

总统制与内阁制论争

----- 吴建铭 著 -----



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

总统制与内阁制论争

吴建铭 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

总统制与内阁制论争/吴建铭著. —厦门:厦门大学出版社, 2012. 5

ISBN 978-7-5615-4239-2

I. ①总… II. ①吴… III. ①总统制-研究-中国-民国②内阁制-研究-中国-民国
IV. ①D693.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 065460 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup @ xmupress.com

厦门市金凯龙印刷有限公司印刷

2012 年 5 月第 1 版 2012 年 5 月第 1 次印刷

开本:787×960 1/16 印张:18.25 插页:2

字数:316 千字 印数:1~1000 册

定价:38.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



序

我们刚刚纪念辛亥革命 100 周年。从清末预备立宪算起,中国宪政历史也有 100 多年了。百年宪政历史充满艰辛,充满曲折。宪政研究也成了当下的热点,热虽热,但大多从宏观角度研究,肯静下心来较认真细致研究的似乎不多。建铭的书选取了一个独特的角度,对近代中国宪政作了解读。

宪政包括民主、法治和人权三大要素。立足法治,推进民主,保护人权是宪政应有之义。从制度层面上,重要是权力的制衡,制衡的关键自然是行政与立法的关系。在近代中国风云多变的宪政史上,关于行政与立法关系的论争曾是当时政治生态中的一个重要话题。对于今天的人们,回顾那段历史,重温总统制与内阁制的论争无疑是有益的。

关于总统制与内阁制在近代中国曾经发生了三次大规模的论争。第一次是在清末,重点是实行二元君主立宪制还是议会君主立宪制;第二次民初(1912—1913 年),重点是总统制还是内阁制;第三次是 20 世纪 30—40 年代,重点则是国民大会——五院制体制下立法权与行政权的权力配置。三次论争关键都是行政权还是立法权占主导地位。

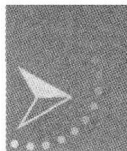
透过三次论争,我们不难发现,现实政治力量对比和历史文化传统在其中起着关键作用。让当政的统治集团主动放弃行政权主导地位,对于当时的清政府、北洋政府和国民党政府都是万分不情愿的事。而深层次的是中国几千年来长期形成的皇权专制,行政主导,法律沦为工具、附庸的历史传统,仍然阴魂不散地影响着政治家的政治抉择。

对于今天的我们来说,实现社会主义宪政,最根本的还是树立法律权威,树立宪法至上,树立立法为上,加大实施依法治国的力度。

胡沧泽

2012 年 3 月

于福建师范大学



目 录

导 论	1
第一章 论争背景:国际和国内	8
第一节 立法与行政关系的界定	8
第二节 西方关于立法与行政关系的思想	12
第三节 西方关于立法与行政关系的制度模式	23
第四节 近代中国的宪政道路	33
第五节 清末和北洋政府时期有关制度的运行	36
第六节 民初的政局	49
第二章 论争的前奏:清末立法与行政关系的论争	53
第一节 19 世纪下半期的初步探索	54
第二节 清政府内部的争论	60
第三节 立宪派的主张	72
第四节 革命派关于总统制与内阁制的论争	81
结 语	85
第三章 论争的重点:立法权与行政权的争论	87
第一节 对立法权的维护	87
第二节 对行政权的维护	93
第三节 调和立法权与行政权	105
结 语	115
第四章 论争的焦点:总统制与内阁制的论辩	123
第一节 总统制的主张	124
第二节 内阁制的主张	130



结 语	147
第五章 论争的热点:同意权和解散权的论争	150
第一节 同意权的论争	150
第二节 解散权的论争	163
结 语	179
第六章 论争的亮点:立法与行政关系的思考	181
第一节 梁启超的思想	181
第二节 章士钊的思想	195
第三节 张东荪的思想	208
第四节 吴贯因的思想	217
结 语	225
第七章 论争的后续:立法与行政关系的创新	228
第一节 北洋政府中后期的论争	228
第二节 孙中山对立法与行政关系的创新	234
第三节 南京国民政府时期的论争	240
结 语	255
结 论	259
参考文献	266
后 记	284



