



清华大学
Tsinghua University

第六讲 政府形式

孟天广

清华大学政治学系

2021年10月20日

提纲

1. 政府、政治与政府形式
2. 政府形式：横向维度
3. 政府形式：纵向维度
4. 中国特色政府形式



1. 政府、政治与政府形式

1.1 政府与政治的关系

- 政府起源于to govern，意味着支配或控制他人，早期被认为与政治是一回事，即政治活动是政府的统治艺术。
- Government包括任何能够维持有序统治的机制，其核心特征是形成公共决策的能力与实施政策的权力。
- 在国家层面上运行的用来维持秩序和促进集体行动的正式制度过程，其核心功能是制定法律、实施和解释法律（亚里士多德）
- 政治与行政（政府）二分（威尔逊、古德诺）



1. 政府、政治与政府形式

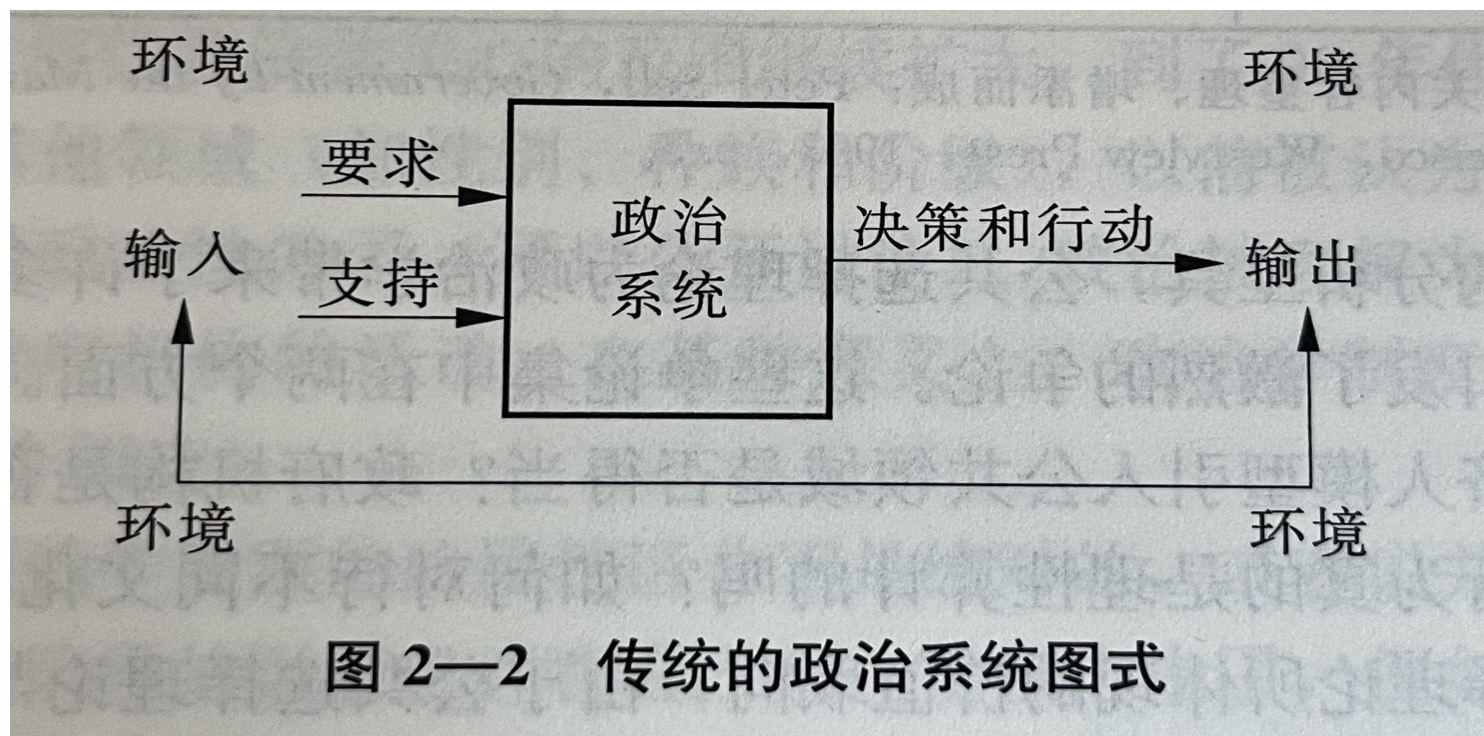
1.1 政府与政治的关系

- 政府作为政府分析的主要对象（社会契约论、旧制度主义） vs 政府并非政治的核心（无政府主义、自由主义、马克思主义）
- 无政府主义：政府在根本上是邪恶和不必要的东西，好的政治应该实施废除政府的战略（海伍德）
- 自由主义：政府是必不可少的恶，对政府加以约束和限制
- 马克思主义：政府是一个更广泛政治系统（阶级政治系统）内产生和运行的次要政治构成
- 系统论：政府是政治系统的要素之一（黑匣子）



