



美国研究丛书
孙哲 主编

U.S. CONGRESSIONAL-
PRESIDENTIAL
RELATIONSHIP

美国国会和 总统关系

刘永涛 著



上海人民出版社



美国研究丛书 孙哲 主编

美国国会和 总统关系



上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国会和总统关系/刘永涛著. —上海: 上海人民出版社, 2010

(美国研究丛书/孙哲主编)

ISBN 978-7-208-09092-7

I. 美... II. 刘... III. ①议会—研究—美国②总统制—研究—美国 IV. D771.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 010776 号

责任编辑 赵荔红

封面装帧 王小阳

· 美国研究丛书 ·

孙 哲 主 编

美国国会和总统关系

刘永涛 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 787×1092 1/16 印张 11 插页 4 字数 243,000

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-09092-7/D·1684

定价 25.00 元

本丛书得到清华大学中美关系研究基金的出版资助，特此致谢。

美国国会和 总统关系

编者的话

当今世界正在经历五百年未有之大变革,在经济全球化、政治多极化、科技革命日新月异和全球思想交流交融交锋的大浪淘沙下,中国、美国和整个世界都在经历着跌宕起伏的历史性变革。其中,作为身处太平洋两岸而对世界具有重大影响的两个大国,中美关系的发展走向则尤其引发世人的诸多猜想和想象。

记得亨利·鲁斯曾说过,20世纪是美国的世纪。历史事实已经证明了他的论断。在经过一个世纪的励精图治而在19世纪末一跃成为世界头号经济强国之后,美国开始果断告别孤立主义,逐渐成为国际舞台上一个十分耀眼的角色,凭借武装到牙齿的超强国力,致力于包打天下和改造世界的所谓“天定命运”。在两次世界大战及随之而来的冷战争争中,特别是在应对30年代经济大萧条以及在二战后大规模的国际制度建设中,美国始终以其强有力的物质实力和价值理念在塑造国际秩序方面发挥着举足轻重的作用,不仅引导着资本主义的另一个黄金发展周期,而且在世纪之交新一轮的信息科技革命及一系列领域的国际竞争中,保持着上无可置疑的全球强国地位。此种超强的国力令美国不免洋洋自得,其独步寰宇、睥睨于世的傲慢,不断发酵为“孤独霸主”的幻觉和近乎麻醉的飘渺然。

然而,进入21世纪以后,美国正在为自己目中无人的狂傲支付代价。美国的发展频频遭挫,“9·11事件”严重打击了美利坚民族的自信;伊拉克战争使美国的软实力大幅度下降;源于美国而迅速扩展的全球性金融危机更使美国的硬实力受到重创。多年积累的经济和社会矛盾在美国国内各个领域的爆发,原本如日中天的美国模式终于黯然蒙尘,美国在几乎所有领域的“领导力”都呈现出前所未有的危机。诚如当年布热津斯基所言,“美国成不了全球警察,也当不成全球银行家,甚至连全球道德家也做不成。因为第一类需要名正言顺的合法性;第二类的根基是拥有偿债能力;而第三类则需自身清白。除非美国能够放弃自己意识形态深处的那种不平等的天定命运观、好为人师观和美国例外观,真正通过加深国际之间的交流,用历史的事实法则在思想意识深处“祛魅”,用充满平等的眼光了解其他民族的真实面貌和思想信念体系,用事实的公正反对思想意识中的狭隘,否则,美国将免不了约瑟夫·奈所警告的那样,美国无法摆脱“强权的悖论”。

与此同时,更加令美国深感不安的是,新兴大国群的崛起和国际实力格局的变迁开始进一步加快,从“金砖四国”到“景象五国”,到处是一派发展一日千里的忙碌气象,与欧美国家夕阳西下、悠闲自得的奢靡之风形成鲜明对比,国际舆论中日益崛起要求对国际秩序进行更大范围改革的呼声,联合国系统的改革一浪高过一浪,20国集团逐渐取代8国集团成为“经济联合国”,各地风起云涌的区域一体化浪潮也正在试图撕裂美国人经营多年的全球战略版图。当然,导致国家格局重大演变的还有一些国家实力较之美国、欧、日和新兴大国相差甚远的穷国、弱国的不尽一致的国际行为和内政外交举措。个人、非政府组织力量的兴起,亦让国际社会的

