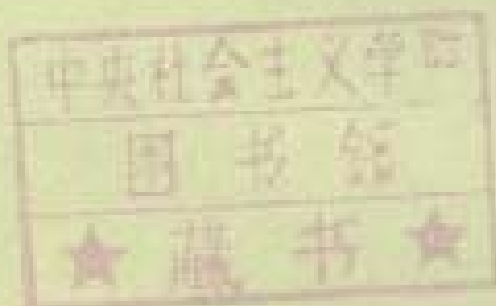


杨柏华 明轩 著

资本主义国家政治制度



世界知识出版社

7521

59083

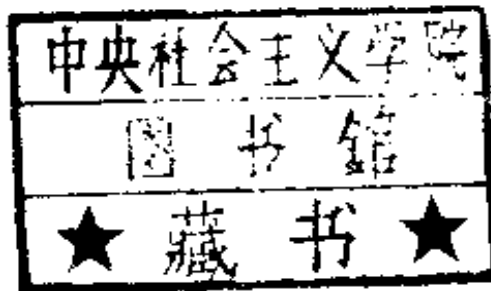
资本主义国家政治制度

杨柏华 明轩

725015



200045995



世界知识出版社

责任编辑：李南友

封面设计：冯光美

资本主义国家政治制度

杨柏华 明轩

• • •

世界知识出版社出版

（北京外交部街甲31号）

北京新华印刷厂印装

新华书店北京发行所发行

787×1092毫米32开本 印张：14.25 字数：311,000

1984年10月第1版 1984年10月第1次印刷

印数：1—17,300

书号：3003·1697 定价：1.70元

序

研究政治学的人们，在西方，无不以柏拉图的《共和国》和亚里士多德的《政治学》为起点，从而阐述政治学说的发展，并评论其长短和得失。柏拉图和亚里士多德都是古雅典的人，而古雅典又是西方文明的发源地，因此就国家的具体政治制度而言，亚里士多德的《政治学》一书一直是数千年来的不朽的著作，它精于刻画当时古希腊各国的不同制度，并从客观的比较中作出一些有助于抉择的建议。也就是说，亚里士多德是研究比较政府或比较政治制度的奠基人。

研究柏拉图和亚里士多德二人的著作，自不难进而囊括古代西方政治学发展的全貌。这些著作对政治的各个方面如国家、政体等都作了不同程度的分析和论述。不过这些书的主要内容和论证目的，都在于宣传奴隶制度的合理性与合法性，并说成是合乎神意的永恒制度。尽管如此，亚里士多德等人的思想过去和现在仍然对西方政治学界有重大的影响。

资产阶级革命时期，资产阶级针对封建专制的君权和神权，提出了关于人性、人权、平等、自由等的口号；一些资产阶级思想家如洛克、孟德斯鸠、卢梭等人，进而提出“分权论”和“社会契约论”等学说。这些口号和学说在反对封建专制的斗争中起过进步的作用，从而使西方政治学发展到一个新的历史阶段。

资产阶级取得政权以后，为了巩固其统治，资产阶级学

者们著述了大量的有关国家制度、政府组织以及宪法本身等等的专著。这些著作往往有意无意地从肯定资本主义制度永恒性出发，对其具体制度进行褒贬和论证，以供统治者抉择。

只有在马克思列宁主义诞生以后，人们才有可能对国家和国家制度的产生、发展和本质作出科学的分析及论断，从而开拓了对政治制度未来的变迁的新的眼界，并为其研究提供了丰富的新的课题。

第二次世界大战后，西方资本主义国家国内的阶级力量对比关系发生了重大的变化。与此相适应，资产阶级也改变了其统治的方式和方法，这反映在政治学和比较政治的研究上，就是企图用现实政治中的具体活动如决策过程、舆论工具的利用等等来取代对制度本质的探讨。特别在美国有人醉心于心理分析、行为预测、电子计算机和控制论等研究方法的运用，而回避实质问题的理论分析或探讨，企图以此来模糊人们对本质问题的认识。在这种情况下，杨柏华、明轩二同志新著《资本主义国家政治制度》试图从新的角度提出一些研究、探讨有关政治制度的新的观点，这对有关方面的自学者当有裨益，因不揣谫陋，勉为序。

钱端升

1984.1.14

目 录

序.....	(1)
第一章 国家、国体、国家形式和政治制度.....	(1)
第一节 国家的阶级本质.....	(1)
第二节 国体和国家形式.....	(4)
(一)国体问题.....	(4)
(二)政体问题.....	(5)
(三)国家结构问题.....	(12)
第三节 政治制度.....	(17)
(一)政治制度的含义.....	(17)
(二)资产阶级民主制与法西斯制度.....	(18)
(三)近年来西方资产阶级在统治方法 上的一些特点.....	(24)
第二章 资产阶级宪法.....	(37)
第一节 资产阶级宪法的本质.....	(37)
第二节 资产阶级宪法的基本特征.....	(45)
(一)对私有财产和剥削制度的确认.....	(45)
(二)确立资产阶级专政的形式和方法.....	(47)
(三)对于公民权利和自由的规定.....	(53)
第三节 资产阶级宪法发展的历史.....	(57)
(一)资产阶级宪法的产生.....	(57)

(二)资产阶级宪法的历史发展	(59)
第四节 第二次世界大战后主要资本主义	
国家宪法发展的若干特点	(66)
(一)宪法与国际法的结合	(67)
(二)公民权利范围的扩大	(70)
(三)行政权力的加强	(74)
(四)宪法保障制度的发展	(78)
第五节 无产阶级及其政党对待资产阶级	
宪法的态度	(82)
第三章 资本主义国家的选举制度	(90)
第一节 普选权的形成和发展	(90)
第二节 对选举人和被选举人	
资格的限制	(95)
(一)选民资格	(95)
(二)候选人的提名	(99)
第三节 选区的划分	(103)
第四节 选票的计算方法	(107)
(一)多数选举制	(107)
(二)比例选举制	(109)
第五节 普选制的意义	(117)
第四章 资本主义国家的议会制度	(120)
第一节 议会制度的产生和发展	(120)
(一)议会制度是资产阶级革命的产物	(120)
(二)自由资本主义时期议会作用的加强	(125)
(三)帝国主义时期议会地位和作用的	
下降	(126)

第二节 资产阶级议会的组成	(127)
(一)一院制和两院制	(127)
(二)议会的两院	(130)
(三)议会的领导机构和咨询机构	(134)
(四)议会的委员会制度	(136)
第三节 资产阶级议会的职权	(142)
(一)立法权	(142)
(二)监督权	(160)
(三)议会的其他职能	(185)
第四节 马克思列宁主义者对待议会斗争 的态度	(187)
第五章 资产阶级国家机构	(202)
第一节 国家元首	(202)
(一)君主	(203)
(二)总统	(210)
第二节 中央政府	(220)
(一)政府和内阁	(220)
(二)内阁制政府、总统制政府与委员制政府	(222)
(三)政府的组成	(226)
(四)政府机构的设置	(228)
(五)政府的职权	(239)
(六)三位一体的政策研制体制	(244)
第三节 地方国家机关	(263)
(一)资产阶级地方国家机关的组织形式	(263)
(二)资产阶级“地方自治”的实质	(274)
第四节 司法机关	(282)

(一)	资产阶级司法机关的阶级本质	(282)
(二)	资产阶级法院的审判活动	(294)
第六章	资本主义国家的文官制度	(305)
第一节	文官制度的形成和发展	(305)
第二节	文官制度的特点	(311)
(一)	公开考试, 择优录用	(312)
(二)	严格考核, 论功行赏	(313)
(三)	“知识化”, “专业化”的要求 日益提高	(319)
(四)	较优厚的工资福利待遇	(322)
(五)	标榜“中立”, 掩盖实质	(334)
第三节	近年来的人事制度改革	(338)
第七章	资产阶级政党	(351)
第一节	资产阶级政党的本质和作用	(351)
第二节	资产阶级政党制度	(371)
(一)	一党制	(371)
(二)	两党制	(375)
(三)	多党制	(379)
第八章	第四权力——舆论和舆论控制	(383)
第一节	舆论的作用和利用	(383)
(一)	舆论和舆论“监督”	(383)
(二)	舆论和大众传播工具	(385)
第二节	垄断资本、政府和新闻界	(389)
(一)	垄断报业是资本主义的产物	(389)
(二)	“新闻、出版自由”和政府的 新闻控制	(394)

(三) 保密和泄密	(401)
第三节 资产阶级通过公民投票来利用和控制 舆论的几种手段.....	(404)
(一) 公民投票与公民复决.....	(405)
(二) 预选制度.....	(409)
(三) 民意测验.....	(414)
 附录：有关术语译名对照(英文).....	 (427)

第一章 国家、国体、国家形式和政治制度

第一节 国家的阶级本质

国家并不是自古以来就存在的。国家是在社会分成阶级的时候，在剥削者和被剥削者出现后才产生的。国家也不是永恒的，随着社会阶级区分以及阶级对抗的消失，在国家消亡的条件具备之后，国家将因没有保留的必要而逐渐消亡。

可见，阶级与国家是密不可分的历史范畴，它们的存在和发展，仅仅同人类社会生产发展的一定历史阶段相联系。

原始社会末期，随着生产的发展和交换的出现，社会上有了超过维持劳动者本人生存所必需的剩余产品，这就产生了人剥削人的可能，形成了私有制，阶级和阶级对立也就产生了。剥削阶级需要有一种镇压被剥削阶级反抗并对其进行统治的特殊力量。这种特殊力量就是国家。

可见，国家的存在和对立的阶级间不可调和的矛盾的存在，有着不可分割的联系。列宁在《国家与革命》一书中指出，“国家是阶级矛盾不可调和的产物和表现。在阶级矛盾客观上达到不能调和的地方、时候和程度，便产生国家。反过来说，国家的存在表明阶级矛盾的不可调和。”^①列宁又指出：“国家是维护一个阶级对另一个阶级的统治的机

器”，是“一个阶级压迫另一个阶级的机器，是使一切被支配的阶级受一个阶级控制的机器。”^② 剥削阶级为了镇压被剥削阶级的反抗以维持政权，就必须设立和掌握暴力机关，由一批专门人员使用暴力来强迫人们服从。所以列宁把军队、警察、法庭、监狱等暴力机关称为“构成国家实质的东西”。^③ 他认为，没有系统地采用暴力和强迫人们服从暴力的特殊机关，就不成其为国家，他说：“这样的机关就叫做国家。”^④ 只有掌握了这些暴力机关的阶级才是国家的统治阶级。因此，国家是统治阶级的有组织、有系统的暴力机关。在国家机器中，军队是特别重要的组成部分。

无产阶级领导的社会主义国家也是一种暴力，但它是由构成社会绝大多数的工人阶级和劳动人民对少数剥削者进行镇压的暴力，这和作为镇压和剥削广大劳动者的工具的剥削阶级国家有着本质的区别。

国家的阶级本质决定国家的职能和国家活动的基本方向。在阶级对抗的长期历史过程中，国家是作为少数剥削者对大多数被剥削者的统治工具而存在的。奴隶制国家、封建制国家和资本主义国家都是这样。因此，这种国家的基本职能主要有两个方面：一是对内镇压被剥削被压迫阶级的反抗，调节统治阶级内部各个集团的利益，保证剥削阶级在经济、政治、思想等各个方面对劳动人民的统治和剥削，一句话，剥削阶级国家的基本职能，首先就是为了实现作为整体的剥削阶级对广大劳动人民的阶级专政。其次是对外侵略和扩张、掠夺和奴役其他国家的劳动人民，并保护本国剥削者的利益不受外来侵犯。

必须指出，国家在实现其对内对外基本职能时，它是作

为社会的正式代表和管理者的身分出现的。因此，从表面现象看，国家还有发展社会公益事业，维护社会“公共秩序”、干预全社会经济事务和社会生活的职能，在帝国主义阶段，这一现象尤为显著。现代资本主义国家越来越多地干预经济事务，甚至出现了“跨国公司”，形成了“共同市场”等组织，乍看起来，似乎它已凌驾于各阶级之上，代表着全社会、全民族的利益了，实际上，这样做的最终目的，仍然是为了维护垄断资产阶级的利益，巩固垄断资产阶级的统治，它是国家基本职能在新的历史条件下的具体体现。恩格斯曾经指出：“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。”^⑤如果看不清这一事实，国家的阶级本质和基本职能也就无从体现而变为抽象、空洞的东西了。

国家的本质问题也象国家的起源问题一样，是一个“被资产阶级的学者和作家弄得混乱不堪的问题”。^⑥一切剥削阶级学者对国家本质的说明，无不回避、掩盖或者抹杀国家是阶级统治的工具这个最根本的事实。例如，长期以来广为流行的关于国家“三要素”或“四要素”的学说，错误地把居民、领土和主权，或者居民、领土、政府和主权说成是国家的本质特征。马克思主义认为，这些“要素”的确是国家产生和存在的必要而不可缺少的条件，但并不是国家的本质所在。历史上，有很多国家在居民和领土没有多大变化的情况下，国家的性质却发生了根本的变化。至于政府和主权，在不同阶级专政的国家里，其性质也完全不同。国家“要素”说的错误，并不在于承认居民、领土、政府、主权等等为构成国家的必要条件，而在于用这些现象来掩盖、抹杀国

家的阶级本质。

第二节 国体和国家形式

（一）国体问题

国体问题就是社会各阶级在国家中的地位问题。毛泽东同志在《新民主主义论》一文中指出：“这个国体问题，从前清未年起，闹了几十年还没有闹清楚。其实，它只是指的一个问题，就是社会各阶级在国家中的地位。”^⑦

国家是阶级统治的工具。哪个阶级在国家中占统治地位，它就决定这个国家的阶级性质。正是由这一点区分，人类历史上有四种不同类型的国家，即有奴隶主阶级专政的奴隶制国家，封建地主阶级专政的封建制国家，资产阶级专政的资本主义国家和无产阶级专政的社会主义国家。可见，国体问题也可以说是指国家的阶级内容，亦即国家类型的问题。

一般地说，专政都是由一个阶级来进行的，但是在一定的历史条件下，也可以由几个阶级实行联合专政。例如，十七世纪资产阶级革命后在英国建立的就是资产阶级与新贵族联合专政的国家。

实行联合专政之所以可能，主要是由于在一定的历史条件下实行专政的各阶级有共同的利益为基础，并且在建立专政过程中结成了政治上的联盟。在十六和十七世纪的英国，工业不发达，资产阶级力量还不很强大，当时采用资本主义方式剥削领地上的劳动人民的新贵族阶级与工商业有极密切

的关系。在反对君主，反对封建贵族和教会势力中，共同的利益使这两个阶级结成了联盟。

在实行联合专政的各个阶级中，总有一个阶级居于主导地位，由此也决定了这个国家的历史类型。在十七世纪以后的英国，在资产阶级和新贵族的联合专政中，由于资产阶级居于主导地位，因此英国是属于资产阶级专政类型的国家。

一切殖民地半殖民地国家的革命，在一定历史时期中所建立起来的，是几个反对帝国主义的阶级联合起来共同专政的国家。这种共同专政的国家，是殖民地半殖民地国家的革命所采取的过渡的形式。

（二）政体问题

国体问题说明了国家的阶级本质。但是，各种类型的国家都是通过一定的国家形式来表现其本质的。这种形式就是政体和国家结构。

什么是国家的政体？毛泽东同志在《新民主主义论》中写道：“所谓‘政体’问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。”^⑧所谓政权构成的形式，一般包括两方面的内容，一是国家政权的组织形式，一是国家机构的组织原则。前者是指国家权力机关，特别是最高权力机关的组织形式。通常它说明最高权力机关的结构、组织程序和职权分配等问题。没有适当的组织形式，便不能代表国家和管理国家。后者是指建立国家机关应遵循的原则及其活动的原则。没有适当的组织

原则，国家机构就既不可能建立，也不可能按照统治阶级的意志正常运转。

历史上的政治学家、法学家关于政体的分类十分繁杂，如对古希腊奴隶制国家政体的分类就有君主政体、贵族政体、寡头政体、民主共和政体及混合政体等等。西欧中世纪有的学者对封建制国家的政体，也作过类似的分类。其实奴隶制和封建制国家普遍实行的是君主政体，而且是神权君主政体或专制君主政体，只有为数不多的国家一度实行过民主共和政体和等级代表君主等政体。

资产阶级的政体主要有君主立宪制和资产阶级共和制两大类，其区别首先在于国家元首的不同。

（1）君主立宪制

在君主立宪制的国家中，国家元首——君主或者是世袭的，或者由选举产生，并根据宪法拥有某些国家最高权力。不过这种权力的行使要按照宪法的规定，受到其他国家机关不同程度的限制。所以君主立宪制也可以称为有限君主制。

一般说来，君主立宪制往往是在资产阶级未能在革命后立即建立自己的独占统治地位，因而需要和封建势力妥协并同他们结成联盟的国家里确立的。例如，十七世纪资产阶级革命以后的英国，1791年以后的法国，1868年“明治维新”以后的日本等。英国资产阶级革命是以资产阶级与贵族的妥协而告终的，革命后建立的君主立宪政体便是这种妥协在国家制度方面的表现。1789年法国资产阶级革命初期，代表大资产阶级和自由贵族利益的斐扬派窃取了政权，于1791年制定宪法，建立了君主立宪政体。1792年8月巴黎人民第二次起义，逮捕了国王，驱逐了斐扬派，9月22日宣布成立法兰西

共和国。日本的“明治维新”是在十九世纪下半叶明治天皇统治期间发生的一次未完成的不彻底的资产阶级革命。这次革命的结果是掌握日本军事独裁权力的幕府被推翻，建立了代表地主资产阶级利益的天皇制度。还有一些君主立宪国家，那里资本主义发展得较慢，地主阶级在国内长期拥有巨大势力。例如，历史上的意大利、奥地利、1973年前的阿富汗、1974年前的埃塞俄比亚、1979年前的伊朗以及目前的尼泊尔、科威特、摩洛哥等。君主立宪制在它产生之初，本来是资产阶级和封建势力的妥协在国家制度方面的反映。但随着资本主义的发展，在许多国家里资产阶级的统治地位日渐加强并得到了最后确立。为了避免政治制度发生剧烈的改变，这些国家的资产阶级就对君主立宪制进行改革，利用这种形式来实现自己的专政。因此，君主立宪制就成了资产阶级国家中常见的一种政体。

由于统治阶级内部资产阶级和封建势力力量对比的不同，在实行君主立宪制的国家里，君主的实际权力也有很大的差异。因此，可以把政府在形式上对君主负责、君主的行动不受议会约束、有“钦定”宪法的国家称为二元制的君主立宪制，以区别于形式上政府对议会负责、君主的行动要受到议会约束、宪法是“民定”的议会制君主立宪制。1871—1919年的德意志帝国^①，战前的日本，目前的尼泊尔和摩洛哥，是二元制君主立宪制国家的例子。英国则是议会制君主立宪制的代表。不过，应该注意的是，统治阶级总是根据自己的意志和需要来组织政权的，所以上述的分类标准并不是绝对的。例如，瑞典王国的内阁由议会中的多数党组成，但政府形式上也不向议会负责，议会不能对政府提出

不信任案，此例就兼有上述两类国家的特征。

（2）共和制

近代资产阶级国家比较普遍地采取了共和制政体。比起奴隶制和封建制时代的共和政体来说，资产阶级国家的共和政体要完备和成熟得多，而且几百年来还在不断地发展演进，从而成为列宁所说的“资本主义所能采用的最好的政治外壳……在资产阶级民主共和国中，无论人员、机关或政党的任何更换，都不会使这个权力动摇。”^⑥

从总统和议会、政府的关系方面来看，又可将资产阶级共和国分为议会制共和国和总统制共和国两大类。而不论哪一类，由选民通过选举产生的议会都是国家的最高立法机关。不同的是，在议会制下，议会是最高国家权力机关，政府（及其核心内阁）由议会中占多数席位的一个或几个政党的联盟组成，并对议会负责。而由选举产生的国家元首，只具有“虚位元首”的性质，本身没有独立的行动权力。在总统制下，国家最高行政权掌握在由全国直接或间接选举产生的总统手中。总统直接任命并领导政府，政府不由议会中的多数党组成，它也不对议会而只对总统负责。总统的行政权受议会立法的制约，但并不受议会领导或对议会直接负责。

一般认为，法兰西第四共和国（1946—1958年）是议会制共和政体的典型，而美国则是总统制共和政体的典型。但是，这种区分并不能概括所有资产阶级共和国的特点。也有一些国家的政体是介于这两者之间的，既有议会制的因素，又有总统制的特征。例如，法兰西第五共和国政体的主要特点是总统个人掌握重要权力，议会的权力和作用下降，政府从属于总统。

共和国总统由选民直接选举产生。总统除了通过对官员的任命等手段掌握行政权外，他还拥有解散国民议会、行使紧急权力、行使立法权和举行公民复决等重要权力。

议会的立法范围受到宪法的严格限制。议会虽拥有对政府表示不信任、迫使政府辞职的权力，但因总统有权解散国民议会，所以议会实际上已不能监督和控制政府。

政府总理和其他成员由总统任命，部长会议由总统主持。政府活动实际上由总统掌握。在国民议会表示不信任后，政府应辞职，但总统不辞职。

可见，法国第五共和国政体既保留了政府对议会负责的形式，又赋予总统以总统制国家元首所拥有的权力。不仅如此，它还使总统掌握了解散议会等总统制国家的元首所没有的极为重要的权力。这种政体被人们称为“半总统制共和政体”。

瑞士的政治制度更为特殊，它既不是议会制，又不是总统制，一般称为“委员制”。瑞士联邦委员会是最高行政机构（政府），由联邦议会选出7名委员组成，分任7个部的部长，任期4年，联邦主席兼联邦委员会主席由议会从7名部长中选举产生，任期1年。

综上所述，可以看出，国体相同的国家都是同一阶级的专政，但是它们都可以采取各种不同的政体，甚至在同一个国家的不同时期，政体也可能一再发生变化。美国和英国都属于资产阶级国家类型，但政体并不相同。美国是实行总统制的共和国，英国的政体则是君主立宪制。近百年来的德国是资产阶级类型的国家，但它的政体却多次改变。第一次世界大战前，德国实行君主立宪制。随着第一次世界大战的结

束，德国的君主立宪制被推翻，成立了共和制的魏玛共和国。1933年希特勒上台，德国又建立了公开的法西斯专政。法国在十八世纪末资产阶级革命后，建立了资产阶级专政的国家。100多年来，法国曾两次建立君主制，五次实行共和政体。1789年资产阶级革命以后，1792年成立了法兰西第一共和国。1804年拿破仑称帝，恢复了君主政体，建立法兰西第一帝国。1848年巴黎爆发二月革命，推翻了君主政权，资产阶级临时政府宣告法兰西第二共和国成立。1851年12月拿破仑三世（路易·波拿巴）政变，1852年建立法兰西第二帝国。1871年巴黎公社失败后，1875年国民议会通过宪法，规定法国为议会制共和国。从1875年到1940年法国被德国法西斯占领为止，史称第三共和国。第二次世界大战结束后，1946年通过宪法，成立法兰西第四共和国。战后，由于资产阶级各利益集团的矛盾，出现了政党林立的局面，一般很难有一个政党能单独掌握议会中的稳定多数而组织政府，因此政府总是由几个政党联合组成。由于这些政党所代表的利益集团的矛盾和斗争，使这种联合经常发生分裂或重新组合的情况，从而造成政府的频繁更迭和政局的动荡。在战后议会制共和政体下，内阁几乎平均每半年要更换一次。从1946年12月到1958年6月这12年间，法国内阁共更迭21次，其中有6届上台执政不到1个月就被迫辞职，最短的要算1950年7月上台的葛义内阁，他上台后仅两天就下台了（1950年7月2日到4日）。有鉴于此，代表法国垄断资产阶级利益的戴高乐于1958年6月上台后，为了求得政局的稳定以保证垄断资本的顺利发展，便对宪法进行修改，一方面扩大总统的权力，另一方面则削弱议会的权力，从而使法国成为“半总统制的共

和国”。可见，在这近200年的长时期中，尽管法国政体多次改变，但法国始终是一个资产阶级类型的国家。正如列宁所指出的，“资产阶级国家虽然形式非常复杂，但本质是一个，不管怎样，所有这些国家总是资产阶级专政。”^⑩

国体，解决谁统治谁的问题；政体，解决如何进行统治的问题。这是两个不同的问题，不能加以混淆。但是，政体也不是可以脱离国家的本质而由统治阶级任意决定的。什么阶级占统治地位，当时的生产方式如何，这是决定一个国家政体的主要依据。除此而外，政体还受当时阶级力量对比关系、地理条件、民族特点、历史传统以及国际环境等多种因素的影响。各国不同的国内国外条件决定了政体的多样性和复杂性。只有牢牢把握住国家的阶级本质，才能看清纷繁复杂的政体形式的实质。显然，在广大劳动人民被剥夺了政治权利的剥削阶级国家里，政体尽管多样，但决不会采用使广大劳动群众参与国家管理和领导国家活动的苏维埃和人民代表大会的形式。社会主义国家的阶级本质决定了它决不可能采用资产阶级的君主制或共和制。

从历史上来看，各种类型的国家都有与其社会生产方式相应的典型的形式。与封建制度相适应的是以君主为国家元首的君主制。在以自由竞争为特点的资本主义发展起来后，君主制不是让位于资产阶级共和制，便是本身的性质发生变化，逐步转变为替资产阶级的专政服务。资本主义发展到帝国主义阶段后，与经济的集中相适应，政治权力也掌握在少数人手里，以总统、总理、首相为代表的执行权力迅速扩大，议会的作用日益降低，资产阶级的共和制有了新的发展。随着资本主义社会基本矛盾的进一步激化，在少数国家

里，资产阶级民主制度便被体现垄断资本独裁统治的法西斯制度所代替。在大多数国家里，统治阶级则通过扩大资产阶级民主制，强化国家机器，以巩固和加强垄断资产阶级的专政。

（三）国家结构问题

除了政体以外，国家形式中还有一个国家结构问题。所谓国家结构问题，就是国家中央政权机关和地方政权之间、国家整体与部分之间的相互关系问题。资产阶级国家的结构形式，主要可分为两种——单一制国家和复合制国家。

单一制国家就是统一的中央集权国家。它有单一的宪法、统一的国家最高权力机关、统一的行政机关体系和统一的国籍。在这类国家的内部，是按照地域划分的行政单位。这些行政单位并不具有国家的外部标志。在对外关系方面，单一制国家整个是一个国际法主体。现代国家大多数是单一制国家。

单一制国家又可就其集中化的程度，分为中央集权国家和非中央集权国家。后者又称为“地方分权”国家。它的地方政府由该地公民选出，并享有较大的行政自治权。特别是在纯粹地方事务方面，中央的权力受到限制。中央集权国家通常又有两种情况：一种是地方政府由该地方公民选出，并在形式上享有解决地方问题的较为广泛的“自主”权，但它同时必须执行中央政府的指示，实行中央集权的地方管理制度；另一种是地方政府受中央政府的严格控制与监督，中央政府往往采取立法、行政和财政等手段来监督地方政府，并

以任命地方行政机关的首脑，给予财政补助，派遣代表驻留“地方自治”单位，或赋予由“地方自治”单位选举产生的执行机关的首脑以“双重身分”（既是地方执行机关首脑，又是中央政府在地方的代表，他必须在中央与上级政府直接指挥和监督下进行工作）等形式，实现对地方政权的直接监督与控制。

从历史上看，单一制的资产阶级国家是随着统一的资本主义市场的建立，在消灭封建割据的过程中形成的。这正如列宁所指出的：“资本主义为了自己的发展总是要求有一个尽可能大尽可能集中的国家。”^②他又说：“资本主义生产力的广泛而迅速的发展，要求有广阔的、联合为国家的统一地域，只有在这样的地域里，资产者阶级，——和它在一起的还有它的死对头——无产者阶级才能分别团结起来，消灭一切老旧的、中世纪的、等级的、狭隘地方性的、小民族的、宗教信仰的以及其他等等的界限。”^③可见，从整个历史进程来看，单一的（统一的）资产阶级国家的形成是资本主义本身发展的要求，这类国家在其建立之初，对于资本主义的发展是起着积极的推动作用的。

随着资本主义的发展和垄断的加强，经济的集中相应地要求政治权力的集中。这些单一制国家的地方政权机关，对于完全属于地方性的事物曾经实现过的不同程度的行政自治，也就逐渐被官僚式的中央集权所代替。今天，这些国家的地方政权机关，不论其组成的程序和职权如何，不论其是否在形式上享有自治权力，它们都受到中央政权机关的严密控制。官僚的中央集权的日益加强正是目前资产阶级国家的显著特点。

复合制国家是由几个国家或几个邦联合组成的国家联盟，依其联盟的程度又有“邦联”与“联邦”之分。

邦联是保留独立主权的几个国家，为了某种特定的目的（如军事的、贸易的，等等）而建立起来的国家联合。其成员国除了根据协约而明确表示让与或委托给邦联机构的权力外，仍保留各自对内、对外的主权和政府机关的一切职能，并可自由退出。邦联的中央机构只是一种协商性的“邦联议会”和成员国“首脑会议”。在一般情况下，它没有统一的最高立法机关和行政机关，也没有统一的军队、赋税、预算、国籍，等等。邦联机构的决定只有经过成员国政府认可后才有约束力。所以，邦联并不具有真正的国家性质。邦联产生于资本主义发展的早期，如1781—1789年的美国，1815—1848年的瑞士^④，1815—1866年的德国^⑤，1819年以前的奥地利和匈牙利，都曾采用过这种国家结构形式。

邦联本身不拥有强有力的中央政府机构，这种国家结构形式反映出其成员国的资本主义发展程度还比较低，它们之间的经济关系还比较薄弱。随着资本主义国家经济、政治发展的日益集中，这种国家结构形式就逐渐丧失了存在的价值，原来的邦联国先后都改变为联邦制国家了。但在某种特定情况下，邦联的国家形式至今也还有一定作用。1982年2月1日正式建立的塞内冈比亚邦联就是一例。

塞内加尔和冈比亚这两个非洲海岸上最西部的国家在历史上曾长期同属一个整体，有着共同的文化、传统和语言。沃洛夫族和曼丁哥族等都是两国主要的部族，沃洛夫语还在两国通用。他们的分裂完全是英法殖民者瓜分造成的。十八世纪六十年代，英国曾经占领这片阳光灼热的“晒焦的土

地”，称为塞内冈比亚。以后，它又被法国占领，英法为此争夺不休。1783年《凡尔赛和约》把冈比亚河两岸一带划给英国，把塞内加尔划给法国，从此这个整体就被人为地割裂了。

这种人为的割裂，有碍于两国政治和经济的发展。更为重要的是，1980年10月和1981年7月冈比亚连续发生了两起有“外国背景”的未遂政变。这两次政变都由塞内加尔出兵协助冈比亚才平息下去。正是这种休戚相关的共同安全感促使两国加快了邦联的建立。

根据塞内加尔和冈比亚1981年12月17日签订的、1982年2月1日生效的塞内冈比亚邦联条约的规定，塞内加尔和冈比亚仍保持“各自的独立和主权”，但是两国实行武装部队和治安部队的“一体化”，发展共同的经济和货币制度以及在政治上“协调外交事务政策和交通、电讯方面的政策”，等等。在邦联机构方面，设立邦联部长理事会和邦联议会、邦联总统和副总统。塞内加尔总统和冈比亚总统分别担任邦联总统和副总统。邦联机构仅负责领导贯彻邦联条约的实施，不干涉主权方面的事务。

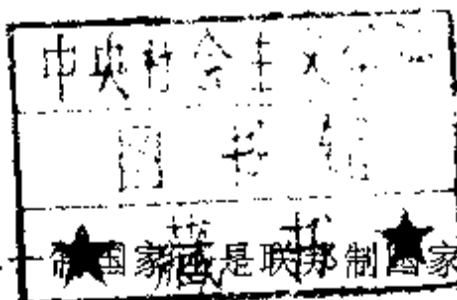
塞内冈比亚邦联的建立，对塞内加尔和冈比亚两国的政治经济发展，以及双方的安全防务都具有重大的意义。

联邦是目前最常见的复合制国家另一种形式。联邦是由几个联邦组成单位(如州、省、邦等)组成的联盟国家，是国际交往中的主体。联邦除了设有全国共同的、在全联邦范围内进行活动的最高国家权力机关和执行机关外，它的各个组成单位也有自己的，在本单位内进行活动的最高权力机关和行政机关。中央政府和地方政府的职权范围通常都是由联邦宪法加以规定的。一般地说，有关全国的外交(如宣战、媾

和、缔结条约和订立同盟）、军事（如组织和指挥联邦军队）、财政（如征税、发行货币）、立法（如制定联邦法律、建立联邦司法机关）等事务都由联邦政府，即中央政府管辖。联邦组成单位的职权主要是，在不违反联邦宪法的条件下，或是根据联邦宪法的规定，制定自己的宪法和法律；在一定范围内管辖本单位的财政、税收、文化、教育等方面的事务。最高立法机关实行两院制的联邦国家，通常有一个院是由各联邦组成单位选派代表组成的。因此，联邦具有真正的国家性质。联邦制国家的产生，有几种不同的情况，有的联邦是由以前的殖民地联合而产生的，如美国、澳大利亚和加拿大等。有的是作为从封建割据到中央集权国家的过渡形式而出现的，如1871—1918年的德意志帝国。有的则随着资本主义进一步的发展，统治阶级为了给资本主义的发展创造更有利的条件，要求把松散的国家联合改变成联盟国家，如1815—1848年的瑞士。

马克思和恩格斯原则上不主张联邦制，而主张统一的中央集权制。认为前者往往阻碍社会经济和文化的发展，后者则有利于这种发展。但当联系到民族关系的问题时，他们认为应当根据实际情况，既可以采取单一制，也可以采取联邦制，一切都以有利于民族解放和民族团结为转移。在实际生活中，单一民族国家往往采取“单一制”，多民族国家往往采取“联邦制”。一个国家究竟采取哪种形式为宜，主要取决于各个国家的阶级性质、历史条件和现实需要。

总之，不同的历史条件使资产阶级曾经采用了单一制和复合制这两种不同的结构形式来调整他们国内中央政府和地方政府之间的关系。可是，这种形式上的差别今天已经没有



实际意义。无论是单一制国家或是联邦制国家，中央集权的日益加强正是它们所共有的十分明显的趋势。

还应当注意的是，帝国主义在对他们的殖民地进行统治时，也建立了各种名目的“联邦”。象第一次世界大战后由“英帝国”改头换面而来的“英联邦”^⑩，第二次世界大战后由“法兰西帝国”改头换面而来的“法兰西联邦”^⑪和它的继承者“法兰西共同体”^⑫，由英帝国主义一手制造的“中非联邦”^⑬、“马来西亚联邦”^⑭、“西印度联邦”^⑮等都是。这些联邦的出现，实际上是帝国主义在民族独立运动高涨的形势下，被迫改变统治形式的结果。帝国主义者还企图用“联邦”之名，对殖民地人民进行欺骗，以行殖民统治之实。

综上所述，可见对国家形式问题是不能离开国家的本质而孤立地抽象地去进行研究的，只有根据国家的阶级本质，结合国内外具体条件，才能正确地理解政体和国家结构问题。按照国家的阶级本质来确定国家的国体，这是对国家进行分类的基础。不能以政体和国家结构形式的差别来代替国体的不同，否则本质的不同将被形式的差别所掩盖，这既不能正确地了解国家的实质，也不能真正了解国家的政体和结构形式。

第三节 政治制度

（一）政治制度的含义

政治制度通常指统治阶级为实现其阶级专政而采取的统

治方式、方法的总和。就统治方式而言，它包括国家的管理形式（亦即政体的制度）、结构形式以及政党制度、选举制度，官吏制度、制订政策的体制和程序、控制与操纵舆论的手段和制度，等等。就统治方法而言，在资产阶级国家里，它包括资产阶级民主的统治方法和法西斯的统治方法。

资产阶级对政治制度下的定义不敢涉及问题的阶级实质。他们认为，政治制度一词可有狭义和广义两种含义。从狭义来说系指“一套包括‘政府’或‘国家’的正规法律制度”。从广义来说，“不仅包括国家机关政治行为的形式”，“也包括政治生活的现实”，甚至包括“一套互相发生影响的程序”^②。

显然，离开了阶级专政和阶级统治的实质，就不能对政治制度的含义作出科学的、正确的回答。

不同类型的国家，有不同的政治制度。在同一类型的国家里，由于具体历史条件的不同，其政治制度也就有所差异。我们通常所说的资产阶级民主制和法西斯制度，是从统治方法和统治手段上的不同来着重说明资产阶级政治制度的差别。

（二）资产阶级民主制与法西斯制度

（1）民主的概念

按照马克思主义的观点，民主是一种国家形式，一种国家形态。民主是个古老的概念，“民主”一词源出希腊文 *demokratia*，英文为 *democracy*，音译“德漠克拉西”。原意是“人民的政权”。在奴隶制时期的古希腊国家，如公元

前七到六世纪起至公元五世纪的雅典，就采用民主制作为它的政体。

从政权构成的形式方面来说，民主制只是国家的统治方法之一。一般地说，凡是立法权不是由个人行使而是由形式上的全体公民大会或由居民选出的代表组成的机关来行使，公民的某些起码的民主权利和自由为法律公开承认的国家，就是所谓“民主”国家。列宁称这种国家为形式上“全民的、民主的”国家，实质上却是“一个阶级压迫另一个阶级的机器”。^②这说明这种民主只能是一定阶级的民主，同时意味着对敌对阶级的专政。

既然国家都是阶级统治的工具，在剥削阶级国家里，作为统治方法的民主制自然只能是实现剥削阶级专政的方式，尽管有时在表面上作为“少数服从多数”的形式出现，但在实质上只能是少数人统治多数人的方法，根本不是什么“人民的政权”。只有在社会主义制度下，民主制才是真正的人民的政权。

从比较完整的意义上说，民主作为国家形态，是从近代开始的。列宁曾经概括了作为国家形态的民主的辩证发展过程：“从专制制度到资产阶级民主；从资产阶级民主到无产阶级民主；从无产阶级民主到没有任何民主。”^③

在同封建专制制度的斗争中，资产阶级首先提出了近代意义的民主口号。资产阶级利用民主的口号吸引人民群众充当反封建的主力军，以便摆脱封建等级特权和神权的束缚，能够自由地发展资本主义。资产阶级举起民主旗帜从封建地主阶级手中夺取政权以后，便把民主作为一种政治手段，用来巩固自己的统治地位。在资本主义社会，资产阶级提出的

民主，虽然在形式上是普遍的，包括了一切人，但在实质上，决不可能包括一切人，它只能是资产阶级享受的民主。在资产阶级占有生产资料的情况下，他们就可以自由平等地剥削无产阶级。而无产阶级却一无所有，他们所享受的“民主”，实质上只能是自由平等地出卖劳动力。列宁说：“在最民主的资产阶级国家中，被压迫群众随时随地都可以碰到这个惊人的矛盾：一方面是资本家‘民主制度’所标榜的形式上的平等，一方面是使无产者成为雇佣奴隶的千百种事实上的限制和诡计。”^②

马列主义经典作家认为，资产阶级民主作为封建专制的对立物，从全世界社会发展来看，在历史上是一大进步。并且认为，实行充分的资产阶级民主，对取得社会主义革命的胜利具有重要的意义。马列主义经典作家在指出资产阶级民主的巨大历史进步作用的同时，丝毫也没有放松对其阶级本质的揭露和批判。列宁在批判考茨基时，十分明确地指出：“资产阶级民主同中世纪制度比较起来，在历史上是一个大进步，但它始终是而且在资本主义制度下不能不是狭隘的、残缺不全的、虚伪的、骗人的民主，对富人天堂，对穷人和被剥削者是陷阱和骗局。”^③列宁还一针见血地指出，资产阶级民主就是资产阶级专政。

体现资产阶级专政的资产阶级民主，是作为少数剥削者对广大劳动人民进行统治的一种手段，这一实质就使得资产阶级不敢把民主的阶级内容以及民主手段的真实目的公诸于世。因此，形式与内容的分离，原则与实践的脱节，这种虚伪性是资产阶级民主的基本特征。

（2）资产阶级民主制的形式和内容

资产阶级民主制是资产阶级实行政治统治的典型形式。在实行民主制的国家，资产阶级制定了宪法和各种法律，确立了议会制和普选制，承认公民有言论、集会、结社等项自由权利，确认“法律面前人人平等”以及法治原则，确立国家机关之间的制衡原则，以及中央与地方的分权原则，等等，这些都是资产阶级民主制形式的具体体现。但是，从阶级内容来看，资产阶级民主制就是雇佣奴隶制。列宁指出：“资产阶级民主制和封建制度相比，改变了经济奴役形式，为这种奴役做了特别漂亮的装饰，但并没有改变也不能改变这种奴役的实质。资本主义和资产阶级民主制就是雇佣奴隶制。”^①这种奴役形式的改变，正是资产阶级统治手段“最典型”、最“高明”的体现。所以，列宁还认为，“纯粹的”民主愈发达，资本家排斥群众的方法就愈巧妙。“而且共和国愈民主，资本主义的这种统治就愈厉害，愈无耻。”^②列宁还把民主制称为资本主义最好的政治外壳，他说：“民主共和制度是资本主义所能采用的最好的政治外壳，所以资本一掌握（通过帕尔钦斯基、切尔诺夫、策烈铁里之流）这个最好的外壳，就能十分可靠十分巩固地确立自己的权力，在资产阶级民主共和国中，无论人员、机关或政党的任何更换，都不会使这个权力动摇。”^③

如果说，在资本主义上升的时期，资产阶级统治还带有虚伪的民主的形式，到了帝国主义时期，对于统治阶级来说，形式上的资产阶级民主有时也成了自己统治的障碍，随着资本主义经济走向垄断，资本主义社会内部矛盾的发展使阶级矛盾不断尖锐化，资产阶级只有把政权集中在少数人手里，缩小或根本消灭民主，越来越多地采用公开的、不加掩

饰的恐怖手段才能勉强维持自己的统治。

(3) 法西斯^⑩制度

法西斯制度是资产阶级专政的另一种形式，这是资产阶级在资本主义总危机时期，已经不能再用资产阶级民主制的旧方法来实行统治，因而不得不在对内对外政策上采用恐怖、独裁的管理方法的表现。

在资本主义总危机时期，1922年后的意大利^⑪，1933年以后的德国^⑫，1936年以后的日本^⑬以及西班牙^⑭、葡萄牙^⑮等国都建立了法西斯制度。

法西斯制度实质上是最富有侵略性的财政寡头集团的极端反动、极端沙文主义、极端帝国主义分子的公开恐怖独裁统治。它不是国家的特殊类型，而是可以通过不同的政体来实现的一种特殊的统治方法。例如，法西斯国家可以采取君主制，如1945年以前的意大利和日本，也可以在形式上保留元首终身任职的共和制度，如希特勒统治下的德国，1939—1975年佛朗哥统治时期的西班牙（1975年11月12日佛朗哥逝世后恢复了传统的君主制）。

法西斯制度也是垄断集团的一种专政方式，但它和一般资产阶级民主制有显著的不同。在德、意等国的法西斯制度下，资产阶级民主制度被废除，议会名存实亡，公民在形式上享有的自由权利被取消，除了法西斯组织外，其他政党团体都被解散，罢工集会被禁止，国家权力集中在少数由垄断资本家控制的法西斯头子手中。他们除了通过反动的法西斯主张，设立特别法庭外，还鼓吹对独裁领袖的盲目崇拜和绝对服从，并制定一整套与此相适应的礼仪和制度，以加强对劳动人民的镇压和统治。

资产阶级用法西斯制度代替资产阶级民主制度进行统治，不是资产阶级强大而是资产阶级软弱的表现。斯大林在论述德国和意大利的法西斯制度时指出，“这是资产阶级已经不能用国会制度和资产阶级民主制的旧方法来实行统治，因而不得不在对内政策上采用恐怖的管理方法的表现”，这是由于“资产阶级再也不能在和平的对外政策的基础上找到摆脱现状的出路，因而不得不采用战争政策的表现。”^②

法西斯制度的建立也是工人阶级力量软弱的结果。应当指出的是，这些国家的工人阶级未能制止法西斯分子掌握政权，是和社会民主党进行的背叛工人阶级的罪恶活动分不开的。

第二次世界大战反法西斯力量的胜利，是法西斯主义的严重失败，公开的暴力统治遭到举世的谴责，这就使得一些资本主义国家在战后实行法西斯化时必须更加隐蔽，更加狡猾。战后初期美国日益法西斯化的特点是：美帝国主义虽然疯狂地扩军备战，但却侈谈和平，并在反对“共产主义渗透”和“保卫自由世界”的幌子下推行战争政策和侵略政策；美帝国主义并不公开歌颂个人的独裁统治，也不直接反对议会制度和反对宪法，但它却以反动的法西斯立法作为根据，通过非美活动调查^③以及联邦调查局^④等政府机构的活动，加上各种经济的和政治的强制措施，在美国建立了严密的法西斯网，迫害进步力量和剥夺公民的民主权利；美国也不公开取消言论自由，但却通过金钱手段对报纸、广播、电影、电视、新闻及教育机关实行控制与操纵；美国没有禁止工会运动，也没有建立法西斯的劳工组织，但它却通过反动的塔夫脱——哈特莱法^⑤、麦卡伦法^⑥等反劳工立法来破坏工人运

动和对进步力量进行迫害；美国反动派也没有在全国范围建立一个新的、独立的法西斯政党，美国的法西斯化是在传统的两党制度的基础上进行的。

战后，美国之所以必须而且能够在资产阶级民主制的掩盖下实行法西斯化，一则是由于战后民主力量的壮大，二则是由于阶级矛盾和斗争尚未达到白热化的程度。在阶级斗争紧张和尖锐的情况下，资产阶级必然要限制和消灭民主。对此，毛泽东同志指出：“希特勒、墨索里尼、东条、佛朗哥、蒋介石等人的政府取消了或者索性不用那片资产阶级内部民主的幕布，是因为国内阶级斗争紧张到了极点，取消或者索性不用那片布比较地有利些，免得人民也利用那片布去手舞足蹈。美国政府现在还有一片民主布，但是已被美国反动派剪得很小了，又大大地褪了颜色，比起华盛顿、杰佛逊、林肯的朝代是差运了，这是阶级斗争迫紧了几步的缘故。再迫紧几步，美国的民主布必然要被抛到九霄云外去。”^④

（三）近年来西方资产阶级在统治方法上的一些特点

同战后初期相比，近年来西方资本主义世界的形势出现了一些新的特点。首先是战后随着科技革命和先进科学技术的广泛应用，生产力得到了迅速的发展。美国在第二次世界大战中，因为战争的原因，科学技术有很大发展。第二次世界大战结束后，美国把军事上得到的科学技术成果应用于经济，从1954年开始实行工业改造，建立了许多新的工业，如高分子工业、宇宙航天工业、航空工业、电子计算机工业、电讯工业、原子能工业、石油化工工业，等等。这些新工业

部门的建立，推动了美国经济的大发展。欧洲由于受到战争的创伤较大，到1954年才结束战后的恢复阶段。1956年以后，西欧和日本把美国科学技术上的发明以及这些国家本身的科学技术成就，运用到工业上，因此从1956年到1968年这12年中，出现了经济大发展的形势。此外，对第三世界的经济剥削和掠夺，也是西方世界经济获得迅速发展的重要因素。西方资本主义国家在六十年代以前，主要通过工业品和原料、农产品之间的不等价交换，使它们能够取得便宜的原料、燃料和食品来发展自己的经济。

关于西方主要资本主义国家战后经济增长情况详见下表：

主要资本主义国家国民生产总值增长一览表^②

	1950年	1960年	1970年	1980年
美国（亿美元）	2,862	5,060	9,824	26,261
日本（千亿日元）	40	162	730	2,118.7（折合 10,437亿美元）
联邦德国（亿马克）	981	3,030	6,790	16,088（折合 8,208亿美元）
法国（亿法郎）	1,017	3,016	8,084	29,651（折合 6,560亿美元）
英国（亿英镑）	117	228	440	2,194.3（折合 5,237亿美元）

其次，由于经济的发展，西方资产阶级就有可能从剩余价值中多拿出一些份额来安抚工人阶级，调和劳资关系。关于西方主要资本主义国家六十年代以来工人工资增长情况详见下表：

主要资本主义国家制造业工人每小时工资增长的比较^④

	1960	1970	1978	(单位: 美元)
美国	2.66	4.19	8.26	
日本	0.26	0.99	5.65	
联邦德国	0.83	2.35	9.18	
法国	0.83	1.74	6.90	
英国	0.82	1.48	4.24	

这样，尽管拿出来的份额比过去多了，但由于剩余价值的绝对数字大了，资本家得到的并不比过去少，甚至还更多。这样做，最大的好处是可以缓和阶级矛盾，维持国内政局的相对稳定。可以说，在过去30年中西方世界在政治上出现了一个比较稳定的局面。虽然小的动乱经常不断，罢工也从未停止过，但总的来看，没有太大的动乱。就美国来说，由于旷日持久的越南战争的影响，再加上资本主义固有矛盾的发展和种族矛盾的激化，从六十年代中期以后，出现了较大的社会动荡，即使如此，也没有影响到它的发展。西欧国家则利用“中左政权”，采用改良主义的办法，安抚工人阶级，取得了相对的社会稳定。

再次，西方国家，特别是西欧国家的广大人民，都亲自经历过两次世界大战的祸害，特别是第二次世界大战给他们带来的苦难，创巨痛深，他们对法西斯的恐怖统治记忆犹新。因此人们普遍憎恶独裁专制，害怕战争暴力，向往民主自由。经济的迅速发展，也带来了生活水平的提高和生活方式的改变。人心思定的心理状态使他们不能接受暴力革命的理论，加上这些年来西欧共产党人所提出的“利用议会和平过渡到社会主义”的主张，使得资产阶级民主传统和社会民

主义的影响，超过以往任何阶段。西方国家劳动人民争取扩大民主权利、提高工资和扩大社会福利的斗争，已成为他们斗争的中心目标。

为了适应这一新的形势，西方资产阶级在统治的方法上也出现了一些新的特点。这就是充分利用和进一步加强资产阶级民主制的统治形式。不仅在政治方面扩大资产阶级民主，而且把资产阶级民主扩大到经济和社会生活等方面。近年来西方资产阶级采取所谓“高工资、高消费、高福利、多权利”的政策和做法，就是这一新特点的具体体现。他们妄图通过这些改良的做法来攫取更多的剩余价值，缓和阶级矛盾，巩固自己的统治。

西方国家之所以要推行“高工资、高消费、高福利”的政策，也同这些国家统治集团中一些人信奉凯恩斯的收入再分配和消费经济的理论有关。根据这种理论，如果低收入者获得补助，增加其消费能力，就可以使整个社会的有效需求量不致衰退，从而可以消弭或缓和未来的经济危机。当然，事实证明，这种理论以及社会福利政策的实践，并不能从根本上消除资本主义经济危机的痼疾。

社会福利制度既是工人阶级和广大劳动人民斗争的产物，又是资产阶级缓和阶级矛盾以巩固其统治的一种手段。战后，西方国家的社会福利制度得到巨大的发展。现以美国为例加以说明。

战后美国的福利制度，在罗斯福新政的基础上，又有较大的发展，并逐步形成一整套具有社会规模的福利制度。目前，美国各级政府举办的福利共有100多项，基本上分为两大类。第一，社会保险。它是由联邦政府管理的一种集体保

险计划。政府强制职工与资方每月各缴付一定的保险费，作为社会保险基金。一旦职工遇到计划中所规定的情况，如年老退休、失业、残废和死亡，其本人和受赡养的家属可领到保险补助金。社会保险可分为老年人、遗属和残废保险，失业保险，工伤事故保险等三类。第二，公共救济。这是安置贫困者维持生存的计划。主要项目可分六类：1. 补充保险收入，65岁以上的老人（不管是否领取退休金）以及任何年龄的盲人，年收入在贫困线（现为8,448美元）以下者可领取此项津贴；2. 抚养儿童家庭的补助；3. 穷人的医疗救济；4. 食品救济；5. 房租补贴；6. 学生补助，如助学金、奖学金和学费贷款等。

瑞典的社会福利计划在西欧国家中较为典型。1963年瑞典议会通过公共保险法，把退休金、养老金、疾病保险、父母保险、工伤事故保险和失业保险等统一交由国家保险局管理。凡年满16岁的瑞典人都可加入社会保险，16岁以下的儿童则随其父母或抚养人一起受到社会保险的待遇。

瑞典社会福利种类较多。妇女生小孩享受免费待遇，产假为1年。小孩不到12岁的父母，每年可请假两个月，工资保留90%，8岁以下儿童的父母可将工时缩至每天6小时，工资按比例减少。儿童从出生到16岁每年享受国家补助3,000克朗，从小学到高中的教育完全免费，学校免费供应一顿午餐。残废儿童基本上由国家包下来。家长和社会对18岁以上青年一般不再负有抚养责任。因而，大学生一般都要向国家贷款维持生活。在瑞典，420万职工中，约有320万人参加工会组织，并加入失业保险。参加工会1年以上的失业者向职工介绍所登记失业，5天后，每天可以得到90—210

克朗的失业救济金。没有参加工会的失业者每天可领取75克朗的现金补助。超过60岁的失业者可提前退休或长期领取每天75克朗的救济金。法律规定年满65岁者退休，但根据本人情况可以提前至60岁或推迟到70岁。因公而致伤残者或由于环境污染而引起疾病的职工，均可得到免费治疗。由于事故造成死亡者，除有善后费外，还有一笔抚恤金。因工伤或生理缺陷而基本或完全丧失劳动能力者，自16岁起即可退休或长期病休，并领取早退金或病休金。

社会福利金实际上是劳动人民在必要劳动时间所创造的价值的一部分。增加福利的实际意义，在于使一部分工资采取了福利的形式。在过去，资本家用以偿付劳动力价值的，只是或绝大部分是工资，现在则以各种各样的福利形式代替了相当一部分工资。还以美国为例，据计算，1948年美国物质生产部门劳动者的总收入中，工资部分占91%，福利部分占9%，到1977年，工资部分仅占69.3%，福利部分则上升到30.7%。这种收入构成的变化意味着劳动人民所创造的必要劳动价值，不再都以工资形式偿付给工人直接支配，而是有越来越多的部分被资产阶级国家拿去，再通过社会福利的形式偿付给劳动人民，这种情况不但使资产阶级更容易地控制工人阶级，而且还起到了美化资产阶级国家，掩盖资产阶级剥削、麻痹工人阶级意识的作用。从这个意义上说，社会福利制度是有利于缓和阶级矛盾和稳定资产阶级统治的。

西方国家的资产阶级在形式上赋予公民以更多民主权利的做法，早在第二次世界大战后制定宪法时就开始了，现在这一趋势不仅没有中断，涉及的范围反而更广了。扩大公民民主权利的做法，不仅反映了人民斗争的成果，同时也反映

了资产阶级想利用政治上的让步来巩固其统治的意图。

战后初期，在西方一些资本主义国家，由于民主力量的空前壮大和统治阶级力量的相对削弱，同时也由于资本主义社会各种矛盾的进一步激化，使这些国家的统治阶级在制定新宪法时被迫尽可能保留一些有利于其阶级统治的“民主”、“自由”、“平等”的外衣，甚至扩大一些公民的权利和义务，以便更好地调整其内部关系并应付和欺骗广大劳动人民。这是资产阶级国家早期宪法所未曾出现过的新动向。这种新动向的反映之一就是宪法关于公民权利义务的条款增多了，而且这些规定在宪法结构中的地位也提高了。在过去的宪法中，有些虽对公民的权利和义务作了规定，但只是寥寥数语，有些甚至完全没有规定。而现代宪法的情况则不同了。如战后初期制定的意大利宪法第1编就是公民的权利和义务，对公民的权利还分四章作了详细规定，多达39条。日本1889年宪法关于臣民权利义务一章只有14条，而现行宪法增加到31条。德意志1871年宪法没有公民的权利和义务的规定，1919年德国魏玛宪法把它规定在国家机构之后，单列为第2编共33条，1949年德意志联邦共和国基本法（即现行宪法）则把它列为一章放在国家机构之前了。条文虽然只有19条，但每条又分款，合计有54款。阿根廷、墨西哥、葡萄牙等国，在七十年代制定和修改宪法时，开头第一章规定的就是公民的权利和义务。

新动向反映之二就是宪法关于公民权利的规定范围扩大了。资产阶级国家早期宪法通常规定的大多是国家制度和公民在政治方面的权利，但现代宪法对公民的政治权利不但有所扩大，而且对公民的社会经济权利的规定也逐渐增多。这

种把资产阶级民主扩大到社会经济等领域的做法，是战后西方国家宪法发展上的一大特点。现代资产阶级国家宪法通常对公民的财产权、继承权、劳动权、受教育权、休息权都作了规定。有些国家还对婚姻、家庭、儿童以及社会保险等方面也都有了一些新规定。例如1947年意大利宪法规定：“共和国以经济措施和其他各项规定促进家庭之成立和属于家庭的各种任务之完成，而对多子女家庭尤为关怀。”

“共和国保护母亲、儿童和青年，并奖励设立为达到此种目的所必需的各种设施。”（第31条）

“共和国把健康作为基本人权和社会主要利益予以保护，保证贫穷者能得到免费医疗。”（第32条）

“劳动者均有按其劳动之质与量的比例获得报酬之权利。而此种报酬，在任何情况下，均应足以保证其自身及其家庭过上应得的相当宽裕的生活。

劳动者均有每周一次的休息权和每年一度的照付工资的休假权；劳动者不得放弃自己的这两项权利。”（第36条）

宪法第38条还规定：“每个没有劳动能力和失去必需生活资料之公民，均有权获得社会之扶助和救济。一切劳动者，凡遇不幸、疾病、残废、年老和不由其作主的失业等情况时，均有权享受相当于其生活需要的规定措施和保障。”

现代宪法内容上的这些变化，一方面反映了战后劳动人民斗争的胜利，使社会福利方面的权利得到制度上、法律上的保障，但另一方面却反映了资产阶级统治手法的某些改变。这种手法可能暂时改善一点工人的劳动条件和生活条件，充其量减轻一点资本家对工人的剥削，但只要资本主义制度还存在，劳动人民所享有的这些权利在多数情况下只具有形式上

的意义，甚至在形式上也是残缺不全的。手法的改变不可能从根本上解决劳动人民受剥削这一事实，因而资本主义社会所固有的矛盾也决不可能得到根本的解决，更何况宪法在规定公民应享有的权利的同时，又规定一些限制性条款和“但书”。正如马克思所指出：“宪法的每一节本身都包含有自己的对立面，包含有自己的上院和下院；在一般词句中标榜自由，在附带条件中废除自由。”^④

综上所述，可见战后一些主要资本主义国家扩大资产阶级民主制的做法，既反映了战后这些国家阶级结构与阶级力量对比关系的变化，也是这些国家的统治阶级为了巩固其统治，强化国家机器的一种表现。过去曾经流行过这样一种看法，即认为资产阶级民主制只同自由资本主义相联系，而垄断资本的统治就意味着政治的日益法西斯化，似乎垄断资本强化国家机器就只有加强军队、警察、特务等国家机器的镇压职能，进一步缩小甚至取缔资产阶级民主制这样一条途径，而不认为在一定历史条件下扩大资产阶级民主制，使这种民主愈“发达”、愈“精巧”，愈具有欺骗性，也是垄断资产阶级强化国家机器，以巩固和加强其阶级专政的一种手段。

注 释

① 《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第374页。

② 《论国家》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第435页、437页。

③ 同上，第432页。

④ 同上，第431页。

⑤ 《反杜林论》，《马克思恩格斯全集》第20卷，人民出版社1971年版，

第195页。

⑥ 同②，第429页。

⑦ 《毛泽东选集》，人民出版社1966年版，第637页。

⑧ 同上，第637—638页。

⑨ 1870—1871年普法战争结束后，普鲁士国王统一了德国，建立德意志帝国。第一次世界大战中德国战败，1918年德国资产阶级革命推翻了君主制，建立了魏玛共和国。

⑩ 《国家与革命》，《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第380—381页。

⑪ 同上，第400页。

⑫ 《关于民族问题的批评意见》，《列宁全集》第20卷，人民出版社1958年版，第29页。

⑬ 同上。

⑭ 1805年拿破仑的侵略失败后，原来被法国占领的瑞士22个邦重新建立邦联。1845年，其中的7个邦组成了反对邦联的同盟。1847年11月发生内战，1848年瑞士邦联结束，成立瑞士联邦。

⑮ 1815年根据维也纳会议决议，成立了以奥地利为首的由34个德意志国家和4个自由市组成的邦联，在这个邦联中，奥地利和普鲁士展开了激烈的争霸斗争。1866年普奥战争中，普鲁士战胜了奥地利，德意志邦联解体，代之以普鲁士为首的北德意志联邦。

⑯ “英联邦”就是“英帝国”，由英国本土（大小列颠及北爱尔兰联合王国）、自治领、殖民地（包括保护地和托管地）以及其他类型的联邦成员国组成。

⑰ “法兰西联邦”。根据1946年法国宪法第60条规定，由法兰西共和国（包括法兰西宗主国、海外省、海外属地）以及各联邦成员国及其他属地组成。

⑱ “法兰西共同体”。戴高乐为了欺骗殖民地人民，在1958年法国宪法中把原来的“法兰西联邦”改为“法兰西共同体”，规定共同体成员国享有“自治权”。1960年5月法国通过宪法修正案，规定共同体成员国可以成为独立国而不因此退出共同体，其他独立国也可以加入共同体。

⑲ “中非联邦”即“罗得西亚和尼亚萨兰联邦”。1953年，英国为了加

强对中非的殖民统治，把南北罗得西亚和尼亚萨兰拚凑成“中非联邦”，由于当地人民的坚决斗争，英政府于1963年12月被迫宣布这个联邦在1964年1月1日解散。

㉒ “马来西亚联邦”。1961年5月英国指使马来西亚总理拉赫曼提出了一个由马来亚、新加坡、沙撈越、沙巴(北婆罗洲)和文莱组成“马来西亚联邦”的计划。英国的目的是想利用拉赫曼集团联合其他4个地区的反动力来镇压这些地区的革命运动，以维护英国的殖民利益。1963年9月“马来西亚联邦”成立，文莱拒绝参加。

㉓ “西印度联邦”即“加勒比联邦”。第二次世界大战后，在民族独立运动日益高涨的形势下，英国被迫于1956年8月同意加勒比海中的英属西印度群岛组成联邦，作为走向独立的第一步。1958年1月“西印度联邦”成立，但联邦的国防、外交、财政大权都由英国控制。

㉔ *The New Encyclopedia Britannica*, 1980, Vol. 14, p.707.