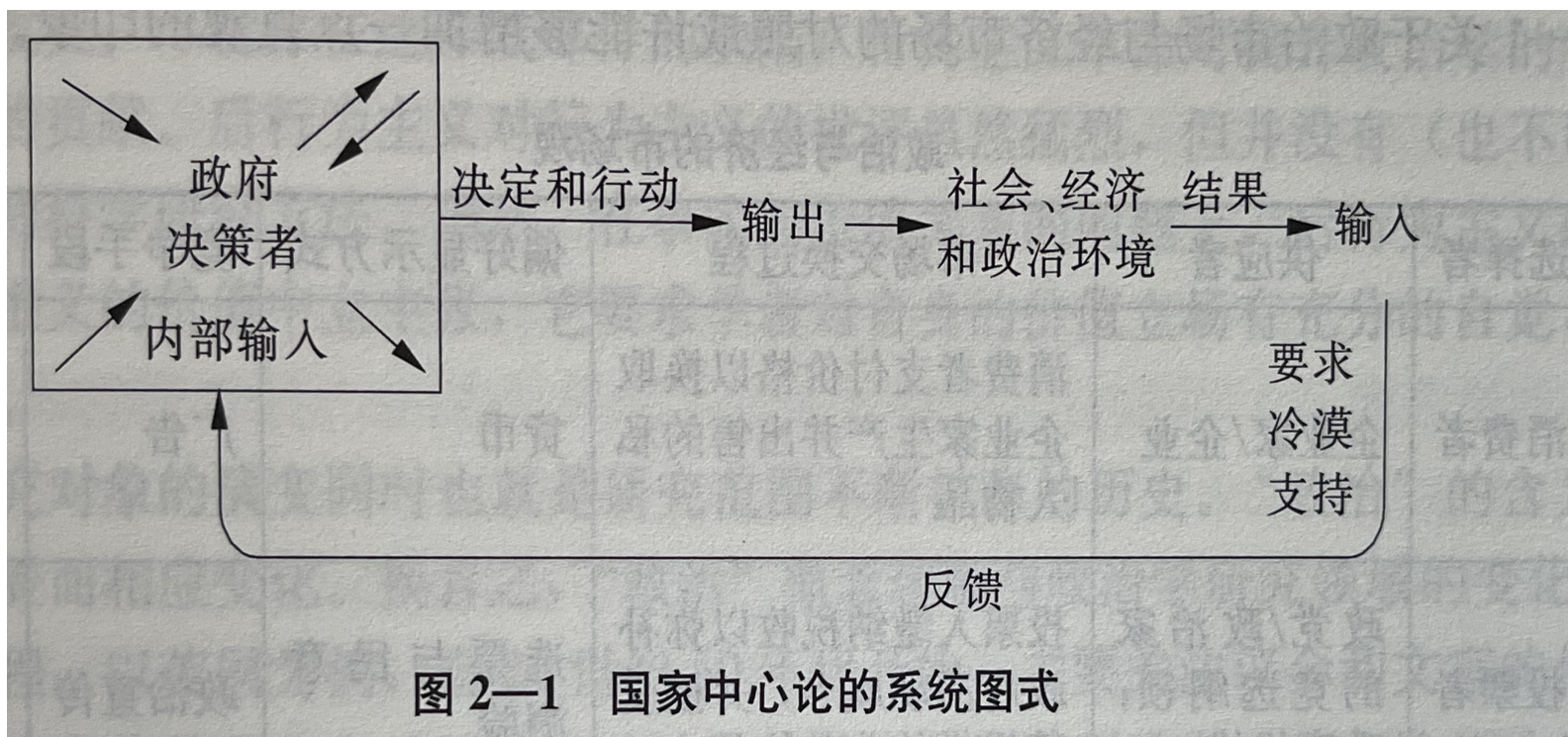
政治系统论1.0

■ 伊斯顿“政治系统论”（1953）



政治系统论2.0

■ “Bring the State back”



