

2

总第二辑

行政法
法课
题组
编

论
丛

中国政法大学出版

行政法
学
研
究

一九八八年十月

行政法学研究论丛

应松年 主编

中国政法大学出版社

《 行政法学研究论丛 》

目 录 1988.10

封面题词：陶希晋

-
- 论我国行政立法体制……………高 帆 (1)
分权与制约是行政法的一个基本原则……………
……………罗豪才 江嘉禧 (43)
-
- 试论行政诉讼不停止执行原则……………刘 莘 (19)
谈谈行政复议的性质……………夏桂英 (23)
试论“行政措施”的法律地位问题……………奚志华等 (25)
-
- 各国行政程序立法概况……………江必新 (28)
中国古代与行政有关的诉讼制度……………李曙光 (38)
-
- 谈谈审理殴打他人的治安行政案件的几个问题…
……………柯昌信 (48)
试析布朗戈案例对法国行政法的影响……………单明伟 (52)
-
- 〔美国〕行政法的基础……………胡建森译 (59)
〔日本〕行政争讼的课题……………吕锡伟译 (66)
〔法国〕行政法院判例十则……………单明伟译 (74)
-
- 〔英国〕王权诉讼法 (1947年) ……于安、岳世庆译 (83)
〔南朝鲜〕行政监督规则 (1982年) ……吴涌植译 (123)
1987年8月—1987年12月全国报刊发表的行政法论文目录…………… (131)
-

责任主编：胡建森

论我国行政立法体制

高帆

行政立法体系，系指有关国家行政机关在行政立法权限方面的划分，及其相应机构设置的系统或者体系。行政立法体制的实质在于解决行政立法权的归属。

那末，我国的行政立法权归属于哪个行政机关呢？

对于这个问题，学术界尚有不同的意见。有人坚持行政机关没有立法权。有人认为，只有国务院才有行政立法权。也有人认为，所有行政机关都有行政立法权。还有人认为，只有下列行政机关才有行政立法权：（1）国务院；（2）国务院各部门；（3）各省、自治区、直辖市人民政府；（4）省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府。根据宪法和组法的有关规定，后一种意见是依法所确认的。由于上述行政机关的职责权限不同，它们所制定的行政管理法规的法律效力不同，就形成了一个多层次的、分等有序的、严密统一的行政立法体制。

人们对于立法体制有不同的看法，这涉及到怎样理解立法的含义。通常人们对立法有狭义和广义的理解。全国人大和全国人大常委会行使国家立法权，指的是狭义的立法。而国务院制定行政法规，省级地方人大及其常委会制定地方性法规，国务院各部门和省级人民政府以及省、自治区人民政府所在地方的市和经国务院批准的较大的市的人民政府制定规章，指的都是广义的立法。对立法之所以有广义和狭义两种理解，这同对法律的含义有广义和

狭义两种理解是分不开的。狭义的法律，即由全国人大和全国人大常委会制定的规范性文件。广义上的法律，不仅指定法、法律，也包括行政法规、地方性法规和政府规章。这种广义的理解，不仅在法理上是通用的，而且在法制实践中也是广泛适用的。如宪法第33条规定：“中华人民共和国公民在法律面前一律平等”，这里“法律”的含义，就应当是广义的。再如宪法第32条规定：“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益，在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”不能设想，只要求在中国的外国人遵守全国人大及其常委会制定的法律，而不要求他们遵守国务院制定的行政法规；也不能设想，只要求他们遵守中央制定的规范性文件，而不要求他们遵守地方性法规和政府的规章。在1980年的《中美领事条约》第一条第十二款就明确载明：“法律”对中华人民共和国而言，是指具有法律力量和效力的国家、省、自治区、直辖市和地方的所有法律、法令、条例和决定。对美国利坚合众国而言，是指具有法律力量和效力的联邦、州和地方的所有法律、法令、条例和决定。这说明，广义上的法律含义在国际上也是通用的。因此，对立法，法律的含义只局限于狭义的理解，是不符合实际的，不利于加强法制建设。这是我们研究行政立法体制时应当注意的。