主要角色和主要问题发生了重大变化。面对这一切,作为老牌霸权国的美国不可能无动于衷。

“风起于青萍之末”。这一切,决定了美国对当今世界形势的变化极为敏感。面对来自新兴大国的赶超步伐,美国民众内心深处的危机感和焦虑情绪重新被激发出来,“美国永远做第一”的口号激荡起美国30年来最大规模的一次社会变革洪流。在奥巴马的领导下,一场类似一个世纪以前的新“进步主义”运动正在美国社会重新涌动,一场“新的政治变革长征”已经起航。从奥巴马“美国永远做第一”的口号中,我们不难理解其内心对于战略变革的焦躁;从2009年大刀阔斧的经济刺激计划到倍受争议的金融新政改革,从围绕气候变化而铺开的新能源革命路线图到创造历史地通过了新的医疗改革法案,一直到最近白宫积极推动的教育改革方案,再到顽强地向前推进的美国社会改革,美国正在通过全面的变革企图重塑其全球范围的霸权地位。

有鉴于此,作为一个矢志实现伟大民族复兴的国家,中国也必须高扬起变革的风帆。形势逼人急,不管我们愿不愿意,美国仍将是我们必须与之全面交手的最主要国家。为了更好地迎接新世纪的挑战,中国必须敢于也要善于与美国展开一场环环相扣的“奥林匹克竞赛”,也必须敢于也要善于从对手身上学习。这或许是我们不遑寝息、孜孜以求希望研究这个国家的最现实的首要原因。

自1972年中美重新恢复接触以来,近40年的中美关系一直在合作与冲突的交织出现中曲折前行。对中国来说,“敢斗愿和”、同时尽最大努力来维护中美关系的和平发展一直是我国外交政策的根本宗旨之一。随着中国更加深入地融入美国主导的全球化进程,中美两国呈现一种前所未有的相互依赖的景况。中美是世界上最大的一对双边贸易伙伴,中国持有美国国债的数量居世界首位,中美两国的人员往来也异常频繁。同时,两国在涉及中国核心国家利益如涉藏、涉台等问题上仍然纷争不断、羁绊犹存。我们可能比以往任何时候都更加需要对美国进行进一步深入的研究。

鸦片战争迫使中国“睁眼看世界”之后,在向西方特别改革开放以来向美国学习的过程中,中国的学术界诞生了一批研究美国的佳作,涌现了一批重量级的学者。但时代在进步,美国也在各种危机与调适中不断自我革新,对美国的研究也迫切需要与时俱进。可惜可叹的是,如果与中国的美国研究相比,毋庸讳言,中国的美国研究水平无论是理论阐释、资料占有,还是研究规模的广度与深度,都令人汗颜。

“美国研究丛书”第二辑依然致力于推动中国学者对美国的研究。中国的美国研究队伍十分庞大,人员众多、领域广泛,举凡政治学、历史学、哲学、文学、社会学、经济学、法学、传播学等几乎每一个学科都在关注和研究美国。但这些学科对美国的研究基本上是各自孤军作战,一盘散沙,缺乏学科间的交流,难以形成学术资源共享、研究方法互补和学术批评热烈的局面,很多学术交流也停留在本领域内的“孤芳自赏”。“美国研究丛书”第二辑希望打通学科的界限,为所有的美国研究者提供一个交流的平台。具体而言,我们希望在如下四个方面推动中国的美国研究。

第一,美国政治制度的研究。宪政政治下的美国政治制度的特点在于,政府强大充满效率的同时又受到应有的约束。公民与政府之间,建立一种稳定契约,人民做出承诺,在被授予限

制政府权力的同时,必须接受和服从政府的管理。这一政体经过了两百年的风吹雨打没有发生根本性的变化,在人类政治发展历史上具有十分重大的意义。美国政治研究,就是要考察为什么这一政体在复杂多样的美国社会中能够安身立命,以及这一政体的内在逻辑和发展变化的规律。具体而言,美国政治制度研究主要包括联邦制度研究、总统制度研究、国会制度研究、法律制度研究,政党制度研究、新闻制度研究等等内容。

第二,美国对外政策的研究。资中筠先生在观察 20 世纪的美国时,发现了美国身上的一个奇怪现象:对内行民主,对外行霸道。一方面,人们看到美国在国内奉行自由和民主的原则,另一方面,美国对在国外却存在着一个根深蒂固的权力政治倾向,实行霸道外交。两者看上去似乎相互矛盾,实际上是内在逻辑的统一。美国作为一个独立的政治文明体,如何与其他国家和政治文明体打交道,是一个十分复杂的问题。美国希望按照自己的逻辑改变世界,美国也希望能够用自己的逻辑改变整个世界。这是在相当长一段时期内研究美国与世界关系的一条政治学线索。具体而言,美国的对外政策研究包括美国大战略研究、美国国家安全政策研究、美国对外经济政策研究、美国公共外交研究、美国输出意识形态等等内容。