1. 政府、政治与政府形式

1.1 狭义政府与广义政府

- 广义政府，包括立法、行政、司法和监察机构，甚至包括国有企业、事业单位和官方社团（GNGO），等同于公共部门（Public sector）
- 狭义政府，专指国家行政机关，即执行法律 and 政策的机构（政治-行政二分法），内阁、国务院及其所属部门，等同于行政当局The Administration
- 思考题：执政党与政府的关系是什么？执政党机构属于政府吗？



1. 政府、政治与政府形式

1.2 政府形式

- 政府的组织，即政府职权的分配（钱穆）
- 政府形式即政府机构的设置，以及相应的政治制度安排
- 政府形式包括两个维度：
 - ✓ 政府（公共）权力的横向关系，政府机构的职能分工，行政权、立法权（司法权）的关系
 - ✓ 政府（公共）权力的纵向关系，作为整体的国家与各组成部分的关系，即国家整体与部分、中央政府与地方政府的关系，规定了权力在各级政府间的分配和运用



1. 政府、政治与政府形式

1.3 政府形式vs政体类型

- 政体是一系列正式和非正式的政治制度，决定着：
 - ✓ 政治权力的分配情况
 - ✓ 政治权力的价值：是否服务公共利益
 - ✓ 政治权力与社会的关系
- 政体类型：民主政体、威权政体、极权政体；君主制、贵族制、共和制
- 政府形式是公共权力的分配及政府职能的配置，政体决定着政府形式，但同一政体下可以有多种政府形式



2. 政府形式：横向维度

2.1 政府权力的横向配置

- 行政机构是政府运行的最小要件
- 立法机构和司法机构是特定环境下政治制度演变的产物
 - ✓ 亚里士多德：行政、立法和审议
 - ✓ 洛克：立法权、行政权和外交权
 - ✓ 孟德斯鸠：立法权、行政权和司法权
 - ✓ 孙中山：五权宪法（立法、行政、司法、考试、监察）



2. 政府形式：横向维度

2.1 政府权力的横向配置：政府形式类型学

- 议会制
- 总统制
- 半总统制
- 委员会制
- 议行合一制



2. 政府形式：横向维度

2.2 行政机构

- 行政机构是政府的核心要素，具体制定和实施公共政策
 - ✓ 单一最高行政长官（总统、总理、首相等）
 - ✓ 既可以由选举产生，也可以由委任产生
 - ✓ 等级制官僚组织形态
 - ✓ 政务官+事务官
 - ✓ 规模最大的政府组织



2. 政府形式：横向维度

2.2 代表（立法）机关

■ 代表人民利益，制定和批准法律及公共决策的机构

- ✓ 由较多成员组成的集体权威，如国会、人民代表大会
- ✓ 代表机构+议事机构
- ✓ 代表由特定选区选举产生，代表选区（民）利益
- ✓ 平等关系（资深议员和政党领袖实际政治影响力更大）
- ✓ 审议、辩论和表决来决定法律和政策



2. 政府形式：横向维度

2.2 司法机关

■ 维护法律、确保法律执行以及解释法律的机构

- ✓ 由专业化法官构成，专业权威
- ✓ 不同层级的法院构成，初审到终审
- ✓ 相对平等关系
- ✓ 功能性法院（行政法院、宪法法院）



2. 政府形式：横向维度

2.2 监察机关

- 行使国家监察职能的政府机关，监察对象是行使公共权力的公职人员
 - ✓ 即可以独立行使权力，也可以作为司法权的一部分
 - ✓ 隶属或独立于行政机构，行使监察权，如监察部_{VS}监察委
 - ✓ 专业化+政治化机构



2. 政府形式：横向维度

2.3 总统制

- 总统制是一种以总统为政府首脑和国家元首的政府组织形式，18世纪末始于美国。
 - ✓ 实行立法、行政、司法三权分立与权力制衡。
 - ✓ 总统是国家元首又是政府首脑，定期由公民直接或间接选举产生。
 - ✓ 总统与议会相互独立，总统只向人民负责，不对议会负责。
 - ✓ 总统掌握国家最高行政权，直接任命并组织政府。
 - ✓ 总统领导内阁，政府不对议会负责，只对总统负责。
- 总统制在拉丁美洲、东南亚、非洲部分国家流行，如美国、俄罗斯、巴西、印尼等。