但是，研究行政立法体制时，也应当避免对立法权使用。例如，把行政立法权扩大到乡、镇或者县一级人民政府的理由是不充分的，我们考虑立法权同时，必须遵循法制统一的原则。维护法制的统一性有两个必备条件：一是权限合法，二是程序符合规定。在宪法和组织法中没有确认乡、镇或者县一级人民政府制定规章的权力，它们只能发布行政命令。发布命令不是行政立法活动，而是只根据法律、行政管理法规和为了执行法律、行政管理法规而实施的行政行为。根据国务院的规定，发布行政管理法规必须向国务院备案。乡、镇或者县一级人民政府发布的命令，不可能也不必要报国务院备案，因此如果乡、镇或者县人民政府也能

行政立法，就难以保障法制的统一性。

二

行政立法权的归属同行政立法的划分，是一个问题的两个方面。解决行政机关之间在行政立法权上的划分，是解决我国行政立法体制的一项重要内容。

1. 国务院的行政立法权限

中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。国务院的立法权在现行中国立法体制中具有承上启下的作用。国务院的行政立法，必须以宪法和法律为依据，以贯彻实施宪法的各项基本原则为目的；有了国务院的行政立法，宪法和法律的原则才能具体化，才能有效地实现。国务院的行政立法，又是制定地方性法规和规章的依据；有了国务院的行政立法，宪法、法律与地方性法规、规定之间才有了联结的纽带。

我国宪法第89条第1款规定，国务院有权根据宪法和法律，制定行政法规。这是宪法赋予国务院的新职能。过去，它只能规定行政措施，发布决议和命令。现在，制定行政法规成为国务院经常行使的一项立法权。虽然我国目前还没有以法律的形式明确规定国务院制定行政法规的范围，但是，宪法第89条关于国务院职权范围的规定，也包括了对国务院制定行政法规的范围的总体规定。按照这条规定，国务院可以行使18项职权。这些职权中有：规定各部门和各委员会的任务和职责，统一领导各部和各委员会工作，并且领导不属于各部和各委员会的全国性的行政工作；统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分；领导管理经济工作和城乡建设；领导和管理教育、科学、文化、卫生、体育和计划生育工作；领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作；管理对外事务；领导和管理民族事务，保障少数民族的平等

权利和民族自治地方的自治权利；保护华侨的正当的权利和利益，保护归侨和侨眷的合法的权利和利益。以上职权，一般都可以通过制定和实施行政法规的途径来行使。

宪法第89条还规定，国务院享有全国人大及其常委会授予的其他职权。这里所说的其他职权，包括全国人大及其常委会授予国务院行使的立法性职权，即通常所说的授权立法权。从效力等级上说，授权立法权高于行政法规的制定权。从规定的内容上看，授权立法规定的内容超出了行政法规规定的内容，规定了本来应当由全国人大及其常委会通过制定法律规定的内容。

2. 国务院各部门的行政立法权限

我国国务院是由各部、各委员会、审计机关和国务院直属机构办事机构组成的。这些机构在国务院总理的领导下负责领导和管理某一方面的国家行政事务，是国务院行使国家最高行政权的职能机构或者工作机构。根据宪法和国务院组织法的规定，国务院各部、各委员会可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，在本部门的权限内，发布命令、指示和规章。现在，制定行政规章已经成为各部、各委员会经常行使的一项立法权。在宪法和组织法中，虽然没有明确规定审计机关和国务院直属机构的行政立法权，但在法制建设实践中，这些机构也制定了大量的行政规章，在管理行政事务中起了很大的作用。因为根据宪法第91条的规定，国务院的审计机关应当对国务院各部门和地方各级政府的财政收支，对国家的财政金融机构和企事业单位的财务收支，进行审计监督。为了保障审计机关依照法律独立行使审计监督权，应当赋予审计机关以行政立法权。《国务院组织法》第11条规定：“国务院可以根据工作需要和精简的原则，设立若干直属机构主管各项专门业务，设立若干办事机构协助总理办理专门事项。”为了完成国务院组织法规定的任务，赋予国务院直属机构和某些办事机构以行政立法权，也是必要的。

