国的国有企业属公营企业的性质，它既不同于政府机构，也不同于私营企业。其活动既受到议会和政府的制约，又按照市场经济原则从事生产经营。公营企业财政状况既不同于由国家预算直接拨款的政府机构，又比私营企业获得更多的资金资助，还能免除破产的威胁。企业董事会依据议会和政府批准的经营目标、长远设想和行动准则，负责公司的日常事务，安排企业的生产计划、劳动力和工资，拟订企业发展的详细规划。①

在西方国家中，法国是国有经济比例较高的国家。从 20 世纪 30 年代中期到 80 年代初经过三次大的国有化运动，国有企业逐步发展壮大，在国民经济中占有重要的地位。尽管后来受到私有化政策的影响，国有企业的比重和范围逐渐缩小，但整个国有经济的规模与结构并未发生明显变化。1996 年法国国有企业共有 2 261 家，其中由国家全部持股和持股在 50% 以上的企业有 106 家；2 261 家国有企业中从业人员为 138 万人，约占全国就业人数的 8%，国有企业的总产值约占国内生产总值的 20%，投资额约占全国总投资额的 28%，出口额占 25%。法国的国有企业主要分布在能源、交通通信、原材料以及加工制造、银行和保险等部门。法国历次国有化运动的目标基本上都是针对这些基础性、关键性部门的大公司和大银行。国有企业在法国国民经济中占有较大比重和重要地位，是法国市场经济体制的主要特征之一。

在法国，管理国有企业的机构主要有国家计划署、财政部、预算部、法兰西银行与国家信贷委员会、审计法院等。法国政府对国有企业的管理手段主要

① 成思危主编：《政府如何管理企业》，民主与建设出版社 1998 年版，第 114～116 页。

有计划调节、税收和财政政策、货币与金融政策、产业政策等。如前所述，法国管理国有企业的政府机构较多，且职能各不相同，因此，法国的国有企业与这些机构之间的关系也比较复杂，大致可以分为隶属关系、稽核关系和监督关系三种类型。

第一种类型是隶属关系。法国的国有企业对政府机构具有双重隶属关系：一是对财政部的隶属关系。国有企业资产由财政部管理，该部对所有国有企业进行经济和财政方面的领导和控制，决定对国有企业的财政拨款支持程度以及参股范围的方式。二是对各专业经济主管部门的隶属关系。如五大工业集团、雷诺汽车公司的主管部是工业部，国营航空公司、国营铁路公司的主管部是运输部。这些部门对企业的经营管理进行控制，包括董事长、总经理的任命，董事的委派以及生产经营和发展的重大决策等。

第二种类型是稽核关系。财政部有常驻国有企业的代表，称为“国家稽查员”，负责监督国有企业的财务情况。财务稽查员的主要使命是督促企业遵守各项财务规章制度，检查企业的账目是否符合规定，并给政府提供企业的各种信息，为企业经营提出建议。

第三种类型是监督关系。法国议会对国有企业进行长期的监督。议会内部不存在常设的监督机构，在实践中由政府经常将国有企业情况报告议会，并定期向议会提交一份国有企业的分类名册。一般情况下，议会对国有企业的监督主要是财政方面的监督。议会的财经委员会负责通过各种渠道了解国有企业的经营情况。遇到特殊需要时，议会可以决定成立专门的调查小组，对有关国有企业进行立案调查。

从法国国有企业与政府机构的关系中我们可以看出，法国政府对国有企业的管理是一种集中程度较高的管理，国有企业的重大决策权基本上控制在国家手中，主要由政府集中决策。但另一方面，法国政府比较重视维护国有企业独立的法人地位，强调国有企业自主经营、自负盈亏，赋予国有企业较大的经营自主权。①

二、政府职能及其发展与转变

政府职能是指在一定历史时期内，政府根据国家和社会发展的实际需要所发挥的功能和作用。政府职能可从不同的角度进行划分，如依据政府职能作用的领域，可将政府职能分为实行阶级统治的政治职能和管理公共事务的社会职能；依据政府职能作用的方式，可将政府职能分为计划职能、组织职能、指挥

① 成思危主编：《政府如何管理企业》，民主与建设出版社 1998 年版，第 158～174 页。

职能、控制职能和监督职能等。

马克思对资本主义国家政府职能曾做过这样的说明：在这里，同在专制国家中一样，“政府的监督劳动和全面干涉包括两方面：既包括执行由一切社会性质产生的各种公共事务，又包括由政府同人民大众相对立而产生的各种特殊职能。”① 从根本上来讲，政府的职能是代表统治阶级实行政治统治和管理社会公共事务。政府的政治统治职能本质上是指镇压被统治阶级反抗和维护统治阶级既得利益的职能，主要体现在维护国家主权、领土完整、国防和公共安全上。实施政治统治职能的目的是为了确保统治阶级在政治、经济和思想上的统治地位，使统治阶级的利益以及体现这种利益的制度和社会秩序不受任何侵犯。政府的社会职能是随着经济的发展而产生并进一步扩大的，这种社会职能是“由于国家的一般的共同的需要而必须执行的职能”②。政府的社会职能主要体现为组织社会经济活动，发展科学、教育、文化、卫生等事业，管理和发展社会公共事业。

政府的政治统治职能和社会职能之间存在着辩证统一的关系。首先，政治统治职能有赖于社会职能而实现，社会职能寓含政治统治职能。恩格斯曾在《反杜林论》一书中精辟地指出，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”③政治统治职能与社会职能相互渗透、相互依存，二者相互统一。其次，政治统治职能与社会职能的相互统一还体现在这两种职能的相互统一不是简单的或一成不变的统一，而是一种多样性的、包含差别的、变化着的统一，体现出一种辩证的关系。如在阶级社会中，剥削阶级的国家趋向于强化政治统治职能，以有效地维护其既定的社会制度，但与此同时，它还必须从事社会职能，以维护其政治统治的合法地位。随着社会的发展，人民生活水平的提高，剥削阶级的国家也不得不进一步加强社会职能，以增强其政治统治的合法性，相应地也加强政治统治职能的有效性。

任何国家政府的职能都是随着经济、政治和社会的发展而扩大的。现代西方资本主义国家政府职能扩大的根本原因是从自由资本主义向垄断资本主义的发展，引起了阶级矛盾的尖锐化和政府对社会经济的全面干预。自由资本主义时期，政府主要以“法律和秩序”保护私有财产，为资本自由竞争创造“外部条件”，而在垄断资本主义时期，不仅由于政府与大众的对立而产生的特殊职能即政治统治的职能扩大了，而且一般国家需要的社会职能，特别是经济职能更是空前扩大了。“管得最少的政府是最好的政府”这一观点不再切合时代

① 《资本论》第3卷，人民出版社1972年版，第432页。

②③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第121、523页。

的需要。当前，尽管西方国家政府力图打起自由主义或新保守主义的旗号进行改革，实行权力下放或分散，并且也确实取得了一定的成效，但其根本目的依然是为了巩固资产阶级的阶级统治。不过从历史发展趋势来考察，当代西方国家政府职能的扩大却是一种趋势。

1. 政治统治职能的强化与发展

政府的职能是国家职能的具体化，国家的本质主要通过政府的活动体现出来。在阶级社会中，国家的最本质特征体现为它的阶级性，这一本质特征必然派生出政府的政治统治职能。很显然，政府政治统治职能的目的，在于维护统治阶级的根本利益，为此，政府必须借助和运用国家强制力来维持统治秩序和社会秩序，调整各种社会关系和实行多种社会监督，对社会的经济生活进行控制或施加影响。在阶级社会中，政府的政治统治职能得到进一步强化。在当代资本主义国家，随着垄断资本主义，特别是国家垄断资本主义的发展，由于资本主义生产方式固有的矛盾日趋尖锐，并表现得更加不可调和，资本主义政府的政治统治职能空前地扩大和加强。这种政府政治统治职能的强化主要体现在两个方面，首先，政府的暴力机关大为膨胀，军队、警察、监狱等镇压机关的规模是历史上任何和平年代都无法相比的，而且，随着现代科学技术的迅猛发展，使用暴力的手段不断更新，因为统治阶级总是“为了维持政权而把实力强制机构、其装备同每个时代的技术水平相适应的暴力机构把持在自己手中。”① 其次，现代政府的社会控制方式更为复杂、更为巧妙，它通常以纪律和规范的形式出现，保证政府的社会控制起作用的不是权力而是技术，不是法律而是日常的纪律和规范，超乎国家及其机构之上、适用于一切等级的若干方法巧妙地“取代”了惩罚和控制。

随着社会的发展，西方国家政府的政治统治职能的内容也相应地发生了变化。第一，资产阶级作为统治阶级采取了民主共和制的形式，并在法治的旗帜下通过一定的民主政治程序来实现其政治统治职能，而在奴隶制和封建制国家中由于采取了君主专制制度，政府权力被君主完全垄断，被统治阶级很难享有过问政府事务的权利。在现代资本主义社会，宪法和法律一般都规定公民享有通过正常的民主政治程序参与国家政治生活的权利，尽管这种权利由于资本主义生产关系和实际上的政治不平等变得相当虚幻，但它毕竟为广大的公民提供了一种参与国家政治生活的途径。第二，政府政治统治职能中维护国家主权、领土完整以及加强国防力量等内容得到了进一步的发展。第二次世界大战以后，现代西方各国纷纷走上了发展本国经济、增强综合国力的道路。随着一些主要大国经济实力的不断增强，各国都在不断地调整其外交政策和进一步加强

① 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第31页。

军事力量，以求在复杂的国际政治局势中增加说话的资本，并在国际和地区事务中扮演重要角色，从而更好地为本国的政治和经济服务。

2. 社会职能的分化与扩大

人类社会的生存和发展离不开社会管理，政府的社会职能的出现正是适应了这一需要。原始社会末期，随着氏族制度的解体、私有制的产生，人类社会进入了阶级社会，在氏族制度下管理氏族和部落公共事务的机关逐渐演变成国家机关的一部分，在氏族制度下就存在的社会管理逐渐演变成一个独立的、脱离社会其他领域的领域。而国家则成为一个特殊的凌驾于社会之上的公共权力机构，这个机构垄断了社会管理领域，并把从事社会管理作为自己的专业，在经济上占统治地位的阶级则承担了管理社会的任务。因此，无论是在奴隶制社会还是在封建制社会，政府都必须承担维持人类社会基本生存的生产和建设活动的任务，也就是说，政府必须承担社会管理职能。到了近代以后，随着资本主义经济的发展，社会生产分工进一步分化，生产的社会化程度进一步提高，政府的社会职能相应地扩大了。恩格斯在《社会主义从空想到科学的发展》一文中将资本主义国家的社会职能概括为“无论在任何情况下，无论有或者没有托拉斯，资本主义社会的正式代表——国家终究不得不承担起对生产的领导”,① 这种资本主义国家“对生产的领导”职能是资产阶级政府维持政治统治而必须实行的社会职能。这种传统上的政府的社会职能随着时代的发展发生了明显的分化，其中政府的经济管理职能越来越凸显出来，而且政府的社会管理职能，即对社会公共事务的管理更趋强化了。

如前所述，政府的经济管理职能最早是包括在政府的社会职能之中的。在自由资本主义时期，政府的职能主要是以“法律和秩序”保护资产阶级的私有财产，为维护资本主义的自由竞争创造“外部”的条件。进入垄断资本主义时期以后，由于国家与私人垄断资本的结合，政府的社会职能，特别是其中的经济管理职能明显地扩大，政府的经济管理职能从社会职能中分化出来的趋势更加明显和突出。政府的经济管理职能明显突出的新情况，使经济管理职能具有相对独立的意义，成为政府权力容量增大的重要标志。

第二次世界大战以后，西方各国的政府已从传统观念上的政府发展成为现代意义上的政府。政府加大了对经济事务的干预力度，政府的经济管理职能大大地加强了，这主要表现在政府直接控制、管理、计划、调节资本主义再生产的过程。政府除了运用立法、行政、司法权力和政策手段之外，还凭借国家占有的垄断资本与私人资本结合起来的力量，推动或抑制资本的社会运动。这样政府不得不作为总资本家直接参加资本的社会运动，在生产方式内部执行新的

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第752页。

经济管理职能，进行生产关系的调节。这是因为国家垄断资本主义的发展，导致了资本主义矛盾的进一步尖锐化，资本主义政府再也不能像已往那样仅仅提供外部条件了，政府从幕后走上了前台。

由于各国国家垄断资本的发展程度不同，国家垄断资本在国民经济中所占的比重也不相等，因此政府行使经济职能的方式并不完全相同，而是因国而异的。在美国，国家垄断资本在国民经济中，特别是在工业部门中所占的比重很低，政府主要采取财政、金融政策和企业管制政策，同时政府作为最大的消费者通过采购方式影响社会经济活动。据有关统计，仅联邦政府国防部的军火采购就直接影响到2万多家军火公司和十几万家转包商。政府既是商品和劳务的购买者，又是某些商品和劳务的供应者。政府以买者和卖者的双重角色，直接参与了资本的社会运动，进而影响社会经济活动。显然，现代政府的财政收支、货币发行等手段已不再是传统意义上所谓仅仅为政府自身需要，或者说是为资本社会运动创造外部条件，而是在原有基础上生长出了新的功能，即是政府行使经济职能、用以干涉经济的工具。在法国，政府行使经济职能采用另外一种方式。由于法国国家垄断资本在国民经济中所占的比重较高，政府可依靠国家垄断资本的力量，并运用计划手段，“指导全国经济活动”。从以上两种类型国家对经济活动的干预方式来看，尽管各有不同，但毫无疑义的是，现代资本主义国家政府的经济职能都大大地扩展了。

现代资本主义国家政府经济职能的扩大，是由现代社会化大生产的发展和资本主义社会固有矛盾的尖锐化而引起的。特别是在第二次世界大战后，资本主义国家不仅依靠政府的干预和扶持来恢复经济，而且为摆脱经济危机，缓解社会矛盾，谋求经济发展，不断加大政府干预经济的力度。无论扩大军备，以至战争，还是扩大社会福利，以至实行“福利国家”政策，无疑都促使了政府经济职能的自然扩大。当然，这在西方于一定程度上推动了经济的发展，但政府经济职能的扩大并不必然会带来经济发展，相反，有时还会阻碍经济发展。

随着政府的经济职能日渐加强，当代西方国家政府的社会职能，已不完全是原来意义上的社会职能，但经分化后的社会职能并不因此而缩小，反而更加扩大了。社会现代化的发展，城市的迅速崛起，新科学技术的应用和产业结构的调整等因素，造成了生产和劳动力的相对过剩，西方国家的固有危机逐步激化，以失业为中心的一系列社会问题日益严重和复杂化。当前西方国家的社会职能还主要体现在社会公共事务上，如公共教育、消防、交通管制、医疗、社会保险、贫困救济等等。政府的经济职能和政府的社会职能并行不悖，经济职能与社会职能相辅相成，共同保证资本主义的扩大再生产和劳动力的再生产。

3. 特殊社会管理职能的扩大和强化

在资本主义发展的过程中，一种特殊的社会管理职能从原有意义上的社会职能中分化出来。这种特殊的社会管理职能主要是因为资本主义国家在迈向现代化的过程中，出现了诸如环境污染、生态失衡等问题。为解决在现实生活中出现的人与自然的关系问题，不致使人和社会在与自然的冲突中无谓地牺牲，政府相应地采取一些管制政策，并成立了相关机构来专门承担解决这些问题的重任，结果政府的特殊社会管理职能扩大和强化了。

4. 政府职能发展与转变的内在逻辑

当代西方国家政府社会职能的扩大和分化，呈现出一种内在的发展逻辑。首先，经济职能的扩大和强化，为政府的政治统治提供了强大的物质基础。其次，社会职能的扩大和分化，一方面体现在社会保障制度的建立和发展，调节了资本主义社会中人与人的关系，为缓和资本主义社会的固有矛盾发挥了巨大的作用，另一方面体现在科学、教育和文化等事业的发展，能有效地提高人本身的素质，从而为资本主义社会的发展提供源源不断的高素质的劳动力，这种政府的社会职能的扩大和分化，能够确保资本主义国家的“长治久安”。再次，政府特殊的社会管理职能的扩大和强化，是为了解决在发展过程中出现的人与自然的关系问题，其根本目的也是为了确保资产阶级赖以生存的自然环境不至于在人们的短视中彻底地被毁灭。这种政府的经济职能、社会职能和特殊的社会管理职能实质上是三位一体的，共同构成当代资本主义国家政府的政治统治的基础。

三、政府职能与政府机构的互动发展关系

政府职能是政府机构设置的基础和内在根据，政府机构则是履行政府职能的载体，并随着政府职能的变化而变化。政府机构设置是否科学，结构是否合理，直接关系着政府职能的发挥，影响到政府的工作效率。

第二次世界大战以后，随着政治、经济、文化和科学的发展，现代西方各国的政府职能发生了很大的变化，相应地政府机构的设置和数目也发生了变化。由于西方各国的政府职能的发展变化呈现出一些有规律性的特点，因此政府机构的设置也有一定的规律可循。

首先，政府职能作用的领域从政治、社会领域发展到政治、经济、社会领域，再后发展到政治、经济、社会、科学、教育和文化等领域，相应的政府机构的增加就成为不可避免的事情。如美国 1789 建国之初，联邦政府只有国务院、财政部和陆军部，随后于 1798 年、1849 年、1889 年、1903 年分别设立海军部、内政部、农业部、商务和劳工部（1913 年分为商务部和劳工部），直到 19 世纪末、20 世纪初才出现管理经济和社会事务的部门。到了第二次世界

大战以后，美国经济、科技和教育事业飞速发展，联邦政府于1953年将处理有关社会问题的机构合并成卫生、教育和福利部，1965年又设立了住房和城市发展部，1966年设立运输部，1977年设立能源部，1979年又将卫生、教育和福利部改成卫生与公众服务部和教育部两个部，1989年设立退伍军人事务部。

其次，随着政府职能的分化和分工，机构设置不仅越来越庞大，而且趋于分工专业化。许多新设置的政府部门都是专门管理某个方面事务的，诸如科学部、能源部、环境事务部、领土整治部等等。它们各自行使某个专业管理的职能，分工既专业又明确。在这里，政府完全是仿效现代化社会大生产的管理。正如马克思指出的，政府“这里盛行的分工和集中就像工厂里的一样”①。显然，分工管理是政府机构设置和变化的原因和依据，这只是问题的一方面；问题的另一方面在于随着政府职能的变化，政府机构也随之改革、合并以至撤销，因此许多国家政府部门的数目常有变动。例如，20世纪60年代至70年代，英国曾将20个规模较小的部合并成15个规模较大的部，80年代以来，部的数目略有增加，大致在18个左右。其他国家的情况大致如此。这说明政府职能变化和分工情况直接影响政府机构设置的变化。

四、政府体制改革方式：试验性改革与急剧性改革

古往今来，在政府体制改革的方式上大致存在着两种取向：一种是在不触动原有政府体制的基础上，通过自上而下并以渐进、局部、改良的方式，对旧有的政府体制内部权力结构、组织结构和活动方式等进行调整、修补和改革，这种政府体制改革方式通称为试验性方式或称为改良方式；另一种为用一种全新的政府体制来取代旧有的政府体制，并通过激烈的变革方式重新塑造政府权力结构体系、组织结构体系以及政府活动方式，这种政府体制改革方式由于是在彻底打碎旧有的政府体制的基础上，重新构建一种崭新的政府体制，并在实际政治生活中往往引发剧烈的社会波动，因此被称为急剧性方式或革命方式。试验性政府体制改革方式和急剧性政府体制改革方式的产生与某一社会的特定政治、历史、经济、文化背景密不可分，其立论的理论基础和价值取向也各不相同。

试验性政府体制改革方式立基于西方政治思想发展史上的进化论理性主义。这种进化论理性主义“相信社会、语言和法律都是以一种演化的方式发展起来的，而不是由任何人设计出来的，因而也就不能以演绎推理暗示出的任

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1972年版，第435页。

何方式来加以重新建构。”① 而且，这种进化论理性主义尤其主张理性的限度，反对任何形式的对理性的滥用。在进化论理性主义者看来，个人的理性受制于特定的社会生活进程，这就意味着个人理性在理解它自身运作的能力方面有着一种逻辑上的局限，这是因为它永远无法离开它自身而检视它自身的运作；而且，个人理性在认识社会生活的作用方面也存在着极大的限度，这是因为个人理性乃是一种植根于由行为规则构成的社会结构之中的系统，所以它无法脱离生成和发展它的传统和社会而达致这样一种地位，即那种能够自上而下地审视它们并对它们作出评价的地位。因此，进化论理性主义认为，人类社会秩序的生成和发展是通过一种有机的、缓进的和并不完全意识的发展以及反复的试错程序而产生的“自生自发的秩序”。

急剧性政府体制改革方式立基于西方政治思想发展史上的建构论唯理主义。这种建构论唯理主义认为，理性具有至上的地位，每个人都倾向于理性行动，个人生而拥有智识和善，因此凭借个人理性，个人足以知道并能根据社会成员的偏好而考虑到构建社会制度所必需的境况的所有细节。这样，建构论唯理主义者主张人类社会秩序是通过一种教条式的周全规划，和经由强制的方式而建构起来的一种“人造的秩序”。②

五、政府体制改革的发展前景：“新经济”与“新体制”

自 20 世纪 70 年代开始，西方主要资本主义国家普遍面临政府规模不断扩大、预算赤字攀高、国家举债累累、难以为继之状况。传统的政府官僚制治理范式随着时空的流转、科技的发展以及治理理念的变迁，越来越难以适应快速变动的世界发展的需要。政府的惟一主体地位日趋式微，公民要求改革的呼声不断高涨，旧有的官僚体系面临全面的挑战。在这种背景下，西方国家于不同的历史阶段在政府体制改革上相应作出了一系列的调整和改革：在 20 世纪 70 年代主要对政府和市场的关系问题进行重新定位；在 80 年代，则普遍关注科层组织运行机制的有效性，提出了“重塑政府”的口号；到了 90 年代后，在政府体制改革上不再局限于固定的模式（如分权、私有化等），而是以效率、效能、回应性和责任性为导向和选择准则，探索政府机构的运作和公共事务的管理模式，追求实现“良好治理”的目标。这种政府体制改革的取向即建立

① 霍伊：《自由主义政治哲学——哈耶克的政治思想》，三联书店 1992 年版，第 6 页。

② 关于进化论的理性主义传统与建构论的唯理主义传统，可参见邓正来所撰：《哈耶克的社会理论——〈自由秩序原理〉代译序》，载哈耶克著、邓正来译：《自由秩序原理》（上册），三联书店 1997 年版，第 13～17 页。

一种新型政府治理范式的目标与不同历史时期社会发展环境与政府治理理念的变迁紧密地联系在一起。

1. 追求效率的传统公共行政理念——官僚制政府治理范式

传统的公共行政学形成于20世纪二三十年代，其理论基础立基于三个方面：一是威尔逊在《行政学研究》中提出的政治—行政二分法，也就是把政府分解为两种职能和过程：一种是政治领域的职能，即法律和政策的制定过程，另一种是行政领域的职能，即法律和政策的执行过程。二是马克斯·韦伯在《经济与社会》中提出的科层制理论。科层制是一种建立在权威和理性基础上的最有效的组织形式，这一制度在指挥和控制现代社会方面发挥主导作用（三个特征——技术最优、层级结构、对事不对人的法规等）。三是由泰勒创立、经由怀特和法约尔等人发展的科学管理理论。这种传统的公共行政学所追求的价值目标是如何实现行政组织的高效率，即以效率原则作为评判行政组织最终结果的最高标准。

建构在这一追求效率的传统公共行政理念基础之上的政府治理范式必然是官僚制范式，其基本原则主要体现在五个方面：法制化原则；制度化原则；层级制原则；专业化原则；公私分开原则。然而，这种适应西方国家工业化发展需要而建构起来的官僚制范式，尽管极大地推动了西方资本主义国家工业化进程，并且成为近代以来各种组织的主导范式，但它毕竟是一种理想化的治理范式，其弊端也是显而易见的，如机构缺乏弹性，无法适应环境的变化；层级太多影响行政效率；上下级与同级职能部门之间缺乏相互沟通和协调；权力过于集中，缺乏民主参与，等等。由于官僚制范式难以符合社会发展的需要，官僚制范式引发政府管理的危机自然在所难免。正是官僚制范式的诸多弊端的存在，招致了众多的批评与反思，在此基础上政府治理理念发生了新的转换，新公共行政应运而生。

2. 追求公平的新公共行政理念——企业型政府治理范式

20世纪60～70年代，西方资本主义国家出现了一系列社会、经济与政治危机。政治学家与行政学家对传统的公共行政学忽视与政府的社会目的有关的价值观问题进行了深入的探讨，认为政府官员过去强调和片面追求行政执行的效率和经济性，但常常以牺牲社会公平为代价，行政官员口头上讲中立，但实际上并非中立，甚至是迎合特殊的利害关系。因此，新公共行政（New Public Administration）理念主张，政府官员应放弃表面的中立，运用他们管理社会和其他项目的自由处置权保护并促进社会中无特权群体的利益。新公共行政奉行的是以顾客为中心的行政管理，以及非官僚制、民主决策和行政过程的分权，其目的是为了更有效地、更人道地提供公共服务。这是企业型政府基本的政府理念。

建构在这种追求公平的新公共行政理念基础之上的政府治理范式是一种企业型政府范式，其目标是为了建立一个“企业型政府”（Entrepreneurial Government）。这种企业型政府是与官僚政府（Bureaucratic Government）相对应的。它是指政府部门由一群富有企业精神的公职人员（被称为公共企业家Public Entrepreneur）组成，他们能够运用各种创新的策略，使原本僵化的官僚体制恢复活力，使绩效不佳的政府更有效地运作。企业型政府是非官僚化的、具有创新精神的、富于生机和活力的、以人民需求（或称消费者需求）为导向的、具有高效率和高效能的、能够更好地实现社会公平的政府。应该指出的是，企业型政府的理念并非要求政府的运作完全与私人企业一样，而是认为政府必须在市场导向的观念下，引进竞争的刺激力量，使政府更具有活力。当然，这种企业型政府也存在很多新问题，如政府与企业所追求的价值不同，它们在实际生活中的功能也不可同日而语，如果过分追求效率，可能引发人们对政府所肩负的职责之一——维护社会公平和正义——的疑问。不管如何，这种治理理念与治理范式的变革代表了一种政府体制改革的新动向，即人们对有效率和实现社会公平的政府服务的合理期待以及寻求良好的政府治理的一种构想和探索。

3. 追求民主的新公共管理学理念——作为企业型政府治理范式的补充范式——电子政府范式

20世纪七八十年代，西方国家在经济停滞、高失业和通货膨胀以及政府失灵和市场失灵的多重冲击下，遭遇到了前所未有的挑战。尤其是经济全球化使得政府、企业、社会与市场的边界愈来愈模糊。以往的行政理论无法有效地解释西方国家政府体制改革所面临的各种新问题，更无法为当代政府体制改革提供有效的理论指导。在这种背景下，新公共管理（New Public Management）应运而生。它突破了传统行政的研究框架，把当代经济学、管理学、政策分析、政治学和社会学等学科的相关知识融合到公共管理的研究之中，尤其注重借用经济学的研究方法，围绕“公共利益”这一主题研究公共管理问题，大大拓展了行政管理研究的领域，如对公共物品、外部性、理性人、制度选择、公共选择、政府失败、第三部门等问题进行深入的探讨，同时对以往公共行政所涉及的主题进行新的诠释。这种新的公共管理理念，除了继续研究政府治理的效率与社会公平等价值外，还对政府治理所体现的价值追求——民主进行着重的研究，构建了作为对企业型政府范式的补充治理范式——电子政府范式。

由于现代西方国家正处于新经济（New Economy）时代，信息技术不仅改变着社会和经济，更重要的是在改变政府自身。信息技术的高度发展，社会分工的日趋精细，经济全球化、区域化进程的加速，使得整个社会所需要的决策问题的数量越来越多，政府、政治家所承受的决策负担也越来越重，这样，加

速政府信息化进程，并以网络和信息技术为基础构建电子化政府，已成为各国政府再造的战略性措施。电子化政府（Electronic Government），是人们对信息技术运用于政府而构建的新政府形态的现象称谓，其实质是政府利用信息和通信技术，通过不同的信息服务设施（如电话、网络、公用计算机站等），对政府机关、企业、社会组织和公民，在其更方便的时间、地点及方式下，更好地履行其职能，更有效地达成治理目标，更好地为社会和公民提供公共服务。电子化政府最重要的内涵及精髓是通过构建一个“虚拟政府”（Virtual Government），为公民提供跨越时间、地点、部门的全天候的智能化服务，即电子化政府是以优质的服务和知识管理为核心的。这种电子政府治理范式的优势特征是显而易见的：可以更好地提高政府组织的反应能力，提高政府政策制定的质量，提升政府对内对外沟通的效率；用一种电子民主或数字民主的方式扩大公民参与，使得民主政治的建设更加落到实处；同时还可保证政府向公民提供更快、更便捷的服务，促使政府决策和执行过程更加透明化和公开化，有效地利用和节约政府的财政资源，全面地提高政府服务的效率，等等。

应该指出的是，无论政府体制改革在治理理念上发生了变革，还是在治理范式上进行了新的转换，其实质都是政府制度的一种创新历程，其变革的原因是为了适应西方资本主义国家在进入信息时代后面临的多方面挑战，其根本目的是为了更好地推动西方资本主义国家的经济发展和社会发展。

第四节　政府决策体系与过程

一、政府决策体系

政府决策是政府行政制度的一个重要内容。随着社会的发展，科技的进步，人们开始普遍重视决策在国家政治、经济和社会生活中的重大作用，决策作为一门科学日益受到社会各界的广泛重视，并作为政府的基本职能已被贯穿在整个社会的政治、经济和社会生活过程之中。决策作为领导的基本职能之一，领导所处的地位越高，其重要性也就越大。在西方国家，从事政府决策的机构体系主要由政府首脑、首脑决策机构、部级行政决策机构以及若干为政府首脑及其决策机构服务的委员会和咨询机构组成，但最终决策权一般都掌握在政府首脑手中。然而，在实际生活中，不同的国家承担政府最高决策的机构有所不同，在英国主要是首相和内阁，在美国主要由总统承担整个决策任务，在

法国则是由总理辅佐总统进行决策。

英国的政府首脑是内阁首相。内阁首相所拥有的权力十分广泛，其中一项重要内容就是拥有最高决策权。英国最高层次的政府决策是由内阁首相和阁员在内阁的框架内作出的。英国实行责任内阁制，内阁是英国政府的核心，是实际上的最高行政机关，因此首脑决策机构是内阁。内阁会议由全体内阁成员参加，有时也邀请一些非阁员大臣参加，内阁会议由首相主持，大臣可以在会议上进行讨论，也可提出各种方案，但最终决策由内阁会议通过，其中首相的意见和决定是最为关键的，首相握有最终决策权，可以就英国的内政外交一切重大政策作出最后决定。由于首相拥有如此巨大的权力，因此有人认为英国的“内阁政府”已经变成了“首相政府”，甚至认为当今英国首相是“英国体制的拱顶石”。但是英国议会内阁制的首相毕竟不是美国总统制的总统。首相在政府体制内的决策作用还是受到内阁和议会党团的制约。

英国的部级行政决策机构的决策分为两种情况：一种是部级决策。在法律明确规定应由大臣作出决定的问题的范围内，凡未经大臣提出的事项，都不能作出官方的决定；在法律没有具体规定必须由大臣作出决定的问题上，常务次长则可根据自己的判断，自行决定有关问题。另一种是司局和司局以下级别的决策。这其中，各部司局级的各种委员会和司局内的规划小组起着重要作用。这些委员会和规划小组提出规划和政策建议，由部的计划司或相应机构对规划和建议进行彻底的政策分析，再将研究结果通过常务次长提交大臣决定。

另外，在英国内阁内部还设有常设委员会和临时委员会（或特别委员会），为政府决策服务。政府各方面的工作都归口分属于各种委员会。英国的内阁委员会制度，对集体负责的内阁具有十分重要的意义。如果没有委员会分担部分行政任务，内阁是难以正常工作的，它必然受累于超负荷的繁重的行政任务，同时没有委员会事先对一些重大的问题进行调研，内阁和首相的决策的正确性难以得到根本的保证。

在美国，政府首脑由国家元首总统兼任，按照美国宪法的规定，总统行使行政权，总统有权处理国家事务和联邦政府的工作，政府最高层次政策的决定权完全掌握在总统个人手中。美国政府各部受总统的领导和监督，各部部长由总统任命，一切行政机构都向总统负责。在内阁会议上，他们只是向总统报告工作，提出建议，并无任何决定权。因此，美国的内阁不是集体决策机构，只是总统的一个顾问团和咨询机构。总统在作出重大的决策时，有权召开内阁会议，听取内阁成员的意见，但内阁会议是不定期的，具体时间由总统决定。美国是一个典型的三权分立的国家，总统作为政府首脑在行政体制内有巨大的决策权，其权力不受内阁的制约，也不受议会党团影响。如果部长与总统之间发生了分歧，其选择只能是这样，要么放弃自己的意见，要么辞职不干。特别是

随着政府行政权力的扩大，总统的地位和权力都更为加强。总统已取代国会成为全国的权力中心，决定国会的立法议程，制定并执行国家对内对外的重大决策。同时，作为国家元首，总统是国家的代表，是国家团结的象征。这又使得总统在国家政治生活中占有不可替代的地位。尽管美国实行“三权分立”，但总统是国家元首、政府首脑、军队统帅“三位一体”集大权于一身。总统不仅行使宪法和法律所赋予的权力，而且行使惯例和权威所形成的更为广泛的权力。正是这样，美国总统的权力之大“使恺撒、成吉思汗或拿破仑都垂涎三尺”，总统成为“帝王般的总统”。但是美国的总统不是专制君主，在有着深厚资产阶级民主政治传统的多元社会中，总统在行使权力时，仍然要受到分权体制、利益集团、社会舆论以及选民的制约，同时，实践经验证明美国总统的权力大小受国内国外形势的影响，而且因总统所处的时势、个人才智、政治能力及其权力观的不同而大有差异。通常总统在危机时期的权力大于平常时期的权力，对外事务的权力大于国内事务的权力。

美国政府部级行政决策机构的决策包括两个方面的内容：一是就本部业务向总统或国会有关委员会提出政策方案，请示批准或立法；二是在职权范围内批准下属司局提出的政策建议、政策方案，包括下属司局拟定的各种规章、条例、命令、工作计划等。另外，美国政府部级行政决策机构的决策还包括独立行政机构的决策，主要是制定行政规章（包括条例、通告、命令、决定、章程、说明、规则等），并通过这些具有法律效率的规章对社会各行各业实施法制化行政管理。

美国的常设委员会和临时委员会不像英国那样专门设在内阁里面，而是分散在总统办事机构和独立机构之中，并隶属于总统直接领导。在美国总统办事机构中，国家安全委员会、经济顾问委员会、国家经济委员会等机构专门从事部门政策和国家大政方针的拟定和评估，并提出相应的建议和对策供总统决策参考。而分散在有关独立机构之中的委员会有的属于常设性的，有的属于临时性的，这些委员会的权力很大，既有行政权，又有准立法权和准司法权。因此，它们一方面可以分担部分行政事务，承担对美国的政治、经济和社会事务进行干预和调节的任务，另一方面又可对有关的重大问题进行调查、分析和评价，以供总统决策参考。

法国的政府首脑是总理，宪法规定总理由总统任命。法国政府最高层次的决策是由总统主持下的部长会议作出的。在法国，总统是国家权力的真正中心，总统控制着政府的重大决策权，政府中很大一部分权力由宪法规定划给了总统，总理只享有国家行政权的一部分。在法国的实际政治生活中，总理主要起着“管家”、“纽带”和“保险丝”的作用。因此，法国的权力中心是总统，国内外的重大决策权不是由内阁总理掌握，而是控制在总统手中。法国的

内阁会议是指总统不出席的情况下由总理主持的会议，出席内阁会议的是总理、各部部长、部长级代表和国务秘书。由于总理在法国的政治生活中的地位自1958年宪法颁布以来一直呈下降趋势，由总理主持的内阁会议的重要性不断减弱，内阁会议召开的次数越来越少，重大的决策都是在由总统主持的部长会议上作出，因此内阁会议的决策作用可谓微乎其微，最终只是执行和实施总统决策的工具而已。

法国政府部级行政决策机构的决策有其自身的特点。首先，政府各部不设常务次长，虽然在有些部内设有秘书长，但其职权非常有限。其次，各部部长在部长会议或内阁会议上，直接将部长办公厅准备的政策建议、方案、意见提交会议讨论决定。因此，在法国的部级行政机构的决策过程中，部长办公厅的作用非常重要。另外，由于法国的政府体制是以总统为权力中心的政府体制，因此中央行政的高度集权是它的最大特点。自从第二次世界大战以后，法国政府就通过“国有化”和“计划化”的方式来扩大政府的经济管理和社会管理职能。为了加强中央对国家的经济的计划和指导，法国先后成立了中央计划化委员会、法国现代化委员会、经济和社会委员会等常设委员会，负责中央计划编制的指导工作，有关会议由总统亲自主持，总理、计划和领土整治部长、经济和财政部长、劳工部长和有关部长出席，这些常设委员会所主要解决的问题事关法国的经济发展和社会进步，因此历来受到法国社会的广泛关注，并使得法国成为西欧主要资本主义国家中惟一实行有明确规定的国家经济和社会计划纲领的国家。

此外，随着社会事务的日趋复杂化和管理现代化水平的日益提高，政府首脑在进行决策时越来越重视咨询机构的作用。现代西方各国都建立了一整套的咨询系统，有官方的、半官方的和民间的各式各样的咨询组织。官方的咨询组织主要包括直接为政府首脑提供咨询服务的机构和政府各部内设的咨询机构以及相对独立的半官方咨询机构。直接为政府首脑提供咨询服务的机构主要是政府首脑办事机构，如英国的首相办公室、内阁办公室，美国的总统府，法国的总统府和总理府，它们的职责是为政府首脑决策提供信息咨询、资料参考，并对有关的决策方案进行综合评估，做好决策的前期准备工作。政府各部内设咨询机构专门从事研究和收集情报，为各部的行政决策以及政府的决策提供最原始的资料。相对独立的半官方咨询机构往往为政府的大政方针和某一特殊的问题进行调研，其结果一般都受到政府首脑的重视。

二、政府决策过程与程序

现代政府决策走向科学化以后，决策通常都是遵循一定的程序的。英国的

内阁是政府的核心，内阁的职权主要有：（1）对提交议会的政策作出最后的决定；（2）按照议会通过的政策，行使最高的管理权；（3）随时协调和划定各行政部门的权力。内阁会议在进行有关重大问题的决策时，一般都要经过一定的程序：首先，由部际委员会就某一重大问题在白厅进行讨论和磋商；其次，将一些重大然而又一时难以解决的问题进一步呈报有关内阁委员会讨论；再次，将内阁委员会都难以解决的问题由有关大臣提交内阁会议讨论决定。一般来说，在内阁讨论之前，首相都会与每个大臣分别商讨，偶尔与所有有关的大臣共同磋商，尽量不把问题放到内阁会议上进行争论。在这一过程中，首相的意见和决定是最为重要的，而且首相往往起着决定性的作用。

英国的内阁委员会是处理具体决策事务的组织。在重视科学决策的今天，内阁委员会起着越来越重要的作用。由于英国历届政府都将内阁委员会的存在和活动情况对外界保密，所以公众对它不甚了解。据不完整的资料透露，委员会大体上分为两类。一类是常设委员会，它们分别主管防务、内政、外交、经济、情报、立法等。这种委员会经常保持在 20 至 25 个，有少数名称是公开的，多数仅标明代号。另一类是临时或特别委员会，仅仅是为处理某些临时性或特殊性问题而设立的。其数目很多，约有 100 多个。内阁委员会的成立、成员的选择、主席的任命都由首相决定。重要的委员会都由内阁大臣组成，由首相亲自主持，次要的可由非内阁大臣掌握，委员可以由低级大臣和高级文官担任。有的委员会还可邀专家、学者、企业界人士参加，他们不作为正式成员，但经常参加会议。内阁委员会为内阁和首相的决策减轻了许多具体工作的负担，从一定意义上讲，它不仅提高了决策的效率，而且由于吸收了专家和学者、企业家的参与，也提高了决策的质量。但是，由于它们高度保密，不受公众监督，容易变得独断独行，并成为英国政坛一个众所周知的弊端。

美国的总统握有行政大权，总统就是决策的中心。总统在进行有关的重大决策前，往往要召开内阁会议，听取内阁成员的意见，内阁成员就相关的问题对决策方案进行评估，提出建议和意见，为总统最后抉择提供咨询服务。由于总统握有行政全权，政府的最终决策实际上是由总统个人决定的。内阁会议是不定期的，召开与否完全由总统决定，而且在内阁会议上，内阁部长只有发言权和建议权，也不对有关的问题进行表决，所有的意见和建议仅供总统参考。因此，美国总统作为政府首脑，其决策机构不是内阁，也没有像英国那样的内阁委员会。

在美国历史上，许多重大的决策，都是在没有经过内阁讨论的情况下作出的。美国总统经常是与个别部长讨论某项政策问题，然后作出决定。有时，可能找少数几个内阁成员，再加上白宫的某个高级官员，聚会在一起，他们作为总统的亲信，讨论并作出某项重大的政策决定。这在一定程度上带

有总统私人性质的讨论和决策，被人们称为“厨房内阁”。当然，为辅助总统的决策，在内阁之外，还有一个庞大的总统办事机构。所谓总统办事机构，并不是一个法定的、统一的机关，而是对服务于总统的若干幕僚机构和办事机构的总称，它们之间是相互独立的。目前，常设的机构主要有白宫办公厅、行政管理和预算局、国家安全委员会、经济顾问委员会等。它们的主要职责是收集和处理信息，研究国内外的重大问题，提出供考虑的政策方案。这些职责的一部分本来是由内阁承担的，但正是总统办事机构的建立，使得内阁的地位下降了。

在法国，总统是权力中心，拥有凌驾于立法、行政、司法“分立”的“三权”之上的权力。国家的重大决策主要在总统主持的部长会议上讨论决定，出席部长会议的人员是总理和各部部长，在部长会议上总统起着决定性的作用。部长会议的作用一方面是向总统提出意见和建议，另一方面是协调政府各部的行动，其主要议程是：讨论国际、国内的重大问题，讨论和通过将向议会提出的条约和法律草案，批准限制性部长会议或部际委员会通过的文件，通过高级官员的任命等。而出席内阁会议的人员是总理、各部部长、部长级代表和国务秘书，总理是内阁会议的主席，总理和内阁并无决策权，只是总统决策的具体实施机构。根据以上所述，政府真正的决策机构是总统主持的部长会议，不是总理主持的内阁会议。这是法国半议会制半总统制在体制上的基本特点之一。

三、政府决策机制与方式

英国实行责任内阁制，内阁是实际上的最高行政机关，同时也是最高层次的政府决策机构，因此英国的首脑决策机构和最高行政机关是合二为一的。英国政府的最高决策是以内阁保持一致为基础的，这就使它的决策机制和方式有利于集中集体的智慧，使得政府的最高决策能够保持相对的科学和稳定，同时由于内阁成员往往是政府的一些重要部门的大臣，这便于政府的最高决策在各部门得到有效的贯彻和执行，真正做到政令畅通无阻。

美国的总统是国家权力的中心，政府的最高决策权掌握在总统手中。和英国不同，美国的行政决策权由总统独揽，总统握有指挥、监督和控制行政机构的权力，因此美国的首脑决策机构和行政机构的关系是属于领导和被领导的关系。总统有权对国家政治、经济和社会生活中的重大问题作出决策，而行政机构有义务坚决地贯彻和执行总统的有关决策，同时总统还可对行政机构的贯彻实施情况进行检查和监督。

法国由总统主持的部长会议握有国家重大问题的决策权，内阁政府是国家

的最高行政机关，总理和内阁部长在出席部长会议时可以就某些问题发表自己的看法和建议，但无具体的决策权。一旦总统作出了决策，内阁必须执行，内阁只是实施总统决策的工具。因此，法国是以部长会议来保持议会内阁制集体决策的形式，实际上是总统独揽决策大权，首脑决策机构和行政机构的关系是主次关系。

第九章　司法制度

司法是法律适用的基本方式之一，通常是相对于立法和行政而言的。司法的主体是国家司法机关；司法与法律纠纷以及违法现象密切相关；司法一般具有严格的程序性；司法以法律公正为最高价值追求。司法制度的主要内容包括司法在社会体制中的地位和职能、司法的基本原则、司法机关、审判制度、司法审查制度以及行政裁判制度等。现代司法制度是历史的产物，也是资产阶级革命的产物，在西方政治和社会生活中发挥着不可替代的作用。

第一节　法系与司法制度

法系（families of laws）是比较法学的基本概念之一，根据不同的标准，可以将世界各国的法律制度、法律体系归结为若干不同的法系。人们通常按照法律的历史传统、法律技术和意识形态等方面的特征，将法律划分为中华法系、伊斯兰法系、英美法系、大陆法系和社会主义法系。司法制度是法律制度（legal institution）或法律体系（legal system）的一个基本组成部分，司法制度与法律体系中的其他方面是密切相关的。相似的法律体系所构成的法系，大都有相似类型的司法制度。在对法系加以比较的背景下，进行司法制度的比较研究，不仅可以使我们更加深刻地认识司法的本质和特点，而且还有助于我们全面深入地了解司法在不同法系、不同社会中所处的地位。

一、法系与司法的地位

1. 大陆法系的历史渊源与特点

大陆法系又称罗马—日耳曼法系，是指法国、德国等欧洲大陆国家以古代罗马法为基础形成和发展起来的一个具有世界性影响的法律传统，因其以法国拿破仑民法典和德国民法典为代表，故也称民法法系或法典法系。在大陆法系中，法典是法律的基本渊源，法律在很大程度上是在立法的推动下建构和发展起来的，相对而言，司法的作用并不突出。

公元前510年罗马结束王政时代进入共和时代，由于习惯法缺乏准确性和

明确性，导致司法权的垄断和专横，遭到平民的反对，在平民的压力下，元老院成立了十人立法委员会，于公元前449年颁布了《十二表法》，这是古罗马第一部成文法。可见从一开始，成文法就是作为一种限制司法的力量出现的。共和时代中期，由于经济的迅速发展和罗马版图的不断扩大，社会关系日益复杂，以《十二表法》为核心的市民法已不能适应时代和统治者的要求。公元前267年和242年，罗马统治者分别设置内事和外事最高裁判官，以期通过司法实践弥补法律的不足，保护他们的利益。外事最高裁判官不受市民法的约束，根据自己对公平、正义的理解来解决罗马公民和异邦人之间的案件，逐渐形成与市民法不同的万民法。可见，在罗马法的发展中司法并不是无能为力的，司法有助于调剂成文法的僵化和呆板。

同样值得注意的是罗马法发展中的另一个重要力量——法学家。共和时代后期，经济关系进一步复杂化，财产权利义务明确化的要求日益迫切，但是有关方面的立法并不完备，在这种情况下，法学家对法律的解释和对诉讼的指导发挥了特殊作用。到奥古斯都时期，有些法学家获得公开解释法律的特权。帝政时代法学研究进入鼎盛时期，出现著名的五大法学家：盖尤斯、伯比尼安、保罗士、乌尔比安、莫迪斯蒂努斯。公元426年，东罗马皇帝颁布《引证法》，规定五大法学家对法律问题的解释具有法律效力。法学家的著述成为罗马法的渊源之一。

尽管最高裁判官和法学家都推动了罗马法的发展，但罗马法主要还是在中央立法推动下发展起来的。共和时代的各种大会立法、帝政时代的元老院决议和皇帝敕令都曾是罗马法的主要渊源。东罗马皇帝查士丁尼时期，开始对罗马法进行全面整理和编撰，先后完成四部法律汇编，即作为历代皇帝饬令大全的《查士丁尼法典》；作为罗马法官方教科书的《法学阶梯》；作为历代罗马法法学家著述汇编的《学说汇纂》；以及作为查士丁尼饬令汇编的《查士丁尼新律》。以上四部法律汇编，后被称为《罗马法大全》，成为后来大陆法系形成和发展的基础。

古代罗马法学家将法律划分为公法和私法，其中最有影响的部分是私法。按照盖尤斯的分类，罗马私法分为人法、物法和诉讼法。人法中包括民事主体方面的法律制度和婚姻家庭方面的法律制度；物法中包括物权法、继承法和债法；诉讼法是有关审判程序方面的法律规定。诉讼有公诉和私诉之分，公诉主要涉及有关国家利益的案件，私诉主要涉及有关私人利益的案件，私诉是保护私法实体权利的法律手段。罗马诉讼法总体上是为人法、物法服务的，因此没有人法、物法那么发达，但是罗马的私诉程序也很有特点，对大陆法系乃至英美法系的诉讼制度都有影响。

在共和时代早期，罗马实行一种古老的诉讼程序——法定诉讼，这种诉讼

具有形式主义的特点，诉讼时，当事人要说固定的语言，配合相应的动作。整个诉讼分为程序审和实体审两个阶段，在程序审阶段，主要审查诉权是否成立、识别案件和请求权的性质并决定是否准予起诉；在实体审阶段，主要审查事实和证据，然后根据裁判官的意见，由民选的承审法官作出裁决。在共和时代后期，罗马实行一种创立于裁判官审判实践的新的诉讼形式——程式诉讼。程式诉讼废除了法定诉讼繁琐而严格的形式，整个诉讼也分为两个环节，在程序审阶段，由裁判官根据原告的陈述和请求制作具有一定程式的包含案情和判决提示的书状，移交民选的承审法官；在实体审阶段，由承审法官根据书状进行审理和裁决。在帝政时代，罗马主要实行一种特别诉讼制度，其特点在于审判不公开；审判由一个法官贯穿始终，没有裁判官和承审法官，以及程序审和实体审之间的相互制约；实行法官的自由心证的证据制度；上诉者败诉要课以罚金。罗马法对后世西欧封建法和资本主义法产生了深刻影响，马克思在评价罗马法时说罗马法是“以私有制为基础的法律的最完备形式”，① 是“纯粹私有制占统治的社会的生活条件和冲突的十分经典性的法律表现，以致一切后来的法律都不能对它做任何实质性的修改”。②

日耳曼人南侵后，西欧进入日耳曼法统治时期，直到12世纪，罗马法才开始复兴。罗马法是简单商品经济社会最发达完备的法律，它适应了欧洲中世纪后期商品经济的发展；罗马法又是统一的维护君主无限权力的法律，它又适应了当时君权与教权斗争的需要和反对封建割据的需要。经过注释法学家和评论法学家的不懈努力，罗马法终于通过资产阶级革命重新恢复其在欧洲的支配性影响。

法国大革命后，特别是拿破仑建立中央集权统治后，制定了一系列重要法典，如宪法典、民法典、刑法典、商法典、民事和刑事诉讼法典，尤其是1804年法国民法典的制定为系统法典的编撰开创了一种模式。拿破仑民法典肯定了有利于资本主义发展的所有权无限制原则、契约自由原则和侵权行为的过错责任原则；在法典结构上基本采用《法学阶梯》的三分法结构；在叙述风格上，追求语言的通俗优美，拿破仑希望他的法典像《圣经》一样广泛流传。1896年大陆法系的另一个标志性法典——德国民法典在政府的推动下，经过法学家20多年的努力终于完成。该法典进一步确定了资本主义财产关系的基本原则，在法典结构上，确立总则、债权法、物权法、亲属法、继承法等构成的更为系统的五分法结构；在叙述风格上，逻辑严谨、概念精确。大陆法系主要在这两部法典的影响下，再经过殖民政策的推行，逐步发展起来。

---

① 《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年版，第113页。

② 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社1965年版，第454页。

大陆法系的特点是：第一，罗马法是其主要历史渊源。尽管大陆法系也吸收了日耳曼法、教会法以及中世纪城市法和商法的许多因素，但罗马法的影响最为广泛和深刻。法国法在继受罗马法的过程中，主要以《法学阶梯》为基础；德国法在继受罗马法过程中，主要以《学说汇纂》为基础。大陆法系国家的法律至今仍带有明显的罗马法色彩。

第二，法典是法律的基本表现形式。大陆法系国家一般不承认判例的法律效力，成文法是基本的法律渊源，直接规定权利义务的实体法是法律的主体，法典大都体系完整、结构严谨、概念精确。英美法系虽然也有制定法，但却不具有类似的综合性法典，而且判例具有法律效力。罗伯斯比尔曾说，法典使判例归于无用。实际上，被认为完美的法典使法官乃至司法的地位都会降低。

第三，法官忠实于法律。在大陆法系，法官的判决以成文的法律为前提，即使在法律没有明确规定或法律存在不足的情况下，也无权像英美法系的法官那样对法律作出独立的解释；法官在庭审中严格依法律行使司法职权：主持法庭辩论、主动提出问题、控制诉讼进程，不像英美法系法官在庭审中只是个消极的仲裁者，大陆法系的法官，用孟德斯鸠的话说，只不过是“法律的宣誓者”；法官制作的判决书具有深受立法或法学的影响的特点，不像英美法系法官的判决书具有明显的独立性和创造性特点。用比较法学家罗森的话说，法国的判决书简洁而枯燥，就像“字据或证书之类的东西”；德国的判决书热衷于引证法律学说，就像“学术论文”；而英国的判决书则是洋溢着生命和色彩的“散文”。在一定意义上讲，大陆法系的法官是“法律的奴仆”。

第四，立法、行政和法学家的特殊地位。在古罗马法、法国法、德国法的发展中，可以明显的看到立法、行政和法学研究的重大影响，相对而言，司法的影响并不突出。在大陆法系，司法的主要职能是依照法律解决普通案件，行政案件和宪法性案件由另一体系的行政法院和宪法法院解决，政治平衡主要通过立法和行政机构实现。1958 年宪法后的法国，总统不仅拥有很大的立法权、最高的行政权，而且还有司法权，总统是最高司法会议主席，是司法独立的“保证人”。

2. 英美法系的历史渊源与特点

英美法系又称普通法系，是以英格兰普通法为基础，在英国对外贸易、军事征服和殖民统治过程中，随着英国法的域外传播逐渐形成和发展起来的世界性法律传统之一，因其以英国法、美国法最具代表性，故称英美法系。在英美法系中，司法制度处于核心地位，甚至从某种意义上讲，英国法就是在司法实践中产生、发展和完善起来的。

1066 年诺曼底公爵威廉征服英国后，在政治上，通过陪臣关系直接化政策，即所谓“我的陪臣的陪臣也是我的陪臣”，形成和强化了中央集权统治；

在经济上，通过土地和其他财产调查清册，完成了财产的再分配，进一步巩固了中央集权；为了加强对国家的统一管理，威廉还建立了御前会议，作为国王的中央政府和最高司法机构。但御前会议只能处理与国王利益有关的重大财务案件。整个英国的法律和司法并没有统一，地方习惯法和领主法院的司法管辖权依旧存在。

威廉一世的外孙亨利二世即位后，进行了司法改革，加强中央司法权，为普通法的形成、英国法的统一奠定了基础，尤其是1164年和1166年的《克拉灵顿诏令》以及1176年的《诺桑普顿诏令》，为普通法的独特发展道路迈出了关键一步。第一，在御前会议内设立棋盘法院、民事诉讼高等法院和王座法院，主管财政、民事和刑事案件。棋盘法院又叫财务法院，具有行政和司法的双重职能，在行政方面，履行征税职能；在司法方面，审理税收案件以及与税收有关的私人之间的债权债务纠纷。民事诉讼高等法院主管与国王利益无关的民事案件。王座法院不仅拥有广泛的刑事案件管辖权、一定范围的民事案件管辖权，而且还拥有对所有下级法院的监督权。这一措施扩大了中央司法权的管辖范围，强化了中央司法权的职能，促进了司法的统一。第二，建立巡回审判制度。在全国划分6个巡回区，国王每年向巡回区派遣巡回法官，巡回法官办理案件时不仅依据国王的法律，还依据各地的日耳曼习惯。这些法律和习惯经过巡回法官们的讨论、综合和在司法实践中的运用，逐渐形成全国通用的习惯法。第三，确立陪审制度。巡回法官在审理土地纠纷案件和重大刑事案件时，从当地骑士和自由民中挑选12人作为陪审员，参与案件事实方面的审理，以确定证据和当地习惯。陪审制度不仅缓和了在司法权上中央和地方的矛盾，而且也有利于巡回法官了解地方习惯法，有利地促进了普通法的发展。第四，废除神明裁判和决斗裁判。神明裁判和决斗裁判曾是地方法院和领主法院的重要裁判方式，亨利二世通过废除这种落后的裁判方式，采用新的证据形式，树立了中央司法体系的权威。

普通法的形成和发展还与令状、诉讼形式密切相关。令状是大法官以国王名义颁发的，责令被告出庭，确定案件管辖和诉讼方式的书面命令。为了将地方法院和领主法院纳入中央司法体系，国王要求人们只能根据令状起诉，刑事案件的审理必须有大法官向被告所在地行政机关发出的诉讼开始令状或人身保护令状，才能开始；民事案件的审理必须有原告向大法官申请，并由大法官签发的诉讼开始令状，才能开始。到亨利二世时期，已基本形成没有国王的令状就没有救济方法的原则，即有令状的地方就有救济方法，有救济方法的地方就有权利，程序先于权利。

可见，英国普通法在很大程度上就是在司法实践中形成和完善起来的，司法实践不仅促进了普通法的形成，还使普通法深深地留下司法的烙印。普通法

程序优先于权利的特点、判例法的法律渊源以及遵循先例的原则等，无不体现司法的印记。

作为英国法的另一个历史渊源的衡平法也是在司法实践中发展起来的。随着社会经济的发展，财产关系日益复杂，普通法中的一些原则，尤其是封建性因素，不能满足社会的需要；普通法烦琐的、形式主义的诉讼方式也不能适应时代的要求。在这种情况下，在普通法院体系之外出现了另一司法体系，即衡平法院。衡平法院诉讼形式简便，不要求令状，也不设陪审，根据案件的具体情况提供救济，普通法院不受理的案件均可由衡平法院受理；衡平法院的法官在审理案件时也不受普通法的约束，而是根据自己对公平、正义的理解进行裁决。这样，在衡平法院判例的基础上，衡平法逐渐发展起来。

英国法早期只适用于英格兰、威尔士，后来影响到包括美国在内的几乎所有英语国家，形成一个庞大而独特的法系。英美法系的基本特点是：

第一，判例是主要法律渊源。英国普通法和衡平法都是判例法，都是由法院判例积累形成的。遵循先例是一个基本原则，即过去的判决对以后类似案件具有拘束力。作为联邦制国家的美国，实行双轨制的法律和司法体制，遵循先例的原则没有英国那么严格，但判例仍然是其重要的法律渊源之一。近现代以来，制定法在英美法系的地位逐渐在提升，议会立法和行政立法大量增加，甚至制定法的效力高于判例法，但是制定法的法典化程度不高，制定法的有效性在很大程度上还须依赖司法实践和判例，判例作为重要法律渊源之一的地位并没有改变。

第二，程序法的相对重要性。英国早期的令状制度逐渐形成英国法程序优先于权利的传统，这一传统在整个英美法系都有所体现。在英美法系国家，权利的法律保障主要是通过诉讼救济来实现的，先前是没有令状就没有救济手段，没有救济手段就没有权利；后来令状制度虽被废除，但救济先于权利的传统却已经形成。在英美法系国家，甚至公民的宪法权利都无系统规定，如果说成文法国家公民的权利界限是通过事先明文规定加以明确的话，那么判例法国家公民的权利界限则主要是通过事后的司法裁决来明确的。当然也应看到，大陆法系也不是没有程序法，英美法系也不是没有实体法。

第三，经验重于逻辑。美国大法官霍姆斯有一句名言："法律的生命一直是经验而不是逻辑"。经验不仅是英美法系的灵魂，也是其发展的动力。如果说成文法是通过逻辑和理性形成系统的权利体系来规范社会生活的话，那么判例法则是通过对过去事实的经验总结来规范社会生活的。对于法律的发展而言，法学家最大的优势是逻辑，法官的最大优势是经验。在司法过程中，成文法国家的法官主要根据法律和事实，通过演绎推理的方式作出判决；而判例法国家的法官则要通过所谓的"区别技术"将当前案件与过去的判例联系起来，再从判例当中寻找或发现解决本案的规则。因此，相对而言，英美法系经验重

于逻辑，但是也应看到，大陆法系也不是没有经验，英美法系也不是没有逻辑。

第四，司法的特殊地位。司法不仅对英美法系的发展和特点产生了深刻影响，而且其本身在法律体系中所处的特殊地位，也构成英美法系的重要特征。司法的特殊地位主要表现在以下几方面：（1）法官在法律发展中的重要影响。英国法是判例法，也是“法官法”，法官在英美法系法律发展中具有举足轻重的影响。法官的判例是法律的重要渊源；判例法中的规则依赖法官的经验去发现；制定法须要借助于法官的司法实践才能充分实现；法律没有规定的案件，由法官创造性地加以解决。（2）司法管辖的范围比较广泛。在英美法系，各种纠纷，包括民事纠纷、刑事纠纷、行政纠纷甚至宪法性纠纷大都可以通过普通诉讼途径加以解决，双轨制的司法机制是其显著特点。而大陆法系普通法院只受理民事、刑事案件，行政案件一般由行政法院审理，宪法性案件则由宪法法院或宪法委员会受理。（3）司法的职能。在英美法系，司法不仅具有解决案件纠纷的职能、发展法律的职能，而且还具有价值平衡的职能。在英国，最高法院的法官不仅是上议院议员，还可能是内阁成员，而且行政案件和宪法性案件都由普通法院管辖，这就必然使英国法院能够参与国家政治平衡和价值平衡机制。在美国，联邦最高法院的权力制衡功能和宪法保障功能，使其在美国政治生活中具有举足轻重的影响。

从以上分析我们可以看到，司法的地位和职能在英美法系和大陆法系有较大的不同，在英美法系，司法不仅具有普遍的解纷职能，而且具有发展法律的职能和价值平衡职能；而在大陆法系，司法一般不具有发展法律的职能，更不具有价值平衡职能，即使是解纷职能也是有限的。因此司法在英美法系国家的法律体系和社会生活中扮演着非常重要的角色，而在大陆法系中相比之下并不显著。造成这种差异的原因是多方面的，也是非常复杂的，其中有历史的原因，也有主观方面的原因，在英美法系国家，人们似乎对司法寄予更高的期望，而在大陆法系，这种期望更多地集中在立法和法学方面。

司法的地位和职能在中华法系中的情况是值得关注的。中国法律从《法经》到《唐律》再到《大清律》，独具传统、自成一体，尤其是唐朝的《永徽律》以及长孙无忌的《疏议》对东南亚国家法律产生巨大影响，因此被誉为中华法系，也叫远东法系。中华法系的特点是法自君出，礼法结合，司法从属于行政。在中华法系中，法律的发展受到来自审判实践方面的影响并不明显；作为审判活动根据的不仅有律，更重要的还有礼以及作为礼与律的精神的“春秋大义”，如果说根据法律解决纠纷是政府的特权的话，根据具有道德属性的礼或德来解决纠纷则不是政府所能垄断的，司法之外的民间解纷机制不仅是普遍的，而且是受到鼓励的。司法在中华法系的地位是卑微的。

大陆法系和英美法系在司法的地位职能方面有较大的差别，但是有一点是相同的，就是它们都强调司法独立和司法民主，这与其他法系形成鲜明的对照。

二、司法独立与司法民主

1. 司法独立

司法独立是西方司法制度的基本原则，以三权分立的宪法原则为基础，其基本内容包括：司法机关独立于立法机关、行政机关，司法机关的财政、人事、内部管理和业务活动相对独立；法官独立，只服从法律，不受任何势力干涉；法官职业化等。