2. 政府形式：横向维度

2.3 议会制

- 议会制是一种内阁（政府）由议会产生并对议会负责的政府形式，起源于中世纪英国封建等级代表会议。
 - ✓ 内阁（cabinet）源于法语，有“内室”、“密室”之意。内阁作为政府机构始于英国，由英王的最高咨询机关演变而来。
 - ✓ 内阁制是以议会为基础而形成的。
 - ✓ 内阁首脑由议会通过选举而产生的议员中占多数的政党或政党联盟的领袖担任。
 - ✓ 国家元首是虚位元首，执行礼仪活动，并无实际权力，处于“统而不治”地位。
 - ✓ 国家实际权力在内阁，由内阁代表国家元首向议会负责。国家元首颁布法律、法令和发布文告都必须由内阁首脑或有关阁员签署。
 - ✓ 内阁向议会负责，定期向议会报告工作，接受监督。
- 议会制在欧洲最为流行，如英国、德国等



2. 政府形式：横向维度

2.3 半总统制

■ 半总统制是总统制与议会制的结合。

- ✓ 国家元首及行政首长分由总统及总理担任，总统由直选产生拥有实际权力，并非虚位元首。
- ✓ 总统是权力核心，除拥有任命高级文武官员，签署法令，军事权和外交权等一般权力外，还拥有任免总理和组织政府、解散国民议会、举行公民投票、宣布紧急状态等非常权力。
- ✓ 总理领导政府活动，虽向议会负责，但却听命于总统，起辅佐总统的作用，其政府成员亦由总理提请总统任免。
- ✓ 总统掌握大权，但却不用承担责任，行政责任由总理负责。总统和总理共同发挥行政集权作用，立法职能相对变弱。
- ✓ 国民议会和参议院虽拥有立法权、预算表决权和监督权，但却受到总统与政府的限制。

■ 半总统制在欧洲和实施党政二元领导的转型国家最为流行，如法国及其殖民地、东欧国家等



2. 政府形式：横向维度

2.3 委员会制

- 国家最高行政权掌握在一个合议机构手中的一种政府组织形式。采用这种制度的国家以瑞士为代表。
- 在瑞士，国家最高行政机构（联邦政府）是联邦委员会，由联邦议会两院（国民院和联邦院）联席会议选出7名委员组成。委员不得同时兼任议员，他们分别担任7个部的部长，任期4年，可以无限期连任。
- 联邦委员会设主席、副主席，主席既是国家元首，又是政府首脑，任期1年。主席、副主席从7名委员中选出，均不得在次年连选连任。联邦委员会实行集体领导，一切重要政务均由委员会集体决定，共同负责。



2. 政府形式：横向维度

2.4 政府形式是宪法制定的关键任务

- 制度工程学 (Institutional Engineering)
- 如何选择政府形式？
 - ✓ 权力制衡（洛克、孟德斯鸠、麦迪逊）
 - ✓ 政府效能（霍布斯、汉密尔顿）
 - ✓ 政治社会情境（托克维尔、萨托利）
- 思考题：总统制和议会制的优势是什么？为什么采取议会制的国家比总统制更能巩固民主？