㉕ 《论国家》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第440、437页。

㉖ 《马克思主义论国家》，第24页。

㉗ 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第228页。

㉘ 同上，第225页。

㉙ 《答美国记者》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第473页。

㉚ 《论国家》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第442页。

㉛ 《国家与革命》，《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第380—381页。

㉜ 法西斯一词，意为权柄，来源于拉丁文“束棒”(sces)，即古代罗马共和国时期执政官的权力标志棒。

相传公元前510年，罗马人推翻了塔克文王朝，建立了共和国，其首脑称为执政官。执政官共2人，权力均等，在贵族中选举产生；他们平时协议处理国政，遇有战争等紧急事变，则以其中一人为独裁官，称狄克推多。

执政官有扈从12人，出巡时肩荷笞棒一束，中插战斧，称为“束棒”，用

它作为执政官的标志，象征国家最高长官的最高权力。

1921年11月，墨索里尼在意大利组织了一个新的反动党派，这个党派用“法西斯”作党名，一切礼仪习俗，几乎都摹仿和沿袭古代罗马人的风尚，他们以黑衫作制服，用大罗马执政官的“束棒”图案作党徽，采取有组织的恐怖活动，后来夺取政权，实行独裁恐怖统治。从而法西斯一词已不再是权力象征，而成为独裁、专制及一切反动恐怖统治的同义语。

① 1919—1920年意大利无产阶级革命的形势已经成熟，垄断资产阶级为了镇压无产阶级和发动对外侵略，决定建立公开的法西斯恐怖统治。1919年3月墨索里尼在米兰组织了“法西斯意大利战士团”，1921年11月成立“法西斯党”，这个党摹仿和沿袭古代罗马人的礼仪习俗，以黑衫作制服，以“束棒”图案作党徽，故又被称为“棒喝党”。该党采取有组织的恐怖活动，猛烈袭击进步势力，残酷屠杀共产党，深得意大利垄断资产阶级的宠爱。1922年法西斯党党员全部被武装起来，组成法西斯党党军。1922年10月墨索里尼靠这支武装发动政变，夺取了政权。

② 1929年秋，德国发生了严重的经济危机，生产下降，失业增长德国资产阶级为了挽救德国资本主义制度，在国内开始实行法西斯化，法西斯主义在德国的政治组织叫做“德国国家社会主义工人党”，简称“国社党”，根据德文缩写词的音译，又称“纳粹党”，头目是阿道夫·希特勒。该党的党徽为“卐”字形，有繁杂的仪式和军礼。它的政治纲领是要建立一个包括奥、荷、波、捷等国的日耳曼族的大德意志帝国；它还极力鼓吹“优秀种族论”，把暗杀、恐怖和独裁作为行动纲领。纳粹党的武装组织为党卫军。1929年希姆莱被任命为该军的头子，1933年1月30日地主、反动军人和垄断资产阶级把希特勒捧上总理宝座，1939年德国总统病死，希特勒自封为国家元首，解散国会，取消所有反对派政党，称德国为德意志第三帝国，实行法西斯专政。希特勒一上台就加强特务组织，建立希姆莱领导的秘密警察，音译“盖世太保”。1933年2月27日法西斯头目制造“国会纵火案”，并以此为借口，大肆迫害共产党和进步人士，掀起排犹运动，对犹太人进行骇人听闻的大屠杀和大抢劫。

③ 在30年代中期，法西斯从欧洲蔓延到亚洲。在经济危机的沉重打击下，日本国内阶级矛盾空前尖锐，1932年2月26日，荒木贞夫等少壮派军人，发动政变，袭击首相官邸，刺杀内阁大臣，日本政局动荡不安。为摆脱危机，在三井、三菱、安田、住友四大财阀支持下，以东条英机为首的“统治派”在

军队中占据领导地位。此后，以陆军为中心的法西斯力量自上而下地改革国家机构，在日本建立了公开的法西斯军国主义的政治制度，并大方宣扬“武士道精神”，要求军人“忠君爱国”，旋即发动侵略战争。

⑳ 1931年，西班牙王朝被推翻，建立了共和国。1936年2月，劳动人民与小资产阶级组织的人民阵线在大选中获胜组成了联合政府。9月，以佛朗哥为首的法西斯党徒发动了反革命叛乱，经过三年内战，佛朗哥在德、意法西斯军队直接参与下夺取了政权，在西班牙建立了法西斯极权统治。

㉑ 1926年葡萄牙发生军事政变，建立了军人独裁政府。1933年萨拉查出任总理，实行法西斯独裁统治。

㉒ 《在党的第十七次代表大会上关于联共(布)中央工作的总结报告》，《斯大林全集》第13卷，人民出版社1955年版，第260—261页。

㉓ 1934年美国众议院设立非美活动调查委员会。所谓非美活动调查，其实就是反共、反民主、陷害共产党人及工人领袖，破坏一切进步团体和迫害进步人士的特务活动。

㉔ 联邦调查局是1908年成立的司法部的特务机关，原名司法部调查局。1924年改称现名。

㉕ “塔夫脱—哈特莱法”即1947年“劳资关系法”。此法主要内容是限制工会活动，禁止共产党员参加工会，分化工人、禁止罢工，等等。

㉖ “麦卡伦法”，即1950年“国内安全法”。此法主要内容是以反对颠覆破坏为借口在国内实行法西斯迫害。

㉗ 《为什么要讨论白皮书》，《毛泽东选集》，人民出版社1966年版，第1440页。

㉘ 资料来源：国际货币基金组织：《国际财政统计》；日本数字根据日本经济企划厅的国民收入动向，均经折算。转引自日本《经济学家》周刊1982年9月7日。

㉙ 资料来源：《世界经济统计简编》1976年，《世界经济年鉴》1981年，未扣除物价上涨因素。

㉚ 《路易·波拿巴的雾月十八日》，《马克思恩格斯全集》第8卷，人民出版社1961年版，第135页。

第二章 资产阶级宪法

第一节 资产阶级宪法的本质

宪法是阶级斗争的结果和总结，最早产生的资产阶级宪法是资产阶级革命的产物，是资产阶级和农民、工人同封建专制制度长期斗争并战胜了封建统治阶级的结果。列宁在谈到资产阶级宪法产生的历史背景时指出：“宪法就是旧社会（贵族的、农奴制的、封建的、专制的社会）的历史势力和自由资产阶级缔结的协定。这一协定的实际条件，旧势力让步或自由资产阶级胜利的程度，都取决于民主派，即广大人民群众（首先是工人）对旧势力取得的胜利。”^①毛泽东在《新民主主义的宪政》一文中也指出：“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就是宪法。”

资产阶级在取得革命胜利之后，一方面为了巩固资产阶级革命的成果，防止封建势力复辟，另一方面也是为了对广大劳动人民进行欺骗与镇压，以保护资本主义制度和资产阶级的政权，就需要制定宪法。因此，从本质上看，资产阶级宪法是巩固资产阶级统治的重要工具，是资产阶级实现其阶级

专政的主要武器之一。列宁在谈到西欧和美洲资产阶级“民主”国家的宪法的作用时指出，这些宪法的实质是“巩固土地和资本的私有制，即保障少数‘文明的’资本家对本国劳动者和亚非等地几亿殖民地人民的压榨。”②列宁还指出，尽管资产阶级宪法中有许多美妙动听的词句，也不能掩盖它作为阶级压迫工具的本质。他特别指出：“世界上任何一个国家，即使是最民主的国家，在宪法上总有许多漏洞或限制，以保证资产阶级‘在有人破坏秩序时’，实际上就是在被压迫阶级‘破坏’自己的奴隶状态和试图不象奴隶那样俯首听命时，有可能调军队来镇压工人，实行军事戒严，等等。”③

资产阶级宪法是实现资产阶级专政的法律工具，它强烈地反映了资产阶级的意志。马克思主义认为，法是阶级矛盾不可调和的产物，是统治阶级意志的表现。列宁说：“法律就是取得胜利、掌握国家政权的阶级的意志的表现。”④资产阶级宪法是资产阶级法律的一种形式，它也是由资产阶级的国家政权所制定的，以国家强制力保证其实施的资产阶级意志的表现。在不同的国家和不同的历史时期里，宪法体现资产阶级的意志的形式和程度是不同的。这种不同决定于宪法制定时的阶级力量对比关系和其他各种因素。

资产阶级宪法所确认的是少数剥削者对广大劳动人民的统治。为了掩盖这种统治的实质，资产阶级总是采取比较隐蔽的形式，在他们的宪法里写上一大堆关于自由民主的假话来进行欺骗，企图诱使劳动人民无条件地服从他们的意志。因此，马列主义经典作家一再教导我们，要认清资产阶级宪法的本质，不要为资产阶级宪法中的漂亮词句所迷惑。列宁揭

露得好，他说：“资产阶级民主制和封建制度相比，改变了经济奴役形式，为这种奴役做了特别漂亮的装饰，但并没有改变也不能改变这种奴役的实质。”^⑤

在资本主义社会里，宪法是资产阶级用来进行统治的重要武器。资产阶级总是根据当前统治的需要来确定宪法的内容和形式的。资产阶级在经历了较大的政治变革之后，往往会紧跟着修改和补充现行宪法，或者制定新宪法，或者用颁布一般法律的办法使宪法中的某些条款名存实亡，以适应新的阶级斗争形势的需要。所以资产阶级宪法必然要真实地，或者曲折地反映阶级斗争中实际力量的对比关系。

列宁在1909年批判了“社会革命党人”不把资产阶级宪法看成是阶级斗争的新场所、新形式，而看成是超阶级的“法制”、“法律秩序”、“共同福利”之类庸俗的资产阶级观点，并且从宪法是各种阶级力量对比关系的反映这一角度出发，指出了宪法的实质。列宁说：“宪法的实质在于：国家的一切基本法律和关于选举代议机关的选举权以及代议机关的权限等等的法律，都表现了阶级斗争中各种力量的实际对比关系。”^⑥

资产阶级宪法从三个方面集中地反映了资本主义社会中阶级力量的实际对比关系，即：统治阶级与被统治阶级之间的力量对比关系；统治阶级内部这个集团与那个集团之间（如不同的垄断资本集团或代表它们利益的不同党派之间）的力量对比关系；国际阶级力量对比关系。这三个方面既是互相联系又是互相影响的。

由于在各个资产阶级国家里阶级力量对比关系的具体情况不尽相同，资产阶级宪法表现这种对比关系的方式也不尽

相同，宪法所规定的具体内容和形式也各不相同。例如，法国、英国和日本最早的宪法，都是在这些国家资产阶级革命或资产阶级性质的改革运动成功之后制定的，但这些宪法所表现的阶级力量对比关系却不尽相同。法国的资产阶级革命进行得比较彻底，因此法国的资产阶级在确立了自己的统治之后建立了比较典型的资产阶级民主宪政。英国的资产阶级革命是在资产阶级和封建势力妥协以及封建贵族逐渐资产阶级化的情况下完成的，因此在英国就确立了资产阶级议会制的君主立宪制度。日本的资产阶级性质的改革运动进行得更不彻底，资产阶级向封建势力作了较大的让步，因此在日本就确立了保留天皇大权的资产阶级二元制的君主立宪制度。除此之外，在同一个国家的不同时期，由于阶级力量对比关系的变化或者由于统治者的需要，宪法的内容和形式也就会有所差异。例如，法国在1875年至1958年间都是资产阶级专政的国家，国家性质并没有改变，可是1946年法国宪法同1875年宪法或1958年宪法比较起来，在许多方面有着明显的不同。1946年的法国宪法是战后在以工人阶级为首的民主力量比较强大的情况下制定的，因此宪法中有比较多的资产阶级民主性质的条款；1875年的法国宪法是在资产阶级镇压了巴黎公社革命运动后制定的，它反映了以资产阶级为代表的反动势力比较嚣张的气焰；1958年的法国宪法削减了议会的权力，确立了以总统独揽大权为特点的政治体制，体现了法国大资产阶级加强行政权的要求。

历史上存在过的和现行的资产阶级宪法，有的是君主制宪法，有的是共和制宪法；有的规定了较多的资产阶级民主条款，有的实际上肯定了独裁统治。资产阶级宪法的这些差别

丝毫也不影响它们在本质上的一致。在阶级力量对比关系没有发生根本性的变化以前，只要国家政权还由资产阶级控制着，那么不管宪法在内容和形式上有多大差别，它们都是资产阶级进行阶级斗争的总结，都是占统治地位的资产阶级意志的体现，都是资产阶级实行专政的工具，都是阶级斗争中各种力量实际对比关系的反映。

宪法的内容涉及有关社会制度与国家制度的基本原则等重大问题，因此十六、十七世纪有的资产阶级学者就称宪法为国家的根本法。后来，这种说法被广泛采用。作为国家根本法的宪法也是法律的一种，但它和普通法律有很大的区别，这主要表现在以下三个方面：

（1）宪法规定的内容和一般法律不同。宪法所规定的不是个别的问题，而是国家最根本的问题，即社会制度和国家制度的基本原则，国家机关的组织与活动的基本原则，公民的基本权利和义务以及制定法律的基本原则和程序，等等。一般法律只规定社会制度和国家制度以及国家生活的某一方面的问题，而且它还必须以宪法的有关规定作为依据。

（2）宪法的效力和一般法律不同。宪法具有最高的法律效力，因而是一般立法的基础。当一般法律的条款与宪法相抵触时，一般法律将被认为是违宪而失去法律效力。但是，在资本主义国家里，实际上存在着一般法律直接违反宪法的现象，统治阶级常常制定同宪法相冲突的法律，使宪法的最高法律效力受到影响。

（3）宪法的制定和修改程序也和一般法律不同。制定宪法，通常是按照一种特定的程序进行的。例如，有的国家的宪法是由立宪会议、制宪议会等专门机构制定的，有的则

由立法机关按照特定的程序制定，有的宪法在生效之前还要经过公民复决通过。修改宪法的程序也往往比修改一般法律复杂得多，如需要由立法机关以三分之二以上多数票的通过，宪法修正案要交付公民复决，等等。

资产阶级在制定和修改宪法时采用特定的程序，除了在一定程度上反映了资产阶级对作为国家根本法的宪法的重视外，还因为他们企图通过这种复杂的程序来造成假象，似乎资产阶级宪法是全民意志的体现，是代表全体人民利益的、全体人民都必须共同遵守的最高法律规范，因而全国人民都应该无条件地服从。

对于宪法的本质问题，资产阶级学者提出过许多理论。这些理论的共同特点是抹煞宪法的阶级性。例如，在资产阶级革命时期，霍布斯、洛克、卢梭等人都提出了社会契约的理论，认为国家和它的根本法起源于全体人民同意成立的契约，目的在于保障各个人的“自然权利”或“天赋人权”。这些理论虽然在反封建统治的斗争中曾经起过积极的作用，但显然是对事实的歪曲，它掩盖了国家、宪法和法律的阶级本质。

现代资产阶级法学家之一，纯粹法学派（或称规范法学派）的创始人凯尔森认为，法律是一种“规范的综合体”，是法律秩序，而“国家不多不少，就等于法律秩序”。把法律看成是“纯粹的规范综合体”并把它同国家等同起来的观点，是不符合事实的。第一，它直接抹煞了国家是一个阶级压迫另一个阶级的工具这一真理，掩盖了宪法、“法律体系”、“法律秩序”都是国家制造出来的统治工具这一事实。按照凯尔森的逻辑，国家等于法律秩序，等于宪法，而

法律秩序和宪法又不过是由法律规范组成的“规范综合体”，那么国家此外还有什么本质、什么内容呢？宪法还有什么阶级性可言呢？可见，此说的目的在于掩盖宪法和国家的阶级本质。第二，在凯尔森看来，国家不是法律和宪法的制定者，宪法和法律也不是以国家意志形式出现的统治阶级意志的反映，因为宪法等于“法律秩序”，而“法律秩序”就等于国家。显然，这一观点直接否定了宪法和法律是统治阶级的工具这个真理。

应该根据宪法的阶级本质把宪法分为资本主义类型和社会主义类型两大类，这是最基本的分类。资产阶级学者按照形式上的一些特点，把宪法分成“成文宪法”和“不成文宪法”，“钦定宪法”和“民定宪法”，“刚性宪法”和“柔性宪法”，等等。这种分类只有形式上的意义，并不能揭示宪法的实质。

所谓“成文宪法”和“不成文宪法”：按照资产阶级学者的意见，凡是以一个或几个书面文件所制成的宪法法典，就是“成文宪法”；凡是以国家的一般法律、惯例或判例形成的宪法，叫做“不成文宪法”。除了英国等少数几个国家外，几乎所有的资产阶级宪法都是“成文宪法”。把宪法分成“成文的”和“不成文的”只是区别了宪法构成的不同，因为在资本主义国家里，不论是成文宪法还是不成文宪法，都是反映资产阶级意志的资产阶级宪法，都是巩固资产阶级专政的法律工具。而且，由于资产阶级成文宪法往往不能满足资产阶级统治的需要，还需要有普通立法、行政命令、对法律的解释、惯例等来补成文宪法之不足。因此，从某种意义上来说，资产阶级国家除了有成文宪法外，还有一部“不成

文宪法”，而且这种不成文宪法有更大的灵活性，在国家生活中有时可以起比成文宪法更重要的作用，并公开破坏成文宪法的某些条款。

所谓“钦定宪法”和“民定宪法”：按照资产阶级学者的意见，凡是由君主自上而下地“钦赐”给臣民的宪法，叫做“钦定宪法”；凡是由议会、立宪会议制定的或是按照公民投票方式通过的宪法，叫做“民定宪法”。事实上，在资本主义国家里，不论宪法是钦定的还是民定的，它们除了反映出制宪当时的阶级力量对比关系不同，因而制定宪法的主体不同之外，其本质并没有什么区别，它们都是资产阶级类型的宪法。而且在资本主义国家，宪法是资产阶级制定的，根本不存在真正民定的宪法。

所谓“刚性宪法”和“柔性宪法”：资产阶级学者认为，凡是要经过特设的机构和程序（如必须召开修改宪法会议，表决时要有三分之二或四分之三的多数票通过，或交公民复决通过等）才能修改的宪法，叫做“刚性宪法”（如美国、日本的宪法）；凡是和一般法律一样，由国家的立法机关按照普通的立法程序来进行修改的宪法，叫做“柔性宪法”（如英国的宪法）。其实，在资本主义国家，宪法的“刚性”和“柔性”也并不是绝对的，因为各国宪法的修改主要取决于阶级斗争中力量的对比关系和统治阶级的需要，而不是取决于修改宪法的程序如何规定。当资产阶级需要利用现行宪法的全部规定来巩固其统治时，他就可以赋予宪法以“刚性”的性质；当资产阶级现行宪法的某些规定已不利于资产阶级的统治时，它就会千方百计地来修改宪法，甚至改变宪法修改程序的规定，使宪法成为“柔性”的。因此，在现

代资本主义国家里，真正的“刚性宪法”是不存在的。

总之，资产阶级学者对宪法所作的分类是形式的，只有根据宪法的阶级本质来进行分类，即把宪法分成资本主义类型的宪法和社会主义类型的宪法，这才是最基本的分类。

第二节 资产阶级宪法的基本特征

由于各资本主义国家国内阶级力量对比关系和具体情况的不同，因而各资本主义国家的宪法在表现形式与具体内容上是有所不同的。但是，资产阶级宪法在本质上都是用来巩固资产阶级在经济上和政治上的统治地位的，因此它们的主要内容和基本原则并没有根本区别。构成资产阶级类型宪法的基本特征，在各个资本主义国家的宪法中都有不同程度的反映。这些基本特征是：

（一）对私有财产和剥削制度的确认

生产资料的资本主义私有制是资本主义的基本柱石。因此，资产阶级在掌握政权以后，就在自己所制定的宪法中公开宣布“私有财产神圣不可侵犯”的原则。早在十八世纪法国资产阶级革命时期，法国资产阶级就在1789年的《人权宣言》这一宪法性文件中宣布：“财产是神圣不可侵犯的权利，除非当合法认定的公共需要所显然必需时，且在公平而预先赔偿的条件下，任何人的财产不得受到剥夺。”（第17条）1791年生效的美国宪法修正条款第5条宣称：“凡私有财产，非有相当赔偿，不得占为公有。”1950年印度宪法第

31条规定：“除法律准许外，任何人之财产不得予以剥夺。”

“私有财产神圣不可侵犯”的原则是资产阶级宪法中最具有实质性的原则，是全部宪法条文中最为重要的规定，是资产阶级宪法的核心和灵魂，也是区别资本主义类型宪法同社会主义类型宪法最重要的标志之一。这是因为，首先，在绝大部分生产资料都由资本家与地主等有产阶级所掌握的资本主义社会里，所谓“私有财产”，实质上指的只是剥削阶级的私有财产，只有它才是神圣不可侵犯的。而广大劳动人民或者根本一无所有，或者只有一些生活资料，但即使这一点财产也是资本家掠夺的对象，得不到法律的保障。因此，确保资本主义私有制就等于确保资本家对劳动人民剥削的制度、确保资产阶级在经济上和政治上的统治地位，因为资本主义所有制的存在，是实现资本主义剥削制度的前提和物质基础。而且，确保资本主义私有制还意味着确保资本主义社会两个极端的对立，因为社会贫富两个极端的分化是在资本主义私有制的基础上进行的。其次，“私有财产神圣不可侵犯”的原则还是实现资产阶级法权统治的前提和基础，是这个法权最深刻的体现，也是资产阶级能够利用资产阶级民主制来实现其阶级专政的前提条件。可以想象，只要经济上存在着不平等，无产者要同有产者在政治上实现平等就根本不可能；只要私有制还存在，所谓“契约自由”、“职业自由”、“劳动自由”等等就只能是被雇佣和雇佣、剥削和被剥削的自由。正是从这一事实出发，列宁指出：“凡是土地和生产资料私有、资本占统治地位的国家，不管怎样民主，都是资本主义国家，都是资本家用来控制工人阶级和贫苦农民的机器。至于普选权、立宪会议和议会，那不过是形式，不

过是空头支票，丝毫也不能改变事情的实质。”^⑦因此，列宁在归纳资产阶级宪法最重要的特征时一针见血地指出：

“以前所有一切宪法，以至最民主共和的宪法的精神和基本内容都归结在一个私有制上。”^⑧

随着资本主义经济的发展，资产阶级国家对经济的干预日益增加，十九世纪有些资产阶级宪法就规定为了“公共利益”、“公共目的”或“公平原则”可以有偿地征用私有财产。1831年比利时宪法第11条即规定：“除为公共目的依照法定程序，并予以公平补偿外，任何人之财产均不应予以剥夺。”这是资产阶级为了共同利益而利用国家机器来调节经济关系的措施。帝国主义时期，在垄断资本集中的程度更加提高的条件下，许多资本主义国家都在宪法里规定了这样的内容。例如，1919年德意志国宪法第151条规定：“经济生活之组织，应与公平之原则及人类生存维持之目的相适应。在此范围内，各人之经济自由应予保障。”1946年日本国宪法第29条规定：“私有财产，在正当的补偿下得收归公用。”1947年意大利宪法第42条规定：“法律承认并保障私有财产，但法律为了保证私有财产能履行其社会职能并使其为人人均可享有，得规定获得与使用私有财产的办法以及私有财产的范围。为了公共利益，私有财产在法定情况下得有偿征收之。”这些规定目的在于更好地维护资产阶级的整体利益，因而不仅不与确保私有财产的宪法原则相抵触，而是这一原则在更大规模的基础上更深刻的体现。

（二）确立资产阶级专政的形式和方法

资产阶级专政是少数剥削者对广大劳动人民的专政。同

其他剥削阶级一样，资产阶级为了巩固自己的专政，对劳动人民总是同时使用或交替采用暴力手段与欺骗手段。资产阶级专政同以前一切剥削阶级专政不同的地方，就是它更多地玩弄“民主”、“自由”等欺骗把戏。

资产阶级宪法规定了资产阶级的两手统治形式。一方面它规定了资产阶级在一定条件下可以实行暴力统治，使资产阶级对劳动人民实行赤裸裸的血腥镇压有“合法”的根据。另一方面它又规定了有欺骗性的统治手段，这就是资产阶级的“民主制”。资产阶级民主制是资产阶级实现专政的最好形式，正如列宁所指出：“‘财富’的无限权力在民主共和制度下之所以更可靠，是因为它不依赖资本主义的不好的政治外壳。民主共和制度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，就能十分可靠十分巩固地确立自己的权力，在资产阶级民主共和国中，无论人员、机关或政党的任何更换，都不会使这个权力动摇。”^④

资产阶级宪法中所标榜的民主制主要体现在两个方面，其一是关于国家机构的一些组织原则与活动原则，如“主权在民”原则、“法治”原则、“分权与制衡”原则、“议会至上”原则，等等；其二是对公民基本权利的规定。

资产阶级革命初期，为了与“君权神授”、“朕即国家”等封建专制的君权学说相对抗，为了反对封建君主的专横暴戾，资产阶级的启蒙思想家卢梭、洛克、孟德斯鸠等人创立了或进一步发扬了“主权在民”、“法治”、“分权与制衡”等学说。这些学说对于抨击封建统治者的残暴专横起了重要作用，并为美国的独立战争以及欧洲的资产阶级革命

奠定了思想和理论基础。但是，这些学说抹煞了国家的阶级性以及阶级社会中人的阶级性，是唯心的、反科学的。因而在资产阶级确立自己的统治之后，这些学说的基本原则就被许多国家载入宪法，作为国家机关进行组织与活动的依据，以掩盖资产阶级专政的实质，欺骗广大劳动人民。

资产阶级在自己的宪法中标榜“主权在民”，将资产阶级国家说成是“全体人民”的国家，其权力“属于全体人民”，以此来掩饰资产阶级国家的阶级实质。例如，法国《人权宣言》第3条宣称：“整个主权的本原主要是寄托于国民。任何团体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力。”战后初期意、法、日等国的宪法也都宣布了“主权在民”的原则。1958年法国宪法则宣称：“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。”

根据“主权在民”原则，资产阶级不仅把它们宪法说成是由“享有主权的全体人民”所制定的，而且还把“人民的意志”、“人民的利益”说成是一切资产阶级国家机关进行活动的准绳和依据。十九世纪六十年代美国总统林肯提出了“民有、民享、民治”的口号，意思是说，美国的权力属于人民，权利由人民享受，国家由人民管理。1958年法国宪法第2条规定：“共和国的原则是：民有、民治和民享的政府。”但是，无论是“主权在民”原则还是“民有、民享、民治”原则，都无法掩盖资本主义国家的主权不是属于全体人民而是属于少数剥削者；不是人民当家作主，而是资产阶级专政这一事实。正如马克思和恩格斯在《共产党宣言》中所指出的：“现代的国家政权只不过是管理整个资产者阶级共同事务的委员会罢了。”^⑩

标榜“法治”原则也是资产阶级宪法的重要特点之一。从宪法的规定来看，似乎在资产阶级国家里，国家完全受法的约束，政府机关的一切活动都以宪法和法律为依据；一切公民都是权利的主体，并受法律的保障。公民人身自由的司法保障程序是法治的重要内容，许多资本主义国家的宪法对此有详细规定。例如，战后日本宪法就用第31条至第40条整整10条作了规定。1947年意大利宪法不但宣布人身自由不得侵犯，而且明确规定“不得以任何形式进行拘禁、检查或人身搜查，并不得对人身自由加以任何限制，但持有司法当局逮捕令和在法定场合根据法定程序进行者不在此限。”从表面上看，在这些国家里，警察机关或司法机关都必须根据法律办事，公民的人身自由似乎是有保障的；而且宪法还规定，国家公职人员与国家机关一旦不依据法律而造成侵权行为时，应负民刑事责任。^①

然而，资产阶级“法治”原则是虚伪的。在资产阶级国家里，立法的是资产阶级，司法的也是资产阶级。资产阶级根据自己的意志和客观需要，可以随时制定、修改或废除法律，还可以对法律任意解释。更何况资产阶级从来就不遵守它所宣布的“法治”原则，它所依据的是阶级利益原则。资产阶级只有在维护法制对自己有利的情况下才遵守这个原则，否则就公开破坏它亲手制定的法制，在阶级斗争尖锐时尤其如此。还必须看到，大多数资产阶级宪法在强调“法治”的同时又有关于“紧急状态宣告”的规定。这就使资产阶级在阶级斗争的紧要关头，可以采取种种暴力手段来镇压劳动人民，而不必受宪法或其他法律的约束。美国宪法虽无关于“紧急状态宣告”的规定，但战后美国总统曾多次宣布

国家进入紧急状态,并行使平时所不能行使的广泛权力。1958年法国宪法第16条规定,在“共和国体制、国家独立、领土完整或国际义务的履行受到严重和直接的威胁”,以及“依据宪法产生的公共权力机构正常行使职能被中断”等非常时期,总统可以“根据形势采取必要的措施”。印度宪法甚至以第18篇全部9条条款详细规定了总统的“紧急宣告权”,规定总统一旦作出“紧急宣告”,就有权中止宪法中某些重要条款的效力,从而为印度统治阶级采取暴力手段大开方便之门。总之,资产阶级的所谓“法治”,不仅不能保障劳动人民的权利与自由,反而可以被用来替资产阶级国家机关任意迫害人民打掩护。

资产阶级启蒙思想家鼓吹的“分权”学说也为资产阶级国家普遍接受,成为它们宪法的重要原则之一。根据洛克和孟德斯鸠的分权学说,国家权力主要应该分为行政权、立法权和司法权三部分,由不同的国家机关分别行使,三种权力又必须相互制约以保持平衡。这就是“分权与制衡”的原则。“分权”是为了“制衡”,要“制衡”就必须“分权”,因此,分权与制衡是同一原则的两个方面。资产阶级启蒙思想家认为,实现分权与制衡的目的是避免统治者的专横与暴政,保障个人的政治自由。

美国是实行分权与制衡原则最典型的国家。美国宪法规定,行政权、立法权与司法权分别由合众国总统、国会以及法院行使,这三种权力又相互制约以保持平衡。“分权与制衡”的原则在美国宪法里的主要表现是:

(1) 总统任命高级文职官员需经参议院之协议及同意,总统行使缔结条约的权力,也要得到参议院的协议及同

意。此外，国会还可以通过弹劾来罢免总统。

(2) 国会的立法权受总统否决权的约束。根据习惯，最高法院还享有“宪法监督权”，有权宣布国会制定的法律为“违宪”。

(3) 法院行使司法权也受总统与国会的牵制。总统不仅享有监督一切法律实施的权力，而且经参议院之协议及同意还有权任命最高法院法官；国会则可以通过弹劾来罢免法官。

但是，美国实际的政治生活同宪法所标榜的分权与制衡原则有很大差别。当前美国的总统不仅牢牢地掌握着全部行政权，而且是事实上的主要立法者，其地位实际上高于立法和司法部门。总统拥有极为广泛的权力，是资产阶级统治的主要工具。

美国宪法规定各项立法权均属于由参议院与众议院所组成的合众国国会，所有法案均须由国会提出、审议和通过，但实际上总统和行政部门控制着重要的立法创制权。总统向国会提出的“国情咨文”一直是国会进行立法活动的依据。根据1949年改组法，美国总统还获得了在改组国家机关方面的立法创议权。由于总统按惯例兼任本党领袖，他可以利用各种特权来控制 and 影响本党议员在国会中的活动，使自己的立法计划得到通过。总统还拥有对国会立法的否决权。无论是“一般否决”或“口袋否决”，都是总统对抗国会立法权的武器。“委托立法”制度的增强，更使总统可以以行政命令取代国会的立法。

在干预司法方面，总统除了拥有赦免权和监督一切法律实施的权力外，还有在参议院同意之后任命最高法院法官的

权力。通过这项法官的任命权，总统可以对国家的最高审判权和宪法解释权产生影响。总统还可以通过内阁中的司法部长及其所属的联邦调查局之类的机构干预司法活动。

可见，在今天美国实际生活中，不是行政、立法和司法三个部门分权和制衡，而是总统大权在握，凌驾于国会和法院之上。行政权力的扩大、国家统治权力日益集中到总统的手里，是同垄断资本集中加强的趋势一致的。

国家权力是不可分割的统一整体，从来就不是分立的。在资产阶级国家里，一切国家权力都集中在资产阶级之手，一切国家机关都是资产阶级实现专政的机关，它们之间只可能存在着分工与合作的关系，而不是什么“分权与制衡”的关系。因此，资产阶级宪法里的“分权与制衡”原则，除了起着掩盖资产阶级专政和调和统治阶级内部矛盾的作用外，还被资产阶级用来简化它的国家机关，从而提高其效率，以及用来监督它的国家机关，以保证它们行动的一致。正如恩格斯所指出的：“事实上这种分权只不过是简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了。”^⑫

（三）对于公民权利和自由的规定

公民应该享有哪些权利和自由，这也是资产阶级宪法所规定的重要内容。“公民权”同“人权”一样，最早是由资产阶级在反封建专制主义的斗争中提出的。资产阶级的目的是要打破封建制度对生产力的束缚，使劳动者摆脱人身依附和半依附的社会地位，能够“平等”地、“自由”地受资本家的雇佣剥削。这些反映了他们发展资本主义商品关系和雇

佣制度的要求。但在资产阶级革命时期，提出公民应该依法享有各项权利，是有进步的意义和作用的。

斯大林在揭露资产阶级宪法的虚伪性时指出：“从民主主义的观点看来，各资产阶级宪法可以分为两类：第一类宪法直接否认公民有平等的权利和民主自由，或者在事实上把它们化为乌有。另一类宪法乐意地接受，甚至标榜民主原则，但同时加上许多附带条件和限制，而使民主权利与自由损伤无余。”^⑬从目前资本主义国家的宪法来看，绝大多数都对公民权利作了明文规定。这些条款成了资产阶级宪法的重要组成部分。

公民可以享有哪些权利和自由，各资产阶级宪法的规定很不一致，一般包括政治、经济、社会文化等方面的权利。但在资本主义国家里，宪法和法律所宣布的这些“自由”和“权利”是狭隘的、虚伪的和残缺不全的。这是因为：

首先，资产阶级宪法宣布的公民权利是以资本主义剥削制度为基础的。在剥削者和被剥削者之间没有经济上的平等，因而也不可能有政治上的平等。资产阶级宪法规定的公民权利，其内容只能是资产阶级的权利。

其次，资产阶级宪法宣布的公民权利是受法律限制的。资产阶级通常在宪法里冠冕堂皇地宣布保障公民的各项自由和权利，同时又在法律上加以限制或取消。正如马克思所指出的，宪法的每一节本身都包含有自己的对立面。例如，印度宪法第19条第1款规定公民有言论与表达，集会，结社，自由迁徙，居留，取得、保持与处置财产，职业等自由，同时又在该条的第2至第6款里对上述自由权利的行使详加限制。战后日本宪法在第12条中也明确规定对公民自由和权利

进行限制：“本宪法对于国民所保障之自由及权利，依国民不断努力而保持之。又国民不得滥用之，且常负有为公共福利而予以利用之责任。”这些规定表明，当公民利用宪法规定的自由权利妨碍了资产阶级统治时，它就可以依法加以取缔。

再其次，资产阶级宪法中规定的公民权利与自由缺乏物质的保障。在资本主义国家，当资产阶级垄断着实现政治民主与自由权利所必需的各种物质手段时，所谓“言论自由”、“出版自由”、“集会自由”等等对劳动人民说来就只能是空话。列宁在揭露这类自由的虚伪性时曾经深刻地指出，资产阶级宪法所宣布的出版自由，就是富人收买报刊的自由，就是资本家用金钱制造舆论的自由。列宁还说：“即使在最民主的资产阶级共和国中，‘集会自由’也只是一句空话，因为富人拥有一切最好的公共建筑和私人建筑，同时还有足够的空闲时间去开会，还有资产阶级的政权机关保护他们开会。而城乡的无产者和小农，即绝大多数的人民，既没有建筑，也没有空闲时间，又没有人保护。只要情况是这样，‘平等’和‘纯粹民主’就是一种欺骗。”^⑭

总之，资产阶级在宪法中规定了公民有若干种政治、经济、社会和文化的权利，随着资本主义国家劳动人民争取自身权利的斗争不断开展和取得胜利，公民权的范围还有所扩大。但是，在资本主义制度下，由于物质条件和法律规定的限制，广大公民实际上无法真正享受这些权利和自由。不过，人民群众在争取民主与社会进步的斗争中可以利用宪法的这些规定作为武器，这不是没有意义的。

根据以上对资产阶级宪法基本特征的分析，可以看出，

在资产阶级宪法中，既有真实地反映现实的一面，也有虚假地、曲折地反映现实的一面。列宁说过：“当法律同现实脱节的时候，宪法是虚假的；当它们是一致的时候，宪法便不是虚假的。”^⑩一切资产阶级宪法都包含着“虚假的”和“不是虚假的”这种两重性。列宁所说的不是虚假的，就是指宪法中公开保护资产阶级利益的那些实质性的条款。即“不是说空话，而是在付诸实行”（列宁语）的那些规定；所谓“虚假的”，就是指宪法所宣布的那些用来欺骗人民的漂亮词句。由于资产阶级宪法是资产阶级专政的工具，它所确认的是少数人对大多数人的统治，因此资产阶级除了依靠暴力的统治方法外，还必须求助于非暴力的即欺骗的统治手段。资产阶级宪法的这种两重性是由它的实质所决定的。

资产阶级宪法在涉及资本主义制度和资产阶级统治的根本问题上，一般地不是虚假的。例如宪法所郑重宣布的“私有财产不可侵犯”的原则，就是资本主义社会现实的真实反映。为确保资本主义制度和资产阶级统治，资产阶级宪法规定了种种措施，其中主要是详细规定建立一套完整的国家机构，来保证资产阶级手中掌握有组织的暴力，以便在资本主义制度和资产阶级统治一旦受到侵犯时，可以立即运用这些有组织的暴力来镇压人民。因此，宪法中的这些规定一般并不是虚假的。但是，资本主义国家里国家机构的组织原则和活动原则通常是用民主的原则伪装起来的，这是这些规定的虚假的一面。所以，资产阶级宪法的两重性是互相联系、互为补充的。

一般说来，资产阶级宪法最大的特点就是它的虚假性。这种虚假性是资产阶级统治本身的脆弱性所决定的。列宁告

诉我们，资产阶级宪法中虚假的和不是虚假的这两个方面的消长，主要取决于阶级斗争中的力量对比关系。对于革命的人民来说，除了要看到资产阶级宪法中真实的一面外，更重要的是要识破它虚假的一面。资产阶级宪法中的许多规定是同现实生活脱节的。这些规定不反映或不完全反映资本主义国家的真实的客观情况，而是用一些漂亮的词句把资产阶级对劳动人民进行压迫和剥削的真实情况掩盖起来。所以毛泽东在揭露资产阶级宪法的虚假性时非常生动地指出：“象现在的英、法、美等国，所谓宪政，所谓民主政治，实际上都是吃人政治。这样的情形，在中美洲、南美洲，我们也可以看到，许多国家都挂起了共和国的招牌，实际上却是一点民主也没有。……他们口里的宪政，不过是‘挂羊头卖狗肉’。”^⑥“挂羊头卖狗肉”这句话，最生动、最形象也最深刻地揭示了资产阶级宪法的特点。

马列主义经典作家关于资产阶级宪法两重性的精辟论断，对于革命的人民如何透过资产阶级宪法的形式去理解它的实质，如何认识宪法的虚假性和阶级性之间的关系，以及如何具体对待资产阶级宪法，都是宝贵的启示。

第三节 资产阶级宪法发展的历史

（一）资产阶级宪法的产生

作为国家根本法的宪法，在奴隶社会和封建社会里并不

存在，只是在资产阶级革命胜利后才开始出现。资产阶级革命摧毁了阻碍资本主义发展的封建生产关系，确立了新的资本主义的生产关系的统治地位，使生产关系适合当时生产力的发展。资本主义经济基础的确立，要求产生与之相适应的资产阶级的国家制度，要求有一个规定社会制度和国家制度的基本原则的宪法。但是，资产阶级宪法并不是自发产生的。资产阶级在夺取政权后，为了巩固它在经济上和政治上的统治地位，就制定了宪法来确保对本阶级有利的社会制度和国家制度。因此，资产阶级宪法的产生是掌握了政权的资产阶级有意识行动的结果。

资产阶级在革命胜利后需要利用宪法这种形式来巩固它的统治，这是同资产阶级革命的特点分不开的。资产阶级革命的结果是一个剥削阶级代替了另一个剥削阶级执掌政权，所以它无须打碎旧的国家机器而只要利用那个经过改进了的旧国家机器就可以了。但是，同封建国家中由君主个人掌握大权的体制不同，资产阶级国家的权力是由资产阶级的代表人物来行使的。哪些人能够代表资产阶级执政，国家权力在资产阶级内部如何分配，国家机关如何组织和活动，这些都应该定出一定的规则。因此，资产阶级在革命取得胜利之后，无论是为了组织自己的政权，还是为了利用和改造旧的国家机器，都有制定根本大法的必要。宪法就是作为巩固资产阶级胜利成果的法律工具而产生的。

其次，宪法的产生还同资产阶级革命时期的阶级力量对比有关。在反对封建阶级统治的斗争中，资产阶级鼓吹“天赋人权”、“社会契约”、“分权”等等理论，并且提出了自由、平等、博爱的口号。这一方面是为了反对封建君主的

专横暴戾，向封建阶级争取政治权利和自由，另一方面则是为了利用这些学说和口号去动员广大劳动群众向封建阶级作斗争。因为如果没有劳动群众的积极参加，资产阶级只靠自己的力量是不能推翻封建统治的。在革命胜利后，资产阶级独吞了革命胜利果实，为了防止封建阶级的残余势力复辟，同时为了排斥劳动人民于政权之外，资产阶级就要把自己一个阶级享有的自由和平等冒充为全民的自由和平等，用“主权在民”、“三权分立”、“议会至上”等资产阶级民主外衣把资产阶级专政掩盖起来。为了这个目的，资产阶级也需要把资产阶级民主的各项原则和各种制度载入宪法，由国家的根本大法加以确认。

从上述两个方面来看，可以说，任何资产阶级革命，通常都以建立立宪制度而告终。

（二）资产阶级宪法的历史发展

从十七世纪中到十八世纪末，是资产阶级革命在欧美几个大国取得胜利的时期。最早的资产阶级宪法就是在这期间在欧洲和北美出现的。

十七世纪的英国革命是在大国中最早爆发的资产阶级革命。由于当时英国资产阶级的力量还不很强大，没有能够彻底摧毁封建制度，所以英国革命以资产阶级、新贵族和封建贵族之间的妥协而告终。这种妥协具体表现为立宪君主制的形成。在这个阶段，资产阶级同新贵族结成联盟，迫使国王签署了一系列限制国王权力并承认资产阶级权利的重要法律文件，如1628年的“权利请愿书”、1679年的“人身保

护法”、1689年的“权利法案”，以及1701年的“王位继承法”等。这些法律文件确定了英国立宪君主制的一些重要内容，成为英国宪法的重要组成部分。

由于英国资产阶级革命的不彻底，因而英国没有象美、法以及其他资本主义国家那样制定成文的宪法。英国宪法是由各个时期议会通过的一些重要法律和惯例、判例所组成的不成文宪法。这些法律和惯例、判例内容十分庞杂。在组成宪法的法律中甚至包括反映贵族、城市上层市民同国王斗争成果的1215年“自由大宪章”，所以这些法律中的许多规定已经没有现实意义。

从1775到1783年英国在北美的13个殖民地进行了反对宗主国的独立战争。1776年7月4日，由殖民地代表组成的大陆会议通过了著名的《独立宣言》。《宣言》首先提出了当时新兴的资产阶级的最激进的政治原则：“人人生而平等”，都有天赋人权，“为了保障这些权利，政府便在人民中间成立起来”，“任何政府形式一旦变得有害于这些权利，人民就有权加以变更或废除而另设新政府。”《宣言》列举了英国殖民统治的27条罪状，庄严宣告联合殖民地脱离英国而独立。《独立宣言》是美国和西方各国资产阶级革命历史上的一个重要文献。马克思曾称它是“第一个人权宣言”^⑩。1787年美国制定宪法，这是历史上第一部成文宪法。它规定立法权、行政权和司法权分别由国会、总统和法院行使，规定了与各州有关的事项并肯定了联邦地位高于州的原则。这部宪法是北部资本家和南部奴隶主在政治上妥协的结果，在宪法中没有列入《独立宣言》所宣布的公民应该享有的基本权利和自由。后来，在批准宪法的过程中，许多州提

出了宪法修正案加以补充。1791年，第1至第10条宪法修正条款生效，规定了公民的一些基本权利和自由，第10条宪法修正条款明确宣布，凡不由联邦政府行使，也未禁止各州政府行使的权力，“均由各州或由人民保留之”。这10条宪法修正条款被称为美国宪法的“权利法案”。

1789至1794年的法国资产阶级革命导致了法国资产阶级国家的建立。1789年法国国民议会通过《人和公民的权利宣言》，宣布“主权属于国民”，“在权利方面，人们生来是而且始终是自由平等的。”这个宣言以“主权在民”的原则代替了“君权神授”，推翻了神的至高无上的地位而确立了人的尊严地位，是有十分重大意义的。但是，《宣言》所指的“人”，是资产阶级而不是无产阶级和广大劳动人民。《宣言》最后明确宣布“财产是神圣不可侵犯的权利”，这就充分暴露了这个宣言的资产阶级性质。

1791年法国制定了欧洲大陆上第一部资产阶级成文宪法。这部宪法将《人和公民的权利宣言》列为序文，并宣布废除各种封建制度。从这个意义上说，这部宪法是有进步意义的。可是，这部宪法又是在资产阶级独吞革命果实后，因为害怕劳动群众的反抗而与封建势力妥协的情况下制定的，所以宪法确立了一院制的君主政体，规定了“私有财产神圣不可侵犯”的原则。特别是宪法规定有产者是“积极公民”，有选举权，从而剥夺了无产者和小资产者的选举权，公开违背了《人和公民的权利宣言》所宣布的民主原则。

1791年宪法制定以后，法国劳动人民受剥削的程度并未减轻，法国政局也因阶级斗争激烈而长期动荡。从资产阶级

革命到巴黎公社成立的80多年间，法国发生了多次革命和政变，前后制定过10部宪法。这10部宪法是：1791年宪法、1793年宪法、1795年共和3年宪法、1800年共和8年宪法、1802年共和10年宪法、1804年共和12年宪法、1814年宪章、1830年修正的宪章、1848年宪法、1851年宪法。这些宪法，有的是封建势力复辟后制定的，有的是资产阶级勾结封建势力制定的，有的是资产阶级单独制定的，它们反映了各个时期法国阶级力量对比关系的变化。

从以上英、美、法三国在革命初期所制定的宪法可以看出，这些宪法反映了这些国家的具体历史条件和阶级力量的对比关系，它们虽然各有特点，但在本质上是一致的。这就是反映了早期资产阶级革命的要求，这些宪法的制定巩固了资产阶级在经济上和政治上的统治地位。这些宪法把“私有财产神圣不可侵犯”的原则确立为法律规范，并且确立了适合本国需要的各种资产阶级民主制度。总的说来，初期的资产阶级宪法在历史上是起过一定的进步作用的，因为它促进了当时已经腐朽的封建的经济基础和反动的上层建筑的消亡；宪法所确定的资产阶级民主制度，和中世纪的封建制度相比，是社会发展史上的一个巨大的进步。但是，资产阶级宪法巩固的是资产阶级专政，资产阶级的民主只是有产者才能享有民主，因此从一开始就有着极大的阶级局限性。

十九世纪六十和七十年代，以自由竞争占统治地位的工业资本主义发展到了最高峰。从普法战争、巴黎公社到十九世纪末，自由资本主义逐渐向垄断资本主义过渡。二十世纪初，垄断资本主义最终形成。垄断资本主义对最大限度利润的追逐使资本主义固有的一切矛盾进一步尖锐化。为了镇压

无产阶级的反抗，为了对外掠夺和重新瓜分世界，帝国主义的对内对外政策日趋反动。资产阶级政治上的日趋反动是资本主义经济走向垄断的直接反映。正如列宁所指出的：“这一新的经济基础，即垄断资本主义（帝国主义就是垄断资本主义）的政治上层建筑，就是从民主制转向政治反动。自由竞争要求民主制。垄断则要求政治反动。”^⑧

在这个时期制定的一些资产阶级宪法，就反映了从资产阶级民主制急剧地走向反动的特点。

巴黎公社起义失败后，法兰西第三共和国在1875年2月和7月先后制定了“参议院组织法”、“国家政权机关组织法”以及“国家政权机关相互关系法”等三个宪法性文件，构成了法国1875年宪法，这个宪法直到1940年才被废除。1875年法国宪法虽然在形式上规定了“分权原则”，但却只字不提由《人权宣言》所宣布的公民基本权利和自由，这反映了法国大资产阶级在镇压了巴黎公社起义后的嚣张气焰。

在这个时期，德国由于在普法战争中取得胜利，并把向法国索取的50亿法郎的赔款投入工业生产，因而大大加速了工业化的进程。随着工业的迅速发展和资本的集中，许多巨大的垄断组织开始出现。由于国内无产阶级的革命斗争有进一步高涨的趋势，在经济上和政治上得到大大加强的德国大资产阶级便同封建容克集团结成联盟，并于1871年制定德意志帝国宪法。根据宪法，帝国是由22个自主的君主国、3个帝国自由市和1个帝国直辖区（阿尔萨斯—洛林区）组成的联邦国家。在统一的德意志帝国中，原来的普鲁士王国占有重要地位。普鲁士国王威廉一世兼帝国皇帝，普鲁士首相也兼任帝国首相，是帝国最高行政首脑，只对皇帝负责。立法

机构由帝国议会和联邦议会组成，对行政机关没有监督权。这部宪法保存了许多封建制度的残余，反映了德国资产阶级在政治上向封建地主作了重大的让步。因此，1871年德意志帝国宪法是一部封建性的资产阶级宪法。它巩固了封建地主在政治上对资产阶级的优势，使德国成为一个警察官僚主义的国家。

1889年大日本帝国宪法是1868年“明治维新”的产物。“明治维新”是一次未完成的资产阶级革命，它虽然实现了一些资产阶级的改革，为资本主义在日本的发展开辟了道路，但却向封建阶级作了许多让步，确立了封建阶级在国内政治生活中的优势地位。因此，1889年日本宪法同样反映了日本资产阶级同封建阶级妥协的事实。这部日本宪法是以德意志帝国宪法为楷模的，它规定：“日本国由万世一系之天皇统治之”；“天皇为国家之首，总揽统治权”，集行政、立法、司法以及统帅等大权于一身。宪法还宣布“天皇神圣不可侵犯”，并且实际上取消了臣民的一切权利和自由，确立了以绝对专制的天皇制为中心的反动国家制度。

十月社会主义革命后，资本主义国家内阶级斗争进一步尖锐化。在十月革命影响下，无产阶级革命运动在各资本主义国家蓬勃开展。为了加强对无产阶级革命运动的镇压，资产阶级采取了血腥的暴力手段。与此同时，资产阶级也采用了欺骗的手法，在形式上扩大了资产阶级民主的范围，并作了若干无关紧要的改革。在这个时期，成立了许多资产阶级民主共和国，并通过了一系列新的资产阶级宪法，这些宪法反映了资产阶级在人民压力下所作的某些让步。1919年的德意志国宪法就是这类宪法的典型。

德意志国宪法是在1918年德国十月革命后，右翼社会民主党掌握政权时制定的。由于该党卑鄙地出卖了无产阶级的利益，甘心做垄断资本家、封建容克集团统治无产阶级的工具，因此这部宪法不仅体现了资产阶级和地主阶级的反动统治，而且还掺杂着右翼社会民主党欺骗无产阶级的一些改良主义的内容。这部宪法的第2编为“德国人民之基本权利及基本义务”，共73条，对人民的基本权利及基本义务作了十分详尽的规定。但是，宪法所列举的权利和自由常常因为宪法条文本身所加的限制而使公民事实上享受不到。例如，宪法第111条规定公民“在联邦内享有迁徙自由之权”。第112条规定“德国人民有移住国外之权”。但这两条同时规定，可以根据联邦法律限制这些权利的行使。第114条规定“人身之自由不得侵犯”，但依照法律可以“用公共权力以妨害或褫夺人身之自由”。第115条规定“德国人民之住宅为其自由居处，不得侵犯”。第117条规定“书信秘密以及邮政、电报、电话之秘密不得侵犯”。但这两条同时规定根据联邦法律可以有例外。宪法第1编第3章更赋予联邦总统以种种大权，第48条更规定总统认为国内之“公共安宁及秩序有被扰乱或危害时”，“得采取必要之处置，必要时更得使用兵力，以求达此目的”。这实质上是给了统治阶级以不受限制地镇压劳动人民的权力，为以后法西斯势力上台开辟了道路。

在一些资本主义国家中，垄断资本家和工人阶级之间的矛盾日趋尖锐，统治集团不能再用旧的那套资产阶级“民主”来维护它的统治，只得越来越多地实行赤裸裸的暴力统治，有的甚至走向公开的法西斯专政，有些资本主义国家制定

了一系列反动的法律和法令，使宪法的资产阶级民主原则遭到重大的破坏。例如，英国在第一次和第二次世界大战之间就通过了许多镇压劳动人民的法律，如1919年的“警察法”、1920年的“政府应付紧急情况权力法”和“保守国家机密法”、1927年的“劳动纠纷法”、1929年和1933年的“北爱尔兰民政机关特别权力法”、1934年的“煽动骚乱法”以及1936年的“公共秩序法”，等等。有些国家的资产阶级则干脆抛弃了资产阶级民主制，建立了公开的恐怖的法西斯专政。1926年墨索里尼在意大利颁布了“维持秩序法”和“国家防卫法”。根据“维持秩序法”的规定，除了法西斯党以外，一切政党都被解散，法西斯党成为唯一合法的政党；共产党议员均遭逮捕并被判处15至20年徒刑。根据“国家防卫法”，凡从事反抗法西斯政府和法西斯制度的活动都要被处死刑或受到残酷镇压，可以不经审判机关通过司法程序而将公民驱逐出境。1933年希特勒统治的德国颁布了“保卫人民和国家法”，其内容同意大利的“维持秩序法”和“国家防卫法”大同小异。这些法律都是极其反动的法西斯法律，它们的存在实际上就使原有的宪法不存在了。

第四节 第二次世界大战后主要资本主义 国家宪法发展的若干特点

第二次世界大战后，国际国内形势的变化使资本主义国家的宪法也发生了重大变化。战后，比利时、丹麦、法国、德意志联邦共和国、希腊、意大利、日本、荷兰、葡萄牙、

西班牙、瑞典等国都制定了新宪法，英国和新西兰增加了新的宪法法规，美国则公布了5条新的宪法修正条款。至于各资本主义国家通过或制定的新的宪政法规以及对宪法的修正，为数更多。资本主义国家宪法的这种更迭和变化，是这些国家政治、经济情况发生变化的直接反映。

在战后新的形势下，资产阶级宪法的发展出现了一些新的特点，其中最主要的有：宪法与国际法的结合，公民权利范围的扩大，行政权力的加强，宪法保障制度的进一步受到重视等。

（一）宪法与国际法的结合

在国际形势发生巨大变动的情况下，许多资本主义国家在新制定的宪法的序言或本文中明确宣布了本国在国际交往中对待国际法和国际义务的态度。有的国家在宪法里宣布遵守国际公法，有的宪法承认国际法是国内法的一部分，有的宪法宣布同意限制或转让本国主权，还有的国家在宪法里宣布废弃用战争作为解决国际争端的手段。这些规定表明，战后不少资本主义国家的宪法出现了同国际公法结合的特点。

在宪法中宣布遵守国际公法的有法国、日本等国。法国1946年宪法的序言宣布：“法兰西共和国忠于其传统，尊重国际公法规则。”日本国宪法第98条称：“日本国缔结的条约及已确定的国际法规，必须诚实遵守之。”遵守国际公法的各项基本原则，履行本国缔结或参加的国际条约（包括国际组织规约）所规定的义务，这原是各国在同别国交往时必须遵循的准则。有的国家特地在宪法中规定这些内容，一方面

是向全世界公开宣告本国的立场，另一方面又是为本国政府确定了执行国际法的义务。因为国际法从其性质来说，它是只能约束国家而不能直接约束各国的国家机关和人民的。如果在宪法中有遵守国际公法的原则规定，由于宪法是具有最高法律效力的根本法，国家机关就必须执行国际法。

有的国家更在宪法中明确规定国际法是本国法的一部分，因而可以如同本国法一样得到适用。例如菲律宾共和国1973年宪法第2条第3款规定，菲律宾“采取公认的国际法原则作为本国法律的一部分”。有的国家还确定国际公法是本国的最高法律。例如，德意志联邦共和国基本法第25条规定，“国际公法的一般规则构成联邦法律的一部分。这些规则的效力高于各项法律，并对联邦领土内的居民直接产生权利和义务。”法国也承认国际条约的效力高于国内法。1958年法国宪法第55条规定：“依法批准或通过的条约或协定一经公布，具有高于法律的效力。”根据这一规定，条约或协定若与法国议会制定的法律抵触，行政法院必须适用条约或协定。不过，宪法第55条对此规定了两项条件：第一，具有高于法律的效力的条约或协定必须“依法批准或通过”。根据宪法第53条，必须依法批准或通过的条约是“和约、贸易条约、关于国际组织的条约或协定、使国家承担财政义务的条约或协定、修改具有立法性质的条款的条约或协定，关于个人身分的条约或协定以及有关领土的割让、交换或合并的条约或协定”。可见，必须依法批准或通过的都是重要条约。第二，条约和协定的这种高于法律的效力，“均以缔约对方的执行作为条件”。这是符合条约必须遵守原则的。

战后一些国家的宪法还规定，为了保卫和平和实现国际

合作等目的可以在国际交往中限制或转让本国主权。例如，1946年法国宪法序言宣布：“法国同意，基于相互之条件，为了组织及保卫和平，对其主权加以必要之限制。”意大利宪法第11条规定：“在与其他各国平等的条件下，意大利同意为了建立保证国际和平与司法的秩序，可以对主权作必需的限制。”关于转让国家主权的規定可以德意志联邦共和国为例。德意志联邦共和国基本法第24条第1款规定：“联邦可以通过法律将部分主权让予国际机构。”

战后在宪法里明确规定不以战争作为解决国际争端的手段或不参预侵略战争的有法国、德意志联邦共和国、意大利和日本等国。法国1946年宪法的序言宣布，法国“不发动任何目的在于征服的战争，永远不使用武力侵犯其他民族的自由”。意大利宪法第11条称：“意大利拒绝参加作为侵犯他国人民自由之工具及作为解决国际争端之手段的战争。”德意志联邦共和国基本法规定，“准备发动进攻性战争的行动”是违反宪法的，必须受到法律制裁。日本国宪法则以专章规定“放弃战争”，并宣布不保持军队，不承认国家之交战权。日本国宪法第2章第9条规定：“日本国民诚实希望以正义与秩序为基础之国际和平。作为国家主权发动之战争与武力之威吓及行使，永久予以放弃，不作为解决国际纷争之手段。为达到前项目的计，不保持陆海空及其他战争力量，不承认国家之交战权。”

宪法是具有最高法律效力的国家根本法，在宪法里明确规定遵守或直接适用国际公法、规定为了达到某些目的而限制本国主权、规定不发动或不参预侵略战争等内容，反映了第二次世界大战以后国际形势的新发展。但是，从实践来

看，资产阶级宪法的不少条款是同现实脱节的。即使宪法规定了上述内容，资本主义国家公然违反国际公法，不遵守条约义务的事例在战后屡见不鲜。资本主义国家的政府完全可以根据需要来决定本国的对外政策和对外活动，而不必顾虑承担违宪的责任。

（二）公民权利范围的扩大

第二次世界大战的胜利是民主力量战胜法西斯势力的结果。在战争中，各国无产阶级和民主力量得到了发展壮大，以德国、意大利和日本为代表的法西斯反动势力被摧毁，践踏公民权利和自由、直接凭借暴力进行统治的法西斯独裁制度也遭到世界各国人民的唾弃。这些巨大的变化对战后资本主义国家宪法产生了明显的影响。

战后，有些资本主义国家的宪法对公民的基本权利和义务作了更加详细的规定，扩大了公民权利的范围，最明显的例子是联邦德国基本法、日本宪法、法国宪法和意大利宪法。第二次大战前日本实行的宪法是1889年由明治天皇政府颁布的“帝国宪法”。根据这部钦定宪法，日本国民被称为“臣民”，臣民的权利和义务共14条。事实上，他们只有服兵役和纳税等义务而享受不到什么民主权利和自由。战后1946年日本宪法对“国民的权利及义务”的规定则有31条，其中规定国民可以享有的许多权利是过去所没有的。法国1875年宪法没有关于公民基本权利和义务的规定，1946年制定的新宪法除了宣布“再次郑重确认1789年之人权宣言所赋予人类及公民之权利与自由，以及共和国法律所承认之基本原则”之

外，还在序言中专门列举了法国公民所享有的各种政治、经济、社会权利，使公民的各项基本权利在宪法中居于突出的地位。战前意大利宪法中关于公民权利的规定一共只有9条，1947年意大利宪法对公民权利与义务分4章作了规定，多达42条，其中绝大部分是关于各种权利的规定。而且，意大利宪法还把“消除经济及社会方面的障碍——实际上限制公民自由与平等的障碍”作为共和国的任务，规定为宪法的基本原则之一。

战后，在宪法中确认公民权利平等的国家越来越多，规定也更加具体。德国、意大利、日本等国由于法西斯势力被摧毁，战后它们制定的新宪法中都有公民权利平等的条款。意大利宪法将平等条款列为宪法的“基本原则”之一，规定：“全体公民，不问其性别、种族、语言、宗教、政治信仰、个人地位及社会地位如何，均有同等的社会身分，并在法律上一律平等。”德国在魏玛宪法中已有“德国人民，在法律前一律平等”的条款，战后德意志联邦共和国基本法更对权利平等原则作了具体而全面的规定。该基本法第3条规定：（1）在法律面前人人平等。（2）男女享有同等的权利。（3）谁也不得因性别、世系、种族、语言、籍贯、出身、信仰、宗教或政治观点而受到歧视或优待。在基本法的其他条款中也有关于权利平等的规定。

从历史来看，十八、十九世纪制定的资产阶级宪法所规定的公民权利多在政治方面。二十世纪以来，资产阶级国家的宪法普遍增加了公民的社会经济权利。例如德国魏玛宪法在关于“德国人民之基本权利及基本义务”的第2编中有“经济生活”1章，其中规定所有权、继承权受宪法或法律

保障，同时规定著作权、发明权、美术权享受国家之扶持扶助，还规定对劳动者应制定保险制度，等等。战后，各国宪法对公民在社会经济方面的基本权利的规定进一步扩大。资产阶级国家的宪法通常对公民的财产权、继承权、劳动权、休息权作了规定，有的宪法还对婚姻、家庭、儿童以及实行社会保险等问题作了规定。例如，1946年法国宪法的序言规定：“国家保证任何人，尤其是儿童、母亲及年老工人，有享受健康、物质安全、休息及娱乐之保障，凡因年龄、身心状态或经济情况不能工作者，由公共团体维持其生存之权利。”意大利宪法规定：“每个没有劳动能力和失去必需生活资料的公民，均有权获得社会之扶助和救济。”法国宪法和意大利宪法还规定公民有罢工的权利。日本宪法虽然没有对此作出明文规定，但宪法肯定“劳动者之团结权利，集体交涉及其他集体行动之权利，应受保障。”意大利、日本、德意志联邦共和国等国的宪法对公民从事文学、艺术、科学、教育等的自由也都作了明文规定。意大利宪法第33条规定：“艺术与科学自由，讲授自由。”德意志联邦共和国基本法规定：“有自由从事艺术、科学、教育和研究的权利，教育自由应忠诚于宪法。”日本宪法第23条规定：“保障学术之自由。”日本宪法第40条和意大利宪法第24条规定公民由于司法当局的错误而造成后果时，可以请求赔偿。意大利宪法第28条还规定，对于侵权行为，国家和公共团体应依法负民事责任，国家和公共团体的官员和职员应负直接责任。显然，上述这些规定，是在第二次世界大战后新的历史条件下，各国工人阶级和进步力量斗争的成果。

但是，宪法规定公民有各种基本权利和自由，并不意味

着资本主义国家的公民真正能够享受到这些权利和自由。资产阶级宪法所宣布的公民基本权利和自由，是缺乏物质保障的，因为国家并不为公民提供行使它们的物质手段。而且，国家可以通过法律来对宪法所规定的公民权利加以限制或取消，即使是对于公民的权利和自由采取由宪法直接保障的方式的国家也是如此。例如，美国第9条宪法修正条款规定：“不得因本宪法列举某些权利，而认为凡由人民所保留的其他权利可以被取消或抹煞。”但美国在1947年通过“塔夫脱—哈特莱法”，限制工人自由组织工会的权利，1950年通过“麦卡伦—伍德法”，规定“凡蓄意同其他任何人联合、勾结或达成协议以完成旨在美国建立由外国政府或团体控制的极权专政的行为是非法的。”显然，这些限制公民权利的反民主法律是违反宪法的。日本宪法虽然规定“集会、结社、言论、出版及其他一切表现之自由均保障之。”但日本政府在1952年制定的“防止破坏法”规定，凡是进行“内乱”或预谋、教唆、煽动进行内乱的组织禁止活动并勒令解散，对进行破坏活动的人则处以7年监禁。后来，日本政府又颁布了“禁止国会周围游行示威法”、“禁止教员从事政治活动法”、“防止政治性暴力行为法”、“限制罢工法”等法令，从不同的方面对宪法规定的公民权利进行限制。法国1946年宪法和意大利宪法虽然规定公民有罢工的权利，但同时规定此项权利应在“法律规定的范围内行使之”。这就使资产阶级可以制定法律来限制甚至剥夺工人的罢工权。在实现表达自由方面，由于战前德国、日本、意大利等法西斯国家所采用的由国家机关对演说、出版等事先进行检查的制度已经声名狼藉，所以不少国家在战后公开废除了事先检查的

制度，有的还由宪法加以规定。例如，意大利宪法第21条规定：“出版无须得到准许或经过检查。”但是，在这些国家里，“事先限制”事实上已被“事后制裁”所代替：事先不受检查的言论与出版物如果违法，仍然要依法受到制裁。宪法所规定的表达自由事实上受着法律的多方面限制。

资本主义国家公民按照法律规定能享有各种权利和自由，这是同这些国家的无产阶级和进步力量的长期斗争分不开的。这些权利虽然已由宪法加以规定，但仍然是不可靠的，因为资产阶级除了可以通过法律来进行限制之外，还可以修改宪法，取消或者削弱公民的权利和自由。战后，法国在1946年宪法的序言中专门列举的各项公民权利，在1958年法国宪法中就不复出现。法兰西第五共和国宪法序言只是宣布：“法国人民庄严宣布忠于1789年人权宣言所规定的并由1946年宪法的序言加以确认和补充的各项人权和关于国家主权的各项原则。”此外便没有任何条款确认法国公民可以享有哪些权利和自由。同1946年宪法比较，1958年宪法在公民权利的问题上显然是倒退了。

（三）行政权力的加强

第二次世界大战以后主要资本主义国家行政权力得到进一步加强，这也是这些国家宪法发展的一个特点。

法国在第三共和时期的65年间先后有100多个内阁，德国从第一次世界大战结束到纳粹上台的14年间也更换了20多个内阁，鉴于这种情况，行政机关和立法机关之间的关系应该怎样安排才能使政府保持稳定，成了战后一些资本主义国

在制定新宪法时应该解决的关键问题之一。但在另一方面，德、意、日等法西斯国家行政专横的教训又使许多人考虑要加强对议会的地位，以限制政府的权力。战后初期一些资本主义国家制定的新宪法就反映和体现了资产阶级的要求。