国务院各部门制定的规章，适用于全国范围，对于本国的公

民和法人都有约束力，对于中国境内的外国公民和法人以及无国籍人，也有约束力。但是，国务院各部门制定的规章，必须是在本部门的权限内，对其主管的具体业务或者其他行政事务作出规定。例如公安部制定的《关于城市暂住人口管理暂行规定》，国家工商行政管理局制定的《关于汽车交易市场暂行规定》等，就是有关主管部门在其职权范围内制定的。国务院各部门制定的规章如果涉及其他部门的职权时，必须与有关部门协商，取得一致意见，并与有关部门共同发布。否则，就超出了自己的权限，使规章无法生效。根据法律或者行政法规的规定，制定各种执行性和补充性的实施细则或者具体管理办法，也是国务院各部门行使行政立法权的主要途径。如1987年财政部、审计署发布的《违反财政法规处罚的暂行规定实施细则》，1985年国家工商行政管理局、卫生部发布的《药品广告管理办法》等。

3. 地方人民政府的行政立法权限

我国的地方各级人民政府，是地方各级人民代表大会的执行机关，是地方各级国家行政机关。它们负有保证国家的宪法、法律、行政法规的严格执行，保证公共秩序，公民的财产和权利不受侵犯，组织和发展地方的经济、文化建设的任务。因此，地方人民政府在国家机关体系中居于重要的地位。

我国是个大国，实行的是单一制国家结构形式，既要保证中央的统一领导，又要充分发挥地方的主动性、积极性。由于我国幅员辽阔，各地情形千差万别，经济、文化和社会发展都极不平衡；改革、开放又带来许多新情况、新问题，因此在立法活动中，全国人大和国务院只能对全局性的、重大的问题，作出原则性的规定。而对那些区域性的、比较具体的问题，只能由各地根据本地区的实际，在不与宪法、法律和行政法规相抵触的前提下作出规定。因此地方性立法是我国法制建设的重要环节。

1982年12月10日五届全国人大五次会议关于修改《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的若

于规定的决议中，规定省、自治区、直辖市以及省、自治区的人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府，还可以根据法律和国务院的行政法规，制定规章。另外，地方人民政府也可以根据同级国家权力机关制定的地方性法规制定规章。目前在我国的法律和行政法规中，还没有明确规定地方人民政府制定规章的范围，但是，它们行使行政立法的权限不能超出法律赋予它们的行政管理权限。宪法第107条规定：“县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。”地方组织法第35条规定县级以上的地方各级人民政府行使十项职权。宪法和地方组织中规定的各项职权，一般都可以通过制定和实施地方行政规章的途径来行使。

三

行政立法调整的是国家行政机关在行政管理活动中所发生的各种社会关系。但是，调整行政关系的法律规范不全是由行政机关制定的。行政管理活动中的一些重要问题，常常需要由权力机关制定法律或地方性法规进行调整。即使同是行政机关，由于职责权限不同，它们所制定的规范性文件调整的范围也不尽相同。因此，行政立法涉牵到国家行政机关与国家权力的立法权限划分问题，也牵涉到国家行政机关与国家权力机关之间的立法权限的划分问题。因此，在行使行政立法权时，应当正确处理以下几方面的关系。

1. 最高国家权力机关与最高国家行政机关的关系

我国宪法第58条规定：“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”第62条规定，全国人民代表大会“制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”。

第67条规定，全国人民代表大会常务委员会“制定和修改应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律”。这些规定从原则上讲，我国最高国家权力机关的立法范围是没有限制的。国家行政机关在行政管理活动中所发生的各种社会关系，都可以由最高国家权力机关制定法律予以调整。但是，从实际的立法活动看，最高国家权力机关所制定的法律，只调整行政管理活动中某些重要的、基本的和原则性问题，其他问题则由行政立法来解决。这就是说，最高国家权力机关的立法活动与最高国家行政机关的立法活动，各有其特定的调整范围。

从我国的立法实践，看最高国家权力机关的立法所调整的范围，主要有以下几个方面：

(1) 宪法规定必须由法律加以规定的，例如《中华人民共和国兵役法》；

(2) 有关公民的基本权利和基本义务的，或涉及公民重大切身利益的问题，例如《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国公民出境入境管理法》、《中华人民共和国个人所得税法》；

(3) 有关国家政治、经济、军事、文化等基本制度方面的问题，例如《中华人民共和国专利法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国义务教育法》；

(4) 有关各级国家的机关组织、职权等方面的问题，例如《中华人民共和国国务院组织法》；

(5) 有关外交、司法等方面的问题，例如《中华人民共和国外国人入境出境管理法》、《中华人民共和国律师暂行条例》；

(6) 有关国家重要资源开发、利用、保护方面的，例如《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国矿产资源法》；