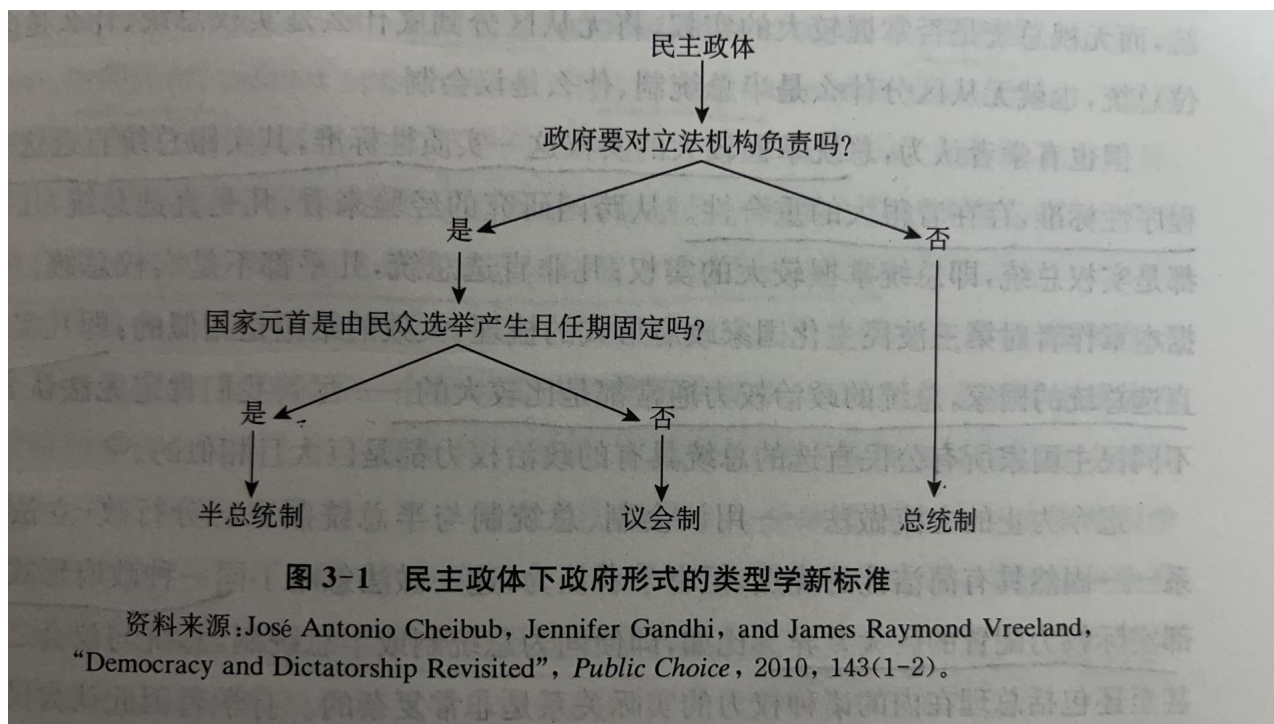
影视讨论

- 【《纸牌屋》精讲全集-哔哩哔哩】 <https://b23.tv/GyUEgW>
- 讨论题：奥巴马曾经评价《纸牌屋》男主：“这个家伙做成了好多事呀，我真希望事情可以运转得那么风驰电掣地高效。”请结合本讲内容，分析《纸牌屋》中展现的美国政治与美国建政理念的差异？分权制衡能解决权力腐败吗？



2. 政府形式：横向维度

2.4 政府形式是宪法制定的关键任务



2. 政府形式：横向维度

2.4 政府形式是宪法制定的关键任务

特性(attributes)	制度		
	总统制	议会制	半总统制
政府形式定义的特性			
国会信任(assembly confidence)	非	是	适用政府首脑
民选国家元首(popularly elected head of state)	是	非	是
选择性的特性			
行政命令(executive decree)	非	是	不确定
紧急状态权力(emergency powers)	强	弱	强
立法动议(initiation of legislation)	立法机关	行政机关	不确定
立法监督(legislative oversight)	是	非	不确定
行政否决(executive veto)	是	非	不确定
内阁任命(cabinet appointment)	行政机关	立法机关	不确定
其他特性			
解散国会(assembly dissolution)	非	是	不确定
资料来源: José Antonio Cheibub, Zachary Elkins and Tom Ginsburg, "Beyond Presidentialism and Parliamentarism", <i>British Journal of Political Science</i> , 2014, 44(3)。			



2. 政府形式：横向维度

2.4 政府形式的选择逻辑

- 立宪者的政治思想（联邦党人）
- 政党制度，比起两党制，总统制与多党制结合更容易导致政体不稳定（梅因沃林、迪韦尔热）
- 选举制度，比例代表制、两轮多数制、简单多数制（萨托利）
- 政治社会情境（路径依赖），譬如长期军人统治传统的国家偏好总统制（柴巴布）、具有双首长传统的转型国家更偏好半总统制（吴玉山）
- 走向更为精细的政府形式类型学



讨论题

- 如果你被邀请为蒙古国设计政府形式，请问你会推荐哪种政府形式？为什么？



3. 政府形式：纵向维度

3.1 国家结构形式

- 政府（公共）权力的纵向关系，即国家整体与部分、中央政府与地方政府的关系
 - ✓ 规定了权力在各级政府间的分配和运用
 - ✓ 反映政府权力的纵向分配关系, 国家权力的集中程度
- 单一制
- 联邦制
- 邦联制



3. 政府形式：纵向维度

3.1 国家结构形式

- 根据国家权力集中程度的差异分为单一制和复合制
- 单一制
 - ✓ 中央集权型单一制国家（中国、日本）
 - ✓ 地方分权型单一制国家（英国）
- 复合制
 - ✓ 联邦制（美国、俄罗斯、印度等）
 - ✓ 邦联制（英联邦）