同战前比较，法国、德意志联邦共和国、意大利、日本等国战后初期的宪法都削减了国家元首的权力，使国家元首的实际地位下降。根据宪法规定，这些国家的元首都不由选民直接选举产生（日本的天皇根本不由选举产生），他们的主要作用在于体现国家的统一和行使礼仪方面的职能，过去他们所行使的职权有的已被取消，有的只是一种形式。国家元首实际地位的下降是战后初期一些资本主义国家出现的共同现象。

在法国和意大利，在战后新的历史条件下，新宪法扩大了议会的权力。但是，为了防止出现战前那种政府危机频繁的局面，宪法又在议会同政府的关系上作了一些程序方面的规定。1946年法国宪法规定，总理必须向国民议会提出政府施政纲领，总理和部长必须得到国民议会绝对多数的信任才能任命，国民议会否决了对政府的信任案或通过对政府的不信任案政府即应辞职。但宪法同时规定，无论是否决对政府的信任案还是通过对政府的不信任案，都必须由国民议会根据议员总数的绝对多数票作出。在国民议会选出之后的18个月之后，如在18个月的期间内国民议会通过上述程序两次更换了政府，政府即可决定解散国民议会。意大利宪法也有类似规定：政府必须获得议会两院信任，两院可以通过决议表示对政府信任或不信任，政府提出的立法案被否决并不表示议会不信任政府（但议会常常会接着提出不信任案），总

统可以解散议会两院或其中之一院。这些规定表明，这两国家宪法的制定者的设想是在扩大议会权力的同时又保持政府稳定。与此同时，法国在战后又对文官制度进行了改革，目的也是为了加强行政机关的稳定性。但战后的历史表明，宪法中的程序方面的规定并没有达到保证政局稳定的目的。法国在两次大战之间，政府的任期平均只有6个月，而在战后1947年1月至1958年底，共有21届政府，每届政府的任期平均也不到7个月。政府更换频繁，政局动荡的局面是对资产阶级统治不利的。

联邦德国政府总理的地位是比较稳定的。德意志联邦共和国基本法规定，联邦政府总理由总统提名，经联邦议院选举产生。通常，总统总是在同联邦议院中各议会党团会商后提名多数党领袖为总理候选人，再由联邦议院不经辩论就投票选举，得过半数票者当选。如果候选人得票不足半数，则由联邦议院在两周内自行选举总理。如果在举行两轮选举后仍无人获得法定多数票，便由总统任命在第三轮中获得相对多数票的候选人为总理，或由总统解散联邦议院，重新举行大选。

德意志联邦共和国基本法规定，联邦议院可以对总理表示不信任，但是，联邦议院必须以多数票通过“建设性不信任案”，即选出一名新总理，并请求总统免去现任总理的职务，才能使总理去职。联邦议院的这种不信任的表示虽然只是针对总理而不是针对联邦政府的，但随着总理的被免职，政府全体成员自然也都随着下台。这种复杂的程序使联邦议院很难用通过不信任案的办法来更换总理。而且，基本法还规定，如果总理提出的信任案未能在联邦议院通过，他可以

提请总统解散联邦议院。在这种情况下，总理应继续执政直到联邦议院以多数票选出新总理。基本法同时规定，总理在他提出的信任案未被通过的情况下也可以不请求总统解散联邦议院，而就某一项被联邦议院拒绝的法律草案请总统在联邦参议院同意之后宣布出现立法紧急状态。在这种情况下，法律草案即使再被联邦议院否决，只要联邦参议院同意，即可作为通过。德意志联邦共和国基本法的这些规定，使政府总理在同议会的关系上，居于比较稳固的地位。德意志联邦共和国第一任联邦总理康·阿登纳从1949年9月任职至1963年10月，任期长达14年之久。在这一期间，法国仅从1949年10月至1958年底第四共和国结束就先后成立了16届政府。为了改变这种政府难以长期存在的局面，法国在1958年9月举行公民复决通过了戴高乐提出的宪法草案，成立法兰西第五共和国。

法国1958年宪法调整了共和国总统、政府和议会之间的关系，使法国由议会制的共和国改变成了半总统制的共和国。根据宪法规定，共和国总统为了“保证公共权力机构职权的正常行使和国家的持续性，”可以进行“仲裁”。“共和国总统是民族独立、领土完整、遵守共同体协定和条约的保证。”总统“监督对宪法的遵守”，又是“司法独立的保证人”。为了实现这些职能，法国宪法赋予共和国总统许多重要权力。第五共和国总统有权任免总理和政府其他成员，有权主持内阁会议和签署法令、颁布法律、发布咨文；总统担任最高司法会议主席，拥有赦免权；总统为武装部队统帅，主持最高国防会议和国防委员会；总统派遣大使和特使、谈判并批准条约。除此之外，法国总统在国民议会同政

府发生冲突时还有解散国民议会的权力，有把某些重要法案提交公民复决的权力。当“共和国体制、国家独立、领土完整或国际义务的履行受到严重和直接的威胁时，以及依据宪法产生的公共权力机构正常行使职能被中断时”，共和国总统有权“根据形势采取必要的措施”，行使非常权力。可见，第五共和国总统掌握着一系列重要权力，并且直接控制着政府的组成和活动。而议会的权力则受到宪法的多方面的限制。根据宪法规定，议会虽然仍然拥有对政府表示不信任迫使政府辞职的权力，但程序十分复杂。而且，总理因议会表示不信任而辞职之后，总统可以解散国民议会，并且可以再次任命原总理在大选之后出任新的政府总理。1958年宪法使共和国总统成了国家机构中的核心，他掌握实际统治权力而不对任何机关负责，法国的行政权力因此得到了极大的加强。

（四）宪法保障制度的发展

为了保障宪法的最高法律地位，有些国家建立了对立法和行政行为是否违宪进行审查和裁决的制度。这种审查和裁决一般由司法机关进行，被它们宣告为违宪的法律、法令或行政行为便不能生效或实施。因此，违宪审查制度实际上是一种司法审查制度。

违宪审查一般认为起源于十九世纪初期的美国，但这种制度在美国宪法中并无规定，只是联邦最高法院在1803年的一次判决中宣称：“违宪的法律不是法律”，“阐明法律的意义是法院的职权”。从此，联邦最高法院实际上就有了审

查国会立法和行政命令是否违宪的权力，司法机关因此能够同立法机关和行政机关相抗衡。可见，美国的违宪审查制度的建立对美国政治制度的发展有重大意义。这种制度对其他国家也产生了很大影响。在第一次世界大战以后，1929年的奥地利宪法规定该国的宪法法院可对联邦和州的法律、命令是否违宪进行裁决。1931年西班牙共和国建立宪法保障法院，其主要职权是监督宪法的实施。第二次世界大战后，许多国家包括某些传统的议会制国家也建立了违宪审查制度。这种趋势反映了帝国主义时期垄断资产阶级企图加强司法权力以削弱议会，使国家机器能更好地为统治阶级服务。

根据行使违宪审查权的机关的不同，可以把实行这种制度的国家分成两类：

第一，由普通法院审查违宪问题的国家，除美国外目前还有日本、加拿大、澳大利亚、墨西哥、阿根廷等。这些国家的法院除了审理民、刑事案件外，也审理关于法律、法令或行政行为是否违宪的诉讼案件。美国联邦最高法院是在审理具体诉讼案件时就其所适用的法律、法令是否违宪作出裁决的。它并不宣布撤销该项法律、法令，但由于美国是实行判例法的，高等法院的判决对于下级法院有拘束力，所以下级法院就不能援用已由高等法院裁定为违宪，因而拒绝适用的法律和法令。因此，这样的法律和法令实际上就失效了。日本法院的司法审查权是由宪法明确规定的。日本宪法第81条规定：“最高法院为有权决定一切法律、命令、规则以及处分是否符合宪法的终审法院。”事实上，不但最高法院有违宪审查权，下级法院也能行使这种职权。最高法院在判例中曾经指出：“宪法第81条确定最高法院是具有违宪审查权的

终审法院，而并没有否定下级法院的违宪审查权。”国会众议院法案委员会也认为“下级法院当然也有权从宪法角度作出判断”。根据宪法规定，日本的违宪审查的对象除了法律和命令外还包括“规则”和“处分”。因此，议院规则、法院规则、各种地方公共团体的规则以及行政机关的处分、立法和司法机关的具体措施都可以由法院进行审查。最高法院作出违宪判决时，要把判决书本文送交内阁和国会，促使行政、立法等部门在考虑之后修改或撤回它们所决定的文件。

第二，意大利、德意志联邦共和国、奥地利等许多欧洲大陆国家的违宪审查不由普通法院进行而由专门的宪法法院进行。法国宪法规定行使违宪审查权的是宪法委员会。

宪法法院与普通法院不同，它不审理一般民、刑事案件，其主要职能就是实行违宪审查以保证宪法的实施。除此之外，各国宪法法院往往还有权审理国家机关之间权限争执的案件、对国家元首或政府高级官员进行弹劾的案件以及选举诉讼案件，等等。

除了审理具体适用于各种案件的法律、法令和行政命令是否违宪外，各国宪法法院一般还可以在法律和法令生效前或生效后对它们进行违宪审查，这是美国、日本等国的普通法院所没有的权力。法国对法律、法令在生效前进行审查。根据法国1958年宪法规定，各项组织法在颁布以前，议会两院的内部规章在执行之前，均应提交宪法委员会审查其是否符合宪法。各项法律在颁布以前，可以由共和国总统、总理，议会两院议长、60名国民议会议员或60名参议员提交宪法委员会，由宪法委员会裁定其是否符合宪法。无论是组织

法、议会规章还是议会通过的法律，凡在审查后被宣布为违宪者便不能公布也不能实施，对宪法委员会的裁决也不能上诉。意大利宪法法院则在法律公布实施后的一定时期内进行审查。按规定，内阁可以在法律正式公布后的15天内，省政府可以在中央议会立法正式公布后的30天内或在他省的法律正式公布后的60天内，请求宪法法院进行审查。凡经宪法法院宣布为违宪的法律即行失效。德意志联邦共和国宪法法院的司法审查既可以在法律实施前进行，也可以在实施之后但尚未由该法律引起具体诉讼案件时进行，审查必须由联邦政府、各州政府或联邦议院至少三分之一的议员提出请求。这些国家的宪法法院对法律和法令进行的这种审查，称为“抽象的原则审查”或“预防性审查”。

第二次世界大战后，在一些资本主义国家里，工人阶级和进步力量有了发展，他们在议会里可能还拥有若干议席。统治阶级害怕议会在进步力量的影响下会通过不利于资产阶级统治的法律，因而建立或加强了司法审查制度，企图通过司法机关来制约立法机关。这是战后许多资本主义国家在宪法里规定实行违宪审查制度的重要原因。但是，从实践来看，司法机关通过违宪审查对立法机关和行政机关所进行的制约，实际上多是资本主义国家里各种政治力量互相牵制，统治阶级调整内部矛盾的反映。违宪审查制度的产生是由于统治阶级内部矛盾，在资本主义国家的社会矛盾进一步深化的条件下，这种制度在许多国家里得到了发展。有的资产阶级学者宣称这种司法审查制度主要是保障公民权利的工具，这是不符合事实的。

第五节 无产阶级及其政党对待 资产阶级宪法的态度

马克思列宁主义经典作家从无产阶级革命斗争的根本利益和长远利益出发，一再向革命的人民指出，资产阶级宪法同资产阶级国家一样，都是维护资产阶级统治的工具。因此必须以革命的行动夺取政权，摧毁包括资产阶级宪法在内的全部资产阶级法制。这是一切革命者对待资产阶级宪法首先应持有的基本态度。

由于大多数资产阶级宪法总是披上了“民主”的伪装，因此马克思主义者一贯主张运用阶级分析的方法，去彻底揭穿资产阶级宪法的骗局。并且认为，如果不把资产阶级宪法这块假民主的招牌摘掉，就根本谈不上认真地解决把劳动人民从资本压迫下解放出来的问题。马列主义经典作家总是再三提醒革命的人民，不要迷信资产阶级宪法，谨防在精神上成为资产阶级偏见的俘虏，并且不倦地教育人民，使他们尽快地摆脱资产阶级民主的束缚和影响。

马列主义者认为，绝不能因为资产阶级宪法中装饰了较多的关于“自由民主”这类美妙的词句，就模糊了对其阶级本质的认识。列宁曾经指出：“民主愈发达，愈‘纯粹’，阶级斗争也就愈明显，愈尖锐，愈残酷，资本的压迫和资产阶级专政也就表现得愈‘纯粹’。”^⑩这是因为：资产阶级民主制没有缩小雇佣劳动和资本的对立，而是日益扩大和加深这种对立；没有取消无产阶级和资产阶级之间的阶级斗

争，反而使阶级斗争更充分地发展起来；没有改变资产阶级专政的实质，反而更加暴露了它的反动本质；没有阻止资产阶级的军事官僚机器的扩大和发展，反而使垄断集团更加便于操纵国家权力和扩大其反革命暴力，以此来肆无忌惮地镇压劳动人民。正是从资本主义社会的政治经济发展和阶级斗争的这些基本事实出发，列宁认定，资产阶级民主制不仅不会使资本的统治归于消灭，反而使资本的统治愈厉害，愈无耻；它排斥劳动群众的方法也愈巧妙，愈有效。

列宁在揭露资产阶级宪法中所确立的民主制的实质时，还十分尖锐地批判了第二国际修正主义者在这个问题上的机会主义观点。他指出，谢德曼和考茨基之流喜欢高谈“纯粹民主”和“一般民主”，实际上是重复资产阶级的老调，为资产阶级效劳。他们把这些东西奉为至宝并夸耀于人，这就背叛了无产阶级。可见，对资产阶级宪法究竟采取彻底加以揭露的态度，还是采取美化和吹捧的态度，这就成为鉴别马列主义者和修正主义者的重要标志。

马列主义经典作家还教导我们，革命者既需要揭露资产阶级宪法的虚伪性，同时在一定条件下，也应当利用资产阶级宪法的某些可以利用的条文，来教育广大人民，提高人民政治觉悟，反对资产阶级。在如何利用资产阶级宪法的问题上，马克思列宁主义者同修正主义者也存在一系列原则分歧。

首先，马列主义者认为，在资产阶级国家内，当革命形势尚未完全成熟的时候，无产阶级为争取保存宪法中的某些“民主”条款，以便在反对资产阶级的斗争中，援引宪法，进行“合法”斗争，是完全必要的。但是，利用资产阶级宪

法中所规定的“民主”与“自由”的主要目的，在于利用资产阶级民主所提供的进行公开与“合法”斗争的条件，去教育、团结和组织群众；在于不断揭露资产阶级民主的虚伪性，把群众从资产阶级民主的影响下解放出来，为无产阶级夺取政权的革命斗争创造条件。列宁在说明无产阶级应如何利用资产阶级民主时曾非常生动地指出：“‘我们’对资产阶级说过：你们这些剥削者和伪君子，口里高谈民主，同时却到处百般阻碍被压迫群众参加政治。我们抓住你们的话，为了这些群众的利益，要求扩大你们的资产阶级民主，以便准备群众去干革命，打倒你们这些剥削者。”^②

至于共产党人参加资产阶级制宪会议的问题，也只有在上述意义上来说是必要的。反之，共产党人如果坐失革命时机，甚至在可能的条件下拒绝夺取政权，醉心于搞一部资产阶级宪法，幻想通过参加制宪会议和资产阶级政府的办法，以“和平”的手段解决无产阶级革命的根本问题，就势必堕落成为变节分子和叛徒。

在资本主义国家，共产党为争取实现宪法中所规定的有利于劳动人民的改革而斗争，是必要的。实现这种改革，是为了部分改善工人阶级和劳动人民的生活，这也是我们利用资产阶级民主类型的宪法的一个方面。但是马列主义者在赞成争取改革的斗争的同时，反对过高估计在资本主义条件下实现改革的作用，而只能把改革看成是无产阶级革命的阶级斗争的副产品，因为统治阶级随时随地都可以取消这种改革和保障，无产阶级如果没有政权，无论什么法律保障也只等于零。因此，我们坚决反对用争取改良的斗争取代夺取政权的革命斗争。

其次，马克思列宁主义者认为，有效地利用资产阶级宪法中所规定的“民主自由”的关键，在于放手发动群众。这不仅是因为写在宪法上的东西只有通过群众的斗争才能迫使统治阶级遵守；更重要的是，只有使群众通过亲身参加争取民主的斗争，才易于揭穿资产阶级民主的骗局，才能把群众从资产阶级民主的影响和束缚下解放出来，提高阶级觉悟，进而超出争取民主斗争的“合法”范围，积极参加夺取政权的革命斗争。列宁曾一再谆谆告诫革命的人民：“不要局限于资产阶级合法的范围，而要打破这个范围；不要满足于国会中的发言和口头上的抗议，而要使群众积极地行动起来，扩大和加剧争取实现任何根本的民主要求的斗争，直到无产阶级向资产阶级直接进行冲击，也就是说，直到进行社会主义革命，剥夺资产阶级。”^④

放手发动群众，就是要教育群众在利用资产阶级宪法进行斗争时，不要受宪法和法制的束缚。列宁曾引用恩格斯如何指导德国社会民主工党利用资产阶级法制的具体范例，说明一个革命者对资产阶级法制应抱的态度。列宁认为，从十九世纪下半叶以来，德国社会民主工党在恩格斯的指导下，极好地利用了资产阶级的法制，建立了最优秀的无产阶级组织，创办了卓越的刊物，把无产阶级先锋队的觉悟程度和团结精神提高到在资本主义条件下最高的水平。但是，德国社会民主工党不应当被资产阶级法制束缚住手脚，当利用资产阶级法制的时代将由伟大的革命斗争时代所代替时，恩格斯就及时指出，这场革命斗争实际上势必摧毁全部资产阶级法制，摧毁整个资本主义制度，因此无产阶级就没有必要遵守资产阶级的法制。恩格斯又预见到，在革命斗争的紧要关

头，资产阶级也不会遵守它亲手建立的法制。因此，这场摧毁全部资产阶级法制的斗争，在形式上将以资产阶级企图摆脱法制的慌张挣扎而开始，法制为资产阶级所建立，却又成为它不能忍受的东西，因此恩格斯在1892年就用“资产者老爷们，你们先开枪吧！”这几个字来说明当时形势的特点和无产阶级策略的特点。列宁就此指出：“现在，当敌人被自己的法制捆住，不得不‘先开枪’，不得不撕破自己的法制的时候，党也没有任何理由放弃斗争中的这种便利条件，放弃搏斗中的这种有利地位。”^②在这里，马列主义经典作家不仅教导我们在利用资产阶级宪法时应持的原则立场，而且还告诉了我们应采取的策略步骤。

放手发动群众，还要求我们把反对资产阶级破坏和修改宪法的斗争，同其他群众斗争有机地结合起来。因为只有这样，才能动员更广泛的群众，迅速提高他们的觉悟。也只有这样，才能更有效地粉碎反动派随意修改宪法的阴谋。

总之，在利用资产阶级宪法时，是主张放手发动群众，打破资产阶级法制的框框，同其他政治斗争有机地结合起来，还是强调要在资产阶级的“民主”和“法制”范围内进行活动，就成为区别马列主义者和一切修正主义者的又一重要标志。列宁说得好：“在资产阶级民主国家范围内进行无产阶级革命的准备工作的准备工作，即训练和编制无产阶级大军，是可能的和必要的，但是到了应该进行‘决战’的时候，还把无产阶级限制在这种范围内，那就是背叛无产阶级事业，成了叛徒。”^③

再次，在如何处理争取民主的斗争同社会主义革命斗争之间的关系的问题上，马克思列宁主义者一贯认为，这两者

之间既有联系，又有区别。对于这两者的联系，列宁曾经说过：“如果认为争取民主的斗争会使无产阶级脱离社会主义革命，或者挡住、遮住社会主义革命等等，那是根本错误的。恰恰相反，正象不实行充分的民主，社会主义就不能胜利一样，无产阶级不进行全面的彻底的争取民主的革命斗争，就不能造成对资产阶级的胜利。”^{②④}列宁还说：“不实现民主，社会主义就不能实现，这包括两个意思：（1）无产阶级如果不在民主斗争中为社会主义革命做好准备，它就不能实现这个革命；（2）胜利了的社会主义如果不实行充分的民主，它就不能保持它所取得的胜利，引导人类走向国家的消亡。”^{②⑤}显然，这种联系表现为要求争取民主的斗争服从并服务于争取社会主义革命的斗争。列宁在指出两者之间的联系的时候，还指出了两者的区别。他说：“如果认为人类历史上最深刻的革命，世界上政权第一次由少数剥削者手里转到多数被剥削者手里的现象，能够在旧式的资产阶级议会制民主的旧范围内发生，不需要最急剧的转变，不需要建立新的民主形式和体现运用民主的新条件的新机关等等，那就荒谬绝伦了。”^{②⑥}基于这种原则的区别，因此列宁坚决反对用争取资产阶级民主的斗争，来代替或限制争取社会主义的革命斗争，并且认为如果当从资本主义过渡到社会主义的问题已经提到日程上来的时候，再限于资产阶级议会和资产阶级民主的斗争，就会变成变节分子和叛徒。

总而言之，无产阶级不能对资产阶级宪法抱有任何幻想，不能企图依靠资产阶级宪法的规定来求得自身的解放。无产阶级的解放事业必须沿着通过革命夺取政权、打碎旧国家机器和摧毁旧法制、建立无产阶级专政的道路才能胜利。

注 释

① 《选举总结》，《列宁全集》第18卷，人民出版社1959年版，第499页。

② 《答美国记者问》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第472页。

③ 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第226页。

④ 《社会民主工党在1905年至1907年俄国第一次革命中的土地纲领》，《列宁全集》第13卷，人民出版社1959年版，第304页。

⑤ 《答美国记者问》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第473页。

⑥ 《社会革命党人怎样总结革命，革命又怎样给社会革命党人作了总结》，《列宁全集》第15卷，人民出版社1959年版，第309页。

⑦ 《论国家》，《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第441页。

⑧ 《俄共(布)第九次代表大会》，《列宁全集》第30卷，人民出版社1957年版，第417页。

⑨ 《国家与革命》，《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第380—381页。

⑩ 《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第468页。

⑪ 参看意大利宪法第28条，日本宪法第17条。

⑫ 《7月4日的妥协会议》，《马克思恩格斯全集》第5卷，人民出版社1958年版，第224—225页。

⑬ 《关于苏联宪法草案》，宪法问题参考文件，人民出版社1954年版，第153页。

⑭ 《共产国际第一次代表大会》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第437—438页。

⑮ 《社会革命党人怎样总结革命，革命又怎样给社会革命党人作了总结》，《列宁全集》第15卷，人民出版社1959年版，第309页。

⑯ 《新民主主义的宪政》，《毛泽东选集》第二卷，1952年北京第二版，第

730页。

⑮ 《致美国总统亚伯拉罕·林肯》，《马克思恩格斯全集》第16卷，人民出版社1964年版，第20页。

⑯ 《论对马克思主义的讽刺和‘帝国主义经济主义’》，《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第34页。

⑰ 《共产国际第一次代表大会》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第439页。

⑱ 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第262页。

⑲ 《社会主义革命和民族自决权》，《列宁全集》第22卷，人民出版社1958年版，第139页。

㉑ 《两个世界》，《列宁全集》第16卷，人民出版社1959年版，第309页。

㉒ 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第243页。

㉓ 《社会主义革命和民族自决权》，《列宁全集》第22卷，人民出版社1958年版，第138页。

㉔ 《论对马克思主义的讽刺和‘帝国主义经济主义’》，《列宁全集》第23卷，人民出版社1958年版，第70页。

㉕ 《共产国际第一次代表大会》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第441页。

第三章 资本主义国家的选举制度

第一节 普选权的形成和发展

资本主义国家的选举制度是资产阶级在同封建专制制度长期斗争中逐步建立起来的。资产阶级革命初期，曾经宣布所谓“人民主权原则”，主张实行普选和建立代议制政府，目的是为资产阶级夺取政权开路并把无产阶级和劳动人民吸引到反封建主的斗争中来。因此，扩大选举权的斗争就成为当时资产阶级同封建势力斗争的焦点。

在英国，1688年的所谓“光荣革命”，基本上实现了从封建主义到资本主义的过渡。可是选举制度仍然是旧的，选区的划分和议席的分配依然照旧。

在1832年第一个选举改革法通过前，英国议会的代表主要来自两个方面（除大学选区外），一是来自各郡，不论人口多少及面积大小，都有两个席位；一是来自各自治城市。至于各自治城市是否有选举代表的权利以及能选出多少代表，是由国王或郡长决定的。当时在英格兰和威尔士共有36个有选派代表权的城市，一般也是选派两名代表。工业革命后，英国各郡和自治城市经济发展不平衡，工业和人口重心北移，产生了一些工业和人口集中的新兴的大城市和一些人

口日益减少的衰败城市，这就产生了人口和议席不成比例的不平等的现象。那些仅有少数居民的衰败城镇，甚至一个已陷入海中的城镇，在下院还拥有两个议席，而象曼彻斯特、伯明翰、利物浦这样一些新兴的大工业城市，在议会中却无直接的代表（由于这些大工业城市是在原自治城市的基础上或郡的范围内发展起来的，这些自治城市或郡原来的两名议席，不是大工业城市的直接代表，只能算作它们的间接代表）。

1711年，法律规定下院议员的财产资格非常高，郡议员必须有土地年收入600镑以上，市镇议员须有不动产年收入300镑以上，而且当时还高价出售议席，一个议席可卖4,000至5,000镑，所以连一些中小资产阶级也被拒之于议会大门之外。到十八世纪中期，在英国的700万人口中，仅有15万人有选举权。1830年广大人民展开了争取普选权的斗争，辉格党乘机提出了一个改革法案，重新分配议席。这个法案于1832年由国王批准实施。根据这个法案，56个衰败城镇或小城市被剥夺了选举代表的权利，并被归并到邻近的郡区，还有30个城市区域每区被剥夺了一个代表席位。议会空出来的议席就分配给人口较多的工业区域。各新兴大城市共分得65个议席，工业发达的各郡也分得65个议席，其余的缺额则分配给苏格兰和爱尔兰。

1832年选举改革法还要求降低选民的财产资格，城市选民扩大为收入10镑以上房租的房客，农村选民扩大为收入10镑以上的土地持有者和年收入50镑以上的租地经营者，通过这一改革，增加了约20万选民，比以前增加45%左右。

虽然1832年的改革是英国选举制度的一次重大改革，

但取得选举权的只限于土地所有者和中产阶级，无产阶级和妇女仍无选举权。在选举改革法公布不久，1837年“伦敦工人协会”拟定一个关于争取普选权的文件，提出按平等人口原则选出代表，废除财产资格限制，实行秘密投票制，普及选举权等六点要求，命名为“人民宪章”，但这一“宪章运动”后来也遭到失败。

1832年后，英国的选举制度又进行过几次大的改革。1872年把公开选举改为秘密投票。1883年公布取缔选举舞弊法，规定选举费用限额和选举舞弊的刑罚。1884年的选举改革则统一全国城市与农村选民资格标准，城市的工人也有了选举权，城市选民增加200万人，约增加一倍。这些改革形式上扩大了一点选举权，但由于复杂的选举程序，居住期限的规定和复数投票制的存在，以及选举费用、选举方法不合理等等，事实上劳动人民仍然享受不到选举的权利。

俄国十月革命后，英国统治集团迫于工人阶级和其他劳动人民的压力，不得不在政治上再作一些让步。1918年再次进行选举改革，通过了《人民代表选举法》，将居住年限一年改为6个月；财产资格进一步降低；英国妇女第一次有条件地取得选举权（即限大学毕业的年满30岁的妇女，本人有年收入值五镑以上的土地或处所，或其丈夫具有此种资格的年满30岁的妇女）。1918年的选举法以后又经过多次修正：1928年的男女平等选举权法规定男女平等地享有选举权；1948年的人民代表选举法废除了营业处所、伦敦市和大学选区的三项选举资格（即废除复票制），实行所谓“一人一票、一票一价”的原则，并且实行男女平等、年满21岁的男女都有选举资格的规定。1969年又对“人民代表选举法”作

了一些修改，规定年满18岁的英国公民，依法都有选举权。随着选举权的扩大，资产阶级的选举制度才逐步完善起来。

英国的资产阶级革命是相当缓慢而漫长的典型，其普选权的形成和发展，也经历了一个相当长的过程。在有些国家里，资产阶级革命比较迅速而彻底，但不论迅速和彻底与否，普选权也经历一个较长的甚至曲折的发展过程。当资产阶级初步掌握了国家政权之后，便把矛头转向普选权原则，开始不承认广大劳动人民的选举权利了。其后，主要是由于广大劳动人民的反复斗争，享有选举权的范围才有所扩大。

例如，法国资产阶级在1789年的《人权宣言》通过后不过两年，就在1791年的宪法里规定，只有“积极公民”才有选举权和被选举权。所谓“积极公民”的条件包括“已缴纳相当于3个工作日价值的直接税”、“不处于被雇佣的奴役地位”、“已在其住所的市乡政府的国民军花名册上登记”等。当时法国2,500万居民中，只有430万人有“积极公民”的权利。1793年的宪法规定国会由居住期在6个月以上、年满21岁的男子普选产生，并且实行间接选举、秘密选举和公开投票并用。这一规定比1791年宪法前进了一步，但它仍然剥夺了妇女的选举权。这个宪法也没有付诸实行就被1795年宪法所代替了。1814年波旁王朝复辟，规定男子30岁以上，每年交纳直接税300法郎者才有选举权，年满40每年交纳直接税1,000法郎者才有被选举权。当时法国3,000多万人口中，享有选举权的只有8万人，享有被选举权者只有15,000人。1848年法国七月王朝被推翻以后，21岁以上的男性公民才有选举权。从1789年大革命后的80多年中，法国资产阶级共和政体（包括选举制度）才基本稳定下

来，1875年11月通过的选举法规定，选民的资格为年满21岁的男子，在选举的州居住6个月以上，无财产及教育程度的限制。1944年国民议会实行普遍直接选举，21岁的成年男女都有选举权。1974年6月修改后的选举法规定，将选民的年龄由21岁降为18岁。

1787年美国联邦宪法文本中没有规定选举资格，它将制定选举法的权力留交各州，而各州则自行其是，这个遗毒一直流传到今天。当时根据各州制定的选举法，拥有选举权者仅为白人、男性、有财产的公民；有的州在全部成年男子中，享有选举权的仅占10%左右。到了十九世纪三十年代初，随着人民运动的高涨，关于选民财产资格的限制大部分被取消，但直到内战前，也仅有40%以下的成年人才有选举权。

在内战后的1870年，宪法有所修改，规定“不得因种族、肤色或以前是奴隶”而剥夺公民的选举权。但事实上，美国各州和地方政府，在联邦政府的纵容或参与下，在法律上或事实上作了各种违反宪法的规定，剥夺了大部分黑人的选举权。这些规定主要有：交付人头税、要求具有较长期的住所、进行选举登记和“文化测验”，等等。所谓人头税是南部各州用以剥夺黑人和穷苦白人选举权的一种传统手段。人头税虽然数额不大（一般仅1—2美元），但地方当局却可借此刁难黑人，例如根本不向他们征收，从而剥夺他们的选举权。据统计，直到二十世纪四十年代，南部各州成年黑人中，登记为选民的仅5%而已。

二十世纪二十年代初，美国政府在强大的妇女运动压力下，于1920年通过了承认妇女享有选举权的宪法修正条款，

从而较大幅度地扩大了选举权范围。

第二次世界大战后，特别是六十年代末七十年代初，由于当时汹涌澎湃的黑人运动、学生运动和反战运动，美国政府不得不再扩大选举权的范围，相继废除以人头税、“文化测验”等作为限制选举权的条件。在1971年通过的宪法第26条修正条款规定，在联邦、州及地方选举中，选民最低年龄统一为18岁，仅这一条规定，就增加了大约1,050万选民。

从资产阶级普选权的形成和发展来看，西方各国选举权都经历了一个从人民很少享有选举权到形式上较广泛地享有这种权利的长期发展过程。资产阶级为了完善其选举制度，一方面废除一些过于露骨的限制，使公民在形式上享有普遍、平等的选举权；但另一方面，又通过资格的限制、选区的划分、选票的计算等比较隐蔽和迂回的手段，实际上破坏了这种普遍、平等的选举原则。

第二节 对选举人和被选举人资格的限制

今天，大多数资产阶级国家都在宪法或选举法规上宣布了普遍、平等选举的原则，但同时又在有关具体进行选举的立法上，规定形形色色的资格限制，或在选区的划分、选票的计算等环节上，实行一些与平等选举相违背的办法，从而使得普遍、平等选举的原则，得不到真正的贯彻。

（一）选民资格

近年来大部分资本主义国家迫于劳动人民的压力，对选

民资格的限制已有所放宽，取消了过于露骨的规定，但这样或那样的限制，特别是变相的财产资格的限制，在不同的国家内仍然不同程度地存在着，重要的有以下这些：

(1)财产资格的限制：这是资产阶级民主和选举制度的阶级性最鲜明的表现。在第一次大战前的一切资产阶级的选举法规中，几乎都规定了这种资格限制。例如英国1832年的第一次选举改革法中就规定必须拥有一定财产的人才享有选举权。在以后的选举法中还规定，拥有几处住所和营业所的人，可以同时在他的每个住所和营业所投票；牛津、剑桥和其他几所大学的毕业生，除了在自己居住的选区投票外，还可以在大学选区再投一票。这就是所谓的复票制。战后大多数资产阶级国家被迫取消了这种过于露骨的规定（复票制于1948年被废除）。但是今天仍然有一些国家保留了这种限制。美国有的州（如马萨诸塞、新罕布什尔、缅因等）规定，只有占有有一定面积土地和价值不少于500美元以上课税财产的所有者才有选举权。澳大利亚有3个州规定，只有土地的所有主才有选举权。新西兰选举法规定，在县议会选举中，财产不超过1,000新西兰镑的人，可投1票；财产超过1,000镑但不到2,000镑的人，可投2票；财产超过2,000镑的人，可投3票。当然，目前实行这种露骨的财产资格限制的国家，为数并不多，大多数国家是实行变相的财产资格限制。例如，法国、比利时、摩洛哥、塞拉利昂、突尼斯、喀麦隆、约旦、孟加拉等国规定，无偿还能力的破产者不能取得选民的资格。在荷兰和芬兰，流浪汉无选举权。奥地利规定被济贫院收容的人，比利时规定流氓与娼妓，都无选举权。①美国有一些州规定，赤贫者和领取失业救济金、社会

救济金的人不得参加选举。

(2) 居住期限的限制：资本主义国家一般都规定，选民必须在他的选区或某一地区居住满一定期限后，才能获得选举权。这种居住期限的要求，短则1个月（澳大利亚、德意志联邦共和国等），长则达5年以上（挪威），一般为3个月（英国）至1年（马来西亚、扎伊尔、马耳他、新西兰等）。在美国有38个州规定必须在该州居住1年以上才有选举权，有3个州和地区甚至规定2年的居住期限。这种限制也带有明显的阶级性，因为多数季节工人、临时工及失业者为寻找工作，常常被迫到处流动，不可能在一个地方定居几个月或几年，因而他们的选举权就被剥夺了。

(3) 性别的限制：在十九世纪中叶以前，还没有一部西方国家的宪法或选举法允许妇女参加选举。经过长期斗争才打开第一个缺口，1893年这一资格限制在新西兰被废除，其后数十年，特别是第二次世界大战以后，它在多数资本主义国家崩溃了。美国1920年赋予妇女以选举权，英国是1928年，法国是1944年，意大利是1945年，智利和墨西哥都是1953年，希腊是1956年，伊朗是1963年。^②但迄至目前还有少数国家剥夺妇女的选举权，甚至做为西方国家民主橱窗的瑞士，妇女选举权问题几经全国公民投票直到1971年才获得通过，但迄今在个别州和某些乡镇里，由于公民投票的否决，至今妇女在州一级或乡镇一级仍无选举权。在科威特和列支敦士登，只有男性公民才有选举权。海地的妇女只有在市议会选举中有投票权。危地马拉的妇女必须识字才有选举权。

(4) 教育资格的限制：一些资本主义国家规定只有会

读会写的人才享有选举权。澳大利亚的塔斯马尼亚州规定，只有毕业于英联邦各大学的人有投票权；在巴西，只有识字并能用本国语言（葡萄牙语）表达自己思想的人，才有选举权。规定这些资格的目的，显然是为了反对工人和农民参加选举，因为他们在资本主义制度下没有受教育的权利。但有产阶级却又不受限制。例如在葡萄牙，不识字的人只要缴纳了国家直接税和职业公会会费，就可以参加选举。在美国，教育资格的限制往往是同种族资格的限制联系在一起的。尽管早在1870年美国宪法第15条修正条款就规定：“合众国公民的选举权，不得因种族、肤色或以前是奴隶而被合众国或任何一州加以否定或剥夺。”但事实上，美国各州和地方政府对黑人的文化程度作了苛刻的规定。直至二十世纪六十年代中期以前，美国有22个州规定选民在进行登记时要参加“文化测验”，即必须具备能用英语阅读或书写的的能力。密西西比州的法律甚至规定，选民必须会读美国宪法的任何一章，理解它的全文，并能正确的解释全文。乔治亚州的法律也规定，要求选民会用英文读和写美国联邦宪法或州宪法的任何一条。参加“文化测验”不及格的人，只有回答出10个或30个口头提问后，才能取得选民资格。这些规定往往成为选举官员有意刁难黑人选民的手段。从五十年代末开始，黑人运动迅猛发展，1965年，特别是1970年美国选举法规定，在联邦或州选举中暂停使用“文化测验”。近年来，黑人的状况在某些方面有所改善，但“暂停”不等于废止，何况美国统治阶级把何时暂停以及何种情况下“暂停”的权力赋予各州。总的说来，选举中的种族歧视并没有从根本上消除。

(5) 职业的限制：在资本主义国家，禁止从事某种职业的人参加选举，资产阶级借口不让军人干预政治，剥夺了相当数量的军人的选举权。阿根廷规定，军事人员无选举权。巴西限制少尉以上军官参加选举。约旦规定，武装部队、保安部队和国民警卫部队成员不得登记为选民。在科威特、叙利亚、突尼斯等国，军队和警察或国民卫队成员均无选举权。加拿大的选举法规定，首席和首席助理选举官、每个选区当选之官员、总督在议会任命之法官均不得享有选举权。

(6) 品行资格的限制：一些资本主义国家规定，投票人必须“品行端正”。例如，乌拉圭宪法第75条要求公民有“良好的名声”，意大利宪法第48条规定：“在法律已指出丧失道德的情况下”，可以剥夺选举权。美国许多州规定投票人必须持有“遵守秩序”、“品行端正”、“忠实可靠”的证书。这样，许多政治思想比较进步的人，就往往被指责为“品行不良”而被剥夺了选举权。在亚拉巴马州，共产党人被认为是“行为不轨”分子，因而对选民规定了“反共宣誓”的要求。

此外，资产阶级国家还有关于年龄、社会出身、民族和种族以及宗教信仰等限制。其目的就是千方百计地剥夺广大劳动人民，特别是具有进步思想的公民的选举权。

(二) 候选人的提名

候选人的资格问题，就是哪些人有资格被选入国家机关的问题。资产阶级新建立的整套选举制度，其着眼点就是只能让资产阶级的代表被选入国家机关，排斥劳动人民当选的

可能性，因此，资产阶级国家往往在法律上对候选人在财产、教育、居住、年龄、性别、国籍等方面，作了比对于一般选民更高的资格要求，例如美国公民一般只要年满18岁，符合居住条件1个月至2年者就有选举权。而当选国会议员的条件却是：担任众议员的资格是年满25岁，作为美国公民已满7年，当选时是选出州的居民；担任参议员的资格是年满30岁，作为美国公民已满9年，当选时是选出州的居民。法国选民的年龄和居住条件是年满18岁，固定居住6个月以上；国民议会议员候选人的条件是，年满25岁而有选民资格并取得法国国籍满10年者；参议员候选人的年龄资格更上升为35岁。英国选民的年龄资格为18岁，众议员候选人的年龄资格却为21岁。根据日本《公职选举法》的规定，日本国民选举权的年龄为年满20岁以上，众议员被选举权的年龄为年满25岁以上，参议员被选举权的年龄为年满30岁以上。

一些资产阶级学者认为，在提名候选人时，一般应遵循3条原则，即：1.不危害分权，确保议会成员在经济上或职业上不从属于或不依赖于政府；2.保障选民的自由，防止某些人利用其在特定选区新获得的地位施加影响；3.确保议员的独立性，免受私利的引诱。^③因此资产阶级对候选人的职业作了更多的限制。在许多资本主义国家，规定公务员、军事人员、警察、司法官员、选举官员、公共契约签订者以及合作社管理人员均不得被推选为候选人。在巴西和塞内加尔，则限制某种级别的军官担任候选人，哥斯达黎加、芬兰和摩洛哥限制高级司法官员担任议员候选人。在斐济、马耳他和赞比亚，退休官员及选举管理局和委员会的官员成为被限制的对象。孟加拉、约旦、斯里兰卡等国的公共合同的受益人，

巴西、哥斯达黎加、象牙海岸等国的合作社管理人员，均不允许成为候选人。

以上这些限制，名义上是为了确保资产阶级的分权制衡原则和议员的“独立性”，实则它是调整统治阶级内部矛盾的一种手段。从根本上看，它是违背普遍、平等选举权原则的。

目前，许多资本主义国家在提名议员候选人时，还实行选举保证金制度，这种制度要求每个议员候选人都交纳一笔巨额保证金，得票不足一定比例的候选人的保证金则由国家没收。例如，英国规定每一候选人须交150英镑的保证金，在选举中该候选人如未获得该选区八分之一的票数时，保证金即被没收。在法国，国民议会议员候选人的保证金是1,000法郎（约200美元），参议员候选人的保证金为200法郎（约40美元），得票少于全部选票的五分之一就不退还。在日本，众议员候选人保证金为1,000美元，参议员候选人保证金为2,000美元（全国选区）和1,000美元（地方选区），退还保证金的条件是：众议员候选人所获选票应不少于其所在选区应选出之议员名额除有效票数后所得票数的五分之一的；参议员候选人所获票数应不少于以普通选举（全国选区）之议员名额除有效投票数后所得票数的十分之一和八分之一（地方选区）。在印度，人民院议员候选人的保证金为67美元，联邦院议员候选人的保证金为34美元，如果得票少于有效票的六分之一就不退还保证金。美国国会议员的选举保证金各州不尽相同，一般为100—1,000美元，退还条件也不一致。^④

显然，这种制度的实质就是从财产和资金上来排斥和限

制无产阶级政党及其他进步小党派参加竞选的机会。仅以英国为例，如果一个政党要在全国630个选区都提出候选人，就需要预先支付保证金9.45万英镑。这样，无产阶级政党和其他小政党就很难比两大资产阶级政党（保守党和工党）提出更多的候选人。

还必须指出，候选人提名的制度也是资产阶级用来限制共产党和其他小党派参加竞选的一种手段。资产阶级的选举法一般都规定，候选人的提名权属于个人或政党。但在实践上这种提名权往往被资产阶级政党所垄断，普通选民很难行使这种权利。因为许多国家的选举法同时还规定，提名候选人时还必须获得一定数目选民的支持，或是搜集到大量的签名。在奥地利和比利时，国民议会和众议院议员候选人的提名，需要得到选民200—500人的支持（根据选区大小而定），比利时参议员候选人的提名需100选民的支持。在意大利，提名众议员候选人需得选民500—1,000人的支持，提名参议员候选人所需选民支持数为300—500人。在美国，候选人所需选民支持的数目，根据各州法律的不同规定而有所不同。通常，独立候选人或新成立政党提名的候选人，必须获得上一次州或地方行政长官选举时投票选民1—2%的签名支持。可见，没有政党做后台的独立候选人，是很难获得大量选民支持的。诚然，有些资产阶级国家的选举法规定，选民个人或政党提名候选人时，不需要其他选民的签名支持或仅需少数选民的支持。如法国、日本、瑞典、芬兰、巴西、阿根廷等国就不需要这种支持，印度在提名候选人时只需1人的支持，新西兰为2人，德意志联邦共和国为3人，塞拉利昂为4人，澳大利亚为6人，英国为10人，但这也改变不了由资

产阶级政党垄断和操纵选举的实质。即使个别“独立人士”获得了被提名为候选人的资格，如果我们结合选举保证金和巨额的竞选费用等因素一并加以考虑，他们当选的可能性是不大的。

第三节 选区的划分

所谓选区，是指选举议员的区域单位。在资本主义国家，议员的选举通常是在按照人口比例划分的选区里进行的。除个别国家全国组成为一个统一的选区外（如乌拉圭的参议院选举），通常全国划分为许多选区。如果1个选区只选举1名议员，则称为单名制选区（亦称小选举区），如果1个选区选举几名议员，则称为多名制选区（亦称大选举区或中选举区）。在一般情况下，“单名制选区制”有利于实力强大的资产阶级政党控制更多的议席。

一些资产阶级学者主张，为了体现平等的选举权原则，在划分选区时应遵循下述3条基本原则：1.“1人1票”原则，即同等数量的代表必须由同等数量的选民（或人口）选举产生；2.根据自然界限来划分选区的原则，即通常按照国家的地理或行政区分来划分选区；3.按照人口的变动而不断改划选区的原则，即选区应定期（特别是在人口普查后）改划以保持议员所代表的人口的准确性。但实际上，在资本主义国家，由于少数资产阶级统治广大劳动人民的需要，以及党派的纷争和统治阶级内部的勾心斗角，平等选举权原则只能是纸上谈兵。

在美国，划分选区时违背“1人1票”原则的事例是相当突出的。根据1872年所通过的法案，国会规定每个议员选区必须是毗连的整块土地，并且尽可能使各选区的人口约略相等。1911年，国会将该法案的字句修正为“毗连及紧接地区”，但美国最高法院于1932年宣布，1929年的重新分配法案并没有“地区毗连及紧接或人口约略相等”的规定，于是，这便成为美国统治阶级破坏“1人1票”原则的“法律根据”。战后，随着城市人口的激增，国会选区划分不合理的现象愈益严重。例如密执安州，在1950年举行人口调查时，第12国会议员选区仅有177,360人，而第17选区却有1,724,717人^⑤。又如1963年在得克萨斯州达拉斯市国会选区的人口是95万左右^⑥，而另一个农业地区国会选区的人口仅21万左右。前者人口为后者人口的4倍以上，可是2个选区都产生议员1人。这就是说，人口少的选区1个公民的1票，等于人口多的选区的4个以上公民的投票。这样划分选区的目的是为了打击工人阶级和进步力量，或是为了实行种族歧视。通常在划分选区时，越是保守落后的农业地区，尽管人口少，却能选出与经济发达、工人阶级集中、人口众多的城市地区同等数目的代表。因此，强烈要求改革国会选区划分问题，便成为六十年代蓬勃兴起的群众运动（包括黑人运动）的一项重要内容，也是两大资产阶级政党内不同政治派别进行争论的主题之一。

有时，资产阶级在名义上遵守平等的代表名额原则，但在实际做法上却采用“选举地理学”来严重破坏这一原则。所谓选举地理学（或叫选举几何学），是执政党为了在选举中击败其他政党，估量形势，凭借国家权力，尽可能

地按照有利于自己在选举中取胜而划分选区的一种方法。资产阶级政党可以把支持无产阶级政党的选民分散在几个选区内，使他们在各个选区里都不能形成多数；也可以将这些选民集中在少数几个选区内，使自己的候选人能够在其他多数选区内当选。举例来说，某国某行政区域单位应该选出6名议员，该地区有甲、乙两党竞选，每个党都有30万选民支持，如果公平地划分选区（假设实行小选区制，即每个选区只选出1名代表），则甲、乙两党应各得3个议席。如果甲党是执政党，由它来划分选区，于是甲党运用选举地理学，把选区划成如下的样子：

选区及其选民数

	一	二	三	四	五	六
甲党	10,000	58,000	58,000	58,000	58,000	58,000
乙党	90,000	42,000	42,000	42,000	42,000	42,000

由于甲党以有利于自己的方法划分了6个选区，把乙党的选民尽可能集中地划进第1选区，有意识地把议席丢失给乙党，从而保证了其他5个选区的胜利。这里显然是以形式上的平等（每个选区应选议员的名额是平等的，都是1名；每个选区的选民都是10万），掩盖了实质上的不平等（乙党议员必须30万票当选，而甲党议员却只需6万票即可当选）。如果由乙党来划分选区的话，那末其结果将完全相反。

由于“选举地理学”不是根据自然的界限而是按照人为的因素来划分选区，因此选区的形状通常是极不规则的。在美国，选举地理学得到广泛的运用，并获得“Gerrymander”（吉利曼德尔）的“谐称”。这一词是个双关语，即为了获胜而不公正地划分选区的意思，此词的来源是：马萨诸塞州

州长Elbridge Gerry根据1812年法律，负责把该州划分为新的参议员选区。他按照他所属政党能在此州绝大多数选区中获胜的办法来划分选区，它不顾选区的自然和传统的划线，而使选区呈现奇形怪状。其中一个选区的形状恰似一条火蛇（Salamander，萨拉曼德尔）。于是一家地方报纸的编辑把这位州长的姓，同火蛇结合起来诙谐地称为“Gerrym-ander”（吉利曼德尔）。

因此，选区的划分有时成为资本主义国家各政党或各派政治势力争执不休的重要问题。例如日本自由民主党政府长期以来因受到“中选区制”的约束，而始终未达到取得三分之二以上议席以便修改宪法的目的。根据日本众议院选举时实行的“中选区制”，全国划分为130个选区，每个选区产生3—5名众议员，按照日本各派政治力量的对比，在“中选区制”下自民党只能获得稍多于半数的议席。根据日本宪法的规定，修改宪法却需国会三分之二以上议员的通过。自民党认为，“中选区制”使自民党的竞选力量分散，而且加深党内的派性，对己不利。为夺取三分之二以上的议席，以达到修改宪法的目的，自民党政府长期以来就力图将目前的“中选区制”改为“小选区制”。根据自民党在六十年代末提出的“小选区制”法案，全国选区将由原117个（现为130个）增至477个，而众议员名额也将由原来的467名增至497名。至于每个选区所能选出的众议员名额，除20个选区每个选区选出2名外，其余每个选区以选出1名为原则。“小选区制”有利于自民党集中自己的选票，并相对减少其他政党候选人当选的机会。但由于其他政党的坚决反对，这一法案迄今未被国会通过。

第四节 选票的计算方法

资产阶级国家的执政党从国内阶级力量对比出发，规定了许多繁琐复杂的选票计算方法，企图以此来歪曲选民意志，排挤进步政党或其他小党派的势力，使自己能够用较少的选票窃取较多的议席。这种选票的计算方法基本上可以分为多数选举制和比例选举制两大类。

（一）多数选举制

（1）绝对多数制：多数选举制又分为绝对多数制和相对多数制两种。绝对多数制是由在选区中获得半数以上选票的候选人取得该选区的席位，这一选举制的缺点是它仅对大党有利，特别是在单名制选区更是如此。有几个政党或候选人竞选的多名制选区（亦称中选区）中，一次投票以后，往往不容易有一个候选人或一张候选人名单获得绝对多数票，这就需要举行第二轮第三轮甚至更多轮次的投票。因此有的国家规定，在举行第二轮投票时，允许各竞选政党结成联盟。有的国家还规定，凡在第一轮投票中得票较少的候选人不能参加第二轮竞选。例如，法国在1958年规定，在第一轮选举中得票不足5%的候选人不能进入第二轮，在第二轮投票中获得相对多数票就可以当选。也有的国家（加拿大、澳大利亚等）实行“选择投票”的办法，这种办法就是要求投票人在他们选票上表明，如果他投票赞同的候选人落候时，他将

在余下的候选人中再选择何人。这就是说要求投票人在他最希望推选的候选人姓名前标上数目字“1”，在“1”号落选时他将继续加以推选的候选人姓名前标上“2”，依次类推。在进行第一轮优先选择的投票计算时，如果有一位候选人在这一阶段获得绝对多数，他就被认为当选；如果没有一个候选人在第一轮优先选择投票中获胜，则在第一轮投票中得票最少的候选人，就需将选举人投给他的票转让给下一轮优先选择的候选人。

(2) 相对多数制（亦叫简单多数制）：这一选举制是由获得该选区中最多选票的人当选。这种办法在西方国家曾用一句话概括，即“谁超过谁当选”。这一制度最先在盎格鲁—撒克逊国家实行。目前英国、加拿大、新西兰、印度、孟加拉、喀麦隆、约旦等国众议院的选举，美国、日本、马来西亚等国国会两院的选举都采用这种计票办法。由于这种计算方法只要求当选的候选人获得比其他候选人为多的选票（即使只多1票），并不要求他获得全部选票中的一半以上，所以往往出现许多并未得到多数选民支持的候选人也可以当选的现象，或者获得多数选票的政党却只能得到少数议席。例如，1950年英国大选中，这种以少数票当选的议员即有187名，约占众议院议员总数的30%。又如，1974年2月英国大选时，保守党共得1,192万张以上选票，工党得票约1,166万张，前者约多26万张。而实际当选人数工党有301名，而得票总数比工党多的保守党却只有296名。在美国总统选举中，由于大选时采用每州“胜者全得”的相对多数计票方法，上述不合理的现象就尤为突出。例如，从华盛顿至卡特39任美国总统中，就有9任总统以未获得全部选民票的过半

数而当选，^⑦其中包括战后的杜鲁门、肯尼迪、尼克松等人。可见，相对多数制严重歪曲选民的意志，剥夺了小党派特别是进步政党的代表权，并且它也不能如实地反映各政党和各候选人之间的力量对比关系。

（二）比例选举制

十九世纪下半叶以来，随着多党制的实行，特别是由于进步政党力量的增长，开始了争取实现较民主的选举制度的斗争。1891和1892年在瑞士一些郡已开始采用比例选举制，比利时在1893年，芬兰在1906年，瑞典在1909年也相继采用这一制度^⑧。第二次世界大战后，这种制度便逐渐扩及全欧。今天，在拉丁美洲和亚洲的一些国家，如阿根廷和巴西的众议院选举，哥斯达黎加和以色列的议会选举，印度和巴基斯坦的上院选举，也均采用比例选举制。

比例选举制是由参加竞选的各政党根据得票的多少按比例地分配议席的制度。在分配议席时，首先要计算出一个“当选尺度”（亦称“当选商数”或选举限额），然后以各党所得的选票的数目与这一当选尺度比较，得票为这个当选尺度1倍的，可以获得2个议席，2倍的可以获得3个议席。

（1）海尔选举限额：确定选举限额最简单的方法是1857年由英国学者汤姆士·海尔（Thomas Hare）在一本名为“代表的方法”的小册子中所提出^⑨，即选举限额设为 $Q = \frac{\text{该选区全部有效票数}(X)}{\text{该选区应选代表名额}(Y)}$ ，亦即 $Q = \frac{X}{Y}$ ，现以数字举例说明：假设某选区要选出8名代表，有5个政党竞选，它们得票如下：

A党—16.15万, B党—7.34万, C党—20.32万, D党—12.01万, E党—4.99万, 这个选区全部有效票为60.81万, 因此

$$Q = \frac{60.81 \text{万}}{8} = 7.6 \text{万}$$

各党所得代表名额为:

A 16.15万: $Q = 2 \dots\dots\dots 0.95 \text{万} (\text{余票})$

B 7.34万: $Q = 0 \dots\dots\dots 7.34 \text{万} (\text{余票})$

C 20.32万: $Q = 2 \dots\dots\dots 5.12 \text{万} (\text{余票})$

D 12.01万: $Q = 1 \dots\dots\dots 4.41 \text{万} (\text{余票})$

E 4.99万: $Q = 0 \dots\dots\dots 4.99 \text{万} (\text{余票})$

即A党得2席, C党得2席, D党得1席

可见, 按照海尔的方法, 除罕见的例外, 它不可能一次将全部代表名额分配完毕。为了将剩余代表名额分配完毕, 实行比例选举制的国家在实践中采用过多种方法, 其中最具有代表性的有两种, 即最大残数法和最大均数法。

(2) 最大残数法: 根据最大残数法, 在一次分配议席后, 拥有剩余选票最多的政党可以再参加议席的分配, 直到议席全部分配完毕, 再以前例说明

政党	首次分配代表名额	未加利用的余票	补充代表名额	最终代表名额
A	2	0.95万	0	2 + 0 = 2
B	0	7.34万	1	0 + 1 = 1
C	2	5.12万	1	2 + 1 = 3
D	1	4.41万	0	1 + 0 = 1
E	0	4.99万	1	0 + 1 = 1

注：划线者为最大余票

在海尔选举限额的基础上实行最大残数法有两个明显的问题，其一是在票数和代表数之间没有确定精确的比例关系，按前例：

$$A-16.15万:2=8.075万$$

$$B-7.34万:1=7.34万$$

$$C-20.32万:3=6.77万$$

$$D-12.01万:1=12.01万$$

$$E-4.99万:1=4.99万$$

可见，代表当选票数的比例极不平衡，D党获12.01万张选票才得到1个议席，而E党4.99万张选票就可得到1个议席，相差2倍多。

其二，便于政党弄虚作假，得少数选票的政党甚至可以获得多数的议席。

假定某选区要选出3名代表，投票总数为3,000，有甲、乙两党参加竞选，两党得票如下：

甲党 1,600票

乙党 1,400票

总计 3,000票

$$\text{选举限额为 } \frac{3,000}{3} = 1,000$$

因此：甲党—1,600:Q=1+600

乙党—1,400:Q=1+400

甲党拥有最大余票，将再分得1个席位，共2席，乙党只能分得1席，但如果乙党提出2张候选人名单，并对其选举力量的分配有意识作出安排，就可能产生下列结果：

甲党 —1,600票

乙₁党 —750 票

乙₂党 —650 票

——
总计 3,000 票

选举尺度仍是1,000，但甲党只能分得1个议席，而乙党却能获得2个议席，因为2张名单的余票分别为750和650，都比甲党的余票多。

(3) 爵普选举限额：为了避免上述缺陷，并且一次即将全部应选代表名额分配完毕，英国学者爵普(H. R. Droop)创造了一种旨在减少选举限额的类似方法。即在按海尔的公式确定选举限额时对分母依次加上1, 2, 3……，一直到求出一个数字能将全部代表名额一次分配完毕，此数字再加1，便是爵普限额，其数学公式是：

$$\text{爵普限额 } Q_1 = \frac{X}{y + 1, 2, 3, \dots} + 1$$

在上例中，根据演算，分母加上3，可将全部代表名额一次分配完毕，

$$Q_1 = \frac{X}{y+3} = \frac{60.81\text{万}}{8+3} = 5.5281 + 1 = 5.5282$$

代表名额分配如下：

A——16.15万	: $Q_1 = 2 + (\text{余票})$	得2席
B——7.34万	: $Q_1 = 1 + (\text{余票})$	得1席
C——20.32万	: $Q_1 = 3 + (\text{余票})$	得3席
D——12.01万	: $Q_1 = 2 + (\text{余票})$	得2席
E——4.99万	: $Q_1 = 0 + (\text{余票})$	无席位

爵普限额也存在问题，即按此法分配的结果，支持E党的选民49,900人连一个代表名额也没有，他们的选票都白费了。

(4) 最大均数法(东特法)：为了尽量减少选举限额的数字，比利时学者维克托·东特又创立了“最大均数”法或称东特法(the D' hondt Rule)，现为比利时、意大利、荷兰、德意志联邦共和国、阿根廷等国采用，最大均数法比最大残数法更复杂。此法先用1、2、3、4……等数除各政党所得票数，当选议员几名，即除至该数(例如当选五名，就除到5)，然后把除得的商数按大小顺序排列，而以排列名次与当选名额相同的商数作为选举商数(当选尺度)，即作为各政党分配议席的尺度。现举例说明：

某选区应选议员5名，有A、B、C、D4个政党竞选，每个政党的候选人所得选票是：A得30,200票，B得16,600票，C得6,800票，D得6,400票。

	A党	B党	C党	D党
各党得票数	30,200	16,600	6,800	6,400
各党得票数/1	30,200(a)	16,600(b)	6,800	6,400
各党得票数/2	15,100(c)	8,300(e)	3,400	3,200
各党得票数/3	10,066(d)	5,533	2,266	2,133
各党得票数/4	7,550	4,150	1,700	1,600
各党得票数/5	6,040	3,320	1,360	1,280

把所有商数按大小排列起来，从(a)到(e)，第5名数字是8,300，现就以8,300当做除数，用来除各政党所获的票数，则A党得3个议席，B党得2个议席，C党和D党没有议席。

如用最大残数法，则结果完全不同，A党得2席，B党得

1席，C党和D党也各得1席，可见最大残数法有利于小党，最大均数法有利于大党。

(5) 拉古最高均数法：此外在东特法基础上经过修改创立了拉古最高均数法，目前为瑞典、挪威、丹麦等国所采用。按此法各政党候选人名单之间分配议席是按照“奇数”方法进行的，这就是把每个名单上候选人获票的总数按顺序地以1、4除，然后再以3、5、7……来除，这样就可以迅速得到更小的选举商，再把所得的商数进行比较。有最大商数的名单得第一个议席，有次大商数的名单得第二个议席，依次类推，然后分配议席数。拉古计票法有利于较小的政党获取席位。

比例选举制不能用于小选区制，因为小选区制每区只能选1名议员，那就无法在选区内按照各党所获选票数额大小的比例来分配议席，这种制度要求设立大选区，从每一选区选出数名代表，而且选区越大，比例选举制的优点就越明显，最理想的情况是把全国变成一个选区。相对来说，比例选举制较多数选举制略为合理。

(6) “连接名单法”与“自由名单法”：根据比例选举制，各政党以得票多少按比例分得议席后，就产生了各政党候选人名单中将由谁来取得议席的问题。现在资产阶级国家采用两种主要的方法在政党名单内分配议席，一种是“连接名单法”，即选民只对整个名单投票，而在候选人名单内分配席位的先后顺序由各该政党自行规定，名单排列顺序与当选顺序是一致的。另一种是“自由名单法”，“自由名单

注：●—●为按商数大小的顺序排列，所得最大的5个数字。

法”这种办法又有三种主要形式，1.是在一张候选人名单内的优先投票，目前意大利、瑞士、奥地利、挪威、瑞典等国采用，办法是让选民在投政党整个候选人名单票时表达自己对候选人的态度，即在候选人姓名旁标上数目字以表明自己的优先选择顺序。在这种情况下，当选的就不一定是各政党排列在名单首位的候选人，而是那些得到最多优先选择票的候选人。2.是“选择投票”，目前澳大利亚、爱尔兰和马耳他等国采用。这种办法让选民从几个不同政党中按自己的优先顺序排列候选人，这就为各政党的幕后勾结提供了更多的机会。3.是可分割的选票名单法，目前为丹麦和瑞士等国采用，按此法投票人被允许对出现在不同候选人名单中的候选人表明自己的优先选择顺序，从而形成新的名单。

实行“选择投票”法就使在选区中拥有可靠议席的大党，可以把自己多余的选票转让给较弱小的政党。这种可转让投票的办法，大多比较繁琐复杂，各国也不尽相同。

综上所述，可见不同的选票计算方法可以使议席分配的结果有很大的出入。因此资产阶级很重视对于选票计划方法的选择，不少国家的选票计算方法常常因国内阶级力量对比的变化而改变，在这方面法国尤为突出。在法国第三共和与第四共和时期举行的22次选举中，先后采用过5种不同的选举制度，而其中只有一种被用于两次以上的连续选举中。第二次世界大战后初期，由于民主力量的高涨，法共成为第一大党，法国在1946年10月的制宪会议选举中采用了比例选举制，否则法共在国民议会中的席位将占有很大的一個多数。在采取比例选举制下，法共仍成为席位最多的党，取得169席。其后，法国共产党影响有所下降，资产阶级为了联合其

他政党势力排斥法国共产党和稳定政局，资产阶级反动集团于1951年6月的国民议会选举时，改用了“一轮多数联盟制”。这种制度规定，凡是获得选区中绝对多数选票的政党或政党联盟，可以取得该选区的全部议席；如果没有一个政党或政党联盟获得绝对多数，议席便按比例分配。由于各资产阶级政党在这次选举中结成了联盟，因而法国共产党虽然得到25.6%的选票，却只得到16.4%的议席，法共的议席一下子从169席减为99席。^⑩在以后几年中，由于法共力量的增长，法共与社会党的基层组织在某些地区选举中结成了联盟，在1956年国民议会选举中，法共取得144个议席。法国统治阶级害怕“一轮多数联盟制”反而对法共有利，因而企图再次改变选举法。但是由于法共和广大人民的坚决反对，加上统治阶级内部的矛盾，在第四共和时期这种修改未能实现。1958年10月戴高乐决定采用“单记名二轮多数制”。根据这种计算方法，法国本土划分465个选区，每个选区选出1名议员，在第一轮投票中候选人必须获得绝对多数才能当选，否则举行第二轮投票。在第二轮投票时参加竞选的政党可以结成联盟，获得相对多数的候选人便可当选。在1958年11月国民议会选举中，法共在第一轮投票时获得全部选票的18.9%，但只得到1个议席；在第二轮投票中，法共仍然得票最多，但总共只得到10个议席，比1956年那次选举减少了134席。可是，极右派的保卫新共和联盟在第一轮中只获得17.6%的选票，却总共获得188个议席，为法共议席的8倍。可见，“单记名二轮多数制”的采用，目的在剥夺法共的议席。从1958年以来的历次议会选举中，法共所得选票的百分比总是大大超过其所获议席的百分比。这就说明资产阶级所选择的

选票计算方法，总是成为资产阶级政党控制议会的一种手段。

第五节 普选制的意义

普选制是资产阶级革命的产物。资产阶级在反封建斗争中，在自由、平等的口号下提出普及的选举权、建立资产阶级民主的代议机构等要求，用来对抗封建王权，取代“等级会议”、“等级授职制”等封建统治形式，从而对团结工农群众、进行推翻封建统治的革命斗争、促进新的生产关系和生产力的发展起着积极的推动作用。

从本质上看，普选制是资产阶级统治的工具，因为他们“要把民主局限为民主的选举，局限为有权把代表人民而又镇压人民的人派到议会中去”。^①尽管如此，无产阶级革命导师还是充分肯定了普选制的重大历史进步意义。恩格斯指出：“普选制是测量工人阶级成熟性的标尺”。^②因为它意味着当无产阶级成熟到在政治上不再做资本家阶级的尾巴而进行自我解放的地步时，它就成立自己的政党，选举自己的代表，而不是选举资本家的代表了。普选制给无产阶级准确估量自己力量的可能性，是测量无产阶级政治力量增长变动的标志。普选制为无产阶级提供了政治斗争的舞台，帮助它在组织上和意识形态上的形成和巩固。因此，无产阶级争取普选权对实现社会主义的斗争，就具有重要意义。当然，革命导师并没有忽略指出普选制的阶级局限性，恩格斯还说：“在现今的国家里，普选制不能而且永远不会提供更多的东西。”^③如上所述，在资本主义国家，资产阶级不但通过选举立

法，规定形形色色的选举资格限制和选举保证金制度，限制和剥夺了广大劳动人民的选举权和被选举权。资产阶级还利用选区的划分和选票的计算，从中捣鬼。至于各种营私舞弊的勾当，如伪造选民名册、冒名顶替、收买选票、贿赂选举官员、掉换和涂改选票、虚报投票结果等等，也屡见不鲜。战后以来，由于民主运动的高涨，资产阶级被迫完善其选举制度，取消或禁止了一些过于露骨的限制和营私舞弊行为。但这并没有改变选举权的资产阶级性质，而是更充分地体现了在平等形式掩盖下不平等的实质。如果说在奴隶制和封建制社会中，选举权的享有主要是以等级特权为特征的话，那么在资本主义制度下，选举权的享有主要是以财产和金钱为特征。近年来竞选费用起着越来越重要的作用，因为“竞选”离不开宣传，而宣传又离不开金钱，从某种意义上来说，金钱就是选票。人们把资产阶级国家的选举运动比喻为“有钱人的游戏”，其耗资愈来愈大。美国1940年的总统竞选费用为3,500万美元，1980年竟花掉8亿多美元，40年经过10次大选，竞选费用增长近23倍。日本1974年的参议院选举，竞选费用创历史最高记录，出现了“五当四落”的奇闻，即花5亿日元就当选，花4亿日元就落选。1978年法国立法选举，平均每个候选人的竞选费用将近13.2万法郎。可见，巨额的竞选费用，使劳动人民的普选权变成有名无实的东西。正是在这个意义上，无产阶级革命导师提醒劳动大众，千万不要迷信资产阶级的选举制度。

注 释

① Valentine Herman, *Parliaments of the world, A reference*

compendium, 1976, table 3, p. 29—38.