(7) 其他在历史上由最高国家权力机关立法活动所调整的问题，例如《中华人民共和国消防条例》

以上列举的几个方面的问题，应当由最高权力机关的立法活动予以调整；除法律授权之外，不得以行政立法予以规定。换言之，除以上几个方面的问题外，都是行政调整的范围；根据法律授权，以上几个方面的问题，也可以由行政立法予以调整。

2. 地方权力机关与地方行政机关的关系

在我国，地方行政管理活动主要是各级人民政府进行的。但是，从立法实践来看，地方权力机关制定的地方性法规，大多数都是有关行政管理方面的内容；其中有不少是由地方人民政府制定的行政规章“升格”而制定的。因此，行使地方行政立法权时，不能不研究地方权力机关的立法范围，并把它与地方行政机关的立法范围划分开来。

地方权力机关的立法范围与地方行政机关的立法范围，究竟如何划分呢？目前，我国还没有对此作出具体、明确的规定。一般说来，主要是根据宪法、地方组织法和其他有关的法律规定，同时考虑问题的重要程度、成熟程度、适用范围大小等多方面的因素。

(1) 根据法律的授权。在我国最高权力机关制定的法律中，一般对此都有明确的规定。例如《中华人民共和国义务教育法》第17条规定：“省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法结合本地区的实际，制定具体实施办法”。这就是要求由省级人大常委会制定地方性法规。而《中华人民共和国合同法》第56条规定，“各省、市、自治区人民政府可以根据本法制定实施条例”。这就是要求由省级人民政府制定规章。以上两个法律的授权都是很明确的。但是，也有些法律对授权不明确，例如《中华人民共和国海洋环境保护法》第47条规定：“国务院有关部门和沿海省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会、人民政府可根据本法，结合本部门、本地区的实际，制订具体实施办法”。在法律授权不明确时，地方权力机关与地方行政机关的立法范围的划分，就要考虑其他因素。

(2) 根据问题的重要程度。我国宪法和地方组织法都规定，地方国家权力机关的基本职权之一是讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项，而地方国家行政机关的基本职权之一则是管理本行政区域内各方面的行政工作。因比，凡是问题重大的事项，应当由地方国家权力机关的立法进行调整，而一般行政活动中的问题，应当由地方国家行政机关的立法予以调整。那么，什么是重大事项，什么是一般的行政工作呢？现在很难做出明确的定性和定量的规定。一般说来，凡涉及到本地区每个公民的权利和义务，涉及到本地区政治、经济、文化、教育等重大制度的问题，或者有关涉外、司法等引起重大社会后果的问题，都是重大事项，属于地方权力机关立法的范围。

(3) 根据问题的成熟程度。行政管理中的某些问题，虽然比较重大，但由于缺乏经验，由地方国家权力机关进行立法的把握性不大，条件还不太成熟，可以先由地方国家行政机关制定地方规章，等时机成熟后，再制定地方性法规。在改革、开放、搞活的形势下，这方面的例子是很多的。

(4) 根据技术性、业务性规范的多少。一般说来，技术性、业务性规范多的，都是行政管理的具体问题，应当由地方国家行政机关制定地方规章来调整。

以上的划分标准都比较原则，对于某个问题到底属于哪个机关的立法范围，还需要具体分析，协商解决。地方国家行政机关应当尊重地方国家权力机关的意见，在制定地方立法规划时，就要把立法范围划分清楚。

3. 中央行政机关与地方行政机关的关系

中央和地方在立法范围的划分取决于一个国家的分权形式和内容。在联邦制国家里，通常将立法权分为三个部分，一部分由联邦国家行使，一部分由地方的国家机关行使，还有一部分由联邦国家机关与州的国家机关共同行使。而在单一制国家里，一切重大的方针政策都是由中央决定的，地方只是根据本地区的特点

制定具体的办法。我国是统一的、多民族的、单一制的国家，它既不象有些单一制国家那样强调中央集权，也不象联邦制国家那样权力分散。我国宪法明确规定：“中央和地方国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。中央行政机关与地方行政机关立法范围的划分，也必须遵循这个原则。