第三,美国社会治理的研究。在两百多年的历史里,除了南北战争之外,美国几乎没有发生任何重大的社会动乱,这在很大程度上归功于美国的社会治理能力。在不同的历史发展阶段,美国政府承担着不同的社会治理职能,把握美国治理社会问题过程中的运行规律,尤其是在当今信息社会飞速发展的时代背景下,考察美国政治治理社会的未来走向,也是美国研究的重要任务。具体而言,美国新型社会治理包括围绕移民、堕胎、环境保护、枪支控制等诸多问题上形成的自由派和保守派两大势力的激烈冲突。在立法和决策事务中,社会问题越来越占据突出地位,如何治理这些新社会议题和化解新社会矛盾,将成为美国政治治理发展的方向。

第四,美国思想文化的研究。美国远不仅仅是作为一种政治、经济或地理上的物质实体而存在,美国也是一种精神状态,是一个想象的共同体,它不仅仅具有地理的界限,同时也具有思想和文化上的界限。美国作为一个文化实体的独特性,体现在其对自由和平等的精神追求上。如何理解美国的文化内核和精神本质,也是美国研究的重要内容。具体而言,对美国思想文化的研究包括对其自由传统的研究、平等思想的研究、自治和结社传统的研究、宗教信仰的研究等等。

2007 年开始出版的“美国研究丛书”第一辑包括已经面世的《美国学:中国对美国政治外交研究,1979—2006》、《孙中山与美国》、《国会政治与美国对华经贸决策》、《美国思想库与中国政策》、《控制沟通:美国政府的媒体宣传》、《营销总统:选战中的政治营销》6 部作品。作为“美国研究丛书”第二辑,收录了以下 5 部著作:

一为孙哲教授的《左右未来:美国国会的制度创新与决策行为》(修订版)。该书是在第一版的基础上经过大规模修改,时隔十年之后再度出版。再版后的《左右未来》突破了老制度主义静态描述的框架,从历史制度主义的路径出发,侧重剖析美国国会制度变迁的社会基础和政治生态,致力于研究“不变城堡”背后流动的制度元素,尤其是在国会文化、规则、习俗、传统、运行机制等所谓非正式制度领域进行了条分缕析的阐释,是对美国国会进行深层开发的一部作品。

二为刘永涛研究员的《美国国会与总统的关系》。该书叙述了美国国会和总统之间关系的宪法基础;考察了当代美国国会和总统作为两个权力机构的各自基本特征,既指出美国国会两院制的内部制约,也揭示了当代美国总统的外交“特权”,以及法院部门在国会和总统关系中所充当的裁决作用。该书还选择了冷战后美国对外及安全政策领域里的若干案例,从经验上分析和说明了当代美国国会和总统在这一领域错综复杂的权力关系及政治互动。

三为赵可金副教授的《美国学:政治维度与中国意义》。该书分别从学科总论、研究分论和政治专题三个维度,对美国学界关于美国政治的研究进行了全面的梳理,涵盖了美国政治的各个研究领域,如国会研究、总统研究、最高法院研究、政党研究、利益集团研究、媒体政治研究、宗教政治研究、政治行为研究等,是一本全面了解美国政治研究的重要参考书。同时,该书还站在中国学者的立场上,大胆地提出了推进美国政治二级学科建设的若干想法,特别是作者强调中国的美国研究要强化问题意识、淡化学科意识、推进中层理论研究以及大胆吸收美国学界定性研究、定量研究、心理研究、传记史研究、新制度主义研究、文化人类学研究等多种研究方法,并在若干专题研究领域做了初步的探索。

四为刘建华副教授的《美国跨国公司与民主促进》。该书分析了冷战后美国跨国公司在对外“输出民主”中的作用,在该书中,作者构建了一个国家-市场-社会关系的三角模型,旨在从多力量互动的结构中全面、真实地考察跨国公司与“民主促进”的关系。作者认为,美国跨国公司正是在奉行战略理性的国家(政府)、崇尚利润理性的市场(公司)和尊奉价值理性的社会(NGOs)三方双层(母国与东道国)互动中发挥“民主促进”作用的。该书选题新颖且具有现实意义。如近来发生的谷歌事件彰显了该书的选题价值。此外,作者所采用的国家、市场、社会三元关系视角也比较独特,超越了传统国际政治经济学国家与市场关系的二元分析视角;书中案例丰富,便于读者感性地把握美国跨国公司在美“民主促进”中所起的作用。

