

资本主义国家 政治制度及其比较

中央社会主义学院

图书馆

★ 藏书 ★



旅游教育出版社

D 371/4

75168

D136/17
资本主义国家政治制度
及其比较

张 晔 著



200045968



旅游教育出版社

资本主义国家政治制度及其比较

张 晔 著

•
旅游教育出版社出版

(北京市朝阳区定福庄1号)

北京市通县向阳印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

•
787×1092毫米 1/32 10.375印张 200千字

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

印数：1-4000册 定价：3.30元

ISBN 7-5637-0077-3/D·007

前 言

为进一步实行对外开放政策，中国需要了解世界，认识世界。1983年邓小平提出：“教育要面向现代化、面向世界、面向未来”，1985年中共中央在关于改革学校思想品德和政治理论课教学通知中指出：“应向学生介绍当代世界政治经济的基本状况，国际关系的基础知识”，并决定在高校开设《世界政治经济和国际关系》课程。本书就是适应这一要求，在教学基础上编写的。希望它能对读者在了解当代世界政治方面有所帮助。本书既可作为教材，特别是作为高校新开设的《世界政治经济和国际关系》课程的参考教材；也可供广大干部和青年作为了解当代西方世界政治的知识性读物。

本人在讲授资本主义国家政治制度课程中，曾遇到这样一个问题，即这门课如何讲授好，分专题讲，还是按国家讲？按专题讲有利于全面介绍资本主义国家制度的理论、各种制度的演变、职能、机构等具有普遍意义的内容，但比较抽象；如果重点介绍几个主要资本主义国家政体，比较具体，但往往又难从整体上对资本主义制度有一个全面了解。为解决上述矛盾，使读者既能从整体上对资本主义制度有一个全面了解，又能具体了解各国政体特点，本书选择了几个主要资本主义国家给以介绍。为了避免重复，除将现代资本主义民主政治最早的英国给以全面介绍外，其他国家则都是采取

比较方式给以介绍，对其有特色的方面给以详细介绍，而共同的方面则略提或不提。比如司法制度，美国和英国都是英美普通法系，英国的司法制度详细介绍了，美国的司法制度就省略了。另外，为了帮助读者能全面具体地了解资本主义国家政治制度，本书对有关资本主义的政党制度、议会制度、政府制度、司法制度、选举制度等各种制度的规律性问题不是采取专题介绍的方法，而是结合各国政体分别重点展开说明。同时考虑到资本主义政治制度是资产阶级政治的一部分，因此在介绍各国政体时，对各国当代政治中的敏感问题，各国主要政党的现行政策，对各国政体发生重大影响的人物及其思想给以介绍，这有助于对各国政体的了解。

本书力求按历史唯物主义观点，实事求是将当代国内外最新科研成果和资料反映进去，但本人水平有限，缺点、错误在所难免，恳请读者批评指正。

编者 1988.7

目 录

前言	(1)
第一节 资本主义国家的国体和政体	(1)
一、国家	(1)
二、国体、政体与国家结构	(3)
三、资本主义国家政体	(6)
第二节 资产阶级民主制形式、内容、原则	(10)
一、资产阶级民主制形式、内容	(10)
二、资产阶级“天赋人权”学说	(14)
三、“三权分立”政治原则	(17)
第三节 战后资本主义国家政治制度发展趋 势	(21)
第一章 英国政治制度	(28)
第一节 英国君主立宪制	(29)
一、英国君主立宪制的确立	(29)
二、英国的不成文法	(31)
第二节 英王与女王伊丽莎白二世	(32)
一、英王的权力与王位的继承	(32)
二、英王存在的意义	(34)
三、女王伊丽莎白二世	(38)
第三节 英国的议会制度	(41)

一、议会产生与发展	(42)
二、众议院	(44)
三、贵族院	(51)
第四节 英国政府与地方政府	(55)
一、英国内阁与政府各部	(55)
二、地方政府与北爱尔兰问题	(62)
第五节 英国文官制度	(65)
一、文官制度的形成	(66)
二、英国的文官制度	(67)
三、文官制度的作用	(70)
第六节 英国的政党制度	(72)
一、资产阶级政党制度	(72)
二、英国两党制形成	(74)
三、保守党	(75)
四、工党	(78)
五、其他政党	(80)
第七节 英国司法制度	(81)
一、英国普通法系	(81)
二、英国法院系统及审判活动	(83)
三、司法独立原则与法官、律师、陪审制 度	(85)
第二章 美国的政治制度	(92)
第一节 美利坚合众国建立与美利坚合众国 宪法	(92)
一、美利坚合众国的建立	(92)

二、美利坚合众国的宪法·····	(91)
第二节 美国总统制与分权制衡政治·····	(96)
一、美国的总统制·····	(97)
二、美国的分权制衡政治·····	(103)
第三节 联邦政府与地方政府·····	(108)
一、联邦政府·····	(108)
二、州与地方政府·····	(112)
第四节 美国国会与利益集团·····	(116)
一、美国国会·····	(116)
二、美国利益集团·····	(122)
第五节 美国的两党政治·····	(131)
一、两党制的形成与演变·····	(131)
二、两党的对立与合作·····	(133)
三、两党的组织机构·····	(139)
四、两党的主要活动·····	(141)
第三章 法国政治制度·····	(145)
第一节 法国资产阶级政体历史演变与法兰 西第五共和国建立·····	(146)
第二节 法兰西第五共和国的“半总统制”政 体·····	(150)
一、共和国总统·····	(150)
二、法国政府·····	(153)
三、法国议会·····	(155)
四、议会共和制与总统共和制比较·····	(158)
第三节 法国的多党政治与戴高乐主义·····	(159)

一、法国多党政治	(159)
二、保卫共和联盟与戴高乐主义	(162)
三、社会党与“第三世界主义”	(165)
附：欧洲共同体主要机构	(169)
第四章 德意志联邦共和国政治制度	(174)
第一节 德意志联邦共和国建立与“基本法”	(174)
一、德意志联邦共和国建立与西柏林问题	(174)
二、联邦德国的“基本法”	(178)
三、联邦制度	(180)
第二节 联邦德国立法、行政、司法机构	(182)
一、联邦德国的议会制度	(182)
二、联邦德国的总统与政府	(186)
三、联邦法院	(190)
第三节 联邦德国的多党政治与绿党的兴起	(192)
一、联邦德国多党制的特点	(192)
二、主要政党	(194)
三、绿党的兴起	(198)
第五章 意大利政治制度	(203)
第一节 意大利共和国建立和意大利宪法	(204)
一、意大利共和国建立	(204)
二、意大利共和国宪法	(206)
第二节 意大利的议会共和制	(209)
一、意大利的议会制度	(209)
二、共和国总统	(211)
三、意大利政府	(213)

第三节	意大利的政党制度	(216)
一、	意大利多党政治特点	(216)
二、	主要政党	(217)
附：	梵蒂冈	(222)
一、	梵蒂冈城国建立	(222)
二、	梵蒂冈政治与政府机构	(223)
第六章	日本政治制度	(226)
第一节	日本国宪法与天皇制	(227)
一、	日本国宪法制定与特点	(227)
二、	日本天皇制	(230)
第二节	日本立法、行政、司法机构	(238)
一、	日本国会	(238)
二、	内阁	(243)
三、	司法机构	(248)
第三节	日本政党制度	(251)
一、	日本政党制度的确立	(251)
二、	自由民主党	(252)
三、	其他政党	(259)
第七章	印度政治制度	(262)
第一节	印度共和国建立与议会共和制	(262)
一、	甘地主义与印度共和国成立	(262)
二、	印度的议会内阁制	(266)
第二节	印度的联邦制与地方政府	(273)
一、	印度的联邦制	(273)
二、	印度邦政府与中央政府的关系	(275)

三、旁遮普邦与阿萨姆邦动乱·····	(277)
第三节、印度政党制度与尼赫鲁家族·····	(279)
一、印度政党制的特点·····	(279)
二、印度国民大会党与尼赫鲁家族·····	(283)
第八章 拉丁美洲国家政治制度·····	(290)
第一节 拉丁美洲国家政治制度·····	(290)
一、拉丁美洲国家政治体制历史概况·····	(290)
二、当代拉丁美洲国家政体特点·····	(292)
第二节 墨西哥政治制度·····	(295)
一、墨西哥资产阶级革命与1917年宪法·····	(296)
二、墨西哥政治体制特点·····	(298)
第九章 非洲国家政治制度·····	(307)
第一节 非洲国家政治制度特点·····	(307)
第二节 埃及政治制度·····	(311)
一、埃及共和国建立·····	(311)
二、埃及总统共和制·····	(313)
三、埃及的政党制度·····	(317)
四、埃及总统共和制特点·····	(321)

绪 论

第一节 资本主义国家的国体和政体

一、国家

什么是国家？无论在历史上，还是现在，都有各种不同的解释，其中最盛行的是国家“三要素”或“四要素”学说。即国家由领土、人、主权三个要素组成，或是由居民、领土、政府和主权四要素组成。我国古代孟子说：“人民、土地、政事为诸侯之宝”，荀子说：“人、土、道法为国家之本”。这些看法反映了国家产生、存在的必要条件，但没有反映出国家的本质。了解国家，必须认识国家的本质。列宁指出：“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”^①。列宁这个论断深刻地揭示了国家的阶级本质。

国家的起源最能说明国家的本质。国家不是从来就有的。在原始社会没有国家，原始社会末期，随着生产发展，社会上有了超过维持劳动者本人生存所必须的剩余产品，产生了人剥削人的可能，出现了私有制，社会分为阶级，出现了阶级对抗。少数剥削阶级为了维护自身的利益，为了镇压被剥削阶级的反抗，不得不借助一种特殊的强制机构——暴力机关。这种暴力机关主要是由军队、警察、法庭、监狱等武

装和机关组成。这种特殊的暴力机关就叫国家。所以列宁讲：“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”②。国家是一个历史范畴，它随着私有制和阶级的产生而产生，同样也将随着私有制和阶级的消失，不可避免地归于消亡。

国家是阶级统治的工具，适用于阶级社会出现以来的各种社会形态的国家，因此也适用于社会主义国家。不同的是，社会主义国家是由构成社会绝大多数的工人阶级和劳动人民对少数反对和破坏社会主义的分子进行镇压的暴力机关。这和剥削广大劳动人民的剥削阶级国家有本质的区别。

国家的本质决定了国家的职能和国家活动的基本方向。国家职能表现在三方面。第一，对内镇压被统治阶级的反抗；调整统治阶级内部关系。第二，保卫本国不受外来侵略；对于剥削阶级的国家还有对外侵略、扩张，掠夺奴役其他国家和民族的作用。第三，国家以各种形式干预经济，直接为统治阶级经济利益服务。在强调国家的阶级本质同时，也不否认国家的社会性，要看到国家在干预经济、组织经济文化、维护社会正常秩序等方面的职能和作用，并且这方面的作用在第二次世界大战后越来越明显了。正因为国家有维护社会正常秩序和干预经济事务等方面的职能，因此给人一种假象，似乎国家是凌驾于各个阶级之上，代表全社会、全民族的利益。长期以来，一切剥削阶级学者都在这个问题上大做文章，把国家说成是超阶级的，从而掩盖国家是阶级统治的工具这一本质。事实上，国家即使在行施维护社会正常秩序的职能时，其最终目的也仍然是为了维护统治阶级利益。

二、国体、政体与国家结构

(一) 国体

国体就是社会各阶级在国家中的地位。它说明一个国家掌握在哪个阶级手里。哪个阶级在国家中占统治地位，就决定了这个国家的阶级性质。人类历史上有四种不同类型的国家，即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，无产阶级专政的社会主义国家。因此，也可以说，国体就是指国家的阶级内容。

一般讲，对国家进行统治都是由一个阶级进行，但在一定历史条件下，也可以由几个阶级联合专政。例如17世纪英国资产阶级革命建立的政权就是资产阶级与封建贵族的联合政权。我国建国初期建立的新民主主义社会，是无产阶级同农民、小资产阶级、民族资产阶级的联合政权。虽然是联合政权，但在政权中的各个阶级，总有一个居于主导地位或领导地位，从而决定了这个国家的阶级内容、国家类型。17世纪资产阶级革命后的英国，资产阶级在政权中居主导地位，因此是资产阶级类型的国家。1949年新中国建立后，是无产阶级居领导地位，因此是属于无产阶级专政类型的国家。

(二) 政体

政体即国家政权的构成形式，是指统治阶级采取何种形式去组织反对敌人和保护自己的政府机关。没有适当的政权机关，就不能代表国家。一般说，国家政体就是指国家的权力机关，特别是最高权力机关的组织形式。

任何国体都有与它相适应的政体。国体反映了一个国家的阶级内容和性质，政体是国体的表现形式。国体与政体关系是内容与形式的关系。政体是由国体决定的，它必须与其阶级统治的内容相适应，并为其服务；同时一个国家采取何种形式还取决于这个国家的具体历史发展阶段，阶级力量对比，政治、经济、文化、民族关系等实际情况；另外，国家形式往往还受国际形势变化的影响，例如两次世界大战后，都有一些君主政体国家改为共和政体。由于上述原因，每一种国家形式都可能随着阶级统治内容在各个发展阶段上的变化而变化；同时，也存在着阶级统治的内容不变，而改变国家形式，用新的国家形式维护旧的统治状况。因此无论在历史上还是现实中，在同一类型的国家里或同一个国家的不同时期，会有不同的国家形式；而不同类型的国家往往政体、国家形式又是相同的。

历史上，奴隶制国家，都是奴隶主专政，却存在三种政体形式：奴隶制的君主制、民主共和制、贵族共和制。封建制国家普遍采取君主制的政体形式，在其发展过程中，又有封建割据的君主制、等级代表君主制和绝对君主制等不同形式。在现代资本主义国家里，政体形式主要有君主立宪制和民主共和制。在社会主义国家，一般都实行共和政体，但由于各国的具体历史条件不同，具体形式也不同。如苏联的苏维埃，我国的人民代表大会制，南斯拉夫的代表团制等。社会主义国家与资本主义国家虽属于不同类型国家，但采取的国家形式往往相同。苏联、美国、中国、印度都实行民主共和制。同是资本主义国家的英国、日本，却仍保留封建制国

家的君主，实行君主立宪制。

(三) 国家结构

一个阶级的政治统治是通过一定国家结构体现的。国家结构是指国家的内部构成形式，以及国家的整体和部分、中央机关与地方机关之间的相互关系。国家结构的主要内容是：(1)国家是由怎样的部分构成的，是由一些行政区域单位组成的（如我国），还是由各个成员国家组成的（如苏联）；(2)作为总体的国家和它的组成部分之间是什么关系，等等。

国家结构基本形式主要有两种：单一制和复和制。

单一制国家。是由若干行政区域构成单一主权的国家，即实行统一的中央集权的国家。它有统一的宪法、国籍，统一的立法机关，一个中央政府，各地行政单位都受中央政府的统一领导。在对外关系上，它是作为一个国籍法主体出现，各地方行政单位不具有国家的外部特征。现代国家大多采用单一制的国家结构形式。

复合制国家，是由几个国家联合组成的国家联盟，根据联盟的程度又分为“联邦”和“邦联”。

联邦制国家是由两个以上的联邦组成单位（如州、邦、共和国等），组成的联盟国家，是国际交往的主体。联邦国设有最高立法机关和行政机关，有统一的宪法和法律，并由联邦政府行使国家的立法、外交、军事、财政等权力。联邦各成员国按宪法规定，设有自己的立法机关和行政机关，有自己的宪法和法律，在自己管辖地区内行使职权。联邦制国家的代议机关一般都采取两院制，其中一院通常由联邦各成员

派代表组成。如美国参议院由每州选举两名议员组成；印度的联邦院由各邦立法院议员选举产生；苏维埃最高苏维埃代表大会的民族院，由每个加盟共和国选出32名代表组成。在当前，实行联邦制的国家有美国、澳大利亚、加拿大、德意志联邦共和国、印度等国。随着现代资本主义在经济上垄断的发展，政治上集中的加强，联邦制国家的中央权力也不断加强，地方政府的权力日益削弱，因此今天的资产阶级的联邦制与单一制国家区别越来越小。美国虽然是联邦制，但中央政府权力已相当大了。

邦联制国家是由几个保留有主权的独立国家，为了某种特定的目的组成的一种国家联合。邦联的组成单位是享有主权的独立国家，各自拥有立法、行政、外交、军事、财政等方面的全权。邦联本身不设最高权力机关和行政机关，也没有统一军队和财政、国籍。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1776年至1787年的美国，1815年至1866年的德国。随着资本主义发展，原来的邦联国先后改变为联邦制国家。

三、资本主义国家政体

资本主义国家政体有君主立宪制与共和制两大类。

(一)君主立宪制

君主立宪制亦称“有限君主制”。国家元首是君主(女王、天皇、皇帝)。君主是世袭的，或者由选举产生，其权力受宪法限制。君主立宪制是资产阶级同封建势力妥协的产物，如17世纪资产阶级革命后的英国，1868年“明治维新”后的日

本。君主权力大小取决于两个阶级力量对比情况。

君主立宪制又分为二元制的君主立宪制和议会君主立宪制。

二元制君主立宪制。君主与议会分掌政权。君主任命内阁，内阁对君主负责。君主直接掌握行政权，政府不对议会负责。立法权归议会，君主有权否决，君主行动不受议会约束。这种二元君主立宪制，往往产生在资本主义发展较晚、封建势力较强的国家里。例如19世纪的意大利、德意志帝国，第二次世界大战前的日本，1973年前的阿富汗，1974年前的埃塞俄比亚，1979年前的伊朗等国家。现今仍是二元君主立宪政体的国家，还有约旦、尼泊尔、摩洛哥等国。1974年的埃塞俄比亚就是典型的二元君主立宪制，它的宪法规定，“皇帝权力毋容争议”，“帝国主权属于皇帝”；“皇帝是武装部队总司令，有权组织和指挥武装部队”；皇帝可以指定参议院议员，对全国的行政、立法、军事、外交拥有最后决定权。二元君主立宪制，君主权力很大，实际上是以议会形式粉饰门面的君主专制国家。

议会君主立宪制。议会处于主导地位，议会制定宪法；君主是“临朝不理政”的“虚位”君主，实权操在内阁手中；政府在形式上由君主任命，实际上却受议会约束。实行这种政体的，一般都是资本主义比较发达、资产阶级占有绝对优势的国家。如英国、荷兰、比利时，第二次世界大战后的日本。在这些国家里，君主已不是国家政治生活的中心人物，但仍是资产阶级国家机器中不可缺少的部分，起着不容忽视的作用。英国是典型的议会君主立宪政体的国家。根据

宪法规定，英王是国家元首、政府首脑、法院首领，有权解散国会，有权统率军队，权力似乎很大，但实际上他只有象征性的权力和地位。

(二) 民主共和制

近代资产阶级国家比较普遍地采用了共和政体。共和政体的特点是国家权力机关和国家元首由选举产生的一种政治制度。早在奴隶制社会就出现过贵族共和制和民主共和制。贵族共和制是由很少一部分贵族参加选举的政权，如罗马共和国由元老院选举执政官的共和政体。民主共和制能参加选举的是全体奴隶主阶级，后来平民（商人和手工业者）也可以参加，如古希腊的雅典由选出五百人会议、执政官和国王，掌握国家统治权。中世纪主要是君主制统治，但在欧洲某些城市也出现过封建共和国，由贵族、手工业者和商人的团体掌握政权，如12世纪北意大利的各城市共和国（威尼斯、佛罗伦萨、热那亚等）。社会主义国家实行的基本也是共和制，我国的共和制是人民代表大会制。

资产阶级共和制，总统、议会都由选举产生。但从总统和议会、政府的关系上看，又可分为议会制共和制与总统制共和制两大类。

议会制共和制。又称内阁制共和制。议会共和制是以议会为国家政治活动中心，具有最高权力机关性质，享有立法、组织、监督政府的权力。政府由议会中拥有多数议席的一个政党或几个政党联盟组阁，并对议会负责。议会对政府可以通过不信任案推翻内阁。议会共和制总统由选举产生，只具有“虚位之首”的性质，没有实权，不负实际责任。现代资

产阶级国家，多数实行议会制共和政体。第二次世界大战前后的法兰西第三、第四共和国是典型议会制共和国，目前德意志联邦共和国、奥地利、意大利、希腊、印度、新加坡等国都是实行议会制共和政体。

总统制共和制。总统既是国家元首，又是政府首脑，掌握最高行政权。总统直接任命领导政府，政府不是由议会产生，也不对议会负责，只对总统负责。总统的权力受议会立法的制约，但不对议会直接负责。总统不能解散议会，议会也不能将总统解职，除非对总统弹劾并加以定罪外。美国是典型的总统制共和政体。另外在历史上受美国影响较大的拉丁美洲一些国家，如阿根廷、巴西、墨西哥、危地马拉、多米尼加共和国；还有亚洲、非洲新独立的一些国家，如印度尼西亚、加纳、几内亚、埃及、巴基斯坦、菲律宾等国都是实行总统共和制政体。

总统共和制与议会共和制最大的区别是：总统共和制的总统权力较大，而议会共和制中议会权力较大。

还有一些国家介于议会制与总统制之间，如法兰西第五共和国。其共和国总统由选民直接选举产生，拥有很大权力，可以解散国民议会，总统既是国家元首，又主宰行政大权。同时，共和国又保留了政府对议会负责的形式，国民议会拥有对政府投不信任案的权力。法兰西第五共和国政体，在总统掌握重要权力这一点上具有总统制特点，但政府向议会负责这一点上又具有议会制特点，因此是介乎总统制与议会制之间的一种政体。

(三) 委员会制

委员会制是国家政府机构以委员会形式组成，它既不同于议会制，也不同于总统制，是瑞士特有的一种政体。联邦委员会是最高行政机构，由联邦议会选出7名委员组成，分别担任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名委员中选举产生，任期一年。瑞士议会由国民议会和联邦议会组成，掌握立法权。联邦委员会不得与议会对抗，议会可以变更或撤销委员会的决定和措施，委员会必须服从议会决定。从议会与委员会关系看，委员会制与议会制有许多相似之处，但议会对委员会不享有投不信任案权力；委员会也不具有解散议会的权力。

同是资本主义国家，采取了不同的国家形式、政体。对于当前存在的几种政体，资产阶级学者褒贬不一，其实每个国家采取何种形式是由本国的政治、经济、历史条件、民族传统、国际环境种种因素决定的，不能简单地得出哪种形式好，哪种形式不好的结论。在瑞士看来委员会制很好，对英国就不一定合适。另外，在资本主义制度下，不管采取何种政体，都是资产阶级统治的一种形式。

第二节 资产阶级民主制形式、内容、原则

一、资产阶级民主制形式、内容

马克思主义认为，在阶级社会，民主是一种国家制度，它是同专政联系在一起的，两者互为条件不可分割。民主是一定阶级的民主，对敌对阶级实行专政；民主又是调整统

治阶级内部关系的原则。

民主一词源出希腊文，英文音译“德谟克拉西”，原意是“人民的政权”，或“多数人的统治”。民主在阶级社会是个历史范畴，是有阶级内容的，不同的阶级对民主的理解不同，有贵族的民主、封建主的民主、资产阶级民主和社会主义民主。

民主作为国家制度，西方学者也赞同，如美国出版的《麦瑞特大学生百科全书》，对民主解释为：“民主是一种由人民对公共事务做出最终决策的政府制度”。但他们不承认民主的阶级内容，他们认为“民主的意义在于，政府服从人民的选择，并就其行为向人民负责”。这样政府和国家就是超阶级的了。

民主是一种国家制度，早在奴隶制时期就存在，公元5世纪，雅典就实行了奴隶主的民主制政体。但民主作为比较完整的国家制度是从近代资本主义社会的民主共和制开始的。在同封建专制的斗争中，资产阶级提出了民主口号，利用民主口号吸引人民群众参加反封建的斗争。资产阶级利用民主这面旗帜从封建地主阶级手中夺取政权后，就建立了资产阶级的民主制度，并把资产阶级内部的民主逐步发展得十分完备。

资产阶级民主作为封建专制的对立面，在历史上是一大进步。但按民主的原意（“人民的政权”，“多数人的统治”）来衡量资产阶级民主，就不是真正民主了。

资产阶级民主制的形式、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，它贯穿在整个资本主义政治制度中，其主要表现形式是：

1. 在实行民主制的资产阶级国家里，资产阶级都制定宪法和各种法律，在宪法中都明确规定了公民的权利和自由。资产阶级学者认为：“一个基本的民主信条是，每个人都有共同权利参与所有社会的政治决策，也就是说，决策在事实上应当由多数人做出，同时又要尊重少数人的权利和自由。”

西方资产阶级各国在宪法中规定的公民基本权利非常多，有经济方面、社会方面、政治方面等，其中经济和政治上的基本权利最重要。经济上的基本权利主要是对财产所有权，即“私有财产神圣不可侵犯”，“劳动、职业的自由”。公民的基本权利主要是指政治权利。由宪法规定的公民享有的政治权利，一般分为四大类。

自由权。人身自由；言论、出版自由；居住、迁徙自由；信仰宗教自由；集会、结社自由；请愿权。

平等权。公民在法律面前平等地享受权利，任何公民都平等地受到法律保护，任何公民犯了法，也都平等地受到法律的制裁，不允许任何公民享有法律以外的任何特权。

受益权。指人民为自己的利益，请求国家保证某种行为的权利。受益权包括生存权、工作权、受教育权、诉讼权、诉愿权。

参政权。指公民享有参与国家政权活动方面的权利。包括选举权、罢免权、创制权和复决权。

2. 资产阶级民主制还通过资产阶级各国的具体政治制度体现出来。资产阶级在取得政权后，逐渐建立完善了议会制、普选制、政党制、文官制等各种政治制度，并以法律形式规定下来。比如对议会制中的议会产生、组成、职能；普选

制中的选民资格、候选人提名、选区划分、竞选、选举制；政党制中的两党制、多党制、政党组阁；政府制度中的任期、组成、职能；文官制度中的考核、奖惩、晋升、退休、管理等都有明确的规定。”

3. 资本主义各国在其宪法中确认国家机构的一些组织原则和活动原则，如“主权在民”的原则，“法律面前人人平等”原则，“法治”原则，“三权分立”的分权与制衡原则，中央与地方的分权原则，“私有财产神圣不可侵犯”的原则等。这些原则不仅在宪法中得到确认，在其各种政治制度中也都有体现。

上述都是资产阶级民主制的主要形式。这些形式正如列宁讲：“民主共和制是资本主义所采用的最好的政治外壳”③。这个外壳里面掩盖了资产阶级民主制度的阶级内容，掩盖了雇佣奴隶制。资产阶级民主制的基本特征就是原则与实践相脱离，以形式的平等掩盖了实际的不平等。因为确认了私有制和雇佣劳动制度，工人与资本家就不会有平等。与此同时，我们也看到，战后资产阶级国家也在注意不断地改革自己的政治，在不断地扩大民主的范围。尽管这一切都是为了巩固资产阶级的统治，但这些改革对劳动人民参政是有利的，其中有些改革对我们国家也有借鉴作用，如文官制度。

资产阶级民主制是资产阶级实行政治统治的典型形式，是资本主义最好的政治外壳。但资产阶级统治还有另一种形式，即法西斯制度。

“法西斯”一词来自拉丁文“束棒”。原指古代罗马官吏出巡时所执的权力标志棒——中间插着斧头的一捆棍棒，这捆棍棒就称“法西斯”。1921年11月，墨索里尼首先在意大利

组织了一个反动党派，用“法西斯”作党名，一切礼仪习俗，全都摹仿和沿袭古代罗马人的风尚，用罗马执政官的“束棒”图案作党徽，采取有组织的恐怖活动，1922年10月夺取了政权，实行恐怖统治。这样“法西斯”一词就再不是权力象征，而成为独裁、专制、恐怖活动的同义词。

当资本主义发生总危机，资产阶级不能再用资产阶级民主制的方式实行统治的时候，就采用法西斯制度实行统治。法西斯制度与资产阶级民主制度在国体上是一致的，都是资产阶级的统治，但在体制上是与资产阶级民主制度对立的，是资产阶级民主制的一种变态，是资本主义总危机的产物。它的特征是：取消资产阶级民主制的形式，公民在形式上享有的权利被取消；议会名存实亡；资产阶级政党制度被废除，实行一党专政；鼓吹对领袖的盲目崇拜和绝对服从，实行个人独裁；大肆煽动民族主义、种族主义、沙文主义，为发动侵略战争寻找理论根据。在20世纪30年代资本主义总危机时期，意大利、德国、日本、西班牙、葡萄牙等国都先后建立了法西斯制度。

第二次世界大战胜利，宣告了法西斯统治的失败。

二、资产阶级“天赋人权”学说

资本主义各国在其宪法中确认的“主权在民”、“法律面前人人平等”、“私有财产神圣不可侵犯”、“尊重个人尊严和基本权利”等原则，其理论都渊源于天赋人权的学说。

（一）天赋人权学说提出

人权，是指人的人身自由和其他民主权利。人权作为一

种学说和政治口号是资产阶级在反封建斗争中提出来的。

最早提出人权学说的是 17 世纪到 18 世纪杰出的资产阶级启蒙思想家洛克、卢梭等人。

约翰·洛克（1632—1704年），是英国资产阶级革命后期的政治思想家和哲学家。他的一生处在英国资产阶级革命动乱年代，他的学说直接受资产阶级革命影响并服务于资产阶级。他的主要政治著作是《政府论两篇》，在这部著作中提出天赋人权学说和分权学说，为英国的资产阶级私有制和君主立宪制确立提供了理论根据。

让·雅克·卢梭（1712—1733年），是 18 世纪法国三大启蒙思想家（伏尔泰、孟德斯鸠、卢梭）中最激进的一位资产阶级民主主义者。他的政治思想对后来法国资产阶级民主革命和美国资产阶级民主革命有很大影响。他最主要著作有《论人类不平等的起源》、《社会契约论》、《爱弥尔》。在这些著作中，他论述了国家起源、主权在民的理论，主张用暴力推翻封建主义统治，建立资产阶级的统治。

无论是洛克还是卢梭，他们都以“自然法”学说为理论基础，反对“君权神授”说，提出“天赋人权”的学说。

中世纪封建统治者为说明其权位的神圣，提出君主的权力来源于神的君权神授说。洛克、卢梭等资产阶级启蒙学者，为反对“君权神授”说，以“自然法”理论为依据，提出“天赋人权”学说，作为反封建的理论武器。他们认为在人类文明社会产生以前曾存在过自然状态。在自然状态中，人人都是自由、独立平等的。洛克认为，在自然状态，人们有三种自然权利，即人人同等地享有生命权、自由权和财产权。他在《政

《政府论两篇》中说：“这也是一种平等的状态，在这种状态中，一切权力和管辖权都是相互的，没有一个人享有多于别人的权力。”又说：“人们既然都是平等和独立的，任何人就不得侵犯他人的生命、健康、自由或财产”。卢梭在《论人类不平等的起源和基础》一书中认为：在自然状态中的人类，“他们丝毫没有‘你的’和‘我的’这种概念；也没有任何公正观念”。他说：“我可以断言，在自然状态中，不平等几乎是不存在的。”

洛克、卢梭由“自然法”理论又引伸出“社会契约”学说。他们认为，人类的平等自由权利是天赋的，因此就是不可剥夺，也是不可出让的，丧失了这种权利就失去了做人的资格。当这种权利受到统治者破坏时，人们有权推翻其统治。他们认为人类在“自然状态”享有天赋的平等权利，后来由于产生了私有制（卢梭认为）和人的利己本性（洛克认为），发生了战乱，人们为了保护生命财产，自愿交出权力订立契约，建立国家，但主权属于大家，如果国家体现者违反了契约，人民就有权起来推翻他。由此进一步提出“主权在民”的原则，“法律面前人人平等”的原则。

“天赋人权”的思想最集中地反映了资产阶级民主主义思想，资产阶级不仅以此作为反对“君权神授”的封建专制的理论武器，而且也作为资产阶级取得政权后立法的原则。1775年北美独立战争后通过的《独立宣言》宣布：“一切人生而平等，上帝赋予他们某些不可割让的权利，其中包括生存、自由和追求幸福的权利。”宣言指出，任何政府一旦损害这些权利，人们就有权改换它或废除它，建立新政府。这个宣言第一次以政治纲领形式确立了人权原则。马克思称它为“第一

个人权宣言”。

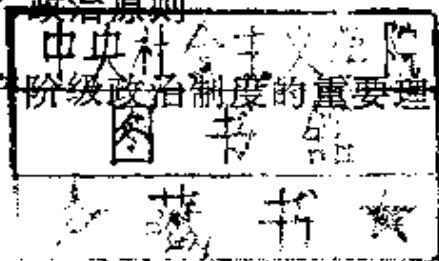
1789年法国大革命制宪会议通过《人权和公民宣言》，人们称为《人权宣言》。这个宣言第一次明确提出“人权”的口号，宣布：“人人生而自由，权利平等”，“在法律面前所有的公民都是平等的……各个公民都有言论、著述和出版自由……财产是神圣不可侵犯的权利”，确立了法律面前人人平等的原则、私有财产神圣不可侵犯的原则。《人权宣言》第一次把资产阶级启蒙思想家提出的自由、平等的人权原则，用法律的形式肯定下来。

随着资产阶级革命在各国先后取得胜利，人权学说成为资本主义国家立法的最重要原则之一。依据这个学说，资本主义各国规定了公民的基本权利，制定了国家各种制度，如选举制度、政党制度、司法制度等，以保证公民基本权利和资产阶级民主制不断完善。

资产阶级将平等、自由的人权原则写进宪法，从形式上看，资产阶级最尊重人权。然而权利的享有，不仅仅是法律的规定，更重要的是看能否实现和如何实现。权利实现除了要有法律的规定，还要有相应的物质条件、政治保障。在资本主义社会，在法律上规定人的权利是相同的，但事实上，由于人们的经济地位和其他条件不同，因此同一权利对工人和资本家有完全不同的意义。资产阶级宪法中所规定的公民权利，对广大无产者来讲，由于缺乏物质保障，往往只是空话。

三、“三权分立”政治原则

“三权分立”是资产阶级政治制度的重要理论原则和组织



形式，它既是一种学说理论，又是一种制度。资产阶级学者称“三权分立”原则为资产阶级政治制度的灵魂、核心、基石。

“三权分立”包括分权与制衡两个基本原则。按照分权原则，资产阶级把国家权力分为立法、行政、司法三部分，并建立相应的国家机关，分别行使这三方面的权力。资产阶级在宪法上规定：立法权，即制定、修改、废止法律的权力，由议会行使。行政权，即治理国家的内政外交的权力，由政府行使。在内阁制国家中，由内阁和内阁首相（总理）行使；在总统制的国家里，由总统行使。司法权，即监督法律的执行和行使审判权，由法院行使。三权之间是相互分立，各有自己的职权范围。按照制衡原则，三权又是相互制约的，任何一方的权力都受到另一方的限制。资产阶级学者认为，这样划分国家权力，通过制约和均衡，可以防止某些国家机关的专横和垄断。

三权分立原则有一个发展过程。三权分立作为一种学说，最早由英国资产阶级唯物主义哲学家洛克首创，他首先提出分权学说。洛克提出的分权学说是以英国君主立宪制为事实根据的。英国资产阶级革命后，1688年建立了资产阶级和封建贵族相互妥协的君主立宪制。资产阶级在议会中掌握了立法权，国王保持了行政权。这实质上是资产阶级与地主阶级分享政权的政体形式。洛克以这一政治形式作为根据，提出了分权理论。认为国家权力应分立法权、行政权、联盟权（处理对外事务权力）。由于对外权也属于行政权，所以三权也可以说是两权。洛克主张行政权、对外权应委托于君主，立法权应归资产阶级掌握的议会。洛克还认为“立法权”是一

个国家最高权力，其余一切权力都应处于从属地位。

洛克以后，18世纪法国著名的启蒙学者孟德斯鸠进一步发展和完善了这一理论，提出了制衡学说。孟德斯鸠认为：国家权力可划分为立法、行政、司法三部分；三部分权力应保持互相牵制的关系；国家权力只有既分立又牵制，在互相协调前进的状态下，才能保障公民的自由。认为三权中任何两权合并就意味着会滥用权力，公民的自由就会受到侵犯。立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关手里，自由便不复存在了，因为人们将要害怕这个人或这个机关制定暴虐的法律，并暴虐地执行。如果司法权同立法权合而为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官就握有压迫者的力量。

洛克和孟德斯鸠的分权说，反映了当时新兴资产阶级反对封建君主专制，限制和反对王权，争取政治统治权的思想，具有进步性。同时，这一学说又是资产阶级同封建贵族之间寻求妥协、分享政权的理论表现。因此洛克和孟德斯鸠当时提出的“三权分立”学说不是简单的国家权力的分工，其本质是一种阶级分权，是新兴资产阶级与没落的封建地主阶级又斗争又勾结，互相分享政权的理论表现。

随着资本主义生产方式的发展，资产阶级革命在一系列国家里取得了比较彻底的胜利，当资产阶级取得了政治权后，国家的政治制度仍然以洛克、孟德斯鸠的“三权分立”学说为理论原则。美国独立战争胜利后，在1787年的宪法中明文规定根据“三权分立”原则组织政府。法国1789年大革命后颁布的《人权宣言》宣告：“凡权利无保障、分权未确立的社

会，就没有宪法”。这时的“三权分立”原则已经不具备“阶级分权”的内容，而是资产阶级独享政权。但这时资产阶级为保障资产阶级的自由、民主，防止专制发生，分权含义逐渐由阶级分权转变为国家机关各部门之间的分工。这时分权的根本问题是为了防止集团和个人的专制独裁。

当前，资本主义国家虽然有各种不同政体，但基本都是按三权分立原则组织国家机构的。也有提出五权学说的，孙中山在他的建国大纲中就提出“五权宪法”，在三权之外又提出考试权和监察权。他实际上是把考试权从行政权中分离出来，把监察权从立法权中分离出来，在本质上与三权分立原则是一致的。

“三权分立”学说随着时间的推移，在实际运用中又增加了新的含义。这一学说早期只运用于国家的中央机关体制，后来涉及到中央与地方权力机关内部的关系。最早主张地方分权的是美国政治思想家杰弗逊，这一主张首先在美国实施，后来西方其他资本主义各国宪法也相继确认了这一分权原则。

三权分立原则中的分权学说在早期资产阶级革命时期，是反封建的一面旗帜和理论武器，有进步意义。资产阶级革命取得胜利后，分权、制衡学说又有稳定资产阶级统治地位，协调统治阶级内部矛盾，防止和反对封建专制复辟的作用。直到今天，分权制衡原则仍然是资产阶级国家政治制度的理论基础。在一定意义上讲，如果没有分权理论，就不会有现代资产阶级的民主和法制；如果抛弃了分权制衡原则，资产阶级政治就会走向资产阶级民主的反面。30年代希特勒上台

后，首先就取消魏玛宪法中所确立的分权与制衡原则。

三权分立原则在历史上曾起了进步作用，今天，从形式来看，分权制衡原则对防止独裁，协调统治阶级内部矛盾，仍起一定作用。但它并不象资产阶级学者宣传的那样似乎人民的权利都可以合理使用。正如恩格斯指出的：“事实上这种分权只不过是为了简化和监督国家机构而实行的日常事务上的分工罢了”④。它不可能改变资产阶级的政权性质。

第三节 战后资本主义国家政治 制度发展趋势

现代资本主义国家政治制度从1688年英国君主立宪制建立到目前，已经历了三百多年历史。在这漫长的历史中，资本主义国家政治制度在不断演变、发展，大体可以分为三个阶段。

第一阶段。资本主义国家政治制度在各国建立和不断完善时期。时间大体从1688年到第一次世界大战，也可以说是自由资本主义时期。这时期资本主义在欧洲和美国陆续建立，其特点是：(1)资产阶级统治不稳固，封建势力对国家影响较大，封建政体对各国政体都有影响，表现在：以英国为代表的君主立宪制政体实际上是资产阶级与封建贵族联合专政，君主还有相当的权力，特别是日本、德国，实行的是二元君主立宪制，议会实际上是虚设。因此在这阶段，资产阶级为了削弱王权和封建势力的影响，比较强调议会作用。(2)资产阶级民主制度不健全，资产阶级民主制的主要形式，有的国

家处于健全过程，有的处于建立过程。比如普选制、议会制、政党制在英国、法国、美国是处在健全完善过程；而对日本、德国就是处在建立过程，这两个国家当时还不完全具备近代意义的政党制度和普选制度。(3)各资产阶级国家宪法虽然不同程度地规定了公民的基本权利，但限制较多。(4)从中央政府与地方关系看，地方仍保持相当大的权利，这与封建势力的存在有关。如德国和日本虽建立了中央集权的政权，但德国容克贵族、日本幕府的影响使地方仍有相当权利。

第二阶段。第一次世界大战到第二次世界大战。这期间，资本主义世界经历了最严重的经济危机，国内阶级矛盾空前尖锐，一些国家资产阶级已无法用资产阶级民主制继续统治下去，不得不求助于独裁制。于是1922年在意大利、1933年在德国、1936年在日本、西班牙、葡萄牙相继建立了法西斯制度。在没有建立法西斯制度的一些国家，法西斯势力也有很大发展。美国的“三K党”，1919年建立的右翼恐怖组织“美国军团”，迅速发展扩大，变本加厉地迫害黑人和进步人民。1934年11月，“美国军团”企图挑动50万退伍军人向华盛顿进军，建立法西斯专政，后遭到失败。到1939年，美国各种右翼法西斯团体已达750多个。

第二次世界大战胜利，是全世界反法西斯人民的胜利，在资本主义国家，也是资产阶级民主制度对法西斯制度的胜利。

第三阶段。第二次世界大战胜利至今。这阶段资产阶级政治制度进一步发展、完备，并出现一些新的特点。

第一，资产阶级国家政治制度出现了民主化趋势，表现

在：

战后一大批殖民地、半殖民地国家先后宣告独立，摆脱帝国主义、封建主义统治，建立了民主共和政体。在非洲除了摩洛哥、莱索托、斯威士兰几个国家仍实行君主制外，独立后的国家无一例外地宣布建立共和制。在亚洲，战后印度、巴基斯坦、阿拉伯也门共和国、菲律宾、马尔代夫、斯里兰卡、土耳其、叙利亚、也门民主人民共和国，印度尼西亚等一大批国家先后独立，宣布建立了资产阶级共和国。

这些国家独立初都宣布实行共和制，但到了60年代末，在非洲、拉丁美洲一些国家普遍出现总统集权制或军人政权；在亚洲也出现了印度尼西亚、菲律宾等国的军人政权和总统的集权。但进入70年代末、80年代初，发展中国家的独裁政权普遍出现危机，民主化成了不可逆转的趋势，拉丁美洲的巴西、秘鲁、阿根廷等十几个文人政权取代军人政权；海地小杜瓦利埃、菲律宾马科斯独裁统治和伊朗王朝，阿富汗王朝被推翻；南朝鲜民主运动开展；非洲一些国家虽仍是军人政权，但表现了不稳的政局。

在发达的资本主义国家中，政治制度也出现民主化的趋势。

1. 战后在德国、日本、意大利、西班牙、葡萄牙等国先后结束了法西斯的独裁统治，建立了资产阶级议会民主形式的政体。

2. 战后西方资产阶级国家普遍扩大了资产阶级民主，突出地表现在，国家赋予公民以更多的民主权利。战后随着各国无产阶级与和平民主势力发展壮大，另外也由于战后科学

技术文化发展，西方资本主义经济从 50 年代到 70 年代有了很大发展，被称为资本主义经济的“黄金时代”。经济发展，使资产阶级有可能从剩余价值中拿出一些钱来调和劳资矛盾。为缓和劳资矛盾在政治上对无产阶级也做出一些让步，扩大了一些公民民主权力的范围。

首先，随着无产阶级与和平民主势力壮大，资产阶级放宽了对公民民主权利限制。政治上，比如选举权。过去各国对选民资格都有财产、性别、居住时间、种族、文化程度等限制，现在这些限制大部分国家都已取消。还比如，言论自由。过去是事前限制，出版要受国家新闻出版机关检查、限制。二战后，很多国家出版事前限制取消，取消警治制度，由“事后制裁”、“追惩制”代替。战后西方国家扩大了公民参政权利，很多国家采用了直接选举、全民投票方式决定国家大事。法兰西第五共和国宪法通过，瑞典是否加入欧洲共同体，北爱尔兰是否脱离英国等类似这样重大的问题，都采用全民投票的方式来决定。还有些国家，如意大利、法国在宪法上规定公民有罢工权利。经济上，西方国家对公民在社会经济方面的公民权利规定也进一步扩大，不少国家的宪法对公民的财产权、继承权、劳动权、休息权作了明确规定。战后随着经济发展，西方国家实行高工资、高福利、高消费政策，意大利宪法就规定，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。日本战后宪法规定，国民都享有最低限度的健康和文化生活的权利。瑞典 1963 年通过公共保险法，凡满 16 岁的瑞典人都可加入社会保险。很多国家还制定法律，规定最低工资。美国举办的社会福利共有 100

多项，其中规定，年收入在贫困线（现为 8448 美元）以下者，可以领取津贴。

公民基本权利范围扩大还表现在，随着科学技术发展，出现许多过去不存在的新问题。比如，由于原子弹、氢弹的出现，工业迅速发展，环境遭到污染，生态平衡遭到破坏，因此产生了“环境权”、“健康权”、“空气权”，随着高层建筑的发展，产生“日照权”等。

总之，战后西方国家公民基本权利普遍扩大了，其中在西德、日本、意大利几个国家更为明显。上述变化应看到是一种进步，但同时也应看到写在宪法上的公民权利并不意味公民能够真正享受。这是因为公民的基本权利实现缺乏必要的物质条件保障，另外很多国家在规定这些权利的同时，资产阶级又制定各种法律给以限制。

第二，战后资本主义国家出现多元化体制的趋势。在发达资本主义国家中，利益集团迅速发展，并在政治生活中发挥越来越大的作用。据统计美国压力集团超过 10 万个，法国 1976 年压力集团约 20 万个。在发展中国家中，很多国家主张实行政治多元主义，强调广泛参政，政党制度向多党制方向发展。其中一些两党制国家（拉美的巴西、阿根廷等国）出现小党联合，形成威胁两党制的第三种势力；一党制国家出现了一党多元化的趋势，如墨西哥、埃及，虽都是一党制，但多次修改选举法，创造条件，给小党提供参政机会。上述现象说明战后资产阶级统治更加灵活，也说明人民群众在战后为自己争得更多参政的机会。

第三，行政权力加强，议会地位作用下降。在自由资本

主义时期，资产阶级为反对封建势力，削弱君权，强调议会至上，并尽力扩大议会民主，加强议会权力和作用。进入帝国主义时期，经济上的垄断要求国家权力高度集中，垄断财团为了更自由地控制政府，越来越感到议会制度对他们是一种掣肘，很多国家尽力削弱议会作用、权力，扩大行政权力。1958年法国戴高乐总统制定新宪法，对政治制度进行改革，将议会共和制改为实际上的总统共和制，就是力图削弱议会地位，加强行政权力的重要步骤。西方有人认为“议会至上”的时代结束了，“行政专横”局面出现了。

行政权力加强还表现在资产阶级为提高政府部门工作效率，不断对政府部门进行改革，其中最突出的是建立、健全、改革文官制度。

在行政权力加强同时，政府机构臃肿、膨胀越来越严重。

第四，国家干预经济职能加强。资本主义进入帝国主义阶段后，国家的镇压职能不断加强。然而战后，各国统治阶级统治手法有所改变，即一方面扩大资产阶级民主；一方面加强国家对经济的干预。从政治、经济两方面来缓和劳资之间的对立，达到强化资产阶级统治的目的。

资产阶级加强国家干预职能的最重要措施，即在经济上推行凯恩斯的理论、政策。凯恩斯认为资本主义国家之所以会出现大量工人失业，发生经济危机，是由于“有效需求”不足。为了刺激“有效需求”，必须鼓励消费和投资，依靠国家对经济生活的积极干预。因此第二次世界大战后，资本主义国家加强对社会经济干预。首先实行国有化，并扩大政府开支，直接投

资创办企业，国家垄断资本主义进一步发展。其次实行“高工资、高消费、高福利”的政策，刺激消费。很多国家还建立了一整套社会福利制度。战后西方国家的国有化在人为地刺激有效需求、扩大就业、稳定社会秩序方面，确起了一定作用；但同时又出现了国有企业亏损严重，财政出现巨额赤字。80年代后，西方国家转而推行新货币主义供应学派理论，实行宏观财政调节、财政紧缩改革，实行减税、削减政府社会福利开支；还普遍实行宏观金融调节，推行“经济计划化”；并开始实行非国有化政策。

国家经济干预职能加强，虽然不能根本解决资本主义的固有矛盾，但在一段时期对缓和阶级矛盾，发展经济是起一定作用。而且在今后一段时期内，随着国家垄断资本主义的发展，国家对经济生活干预不会削弱，但在形式和手段上会发生变化。

总之，战后资产阶级国家制度发生了较大变化，这些变化使资产阶级统治权力趋向于更加集中，制度更加完备、方法变得更加灵活。

注释

- ① 《论国家》，《列宁全集》第29卷，第435页、437页。
- ② 《国家与革命》，《列宁全集》第25卷，第374页。
- ③ 《国家与革命》，《列宁全集》第25卷，第380页。
- ④ 《马克思恩格斯全集》第五卷，第224—225页。

第一章 英国政治制度

英国全称“大不列颠及北爱尔兰联合王国”。面积 244108 平方公里。人口 5567.6 万人（1981 年）。位于欧洲西部，由英格兰、苏格兰、威尔士、北爱尔兰四个地区组成。其中英格兰面积最大，人口最多，资本主义经济发展水平最高。

公元 7 世纪，“盎格鲁—撒克逊时期”开始形成封建制度。公元 827 年由西撒克逊国王爱格伯特统一，从此英国称为英格兰王国。15 世纪下半叶，英国进入资本主义原始积累时期，17 世纪中期，爆发了资产阶级革命，推翻了封建君主统治，建立了君主立宪制政体。这以后英国资本主义迅速发展，到 19 世纪末，进入帝国主义阶段，先后发动一系列侵略战争，到 1914 年，英国占有的殖民地面积比它本土大 111 倍，人口相当它本土的 8 倍多，成为当时最大的殖民帝国，被称为日不落之国。第一次世界大战后，英帝国开始衰落，许多殖民地开始独立。1921 年爱尔兰南部 26 郡首先脱离其统治，英国国名也从此改用现名，英帝国开始崩溃。1931 年 12 月英国通过“威斯敏斯特法”，用立法手续正式承认从英帝国中独立的国家为英联邦成员国，英联邦正式形成。英国在这些成员国中派总督作为英王的代表。这些成员国又称自治领，它与大不列颠的关系是“地位平等，在内政

和外交的任何方面互不隶属，唯依靠对英王的共同效忠精神统一在一起”，“并志愿联合组织为英联邦之成员”。其成员至1984年共有49个，此外还包括英国的一些属地。随着英殖民体系的瓦解，英联邦内部的联系越来越不稳定。目前联系各成员国的形式，主要是每两年举行一次英联邦政府首脑会议，每一年一次英联邦财政部长会议，还有各成员国之间的经济联系。

总之，从第一次世界大战后，英帝国日渐衰退，其世界霸主地位逐渐被美国取代。然而由于英国是最早建立资产阶级统治的国家，因此它在政治和政治制度方面对西方世界的影响是不可忽视的。

第一节 英国君主立宪制

英国是最早实行君主立宪政体的国家，后来很多国家都效仿英国实行君主立宪政体。今天世界已进入20世纪80年代，仍有很多先进的资本主义国家保存王室，光欧洲就有11个国家保存王室，而且仍为那些国家的人民所接受，如何解释这些现象？我们回顾英国君主立宪制的确立，研究其发展与现状是必要的。

一、英国君主立宪制的确立

君主立宪制的特点是君主和议会并存，君主是世袭的国家元首，其权力受宪法限制的政体。历史上英国曾是一个封建君主制国家，怎么会变成君主与议会并存的政体？这是由

英国特定的历史条件和阶级力量对比决定的。

随着资本主义生产关系的发展，17世纪的英国，在议会中形成了以资产阶级为主要力量的王权反对派，资产阶级利用议会进行反封建的斗争。但国王查理一世登基后，从1629年至1640年实行无议会的独裁统治。当时的伦敦市民举行示威游行，要求恢复国会。国王为了筹集军费镇压苏格兰反英起义召开了国会。但国会公开支持苏格兰并拒绝筹款。以国王为一方的封建势力和以议会为一方的资产阶级斗争日益尖锐。1642年1月，国王查理一世亲自带领卫队到国会搜查，企图逮捕五名反对派领袖。此举激怒了人民，农民纷纷集中伦敦，支持议会，反对国王。国王被迫退到约克城，重新组织力量，8月宣布讨伐国会。英国资产阶级革命进入战争阶段。战争结果，国王军彻底垮台，查理一世逃到苏格兰。英格兰议会以40万英镑代价，把查理一世从苏格兰“买”回。经过审判，查理一世被处死刑。1649年1月30日，查理一世被送上断头台，英格兰宣布为共和国。

共和国的建立宣布了资产阶级的胜利，议会的胜利。但1660年，保王党实行了斯图亚特王朝的复辟，查理二世上台，在英国重新建立了封建君主制。资产阶级酝酿重新夺回权力，但没有足够力量，于是求助于詹姆士二世的女婿——荷兰执政者威廉。1688年，英国资产阶级派代表请威廉到英国，推翻了复辟王朝。1689年，议会宣布威廉和他的妻子玛丽为英国国王和女王。资产阶级为了巩固其革命成果，限制王权，1689年国会通过“权利法案”，1701年又通过“王位继承法”。根据“权利法案”规定：国王未经国会同意