在我国的宪法和有关组织法中，对中央行政机关与地方行政机关的立法范围，已经做了原则性的规定。全国各级地方人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。地方人民政府在制定规定时，行政法规是其主要的依据之一。地方行政立法的重要任务之一，就是贯彻执行行政法规。因此，国务院与地方行政机关的立法范围是容易划分清楚的。现在的问题是，我国现行的法律没有规定国务院各部门的规章能否作为地方行政立法的依据，也未确定部门规章与省级人民政府制定的规章的效力等级。还有按照地方组织法第四十条的规定，省、自治区、直辖市人民政府的各工作部门受人民政府统一领导，并受国务院主管部门的领导或者业务指导。因此，遇到的国务院的部门规章与省级人民政府部门规章不一致时，便会使有关单位和公民无所适从。产生这种状况的原因，既有体制上的问题，又有法制建设上的问题，还有工作上的问题。从体制上说，我国长期存在着条块分割的弊端，国务院各部门与省级人民政府的职责权限始终存在着交叉和矛盾。从法制建设上看，我国的行政组织立法很不完备，致使行政立法权限的划分缺乏依据。从工作上看，部门和地方在立法时缺乏主动协商的精神，征求意见不够，有的甚至借立法争权；部门规章与地方规章的备案制度又不健全，也是不容忽视的原因。因此解决这个问题，要从多方面着手，其中最重要的是进行全面的体制改革。过去，国务院某些部门统得过多，管得过死，管了许多不该管也管不了的事情。随着政治体制改革的深入和发展，要逐步做到地方的事情地方管，中央的责任提出大政

方针和进行监督。在政治体制改革中，中央将进一步下放权力，总的原则是凡是适宜于下面办的事情，都应由下面决定和执行。我们要按照这个精神划分中央行政机关和地方行政机关的立法范围。

四

建国以来，我国的行政立法体制经过不断的改革与完善，已经体现出鲜明的中国特色，显示出它的优点。

1. 能充分地调动国家行政机关的主动性、积极性，能较好地调整国家权力机关与国家行政机关在立法活动中的关系。过去一提立法工作，就想到这是国家权力机关的事情，国家行政机关只是被动地执行法律。其实，从法律的形成过程来看，行政立法是国家权力机关立法的基础。我国立法一般都需要两个阶段，即准备阶段和确定阶段。从立法规划的提出到一项法律或者地方性法规草案的完成，绝大部分工作是由国家行政部门承担的。近几年的情况表明，全国人大及其常委会制定的法律，有百分之七八十的草案是由国务院提出的；在省级人大及其常委会制定的地方性法规中，有百分之九十以上是由地方人民政府提出的。在当前进行全面改革和实现社会主义现代化建设的过程中，应兴应革的事情很多，新事物、新情况层出不穷，仅靠国家权力机关立法是不行的。大力加强行政立法，不仅能保证法律、地方性法规的正确实施，而且可以为权力机关立法提供经验、创造条件。

2. 能充分地调动地方的主动性、积极性，较好地调解中央和地方在行政立法中的关系。中央和地方的关系问题，是政权建设和法制建设中比较难以解决而又必须着力解决的问题。我国的行政立法体制，从实际出发，因地制宜，既能保证中央的统一领导，又加强了地方的职权，能够充分调动中央和地方两个积极性。我们的国家大，各地的情况不同，如果把立法权完全集中在中央，搞一刀切，就会忽视地方的特殊情况和条件，难于适应千差万别的情况，使立法工作脱离实际，助长官僚主义的蔓延滋长。

因为地方政府比中央政府更接近基层，更接近群众，也更加容易了解实际情况。在中央的统一领导下，适当扩大地方的权限，能防止立法权高度集中的种种弊端，使立法工作更好地为社会主义现代化建设服务，促进和推动生产力的发展。随着改革和开放的深入发展，我国的立法任务很重，只靠中央立法难以适应客观形势的需要。加强地方的行政立法，可以为中央立法提供经验、创造条件。