西方国家司法独立的原则是在不同的历史条件下形成的，各有不同的特点。英国的司法独立，一方面与司法在其法律发展和社会政治生活中的传统地位有关，另一方面也与英国资产阶级革命中对封建王权的限制有关，在议会与国王的斗争中，司法被看作是一种维护个人自由的积极力量。在英国的政治体制中，立法、行政和司法有着更为密切的关系，英国的司法独立在很大程度上是法律、司法职业精神的独立。美国的司法独立是在摆脱英国的殖民统治和联邦与各州的权力斗争中形成的。独立战争胜利后，美国摆脱了英王的统治，建立了邦联体制，为了抵制英国的干预和发展国内市场，1789 年进而建立联邦制国家，形成分权制衡机制，司法的独立尤其是联邦最高法院权力的加强，强化了联邦对各州的控制。法国的司法独立也是在反对封建王权的过程中确立的。不同的是，在法国大革命中，司法始终是一种保守的力量，法国资产阶级革命胜利后，1790 年通过一项法律，废除了法官官职售卖制；为了贯彻分权原则，避免司法对行政的干扰，还规定“司法职能和行政职能不同，现在和将来永远分离，法官不得以任何方式干扰行政机关的活动，也不能因其职务上的原因，将行政官员传唤到庭，违者以渎职罪论”。就三权分立而言，法国与英美也各不相同，1958 年法国宪法第 64、65 条规定，总统是最高司法会议主席，是司法独立的保障者。

尽管西方国家司法独立的情况并不相同，但司法独立的总的精神是一致的，并且在它们的宪法上都有所体现。英国的司法独立在许多方面体现在宪法性惯例中，例如，普通法院受理一切案件；法院负有监督宪法惯例的使命等。英国 1701 年的《王位继承法》明确了司法独立原则：法官只服从法律，不受国王和行政的约束，实行法官终身制。美国 1787 年《宪法》第三条规定“合众国之司法权，属于最高法院及国会随时规定设置之下级法院”。法国 1958 年宪法不仅规定总统保障司法独立，而且还规定，司法机关是个人自由的保护人

以及审判官终身制。德国1919年《魏玛宪法》第102条规定“法官独立，只服从法律”。德国1949年《基本法》第92条规定“司法权赋予法官，由联邦宪法法院、本基本法规定的联邦法院和各州法院行使”，第97条规定“法官是独立的，只服从法律”。

司法独立原则作为西方法治的一个基本原则，对于保障公民权利与自由，保证司法公正，维护法制统一以及实现宪政发挥了重大作用，具有重要的历史进步性。

大陆法系与英美法系司法独立的原则与中华法系司法隶属于行政的特点形成鲜明的对比。首先，皇帝拥有最高司法权，“听予一人之作猷”是古代中国法的基本传统。历代中央都设司法机构和司法官员，如西周的大司寇，秦朝的廷尉府，两汉的尚书、廷尉和御史大夫，唐宋以后的大理寺、刑部以及御史台等，但皇帝和皇帝的其他辅臣如宰相等都可以干预司法，而司法官员不能干预行政。其次，在地方上，地方行政长官兼理同级司法审判，狱讼是考核地方行政官政绩的基本指标之一。

西方两大法系司法独立的原则与社会主义法系司法机关依法独立行使职权的原则也不相同。以苏联和中国为代表的社会主义国家，在法律制度和司法制度上有很大的相似性，在比较法学的研究中，被称为社会主义法系。

社会主义法系的特点在于：第一，设计性的法典是法律的基本渊源。在大陆法系，法典也是法律的主要渊源，但是大陆法系的法典大都是现实的理性反映，《法国民法典》反映的是自由资本主义初期的现实要求，《德国民法典》反映的是自由资本主义向垄断资本主义过渡时期的现实。而社会主义法系的法典，不仅反映现实，还反映人们对未来的期盼，法典体现着人们对未来社会的设计和规划，即通过法典来实现一种全新的财产关系。1961年的《苏维埃社会主义共和国和各加盟共和国民事立法纲要》以及1964年的《苏俄民法典》就是设计性法典的典型代表。用日本学者大木雅夫的话说，“西方国家的民法典多为过去法律文化发展的结晶，而与此相反，苏俄的民法典不是终点而只是一个出发点”。在这种法典面前，司法是渺小的。

第二，议行合一的政权组织形式。在苏联宪法所确立的政治结构中，最高苏维埃是最高国家权力机关，它不仅是立法机关，还有权选举最高法院、任命总检察长，并监督这些机关的活动。最高司法机关是苏联最高法院，最高法院对最高苏维埃负责。宪法虽然也规定了司法机关审判员独立，只服从法律，但显然与西方两大法系的司法独立是有区别的。在中国宪法所确立的政治结构中，全国人民代表大会是最高国家权力机关，国务院、最高人民法院、最高人民检察院都要向全国人民代表大会负责。宪法虽然也规定，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；人民检察院依

法独立行使检察权（法律监督权），不受行政机关、社会团体和个人的干涉，但与西方国家的司法独立也是有区别的。这种区别主要表现在：（1）西方的司法独立原则包括司法机关，主要是法院在财政、人事、内部管理和审判等方面的独立和自治；社会主义法系的依法独立行使司法权原则仅指司法机关，主要是法院在业务活动即审判活动方面的独立。（2）西方国家司法独立原则，在一定程度上还包含有司法中立的意思，议会政治是多数政治，司法中立成为多数政治负面影响的补救，成为弱势群体利益的最后保障；社会主义法系的司法不是中立的，司法与其他国家权力都服务于一个总的方向。因此，大多数西方国家的法官都不是选举产生的，而是通过获得法官职业资格后，任命产生的；苏联的法官是选举产生的。（3）西方的司法独立原则还表现在法官独立上，因此，大都有法官的身份和物质保障制度以及法官终身制；选举产生的法官必须向选民负责，是不可能独立的。苏维埃任命的检察官有权对法官及其审判活动进行监督。

应该看到，司法独立包含有合理的技术成分，一定程度的司法独立是司法的本质性要求，对实现司法公正是不可缺少的。但是，也应当看到，司法独立还有可能导致司法专横，从而破坏司法公正。

2. 司法民主

司法民主是司法制度的又一基本原则，是为了避免司法专横而对司法权进行的限制。这一原则的主要内容有，法律面前人人平等、司法公开以及其他对司法的监督制度等。

第一，法律面前人人平等。法律面前人人平等是指公民有获得平等的司法保护的权利，特别是在刑事司法中要求罪刑法定、罪刑相适应和无罪推定。罪刑法定是指法无明文规定不为罪。罪刑适应是指同罪同罚、刑罚平等。现代西方国家的刑罚个别化，强调对犯罪人主体具体情况的考虑，表面上看似乎是一种司法平等的倒退，但实际上是对刑罚平等的更高的追求。无罪推定是指任何人在没有证据证明有罪和未被依法宣告有罪前应推定为无罪。特权性是中华法系司法制度的基本特点之一，所谓“刑不上大夫”、“礼不下庶人”。宋儒朱熹曾说“凡有狱讼，必先论其尊卑、上下、长幼、亲疏之分，而后听其曲直之辞”（《无刑录，卷二》）。欧洲中世纪的司法也是不平等的，法律面前人人平等的原则是资产阶级革命的产物。1789 年的法国《人权宣言》第 6 条首先宣布：“法律对于所有的人，无论是施行保护或处罚都是一样的。在法律面前，所有的公民都是平等的”。

以后的资本主义国家，无论英美法系还是大陆法系国家大都在其宪法上规定或包含了这一原则，但是，由于资本主义私有制的局限，这一原则的实现是困难的。正如美国前总统卡特所说，“通常，个人取得多少正义，往往以他或

她能提供多少金钱为转移”；“你们可以到佐治亚州的监狱里去，我不知道是否只有穷人才犯罪，但我却知道只有他们是在监狱里服刑。”在社会主义国家，法律面前人人平等的原则建立在财产公有制基础之上，有物质上的保障。

第二，司法公开。司法公开包括审判公开和法官职务公开。黑格尔曾说：“根据正直的常识可以看出，审判公开是正当的、正确的。反对这一点的重大理由无非在于，法官大人们的身份是高贵的；他们不愿意公开露面，并把自身看作法的宝藏，非局外人所能问津。但是，公民对于法的信任应属于法的一部分，正是这一方面才要求审判必须公开。公开的权利的根据在于，首先，法院的目的是法，作为一种普遍性，它就应当让普遍的人闻悉其事；其次，通过审判公开，公民才能信服法院的判决确实表达了法。”① 但是，黑格尔也同时认为，作为法官个人特殊意见的审议活动，按其本性来讲是不能公开的，而且法官应当有一种排他性的“自在权利”。可见，从一定意义上讲，法律公平适用的关键在于，司法独立与审判公开之间的平衡。

从各民主国家司法制度来看，除了一些涉及国家机密的案件、个人隐私的案件和未成年人的案件外，大多数案件的审理都是公开进行的。现代国家的司法制度中，采取秘密司法、秘密审判的并不多见。司法公开是否还包括法官职务的公开，西方两大法系与社会主义法系对此有不同的认识和做法。苏联的法官是选举产生的，任何有选举权和被选举权的公民都有权利当选为法官，法官来自选民，服务于选民。大陆法系与英美法系的法官来源制度虽有所不同，但总体上都采用一种法官资格制。在英美法系国家，法官大都来自律师，法官一般是从律师中任命产生的。在大陆法系国家，法官大都是从法官资格考试合格的人中任命产生的。

第三，司法的监督。司法公开本身就是对司法进行监督的要求，但对司法的监督还包括其他一些制度，如陪审制、辩护制、上诉制以及检察制等。陪审制是公民参与或参加审判的一种审判制度，是司法民主原则的重要体现。辩护制是指当事人有权聘请律师为自己提供诉讼服务的法律制度。辩护制度不仅使当事人在诉讼中能够得到律师的法律帮助，而且律师介入诉讼在很大程度上也是对法官适用法律的一个制约。上诉制是指一审法院作出判决后，允许向上级法院要求重新审理的一种司法监督制度。如果说陪审制是一种非专业的陪审人员与专业的法官之间的制约机制，辩护制是一种专业律师与法官之间的制约机制，上诉制是法院与法院之间的一种制约机制的话，检察制则是一种侦察与审查、公诉与审判之间的制约机制。用资产阶级学者卡列夫的话说，检察制度是防止审判工作上的偶然因素和不公平，防止司法专横的堡垒。无论英美法系、

① 黑格尔：《法哲学原理》，商务印书馆1996年版，第232页。

大陆法系还是社会主义法系国家都不同程度的存在对司法的这些监督制度，但由于政治、经济和传统方面的原因，这些制度在各国的情况是不同的。

司法独立与司法民主有一定的矛盾但并不是不能统一。司法独立要求法官及其审判不受来自外界的干扰，而司法民主要求法官及其审判应当接受外界的监督，仅有司法独立可能导致司法专断，仅有司法民主也可能导致司法上的无政府主义。

司法独立原则和司法民主原则是司法制度的两个基本原则，某种司法制度的好坏在很大程度上取决于这两个原则结合该国实际而取得的平衡。从总体上说，西方两大法系司法独立多一些，司法民主少一些；社会主义法系司法民主多一些，司法独立少一些。

司法民主化是近现代各国司法制度发展的基本趋势，但各国的具体情况有所不同。英国司法制度中的民主原则与独立原则一样，也是从历史中发展起来，并经过资产阶级改造而确立的。传统英国司法制度中严格的诉讼程序，尤其是程序先于权利的传统，在很大程度上就是一种对司法权的限制；早期繁琐的令状制度以及大量而复杂的判例法使得普通当事人不可能了解法律，从而促进了律师职业和辩护制度的发展；英国的陪审制起先是为了缓和地方领主被剥夺司法权后的抵触情绪和更好地发现证据、地方习惯法而设置的，后发展为陪审团制，在审判中，陪审团对事实负责，法官对法律负责，形成事实审与法律审的制约机制。法国也确立了自己的审判公开制、辩护律师制和陪审制，但法国的陪审制与英国有很大区别，英国的陪审团制是从一般公民中选出若干人组成陪审团就争讼事实而参加审判的制度；法国的陪审制是一种参审制，即由若干公民和法官一起，以同样的资格通过合议形式就事实与法律问题参与审判。

值得注意的是，司法民主化并不等于司法的群众化。在抗日战争时期，由于特殊的历史环境，陕甘宁边区创造了一种很好的司法审判方式——马锡五审判方式。1945 年 12 月陕甘宁边区司法工作会议将这一审判方式的基本原则概括为："（1）深入农村，调查研究；（2）就地审判，不拘形式；（3）经过群众解决问题。这些原则，贯穿一个基本精神，就是民主。"马锡五自己也讲："三个农民佬，顶一个地方官"，"真正群众的意见比法律还厉害"。应该看到，马锡五审判方式是有其历史价值和理论意义的，但是在市场经济和经济全球化的法治背景下，其局限性是不言而喻的。中国当代的司法制度和司法原则在很多方面仍然留有马锡五审判方式的痕迹，比如强调法官深入生活、深入社会、深入群众；不重视诉讼程序；忽视法官专业化和职业化等。法官深入社会，容易使法官判案受到当事人及其律师和其他各种社会因素的影响；审判不拘形式，容易影响司法公正；法官的非专业化，容易造成随意司法。就连马锡五自己也讲，要重视群众意见，但群众不是法律专家，因此，群众意见也不能无条

件采用。

第二节 司法机关和司法行政机关的组织结构

司法机关主要包括审判机关、检察机关和司法行政机关。审判机关主要指法院，代表国家行使审判权；检察机关是主要负责刑事案件的审查和起诉的机关，代表国家行使检察权；司法行政机关是主要负责司法行政事务管理职能的机关。

一、审判机关的组织结构

审判机关的组织结构体系与各国的国家结构、历史文化传统以及法律实践有密切的关系。不同国家、不同时代的法院组织体系都会有所不同。

在古希腊的雅典，法院已有了粗略的审级和分工，最早的阿留帕克法院主要审理故意杀人、毒害和纵火案件；稍后的埃非特法院主要审理故意杀人、教唆杀人、致人残废以及杀死异帮人的案件等；由11人组成的11人法院，专门审理强盗、拐骗等案件。除审理刑事案件的法院外，还有审理财产纠纷的法院，迪埃德特法院审理价值10德拉赫以上的财产案件；40人法院审理不足10德拉赫的案件。雅典最重要的法院是赫里埃（陪审法院），它是国事罪和渎职罪的一审法院，又是其他案件的上诉法院。

英美两国的法律结构比较复杂，因此法院组织体系也较为繁杂。

1. 英国

从某种意义上讲，英国的审判机关是法官而不是法院，法院只是法官作出判决解决法律争端的场所而已。法院意味着一定的管辖权和诉讼程序，并不意味着一定的法官，这也许是英国法院体系繁杂的重要原因之一。1873年司法改革以前，英国一直保留着其传统的繁杂的法院组织体系。1873年国会通过了《最高法院组织法》，1875年又通过了《法院组织法》，统一的法院组织体系逐步建立。根据上述法律，撤销了普通法院、衡平法院和各类专门法院，设立了上诉法院和高等法院。上诉法院分设民事上诉法庭和刑事上诉法庭，受理高等法院和一切下级法院判决的上诉案件。高等法院分设五个法庭：王座法庭、大法官法庭、普通诉讼法庭、财政法庭、遗嘱检验、离婚和海事法庭，1881年进一步合并为三个庭，即王座法庭、大法官法庭和家事法庭。20世纪后，英国通过立法进一步整顿其法院组织体系，颁布了1925年的《最高法院（统一）法》和《刑事审判法》、1926年的《验尸官（修正）法》、1938年的

《证据法》、1952 年的《治安法官法》和 1971 年的《法院法》等，法院组织体系的纷繁现象虽未根本解决，但现代英国的法院体制基本确立。

英国的法院体制可以比较明确地分为三个层次：基层法院、最高法院和上议院。

基层法院有郡法院和治安法院。郡法院设立于 1846 年，是专门受理民事案件的基层法院，英格兰和威尔士被划分为若干司法区，每个司法区设立一个郡法院，郡法院通常由一名经大法官任命的巡回法官主持，每月至少开庭一次。郡法院的管辖权非常广泛，不仅对诉讼标的不超过 2 500 英镑的合同和侵权诉讼拥有管辖权，对要求归还土地的某些诉讼也有管辖权；郡法院还有有限的遗嘱检验裁判权和无辩护的婚姻案件的管辖权；某些郡法院对特定的海事请求拥有管辖权。

治安法院又称速决裁判法庭、记录法院，拥有刑事案件和有限的民事案件的初审管辖权。治安法院对可速决的简单的刑事案件可以开庭即时判决。治安法院由经当地咨询委员会提名、大法官任命的治安法官（justice of peace）组成，治安法官大都是无薪的，被称作“伟大的无薪者”，他们大都不是法律专业人士，故又被称作“伟大的无知者”。治安法官的权限是受到严格限制的，他们通常作为预审法官行事，决定是否按照起诉书将被告人交付皇家刑事法院审判和根据起诉书对可诉事实进行审查。非专业的治安法官通常不能单独开庭。

最高法院有高等法院、皇家刑事法院和上诉法院。成立于 1873 年的高等法院主要审理重大民事案件，1881 年后分设三个法庭：王座法庭、大法官法庭和遗嘱检验、离婚和海事法庭。王座法庭主要行使契约侵权诉讼和海事诉讼管辖权、司法监督权。其中司法监督权被认为是英国宪法权利的重要保障，王座法庭运用所谓“人身保护令状”，审查拘禁人身的合法性。王座法庭有法官约 45 人。大法官法庭主要审理有关信托、抵押、合伙、财产管理、专利等方面的诉讼，有法官约 12 人。家事法庭，原称遗嘱检验、离婚和海事法庭，1970 年改称现名，主要受理复杂的离婚、监护、收养、婚姻财产、无争议的遗嘱检验等方面的诉讼，有法官约 17 人。高等法院通常在伦敦开庭，但王座法庭和家事法庭的法官也到其他城市巡回审案，高等法院一般由一名法官单独开庭。

皇家刑事法院是根据 1971 年《法院法》设立的，主要受理应起诉的刑事案件。皇家刑事法院的审判权是由高等法院法官、巡回法官以及根据临时需要指定的兼职法官（recorder）行使的。该法院对刑事诉讼案件具有专属管辖权。在审理来自治安法院的上诉案件和治安法院交付判决的案件时，须有 2～4 名治安法官参加。皇家刑事法院设有三个审判等级中心，第一审判等级中心由高

等法院法官主持，审理叛国、谋杀、强奸等重大刑事案件，有权判处最重的刑罚。高等法院的法官既行使高等法院的民事案件审判权，又行使皇家刑事法院的重大刑事案件的审判权。第二审判等级中心审理除重大刑事案件外的其他应起诉的刑事案件，承审法官可以是高等法院的法官，也可以是巡回法官。第三审判等级中心审理的案件可以是应起诉的刑事案件，也可以是可速决的刑事案件，承审法官是巡回法官或临时指定的兼职法官。皇家刑事法院案件的审理须有陪审团陪审。值得注意的是，皇家刑事法院还有一定的民事案件的上诉管辖权。

上诉法院有民事庭和刑事庭，民事庭是民事案件的上诉审级，主要受理对郡法院、高等法院、劳资法院和行政裁判所的判决或裁决的上诉案件；刑事庭是刑事案件的上诉审级，主要受理对皇家刑事法院判决的上诉案件。上诉法院约有 14 名法官组成，其院长为大法官，大法官一般不参加审判。上诉法院通常只进行法律审，很少进行事实审。上诉法院还有权在征得上议院同意的情况下，将涉及重大公共利益的案件直接提交上议院。

上议院与下议院共同构成英国国会，同时上议院又是英国的终审法院，它受理上诉法院的民事刑事上诉案、高等法院的上诉案、苏格兰高等法院的上诉案以及军事法院的上诉案（枢密院司法委员会也是终审法院，但它主要是英联邦某些成员国、保护国、托管地的法院的最高上诉审级）。向上议院上诉须得到上诉法院和上议院的许可。上议院还有权重审最高法院已经审过的任何案件。从理论上讲，上议院议员都是终审法院法官，但实际上只有约 10 名具有法律家资格的终身议员、大法官和曾任高级法官的上议院议员才是上议院真正行使司法权的法官。大法官是上议院议长、最高法院院长、内阁阁员，身负立法、司法、行政三重职责；大法官是执政党要员，有权宣布大选命令；几乎所有的法官或司法官吏都由大法官任命或推荐。

此外英国尚有不同于普通民事刑事法院系统的专门法院体系，如军事法院、少年法院、劳资关系法院和行政裁判所等。另外，苏格兰有自己相对独立的法院体系。

2. 美国

美国是联邦制国家，实行双轨制的法律体系和法院体系，联邦普通法院分为最高法院、上诉法院和地区法院；各州的法院体系并不一致，总体上可以分为州最高法院、州上诉法院和州基层法院。联邦法院和州法院是相独立的两个系统，各有自己的案件管辖范围。根据美国宪法第 3 条第二项，联邦法院的管辖权有两类，第一，凡是所谓“联邦性质的问题”，即涉及联邦宪法、联邦法律、条约的问题由联邦法院管辖；第二，大多数涉外案件、州际案件由联邦法院管辖。州法院根据宪法第 10 条修正案行使案件管辖权，该修正案规定：

“本宪法所未授予合众国政府，也未禁止各州政府行使的权力，均由各州或由人民保留之”。联邦法院与州法院在“遵循先例”上也有一定联系。州法院在适用联邦法方面受联邦法院，尤其是联邦最高法院判例的约束；联邦法院在适用州法方面，只要不抵触联邦法，也要受州法院判例的约束。

美国的联邦法院体系主要由地区法院、上诉法院和联邦最高法院组成。地区法院是联邦法院系统的基层法院，主要受理初审民事、刑事案件，是联邦法院系统中唯一实行陪审制的法院。地区法院的法官都是由总统提名经参议院同意后任命的。上诉法院又称巡回法院，美国全国被划分为 11 个巡回区，每个巡回区设一个上诉法院，专门受理巡回区内对各联邦法院判决的上诉案件。上诉法院的审理不设陪审团，只进行法律审，不进行事实审。最高法院成立于 1790 年，最初有 6 名法官组成，1869 年后通过立法确定为 9 名法官，至今未变。联邦最高法院拥有美国最高司法权，它不仅拥有州或外国外交人员的起诉或被诉案件的第一审管辖权，州法院或联邦下级法院上诉案件的终审权，以及对联邦上诉法院、州最高法院和联邦权利申诉法院的终审判决案件通过调卷令而调来重新审判的权力，而且还有保障宪法的司法审查权。最高法院审理案件不设陪审团，只就法律问题进行书面审理，不进行事实审。

此外，美国还有专门法院系统，如联邦权利申诉法院、联邦关税及专利申诉法院、联邦税务法院、联邦军事上诉法院和联邦海关法院。

3. 法国

法国有普通和行政两个法院系统，普通法院有最高法院、中级法院和基层法院，其中中级法院有上诉法院、巡回法院和国家安全法院，基层法院有初审法庭、警察法庭、大审法庭、轻罪法庭和专门法庭；行政法院中有一般行政法院和专门行政法院。为解决普通和行政两个法院体系管辖权上的争议，1872 年设立权限争议法庭。

初审法庭是 1958 年通过法令建立的基层法庭，主要受理小额民事案件。初审法官除拥有审判权外，还有一些行政性质的权力，涉及解除监护、关税、乡村路政、选举争议等。警察法庭是审理轻微刑事案件的初审法庭，主要受理违警案件。警察法庭由一名法官主持，并由一名检察官和一名书记官辅助组成，审判公开进行。向警察法庭起诉的权利属于检察官和受害人。大审法庭主要受理较大的民事案件，不服其判决可向上诉法院上诉，其本身也可受理初审法庭、警察法庭等的上诉案件。大审法庭至少设庭长、预审法官、法官和检察官各一名，审判通常公开进行。轻罪法庭主要受理轻罪案件以及与轻罪相牵连的违警案件，审理案件时，由三名法官组成法庭，一名检察官出庭检控犯罪，不设陪审。专门法庭是处理特殊社会问题的基层法庭，刑事以外的专门法庭主要有劳资协调委员会、社会保险委员会、征用审判机构、租金审判机构和商务

法庭。劳资协调委员会主要受理劳动契约期间雇主与雇工之间的劳动纠纷，是由人数相等的雇主与雇工组成的集体仲裁机关，审判人员不是职业法官，也可以由一名大审法庭的法官主持，不服该委员会的处理，可向大审法庭上诉。社会保险委员会隶属于社会保险机关，主要受理有关社会保险法规的案件，委员会由一名法官主持，还有两位辅助人员，一名代表雇工，另一名代表雇主，不服该委员会的处理，可以向上诉法院社会庭上诉。征用审判机构是1958年为公益征用而设置的机构，由大审法庭的法官担任独审法官，由财产征用机构的首长担任政府特派员协助法官审理，对其判决不服，可向上诉法院上诉。租金审判机构是从普通法院派生出来的机构，主要受理出租人和承租人之间租赁关系方面的纠纷。商务法庭主要受理商人之间的争议以及商人与非商人在商事方面的争议。商务法庭的审判官都是通过商人代表间接选举产生的，任期两年。商务法庭设在特殊需要的城市，如果本地没有商务法庭，该类案件由大审法庭受理。此外还有少年法庭等刑事专门法庭。

上诉法院主要受理民事刑事等上诉案件，既可以进行法律审，还可以进行事实审，并有权变更一审判决。同属于中级法院的还有巡回法院和国家安全法院。巡回法院也叫重罪法院，主要受理重大刑事案件，不是常设的司法机构，每年定期开庭，由一名审判长、两名上诉法院法官和九名陪审员共12人共同审理，检察职责由上诉法院或大审法庭的检察官行使，法庭以投票方式判决，有8票同意方能定罪。国家安全法院设立于1963年，主要审理进行颠覆活动的案件。

最高法院又叫撤销法院，主要受理各种上诉案件，审查原审判决所依据的法律是否得当，如果认为原审法院适用法律不当，有权撤销原审判决，并对应当适用的法律作出解释，要求原审法院依据这种解释重新审理，最高法院一般不对原案事实进行审查，也不另行判决。最高法院由1名院长、6名庭长、77名法官和约18名陪审员组成，最高法院的检察院设有1名代理检察长和18名检察长助理。法院前三个庭是民事庭，第四庭是商务庭，第五庭是社会庭，第六庭为刑事庭，根据需要还可成立混合庭。法国最高法院的主要职能是审核其管辖的各级审判机关的判决是否符合法律，以保证判决的稳定性。

行政法院是法国的首创，主要处理行政纠纷案件，其理论基础是孟德斯鸠的三权分立学说，强调按照分权原则，普通法院不能审理由于行政纠纷而发生的诉讼。1799年的拿破仑宪法设立参政院，为行政法院与普通法院的分离提供了宪法依据。1872年参政院取得最高行政法院的地位。1889年参政院取得行政诉讼案件的普遍管辖权。法国行政法院体系由最高行政法院、上诉行政法院、地方行政法院和专门行政法院组成。地方行政法院的前身是1799年的省参事院，1953年改名为行政法院，是行政诉讼的初审法院。上诉行政法院创

立于1987年的《行政诉讼改革法》，主要受理地方行政法院的上诉案件。最高行政法院是行政案件的终审法院，其前身是参政院，分为五个部门，其中四个部门行使财政、市政工程、内政和社会方面的咨询权，另一个部门行使行政案件的审判权。最高行政法院的院长由总理兼任，一名副院长实际主持工作，另有庭长五名，评议官、审查官及助理稽核等约200人。最高行政法院的职权主要是就立法和行政管理工作向政府提供咨询、审理行政诉讼案件、指导下级行政法院工作、裁决行政法院系统内部案件管辖权争议。专门行政法院主要有审计法院、财政和预算纪律法院、补助金和津贴法院、战争损害赔偿法院以及各种职业团体的纪律委员会等。其中审计法院主要对国家预算拨款审核官员及账目实行行政监督，对国库会计人员账目实行法律监督，并协同政府和议会监督财政法令的执行。审计法院由一名院长、五名庭长、首席法官、审核官和助理稽核组成。审计法院设有检察院。

行政法院与普通法院比较有以下特点：第一，行政法院的审判人员不是法官，而是行政官员，由政府任免。第二，行政法院的裁决依据的不是法典，而是其自身实践中形成的判例和一般法理原则。第三，行政法院无法律解释权。第四，行政法院不能干涉行政机关履行职责。

权限争议法庭主要受理普通法院和行政法院争相管辖的案件，以及它们都拒绝管辖的案件。该法庭有九名法官组成，司法部长任庭长，另外八名法官中，三名来自最高行政法院的法官，三名从最高法院的法官中由法官选举产生，其余两名由其他七名法官在最高行政法院和最高法院的法官中各选举产生一名。权限争议法庭设有检察院。

4. 德国

根据1877年的德意志帝国《法院组织法》，德国的法院体系由地区法院、地方法院、高等地方法院和帝国法院组成。地区法院是基层法院，主要受理小额民事案件和轻微刑事案件。地方法院设有民事庭和刑事庭，主要受理法定属其初审的民刑事案件和来自地区法院的民刑事上诉和抗告案件。高等地方法院主要受理民刑事上诉和抗告案件。帝国法院为最高法院。

根据1949年的德国《基本法》和1975年的《法院组织法》，德国主要有6种法院，即州地区法院、州地方法院、州高等法院、州宪法法院、联邦高等法院和联邦宪法法院。德国的联邦制与美国的不同，联邦不在各州设立自己的机构，因此联邦法院没有自己的下属法院，联邦在各州的司法权由各州代行，各州法院不仅有义务执行州法，也有义务执行联邦法，实际上，联邦法院与州法院是同一个系统。州地区法院是德国最基层的法院，由一名法官主持，审理案件时通常有两位陪审员，主要受理小额民事案件（争讼标的在1 500马克以下）和轻微刑事案件。州地方法院主要审理法定的初审案件和对地区法院判

决的上诉案件。地方法院在民事方面设有两个庭，一个审理上诉案件，一个审理初审案件；在刑事方面，设两个上诉庭和两个初审庭，初审庭中的巡回法庭主要受理重大刑事案件，案件由三名法官审理，还有6位陪审员参加陪审。州高等法院（上诉法院）有普通法院和专门法院之分，普通法院主要受理专门法院管辖权以外的民刑事上诉案件，一般只进行法律审，不对事实进行审查。联邦高等法院也设有普通法院和专门法院。对州高等普通法院判决不服，可上诉于联邦高等普通法院，对专门法院的判决不服，可上诉于联邦高等法院中相应的专门法院，联邦高等法院主要对法律问题进行审查。州宪法法院主要受理涉及各州宪法的争端。联邦德国的专门法院主要有行政法院、劳工法院、社会法院、财政法院、惩戒法院和军人法院等。行政法院主要受理除宪法之外的公法案件；劳工法院受理劳资纠纷案件；社会法院受理社会保险、福利方面的案件；财政法院受理财政税收方面的案件。专门法院的上诉法院是州高等法院中相应的专门法院。

为协调各类法院判决的矛盾，德国1968年通过立法，建立了一个包括这些法院法官在内的联合委员会，就某一法院有争议的法律问题作出裁决，该裁决对提出问题的法院有约束力。

根据德国《基本法》和1951年《联邦宪法法院法规》，联邦宪法法院对宪法争端拥有管辖权，是保障宪法实施的最高司法机关，其判决对联邦和各州的一切政府机构、法院和社团都具拘束力。

5. 俄国

俄国的审判机关在苏联时期和苏联解体后有很大的不同。

苏联时期，法院是无产阶级的审判机关，其体系包括苏联最高法院，加盟共和国和自治共和国最高法院，边区、州、市、自治州、民族区法院，区人民法院以及军事法庭。苏联的联邦制与美国联邦制的法院体系不同，其法院组织体系是统一的，并且各级法院体系从属于各级国家机构而建立，并向本级国家权力机关负责。苏联各级法院的法官由选举产生。

1991年苏联解体后，特别是1993年《俄联邦宪法》生效后，俄罗斯确立了三权分立的国家权力组织原则，法院独立行使司法权；确立了人权是最高价值的原则，法院成为公民自由的保障。根据《俄联邦宪法》第七章“司法权”和《俄联邦司法体系法》的规定，俄罗斯的法院体系由联邦法院和联邦主体法院系统（俄联邦现有89个联邦主体，联邦主体有两类，一类是国家，如共和国；一类是类国家组织，如边区、州、联邦直辖市、自治州、自治专区）组成。联邦法院系统又有联邦宪法法院、联邦普通法院和联邦仲裁法院系统；联邦主体法院系统又有联邦主体宪章法院和治安法官。根据1998年12月通过的《治安法官法》，治安法官作为最基层审级审理民事、刑事和行政案件。联

邦主体宪章法院是联邦主体宪章的保障机构，与联邦宪法法院不存在隶属和监督关系。仲裁法院主要依照经济仲裁程序审理经济争议案件。联邦仲裁法院系统包括联邦最高仲裁法院、联邦司法管辖区仲裁法院和各联邦主体仲裁法院。上级仲裁法院对下级仲裁法院负监督职责。联邦普通法院系统主要依照民事、刑事和行政诉讼程序审理民事、刑事和行政案件。联邦普通法院系统包括俄联邦最高法院，俄联邦成员共和国最高法院，边区、州、直辖市、自治州、自治专区法院，区法院和军事法院等专门法院。区法院是基层法院，但又是治安法官的上诉法院。各共和国最高法院，边区、州、直辖市、自治州、自治专区法院主要受理法定的初审案件和来自区法院的上诉案件。俄联邦最高法院是审理民事、刑事和行政案件的最高审判机关。俄联邦宪法法院是宪法监督机关，有权解释俄联邦宪法，主要审理涉及宪法的案件。宪法法院由 19 名法官组成，由联邦委员会根据总统的提名任命，法院院长、副院长由全体法官选举产生。

6. 中国

根据中国 1982 年《宪法》和《人民法院组织法》的规定，人民法院是人民民主专政的政权机关，是依法独立行使职权的国家审判机关。人民法院审理民事、刑事、行政、经济等各类案件。人民法院对本级人民代表大会负责并报告工作。人民法院的组织体系包括最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院。地方各级人民法院分为高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院。专门人民法院有军事法院、铁路运输法院、海事法院、森林法院等。上级人民法院有权监督下级人民法院的工作，实行四级二审制。

根据《香港基本法》的规定，中国香港的法院享有独立的司法权和终审权，不受内地法院和法院判决的制约，同时独立于香港立法和行政机关之外。香港法院体系包括终审法院、高等法院和基层法院。基层法院有区域法院、裁判法院、死因裁判法庭、少年法庭、土地审裁处、劳资审裁处、小额钱债审裁处和淫亵物品审裁处。淫亵物品审裁处是根据 1987 年的《淫亵及不雅物品管制条例》设立的，主要职责是裁定法庭交来的物品是否是淫亵或不雅物品。小额钱债审裁处主要受理不超过30 000港元的小额民事案件。劳资审裁处主要解决劳资纠纷，涉及如拖欠工资、疾病津贴、产假工资、奖金等劳动契约方面的案件。土地审裁处主要受理涉及因征用土地而产生的赔偿案件、大厦管理争议的案件、不服差饷物业估价署署长决定的案件和涉及《业主与租客条例》的案件。裁判法院主要受理轻微刑事案件。区域法院有权受理民事和较重的刑事案件，民事案件的诉讼标的一般不超过 50 万港元；对杀人、强奸等严重的刑事案件没有管辖权。高等法院设有上诉法庭和原讼法庭，原讼法庭有权受理各种民事、刑事案件；上诉法庭主要受理来自原讼法庭、区域法院等所有基层法院的上诉案件。终审法院是根据《中英联合声明》和《香港基本法》于

1997 年设立的，取代香港回归前英国枢密院司法委员会的地位。根据《香港终审法院条例》的规定，终审法院审判庭由首席法官、3 名常任法官和 1 名非常任香港法官或 1 名其他普通法适用地区法官组成。终审法院法官由行政长官根据独立委员会的推荐任命。

二、检察机关

检察机关是代表国家追究犯罪、提起公诉、实行法律监督的机关。在人类法律发展史上，如果说审判机关的出现是司法制度的第一次大变革的话，检察机关的出现则是司法制度的第二次重大变革。审判机关的设立，意味着执行法律与适用法律的分离；检察机关的设立，则意味着审判与公诉的分离，这在很大程度上弥补了独诉、自诉、审判与起诉合一的不足。

单从起诉与审判的分工而言，检察机关可以追溯到英国的大陪审团（grand jury）。大陪审团起源于 1166 年克拉灵顿巡回审判的一个团体。1275 年英王爱德华一世颁布的第一次《威斯敏斯特条例》规定，在刑事案件的审理中，陪审团不仅对犯罪进行调查和起诉，而且可以参加案件的实体审理和判决。1352 年爱德华三世颁布诏令，另设小陪审团参加案件的实体审理，大陪审团只负责案件的起诉或不诉。大陪审团临时由当地骑士和自由民组成，在法官的指导下控告犯罪。但大陪审团即不代表国家、也不代表国王，因此还不是真正意义的检察机关。

从代表国家到法庭提起诉讼的意义上讲，检察机关最早出现在法国。13 世纪中叶，国王的诉讼代理人演变为国家司法官吏，法王腓力四世时期，检察官（procurators，procureurs）一职正式设立，其主要职责是代表国王对地方当局进行监督和以国家公诉人身份检举犯罪。纪录检察制度的最早法律文件是 1522 年的法兰西斯一世的国王公告，但作为完整的检察制度，最早为 1806 年的法国《民事诉讼法》和 1808 年的《刑事诉讼法》所确立。

1. 法国

法国的检察机关隶属于行政机关，具体由司法部领导，所有检察官均由总统根据司法部长的提名任命，法国的司法部长虽然无权直接行使检察权，但有权向检察官发出指示。司法部长实际上成了检察机关的首脑。检察机关独立于法院，但附设于法院内部，实行所谓审检合署制。检察机关的设置与法院系统基本对等。在普通法院系统，除初审法院外，其他常设法院均设有检察机构；在专门法院系统，审计法院设有检察机构。检察机构系统实行一体化领导体制，上级检察机关对下级检察机关负有领导职责。法国检察机关的职权有：刑事案件的侦察起诉权、民事案件的参加诉讼权、对法院的监督权和有限的行政

权。在刑事案件的侦察过程中，检察官处于主导地位，指导司法警察的调查，决定案件的起诉或不诉；在审判过程中，检察官充当公诉人，有权传唤证人和调取其他证据，有权要求法官按起诉的事实定罪量刑。对民事案件，检察官也有权参与，有权参加庭审并提出对案件的意见。检察机关对法院负有监督权，检察官有权参加法院内部管理的会议和有权对法官进行人事考核。此外，检察机关还有书报检查权、私立学校审批权等行政权力。可见，法国的检察官权力是很大的，有人说检察官是“站着的法官”，在一定程度上法官要受制于检察官。

2. 德国

比利时、意大利、瑞士、德国、奥地利和俄国的检察制度主要来源于法国。

德国检察制度是通过1879年生效的《法院组织法》、《刑事诉讼法》和《民事诉讼法》建立起来的。检察机关隶属于司法部，司法部长有权对联邦总检察长进行监督和发出指示。上级检察机关对下级检察机关负领导职责。德国检察系统的设置也采用审检合署制，但与法国的审检合署制略有不同，法国除最高法院外，其他法院均系派遣检察官到基层法院和非常设法院组成检察机关；而德国在每一个法院都设有检察机关的办公室。法国审检合署制的优点是编制小、事务人员少；德国审检合署制的优点在于有利于发挥检察机构的作用。德国检察机关职权与法国类似，也拥有刑事案件的侦察权和提起公诉权等。不同的是，法国检察院基本垄断了刑事案件的起诉权，而德国刑事案件的起诉，虽以检察机关为主，但个人也有一定案件的起诉权。

3. 英国

英国的检察制度可以上溯到15世纪由律师代替国王起诉的制度。1530年英王撤销了此类律师，设立了两位法律大臣，一位叫总检察长（attorney general），一位叫副总检察长（solicitor general），作为国王政府的公诉人和法律顾问。1880年生效的《犯罪追诉法》设立了检察长（the director of public prosecutions）一职，在总检察长的监督下，负责刑事诉讼或给其他刑事诉讼官员及私人提供法律帮助。1985年的《犯罪追诉法》建立了皇家检察署（the crown prosecution service），最终形成了从中央到地方的独立而统一的检察体系。

英国的总检察长由首相在资深律师中任命，是下议院议员、政府首席法律官员（非内阁阁员）、律师协会首脑。其主要职责是：对重大疑难刑事案件提起公诉、对涉及公共利益的民事案件代表政府出庭、就重要法律问题为政府提供法律意见等。副总检察长是总检察长的副手。检察长由内政大臣在律师中任命，在总检察长的领导下履行相应职责。检察长领导皇家检察署的工作。皇家检察署由检察官（prosecutors）组成，检察官必须具有律师资格。皇家检察机关的设立，使刑事案件的侦察与起诉分离，检察机关有权决定案件的起诉和不

诉；有权对审判进行某些监督。检察官出庭支持公诉的主要任务是使法庭作出不利于被告的判决。这一点与法、德等国家不同，法、德等国家的检察官出庭支持公诉的任务不仅是追究犯罪，还要保证法庭作出公正的判决。英国的检察机关也有权参加民事诉讼。至于某些大陆法系国家检察机关拥有的对狱政的监督权和执行判决权，英国的检察机关是没有的。

英国检察机关独立于法院系统之外，实行审检分署的设置；检察机关独立行使职权，并不隶属于行政机关，检察系统内部实行统一垂直领导体制；检察体系相对比较松散，而且尽管检察机关的起诉权逐渐加强，但是并未出现像大陆法系那样基本垄断刑事案件起诉权的局面，刑事案件的起诉主体依然有警察、个人等，是多元的。英国的检察制度对英美法系国家影响较大。

4. 美国

美国联邦国会 1787 年通过立法，授权总统任命一名总检察长（attorney general）。1870 年美国设立司法部，司法部长担任总检察长，联邦司法部实为中央检察院。美国的检察机关不完全是按行政区域设置的，除县一级是按行政区划设置检察机关外，联邦和州的检察机关分别按司法管辖区设置。在检察机关与法院的关系方面，美国也采审检分立制。从检察体系内部关系来看，美国的检察体系是按双轨制设立的。联邦和州分别设置自己的检察机关，分别隶属于联邦和州政府，联邦总检察长与州总检察长没有领导关系，各地检察机关也没有统一的建制。美国检察机关拥有一定的侦察权，尤其是由联邦总检察长指挥的联邦调查局就是一个庞大的侦察机构。一般刑事案件由检察官提起诉讼，重大刑事案件的起诉，经大陪审团审查决定，由检察官制作起诉书。检察官出庭支持公诉的任务不仅是使被告定罪，还应发现和改善法律中的不足。检察官有权参与民事诉讼。

根据《从政道德法》的规定，美国还可设立特别检察官。它即不隶属于联邦总检察长，也不属于检察组织系统，是专为追究特殊犯罪，尤其是高官犯罪而临时设置的。特别检察官拥有联邦检察官的独立的调查、起诉等全部权力，而且有权要求总检察长协助其履行职责。特别检察官对国会负责。

西方各国的检察机关虽不尽相同，但在总体上，用卡列夫的话说，无非是侦察审判活动的监督者和所谓公共利益的代表人而已。

5. 俄国

俄国的检察制度可以追溯到沙俄时期彼得大帝创立的检察官制度。检察官被称为“沙皇之眼”，其职责主要是提起公诉、监督法律和保护国库利益。检察官有权出席各个政府部门的会议，并有权检查会议记录。1864 年阿列克塞二世进行司法改革，俄国的检察制度开始接近法国的检察制度。十月革命后苏联废除了沙俄检察机关刑事案件的起诉垄断权，实行任何人都可以提起公诉的

制度。1922 年又重建了检察制度，实行审检合一制，检察院接受人民司法委员会的领导。1933 年，撤销了苏联最高法院检察院，成立苏联检察院。1936 年检察机关从各加盟共和国的人民司法委员会中划分出来，统一接受苏联检察院的垂直领导，并实行审检分署制。检察机关体系由 5 级组成，即苏联总检察院，加盟共和国检察院，边区、州、直辖市检察院，自治州、自治专区检察院，区检察院。苏联检察制度的理论基础是列宁关于法律监督的理论。列宁说："究竟用什么来保证法令的执行呢？第一，对法令的执行加以监督。第二，对不执行法令加以惩罚。"① 检察机关是无产阶级专政的工具，其基本任务是维护法制的统一，它不仅进行司法监督，而且进行一般法律监督，即对调查机关、侦察机关、审判机关、狱政机关等是否遵守法律实行的监督，和对国家机关、企业事业单位、公务员和公民遵守法律的一般监督。检察机关拥有法定刑事案件的侦察权，刑事案件的起诉权、出庭公诉权，以及对法院判决的抗诉权。检察机关还有权参加民事诉讼。苏联的检察机关在国家政治生活中扮演着极为重要的角色，这一制度对中国等社会主义国家的检察制度影响很大。

苏联解体后，根据 1993 年《俄联邦宪法》和 1995 年的《俄联邦检察机关法》，检察制度发生了一定变化。首先，从检察机关的地位来看，解体前，检察机关与审判机关一样都是司法机关。但是根据现行法律，法院是唯一的司法机关，检察机关既不是立法机关、行政机关，也不是司法机关，而是护法机关。俄国的护法机构还有司法部、内务部、安全局、保卫局、边防局、对外情报局、国家海关、联邦税务警察局和律师等。其次，从检察机关的体系上看，由于联邦体系的变化，检察体系也发生了变化。检察机关体系由 5 级变为 3 级，即俄联邦总检察院、各联邦主体检察院、区检察院。最后，从职权方面看，检察机关似乎没有实质变化，仍然拥有非常广泛的权力。第一，联邦检察机关有权监督各部门（各联邦部、联邦主体立法机关和执行机关、军事管理机关等）及其公职人员执行法律的情况，并对它们颁布的法律文件的合法性进行审查。如果发现违法行为，检察机关有权提出消除违法行为建议书。如果发现违法文件，检察机关有权提出异议，并有权向法院控告。第二，有权监督保护人权的情况。联邦检察机关对各部门、企业事业单位和公职人员遵守"人与公民的权利和自由"情况进行监督。对任何违反人权的具体行为或抽象的立法行为，检察机关都有权提出异议或向法院控告。第三，对法院审判的监督。检察官有权以国家公诉人身份出庭支持公诉，并有权对法院的判决提出异议；检察机关有权对违法或没有事实根据的法院判决提出抗诉，也有权按审判监督程序对已生效的判决提出抗诉；联邦总检察长有权在法律或法院判决违背

① 《列宁全集》第 2 卷，人民出版社 1984 年版，第 358 页。

公民宪法权利时向联邦宪法法院提出询问。第四，对侦察、调查机关活动的监督和对判决执行的监督。第五，法定案件的刑事侦察权。

从各国检察机关的情况来看，一般而言，英美国家的检察体系相对松散；法德俄等国家则较为严密。在检察机关与审判机关的关系方面，检察机关大都独立行使职权，不受法院制约，只是在体制上，英美俄等国家采审检分署制；法德等国家采审检合署制。在检察机关与行政机关的关系方面，英国的检察机关独立于行政系统之外自成一体；美国的检察机关与行政机关合为一体；法德等国家的检察机关隶属于行政机关；俄国的检察机关独立于行政机关之外，在性质上不是司法机关而是护法机关。从检察机关的职权上来看，英美检察机关的权力相对较小，特别是在刑事审判监督和判决执行方面的权力很小甚至没有。法德等国家检察机关的权力较英美等国家为大，但其权力也仅限于司法监督者和公共利益的代表人而已。苏联和俄联邦检察机关的权力最为广泛，不仅有司法监督权、还有一般监督权。

三、司法行政机关

司法行政机关是主管司法行政事务的国家行政机关。法国、德国有司法部，日本有法务省，俄国有司法部和内务部，美国有司法部（联邦检察机关），英国虽无单独的司法行政机构设置，但其他机构如大法官、总检察长等兼理一定的司法行政事务。各国司法行政机关的职能虽不尽相同，但基本涉及以下几个方面：对狱政和感化教育工作的行政管理；对法院组织的设置、调整、装备、人事调动以及活动经费的行政管理；法律信息的收集和管理；司法统计方面的工作；组织和发展法律服务体系等。有些国家的司法行政机关还承担对律师和公证的管理职能以及对公民进行法制教育的职能等。

第三节 审判制度

一、诉讼制度

诉讼与仲裁都是解决纠纷的法律途径，仲裁主要用于解决经济纠纷，其特点在于自治性和高效性；诉讼可以用来解决各种纠纷，其特点是司法性和权威性。诉讼解决纠纷是以法院为核心的，法院受理案件的范围、解决案件的程序、庭审方式、适用的法律以及审理案件的法官都是给定的，不允许当事人自

由选择。法院的判决以国家权力为后盾，具有强制执行力。由于诉讼是实现权利的最后救济途径，为慎重起见，一般各国都有上诉制度，不像仲裁具有一裁终局的特点。诉讼依案件的性质不同可以分为刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼。

1. 诉讼管辖

诉讼管辖是司法机关在受理诉讼案件范围上的分工，诉讼管辖权是司法机关受理、审理并对案件作出判决的权力。管辖权可分为刑事案件管辖权、民事案件管辖权和行政案件管辖权；其中每一种，又有一审管辖权和二审管辖权等。刑事管辖又有立案管辖和审判管辖，立案管辖是指侦察机关、检察机关和审判机关在受理刑事案件上的分工；刑事审判管辖是指法院在一审刑事案件上的分工。管辖是解决案件的前提，世界各国大都通过管辖权来划分司法机关受理案件的范围，但是各国司法机关的管辖体制和确定法院管辖权的原则，却不尽相同。

管辖体制与司法机关的体制是相关联的，在英美法系国家，行政案件由普通法院管辖；而在大陆法系国家，行政案件由行政法院管辖。在英国，刑事案件的侦察权主要属于警察机关和检察机关，起诉权由检察机关、警察机关和个人行使；在美国，刑事案件的侦察权由警察和检察官行使，起诉权基本上由检察机关垄断；在法国起诉权也属于检察机关；而在德国，起诉权虽然主要属于检察机关，但个人也有一定刑事案件的起诉权。

确定法院民事案件管辖权，一般应考虑方便性和均衡性的原则，既要便于当事人诉讼和法院行使审判权，又要考虑法院负担的均衡性。但是民事案件的管辖原则，各国并不相同，尤其是涉外民事案件的管辖原则，各国差异很大。在英美法系国家，一般而言，涉外民事案件的管辖权是建立在法院对被告的有效控制的基础上的，即只要被告能亲自收到法院的传票，法院就有管辖权。以法国为代表的一些西欧国家，法院涉外民事案件管辖权的基础是国籍和住所，即只要当事人（原告或被告）有本国国籍或被告在本国有住所，本国法院就有管辖权。以德国为代表的一些国家，法院民事案件管辖权的基础是地域因素，根据1950年联邦德国《民事诉讼法》的规定，一般民事案件，被告住所地法院有管辖权；财产权诉讼案件和侵权诉讼案件，除被告住所地法院有管辖权外，财产所在地法院和侵权行为地法院也有管辖权。

2. 诉讼程序

程序性是公正解决纠纷的基本要求。诉讼和仲裁都有程序，不同的是，对仲裁程序当事人有选择或改变的可能；而诉讼程序是法院审理案件的法定步骤和方式，法院、当事人必须无条件遵守。诉讼程序使案件的解决具有阶段性和制约性的特点。在古希腊的雅典，诉讼就被分为侦查和庭审两个阶段。在古罗

马的诉讼制度中，就有了事实审和法律审的区分。现代各国大都将诉讼程序划分为侦察（刑事案件）、起诉、预审、审判几个阶段，审判又有一审程序、二审程序、再审程序等；在审判程序中，又将事实审与法律审分开。诉讼程序阶段和环节的划分，使案件的解决在相互制约中进行，更具公正性。另外，在诉讼过程中，通过回避制度、举证制度、辩护制度、辩论制度、陪审制度、审判公开制度、上诉制度等进一步保证案件的公正解决。为了使诉讼程序更好地为及时、公正的解决案件服务，各国大都为刑事、民事和行政案件制定了不同程序。刑事诉讼程序强调检察机关的监督，实行无罪推定原则；民事诉讼程序强调当事人诉讼权利平等和自由处分原则；行政诉讼程序强调对行政权力相对人诉讼权利的保障等。

各国法律制度中都有诉讼程序的规定，但是程序法在各国法律制度中的地位以及诉讼程序的具体内容并不相同。

一般而言，程序法在英美法系更为重要。英国普通法在形成过程中，就形成了程序优先于权利的传统。英国和美国都以重视程序法而著称，程序规范甚至被规定在宪法性法律和宪法中。大陆法系更重视直接规定权利义务的实体法，程序法被看作是实现实体法上权利的辅助性手段。

英美法系与大陆法系的诉讼程序具有不同的特点。总体上说，英美法系的诉讼程序比较集中，大陆法系的诉讼程序比较分散。在大陆法系国家，诉讼程序“完全是由当事人和法官之间的一系列单独会晤和书面交往构成的”，出示证据、提出请求、作出判决就在这一过程中完成，各方到庭、一次判决的情况并不突出，而且庭审前，许多事实和法律问题已经得到解决。而在英美法系，事实和法律问题往往在开庭时集中一次加以解决。这一区别引起诉讼程序上的其他一些不同。首先，大陆法系的诉讼程序由于是分散地逐步完成的，因此，当事人争端的焦点在诉讼初期往往并不明朗；而英美法系，案件的焦点必须在一开始就明确，否则高度集中的审判无法进行。在有陪审团参加的情况下更是如此，因准备不充分而重新组织陪审团是困难的。其次，具有集中性特征的英美法系国家的诉讼程序，一般要求在审判前，将不利于对方当事人的证据、证人提前通知对方当事人，不能在庭审时进行突然袭击；而在大陆法系，由于诉讼的分散性，使得这种告知义务没有必要，法庭上的突然袭击也没有意义。再次，庭审前，要求双方当事人和法官就非实质性问题先行达成协议的程序，对不具集中性的大陆法系诉讼也没有必要。第四，英美法系诉讼程序的集中性，要求接受证据和作出判决的法官只能是同一个或几个法官；而大陆法系诉讼程序的分散性还表现在取证的法官和判决的法官往往并不相同。第五，英美法系的审判活动具有口头化特点，证人的发誓、法官和陪审团的询问、当事人的请求、律师的辩论以及法官的裁决大都是口头进行的。而大陆法系的诉讼活动大

都是通过书面进行的。值得注意的是，随着两大法系的融合，大陆法系诉讼程序的集中性得到加强。

3. 庭审制度

庭审是法院在当事人和其他诉讼参与人参加下，对案件进行实体审理并作出判决的诉讼活动。一审案件大都要开庭审理，庭审程序主要包括法庭调查、法庭辩论和宣判等环节。就刑事案件的庭审模式从历史上看，古罗马典型的庭审制度是弹劾式的，其特点是只有原告才能启动诉讼，所谓没有原告就没有法官；庭审主要依靠双方当事人举证、辩论进行。欧洲封建时代主要流行一种纠问式的庭审制度，其特点在于法官主动追究犯罪，无须有人控告；被告人是被审问的对象，不是诉讼主体。资产阶级革命胜利后，欧美各国的庭审制度总体上是辩论式的，其特点是司法机关主动追究犯罪；控辩双方地位平等；实行辩护制、陪审制和自由心证的证据制度。

从现代各国的庭审制度来看，大陆法系与英美法系的庭审制度仍有一些差别。总体上说，英美法系是当事人主义的；大陆法系是职权主义的。职权主义强调法官在庭审中的主动性，向证人发问的通常是法官，而不是当事人的律师，法官可以根据自己的意思向证人发问，也可以根据律师的请求提问证人。在当事人主义的庭审中，当事人的陈述和辩论是庭审的核心，法官是消极的仲裁者。在民事案件的庭审中，首先由原告（通常委托律师）对案件作开审陈词并传唤证人作证。作证程序一般是，（1）原告律师一方以提问方式引导证人作证；（2）被告一方律师就有关问题盘问该证人；（3）原告一方律师就该证人接受盘问时的证言再问该证人，然后由被告（律师）答辩并传唤证人作证。作证程序一般是：（1）被告律师一方提问证人；（2）原告律师一方盘问该证人；（3）被告律师一方再问该证人。接着分别由被告、原告律师作结案陈词。最后由陪审团和法官分别就事实与法律问题作出结论。在刑事案件的庭审中，首先由公诉人或其他起诉主体起诉；然后像民事案件庭审一样，由控辩双方提出证据、交叉询问证人、相互辩论和进行最后陈词；最后由陪审团决定是否有罪并由法官作出判决。

刑事案件庭审前的预审程序（preliminary examination），大陆法系与英美法系也不完全相同。大陆法系的预审旨在保证将有事实和法律根据的指控交付审判，一般只适用于较重的犯罪。法官有进行调查、听取证词以及发现事实方面广泛的权力，还有权采取搜查、扣押等强制措施。英美法系的预审一般指通过控辩双方的交互询问和出示证据，由预审法官来决定是否将被告人交付审判。值得注意的是，美国还流行一种刑事案件的解决办法，叫“辩诉交易”（plea-bargaining），也译作“认罪求情”，这种方法是在庭审前，由控辩双方谈判，以被告承认有罪为条件，控方可以减轻起诉的罪名或利用其影响获得一个

对被告较轻的刑罚判决。“辩诉交易”严禁法官参与。这种方法对在证据不足的情况下保证被告人认罪是有益的。20 世纪 70 年代中期，美国 90% 的刑事案件是通过这一办法解决的。

二、陪审制度

陪审制度是普通公民参与审判的制度。陪审制度的历史可以追溯到中世纪的欧洲。8 世纪的查理大帝时期，就建有许多陪审法庭，陪审官根据惯例推选产生，与法官一起依审判程序共同审理案件。

近代西方的陪审制度应该说来自英国。1164 年和 1166 年英王亨利二世为了强化中央司法管辖权，颁布了两个《克拉灵顿诏令》，规定王室法院的巡回法官在审理案件时应从当地自由民中挑选 12 名与当事人无关的知情人参与案件的审理。如果 12 名陪审员的证言一致，案件便可就此解决，否则就增加新的陪审员，直到有 12 人的意见一致为止。1275 年爱德华一世颁布《威斯敏斯特条例》，规定刑事案件必须实行陪审制，陪审员不仅有权调查和起诉，而且可以参加案件的实体审理。1352 年爱得华三世将陪审团划分为 23 人的大陪审团和 12 人的小陪审团，前者负责起诉，后者负责事实审理。英国资产阶级革命后，陪审员的封建身份资格被财产资格取代。事实审与法律审在陪审团和专业法官之间的分离是英国陪审制最显著的特点。英国式的陪审制在欧洲大陆的流行很大程度上得益于拿破仑的推行。17、18 世纪民主人权思想滥觞于欧洲，英国的陪审制度被认为是司法民主的典型。法国资产阶级革命后仿照英国实行了大小陪审团制，1808 年的拿破仑《刑事诉讼法》确立了小陪审团制，这种制度随着拿破仑的军事扩张而流传于整个欧洲。

现代西方陪审制有了很大的变化。就英国来讲，19、20 世纪以后只有重大刑事案件才使用陪审团，民事案件使用陪审只是一种例外。1933 年为简化诉讼程序，英国通过《陪审法》，取消了大陪审团；1939 年又通过《陪审法》，将陪审团人数由 12 人减至 7 人。就继承英国陪审制的美国而言，尽管各州情况不尽相同，但大小陪审制都是得到宪法保障的。1968 年在“邓肯诉路易斯安娜案”中，联邦最高法院宣布：在所有可能判处 6 个月以上监禁的刑事案件的审理中，陪审团审判是公民一项宪法性权利。在美国，陪审制度被广泛使用。就欧洲大陆来看，陪审制从 19 世纪中叶以后就开始式微，法国、德国、意大利甚至完全废除了它。德国 1924 年通过立法将陪审制改为参审制，参审法院由 3 名法官和 6 名参审员组成，参审员与法官地位平等，共同审理案件的事实和法律问题。以英国式的陪审制为标准，大陆法系可以说没有陪审制；如果将参审制也理解为一种广义的陪审制，那么英美法系与大陆法系有不

同的陪审制。英美法系的陪审制是指从普通公民中选出若干人组成陪审团，就争议事实参加审判的制度；大陆法系的陪审制度是指由若干公民和法官一道以同样的权力通过合议形式参与审判的制度，参审员不仅就争议的事实问题而且就法律问题进行审判。

法国的陪审团是通过抽签方法组成的公民团体，它与专业法官一起仅在巡回法院参与重大刑事案件的审理。一般在开庭前至少 15 天，由法官在本年度的陪审员名册中当众抽签确定 27 人作为出庭陪审员，然后再从 27 人中，当着陪审员、检察官、被告人和书记官抽签组成裁判陪审团。被告人方面和检察官在裁判陪审团的组成中分别最多有 5 个和 4 个陪审员的排除权，直至最后产生没有异议的 9 位裁判陪审员。裁判陪审员有权参与案件事实和法律问题的判决。

美国有小陪审团、大陪审团和验尸陪审团。小陪审团参与民事和刑事案件事实的审理，一般由 12 人组成。陪审员由抽签方法选自陪审员名册，当事人双方均可拒绝一定人数的候选人。大陪审团通常由 12～23 人组成。根据美国宪法第 5 条修正案，未经大陪审团建议起诉，联邦法院不得受理死罪和不名誉罪案件。验尸陪审团一般有 6 位陪审员，主要任务是调查有关死亡的可疑情况。在美国，陪审审判是一项公民的宪法性权利。美国宪法第 3 条第二项规定："一切罪案，除弹劾案外，应由陪审团审判"。美国宪法第 6 条修正案规定，凡违反联邦刑法的人都应由陪审团审理；第 7 条修正案规定，凡联邦法院审理的诉讼标的超过 20 美元的民事案件，都应由陪审团审理。有些州宪法和法律也都有类似规定。但是遗嘱检验法院和军事法院审理案件一般不设陪审团。

陪审制是与司法民主制和证据制度相关联的。从司法民主的角度看，非法律专业人员参与案件的实体审理被认为是防止司法专横和法律家垄断司法的重要工具；如果说法律问题是法官的专长的话，那么对于事实问题和正义问题，任何一个有理智的公民都应该有发言权；多数人比一个人更能作出公正的判决，而且贿赂和恫吓多数人比一个人更为困难。但是反对者的意见认为，陪审团缺乏法律知识和司法经验，不能正确地理解案件和证据的性质；陪审团在对事实进行裁决时往往不能充分提供裁决的理由；而且陪审制影响审判案件的效率。从证据制度角度来说，陪审制意味着对神判证据制度的否定。证据制度的发展经历了一个由神判证据到法定证据再到自由心证证据制度的发展过程。英国实行陪审制的初期，决斗裁判、神明裁判的证据制度与陪审团的证据制度是并存的。神明裁判和决斗裁判是建立在对神的信念的基础上的；陪审团裁判是建立在对人的信任的基础上的。在亨利二世巡回法庭的证据制度中就允许被告在决斗和 12 名陪审团参加审判之间进行选择。毫无疑问，新的证据制度比决

斗、神明裁判更具竞争力。为了防止陪审团被虚假证据迷惑，相应的产生了选择证据的规则，即哪些证据可采纳，哪些不可采纳的规则。法定证据在确定证据的证明力方面是机械的、形式主义的，它按照证人的人数、身份、年龄和性别预先规定证据的可靠性。法定证据制度是武断的、不公正的，虽然相对于神判证据制度是一个进步。自由心证的证据制度强调法官对证据效力的主观评价，削弱甚至取消了陪审团在证据方面的决定权，也减少了预先确定证据可靠性的情况。