而废止法律或者征收赋税，以及在和平时期招募和维持常备军，均属非法；国会经自由选举产生，经常集会，议员在国会发表的言论不受法院或其他机关干预；臣民有权向国王请愿等等。从法案内容看，实际议会是凌驾国王之上的立宪机关和权利机关。“权利法案”、“王位继承法”通过，既保存了国王，又削弱了他的权力，保证了资产阶级控制的议会享有凌驾于国王之上的权力。“权利法案”通过，标志英国君主立宪制政体的确立。

英国君主立宪制的确立，君主与议会并存，既是资产阶级革命的成果，又是资产阶级对封建势力的让步，是资产阶级巩固已取得胜利在当时采取的最好的和可行的统治形式。这种政体一直延续到今天有三百年的历史。三百年政体形式没有变，但阶级内容有了变化。在资产阶级革命取得胜利的初期，君主立宪制是资产阶级与封建贵族联合专政的形式，当资产阶级在英国取得全面巩固统治时，君主立宪制则是资产阶级独掌政权的一种形式。

二、英国的不成文法

宪法是国家的根本大法。作为国家根本法的宪法，是在资产阶级革命取得胜利后才产生的。英国是世界上最早制定宪法的国家，是资产阶级宪法的发源地，但英国却是不成文宪法的国家。

宪法分为成文宪法和不成文宪法。成文宪法是通过立法程序成文制定并公布施行的条文形式的法律。不成文法，是指未经国家立法程序制定，由国家认可并赋予法律效力的习

惯、判例（法院判决的案例）等，含有宪法性质的各种历史文件等。一般国家都是成文法，英国是典型的不成文法。

英国宪法是由许多分散的、不同年代产生的、具有宪法性质的各种“成文法”、“习惯法”和“判例”组成。比如具有宪法性质的成文文件有：1627年的《权利请愿书》、1679年的《人身保护法》、1689年的《权利法案》、1701年的《王位继承法》、1911年和1949年的《议会法》、1918年的《国民参政法》、1931年的《威斯敏斯特法》、1949年的《人民代表制法》。还比如习惯法，英国许多制度都是从习惯法和惯例中产生的。这些惯例不具有具体法律形式，但由国家确认，并赋予一定法律效力。比如英国内阁的组成、职权，在成文法中找不到任何根据，而是根据1832年内阁产生后所形成的习惯。1832年内阁是由下院多数党组阁，多数党领袖出任内阁首相，以后就延续下来。还比如判例（含有宪法内容的判例），英国习惯上采用陪审制，但陪审团地位和他们作出裁定的法律效力，法律上没有明文规定，而是根据1679年一个著名判例——布息尔案。以后这个案例就有了法律效力。

英国不成文法的特点是判例、惯例数量很多，内容十分庞杂，又含糊不清。这种特点使资产阶级可以随意解释，对统治阶级很有利，它具有极大的“灵活性”、“随意性”。

第二节 英王与女王伊丽莎白二世

一、英王的权力与王位的继承

英国的宪法规定，英王是世袭的国家元首、政府首脑、

议会的组成部分、司法的首脑、全国武装部队的总司令、英国国教的世俗领袖。法律规定英王的职权有：任免内阁首相、大臣、高级法官和各属地总督；召开、终止议会的会议、解散议会；加封贵族和颁授荣誉；批准和公布法律；统帅军队；对外宣战媾和等等。英王被看成“一切权力的源泉”，“国家的化身”。英国政府被称为“英王陛下政府”，首相和内阁是英王的仆人，他们在得到英王许可情况下行使一切职权。英国的武装部队是“皇家”部队。英国的属地被称为“英王陛下的领地”，甚至议会中的反对党也称自己是“英王陛下忠诚的反对党”。从法律地位上看，英王权力很大。

但实际上，英王统而不治，只有一个虚名。正如恩格斯在《英国宪法》一文中指出的，“王权实际上已经等于零”。法律上赋予英王的权力，早已由内阁和议会行使。根据法律，英王任命首相，但依据惯例，首相是由下院多数党领袖担任，英王没有选择谁当首相的问题；英王任命高级官员的权力，也必须依照首相和内阁的决定；解散议会是根据首相的建议；批准法律，英王只是履行批准手续；法律规定英王拥有对议会立法的否决权，但两百多年来，英王未曾使用过。英王接见国内外要人和出国访问，由内阁安排，就连英王在议会的开幕演说词，重大政治性演说，都是由内阁准备。

根据传统，国王不得主动过问政治，不参与决定国家政策，对政府不负实际责任。政策若有问题由首相大臣负责。这样英王也就不会犯错误，因为英国法律有国王不能犯错误的原则。按规定，每星期二晚上，首相谒见英王，密谈国家

大事，英王也谈自己看法，但内容绝对保密，不得有一人在场，因此谁也不知道英王的看法，他也就不会犯错误。

根据《王位继承法》规定，英王死后由其长子或长女继承，男性优于女性。长子如已死亡，则由其后嗣继承。若长子死时尚无子女，便由英王的次子或其后嗣继承。如果英王无子，就由英王长女或其后嗣继承。英王如无子女，才由其弟继承。天主教徒或与天主教徒结婚者均不得继承王位。英王即位时宣誓效忠英国国教。按照英国国教规定，国王不能同离过婚的女人结婚。1936年刚刚登基的爱德华八世与一位离过婚的美国女人辛普森夫人相爱，按规定，他不能与这个女人结婚。在他面前摆着“娶美人，还是要江山”的抉择。他最后选择了前者，1936年12月他向全国发表了逊位的广播讲话，放弃了王位。

二、英王存在的意义

既然君主立宪，英王的存在是资产阶级对封建贵族妥协的产物，随着资本主义发展，英国资产阶级早已完全掌握了政权，英王的权力实际上已经等于零，仅具有象征性的意义，为什么目前还要保留英王？

英王作为国家元首和政府首脑虽然只具有象征性的意义和地位，但他在礼仪上的作用，对舆论的影响和在政治上的实际作用亦是不能忽视，他是英国资产阶级国家体系中不可缺少的一部分，起着其他政府机构不能起的重要作用。另外，英王作为历史留下的古老传统，目前仍为一部分英国人所接受。总之，英王至今没有被废除仍存在，是因为有其存

在的理由。

1. 英王是国家统一、民族团结的象征

恩格斯在《英国状况——英国宪法》一文中一方面指出，英国的“王权实际上已经等于零”；另一方面又指出，世界上“没有一个地方比英国更崇拜统而不治的人物”。英王制度在英国已有几百年历史，英国人已经习惯这种古老传统，作为有保守性格的英国人，不愿意随便抛弃这种古老的形式。另外在相当多的英国人心中，认为英王是中立的，是代表全体英国人的，是国家统一、民族团结的象征，因此英王即位、加冕、结婚、寿辰都被视为全民族的节日，举国欢庆。英国没有固定的国庆日，英王的生日就是国庆节。英国的国歌叫《上帝保佑女王》。每当英王即位、结婚、寿辰，大多数英国人认为是国家民族的大喜事，这是发自内心的喜悦。这一事实说明当前英王仍为相当数量的英国人所接受，说明英王在维系民族团结、国家统一方面起重要作用。英王之所以能起到这个作用，一方面是几百年形成的民族传统观念、感情；另一方面也与资产阶级的宣传分不开，资产阶级竭力要把英王宣传成是超阶级、超党派、中立不会犯错误的代表全民族的君主。

2. 英王是英联邦的元首

英王既是英国的国王，又是英联邦成员国的国王。第二次世界大战后，很多英属殖民地国家先后独立宣布成立共和国，如印度、加纳、新加坡、巴基斯坦等国，他们选出自己的总统。但这些国家仍留在英联邦，英王仍是英联邦的元首，英王的生日仍被当作“联邦日”进行庆祝。目前维系英联邦成

员国之间关系除了定期举行外长会议之外，再一种方式就是英王每年经常去英联邦成员国旅行访问，每年圣诞节庄重地向英联邦各国人民发表讲话，讲话中还时常抨击世界上许多不平等现象。1986年英王公开支持英联邦成员国对南非当局搞种族歧视的制裁。

英国与其他英联邦成员国从法律地位上讲是平等的，在一定情况下，英国与英联邦成员国之间利益不完全一致。1986年在制裁南非当局问题上，英国首相撒切尔夫人反对制裁，集中暴露出他们之间的矛盾，英王是站在英联邦立场上的。维护英联邦的利益最终是有利于英国的，而英王联系英联邦成员国方面的作用，也是其他人和机构不能取代的。

3. 英王在统治阶级内部、党派之间发生分歧、矛盾时，起调节作用

英王被看成是超阶级、超党派中立的，因此当资产阶级内部发生严重分歧，资产阶级统治发生危机时，英王出面调停，对避免危机起一定作用。

1923年大选结果，保守党、工党、自由党在众议院中分别得到259、191、155个议席。按惯例，应由获取多数议席的保守党组阁，国王没有选择余地。但当时保守党与自由党之间斗争十分激烈，保守党执政，不利于政局稳定。工党虽在议会中没有掌握多数，但得到自由党支持。于是英王征求资产阶级一些代表人物意见，任命得到自由党支持的工党领袖麦克唐纳出面组阁。英王还可以出面应付突然情况的发生。1957年，艾登被迫辞去首相职务，在新首相没有任命之前，

女王伊丽莎白二世与被英国报纸认为是“领导着保守党右翼，是英国大垄断资本和大地主代表”的索耳兹伯里两次会面，后又征求丘吉尔意见，然后任命麦克米伦为首相。

4. 英王对保持资产阶级政策的延续性、稳定性起一定作用

英国内阁每届四年，每届政府更换时，都有政府政策延续的问题。另外英国内阁会议是保密的，各届首相和政府各部大臣对历史上各届政府的内政外交政策制定的来龙去脉缺乏具体了解，也影响政策的延续性。英王虽然不处理政务，对政策也不负责任，但首相必须经常向英王报告重要问题和英国的外交活动，并向英王陈述自己对问题的看法；内阁会议决议、纪录和报告也必须送英王过目，英王日常大量工作就是看各种文件。英王是世袭终身，在位长达几十年，历史上乔治三世国王在位60年、维多利亚女王64年、乔治六世在位26年、伊丽莎白二世已在位36年，另外英王还可以从前王那里了解继承一些不为人知的国家机密、情况，因此英王对英国的内政外交情况的了解往往超过在位数年的首相大臣，这对保持统治阶级政策的延续性有一定作用。由于英王对情况掌握的比较全面，再加上英王在储期间，就开始按资产阶级要求接受严格的教育训练，因此英王在向首相大臣提出问题、发表意见，按照资产阶级政治家看法，是“往往很有见地”，对首相大臣制定政策是有影响的。

正因为英王有上述作用，因此尽管长期以来人们在议论是否要废除君主，实行共和，但没有为大多数英国人所接受。1936年当爱德华八世逊位，下院就此问题进行投票表

决，以 403 票对 5 票被否决。这个数字足以说明人们对君主立宪制的态度。

三、女王伊丽莎白二世

当今在位英王为伊丽莎白二世，全称“伊丽莎白·亚历山德拉·玛丽”。出生于 1926 年 4 月 21 日。她出世时，还没有资格为王位继承人。当时英王是乔治五世，伊丽莎白父亲是乔治五世次子。乔治五世的长子爱德华被封为“威尔士亲王”（英国王位继承人在储位期间封号）。1936 年 1 月乔治五世病逝，爱德华继位，称爱德华八世。但为了与美国女人辛普森结婚，他放弃了王位。于是王位落到爱德华八世弟弟、伊丽莎白父亲乔治六世身上。乔治六世无儿子，按继承法规定，乔治六世长女伊丽莎白就成为王位假定的继承人，如果乔治六世再生儿子，她必须让位于弟弟。

1952 年，乔治六世病故，伊丽莎白继承王位，时年 26 岁。号称“伊丽莎白二世”。因为在三百年前，英国历史上还有一位女王叫“伊丽莎白”。

女王伊丽莎白二世在位已 36 年，深受英国人爱戴、欢迎。女王之所以受人欢迎，除了政府的宣传因素外，也有女王本身的原因。

首先，女王从小接受了极严格的皇家教育，全面系统地学习了英国、英联邦及世界各国地理、历史等课程，进行严格的宫廷礼节训练，进行外交实践。因此伊丽莎白二世有高度的文化修养，能讲法语、西班牙语、德语，举止文雅、庄重，言论举止很少失当，穿戴也很得体。英王既然是国家元

首、民族象征，英国人以有如此高雅风度的元首感到骄傲。

其次，女王在第二次世界大战中的表现，使英国人认为她作为民族的象征也是当之无愧的。第二次世界大战爆发时，女王只有13岁，她和父王乔治六世同千千万万英国人一样为国家、民族进行战斗。乔治六世日夜操劳，即使在德军飞机狂轰滥炸最厉害时，也没离开伦敦。在他教育下，伊丽莎白公主在战争一爆发就参加了皇家女童子军。18岁她被授予陆军中尉军衔，并以此身份参加了英国陆军水上运输队，她与男子一样接受了严格的军事训练。当她父母来到她所在的兵站看她参加结业考试时，发现她穿着沾满油污的衣服，两手黑黑，满脸油污，钻在车底下检修车辆。战后，她又与人民在一起，为医治战争留下的百孔千疮忘我劳动。她曾担任英国红十字会的主席和其他一些慈善职务。由于她在战争和战后的表现，博得人民的好感尊敬。战后温斯顿·丘吉尔宣布，在这次战争中，乔治六世及其家族比他们的前辈都更密切地与他们的人民打成了一片。

第三，女王严格遵循英王“临朝而不理政”的传统，不做分外的事，认真严格地尽英王应尽的义务。女王虽已年迈花甲，但她是一个不知疲倦的人，每天活动安排满满的，认真批阅大批文件，每星期二接见首相时，仔细听取国家各方面情况报告，并经常提出一些很好的意见，并能与过去各届首相很好合作。

女王除了处理繁重的例行工作外，还要频繁地出访和参加国内外国事活动。1954年，她出访了全部英联邦，这是英

国王室的空前壮举，女王全程讲演 102 次。

女王尽管经常在公开场合活动，但不愿当“明星”，她不接见记者，也不在正式场合回答问题，因此有的学者讲，在正式场合，女王没有主张可言。这一切都使她得到人们对她的尊重。

最后，女王性格温和，平易近人，富有人情味，善于关心、理解、宽容她周围的人。在她登基后，在他丈夫帮助下，顺应时代潮流，想方设法接近平民，对传统的王室旧规进行改革。1981 年她同意长子查尔斯与平民出身的戴安娜结婚，是女王接近平民的一种努力和表示。1962 年她下令将皇家美术馆对外开放，这一切使她获得人民的好感。

女王的胆识和勇气也令人佩服。1981 年正当她骑马检阅三军时，有人向她开枪，女王毫无惧色。1982 年，一个酒鬼闯入她的寝室，她冷静地与他交谈、周旋，并机敏地解决了这个问题。

女王 1947 年 11 月与希腊王族出身的菲力普亲王结婚。女王登基后，亲王被封为爱丁堡公爵。女王有三子一女。长子查尔斯，1948 年出生，被封为威尔士亲王，1981 年结婚，现有二子。女儿安妮公主，1973 年结婚。次子安德鲁是一位海军军官，1986 年与平民女子萨拉小姐结婚。三子爱德华，在剑桥大学学习。

女王尽管是很有教养，受人尊敬的君主，但英王不是超阶级的，今天英王仍是最大的地主，是世界上最富有的人之一。女王伊丽莎白二世的年俸很高，相当英国职工平均年薪的 563 倍。英国的物价年年涨，女王年俸也在增加，到 1986

年女王年俸为 413 万英镑（相当 600 万美元）。

除了年俸外，女王还有巨额财富和土地。1952 年女王即位时继承的财产有 4400 万英镑，在当时合 1.23 亿美元。在英格兰有土地 182000 多英亩，在苏格兰有土地 85000 多英亩。女王还拥有大量股票，收藏许多珍宝和艺术品。女王个人每年仅出租王室产业一项就可收入 1000 多万美元。女王尽管很有钱，但王室的许多开销都是由政府支出。仅女王工作人员就有 350 人左右，还有专供王室使用的飞机队，皇家游艇。

英王是世界上最富有的人之一，因此英王及家属过着豪华的生活。1981 年查尔斯王子与戴安娜王妃结婚。据报道，一次婚礼花费 10 亿英镑，与此同时，英国失业人数高达 280 万。

英国女王是一个有教养、有统治经验的君主，但同时又是世界上最富有的人，作为国家机器，英王又是统治阶级不可缺少的一部分，英国政府做的任何事都是在英王名义下进行的。

第三节 英国的议会制度

议会又称国会，英语译“巴力门”。这一词来源于拉丁语，原意是谈话或辩论。议会起源 13 世纪英国。英国议会历史最长，经验最丰富，因此英国议会被称为资产阶级各国议会的“鼻祖”，“议会制的典型”，“议会之母”。

一、议会产生与发展

中世纪英国，中央集权的君主与封建领主之间存在激烈的斗争。1215年，封建领主在城市市民的支持下举行了起义，英王约翰被迫答应起义者的要求，签署了《自由大宪章》，对国王的特权作了限制，规定国王不经过大会议同意，不得征收例外税金等。1258年，英王亨利三世召开大会，要向贵族、诸侯筹款。贵族、诸侯全副武装出席了会议，拒绝国王的要求。这次大会被称为“疯狂的议会”。议会这一概念由此而来。由于英王仍不按大宪章办事，1265年，封建领主代言人，西门·德·孟福尔伯爵召集了有封建领主、骑士、城市市民等参加的等级会议，这个等级会议标志英国议会的开端。但这个会议只是一个封建等级代表会，是供国王咨询的机关，还不是近代资产阶级意义的议会，一直到16世纪末，议会都是从属国王的。

随着资本主义经济发展，新兴的资产阶级要求得到相应的政治权力，针对国王不断向资产阶级征收赋税，新兴资产阶级提出“不出代议士不纳赋税”的口号。于是在早期议会中，逐渐形成两种势力：一是由大贵族、大僧侣组成；一是由市民（资产阶级）和资产阶级化的贵族组成。这两种势力渐渐地在14世纪中叶形成两院，即贵族院（上院）、平民院（下院），成为具有浓厚封建色彩的两院制议会。在这以后很长时间里，存在议会与国王两种权力并存的局面，双方斗争十分激烈。随着资产阶级势力不断发展，议会权限不断扩大。1407年，下院取得提出财政案的权力。15世纪末，议会发

展成一个立法机关。英王与议会矛盾发展的结果，导致了1642年英王查理一世公开向国会宣战，战争结果，查理一世被送上断头台。资产阶级废除了君主制，建立了一院制的共和制，但随后出现了斯图亚特王朝的复辟，直到1688年“光荣革命”后，1689年和1701年通过《权利法案》和《王位继承权》，才赋予议会有立法、决定财政预算、决定王位继承、监督行政机关等凌驾于国王之上的特权，从而为英国资产阶级议会制度奠定了基础。这时的议会才是具有近代资产阶级意义的议会。后来，美国、法国和其他资本主义国家，在资产阶级革命取得胜利后，相继按照“三权分立”的原则建立了以议会制为中心的资产阶级民主制度，使议会成为资本主义国家的立法机关。

从议会产生可以看到，议会是资产阶级革命的产物，在历史上曾起过进步作用。

随着资本主义发展，议会制度也不断得到发展完善。议会组织形式一般有两种，即两院制和一院制，也有实行三院制（两院加上经济会议，20世纪30、40年代，德国采用过三院制）。目前在设有议会的136个资本主义国家中，91个国家实行一院制，45个国家实行两院制。一般资本主义发展较早的国家，采用两院制的较多。非洲绝大多数独立的国家采用一院制。在实行两院制的国家里，议会分为上议院（贵族院、参议院、联盟院），下议院（平民院、众议院、人民院、国民议会）。

英国实行的是两院制。议会由三部分组成，即英王、上院（贵族院）、下院（平民院、众议院）。

二、众议院

(一) 众议院议员产生

众议院议员由选举产生，任期5年。全国划为650个选区，每个选区选出一名议员，任期满后，全部改选。根据宪法规定，凡年满18岁的，没有被任何法律取消投票资格的英国“臣民”，包括居住在英国、任何英联邦国家和爱尔兰共和国的英国公民，都有选举权。凡年满21岁以上的英国男女“臣民”，有选区的两名选民提名和8名选民同意，便可登记为该选区的下院议员候选人。

英国的选举从1918年开始实行选举“保证金”制度。这个制度规定，凡议员候选人必须交纳150英镑保证金，如果候选人在选举中所得选票不足选民全部选票的八分之一，其保证金就由国家没收。这种制度实际上是将一般群众和小党拒之议会门外。因为一个候选人如果想获得本选区八分之一选票，没有政党支持是很困难的。而一个政党要想在议会中取得多数议席，就必须参加每个选区竞选，要在全国650个选区提出候选人，就需要预先交出94500英镑的保证金。作为小党是很难交出这么多保证金。1970年大选，资产阶级两大党，保守党与工党，分别提出628名和624名候选人，而其他党派总共才提出585名候选人。另外候选人提名后，还需要一笔庞大的竞选费，一般劳动人民很难在竞选中取胜。因此作为“民意机关”的下院竞选出的议员大部分是资产阶级上层人物。1971—1972年选举结果，保守党、工党、自由党取得议席627个（全部议席635个），其中有375个董事长、

870个董事，194个经理（有的议员身兼数职）、101个高级律师、154个新闻记者。从议员成份可以看出，议会不是真正民意机关。因此英国人对选举兴趣越来越淡漠，投票率不断下降，1951年投票率为80.5%、1972年下降为72%

英国的议会选举，还实行相对多数计票制度，亦称简单多数制。这种制度规定候选人得票只要比其他候选人多得一票，即使没有过半数也算当选，无须复选。这种制度有时会产生奇怪现象，有的政党获得选票最多，但在议会中的席位却反而少。1951年大选，邱吉尔领导的保守党获得选票占总选票的48%，工党获得选票占总选票的48.8%，但保守党的议席却比工党多26个，因而取胜。

为保证议员身份和行使职权，议员享有以下特权：（1）在会议期间和开会途中，不受逮捕的特权。议员如犯罪，经议院讨论多数通过，可将该议员开除，然后再由司法机关处理。（2）议员发言、表决不受追究的特权。（3）接受年薪的权利。通常议员年薪较高，相当国家公务员薪金的最高额。英国议员年薪为12000英镑。

众议院大会法定人数为40人，若不到此数则延期举行。开会时，议长为主持人，内阁首相、大臣、反对党领袖和影子内阁成员（在野党的议会党团内，按照内阁组织形式，组织一个准备上台的执政班子），一般坐在前排，两党一般成员分别坐在他们后面。故有“前排议员”和“后排议员”之称。下院开会时间是每星期开四天，一年开会175天至200天左右。

（二）众议院的组织

众议院设议长一人。议长是由多数党提名，并同反对党协商，然后选举产生。议长可以连选连任。议长的职责是主持下院会议，领导下院的管理工作。现任议长是伯德纳德·韦瑟里尔。下院还设有副议长，副议长由筹款委员会主席或副主席兼任，协助议长工作。议长和副议长就职后，形式上必须放弃原来的党派关系，不能参加辩论，只有双方票数相等时，才有投票权。

议会领导机构有两套。一套属于议会本身的各种委员会，另一套属于各党派。

1. 众议院委员会

众议院设有许多委员会，众议院的实际工作大部分在这些委员会中进行。主要有全院委员会、常设委员会、特别委员会、联合委员会。

全院委员会。由全体议员组成，主要负责讨论财政议案，因此也称筹款委员会。

常设委员会。属于非财政议案设立的专门委员会。其数目不同时期有变化。各常设委员会委员由“下院选任委员会”按党派席位比例和议员资历选任。各委员会人数为16至50人。委员会主席由议长指定。常设委员会对议案进行逐段、逐句审议、修改。政府的议案经过各常设委员会审议后，在议会中通过。因此各常设委员会的审议在整个立法过程中是最关键的环节。

特别委员会。是为了预测并准备处理在会议期间产生的某些专门问题，比如，“公开帐目审查委员会”、“经费委员会”、“科学技术委员会”。它的名称，是根据研究和咨询的问

题内容决定的。其成员也是按党派比例分配。特别委员会是为了特殊任务成立的，主要目的在于调查研究，因此它拥有调阅档案和传询人员的权力。

联合委员会。由上院、下院为研究共同有关的问题成立的两院联席会议，由两院指派相等的成员组成。这个委员会可根据任何一院的要求而组织。

2. 众议院各党派组织机构

下院内还有一种机构，是各党派的议会党团和督导员。议会党团是由同一政党的议员组成。议会党团一般还设有若干委员会，具体控制某方面的事务。议会党团对选举议长、规定议会的议事日程和选举常设委员会等重要问题都起着很大作用。从形式上看，议会中的一切重大问题都由议院的全体议员在大会通过决定，但实际上这些活动都由议会中议会党团的活动决定，在讨论任何重大问题时，议会党团都先开会研究对策，作出的决定有纪律约束，党员议员必须服从。议员可以因观点不同缺席，但不允许采取相反的立场，否则将以违反党的纪律受到党的制裁。50年代，英国工党有57名工党议员在比万带领下反对工党领袖艾德礼，在工党弹劾保守党内阁氢弹计划时集体缺席，并公开批评艾德礼主张。结果艾德礼停止比万出席工党议会党团的权利。

各议会党团推举出的领袖，是议会中最有势力的人物。在领袖下面，还有党的议会督导员，又叫党鞭，在美国又叫议场领袖。议会督导员是政党在议会中执行党的纪律的负责人。在议会中，无论是执政党还是反对党的议会党团都有督导员，他是由党的领袖指派或议会党团选举产生。督导员的

职责是负责通知督促本党议员出席会议、参加辩论，特别是遇到重要提案表决时，通知本党议员持何种态度。· 议员若违反则构成违反党的纪律事件。在英国执政的督导员还兼政府的名誉职务，在 9 个督导员中，分别兼任财政部政务次长（1 人），财政部委员（5 人），宫廷职务（3 人）。

议会中各党通过议会党团领袖和督导员来指挥议员、控制议会。

（三）众议院职权

在不同的国家，议会的法律地位是不同的。有的国家议会称最高权力机关，议会的法律地位居于行政和司法之上，行政对议会负责。一般内阁制国家（由内阁总揽行政权力的组织形式，内阁一般由获得议会多数的席位的政党组成，受议会监督，对议会负责），如英国、日本、澳大利亚、印度等国家议会的法律地位较高。有的国家称议会是最高立法机关，但不是最高权力机关，如美国这种总统制国家，国会与总统、法院平行，国会是唯一立法机关。还有的国家仅规定议会是立法机关，没有表明“最高”、“唯一”，这样的议会拥有的立法权力是有限的，比如刚果、多哥等非洲国家。但不管哪种政体，议会都拥有立法权、财政权、监督权，不同的是内阁制国家议会权力比总统制国家议会权力大。

英国是内阁制国家，标榜议会至上。根据 1689 年和 1701 年通过的“权利法案”和“王位继承法”，确认议会是凌驾于国王之上的最高立法机关，享有立法、监督、决定预算等权力。这些权力主要集中在众议院。

1. 立法权

立法是议会的主要工作。任何法律草案都必须向下院提出，在下院讨论通过后送交上院。两院通过后，经英王批准后才能成为正式法律。

议会的立法活动都要按照一定的立法程序进行，即经过提出议案，审议和通过法案，公布法律几个阶段。法案一般由议员和政府提出，为了防止议员乱提议案，各国规定议员提议案必须有一定人数附议才成立。日本《国会法》规定，议员提出议案，在众议院必须有 20 人以上附议，奥地利规定是 8 人，西班牙规定是 50 人。

议案提出后，一切议案要经过委员会的审议和议会辩论，在下院经过“三读”的程序。“一读”是宣布法案名称或者要点，如果没人反对，议案便交给有关委员会进入“二读”。“二读”最重要，议员可以提出各种意见，并进行辩论。根据规定，对议案原则上赞成，发言时间不得超过 5 分钟，若不赞成，时间没有限制，也不允许别人打断他的发言，他可以一直讲到辩论结束。有些政党和利益集团为了阻挠某个议案通过，常利用这种规定，进行长时间发言，使听者感到疲劳厌烦，达到阻挠某项议案通过的目的。人们称这种现象叫“以冗长演说阻碍议案通过”。在英国，1881 年曾出现为阻拦爱尔兰问题议案通过，连续辩论发言 41.5 小时。直到 1981 年牛津大学辩论团又破连续辩论发言 48 小时记录。在美国最长的辩论发言是 1933 年参议员爱兰得尔，连续讲了五天。1964 年美国南部参议员为阻挠《民权法》通过，十几个参议员合作演说长达三个月，人们称这种发言为马拉松演说。这种恶习西方资产阶级也感到“妨碍议事”，多次试图制止，近

来美国参议院采取一种双轨制规程，恶习有所改变。

议案辩论通过后，交给有关委员会进行修改，然后进入“三读”，即表决通过。下院“三读”通过后，把议案送交上院，在上院也要经过类似的阶段，但程序较下院简单。上院通过后，议案送至英王，由英王发给特许证书，即成法律。

2. 监督权

英国宪法规定，议会有关对内阁进行监督，内阁对议会负责，为了对议会负责，规定大臣必须是议员。

英国议会对政府监督权有以下几种方式：询问和质询；批准条约；提出不信任案；财政上的监督。

(1) 询问和质询。议员有权对内阁大臣询问和质询，口头和书面均可。政府对议员的质询必须答复。质询有反对党议员提出，也有执政党议员提出。执政党议员的质询往往是执政党授意，其目的是为政府的政策表白、辩护。质询往往发生双方辩论、争吵。质询有时间限制，按照英国议会规则规定，只有在议会开会期间的星期一至星期四进行，每天一小时。质询时，大臣也可以“严守国家机密”为理由，不予回答。

(2) 批准条约权力。按照惯例，在条约缔结后和批准前，议会有 21 天的时间进行讨论。一般情况，议会不打算对政府表示不信任时，对条约都予批准。

(3) 倒阁权。在实行责任内阁制的国家，内阁必须得到议会的支持。如果议会不赞成政府的政策和施政方针，可以提出不信任案。不信任案一旦通过，政府必须总辞职，或请英王下令解散议会，重新大选，由新的议会决定政府的去留。

倒阁权，在西方被认为是议会监督政府最有效的手段。但在英国，实际会议很难也很少使用这种职权。其原因是英国是内阁制，由议会中获得多数议席政党组阁。在多数党组阁的情况下，反对党很难在议会中形成多数。另外，按照宪法规定，议会通过不信任案，内阁也可以不辞职，而要求女王解散国会，提前重新举行大选。议会对内阁提出不信任案本身，就意味着有被解散的危险。因此尽管议员在议会中他们经常争吵不休，但在倒阁问题上持比较慎重态度。英国很少使用对内阁的不信任提案，只有1979年3月，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，在议会中引起争执，反对党提出对政府不信任案，表决结果，不信任案以311对310，一票之差通过。但这次不信任案通过也属一个例外，原因是1974年工党上台时，只获得319个议席的微弱多数，而全部议席是630个。工党虽上台执政，却经常处于风雨飘摇地位。

(4) 财政监督权。监督财政是众议院专有的职权，根据1911年议会法，财政议案只能在众议院提出和通过，贵族院无权过问，也不能否决。众议院对政财监督包括两方面：讨论批准政府预算和决算，国库必须按照议会批准的预算法案的规定支付款项；征税和发行公债也必须取得议会批准。

三、贵族院

(一) 贵族与贵族院

贵族院又称上院，议员由贵族担任。贵族又分世袭贵族和终身贵族两类，共1100多人。其中有世袭贵族826名，分

为公、侯、伯、子、男五个爵位。年满 21 岁的世袭贵族是当然的贵族院议员，他们死后由其长子继承。世袭贵族也可以放弃爵位，成为平民，获得竞选下院议员资格，死后可再恢复其爵位并传给继承人。

终身贵族有 200 人，是由英王根据首相提名封爵。被封爵的贵族一般都是对国家有贡献的有名望的政治家、科学家、艺术家、运动员等，比如前首相艾登、著名的莎士比亚戏剧家劳伦斯·奥列维尔、1983 年获得奥运会十项全能运动员金牌的汤普森等人都被封爵。终身贵族爵位不能继承。另外还有 17 名上诉审贵族，又称法官上院议员。他们主要行使司法职能，由英王任命是终身上院议员。上诉审贵族也是终身贵族。

宗教贵族，是高级僧侣，不是终身贵族，只在任职期间在上院有席位。

王室贵族，是英国王室男姓亲属，也算是上院议员，但很少出席议会活动。目前王室贵族有：伊丽莎白二世丈夫爱丁堡公爵、女王的叔叔格罗斯特公爵、女王的堂弟肯特公爵。

贵族议员构成，无论从成份、概念都有变化。过去贵族一般有封地、产业，与封建制度、国王利益息息相关。目前贵族很多是有称号无封地，不少世袭贵族已发展成为资本家，有的贵族甚至破产成为矿工、农民，也有的成为科学家、艺术家、军人，他们与国王的利益已无联系。比如科尔韦思男爵三世，是个农村拔牙医生，以拔牙谋生。上院议员无薪俸，只享有出席费和差旅补贴费。再加上贵族院的权限作

用日益减小，因此贵族的头衔不象中世纪时期那么高贵神圣。1987年在英国伦敦拍卖市场上出现抛售贵族头衔的生意。这次拍卖中，陈列出120多个庄园领主的头衔供选购。谁想当英国贵族，只要肯花数十万美元就可以买到一个。

贵族院不是党派活动场所，进入上院必须与党派脱离关系。但从政治倾向看，上院议员历来多数属于保守党。

(二) 贵族院活动、权力、作用

上院平均每年开会140天。开会期间，每周三天，每天三小时。开会法定人数三人，通过法案的法定人数为30人。上院开会出席人数经常是数十人或一百人左右，很多贵族往往只在议会讨论与他们本人利益有关时才出席。上院议长由大法官兼任，由首相建议英王任命。现任议长是黑尔沙姆勋爵。

英国资产阶级革命后，上院地位和作用逐渐降低。1911年前，上院除可以提出议案，还有权否决下院通过的议案。1911年通过《议会法》后，限制了上院权力，规定财政议案只能在众议院提出，对于众议院通过的议案，上院不能否决，只有权将议案拖延两年生效，对下院通过的财政议案，上院只能拖延一个月生效。1949年又通过新的《议会法》，规定对一般议案拖延时间改为一年。目前拖延议案生效是英国上院对下院施加压力的唯一手段。这种权力对某些有时间性的议案，以及在下院任期最后一年所通过的议案进行推延就等于否决下院通过的议案。对于这种拖延生效的权力，一般称为“搁延否决权”。

目前贵族院的主要职权还有司法权。贵族院也是英国的

最高司法审级，受理对英格兰、威尔士、北爱尔兰各级法院的民事和刑事案件。以及对苏格兰法院的民事案件的上诉。贵族院按规定还拥有对众议院提出的弹劾案进行审理，还有权审理贵族的案件，按规定所有贵族院议员都可以参预案件的审理，但事实上参加审理的是由大法官和上诉审贵族行使。

英国上院的权限比下院权限小，但它对下院也有牵制作用，历史上上院与下院也曾发生矛盾，但斗争的结果是上院权力一次次被削弱。1909年自由党执政时期，下院通过的财政议案，决定增加一些所得税和土地附加税，遭到大土地所有者的反对，这个提案在上院被否决。这件事引起自由党与保守党之间激烈的争执。1911年自由党在下院通过《议会法》，剥夺了上院有否决下院通过议案的权力。1949年工党执政，下院又通过钢铁“国有化”法案。上院使用了“搁延否决权”。于是下院又制定新的《议会法》，对上院权力作了进一步限制。

对于贵族院，英国人长期以来有争论，有些人认为上院权力有限，存在意义不大，工党1935年在竞选纲领里，1980年在年会上都正式提出废除上院。但英国资产阶级中的另一些人则主张保护贵族院，认为贵族院的存在是对下院的一种有益的补充、牵制。而对于一向喜欢保持传统习惯的英国人来说，他们之中不少人愿意接受这中世纪的传统机构和各种传统活动、形式。他们认为贵族院集中了一些很出色的政治思想家，各种代表人物，因此贵族院的辩论是非常出色的，有不少精辟见解，可供众议院和政府参考。1946—1947

年工党执政期间，贵族院对十个重要议案提出过1222个修改意见，其中1165个意见被众议院接受，遭到拒绝的只有57个。贵族院的辩论往往也是有条不紊，有绅士风度，而众议院的辩论则经常互相对骂，很不文明。

第四节 英国政府与地方政府

一、英国内阁与政府各部

英国是内阁制国家。内阁制国家一般由议会多数席位政党或政党联盟组阁，议会中多数党就是执政党。执政党领袖由国家元首任命为政府首相或总理。政府权力集中在内阁。内阁对议会负责，受议会监督；同时内阁也可以提请国家元首下令解散议会，重新举行大选，决定内阁去留。内阁和内阁制起源于英国。

（一）内阁的由来

内阁是由中世纪英国的枢密院的外交委员会演变而来。

1066年诺曼底公爵威廉征服英国后，实行中央集权制，设立了中央机关御前会议。御前会议是国王的咨询机构，同时协助国王办理立法、司法和行政事务，这是英国政府最早的中央政府机构。到了15世纪，由于御前会议人员过多，就从中分出一部分成立枢密院。以后枢密院中又设立若干委员会，分管各项事务，其中外交委员会权力最大，其委员都是国王亲信。国王凡遇到国内外重大事务，常常将外交委员会几个亲信召集到皇宫议事堂的内室进行秘密讨论。内阁一词英文的含义，本来就是指“内室”或“密议室”，因此外交委

员会便有了内阁之称。但在1688年前，内阁只是国王的咨询和办事机构，还不是近代意义的内阁。1688年“光荣革命”后，内阁成员不再由国王挑选，而是由下院各党派组成，于是内阁由向国王负责转向议会负责。但内阁会议仍由国王主持。1714年乔治一世执政，由于他不懂英语，又不了解英国的情况，便不再出席和主持内阁会议，而指定一名大臣来主持内阁会议。第一位受命主持内阁会议的是1721年财政大臣罗伯特·沃波尔，这样开创了首席大臣领导内阁，英王不参加内阁会议的先例。1742年沃波尔首相解散下院后，内阁在新选举出的下院中未获得多数，便集体辞职，这又开创了内阁向议会负责的先例。1783年，托利党小威廉·庇特出任首相，第二年得不到下院支持，他解散下院，重新选举并取得了胜利，这样又开创了内阁在得不到下院支持的情况下，可以解散下院重新大选的先例。至此，英国内阁制的基本原则确定下来。但内阁和首相名称取得法律认可则是在1937年通过的《国王大臣法》中规定的。

英国的内阁制的形成，对西方许多国家产生深刻影响，特别是第二次世界大战后，为许多国家效法。目前政府称内阁的国家有加拿大、日本、印度、新加坡、马来西亚、斯里兰卡等国。

（二）内阁的构成

按照惯例，每届议会大选后，英王召见多数党领袖，任命他为首相，并授权他组织内阁。该党领袖与党内其他领导人会商后，提出组阁名单，请英王任命，通常说组阁。

在英国历史上，除了1915—1922年有两次，1931

—1945年有四次是由几个政党共同组成联合内阁外，大部分内阁都是由多数党所组成的一党内阁，在18、19世纪，组阁的主要是保守党与自由党，20世纪后，主要是保守党与工党。

在英国，政府与内阁是两个不同概念。

英国政府大臣人数各届不同。1967年威尔逊政府是115名，而1973年希思政府就是99名。但内阁成员就少得多，只是少数大臣参加。各届内阁成员数量也不等，少时五六人，多时十几人，1980年撒切尔夫人的保守党内阁由21名大臣组成。一般是执政党的各派较重要的领袖人物被邀入阁，并担任重要职务。外交大臣、国防大臣、财政大臣、内政大臣、大法官、枢密院长、掌玺大臣，通常都是内阁成员。另外还邀哪些大臣入阁就与执政党政策有关。比如卫生大臣一般不参加内阁，但第二次世界大战后工党执政，为了表示对人民福利关怀，搞福利主义，卫生大臣也参加内阁。参加内阁的大臣叫内阁大臣，不入阁的大臣叫非阁员大臣。在英国，政府是由全体大臣组成，而内阁是由内阁大臣组成。内阁是英国政府内部的领导核心。

英国有时还出现“内内阁”或“小内阁”的组织。也就是内阁阁员之间地位不相同。首相在开内阁会议前往往与几个亲信阁员大臣就一些重大方针政策进行讨论，在取得一致意见后，再拿到内阁会议讨论，这种首相与特殊阁员之间的碰头会，就叫“小内阁”或者“内阁中的内阁”。这种“小内阁”一般没有固定的组织形式和称呼，成员也是变动的。

内阁的组织由内阁委员会、内阁会议、内阁秘书处组

成。

内阁委员会委员多由内阁阁员担任，非阁员有时也被邀请参加，人数不等。常设的委员会有国防、经济、原子能、民防及内政等部门。各委员会通常由三人或四人组成。这个组织是咨询性的顾问性机构，对一些问题邀请一些专家进行讨论考察，提出报告。提出的报告是否被采纳，由内阁决定。

内阁会议。内阁常会是每星期举行一次，开会时间全在早晨，避免与国会开会时间冲突。内阁临时会议由首相根据需要随时召集。内阁会议由首相召集主持，提到内阁会议进行讨论的问题必须是十分重要的。内阁会议是秘密进行的。“国家机密法”规定禁止公布内阁会议的文件，内阁阁员都必须宣誓不泄露内阁的情况，离职的大臣如果在演说、文章和回忆录中提到过去内阁活动情况，必须事先通过首相取得英王的同意。有一段时期内阁举行会议不允许作记录。现在会议虽有记录，但记录使用限制极严。因此人们一般只能从报纸上了解到内阁在开会，但内阁会议内容，阁员们的意见，会议有什么分歧，作出什么决定外界不得而知。

内阁秘书处，是内阁会议的事务机构。

（三）内阁的职能

内阁在英国不是法定机构，但权力很大，地位很重要。内阁被称为“立法与行政的连锁”，“政治拱门的基石”。内阁的主要功能有两方面：

1. 行政职能

内阁是行政权行使的指导中心与控制枢纽，按规定它有

以下行政权力：有权对提交议会的议案作出最后决定；按照议会制定的政策行使国内最高的行政管理权；负责协调各行政部门的工作并划定他们的权力范围。

2. 立法职能

在早期，立法权主要属于议会，内阁只掌握一些重要的行政权力。1832年后，内阁逐渐取得立法权力。具体立法权力：国会每一会期开幕，国王的演说，其内容包括对议会颁布的谕旨、指示立法要旨和立法计划，演说文稿是由内阁撰写；国会通过的各种法律案由内阁提出，并经内阁阁员解释；内阁所提出的提案，议会须优先审议。

从形式上讲，内阁对议会负责，但实际上，内阁控制操纵议会，因为议会由多数党组阁，阁员既是议会议员，又是多数党的领导人物，这些阁员实际是议会的领导核心，国会一切重要提案都是由内阁提出的。内阁的权力虽在不断增加，但各届内阁权力大小也不一样，内阁对议会控制达到什么程度要取决组成内阁的执政党在议会中的地位，以及执政党是否团结。内阁在议会中得不到应有的支持或内部不一致，内阁的一些提案就无法在议会通过，不仅无法操纵议会，而且有可能被迫辞职。1976年，工党在议会中只多占了一个席位，因此那届内阁对议会影响就相对小。

(四) 首相

首相是英国最高行政首长，执政党的领袖，地位十分重要。首相一般兼第一财政大臣和文官大臣，因此首相全称是：“首相第一大臣兼文官大臣”。首相有广泛的权力，主要有以下几方面：

第一，有任免内阁成员和所有政府成员、高级官员、将军、驻外使节、殖民地总督、主教、高级法官的权力。英王授予贵族爵位是由首相提名。内阁阁员人选由首相选择。

第二，主持内阁会议。在内阁会议上，首相可以将他认为必要的问题提出讨论，也可以决定停止对某一个问题的讨论。内阁在作出决定时，实际并不是进行表决，而是以首相意见为转移，大臣要服从首相意志，对首相负责。不同意首相意见的大臣只有辞职。1956年英国侵略埃及时，外交副大臣和财政大臣由于在政府的政策上与首相有分歧，被迫辞职。首相对内阁会议有很大影响，他可以随时对内阁阁员给以指导、劝告、启示；他负责调解各部之间误会、冲突，协调、沟通各部之间关系。

第三，他代表内阁在下院辩论为政府的重要政策做解释辩护，并负责回答下院对政府总政策及行政的质询。当下院对政府通过不信任案时，首相有权奏请英王解散议会，重新进行大选。

第四，首相是内阁与英王的联系人。政府重要决定由他交给英王批准，政府一切重要工作由他向英王汇报。首相实际是“王权”的行施者。

首相的官邸在伦敦唐宁街十号，唐宁街又是白厅街的一条支街。英国政府重要机关，外交部、国际部、社会安全部都设在白厅街附近，因此在新闻报道中，人们常用白厅作为英国政府的代称。

英国首相年薪为 26000 英镑。

（五）政府各部

英国政府设十七个部。各部的名称不一致，部一级大臣的称号也不一致。各部大臣有内阁大臣与非内阁大臣之区别，还有部门大臣与非部门大臣之区别。主管某部门工作的叫部门大臣，即农业、渔业和食品部；文管事务部；国防部；教育和科学部；就业部；能源部；环境部；外交和联邦事务部；卫生和社会保险部；内政部；工业部；贸易部；运输部；财政部；苏格兰事务部；北爱尔兰事务部和威尔士事务部。由于历史传统的原因，英国政府还设非部门大臣，即枢密院大臣、掌玺大臣、兰开斯特公爵郡大臣、主计大臣，不管大臣等职。各届政府授予这些大臣以特殊任务。比如1980年改组后的政府，授予兰开斯特公爵郡大臣兼任文官事务大臣，负责文官事务部；掌玺大臣在下院负责外交事务；枢密大臣兼任下院领袖，负责下院辩论法案等有关问题的安排事项。此外还有大法官办公署和检察长官办公署。

部的大小不一样，比较重要比较大的部还设有国务大臣。国务大臣级别低于大臣，如外交和联邦事务部就设有外交和联邦事务国务大臣。财政部设有第一财政大臣、财政大臣、首席大臣、财务大臣、财政部国务大臣、常务大臣。

按照惯例，大臣必须由议员担任，可以来自下院也可以来自上院。目前大臣大部分来自下院。大臣参加内阁时若不是议员，必须取得议员资格。办法有两种：一是由英王授予爵位进入上院，另一个办法是执政党在有获胜把握的选区让原来的议员辞职，再使这位大臣在该地区通过补缺选举当选为下院议员。议员当了大臣后，仍然可以参加议会活动。

二、地方政府与北爱尔兰问题

英国是单一制的国家，由英格兰、威尔士、苏格兰、北爱尔兰四个地区组成，实行高度地方自治。四个地区的行政区划不完全相同。英格兰、威尔士基本相同，苏格兰、北爱尔兰有所不同。

(一) 行政区划和地方政府

英格兰和威尔士共划分 53 个郡，下设 369 个区。苏格兰划分 9 个管辖区，下设 53 个区。北爱尔兰划分 26 个区。伦敦为独立的行政区域，称“大伦敦”，下设 32 个市区和一个“伦敦城”。

英国的各级行政区受本地区的议会管理。地方的议会议员由地方的选民选举产生，任期四年。市议会的议员每年改选三分之一，郡和教区议会的议员每三年全部改选。地方议会由一名主席主持，由议会选举产生。主席除议会事务之外，还执行各种礼仪的市政任务。此外，各郡还有英王任命的郡长，但不管实际政务，地方议会任命委员会作为它的执行机构，如同内阁是下院的执行机关一样。但地方委员会权力没有内阁权力大，常常受地方议会的牵制。

首都大伦敦市议会主席任期一年，除主持议会事务外，还兼任大伦敦市的行政首脑，议会分设许多委员会，分别担任行政责任。大伦敦的各自治市议会也由议员和参议员组成。市议会选举市长一人，任期一年，职能与大伦敦议会主席相似。伦敦城的主要统治机关是众议会署，由 159 名众议员、26 名参议员和大市长组成。

（二）地方政府与中央政府关系

由于历史原因，英国曾实行高度地方自治，随着资本主义经济发展、交通进步和社会原因，中央政府职能不断加强，中央政府对地方的控制、监督不断加强，主要表现在以下几方面。

1. 财政。英国地方政府的经费来源有 46% 是靠中央政府的补助金。这样中央政府就有权监督地方政府的预算制度与执行，当地方政府的活动，中央政府认为不当时，中央有权减少或停止对其拨款。另外，地方政府财政收支须受中央政府任命的地区审计员审计。地方政府发行公债，必须经中央核准。

2. 行政。地方政府机构虽由选举产生，但中央认为地方机构或官员没有履行好他们的责任时，有权把他们权力接管或转交给其他机构或官员。地方政府在其职权范围内的计划或建议，必须得到有关部的批准。

3. 立法。地方政府的职权受到地方议会的牵制。而地方议会所通过的决议必须取得中央有关部的批准，因此地方议会在颁布法律草案前，都要先征求有关部的意见。地方政府若有越权的命令或法律，中央政府有权制止或取消。

（三）北爱尔兰问题

北爱尔兰原是爱尔兰的一部分。公元 1169 年，英国开始侵略爱尔兰，1801 年英爱同盟条约规定成立“大不列颠及爱尔兰联合王国”，爱尔兰被英国吞并。一百年来，爱尔兰人民争取民族解放的斗争从未间断，1921 年英国被迫同爱尔兰签订了条约，允许爱尔兰南部 26 个郡成立“自由邦”，享

有自治权，北部6个郡划归英国，成为“大不列颠及北爱尔兰联合王国”的一部分。1937年爱尔兰宣布为共和国，但仍留在英联邦。

北爱尔兰约有人口150万，其中100万是英国本土移民的后裔，都信奉英国国教——基督教新教，他们在政治、经济、文化等方面都占有优势，与英国本土联系广泛密切，这部分人都主张北爱尔兰留在联合王国内。另外50万土生土长的爱尔兰人，大多数信奉天主教，希望北爱尔兰脱离英国，与南部的爱尔兰共和国合并。

1921年北爱尔兰设立议会和“自治政府”。北爱尔兰议会由国王任命的总督、参议院、众议院组成。总督由国王任命，任期六年。北爱尔兰自治政府的行政权由北爱尔兰内阁行使。内阁由首相和各部大臣组成。

北爱尔兰地方政府长期由信奉新教的资产阶级把持，而信奉天主教的爱尔兰人在政治经济上处于无权的地位，因此两种教派、两个民族之间经常发生冲突。1969年双方爆发了大规模的冲突，几乎酿成内战。英国政府派了大批军警进驻北爱尔兰。1972年3月，英国政府宣布停止北爱尔兰“自治政府”职权，由英国政府直接管辖北爱尔兰。1973年北爱尔兰举行公民投票，结果主张北爱尔兰留在联合王国的占多数。之后英国政府发表了“北爱尔兰制宪建议白皮书”，提出北爱尔兰将继续是英国的一部分，将“继续比联合王国其他地区享有更大程度的自治权”，并通过选举产生由80人组成的北爱尔兰大会，代替过去由52名议员组成的北爱尔兰议会。然而，北爱尔兰的问题没有真正解决，北爱尔兰的局势

仍然处在不稳定状态。

当前主张脱离英国的一部分人组成爱尔兰共和军，他们公开声称，要用“子弹和炸弹”求得南北爱尔兰的统一。他们搞暗杀、恐怖、破坏活动。还有一支武装——爱尔兰解放军也主张南北爱尔兰统一，进行恐怖活动。另外新教徒方面也有自己的武装，1981年7月，佩斯利组织一支新教徒军队，与爱尔兰共和军对抗。

北爱尔兰的动乱给英国带来巨大损失，截止1981年，有470名英国士兵、150名警察和1520名群众被杀害，16500人受伤。政府为了维持那里治安耗资仅1980年就达12亿英镑（合25.5亿美元）。英国人民对共和军的恐怖活动十分憎恨，对北爱尔兰问题长期得不到解决也产生厌倦情绪，普遍希望早日结束那种局面。英国政界对北爱尔兰问题解决意见不一致，1981年在野党工党提出支持北爱尔兰和爱尔兰共和国统一，保守党政府坚持在不违反北爱尔兰多数人的意志情况下解决问题。

第五节 英国文官制度

英国政府实行文官制度，即将政府官员分为政务官与事务官两种。政务官是决定政策和推行政策的高级官员，如首相、部长（大臣）、政务次长等。政务官是参与党派的，在英国，政务官多是下院议员，属于执政党党员。因此政务官的任职是与内阁共进退。

事务官是一种长久职业，不与内阁共进退的政府工作人

员，是资产阶级国家通过考试选拔、任用的政府官员。事务官一经任用，无过失就长期任用。在英国事务官不能发表政治性或政策性的讲演或论文，不得参加党派的竞选。国家对各级事务官制定的考试、录用、奖惩、晋升、解职等制度，称为常任文官制度。

一、文官制度的形成

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，在总结资产阶级“政党分赃制”的经验教训基础上逐步形成完善起来的。