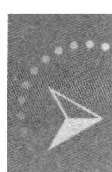
导 论

一、研究目的

立法与行政关系是近代中国政治中十分重要敏感的问题。中国有着长期的君主专制传统。直到辛亥革命前,君权始终控制着立法权、行政权、司法权、军事权、人事权和监察权,立法权屈尊于行政权乃至君权之下。19世纪末,近代中国才逐步引入西方立法权、行政权观念,并在清末试图通过立宪,建立西式的立法权与行政权关系。这无疑对以君权为主导的传统政治文化和政治结构产生巨大的冲击。从清末预备立宪开始,围绕着是建立二元君主立宪制还是议会君主立宪制,建立总统制还是内阁制,当时各种政治力量展开了论争。在实践中,责任内阁、国会、资政院、咨议局都成为人们关注的热点。到了北洋政府时期,各派政治力量延续了清末的论争,围绕行政权与立法权、总统制与内阁制展开全方位的论争。而实践中,民初议会政治一波三折,议会与内阁、总统发生频繁政争,军阀频繁干政,引发众多政潮,体现在国会多次解散、内阁频繁更迭次数之多、总统非正常去职、弹劾权的滥用。在南京国民政府时期,国民党政府以训政为借口,再三拖延实施宪政。在起草《五五宪章》和制定《1946年宪法》中,围绕立法权与行政权配置、总统和立法机关权力分配展开了多次的论争,直接影响政局的发展。

北洋政府时期是近代中国政治制度演进中一个值得注意的时期,扮演着承上启下的角色。西式三权分立制度在此终结,而影响至今中国政治的所有政治思想、制度都在此时萌芽。立法与行政关系问题的论争是这一时期政治制度移植中一个有代表性的问题。

本书以民初总统制与内阁制论争为主轴,上下延伸至清末与南京国民政府时期,全方位展示中国20世纪上半叶宪政发展史上总统制与内阁制论争的历史。本书的“民初”指民国初年,主要是1912—1913年期间,这一时期也指北洋政府初期,从1912年中华民国成立到1914年1月第一届国会解散为止。民初(1912—1913年),是君主制向共和制转型的头两年,这一时期,开展



了西式民主政治实验,运行了内阁制、议会政治、政党政治,但最终却以袁世凯解散国会、复辟帝制为标志而失败。1912—1913年期间,围绕如何建立西式的立法权与行政权关系的政治体制、宪法中应当如何规定立法权与行政权关系等问题,各种政治力量结合现实政治斗争,开展了广泛的论争,从政治权力归属、政治体制设计、政治理论思考等三个方面展开唇枪舌剑,形成了关于立法与行政关系的论争热潮。

本书以民初立法与行政关系的论争为主要研究对象,目的是通过研究当时各个政治集团、政治人物和知识分子对立法与行政关系的认识,来了解他们是如何理解西方的政治制度的,以及不同的背景、政治目的、政治素质是如何影响人们对政治制度的选择;研究影响民初政治制度演进的思想根源,分析民初立法与行政关系的论争产生的影响,使我们对北洋政府时期政治制度失效有更加深刻的认识。

具体讲,研究立法与行政关系论争具有理论、历史、实践等三方面的意义。

1. 理论意义。引进什么样的西方政治制度,如何引进西方政治制度,对当时各种政治力量来说,都是一个重大的挑战。北洋政府时期,无论是统治集团还是民国学者、党派社团都对立法与行政关系制度设计提出了大量的见解和主张,对移植西方立法与行政关系的有关制度进行大量的论述和思考,留下了丰富的思想资料和政治经验。这是一笔宝贵的政治历史资源。这些见解和主张反映了当时政治观点的局限性,但其中也有不少精辟见解,而至今其中的一些思想、观点尚无人整理,笔者试图通过系统、客观地整理并阐述这一论争,使后人得以一窥全貌,不使这一宝贵的政治思想遗产被浪费。