〔作者单位：国务院法制局〕

（本文责任编辑：胡建森）

制定《国家赔偿法》紧锣密鼓

1989年3月3日，行政立法研究小组全体成员并邀请部分学者专家，在京召开《国家赔偿法》立法研究座谈会。就《国家赔偿法》的整体框架和赔偿的范围、条件、方式以及程序等问题进行了初步的讨论。关于冤狱赔偿是否列入《国家赔偿法》的问题，有的认为按照宪法规定应当包括，但有的认为根据现有条件，暂时不规定为妥。关于是否包括无过错责任问题，有的认为在特殊情况下应当包括，有的则认为不应包括。关于赔偿额问题，有的认为国家赔偿本质上属于民事赔偿，应坚持全额赔偿原则；有的认为国家赔偿有其特殊性，应有最高赔偿额。关于赔偿经费来源问题，有的提出由国家财政预算拨款；有的提出部分资金可由社会保险费中支出；也有的设想从国家收缴的罚没款中提取一部分。关于冤狱赔偿由谁审理问题，有三种方案，或由法院行政庭审理，或由独立的行政法院审理，或由设立在人大的赔偿争议委员会审理。

（杨惠基）

分权与制约 是行政法的一个基本原则

罗豪才 江嘉禧

分权与制约是现代行政法得以存在和发展的基础，它体现在行政法律关系之中，是实施行政法应遵循的原则。

我们知道，行政法是调整行政关系的法律规范的总称。根据行政关系的不同，行政法实际上由下述三部分法律规范组织而成：（1）调整行政内部关系的法律规范；（2）调整行政与行政相对人关系的法律规范；（3）调整监督行政主体的法律规范。

在古代，上述第（1）、（2）类行政法规范也是存在的。正是在这一意义上，有人声称古代也有行政法。但是我们认为，假如一定要说古代具有行政法的话，它具有的也不是近现代意义上的行政法。因为在古代，监督“行政”主体的规范是不存在的。无论是奴隶制的君主，还是封建制的君主。他们通常都独揽国家权力，并凭借这一权力，对社会实行统治，对其官吏实行管理。金字塔式的权力结构，专制主义的政体，不可能也不容许其它相对独立的国家机构的存在，更无法容忍这些机构对专制君主的权力实施任何制约。因而，在古代，是不存在监督行政的法律规范的。在西欧的一些国家，如法国、英国等，在封建时代虽然拥有等级会议，在等级会议与国王之间经常发生牵制与反牵制关系，但就整体来说，等级会议根本不享有国家权力，更不享有监督国王的权力。因此，在古代，系统的监督君主的法律规范是不存在的，正是在这个意义上，我们才可以说，分权与制约是现代行政法存在和发展的基础。

分权与制约作为一种思想也非肇始于资产阶级时代。早在古希腊时代，亚里斯多德就已提出了权力分立思想。亚里斯多德指出，国家职能应分为议事职能、行政职能和审判职能三个部分；国家应据此组织相应的部门^①。而在古罗马时代，波里比阿就已提出，分立的国家部门间应存在制约关系^②。

亚氏与波氏都是在总结古代社会分工的基础上提出有关分权制约思想的，这种思想是进步的、有价值的。但是，由于奴隶社会商品经济制度尚未确立，当时是不可能将这种思想付诸实践的。尽管如此，亚氏与波氏的思想还是具有预见性的。资产阶级的思想家正是在继承他们思想的基础上，提出了现代分权学说。

洛克第一次总结了英国“光荣革命”的实践，提出了资产阶级的分权与制约思想，但他提出的是“两权分立论”，即立法权与行政权分离的理论。提出著名的“三权分立论”的是孟德斯鸠，他明确主张国家权力应分成立法权、行政权和司法权，并使三权相互独立、相互制约。到了1787年，美国资产阶级首次以成文宪法形式确立了权力分立制。而今天，权力分立制已经风靡了整个资本主义世界。

分权与制约，作为一种原则，人们可以赋予它不同的含义；作为一种政体，其存在形式极其纷繁复杂。人们常常把分权制简单地归结为美国的三权分立制，并把美国这种三权地位平等、互相制约、相互扯皮的弊端说成是分权与制约制度的通病。其实，现代民主国家政体都具有分权与制约的内容，只是具体表现形式不同罢了。以英国为代表的议会制国家，议会在国家机构中处于优越的地位，但同时议会、内阁、法院之间也都存在着不同情形的制约关系。瑞士的委员会制是另一种分权模式，联邦议会与联邦委员会和联邦法院均具有相对的独立地位，行使不同的职权。

^① 见亚里斯多德《政治学》中译本第214—215页

^② 见《世界史资料丛刊·罗马共和国时期(上)》第48页，1957年生活、新知、读书三联书店版