资产阶级奉行功利主义原则，把是否具有“功利”、“效用”看做是国家和政府活动的准则。然而在资产阶级刚取得政权后，封建主义的“恩赐官职”，任人唯亲、卖官鬻爵的用人制度仍起作用，从而导致政治腐败和行政效率低下。这种用人制度遭到资产阶级的政治抨击，18世纪开始英国首先进行改革，1700年国会通过吏治澄清法，明文规定，凡接受皇家薪资及年金的官吏除各部大臣及国务员外，均不得为国会下院议员。从此，英国官吏开始有“政务官”与“事务官”的区别。18世纪末，英国首先在其殖民地东印度公司的行政机构中实行初步的文官制度。1854年和1855年，英国政府两次颁布“枢密院令”，决定在大不列颠实行公开考试制度，择优录用文官，并对文官考核晋升建立了统一制度。但这个改革遭到保守势力强烈反对。后来英国在克里米亚战争中由于政府官员昏庸腐败无能，玩忽职守，导致战败，激怒了公众。为了平息公众舆论的不满，1870年政府才颁发文官改革

命令，并得以迅速推行。

在英国实行文官制度以后，美国、加拿大在1882年、1883年也建立了文官制度。美国在这之前实行“政党分赃制”。美国随着议会制度、两党制度的发展，实行两党轮流执政。每次大选后，新上台的执政党就要进行大换班，把官职分配给在竞选中出力大的人员和亲信。这种“政党分赃制”不仅不可能作到人尽其才，而且使阿谀奉承之风盛行，政治腐败、行政效率低。另外这种制度往往由于分赃不均，引起统治阶级内部相互攻击，进行争吵。更重要的一个问题是，政府官员随着内阁共进退每次大选后大换班，影响政府工作的延续性和政局的稳定性。英国的文官制的实行，显示出比“政党分赃制”有很多优越性。因此继美国、加拿大之后，第二次世界大战后西方很多国家都实行了文官制度。到目前为止，绝大多数发达的资本主义国家都实行了文官制。第三世界一些国家也有采用文官制，如印度。

二、英国的文官制度

1. 英国文官的类级与机构

英国的文官分为国内文官和外交官两大类。文官大约共60万人。国内文官首脑是由内阁秘书兼任，外交官首脑是由外交和联邦事务部常务次官兼任。文官是指在中央政府各部任职的常任官员，不包括司法、军警、半官方中央管理机构和地方政府的官员，但国防部及其机关警卫部队、皇家兵工厂、皇家造船厂等企业职工属于文官。

文官又分高级文官和普通文官。从一级到七级为高级文官，主要是指常任次官、第二常务次官、副次官、助理次官等。高级文官占全体文官的1%左右，政府工作的连续性、稳定性的保持，主要靠这些人。八级以下的文官按专业分为“一般”、“科学”、“专业技术”等12类。

英国负责文官的机构是文官事务部，1981年撤销了文官部，在内阁办公厅下设管理与人事办公室，掌管文官组织机构、人事、效能等事项，但首相兼任的文官大臣一职仍保留。1987年10月，管理与人事办公室撤销，成立独立的文官部大臣办公室，由枢密院办公厅国务大臣主持日常领导工作，与国内文官首脑——内阁秘书共同对文官大臣（首相）负责。

2. 英国文官制的管理与政策

英国的文官制度管理实施包括录用、考核、晋升、奖惩、待遇、退休等制度

(1) 录用——公开考试、择优录取

招考工作由文官委员会主持。文官委员会设五名专员，聘请专家学者组成考试委员会，主持考试工作。考试有口试、笔试。考生在笔试合格后，进行口试，口试通过后，再由终选委员会复试。文官委员会根据考生成绩向政府推荐录用名单，再由政府任命，然后，经试用合格方能转正。每年都有数以百计的文官通过这种方式得到任命。中、高级文官的考试很严、复杂，但由于英国文官地位较高，因此竞争非常激烈，大学毕业的佼佼者竞相争夺文官职位，但录用的比例不到十分之一，其中外交官尤甚。对于高级文官任用的考

试是以名牌大学剑桥、牛津两所大学的标准和试题来进行的，因此英国许多高级文官都来自这两所大学。为了避免录用通才，考察人的实际能力，第二次世界大战后，加强了口试，考试方式也更加灵活。口试要求每一个应试人作 10 分钟发言，这是一种公开演说的考试，给 20 分钟准备。这种考试方法可以发现应试人的表达能力、教育程度、学术水平、应变能力，也是为了使录用人员由“通才”向“专才”的方向转变。

(2) 考核、晋升、奖惩

为了提高各级文官的服务质量、效率，必须有一定的晋升、奖惩制度。而确定晋升和奖惩的客观依据，必须严格考核。英国考核除了平时的出勤工作外，还建立了一套“考绩制”。英国的考绩包括 10 项：工作知识；人格性情；判断力；责任心；创造力；可靠性；机敏适应；监督能力；热心情形；行为道德。各项分五等。各部门每年对文官进行考核，根据考核实绩给以提升，对成绩欠佳者或无法胜任者，给以安排或降级。

(3) 工资与退休福利

西方各国政府为了使官员安心工作，稳定他们情绪，提高工作效率，对文官实行较优厚的工资福利待遇。特别是高级文官的工资待遇一般比部长还多，甚至接近首相。例如 1979 年财政部常务次官年俸 25211 英镑，而首相是 26250 英镑。大臣的年薪相当于二级和三级文官的水平。个别专业性文官，如会计局长和国防采购部主任，年薪超过最高文官。但低级文官的年薪较低，与高级文官工资差别达 30 倍。

英国政府还制定了一整套文官退休制度。规定年满60岁就可以退休。服务年限越长，取得退休金越多。规定服务满40年以上者，发给三分之二退休金。近几年为了避免文官“老龄化”，允许文官50岁后离开政府到外界工作，保留其60岁领养老金权利。这种规定适应科技发展，有利于文官向专业化发展。

除此之外，对文官还有其他福利待遇，比如健康、医疗保险等。

英国文官制度实行后，也暴露出不少问题，机构臃肿，效率低，随着科学技术发展，旧的文官制度需要改革。20世纪初，特别是第二次世界大战后，英国政府对文官制度进行了许多重大改革。一方面削减文官人员，1980年，撒切尔夫人颁布在今后四年内将文职人员减少14%，从73万减少到63万。目前这个任务已完成，并决定在今后四年再减少6%。另一项重要改革是反映在文职人员的录用上。目前文职人员录用特点是向专业化方向转变。由于社会专业分工更细，文官要求专业人才更多，专业性更强。因此政府将文官的类别分得更细，由六个等级分为十个等级；同时文官中专业人员增加也快，英国由1939年的11000人，到1968年增加到85600余人；另外对文官考核也更严、更复杂、更灵活，更注重考核其实际工作能力。

三、文官制度的作用

资产阶级国家一方面给文官优厚的待遇，另一方面又给文官制定了很多具体规定。英国文官制度中规定，中、下层

文官可以参加政党活动，但要得到上级官员批准，高级文官则要严格保持中立，不得参与政治活动，不得参加议员竞选，不得发表使政府为难的政治评论等。还有的国家规定不能参加罢工，不能接受带有政治目的的捐款，不能担任有报酬的兼职工作。为了杜绝贪污，便于公众监督，文官必须申报私人财产等。资产阶级国家作这些规定是为了建立一支稳定的不受党派斗争干扰的人事系统，有利于调整统治阶级内部矛盾。另外，资产阶级也通过这些规定，竭力要将文官说成在政治上是中立的、超党派的，说明文官的权力是依附于他们的地位，而不是依附某个人、某个政党、某种政治势力。

资产阶级文官制度在维护资产阶级统治方面起到政务官起不到的作用，保证了资产阶级统治的连续性、稳定性。因为这种制度保证文官长期在一个部门，从事一项工作，熟悉本部门业务，有处理各种问题的经验，掌握某些连主管大臣都不知道的本部门历史上的一些机密，往往部门的重要议案、法令、大臣的演说词、对议会质询的答复等，大多由文官准备、起草。虽然决定政策是大臣的职责，但高级文官对政策的影响很大，在决定重大政策时，大臣总是要征求高级文官的意见。高级文官实际上是各个部门不更换的幕后主管。

文官不是超阶级的，不是中立的。这不仅因为文官出身大部分是有产阶级，还因为文官都受过资产阶级正统教育，而且经过严格考试录用，而试题是国家根据资产阶级标准出的，这些试题充满了资产阶级偏见。在形式上英国高级文官不参加政党，但实际上他们大部分的政治倾向、态度是拥护

保守党，因此事实上他们不是超党派的。1924年英国发生的“季诺维也夫信件”，对英国政治发生很大影响，而这件事与高级文官有联系。当时英国外交部高级文官为了使保守党在大选中获胜，就捏造了一封“共产国际主席季诺维也夫”信件打击工党。这封信捏造共产国际主席季诺维也夫指示英国共产党发动“武装叛乱”。外交部没有得到当时执政党工党首相兼外交大臣麦克唐纳的同意就将信件捅出去，并向苏联大使馆提出严重抗议，几天以后大选保守党击败了工党。

第六节 英国的政党制度

一、资产阶级政党制度

在资本主义国家里，资产阶级对国家的领导是通过它的政党来实现的，资产阶级政党制度是资本主义国家政治制度重要组成部分。

资产阶级政党制度，也叫政党政治，就是通过议会选举或总统选举，由获胜的政党执政或联合执政的一种统治方式。它产生于资本主义自由竞争时期，最早产生于英国。通常每隔几年改选一次，由竞选获胜。在内阁制国家中，获胜者即议会中占多数的政党或政党联盟的领袖出面组阁，在总统制国家中，由当选的总统负责组织政府，然后推行其党的政治纲领。掌权的政党称“执政党”、“在朝党”，未能掌权的党称“在野党”、“反对党”。

资产阶级政党的基本任务和主要职能就是通过议会和选举这种民主形式来掌握国家政权，维护和巩固资本主义制度，

因此政党的主要活动、工作就是操纵选举、控制议会，一般资产阶级政党的工作中心和重点是放在进行竞选活动上。每逢选举年，各政党都集中全力投入选举活动中去，通过竞选整个活动，控制、操纵选举，以争取控制影响议会和政府。在资本主义国家，控制影响政府是资产阶级政党活动的主要目标，而只有通过竞选才能实现。在内阁制的国家中，哪个政党在议会中取得多数席位就可以组阁，成为执政党，就可以取得控制政府的权力，把本党纲领或政见上升为国家法律、政策。在总统制国家中，在议会中取得多数席位的政党不一定是执政党，在这样国家，要想取得执政党地位、控制政府权力，必须通过竞选总统，当选了总统的政党就是执政党，就取得了执政党地位，从而达到控制政府，推行其政策的目的。但即使在总统制国家中，没有成为执政党，但在议会中取得多数议席也有重大意义。取得多数议席可以对立法发生重大影响，可以通过有利于本党的法律、政策，阻止不利于本党的法律、政策通过，以此来影响政府的政策。美国政治就常发生这种情况。因此议会是各政党平时活动的重要和主要场所。

在资本主义各国，政治学者根据执政党在政府中的数目来划分政党制度的种类、名称。一般分为一党制、两党制和多党制。

一党制。一个国家长期由一个政党掌握政权的政党制度。一党制又分两种情况。一种情况是，有的国家除执政党外不允许其他政党存在，法西斯国家属此例；另外一种情况是，战后新独立的一些非洲国家，也只有唯一的执政党，有

的国家如埃及建国初期也不允许其他政党合法存在，但在这些国家都程度不同地实行了一些资产阶级民主，同法西斯制度不同。在实行一党制的国家中，有的国家允许其他政党存在活动，但不能参预政权，战后的日本长期由自民党执政，印度长期由国大党执政，第三世界中的很多国家如墨西哥、新加坡等国也属于这种情况，一般称这种制度为一党多元制。

两党制。由两个主要资产阶级政党轮流执政的制度。目前实行两党制的国家主要有英国、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等主要是原来英国殖民地的一些国家。

多党制。在一个国家中，多党并存，互争政权，各政党可以单独或者联合参加竞选，由在议会中占多数席位的一个政党或几个政党联合组织政府。目前北欧、西欧绝大多数资本主义国家和第三世界国家的一部分采用这种制度。法国是典型的多党制国家。多党制国家特点是经常出现政府危机，政局不稳定。

二、英国两党制形成

英国是最早实行两党制的国家，长期以来由两个政党轮流执政，在1915年以前，主要是保守党与自由党，1924年以后，工党取代自由党与保守党轮流执政。英国两党制形成一个历史演变过程。

早在17世纪英国资产阶级革命时期，围绕王位继承问题，议会发生分歧争论，出现两个政治派别。当时国王查理二世无嗣，关于詹姆士能否继承王位问题分为辉格党和托利党。辉格党代表新兴资产阶级和新贵族利益，反对詹姆士继

承王位；托利党代表地主贵族利益，拥护詹姆士继承王位。两派的名称是双方在互相指责对骂时给对方的称呼。辉格一词原意苏格兰“强盗”，托利一词原意是爱尔兰“歹徒”。当时又称民党（辉格党）与王党（托利党）之争。这就是英国历史上最早的政党。托利党代表地主贵族利益，主张维护旧秩序，拥护君主特权；辉格党则代表工商资产阶级和新兴贵族利益，主张提高议会权力，限制王权。1688年“光荣革命”后，首先由辉格党在1694年组成第一个一党内阁。1760年乔治三世即位后，托利党成为主要执政党。

工业革命后，英国资本主义有了很大发展，英国社会的阶级关系发生很大变化，资产阶级与贵族的矛盾已发展成资产阶级内部不同利益集团的斗争。于是托利党就演变成代表主张保护关税，以地产为中心的地主集团利益的保守党，辉格党演变成代表主张自由贸易的新兴工业资本家集团利益的自由党。

三、保守党

1833年托利党改名为保守党，代表资产阶级、垄断资产阶级、大地主利益。该党在第一次世界大战前一直推行帝国主义扩张政策，反对爱尔兰自治要求。由于推行扩张政策，形成政府财政困难，再加上实行保护关税政策，引起人民不满，1905年由自由党取代。1914年第一次世界大战爆发后，同自由党组成联合政府。1922年大选后工党取代自由党，形成保守党与工党轮流执政局面。到1945年7月大选前，除1923—1924年、1929—1931年，工党两次短期执政外，大部分

时间由保守党执政。大战结束后，1945—1951年保守党处于在野地位。1951—1964年再次执政，先后由丘吉尔、艾登、麦克米伦、道格拉斯——霍姆任首相。1964—1970年再次下野。1970年大选获胜由希思任首相组阁。1974年大选遭到失败，直到1979年大选才获得胜利，开始了连续三届的撒切尔夫人执政时期。战后到1988年，保守党执政26年，工党执政17年。

保守党代表垄断资产阶级、大地主的利益，这可以从它在下院议员职业看出。在下院，保守党议员近一半是董事、经理、商人，其余一半为律师和公职人员。1970年上台的希思政府，在内阁19名成员中，8人曾任大银行、大公司的董事长或董事，4人为贵族、大地主、大资本家，3人是富有的农场主。正如保守党领袖温斯顿·丘吉尔直言不讳地说，保守党“是组成在大联盟的大资本家的政党”。该党从未公布过党员人数，据透露，现有党员约200万人。玛格丽特·撒切尔夫人1975年2月当选该党领袖。

玛格丽特·撒切尔夫人是英国历史上第一位女首相。1925年生人。1943年中学毕业进入牛津大学萨默维尔女子学院攻读化学。学习期间参加保守党，并于1946年当选为牛津大学保守党协会主席。先后获得牛津大学理学士文科硕士学位。大学毕业后从事化学研究工作，业余时间攻读法律。1949年作为保守党候选人参加议员竞选活动失利。1951年与阿特拉斯油漆公司总经理丹尼斯·撒切尔结婚。1959年在芬奇利选区当选保守党议员。后曾出任国民保险部政务次官、教育和科学大臣等职务。1975年保守党奉行党魁竞选，她以130票

对希思的 119 票取胜。1979 年大选保守党获得胜利，她出任首相组阁，并在 1983 年、1987 年三次蝉联首相。

撒切尔夫人上台后积极推行保守党右翼政策。对内改变了英国 30 多年以来实行的凯恩斯主义经济政策，实行以货币为主的经济政策，主张进行严格的金融管制，通过控制货币供应量降低税收和减少开支等措施压缩通货膨胀，反对国有化，强调企业自由竞争，上台后实行国有企业私有化，主张“社会市场经济”，通过市场力量来决定经济的自然发展，对工会采取强硬政策，她上台后，为了制服工会，首先抓立法，限制工人的罢工自由，并在 1985 年对英国矿工的要求采取不退让政策。结果到 1985 年，英国职工的罢工总天数是英国 25 年来最少的一年。现在英国工会对政府的影响明显减小。对外保守党主张加强西方联盟和北约集团地位，其中特别强调与美国的特殊关系；主张东西方对话，改善同东方的关系；密切同英联邦国家关系，重视同第三世界国家发展经济合作；主张同中国进行经济合作和文化、科学的交流。撒切尔夫人与她的前任希思首相曾多次访华，1984 年 12 月，撒切尔夫人第三次访华，同赵紫阳总理正式签署了具有历史意义的中英两国政府关于香港问题的联合声明。在对外政策上，撒切尔夫人以推行强硬政策著称，1982 年的马尔维纳斯群岛事件中的强硬政策，1986 年她支持美国对利比亚的制裁，同年 7 月她拒绝英联邦成员国对南非当局实行制裁，这一切都说明她是一个铁女人。

保守党执政近 10 年，国内虽然仍存在大量问题，如住房问题、教育问题、医疗问题、失业问题（失业大军已连续 4

年处于300万人以上的高峰)、犯罪率上升、环境污染等一系列社会问题,使人怨声载道。但这些怨声载道都不能掩盖下列的事实,即撒切尔夫人上台后所推行的政策,给英国的经济带来很大变化,使英国经济发生转机。首先通货膨胀率从18%下降到4%。其次,经济连续5年得到缓慢持续增长,1987年英国全年经济增长4%,高于财政预算案中预测的3%,撒切尔夫人上台前,只有7%的选民握有股份,而到了1987年,已有20%以上选民成了股东。拥有汽车的人由1979年的54%,增加到1987年的66%。失业问题虽然仍严重,但已有了较大缓解,从1986年的340万减到1987年的268万。在外交方面,由于撒切尔夫人实行强硬又灵活的外交政策,使她在西方各国首脑中的地位更为显要,提高了英国在国际上地位,可以同两个超级大国平起平坐讨论问题。以上经济与外交方面的成就,是撒切尔夫人三度蝉联首相的原因,也是本世纪内任何英国领导人未能与之相比的。

四、工党

1900年2月在伦敦成立,原名劳工代表委员会,1906年改名工党。第一次世界大战前,工党在议会中依附于自由党,反对保守党。第一次世界大战爆发后,工党支持政府的战争政策,并加入自由党的联合内阁。战后工党力量不断发展,逐渐取代自由党在议会中的地位,1924年1月,在自由党支持下第一次组阁,工党领袖麦克唐纳出任首相。1929年工党再次组阁。战后,工党曾在1945年大选获胜,后又在1964—1970年、1974年—1979年执政。1979年大选工党惨

遭失败，导致党内派别斗争加剧。1981年3月，党内部分右翼分子退党，另组社会民主党，工党的力量受到削弱。目前工党党员660多万，大多是工会的集体党员，工党领袖是尼尔·金诺克。

工党党员成份大部分是企业的职工，但其领导成员大部分是有产阶级，据1970年统计工党下院议员共288人，其中产业工人与职员只有54人，而董事长21人，董事73人，经理56人。

工党是资产阶级改良主义政党，信奉费边社的社会主义（费边社是1884年在伦敦成立的资产阶级知识分子的团体，主张实行改良主义）。政治上主张改革国家机器，废除贵族院，建立民主国家。在经济上实行凯恩斯主义政策，提出把国家改造成以混合经济、社会福利、完全就业为三根支柱的“社会福利国家”。主张通过增加公共开支和实行对国有化企业投资、减少税收、控制进口等措施，促进生产和增加就业。工党从1924年后曾五次执政。执政期间在实施国有化、提高工资、社会福利保险、改善人民生活、增加就业等方面进行了不少改革。但70年代末工党改革的努力成效不大，英国通货膨胀，经济萧条，失业问题日益严重。因此1979年大选失败。保守党上台后，工党虽激烈地批评其政策，指责撒切尔夫人政府失业率有增无减，指责她制造了一个新的穷人阶级，但直到目前工党也没有能拿出一个切实的解决问题的新方案，致使保守党大选再度获胜。

工党对外政策。过去主张英国退出欧洲经济共同体，取缔美国在英国的军事基地，主张缓和与裁军，改善同苏联、

东欧、中国的关系。1983年工党在年会上，对外政策有较大修改，不再谋求英国退出共同体。

五、其他政党

两党制并不意味着在一个国家里只有两个政党，而是存在两个以上政党，但其中有两个政党居于垄断地位，通过定期选举，长时期轮流执政，经常是一个在台上，一个在台下，互相对峙。英国的两党制长期以来是保守党与工党轮流执政，同时也存在一些小党，有自由党、社会民主党、英国共产党、威尔士民族党、苏格兰民族党等，其中自由党是小党中影响较大的一个政党。

自由党前身是辉格党，1839年改为自由党。第一次世界大战前，一直与保守党轮流执政。第一次世界大战后大党地位让位于工党，成为第三党。在70年代几次大选中，最多获议席14席，1970年仅6席。1981年10月同从工党中分裂出的社会民主党结成选举联盟，实力有所增强。1983年大选，获得17个议席。该党对内主张在不加剧通货膨胀的前提下，增加政府开支，减少失业人数；主张改革议会选举制度，实行比例代表制；重视加强同工会的联系。对外政策主张加强欧洲共同体，加强北大西洋公约组织，支持同发展中国家合作。

该党现有党员20万，大多是工商资本家、律师、教师、学生，代表中小资产阶级和企业主利益。自由党领袖戴维·斯蒂尔，1976年当选，1981年曾来华访问。

第七节 英国司法制度

近代英国资产阶级在反封建斗争中逐渐确立了资产阶级的统治，建立了一整套议会民主制度，成为资产阶级民主政治的先驱，同时为了稳定资产阶级的秩序，还逐渐地建立了一整套完整的司法制度，并在后来为西方国家效仿，在资本主义整个政治法律制度中占有重要地位。

一、英国普通法系

资产阶级国家的法律体系，可以分属两大法系，即大陆法系和英国法系。大陆法系也可称民法法系和罗马——日耳曼法系，是指法国、德国等欧洲大陆国家，在继承奴隶制罗马法的原则与形式的基础上，以1804年法国拿破仑法典为范本而形成发展起来的一种资产阶级法律体系。大陆法系的特点是，法律都是成文法，由立法机关通过的制定法，没有判例法（法国行政法院除外），在民法、商法、刑法等方面都制定了系统的完整的法典。法典的内容比较严谨，条款比较原则，是法官判案的根本依据。法官判案只依据和服从这些成文法律，不得依据判例；法官只能司法，不能任意解释法律、创造法律，不能立法。

英国法系，又称英美法系、普通法系。最初适用于英国，以后逐渐成为美国及几乎所有英语国家所采用的资产阶级法律体系。普通法系不同于大陆法系，它有制定法也有习惯法、判例法。法律结构比较杂乱，没有欧洲大陆国家的那种法

典。

英国是普通法系最早的国家。在萨克森时代有一些法律习惯和实施被一般人所接受。这些被接受的法律习惯往往是不成文的习惯。后来诺曼人征服了英国以后，凡被认为是正确的、合理的，并与国王的立法不相抵触的习惯和惯例，被确认为判决的依据。这些判决依据以后就发展成为习惯法，成为通行全国的法律。

判例法不是产生于国王或议会的立法，而是产生于法院法官的判决。一个法院的判决案，由于符合制定法或法学名著中的法律原则，而作为一种先例，适用于以后本院和下级法院所遇到相同或相似案件，这一判决案就成为判例法。

“遵循先例”是判例法的一个基本原则，但这个原则不意味着所有法院的先例任何法院都得遵循。实际上是依据法院的权威等级，一般情况，下级法院必须服从其同一管辖权的上级法院的判例，在同一管辖权下，法院的审级越高，其判例适用的范围越广；基层法院的判决不作为判例；各法院对本院的判例一般都要遵循。实行“遵循先例”原则，就必须公布和出版判例。公布和出版判例是英美判例法的又一个特点。但并不是所有的判决都加以公布。在英国，通常贵族院的判决被公布的占其判决总数的75%，而高等法院的判决被公布的占其判决总数的10%。英国早在亨利三世在位时就开始编辑出版判例，因此到目前出版的各种判例多如牛毛。美国仅每年增加的判例就多达300多种。

习惯法与判例法构成普通法。普通法不是一次制定成功的，它是历史的产物，是不断生长成的，是不断发展的历史。

史的延续。这种不成文的习惯法有利于法律理论和条文的发展,但同时也使普通法有很大灵活性,使法官与律师在办案过程中没有约束力,有很大随意性。

英美普通法系,除了有不成文的普通法之外,还有成文的制定法。制定法是由国家机关按法律程序,以条文形式制定的,并经公布实施的法律和法规,也称“成文法”,其中包括宪法、立法机关制定的法律,与外国制定的规章等。

西方各国根据所适用的法律体系不同,将法院分为大陆法院和英美法院。大陆法系各国的法律结构比较单纯,因此法院也比较单一。英美法系法律结构比较杂乱,因此这些国家的法院组织系统也比较复杂。英国是属于英美法院。

二、英国法院系统及审判活动

英国法院的组织系统很复杂,分为中央法院和地方法院两级。中央法院包括最高法院(高等法院和上诉法院)、上院和枢密院;地方法院包括治安法庭、郡法院等。从审理案件性质划分,又可分为刑事和民事两大类。刑事法庭包括治安法院、皇家刑事法院、刑事上诉法院和贵族院四个审级;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。贵族院是英国民事、刑事案件的最高上诉审级。刑事法院负责系统审理犯罪案件,采用惩罚手段;民事法院负责系统审理包括债务纠纷、家庭纠纷、遗嘱、离婚、个人财产的案件,通常采用赔偿损失的方式。

西方国家法院审判活动一般是实行三个审级制度。英国

法院审判活动是实行四个审级制度。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、改判或撤销的制度。

英国的民事法院系统四个审级分工是：郡法院专门审理不重要的民事案件。高等法院是负责审理赔偿要求超过 2000 英镑的重大民事案件和不服从郡法院判决的上诉案件。民事上诉法院就是上诉法院的民事法庭，是民事案件的上诉审级，主要负责管理不服郡法院、高等法院所裁决的案件。民事上诉法院还有权批准重要案件向上院上诉。上诉法院不象初审法院那样传唤当事人和证人审级，然后判决，而是根据初审法院的证据笔录进行审查，一般不审讯证人。只有在证据确认不足，才审讯证人，或命令重新审理。

上院是英国最高司法机关，也是民事、刑事最高上诉审级。上院受理上诉法院的民事、刑事上诉案件。上院有权重审最高法院已经审过的任何案件。在某种情况下，上院作为一个独特的司法机关，审理由下院提出的弹劾案和被指控犯有叛国罪及重罪的贵族，上院的判决是终审判决。

英国刑事法院系统的四个审级分工是：治安法庭是最低的刑事审级，负责审理不重要的刑事案件，有权判决六个月内的监禁和 400 英镑内罚款之类案件。皇家法院把英国（不包括苏格兰和北爱尔兰）划分为六个行政巡回审判区。每个审判区又设立三种审判等级的巡回审判庭。最重的刑罚，如终身监禁等罪犯，由第一等级巡回审判庭审判，一般的案件由第二、三等级巡回审判庭审判。巡回审判庭既审理刑事案件，也审理民事案件。刑事上诉法院，主要受理不服皇家法

院审理的上诉案件。不服皇家法院判决的上诉，必须经皇家法院审判官的许可和刑事上诉法院的同意，方可向刑事上诉法院提出上诉。如果刑事上诉法院认为案件涉及重大的“公众利益”，应由上院审理，但应取得上院同意。

此外还有特设法院，是专门设立独立于民事和刑事法院系统外的法院，如军事法院、少年法院、劳资关系法院、行政法庭。苏格兰法院系统与英格兰、威尔士、北爱尔兰法院组织不完全相同。枢密院的司法委员会是英帝国某些成员国、殖民地、保护国和托管地的法院的最高上诉审级，受理对于这些法院判决的上诉案。

综上所述，可以看到英国的法院组织十分复杂，审理程序也很烦琐。在这极为复杂的法院系统中，高等法院和上诉法院，也就是最高法院，起着特别重要的作用。因为上诉到贵族院的案件必须得到特许，数量不多，而地方法院只有权审理较小的案件。最高法院既可对重大民事刑事案件进行初审，又受理上诉，管辖的范围极广。这说明英国的审判权力相当集中。

三、司法独立原则与法官、律师、陪审制度

资产阶级司法制度的一个重要原则是“司法权独立”。“司法权独立”原则最早提出和实行的是英国。这一原则来源于资产阶级的“分权”学说。英国资产阶级革命早期，在反封建斗争过程中，资产阶级掌握了一部分立法权，而行政权、司法权掌握在封建国王手中。为了反对封建专制主义的专横，取得一部分行政、司法权力，资产阶级学者提出分权学说，

其代表人物是“平等派”的领袖李尔本。他主张立法权和行政权分立，反对行政对司法的干预。这为后来资产阶级启蒙学者提出的“司法独立”提供了理论根据。1688年英国“光荣革命”后，通过的《权利法案》、《王位继承法》，都明确地规定了行政权利不得干预司法，在历史上第一次以立法的形式对“法院独立”原则给予肯定。后来法国的孟德斯鸠、美国的亚历山大·汉密尔顿进一步发展了司法独立学说。随着资本主义在各国确立，西方各国都在本国宪法中确立了“司法独立原则。”

“司法独立”亦称“法院独立”，是指司法权由司法机关独立行使，不受立法机关、行政机关或个人干涉。法院独立行使审判权，并且具有独立的组织系统。司法独立之原则，是资产阶级用来反对封建专制主义的重要理论武器，是一巨大进步。资产阶级取得政权后，就用法律形式把这一原则固定下来，并以此说明司法和法官是独立的，是超阶级、超党派的，以掩盖法院、法官的资产阶级性质。

为了确保“司法权独立”，英国资产阶级规定了一整套法官制度、律师制度、陪审制度。

（一）法官制度

为了确保“司法权独立”，资产阶级认为必须保证法官“独立”地位，“法官只服从法律”，法官必须依良心独立行使职权，只受宪法与法律约束。他们认为法官只服从法律的独立地位，才能独立公正地进行审判。为保证法官的独立地位，英国规定了“法官不可更换”、法官高薪制、专职制、退休制等一套法官制度。

英国宪法规定，法官实行不可更换制。大法官、上诉法院、上院法官是由首相提名，英王任命。地方法官由大法官任命。法官一经任命，非经本人同意，不能被免职。英国的最高法院法官是终身任制，可服务到75岁。地方法官在72岁以后方可退休。英国法官实行高薪制。高等法院法官年薪为5000—8000英镑，法官上院议员年薪高达11250英镑，大法官年薪与首相一样，是两万多英镑。

（二）律师制度

西方的律师制度是资产阶级司法民主、司法制度的重要组成部分。最早产生于英国，1679年英国的《人身保护法》明文规定被告人的辩护权原则。

律师的主要职能就是辩护。因此，有的国家就把律师称为辩护士。在资本主义国家，法律非常烦琐，诉讼程序很复杂，一般老百姓无法熟悉，因此进行诉讼只能依赖律师。当事人可以委托律师，做诉讼代理人；并委托律师，做被告的辩护人。律师在诉讼中所扮演的角色同检察官、法官不同。检察官（在刑事案中）是作为国家和社会公共利益的代表，代表国家在法院提起公诉；法官被认为是两方争执的“公断人”；律师则是作为当事人利益的代表，在合法的程序内，为委托的当事人的利益进行辩护。律师另一个职能是充当政府机关、企业、团体以及个人的法律顾问。资本主义国家犯罪多、诉讼多、法律多，因此律师也多。

在资本主义国家，律师是经过严格培养挑选出来的，一般都是法律院校毕业，然后经过专门考试及格才能执业。在美国，律师是法律院校从一般大学毕业生中招收，再经过三

年培养考试及格，再经过州律师协会考试及格并取得州最高法院的准许证，方能在该州执业。日本每年从大学法律专业毕业生中录取500名，然后经过两年专门司法学习和实践，最后统一考试，及格者方可执业。各国规定，律师必须参加律师协会组织，以便管理和执行纪律惩戒。与此同时，律师的酬金也相当高，各国律师收费标准方式不同。事先订立合同，如果败诉，不收或少收酬金；胜诉，则按取得赔偿费的百分比收。有时比例很高，胜诉的律师可能发一笔大财。

英国的律师制度与西方国家有些不同。英国把律师分为两类，即出庭律师与不出庭律师或诉讼律师，也称专门律师与事务律师两类。出庭律师资格规定很严，要经过多道的严格程序，必须加入四个法学会之一（林肯法学会、内院法学会、中院法学会、格兰法学会），入会后要学习十二学期（三年），并经过四个法学会评议会主持的初试、再试、终试等考试及格，方能执业。出庭律师可以出席各级法庭充当辩护士，在执业10年后，可以申请大法官任命他为皇家大律师，成为律师界的导师，并有资格被任命为最高法院的法官。诉状律师一般要求法律学院考试毕业或获得法学学士学位，并获得法律协会执业证书，便可充任。诉状律师与出庭律师不同，他主要是为当事人写诉状，充当出庭律师与当事人的联系人等。他也能出庭，但只能在低级法院出庭，经大法官同意也可以在皇家刑事法院出庭。由于律师分为两类，因此当事人要同时聘请两个律师；有些诉讼要聘请皇家大律师，而皇家大律师出庭必须有一名普通大律师陪同。在英国，普通老百姓请律师要付出很高的酬金。

西方律师制度是资产阶级司法制度的一个重要组成部分，是为资产阶级服务的。但这不排除在西方确有一些主持正义，为进步人士和劳动人民仗义执言的律师，有的甚至冒着生命危险为革命者和穷苦受害者辩护，而高明的律师的努力往往对案件结局起着举足轻重的作用。^④

（三）陪审制度

陪审制是资产阶级司法民主与司法制度中的又一重要内容。它是在古代审判制度的基础上发展起来的。在古代希腊奴隶制的民主共和国中，曾存在处理一般案件的公民陪审法庭，但这种形式没有广为流传。后来欧洲在裁判是与非、罪与非罪的方法上，广泛实行“神明裁判法”（在罪与非罪、是与非问题上，诉诸于神明的启示，形式多种多样。古罗马教庭实行宣誓立证，即在对某个遗产证书的真实性发生争执时，提出证书的人只要指着《福音书》立誓说它是真的，他就可以不经任何审判而成为遗产的所有者），热铁与开水裁判形式（将被告的手放在热铁上或插进开水里，然后人们把他的手包裹起来，三天后，如果没留下烧伤的痕迹，此人便被宣告无罪），决斗裁判法（有关财产、荣誉、地位等问题发生争执时，双方进行决斗，直到一方求饶或一方被杀为止；当双方势均力敌时，则继续决斗到星星在天空出现，被告便可宣布为胜者）。这些方式很落后，不能真正裁判是与非、罪与非罪。因此到了公元11世纪末、12世纪初，陪审制度在英国盛行。资产阶级革命时期，许多资产阶级启蒙学者肯定了陪审制度，在资产阶级革命取得胜利后，许多国家都实行了陪审制度，并用法律形式给予确认。

陪审制度最早是在英国盛行发展起来的。早在公元12世纪，英国采用挑选若干名地方议员或地方上有法律知识的人组成大陪审团(通常是12名或16名)，作为政府的一个机关，就当地发生的重大刑事案件，向法官提供情报，裁决“表面上证据确实的案件”。13世纪英国大陪审团中又开始区分出小陪审团。大陪审团的职责主要是在前庭，确定被告是否有犯罪嫌疑和是否要向法院起诉，小陪审团则是在审判中从事事实方面裁判被告是否有罪。目前大陪审团在多数国家都不实行了，英国在1933年放弃，1948年正式废除。但美国仍在实行。现在通常讲的陪审团，是指的小陪审团。小陪审团是由12名陪审员组成。在审理案件时，由法官与小陪审团共同进行。陪审团在听取原告、被告的陈述，双方律师辩论，以及法官指出法律要点后，便退入陪审团室，进行讨论与表决，作出一致的评论，裁判被告是有罪还是无罪。过去裁判要求必须一致通过，如果几次密商不能取得一致，该陪审团便被宣告解散，案件必须重审。现在已不要求一致，只要求多数或绝对多数通过。美国1970年最高法院认为在刑事案件中有6名陪审员同意就算符合宪法。如果裁定“无罪”，被告便当场被释放；如果裁定“有罪”，法官就接着进行判决。

资产阶级宣传陪审员是参加案件审理的“人民代表”，是资产阶级民主的重要表现。但实际陪审员资格是有限制的，多半是中产阶级。英国规定，在18—65岁的选民中，只有拥有每年纳税30英镑(伦敦地区)或20英镑(英格兰和威尔士地区)以上财产的人才能充当陪审员。美国规定，在21—70岁公民中，只有每年纳税250美元以上的有产者，并能阅读和

写英语的人才能选入陪审团。

在资产阶级革命时期，资产阶级学者对陪审制度一致是肯定的。但现代资本主义各国，对陪审制度态度很不一致。很多资产阶级学者对陪审制持否定态度，认为陪审员不懂法律又没有经验，审案效率低，浪费时间，烦琐等。因此不少国家开始缩小陪审团参加审理案件范围，有的国家取消陪审制度，法国在民事案件中已不采用陪审制。首先确立陪审制度的英国，1948年的《刑事审判法》正式废除大陪审团，大陪审团的职权由治安法官行使。另外由于陪审员的出庭费用需要当事人支付，当事人为了减少诉讼费用，往往主动放弃陪审要求，故近年来，英国和西方国家的陪审制度有逐渐衰微倾向。

第二章 美国的政治制度

第一节 美利坚合众国建立与 美利坚合众国宪法

一、美利坚合众国的建立

美国全称是美利坚合众国。位于美洲南部，东临大西洋，西濒太平洋，北接加拿大，南靠墨西哥和墨西哥湾，总面积 9363123 平方公里，人口 239000000 (1986 年)。美国是一个由大量移民构成的多民族的国家，其中白人占 80% 以上，大部分是欧洲移民的后裔；黑人占 11.6%，其他还有墨西哥人，约占 3.1%，波多黎各人、印地安人、华人约 80 万。官方语言为英语。主要信奉基督教，其次为天主教、犹太教和东正教等。

美国的前身是 18 世纪英国在北美的 13 块殖民地，1776 年这些殖民地在独立战争中取得胜利，宣布独立，成立美利坚合众国，建立了美国的政治制度。

北美洲原为土著民族印地安人的居住地。1492 年哥伦布发现美洲新大陆后，美洲开始成为欧洲殖民主义者侵略和掠夺的对象，并开始不断向北美移民。最初向北美移民的国家是西班牙、荷兰、法国，英国是在 17 世纪初才开始到北美移民。1607 年 5 月，英国商业专利公司伦敦公司，用三艘大船，

载着 120 名移民，第一批到达北美的詹姆斯敦。这些移民克服了疟疾的折磨和沼泽地区困难，最后终于由幸存的 53 人在詹姆斯敦建立了英国在北美的第一个殖民地——弗吉尼亚殖民地。1620 年 9 月，又一批英国移民 102 人，乘《五月花号》船，从英国启程准备到达弗吉尼亚，由于遇到风暴改变了航向，到达马萨诸塞州，建立了新普利茅斯殖民地。在这以后到 1732 年，英国在北美东部先后建立了 13 块殖民地。

这些殖民地虽然因为边界、贸易、宗教等问题经常发生争执，许多新英格兰人对南方的奴隶制看不惯，而南方的种植主则骂新英格兰人是生意精明的商人。尽管他们之间存在分歧，但他们还是在逐渐演化成一个民族。原因是他们都说英语，都遵守英国的风俗习惯，信奉英国的议会制，忠于英王。

13 个殖民地建立后，资本主义经济有了很大发展，这引起英王的注意，加紧对殖民地的经济掠夺。特别是 1756—1763 年，英国同法国进行了七年战争，使英国的债务增加了一倍。于是英国统治阶级就想从殖民地那里增加财源，进一步加强对殖民地的经济掠夺和限制，从而引起殖民地人民的不满。各殖民地于 1774 年和 1775 年召开了第一届、第二届大陆会议，反对英国的殖民统治，并授权乔治·华盛顿为殖民地军总司令，发动了反对英国殖民统治的独立战争。

独立战争 1775 年开始，1783 年胜利结束。在独立战争的第二年，1776 年 7 月 4 日，大陆会议通过了杰弗逊起草的《独立宣言》。《独立宣言》宣布 13 个殖民地各为“自由独立之邦”，正式与英国脱离关系。宣言除了宣布对英国独立外，还

宣布“人人生而平等，他们由造物主赋予几种不能转让的权利，其中包括有生命、自由、追求幸福的权利。人民为了保障这些权利，所以成立政府。政府正当的权利来自被治者的同意。任何政府如要破坏这些目的，人民有权利改变或废除它，另建新政府。”

独立宣言是美国和西方各国资产阶级革命史上的一个重要政治历史文献，它反映了洛克、孟德斯鸠、卢梭等资产阶级思想家最激进的天赋人权和主权在民等民主思想，是一个反民族压迫、反封建的政治纲领，被马克思称之为“第一个人权宣言”，是对封建旧世界旧秩序的巨大冲击。

独立宣言颁布后，各殖民地先后改为共和州，宣布建立美利坚合众国。因此独立宣言的发表，标志美利坚合众国的诞生，每年的7月4日是美国的独立日、国庆节。

二、美利坚合众国的宪法

独立后，1781年各州参加的大陆会议通过了《邦联和永久联合条例》，通称《邦联条例》。根据条例规定，美国实行邦联而不是联邦。邦联制下的中央权力很弱，各州有较高的独立性。《邦联条例》规定，邦联国会采用一院制，国会权力只限于处理对外关系和各州之间的争端问题，全国缺乏一个统一的强有力的中央政府。这种政治制度既不能巩固独立战争的胜利成果，又不利于资本主义经济的顺利发展，于是在1787年5月在费拉德尔菲亚城召开了制宪会议，起草并通过了美国宪法，1789年3月4日由美国第一届国会宣布正式生效。

（一）宪法内容

1787年美国宪法是世界上最早比较完整的成文宪法。宪法有序言和7条正文。序言说明制定宪法的目的。正文第1条规定了联邦国会两院议员的产生，国会的职权以及国会和州的权力的限制等问题。第2条规定了政府机构产生、职权。第3条规定了联邦法院的组织、职权。第4条规定州与州之间关系，州与联邦的关系。第5条规定了宪法修正的程序及要求。第6条规定宪法为全国最高法律，说明联邦宪法法律同州宪法、州法律关系。第7条规定宪法本身的批准程序，规定在得到9个州的制宪会议批准后立即生效。

宪法规定：(1)美利坚合众国的国家形式由邦联改为联邦，规定各州都是整个联邦的一个组成部分；另一方面各州享有地方自治权力，但失去完全独立国家资格。北美13个州从此成为一个真正统一的国家。(2)为了解决中央政府内部各种权力之间关系，根据孟德斯鸠的“三权分立”学说，建立了总统共和制政体，规定将国家权力分为立法权、行政权、司法权三部分，立法权归国会，行政权归总统，司法权归最高法院。三权之间互相分立又互相制衡。(3)规定国会实行两院制，由参议院、众议院组成。(4)1789年国会通过10条修正案，即“人权法案”。在“人权法案”中，根据“天赋人权”、“主权在民”的资产阶级学说理论，规定了保障公民的人身和财产不受侵犯，出版、集会、宗教信仰等自由权利。

（二）宪法特点

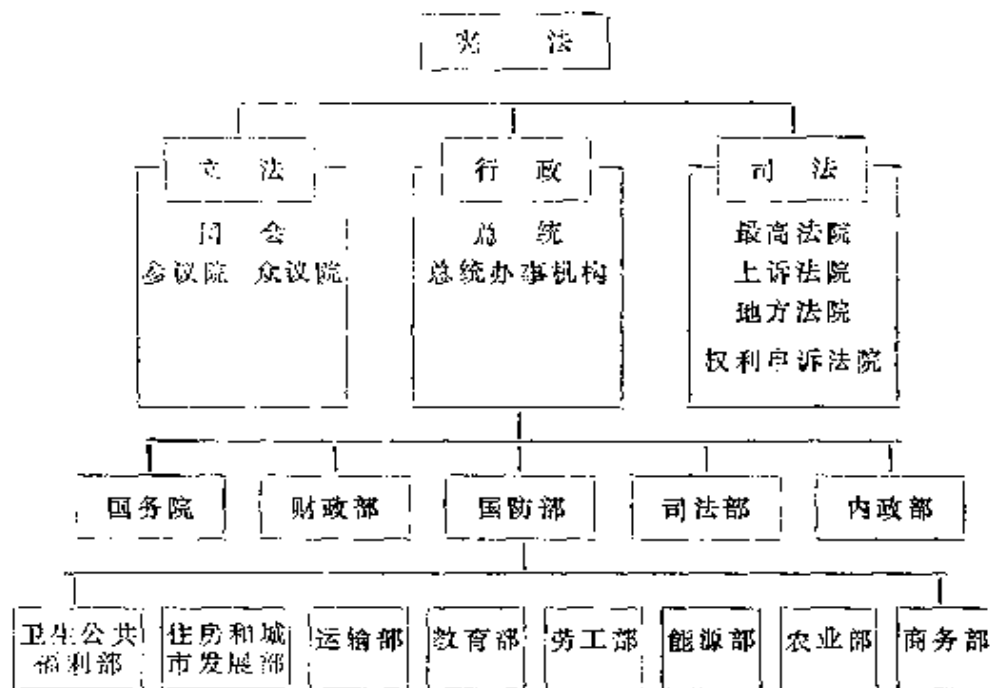
美国宪法的一个重要特点是在宪法中规定了修改宪法律程

序特别复杂和严格。按宪法规定,若想正式改变宪法,必须提出修正案,修正案提出必须是由联邦议会和各州议会,其他任何人、机构没有提出权利。并且还必须有三分之二以上的联邦议会议员和州议会赞成。修正案的批准必须获得四分之三州议会或四分之三制宪会议的批准。由于修改宪法手续很严,因此两百多年来,国会提出的修正案约5000多条,但到1977年为止,只通过27条修正案。所增进的修正案其内容大体可分为两类:一类反映了人民群众争取民主权利斗争的一定成果,如1791年生效的关于公民权利的10条修正案;南北战争后关于废除奴隶制、承认黑人公民权利的第13、14、15条修正案;20世纪60年代在黑人运动的推动下通过的关于保障黑人选举权的第23条、24条修正案;承认妇女、青年学生享有选举权的第19条、第26条修正案。另一类是对联邦政府组织和权限方面的个别环节方面作的调整,以及关于宪法解释权的问题等。

美国宪法体现了资产阶级的民主原则,有进步意义,它为资本主义生产关系发展扫清了障碍,巩固了新生的资产阶级政权。

第二节 美国总统制与分权制衡政治

根据宪法规定,美国实行总统共和制。总统共和制特点是:总统既是国家元首,又是政府首脑;总统与国会分别由选民定期选举产生,并分别向选民负责;政府各部部长由总统任命,只对总统负责,不对议会负责;国会中的多数党不



一定是执政党；总统任期内不管议会对他是否信任，除了因他犯罪加以弹劾并加以定罪外，不能将他解职。总统制国家，总统有庞大的实权，因此西方有人把总统制称为“总统专政”。

一、美国的总统制

(一) 美国总统的产生

美国每隔四年举行一次总统选举。美国宪法规定，凡年满35岁，出生在美国并在美国居住14年以上的美国公民均可当选总统。

美国的总统选举是一种间接选举，又叫选举人制度，即先由选民在本州投票选举选举人，然后由各州的选举人再投

票选举总统、副总统。

美国实行两党政治，长期以来，美国是由共和党与民主党两党轮流执政，两党为夺取总统宝座竞争非常激烈。美国总统的选举始终都操纵在两大政党手中。美国总统选举可分五个阶段。

1. 预选阶段。两党在各州选举参加各党的全国代表大会的代表。为了解两党选民对总统候选人的态度，有的州在预选中也就“希望谁当选”举行投票。

2. 两党全国代表大会阶段。两党分别召开全国代表大会，一般是在选举年的七月或八月。在全国代表大会上，决定本党总统、副总统的候选人，并在会上提出本党的“竞选纲领”。选择什么人充当候选人，这是两党非常重视的问题，选择不好，就很不利于本党竞选。根据美国人习惯，州的选民通常爱选出身本州的候选人。另外州的大小关系重大，因为总统是由各州选举人间接选举，选举人名额是与州人口成正比，大州人口多，总统选举人名额亦多，选举总统时，大州比小州票数多。因此各党在考虑候选人时，以出身大州者为对象。历史上各届美国总统大都出身于大州。肯尼迪出身纽约州，卡特出身于佐治亚州，尼克松出身加利福尼亚州，约翰逊出身于得克萨斯州。另外候选人政治经历，一般以州长、参议员、副总统为适宜。

在党的全国代表大会上，总统候选人提名只能有一个，但往往候选人有两个不相上下。此时，解决问题的办法是双方后台暗中妥协，彼此放弃竞选，让第三者当选。这第三者被称为黑马（黑马是赛马中的一个术语，指原来不很有名

气，后来意愿不到取胜的马)。

3. 竞选阶段。两党的总统候选人被提名后，9月到11月，两党总统候选人开始在全国竞选。各候选人都有自己的竞选班子，他们在全国各地设点，开动一切宣传机器，四处奔波，演讲，对选民宣传本党纲领，许下各种诺言，并指责批评对方，展开公开辩论。1976年大选时，民主党候选人卡特和共和党候选人福特通过电视进行三次公开辩论。这种竞选要耗费大量金钱，经费来源主要依靠各垄断财团和大公司向两党提供和捐款、资助。里根1980年竞选费达2.25亿美元。1984年竞选高达3亿美元，他一次五分钟电视讲话就付出40万美元，相当每秒钟1300美元。

4. 选举总统选举人阶段。总统候选人决定后，当选总统候选人开始竞选，同时各州由各党提名选举总统选举人。这种选举都是在选举日举行，选举日规定在大选年11月的第一个星期一以后的星期二。在选举日由选民进行选举。由于“选举人”事先必须向选民保证其政党倾向，所以当选举人被选出后，总统由谁当选，实际已见分晓。在美国，选民投票按其传统，75%的选民是按其家庭是民主党或共和党而投民主党或共和党的票。

5. 投票和开票阶段。各州选举人选出后，组成选举团选举总统。日期定在大选年12月第二个星期三之后的第一个星期一。这一天各州选举人集中在本州首府，分别投票选举正副总统，然后挂号邮寄美国参议院议长。次年1月6日下午1时，在众议院由参议院议长主持，当着参议院和众议院议员的面，开票唱票。获得过半数者，分别当选正、副总统。

总统如没取得过半数，即由众议院从得票最多的三个候选人中选出。副总统如不过半数，由参议院从得票最多的两个候选人中选出。当选的总统、副总统于1月20日中午宣誓就职。

总统任期为4年，连选连任两届。宪法最早对总统连任次数未做规定，但自华盛顿不愿任第三届总统后，历届总统都以此为例。1944年富兰克林·罗斯福第4次当选，任满三届，打破了这一惯例。1951年宪法修正案第22条规定：任何人总统任期不得超过两任。现任总统里纳德·威尔逊·里根，1980年上任，1984年连任。

（二）总统职权

美国宪法规定：“行政权属于美利坚合众国总统”。美国宪法赋予总统很大权力。美国总统既是国家元首，又是政府首脑，还是三军总司令，同时又是本党领袖。所谓执政党，就是指总统所属的党而言。美国两大党所争夺的主要对象就是总统的位置。到了帝国主义阶段，国家权力进一步集中，总统的权力进一步扩大，远远超过了宪法所规定的权限。根据宪法规定，总统有以下几方面权力。

1. 行政权。总统有权任免高级官员：各部部长、最高法院法官、大使、公使、中央情报局局长等，但需要取得参议员同意。总统是否有权罢免高级官员，美国宪法没有明文规定，但1926年最高法院在迈尔斯诉美国一案的判例中确立一个原则，凡总统任命的所有行政官员都可由总统加以免职，而不需要国会同意。后来虽然最高法院又对总统的罢免权作了一些限制，但实际上总统对行政部门的官员均有罢免权。总统有权召集内阁会议。总统在作出重大决策时，召开内阁

会议听取内阁成员意见，但内阁会议是不定期的，何时召开由总统自行决定。因此在行政上，是总统个人说了算，内阁不是一个决策机构，只是总统的顾问团。内阁和政府各部门都是向总统负责。

2. 外交权。宪法规定，美国政府在处理对外关系方面的权力，由总统和国会共同行使。但后来，特别是第二次世界大战后，总统在对外关系方面的权力越来越大。根据宪法规定，总统有权与外国缔结条约，但必须取得参议院三分之二的同意；同时宪法又规定总统有权与外国缔结一切行政协定，不需要参议院同意。这样美国总统就常常用签订协定来代替缔结条约。第二次世界大战后总统签订的行政协定数量不断增加，仅1954年，美国总统与外国共缔结条约7个，签订协定169个。

3. 军事权。宪法规定总统为联邦陆海空军及为联邦服役的各州民兵总司令。既然是三军总司令，因此无论战时与平时，总统握有最高军事的处置权，有权派遣武装力量去国外执行任务，干涉他国内政，对内有权派兵弹压“内乱”。除此之外，总统实际上掌握对外宣布战争权。根据宪法规定，只有国会握有宣战权，但实际上总统取得了宣布战争权利，仅1950年至1970年，美国就发动对朝鲜、黎巴嫩、多米尼加共和国、越南、柬埔寨五次侵略战争，事先都未经过国会，事后都被国会默认。