2. 历史意义。中国作为传统的以行政权为主导的国家,几千年来,始终以行政权统揽立法权、司法权,没有西方意义的法治文化背景和历史传统,缺乏法治精神。如何借鉴西方法治经验,更好地处理立法权与行政权关系,进一步树立立法权的权威性,对于加强现代国家制度建设具有重要的价值。正如有的学者所说,对于内阁制与总统制之争,在中国的民主发展过程中,是值得进一步探讨的:^①

3. 实践意义。当前,我国正在建立社会主义法治国家,依法治国已成为国家基本方略。国家已通过了《立法法》、《监督法》,并不断加大人大建设的力

^① 李朝津:《民初有关共和制度的争论》,中国社会科学院近代史研究所民国史研究室、四川师范大学历史文化学院编:《1910年代的中国》,社会科学文献出版社2007年版,第68~80页。



度。如何加强立法机关与行政机关的合作与制约,既合作又能实现一定的监督,更好地发挥作用?从前人的论争中,我们也可以得到启迪和教益。

二、研究回顾

对于民初立法与行政关系论争的研究,笔者还没有见到专门的著作。但可以从一些专家学者的论著中看到相关的研究成果。

台湾在这方面研究比较早。笔者所见主要是张玉法、张朋园先生的研究。张玉法先生在《民初对制宪问题的争论》^①以及相关的论文中专门对民国初年这段历史进行论述。在《民初对制宪问题的争论》中,张玉法先生重点介绍了各政党、社团、报刊、袁世凯等对总统制与内阁制所持的观点,还提到了私拟宪草中关于总统制与内阁制的主张。在《民国初年的政党》^②中,张玉法先生从民初政党移植角度,对国民党和进步党进行了比较,进而分析了政党竞争与国会政治的关系,讨论了政党对制宪的争论,指出民初的制宪之争,就有总统制与内阁制之争。他分析了各党对宪法内容的主张,并对政党持总统制与内阁制进行了剖析,在结论中还对行政权与立法权的争论有所阐述。张玉法先生的著作分析了民初对立法与行政关系论争的情况,但是总体略显简略,往往点到为止,没有深入分析。张朋园先生在《立宪派与辛亥革命》^③、《梁启超与清季革命》^④、《梁启超与民国政治》^⑤等专著中分析了立宪派主张君主立宪、责任内阁的观点,介绍了梁启超在清末民初关于立法与行政关系的思想的变化。

在大陆,近年来这一话题逐渐引人关注。主要有邹小站、严泉等人的研究。邹小站在《民初宪法争衡中的几个问题》^⑥中,讨论了民初关于主权、国权与民权的关系和关于政府体制的争论,既分析了当时人们对立法与行政关系思想基础的认识,也剖析了各种政治力量所持总统制与内阁制态度的原因。特别是对国民党为什么持国会独大的思想,由此带来的后果与不足,以及对进步党调和思想原因的剖析,都十分到位。严泉的《失败的遗产:中华首届国会

① 张玉法:《民初对制宪问题的争论》,《“中央研究院”近代史研究所集刊》1983年第12期。张玉法:《民初的政党》,岳麓书社2004年版。

② 张玉法:《民初的政党》,岳麓书社2004年版。

③ 张朋园:《立宪派与辛亥革命》,吉林出版集团有限责任公司2007年版。

④ 张朋园:《梁启超与清季革命》,吉林出版集团有限责任公司2007年版。

⑤ 张朋园:《梁启超与民国政治》,吉林出版集团有限责任公司2007年版。

⑥ 邹小站:《民初宪法争衡中的几个问题》,郑大华、邹小站主编:《思想家与近代中国思想》,社会科学文献出版社2005年版。



制宪：1913—1923》^①，介绍了历次制宪会议争论总统制与内阁制、立法与行政关系的情况。特别是对制宪会议关于解散权、同意权争论的归纳与总结，对会议背后各政治力量权力动机的分析，都使人受益。