五为李巍博士的《制度变迁与美国国际经济政策》。该书从20世纪70年代全面兴起的新制度主义的研究路径出发,对美国对外经济关系史上的几次关键性的政策调整进行了深入分析,并在此基础上,建立了一个关于美国国际经济政策的制度理论模型,它不仅可以用于解释历史、分析现实,也可以用来预测未来。作为一部典型的问题导向的研究型作品,作者尝试运用现代社会科学的实证主义研究方法,聚焦于美国对外经济关系中的贸易和金融两大政策议题,对其国内制度逻辑进行了详细阐述,论证了美国国内制度结构及其变迁如何整合了体系、国家和社会三个层次的影响因素,进而塑造了美国国际经济政策的制定和调整。本书是作者整合国际政治经济学与比较政治经济学的一次重要学术尝试。

“美国研究丛书”第一辑的编辑工作大多是我在复旦大学美国研究中心工作时完成的;这套“美国研究丛书”第二辑的所有工作则是我在清华大学主持中美关系研究中心工作之后抽暇进行的。清华大学中美关系研究中心成立以来,在清华大学各级领导的关心和爱护下,围绕中美关系开展了一些学术研究和交流活动。在此,我代表中心对社会各界所给予我们的支持表示衷心的感谢。我尤其要感谢清华大学中美研究基金理事长于品海先生,正是于先生的古道热肠有力地支持了国家对美外交的发展;我还要特别感谢清华大学国际问题研究所所长阎学通教授及国际所的全体同仁在过去两年里所给予的热情鼓励、无私帮助和积极参与。

先贤梁启超变法失败后由日赴美，途中在波涛浩淼的太平洋见大雨倾盆，即赋诗抒情。《太平洋遇雨》云：“一雨纵横亘二洲，浪淘天地入东流。劫余人物淘难尽，又挟风雷作远游。”此诗气势磅礴、意境阔大。如今的中国，已非梁启超当时所可比拟，中华民族遵循“和平发展”之原则，在改革开放后积累的强大国力为世人瞩目。然而，国力的强弱不能一时定论，为促进中美交往的努力也不可能一劳永逸。“横亘二洲”的暴风骤雨仍时时来袭，在两国人民之间制造了极大的交往障碍。对于危机乃至美国，每个人的想法不完全相同，我们尊重所有爱国者的意见，但是作为学术人，我们希望能与国人、学界同仁一起，以编著“美国研究丛书”这样的实际行动“挟风雷”而“浪淘天地”，壮美事业，为中美关系的和平发展而作出自己的一份贡献！

孙 哲

2010年5月1日

于北京清华园

前言

本书写作的一个主要目的,旨在说明要想恰当理解当代美国对外及安全政策,不能不理解美国国会和总统在这一领域的错综复杂关系,因为国会和总统乃是美国对外及安全政策全部过程(有关政策倡议、制定、执行、监督以及评估)中的核心行为体。任何偏重或忽视某个单一权力机构——国会或者白宫——的做法,都有可能妨碍甚至扭曲对美国对外及安全政策的深入理解和认识。

探讨当代美国国会和总统之间在对外及安全政策领域的关系,大体涉及研究视角、研究方法以及研究内容三个基本要素。前两者涉及如何研究的问题,第三个则是关于研究什么的问题。作为看待人和事物时所选择的角度,研究视角为人们从事探究活动提供一些可供遵循的指南。当然,所有的视角存在着局限性。一定的视角使人们看到一些方面,但同时也阻碍他们看到另一些方面。就研究美国国会和总统关系而言,大体存在着像历史的、宪法的、政治权力的及制度的等视角。本书试图把不同的视角加以综合,选择从宪法、机构以及政策三个层面,历史地考察美国国会和总统之间在对外政策领域的大体关系。