4. 立法权。根据三权分立原则，立法权属于国会，总统与政府没有立法权，但实际上，总统拥有广泛的立法权，而且在立法过程中占有头等重要地位。

首先，总统是主要立法的创议者。根据宪法规定：“总统应时时向国会报告合众国国务情况，并把本人所认为必要而妥当的政策呈于国会，以备审议”。即总统要经常通过向国会报告国情，提出重大政策建议（通称国情咨文），要求国会讨论通过。美国总统一年向国会提出各种国情咨文几十份，在咨文中就包括各种法案。1968年，约翰逊向国会提交52个咨文，就包括414个法案，而且总统向国会提出的法案被视为“政府法案”，应优先讨论。在国会中讨论最仔细，辩论最激烈的大部分是总统提交的法案。1968年，国会总共表决法案1074件，总统提出的法案就占去39%。因此总统是实际的重要立法创议者。

总统还可以通过行使否决权影响立法。国会通过的法案要经过总统批准签署，才能作为正式法律生效，总统有权否决这些法案。但总统只能全部否决，不能部分否决；否决后的法案经过两院三分之二的多数重新讨论通过，该法案就自行生效。美国总统从华盛顿到艾森豪威尔共171年，共行使否决权2192次。宪法还规定，法案送交总统签署的10天之内（不包括星期日），未被退回国会，说明总统已批准法案。如果国会在这10天期届满之前休会，总统就可以不受10天限制，使这法案完全无效。因为宪法规定：“由于议会休会，无法退回时，不得成为法律”。这种方法叫“衣袋否决”。最早由杰克逊首先使用，后来很多总统为了逃避正式否决权的后果多次使用，到罗斯福第二任时，已使用750多次。这种否决实际是一种绝对否决，因为总统借口休会不退回法案，两院也就无机会重新投票再次通过了。这种“衣袋否决”方式，由

于议员不断斗争，已取消。

总统拥有广泛的立法权，还表现在总统有“委任立法权”。美国宪法没有明文规定国会可以将自己的立法权委托给总统行使；也没有提到总统有行使这种委任立法的权力。但自从1939年国会以法律形式授权总统发布关于改组政府的计划以后，总统就享有了委任立法权，发布了大批行政命令。

最后美国总统还可以通过本党来影响立法。美国总统是本党领袖，又是政府首脑，当他想在政府推行他的政策，通过新的法案时，可以指挥本党的议员，委托他们在国会代表他提出政府的议案，并指挥他们如何千方百计使议案通过。

按照宪法规定，总统因故丧失工作能力或身亡，由副总统代行总统权力，如副总统也不能执行总统职权时，则依次由众议院议长、参议院临时议长、国务卿、财政部长、国防部长、司法部长继任。美国总统权力很大，但副总统职权很小，宪法规定副总统的责任是担任参议院议长。

二、美国的分权制衡政治

在资本主义国家中，美国是实行三权分立政治制度最典型的国家。三权分立原则是包括两方面内容，即分权与制衡。在美国的政治制度的实施与宣传上是很重视这个原则的。

形式上美国是严格依照分权原则实施政治的。依照宪法，美国国家权力分为立法权、行政权、司法权三部分，分别由国会、总统为首的行政部门和法院行使。在华盛顿广场附

近，国会山、白宫和联邦最高法院的三个宏伟建筑物遥遥相对，成为国家立法权、行政权、司法权的象征。

根据分权原则规定，总统与国会分别由选民选举产生，分管行政与立法。总统与行政无权提议案，各部部长不能出席议会，也不能兼任议会议员。分管司法权的法院与行政、立法两部门也是分开的。司法权包括两方面，即“审判权”与“司法审查权”。最高法院享有最高裁判权，行政立法两部门不得干涉；最高法院有权宣布法律是否符合联邦宪法，不仅有解释宪法权力，还有改变宪法权力。法官任期终身，行政部门不能罢免。

依照美国宪法规定，三权不仅是分立的，而且还是制衡的，互相牵制的。美国宪法规定行政部门总统行使的权力要受立法部门限制；议会行使的权力要受总统、司法部门限制；行政权与立法权也要受司法部门限制。司法权也要受立法与行政部门限制。

制衡原则不仅在宪法上规定了，在形式上也是起作用的。例如行政部门总统的权力是要受到立法部门限制，规定总统缔结条约、任命重要官员必须得到参议院同意；总统对外宣战也要征得两院同意。同样议会行使立法权也受总统的限制，总统对议会通过的法案有权否决。行政权与立法权还要受司法部门限制，法院有权宣布议会通过的法案，总统颁布的命令为违宪。另外议会对行政与司法权的限制表现在议会有权弹劾行政部门的总统、高级官员以及司法部门的法院法官。行政对司法权的限制表现在最高法院法官是总统任命的。

美国政治中的分权与制衡原则对于制约各部门，防止独裁，协调各方面矛盾，维护资产阶级统治是起了一定作用的。

国会对行政部门制约作用主要通过立法程序来实现。行政部门几乎所有重要的内外政策特别是财政开支，一般都需要先经过国会立法。关于国家预算，总统与国会经常扯皮。1981年里根提出一个预算修正案，打算削减福利费，遭到国会否决，最后双方妥协，才算了事。1982年里根提出1983年度预算，又被众议院否决，后经过政府与国会十几次谈判，双方互作让步才通过。1985年4月里根向尼加拉瓜反政府武装提供1400万美元援助，被众议院否决。国会在政治上对总统也有牵制，第二次世界大战爆发前，罗斯福的外交政策就受到国会“孤立主义”政策牵制，迫使罗斯福对日本帝国主义侵略政策采取靖绥政策。在人事方面，总统任命高级官员必须获得参议院批准。1987年里根提名任命罗伯特·博克为最高法院大法官，在参议院10月的表决中，被否决，里根不得不另行提名。被任命的官员必须亲自出席参议院为他任命举行的公开听证会，会上要求被任命的人“如实”报告本人经历、财产，甚至配偶家庭以及业务等有关各方面的问题。听证时间有时长达数日，70年代被任命为国务卿的黑格，由于在“水门事件”和侵越战争时期决定轰炸柬埔寨等问题上有牵连，为了证明他是“清白”的，听证会进行了五天，长达32小时以上。里根提名的大法官博克就是经过多次听证会后被否决的。

立法部门对行政、司法行使制约的另一个手段是弹劾权。

当总统及其政府高级官员、法官有触犯法律的嫌疑时，国会
有权成立专门委员会进行调查。如果调查属实，则由众议院
提出起诉，参议院组织审判，对被告官员实行弹劾。据统计，
从美国建国到1973年，参议院一共审判12次弹劾案，被告的
10人中，有参议员、法官、军政部长、总统，最后被定罪有
4人。70年代的水门事件和80年代的伊朗门事件，参议院都
组织了专门委员会进行调查。尼克松就是怕被弹劾被迫辞职。
伊朗门事件已将里根政府搞的狼狈不堪，被迫撤换了白宫办
公厅主任。

行政对立法的“制衡”手段主要就是否决权一项，但效
果较大。据统计，仅富兰克林·罗斯福在任期就使用否决权
600多次。杜鲁门在任期间使用否决权200多次。罗斯福否
决的600多次中，被国会推翻的只有9次。杜鲁门200多次
否决中，被国会推翻的仅有12次。

司法对行政与立法的制约最能说明问题的是在罗斯福当
政期间。罗斯福实行新政的一些法案多次被联邦法院宣布是
违反宪法，而不予成立。1923年联邦法院宣布关于女工童工
最低工资法律为违宪，1928年又宣布国会通过的企业主对残
废工人负责的法案为违宪。最高法院对总统权力也起一定约
束作用。尼克松在任时，曾试图阻止美国几家报刊公布美国政
府对越南战争的报告——五角大楼文件，结果他的要求被最
高法院拒绝，研究报告最后被公布。1974年尼克松企图借保
守军事秘密拒绝交出他和助手谈话录音磁带，最高法院否决
了他的意见，尼克松被迫交出。

行政对司法权的制约表现在总统选择最高法院法官人选

上。1987年最高法院法官刘易斯·鲍威尔退休。在过去几年中，9名法官组成的最高法院保守派与自由派力量几乎均等，里根为给最高法院再增加一名保守派，决定任命保守派博克为大法官，因此引起一场争吵。此事说明，总统的任命对司法权是有很影响的。

美国宪法虽然明确规定了分权与制衡原则，但实行起来，分权并不是那么严格，制衡效果也不是象说的那样大。

如前所说，按宪法规定，立法权归议会，但总统拥有实际的立法权；最高法院的判决可以成为判例，这些判例对法院同法律有同等的作用，因此实际上行政和司法都有立法权。还比如，按宪法规定，审判权与司法审查权归法院，但宪法又规定议会可以受理弹劾案，总统还可以行使赦免权，行政机关还有行政裁判权，其所裁判的案件比法院所受理的案件还要多。另外宪法虽没规定，但实际上总统有解释法律之权，总统有权对国会通过的法律在未生效之前进行解释。

三权之间的制衡作用也不如宣传的那样大，按西方学者看来，立法部门对行政部门制衡作用最大，但实行起来，行政部门有很多对付办法。比如按宪法规定总统有任命高级官员的权力，但需参议院同意，但总统如想重用某人，怕参议院不同意可以作为白宫或外交人选，因为白宫人选不需要经过参议院，外交人员总统也可以总统私人代表、秘密使者名义任用。70年代基辛格是个有争议人物，尼克松就以总统私人代表派往各国，委以重任。另外如前所述，对外签订条约要经过参议院同意，为了避免国会从中作梗，总统经常以

签订协定方式来代替缔结条约。国会经常对财政实行监督权，特别是关于国家预算。但总统与政府也设法对议会施加压力，1981年预算修正案曾被国会否决，里根就以关闭政府相威胁，双方妥协，最后通过。司法对总统全部活动有司法审查权，然而最高法院从来不愿对那些没有经过国会批准的不宣而战的战争宣布违宪。总之在危及到资产阶级根本利益的问题时，制衡就不起作用了。

美国虽是最典型的三权分立体制，也没有，也不可能真正按其理想方案执行，其制衡原则虽对防止独裁专制起一定牵制作用，但也改变不了资产阶级国家性质。

第三节 联邦政府与地方政府

一、联邦政府

美国政府行政机构由三部分组成：白宫直属机构、政府各部、独立机构。

（一）白宫直属机构

白宫直属机构，亦称总统府，1939年成立，设有白宫办公厅、国家安全委员会、行政管理和预算局、中央情报局、国内事务委员会等。

白宫办公厅。是总统办事机构，其任务是总统与国会、政府各机构及新闻界重要人物联系、磋商的决策机构，故有“小内阁”、“智囊团”之称；又是为总统处理日常工作和来往函件的办事机构。

办公厅设有总统顾问、总统办公厅正副主任、助理和顾

问官员。他们是总统个人的助手，任命不需要参议院批准。

1981年时，其工作人员425人。

总统国家安全委员会。该机构是1947年设立的，直属总统。它的职责是作为总统顾问，协助总统调整美国军事与外交政策，实际上是美国政府军事、外交的最高决策机构，这从它的成员就可以看出，由总统、副总统、国务卿、国防部长组成，总统担任主席。开会经常有列席人员，人选由总统决定，经常变动。经常出席会议的有财政部长、行政管理和预算局局长、参谋长联席会议主席、中央情报局局长、总统国家安全事务助理。在助理与顾问中，国家安全事务助理占有重要的地位。

（二）政府各部

现设有13个部。美国宪法没有规定要组织内阁，但因第一任总统华盛顿曾将行政部门首脑举行的会称为内阁会议，此后，就将政府各部称为内阁各部，以区别政府其他部（如国防部下面的陆、海、空三军军部，州政府各部）。内阁级部长人选由总统提名决定。各部之间的重要性也不一致，国务院、财政部、国防部、司法部地位重要，所以任命者经常为强有力的人物。除此之外，国家安全事务助理地位也很重要。其中谁的地位更重要，就取决于谁的意见更受总统重视。尼克松在任时，他重用基辛格，因此由基辛格担任国家安全事务助理。于是，国家安全事务委员会就比由罗杰斯担任国务卿的国务院重要。习惯上，遇有重大问题时，由总统召开内阁会议研究。然而现在内阁会议越来越少，一些重大问题往往先召开国家安全委员会，或者总统找一些亲信、专家商量。

因此实际存在一个“厨房内阁”，权力大大超过正式内阁。60年代肯尼迪在任时，他认为内阁会议浪费时间，就组成一个22人的“智囊团”，内阁会议很少开，1962年一共只举行10次会议。约翰逊在任时，内阁会议虽定期召开，但遇到重大问题时，常去向几个朋友征求意见，象越南战争如此重大问题通常不在内阁会议讨论。美国的内阁与一般西方国家内阁不同，其特点：(1)内阁没有集体权力，也不负集体责任；(2)美国总统就是内阁首脑；(3)内阁不对国会负责，对总统负责，国会不能通过不信任案迫使内阁全体辞职，总统也无法解散国会。副总统也参加内阁会议。

联邦政府的13个部是：国务院、财政部、国防部、司法部、内政部、农业部、商务部、劳工部、卫生公共福利部、住房和城市发展部、运输部、能源部、教育部。

在上述13个部中，国务院、财政部、国防部和司法部最重要。

国务院。国务院是美国联邦政府成立时，最早建立的一个部。初建时，国务院负责对外事务，还兼管国内一些其他事务，如：管理领地，保管国家文献，与联邦法院联系等。后来逐渐将一些内政事务移交其他部门，除了仍保管国玺等少量国内事务，主要负责外交事务，担负分析国际形势，制定和执行外交政策，维护美国的海外利益，同外国谈判，出席国际会议等。由于历史原因，国务院在政府各部中居首席地位，因此国务院的最高负责人国务卿在美国政府中地位仅次于总统、副总统，在继承总统职位的序列上排第四位，即副总统、众议院议长、参议院临时议长、国务卿。国务院还没

右副国务卿和负责政治、经济、行政等事务的四个副国务卿，以上6人是国务院负责人。此外国务院还有13名助理国务卿协助国务卿掌管各种事务。

财政部。职责是制定和建议有关经济、财政、税务和国库收入的政策。负责发行货币、公债、征税、管理国库、筹划政府经费、管理专卖事业和麻醉药品的进出口。总统、副总统及其家属保镖的特工局也属财政部管辖。该部主要负责人：财政部长、副部长、负责货币事务的次长；此外还有10名部长助理分别负责各项事务。

国防部。前身为国家军事部，1949年改为现名。国防部下面设海军部、陆军部、空军部。国防部是美国武装部队最高统帅部，在联邦政府13个部中是规模最大的一个部。按照《联邦公法》规定，国防部长必须文官担任，这是因为他们认为国防部长是代表三军入阁，还认为军人懂军事固然有长处，但文官任国防部长也有优点，可以注意军务与政治结合，擅长行政管理。因此规定如果现役军人，必须退役后，才能任职，前任国务卿黑格就是退役入阁的。文官的国防部长通过领导所属的参谋长联席会议和陆海空三军军部，实施对三军的作战指挥。

司法部。1870年成立，是美国最高检察机关，不是最高执法机关。主要负责人：部长、副部长、助理部长、总法务官。根据联邦法律规定，司法部长是总检察长和联邦政府的首席法律官员，在最高法院审判特别严重案件时，司法部长代表政府亲自出庭。

（三）独立机构

除了内阁部级的政府机构，美国政府还设了62个独立机构。1939年美国国会通过行政改组法，规定政府各部的增设需经国会批准。独立机构不用经过国会批准，总统就可以增设。独立机构直接对总统负责，职权范围比较狭窄，地位次于政府各部，但有些独立机构的作用并不小于某些部。比较重要的独立机构有：邮政总局、联邦储备局、美国军备控制与裁军署、原子能委员会、国家航空和宇宙航行局等。其中邮政总局有职工70多万，是仅次于国防部职工最多的一个单位。联邦储备局，1913年建立的，政府通过它建立了一个集中的中央银行系统，起着国家中央银行的作用。战后美元统治了资本主义各国的经济关系和金融关系，1951年世界黄金总储备为340亿美元，其中美国拥有240亿美元，因此联邦储备局的地位也就显而易见了。

二、州与地方政府

美国是联邦制国家，由50个州组成，各州内设有郡、市、镇等行政单位。州是联邦的组成单位，州政府与各级地方政府的法律地位不同。

（一）联邦政府与州政府关系

美国宪法赋予各州拥有相当的权力，中央政府与各州政府都各有一定的权力，各自互不侵犯。美国中央与各州分权，采用中央列举，各州概括的方式。宪法规定：“本宪法所未授予合众国或未禁止各州行使之权力，皆由各州或人民保留之”。也就是中央的权力是由宪法单独列举的，而宪法没有列举的权力全都归各州。根据美国宪法规定，联邦政府的权力：

(1)为全国用途而课税；(2)凭国家信用借款；(3)管理国外贸易和州际商务；(4)发行货币和铸币；(5)管理外交事务和签订条约；(6)建立和给养军队；(7)经办邮政；(8)发给专利权和版权；(9)管理度量衡；(10)批准新州加入联邦。宪法规定州政府的权力：(1)为地方用途而课税；(2)凭州的信用借款；(3)管理州内工商业和劳工问题；(4)处理民法和刑法范围内的事务；(5)组织警卫力量维持治安；(6)兴办教育；(7)监督地方政府；(8)救济和教养；(9)公路和交通；(10)组织和监督公司。

美国中央与州政府之间关系遵循以下原则：(1)联邦宪法最高。宪法规定“宪法所制定的联邦法律，以及在联邦权力下所已缔结或将缔结的一切条约，概应成为全国最高法律，每州的法官概应受其拘束，不管任何州的宪法或法律中有何相反的规定”。也就是当州的法律与联邦法律发生矛盾时，州法律必须与联邦法律相符。(2)禁止各州侵犯中央权力。联邦宪法规定的中央的权力，州政府不能侵犯，如宪法规定：

“任何州不得缔结条约、联盟和同盟……铸造货币，发行通用纸币，使用金银货币以外任何物品为偿债法币”。(3)州政府享有较大权力。首先美国各州有自己宪法，在美国往往出现这种现象：一个公民在甲州犯法，到乙州就不一定是犯法。各州在不违反联邦宪法的条件下，有权自己制定或取消州宪法。(4)在宪法规定范围内，州政府行使职权时，联邦政府不得干涉。联邦政府不能任意改变州的边界和撤销州政府；各级地方政府由州政府设立，地方政府的活动要符合州宪法和州法律。

长期以来,美国的一些政治家宣传美国联邦制的优越性,宣传各州享有较大的权力和地方自治。但随着资本主义进入垄断阶段后,国家权力日趋集中于联邦政府,实际上联邦政府插手州政府的事务也时有出现,中央与州政府在分权问题上也存在矛盾。

(二) 州政府

州政府与联邦政府一样,由立法机关、行政机关和司法机关三个部门按照“三权分立”原则设立。各州都有立法机构州议会,行政机构州政府,司法机构州法院。

州立法机构。除了内布拉斯加州外,其他49个州议会都实行两院制,由参议院和众议院组成。议员由选举产生,任期4年或两年,可以连任。州议会主要职权是制定州宪法和法律。各州制定法律对各州居民来说是至关重要的,因为联邦宪法只规定了一个人的公民资格而选民资格由州宪法规定;另外有关本州公民的纳税、教育、公共卫生、刑法、民法等法律都由州议会制定。州议会大多数是每两年开常会一次,会期一般不超过两个月。从实践来看,州议会作用不大,因此州议员大多是兼职而不是象联邦议员是专职。

州行政机构。州长为行政机构的首脑,绝大多数州的州长是由人民直接选举产生,大部分州长任期4年,少数为2年。州长的职权是行使行政权,任命本州某些行政领导人;管理财政;统辖国民警卫队;和联邦政府及其他州政府保持联系;行使减刑或赦免的权力。州长还有权否决州议会的决议;有权召集州议会的特别会议;有权向州议会提出咨文,并对议会施加影响使其立法通过。州行政机构除州长外还有副州长。

副州长一般兼任州参议院议长。另外，还有秘书长、州司库、首席检察官、州审计主任等。这些官员是选举产生。

州司法机构。各州根据宪法分别设立一套法院。法官大都是选举产生或者由州长和州议会所属的司法委员会协同任命。法官任期2年。美国法院大多属于州的，因此百分之九十以上的民事和刑事案件是在州法院里处理的。凡是美国宪法中没有明文规定属于联邦法院管辖的，联邦法院不予受理。

（三）地方政府

美国州以下的行政区划分是郡、市、镇、学区以及各种专区。

美国有郡3000多，郡政府不是按三权分立原则，郡政府实行委员制，由选举产生3至7人的郡政委员会。开会时各委员会轮流当主席。郡政委员会是郡的管理机构。郡也有郡长，但他是郡的警察头目，由选举产生。

美国城市的市政府实行市长——市政会议制。市长是市政会议主席。在早期，市政管理大权掌握在市政会议手里，后来市长权力日增，现在市长几乎支配一切。市长选举产生，任期2年或4年。市长掌握行政权力，还有权否决市政会议的决议。在有些城市除了市长外，还聘请一位“经理”来管理市政。在这样城市里，市长只是官方代表，没有任命官员和行使否决的权力。一切市政工作都由“经理”负责。

镇和村政府是农业地区的地方政府。这一类政府权力属于全镇或全村大会。一般一年召开一次，大会选举产生官员，镇和村的重大问题由大会决定。

第四节 美国国会与利益集团

一、美国国会

根据美国宪法规定，美国国会是最髙立法机关，采用两院制，即参议院和众议院。根据1787年通过的美国宪法规定，1789年在纽约召开了第一届国会，参议院议员20人，众议院议员59人。当时美国之所以采用两院制是为了调和大小各州的矛盾。建国初13个州大小不等，大州与小州为出议员名额多少争执不下，于是由康涅狄格州提出一个妥协方案，实行两院制。一院代表州，大小州名额相等，有利于小州；另一院代表人民，议员名额按各州人口多少分配，这有利于大州。从而协调了大小各州之间的矛盾。从1789年到1986年已产生了100届国会（100届国会是在1986年11月产生）。

（一）议员产生

美国国会两院议员都由各州选民直接选举产生。参议院议员共100名，50个州，每州选两名，任期6年，每两年改选三分之一。众议院议员435名，按各州人口比例选出，大约每50万人选举1人。但每州至少必须有一名众议员，因为阿拉斯加州、怀俄明等州，人口不足50万。任期两年，届满全部改选，可连选连任。

美国宪法规定，凡年满18岁的美国公民有选举国会议员的选举权（过去选举权有财产、性别、文化程度、居住年限等限制，1971年通过修正案，这些限制全部取消）。担任

众议员的资格是年满 25 岁，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，美国公民满 9 年，当选时是选出州的居民。按规定国会议员不得兼任政府职务。

从形式上看，议会是全体公民选举产生，是代表全体人民的民意机关，但实际上选举完全是在两党控制之下进行的，两党以外人很难参加竞选，即使当选，人数也很少。1946 年第 79 届国会是非两党议员最多的一届，有 3 名。另外从产生的议员成份看，国会也不是真正的民意机构。以 1976 年 94 届国会为例，律师最多，288 人，占议员总数的 54%，而律师在全国成年人口中的比例不到 1%。其次实业界、银行界 162 人，占议会人数 30%。真正的工人很少，最多一次是 1977 年，众议院有一个兰领核心小组，14 人，占议会总数的 2.4%。黑人人数也很少，美国黑人有 2600 万，占美国人口的 11.7%，但黑人最多的一届国会第 94 届，黑人 19 人，占议员的 3%，通常情况参议院中没有黑人议员。据统计，1986 年第 100 届国会议员构成，众议院 435 名，白人占 92%，黑人 5%。职业情况是：农业界 5%，商业与银行界 33%，新闻界 5%，法律界 42%，公用事业与政界 22%，其他占 6%。参议院参议员 100 名，全部是白人。职业情况：农业界 5%，商业与银行界 28%，教育界 12%，新闻界 8%，法律界 62%，公用事业与政界 20%，其他占 7%（因为有些议员的职业并非一种，因此总百分比超过 100%）。据 1986 年公布的美国参议员经济情况报表统计，参议院中拥有百万美元以上的人有 25 人。1978 年《波士顿环球报》报道，

参议员的财产总数已达 1 亿美元以上，即每人平均超过百万美元，因此称美国的参议院为“百万富翁的俱乐部”。以上数字，足可以说明国会的代表性。

国会每两年一届，国会的选举是在偶数年份的 11 月进行，获得相对多数票的人即可当选。

为了保障议员的身份和行使职权，宪法规定议员有各项特权。国会议员有丰厚的年薪，参议员年薪为 87483 美元，此外还有车马费和种种免费享受的特权。政治上，享有在国会开会期间以及往返国会途中不受逮捕的特权；他们在任何一院发言讨论，不得在其他任何地点被追问。国会任何一院不得随便罢免某议员，必须经过国会全体议员三分之二多数的同意方可。

（二）国会的职权

1. 根据美国宪法规定，国会有最高立法权，行使立法是国会最主要的职权。立法权主要是修改宪法和制订和修改法律的权力。

2. 财政权。主要是批准政府的预算和决算，政府每年总收入、总支出都要得到议会事先同意，支出的分配也要经议会同意，因此人们称国会为“管理国库的权力。”美国预算案是根据总统向国会提出的下一年度的预算咨文由国会起草自行决定。国会的财政权还包括规定征收各种税、税率、合众国的信用借债；铸造货币，规定本国货币和外币价值等；制定工资政策方面的立法权；分配国家财产等。

3. 监督权。监督权各国不同。美国国会 对 政府监督的方式是：（1）批准总统与外国缔结的条约；批准 总 统任命的

高级官员。(2)调查权。对于特殊的问题成立调查委员会查明真象。“伊朗门事件”发生后，由参议院组织了调查班子进行调查。(3)弹劾权是监督权最重要的一种手段。

弹劾制度起源于英国，最初被弹劾的是14世纪爱德华三世在位期间的拉丁芮爵士和乃菲尔爵士。但后来就没有弹劾案发生，到了1640年，国王与议会矛盾尖锐，国王的宠臣斯特拉福伯爵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，议会在市民群众的支持下，逮捕了斯特拉福，下院以叛国罪弹劾他，并向贵族院控告，要求上院进行审判。当时国王查理一世进行干涉，亲自到上院为斯特拉福辩护，反对审判。后来在议会坚持、市民游行示威压力下，查理一世不得不在上院宣判斯特拉福的判决书上签字。以后，议会又以同样的程序处死了路德。英国议会不仅可以弹劾犯有罪行的大臣，也可以弹劾犯有罪行的贵族。但自1805年后，英国就没有实行过弹劾制度，这是因为这时英国责任内阁制度已形成，议会可以通过不信任投票来制裁政府大臣，无须通过弹劾这种制度。然而被英国实际上放弃的弹劾制度，却为后来许多西方国家采用，特别是实行总统制的国家广泛地运用弹劾制度。弹劾案的审判在各国规定不一样，但大多数国家弹劾是由下议院提出，上院组成弹劾法院进行审理。也有组织特别法院进行审判（法国），还有由宪法法院审判（联邦德国）。弹劾案成立后，经过审判可以宣判无罪，被弹劾人继续任职；如有罪，判决只限于对被弹劾者实行罢免，取消其担任公职的资格，免职以后成为普通公民后，根据情况，再由法院处理。

美国的弹劾制度规定，当总统及政府高级官员有触犯法律嫌疑时，国会**有权成立专门委员会进行调查**，调查情况属实后，由众议院提出起诉，参议院进行审判，但必须经出席参议员三分之二同意，才能定罪。

美国国会的职权在两院内是不相同的，每院都有一些特殊的权限。众议院的特殊职权是：**提出联邦财政法案**；对总统、最高法院及其他高级行政官员提出弹劾案，但无权进行审判；在特殊情况下有权选举总统。参议院享有的特殊职权是：**批准总统与外国缔结的国际条约与协定**；批准总统任命的高级人员；审判弹劾案；在特殊情况下有权选举副总统。

在美国由于两院的职能不同，因此两院的地位也不同。在采用两院制的一切资产阶级国家中，两院地位都不平等，通常是下院地位更重要，这是因为下议院是被宣传是代表人民的议院。但在美国则不然，优势属于号称代表州权的参议院（上院），而不是属于号称代表全国选民的众议院（下院）。在美国真正热心政治的领袖人物，多数都是进参议院，而且美国两院的辩论，众议院的辩论不容易引起全国报章的重视，而参议院关于某个重要问题的讨论，各报章常常刊登头版。所以有这种不平等，除了他们职能不同外，还由于参议员年龄大、任期较长、经验丰富等原因。

两院地位虽略有不同，但任何一项法案通过，必须经过两院分别讨论通过。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。

（三）国会的组织

美国参众两院都是在议长领导下进行工作。参议院议长

是由美国副总统担任，当副总统缺席时，由参议院选举临时议长或指定参议员中一个代理。参议院议长权力相对要小，因为他不是本院选出的，因此常被认为是外人，尤其是当他不属于本院多数党时更明显。众议院议长由众议院议员选举产生，在缺席时，可指定众议员中任何一人代理。现参议院议长是副总统乔治——布什。众议院议长是民主党人吉姆·赖特。

在议长主持下，两院都设有常设委员会及其所属的各种小组委员会。现在众议院有 22 个常设委员会，其中拨款委员会影响较大，有关拨款的议案都由它审查。参议院有常设委员会 18 个，其中外交委员会比较重要，参议院批准国际条约的工作主要是在这个委员会中进行。常设委员会主席通常由多数党议员担任。常设委员会的职权、任务，是审议所有向两院提出的议案，在委员会中进行讨论、表决、做出决定，然后向两院提出，供两院全体会议审议。通常委员会的决定就是两院的决定。

国会还没有联席委员会。一个议案必须经过两院通过才能报总统签署。当两院对某一议案发生分歧时，就通过两院的议员组成联合委员会，共同协商讨论。

特别调查委员会。是处理临时发生或专门性问题的委员会。由两院联合建立，称国会联席调查委员会。其任务是调查国会和政府机关某一方面活动或者某个官员、议员的活动。比如对“伊朗门事件”调查就属于特别调查委员会职权范围内。特别调查委员会会议是秘密进行。

任何一个议案都要按国会立法程序，分别在两院经过

“三读”通过，然后送交总统签署。如果总统不予否决，该议案即成正式法律；如果总统否决该议案，则退回国会，但国会两院若再以三分之二的多数通过，则该议案即自行生效。但总统无论是同意还是否决，必须是在10天内表态，过了10天，总统未表态，该议案被认为自行通过。

在国会两院外还有一套组织机构，即两院都有民主党和共和党的议会党团。各党的议会党团又都设一些常设的委员会。无论是多数党还是少数党都有各自领袖。议会形式上是通过各常设委员会的工作活动在运转，但实际上是由各党通过议会党团控制着在运转。议会中各项重大问题，实际上是在各党的议会党团里决定的。

美国是总统共和制政体，总统与国会分别由选民选举产生，因此执政党不一定在议会中是多数党，两院中的多数党往往也不一致。1986——1988年第100届国会期间，执政党是共和党，而参议院、众议院的多数党都是民主党。而在这之前，共和党在参议院里是多数，民主党在众议院里是多数。执政党在议会中不居多数，给议案通过带来一些麻烦。历史上民主党长期在众议院中占多数。

二、美国利益集团

（一）利益集团的活动

利益集团，又称院外活动集团、压力集团、第三院、院外游说集团。是指社会上各行各业，具有共同利益的人们，或对某些问题有共同主张者，为使政府维护其切身利益或实现其主张而形成的集团、组织、团体。它们为达到自己的目的，

有时对国会和政府施加政治压力，故称压力集团；因其存在宗旨、目的是谋求本集团的利益，又称利益集团；又因为他们主要活动是在国会以外运动立法，又称院外活动集团。在美国这些院外活动分子被称为“罗比分子”，因为不能进入国会大厅，只能在走廊和休息室中同议员交谈，因此又叫走廊议员，也有称第三院的。

利益集团活动的主要目的是通过在议会外面活动立法，促使国会提出并通过有利于本集团利益的议案，阻挠通过他们不赞成的议案。为此，他们采取各种手段：首先他们雇佣一些活动掮客、说客。这些人都是运动立法的能手，他们熟悉议会习惯和立法程序，并和不少议员有私交，了解一些议员的生活、习惯、嗜好、政治倾向及弱点，为议员提供活动经费，甚至投其议员所好，对议员进行收买和胁迫。有的向议员提供有利于自己的能影响立法的情报和资料；还有的重要利益集团的院外活动分子往往直接参与立法提案的起草、修改。各利益集团为使有利于本集团的议案通过，有时不惜出高价收买议员、官员。因此西方国家政治中一些行贿、丑闻往往与他们相联系。如80年代美国白宫办公厅副主任迪弗事件（迪弗因为嫌年薪太少，辞去职务开办了法律咨询公司，利用他过去与里根政府高级官员关系，为美国国内、国外12个主顾搞咨询游说活动，几个月时间收入达450万美元，引起同行各界不满，报刊纷纷刊登文章，要求审理迪弗事件），70年代构成田中角荣的受贿罪的日本的洛克希德飞机公司案件。与此同时，对于不听他们指挥的议员，利益集团也常利用舆论攻击他，发动声势浩大的写信运动、打电话运动给他。

们找麻烦。压力集团活动立法的第二种手段是控制宣传机构，制造舆论。通过他们控制的报刊杂志、广播、电视等宣传手段，宣传他们的主张，披露一些有利他们的新闻，制造舆论，对国会的议案、政府的政策、法院的审判施加影响。第三种活动方式就是资助竞选，使代表本利益集团的人直接进入议会或政府。为了对竞选发生影响，美国许多全国性的压力集团都成立专门性的“政治行动委员会”，为一些代表本利益集团的候选人提供竞选经费，并为其进行组织、宣传工作。1978年美国共有政治委员会1360个，为竞选者提供经费3510万美元。出钱最多的政治委员会代表是全美汽车商协会、劳联——产联、全国房地产同产公会、美国医药协会、汽车工会、钢铁工会。70年代末，美国保守主义倾向增长，保守派政治利益集团的活动大大增加，里根1980年之所以能上台，与1000多个保守的“政治行动委员会”活动分不开，他们为里根上台花费了6000万美元。

利益集团活动对象、范围过去主要是议会，后来随着政府在国家中的作用越来越重要，中央政府已成为压力集团活动的重点。压力集团活动家，往往直接与内阁成员、政府官员保持密切联系。

（二）美国利益集团的种类

早在19世纪中叶，美国就存在利益集团，第二次世界大战后，压力集团得到迅速发展，社会上出现各式各样有共同利益的团体组织，院外活动集团越来越多。据1985年统计，在众议院秘书处登记的院外游说者达6000人，实际上从事这一活动的人远远超过登记的数字。因为1976年参议院从收到

的证据了解到从事院外活动的人员是1万人，但在参议院登记的人只有2000人。目前估计包括那些未登记的在各州、地方上的压力集团估计在10万人以上。这些利益集团分属各种不同行业，有实业的，劳工的，农民的，各种职业的（如医生、律师、教师、工程师等），军人与退伍军人，退休老人，妇女，环境保护集团等等。这些组织一般不全是政治组织，它可以是长期性的，也可以是临时性的。将这些集团按其所维护的利益划分，可归纳为四大类。

1. 实业界组织。这类组织又称雇主组织，由有共同利益的资本家、企业主组织的。美国最大的企业集团是全国制造商协会，代表13000个制造业和公司，是美国当前实业界主要代言人。还有美国商会，代表56500个营业单位和5500个地方商会。1972年美国又建立了一个商业圆桌会议，由168家主要公司的总经理组成，其中包括通用汽车公司、美国钢铁公司、杜邦公司等总经理。这些协会建立的宗旨、目标是要国会、政府通过和执行对垄断财团有利的议案和内外政策，抵制有组织的劳工。

2. 劳工组织。即各种工会组织。美国最著名的劳工集团是劳联——产联，还有美国汽车协会。这些劳工集团建立的目标，除了增加工资，改善劳动条件外，还要求更多地参政。

3. 社会中不同社会阶层中具有特殊共同利益者组织的集团。比如美国的犹太人院外集团、宗教利益集团、退伍军人协会等。这些集团由有共同的社会利益，分属不同社会阶级、阶层的人组成。甚至历来对立的两个阶级也可以加入一个利益集团。70年代为阻挠空气净化立法，历来对立的汽车

工业资方与汽车工人工会为共同利益联合起来，共同对付全国空气净化联盟利益集团。

4. 为社会谋求各种福利的集团。比如美国的纳得尔为维护消费者的利益成立的消费者利益集团、加德纳创立的“共同目标”院外集团。

上述各种利益集团是受西方国家法律承认和保护的，不少国家制定的法律保障并规范了利益集团的活动。美国1946年正式实行游说活动法，规定只要在国会进行登记注册，就可以自由出入国会。

（三）利益集团的作用

随着利益集团的发展，它在美国和西方各国作用越来越明显，在某些方面甚至取代了政党曾经起过的作用，成为影响美国和西方国家政治、经济的重要力量，其作用主要表现在以下几方面。

1. 对国家政策制定起重大影响

压力集团的特征是以维护本集团私利为目的，对国会政府施加压力，影响其议案政策制定通过。为此他们不仅进行运动院外立法活动，还直接渗入国家最高决策机构，参与起草、制定有关经济和社会问题的政策。而对政府影响最大的压力集团，是由实业巨头、大财团把持。

在美国最大最有影响的利益集团，全国制造商协会、美国商会，都是垄断财团控制的联合组织。这些协会在议会两院都有强大的集团，协会所需的议案都由这些集团提出。1947年美国国会通过的著名的反劳工法——“塔夫脱——哈特莱法”，就是在全国制造商协会与美国商会内部草定的。为

了使这个反劳工法通过，垄断财团花了1亿美元的活动费。美国商会游说集团，1977年插手61项立法，获胜率达63%。代表美国军火商的全国枪支协会，长期影响美国对枪支管理政策制定。多年来美国大多数人赞成加强对枪支的管制，仅70年代，全国遭枪杀人数达80多万。但国会始终未能通过有关法律。原因就是最大阻力来自枪支协会，它代表全国9000个枪支俱乐部，一直进行院外活动，阻挠议案通过。1981年里根遇刺，枪支管制问题再次提出，结果第二天就在新泽西州议会的听证会上出现600名“枪支爱好者”大闹会场。全国步枪协会还组织了6000多人到该州闹事。

美国的利益集团还直接影响政府的对外政策。美国的犹太人院外集团有300多个，代表在美国近600万犹太人的利益。美国政府长期未能摆脱支持以色列的外交政策，犹太人院外集团的活动和牵制不能不是一个原因。1980年里根上台后，为维护美国在中东的利益，决定向沙特阿拉伯出售总额为85亿美元的预警飞机等武器。由于美国犹太势力强大和犹太利益集团的活动，很多议员的竞选依靠犹太势力支持，结果里根上述决定在两院遭到激烈反对，众议院以301对111票给以否决，参议院经过里根紧张的活动，最后勉强以52对48票通过。犹太人在美国仅有600万人，何以对美国国会有如此大的影响。这要分析美国的犹太人。犹太人在美国居民中虽不到3%，但大多集中居住在城市，文化水平较高，70年代，25—29岁犹太人中71%的人有大学文凭。犹太人善经营管理，1971年犹太人中经理和其他行政管理者的比重是全国就业者中同一比例的3—4倍。美国的百万富翁中20%

是犹太人。美国的政治是金钱的政治，犹太利益集团能给议员竞选提供大量捐款。另外亲台的“院外援华集团”也长期影响美国对华政策。“院外援华集团”是1940年由国民党四大家族在美国拉拢一些人组织起来的，后来又称“台湾帮。”1947—1952年期间活动最为嚣张，先后收买了17家报纸、杂志和出版社，替国民党政府制造舆论，他们指责罗斯福“出卖蒋介石”，指责马歇尔“调节国共军事冲突”，造成国民党政府垮台。他们还指责美国政府里有“亲共分子”和“共产党间谍”，能量之大，竟迫使美国国务院“进行内部整肃”，制造了有名的谢伟思案件（指控谢伟思等4名中国问题专家为“亲共分子”，曾将他们逮捕，并开除其公职）。以后为阻止恢复我国在联合国的合法席位，到处活动，曾成立所谓“百万人反对共产党中国进入联合国委员会”，简称“百万人委员会”。他们的活动在相当长一段时间影响美国对华政策，致使中美关系正常化长期拖延。甚至中美建交后的1979年和1983年，国会又通过了违反中美联合声明的“台湾关系法”和“台湾前途提案”，这些都是与“院外援华集团”的活动分不开的。

2. 利益集团又是无产阶级和人民群众在战后争取参政、同资产阶级进行合法斗争的一种形式。

战后，随着资产阶级统治方法的改变，在一些发达的资本主义国家中，无产阶级越来越不具备进行暴力革命的条件，因而更多地采用合法斗争方式。其中工会通过在国会外活动立法，使有利于工人和劳动群众的法案通过，是无产阶级为争取自身利益的一个重要手段。而资产阶级为了使经

济稳定持续地增长，也不得不考虑工会提出的政治、经济要求，做一些让步。美国最大工会组织劳联——产联，曾为工人的住宅、保健等福利事业运动立法，并在一定程度上达到目的。1935年国会通过的“全国劳工关系法”，是劳工压力集团取得的重要成绩。法案规定资方不得拒绝与劳工组织谈判。60年代，美国黑人开展争取平等待遇和改善条件运动，对政府与国会施加压力，迫使国会于1965年通过民权法，这个法给予黑人更多平等权力。

3. 利益集团在某种程度上起着协调各阶级、各阶层、社会集团关系，维持社会稳定的作用。

压力集团与政党不同。政党是代表一定阶级、阶层，有确定的政治纲领和纪律的政治集团，为取得政权和巩固政权而进行活动。政党的一切活动总是同建立参加政权紧密联系的。利益集团是某些为实现特殊利益的人们组成的集团，它可以包括各种不同的阶级、阶层。它不是以取得政权和保持政权为目的，它的目标只限于影响立法和政策的制定。目前美国和西方社会走向利益多元主义，但西方的政党政治，特别是美国两党轮流执政的政治，由于建立了庞大的官僚机构，工作运转不灵，很不适应这种新形势。而压力集团的存在发展能使各种利益的人们有表达其要求、主张的机会，从而弥补西方政党制的不足。比如当前妇女要求提高社会地位和权力，老年人的社会问题、环境污染问题日益严重，这些问题往往通过利益集团来活动。美国由纳得尔领导的维护消费者利益集团，就是为解决环境污染、保持生态平衡等社会问题运动立法。这些有特殊利益人们的要求，往往不为政

党所关注，而压力集团存在，使有不同利益的人们可以不通过政党，采取直接参政方法就可以表达和维护他们的利益、要求，并采取相应的行动，使政府能及时了解各方面的动向，引起注意，采取措施，起了沟通政府与特殊利益公民之间联系和桥梁作用。70年代，为了防止空气污染，美国很多公共利益集团成立全国空气净化联合组织，其中包括美国肺部研究协会，环境保护行动组织、各地方公民空气净化小组、形形色色的公共卫生团体、联合矿工工会等。他们组织起来成立全国空气净化联合会，进行院外活动，要求国会通过空气净化法案，经过7年坚持不懈的努力，1977年终于迫使国会通过空气净化法案。由于各利益集团在为本身利益运动立法时，往往各自强调自身的利益，因此矛盾、冲突就不可避免，这就迫使政府关注各阶级、阶层、社会团体的利益，并随时调整其政策，协调各方面关系。前面谈的空气净化法案，之所以经过全国空气净化联合会长达7年努力方通过，其中一个主要原因是遭到汽车制造商与联合汽车工会反对，因为空气净化法案的通过，就要求实施汽车排气标准，这就意味着要增加控制污染的装置，要增加汽油的消耗，要提高汽车成本。为此双方为各自利益进行长达7年的努力。政府与国会在这期间做了很多协调工作，最后通过的空气净化法案，是双方妥协的产物，全国空气净化联合组织，对汽车制造商与联合汽车工会作了一些让步，同意将汽车排气标准略有下降。

总之，战后利益集团的发展引起人们普遍的关注。这是因为利益集团事实上已成为当代资本主义民主制度的一个重

要组成部分，在当前对维护资产阶级统治有其特殊作用；同时利益集团又是西方国家利益多元主义的一种体制，成为无产阶级和人民群众争取参政、谋求某种利益的一种手段，对改善劳动人民生活条件和劳动条件，提高其政治地位起一定作用。

第五节 美国的两党政治

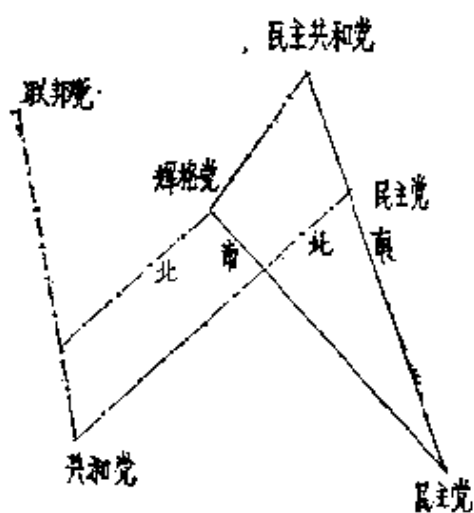
美国政府长期以来由共和党和民主党轮流执政，是实行资产阶级两党政治的典型国家。美国的两党制度是南北战争以后形成的。

一、两党制的形成与演变

美国两党制确立是在南北战争以后，作为一种制度它有一个形成发展过程，大体可以分为两个时期，即南北战争之前，这是两党制形成确立时期，南北战争后直到现在，是两党制进一步健全发展时期。

第一时期，两党形成时期。两党曾发生两次分裂，因此第一时期又可以分为两个阶段。早在独立战争时，就出现了托利党和辉格党，当时只是两个派别，没有纲领、党章和党的组织，称不上正式政党。1787年在制定宪法过程和第一届联邦政府时期，逐步形成两个对立的政党。一派是以汉密尔顿为首的联邦党，代表北部新英格兰各州金融和商业资产阶级利

益，主张权力集中在联邦中央政府，它是共和党的前身。另一派是以杰斐逊为首的反联邦党，代表南方大农场主及北方中等资产阶级利益，主张分权，坚持增加各州的权力，反对把权力集中在联邦的中央政府，被称为反联邦党人。建党时起名为“共和党”，1792年改名为“民主共和党”，它是民主党的前身。1800年民主共和党的领袖杰斐逊当选总统，于是共和党（联邦党）很多党员参加了民主共和党，出现了民主共和党一党执政时期。后来由于竞选总统问题，该党发生分裂，拥护杰斐逊为总统的人于1828年成立民主党；另一派称自己为“国民共和党”，1825年成立，1834年又改称“辉格党”，这一派实际是原联邦党的继承者。这是第一次分裂。第一次分裂后以杰斐逊为首的民主党与约翰·昆西·亚当斯为首的辉格党轮流执政，形成两党政治的格局，到了19世纪50年代，又出现了第二次分裂。这期间由于在奴隶制问题上存在严重分歧，两党都发生急剧变化，民主党与辉格党都分成南北两派。北方的辉格党与原来北部民主党联合，于1854年成立新



党——共和党。新成立的共和党人自称是联邦党，他们拥护国家统一，反对南方各州奴隶主的叛乱，主张平靖奴隶主的叛乱主张，废除奴隶制，主要代表东北部工业资产阶级利益。南方的辉格党与南方的民主党，他们都维护种植园奴隶主利益，

主张建立奴隶制国家的美利坚联邦，这种主张后来在民主党内占了优势。这是两党历史上的第二次分裂，分裂的结果是辉格党互解，取而代之的是民主党与共和党的对立。从此以后两大党再没有发生大的分裂。

南北战争结束后，两大党的历史进入第二时期，美国资本主义有了迅速发展，并开始从自由资本主义向帝国主义过渡，种植园主逐渐转变成大农业资本家，此时两党对立的性质发生变化，区别日益减少。在南北战争前和南北战争时期，民主党与共和党的区别是民主党更多地代表南方大奴隶主的要求，共和党则较多地代表北方工业资产阶级的利益。随着南方大种植园主的资本化，两党都成为资产阶级的政党。特别是资本主义由自由竞争进入垄断阶段后，两党都成为代表垄断资产阶级利益的政党。

二、两党的对立与合作

美国政党制度的一个显著特点是，民主党与共和党长期轮流执政，从未出现第三党执政的历史。从1861年到1988年，100多年历史，两党轮流执政，民主党当选总统有8位，共和党当选总统有17位，大体上共和党掌握政权时间长。在1932年罗斯福上台前，主要是共和党执政；罗斯福上台后，民主党占优势，到1988年，9届政府中，有5届政府是民主党出任总统。

两党长期处于对立状态，双方相互攻击、指责，看起来势不两立，但实际上两党都是代表垄断资产阶级利益，都得到垄断财团支持。

19世纪末，20世纪初，美国逐渐形成八大财团，后来演变发展为十大财团，这就是洛克菲勒财团、摩根财团、加利福尼亚财团、第一花旗银行财团、芝加哥财团、波士顿财团、梅隆财团、得克萨斯财团、杜邦财团、克利夫兰财团。以上这些财团中，洛克菲勒财团和摩根两大财团财力最为雄厚。以上这些财团按地区划分，又分为东北部财团，即华尔街财团，包括洛克菲勒财团、摩根财团、波士顿财团、福特财团。中西部财团，包括芝加哥财团、克利夫兰财团。南部财团，包括得克萨斯财团、加利福尼亚财团。长期以来各大财团有矛盾，形成东北部各财团与中西部、南部财团的对立。东北部财团发展较早，实力较大，对美国政治影响也较大。两党分别得到一些财团支持，有时有些财团同时支持两党，同时给两党提供经费。但从历史上看，往往共和党经常得到东部财团支持，而民主党往往得到南部财团的支持。第二次世界大战后，南部财团有了很大发展，主要是因为军事工业、宇航业、石油工业得到迅速发展，其中加利福尼亚财团发展最快，因此东部财团与南部财团之间出现新的矛盾，他们都通过支持两党来控制、影响政治，这对两党政策都发生一些影响。

从历史上看，两党的势力划分，两党的成份也不一样。共和党过去主要在东北各州居优势，因为这些州过去城市工商业资产阶级势力大；南部各州民主党占优势，这些州农村人口多，黑人多，农场主多。共和党主要靠社会上层和中层经济集团支持，从社会阶层看，实业界、自由职业、收入较高的中上层人士，白人和受过高等教育的人，经济保守的人

多支持共和党；民主党则较多地得到工人、少数民族集团、黑人、未受过高等教育的人的支持。历史上，共和党要保守些，民主党比较注意争取工会、青年、知识分子支持，倾向于改良，因此几十年来，工会往往给民主党提供数目很大的资助，1972年劳联——产联给民主党的资助曾超过500万美元。历史和地区划分等原因，形成绝大多数工会会员、爱尔兰后裔、移民、黑人、天主教徒、南方人、知识分子、贫苦农民、关心自由贸易的企业组织大多数支持民主党。正因为大多数黑人也支持民主党，因此1988年大选，民主党的黑人杰克逊，才有可能参加总统候选人的竞选。而大多数工业家，中西部、西北部农民，白领工人，地产集团多投共和党的票，因此共和党更受垄断资本家赏识。

由于上述原因，两党在政策上有不同。一般地说共和党保守派色彩浓厚些，而民主党自由派色彩浓厚些。所谓保守是指主张维持现状，反对改良，对外主张强硬政策，通常称鹰派。所谓自由派是指主张实行改良，对外主张缓和，通常称鸽派。两党内都有保守派与自由派，区别就在于民主党内自由派占多数，而共和党内保守派占多数。两党长期以来在对内对外政策上存在分歧。

民主党对内对外政策

对内政策。民主党以改良主义为党的基本原则，特别是罗斯福上台后，民主党这一政策尤其明显。1932年世界资本主义经济危机给美国经济以沉重打击，国内各种矛盾空前激化，民主党人罗斯福就是在这种情况下上台执政。罗斯福上台后施行“新政”，推行凯恩斯的经济学说，采取了大规模的

政府干预经济的措施，主张给企业各种有助于促进发展的国家援助，刺激生产，增加投资，从而增加工人就业机会。主张实施公共福利，对大企业批评较多，给失业工人最低限度的救济。“新政”的实行，带有改良主义色彩，起了暂时缓和危机的作用，促进了国家垄断资本主义发展。后来民主党各届政府都奉行凯恩斯主义政策，杜鲁门提出“公平施政”纲领，肯尼迪提出“新边疆”，约翰逊提出“伟大社会”，都标榜自己的施政方针是“新政”的继续。他们继续推行凯恩斯主义，是企图通过“大政府（扩大国家干预经济）、大税收、大福利”来缓和阶级矛盾，延缓危机爆发，维护资产阶级统治。但是好景不长，进入70年代末，又出现了危机，失业率增长，通货膨胀，美国经济出现停滞局面，凯恩斯理论不灵了。此时，国际美苏争霸出现了不利于美国的格局。70年代美国陷入越南战争泥潭不能自拔，苏联借此机会到处伸手，苏联处于攻势，美国处于守势。于是70年代末，美国保守势力抬头，在这种情况下，共和党里根上台。

共和党对内政策

共和党对内主张实行“自由放任”的经济政策，反对政府对企业的干预，认为国家不应限制而应竭力鼓励个人主动性，反对平均主义纲领。在国家干预问题上，战后两党分歧缩小，共和党也开始接受国家垄断调节学说，但共和党信奉保守型的国家垄断调节，而民主党信奉自由主义的国家调节。里根上台后，奉行典型的共和党的政策，抛弃民主党信奉的凯恩斯主义经济政策，实行紧缩的供应学派、货币学派的经济政策，减少税收，削减政府开支，削减社会福利，控