此外，夏新华等著的《近代中国宪法与宪政研究》^②也对民初制宪有所研究。王小飞以《总统制与内阁制之争》^③为题的硕士论文分析则比较简单。此外，还有一些论文涉及这一主题。主要有姚琦的《论民国初年内阁制度之争及其实质》^④、孙继辉的《从内阁制到总统制——从行政权的归属看袁世凯在民初对政治的整合》^⑤等。这些论文围绕辛亥革命时期政治制度争论、《临时约法》体现的政治制度、民初议会政治失败原因、民初有关内阁制和总统制的争论展开。比如，姚琦在《论民国初年内阁制度之争及其实质》中认为，采用何种政府组织形式，涉及各派政治势力的利益，是各派政治势力争持的焦点。他对国民党的内阁制观点与袁世凯的总统制观点进行分析，并指出争论对民初政治实践和政治走向产生重要影响。又比如，孙继辉在《从内阁制到总统制——从行政权的归属看袁世凯在民初对政治的整合》中借助政治学、社会学理论，就袁世凯在民初对政治的整合作了分析，指出袁世凯对政治的整合活动本身就是对领袖行政权的一种追求，其中一个很重要的着眼点就是总统的权力，也就是如何使总统的权力在法律规定的范围之内得到最大限度的增强。梁启超的宪政思想、宋教仁的内阁制思想、袁世凯的有关思想也成为论文关注的重点。在民国思想史研究中，也有成果涉及。如吴雁南等编的《中国近代社会思潮 1840—1949》^⑥中对民初总统制与内阁制的论争的描述。

大陆民初议会制研究中有关民初立法与行政关系论争的研究有重要意义。几位博士、硕士的研究成果也有启发意义。比如，薛恒的博士论文《民国议会制研究》^⑦、刘劲松的博士论文《民初议会政治研究（1911—1913年）》^⑧。

① 严泉：《失败的遗产：中华首届国会制宪：1913—1923》，广西师范大学出版社 2007 年版。

② 夏新华等：《近代中国宪法与宪政研究》，中国法制出版社 2007 年版。

③ 王小飞：《内阁制与总统制之争》，湘潭大学硕士论文，2007 年。

④ 姚琦：《论民国初年内阁制度之争及其实质》，《韶光学院学报》2006 年第 8 期。

⑤ 孙继辉：《从内阁制到总统制——从行政权的归属看袁世凯在民初对政治的整合》，《唐山师范学院学报》2006 年第 6 期。

⑥ 吴雁南等编：《中国近代社会思潮 1840—1949》，湖南教育出版社 1998 年版。

⑦ 薛恒：《民国议会制研究》，南京大学博士论文，2005 年。

⑧ 刘劲松：《民初议会政治研究（1911—1913 年）》，苏州大学博士论文，2004 年。



此外,张永的《民国初年的进步党与议会政党政治》^①虽然只是对北洋政府时期立法与行政关系制度运行进行研究,但对于研究这一时期的立法与行政关系论争有很大的启发价值。一批关于地方宪政和议会制运行的专著也有参考价值。如沈晓敏的《处常与求变:清末民初的浙江咨议局和省议会》^②。