② А. А. МИЩИН, ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО БУРЖУАЗНЫХ СТРАН И СТРАН, ОСВАБОДИВШИХСЯ ОТ КОЛОНИАЛЬНОЙ ЗАВИСИМОСТИ, 1976, стр. 210—211.

③ Valentin Herman, *Parliaments of the world, A reference compendium*, 1976, p. 56—57.

④ 选举保证金数额由各州规定, 16个州不需缴纳保证金, 10个州为 100 美元以下, 5个州为 101—250 美元, 10 个州在 500 美元以上, 只有 3 个州超过 1000 美元, 一些州规定, 需得全部选票的 15% 以上才退还保证金。

⑤ Wagruder, *American Government*, 1953, p. 76—77.

⑥ 沈崇灵: 《美国政治制度》, 商务, 1980, 第 84 页。

⑦ ABC's of How a president is chosen, *U. S. News & World Report*, Feb. 18, 1980, p. 50.

⑧ Michel Ameller, *Parliaments, A Comparative Study on the Structure and Functioning of Representative Institutions in Fifty-Five Countries*, 1966, p. 24.

⑨ Euid Lakeman and James D. Lambert, *Voting in Democracies, A study of majority and Proportional electoral system*, 1955, p. 245—246.

⑩ Neil McInnes, *The Communist Parties of Western Europe*, Oxford University Press, London, 1975.

⑪ 《论无产阶级的民警》, 《列宁全集》第 24 卷, 人民出版社 1957 年版, 第 163 页。

⑫ 《家庭、私有财产和国家的起源》, 《马克思恩格斯全集》第 21 卷, 人民出版社 1965 年版, 第 197 页。

⑬ 同上。

第四章 资本主义国家的议会制度

第一节 议会制度的产生和发展

议会（parliament，又译国会，或者译为“巴力门”）一词导源于拉丁语，原来意思是谈话或辩论。议会最早出现在十三世纪的英国（即1265年在英国出现的第一个议会，或称为“孟福尔议会”）。在封建制度下，议会是从属于国王们一种等级代议制机构。后来资产阶级利用议会同国王进行斗争并取得了资产阶级革命的胜利。资产阶级革命胜利后，资产阶级通过议会对国家进行统治，便形成了作为国家政体一种形式的议会制度。

（一）议会制度是资产阶级革命的产物

议会制度是以“三权分立”原则为依据的，是资产阶级国家的最高立法机构，是在资产阶级革命胜利后才真正建立起来的政治制度。封建时代的末期，资产阶级对于封建制度的桎梏越来越不能忍受，迫切要求取得政权，以新的政治制度来代替封建制度。可是，在资产阶级革命爆发以前很长的时期内，有些资产阶级思想家却幻想用提高立法机关的地位

和限制王权的办法来达到目的。十七——十八世纪流行于欧洲、以英国的洛克和法国的孟德斯鸠为主要代表的“三权分立”学说，就是这种思想的反映。孟德斯鸠主张把国家权力划分为立法权、行政权和司法权，分别由议会、政府和法院来行使。他认为，如果国家权力不是集中在国王一个人或一个机关之手，就可以保证“公民”的自由。这种学说希望通过议会来限制王权，走资产阶级改良主义的道路，因而表现了浓厚的保守性和妥协性。不过，它反映了正在成长之中但还没有力量推翻封建制度的资产阶级对于获取政治权力的要求，这在当时是有进步意义的。

然而，没有一个国家的资产阶级是按照这些思想家的设想，即仅仅通过在封建的代议机构中的斗争就限制了国王的权力，最后由自己掌握了政权的。十六——十八世纪的历史表明，欧洲和北美各国的资产阶级都是在相当长的一个历史时期内，以流血和不流血的方式与封建势力不断斗争，并且最终是用火与剑，通过暴力革命才摧毁了封建统治，建立了自己的专政，并使这个专政逐步趋于完备的。

资产阶级议会不是封建代议机关简单的继续，议会制度是资产阶级革命的产物。

议会制度最早起源于英国，曾被资产阶级及其御用学者炫耀为“议会之母”，并称颂为资产阶级议会制的典型。因此，现仅以英国议会制度的产生为例，便可窥一斑而见全豹。

英国的议会是英国资产阶级在革命中建立起来的政治制度，它的前身是英国十三世纪封建时代的等级会议（亦称三级会议），由中世纪的僧侣、贵族和平民组成，是封建统治

的代表机关。但英国资产阶级的议会不是这个中世纪的等级会议的简单继续，而是通过资产阶级革命，在这个基础上发展起来的。

十三世纪中叶以后，随着英国资本主义的发展，一部分中小封建主把自己的领地改为畜牧场并兼营商业，向资本主义的剥削方式转化，形成为资产阶级化的贵族（新贵族）。随着资产阶级化的贵族和一部分自由市民经济实力的增强（通过小商品生产者的两极分化，一部分自由市民上升成为资产阶级），他们提出“不出代议士不纳税”的口号，后来当资产阶级控制了议会时，便把这个口号改为“不纳税者不得出代议士”，用来限制劳动人民进入议会。当时形成了没有三级代表的同意，就不能征收赋税的情况。其后，从1343年开始，等级会议的内部逐渐形成两种势力，一种是由大贵族、大僧侣组成，一种是由市民（即资产阶级）和资产阶级化的贵族组成。前一种势力发展成为上院，即贵族院；后一种势力发展成为下院，即“平民院”，于是在英国逐渐形成了带有浓厚封建色彩的两院制的议会政体。

在英国，从议会分为两院开始，直到十六世纪末期，形成议会与国王两种权力并存的局面。这时，国王在与别国的封建主进行战争时需要大批的金钱；商业和工业越发展，国王就越需要巨款以供他们奢侈无度的生活需要，国王为了能够收税，不得不向资产阶级作一定的让步，如查理一世被迫处决宠臣斯特拉福，取消专政法庭，取消未经议会同意的捐税项目等。但这时的议会不能限制国王的专横，这是因为当时的资产阶级与新贵族本身还很软弱，还没有足够的力量夺取政权，又不敢发动广大劳动人民的缘故。因此就采取同

王权妥协的态度，把斗争局限于议会，企图为资本主义的发展创造某些条件。

随着资本主义生产关系的进一步发展，资产阶级和封建阶级的矛盾日益尖锐。从十六世纪末十七世纪初的都铎王朝末期，到十七世纪的斯图亚特王朝整个统治时期，充满着资产阶级、新贵族同封建统治阶级的尖锐斗争。在议会中形成了以资产阶级为首的反对派，同王权展开了针锋相对的斗争；在议会外，广大人民群众的觉醒，特别是农民革命运动的兴起，从根本上动摇了封建统治的基础。在这种情况下，资产阶级一方面企图推翻封建王朝的统治，为资本主义的进一步发展扫清道路，但又感到自己力量不足；另一方面，资产阶级又不敢坚决依靠人民的力量来进行彻底的反封建斗争，于是就以议会为主要阵地同国王展开斗争。这个斗争的焦点，主要是围绕着伊丽莎白女王无子而引起的关于王位继承，关于国王及其左右人物排斥清教徒，关于工商业专卖权以及关于税收政策等问题进行的。但腐朽的封建王朝不愿意也不会自动退出历史舞台，企图作垂死的挣扎。斯图亚特王朝的国王查理一世公开声称，君权是神授，不愿屈服于议会，不愿做“议会恩赐”的皇帝，主张维护君主专制。查理一世依靠当时的反动势力，在1642年公开向议会宣战。资产阶级被迫不得不依靠人民群众特别是农民的力量，进行了武装斗争。经过6年内战，才推翻了君主专制政体，把查理一世送上了断头台，宣布英国为“共和国”。

从1642至1688年这46年间，充满着资产阶级同被推翻的封建主的斗争。查理一世被处死后，出现了克伦威尔的独裁统治。1658年克伦威尔病死，到1660年就出现了旧王朝的

复辟（斯图亚特王朝查理二世重新执政）。旧王朝之所以能复辟，是由于资产阶级害怕人民群众的力量日益壮大而与封建势力妥协，同时新贵族与封建势力有千丝万缕的联系。查理二世上台后，还是处处同资产阶级作对。他的继承者詹姆士二世也是如此。于是，在1688年，资产阶级政党以政变的方式赶走詹姆士二世。资产阶级由于要同封建势力妥协来共同对付劳动人民，又从荷兰迎来了带有全副武装的荷兰执政者威廉三世（詹姆士二世的女婿），这就是资产阶级吹嘘的“光荣革命”。其实，1688年的“光荣革命”，就是资产阶级害怕劳动人民而急忙同封建统治阶级妥协的一种不光荣的产物。

“光荣革命”后，英国议会于1689年通过“权利法案”，1701年通过“王位继承法”。根据这些法律，议会在形式上成了英国唯一的立法机关，享有立法权和决定预算及其它重大问题（如王位继承等）的权力；确立了下院议员由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；废除君权神授和专横，确立了国家管理的“法治原则”和公民的“权利不可侵犯”等原则。总之，这些立法规定了许多新的国家制度的基本原则，从而为英国的议会制度和君主立宪政体奠定了法律基础。

以上这些基本原则，主要体现了适应资本主义生产关系进一步发展的需要，它是以资产阶级同封建阶级地位平等和自由竞争为前提的，所以恩格斯曾指出英国的“代议制是以资产阶级在法律面前平等和法律承认自由竞争为基础的”。^①

议会的出现和议会制度的确立是巨大的历史进步。英国议会在资产阶级反对封建制度的斗争中，在资产阶级革命过

程中都曾起过积极作用；议会制度确立后，又促进了资本主义制度的巩固和发展。

但是，在另一方面，从资产阶级议会制度确立那天起，它就体现了资产阶级的民主，也即是资产阶级的专政。资产阶级利用议员由公民选举产生，议会形式上拥有立法权和监督权等特点，把议会吹嘘成“表达全体公民意志”的机关，因此资产阶级议会一方面体现了资产阶级对无产阶级和劳动人民的阶级专政，正如列宁所指出：“每隔几年决定一次究竟由统治阶级中的什么人在议会里压迫、镇压人民，——这就是资产阶级议会制的真正本质，不仅在议会制的君主立宪国内是这样，而且在最民主的共和国内也是这样。”^②另一方面议会又掩盖着资产阶级对劳动人民进行剥削和压迫的事实。所以，资产阶级议会制度是资产阶级专政的一种工具，是掩饰这种专政的遮羞布，是虚伪的资产阶级民主的重要组成部分和主要表现形式。

（二）自由资本主义时期议会作用的加强

资产阶级议会诞生以后，随着资本主义经济、政治力量的发展以及阶级力量对比关系的变化，议会的地位、作用和拥有的实际权力也就发生了变化。

在自由资本主义时期，一方面，为了联合可能联合的力量来反对封建残余和推进资本主义政治、经济力量的发展，资产阶级很需要利用议会这一工具；另一方面，随着行政权力和官僚军事机关的日益巩固和完备，各资产阶级政党为了瓜分政府职位争夺权力而进行着激烈的斗争，这种斗争需要在议会这样的场所中去进行。因此，这时的资产阶级议会就

成了资产阶级相互勾结，积聚力量，调整关系和解决某些矛盾的场所。由于这时资产阶级中的垄断集团尚未形成，所以自由资本主义时期的议会是整个资产阶级的工具。当时，许多资产阶级国家政府的组成要通过议会，政府不能推行与议会的意志相抵触的政策。

在这个时期，无产阶级的力量正在成长，还没有形成一支强大的有组织的政治力量，没有建立自己的政党，这也使资产阶级可以较多地利用虚伪的议会民主对劳动人民进行欺骗。

为此，资产阶级大力贯彻“扩大议会民主、加强议会的权力和作用”这一方针来适应形势的需要。这种情况被资产阶级说成是议会真正拥有国家权力的“兴盛时代”，宣扬“议会至上”、“议会万能”的理论也在这时得到广泛的发展。资产阶级著名学者狄龙吹嘘：“议会除了不能使一个女人变成男人和使一个男人变成女人之外，能够做一切事情。”

（三）帝国主义时期议会地位和作用的下降

到了帝国主义时期，资产阶级国家的政治经济情况都发生了很大的变化。与经济上垄断代替自由竞争相适应的是资产阶级在政治上更加趋向反动，要求国家权力的高度集中。帝国主义时期阶级矛盾空前尖锐，无产阶级作为一支强大的有组织的政治力量登上了政治舞台。垄断资产阶级为了对内镇压无产阶级革命运动；对外侵略和扩张，扼杀民族独立和民族解放运动，愈来愈感到议会制的统治形式多所掣肘。与此同时，垄断资本集团的出现使少数垄断资本家控制国家权力成为可能。于是垄断资产阶级力图用削弱议会传统权

力的办法来加强政府的地位和作用。议会原来所享有的传统权力，如核准国家预算，通过并颁布主要法律，对政府进行监督等等，都遭到重大的削弱。政府不仅不再听命于议会，相反却在实际上操纵着议会的活动。“议会至上”的时代结束了，出现了“行政专横”的局面。

帝国主义时期议会地位和作用的下降，并不意味着议会居于一种可有可无的无足轻重的地位，它仍然是资产阶级专政体系中不可缺少的重要组成部分。它同垄断资本的暴力统治形式紧密配合，二者相辅相成，缺一不可。议会作用的下降，只是就议会的发展规律和趋势相对而言。如果从某个具体问题来看，垄断资本为了巩固其统治，有时还会修改议会制度以加强某个具体环节。在一些资产阶级革命不彻底的国家，资产阶级往往强调要加强众议院的地位和作用，其着眼点一则是为了进一步限制和克服封建残余势力的影响，如1911和1949年英国通过“议会法”以摆脱贵族院在立法方面对众议院的限制；二则为了更好地发挥“议会民主”的专政作用，以便有效地支持和协助政府推行反动政策；三则为了调节各垄断资本集团之间的矛盾，以便适时地、有效地通过整个垄断资本所需要的法律和决定。

第二节 资产阶级议会的组成

（一）一院制和两院制

资产阶级议会在组织结构的形式上，从它成立到现在，

比较普遍采用的形式有一院制和两院制。

目前，在150个资本主义国家中，除了14个国家未设议会或解散议会迄今尚未恢复者外，其余136个国家均设有议会。其中采用一院制的91国，采用两院制的45国。一般说，资本主义发展较早的国家，采用两院制的居多。在欧洲，除了芬兰、瑞典、挪威、丹麦、葡萄牙、希腊、马耳他和列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、安道尔等一些小国采用一院制外，其余大国的议会都由两院组成。在亚洲，除了印度、日本、马来西亚、泰国、土耳其、约旦等6国采用两院制外，其余23个国家都采用一院制。在美洲，包括美国、加拿大、墨西哥、巴西、智利、阿根廷等大国在内的21个国家均采用两院制，其余10国则实行一院制。在非洲，绝大多数新独立的民族主义国家均采用一院制（约39国），只有尼日利亚、南非、斯威士兰、津巴布韦、赞比亚等少数几个国家例外^③。

在议会的发展史中，曾经还采用过三级议会制的形式，中世纪欧洲各国（如英、法等国），都采用过这种形式。也有极少数国家采用过四级议会制的形式，如1866年以前的瑞典和1906年以前的俄罗斯所属的芬兰，都曾设立四级议会制的形式，这些现在已成为历史的遗迹了。

长期以来，西方政治家和法学家对议会设置一院还是两院争论不休，至今仍有不同看法。主张两院制的主要理由是：（一）可以起到制衡作用。孟德斯鸠在阐明三权分立原则时说过，暴虐的议会不亚于专横的行政机关。他称赞英国的“立法机关由两部分组成，它们通过相互的反对权彼此钳制。”^④英国法学家，蒲莱斯也说过，美国采用两院制与古罗马国家设置两个执政官，其用意都在于防止专制。狄骥在

他的名著《宪法论》中认为，设立两院的理由在于一院代表个人，而另一院代表社会集团或职业集团。两院分别容纳社会上的各种势力，其结果在政治上可发生一种缓和作用，使支配社会的各种势力相互调整。（二）可以防止草率立法。有的英国法学家认为，两院的设置，是减少错误立法的“一种附加上的保障”。在两院制的议会中，法案须要经过两院的审议和一致通过才能最终成立。如果一院同意他院的法案，可以增加立法的稳定。反之，如果不同意，也可以互相制约；两院彼此挑剔，以至互相否定，使立法者不能不取慎重态度。（三）可以容纳特殊利益和罗致专家。有些资产阶级学者提出，如以一院代表民意，则应以他院代表有实际经验的专家^⑤。由于种种原因，专家学者不可能都参加竞选；同时有鉴于议会中的专家为数不多，对于日益繁重复杂的各种经济与社会问题的立法，势必难以充分研究。所以，应当设立第二院以罗致有各种专门知识和实际经验的专家从事各种问题的研究。不少国家上议院议员不用直接选举，而是采用间接选举或者任命，甚至是世袭的方法产生，这就便于统治阶级网罗对他们忠实可靠的学者名流进入上院参预议会的决策活动。他们还认为，在联邦制国家，必须有一院代表全国，按人口比例选出代表；必须有另一院代表各邦，无论邦之大小，其代表权均应平等，则各邦特别是小邦的利益才能得到照顾。

对于以上所说两院制的优点，也有资产阶级学者持反对的见解。资产阶级革命家罗伯斯庇尔、富兰克林以及现代的一些法学家，则是一院制的倡导者和拥护者，他们主张一院制的主要理由是：（一）如果承认两院制，就无异承认一个

国家可以有两个主权。他们说：“如果第二院与第一院的意见分歧，则第二院即为有害之物；如果第二院与第一院意见一致，则第二院即为骈枝赘瘤。”（二）两院制使得立法程序繁琐，拖延时日，法案的通过比较困难。上院往往盘踞着保守势力，不利于对社会改革及时作出决策。（三）两院制固然有相互制约的优点，但也容易在议会内部发生矛盾和冲突。当两院争吵不休、相持不下时，容易受行政机关的操纵。

上述两种主张各执一词，但从实践来看，两院制在各主要资本主义国家议会中已经成为普遍的制度。在亚、非、拉许多新独立的民族主义国家中，实行一院制的占绝大多数，这一现象是这些国家的统治阶级领导集团为巩固其统治，要求权力集中的一种表现。从议会发展的历史来看，一个国家议会采取什么组织形式是由不同国家的国情、阶级力量对比的关系和政治统治的需要决定的。但形式的多样，丝毫不影响议会的阶级本质。

（二）议会的两院

资产阶级国家的议会由一院或两院组成。在某些国家，如印度、马来西亚、加拿大、博茨瓦纳、英国、爱尔兰等，国家元首也算是议会的组成部分之一。

在实行两院制的国家里，议会由上议院和下议院构成。虽然议会两院都处在资产阶级的严密控制之下，但上议院通常比下议院更为保守和反动。这是由于组织上议院的方式方法不同于下议院（下院通常是按人口比例原则普选产生）。

一般来说，资产阶级组织上院的方式方法有以下四个特点：

第一，选举法一般对上议院议员的当选资格作了更高的要求。例如：美国众议院议员的年龄资格为25岁，为美国公民7年；参议院议员的年龄资格为30岁，为美国公民9年。法国国民议会议员须年满23岁，参议院议员须年满35岁。比利时和意大利众议院议员的年龄要求是25岁，参议院议员的年龄要求是40岁。加拿大选举法规定，只有拥有4,000加元不动产的人才得被任命为参议员。阿根廷法律规定，参议员每年应该有2,000比索的收入。在土耳其和比利时，参议员必须高等院校毕业^⑥。此外，在选举保证金上，对参议员候选人一般提出更高数额的要求。这些规定就使得进入上议院的议员，一般都是资产阶级及其代理人或政界一些保守人物。

第二，上院议员并非都由普选产生，这就使无产阶级政党或一些比较进步的政党更少有机会通过选举进入上院。即令由普选产生，有些国家也不是都按人口比例原则选出，而是按地区原则或混合原则（即人口比例原则与地区原则结合在一起）产生。在资本主义国家中，组织上议院的方式有下列几种：（1）上院议员由贵族担任，根本不通过选举，如英国；（2）上院议员全部或部分由国家元首任命，如约旦王国参议院全部参议员20人均由国王指定，意大利总统有权指定5名参议员为终身议员，总统下台后为终身参议员；（3）上、下院议员都由普选产生，如冰岛、挪威等；（4）上院议员由间接选举产生，如法国参议员由选举团选举产生，选举团由市镇议员或市镇议会代表、省议员和国民议会议

员组成，实行三种不同的选举办法；（5）上院议员由地方议会选举产生，如战前的德国和1913年前的美国，瑞士部分联邦院议员由州议会选举产生；（6）按地区原则或混合原则由选民直接选举产生，如美国每州可选出参议员2名；日本参议院252名参议员中，100名由全国选区产生，152名由46个县选举产生（每县为一独立的地方选区）。

第三，上院议员任期一般比下院议员长，而且实行部分改选的办法。如法国国民议会议员任期5年，到期全部改选，参议员任期9年，每3年改选三分之一；日本众议院议员任期4年，到期全部改选，参议员任期6年，每3年改选半数；美国众议院议员任期两年，到期全部改选，参议员任期6年，每两年改选三分之一。实行参议员部分改选的办法，就使得各阶级、各政党力量对比的变化，在上院要比下院缓慢得多。因为尽管一个新的政党通过选举在下院取得了多数，组织了政府，但由于上院只改选部分议员，旧的政党仍有可能占多数。

第四，两院的职权有所不同。作为资产阶级国家的所谓最高权力机关或立法机关，议会两院拥有的职权在许多方面是相同的，但也有若干不同。美国参议院在核准高级官员的任命、批准条约、审判被弹劾的官吏等方面的权力是众议院所没有的。在许多资本主义国家，审议和通过预算是在下院特有的权力。在立法方面，议案必须两院通过才能成为法律。可是，有些国家的上议院对下议院通过的议案有否决权或搁延权，例如日本参议院可以否决众议院通过的法案，但如经众议院出席议员三分之二以上的多数再次通过时，参议院不得再次否决，即成为法律。英国贵族院对众议院通过的非

财政议案可以拖延1年，对财政议案可以拖延1个月。日本参议院可以对众议院通过的议案拖延60天，对众议院通过的预算拖延30天。这种否决或推迟下议院通过的议案的权力，显然就是上议院对下院的一种牵制。

两院的互相牵制体现了资产阶级的制衡原则。当然这种制衡原则并不像一些资产阶级学者所吹嘘的那样，说什么它可以防止任何一院的独断专横，“能更好地保障人民的利益”。其实，从两院制的建立和发展的历史来看，这种制衡作用只能更好地保障资产阶级的利益。

首先，两院制议会的建立主要是由于统治阶级害怕人民群众的力量通过下院而发挥作用。1787年美国宪法和1795年法国宪法都是在革命低潮时期制订的。资产阶级很怕议会会受到人民的影响，因此他们在宪法中规定采用两院制，以便在情况需要时动用更加保守和更加反动的上院来牵制和抵消下院的作用。华盛顿在向国务卿杰斐逊阐明美国为什么要建立两院制国会的道理时，曾把众议院与参议院的关系比喻为盛着滚烫的咖啡的杯子同碟子的关系。美国学者詹姆斯·蒲莱斯更是直言不讳。他说：“参议院的使命就是压抑众议院人民代表的热情和冲动。”

其次，两院制议会的建立也是调整统治阶级内部矛盾的一种措施。十七世纪的英国资产阶级革命是以资产阶级和贵族之间的妥协而告终的，革命以后保留了两院制的议会，其中的上议院即贵族院，就是贵族的重要政治阵地。在1787年费城会议上，美国统治阶级的内部，主要是北部工商业资本家的代表和南部大土地所有者的代表之间出现了分歧，建立一个两院制的国会正是调整这种分歧的方式之一。

在政权和全部国家机器都已经为资产阶级所控制的今天，由于两院在组成方式上的特点和职权划分的不同，采用两院制不但对资产阶级的统治没有妨碍，相反，在欺骗人民、调整统治阶级内部矛盾和使两院互相牵制以确保统治阶级的利益等方面，还可以起到“更好”的作用。这就是当前许多老牌资产阶级国家为什么要采用两院制议会的真实原因。

（三）议会的领导机构和咨询机构

议会领导机构分为个人性质的议会领导机构和集体性质的议会领导机构，前者指议院的事务主要由议长、副议长个人负责。后者指议院的事务除由议长负责外，还由一些集体机构如主席团、议长会议、理事会等协助议长领导和处理议会日常事务，或向议长提供咨询。议院主席团一般由议长一人、副议长若干人组成（如荷兰、丹麦等），德意志联邦共和国联邦议院主席团由议长、4名副议长、15名议会秘书和3名议会党团的议会书记组成。它处理联邦议院日常事务，领导联邦议院办公厅的行政工作，以及负责制订联邦议院的预算计划。议长会议（或委员会）除议长一人、副议长若干人外，还有一些议院委员会的主席参加（如芬兰、瑞典）。议会的咨询机构主要有议会办公厅，由议长一人、副议长若干人、议会秘书若干名和稽查若干名组成（比利时、法国、意大利众议院、西班牙、瑞士联邦院、喀麦隆、突尼斯、科威特等国均设有这种机构）。议会办公厅是一个咨询性兼事务性的机构，通常在行政事务和财政事务方面，协助议长工作。

德意志联邦共和国联邦议院设立元老委员会，协助议长处理议会事务，元老委员会由议长、副议长和若干名由各议会党团按其议席多少而推荐的老资格或显要的议员所组成。元老委员会是议长和联邦议院主席团的顾问机构。

德意志联邦共和国联邦参议院还设立顾问委员会，由各州和西柏林各派一名老资格的政界人士组成。顾问委员会主要对议长和主席团在筹备会议和处理联邦参议院事务等方面提供咨询，并给予协助。

议会是在议长主持之下进行工作的，议长是资产阶级控制议会的重要工具之一，各国议长产生的方法、任期、职权等都不尽相同。奥地利联邦议会的议长由9个州任命的成员按字母顺序轮流担任；加拿大参议院议长由总督根据总理的建议任命；泰国、西班牙、马拉维的议会领导机构由国家元首任命；在马来西亚、马耳他和赞比亚，议长可能是议院选出的议会成员，也可能是议院从选民中选出和任命的人^⑦。在有些国家，议长形式上由议院从议员中选出，但实际上一般都是受议会中的多数党控制或者本身就是多数党的党员。例如，英国众议院议长形式上由众议院议员选出，其实是由多数党事先决定的。在议长选举前，多数党领袖便就议长人选问题与反对党领袖协商，争取他的同意。在多数情况下，反对党都接受多数党提出的人选。而且，按照惯例，只有在议长去世或因年老辞职后才更换议长，在一般情况下，议长总可以不被反对而连任。

美国众议院议长人选也是事先由政党组织决定的，众议院的选举只不过是批准一下议会党团所早已通过的决议而已。从实践来看，美国众议院议长一般都是长期担任议员的

老牌政客。

在有些国家里，议会上院的议长不由议员选出而由特定的官员兼任。例如，美国和阿根廷参议院议长、印度联邦院议长都由副总统兼任，英国贵族院议长由司法大臣兼任。这种做法为政府对上院的活动施加影响提供了方便。

议长的主要职权是主持议会活动的进行。议长有权决定将议案送交那一常设委员会审议，有权主持各种议事规则的制订，有权任命调查委员会、调解委员会和联席委员会的委员。由于议院议员的发言必须得到议长的准许，因此议长可以运用这种“承认权”防止和限制普通议员发表对统治集团不利的言论。议长一般都非常熟悉议会的各种规章制度，因而他们善于在各种复杂的情况下根据统治集团的意志，控制议会的活动，使议会更好地为资产阶级服务。例如，美国总统经常与众议院议长会晤，共同研究制订国会立法的纲领，然后由议长在众议院中实施。

有些国家还规定，当国家元首缺位时，议长可以代行元首职权。例如，美国在1947年通过决定，当总统因去世、辞职、被弹劾、失去行为能力等原因而缺位时，由副总统、众议院议长、参议院临时议长、国务卿等人按次序递补，担任总统职务。法国1958年宪法规定，法国总统因故缺位或不能行使职务时，由参议院议长代行总统职权。这就更加强了议长这一职务的重要性。

（四）议会的委员会制度

资产阶级议会建立后，由于规模日趋庞大，不利于资产

阶级的控制和操纵，再者社会经济事务的日益繁杂，专业化分工也有了很大的发展，各国为了适应形势发展的需要，相继建立了议会委员会制度。美国国会建立初期，在众议院里只有两个常设委员会（选举委员会和法案审查委员会），而在参议院里只有一个常设委员会（法案审查委员会）。到了1946年，众议院中有常设委员会19个，参议院中有15个，1971—1972年第92届美国国会时，常设委员会分别增至21个和17个。1980—1981年第97届美国国会时，常设委员会分别增至22个和16个。英国议会众议院在1882年时只设有两个常设委员会，到了1972年便增至9个。议会委员会的建立和发展，标志着资产阶级议会的主要活动逐渐转移到各种委员会。议会的工作实际上大部分是在各种委员会中进行的。美国总统威尔逊（1913—1920）曾经说过：“开会期间的国会——这是对公众的展览，而国会的各个委员会——这才是行动中的国会。”^⑧

各国议会中设立的委员会数目多少不一，其组成方法、职权也不尽相同。但大体可以分为下面几种：

（1）常设委员会或常务委员会。这是在每届新议会成立时组成，任期与议会一届任期或一届会期相同，主要任务为审议议案。常设委员会通常是专门化的委员会，每一委员会都同某一特定部门的活动有关，如财政、行政、司法、外交事务、教育、国防、社会事务等，并被授权来审议此特殊领域的议案或其他有关事项。委员会专门化的程度因国而异。在多数国家，常设委员会的授权范围同各个政府部门的职责一致（如美国、加拿大、日本、荷兰、西班牙等），在有些国家，委员会专业化同政府之间的联系并不要求这么严

格，每个常设委员会的授权调查范围同两个或更多的政府部门一致，或同特殊的课题有关。如英国的常设委员会除确定有专门名称者外（如苏格兰委员会、私议案委员会等），其余均以A, B, C, D等字母来表示。由于常设委员会的决定往往为议会所接受，成为议会的决定，所以它是所有委员会中最重要的一种。在常设委员会中，程序委员会（或议事规程委员会）尤为重要。程序委员会主席掌握着所有议案的生杀予夺的大权，他可以按照垄断资本集团的旨意，使有利于其主子的法案在众议院得到迅速讨论和通过，也可以拖延或干脆扼杀不利于其所代表的集团的任何法案。美国一位议员直截了当地把程序委员会称为堆着许多议员提案的“无名尸体招领所”。^⑨

常设委员会主席的职位非常重要，控制了这个职位，就基本上控制了常设委员会。主席提出的法案，几乎无一例外地都会被委员会以至议会所通过。在美国，许多著名的法律往往因常设委员会主席而得名。例如，霍特华·史密斯曾担任众议院程序委员会主席，他就是“史密斯法”（思想控制法）的提案人。弗朗斯·华尔特，曾担任众议院非美活动调查委员会主席，他就是“麦卡伦—华尔特法”（种族歧视的移民法）的起草人之一。

常设委员会的数目因国而异，一般与议会的大小、会期的长短以及各国的传统有关。例如，列支敦士登为2个，象牙海岸、马拉维、扎伊尔为3个，法国议会两院都不超过6个，英国众议院为8个，英国贵族院仅1个，丹麦为24个，荷兰为28个。

（2）临时委员会。临时委员会又可以分为两类：一类

是只存在于每次议会常会期间，处理与这一届常会有关问题的委员会。如英国众议院的期会委员会，其主要任务就是确定特别委员会委员人选和议事程序，准备文件等。

另一类是处理临时发生的或专门性问题的委员会，如英国众议院的特别委员会，美国和法国的调查委员会和特设委员会等。由于特别委员会是为特殊任务而成立，主要目的为了调查研究，因此它拥有调阅档案和传询人证的权力，它没有执行权，仅负有推荐和建议的责任。

在大多数国家，特别（或特设）委员会和常设委员会同时并存。法国就是一例，根据1958年宪法，政府或私人议员所提出的议案，如有政府或国民议会提出要求，就提交特设委员会；如无此要求，就自动提交6个常设委员会中的1个。

（3）全院委员会。这是由议会中某一院的全体议员组成的委员会。全院委员会会议和议院全体会议的区别主要有：全院委员会不由议长主持而由全院委员会主席或副主席主持；全院委员会只讨论某些特别规定的事项，如英国众议院在讨论政府财政收支时便以全院委员会的形式出现；全院委员会开会时的议事规则也和议院全体会议开会时有所不同，它可以不必采用严格的议院辩论规则。

（4）联席委员会。当议会需要作出与两院共同有关的决定，或是审议和处理两院意见不一的议案时，通常成立特别联席委员会。如美国国会两院应该共同遵守的原则就由国会联席委员会研究制订。这是临时性质的，是否需要设立由国会根据情况而定。还有一种常设性的是由两院共同选派代表组成的联席委员会。如美国国会中的原子能委员会，新闻出版问题委员会，工业状况研究委员会等。英国的联席委员

会的组成较为特殊，即由每院指派相等的人数，各自成立委员会，各有不同的规则与权力，然后将两院的委员会合在一起组成。英国联席委员会的职责是处理在委员会阶段时没有争论的议案，如统一议案（即将不同时期分别通过的法案统一为一个单一的法案）。日本议会的联席委员会分为两院协议会和两院法规委员会两种。前者当两院对议案的意见不一致时，为谋求妥协而召开的会议，由两院各派委员10名组成，议长有两个，由两院委员互选产生，每次会议轮流主持。后者的任务是就国会的权力、两院之间的关系、两院和内阁之间的关系以及关于立法程序等两院共同性的问题，进行讨论并提出改进建议。两院法规委员会由众议院选出10人和参议院选出8人组成。委员长两人由各议院的委员互选产生，每次会议轮流担任主席。

由于各类委员会拥有很大的权力，而且它们的会议经常秘密举行（据统计，1963年以来，议会的委员会会议有35%秘密举行）^⑩，这就便于各政党和各种政治势力暗中勾结。控制各类委员会就等于控制了议会，因此各资产阶级政党总是千方百计力图控制这类机构。

在形式上各类委员会成员都是通过任命产生。一般有三种任命委员会成员的办法：第一种由议会领导机构任命，第二种由为此目的而特别设立的特别选任委员会任命，第三种由议会任命。但从实践来看，除了全院委员会外，其余的各种委员会不论采用那种办法，实际上都是由各政党按照实力大小来推选代表组成的。

在巴西、意大利和瑞士等国，议会领导机构根据政党的推荐，并参考各政党的大小和重要性来任命委员会成

员。

爱尔兰的选任委员会、斐济的议程委员会和芬兰的选举人委员会对各类委员会委员的任命，通常不过是批准各党派所作出的选择而已。

在法国、德意志联邦共和国、比利时、丹麦、瑞典、奥地利、澳大利亚、新西兰、印度、日本等国，议会对委员会委员的任命，往往根据各党派在议院所占议席的数目按比例来分配。

在大多数国家，各委员会主席在形式上由委员会或议会选举产生，个别国家由议长任命，但在实践上也是由各政党按照议席多少的比例来分配。因此，在大多数国家，几乎所有委员会主席的职位都归执政党占有。不过，有时也出现一些例外的情况。

有些国家执政党虽占有大多数委员会主席的职位，但根据按议席多少比例来分配的原则仍有些主席职位归主要少数党议员所占有。在加拿大、斐济、印度、爱尔兰和英国，公共簿记委员会主席职位不归执政党占有。在英国，议会行政专员、法律文件委员会、欧洲第二立法委员会的主席职位也是如此。在丹麦，虽然执政党议员占有常设委员会主席职位，但如果特别委员会是建立来审议反对党议员所提交的议案，则该委员会主席职位归反对党占有。在荷兰，委员会主席职位是在政党领袖之间协商的基础上进行分配的。

上述种种做法事实上排除了议席较少的政党参加委员会和控制主席职位的机会，从而使各个大的资产阶级政党的领导人（包括主要反对党领袖）得以完全控制各个委员会。可见，资产阶级议会的委员会制度实际上也是资产阶级控制议

会活动的重要手段之一。

第三节 资产阶级议会的职权

资产阶级议会的主要职权是立法权和监督权。

(一) 立法权

资产阶级议会是最高立法机关，因此立法权是议会的传统权力。立法权包括立法创议权（即提出法案的权力）、讨论、修改、通过或不通过法案的权力等。议会的立法活动都要经过一定的程序，一般来说，立法程序主要是提出法案，审议和通过法案以及公布法律等几个阶段。

(1) 提出法案：根据目前资本主义国家议会的立法实践来看，能提出法案（议案）的有下列个人或机构：

1. 议会的成员：美国宪法规定，所有法案由国会自行提出，因此在形式上只有国会议员才有权提出法案。有些国家规定，议员个人或一定数量的议员均可提出法案（如比利时、法国、意大利、印度、马来西亚、新西兰等国）。有些国家则规定，必须凑足一定人数的议员才能提出法律草案。例如，根据日本《国会法》，议员提出法案，在众议院必须有议员20人以上，在参议院必须有议员10人以上赞同。奥地利规定为8人，德意志联邦共和国规定联邦议院议员至少26人以上才能提出议案，西班牙为50人。

2. 议会的各种委员会：议会的各种委员会，特别是常设

委员会在立法活动中起着十分重要的作用。奥地利、巴西、日本、瑞典等国的常设委员会有权修改甚至重新起草政府或议员提交给它们的法案，因此实际上它们享有立法创议权，只不过法律未作明确规定而已。有少数国家对此作了明确规定，如瑞士法律规定，所有委员会均能提出法案，西班牙规定有委员会15个成员的赞同可以提出议案，意大利规定需要委员会三分之二成员的赞同，日本议院委员会主席可代表委员会提出议案。芬兰法律规定，只有财政和银行委员会享有立法创议权。

3. 国家元首：在一些实行君主立宪制的国家，有的规定国王有立法创议权，如比利时；有的虽未明确加以规定，但根据实践或宪法惯例，这些国家政府每年的立法计划纲要是由国王提交议会的，如荷兰、约旦和英国以及某些其他英联邦国家，国王在议会开幕式上的演说，就包含了政府即将提交议会的立法要点。

在有些实行总统制的国家，总统实际也享有立法的创议权。美国就很典型，尽管宪法规定只有国会议员才能提出法案，但实际上重要法案是由总统或总统授意提出的。美国总统每年向国会提出的国情咨文，其实就是政府要求国会进行立法的纲领；总统可以邀请国会两院政党领袖出席所谓“私人会议”，互相勾结，达成秘密协定，来影响和操纵立法；总统还可以通过国会中的支持者和代理人（即总统所属政党的代表）提出法律草案，当这种法案送交国会参、众两院审议时，国会议员都知道这是总统提出的，因此这种法案就很顺利地通过。

4. 政府：资产阶级国家一般都规定，议员个人和政府都

可以向议会提出议案。但从实践来看，议案的大部分而且一些重要的议案都是政府提出的。例如在日本，国会所审议和通过的法律绝大部分是由内阁总理大臣代表内阁向国会提出的议案。从战后第14届到第49届国会（1951—1965）通过的2,646件法案中，2,231件是由内阁拟定的，占84%，只有415件是由议员提出的，占16%。在德意志联邦共和国，1949—1969年的20年中，共通过2,395项法律，其中由联邦政府提出的法律草案有1,826项，占76.2%^①。

资产阶级学者赫尔曼在1975年对43个国家（其中包括9个社会主义国家）的议会所进行的调查表明，大多数政府所提议案占议会全部议案的百分比是很大的，见下表^②：

政府提出的议案所占的百分比	国家数
90—100%	20
80— 89%	5
70— 79%	2
60— 69%	2
50— 59%	1
40— 49%	1
30— 39%	4
29 或少于 29%	8

在许多资本主义国家，一些重要议案只能由政府提出，议员不得涉及。例如，澳大利亚、巴西、法国、意大利和西班牙等国的议员不得提出有财政后果的法案，在奥地利、比利时、喀麦隆、象牙海岸和塞内加尔，议员不得提出减少公共收入或增加公共支出的法案。在巴西，议员不得提出有

关公共服务和军队的法案。在马耳他、赞比亚、泰国、巴基斯坦和印度，议员提出财政法案需经议长或总统的推荐和批准才被接受。在英国，众议院议员不得提出其主要目的是增加开支和增加税收的法案。这些重要法案完全由政府包办。所以英国著名宪法学家詹宁斯指出：“英国议会制度的特点：所有重要的议案，以及大部分实际通过的其他议案，都是由政府提出的。普通议员的权力受到了严格的限制。”^⑬无怪乎议员所提出的，大多是一些诸如提议在货币上刻上“吾人信仰上帝”和命名“祖母节”，“祖父节”等类不关痛痒的议案了^⑭。

不仅如此，政府提出的法律草案在议会讨论时还居优先地位。例如，法国宪法第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。

议会用于讨论政府提出的议案的时间占议会开会时间的大部分，而讨论议员私人所提议案的时间是受到严格限制的。在英国，按规定只有每次会期的12个星期五是用来审议私人议员议案。在印度和德意志联邦共和国，每隔一个星期五分配两个半小时审议私人议员的议案。巴基斯坦是在每届会期中抽出一次会议来讨论私人议员议案。此外，在加拿大、斐济、爱尔兰、马耳他、新西兰等国也有类似规定。

可见，资本主义国家议员个人的议案既得不到优先审议，又得不到充裕的时间来进行讨论，每每是虎头蛇尾，草率收场，因来不及审议而成为废案者比比皆是。同政府议案相比，其通过率也是极低的。还以上述赫尔曼的调查为例^⑮：

政府议案和议员议案通过的比较 (1975)

国 家	政 府 议 案 数		议 员 议 案 数	
	提 出	通 过	提 出	通 过
澳大利亚	160	145	4	0
加 拿 大	62	44	208	9
丹 麦	198	177	28	1
斐 济	55	51	1	0
日 本	130	104	参议员14 众议员49	1 20
新 西 兰	169	143	10	0
巴基斯坦	59	54	1	0
西 班 牙	123	112	10	1
英 国	74	69	89	14
法国国民 议 会	94	67	794	26
德意志联 邦 共 和 国	130	90	51	17
美 国	0	0	12,528	452

5. 联邦国家的州议会：在实行联邦制的国家中，有的国家的宪法规定，其州议会在联邦的议会中有提出法律草案的权利。例如瑞士各州议会和墨西哥各州议会有提出法律草案的权利。

6. 一定数量的选民：少数国家规定，一定数量的选民有提出法案的权利。例如，奥地利规定，20万名以上的选民可以提出法律草案；意大利和瑞士规定，5万名以上的选民可以提出法律草案；索马里规定，1万名以上的选民可以提出法案；美国的一些州规定，有本州3%—5%的选民的签名，

可以提出法律草案。

从立法实践来看，通过这种途径提出的法案是很少的。例如，在意大利，一年之中由选民提出的法案只有1件至3件；在奥地利，只有在1964年曾由选民提出过一件法律草案；在瑞士，宪法规定选民提出的法律草案只能是宪法修正案，但事实上，选民提出的宪法修正案很少能得到通过。^⑩

7.最高司法机关：巴西等一些拉丁美洲国家的最高司法机关有提出法律草案的权利。

8.其他机关和社会团体：英国、新西兰、澳大利亚等国的地方当局，法定公司、私人合作社有提出法案的权利。在意大利，省议会、国家经济与劳动会议均有向议会两院提出法律草案的权利。

（2）讨论法律草案

从立法程序来看，讨论法律草案一般是指在立法机关中对列入议事日程的法律草案正式进行审查和展开辩论。

法案（或议案）提出后，必须经过一定的手续，列入议事日程，才能得到所在立法机关进行讨论的机会。有些国家规定，法律草案在列入立法机关的议事日程之前，必须先经过一定的机构的审查。例如在美国，提交众议院的所有法案，都必须经过程序委员会的特别安排，才能列入议程。在第89届国会以前，一个法案，只要程序委员会拒绝作出特别安排列入议程，几乎就等于宣布了该法案的死刑。在第89届国会上，对程序委员会的权力进行了限制，根据这一限制规定，众议院议长可以在法案提交委员会审核21天后，要求程序委员会把该法案提交众议院大会讨论。

在日本，议长接到议案后，必须交给相应的委员会审

议。审议结束后，由该委员会的委员长代表该委员会向全院会议提出审查报告。委员会有权决定不需要提交议院审议的议案，这样，这些议案在未经议院讨论之前就成了废案。

资产阶级革命胜利后，在立法机构中规定了一套繁琐的议事程序，以适应资产阶级控制立法和调节内部矛盾的需要。凡是制定法律，必须经过议院全体大会和有关委员会的“民主”讨论。讨论法律草案时，议员可以发表自己的看法，对法律草案提出反对、赞成或修改的意见。因此，讨论法律草案是立法程序中的一个很重要的阶段。

1. 一读或数读通过程序：从资产阶级国家议会讨论法案的实践来看，根据议员辩论每个法（议）案只一次，还是对同一法案进行几次辩论或审议，可以区分为一读通过，二读通过和三读通过等三种议事程序。

一读通过程序：在一些西欧国家（如法国、挪威、西班牙、瑞典等）以及日本和塞内加尔等国的议会实行一读通过程序。这一立法程序一般要求首先将议案交由有关的委员会审议，委员会可以提出修改意见，然后由委员会提出审议报告提交议院大会，在议院大会上议员可针对报告进行质问和辩论，议员也可提出修改意见，议案讨论完毕即进行表决。一读通过程序不同于数读通过程序的一个重要特征，就是当委员会提出报告后，对报告的讨论不得中途被打断，而且委员会的报告对议院最终采取的决议将产生重大影响。当然同是实行一读通过程序的国家，其议事程序也只能是大同小异。例如在法国，当国民议会或参议院在收到政府的提案后，先交给有关的常设委员会审议，然后在公开的会议上讨论。会上先由代表政府的有关部门长发言，接着由有关委员会作审议

报告，议员们就上述报告先讨论总的原则，随后逐条表决，最后表决经修改后的法案全文。在日本，讨论委员会报告时，不将讨论总的原则和逐条讨论截然分开。

二读通过程序：有些资本主义国家（如荷兰、希腊、喀麦隆、叙利亚等）的议会，实行二读通过程序。通常的做法是：一个议案在提交委员会之前，对其总的原则在议院大会上进行辩论，这谓之一读。议案提交有关委员会后，委员会对议案进行审议和修改，并提出审议报告交议院大会，由议员对议案条款和委员的修正案进行详细审议，最后进行表决，这谓之二读。采用二读通过程序的国家，在做法上也大同小异。例如在喀麦隆，议案提交国民大会议长，并由议长会议提交有关委员会审议，这时由国民大会全体会议进行一般辩论。这是一读。议案经委员会审议修改后向国民大会全体会议提交委员会报告，然后由大会讨论议案原件及委员会修改意见，最后表决通过，这是二读。在荷兰，在一读和二读之间，第二院还要先对议案各条和序言以及修改意见进行表决，只有当这些被通过后，才可能举行二读通过整个议案。

三读通过程序：通常在盎格鲁—撒克逊或日耳曼语系国家采用（如英、美、澳大利亚、加拿大、印度、爱尔兰、新西兰、德意志联邦共和国、奥地利、丹麦、马来西亚、泰国等）。这一讨论法案的过程在各国虽然不尽相同，但一般都包括：对议案原则的辩论、委员会讨论、委员会提出报告、辩论、修正、表决通过等几个阶段。在英国众议院，三读通过程序如下：一读，宣布议案的名称，规定二读的日期，将议案付印，分发给议员；二读，一个星期后再就议案的一般内容和原则展开辩论，如获通过，即进行二读，二读后议案

就分别送到有关的常设委员会审议，委员会把议案连同修正意见向众院提出报告，众院再展开辩论及提出修正意见，重交委员会研究；三读，除非有6名以上议员要求辩论，一般不经过辩论即对议案进行表决通过。

美国国会中的三读程序与英国类似，不过稍有不同。议案初读后不经辩论就送交有关常设委员会。议案经委员会审议并进行表决通过后，就向全院大会提出报告，在辩论后才进行三读表决通过。

在两院制国家，任何一院通过的法案都必须送交另一院，在另一院再经过同样的议事程序，审议通过后的法案才成为法律。如果两院对某一法案不能取得一致意见，就成立两院共同组成的协议委员会，以谋求妥协。

2. 常设委员会在讨论法案活动中的作用：从上述立法过程来看，议院的常设委员会在讨论法律草案中起着十分重要的作用。这在实行一读通过程序的国家和那些不经议院大会辩论一般原则，即将法案交有关常设委员会审议的国家（如美国），更是如此。在这些国家，法案的审查、修改和处理，主要是在常设委员会里进行的。美国国会两院常设委员会的任务是审议向两院提出的议案。所有向两院提出的议案均先送交有关常设委员会，在常设委员会中进行讨论，作出通过、修改或否决的决定后，再向两院提出，供两院全体会议审议。德意志联邦共和国联邦议院各常设专门委员会的主要任务是：审议提交给联邦议院的各种议案，提出修正意见，把委员会讨论的结论向联邦议院全体大会汇报，并起草最后决议。澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、意大利、日本等国议院常设委员会的任务也大同小异。由于各常设

委员会所作出的决定，一般都为全院大会所接受，所以它在议院立法过程中实际上起着决定性的作用；加以在许多国家各常设委员会的会议一般是秘密进行的，因此各常设委员会就成了资产阶级各政党在立法过程中进行勾心斗角和互相勾结的最重要的阵地。委员会开会期间也是政府要员通过听证会施加影响和压力的最好时机。由于各常设委员会在立法方面的重大作用，越来越多的资本主义国家允许它们的常设委员会在议会闭会期间举行会议，以便更详尽地来研究和处理立法方面的问题，而不受议院休会或闭会的影响。据统计，1970—1975年，日本众议院各常设委员会在众议院休会期间共举行了3,584次委员会；意大利众议院各常设委员会为2,335次；瑞士为1,178次；德意志联邦共和国为1,093次^⑩。

3. 利益集团和院外活动：如上所述，委员会开会期间，还是院外活动最活跃的阶段。议院常设委员会实际上是小规模的立法机关，经委员会审议后推荐的法案虽然不能保证一定能在议院大会获得通过（一般均为大会所接受），但是委员会拒绝推荐的法案，几乎一定会胎死腹中。因此各利益集团总是通过院外活动分子力图对各常设委员会施加种种影响和压力，他们除了派代表出席委员会或议院大会作证而慷慨陈词外，还经常通过各种手段对个别议员进行说项。他们既可通过各种社交活动对议员的妻室儿女进行拉拢，又可通过资助议员竞选进行收买，他们还可动员议员所在选区的选民发起签名和写信运动，以便向议员施加压力。当然更直截了当的方式就是登门拜访，鼓其如簧之舌进行游说^⑪。这些院外活动分子往往同议员保持着密切的联系。在英国，一些利益集团干脆聘请一些保守党或工党议员担任该集团的议会顾

问或名誉主席^⑩；在美国，人们把这些院外活动分子称为“罗比分子”（Lobbyist，即走廊议员），因为他们不能进入国会大厅，只能在走廊和休息室中与议员勾结。

为利益集团从事院外活动的人，一般是熟谙官场世故和精通议会议事规则的前政府高级官员和前议会高级职员；这些人同议员多系老相识，他们往往沆瀣一气共谋对策，既可炮制法案交由议会通过，亦可利用议事规则来加速或阻挠某项法案的通过。例如，为了缩短整个辩论时间以便加速议案的审议和通过，便可利用所谓“截止审议动议”或“组织辩论程序”，前者指对讨论议案程序的各个部分都限制了时间，当时限一到，议会领导机关就要求议院立即进行表决，目前英国及仿效英国制度的一些国家采用此程序；后者指由议长或议长会议确定对一特别法案举行辩论的次数和时间，然后在政府、委员会以及各政党间（按规模大小）分配发言时间，均不得超过，这一程序为法国、日本、印度、美国等所采用。

在有的国家，一些为特殊利益集团服务的议员，还利用议员参加议院大会辩论时发言时间无严格限制的规定，来阻挠法案的通过。

例如按照美国参议院议事规则第八条的规定，当法案在第二读后举行全院辩论时，如果参议员原则上赞成某一法案，其发言时间不得超过5分钟，如果参议员中有人起来反对这个法案，则通过法案的程序就完全不同了。在这种情况下，参议员发言的时间就没有限制，也不许别人打断他的发言，他可以一直讲到辩论结束，这种做法就叫“以冗长演说阻碍议案通过”（filibustering）。

1908年参议员拉福列特为了阻碍不利于某些垄断资本集团的法案通过，他一连演说18个小时，参议员史密斯为同样目的也一连演说12个小时。1917年3月8日参议院曾以76票对3票通过了第22号议事规则。根据这项规则，只要有16个参议员（参议院六分之一以上参议员）提出书面要求，并得到出席会议议员三分之二以上人数的同意（1949年以后改为全体参议员三分之二以上人数的同意），就可以限制发言的时间为1小时。实践表明，三分之二多数通过并不容易，而参议员每每总是否决限制辩论发言的时间的要求。因此，“以冗长演说阻挠法案通过”的做法方兴未艾。1935年路易斯安那州参议员秀朗为了反对关于延长国家产业复兴行政机构的任期的法案，接连讲了15个小时。在演说中他天南地北，海阔天空，引经据典，搜索枯肠。“秀朗一会儿谈拳术，一会谈牡蛎的烹调法。他引证宪法，评论圣经，时而谈论菲德烈大帝，时而讲薄伽丘式的笑话^⑧。参议员贝维里芝既没有演说的天才，又没有秀朗的机智，他干脆就采取读报的方法来拖延时间，当他读完所有他事先准备的剪报以后，就从口袋中掏出电话簿，向目瞪口呆的听众宣布：‘我现在向你们念一下所有希望这个法案不被通过的人的姓名’”。

1933年，南方民主党参议员爱兰得尔为了反对“将私刑拷打黑人的案件归联邦法院审判”的法案的通过，他使尽浑身解数，接连讲了5天，终于创辩论的世界纪录。一位热衷于统计的记者发现，这位“演说家”在讲台前来回踱步共走了75公里，为了使自己的演说生动，共作了1万个手势，吃了300个夹肉面包，喝了40公升清凉饮料。^⑨

战后，在美国利用filibustering的势头未见稍减。1977

年9月，在参议院辩论能源法案时，有的议员就采用这种手段，作了长达37小时的发言。

英国议会的马拉松辩论同美国相比也毫不逊色。1981年5月底牛津大学的辩论团宣称该团创造了一项马拉松辩论的历史纪录（上一次最高纪录是众议院于1881年就爱尔兰问题辩论了41.5小时）。这次辩论从5月29日开场，连续辩论48小时，主题是“此屋永存不蔽”，间或讨论些海豚、烤豆和褐色温莎香皂的质量等无聊问题。总之，辩论的内容无关紧要，只需滔滔不绝地辩论下去就行。

以上数例，就从一个侧面说明了资产阶级议会作为“清谈馆”的反动本质。列宁在《国家与革命》一书中说得好：“请看一看任何一个议会制的国家，从美国到瑞士，从法国到英国和挪威等等，那里真正的‘国家’工作是在后台决定而由各部、官厅和司令部来执行的，议会为了愚弄‘老百姓’专门从事空谈”②。

（3）通过法律

从立法程序来看，通过法律是指立法机关对法律草案表示正式同意，从此法律草案便成为法律。通过法案可以分为普通程序通过和以全民公决通过两种。

1. 以普通程序通过法律：资本主义国家一般都规定，一般的法律以普通多数票（即过半数票）通过，宪法性的法律以三分之二以上的多数票通过。

实行两院制的国家，议会在通过法律时大致有4种不同的情况：

第一种情况是法案经一院通过后，再交另一院审议；如果也得到通过，便成为法律。例如，在法国，法律草案可以

提到两院中的任何一院，如果在一院得到通过，就送到另一院按同样的程序进行讨论，如果也得到通过，就在15天内由总统在《政府公报》中公布，成为法律。又如，在美国，议案获得一院通过后，即送交另一院，经过同样的审议程序，议案经两院通过后，即为国会通过。如果两院对议案的意见不一致，而又无法调和时，即成立调解委员会。国会通过的法案由两院议长签署后，送交总统批准。

第二种情况是下院拥有通过法律的权力，上院只能表示反对，拖延法律生效。例如，在英国，法案经下院三读通过后，再交上院，上院不能否决下院所通过的法案，只能将法案拖延一年生效，对财政议案可拖延一个月。下院连续两次所通过的法案被上院连续拖延两次后，下院可将该法案提请英王批准。又如，在日本，法案必须经两院表决通过以后才成为法律，但众议院通过的法案被参议院否决时，如经众议院出席议员三分之二以上的多数再次通过，即成为法律。不过，在一般情况下是用举行两院协议会来解决分歧的。德意志联邦共和国在这方面的规定就更为详尽。凡修改或补充具有宪法性质的基本法，必须得到联邦议院和联邦参议院的三分之二多数通过；涉及有关州的事务和联邦性质的法律（包括政府预算案、税收和公债法）等需要联邦议院和联邦参议院的共同批准；一般性法律和决议只需联邦议院通过即可。但联邦参议院有权表示反对，如果联邦议院再次通过，即驳回了联邦参议院的反对，该法案就可成立。在驳回联邦参议院的反对时，如果联邦参议院是以多数表示反对，联邦议院就要以多数再次通过；联邦参议院如以三分之二多数表示反对，则联邦议院应由三分之二多数，或至少是多数的再次通过才

行。

第三种情况是法律必须两院通过，每院均可对另一院通过的法案提出修正案，如存在分歧而不能解决时则举行两院代表协商会议，如仍达不成协议，法案就失效。加拿大等国属于这种情况，只不过通常总是由参议院作出让步。

第四种情况是法律必须两院通过，如3个月后仍不能达成协议，得解散两院，如新选举产生的两院仍不能达成协议，则法案得以议会两院联席会议成员的绝对多数票通过，澳大利亚等国议会采用这种办法。

2. 以全民公决通过法律：全民公决是指有选举权的一切公民就国家生活中最重要的问题（包括宪法和法律）投票进行表决，这是公民直接参与国家法律制订的一种重要形式，请参看公民投票与公民复决一节。

3. 法律草案的表决和批准：法律草案的表决方法，通常有公开表决和秘密表决两种。公开表决的形式，有起立、记名投票、举手、呼声表决、唱名表决、赞成和反对的分组表决等。秘密表决的形式，有无记名投票、投球或投竹签表决、电子表决等。

法律草案的表决，可以就整个草案进行，也可以先按章节逐条进行，然后就整个草案进行表决。

在有些国家，法律经过立法机关通过以后，还要经过批准，而批准法律的权力主要由国家元首行使。某些国家的国家元首有权拒绝批准法律，即享有否决权。否决权有两种，一种是绝对的否决，另一种是拖延批准，后者指法律遭国家元首否决后，再把法案送交议会重新审议，如果议会重新通过法律，则不需再经国家元首批准而生效。一般说来，共和

制国家的总统有权拖延对法律的批准，例如在阿根廷、巴西、美国等国，总统可以否决国会送交审批的法律，但如国会两院每院以三分之二多数再度通过此法律，则该法律即行生效。在芬兰，总统拒绝批准法案后，如在下次选举新产生的议会上，以同样方式再度通过此法案，则成为法律。根据印度宪法第141规定，任何法案经国会两院通过后，应送达总统，总统应宣布同意或不同意。总统得尽速将该法案连同咨文送还两院，请其对该法案或其中某些条款重新考虑，并请其考虑咨文中所提修正案是否适宜；法案送审后，两院应据此重议。如该法案经两院再次通过，或所附修正案经两院通过，则在送请总统同意时，总统不得拒绝同意。不过在某些共和国，总统对法案的否决，具有绝对的性质。例如在德意志联邦共和国，联邦总统对议会通过的法案，可以根据其不符合宪法为由拒绝签字。美国总统的“口袋否决”，实际上也具有绝对否决的性质。

至于君主立宪制国家的情况，则颇不一致。在一些封建势力残余比较严重存在的国家（如不丹、尼泊尔、约旦等），君主对议会通过的法律有绝对的否决权。在一些资本主义高度发达的君主制国家，有的君主有权拖延对法律的批准（如挪威）；有的君主无权否决或拖延批准法律（如日本天皇）；在理论上，英国女王有权拒绝批准议会通过之法律，但在实际上，250年来她从未使用过这种否决权。

（4）公布法律

公布法律是立法程序的最后阶段。如果立法机关在通过法律以后，没有按照法律规定的程序和形式予以公布，以便众所周知，那么，这一法律就不具有法律效力。

资本主义各国一般都在宪法中规定了公布宪法和法律的程序，不过其繁简不一，只有少数国家的宪法根本没有公布法律的规定（如印尼、法国、几内亚、马里、菲律宾、瑞士等）。

有些国家则在专门的法律中规定了公布法律的程序和方法，例如，德意志联邦共和国1950年1月30日的《关于规范性文件的公布》的法律，详细地规定了一切规范性文件的公布程序，凡是联邦的法律和联邦的其他规范性文件，必须在《联邦法律公报》或《联邦公报》上公布。美国1895年1月12日的法律（后经多次补充修改），规定了国会立法文件的公布程序。瑞士1962年3月23日的法律，规定了联邦法律的公布程序。

大多数国家的法律都公布在《政府公报》或《法律公报》上。

公布法律的期限：在有些国家中没有规定，有些国家则有明确的规定。例如，意大利宪法规定，法律由共和国总统于批准之日起一个月内公布之。法国、突尼斯等国规定法律在议会通过后15天内公布。

法律生效的期限：法律的公布与法律的生效有着密切的关系，凡是未经公布的法律，都不能认为已发生法律效力。但是，法律公布的时间与法律生效的时间并不完全一致。许多国家规定，如果法律本身没有规定其生效的期限，则应在公布后一定的期限内生效。这一期限的规定，各国有所不同。例如，意大利、索马里等国为15天，德意志联邦共和国为14天，奥地利规定为一天，芬兰、新加坡等国规定为公布之日起生效。