三、法官制度

法官是审判活动的主角，法官制度是审判制度的基本内容之一。大陆法系和英美法系有不同的法官制度。在英美法系，法官具有很高的社会地位，这种特殊性不仅来自于对法官的特殊待遇和保障制度，更主要的来自于法官的历史贡献和现实权力。在英国，普通法在很大程度上是法官创造的，法官不仅有权裁决纠纷和其他要求法院解决的问题，而且可以根据“遵循先例”的原则在司法实践中发展法律。在美国，法官甚至具有对立法的违宪审查权。

相比之下，大陆法系法官的地位是低微的。大陆法系的法官是法律的“奴仆”，他们无权“造法”，他们的判例也不是法律的渊源，法官的作用“与机器无异”。这与大陆法系独特的司法传统有关。在古罗马法的审判活动中，法官是根据裁判官提供的程式解决纠纷的，法官本身并不懂法，法官常常不得不求教于法学家。法国大革命后，由于司法是保守力量的渊薮，通过分权，法官的权力又受到重大限制。因此，在英美法系，伟大的名字常常属于法官，如科克、曼斯菲尔德、马歇尔、霍姆斯、卡多佐等；而在大陆法系，伟大的名字常常属于立法者和法学家，如查士丁尼、拿破仑和盖尤斯、巴托鲁斯、曼西尼、萨维尼等。

两大法系法官的产生也不相同。在英美法系，法官主要是从有经验的律师中任命的。英国的法官（除无薪治安法官外）必须具有诉状律师或出庭律师资格。100 名左右的高级法院的法官通常从2 500名出庭律师中产生，而且往往是从被敕封的皇家律师中选任的。美国最高法院的法官，经总统提名、参议院同意而任命；联邦法院的法官根据总统的提名经上级法院同意而任命；州法院法官的产生情况比较复杂，有 28 个州的法官是公民直接选举产生的，4 个州的法官是由立法机关选出的，7 个州采取任命制，11 个州采取本州公民审查制。在大陆法系，法官一般由行政机关在通过了法官资格考试的人员当中任命产生。法学教授可以不经考试，而被任命为法官。英美法系比大陆法系的法官资格制度更为严格。

两大法系法官制度的共同点在于它们都是职业化的法官制度，这与苏联的法官制度形成鲜明的对照。法官的职业化强调法官的专业性和独立性，一般都有法官资格制度和法官的特殊保障制度。法官资格制度强调法官职业的专业性和技术性，认为法官具有专业技术方面的资格是法官完成司法职责的基础；法官的身份保障制度强调法官不受外界干扰的履行司法职责的重要性，认为法官任期制、法官不可更换制、法官高薪制是保证法官公正司法的关键。

英美法系和大陆法系都有法官资格制度，英国和美国的法官一般应具备律师资格；在英国，担任地方法院法官须有 7 年出庭律师经历（不包括无薪治安法官）；担任高等法院法官须有 10 年以上出庭律师经历；担任上诉院法官和上院法官须有 15 年以上出庭律师或 2 年以上高等法院法官的经历。在美国，担任联邦法院法官须有“法律职业博士”学位、通过律师资格考试并且有 6 年以上的律师从业经历。德国有法官资格考试制度，法官资格须经两次考试合格才能取得。参加第一次考试的，一般须在大学学习法学至少 3 年半；第一次考试与第二次考试之间应有 2 年的实习。法官一般为终身职，没有法定理由不能解职或令其提前退休。有些国家法官虽有一定的任期，但一般都较长，而且可以连任。这一方面是因为法律职业需要长期的知识和经验的积累，另一方面法官任期的不稳定不利于法官的独立。法官的免职、停职和转职程序是非常严格的。在英美国家，法官的免职、停职一般须经议会的同意。法官的司法活动甚至享有豁免权。大陆法系法官的免职、停职一般也须法院的裁定。法官的转职一般虽由行政机关决定，但也应以本人同意为条件。为保证法官的廉洁，各国一般都给法官以较丰厚的薪俸。

苏联的法官制度是另一种类型的典型代表。十月革命胜利后，苏联建立了选举产生法官的制度，各级法官均由相应一级的苏维埃代表大会选举产生。对法官候选人也无专业资格上的要求，拥有选举权的 25 岁以上苏联公民均有权当选法官。法官对其选举机关负有汇报工作的义务。这种法官制度认为，法官终身制是不民主的；法官专业化易形成法律家对司法的垄断；法官选举制与法官独立原则并不矛盾，法官的良心与国家的法律之间也不应发生冲突，它们共同服务于人民的利益。但是这种制度后来发生了很大的变化。1989 年苏联《法官地位法》第 8 条规定，选任法官的资格要件是：受过高等法学教育、两年以上法律实践经历、法官资格考试合格。1990 年废除了法官向其选举机构汇报工作的义务。

苏联解体后，俄罗斯实行职业化的法官制度。根据联邦宪法和其他法律，俄罗斯建立了一系列法官独立的保障体系。第一，实行了法官资格制度和法官任命制度。法官候选人须有 5 年以上法律职业工龄，法官不得兼任代表机关的代表和其他有报酬的工作（教学、科研和文艺创作活动除外），法官不得是任

何政治党派或政治运动的成员等。俄联邦宪法法院、最高法院和最高仲裁法院的法官由总统提名，俄联邦上院任命；其他联邦法院的法官由总统任命。第二，建立了法官特殊保障制度。（1）禁止颁布损害法官独立的法律；（2）法官没有向任何人汇报审判活动的义务；（3）追究法官的刑事责任有严格的限制，只有联邦总检察长才能对法官提起刑事诉讼；对法官提起刑事诉讼须具备法官鉴定委员会的结论；对法官提起刑事诉讼的案件，法官有权要求由联邦最高法院审理；（4）法官享有行政责任豁免和劳动纪律处分豁免；（5）提高法官的物质待遇。第三，法官独立的财政保障。法院经费来自联邦预算而不是财政拨款，保证法院、法官财政上的独立。

中国的法官制度受苏联法官制度的影响比较大。中国 1995 年《法官法》第 9 条规定了法官的任职条件，没有规定法官的任职资格，几乎任何年满 23 岁的中国公民都有权当选为法官。在该法案的起草中，也有人提出法官资格问题；但另一种意见认为，在人大任命法官前候选人已具备法官资格似有不妥。该法第 11 条还规定了法官选任制。最高人民法院院长由全国人民代表大会选举和罢免，其他法官由院长提请全国人大常委会任免；地方各级人民法院院长由同级地方人民代表大会选举和罢免，其他法官由本院院长提请同级人大常委会任免。2001 年 6 月全国人大常委会对《法官法》进行了修改，适当提高了法官任职的条件，将学历要求由专科提高为本科；有条件地实行了法官资格制度，规定了法官任职的司法统一考试；将院长、副院长、审委会委员、庭长、副庭长应从“有实际工作经验的人员”中选任修改为从“有法官资格或具备法官条件的人员”中选任。

四、律师制度

律师是指受过法律专业训练、为当事人在法庭内外提供法律服务的人员。律师作为一种提供法律服务的职业，其历史可以追溯到古代罗马。古罗马有发达的法律制度，罗马帝国时期就已形成一批从事法庭辩护和诉讼代理的专门人员，这些人受过专业的法律教育、往往善于辩论和演说、甚至有权解释法律，他们为当事人提供法律服务有权收取报酬。

在中世纪的英国，诉讼上的令状制度和陪审制度使得律师职业得以发展。令状制度带来的诉讼程序的复杂性和重要性，使普通当事人不得不寻求法律专业人员的帮助；陪审制度的实行增加了法庭辩论对案件结果的影响力。13 世纪末英国就产生了律师团体，15 世纪中期英国先后设立了四所律师学院：林肯律师学院、格雷律师学院、内殿律师学院和中殿律师学院。律师学院通过案例讨论等课程传授法律知识、培养专业律师。

律师制度作为司法民主的一个重要制度是资产阶级革命的产物。1679 年英王查理二世颁布《人身保护法》，规定了诉讼中的辩论原则，承认诉讼中被告人有权获得辩护；1789 年法国通过法律规定，追究被告人犯罪应允许辩护人参加诉讼；1791 年美国宪法第 6 条修正案规定，刑事案件的被告人有权获得律师辩护的协助；1808 年法国《刑事诉讼法》系统地规定了辩论原则和律师制度，被告人有权自己选择辩护人或由法官为其代选辩护人，没有辩护人的诉讼无效。至此，体现“天赋人权”观念，保障资本自由和安全的律师制度基本确立。

英国的律师分为大律师（出庭律师）与小律师（诉状律师）。大、小律师中又分别有政府律师和开业律师。政府律师主要是检察官。诉状律师的主要业务是撰写诉状、拟定合同和提供法律咨询。根据 1939～1947 年的《诉状律师法》，律师协会对诉状律师进行统一管理，其内容包括见习律师的条件、收费标准、教育培训、职业纪律等。律师协会的首脑是总检察长。注册为诉状律师的条件是：（1）取得大学法学学位或其他专业学位但须有两年以上法律实践经历；（2）通过律师协会组织的专业课程考试。诉状律师通常只能在治安法院和郡法院出庭；涉及重大疑难案件，诉状律师须请求出庭律师提供法律意见；涉及高等法院审判的案件只能由出庭律师出庭。

出庭律师也叫辩护律师，主要业务是出庭辩护。1974 年成立的律师评议会（the senate of the inns of court and the bar）是出庭律师的管理机构，有权对出庭律师实施包括取消律师资格在内的纪律制裁。该组织由四大律师学院和出庭律师理事会组成，主要成员有：总检察长、副总检察长、法律教育委员会主席、24 名法官代表、12 名学院代表、39 名出庭律师代表、3 名巡回法官、一名初级司法官员、4 名干事等。取得出庭律师资格的主要条件是：（1）在四大律师学院之一完成 3 年的学习；（2）通过法律教育委员会指导下的考试。出庭律师只能以诉状律师为中介来承接案件，不能直接与当事人建立联系。英国还有皇家律师，担任 10 年以上时间的出庭律师有资格向大法官提出由英王任命为皇家律师的请求，取得皇家律师资格通常是被任命为高级法官的必要条件。英国的法律被律师（广义的律师也包括法官）所垄断，辩护权则被出庭律师垄断，律师尤其是出庭律师具有很高的社会地位。

美国的律师制度受英国影响较大，但又有自己的特点：（1）剔除了英国式的封建等级和特权因素；（2）律师的活动范围更为广阔。从律师分类上看，美国没有大小不同等级的律师之分，只有公私律师之分。公职律师主要为政府、法院、检察机关服务；私人律师可以办理任何律师业务。从事何种律师职业由律师自己选择。在美国取得律师资格的条件是法学院毕业通过律师资格考试。从律师的业务活动范围来看，律师不仅出庭参加辩护、向当事人提供法律

建议、参加商业谈判、进行社会调查和司法研究，而且还担当政府的法律顾问。美国各级政府都有律师顾问，国务院法律顾问团不仅参与国际条约的起草和审核，为处理涉外经济纠纷和海商事纠纷提供法律意见，参与重大合作项目的谈判，甚至为美国海外驻军的管理提供法律帮助。美国被称为律师的“王国”，平均每300多人便有一名律师，美国前总统卡特曾说，美国的律师人数比英国多3倍，比联邦德国多4倍，比日本多21倍；法国政治社会学家托克维尔也曾说美国的贵族是法官和律师。

在法国，法律职业者中律师的地位也是显著的。法国革命后，律师以公民权利的维护者自居，认为律师的报酬不是业务的酬劳，而是当事人的感激。因此，美国式的按咨询时间收费和依诉讼标的收费的做法是受到鄙视的。律师自作宣传和广告也被认为是不光彩的。律师较高的地位不仅与其自律有关，而且与其在法国法律发展中的贡献有关。在法国法律的发展史上，《拿破仑法典》的制定和独特的行政法律体系的形成都与律师有密切的联系。法国也曾有两种律师，一种是诉讼代理人，类似于英国的诉状律师；另一种是辩护律师，类似英国的出庭律师，两种律师各有自己的业务范围。1971年，法国通过立法将两种律师合为一体，主要原因是：（1）与欧盟多数国家保持一致；（2）两种律师业务联系紧密，很难断然分开；（3）一个案件要聘请两种律师才能解决，影响司法效率。在法国取得律师资格的条件是：法学院毕业；通过统一考试，取得“律师业技能合格证书”；三年以上的见习律师经历。具备以上3个条件后，根据实际表现由律师协会授予律师资格。

西方国家律师的基本特点是：（1）律师是以其专业知识和技能为社会提供法律服务的职业从业人员；（2）律师依照法律规定的活动原则和业务范围进行活动。苏联的律师制度与此有所区别。十月革命后，苏联建立了公务员性质的律师制度。苏联没有西方式的独立开业律师或私人律师，所有的律师都在法律顾问处的领导之下开展业务，法律顾问处是由律师协会主席团和政府协商建立的，律师被看作是国家法律工作者。律师有义务与法官、检察官一道发现案件事实，实现法律的目的。因此，苏联的律师活动不仅受法律的约束，还受法律目的的约束。如果当事人向律师认罪自白，并在只有律师掌握证据的情况下，德国律师会作证据不足的辩护；美国律师会作无罪辩护；而苏联律师会将事实告诉法庭，以维护国家法律的正确实施。

律师和律师制度在现代社会和司法制度中扮演着越来越重要的地位。现代各国律师制度的发展趋势是：（1）律师是法律职业者。中国《律师暂行条例》第1条曾规定“律师是国家的法律工作者。”1996年的中国《律师法》第2条将其改为“本法所称的律师，是指依法取得律师执业证书，为社会提供法律服务的执业人员。”（2）律师服务的商业化、非法律化。律师的赢利目的进一

步突显，律师业开始冲破禁做广告的传统；律师服务也开始向国际事务、卫生保健、保险金融、高新技术等领域拓展。（3）律师事务所向公司化、大型化方向发展。随着经济全球化的发展，传统的个体的、合伙的律师事务所已不能满足社会的需要。美国的格尼厄汉—詹姆斯等律师公司已成为跨国律师公司；20世纪90年代，西欧5个商业律师事务所宣布成立了“欧洲律师联盟”，以适应欧洲统一市场的发展。

第四节　司法审查制度和行政裁判制度

一、司法审查制度

司法审查制度，又称违宪审查制度，是一种宪法保障制度，是通过法定程序审查和裁决立法和行政行为是否违反宪法的制度。司法审查制度是与法律效力等级的观念和体制相关联的，其历史可以追溯到英国的“博海姆医生案”。英国“议会主权”形成之前，普通法与议会制定法的效力孰高孰低并不确定。1601年，英国著名法官科克在“博海姆医生案”中判决议会关于医师学会有权颁发医师执照的立法因违背体现自然法精神的普通法的原则而无效。光荣革命后，“议会主权”原则确立，议会立法的效力高于法院判例，法院有权审查行政行为的合法性，但却无权审查议会立法。在英国殖民主义时期，宗主国的法律效力高于殖民地立法的效力，英国的枢密院司法委员会有权审查各殖民地立法，对违反宗主国法律的立法有权宣布无效。英国的宪法是柔性宪法，宪法的效力与一般法律的效力并无差别，因此，作为违宪审查或宪法保障的司法审查制度，在英国没有发展起来。

作为宪法保障制度的司法审查制度起源于美国。美国建国前，宪法效力的最高性原则就得以确立，1780年新泽西州、1782年弗吉尼亚州、1786年罗德岛州的最高法院都曾宣布违宪的州议会立法无效。1788年汉密尔顿在论文中写道，“所谓限权宪法系指为立法机关规定一定限制的宪法。如规定：立法机关不得制定剥夺公民权利的法案；不得制定有追溯力的法律等。在实际执行中，此类限制须通过法院执行，因而法院必须有宣布违反宪法明文规定的立法为无效之权。”① 违宪审查制度最终是通过美国联邦最高法院首席法官马歇尔对1803年“马伯里诉麦迪逊案”的判决确立的。1801年3月，总统亚当斯离

① 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆1989年版，第392页。

任前夕签署了任命马伯里等为治安法官的委任状，新总统杰弗逊接任后，命令国务卿麦迪逊拒发委任状。1803 年马伯里向联邦最高法院起诉，要求法院根据 1789 年《司法条例》第 13 条的规定，向麦迪逊发布执行令，强制政府发出委任状。审理此案的马歇尔法官认为，规定联邦最高法院有权向政府发布执行令的《司法条例》第 13 条是违反三权分立的宪法原则的，因而是无效的。在此案的判决中，马歇尔法官否定了最高法院向行政机关发布执行令的权力，但却肯定了司法机关的另一项更为重要的权力，即司法审查权：立法机关的立法如果违背宪法，联邦最高法院有宣布其无效的权力。马歇尔法官在判决书中说：宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，适用法律的人必然应当有权解释法律，解释宪法是法院的职权，违反宪法的法律是无效的。但值得注意的是，在美国的司法审查制度中，联邦最高法院只能否认违宪的法律的效力而不能撤销该法律，即法院可以在所涉案件中拒绝适用该法律，但该法律脱离此案依旧存在。美国的司法审查制度在西方国家产生了很大影响。

现代西方司法审查制度还有另一历史渊源。1799 年的法国宪法第 15～24 条曾规定“护法元老院”有权撤销违宪的法律。1920 年的奥地利宪法第 140 条也规定，宪法法院有权撤销违宪的联邦法律或各邦的法律。1949 年的德国《基本法》使这一司法审查制度进一步完善。现代西方的违宪审查制度以美国和德国为典型代表。

比较这两种违宪审查制度，它们的共同点是：（1）宪法是最高效力的法律，维护宪法的权威是法治的前提。司法审查将包括立法在内的所有社会领域都纳入到法制轨道，以宪法为标准保障法律的统一，使政治发展既不偏离宪法的基本准则又能适应社会的不断变化。（2）两种司法审查制的理论基础都是三权分立的理论。司法审查在很大程度上可能造成司法机关对立法独立性的干涉，美国采取限制普通司法机构权力的方式来确保立法的独立性，如法院违宪审查只能采取否认的方式而不能采取撤销的方式。德国的司法审查虽能撤销违宪的法律，但这一权力不是由普通法院行使，而是由专门的宪法法院行使。（3）都强调以司法的方式来保障宪法。宪法保障的方式很多，有司法机关的保障，也有立法机关的保障，甚至有护法机关的保障。但以违宪的司法审查方式进行保障具有很大优点：其一，具有更强的监督性。立法机关自己监督自己的立法是不是违宪往往是很困难的。其二，司法严格的程序性特点使得违宪审查更具可操作性。其三，有利于将合宪性审查与普通的合法性司法审查纳入一个统一的体系。当然，宪法的司法保障方式也有其缺点，就是司法人员可能缺乏对相关立法的了解和知识，如果赋予他们否认甚至撤销立法机关和行政机关立法的权力，可能不利于社会的发展。

但是美德两种司法审查制度也有很大的不同。第一，法律根据不同。德国

的司法审查制度是由德国1949年《基本法》第92～94条明确规定的。美国的司法审查制度在宪法上并无明确规定。美国宪法第3条第2款第6项规定了司法管辖权；1789年美国《司法条例》第25条进一步确立了联邦最高法院对上诉案件的终审权。最高法院的司法审查权是从上述规定中引申出来的，并经过“马伯里诉麦迪逊案”最终确立。

第二，审查机构不同。美国的司法审查机关是普通法院；德国的司法审查机关则是宪法法院。从法院组织上看，美国联邦最高法院是由9名法官组成的，这些法官是由总统经参议院同意而任命的，9名法官终身任职。德国有联邦和州两级宪法法院，《基本法》第94条第1款规定“联邦宪法法院由联邦法官和其他成员组成。联邦宪法法院的半数成员由联邦议院选出，半数由联邦参议院选出。他们不得为联邦议院、联邦参议院、联邦政府或任何相应的州的机关的成员。”联邦宪法法院的法官共16名，任期12年，不能连任。从法院的司法审查权限上看，美国的普通法院不仅有权审理民事、刑事和行政案件，而且有权审理违宪案件。各级法院的法官都有违宪审查权，联邦最高法院有权审查联邦法律是否违宪。德国宪法法院不审理普通民事、刑事和行政案件，专门审理违宪案件。《基本法》第93条规定了联邦宪法法院的权限：（1）对涉及基本法的解释进行裁决；（2）对各种法律的合宪性进行裁决；（3）对联邦和州之间、各州之间或一州内关于公法上的权利义务纠纷进行裁决；（4）对任何人就公务机关侵害人的宪法权利的行为的控诉进行裁决；（5）对州法以外的法律侵害乡镇自治权的案件进行裁决。州法对乡镇自治权的侵害案件由州宪法法院裁决。此外，联邦宪法法院还有弹劾案审判权、大选选举诉讼审判权以及对违宪政党实行党禁的权力。有人将联邦宪法法院这种广泛而强有力的权力现象称作德国“政治的司法化”，是对政治民主化的一个制约。

第三，审查方式不同。美国的司法审查不仅要保障宪法而且要发展宪法。美国的司法审查是通过具体的诉讼进行的，法院不能根据假设的事实行使权力，法院采取不告不理、消极被动的违宪审查方式。法院在审理民事、刑事和行政案件过程中，对所适用的法律的合宪性进行附带的审查。在审理与宪法相关的案件时，往往对宪法的含义作出适应性解释。如1868年美国宪法第14条修正案规定：“无论何时，……亦不得于未经正当法律程序前使任何人丧失其生命、自由或财产……”。美国“正当法律程序”条款是保护自然人权利的基本宪章。但宪法并未明确这一条款中的“人”是否包括公司法人。随着美国工商业的发展，商事主体的权利急需得到保护。在此背景下，联邦最高法院在“圣克拉拉县诉南太平洋铁路公司案”中宣布：“本法院不希望听到关于该修正案中的规定是否适用于这些公司的争论，我们全都认为它适用于公司。”通过法院的宪法解释，使“正当法律程序”条款进而也成为为商业公司服务的

“大宪章”。德国的司法审查虽然也涉及宪法解释，但主要是宪法保障。德国有三种违宪审查方式：（1）事前审查。法律在公布前须交宪法法院就其合宪性进行裁决，被否决的法案不能成为法律。美国法院只有事后审查没有事前审查。（2）宪法控诉。任何人只要认为他们的宪法权利被公务机关的抽象或具体行为所侵害，都可以向联邦宪法法院控诉要求裁决。宪法控诉实际上等于赋予全民以宪法监督权。美国法院没有这种直接的司法审查方式，而是采取间接的附带性的审查方式。（3）在宪法法院管辖的其他案件的具体诉讼中进行违宪审查，即附带性审查。

第四，宣布违宪的结果不同。美国法院在行使违宪审查权时，只能否认违宪的法律，而不能撤销该法律，即法院有权在所涉案件中拒绝适用该法律，但在其他案件中，该法律未必无效；德国宪法法院在行使违宪审查权时，则有权撤销全部或部分违宪的法律。被撤销的法律不再是法律。

法国的违宪审查制度与德国类似，但法国的违宪审查机关是宪法委员会而不是宪法法院，宪法委员会不是司法机关，因此，法国的违宪审查不是司法审查。1958 年法国宪法第 56～63 条对宪法委员会做了专门规定。从组织上看，宪法委员会的成员有 9 人，任期 9 年，不得连任。其成员每 3 年更新 1/3。成员中 3 名由总统任命，3 名由国会议长任命，3 名由参议院议长任命。另外前任总统是宪法委员会当然的终身成员。从权限上看，宪法委员会的主要职权有：（1）监督总统选举、议会选举的合法性和公民投票程序的合法性；（2）预先审查议会两院立法的合宪性等。

苏联没有司法审查制度，苏联的违宪审查机关或宪法保障机关是国家最高权力机关。最高苏维埃不仅有权制定、修改宪法，也有权解释宪法和监督宪法的实施，司法机关没有违宪审查权。1988 年苏联进行宪法修改，设立苏联宪法监督委员会。宪法监督委员会协助最高权力机关监督宪法的实施。委员会有 27 名成员，由苏联人民代表大会根据最高苏维埃主席的提名，从政治、法律专家中选举产生，任期 10 年。宪法监督委员会的主要职权是审查各种立法的合宪性，审查方式有事前审查也有事后审查。苏联宪法监督委员会违宪审查的结论性意见可由苏联人民代表大会 2/3 以上多数的决议否决。

苏联解体后，俄联邦 1994 年通过《联邦宪法法院法》，1996 年通过《司法体系法》，确立联邦宪法法院是违宪司法审查机关。俄联邦宪法法院有 19 名法官，法官由联邦委员会根据总统提名任命，任期 12 年，不得连任。宪法法院的主要职权是：（1）对联邦法律、联邦主体法律、联邦内部条约和国际条约的合宪性的审查裁决权；（2）对联邦国家权力机关之间、联邦和联邦主体的国家权力机关之间、联邦主体最高权力机关之间的权限纠纷的审查裁决权；（3）对具体案件中所适用的法律的合宪性的审查裁决权，任何人只要认

为适用法律的机关在审理的具体案件中适用的法律侵犯了其宪法权利，就有权向宪法法院提起书面控诉；（4）对总统弹劾案的审理权；（5）宪法解释权。宪法法院不能主动解释宪法，它根据有关机关的询问解释联邦宪法。

中国没有司法审查制度，中国的宪法监督权主要是通过全国人民代表大会及其常务委员会履行的，在全国人民代表大会340多天的闭会期间，主要由人大常委会履行违宪审查职责。从理论上来看，人大常委会审查监督地方立法机关的立法的合宪性应该没有问题，但审查监督自己的立法是否符合宪法在实践中存在不利条件。

二、行政裁判制度

行政诉讼不同于民事、刑事诉讼，主要是指行政相对人对行政机关及其公务人员违法的行政行为提起的诉讼。行政裁判制度主要是对行政诉讼案件进行裁判的制度。由于各国具体情况的不同，行政裁判制度也有所区别。主要表现在以下几方面：

第一，对谁提起诉讼。在有些国家的行政诉讼制度中，被告只可能是行政机关及其公务人员；在另一些国家中，被告还有可能是行政权力相对人，即行政机关对行政权力相对人违反行政法规的行为提起的诉讼，也属于行政诉讼，如法国公民或社会团体违反行政法规的诉讼也由行政法院管辖。

第二，对什么行为提起诉讼。行政行为有两种，一是具体行政行为，一是抽象行政行为。具体行政行为是指行政机关依法作出的，对特定人特定事直接产生权利义务影响的行为，如行政处罚决定、行政强制措施、颁发许可证或执照等；抽象行政行为是指行政机关依法制定具有普遍约束力的行为规则的行为，即制定行政规范的行为。在有些国家的行政诉讼制度中，只允许对行政机关的违法的具体行政行为提起诉讼，对违法的抽象行政行为无权提起诉讼，如苏联、日本和中国等国家；在另一些国家，行政权力相对人对两种违法的行政行为都有权提起行政诉讼，如法国、英国和美国等国家。

第三，谁来受理这种诉讼。在向谁起诉的方面，有些国家规定，应向普通法院起诉，即普通法院有权管辖行政诉讼案件，如英国、美国和日本等国家；有些国家规定应向专门的行政法院（administrative court）起诉，如法国、德国等国家，不同的是法国的行政法院属于行政系统，德国的行政法院属于司法系统。

第四，是合法性审查还是适当性审查。有些国家的司法机构只对行政机关行为的合法性进行审查；但英美等国家的司法机构，不仅有权审查行政行为的合法性，还有权审查行政行为的适当性，即对行政自由裁量权的适当性进行审

查，比如在英国，为提高教学质量可以辞退教员，但如果行政机关辞退教员的实际目的是节省经费，法院有权宣告其无效。

但从总体上看，现代西方行政裁判制度具有如下特点：（1）行政裁判制度的基本宗旨是保护行政权力相对人的合法权益，监督行政机关依法行政；（2）受案范围比较广，既包括违法的具体行政行为，也包括违法的抽象行政行为；（3）审查程度比较深，不仅行政权力相对人的法定权利受到侵害可以提起行政诉讼，与法定权利无关的利益受到侵害也可以提起行政诉讼，如法国的牧师有权提起要求撤销有损宗教尊严的行政命令的行政诉讼等；不仅对行政机关违反实体法的行为可以提起行政诉讼，对违反程序法的行为也可以提起行政诉讼。

法国行政裁判制度的特点是，行政案件不受普通法院管辖，而是由属于行政系统的行政法院管辖。普通法院与行政法院权限划分的标准在很大程度上是由行政法院和权限争议法庭在判例中确立的，有形式标准和实质标准。根据形式的标准，行政法院只审理涉及本国行政机关行为的案件，私人行为、立法机关的行为、司法机关的行为以及外国行政机关的行为一般不由行政法院管辖；根据实质标准，行政法院只审理涉及公共权力的行使、公务活动和公法法律关系的案件，涉及私权的行使、私人活动、私法法律关系的案件行政法院无权管辖。法国的行政法院属于行政系统，因此，在法官来源、适用法律和诉讼程序上都与普通法院不同。行政法院的法官大都毕业于国家行政学院，由国务员会议决定任命，以保证他们具有专门的知识和能力；在行政法院适用的法律中，行政法院的判例具有重要地位；法国行政法院的诉讼程序也与普通法院不同，因当事人一方是行政权力人，另一方是行政权力相对人，双方地位不平等，故而行政诉讼不适用民事诉讼程序，只在行政诉讼程序不完备时才将民事诉讼程序作为法理加以适用。

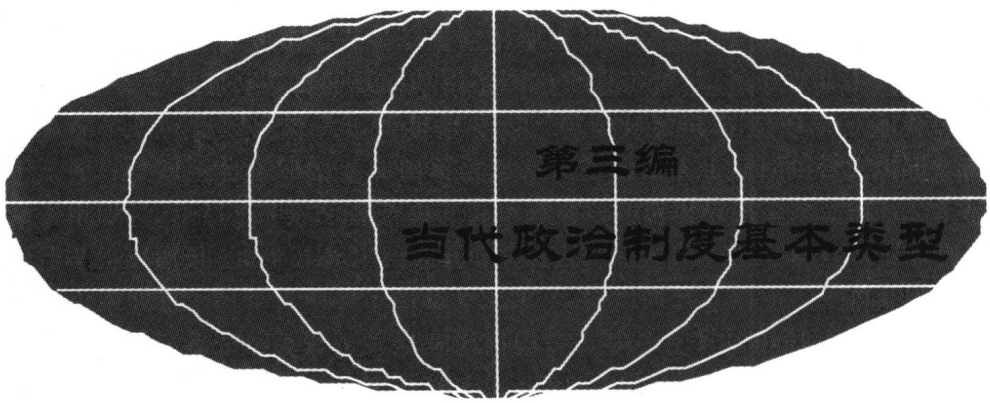
传统上，英国不注重公法和私法的划分，行政案件与普通民事案件的诉讼程序也并无区别，因此英国没有法国式的行政法院，也没有法国式的行政诉讼。现代英国虽有行政裁判所，但其没有行政案件的终审权，当事人对行政裁判所的裁决不服可以向普通法院上诉，普通法院也有对行政裁判所裁决的司法复审权，重大的行政案件可以直接向普通法院起诉。行政裁判所的诉讼程序与普通法院的诉讼程序也大体相同。普通法院的判决对行政裁判所具有约束力。英国的行政裁判制度实际上是法院对行政行为的司法审查（judicial review of administrative action）制度。行政行为的司法审查权是指郡法院、上诉法院和高等法院的王座法庭审查行政机关的行为、决定其合法性和有效性的权力。法院对行政行为的司法审查制度与英国历史上的星座法院（court of the star chamber）有关。都铎王朝时期英王设立具有半行政职能的法院——星座法院，

专门处理危害国家安全的违法行为，中央对地方的监督也主要通过星座法院实现。1641 年司法改革后，星座法院被撤销，其职能主要转归普通法院的王座法庭，这种半行政的职能也逐渐演化为法院对行政行为的司法审查权。

20 世纪后，随着社会化的发展，行政权力急剧扩张，委托立法和委托司法大量出现，英国设立了大量行政裁判所（administrative tribunal）处理行政管理活动中产生的争议。与此同时，对行政权的控制也日显迫切，1947 年，英国通过立法确立了国家赔偿责任；1951 年通过“诺森伯兰赔偿上诉案”确立了普通法院对行政裁判所裁决的司法复审权。英国法院对行政行为的司法审查权主要体现在行政越权行为和行政侵权行为两个方面。任何行政违法行为、不适当的自由裁量行为和程序不当的行为，都被视为行政越权行为，都可成为行政裁判的事实根据；行政机关违法行使职权对相对人造成损害通常都可以提起行政诉讼，但是行政机关的不当行为对相对人造成的损害一般只能诉诸议会行政专员。

美国的行政裁判制度受英国的影响较大。早期由于普通法“国王不能为非”原则的制约，政府具有司法豁免权。美国最高法院法官霍姆斯曾说：“我们觉得，控告国家如同对天挥拳一样，正是天空滋养了人的精力，使人能够挥拳。”20 世纪 30 年代后，美国出现大量行政裁判机构。1946 年美国颁布《行政程序法》，对行政行为的司法审查范围作了明确规定，法院对行政违法行为、越权行为、程序不当的行为和没有事实根据的行为，具有司法审查权。

现代英国和美国虽无单独的行政法院和行政诉讼程序，但这并不意味着处理行政案件与处理一般民事案件毫无区别。实际上大量的行政案件是通过行政裁判所解决的，行政裁判所与普通法院相比，其程序上的特点在于：（1）审理程序简略，并注重调查研究；（2）高效廉价；（3）法官大都由社会问题和技术问题专家担任，相对于行政案件来讲具有专业知识方面的针对性。而且不同种类的行政裁判所具有不同的特点。这些特点在很大程度上适应了解决行政案件的特殊需要。即便是由普通法院来解决行政案件，普通法院系统内也有一套针对行政案件的特殊原则和程序。


第三编
当代政治制度基本类型

第十章　资本主义国家政治制度

资本主义政治制度是在资本雇佣剥削关系取代封建土地剥削关系过程中逐步形成的。资产阶级革命的胜利最终确立了以议会民主制为主要内容的资本主义政治制度。作为资本主义经济基础的上层建筑，它不仅起着维护资本主义新型剥削关系的作用，而且为适应经济基础的需要而不断完善并进行了制度创新。在议会制度建立以后，普选制度、政党制度、文官制度以及公民权利制度相继产生，并由此形成了一个庞大、复杂而巧妙的政治制度体系，正是这一体系构成了当今资产阶级国家进行统治和管理的最佳政治外壳。

第一节　资本主义政治制度的产生和发展

一、资本主义政治制度是资产阶级革命的产物

1. 尼德兰的资产阶级革命

资本主义政治制度的产生和确立是在资本主义经济的发展已经比较成熟、基本政治原则已经比较明确的前提下，最后通过资产阶级革命得以实现的。这是一个漫长的历史进程，这其中，政治制度的确立并不是一帆风顺的，而是历经了很多反复。早在14世纪，资本主义就已经在地中海沿岸一些地区开始萌芽，如威尼斯、热那亚、佛罗伦萨、米兰等城市。当时在米兰出现了具有初级资本主义性质的代议制政体“议会”（parlamento）。[①] 马克思在《资本论》中把“从14世纪和15世纪的地中海区域的某些市镇之中首先看到资本生产方式”称作“资本家时代”的开始，这时资产阶级已经开始为自己的出场做准备了。然而，资本主义政治制度的真正确立则是资本主义已经发展到一定阶段的产物。资产阶级的经济利益需要国家政权的力量给予保护和支持，这就需要通过资产阶级革命，把阻碍资本主义发展的一切力量予以摧毁，这在尼德兰集中表现为对封建贵族及天主教会的斗争。

---

① 黄仁宇：《资本主义与二十一世纪》，三联书店1997年版，第90页。

尼德兰地区受到了宗教改革、尤其是加尔文教派的极大影响，加尔文教派主张“命定论”，从而使个人的自主性得到了彰显，这有助于尼德兰资本主义的发展。并且，尼德兰资产阶级革命也借助了宗教改革的外衣来摆脱封建贵族、封建教会的束缚。尼德兰资产阶级革命一方面直接起因于欧洲王室久已存在的利益争执，另一方面又起因于哈布斯堡王室长期奉行惩办异教徒的政策。尼德兰北部盛行加尔文教，南部则盛行天主教。神圣罗马帝国皇帝查理五世把西班牙王位与意大利半岛及尼德兰的领地传给其子菲利普二世，菲利普二世被看成是一个外来统治者，于是在宗教和征税等一系列矛盾基础上引发了前后80年之久的尼德兰革命。1609年尼德兰的资产阶级与西班牙正式签订了十二年的休战协定，由此事实上承认了荷兰共和制度。

2. 英国议会制君主制的产生

英国资本主义政治制度也是通过革命的方式确立的。英国的资产阶级革命也在一定程度上表现为宗教战争，即相信“命定论”的清教徒与信奉保留着天主教残余的英国国教的国王，为了所谓的信仰而进行的战争。实际上，深层次的原因却是代表着日益发展的资本主义的资产阶级和新贵族同封建王权的矛盾，这又具体体现在议会与国王的斗争上。在英国，议会可谓历史悠久，但它有时是王权的附属品，有时又成为王权的对立面、成为最强大的机构，如兰开斯特王朝亨利六世时期强大的议会，都铎王朝时期议会与王权的共同发展。来自苏格兰的斯图亚特王朝的统治者不了解英国政治制度的特点，詹姆士一世、查理一世都是绝对的君主专制主义者，他们与议会之间的关系长期紧张。1629年查理一世干脆解散议会，致使1629年3月到1640年4月的11年成了无议会时期。到了1640年4月，为了筹措镇压苏格兰人起义的经费，查理一世又重新召开议会，史称“短期议会”，但不久就因未能满足查理一世的愿望而又被解散。1641年1月3日又召开了议会，史称“长期议会”，长期议会先后通过了处死国王宠臣斯特拉福的弹劾案和“三年法案”、“大抗议书”，但由于查理一世拒不妥协而发生了逮捕反对派议员皮姆等5人的事件，议会与国王决裂。查理一世1642年初离开伦敦，议会趁机提出更激烈的资产阶级改革纲领——“十九条建议”，提出把枢密院大臣和法官的任免权收归议会等条款，其最终目标就是要“以议会统治权取代国王统治权”。[①] 8月内战爆发，在主战方面，议会比国王更加迫切，但由于议会内部主战与主和派的斗争而使得战争持久化，直至1646年才击败保王党，使国王沦为阶下囚，但如何处置国王这一问题却使议会最终走向了分裂。1648年12月，经过普莱德清洗后的议会成了所谓“残缺议会”，其中独立派掌握着主导权而长老会派则被驱逐。残缺

① 基佐：《一六四〇年英国革命史》，商务印书馆1985年版，第183页。

议会随后即把查理一世送上了断头台，又通过了废除上议院和封建君主制的决议，于是英国在法律上成了一院制的共和国，议会掌握了国家的最高权力。然而，由于英国资本主义尚在幼年时期，资产阶级也不够强大，故而资产阶级专政缺乏稳固的基础，此后又发生了克伦威尔护国主专政和斯图亚特王朝的复辟。但历史的车轮已难以逆转，尽管詹姆士一世倒行逆施，但企图完全恢复以往的王权专制统治已不可能。1688 年英国发生“光荣革命”，议会邀请詹姆士的女婿荷兰执政威廉和女儿玛丽入主英国，此后又通过 1689 年的“权利法案”、1694 年的《三年法案》、1701 年的《王位继承法案》、1716 年的《七年法案》等，正式确立了英国议会民主制的君主立宪政体。

英国资产阶级革命体现了早期资产阶级革命的某些特点，即以革命的方式打破旧制度确立新制度。在当时的历史条件下，极端专政的王权固然不好，但当时资产阶级未能建立稳定健全的议会民主制，这也会使社会陷入无秩序状态，故英国在革命中走向妥协，王权与议会传统重新结合起来，以国王掌行政权，以议会制约国王，通过调整王权和议会的关系，由此确立英国资产阶级立宪君主制的政治制度。

3. 美国议会总统制的确立

1492 年哥伦布发现新大陆以后，西班牙在征服秘鲁、墨西哥之后又在佛罗里达、佐治亚、得克萨斯等地建立殖民地，荷兰也建立了新阿姆斯特丹，法国建立了新法兰西，英国自 10 世纪初开始则在大西洋沿岸建立了十三个殖民地，美国即是在这十三个殖民地基础上建立起来的。

北美殖民地的开拓者包括英、法、德、瑞、荷等国人，但其中以英国人为最。开拓者中既有曾受迫害的清教徒，也有革命中失去封建势力的旧贵族，还有罪犯以及从非洲运进的黑奴，他们日渐汇合到了一起。在北美殖民地的北部主要是比较发达的资本主义工商业，中南部则是广泛存在奴隶制的封建种植园经济，其中小农经济也占重要地位。在两百多年的殖民生活中，北美殖民地的政治、经济、文化逐渐紧密地联系在一起，拥有了自己特有的文化和语言，到 18 世纪中叶即形成了美利坚民族。北美殖民地经济迅速发展，为了避免殖民地在经济贸易上对宗主国形成竞争，英国加强了对北美的统治：1673 年公布殖民地关税法案，1696 年成立贸易与殖民地局，力图限制殖民地内部的贸易；1699 年又颁布毛织品条例，禁止羊毛及其制成品在殖民地之间流通贸易；到 18 世纪中叶，将直辖殖民地扩大为八个。这一系列措施的目的就在于限制北美资本主义工商业发展，把北美变成英国工商业的原料与半成品的供应基地和英国工业制成品的销售市场。英国长期奉行这种割裂各殖民地经济政治联系的政策，企图维持其殖民地和宗主国的不平等关系，但北美资本主义的发展使得各殖民地强烈要求获得独立自主和不受限制地发展资本主义工商业。这种宗主

国和殖民地的矛盾在英法七年战争（1756—1763）之后表现得尤为突出，在这期间英国极力搜刮北美殖民地，转嫁战争造成的巨额财政亏空。英国首先禁止北美殖民地人民向阿巴拉契亚山脉以西殖民，这就打击了渴望土地的新移民和力图扩大种植园的种植园主及新兴商业资本家，土地问题成为北美殖民地反抗英国殖民统治的重要原因。英国又在北美殖民地推行食糖条例、通货条例、印花税法、汤森法案等来进一步压榨北美人民。1773 年 12 月 16 日的波士顿倾茶事件成为北美革命的导火线，英国采取高压政策封锁波士顿港以及取消马萨诸塞自治等镇压措施进一步激起了人民的反抗。1774 年 9 月第一届大陆会议召开，北美殖民地的代表聚集起来，共同商定如何反抗英国的高压政策。北美殖民地人民空前团结起来，组织民团准备开展武装斗争，最终在列克星顿打响了反抗英国殖民统治的第一枪。人民强烈要求北美能联合起来采取进一步的反英措施。为适应这种斗争形势的发展，1775 年 5 月召开了第二届大陆会议，资产阶级开始成为革命的领导力量。当时，华盛顿、杰斐逊、富兰克林等人都是会议的代表，北美大陆会议已经初步具有国家政权形态的特征。1776 年 10 月 4 日大陆会议正式通过了建立在社会契约和天赋人权等资产阶级思想基础上的《独立宣言》，宣布北美十三个殖民地脱离英国的统治，并成立独立自主的合众国。根据大陆会议制定的邦联条例，1781 年 3 月 1 日组成了邦联政府，设邦联国会，每州派二至七名代表参加，每州共有一票表决权，各州仍然保持自己的相对独立地位。直到 1787 年 5 月“制宪会议”制定的“美利坚合众国联邦宪法”才根据“三权分立”原则成立联邦政府，由总统、国会和最高法院分别行使联邦的最高行政权、立法权和司法权，从而在宪法上正式确立了资产阶级议会总统制的政治制度。

美国的政治制度是伴随着殖民地反抗宗主国的统治而确立的，故而在打破旧制度上比已经完成了资产阶级革命的宗主国更为彻底。美国是世界上第一个资产阶级共和国，它直接影响了以后的法国资产阶级革命，它宣布的许多原则在法国大革命中得到了进一步发展。

4. 法国议会共和制的确立

法国资本主义政治制度是通过急风暴雨般的革命确立的，其对旧制度的废除比英国更为彻底。英国在新制度中保留了很多封建因素，资产阶级革命是以妥协告终的。这一方面是英国资产阶级过于软弱，另一方面则是就世界范围来看，当时的国家仍多为封建专制国家，因而尼德兰及英国的资产阶级革命不得不披上了宗教的外衣，以新教反对天主教的面目出现。到法国资产阶级革命时，欧洲封建势力已不再是铁板一块，已经出现近代意义的资本主义国家，这时的法国大革命对封建势力不会轻易妥协，但由于法国封建王权的专制统治更为牢固和强大，这就决定了法国资产阶级政治体制的确立是曲折而漫长的，这

期间复辟与反复辟的斗争更为尖锐和复杂。

在大革命前夕的法国，由于1786年英法商约的签订，英国工业制成品严重冲击了法国市场，又加之农业的歉收，法国面临严重的饥馑，近70万人口的巴黎一地就有超过10万的流浪者，由面包短缺造成的危机最终引发出了人民对专制君主和特权等级的革命。王室的任意挥霍和对外战争造成了财政上的巨额赤字。为了消除财政上的危机，1789年5月召开了三级会议，在三级会议中第三等级成了主导力量，其代表有578名，占了一半，经过斗争，三级会议实现了向制宪议会的转变，其目的在于制定宪法，约束王权。由三级会议引发的大革命中，旧的制度被推翻，巴黎与各地政权转到资产阶级手中，封建统治瓦解了，制宪议会成为法国权力的中心，资产阶级开始登上政治舞台。君主立宪制尽管未通过法律确定，但已经事实上存在了。8月26日制宪议会正式通过了著名的《人权和公民宣言》，宣称自由和财产神圣不可侵犯，规定了主权在民、人人平等，实行以三权分立为特点的代议制原则。这就标志着旧制度的瓦解和新制度的确立，但是封建专制势力并不甘心丧失过去拥有的权力而竭力进行反扑，法国革命进入了新的阶段。1791年制宪议会通过的宪法规定法国为君主立宪国，其中，从人民主权的原则出发，国家主权属于全体国民，国王只是国家的代表，立宪议会是最高权力机关，国家实行立法、行政、司法三权分立，这就基本确立了法国的资产阶级政治体制。但由于国王和流亡封建贵族等企图推翻新制度的卖国行为和外国武装干涉激起了热爱自由的法国人民的极大愤怒，1792年巴黎人民再次发动起义推翻立宪政府，宣布法兰西为共和国，1793年把路易十六送上断头台。这一切引起欧洲专制势力的惊恐，以英国为首，包括普、奥、荷、西、葡等国组成了第一次反法同盟。在内外交困中，更加强硬的雅各宾派取代了吉伦特派的统治，于1793年颁布宪法规定了主权在民、成年男子普选制等，实行激进的资产阶级民主，从而使法国革命达到了前所未有的高度。雅各宾派实行革命的恐怖，1793年颁布《惩治嫌疑犯条例》，扩大了革命的对象。这一方面有利于保护尚未巩固的新制度，另一方面也造成了“普遍的恐慌”，使得新制度失去了人民的支持。热月党人乘机颠覆雅各宾派的专政，取消了一些过激措施，但同时又坚决地镇压了平等派谋划中的起义，表明了其中间派的立场。此后的拿破仑时期也基本上维护了大革命的成果。法国资产阶级政治体制的确立在复辟和反复辟的斗争中历经曲折，但大革命时期确立的基本原则即使在复辟的波旁王朝和七月王朝时期也无法改变。

英国的议会立宪君主制、美国的议会总统制、法国的议会共和制等相继建立，标志着现代资本主义政治制度的诞生。现代资本主义政治制度标榜“人民主权”，以代议民主制为形式，实行与封建王权统治不同的新的统治方式，

即实行资产阶级的议会民主制度。由此，继英、美、法三国革命以后，所有实行资产阶级革命或改良的国家，莫不是以建立议会制度为其最终目的，并以此作为革命的战利品。

二、资本主义政治制度的发展历程：代议民主制、政党制度、文官制度、“政府治理制度”

1. 代议民主制

代议民主制作为政府形式，最早是在英国资产阶级革命后建立的代议制政府，不过代议民主制的历史渊源却要更久一些。早在不列颠岛的盎格鲁—撒克逊部落时期就已经有了部落重大事情协商的习惯，在建立国家后，“贤达会议”继承了这一传统，即使英国在诺曼征服之后也未改变这一传统。1294 年召开的“模范会议”开始有了市民的代表，已经具有了初级的代议的性质，不过出现真正资本主义意义上的代议机关，却是在英国资产阶级革命之后的事情。随着资产阶级革命在许多国家取得胜利，资产阶级就面临着采取什么样的形式来管理国家的问题，启蒙思想家们尽管都主张共和制，但伏尔泰、孟德斯鸠等人主张实行开明专制，卢梭则主张民主共和制。究竟是采取古希腊、古罗马就已经有的古代民主共和制，还是继承日渐成熟的代议民主制？卢梭从社会契约论的角度看待国家的产生，主张“主权在民”或“人民主权”，人民主权具有神圣不可侵犯的至上性，并且这种主权既不可转让，也不可分割，主权是“公意”的运用，主权者的意志不能转让，一部分人的意志不能代表人民的意志。因此，卢梭抨击了英国代议制度，主张由全体人民直接行使最高权力，这种建立在公共意志上的不可分割、不可转让的人民主权是不能被代表的，议员一旦选出，人民将不再自由。而孟德斯鸠则从“三权分立”出发，认为人民没有能力进行统治，只能通过选举，选出代议机关来行使立法权，以此确保人民的统治地位。后来美国学者潘恩则认为理想政府的形式就是代议民主制。

代议民主制体现了古希腊民主制的本质，但又是对直接民主的城邦民主制的突破，就这一点意义来讲是古代民主制的继承和发展。直接民主制只有在城邦国家才能实现，对于领土和人口都较多的现代民族国家来说，直接民主制是不可能的，代议制的出现使大国建成民主制成为可能。

作为政府形式的代议民主制是在资产阶级反对封建王权的过程中确立的，相对于封建专制是历史的巨大进步。代议民主制以人民主权为其根本原则，并通过选举制度和政党制度得以实现。代议民主制以普选和竞选使人民在形式上获得了平等和自由的权利，从本质上说，这种议会民主制是当时资产阶级最好的政治外壳。

代议民主制的形成是一个历史的过程。在英国资产阶级革命以后，为了资产阶级统治的需要，首先在英国确立了代议民主制政府，此后随着资产阶级革命的发展，一些国家也效仿英国先后建立了代议制政府。因此，在西方，19世纪有所谓“议会世纪”之称。不过从国家政权组织形式上看，各国的代议制政府并不完全相同，这一方面是由于各国的国情各不相同，有不同的文化、不同的历史传统；另一方面又由于各国经济处于不同的发展水平，各国的阶级力量对比也不同等。尽管如此，这些不同的形式之间却拥有共同的特征，就其阶级属性来说，都是资产阶级专政，并且代议制机关都由公民普选产生，都由政党组织竞选，由竞选获胜的政党或政党联盟轮流执政。此后，议会政治的发展驱使政党和政党制度在各国纷纷建立和发展起来，最终走向了政党政治。

2. 政党制度的发展历程

现代政党是资产阶级用来进行政治斗争的工具，它并不是伴随资产阶级夺取政权的进程而自然产生的。资产阶级民主、自由等权利的实现是政党产生的一个前提。政党是伴随着普选权的扩大而产生的。为了组织选举、控制选举，就需要一个有组织、纪律和明确纲领的政党出现。英国在1832年改革选举制度，颁布《选举改革法》，扩大了普选权，此后现代意义的政党便登上了政治舞台，美国、法国政党的产生都大抵如此，只是在后起的资本主义国家往往是资产阶级先建立政党，以政党作为阶级斗争的工具，最后夺取政权建立资产阶级统治。

资本主义政党经过长期的发展演变，形成了特定的政党制度。以执政党数目为划分标准的传统分类方法把资本主义政党制度分为一党制、两党制和多党制三种，尽管这些政党制度的表现形式不同，但这只不过是资产阶级控制政权的手段和方式不同罢了，其实质都是要维护资产阶级的统治利益。

英国是最早产生现代政党的国家，政党在国家政治生活中起到了举足轻重的作用。英国政党和政党制度的产生与英国的议会制度和内阁制度紧密相连。英国的两党制始于17世纪末期的托利党和辉格党，它们本是两个政治派别，辉格党从反对君主专制的立场出发，赞同“排斥法案”，而托利党则拥护君主专制，反对“排斥法案”，但随着历史的发展，两党渐趋一致，并无根本原则的分歧，托、辉两党在议会斗争中逐渐由两个政治派别分别演变为两个政党：保守党和自由党。1832年英国议会改革是两党制形成的关键，经过改革，一些衰败的选举区被取消，新增了一些大城镇和大郡县的议席，扩大了选举权，选民数量增加，扩大了中产阶级在议会中的比重，为了争取选民，赢得选票，两党分别完善了组织机构和提出了较明确的纲领。1867年11月保守党成立了全国性组织“全国联合会”，自由党则于1877年5月成立了“自由党全国总会”。两党长期垄断英国的政权，而其他小党在政治上则微不足道。到了19

世纪下半期，由于世界已经发展到了垄断资本主义阶段，自由党长期奉行的自由贸易传统已不合历史发展趋势，自由党开始衰落，与此同时工党迅速上升，取代自由党的地位。工人阶级政治意识的觉醒发端于19世纪上半期的宪章运动，在这之后英国工人成立了一大批行业上的工人联合会，在选举中初步展示了力量。1900年2月由费边社、独立工党等众多工人团体联合成立劳工代表委员会，1906年改称工党。工党强调通过议会选举，以合法的方式取得政权，在政治上推行民主化，进行政治改革，经济上推行凯恩斯主义，进行政府干预，尽管工党对工人的政治和经济地位改善起到了一定的积极作用，但实质上仍然是一个资产阶级政党，与保守党并无本质的差别。二战以来，保守党和工党轮流组阁，而自由党、社会民主党、共产党等基本被排斥在政权之外。

美国也是实行两党制的国家。最初围绕着宪法的制定形成了以约翰·亚当斯、汉密尔顿等人为首的联邦党人和以杰斐逊、塞缪尔·亚当斯为首的反联邦党人，但这还不是近代意义上的政党。美国真正的政党产生于议会斗争中，由联邦党人发展出的联邦党代表了工商业资产阶级的利益，主张加强联邦政府的权力；而以杰斐逊等人为首的反联邦党人形成的民主共和党则反对过分加强联邦的权力，主要代表了南方种植园主和小农的利益。约翰·亚当斯和杰斐逊相继代表各自的政党执政，开创了美国政党政治的先河。1800年后，民主共和党上台执政，联邦党则日渐瓦解。1824年之后，美国政党政治形成了由原民主共和党发展而来的民主党和辉格党的两党政治基础。1854年，部分民主党、自由土壤党和大部分辉格党等组成了共和党，此后美国即进入了由民主党和共和党长期控制政权的时期，直至今日。两党的政策都在变化，相比较之下民主党更多具有自由色彩，共和党则更多保守色彩，不过20世纪70年代以后，两党政策更趋于一致，由此形成了两大资产阶级政党长期轮流执政的稳定的两党制。

在法国，政党及其制度的形成和发展与英、美两国不完全相同。在资产阶级大革命时期，政治舞台呈现多元化的格局，并由于阶级立场和政治态度的不同而形成了众多的党派和团体，如雅各宾派、吉伦特派、热月党、平等派等等。复辟王朝和七月王朝时期，保皇党人与拥护共和的一些党派的斗争贯穿始终。现代意义上的政党产生是以1880年法国社会主义工人党成立为标志的。不过法国政党的真正发展则是法兰西第三共和国成立以后的事情，这时法国的政治体制已最终确定下来，宪法规定了下议院由普选产生，加上以后相继制定的集会、结社自由等法律，这就为法国政党的发展创造了条件。此后法国先后涌现出激进党、统一社会党和法国共产党、人民共和党、独立党等等党派组织，并最终形成以几个政党结为联盟，且通过分化组合不断改变联盟而进行轮流执政，这就建立了多党制。法兰西第三、第四共和国都实行多党制，由于政

党众多、力量分散，没有在议会形成绝对多数的一党或两党。由多个政党联合组阁极易造成政局不稳，政府更迭频繁。第四共和国仅 11 年多的历史中就更迭了 21 届政府，这不啻为一个明证。直到第五共和国时期，法国政党数目才随着政治权力的集中而大为减少，形成了左翼社会党、法国共产党，右翼保卫共和联盟、法兰西民主联盟、国民阵线及中间的绿党等主要政党。法国目前政党政治格局是极“左”和极右的政党都在削弱，单纯的意识形态对立已很难赢得选民，中间党派开始越来越凸显。这是法国政党政治的重要特点。

在资本主义国家政党发展史上，虽然最早建立现代政党的英、美两国都实行两党制，但从此以后却再没有一个资本主义国家形成过像英美两国那样稳定的两党制。在许多后起的资本主义国家不是实行像法国那样的多党制，就是实行一党制，乃至出现了像法西斯德国那样的一党独裁制。

3. 文官制度

文官制度是资本主义政治制度的重要组成部分，是资产阶级为了维护代议制民主，抑制和克服政党分赃制度的弊端，保障资本主义持续发展的一项重大的制度改革和创新。文官制度就是对“文官”的选任、考核等一系列制度的统称。世界各国对文官包含的范围和内容各不相同，如在英国仅指中央政府中非选举产生的常任的事务官，不包括政务官及一些事业机构和自治机构中的工作人员，而在美国等国家则包含事业机构和国有企业中的人员，但不包括国会雇员。

文官制度的产生一般认为无疑受到了中国的影响，有的学者甚至称中国为文官制度的故乡。中国科举制度在隋代草创，经唐代完善，具有许多优点。欧洲人早就对此大加赞赏，《马可·波罗游记》中就对中国科举制赞美有加。1569 年葡萄牙传教士克鲁兹的《中国游记》，以及 1583 年胡安·贡萨、雷斯·德万多萨的《伟大的中国》更是详细介绍了科举考试的优点，在欧洲造成了很大影响。随着中西交通的扩大，关于中国政治制度的介绍也越来越多，据统计，在 1570～1870 年的 300 年间，介绍中国政治制度的著作就有 70 余种，法国启蒙思想家孟德斯鸠、伏尔泰对中国的科举制也进行了介绍。但是，现代意义上的文官制度却是在英国产生的。英国资产阶级在 1688 年“光荣革命”后，政府官员仍由国王任命，即“恩赐官职制”，因此造成了种种弊端。并且政党制度的推行也产生了新的问题，这些都构成了文官制度产生的背景。政党政治会造成内阁的变动并引发政府公务人员的频繁变动，这将造成政局不稳，同时也不利于政府保有一支高效的、稳定的、具有专业知识背景的行政官员队伍。另外，在政党分肥制的影响下，执政党上台后往往把政府的官职作为“战利品”进行分赃，这就带来了任人唯亲、营私舞弊等种种官场丑闻，引起了人们的不满。新出现的“政党分肥制”以及原有封建君主的“恩赐官职制”

的种种弊端，推动了文官制度的出台。

1700年英国议会就曾通过《吏治澄清法》（The Act of Settlement），将“政务官”和“事务官”进行区别。19世纪50年代文官制度出现了重大变化。1853年东印度公司对印度的特许统治期满，英国议会提出人事考选制度的改革为东印度公司继续进行统治的条件，成立以麦克莱为首的三人委员会，负责具体的拟定并提出报告。在印度政府的文官改革基础上，英国政府财政部委托诺斯科特和屈维廉起草“关于建立英国常任文官制度的报告”，又称“诺斯科特—屈维廉报告”。该报告于1854年公布，揭露了当时官吏制度的各种弊端，批评恩赐制对人才选拔的阻碍，认为现行制度缺乏竞争，只有利于平庸之辈，并提出了公开竞争、择优录用、考核实绩等基本原则和许多改革文官制度的具体建议。尽管该报告切中时弊、措施完善，但由于过分激烈，在1854年议会讨论中未能通过。1855年对俄的克里米亚战争暴露出了政府效率低下等重大弊端，在一片改革声浪中，英国政府以枢密院令的形式，决定改革文官制度，成立一个文官委员会，负责铨叙文官。这时期主要还是针对低级官员进行汰弱留强的选拔。1870年6月又颁布第二次枢密院令改革文官制度，规定文官必须经过公开竞争考试才能得到录用。随后制订的枢密院令的附件中把文官考试区分为高级文官和低级文官考试，并要求具有大学教育和中学教育资历。经过两次改革的枢密院令的颁布，英国文官制度就基本上建立起来了。此后，又经过改进和调整，文官制度日益完善，它保护和促进了资本主义生产力的发展，很快为许多资本主义国家所效仿，成为资本主义政治制度中的重要一环。

接着，美国的文官制度继而建立。美国的文官制度是为消除两党制的弊端而建立起来的。由于两党轮流执政，当选的总统有权任命下级官吏和高级官吏或影响其任命，把政府职位作为“酬劳”分给竞选中出力的或亲近的人员，因此很多有识之士建议采用英国的文官制度。国会也曾先后通过法律规定录用文官必须要经过考试，但因遭到各方面的反对，改革一度迟缓下来。到1881年，美国发生总统加菲尔德被一个求职未成的反改革者查杰斯·吉托刺死事件之后，改革才开始加速。1883年国会通过了“彭德尔顿法”，即文官制度法，取消“政党分肥制”，实行“功绩制”，规定了成立三人文官委员会，由文官委员会负责文官的考试、录用、升迁、奖惩等有关事项。1883年的文官制度法奠定了美国现代文官制度的基础。1923年美国文官制度经历较大的变动，如成立文官总署和功绩制保护委员会等等，但基本原则并没有改变。文官制度的实行有利于资产阶级政党网罗人才维护统治，在一定范围上消除两党轮流执政所产生的“分肥制”弊端。尽管在今天看来这个制度已经暴露出许多弊端，因此才不断地进行着改革，但是在资本主义政治制度完善过程中、在当时是一个历史性进步。

随后，文官制度在资本主义国家得到普遍推行，当然，它的进程是缓慢而复杂的。法国的文官制度就是在二次大战结束后才建立起来的。法国在大革命后，扫荡了封建专制统治，1791 年宪法规定："任何官职今后都不得买卖或世袭"。大革命中实行的是公务人员民选制，但到拿破仑统治时期，又以官吏任命制取代了公务人员民选制，从中央到地方的官员均为委派。到巴黎公社时公社再次以民选制取代任命制，公务人员由人民选举产生，并接受人民监督。法兰西第三共和国时期，恢复了公务人员任命制，但由于受到政党政治的影响，"政党分肥制"开始在法国出现，造成政府腐败、政局不稳等种种弊端。法国直到 1945 年才开始设置专门机构文官管理局负责管理文官，设置行政学院负责培养高级文官。1946 年 10 月国民议会通过《公务员章程》，奠定了法国文官制度的基础。法兰西第五共和国时期又对《公务员章程》进行了修改和完善，形成了比较完备的文官制度体系。

文官制度是资本主义制度的一个重要组成部分，是与资本主义的经济原则和现代化大生产的管理原则分不开的。文官制度同样要遵循"自由竞争"、"机会均等"的原则，文官制度的根本要求就是"公开考试"、"择优录用"。文官制度的建立，从形式上将"政府"与"行政"、政务与事务进行分离，政府根据大选的结果决定政务官的换届与否，但行政和事务官并不受选举的影响，而是保持"中立"，仍然依法行政。这就使文官队伍相对稳定，起到了"政治稳定器"的作用，在某种程度上保证了资本主义政治制度的平稳运作。并且，文官制度中实行事务官常任制，即"无过失不受免职处分"，而政务官则实行任期制，这就使得事务官不受政党政治的影响，首先要服从政府法治及其政策，受政务官的领导，但同时又要注意保持政府政策的延续性，这又在文官内部形成了一个比较微妙的制约关系。

文官制度的"中立"原则使得文官在政府中取得相对独立的地位，文官在政治上不对议会负责，而主管政务官则负有一切责任，这在形式上体现了依法行政原则，政府也有意通过高薪养廉给予优厚待遇的办法来培养和保持文官忠于职守和廉洁奉公的职业伦理。但是应该注意的是这种中立原则并非超阶级的"中立"，它只是不卷入资产阶级的政党之争，是从维护资产阶级总体利益出发，为了保持资产阶级政府的延续性和稳定性而作的中立；同时也是为了引入和留住人才，提高政府行政效率，促进资本主义经济和社会的发展。