类型	单一制		复合制	
	中央集权型	地方分权型	联邦制	邦联制
组成单位	按地域划分的普通行政区域或自治区域	按地域划分的普通行政区域或自治区域	享有相对主权的完整政治实体	两个以上的主权国家
地方政权	无自治权，受中央严格控制	有一定自治权，受中央监督	有相对主权，中央地方不任意干涉	有全部主权，是松散的国家联盟
中央政权	一个	一个	分别有	两个以上
宪法	一部	一部	联邦和地方宪法	多部
国籍	统一	统一	统一	不统一
代表国家	法国	英国	美国	英联邦



3. 政府形式：纵向维度

3.3 国家结构形式的趋同和融合

- 央地关系的两个原则：中央控制以保证国家统一；适度分权以保证制度灵活性（适应性）
- 国家结构形式的动态演变，任何国家均是集权和分权的某种组合，譬如单一制或联邦制出现融合趋势
- ✓ 美国建国以来经历了“二元联邦主义”（南北战争-1930年代）、“合作联邦主义”（1930-1970）到“新联邦主义”（1970-）的演变，联邦政府与州政府的权力争夺呈现了美国联邦制的“弹性”
- ✓ 法国传统上长期奉行单一制中央集权，1982年开启了地方分权改革，大区（新增地方自治）-省（中央任命）-市镇（地方自治）
- ✓ 我国中央-地方关系的（财税制度）演变：大区制、统收统支、财税包干、分税制



讨论题

- 单一制和联邦制的优势分别是什么？从政治整合的角度，如何评价两种相对立的观点？
- ✓ 利普哈特：对于高度分裂的社会，联邦制或地方分权能够包容族群、文化多样性
- ✓ 霍洛维茨：联邦主义会强化或激化族群冲突，从而弱化中央政府能力和诱发国家分裂