所谓研究方法,可理解为人们采用一定的手段去解答由一定视角所提出的问题。这些手段包括收集数据或资料、对它们进行筛选、归类和分析,以便获取探索的结论。不同的研究者可能提出相同的探究难题,但若使用不同的研究方法,所获得的答案有可能是不相同的。在美国国会和总统关系研究方面,主要存在着定性研究和定量研究两种基本方法。本书试图对它们加以结合,既通过关注美国宪法、政治环境、机构功能等相关变量,揭示美国对外及安全政策领域里国会和总统关系的一般规律和模式,又利用国会和总统的立法行动、政策文件、言论、回忆录和其他出版物,对美国对外及安全政策里国会和总统关系个案进行经验分析。

研究的视角和方法规定着研究的内容。在上述研究视角和研究方法的指导及制约下,本书叙述了美国国会和总统关系的宪法基础,回顾了西方“权力分立”学说的历史演变,以及该学说对美国宪法确立及权力分配思想的影响;考察了当代美国国会和总统作为两个权力机构的各自基本特征,既指出美国国会两院制的内部制约,也揭示了当代美国总统的外交“特权”,以及法院部门在二者关系中所充当的裁决作用。本书还从一般理论和实践方面探讨了美国国会和总统关系研究的重要性,并选择冷战后美国对外及安全政策方面的若干案例,从经验上分析和说明当代美国国会和总统在这一领域错综复杂的权力关系及政治互动。

本书作者对美国国会和总统关系的兴趣产生于20世纪90年代中期,当时美国政府对华政策领域的一系列行为——譬如,在有关是否给予中国贸易最惠国地位问题上的不断争论、允许台湾所谓“领导人”访问美国,以及对中国人权和宗教事务的频繁干涉——促使人们更多地关注美国国会和总统之间所呈现的错综复杂关系。在观察、解读、探究和反思美国国会和总

统在对外及安全政策领域的关系方面,作者先后得到国家教育部人文社会科学研究“九五”青年基金研究课题、国家留学基金委员会项目以及上海浦江人才计划项目的资助,在此向这些资助机构表达诚挚的感谢。作者还先后得到学术前辈及同仁们在不同阶段、不同场合并以不同方式所给予的鼓励、支持和帮助,借此机会向他们致以谢忱。作者无法一一列举他们的名字,其中有汪熙、倪世雄、朱明权、周敦仁、俞正樑、丁幸豪、杨洁勉、金先宏、徐以骅、沈丁立。感谢美国朋友特德·卡彭特(Ted G. Carpenter)、詹姆斯·多恩(James A. Dorn)、凯丽·邓柏(Kerry Dumbaugh)、路易斯·费谢(Louis Fisher)、凯斯·韩德(Keith J. Hand)、托马斯·劳(Thomas Lou)、约翰·桑普斯(John Samples)、马丁·桑普森(Martin W. Sampson III)和史蒂文·史密斯(Steven S. Smith)。在美国访问和逗留期间,作者曾先后与他们就美国国会和总统关系议题进行交谈,从他们那里获得颇有学术价值的启发及资料信息。在本书的拟题及构思过程中,作者得到孙哲提出的建设性意见和看法,后又承蒙他阅读初稿并提出中肯的修补建议,在此向他深表谢意。感谢当年“国会课题组”成员信强和赵可金,作者时常就美国国会和总统话题与他们交流心得。感谢参加我在复旦大学开设“美国国会、总统和对外政策”课程的研究生们,在课堂上,我从他们那里获得了有益的教学评论和促使深入思考的问题。李巍抽出宝贵时间联络和安排书稿事宜;上海人民出版社赵荔红女士为编辑书稿付出了辛勤劳动,在此向他们表示真挚的感谢。

最后,作者对妻子谢毅表达深厚的感激。数年来,她始终对该书写作给予不断的支持、勉励和关怀。她还认真阅读了书稿,对全书布局和文字方面的问题提出了修订意见。

刘永涛

2010年3月

目 录

前言.....	1
第一章 美国国会和总统关系的宪法基础.....	1
第一节 西方“权力分立”学说的演变.....	1
第二节 “权力分立”学说与美国宪法的制定	11
第三节 美国《宪法》的对外政策权力分配	16
第二章 美国国会作为对外政策的重要机构	29
第一节 国会的独特权力	29
第二节 国会两院制及内部制衡	36
第三节 国会议员及其压力	43
第四节 冷战后国会的若干变化	51
第三章 美国总统的外交“特权”和法院裁决	57
第一节 美国总统的单边行动工具	57
第二节 国会和总统关系中的法院部门	70
第四章 美国国会和总统关系：一般理论和实践.....	80
第一节 国会和总统权力：有关的理论及学说.....	80
第二节 国会和总统关系：作为研究视角.....	85
第三节 国会和总统互动：作为外交实践.....	90
第五章 冷战后美国国会、总统和国家安全政策	107
第一节 解散“军备控制和裁军署”.....	107