4. "政府治理制度"

在西方资本主义政治制度逐步完善的过程中，议会制度、政党制度、文官制度等先后建立，资本主义制度的固有弊端得到了一定程度的缓解，从而使资本主义在危机中得以发展。自第二次世界大战后，科技革命浪潮席卷而来，科学技术给世界带来了深远的影响。发达资本主义国家借助现代化早发国家的优

势，迅速发展了最现代的新兴科学技术，极大地改变了社会的面貌。科学技术推动了生产力发展，西方社会正向后资本主义社会过渡。面对这种生产力、生产关系的状况，资本主义国家纷纷对资本主义政治制度进行调整，以适应这种变化的趋势，其中重要一点就是将现代管理科学引入资本主义政治制度，调整组织结构，强化管理职能，推行私有化政策和企业管理机制的运用，以“治理”理念进行“政府再造”。

众所周知，最初的管理理论把人看作“经济人”，即人们追求的是金钱，人为物质享受而工作，故而管理工作主要注重的是对物的管理，即用物质和金钱作为激励，把人与物、工具等同起来。但是人终究不是物和工具，到了一定程度之后，这种管理认识就无法继续推动生产效率的提高。现代管理科学把人看作“社会人”，要求把管理转到对人的社会因素的管理上面，重视挖掘人的内在心理动力，以“治理”理念进行“政府再造”正是从这一理论出发的。

因此，就以“治理”为理念的“政府再造”而言，其最重要的特点是必须科学合理地重新界定政府、市场、社会和公民之间的关系，确认它们之间是互相协调、合作伙伴、双向互动的关系，并在协调、合作、互动的过程中，进行社会公共事务的有效管理，以达到大家认同的目标。

对于这一“治理”理念下的社会公共事务管理来说，其管理主体是多元而非一元的，即政府不是惟一的管理者，而是政府、市场、企业、社会组织和公民共同参与管理，并形成一个协商、合作和互动的管理网络体系。管理组织结构则从垂直型的科层制转变为扁平化的治理模式，尽量减少管理环节，节约管理成本，以利于上下沟通协调，通过广泛参与、双向互动达成已获认同的治理目标。同时，还要在主体、结构经调整适应治理要求的基础上，建立新的运作机制，实行社会化和市场化改革，在提供公共产品和服务方面，打破政府垄断，引入竞争机制，通过承包合同、特许经营、委托补助、出售出租等多样化的形式，吸收社会中介、私人团体等各种类型的非政府组织直接参与公共产品和公共服务的提供。政府要以企业家精神，重建以效率、效能、责任和行政伦理为导向的价值准则，追求“善治”的卓越目标。

毋庸置疑，以“治理”为理念的“政府再造”是适应现代科学技术和现代化社会大生产迅速发展的需要而进行的制度设计。从政府管理职能的角度来看，这确实是历史的巨大进步，它不仅缓解了当代资本主义社会存在的生产力与生产关系之间的尖锐矛盾，而且也缓和了由于政府高度行政集权和过度干预引起的复杂的社会矛盾，调整了管理者和被管理者的关系，通过政治国家和公民社会之间以及公共组织和私人组织之间的协调、合作、互动，调动政府和公民管理社会公共事务的积极性。这是有利于社会进步和发展的。但是从政府统治职能的角度来看，并没有因此而改变资产阶级和无产阶级以及广大人民之间

的统治者与被统治者、剥削与被剥削的关系。因此，以“治理”为管理理念的“政府再造”并不是政府阶级属性的改变。

第二节　当代资本主义政治制度的特点

一、从代议民主制走向行政集权民主制

资本主义政治制度是资产阶级革命的产物。自17世纪英国“光荣革命”建立“议会至上”的代议民主制以来，资本主义政治制度已经有300多年的历史。议会民主制作为资产阶级理想的政府形式经过了从兴到衰的发展历程。在资产阶级革命时期，每个反对封建统治、推翻封建王权的国家，不管是通过革命还是通过改良，取得胜利的资产阶级国家都把建立议会当作自己的战利品。正是这样，继英国建立“议会至上”的代议民主制之后，议会开始走向世界各个国家，以致19世纪被称为“议会世纪”。但是，随着资本主义政治、经济和社会的发展，资本主义于19世纪末20世纪初开始从自由资本主义时代过渡到垄断资本主义时代。经济上的垄断导致政治上的集权，西方资本主义国家出现从代议民主制走向行政集权民主制的趋向。产生这种趋向的原因，一方面是代议制本身的问题，如普选过程中出现的贿选等腐败现象，以及由于政党制度的引入，议会由多数党或政党联盟控制，而政府又往往是多数党的政府，造成议会权力的虚化。议会传统的立法权、拨款权、审议权等不同程度被弱化，议会往往只是通过政府的议案而已，议会经由政党而被政府所左右，议会政治发展为议会政党政治，动摇了代议民主制原则。同时，议会本身的决策模式不适应瞬息万变的现代社会，议会经过反复辩论之后才付诸表决通过议案的方式无法满足决策所要求的效率原则和及时原则。另一方面，在自由资本主义时代，国家只是“守夜人”的角色，政府对社会经济事务采取放任的态度，由看不见的手——市场来调节，政府只在一些无利可图的公共事务中担负起责任。所以说，那时最好的政府是管得最少的政府，政府主要负责资本主义社会的“法律和秩序”。随着资本主义过渡到垄断资本主义时代，由于私人占有资本与社会化大生产的固有矛盾，生产的目的是为了利润，而不是为了人的需要，从而导致20世纪20年代末到30年代各主要资本主义国家出现严重的危机。如果不想使现行经济形态全部毁灭，只能实行政府干预，在这一背景下，以凯恩斯主义为代表的干预理论取代“守夜人”理论成为各国政府的指导理论。为了缓解资本主义危机，政府必须扩大职能，增强对经济的干预，通过扩

张性的财政政策，增加政府开支，大力兴办公共工程，降低失业率，通过税收和货币政策，扩大投资，刺激消费。由此，各国政府的职能得到了进一步扩张，纷纷从“小政府”走向“大政府”、“全能政府”，政府的社会经济管理职能扩张并开始全面介入社会经济事务。在垄断资本主义阶段，资本系通过垄断定价而获得超额利润，这种社会化大生产是建立在对资源的大量占有之上的，故垄断资本主义极为注重对资源的掠夺和控制，并走向了对外侵略扩张，这就推动了行政特别是行政首脑的进一步高度集权。

当然，垄断资本主义国家之间政治经济发展是不平衡的，其国内外矛盾和危机尖锐程度不同，应对危机的国力也不相同。因此，对不同国家说来，从代议民主制到行政集权民主制所走的道路和采取的形式也就不完全相同。英国是一个老牌资本主义国家，它占有大量殖民地，在危机发生后，它可以通过向殖民地转嫁危机的办法，一方面维持工业制成品的高价格，另一方面竭力压低原材料的价格，向殖民地大量倾销；美国则国土辽阔、资源丰富，国内市场广阔。故而英美两国在不变动基本体制的前提下仍有较大的调节余地。以美国为代表的西方国家在干预社会经济时仍然依据代议民主制的原则，通过议会制定法律再授权给政府来强化行政权力，使政府取得危机紧急处置权，如罗斯福新政中，头一百天即通过70余项法案，议会对政府的要求几乎不加审议，即无限制地加以接受。① 政府通过紧急处置权扩大了自身的行政权力，政府的机构和人员编制都膨胀起来。二次大战期间，国家转入了战时经济体制，从而在合法旗帜下进一步强化了行政集权，并最终走向了行政集权民主制的发展道路。与英美两国不同，德、日、意等国殖民地不多，国内市场较为狭小，或资源贫乏，大多依靠国际市场，故而在危机带来了严重的打击后，在缺少进行干预的资源的条件下，要维护垄断资产阶级的利益就只能依靠对外掠夺和侵略，如用“德国的剑为德国的犁取得土地，为德国人民取得面包”。② 德、日、意由此走向了行政集权独裁的道路，其行政集权独裁制也就是法西斯制度。其特点是，第一，行政首脑总揽立法、行政、司法、军事、外交等方面的一切权力，成为独裁者；第二，名义上仍然存在议会，但在事实上取消了议会和一切公民权利；第三，建立起赤裸裸的军事专制的政府；第四，党魁控制下的法西斯党支配一切。

与行政集权独裁制相比，行政集权民主制仍然保留着代议民主制下的议会，且议会仍然继续发挥它的作用，只是这个作用弱化了许多；行政集权民主制下仍然实行普选制，并且继续扩大公民的普选权。在不改变原有民主制度框

① 哈罗德·拉斯基：《美国总统制》，上海人民出版社1959年版，第99页。

② 威廉·夏伊勒：《第三帝国的兴亡》，三联书店1974年版，第185页。

架的基础上，行政集权民主制实现了民主制内部权力的再分配，实现了权力重心的转移，即权力中心从议会转移到行政，行政集权、行政首脑专权构成了它的特点。

二战之后，随着政治、经济、社会、文化的发展，西方国家政治上的普选权和参政权、社会经济权等都得到了进一步扩大，其突出表现如在选举中废除种族、性别上的限制以及选举年龄改为18岁等。这适应了社会发展中公民参政意识提高的需要，但普选权和参政权等的扩大、民主形式的进一步完善并没有使广大人民享有真正的民主权利，这些发展没有改变资产阶级统治的实质。另一方面，国家的政治统治职能和社会管理职能进一步扩张，国家对社会经济事务进行普遍的干预，政府担负起弥补市场缺陷、挽救市场失灵的职责，对经济进行干预；西方国家还进一步发展了福利制度，对财富和收入进行干预，从而引起政府不断扩张，权力更多地由议会转移到行政。正是在这方面因素的作用下，行政集权民主制得到了进一步发展。

现代西方国家的议会政治实际上就是政党政治，政党政治的运作进一步巩固了行政集权民主制并促进了它的发展。在实行两党制和议会内阁制的英国，两党中的某一政党在下院中取得多数席位，即由该党领袖担任内阁首相，形成议会、执政党和内阁政府三位一体，并由多数党领袖又是政府首脑的首相掌握国家最高权力，故而英国的行政集权民主制又被称为“首相民主”。实行总统制但同样实行两党制的美国与英国大体相仿，议会政治也演变为议会政党政治，只是议会中的多数党常常与总统选举中的多数党不一致，这就体现了一种制衡，体现了资产阶级内部派别的权力分配，以免一部分资产阶级损害另一部分资产阶级的利益。应该注意的是，在美国，总统的竞选更完全是由政党操纵，候选人的提名、经费提供、竞选的组织工作等都由政党来组织，离开政党的组织而能当选的几率可谓微乎其微。

行政集权不可避免地引起行政机构和官僚人数的膨胀以及行政开支的扩大，官僚机构膨胀又导致职能交叉更为严重并降低了政府工作效率。当然，今日的西方国家在公共管理和公共服务上比以往可能做得更多更好，但这与官僚机构提供这种管理和服务的能力相比是极为不相称的。在行政权力不断扩张、官僚机构和人员不断膨胀的同时，现有的监督机制却达不到有效监督制约的作用，当监督信息不对称和不完备以及官僚机构从中作梗时，公民消息闭塞，也就无法实施有效的监督。如此一来，行政集权民主制下的民主就陷入了危机，行政官僚弊端严重，政治腐败普遍存在，政治丑闻频频曝光。20世纪70年代，美国两党竞选中暴露出的“水门事件”丑闻引起了人们对行政集权的担忧，国会即先后通过《限制总统战争法》等等法律，一方面直接削减行政的权限，另一方面则试图从财政预算拨款上加以控制。美国总统的权力为此有所

削弱，但这并未改变行政集权的原有发展方向。

只要现代社会发展还需要国家进一步加强对社会经济等方面的管理，行政集权民主制就不致发生动摇。但自70年代行政集权的种种问题日渐突出以来，许多新的设想和建议也开始崭露头角。其中“公共选择”学派认为根源于19世纪产业革命的当今民主体制尚不完善，认为政府扩张导致政府失灵故必须抑制行政集权。为此，该学派试图通过加强政府和公共部门内部的竞争来降低“生产费用”，以此达到提高行政效率的目的。该学派还主张改革国家福利制度，把国家从沉重的负担中解脱出来；提出从财政入手来限制行政行为，因为行政扩张表现为机构和人员的增长并最终表现为行政经费的增长；主张通过平衡预算和财政收支来减少公共开支的随意性，通过控制赤字和税收来对公共开支总量加以限定。这些主张在西方国家产生了广泛的影响并付诸实施，从而在一定程度上限制了行政的扩张。

还有许多学者把“共同参与民主制”作为民主制的发展方向，如美国学者奈斯比特在《大趋势》一书中即称：“共同参与民主在美国的地方政治中引起革命性的变化，同时正向上面沸腾，要改变中央政府的发展方向”① 共同参与民主是与直接民主相联系的，奈斯比特称“直接民主是‘共同参与民主’制的心脏和灵魂”，主要表现形式为“公民创制”、“公民复决”、“公民罢免”。这些表现形式早在1917年就出现在美国的21个州中了，但直至今日它们还只是代议民主制的补充。由于历史的原因，瑞士至今保留“公民创制”和“公民复决”等民主形式，但它们也只是直接民主制的残余，历史的发展最终还是使瑞士走上了代议民主制的道路，公民创制、公民复决只是作为代议民主制的有益补充形式而存留至今。

在当今的西方国家中，“共同参与民主制”是针对行政集权的弊端而提出来的。行政集权越来越与公民希望得到更多的民主权利相矛盾，正是为了缓解这种矛盾，人们才试图用“公民创制权”、“公民复决权”和“公民罢免权”来限制行政集权，使公民在形式上获得政治参与的满足感。共同参与民主制有利于锻炼、培养和提高公民的政治参与意识，有利于反映公民的利益，是对行政集权民主的有益补充。但事实证明代议民主制和行政集权民主制的金钱政治弊端在“共同参与民主制”那里仍然存在，“共同参与民主制”没有也不可能改变资本主义国家的金钱政治本性。

① 约翰·奈斯比特：《大趋势》，中国社会科学出版社1984年版，第161页。

二、走向体制外的政治发展：团体政治和社群主义应运而生

西方资本主义国家名义上是“主权在民”，形式上通过选举制度使人民意志上升为统治意志，因此资本主义国家历来都宣称自己是全民国家。但从历史上看，资本主义国家诞生之初就是资产阶级统治，这种统治又因资产阶级内部利益不一致而四分五裂，资本主义国家的两党制、多党制即反映了这样一种政治情况。选举制度是民主实现的保证，而资本主义国家长期对选举实行种族、财产、年龄、性别等的限制，人民的权力根本无法实现，即使在二战以后取消了选举的形式上的限制，选举的人数和范围也增加和扩大了，但资本主义国家不可能摆脱金钱政治的阴影，其体制内的政治发展差强人意，不能反映资本主义政治、社会的发展状况。19 世纪末以来，随着社会政治、经济的发展，不同行业、职业和人群的利益在分化，这不仅体现在不同阶级和阶层之间始终存在利益差距，而且体现在阶级和阶层内部的利益出现了不一致。与此同时，政府在政治、经济、社会的管理中附带了自身的偏好，因而就不可能反映社会各方面的利益。利益格局的细分和利益表达要求的高涨导致西方资本主义国家出现了数量众多的“利益集团”，为了维护自身利益，这些利益集团总是通过种种方式力图影响政府作出有利于自身的决策，利益集团逐渐演变成为影响政治的一个重要因素。

利益集团一般指具有共同的政治、经济或社会利益的人组成的团体。利益集团在西方国家中具有多种表现形式，依据所维护的利益对象，可分为特殊利益集团和公益权利集团。特殊利益集团一般只维护本集团的特殊利益，而很少考虑一般性利益，如工会组织、军工集团、工商业集团等等；而公益权利集团维护的是一般性、普遍性的公共利益，如绿色和平团体、环境保护团体、教育团体等等。利益集团一般都是体制外的，但许多利益集团往往与政治体制有着密切的联系，例如某些宗教团体、文官团体等等。

利益集团对政治的影响主要体现在以下几个方面：第一，对选举的影响。可以通过提供资金、设备、志愿人员、广告宣传等方式来支持代表本集团利益的候选人参加竞选，或者直接反对不代表本集团利益的候选人。第二，对公共舆论的影响。通过演讲、示威、游行等来引导舆论走向，对政府等体制内机构施加压力，从而影响决策。第三，对立法机关的影响。主要是通过院外活动的方式，通过与立法者进行直接交流、信件、电话、电子邮件、联谊会以及竞选中的资助等策略进行游说。第四，对司法机关的影响。例如大量的诉讼案都由利益集团提出或受到利益集团的支持。第五，对行政机关的影响。如通过与官员结成亲密的私人关系、提供一些具体研究报告对官员任命和政府决策施加自

己的影响。

利益集团这种对行政、立法、司法的影响使利益集团具有了一定的国家功能，有的学者把这样的表现称为“组合主义”，这在瑞典表现得相当明显。在西方各国，利益集团的作用也各不相同。在美国，联邦是自下而上建构起来的，国家的作用受到了市民社会的限制，而在市民社会里推崇的是个体的权利和平等的权利，这就为利益集团在平等条件下进行利益诉求创造了条件。正是在这样的历史背景下，美国的利益集团才最为发达，相比之下，欧洲国家利益集团的数量和作用就远不如美国。例如法国长期受中央集权体制的影响，政府决策多由官僚作出，故利益集团对政府决策的影响比较有限；人们长期以来把利益集团看作是为了私利的互相争夺，这也限制了利益集团作用的发挥。

利益集团对决策的影响是不均衡的。利益集团的影响力不仅反映在利益集团的组织规模上，而且更重要的是反映在集团的活动能力和活动强度上。此外，利益集团的成员构成也对集团的影响力产生了重要影响，拥有较高政治、经济地位成员的利益集团拥有更多的资源来施展本集团的影响。相比之下，规模小且其成员又位居下层的利益集团就缺少可资利用的资源，即使本集团的利益可以得到表达也很难使这种表达得到重视。其最为显著者是那些社会的弱势群体，它们的呼声往往被忽视，其利益要求往往被排斥在体制之外，这就可能引发弱势群体极为激烈的反应——如种族暴乱、工人罢工等，从而影响政治系统的稳定。尽管如此，利益集团的存在使得社会各阶层的利益要求能够通过合法的途径反映出来，从而有利于决策趋于利益平衡；利益集团的存在也使一定群体的不满和抱怨能有合法的发泄和表达途径，从而又有利于社会的秩序和稳定。

作为新自由主义对立面的社群主义在20世纪90年代的西方国家兴起，它强调重建社群，以维持和保护市民社会基础不被动摇。从政治制度的角度来说，它也表现了走向体制外政治发展的特点。“社群主义”（communitarianism）通常又译作“共同体主义”、“社区主义”。社群主义这个概念的内涵很不清晰，有的人认为它是介于保守主义和自由主义之间的，更多的学者认为它是对新自由主义进行反思的结果。关于社群主义，其内部也远未达成一致。有的学者认为社群是由那些具有共同自我认知的参与者组成的，有的学者则认为社群是建立在公共利益之上的。有的学者把这种基于共同的善的社群主义称为共同利益政治学或公益政治学。但是，一般地说，“社群”通常指拥有某种共同观念、价值取向和追求目标的，建立在同一性基础之上的一部分人的群体。在更广泛意义上，社群也可以是阶级，也可以是以族群、国家、团体等为分野的一部分人的集合。

“社群”的概念可以追溯到古希腊，community即源自希腊语koinonia，当

代的社群含义源于亚里士多德，在亚里士多德《政治学》中就把追求善的城邦称为政治社群。“社群”这一概念长期作为“个人”的对立面而存在，到了20世纪80年代在针对新自由主义的批判中形成新的社群主义，其关注的是人类共同的善。因此，社群主义强调个人只是社群中的一分子，任何人都无法摆脱社群而孤立地存在；人的道德价值同样也离不开社会和历史传统，个人的价值受社群制约，个人只能在社群中发现自我，这种发现是与对社群的认同联系在一起的。社群并不是现在被发现和强调的，在历史上社群是与市民社会相联系的，它始终作为国家的制约力量而存在。“社群”今天重新引起人们的重视是有着深刻的原因的，这不仅仅是出于对资本主义发展过程中道德的工具性滥用的批评，在那里道德问题被人们看成是可以通过技术手段而获得解决的问题；而且是出于对国家急剧扩张的担心，在资本主义的发展过程中，社群的界线模糊了，人们尽管更加自由了，但却丧失了各自不同的特点。国家把人们“统一在一个人格之中”，但是国家只能代表特权阶层的利益，却并不能代表不同群体的不同利益。在资本主义社会拥有特权的是资产阶级，大多数的弱势群体往往被忽视，正是在这样的背景下，社群主义才应运而生，重新强调社群的意义正在于它能为体制外团体政治的发展提供思想基础。因此，它实质上是在现实政治制度之外的一种理想的政治诉求。

三、公民权利制度的发展与公民的政治冷漠

二战后不久就形成了以苏联为首的社会主义阵营和以美国为首的资本主义阵营，从此也就揭开了两大阵营对立的历史。于是，人们争取自由和社会权利的要求被资本主义国家视为“意识形态”的要求，它们把反共与反对公民争取民主权利联系起来，这种“冷战”思维导致20世纪五六十年代资本主义国家普遍对公民争取民主权利运动进行压制。1950年美国通过“麦卡锡法案”就是明显的例子，它不仅仅迫害共产党人，而且破坏了公民自由结社的民主权利。在美国，历史的原因也使人们争取公民权利充满了艰难险阻。美国长期存在种族歧视，公民的基本权利被剥夺被践踏，印第安人、黑人、犹太人、亚裔美国人等长期受到歧视和压迫，其中又以黑人受到的歧视最为严重。战后黑人不断为争取自己的平等权利而斗争，1954年才赢得黑人、白人同校的权利。然而，尽管美国最高法院判决取消学校的种族隔离制度，但是直到1964年，南方11个州的黑人小学生中还只有2%与白人同校。可见，在法律上取消对公民权利的限制和歧视是保障公民权利的前提，但是在社会文化和人们的心理上消除对公民权利的忽视和歧视、确立一个平等的社会环境更为重要。

但到20世纪60年代后期，西方资本主义国家已经逐渐取消了对公民权利

的种种限制，公民的权利有所扩大。不过这却不应看作资本主义国家对人们的恩赐，这主要是通过人们的斗争而争取来的，西方国家20世纪60年代声势浩大的民权运动就是人们反抗压迫的表现，在人民的斗争之下，政府才不得不作出一定的改革，以保持自己统治的稳固。公民权利的发展本身也是与人类社会进步分不开的，这是不以人们的意志为转移的，任何阶级集团也无法改变和阻止。

公民权利指的是公民不因种族、性别、信仰等的差异而平等地享有的权利。公民权利包括社会权、经济权、文化权等方面的权利。公民权利的首要原则是公平的原则，这就意味着任何公民都有权享有选举权、被选举权、教育权、就业权、医疗保障权、养老权、生存权、学习权、健康权、环境权等权利。在资本主义国家中最早把社会、经济、文化权利作为公民权利列入宪法的是德国的“魏玛宪法”。尽管在法律上做了规定，但在当时历史条件还未成熟，还缺乏足够的物质保证和实现这些公民权利的文化环境。二战以后，随着资本主义国家政治、经济、文化和社会的发展，人们的社会、经济和文化权利得到了较快的发展，并且已经形成了比较普遍、现实的权利制度。福利国家尤其如此，公民从摇篮到坟墓都有失业救济、养老保险、医疗保险等各种公民权利制度作为保障。战后资本主义国家的公民权利制度得到了很大的发展，人们不仅在争取平等的选举权、结社权、集会权，而且又开始争取环境权、教育权、健康权、生育权、娱乐权等等发展中的公民权利，尽管人们的这些要求还没有列入法律之中，却预示公民权利新的发展方向。然而，正如马克思所言：“权利决不能超出社会的经济结构以及由经济结构制约的社会的文化发展”，[①]这就意味着公民权利的发展不可能超越社会发展的阶段，公民权利的许多新发展，在现在看来还仅仅是一个理想，还缺乏实现的条件。

在资本主义国家中，资产阶级对公民权利的扩大采取延缓、消极的态度，公民权利的发展并没有促进以“人民主权”为原则的代议民主制的发展。相反，在西方资本主义国家却走向了它的反面，政府权力高度集中并出现了行政集权民主制进一步发展的趋势，代议民主制开始走向衰落，这种变化直接反映在西方资本主义国家中公民对政治的冷漠态度上。这不仅反映在选举投票率越来越低上，如2000年美国大选中选民的投票率不到50%，而且反映在人们对参与社区和集团政治活动的日渐淡漠上，人们对抗议、示威、游行等更直接的政治活动则更少关注，20世纪五六十年代黑人民权运动和反战运动等声势浩大的政治参与在20世纪90年代已很少能见到了。

民众的政治冷漠暴露出西方国家在现代化发展中出现了深刻危机。以

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第305页。

“人民主权”为原则的代议民主制是通过人民选出的代表来治理国家，并由人民通过各种渠道来影响政府决策和监督政府。但是这并不能真正实现人民的民主权利，因为在政治生活中政党政治、金钱政治仍然大量存在，人们对这种金钱政治、两党攻讦、竞选人年复一年的虚假许诺早已经厌倦。此外，城市化、工业化的发展造成传统社区走向衰落，通过社区进行的政治参与也就相应减少了，人们的利益更为分散，缺少比较一致的利益目标，难以形成强大的力量，个人对政治决策的影响不大。许多年轻人追求金钱、个人事业、物质生活，目标比较具体，而候选人的政见往往过于宏大，这也导致了政治参与的下降。美国可算得上是西方民主的“样板”，但据统计，美国18周岁到24周岁的年轻人投票率在不断下降，1964年尚有约51%，而到1996年却下降了一半左右。另外，既然在资本主义国家人既是“政治动物”又是“经济人”，那么在政治参与中除了追求政治目标外，人们也就不能不评估“成本”和“收益”。在政党政治和金钱政治支配下，个人政治参与的成本（即付出的时间和金钱）与收益（即对政治决策影响的大小）是完全不成比例的，这也是造成西方选举活动参选率过低的一个重要原因。

由此可见，资本主义社会公民权利的扩大和发展并没有带来公民政治热情的高涨，反倒带来了政治冷漠。造成这种相悖的原因有很多，不过这种扭曲的现象却从根本上反映了资本主义民主制度只是极少数人而非大多数人的民主制度。

第十一章　社会主义国家政治制度

社会主义政治制度是无产阶级革命的产物。巴黎公社是社会主义制度最初的尝试，俄国十月革命取得胜利后创建了世界历史上第一个社会主义政治制度，第二次世界大战结束前后，随着反法西斯战争的胜利以及社会主义运动的发展，东欧、亚洲、拉丁美洲的一批国家相继建立了社会主义政治制度。由此，社会主义政治制度形成了不同的类型，在各社会主义国家的实践中，不同类型的社会主义政治制度又日益显示出了各自的某些共同特征和相异的特色。尽管当前社会主义运动遭到了严重的挫折，苏联解体、东欧剧变使得在这片土地上一度创造过辉煌的社会主义政治制度已经不复存在，而只是作为社会主义政治制度历史研究的对象。但是，社会主义政治制度作为马克思主义和工人运动相结合的创造物仍然屹立在世界的一方，在经验和教训锤炼之下，它变得更加富有生命力并充满了继续前进的活力。社会主义政治制度是比较政治制度研究的重要内容。

第一节　社会主义政治制度是无产阶级革命的产物

一、“巴黎公社”——社会主义政治制度的萌芽

托马斯·莫尔、圣西门、傅立叶、欧文等对无剥削、无压迫的理想社会进行了大量的描述，其中已有现实主义的色彩，并且提出了未来的社会目标和实现手段，这些论述在马克思和恩格斯那里得到了升华和发展。科学社会主义理论对政权、政党、政府等政治制度的关键问题都提出了与空想社会主义理论不同的观点。政权性质是确定政治制度形式的基本分野，社会主义制度要求政权的领导者为无产阶级，即无产阶级上升为统治阶级，取得民主权利；作为一个阶级的政权是由这个阶级的政党执掌并完成其各项使命的，因而无产阶级执政党是领导无产阶级争得革命胜利并进而维护无产阶级政权的重要保证；以无产阶级政党为主干力量组成的政府是无产阶级治理国家的工具，也就是说无产阶级政党组建的政府及建立的政权应该是社会主义政治制度的鲜明特征。在此基

础上，巴黎公社作为社会主义性质的革命实践就不是偶然的历史现象。

1871 年，社会主义理论的第一次实践活动终于久蓄而发，巴黎竖起了社会主义制度的旗帜。巴黎公社成员中绝大多数是工人或公认的工人阶级代表，他们在起义之后没有像以往的革命那样将政权拱手相让，而是紧紧把握在自己的手中，保证了无产阶级专政的性质。

在政权问题上，巴黎公社完全不同于以往的任何政权，“公社的真正秘密就在于：它实质上是工人阶级的政府，是生产者阶级同占有者阶级斗争的产物，是终于发现的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”① 也就是说，工人阶级在社会中占据主导地位，并决定了整个国家的性质。无产阶级上升为统治阶级之后要想获得足以令人信服的权威，就需要根据社会主义的价值标准和观念，用社会主义制度来证明自己有资格掌握这种权力。他们首先选择了废除个人集权的终身制而代之以集体领导制，进一步确保无产阶级的政权掌握在多数人的手中。

在制度问题上，巴黎公社实施了几项不同凡响的变革。政府自上至下的所有领导人，包括公社委员及司法部门、军队、企业的领导人，都是在普选制下由人民民主选举产生的。巴黎的群众积极地参加了这次选举，因为这还是他们第一次具有这种权利。选举的结果产生了 86 名公社委员，除了不久就退出公社的 17 名资产阶级分子外，其余人员尽管来自不同的派别，如布朗基派、蒲鲁东派和新雅各宾派等，但却都是公认的工人阶级的代表。公社成员定期改选，直接对选民负责，如果认为不称职可以被随时撤换，这种选举在实践上避免了公社成员的终身制。民主政治是社会主义的一个重要特征，巴黎公社的普选制为社会主义政治制度的最终建立提供了可资借鉴的经验。为了真正行使无产阶级管理国家的职能，公社全面改变了资产阶级的政府形式，成立了直属公社的执行委员会、军事委员会等十个委员会来管理公社的各项事务，委员会的工作人员是无产阶级以公社的名义雇用的。公社特别强调公职人员的“社会公仆”地位，取消了高薪和一切特权，这适合当时的环境，也有助于动员群众顺利开展政府工作。巴黎在革命的激荡中顿时活跃起来，整个城市弥漫着民主自由的气氛。

巴黎公社虽然短暂，但是它在人类政治制度变迁中却具有重要的意义。在制度层面上，它是社会主义政治制度的首度尝试；在学理层面上，它为社会主义理论提供了初始的实践经验，使得社会主义制度在经过另一番调整之后最终建立并成为唯一与资本主义政治制度对立的现实政治制度。

马克思、恩格斯、列宁都先后意识到巴黎公社是社会主义制度的理论突破

① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 58～59 页。

和实践先驱，他们着重总结了其中出现的经验和教训，在肯定巴黎公社是社会主义革命的同时，认真分析其失败缘由，以备将来的社会主义革命之用。马克思在搜集和整理了巴黎公社各种实际的和文字的材料后写成的《法兰西内战》一文，就是一篇关于巴黎公社的革命宣言，是对巴黎公社革命经验的理论升华，对社会主义理论的发展具有特别重要的意义。

二、“十月革命”与苏联式社会主义政治制度的缔造

俄国原是一个农奴制国家，虽然在1861年的改革后有了很多改变，但盘根错节的封建关系遗存使得农奴制不可能真正彻底清除，因而经济上依然落后。尽管进行了一些相应的政治改革，如1864年在州、县设立地方自治局，允许资产阶级和农民通过选举参与自治局，1870年城市成立杜马，实行有财产资格限制的选举，以及公开审判等等，但是这些改革收效甚微，各种矛盾仍然相当突出，阶级、民族矛盾日益激化。第一次世界大战爆发后，庞大的军费开支使早已溃烂的经济雪上加霜。在这种情况下，社会主义理论在俄国社会产生了强大的鼓动作用，农民和城市小资产阶级纷纷站出来表示支持和同情无产阶级革命。同时，俄国马克思主义者积极行动，抓紧建党和理论宣传工作，于1912年建立了布尔什维克党，为俄国社会主义革命奠定了基础。

当1917年11月（俄历十月）列宁领导无产阶级推翻旧制度建立苏俄社会主义新制度时，社会主义已经不仅仅是一种理论和理想，马克思的社会主义理论在俄国首先得到了实践，它以实现无产阶级对国家的领导为目的，以社会主义政治制度为实现这种领导的表现形式。在十月革命前后，列宁特别重视巴黎公社的经验和教训，撰写了多篇论著来分析其成败的种种原因，并结合马克思在这一问题上的深刻分析，进一步发展了社会主义革命和建设的理论。在十月革命中，首先继承了以前巴黎公社的一些经验，如在对待旧的国家机器问题上，采取果断措施建立了苏维埃政权，成立人民委员会来管理国家，同时成立人民委员会的监督机构，即全俄苏维埃代表大会及其中央执行委员会；又如在军队问题上，成立红军和红海军，解除了资产阶级武装，从而有力地保护了新成立的社会主义政权。十月革命避免了巴黎公社革命不彻底、没有乘胜追击、没有成立强有力政党等致命的失误，在实践中发展了马克思主义理论，在国家政权建设中创造了作为政权组织形式的苏维埃制度。

苏维埃最初的执政党包含布尔什维克和左派社会革命党，也就是说并非一党领导。1918年以后，两党在签订布勒斯特和约和余粮收集制等问题上发生严重分歧，左派社会革命党宣布退出政府，布尔什维克成了苏维埃政权的惟一执政党。再加上苏维埃俄国是第一个社会主义国家，建国以后国内外的反对力

量非常强大，如果不把政权牢牢掌握住，社会主义政治制度可能随时面临危机。在这种特殊的条件下，苏联的政治制度一开始就具有高度集权的特征，此后在斯大林时期最终形成了高度集权体制。这种高度集权制表现在政治体制上是在布尔什维克领导下的行政高度集权，实行立法权和行政权的统一；在政党建设上，布尔什维克是苏联惟一的政党，不存在参政党、在野党，这虽是当时条件决定只能如此，但在日后却造成了党政不分、以党代政等难以克服的弊端。

苏维埃俄国实行无产阶级专政的理论是正确的，它也是社会主义政治制度区别于其他政治制度的根本所在，然而无产阶级专政应包含两个方面的内容，即一方面是对人民的敌对阶级实行专政；另一方面则是在人民内部实行民主，确保人民民主权利的行使。由于苏维埃俄国实行高度集权的政治制度，社会主义民主就受到了很大程度的限制，集权也使个人专政和领导职务终身制有了滋生的条件，并使斯大林很长时期的个人专政成为可能。

高度集权制不可避免地对经济制度造成影响，苏联实行在公有制基础上的计划经济体制，在经济上走上了僵化的道路。并且，苏联还不顾消费需求和经济平衡发展，片面地向重工业投入大量资金，重点发展重工业，尽管这种高度中央行政集权的计划经济体制曾使苏联很快跨入发达国家的行列，为反法西斯战争和保卫社会主义政权奠定了物质基础，但此后的代价却是，经济发展比例严重失调很快成为制约社会经济继续发展的重要因素。

苏联高度集权的政治制度不仅限制了本国的政治和经济建设，而且还影响了此后建立的东欧等地的社会主义国家，在这个“大家庭”里照搬苏联模式，结果都在发展过程中陷入不同程度的困境，为整个社会主义的发展蒙上了阴影。即使在20世纪80年代中期社会主义国家纷纷进行改革之后，苏联模式仍然在很多国家中拥有相当大的影响。苏联社会主义制度模式尽管创造了很大的成就，但也留下了沉痛的教训。

三、社会主义政治制度的发展与挫折

社会主义制度在苏联确立以后，经过列宁、斯大林的初期建设，在一个国家坚持了70多年，历经了兴衰的过程。到第二次世界大战前夕，苏联经济跃居世界第二位，成了一个先进的工业国家；在40年代的反法西斯战争中，苏联作为一支主要力量，为最终战胜法西斯作出了巨大贡献；战后苏联又迅速医治了战争创伤，改善了人民的生活。这些都初步显示出了社会主义政治制度的优越性。

第二次世界大战后，社会主义进入了一个新的发展时期，苏联作为世界

上第一个社会主义国家所取得的巨大成就对欧亚许多国家产生了重大影响，无产阶级革命理论得到了广泛传播，在世界上又相继出现了一批社会主义国家。在东欧，1944 年成立了南斯拉夫联邦人民共和国，1945 年成立了波兰人民共和国，1946 年成立了阿尔巴尼亚人民共和国、保加利亚人民共和国、匈牙利人民共和国、捷克斯洛伐克共和国，1947 年成立了罗马尼亚人民共和国，1949 年德国东部在苏联帮助下成立了德意志民主共和国。在亚洲，1945 年成立了越南民主共和国和蒙古人民共和国，1948 年成立朝鲜民主主义人民共和国，1949 年成立了中华人民共和国等等。如此一来，社会主义国家在二战后几年的时间内已经发展到了 13 个，社会主义已经不是只在一国的胜利，此后，远在拉丁美洲的古巴也在卡斯特罗的领导下于 1961 年转向了社会主义，社会主义制度在欧亚拉美一系列国家开始建立起来，并显示出了强大的生命力。

这些国家的政治、经济和文化原本都比较落后，但在社会主义制度的条件下，却取得了飞速发展。到 1969 年为止，社会主义国家人口占世界人口总数的 35%，社会主义国家的工业生产在世界工业生产中的比重已达 39%。到 1975 年之后，老挝废除君主制，成立了人民民主共和国，这样全世界最终有 15 个国家建立了社会主义政治制度。

在苏联的影响下，一些社会主义国家于 1949 年成立了经济互助委员会，最初是苏联、保加利亚、匈牙利、波兰、罗马尼亚、捷克斯洛伐克等 6 个国家，后来阿尔巴尼亚、民主德国、蒙古、古巴、越南等 5 国也先后加入；1955 年缔结了华沙条约组织，有苏联、波兰、捷克斯洛伐克、民主德国、罗马尼亚、匈牙利、保加利亚、阿尔巴尼亚等 8 个国家参加。这些举措带有冷战和美苏争霸的色彩，但在一定程度上加强了社会主义国家之间的互助与合作。然而，苏联、东欧等社会主义国家也从两大阵营长期对立出发，长期奉行两个平行市场的理论，结果造成长期自我封闭，自我限制了社会主义国家的建设和发展。

东欧社会主义国家建立初期，各国基本上都根据马克思主义理论与本国情况相结合的原则，建立了不完全相同于苏维埃式的人民民主政权模式，形成了社会主义建设道路的多样性，这在理论和实践上都是一种新的尝试。但是，随着 1947 年冷战序幕的拉开，斯大林领导东欧九国成立了欧洲九国共产党工人党情报局，名义上是加强各社会主义国家之间的联系，而实际上，斯大林主要目的在于以九国情报局名义将苏联模式强加给东欧各国，在政治上实行个人的集权制，在经济上实行以单一社会主义公有制为基础的高度中央集权的计划经济体制，不允许各国有任何背离苏联的做法，并对南斯拉夫、中国、波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克等国探索社会主义的尝试进行了百般干涉。其中以铁托为

领导的南斯拉夫共产党坚持独立自主的立场，被认为是背离了国际主义，背离了马列主义阶级斗争。南共最终被开除出情报局，这对其他国家的共产党也是一个警告。在强大的压力下，其他东欧国家不得不屈从而全盘移植了苏联模式。这些东欧国家还不得不教条地照搬了苏联建设社会主义的理论，如随着社会主义建设的深入发展，阶级斗争必然会越来越尖锐，其主要危险是来自阶级敌人在党内的代理人，这一条在各国危害至深，各国共产党纷纷清算党内的异己分子、社会民主党分子。如此一来，东欧各国也就不可能有适合本国国情的社会主义模式。毋庸讳言，这正是日后东欧社会主义国家政治制度成片瓦解的主要根源。

1956 年，赫鲁晓夫在苏共二十大上作了一个秘密报告，以此形式对斯大林的个人专制和违法案件进行了系统的揭露，但是不久西方媒体就将这一秘密报告提供给了东欧，东欧各国由于这突如其来的冲击而陷入了极大困境，各国执政党一片混乱，为了生存，它们不得不谋求摆脱危机的出路，有的国家就想摆脱苏联的束缚，走自己的路。这期间出现的一系列事件就体现了这方面的要求。1956 年在波兰和匈牙利发生了群众争取独立的事件，苏联出面干涉；在阿尔巴尼亚，其劳动党在众多事情上与苏联意见相左，并提出苏联不应干涉阿国内政，要求苏联在 1961 年将在阿国的技术人员和驻军全部撤回，两国就此中断了外交关系。

20 世纪 70 年代，东欧各国向国外大笔举借外债，名义上是用于国内建设，其实很多用于生活性消费，正因如此，当时的东欧人民过着比较舒适和富足的生活，因此政治上的摩擦和不满相对较少，整个东欧处于较平稳发展时期。等到 20 世纪 80 年代需要还债的时候，这些国家才发现外债竟如此之巨，远远超出了各国的偿还能力，各种不安定因素由此而浮现起来，成了政治变革的一个重要因素。与此同时，戈尔巴乔夫进入苏联领导层以后即提出并到处宣扬建设社会主义的“新思维”，呼吁各国实行“民主的人道的社会主义”；而西方国家则乘机推波助澜，结果东欧各国在改革时失去了方向，改变了社会主义制度，也改变了世界的政治格局。剧变首先起于波兰，波兰统一工人党对于国民经济的困境措施不当，团结工会又多次组织大规模罢工，赢得了国内多数人的支持，结果在 1989 年 6 月的大选中，团结工会大获全胜，统一工人党在 1990 年 1 月宣布停止活动，社会主义制度在波兰轰然崩开了一个决口，接下来就像多米诺骨牌那样纷纷倒下了。对于民主德国来说，柏林墙掩不住经济生活的巨大差异，更难以阻挡人们的出走。同时，民主德国国内统一社会党势单力薄，在选举中败下阵来，由德国联盟执政的民主德国于 1990 年 9 月正式加入了联邦德国。在匈牙利、捷克斯洛伐克和南斯拉夫，虽然国内没有出现与执政党相对峙的政党，但其执政党内部都发生了分化，最终都修改了国名和宪

法，删除了宪法中有关社会主义、马列主义的条文。捷克斯洛伐克在1993年还分裂为了捷克共和国和斯洛伐克共和国两个国家，南斯拉夫更是分裂成了五个国家。保加利亚和阿尔巴尼亚也有大量公民外逃，共产党被迫退让，搞“政治多元化”，丧失了领导地位，废除了社会主义制度。

苏联在经历了社会动荡之后，经济、政治、民族及政党建设的各方面危机在80年代末急剧爆发出来，苏联共产党被迫于1991年解散，随后成立“独立国家联合体”，苏维埃社会主义共和国联盟解体，陷入了四分五裂，苏联式的社会主义经过70多年的试验最终落下了帷幕。历史宣告了这次试验的失败，苏联的社会主义模式最终宣告退出历史舞台。

在东欧剧变后10多年的变化中，我们看到东欧国家的情况并没有因简单地易帜而发生奇迹般的变化，一些国家在动荡之后进入了一个长时间的恢复期，一些国家至今仍处在战火的蹂躏之中。相反，在其他没有按照苏联僵化模式走的国家，如中国、老挝、古巴等，由于本国继续坚持马克思主义，坚持共产党的领导，并进行了成功的改革，因而经济得到了发展，人民生活改善，社会状况安定，成为现存社会主义国家的代表。中国的改革开放和社会主义现代化建设取得了巨大的成就，社会主义制度呈现出新的生机。可见，这样的剧变并没能解决这些国家的政治、经济、社会问题，其真正的出路应该是，既坚持先进的社会主义制度，同时又积极推进社会主义体制改革，深入挖掘社会主义制度优越性的内在潜力，推动社会主义制度的健康发展。

第二节 社会主义政治制度的基本原则

一、社会主义政治制度的根本原则：一切权力属于人民

作为社会主义政治制度的根本原则，“一切权力属于人民”不仅规定了社会主义政治制度不同于资本主义政治制度的阶级属性，而且表明了社会主义政治制度的合法性，在此原则的规定性中，国家各级和各种权力机关行使的权力都是人民赋予的。

因此，“一切权力属于人民”在社会主义国家的宪法中都有明确规定。苏联是世界上第一个社会主义国家，早在1924年通过的第一部苏联宪法就明文规定全部政权属于城乡劳动者。以后相继建立的社会主义国家所制定的宪法都有这样的规定。中国自1954年通过第一部宪法起，每一部新制定的宪法都规定：中华人民共和国的一切权力属于人民。这就从根本上规定了人民享有当家

作主的充分权利，而国家机关及其工作人员都是人民的公仆。

国家的一切权力属于人民，从根本上说，人民是行使权力的惟一主体，只有人民是国家和社会的主人，任何人都无权为民做主，当家作主是人民独有的权力。因此，以一切权力属于人民为本质的社会主义政治制度必须把保证人民当家作主当作制度本身合法性的基础。这就是说，不能保证人民当家作主，它就失去存在的合法性。同时，“一切权力属于人民”的原则还规定了社会主义政治制度的神圣责任就是保护人民的利益和权利。“一切权力属于人民”对社会主义政治制度所作规定性的两个方面是密切联系在一起的，它们起着相辅相成的作用。

“一切权力属于人民”规定了人民选举的代表机关是惟一代表人民行使国家权力的机关，是至高无上的。法律是由它制定或批准的，合法与否的最后裁决是由它作出的。同时人民及其选举产生的代表机关行使的国家权力是完整的、一贯的，决不允许任何个人、集团、机关作为另一个行使权力的主体来行使国家的权力，哪怕是部分的或一时的。

当然，作为历史的产物，社会主义政治制度有一个逐步发展和完善的过程。在历史发展的现阶段，人民行使国家权力还只能通过间接民主制，即通过选举产生的代表机关来行使，将来随着社会主义政治、经济、社会和文化的发展，就有可能从间接民主制逐步过渡到直接民主制，像巴黎公社那样，直接实行“人民管理”。同时，社会主义政治制度的特点是相互联系的。“一切权力属于人民”、人民当家作主必须与作为社会主义政治制度领导核心的共产党的领导作用统一起来。发展社会主义民主政治最根本的就是要把坚持共产党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。

二、人民行使权力的形式：人民代表制

社会主义国家的一切权力属于人民，人民拥有管理国家的合法权利，但如果每个人都按自己的意愿管理国家，那就会导致国家管理陷入混乱。为了更好地行使人民当家作主的权利，社会主义国家选择用人民代表制来帮助实现真正的民主，人民代表制成了社会主义政治制度的一种主要形式。人民代表制是指由选举产生的具有代表性的人群来代表全体人民的意愿，它附着于全体人民之上，依据人民的基本利益而运作，因而人民代表及其组成的机构仍代表着全体人民。作为社会主义政治制度的组成部分，人民代表制与社会主义制度的其他部分是和谐统一的，尤其是与作为社会主义国家性质的无产阶级专政。社会主义国家实行民主管理是人民代表制的逻辑前提。社会主义国家是无产阶级专政的国家，同时又是有最广泛民主的国家，人民代表制是

最能协调各种利益要求的制度，它既能保证无产阶级专政，又能保证广大人民都享有民主权利，无论在理论上还是在实践中都是社会主义国家最好的制度选择。

社会主义国家实行人民代表制是人民主权理论在制度建设中的实际运用，它体现了社会主义政治制度的特色，而社会主义国家的运行机制则能够保证人民代表制的顺利实施。人民通过依法选举自己的代表实现了对国家的管理，由人民代表组成的机构拥有人民赋予的管理国家的权力。在中国这种机构就是全国和地方各级人民代表大会，其最高机构拥有制定、修改宪法和法律的权力，拥有对最高国家领导人选举的权力，拥有审查批准国民经济和社会发展计划以及国家预算的权力。在运行机制方面，中国《选举法》规定全国和地方各级人民代表大会代表候选人的名额，应多于应选代表的名额；全国和地方各级人民代表大会代表的选举，一律采用无记名投票的方法，这就以差额选举和无记名投票的方式保证选出人民信赖的代表。

人民代表制体现了马克思主义的国家观，超越了资本主义国家对民主的局限，充分反映了人民大众对民主的真切要求，是人类历史上最高类型民主的表现形式。在社会主义民主中，人民享有广泛的法定权利，包括政治、经济和社会权利等。历史创造了人民代表制，它是马克思主义对民主制度的创新；作为社会主义政治文明的制度载体，人民代表制是人类政治文明和政治制度的巨大进步。

三、政府制度主要原则："议行合一"

"议行合一"是在马克思对资产阶级议会制进行批判的过程中产生的。当然，马克思在批判"议会"的虚伪性时，并没有否认资产阶级议会制是一个巨大的历史进步，并没有抹杀议会的历史意义。马克思是在资本主义政治制度确立之后，在资产阶级已经成为统治者的前提下来揭露这种"虚假的"代议民主制的。阶级属性决定了议会并不能真正代表最广泛的民意，它只代表有产者的统治。资产阶级标榜的"议会民主"只能是"一方面，统治阶级的议会不得不被迫在原则上采取非常的和广泛的措施，来防止资本主义剥削的过火现象；另一方面，议会在真正实现这些措施时又很不彻底、很不自然、很少诚意。"① "分权制衡"是实行"议会民主"的组织原则。因此，它的内容和实质同马克思主义批判的"议会民主"一样，"很不彻底、很不自然、很少诚意"。"分权制衡"的典型即为三权分立原则，即以立法、行政、司法三权相

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第542页。

互牵制作为政府权力结构关系的原则，它不仅不利于实现以“人民当家作主”为核心内容的人民代表制，而且造成了行政效率的低下。

因此，社会主义国家必须另辟蹊径。1871 年法国巴黎公社的政治实践创造了一种全新的形式。巴黎公社系由巴黎全市 20 个选区直接选举产生 86 名代表，并由这些代表组成公社委员会行使全部权力；由公社委员会设立相当于政府各部的执行委员会，其中包括财政、军事、司法、公安、粮食、劳动与交换、对外关系、社会服务、教育等 10 个委员会，具体负责公社的事务；公社委员兼任各委员会委员，代表身份和行政官员身份合一，从而把立法和行政权集中于公社委员会。马克思对这种实践进行了总结：“公社是一个实干的而不是议会式的机构，它既是行政机关，同时也是立法机关。警察不再是中央政府的工具，他们立刻被免除了政治职能，而变为公社的负责任的、随时可以罢免的工作人员。所有其他各行政部门的官吏也是一样。”① 马克思这里所说的“议行合一”原则就是把代表机关和行政机关合二为一，既负责立法又负责执行，既是代议机关的代表，又是行政机关的负责人。这种体制一方面有利于公社在外有强敌内有破坏分子的险恶条件下加速公社决议的贯彻和执行，另一方面又有利于人民通过公社委员会这个代议机关掌握公社的全部权力，从形式到实质上实现“人民的管理”。

在俄国十月革命以后，列宁根据“议行合一”的原则提出“一切权力归苏维埃”，他在 1917 年的《无产阶级在我国革命中的任务》中就指出：“工兵代表苏维埃再现了巴黎公社所创造的那种国家类型。”② 这种新型的苏维埃政权是继承发展巴黎公社建立原则的新型政权，这样就必须“废除议会制（立法和行政的分立）；把国家的立法工作和行政工作结合起来。把管理和立法合在一起。”③ 在 1918 年确定政体的具体实践中，“全俄苏维埃代表大会”是最高权力机关，其常设机构“中央执行委员会”执掌行政权力和立法权力，行使行政权的人民委员会向中央执行委员会及其常设机构全俄代表苏维埃负责。这时期苏维埃政治制度基本上遵循了“议行合一”的原则，但没有完全照搬巴黎公社经验，而是根据具体的情况和需要，对全俄代表苏维埃与人民委员会进行了适当的分工。这种分工经过 1924 年宪法和 1936 年宪法的修订，日渐扩大，与巴黎公社时期的“议行合一”相比，已经有了很大变化，总的趋势是维系代表机关和行政机关之间的分工。

现代社会主义国家的“议行合一”原则已经有了较大发展。从社会主义

① 《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1995 年版，第 55 页。

② 《列宁全集》第 29 卷，人民出版社 1985 年版，第 162 页。

③ 《列宁全集》第 34 卷，人民出版社 1985 年版，第 67 页。

国家的实践来看，如今的“议行合一”已不再把立法和行政机关互相兼职作为一个条件，更多的是规定权力机关与行政机关不得兼职。这一方面是适应现代化社会大生产迅速发展的需要，另一方面也是适应现代管理的日益复杂化和专业化的需要。大多数社会主义国家在国家机构设置上都采取相对独立的原则，把立法、司法、行政等机构职责进行了进一步区分，并且借鉴了资本主义政治制度的一些有益经验，更加强调具体机构实际工作的相对独立性，这既照顾到了不同机构的特殊性，同时，也有利于监督体制的建立和运作。当然，在政府设置的原则上，“议”、“行”必须合一，因为一切权力属于人民，而立法、行政、司法都是人民权力的运用。中国的实践证明：实行“议行合一”有利于保证人民权力的统一性，有利于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机地统一起来。

四、政府权力机关的运行机制：“依法治国”

社会主义法律本质上代表全体人民的意志，体现社会主义制度的优越性。社会主义国家机关依照其法律行使职权，既能使各种行为受到规范，又能充分发挥工作人员的积极性。在国家管理过程中，社会主义法律是使人民赋予的权力真正用来为人民谋利益的重要保证。

一方面，“依法治国”从法律、制度上保证了人民当家作主，人民的各项民主权利才会有法律的保证和依据，才具有切实的可行性。民主权利的实现与否依靠人民对民主的理解、参与及其行为，社会主义法治国家建设为其民主规定了具体的形式、组织、程序和规则，使人民感受到民主的切实性，这样就为人民建设社会主义增添了动力，也增强了社会主义国家的凝聚力。另一方面，“依法治国”为政府行为定下了规则，规范着国家机关的权力运行。在社会主义制度下，尽管人民的利益被摆在最高的位置，国家和各种权力机关是为人民服务的工具，但由于国家机关在某种程度上拥有信息、话语、技术等方面的优越性，这就很易致使个别工作人员将个人利益置于人民利益之上，以致人民的利益和国家的利益遭受损失。可见，对于社会主义国家来说，“依法治国”具有重要的现实意义。

除保障社会秩序、维护社会安定以外，依法治国对于提高社会主义国家政府机关的工作效率、保证公平、体现平等也具有重要作用。正因如此，从更深层次上说，“依法治国”既从法律、制度上支持政府权力的行使，又从法律、制度上监督和制约政府可能的越权行为，以使社会主义政治制度永远保持其优越性和生命力。

五、政治制度的核心："共产党的领导"

共产党是社会主义政治制度的领导核心，是政治体制的重要组成部分。这是因为，在长期的革命和建设过程中，共产党始终以马克思主义为指导并掌握了建设国家的先进理论，为社会主义的建设指明了正确的方向；在社会主义的建设实践中，共产党能够注重理论联系实际，认清社会发展的基本规律，把握社会主义的基本特征和基本原则，正确处理社会主义在发展过程中出现的问题和挫折；共产党还以马克思主义理论为指导，根据本党的纲领和章程，为共产主义事业而奋斗，具有整体的奉献精神、责任感、感召力和凝聚力，能够带领广大人民发挥自身积极性，发挥聪明才智，积极投身社会主义建设。共产党根据总揽全局、协调各方的原则，充分调动各方面的积极性，保证充分发挥社会主义制度强大的生命力和巨大的优越性。

只有在共产党的领导下，社会主义国家建设、政治发展和制度创新才能实现，社会主义制度才能显示自身的优越性。中国社会主义建设的历史经验证明：中国共产党领导全国人民解放思想、改革开放、走中国式的社会主义道路，从根本上突破了苏联高度中央集权计划经济的僵化模式，并取得了巨大的社会主义建设成就。在经济方面，建立了以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；在政治方面，不断推动社会主义政治制度的完善和发展，借鉴人类政治文明的有益成果，积极实行社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化，加强社会主义法制建设，从而逐步使党的领导、人民当家作主、依法治国有机地统一起来。正是这样，中国社会主义在新的历史进程中充分显示了社会主义制度充满活力和创造力的优越性。

在社会主义发展的历史进程中，反面的教训同样证明：没有共产党的核心领导，就没有社会主义制度。1989 年苏联、东欧悲剧的发生，虽然严重的经济停滞和失调问题是政治危机、经济危机、民族危机和信仰危机的总根源，但是，这些国家共产党自身的不足以及路线、方针、政策的错误是它们丢掉社会主义的根本原因，从根本上说，促成悲剧发生的不是其他力量而是它们自己。在面临经济上的挫折和困境的一个较长时期内，它们不是图谋对社会主义制度进行改革、创新，而是抱怨、怀疑、以至失去对社会主义制度的信心，在政治上鼓吹多元化，主张实行多党制；在经济上鼓吹多元化，主张彻底改变公有制；在意识形态上鼓吹多元化，主张取消马克思主义。结果在思想、理论、路线上全面陷入了混乱。面对尖锐复杂的政治、经济和社会危机，这些国家的共产党束手无策，失去了领导能力和执政能力，最终走向瘫痪并被赶下了台，社会主义当然也随之而覆没。苏东的剧变更突出的是这些国家的共产党自己搞垮

了自己，也搞垮了社会主义。邓小平对苏东的教训说得很清楚："不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。"①

第三节 社会主义政治制度的类型

社会主义政治制度的本质都是无产阶级专政国家所采取的统治和管理方式、方法的总和。从这点上说，各社会主义国家都是相同的，但由于各国政治、经济、社会和文化条件的差异以及发展程度的不等，作为政治制度主要内涵的国家政权组织形式也就不尽相同。社会主义发展历程中出现政权组织形式的多样性是符合社会发展规律的。列宁曾指出："一切民族都将走到社会主义，这是不可避免的，但是一切民族的走法都不完全一样，在民主的这种或那种形式上，在无产阶级专政的这种或那种类型上，在社会生活各方面的社会改造的速度上，每个民族都会有自己的特点。"列宁还指出，"从资本主义向共产主义过渡，当然不能不产生非常丰富和多样的政治形式，但本质必然是一样的，都是无产阶级专政。"② 纵观社会主义国家的历史发展，自1871年法国无产阶级在巴黎武装起义和苏联十月社会主义革命以来，其政权组织形式已经出现过四种不同的类型：即巴黎公社型、苏维埃型、"代表团制"型和"人民代表大会制"型。每种类型都是马克思主义与采用该类型的国家的实际情况相结合的产物，它们不同的特点都是由不同的政治、经济、社会和文化条件所决定的。

一、"巴黎公社"型

"巴黎公社"型的政权组织形式是社会主义政治制度的第一种类型，是无产阶级的伟大创举。当时，法兰西第二帝国对内奉行镇压人民的政策，对外不断挑起战争，由于第二帝国极端腐朽，加之在普法战争中遭到惨败，法国的阶级矛盾和民族矛盾因此而日益激化。1871年3月18日，巴黎爆发了无产阶级革命，无产阶级夺取了政权，于3月26日通过普选成立正式的政权机关——巴黎公社，从而创造了人类历史上第一个无产阶级政权。

公社没有采用三权分立的原则，而是将行政权和立法权结合起来，公社委员会既负责制订法律和政策，又负责法律和政策的执行，建立起了"议行合

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第370页。

② 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第140页。

一”的政权组织形式。公社委员会是最高权力机关，下设相当于政府各部的十个委员会（即执行、军事、财政、治安、教育、粮食、司法、劳动与交换、对外联络、社会服务），各专门委员会由5~8名公社委员组成。

巴黎公社打碎旧的国家机器，废除旧军队和警察，把人民武装起来组成国民自卫军，取消了旧的官僚制度和官僚机构，由人民选举国家机关的公职人员，并可根据人民的意志随时撤换。公社废除了高薪制，国家公职人员的工资只应相当于熟练工人工资，最高工资为每年6 000法郎。公社通过这些措施，“把所有的职务——军事、行政、政治的职务变成真正工人的职务，使它们不再归一个受过训练的特殊阶层所私有”。①

巴黎公社还颁布了许多法令和措施，力图进行社会、政治、经济等领域的全面改造，如儿童免费教育、禁止宗教干预国家政权、实行政教分离、废除面包工人夜班制、保障工人的最低工资等等。这些有益的尝试可能并不完备，有的还没有来得及施行，但它们表明了公社的工人阶级专政性质。

巴黎公社的建立得到了马克思的热情赞扬，马克思称其为“由人民自己当自己的家”，是“社会解放的政治形式”。巴黎公社是无产阶级建立自己国家的第一次伟大尝试，充满了历史的首创精神。巴黎公社的一般原则被后来的社会主义国家继承下来，成为社会主义国家的基本原则，如必须打碎旧的国家机器，废除一切压迫人民的旧军队、警察、法庭等暴力基础，建立新的人民政权，采取“议行合一”的原则来组织政权，摒弃资产阶级议会的形式，采用公平选举的办法成立公社，公社成员必须向选民负责，公社公职人员工资不能超过熟练工人工资的薪金制度等等。巴黎公社的经验和原则成为指导各国社会主义革命和国家建设的有力武器。在短短的72天历程中，巴黎公社尽管还不成熟、不完善，但是“公社的原则是永存的，是消灭不了的；在工人阶级得到解放以前，这些原则将一再表现出来。”② “公社给共和国奠定了真正民主制度的基础。”③

二、苏维埃制

俄国十月社会主义革命胜利后，无产阶级采用了“苏维埃”作为政权组织形式。“苏维埃”是俄语 совет 一词的音译，本指代表会议。在俄国1905年革命中，苏维埃已经开始作为发动起义的领导机关。1917年俄国爆发二月革命，布尔什维克党建立了工兵代表苏维埃，以其为无产阶级的政权机关。十月

①② 《马克思恩格斯全集》第17卷，人民出版社1963年版，第590、677页。

③ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社1995年版，第58页。

革命后，工兵代表苏维埃又与农民代表苏维埃联合起来，并于1918年1月召开联合代表大会，成立了工农兵代表苏维埃。此后，苏维埃的名称有过两次改动，即1936年改为劳动者代表苏维埃，1977年改为人民代表苏维埃。在70多年的社会主义历程里，苏联在政权组织形式上一直都采取“苏维埃”制。

苏维埃制是吸取巴黎公社政权建设的基本经验，并结合俄国的实际情况而创立的。列宁把苏维埃政权看作巴黎公社的直接继续。列宁主张在打碎旧的国家机器的基础上建立全新的国家机构，并且要求“沿着1871年巴黎公社和1905年俄国革命的经验所指引的道路前进的无产阶级，应当把一切被剥削的贫苦居民组织起来和武装起来，使他们自己能够直接掌握国家政权机关，自己组织起这种政权的机构”。① 他进一步分析了旧类型和“巴黎公社”类型的国家之间的区别，即一是资产阶级议会民主制极易导致复辟，因为军队、警察、官吏等旧的国家机器原封不动地保存下来，并没有被铲除。二是资产阶级议会制限制并压抑群众自主的政治生活，而工兵代表苏维埃则与此完全相反，它“再现了巴黎公社所创造的那种国家类型，”这种国家类型是“终于发现的、可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”②