制货币供应量，以解决通货膨胀问题。与此同时，要求扩军备战，刺激军火工业。对工人阶级，共和党主张限制，采取强硬立场，竭力维护反劳工的塔夫脱——哈特莱法。而民主党则主张取消这个法。

在对外政策上，两党都推行帝国主义扩张政策，民主党的杜鲁门曾发动朝鲜战争，肯尼迪、约翰逊扩大越南战争；共和党的艾森豪威尔派兵干涉黎巴嫩，里根派兵入侵格林纳达。但与共和党相比，民主党在对外政策方面主张缓和，而共和党往往更主张采取强硬外交政策。特别是里根上台后，为了扭转美国国势日衰，霸权地位下降的趋势，提出“恢复经济和军事实力”，“重振国威”的口号，实行“以实力求和平”的对外方针，大大增加国防拨款，对苏联采取强硬态度，同时在加强实力地位的基础上，谋求同苏联的谈判。

上述两党政策上的一些分歧，既是资产阶级不断变换统治手法的需要，又反映了财团之间的矛盾。30年代，当美国经济遇到严重危机时，为摆脱危机，资产阶级中信奉凯恩斯主义的民主党上台，而当凯恩斯主义不灵时，共和党取而代之，起到了调整政策、缓解矛盾作用。同时两党更迭也是财团矛盾的结果。1974年尼克松因“水门事件”下台。其实水门事件这种偷鸡摸狗的事件在美国政界是司空见惯的小案。之所以能引起如此轩然大波，是有政治背景的，反映了美国财团的矛盾。第二次世界大战后，由于电子、化工、宇航事业发展，垄断财团在西南部有了很大发展，因此东部财团与西南部财团竞争总统宝座斗争很激烈。共和党尼克松上台既是得到加利福尼亚南部财团的支持，又取得了洛克菲勒东部财团的支持。

尼克松上台后，一方面重用属于东部财团的基辛格，又争取南部财团的得克萨斯财团支持，制定了有利于西南部新兴财团的政策，这样引起东部财团的不满。于是东部财团就抓住水门事件，通过它控制的新闻界发起对尼克松的攻击，迫使他下台。

两党由于都是财团支持，因此分歧越来越小，他们虽长期对立，也有合作，表现是：首先总统往往请反对党的人出任政府要职。民主党的富兰克林·罗斯福政府就曾任命共和党的诺克斯与史汀生分别任海陆军部长。共和党的纳尔逊·洛克菲勒和杜勒斯也都在民主党杜鲁门政府中任职。其次，不同党的总统与国会议员之间也有合作。比如民主党的杜鲁门曾与在国会中居多数的共和党议员合作，共和党的艾森豪威尔曾与在国会中居多数的民主党合作。1986年11月，民主党取得参议院与众议院多数，出现了共和党总统与民主党国会合作。两党在党纲上都宣布是与对方不相同的，指责对方是错误的，但居然能合作，这恰恰说明他们的纲领、主张没有根本分歧。正如1976年国务卿腊斯克曾讲的，两党对外政策基本一致，尽管总统竞选时可能提出争论问题。尼克松也说过，如有两个原则完全不同的政党存在，那非常危险，因为如此，政权由一党转到另一党，就意味着发生根本变化。

美国的两党政治是资产阶级的一种统治方式，通过两党轮流执政可以调节统治阶级内部矛盾，也可以起到部分调节政府政策，分散人们对政府的不满情绪，寄希望于另一政党上台，起到缓解矛盾激化的作用。

三、两党的组织机构

民主党的党徽为驴，共和党的党徽为象，其典故是出于1874年美国著名漫画家汤默斯·纳斯的一幅漫画。画家把漫画中的民主党与共和党之间的竞选比喻为马戏团的表演，用驴讽刺民主党，用象讽刺共和党。以后，驴和象就成了两党的象征。

民主党与共和党的组织机构，除某些细节外，大体是相同的。两党在组织上有与其他各国政党不同的特点。首先两党都没有固定的政治纲领，总统的竞选纲领实际就是该党的纲领。其次，两党在组织上都很松散，没有固定的党员，作为党员的主要标志就是选民在选民登记时的声明，选民宣布他属于某党，该选民就是这个党的党员，不要办入党手续，也不用缴纳党费。两党对自己党员人数了解，就是根据选民登记时的声明编制出的党员名册。一般情况，党员没有活动，只在竞选时同党发生关系。因此党员是临时性的，党的组织对党员没有什么约束，许多党员经常变换党籍。两党内都有少数党员在一定时间内是固定的，称他们为职业党员。这些人要办一定入党手续，并担任职务。他们在党内的活动较多，他们的任务主要是在选举时为本党候选人拉选票，通常称他们为党魁，党的组织为他们控制。即使这种党员，党籍也是可以随时变动的。1940年华莱士是民主党的副总统，1956年成为共和党党员。里根原是民主党中的自由派，支持罗斯福新政，但1926年加入共和党，并为尼克松、艾森豪威尔竞选总统出力，1980年作为共和党候选人当选总

统。普通党员中更是如此，很多党员在投票时不按原来党籍投票。1972年共和党尼克松竞选总统所以获胜，是因为很多南部原属民主党的选民投了尼克松的票。调查了143个选区，有三分之一的民主党人支持了尼克松。1980年里根上台，有将近四分之一的民主党选民投了他的票。近几年很多选民称自己是无党无派，说明人民对两党的不信任。

两党的基本组织是基层选区；上面是县委会、州委会；最高的常设机构是全国委员会。两党最高级会议是全国代表大会，每逢大选年召开，四年一次。主要工作是推选党的总统、副总统的候选人；通过党的政纲，选举党的主席。两党的最高常设机构是全国委员会，全国委员会与州、地方党组织之间没有垂直的领导和被领导关系。州和地方党组织拥有相当大的独立性，全国委员会不能对州委员会直接下达命令，但全国委员会可以通过分配经费等手段，对州委员会施加影响。

两党的全国委员会设有主席、副主席、秘书、司库、特别法律顾问。全国委员会主席人选由总统候选人指定，经全国委员会同意。两党的全国委员会主席一般都是组织竞选运动和负责党的组织管理，他们不负责党的政策制定工作，也不是党的真正全国领袖。执政党的全国领袖是总统，在野党的全国领袖是该党在竞选失败的总统候选人，但他往往只保持一种名义上的党的领袖地位。在野党的领导常常是不稳定的。

两党在国会还有一套组织，即党团会议、两院党的领袖和督导员，还有政策委员会、委员会事项委员会、竞选委员

会。国会中两党的组织主要任务是操纵国会的立法活动、人事任命，并主持两院议员的竞选活动。

四、两党的主要活动

(一) 操纵选举

资产阶级政党目的就是要取得政权，推行自己的政策，而资产阶级国家无论是议会还是总统都是选举产生，因此资产阶级政党的工作任务的中心和重点是竞选，设法操纵选举。美国两党的主要任务也是“赢得竞选”，“一切为了竞选”。两党竞选包括两方面，一是国会选举，争取取得在国会的多数，控制国会，操纵国会的立法活动；一是总统选举，争取成为执政党。在美国这两项选举活动全被两党操纵着。

1. 总统选举（见第二节美国总统产生部分）

2. 议员选举

美国两党不仅操纵总统选举，也操纵国会议员选举。在美国，从理论上讲，每个公民依本州法律规定，凡具备必要的居住条件和国籍条件，就可以参加议员竞选。但由于一个国会议员竞选费常常少则要10万美元，多则50万美元，一般竞选人负担不起，必须有政党支持，因此两党以外的人很难参加竞选，能当选的人更少。

国会竞选议员分两阶段。第一阶段是议员候选人的提名。两党为竞选，分别成立参议员和众议员竞选委员会。每个州议员的候选人的提名过去往往由两党的州中央委员会或党的代表大会认可。现在大多数州由预选会提出，预选会只限于本党成员，在预选会上得票最多者即被提名候选人。候

选人提出后，各候选人开始竞选，拉选票。在竞选期间，金钱往往起很大作用，金钱除了用来作为竞选经费外，还可以买选票。1934年杜鲁门竞选参议员时，获得4万张选票，但其中1万张选票是冒名顶替的，美国人称它为“鬼票”。

无论是总统竞选还是议员竞选都需要大量经费，两党为竞选要付出大量金钱，1956年总统竞选开支1370万美元，到1972年上升为9400万美元，1984年里根竞选总统开支达3亿美元。那么多钱是从哪里来呢？主要是靠政治捐助。在美国政治捐款的主要来源可以分四类：（1）在职官员。由于在选举中得到政党支持得到官职的人，在取得官职后向支持他的政党给以捐助。尼克松政府任命的10个大使对1968年竞选运动捐款合计30万美元以上。（2）候选人。一些希望担任由选举产生的公职人向政党提供捐款；有钱的候选人对自己的政治竞选运动经费几乎全部自己担负。1970年共和党提名佛罗里达州州长候选人杰克·埃克德，他花掉自己的钱在100万美元以上。（3）个别公民，对候选人的同情、支持，公民的责任感，对公共政策的关心，或是对某一政党的一种态度。这些捐款没有特定的经济利益，不附带条件。这种捐款有的数量不多，也有的很多。1973年弗吉尼亚州的大富翁一次捐助145000美元。（4）财团和有特殊利益的集团。财团和利益集团的巨额捐助大多是有目的的，很多企业界人士把给政党竞选的捐款看作是便于接近政府获得某些好处的一种保险措施。在竞选经费的四种来源中，来自企业集团和利益集团的捐助是最重要的，对竞选的胜负有极大的影响。这些捐助大都通过前面提到的“政治行动委员会”进行。

一般情况，长期以来共和党的经费更多地来源于大的企业；而有组织的工会和饮料业、娱乐业、烟草工业等企业向来是资助民主党的，其中劳联——产联给民主党的资助最为可观，1972年一次资助超过500万美元，1936年矿工工会一次给民主党捐助50万美元。到了60年代以后，情况有变化，一些大的企业也开始资助民主党；70年代后，有些工会也开始为共和党尼克松竞选提供捐助；还有的大企业同时为两党提供资助，以保证不管谁当选都能与其打交道，得到好处。

（二）控制议会

美国两党活动除了通过操纵竞选达到控制政府外，另一个主要活动是通过控制议会来影响政府。

美国国会两院内的一切重大问题，从形式上看是由本院全体议员在大会通过，这些活动都是在议长主持下，由各常设委员会进行，但实际上都由本院两党控制。其原因如前所述，国会中还有一套党的机构，即议会党团会议、政党领袖、督导员、政策委员会、委员会事项委员会（分派委员会）、竞选委员会。其中议会党团会议最重要，该会议是一种秘密会议，由该党的一切议员组成，其作用是决定本院内本党首领和其他负责人选，决定对他党策略和对重大问题应采取态度。分派委员会任务是由它决定将本党所选定的一批代表分配各常设委员会中去。政策委员会任务是规划本党纲领，促进其贯彻执行，协助安排议事日程。竞选委员会任务是两党为两院议员的竞选活动提供经费与帮助。国会两院各党议员的活动都是在政党领袖领导下进行，政党领袖下面有

督导员，负责协助领袖与本党成员联络，了解情况，传达本党领袖对重大问题的态度，以保证本党党员能采取一致行动。

形式上一切重大决议是由两院在议长主持下通过的，但由于议会中还有一套两党的领导机构，任何重大问题议会在讨论之前，两党的议会党团或政策委员会都召开会议进行研究，拿出对策，因此实际上是在两党的议会党团会议上就决定了。比如众议院议长从形式上看是由全院大会选举产生，但实际上是由多数党议会党团会议决定，一般情况都是由多数党的领袖担任。而执政党的议长经常与总统以及其他领袖人物在议会外举行会议，垄断财团所需要的立法常常在这些会议上拟好，然后由议长或政党领袖带回议会，先在议会党团讨论，并采取各种办法使之在议会中通过。

第三章 法国政治制度

法国全称“法兰西共和国”，是西欧大国。面积 55.12 万平方公里，相当两个多英国（24.4 万平方公里），一个半德国（35 万平方公里），人口 5500 万（1985 年），和英国差不多。法国在政治上有重要地位。第二次世界大战前，法国是仅次于英国的第二个殖民帝国，在亚非拉地区拥有 1060 万平方公里的殖民地，相当于法国本土的 20 倍。第二次世界大战后，亚非拉人民民族解放运动日益高涨，法国的殖民统治面临深刻危机，为了继续维持对殖民地的统治，法国政府在 1946 年的法兰西第四共和国宪法中，决定把原先对殖民地的直接统治改为“法兰西联邦”的形式。规定：法兰西联邦由包括法国本土及海外各省与属地组成，规定法兰西联邦成员在权利、义务上不分种族与宗教一律平等。但实际上，法国本土对联邦其他成员仍保持统治地位。50 年代后，法国殖民统治不断破产，1958 年戴高乐上台后，把“法兰西联邦”改称为“法兰西共同体”。但到了 1960 年，马达加斯加、马里等 12 个非洲成员国全部宣告独立，有的国家宣布退出共同体，有的虽仍留在共同体，但“法兰西共同体”已名存实亡。尽管很多国家独立了，但法国地位仍很重要。这是因为法国对原属法国殖民地的国家，无论是在政治上、经济上还是文化上，仍有很大影响。首先非洲讲法语的国家

就有十几个。其次法国1789年的资产阶级大革命是世界上最彻底的资产阶级革命，在整个资产阶级国家政治制度建立过程中占有重要地位，对西方各国政治都有影响。另外，战后法国推行戴高乐主义，使法国在西欧、世界地位提高，对推动西欧联合自强，推动世界多极化，打破美苏两霸对垒的力量格局起了重要作用。

当前的法兰西第五共和国是1958年建立的，这一政体的建立，是法国资产阶级政治制度不断演变、改革的结果。

第一节 法国资产阶级政体历史演变 与法兰西第五共和国建立

法国从1789年的资产阶级革命到目前，已经历了近200年的历史，在这段时间里，法国的资产阶级政体经历了多次的演变，大体可以分为两个阶段。1789——1875年是资产阶级共和政体确立阶段；1875年——至今，是资产阶级共和政体进一步发展完善阶段。

第一阶段。在这阶段，法国经历近80年的革命与反革命、复辟与反复辟的激烈斗争，在斗争中，法国资产阶级政体受到多次冲击，发生多次变化，曾出现两次帝制、两次君主立宪制政体和三次共和政体。

1789年，法国资产阶级革命推翻了封建的旧王朝，颁布了“人权宣言”，^①宣布了私有财产神圣不可侵犯，自由、平等、博爱等资产阶级的民主原则。1791年颁布了宪法，宣布建立君主立宪政体，规定国王必须孝忠宪法，掌握行政大权，有

权任命大臣和最高军政长官，有权否决议会决议。立法权属于一院制的立法议会，议员选举产生。君主立宪制是大资产阶级向封建贵族妥协的产物。人民对此不满，以罗伯斯庇尔为首的激进民主派在人民群众推动下推翻了君主立宪政体，1792年9月宣布实行共和，这就是法兰西第一共和国的诞生。共和国政权实际掌握在代表工商业利益的吉伦特派手中，1793年6月国会通过1793年宪法，建立了雅各宾专政，宣布最高立法机构是立法会议，最高行政机构是执行会议，强化了专政机构，有力地打击了反革命复辟活动。

1799年10月，拿破仑从埃及回到巴黎，发动了雾月政变，开始了拿破仑执政时期，又称共和第一执政。1804年拿破仑颁布了拿破仑法典，宣布称帝，建立了法兰西第一帝国政府。拿破仑统治时期，加强了中央集权，改革了封建政权机构，对建立完备的资产阶级国家机构起了重大作用。但由于拿破仑的军事独裁和对外侵略扩张政策，导致了波旁王朝的两次复辟。复辟后的波旁王朝实行君主立宪制，效法英国，实行两院制，国王有最高权力。封建贵族进行了反攻倒算，历史出现了暂时的倒退。1830年7月，爆发了七月革命，推翻了波旁王朝的政权，金融大资产阶级掌握了政权，推举奥尔良公爵路易·菲力普继承王位，建立了七月王朝。七月王朝是代表金融贵族和资产阶级利益的，因此废除了波旁王朝宪法，制定了新宪法，取消了贵族特权，限制了王权，扩大了国会权力，但体制仍是君主立宪政体。

1848年2月爆发了二月革命，推翻了七月王朝，资产阶级很快窃取了政权，并宣布实行共和制，历史上称法兰西

第二共和国。1854年12月，路易·波拿巴发动政变，解散资产阶级议会，一年后称帝，建立了法兰西第二帝国政府。路易·波拿巴步拿破仑一世后尘，对内实行军事独裁，对外进行侵略扩张，结果1870年9月，普法战争中法国遭到失败，路易·波拿巴的帝国统治面临危机，资产阶级在人民要求废除帝国，建立共和国的强大压力下，1870年9月宣布废黜皇帝，恢复共和制，成立了临时政府。资产阶级在镇压法国巴黎公社以后于1875年建立了法兰西第三共和国。

法兰西第三共和国成立后，制定了第三共和国宪法，宪法规定法国为议会制共和国，实行两院制；政府由议会中拥有多数议席政党或政党联盟组成，对议会负责；总统由议会两院选举产生。第三共和国的建立和宪法的制定，表明法国以法律形式已经确立和巩固了资产阶级的全面统治，标志着法国资产阶级议会制政治体制的完全确立。第三共和国一直到第二次世界大战爆发后，1940年6月，德国侵略法国，贝当政府投降时结束。

法兰西第三共和国建立后直到今天，法国资产阶级政治制度的建设进入第二时期。在这个时期，法国一直实行资产阶级多党议会共和制，但由于历史原因以及各阶级、各种政治势力关系的不断变化，使这种体制也在不断改变完善。

第二次世界大战结束后，1946年国民议会制定并通过新宪法，称1946年宪法，确立法国仍为资产阶级多党共和制政体，建立了法兰西第四共和国。第四共和国与第三共和国在体制上没有重大区别，都是实行两院制，议会是国家权力中心；实行多党制，议会由多数党或政党联盟组成。这时

期法国是典型的多党议会制国家，强调议会作用，标榜议会至上。但多党议会政体由于议会有较大权力，政府对议会负责，又是多党政治，各党之间的分歧经常导致政府危机，使政局不稳。法国从第三共和国时期就存在许多政党，但没有一个党能在议会中获得多数议席，因此往往由几个政党联合起来形成议会中的多数，从而组成多党政府。而各政党政纲不同，矛盾重重，一旦各联盟政党发生分歧，就导致政府危机。无论第三还是第四共和国时期，法国政体的一个特点就是政府更迭频繁，政局不稳，短命的内阁特别多。第三共和国时期，从1870年到1934年的64年间，法国政府内阁改组88次，平均寿命不满9个月。其中只有18个内阁维持了一年，最长的内阁寿命是两年11个月。在第四共和国时期，从1946年到1958年，12年时间内阁更换25届，每届内阁执政时间只有半年左右。其中最长的仅一年多，最短的只有两天（1950年7月2日—7月4日的葛义内阁）。

政府更迭频繁和政局动荡对资产阶级统治十分不利，50年代，法国国内外阶级矛盾日益尖锐，而政府又多次发生危机，人民要求改变这种状况，特别是1958年5月13日法国在阿尔及利亚的驻军，不满意法国政府对北非所采取的妥协软弱政策，发生了叛乱，对抗巴黎中央政府，要求戴高乐将军出来主政，并向法国本土进军，科西嘉和地中海舰队也发生叛乱，表示支持叛军。此时法国政府无法控制三军，鉴于局势严重，总理弗林姆兰向总统提出辞职。总统科蒂于5月29日提名戴高乐组阁，取得国会各党同意，授权戴高乐组织政府。戴高乐受命组阁后，6月1日向国会提出施

政方针：(1) 要求新政府成立后，国会授予他全权处理阿尔及利亚问题。(2) 要求修改宪法，以改革现行制度上的缺陷；并要求授权他的政府草拟宪法然后提交全民复决。国会经过激烈的争论，最后以 329 票对 224 票接受戴高乐的要求。

在戴高乐主持下，草拟了宪法，1958 年 9 月 4 日向法国公民公布，9 月 28 日进行公民投票复决。投票结果新宪法以 31066503 张赞成票对 5419749 张反对票的绝对多数通过。新宪法的通过，表示法兰西第五共和国成立。新宪法对国家制度进行了改革，把多党议会制政体改为实际的总统制，但又具有议会制的某些特点，仍然是多党制。从此政府的频繁更替结束了。

第二节 法兰西第五共和国的 “半总统制”政体

1958 年 9 月新宪法通过后，戴高乐根据新宪法对第四共和国的政体进行了改革。改革后的第五共和国政体无论与第四共和国政体，还是同西方各国政体相比都有很多不同，归纳起来有以下几个特点：(1) 总统的权力得到加强；(2) 内阁地位稳固，政局相对稳定；(3) 国会权力相对缩小。法国从形式上仍然是一个议会制共和国，但实际上已变成一个资产阶级总统制国家，但又不同于美国的总统制，被西方学者称为“半总统制”。

一、共和国总统

法国总统既是国家元首，又掌握行政大权。第五共和国

宪法规定总统权力：“共和国总统要确保宪法得到遵守。总统通过仲裁，保证公共权力机构正常行使职权和国家的持续性。”“共和国总统是国家独立、领土完整、遵守共同体协定和条约的保证。”

第三、第四共和国总统都是由国会两院联合选举产生，总统权力不大。而第五共和国新宪法规定，总统与议会一样都由选民直接选举产生，任期7年。

由于总统是选民直接选举产生，因此戴高乐认为，人民已经把国家不可分割的权力完全赋予总统，因此第五共和国总统权力很大。依宪法规定，总统有以下权力：(1)任命内阁总理及政府部长，主持内阁会议和签署法令，任命政府其他高级官员。(2)统帅军队，主持最高国防会议和国防委员会。(3)总统直接掌握外交事务活动，有权派遣驻外大使及特使，并接受外交使节，有权批准条约。(4)发布咨文。总统可以向议会宣读咨文方式直接要求推行某些政策。咨文宣读后，议会不得对咨文进行任何辩论。(5)总统有颁布法律的权力。议会通过法律的公布权属于总统，总统还有要求议会对通过的法律进行重新审议的权力，议会不得拒绝。(6)总统还有司法方面权力。总统是最高司法会议主席，并通过最高司法会议对法官的任命和法律进行监督。此外，总统还有赦免权。(7)总统有权解散国民议会。(8)举行公民投票权和采取必要措施的非常权力。

法国总统拥有广泛的权力，这是第五共和国政体的一大特征。由于总统在行政、立法、司法、外交、军事等方面都享有一定权力，使法国总统成为法国资产阶级行使国家权力的中心。与第三、第四共和国总统相比，第五共和国总统权

力加强的最突出表现是：总统拥有解散国民议会权力，举行公民投票的权力，根据形势需要采取必要措施的非常权力。

在第四共和国时期，国会的地位与权力都十分优越，总统由国会选举，内阁的产生也由国会同意，国会有权随时倒阁，政府命运完全操在国会手中，因而造成政府更迭频繁。为了改变这种局面，新宪法扩大了总统权限，限制了国会权限。首先总统不再由国会选举，由公民直接选举，这样国会对总统牵制减少；其次内阁总理任命无须征求国会同意；第三国会虽可以对内阁提出不信任案，但总统有权解散国会，并且不对国会负责，因此议员畏惧总统解散国会，不敢轻易提不信任案。

总统拥有举行公民投票权，也是加强总统权力，削弱国会权力的一项措施。总统举行公民投票就意味着总统可以将某些重大法案越过议会，直接交给公民投票决定。戴高乐上台后，用公民投票方式加强了总统地位。从1958年到1969年，戴高乐一共举行了5次公民投票，其中前4次得到大多数公民支持。但后来随着国内阶级矛盾的激化，1969年4月，关于对地区改革和参议院改革所举行的公民投票中遭到失败，戴高乐被迫辞职。

第五共和国宪法第16条规定，总统在国家出现“紧急状态”时，有权采取必要措施，行使非常权力。但是当“紧急状态”出现时，总统必须同总理、议会两院议长和宪法委员会主席正式磋商后才能宣布。戴高乐执政期间，1961年4月行使过一次总统非常权力，是因为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军事叛乱，戴高乐行使了该权，平定叛

乱。

加强总统权力，是法国资产阶级政体的一项重大改革，权力集中在总统身上，一方面有利于资产阶级重大政策的迅速推行；同时也对稳定政局起了重大作用。

现任总统弗朗索瓦·密特朗，社会党人。1981年5月当选第21届总统。1988年5月，蝉联第22届总统。

二、法国政府

（一）政府组成

政府由总理、国务部长、部长、国务秘书等成员组成。法国国务部长相当于我国的副总理，但都分管某一个部。国务秘书相当于副部长。根据宪法规定，总理是由总统任命，国务部长和其他部长由总理提名，总统任命。现政府设总理1名、国务部长5名、部长29名、国务秘书9名。政府共设32个部。在这些部中，财政部、外交部、国防部、内政部地位更重要，因此这些部的部长在政府中的地位实际比其他各部部长高。

按宪法第23条规定，政府官员不得兼国会议员，凡是接受政府任职的官员，必须在接受任命后的30天之内放弃议员身份。规定这一条目的有三个。其一，使立法与行政分离。其二，稳定政府。戴高乐认为过去有些议员为了入阁，就企图倒阁，现在规定议员不得兼政府官员，议员也就死了入阁的念头，对倒阁也就没兴趣了。其三，政府可以罗致国会以外的人才专家，实行“专家政治”。1959年的德勃雷政府中，31名部长中有11名是非党派人士的职业文官。1976

年的雷蒙·巴尔政府里，36名部长中非党部长占了10名，其中巴尔总理本人也是非党人士。1962年出任总理的蓬皮杜也是以“非党派政治家”的文官身份出现的，在此以前，他曾长期担任银行家和教员。

（二）总理和政府职能

法兰西第五共和国宪法规定：“政府决定并指导国家的政策”，“政府掌管行政机构和武装部队”。总理的职权是“总理领导政府的活动。总理对国防负责。总理确保法律的执行”。总理有权向总统建议任免政府各部部长和国务秘书。总理有权代表政府向议会提出政府施政纲领和发表总政策声明，总理有权代表政府享有立法的创议和修改宪法的建议权。从宪法上看，总理的权力还是比较广泛的，但由于法国总统享有更广泛的权力，因此总理的权力相对其他议会制国家总理权力要小。总理在处理同总统和议会关系上有许多同其他议会制国家不同的特点。

宪法规定“总理领导政府的活动”，但实际上法国总理的职权同宪法的规定是不相符的。因为在法国，总统既是国家元首，又是政府首脑，总统享有广泛的行政权力。法国政府的重要活动，都是在内阁会议中决定的，但内阁会议是由总统主持，内阁会议决定的各项重要方针政策、决定和法令由总统签署。内阁会议上，总理与各部长都可以提出各自对问题的意见，但最后决定权由总统作出，因此总统控制政府的重大决策。总统虽享有广泛的行政权力，控制着内阁，但总统不对议会负责，如果政府受到国民议会的弹劾，由总理和有关部长承担责任。

总统直接掌握外交事务活动。法国总统经常直接代表法国出席有关国家的高级会议，因此在一些外交事务中，往往出现一些奇特现象，1987年5月在东京召开工业大国最高级会议，结果总统与总理都出席，这使日本当局很为难，因为礼仪接待没有见过一位国家元首与政府首脑同时参加这类会议。总之，总理的作用实际上是总统不感兴趣方面的政策，只要总统感兴趣，政府的工作总统都可以插手。

总理的作用还取决于总理与总统的关系。当总理与总统属于同一政党，私人关系较好，总统就可以放手让总理去干。蓬皮杜任总理时，由于同戴高乐属于同一政党，关系好，因此总理的作用就大。而1974年独立共和党人德斯坦任总统时，总理是由共和国民主党人希拉克出任，总理与总统矛盾很尖锐，结果1976年希拉克被迫辞职。据1976年8月25日法新社电讯报道，希拉克在向总统提出辞职声明中说：“我不拥有我认为对有效地进行治理所必需的手段”。而德斯坦在回答记者问时说：“我排除了这一点。因为如果把总统的责任转移到总理手里，这是违反第五共和国法制的”。1986年希拉克再次出任总理，组成右翼联盟政府，与社会党的左翼总统密特朗也存在类似的矛盾。上述事实一方面说明，总理的职权取决总统，另一方面也说明，总统与总理的矛盾是和宪法的规定笼统含混不明确有关系。

三、法国议会

法国同英美一样，实行两院制，上院称参议院，下院称国民议会。

（一）议会两院议员产生及机构

参议院有议员 317 人，代表法国各地区团体，包括法国海外侨民。参议员由人民间接选举产生，即由选举团选举产生。每个选区以省为单位，各省有自己的选举团。选举团由各省的国民议会议员、省议会议员和市议会议员组成。参议员候选人的年龄必须在 35 岁以上。参议员的任期 9 年，每三年改选三分之一。

国民议会议员有 577 人。议员由人民直接选举产生。依宪法规定，法国本土和海外属地按人口比例划分为 577 个选区，每个选区选出 1 名议员，任期 5 年，5 年后全部改选。

两院有由议长、副议长、议会党团主席、委员会主席、经济计划委员会总报人和政府代表参加的议长主席会议，该会议负责安排议事日程。两院各有 6 个常设委员会和调查委员会、监督委员会和各种特设委员会，作为实际机构。两院中的各党派的议会党团是实际起作用的机构。两院每年依法同时举行两期常会，第一期自 10 月 2 日开始，开 80 天，主要讨论预算问题。第二期是从 4 月 2 日开始，开 90 天，主要讨论立法问题。另外根据总理或国民议会的大多数议员要求，议会可以举行特别会议，一次最多延续 12 天。开会、闭会均由总统以命令宣布。没有特殊理由，两院的会议都公开举行，全部议事记录在《政府公报》上发表。

（二）议会职权

第五共和国宪法规定议会有立法权、监督权。监督权包括质询、弹劾、倒阁等权。依宪法规定，所有法律均须议会通过，而且规定所有议案必须依次由两院审议通过。但两院

的权限仍然有区别。在第四共和国时代，上、下两院权力悬殊较大，下院权限很大，几乎独揽了立法大权。第五共和国的宪法赋予上院不少的立法与政治权力，对下院起到了制衡作用。依宪法规定，上、下两院议员均有提出法案的权力，但财政法案须先交国民议会。若两院对议案发生分歧，则由两院联席会议协商通过，如两院联席会议仍不能获得一致，则政府要求两院再进行复议，然后由下院对该议案作最后表决。财政议案如下院在40天内尚未作出决议，政府则将该法案提交上院，由上院在15日之内做出决议。政府提出财政预算案后，70天内，若两院未作出决议，政府即有权将该预算草案以法令付诸实施。对政府提出不信任案，是由国民议会投票来决定政府去留，上院无此权。总统因故出缺或不能视事时，由上院议长代行其职务。对于弹劾总统案，必须经过两院公开投票，并以议员绝对多数通过方能提出。总的看，国民议会比参议院享有更多一些职权，因此地位相应的也重要一些。

议会的权限在第三、第四共和国时期较大，但新宪法扩大了总统权力，因此第五共和国议会的权力大大削弱。在立法方面，议会的立法权往往受到总统干预。根据宪法规定，议会通过的一切法律，均由总统签署公布，总统要求议会复议，议会不得拒绝。另外，总统有举行公民投票权，有根据形势采取必要措施的非常权力，这些权力的行使，就使总统可以不经国会的同意颁布法令。在监督权方面，弹劾和倒阁都是监督权的重要手段。但由于宪法规定了总统有解散国民议会权力，当议会通过对政府不信任案时，政府可以提请总统解散国会，因此事实上议会对政府的不信任倒阁权，很

难实现。而且法国是多党政治，不信任案很难在议会获得通过。自1959年到1972年的13年间，国民议会向政府提出过19次不信任案，只有一次通过，即1962年蓬皮杜政府提出修改宪法中关于总统由普选产生的提案，遭到议会否决，议案没有通过。但就这一次也没导致政府倒阁，随即戴高乐解散了国民议会，并把法案提交公民投票，宪法修正案最后通过。

议会立法权也往往受到政府的干预。宪法规定，政府享有立法创议权和修改宪法的建议权，还可以就某些问题向总统建议举行全民投票。根据宪法规定，法律提案属于政府和议员，而政府在这方面地位要优越。

综上所述，第五共和国的议会权限是受到很大削弱。从形式上看宪法规定法国实行的是议会制，政府对议会负责，但实际行不通，实际是总统制。

四、议会共和制与总统共和制比较

近代资产阶级国家比较普遍地采用了共和制政体，但从总统与议会、政府关系方面看，共和制又分为议会制共和国与总统制共和国两大类。这两类共同点是议会由选民通过选举产生，是国家最高立法机关，两者的区别在于：（1）议会共和制标榜议会至上，议会是国家最高权力机关。议会不仅是最高立法机关，而且政府由议会产生，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。（2）在议会制共和国里，由选举产生的国家元首，只有“虚位之首”的性质，本身没有独立的行动权力。在总统共和制国家中：（1）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，也不对议会负责，只对总统负责。(2) 议会只是最高立法机关，总统行政权只受议会立法的制约，议会无权解散倒阁政府，可以弹劾总统和政府官员。总统不对议会负责，也无权解散国会。

美国是典型的总统制共和政体，美国总统通过竞选上台后组织政府，总统除本人自动辞职外，只有通过弹劾定罪才能解除其职务。国会通过立法对总统可以施加影响，但不能倒阁。法兰西第四共和国是典型的议会制共和国，从1946年到1958年政府频繁更迭就是因为议会经常使用倒阁权。第五共和国政体介乎于议会制与总统制之间，在总统掌握重要权力直接领导政府这一点上是具有总统制特点，但政府向议会负责，议会有权使用不信任案这一点又具有议会制特点，因此法国政体被称为“半总统制共和政体”。

第三节 法国的多党政治与戴高乐主义

一、法国多党政治

目前很多资本主义国家都实行多党制，北欧各国、西欧绝大部分国家以及第三世界的一些国家普遍采用多党制。法国是典型多党制国家，从第三共和国起就实行多党制，一直延续到现在。法国党派最多时曾达200多个，战后经常参加竞选活动的政党有十几个，二十几个，有时达五十几个。这些党的特点是经常变化不定，各党之间有时争吵、攻击，有时互相利用、合作，政局一发生变化，一些政党就改头换面，另组政党。政党名目繁多，但实际都是那伙人分分合合

变化的结果。法国多党制另一个特点是各党的力量悬殊不大，因此在议会中很少有一个政党能控制议会多数，议会中的议席往往由6个或7个政党所分占，因此政府常常由3个或4个政党联合组成政府，各党之间一有分歧，就容易出现政府危机。法国政党由于变化较大，因此政党的组织不象其他国家政党组织那样健全，有的政党并没有全国的中央组织，有些党的存在时间很短。政党组织不很健全，是法国政党的又一特点。

第四共和国时期较大的政党有十几个，其中历史较长，比较稳定的，战前就存在的政党有社会党和共产党。战后新成立的政党有人民共和党、独立党、民主社会抵抗联盟、法兰西人民联盟、社会共和党等。各党在议会中组成议会党团，开会时按其政治态度排定其座位。保守党坐在右翼，温和派坐中间，激进派坐左翼。但实际上各党的主张与座位并不完全一致，而且他们的态度有时还是变动的。第四共和国时期，政府由于几个政党联盟组阁，他们之间一有分歧，就往往导致政府更迭。

第五共和国时期，仍然实行多党制，由于政治体制改革和国内阶级力量对比的变化，第四共和国时期的那种多党政治的形式发生了变化，政党之间相互关系也发生了一些变化。在议会中虽然仍没有一个政党能单独取得议席多数，但在议会中形成了戴高乐派政党——保卫新共和联盟居领导地位的状况。在相当一段时期内，其他政党的权力、作用大大削弱，而戴高乐派的领导人戴高乐和蓬皮杜等人分别担任总统和总理职务。该党在议会中一直占有优势。但由于戴高乐在国内

执行向劳动人民转嫁经济危机的政策，阶级矛盾尖锐，引起人民对戴高乐派的不满，于是1969年在有关设置经济发展大区和改组参议院的宪法草案问题上，当戴高乐使用了公民投票时，遭到了失败，戴高乐被迫下台。以后戴高乐派在国民议会中议席不断下降，1973年的议席比1968年减少了107席。但仍能同其他政党组成议会多数。戴高乐派势力削弱的同时，中间派势力得到发展，他们标榜既区别戴高乐派又不同于激进派，保持中间派的立场。这样在法国资产阶级政党中逐渐形成三个政治联盟：多数派（右翼）、左翼联盟、改革派（中间派）。1974年蓬皮杜总统去世，选举新的总统问题突然摆在各派政治势力面前，面对左翼联盟势力发展，各派之间又出现新的组合，一直追随戴高乐的独立共和党领袖德斯坦为对付左翼联盟，主张与改革派即中间派联合组织政府，从而战胜了左翼联盟，当选了总统，并起用了戴高乐党人雅克·希拉克为总理。在德斯坦上台后，法国政党政治出现了右翼联盟与左翼联盟对峙的局面。左翼党派主要是社会党与共产党。右翼党派主要是保卫新共和联盟（戴高乐党），法国民众联盟。1981年5月，社会党领袖密特朗当选总统，开始了法国历史上左翼两党联合执政的局面。1986年国会选举，右翼党保卫共和联盟和法国民众联盟和其他右翼党取得了议会多数，密特朗的社会党在议会选举中失利，这意味着密特朗总统失去了议会多数的支持。根据宪法精神，政府对议会负责，总统须在议会多数派中物色新的总理人选。为了取得议会多数的支持，在选举后的第二天，社会党政府总理法比尤斯向密特朗总统表示愿

在总统认为最合适的时候辞去总理职务，密特朗总统随即任命了保卫共和党联盟的领袖希拉克组阁。法国历史上出现了第一次左翼总统与右翼政府“共处”的新局面。1988年5月，法国总统大选，密特朗以54%的选票击败了总理雅克·希拉克。希拉克辞去总理职务，密特朗任命社会党人米歇尔·罗卡尔出任总理，结束了两年多的左翼总统右翼政府的局面。

二、保卫共和联盟与戴高乐主义

保卫共和联盟又称戴高乐党，其前身是1947年戴高乐创立的法兰西人民联盟。该党名称多次变化，先后叫社会共和党、保卫新共和联盟、共和国民主人士联盟，但无论名称如何改，其基本政治纲领没有改变，并且是自第五共和国以来，一直是法国的主要执政党。1976年12月该党改成现在的名称——保卫共和联盟。

第二次世界大战结束后，建立了法兰西第四共和国，1946年戴高乐抨击第四共和国政治体制，主张降低议会权力，提高行政权力，号召建立法兰西人民联盟，建立一个新的共和国。1947年4月，法兰西人民联盟正式宣告成立。戴高乐是该党的领袖。以后该党发展很快，最多时发展到100多万盟员。但1952年内部发生分裂，继而戴高乐宣布该联盟不再参加议会和选举活动，解散其议会党团，他本人亦退出政治舞台。1954—1958年，原该联盟成员分别组成社会共和党、法兰西复兴联盟和共和国国民会议等三个组织。1958年戴高乐重新上台执政，支持戴高乐主张的三个组织于10月1日合并成立保卫新共和联盟。保卫新共和联盟成立后

声称“忠实于戴高乐将军”，为实现“戴高乐主义”而奋斗。1958年11月立法选举后，该党拥有196议席，成为法国第一大党。该联盟的米歇尔·德勃雷出任第五共和国总理。戴高乐派政党成为法国的主要执政党。1967年该党与劳工民主联盟合作，并改名为共和国民主人士联盟，蓬皮杜被公认为该盟的领袖。1969年戴高乐辞职下台后，该党开始衰落，1974年蓬皮杜去世，党内进一步分裂，并失去了该盟保持了16年之久的总统职位，但仍属执政党之列。这一年5月，该党负责人希拉克被任命为总理，但由于与总统德斯坦之间在对内对外政策上存在一系列分歧，1976年8月希拉克辞职。同一年12月，该盟召开全国特别会议，决定将共和国民主人士联盟改为保卫共和联盟。1981年大选失利，成为在野党。1986年大选同法国民主联盟等右翼党取得了议会议席多数，该盟主席希拉克重新出任总理，该党成为主要执政党。

该党无论组织如何变化，也不管是处于执政党还是在野党地位，从成立至今，始终奉行戴高乐主义。

戴高乐主义集中地表现了戴高乐的思想 and 政策，是戴高乐党的基本指导思想。戴高乐主义对内主张改革，振兴经济，增强民族团结，恢复法国的“伟大”、“光荣”和“世界大国”地位。政治上为稳定政府，对第四共和国的议会制进行改革，由议会制改为实际上的总统制。在经济上认为东方的共产主义制度和西方的资本主义制度都有严重弊端，试图探索社会前进的“第三条道路”，号召资本家允许职工参与企业管理和分红，实行劳资合作，以缓和阶级矛盾。在世

界事物中，坚决维护法兰西民族独立，反对大国干涉。对美国既主张同它保持联盟关系，又反对美国的控制。对苏联，戴高乐提出“缓和、谅解、合作”的口号，主张同苏联改善关系；同时又公开宣布对苏联的扩张主义保持警惕。为了打破美苏两个超级大国左右世界形势的格局，主张把不包括英国在内的西欧建成多极世界的一极，为此要加强以法国和联邦德国为轴心的欧洲联合。

戴高乐主义的出现不是偶然的，它是法国历史发展的产物，又受到国际关系的影响。第二次世界大战后，德国和意大利战败，英法在战争中被削弱，法国大国地位丧失。当时美国以强大的经济实力与核垄断地位在西欧推行霸权主义，法国在经济上靠美援过日子，政治上也不得不跟美国跑。50年代末、60年代初，法国与西欧的经济迅速恢复与发展，于是开始要求自强，向美国闹独立性。并在1958年成立了以法德为轴心的欧洲共同体。也就在这一年戴高乐上台。戴高乐上台后就推行一条摆脱美国控制的独立自主路线，提出建立一个“欧洲人的欧洲”的主张，并努力联合联邦德国，以增强自己与美国抗争的力量。1963年与联邦德国签订了合作条约，组成推动西欧联合的核心力量。为了摆脱美国的控制，戴高乐首次提出“超级大国”概念，宣布不许北大西洋集团的美军司令指挥法国的战略空军，撤回了这个军事集团对法国海军的全部指挥权。1966年宣布退出北大西洋公约军事集团的军事机构，迫使美军撤出在法国的驻军和军事基地，欧洲盟军司令部也从巴黎迁往布鲁塞尔。戴高乐公开反对美苏两超极大国主宰世界，主宰欧洲，反对美苏的核

垄断，因此不顾美国反对，法国自己研制原子弹，在1962年成功地爆炸了第一颗原子弹，并拒绝签署美苏炮制的“部分禁止核试验条约”、“防止核扩散条约”。戴高乐还强调法国与非洲的合作，主张扩大法国的国际合作范围。总之，不管国内政策还是国外政策，戴高乐主义实质就是为谋求法国的大国地位，这是戴高乐主义制定国内和国外政策的出发点和依据。法国保卫共和联盟至今表示忠于戴高乐主义，希拉克上台后，继续推行戴高乐的对内对外政策，表示“毫不妥协地保卫法兰西第五共和国体制”。对外坚持法国民族独立，加强捍卫独立的防卫斗争，优先发展本国的核威慑力量，主张欧洲联合，维护北大西洋公约组织；对苏联继续执行“缓和、谅解与合作”政策，但指责其扩张主义；同美国保持联盟关系，但强调法国独立行动的自由，因此1986年法国拒绝美国空军飞越法国领空去袭击利比亚。

戴高乐虽于1970年去世，但他的外交思想对戴高乐党、对法国其他各党以及欧洲各国政治都发生很大影响。

三、社会党与“第三世界主义”

1905年4月成立。第一次世界大战期间该党领导人曾参加资产阶级政府。1920年发生分裂，多数派另组法国共产党，少数派仍为社会党。1935年7月社会党与法国共产党、激进社会党等组成反法西斯人民阵线，并在1936年大选中获胜，建立了以勃鲁姆为总理的人民阵线政府。第二次世界大战期间，该党不少党员和领导人参加了抵抗运动。第四共和国时期，始终参与执政。1958年戴高乐上台后，由于党

内对第五共和国宪法看法不一致发生分裂。1959年该党成为在野党。从1959年到1971年该党多次与其他政党组合、分裂，变化名称。1971年6月与共和制度大会党合并，仍沿用社会党名称，选弗朗索瓦·密特朗为主席。并在1972年与法共、左翼激进党人运动签订《共同施政纲领》，结为左翼联盟，为争取上台执政，不断扩大影响。1981年5月，社会党领袖密特朗当选总统，同年6月，该党在议会选举中取得压倒优势，成为主要执政党，开始了法国历史上左翼政党联合执政新局面。

左翼联盟拥护社会主义，主张对社会进行深刻的结构改革。在经济方面主张以国有化和社会福利为中心的经济社会改革，执政后努力扩大国有化范围，刺激消费、扩大开支，实行必要的计划性，由劳动者对企业进行“自治管理”。在政治方面，主张实行多党制，主张人民自由结成各种团体来发表意见，监督政府工作和国家政治经济生活。在对外关系方面与戴高乐党的主张基本一致：对外维护民族独立，谋求大国地位，强调欧洲联合，扩大共同体。为了保护 and 扩大法国的势力和影响，密特朗提出“第三世界主义”。

“第三世界主义”提出的出发点与“戴高乐主义”出发点是相同的，目的都是为了谋求法国的大国地位。为了维护民族独立，争取大国地位，必须保持独立防务和独立的核力量，这是争取大国地位的重要资本。然而法国的国防工业和重工业需要依靠亚非洲的资源，只有获取非洲的燃料、原料来源来发展经济，才能提高法国在国际上的地位。因此密特朗认为“发展与第三世界国家的关系是法国新政府行动的根本法”。密特朗提出的“第三世界主义”主要内容是：第一，

积极推动南北对话，支持第三世界国家建立国际经济新秩序的要求。呼吁南北双方进行谈判，要求发达国家作出让步，照顾发展中国家利益。密特朗认为世界和平不仅取决于东西方力量均衡，而且取决于南北平衡；从长远看，世界面临的最严重挑战是“不发达”，而东西方斗争的进程也将取决于南方，因此南北方关系比东西方问题更重要。第二，加强对第三世界的援助。密特朗认为穷困是第三世界动乱的根本原因，只有经济上援助第三世界，政治上支持其改革，才能稳定第三世界局势，这也是遏制苏联扩张的根本途径。同时援助第三世界，促进其经济发展，也是西方国家摆脱经济危机的重要出路。第三，密特朗认为，第三世界可以作为西欧抗衡美苏的“战略补充力量”。他反对美苏两极格局，为打破美苏格局的世界，必须借助第三世界，因为西欧力量不足。

密特朗的“第三世界主义”，主张给予第三世界以帮助，固然对第三世界有利，但这一理论的出发点和落脚点还是法国的利益，即确保能源原料供应，扩大市场，投资场所，加强法国在多极世界中的地位作用。

密特朗社会党的国内政策并没有取得预期效果，实行国有化的企业连年亏损，经济增长速度缓慢，社会购买力下降，失业大军有增无减，占到劳动力的百分之十点三。法国人民对政府不满和失望日益增长，1986年3月国民议会大选结果，反对党右翼党派联盟——法国保卫共和联盟与民主联盟获得289席，以3席微弱多数获胜，社会党在选举中失利。密特朗任命保卫共和联盟领袖希拉克组阁，出现了左翼总统与右翼政府“共处”的局面。本来宪法对总统与总理

权力规定就很笼统，在处理关系方面就有矛盾，再加上左翼联盟与右翼联盟在对内政策上又有分歧，因此新政府成立后总统与总理的矛盾就暴露出来。

希拉克的右翼联盟较保守，在经济方面主张实行自由化，企业非国有化，减少财政赤字，压缩公共开支、削减税收；对工人希拉克主张自由解雇，而社会党主张应事先得到政府同意才能解雇；社会方面希拉克政府主张增强治安力量，把反对恐怖主义斗争作为法国政府当前主要任务之一。对外政策与密特朗分歧虽不大，但强调与美国的联系。在外交方面，法国外交大权一向属于总统的“保留领域”，重大外交决策均由总统作出，希拉克上台后，外交成为双方激烈争夺的领域。密特朗指出，总理应是“执行由共和国总统沿袭或酌情指引的外交政策”，希拉克则认为，现任总理是法国多数派的产物和代表，理应“决定和执行国家的政策”，在外交上应当同总统平起平坐。希拉克上台后总理的外交权力有所增加，对总统有所牵制。比如在中东问题上，希拉克改变了社会党搞阿以平衡政策，同以色列拉开一些距离，更多地接近阿拉伯国家。在对第三世界政策方面，希拉克主张把重点放在经营法国拥有传统影响的地区，特别是非洲法语国家，反对向第三世界全面铺开，到处插手，而密特朗特别强调第三世界对法国的重要意义。上述矛盾，虽然对总统权力有所削弱，但双方在基本方面还是一致的，尤其是在对外事务上，是以一个声音说话。在与中国关系上，双方是一致的，都重视发展与中国友好合作关系，密特朗与希拉克都来中国进行过友好访问。

1988年5月，法国举行总统大选，结果密特朗以54%的选票击败保守派总理希拉克，蝉联22届总统。希拉克辞去总理职务，密特朗任命社会党的温和派米歇尔·罗卡尔任总理，组成包括有中间派参加的中间偏左的联合政府，结束了左翼总统与右翼政府的局面。尽管希拉克辞职，但议会中右翼政党仍然比左翼政党多3个议席。新政府一组成就潜伏危机，一旦右翼政党对政府投不信任票，政府就会出现危机。密特朗总统为了使政府取得稳定的议会多数的支持，宣布解散国民议会，6月5日重新进行国民议会选举。国民议会选举结果，在选出的567个议席中，法国共产党26席；社会党及其支持者的左翼政党271席（左翼激进运动9席、其他左翼5席、社会党257席）；右翼和中间联盟255席（保卫共和联盟126席、法国民众联盟129席）；其他右翼15席。左翼政党联盟席位显然在议会中超过右翼政党联盟席位。这样密特朗的政府就取得了议会多数的支持，有利于政府工作开展。

附：欧洲共同体主要机构

欧洲共同体是西欧一些主要资本主义国家为抵制美苏两个超级大国的控制和威胁，谋求自身政治经济独立、安全和发展而在1958年成立的一个政治经济集团。该组织前身是1953年在法国倡议下，由法国、联邦德国、意大利、比利时、荷兰、卢森堡6个国家在巴黎成立的煤钢联营共同市场。1958年6月成立欧洲经济共同体。1973年英国、爱尔兰、丹麦加入共同体，共同体从6国扩大为9国。1981年希腊加入，1986年西班牙、葡萄牙也相继加入共同体。目前

欧洲共同体共有 12 个成员国。

欧洲共同体设有以下主要机构

(一) 部长理事会和欧洲理事会

部长理事会是欧洲共同体的最高决策机构，由各成员国各派部长（外交部长或有关部长）一名组成。主席由各国理事轮流担任，任期半年，顺序按国名字母排列：比利时、丹麦、联邦德国、希腊、法国、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、英国等。理事会设秘书长，任期 5 年。部长理事会休会期间设常驻代表委员会。

部长理事会之上设有由各国首脑组成的“欧洲理事”。在 1975 年前，各成员国元首或政府首脑不定期举行会议。1974 年 12 月，9 国首脑会议决定自 1975 年起首脑会议制度化，每年举行三次会晤，正式称为欧洲理事会，负责讨论共同体建设及其他重大国际问题。拥有共同体的实际立法权。

(二) 欧洲委员会

欧洲委员会是共同体的最高执行机关，负责处理日常工作，它的任务是向部长理事会提出各种建议和决议草案。凡经部长理事会通过的决议、条例，欧洲委员会就要负责执行。委员会由 16 名委员组成：法国两名、联邦德国两名、意大利两名、英国两名、其他各国各一名。其中设主席 1 人，副主席若干人，由各国提名共同协商后任命。主席、副主席任期 2 年。

(三) 欧洲议会

欧洲议会是欧洲共同体的咨询和监察机构。设在法国斯特拉斯堡。它的议员是原先由各国议员分别推选出来的，因

此他们同时也是本国的议员，并分别属于本国的某一政党。1979年6月起，欧洲议会议员则根据共同体各国达成的协议分配议席，由直接选举产生。第一次普选是1979年6月，产生了新的欧洲议会，议员任期5年。第二次直接选举于1984年6月，共有议员434名。其中法、联邦德国、意、英各占81名，荷兰25名，比利时、希腊各24名，丹麦16名，爱尔兰15名，卢森堡6名。

欧洲议会的主要职权是对共同体的常设机构欧洲委员会进行监督，对委员会委员提出质询，如果以三分之二多数通过不信任案，委员会就应当提出辞职。但议会自成立以来还未行使过此项权力。议会还拥有一定的预算权，对一部分共同体预算开支，可以提出修改意见。议会没有立法权。但是一切有关共同体的重大问题，欧洲委员会和部长理事会都要接受议会的咨询。特别是欧洲委员会提交给部长理事会的一切比较重要的提案，都应在部长理事会表决之前提交给议会，征求议会的意见。议会有权以2/3多数弹劾委员会，使其集体辞职，可全盘否决理事会的预算草案，要求提出新草案。近几年来议会在国际事务中的作用不断增强，主张援助发展中国家，支持共同体与东欧国家建立正式关系。