第二节 建立“导弹防御系统”.....	113
第三节 国会拒绝批准《全面禁止核试验条约》.....	118
第四节 对情报机构的监督.....	125
 第六章 冷战后美国国会和总统争夺对外政策主导权	134
第一节 对索马里和海地的军事干预.....	134
第二节 《赫尔姆斯—伯顿条例》和美国古巴政策.....	141
第三节 美国对华正常贸易关系.....	147
 主要参考文献	158

第一章

美国国会和总统关系的宪法基础

美国宪法是美国政治制度的基本框架。美国联邦政府的诸种权力——尤其国会和总统的权力——均来源于宪法。因此,理解美国国会和总统之间在对外政策领域的关系,有必要首先从美国宪法层面入手。

本章探讨了西方政治思想中“权力分立”学说的来源、演变及其发展,因为美国宪法的基本思想来源于“权力分立”学说,并为美国政治制度确立了一系列的原则。这一学说的最初渊源可追溯到古希腊和古罗马的哲学家和思想家那里。该学说在中世纪及近代欧洲经过演变之后,在北美洲得到传播并获得重要发展,成为美国建国立宪、确立美国政治制度的重要思想源泉。在此基础上,本章具体考察了“权力分立”学说在美国宪法中的体现,以及美国宪法如何把国家对外及安全政策的权力分别交给国会和总统,从而造成在联邦立法部门和行政部门之间形成各自权力分立,但彼此相互联系和制衡的情形。

第一节 西方“权力分立”学说的演变

为了理解权力分立作为美国政治中的一种学说,以及作为对美国联邦政府的一种限制,有必要从理论上对“权力分立”概念的来源做一个简要的叙述。

在西方,“权力分立”最早与“混合政府”理论有关。混合政府谋求把政治权威建立在社会各个阶级的基础之上,将不同的政府形式融入一种政府中,形成所谓“混合政府”。尽管混合政府呈不同的形式,但是,所有的混合政府都旨在维护政治上的稳定,避免政府权威的滥用,以及实现司法实践上的平衡。确保这类稳定及平衡并对它们加以管理,主要在于处理好社会结构内各种阶级力量之间的复杂关系,处理好国家治理过程中各阶级所充当的角色和它们的利益分配。

西方的混合政府理论可追溯到古希腊、古罗马和中世纪时期的政治思想那里。古希腊哲学家柏拉图(Plato,前427—前347)在《理想国》里提到把君主制和民主制结合起来的“混合国

家”。^①另一位古希腊哲学家亚里士多德(Aristoteles, 前384—前322)在《政治学》一书里则提出了“混合政权”概念,并将它视为通往最佳政府形式的一种途径。亚里士多德把寡头政治与民主政治结合起来,主张将政治权力集中在中产阶级的手里。^②当时,处于社会这个阶层的人们被认为性情最为温和,他们在经济上既不很富裕,也不贫困,这使得他们在思想和行动上通常采取更为温良适中的态度。亚里士多德试图寻找到一种能够使正义得到最充分体现的政府形式。在这种政府形式里,伦理和政治上的美德结合在一起。

尽管亚里士多德在《政治学》里谈及政府的形式,但是,他没有从现代意义上的立法、行政和司法三个层面对其加以叙述。后来,人们发展并丰富了亚里士多德的思想。古希腊历史学家波利比阿(Polybius, Polybios, 约前204—约前122)曾提出有关权力划分的观点,而且通常被认为是西方第一个把柏拉图和亚里士多德所倡导的混合政府形式与权力划分观念相结合的人。波利比阿希望看到一个把君主、贵族和民主结合在一起的混合政府,使它们共同分享国家权力:君主政治与执政官有关,贵族与上院有关,民主则与下院有关。于是,政治权力便在这些阶层之间进行分配。古罗马政治家西赛罗(Marcus Tullius Cicero, 前106—前43)在分析罗马共和国崩溃时,也探讨了混合政府的问题。他吸收了波利比阿的思想,指出混合形式有可能避免出现由于单一政府而可能引起的邪恶。在他的混合政府形式里,权力是分散的;对权力集中的预防和对权力的制衡,来自单一政府内部不同形式的建制。用他自己的话说,就像音乐的和谐一样,国家的和谐“来自社会上层、中层和下层阶级公正合理的结合,以及来自这种结合所带来的不同阶级之间达成的一致”。^③经院哲学家托马斯·阿奎那(Thomas Aquinas, 约1225—1274)也对混合政府做出过思考。尽管他赞成理想条件下的君主政府形式,但是,他发现,由君主、贵族和民主混合在一起所提供的社会政治稳定,是最具有价值的。