1917年俄国二月革命后，各地纷纷成立了苏维埃，并于同年6月召开了全俄第一次苏维埃代表大会，这时苏维埃不仅拥有立法权，而且拥有行政权。不过二月革命后俄国国内同时还有另一个并列政权：资产阶级临时政府，苏维埃制度还没有完全形成。苏维埃制是在列宁领导的俄国十月革命胜利之后才得以确立的。十月革命第二天即召开了全俄苏维埃第二次代表大会，通过了《告工人、士兵和农民书》、《和平法令》、《土地法令》、《关于成立工农政府的法令》等，基本上确定了革命政权体制，规定了“一切政权归工农兵代表苏维埃”，规定国家最高权力由全俄苏维埃代表大会及其常设机构“中央执行委员会”执掌。1918年1月召开的全俄苏维埃第三次代表大会通过了《被剥削劳动人民权利宣言》，宣布俄国为工农兵代表苏维埃共和国，中央和地方全部政权均归苏维埃。这次大会还实现了工兵代表苏维埃与农民代表苏维埃的联合，联合后的苏维埃称为工农兵代表苏维埃。

根据1918年宪法和1924年宪法，全国苏维埃代表大会为国家最高权力机关，其常设机构为中央执行委员会，后者实行两院制，由联盟院和民族院组成。各级苏维埃为相应一级苏维埃政权的最高权力机关。1936年的新宪法对苏维埃制度进行了较大调整，取消了苏维埃代表大会及其常设机构中央执行委员会，由两院制的最高苏维埃及其主席团取而代之，行使最高立法权和执行权，任期四年，权限有所扩大。1977年宪法中关于苏维埃的规定基本上沿袭

①② 《列宁全集》第29卷，人民出版社1985年版，第39、162页。

了1936年宪法中的思想和原则，但将每届任期由4年延长为5年，且进一步扩大了最高苏维埃的权限，加强了立法权和监督权。1988年12月最高苏维埃通过的修宪法案对苏维埃制度作了较大修改，形成了四级体制的人民代表苏维埃制度，即由苏联人民代表大会、苏联最高苏维埃、苏联最高苏维埃主席团和苏联苏维埃主席取代苏联最高苏维埃和最高苏维埃主席团。地方则有加盟共和国最高苏维埃，自治共和国最高苏维埃，边疆区、州、自治州、自治区、市镇等苏维埃。苏维埃制度经历了一个完善和发展的过程，在这一过程中总的趋势是完善组织结构，扩大和加强苏维埃的权限，延长苏维埃每届任期，增加会议次数，逐渐强调苏维埃的重要作用。当然，苏维埃体制运行中也出现了一些问题，如苏维埃会议往往流于形式，起不到最高权力机关的作用，以及有以党代政的倾向。尽管如此，苏维埃制应该说是对巴黎公社原则的继承和发展，是有史以来建成的第一个社会主义国家政体，它的创立推动了对社会主义国家政权组织形式的进一步探索。

三、“代表团制”型

“代表团制”型以南斯拉夫为代表。南斯拉夫在二战结束前重新赢得了国家独立，但经过几年的战争破坏，国家近一半的工业和1/4的农业遭到了破坏。为了奠定国家的经济基础，南斯拉夫首先实行了国有化政策，于1944和1946年两次颁布法令把矿山、工厂、商业、银行等收归国有。其次是仿照苏联模式建立中央集权的政治制度和经济制度，形成联邦、共和国、地方三级管理体制，实行计划经济体制，通过统一计划来集中人力、物力、财力以发展国民经济，医治战争创伤。到1948年，南斯拉夫的国民收入由战前的2 642亿第纳尔增加到了4 411亿第纳尔，社会主义建设取得了重大成就。

但随着社会经济的发展，高度集权体制也暴露出了很多弊端。如在农业和工业生产中统得过死，甚至出现了强迫命令，不按经济规律办事，从而造成工农业生产滑坡。再如不注意发挥工人、农民的主动性和积极性，造成建国初的革命热情下降，劳动效率降低，影响了社会主义的建设。在政治上，中央高度集权体制造成党政不分、以党代政，同时由于国家对社会进行全面干预，从而造成政府机构膨胀、官僚主义日趋严重、行政效率低下。如此种种均导致人民的不满情绪有所增加。这种国内困难局面促使南斯拉夫领导人开始思考进行改革，力图使社会主义的发展同本国的国情结合起来。但是南斯拉夫进行改革却触动了苏联模式的权威性，南斯拉夫因此被视为社会主义的异端，再加上苏联大国沙文主义的作祟，最终在社会主义国家中人为挑起了一场争端，南斯拉夫的改革遭到了批判和无限上纲的攻击，并最终难以取

得成效。

南斯拉夫的改革还有国际因素的影响。1945 年，南斯拉夫与苏联订立了友好合作互助条约，形成了同盟关系，1947 年 9 月成立的共产党工人党九国情报局曾决定把其总部设在南斯拉夫首都贝尔格莱德，南苏关系一度较为融洽。但由于南斯拉夫在民族解放过程中主要是依靠自己的力量实现的，对苏联的依附性较少，并且，南斯拉夫在对外政策和对内问题上表现出了相对独立性，这又与苏联力图保持苏东集团在内外政策上高度一致的目标相背离。最终的结果就是九国情报局于 1948 年 6 月和 1949 年 11 月两次开会声讨南斯拉夫，南斯拉夫被开除出了情报局。这造成南斯拉夫被置于社会主义阵营之外而空前孤立，已经建立起来的与苏东国家的政治、经济等关系被迫中断，由此给南斯拉夫带来了严重困难。另一方面，这也促使以铁托和卡德尔为首的南斯拉夫领导人开始深入思考社会主义建设中存在的问题，开始注意到应把社会主义理论和本国的社会实践结合起来，力图根据国情探索出一条与南斯拉夫现实条件相适应的社会主义道路。

为此，南斯拉夫在经济领域推行“工人自治”，在政治领域则改变了苏联的中央集权体制。南斯拉夫的政治体制改革对国家政权组织形式进行了创造性的发展，建立了“代表团制”。南斯拉夫解放之初就建立了人民议会作为国家的最高权力机关，但由于受苏联模式影响，其作用有限，国家权力集中于党中央。在改革过程中，南斯拉夫努力扩大人民参政、议政的权力，进行体制改革。根据 1953 年新宪法规定，议会由两院组成，即联邦院和生产者院。1963 年宪法规定议会实行五院制，即联邦院、经济院、教育文化院、社会福利卫生院、组织政治院，其代表分别由不同的职业和机构组织选举产生，这种选举方式反映了工人阶级中不同阶层的利益，符合南斯拉夫的实际状况。1974 年议会又回到两院制，即联邦院、共和国和省院。共和国和自治省议会由社会政治院、联合劳动院、区院组成；区议会则由社会政治院、联合劳动院、地方共同体院组成。

为了加强人民群众同代议机关的联系，1971 年的宪法修正案就规定开始实行代表团制，1974 年宪法进一步明确了在全国各级议会推行代表团制，即首先在各联合劳动基层组织、地方共同体、社会政治组织等基层组织中直选出各自的代表团，然后由各代表团从自身中选出各级议会代表。议会代表要接受产生它的代表团和基层自治组织的监督和指导。代表团为常任制，其成员在不脱产的前提下实行任期制和轮换制。代表通过与代表团的紧密联系来反映基层自治组织的利益和要求，从而保证人民群众在更大程度上参与国家管理，进一步实现了人民的民主权利。代表团制为南斯拉夫社会主义民主制度奠定了基础，是社会主义政治制度发展历程中的一笔历史遗产。

四、“人民代表大会制”型

“人民代表大会制”型以中国为代表。“人民代表大会制”是具有中国特点的社会主义政治制度，是马克思主义国家学说与中国革命具体实际相结合的产物。在第二次国内革命战争时期，中国共产党人曾引入“苏维埃制”。1927年彭湃在广东省海陆丰发动武装起义，召开海陆丰工农兵代表大会，成立工农兵政府。1931年在中央苏区成立“中华苏维埃共和国”，颁布宪法并召开了全国工农兵代表大会；在抗日战争时期，为了进一步动员全民族抗战，抗日民主政权实行“三三制”和参议会制度，即参议会中共产党、左派进步分子、中间分子各占三分之一，由此吸收了许多民主人士和爱国人士，扩大了抗日民主政权的基础。

1949年9月召开的中国人民政治协商会议第一届全体会议制定了具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民，人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级人民政府”。1953年三四月间，中央人民政府公布了《全国人民代表大会及地方各级人民代表选举法》、《关于基层选举工作的指示》。经过普选，1954年9月第一届全国人民代表大会在北京召开，会议通过新中国的第一部宪法以及《全国人民代表大会组织法》等一系列法律，明确规定人民代表大会制度为新中国的根本政治制度，全国人民代表大会为国家的最高权力机关。但是，由于随后在国家工作的指导上出现了“左”倾错误，特别是“文化大革命”的“左”倾严重错误，人民代表大会制度一度遭到严重破坏。直到1978年中国共产党的十一届三中全会以后，人大的作用才开始逐渐恢复，1979年五届人大二次会议通过了经重新修订的《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级代表大会选举法》、《中华人民共和国地方各级人民代表大会地方各级人民政府组织法》，1982年12月五届人大五次会议通过了《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国全国人大组织法》等一系列法律，这些法制建设工作进一步完善了人民代表大会制度。

人民代表大会实行人民主权原则，规定中华人民共和国的一切权力归人民所有，人民通过代表机关，即全国人大和地方各级人大行使管理国家的权力。全国人大是最高国家权力机关，由它产生一府二院（即中央人民政府、最高人民法院和最高人民检察院），后者对全国人大负责，受它监督。这种权力委托形式决定了国家机关必须接受人民的监督。地方各级人民代表大会是相应各级地方的最高权力机关。总体而言，人民代表大会在设置上共分五级，即全国人民代表大会，省、自治区、直辖市人民代表大会，设区的市、自治州人民代

表大会，县、不设区的市、市辖区人民代表大会，以及乡镇人民代表大会。除乡镇人民代表大会每届任期3年外，其他各级均为每届五年，各级人民代表大会每年必须召开一次。县级和县级以上的人民代表大会设常务委员会，作为本级人民代表大会的常设机关，各级人大常委会对本级人大负责。

人民代表大会制的社会基础非常广泛，不仅包括全体社会主义劳动者，还包括拥护社会主义的爱国者与拥护祖国统一的爱国者，这就使得人民代表大会具有极为广泛的代表性，这是中国社会主义政治制度的一个特色。此外，在国家权力的行使上，人民代表大会除行使立法权外，还有权讨论并决定国家的一切重大事项。同时，人民代表大会制在人民当家作主的原则基础上又在不同的国家机关之间进行了必要的职能分工，这是对“巴黎公社”原则的发展。可见，人民代表大会制的组织原则既与西方的“三权分立”形成了本质区别，又不同于巴黎公社严格意义上的“议行合一”，这充分反映了人民代表大会制的建立是中国社会主义政治制度建设过程中具有中国特色的创举。

第四节 社会主义政治制度的发展与完善

俄国十月革命以后，社会主义从一国实践走向多国实践，社会主义相继在苏联、东欧国家、朝鲜、中国等许多国家建立起来。社会主义国家的领土面积一度占到世界陆地面积的1/4以上，人口约占世界人口的1/3，工业总产值占世界2/5，国民收入占世界的1/3。社会主义政治制度的先进性在各国实践中得到了体现，社会主义国家极大地解放了生产力，使人民摆脱了受奴役、受压迫的命运，社会主义的出现使世界局面为之焕然一新，具有重大的历史意义。

我们也必须注意到，社会主义制度并不是像马克思所预测的那样，首先在发达国家创立，而是首先在落后的、阶级矛盾突出的俄国建立，后来在亚洲、拉美则是在殖民地、半殖民地国家的民族解放过程中先后建立起来，这就不可避免地造成社会主义建设是在生产力相对落后的国家进行。这些国家的物质和文化基础较差，因而发展生产力、改善人民的物质和精神生活、完善和发展社会主义政治制度就成了社会主义建设的首要任务。

由于社会主义事业是人类历史上的创举，缺少可资借鉴的经验，故而社会主义建设难免困难重重，会有曲折，会走弯路，在经济和政治上出现大大小小以至严重的失误和挫折。20世纪80年代末至90年代初，苏联解体和东欧剧变使得社会主义发展遭到了重大挫折。一方面，这是由于社会主义国家首先在落后国家建立，缺少物质基础；另一方面，这也是与苏联和东欧国家长期受到

僵化的社会主义模式影响分不开的，当然，其中还有西方国家推波助澜的因素，但内因起着根本作用。从社会基本矛盾来看，社会主义社会仍然存在着生产关系与生产力之间、上层建筑与经济基础之间的矛盾，解决这一基本矛盾必须依靠经济和政治体制改革，依靠生产力的发展和社会主义政治制度的完善。恩格斯指出："所谓'社会主义社会'不是一种一成不变的东西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会。"① 因此，改革是社会主义国家的长期任务，只有通过社会主义经济体制和政治体制改革才能逐步解决社会主义社会存在的矛盾，才能逐步完善社会主义体制。

一、积极稳妥的政治体制改革——政治制度完善的途径

政治体制改革是指在基本政治制度不变的前提下，针对现行政治体制中存在的与经济发展不相适应的情况，以及针对社会主义民主的制度化、程序化、规范化建设，是为了保证人民当家作主，对现行政治体制的某些弊端进行改革。从本质上说，社会主义政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展。

与资本主义国家相比，社会主义政治制度确立和发展的时间还很短，从1917年十月革命起至今也不过80余年，还远未完善，这主要体现在政治制度的制度化、法律化程度不够，权力的运作还不够规范，因人设事、因事增减机构，官僚主义和家长制作风时起时伏，以言代法、以情枉法、以权压法，行政效率低下、人浮于事，政治腐败孳生等等，这是社会主义政治体制改革的必然性和必要性所在。

进行政治体制改革必须以法律制约权力，实行党政分开，实行中央与地方合理分权，加强民主监督、民主选举、科学决策，加强人民代表机关的作用。同时，我们也要注意到在社会主义国家普遍实行经济体制改革之后，单一的所有制结构模式变成公有制为主体、多种所有制并存的模式，社会主义社会仍然存在不同的阶层和利益群体，且利益呈现多元化、分散化的趋向。这就要求政治体制必需改变以往的凝固态结构，要有充分的活力、敏感性和灵活性，以适应这种利益多元化的局面。政治体制需要针对这种利益格局的变化进行体制内的改革，进行与时俱进的调整，从制度上保证切实实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

作为社会主义制度领导核心的共产党是社会主义政治体制的重要组成部分，改革和完善党的领导方式与执政方式，加强党的领导能力和执政能力，对

① 《马克思恩格斯全集》第37卷，人民出版社1971年版，第443页。

于政治体制改革来说是至关重要的，对于推进社会主义政治民主建设具有全局性的影响。改革中必须坚持党的领导，主要是政治、思想、组织领导和总揽全局协调各方的原则。必须通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。因此，在社会主义政治体制中，共产党对体制的其他组成部分起着领导、支持和监督三位一体的作用。

政治体制改革是社会主义国家体制改革的重要组成部分，既不能因为改革的复杂性和艰难性而延误时机，又不能操之过急，要积极稳妥地进行政治体制改革。政治体制改革是社会主义制度的自我完善、自我调节和自我发展，改革的动力首先来自于社会主义社会自身。社会主义是在吸收人类社会一切有益文明成果的基础上建立的，它代表先进的生产力和生产关系，这就决定了社会主义政治体制改革是一种主动性的改革，这种改革的目的是完善社会主义政治制度，促进和发展社会主义民主政治。由此出发，就不能简单照搬西方的政治制度，而应在坚持社会主义基本政治制度的前提下，吸收人类创造的制度文明的一切优秀成果，发展和完善社会主义政治制度。

同时，社会主义政治体制改革不是应急性的措施，而是综观全局、有步骤、分阶段的长期性的改革，这也要求政治体制改革必须积极稳妥，不影响政治稳定。社会主义必须正确处理改革、发展和稳定的关系。政治体制改革是对生产力的一种解放和发展，同时由此推动的社会经济发展又将促进政治体制改革。稳定是社会主义国家获得持续发展的前提，只有政治稳定、经济稳定、社会稳定，政治体制改革才能顺利地进行下去。政治体制改革同时又是对政治权力运作的调整，权力运作的调整实质上也是利益关系的调整，它会改变某些利益格局，可能会激起矛盾，因此要稳妥、慎重，要全面考虑、精心组织，对各种利益要求进行调整、综合，赢得大多数人对改革的支持，减少改革的阻力。

政治体制改革应该与一定的经济发展相适应，社会主义国家一般首先从经济体制改革着手，然后带动和进一步促进政治体制改革，政治体制改革超前或滞后，会严重影响经济体制改革进程，所以政治体制改革的时机把握成为推动改革的重要一环，既不能坐失机遇，又不能超前冒进，必须积极稳妥。

二、加强社会主义民主制度和法制建设

民主意味着“人民的统治”、“多数人的统治”。社会主义民主是人类有史以来最进步的民主，是真正名副其实的民主，它继承了以往人类历史上一切民主形式的优点，是人类历史上最高类型的民主。社会主义民主制既是国体又是政体，列宁在《国家与革命》中就曾指出：“民主是国家形式，是国家形态的

一种。”① 就社会主义民主来讲，这一方面是指社会主义民主的本质就在于实现人民当家作主，实现无产阶级专政，这就意味着没有超阶级的、抽象的民主；另一方面，民主是政权组织形式，这就意味着必须把民主建立在法制基础上，使民主获得自身切实的制度、组织等载体。社会主义民主制度不仅仅局限于政治民主，而是涵盖经济民主、文化民主、社会民主等的全面民主。

在阶级社会，作为上层建筑的民主制度总是建立在一定的经济基础之上，并为巩固和发展其对应的经济基础服务。民主只能是在经济上占支配地位、在政治上占统治地位的阶级的民主，民主具有鲜明的阶级性。社会主义民主制建立在社会主义所有制基础上，是建立和发展社会主义经济的根本手段。无产阶级夺取政权并建立社会主义政治制度不仅仅是要争取改变政治上受压迫的地位，争得政治上的民主权利，而且要在经济上改变受剥削的命运，实现社会的全面进步，最终实现共产主义。

社会主义民主制度的基本内容包括：政治上人民当家作主，掌握国家政权，实行无产阶级专政，按照“议行合一”的原则组织政权，一般实行人民代表制，人民通过无产阶级的先锋队共产党作为执政党来实现对国家的管理；经济上实行以生产资料公有制为主体的所有制；文化上以马克思主义为指导思想进行社会主义精神文明建设，培育民主制度的观念基础，进行政治文明建设。社会主义民主制度是形式和内容、原则和实践的统一，它在人类历史上第一次真正实现了人民主权的原则，与资本主义民主制度下对民主作出种种限制形成了鲜明对照。在资本主义社会，所谓全民的民主实际上只不过是资产阶级的民主，其选举建立在金钱政治的基础上，普通民众很难有当选的可能，而社会主义国家则通过国家政权为人民参与民主提供了物质和制度保障，真正实现人民的民主权利。

社会主义民主制度是人类历史上最先进的民主制度，列宁曾说：“无产阶级民主比任何资产阶级民主要民主百万倍。”②这主要是就民主制度的国体层面来讲的，社会主义民主制度真正实现了人民当家作主，人民拥有了管理国家的权利，但这种民主权利的实现还要有完善的制度保障。当前，社会主义制度尚处于不断改革的自我完善和自我发展的过程中，社会主义国家的民主制度还远未完善，代议制、选举制、政党的领导方式和执政方式等都尚处于改革发展的过程中。由于社会主义国家建立在相对落后的生产力基础上，政治、经济、文化均比较落后，且受封建主义的影响较大，而民主制度的发展程度无疑受到了这些因素的影响和制约，这造成了人民长期没有民主意识和民主观念，影响到了社会主义民主制度的建立和发展。但是，社会主义制度的这些先天不足并不

①② 《列宁选集》第3卷，人民出版社1995年版，第201、606页。

是延缓民主制度建设的因素，社会主义国家更需要进行社会主义民主制度的建设，“没有民主就没有社会主义……，社会愈发展，民主也愈发展。”①

只有建立和完善社会主义民主制度，才能发展和完善社会主义。必须加强社会主义民主制度建设，使人民能够行使广泛的民主权利，扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，形成有利于社会全面健康持续发展、有利于人的全面发展的民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。

健全社会主义法制是社会主义国家加强民主建设的有力保障，如代议机关组织法、政府组织法、公务员法、选举法、公民权利法等均为保障民主创造了良好的法制环境。同时，还要大力建设社会主义政治文明，发展各项文化事业，增强人民的民主观念和民主意识，促使人民主动地参政、议政，自觉遵守各项民主制度，为民主制度的确立、巩固和实现创造良好的社会环境。

社会主义国家在民主制度建设进程中，曾经走过弯路，有过曲折，出现了如苏联20世纪30年代肃反扩大化那样的错误，随着苏共二十大对斯大林个人集权的揭露和批判，社会主义国家开始注重民主制度的建设。在这方面，南斯拉夫起步较早，在1948年南苏决裂之后，南斯拉夫即开始完善民主制度，进行了有益的探索，如为了制止“官僚特权阶层”的重新出现，南斯拉夫逐步开展了广泛的工人自治运动并实现了地方权力机关适度自治，在政治上发动反对官僚主义运动，变国家机关为社会自治机关，有力的证明了“社会主义的发展不通过任何其他道路，而只能通过不断深化社会主义民主的途径来实现”。② 五六十年代，匈牙利、波兰、捷克斯洛伐克等东欧国家都进行了一些完善民主政治制度建设的尝试。但在80年代中期，苏联、东欧和蒙古等国开始推行政治改革，进行“民主化”、提倡“公开性”，由于偏离方向而丧失了党的领导，最终导致了资本主义复出。相比之下，起于70年代末的中国改革则采取了比较稳健的政策进行渐进改革，通过颁布法规逐步发展和完善社会主义民主制度，使人民享有广泛的民主权利，从而在理论和实践的发展中，逐渐探索和创立了一条具有中国特色的社会主义民主制度建设之路。在渐进改革的过程中，实现自我完善和自我发展，这是社会主义民主制度建设的有益经验。

三、发展社会主义政治文化，推进社会主义民主制的发展

作为观念形态的政治文化，首先是一定社会的物质关系的反映，“处于不

① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1983年版，第154页。

② 杜尚·比兰吉奇：《南斯拉夫社会主义联邦共和国史纲》，天津人民出版社1985年版，第171页。

同历史发展阶段的政治共同体，其政治文化的形态必然不同。”① 自进入阶级社会以后，阶级性就成为人类社会的本质属性，作为观念形态的政治文化更是表现了这种鲜明的阶级性，一定阶级的社会就必然有一定阶级的政治文化与之相适应。在封建土地所有制下的自给自足的自然经济基础上只能形成被动的、顺从型的封建政治文化。而资产阶级则在反对封建专制的束缚中形成了以平等、自由、博爱、主权在民等为主要内容的资产阶级的政治文化。社会主义政治文化建立在消灭一切剥削阶级、人民当家作主、经济上建立了以公有制为主体的所有制结构的基础上，这使社会主义政治文化表现出鲜明的阶级性。

社会主义政治文化的阶级性并不排斥对以往一切社会形态的优秀政治文化的吸收和运用，社会主义政治文化是不断发展和完善中的政治文化，是具有以往一切社会形态所不曾具有的优越性的政治文化，这主要体现在它是真正意义上的人民的政治文化。

然而，在社会主义社会中，政治文化又是相当复杂的，其中不仅有占主导地位的社会主义政治文化，还有残存的封建政治文化和资本主义政治文化等。在社会主义国家中，封建政治文化的影响还比较大，漠视法律、崇拜权威、顺民意识、等级观念还根深蒂固，这些无疑会阻碍民主政治的制度化和法律化的真正实现，这也造成许多社会主义国家在其发展过程中出现了一些破坏社会主义民主的问题，甚至于出现斯大林个人专制那样的挫折、中国“文化大革命”那样的浩劫。

同时，社会主义国家中资产阶级政治文化的影响也很大，这既有国内原有资产阶级政治文化的影响，又有国际资本主义政治文化的影响。资本主义国家通过传媒、交往、经贸等各种方式进行渗透，把资产阶级的自由、平等观念输出到社会主义国家，力图对社会主义国家施加影响，其中首先是在观念形态以及政治话语霸权上。社会主义政治文化不仅自身的发展是曲折的，而且时时刻刻都不得不面对国际环境的挑战。

可见，在社会主义国家，尽管社会主义政治文化已经建立起来并得到了进一步的发展，但剥削阶级政治文化的影响仍然在一定范围内长期存在。政治文化的这种复杂性决定了社会主义国家必须大力发展和推进无产阶级政治文化，消除剥削阶级政治文化的不良影响，培养公民的社会主义民主意识。

社会主义民主政治建设既包括具体民主制度的建设，又包括民主意识、民主观念等社会主义政治文化的建设。后者往往更为重要，因为民主制度的真正落实，总是要体现在人民——包括领导和群众——对民主的制度化、程序化和规范化的认同上，否则民主制度本身就将成为一纸空文，并不能真正保障和实

① 王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社 1987 年版，第 163 页。

现人民的民主权利。

任何民主心理都反映了人们在社会中所处经济地位和政治地位的差异性，社会主义民主精神反映了人民大众获得了经济、政治的解放并成为统治阶级的政治心理状态，这种政治心理也并不是自然而然产生的。列宁指出："工人本来也不可能有社会民主主义的意识。这种意识只能从外面灌输进去"。① 可见，民主精神需要培养，需要使人们增强有序政治参与的意识，并引导人们从人民和国家的利益出发，坚持马克思主义民主政治的价值观，对坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性在政治文化上取得认同，进而巩固并推动社会主义民主政治制度的发展。

在强调社会主义政治文化对社会主义民主政治推动的同时，也应看到民主政治是与一定社会的政治、经济、文化、历史条件相适应的，这就要求政治文化的建设不能超越历史的发展阶段。超前的政治文化会削弱对当前政治体制的认同，故而增加社会主义国家推进政治体制改革的难度和成本。同时，社会主义政治文化的建设也不能落后于社会主义民主政治的实践，这也同样会使政治体制产生认同危机。政治文化和民主政治建设是个互动的过程，但是社会主义政治文化的建设是基础性的，只有具备了建立在相应历史发展阶段上的、与之相适应的社会主义政治文化，社会主义民主政治才能拥有一个比较稳固的现实基础。

社会主义政治制度是一种不断完善和不断发展的政治制度，它从巴黎公社燃起火种，到俄国十月革命后最终确立，此后又经过了一定时间的发展，但它仍处在改革和完善过程中，它需要在经济、政治、社会和文化发展的过程中不断趋于成熟。苏联、东欧社会主义国家解体和剧变之后，这些国家失败的教训成了中国等社会主义国家继续发展的镜子，社会主义政治制度必将在中国等社会主义国家不断改革自身的过程中臻于完善，走上新的发展阶段。

① 《列宁选集》第1卷，人民出版社1995年版，第317页。

第十二章　第三世界国家政治制度

第三世界国家的政治制度是殖民地、半殖民地民族民主革命的产物。[①] 由于同前宗主国在经济、社会与意识形态方面的长期的历史联系，第三世界国家在独立后程度不同地沿用了资本主义政治制度的框架或构件。但是作为过去一个时代的民族解放运动的一翼，第三世界国家深受殖民奴役剥削的痛苦记忆和争取独立自由的革命精神又决定了其政治制度具有反对帝国主义、殖民主义和霸权主义的特征。20 世纪 80 年代以来，随着冷战格局的解体，第三世界国家对本国政治制度进行改革，以寻找和探索更适合本国情况的政治发展模式，这个过程至今没有终结。改革与创造、和平与发展，仍然是第三世界国家在世界现代化、全球化潮流中面临的主题和任务。

第一节　第三世界国家政治制度的产生与发展

一、第三世界：历史与现实

几乎所有的第三世界国家都经历过殖民地、半殖民地的时期，不论这些国家有过何种灿烂的古代文化和物质文明，它们与现代社会的连接都不得不通过殖民地这一由西方人强加的屈辱的形式。在某种意义上说，第三世界国家的历史是从殖民时代开始的。因此，要理解第三世界国家政治制度的性质、特点及

---

① “第三世界”是一个最早由法国经济史学家阿尔弗雷德·索维（Alfred Sauvy）提出来的概念，索维将其使用于战后国际政治的研究中，意指一个被边缘化了的受压迫和被蔑视的世界，代表了一条独立于西方工业资本主义和东欧国家社会主义的“第三条道路”。按照美国历史学家斯塔夫里亚诺斯的观点，第三世界意味着“一种支配的宗主国中心与依附的外缘地区的不平等关系，这些地区在过去是殖民地，今天是新殖民地式的‘独立’国。”（斯塔夫里亚诺斯：《全球分裂》上册，商务印书馆 1993 年版，第 17 页。）1955 年由亚非国家独立发起和召开的万隆会议一般被认为是正式提出了第三世界问题，此后，第三世界这个称谓被广大的发展中国家所接受，并覆盖了整个发展中国家。20 世纪 90 年代后，由于苏联解体和东欧易帜，有西方学者提出“第三世界消亡论”。但是，如果注意到冷战的结束并未结束发达资本主义国家与发展中国家之间的不平等关系，“南北关系”至今未有实质性改善这一事实，则第三世界作为一个分析性概念并未过时。这里不涉及“三个世界”的划分问题。

其演变，需要对殖民地的历史作一简要回顾。

1. 地理大发现与殖民时代的来临

历史学通常把16世纪视为人类历史的新纪元，其标志性的事件就是“地理大发现”。“地理大发现”发现了什么？第一，发现了美洲大陆；第二，发现了绕过非洲好望角前往印度的新航路；第三，发现了环球航线，从而证明了当时尚有争议的地圆说。在1500年前后，世界的一隅——西班牙和葡萄牙不断发生着一些惊人之举。

正是在这个意义上，“地理大发现”被认为是揭开了现代社会的序幕。总体观之，它刺激了商品和货币经济的急剧发展，加速了欧洲封建制的解体。正如马克思所言：“在十六和十七世纪，由于地理上的发现而在商业上发生的并迅速促进了商人资本发展的大革命，是促使封建生产方式向资本主义生产方式过渡的一个主要因素。世界市场的突然扩大，流通商品种类的增多，欧洲各国竭力想占有亚洲产品和美洲富源的竞争热，殖民制度，——所有这一切对打破生产的封建束缚起了重大的作用。”① 具体而言，殖民制度为资本主义的原始积累奠定了物质基础。从殖民地源源不断流入西班牙的大量贵金属迅速扩散到欧洲，造成金银贬值，物价上涨，引起了欧洲的“价格革命”（价格跃升）。“价格革命”意味着“一方面是工资和地租跌价，另一方面是工业利润增多……。换句话说，土地所有者阶级和劳动者阶级，即封建主和人民衰落了，资本家阶级、资产阶级则相应地上升了。”② 这种由“价格革命”带来的物价上涨、交换扩大和商业繁荣成为加快资本原始积累，推动资本主义在欧洲兴起和发展的重要条件。所以“资本主义时代是从十六世纪才开始的。”③ 但对非西方世界来说，地理大发现意味着自身发展进程的中断，“史前时期”的结束。随着土著居民被剿灭、无数人口被贩卖、无数财富被掠夺、整个民族被奴役，田园牧歌般宁静的生活一去不复返，原本充满异质性的亚洲、非洲、美洲各国因相似的遭遇而获得了共同的特征。地域的历史成为世界历史，世界的历史又成为全球分裂（global rift）的历史，它的第一章写着这样几个大字：殖民时代的来临。

2. 殖民时期的统治制度

一定的统治方式取决于一定的生产方式。殖民列强虽怀有野心勃勃的殖民理想和强烈的贪欲，但其殖民统治政策的制定和实施不得不受制于宗主国经济、政治和社会发展的性质和水平，同时也受制于殖民地复杂多样的人文地理

① 《马克思恩格斯全集》第25卷，人民出版社1974年版，第371～372页。

② 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第166页。

③ 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第784页。

环境和土著居民的反抗程度。正是不同文化传统和生产方式冲突与融合的结果，形成了宗主国在其殖民地各具特色的统治制度。但总体而言，就殖民者对待土著领袖及其机构的态度和政策而言，殖民统治制度仍然可以概括为两种类型，一种是“间接统治”，另一种是“直接统治”。前者主要以英属非洲、南亚、东南亚殖民地为代表，包括殖民早期的西属、葡属拉美殖民地，后者主要见之于殖民晚期的法属、意属、比属非洲殖民地和法属东南亚殖民地。这两种类型的区分不是绝对的，不同的时期或不同的区域会各有侧重，实行间接统治的英国在某些殖民区域也曾采取过直接统治方式，例如在西非的坦噶尼喀、北罗得西亚、黄金海岸的阿散蒂；而以实行直接统治著称的法国也试行过法式的间接统治，即所谓“联合政策”，例如在突尼斯、摩洛哥。有时候间接统治会表现为分权式的专制，例如英国治下的马来西亚、缅甸，同样地，直接统治有时候也会表现为典型的中央集权，例如法属印度支那。

不论是间接统治还是直接统治，殖民统治都包含着夺占土地、奴役土著民族和垄断经济贸易的内容，本质上都是宗主国对殖民地国家主权的剥夺。殖民统治这一基本特征对殖民地国家的民族建设和国家建设发生了深刻的影响。

第一，殖民统治使殖民地民族国家的生长和发展进程复杂化。部族和部族主义是一种古老的血缘性和地方性的氏族组织和意识形态，在非洲则成为典型的和独特的民族形态。非洲大陆原本存在传统社会自然的族际边界，沦为殖民地后，殖民列强基于各自实力与利益的比较，对其殖民统治疆域和势力范围的划分根本不考虑河流山川等天然屏障和部族分布状况。这种按图（地图经纬）作业式的瓜分（真正的“瓜分”）使若干完整的部族被分割在不同的殖民属国内，而有的殖民属国内又集中了许多原本差异甚大的部族。这一方面导致非洲不少雏形国家、酋长国和王国完全被打乱，退回到氏族部落状态；另一方面则强化了非洲人的部族意识，为部族间的冲突埋下祸根。殖民者从来不希望殖民地各族群经自然同化而聚合成现代民族，直至殖民统治结束时，我们看到非洲只有少数族群形成了现代民族，绝大部分族群仍处于部族阶段或向现代民族过渡阶段。

第二，殖民统治的建立首先是以破坏殖民地原有的社会政治权力结构为前提的，例如英国破坏印度的村社制度、摧毁印度的手工业、消灭印度的文明，完成了马克思所称殖民主义的“破坏性使命”。这种“破坏性使命”在殖民早期非常明显、非常残酷，例如在法属非洲殖民地，征服意味着对传统土著统治阶层的大规模清洗。但是，由于殖民政权是一个外来政权，殖民者在人数上只占当地居民的少数，仅仅依靠暴力是不够的，它还谈不上真正的统治。这就决定了殖民统治不得不扶植和拉拢一批听命于自己的土著领袖人物，实行分而治之政策，因此殖民统治对原有社会政治权力结构的破坏又是有限的。这种特点

带来两个结果，一是殖民统治保留下来的传统社会政治结构助长了部落主义、地区主义，阻碍了现代民主观念、民族主义的产生和传播，成为殖民者抵制民族独立运动的工具以及独立后国家政治生活的保守力量。二是对传统社会政治集团和势力的分而治之政策限制了殖民地内部各族群的经济文化交流，加深了各族群的隔阂和矛盾。当代民族矛盾尖锐的地方，大部分都可以找到殖民主义的根源。

第三，殖民统治推行的同化政策促成了殖民地土著居民的精英阶层，他们认同宗主国的历史并接受殖民统治的合理性，一部分人淡薄了本民族的意识和情感，同他们身居的族体和大众日渐疏离。我们知道，推行同化政策最有力的是法国人和葡萄牙人。不能说同化政策没有任何积极意义，既然理论上把殖民地居民视为共同体成员，那么就不能阻止殖民地居民从母国引入诸如自由、民主之类殖民地原本没有的观念，不能阻止殖民地居民同外界的接触和交往，并由此唤醒他们对自身价值的重新认识与追求。在法属和葡属殖民地，确实出现了以欧洲民族主义为摹本的非洲民族主义和亚洲民族主义。然而同化政策最有利于殖民统治，它本身就是为殖民统治而设。正因为同化政策培养了一个亲宗主国的精英阶层，所以在法属殖民地，相当长一段时期内，民族主义运动缺乏明确和自觉的目标，民族斗争多以争取在“大法兰西”前提下的公民权利和实施取消一切种族歧视的共和制原则为归宿。在葡属殖民地，“同化人”习惯顺从殖民当局的安排，政治态度温和，他们是殖民地当地人中最有文化和知识的群体，他们的价值取向和政治取向制约着民族独立运动的过程和方向。

第四，殖民列强要维护宗主国对殖民地的统治一定要有一套适合自己需要的官僚行政体制，这套官僚行政体制是以榨取资源、维护秩序两大基本功能为其活动范围的，这也就决定了行政机构的体制特征，如总督集权控制、强制性的行政干预、有限的社会经济目标、内部结构的低度分化，等等。另一方面，行政机构也发展出了非政治化的特征。殖民地相当长一段时间不存在诸如政党一类的政治团体的政治竞争和舆论监督，因为殖民统治既然是对殖民地主权的剥夺，那么不论采取何种方式，最高原则必然是不允许土著居民上升到与自己分享统治权的地位，因而不允许组党组团，不存在政党政治（只有在殖民统治衰落的后期才出现民族主义政党）。这样，殖民地的官僚机构既不用对殖民地的政治团体负责，也不用对殖民地的公共舆论负责。官僚以行政命令和执行法律为出发点，维持所谓政治中立的公共服务观念。殖民地时期留下来的官僚机构对于发展中国家建立现代法律和行政程序架构无疑有所助益，助益之一是当地人经过训练充任民政和军事部门的低级职位，学会了殖民者统治殖民地的经验，从而填补了殖民者撤退后的政治空缺。但是，殖民地的官僚机构毕竟是为殖民统治的便利和效率而设立的，它的基本取向在于消极性地维持内部的稳

定和安全，而不在于动员人民进行经济建设和国家建设，这使得殖民统治的官僚行政体制从根本上具有粗陋化的特征。

二、第三世界国家政治制度的建立

如果说殖民统治的本质表现为宗主国对殖民地主权的剥夺，那么第三世界国家政治制度的建立则意味着对国家主权的回收。世界上少有未经斗争便拱手让出权力的事，权力的转移总是伴随着艰难困苦的政治较量乃至武力斗争。殖民列强经营愈久，陷入愈深，利益所在愈强，愈不容易割舍，因而殖民地人民回收主权愈难，其独立运动的成败愈取决于一定的国际力量的对比和国际局势的变化。从1804年最早摆脱殖民统治的加勒比海岛国——海地宣布独立算起，到迟至1990年才实现独立的非洲南部国家——纳米比亚开国建政为止，前后时间整整相差186年，充分显露了第三世界国家政治制度的建立是一个漫长而曲折的过程。

第三世界国家政治制度的建立大体可分为两个阶段。第一阶段起自19世纪初至第二次世界大战期间，以拉美为先导，约有1/3的殖民地国家摆脱殖民统治，建立起民族主义政治制度。第二阶段始于第二次世界大战前后，直到20世纪90年代初方落下帷幕，是发展中国家政治制度形成与发展的最重要时期，这个时期以南亚、东南亚和非洲为典型，约有2/3的殖民地国家赢得了民族独立，特别是在民族解放运动蓬勃兴起的60年代，新兴国家的别具一格的政治制度构成了战后国际政治经济秩序的一道令人瞩目的风景线。

拉丁美洲是最早建立民族主义政治制度的地区，有20个国家在第一阶段初期获得独立。拉美的独立运动有不同于其他地区的特点和原因。拉美的独立并不是土著居民的解放，而是欧洲移民的后裔——土生白人的胜利。西班牙人和葡萄牙人对美洲的征服带来了人口上的灾难——印第安人人口的急剧减少，为了维持金矿的规模开采和适应新兴种植园经济对劳力的需求，西班牙和葡萄牙从非洲大规模运进黑人奴隶，加上持续不断的欧洲移民，拉美很早就变成了一个多种族社会。在这个按照种族及其作用划分的社会结构中，白人人口最有势力和声望。但白人是分为欧洲出生的白人（所谓“半岛人”）与新大陆出生的白人（克里奥尔人）的，在某种意义上，克里奥尔人除了肤色、语言和心理同殖民祖先仍保持着天然的联系外，在经济利益、社会政治、生活方式和文化习惯上已经成为一个新民族。他们与半岛人之间的对抗主导着拉美殖民地基本的社会关系。此外还出现了一个新的混血人口——梅斯蒂索人（欧印混血儿）和穆拉托人（黑白混血儿），他们增长的速度相对更快，1570年尚不足3%，1825年已经达28%。葡属拉美（巴西）的情况差不多，所不同的只是

黑人数量更多，占巴西总人口比重的50%，构成葡属拉美社会的主要组成部分，而印第安人数量则不到10%。① 随着时间流逝，克里奥尔人在主要的经济部门（如矿业和商业）发挥越来越重要的作用，尤其是所占有的土地越来越多，许多人成为大地产庄园的拥有者。这和西班牙王室的利益是矛盾的。克里奥尔人虽然经济地位不断提高，跃升为西属殖民地社会的主要阶层，但政治上仍是一个无权阶层。为了改变这种状况，早在18世纪中期，他们便趁王室急需资金之际而购买地方法庭官职，19世纪初又以纳税大户染指地方市镇议会官职，另一些人则进入军队博取名望。然而，18世纪下半叶波旁王朝为在新大陆抵御欧洲列强的挑战和增加王室财政收入而发动的行政改革加强了“半岛人”在殖民地政府中的地位，削弱了克里奥尔人的势力和影响，结果是克里奥尔人同半岛人之间的冲突不断加剧，最终导致了西属拉美殖民地选择独立的斗争。

拉美一个多世纪前的解放开启了殖民地国家民族独立运动的先声。在拉美之后，非洲的利比里亚和埃及，亚洲的阿富汗、伊拉克、土耳其和沙特阿拉伯等也都在这一阶段建立独立的政治制度。然而，总体而言，民族独立仍然是一种地区现象。民族独立运动进入第二阶段，真正成为一股世界性的潮流，成为打破乃至埋葬旧殖民主义、改变国际政治格局的重要因素，则是第二次世界大战前后的事。

第二阶段的民族独立运动大致经历了三次浪潮。

第一次浪潮发生在20世纪40年代后半期至50年代中期的南亚和东南亚地区。其中，南亚的独立运动在一般意义上可以印度为代表，这不仅因为印度是南亚人口和疆域规模最大的国家，次大陆堪称印度文明辐射圈；也不仅因为印度在新航路开辟后成为殖民者最早的掠夺目标之一，葡萄牙人、荷兰人、法国人都曾在这里崭露过头角；而且因为印度被英国人征服后，最先和最彻底变成宗主国的商品市场、原料产地和资本输出场所，其传统文明在西方文明的侵蚀和压制下扭曲发展表现得最为鲜明；此外，印度为摆脱殖民统治所进行的民族抗争的广泛性、持久性和形式多样性也表现得最为典型。

英国殖民者在印度的民族压迫从18世纪起就激起不同地区、不同阶层的此起彼伏的反抗，但反对殖民统治的斗争逐渐形成全国性的运动是从民族资产阶级19世纪后期建立全国性的民族主义组织——印度国大党后开始的。20世纪初，随着大量小资产阶级群众进入国大党，国大党出现了一个激进的政治派别，终于在1906年党的年会上第一次通过了要求印度自治的决议，并和另一

① 托马斯·斯基德莫尔、彼得·史密斯：《现代拉丁美洲》，世界知识出版社1996年版，第25～30页。

个民族主义组织——穆斯林联盟合作共同推进印度的自治运动。

从第一次世界大战后到第二次世界大战前，国大党领导的民族主义斗争先后发起过两次运动。其一为“不合作运动”。不合作运动首先是对殖民当局1919年通过旨在镇压印度民众反政府运动的“罗拉特法”的直接回应。不合作即抵制，它包括抵制立法会议、抵制法庭判决、抵制公立学校、抵制英货，如此等等，因为这个邪恶的法律表明殖民当局“不慎、不德、不义”，不配享有印度人民的好感与合作。不合作运动的创始人是甘地。

另一次是发生于20世纪30年代前期的“不服从运动”。30年代的资本主义世界经济危机打击了印度的民族工商业，再次激化了各阶层民众与殖民统治的矛盾，在国大党内形成了一个新的更激进的政治派别，通称国大党左翼，其主要领导人是贾·尼赫鲁。国大党左翼明确把争取独立作为自己的目标，并授权甘地发动新的不合作运动，因主要采取不服从形式，又称不服从运动。不服从首先从不服从“食盐法”入手，号召人民在有盐资源的地方自行制盐和售盐。同时号召家家户户纺纱，抵制洋布，取消不可接触制，实行教派团结，放弃公职，抵制法庭和公立学校，实际上把不服从和过去的不合作结合起来。在有些地方，不服从运动发展为武装起义，出现了规模不同的流血冲突。

世界反法西斯战争的胜利给印度的独立带来新的契机。1945年工党在英国再度执政，艾德礼政府表示要尽快举行新的中央和省立法会议选举，在省一级重新建立责任政府；尽快召开制宪会议；改组总督行政会议，建立一个得到印度主要政党支持的行政会议。国大党鉴于自己已经拥有广泛的群众基础，决定在新的形势下不再采取大规模不合作运动方式，而要经过谈判途径，实现民族独立的最终目标。在当年的中央立法会议选举中，国大党大获全胜，获得中央立法会议102个席位中的52席，占55.8%；在翌年省立法会议选举中，又获得1 585个席位中的930席，占58.6%，形成了以国大党政权为主的省自治。特别重要的是，民族主义的浪潮把军队也卷进来，军队通过哗变与起义，纷纷站到国大党一边，殖民统治从根基上发生了动摇。这种形势终于促使工党政府作出决断：接受印度独立要求，准备移交政权。1947年8月15日，印度自治领宣告成立。此前一天，由穆斯林联盟领导的东孟加拉、西旁遮普、西北边省、俾路支斯坦等省份从印度分离出去，成立了巴基斯坦自治领，两者都仍然保留在英联邦内，事实上都获得了独立。①

同印度一样，进入20世纪，东南亚的社会结构和阶级关系也发生了深刻变化。传统的封闭的村社逐渐解体，殖民主义携带的商品货币关系渗入城乡，新的阶级与阶层随着资本主义因素的发展而发展，殖民统治在履行“破坏性

① 林承节：《殖民主义史·南亚卷》，北京大学出版社1999年版，第369、387页。

使命”的同时，也造就了它自身的对立物，促进了殖民地民族意识的觉醒。东南亚地区的民族主义反抗无论是规模还是频度一点也不比印度逊色。然而，不无讽刺意味的是，导致殖民主义一蹶不振的那致命一击并不是来自殖民地土著居民的叛乱。日本占领了东南亚各国，取代了英、法、荷等老牌西方殖民国家的地位，欧洲列强分别统治东南亚的旧格局被打破，欧洲殖民主义势力被扫荡一空，东南亚第一次出现由一个军事帝国单独统治的局面。有意思的是，这个军事帝国在战局不利时竟充当起“亚洲解放者”：1943 年宣布承认缅甸、菲律宾“独立”，1944 年宣布同意印尼“近期独立”，1945 年又宣布承认越南、柬埔寨、老挝脱离法国“独立”。不论这种“强盗解放仆人”的“独立”是否依“法”有据，也不论这种“独立”是否真有内容，它毕竟昭示了一个事实：殖民统治是到了该结束的时候了。因此，当日本 1945 年战败无条件投降、旧殖民国家的军队尚未返回之际，在这个权力短暂真空时期，殖民地真的独立了。例如印度支那和印度尼西亚发动“八月革命”，迅速建立了独立的政治制度。

民族主义浪潮的第二波发生于 20 世纪 50 年代中期至整个 60 年代，中心地带是非洲撒哈拉沙漠周围地区，包括北非、西非、中部非洲和东部非洲等地。

作为一个被殖民统治奴役近 500 年的大陆，非洲的独立直接受惠于由第二次世界大战所导致的国际环境的改变。事实上，人们把民族独立运动的第二阶段的开端定为二战，本身就意味着二战所包含的巨大的历史转折性，但较之南亚和东南亚其他国家而言，二战对于非洲的重要性在于它构成了“非洲殖民历史的一个分水岭”①。非洲虽然是被宗主国拉入战争的，但战争教育和锻炼了人民。首先是战争凸显了非洲战略地位的重要性，为争夺和保存这一战略要地，同时为动员非洲人民支持反法西斯战争，宗主国被迫放宽对殖民地的控制，并对战后改善他们的政治经济地位作出不同程度的承诺。美国等盟国还作了许多反对殖民主义、提倡自决和自由平等的宣传。其次是参加战争的非洲军人和知识分子经历了枪林弹雨的考验，分享了战胜法西斯军队的荣誉，他们在非洲人中讲述自己的所闻历见和战绩，为打破殖民统治的神话和唤醒非洲人的民族自尊作出了重要贡献。尤其是受过现代民主教育的知识分子回国后积极组建政党，创办报纸，宣传民族主义，为非洲民族独立运动提供了必要的政治思想基础。最后，战后亚洲国家的民族独立解放运动对非洲产生了深远的影响，1955 年 4 月，亚非 29 个国家在印尼万隆举行会议，非洲的反帝反殖浪潮终于

① L. H. Gann, Peter Duignan, *Colonialism in Africa: 1870—1960*, Vol. II, 转引自郑家馨：《殖民主义史·非洲卷》，北京大学出版社 2000 年版，第 611 页。

和亚洲汇合在一起，桑戈尔甚至把万隆精神与马克思《共产党宣言》中的“全世界无产者，联合起来”的号召力相提并论。会后，北非和西非掀起了民族独立斗争的高潮。到60年代，民族独立的狂飙席卷了非洲大陆。①

民族主义浪潮的第三波出现于20世纪70年代中期至80年代初，主要发生在南部非洲、加勒比海地区和大洋洲地区。新独立的国家有非洲的莫桑比克、安哥拉、津巴布韦等8国，加勒比海的巴哈马联邦、格林纳达、苏里南等9国，大洋洲的巴布亚新几内亚、所罗门群岛、基里巴斯等5国。至此，延续了几个世纪的欧洲殖民统治基本结束。事实上，从世界范围看，第三波来临时，民族主义运动的全盛时期已经过去。当上述这些国家正兴高采烈庆贺自己的独立时，战后及60年代建立民族主义政治制度的许多国家已经在酝酿新的变革。

第二节　第三世界国家政治制度的性质与特点

一、欧洲民族主义与第三世界民族主义

在国内，第三世界国家一般被定义为“民族主义国家”，而西方许多学者对非西方政治发展的研究也倾向于把民族主义视为第三世界国家的一个基本特征。这种关于第三世界国家性质的描述虽然是相似的，但其理论预设与观察视角是不同的。按照前者的观点，第三世界国家，即使是那些把社会主义写进执政党的纲领或国家宪法、宣称奉行“社会主义”政策的国家，其政治制度也仍然是资本主义性质的。因为这些国家普遍不具备实行马克思主义的科学社会主义的必要条件，既没有一定数量的有组织的工人阶级队伍，也没有一个由马克思主义武装起来的工人阶级政党，因而未能在民族独立运动中取得领导权。而在后者看来，第三世界国家，包括那些财产实行私人所有制、经济上依附于世界市场、政治上同西方保持密切联系的国家，与资本主义“工业市场民主化国家”存在着重大区别，它们中与西方最接近的一些类别，如实行多党制与议会制的“民主的平民主义型政权”（阿尔蒙德语），不过是“现代化水平很低的竞争性政权”，“政治过程事实上往往为拥有政治参与与资源和技艺的

① 吴秉真、高晋元：《非洲民族独立简史》，世界知识出版社1993年版，第105～110页；郑家馨：《殖民主义史·非洲卷》，北京大学出版社2000年版，第634～637页。

少数几个集团所控制”，在发展战略上是不成功的。① 即使是经济上实现起飞的国家和地区，“这种发展形式往往在独裁政治或高度集权化的官僚专制政权下发生，民众参与形式是有限的甚或没有的。”② 显然，比较一致的看法是，把第三世界国家的政治制度归入民族主义范畴是合适的。

什么是民族主义？追根溯源，民族主义本来是西方国家的一种政治理论和政治实践。根据卡尔顿·海斯（Carleton Hayes）的说法，民族主义这个概念可以从四个方面去理解：（1）作为一种历史过程的民族主义；（2）作为一种理论方法的民族主义；（3）作为一种政治行动的民族主义；（4）作为一种文化情感的民族主义。③ 汉斯·科恩（Hans Kohn）认为，民族主义是某一民族绝大多数普遍表现出来的并要求普及到所有成员的思想形态，它承认民族国家是政治组织的理想形式，承认族体是一切文化创造力的源泉。④ 这些观点实际上是对十六七世纪以来西欧政治发展的描述。它包括这样几个认识：

第一，民族主义是在欧洲资产阶级反对封建割据与封建专制的斗争中形成的。这个斗争最初要求的是结束基督教神学普世主义及其支持下的诸侯割据的地方主义局面，为资本主义发展所必需的统一国内市场奠定强大的权威基础。其表现形式为市民阶级（资产阶级的前身）与王权结成同盟，以国王的世俗统治替代罗马教皇的神圣统治，以君主主权替代贵族领主主权。宗教改革和文艺复兴是这一斗争相继出现的两大高潮。由于此时国家是以中央集权的王权为中心来组织运转的，这就使得民众逐渐打破过去因领土割据而形成的狭隘视野，个人之间的经济、文化交往日益密切，统一与整体的民族意识和情感开始成长。接下来，随着资本主义经济关系的发展，专制王朝国家与资产阶级为代表的民族利益又形成尖锐对抗。于是，以人民主权取代君主主权，以民族利益取代王朝利益便成为西欧民族国家运动的本质特征。资产阶级在摧毁王朝国家、建立新政治秩序的过程中，把民族主义与民主主义结合起来，形成了具有政治意义的近代民族主义。

第二，民族主义追求的目标是政治单位与民族单位的合一。在民族主义研究中，“民族”（nation）和“国家”（state）是两个有区别的概念。民族主要侧重于心理文化意义，如语言、风俗、神话、传世符号和历史事件都可以用来构建民族概念；而国家则主要着眼于其政治法律含义，通常理解为拥有一定人口、领土与完备的法律，建立起自治政府即拥有主权的政治单位。民族与国家

---

① 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学》，上海译文出版社 1987 年版，第 435 页。

② 奇尔科特：《比较政治经济学理论》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 258 页。

③ Carleton Hayes, *Essays on Nationalism*, Macmilland and Co. Ltd, 1926, p. 2.

④ Hans Kohn, *The Idea of Nationalism: Study in its Origins and Background*, New York, 1946, pp. 3 ~ 24.

既可以相交，也可能不相交，有的民族没有国家，有的国家则存在多个民族或有的民族分布在不同的国家。只有民族与国家重合，即国家内只有单一的民族，国家领土边界与民族居住地范围相同，而且文化与政治已经融合，才被称为“民族国家”（nation-state）。在西方资产阶级革命史上，民族的形成和国家的创立是同时并进的，近代民族形成的过程就是近代主权国家创立的过程，例如法国大革命和美国独立战争时代，民族的概念被纳入革命建国的浪潮中，“单一而不可分裂”是风行当时的民族口号（法国），“合众国与人民同在”的呼声响彻云霄（美国）。民族就是国民的总称，国家乃是由全体国民集合而成，国家乃是民族政治精神的展现。

第三，正因如此，民族主义一定要求把“民族感情”上升为对民族国家的忠诚。把民族主义视为一种自我意识，是指一个人以本民族作为最高效忠对象的心理状况，它包含着本民族优越于其他民族的信仰的情感。在单一民族的国家里，这种民族情感很容易升华为对政治共同体的忠诚。但在一个多民族国家里，每个民族对本民族的忠诚与热爱很可能只局限于范围很小的地区，换句话说，假如他们的民族感情被地域、血缘、种姓、宗教团体所截留，所分散，他们并没有把自己生活于其中的整个“民族国家”作为集体命运的归宿，那么这种“民族感情”就不属于近代民族主义的范畴。民族国家若要索取国内各民族的忠诚，就必须打破基于血缘、族裔、语言、风俗和历史经验所形成的民族界限，把各民族转变为一个政治民族即“国族”（state-nation）。这是一个政治、经济和文化运动的历史过程，是民族建设（nation-building）的基本要义。在这一过程中，民族情感终于超越自己原有的世居地而升华为对民族国家的普遍的认同感，它所表达的对整个民族的热爱与忠诚终于成为近代民族主义的内容。显然，在这个意义上，民族主义属于一种近代的历史现象。

如果说西欧的民族主义是自身资本主义因素的成长打破封建界域进而导致资产阶级革命的结果，是一个由内部发展起来的政治现代化的过程，那么第三世界国家的民族主义就其发生而言，是对来自外部的西方殖民主义征服和统治的反应，就其形成而言，是以特定的国际政治为背景的有意识的政治构建的产物，民族主义的动力来自外部。

对于第三世界来说，民族意识的觉醒是西方殖民主义的外来统治激发的，民族主义的兴起是西方民族主义（以工业文明和主权国家的形式出现）压迫非西方人口的必然产物。西方殖民主义不仅“制造”了第三世界这一具有政治经济学意义的地理概念，而且“制造”了埋葬殖民主义、改变世界政治格局的第三世界的民族独立解放运动。根据英国政治历史学家霍布斯鲍姆和格尔纳的民族政治理论，民族是民族主义和国家的产物，“民族主义早于民族的建

立。并不是民族创造了国家和民族主义，而是国家和民族主义创造了民族。"① 霍氏等人的观点不仅对于西方民族国家的解释是有效的，对于第三世界民族国家的分析也是成立的。正因为国家被证明是保持"独立、统一、认同"的最有效的工具，因此在第三世界许多地区，政治发展的模式是先宣布建立国家，组织政府，然后借助国家和政府的有组织的政治权力来为新国家的生存与发展寻求必要的文化纽带、国民意识和社会经济基础，从而开始了民族—国家的一体化进程。在另外一些地区，虽然前殖民时代已经存在具有较为成熟历史文化的古代国家形态，如伊朗、伊拉克、土耳其、印度、埃及等，它们的独立似乎表现为历史文化遗产与古代国家精神的"重建"或"再生"，但是，就民族国家历史运动的逻辑而言，其政治制度与社会经济形态的变化仍然是西方资本主义全球化所赋予的。缺乏这一背景，它们不可能形成诸如"主权"、"民族"（国族）、"领土"这类民族国家要素，它们至多只是一些"族群国家"（ethnic state）。② 所以霍布斯鲍姆说："第三世界的反帝国主义'民族'运动，和殖民时代之前的政体或族群运动的中断，这种民族运动与19世纪从欧洲发展出来的那种民族主义有更多的相似之处。"③ 于是，政治权力和国家机构在第三世界国家的政治发展中一开始就获得了极不寻常的意义，注定要承载沉重和复杂的各种功能。

二、反帝、反殖的意识形态与政治运动

民族主义的逻辑必然指向民族国家的建立，无论西方还是非西方概莫能外。然而，对第三世界来说（拉美除外），民族国家形成的最后高潮是和帝国主义时代联系在一起的，这与西方是大异其趣的。这个特殊的时代性质规定了第三世界国家政治制度的意识形态特征。

欧洲民族国家形成的一个显著特点是，民族国家的胚芽存在于王权之中，民族国家的政治精神存在于国民之中，民族国家的形成是民族主义与民主主义紧密结合、共同推动的。和欧洲民族国家的形成不同，第三世界民族国家的创建问题是在帝国主义时代的背景下提上议事日程的，对它来说，民族国家的建立固然需要克服内部障碍，但是关键是冲破作为异物施加于它的现存的外部的帝国主义世界体系的结构性强制，这决定了民族内部的阶级与阶级的斗争、现

① 埃里克·霍布斯鲍姆：《民族与民族主义》，上海人民出版社2000年版，第10页。另见 Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, 1983.

② Anthony Smith, *National Identity*, University of Nevada Press, 1991, pp. 45～51.