欧洲议会每月举行一次公开全会。欧洲委员会和部长理事会均派代表列席这些公开会议。议会设议长1人，副议长12人，任期两年半。议会下设政治、经济、预算等15个常设委员会。

欧洲议会议员同本国议会没有关系，他们按不同的意识形态或政治倾向而不是按国别组成跨国议会党团。欧洲议会

共有7个党团，议会开会时，议员不是按国别而是按党团并依照左、中、右顺序就席。最左边的是共产党党团，然后是社会党团、欧洲人民民主党党团、欧洲进步民主党党团、自由党和民主党党团、欧洲民主联盟党团、技术协作和保卫独立党团。

议会讨论时，议员不是站在国家立场谈话，而是代表各党团发表意见；各议会党团的发言人比个别议员具有优先权，发言时间比较长。每届议会开会前一周，各党团都要先集会，就议会拟讨论的问题，统一立场和准备建议。在议会会期中，各党团经常在大会开会前碰头，就议会拟辩论的问题，统一认识。各党团一般每年两次专门集会，集中讨论本党团长远的政策问题。

议会党团组织形式和活动内容具有跨国性质，欧洲共同体的性质，既是主权国家的联合，又是正在走向统一的经济实体。理事会的决议对共同体的成员国都有约束力。正因为如此，各议会党团都倾注全力于议会活动，力求扩大本党团的影响。

欧洲共同体的跨国政党、跨国议会党团出现，引起许多政治家的密切关注，认为它们的出现是本世纪政党政治发展的一个突破，将会对欧洲一体化的进程、对欧洲政治产生重大影响。

（四）欧洲法院

欧洲法院设在卢森堡，是个完全自主的机构。由12名法官组成，每个成员国各一名。法官由各国政府提名，部长理事会任命。还有4名检察长，也是由部长理事会任命的。任期

6年，可连选连任。法院院长由法官推选，任期2年。

欧洲法院是共同体立法方面的最高仲裁机构，其职责是使共同体各机构不得超越权限，监督各成员国有无违反条约及判决纠纷等事项。负责裁决成员国之间、共同体的机构与成员国之间、共同体各机构之间的争议。它做出的决定具有约束成员国、共同体各机构和所有各企业、团体和个人的效用。各国的司法机构对于有关共同体立法的问题，可以要求欧洲法院预作判决，如果是有关国家的最高法院，则必须要求欧洲法院预作判决。

第四章 德意志联邦共和国 政治制度

德意志联邦共和国是1949年9月成立的，面积247900平方公里，人口5982万（1982年，不包括西柏林）。绝大部分为德意志人，少数为丹麦人和犹太人。联邦德国95%以上的人都信奉基督教和天主教（基督教徒占49%，天主教徒占47%）。首都波恩。

联邦德国与德意志民主共和国本来是统一的德国，东西德国面积加起来共35万多平方公里，但第二次世界大战结束后，德国被分割成两个独立的德国政权，德意志联邦共和国就是伴随着德国的分裂建立起来的。

第一节 德意志联邦共和国建立 与“基本法”

一、德意志联邦共和国建立与 西柏林问题

（一）德意志联邦共和国建立

1945年5月8日，希特勒战败，德国法西斯宣布无条件投降，德国由苏、美、英、法四国实行军事管制。6月5日，四国发布“联合声明”，决定将德国划分四个区，东区归苏联，西北部归英国，西南部区归美国，西区归法国分别

占领。柏林由四国共同占领。在军事管制期间，四国的各总司令在各占领区内“遵照各该国政府训示行使最高权力”，规定“关于涉及德国全部的事项，由四国共同处置”。8月，苏、美、英三国政府首脑签署了“波茨坦协定”，根据“协定”规定在德国“暂不设立”中央政府，但应“尽速恢复地方自治”。

但是波茨坦协定没有被遵守，1948年3月，美、英、法三国首先将三国占领区合并，组成西部占领区。并于1948年6月，三国召开“伦敦会议”，授权西部占领区各州总理召开一次代表会议，为三个占领区起草一部宪法。1948年9月，在美、英、法三国占领当局支持下，西部的资产阶级政党代表65人，组成了以基督教民主联盟代表康拉德、阿登纳为首的“协商议会”，负责起草“基本法”，筹建联邦德国。为了表示德国最后还要统一，将所筹建的联邦德国说成过渡性质，不采用宪法的名称，使用基本法的名称。1949年由“协商会议”起草的“基本法”，在美、英、法三国军事长官批准后生效。“基本法”就是联邦德国的宪法。

1949年8月，西部德国地区在美、法、英三国占领当局的支持下，根据“基本法”举行了第一届联邦议院大选。9月20日，在波恩成立了以基督教民主联盟的康·阿登纳为总理的第一届联邦政府。德意志联邦共和国正式成立。

不久，1949年10月7日，在东部苏联占领区正式成立了德意志民主共和国。这样就形成了两个独立德国政权的分裂局面。

（二）西柏林问题

在德国分割为东西两个德国之前，柏林市已开始分裂。

柏林是从公元 13 世纪逐渐发展起来的一个城市，自公元 1450 年后一直是德意志首都。

第二次世界大战结束后，苏、美、英、法四国分区占领德国同时也分区占领柏林。1947 年到 1948 年，西方三国在将西部三个占领区合并同时，也将柏林的三个占领区合并（柏林西部），并成立了“三联占区”。1949 年 12 月又进行了西柏林市议会“选举”，组成了西柏林市政府。从此，柏林分裂为东、西柏林。

柏林位于德意志民主共和国境内，因此西柏林也在东德境内。面积 479 平方公里，占整个柏林总面积的 55%。人口有 187 万。按波茨坦协定，西柏林不属于西德，也不属于东德，是由四个战胜国决定。当时美、英、法三国占领当局也没把西柏林看成是一个真正的联邦州，西柏林不参加联邦德国选举，而是由市议会派出 22 个代表去波恩议会。

西柏林距离西德 177 公里，有三条“空中走廊”——航线，通往联邦德国的汉堡、汉诺威、法兰克福。地面有三条铁路、两条公路，一条水路与西德联系，被称为西柏林“通道”。每天有几十万人次来往东西柏林。

战后随着东西方关系的紧张，斯大林对西方通过西柏林向东德渗透深感不安。1948 年斯大林下令对西柏林实行封锁，想用饥饿迫使西柏林向苏联屈服。但苏联没有估计到西方国家的决心，美国表示：在任何情况下不放弃柏林。在以后的日子里，美英等国持续数月向西柏林空运提供生活必需品。1949 年春天封锁宣告失败。但从此西柏林成了美苏两大军事集团对峙的前沿阵地。

50年代以后，在美英支持下，联邦德国经济迅速恢复发展起来，于是民主德国出现人员外流的严重情况，截止1961年8月，民主德国人取道西柏林去联邦德国的人达300万。民主德国1970年人口才1700万人，人员外流对本来劳力就奇缺的民主德国是一个很大威胁。1961年8月12日，民主德国部长会议决定把西柏林的边界有效地控制起来，用铁丝网建起柏林墙（后来修筑了混凝土墙）。

西柏林归属问题，长期是苏联与西方争论的焦点，苏联和德意志民主共和国认为整个柏林位于德意志民主共和国领土之上，整个柏林属于德意志民主共和国的主权范围，而不属于联邦德国。而联邦德国把西柏林视为联邦德国的一个特别区。这个问题长时期没有得到解决。1970年苏、美、英、法四国开始就柏林问题进行谈判，1971年9月签订了一项关于西柏林问题的协定。在西柏林地位问题上，美、英、法三国政府声明：“维持和发展柏林西区与德意志联邦共和国之间的联系，应考虑到，柏林西区仍然不是德意志联邦共和国的一个组成部分，今后也不属于德意志联邦共和国管辖”。同时声明，“他们在保留对西柏林的权利和责任、在不涉及安全和现状问题的条件下”，“可在国际组织中和国际会议上代表西柏林利益”。苏联承认了西方国家在西柏林的“权利和责任”，同时也保证了波恩与西柏林的联系。西柏林与德意志联邦的交通将畅通无阻。

《西柏林协定》签订后，两个德国之间关系有很大发展，但双方则各取所需。联邦德国强调维持和发展同西方的联系，并力图使这种联系进一步法律化，而民主德国则强调西

柏林不是联邦德国的组成部分，而是一个“独立的政治单位”。因此西柏林地位问题仍是一个悬而未决的问题。

二、联邦德国的“基本法”

1949年5月“基本法”公布后，在一段时期内，“基本法”并没有起到宪法作用，事实上，只是作为“占领法规”的附属物存在。1949年4月，在“基本法”公布之前，美、英、法三国公布了“占领法规”。根据“占领法规”规定，三国占领当局掌握和控制联邦德国的最高权力，而且不规定占领的期限。“占领法规”保留了占领当局对联邦德国全部工业、财政、对外关系的监督权，并明确规定：“占领当局保留权利，在认为必要时，按照本国政府训令，接管（联邦德国）所有政权的全部或一部分”。并且三国各派一名高级专员组成“盟国高级专员公署”，负责执行由“占领法规”赋予的一切职权。因此当时“盟国高级专员公署”是高居联邦政府之上的联邦德国最高权力机构，规定联邦德国政府不能设置外交部和国防部，也不能同外国建立正式外交关系。

随着国际形势的变化，联邦德国经济恢复与发展，美、英、法三国与联邦德国之间关系也逐步发生变化。1952年5月，三国同联邦德国签订了“关于德意志联邦共和国与三国关系的公约”。条约宣布废除“占领法规”并撤销“盟国高级专员公署”。“占领法规”废除后，“基本法”才真正以联邦德国的根本法出现，真正起到宪法作用，成为联邦德国的宪法。

“基本法”是在三国占领军控制下，得到三国军事长官批准后生效的，因此“基本法”不能不受到美、英、法三国政治体制影响。这个“基本法”与战前德国的魏玛宪法相

比，有以下几个重要特点：

1. “基本法”确定了资产阶级民主的一些根本原则，比较详细地规定了公民的权利。做出这些规定是为了避免法西斯在德国的再现。

2. “基本法”规定西德是联邦制国家。规定联邦政府组织、职权及其关系。对于总统、总理、国会、内阁的关系都有详细明确的规定，其中对总统权力有所削弱，这是总结魏玛政府时期总统权力过大的教训，因而有意识地加强政府首脑总理的权力。规定政府总理必须由联邦议会中多数选举产生，为了避免政府更迭频繁，“基本法”规定国会对政府只能行使“建设性不信任案”。

3. “基本法”规定“联邦可以通过法律将部分主权让予国际机构”，“遵守普遍性的、广泛的、强制性的国际仲裁的协议”。规定“凡是扰乱各国人民共同和平生活的行动，以及有此意图特别是准备发动攻击性战争的行动，都是违反宪法的，必须受到法律的制裁”。上述规定反映了战后德国的地位和它对有关德国问题处置的国际条约和协议应负的义务。它类似日本国宪法第二章关于放弃战争的条款。

4. “基本法”规定，对于“基本法”的修订，必须经过联邦议院和联邦参议院三分之二多数才能通过。要取得两院三分之二多数是很困难的，因此“基本法”公布以来，有几次修改。较大的修订有：1956年3月通过《防务法》；1968年6月通过的《紧急状态法》。但“基本法”又规定，“基本法”中有关国家制度、权力分配、民主原则和人权不可侵犯的制度，即使有三分之二的多数通过也不得修改。

三、联邦制度

依“基本法”规定，联邦德国实行联邦制。联邦德国实行联邦制是有其历史原因的。德国成为一个国家与西方一些国家相比是较晚的，并且长期处在分裂状态。

德意志民族和德意志国家是大约1000年前形成的。公元6世纪，古代日耳曼人建立法兰克帝国，以后在公元843年帝国瓦解，分裂为三个主要部分：西法兰克王国、罗赛吉林亚王国、东法兰克王国。这三个王国奠定了后来法兰西、意大利、德意志三国的基础。公元919年，萨克森公爵在德意志建立了萨克森王朝统治，并建立了“神圣罗马帝国”，这个帝国一直存在到19世纪初。由于神圣罗马帝国时期常发动对外侵略战争，皇权被削弱，帝国实际分裂成为大小300多个独立王国，并从中兴起了两个最大的王国——普鲁士和奥地利。

19世纪初拿破仑统治时期，神圣罗马帝国被解散。1814年拿破仑倒台后，德意志由34个邦国和4个自由市组成“德意志联邦”。德意志联邦是一个政治松懈的联盟，德意志仍处在四分五裂的封建割据局面中。直到1862年俾斯麦任首相，以铁血政策先后发动了一系列战争，才完成了德国的统一。1871年普鲁士国王威廉一世建立了德意志帝国，实行君主立宪制，并采用联邦制，当时有邦25个。

1918年，德国无产阶级推翻了威廉二世的统治，资产阶级窃取政权，建立了魏玛共和国，通过了“魏玛宪法”。“魏玛宪法”规定德意志仍实行联邦制。希特勒上台后虽没

正式废除“魏玛宪法”，但剥夺了各邦很多权力。

从德意志国家形成的近千年历史，可以看到，这个国家大部分时间处在分裂和封建割据状况，这种历史决定了近代资产阶级采取了联邦共和制，因为这种形式更容易为德国的容克贵族所接受，并逐渐为德国所接受。因此在战后结束了法西斯的统治后，“基本法”确立了实行联邦制。

“基本法”规定联邦德国由10个州联合组成联邦国家，各州有较广泛的“自治权力”。在“基本法”未授予联邦以立法权的范围内，各州拥有立法的权力，“如果基本法没有其他规定或特许，国家权力的行使和国家任务的完成，是各州的职责”。规定：“联邦和各州在预算方面是自主的和相互独立的”。甚至规定：“在州的立法范围内，各州可以在联邦政府同意下，与外国缔结条约”。但“基本法”同时又规定：“联邦的权力得置于州的权力之上”。各州的宪法也必须符合基本法规定的国家基本原则。总之，各州的权力要受到联邦的限制。

“基本法”虽然规定联邦的权力得置于州的权力之上，但联邦德国的联邦所给予州在立法、行政、司法方面权力是比较大的，比美国、印度的各州、各邦的权限都大。在联邦德国，州与州之间可以相互独立地签订条约和协定；在联邦政府认可后，可以与外国签订条约。联邦政府无权随意变更州的疆界。这些规定在其他联邦制国家都很少见。正因为州的权限较大，因此各州的立法与行政事务对联邦的权力与机构起着影响和牵制作用。

第二节 联邦德国立法、行政、司法机构

一、联邦德国的议会制度

联邦德国根据“基本法”采用两院议会制，由联邦议院（下院）和联邦参议院（上院）组成。联邦两院无论是组成还是行使权力的方式，以及权力分配等方面，都有自己的特点。

（一）联邦议院

1. 联邦议院产生

联邦议院每届4年，议席496名。联邦议员有两种，一种是全国划分248个选区。每个选区选举1名议员。另一种是剩下的248名议员，按各州投给某竞选政党（参加竞选的各政党在联邦各州提出本党议员候选人名单进行选举）。因此选民要经过两次投票。第一次投票是投给本选区某议员。第二次投票实际是投给某竞选政党。第二次投票的结果按比例制原则分配产生另外的248名议员。具体分配方法是，各政党根据所得选票在联邦德国境内全部有效选票中所占百分比，按比例分配议席。但按得票比例分配不是席位的一半，而是全部议席。各竞选政党按得票百分比所得席位总数，必须减去第一次投票中所属党员总共取得的议员席位，其差额议席则由各党自行分配，因此各政党在议院中所占席位的多寡决定第二次投票结果。假如一个政党第一次直接选举赢得全部选举席位，但第二次选举仅得50%的选票，则这个政党，它将再得不到议院中的比例分配席位，因为它的席位已被第一次直接

选举占完了。

在联邦议院中，还有 22 名西柏林的列席议员，一般无表决权。由西柏林市议会任命，任期也为 4 年。

联邦议院选举制度，还规定了 5% 的议席分配限制条件。即按各州统计，凡在第二次投票中得票不超过有效票 5% 的政党，取消其参加议席分配权。这种规定限制和剥夺了地区小党和新建党的议席，有利于大的资产阶级政党，一般来说，一个地区的小党或新成立的党，要想获得全部选票 5% 是相当困难的。这就迫使一些小党不得不向资产阶级的 大党靠拢。1957 年第 3 届联邦议院大选时，有 9 个政党都因为没有得到 5% 的选票而不能参加议席分配。而德意志党虽然只获得 3.4% 的选票，却由于依附基督教民主联盟，最后在分配议席时，分得 17 议席。因此到了 1961 年第 4 届联邦议院后，一切小党都被排挤在联邦议院之外。然而这种规定，对防止政党分裂、小党林立，稳定政局有利。

2. 联邦议院职权

联邦议院是联邦德国最高立法机构，主要职权是制定和通过法律。联邦议院通过的法律，联邦参议院有权表示反对，若联邦议院再次通过，该法案即可成立。但是涉及到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；涉及到有关州的事务和联邦性质的法律（主要指政府的预算、税收、公债法等），需要联邦议院和联邦参议院共同批准。

联邦议院有权选举和撤换联邦总理，可以对联邦政府提出“建设性不信任案”。内阁对联邦议院负责。但议院对内阁组

成与撤换是有限的权力，表现在，联邦议院对各部长任命无权过问，对政府无权通过不信任案，只有“建设性不信任案”。即联邦议院不能通过单纯的不信任案，迫使联邦总理下台，还必须提出一名新的联邦总理，并表示对原总理的不信任，才能迫使原总理下台，原联邦各部部长也必须随之下台。1972年联邦议院曾对勃兰特总理提出过不信任案，但没有得到议院多数通过，最后提案未能成立。

联邦议院通过联邦大会参与选举联邦总统，并通过一个12人组成的委员会参与选举联邦宪法法院和联邦高级法院法官。

联邦议院对政府拥有监督权，主要表现在通过政府预算或对联邦官员的“质询”来监督联邦政府。联邦议院拥有批准联邦政府同外国签订国际条约的权力，但只能通过或否决，无权修改条约的内容。对联邦总统蓄意损害“基本法”或其他联邦法律行为进行弹劾。

（二）联邦参议院

联邦参议院相当英国的贵族院与美国参议院，是国会上院。但它又不同于英国的贵族院，英国贵族院议员是世袭贵族或加封的终身贵族，也不同于美国参议院，美国参议员是由各州选民直接选举，联邦参议员不是选民直接选举，而是由联邦各州的代表构成，实际上是联邦各州的联合机构。它的设立，是为了平衡联邦各州之间以及州与州之间的权益。

1. 联邦参议院产生

参议院有44人组成，由10个州的州政府派遣其代表担任。“基本法”规定，每州在参议院至少有3票表决权。居

民超过 200 万的州有 4 票表决权，超过 600 万的州有 5 票表决权。西柏林派 4 名代表参加参议院，但没有表决权。

联邦参议院议员是由各州选派，因此没有统一的任期规定，州政府可以随时召回。一般情况，各州在进行州议会选举和组成新的州政府以后，即任命出席联邦参议院的议员。

各州派到参议院的议员是代表州政府发言的，各州的代表根据各州政府的指示采取集体一致行动投票。一个州不得有两种态度，弃权和不参与投票都算反对票，是不允许的。由于各州政府由州执政党控制，因此派出的代表，往往是代表执政党的意思，各州执政党与联邦执政党往往不一致，因此联邦议院的多数党往往在联邦参议院中是少数党。1972 年第 9 届联邦参议院执政党社会民主党只有 20 席，而在野党在联邦参议院中却是 21 席，居多数。当反对派在联邦参议院居多数时，反对党往往倾向于利用联邦参议院来阻碍政府的工作。但实际上，在关键性的政治问题上，联邦参议院的力量是无法超过联邦议院和联邦政府的。

2. 联邦参议院职权

联邦参议院与联邦议院的法律地位是不一样的，在“基本法”中，赋予参议院的权限要比联邦议院少，因此人们对它的兴趣不大，一些人认为它“主要是起批准作用”。“基本法”规定联邦参议院的职能主要是：

立法创议权。一个州或几个州提出立法动议，得到联邦参议院多数票支持，就成为联邦参议院的立法动议，然后经联邦政府同意或修改正式交联邦议院审议。当两院未取得一致意见时，双方将问题提交仲裁委员会。该委员会由两院各

出 11 名代表组成, 然后进行协商、调整, 提出新的双方能接受的折衷方案。

立法审议权。凡政府提出的法律草案在提交联邦议院正式审议前, 需先征求联邦参议院同意。只有在听取参议院意见并得到同意, 法律草案才可送交联邦议院。当联邦参议院反对党居多数时, 联邦政府就想方设法绕过参议院, 通过执政党议会党团, 由联邦议院的某些议员作为议员的动议直接交联邦议院审议。

有关“基本法”的修改增订, 涉及各州权益的法律都必须经过参议院通过。其他法律一般无须联邦参议院通过, 但参议院可表示反对。如果联邦议院再以联邦参议院相同表决方式(即多数、过半数、 $\frac{2}{3}$ 的多数)通过, 则可以驳回参议院的反对, 法案即行通过。参议院还参与宣布“立法紧急状态”。联邦总统在应联邦政府请求宣布“立法紧急状态时”, 必须取得参议院同意。此外, 参议院还参与联邦宪法法院和联邦高级法院的选举。有权对总统提出弹劾等权力。

二、联邦德国的总统与政府

(一) 联邦总统

根据“基本法”规定, 总统是联邦共和国的国家元首, 但联邦德国实行议会共和制, 因此总统只是国家权力的象征。

1. 联邦总统的产生

按“基本法”规定, 总统是由联邦大会选举产生。联邦

大会由联邦议院的全体议员和同等人数的各州代表（按人口比例选出）组成，一共 992 人。为了强调西柏林是联邦德国的一部分，从 1954 年以来，历届联邦大会都在西柏林召开。但在 1971 年西柏林协议签订后，这种行动被禁止。

总统的候选人共 6 人，由各资产阶级政党提名，获得过半数者当选。如果连续两轮投票都未能过半数，第三轮投票时，得票最多者当选总统。总统任期 5 年，可连选连任。连任仅限一次。现任总统是理夏德·冯·魏茨泽克，1984 年当选，是基督教联盟党。

2. 总统职权

战后资产阶级在制定基本法时，对总统权力有较大削弱。削弱的原因是总结了魏玛宪法的教训。1919 年制定的魏玛宪法赋予总统有巨大的权力，总统有权统帅武装力量，决定总理人选，在非常时刻总统还是立法者。1925 年前帝国元帅兴登堡当选总统后，使总统权利迅速扩大，将德国军国主义复活，并委托希特勒组织政府，导致希特勒上台。鉴于历史的教训，“基本法”削弱了总统权力，规定，总统不算联邦政府成员，基本不拥有行政权力，其地位和作用类似英国的君主。“基本法”赋予总统的职权有：

总统有权任免联邦政府总理和各部部长、联邦法官和军官，签署颁布法律和法令。在特殊情况下根据总理提议解散联邦议院并宣布提前举行大选。有权代表联邦与外国签订条约，委派和接受使节。宣布国家处于防御状态。以上这些权力实际是虚设，仅仅是例行公式。

联邦总统还有两种不可忽视的作用。首先总统在“基本

法”中规定“联邦总统代表联邦”，“联邦总统不隶属于政府，也不隶属联邦或某州的某一法定团体”。联邦总统被看成是阶级、党派斗争和权力政治之上的国家团结的象征，在政府和联邦议院之间、各党派之间、联邦政府与州政府之间关系上起协调作用。另外总统可以对第三轮联邦总理选举结果进行裁决。当联邦议院选举总理时未过法定半数，在第三轮选举后，总统可任命第三轮选举中得相对多数者为总理。也可以解散联邦议院重新进行大选。

（二）联邦政府及总理

“基本法”规定，“联邦政府由联邦总理和联邦各部部长组成”。“基本法”赋予联邦总理很大权力，联邦总理是德意志联邦的政府首脑，是国家行政机构的最高领导人。

1. 联邦总理产生

联邦总理由总统提名，经联邦议院选举产生。每届联邦议院产生后即选举总理。联邦总理后选人是由总统和议院中各议会党团协商后提名。通常联邦总统提名联邦议院多数党领袖为后选人，然后由联邦议院全体大会不经过辩论投票选举产生，凡过法定半数者当选。若不过半数，联邦议会可在两周内不经总统提名自行选举，如连续两轮选举仍无人获得半数，总统有权任命第三轮选举中获得相对多数者为总理，或解散联邦议院，重新举行联邦议院大选。新总理必须经总统任命方能正式就职。现任总理赫尔穆特·科尔，1982年10月当选，1987年蝉联总理。

2. 联邦总理职权

联邦总理有广泛的权力：(1)有权提名选拔联邦各部部

长和政府高级官员，有权挑选一名副总理。上述人员经过总统任命，组成内阁。(2)联邦总理有权负责制定和执行联邦政府的施政纲领。施政纲领与政府各部长的任命无须经过联邦议院批准。(3)联邦总理负责召开主持内阁会议，会议讨论中，总理的发言往往起决定性的作用，尤其是在内阁会议出现争论，双方力量均等，争执不下时，总理有权裁决。阁员必须服从总理。1972年财政经济部长席勒与总理勃兰特在对付通货膨胀问题上意见不一致，结果是席勒辞职下台。(4)联邦总理领导的联邦内阁会议决定一切有关联邦内政、外交、经济、社会、财政和文化方面事务，包括起草法律、联邦预算、向联邦议院提交议案的立法创议权。(5)在国家处于“紧急状态”时，总理有权直接取代国防部长，接受联邦德国国防军的全部指挥权，为三军统帅。

“基本法”规定，总理有权要求联邦议院议长提前召开联邦议院大会，有权提请总统解散联邦议院的权利。联邦德国是一个议会共和制国家，“基本法”规定联邦政府向联邦议院负责，接受联邦议院监督，议院可以通过对政府的“建设性不信任案”，但当联邦议院的“建设性不信任案”没有通过时，总理有权要求联邦总统下令解散对他不利的联邦议院，重新举行全国大选。1969年社会民主党领袖勃兰特以254对242的微弱多数当选总理，建立了社会民主党与自由民主党联合执政的政府。但执政不到3年，先后有46名自由民主党议员和社会民主党议员倒向反对党，局势对勃兰特政府很不利，为了避免被赶下台，勃兰特要求总统宣布解散联邦议院，提前一年进行大选。勃兰特利用执政党有利的条件，进行了广泛的竞

选活动，取得了联邦议院中稳定的多数，保障了勃兰特政权的稳定。

联邦德国的议会内阁制与其他西方国家的议会内阁制有一个不同特点，即联邦总理个人对议会负责，而不是联邦政府集体对议会负责。联邦各部长只对总理负责，对议会间接负责。但当联邦议院对总理通过不信任案后，联邦政府各部也随之解职。

（三）联邦政府各部

联邦政府现设有 16 个部。各届政府设部的数目不等，一般在 15 到 20 个之间。其中外交部、国防部在建国初期没有，当时联邦德国处于被占领状态。到 1951 年，美、英、法三国占领当局批准建立外交部。1954 年 10 月，美、英、法等国签订“巴黎协定”，同意联邦德国在北大西洋公约组织范围内正式建立联邦德国的国防军。1955 年 6 月联邦政府正式成立联邦国防部。

联邦德国采用联邦制，由于州的自治权力较大，有些政务不属联邦管辖，联邦德国的教育由州负责，因此联邦德国在很长时间内没设教育部。后来虽增设了教育和科学部，但部的设置较小，只有 300 人，而国防部和财政部分别有 5400 人和 1800 多人。

三、联邦法院

“基本法”规定：“司法权赋予法官；它由联邦宪法法院、联邦最高法院、本基本法所规定的各种联邦法院和各州法院行使之”。

（一）联邦宪法法院

该法院是1951年开始建立的。这一法院的特点是，法院不是设在联邦德国首都波恩，而是设在卡尔斯鲁厄。该法院的主要任务是负责解释“基本法”，凡是涉及联邦法律与各州法律发生冲突的案件，由该法院审理；该法院还负责审查法律是否违宪；当联邦政府、各州政府或联邦议院三分之一的议员对联邦议院决议提出上诉要求，宪法法院须依要求审理其案件，该法院还有权力对联邦法官审理弹劾案。联邦宪法法院的判决，对联邦和各州的一切政府机构、所有各级法院，以及各种社会团体具有约束力。

联邦宪法法院的院长和副院长由联邦议院和联邦参议院轮流选举产生。

（二）联邦高级法院

联邦高级法院由五种专门法院组成：民事和刑事法院，也称联邦普通法院，专门受理民事上诉、刑事上诉和叛逆罪；联邦行政法院，负责审理非宪法性质的，除明确由其他法院受理以外的法律纠纷；联邦财政法院，负责审理有关税务、财务等方面的联邦法律所引起的纠纷；联邦社会法院，审理有关社会保险、公共福利和其他社会事务的案件；联邦劳动法院，审理涉及劳工事务的各种案件。

联邦德国司法强调法官的“独立”地位，法官职务的“神圣不可侵犯”。在“基本法”中规定“法官具有独立性，只服从法律”，“法官不得听从联邦议院、联邦参议院、联邦政府以及州有关机构的指示”。

第三节 联邦德国的多党政治与 绿党的兴起

联邦德国的政党实行多党制度，它不同于英美的两党制，也不同于法国、意大利的多党制，而且也与以前德意志帝国时代、魏玛共和国时代的多党制不同。

一、联邦德国多党制的特点

第一，联邦德国的政党都是在第二次世界大战结束后成立或者重建的。早在德意志帝国时代，就成立了若干个全国性资产阶级政党，并在1919年魏玛共和国成立时建立了现代意义的政党政治制度。但1933年希特勒上台后，宣布解散其他一切政党，国家社会党成为德国唯一合法的政党，实行一党专政。1945年5月，希特勒战败，英、美、苏、法占领国一致同意解散国社党，在如何恢复其他政党的组织与活动问题上，美、英、苏签订了波茨坦协定，规定：“在整个德国应允许和鼓励一切民主党派的存在”。于是在联邦德国纷纷成立和重建了许多政党，其中较有活动能力和影响的政党有20多个，主要的有基督教民主联盟、基督教社会联盟、社会民主党、自由民主党。

第二，政党地位的“宪法化”。联邦德国的政党组织原则和作用在“基本法”和1967年通过的“政党法”中都给以明确的规定，将政党“宪法化”，这在西方国家中为数不多。其原因：(1)德国这个民族思维方式拘泥形式，讲究法律，使政党合法化，在德国人看来是必要的。(2)为

为了防止曾经取消民主的希特勒的国家社会主义式的政党出现。因此“基本法”规定：“各政党应实现国民的意愿，它们的建立是自由的，它们的内部组织必须与民主原则相符合”。同时又规定：“根据各政党的目的或根据其党员态度判明，如企图破坏民主和自由的根本秩序，推翻这种秩序或阴谋推翻德意志联邦共和国”，宣布为“违反宪法”，予以取缔。对于宪法对政党组织原则与作用规定的解释，资产阶级说是为了避免法西斯党的出现，但具体实践时，实际也是对付无产阶级政党。1952年虽然禁止了极右的社会帝国党的存在，但1956年也宣布禁止德国共产党的合法性。直到1968年无产阶级政党虽又以德国的共产党的名称重新建立，但至今发展不顺利。

第三，联邦德国战后虽先后新建重建了20多个政党，实行“多党制”，但真正掌握和控制政权的是两大资产阶级政党，即基督教民主联盟——基督教社会联盟（简称联盟党）和社会民主党。除此之外还有自由民主党。自由民主党有时与联盟党联合有时与社会民主党联合组成政府。在战后初期各政党比较活跃，在第2届联邦议院中曾有5个政党占有议席，后来逐渐减少，到第4届联邦议会后，实际上就为联盟党和社会民主党所控制。但1980年绿党成立，并发展迅速，1983年大选获胜进入联邦议会，并在联邦德国政治生活中起越来越大作用，引起西方政治家普遍的关注。除此之外，还有德国的共产党、德国国家民主党、欧洲联盟党、自由社会联盟等政党。这些党1972年都参加竞选，但由于没有超过5%选票，没能参加进入联邦议院。

“基本法”规定联邦总理必须过法定半数选票才能当选，

联邦德国是多党制，往往一个党很难取得法定半数选票，为了能够组阁，通常是一个大党与一个小党联合组阁，叫“小联合政府”。自由民主党虽然人数少，议席也少，但在组成联邦政府中起着左右局势的作用。联盟党与社会民主党谁能得自由民主党支持，谁就能上台执政。1969年联盟党在大选中虽然获得46.1%的多数选票，但由于自由民主党同社会民主党联合，获得了超过半数选票，从而执政。战后各届政府中“小联合政府”居多，但也有例外。1966—1969年也曾出现联盟党与社会民主党两大政党联合组阁的情况，历史上称它为“大联合政府”。

联邦德国政党制度大体可以分四个时期。

第一时期 1945—1953年。这是法西斯制度崩溃，各政党纷纷建立，政党制度形成时期。

第二时期 1953—1966年。其特征是联盟党在政治生活中几乎占绝对统治。虽然与自由民主党联合，实际是单独组成政府。

第三时期 1966—1982年。特点是德国社会民主党和联盟党、自由民主党联合执政（1966—1969年同联盟党组成联合政府，1969—1982年同自由民主党联合组阁），在联邦德国历史上，社会民主党首次参加和主持政府。

第四时期 1982年后，联盟党与自由民主党重新联合执政。1983年大选中，绿党走上政治舞台。

二、主要政党

（一）基督教民主联盟——基督教社会联盟

这两个党简称为联盟党。在组织上这是两个相对独立的政党，有各自的组织系统与领导机构。基督教民主联盟是在1950年10月正式建党，其领导人康拉德——阿登纳当选第一届联邦总理。基督教社会联盟是1945年12月成立，是一个地区性政党，只在巴伐利亚地区活动。在组织上基督教社会联盟是独立的，不是基督教民主联盟的分支，但在联邦议会中，两个党组成一个共同派别。它们有共同的竞选纲领和协调一致的竞选活动，因此称它们为姐妹党。它们在联邦议院中组成统一的议会党团，故又称“联盟党”。社会联盟有成员18.2万，民主联盟有成员73.2万（1983年）。

联盟党是战后在美军占领当局扶植下建立发展起来的一个资产阶级政党。由于联邦德国95%以上的人信奉基督教和天主教，因此联盟党在天主教地区有广泛的支持，能吸引各个阶级、阶层，因此联盟党拥有社会利益异常不同的选民，它的党员成份中有大资本家和企业主，也有不少中小资本家和农场主，还有工人、职员，特别是在农村有广泛的支持。但在党内占统治地位的是大企业主、大农场主银行家及其代表。在一般联邦德国公众眼里，该党“是拥有财产的资产阶级和社会停滞的政党”，“在该党的核心里面，聚集着一批来自多少带点保守性的集团的显贵人物”。人们称该党为“温和的保守主义政党”。该党也自称是“保守党”，坚决反对共产党，反对社会主义。对内主张发展“社会市场经济”，反对任何工业国有化措施，反对国家干预经济，强调实行企业自由。由于这个党成份来自各个阶级、阶层，因此在努力使联邦德国经济命脉掌握在垄断资本家手中同时，也努力实行多元性地解决各

种社会利益的政策。对外主张“保持和巩固大西洋防务共同体”，加强欧洲同美国的联盟，实现以欧洲共同体为基础的核心和欧洲统一；赞同改善同苏联和东欧国家的关系，但必须加强防务，以对付华沙条约组织日益增长的军事威胁；主张发展同中国的关系，想借助中国的力量，保持对苏联的压力。

该党从1949—1966年曾单独同自由民主党以及其他政党联合执政。1966—1969年同德国社会民主党组成大联合政府。1969年10月大选中虽获得46.1%选票，但因自由民主党同社会民主党联合执政而成为在野党。1982年10月与自由民主党对施密特政府提出“建设性不信任案”，并在联邦议院通过，联盟党与自由民主党联合组阁，基督教民主联盟主席科尔组阁出任总理。1987年大选与自民党共获497议席中的269席，科尔连任联邦总理。

（二）社会民主党

1875年建立。1933年希特勒上台后被解散。1946年5月重建。该党1959年11月召开的党代表大会通过党的基本纲领，宣布信奉“民主社会主义”，声称党“是一个思想自由的党”；“反对一切专政”，反对共产主义和共产党及其国家制度；赞成“自由竞争”和“开放自由市场”；主张扩大社会福利和劳工参加“企业管理”。纲领还宣布“社会民主党已经从一个工人阶级政党变成了一个人民的政党”。该党在1966年前一直是在野党，1966—1969年与联盟党组成联合政府。1969年大选后，同自由民主党联合组阁成为主要执政党，直到1982年9月，由于参加联合政府的自由民主党全部成员（4名部长）退出内阁，联盟党与自由民主党在联邦议院通

过“建设性不信任案”，社会民主党下台。该党党员94万。

社会民主党在执政期间对内政策。经济上在坚持市场经济、“自由竞争”和企业自由自在原则下，实行一定的计划和控制；主张实行“人民资本主义”，在大企业里实行劳资双方“对等的共同决定权”，“工人参预企业管理”，主张“增加福利”、“改革税制”。对外政策主张巩固北大西洋公约组织国家的团结和保持其防务能力，巩固西方联盟的团结与合作，加强西欧联合并发展东、西欧合作；实行东西方在均势基础上的缓和，主张同苏联东欧各国改善关系；关于德国和柏林问题，主张同苏联与民主德国关系正常化；主张发展同第三世界国家的政治、经济合作，缓和南北关系；主张加强与中国的友好关系，1972年该党执政期间，联邦德国同中国建交。现任党的主席约翰内斯·劳。

（三）自由民主党

自由民主党在1945年法西斯德国投降后，在西部各州成立了一些独立的党派组织，1949年6月这些组织在不莱梅召开正式成立大会。该党成份主要是中小企主、农场主、高级职员、公务员和知识分子。他们自称是代表中产阶级。有党员8万左右。

自由民主党虽是小党，但在联邦德国政治中起着重要作用。自它成立以后，长期参加联邦政府，除1957—1961年第3届政府、1966—1969年第7届政府没参政外，一直参政。1949—1956年和1961—1966年多次与联盟党联合执政，1969—1982年与社会民主党联合执政，1982—目前又与联盟党联合执政。由于自由民主党与联合的政党政策

上的分歧，几次使政府联盟破裂，对联邦德国政局影响很大。1956年自由民主党由于反对阿登纳亲西方政策，主张扩大同苏联与东欧国家的经济联系，于是退出联邦政府。1962年第4届联邦议院期间，由于自由民主党反对阿登纳专断独行和国防部长施特劳斯飞扬跋扈，导致1962年施特劳斯的辞职和1963年阿登纳的被迫辞职。1969年大选，社会民主党的议席虽没有联盟党多，但由于得到自由民主党的支持，组成了以社会民主党为主的联合政府。1982年也是由于自由民主党退出内阁，与联盟党通过“建设性不信任案”，导致社会民主党下台。自由民主党虽然一直参政，但它一直不是主要执政党，可又是一名必不可少的执政伙伴，两个大党为获得议会绝对多数都极力争取该党，因此它在联邦德国政治舞台上处于举足轻重的地位，发挥重要作用。

该党对内政策主张实行自由经济制度，强调自由竞争，限制垄断资本兼并，反对国家干预经济，反对工业国有化，在很多方面与联盟党有共同之处。在对外政策方面，主张加强欧洲同美国的联系，加强北大西洋公约组织，以保持东西方的“均势”；主张不断推进西欧政治、经济一体化，在这个基础上对苏联东欧实行“现实主义”的“东方政策”，即改善与苏联东欧国家关系；主张大力发展同第三世界国家的“伙伴合作关系”。在对外政策上与社会民主党有不少共同点。目前该党主席是马丁·班格曼。

三、绿党的兴起

进入80年代，在联邦德国政治舞台上，又出现一支新生

力量，这就是绿党。联邦德国绿党1980年1月在卡尔斯鲁厄成立，发展很快，到1985年，党员已发展到4万余人，选民200多万。1983年全国大选中获胜，获得5.6%的选票，进入联邦议院，取得28个议席。从此打破了联邦德国议会长期存在的三党格局，开始了四党格局的局面。1987年1月大选，绿党又有了新的增长，获得选票8.3%，比上届增加2.7%，议席增加了15席，共42席。

绿党不仅在联邦德国，在欧洲、美国、澳大利亚、新西兰等国家都有迅速发展。目前不仅发达国家，甚至中美、南美一些发展中国家绿党也在兴起。绿党的兴起已成为一种国际现象。

绿党在世界范围兴起，是从70年代末出现的，80年代后迅速发展。绿党之所以迅速发展是有其背景的。进入70年代后，世界形势面临几个重大问题。其一，两个超级大国在政治、经济，尤其是核武器和空间领域竞争愈演愈烈，引起世界人民，尤其是欧洲一些国家人民的担忧。其二，西欧一些国家的社会民主党已经建立的“福利国家”，却没有彻底改变资本主义制度，没能解决资本主义制度下的各种社会问题。其三，苏联、东欧一些国家在政治经济方面都面临那样那样一些困难、问题；意大利、法国、西班牙三大欧洲共产党虽然提出“欧洲共产主义”思想，但并没有引起资本主义国家劳动人民的很大兴趣。面对发达资本主义国家政治经济社会的各种矛盾，为了寻找解决资本主义制度各种弊病的新方案，绿党在强大的绿色运动中应运而生。

“绿党”的“绿”字是相对“红”与“白”而言。绿党是相对红党——共产党、社会民主党及其“左派”组织，相对

“白党”——各种资产阶级政党而言的，用绿党的话说，它们既不站在“左派”一边，也不站在右派一边，而是“站在正前方”。绿党的构成十分复杂，但青年知识分子、青年学生较多，其中有一些人一度曾接受过各种“马克思主义”思想，不少人也曾参加共产党或其他“左派”组织。

绿党的指导思想的理论基础之一是系统论。它们强调世界是一个整体，人类所面临的任何重大问题的解决，都必须把全球各个国家考虑在内，否则就没有获得成功的希望，任何一个企图加害于其他民族的国家，最终都必将自食其果。因此绿党强烈地反对工业发达国家对落后民族的剥削与掠夺，坚决主张与第三世界建立平等伙伴关系。它们认为资本主义制度面临的各种危机不是孤立的，而是互相联系的，必须将它作为一个整体解决。绿党的一个重要组织原则是强调独立、自治和分散化，它们认为这一原则不仅适用于绿党各级组织，也适用于它们创办的各种经济实体。绿党的政治思想体系有四个基本原则，即“生态学、非暴力、社会责任感和基层民主”。

绿党在西欧、联邦德国、法国、意大利等国发展得迅速，并且形成一个西欧绿党联盟，制定了一个“欧洲绿党纲领”。在绿党运动中，联邦德国绿党的力量最强大。

联邦德国绿党迅速发展的原因除上述分析的原因外，还有其特殊原因。战后，联邦德国伴随经济的迅速发展，生态平衡遭到破坏，环境污染严重。70年代中期，石油危机使联邦德国经济受到严重打击，工业下降，失业增加，尤其是青年失业成为严重的社会问题。在这种情况下，以青年为

主体的绿党迅速发展。据联邦德国调查，绿党成员中，青年较多，平均年龄为25岁，故有“大学生党”之称。

联邦德国绿党主张：“实行必要的环境保护政策”，恢复生态平衡；要求建立社会公正，缩短工作时间，实现充分就业，给工人更多自治权；认为私有制是人剥削人的根源，提出走介于资本主义和社会主义之间的第三条道路；要求男女平等，提高妇女地位。对外关系，主张同世界各国人民建立伙伴关系，主张裁军，维护世界和平；坚决反对在联邦德国部署美制核导弹，主张不参加任何集团，解散北大西洋公约组织和华沙条约组织，执行中立、和平主义政策，建立欧洲共同的和平秩序和欧洲无核区；要求增加对第三世界的援助。

绿党1983年参加议会后非常活跃，成为议会中反对党的主要力量。1983年该党向联邦议院提出8个议案要求审议，比其他党团提出的议案多一倍。该党议员向政府提出的大质询占了一半以上，小质询占了80%。从1983年3月——1985年2月，该党议员向联邦议院提出35个议案，向政府提出405个小质询，书面和口头提出意见1006个。

绿党在联邦议院出现，引起人们普遍关注，也引起许多议论。联盟党领导人对绿党进入议会进行攻击，认为绿党的目的是推翻现有国家制度。据民意测验，社会民主党一半以上人是欢迎与绿党合作，但其右翼对绿党反感；共产党对绿党是肯定的。

绿党运动和绿党兴起是发达资本主义国家议会政治中“左翼的胜利”和一种群众运动，它必将对西方国家政治发生

重大影响。但绿党也存在一些弱点。比如缺乏坚定明确的纲领和实行自己政策的具体措施；内部分歧较大；组织比较涣散。这些弱点对绿党的作用进一步发挥是有影响的。

第五章 意大利政治制度

意大利位于欧洲南部，包括阿尔卑斯山区、亚平宁半岛、西西里、撒丁等岛屿。面积301225平方公里。人口5700万（1984年），其中94%为意大利人，其他为法兰西人、加泰隆人、弗留里人、拉丁人和罗马人，90%以上信仰天主教。

意大利在战后，尤其是50年代后期至60年代初，经济上出现了惊人的高速增长，被西方称为意大利经济的“奇迹”。70年代意大利经济陷入停滞，进入80年代后，意大利又出现战后“第二次经济奇迹”。1986年意大利的经济增加率为2.7%，在世界10个主要发达资本主义国家中仅次于加拿大的3.2%，在欧洲居首位。1986年的人均国民生产总值达1230万里拉，超过英国1986年人均国民生产总值8000美元，按目前比价计算8000美元合1100万里拉（有人说实际应折算为1220万里拉）。昔日“欧洲穷汉”，居然超过英国，跃居西方第五大工业国宝座。然而在1960年，意大利国民生产总值仅及英国的一半，1980年仅为英国的四分之三，而到1986年竟超过英国，并在1987年保持继续增长的好势头，经济增长率达到3.8%。意大利为何能成为西方第五大工业国？意大利经济“奇迹”的出现，除了与战后意大利政府执行的经济政策有关，也与战后意大利政体的改变，资产阶级民主

制实施有关。

第一节 意大利共和国建立和 意大利共和国宪法

一、意大利共和国建立

公元前2世纪到公元2世纪是古罗马的全盛时期，后来罗马帝国分裂为东西罗马后，西罗马统治现在意大利地区。5世纪末，西罗马灭亡，日耳曼人在意大利地区建立了国家（476年），10世纪后由神圣罗马帝国统治。13世纪发生分裂，成为若干个独立国，到1860年一直处于分裂状态。1870年意大利实现了统一，资本主义开始迅速发展。

1799年拿破仑攻占了意大利并成为意大利国王。1814年拿破仑退位后，意大利又落入奥地利和西班牙的统治，处于封建割据状态。为了实现国家统一，意大利人民进行了反对奥地利的民族战争。1861年意大利王国成立，并颁布了皮埃蒙特宪法。该宪法规定国王为最高国家元首，掌握行政权；实现两院制议会，立法权由国王和两院共同行使；宪法还明文规定国民在法律面前一律平等和人身、财产保障的各项权利。根据宪法规定，这时意大利实行的是二元君主立宪制。这部宪法一直保持到1948年意大利共和国宪法生效后方被废除，但实际在法西斯主义上台后，这部宪法实施就得不到保障。1870年9月王国军队攻克罗马，完成统一大业。

统一后的意大利资本主义经济有了较大发展，但在第一

次世界大战后，经济发生了危机，政治发生动乱，暴力事件不断出现，在这种情况下，国家主义党、法西斯主义兴起。

1919年墨索里尼在米兰成立法西斯战斗团，又称《战斗法西斯》，1921年11月正式成立法西斯党。该党以“棒斧”为标志(中间插着一把斧头的一捆棍棒。象征暴力和强权)，由此法西斯党又译为棒喝党。该党党旗为黑色，以黑衫为党服，故又称黑衫党。1921年5月举行大选，法西斯党获得22席。10月27日墨索里尼在金融资本集团支持下发动了“进军罗马”的政变，28日武装的法西斯开进罗马。总理法克塔因国王拒绝颁布戒严令的请求而辞职。10月29日，国王维克托·埃曼努埃尔三世打电话给在米兰的墨索里尼，要求他组阁。11月3日墨索里尼政府成立。上台后的墨索里尼声称仍按宪法治理国家，但实际上意大利从此开始了法西斯独裁统治时期。墨索里尼夺取政权后，废除了议会，1928年5月颁布新选举法，并建立法西斯大议会，宣布法西斯大议会为协调与统一政治上一切活动的最高机关。1937年法西斯大议会又废除了众议院，由法西斯党和职工代表所组成的议院代替，参、众两院均为法西斯分子及其党徒所控制。第二次世界大战后期，随着意大利侵略战争的即将失败和国内反法西斯运动高涨，法西斯大议会于1943年7月24日通过决议，要求墨索里尼辞职把最高统帅部转交给国王。第二天墨索里尼在国王召见时辞职并被捕，随后新政府成立。7月28日新政府宣布解散法西斯党，法西斯大议会解散。

1945年4月，意大利人民将德军赶出意大利后，美、

英军队进驻意大利。这时意大利面临一个尖锐和紧迫的国家体制问题，国内存在两种尖锐对立的政治力量。一方是以梵蒂冈为中心的反动势力，力图保持君主立宪制，阻挠民主改革；另一方是拥有 177 万党员的共产党为首的民主力量，要求推翻君主制实现民主改革。于是 1946 年 6 月，意大利就国家体制问题进行全民投票并举行制宪会议的选举。结果 54.3% 的人投票赞成共和。意大利国王翁贝尔托二世只好离开意大利出外流亡。6 月 18 日意大利成立共和国。

1947 年 12 月，制宪会议通过宪法，宪法规定意大利实行议会共和制。依照宪法规定，1948 年 4 月举行全国第一届议会选举，天主教民主党获得众议院 53.5% 多数席位。5 月天主教民主党领袖加斯佩里组阁，出任政府总理，组成共和国第一届政府，意大利共和国正式成立。

二、意大利共和国宪法

1947 年 12 月 22 日，制宪会议通过了新宪法。1948 年 1 月 1 日生效，以后几经修改，直到目前仍是意大利现行宪法。

意大利共和国宪法与其他西方国家宪法一样规定了资产阶级民主制的三权分立、主权在民、法律面前人人平等原则，司法独立、法官只服从法律等原则。同时该宪法又有一些不同于西方国家宪法而适合本国情况的特点。

第一，意大利共和国宪法同西方国家宪法一样规定了公民的权利和义务。不同的地方是，意大利宪法对公民权利的规定较详细、具体，给予公民的权利相对的要广泛。

宪法全文分三部分：(1)基本原则；(2)第一篇公民的权利与义务；(3)第二篇共和国国家结构。共10章139条。其中仅公民的权利和义务就占了4章41条，占了整个宪法的近三分之一。

就其内容看，宪法明确规定：“意大利为民主共和国，其基础为劳动。主权属于人民，由人民在宪法所规定的形式和范围内行使之。”宪法除一般地规定公民的权利义务外，还具体地为劳动者规定了社会与经济权利：“共和国承认全体公民均享有劳动权，并帮助建立实现此项权利的条件”。“共和国把健康作为基本人权和社会主要利益予以保护，保证贫穷者能得免费医疗”。“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应得的宽裕的生活”。“劳动日的最长限度由法律规定之”。“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”。“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”。宪法还为公民规定了8年初级义务教育和免费教育。

上述这些规定虽然是建立在保护资本主义私有制基础上的，但能做出这些规定也是战后共产党领导的民主运动开展，广大人民进行斗争的结果，这些规定对改善保障劳动人民最起码的生活有利，因此是一种进步。

第二，鉴于意大利曾是发动第二次世界大战法西斯军事

盟国之一，因此在新宪法中规定：“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。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；它奖励以此为宗旨的各种国际组织并给以方便。”

第三，为了维护宪法，新宪法专门设了《宪法保障》一章。为了维护宪法，在新宪法中规定从两个方面给以保障。其一是设宪法法庭。宪法法庭专门审理案件是：国家与省的法律及具有法律效力的法令与同宪法相抵触的案件；国家各机关间、国家和各省间以及各省相互间权限的争议与疑问案件；根据宪法规定对共和国总统和各部部长控告案件。宪法规定，对宪法法院的判决，不得进行任何抗诉。宪法法院1956年4月正式设立，由15名法官组成。新宪法规定对共和国总统和各部部长所提出的控告案件审理时，除该院的正式法官参加外，还要有16名由议会在联席会议上从符合当选参议员要求的公民中选出的法院成员参加。

新宪法对维护宪法的第二方面保障是对修改宪法和其他宪法性法律作出规定：“应由两院中之每一院经两次审核后通过之，其间相隔不得少于3个月，并且在第二次表决时必须经每院议员的绝对多数票通过。”修改后的法律若在公布后3个月内有任一院的五分之一的议员，或有50万选民，或有5个省议会请求举行全民公议时，则应提交全民公决，公决后若未经大多数有效票之赞成，不得认为已被通过。如果在每院进行第二次表决时，法律已经每院议员三分之二多数通过，则不得举行公决。

新宪法对宪法保障的规定是为了维护宪法的严肃性、稳定性，有利于政治的稳定。

第四，宪法规定意大利为“统一而不可分的共和国，承认并奖励地方自治；在国家所有的各项公职内实行充分的行政上的地方分权；并使自己的立法原则和立法方法以满足自治权和地方分权的要求作为方针”。宪法规定省作为具有自己权力和职能的自治单位。