到了中世纪后期和文艺复兴时代,混合政府概念在西方逐渐淡化。尽管如此,它仍然存在于当时一些人的思想里。譬如,意大利佛罗伦萨的政治思想家尼科洛·马基雅弗里(Niccolo Machiavelli, 1469—1527)继续倡导这种政府形式。他在《话语》中赞扬了斯巴达和罗马的混合政府形式。由于受到波利比阿和罗马史学家李维(Livy, 前64/前59—公元17)的影响,马基雅弗里认为,如果将不同的权力结合于一个政府里,那么,它可以给国家带来稳定、持久及和平。^④尽管马基雅弗里在自己的另一部作品《君主论》里提倡由强势君主去领导国家统一,但他同时认为,这种个人作用只适合于国家的初创阶段,或者适合于当国家处于严峻的政治危机时刻。^⑤

显然,从古希腊、古罗马到中世纪时期,有关混合政府的概念均强调了这样两种政治价值:

① 参见柏拉图:《理想国》,郭斌和、张竹明译,商务印书馆,1995年,第312—351页。

② 参见亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆,1996年。

③ C. G. Richards, *Cicero: A Study*, London: Chatto and Woods, 1935, p. 298.

④ 转引自 Barbara B. Knight, "Introduction," in Barbara B. Knight, (ed.), *Separation of Powers in the American Political System*, Virginia: George Mason University Press, 1989, p. 4.

⑤ 参见马基雅弗里:《君主论》,潘汉典译,商务印书馆,1985年。

稳定和持久。西方古代哲学家和思想家曾试图发现构成宇宙的基本“材料”，寻找存在于物质世界中超越时空、永恒不变的东西。这种探究努力促使一些人试图在国家政治生活中寻找实现稳定、持久及和平的永恒秩序。

到了西方近代资本主义时期，关于立法权和行政权之间的区别，成为一些思想家和哲学家探讨的主要问题。最初的权力分立概念只涉及权力的两个部门，即行政部门和立法部门，而不是后来的三个部门——立法部门、行政部门和司法部门。最初的权力分立有两个基本考虑，一是把行政部门（通常被认为还包括了司法部门在内）和立法部门分开，二是在权威方面使行政部门低于立法部门。从这两个方面看，其目的旨在倡导和维持社会政治生活中的法治。一方面，立法者不能从事执法活动，另一方面，执法者不得随意更改法律使其符合自身的利益。不过，最初的权力分立思想面临着一个难题，即行政部门在共和政体里受到轻视。在立法部门侵权、行政部门处于从属地位的环境里，行政部门和立法部门之间如何能够在权力上保持分立呢？

英国思想家约翰·洛克(John Locke, 1632—1704)和法国启蒙思想家、法学家孟德斯鸠(Montesquieu, 1689—1755)，显然看到这道难题并试图解决它。他们的思想分别对“权力分立”学说作出了重要贡献。他们提出在政府部门增加第三种权力，以便使分立的权力变得更加平衡，也使行政部门的权力得到适当的加强。在《政府论》中，洛克提到国家的三种权力，即立法权、执行权和对外权。所谓立法权，它指用于“指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力”。^①在一定的政府形式里，立法权是“最高的权力”，它“有权为社会的一切部分和每个成员制定法律，制定他们的行动的准则”；^②立法机构“由人民选出的代表组成”。^③此外，洛克对执行权和对外权给予了说明，认为这两种权力是有区别的：“前者包括在社会内部对其一切成员执行社会的国内法”，“后者是对外处理有关公共的安全和利益的事项”。^④在这里，国内事务和对外事务的处理分别由两种权力进行。不过，“这两种权力几乎总是联合在一起的”。^⑤看来，洛克似乎更关注立法权和行政权之间的分立。尽管在他看来立法权处于更高地位，不过他也担心，如果立法者拥有过多的主导权，那么，立法便不能得到良好的执行。显然，洛克的权力分立观，仍然与传统的混合政府思想交织在一起。