③ 埃里克·霍布斯鲍姆：《民族与民族主义》，上海人民出版社2000年版，第181页。

代精英与传统精英的斗争，以及不同地域集团、宗教集团的斗争都必须从属于民族独立解放斗争，而且内部斗争也不可避免地赋予了民族斗争的意涵。这样，反帝国主义、反殖民主义便成为第三世界民族国家政治合法性最重要的来源。

在第三世界国家，反帝反殖既是一种政治运动，也是一种意识形态。作为一种意识形态，它不能仅仅满足于一些口号或原则的简单叙述，而必须采取一种既能展开又能封闭自洽的理论形式，把若干中心符号编织为具有逻辑关联性的观念和原则体系。但是，意识形态并不只是政治精英和知识分子单纯的观念构建，它所以是意识形态必定具有强烈的介入社会的冲动并具备落实于社会的潜力，也就是说，它必须能够为群众所接受，必须发挥动员引导群众的作用。这样，意识形态又不得不采取某种比较简化的“主义”命题的方式由政治精英向外宣示并被大众所传诵，这些“主义”命题，有的以运动的性质命名，有的以领导人的思想指代，也有的借用既有的流行的意识形态为标签，诸如泛非主义、泛阿拉伯主义、乌贾马社会主义、甘地主义、苏加诺主义、庇隆主义等等。

当以反帝反殖为核心内容的民族主义意识形态从第三世界各个地区产生出来，并且推动这些地区取得民族独立以后，这种意识形态与日俱增的影响带来了第三世界新兴国家彼此间关系与世界其他国家间关系的变化。这两种关系的变化固然会导致新兴国家间的竞争，但在20世纪五六十年代两极对峙的背景下，它更多地要求发展成为一个独树一帜的诉诸集体联合的国际政治运动。1954年4月，南亚五国总理在科伦坡举行会议，提出召开亚非会议，同年12月在印尼的茂物专门就此举行磋商，决定由五国联合发起召开亚非会议，邀请包括中国在内的25个亚非国家参加。1955年4月18日，亚非会议冲破帝国主义的阻挠，在印尼的万隆正式举行。来自亚洲非洲29个国家和地区的政府代表团、共约340名代表出席了会议。万隆亚非会议的最大意义不在于其讨论的内容和结果，而在于会议本身，即这是历史上第一次由有色人种自己发起召开和决定自己事务的国际会议，是历史上第一次没有西方人参加的国际会议。万隆会议倡导的反帝反殖、争取和维护民族独立、推进彼此间经济合作与文化合作、争取建立新的国际经济新秩序的精神和原则，对世界和亚非各国民族解放事业产生了深远的影响。在万隆会议精神鼓舞下，1961年9月1日，第一次不结盟国家首脑会议在南斯拉夫首都贝尔格莱德举行。会议通过的宣言宣布：全力支持为争取民族独立而斗争的各国人民；要求撤除设在别国领土上的军事基地；消除一切形式的殖民主义；以和平共处替代把世界划分为集团和冷战的政策。不结盟运动由此正式诞生。不难发现，不结盟运动的宗旨与万隆会议的精神是一致的。这表明第三世界中小国家作为一支不容忽视的集体的联合力量

登上了国家舞台。20 世纪 60 年代初，不结盟运动的锋芒所向是欧洲老牌殖民国家，要求“最后结束殖民主义”；60 年代中后期，不结盟运动也注意到新殖民主义的危险，认为“帝国主义、殖民主义和新殖民主义是国际紧张局势和冲突的一个基本根源”；到 70 年代，不结盟运动明确提出了“反对超级大国的霸权主义”，拒绝任何形式的奴役与依附、拒绝任何形式的干涉与压力。从不结盟第一次首脑会议到冷战结束，不结盟运动规模不断扩大，在全盛时期，其成员国达 108 个，占联合国会员国一半以上，占世界人口 2/5。

三、与传统抗衡：民族建设与国家建设

民族建设与国家建设是政治发展中两个彼此相连又相互区别的问题。民族建设涉及的是“忠诚和义务”问题，即体现为公民对民族国家的认同、参与、承担义务与效忠；国家建设涉及的则是“渗透和统一”问题，通常指中央集权的官僚化、专门化、一体化及其对地方基层的渗透、贯彻与控制。[①] 从民族建设与国家建设角度看，第三世界国家的发展是极不平衡的。第三世界的发达地区——拉丁美洲主要国家，一百多年前已经实现民族独立，建成民族国家，民族认同与民族归属问题早已解决，中央政府权力结构与功能的分化统一、政党和利益集团等从事利益表达与利益综合体制的机构运作，在战前也基本形成。拉美的问题主要是经济发展和政治民主化的问题。第三世界另外一些地区，比如亚洲的印度、土耳其和中东地区的伊朗、伊拉克、埃及等，民族建设和国家建设也有程度不同的发展。这些国家的共同特点是，在西方殖民者入侵以前就已经有久远的连续的历史传统或较为复杂的民族结构及宗教背景。虽然有的存在着众多的族群（ethnic groups）和不同的宗教，但在一个中央王朝的统治下，相互间已形成或紧或松、或强或弱的经济上、文化上、社会生活上的联系和依存关系，并因这种联系和相互依存逐渐形成了某种共同的国家观念和政治情感，它们表现为对臣民角色的认知，对中央集权王国的认同与拥戴。正因为如此，在西方殖民扩张中，它们虽沦为殖民地丧失了独立，但原先形成的那种较为成熟的古代国家政治文化和制度框架，使得“非殖民化”的结果很自然地表现为“民族独立”和“国家主权”的恢复和重建。民族建设与国家建设的基础在某种意义上说似乎是在殖民时代以前的传统社会备料打造好的。

比较而言，在第三世界，非洲（特别是撒哈拉以南非洲）面临的民族建设和国家建设任务最为艰巨，所涉及的政治发展问题最为典型。我们前面已经述及，在前殖民时代，非洲大多数地区只是一些属于部族社会范畴的政治共同

① 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学》，上海译文出版社 1987 年版，第 27 页。

体，少数地区出现了一些规模较小、结构松散、体制功能发育程度较低的古王国，如西非的贝宁王国、约鲁巴奥约王国、达荷美芳族王国、阿克瓦穆王国、阿散蒂王国等等。但它们离一个近代国家所必需的一些前提条件还很远，诸如分殊化与制度化的行政官僚结构、统一的货币体系与商业市场体系、共同的法律文化与政治象征符号，包括对政治输入的认识与对统治合法性的认同，所有这些都没有获得充分的发展。另一方面，当这些古王国正循着自己特定的轨迹向统一的中央集权制缓慢发展的时候，却不幸地与从另一个世界闯进来的殖民者不期而遇，所有的生活与梦想都被打断了。例如西非内陆的豪萨城邦，本来在文化、语言、宗教和经济生活方面已经形成了某些内在联系，在经济和政治结构方面也已经具有一定基础。按照一些研究者的看法，豪萨城邦的发展，就其规模与成熟程度来说，如果没有外力中断，是可以为在西非内陆建立一个以豪萨人为主的现代民族国家提供某种历史基础与条件的。但是，在殖民者入侵下，包括西非豪萨人在内的许多非洲古代文明不仅解体衰落了，而且像豪萨人这样的人类共同体与族群集团，也被分割到分别有法国、英国、德国、比利时人统治的多个殖民地中，这些殖民地构成了今日的尼日利亚、尼日尔、多哥、贝宁、马里、中非等众多国家，豪萨人由此中断了自己的民族统一聚合过程而被肢解成了不同的部分，成为后来的所谓尼日利亚豪萨人、尼日尔豪萨人、乍得豪萨人等。这样，被分割的豪萨人失去了建立单一民族国家的可能性，而不得不与其他一些经历相同分割命运的、与自己没有直接经济政治联系或文化共同性的部族集团杂居一国之内，在试图保持各自文化个性和族体异质的基础上谋求构筑新的社会共同体。[①] 这就是非洲部族和部族主义问题的来由。

20 世纪 60 年代以后，非洲大陆许多年轻国家积极扩大中央政府的权力和职能，建立从中央到地方各个层次的行政机构和管理部门，形成一个全国统一的行政官僚体制，并借此实现由分散的异质的部族社会向统一的中央集权国家的过渡、由封闭的狭隘的部族文化向同质的一体的国民意识的转型。关于这些国家的体制类别和特征我们后面还要述及。权力集中的流向——从地方集中到中央，从部族领袖、宗教领袖集中到民族国家；权力集中的结果——地方领袖、部族领袖、宗教领袖对所在地区和领域的控制力和影响力被削弱，分散的权力或被纳入新兴的国家政权体系，或被国家政权所摧毁，这两点是非洲国家或与非洲国家有相似之处的国家最有意义的变化。当然，中央统合了地方，国家压倒了部族，这只是就整个趋势而言的，不同的国家，情况和程度各有不同。一般来说，通过武装斗争取得独立的国家，国家贯彻能力相对强大，因而国家对部族势力的渗透、分割与整合也相对有效，而通过和平方式取得独立的

① 刘鸿武：《从部族社会到民族国家》，云南大学出版社 2000 年版，第 7～12 页。

国家，执政者与前宗主国殖民势力、国内各部族势力存在较多的妥协，政权的维持以各大部族对权力的分享和交易为基础，因而国家在与部族主义抗衡的同时，相当程度也容忍部族主义的存在，毫无疑问，这样的国家更多只具有形式统一的意义。

另一方面，政党的引入对克服部族主义、建设民族国家也具有极为重要的意义。政党是现代政治的产物，政党的一般功能是，作为联结国家与社会的桥梁，政党可以动员资源、整合国家，为执政者提供稳定的支持基础，维持政治体系的正常运转。但对包括非洲在内的第三世界许多国家来说，政党是一种全新的政治因素，它不能不负有更多的功能，例如，选拔和训练新的政治精英，制定政策和执行政策，为领导人与民众之间的沟通提供渠道，向基层民众解释政府的政策，表达和综合各种团体的特殊利益，为转型期的社会挫折感提供心理出路，等等。① 其中特别重要的是政党的社会化功能与体制内的政治动员功能，它们是一个强有力的政党的基本标志。亨廷顿曾以东南亚、中南美洲一些国家为例指出过，强有力的政党可以成为结合各种社会力量的纽带，为超越比较狭隘的集团忠诚、为稳定的有条不紊的权力更迭奠定基础。在不同的政党体制中，一党体制多半比多党体制在进行政治社会化和政治动员方面更有效。② 非洲是一党体制较为盛行的大陆，一党体制的广泛采用是同非洲试图克服部族主义的强烈愿望联系在一起的。喀麦隆总统阿希乔说，他的国家有200多个部族，“如果部族对自己实行封锁，议员从部族立场考虑问题，公职人员为部族从事日常工作，那么，国家在实现统一方面就不可能取得进展。”③ 在多党体制下，不同部族和宗教派别之间的各种矛盾往往会引发政治冲突和社会动乱，而实行一党体制，通过强有力的政治社会化和政治动员，把各部族、地区、宗教和政治力量团结在同一政党内，有助于消除部族主义、宗教偏见、地方主义和民族分裂主义，维护国家统一和领土完整。

在克服部族主义和地方主义、建设统一民族国家和国民文化的过程中，除了体制推动（行政官僚体制与政党体制的构建）之外，政策推动亦构成重要环节。事实上，非洲国家实行的一些政策（也包括对外政策）并不仅限于意识形态和国际政治的考虑，它们还体现了由传统农业村落社会向现代工业社会深刻变革的历史要求。这种经济政策归纳起来主要有两类，一类是自由资本主义。奉行自由资本主义政策的国家在维护民族独立的前提下注意发展同原宗主

---

① Monte Palmer, *The Dilemmas of Political Development: An Introduction to the Politics of Developing Areas*, F. E. Peacock Publishers, Inc., 1973, p. 117.

② 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》第7章，上海译文出版社1989年版。

③ 陆庭恩、彭坤元：《非洲通史·现代卷》，华东师范大学出版社1995年版，第467页。

国的经济合作与外交关系，对原殖民主义经济的改造采取温和方式，鼓励私人资本发展和扩大外国投资，对传统势力（如酋长制度）实行保留、利用和有限改造的方针，即通过把传统势力吸纳进国家体制中（如建立酋长院），利用酋长对部落居民的感召力去完成国家的某些具体任务。第二类是“非洲社会主义”。奉行“非洲社会主义”政策的国家对原殖民主义经济和私有经济的改造采取比较激进的方式，主张限制私人资本的发展，同时倾向于运用国家的力量摧毁传统的社会关系，重组社会秩序。这种激进的变革在土地改革方面表现得极为明显。1952 年埃及革命后，纳赛尔在 10 多年时间里先后颁布三个土改法令，没收了法鲁克王公贵族的土地庄园，限制私人土地拥有数额，超出部分由政府作价征购，分给无地或少地农户。埃及的“社会主义”土改消灭了大土地所有制，重创了封建地主势力。较之埃及，1974 年发动政变上台的埃塞俄比亚军人政权的土改政策更为激进，其颁布的土改法令宣布彻底废除原有的私人土地所有制，全国土地无偿收归国有，任何个人和机构都不得把土地据为私有财产，取消过去一切租佃关系，取消农民的债务和各种劳役，规定凡愿自行耕种土地者均可分得等份土地，不准出租、雇工、转让。土地改革导致地权的分散化，摧毁了传统权势集团的经济基础，但分散的地权扩大了小农经济，又限制了基层乡村的整合，因而接下来的任务是必须把分散的农户组织起来。在 20 世纪六七十年代，随着土地改革的完成或持续发展，埃及、埃塞俄比亚、贝宁、阿尔及利亚、塞内加尔以及坦桑尼亚等国家都发动了合作化运动。合作化运动并不是单纯的生产运动，它实际上是一种与国家建设有关的制度安排。埃塞俄比亚军人政权在乡村土改伊始就组织和发动农民，建立起各级农会，农会拥有武装和部分司法权，并逐渐演变为乡村基层政权，这同埃塞俄比亚革命的性质有关。大多数国家则是试图通过合作化集体组织形式把国家的体制要素植入基层社会，例如坦桑尼亚，合作化组织就构成了国家政权的基层单位。

四、第三世界国家政治制度的特点

以民族主义为基本性质、以反帝反殖的意识形态和政治运动为主要标志、以同传统相抗衡并以民族建设和国家建设为重要任务的第三世界各国，其政治制度经过多次演变，无论在内容上还是形式上都打下了时代与历史、现代与传统、国内政治发展与国际政治影响的交互作用的印记，呈现出一幅复杂多变、各具特色的图景。

1. 政治体制的多样性

第三世界国家政治体制的多样性主要表现在如下几个方面：其一，当代发达国家普遍实行的政治体制形式，同样也存在于或曾存在于第三世界许多国

家，第三世界国家并没有因自己尚处于“后发展”阶段而拒绝采用这些被视为“政治现代化”的体制模式。其二，当代发达国家历史上未曾想象到或出现过的某些政治体制形式，在第三世界个别国家不仅粉墨登场，而且具有强大的生命力，被当作一种独创的政治文明，延续至今已经近半个世纪，如民众国体制。其三，世界历史中一些被认为早已经随着政治世俗化的发展而成为遗迹的政教合一的神权政体，却在20世纪80年代的一些第三世界国家死灰复燃，成燎原之势，其原教旨主义性、挑战性和进攻性使得这种本已边缘化的体制模式再度引起人们的关注。其四，即使是那些地缘一体、文化宗教相同的第三世界国家也会采用不同类型的政治体制，或者说，即使采用同一类型的政治体制，在权力主体的产生方式、权力机构的组织形式、权力的范围与任期等方面，这些国家也存在着许多差异。例如，同为中东伊斯兰国家，有的属于政教合一政体（the Imam-Chief System）；有的属于传统世俗政体（the Traditional Secular System）；有的则属于官僚军人寡头政体（the Bureaucratic-Military Oligarchy Type）。[①] 而在非洲，同为宪法规定的总统共和制，有的国家实行一党制下的总统制，有的国家实行以多党竞争为基础的总统制；有的国家规定总统由全体国民直接选举产生，有的国家规定总统由国家立法机构选举产生；大部分国家的总统任期为5年，少部分6到7年，有的则可终身任职。如此等等，不一而足。

2. 政治形式的模仿性

一个在历史和现实运动过程中深受外来影响的国家是很难有属于自己的原创性政治作品的。在第三世界，除了那些拥有深厚宗教文化根基和积累的国家，如某些伊斯兰国家，大多数国家的政治体制在形式上都具有明显的模仿性，即使是伊斯兰国家，在强势文化的进逼下（世俗化可视为对这一进程作出的最重要的反应），也程度不同地吸收外来体制的某些结构要素。总而言之，决定第三世界国家政治体制的模仿性特点的因素主要来自三个方面：第一是同殖民宗主国的传统联系，第二是国际政治（包括地缘政治）环境的作用，第三是世界性政治潮流的影响。

许多摆脱殖民统治的第三世界国家都建立了与前宗主国相似的政治体制。例如，在亚洲的印度、锡兰、马来西亚和后来的新加坡，英国殖民势力退出后给这些国家留下的最重要的政治遗产就是议会内阁制的体制模式。法属塞内加尔民族运动领袖桑戈尔说过，“我们在相当程度上是法兰西的精神上的儿子”[②]，再清楚不过地说明了后殖民地国家政治体制与前宗主国政治体制之间

① Chassan Salame (ed.): *The Foundations of the Arab State*, Croom Helm, USA, 1987, p. 22.

② 田口富久治：《当代世界政治体制》，光明日报出版社1988年版，第157页。

的承袭关系的现实原因。

拉丁美洲最早获得独立的国家，一般被认为是继承了前宗主国（西班牙和葡萄牙）具有浓厚封建性的资本主义的政治寡头性质，但从体制形式看，大多数都建立了与美国相同的政治体制。地处西半球的拉美，在地理上与美国为邻，在经济上与美国沟通，特别是其独立建国运动在思想和理论上大大受惠于美国独立战争，地缘政治的影响是相当深远的。例如，墨西哥就是一个被认为“离上帝太远，离美国太近”的国家，独立革命后有过的四部宪法无一不闪烁着美国的影子，可以说是美国自由主义宪法的翻版。一方面是政治内容上的寡头专制，一方面是政治形式上的自由民主，这种严重的不对称可以说是包括拉美在内的几乎所有模仿性政治体制的共同特征。

此外也有一些第三世界国家采用苏联东欧国家的政治体制，这在非洲相当普遍。苏东国家的体制特点是一党制下的党政合一。模仿这一体制的非洲国家，在法律上大都规定执政党是唯一合法政党，其他政党均属非法。有的国家还通过宪法和法律把执政党确定为国家的最高权力机关，规定执政党领袖就是国家元首或政府首脑。我们已经知道，20 世纪五六十年代是社会主义的“全盛时期”，苏联型社会主义一度主导世界的政治潮流。这些非洲国家的民族主义者都声称以社会主义为发展方向，在争取民族解放或在巩固政治权力的斗争中得到苏联的支持和援助，所以政治体制的选择既是一种价值的选择，也是一种力量的选择。如阿尔及利亚、安哥拉、莫桑比克、几内亚比绍、佛得角、贝宁、扎伊尔等国，都同苏联先后存在密切的军事、政治联系。1990 年以后，随着苏联解体东欧易帜，这些国家的政治体制也随之发生变化。

3. 政治过程的不稳定性

第三世界绝大多数国家的模仿性政治体制无法避免“政治不稳定的基本变量”，因此政治过程的不稳定性成为第三世界的普遍现象。亨廷顿在分析影响这种不稳定性的变量时指出：“经济发展加剧了经济不平等，同时社会动员又降低了这种经济不平等的合法性。现代化的这两个方面结合在一起，就导致政治不稳定。”① 这里要特别注意“社会动员”这一概念。根据这一概念的始作俑者多伊奇的解释，社会动员是“人们所承担的绝大多数旧的社会经济、心理义务受到侵蚀而崩溃的过程；人们获得新的社会化模式和行为模式的过程。”② 显然，社会动员的直接结果之一是增强了人们对改变现存生存状况的欲望和期待。社会动员水平越高，人们就越不能容忍经济发展所带来的财富分

① 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，上海译文出版社 1989 年版，第 64 页。

② Karl Deutsch, *Social Mobilization and Political Development*, *American Political Science Review*, No. 55, (September 1961), pp. 495 ~ 496.

配不平等，因而越是激起了参与政治、分享利权的要求。于是全部问题便简化为，发展中国家能否提供一个有效的政治体制足以吸纳消化、调节控制和综合满足这些日益强烈的要求？我们上面已经述及——它们不能，至少是它们中许多国家不能。亨廷顿说过，这些国家的政治体制的运行过程远远没有“制度化”，即政治组织和运作程序还没有获得价值和稳定性。人们可能要追问，为什么没有获得价值和稳定性？

关键的原因是，第一，社会发育不够成熟。第三世界大部分国家的生产力非常落后，资本主义生产关系尚未充分发展，商品经济和市场很不发达，文化、宗教和民族成分异质性较高。至于拉美这样的地区，尽管资本主义已有相当程度的发展，但市民社会的要件仍然是薄弱的。国家是社会发展到一定阶段的产物，反过来说，不成熟的社会只能孕育不成熟的国家，这就注定那些从发达资本主义国家移植过来的体制形式必然面临着它不可能克服的内在危机。第二，阶级发育不够成熟。除拉美国家外，多数发展中国家内部的阶级和阶级意识的分野是不明显的，这不是说内部不存在对抗，而是说这种对抗不通过阶级的形式表现出来，因而不容易采用与成熟的阶级所相适应的现代政治手段来解决政治问题。至少在20世纪50年代以前，非洲的民族资本家尚未形成一个独立的阶级，这个阶级是20世纪60年代国家独立后依靠国家政权发展起来的，它身上交织着经济、政治、宗教、部族各种矛盾因素。众所周知，采用西方政治体制的前提条件之一是存在一个成熟的市民社会和成熟的阶级以及政党，第三世界恰恰不具备这一条件，这就使移植过来的体制模式成为无本之木、无源之水。在20世纪六七十年代，发展中国家暴力冲突此起彼伏，军事政变纷呈迭出，民主竞争政体相继崩溃，第三世界的政治发展呈现出极为冷峻的品格。

4. 权力结构的集中性

在20世纪60年代的政治动荡中及其后一个时期，我们发现，权力日趋集中逐渐成为第三世界国家政治体制的另一个共同特征。它一方面表现为统治者在国家政治生活中拥有至高无上的地位，另一方面表现为国家较之社会的主导性和优先性以及政府权威对社会、政治、经济和文化事务的较大规模的干预，当然，在有些国家中，有限的多元论被有条件地允许存在。

第三世界国家权力结构的集中性可能要归因于第三世界政治发展的“自然禀赋”，20世纪60年代的政治动荡不过是一种使其凸显出来的外在强刺激。我们前面已经指出，第三世界多数国家不存在一个成熟的市场组织和市民社会，如果只是依靠私人和民间的力量来培育全国统一的经济体系和市场体系，并由此推动民族一体化和社会经济发展的形成，就像西方国家现代化早期所做的那样，这将是一个漫长而多变的过程。因此第三世界不得不倚重甚至依赖政治动员，即从政治入手先行独立建国，然后借助于国家和政府机构的有组织的

权威来构建国民意识和社会经济基础。这意味着国家和政府被赋予太多太重的职能，国家承受着巨大的生存发展压力。这样，国家便不得不采取迅速扩大政府官僚机构、扩大国家权力体系的做法，由国家和政府对社会生活各个领域、各个方面进行控制和干预。这在采取“社会主义”发展模式的第三世界国家中表现得最为明显，即使是那些采取自由主义发展模式的国家，这种国家干预的偏好也不难发现。

国家干预偏好同权力集中有联系，但同权力高度集中没有必然联系，权力高度集中成为一个普遍化的趋势，在很大程度上理解为政治体制对其所处环境极度恶劣的一种保护性反应。体制的模仿性导致政治过程的不稳定性，政治过程的不稳定性则需要通过集权主义的方式予以克服。我们可以看到，凡是那些军事政变（这是政治不稳定的极端表现）频仍的国家，踩着前政权躯体登上政治舞台的新政权必然要比前政权更具有压制性和封闭性，否则难以维持。20世纪六七十年代拉美的军人政权、东北亚和东南亚的军人政权、热带非洲的军人政权莫不如此。特别对于那些国小民弱、政权缺乏牢固经济和阶级基础的国家，权力的高度集中逐渐演变为以个人为中心的权力，国家成为个人的工具，个人则成为权力、荣誉和财富的象征。在这种政治体制下，统治者和受惠者形成了一种庇护和被庇护的关系。

第三节　第三世界国家政治制度的类型

从总体看，如果以20世纪末期冷战格局的解体作为一条界限向前追溯50年，即到第二次世界大战行将结束为止，第三世界国家政治制度的主要类型基本上可分为两种，即共和制与君主制。这同传统的分类法没什么两样。但仅仅使用这样的方法来界定第三世界国家的政治制度类型，似乎又过于空疏和简单，它会遗漏某些既有别于以往历史、又有别于西方政治的专属于第三世界国家的制度特色。因此，我们不仅要注意到共和制下不同政党制度与行政制度结合形成的体制特征，还要注意到君主制躯壳下的传统政治与现代政治的区别；不但要注意到作为政治发展特殊产物的军事政权对共和制的冲击，还要注意到古老的政教合一的神权政权在20世纪的新特点。

一、总统制：菲律宾、墨西哥与热带非洲

总统制是指由总统担任国家元首和政府首脑并独立掌握国家最高行政权力的一种政体形式。总统制政体的基本特征是：总统定期由选民普选或选民代表

选举产生；总统直接组织和领导政府，由总统任命和领导的政府只对总统负责，不对议会负责；总统定期向议会报告工作，对议会通过的法案可以行使否决权，但无权解散议会。总统制其实也可以归入议会共和制，只是因为总统制的上述政体特征与议会制的一般形式——内阁制有所不同，尤其是第三世界国家的总统制与西方现代共和政体多有差异，故而有必要单列举述。

总统制肇始于美国，美国的总统制是以典型的三权分立为基础的。但总统制移植于第三世界后则变得五花八门。一般而言，在第三世界国家的总统制中，总统的权力远远大于美国总统，例如，总统除了独揽行政权外，往往还拥有一定的立法权和司法权。正因为总统制比较适应权力集中的需要，总统制成为许多第三世界国家最重要的政体形式。亚洲的菲律宾、印度尼西亚、斯里兰卡、孟加拉等，非洲的塞内加尔、博茨瓦纳、冈比亚、塞拉里昂、科特迪瓦、喀麦隆等，拉丁美洲的墨西哥、智利、巴西、阿根廷、哥伦比亚、委内瑞拉、玻利维亚等国家都实行总统制。

1. 分权总统制：菲律宾

菲律宾的政治制度模仿美国，虽几经变动，但其政府形式仍然和美国最接近。菲律宾原来是西班牙的殖民地，美西战争后成为美国殖民地。早在第二次世界大战前，美国殖民当局就非常重视在政治上对菲律宾推行“美国化”政策，输出美国的政治制度和价值观念，在菲律宾建立了议会、政党和总统制架构。1934 年菲律宾议会接受了由美国国会参议院和众议院两名议员联合署名提出的、被称为通向菲律宾独立之路的“泰丁斯—麦克杜菲法”，该法律规定菲律宾独立前有一个十年的过渡期，过渡期内有一个“菲律宾自治领政府”，政府中的主要职务都由菲律宾人担任，在内政方面享有一定自主权。1945 年日本战败前后，美国重返菲律宾，根据“泰丁斯—麦克杜菲法”决定的政治日程，于 1946 年 7 月 4 日宣布菲律宾独立。直到 1973 年宪法颁布前，菲律宾一直实行三权分立的美国式总统制。1973 年，马科斯政府把政府体制改为新加坡式的议会共和制，以后又改为法国式的总统制，以加强个人集权。马科斯政府被推翻后，科·阿基诺政府于 1988 年颁布了一部新宪法，使菲律宾的政体重新回到 1973 年以前的政治架构，即回到美国式总统制的政体形式。

按照 1988 年宪法，菲律宾的总统为国家元首、政府首脑和武装部队总司令。总统与副总统均由选民直接选举产生，任期 6 年，不得连任。总统有权签署法令，颁布经国会通过的法律；接受外国使节的国书，对外代表国家；在征得国会任命委员会同意后，有权提名委任政府各部部长、驻外使节、上校以上军官和宪法授权委任的其他司法、行政官员；主持内阁会议，领导各行政部门和各级政府执行宪法和法律规定的各项任务与职责。作为武装部队最高司令，总统在必要时有权召集武装部队预防和镇压外敌入侵和国内暴乱，有权中止人

身保护法，颁布军管法。

菲律宾的国会由参众两院组成。参众两院均有立法权，但众议院拥有更大的权力。所有有关拨款、岁入、关税税率的法案、增税法案、地方请愿法案以及其他民间法案均由众议院起草和提出。参议院也可提出修正案。国会2/3多数同意即可宣布战争状态。在战时和紧急状态下，国会可以暂时授权总统行使必要的权力。国会通过的法案须提交总统，经总统签署后才能成为法律，如遭否决，则须由国会两院复议。如果复议结果是两院分别以2/3多数重新通过，即使总统在接到该法案后30天内未加签署，该法案也自动成为法律，总统无权再加以否决。

菲律宾的司法机构包括最高法院和各级地方法院。最高法院由首席法官和14名陪审法官组成，均由总统任命，无须经国会任命委员会确认。最高法院的权力范围是：受理涉及政府部长、大使、总领事的有关案件；审议修正、撤销、批准下级法院就条约、国际协约、法律、总统颁布的法令、公告、命令、指令和条例等的合宪法性所作出的判决和命令，以及下级法院审理涉及税款、关税、估价、收费和终身监禁或更重刑事案件所作出的判决。最高法院有权监督一切法院及其成员；有权根据有关法律任命司法部门的官员和职员。根据宪法规定，最高法院应在每次国会例会开幕后30天内，向总统和国会提交司法工作的年度报告。①

1988年颁布的新宪法对菲律宾总统制的最大影响是，权力的制衡与宪法的权威得到某种程度的恢复和尊重。首先是总统的权力与马科斯时代相比被大大削弱了，例如，总统虽然可以在必要时宣布国家进入紧急状态，实行军事管制，但有严格的时间限制（不得超过60天，且须在48小时内向国会提交报告），军管法不得中止宪法的正常实施，而且国会有权废除总统这项法令。总统有权颁布大赦令，但须征得国会多数同意。特别是国会拥有对总统和政府高级官员进行弹劾的权力（弹劾案由众院提出，由参院审理和裁决），这在第三世界国家中是罕见的。其次是国会的权力也受到来自总统和司法方面权力的制约，法律对议员的产生、议员的资格、议员的任期和限任都有严格的限制，诸如议员必须公布自己的财产、不得担任其他政府公职、不得出席司法机构或行政机构的听证会为他人辩护等等，亦有明确的规定。就此而论，在第三世界国家的总统制政体类型中，马科斯时代结束后的菲律宾的总统制可能是最接近于总统制的理想形构的。

2. 集权总统制：墨西哥

同菲律宾一样，墨西哥历史上也是西班牙的殖民地，独立后同美国也发生

① 张锡镇：《东南亚政府与政治》，台湾扬智文化事业股份有限公司1999年版，第89～91页。

极为密切的联系，其政体形式亦模仿美国的总统制。但与菲律宾不同，美国占领菲律宾30年，其政治影响远远超过西班牙在菲律宾的300年殖民史，而墨西哥的总统制虽然以美国宪法为蓝本，自1812年宣布独立以来却一直无法彻底摆脱西班牙人的政治源流。所以墨西哥的总统制并不存在类似美国那样的典型的三权分立，而是行政权主导立法权，在实际政治过程中，立法权、行政权都集中在总统身上。墨西哥总统制由此又被称为总统集权制。

至今仍然实行的“墨西哥合众国宪法”（1917年宪法）规定，“联邦最高行政权由单独一人行使，该人称为‘墨西哥合众国总统’”。总统既是国家元首，也是政府首脑，拥有广泛的权力。总统有权向议会提出议案，有权否决议会通过的法案，除非议会两院能够以2/3多数推翻总统的否决；任何法律都要经过总统签署并下令颁行，只有总统才能公布法律。总统有权任命或撤销政府各部部长、总检察长、联邦区检察长、联邦区与其他行政区行政长官以及其他联邦官员。经参议院同意，总统有权任命联邦最高法院法官、巡回法院法官、联邦区高等法院法官和普通法官，有权弹劾联邦最高法院法官、巡回法院法官、联邦区高等法院法官和普通法官，要求联邦议会予以撤换。经参议院同意，总统有权任命驻外使节，对外交机构有完全的控制权。总统担任武装部队最高司令，经参议院同意，有权任命武装部队上校以上的高级军官，有权调动州国民警卫队，负责维持国内秩序和应付国外威胁，有权对外国宣战，有权与外国谈判并缔结条约。

墨西哥总统集权的扩张得自于墨西哥独特的执政党体制的支持。墨西哥是一个以革命制度党为主体的多党制国家。① 但由于政权长期掌握在革命制度党手里，墨西哥也被一些政治学者视为一党制国家。革命制度党与总统的关系是，党把总统视为自己的最高领袖，自甘充当总统和政府的工具，而总统未必在党内担任任何职务。在墨西哥历史上，革命制度党的总统候选人基本上不是从党的领导核心产生的。但不管什么人，只要成为党的总统候选人，全党就鼎力支持；总统一旦选出，全党就要绝对服从。不是党在领导总统，而是总统在领导党。当然，总统的权力基础与力量又全在党的职团结构与社会的联系。② 另外还要注意的是，总统虽然拥有极大的权力，但他的这种至高无上的权威地位是同他必须遵守总统任期的宪法限制联系在一起的。总统纵然英明伟大，任

---

① 2000年7月3日，革命制度党在大选中被由最大的反对党国家行动党和绿色生态党组成的“变革联盟”击败，从而结束了其在墨西哥连续执政达71年之久的历史。反对党候选人比森特·福克斯当选为墨西哥新总统。

② Dale Story, *The Mexican Ruling Party: Stability and Authority*, Praeger Publishers, 1986; Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico: The Decline of Authoritarianism* (Third Edition), Oxford University Press, 1999. 曾昭耀：《政治稳定与现代化》，东方出版社1996年版，第113～114页。

期只有6年，且终身不得连任。总统一任制已经成为墨西哥政治制度的一条不可动摇的原则。政治学者们认为，这也属于一种权力制衡的制度。

3. 一党总统制：热带非洲

比较起来，热带非洲的总统制可能是一种离总统制典型形态更远、自身特点更强的制度。绝大多数非洲国家都实行总统制政体，总统一般都能完整地控制着行政权，宪法虽然宣布三权分立，但行政机关的地位往往高于立法机关和司法机关，总统很少受代议机关制约。事实上，总统权力范围的大小、总统制集权程度的高低并不取决于或首先不取决于宪法和法律条文对总统职权的规定，而取决于独立建国的方式及与之紧密相关的政党体制的性质，以及一定的政党体制与总统制结合的强度。

非洲国家的总统制可以分为多党总统制与一党总统制。实行多党总统制的国家为数不多，主要有塞内加尔、博茨瓦纳、冈比亚等。这种多党制其实在20世纪六七十年代政治发展主流的背景下大多已变质，关键的原因是模仿性的多党民主形式与既存的政治生态环境的非契合性不断挑战总统的行政权，迫使总统制不得不抽掉多党制的内里，只留下多党制的外壳。例如，塞内加尔1960年独立后，宪法规定实行多党制，但实际上只有执政党——“塞内加尔进步联盟”能够长期合法存在，塞内加尔成为事实上的一党制国家。这一情形直到70年代中期后才有所变化：1974年塞内加尔执政体制改革，塞内加尔民主党获得合法地位；1976年宪法修改，代表民主社会主义的塞内加尔进步联盟、代表自由民主主义的塞内加尔民主党和代表科学社会主义的非洲独立党被政府正式承认。塞内加尔开始了“有限多党制”向“完全多党制”的转变。多党总统制下的总统的产生有两种方式，一是公民直接普选产生，如塞内加尔；二是议会机关选举产生，如博茨瓦纳。

我们说非洲总统制具有更强的自身特点主要是指非洲一党总统制的普遍性和极端性。按照这种体制，一国之内只有执政党才是唯一合法的政党，其他政党均属非法。有的国家对政治反对派采取融合吸纳政策，有的国家则采取严厉的镇压或清洗措施。20世纪60年代初期，包括热带非洲在内的整个非洲有147个政党，到1965年减至127个，其中30多个政党不复存在，18个与执政党合并，新建政党32个。在36个独立国家中，有25个国家实行一党制，占独立国家总数的70%。[①] 其中，有些国家是从多党制逐步演变为一党制的，如塞拉里昂、科特迪瓦、喀麦隆等国；还有一些国家是从军人政权的“无党政

① 陆庭恩、彭坤元：《非洲通史·现代卷》，华东师范大学出版社1995年版，第468页。截至1990年，在非洲52个独立国家（包括南非）中，有30个国家实行一党制，13个国家实行多党制，8个国家禁止政党活动。见该书第471页。

治”转而重新组党，实行一党制的，如苏丹、多哥、卢旺达、马里等国。一党总统制中最极端的形式是实行党政合一，即宪法和法律不但规定执政党为全国唯一的合法政党，还把执政党确定为国家的最高权力机构，规定执政党的领袖为国家元首和政府首脑，如阿尔及利亚、安哥拉、莫桑比克、几内亚比绍、佛得角、圣多美和普林西比、贝宁、扎伊尔等国。如扎伊尔宪法规定，扎伊尔人民革命行动主席是法定的共和国总统和武装部队最高司令。加蓬宪法规定，加蓬民主党是国家最高权力机构，共和国总统由民主党提名该党总书记为唯一候选人，交公民投票选举产生，未经民主党同意，任何人不得担任经选举产生的公职。①

一党总统制下的总统普遍的是强势总统，但由于各国独立方式路径的不同，执政党地位作用的不同，强势总统之间也存在差异。一般说来，凡是通过武装斗争取得独立的国家以及接受马克思列宁主义的国家，由于民族主义政党对民族独立的巨大贡献，也由于民族主义政党在斗争中的广泛动员而具有较为深厚的基础，当党转变为执政党后，能够较为独立地把政党建设与政权建设紧密结合起来，从而使执政党居于权力的顶峰。毋庸赘言，这种情形中的总统是地位最高，作用最大的。那些通过宪政改革分阶段独立的国家则要具体分析。有的国家的民族主义政党在争取独立运动中就几乎独占了领导权，成为执政党后具有广泛的代表性和群众性，并有较为健全的组织体系。这样的政党往往可以支持强度较高的总统集权。但是，对于那些在独立过程中保存着较为完整的传统结构，同原宗主国政治模式存在千丝万缕关系的国家，如果执政党缺乏坚强有力的组织结构，或因在融合与兼并其他政治势力方面未能形成高度的整合，那么这种一党总统制下的总统权能相对就较弱一些。

二、议会制：印度、新加坡、埃及、泰国

议会制是指议会居于国家的政治中心地位并由议会组织政府和监督政府的一种政体形式。典型的议会制是议会共和制。议会制的另一种类型是总统议会制。总统议会制既带有总统制的一些特征，也具有议会共和制的某些内容，可以视为介于总统制与议会共和制之间的一种政体形式。议会制的第三种类型是议会君主制，也称立宪君主制。本来君主制与议会制是对立的两种政体，但在一些国家，由于民主共和与民族解放运动潮流的大势所趋，君主对国家政治生活的控制权被剥离，君主成了名义上的国家元首，法律赋予君主的权力都由议会和内阁行使，君主的权力不仅受宪法限制，而且受议会制定的法律以及议会

① 见徐济明、谈世中：《当代非洲政治变革》，经济科学出版社 1998 年版，第 19～20 页。

权力的限制。因此，这种政体虽然保留了君主在国家体制中尊贵的地位，但它无疑属于议会占主导地位的政体。把议会君主制归入议会制类型，正是着眼于传统的君主制已经发生了革命性的变异。在第三世界，实行议会共和制的国家有印度、新加坡、特立尼达和多巴哥、多米尼加等，实行议会总统制的国家有埃及、肯尼亚等；实行议会君主制的国家有泰国、马来西亚、毛里求斯、伯利兹、巴哈马、牙买加、西萨摩亚、斐济等。

1. 议会共和制：印度与新加坡

印度独立以来，尽管政权几经更迭，但政体形式一直采取议会共和制。根据印度宪法第 79 条规定，印度议会由总统及两院——人民院和联邦院组成。人民院议员主要由选民普选产生，联邦院议员由各邦立法议会间接选举和总统任命产生。人民院议员总数按宪法规定不得超过 547 人，联邦院议员总数不超过 250 人。人民院每届任期 5 年，总统有权将其提前解散，联邦院不得被解散，但每两年要改选其中 1/3 议员。议会两院关系中，人民院的权限和作用要大于联邦院。总体而言，议会的权力有：（1）立法权。宪法规定，议会是全国最高立法机关；惟有议会具有修改宪法的权力；议会有权就联邦范围内的问题制定法律，在紧急状态下，还可就各邦范围内的问题立法。（2）监督权。政府的重大政策措施应得到议会批准，在重大问题上，政府各部部长有责任向议会报告；议会可以对政府的活动提出质询和进行国事调查；还可以通过不信任案，迫使政府辞职。（3）财政权。税收的课征、废止、豁免或税率的变更、调整均须获得议会的同意；财政预算和拨款法案也需得到议会的批准。（4）其他权力。议会有权选举或弹劾总统、副总统，罢免最高法院和高等法院法官、检察长、审计长等。

印度总统由选举团选举产生，选举团由议会两院中的民选议员和各邦立法议会的民选议员组成。总统为国家元首，形式上是国家权力的最高执掌者和国家对外关系的最高代表。印度宪法赋予总统的权力极为广泛。从法律地位上看，印度总统可谓独揽大权，但实际上，总统不能独立行使宪法授予他的权力，必须依照以总理为首的内阁的建议或决定行使其职权。无论是宣布紧急状态还是解散人民院，总统都必须根据总理的建议才能采取行动。根据宪法规定，以总理为首的部长会议，协助总统行使职权并向其提供建议。总理由总统任命人民院拥有多数席位的政党领袖来担任，任期 5 年，可连选连任。总理在部长会议中的地位最重要，因为总理是组织和领导政府的真正权力所在，政府在制定和执行政策时，都要以总理的意志为转移。部长会议的全体成员都是由总理提名总统任命的，总理有权提请总统免去不同意或不执行总理主张的部长的职务，甚至彻底改组政府。在部长会议中，部长分为三类，即内阁部长、国务部长和副部长，后两者不参加内阁。内阁是由总理和内阁部长组成的，是部

长会议的核心。事实上，部长会议所有重大职权都是由内阁行使的。内阁是政府的最高决策执行机构。总而言之，总理在议会中的多数党领袖地位，以及在部长会议中的首脑地位，使得总理成为印度政治生活中的中心人物。印度的议会共和制表明，总理不仅领导着部长会议，而且领导着议会和整个国家。①

作为前英国殖民地，印度的议会制政体无疑仿自英国的议会制。半个世纪的政治发展，依然保留着独立之初的创制，其采取的政治形式大体保持着相对完整性和稳定性，这在第三世界国家中是不多见的，这也为印度赢得了声誉。然而，印度并非如同西方一些政治学者所说的那样是一个“政治现代化”了的国家，这明显表现在“政治家族化”和政府领导人个人意志对国家权力分配的垄断及对政治体制演变所起的特殊作用方面。例如，印度独立以来直到80年代，政府的权力基本控制在“尼赫鲁家族”手里，这种几代家族成员占据政治中心、“世袭”总理一职的现象使得印度的议会共和制政体打上了浓厚的传统社会政治制度的印记。

作为东西方航运咽喉地带之一的新加坡，独立后也实行议会共和制政体。

1948年新加坡举行了有史以来的第一次立法局选举；1953年英国政府向新加坡派出以伦德尔为首的制宪调查团；1954年根据“制宪调查报告书”，新加坡成立一个由32名议员组成的立法议会和由9名部长组成的民选政府，但防务、外交和内部治安等权力仍然由英国人掌握。1956年3月12日至18日爆发了要求结束殖民统治的独立运动，这被称为新加坡的“独立运动周”。经过两年艰苦谈判，英国于1958年4月被迫与新加坡签订了《关于新加坡自治谈判的报告书》，接着在5月通过了由两国代表起草的《新加坡自治法案》。根据该法案，新加坡于1959年5月举行新的立法选举，李光耀领导的人民行动党获胜，6月5日成立了以李光耀为总理的自治邦政府。1961年10月和12月，马来西亚和新加坡议会分别通过两国合并计划，1963年9月16日正式成立马来西亚联邦，新加坡成为马来西亚联邦的一个州，并制定了《新加坡州宪法》。

新加坡加入马来西亚联邦后，双方在联邦政府人选、联邦中央议席分配、新加坡自治权益和经济贸易等一系列问题上出现分歧，加上新加坡国内各党派、种族斗争日趋激烈，新加坡各阶层人民纷纷要求脱离马来西亚联邦。1965年8月9日，新加坡正式退出马来西亚联邦，宣布独立，成立新加坡共和国。原《新加坡州宪法》经修改成为《新加坡共和国宪法》，立法议会改为新加坡议会。

---

① 孙士海：《印度国家机构》，载《南亚研究》，1982年第2期；曹沛霖等：《外国政治制度》第十四章，高等教育出版社1992年版。

新加坡议会采取一院制，由81个议席组成，议会每届任期一般为5年，但政府可以建议总统提前解散议会进行大选。议会设正副议长各一人，每届议会大选后的首次会议应选举正副议长，如果议长职位不是由于解散议会而是由于全体原因出缺，应立即补选议长，否则议会不得进行自由活动。议长可以从非部长或非政务次长的议员中选出，也可以从非议员人士中选出。非议员人士一旦当选为议长或副议长，即为新增议员。议会投票表决时，新增为议员的议长无投票权。在一项议案表决时，如果赞成票与反对票相等，应视为否决，议长或主持全体会议的人无权裁决。议会的主要职权有立法权、决定权、监督权、财政权。这些权力的具体内容与议会制国家规定的议会权力大体相同。

如同所有的议会共和制政体那样，新加坡总统享有很高的法律地位。宪法规定，总统由议会选举产生，任期为4年，可连选连任。总统居立法、行政和司法之上，是为国家元首。总统的职权包括任命内阁总理；根据总理提名任命内阁部长；任命最高法院院长、法官、总检察长和公务委员会成员；召开或解散议会；批准议会通过的法案。但在1991年以前，总统实际上是一个礼仪性职位，是虚位元首。总统不能单独行使上述职权，而要根据议会的决议或内阁的建议来行使这些职权。至于其他国事，宪法也规定总统应依照内阁或在内阁领导下的部长的咨询意见行事。

内阁是新加坡的最高行政机关，由总理、副总理和各部部长组成。全体内阁成员必须是议会议员。内阁每届任期为4年。内阁集体对议会负责。内阁会议由总统主持，非经总理同意，内阁不得召集会议；总理不在时，由总理指定的部长主持内阁会议。总理有权向总统提请任命或撤销各部部长和政务次长的职务；有权以书面指示的形式责成任何部长负责任何一项事务；有权自己直接掌管任何一部的工作。新加坡的议会制政体与原宗主国英国议会制无大异（只不过后者的国家元首为立宪君主），亦称责任内阁制，但又具有自身的特点。特别是1991年《民选总统法令》通过以后，不仅总统的权力有所扩大，而且作为国家政体的议会共和制发生了一些重要的变化。

2. 议会总统制：埃及

相对于议会共和制，第三世界实行议会总统制的国家比较少，埃及可视为一个典型。埃及的政治制度经历了三个时期：纳赛尔执政时期（1956年6月—1970年9月）、萨达特执政时期（1970年9月—1981年10月）和穆巴拉克执政时期（1981年10月至今）。埃及的议会总统制框架是在纳赛尔时期确立、萨达特时期发展起来的，穆巴拉克时期基本上是前两个时期的延续，除了纠正萨达特政策的某些偏差，恢复纳赛尔路线的某些合理部分，在体制形式上没有大的变动。

议会总统制的特点是总统的地位不仅在政府内部而且在同议会的关系方面

都是居高临下的。总统掌握最高行政权，这有别于内阁制，总统有权召集或解散议会，这又不同于总统制。总统的这种特殊地位同纳赛尔政权最初是由军人政权演变过来有关，我们下面还要述及。纳赛尔执政时期先后颁布过3部宪法，即1956年宪法、埃叙统一后的1958年宪法和埃叙分裂后的1964年宪法。三部宪法内容基本相同，确认埃及采取共和政体，实行议会总统制。1956年宪法是参照美国宪法制定的，但总统的职权远远大于美国总统。宪法规定，总统由国民议会提名，经公民投票选举产生，任期6年。总统高度集权，既是国家元首和政府首脑，又是武装部队最高司令和国防会议主席。总统的职权包括：掌握和行使行政权；与内阁共同制定和主持执行国家总政策；有权任命或罢免副总统，并有权确定其职权；有权任命或罢免总理、副总理、部长和副部长；有权召集、出席和主持内阁会议；根据法律规定任命或罢免民政官员和军事官员；接受外国使节递交的国书；为执行法律颁布必要的规章，也可授权他人颁布规章，但无权修改、妨碍和阻止法律的执行；有权解散议会，但不得以同一理由再次解散议会；在议会休会或议会解散期间，必要时有权作出具有法律效力的决定，但应在颁布决定的15天内把决定提交议会审议，如议会已解散，应把决定提交重新组成的议会第一次会议审议；有权按照法律规定的方式宣布紧急状态，并应在30天内提交议会通过；在议会同意的情况下有权宣布战争状态；有权按照法律规定宣布特赦或减刑；在有关国家利益的重大问题上，有权以法律规定投票方式征求人民意见。1962年“为制止个人专断”设立了实行集体领导的权力机构——总统委员会，但由于其成员的任免均决定于总统，因此自然收效甚微。

议会总统制下议会的地位当然比不上议会共和制下的议会，尽管具有立法权、财政权和监督权等传统的议会权力，但所有这些权力都受制于总统的权力，因而实质上是总统个人高度集权。

3. 议会君主制：泰国

泰国可能是世界上政府更迭最频繁的国家之一。1932年的革命变君主专制政体为君主立宪政体以来，泰国共颁布了14部宪法，国家权力在军人与政客之间来回转移，但议会君主制政体始终得以维持。议会君主制政体中的君主乃是“虚君”，崇高的政治地位与不掌握实际权力构成了君主的基本特征，而君主放弃的权力则掌控在议会和内阁手里。

根据宪法，泰国国王是国家元首和武装部队最高统帅。作为国家元首，国王通过议会行使立法权，通过内阁行使行政权，通过最高法院行使司法权。然而，国王行使这些权力都需要按照议会和内阁的意志、决定和法律条文进行。国王不掌握实际权力，一般也不直接干预政治，但是，由于国王在社会生活中的突出地位和在人民中的崇高威望，国王的行动有时能够对泰国的政治发生关

键性的影响。宪法规定国王享有不受批评和控告的特权，而且“国王—宗教—民族”三位一体的观念早已成为民众的基本价值，因此，各种政治势力的角逐都试图取得国王的支持，试图利用甚至操纵国王。在政治危机中，当角逐的双方势均力敌时，国王的态度和作用是至为重要的。1982 年 2 月，军人发动政变推翻炳政府，国王携王室成员离开王宫，站在炳总理一边，结果政变不攻自破。

泰国议会实行两院制。上院议员一般为非民选议员，或由总理提名，或由军事当局提名，或由国王任命，其成员大部分为军人与警察。下院议员由民选产生，一般情况下，在军队和政府机关任职的任何常务官员不得竞选下院议员。上下两院遇重大问题可召开两院联席会议，如审议摄政人选、王位继承人、新内阁向议会发表施政纲领、审议宪法修正案等。议会的职权是：修改宪法，制定法律和法令；审议国家预算；批准与外国签订的条约；决定摄政人选和修改宫廷法有关王位继承的条款；监督国家行政。下院议员有权对失职或渎职的内阁成员提出弹劾；否决政府提出的预算案。当下院半数议员通过不信任案时，内阁应当辞职。

泰国的最高行政机关为内阁，由总理、副总理和各部部长组成。根据现行宪法，在下院中获得多数议席的政党领袖（其本身必须是当选的下院议员）经下院议长提名，由国王批准而成为总理。内阁成员由总理提名，国王批准。内阁除各部以外，还设有总理府，是总理办事机构的中枢，负责国家预算、文官管理、社会经济发展研究和统计方面的事务，协调各部工作以及处理不属于任何部管辖的事务。泰国内阁更迭频繁，但负责政府日常行政事务的各部常务次长以下的政府官员一般不受内阁更迭的影响。根据宪法，内阁对议会负责。事实上，总理和内阁的权力很大，议会很难有效控制。在军人掌控内阁的情况下，有时总理可以以国王名义宣布军管法。军人与文职政治官僚的斗争构成了泰国议会君主制的一道风景线。

三、君主制：沙特阿拉伯、科威特

君主制是一种古老的政治制度。典型的君主制就是国家权力由一人独揽、终身任职而且得以世袭的制度。但在今天的条件下，在国内民主力量和国际政治的制约下，第三世界的君主制已经被削弱，发生了不同程度的变异。对那种徒具君主制形式但按照现代政治规则运作的政体，即议会君主制政体，将其归入议会制国家更能凸显其政治现代化的成果。在第三世界，真正奉君主制之名的国家，即绝对君主制国家已经不多，海湾国家沙特阿拉伯和阿曼是其代表。在传统与现代的接合部，还存在着另一种类型的君主制，即二元君主制，其特

征是：（1）政府与议会分掌政权，属于两个权力系统，故称“二元”；（2）君主是真正的权力中心，其权力虽受宪法和议会制约，但拥有全部的行政权和其他特权；（3）宪法是钦定的。实行二元君主制的国家有尼泊尔、不丹、约旦、科威特、卡塔尔、摩洛哥、斯威士兰等。这种情况同世界史上资产阶级革命早期的君主制反映了资产阶级与封建阶级妥协的胶着状态有些相似。第三世界的二元君主制也是各种政治力量交互作用的结果。在君主制的名下，政治力量对比的不同决定了君主制形式、内容和特点的差异。

1. 绝对君主制：沙特阿拉伯

自从1932年正式立国以来，沙特阿拉伯一直实行以沙特家族统治为核心的绝对君主制政体。在这种政体下，国王集国家元首、政府首脑（大臣会议主席）、最高宗教领袖（伊玛目）和武装部队最高统帅于一身，拥有至高无上的权力。沙特阿拉伯从未制定过成文宪法（直到1992年3月法赫德国王颁布的《政府基本法》才明确规定沙特阿拉伯以《古兰经》和圣训为国家宪法），国王的意志就是法律。国王既行使最高行政权，也行使最高司法权，同时拥有“沙利亚法”（宗教法）以外的立法权。国王的立法都以王室法令的形式颁布。在外交方面，各国派驻沙特阿拉伯的外交使节都要经过国王的认可，沙特阿拉伯所有驻外使节也都要由国王任命。国王有权宣布战争，宣布总动员令及紧急状态。在人事方面，国内所有重要的官员，如副首相、大臣、其他高级政府官员、各省省长均要由国王任命，武装部队上校以上军官均要由其挑选。

沙特阿拉伯的绝对君主制是依靠家族势力进行统治的。王室长老委员会（Committee of Senior Princes）是王室家族的最高权力机构（但不是常设机构，不定期召集会议），由国王、王储、国防大臣、国民警卫队司令等资深王室成员组成。长老委员会拥有确立或废黜国王、确立王储、调解家族分歧、商议重要国事等重大权力。1964年国王沙特的废黜就是王室长老会议决定的。王室长老委员会的决议一经公布，所有的人包括国王都必须遵守。此外，瓦哈比[①]宗教会议也是沙特的权力机构，与王室长老会议地位相当，由乌莱玛（伊斯兰教法学家和神学家）、卡迪（伊斯兰教法执行官）和穆夫提（伊斯兰教法说明官）等组成。王国所有重大事项包括国王逊位、登基以及立储等，不仅要有王室长老会议通过的决议，而且还必须有瓦哈比宗教会议通过并发布的决议才能生效。

---

① 瓦哈比教义为沙特阿拉伯国教，在教法传统上以遵从逊尼派四大教法学派中最保守刻板的罕百勒学派为主。罕百勒学派强调以《古兰经》和圣训为宗教生活的依据，否认人的理智在信仰中的地位和功能。18世纪，阿拉伯半岛的伊本·瓦哈比领导的瓦哈比运动首次把罕百勒学派的基本信条转化为得到国家支持和保护的正统教义。参见曲洪：《当代中东伊斯兰：观察与思考》，中国社会科学出版社2001年版，第88～90页。

大臣会议（Council of Ministers）是沙特王国的政府机构。大臣会议是根据1953年老国王伊本沙特病逝前颁布的国王敕令成立的。1954年沙特颁布了《大臣会议条例》，1958年和1964年曾对该条例做修改，此后即以律法形式确定下来并沿用至今。《大臣会议条例》规定，大臣会议由主席、副主席、国务大臣、负责具体事务的大臣以及由国王任命的国王顾问组成。国王出任大臣会议主席，同时兼任内阁首相。大臣会议成员的任命、罢免及接受其辞呈要经过国王颁布王室法令予以批准。大臣会议全体成员向国王负责，国王有权解散或重组大臣会议。大臣会议的职权主要有：根据《古兰经》和“沙里亚法”的基本原则制定法律法规并负责解释；制定内政、外交、财政、经济、教育、国防和一切公共事务的政策并监督其执行；批准国际条约和协定等。

沙特的国王继承采取王储制度。1933年当时的国王阿卜杜勒·阿齐兹立其长子沙特为王储，被认为是该项制度的确立。沙特1953年继位后，立其弟费萨尔为王储。费萨尔1964年继位后，立其弟哈立德为王储。哈立德1975年继位后又立其弟法赫德为王储。因此，除了第一次王位继承是父死子替外，迄今为止都是兄终弟及。王位继承人只限于沙特家族，王储的挑选是由国王决定的，但要经乌莱玛和王室家族同意。这是沙特阿拉伯君主制的一个特点。

2. 二元君主制：科威特

在科威特二元君主制的政体下，形式上存在着内阁和议会两个权力系统，两个权力系统的斗争实际上是王室势力与议会民族资产阶级势力的斗争，它反映了具有封建色彩的石油垄断国家资本主义与民族资本主义的一种妥协抗衡关系。萨巴赫王室家族的统治虽然受到宪法和议会的一定限制，但埃米尔拥有无可争议的实权，是国家的权力中心。科威特宪法规定，“科威特是一个世袭酋长国，由穆巴拉克·萨巴赫的后裔继承埃米尔。”作为国家元首的埃米尔是世袭的，无须通过选举产生。宪法规定，行政权授予埃米尔、内阁和各部大臣，埃米尔通过他的各位大臣行使权力，完全执掌了行政权。宪法规定，立法权由埃米尔与国会分享，但实际上立法权被埃米尔所控制，议会通过的法律不经埃米尔批准就不能公布实施。根据宪法，埃米尔有权召集国民议会常会和非常会议；所有内阁大臣均为议会当然议员；大臣和议员均要宣誓效忠埃米尔；埃米尔有权解除首相职务并任命新内阁；埃米尔有权解散议会，有权在国民议会休会或解散期间颁布具有法律效力的敕令。最后，根据宪法，埃米尔是武装部队最高统帅，掌握军事大权，有权任免军官。

按照一些海湾国家政治体制研究者的观点，科威特君主制政体具有以下四个特点：（1）强烈的伊斯兰色彩，虽然引进了一些现代国家政治原则，但本质上仍然是一种伊斯兰体制。其实，体制的伊斯兰色彩不独是科威特的特点，它应该是中东国家——无论是君主制还是议会制——的普遍特征，区别仅在于教派、

政教合一程度的不同。(2) 不允许成立政党，但实际上存在不同的反对派集团，既有世俗反对派，也有宗教反对派。这些反对派具有合法地位，在一定意义上是制度化的，这是二元君主制与绝对君主制最重要的差异之一。(3) 家族在国家政治生活中起着重要作用，特别是王室家族。(4) 埃米尔有意识在议会中培植一个以少数民族和部族意志为基础的、亲萨巴赫家族的派别和政治集团，以制衡、削弱、抵消自由民族主义反对派在国民议会中的影响。①

当然，埃米尔拥有优越于议会的权力并不意味着议会只是君主制的装饰，对埃米尔的巨大的权力没有任何制衡作用。科威特的体制所以区别于沙特阿拉伯的体制，在于前者不仅存在宪法和议会，而且宪法和议会对埃米尔仍有相对约束。例如，宪法规定了埃米尔在国民议会休会或解散期间颁布的敕令“不得和宪法相抵触或违反预算法所包括的拨款规定”；埃米尔有权根据已经表明的理由解散议会，但不得以同样理由再次解散议会。事实上，国民议会对内阁的许多重大决策都产生过重要影响。

四、伊斯兰神权共和制：伊朗

1979 年 2 月，统治伊朗半个多世纪的巴列维王朝在伊斯兰革命的风暴中倾覆，宣告了伊朗延续近 3 000 年的君主制度的终结。巴列维王朝虽然实行君主专制独裁统治，但在法律形式上属于君主立宪式的二元君主制。伊斯兰革命彻底摧毁了这一制度，在霍梅尼主义的指导下，伊朗建立起了一个独特的极端的伊斯兰宗教领袖执政的神权共和政体。

在海湾国家的君主制政体中，君主制与伊斯兰教的结合是一个普遍特征。无论是绝对君主制还是二元君主制，都是一种政教合一制度，与世界史上曾经存在过的政教合一的政治形态的区别仅在于，是君主而不是教主成为国家权力的中心。然而在伊朗，在反对巴列维国王的斗争中，霍梅尼很早就提出了君主制与伊斯兰教不相容的思想。霍梅尼认为，伊斯兰的敌人改变了政府的基础，“不让合乎万能的真主和先知心意的政府建立起来”，导致“政府体制被完全颠倒，成为君主制”，君主制的统治取代伊斯兰的统治是“降临在伊斯兰教头上的最大灾难”。② 在《伊斯兰政府》中，霍梅尼系统地批判君主制，提出以一个全面彻底化的“伊斯兰政府”替代君主制的主张。这个伊斯兰政府“既

① 刘竞、安维华：《现代海湾国家政治体制研究》，中国社会科学出版社 1994 年版，第 227～230 页。

② 霍梅尼：《伊斯兰与革命》，转引自刘竞、安维华：《现代海湾国家政治体制研究》，中国社会科学出版社 1994 年版，第 272 页。

非独裁，又非专制，而是立宪的。所谓立宪，不是指通常意义上的法律须经人民的多数表决通过才得以批准，而是指统治者在管理和执法中受神圣的《古兰经》和先知的传统中阐明的一系列法律的约束，这些是必须遵循和执行的伊斯兰法律和规则。"① 如何保证政府全面彻底地伊斯兰化？按照霍梅尼最初的设想，"伊斯兰政府"必须以教法学家（法基赫）的监护为基础，实行"教法学家统治"，即教法学家参与、主导、监督政府的工作。教法学家主政的设想解决了伊斯兰什叶派宗教政治思想长期困扰的一个问题，即在什叶派的末代伊玛目——第十二伊玛目迟迟不能重返人间的困境下，穆斯林不必消极等待隐遁的伊玛目的再现，而应当听从其代理人法基赫的指导和教诲。这里所说的法基赫不是泛指所有的教法学家，而是特指拥有决定国家发展方向、超越政府的许多特权的宗教领袖。

根据这一设想所制定的1979年的宪法，规定了伊朗伊斯兰共和国的主权性质、伊斯兰教的地位、教法学家的权力和作用。它的主要内容是：（1）规定什叶派（十二伊玛目派）伊斯兰教为伊朗国教，什叶派教义为不可改变的永恒原则。（2）规定在第十二伊玛目隐遁的情况下，共和国由人民承认和接受为精神领袖的教法学家来领导，并规定领袖应具备的品质和权力。（3）宣布伊朗伊斯兰共和国的最终主权在于真主，即真主主权，真主是国家意志的最高主宰。在肯定真主主权的前提下，承认"真主赐予人民对自己社会命运的主宰权"；在肯定真主主权和真主赐予人民主权的前提下，采用三权分立体制。（4）规定由12名法律专家（其中6名为教法学家）组成法律监护委员会，该委员会有权审议、批准议会通过的立法案，有权否决不符合伊斯兰教的立法案。（5）规定最高司法委员会由最高法院院长、最高检察长和3名法官组成，他们必须精通宗教法律，有独立判断能力。教法学家由此控制了最高司法权。此外还规定"民法、刑法、财政、经济、行政、文化、防务和政治等所有法律和规章都必须依据伊斯兰的准则，这一原则适用于宪法所有条文以及其他法律。"② 所有这些规定都从根本上保证国家政体的神权性质，从而使伊朗成为当今世界独一无二的实行全面彻底伊斯兰化的政教合一的神权共和制国家。

正因如此，虽然根据伊朗宪法第57条，伊斯兰共和国的治国机构由立法、行政和司法构成，实行三权分立，总统是负责协调三权的国家元首，但是，伊朗并不是一个总统制国家，而是一个宗教领袖制国家。这是神权共和制的另一

① 霍梅尼：《伊斯兰与革命》，转引自刘竞、安维华：《现代海湾国家政治体制研究》，中国社会科学出版社1994年版，第271页。

② 曲洪：《当代中东伊斯兰：观察与思考》，中国社会科学出版社2001年版，第246页。

种表述。伊朗宪法第8章对此有特别规定。宗教领袖并不是政府的组成部分，不担任政府职务。宗教领袖超然于三权之上，但领导着整个国家的政教事务。宗教领袖拥有宪法赋予的极大的权力。例如，宗教领袖有权任命监护委员会中一半成员；有权任命最高法院院长；有权宣战和决定停战，统帅武装部队；有权签署总统任职书，罢免总统；有权发布特赦令，等等。从巴列维王朝被推翻直到1989年，享有“革命领袖大阿亚图拉伊玛目”之称的霍梅尼在国家政教生活中扮演的就是这种至高无上的角色。事实上，他已经成为真主的代言人。但他虽然拥有绝对的权力和权威，却不是君主。君主是世袭的，宗教领袖不是世袭的；君主的权力来自于血缘，宗教领袖的权力来自于才能和德行。按照宪法，领袖由专家会议推荐，若表现无能，亦可由专家会议罢免；领袖既可以是一个人，也可以是一个集体（领袖委员会）。这显然是共和制的含义之一，只不过权力的最终来源不是人民而是真主，所以是神权共和制。

国民议会是伊朗最高的立法机关，实行一院制。国民议会由通过无记名投票选举产生的国民代表组成，每4年选举一次。绝大多数议员为什叶派穆斯林，少数为逊尼派穆斯林和其他教徒。议会在宪法原则指导下制定法律，有权解释法律；有权调查国家一切事务；批准同外国签订的条约和协定。议会可以对部长和总统提出质询。由领袖指定的6名教法学家和由议会选出的6名资深法学家组成的监护委员会负责审查议会通过的一切决议、法案，裁定其是否符合宪法和伊斯兰教义原则。宪法规定，没有监护委员会，议会就不具有合法性。监护委员会有权监督总统选举；监督议会选举、全民公决，甚至监督专家会议推举领袖或领袖委员会。

在行政权方面，宪法规定除由领袖直接负责的事务以外，行政职能由总统、总理和各部部长行使。总统由人民直接投票选举产生，任期4年。总理由总统提名，经议会同意后产生。总理是内阁的负责人，领导各部部长工作。部长则由总理提名，由总统任命而产生。总统作为国家元首，负责协调三权，是继领袖之后的国家最高领导人。但是，直接领导政府各部工作的是总理，总理并不对总统负责，而是对议会负责，“只要议会信任，总理就可以在职”，这样就造成政府行政权某种程度的分立并重，削弱了政府权力的集中和统一。在巴尼萨德尔（总统）—拉贾伊（总理）时期，总统与总理间不时发生冲突；在哈梅内伊（总统）—穆萨维（总理）时期，总统与总理因政策分歧亦摩擦不断。霍梅尼在世时即已着手解决这一问题。1988年4月，霍梅尼任命一个委员会讨论修宪。1989年7月，宪法修正案在全民投票中以绝对多数获得通过。宪法修正案最主要的一项内容就是取消总理一职，将行政权集中于总统。这样，总统不仅是国家元首，而且成为政府首脑，拥有了任命和解散内阁的权力，拥有了负责预算、规划和经济工作的权力，同时还拥有了通过一个新成立的最高安全委员会控制军队