新宪法所以规定承认并奖励地方自治，也是由意大利的历史和现状决定的。历史上意大利长期处于分裂状态，1860年才统一。统一后的意大利各地区的统一性和凝聚力非常低。西方学者形容意大利这个国家有“多元性”而缺乏“统一性”。另外意大利南方和北方经济发展很不平衡，北方工业发达，南方落后，新宪法正是考虑意大利的历史和现状，政治经济发展不平衡的现实，规定实行地方自治，给以地方更多的权力。

第二节 意大利的议会共和制

意大利是典型的议会共和制政体，与联邦德国的政体有很多相似的地方。

一、意大利的议会制度

依据宪法，意大利实行两院制，由参议院、众议院组成。参议院 315 名，众议院 630 名。参议院除少数终身参议员外，参众两院均由选举产生。参议员由选民从大区直接选

举产生，每区不少于7名，任期5年。现任议长共和党人乔瓦尼·斯帕多利尼。众议院按每个选区人口比例分配应选名额，规定每8万人中选一名，任期5年。现任议长共产党人尼尔德·约蒂。参众两院议员均可连选连任。

两院每年2月和10月召开会议。每院经该院议长或共和国总统或该议院议员三分之一的提议，可以按照特别程序举行会议。当一院按照特别程序召集会议时，另一院亦应召集会议。两院议员的联席会议，只有在宪法规定的情况下方得举行。两院的会议均公开举行，但两院中任何一院以及两院联席会议均可决定举行秘密会议。

宪法规定，议会有如下职能：首先享有立法权、制定修改宪法。“立法职能由两院集体实现之”。宪法同时又规定，“创制法律之权，属于政府、两院每个议员、以及根据宪法性法律享有创制权的机关和机构”，“人民通过每5万以上选民提出拟定为条文的草案的方法来实现创制法律权”。从上述规定可以看出意大利宪法不是象美国宪法那样严格遵循三权分立原则，立法权不为议会独占，行政部门和一定数量的选民也可以立法。宪法规定议案必须经过两院分别讨论通过。议会第二个职能是监督权。审查批准有关宪法问题和选举问题的法律；批准各种政治性条约；批准政府提出的预算和决算。第三个职能，有决定重大政治问题权，即宣布战争权，决定总理人选权。总理人选虽由总统任命，但须经议会投票获得两院多数赞成才能组阁。第四有倒阁权。总理向议会负责，议会可以对政府提出不信任票。政府必须获得两院信任。“一院或两院投票反对政府某项建议案，并不引起政府

的辞职，迫使政府辞职必须是通过不信任案”。“不信任案必须有一院的十分之一议员的签名，并须在提出之日 8 天后，方得提交讨论”。

宪法规定参议院与众议院权限平等，上述的职能为参众两院共有。除此之外，参众两院分别还有各自的一些职能。参议院在共和国总统不能履行职务时，由参议长代行。众议院的职能还有：众议院议长和议长办公厅成员主持两院联席会议；在总统任期届满前 30 日内，议长召集议会两院和各区代表举行选举新总统的联席会议；在确认总统不能视事、辞职或死亡后 15 日内，议长决定共和国新总统的选举。

意大利实行议会共和制，意大利政府由议会中的多数党组阁。但战后意大利无一政党能在议会中获得绝对多数议席，故战后政府往往由一党为主，联合其他政党共同组阁。长期以来政府是由五党联合组阁，又叫五党联合政府即天民党、社会党、共和党、社会民主党、自由党。1987 年大选产生第 10 届议会。

二、共和国总统

宪法规定总统是国家元首，对外代表国家，象征国家的统一。

依据宪法，总统由参众两院议员和大区代表联席会议选举产生，任期 7 年，不得兼任任何其他职务，可连选连任。年满 50 岁并享有公民权和政治权利的公民，均可当选。总统退职后，可为终身参议员。总统不能履行职务时，由参议院议长代行。从 1946 年共和国建立到目前，是第 8 届总统，

弗朗切斯科·科西加是1985年当选，1992年届满。

宪法规定共和国总统的职权有：公布法律，颁布具有法律效力的法令，颁布决议；依宪法规定宣布实行全民公决；有权任命和罢免政府总理和各部部长和高级官员、法官；经两院事先允许可批准国际条约；任命武装部队总司令、担任依法成立的国防最高委员会主席；在听取两院议长的意见后，有权解散两院或两院中任何一院；有权宣布免罪、减刑和改变刑事判决；有权宣布国家处于紧急状态；有权指定5名参议员为终身参议员等权力。形式上总统的权力很大，但他的权力不能独立行使，总统颁布的任何法令如未经提出此项法令并对其负责的各部部长或总理的副署，均无效。因此一般情况总统不过是法律、命令、委任和各种文件的签署人和颁发人，国家礼仪的主持人，实际权力属于内阁，总统仅是名义上的行政首脑。

共和国总统通常情况下是一个“虚位元首”，但在特殊情况下，当政府发生危机时，国家总统的作用就是不可忽视的。1987年3月，克拉克西政府发生危机倒台后，由于天民党与社会党争吵不休，天民党组阁失败，总统科西加就委托参议长范范尼出面组阁。范范尼组阁再次失败，科西加总统被迫解散议会，宣布提前大选。大选结果天民党票数最多，但社会党票数也有增加，双方争吵更激烈，总理人选问题遇到很大困难。在这种情况下，总统选择了44岁的天民党的著名经济学家戈里亚出面组阁，产生战后第47届内阁。从而暂时缓解了社会党和天民党为争夺总理职位的尖锐矛盾，推动了五党的重新联合。但好景不长，新任总理1987

年7月任职，1988年2月10日后，先后三次提出辞职，政府发生危机，前两次辞职遭到总统拒绝，说服他继续留任，3月11日戈里亚第三次提出辞职后，经过一个月酝酿，4月13日，总统任命天民党书记奇里亚科·德米塔为总理，出面组阁，第48届政府成立。

三、意大利政府

（一）内阁与总理

宪法规定：“共和国政府由共同组成内阁的内阁总理及各部部长组成”。

总理是共和国政府首脑，由总统任命并组阁，各部部长由总理提名，总统任命。宪法规定政府必须获得两院的信任，因此总理由总统提名，须经议会投票，获得多数通过，然后总统任命并组阁。议会的一院或两院投票反对政府的某项建议案，不一定引起政府辞职，议会两院必须以记名投票，通过说明理由之决议方式对政府表示不信任，才能导致政府辞职。

宪法对总理与各部部长职责有明确规定：内阁总理指导政府之总政策并对其负责。总理应负责维持政治管理与行政管理之一致性，奖励并协调各部部长之活动。各部部长应对内阁之活动负集体责任，并应对各该部之活动负个人责任。宪法对内阁和总理职责规定虽简单，但实际权力很大，因为共和国总统的权力都是通过内阁和总理实施的。

（二）政府各部

意大利政府设有21个部（1982年），另外还设了若干

个不管部，不管部的数目因总理而异。意大利政府各部与其他国家相比，有以下几个特点：

1. 意大利政府机构有多元化和机构臃肿、效率低下的特点。其原因：一是这个国家历史上长期处于分裂状态，南北政治经济发展不平衡，造成国家缺乏统一集中，因而具有多元性。其二是意大利长期是多党联合政府，入阁的政党多，各党内部派系林立，组阁时总理既要考虑政党又要兼顾派系的利益和席位。为了照顾各方，作为妥协的办法就是增设若干不管部，在克拉克西政府时，曾设有不管部：欧洲共同体事务部、公共机构职能部、科研部、南方开发部、地区事务部、同议会关系部、民政保护部等部门。由于因人设施，有时新设的不管部与原政府建制就有重复，争吵扯皮的情况时有发生。1981年设立了民政保护部，就同原内政部民政保护司的工作范围发生矛盾，因此在政府中常常出现内阁不统一，各部之间对立，政出多门，行政手续繁琐、效率低的情况。70年代埃塞俄比亚发生严重自然灾害，西方几个国家使节开会讨论救援，意大利决定援助运输车辆。结果将近两年，车辆才运到。

2. 意大利政府根据本国实际情况设了若干个部，有利于经济发展。

意大利南方的领土和人口几乎占全国总数的40%，长期处于落后状态。意大利政府为开发南方，1950年专设“南方开发基金会”，每年给南方提供大量拨款，用于发展工农业、交通和各种福利事业。与此同时，为了便于“南方开发基金会”管理，专设“南方开发部”，作为一个不管部。“南

方开发基金会”机构庞大而复杂，主管意大利政府给南方的特别拨款，数额相当于全年国家税收的14%。南方开发部设立20多年，在管理开发范围广阔的南方经济方面，起了重要作用。

意大利有很多文化古迹需要保护；意大利海岸线长，风景幽美，气候宜人，是世界旅游最发达国家之一；意大利的音乐、歌剧、电影闻名于世。适应意大利这些特点，政府设置了文化遗产环境部、戏剧旅游部。旅游部的设置为国家每年创收80亿美元，是弥补意大利外贸赤字的第一大项收入。

3. 意大利政府有两个部与其他国家不同，即内政部和国库部。

意大利内政部权力很大。总理出访，国内事务由内政部长代管，该部不仅有庞大的中央机关，而且在地方各级政府中派有政府代表，每个省设省督，省督由内政部派出。地方政府的决定必须有内政部派去的政府代表审核后才能生效。战后40多届政府，天民党始终是主要执政党，在外交、国防、国库、司法等重要部门以至政府总理都曾让位其他政党人担任，唯独内政部长职务紧紧抓住不放，社会党曾几次争夺均遭失败。

一般各国的财政部是政府统帅财政和各经济部门的要害部门。但意大利统帅经济各部的不是财政部而是国库部。意大利政府的财政由财政部、国库部、预算和计划部、国家参与部四个部管理。四个部的分工是：财政部专管税收；国库部专管国家开支，掌握国家经济政策；预算和计划部负责协调财政部与国库部的活动与关系；国家参与部指导国家对国

有企业的干预与一切有关国有企业的经济活动。四个部中，国库部处于主导地位。国库部统帅经济各部，负责制定政府的经济货币政策。国库部长对外代表政府出席欧洲与国际上的重要经济、财政会议。国库部长在政府中是有地位和有声望的人物。

第三节 意大利的政党制度

一、意大利多党政治特点

意大利是典型的多党政治，从1946—1983年的10次议会大选中，经常参加竞选的政党多达十几个，但对政府组成，对意大利政治产生重大影响的主要有以下几个大党：天主教民主党、共产党、社会党、社会民主党、共和党、自由党。意大利多党政治有以下几个特点。

第一，战后政局长期不稳

意大利实行多党制，入阁政党较多，战后入阁政党主要是天民党、共产党、社会党、共和党、社会民主党、自由党。这几个政党谁都难以单独组阁，因此战后一直是多党联合政府。由于入阁的政党多，各党派又派系林立，因此多党联合政府内部经常发生分歧，造成政局不稳。战后意大利经历了48届政府，平均每届政府寿命不足一年，最短的只有9天，最长的是1983年社会党克拉克西政府，执政时间近4年。

第二，天民党始终是主要执政党

战后意大利虽然一直是多党政治，但在联合政府中，天

民党始终为主要执政党。在1947年5月以前,是由天民党、共产党、社会党建立三党联合政府;1947年5月以后是由天民党与社会民主党、共和党、自由党建立中右的四党联合政府;1962年以后仍然是由以天民党为主建立了四党或三党的联合政府。从1945—1981年,天民党一直垄断政府总理职务。1981年6月由意大利共和党书记斯帕多利尼两次出任总理。1983年6月大选,社会党总书记克拉克西出任五党联合政府总理。但天民党不甘心失败,在这期间进行整顿,为重新夺回总理宝座而努力。经过几年艰苦努力,终于在1987年7月夺回总理宝座,由乔万尼·戈里亚出任总理,组成五党联合政府。

第三,战后意大利共产党一直是议会中第二大党,长时期作为反对党存在。

意大利政党很多,但在议会中席位最多、对意大利政治产生影响最大的有三个政党:天民党、共产党、社会党。战后意大利共产党曾参加政府,并始终保持第二大党的地位。但从1947年5月意共被排挤出政府后就再没有参加政府,一直作为最大的反对党存在。在大选中意大利共产党长期与天民党较量。但从1983年后,意大利共产党在议会大选中,得票开始下降,天民党与社会党得票增加,意共虽然仍保持第二大党地位,但竞选中的较量不再是天民党与共产党,而让位于天民党与社会党。

二、主要政党

(一) 天主教民主党

天主教民主党是战后意大利主要政党，前身为人民党，1918年成立。1926年被墨索里尼解散，1943年7月在罗马重建，改称天主教民主党。在国内反法西斯主义高涨条件下，曾加入民族解放委员会。该党的特点是：

第一，天主教民主党是天主教党，意大利90%以上的人信天主教，因此该党有广泛的社会基础，参加的成员来自各个阶层的人，该党党员人数一直保持在130万—170万之间，战后不仅一直是执政党，而且始终保持核心党的地位。据战后选举统计，天民党选票经常占有35%—42%。

第二，该党内部派系林立。该党成员来源各个阶层，因此派系很多，分左派、中派、右派，各派代表一部分政治势力，为控制党和制定政策的权力竞相斗争。其右翼是顽固的天主教派、南方的地主和保皇党，这些人是作为一股反共力量集结在天民党内的，他们不断责备中派和左翼有社会主义倾向。左翼是以范范尼为首，主张实行改良政策。各种派系力量不断重新组合，不断分化。意大利又是实行多党政治，天民党战后始终是核心党，因此其他党派往往通过参与天民党党内斗争，使各派力量对比不断发生变化，从而改变意大利政府政策的方向。当天民党内右翼势力在党内占优势时，就与议会中右翼和中间派的社会民主党、共和党、自由党组成中右的联合政府；当左翼的势力加强时，就同社会党合作，组成中左的政府。因此西方学者认为“天主教民主党派系之间的斗争是具有国家的意义的。”由于上述原因，意大利政局不稳，平均每年政府都要发生危机。

第三，天主教民主党又是在反共基础上组建的党，与梵

蒂冈关系密切。该党虽派系林立，分歧较大，然而由于意大利强大的共产党存在，为了防止共产党取得政权，天民党才能长期保持统一的党。由于该党的反对，意大利共产党从1947年以后，一直被排挤在政府之外，不能参政。

天主教民主党代表大资本家和大地主利益，其政策中间偏右。1947年5月以前与共产党、社会党合作建立三党联合政府，1947年以后一直排挤共产党。1982年5月，天民党召开15大，确定了同社会党“既联合又竞争”，同意大利共产党既开展对话又反对其参加政权的政治路线，以此来解决经济、社会问题。对外政策支持北大西洋公约组织，主张欧洲联合，积极推动扩大欧洲共同体；同美国保持“平等的紧密关系”；赞成同第三世界对话，愿发展同中国友好关系；对苏联的扩张主义政策有警惕，但也主张同苏联搞缓和，保持对话渠道，积极与苏联发展经济贸易关系。

1987年7月，天民党在间隔4年后重新夺得总理宝座，由戈里亚出任总理组阁新政府。戈里亚上台后发表施政演说，对内政策强调解决经济问题，要把开发长期落后的南部经济放在头等重要地位，提出增加公共投资等具体措施，创造更多就业机会，以解决高达260万人的失业问题。对外政策，首先目标是“建立东西方之间更稳定的信任和合作的气氛”；决定加强同非洲、拉丁美洲和亚洲等地区的友好关系；进一步促进欧洲一体化。1988年4月13日新上任总理、天民党的理奇里亚科·德米塔公开表示，新政府的纲领把1992年欧洲统一市场作为其政治目标。在对外政策上，新政府继续奉行“大西洋政策”，称北大西洋公约组织是意大利“政治和

“军事联盟的轴心”。在国内政策上，政府将致力于经济的发展，严格控制庞大的公共开支赤字作为其经济政策的核心。

（二）意大利共产党

意大利共产党在战后一直是议会中第二大党，但长期以来处于不能参政的反对党地位。

意大利共产党1921年1月在里窝成立。1922年10月墨索里尼法西斯政权建立后，意大利资产阶级政党几乎都承认了法西斯政变，并派代表参加了墨索里尼建立的“联合政府”，只有意大利共产党坚持同法西斯主义进行斗争。1926年10月墨索里尼颁布取缔反法西斯主义组织的特别法令，意大利共产党被迫转入地下。1943年德国法西斯占领罗马和意大利北部以后，意大利共产党组织了游击队，进行武装斗争，并同社会党、天民党、自由党等组成民族解放委员会，进行武装斗争。第二次世界大战结束时，意大利共产党领导的武装已达16.9万多人。1944年4月意大利共产党参加了资产阶级的联合政府，陶里亚蒂出任政府副总理。1947年5月，天民党领袖加斯贝利在美国支持下，借口改组内阁，将共产党人和社会党人排挤出内阁，从此意大利共产党成为在野党。1956年12月意大利共产党举行第8次代表大会，提出通过议会斗争和结构改革，从内部逐步改变资本主义制度。1973年，贝林格总书记提出同天民党实行“历史性妥协”，对政府采取支持态度。但1979年天民党坚持反对共产党参政，意大利共产党重新采取反对态度。1980年11月，意大利共产党对国内政策作了重大调整，用“民主代替”取代“历史性妥协”，强调同社会党等广泛的左翼民主力量团结起

来，建立以意大利共产党为“主要动力”的民主政府，取代以天民党为“中心”的政权。

意大利共产党奉行欧洲共产主义，主张在民主自由中实现社会主义；尊重多党制，民主轮流执政。在国际事务中，主张维护和平，建立一个摆脱美苏控制的和平民主独立的欧洲；在平等互利原则下建立国际经济新秩序。在处理各国共产党之间关系问题上，主张各党独立自主、互不干涉内部事务，并有选择本国走向社会主义道路的自由。

意大利共产党是西欧最大的共产党，10多年来，党员人数一直稳定在160万至180万之间。现任总书记亚历山德罗·纳塔。

（三）意大利社会党

意大利社会党是意大利第三大党。1892年成立。1926年被墨索里尼政权取消。1936年同意大利共产党、共和党联合组织志愿军支援西班牙人民的反法西斯战争。1941年和意大利共产党组成人民统一行动委员会，共同进行反法西斯政权的斗争。1944年参加联合政府，该党领袖南尼曾出任副总理。1947年被天民党排挤出政府。1948年同意大利共产党组成“人民阵线”，共同反对意大利参加北约组织。1956年匈牙利事件后，与意大利共产党关系疏远，对意大利参加北约不再提出异议，并表示愿与天民党对话。1962年后，同天民党多次组成“中左”联合政府。70年代后，放弃组织“中左”政府方针，同天民党关系疏远。1981年提出以“大改革”为主要内容的改革提纲，要求对宪法、选举法及总统、上议院、下议院等职能逐步进行改革，以实现意大利政局的

稳定。强调同天民党联合执政，赞同在左翼政党之间进行对话，认为意大利共产党的“民主代替”战略不现实。经济上要求制定发展计划，遏止通货膨胀，增加投资与就业，缩小南北地区差别。对外主张争取国际关系的缓和与和平、安全和独立；支持欧洲一体化，赞成承担北大西洋公约组织的义务，同意在意大利领土上部署美国的中程导弹；在独立自主的基础上建立新的国际经济新秩序；主张同中国发展关系。1983年6月该党总书记贝蒂诺·克拉克西出任五党联合政府总理。克拉克西执政期间，政府虽然经历了两次大危机，但克拉克西政府是战后意大利执政时间最长，政局少有稳定的政府，给意大利经济带来了繁荣。1987年虽然总理宝座被天民党夺去，但大选的结果社会党票数明显增加，高达2.9%。对此，社会党总书记克拉克西说是“对社会党人多年工作的奖励”。社会党票数增加，使联合政府中五党之间争吵更激烈。

附：梵蒂冈

一、梵蒂冈城国建立

梵蒂冈是罗马教廷的所在地，在罗马城西北角的梵蒂冈高地上，面积0.44平方公里，人口约1000人（1984年），属梵蒂冈国籍的居民1976年为726人。

梵蒂冈原为中世纪教皇国的中心。教皇原意为“父亲”，是早期基督教教会对高级教士的一般称呼，公元5世纪后，罗马城主教逐渐扩展势力，罗马主教就独占此称。公元756年，法兰克王丕平把罗马城及其四周区域送给教皇，教皇开始拥有领地，自此“教皇国”开始。教皇国首都罗马。由于

教皇居于罗马城，又称罗马教皇。教皇是中世纪西欧主要封建统治者之一。公元1347年、1354年，罗马市民为反封建主剥削两次起义夺取政权，建立共和国。1809年罗马被拿破仑法国占领。在19世纪意大利统一运动中，以教皇为首的罗马教廷反对意大利统一运动。1870年意大利完成统一，教皇国的领土被意大利收回，教皇退居罗马城西北梵蒂冈，世俗权力即被剥夺。罗马成为意大利首都。为表示抗议，庇护九世自称“梵蒂冈囚徒”，发誓不出梵蒂冈一步，不承认教皇国的灭亡。后来几任教皇都如此。但在意大利统一后，教皇国的名称不再沿用。1929年墨索里尼政府同教皇庇护十一世签订《拉特兰条约》，规定：意大利承认梵蒂冈为主权国家，主权属于教皇；教皇正式承认教皇国的灭亡，于1929年另建“梵蒂冈城国”，意大利承认天主教为意大利国教，并保障梵蒂冈的供水和各种服务设施、交通、邮电的联系等等。

二、梵蒂冈政治与政府机构

罗马教皇在中世纪是西欧封建社会的主要支柱，在18、19世纪时曾反对法国资产阶级革命和意大利统一运动。20世纪30、40年代支持德意日法西斯。第二次世界大战后，一贯与国际反动势力勾结，在宗教外衣下进行反共、反人民活动。早在1937年教皇庇护十一世就发布通谕《神与赎身》，禁止天主教徒与共产党人合作，他说：“共产主义本质上就是错误的，凡是要拯救基督教文明的人都不可以和共产主义合作”^①。战后，面对意大利共产党对意大利教会影响的直接挑战，庇护十二世在国际政治中放弃了“教会传统的中立”，决定让教会全力参加阻止国内和国际共产主义意识形态发展的

斗争。在梵蒂冈内部，他与更保守的势力联合起来，主张毫不妥协地保卫资本主义制度和西方民主，认为必要时不惜对共产党国家进行冷战。这项决策于1949年7月由于宗教法庭宣布将开除所有与共产党合作或参加共产党的天主教徒而达到了高峰。1946年6月意大利大选期间，他告诉天主教徒说，他们必须在“保卫或毁灭基督教文明”二者之间作出抉择。

罗马教皇对意大利政治有很大影响，天主教民主党是战后意大利主要执政党之一，该党领导人与天主教上层教士有联系。党员中有许多农民、小资产阶级和工人天主教徒。由于罗马宗教法庭宣布天主教徒不允许参加共产党，不允许与共产党合作，于是1947年5月后，共产党人再也没有能进入内阁。近几年，梵蒂冈与意大利关系有所变化。1984年2月18日，梵蒂冈同意大利签署了修改“政教协议”（即《拉特兰条约》的协定），协定规定：意大利、梵蒂冈“相互独立，各自享有主权”，天主教不再是意大利的国教，罗马不再是“圣城”。

梵蒂冈是政教合一的国家。教皇是梵蒂冈的首脑，有最高的立法、司法、行政权。教皇自命为世界天主教的“精神领袖”，对世界各国天主教会的管理拥有“最高权力”，由世界各地红衣主教组成的红衣主教团，以三分之二多数选出，任职终身。红衣主教团为教皇的咨询机构，由138名红衣主教组成。现任教皇约翰·保罗二世，1978年当选。

梵蒂冈的中央机构除红衣教团外，还包括国务秘书处及教会公共事务委员会、圣部、法院、秘书处等。国务秘书处

及教会公共事务委员会掌握重大权力，负责行政工作和对外关系。国务秘书处由国务卿负责，国务卿必须是红衣主教，由教皇任命。现任国务卿卡萨罗利·阿戈斯蒂诺是1979年被教皇任命。教会公共事务委员会，是梵蒂冈外交部，负责对外关系。

梵蒂冈没有政党，没有军队，有警卫部队，约230人左右。

梵蒂冈在60多个国家和地区驻有“圣使”（大使）、“代理圣使”（公使）。通过他们控制驻在国天主教士的活动，并参与国际政治、经济活动。

梵蒂冈没有工业、农业，但在意大利、美国和其他资本主义国家有几百亿美元的投资，拥有黄金和外汇储备100多亿美元。在意大利几乎所有的工业部门都有梵蒂冈的大量投资。此外，它还控制着意大利几十家大的天主教银行和一百家“国民银行”。梵蒂冈在国外还拥有大量土地，仅在意大利就拥有464800多公顷。

当前梵蒂冈与107个国家有正式外交关系。对外主张东西缓和，反对军备竞赛；主张西欧一体化；重视与美国在政治经济上的关系；对苏联有戒备，但与苏联保持高级接触，谋求同苏联“对话”。新中国成立后，由于梵蒂冈对新中国采取敌视政策，广大的爱国天主教徒同罗马教廷断绝了关系。近几年梵蒂冈表示要改善同中国的关系，但同台湾仍保持所谓外交关系。

注释

① 《意大利选择欧洲》，〔美〕罗伊·威利斯著，第297页。

第六章 日本政治制度

日本是亚洲东部太平洋上的群岛国家。由本州、北海道、九州、四国四个大岛和 3900 个小岛屿组成。面积 377748 平方公里，人口 1.2 亿。国民除北海道有 2 万多阿伊努人外，其余全是大和民族。

日本在公元 3 世纪建立了全国统一的奴隶制国家——大和公。公元 7 世纪确立了封建制度，一直延续到 18 世纪末 19 世纪初。在封建社会末期，外国资本主义开始入侵，并用炮舰政策敲开了日本“锁国政策”的大门，日本被迫同美、俄、英、荷兰等国签订了很多不平等条约。在西方物质文明影响下和欧美资本主义侵略下，日本封建社会内部发生很大变化，1868 年日本实行了“明治维新”。明治维新使日本在短短的半个世纪时间内完成了由封建社会向资本主义社会的转变，到了 20 世纪初日本发展成为一个封建军事帝国主义，先后发动了 1875 年的入侵朝鲜战争，1894 年的中日甲午战争，参加了 1900 年的八国联军的侵略战争，1904 年的日俄战争。经过这些侵略战争，日本迅速发展成为拥有超过本土面积 76% 的大片殖民地和超过本土面积 10 多倍的半殖民地的帝国主义国家。

第一次世界大战期间，日本经济有了迅速发展，从而加快对外侵略步伐，1931 年 9 月 18 日大举进攻东北后，1937

年7月7日，发动了全面侵华战争，在亚洲点燃了第二次世界大战的战火。1945年8月15日，日本战败宣布无条件投降。

第二次世界大战结束后，美军占领日本。在美军占领期间，美国对日本进行了一系列改革，对日本政治经济发生重大影响。战后日本迅速恢复发展，到1968年，日本国民生产总值已超过英、法、联邦德国，成为资本主义世界仅次于美国的第二经济强国。目前日本是世界上最大债权国，1987年日本人均收入已达16000美元，80年代以后，日本不满足经济大国的地位，谋求成为政治大国，日本的动向引起人们的关注。

第一节 日本国宪法与天皇制

一、日本国宪法制定与特点

1945年8月15日，日本天皇宣布无条件投降，美军进驻日本。当时远东盟军总司令麦克阿瑟为了消除日本军国主义，为确立美国在远东和世界的霸权，同时也由于日本人民和世界人民的强烈要求，美占领军对日本进行了一系列“非军事化”和“民主化”改革。与此同时，麦克阿瑟指令日本国务大臣近卫文麿领导修改宪法。明治维新确立的日本政体是二元化的君主立宪政体，实行万世一系的天皇制。战后日本很多政治团体和社会人士纷纷要求在日本废除天皇制，实行民主共和制。但日本反动势力竭力维护天皇制。因此在1946年1月发表的修改宪法的“松本草案”，仍然保留了旧

宪法的基本原则：天皇仍具有“最高不可侵犯的权力”。这个草案遭到国际舆论和日本国内进步力量反对，所以盟军总部驳回这个草案，要求重新修改。美占领军总司令麦克阿瑟直接提出修改宪法所遵循的三原则：（1）保留天皇，但其权力必须受到宪法限制，并从属于人民最高意志；（2）放弃战争和一切战备；（3）废除所有封建制度。而且责令由盟军总部组织一个班子直接负责宪法的起草工作。

新修改的宪法于1946年6月提交帝国议会通过，11月3日正式公布，1947年5月3日开始施行。这就是《日本国宪法》。这部宪法因为是在美军占领时期又是在美军主持下制定的，又称“占领宪法”。

日本国宪法是按照美国占领军旨意制定的。宪法抛弃了过去明治宪法以天皇为中心的近代天皇制，仿效英美的资产阶级议会民主制，规定了“主权属于国民”，确认了“三权分立”，“法律面前一律平等”，国民权力与义务等资产阶级民主制的一些原则。新宪法不同于战前的明治宪法，也与西方国家宪法有些不同的特点。

1. 宪法规定仍实行君主立宪制，实行天皇制，规定了天皇的地位与权力。新宪法虽然保留了天皇，但新宪法中天皇地位、权力都有很大变化。首先战前日本实行的是二元君主立宪制，君主权力很大，国家权力是以天皇为中心；战后天皇仅是国家象征，无国政能力。其次新宪法规定国会地位职能比战前的帝国议会大，帝国议会对天皇只起协助作用；新宪法所规定的议会是选举产生，掌握立法权。另外新宪法中的内阁已由对天皇负责变成对议会负责。总之天皇的地位

下降，权力受到限制。

2. 宪法写上“放弃战争”的条款。宪法第2章第9条规定：日本“永远放弃作为国家主权发动的战争、武力威胁或使用武力作为解决国际争端的手段”。为此，日本“不保持陆海空军及其他战争力量，不承认国家的交战权”，这条款又称为和平条款。根据这一规定，战前的海军省、陆军省、陆军参谋部、海军军令部等军事机构均被撤销。日本也不能拥有核武器和常规武装力量，只能有实行“专守防卫”方针的“自卫队”。因此在战后初期，日本的全部军队和警察被解散，日本一段时期内成为没有自身军事力量的国家。但随着国际形势变化，特别是1950年朝鲜战争爆发后，美国逐渐放弃了使日本非军事化的政策，日本在50年代组建了“国家警察预备队”和“海上保安厅”。1954年后日本建立了陆海空的自卫队，日本的军事力量不断增加，截止1987年，日本陆上自卫队拥有的人数已达18万。日本军事力量的增加已引起周围国家的注意。

3. 对宪法的修改作了严格规定，宪法规定：“本宪法为国家的最高法规”，宪法的修改必须经各议院全体议员2/3以上赞成，然后经过国民投票过半数以上通过，方能修改。50年代以来没有提出正式修改宪法的议案。

4. 新宪法对“地方自治”问题作了专门规定。第二次世界大战前，日本中央对地方行政实行严格控制，在明治宪法中也没有地方自治的规定。新宪法根据资本主义分权原则对地方自治制度作了明确规定。

二、日本天皇制

新宪法虽保留了天皇，但天皇的地位已发生了变化，战后的天皇制与战前的天皇制有很大不同。

(一)天皇制的历史演变

日本的天皇制不是日本国一开始就有的。日本在奴隶制社会时期，本州中部地区兴起一个大和国，大和国的领袖称大王，后来到了公元3世纪仁德天皇时改称大王为天皇。公元645年，以中大兄皇子为首的革新派发动政变，进行了“大化革新”，废除了奴隶制，646年建立以孝德天皇为中心的中央集权的封建国家，并在公元701年文武天皇制定了《大宝律令》与《养志律令》，以法律形式确定了天皇制。

日本天皇制经历了三个阶段，即：古代天皇制（646—1868年），近代天皇制（1868—1945年），战后天皇制（1947年—现在）。

古代天皇制

从公元646年到1192年，是古代天皇制确立和发展时期。在这时期，天皇被推崇为创造国土神的子孙，是整个国土和臣民的统治者。为了增强天皇对人民的统治权威，统治阶级把天皇神化，制造了“君权神授”的神话。传说天皇的祖先是神，在2600多年前，有个“神武天皇”开始由神变成人，从天上降临人间，来治理日本，从那以后，天皇一代一代传了下来。

公元1192年后，古代天皇制日益衰落。这一年，日本建立了武将的幕府统治，开始了将军专权时期，各地军政大

权掌握在武将手中，天皇的权力不断削弱，各地领主依靠一些武士集团各自为政，天皇的统治名存实亡。

近代天皇制

日本近代天皇制，是在推翻封建幕府统治，实行明治维新的过程中建立的。

1868年，以大久保力通和西乡隆盛为首的资产阶级维新派，迫使德川幕府的统治者德川庆喜交出政权，宣布废除幕府制，将政权交给明治天皇睦仁，建立了以天皇为中心的统治，结束了长达670年的“将军专权政治”，开始了近代天皇制。

为了加强天皇的权力，1889年制定了《大日本帝国宪法》，即《明治宪法》。明治宪法规定：主权属于天皇，“大日本帝国由万世一系的天皇进行统治”，“天皇为国家元首，总揽统治权”，“天皇神圣不可侵犯”，天皇直接统帅军队。宪法规定设内阁，内阁由天皇任命的总理大臣和国务大臣组成。内阁在法律上对天皇负责。根据宪法规定1890年设立了帝国议会。议会由贵族院和众议院组成。贵族院由贵族、华族和天皇敕任的议员（敕：皇帝加封）组成，议员享有世袭特权；众议院议员由选举产生。议会对天皇只起“协赞”作用。议会通过的法案，必须经过天皇批准才能成为法律。

“明治宪法”所确立的天皇制，是二元制的君主立宪制，不同于英国的议会制君主立宪制。二元制的君主立宪制是君主与议会分掌政权，君主任命内阁，内阁对君主负责，不对议会负责，君主直接掌握政权。立法权归议会，但君主有否决权。而英国的议会君主立宪制的君主不能支配国家政权，

无权任命内阁，实际权力属于内阁，内阁由议会产生，对议会负责。

二元制君主立宪政体的真正权力中心是君主，但它与专制君主制之间仍然有重大区别。二元制君主立宪制下的日本已有了帝国议会，议会掌握一定立法权，表明资产阶级获得了一部分权力。日本的二元君主立宪制是资产阶级与封建地主阶级分享权力，相互妥协的产物。

明治宪法所建立的近代天皇制，随着资本主义的发展，日本逐步走上了军国主义道路，变成封建军事帝国主义，对外发动侵略战争，对内加强法西斯统治，军国主义势力日益猖狂。法西斯主义分子在1932年制造的“五·一五”事件（5月15日，法西斯分子暗杀总理大臣犬养毅）和1936年制造的“二·二六”事件（法西斯分子在2月26日杀死内大臣、藏相、教育总监，击伤总理大臣和侍从长），都公开提出结束“政党内阁”和议会政治，建立军事独裁政府的主张。并在1940年取消了一切政党。日本天皇制变成了法西斯军国主义天皇制。

（二）战后天皇制

根据《日本国宪法》规定，战后日本仍保留天皇，实行议会君主立宪制政体。战后在国际和日本国内对是否保留天皇曾引起争论。当时国际舆论和联合国许多国家代表都强烈要求把日本天皇作为首要战争罪犯判处死刑，主张废除日本的天皇制。日本国内一些群众组织也主张打倒天皇制，日本统治阶级内部也有人主张天皇退位。但在日本国民和统治阶级内部也有主张保留天皇的。争论的焦点是日本天皇在第二次世界

大战中扮演了一个什么角色？应不应该对战争负责？有人认为天皇裕仁是被一群穷凶极恶的好战分子所包围，这批好战分子是当权派，实际上是“挟天子以令诸侯”，天皇本人也“身不自己”。因此裕仁实际是个悲剧人物。更多的人认为根据日本明治宪法所确定的政体，天皇有至高无上的地位与权威，要阻止好战分子胡作非为是完全有办法的。他不是头号战犯，至少也是次号战犯。

现在的天皇裕仁，1901年生人，1926年即位，年号为昭和，今年（1988年）为昭和63年。裕仁是明治天皇睦仁（1868—1912年在位）的孙子，其父是大正天皇嘉仁（1912—1926年在位）。裕仁自幼受日本武士道精神教育，他在位期间，在日本军国主义者策动下发动了一系列侵略战争。1928年关东军炸死张作霖；1931年“九·一八”进攻东北；1937年7月发动全面侵华战争；1941年12月发动太平洋战争等。他个人是不是能够阻止战争这个问题可以研究，但他本人对一系列的侵略战争要负责任，是战犯这一点是不容置疑的。然而尽管天皇对战争负有责任，但最后《日本国宪法》仍然保留天皇，原因在哪里？

1. 为什么保留天皇制

麦克阿瑟决定保留天皇制，不是单纯从对裕仁本人对战争负有什么责任考虑，而更多地是从政治需要考虑。当时促使麦克阿瑟作出此决定有以下几个政治因素。

首先，美国占领军认为有必要利用皇室的权威来防止军队和国民的动摇。麦克阿瑟对日本外务大臣重光葵曾讲：“天皇是日本发动侵略战争时的最高统治者，按照国际审判，当

然应当处以绞刑。可是，我认为，拯救天皇的生命，让天皇协助（美国）占领军，对于实行占领政策最为有利。”^① 麦克阿瑟的想法不是凭空想出来的，是从日本的历史和战后日本实际情况以及美国的利益出发考虑的。天皇制在日本已有1000多年历史，是日本传统的政治制度，对天皇的迷信可以说是日本民族的传统。在日本人的心目中，天皇是神，是不会犯错误的，对天皇有一种不可侵犯的神秘观念。他们认为，日本之所以发动侵略战争，是军部实行军事独裁结果。虽然当时有一部分群众要求废除天皇，但相当一部分群众还迷信天皇。美国就是想利用群众这种情绪和心理，保住天皇，用天皇来维系日本这个民族，用天皇为美国控制日本服务。另外美国认为保住天皇也有利于防止革命发生，因为和平民主运动是战后的潮流，在日本，战后和平民主运动也得到迅速发展，对美国在日本的统治也是一种威胁。

其次，天皇在结束战争问题上也起了一定作用。1945年7月17日波茨坦会议上通过《波茨坦公告》，《公告》要求日本无条件投降。但日本内阁会议上，军方寸步不让，坚决反对接受波茨坦公告。以铃木首相和东乡外相为一方主张接受波茨坦公告，以阿南陆相、丰田海军大将、梅津陆军大将为一方坚决反对。在双方争执不下的情况下，8月9日凌晨，天皇做出决定，他说：“我不忍目睹无辜国民再受苦受难，恢复世界和平，解除国家之可怕苦难唯一办法就是结束战争”^②。于是内阁于8月10日通过瑞士、瑞典中立国政府向中、苏、美、英等国发出照会，表示日本政府将接受《波茨坦公告》，准备投降，但附有一项“谅解”、前提条件，即“上述公告并不包含

有损天皇陛下为最高统治者的权力的任何要求”，也就是要求盟国必须承认天皇的合法地位。盟国的答复是“天皇及日本国政府统治国家的权力隶属于盟国最高司令”。对于这个答复，内阁接受不了，天皇是神，不能从属于盟军司令。天皇裕仁认真研究了公告和盟国答复，他从答复中看出盟国是较灵活的。答复虽表示天皇与日本政府的权力隶属于盟国最高司令，但也为战后保留天皇制留下余地，因为公告没有明确提出废除天皇制。因此天皇判断：“关于国体，敌方也是承认的，我毫无不安之处”^③，并表示：“如果国民不要天皇，你说要也没用。我认为让国民来处理这件事完全正确”^④。在8月14日天皇召开的御前会议上说：“我希望你们全体，我的政府大臣，依我的愿望，立刻接受盟军的答复”^⑤。天皇不顾军部头目的强烈反对，作出接受公告的决定，并在8月15日，亲自广播了投降诏书，宣布日本无条件投降。

天皇在结束战争问题上虽起一定作用，但同时，在投降诏书上，天皇对日本帝国主义的侵略罪行没有表示出悔过之意，只是一味地说什么，他是为了从“残酷之炸弹”下拯救“人类之文明”，而接受《公告》的。显然天皇是在逃避他对战争的责任。

总之，天皇制是日本的传统体制，无论是美国占领军还是日本统治阶级，都认为战后继续保留天皇制，是便于实行统治的最好方式。直到今天，关于要不要保留天皇制仍然有争论，但天皇作为日本国象征的这种日本人观念短时期不会有重大改变。

2. 天皇地位、职权及实际作用

《日本国宪法》规定天皇的法律地位：“天皇是日本国的象征，是日本国民整体的象征，其地位以拥有主权的全体日本国民的意志为依据”。

战后天皇虽仍是日本国象征，但已同战前国家元首地位不同，天皇的权力受到很大制约。战后的天皇已没有军队的统帅权、宣战媾和权、缔结条约权、任免官员权、批准或否决法律权、单独命令发布权。总之，战后日本天皇已经没有统治权。按照宪法规定，“天皇只能行使本宪法所规定的有关国事行为，并无关于国政的权能”。而且，“天皇有关国事的一切行为，必须有内阁的建议和承认，由内阁负其责任”。天皇实际只能按照内阁的决定，作些礼仪上、形式上的活动。

根据新宪法规定，天皇有以下具体职权：根据国会的提名任命内阁总理大臣；根据内阁提名任命最高法院院长；根据内阁的建议与承认，召集国会，解散众议院；认证（对某种行为附加权威性，是一种形式的礼仪行为，没有决定权力）国务大臣和其他官员任免；认证大赦、特赦，认证批准书以及法律所规定的其他外交文书；接受外国大使及公使；举行仪式，主要是国家举行的庆祝、丧葬等活动。

战后天皇的实际地位与英王很相似。日本与英国都实行议会君主立宪制，天皇与英王的职权大部分是按照内阁和国会的决定行事，是一些礼仪上的活动。但也有不同，从法律地位上看，英王的法律地位要比天皇高。英国宪法明确规定英王是世袭的国家元首，而日本国宪法只规定了天皇的“象征”地位，没有明确规定天皇的国家元首地位。

新宪法明确规定“国家主权在于国民”。1946年元旦，裕仁天皇发表了“人间宣言”，宣布自己“不是神而是人”。从而破除了1000多年“朕即国家”，“万世一系”的天皇“神圣不可侵犯”的神秘观点。说明战后的天皇已经人格化了。

3. 皇位继承与皇室机构

根据战后修改后的皇室典范规定，皇位世袭。继承皇位资格“属于皇统的男系男子”，皇族内的女子以及女系的男子都不能继承皇位。皇位继承的顺序是：(1)皇太子；(2)皇长孙；(3)皇长子的其他子孙；(4)皇次子及其子孙；(5)其他的皇子孙；(6)皇兄弟及其子孙；(7)皇伯叔父及其子孙；(8)如无以上适当人选则传于最近亲的皇族。

皇位没退位法，如天皇因病或其他原因或年幼不能处理政务，得设摄政。皇嗣因患不治之病不能继承皇位时，经皇室会议决定变更皇位继承顺序。皇室会议由总理、议长、最高法院院长、皇族两人等共18人组成。

现在的皇室成员由18人组成。天皇(裕仁)，皇后(良子、比天皇小两岁)，有二子五女。皇太子(明仁亲王)，生于1933年，称号继宫，是法定皇位继承人。皇太子妃(美智子)，有二子一女。二皇子(正仁亲王)，1935年出生，现任癌症研究所特约研究员。另外还包括天皇弟弟等皇亲。

天皇裕仁现年87岁，由于年事已高，病魔缠身，不能理国事，很多国事特别是出访活动已委托55岁的皇太子明仁亲王代劳。天皇过去每星期一至星期五上午10时至下午5时，在“表御所”批阅内阁会议和国会通过的各项文件，接见外国使节，其余时间则多半呆在寓所研究生物学。

天皇的科学研究成果有独立编撰学术著作五部，同侍从学者合著达 15 部之多。

每年新年（1 月 2 日）和天皇的生日（4 月 29 日），皇宫向群众开放。天皇全天坐在“总和殿”内，隔着巨大的防弹玻璃，向前来“瞻仰圣颜”的平民百姓招手致意，接受他们祝贺。

4. 皇室经济

战前，皇室的财产不属于国家，归皇室自理；皇室的费用不受国家限制，在国家预算之外。天皇是日本最大财阀和地主，拥有土地等于两个县面积总和，财产超过 10000 亿日元。战后宪法规定皇室一切财产归国家，皇室的一切费用列入预算并经国会讨论通过。

第二节 日本立法、行政、司法机构

日本国宪法按三权分立原则明确规定，日本国会、内阁、法院，分别行使立法权、行政权、司法权，实行类似英国的议会内阁制。

一、日本国会

日本国会是明治维新后制定的“明治宪法”中确立的，当时称为帝国议会，1890 年设立。由于明治维新资产阶级改革不彻底，因此天皇保留了较大权力，帝国议会没有实权。帝国议会由贵族院和众议院组成。贵族院由皇族、华族及敕任议员组成，议员不是选举产生。众议院议员是选举产

生，但选民资格的限制条件很多。帝国议会权利有限，只对天皇统治起辅助作用，内阁不对议会负责，而是对天皇负责。法律经过国会通过后，还必须经过枢密院（天皇咨询机构）的审议和天皇的批准才能成立。天皇可以不经过国会以敕令、紧急敕令及其他形式任意制定法律。国家预算提案权属于政府而不属于国会。

战后，根据《日本国宪法》，将“帝国议会”改为“国会”，废除二元君主立宪制，仿效英美的资产阶级民主制度，建立了以立法、行政、司法三权分立原则为基础的议会内阁制，内阁由对天皇负责改成对国会负责，国会的权力比帝国议会有了显著扩大。

（一）国会组成与国会议员产生

日本国会采用两院制，由众议院和参议院组成。两院议员均由选举产生。参议院设有议席 252 人；众议院设有议席 512 人。参议员任期 6 年，每三年改选一半；众议员任期 4 年。按宪法规定，年满 20 岁的日本国民有选举权。众议员当选年龄为 25 岁以上，参议院议员当选年龄在 30 岁以上。众议院议员选举方式是全国划分若干选区，每选区 3 至 5 人。参议院选举分两种办法选出：一种是参议员中的 100 名议席按照“全国选区”，在全国竞选；另一种是将其余的 152 名议席由 47 个都道府县选举，每个都道府县为一个单独选区，按人口多少分别选出 2 名至 8 名议员。

国会的活动大部分在委员会中进行，委员会是国会核心。日本国会在参、众两议院分别设有 16 个常任委员会，其中有 12 个是和内阁各省对口。如外务委员会对外务省，

内阁委员会对内阁及总理所属各厅，大藏委员会对大藏省。这种设立，便于内阁对各委员会在立法过程中发生影响。国会中还设有特别委员会。国会认为有特殊需要的案件或不属常任委员会所管辖的特定案件，由特别委员会来解决。比如1975年第76届国会设立的冲绳和北方领土问题，公害和环境、交通安全、科学技术等，都是由特别委员会来处理，其中有的是暂时的，有的是长期的。为了解决两院分歧和关系问题，国会还设两院协议会和两院法规委员会。当两院对议案发生分歧，就由两院各派委员10名，议长两个，召开两院协议会。会议由两个议长轮流主持，协议案须经出席会议三分之二以上多数通过才能成立。两院法规委员会是由众议院选出10人，参议院选出8人组成。委员会的任务是有关国会的权力和程序问题进行讨论，即国会两院之间关系、两院与内阁之间关系、立法及程序等问题。除此之外，还设事務局处理其他事务。

（二）国会职权

《日本国宪法》规定，“国会是国家的最高权力机关，是国家唯一的立法机关”。国会的职权有：

1. 立法权

包括修改宪法的倡议权和法律的制定权。修改宪法的倡议权是指经过两院全体议员三分之二以上的赞成，由国会倡议，向国民提出，必须在特别国民投票或国会规定的选举时进行投票，并过半数，修改宪法案才能通过。

制定法律是国会主要职能，法律制定的程序与英美等国的三读程序不太一样。首先是提案。宪法规定提案权属于国

会议员和内阁。但议员提出议案在众议院必须有议员 20 人以上,在参议院必须有议员 10 人以上赞成方能提出。事实上议案大部分由内阁提出。从战后第 14 届到 49 届国会(1951—1965 年)通过的 2646 件法案中,2231 件是由内阁制定的,议员只提出 415 件,占整个法案的 16%。议案提出后经过审议阶段;由议长不经过一读直接交给适当委员会审议。审议结束后交到全院会议进行讨论,讨论后进行表决,表决方式有起立、记名投票和口头表决(询问对议案有无异议)等三种。议案必须经过两个议院表决通过才成法律。议案通过后由内阁总理大臣上奏天皇,30 天内予以公布。

2. 对政府监督权

宪法规定,“国会是国家的最高权力机关”,“内阁行使行政权,对国会负连带责任”。国会对政府有监督权,具体表现在:(1)内阁总理大臣由国会提名,天皇根据国会提名任命。事实上国会提名也只是形式,因为总理大臣都是由国会中多数党领袖担任。(2)众议院有权对内阁提出不信任案,迫使内阁辞职。这个权力只有众议院享有,而且也是相对的,使用起来比较困难。由于自民党长期是议会中的执政党,因此国会中很难通过对内阁的不信任案。战后众议院曾三次使用不信任案,1948 年、1953 年对第 2 届、第 4 届吉田内阁,1980 年对第 2 届大平内阁,但结果不是内阁总辞职,而是议院被解散。(3)议员有权就内阁的施政方针对国务大臣提出质询,内阁必须在 7 天内答复。

3. 对外交监督权

宪法规定内阁与外国缔结条约时,“必须在事前,或根据

情况在事后取得国会承认”，否则条约不能生效。然而这个规定是理论上字面上的，实际上执行是另一回事。1960年5月，岸信介内阁为了通过新《日美安全条约》，非法结束对“安全条约”的审议，布置党羽殴打社会党议员，甚至出动500名警察，用暴力驱赶反对党议员，然后由清一色的自民党议员进行表决，通过该项条约。

4. 对财政监督权

审议和通过政府的预算和财政议案是议会重要监督权。内阁必须定期向国会报告国家财政状况，国家每年的预算须经国会通过。宪法规定，预算案必须先交众议院，由众议院审议。预算委员会审议结束后，分别交两院讨论表决通过。如果众议院拒绝通过内阁的财政议案，就意味着对内阁的不信任，如果参议院不通过，则召开两院协议会解决，如两院仍旧不能取得一致意见，参议院在30天内作不出决议，就以众议院的决议作为国会的决议。

除此之外，国会有权对法官进行弹劾审判。由两院议员组成弹劾法院，对受到公诉、罢免的法官进行审判。

从上述国会职权看，两院的地位是不相同的。众议院权力比参议院大，众议院通过的法律参议院若不同意时，众议院若以三分之二的多数再次通过，即可成为法律。对总理大臣的提名、条约的批准和预算案的通过，众议院比参议院有较优越的地位。宪法规定，预算案必须先^在众议院提出。除有关修改宪法问题外，在两院决议不一致时，或者在^{规定}期限内，参议院仍未作出决定的情况下，则众议院的决议作为整个国会的决议。两院召开协商会议地位也不同。众议院请

求召开协商会议时就要召开；参议院只能在众议院送来议案不同意时，才可提出要求召开协商会议，而众议院有权拒绝召开。众议院有权通过或否决对内阁的不信任案或信任案，参议院无此权。但众议院通过对内阁的不信任案时，内阁可以解散众议院，而不能解散参议院。

二、内阁

(一) 内阁的组成与职能

内阁是日本政府机构的核心，一切重要政策由内阁制定和执行。日本内阁由内阁总理大臣及国务大臣组成，人数在20人左右。国务大臣分两类：一类是分别担任内阁各行政省的大臣，被称为该省大臣，共12名；另一类则是不担任各省大臣职务的，而是兼任作总理府以外重要委员会或厅的负责人，一般5至7名。内阁总理大臣是内阁的主宰，内阁的一切活动都是在内阁总理大臣领导下进行的。

宪法规定总理大臣和各国务大臣必须是文职人员，总理大臣由国会提名，天皇任命。由于实际上总理大臣是由国会中多数党领袖出任，战后，自民党一直在国会中的议席超过半数，一直是执政党，因此内阁总理一直是由自民党领袖担任。宪法规定国务大臣由内阁总理大臣任命，国务大臣半数以上必须是国会议员。现在内阁国务大臣大都是从自民党中选任，因此内阁一直受自民党控制。

宪法规定行政权属于内阁，有下列职权：

- (1) 诚实执行法律、总理国务。
- (2) 处理外交关系。

(3) 缔结条约，但必须事前事后获得国会承认。

(4) 编造并向国会提出预算。

(5) 制定政令。

(6) 决定大赦、特赦、减刑、免除执行刑罚及恢复权利。

除此之外，内阁还有权解散众议院，宣布国会议员大选；召开国会和决定召开国会临时会议；众议院解散时，召开参议院紧急会议；提名最高法院院长人选，任命各级法官。

(二) 总理大臣

总理大臣是政府首脑，掌握国家最高行政权，内阁总理的职权战后变化很大。战前，总理大臣称为“同辈中的首席”，和其他大臣一样在行政的某个部门辅助天皇行使权力，其地位略高于其他国务大臣，无权控制整个内阁。而战后总理大臣是政府首脑，在内阁居领导地位。宪法规定，内阁总理大臣权力如下：

1. 代表内阁。总理大臣代表内阁向国会提出议案，就一般政务以及外交关系向国会提出报告。总理大臣就议案发表意见可以随时出席国会会议。

2. 总理大臣主持内阁会议。内阁总理大臣主持召开内阁成员会议，称阁议。内阁会议每星期二、五上午在总理大臣官邸举行。必要时总理大臣可以随时召开内阁紧急会议。出席内阁会议的除全部国务大臣外，按照惯例，内阁官房长官和法制长官也参加。另外根据需要，政务次官、事务次官以及其他官员也可以列席。但非国务大臣无表决权。内阁会议决定权是总理，不举行投票表决，总理大臣的结论就是内阁