(5) 委托立法

在资本主义国家中，还广泛地流行着一种“委托立法”制度。这种制度是指资产阶级议会只制定法律的一般原则，对于法律条文本身所具有的特定内容则不作详细规定，而且明文委托行政机关另行制定决议、命令、细则等具体措施；或者将议会某些方面的立法权限，委托行政机关的首脑来代行，而这些委托立法的措施和文件一般需经议会批准。在英国，有时议会通过的法案只规定一般原则，而授权给内阁大臣或地方当局去规定施行细则。在美国，国会授权总统在原有的行政机关体系内进行改组或设立新的机构。这种委托立法的制度，使内阁实际上取得了立法的权力，而削弱了议会的权力。

资产阶级学者为了证明在实际政治生活中采用“委托立法”制度的必要性，列举各种理由在理论上加以论证。海威特曾以议会不是常设机关，开会时间不够，专门知识有限，立法方法繁杂缓慢而且缺乏“政治敏感”等等为由，力主广泛推行“委托立法”制度。其实，问题的实质不在于此。“委托立法”制度的出现和议会权力的削弱绝非偶然，它是由资本主义发展到帝国主义时期的政治、经济因素所决定的。议会权力的逐渐缩小与行政权力的逐渐扩大，这一进程是为了适应帝国主义政策的需要，是为了适应垄断资本巩固其统治的需要。此外，在现代经济和科学、技术迅速发展的情况下，许多涉及专门问题的立法工作，也远非一般议员所能胜任，这一情况也促使委托立法制度的发展。战后以来，委托立法在资本主义国家得到广泛的实践。以英国为例，战后委托立法文件的数量通常要比议会每年所通过的法案数量高出数十

倍。据1951年到1953年的不完全的统计数字：这三年被议会通过的法案是209件，而被议会通过的委托立法文件则是6,384件，高出31倍以上^②。1970—1975年五年中，英国议会共通过法案148件，而被议会通过的委托立法文件将近10,000件，高出将近67倍^③。在同一期间内，德意志联邦共和国议会通过法案111件，而通过的委托立法文件达2,000多件，高达18倍。印度议会通过法案72件，而通过委托立法文件7,500件，竟高达104倍^④。可见，在实际上资产阶级议会已不是唯一的立法机关了。

（二）监 督 权

（1）议会对财政的监督

在议会早期发展阶段中，也就是在资产阶级利用议会来限制王权的斗争中，曾确立了“不出代议士不纳税”的原则，议会对财政监督确实起过一些主导作用。因此，议会对财政的监督历来都被资产阶级学者认为是资产阶级议会的传统权力之一。

关于议会财政权的内容，各国的规定不完全一致，但主要包括批准政府的预算和决算。根据规定，政府每年的总收入和总支出都要得到议会事先的同意。支出的分配细目也需经议会的同意；政府的支出只能限于议会同意的范围之内。这样，政府事先编制出某一期限内国家收入（包括征收赋税、发行公债等）和支出数额的方案，以便得到议会的同意，这就成为预算。同时，对上一个期限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。决算案一般

由财政部门汇编、制定，先送审计机关审核，然后将法案和报告交议会（下院），议会交决算委员会审查，最后委员会向议会提出报告，议会进行表决。

预算案一般以一年为一定期限，这叫财政年度或叫会计年度，虽然都是一年，但各国会计年度的起止日期不一样。英国和日本的会计年度为4月1日至次年3月31日；美国的会计年度原为7月1日到次年的6月30日，现为10月1日至次年的9月30日；法国会计年度为1月1日至12月31日。如果在会计年度开始之前，议会来不及通过全部预算，则可以通过暂行的预算。

在帝国主义时期，议会的财政监督权也和它的立法权一样，发生同样的变化。而且财政议案涉及政府活动的经费来源及其支出项目，是政府推行其内外政策的物质基础，其重要性远远超过一般法案。因此，资产阶级力图削弱议会的这一传统权力的意图尤为明显。

首先，从当前资本主义国家议会的立法实践来看，有权提出预算草案的机构，通常只限于政府。在议会制国家里，预算案是由政府提出，一般是由财政部门的预算局综合各部门的计划，然后编制出来交内阁会议讨论通过，再提交议会审议（一般由下院优先讨论）。在实行三权分立的美国，按规定，预算案是由国会自行起草，自行决定，但事实上也是由政府提出的。根据1921年的预算与决算法案规定，总统必须每年向国会提出下一个会计年度的预算咨文，这是先出总统的办事机构“行政管理和预算局”，根据各部各机构的预算方案，统一汇编，送交总统审核，然后总统以预算咨文的形式向国会提出。于是国会就根据总统咨文来制定征税法

案、授权和拨款法案。在意大利、法国、英国、比利时、奥地利、西班牙、加拿大、阿根廷、澳大利亚、印度、马来西亚以及非洲一些国家，议员不仅没有提出有关财政方面的议案的权力，而且对政府提出的议案，不得提出增加国家支出或削减国家收入的修改意见。例如法国宪法第41条规定：“议会议员的法律提案和修正案，如其后果将减少国家收入、新增或加重国家支出的，均不予接受。”

其次，许多资本主义国家对讨论财政法案规定了一些特别的程序，以保证预算等财政议案不被议会拖延而能较迅速地通过。例如，根据法国宪法第45条和第47条的规定，如果国民议会在政府的财政法案提出后40天内未能一读通过，则政府可以提请参议院在15天内作出决定。在这种情况下，如果两院意见发生分歧，总理有权召集一个双方人数相等的混合委员会，负责对讨论中的条款拟定一个文本，再由政府交付两院通过，如果议会在70天内仍未能作出决定，则政府可自行通过法令使它生效。而且，如果政府不能及时提出某一年度收支的财政法案，以便在财政年度开始（1月份）之前公布，政府可以提议议会授权政府征税，并以法令的形式先行拨款。英国、印度等国家的上院无权通过或否决财政议案。英国上院对一般法案拖延生效的期限为1年，而对财政议案则只能拖延1个月。马来西亚联邦宪法第68条规定：“遇有财政法案已由众议院通过，并于会期结束前至少1个月已向参议院提出而1个月内参议院不加修正亦未通过者，除众议院另有指示外，应呈交最高元首以取得其同意。”日本宪法第60条规定：“预算案必须先由众议院提出。对预算案，如参议院作出与众议院不同的决议，根据法律的规定，举行两院协

议会而仍不能取得一致意见时，又在参议院接到众议院已经通过的预算案后，除国会休会期间不算外，在30日内仍不作出决议时，即以众议院的决议作为国会决议。”

再次，资本主义国家的预算案通常是政府在同大资产阶级磋商之后由专门机构编制和提出的，它反映了大资产阶级的利益和要求。为了掩盖预算的这一反动本质，资产阶级政府在编制预算时往往巧立名目，使预算中的项目并不真实地反映收支情况。有的资产阶级国家甚至将军事费用列在各种民用事业项目内开支。例如，按照美国预算中的分类，它的主要军事预算就是国防部的军事拨款和开支，其中包括陆海空军三军军事人员的薪饷、三军的活动费和维持费、军事采购、军事研究、发展与试验费、民防和军事建筑经费等6项。但是美国的军事性质的开支并不限于此。例如，原子能委员会的支出，储存战略物资的拨款，宇宙航天飞行计划方面的拨款，对外军事“援助”的拨款和包含有军事性质的经济“援助”的费用等也都是军事性质的开支，却在军事预算中得不到反映。英国第一次原子爆炸试验共花了1亿多英镑，可是从英国政府的预算项目中却看不出有这一笔支出。总之，资产阶级国家的议员和人民群众不可能从预算中看出政府的实际收支情况，因而议会对财政的“监督”只能是走过场而已。

最后，还必须看到，预算反映了政府政策的基本面貌，是政府推行其政策的物质基础和保证。因此，资本主义国家的议会活动表明，议会拒绝通过政府的财政议案，也即意味着对政府的不信任，这就可能导致内阁辞职或解散议会。因此，如果议会不打算推翻政府，引起复杂的政治问题，一般

只能接受政府提出的预算草案，最多只是由议员提出一些质问、批评或作一些微小的修改，然后加以通过。

(2) 议会批准条约

关于议会批准条约的权力问题，在资产阶级国家中有三种不同情况：第一种，对外缔结一切条约都必须经过议会同意（如美国、英国、日本等）；第二种，对外缔结一切条约不经议会同意，而由政府首脑负责全权签订（如孟加拉、斐济、新西兰和赞比亚等）；第三种，对外缔结的条约，只限于重要的条约或法律规定的某些方面的条约和协定，才须经议会同意。例如，在意大利，两院按照立法程序，得批准关于规定仲裁或司法调整，以及引起领土改变、财政负担或修改法律的各种政治性国际条约（宪法第80条）。在摩洛哥，有宪法含义的条约必须由国民议会批准。在约旦，所有包含财政义务或约旦人个人权利的国际条约和协定，须由议会批准。根据法兰西第五共和国宪法第52和53条的规定，“共和国总统谈判并批准条约”；“和约、贸易条约、关于国际组织的条约或协定、涉及国家财政的条约或协定、修改属于立法性质的规定的条约或协定、关于个人身份的条约或协定，以及有关领土割让、交换或合并的条约或协定，非根据法律不得批准或通过”（喀麦隆、塞内加尔等国也有类似规定）。这就是说，属于上述范围的条约或协定，必须事先在议会提出赞同条约的法案，并按普通立法程序予以通过后，总统才得批准。

从形式上看，上述三种情况是不同的，但从实践来看，缔结和批准条约的实权，实际上已操于政府之手。议会在这方面的监督作用，有的已被严重削弱；有的已名存实亡，形

同虚设。

例如在英国，根据法律和惯例，宣战、媾和、缔结国际条约、承认外国政府、决定领土的兼并和割让等，形式上都是英王的权力，但实际为内阁所控制。按照宪法惯例，凡是对外缔结条约的内容涉及议会立法权能以内的有关事宜，如增加赋税、增加国民负担或变更现行法律时，英国内阁通常于条约批准前预先征求议会同意。按照惯例，议会有21天的时间进行讨论。在通常情况下，议会是不会拒绝批准的，因为拒绝批准条约被认为是不信任政府的表示，因而可能引起内阁辞职或是议会本身被解散。此外，英国政府还可以完全不要议会的同意和赞成，而以英王名义批准条约，有时甚至事先并不通知议会，待条约签订后，再通知议会，北大西洋公约的签订即是一例。

美国宪法规定，缔结条约的权力属于总统和参议院。总统缔结的条约需经过参议院以三分之二多数批准才能生效。总统为了使缔结的条约能够更好地满足垄断资本家的利益，往往采取三种办法来减少参议院的牵制。

第一，总统常常拉拢参议院中的政党领袖和参议院外交委员会的委员，甚至选派参议员和外交委员会委员参加缔结条约的美国代表团，以此来减少参议院在批准条约时可能会出现障碍。

第二，由总统亲自出马，对议员进行游说、许愿、拉票活动。例如卡特政府曾同巴拿马签订了巴拿马运河条约，由于条约规定美国应在本世纪末把运河的管辖权移交给巴拿马，遭到了参议院许多主张美国无限期管辖运河的议员的反对；后经卡特总统频繁地同议员特别是同持动摇态度和反对

立场的议员接触，亲自给他们打电话，逐个约谈，反复游说，采取种种软硬兼施、暗中交易的办法，最后条约才得以勉强通过。

第三，总统常用“行政协定”来代替“国际条约”，在美国，“行政协定”指总统（或行政部门首脑），不按美国宪法规定的“经参议院建议和同意，须得到出席参议员三分之二赞同”的缔约程序，而直接与外国缔结的国际协定。

行政协定在广义上是指所有非条约形式的国际协定，但这些协定的缔结方式和采用的书面形式是不相同的。美国在实践中常采用的形式有协定、秘密协定、换文、议定书、联合宣言、联合公报等。

行政协定涉及的事务，初期仅限于对外邮政、商务和贸易等经济方面，一般不涉及重大政治事务。随着历史的发展，特别是随着总统权力的日益加强，行政协定涉及的范围远远超过美国建国初期所使用的范围，其重要性日益提高。以前涉及重大政策和外交关系原则时，美国通常使用条约；而现在，在很多涉及重大政治问题的情况下，也使用行政协定。这个趋势从第二次世界大战以来表现得十分明显，如“大西洋宪章”以及“雅尔塔协定”、“波茨坦宣言”等一系列协定，都涉及重大的原则问题，可见行政协定的重要性并不亚于条约。

在国际法意义上，行政协定也同于条约，不论是国际法的正式规则，还是国际法学者的论述，以及美国的官方实践，都肯定了行政协定具有和条约同等的国际法拘束力，即各缔约国应按“条约必须遵守”的原则，恪守自己在协定中的诺言，履行承担的义务，享受一定的权利。

美国总统越来越多地用“行政协定”取代国际条约，不仅是由于行政协定具有国际条约一样的重要性，以及具有相同的国际法拘束力。而更重要的是，由于“行政协定”的形式更符合美帝国主义对外扩张的需要。随着国际交往的日益增多和美国对外扩张趋势的进一步加强，美国对外事务越来越繁重复杂，有些问题需要在保密的情况下迅速加以解决，特别是在危机发生和战时更是如此。这就促使美国总统在缔结国际协定时，乐于采用不需参议院讨论通过，手续简便易行、易于保密的行政协定的形式，而较少采用条约的形式。为了使对外缔约不受参议院的掣肘，特别是一旦条约被否决（在美国历史上，曾有13个经总统同意了了的条约，没有在参议院获得三分之二多数的赞同而被否决）或有可能无法获得参议院足够多数的赞同时，总统往往就诉诸行政协定，绕过参议院这个“障碍”。最能说明问题的事例就是1905年美国与多米尼加缔结的海关收入行政协定。这个协定最初准备用条约的形式，但估计无法得到参议院的通过，西奥德·罗斯福总统决定将它改为行政协定，内容却不做任何改动。对此，罗斯福在回忆录中写道：“宪法没有明确赋予我缔结协定的权力，但也未禁止我这么做。我使协定生效并实施了它。”

因此，美国缔结行政协定的数量越来越多。据《国际行政协定》一书统计，1789年美国宪法制定后的头50年中，总统缔结了27个行政协定、60个条约；第二个50年，行政协定增到238个、条约为215个；第三个50年里，缔结917个行政协定、524个条约。行政协定数量从二十世纪开始一直保持着比条约多的趋势，而且比率越来越大。据《美国政治辞

典》统计，到1978年6月，美国从建国以来共缔结了1,000多个条约，4,000多个行政协定，后者约为前者的4倍。美国国会在一份报告中指出：“在不稳定的国际关系中难以成功地缔结条约，行政协定便成了总统在外交事务中的重要工具”^②。

1960年5月，日本岸信介政府操纵国会以暴力“审议”通过了新“日美安全条约”，更充分暴露了资产阶级“议会民主”和“议会监督”的实质。1960年1月，岸信介政府与美国政府修订了“日美安全条约”，遭到了日本人民和在野党的强烈反对。5月间，日本国会讨论这个条约时，除了执政的自由民主党以外的全部在野党都表示反对。5月19日午夜，岸信介集团悍然非法结束了对这个条约的审议，并且指挥预先布置的党羽殴打社会党议员，甚至出动500名警察，用暴力把全体社会党和共产党议员赶出会场，由清一色的自由民主党议员举行众议院“全体会议”，前后不过15分钟，就通过了日本人民坚决反对的新“日美安全条约”。

按照日本宪法规定，条约还要送交参议院审议和通过。当这个条约在参议院审议时，数以万计的日本人民连日包围国会，坚决反对通过，参议院中的在野党派议员也都拒绝参加对这个条约的审议。在这种情况下，岸信介集团就援引宪法第60条和第61条的规定，玩弄“自然通过”的把戏，即参议院在接到众议院通过的条约后如果“在30日以内不作决议时，即以众议院之议决为国会之议决”。6月18日，也就是众议院“通过”这个条约后的第30日，岸信介集团就宣布这个条约根据宪法规定被参议院“自然通过”。

(3) 议会批准任命官吏

关于议会批准任命官吏权力的问题，各国规定不一。一般有三种不同的方式。第一种方式是由议会将某些官员候选人提交国家元首任命，也即是国家元首必须在议会推荐的基础上加以任命，目前按此方式任命官吏的有奥地利、比利时、摩洛哥、荷兰等国。在奥地利，共和国总统根据国民议会的提议任命1名宪法法庭法官，另外3名则根据联邦议会的提议加以任命。在比利时，最高法院法官由国王根据参议院和最高法院提供的2张推荐名单加以任命；国务委员则根据2张推荐名单（每张3名候选人，1张由国务委员会提供，1张由参众两院轮流提供）加以任命。在摩洛哥，国民议会建议国王任命最高法院1名正式成员和1名候补成员。

第二种方式是由议会直接选举和任命官员，例如法国在每次大选和参议院部分改选后，国民议会和共和国参议院从其成员中选出同等数目的高等法院法官。挪威议会任命国家审计处5名审计官。德意志联邦共和国联邦宪法法院的成员，半数由联邦议院选举，半数由联邦参议院选举。

第三种方式是议会批准或赞同行政机关对各类官员的任命。目前阿根廷、巴西、日本、菲律宾、和美国等采用这种方式。在阿根廷，对法官、武装部队高级军官、大使以及高级行政官员的任命必须由国会批准。在日本，各类公共官员特别是某些高级官员的任命，需要国会两院的批准。在菲律宾，1978年以前，高级官员的任命需经国会两院联合委员会的批准。^②1978年以后，改由临时国民议会批准。美国宪法规定，美国总统根据参议院的建议并取得其同意后任命高级官员。据统计，美国总统任命的高级官吏将近2.6万名，^③其中包括政府各部部长、局长、委员会主席、外交使节、最高

法院法官等，这些官员的任命都需经过参议院的批准。

在上述三种方式中，第三种方式所涉及的面较广。有些国家高级官员的任命，都需议会的批准。即令如此，议会在任命各类官员方面的监督作用也是有限的。现仅以美国为例。在美国，参议院对任命高级官员的批准权限，乍看起来，权力颇大，但在实际上参议院只不过起着总统顾问的作用罢了。在实际生活中，美国总统几乎有求必应，参议院拒绝批准总统所任命的官员的例子并不多见，因为在美国历史上，形成一种所谓“参议院的礼貌”的宪法性惯例。这就是说，如果美国某一州的参议员与总统属于同一政党，那么，总统在任命出身于该州的人士为重要官员时，为了尊重上述“礼貌”起见，事先必需与该州的参议员进行磋商，如果不注意这个“礼貌”，其他参议员为维持对同事的“礼貌”起见，可以否决总统这个任命。当然，参议员也会利用这种机会，对总统施加影响，向总统推荐自己中意的人选。总统为了在任命自己的亲信时能获得参议院的支持，也乐于尊重参议员的意愿。有时，由于内部分赃不均，总统违背参议院“礼貌”惯例，或者参议院否决总统的任命的情况也不时有发生。但是，在大多数情况下，总统总是把这种任命当成“论功行赏”，拉拢亲信和同党的一种手段。例如，《电视导报》的老板和出版者沃尔特·安南伯格，由于他向共和党捐献了大宗款项，就被尼克松总统任命为美国驻大不列颠大使。对此，参议院只是“盖章照准”而已。再者，美国总统还可以利用任命个人顾问和助理不需参院批准的有利条件，排除异己，安插亲信，而这些人多为总统在决策时的智囊人物，其中有些人的权力和影响甚至超过了重要的部长。例如

尼克松政府和卡特政府的总统国家安全事务助理，以及里根政府的白宫“三巨头”、总统顾问和白宫办公厅正副主任，在某些方面他们实际上比国务卿更有权威。

一般来说，凡需议会批准任命的官吏，其免职也需议会的批准。不过，各国在这个问题上的实践也很不一致。再以美国为例。美国宪法规定，美国总统经参议院之建议和同意任命高级官员，宪法并未明确指出总统是否有权不经参议院同意就免除他所任命的官员的职务。在华盛顿担任第一任总统时，由于他威望甚高，美国政界和学术界都公认他具有不经国会批准的免职权，但这种权力是缺乏法律根据的。因此，在1840年当美国统治阶级内部分赃不均时，国会两院中一些议员提出了要求限制总统免职权的议案，但未被通过。1868年安德鲁·约翰逊总统未经国会同意就免去国防部长的职务，国会认为这是侵权行为，便对约翰逊提出弹劾，后来仅以一票之差弹劾案才未被通过，因此免职权仍保留在总统手中。

1926年美国最高法院在迈耶斯诉美国案的判例中确立了一项原则：凡由总统任命的所有行政官员都可由总统加以免职而不需要国会的同意。以后最高法院只是对总统解除独立管制机构（如州际商业委员会、核管理委员会、环境保护署等机构）负责人职务的权力作了某些限制，理由是这些机构执行部分立法职能（在国会“委托立法”的授权下制定规章）和部分司法职能（在当事人违反规章或发生争议时进行裁决），不同于一般行政机构，因此总统必须根据国会在有关法律中规定的理由，才能免除他们的职务。

（4）议会对政府的监督

1. 监督政府权限的几种情况

在资本主义国家中，议会对政府的监督，权限是不一致的。一般来说，在实行总统制的国家里，议会对政府的监督权较小。在这类国家，由选民选举总统和立法机关，然后由总统任命政府，或者总统本人就是政府首脑；内阁成员和政府各部门负责官员都向总统负责，受总统的领导和监督，总统及其政府不向议会负责（如美国、阿根廷、巴西、突尼斯等国）。

在议会制共和国中，有的国家由立法机关产生政府，如德意志联邦共和国联邦议院根据联邦总统的提名，不经讨论，以法定多数票（全部议员中过半数赞成票）选出联邦总理，然后根据总理建议任免各部部长；有的国家则由总统形式上任命总理，如印度总理由总统任命人民院多数党的议会党团领袖担任，内阁各部部长由总理提请总统任命。但不论是那种情况，宪法和法律一般都明确规定政府对议会两院或下院负责。

在君主制国家中，可分两种情况：在议会制君主立宪制国家，由选民选举立法机关，君主根据立法机关的提名，任命政府首脑，然后根据政府首脑的提名任命各部部长，但这只是一种形式，通常君主总是任命议会（或下院）多数党领袖担任首相或总理（如英国、日本、瑞典、挪威、丹麦、荷兰等）。在这类国家，宪法一般说明政府受议会（或下院）的监督并对其负责。在二元制的君主立宪制国家，立法机关（全部或部分）和政府首脑都由君主任命，并对君主负责。例如，尼泊尔国王任命最高立法机构全国评议会的议长和内阁（大臣会议）的首相和正副大臣。不丹国民议会的四

分之一议员由国王指定，其余由选举产生，大臣会议由国王任命，并向国王负责。

在实行半总统制的法国，总统任命政府总理，并根据总理的提议任免政府其他成员。政府既受总统的领导和监督，又在宪法上向国民议会负责。

2. 政府向议会负责的含义

所谓政府（内阁）向议会负责，一般来说，既不是专指政府成员财政上的责任，也不是专指其刑事上的责任，而指的是政治上的责任（即政府在推行政策时必须同议会多数保持一致）。政府的政治责任，发端于英国，是由英国多年使用弹劾程序演变而来。英国早在十六世纪就出现了弹劾，一个大臣得被众议院控告然后由贵族院审判，议会用这种形式来反对那些按普通法律对其不端行为不够判罪的奸佞之臣。随着议会权力的增加，大臣们日益认识到在政治上同议会多数保持一致的重要性。在1742年，内阁首相渥尔波因得不到议会多数的信任被击败而辞职，从而开创了政府向议会承担政治责任的先例。以后的实践表明，政府在重大政策问题、预算问题或重要国际条约的签订上得不到议会的批准也需辞职，政府承担政治责任的范围进一步扩大。

至于政府承担的政治责任，究竟是集体的还是个人的，在资本主义国家的理论和实践上也不一致。有些国家的宪法理论和实践说明，政府（或内阁）的责任通常总是集体的连带的责任。尽管有时政治责任只涉及内阁一个成员，但很难说这个成员的行为不同政府的总政策有关。内阁成员间的不一致可以在内阁内部沟通，一旦作出决议，每个成员就必须接受并加以捍卫。否则，就必须辞职或被免职。因此，如果议

会对内阁的一个成员表示不信任，内阁总理就必须决定或者根据内阁一致性原则和集体责任原则由整个政府提出辞职，或者只由受到指责的内阁成员提出辞呈。目前采取集体责任制的国家有法国、意大利、爱尔兰、马耳他、印度、马来西亚、新西兰等国。还有一些国家，政府的政治责任既包括集体的责任，也包括政府成员个人的责任。每一个政府成员，除了要对政府的总政策承担连带责任外，还必须对其所负责的部门推行的政策承担个人责任。这两种责任是有区别的，对于后者，内阁或政府其他成员不承担任何责任。目前英国、日本、德意志联邦共和国、奥地利、加拿大、澳大利亚等多数国家采取如此作法。在有些情况下，内阁成员的个人责任和集体责任是联系在一起的。反对内阁总理个人并对其投不信任票，也就意味着反对整个内阁，如果不信任案被通过，整个政府就必须辞职。

关于政府对议会负责的问题，还存在着政府究竟是对议会两院负责还是只对一院负责的争论。以资产阶级学者伊斯美为代表的一派，认为内阁只对下院负责。这派的论点是：“因上院既然不能解散，要是使上院可以倒阁，那么上院的地位就将高出于下院之上了。同时，如果两院的意见不一致时，内阁阁员将无所适从，结果导致内阁不能有一定的政策，而且是往往处于动摇的状态”。另一派以法国狄骥为代表，他们认为内阁应对议会两院负责。这派的论点是：“有的国家的上院既是经过选举产生，所以应享有同样质询内阁阁员和投信任票之权利”。^②从目前实行责任内阁制的国家的实践来看，只有少数国家在宪法中规定政府必须向议会两院负责（如意大利、荷兰等）。大多数国家的宪法说明政府

应向下院负责（如日本、印度、法国、德意志联邦共和国等）。还有一些国家，在宪法理论上主张政府向议会负责，但在宪法实践上政府仅对众议院负责（如加拿大、英国等）。

在资产阶级议会对政府实行“监督”的问题上，也即是政府对议会负责的问题上，尽管存在多种理论和实践，但归根结底，都是从不同的角度为资产阶级议会民主涂脂抹粉，并在一定程度上反映了统治阶级内部的矛盾，从总的发展趋势看，议会对政府的监督作用在日益下降。

3. 议会监督政府的几种方法

议会对政府的监督，最主要的方法有询问和质询、国政调查、提出不信任案、以及弹劾等几种。

（1）询问和质询：所谓议员对政府的询问和质询，就是指议员可以书面或口头向政府总理（或首相）、政府部长（或内阁大臣）提出问题，并要求答复。资本主义国家对询问和质询的程序规定十分繁琐复杂，而且各国做法不尽相同。一般来说，询问和质询在做法和程序上是有区别的。质询同询问相比，具有三个基本特征：第一，质询涉及的问题一般较询问重要或深入，它涉及较广泛的公众利益的问题；有时，议员如果对于口头询问的答复不满意，他可以对有关部长进行质询。有的国家还规定，提出质询需获得一定数额议员的支持。第二，质询往往导致一般性辩论。第三，质询通常会带来政治后果，有的国家规定，在政府答复以后，还要以一项不信任动议或信任表决来结束辩论。

资产阶级虽然在形式上规定议员有询问和质询权，但往往又从时间分配、提出的程序、答复的方式等方面进行限

制。例如，英国议会规则规定，每星期一至四的下午2:45—3:45这一小时内，议员可以用口头或书面的形式提出问题。口头问题每人每天至多提出3个，书面问题不限。据统计，议员提的问题每天大致有70到100个。但是，并不是所有的问题都会得到答复。议长首先有权撤消他认为属于“被禁止”的问题。凡是“包含某种意见或某种控告”、“带有讽刺和侮辱意味的形容词”、“包括对众议院决议的批评”、“过于冗长”等等的问题，都在被禁之列。对于被允许提出的问题，大臣又可以用“国家安全”、“机密”等为借口拒绝回答，也可以模棱两可地加以搪塞。法国第五共和国规定，议员可以向总理或部长提出书面问题或口头问题。书面问题提出后，部长应在1个月之内答复，但是也可以拖延1—2个月，甚至可以用“与公共利益相抵触”为借口拒绝答复。口头问题由有关部长在规定的时间内答复。这种问题又分为不可以加以讨论和可以加以讨论的两类。对于前者，在部长答复后，提问人可以发言5分钟，但其他议员不能发言。对于后者，在部长答复后议长可以允许其他议员发言，但每人以15分钟为限。日本国会法规定，议员如要提出质询，必须将质询的要点写成书面材料，向议长提出，经议长同意后转送内阁。内阁接到书面材料后，7天内必须作出答辩。可见，不论采用什么形式，询问和质询都不会对政府起多大的监督作用。当然，有时因质询引起辩论，双方唇枪舌剑，十分激烈，偶尔还会泄露统治阶级内部的一些矛盾和“秘密”，倒不失为了解和研究资本主义国家政局的良好机会。当然，更多的是官样文章，并不接触问题的实质。议会之外，另有很多幕后的协商和勾结。质询者中甚至还有执政党授意出来借

机阐明政府立场和意图的官方代表，这种质询自然成了“专门为了愚弄‘老百姓’而从事空谈”的最好写照。

(2) 国政调查：资产阶级政治学家从“分权与制衡”的原则出发，认为既然议会有监督政府的权力，不言而喻议会就拥有对政府的行为进行调查的权力，这就是所谓“国政调查权”。为了保证议会调查的顺利进行，有些资本主义国家的宪法和法律规定，议会有要求得到证言和有关记录的权力。

议会进行国政调查这种职能起源于十七世纪的英国，也有的认为起源于瑞典的“督察专员制度”(Ombudsman)。根据瑞典宪法的规定，议会督察专员有权参加法院或行政机关的任何会议，取得任何机关的会议记录和其他文件。任何文件不得对督察专员保密；任何官员都有向督察专员提供信息和报告书的义务，不得拒绝，否则要处以罚金或采取其他惩戒性措施。

第一个仿效瑞典督察专员制度的国家是芬兰(1919年)，其后在丹麦、挪威、新西兰等国推行。二次世界大战以后，这个制度在西方许多国家流行，并传播到美洲、非洲和亚洲一些国家。

现在许多国家都认为国政调查是实现立法权的不可缺少的权能，但多数国家在法律上并无明文规定，只是在传统习惯上承认议会有这种权能(如英、美、法等)。各国国政调查权的大小，根据各国议会在国家政治生活中的地位不同而有所区别。

大多数西方法学家从三权分立的制衡原则出发，认为调查权一般应包括如下的内容：1. 围绕行使立法权进行的调

查；2.选举调查；3.政治调查（有关行政部门及其工作人员“违法”行为的调查）；4.涉及有关国家机关及其工作人员侵犯公民权利问题的调查。

调查的方法是由议会各委员会举行各种听讯会或调查会，要求或接受有关政府官员、压力集团代表或公民个人在这种会议上公开地或秘密地提供证词和记录，被传讯人如拒绝出席或作证，便可以“藐视国会”的罪名由司法部门提出刑事诉讼。在实践中政府官员和压力集团代表往往利用出席听讯会或调查会作证的机会，来影响议会的立法。

在国政调查中，不得使用搜查、扣押、逮捕等警察调查手段，也不得对证人施加不正当的心理压力，但有的国家要求被传讯人举行所谓“忠实”的宣誓。

（3）提出不信任案：在实行责任内阁制的国家中，议会如果不同意政府的政策和施政方针，可以提出不信任案。议会如果通过不信任案，或由议会通过对内阁的“谴责决议案”，那么政府就必须总辞职，或提请国家元首下令解散议会，重新改选，由新的议会决定政府的去留。例如，根据1958年法国宪法的规定，政府总理在内阁会议讨论后，应就政府的施政纲领或者就一项总政策声明向国民议会承担政府责任。国民议会也可以提出弹劾案，追究政府的责任。如果国民议会通过投不信任票，对政府进行弹劾获得成功，政府总理必须向共和国总统提出政府的总辞职。当政府同国民议会发生冲突时，总统在同总理及议会两院议长磋商后，得宣布解散国民议会，重新选举。根据日本宪法的规定，内阁在众议院通过不信任案或信任案遭到否决时，如果10日内不解散众议院，内阁必须总辞职。

根据资本主义国家议会实践来看，议会对政府表示不信任可以采取以下五种不同的方式：

- A 议会通过对内阁或内阁中某一成员的不信任案；
- B 议会拒绝通过某一有关政府重要政策的议案或拒绝通过政府所缔结的条约，所提出的预算案和财政案；
- C 政府就某一政策向议会提出要求信任案而被议会否决；
- D 议会通过一项反对政府提案的反提案；
- E 议会通过对政府的“谴责决议案”或弹劾案。

对政府提出不信任案，以及随之而来的解散议会，重新改选，诉诸选民公断这一整套做法，被资产阶级学者认为是使政府接受议会监督最有效的手段，而且是“议会民主”完美性的体现。其实，资本主义各国的实际情况，也并非像资产阶级学者所吹嘘的那样。首先，在资本主义国家，内阁一般是由多数党组成的，在内阁控制了多数的情况下，除非执政党内部发生了分裂，一般不可能在议会里形成反对内阁的多数。其次，更重要的是，按照资产阶级宪法或宪法惯例的规定，得不到议会的信任的内阁也可以不辞职，而由总理请求国家元首解散议会，提前举行大选。如在大选后原执政党仍占多数，内阁可继续执政，否则内阁必须辞职。可见，议会对内阁表示不信任本身就有被解散的危险。解散议会，重新改选，对某些议员并非吉祥之兆，大选不仅要耗费巨额的竞选费用，而且还有落选的可能。资产阶级政党考虑到，政府辞职本身并不一定就是原有矛盾的解决，相反倒可能引起议会的解散，使问题更加复杂；政府辞职后或是议会解散

后，在大选中和新政府组成前后也许会出现对自己更加不利的局面。因此，尽管他们在议会中经常发生激烈的争吵，但对待政府又表现了一定的慎重态度，不敢贸然决定推翻政府。例如，在法国第四共和时期，从1947年7月到1958年5月的20届政府中，只有5届政府是由于议会正式通过不信任案以后辞职的；而在另一方面，政府却经常提出信任问题要求议会支持自己的政策。拉尼埃内阁（1953年7月—1954年6月）在执政的1年时间里，曾经6次要求国民议会举行信任投票。孟戴斯—弗朗斯内阁（1954年6月—1955年2月），在7个半月内共提出11次信任问题作为要挟。又如，1982年2月4日，西德总理施密特为了解决日益严重的失业问题，以稳定西德的政局，曾就政府要执行一项总额为125亿马克的扩大就业计划向联邦议院提出要求信任案，结果以269票对244票获胜。可见，对政府表示信任与否主要地不是议会监督政府，而是政府要挟议会的一种手段。

在英国，由于内阁是由众议院中的多数党组成的，内阁控制着议会的多数，除非执政党内部分裂，或执政党在众议院的稳定多数受到了威胁，否则议会是不可能对内阁表示不信任的。

例如，1979年3月28日，英国政治生活中发生了自本世纪以来极为罕见的事例：工党政府由于将苏格兰和威尔士事务的管辖权实行部分下放的问题，在议会中引起争执和反对，反对党提出了对政府的不信任案；表决结果，以311对310的一票之差，不信任案获得通过。其所以如此，是由于1974年10月的大选，工党只获得319个议席，是一个极其微弱的多数，后来又发生个别议员补缺选举时工党失利的情

况。到1976年10月，工党在议会中的绝对多数，只是多出了一席；这样，工党政府便经常处在风雨飘摇的地位，终于导致了1979年3月罕见的例外。但是，即便这样，工党政府当时并不是辞职，而是呈请女王解散下院，另行大选。只是在同年5月3日大选后，保守党赢得了339席，工党只获得268席，保守党取得了议会中的稳定多数，这时工党才不得不悻悻然下野。应该指出，工党政府这次垮台完全是例外的情况。通常的情况是，执政党掌握着议会中的稳定多数，议会就成了内阁的驯服工具。这正如英国著名政治家詹宁斯在《英国议会》一书中所描述的那样：“政府的职能就是统治；政府拥护者们的职能就是拥护政府；而政府反对者们的职能就是批评政府，作为最后的手段，下院可以迫使政府或者辞职，或者解散议会。可是，如果政府拥有一个多数党，这最后手段就很难用得上了。英国政府如果不是世界上唯一最强有力的政府，也是最强有力的政府之一。它通常支配着一个稳定的议会多数，……虽然就一种意义说，下院控制着政府是实在的，但就另一种并且是更实际的意义说，政府控制着下院”。^⑩。

当然，资本主义国家的政治现象是复杂的。议会通过不信任表示虽然不是监督政府最有效的手段，但它往往影响政局的稳定，并带来严重的后果。这在多党制的国家，当执政党不能形成稳定的议会多数时，就更是如此。例如，法国1946年宪法第49条和第50条规定，对政府的信任案经国民议会以绝对多数否决或不信任案经国民议会以绝对多数通过以后，内阁即应辞职。宪法第51条又规定，如果在18个月内内阁更换两次，政府便可决定解散国民议会。由于法国在第四

共和时期阶级矛盾日趋尖锐，各派政治势力互相倾轧以及统治阶级内部的勾心斗角，无法在议会中形成稳定的多数。上述宪法的规定如同推波助澜，更加促使了战后初期法国政局的不稳定。从1946年12月宪法生效后到1958年6月戴高乐上台这12年中，法国内阁就更迭了22次。这一后果对巩固整个法国垄断资本的统治都是不利的。戴高乐上台后，为了维护整个垄断资本的利益，一再声称要削弱议会对政府的牵制作用，主张建立“有持续性”、“稳定的”、“有权威”的政府。根据法国1958年宪法规定，如果国民议会通过一项弹劾案或不同意政府的施政纲领，或不同意政府的总政策声明，总理应该代表政府提出辞职。宪法还规定，弹劾案必须至少有国民议会十分之一的议员签名才能提出；提出后至少要经过48小时才能进行表决；表决时只计算赞成票，如果有国民议会全体议员的过半数赞成，弹劾案才能通过；如果弹劾案被否决，签名的议员不能在同一次常会期间再提出新的弹劾案。同时，宪法还规定，总统可以解散国民议会。同1946年宪法相比，显然这是对国民议会倒阁权的重要限制。

在战后西德，也出现了这种削弱议会倒阁权的趋势。德意志联邦共和国基本法第67条规定：“联邦议院必须根据多数议员的意见选出1名继任人，并请联邦总统罢免联邦总理时，才可对联邦总理表示不信任。联邦总统必须根据联邦议院的决议任命新当选者”。这种做法叫做提出“建设性不信任案”。

综上所述，可见议会的监督权如同立法权一样，都是资产阶级愚弄老百姓的障眼法。由于垄断资本各个集团在统治和剥削人民方面的基本利益是一致的，因此在许多重大问题

上议会都同意并支持政府所提出的各项政策。或者用“小骂大帮忙”的办法来欺骗人民，标榜议会民主。但统治阶级内部各集团之间是存在着矛盾的。当这种矛盾尖锐到不可调和的时候，往往也会在议会和政府的相互关系中公开表现出分歧甚至破裂。由于政府比议会行动迅速，更易集中体现大垄断资本的意志和利益。所以每当发生这种分歧和冲突时，资产阶级经过权衡利弊得失，在多数情况下总是让议会屈从于政府的意志，而不是政府听从议会的什么监督。

(4) 弹劾：弹劾是西方国家议会对政府高级官吏犯罪或严重失职进行控告和制裁的一种制度。弹劾制度起源于十四世纪爱德华三世在位期间（1376年）的英国，最初被弹劾的是拉丁芮爵士和乃菲尔爵士。到了斯图亚特王朝时期（1603—1714年），随着资产阶级在议会占据优势，弹劾制度才逐步确立。1640年新兴的资产阶级与国王在宗教、对外政策及征收赋税等问题上，存在着尖锐矛盾。国王的宠臣斯特拉福伯爵和大主教路德，积极推行国王的反动政策，遭到广大市民和劳动群众的憎恨。当时资产阶级占优势的议会，在市民群众的支持下，逮捕了斯特拉福，下院便以叛国罪对他进行弹劾，要求上院进行审判。但当时国王查理一世极力干涉，亲自到上院去反对审判斯特拉福。后来，在市民武装示威游行的压力下，查理不得不在上院宣判斯特拉福死刑的判决书上签字。四年以后，议会又以同样的程序处死了路德。这时，议会不仅可以弹劾犯“重罪或轻罪”的大臣，议会的上院还可审判贵族的案件。其后，由于议会和政府都由资产阶级所控制，由于责任内阁制的形成和司法权的独立，弹劾程序逐渐为提出不信任案程序所代替。自1805年以后，英国

就再没有实行过弹劾了。尽管英国实际上废除了弹劾制度，但后来许多西方国家仿效英国建立起弹劾制度，特别是在一些实行“三权分立”的总统制国家，弹劾得到了较广泛的实践。

例如美国众议院迄至1973年为止，共对总统和高级官员提出弹劾12次，其中4案经参议院宣判有罪撤职；对总统的弹劾则仅有一次，即1868年对安德鲁·约翰逊总统提出的，该案因总统未经国会同意就免去国防部长的职务而引起，在众议院以128票对47票成立了弹劾案，在参议院虽亦得35票对19票的多数，但因距离所需的三分之二多数尚差一票，以致获无罪之宣判。

弹劾案的提出和审判程序，西方各国的规定也不一样，并由不同的机关来进行审判。

一是众议院提出弹劾，参议院进行审判，如美国。美国弹劾的程序非常复杂，总的分两个阶段进行。

首先是提出和通过弹劾的程序，一般可分5个步骤：

1.众议院议员提出弹劾案；2.众议院司法委员会听取证据后确定有无弹劾的根据；3.如众议院司法委员会认为具有弹劾根据时，就作成弹劾决议案及弹劾理由书，提交众议院院会审议；4.众议院院会审议时间大约为两星期，经出席议员过半数之决议，成立弹劾案，并选出众议院代表7人担任弹劾检察官；5.将弹劾案送参议院审判。

其次是弹劾审判进行程序，大致可分两个步骤：

1.众议院将弹劾案送交参议院后，开始审判时由联邦最高法院院长担任审判长，众议院代表7人担任检察官（原告），总统则为被告，参议院全体议员为陪审员，经出席议员三分之二的决议，定为有罪或无罪。总统如不亲自出席

时，得派代表（安德鲁·约翰逊总统被弹劾时并未亲自出席）。2.弹劾案所列举之几项理由中，倘有其中之一项，经参议院出席议员三分之二认定成立时，应为有罪之判决，宣判后总统即时去职，由副总统升任。如果总统犯有刑事罪行，在其恢复普通公民身分后，由普通法院加以处理。

二是由议会两院共同组成特别机构来通过弹劾案和进行审判，例如日本。日本是从参众两院议员中互选20人组成诉追委员会（追究委员会），负责对应受弹劾官员的调查诉追。同样从两院议员中各选7人共14人组成弹劾裁判所（弹劾法院），负责对受到诉追官员的审判。

三是由宪法法院审判，如联邦德国。联邦德国对总统的弹劾，由联邦议院或联邦参议院四分之一的议员提出，并且有三分之二多数议员赞同，就提交联邦宪法法院进行审判，宪法法院必须三分之二多数法官赞同才能作出判决。意大利对执行职务时犯罪的总统、内阁总理和各部部长进行弹劾，也是先由议会两院联席会议上作出决定送交宪法法院审理惩办。

四是由普通法院审理。如比利时宪法规定，凡弹劾案由下院过半数通过，提交最高法院审判。

资本主义国家关于弹劾的实践表明，一方面它反映了资产阶级力图利用弹劾程序来标榜资产阶级的“民主”；另一方面（更主要的）则是统治阶级内部争权夺利矛盾的反映。1973年“水门事件”尼克松被弹劾一案，就是典型的例子（参看第八章第二节第（三）部分）。

（三）议会的其他职能

资本主义国家的议会除了行使上述立法权和监督权外，

有些议会还行使司法职能。由于各国具体情况不同，议会行使司法权的范围、程序又各不相同，一般可分三种情况。

第一种情况是议会可向普通司法机关控告行政官员或司法官员。例如在丹麦，议会可向王国高等法院控告各部大臣。在荷兰，第二院可向最高法院控告任何因执行公务而犯法的大臣。德意志联邦共和国的联邦议院或联邦参议院，均可以三分之二多数通过，向联邦宪法法院控告联邦总统有意违反基本法。并且联邦议院对违反基本法原则的联邦法官，可以要求联邦宪法法院以三分之二多数作出决定，加以罢免。

第二种情况是由议会本身来审判各类官员。例如在巴西，众议院以三分之二多数通过，可指控共和国总统和部长违反宪法的行为；参议院有权审判受控人员并以三分之二多数通过定罪，被宣告有罪的人员5年内不得任公职，还可按普通司法程序追究其刑事责任。此外，参议院可对最高法院法官和总检察长在履行职责时的不法行为提出控告。

第三种情况是由议会全体或部分人员组成特别法庭来执行司法职能。例如在法国，议会从两院议员中选出部分人员组成特别高等法院，它有权审理共和国总统所犯的叛国罪、政府部长危害国家安全的罪行及其在执行职务中的刑事犯罪。在比利时，两院做为上诉法院召开联席会议，对受到众议院指控的政府官员进行审判。英国上院同时又是英国最高上诉法院，有权受理除苏格兰刑事案件以外的所有民事，刑事上诉案件，上院的司法职权由大法官和上诉审贵族行使，其他贵族依照传统不参与审理。

除司法职能外，有个别国家的议会还行使一些特别的职

能。例如美国国会在特殊情况下选举总统、副总统。当没有一个总统候选人获得过半数的选举人票时，众议院应立即从得票最多的3名总统候选人中投票选举1人为总统；当没有一个副总统候选人获得过半数的选举人票时，参议院应从得票最多的2名候选人中选出1人为副总统。英国的司法大臣（即大法官），既是内阁成员，又是上院议长，最高法院的首脑，集立法、司法和行政职务于一身。从他担任上院议长这一角度看，他还行使一部分行政权和司法行政权。如上诉法院和高等法院的首席法官、内阁各部的法律顾问和全国一切高级法官的任命，均由大法官推荐；治安法官则由他任免。同时，大选命令也由大法官宣布，他还和下院议长共同负责议会所在地威斯敏斯特的行政管理。

第四节 马克思列宁主义者对待

议会斗争的态度

无产阶级革命是极为复杂的斗争，各国的具体情况又很不相同。所以无产阶级政党在斗争中必须善于掌握一切斗争形式，善于把各种斗争形式结合起来，即善于利用和平的与武装的，公开的与秘密的，合法的与非合法的，议会的与群众的，国内的与国际的等等各种斗争形式，把各种斗争的力量汇合起来向资产阶级的反动统治冲击。这才能摧毁资产阶级的政权，取得革命的胜利。

马克思主义者一向认为，在一定条件下，无产阶级政党

应当参加议会斗争，利用议会的讲坛，揭露资产阶级的反动本质，教育人民群众，积蓄革命力量。在应当利用这种合法斗争手段的时候不去利用，是错误的。早在第三国际形成的初期，德国“左派”共产党人，对资产阶级的议会就采取了完全否定的极端卑视、极端轻率的态度。列宁在论《共产主义运动中的“左派”幼稚病》一书中，批判了德国“左派共产党人”，指出：第一，“就世界历史来说，议会制度‘在历史上已经过时了’，……但是世界历史的尺度是以数十年来衡量的。……因此，拿世界历史的尺度来衡量实际政策问题，便是极为严重的理论错误。”^②第二，不能把对无产阶级政党来说已经过时的东西，当做对于无产阶级和广大群众也已经过时的东西。革命政党制定革命策略的时候，必须考虑到阶级和群众的觉悟程度，必须清醒地、客观地估计到本国和其它国家的一切阶级力量，估计到许多革命运动的经验。第三，“在德国，议会制度在政治上仍未过时，革命无产阶级的政党必须参加议会选举，参加议会讲坛上的斗争，其目的正是在于教育本阶级的落后阶层，正是在于唤醒和教育不开通的、闭塞的和愚昧无知的农村群众。当你们还无力解散资产阶级议会以及其他类型的什么反动机构的时候，你们必须在这些机构内部工作，正是因为在那里还有受神甫愚弄的、闭塞愚昧的工人；不然，你们就有成为空谈家的危险。”^③

马克思列宁主义者在强调无产阶级政党参加资产阶级议会斗争的必要性的同时，还从国家机器的阶级本质的原理出发，指出议会是资产阶级专政的装饰品，是为巩固资产阶级的统治和资本主义剥削制度服务的重要工具，因此必须看到参加资产阶级议会斗争的局限性；指出只要国家机器还掌握

在资产阶级手里，资产阶级政府就可以通过修改选举法来操纵选举，控制议会，就可以宣布选举无效，解散议会，甚至可以把共产党人从议会中从政府中排挤出去，宣布共产党非法，采用野蛮的暴力手段镇压人民群众和进步力量。因此，在如何看待议会斗争的目的、意义和作用等问题上，马克思列宁主义者同一切机会主义者存在着原则的分歧。

第二国际修正主义者伯恩施坦背离马克思主义的主要标志，就是宣扬合法的议会道路，反对暴力革命，反对打碎旧的国家机器，反对无产阶级专政。他认为，合法的议会道路是实现社会主义的唯一途径。他说，工人阶级只要有了“普遍和平等的选举权，作为解放的基本条件的社会原则就得到了”^④。

列宁在批判伯恩施坦时曾指出：“伯恩施坦主义者过去和现在接受马克思主义都是把马克思主义直接革命的一面除外的。他们不是把议会斗争看作专门适用于一定历史时期的一种斗争手段，而是看作主要的、几乎是唯一的斗争形式，因而也就不需要‘暴力’、‘夺取’、‘专政’了。”^⑤

考茨基同伯恩施坦一样，竭力宣扬议会道路，反对暴力革命，反对无产阶级专政。他说，在资产阶级民主制度下“解决阶级冲突的武装斗争不再有存在的余地”，^⑥“如果仍然主张用暴力来推翻政府，也未免滑稽可笑了”。^⑦他有一句名言：“我们政治斗争的目的，和从前一样，仍然是以取得议会中多数的办法来夺取国家政权，并且使议会变成驾于政府之上的主宰。”^⑧

针对考茨基之流的这类谬论，列宁指出：“为了通过选举和各种党派在议会中的斗争达到教育群众的目的，参加资

产阶级的议会活动对革命无产阶级的政党来说是必要的。但是，如果把阶级斗争局限于议会斗争，或者认为议会斗争是最高的、决定性的，支配着其余一切斗争形式的斗争，那就是实际上转到资产阶级方面去而反对无产阶级。”^⑳列宁还尖锐地指出：“只有自由主义者才会象考茨基那样忘记资产阶级议会制的**历史局限性和条件性**。……当革命的新纪元已经开始的时候，考茨基却转过身子把背朝着革命，赞美垂死的资产阶级民主制的妙处。”^㉑“这就是最纯粹最卑鄙的机会主义，口头上承认革命，实际上却背弃了革命。”^㉒

一切革命的根本问题是国家政权问题。无产阶级革命的根本问题，就是用暴力夺取政权，打碎资产阶级国家机器，建立自己的阶级专政，用无产阶级国家代替资产阶级国家。

马克思主义告诉我们，国家本身就是一种暴力。国家机器的主要部分，就是军队和警察。历史上所有的统治阶级都是依靠暴力维持统治的。无产阶级当然是愿意和平取得政权的。但是，无数历史经验表明，反动阶级从来不会自愿让出政权，他们总是首先使用暴力来镇压革命群众运动。列宁指出：“资产阶级用武装镇压无产阶级，这是现代资本主义社会的一个最重大，最基本和最重要的事实。”^㉓因此，马克思主义一向公开声明暴力革命的必然性，并且指出，暴力革命是社会主义社会诞生的产婆，而且一般来说，是用无产阶级专政代替资产阶级专政的必由之路，是无产阶级革命具有普遍意义的斗争形式。

马克思列宁主义者反对把利用资产阶级议会的和平发展的斗争形式，看作是最高的、决定性的和具有普遍意义的斗争形式。但是马克思列宁主义从来不反对在特殊情况下革命

和平发展的可能性。早在十九世纪七十年代，马克思曾经设想过英国和美国有和平过渡的可能性，当时马克思确实说过：像美国、英国这样的国家，“工人们可以采取和平手段达到自己的目的。”当时之所以有这种可能，这是因为：第一，当时还没有垄断资本主义即帝国主义，而帝国主义由于它的根本的经济特点，决定它最不爱和平，最不爱自由，最大限度地到处发展军国主义。第二，英国和美国当时还没有军阀制度——资产阶级国家机器的主要机构。但是，就是在当时，马克思强调指出，这是一种例外。他说：“即使如此，我们也必须承认，在大陆上大多数国家中，暴力应当是我们革命的杠杆。”^④马克思还说过：“英国资产阶级在它垄断着表决权时，总是表示准备接受多数的决议。但是，请您相信，一旦当它在自己认为是生命攸关的重大问题上处于少数时，我们就会在这里遇到新的奴隶主的战争。”^⑤

列宁在1917年2月革命后的一段时间里，也曾经设想过，“在俄国，这个革命可能例外地成为和平革命”。^⑥当时之所以有可能发展成为和平革命，是因为当时有一个特殊的条件，那就是“武器掌握在人民手中，没有外力压制人民，——这就是问题的实质”。^⑦但是到了7月间，反革命的资产阶级政府动用武力镇压革命群众，使彼得格勒的街头洒遍了工人和士兵的鲜血。在这次事件以后，列宁就指出：“俄国革命和平发展的一切希望都彻底破灭了。”^⑧1917年10月，列宁和布尔什维克党坚决领导工人和士兵举行武装起义，夺取了政权。

斯大林在《论列宁主义基础》一文中引用列宁关于“在第一次帝国主义大战时代，马克思的这种有限制的说法（即

关于英美有和平过渡的可能——作者注）已经失去时效”这段话时指出：“无产阶级暴力革命的规律，摧毁资产阶级的国家机器是这种革命的先决条件的规律，是全世界帝国主义国家革命运动的必然规律。”

“当然，在遥远的将来，如果无产阶级在那些最重要的资本主义国家内获得胜利，如果现在的资本主义包围被社会主义包围所代替，那末某些资本主义国家走上‘和平’发展的道路是完全可能的，这些国家的资本家由于国际环境的‘不利’，会认为最好是‘自愿地’向无产阶级做重大的让步。可是，这个假定所涉及的只是遥远的和可能的将来，对于最近的将来，这个假定是没有任何根据的，是完全没有任何根据的。”⑩

可见，革命导师在设想无产阶级革命和平发展时是有条件的，总是把它作为暴力革命形式的一种补充和例外，而绝没有把它同暴力革命对立起来。

在马克思主义看来，阶级斗争的激烈程度和无产阶级夺取政权所采取的形式，与其说是取决于无产阶级的策略，不如说是取决于统治阶级是不是采取暴力；问题不在于无产阶级愿不愿意进行和平的变革，而在于当阶级力量对比发生了不利于统治阶级的根本变化时，它能在多大程度上被迫接受这种和平的变革。

第二次世界大战后，世界形势发生了重大的变化。多年来，一些国家的共产党人（主要是西欧共产党人），根据战后形势的发展和变化以及国际共产主义运动的经验教训，要求从本国的实际情况出发，摆脱一种固定的革命模式，独立自主地开创自己的社会主义道路。他们主张通过民主的道路

走向社会主义；认为十月革命式的道路并不是到处都适用的，各国走向社会主义的道路应有多种形式；具有民主传统的发达国家可以不搞暴力革命，而是充分利用现有的民主制度，通过议会选举，同时和议会外的群众运动相结合，依靠人民的大多数来取得政权，和平过渡到社会主义，但也不排除在必要时以暴力对付暴力的可能性。他们还认为，国家作为强制性机器正在发生变化，可以用“结构改革”的办法来代替“打碎国家机器”，对国家机器的各个主要部分逐步实行改革，就“有可能使资本主义国家机器民主化，并且把它改造成为建设社会主义社会的有效工具，而不必采用暴力从根本上加以摧毁”。

西欧一些国家的共产党人认为，战后之所以存在通过议会和平过渡到社会主义的可能性^⑥，是由于存在下面的几个因素：

(1) 战后这些国家的阶级结构发生了明显的变化：战后随着科技革命和先进科学技术的广泛应用，以及生产力的迅速发展，这些国家的阶级结构发生了明显的变化，工人阶级的人数尤其是“白领工人”增多了，范围也扩大了，出现了一个在社会上具有重要影响的科学家、教授、研究技术人员、各行各业的专家和其他知识分子的广大队伍。这些人的绝大多数是靠工资为生的，而他们从事科学和文化的创造性劳动所需要的那种精神状态，是同他们不得不服从以牟取高额利润为目的的资本家的要求格格不入的，他们决不甘心长期充当资本主义的雇佣奴隶，这是一支潜在的革命力量。同时，在工人阶级和大资产阶级之间还存在一个人数众多的“中间阶层”和社会力量，包括中小企业家、商人、小业

主、小农场主等等，他们和垄断资本的利益有着深刻的矛盾，实现社会主义对他们更为有利。因此，工人阶级联合中间力量，就能形成压倒多数，通过选举上台执政。

(2) 垄断资产阶级的统治力量相对削弱：由于这些年来美国已无法再保持其对欧洲的支配和控制，这些国家的垄断资产阶级的统治力量也就相对削弱了。各国的统治阶级，为了缓和矛盾，稳定政局，不得不对工人阶级采取一些让步和福利政策，对共产党也表现出某种程度的灵活性。这些都在客观上为西欧各国共产党提供了开展合法斗争和发展力量的有利条件。

(3) 人民群众中和平、民主、安定的思想有所抬头：西欧国家的广大人民，都亲身经历过两次世界战争的祸害，特别是第二次世界大战给他们带来的苦难，创巨痛深，他们对法西斯的恐怖统治和残暴蹂躏记忆犹新。因此，人们普遍憎恶独裁专制，害怕战争暴力，向往民主自由。战后经济的迅速发展，也带来了生活水平的相对提高，安于现状及人心思定的心理状态有所发展，这些都使他们不能接受暴力革命、无产阶级专政等一类概念。

(4) 强大的资产阶级民主传统和社会民主主义影响的存在：这些国家大多是老牌的资本主义国家，有些国家还是资产阶级议会制度发源地，资产阶级民主的统治形式即所谓民主的传统已有数百年的历史。资产阶级民主的偏见流毒甚深。加以这些国家的社会民主党（包括社会党和工党）近几十年来已发展成为相当强大的政治力量。它们大部分或者已经是执政党，或者是联合政府中的主要成员。它们利用议会，通过合法途径搞了一些改良措施，在改善工人福利和物

质条件方面作了一些努力，也取得了某些成绩，得到了许多工人群众的拥护。所有这些，就使得议会民主和合法斗争在这些国家影响深远并具有较广泛的群众基础。

1956年2月，赫鲁晓夫在苏联共产党第二十次代表大会的总结报告中，系统地提出了利用议会和平过渡到社会主义的理论。他说，由于历史情况的根本变化，某些资本主义国家的“工人阶级只要把劳动农民、知识分子和一切爱国力量团结到自己的周围，并且给那些不肯放弃同资本家和地主妥协的政策的机会主义分子以坚决回击，就有可能击败反动的反人民的势力，取得议会中的稳定多数。”^④

他还说，工人阶级“获得议会中的多数，在国内有强大革命运动的条件下，把议会变成为人民政权机关，就意味着粉碎资产阶级的军事官僚机器，建立议会形式的、新的即无产阶级的人民国家体制。”^⑤

关于和平过渡问题，中共中央领导在同苏共领导的内部谈话中，也提出过不同的意见。1957年11月，中共中央还向苏共中央提出了一个书面的《关于和平过渡问题的意见提纲》，全面地、明确地阐明了中国共产党的观点。这个提纲着重指出：

“按照目前国际共产主义运动的状况，从策略观点出发，提出和平过渡的愿望是有益的，但不宜过多地强调和平过渡的可能”。“必须准备随时迎击反革命的袭击，准备在工人阶级夺取政权的革命紧要关头，如果资产阶级用武力来镇压人民革命（一般说来，这是必然的），就用武力去打倒它”。“取得议会的多数，并不等于旧国家机器（主要是武力）的摧毁，新国家机器（主要是武力）的建立。如果资产

阶级的军阀官僚国家机器没有被摧毁，无产阶级及其可靠同盟者在议会中的多数，或者是不可能的，或者是靠不住的。”^⑩

1957年11月，在莫斯科分别举行了社会主义国家共产党和工人党代表会议以及64国共产党和工人党代表会议，毛泽东同志亲自率领中国共产党代表团出席了会议，并同与会的世界马克思列宁主义者一道，同赫鲁晓夫进行了原则的斗争。斗争的焦点主要是关于从资本主义向社会主义过渡的问题。赫鲁晓夫硬要把20大提出来的“和平过渡论”塞进共同宣言草案中，把它作为各国共产党和工人党的纲领性文件，强加于人。这个草案，根本不提非和平过渡，只提和平过渡，而且又把和平过渡说成是“在议会中争取多数，并把议会从资产阶级专政的工具变为真正的人民政权的工具”。这实际上是第二国际机会主义者的所谓“议会道路”的翻版。

经过中共代表团和其他兄弟党代表团的共同努力，会议最后通过的宣言，在从资本主义向社会主义过渡的问题上，同苏共领导第一次提出的草案相比较，有两点重大的修改：第一，在指出和平过渡的可能性的同时，也指出非和平过渡的道路，并且强调“列宁主义教导我们，而且历史经验也证明，统治阶级是不会自愿让出政权的”；第二，在谈到取得“议会中的稳定的多数”的同时，强调“开展议会外的广泛的群众斗争，摧毁反动势力的反抗，为和平实现社会主义革命准备必要的条件”。

当时中国共产党代表团认为虽然作了上述的修改，但是宣言在这个问题的总提法上，是有严重缺点和错误的。中共代表团为了整个国际共产主义运动的利益和需要，才作了

一些让步和妥协。

后来，中苏两党在这个问题上又展开了大论战。

回顾这段历史，是为了正确总结国际共产主义运动中的经验教训。

战后，由于世界形势发生了重大变化，也由于世界各国的情况千差万别，因此，走向社会主义的道路和形式必然是多种多样的。西欧一些党提出通过议会道路和平过渡到社会主义的问题，是一个在新形势下从理论上值得认真探讨，在实践上有重大影响的问题。

由于环境和经历的不同，各国党在这个问题上的观点不可能完全一致，各国党之间当然也要交换意见，互相帮助，但决不允许任何外来的强制和包办代替。我们反对在国际共产主义运动中按一个模式、一个腔调、一个指挥中心办事。把自己的观点强加于人，干涉别国党的内部事务，这些作法只能使别国的革命事业受到挫折和失败。

邓小平同志指出：“一个党评论外国兄弟党的是非，往往根据的是已有的公式或者某些定型的方案，事实证明这是行不通的。各国的情况千差万别，人民的觉悟有高有低，国内阶级关系的状况、阶级力量的对比又很不一样，用固定的公式去硬套怎么行呢？……各国党的国内方针、路线是对还是错，应该由本国党和本国人民去判断，最了解那个国家情况的，毕竟还是本国的同志。……总之，各国的事情，一定要尊重各国的党、各国的人民，由他们自己去寻找道路，去探索，去解决问题，不能由别的党充当老子党，去发号施令。”^②

我们认为各国共产党人应当在坚持马克思主义的基础

上，按照独立自主、完全平等、互相尊重、互不干涉内部事务的原则，来发展彼此之间的关系。

这正如胡耀邦同志在中国共产党第十二次全国代表大会上关于《全面开创社会主义现代化建设的新局面》的报告中指出：“我们坚持各国党应当互相尊重。各国党都有长处和短处。由于处境不同，各国党对形势和任务的想法不可能完全一致，这种意见分歧只能通过友好协商和互相等待来逐步解决。我们赞成各国党都从别国党成功的经验和失败的教训中学习，这有利于国际共产主义运动的兴旺发达。”^③

我们历来赞成把马克思列宁主义的普遍原理同各国的具体情况结合起来，不断探索，不断总结，不断完善。前进的道路总是曲折的，形势也可能会出现变化，一切都还有待于实践的检验。只要有革命的愿望，并善于总结革命的经验教训，无产阶级的革命就一定会获得胜利，社会主义必定在全世界得到实现，这是确定无疑的。

注 释

① 《共产主义原理》，《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第352页。

② 《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第409页。

③ 根据1982年《世界知识年鉴》统计。《世界知识年鉴》，世界知识出版社1982年版。

④ 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，第163—164页。

⑤ “资产阶级议会两院制的一点情况”，周新铭，人民日报1980年12月2日。

⑥ Michel Ameller, *Parliaments; A comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries*, 1966, p. 42—43

⑦ Valentin Herman, *Parliaments of the World, A reference Compendium*, 1976, p.326—327.

⑧ 加罗布:《十字路口的国会》,第140页。

⑨ 李迭克:《美国国会的组织与程序》第123页。

⑩ 《欧洲年鉴》,英国1977年版,第1709页。

⑪ 吴大英、任允正著:《立法制度比较研究》,法律出版社1981年版,第94页。

⑫ 同⑦, table 49B, p.631.