和安全机构的权力，总之，总统的权力大大扩展了。①

1989 年霍梅尼的去世宣告了伊斯兰革命和战争的狂热时期的结束。然而，伊斯兰革命的成果被保存下来，这表现在制度和组织上是国家自上而下建立起一整套全面伊斯兰化的机构，神职人员控制着政权的各个部门，革命委员会等政治组织覆盖着社会各个角落，原教旨主义反世俗的价值观统治着社会文化生活。伊斯兰神权共和制仍然与社会基层保持着密切的联系，具有广泛的群众基础和牢固的组织基础。但另一方面，8 年两伊战争造成的巨大损失，以及国际社会的制裁和外交上的孤立使国内经济长期陷于困境，也使国内民族、地区和阶层的矛盾趋于尖锐化，因此改变这种局面成为后霍梅尼时代伊朗伊斯兰政府面临的迫切问题。要做到这一点，就必须争取世俗力量的支持，即国家行政、管理和计划部门适当向世俗力量开放。从霍梅尼去世后的实际情况看，似乎出现了某种政教分离的迹象：领袖（由哈梅内伊担任）代表真主立言行权的现象渐趋减少，他更多倾向于以高级教法学家的身份监督和指导政府工作，而不是直接对政权发号施令。总统权力的扩大、政府内阁专家治国论者的增加，曲折反映了伊朗伊斯兰神权共和制的变化。

五、军人政权制：热带非洲与拉丁美洲

军人政权是第三世界政治发展过程中的一种独特的政治形式。军人政权制在许多情况下并不是一个严格的类型，军人政权的过渡性和短暂性使其在分类学上经常与第三世界其他政体形式发生某种交叉，即军人政权既可表现为总统制，也可表现为议会制，甚至表现为君主制。但是，军人政权制毕竟有上述政体形式所不能涵盖的特点。在什么情况下可以把军人政权作为一个政体类别来讨论？以下四个方面的内容可以视为主要的依据：第一，这种政权的来源，或者说，这种政权的建立途径；第二，这种政权的构成要素，包括社会学意义上的职业成分和政治学上的体制结构；第三，这种政权的意识形态；第四，这种政权的行权特征。

军人政权的确立不是通过宪法和法律规定的程序或普遍的选举实现的，军人政权制也没有得到原有宪法架构和制度原则的认可和支持。当然，这不是说军人政权的产生缺乏历史和现实理由，而是说军人政权的产生是一种非制度化

---

① 刘竞、安维华：《现代海湾国家政治体制研究》，中国社会科学出版社 1994 年版，第 279～280 页。也有研究者不同意这种观点。他们认为，1989 年修宪后，虽然取消总理职位，但实际上总统的权力没有增加，反而被削弱了。例如，总统原来是立法、行政和司法三权的协调者，但新宪法规定这一角色由领袖来承担，总统仅仅作为执行者。见王京烈：《面向二十一世纪的中东》，社会科学文献出版社 1999 年版，第 37 页。

的结果，它往往意味着社会政治发展的断裂。在第三世界国家，军人所以能走上政治舞台，和这些国家现存体制的脆弱、政治文化的不成熟、文官政府的无能与灾难性的社会经济状况是分不开的。① 在这些国家，军人阶层存在着强大的干预政治的冲动，其极端形式就是军事政变。以非洲为例，从20世纪60年代到80年代末，成功的军事政变共达70余次，发生在30多个国家中。显然，军人执政是以军事政变为桥梁的，而军事政变的密谋性和暴力性使得军人政权的政治合法性基础极为薄弱。在这样一种政权形式中，国家权力体制或者被军事体制所取代，或者按军事指挥体制原则来构建，或者以军事精英为主体、同时吸纳部分愿意与军事精英合作的文职官僚为辅助，总之，是军事官僚而不是文职官僚成为政权的中心。不论此时掌控政权的军事官僚身着制服，还是身着便装，都无法改变政权的军事化色彩。正是由于在权力更迭上缺乏法律程序的支持，但又为了证明自己掌握政权的合理性，所以军人政权不得不寻求某种形式的意识形态作为自己的政治合法性来源。革命意识形态如果不是对全部军人政权、至少是对相当部分的军人政权具有吸引力，因为革命本身就意味着不承认旧秩序，意味着颠覆旧秩序的历史必然性和正当性，这比较契合军人夺权的经历。在这个意识形态中，民族主义和社会主义融合在一起，成为中心象征符号。但和第三世界一般的民族独立运动奉行的意识形态不同，军人政权的意识形态洋溢着强烈的军人救世主义意识："政治属于政治家，祖国属于军人！"从根本上说，军人政权的取向是非政治化的，热带非洲军人政权大多数领导人的秘密口号是："没有政治生活的政治，没有政治家的政治。"② 通向权力道路的暴力性和密谋性、政权中心的垄断性和相对封闭性以及意识形态的军人救世性和去政治性（depolitical），这三个特征决定了军人政权的行权方式必然是强制性的、命令式的。这在军人统治者执政初期尤为明显。军人统治集团对现存的国家政治秩序和原有权力机构大都持否定态度，通常的做法是中止或废除宪法、解散议会、禁止群众集会、取缔政党、实行军事管制、推行没有政党的政治和没有政治家的政治。只有当统治延续一段时间，发现仅以武力做后盾不足以维持军事独裁时，才谋求同社会各种政治力量进行有限妥协，在一定范围和一定程度上恢复或重组议会和政党，采纳通常的国家政治和行政体制。也正是在这个意义上出现了军人政权的总统制和议会制。

军人政权制大体上有四种形式：

1. 军人政委会（Military Junta）体制

---

① Samuel Finer, *The Man on Horseback*, Penguin Books Ltd., 1975。另见亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，上海译文出版社1989年版。

② 格·伊·米尔斯基：《"第三世界"：社会、政权和军队》，商务印书馆1980年版，第273页。

军人政权最单纯的形式是军人政委会体制，亦称军人寡头体制。这种体制一般产生于军人政权的初期。军官集团政变成功后，都会成立名称不一的政委会，如革命指导委员会、民族复兴委员会、民族解放委员会、全国拯救委员会、革命委员会、革命军事委员会，等等，以此来接管国家最高权力。在军人政治高压下，国家被宣布处于紧急状态，宪法被废除或中止，议会和政党一切活动被禁止，前政府的首脑或处以极刑，或遭监禁，或驱逐出境，接着是通过法令确认军人政委会为国家权力机构。例如阿尔及利亚的布迈丁 1965 年 6 月 19 日发动军事政变后，组成了以其为首的革命委员会，7 月 10 日公布法令宣布革命委员会为最高权力机关，管辖所有的政府机构。又如加纳的阿昌蒂 1972 年 1 月 13 日发动军事政变后，废除了总统和总理职位，以其为首的全国拯救委员会被规定为最高权力机关，同时成立了以其为首的执行委员会代行国家权力。军人政委会体制的特点之一是国家机构的粗陋化和残缺不全，这是军人政权建立初期政治环境极度紧张的结果，也是军人集团作为一个特殊的职业团体缺乏政治和行政训练的结果。军人政委会体制的另一个特点是，国家权力中心机构由清一色军人组成，包括军事政变的核心和骨干。政委会规模有大有小，最小的仅 5 人，最大的 100 多人（如埃塞俄比亚），一般为二三十人。阿昌蒂的全国拯救委员会全体委员不过 12 人（以后减少为 9 人），除司法部长外都是军官，全国十个行政区的领导人都是上校和少校。在埃及，纳赛尔领导的“自由军官”1952 年夺取政权后，立即废除宪法、解散议会，宣布国家进入过渡时期，过渡时期禁止任何党派活动，由军人成立的最高权力机关——革命指导委员会代行议会职能，实行军事独裁统治。纳赛尔说过：“我的议会就是军队。”① 革命指导委员会 14 名委员中，除纳吉布（亦为军人）外都是自由军官，而且其中 11 人还是政变前埃及军队密谋组织“自由军官创建委员会”委员。过渡期结束（1954 年）后，军人政权颁布宪法，采取共和政体，实行高度集权的总统制，纳赛尔一直占据着总统职位，而副总统职位自设立之日起到 1970 年则全部由自由军官担任，内阁的重要部门也始终由自由军官把持。

2. 军人—政党动员体制

军人—政党动员体制即军人控制下的一党动员体制。军人政权的取向之一是非政治化，军人统治集团对政党政治素无好感，故在掌权初期，无论是对一党制还是多党制均持敌视和否定态度。就第三世界政治发展的过程来看，在非洲和拉丁美洲，政党总有一个时期被宣布为非法，在文职官僚被军事政变推翻的国家中，政党尤其遭到禁止。压制政党往往透露出削减政治活动规模和完全使用行政手段进行统治的意向。极而言之，一个实行军事化管理的社会是无须

① 杨灏城、江淳：《纳赛尔和萨达特时代的埃及》，商务印书馆 1997 年版，第 155 页。

政党掺和其间的，在这个意义上，军人政治是一种无党政治。然而，正如亨廷顿所指出，在进行现代化的社会中，政府愈是敌视政党，社会不稳定的可能性愈大，军事政变愈常发生；无党政治体系是脆弱的。① 随着军人政权的延续，军人统治集团，特别是那些倾向于从革命话语中寻求合法性的军人统治集团逐步意识到这一点，他们开始注意开发和利用新的政治资源和政治途径来动员民众，扩大自己的权力基础。于是，现代世界形式上表示民众政治参与的政治组织——政党便被军人统治集团仿制、重建或恢复起来了。在政党体制上，大多数的非洲军人政权都倾向于一党制。最大的原因是一党制的集权性、权威性、统一性和纪律性比较适合军队这种高度聚合的团体的结构特征，此外，一党制在理论上也比较容易保持政治稳定和动员资源。军人统治集团往往是创建一个新政党，并把它规定为惟一合法的执政党，然后最高军事领导人通过作为执政党的领袖身份而变为国家领导人（国家元首和政府首脑），从而合法地拥有国家最高权力，政府和议会均需对之效忠。这样，国家的政治体制便由纯粹的军人国家转变为本质上是军人统治但形式上是一党统治的“政党国家”。在这类“政党国家”中，军队是国家的支柱，军人成为党和国家政策的宣传者、组织者和执行者，军队在社会经济改革中发挥了重要作用。一般说来，军人—政党动员制政府也日益注意吸纳文职官僚和专家并发挥他们的作用。到 1989 年为止，由军人政委会逐渐过渡到军人控制的一党动员体制的国家有阿尔及利亚、马里、多哥、贝宁、塞拉里昂、刚果、扎伊尔、布隆迪、卢旺达、中非、索马里、埃塞俄比亚、尼日尔、乍得、马达加斯加等十几个国家。

3. 军人—政党竞争体制

军人—政党竞争体制即军人主导下的多党竞争体制。军人主导的多党竞争体制并不典型，它们多是由军人控制的一党动员体制发展而来的。军人政权的这种变化主要有两个原因。一是军人执政前国家就已经实行多党制，不同的政党代表不同的地域、阶层和部族势力，军人政权废除议会、禁止政党并没有消弭这些势力之间的竞争，反而使无党政治体系更加脆弱——上面已经述及，而采取一党制同样也不能整合这些利益多元的势力，反而使这些势力在体制外结成暂时的联盟向一党政治体系发起挑战。在强大的政治压力下，军人政权不得不开放党禁，实行有限的多党竞争。二是一党动员体制下执政党的治国政绩乏善可陈，经济衰退、政治专制、社会两极分化严重、人民生活状况恶化等等，都在耗蚀着军人政权原本就薄弱的政治合法性基础。军人政权开始品尝自己酿下的苦酒——新的军事政变层出不穷。这也迫使军人政权（假如它没有在新的军事政变中被推翻的话）考虑社会合作，变换游戏规则，容忍多党政治；

① 亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，上海译文出版社 1989 年版，第 440 页。

至于那些在新一轮军事政变中把同伴驱赶下台的军人集团，在一些国家中，夺权的理由之一就是承诺逐步恢复与多党政治相连的文官政府体制，尽管他们其实并不喜欢议会民主。

在当代非洲政治发展史上，尼日利亚是一个军事政变频仍的国家，也是一个军人主政后试图进行多党民主实验的国家。当第三次军事政变上台的军人领袖穆罕默德死于非命后，继任的参谋总长奥巴桑乔便明确表示，尼日利亚不能再重复这样无休无止的军事政变，尼日利亚必须“还政于民”，建立一个稳定的国家体制。1979 年奥巴桑乔军人政权颁布了为即将建立的“尼日利亚第二共和国”制定的新宪法。新宪法规定，尼日利亚实行多党制，所有政党必须向尼日利亚人民开放，不得有任何部族、地域和宗教歧视；所有政党组织机构、行动纲领和政治目标必须与部族、地域和宗教相脱离，不得有违国家统一和团结原则；所有政党必须经过联邦政府“选举委员会”审查批准登记后，才可参加即将举行的全国竞选活动。多党制的实行一下子唤出了 19 个政党和政治团体，它们中绝大多数都是部族政党或地区政党，最后只有 5 个政党被认为勉强符合宪法规定的“联邦特性”而得到批准参加竞选。通过多党竞争上台的沙加里文官政府在其后的执政中表现出令人难以容忍的腐败和无能，甚至比部族主义更具破坏性。于是第二共和国又陷入政治危机。1983 年底的深夜，布哈里将军发动第五次军事政变推翻了第二共和国。军人政权的解释是：所有的政党几乎都不遵守国家的选举法，国家的法律被有意识地为某些集团和部族服务，因此必须解散议会，中止宪法，禁止一切政党活动。尼日利亚的政治似乎再现了第一届军人政权的特征。然而，巴班吉达将军 1985 年 8 月发动的第六次军事政变又试图使尼日利亚政治回到奥巴桑乔开辟的改革之路。在尼日利亚众多的军人政权首脑中，巴班吉达是一位对国家政治发展具有深切理解和关怀的军人。巴班吉达认为，只有通过政治改革实现国内各地区、各部族间的政治和解，加速民族一体化进程，才能消除军事政变的根源，建立一个稳定的文官政府体制。但要向文官政府体制过渡，就必须恢复政党活动。巴班吉达政权在完成新宪法制定并颁布后，于 1989 年 5 月正式解除党禁。同第二共和国时期类似，尼日利亚涌现出了数十个政治团体，其中 13 个向军政府申请登记为政党。鉴于过去的教训，巴班吉达政权解散了这 13 个政治团体，另行指定建立了两个政党：全国共和大会党和全国社会民主党。军人政权宣布，这两个政党是全国性政党，除此以外不得建立任何其他政党，凡是想参加各级政府竞选活动的人，只能加入两党中任何一个。在两党筹建期间，军人政权为它们提供了活动经费，并规定了它们各自的政策取向，如“共和党”实行“中间偏右”政策，促进自由市场经济；“民主党”实行“中间偏左”政策，主张国家干预社会经济。两党的总部都按照军人政权规定设在首都拉各斯。军人政权甚至曾

经为两党指定各级负责人。但和军人控制的一党动员体制不同，尼日利亚的两党及两党制虽然由军人政权“制造”出来，但军人并不参与政党的活动，也不在政党中担任职务。军事统治集团居于两党之外，以过渡时期（向“还政于民”过渡）特殊的全权地位，主导和监控着政党和社会政治的发展。

4. 军人—文官联合体制

军人—文官联合体制主要存在于一些资本主义有相当程度的发展、阶级矛盾相当尖锐的第三世界国家，如拉丁美洲的巴西、阿根廷。这种军人政权体制，其产生的直接根源、统治方式和发展取向都与资本主义工业化的发展与危机密切相关。阿根廷政治学家奥唐奈尔把这种军人—文官联合体制称为“官僚—权威主义国家”（Bureaucratic Authoritarian State）。官僚—权威主义国家的特点是：（1）它的社会基础是上层寡头和跨国资产阶级；（2）从事暴力的专家和致力于经济“正常化”的专家构成这个体制的主体；（3）以严厉的管制手段清除原来活跃于社会政治领域的民众主义运动；（4）同时也压制政治民主和公民权；（5）实行有利于私人寡头垄断资本和国家垄断资本的积累模式；（6）力图使社会问题的处理“非政治化”；（7）即使对于中等以上阶层的人来说，通向权力中心的渠道也是有限和狭窄的。①

在巴西，1964～1974 年间的军人政权奉行的官僚—权威主义体制有三个重要特征。第一，以“发展和安全”为指导思想。发展要以安全为保障，安全则意味着建立严厉的政治环境。1964 年 4 月，政变上台的布兰科军人政权颁布第一号制度法，宣布“革命授权”军人“执行制宪权力”，制订“不受过去准则约束的司法准则”。1965 年 10 月，军人政权颁布第二号制度法，赋予总统取消现行政党的权力，并以补充法确定新党组建的原则。1967 年 1 月，军人政权制订的新宪法出台，把各种制度法和补充法集中在一起，完全取消联邦和立法部门的权力。从 1964 年到 1969 年为止，军人政权共颁布了 17 个制度法和 77 个补充法，根据这些法律，军人政权在政府和社会进行大规模清洗。军人政权通过严厉的强制手段实现了“安全”——国内各种政治力量噤若寒蝉，为“发展”——1968～1974 年的“巴西经济奇迹”奠定了政治基础。

第二，以军事寡头集体领导为体制中轴。巴西军人政权的核心机构是最高革命委员会，最高革命委员会由三军部长和政变领导人组成，实行军事寡头集体领导，掌控着国家最高权力。总统由最高革命委员会提名，经军队内部磋商后，再经由议员组成的“选举人团”间接选举产生，代表最高革命委员会执

① Guillermo O'Donnell, *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina*, 1966—1973, in *Comparative Perspective*, University of California Press, 1988, pp. 31～32.

掌行政权。总统的权力极为广泛，但总统在作出重大决策时，必须先与最高革命委员会成员交换意见，以取得支持。军事寡头集体领导制防止了军队内部不同派别矛盾的激化，也限制了总统超乎最高革命委员会之上的个人权力的膨胀。这是巴西军人政权几届总统得以和平更迭的重要原因。与一些国家的军人政权不同，巴西军人政权并没有废除议会、最高法院等宪法规定的国家机关，而是把这些国家机关作为军事统治的工具和装饰。一方面，军人政权提出的立法、任命、宪法修正案和总统选举均须取得议会的批准，借此获得合法性，另一方面，议会也成为军人政权和政治反对派进行对话的渠道，尽管这个渠道相当有限。

第三，以军事官僚和技术官僚为基本结构。巴西军人政权在排斥了几乎是全部的文人政治家，代之以军人的同时，起用了大批专家学者和技术人员，并委以重任，其中尤以经济学家为多。军人政权所以容纳如此之多的专家，取决于三点：一是军人本身就是职业化程度较高的团体，许多高级将领本人就是专家；二是技术专家在工业化的经济生活中已经变得不可缺少，“专家治国论”成为军人的信念；三是技术专家与军人集团对政治、经济和社会问题存在共识，即都把民众的政治参与的高涨视为经济发展的障碍，都热衷于 GNP 的增长，而对财富与收入的分配漠不关心，等等。总之，军人提供的严厉的压制性的体制成功地维持了政治环境的稳定，而训练有素的技术精英提供合理的知识和科学的决策可以顺利地推动经济的增长。军事官僚与技术官僚的结合使得巴西军人政权体制既具有浓厚的非现代特征（军事独裁），又具有强烈的现代特征（专家治国）。

第四节　当代第三世界国家的政治发展趋势

一、战后第三世界政治发展的三个阶段

第三世界国家政治制度的特点之一是不稳定性，它和第三世界的政治变迁联系在一起，研究这种变迁的原因、方式、后果与意义构成了比较政治学中最引人注目的一个理论——政治发展理论。理论是现实的反映，因而人们可以通过观察理论研究重心的转移来理解和把握现实过程的发展脉络。关于发展学说的两个学科——发展经济学和发展政治学从 20 世纪 50 年代到 80 年代都经历了方向相反的发展，六七十年代，经济学的重点是从财富的集聚转到财富的分配，而政治学的重点则从权力的分散转向权力的集中；到 80 年代，经济学反

过来从强调计划变为强调市场，而政治学则由注重权威秩序回到了注重自由民主。① 显然，就理论重心变化反映出来的现实经济政治关系来看，第三世界在战后40多年间的发展大体可以分为三个阶段，即20世纪五六十年代的多党竞争民主建政阶段；六七十年代的权威主义阶段；七八十年代的“去权威主义”和再民主化阶段。

1. 多党竞争民主建政阶段

第三世界许多国家在独立后都经历过这一阶段。上文在讨论第三世界国家政治制度特点时说过，民主是需要条件的，这些条件关涉经济、社会、文化、历史的发展水平，在条件不具备或不充分的情况下，民主体制的建立多半是一个模仿的过程。决定第三世界国家政治体制的模仿性特点的因素主要来自三个方面：一是同殖民宗主国的传统的联系，二是国际政治（包括地缘政治）环境的作用，三是世界性政治潮流的影响。前两点已在几处述及，这里不再赘述，值得注意的是第三点。

民主理论的研究者萨托利说过，20世纪40年代以前，人们对民主这个概念已经相当熟悉，但民主是好是坏仍有大量争议，40年代以后，大家都声称喜欢民主了，但民主究竟是什么却越来越含混不清。② 萨托利多少有些嘲讽的说法其实道出一个重要事实：第二次世界大战是民主价值在全球确立的分水岭。第二次世界大战摧毁了公然挑战民主制度的极权主义，把民主的价值传播到全世界。正如1951年联合国教科文组织的报告所称：“在世界历史上，第一次出现这种情况：不再有反民主理论的提出。”亨廷顿在他的“民主三波理论”中认为，第二次世界大战中，西方盟国在政治和军事上的胜利事实上产生了第二波的民主化，在这一波中过渡到民主的多数国家可以分为三类：第一类是在获胜的西方盟国军事当局的直接干预和强大压力下，被迫进行宪政改造，实行战胜国民主制度的前极权国家和附庸国家，如联邦德国、意大利、日本、奥地利和韩国。第二类是在西方盟国的政治援助推动下向民主化方向迈进的发展中国家，包括希腊、土耳其、巴西、阿根廷、秘鲁、厄瓜多尔、委内瑞拉、哥伦比亚。第三类是因西方殖民国家在战争中受到削弱而不得不开始非殖民化进程，由此导致民族独立运动兴起的前殖民地国家，如巴基斯坦、印度、马来西亚、印度尼西亚、斯里兰卡、菲律宾、尼日利亚等亚非国家。后两类国家都按西方的模式建立了脆弱的多党竞争民主制度。显然，多党竞争民主建政阶段既反映了作为第二次世界大战主要战胜国的西方盟国政治制度对世界其他地区的影响，也反映了借助第二次世界大战胜利而开始民族建设和国家建设的

① 亨廷顿：《现代化理论与历史经验的再探讨》，上海译文出版社1993年版，第332～333页。

② 乔·萨托利：《民主新论》，东方出版社1993年版，第7页。

第三世界国家政治发展的不成熟性。

2. 权威主义阶段

多党竞争民主建政的黄金岁月很快就过去了。进入20世纪60年代，亨廷顿所说的“民主化回潮”开始冲击世界各地，第三世界的多党竞争民主政体大部分转向权威主义政体。在拉美，1962年秘鲁军人改变了选举结果；1964年巴西和玻利维亚通过军事政变建立了军人政权；1966年和1972年阿根廷和厄瓜多尔分别由军人接管政权；1973年智利和乌拉圭如法炮制。在亚洲，巴基斯坦的军人在50年代末就已实施军事统治；50年代末韩国的民主程序先是被玩弄于李承晚的股掌之间，接着是被1961年的军事政变所推翻，发展到1973年则完全蜕变为典型的官僚权威体制；1965年印度尼西亚的军人结束了苏加诺的“主导民主”；1972年马科斯总统对菲律宾实行独裁统治；即使是“政治现代化了”的印度也不得不在1975年中止民主实践而宣布紧急状态。在非洲，除个别国家建立或保持了民主政体，33个在战后获得独立的国家都或迟或早走上了权威主义道路。

权威主义是民主主义的反面，这是没有疑问的，但在现代政治实践中，与民主主义对立的除了权威主义（Authoritarianism）外，还有极权主义（Totalitarianism）。换言之，从对应关系上看，与民主主义对立的范畴是独裁主义（Autocracy），而现代独裁主义的主要表现形态是权威主义与极权主义，这一点在过去的著述中经常被混淆。按照林茨和奥唐奈尔的观点，权威主义是一种有限多元主义政治体系，这种政治体系缺乏精致的导向性的意识形态和深入广泛的政治动员，统治集团通过运用形式上不受约束但实际上有限制的权力排除大众的政治参与，强迫大众服从统治集团的权威来实现经济增长和国家建设。① 而极权主义则是一种绝对一元主义政治体系，在这种政治体系下，政治权力不仅控制所有的经济、社会和政治事务，而且控制大众舆论、日常生活、价值和信仰，政治权力渗透于社会各个层面，从而消弭了国家与社会之间的一切分野。一个惟一的群众性政党和一个全控性的意识形态是这种政治体系的基本要求。② 这两种政治形态都是现代的产物，现代工业和技术的发展及其变革构成了权威主义和极权主义的内在基础和物质条件。对第三世界国家来说，20世纪60年代后替代多党竞争民主体制的是权威主

① Juan Linz, *An Authoritarianism Regime: the Case of Span*, in Erik Allardt and Yrjo Littunen (ed.), *Cleavages, Ideologies and Party System*, Helsinki: Westermark Society, 1964. Guillermo O' Donnell, Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State and the Question of Democracy, in Peter F. Klaren and Thomas J. Bossert (ed.), *Promise of Development: Theories of Change in Latin American*, Westview Press, 1986, pp. 280 ~ 282.

② *The Columbia Encyclopedia* (the 5th edition), Columbia University Press, 1993.

义体制而不是极权主义体制，所以如此，一方面同这些国家缺乏足够的政治资源、组织资源和通讯技术条件有关，另一方面，也同这些国家面临的加速经济增长和工业化发展的迫切任务有关。在这里，权威主义是解决政治发展与经济增长双重困境的一种选择。

阿尔蒙德在比较第三世界国家发展战略时把政治体系划分为五种类型。第一种是民主平民主义型，作为多党竞争民主建政阶段的产物，这是一个失败的类型，后四种类型，即权威—技术型，权威—技术—平等型，权威—技术—动员型和新传统型，阿尔蒙德统统归入权威主义类型。其实新传统型没有改变传统社会结构和文化，也没有寻求通过权威政治来加速经济增长与工业化，似不宜归入权威主义之列。这样，权威主义政治体系即为三种。先来看权威—技术型。这种政治体系的发展战略重点放在提高政府维持秩序和促进经济增长的能力上，其典型国家是巴西和印尼。采取这种发展战略的国家在推进经济增长的同时，多半会导致社会的两极化，一边是享有特权的寡头化的城市资产阶级上层部分，一边是经济生活中被排斥在边缘的城市劳动阶层和遭受剥削的乡村农民。为了维持两极化社会脆弱的稳定，统治集团建立了强制性的机构压制大众对参政的要求。我们在介绍巴西军人政权时已经提过，关于这一点，奥唐奈尔的“官僚权威主义”理论有深刻的分析。其次看权威—技术—平等型。这种政治体系同样压制大众对参政的要求，在取缔政党或限制政党活动、控制新闻媒体和利益集团方面，毫不逊色于前一种类型，但在前一种类型外增加了平等的内容，即推行分配性的经济增长政策。其典型代表是秘鲁和韩国，这两个国家同样是军人执政的国家。韩国军人政权所以能执行分配性的经济增长政策，同以下几个因素有关：一是早期经历过重大的土地改革；二是在美国的压力下尚保持着形式上的政党竞争和新闻自由；三是推行劳动力密集型的出口导向的工业化战略减少人口对土地的压力，并使乡村剩余劳动力转移到城市。韩国收入分配的基尼系数1968年为0.30，1971年则降为0.27，在发展中国家中是财富和收入分配最为平均的国家之一。[①] 最后是权威—技术—动员型。这种政治体系并不取消政治参与，但以政府控制下的动员式参与替代竞争性参与，即大众是被动员起来执行政治精英已经制定好的政策，而不是参与制定政策。墨西哥、坦桑尼亚等国家都属于这一类型。例如在墨西哥，革命制度党通过其职团结构动员民众的支持，实现国家（政府）和社会（各阶层）的沟通、和解、团结和整合，从而最大限度把社会各种政治力量纳入国家决策体制中，结果使形式上的多党竞争体制蜕变为一党（官方党）霸权体制。

3. 再民主化阶段

① 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学》，上海译文出版社1987年版，第441～445页。

1974年春天的一个深夜，南欧国家葡萄牙的青年军人推翻独裁者马塞罗·卡埃维诺的一场政变被视为再民主化阶段（所谓第三次民主化浪潮）的开端。伊比利亚半岛和希腊半岛的权威主义政权相继垮台。70年代末，民主化浪潮扑向大西洋彼岸，导致拉美军人政权纷纷还政于民；到80年代中期，民主化浪潮涌入东亚，菲律宾、韩国等权威主义国家实现了向民主的过渡；大约与此同时，中东伊斯兰地区也受民主化浪潮的冲击，一批国家建立了半民主的政治制度；80年代末和90年代初，民主化浪潮在苏联东欧引起政治制度雪崩式的解体，然后登陆热带非洲，席卷一党制政体，绝大多数非洲国家转向了多党民主体制。由一场军事政变启动民主化，20世纪的历史不无反讽意味。

再民主化阶段不是对权威主义阶段的简单否定。历史的发展通常是由前一个阶段积累的结果。西方国家政治发展的经验是，民主化是在绝对主义国家奠定了经济增长的一定基础后而自身的发展又走到了极限时才开始的，民主化与经济增长具有前后连续性。而第三世界国家的政治发展则处于完全不同的环境中。20世纪的人类社会已经由于殖民主义、工业化、国际政治诸多因素而成为一个相互依存的社会，“由于现代化的通讯工具的作用，第三世界接触的是一个在生活富裕、人民参政的社会中的发展模式。因此，第三世界的领导人不得不对工业增长、福利和迅速扩大的国民参政等作出反应。而且当这些要求提出时，许多新独立的国家甚至还没有成为民族国家，还不具有高效率的行政机构，还没有能力实行统治，或者还没有普遍的国家忠诚感和义务感。”① 如果说战后的多党竞争民主缺乏必要的经济和文化条件，因而注定要夭折的话，那么以完成物质经济和政治设施为使命的现代权威主义则为民主化奠定了民族整合、经济发展、行政一体化以及政权世俗化的基础，正是凭借这个基础，再民主化浪潮才得以发生和扩展。这是再民主化阶段区别于多党竞争民主建政阶段的第一个特点。第二，以往的民主化运动大都以暴力为杠杆，如摧毁法西斯国家为第二次民主化浪潮扫清障碍，但第三次民主化浪潮除了发端和中间几个插曲之外，基本上是在和平条件下展开的，是以“妥协、选举和非暴力”为特征的。② 这反过来证明，到第三次民主化浪潮来临之时，第三世界国家几经曲折，已经具备了建立民主制度的条件。第三，再民主化过程很少出现强有力的反民主抵抗运动，民意表现出对民主政体一边倒的支持，这在以往的民主化运动中是不多见的。这意味着民主在当代世界获得长足的进步。

---

① 阿尔蒙德、小鲍威尔：《比较政治学》，上海译文出版社1987年版，第432页。

② 亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店1998年版，第203页。

二、第三世界的政治变革:民主化的文化因素、经济因素及其他

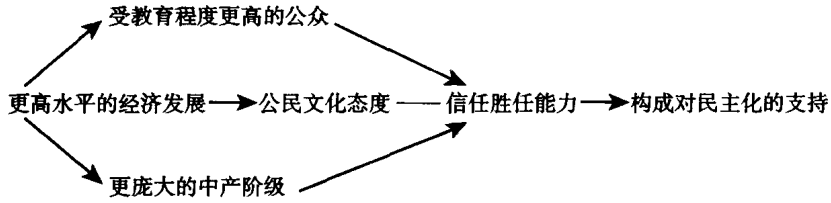
“民主的转型”(democratic transition)与“民主的巩固”(democratic consolidation)是20世纪90年代讨论全球民主化时经常使用的一对概念。所谓“民主的转型”是指权威体制向民主体制的转变。在相对的意义上说,民主的转型可以一蹴而就,立见其功:一个政变,一场骚乱,或金融风暴的乍起,外交政策的突变,乃至独裁者的病故都有可能断送一个专制政权,从而在某个早晨升起民主共和的旗帜。然而,民主的巩固则需要许多涉及社会、经济、文化心理和国内国外政治互动的因素的支持,是一个工程复杂、所费甚巨、多半旷日耗时的过程。由此而论,以上第三世界的再民主化阶段其实只是完成了民主的转型,第三世界离民主的巩固还有很长的路。

一般而言,由民主转型走向民主巩固的国家有一个如何对待过去的问题,例如如何处置权威体制留下的象征、信条、组织、法律、官僚和领袖,如何对待权威体制下一度变得高度政治化、参与政治过程、而现在仍然保持强大力量的军队,如何解决随着民主热情消退而弥漫于社会的政治幻灭感和权威怀旧症,等等。然而,如果把民主的巩固理解为“定期的公开的竞争性的选举产生统治者”的制度的确立,那么,以上这些问题都可以转化为民主政治文化和民主政治行为制度化的形成和程度问题,即如果政治精英和大众已经坚定地相信领导人应该按这种方式选出,并且的确是通过这种方式选择领导人,人们就有足够的理由认为民主已经落土扎根了。显然,这种判断是从政治文化(政治制度化也是其派生内容)的角度出发来研究民主问题的,但是,政治文化是作为一种独立的变量,还是作为受制于经济发展、社会结构和阶级力量对比的中介变量而对民主进程发生影响?当然人们可以作出“它们都重要,它们都对民主化产生作用”的结论。但我们仍然想对某些地区和国家作些比较,探究这些因素与民主化的相关程度。

其实,早在20世纪50年代末,利普塞特就使用跨国统计分析资料证明,财富积累、工业化、城市化和教育会直接推动民主政治①,这个结论被许多政治学者所接受。卡特赖特(P. Cutright)的研究表明,教育、城市化、劳动力的分配与政治发展的相关系数在0.69~0.74之间,大众传播与政治发展的相关系数为0.81,如把四个因素合在一起对其与政治发展进行多元相关分析,

① 见利普塞特:《政治人》第二章,商务印书馆1993年版。

其相关系数高达0.82。[①] 经济因素所以对民主政治发生重要影响，首先是因为一个社会的经济发展能够培育公民的竞争意识与参与意识，其次是提高社会的教育程度，第三是使得社会集团间有更多的资源可供分配，第四是促进该社会对外开放，最后促进了中产阶级的扩大。特别是最后一项，一般被认为是民主政治的社会基础和保证，在七八十年代的再民主化过程中，阿根廷、巴西、秘鲁、菲律宾、韩国等国家的中产阶级在国家体制向民主的过渡中扮演了关键的角色。总之，人们相信，经济发展在权威国家之外造就新的财富和权力的来源，从而为分散政府的决策权、限制政府的权力提供了社会、技术条件。正是在这个意义上，亨廷顿给出了经济发展与民主政治的逻辑关系：



显而易见，这是一种试图把经济、社会、文化与政治纳入一个统一的解释框架的分析理路。在这里，经济发展是作为一种基础性和本源性的东西而对民主政治发生影响的，前面述及的政治文化因素对民主政治的作用从根本上说取决于经济发展的水平，换句话说，经济发展与民主政治的相关性是新的社会力量及其形成的新的政治文化予以支持的，而新的社会力量和政治文化归根到底不过是经济发展的必然结果。按照这个解释框架，向民主的过渡主要发生在那些中等经济发展水平的国家（在20世纪70年代，中等经济发展水平的中心值约为人均国民生产总值500～1 000美元之间）。

当然，正如上面提到，从经济因素分析着手考察政治发展不是一个新的方法，它也一直受到各种批评和挑战。例如，研究现代化与政治发展颇负盛名的阿根廷政治学者奥唐奈尔就对利普塞特等人的跨国统计分析提出质疑，认为经济发展与民主化之间并没有这样一种明显的正相关关系。第一，跨国统计资料分析得出的结论无法解释欧洲的民主政治为什么会在那个时刻而不在别的时刻出现，例如1832年的英国并没有达到通常认为民主产生的经济发展水平，却出现了伟大的选举法改革；第二，这种结论无法解释为什么在两次世界大战期间一些国家的民主政治被中断了，而另外一些国家的民主政治却保存下来；第三，它同样也无法解释为什么有些发展中国家在经济迅速发展的同时，民主化却没有开始，相反却实行严格的独裁统治，譬如“经济奇迹”时期的巴西。

---

① Phillips Cutright, *National Political Development: Measurement and Analysis*, *American Sociological Review*, Vol. 28, No. 2, 1963, pp. 253～264.

针对这些问题，20 世纪 70 年代兴起的新比较政治经济学学派提出了“相对阶级力量”与“相对国家强度”两个概念，以解释经济发展与民主化之间这种错综复杂的关系。

新比较政治经济学认为，一国民主政治的建立同该国的阶级关系模式密切相关。1870～1920 年间欧洲国家的民主化得益于有组织的工人阶级和社会主义政党对工业资本主义制度的批判运动，在这个运动中，工人阶级和农村的小农场主、佃农、农业工人以及新兴的城市中产阶级结盟，推进了民主政治。新比较政治经济学对欧洲近代历史的研究发现，根据农村中的土地占有关系和阶级关系可以把欧洲国家分为两类，一类是小土地占有制为主、大土地占有制数量很少的国家，如瑞典、丹麦、挪威、瑞士、荷兰、法国等国。在这类国家中，农村小资产阶级同城市工人阶级和中产阶级成为民主化的中坚力量；即使有些国家的农村小资产阶级没有成为民主化的推动者，但毕竟也没有成为民主化的反对者。无论哪种情况，反民主的力量都很难在乡村找到有力的同盟者。另一类是大土地占有制居主导地位的国家，如意大利、德国、西班牙、奥匈帝国等。根据巴林顿·摩尔的研究，在这类国家中，大土地所有者、国王和依附性的资产阶级很容易结成强有力的反民主的阶级联盟。[①] 因此，在第一次世界大战前第一类国家大都建立了民主政治，而第二类国家则没有建立民主政治，只是以后由于阶级力量的某些变化，一些国家的民主化才获得一定程度发展。

按照这种解释，凡是大土地占有制居主导地位的国家，民主政治的建立都延迟了，即使因阶级力量的暂时变动而导致某种程度的民主化，其基础也很脆弱。用这个观点观察拉美地区，可以帮助我们理解拉美为什么作为第三世界的“第一世界”，在其工业化程度相对较高的条件下，却长期维持着专制主义的权威体制。拉美的大地产制（大庄园土地所有制）到战前仍然没有得到真正的改造无疑是最重要的原因之一，各种前资本主义生产关系的存在使得独立战争中形成的军事“考迪罗”与大地产寡头相结合的传统绵延下来，演变为战后的军人政治与“恺撒主义”。另一方面，军事强权背景下的依附型发展在相当长一段时期内导致社会的两极分裂、中产阶级的弱小以及工人阶级组织化的低下与工人运动的挫折反复，都在结构上限制和打击了民主政治的发展。反过来说，20 世纪 70 年代末拉美民主化的兴起恰恰得自于土地改革削弱了农村的大土地所有者，经济发展壮大了中产阶级和工人阶级的力量这些因素。

在使用“相对阶级力量”概念来解释民主化进程的同时，新比较政治经济学还注意使用“相对国家强度”概念来充实前者的有效性。所谓“相对国家强度”是指国家相对于社会的强度。从国家与社会的关系来探索民主化问

① 巴林顿·摩尔：《民主和专制的社会起源》第一、二、七章，华夏出版社 1987 年版。

题弥补了阶级分析的某些不足。例如，从农村土地占有制度和阶级关系看，大土地占有制并不是东亚地区的主要特征，毋宁说，这里占主导地位的是小土地所有制。但人们发现，民主化前的东亚，其专制主义的权威体制与拉美国家如出一辙。比较合理的解释是，在东亚国家，社会的发育水平较低，国家的力量远远大于社会的力量，因而国家得以宰制社会。西欧的民主史表明，弱国家—强社会的政治格局往往是自由民主成长的沃土。虽然欧洲有过绝对主义国家的时代，但总体而言，在大多数国家，市民社会一直在资源、技术、法律、道义上占有优势。相反，在第三世界许多国家则是一种强国家—弱社会的结构，国家垄断了资源和权力，民间力量的作用相当有限。这同样可以用来解释拉美：在讲西班牙语的地区，不仅有着大地产的社会遗产，而且有着强国家的政治传统，双重的障碍导致民主化进程辗转反复，姗姗来迟；而在讲英语的加勒比地区，自英国殖民统治时起，就存在着一个相对较强的社会，故而民主政治的建立比较顺利。

新比较政治经济学力图持有一种全球性的视野，但其对第三世界的研究主要集中在拉美和东亚地区，对另外一些地区如西亚、非洲则未能给予说明。这可能与它的一些中心概念缺乏对这一地区发展特质的贴切的解释力有关。在非洲，正如前文所述，民族建设与国家建设尚未完成，阶级发育与社会发育都不够成熟。然而，在这种背景下，为什么非洲也出现了民主化的第三次浪潮？用“相对阶级力量”与“相对国家强度”的变动来解释非洲政治显然面临着某些限制，因为从跨国统计资料和比较历史分析中提炼出来的这些概念，其前提是所分析的对象已经完成或基本完成民族国家建设，国家与市民社会（不论其强弱与否）的二元架构已经大体具备。

人们注意到，第三波民主不是一个内部事件，而是一个国际事件，国际因素的影响是一个重要的变量，这种影响对一个国家有多大，取决于该国的地缘政治地位及其历史上同主要大国的传统联系。因此，非洲的民主化可以用外部力量的干预促成来解释。事实上，非洲大多数国家建立后，西方殖民主义者就一直对其保持着强大的政治、军事影响与经济权益。从冷战以来，东西方两大军事集团出于各自的战略利益，把非洲作为传播其意识形态及攫取资源的重要对象，投入了数百亿美元的经济援助和军事援助，已经在非洲的政治生活中烙下了各自深刻的印记。冷战结束后，西方开始实行对非洲“经济援助与民主化进程相挂钩”的新政策，对非洲各国执政党和统治集团施加强大压力，同时积极扶持反对派组织政党和政治团体，使其取得合法地位和进行合法活动的权利，最后通过选举实现权力的转移。

由上可见，第三世界的民主化既不表现为一种由某一项因素所决定的线性模式，也不表现为一系列无规律可循的偶然性事件的堆砌，而是表现为奠基于

经济发展主线之上的国家与社会、政治与阶级斗争、经济与文化变迁、国际与国内因素之间进行互动的历史过程。换句话说，当我们强调第三世界不同国家的民主化进程是经济发展的必然产物时，还必须注意到，一方面不能把经济发展对政治民主的推动作用理解为二者间存在着一种简单的直接的关系，经济发展的影响总是通过一系列结构性的社会、文化、种族、宗教和地域团体的相互运动表现出来的，总是在一定的国际环境中作用于一国政治体制的；另一方面，经济发展对政治民主的决定意义不仅取决于经济发展的水平，还取决于经济关系的性质。

三、制约第三世界国家政治制度发展的几个因素

作为一个历史过程，第三世界国家以民主制度化为内容的政治发展的总的趋势是不容置疑的。但是，在某些地区、某些国家，民主化进程可能仍有反复，也许还会出现新的权威主义的回潮。从国内的层面看，在那些经济发展水平较低、或经济发展未能摆脱困境、或经济发展出现重大挫折的国家，民主的转型多半是脆弱的；假如这些国家的社会结构和阶级结构的发育程度又不足以支持民主化后国家构建的一系列现代政治体制设施，那么民主的成果就有随时被颠覆的可能。从国际层面看，民主并不仅仅是一个国家内部变革的问题，它也涉及到国家间关系的民主结构。国际关系民主化是20世纪90年代以来国际学术界争论的一个热点，争论者一般把视线集中在随着第三波民主国家数量的大大增加，国家间应如何建构适应这一态势的新型的国际关系。在国家间的民主结构尚未建立起来以前（这比国内民主化还要困难），现存的国际经济政治秩序对于已经实现民主转型的第三世界国家内部政治会产生什么影响？它在哪些方面可能制约着第三世界国家政治制度的发展？

1. 南北矛盾的继续积累

以苏联解体为标志的冷战格局的终结结束了东西关系，但并没有结束南北关系，在一定程度上反而因东西关系的结束和经济全球化进程的加速而凸显了南北关系的内在矛盾。[①] 我们已经知道，南北关系是从帝国主义和殖民地半殖民地国家间关系演变过来的，南方国家在历史上深受殖民统治压迫剥削，殖民

① 东西关系是指以苏联为首的政治经济军事集团与以美国为首的政治经济军事集团之间的关系，在地理上因前者主要集中在东半球，而后者主要集中在西半球，因此又称东方集团和西方集团。有些作者把东西关系概括为社会主义与资本主义之间的关系，强调东西关系的制度与意识形态之争的性质。我们取前一种说法。据此，既可以把东西关系视为冷战的原因，也可以视为冷战的产物。南北关系则是指发达国家与发展中国家之间的关系，同样根据其地理特征——发达国家集中在北半球，发展中国家多数分布在南半球，故分别称为北方国家与南方国家。

统治导致南方国家经济发展落后、产业结构畸形和社会普遍贫困。但是，殖民统治只是南北关系的起源，而不是南北关系的全部。战后以美国为首的发达资本主义国家运用政治强权，主导和控制国际经济秩序，是造成第三世界国家在国际经济交往中无权无力任人宰割的基本原因。持依附论观点的学者很早就指出，不发达国家的不发达是发达国家发达的条件，发达国家的发达是不发达国家不发达的根源。这就是南北关系的政治实质。

特别是进入20世纪90年代以后，南北矛盾日趋加深。随着新科技革命的进展，发达国家对发展中国家原料初级产品的需求在减弱，发展中国家对发达国家的科技依赖在加深，以不平等的国际分工为基础的资本主义生产体系没有改变，反而因这种科技依赖而产生国际分工中新的依附关系。以不等价交换为特征的国际贸易体系继续扩大发展中国家与发达国家之间的差距，发展中国家的贸易条件进一步恶化。在国际垄断资本占支配地位的国际货币金融体系下，发展中国家仍处于无权地位，如国际货币基金组织2000年1月对投票权的分配，5个发达国家拥有39.7%的投票权，美国一家掌握的投票权就达到17.35%，比100多个发展中国家拥有的投票权还多。① 可见沃勒斯坦30多年前揭示的这个“世界体系”的“中心与边陲”的格局并无实质改观。这样，南北矛盾的冲突就同它过去隔三差五地挑战权威体制一样，也三天两头地“考验”着民主体制，从而使第三世界的政治呈现出某种循环的特征。如果说权威体制的“政绩合法性”很脆弱，那么民主体制的“道义合法性”也并不强固，在国际贸易和国际货币出现波动的情况下尤其如此。20世纪80年代上半叶，阿根廷就完成了民主转型，军人政治推出历史舞台。梅内姆政府执政期间，为抑制通货膨胀，将本国货币与美元挂钩，采取比索与美元一比一的固定汇率制度。随着经济全球化的发展，维系比索的美元价格急剧增长，比索的币值因而远远高于实际价值，从而削弱了阿根廷出口产品的竞争力，随之而来是国内失业率的大幅度上升。推行可自由兑换的固定汇率制需要充足的美元储备保障，但2001年11月，鉴于阿根廷沉重的债务与衰退的经济，国际货币基金组织拒绝向阿根廷提供13亿美元贷款，结果引发了大规模银行挤兑现象。在圣诞和新年前后两周内，民主的阿根廷竟爆发两场社会大暴乱，居民疯狂洗劫商店超市，游行示威，反对政府，并同警察发生冲突，数百人死亡，上千人被捕，不到半个月走马灯似的换了5任总统。阿根廷的民主何去何从，一时成了一个政治悬念。人们指责政府的经济、金融和财政政策，但在依附性的国际经济结构中，民主政府的选择空间其实是相当有限的。依附性的结构强制往往通过经济危机而作用于政治体制，这使人们不由想起拉美的历史：战后以来，军

① 樊勇明：《西方国际政治经济学》，上海人民出版社2001年版，第260页。

人政权维持不下去，就恢复民主制度；民主政体走投无路，就发生军事政变。阿根廷会重演历史吗？

2. 民族主义、民粹主义与恐怖主义

冷战格局的解体给当代世界带来的一个最让人消受不起的礼物是各式各样民族主义的兴起。冷战前后的民族主义的最大区别在于，前者主要发生在第三世界地区，是第三世界挑战两极霸权体制，并运用既存的民族国家形式来争取其在国际经济政治中的独立自主地位的理论和运动。两极霸权的结构既限制了民族国家的单位数目不能任意增长，两极霸权的压力也促使民族主义朝着“国族”整合的方向发展。而冷战后的民族主义则主要发生在非第三世界地区，是两极霸权体制结束后长期被压制的语言、宗教、文化和生活方式的力量差异迸发出来的产物，其主流趋向是离心的、裂变的、原教旨主义的、反“国族”整合而追求单质民族认同的。虽然这主要发生在非第三世界，但对第三世界有“示范”作用，只要某些地域、部族、宗教集团感到在“国族”整合中利益受损或本族的边缘化，它们就会形成分离主义倾向。

民族主义的另一种表现形式是民粹主义（populism）。作为一种社会思潮，民粹主义极端强调平民大众的价值和理想，把平民化和大众化视为政治制度合法性的最终源泉；作为一种政治运动，民粹主义主张依靠平民大众对社会进行激进改革，并把大众看作改革的唯一决定性力量；作为一种政治统治的策略，民粹主义被理解为社会政治动员的方式，统治者通过强调全民公决、人民创制等民粹主义价值，对大众从整体上实施有效的控制和操纵。[①] 民粹主义的这种特征通常构成了民族主义的重要内容，特别是在民族国家面临内外危机的时候，民粹主义的“民众的—反民众的”的思维逻辑就转变为“国内的—国外的”的思维逻辑，即由大众认同转变为民族认同，由诉诸人民大众利益转变为诉诸民族国家利益。民粹主义的人民崇拜情结使它在源上同民主是相通的，但在流上却往往与民主分道扬镳。因为一波接一波的全民动员很难依赖制度化的政治结构提供持续刺激，故而不得不借助于一些非制度化的手段如宣传鼓动来保持民众的非理性意识；在出现不同意见的时候，以多数的名义压制少数，来维持人民的“整体意志”。所以，民粹主义被认为具有权威主义的特质。事实上，在20世纪六七十年代，民粹主义曾经是第三世界一些国家军人政权和个人独裁的意识形态。80年代后，伴随着民主化过程，民粹主义日趋衰落。然而，民粹主义是阶级矛盾、民族矛盾、地区矛盾的产物，是社会、政治、经济危机的反映，冷战结束并没有终结这些矛盾和危机，反而在南北差距扩大和世界秩序的重组中呈现出深化的趋势。在这个意义上，民粹主义重新兴起的可

① 俞可平：《现代化进程中的民粹主义》，载《战略与管理》1997年第1期。

能性是存在的。尤其是在有民粹主义传统的拉美，实现民主化的新体制能否得到巩固，正经受着严峻的考验。

最后，恐怖主义的威胁也越来越引起人们的关注。恐怖主义已经成为一个世界性的现象，从20世纪90年代以来，伴随着民主化进程，巴尔干地区、俄罗斯车臣地区、中东地区、中非和西非地区、南美地区等每年都发生数以十计的恐怖主义事件，不但第三世界的恐怖袭击频频上演，而且发达国家如日本、法国也不时发生多起放毒或炸弹爆炸事件。恐怖主义的形成与发展同宗教、民族纷争、领土争端有密切联系，就第三世界而论，恐怖主义与原教旨主义恐怖活动本质上是第三世界在国内经济困境和西方霸权双重夹击下所作出的一种极端的民族主义的回应。恐怖主义当然是没有政治前途的，但恐怖主义使国内政治生活染上暴戾气味，严重打击了人们的民主信心，使民主的道路变得极其险恶。

3. 在民主的十字军运动背后

现代民主观念和制度起源于西方世界。虽然西方也有过专制主义的统治，却能够在近代将希腊城邦古老的民主传统复活并转移为现代民主制度，这表明西方文化这种土壤的确包含了民主充分发展的胚芽。非西方国家的民主都不是自身传统自然生长的结果，而是西方民主浪潮冲击下学习、移植和嫁接的产物。所以关于民主理论的解释、民主特征的识别、民主制度的安排以及民主标准的设定不能不打上西方政治历史的烙印，不得不借用西方政治知识，这是第三世界民主化无法回避的环境。正是在这个意义上，第三世界的民主化具有内在紧张的性质：一方面，民主是所有走向现代化的国家必然经过和选择的阶段，是符合人性的一种政治生活方式，第三世界的民主化必须融入世界政治文明的主流；另一方面，世界政治文明的规则又是由西方率先制订的，这意味着民主化进程在相当大程度上受制于以普适性预设为形式的西方价值，因而同第三世界文化的特殊性存在着冲突。

一个明显的事实是，西方民主的传播除了具有理想主义的一面外，还具有功利主义的一面，即西方国家对非西方国家民主化进程的关注和推动包含着前者特殊的全球战略利益。西方民主国家大都怀抱这样一种信念，认为国家内部的民主政治是国内与国际和平的基础，因而当民主受到抵制时，则倾向于把国际压力如附加条件、制裁与干预作为促进内部改革、实行民主化的合法手段。事实上，普世的理想主义常常交织着现实的功利主义诉求，全球化毕竟没有埋葬主权国家，因而不可能改变主权国家的逻辑，相反，全球化倒成全了强势国家对弱势国家的支配与控制，人们很容易看出，虽然西方政治家们使用“民主化”的语言，但他们的政策却取决于施行附加条件和制裁后对国际贸易平衡产生的影响。意大利政治学者阿尔基布吉（Daniele Archiibugi）在分析“联

合国的民主”一文中尖锐指出西方民主国家“背后的伪善”。像美国、英国和法国这些“真正推动联合国的力量”，当初创立这个国际组织的时候，目的是要把本国政治制度中的民主价值延伸到国际领域，它们“在支持民主制方面，声音最大，态度最坚决，但同样是它们，又不断纵容国际上的非法行为。例如，它们常常推翻第三世界的合法政府，代之以傀儡政权。这些国家在推行国际政策和行动的时候，远不是要引进本国的民主价值，而只是要维护自己的国家利益。”① 正如编辑《变动中的民主》（该书是对20世纪90年代以来世界范围的民主运动特征的一个总结）的一些西方政治学者所言，民主与“善治”的思想已经与国际贸易、援助和外交关系发生了联系。“在联合国、世界银行这样的国际经济机构，在地区性组织，以及在双边关系上，都明显可以看到这种新近出现的附加条件。……这种做法在国际关系中带来了不和谐因素，并再一次表明了这场民主辩论的政治化程度。人们关注着在这场民主的十字军运动背后是否隐藏着外部世界利用民主作手段，进行干预和操纵的企图。”②因此，第三世界国家民主制的成果能否得到巩固，不仅取决于自身经济、社会和文化的发展——它们是民主的基础，而且受制于国际关系民主化的发展及其性质——这构成了民主的外部条件。

①② 猪口孝、爱德华·纽曼、约翰·基恩编：《变动中的民主》，吉林人民出版社1999年版，第285～286、12页。

第十三章　非国家实体政治体系
——欧洲联盟

欧洲联盟（简称欧盟）是当今世界一体化程度最高的跨国家政治体系。它的前身是作为欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体总称的欧洲共同体。从二战结束后初期建立欧洲煤钢共同体的六个创始国（法国、联邦德国、意大利、荷兰、比利时、卢森堡），经过近半个世纪的扩大和发展，到目前的欧盟已有15个成员国，面积323.5万平方公里，人口3.68亿，生产总值仅次于美国，居世界第二位，贸易额占世界的1/5，居第一位①，并在经济一体化向政治一体化逐步发展过程中形成了一套有利于政治和社会进一步整合的政治体系。当然，它还不能算是主权国家那样的权力机构和基本制度，但它已经是由15个主权国家让予的共享主权权力的政治体系，正是这样，在这里把它定位为非国家实体政治体系。

第一节　欧洲联盟的形成和发展

欧洲联盟的核心是欧洲共同体（简称欧共体）。欧共体最初以经济联合发展为主，政治联合为最终目标。回顾近半个世纪来的历程，虽然艰难曲折，但从经济一体化到政治一体化所取得的成就还是令世人瞩目的。

一、欧共体的建立

欧共体建立于二战之后，但欧洲统一的理念并不是战后突然兴起，而是有着深远的历史渊源的。早在中世纪末期就出现了“欧洲统一”的思想，最著

---

① 本章涉及欧盟情况为2002年12月以前的资料。2003年4月16日，捷克、爱沙尼亚、塞浦路斯、拉脱维亚、立陶宛、匈牙利、马耳他、波兰、斯洛文尼亚和斯洛伐克签约加入欧盟。经过有关程序批准后，它们将于2004年5月1日起正式成为欧盟成员国，那时欧盟将有25个成员国，人口将增加20%，总体的国内生产总值增加5%，经济总量就会同美国不相上下。

名的是康德提出的“共和国的共和国”理想①。但是，在当时的历史条件下，欧洲并没有朝这个方向发展，而是随着资本主义的发展，按当时与之并存的“国家主权”理论形成了各自独立的主权国家，直到欧洲蒙受两次世界大战的劫难之后，“欧洲统一”思想才得以复活，并经思想家的设计，由政治家逐步付诸实践。

当然，“欧洲统一”思想的复活只反映了欧洲发展的大趋势。欧共体的建立还有着二战后特定的政治经济条件。战争留下的伤痕使越来越多的欧洲人对旧的国际秩序瓦解的原因进行反省，力求寻找保证欧洲国家间不再发生战争、并在经济和社会方面共同发展的途径。许多有识之士无不拿起“欧洲统一”这个原有的思想武器，用以指导欧洲走联合发展的道路。1946 年英国首相丘吉尔在瑞士苏黎世大学发表“欧洲的悲剧”的著名演说，呼吁欧洲诸国创立“欧洲合众国”，并认为实现的第一步是建立法德伙伴关系。为了欧洲的联合，必须消除国家间的仇恨，以联合取代国家的对抗，在当时的这种政治氛围下，各种推动欧洲联合的政治组织相继应运而生。诸如“欧洲合作经济联盟”、“联邦制拥护者欧洲联盟”等所有这些组织都推动了欧洲的联合。

战后西欧各国面临着恢复经济的艰巨任务，无论是战胜国还是战败国，要单靠自己的力量都难以胜任。并且，欧洲国家经济历来对外依赖程度较深。战后世界格局的大动荡大变化，殖民地的缩小，使得在海外已经很难找到所需要的市场，供选择的只能是建立欧洲自己的内部统一市场。这种经济上的驱动对欧洲的联合起了非常重要的作用，也可以说是欧洲联合深层次的原因。美国政府提出欧洲经济复兴的“马歇尔计划”在客观上促进了欧洲联合的内在需要。1947 年 6 月 5 日，美国国务卿乔治·马歇尔在哈佛大学发表演说，提出美国帮助欧洲经济复兴的援助计划，并首先要求欧洲国家拟就一份欧洲大陆联合复兴的计划，以使各国共同分享该项计划提供的援助，并由此建立一个欧洲经济合作组织，对美国援助的资金进行管理。显然，这在思想上和组织上都促进了欧洲联合的启动和发展。

促使欧洲联合除以上原因之外，还有不可忽视的当时欧洲的政治环境。雅尔塔体系在欧洲定下的格局使得欧洲被一分为二，美国把西欧作为自己的势力范围，苏联则把东欧作为自己的势力范围。并且，随着美苏争霸“冷战”的进行，美国在西欧实施马歇尔计划，苏联在东欧建立经济互助委员会；美国控制西欧建立了北大西洋公约组织，苏联把持东欧建立了华沙条约组织，形成了相互对峙的两大军事集团。对于处在这样格局下的西欧国家来说，正如英国伦

① 列奥·斯特劳斯、约瑟夫·克罗波西：《政治哲学史》下，河北人民出版社 1993 年版，第 720 页。

敦国际战略研究所所长弗朗索瓦·迪歇纳所指出："西欧国家如果分裂成一小块一小块，那么在军事上面对着苏联就不安全，在经济上面对着美国就不相称。"①

总之，战后西欧从历史的教训到现实的困境都看到，不仅依靠单个国家，而且仅仅依靠国家手段已无法解决其内外的冲突和矛盾，因而西欧的复兴和欧洲的和平与稳定就需要走联合的道路，寻求超国家或国家间的协调机制。

1952 年，法、德、意、荷、比、卢六国煤钢共同体的建立是欧洲走向联合最重要的一步。这个计划方案首先是由法国总理让·莫内设计的。莫内是一位信奉联邦主义的政治家，他认为欧洲的出路是建立超国家机构促使欧洲走向联合。因此，他曾说过，"我们应该留给后人的是一些组织机构，组织机构的生命力比个人大得多。"② 时任外交部长的舒曼据此并在事先获得内阁的同意之后，发表了著名的声明，提出了后来以他的名字命名的"舒曼计划"。其中倡议建立一个超国家的欧洲机构，统一管理西欧国家的煤钢工业，在这个既关系国计民生基础部门，又关系军事工业部门的至关重要领域的合作将可以避免欧洲国家之间发生冲突，重犯历史的错误。同时，"煤钢生产的联合将保证欧洲联邦共同经济的建立和发展"，最终导致形成统一的欧洲。

"舒曼计划"的意义在于它打破了战后初期建立的许多国际组织的传统观念，即都是以保证每个成员国国家主权独立为前提的。而舒曼计划是要建立统一管理煤钢工业的最高机构。该计划提出后，联邦德国表示支持，比利时、意大利、卢森堡、荷兰亦表示赞成，遂于 1951 年六国共同签署了《巴黎条约》，1952 年正式成立了欧洲煤钢共同体，这是在欧洲地区的第一个超国家的联合机构。

随着在煤钢工业统一管理和建立超国家机构取得突破之后，1955 年六国外长在墨西拿会议上原则上接受了让·莫内关于建立欧洲原子能共同体的建议以及荷兰外长拜恩关于设立"共同市场"的建议，并在会议公报中表示，经济联合为欧洲联合的第一步，决定成立欧洲经济共同体和欧洲原子能共同体，任命比利时外长斯巴克领导一个小组进行筹备工作。同年，斯巴克提出了报告，仿效欧洲煤钢共同体条约的规定，先设立超国家机构的架构，建立共同市场和关税同盟。1957 年，法、德、意、荷、比、卢在罗马签署欧洲经济共同体条约和欧洲原子能共同体条约，合称《罗马条约》，1958 年 1 月 1 日正式生效。

1967 年，上述三个不同的经济共同体合并成为欧洲共同体。除原有根据罗马条约设置的欧洲议会（原称欧洲大会）和欧洲法院外，三个共同体的部

① 王章耀等编：《世界经济概论》，中国人民大学出版社 1986 年版，第 334 页。

② 《欧洲之父——莫内回忆录》，国际文化出版公司 1989 年版，第 207 页。

长理事会、理事会和执行委员会进行单一化的整合，成为理事会、欧洲理事会、欧洲委员会。欧洲的联合进一步深化，从经济的联合逐步迈向政治联合。欧共体经济联合取得的成就使各成员国在经济上获益甚多，由此吸引了其他欧洲国家来参加共同体，并最终导致欧洲联盟的建立。