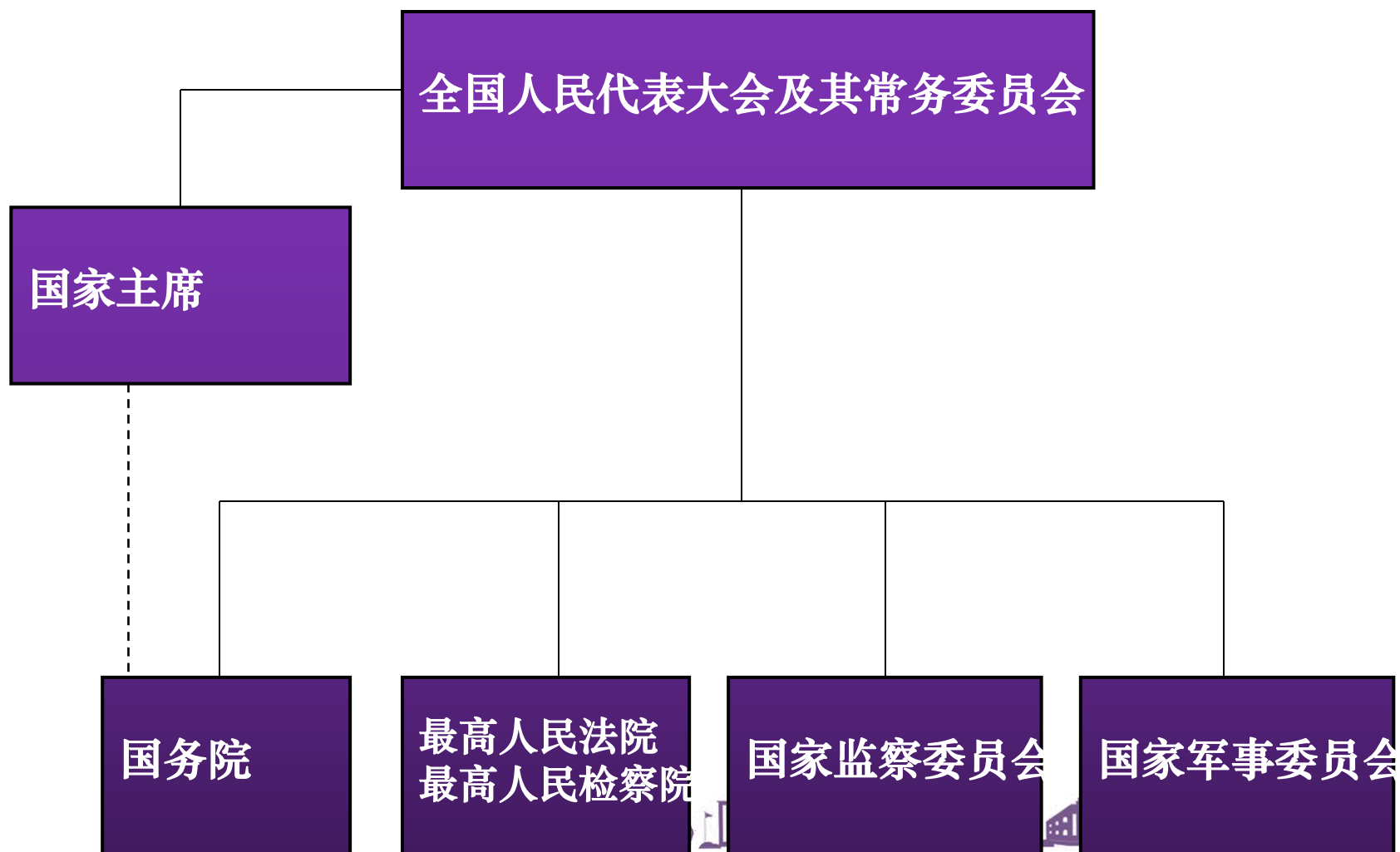


4. 中国特色政府形式

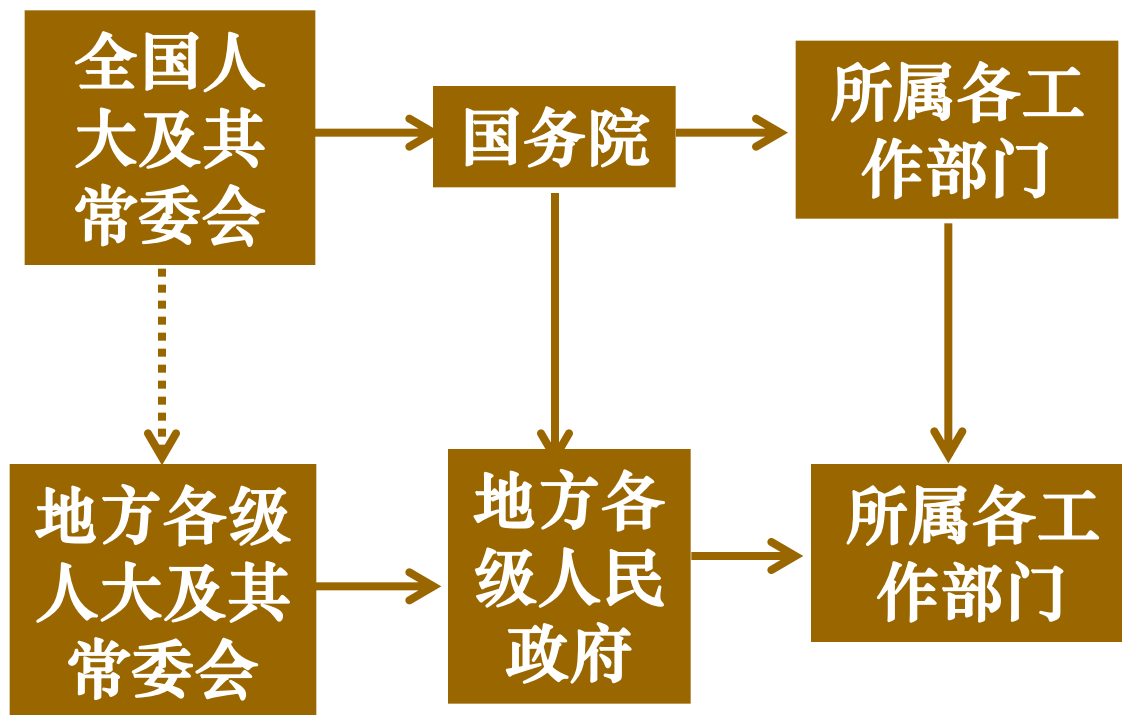
- 中国政府的组织形式：议行合一（人民代表大会制度）
- 中国政府的结构形式：单一制
- 中国政府的组织原则：条块关系