关于清末立法与行政关系论争的研究,主要散落在关于清末思想史和宪政史研究的相关论述与著作中。郑大华的《晚清思想史》^③、郭汉民的《晚清社会思潮的研究》^④、吴雁南等编的《中国近代社会思潮 1984—1949》^⑤、侯宜杰的《20 世纪初中国政治改革风潮》^⑥、熊月之的《中国近代民主思想史》^⑦、韦庆远等的《清末宪政史》^⑧、王德志的《宪法概念在中国的起源》^⑨等著作中,都有相应的论述。此外,还可以看见散见在有关论文中的研究,但这些涉及立法与行政关系论争的研究,都是包含在其他主题之中,并没有从立法与行政关系论争角度进行专门论述。关于清末孙中山先生的政治思想研究已经很多,但从立法与行政关系角度进行分析研究的,尚未发现。

关于南京国民政府时期立法与行政关系论争的研究,主要集中在孙中山立法与行政关系的思想在制度实施上引发的论争,这成为近年来研究的热点。郑大华的《民国思想史》^⑩、邓丽兰的《域外观念与本土政制变迁》^⑪、石毕凡的《近代中国的自由主义宪政思潮研究》^⑫、闻黎明的《第三种力量与抗日战争时期的中国政治》^⑬、邓野的《联合政府与一党训政》^⑭、常国保的《中间党派与中

① 张永:《民国初年的进步党与议会政党政治》,北京大学出版社 2008 年版。

② 沈晓敏:《处常与求变:清末民初的浙江咨议局和省议会》,三联书店 2005 年版。

③ 郑大华:《晚清思想史》,湖南师范大学出版社 2005 年版。

④ 郭汉民:《晚清社会思潮研究》,中国社会科学出版社 2003 年版。

⑤ 吴雁南等编:《中国近代社会思潮 1840—1949》,湖南教育出版社 1998 年版。

⑥ 侯宜杰:《二十世纪中国政治改革风潮》,人民出版社 1993 年版。

⑦ 熊月之:《中国近代民主思想史(修订本)》,上海社会科学出版社 2002 年版。

⑧ 韦庆远等:《清末宪政史》,中国人民大学出版社 1993 年版。

⑨ 王德志:《宪法概念在中国的起源》,山东人民出版社 2005 年版。

⑩ 郑大华:《民国思想史》,社会科学文献出版社 2004 年版。

⑪ 邓丽兰:《域外观念与本土政制变迁——20 世纪二三十年代中国知识界的政制设计与参政》,中国人民大学出版社 2003 年版。

⑫ 石毕凡:《近代中国自由主义宪政思潮研究》,山东人民出版社 2004 年版。

⑬ 闻黎明:《第三种力量与抗日战争时期的中国政治》,上海书店出版社 2004 年版。

⑭ 邓野:《联合政府与一党训政》,社会科学文献出版社 2003 年版。



国二十世纪四十年代宪政运动》^①等都对此有过论述。此外,还有一些论文就孙中山先生的相关思想,对制定《五五宪草》、《1946年宪法》产生的影响进行研究。但这些论述都涵盖在其他主题中,很难系统地体现立法与行政关系论争的深刻内涵。

总而言之,对这段历史的研究,近年来成为学术界热点。但无论是著作还是论文,都存在不少问题:角度单一,无法反映当时论争的全面性;引用的材料重复,没有新意,点到为止,无法反映当时论争的复杂性;观点简单,缺乏深层次的思考和分析。

三、研究方法

对于本书,笔者采用历史学、政治学、法学相结合的研究方法。历史学研究着重史料。笔者认真收集了民初有关史料,力争通过对原始史料的收集、整理、分析、归纳、综合,进一步梳理本书主题历史脉络,了解当时人们对这一关系的思考。立法与行政关系是一对重要的政治和法律关系,是政治学和法学研究的重要内容。笔者充分吸收政治思想史上对这一主题的研究成果,以政治学和法学的视野,系统、全面地分析这一主题的内涵,特别是它对后人的启迪、借鉴意义。本书力争在以下方面有所发展:

1. 论题新颖。对民初立法与行政关系论争的研究,是一个新课题。现有研究多是对这一时期涉及立法与行政关系的具体制度进行分析,还没有从隐藏在立法权与行政权关系背后的深层次政治文化和政治制度的根源上剖析。本书选择了立法与行政关系这一新的角度来研究这一时期有关政治制度的争论,走的是新路。