二、欧洲联盟的建立

欧共体的建立和发展虽然经历曲折，但是自20世纪70年代以来，已经过四次扩大：第一次是1973年英国、丹麦、爱尔兰加入欧共体；第二次是1981年希腊加入；第三次是1986年西班牙和葡萄牙加入；第四次是1995年瑞典、芬兰和奥地利加入。2003年4月16日又有10个欧洲国家签约参加欧盟，经有关批准程序后，将于2004年5月1日起正式成为欧盟成员国，这将成为欧盟的第五次扩大，也是建立以来规模最大的一次扩大。在这过程中，欧共体成员扩大的同时，成员国之间的联系、经济一体化和政治一体化也在不断地深化。

事实表明，欧共体作为超国家政治体系的发展必然会碰到两个矛盾：一个是欧共体作为共享主权（由成员国让予）与成员国独立主权的矛盾，一个是成员国之间利益上的矛盾。在欧共体的发展上主要表现于欧共体的国家因素与超国家因素之争。当年戴高乐就一直坚持："我们要实行国家的联合，来取代那种无法容忍、也无法实现的融合。"①

由于国家主权和国家利益的矛盾对欧洲联合产生了重重阻力，欧洲联合的过程是缓慢而曲折的。但是，20世纪80年代以来，欧洲联合已取得突破性的进展。在要"恢复罗马条约的本来面貌"② 这一思想认识的驱动下，开始重振共同体，着手机构改革，并成立了一个"机构体制问题的特别委员会"。1984年的枫丹白露首脑会议、1985年的米兰首脑会议都决定加快欧洲联合的步伐。1986年欧共体成员国签订了《单一欧洲法》。该法于1987年7月1日正式生效。

《单一欧洲法》是欧洲从经济合作走向政治合作的重要文件。该文件分两部分：第一部分修改了创建欧共体的三个条约，确定了1992年建立内部市场的目标；第二部分要求成员国在对外政策方面进行合作，"用一个声音说话"。文件还就机构改革作了一系列规定。例如，扩大部长理事会在立法和决策过程中采用"多数表决制"的范围；欧洲议会参与立法和决策过程；委员会的执行权应该得到充分的行使；欧洲法院下设初审法院。所有这些不仅强化了国家

① 罗歇·马西普：《戴高乐与欧洲》，上海人民出版社1972年版，第83页。

② 伍贻康和戴炳然编：《理想、现实与前景——欧共体三十年》，复旦大学出版社1988年版，第24页。

间的合作，而且在某些方面扩大了超国家的因素。扩大部长理事会采用“多数表决制”的范围和欧洲议会参与立法和决策就是较为明显的表现。

经过20世纪80年代以来欧洲以致世界局势的巨变，迈向90年代后欧共体的成员国大多数都认为有必要加快联合，适应世界新格局，以求得欧共体的生存和发展。1990年4月法国总统弗朗索瓦·密特朗和德国总理赫尔穆特·科尔在给欧洲理事会主席的一封联合倡议信中建议“把成员国的全部关系变成一个欧洲联盟”，此外还建议在1993年前建成政治联盟和经济与货币联盟。1991年12月，在荷兰小城马斯特里赫特召开了欧共体首脑会议，会议就《政治联盟条约》和《经济与货币联盟条约》达成了协议。到次年2月、7月，最后签署了《欧洲联盟条约》、附件和《最后文件》，简称《马约》。

1993年11月1日，《马约》经各签约成员国最高权力机关批准后正式成立了“欧洲联盟”，以取代“欧洲共同体”。《马约》在维持欧共体原则、规则、制度不变的前提下，进一步加强了欧洲的经济和政治联合，不仅要建立统一市场和经济与货币的最终联盟，而且要为达到以上目的实施统一的条约规定的政策和措施。[①] 同时，马约还增加了新的共同条款、共同外交和安全政策以及司法和民政事务的合作等等内容。它是继罗马条约以后欧洲联盟发展的又一里程碑。

《马约》推进了欧洲联合，向统一市场又迈进了一大步。1999年1月1日欧元顺利发行，欧洲中央银行成立并正常运作，欧洲形成了全球最密切合作和最成功一体化的区域经济。欧洲联盟的发展是人类有史以来的创举。[②] 欧洲联盟要从国家间的联合过渡到超国家的联合，也就是说要成为一个统一主权的欧洲联邦，那还是遥远的事情。不过，值得世人关注和研究的是，欧洲联盟在经济和政治联合的过程中已经构建了一套有利于推进联合的非国家实体的政治体系和正在不断完善的组织职能机构。

第二节　欧洲联盟的组织机构及其职权

欧洲联盟的组织机构有两类：一是超国家机构；一是国家间机构。前者有欧洲议会、委员会、欧洲法院。后者有部长理事会、欧洲理事会。这两类机构是平等的。超国家机构不同于一般的国家组织，是欧盟行使共享主权的权力机

① 《欧洲联盟条约》。参见隋伟、杨明光：《欧洲联盟法律制度简论》，南开大学出版社1998年版，第212~213页。

② 许仟：《欧洲各国政府》，台湾汉威出版社1997年版，第752页。

构。国家间机构是欧盟行使权力的核心机构。从法理上说，如果超国家机构是由各成员国让予的部分主权构成的，那么国家间机构则是各成员国仍作为主权国家共同行使权力的机构。这其中有一个欧盟的共同利益与主权国家利益关系的正确处理问题。随着欧洲经济、政治和社会一体化的发展，超国家机构将逐步发挥更多更大的作用。但从目前来说，它们之间在平等的基础上既有相互制约的一面，也有相互配合的一面。

一、欧洲议会

欧洲议会起初称大会（Assembly），1962 年改称为欧洲议会（European Parliament），经 1986 年单一欧洲法通过后，正式命名为欧洲议会。它是世界上第一个跨国议会，具有许多主权国家议会所没有的特殊性质。

1952 年生效的巴黎条约 21 条规定，欧洲议会的议员由直接选举和国家议会选派两种方式产生。[①] 此后，罗马条约又明文规定议会应草拟直接普选统一程序的文件[②]，但直到 1979 年才改为直接选举、任期 5 年、连选连任。由此增加了欧洲议会的民意基础和合法性，打开了欧洲议会发展史新的一页。

欧洲议会的直选并没有改变欧盟作为国家联盟的性质。欧盟内部既无统一的欧洲政府，欧洲议会自然不同于西方民主制国家的议会或国会，更何况欧洲议会还没有民主国家议会所具有的立法提案权。

1. 欧洲议会的选举与组成

欧洲议会在成员国之间的席位分配采用了“综合比例”的原则。这就是说，除了按人口比例外，还要考虑民族间、公民间、政党间之力量和利益，以及经济实力等因素，同时又基于保障小国利益，确定各成员国应选议员的人数。根据马约，其成员国议员席位分配表如下：

国家	比利时	德国	丹麦	卢森堡	法国	荷兰	西班牙	葡萄牙
席位	25	99	16	6	87	31	64	25
国家	希腊	意大利	英国	爱尔兰	奥地利	芬兰	瑞典	总计[③]
席位	25	87	87	15	21	16	22	626

欧洲议员的选举方式多半与本国议员的选举雷同，除英国采取多数代表制的选举方式之外，均按不同的比例代表制方式进行。在成员国之间存在的选举

① ② 《国际条约集 1950—1952》，世界知识出版社 1959 年版，第 201，388、490 页。

③ 许仟：《欧洲各国政府》，台湾汉威出版社 1997 年版，第 755～756 页。另，根据欧盟宪法草案，未来欧洲议会议员总人数定为 736 人，按成员国人口数分配名额选举产生。

方式上的种种差异很容易形成欧洲选民“同票不同值”的弊病。但是要实行各国统一的选举程序还是很不容易的。

欧洲议会内部组织设主席团，由议长一人和副议长若干人组成。还设有20多个常设委员会①，其分工与委员会的各个总署（Directorates-General，DGS）基本对应。另设有秘书处等辅助机构。

欧洲议会内设有议会党团。根据议会议事规则规定，议员根据其政治信仰组成党团。一个党团的成立，成员如同属于一个国籍，至少需要23名，若由两国议员组成只需要18名，至于是三国或三国以上，那就只需要12名议员即可。显然，这样的规定是为了鼓励泛欧政治的发展，推动跨国政党联盟，以利于走向深层次的政治一体化。1995年欧盟扩大以后的议会党团有：欧洲社会主义者党党团（PSE）、欧洲人民党党团（EPP）、欧洲自由民主党党团（ELDR）、欧洲联合左翼及北欧绿党左翼团体联盟党团（FE）、欧洲民主联盟党团（EDA）、欧洲议会绿党党团（GREENS）、欧洲激进联盟党团（ERA）、民族欧洲党团（EN）、无党派独立议员党团（IN）。②

2. 欧洲议会的职权

欧洲议会起初并没有被赋予什么职权，而仅仅是作为咨询和充作论坛的场所。不过，在1987年《单一欧洲法》、1993年《马斯特里赫特条约》、特别是1997年《阿姆斯特丹条约》生效以后，其职权明显地逐步扩大。主要包括如下方面：

（1）与理事会共同决定欧盟的年度预算。根据条约规定和实际运作经验，在与理事会共同决定过程中，议会对预算案的作用是：第一，在一定限度内增加欧盟开支的数额；第二，在预算开支的分配上作出一定的调整；第三，有权拒绝整个预算草案。③

（2）委员会主席及各委员会的任命，必须经议会议员相对多数同意。此外，经由2/3以上议员通过对委员会的不信任案，即可要求委员会解散，并重新经过任命程序组织委员会。1999年3月，议会就以管理不善、腐败为由迫使委员会集体辞职。这表明，委员会及其活动将随着议会职权的扩大而受到严格的监督和权力的制约。

（3）理事会在决定政策之前，欧洲议会将参与协商委员会草拟的工作方针与各项相关规定。根据条约规定，欧洲议会可以通过咨询程序、合作程序、共同决定程序和同意程序行使参与理事会和委员会的立法和决策，尽管作用是

① 隋伟、杨明光：《欧洲联盟法律制度简论》，南开大学出版社1998年版，第21页。

② 周弘主编：《1996—1997欧洲发展报告》，中国社会科学出版社1997年版，第243页。

③ 刘文秀：“欧洲议会的权力及其运行机制”，《欧洲》2000年第3期。

有限的，但是它却体现了政治一体化、作为超国家的欧洲议会职权逐步扩大的方向。此外，欧盟若成立新的机构，其任务的确定或与第三国、或与国际组织缔结条约等，都必须得到议会同意。

（4）欧洲议会对欧盟的政策具有监督权。根据条约规定，欧洲议会“将在公开的会议上讨论委员会呈交它的年度总报告”，同时，议会还可以要求委员会就某些特别问题送交临时性的工作报告。它还可以向欧洲法院提起诉讼。若碰到欧盟其他机构侵犯议会职权时，可以组织调查委员会进行调查。

（5）欧洲议会有权对理事会和委员会提出口头或书面质询。口头质询又可分为可以辩论的和不可辩论的。在实践中，书面质询是主要形式。从质询对象看，对委员会成员的质询要多于对理事会成员。这是因为理事会实质上仍然是国家间机构而非超国家机构。

3. 欧洲议会职权的扩大

欧洲议会的职权是随着欧洲经济和政治一体化的发展而逐步扩大的。事实上，欧洲议会在议员直接选举之前，并没有立法权，但在《单一欧洲法》通过后，根据规定，欧盟的议案要经过欧洲议会的“二读”通过，任何一项法律修正案若未形成理事会的一致反对决议，则仅需议会和委员会的共同支持即可生效。《马斯特里赫特条约》更进一步赋予欧洲议会参与和理事会共同决策的权力，如果议会在“二读”程序中反对理事会的决策，这时就必须组成联合委员会进行协商。在双方达成妥协之前，理事会的决策不得成为法律。1997年《阿姆斯特丹条约》通过以后，进一步增加了议会参与共同决策的范围，其中包括对违背基本权利的成员国实行制裁、接受新成员国、缔结某些国际协定等。此外，还扩大了立法中理事会和议会“共同决定”程序的实施范围（新增了23类立法），并简化了它的实施程序。[①] 在欧盟宪法草案经批准实施以后，欧洲议会的立法权将进一步扩大，在绝大多数领域与理事会共同决策，对欧盟财政预算拥有最终决定权，并对欧盟理事会提名的欧盟外交部长和欧盟委员会所有委员的任命具有批准权。

二、欧盟委员会

欧盟委员会（简称委员会）是一个代表欧盟超国家利益的常设机构。《欧洲共同体条约》第155～163条明确规定了委员会的组成和职权。通常认为委员会是未来欧洲政府的胚胎，负有确保执行条约和理事会制定的各项法规的职责。但是，这种执行权以及相关的监督权都是非常有限的，主要还是通过欧盟

① 戴炳然：“评欧盟《阿姆斯特丹条约》”，《欧洲》1998年第1期。

成员国之间以及成员国与共同体之间的协商来执行的。尽管超国家权力的成分在逐步增多，但是要作为“欧洲政府”角色还相距甚远。

1. 委员会的组成

委员会的委员根据条约规定必须是各成员国的国民，但同一国籍的委员不得超过2人。目前委员会共有20名委员，德、法、英、意、西等5国各有委员2名，其他成员国各有委员1名。

根据欧盟条约规定，委员的任命实行“双重授任制”（Two Tier Investiture），即由成员国政府与欧洲议会先行协商，共同决定委员会人选。根据规定，任命委员的程序是：成员国政府向欧洲议会咨询后，协议推选拟任命为委员会主席的人选，在与委员会主席候选人协商后，成员国政府协议推选其他拟任命为委员的人选。拟任命的委员会主席和其他委员要作为一个整体经欧洲议会投票表决。欧洲议会通过后，成员国政府共同任命委员会主席和其他委员。委员会主席任期2年，委员任期5年，可以连选连任。显然，这种组成和授任方式主要是为了加强委员会的整体色彩，特别是要显示出委员不需向成员国单独负责，委员会委员为欧盟普遍利益独立履行其职责，成员国政府不得对委员施加影响，委员也不得接受任何政府或其他组织的指示，以免影响其履行自身职责。

委员会涉及的事务相当庞杂，下设23个总署，各自负责各个政策领域的事务。此外，还设有10个特别行政单位。[①] 由此形成了一个独特的欧盟公务员系统，以保证欧盟这个非国家实体的政治体系的正常运作。

2. 委员会的职权

《欧洲共同体条约》第115条明确规定了委员会行使的职权，大致可分为下列4项：

（1）提案权。根据规定，理事会仅能对“委员会的议案”作出决定。换言之，若委员会不提议案，理事会将无从议决，充其量只能就其认为有益于实现共同目标的事项，要求委员会提出建议案。既然委员会是欧盟惟一具有立法提案权的行政机关，提案权当然成了委员会最重要的职权。委员会提案的事项范围也很广泛，它有权向理事会提出相关政策、立法及完成内部单一市场的议案。从单一欧洲法通过以后，理事会对委员会参考欧洲议会意见修改过的议案，必须以特定多数表决通过，以一致同意否决或修改，由此使得委员会的提案权在相当的程度上加重了分量。[②]

（2）监督权。委员会有权监督成员国及其公、民营企业是否履行条约规

① 张世贤、陈恒钧：《比较政府》，台湾五南图书出版公司1998年版，第345页。

② 许仟：《欧洲各国政府》，台湾汉威出版社1997年版，第763页。

定的义务，起着条约监护人的作用，“确保条约的条款和据此制定的措施得到实行”。它不仅可以对违约、违法行为进行调查，如果证据确凿，委员会还可发出书面警告限其在两个月内纠正；如果纠违无效，委员会可以诉诸于欧洲法院。此外，对未依约履行的成员国还可课以罚金。①

（3）行政权。作为欧盟的执行机构，为了执行理事会的决议，就需要制定法规细则。因此，委员会可以通过制订“规章”、“指令”、“决定”、“建议”、“意见”等依法行政。此外，当某成员国由于特殊困难无法履行某项法律时，委员会有权决定该国可否放弃或延缓履行这项法律的义务。这是委员会独有的权力。作为行政权的财政管理权方面，委员会除了起草年度预算草案外，还管理欧盟的各项专用开支。

（4）对外谈判交涉权。委员会作为欧盟的法人代表，负有对外发展关系的职责。委员会有常设代表机构，分驻世界各地，它已经与世界上一百多个国家建立了外交关系。在对外政治、经济、文化交往过程中，委员会总是以谈判代表的身份而出现。

委员会的职能与一个国家的政府职能十分相近，享有政府内阁决策、监督、行政和对外谈判交涉的权力。但是，它的权力毕竟是各个成员国让予的共同权力，在当前仍然是有限的，很多政策常常是议而不决，或者决而不行。委员们的大量时间和精力都花到了冗长的会议之中，以致人们把它看作是天天争论不休的俱乐部，而委员会总部所在地的布鲁塞尔则成为人们言谈中的官僚主义的代名词，更有甚者把这些现象称为“爬行的联邦主义”。由于委员会的工作都具有需要经过多国协商的特点，这自然就会影响效率，以至存在着严重的官僚主义。因此，委员会一直在谋自身的改革，精简委员会的人数，改变各成员国摊派委员名额的方式，以利于提高决策效率，扩大行政执行权；将主席可以连任从法律上固定下来，避免“走马灯”现象，充分发挥主席的作用，因为主席起着“重要的精神领导作用”。② 欧盟宪法草案为扩大委员会的职能设置了专职的欧盟外交部长，并精简机构，规定到2009年，将由主席和副主席在内的15名委员组成核心，其余15名委员发挥辅助作用。

三、部长理事会和欧洲理事会

1. 部长理事会的组成

部长理事会（简称理事会）是欧盟的主要决策和立法机关。理事会由成

① 张世贤、陈恒钧：《比较政府》，台湾五南图书出版公司1998年版，第345页。

② 杨祖功等著：《西方政治制度比较》，世界知识出版社1992年版，第399页。

员国部长级代表组成，其成员并不固定，理事会的与会部长视会议议题的性质而定。如果讨论运输问题，则由各国交通部长出席，讨论农业问题，自有各国农业部长参加。讨论对外事务和综合性事务时，则由各国外交部长与会，并称之为总理事会（General Council），而由其他部长参加的则称之为专门理事会（Specialised Council）。理事会设主席一人，依成员国家字母顺序轮流担任，6个月一轮。为了保持工作的连贯性和政策的延续性，必要时可以召开前任主席、本届主席和下任主席共同参加的“三驾马车”式的会议。尽管如此，每个成员国在担任主席前都力图形成一种独特的工作方式和工作作风，以致把某方面的工作摆到优先的地位，从这里就充分表现了理事会作为国家间机构的性质和特点。

理事会不是常设机关，因此理事会的大部分工作都是由常驻代表委员会代行。该委员会由各成员国驻欧盟的大使或大使的代表组成，为理事会的工作做准备，完成理事会交办的任务，讨论欧盟委员会提出的立法建议，除争议很大的事项，成员国在这个阶段就可以达成妥协，到理事会上只行通过的形式。因此，常驻代表委员会在欧盟的立法过程中起着重要的准备作用。

2. 理事会的职权

理事会的职权可分为两大项：（1）立法、决策审定权。根据条约规定，理事会有“作出决定的权力”①，即对委员会的议案有审议决定权，理事会可要求委员会对所提的议案进行修改，也可以否决。理事会如在三个月内对议案不作出决定，即表示予以否决了。这类似于美国总统对国会法案可行使的“口袋否决权”。（2）参与创议的权力。根据条约规定，凡理事会认为有必要研究的问题，可委托委员会研究并提创议建议。显然，这项规定有利于理事会发挥创议的主动作用，并使理事会不仅具有“把关”（即指终审决定权）作用，而且居于支配的地位。

随着欧共体经济、政治一体化的发展，自从1987年《单一欧洲法》实施以来，理事会的职权有逐步弱化的情况。最为显著的表现是作为超国家性质的欧洲议会可以通过“合作程序”、“共同决策程序”与理事会分享立法和决策权，也可以说是理事会的立法和决策权要受到欧洲议会的牵制。显然，这正反映了欧共体中超国家机构权力与国家间机构权力二者关系随着经济和政治一体化而演变的趋向。

3. 欧洲理事会的组成

欧洲理事会于1975年成立。但是，直到1986年共同签订的《单一欧洲法》才把它作为正式机构写进共同体的条约。欧洲理事会实际上就是成员国

① 杨祖功等著：《西方政治制度比较》，世界知识出版社1992年版，第403页。

的首脑会议。根据《欧洲联盟条约》第一编共同条款规定：欧洲理事会由成员国国家元首或政府首脑和委员会主席组成，此外还有各成员国外交部长和委员会的一名委员参加并协助工作。欧洲理事会每年至少召开两次，由担任理事会主席的成员国的国家元首或政府首脑主持。

欧洲理事会成立的目的主要是为欧洲联盟提供其发展所需要的动力，并确定联盟的总体政治方针。根据规定，欧洲理事会每次会议以后都应向欧洲议会报告，并且每年还应向欧洲议会报告联盟的进展情况。因此，欧洲理事会存在的重要意义和作用就是不断地推动欧洲联盟向前发展。

4. 欧洲理事会的职权

欧洲理事会是欧盟的战略决策机构，在相当大的程度上把握着欧盟的发展方向和联合进程，对欧盟中的经济统合机制和政治统合机制都起着重要的作用，但是这种作用通常属于非立法的决策。具体说来，其职权主要包括如下方面：

（1）确立统合方针，为欧盟的统合提供发展的动力。在会议期间，成员国的领袖们不仅可以在会上，而且可以在非正式的交谈中互相了解彼此的国情，协商共同利益和行动，对未来统合的整体发展提出新的内容和新的规划，以代表一种共同的信念和对未来统合的承诺，从而推动欧盟的发展。

（2）政策导向、协调和监督。成员国领袖们的相互了解、彼此协商、取得共识对共同政策的走向具有重要的作用。到目前为止，许多政策活动和政治合作及其范围的扩大都是来自首脑会议的创意和协议的结果。同时，政策的执行和持续性也多来自于首脑们的协商和认同，每次会议拟定的议题或提议，实际上就起着对以前确定的工作进程的监督作用。

（3）解决部长理事会无法解决的问题。欧洲理事会与部长理事会具有合作的关系。由于部长理事会的最高级别是部长会议，而很多重大问题、特别是敏感的问题在部长会议上无法作出决定，因而部长们常常把这些问题送到作为首脑会议的欧洲理事会上，让首脑们去解决。事实上，这些问题通常会在首脑们的协商过程中找到解决的方案，采取“一揽子交易”达成妥协。当然，这种会议机制是不能过多地使用的。这不仅因为欧洲理事会不是一个常设机构，每年开会只有二三次，而且首脑们在国内受不同利益集团、不同党派的制约，在敏感的问题上不愿作出影响其政治前途的重大行动，特别是在大选的年份上就更是这样了。

四、欧洲联盟的法院

1. 欧洲联盟法院的形成

欧洲联盟法院是欧洲联盟组织的组成部分。欧洲联盟设有两个法院，即欧

洲法院和初审法院。前者根据《煤钢共同体条约》于1952年设立，后随着欧洲原子能共同体和欧洲经济共同体的建立，由此执行三个共同体的司法职能；后者根据1987年生效的《单一欧洲法》建立，1989年9月正式受理案件。初审法院从属于欧洲法院，仅有从欧洲法院分出的有限的管辖权。

目前，欧洲法院由15名法官（每个成员国一名法官）组成，另有9名协助法官进行基础调查和提出初步审判意见工作的咨询检察官（Advocate-General）。法官和咨询检察官均从有资格担任本国最高司法职务的人士和具有公认的法律咨询能力的人士中选任，由成员国政府一致同意任命，每届任期6年，3年选任一次，每次重新选任约2/3，可连选连任。虽然条约并未规定每个成员国在欧洲法院中都要有代表自己的法官，或者法官必须是成员国国民，但在实践中已经形成政治惯例，即每个成员国都有一名有资格的国民被任命为法官。当然，这并不意味着该国被任命的法官即为其在欧洲法院的代表，他们决不得为本国利益而影响司法公正。欧洲法院设院长一人，负责指导法院的司法和行政工作，并主持庭审。院长在法官中通过秘密投票选举产生，任期3年，可连选连任。

欧洲法院设有书记处，由书记长统筹管理。书记长由法官和咨询检察官共同任命，任期6年并可连选连任。书记长不仅是法院的行政首长，而且要帮助法院完成审判工作，其行政事务包括保管文件、统筹预算、掌管人事和监督行政工作。此外，每一位法官和咨询检察官都配有法律秘书，通常是一位法律学者，由于法官和咨询检察官并非皆具备法学素养和实务经验，因此法律秘书在审理案件过程中的协助作用是非常重要的。

2. 欧洲联盟法院的职权

欧洲联盟不仅是经济的、政治的和金融的共同体，而且是一个具有完整体系的法律共同体。目前，欧盟法律最基本的文件是：《巴黎条约》、《罗马条约》、《单一欧洲法》、《马斯特里赫特条约》和《阿姆斯特丹条约》。这些条约不仅规定了欧洲一体化的目标和基本原则，而且规定了欧盟组织机构的权限、成员国与欧盟的关系，并且，欧洲法院还曾于1963年和1964年确立了欧洲共同体及欧盟法律直接适用于各成员国并居于首位执行的原则，以保证其确实得到遵守和实施。

因此，欧盟法院的职权主要包括以下三个方面：第一，进行先予裁决，即对成员国法院（包括所有行使刑事和民事管辖权的法院或法庭，以及专门的法院或法庭）提出的有关条约的解释、欧盟机构实施的法令的效力和解释以及欧盟其他机构章程的解释作出裁决；第二，受理委员会或一个成员国对另一个成员国违反条约义务提起的诉讼；第三，受理对欧盟机构的诉讼，并行使具有行政法院和宪法法院性质的司法审查权。

在实践中，欧洲联盟的法院管辖权的行使主要集中于受理委员会对违法成员国的起诉。因为根据有关程序规定，当某成员国被认为违反了条约义务时，其他成员国要首先把违法的事实提交委员会，委员会发表意见后仍不能解决，这时才能向欧洲法院起诉。这样做可以避免两个成员国在法庭上直接争执而引起国家间政治上的对立。

五、欧洲联盟的其他机构

随着欧盟社会经济职能的扩大，其组织机构也日渐壮大。最初的《巴黎条约》和《罗马条约》没有规定对共同体财政收支进行审计的机构，但由于欧盟独立财源的增多和管理欧盟共同社会经济事务的增多，对财政收支的审计成为必不可少的工作。因此，成员国在《第二预算条约》中决定成立审计院，并于1977年6月1日该条约生效之时，开始行使审计职能，其内容包括：审计欧盟的收支账目，审查应收款项是否收到、支出是否正常合法、财政管理是否良好。审计院有权要求成员国有关机构提供一切文件和资料，审查该国是否已经完成了对共同体所负的义务。审计院在财政年度结束时将发表年度审计报告，此外还可就某项事务发表专门报告。该机构有审计官15名，工作人员约有400名。审计官由理事会和欧洲议会协商后以一致通过的投票方式决定并任命，任期6年。审计院调查和审计的结果在官方刊物上公开发表，以此发挥公开监督作用，防止贪污浪费和资金滥用。

此外，还有在欧盟立法时提供咨询的经济和社会委员会；有为缩小成员国经济发展差距的欧洲投资银行；有为实现欧洲经济和货币合作和统一的欧洲货币合作基金、欧洲中央银行和欧洲中央银行系统；有由区域或地方机构代表组成的提供咨询的区域委员会；还有为实施共同外交和安全政策的政治委员会等等。

第三节 欧洲联盟的立法制度

欧洲联盟既具有超国家的性质，又具有国家间的性质，因此，其组织机构有的是超国家的，如欧洲议会、欧洲法院，有的则是国家间的，如委员会、理事会和欧洲理事会。同时，欧洲联盟的成员国中，有属于民法体系的，也有属于普通法体系的，这就使得欧盟法具有西方两大法系的特征。所有这些特点致使欧盟的立法制度是很独特的，也是很复杂的。

一、欧盟的立法权

欧盟立法权的来源与主权国家不同，它不是人民直接赋予的，也就是说，不是自身固有的，而是联盟成员国基于条约义务让渡部分主权权力而形成共享权力的结果，是主权国家为实现共同的目的而协商、妥协的产物。因此，欧盟的立法权是由条约规定而衍生出来的，它必须符合基础条约规定的原则。所以，如果基础条约可认为是欧盟的宪法，那么欧盟的立法可以说是“派生立法”。

欧盟的立法权主要是由基础条约规定的，但欧盟在签订基础条约时，为了逐步实现欧洲统一的目标，在条约中还赋予共同体以某种“隐含的立法权”。经济共同体条约第235条就规定：“在共同市场的运作过程中，如果本共同体之行为的确为实现本共同体宗旨之一所必要，而且本条约尚未规定必要之权力，理事会根据委员会的提案，并与欧洲议会协商后，应以全体一致的方式采取适当措施”。虽然这项规定对“隐含立法权”的运用有严格的条件限制，但是它可为立法权的行使留有一定的空间，作为明示立法权的补充。

欧盟的立法权由于它自身的特点，即超国家性质和国家间性质的双重性，因此包含了对内制定法规权和对外缔结条约权两个层面。它作为国家间组织，具有国际法主体的资格，正是这样，欧盟在国际政治中同其他国家和国际组织签订了大量的双边或多边条约，并对欧盟成员国都有约束力。因此，欧盟的缔约权也是立法权不可分割的组成部分。

随着统合的发展，欧盟立法的权力和范围相应地扩大了，这就势必引起成员国担心将会危及本国主权，因此，有的评论者认为，布鲁塞尔已经从谈判场所变成了立法场所，欧共体正在悄悄地变成一个联邦制的实体。[①] 欧盟的政治家们对此采取了慎重的态度，正确处理联盟与成员国的关系，在《单一欧洲法》中正式引入辅助性原则，《马斯特里赫特条约》进一步强调了这个原则，并将它列为欧盟法的基本原则，以此保证共同体与成员国权力共享，避免走联盟中央集权的“单行道”，着力建立联盟与成员国在立法权上的“双向交通”。正像一位政治家所说的，必须坚决贯彻辅助性原则，成员国和地方政府能制定最有效的法律，就应该让它们自己制定，无须由共同体来制定。[②] 显然，欧盟作为一个共同体仍然有中央与地方的关系。

---

①② 隋伟、杨明光：《欧洲联盟法律制度简论》，南开大学出版社1998年版，第36、37页。

二、欧盟立法权的行使

欧盟对立法权的行使与主权国家不同，在主权国家中，通常议会或其他代议机关是最高立法机构，而欧洲议会尽管也是公民直接选举的，但它却不是最高立法机构，而且不是主要的立法机构，从实际运作来看，它只是参与者，并非真正的立法者。欧盟行使立法权的主要机构是理事会和委员会。如果把它们作为一个立法体系看，立法权的行使包括理事会、委员会和欧洲议会，并且在三者之间有一定的相互牵制作用，当然决定权主要在理事会，因为在理论上理事会是欧盟的立法者。

在行使立法权的过程中，理事会、委员会和欧洲议会三者既各有其特定的职权范围，但在彼此之间又有着密切的关系，并且互相制约。

欧盟立法权的行使主要是先由委员会提议，理事会按一定的程序通过，这其中包括经过欧洲议会的咨询程序、或共同决策程序、或同意程序。从理事会来说，其立法权力的根据是《欧洲共同体条约》第 145 条对理事会权利的规定：为保证本条约提出的目标得以实现，并按照本条约的规定，理事会有权协调各成员国总的经济政策；作出决定；当理事会作出决定后，授权委员会具体执行理事会所定规则。立法动议权原则上属于委员会，但理事会可以就关系实现共同体目标的某个问题要求委员会进行研究，并向理事会提出适当的建议。理事会在委员会建议之后，即按一定的程序作出最后的决定。这充分表明理事会也可以参与创议权。

委员会的立法权主要是动议权。欧盟的立法通常首先要由委员会提交立法提案或建议，必须经过这一程序之后，理事会才能讨论和通过，尽管理事会有权要求委员会提出某项立法建议，但是，动议权是属于委员会的。并且，即使对于没有动议权的立法项目，委员会也可以介入立法活动，因为《欧洲共同体条约》规定对有些立法项目要求委员会提出意见；有些要求与委员会进行协商；有些要求与委员会进行讨论；有些要求同委员会合作。

同时，条约在规定委员会具体任务时，就赋予委员会为完成任务必需的某种“默示”的权力。欧洲法院在一项具有法律效力的判例中还特别强调，条约并没有规定所有的原始立法权力都归理事会所有。至于条约某个具体条款对委员会授权的范围，不能从某个一般性的原则中推断，而必须从对有关具体条款用语的解释中推断，还要根据该条款的目的和它在整个条约中的地位进行分析。[①] 显然，这就为委员会行使一定立法权提供了有效的法律根据。

---

① 隋伟、杨明光：《欧洲联盟法律制度简论》，南开大学出版社 1998 年版，第 40 页。

欧洲议会的立法权不同于主权国家议会的立法权。根据早期罗马条约的规定，给予欧洲议会的权力只是“咨询和监督权”，其中包括：参与立法程序，向理事会和委员会提出质询，后者有义务以口头或书面进行答询。随着欧共体统合的发展，欧洲议会的立法权逐步有所扩大，特别是《单一欧洲法》生效以后，合作程序的引入扩大了议会的立法权力。由此议会有权对理事会的初步决定提出修改意见，并必须在欧洲议会中经过二读程序，议会可提出修正案或予以否决，但理事会可以再否决，或成立协商委员会。《马斯特里赫特条约》在关于内部市场的大部分立法中采用了共同决定程序，进一步扩大了欧洲议会的立法权，即可以拒绝理事会的立法草案，并就此否决该项立法提案。《阿姆斯特丹条约》则增加欧盟立法必须得到议会同意的范围，例如包括对违反基本权利的成员国实行制裁、接受新成员国、缔结某些国际协定等，扩大了在立法中理事会和议会“共同决策”程序实施的范围。[①] 虽然欧洲议会在欧盟的部分立法活动中取得否决权和有限的动议权，但仍未取得立法的创制权和最后审议权，尤其是以上权力不适用于经济与货币联盟及共同外交与安全政策领域。欧洲议会的权力决定于欧盟成员国让渡主权的程度，而各成员国对待主权问题一直持慎重的态度，因此，欧洲议会立法权的扩大必然是一个缓慢的过程。当然，随着欧盟经济和政治一体化的发展，欧盟宪法草案批准生效以后，欧洲议会的立法权及其范围将会增强和扩大。

欧盟立法权的行使不仅在委员会、理事会和欧洲议会之间存在着相互制约的影响，而且在理事会的表决过程中出于各成员国利益的考虑而在不同的立法领域采用了不同的投票表决方式，即简单多数、特定多数和一致同意三种。

（1）简单多数，即“一般多数表决制”，每个成员国一票，超过半数即可通过。简单多数主要适用于程序性问题。1994 年起，这一表决方式也适用于共同商业政策中的反倾销和关税补贴问题。

（2）特定多数。这是一种有特定条件的多数投票表决方式。目前实行的特定多数的表决制还规定了加权票的分配方法，即在 15 个成员国加权票的分布比例是：德国、法国、意大利、英国各 10 票，西班牙 8 票，比利时、希腊、荷兰、葡萄牙各 5 票，奥地利、瑞典各 4 票，丹麦、芬兰、爱尔兰各 3 票，卢森堡 2 票，合计 87 票。特定多数规定为总票数的 71%，即 62 票，而且还规定至少要 10 个国家投赞成票，少数票为 26 票。加权票的分配基本上是根据成员国的人口数按比例确定的。目前欧盟确定的特定多数与少数的比例主要是为了平衡大国与小国的利益。因为按这样的投票表决规则，任何 6 个国家都不可能在投票中击败其余国家，同时任何两个大国也无法组成少数阻碍某项决定的通

① 戴炳然：“评欧盟《阿姆斯特丹条约》”，《欧洲》1998 年第 1 期，第 56 页。

过。在这个投票表决的规则中弃权票与反对票具有同样的效力。正是这样，在某种情况下，特定多数比一致同意还难达成协议，因为一致同意表决制下弃权票是不影响决议通过的。欧共体的国家间性质要大大地超过它的超国家性质，所以它在涉及国家重大利益问题时都一直采取一致同意的规则，但自《单一欧洲法》之后，特定多数规则的使用范围就逐步扩大了。显然，这一使用范围是随着欧盟超国家性质增多而缓慢地扩大的。

（3）一致同意。也就是一票否决权，采取这种表决制的情况下，15 个成员国各有一票，弃权不作为反对票计算。随着欧盟统合的发展，一致同意这一投票表决方式的使用范围逐步缩小了，现在主要是在共同外交与安全、司法与内政事务合作以及共同体条约中各种体制性问题或财政问题领域内使用。此外，当理事会持与委员会或议会相背意愿修正提案时必须采取一致意见。同时，由于国家利益的特殊要求，有些国家还坚持在某个特定领域中采取一致同意，例如，英国坚持要求保留在征税和社会保障方面的否决权；德国要求在避难和移民问题上得保留否决权；法国要求在有关文化产品的商业谈判中维护自己的特权；西班牙要求到 2007 年时再决定是否对地区援助采取特定多数投票表决方式。显然，由于国家间利益矛盾的复杂性，在缩小“一致同意”投票表决方式的使用范围上还是难于取得一致的。①

理事会作为欧盟立法的最后审议机关，其投票表决制度是非常复杂的。但是，在实践中理事会的决议通常是在协商一致的基础上形成的。协商一致原则不仅利于统一实施，而且可以尽量避免利益的“零和博弈”和导致国家间的紧张关系。在欧盟宪法草案中已作出新的规定，在绝大多数领域将采取双重多数表决制，取代一致同意制，即只要能够代表 60% 欧盟人口的半数以上成员国投赞成票，决议即获通过。不过，这一表决方式尚未取得一致，有的国家还持反对态度。

三、欧盟的立法程序

欧盟作为主权国家的联合体，其立法程序具有许多与主权国家不同的特点。由于欧盟立法权的权力来源在于各成员国的让予，因此立法权的行使必然具有共享性，这在立法过程中就要求充分体现协商精神。正是这样，欧盟以及它的前身欧共体的条约、法律以及规章等在极大多数情况下都是协商一致通过的。尽管欧盟的立法程序是很复杂的，但它是规范的、科学的，同时有时也是

① 三种表决方式介绍详见刘文秀、黄胜伟：“欧盟理事会政策制定机制探析”，《欧洲》2001 年第 4 期。

灵活的，根据情况可以选择不同的程序。简要地说，欧盟立法过程大体分为三个阶段，每个阶段都有规范的程序。

（1）创议阶段。委员会是欧盟惟一具有立法创议权的机构，但理事会认为有益于达到共同目标的事项可以向委员会提出研究建议案。因此，立法创议总是由委员会提出的。委员会在具体的创议过程中，均有相关负责的委员同他们分工领导的总署进行工作，最后完成立法提案。为此，首先要由常设委员会负责的专家与工作小组（由各国政府指派的专家或公务员组成）为总署提供咨询。在这同时，分管的委员和总署署长还要与有关政府部长级官员沟通，以求了解各国的立场。此外，总署要听取欧洲议会、欧洲经济与社会委员会（各国政府选派的利益集团的代表组成）以及相关的利益集团的意见。最后在委员会法律中心提供的法律咨询服务的基础上经研究和审查而完成自己的议案草案。

（2）磋商阶段。负责起草议案的总署要把议案草案送欧洲议会和欧洲经济与社会委员会并征得书面意见。委员会还要再次听取工作小组（有时还有专家小组）的意见。然后，根据各方意见进行必要的修改，经委员会投票通过，最后送理事会批准。

（3）审定阶段。理事会对提案的审议首先送到相应的工作小组进行初步的、详细的审查，其基本要求是确保各成员国的利益得以实现和尽力达成一个协议文件。由于工作小组由各成员国职位不高的政府官员和专家组成，他们能解决的都是技术性问题，无法解决重大的政治敏感性问题。

提案经工作小组审查后送常驻代表委员会，由于该委员会是欧盟与各成员国之间联系的桥梁，故而在这里可以沟通各自的观点，可以充分表达，包括利益集团、政党的态度也可以反映。常驻代表政治地位较高，对工作小组无法解决但又相对重要的问题都可以着手解决。他们在讨论中把一致同意的议案列为“A”项，有分歧的列为“B”项，并写出意见报告。这样，留给理事会的只是一些最难解决的问题，也可以说，主要是那些“B”项议案。

因此，理事会讨论过程中，部长们有三种可选择的方式。第一，“A”类议案这样一些事前已经达成协议的可快速通过；第二，凡条约没有规定付诸投票但又不能达成协议的，或规定可交付投票但没有达成协议的议案可能返回到常驻代表委员会或工作小组重新讨论，或返回委员会进行修改，或提交下一次会讨论；第三，根据条约规定实行投票表决，并根据规定采用不同的投票表决方式，即简单多数、或特定多数、或一致同意。经理事会通过的议案便成为欧盟的正式法律。

欧盟的立法程序是很复杂的，有些重要的法律立法周期是很长的，但有的非常重要的法律的立法周期却又可能是比较短的。有的法律的制定要一再征

求、平衡各方意见，并对可行性进行深入调查、研究，这就需要一、二年甚至更长时间，并可能在审议过程中被推倒重来，以致就此被否决。但是，有的法律尽管也是非常重要的，但它可以在创制时不成立专家小组和工作小组，议会也不必经委员会全体会议表决通过；到理事会审议阶段时，只要常驻代表委员会通过，理事会履行一下手续便成为欧盟的法律，它的立法周期仅几个月就行了。

欧盟的立法过程沿用了西方国家长期形成的基本原则，创造了自己的一套程序。由于欧盟是由主权国家形成的共同体，它的立法权主要来源于各成员国让予的部分权力，并且必须共同使用之，因此欧盟立法权的行使和独立的主权国家不一样，它不是由人民直接选举的作为代议机关的欧洲议会行使，而是由代表各成员国主权的委员会和理事会行使的，而欧洲议会只是通过咨询程序、合作程序、共同决策程序和同意程序行使参与立法权力。随着欧盟宪法草案通过实施，欧洲议会将越来越多地与理事会一起行使共同决策程序，进一步增加欧洲议会的超国家性质。欧盟的立法权实质上是各成员国共同行使。在立法过程中，不仅有一套独特的复杂的程序，而且需要会内会外非程序的反复协商，特别是涉及各成员国的国家利益，必须取得意见一致，才能形成法律。

第四节 欧洲联盟的司法制度

欧洲联盟的司法制度对欧洲统一行动，对欧盟法制化的联合具有重要的意义。欧盟法的性质决定了欧盟司法制度的现状和特点。从欧洲法院所受理的案件来看，它仿佛兼有国际法院、行政法院、民事法院以及超国家的宪法法院等各种类型法院的属性，但又不能简单地把它归属于哪一种类型。① 所以，作为国际法院性质的欧洲法院，则对成员国间的争端进行仲裁，或对成员国违反条约的控诉加以裁决；作为欧洲宪法法院，则裁决欧盟机构的权利和义务；作为行政法院，则给予成员国以保障；作为一种先予裁决的程序，在成员国内遇到有关欧共体条约解释、欧盟法律行为有效性问题时，可按一定程序请求欧洲法院先予解释，使成员国国内法院可援引适用。此外，作为民事法院，则给予因欧盟机构或官员所造成的损害以保障。②

欧洲法院具有多种类型法院属性的这一特点充分保证了司法的权威性，使共同体条约和法律具有一定的约束力，并建立起欧盟的法律秩序。当然，如果

① 沈宗灵："欧洲联盟的法律与比较法学"，《中国法学》1996 年第 1 期。

② 许仟：《欧洲各国政府》，台湾汉威出版社 1997 年版，第 772 页。

把欧盟法与国内法相比，其约束力毕竟还是有限的。尽管欧盟的司法制度也是根据西方国家传统的司法独立原则构架起来的，但是欧盟作为主权国家共同体，成员国主权独立的基本原则仍然是个客观存在，在欧盟司法制度中，司法机关的地位、权力以及完备程度远不及国内司法系统。欧洲法院不仅其制裁权基本上还是靠道义谴责或象征性罚款，而且其权力的行使必须根据特定的程序，不具有对违法行为进行严厉制裁的权力。基础条约赋予的司法权主要是受理对不履行条约义务成员国的诉讼，审查欧盟机构的行为，以及应成员国法院的申请，以先予裁决的程序解答申请法院在审理案件过程中遇到的欧盟法问题，解答欧盟法的含义，裁定欧盟法的效力。因此，欧盟司法制度确立的法院司法权主要是：司法审判权、司法审查权和先予裁决权。

一、司法审判权

司法审判权由欧洲法院行使，其职责主要是对不履行条约义务的成员国的诉讼进行审理，其中包括由于违反共同体的基础条约及其附件、欧盟机构颁布的各类法规以及欧盟同第三方（国家或国际组织）签订的条约而发生的诉讼。

根据基本条约规定，欧洲法院行使司法权的前提是先要有委员会或某成员国提起，如果是由委员会提起的诉讼，那就要首先经过行政阶段，然后才可进入司法阶段的审理。因为条约明确规定："如果委员会认为一成员国对于依照本条约由该成员国承担的义务中有一项未予履行时，委员会在通知成员国使其有机会陈述它的意见以后，应对此问题作出叙明理由的意见。""如果有关成员国在委员会规定时间内未遵守该项意见时，委员会得提交法院。"这就是说，所谓行政阶段，实质上先要给予有关国家有陈述意见的机会，然后再由委员会进行调查，确认事实，进而要求有关国家在规定的期限内作出陈述的意见。委员会在接到有关国家陈述的意见后，仍会尽可能地以温和的方式解决问题。只有当有关国家拒不接受委员会的观点时，它才会作出"叙明理由的意见"，正式确认违法情况的存在，说明违反共同体法的事实和法律依据，并告知有关国家纠正违法行为的时限。对此，委员会在两个月内有自由决定权，但以所定期限合理为前提。欧洲法院可凭其司法审查权决定更改委员会确定的期限。

如果在规定的期限内有关成员国拒不依照委员会的意见纠正违法行为，那么委员会就可将此案提交欧洲法院审理，由此按程序进入司法阶段。欧洲法院首先查明事实，一旦违法行为查实，即对被告成员国作出判决，并具体指明哪些作为和不作为构成违法，并加以公告。

欧洲法院的判决与国内法院的不同之处在于它无权在判决中责令该成员国为或不为某种行为。当然，这并不意味着该成员国可以不执行判决。在这里不能不考虑到有一个维护欧盟法律秩序和成员国主权间的平衡问题。欧盟司法权的行使，特别是欧洲法院判决的执行，除了采取强制性措施，还要靠成员国与欧盟机构之间及成员国与成员国之间的相互信任、善意合作，要靠虔信契约这一法的基本精神。

由成员国提起的诉讼则与以上讲的委员会提起的诉讼在程序上是不同的。根据基础条约规定："各成员国如认为另一成员国对于依照本条约由该成员国承担的义务中有一项义务未予履行时，得向法院起诉。""在一成员国对另一成员国提出所谓违反按照本条约由该成员国承担的义务的起诉之前，应将此事提交委员会"。这就是说，成员国要提起诉讼，得先提交委员会。委员会再根据规定，在接到申请之日起3个月内通知指控国和被指控国，要求后者以书面或口头方式表明对争端事项的态度，并在此之后再作叙明理由的意见。超过此期限，指控国便可直接诉诸于欧洲法院。委员会的意见仅表明其自己对争议事项的看法，指控国不同意委员会的意见、或被控国不服委员会时，双方都可以诉诸欧洲法院。不过，成员国通常都不愿意因某争议诉诸欧洲法院而伤害两个国家之间的关系，时止今日，欧洲法院受理的这类案件是极为个别的。事实上，成员国多半是将其他成员国违反法律义务的事实交给委员会处理，为维护欧盟的法律秩序，委员会也愿意履行这项职责。

二、司法审查权

欧洲法院行使司法审查权既类似于行政法院的职能，又类似于宪法法院的职能。根据基础条约规定："欧洲法院应当审查由欧洲议会和理事会共同制定的法令的合法性；审查由理事会、委员会、欧洲中央银行和欧洲议会制定的旨在对第三方直接产生法律效力的法令的合法性，但对于它们所作的建议和意见除外。"在司法实践过程中，欧洲法院对条约中的"法令"一词作了广义的解释，在其一系列的判决中一再表示：凡具有法律效力的欧盟规范性文件都是欧洲法院司法审查的对象；欧洲法院并坚持认为，"法令"还包括欧盟机构采取的、意在具有法律效力的措施，哪怕它是以委员会通报形式发表的；此外，"法令"还包括欧盟机构就个案作出的具有法律约束力的决议或指令。

因此，欧洲法院行使的司法审查权是非常宽广的，不仅审查抽象行政行为，而且审查具体行政行为；不仅审查具有法律效力的法令，而且审查欧盟与第三国签订的协议，即所谓双向法规。显然，这就强化了欧盟司法权对立法权和行政权的制衡，从司法制度上维护和推进了欧洲的联合。

三、先予裁决权

在欧盟司法制度中，成员国法院和欧洲法院共同行使欧盟法的司法权，各成员国法院管辖着大量的涉及欧盟法的诉讼。成员国个人之间、公司之间以及个人或公司与政府之间发生的涉及欧盟法的纠纷只能在成员国法院解决，因此这就有一个如何解释和适用的问题。针对这个问题基础条约专门确立了欧盟特定的司法制度，即先予裁决制度，以保障大量存在的无权依欧盟法起诉的当事人依欧盟法本应享有的权益。

从性质上看，欧洲法院的先予裁决主要是成员国法院或法庭与欧洲法院之间从司法合作精神出发进行协商和对话。因此，先予裁决的程序明显不同于直接诉讼。其程序是，成员国法院将先予裁决申请提交给欧洲法院，随后由案件登记处负责将申请分别送给在成员国法院所涉诉讼的主案当事人、成员国、委员会和理事会（如涉及理事会通过的法规）。他们可在两个月内提交书面意见，也可以在审理时发表口头意见。通常委员会的代表都出席参加先予裁决案件的审理，主案当事人一般也会参加，时而成员国政府代表也会到场。在以上审理程序完成之后，咨询检察官也发表意见，最后再由欧洲法院作出裁决。

根据条约规定，只要成员国法院提出申请，欧洲法院便对申请所涉及问题享有先予裁决管辖权。对于欧洲法院的先予裁决管辖权，除非申请的合法性有问题，通常是不会发生异议的。同时，由于先予裁决只涉及抽象的法律问题，故发生异议的可能性极小。欧洲法院终止先予裁决程序惟有以下两种情况：一是提出申请先予裁决的法院撤回申请；二是其申请被上级法院否决。

先予裁决制度保证了欧盟与成员国各自独立的法律体系和司法制度在适用欧盟法上的统一，使属于不同法系、有不同诉讼规则的各成员国法院在审理涉及欧盟法的案件时能更恰当地适用法律，保证了欧盟的法律秩序，有利于推进统一目标的实现。

先予裁决制度确立了欧洲法院与成员国法院间独特的协调关系。成员国法院就涉及欧盟法的诉讼案件向欧洲法院提出先予裁决的申请，充分表现了两者之间的合作关系，欧洲法院只对有关的欧盟法作出裁决，而对整个案件是不做任何裁决的，这就保持了各自的独立和司法的权威性，妥善地处理了欧洲联盟与各成员国主权权威的关系。因此，在欧盟的司法制度中，欧洲法院不是联邦国家的最高法院，成员国法院也不是欧洲法院的下级法院，它们之间不是从属关系，而是一种特定的协调或“对话”关系，具有统一进程中过渡性的特点。当然，所谓“统一进程中的过渡性”，不是说在一个短时期内先予裁决就会被终审裁决所替代。因为这种替代将意味着欧洲联盟发生根本制度的变化和欧盟

法根本性质的变化，即从欧洲联盟变成欧洲联邦。但从欧盟的现状和国际环境看，要实现这种变革还需要相当长的历史时期，在它的进程中还有许多需要克服的困难。

第五节 非国家政治体系——欧洲联盟的特点

欧洲联盟是欧洲统一运动发展的阶段性成果，作为一种新型的非国家政治体系，它具有既不同于国家型政治体系，也不同于国际组织型政治体系的许多特点，其中最主要的有：

第一，在组织结构上，欧盟具有国家间和超国家双重性的特点。欧盟的组织机构由两种类型，即国家机构和超国家机构组成。作为国家机构的理事会和欧洲理事会都是各成员国的官员组成的，一般理事会由各国外交部长参加，各专门理事会则由各部部长参加。欧洲理事会实际上是成员国首脑会议。显然，他们都是代表本国的国家利益来参加会议的。欧盟的宗旨是谋求欧洲的联合，以避免几个世纪来民族国家间冲突和战争灾难的重现，但这是最后要达到的目的，在现阶段每个成员国都是独立的国家，因此，在欧盟的决策中一切涉及国家根本利益的重大问题均实行一致原则，即一票否决制。这充分表现了欧盟作为国家间组织的性质。在欧盟的组织结构中超国家组织有委员会和欧洲议会、欧洲法院，它们主要体现欧洲联合的利益，积极推动欧洲的一体化。因此，超国家组织以实现欧洲的高度联合，以至建立欧洲联邦为其根本任务，它们的成员不代表某个国家的利益。应该说，这种双重性的存在是欧盟的创造。

欧盟组织结构中两种性质的并存表明它们二者的关系是平等的，都是欧盟的权力主体机构，不存在谁附属于谁的问题。不过，它们之间又有着相互合作和相互制约的关系。特别是在立法和重大政策决策权上，欧盟不像主权国家那样由议会构成最高立法机关，欧盟主要是由委员会提出立法创议或政策建议，再由理事会立法作出决策。在这过程中，欧洲议会通过“共同决策”等不同程序积极参与。这就意味着，超国家性质的委员会行使创议权，国家间性质的理事会行使立法权，并由此形成相互合作和相互制约的关系，在维护和推动欧洲联合的框架中进行积极的立法活动。

欧盟组织结构的两重性对欧盟的发展具有重要的意义，它妥善地处理了欧盟统一与成员国国家主权独立的关系，既维护超国家的联盟的利益，也尊重各成员国的国家利益。这是欧盟具有历史意义的创造，并且，这也正是欧盟得以发展的根本原因之一。

第二，欧盟既是经济联合体系，又是政治联合体系，它作为一个完整的非

国家政治体系，政治和经济是二元化的，在其发展过程中经济联合和政治联合是分开进行的。因为政治联合在许多问题上会碰到国家主权问题，所以当年欧共体的联合首先从经济联合开始，避开了许多难以解决的问题，这不能不说是欧盟的创造，也是欧盟取得成功的又一原因。时至今日，欧盟的经济合作和政治合作已经成为互动的机制，欧盟经济合作的发展促进了政治联合，政治合作又进一步推动经济联合，形成良性循环。正是这样，欧盟不同于一般国际经济组织，也不同于一般的国际政治组织；不同于联邦，也不同于国家联盟。由此即为它实现最终目标——欧洲联邦奠定了基础。

第三，欧盟是一个发展中的非国家政治体系。当然，这不是说欧盟的经济和政治不发达，而是指它的发展阶段性。欧盟和民族国家的形成过程不同，通常民族国家经过革命或改良的变革而建立民族主权国家，欧盟则是经过积累性的创造，从欧洲煤钢共同体、欧洲经济共同体，到欧洲联盟，从经济联合到政治联合。欧盟的发展是有阶段性的，并且，每个大的阶段中还有若干小的阶段。单就经济合作来看，从一般的统一市场、统一关税到统一货币、发行欧元，其中不知经过多少阶段。因此，它在每个阶段取得的成功都是阶段性的。一个阶段性的成果为下阶段的目标创造条件，由此赋予欧盟以强大的生命力。这是欧盟取得成功的又一个原因。

当然，欧洲联盟要最终发展成为欧洲联邦，无论是它的经济体系还是政治体系都还存在许多严重的问题。欧盟在体制上还存在许多矛盾，其中最重要的是民主代表性问题，作为公民直接选举的欧洲议会只具有参与决策权，而真正的决策权却完全控制在代表各国政府的理事会手中。更重要的则是如何处理各成员国国家主权与欧盟共同行使的由各国让予的部分主权之间的关系问题，其背后隐含着如何处理欧盟的共同利益与各成员国国家利益关系问题。此外，国际环境的挑战也是一个不容忽视的问题，这其中除了欧盟与美国、俄罗斯的关系外，还有欧盟吸收新成员的问题，欧盟边界扩大后带来的新问题。总之，欧盟是欧洲国家有史以来独有的体制创新，它打破了近代以来民族国家发展的传统方式，开辟了联合发展的新路径，但它究竟能否实现其预期的目标还有待历史的进程来给予回答。

阅读参考书目

1 中央编译局马克思恩格斯著作翻译室编. 马克思恩格斯列宁斯大林论政治和政治制度. 北京：群众出版社，1984

2 费多罗夫. 外国国家与法律制度史. 北京：中国人民大学出版社，1985

3 李步云. 宪法比较研究. 北京：法律出版社，1998

4 邓正来等. 国家与市民社会. 北京：中央编译出版社，1990

5 阿尔蒙德. 公民文化：五国的政治态度与民主. 杭州：浙江人民出版社，1989

6 佐腾功. 比较政治制度. 北京：法律出版社，1984

7 曹沛霖等. 外国政治制度. 北京：高等教育出版社，1992

8 杨百揆. 现代西方国家政治体制研究，北京：春秋出版社，1988

9 杨祖功等. 西方政治制度比较. 北京：世界知识出版社，1992

10 曹沛霖等. 比较政府体制. 上海：复旦大学出版社，1993

11 胡康大. 英国的政治制度. 北京：社会科学文献出版社，1993

12 阎照祥. 英国政党政治史. 北京：中国社会科学出版社，1993

13 拉斯基. 美国总统制. 上海：上海人民出版社，1959

14 李道揆. 美国政府和美国政治. 北京：中国社会科学出版社，1990

15 洪波. 法国政治制度的变迁. 北京：中国社会科学出版社，1993

16 博雷拉. 今日法国政党. 上海：上海人民出版社，1997

17 朱庭光. 法西斯体制研究. 上海：上海人民出版社，1995

18 赫内. 德国通向希特勒独裁之路. 北京：商务印书馆，1987

19 宗德海默尔. 联邦德国政府与政治. 上海：复旦大学出版社，1985

20 井上清. 天皇制. 北京：商务印书馆，1975

21 齐乃宽. 日本政治制度. 上海：上海科学院出版社，1987

22 王正泉. 从列宁到戈尔巴乔夫——苏联政治体制的演变. 北京：中国人民大学出版社，1989

23 刘克明等. 苏联政治体制七十年. 北京：中国社会科学出版社，1990

24 薛君度等. 新俄罗斯：政治、经济、外交. 北京：中国社会科学出版社，1997

25 赵才元. 比较社会主义. 北京：北京师范大学出版社，1989

26 叶扬. 欧洲社会主义国家政治体制的理论与实践. 北京：中央编译出版社，1995

27 李宗. 第三世界论. 北京：世界知识出版社，1993

28 格·伊·米尔斯基. “第三世界”社会政治与军队. 北京：商务印书馆，1980

29 亨廷顿. 变动社会中的政治秩序. 上海：上海译文出版社，1989

30 陈明明. 所有的子弹都有归宿——发展中国家军人政治研究. 天津：天津人民出版社，2004

31 林尚立. 当代中国政治形态研究. 天津：天津人民出版社，2000

32 刘建军. 单位中国——社会调控体系重构中的个人、组织与国家. 天津：天津人民出版社，2000

33 贝娅特·科勒—科赫等. 欧洲一体化与欧盟治理. 北京：中国社会科学出版社，2004

后　记

《比较政治制度》的课程教材建设是政治学专业和学科恢复后开始的。20世纪80年代中期，我们曾承担了一项“六五”规划的“比较政府体制”研究项目。当时我们选择了9个西方国家，确定了9个比较研究的问题。这9个国家是英国、美国、法国、德国、意大利、加拿大、瑞典、瑞士和日本；9个问题是基本国情、宪法与政府体制、国家元首制度、政府体制中的立法系统、政府体制中的行政系统、政府体制中的司法系统、地方政府制度、文官制度和军队制度。我们首先进行资料普查，编辑了一本包括中文、英文、日文的《参考书目索引》（油印本），然后选择最主要的著作全文翻译了一部分，摘译了一部分。在研究的基础上撰写了一份内部研究报告和数篇论文，完成了一本专著，即早已问世的《比较政府体制》。由于原研究成果篇幅过大及其他原因，出版的著作中仅包括5个国家的前6个方面问题。

90年代初期，我们参加了自学考试教材《外国政治制度》的编写工作。因为这本教材中须增加社会主义国家政治制度和亚、非、拉民族主义国家政治制度，所以由我们和北京大学国际政治系、中国人民大学国际政治系的同行合作编写。根据“文化大革命”前的分工，北大国政系主要研究亚、非、拉，人大国政系主要研究苏联、东欧，复旦国政系主要研究西欧、北美和日本。因此，经协商，各自负责编写自己熟悉的部分，以便得心应手。正是这样，任务比较顺利地完成了，该书于1992年上半年出版。后根据自考课程调整的需要，《外国政治制度》改为《西方政治制度》，这样，我们又重操旧业，不过这次编写改变了原来的体系，采用综合比较方法。经过努力，《西方政治制度》较快地完稿并出版了。与此同时，我们计划编著的《比较政治制度》作为教育部文科的“九五”重点教材被批准立项。这就几乎是两本书同时进行。当然，这样做有利有弊，但时间紧迫的困难是非常明显的，也许正是这个原因，有关方面让我们转为“面向21世纪课程教材”的立项研究，对此，我们甚为感谢。

因此，我们的这本教材自立项以来，已经快有十个年头了。我们虽然没有下十年磨一剑的工夫，但还是付出了极大的努力。目前这个体系是经过反复推敲而确定下来的。在一定意义上，本教材是以上几本书的整合，是在以往资料积累、知识积累、研究经验积累的基础上撰写成书的。在此，我们对前人的工

作和努力深表谢意。

参加本教材编写的有复旦大学的陈明明博士、教授，华东理工大学的唐亚林博士、副教授，同济大学的卢鹏博士、上海大学的胡位钧博士、中国政法大学的孙昊博士以及我的在读博士生方卿和我本人。从撰写者的来源情况看，可以说是来自五湖四海，不过其中有一根串起来的线，这就是，他们都是我的博士生。在工作过程中，我们有师生和师兄弟的关系，但又都是研究合作的伙伴。我们共同讨论，相互学习，平等磋商，相得益彰。这对我们每个人来说，都会在学术生涯中留下一段美好的回忆。我们具体分工如下：导言、第十三章：曹沛霖；第一、三章：胡位钧；第二、六、八章：唐亚林；第四、七章：陈明明、方卿；第五、九章：卢鹏；第十、十一章：孙昊；第十二章：陈明明。

这是经过我们师生长期艰辛工作而取得的一份集体成果。当然，书中的疏漏、不当、错误之处，在所难免，我作为老师和主编之一，应负全部责任。我们愿无条件接受同学、同行和广大读者的批评、指正，以利今后继续研究。

曹沛霖

于复旦大学国际关系与公共事务学院

2004 年 11 月 8 日

Comparative Political Systems

高教版政治学专业教材

政治学原理 （21世纪教材）	王惠岩 主编
西方政治思想史纲（21世纪教材）	马啸原 著
西方政治制度史 （21世纪教材）	马啸原 著
人事行政学（21世纪教材）	李德志 主编
中国近代政治发展史 （21世纪教材）	闾小波 著
行政管理学（九五重点、21世纪教材）	张永桃 主编
当代政治学基本理论（研究生教材）	王惠岩 著
当代中国政府与政治（十五规划教材）	谢庆奎 主编
民族政治学（十五规划教材）	周 平 著
中国政治思想史 （21世纪教材、十五规划）	曹德本 主编
现代政治分析原理	燕继荣 著

ISBN 7-04-012090-9

9 787040 120905 >

定价 32.50 元