4.1 政府组织形式：人民代表大会制度



4.1 国家权力机关与行政机关之间的关系






2.2 中国政府的结构形式：单一制

- 全国只有一部现行宪法
- 只有一个最高国家权力机关—全国人民代表大会
- 只有一个中央人民政府—国务院
- 从中央和地方的关系来看，各省、自治区、直辖市、特别行政区都是地方行政区域，其所设立的地方政权，在中央政权的统一领导下行使其职权
- 事实上的联邦主义（郑永年）
- 财政联邦主义（钱颖一）



Comparative summary of the three systems

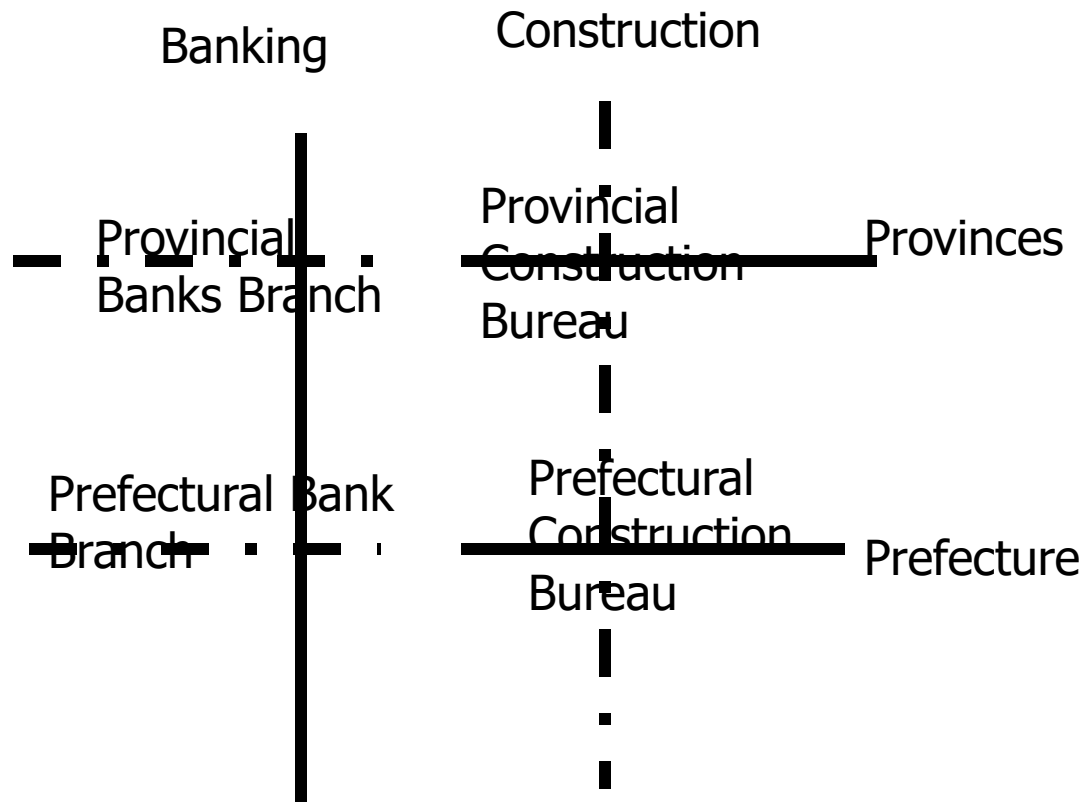
Period features	1950s-1978, UCS	1979-1993, FRS	1994-2017, TSS
Rule-making	Central govt. only	Central govt. only	Central govt. only
Frequencies to change rules	Annual	3-5 years	No basic change
Budgetary Revenue. mainly collected by	Local governments	Local governments	Both central and local govts.
Cent. govt. reliance on upward transf.	Yes	Yes	No
Local govt. reliance on central transf.	No	No	Yes
Spending decentralization	Mainly no	yes	yes
Importance of extra-budgets	No	Yes	Yes
Impacts on govt. size as prop. of GDP	Fluctuation betw. big expanding and mildly reducing 	Reducing 	Expanding 

2.3 中国政府的组织原则

- 条块关系
- 碎片化权威(李侃如、奥克森伯格)
- *tiáo* is vertical lines of authority over various sector reaching down from the central ministries.
- *Kuài* refers to the horizontal level of authority of the government at local level.
- 领导关系vs指导关系



EXAMPLES OF TIAO-KUAI: STATE BANKS VS. CONSTRUCTION BUREAUS



课程回顾

- 政府与政治的关系
- 政府形式与政体类型
- 政府权力的横向关系
- 政府权力的纵向关系
- 条块关系



谢谢！