⑬ 詹宁斯:《英国议会》,中译本第6—7页。

⑭ 美国第83届国会开会期间个别议员所提议案。

⑮ 同⑦, table 49, p.633—636.

⑯ 吴大英、任允正著:《立法制度比较研究》,法律出版社1981年版,第95页。

⑰ 同⑦, p.507.

⑱ S.G.Richard, *Introduction to British Government*, 1978 p.99.

⑲ Earl Latham, *Interest groups in the American political-system*, p.136—140.

⑳ 薄伽丘(Boccaccio)为14世纪意大利小说家,1358年其巨著《十日谈》问世,书中故事情节既放荡不羁,又悲怆哀婉,且富高度幻想,为当时脍炙人口的杰作。

㉑ 安·西德洛夫:《美国国家法》,第76—77页。

㉒ 《国家与革命》,《列宁全集》第25卷,人民出版社1958年版,第410页。

㉓ 张宏生:《资产阶级议会》商务印书馆1962年版,第118页。

㉔ 同⑦, table 53, p.636, 704.

㉕ 同⑦, p.633—636, p.698—704.

㉖ *Digest of International Law*, vol.14, p.196.

㉗ Michel Ameller, *Parliaments, A comparative study on the structure and functioning of representative institutions in fifty-five countries*, 1966, p.274.

㉘ 同上。

⑳ 两派的论点转引自《资产阶级议会》，张宏生著，商务印书馆1962年版，第128页。

㉑ 詹宁斯：《英国议会》中译本第78页。

㉒ 《共产主义运动中的“左派”幼稚病》《列宁全集》第31卷，人民出版社1958年版，第38页。

㉓ 同㉒，第40页。

㉔ 伯恩斯坦：《什么是社会主义？》。

㉕ 《立宪民主党人的胜利和工人政党的任务》，《列宁全集》第10卷，人民出版社1958年版，第219页。

㉖ 考茨基：《唯物史观》。

㉗ 考茨基：《社会民主主义对抗共产主义》。

㉘ 考茨基：《新策略》。

㉙ 《立宪会议选举和无产阶级专政》，《列宁全集》第30卷，人民出版社1957年版，第241页。

㉚ 《无产阶级革命和叛徒考茨基》，《列宁全集》第28卷，人民出版社1956年版，第228页。

㉛ 同㉚，第25卷，第476页。

㉜ 《无产阶级革命的军事纲领》，《列宁选集》第2卷，人民出版社1960年版，第875页。

㉝ 《海牙代表大会闭幕后在阿姆斯特丹群众大会上的演说》，《马克思恩格斯全集》第18卷，人民出版社1964年版，第179页。

㉞ 《卡·马克思同〈世界报〉记者谈话的记录》，《马克思恩格斯全集》第17卷，人民出版社1963年版，第686页。

㉟ 《全俄工兵代表苏维埃第一次代表大会》《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第7页。

㊱ 《论口号》，《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第173页。

㊲ 《政治形势》，《列宁全集》第25卷，人民出版社1958年版，第167页。

㊳ 斯大林：《论列宁主义基础》，《斯大林全集》第6卷，人民出版社1956年版，第104页。

㊴ 最先提出利用议会和平过渡到社会主义的是英国共产党。

④ 赫鲁晓夫，1956年2月在苏共20次代表大会上的报告。

⑤ 赫鲁晓夫，1961年1月6日在苏共中央高级党校，社会科学院和马列主义研究院的党组织全体大会上的报告。

⑥ 《关于国际共产主义运动总路线的论战》人民出版社1966年版，第96—98页。

⑦ 《处理兄弟党关系的一条重要原则》，《邓小平文选》，人民出版社1983年版，第278—279页。

⑧ 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1982年版，第51页。

第五章 资产阶级国家机构

第一节 国家元首

资产阶级国家的元首在形式上是最高国家权力的执掌者和国家在对外关系中的最高代表。从历史发展来看，国家在形成之初便有自己的首脑，因此国家元首是最早产生的国家机关。在奴隶制和封建专制时期，国家权力由世袭的君主掌握，君主是国家的真正的统治者。资产阶级革命后，原来由君主行使的一些权力程度不同地转而由议会、内阁、法院等机关行使，国家权力不再集中在君主一个人之手，而且君主的权力也由宪法加以规定，不再是无限的了。与此同时，许多国家废除了君主制建立了共和制，由选举产生，有一定任期的国家元首取代了世袭的、终身任职的君主。共和制国家的元首的权力通常也由宪法规定。国家元首制度演变的结果，使资产阶级国家元首的名称、法律地位和权限有很多不同。在政府结构不同的国家里，国家元首在政治生活中所起的实际作用又有差别。但是，资产阶级国家元首也同资产阶级国家机器的其他部分一样，是资产阶级专政的工具。

按照目前资本主义世界各国宪法规定的实践来看，由国王或其他世袭君主担任国家元首的约有20多个，由总统担任

国家元首的有60多个，由革命委员会、执政委员会或武装部队最高委员会等的主席担任国家元首的有十几个。此外，有一些英联邦国家名义上由英王担任国家元首，但实际上行使国家元首职能的是英王任命的总督。

（一）君主

君主制国家的国家元首统称君主，不过他们的称号也不完全相同。君主称国王的最多，如英国、泰国、荷兰、比利时、挪威、丹麦、沙特阿拉伯、摩洛哥等。一些伊斯兰国家称君主为苏丹。还有称君主为大公（如卢森堡）、埃米尔（如科威特）的。日本的君主历来称作天皇。

君主是终身任职的，其职位根据世袭的原则代代相传。有的国家规定君主的后嗣不论男性女性均可继承王位，因此这些国家除国王外还可能有女王在位，如目前的英国、荷兰。有的国家规定只有君主的男性后嗣才能继承王位，如日本、比利时。血缘关系是王位继承的基础，这是所有君主制国家的共同特点。

由于统治阶级内部资产阶级和封建势力力量对比关系的不同，同是实行君主立宪制的国家，君主的地位、权限和实际作用也就有不小的差异。

有一些国家的君主立宪制度是在资本主义发展得较晚，地主阶级在国内长期拥有三大势力的条件下建立的，这类国家的政体多为二元制的君主立宪制。在这类国家中，君主大体上仍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。这些国家也有宪法和

议会，但宪法往往是“钦定”的，是君主意志的反映；议会则是并无实际权力的咨询机构，它并不能限制或约束君主的行为。实行二元制君主立宪制的国家有历史上的意大利、德国、奥地利，第二次世界大战结束前的日本，当代的约旦、沙特阿拉伯等等，其中尤以战前日本的天皇制度为典型。根据1889年大日本帝国宪法的规定，“大日本帝国由万世一系之天皇统治之”，“天皇神圣不可侵犯”，“天皇为国家之元首总揽统治权”，“天皇以帝国议会之协赞行立法权”，“国务各大臣，辅弼天皇以任其责”，“司法权以天皇之名，依法律所定，由裁判所行之”，“天皇统率海陆军”。此外，天皇还享有荣典授与权、祭祀权以及处理皇室事务的大权，甚至还有修改宪法的权力。可见，战前日本天皇实际上是把立法、行政、司法等权和统帅权以及其他许多大权都集中于一身了。在实行二元制君主立宪制的国家里，统治阶级不仅使君主成为人民崇拜的偶像，而且还使他大权在握，因而他就成为国家政治生活中的中心人物，是统治阶级专政的主要工具。

与二元制君主立宪制不同的是，在一些资本主义比较发达，资产阶级通过议会逐步掌握了统治权并在宪法中对君主的权力作了许多限制的国家里，实行的是议会制的君主立宪制。在这种制度下，国家的实权完全操于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，实际上这些权力都由议会、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。总之，议会制君主立宪制国家的君主只具有象征的地位而并不掌握实际的统治权力，他们不是国家政治生活中的中心人

物，因而也不是统治阶级专政的主要工具。但是，他们仍然是资产阶级专政体系中不可缺少的部分，起着维护资本主义制度的重要作用。这种作用主要表现在两个方面：第一，作为人民崇拜的偶像，对人民进行欺骗，借以达到保存和巩固现存的资本主义政治和社会制度的目的；第二，作为统治阶级手中的后备武器，在情况需要的时候，统治阶级可以动用保留给君主的某些权力，来为资产阶级专政服务。目前英国和日本的君主所起的主要作用，正是在这两个方面。

根据英国宪法，国王（或女王）是英国世袭的国家元首、政府首脑、立法机关的组成部分、法院首领、全国武装部队总司令。英王还是英国国教会世俗的领袖。他有权任免首相、各部大臣、高级法官和英国各自治领、殖民地总督；召集、解散议会和宣布议会闭会；批准和公布法律；册封贵族和授与荣誉称号；进行审判；统率军队；宣战和媾和，等等。因此，从理论上说，英王是“一切权力的源泉”，是大权独揽的统治者。但在实际上，法律规定的王权许多都不由英王本人而由议会和内阁来行使。英王本人多年来一直是“临朝而不理政”。他的一切政务活动完全服从内阁的安排。一些必须由英王亲自行使的权力，目前大都已成了“例行公事”，因为英王行使这些权力必须遵照多年来形成的宪法惯例。例如，英王只能任命众议院的多数党领袖为首相，只能按照首相和内阁的意见任命高级官员，解散议会必须根据首相提出的建议，甚至每届议会开幕时英王的演说词也是由内阁草拟的，实际上是内阁的施政纲领。英王在行使这些权力时只能按惯例行事，而不能有其他选择。

但是，这并不意味着英王在英国国家制度中是无足轻重

的一部分。恰恰相反，英国的议会制度，英国的整个政治制度，如果脱离了君主制，简直是不可思议的。恩格斯在十九世纪评价英国的君主制时就指出：“英国宪法没有君主政体是不可能存在的，在这一点上恐惧也达到了最高点。去掉王权（“主观的上层”），整个这一座人造的建筑物便会倒塌。”^①的确，英国的整个政治体制是同英王密切地联系在一起。当前，英王在资产阶级专政体系中所起的作用主要表现在下列方面：

第一，作为“国家统一”和“民族团结”的象征，供人民崇拜。

英王及其家属拥有巨大财富，是英国垄断资产阶级统治集团中的上层人物，是资本主义制度的忠实捍卫者。英国资产阶级却竭力宣扬英王是不谋私利、没有党派偏见的君主，制造“英王中立”的神话，其目的主要是把英王描绘成国家统一的化身和民族团结的象征，要人民服从英王，效忠英王，也就是服从垄断资产阶级的统治。特别是当统治集团内部在一些问题上发生严重分歧时，英王可以运用他的权力解决矛盾，消除政党之间的纠纷，从而使英国统治阶级的整体利益能够得到维护。英国资产阶级宣扬说，由一个超阶级超党派的君主作为国家元首，这正是英国的国家制度优越性的表现。

第二，作为联系英联邦各成员国的纽带。

英联邦是英国及其自治领、殖民地和其他成员国的集体。英王是英联邦的元首，也是某些自治领的元首。英国驻各自治领、殖民地的总督由英王委派。英王和王室成员经常到各成员国访问，接见当地上层人物，参加各种社交活

动。由于英王同时是加拿大、澳大利亚等自治领的国王，所以英王经常在这些国家的议会开幕时前去访问，并主持议会的开幕式。英联邦各成员国同英国政府之间是没有法律上的关系的，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资产阶级说成是英联邦“不可分割的整体”的证明。

第三，向首相及大臣提供意见。

英王虽然不直接处理政务，但他仍然同首相保持密切联系。他经常听取首相就重要问题向他作的报告，阅读内阁和内阁所属各委员会的决议、记录和报告，并了解英国的外交活动。英王发表的意见对首相及大臣当然是有影响的。由于英王是英国统治集团中的上层重要人物，而且又是世袭的终身在位的君主，对于国际国内的情况有系统而全面的了解，他的意见是首相所不能忽视的，因而对内阁制定政策和内阁的活动可以产生相当重要的影响。

第四，作为英国统治阶级的后备武器。

在通常情况下，英王在行使他的权力时应该根据多年形成的惯例，但在某些情况下这些权力如何行使要由英王决定。例如，当首相辞职或逝世而众议院内的多数议席仍由执政党掌握时，由于多数党同时也失去了领袖，英王便不能再援引任命众议院内的多数党领袖为首相这一惯例，而只能从多数党的领导成员中另行选定一人为首相。随后多数党再选举这位新首相为党的新领袖。显然，对统治集团来说，英王如何作出选择关系十分重大，因此这是英王的一项重要权力。但他在作出决定之前一定会听取统治集团的意见，根据统治集团的意图行事。而且，惯例虽然是长期形成的实践，

但没有法律上的拘束力。因此，有的资产阶级学者认为，在情况需要的时候，英王可以打破解散众议院必须根据首相建议的惯例，直接解散议会并宣布举行新的大选；可以不待首相提出而要求内阁辞职；也可以打破200多年来的惯例拒绝批准议会通过的法案。这些情况表明，在资产阶级统治出现某种特殊需要时，英王作为一种后备武器就会被利用来为英国资产阶级的专政服务。

战后日本天皇制的变化，就更显露了美日垄断资本企图利用天皇作为精神奴役武器的阴谋。战前，“神圣不可侵犯”的天皇不仅是愚弄人民的偶像，而且还是一个拥有各项实权的绝对专制君主。因此，战前日本天皇不仅是一个实行精神奴役的有力武器，而且还是日本统治阶级意志的主要体现者和执行者，是实现他们专政的最主要的工具。战后，随着日本国内阶级结构和阶级关系的变化，随着国内民主运动的高涨，以及美国占领当局为了控制日本统治阶级而对天皇制进行的一系列改革，致使绝对专权的天皇制受到了重大的打击和削弱，因而天皇制也就发生了重大的变化，这就使得日本天皇的地位、权限和作用也有了重大的改变。根据1946年日本国宪法的规定，“天皇乃日本国之象征——为日本国民整体之象征”，“天皇仅实行宪法所定关于国事之行为，并无关于国政之权能”，“天皇依内阁之建议与承认”，为国民行使一些纯形式的和礼仪性的国事之行为（指元首权）。这些规定说明，战后天皇的权限已丧失了战前那种绝对无限的性质，而仅具有形式的和礼仪的意义。天皇不再拥有治理国政（指一般行政权而言）的任何具体权能，而只在形式上享有行使国事的权限，因为如果事先没有根据内阁的建议，或

事后没有得到内阁的认可，则天皇就不能行使有关国事的权限。可见，真正有权决定国事的不是天皇，而是由垄断资本直接控制的内阁，实际上天皇已演变成“临朝而不理政”的英国式君主了。

战后，随着天皇地位和权限的这种变化，天皇自然已不再是日本反动统治阶级手中最强有力的武器，但我们还不能低估天皇对日本政治的反动影响。战后美日反动派之所以竭力主张保留并不断加强天皇制，其目的就是要利用天皇作为一种精神奴役的武器。所谓“天皇乃日本国之象征——为日本国民整体之象征”的规定，就是美日垄断资本利用天皇的“象征”地位来粉饰日本的阶级矛盾，以便掩盖其阶级专政的表现，同时也是美日垄断资本利用残存的“天皇崇拜”心理，来奴化日本人民的体现。过去，日本的反动统治阶级极力把天皇的地位加以神化，并把天皇奉为日本国民的“道德中心”，其最终目的就是想在日本人民中培植绝对服从的奴性。在当时的历史条件下，这种奴化教育还收到了一定效果，几百万日本青年就是在“效忠天皇”而进行“圣战”的召唤驱使下丧失生命的。今天，日本仍然有一小撮军国主义分子狂热地鼓吹恢复战前的天皇制，企图用“死于大君边，不回顾”的精神来重新奴化日本人民。这是因为天皇崇拜与极端民族主义的思想有着不可分割的联系，所谓“日本国主义”、“八纮一字”、②“大东亚共荣圈”等侵略思想都是基于崇拜天皇出发的。日本统治阶级中还有人不遗余力地策划通过修改宪法以恢复天皇权威的阴谋。这一切都表明，战后日本天皇虽然权力已被削弱，地位已经下降，但他仍然是日本垄断资产阶级专政的重要工具。

(二) 总 统

在资产阶级共和国中，国家元首一般是由选举产生的总统担任。但总统产生的程序、任期、权限以及他同政府和议会的相互关系，各国不尽相同。因为有这些不同，由总统担任国家元首的共和国又可以分成不同的类型。

总统产生的程序，大致有下列几种：

第一、由选民直接选举产生。例如，法国于1962年10月28日修改宪法，规定“共和国总统任期7年，由普遍、直接投票选出”。奥地利、冰岛、墨西哥等国的总统也由直接选举产生。战前德国魏玛宪法规定，“联邦大总统，由全体德意志人民选举之。”

第二、由选民间接选举产生。例如，美国、芬兰等国的总统由选民选出的选举团选举产生。美国宪法规定，“各州应依照各该州立法机关得以规定的方式，选派选举人若干名，其数应与各该州有权选派于国会的参议员与众议员的总数相等”。“选举人应在各该州内集合，投票选举总统与副总统。”

第三、由议会选举产生。例如，土耳其、以色列、新加坡等国即是。

第四、由特定的选举团选举产生。例如，意大利总统由议会两院议员和各省议会选出的代表联合选出，印度总统由国会两院议员和各邦立法会议议员选出的代表组成选举团选举产生，联邦德国总统由联邦议院全体议员和同等数目的各州代表组成联邦大会选举产生。

总统的任期一般均有一定年限。任期较长的有法国（7年）、爱尔兰（7年）、利比里亚（8年）等，任期为4年的有美国、冰岛等，6年的有奥地利、芬兰等，联邦德国总统的任期为5年。终身任职的总统为数极少。总统任满以后，多数国家规定可以连任或不禁止连任。有的国家宪法对连任的次數有明确规定，如美国宪法第22条修正案第一项规定，“任何人当选总统职位不得超过两次，而任何人继任他人所当选的总统职位或代理总统职位已超过两年以上的任期，以后当选总统职位不得超过一次。”联邦德国基本法规定，总统连选可以连任，但以一次为限。奥地利宪法规定，“紧接前任之连选连任，以一次为限。”利比里亚总统任期为8年，连选得连任，但每次连任任期为4年。墨西哥、委内瑞拉等国规定总统不得连任。

总统由选举产生并有固定的任期，这是共和制国家的国家元首制度的特点，是同世袭的、终身任职的君主制度根本对立的。

各国总统的职权和在国内政治生活中的作用也有很大差别。一般说来，掌握行政权的总统可以在政治生活中起重大作用；不掌握行政权的总统通常只行使礼仪性的职能，在政治生活中所起的实际作用远远不如政府总理，因而具有虚位元首的性质。应该注意的是，总统是否掌握行政权不能只看宪法的规定，而必须从实践中进行考察，这才能对总统的职权和作用有正确的了解。

总统不掌握行政权而由政府掌握行政权的国家，就是所谓议会制共和国。在这些国家里，政府就其政策对议会负责，总统不对自己在履行职务时的行为负责，因而总统发布

的命令和决定需经总理或有关部长签署，否则不生效。这些国家的总统的职能多是礼仪性的，他没有就实质性问题作出决定的权力。联邦德国、意大利、奥地利、印度等国的总统便属于这种类型。

根据1947年制定的意大利共和国宪法的规定，共和国总统可以向议会两院提出咨文，有权决定举行议会选举和新议会开幕的日期，有权批准政府提交两院的法律草案，有权公布法律、颁布法令和决议，有权宣布举行公民复决，有权根据法律的规定任命国家公职人员，有权任命和接受外交代表，根据议会两院决定可以批准国际条约和宣战。总统还担任武装部队总司令和国防最高委员会主席、最高司法会议主席。总统还有赦免、减刑和改判权以及授予奖赏的权力。从这些规定来看，意大利总统的职权是通常由国家元首行使的权力，不包括国家的行政权。宪法同时规定，总统颁布的法令必须由有关部长签署，具有法律效力的法令以及其他依法颁布的指令必须由总统签署，否则无效。除叛国或违宪行为外，总统对其行为不负责任。政府则必须得到议会两院之信任。政府总理指导政府之总政策并对其负责，各部部长对政府的活动负集体责任并对各该部的活动负个人责任。

德意志联邦共和国总统的地位同意大利类似，他也是不掌握行政权的国家元首。德意志联邦共和国基本法规定，“联邦总统的指示和命令需有联邦总理和有关联邦部长的副署方才生效。”“联邦总理确定政治方针并对其承担政治责任。”可见，在德意志联邦共和国，负法律责任的是政府总理而不是总统。

印度也是实行议会制的共和国。印度宪法规定，“联

邦之行政权属于总统”，总统任命总理并根据总理提名任命部长，总统还有权任意罢免各部部长。在立法方面，总统得就国会中未决法案或其他事项向国会致送咨文，在国会休会期间得颁布具有法律效力的法令，对于国会两院通过的法案在批准之前可以行使相对否决权。此外，总统还有宣布“紧急状态”权、赦免权、国防最高统帅权等等。从这些规定来看，印度总统的权力似乎十分庞大。可是，实际上印度行使政府行政权的并不是总统而是以总理为首的内阁。宪法第53条第一款虽然规定“联邦之行政权属于总统”，但该款同时规定行政权“由总统直接或通过其所属官吏依照本宪法行使之。”因此，在一般情况下，属于总统的行政权就由他所属的内阁总理而不由他本人来行使，实际上掌握行政权的就是总理而不是总统了。宪法还规定，“内阁协助总统并向其建议以行使其职权”。“印度政府之一切行政行为，应以总统之名义行之。”这些条款事实上就把宪法规定属于总统的职权转到了内阁手中，或是只有根据内阁的“建议”总统才能行使。可见，在法律上说拥有许多权力的印度总统只是虚有其表，事实上他在通常情况下不掌握行政权。宪法第75条第3款明确规定“内阁会议对人民院集体负责”，这突出地表明印度是实行议会制的共和制。

议会制共和国的总统不直接掌握行政权，这并不等于这些国家的总统不起作用，是可有可无的职位。对于这些国家的资产阶级来说，总统作为国家的代表或象征履行国家元首的职能，是资产阶级专政的政府体制的有机组成部分。国家元首同内阁、议会等结合在一起，分工合作，互相配合，可以收到异曲同工的效果。

与议会制共和国不同的是总统直接掌握行政权的总统制共和国。在这类国家里，总统既是国家元首又是政府首脑，拥有十分庞大的实权，而且在形式上也不向任何机关负责。由于总统制共和国具有这些特点，所以总统在这些国家里是资产阶级专政的主要工具。美国是实行总统制的典型。此外，在非洲（主要是撒哈拉以南的非洲）和拉丁美洲也有相当数量的总统制共和国。不过，从总统拥有的权力和任期来看，总统制共和国还应该分成两类。有一些国家对总统的权力或任期几乎没有任何正式的限制，总统握有可以称为是“绝对”的权力，并且可以无限期地留任，甚至可以终身任职。50年代中期以后，这种拥有“绝对”权力的总统在拉丁美洲和非洲的一部分国家里先后出现。与这类国家不同，美国和一些受美国政府体制影响的国家则对总统的权力和任期由宪法作出严格的限制。但是，宪法上的限制各国往往不尽相同，宪法的规定同实践往往也不完全一致，有些形式上是“有限制”的总统制可以演变成“绝对”的总统制。

美国是标榜三权分立原则的总统制共和国。根据宪法规定，总统行使行政权，是行政部门的首脑，同时又被认为是美国国家元首。但实际上美国总统所掌握的权力并不限于行政权，总统处于高于立法和司法部门的地位而不是同这两个部门平行。正因为如此，美国总统成了美国垄断资本推行反动的对内对外政策的最有力的工具。

根据美国宪法第2条第一项规定，“行政权属于美利坚合众国总统”，因此，总统是庞大的美国行政部门的首脑。他领导内阁（各部部长只向总统负责），主持阁议并单独作出决定，通过内阁来领导整个国家行政机关。总统拥有广泛

的任免政府官员的权力，但任命高级官员需参议院同意。除了行使行政权之外，总统还干预立法与司法活动。在立法方面，总统主要通过向国会发表咨文，使用否决权，行使委托立法权等方式来参与立法活动。在司法方面，美国总统主要利用对最高法院法官的任命权来对司法活动施加影响，甚至直接干预司法机关的活动。根据宪法，总统是美国军队和各州民团的总司令，因此根据垄断资本的需要他就有权调动军队来残酷镇压罢工。特别值得指出的是，根据国会的特别授权法案，在和平时期总统也可以取得“非常职权”，总统自己还可以借口“鉴于安全的考虑”宣布“紧急状态”。

美国总统在外交方面的大权还便于垄断资本集团推行侵略和扩张政策。战后，美帝国主义为了建立世界霸权，它就需要一个不拘泥于形式而能迅速有效地实现垄断资本集团外交目的的工具。享有外交事务大权的美国总统也就变成了这样的工具。总统在外交方面的职权是多种多样的。宪法规定，“经征求参议院的意见和同意，并得该院出席议员三分之二的赞同时，总统有缔结条约之权”。“总统提出人选，经征求参议院的意见及同意时任命大使、公使、领事。”实际上，总统在外交方面所享有的权限大大超过了宪法的形式规定。就缔结国际条约而言，虽然参议院在形式上有表示意见和同意之权，但实际上缔约的谈判是总统指定专人进行的，条约也是由总统指定专人起草的。不仅如此，总统还可以擅自将国际条约废除或宣布无效，而毋需通知国会。为了规避参议院的“监督”，总统往往用具有同等法律效力的行政协定来代替国际条约。在任命外交代表方面，总统还经常以任命“特使”、“私人代表”、“秘密使节”、“巡回大使”等

各种各样的代表来执行外交任务，而这些人员的任命，已完全无需通过国会。美国总统在进行外交活动时为了取得参议院的大力支持，甚至不顾宪法明文禁止，居然任命国会议员参加各种国际机构和外交活动。承认外国国家和政府的权力也归总统享有，美国总统往往利用这一权力来干涉他国内政。

由于美国总统是全国武装力量总司令，因此他对美国三军不仅有管理权（如领导军事机关、颁布海陆军法规、任命海陆军军官，等等），而且还有军事指挥权（通过参谋长联席会议），不仅如此，美国总统还可以利用国会委托给他部署和调动全国武装力量的权力，任意派兵出国。第二次世界大战后，在美国总统的精心策划下，美军到处镇压民族解放运动，美国侵略基地遍布全球。尽管宪法规定宣战权属于国会，但美国总统却很少考虑到这项规定。事实上总统根据垄断资本的指示，到处行使不宣而战的开战权。例如，1950年6月杜鲁门总统下令对朝鲜民主主义共和国采取的军事行动，其后艾森豪威尔总统和肯尼迪总统为了镇压南越人民而进行的“特种战争”，都是根据华尔街的命令行事的。

在分析了美国总统的权限和作用后，就不难理解，为什么美国的垄断资本集团一直是如此的重视白宫的人选，无怪乎就连资产阶级的法学家也把美国总统称为“共和国的君主”。美国宪法虽然对总统的权力作了明确规定，但在实践中总统的权力已经远远超出了宪法的限制。

法国第五共和国的政体与美国不同。法国的政府总理由总统任命，但国民议会可以通过不信任案迫使总理辞职，总统又有解散国民议会的权力。这些是议会制政体的特点。可

是，第五共和国总统在行政、立法、司法、外交、军事等方面都拥有重要权力，但又不_对议会负责。这又是总统制的特点。因此，通常把法国第五共和国的政体称为半总统制。事实上，当前法国总统同样是集大权于一身的国家元首。他虽然不兼任政府首脑，但却掌握着行政权和其他重要权力，因而被认为是法国资产阶级行使国家权力的“中心”。

根据1958年法国宪法的规定，共和国总统拥有的权力主要有：

第一、任免总理及其他政府成员，组织政府。宪法第8条规定，“共和国总统任命总理。总统根据总理提出的政府辞职要求解除总理职务。”“共和国总统根据总理的提议任免政府其他成员。”因此，总统不必通过议会就可以任命总理和政府其他成员，这是总统掌握行政权的重要手段。除此之外，共和国总统还拥有任命国家文职人员和军职人员的广泛权力，其中包括任命行政法院成员、授勋委员会总裁、大使和特使、审议院的审议官、省长、政府驻海外领地代表、将级军官、大学区区长、中央各部司长等。总统还有权任命宪法委员会9名委员中的3名，其中包括宪法委员会主席。

第二、主持内阁会议和签署法令。根据宪法第9条规定，内阁会议由共和国总统主持，而不由总理主持^④。因此，共和国总统虽然不是政府组成人员，但可以参加政府活动，并由他主持讨论和决定政府的各项方针政策。内阁会议所决定的法令和命令由总统签署，但总统对内阁会议的决定不负责任，如果国民议会通过对政府的不信任等，总理应向共和国总统提出政府辞职。

第三、颁布法律，要求议会对法律重新审议。宪法第十

条规定，“共和国总统由最终通过的法律送交政府后的15天内予以颁布。在这个期限届满前，总统可以要求议会对该项法律或该项法律中的某些条文重新审议。议会不得拒绝重新审议。”

第四、担任军队的最高统帅并主持最高国防会议和国防委员会的会议。

第五、直接掌管外交事务。宪法规定，“共和国总统委派驻外大使及特使，并接受外国的大使及特使。”“共和国总统谈判并批准条约。”这些规定使总统可以不受议会和政府的约束直接代表法国进行外交活动，并有权作出重要决定。同第四共和国时期相比，总统在外交方面的权力也是明显地加强了。

第六、作为“司法独立的保证人”，共和国总统担任最高司法会议主席，并拥有赦免权。

上述规定表明，法国第五共和国总统虽然不兼任政府首脑，但他直接掌握着政府的组成和政府活动，而且对于立法和司法活动也可以产生重大影响。除此之外，宪法还规定共和国总统拥有解散国民议会的权力，有举行公民复决的权力和“根据形势采取必要的措施”的非常权力。这些权力使共和国总统的地位得到了极大的加强，使他在推行各项方针政策时有了强有力的法律手段。

解散国民议会的权力是总统对付议会的重要武器。根据宪法第12条规定，共和国总统在同总理和议会两院议长“磋商”后就可以宣布解散国民议会重新举行大选。宪法规定的唯一限制就是在大选后的一年内不得再行解散国民议会。1962年10月，国民议会通过了对蓬皮杜政府的不信任案，迫

使政府辞职。但戴高乐总统随即宣布解散国民议会，可见，虽然宪法规定国民议会有权推翻政府，但这样的行动有导致自身被解散的危险，而总统在行使这一重要权力时几乎可以不受任何约束。

举行公民复决，就是总统有权将有关公共权力机构的组织、批准共同体协定或者在授权批准虽然不违反宪法但影响现行体制运行的条约的任何法律草案，或是将修改宪法的草案或提案，提请公民通过投票的方式进行表决。这是一种越过议会直接由公民就重大问题作出决定的制度。总统掌握和行使这种权力，一方面可以削弱议会的作用，另一方面又可以加强自己的地位。戴高乐十分重视公民复决，认为公民在投票时的态度就是他们是否信任总统的表示。他在担任法国总统期间，先后举行过4次公民复决。在前三次表决时，投票公民的多数对于阿尔及利亚实行自决、签订和实施埃维昂协议以及修改宪法使共和国总统由直接选举产生等问题都表示赞成。1969年4月，公民复决没有通过关于设置经济发展区和改组参议院的宪法修改草案，戴高乐因此辞去了总统职务。

法国总统的“非常权力”由宪法第16条规定。非常权力的内容十分广泛，而宪法的规定却相当笼统。根据宪法第16条，当总统认为“共和国体制、国家独立、领土完整或国际义务的履行受到严重和直接的威胁”，“依据宪法产生的公共权力机构正常行使职权受到中断”，在同总理、议会两院议长和宪法委员会主席“正式磋商”后，他便可以“根据形势采取必要的措施”。这样的条款措词十分含糊。它没有规定总统采取这些措施的条件和期限，也没有明确在行使非常权

力期间总统同政府、议会之间是什么关系，议会可以行使哪些职权。因此，在行使非常权力期间，总统不但可以掌握全部行政权，而且可以行使立法权。这一时期何时结束也由总统决定。1961年4月23日到9月30日，为了镇压法国在阿尔及利亚的殖民军将领和极端殖民主义分子发动的军事叛乱，戴高乐总统根据宪法规定行使非常权力。在这期间他作出了18项决定，内容涉及镇压叛乱、清洗军队、整顿警察和国家机关以及设立特别法庭等。宪法第16条规定的这种非常权力是法国总统地位加强的最突出的表现。

以上的叙述说明，在不同的资产阶级国家里，由于国内阶级关系和政体的差异，国家元首的权限和实际地位有很大的不同。但是，他们都是实现资产阶级专政不可缺少的工具。帝国主义国家的国家元首，是垄断资本集团所物色的代理人，在任何情况下他们都是垄断资本集团意志的体现者和执行者。

第二节 中央政府

（一）政府和内阁

政府是资产阶级专政的最重要的工具。资产阶级统治人民的真正权力是由政府，而不是别的机构掌握着的。军队、警察、特务、法庭、监狱等资产阶级镇压人民的暴力机构受政府的直接指挥。政府控制着庞大的军事官僚机构，并依靠这些机构来推行它所制定的政策。这是资产阶级行使其统治

权力的根本保证。

内阁则是政府内部的领导核心。有时，人们一般把内阁也称为政府，但严格地说，“内阁”和“政府”是两个不相同的概念。例如英国的“政府”是全体大臣和副大臣的总称，也可以包括各部的政务次官和其他高级官员，有时甚至把众议院中的执政党议员也算作政府的组成部分，而“内阁”只是指某些大臣组成的政府内部的领导核心。

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

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

1721年，辉格党（自由党的前身）在国会下院占多数，

辉格党的领袖罗伯特·沃尔波领导的内阁，名义上对下院负责，实际上下院受沃尔波控制。这时内阁已发展为一个以领袖（首相）为中心的制度化的决策机构。一般认为，沃尔波政府是英国第一任责任内阁。

1742年，辉格党发生内讧，沃尔波和他领导的内阁集体辞职。于是，又开创了内阁必须对下院集体负责，而下院对内阁的施政方针不予支持时，内阁必须全体辞职的先例。

1783，托利党（保守党的前身）人小威廉·庇特出任首相。第二年，因得不到下院支持，下令解散下院，重新选举，庇特领导的托利党在新的选举中获胜，从而又开创了内阁在得不到下院支持时，可以解散下院，重新选举的先例。

至此，英国责任内阁的基本原则已确立。1832年选举改革以后，上述原则和制度作为宪法惯例被固定下来。到1937年公布“国王的大臣法”以后，内阁和首相的名称才有正式法律依据。

英国的责任内阁制形成后，为许多资本主义国家所模仿，特别是在第二次世界大战后，已被资本主义国家广泛采用。

（二）内阁制政府、总统制政府与委员制政府

资产阶级政府的形式，在资本主义世界是多种多样的，但主要的就是两种：即内阁制（责任内阁制）政府和总统制政府。在议会制共和国和一些君主立宪制国家，政府均采用责任内阁的形式，因此内阁制政府是当前资本主义世界最普遍的一种政府形式，它的主要特点有：（1）政府通常由在

议会中占多数席位的政党或政党联盟的领袖受国家元首的委托所组成，也就是说，在大选中获得下议院二分之一以上议席的政党或政党联盟的领袖，照例受到国家元首的任命，由他来组成政府，表示政府必须取得议会多数的支持；（2）内阁首脑和有关大臣（部长）应定期向议会报告工作，并在国家元首颁布的法律和命令上签署，表示内阁对议会负责；（3）内阁成员通常都必须同时是议会的议员，他们一方面在政府担负行政工作，一方面在议会参加立法工作，议会的一切重要法律提案都来源于内阁，议会的立法工作实际上是在内阁指导下进行的；（4）内阁对它所执行的 政策由内阁全体连带向下议院负责，议会对内阁通过“不信任案”时，内阁应总辞职，或提请国家元首下令解散议会，重新选举，以决定原内阁的去留。

当前，采用总统制政府形式的国家也不少，以美国最典型，它的主要特点有：（1）政府由在大选中获胜的总统组成，总统的选举和国会的选举是分别进行的；（2）总统既是国家元首，又是政府首脑，一切行政大权都集中在他一人手里，政府成员都由他任免，是他的僚属，由他领导并向他汇报工作；（3）政府与国会是完全分离的，政府成员不得同时兼任国会议员，不能参加国会立法的讨论和表决，国会中各种立法提案都由国会议员提出，在形式上政府不能向国会提出法律案或预算案；（4）政府不向国会负连带责任，政府成员只向总统负政治上的责任，而总统却向国民负所谓政治上的责任。国会不能对总统投不信任票，而总统亦无权解散国会。

可见，在内阁制政府与总统制政府中，内阁的地位和作

用有很大的差别，现仅以美国内阁为例。美国宪法对内阁并无规定，但自第一任总统华盛顿以来，便设立了由各部部长组成的内阁会议，总统在作出重大决策时，听取内阁成员的意见，但内阁成员的意见，哪怕是多数成员的意见，对总统也无约束力。在行政上是总统个人说了算，各部部长都不能违反总统的旨意，不能发表与总统的政策、方针不同的意见，否则，要么由他提出辞呈，要么被总统免职。美国内阁的成员也不固定，总统可随时点名要哪一个机构的负责人参加。但根据惯例，各部部长均是内阁成员，副总统也出席内阁会议，而总统办事机构的顾问、助理和负责人，不少已成为内阁会议的座上常客。总之，美国的内阁，与其说它是一个决策机构，还不如说它是一个咨询机构更符合实际。正如英国工党理论家拉斯基在《美国总统制》一书中所指出：

“内阁是总统的一个顾问团，并不是一个他必须和他们一同共事并须获得他们赞许的同僚会议。事实上，的确有一个每周例会，讨论一些总统高兴交议的问题。但并没有集体的责任。极端重要的问题，可以完全不必交议，事实上也不交议。”^⑤

资产阶级国家政府的形式，除上述两种主要的以外，还有所谓委员制。这种政府形式，以瑞士为代表。瑞士的最高国家行政机关，是一个实行会议制的行政组织，称之为联邦委员会，由委员7人组成，由联邦两院联席会议按多数比例制产生，任期4年，可连选连任，联邦委员会由四党联合执政（即激进党、基民党、社会党各2人、中间民主联盟1人）。宪法还规定，任何一州均不能同时有两名联邦委员。7名委员分任7部部长（即外交、内政、司法警察、军事、财政、

国民经济、交通运输通讯、能源），联邦委员会实行集体领导，委员的权限是平等的。联邦委员会作决定时，至少必须有4名委员同意，方能生效。委员会作出的决定，全体共同负责。每个委员虽然分别担任某一个部的部长，但无权对本部的重大问题单独作出决定，必须经过联邦委员会指定的有关三人小组（均需联邦委员）研究决定。联邦委员会共有12个3人小组，负责决定内政、外交、军事、经济、财政、科研、农业、领土整治和能源等12个方面的问题。每个联邦委员可参加3至6个小组的工作。

联邦议会每年从这7名联邦委员中选举1人担任主席，1人担任副主席，事实上是由7名联邦委员根据进入联邦委员会的先后顺序，轮流担任，任期1年，不得连任。主席即国家元首兼政府首脑，其职权极其有限，对外代表国家，从事接受国书等外交礼仪方面的活动，对内负责主持联邦委员会，无裁决权，亦无权解散议会。

此外，在资产阶级国家的政府形式中，还有一种独裁制。独裁制最显著的特征，就是在国家机构体系中，没有设立议会，或虽有议会，但实际上不能行使代议机关的职权，司法机关也没有形式上的独立，国家权力在形式上和实质上都集中在政府首脑一人之手。凡是法西斯国家，其政府形式都是独裁制，如三十年代德、意、日、西班牙等国都是。但是实行独裁制的国家，却不能一概视之为法西斯国家。战后在亚、非、拉地区，有的国家，由于具体的历史条件和民族特点，并为了巩固年轻的民族资产阶级的统治和维护国家的安全，暂时建立个人独裁统治并以此为条件，再逐步过渡到议会民主制。这样的国家，尽管是独裁制的政府形式，但却

不具有法西斯制度的其他重要特点，因此不宜视作法西斯国家。

（三）政府的组成

在不同政体的国家，组成政府的程序是各不相同的。在总统制共和国，总统由普选产生或由选举团选举产生，总统既是国家元首，又是政府首脑，内阁其他成员，均由总统任命。阿根廷、巴西、喀麦隆、哥斯达黎加、象牙海岸、马拉维、突尼斯和美国等均按此程序组成政府。但美国稍有不同，总统任命内阁部长还需根据参议院的建议和赞同进行。

在议会制共和国和一些君主立宪制国家，则情况比较复杂，组成政府的程序因国家不同而有所差异，大致可分三类。

第一类国家（包括英国、挪威、加拿大、新西兰、印度、斯里兰卡、马来西亚等），由国家元首任命议会下院多数党领袖为总理（或首相）。内阁其他成员则由国家元首根据总理的建议任命。在这种情况下，国家元首一般对组阁人选没有挑选的余地，他必须承认选举人所投的选票以及政党所选出的领袖，并委托议会下院多数党领袖出来组阁。

第二类国家（包括比利时、意大利、荷兰、瑞典等多党制国家），通常没有一个政党在议院中拥有多数或稳定多数议席，在这种情况下，国家元首和议会议长在任命内阁总理时起着重要作用。在意大利，总统在与主要政党领袖磋商后任命总理，并根据总理的建议任命部长；在荷兰，女王在与两院议长及第二院政党领袖磋商后任命首相及内阁成员；在

瑞典，议长同议会党团领袖和副议长磋商后提出首相人选由议会选举，然后由首相任命内阁其他成员。

第三类国家（包括摩洛哥、科威特和泰国等），议会在任命政府时起很小的作用，一般由国家元首任命内阁总理及内阁其他成员。例如在科威特，埃米尔在同国民议会现任和前任议长以及社会各界名流协商后任命首相，并在协商后从国民议会成员中或社会名流中任命内阁其他成员。

上述三类国家，不论按何种程序组织政府，都在不同程度上对议会承担了责任，只是有的国家需要议会对政府的授权投票来明确这种责任。例如，在比利时，内阁组成后，就必须将其施政纲领条陈议会两院，如施政纲领未得每院多数赞同，内阁首相就必须向国王提交政府的辞呈；在意大利，政府须于其组成后10天之内出席两院以获得信任（即授权投票），每院得以记名投票通过说明理由之决议案方式对政府表示信任或不信任。有的国家虽不需要议会对政府的授权投票，但议会可通过否决政府所提出的要求信任案、预算案或重要议案的方式，使政府承担责任。

在有些资本主义国家，对政府成员的身分还有特殊的要求。在巴西、法国、瑞典、泰国和美国等国家一些资产阶级学者认为，从更好地发挥议会对政府的“监督”作用以及权力之间的制约与平衡出发，政府成员的身分同议员身分是不相容的，一个议员如想在内阁中担负职务就必须辞去他在议会中的席位。在英国、爱尔兰、新西兰、澳大利亚、印度等国，则强调从加强政府与议会之间的联系和在立法方面的紧密配合出发，要求政府成员必须具有议员的身分，认为一位被任命的内阁大臣（部长）如果不是议会议员，而在一定期

限内又未通过补选或其他方式（如加封贵族）取得议员资格时，就必须辞职。但这一惯例也有例外，英国的格莱斯顿曾作为非议员任大臣职务达九个月之久。斯茅茨将军从1916年至1918年任不管部大臣并且还是战时内阁成员，但他却非议会成员。拉姆齐·麦克唐纳和马尔科姆·麦克唐纳都是内阁成员，但从1935年11月大选直至1936年春一直未参加议会。^⑥

在比利时、加拿大和日本等国，宪法上虽不要求政府部长必须具备议员的身分，但通常他们是议员。

（四）政府机构的设置

随着资本主义社会政治、经济危机的发展及其基本矛盾的加深，随着资本主义社会科学技术的进步以及随之而来的经济和专业分工的进一步发展，资本主义国家政府机构及其工作人员也经历了一个由少到多，由简到繁和不断加强的发展过程。英国政府各部建立的年代先后不一，有的是由原有的行政机构发展成部的，有的则是根据统治阶级的需要新建或合并而成的。在英国各行政部门中，财政部是最老的一个部，创立于十二世纪初期，到十八世纪初改为委员会制（海军和贸易部亦沿用过去的委员会制）。外交、内政、殖民地、陆军、苏格兰事务等部都是在十八世纪前后由原来英王的秘书处扩大成部的。1914年，英国政府中主要设有内政、外交、财政、贸易等16个部，第一次世界大战期间增设了空军、劳工、海外贸易、粮食管制和船只管制等13个部。1925年设立了自治领部。第二次世界大战中又建立了国防、国内安全、

情报等10个部，并对一些部进行了改组，以适应战争的需要。

1954年将农业、渔业部和粮食部合并成农业、渔业和粮食部。1964年正式设立威尔士事务部并将教育部和科学部合并成教育和科学部。1968年将外交部和联邦事务部合并成外交和联邦事务部。卫生部和社会安全部合并为卫生和社会安全部。1969年在邮政总局改组时成立邮电部。1970年创建环境部并将贸易部与工艺部合并成贸易工业部。1972年设立北爱尔兰事务部，其后又设立能源部。目前，英国政府设有17个部，即农业、渔业和食品；文官事务（已撤销，有关事务并入财政部和首相办公厅）；国防；教育和科学；就业；能源；环境；外交和联邦事务；卫生和社会保险；内政；工业；贸易；运输；财政；苏格兰事务；北爱尔兰事务和威尔士事务等部。

从1870年英国文官制度改革以后的将近一百年间，英国文官人数不断扩大。1851年，常任文官人数为10万人，1901年达11.6万人，1955年增至63.56万多人，而到1968年文官人数已高达76万人。

1789年法国大革命前，法国实行中央集权的政治体制，政府机构较为简单，各级官员仅30万人；大革命以后，拿破仑加强了中央集权的政府体制，官吏队伍增至50万人。到十九世纪下半叶，随着工业革命的发展，城市人口大大增加，政府工作范围也由简单到复杂，逐渐伸向社会各个领域。1869年建立了工务部，1881年建立了农业部，1889年起先后建立了邮电、劳工、教育艺术、公共卫生和社会保险等部；第一次世界大战期间，政府为了控制物价，分配粮食，管制

进口等设置了大批机关，光是陆军部一个单位，就新增设各类委员会80多个，官吏人数相应也有了迅速扩大。许多战时成立的部门，如航空、恤养等部，还要求官员具有广泛的专业知识。

第二次世界大战后，随着中央权力的加强政府部门数目也不断增加。50年代一般维持15个左右的部门，文官人数达110万左右（不包括工业部门的文官）。1975年增为17个部，共有文职人员171.1205万人。1978年增至20个部，文官人数达200多万。目前，法国政府共设立32个部。

在美国，1790年联邦政府成立时只有官员300多人。到了1801年，政府部门还只有3个（财政部、陆军部和国务院），官员仅2,100人。1900年增为30万人；本世纪头30年，联邦政府继续扩大；到1930年，文职人员近59万，其中邮政局雇员30万人，国防部10万人。由于二十世纪三十年代空前严重的经济危机和第二次世界大战的爆发，大大扩大了联邦政府的职能和权力，联邦政府得到空前的加强和巨大的发展，这不仅表现在部、委、署、局的数目及其雇用人数的增加，还表现在一个部或机构之内下属单位和官员的增多。到1940年，美国各级政府文职人员增加到102.3万人，1945年战争结束时仅联邦政府文职人员还高达378.6万人。这就使得整个行政机构臃肿复杂，职责重叠，官员众多，文牍主义严重。

战后初期联邦政府机构和文职人员虽一度有所减少，但由于美帝国主义妄图称霸世界，不断对外进行侵略扩张，特别是进行侵朝侵越战争，这就使得政府机构和人员的上述发展趋势从50年代开始就有增无减。到了1980年，全国共有政

府各类机关79,913个，各类公务人员共约1,597万人（包括政府各类官员和文职人员，不包括210万兵员）。仅联邦政府，就包括有总统办事机构、内阁各部（13个）、独立管制机构、政府公司和其它独立机构等120多个单位，文职人员达288万人。

政府机构日益庞大，文职人员日益增多的发展趋势，不仅在几个西方大国表现得比较明显，就是在一些中小国家也相当突出。

例如在墨西哥，1853年前政府只设有财政部、司法和教会协商部、外交和内政及战争和海军部4个部门。1853年，增设了发展、移民、工业和商业部，将外交和内政分成两个独立的部门，政府扩大到由6个部组成。1910年爆发资产阶级革命，1917年通过宪法，规定了国家结构模式。随着国家职能的发展，政府又增设了卫生部、教育部、土改部和劳工局4个部门。本世纪三十年代后期卡德纳斯政府时，政府部门已增加到14个。阿莱曼就任总统后，又增设了财富和行政监察部及水力资源部。1958年，马特奥斯政府设立了总统府部和旅游局，邮电和公共工程部分成独立的两个部。1976年，洛佩斯总统上台后，推行行政改革，对政府机构进行较大调整。经过调整，现政府（内阁）由内政、国防、外交、海军、财政和公共信贷、计划和预算、财产和工业发展、商业、农业和水利、邮电和交通、人口安置和公共工程、公共教育、卫生医疗、劳工和社会福利、土改、旅游16个部和渔业、联邦区两个局组成。此外，还有九百多个权力下放的准国家部门，文职人员共200万，占全国总人口的3%。

可见，在资本主义世界，政府机构日益庞大，文职人员

队伍不断臃肿，几乎是一个带普遍性的现象。形成这一现象的原因是多方面的，但主要有以下几个因素：

首先，由于资本主义世界经济、政治危机的频繁发生和战争的爆发，为了应付危机和进行战争，资产阶级就必须强化国家机器，特别是加强政府的职能。上述英、美、法三国政府部门的不断扩大，正好说明了这一问题。战后美国文职人员的迅猛增长就更为典型。1945年第二次世界大战结束时，美联邦文职人员曾高达378.6万人，战后初期进行了复员和调整，到1950年初文职人员减为193.4万人。1950年6月，为了进行侵朝战争，联邦政府文职人员在1951年猛增到244.5万人（其中国防部增加雇员50万）。侵越期间，文职人员进一步增加，1969年曾达到300万人（其中国防部独占134万人）。

其次，随着国家垄断资本主义作用的进一步加强，政府越来越广泛地干预经济事务，因而执行经济职能的政府机构日益增多。为了对某些企业实行“国有化”，战后法国成立了国有化部，意大利成立了国家参与部。为了对国民经济的发展进行调节和作出安排，法国建立了计划兼领土整治部，日本建立了经济企画厅、冲绳开发厅、国土厅，意大利和加拿大政府都设立了公共工程部和地区经济发展部（意为南方开发部）。战后，能源在国民经济中占有越来越重要的地位，为了应付能源危机，英、美、日、澳、加（加拿大）等国政府都设立了能源部。

再次，战后由于科学技术的飞速发展，以及新的科学技术广泛应用于二农业生产，一些与科技有关的机构便应运而生。法、日、联邦德国、澳、加等国都建立了科学技术部

(或研究技术部)，法、意、西德还设立了职业培训部、国家研究委员会以及教育和科学部等。

又次，战后科技的发展带来工农业生产的飞速发展，由于工业的迅速发展，大量人口向城市转移，经济和社会问题越来越复杂和严重，因而在西方发达国家导致一系列诸如劳工部(加)、劳工和社会福利部(意)、劳资关系部(澳)、人口安置部(意)、社会保障部(澳)、就业和青年事务部(澳，英设就业部)环境保护部(加、挪、澳、日为环境厅)等新政府机构的设立。与此同时，还大大加强了“治安”、警察、消防等机构。

最后，战后旅游事业发展迅速，有些资本主义国家还实行每周工作4天或5天的劳动制度，由于这一新情况的出现，人们的生活方式也发生重大的变化。为了适应这一变化，西方许多国家都相继成立了旅游部(意大利设戏剧旅游部)，法国还建立了业余部和消费部。

可见，上述因素都不可避免地要导致政府机构的扩大和文职人员的增加。这一趋势的出现固然有客观需要的一面，但更多的是资本主义制度腐朽性的反映。这就势必给资本主义国家带来沉重的财政负担。行政费用的巨大开支每每是造成资本主义国家财政赤字的重要原因之一。

近年来，许多资本主义国家都强调要进行行政改革以摆脱困境，它们的一些主要做法是：

一、通过修改行政组织法来精简行政机构(撤消一些机构和合并一些机构)，裁减公务人员，削减公务员的退休金，调整补助金，并以法律的形式定员定机构等。

日本是实行“精简机构，法律定员”较彻底的一个资本主

义国家。现在，日本中央政府的机构设置是一个总理府（包括9个厅、3个委员会）、12个行政省（部）、3个内阁直属机关。日本政府机关的层次比较简化，各省（厅）一般只设省（厅）、局、课三层，少数部门在局与课中间加设部一级，由专门法律规定，不得随意增加。日本《行政机关职员定员法》明确规定中央政府各部门的官员和职员最高限额是50,6571万人。在这个最高限额内，日本政府一定时期发布《定员令》，规定政府各部门的人员编制限额。据1979年发布的最新一次《定员令》，政府各机关的人员定额总数为50,1690万人，再加上政府直属机构人员和陆海空三军人员的定员总数为112,8950万人，这在资本主义国家中是较为精干的。

二、将国家职能的许多方面交由独立的社会团体行使，以达到精简机构，提高工作效率，减少官僚主义，而又不影响业务开展的目的。在这方面，奥地利的做法较为典型。

奥地利政府通过许多独立的社会团体去管理社会生活的许多事务。这些社会团体包括工会、农会、商会以及经济、文化、科学、技术、政治、外交、体育等组织，它们依据法律从事本职范围内业务，自负盈亏，政府拨给一部分经费，但其主要收入是自己经营的企业和事业单位收入以及会费和捐款。这些社会团体还可以直接同外国进行交往，其领导大都由政客或社会名流兼任，工作人员均属私人雇员，由该组织自行招聘。政府只在政策上作一定的规定，在经费上施加一定影响，其他均由选出的领导机构独立负责。这些社团的存在，已构成奥政治生活不可缺少的组成部分。它们使社会生活在很大程度上出现了自治的局面，对解决社会生活各方

面的问题，发挥社会各阶层人士的主动性和创造性，不仅在国家管理上起着十分重要的辅助作用，而且也有助于政府精简机构，集中精力于主要的业务，提高工作效率，减少官僚主义。

现仅以奥联邦商会为例。联邦商会是一个影响很大的社会集团，全奥公、私营工业、银行保险、商业、交通和服务等行业的企业主均是其法定的会员，商会的任务是代表企业主的利益，参与法律和法令的制订，向政府有关部门（如工资与物价委员会、乳业委员会、粮食价格补贴和牲畜出口委员会，社会保险机构以及劳动法庭等）派出代表，参与国家经济管理，并就工资和物价等与企业主利益有关的问题同政府或工会进行谈判。联邦商会还负责帮助各企业推动和促进对外贸易，在国内外举办展览，向外国派出商务代表（一般在奥驻外使馆中任商务参赞，但在人事和财务上同使馆分开管理），在国内外贸易上向政府提供情况和提出建议，协助解决国内外重大商务纠纷，商会还参与政府同外国进行签订贸易协定的谈判，接待外国贸易代表团等。

联邦商会下属工业、制造业、商业、信贷保险、交通和旅游等专业行会，并设有法律、经济政策、社会政策、财政、外贸政策、教育、新闻、统计等部，以及外贸促进会和经济促进会等机构。各州都有州商会及行业商会，具体管理本地区和本行业的业务。联邦商会名义上是“超党派”的，但人民党的影响较大。人民党的领导人和人民党执政期间的许多部长都来自商会。

奥联邦商会的活动固然反映了奥资本家对国家经济和政治生活的直接干预，但也从一个侧面反映了社会团体在国家

政治生活中所起的作用。

三、把部分政府拥有的“国营企业”出售给私人经营，或成立由政府 and 私方共同参股的混合企业，并把政府的某些部门或职能合并入私人企业，以达到精简机构，节约财政开支的目的。

第二次世界大战结束后，由于英国有些行业日趋衰落，竞争力日益下降，无力经营下去，或者由于社会生产发展的客观条件和需要等等因素，在执政的工党推行国有化政策的影响下，于是英国便陆续出现了一些国有化企业（或称国营企业）。截至1979年5月保守党政府上台时，英国的国营企业大体上共有23家。根据1977年的数字，这23家国营企业总的年营业额为319亿英镑，其资本总额为326亿英镑，雇佣职工总人数为217万人。一般估计，国营企业的产值约占英国国民生产总值的12%，每年固定资产投资额约占投资总额的14%，雇佣职工约占全就业人数的9.6%。由此可见，国营企业在英国国民经济中占据了一定的比重，特别是在能源、公共运输和交通、钢铁工业方面占据主导地位。

英国将某些企业国有化后，由于人员臃肿，效率降低，出现长期亏损，给政府带来沉重财政负担。保守党政府上台后，奉行货币主义理论，推行自由主义经济政策，提倡“自由竞争”，主张减少直至取消政府对经济的干预和管制。在国营企业问题上，也在着力执行“非国有化”或“私营化”的方针。

首先，改变企业的所有制，政府以股票形式出售部分国营企业的资产，吸收私营资本参加经营，首批计划出售国营企业资产10亿英镑，以增加政府收入；或者由国营企业的私

人企业投资，如英23家国营企业之一的国家企业局就向50多家中小私人企业进行投资。这样，原来的国营企业或私人企业，就成了政府和私人的混合资本。

其次，在资金问题上，让国营企业在市场上自由筹措资金，使其逐步摆脱政府的财政开支，减少政府的沉重负担。政府1981年度对国营企业的贷款从1980年度的17亿英镑削减到9亿英镑。

再次，减少政府主管部和议会对国营企业的监督，进一步扩大国营企业的权限，使其在经营管理上有更充分的自由。这样既可以相应精简政府主管部门的一些管理环节，又可以改善企业的经营状况，提高竞争能力。

四、通过“权力下放”来精简中央政府机构和人员，减少中央行政经费开支。这就是要缩小中央政府的某些作用，让地方政府在某些方面承担更大的责任，充分发挥地方的积极性和主动性。当前法国社会党政府搞的“权力下放法案”，美国里根政府的“还权于州”计划，就是这方面的实践，现仅就后者作一些说明。

美国宪法明确列举了联邦应有的权力，称为联邦的“列举权力”或“授予权力”及“默示权力”；规定未授予联邦的权力，也未禁止州行使的权力，由各州保留，称为州的“保留权力。”宪法还规定了联邦和州可以共同行使的权力，联邦和州或其中一方不得行使的权力。州的“保留权力”，主要是处理本州范围内的事务的权力，如州内工商业、交通、卫生、文教、公安、选举以及一般民刑事案件等。

宪法为州规定的保留权力的范围是什么，是一个长期争

论不休的问题。但是，由于联邦权力不断膨胀，州的权力也就相应缩小。二次大战后，联邦权力继续扩大，联邦同州之间争权的斗争也尖锐起来。到六十、七十年代，这种斗争的一个主要方面，就是联邦对州及地方政府的补助。

1969年尼克松上台，主张把高度集中在联邦政府手中的权力和经费重新归还州和地方政府，第一次提出“新联邦主义”的口号，但进展不大。里根信奉尼克松的主张，在1976年竞选总统时曾提出把900亿美元的社会福利计划移交给州和地方政府的建议。1981年他在总统就职演说中又提出“限制联邦政府的规模和影响”。里根在1982年的国情咨文中针对联邦政府“无所不在、到处插手、难以管理、效率低下、费用浩大、尤其是不负责任”的情况，主张经过10年左右的过渡时期，逐步“还权于州”，即逐步把目前由联邦政府管理的大部分社会福利事务转交给州和地方政府去办，以压缩联邦政府的职责和机构，加强地方政府的权力。

里根政府的“还权于州”计划还刚开始，目前见诸行动的，只是改分类补助为整笔补助^⑦。里根1981年3月提出，把1982年的预算中的84个项目的分类补助计划合并为6项整笔补助。里根认为，分类补助造成众多的条例和大量的文牍工作，管理费用大，浪费大，而且也增加州和地方政府的负担；把分类补助改为整笔补助，即可消除上述弊病，把财力和决定权交还州及地方政府，不仅可以使联邦补助得到有效的使用，而且在五年内联邦可节约开支近240亿美元。

上述措施再加上在文官制度中实行择优录用的考试制度，论功行赏的考核制度，以及职位分类、培训和退休等制度，固然对克服机构庞大、人员臃肿、官僚主义和文牍主义

严重等弊病，可以收到一定的效果，并确有提高工作效率的积极作用。但由于资本主义制度固有的腐朽性，这些作用又有很大的局限性。首先，作为国家机器重要组成部分的政府机构，在阶级本质上就不可能摆脱与人民群众对立的官僚机构的地位；随着阶级矛盾的激化，无论是作为暴力镇压手段的军事官僚机构，还是作为欺骗手段的“民意代表”机构和舆论机构，都有不断扩大的趋势。其次，垄断资本各种利益集团之间的矛盾和冲突，也必然反映在国家机器各部分的相互关系上：在美国，国会为了制约政府，政府为了摆脱国会的牵制，各自巧立名目，竞相建立庞大的官僚机构。联邦政府机构从1790年成立时的3个部，骤增到目前的120多个单位，官员从300多人增加到目前的288万，几乎增加了1万倍。在这方面，国会也不比政府逊色。国会两院共有议员535名，而各种名目的委员会大约有300个，工作人员近2万名（为20年前的3倍），平均每名议员有工作人员37名，这还不包括许多辅助服务人员，例如负责保卫国会的警察就有1,100余人，建筑维修就有1,200人。仅国会办公大楼就有6所，还不包括巨大的国会图书馆和若干附属办公楼。仅用于国会本身的预算，一年即高达11亿美元。资本主义国家的国家机构的上述阶级本质，就是一些资本主义国家年年搞行政改革，却又无法彻底根除机构庞大、人员臃肿、官僚主义和文牍主义严重等弊端的根本原因。

（五）政府的职权

资产阶级国家的政府是行政机构，拥有十分广泛的权

力。它包括内政、外交、军事、经济、文化教育等各个方面，但是许多资产阶级国家的宪法都没有明确规定，或者根本没有规定政府究竟拥有哪些职权。1787年美国宪法只是抽象地规定：“行政权属于美利坚合众国大总统”，根本没有提到政府和内阁。英国宪法也没有对有关政府的重要问题作明文规定。1958年法兰西第五共和国宪法第30条规定：“政府决定并执行国家的政策，政府掌管行政机构和武装力量”。1949年通过的德意志联邦共和国“基本法”也只是抽象地规定“联邦总理确定政治方针并对其承担责任”。1947年意大利宪法原则地规定：“内阁总理指导政府之总政策并对其负责”。可见，这些国家的宪法均未对政府的职权作具体的规定。

资产阶级在其宪法中不对政府的职权作具体的规定不是偶然的疏忽，而是为了适应其统治的需要。因为这样做，一则使资产阶级可以根据当前统治的需要任意决定和改变政府的活动原则而不必修改宪法，二则它为资产阶级无限制地扩大政府的权力大开方便之门。

资本主义国家的政府拥有极其广泛的权力。根据各主要资本主义国家政府活动的实践来看，大致享有以下几个方面的权限：

(1) 执行法律，为实施宪法和法律的规定而制订政令、条例或发布命令；

(2) 制定和执行政策；

(3) 处理外交关系，政府行政首脑代表国家，任命驻外使节，接受外国来使，对外宣战、媾和与缔结条约，等等；

- (4) 掌管军队、警察和监狱，主管司法行政事务；
- (5) 掌管行政机构，任免官吏和主管官吏事务；
- (6) 参与立法，主要的形式是向议会提出法案；
- (7) 编造并向国会提出预算，调节和干预经济事务；
- (8) 主管文化、科教、卫生、社会福利及宣传方面的工作；
- (9) 决定大赦、特赦、减刑、刑罚执行的免除以及恢复权利；
- (10) 颁赐荣典，授予荣誉职务和称号；
- (11) 根据选举法规组织选举工作。

在帝国主义时期，资产阶级国家机器日益同垄断组织溶合在一起，政府的权力与活动已远远超出了上述范围，特别是对经济事务的干预权日益扩大了。

资产阶级把各种大权赋予政府机构也绝不是偶然的。因为从政府的组成和活动方式上来看，政府组成成员的数目比较少，活动又是不公开的，这既便于资产阶级进行操纵，又可以根据国内外的具体情况，按照资产阶级的利益和要求，迅速地灵活地作出决定和采取行动。特别是在帝国主义时期，国内外阶级矛盾尖锐，各种情况瞬息万变，这就更要求政府当机立断，及时动作，并在事先保守秘密，使资产阶级见不得人的打算和勾当不致泄露给外国的竞争者和国内外的人民。其他国家机构，例如议会，不仅成员众多，行动迟缓，而且保密不易，在这些方面显然不如政府更能满足资产阶级统治和剥削的需要。