会议的决议，内阁全体成员必须遵循。如有阁员反对总理大臣的结论，坚持自己意见，或者辞职，或者被总理大臣免职。内阁不允许不同意见存在。1986年9月文部省大臣滕尾正行为日军南京大屠杀罪行辩解，被中曾根首相免职。

3. 内阁总理大臣根据阁议决定的方针，对行政各部进行指挥监督。

4. 主管部门大臣之间的权限发生疑义争论时，总理大臣有权通过阁议裁决。

5. 根据国家公安委员会的建议，在全国或部分地区宣布紧急状态的布告。首相为自卫队三军总统帅，有权调动自卫队，但事后必须报请国会追认。

6. 总理大臣有权任免国务大臣，但任免时必须考虑到党内派系力量的平衡和财团的意见。

除了上述宪法规定的权限外，总理大臣还通过执政党影响国会的立法活动，通过对最高法院院长的提名权和法官任免权，对司法施加影响。总之，总理大臣权限很大，他凌驾于国会、司法之上。但是按照宪法规定，当众议院通过对内阁的不信任案时，内阁若在10天内没有宣布解散众议院，必须宣布总辞职。

(三) 内阁组织机构

内阁由三部分组成：1. 内阁辅助机构；2. 总理府；3. 12个行政省。

1. 内阁辅助机构，包括内阁官房、内阁法制局和人事院。

内阁官房：负责内阁日常事务，全面辅助总理工作，负

负责安排内阁会议的议程，收集重要情报，为内阁提供制定政策的依据，是内阁执行行政事务的主要助手。内阁官房设官房长官一人，是内阁成员，由总理大臣任命，相当我国总理办公厅主任。官房长官一般是总理亲信，实权人物，并且往往在执政党内也是有影响的人物，因此在总理大臣出任组阁时，首先要考虑内阁官房长官。内阁官房的性质、作用和美国白宫办公厅相似。

内阁法制局：负责审查提交阁议的法律案、政令案和条约案是否符合宪法精神；并就有关法律问题向内阁总理大臣、各省大臣申述意见。法制局长官不是内阁成员，出席内阁会议。

人事院：主持国家公职人员的考核、任免、晋级、薪俸等。

2. 总理府，包括总理府本府外还设有 3 个委员会和 9 个厅。

总理府是由总理大臣亲自担任首长的行政机关。除总理大臣外，总理府另一个重要领导人是总理府总务长官，是由总理大臣在国务大臣中任命，是总理大臣在总理府的主要助手。

总理府本府的主要任务是：管理有关抚恤、统计、议典事项及新闻出版；综合调整各行政机关的施政和事务；不属于其他行政机关的事务及根据条约和法律属于总理府所管辖的行政事务。总理府本府下还设大臣官房和 4 个局。

总理府下设的 3 个委员会和 9 个厅中最重要的是国家公安委员会和警察厅、防卫厅。国家公安委员会掌管有关国家

安全的警察行动，担任调整有关警察行政事务。国家公安委员会的委员长由国务大臣担任。在国家公安委员会管理下，设警察厅，直接指挥、监督全国警察的行动。防卫厅是1954年建立的。其主要任务是：保卫日本的“和平与独立，维护国家的安全”；领导和管理陆、海、空、自卫队，并执行与此有关的事务。防卫厅长官也由国务大臣担任。

3. 12个行政省

日本政府设有12个行政省（相当我国政府各部）：(1) 外务省，是主管日本对外事务的行政机关；(2) 大藏省，是主管日本财政、金融、税收的最高机构；(3) 通商产业省，主管日本工商企业、对外贸易和对外经济合作，是日本产业界的“司令部”；(4) 法务省，相当司法部，是执行有关司法行政事务的国家机关；(5) 文部省，相当教育部；(6) 厚生省，主要职能是增进和提高社会福利、社会保障及公共卫生；(7) 农林省，主管发展、改进农、林、畜、水产业，增强农、渔民的福利，保证国民食粮的稳定供应以及与农林业有关的事务；(8) 劳动省，主管工会组织、调整劳资关系、规定劳动标准等事务；(9) 自治省，主管地方自治；(10) 邮政省；(11) 运输省；(12) 建设省。

4. 日本政府机构特点

(1) 日本中央政府机构中没有国防部。第二次世界大战前，日本中央政府中设有陆军省、海军省、军需省、内务省和大东亚省。这些行政省都是服务于日本对外侵略扩张活动的。第二次世界大战结束后，日本国宪法规定日本“永远放弃以国权发动的战争、武力威胁或武力行使作为解决国际

争端的手段”。“为达到前项目的，不保持陆海空军及其他战争力量”，因此日本在战后废除了上述各省。由警察厅和防卫厅担负国家和国民的防务和安全。

(2) 机构简化，法律定员。第二次世界大战后，日本为了提高统治效能，多次进行“行政改革”，逐步制定了一整套行政制度。在中央机构中规定，设立 12 个行政省，三个内阁直属机关；内阁阁员不得超过 21 人；各省副职长官共 44 人，各部门设 113 个局，许多局只设局长 1 人，不设副职，部长、副部长、局长三级官员总共 181 人，不得随便增加。

(3) 实行文官制度。战后日本在美国占领军的推动下，对官吏制度进行了改革，实行文官制度。1947 年通过了《国家公务员法草案》，制定了公务员考核、晋升、进修、奖惩、薪金、福利等一系列制度。由于实行文官制，经过较严格考核后的官员文化水平较高，年岁比较轻。1979 年 50 万官员统计，90% 是高校毕业，平均年龄为 40.5 岁，60 岁占 1% 左右。这样使机构的工作效率高，官员的专业化程度高，对日本经济的高速发展起了推动作用。

三、司法机构

按三权分立原则，日本国宪法规定法院行使司法权。最高法院除了具有最终审判权外，还拥有违宪审查权。日本司法强调司法权的独立性，反对政府、国令对司法的干预。日本最高法院曾经驳回国会对于法院判决的干涉、对干涉法官独立审判权的官员给以处分。近两年日本借口三权分立原则、“司法独立”，在审判光华寮案件时，将光华寮所有权判给台

湾，制造两个中国。日本的作法是违背《中日联合声明》，用三权分立原则是不能自圆其说的。首先根据西方各国宪法规定，三权必须服从宪法，日本国宪法规定：“天皇、或摄政以及国务大臣、国会议员、法官以及其他公务员均负有尊重和拥护本宪法的义务”。宪法还规定：“日本国缔结的条约及已确立的国际法规，必须诚实遵守之”。1972年中日两国总理发表的《联合声明》，1978年签订的《中日和平友好条约》，日本已明确宣布结束日台条约，承认中华人民共和国为唯一合法政府。因此根据宪法，日本无论是政府还是法院都“必须诚实遵守”“日本国缔结条约及已确立的国际法规”。其次，日本作为一个国家，权力不能完全分立，政府完全能对司法产生影响。

日本的司法机关在战后参照美国的司法制度进行了某些改革，废除了“明治宪法”规定设的行政法院和其他特别法院。改革后的司法制度有以下几个特点。

1. 日本法院没有陪审制。陪审制是英、美等资本主义国家司法审判中的一项基本制度。日本过去采用过这种制度，太平洋战争爆发后取消了这种制度。战后这一制度没有恢复。

2. 日本法院组织系统分为最高法院和下级法院两种。下级法院又有高等法院、地方法院、家庭法院和简易法院之分。

3. 日本审级制度采用四级三审制。一般情况下，对某些轻微的民、刑事纠纷，通过简易法院——地方法院——高等法院这样的审级程序解决；对于一些较重大的民、刑事案件，则

以地方法院为第一审，高等法院为第二审，最高法院为终审。第一审判不服者，可以向上级法院——高等法院提出上诉，要求第二审判决。对第二审判不服，可向最高法院上诉，要求第三审判决。第三审的判决是终审判决。光华寮事件是1977年由地方法院京都法院判决，把光华寮所有权转到中华人民共和国。台湾当局不服上诉。1982年大阪高等法院受理此案驳回京都地方法院。1986年京都地方法院将光华寮改判台湾所有，1987年3月我国向日本最高法院提出上诉，这将是最终判决。田中角荣的洛克希德案也需要三审判决。目前田中还没有承认判罪事实，还需要高级法院和最高法院的终审判决。

4. 日本国宪法对法官选择很严格，同时给予法官以法律保障。

最高法院法官必须是见识广博、有法律素养、年龄在40岁以上的人士中任命。最高法院的14名法官中，至少须有10人曾经担任过高等法院院长或法官任职10年以上者。

日本司法强调审判独立，因此也强调保障法官的地位安全，在宪法中规定法官具有“身份保障”。即法官除因犯罪受到弹劾或因身心健康上的原因不能执行职务者外，不能任意罢免，以保障法官的“公断人”地位。还规定了法官的“审判独立”原则，即“所有法官均依良心独立行使职权，只受宪法及法律的约束”。但事实上，司法不可能完全独立，因为法官是内阁任命的，国会议员可以组成“弹劾法院”，对受到控诉的法官进行审判。

第三节 日本政党制度

1868年日本明治维新后，陆续地成立了一些资产阶级、无产阶级以及其他阶级政党和社会团体，但近代意义的政党制度则是在第二次世界大战结束后才确立的。

一、日本政党制度的确立

1868年日本明治维新以后，资本主义迅速发展，随着资本主义的发展，资产阶级在政治上要求更多的发言权，要求组织自己的政党。1874年以后陆续成立了一些资产阶级政党。在资本主义发展同时，工人队伍不断壮大，在工人运动发展的基础上，1922年7月日本共产党成立。但随着日本军国主义不断对外侵略扩张，对内实行法西斯统治，1940年日本统治阶级解散了所有政党团体和工会等群众组织。

第二次世界大战结束后，在美国占领军的推动影响下，日本实行了一些政治改革，推行“议会民主”、“政党政治”。这样代表不同阶级、阶层、集团利益和要求的各种政党逐渐恢复、建立，日本成为一个多党制的国家。目前在议会中占有议席的政党有7个：自民党、社会党、公明党、民社党、共产党、新自由俱乐部、社会民主联盟。另外还有一些没有参加国会活动的政党。

战后到现在，日本共有33届内阁，除战后初期有两届内阁不是属于政党内阁外，其余各届都是政党内阁。其中五届是由自由党执政，二届是由民主党执政，还有两届是政党

联合执政。从1955年11月自由党与民主党合并为自民党后，就一直是由自民党执政。从形式上看，日本是多党制国家，但实际上是自民党一党执政，因此日本的政党制度实际是一党制度。除了执政党自民党外，社会党是最大的在野党。

二、自由民主党

(一)自由民主党的演变与政策

自民党是日本执政党，在国会中占有议席最多，1987年自民党在议会中有议席445名，占议席的59.8%。该党拥有党员200万左右。

自由民主党是1955年由自由党和日本民主党合并而成。自由党是由战前的政友会演变来的，1945年改成日本自由党。日本民主党是由战前的民政党和政友会的一部分演变而来的。1955年11月，自由党和民主党合并组成自由民主党。该党50年代后半期和60年代一直控制着参众两院的多数议席，70年代在参众两院的势力有所衰弱，出现了执政党和在野党势均力敌的局面。1983年的众议院选举得议席仅250席，未能达到511席的半数。后因几名无党派人士加入该党才略过半数。为了取得议会中多数，1984年自民党同1976年从该党分离出去的新自由俱乐部建立了保守联合政权。

自民党声称是“国民政党”，但实际是代表垄断资本利益的资产阶级政党，这由该党的党员成份和它的经济来源，纲领来决定的。

自民党的成员大多数是高级官僚、地方实力派、地方官吏、工商业资本家、律师、新闻界头面人物，主要是资产阶

级上层人物。党的实权掌握在少数官僚和党的几百名议员手里，由党的议员组成的“议员总会”是党的核心。

自民党的活动经费主要靠资本家资助。日本有六大垄断财团，这些垄断财团又联合组成全国性垄断资本团体。其中以财界四团体：经济团体联合会、同友会、日本商工会议所、日本经营者团体联盟为主组成的“国民政治协会”提供的资助金额就占了自民党活动经费的90%以上。垄断资本家还通过“后援会”对自民党国会议员进行个人捐献，每年每人大约可得三四百万日元。垄断资本不惜血本资助自民党，目的就是为影响控制自民党成为垄断资本家的代言人。正如前首相福田赳夫曾说过的：“经济政策的制定要听同友会的意见，而经济政策的实施则要听经团联的意见。”

自民党建党大会公布的《建党宣言》所规定的自民党的纲领有三点：第一，“走议会民主政治的道路”；第二，“以尊重个人的自由和人格为维持社会秩序的基本条件，反对利用权力推行专制和阶级主义”；第三，以公共福利为规范，制定实施基于个人创意和企业自由的综合经济计划，以期稳定民主，建设福利国家。总之自民党的对内政策就是宣称“自由、民主、福利”，谋求经济稳定增长，建设福利国家。对外政策主张按照联合国宪章，用和平方法解决国际争端；推行以日美同盟为基础的全方位外交；对苏联关系主张加强军事力量，对苏联保持警惕和一定灵活性；对中国主张友好。

（二）自民党内派系

自民党代表日本垄断资产阶级利益，日本垄断资本又分为若干财团，各财团有不同的利益，反映到自民党内，就形成

许多派系。自民党的一个重要特点是党内派系多，斗争复杂。主要派系有中曾根派、安倍派、田中派、宫泽派、河本派。各派随着总裁的更迭，分别组成主流派（掌握着党、政权力的总裁派系为主流派）、反主流派和非主流派（当双方矛盾缓和、对立情绪减弱时称反主流派为非主流派）。由于总裁通过选举不断更替，自民党内的主流派和反主流派位置也不断发生变化。中曾根在位时自民党内的田中派、铃木派、中曾根派为主流派，福田派与三木派为非主流派。党内派系的存在，不仅左右党的人事安排，也制约着政府要职的分配和党的政策的制定和贯彻。以上派系也不是固定不变的，而是在不断分化，不断重新组合。

田中派（竹下派）

田中派，现又称竹下派。田中派是自民党内最大派系，最多时曾拥有141个国会议席。这个派系是以前首相田中角荣为首而得名，现因竹下登上台又称竹下派。该派主张对苏联采取较强硬态度，对美国“并行不悖”，一方面重申以“对美协调为基轴”，另一方面又强调“日本跟着美国脚步走的时代已经过去”；同西欧确立“伙伴关系”；对中国采取积极态度，田中角荣上台两个月就恢复了中日邦交。

田中角荣1972年7月当选自民党总裁，1974年11月因涉嫌洛克希德公司行贿案件，辞去总裁和首相职务，1976年因此事被捕。虽然田中始终没有承认判罪事实，并立即提出上诉，但东京地方法院判处田中为贿赂罪，4年徒刑和罚款5亿日元，这对田中派是一个打击。

1987年7月，田中派的竹下登独树一帜，从田中派中拉出

80%的人马，成立了拥有113名议员的竹下派，这样田中派一分为三，即竹下派，有议席113人，田中派二阶堂系议席15人，田中派中立系13人。由于田中派的分裂，自民党派系由过去一强（田中派）四弱（安倍、宫泽、中曾根、河本）变为四强（竹下、安倍、宫泽、中曾根派）两弱（河本、二阶堂）。目前这四强中任何一派的实力都无法与当年的田中派相比。因此1987年各派为谋求总裁职位展开了争夺战，其中竹下、安倍、宫泽三派互不相让，无从统一。最后三派无条件地请总裁中曾根出面裁定，中曾根在取得三位候选人同意无条件地服从裁决后，选择了竹下登为总裁。竹下登上台后，发表了自己的施政设想，表示要继承中曾根的基本路线。在内政方面，主张积极的财政论，日本列岛家乡论，即把日本建设成宛如自己的故乡一样美好的田园，实现“快乐倍增”。在外交上，实行“诚实外交”，创造面向世界的“文化经济国家”；主张以日美协调为基轴，积极发挥日本在国际中的地位和作用，加强同亚洲太平洋地区国家的关系。

中曾根派

该派以中曾根康弘为首，拥有议席81席。1982年11月中曾根当选自民党总裁，拥有议席只有50个，在党内名列第4位。当时之所以能当选，是得到田中派支持。中曾根从1982年到1987年10月连任近3届，这在日本首相中为数不多，其原因是“中曾根政治”得到绝大多数国民的信任。中曾根在位期间对内主张“开创新型政治”，修改现行宪法，推行行政改革，谋求经济稳定增长，建设“日本式福利国家”。对外强调日美关系是政策“基轴”，对中国态度比较友好，并重

视同亚洲邻国关系和合作，主张对苏联保持一定的“灵活性”。中曾根主张加强日本军事力量，并提出“新国家主义”思想，强调“个人权利同国家的价值与需要必须共存，建立这种新的价值体系，在本质上就是新国家主义”。这一思想实质就是一切要服从国家。这思想与当前日本国民中的保守主义抬头恰好合拍，对于当前日本国内一些军国主义思想活跃起着推波助澜的作用。

中曾根派虽已下台，但中曾根派地位在党内明显上升，由原来的50个议席增加到81个议席，因此中曾根派在自民党内仍有较大发言权。

安倍派

该派拥有议席85个，以安倍晋太郎为首，是自民党内第三大派。该派前首相福田赳夫，1974—1978年曾任自民党总裁，出任日本首相，因此过去称福田派。安倍主张实现“新发展”，要以“新发展”的想法解决经济摩擦、就业困难、经济萧条等问题。对外开展“创造性外交”，加强日美合作关系，为建立更自由更稳定的国际贸易金融秩序、缓和东西方紧张关系，解决第三世界的争端作出积极的贡献；主张充实自己力量，继续同苏联进行对话，解决北方领土问题。

宫泽派

该派拥有议席89个，以宫泽喜一为首。该派田铃木善幸1980—1982年出任自民党总裁和日本首相，因此过去称铃木派。该派特点是实干人才多，有许多政治活动家和强大的经济政策智囊团，在财界主流中的支持者较多。该派主张实行“国民资产倍增计划”，提出以“生活大国的设计”为主题，

要在 21 世纪为止的约 15 年的时间内，使住宅、下水道、公园等国民资产增加一倍。并使经济维持 4 % 的增长速度。在外交方面坚持“和平与合作的外交”，强调以“推进国际协调”为主，为此要“重新构筑日美信赖关系”和“加强日中友好关系”。

该派对中国态度比较友好，该派前首相大平正芳对恢复中日邦交和缔结中日和平友好条约作了积极贡献。

三木派

三木派又称“河本派”，拥有议席 32 个。以前首相三木武夫（1974—1976 年）为首而得名。该派重要人物河本敏夫 1980 年担任铃木内阁国务大臣后，日本有的报纸称它为“河本派”。河本在中日关系正常化方面作过贡献。

日本长期是自民党执政，实际上是一党制，但由于自民党内派系斗争十分激烈，在国会和内阁中存在主流派与反主流派斗争。因此也常引起政局不稳。

1978 年大平出任首相，1980 年由于物价上涨，在关于加强防卫力量问题讨论时，众议院通过了不信任案，这是自民党内部派系斗争发展的必然结果。本来自民党在议会中居多数，本不应该通过不信任案，但由于福田派（现安倍派）、河本派组成反主流派，在首相后选人问题上发生分歧，结果投票时，反主流派有 69 名议员没有投票，在野党以 243 张赞成票对自民党的 187 张反对票通过对政府的不信任案。但大平正芳首相反过来宣布解散众议院，重新进行大选。选举来不及进行，大平正芳由于不信任案通过对他打击太大，6 月 12 日突然心脏病发作病逝。大平病逝后，群龙无首，大平内阁总辞职。国会重新进行大选，自民党获议席 284 个，铃木

善幸当选总裁。自民党内部冲突断送了第2届大平内阁的生命。自民党内的派系斗争是严酷无情的。1983年自民党的领袖之一中川一郎就是由于派系斗争惨败，走头无路在北海道札幌上吊自杀身亡。

（三）自民党中央组织机构

按照自民党党章规定，党的代表大会和自民党参议院议员、众议院议员总会是最高决议机关。但是自民党的实际权力主要掌握在总裁、副总裁、干事长、政务调查会、总务会等手里。

总裁候选人必须是该党国会议员，必须得到10名自民党国会议员推荐，然后经过自民党代表大会选举产生。总裁任期过去是3年，1976年12月改为两年。原则上是连任两届，如果连任3届，必须有该党国会议员三分之二多数推荐。中曾根1982年当选，到1986年10月满两届，中曾根想第三次当选，遭到自民党其他各派反对，由于意见不统一，最后宣布延长中曾根总裁任期，以便处理“悬案”。延长到1987年10月新总裁竹下登上任时止。

总裁下设副总裁1人。副总裁由于党章上没有明确规定，仅说“可以有一名副总裁”因此有时空缺。总裁按照各派系实力对比任命自民党三大干部——干事长、政务调查会长、总务会长。其中干事长被称为党的“看守人”，历届总裁都任命自己的亲信担任。竹下登原来就是自民党的干事长。

自民党的基层组织是支部。但实际上构成自民党核心的是该党的国会议员。他们实际上控制着该党党务。所以自民党素有“议会政党”之称。党报是《自由新报》，党刊是《自

由民主》。

三、其他政党

(一) 日本社会党

社会党是目前日本最大的在野党，在国会拥有议席仅次于自民党，有议席 100 多个。社会党 1945 年 11 月成立。主要成员是小资产阶级、知识分子、职工，日本工会总评议会是其主要的支持团体，党员 6 万多人。原领袖是 1983 年当选的石桥政嗣委员长。1986 年众议院选举受挫后，石桥辞职。新任委员长是土井多贺子女士，颇受欢迎，有日本的撒切尔夫人之称。该党内派系也较多，有佐佐木派、胜间田派、旧江田派、社会主义协会等派。

社会党的主张是不使用暴力，采取民主主义的方式，取得议会多数，建立以社会党为核心并有其他政党参加的联合政权，来完成社会主义革命，实现“政治上的民主主义、经济上的社会主义、国际上的和平主义”。对外主张废除“日美安全条约”，撤除美国军事基地，主张日本非武装中立；历来主张同中国建立友好关系，在促进中日邦交正常化和缔结《日中和平友好条约》运动中起了积极作用；对中苏两国采取等距离方针，避免卷入中苏纠纷；要求苏联归还日本四岛，美国归还冲绳；反对一切军国主义思想行动，提出自卫队违宪。党报《社会新报》。

(二) 公明党

公明党是战后 1964 年新建的政党，是日本国会当前第二在野大党，有党员 16 万，1971 年在国会中有议席 80 个。该

党的主要成份为中小资产阶级、职员、农村中趋于破产的农民。该党最初是由佛教团体日莲正宗“创价学会”发展起来的，因此是一个有宗教色彩的政党。该党原领袖是竹入义胜。新任委员长矢野绚也，是日本政界最年轻的“党首”，1932年生人。现有党员约17万人。

公民党的政治主张：对内维护日本宪法和议会民主；反对一切暴力；主张走“尊重人性的中间道路”，实行“人性社会主义”，建立“自由经济”、“公正分配”的经济体制。对外主张自由和平外交，主张分阶段地废除日美“安全条约”，撤除美军基地，要求美国迅速无条件地归还冲绳；对苏联要求归还北方四岛，主张与苏联就归还北方领土问题进行谈判；主张中日友好。竹入义胜委员长曾率代表团多次来华友好访问，在谋求中日邦交正常化方面作了很多努力。党报《公民新闻》。

（三）日本共产党

日本共产党1922年成立。成立后长期处于地下状态，多次遭到日本政府镇压，中央领导机构遭到破坏，1935—1945年间，党的全国统一活动处于中断状态。1945年党的领导人德田球一等相继获释，重建党的组织，又开始恢复活动。现有党员近50万，1981年国会议席有41席。中央委员会主席宫本显治。

日本共产党现行纲领规定，日本革命要首先完成反帝、反垄断的新的民主主义革命，然后不间断地发展为社会主义革命。主张通过“和平民主的道路”，把议会斗争同群众斗争结合起来，在国会中取得稳定的多数，建立民族民主统一战线政府。在对外政策上，反对帝国主义、霸权主义，支持不

结盟运动；主张解散一切军事集团，全面裁军，维护世界和平；要求废除“日美安全条约”。在国际共产主义运动中，主张各党独立、平等、互不干涉内政事务，每个党都有权根据本国情况自主地制定政策和决定自己的革命道路。在与中国共产党的关系方面，曾批评中国共产党和中国政府的某些内外政策。1983年11月该党制定了题为“不结盟、中立、自卫政策是保卫日本和平与安全的道路”的安全、防卫政策。党报《赤旗报》。

(四)民社党

1960年因反对废除《日美安全条约》，由从日本社会党内分裂出来的右派组成。原名为民主社会党，1969年1月改为民社党。有党员7万人。国会议席56席。该党委员长塚本三郎。该党宣称既反对资本主义，也反对共产主义，主张实行“民主社会主义”。政治上坚持议会主义，经济上主张财产“私有制保存，财富分配逐渐均等化”。主张扩充军备，认为自卫队符合宪法，应保持一定限度自卫力量。对外关系方面，主张保留《日美安全条约》，同台湾当局、南朝鲜关系密切；1971年后，承认只有一个中国，即中华人民共和国，赞成日中和约；对苏联主张以归还千岛为前提缔结日苏和约。党报《民主周刊》。

注释

- ① 《日本政治概况》，赫赤、谭健著，第79页。
- ② 《日本帝国的衰亡》，（美）约翰·托兰，第1060页。
- ③ 《战败的纪录》，日参谋本部，第290页。
- ④⑤ 同②第1072页、1085页。

第七章 印度政治制度

印度是历史悠久人口众多的一个东方大国，位于亚洲南部，南部伸入印度洋，成为亚洲、大洋洲、欧洲和非洲海上交通要冲，面积有 2953072 平方公里。人口约 7.3 亿（1986 年）。印度是个多民族的国家，有 10 个大民族和几十个小民族。从 17 世纪后，印度逐渐沦为英国殖民地，直到 1947 年才摆脱英国的殖民统治，宣布独立，1950 年建立了印度共和国。近 40 年来，印度政府在维护和巩固国家独立，恢复和发展民族经济方面，动员人民进行了不懈努力，在许多方面取得重大成就；国际上印度是不结盟运动发起国之一，在国际事务中有一定影响。但与此同时，印度国内社会骚乱，政治动荡也有增无减，因此引起世界很多国家的政治家对它的关注。

第一节 印度共和国建立与议会共和制

一、甘地主义与印度共和国成立

16 世纪欧洲资本主义开始入侵印度。最早是葡萄牙（1506 年葡萄牙征服了果阿）。以后荷兰取代葡萄牙对印度进行统治。英国是较晚侵入印度的。公元 1600 年，伊丽莎白女王特许东印度公司成立，1612 年这个公司的船队打败了葡萄

牙的船队，并获得印度莫卧儿王朝的准许，在印度建立了一个永久性的代理店。东印度公司在印度势力越来越大。1757年，印度在普拉西与英国打了一场大战，印度战败，莫卧儿王朝被迫批准东印度公司获得孟加拉、比哈尔、奥里萨的税收和审判民事案件权利，以后英国政府派总督直接管理英属印度全部领土的最高权利，印度逐渐沦为英国殖民地。1849年，英国政府侵占了全印度并直接统治印度，而不是由东印度公司统治。从1757年算起到1947年印度独立，英国对印度统治近200年。长期的殖民统治，使印度处于极端贫困和落后状态。为此印度人民一直进行反对英国殖民主义统治的斗争。

印度和中国都是亚洲历史悠久人口众多的大国，过去两国有共同的命运，两个国家都是在第二次世界大战后独立的。但是中国革命胜利是在无产阶级政党——中国共产党领导下取得的，印度的独立则是在印度资产阶级政党——国民大会党领导下取得胜利的。在国大党领导印度的民族独立运动中，甘地的思想和实践起了重大作用。甘地的思想被称为甘地主义。

国大党最早成立于1885年。1857年印度爆发了全民反英大起义。由于工人农民运动高涨，英国当局企图阻止将要爆发的暴力革命，力图把斗争引导到合法斗争的轨道。这时期印度的民族主义正在酝酿成立民族改良主义政党，这恰好符合英国殖民利益需要。于是在英国当局授意下，由退職的英国殖民官吏休谟出面在印度社会上层知识分子中进行活动成立了印度国民大会党。建党初期，国大党是带有浓厚改良

主义色彩的大地主大资产阶级政党，它成立的目标不是争取印度的独立，仅仅是争取参加政权，希望通过宪法，在印度实现立宪和代议政治。19世纪末，党内出现了以巴尔·甘加达尔、提拉克为首的激进派。20世纪初，激进派力量逐渐壮大，并开始影响党的政策，并在1906年党的年会上通过了激进派要求英国自治的纲领。在这种情况下，1915年莫汉达斯·卡拉姆昌德·甘地回国，在群众运动推动下领导了印度解放运动。

甘地长期以来是印度国大党领袖，致力于印度独立运动，是印度民族的伟大代表，在斗争中得到印度人民的拥护和信赖，被印度人民称为“圣雄甘地”。

甘地1915年回国后参加了争取印度自治的运动，在斗争中创立了印度民族主义理论。主张在政治上结束英国殖民主义统治，建立一个政治、经济独立，真正民主，没有剥削和谐和普遍幸福的社会。在这个社会里，各种宗教融洽相处，自由发展，所有人类一律平等。甘地认为教派冲突、阶级对立、种姓制度、歧视妇女均属邪恶，必须清除。为了取得印度独立，甘地提出了“萨提亚格拉哈”（主张坚持真理）的斗争策略，即和平不服从和非暴力抵抗的不合作运动。非暴力原则一方面提倡勇敢无畏，舍死忘生，藐视高压与强权，另一方面又号召对敌人要爱、要保护，为此甚至不惜以自己生命为代价。这就是通常所说的“甘地主义”主要内容。

1920年甘地领导了第一次不合作运动，号召印度人民放弃英国给予的各种官衔和荣誉称号；拒绝在英国的殖民机关

工作；抵制英国的立法机关、法院、学校；拒绝纳税；抵制英货，提倡国货。这个运动得到印度各界人民的热烈响应，各个阶层人民广泛开展了各种形式的抵制运动。在这以后甘地得到印度人民的尊敬爱戴，1924—1925年任国大党主席，他的非暴力抵抗和不合作的思想成为该党争取民族独立的指导原则。1929年国大党提出要求印度完全独立，第二年甘地再次领导发动反殖民主义运动，1931年与英国殖民当局签订《甘地——欧文协议》，以同意停止不合作运动换取英国殖民当局停止对群众运动的镇压和释放政治犯。印度人民响应了甘地非暴力的不合作运动，但英国当局却用暴力镇压了人民。1922年，印度有3万人被判刑，甘地本人曾8次被捕，坐牢约6年半时间。甘地非暴力的最后武器就是绝食，他一生绝食18次，其中绝食三周有3次。他以必死的决心为印度人民谋取自由独立和幸福，他的自我牺牲精神深深感动了印度人民，在印度人民中享有崇高的威望。

以甘地为领袖的国大党，在第二次世界大战爆发后，表示支持英国对法西斯作战，其条件是给予印度完全独立，1942年国大党通过甘地起草的要求英国“退出印度”的决议。大战中，印度人民的反英斗争进一步高涨，并冲破了非暴力抵抗的框框。战后1946年印度水兵在孟买、马德拉举行反英斗争。英帝国主义在人民斗争压力下，1947年6月，蒙巴顿总督提出印度和巴基斯坦分治方案，把印度按照宗教信仰分为印度（印度教）和巴基斯坦（伊斯兰教）两个自治领，结束了英帝国主义在印度190年的殖民统治。1949年11月印度制宪会议通过印度共和国宪法，1950年1月生效，

印度共和国宣告成立，但仍是英联邦成员。

作为非暴力的倡导者——甘地，在印度独立后，却在暴力面前倒下了。印度独立后，印度教与穆斯林教矛盾日益尖锐。甘地用绝食、规劝方法亲自游说，1948年被印度教极右分子刺杀身亡。

二、印度的议会内阁制

1950年1月印度颁布的宪法规定，印度为共和国，实行联邦制，是一个“主权、社会主义的、世俗的民主共和国”，采用了英国的议会民主制度，实行行政、立法、司法三权分立。印度实行议会共和制，权力主要集中在由议会产生的内阁手中，总统具有虚设的性质。

（一）印度共和国总统

印度宪法规定总统由选举产生，是间接选举，由联邦院和人民院议员和各邦立法院议员选出的人员组成的“选举团”选出。任期5年，可连选连任。这届总统是拉斯瓦米·文卡特拉曼，1987年7月当选，国大党员。

宪法规定，“联邦之行政权属于总统”，“印度政府一切行政行为，应以总统名义进行之”。总统拥有广泛的权力：总统是国家元首，有联邦的行政权和国防最高统率权；总统有权任命内阁总理，并在总理提请下任命内阁阁员，有权罢免内阁阁员；总统有权任免总检察长，任命最高法院、高等法院法官及印度审计长，并有权在议会两院出席投票议员三分之二的多数支持下免除最高法院法官和印度审计长的职务；总统有权任免各邦邦长和行政专员；有权宣布接管邦政府，实行

总统治理；有权根据总理建议解散人民议院；有权宣布紧急状态；有权否决议会通过的法案。但宪法又规定总统职权应按照以总理为首的部长会议的建议行使政权，在正常情况下，总统不主动行使宪法赋予的行政权力。因此实际上印度总统通常没有实权，是名誉元首。根据宪法规定总统有权任命总理，但总理按规定由人民院中的多数党的议会党团领袖担任，因此总统任命仅是一种形式，与英王的地位相似。但是当中央政府软弱，面临组阁危机时，总统起着关键性作用。例如1979年印度人民党执政后期，议会对辛格政府举行信任投票，未获半数，辛格被迫辞职，印度总统雷迪宣布解散人民院，举行中期选举；同时要求辛格作为看守政府总理继续留任，直到选举新政府组成。

印度宪法规定设副总统1人，副总统由议会两院联席会议选举产生。任期5年。副总统是印度联邦院的当然议长，主要参加一些礼宾活动。在总统逝世、辞职、被罢免或其他原因导致总统职位空缺的情况下，由副总统行使总统职权。

（二）印度联邦政府

1. 内阁与总理

印度最高行政机关是以总理为首的部长会议，政府由人民院多数党组阁。印度是内阁制政体，政府对人民院负责。总理是政府首脑，独揽政府大权，而总统仅是名誉国家元首，总理实际上行使着宪法赋予总统的行政职权。宪法规定，以总理为首的部长会议“在总统行使职权时，协助总统，并向其提供建议”。部长会议由内阁部长、国务部长和副部长组成，通常由40至60人组成。1981年英·甘地政府

由 49 人组成，1985 年拉·甘地政府由 40 人组成。部长会议向人民院负责。各部部长、国务部长均由总理提名，总统任命。宪法规定，总理和所有部长必须由议会两院的议员担任，若非议员被任命部长，必须自担任之日起，6 个月内补选议员，否则就自动取消部长资格。

宪法虽然规定以总理为首的部长会议是最高权力机关，但实际上内阁会议代行部长会议职权。印度宪法没有规定设内阁，但内阁不仅存在，而且经常开会，而部长会议则很少开会，这是因为内阁人数少，便于总理及时讨论处理一些重大问题。内阁由总理和内阁部长组成，国务部长不是内阁成员。内阁成员通常是 12—20 人之间，上届政府内阁成员 18 人，拉·甘地政府内阁成员 15 人。总理掌握内阁大权，主持召开内阁会议，所有重大问题都在内阁会议讨论。但决策权归总理，所有决策没有总理同意，内阁无法做出决定。内阁下设若干个常设委员会，内阁秘书厅，此外还设有总理办公室。

印度宪法对副总理一职没有明文规定，可设可不设，即使设也是虚职，没有实权。印度独立 40 年，大部分时间没有副总理，因此大权集中在总理手里。英·甘地执政期间，她不仅不设副总理，还身兼数职：国家计委主任、国防部长、科技部长、原子能部长、电子部长、航天部长，并直接领导外交工作。由于没有设副总理，促进了总理与各部长的直接联系，有利于提高政府的工作效率。

总理的权限大，长期以来，总理与总统之间存在矛盾。总统虽无实权，但宪法规定，政府要发表施政纲领和采取一

些重大行动前，必须在形式上征得总统的同意，并由总统宣布。然而在这方面，总理往往处理不好。前任总统雷迪与英·甘地就有矛盾。拉·甘地上台后与前任总统吉亚尼·宰尔·辛格仍有矛盾。总统对拉·甘地独揽大权不满意，认为拉·甘地很多工作不符合宪法，曾私下给拉·甘地写信，指责他在一些重大问题上没有向总统通报情况和定期磋商，指出这都是违反宪法的。

2. 政府各部

印度1981年设有35个部委，有17名内阁部长，21名国务部长，10名副部长。内阁部长可兼任几个部的部长。比如内阁部长比兰德拉·辛格，同时任农业、灌溉、乡村建设和民用供应4个部的部长。各部可根据工作需要和总理或部长的意愿，增设一二位国务部长或副部长，协助部长工作。英·甘地总理兼国防部长时，设一位国务部长协助。内阁部长主管本部的方针政策，直接对内阁和议会负责。各部的日常工作由部级文官秘书主持，执行部长的决策。国务部长和副部长的任务是协助部长进行工作或受部长的委托主管本部的一部分工作。目前许多部设有国务部长或副部长，有些部有国务部长，同时也有副部长。内阁部长、国务部长、副部长都没有明确的任期，总理有权随时提请总统任免调动他们职务。

3. 印度的文官制度

印度是世界上最早实行近代资产阶级文官制度的国家之一。1855年英国实行文官制度，1858年英国政府直接统治印度，1861年制定了“印度文官法”，开始在印度推行文官

制度。英国在印度建立的文官制度是为其殖民主义服务的，是为了加强英国对印度的殖民统治，直到1929年在1266各文官中，印度人只有367名，到1947年印度独立前，文官中最重要的职位仍几乎全部为英国人占有。印度独立后，从1948年起，印度政府着手对原有的文官机构进行改革。1956年印度制定了“中央文官法”，制定了有关考试、任用、提升、选拔、纪律、工资等一系列条例规则。

印度政府按宪法规定设《印度公务人员委员会》，直属总统，统管各级文官的录用、任免、调配、升降、奖惩和退休等工作。总理和部长对文官按法律规定的职责不能直接干预，只能提出意见供《印度公务人员委员会》参照执行。

文官制度有专门的立法，严格的规定。文官录用须经专设的文官委员会考试合格。对录用的官员审查很严格，不仅要求本人而且要求家庭成员都没有犯法犯罪的记录。对文官也有很多法规规定：文官成员必须始终保持绝对诚实并忠于职守，不得参加党派政治活动和竞选活动。规定，文官享有公民的选举权，但没有被选举权。还规定，文官不得泄露政府机密，不得擅自向电台发表广播讲话或向报刊投稿（文艺、科学性质除外），不得允许其子女或受其赡养的人在与他有公务往来的私人企业和任何其他企业工作，不得接受并不得允许其家庭成员接受任何人的馈赠，不得从事商业和投机活动。文官法规还对文官成员违反纪律制定了惩处和惩处程序的具体规定。上述规定，是为了保证文官制度的相对独立性，避免文官受党派关系影响，同时也是为了保持文官的清廉。

印度独立后文官制度改革取得一定成绩，但仍存在不少问题。首先法规与具体执行有很大距离。其次，印度文官受英国文官制度影响很大，文官制度的“上层阶级性质”没有变，高级文官享有种种特权，因此养尊处优、因循守旧、官僚主义、机构臃肿等问题都严重存在。印度政府虽也为消除这些弊端做了些努力，包括拉·甘地总理上台后提出要建立“廉洁”政府的口号，但到目前不仅成效不大，而且还得罪了不少政界和企业界的显要人物。

(三) 印度议会

印度宪法规定议会是最高立法机关，由总统、联邦院、人民院组成。联邦院（上院）代表各邦，由各邦的代表组成，共 250 名，任期 6 年，每两年改选三分之一。总统可以任命 12 名在文学、科学、艺术和社会服务方面具有专门学识或实际经验者为该院议员，其余的 238 名议员由各邦立法院议员用间接选举产生。联邦议员年龄必须在 30 岁以上。

人民院（下院）议员由各邦选区直接选举产生，共有 525 名议员，任期 5 年。若国家处于紧急状态，人民院议员任期一次可延长最多不超过一年时间。人民院的多数党议会党团领袖经总统任命组阁，产生政府。政府对人民院负责，人民院有权通过不信任案。当人民院对政府通过不信任案时，或者政府集体辞职，或者总统在总理建议下解散人民院，重新大选。人民院的权限基本与英国的下院相同：制定法律和修改宪法；监督行政，对联邦政府提出不信任案；提出、通过预算；罢免部长，有权弹劾总统。

联邦院与人民院地位不完全一样。宪法规定，政府只对人民院集体负责，不对联邦院负责。宪法还规定，只有人民院享有对政府通过不信任案和提出财政法案的权利。除此之外，联邦院与人民院具有同等的权利。联邦院与人民院一样都有权弹劾总统。宪法规定，总统如因违反本宪法被弹劾时，其控诉应由国会任何一院提出，同时还规定，当国会一院提出弹劾案时，国会另一院则负责调查此案。弹劾案必须经过议会总数三分之二多数方能通过。一般法案都必须经两院通过。如果法案有一院不同意，则召开联席会议以多数表决通过。但对年度财政法案，联邦院只能进行一般性讨论，无表决权。修改宪法须由议会两院中的一院提出修正案，分别经过两院议会（有半数以上的议员出席）三分之二以上多数通过，最后经总统批准。政府各部有责任向议会就重大问题做报告，回答议员质询。

两院都设有若干常务委员和临时委员会。此外，为了实现议会对政府各部工作的监督和重大政策的协商，由各党议员分别组成各个部协商委员会，如：外交协商委员会、内政协商委员会。各部每年至少要召开一次或数次议员协商委员会，就本部重大决策征求协商委员会的意见。协商委员会只有建议权，没有决定权。为了协调议会与政府关系，印度还设有议会事务部，负责保持政府与各反对党之间的联系。

印度的政体是议会共和制，宪法赋予议会较大权利，议会产生政府，监督政府，可以通过对政府的不信任案，还可以弹劾总统。但实际上，权力主要掌握在政府手里，因为宪法规定总统根据总理建议可以解散人民院，也可以宣布全国

处于紧急状态，还由于国大党在议会中一直控制多数议席，从而使议会的监督权无法实现。1975年6月，印度阿拉哈巴德市高等法院宣布印总理英·甘地在1971年议会选举中有营私舞弊行为，判决她当议员资格无效。事后印度各反对党领导人纷纷要求英·甘地辞去总理职务。在全国掀起倒英·甘地政治浪潮。英·甘地政府不示弱，运用政府国家机器职能，迎接挑战，进行反击。6月26日在全国实行大逮捕，一天内逮捕数百名反对党领导人。6月27日总统根据宪法规定，宣布全国处于紧急状态。接着政府又根据紧急状态法修改印度国内安全法。按宪法规定，宣布紧急状态后两个月内必须获得议会批准，由于国大党在议会中占多数议席，因此议会通过批准了紧急状态法，并且通过第39个宪法修正案，从而使英·甘地当选议员就任总理的手续合法，并且规定赋予总统、副总统、总理免受法院审判的特权。这次国会与政府较量的结局，充分说明政府掌握着实权。

第二节 印度的联邦制与地方政府

一、印度的联邦制

印度宪法规定印度是联邦制共和国。印度实行联邦制是由印度的历史、国情决定的。

印度无论在历史上还是当前，都是一个多民族、多语言、多宗教的国家。早在英国入侵南亚以前，印度这块地方是由蒙古人巴布尔建立的莫卧儿王朝统治着，当时封建王国林立，战争连绵不断。英国17世纪入侵印度后，在英国近200

年间的不断兼并和统治之下，这块四分五裂的地域逐渐形成相对统一的殖民实体。由于印度各族人民共同反对英国殖民主义斗争，1947年印度人民赢得了胜利，取得了独立，并在1950年建立了印度共和国。但就在印度取得独立时，国内依然有大大小小554个土邦，其中有一些土邦（如海得拉巴士邦）要求独立；南印的泰米尔族、印度西北部的锡克族、印度占领的克什米尔地区的穆斯林和东北部的那加族都要求脱离印度联邦，另建独立的国家，国家仍处于分裂状态。

印度还是一个多民族的国家，有10个大的和几十个小民族。最大的民族是印度斯坦族，占人口46.3%。其他较小民族有：泰卢固、马拉地、泰米尔、孟加拉、马拉雅拉姆、加拿达、阿萨姆、奥地雅等。印度又是多宗教多语言的国家。宗教有印度教、伊斯兰教、基督教、锡克教、佛教等。主要语言有印地语、泰卢固语、孟加拉语等。

面对多民族、多宗教、土邦林立局面，国大党在印度独立后，一方面强调国家统一和民族团结，为照顾各民族各邦的实际利益，有利于国家统一和民族团结，决定采用联邦制，赋予各邦有较广泛的自治权。印度政府迅速合并土邦，重建省邦。到目前为止，设有邦22个，中央直辖区9个（包括印度非法占领我国的麦克马洪线以南的领土，印度称之为所谓的“阿鲁纳恰尔”地区）。另一方面印度政府也与各种分离主义的要求和活动进行了坚决斗争。尼赫鲁总理曾表示：“印度的任何一个邦，无论大小，都将不允许独立，我们将使用我们的影响和力量镇压各种倾向。”为此，建国初期，国大党和印度政府提出了“民族主义、民主社会主义和世俗主义”

的建国纲领，实行“多元化社会的统一”，并进行了坚持不懈的努力，维护了国家的统一。但由于历史形成的原因，也由于政府政策上的一些失误，致使中央政府与地方关系，各邦之间关系，各民族之间关系，不同宗教之间关系等方面仍存在很多问题。40年来，时常发生民族纠纷，政治动乱，甚至出现大规模流血事件，影响了民族团结和国家统一。印度频繁的大规模的社会动乱不仅是印度政府很头疼的社会问题，也引起世界各国的普遍关注。

二、印度邦政府与中央政府的关系

印度宪法规定，印度实行联邦、邦、县和村四级政权。各邦享有较广泛的自治权，有自己的宪法，但不具有主权特点，国防、外交、财政等大权集中在中央政府手中。邦政府组织形式与中央政府大体相似。每邦有邦长1名，邦长由总统任命，是邦最高行政长官。各邦有自己的立法机构、邦议会。邦议会由立法会议（相当下院）和立法议会（相当上院）组成。邦立法会议议员不得多于500人、少于60人，由邦内选民直接选举产生，任期5年。邦立法议会议员人数不得超过本邦立法会议议员总数的四分之一，也不能少于40人。议员由市、区、县政府、议会、选民中产生，每年改选三分之一。邦议会选举产生的多数党领袖由邦长任命为邦政府首席部长。首席部长再提请邦长任命邦政府部长，组成邦部长会议，即邦政府。邦政府对议会集体负责，协助邦长行使行政职权。首席部长地位相当于中央总理，是实权人物。在一些强有力的首席部长执政的邦内，邦长往往处于消极被动地

位。邦政府同中央政府一样也设有内阁部长、部长和副部长三级。邦政府一届5年。邦政府是由议会中多数党组成，因此各邦执政党往往与中央执政党不一致。1985年差不多有近一半的邦是由国大党的反对党执政。

宪法规定，国防、外交、财政大权集中在中央政府手中，并规定中央政府有权以某邦政府无能不能维持社会治安等理由，根据邦长上呈总统的报告提请总统批准解散邦政府，暂停邦议会活动，宣布该邦实行总统治理，宣布解散邦议会进行选举另组邦政府。总统治理一般为1年，可延长但不得超过3年。印总理英·甘地曾多次在旁遮普、阿萨姆等邦实行总统治理。宪法规定中央政府有权派武装部队或其他部队到各邦处理社会动乱和违法问题。这些部队在邦内驻扎期间根据中央政府指示行事而不受邦政府控制。1982年旁遮普邦锡克族一部分人打出锡克独立旗号，组成一支数千人的武装部队，并选择金庙为其活动总部。为此，英·甘地政府宣布在旁遮普邦实行总统治理，并下令军队开进旁遮普邦，采取一系列紧急措施平定动乱。

印度建国后，联邦政府与各邦之间矛盾较多。各邦普遍要求扩大邦自治权，主张除国防、外交、交通和货币之外的一切权力均归邦政府；要求修改宪法第356条，取消总统治理权；要求中央政府在征税和发展资金分配方面同邦政府协商等。除了中央与地方矛盾外，还有宗教与民族矛盾，因此经常出现动乱甚至流血事件，其中旁遮普邦与阿萨姆邦矛盾最为突出，多次发生流血事件。

三、旁遮普邦与阿萨姆邦动乱

旁遮普邦与阿萨姆邦动乱有深刻的宗教、民族历史原因。

旁遮普邦位于印度西北部，靠近首都新德里，是印度最富裕的地区之一。居住在旁遮普邦的锡克族人有自己的语言和自己的宗教，17世纪就曾向当时的莫卧儿王朝要求自治，锡克族在自治运动中成立了阿卡利党。阿卡利党是代表锡克族地主和工商业者的政党，1920年成立，1945年曾提出建立“旁遮普斯坦”国家的要求。印度和巴基斯坦分治后，该党为建立旁遮普语邦进行长达10年斗争。1949年阿卡利党领导人塔拉·辛格为此带领锡克人向新德里进军。从经济方面看，旁遮普邦是印度粮仓，它给国家提供约占一半的商品粮食，该邦要求在工业方面有所发展，但联邦政府一贯将该邦作为农业地区不予帮助，也引起人民不满。阿卡利党从1967年后，在邦议会选举中，曾多次与人民同盟、印度共产党组成联合政府。1972年该党通过决议，要求北方印度锡克人聚居地区实行区域自治。1981年以后该党大力组织罢工、示威游行等群众运动。1983年4月，党内激进分子与警察冲突，发生流血事件，死亡10余人。此后旁遮普邦许多地方，尤其是锡克教圣城阿姆利则，形势不断恶化。1984年联邦政府禁止了全印锡克学生联合会，指责该党主席哈尔昌德·辛格·郎格瓦尔煽动叛乱，宣布旁遮普全境为严重骚乱地区。6月，政府派兵进驻锡克教主要庙宇阿姆利则金庙，打死锡克人350名。此事引起锡克人不满，在新德里和旁遮普出现

更大动乱。10月，英·甘地总理遭锡克族卫兵刺杀身亡。事后，新德里和其他地方爆发了印度教与锡克教徒烧杀、抢劫事件，3天之内死亡者逾一千人。1985年6月在金庙事件发生一周年时，阿卡利党在新德里举行“抗议周”，示威群众同军警又发生冲突。7月24日虽同政府达成12项条款的协议来解决旁遮普邦的动乱问题，但该邦的自治运动仍在要求独立和要求扩大邦自治权两方面进行，1986—1987年又有近千人被杀，中央政府不得不再次对该邦实行总统治理，动乱问题没有得到根本解决。

阿萨姆邦位于印度偏远的东北角，与旁遮普邦相反，经济较贫困。该邦靠近孟加拉国，与内地来往只靠一条狭长的通道“西里古里走廊”。阿萨姆邦动乱主要来自两方面原因：其一是阿萨姆邦东北部山区部落民要求脱离印度而独立或脱离阿萨姆邦建立单独的自治区域，并开展武装斗争，近几年地下武装组织已扩展到东北地区各部。其二是阿萨姆族人为维护和加强本民族的实体开展驱逐外籍移民运动。

阿萨姆族驱逐“外籍移民”的运动始于1979年。阿萨姆邦地广人稀，在2000万左右人中，外来人及其后裔占了整个人口的一半。外来人与邻国孟加拉人有血缘关系。当地阿萨姆人担心随着“外籍移民”的不断涌入，阿萨姆族人在全邦人口中的比例将会失去优势，阿萨姆文化将被孟加拉文化所淹没。因此1979年以全阿萨姆学生会和全阿萨姆群众斗争委员会为核心，发动了当地人驱赶外来人的大规模运动。特别是1983年邦议会选举期间发生了暴力事件，有3000多人死亡，上万人受伤，数万人流离失所，震惊了全印度。

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国

于是印度政府决定在边境修筑铁丝网，以阻止来自孟加拉国的“渗透”。但当地人与“外籍移民”的矛盾并没有根本解决。

第三节 印度政党制度与尼赫鲁家族

印度的政党制度形式上是多党制，独立后有上百个政党和政治团体存在，主要政党有国民大会党、人民党、印度共产党、民众党、阿卡利党等。但实际上印度是一党制。因为从1947年印度独立后，除了1977—1979年曾由人民党执政外，一直是由国大党执政。因此印度学者把印度的政党称为“一党支配地位的多党制”。

一、印度政党制的特点

第一，印度政党不管是资产阶级政党还是无产阶级政党；不管是执政党还是在野党，各党内分歧较大，派系较多，因此经常发生分裂，不断重新组合。

国大党从成立后发生多次分裂，仅印度独立后，从1969年到1980年就发生三次分裂。1969年因为在经济政策、总统人选等问题上存在分歧发生分裂，出现以党的主席尼贾林加帕为首的“辛迪加派”，成立了单独的政党，称国大党（组织派），以英·甘地为代表一派为执政派。1977年3月人民院选举，国大党被人民党击败，1978年再次分裂，以英迪拉·甘地为首的一派称国大党（英迪拉派），以雷迪为首的一派称国大党（正统派），后来改为国大党（社会主义派）。1979年国