需要指出的是，有关权力制衡的概念在17世纪的西方也获得发展，并在克伦威尔(Oliver Cromwell, 1599—1658)时代的英国以及后来的岁月里产生重要作用。国王与议会之间所产生的矛盾和敌意，引起人们试图重新界定政府中这些部门的相对功能和作用，明确部门之间彼此制衡对方权力时可能使用的手段，以便避免专制和暴政现象的蔓延。一般认为，正是从这个时候开始，权力分立学说开始获得发展，并逐渐取代“混合政府”理论，因为后者没有能够把处于发展中的新兴资本主义政治价值充分表达出来。

洛克关于权力分立的观点为孟德斯鸠思想的产生提供了重要的理论桥梁作用。孟德斯鸠是18世纪上半叶法国杰出的启蒙思想家。他对政治的主要关注点是，温和政府获得发展所依

① 约翰·洛克：《政府论》下篇，叶启芳、瞿菊农译，商务印书馆，1996年，第89页。

② 同上书，第92页。

③ 同上书，第94页。

④⑤ 同上书，第90页。

赖的宪法原则是什么。在他看来,温和政府是确保政治自由能够得到维持的重要途径。他一开始就认为,要想避免出现专制及暴政,就应该将政府部门划分为立法、行政和司法部门,并且进一步把立法部门一分为二。与洛克一样,孟德斯鸠显然想把混合政府理论和权力分立学说结合起来。事实上,立法过程本身构成了三个层面的混合来源;立法部门包括君主制、贵族制和民主制。因此,孟德斯鸠所设计的政府形式,吸取了亚里士多德的混合政府形式和洛克以及其他英国思想家所倡导的政府权力分立观念。

建立在不同阶级混合基础上的古典混合政府理论,对孟德斯鸠的权力分立学说的整个发展来说非常重要。孟德斯鸠写道:“每一个国家有三种权力:(一)立法权力;(二)有关国际法事项的行政权力;(三)有关民政法规事项的行政权力”。^①他重申了洛克对政府功能的划分,只是在涉及有关对外事务方面没有使用“对外权”一词去指行政权力。但他使用了“行政”概念去说明所有的国内事务,并对“行政权”给予了说明和界定。在孟德斯鸠看来,如果立法、行政和司法权力集中在同一个人或机构内,那将没有自由可言,而且这种权力集中的安排被认为会导致出现一种独裁政府,“人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,并暴虐地执行这些法律。”^②

孟德斯鸠对权力分立学说作出的一个突出贡献,在于他规定了一个不太显眼但又非常重要的部门,即司法部门。他接受洛克对法制的理解,即要求把政府的权力限制在确保公民权利的范围内,但比洛克更坚定地认为,一个政府需要有一种温和性和适度性。孟德斯鸠在《论法的精神》里写道:应该有一种政制,它“不强迫任何人去做法律所不强制他做的事,也不禁止任何人去做法律所许可的事”。^③它的目的应该是公民的政治自由,即“一种心境的平安状态,这种心境的平安是从人人都认为他本身是安全的这个看法产生的。要享有这种自由,就必须建立一种政府,在这种政府的统治下,一个公民不惧怕另一个公民。当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手,自由便不复存在了;因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,并暴虐地执行这些法律”。^④为了做到这一点,三个权力的分立是必要的,尤其是司法权的独立。后者惩罚罪恶或对个人的道德行为进行裁决,它必须与其他的两个权力分离开来。这样,法官既不可以立法,也不可以有压迫公民的权力。

需要指出的是,孟德斯鸠对人性持相当悲观的看法,他把人看作是一种倾向于表现邪恶的社会动物,这种倾向反映在人的自私、傲慢、嫉妒以及对权力的追逐。尽管人是理性的,但是,人受欲望贪婪的驱使而会采取不适当的行为。在谈到英国时,孟德斯鸠写道,“这个国家经常是火热的,易受感情驱使而不易受理性的驱使,理性一向不能对他们的精神产生巨大的影响”。^⑤不过,在孟德斯鸠看来,这种权力滥用的倾向可以通过政府的结构和法律加以制约。他写道:“从事物的性质来说,要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^⑥他提出,司法权与其他两个权力尤其行政权的分立是非常有必要的。

① 孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆,1995年,第155页。

② 同上书,第156页。

③⑥ 同上书,第154页。

④ 同上书,第155—156页。

⑤ 同上书,第322页。