资产阶级为了使政府能有效地推行其对内对外政策，贯彻各项法律和政令以巩固其阶级统治，还把各种暴力镇压机

关直接置于政府的职掌之下。政府控制和指挥着军队、警察、特务机关、法院、监狱等公开的和秘密的暴力镇压机关。这些镇压机关（其中特别重要的是军队），是构成国家权力的主要部分，是“构成国家实质的东西”^⑧。没有这些暴力机关作为支柱，政府就不能对国家实行强力统治，不能保证政策法规的实施，也就不能有效地实现资产阶级的专政。可见，政府是资产阶级实现其阶级专政最重要的工具。

在政府的各项职权中，经济方面的权力进一步得到加强并越来越具有重要的意义。在帝国主义阶段，随着资本主义的迅速发展，资本主义社会的基本矛盾也大大加剧了。为了缓和这一矛盾，垄断资产阶级主要在两个方面对资本主义生产关系作一些调整：一是加强国家对经济的干预，发展国家垄断资本主义；二是推进资本的国际化，加强国际垄断。在三十年代资本主义发生空前深重的大危机后，各资本主义国家为了对付经济危机，广泛采用了凯恩斯的学说，大大加强了国家对经济生活的干预，使国家垄断资本主义迅速发展起来。加强国家对经济的干预（如发展国有经济，扩大政府投资，以及加强国家在财政、金融、计划、工资、物价等方面的作用，等等），固然在短时期内对缓和危机有一定的作用，但它却大大加强了生产的社会化，从而进一步加剧了资本主义的基本矛盾。

第二次世界大战后，随着资本主义危机的加深，垄断资本主义有了新的发展。其主要表现是垄断组织发展成为跨国公司，一般垄断转变为国家垄断资本主义。这种变化，使资本主义国家的政府对经济的调节和干预，渗透到资本主义再生产的各个方面，国民经济的各部门以及资本主义社会的各

种经济成分（包括垄断成分和非垄断成分）。这种变化，使生产的社会化在资本主义生产方式的范围内发展到更高的水平，在一定时期内和一定程度上，给生产力的发展提供了某种新的可能性。

资产阶级国家的政府对经济的调节和干预，主要表现在以下几个方面：（1）政府对科学研究和教育事业的大量参与，促进了科学技术的发展。战后资本主义生产在一定时期内的迅速增长，是同这个时期内发生了资本主义发展史上第三次科学技术革命分不开的。（2）国家对经济的干预为扩大社会资本的积累提供了巨大可能性。同时，政府通过“国有化”和举办公用事业或企业等措施，为垄断资本的进一步发展提供了有利的条件。（3）政府通过制定预算和税收政策等环节，对新兴部门和“基础设施”进行直接投资或给予各种优待，从而给国民经济增长以巨大影响。（4）政府通过关税政策、出口补贴和对外投资等措施大力支持本国垄断组织在世界市场上的竞争，有力地推动着生产和技术的发展，并推进资本的国际化，加强国际垄断。（5）由国家元首或政府首脑出面，进行调整和缓和资本主义世界经济体系内部矛盾的谈判（如“南北首脑对话”，“发达国家首脑会议”，等等）。（6）政府对经济的调节，包括反危机措施（如实行通货膨胀政策，冻结工资，停产停业等）、“计划化”、国民经济军事化等等，也刺激着经济的增长。可见，资本主义国家政府对经济的调节和干预，在一定程度上人为地缓和生产和消费的矛盾，使资本主义的市场问题暂时得到缓和，从而在一定时期减轻了由于生产过剩而产生的周期性经济危机的严重性，使生产在一定时期可以得到较快的发展。

必须指出，资产阶级国家利用政府来对经济进行调节和干预的实质，在于用国家的力量人为地扩大市场容量或抑制生产，以缓和生产和市场的尖锐矛盾。但它不能从根本上解决市场和生产的矛盾，而只能使不断扩大的生产能力同有购买能力的需求之间的矛盾不断地积累起来，从而为更加严重的经济危机的爆发创造了条件。当前，一些主要资本主义国家出现的“滞胀”现象（即生产停滞、大量失业与空前规模的通货膨胀结合在一起），进一步证明在资本主义生产方式范围内，政府对经济的任何调节和干预，如同饮鸩止渴，只能加深危机的发展。因为为了摆脱危机和停滞，势必实行膨胀政策，以刺激经济，这就要进一步加剧物价上涨；反之，为了抑制物价上涨，必须实行紧缩政策，这就要加深停滞状态，并触发新的经济危机。这两种互相克制的社会病症的出现，是资本主义腐朽性加深的一个突出标志。

资产阶级政府对国际经济领域的干预，使国际范围的垄断竞争空前加剧，从而使帝国主义国家之间、帝国主义与发展中国家之间的矛盾和斗争急剧激化。而这些矛盾的激化往往破坏着资本主义世界经济联系的体系，使经济危机带有世界周期性危机同世界经济结构危机（能源危机、原料危机和粮食危机）交织在一起的特点，这就使资本主义经济危机具有更加广泛和深刻的性质。

（六）三位一体的政策研制体制

政府的中心任务是制定和执行政策。在许多资本主义国家，宪法规定政府制定和执行政策要受议会的制约或对议会

负责，但实际上真正制定政策的既不是政府，也不是议会，而是它们的后台老板。列宁在《国家与革命》一书中指出：“请看一看任何一个议会制的国家，从美国到瑞士，从法国到英国和挪威等等，那里真正的‘国家’工作是在后台决定而由各部、官厅和司令部来执行的。议会为了愚弄‘老百姓’，专门从事空谈。”^⑥

必须看到，垄断资产阶级在决定和推行政策时，不但要利用议会和政府等国家机关，使政策的推行具有“合法性”和“强制性”，而且还越来越倚重一些专家学者和智囊机构（即所谓思想库）在政策制订中的作用。战后，随着科学技术的迅速发展及其在生产中的广泛利用，随着国际交往的日益频繁和斗争日趋尖锐，垄断资产阶级面临的局势和问题，远比过去更多更复杂。因此，他们在研究制定政策时，求助于专家学者和专门研究机构的趋势也大大加强了。一些智囊机构便应运而生，象雨后春笋般纷纷建立了起来，其影响和作用越来越大，这在战后一些主要资本主义国家更是如此，于是便形成了“三位一体”的政策研究体制。所谓“三位一体”的政策研制体制，是指在垄断资本集团的授意和支持下，由垄断资本集团的头面人物（如垄断资本集团领导机构的会长、企业的经理、董事等）、智囊机构（政策研究机构、大学研究机构等）、国家机关（议会、政府各部门等）三个方面在研究制定国家政策的过程中，分工合作，互相配合。这三者的关系是：首先由垄断资本集团提出政策设想，然后资助一些智囊机构（以基金捐赠、捐款或签订合同等形式），从事调查研究，提出政策初步方案（有时也可由智囊机构主动向垄断资本集团或政府提出政策建议），再提交政府或议

会，使之“具体化”与“合法化”。政府和议会研究、讨论和制定政策的过程，也是统治阶级内部统一认识，协调矛盾的过程。

内阁所属的各种政策研制机构，以及政府各部所属各种专门委员会，根据政策设想或初步方案，经过综合平衡，制订实施细则。有时政府为了使政策具有法律的效力，还将政策以法案的形式提交议会各常设委员会或临时委员会审核批准。在此过程中，政府和议会均可要求智囊机构的成员到会作证，阐明背景材料或答复质询。同样，智囊机构在研究制订政策时，也可邀请政府官员出席，说明情况，答复问题。与此同时，各垄断资本集团所组织的“利益集团”也可对政府和议会进行“游说”，施加压力和影响。“利益集团试图注视可能对它们有影响的政府行动，倡议政府采取促进它们利益的行动，而阻止采取有损于它们利益的行动。……”为此，“所有的政治利益集团都力求能够接触决定公共政策的人，将此作为了解任何其他政策作用的先决条件”。^⑩

在人事关系上，他们是互相兼职的。一些垄断资本集团的代表（如公司的经理、董事等），往往兼任智囊机构理事会的理事和大学董事会董事，以及议会的议员或政府高级官员。一些智囊机构的理事出任公司董事会董事或议会议员者也不乏其人。有些研究机构的著名学者还往往被推荐为政府要员。至于对一些即将离任的政府高级官员和有影响的议会议员，则各公司董事会和各智囊机构的理事会，早就虚位以待了。

由于各主要资本主义国家具体情况有所不同，因此其“三位一体”政策研制体制也各有一些特点，其中美国比较

典型。

在美国，最初用于国家政策的研究、调查、规划及制订的经费，一般都来自各垄断财团或垄断资本家个人。这些资金以基金捐赠、其他捐款和合同等形式分散到各基金会、政策规划组织、营业性研究机构和大学研究机构。企业的经理、董事等头面人物也都是各基金会、政策规划组织和大学的理事会或董事会成员，以便监督其资金的使用。总之，垄断资本既为政策的研究、规划、制订和发展提供了资金来源，又对这方面的工作进行全面指导。

从严格的意义上说，美国的基金会本身并不是研究机构，基金会的任务是资助，指导大学的研究工作和各种政策规划组织的活动。基金会把企业的和私人的钱财注入进行决策的过程，它们资助研究项目，调查社会问题，设立或资助大学，建立“智囊机构”，兴办博物馆、戏院、剧团、交响乐团，等等。因此，基金会实际上在垄断资本和智囊机构之间起着穿针引线的作用。在美国，有少数基金会也专门从事研究工作（如卡内基国际和平捐助基金），还有一些基金会主要资助其他机构从事各项问题的研究，但自己也从事某些研究，两者兼而有之（如福特基金会）。大多数基金会都认为自己是在制订国家政策的最前列，它们主要从事大的政策方面和政策思想的规划和研究。格兰特基金会的道格拉斯·邦德博士指出：“基金会所能起的最好作用，是发现和资助某些有可能以后为政府所采用的思想，并使之实现。”^①

基金会可由企业或个人设立，在美国总共有2万多个基金会，规模较大的共有2,533家。这些基金会每家至少拥有100万美元资产。1975年，这些基金会控制的资产总额达315

亿美元。

从历史上看，最大的和最有权力的基金会，是那些由美国名列前茅的家族所建立的基金会，如洛克菲勒、福特、卡内基、梅隆、克雷斯吉、皮尤、杜克、利利、丹福斯等。

有些较大的基金会（如卡内基公司），已逐步独立，不再与他们原来的家族联系。一些基金会的捐助活动仅限于某些专门的领域，如约翰逊基金会主持医药方面的研究，利利基金会资助推进教育事业和宗教事业。还有一些基金会则集中力量从事内政和外交等方面政策的研究，因而影响较大；其中最大的三家是福特、洛克菲勒和卡内基基金会，它们在国家政策的制订中起着重要的作用。

美国的智囊机构大致可以分为三种类型，一是政策规划组织（“独立，非赢利”的研究机构），二是营业性研究机构，三是大学。

（1）政策规划组织：美国最主要的政策规划组织有对外关系协会，经济发展委员会，布鲁金斯学会，胡佛战争，革命与和平研究所，美国企业研究所等数家，尤以前三名影响巨大。这些机构是制订国家政策的中心协调机构，它们把企业界、大学、基金会、新闻机构、律师事务所的最上层人物，以及高级知识分子中有影响的成员结合在一起。它们对大学和基金会重要题目的研究进行审核。更为重要的是，它们对正在研究中的全国性政策问题所应采取的行动，力求达成一致意见，制定出明确的政策和计划，以便提交给国会、总统和全国。

政策规划组织之所以能起到协调各方的作用，是由于在组织形式上实行广泛的兼职，因而它们与企业界、政府、大

学以及民间和文化组织保持着结构上的广泛联系。就拿对外关系协会、经济发展委员会和布鲁金斯学会这三个政策规划组织负责人1976年的兼职情况来看，他们平均每人兼任四家公司的董事；他们一生中平均担任三个半政府职务，对外关系协会的历任主席，全都在其一生中的某个时期担任过政府职务；他们平均每人兼任1.8个大学理事职位；在民间和文化组织中，平均每人担任三个职务；上述三个政策规划组织负责人，每人平均兼职达12项之多！^⑫

对外关系委员会：它创建于1921年，先得到洛克菲勒和卡内基两个基金会的资助，后又得到福特基金会的资助，由戴维·洛克菲勒亲自出任其理事会主席。它是由大财团老板、政府重要官员、学者、社会名流等组成的权势集团，主要受东部财团的控制。它实际上在对外政策方面起着幕后决策的作用，历届政府中均有该会不少重要成员身居要津，尤其是历届国务卿几乎都是该会成员，如杜勒斯、基辛格、罗杰斯、万斯、黑格等。它频繁举行各种研讨会、报告会，对美国的外交战略提出方针性的意见。战后一些重大的对外关系的决策，几乎都是该会提出的，如向政府提出建立美国联邦储备银行，以联合国代替旧国联，对战后西欧实行马歇尔计划，进行冷战，实行遏制政策等重大建议，以及六十年代后期打开与中国的关系，七十年代初的三边战略等思想主张，这些都左右着美国的重大政策。它最近几年所从事的一项重要研究项目是“八十年代计划”。它出版的《外交》季刊，被看作是美国外交政策的非官方喉舌。

经济发展委员会：它在内政方面所起的影响，可与对外关系协会在外交方面的影响相媲美。经济发展委员会是一个

企业界和金融界领导人在公共政策方面统一意见，并向政府官员转达他们意见的中心组织。该委员会所研究的课题，并不限于财政和货币政策问题，也不限于有关企业的管制问题，而是范围广泛的内政外交政策问题。它的会员与对外关系协会人员，有许多是互相兼任的。

布鲁金斯学会：是美国国内政策方面具有支配地位的政策设计机构，成立于1927年，取名于学会成立时的副理事长、实业家罗伯特·萨默斯·布鲁金斯。学会的活动基金从1927年起就得到了卡内基·洛克菲勒捐款，后来主要得到福特基金会的赠款。该学会的政策研究主要是分析当前政策的意义和性质，评价有关的政策；提出将来应采取的政策及其优缺点。它以研究国际战略著称，政治观点倾向民主党自由派，有“民主党思想库”之称。它与共和党的思想库—企业研究所齐名，分别被称作两党的“影子内阁”。该学会从1969年开始搞“布鲁金斯国防规划分析”，“分析”中提出从美国军火库中去掉B-1轰炸机的建议。1976年2月学会写了关于B-1轰炸机的报告，卡特总统看了这个报告，并于同年七月宣布将它作为全国的一项政策，但遭到军事顾问们的强烈的反对。另外，学会还建议美国地面战斗部队从南朝鲜撤军。学会与历届民主党政府关系都十分密切，该会对外政策研究室的高级研究员中，一半左右在国务院任过职；国家经济部门负责人如经济咨询委员会主席、国会预算委员会主席都担任过该学会的高级研究员。政府中制定政策的人经常直接请学会的成员提意见，它每年提出的《确定国家的优先任务》报告，都是民主党政府施政纲要的依据。因此它曾是卡特政府大力依靠的“思想库”。

(2) 营业性研究机构：这类机构接受政府或大企业公司的委托，根据双方合同进行研究，并为研究成果取得报酬。它们是介于研究机构和政策规划组织之间的一种机构。它们从事的研究工作既不同于典型的学院式的研究（更加“着眼于行动”），又不象政策规划组织那样，做到统一意见，使政策得到贯彻。在一般情况下，须将其报告提交基金会和政策规划组织作进一步讨论。

在研究方向上，多数机构的研究项目偏重于军事战略、国防技术等方面。它们为数不多，但影响和作用不小，是军事研究方面的重要“思想库”。其中著名的有赫德森研究所、防务分析研究所（有“五角大楼思想库”之称）、计划研究公司（有陆军“思想库”之称）等，而最有声望、最有影响者当推兰德公司。

兰德公司是一个特殊的高级国际战略研究的“头脑公司”，以研究和解决重大综合性军事战略而闻名。其前身是美国道格拉斯飞机公司的一个研究部门。1946年同美国陆军航空总部（后进行改建独立成立空军）签订了一项合同，名为“研究与发展”，它的计划就按这几个词的英文缩写（Rand）称为“兰德计划”。为了实施这一计划，在空军首脑阿纳德将军和福特基金会的赞助下，1948年进行了改组，成为重要军事咨询机构，称为兰德公司。公司由21名工商界、学术界和公共机构的著名人士组成的托管理事会进行管理。

兰德公司的业务，是接受政府或公共机构的委托合同，对规定的项目进行研究，研究人员在研究中可以自由发表意见，对决策后果不承担责任。

兰德公司的研究课题非常广泛。最初它只涉及空军的战略战术问题，它与空军关系十分密切，因此又有空军“思想库”之称。后来它接受国防部、原子能委员会的委托，将其研究工作扩大到国际关系、原子武器等方面。它和赫德森研究所在美国防务政策方面起过十分重要的影响，它们有关核战略的“大规模报复”、“第一次打击”、“第二次打击”等概念，都为决策当局所采用。

兰德公司后来还接受联邦政府其他部门和纽约市的委托，研究卫生、教育、交通、能源、住宅、市政建设等问题。目前，可以说凡涉及美国对外、对内政策的重大问题，兰德公司几乎都进行研究，而且许多问题都是长期性的连续研究，并随着形势的发展和新问题的出现，进行新的研究。30年来，兰德公司每年都要发表几百篇研究报告。

(3) 大学研究机构：这类研究机构的经费主要来自本校、基金会、私人公司企业的资助，研究人员多系校内教授和讲师，也邀请校外的专家学者参加研究。知名的大学研究机构有：乔治城大学战略和国际问题研究中心、哥伦比亚大学国际动态研究所、哈佛大学国际事务中心、霍普金斯大学高级国际问题研究学院、迈阿密大学高级国际问题研究所等。

各大学研究机构必须迎合基金会的政策考虑，如果大学提出的研究建议不符合根据基金会利益预先确定的“重点”，则往往被束之高阁。当然，独立工作的大学学者有时也可以尽量使基金会接受自己的政策主张，对政策制订过程起一定的影响作用。但总的说来，学者们要使自己的意见得到重视，就必须按照各基金会、公司和政府机构所确定的政

策方向去进行研究。

乔治城大学战略和国际问题研究中心：它由前海军作战部长阿勒·伯克海军上将和曾在保守的研究机构中从事研究工作的戴维·阿布希尔于1962年创立。它是美国后起的具有保守色彩的重要战略和政策研究机构，在大学研究机构中首屈一指，独树一帜，颇有影响，素有“强硬路线者之家”和“冷战思想库”之称，不过近年来在对外政策方面的主张已变得温和一些。目前它是里根主要依靠的“思想库”之一，影响日益扩大。

哥伦比亚大学国际动态研究所：成立于1974年，由六十年代建立的共产党国家问题研究所改组而成。该所以对共产主义问题研究占有重要地位，前总统卡特的决策和智囊人物、国家安全事务助理布热津斯基便是该研究所所长。

此外，还有一些研究机构受军事部门直接领导，但由于某些军事研究项目不宜于委托给民间机构，因而往往变换形式，在大学中设立研究部门，服务于某个军事单位。如“海军分析中心”便是海军部设在罗彻斯特大学内的专门研究海军战略战术的机构，在二次大战中以研究反德国潜艇闻名，它现在是海军的重要“思想库”。

关于美国“三位一体”政策研制体制在制订政策时的活动程序，大致分为以下几个步骤：首先，对国家政策进行的调查、研究、规划、组织、贯彻等方面所需的资金，最初来自企业和私人财富，这笔钱被分配到各基金会、大学和政策规划组织。企业界代表和大富翁在这些机构的理事会中行使最终决定权。因此，基金会提供了最初的“种子钱”，用来分析社会问题，决定国家的轻重缓急，调查新的政策方向。

其次，各大学和学者们按照基金会确定的调研重点，写出符合这些预先确定为重点的研究报告。有影响的政策规划组织，特别是对外关系协会、经济发展委员会和布鲁金斯学会，也可以雇用大学研究班子来分析国家面临的问题。但是这些机构更为重要的职能是，使掌权人物之间达成一致意见——把各企业、金融机构、大学、基金会和高级律师事务所的最上层人物，以及著名的学者、新闻机构的负责人和政界有影响的人物的意见，都汇集到一起，他们的任务是形成行动建议，即得到掌权阶层普遍支持的明确的政策建议。最后，这些建议直接递交，或通过新闻机构传送给总统、白宫班子、联邦政府各部门、国会及各委员会等这些“直接决策者”。这时，联邦政府各部门便开始着手研究基金会和政策规划组织所建议的各种可供选择的政策方案。因此，各政府机构的主要任务，是把先前确定的政策方向加以具体化，然后联邦政府各部门同学者、基金会负责人和政策规划组织的代表取得联系，拟订具体的立法提案，接着将这些提案分送“直接决策者”特别是白宫和国会各委员会的工作班子，经过传阅讨论，最后在总统主持下作出决策。^⑬

日本“三位一体”的政策研制体制也有一些特色。

战后，日本垄断资本集团的发展极不平衡。各大垄断资本集团之间的实力差距比战前缩小，已不可能出现战前那样分别由三井、三菱操纵政友会和民政党来左右日本政局的局面，而是出现“群雄并立，各霸一方”的局面。另一方面，由于战后垄断资本集团日益向综合、多角经营的方面发展，对外经济扩张趋势的加强以及战后日本所处的特殊历史条件，就使得日本垄断资本集团之间的利害关系，在资源、市

场，经营范围以及对美依赖等方面，共同之处甚多。这两方面的因素就决定战后日本各垄断资本集团需要联合它们的力量，来维护共同的政治、经济上的利益，调整内部的矛盾。因此，日本垄断资本集团便联合起来组成全国性的垄断资本团体，对日本的政治、经济生活实行集体干预，进行“集体领导”。在制定重大方针政策时，一般通过三条渠道，来施加影响。

一、垄断资本集团直接参与政策的制定；这又分两种情况。一是由全国性的垄断资本团体出面，研究和制定各项重大方针政策，为日本自民党政府制定政策时提供基本或初步方案。战后日本所形成的全国性垄断资本团体就是所谓财界“四大团体”和“一研究会”，即经济团体联合会、经济同友会、日本经营者团体联盟、日本商工会议所和产业问题研究会。在“四大团体”中，经济团体联合会的作用最大，被称为垄断资本的“总司令部”，它的成员网罗了日本垄断资本的全部公司，它的领导人包括大托拉斯、大康采恩的主要人物。他们标榜要“凝结经济界的总智慧，动员经济界的总智慧”，^⑭左右日本政府的内外政策，以贯彻垄断资本的总要求。“经团联”会长在日本政治经济生活中，起着举足轻重的影响。经济同友会是由财界头面人物以个人身分参加，专门负责经济政策的研究和制订，被称为财界的“参谋部”。日本经营者团体联盟则是垄断资本对付工人运动的组织。它的目的是“要以总资本对付总劳动”。^⑮日本政府的劳资政策和劳工关系立法，多出于这个团体之手。日本商工会议所实际上是垄断资本统治中小企业的工具。产业问题研究会网罗了日本垄断资本的第一流人物，既包括财界“四大

团体”的主要负责人，也包括6大垄断资本集团的主要领导人，曾一度被称为日本垄断资本的“最高司令部”、“最高意志决定机关”，向政府和自民党提出的财界“四团体”的方针政策，几乎全部都先在产业问题研究会上进行研讨，因此可以说，“产研”成员就是当今日本金融寡头的代表，是操纵日本政治、经济的核心力量。

全国性垄断资本集团不仅指令政府实行某种政策，有时甚至直接制定方针政策交政府执行。如被称为“幕后防卫厅”的“防卫审议会”的核心成员“经团联防卫生产委员会”，1970年8月抛出了一份所谓《我们对下期扩军计划的看法》的文件，为防卫厅规定了扩军备战的方针路线。

二是由各大垄断资本集团各自提出自己的政策主张。财界“四大团体”和“一研究会”只能反映日本垄断资本总的利益和要求。各大垄断资本集团的特殊利益和要求则必须由各该集团自己提出。于是各垄断资本集团纷纷成立自己的总经理联席会来参与政策的研究和制订。如三菱集团于1951年成立自己的总经理会“社长恳谈会”，1954年改为“金曜会”。三井集团于1950年组织了“月曜会”，参加的有27家公司的总经理，接着为促进三井物产公司的合并而成立了同样总经理一级的“五日会”（1960年改称“二木会”，逐渐成为三井集团的领导机构）。住友集团于1949年组织了“白水会”。富士集团于1966年组成了“芙蓉会”。三和集团于1967年组成了“三水会”。第一劝业集团由于内部成员杂乱、派系众多，日本报刊称它为“一团三系”（指集团内存在第一、古河、川崎三系），而没有一系能够作为中心，各系都有自己的组织，如古河系统有“三水会”，川崎系统有

“睦会”，它们成立“联合总经理会”作为自己的领导机构。

这些总经理会既是各垄断资本集团的领导机构，又是它们研制政策的委员会。

二、由垄断资本集团支持和资助一些民间智囊机构从事制定政策的调查研究工作：日本把这类机构称为“脑库”，全国约有150多个。它是由学者、专家和精通经济的企业界人士组成的高级调研机构，受财界和日本政府的支持和资助，从事政治、经济、军事、科学等调研工作。它们将调研的结果向政府提出报告，供国家决策参考之用。

日本的“脑库”大体可分为三类：

（一）不少“脑库”与政府各部门对口挂钩，签订合同，承受政策研究。

（二）有些“脑库”是财界的“参谋部”，财界“四大团体”和三菱、三井、住友、富士、第一和三和六大财团都有自己的“脑库”。

（三）还有的“脑库”是学者团体，由在校大学教授、博士等组成。政府借重他们丰富的知识和细微的逻辑思考力，委托他们搞调查研究工作。

各个“脑库”均有其专长。有的以研究全球战略为重点，有的侧重搜集某一地区的政治、经济、军事、科学情报。有的经济色彩比较浓厚。有的是专题研究所。还有一些国内地区经济研究所。它们广收情报信息，开展综合研究。日本财界和政府对这些调研机构所提各种计划、设想和建议进行权衡对比，然后选出最佳方案，作为施政目标。

日本最大的综合性研究机构有两家。一是“综合研究开

发机构”，它是一个搞长期战略综合研究的机构，所从事的战略性调研工作，堪称综合研究的典型。例如这个机构曾于1977年提出一项题为《迎接二十一世纪的我国综合战略》的报告。这项研究从1975年开始，历时两年半完成，内分21个专题，有15家“脑库”的五百多名研究人员参加。研究分三个阶段进行。第一是准备阶段，各“脑库”围绕“在迎接二十一世纪之际，日本所应解决的问题”，各抒己见，然后列出图表，显示各问题的相互关系和研究的优先顺序。第二是深入研究阶段，分成专题，交给有研究专长的“脑库”去搞，专家、博士可就专题发表论文。第三是汇总阶段，整理各问题的演变过程，最后定稿，为日本政府制定国家战略提供可靠情报。

另一家是“野村综合研究所”，成立于1965年，拥有近300名研究人员，其中社会科学研究人员和自然科学研究人员各占一半。“野村综合研究所”是一个企业化研究机构，接受日本政府和国内外企业团体委托的研究课题，为用户提供“智力成果”。这个研究所接受委托的研究课题涉及社会、经济、自然科学、工程技术、综合战略等方面。研究所与用户签订合同后，运用跨学科、超行业的综合研究和系统分析的方法，提出调查报告、预测资料、咨询建议，向用户提供具体解决问题的行动方案，或协助用户制定政策，提出开发计划。

上述两大综合研究机构对日本政府政策的制定，有举足轻重的影响。例如七十年代末，“综合研究开发机构”、“野村综合研究所”等从日本的长远利益出发，提出了两项有分量的建议：一是“环太平洋构想”，即联合太平洋地区

国家建立一个经济联合组织，发展该地区的经济，前首相大平正芳曾组织专门班子进行研究，积极推进这一设想。大平去世后其继任人铃木首相亦表示要继承大平这份“遗产”，致力于这项工作。二是“综合安全保障战略”，即将军事、经济、教育、文化加以有机结合，统筹安排。现已被日本政府采纳为八十年代的“安全保障方针”。

日本的“脑库”还是藏龙卧虎的场所。新上任的总理，往往从一些著名的“脑库”中物色内阁人选。例如，大平正芳当选总理后，立即委托著名经济学家、“日本经济研究中心”会长大米佐武郎为外务大臣。此外，日本政府很多卸职的高官也到“脑库”任职。他们利用人事关系的便利条件，经常得到内阁成员的“吹风”和政策授意，因而观察事物比较敏锐。

三、由垄断资本集团直接操纵和影响的自民党政府的政策制定工作。日本垄断资本集团主要通过以下几个环节来直接操纵并影响自民党政府的政策制定：

(1) 控制总理人选，操纵政策制定。自民党总裁和政府总理对政策的制定和执行有重大的作用。控制了总理，也就操纵了政策的制定和推行。因此，垄断资本集团都不遗余力地力图控制这个职务。事实上自民党的历届总裁和内阁总理，都毫不例外地依靠垄断资本的直接支持，才能登上这个宝座。垄断资本集团的政治捐款，对自民党总裁的去留起着决定性的作用。例如，1964年池田勇人宣布辞职，佐藤、藤山、河野争霸，“新财界四天王”木川田一隆、堀田庄三、岩佐凯实和永野重雄等人，通过“长荣会”等组织，为佐藤筹集了竞选总裁的巨额资金4亿日元，财界的支持是佐藤击

败其对手的决定因素。佐藤竟情不自禁地自吹说：“东京也好，大阪也好，名古屋也好，财界都毫不例外地支持我，我被选为首相，这是财界全体的意志……。”^⑩

(2) 参加自民党政府各级政策研制机构，直接插手政策的制定。目前，日本垄断资本家虽然亲自去当官的不多，却极力参加政府各种政策研制机构，直接插手制定各项政策，并保证其贯彻执行。日本政府设有多达几百个的各种“审议会”、“调查会”、“委员会”作为首相和各大臣的咨询机构。这类机构对自民党政府制定各项政策，有举足轻重的作用。因此，垄断资本家积极参加这类机构，担任会长或委员，以便施加影响。在这方面“产研”成员尤为突出，“产研”的22名成员中，全部都是政府有关咨询机构的头目。如木川田曾担任“经济审议会”会长，植村甲午郎担任“产业构造审议会”会长，樱田武是“财政制度审议会”代理会长，东畑精一是“税制调查会”会长，石坂泰山是“航空审议会”会长，永野重雄是“对外经济合作审议会”会长等等^⑪。垄断资本家不仅在一些与财政经济直接有关的机构中担任会长、委员，而且还参与那些与财政经济没有关系的要害部门，如“国家公安委员会”、“公安审查委员会”、“外务人事审议会”、“中央教育审议会”、“选举制度委员会”等，都有许多垄断资本家参加。一些资产阶级头面人物往往有十多个这种头衔。

此外，一些财界头面人物往往还是各行业团体的领导人。如川又克二是“日本汽车工业公会”会长，稻山嘉宽是“日本钢铁联盟”的会长，木川是“电力工业联合会”的会长，等等。他们在各行业内部也有着特别大的影响力，成为

各行业和政府之间的渠道。垄断资本家可以利用这类行业组织与政府各种审议会、调查会通气，直接向自民党政府要求修改或制定各种政策法令，如曾要求修改或制定《禁止垄断法》、《法人税法》、《证券交易法》等等，举不胜举。

(3) 一些垄断资本家与自民党及其政府的主要成员组成“亲密集团”，利用“聚餐会”、“座谈会”或私下接触等形式，影响自民党政府政策的制定。

如果说“财界四团体”和“一研究会”代表垄断资本“总资本”的利益和愿望，那么个别垄断资本集团的利益和想法，有时得不到充分的反映，因此他们就需要同自民党政府主要成员或派系头头直接挂钩，结成集团，形成“亲密关系”，利用经常接触来施加影响。例如，1962年年底，以垄断资本家稻山嘉宽和西安浩为干事长，以佐藤亲戚岩佐、安西王夫等人以及木川田、今里、川又、水上、谷口等为骨干力量组成了亲佐藤集团的“长荣会”。“长荣会”因为是佐藤内阁的“接生人”，又是佐藤政治资金的主要供应者，所以“长荣会”成员的“夜谈”往往成为政府决定重要政策的依据，日本有人称“长荣会”的“夜谈”为晚上的“内阁会议”。佐藤首相除参加“长荣会”的座谈外，还通过“五日会”、“三十日会”、“黎明会”、“无名会”、“月一会”等等组织，同很多财界人士在一起座谈，其接触面之广，殊属惊人。

田中角荣与关东财界首脑水上、川又、中山等人关系也很密切。他们先后组成聚餐会“月曜会”、“维新会”，原则上每月开会一次。

三木武夫周围的财界人士的聚会组织之一是“周山

会”，其核心人物是与三木有裙带关系的安西浩、岩佐凯实、川锅秋藏等人。安西浩一贯是开发西伯利亚雅库特天然气计划的积极推行者，他哥哥安西正夫同三木是连襟，故关系密切。三木派的石田博英也是较为明显的亲苏势力。他制定了在日本秋田开采过了的油田洞穴中设置油库，把苏联原油从西伯利亚运进来的计划。他还担任“日苏友好议员联盟”的会长。1976年在三木派的38名成员中，就有30人参加了“日苏友好议员联盟”。三木上台后，日本财界对确保资源、能源进口日益加深“危机感”，财界主流确立了资源、能源进口多元化的方针。主流中的一些成员如植村、永野、今里、中山、木川田等积极推进“日苏资源同盟”。正是在这种背景下，三木虽然口头上标榜“等距离外交”，但实际上却推行“靠美、和苏、疏华”的外交方针。

(4) 通过收买高级行政官员，全面影响自民党政策的制定。所谓高级行政官员，是指日本政府中从厅局长到次官（副部长）一级的官员，其中特别是各省（即各部）的事务次官。由于他们同日本内阁同进退，工作具有持续性和稳定性，因而情况比较熟悉，对制定自民党政府各项政策法规，能起重大作用。一方面，他们几乎管理和保存制定政策法规所必须参考的全部资料；另一方面，他们具有制定政策法规时所需要的专门知识和技能。垄断资本家对这批人不惜重金收买，使他们同垄断资本集团和自民党的政策研制机构以及同民间智囊机构互相配合，炮制出一批又一批有利于垄断资本的政策和法案。自民党政府每年向国会提出的数以百计的政策法案，几乎全部出自这批官僚之手。垄断资本收买这批人的方式，除金钱贿赂外（主要通过利益集团或压力团

本），就是在他们退休后委以大企业或财界团体的高级职务。例如，在新日本制铁、日本钢管、住友金属工业、东京电力、关西电力等电力和钢铁工业的所有大公司，都有通产省出身的高级官僚充任正副总经理、常务董事等职务。又如日本商工会议所等垄断资本家团体，也都有通产省出来的官僚占据着领导职务。大藏省的许多次官和厅、局长，在卸职以后，就到私人银行担任高级职务。这些人不仅非常了解日本官场内幕，更重要的是他们还可以利用在政府机构中的人事关系，继续为垄断资本服务。

综上所述，可见在垄断资本集团、民间智囊机构和政府行政官僚“三位一体”的政策研制体制中，日本垄断资本的巨头们居于这个体制的顶端。

第三节 地方国家机关

（一）资产阶级地方国家机关的组织形式

资产阶级的地方国家机关是资产阶级国家机构的组成部分之一，它包括在资产阶级专政的体系之内。这些地方国家机关的形式多样。资产阶级究竟采取何种形式实现它对地方的管理是一个非常复杂的问题。因为这个问题除了要受到阶级力量对比和阶级斗争这一重要因素的制约外，还要受到其它一些因素（如地理、经济、民族和种族、语言、宗教、文化、历史，等等）的影响。资产阶级不论采取何种形式来实现它的地方管理，这在本质上是没有什么区别的，在本质上

它们都是资产阶级在各个地区专政的具体形式。

目前，多数资本主义国家实行在形式上给予地方以广泛的“自治权”，实质上是中央集权的地方管理制度。这种制度起源于资产阶级革命时期的法国。当时，法国资产阶级为了反对封建专制和参预政权，改革了原来的地方管理制度。到了拿破仑执政时期，这种制度逐渐在法律上得到巩固，并基本上一直沿用至今。在十九世纪和二十世纪初期，世界上许多国家都先后仿效法国。在西欧、亚洲、中美、南美和非洲大陆的许多国家里，实行的基本上是法国类型的地方管理制度。

1958年法国宪法第72条规定：“共和国的领土单位为市镇、省、海外领地。”根据这一规定，法国的地方行政单位由两级构成：省（包括海外省和海外领地）和市镇。

法国现有96个省和11个海外省、海外领地。省既是中央集权的国家行政区域，又是地方自治的单位，是主要的一级行政单位。省设有议会和省政府。

省议会是省的自治机构，由本省选民根据“单记名二轮多数制”选出议员组成，任期6年，每三年改选半数。省议会一般每年开会两次，4月份的会议会期最多15天，10月到1月间的会议，会期最多30天^①，根据法国自治法规规定，省议会是一个行政性的而非政治性的议会，它只能讨论和决定同省有关，而且仅仅同省有关的事项，不能干预市镇的事务^②。省内重大问题要根据中央政府的命令处理，中央有权否决省议会的任何决议。因此，省议会的主要职权只限于表决省的预算和负责税改，制定市政规划、维持和管理省内的公路网，开展保健和教育事业、发展文化娱乐活动、治理环境污染等。这

种“自治权”是十分有限的。省议会不能对属于中央政府管辖的事务表示意见。如果省议会在讨论中将会导致对中央政府进行批评或责难，省长可以通过提出“先决问题”程序加以制止，要是省议会不予理会，省长应离席表示抗议。在省议会闭会期间，由省议会选出的4至7名议员组成省委员会负责执行省议会的各项决定。国民议会议员、参议院议员和省议会所在地的市长均不得担任省委员会委员。

省政府由省长领导，副省长、省政府秘书长、办公厅主任、参事长等协助省长工作。省长由部长会议根据总理和内政部长的提名作出决定，再由共和国总统任命。他既是中央政府在地方的代表，又是省政府的首脑。他领导全省各部门的工作，监督法律的实施和政府命令的执行，并负责把省内的重大事件向政府报告。为了保证政府命令的执行，省长有权动用警察、共和国治安队（C.R.S.）、宪兵等“公共权力”^②。可见，省长是由中央政府任命的集行政、财政、治安等重要权力于一身的官员。他不对省议会负责，不受省议会监督，但可以监督省议会的活动。省长有权参加省议会例会，有权要求省议会举行会议，有权审批省议会的各项协议和决议，有权向省议会发布指示，有权拟定并提出省的年度预算交省议会通过。省长是中央政府监督和控制地方政府的主要工具。

海外省和海外领地是在地理上同法国本土不相连接的法国领土，目前，这些领土的面积约占法国本土的三分之一。海外省由省长统治，海外领地由法国政府委派的共和国高级专员统治。中央政府设有海外省和海外领地部，负责同这些领土有关的事务。

市镇是法国的基层行政单位，目前全国约有 37,500 多个。市镇的面积和人口相差十分悬殊。十分之六的市镇人口不足 2,000 人，一半以上的市镇人口不足 300 人，有一万以上居民的市镇不到 2%。可见，法国的市镇中绝大部分是小市镇。除巴黎外，各市镇均设有划一的市议会和市政府。巴黎因为地位重要，由市长和警察总监管理，另有市政委员会协助市长工作。1964 年 7 月 16 日的法律明确规定：“巴黎市是一个具有特别地位的领土单位，它兼有市和省的职能。”

市议会是市镇的自治机构，议员由本市镇选民普选产生，任期六年。市议会议员数目根据市镇人口多少而不同，选举方式也不同。居民在一百人以下的市镇，其市议会仅有议员 9 名；居民在 6 万名以上的，市议会议员为 37 名。里昂市议会议员是 61 名，马赛是 63 名。全国各市议会议员总数约 40 万人。省长和副省长、行政官员、警察、服现役的职业军人、市镇的财务会计和市镇公用事业的承包人等均不得担任市议会议员。市议会的“自治权”只限于表决市镇预算和负责税收、制定市政规划、保健卫生、文化教育、娱乐等事项，都是一些不重要的权力。市议会会议由市长主持，辩论公开进行，决定由有效票的绝对多数作出。市议会不设市委员会。

市政府是市的行政机关，由每届市议会第一次会议从市议会议员中选举产生的市长和副市长领导。副市长数目一般由 1 人至 12 人不等，要视市镇人口多少而定。里昂有副市长 23 人，马赛有 25 人。市长虽由市议会选举产生，但他不仅是市镇的代表和首席行政官员，同时又是中央政府的代理人。他负责执行中央政府和市议会、市政府的决定。为了维持秩序，他有

权采取一切必要措施包括动用武力进行镇压。因此，市长既是行政官，又是警察和司法官员。在法律上，市议会不能强迫市长辞职，但市长要接受所在省省长的监督并服从中央政府。中央政府有权停止市长的行政职务，甚至把他撤职。

总之，法国地方政府制度的特点是地方的权力集中于中央，从中央到地方的指挥系统占支配地位，地方议会只处于从属地位。

英国的地方政府制度同法国有很大不同。目前的这种制度基本上定型于十九世纪最后几十年，其特点是地方行政单位有自己的决策机构，它不受其他地方行政当局的监督，中央当局不能对地方政府直接行使职权。在英格兰、苏格兰、威尔士和北爱尔兰4个地区，地方政府制度不是划一的。在1974年前，英格兰（大伦敦市除外）、威尔士和北爱尔兰3个地区下设郡和郡级市，郡又划分为自治市、自治区和乡村区，乡村区再分为教区（北爱尔兰除外）。苏格兰则分为都市郡和郡，郡下设规模不等的自治市镇，郡的乡村部分又划分为区。为了加强中央政府对地方政府机构的控制，英国议会于1972年10月通过了政府提出的《地方政府改革法案》，决定于1974年4月1日起正式实行^②。根据这一改革法案，英格兰实行两级地方政府体制，即只设郡和区。郡分为都市郡和非都市郡两类，都市郡下设都市区，非都市郡下设非都市区。威尔士地方政府的体制与英格兰大体相同。1973年又通过（苏格兰）地方政府法，根据这一法案，苏格兰设立9个郡和53个区，它们的职权大体上与英格兰的非都市郡和非都市区相同。

根据1972年《地方政府改革法》，各级地方政府机构由

地方各级议会和各级委员会组成。地方各级议会议员由选举产生，任期4年。郡议会议员任满全部改选，区议会议员在除郡议会选举年外的每一年各改选三分之一。地方议会每年选举主席一人主持工作，并执行一些礼仪性和行政性任务。各级地方议会设有普通委员会和联合委员会。这些委员会有的是咨询性质的，有的是行政事务性质的，它们根据地方议会的决定行使职权。

英国地方政府的权力由议会制定的法规规定，地方政府不能确定自己的权力范围，但在法律规定的限度内对于如何处理问题有自由裁量权。根据1972年《地方政府改革法》，郡和区的议会各有自己的法律上的责任和义务。它们所行使的权力，大部分是义务性的，一小部分是任意性的。这些权力所包括的范围大致可以分成五类^②：

(1) 保卫。如警察和消防工作等；

(2) 管理和监督。如对度量衡、食物、药品的检查，发放营业执照等；

(3) 对个人的服务。如教育，住宅，保护儿童和老年人等；

(4) 环境保护。如垃圾处理，修建和维护道路及照明设备，建立公园、图书馆、博物馆等；

(5) 商业性活动。如开展各项商业性服务等。

这些权力在郡和区之间如何划分根据法律规定，原则上是凡纯属地方性的事务由区议会处理，需要在较大范围内进行规划和投资的事项由郡议会负责，其他一些项目由郡议会和区议会共同管理。此外，郡议会还可以把自己的一些职权交给区议会行使。

各级政府之间权力分散，地方各级议会在法律规定的范围内可以自由地行使职权，并通过委员会对各项事务进行管理。这些是英国地方政府制度的特点。

美国是由50州组成的联邦国家，在各州内设有郡、市、镇等行政单位。州政府同各级地方政府的法律地位是不同的：州是联邦的组成单位，州的权力由联邦宪法规定，州政府在行使职权时可以自由裁量，联邦政府不能任意改变州的边界和撤消州政府；各级地方政府则是由州政府设立的，州可以要求它们作为州的代理机构行使职权，也可以决定撤消某一个地方政府或改变其管辖范围，地方政府的活动要符合州宪法和州法律。地方政府数量多，体制混乱，名称也不统一，这是美国地方政府的显著特点。

州政府机构的设置同联邦政府相同，也由立法机关、行政机关和司法机关三个部门实行“分权和制衡”。州的立法机关是州议会（有的称国民议会），除内布拉斯加州外，各州议会均实行两院制，由参议院和众议院组成。议员的任期由两年到四年不等。州议会的主要职权是制定州的法律、决定州政府的支出、规定州政府的组织和各行政部门的职责、检查行政部门的工作、对特定的问题进行调查研究等。州议会的立法范围由联邦宪法和州宪法规定，立法程序与联邦国会的立法程序大体相同。此外，全国三分之二的州议会如果一致同意，可以要求联邦国会召集制宪会议，对联邦宪法提出修正案。除俄勒冈州外，各州议会还有权对州长和其他文官进行弹劾。但是，从实践来看，州议会的作用并不很大，其原因一是州议会活动的时间少。大多数州议会每两年才开一次会，每次会期一般不超过二、三个月。二是州议会议员

同联邦国会议员不同，多是兼职而非专职，不能以其主要精力和时间履行职务。在将近半数的州里议员没有办公室，大部分议员没有秘书和助手。在这种情况下，州内各种利益集团的代理人常乘机对议员施加影响，干预州议会立法活动的进行。州议会的弹劾权也形同虚设，州长因被弹劾而免职的很少。

州的行政机关以州长为首脑。绝大多数州的州长都由人民直接选举产生，大部分州长任期为4年，少数为2年。州长除了对全州的行政工作进行监督外，还拥有对州内某些行政部门领导人的任命权，有通过拟定和提出预算以控制财政的权力，有统率本州的国民警卫队的权力。州长名义上没有立法权，但他有权召集州议会的特别会议，有权向州议会提出咨文并在州议会讨论这些咨文的过程中向议员施加影响，以促使他的咨文中的立法方案得到通过。因此，州长事实上也可控制州议会的立法。除此之外，州长如同联邦总统一样，对于州议会通过的法案可以行使否决权。对于预算和拨款法案，州长还可以只否决其中的某些项目而不否决全案。被否决的法案不能生效。在实践中，州长行使否决权的次数比总统还多。这是州长影响州议会立法活动的更加重要的手段。除州长外，约有四分之三的州还设有副州长，副州长一般都兼任州参议院议长。在州长辞职、被免职或亡故时，由副州长继任其职务。

州以下的行政区域是郡或市、镇或乡、学区以及各种专区。美国各级地方政府的数目极多，据1972年统计，全国各类地方政府共有78,218个，伊利诺、宾夕法尼亚、加利福尼亚、堪萨斯、得克萨斯、内布拉斯加、明尼苏达、纽

约、俄亥俄等9州各有地方政府3,000个以上。平均每州有地方政府1,565个。最多的是伊利诺州,有6,386个,夏威夷州却只有20个。有的地方政府管辖800万人,有的只管辖不到12人。

郡原是英国地方行政单位的名称,后为美国所沿用。郡的主要行政机关是由3至5名委员组成的郡委员会。郡委员会的职权,通常由法律明确授予,或者限定为其行使公共职务所必需者,其中主要有:建设和维持郡的建筑物和道路、提供卫生和福利服务、管理郡的设备和财产、执行法律等。但是,郡委员会的权限各州是不一致的,即使在同一州内的各郡,其委员会的权限有时也不一致。郡委员会的委员大部分通过选举产生,而选举方式多不相同,有的则由州议会或州长指派。

郡原是古老的农业社会中的行政组织,随着美国资本主义经济的发展和政治的演变,它的地位和作用正在日益下降。由于州的权力的扩大和市、镇的兴起,郡政府的活动经常受到州的干预。在北部新英格兰各州里,有些郡已被撤消,有些郡政府已同大的市政府合并。在南部、西部各州和中部的宾夕法尼亚州,郡仍然是主要的地方行政单位。

市和郡的法律地位也不相同。郡政府主要是执行州政府所委派的任务的州政府的分支机构,市政府则是根据州政府颁发的特许状而拥有自治权的机关,具有法人资格。美国市政府的组织形式大体上有5种类型。^④

第一,由市长担任市的行政首脑,由市政会议行使立法职能的“市长—市政会议制”,是产生最早而目前数量最多的形式。在实行这种体制的市政府里,有的是只有市长才由

选举产生，任期2至4年，其他行政官员不由选举产生而由市长任免。市长掌握全部行政权，除了任免行政官员的权力外，他在市政会议表决赞成与反对票相等时有决定性的投票权，对市政会议的决定可行使否决权。他可以控制预算，负责监督全市的行政工作。这种制度称为“强市长—市政会议制”，多实行于大城市。

第二，有些实行“市长—市政会议制”的市，除市长外，市政府许多部门和一些独立委员会的首脑也都由选民选举产生。市长对市政会议的决定没有或只有极有限的否决权。在名义上，市长同市政会议和其他行政官员共同行使行政权，事实上市长常是一种荣誉职，市政会议可直接从事行政管理。这种制度可称为“弱市长—市政会议制”，多实行于中、小城市。

第三，“市政委员会制”。在实行这种体制的城市里，选民选举若干名（通常是5至7人）委员组成市政委员会。市政委员会分别担任主要行政部门首脑，同时又集体行使立法职能。委员互推产生一名市长，市长的权力与其他委员基本相同。二十世纪初，这种体制相当盛行。但由于委员之间权力分散，市长难以对各部门工作进行有效的协调，也无法对整个市政委员会的活动负责，所以这种体制暴露出明显的缺点。但目前仍有200多个人口在2,500人以上的市采用这种制度。

第四，“市政会议—经理制”。这种制度始行于1912年。在这种体制下，选民选举产生的市政会议掌握全部立法权和对行政部门的监督权，但不直接从事行政管理，而将行政管理的责任委托给一名市政管理专家，由他以市经理的名

义担任市的行政首脑。市经理可以任免市政官员，并就有关市的政策问题向市政会议提供咨询意见。经理的任期不定，可以由市政会议随时罢免。此外，市政会议还选举一名委员为市长，由他主持市政会议，签署官方文件和在礼仪上作为市的代表。市长同其他委员拥有相同的投票权，他不对市的行政工作负实际责任。目前，在人口约25,000的小城市中约有半数，人口在50万以下的市有三分之一以上实行此制；也有少数大城市采用这一制度。

第五，“市长—行政官员制”。这是近年来在一些大城市中实行的将“强市长制”同“市政会议—经理制”相结合的制度，即在强市长—市政会议之下由市长任命一名职业行政官员对各行政机构的工作进行监督和协调。实行这种制度可以使市长从日常的行政工作中解脱出来，把主要精力集中于重大问题的决定和处理。

法国、英国、美国的地方政府制度各不相同，是三种不同的典型形式。这些不同的地方政府制度的形成，是由各种因素，特别是阶级力量对比关系和阶级斗争这一具有决定意义的因素决定的。

资产阶级的地方国家机关，不论它采取严格的中央集权的组织形式也好，或者采取较广泛的“地方自治”的组织形式也好，在本质上是没有什么区别的，它们都体现了资产阶级的官僚统治。资产阶级及其御用学者为了掩盖中央对地方的严密控制及其国家官僚统治机构的阶级实质，总是在“地方自治”这种地方国家机关的组织形式上大作文章。他们把资产阶级的“地方自治”吹得天花乱坠，说什么“地方自治”是他们的“民主”和“自由”原则在地方行政管理上的

体现；说什么实行了“地方自治”就可以有效地捍卫地方居民的“自由”和权利以免受中央的干涉，城镇居民甚至还可以通过地方自治机关来行使当家作主的权利等等。资产阶级的地方自治的实际情况究竟是不是象资产阶级所吹嘘的那样呢？只要稍看一看资产阶级地方自治的实质，就不难作出回答。

（二）资产阶级“地方自治”的实质

资产阶级的“地方自治”是资产阶级国家对其地方行政单位所实行的一种管理形式。这种形式的特点在于，实行自治的地方行政单位可以通过经由其部分或“全部”居民所选出的代表机关，并根据宪法或其他法律所规定的权限范围，来实现对地方事务的管理。这种管理在形式上似乎是独立于中央执行机关，但实际上却受到中央政府的控制和监督。

“地方自治”作为一种阶级统治的形式来看，早在奴隶制和封建制国家中就存在了。当时封建割据的局面和封疆大臣在其领邑内所实行的相当独立自主的统治，实际上就带有地方自治的特色。只不过到了资产阶级革命时期，地方自治这一原则才得到广泛的发展。当资产阶级还是一个进步阶级，并同封建主进行着争夺政权的斗争时，资产阶级思想家曾经极力拥护作为一种“自由个人”结合的“自由公社”思想。他们提出由人民自己独立管理和监督本地事务的主张，来反对专制君主及其走狗在地方上的贪婪和暴虐。他们主张通过选举公职人员的方式来实现地方自治，反对中央政府对地方（公社）事务的干涉。但是，一旦当资产阶级依靠劳动人

民的帮助而取得了反封建斗争的胜利和巩固了自己的政权以后，由于害怕无产阶级也利用地方自治机关来反对他们，于是便回过头来极力限制地方自治机关的权力，并不断加强中央政府对其活动的监督和控制。西欧几个老牌资本主义国家实行“地方自治”的全部历史，就正好说明了这一点。

在资本主义总危机阶段，随着资产阶级国家机构军事官僚化的加强，中央对地方的控制也有增无减，资产阶级的“地方自治”只不过是徒具其表而已。特别是第二次世界大战后，尽管资产阶级对“地方自治”这块遮羞布一再加以修补，也无法掩饰资产阶级国家机关日益专横独裁的丑恶本质。但是，目前资产阶级并没有丢掉“地方自治”这块破烂不堪的遮羞布，这是因为：第一，资产阶级还企图用“地方自治”来粉饰资产阶级的“民主”和“自由”，用它来掩盖中央政府的专横统治，以便欺骗人民；第二，资产阶级用无损于其统治基础的微小的让步，来缓和日益尖锐的阶级斗争；第三，“地方自治”还可以作为一种搜刮地方钱财和解决统治阶级内部矛盾的手段。因此，“地方自治”仍然是目前资本主义世界普遍采用的一种地方国家机关的组织形式。

资产阶级的“地方自治”，既不能实现真正的“地方分权”原则，也无法取消资产阶级自上而下的官僚统治，它只不过是一种较隐蔽的中央集权制而已。我们只要对这一制度的特点和实质稍加分析，就不难明白这个道理。

首先，在形式上，资产阶级的地方自治机关是由地方居民选举产生的，似乎这样一个机关是代表地方居民来对本地事务实行民主管理。其实，资产阶级的“地方自治”机关，仍然是由资产阶级操纵的一个统治工具，资产阶级的选举制

度就保证了这一点。资产阶级选举制度的种种规定，就使得劳动人民很难被选入“地方自治机关”。例如英国的地方选举法直到1945年以前还规定领受贫困补助金的人以及担任地方机关有收益职务的部分人员（即地方机关的下层职员和雇工工人），都没有被选举权。但这还只是有形的财产资格限制，如果再加上一些无形的财产资格限制（如要花大量的竞选费用），就不难明白究竟是什么人才能被选入“地方自治机关”。例如，1955年日本在地方选举时所选出的19个县长中，有12人是职业官僚，5人是股份公司的经理和董事，一人是律师，一人是党棍。其中没有一个劳动人民。可见，能够参加资产阶级“地方自治”机关工作的，一般只可能是统治阶级的直接代表，或与其利益有密切联系的人物。在某些资本主义国家（如法、意、日等国），也出现过个别劳动人民的代表或自称为劳动人民的“代表”的人被选入“地方自治机关”的情况，但这也改变不了资产阶级地方自治机关的性质。如果是劳动人民的真正代表参加资产阶级的“地方自治机关”，他们只不过为了利用地方议会作为揭露资产阶级反动政策并教育劳动人民的一个讲坛，而并没有打算对资产阶级的“地方自治机关”寄予不切实际的幻想。更何况在资产阶级操纵选举的情况下，劳动人民很少有可能在地方议会的选举中取得优势。战后法、意、日等国历届地方选举就说明了这一点。即令劳动人民有可能在地方议会中取得暂时的多数，资产阶级政府也可以随时来解散这种“多数”。而且地方议会在进行活动时不仅要受到资产阶级法律的种种限制，还要受到中央政府的严密控制和监督。

其次，在形式上，“地方自治机关”根据宪法或法律的

规定，似乎享有许多管理本地区事务的大权。其实，在资本主义国家中，“地方自治机关”每每被剥夺了政治上的职能，它们的职权主要限于处理一些地方性的次要的经济问题。有些国家的法律甚至明文禁止“地方自治机关”讨论政治性的问题。例如，法国的地方自治法就禁止省议会和市议会表示政治性的意见。有些国家还把维持地方治安和领导地方警察等较重要的权限也置于地方议会的权限之外。例如在意大利和法国，只有由中央任命的省长才有权维持省的治安和管理省内警察。因此，“地方自治机关”所能从事的，只是一些涉及地方慈善事业、卫生、公用事业、教育以及市政建设等无损于垄断资本统治基础的事情。战后意大利是一个实行资产阶级“地方自治”的典型国家，其地方自治机关所享有的权限也较广泛。意大利宪法第117条对省议会的自治权限作了如下规定：“在国家法律所规定的基本原则的范围内，省得颁布立法性规范，惟此种规范在下述问题上不得与国家利益和其他各省的利益相抵触：1.组织省辖行政机关和行政单位；2.乡的境域；3.地方市警察和农村警察；4.定期市场和集市；5.社会慈善事业和卫生疾病救护；6.手工艺和职业教育及学校帮助；7.地方机关的博物馆和图书馆；8.市政建设；9.游览和旅馆事宜；10.电车和省辖公路；11.地方性的陆路、水路和社会工作；12.地方航运和港埠；13.矿水和医疗水；14.采石矿和泥煤采掘；15.狩猎；16.在内地水流中捕鱼；17.农业和林业；18.手工业；19.宪法性法律所载明的其他问题。”根据1946年日本宪法第94条规定，日本的地方公共团体有管理财产、处理事务以及执行行政的权能三类职权。所谓管理财产，指的是地方自治政府有权维护、保

存和使用属于自治体的财产，如管理属于地方的学校、体育卫生医疗设施，保护、管理和建设公园、广场、绿地、道路、桥梁、河流、码头以及仓库等。处理事务主要是指处理有关消防、清洁、美化以及防止公害污染等地方福利事务。执行行政的职权，主要是办理户口、登记住民的身分证、支配地方警察、执行国家法令、监督公债的偿还、制定地方预算和征收地方税、管理地方财政等等。从这些规定中我们不难看出，尽管所列举的权限是如此洋洋大观，但没有一项是直接涉及资本统治的根本制度的。就是连这样一些鸡毛蒜皮的权限，也还要受到中央和其他各区域立法的限制。列宁在评价资产阶级的“地方自治”时说得好，他说：“这些地方机关所从事的是对资产阶级国家没有害处的‘脸盆镀锡’、供水、电车交通等等不能破坏所谓‘现行社会制度’的基础的事情。如果把观察地方自治局限在供应水电方面的活动所得的现象扩大到认为它们可能进行消灭地主土地占有制的‘活动’，那就是象小孩一样地幼稚了。”^②

再次，在形式上，“地方自治机关”似乎享有管理本地区事务的独立自主的权限，其实“地方自治机关”是在中央政府的严格控制与监督下进行活动的。在实行“地方自治”的资本主义国家，一般采取以下三种组织形式，以保证中央对“地方自治”单位的控制。第一，允许实行“地方自治”的单位选举自己的立法机关，但其执行机关的首脑都由中央任命，并作为中央政府的代表来监督和领导“地方自治机关”的活动。例如法国各省的省长就由共和国总统在他所主持的部长会议上决定任命。意大利各省的省长也是由总统以命令的方式任命内阁所赞同的人选（由内政部长推荐）。这种

由中央任命的“地方自治”单位执行机关的首脑享有很大的权限，他们领导本地区的警察，负责维持“地方治安”，保证执行中央与地方议会所通过的法律与决议，草拟送交同级地方议会讨论通过的各种提案，以及批准下级地方自治单位的决议和预算。第二，由中央派遣要员驻留“地方自治”单位。例如，意大利在省一级的地方自治单位中就实行政府委员制，每个省还设有由中央政府任命的政府委员，他对省内国家行政机关的活动进行监督，并负责使省的活动与中央的要求协调一致。省议会通过之任何决议与法律均须通知政府委员，政府委员只有在中央政府没有反对意见时，才于30日内签署该法律和决议。此外，他还监督执行委员会的活动。第三，赋予由“地方自治”单位选举产生的执行机关首脑的“双重身分”。某些资本主义国家（如日本）的地方自治法规定，由选举产生的地方执行机关的首脑具有“双重身分”。一方面，他是“地方自治”单位执行机关的首脑；另一方面，他又是中央政府在地方上的委托代理人。作为地方自治单位的执行机关首脑，他负责草拟和执行地方议会的决议；在管理纯地方性的事务时，他似乎在形式上具有独立的地位，中央政府与上级“地方自治”单位只能对他实行所谓“非权威”的控制（如要求提供报告、视察工作、提出意见和劝告等等）。但如作为中央政府在地方的委托代理人，他就必须在中央与上级政府的直接指挥和监督下进行工作。例如他必须根据中央政府所发布的命令和指示来代行某些全国性的事务。在这种情况下，他就必须使一切地方事务的管理活动服从于中央政府的命令和指示，否则就会受到免职的处分。可见，在实际上“双重身分”是不存在的，只有作为听命于中

央政府的代理人的身分，才是这些地方执行机关首脑的真实身分。

如果从中央对地方自治单位所采取的控制和监督手段来看，一般也可以分为三种：第一，立法监督：即国会或中央政府对“地方自治单位”所通过的法律与决议，可以根据种种“理由”而加以延搁或否决。例如，意大利政府对省议会通过的法律就可以借口它与宪法或中央的法令相抵触，于30日内发回省议会重审；如省议会又以绝对多数票重新通过被政府驳回的法律时，中央政府还可以在接到通知后15日内向宪法法庭提出该法律是否合法，或向议会两院提出该法律是否与国家利益或与其他各省的利益相抵触的问题。第二，行政监督：这是中央控制“地方自治单位”的一种极其重要的手段，它包括的范围很广，下列手段都属于政府行政监督的范畴：如向“地方自治单位”直接发布行政命令与指示；对“地方自治机关”的日常行政活动进行监督和指示；要求“地方自治机关”提供报告或答复问题；更换或调动地方执行机关首脑的职务；以及解散“地方自治单位”的议会，等等。第三，财政监督：这是中央控制地方的有效手段之一。财政监督包括批准“地方自治单位”的预算，决定地方税收的项目和比率，以及对地方实行补助金制度等几个方面。其中特别是财政补助金制度的作用尤属重要。因为“地方自治单位”每年的财政收入来源，除了本地方的捐税和一部分拨归地方的国家税收外，还要依靠中央政府的财政补助，而后者又是“地方自治单位”极为重要的财政来源。但这种补助金是不固定的，每次由“地方自治单位”提出申请，然后由中央政府批准。这样，中央政府就完全有可能通过财政补助

金的分配，来迫使“地方自治单位”就范。

综上所述，可见资产阶级的“地方自治”制度，亦象资产阶级的其他民主制度一样，带有极大的虚伪性。资产阶级的“地方自治机关”，也如同其他国家机关一样，是完全由资产阶级掌握的一个专政工具。自然，它就不可能消除资产阶级国家自上而下的官僚统治。

马列主义经典作家一贯教导我们，无产阶级绝不能对资产阶级的“地方自治”存在不切实际的幻想。因为资产阶级实行“地方自治”的目的，就是要以不彻底的让步来缓和阶级斗争并巩固其阶级统治；就是因为“地方自治机关”所从事的是对资产阶级国家没有害处的“脸盆镀锡”、供水、电车交通等等不能破坏资产阶级统治基础的事情；就是因为这个问题只是关系到怎样利用豪富的资产阶级丢下来供“人民需要”的残羹冷餐。因此，争取实现地方自治的斗争，充其量只是一个争取改良的斗争，而绝不是一个推翻资产阶级的革命斗争。这一斗争本身，既不可能动摇资本统治的基础，也不可能从根本上来改善劳动人民的生活。在革命与改良的关系这个问题上，马列主义者从来就反对用改良的斗争代替革命的斗争。第二国际的修正主义分子伯恩斯坦以及英国的费边社分子等，在这个问题上本末倒置。他们提出了“市政社会主义”的谬论，说什么不需要暴力革命和暴力夺取政权，只应该为争取市政自治机关的普遍、直接、平等和秘密选举权而斗争，以便保证“市政社会主义”的拥护者获得多数的支持，从而掌握市政自治机关；再通过把城市公用企业交由市政自治机关管理，就可以“和平长入社会主义”。列宁驳斥了这一“理论”的妄诞不经，并就资产阶级“地方自

治”这一问题，阐明了一个革命者对改良与革命的关系上应抱的正确态度。列宁指出：“地方自治局与政治自由的关系问题，乃是改良与革命的关系这个总问题中的一个个别情况。我们可以通过这个个别情况，看到时髦的伯恩斯坦派理论的整个狭隘性和妄诞不经，这种理论用争取改良的斗争来代替革命的斗争，……当然，革命者从不放弃为争取各项改革而斗争，从不放弃夺取敌人的，即使是无关紧要的和个别的阵地，只要这一阵地能增强他们的攻击力量和有助于取得完全的胜利。然而，他们从来也没有忘记，有时敌人主动退出某一个阵地，正是为了分割和更容易地击溃进攻者。他们从来没有忘记，只有永远记住‘最终目的’，只有从总的革命斗争的观点来评价每一个‘前进’步骤和每一项各别的改革，才能够保证在前进的路上不致失足和不犯可耻的错误。”^②

第四节 司法机关

（一）资产阶级司法机关的阶级本质

根据马列主义关于国家的学说，司法机关乃是为统治阶级利益而建立的国家强制机关，是任何国家机构体系中不可缺少的组成部分。因此，司法机关在其组织与活动中就具有同国家完全一致的特征和阶级实质。

一般所说的司法机关，主要是指法院。广义的司法机关还包括检察机关。法院和检察机关是代表国家进行审判和追

究刑事责任并提起公诉的机关，它们所行使的这种职权就是司法权。实现司法权的主要方式是审理各类诉讼案件。但是，资本主义国家的法院在审理案件之外往往还处理某些其他事务，如公证等。有些国家的法院则有向行政机关提供法律咨询意见的职权，如法国的行政法院；有的法院有审查法律和行政行为是否违宪的司法审查权，如美国、日本等国的法院。

(1) 资产阶级法院的种类

资产阶级法院的种类很多，可以按照不同的标准把它们大致分成下列各类。^②

a. 大陆法院和英美法院

资产阶级国家主要存在着两大法系：大陆法系和英美法系。大陆法系，或称民法法系、罗马—日耳曼法系，是在罗马法的原则和形式的基础上，以1804年的《法国民法典》和1900年的《德国民法典》为代表而发展起来的，盛行于欧洲大陆和其他地区的资产阶级法律体系。英美法系，又称普通法系，是以法院判例为基础，并主要体现在判例汇编之中的，最初适用于英国其后逐渐为美国及几乎所有英语国家所采用的资产阶级法律体系。因此，可以根据所适用的法系的不同，把资产阶级国家的法院分为大陆法院和英美法院。大陆法系各国的法律结构一般比较单纯，都是成文法，而且编有法典。与此相适应，这些国家的法院组织也比较单一。英美法系国家不但有制定法而且有判例法，法律结构比较杂乱，不存在欧洲大陆国家的那种法典。与此相适应，这些国家的法院组织系统也十分复杂，诉讼程序也不完全统一。

b. 联邦法院和州法院

联邦制国家同单一制国家的国家结构和法院体制是不同的。有的联邦制国家如美国，联邦法院和各州法院两个系统并存，它们除适用联邦宪法和联邦法律外，各州法院还适用本州宪法和州法律。两个法院系统相互平行彼此独立、不存在从属关系。根据美国宪法规定，联邦法院的管辖权由宪法第3条第2项规定，州法院则对其他案件有管辖权。但是，对于各州最高法院的判决不服的当事人可以依法向联邦最高法院上诉。德意志联邦共和国、瑞士联邦等国则与美国不同，实行单一的法院体制。根据联邦德国基本法规定，在联邦范围内应设联邦宪法法院、最高法院、专门的高等法院，在各州设立地方法院、地区法院和州高等法院。各州的法院同联邦法院适用统一的法典，而且从属于联邦高等法院。所以，这类联邦制国家的法院体制同单一制国家的法院体制基本相同。

c. 民事法院和刑事法院

根据法院所审理的案件性质的不同，可以把法院分为民事法院和刑事法院。有关民事权利和义务的案件（主要指有关财产权益的案件），通常由民事法院或民事法庭审理。对于需追究刑事责任的犯罪案件，通常由刑事法院或刑事法庭审理。有的资本主义国家的民事法院和刑事法院基本上是分开的。英国的民事法院包括郡法院、高等法院、民事上诉法院和贵族院四个审级，刑事法院包括治安法院、皇家刑事法院、刑事上诉法院和贵族院四个审级。贵族院是英国民刑事案件的最高上诉审级。有的国家则不分别设立民事法院和刑事法院。在美国的联邦法院系统中，地区法院对于民刑事案件均可受理初审，不服地区法院判决的可以向上诉法院和最高法院上诉。州的地区法院、上诉法院和最高法院也是

审理民事案件又审理刑事案件。法国在基层是分设民事和刑事法院的：民事案件根据诉讼金额的大小分别由初审法庭或大审法庭进行初审，刑事案件则根据案情严重程度分别由警察法庭、轻罪法庭和巡回法院审理，民刑事案件的上诉案则统一由上诉法院和最高法院审理，最高法院分别设有民事审判庭和刑事审判庭。

d. 普通法院和专门法院

除了审判民、刑事案件的普通法院外，资本主义国家还设有审理各种特殊案件的专门法院。例如，英国、联邦德国等国设有军事法院，美国有联邦权利申诉法院、联邦关税及专利权申诉法院、联邦税务法院、联邦海关法院、联邦德国、法国有行政法院，等等。军事法院是审理军队官兵的犯罪案件的法院。行政法院是审理和裁决有关行政诉讼的法院。联邦德国、奥地利等国还设有宪法法院行使司法审查权。法国有宪法委员会，其职权相当于宪法法院。

(2) 资产阶级法院是保障资产阶级利益的精巧工具

从本质上来说，资产阶级法院同资产阶级的其他国家机关并无区别，它们都是用来维护资产阶级在经济上和政治上的权利和特权的。从形式上看，法院是以诉讼案件的审判机关这种公断人的身分出现的。这就是说，资产阶级法院在进行镇压活动时，只不过比其他国家机关伪装得更巧妙一些罢了。

a. 司法独立原则

资产阶级法院进行镇压活动时的第一个特点，就是它戴上了“司法权独立”的假面具。资产阶级及其御用学者经常把他们的法院描绘成一种“超阶级”、“超党派”，并不受

行政权控制的“纯司法机关”。他们还把自己的法院吹嘘成一个反对行政专横的，其使命在于“保障一切人的人身权利和自由”的机关。总之，资产阶级力图用“司法权独立”的学说来掩盖法院的阶级本质，以便欺骗劳动人民。

司法权独立的学说是资产阶级革命初期提出来的，它渊源于资产阶级的“分权”学说。在资产阶级革命初期，当资产阶级还只掌握部分立法权，而全部审判机关和行政机关都还在封建主手中时，为了同封建主分享统治权并防止封建主的专横统治起见，资产阶级就提出了“分权”学说，主张立法、行政、司法三权分立，而三者又互相制衡。基于这一观点，资产阶级又引伸出“司法权独立”和“法治”学说。这些学说反对酷刑，主张量刑必须比例正确；反对国王直接干预司法活动，主张非按特定的司法程序不得对犯罪者加以逮捕和审讯。这些主张反映了资产阶级想利用“司法权独立”来反对国王对司法机关的控制及其专横暴戾统治，是对当时垂死的封建统治阶级的暴行提出的抗议，是为确保新兴资产阶级关于人身和财产的安全而提出的法律论据。但等到资产阶级一旦掌握了包括法院在内的全部国家机构时，法院就成为资产阶级对劳动人民进行司法迫害的锐利武器。但资产阶级却仍然大谈其“分权原则”和司法权的“独立性”，因为资产阶级要利用这些学说来掩盖法院的阶级本质，使劳动人民对资产阶级法院的“独立”存有幻想，并无条件地服从法院的判决。

b. 法官制度

资产阶级为了论证“司法权独立”，就虚构了“法官独立”的骗局。例如，1958年法国宪法第64条规定：“共和国

总统是司法独立的保证人。……法官为终身职。”1947年意大利宪法第101条规定：“法官只服从法律”。战后日本宪法第76条也同样规定：所有法官依良心独立行使职权，只受本宪法及法律的拘束。”为了保证法官的“独立”地位，资产阶级国家一般都规定有一系列的制度。例如，法官不可更换；法官在执行司法职务期间不得从事政治活动或兼任其他职务（教学除外），不得作为中央或地方议会的候选人，不能有政党身分；法官任职到一定年龄可以退休并可以得到优厚的退休金；法官享受高薪待遇，等等。资产阶级宣称，这些制度可以保证法官不受其他机关和各种社会势力的影响，从而可以“独立而公正地”进行审判。

资产阶级虚构出所谓“不偏不倚的法官”的形象，其目的无非是要劳动人民相信法院对他们的判决是公正的，因为法官是“独立的”，只“服从于法律”，因而法官似乎能完全客观地对待工人和资本家所提出的诉讼。自然，这是一个弥天大谎。列宁曾在《论工业法庭》一文中揭露过法官“独立性”的骗局。他指出：“永远也不要指望法官会不偏不倚，我们已经说过，这些法官属于资产阶级，他们先入为主地偏听偏信厂主的一面之词，工人的话一句也不相信。”^⑧

在资本主义国家中，不可能也绝不会有独立的和超阶级的法官。作为官僚的一个组成部分的法官阶层只能是资本家和地主阶级的代表，或者是在经济上依赖他们，因而也就成了资本家的热心的奴仆。资产阶级在法院组织和司法行政方面所采取的一些原则和措施，就从组织上保证了法官的阶级属性。

首先，在资产阶级国家中，法官的选择是受到严格的阶

级资格限制的。对法官的挑选和培养，是为着使法官同军阀和行政官僚一样，永远成为统治阶级的忠实支柱。

大多数资产阶级国家的法官都不是选举产生的，而是由国家元首、政府首脑或司法部长任命。只有少数国家例外，如在美国某些州和瑞士的一部分地方，法官由选举产生。但这也只不过是形式上的不同而已。选举是被操纵的，因此选出的法官仍然只能是垄断统治集团的忠实奴仆。资产阶级法院法官的任命资格表明，资产阶级总是极其审慎地从长期执行律师职务的人员中，或从具有丰富的资产阶级法学知识的知识分子中，挑选他们认为最能代表自己利益的人物充当法官。这在任命最高法院法官时就更为明显。例如，日本法院组织法第41条规定，最高裁判所的审判官须从见闻广博、法律知识丰富而年满40的人士中任命。在14名审判官中，必须至少有10人曾担任过高等裁判所裁判长、审判官达10年以上；或曾担任过高等裁判所裁判长、审判官、简易裁判所审判官、检察官、律师、大学法学教授或副教授等职务，而其全部任期达20年以上。在英国，规定法官职务必须由出庭律师来担任。担任地方法院的法官（不包括治安法官），必须事先担任出庭律师职务不少于7年；担任高等法院法官的人必须曾任出庭律师10年以上；担任上诉法院法官，必须曾任15年以上出庭律师或者曾任高等法院法官两年以上。据1978年统计，美国共有联邦法官525名，其中黑人或西班牙裔人只有20名。总之，只有统治阶级中阶级偏见最深、最保守的人物才有资格担任法官。

其次，资产阶级还利用“法官不可更换制”来把它所挑选出来的法官牢固地安插在永久的审判工作岗位上，并借此

来掩盖法官的阶级性。所谓法官的不可更换制，指的是法官既经被任命担任审判职务，“在任期届满前，非经弹劾，不得被免职、撤职、或令其提前退休”。^②资产阶级国家的法官多数实行终身制，有些国家的法官有一定任期，可以连任。但无论法官是终身职还是有一定任期，在任期届满前都实行“不可更换”的制度。资产阶级常用法官的不可更换制来标榜法官的“独立”和“神圣”。资产阶级吹嘘说，这种制度使法官的职位稳固，生活安逸，可以使他免受政党和政局的影响，故能廉洁而公正地执行职务。这完全是欺人之谈。实际上法官不可更换制永远只是一种幻想，在实践中只有当它对资产阶级有利时才被付诸实施。

从历史来看，法官的不可更换制起源于封建社会。在法国腓力普和路易十一时期，封建领主贵族可以用巨额款项买到法官职位。当然，法官认为他的职位就是自己的财产，别人不得干涉也不能剥夺。可见，法官不可更换制的产生同法院和法官独立的原则是毫无联系的。资产阶级掌握政权之后便因袭和发展了这种制度，一方面是为了保护自己以免封建主的侵犯（因为被任命的法官中大多数是资产阶级出身的法学家），另一方面是为了限制行政当局的权力，即通过职位有保证的法官在必要的时候作为对抗行政机关的工具。而且，实行这种制度并不意味着法官在任何情况下都是“不可更换”的。在某个法官变得不那么顺从统治阶级的心意时，资产阶级就会毫无顾忌地破坏法官不可更换的原则，最常见的是通过向议会提出弹劾案的方式，免去那些“不称职”的法官。这样，那些资产阶级出身的法官，基于切身利益的考虑，自然会唯统治阶级之命是从，以便自己一辈子官运亨

通。可见，资产阶级的“法官不可更换制”不仅不能保障法官的“独立性”，恰巧相反，它是用来保证法官永远从属于资产阶级，并掩盖资产阶级法院的阶级本质的一种手段。

c. 所谓“护法机关”

资产阶级法院进行司法活动的另一个特点，就在于它还被披上了一件“护法机关”的外衣。资产阶级把他们的法院故意描绘成一个只适用和解释法律的“纯司法机关”，妄说什么他们的法院只服从于法律并仅向法律负责。他们还胡诌什么法律原则来源于人的本性和“永恒的正义”，法律“保护每个人和权利和自由”，什么法院的任务就是确保“人人法律面前一律平等”，而仅依据法律进行活动的法院是“大公无私”的，等等。自然，这些都是欺人之谈。在资本主义国家，不仅适用和解释法律的法官不是“超阶级的”，就是法律本身也深深地打上了资产阶级的烙印。资产阶级的法不过是上升为法律的资产阶级意志，是用来保护资本主义的私有制和巩固人剥削人的关系的。因此，根据这样的法律而行动的法院，又怎能对工人和资本家一视同仁？马克思说得好：“如果认为在立法者偏私的情况下可以有公正的法官，那简直是愚蠢而不切实际的幻想！既然法律是自私自利的，那末大公无私的判决还能有什么意义呢？法官只能够丝毫不苟地表达法律的自私自利，只能够无条件地执行它。在这种情形下，公正是判决的形式，但不是它的内容。内容早被法律所规定。”^③

资产阶级强调他们的法院是一个“护法机关”，为的是给赤裸裸的镇压暴行披上一件“合法”的外衣，以便收到更好的镇压效果。但这并不表明资产阶级法院在任何情况下都

是一个真正维护资产阶级法制的机关。资产阶级法院只有当法院尚能满足资产阶级迫害劳动人民的需要时，才一丝不苟地维护这种法律。在阶级斗争尖锐的情况下，资产阶级法院总是根据统治阶级的利益和需要，运用其适用和解释法律的特权，来破坏资产阶级自己制定的某些已经“过时”的法律规定，特别是破坏宪法中关于公民基本权利与自由的规定。战后一些主要资本主义国家对共产党人及其他进步人士所进行的司法迫害案件，就是资产阶级法院破坏法制的证明。在这些案件中，法院任意歪曲法律，威胁甚至迫害证人和辩护人，允许滥用私刑，伪造证据以及利用假证人等种种违法现象层出不穷。这些情况就正好揭穿了法院是“护法机关”的骗局。

以上分析说明，资产阶级法院尽管在外表上经过一番精装巧扮，但在实际上它仍然是受到资产阶级严密控制的，用来保护有产阶级利益的，并对劳动人民进行残酷无情镇压的机关。正如列宁在揭露资产阶级法院的本质时所指出：“资产阶级法庭把自己装扮成一个维持秩序的场所，实际上却是一种无情镇压被剥削者以保护钱包利益的混人耳目的精巧的工具。”^④

（3）检察机关和司法行政机关

资本主义国家的检察机关是代表政府（国家）追究刑事责任和提起公诉的机关。它一般“有权进行预先调查和侦查，决定被告是否羁押，监督审判的执行，并有权终止追究刑事责任”。^⑤因此，检察机关和法院一样，也是资本主义国家机构体系中的一个杠杆，是镇压劳动人民的机关之一。检察机关的活动反映了资产阶级政府对司法活动的直接干预。

检察机关的组织形式在各个资本主义国家是不同的。一般地说，属于大陆法系的国家没有独立的检察机关，检察院附属在法院系统内，或由司法行政部门领导。例如，法国的检察官同法官都是法庭的组成人员，但他们行使的职能不同。德意志联邦共和国的检察机关是独立于法院的，但受司法行政部门的约束。二次大战之前日本的检察机关也附设在裁判所内，检察长和法官都受司法省领导，战后检察机关同法院分离，检察官也成了国家的行政官吏。属于英美法系的国家一般有相对独立的检察机关。例如，英国的检察长和副检察长是下院议员、政府成员，又是英王的法律顾问、皇室的首席法务官。但美国的制度又比较特殊，美国的司法部长既是政府的法律事务首脑，监督司法行政管理，又是联邦总检察长。美国的联邦检察系统同联邦警察系统、刑罚机构、移民和侨民管理机构都由司法部管辖。资本主义国家的检察机关通常与各级法院平行，但自成体系，接受总检察长或司法部长领导。

资产阶级的法学家千方百计地企图掩盖其检察机关的阶级性，把它说成好象是代表全民维护法纪、维护全社会利益的机关。他们的这种意图是不难理解的，因为资产阶级设立检察机关，本来就打算通过它来实行一种比警察局、宪兵队等等明显的暴力压迫机关要显得更加隐蔽，并且有“合法”形式的阶级镇压职能。检察机关与法院在对劳动人民进行司法迫害的活动中，它们之间的关系是一种扮演双簧的一唱一和的分工合作的关系。一旦当有产者的利益受到无产者的侵犯时，检察机关就毫不犹豫地对后者提起公诉，并交付法院审讯，依法严惩。资本主义国家的检察机关同时还有调整统

治阶级内部矛盾的作用。通过对某些丑闻的揭露和对某些违法犯罪分子提起公诉，检察机关可以使资本主义的法制得到维护和加强，从而巩固资产阶级的统治。

在帝国主义时期，随着政府权力的扩张，检察机关的权力和作用也更为加强了。在一些资本主义国家里，政府利用检察机关直接干预司法活动的趋势也日益加强。垄断资本集团不仅利用检察机关对那些不合他们心意的法院判决提出抗议，而且还用“终止追究刑事责任”的手段来公开包庇那些严重的罪犯和法西斯匪徒，使之逍遥法外。在美国，检察长可以根据“合法”的理由不对任何罪犯提出刑事诉讼，并且可以在诉讼的各个阶段中拒绝向法院提供证据，以使案件自行终止。在阶级斗争日趋尖锐的情况下，资产阶级的检察机关甚至伙同法院、警察局和特务机关对工人阶级及进步人士进行司法栽赃陷害。十年冤狱终于昭雪的日本“松川事件”就是明显的一例。

资本主义国家的司法行政机关是进行司法行政管理的机关，“有关法院系统的组织设置、调整、撤销，人事调动和活动经费等方面，均归它掌管”。^⑨美国、法国、联邦德国的司法部、日本的法务省就是这些国家的最高司法行政机关。英国不设司法部，司法行政权由大法官和检察长、副检察长行使。

从形式上看，资本主义国家的司法行政机关并不干预法院的审判活动，各级法院在行使审判权时只服从法律，最高法院对下级法院的审判活动有最高监督权。资产阶级法学家认为把对法院的监督职能与行政管理职能分开来具有重大的意义，说什么这种分立能保证法官在行使审判权时的“独立

性”。但实践表明，司法行政权是资产阶级利用政府行政机关来控制法官的有效手段之一。因为司法行政涉及对法官的考绩、提升、调动、晋级和处分以及司法人员之培训和选考等事宜。正因为如此，只有那些在行使审判权时善于秉承统治阶级意志的法官才会因“功绩累累”而飞黄腾达，对法院的监督职能与行政管理职能的分立只不过是掩盖法官从属于资产阶级政府的一层烟幕。战后时期，为了加强政府对法官的控制，一些资本主义国家扩大了司法行政权的范围并调整了主管司法行政的机构。法国和意大利都设立了由总统担任主席的最高司法会议，从而大大加强了对法官的控制和影响。

（二）资产阶级法院的审判活动

为了掩盖资产阶级法院的阶级压迫本质，资产阶级还在法院的诉讼程序和审判活动中实行了一些在表面上似乎公正但实际上只对有产者有利的原则和制度，来吹嘘资产阶级法院审判的“民主”和判决的“公正无私”。现就其重要者说明于后：

（1）资产阶级法院的审级制度

所谓审级制度，是指上级法院对下级法院的判决，经过对上诉案的审理，有权维持原判、改判或撤消的制度。

各资本主义国家法院的审级不完全一致。一般分为三个审级，如美国联邦法院系统由地区法院、上诉法院和最高法院组成；联邦德国在各州设地方法院、地区法院和州高等法院；法国的普通法院系统由各种基层法院、中级法院和最高法院

组成。有的国家法院有四个审级，如英国的民事法院系统由郡法院、高等法院、民事上诉法院和贵族院组成，刑事法院系统由治安法院、皇家刑事法院、刑事上诉法院和贵族院组成。日本法院的审级制度比较复杂，法院的管辖权因案件的性质而异，但基本上是四级三审制。

初审法院一般是地方的基层法院，受理轻微的民、刑事案件。第二审法院通常是区域性法院，受理初审法院的上诉案件，有的也审理不属于初审法院管辖的重大民、刑事案件。终审法院是最高审级的法院。它不但是全国的最高审判机关，而且领导全国法院系统进行审判活动。通常，一些十分重大的案件特别是涉及政府首脑或政府各部及其负责人的案件，由最高法院进行第一审。在英国，在三个审级的法院之外，还有贵族院作为最高审判机关、枢密院司法委员会作为英联邦成员国的上诉机关。

在有些资本主义国家里，上级法院按照上诉程序来审查下级法院的上诉案件，有些国家的上级法院则按照上告程序审查下级法院的上告案件。前者系指由上级法院召集原告、被告和证人，对案件的事实方面进行重新审理，并根据新的审理来确定对该案维持原判、改判还是撤消原判。后者指上级法院并不进行重新审理，而仅仅审查上告案件的判决是否合法（包括程序法和实体法）。上告审（上级法院）不做新的判决，而仅能维持原判或撤消原判，并将原案发交第一审法院重新审理。

联邦制国家的法院审级制度更为复杂。在美国，法院分为联邦和州两个系统，在管辖权方面两者没有从属关系。换句话说，联邦和州的法院系统是相互平行相互独立的，根据

美国宪法规定，联邦法院的管辖权包括两类案件。第一类是以法律的地位来说，凡是涉及联邦宪法、联邦法律和条约的所谓“联邦性质的问题。关于海上法律及海上管辖权的案件也属此类。第二类是以诉讼当事人的地位来说，凡是涉及外国政府代理人、合众国为当事人的诉讼，州与州之间、一州与他州公民之间、各州公民之间，一州或其公民与外国国家或外国公民之间的诉讼。此外，根据国会通过的法律规定，凡诉讼金额在10万美元以下者由州法院管辖，10万美元以上者则由当事人自行决定向那个法院系统起诉。至于州法院的管辖权，按照美国宪法的所谓州的保留权条款，凡不由联邦法院管辖的案件均由州法院管辖，但是由于两个法院系统管辖权划分的不明确，统治阶级内部经常发生激烈争吵。

资产阶级的审级制度，在形式上似乎是对案件公正审理的保证，因为它赋予诉讼双方在不服判决时有提出上诉的权利。其实，这个制度除了用来调整统治阶级内部利益的冲突外，更主要的是用来迫害劳动人民的。只要对其实质稍加揭示，便可窥其堂奥。

首先，资产阶级审级制度有利于资产阶级利用诉讼程序来欺压劳动人民。由于资产阶级法院分成许多审级，上级审法院可以审查下级审法院的判决是否正确。只要诉讼双方有一方对判决不服并提出上诉，案件就有可能长期拖延下去，一年半载甚至数年数十年不能了结。因此，当受欺压的劳动人民想通过法院对剥削者提出控告时，他首先必须考虑能否长期支付昂贵的诉讼费用。即令劳动者提出诉讼并在初审中是胜诉，处于败诉地位的富有者仍可利用审级制度所提供的多次机会，通过收买证人、伪造证据、贿赂法官等活动转败

诉为胜诉。在这种情况下，即使受害的劳动人民在法律上有权请求法院保护，事实上很难得到这种保护。复杂的审级制度正是为有产者而不是为无产者提供了方便。

其次，资产阶级法院的审级制度便于统治阶级按照有利于本阶级的原则来调整和统一司法活动。因为审级制度不仅使有产者有了提出上诉的机会，而且检察机关也可以向各级法院提出抗诉。在这种场合，上级审法院便可根据统治阶级的利益，通过对案件重新审理作出改判、撤消原判或维持原判的决定。实践证明，一旦当下级审法院偶而作出了不利于统治阶级的判决时，资产阶级便利用上级审法院，特别是最高法院，来撤消下级法院的判决。1956—1957年日本的“砂川事件”就是一例。在这个事件中，日本检察当局对7名坚决反对扩大立川军事基地的工人和学生以违反刑事特别法提出起诉。在日本人民坚决斗争和强烈要求下，东京地方裁判所在第一审中不得不判决：“美军驻在日本为日本宪法所不容，被告无罪。”日本政府立即通过检察机关向最高法院上告。最高法院判决撤消原判，坚持对被告判刑，并认为美军驻日不违反日本宪法。1961年美国最高法院确认“麦卡伦法”中的“党籍条款”符合美国宪法的反动裁决，也同样暴露了资产阶级法院审级制度的实质。美国政府曾根据麦卡伦法多次强迫美国共产党作为“外国代理人”向司法部登记，美共严加拒绝并向联邦上诉法院和最高法院上诉，指控麦卡伦法违反美国宪法。最高法院于1956年曾两度将该案退回重新审理，并承认美国“颠覆活动管制局”加给美共的罪名是根据不能成立的假证词作出的。但是，在垄断资本集团的压力下，1961年6月最高法院又宣布“麦卡伦法”符合美

国宪法。这一反动裁决又一次表明，资产阶级法院的审级制度维护的是垄断资本集团的利益。

（2）资产阶级陪审制度

资本主义国家的陪审制度是被资产阶级法学家用来粉饰法院审判活动的另一种形式。但是，陪审制并不是资产阶级的发明。早在古代希腊奴隶制的民主共和国，就有了公民陪审法庭，不过这种形式在奴隶制和封建制国家里并未广为流传。资产阶级革命时期，在资产阶级掌握了立法权而审判机关还在封建势力手里的情况下，新兴的资产阶级提出了“人民代表参加审判”的口号，企图以陪审制作为从封建主手里夺取司法权和保障自身利益的一种手段。等到资产阶级掌握了全部国家机构之后，陪审制度才在资本主义国家普遍实行。

目前资本主义国家参与民、刑事案件审理的陪审团，指的是小陪审团。在审理案件时，陪审团在听取原告和被告的陈述，双方律师询问证人和辩论，法官指示法律要点后，便进行讨论和表决^④。“英美国家的陪审团一般只就案件的事实而不就案件的法律问题进行裁决。”^⑤如果裁定“无罪”，当场释放被告；如果裁定“有罪”，即由法官进行法律判决。法国只有巡回法院没有陪审团，陪审员在审理时和法官共同就案件的事实问题和法律问题一起投票。联邦德国有的法庭是由两名业余陪审员与一名或三名法官一起共同审理案件，并共同投票裁决。

陪审员形式上是参加案件审理的“人民代表”，事实上他们多是资产阶级或小资产阶级上层人士。列宁在揭露资产阶级陪审制的虚伪性时曾经说过：“在资产阶级社会里，只

有有产阶级出身的人(还有因为担任“公职”,即当过下级警察而受过训练的农民)才能担任陪审员;一无所有的无产者只得听候别人来审判,自己却没有审判权!”^⑧而且,陪审员并不能全面地参预整个审判活动,他们的权力和作用都是受到限制的。列宁说:“大家知道,这些和司法官员同流合污的各阶层代表都是些跑龙套的,只扮演一些可怜的角色,不过是给审讯部门的官老爷们任意决定的事情作作证、画画押而已。”^⑨

十九世纪末叶以来,特别是在第二次世界大战以后,由于资产阶级牢牢地掌握着司法机关,这种曾经作为“司法民主”标志的陪审制度已经不适应统治阶级的需要,多数资产阶级法学家对它持否定态度,陪审团的作用也日益下降。

(3) 资产阶级辩护制度

辩护制度同陪审制度一样,也是资产阶级标榜司法民主的形式之一。从历史来看,法院允许诉讼当事人的亲友协助当事人诉讼,并在法庭上作有限的辩护,是在资本主义发生发展之后出现的。英国1679年《人身保护法》就规定了被告人进行辩护的原则。法国等国家在实践中也承认公民在诉讼中有一定的辩护权利。资产阶级掌握政权之后,为了利用法律和司法程序来保障资本主义制度和私有财产、保障人身自由和各项基本权利,就越来越需要有专门法律知识的人员来为自己服务。于是,辩护人逐步职业化,出现了以辩护为主要职能的律师,辩护制度也逐步形成和完善。

在形式上,资产阶级国家的法律规定被告有辩护权。被告可以以自任辩护人的方式亲自行使这种权利,也可以聘请律师出庭的方式委托他人来行使。而且,辩护的权利似乎是平

等地赋予各个公民的。其实，只要揭开资产阶级辩护制的伪装纱幕，就不难发现这一制度只对有产者有利。

资产阶级国家的法律是十分庞杂的，法律中混乱和含糊之处极多，加上诉讼程序的繁杂，就使得没有受过高等教育的劳动人民根本无法替自己辩护。资产阶级吹嘘说，他们的律师制度是对被告有利的，每个诉讼人都可以同样地得到律师的帮助。这自然是一个弥天大谎。聘请律师要花钱。在资本主义社会里，律师的酬金是相当高的。有的国家如英国，规定当事人要同时聘请两个律师，即一个诉状律师和一个出庭律师；有些诉讼则要聘请皇家大律师，由他在一名普通律师陪同下出庭辩护。当事人要支付多么高的律师费用是可想而知的。在矛盾百出的资产阶级法律面前，高明的律师对案件的结局有举足轻重的作用。这正如恩格斯所指出的：“在这里律师就是一切；谁对这一堆乱七八糟矛盾百出的法律杂烩确实花费了足够的时间，谁在英国的法庭上就是全能。”^⑧显然，只有出得起厚礼重资的资产阶级才能得到老成练达的律师的帮助。由于律师大都出身于资产阶级和小资产阶级家庭，受的是资产阶级教育，是一个依附于资产阶级的集团，在思想观点上充满着资产阶级偏见。虽然，资本主义国家也有一些能够伸张正义的进步律师，有的甚至能冒着生命危险为革命者和无产阶级辩护，但这毕竟是极少数，不少资本主义国家目前都规定对穷苦的当事人可以提供法律援助，实际上这种援助只不过是一种点缀。总之，在当前辩护主要是由律师来进行的情况下，资本主义国家的辩护制度事实上只是使资产阶级的利益能够更加切实地得到法律的保障。

（4）资产阶级控诉制度

资产阶级经常标榜“法律面前人人平等”，声称公民有受到“平等保护”的权利。为此，资本主义国家还建立了各种控诉制度，作为公民享受平等权利的保障。资本主义国家的控诉制度包括有个人控诉、团体控诉和政党控诉。^②

个人控诉指的是公民可以因平等权利受到侵犯而依法向法院提出控诉，由法院对被指控为违反平等原则的立法和行政行为进行审查，有些国家的行政法院和行政裁判所则受理公民指控行政法规侵害他的权利的案件。美国、加拿大等国还允许对官员的行为提起控诉。

资本主义国家一般不允许团体为其成员的个人利益或集体利益进行抗辩，但职工会有权签订集体合同并可以以劳工的名义进行诉讼。在法国，代表集体利益的团体可以对于涉及其利益的行政规程或行政决定向行政法院提出控诉，要求撤消该项规程或命令。

美国和西德等资本主义国家认为，平等原则不仅适用于一般团体，也适用于政党之类的政治团体。司法机关应该保护政治团体的平等权利。凡是平等权利受到损害的政党可以提出控诉。但是，并不是所有的资本主义国家都允许法院受理政党控诉的。有些国家如英国、法国和加拿大等，对政治问题和法律问题有严格区分。法院只受理法律问题而不过问政治问题。法院审理的案件当然不可能同政治完全分开，但在这些国家的司法实践中是不存在政党控诉的案例的。

资产阶级标榜“法律面前人人平等”，资产阶级国家的议会也制定了有关权利平等、平等保护的法案，确认权利平等，这是资产阶级民主国家比封建专制国家和法西斯国家进步的表现，是人民群众长期斗争的结果。资产阶级这样做是

适应资本主义经济的需要，有利于缓和和调节资本主义社会矛盾，有利于维护资产阶级的共同利益。但是，资产阶级的权利平等是以事实上的不平等为前提的，是资本主义经济关系在法律上的反映。列宁曾经深刻地指出：“如果象美国那样在工厂里题上‘自由、平等、博爱’，工厂不会因此不再是工人的地狱，不会因此不再是资本家的天堂。”^④剥削者同被剥削者对立的存在，决定了资产阶级的权利平等对广大劳动群众来说只能是虚伪的、残缺不全的、不能真正实现的。无产阶级提出的平等就是要消灭阶级本身，要消灭一切剥削，这在资本主义社会里是无法实现的。不过，资产阶级法律确认权利平等，对于人民群众进行合法斗争是有利的。

注 释

① 《英国的状况 英国宪法》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第682页。

② 意即世界一家，系日本军国主义侵略亚洲的口号。

③ Jean Blondel, *World Leaders*, 1980, p.56.

④ 在特定情况下，总理可以根据明示的授权就某一项特定议程代替共和国总统主持内阁会议。

⑤ 拉斯基：《美国总统制》，上海人民出版社1959年版，第55页。

⑥ Jennings, *Cabinet Government*, 3d ed. 1959, p. 59—60.

⑦ 联邦政府的财政补助有分类补助，整笔补助和岁入分享三种形式。分类补助计划都附有州及地方政府接受补助所必须遵守的条件，其中包括有关政策、人事机构的联邦监督以及由州和地方政府提供一笔资金等，而整笔补助计划及岁入分享，几乎不附什么条件，州及地方政府欢迎此二者，而不欢迎分类补助，认为分类补助所附条件侵犯了州的权力。

⑧ 《论国家》《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年版，第432页。

⑨ 《国家与革命》《列宁全集》1917年8—9月，第25卷，人民出版社

1958年版，第410页。

⑩ (美)诺曼·杰·奥恩斯坦和雪利·埃尔德：《利益集团，院外活动和政策制订》，世界知识出版社1981年版，第64页。

⑪ (美)托马斯·戴伊：《谁掌管美国——卡特年代》，世界知识出版社1980年版，第146页。

⑫ 参见⑩，第276页。

⑬ 同⑩，第300—301页。

⑭ (日)有泽广己等编《战后20年史资料》第2卷，日本评论社1970年版，第119页。

⑮ (日)《东洋经济》周刊1968年6月1日号，第29页。

⑯ (日)《世界》1971年1月号，第15页。

⑰ 经济审议会、税制调查会、对外经济合作审议会都是总理府的咨询机构，产业构造审议会是通商产业省的咨询机构之一，财政制度审议会是大藏省的咨询机构之一，航空审议会是运输省的咨询机构之一。见(日)木村武雄著《日本财界集团及其人物》，上海人民出版社1974年版，第39页。

⑱ 西方国家的地方政府，在单一制国家里指的是中央政府之下的各级行政单位内的政府，在联邦制国家里指的是在联邦政府和联邦组成单位(州、邦)政府之下的各级行政单位内的政府。联邦国家的州政府或邦政府，其法律地位与在它之下的各级政府不同，并不属于地方政府的范围，但为了叙述的方便，联邦组成单位的政府机关也在本节内叙述。参看Harold F. Alderfer 著《发展中国家的地方政府》第一章。

⑲⑳ Louis Francis, *Les Institutions Politique et Administrative de la France*, p. 113—114.

㉑ 同上书 p.112.

㉒ E.C.S. Wade G.Godfrey Phillips, *Constitutional and Administrative Law*, p. 352—355.

㉓ Harvey & Bather, *The British Constitution*, p. 458.

㉔ Robert L. Morlan, *American Government* p.427—432.

㉕ 《修改工人政党的土地纲领》，《列宁全集》第10卷，人民出版社1958年版，第161页。

㉖ 《地方自治局的迫害者和自由主义的汉尼拔》，《列宁全集》第5卷，

人民出版社1959年版，第57页。

⑳ 龚祥瑞、罗豪才、吴贻英：《西方国家的司法制度》，第29—33页。

㉑ 《论工业法庭》，《列宁全集》第4卷，人民出版社1958年版，第263页。

㉒ 同㉑第89页。

㉓ 《第六届莱茵省议会的辩论(第三篇论文)》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第178页。

㉔《全俄工兵农代表苏维埃第三次代表大会》，《列宁全集》第26卷，人民出版社1959年版，第435页。

㉕㉖ 同㉓，第72页。

㉗㉘ 同㉓，第104页。

㉙ 《论工业法庭》，《列宁全集》第4卷，人民出版社1958年出版，第265页。

㉚ 《时评》，《列宁全集》第4卷，人民出版社1958年出版，第351页。

㉛ 《英国状况 英国宪法》，《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1956年版，第702页。

㉜ 同㉓，第110页。

㉝ 《全俄农民第一次代表大会》，《列宁全集》第24卷，人民出版社1957年版，第459页。

第六章 资本主义国家的文官制度

第一节 文官制度的形成和发展

文官制度是资产阶级国家机器的重要组成部分。所谓文官，是指资本主义国家所有不与内阁共进退的政府工作人员，一经择优录用，无过失就长期任职，所以又称为常任文官。对各级文官的考试、录用、考核、奖惩、待遇、培训、晋升、调动、解职、退休、保障以及分类管理等作系统规定的规章制度和体制，称为常任文官制度。

常任文官制度是资产阶级在反对封建君主的“恩赐官职制”的过程中，并在总结资产阶级的“政党分赃制”经验教训的基础上，逐步形成和完善起来的。在封建君主统治时期，官吏的任用和升迁，主要取决于他们的门第出身和对国王的忠诚，而不是依据个人表现和真才实学。资产阶级革命胜利后两党制形成初期，内阁的变迁，执政党的更替，经常引起政府行政人员大规模的换班，新上台的执政党把官职作为“战利品”，合法地、公开地进行“肥缺分赃”。营私舞弊、买官求职盛行一时。

可见无论是“恩赐官职制”还是“政党分赃制”，均不可能做到人尽其才。昏庸无能之辈，阿谀奉承之徒，往往登

上权力的宝座，尸位素餐，无功受禄者不乏其人。显然，这种官吏任用制度只有利于封建势力和资产阶级中某些既得利益者，却损害了整个资产阶级的根本利益。尤其是它违反了后起的工业资本家要求发展经济的愿望，违反了资产阶级“机会均等”和“自由竞争”的原则。十七世纪后期，在英国“工业革命”之后，随着工业资产阶级势力的日趋强大，变革这种有碍于资产阶级发展的官吏任用制度的呼声日益强烈。

最早的资产阶级常任文官制度起源于十九世纪中叶的英国。1853年英国财政大臣格拉斯顿授意斯坦福·诺斯科特爵士和查理·屈维廉爵士就英国文官制度状况进行全面调查并提出改革意见，次年他们提出了一个“关于建立英国常任文官制度的报告”，通称为《诺斯科特——屈维廉报告》。诺—屈氏报告尖锐地批评了当时文官制度的根本弊病，指出“恩赐官职”，任人唯亲，卖官鬻爵，营私舞弊，是导致当时政治腐败和行政效率低下的根本原因。为了从根本上革新吏制，报告要求确立公开竞争考试制度，择优录用文官。报告还要求对文官严加考核，根据其工作成绩和勤奋程度提升。报告主张把政府文官区分为高级和低级两大类，并通过考试，划一各部门录用文官的标准，建立起一个统一的文官制度。这个著名的诺—屈氏报告，奠定了英国近代文官制度的基础。

诺—屈氏报告于1854年2月提交议会讨论后，遭到保守势力的强烈反对。后来，在克里米亚战争期间，政府机构的混乱，政府官员的昏庸无能和玩忽职守，导致部队的惨重伤亡，舆论为之哗然。为了平息被前线败局激怒了的公众舆论，

满足自由主义势力对改革的要求，帕麦斯顿内阁于1855年5月21日颁布了文官制度改革的第一个枢密院令（即“关于录用王国政府文官的枢密院令”）。其后，格莱斯顿内阁于1870年6月4日又颁布了关于文官制度改革的第二个枢密院令，以补充第一个院令之不足。这两个院令对贯彻“公开考试，择优录用”等原则，做了较具体的规定。这以后，对文官制度的细节还不断有新的命令、规定，但其最重要原则基本上都是这两次院令定下来的。所以一般都把1870年6月4日枢密院令的颁布作为英国近代文官制度正式确立的标志，也意味着世界上第一个常任文官制度的建立。

常任文官制度的建立，部分满足了新兴工业资产阶级要求国家机器适应和保护生产力发展的愿望，所以很快为资本主义各国所采用。加拿大和美国均在英国的影响下，分别于1882年和1883年建立了自己的文官制度。

美国是一个实行总统制的国家，总统有很大的权力。根据宪法的规定，总统经参议院的建议和同意，有任命高级官员的权力；总统还可以在国会授权下任命中下级官员。由于这一规定，总统上台后，每每把政府的官职分配给他本党在竞选中出力的人员和他的亲信，这一实践久而久之便形成了“政党分赃制度”。1832年，纽约州参议员威廉·马西竟公开辩解说：“在政治上要象在爱情上、战争上一样公平，赃物属于胜利者所有。”“分赃制”由此正式得名。

这种以党派封亲信为官，以肥缺酬犬马之劳的做法，引起了行政上的低效率和腐败，因而遭到各方面的反对和批评，统治阶级内部因分赃不均也经常引起相互攻击。1833年以前，国会虽曾通过个别法律或法令对公务员的考试和任免作出规

定，甚至限制总统在这方面的权力。但很不系统，很不完善。在此过程中，美国统治阶级还派员考察了中国、德国、法国和英国的官吏制度，并着重研究了英国的文官制度。

1880年美国大选期间，共和党内分裂成两派。一派被称为“顽固派”，主张对联邦政府官员进行“分赃”，即按照在竞选中出力大小分配官职；另一派被称为“改革派”，主张“任人唯贤”。加菲尔德在分赃问题上首鼠两端，态度暧昧。他在共和党内本来声望不高，但由于党内两派严重对立，作为妥协的产物，获得总统候选人提名，在顽固派的大力奔走下，加菲尔德当选总统。但他上台后却任命了顽固派的死敌布莱恩为国务卿。尔后，在纽约市税务官这个“肥缺”的任命上，两派又发生争吵。1881年7月2日，加菲尔德在华盛顿的一个火车站被一名求职不遂的顽固派的拥护者查杰斯·吉托用手枪击中身亡。可见，加菲尔德之死，实由分赃不均所致。从而，美国公众对官吏制度的改革要求更加迫切，主张立即取消“分赃制”，实行“功绩制”。

1883年共和党总统阿瑟因为要在1884年的总统竞选中与民主党决一胜负，为收买人心起见，便在美国国会通过“文官制度法”（彭德尔顿法）。这个法律规定了文官委员会的组织和职权，即主管有关考试、录用、考核、迁调、待遇、奖惩、培训、退休等事项；法律强调了公开竞争考试的实用和择优录用的原则；法律禁止文官参加政治运动或捐助政党费用，不准利用官职的分配作为竞选的赌注；法律还规定实行文官职业保险和建立统一的文官体系，等等。1883年的“文官制度法”奠定了美国现行文官制度的基础，它比“政党分赃制”更能体现资产阶级标榜的“机会均等”原则，也更有

利于网罗人才以巩固其统治。因此，“文官制度法”的基本原则一直沿用至今。

美国现行文官制度并未从根本上废除“分赃制”，而只不过在美国两党轮流执政的现行政治制度下，将“分赃制”的弊端限制在一定范围内，它保证了“分赃制”在统治阶级内部和上层，更有条不紊地进行下去。

法国和德国由于长期保留封建官僚制度，采用现代常任文官制度较晚。到第二次世界大战后，法国和西德才真正确立现代文官制度，但亦效法英国。

1789年法国大革命以前，法国政治制度的特点就是长期保留中央集权的封建官僚制度。在封建专制制度下，不仅人民没有权利，即使连地方的事务也都由国王所委派的官员加以干涉和控制。当时，买卖官职几乎遍于市政、财政、司法等部门，因此冗员充斥，到大革命前夕，这类官员已达30万之多。

法国大革命以后，中央集权的政府体制在拿破仑统治时期却达到了登峰造极的地步。正如马克思所指出：“这个行政权力有庞大的官僚机构和军事机构，有复杂而巧妙的国家机器，有五十万人的官吏队伍和五十万人的军队，——这个俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔的可怕的寄生机体，是在君主专制时代，在封建制度崩溃时期产生的，同时这个寄生机体又加速了封建制度的崩溃，……第一次法国革命所抱的目的是破坏一切地方的、区域的、城市的和各省的特殊权力以造成全国的公民的统一，它必需把专制君主制所已经开始的事情——中央集权加以发展，但是它同时也就扩大了政府权力的容量、属性和帮手的数目。拿破仑

完成了这个国家机器。”^①可见，法国革命虽建立了资产阶级政权，但是中央集权制并未受到根本冲击，到了拿破仑时期反而更为加强。

法兰西第二帝国时期，国家的真正统治者是金融贵族集团和工业巨头。拿破仑三世为了维护这一小撮大资本家的利益和巩固自己的统治地位，采取了反革命的军事独裁，把国家的军事警察官僚机构发展到前所未有的规模。与此同时，随着工业革命的发展，到十九世纪下半叶，城市人口大大增加，政府工作范围也由简单到复杂，逐渐伸向社会各个领域。1869年建立了工务部，1881年建立了农业部，1889年起，先后建立了邮电、劳工、教育艺术、公共卫生和社会保险等部。这种情况的出现，迅速扩大了官吏的队伍。

第一次世界大战期间，由于战争的需要，法国的官吏人数又有较大的增长。

从历史发展来看，法国官吏制度的一个特点是：队伍既庞大，但又不统一。和其它大陆国家不同，战前法国并无文官法，担任文官的条件是由行政机构本身规定的，故无统一的现代文官制度。自1846年起，法国政府曾多次努力制订公务员法，试图建立统一的现代文官制度，但因党派林立，内阁多变，政潮迭起，政局不稳，故均未成功。

第二次世界大战前，法国文官队伍腐败低能；大战期间，为数不少的文官依附于维希卖国政府，声名狼藉；战后需要另起炉灶，大规模更新文官队伍。当时任临时政府首脑的戴高乐也想培植一批新人，以便削弱和取代前掌权的老牌资产阶级政党的政客们，便对文官制度进行了改革。1945年在总理府设置文官管理局，同年建立国立行政学校，以便统

一考试，录用和培训高级文官。1946年10月，又参照英国的经验，颁布了统一的文官法（公务员法），从而建立了统一的现代文官制度。

日本和意大利，战前由于法西斯主义的统治，直到战后才确立现代常任文官制度。战后初期，日本在美国占领下经过“民主改革”，并于1947年通过《公务员法》^②，从而奠定了战后文官制的基础，实际上是搬用了美国的体制。

到目前为止，绝大多数发达的资本主义国家都采用了常任文官制度，第三世界有些民族独立国家也已经或正在仿效采用这种制度。

第二节 文官制度的特点

常任文官制度不是一成不变的，它不断有所改革，日臻完备，以适应资产阶级发展经济和加强国家机器的需要。在帝国主义阶段，随着竞争的加剧和资本主义社会基本矛盾的日益激化，同时由于科学技术的进步以及随之而来的社会、经济事务的日益复杂化，垄断资产阶级力图控制和利用国家机器来加强其竞争地位和巩固其统治。为此，对各级文官的选拔、任用、考核、奖惩、待遇、训练、提升、调动、解职、退休以及分类管理等作了系统而详尽的规定，目的在于“选贤任能”，提高行政效率，于是便逐渐形成较完整的现代常任文官制度，并将其应用于全体公务人员，从而建立了一整套现代人事制度。各国由于具体情况不同，在文官制度和人事制度各个环节的做法上虽各有其特点，但作为资本主

义国家的一个完整的常任文官体系来看，通常具有以下几个特点：

（一）公开考试，择优录用

为了杜绝人事制度上“任人唯亲”等弊端，当年英国常任文官制度的建立曾经以改变官员录用方式为主要突破口。通过考试录用，既可以“选拔有才之士”，又可以标榜政治上“机会均等”。因此，在资本主义国家，全面实行考试取仕者日益增多，即使象美国这样一个由总统直接任命官员人数最多的国家，它的“联邦文官”中，十分之九也是通过考试方式录用的。1946年的法国《公务员法》规定，公务员的录用主要取决于各部门考试的结果。日本在战前尽管经过1893、1899和1913年三次文官制度的修改，扩大了考试取仕的范围，但仍未全面实行，直到二次大战后才全面地实行了考试取仕的办法。《国家公务员法》第33、37、110等条规定，职员的录用、晋升均需通过公开竞争考试或选择考试进行，违反者处三年以下徒刑或罚款10万元。^③

在西方国家，考试取仕的办法一般分为两种：一种是“公开竞争考试”，另一种是非公开竞争考试（亦称“选择考试”）。所谓“公开竞争考试”，是指考生通过公开考试竞争官职，它包括笔试、品行和经历评定、实际操作考试、口试（笔试合格者才能参加）、身体检查。考试后，根据得分的高低排出先后顺序，以备录用时挑选。所谓“非公开竞争考试”，是指考虑到有些职务难于通过竞争考试了解应试者的真才实学，和有些职业无需专门知识，而采取的一

种“准考试”性质的考试方法，应试者不是相互处在竞争的立场上。考试后，也不用排出高低次序，考试内容一般包括经历评定、实际操作考核、笔试等三个方面。这种考试适用范围有限，因它有明确的资历、学历要求和范围的限制。如必须是国家公开考试的合格者，或已修完硕士、博士课程，等等；范围则主要是：高级文官职（如事务次官）和特种文官职（如外交官员等）、专业人员、研究机关的专业性技术官职、教育职（如大、中、小学教师和幼儿园的教育员等），以及一些不易招募的工作重、待遇低、人才缺的低级公务员（如清洁工、搬运夫等）。

近年来，西方国家还采用招募和招聘等方式以弥补上述两种考试取仕方法的不足。在美国，当政府某个部门因雇员辞职、退休、晋升、事故、开除、增设新职等而出现空缺需要添用新人时，或由于工作需要增加专业性人员时，往往采用招募的方式。1978年美国人事管理局成立后，发展了一个“系统”，叫做“招募管理方法”。这种方法要求招募单位明确公布用人要求和考试方法，因而有可能使更多合乎要求的人前来应招。这就使政府各部门在录用公务人员时，有更大的灵活性和更强的针对性。招聘则往往通过合同的方式而不是考试的方式录用专门人才。

（二）严格考核，论功行赏

英国文官制度建立初期，文官的晋级主要凭资历，通常是所有的人一起晋升，只要按部就班，例行公事，不论工作好坏，到时随着工龄的增长一律晋级加薪，结果冗员充斥，

效率低下。

1854年到1870年改革以后，建立了重表现看才能的考核制度。先由文官本人每年作出个人工作总结报告，由部门负责人择优推荐，向文官委员会提出晋级申请。这种“论功行赏”的晋升方式就叫做“功绩制”。这种方法固然促进了个人向上，同时也有不少弊病，其中最主要的是对本部门负责人依赖过深。1968年改革时，《富尔顿报告》^④对此作为一条重大缺陷加以指责。改革后建立的所谓“公开结构”，其宗旨之一就是增加从政府外部录用公职人员的比重，以便更有效地选拔和提升有才之士，同时打破原级别限制，在各大类内逐步提升，从而消除阻碍个人首创精神的现象。为了革除依赖上级过深的弊病，规定各部门拟推荐的优秀官员的名单和材料要先送交各级文官代表出席的联席会议，经讨论予以确认后再报请文官事务部批准提级。

英国各级文官的晋级由统考和本部门考绩这两个方面来决定。为提高各级文官的服务效率，除平时考勤外，还有定期的考绩。考绩由升迁委员会负责进行。考绩一般包括下列10项：1.工作知识，2.人格性情，3.判断力，4.责任心，5.创造力，6.可靠性，7.机敏适应，8.监督能力，9.热心情形，10.行为道德。以上每项考核均分为A，B，C，D，E五等。每项各按五等加以评分，再按考绩之5等给予总评。

英国的“功绩制”逐步在其他资本主义国家推广，并被认为是提高工作效率的有力手段。

美国一直很重视论功行赏“功绩制”的应用和推广，强调各级公职人员的提升应以工作考核为依据。联邦政府自1934年起，即订有考绩表，实行统一考绩制。最初的考绩项

目共有16项，如执行任务的可靠性、完成工作的速度、工作的精密性与条理性、对工作的适应力、对执行职务所具备的知识、对事务的判断能力、与人合作的能力、对工作的创造力、克服困难的能力、组织能力、指挥督促能力、工作的数量以及体力等。1934年后，又将上述考绩项目加以修正，并增订为31项。

统一考绩制考核的程序与方法是：通常由文职公务员之直接主管或监督人员，就其属员平时的工作情形及行为，与考绩表中所列举之考核项目，逐项考评，对优异者作十号，中等者作√号，低劣者作一号。初评后再送上级长官复核，根据规定的计分公式，转换为分数，即为考绩成绩。考绩时各机关多组成考绩委员会加以总审查，以求公平与客观。

这种考绩的优点在于重视平时工作成绩，系依据平时考核资料决定年度考绩；其缺点为缺乏工作标准及考核标准过于主观。所以于1950年通过考绩法后，废除了统一考绩制，采用工作考绩制。其方法是就公职人员所任职位的内容，作客观科学的职务分析与工作评价，由考绩委员会的监督人员及工作人员就职位有关的工作数量、质量及所需知识和能力等，定出较为具体的工作标准，做为考评的客观尺度，考绩系采用周年考绩法。考绩结果分为优秀、满意、不满意三等，根据考绩结果决定提升、减薪、降级或免职等。

根据历年统计资料表明，考绩满意者约占考绩人数的98%。对考绩中拟定为不满意者，在正式评定前三个月先提出警告。警告的内容包括：一、工作为何未达工作标准要求；二、如何改进使之合乎工作标准要求；三、改进工作的机会及可以获得的帮助等。因为有这种事先劝告的程序，故

考绩评定为不满意者极少。

考绩法还将考勤作为考绩的依据之一。美国实行每周5日工作制，每日8小时，在8小时的办公时间内，上下午均有15分钟的休息时间，中午亦有部分午膳时间。病假、休假通常每年均为两周。依考勤规则之规定，机关长官应随时考核属员是否有怠惰敷衍情形，看报、吸烟、聊天、会客、写信等均在禁止之列，并规定每人每天均应填写工作报告，详细记载所处理事务的内容与分量，做为考绩的依据。

日本《国家公务员法》第72条规定，政府机关的首长“应对其所属职员的工作进行定期评定”（鉴定）。考核鉴定有“定期鉴定”和“特别鉴定”两种，前者每年进行一次，后者随时进行，考核鉴定办法是，由机关首长指定办事公道的职员两人以上对部下一年来的工作表现进行调查，对照其工作岗位责任的内容和标准打分，提出书面的鉴定评语，上报主管领导。主管领导阅后，必须在鉴定上分别记上A、B、C、D、E五个等级的评价，鉴定的内容包括职务执行能力、工作态度、工作成绩三项。上级给下级写的鉴定内容，下级不知道，评定A级的人数不得超过10%，评定为BCD级的都可以提级，但评为E级的，不能提级，严重的要给予处分。

公务员工作4年左右，成绩优异者，一部分人可以提为股长；股长工作4年，提升为课长助理；课长助理工作4年，当课长。一般来说，他们在三十七、八岁就可以当课长。

官员提升的主要办法是进行“提升考试”和根据每年的业务成绩评定。考试由人事院主持（统考），课长以下官员的任职，可以由政府各部门自己决定，但要经人事院的复

核。课长和课长以上官员的任职，必须经人事院批准。

《国家公务员法》第37条规定：“当人事院认为有的在职者通过考试提升不适宜时，可以根据在职者的工作成绩进行选拔。”

另外，日本还实行一种“登用制度”，为没有经过上级考试的人提供晋升的机会。按照这种制度，只要工作成绩优秀，能力较强者，虽没有经过上级考试，但可以由三人推荐，经“登用委员会”审核同意，同样取得上级考试合格的待遇，提升官职。“登用委员会”由各部门的长官和人事官员组成。

法国公务员的升迁，要参照服务年资与工作成绩两个方面，但平时服务成绩的考核，仍为升级的重要依据。考核标准由各机关的人事管理协会决定，考绩内容在战后定有14项，其中主要的有：值勤情况、掌握专业知识情况、工作适应能力、协调合作能力、服务精神、积极性、工作速度、工作方法、洞察力、组织能力、指挥监督能力、身体的适应性等项。考核时至少选择6项加以考核。考绩成绩定为5等，最低为零分，最优为20分。为了避免各部门评分的差别，由对等行政委员会作综合平衡，报上级批准通过。评的分数应告知公务员本人和对等行政委员会，并由公务员在评分上签字，然后行政长官根据各项分数，对公务员一年的工作作出总的评语（1983年以前每年进行一次鉴定，1983年以后改为每两年进行一次）。总评只通知对等行政委员会，不告诉本人。如果某个公务员认为必要，可以通过对等委员会，要求本单位行政长官把总评告诉本人；如果某个公务员认为总评不公，可以通过对等行政委员会，要求本单位行政长官修改总评。

公务员的鉴定好坏，直接关系到公务员的晋升，特别是选拔晋升。法国公务员的晋升分为晋级和提职两种，晋级主要看资历，即公务员服务达到一定的时间，根据职业的差别、鉴定的优劣进行综合考察，够条件的就自动升级，晋级的主要标志是工资的增加。

提职分为选拔提升、业务考核提升和通过参加招收考试提升等几种方式进行。选拔提升由行政部门负责人决定提职的名额，并根据公务员近3年的鉴定，从中挑出比提职名额多一倍的公务员，草拟一个名单，然后由对等行政委员会成员组成的晋升委员会，按名单逐个审议，根据公务员的鉴定，并参考业务水平和资历提出意见，最后由行政部门负责人正式确定提职名单。

业务考核提升由考试委员会阅卷打分，并参考公务员的个人档案写出评语；行政部门在征求对等行政委员会意见后，按评语好坏编制年度提职名单，择优提职。

通过参加招收考试提升，由在职公务员参加公务员的招收考试，争取提职。

联邦德国认为，加薪是公务员应有的权力，与考绩不发生关系，而是采取按年资自动加薪的办法，依规定凡服务满二年者即予加薪。

考绩虽与加薪没有关系，但与升迁却有密切关系。联邦德国认为考绩乃机关首长之权力，勿须以法律规定或限制。对公务员之考绩，认为由顶头上司考察较为可靠，故不主张用美国式的标准计算方法，或法国式的竞争升级考试办法。联邦德国公务员的考绩，由各机关人事官员负责办理。

升迁系根据工作成绩、长官考绩、服务年限三项因素计

算。公务员的工作质量、服务的优劣、勤惰、粗细、性格、思想、生活行动等均作为考核的内容，并作明确的记载，视其成绩的优劣，做为升降的依据。除人事官员的例行记录外，主管长官对其下属平时的观察和印象，亦为升迁的重要因素。

综上所述，可见西方各国均以考核作为公务人员奖惩和提升的主要依据。现各国所面临的问题，是如何使其考核制度进一步完善，关键在于如何使之度量化（即能进行定量分析），并规定有科学的考核尺度。这对于一般行政官员的考核，尤为重要。目前，各国都力图在考核的定量化和标准化方面取得进展。为此，他们在考核时强调对某一具体的工作岗位进行职责的分析，并对公务人员的工作数量、质量和工作能力进行定量分析，然后得出比较符合实际的、科学的标准定额，再以此标准定额作为尺度来衡量每个公务人员的工作，最后得出较客观的考核成绩。

（三）“知识化”、“专业化”的要求日益提高

战后，随着科学技术的发展，随着电子计算机等先进技术、装备在政府机关里的广泛应用，随着政府对经济和社会生活的干预日益增多，政府就越来越迫切需要各方面的专家和技术人才。总之，政府工作日益复杂化，要求政府官员，尤其是高级官员，不仅要有较高的文化水平，而且要有专业知识。

英国在1968—1970年进行了文官制度改革。《富尔顿报告》指出，过去文官制度的重大缺陷之一，就是太倚重非专

业人员（即所谓“通才”），而发挥专家的作用不够；对科学家、工程师及专家级人员，通常既未委诸全部职责和充分的工作机会，也未赋予他们应有的权力。《富尔顿报告》反映了英国垄断资产阶级在新形势下要求政府机关进一步发挥专家学者的作用，实行文职人员的“知识化”、“专业化”，加强对文职人员的领导、管理和培训，以提高行政效率的强烈愿望。这次改革后，政府机关中大大增加了专家和科技人员的数目，到1978年英国文官队伍中的专家人数已达40,500人，比1968年增加了1倍。英国历届高级官员大都具备大学毕业的学历。据统计，从1900年到1979年先后担任过大臣以上的1,499人中，1,033人具有大学学历，占69.3%，其中毕业于牛津、剑桥大学的689人，占66.3%^⑤。

美国联邦政府各级官员中，知识化和专业化程度日益提高的趋势，也是非常明显的。罗斯福总统任命的助理部长中，三分之二有大学学位。到肯尼迪政府，十分之九的部长助理都有大学学位。这两届政府之间30多年中的800名部长助理中，有一半人有硕士学位或博士学位。另外，据瓦纳等4人所著《美国联邦行政长官》一书统计，在1959年，联邦政府10,851名行政长官的学历如下：90%受过某种程度的大学教育，80%大学毕业，25%得硕士学位，10%得博士学位，初中程度的不到0.5%。从1963年至1974年，联邦政府中级行政长官只增加了10%左右，但其中有一半是科学研究人员。

近年来，美国总统在延揽其高级官员、顾问和助手时，表现出重视教授和专家的趋势。如尼克松总统任命哈佛大学教授基辛格为国家安全事务助理和国务卿，卡特总统任命哥

伦比亚大学教授布热津斯基为国家安全事务助理，卡特任命的12名内阁部长中，6人是博士，4人是教授。里根内阁阁员的教育程度虽略低于卡特内阁，但19名阁员也都是大学毕业，其中博士4人，教授2人。

据1979年日本人事院统计表明，中央政府机关的50多万公务员中，高等学校毕业生占90%；在中高级官员中，基本上全部是大学毕业生，其中尤以东京大学的毕业生最多。在内阁里，也常是经济专家担任要职。1971年佐藤内阁成员19人中，就有9人是经济方面的行家^⑥。

法国政府十分重视对各级文官特别是高级文官的专业培训。二次大战前，采取政府各部门自行通过考试招收文官的办法，主要来源是1871年创办的巴黎私立政治科学学校的毕业生。1945年戴高乐政府创办了国立行政学校（法文缩写ENA，下简称埃纳），专门培养新型高级文官。埃纳可说是法国的“超级大学”，学生是层层精选而来。1979年埃纳创建34年以来，在掌握行政实权的高级文官中，将近一半是该校毕业生。总统府、总理府和部长办公厅主要成员以及各省省长多半是出身埃纳的人。可见，国立行政学校现已成为法国新一代政界人物和高级文官的摇篮。

法国文官队伍，特别是高级文官队伍专业化程度较高的原因之一，是由于它把文官的考试、录用和培训结合起来进行。法国培训文官的专业学校较多，除国立行政学校和巴黎工艺学校这两所名传遐迩者外，还有地方行政学院、技术专科学校、国立工学院、采矿学院、桥梁和道路学院、国立典文学院、东方语文专科学校，殖民专科学校、郝伊氏社会学院、商学院等。同其他资本主义国家不同，法国的大学主要

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种

是培养律师、医生、教师和科研人员的基地，而不是培养高级行政人员、工程师和经理的场所。

（四）较优厚的工资福利待遇

在西方国家，文官特别是高级文官的工资福利待遇，一般优厚于私人企业的职员和一般工人。这一方面反映了这些国家的统治阶级企图建立一个稳定的、高效率的基层工作班子的努力；另一方面也反映了广大文职人员，特别是下级文官为谋求本身福利而进行斗争的成果。现从工资制度、退休制度，其他福利待遇等三个方面，扼要介绍西方几个主要国家的做法。

（1）工资制度

英国文官的俸给制度并不一致。过去财政部虽然主管人事，但财政部只规定其本身文职人员的俸给数额与等级，各部则自行规定。自文官部成立后，俸给由该部主管。一般职级文官的薪俸，由文官部与全英惠特利会议^①咨商，决定一定原则之后，再与公务员公会谈判确定；各部人员薪俸，则由各部依文官部决定的原则，与该部公务员公会谈判确定。

英国文官的俸给表，过去多达30余种，最重要的有行政级俸给表，事务执行级俸给表、文书级俸给表、打字级俸给表等。俸给范围有三种形态，一是将俸给设一固定率；二是按等级设一幅度，采年次加俸制度；三是实行按生活指数调整俸给的制度。自1956年以来，生活指数提高幅度较大，因此俸给数额亦不断增加。1977年9月加以调整，综合成四种