2. 注重首创。本书的部分内容,目前还没有见到相关的研究。比如,对当时报刊、政党对国务员同意权、总统议会解散权有关争论的研究,对吴贯因立法与行政关系思想的研究。而部分内容则有新角度,比如,对孙中山、梁启超、章士钊、张东荪的立法与行政关系思想的研究。有的内容则更加全面、系统,比如,对有关内阁制、总统制争论的研究。

3. 系统全面。本文对民初立法与行政关系论争的研究比较系统全面。从时间上,涉及1912—1928年,整个北洋政府时期,但相对集中在1912—1913年。从主体上,不仅有政党、军阀,还有知识分子,以及报刊、制宪会议

^① 常国保:《中间党派与中国二十世纪四十年代宪政运动》,中国政法大学出版社2008年版。



等,并且涉及南北两个方面。从议题上,不仅有立法权与行政权的论争,还有内阁制、总统制、国务员同意权、总统议会解散权等具体权力配置的论争。从资料上,搜集了当时报刊上的大量文献材料。

4. 兼顾前后。为了保持理论研究的完整性和历史研究的延续性,上溯到鸦片战争以来的清朝和民国南京国民政府时期。以民初立法与行政关系论争为重点,兼顾了清末和南京国民政府时期立法与行政关系论争,体现了近代中国立法与行政关系论争的大视角。

5. 角度多样。本书对民初立法与行政关系论争的研究既注重从国际、国内背景分析,又注重从政治文化、政治制度移植、政治权力斗争的角度剖析,力争对这一个课题有更加深入的理解。

四、研究思路

本书以近代中国宪政发展为背景,围绕民初在制宪过程中发生的立法与行政关系的论争主题展开研究。先分析论争的国际、国内背景,再从论争的重点、热点、焦点、亮点等多个角度对北洋政府时期立法与行政关系论争进行系统、全面的研究。

第一章是论争的背景:简要介绍西方立法与行政关系的思想演变、制度模式。同时,介绍近代中国宪政、清末民初立法与行政关系制度运行的特点以及民初的政局。第二章是论争的前奏:研究清末立法与行政关系论争的情况。着重介绍清末十年在清政府内部,以及清政府与立宪派、革命派围绕立法与行政关系展开的论争。第三章是论争的重点:立法权与行政权的论争。从现实政治权力争夺的角度,研究民国初年,以袁世凯为一方,以国民党、进步党为另一方,围绕立法与行政关系展开的论争。第四章是论争的焦点:总统制与内阁制的论争。从政治体制设计研究的角度,分析民国初年在报刊上展开的总统制与内阁制论争。第五章是论争的热点:同意权和解散权的论争。研究当时各种政治力量,围绕立法与行政关系权限配置的论争。第六章是论争的亮点:立法与行政关系的思考。从政治理论研究的角度,研究民国初年四位著名学者关于立法与行政关系的思想。第七章是论争的后续:立法与行政关系的创新。着重研究孙中山先生立法与行政关系思想的创新及引发的制宪论争。



第一章 论争背景：国际和国内

清末民初立法与行政关系的论争，是在一定的国际思想、政治和历史背景下展开的。第一个背景是西方关于立法与行政关系的理论思考，这是论争的思想理论基础。第二个背景是从英国宪政制度起源开始，直到 19 世纪末 20 世纪初世界关于立法与行政关系的制度模式的演变情况，这是论争的制度背景。第三个背景是近代中国的宪政道路、清末民初立法与行政制度运行以及民初的政局等情况。

第一节 立法与行政关系的界定

一、什么是立法与行政关系

立法与行政关系是古希腊以来政治学者、政治家们努力探索和实践的重大政治问题，是人类政治生活中无法回避的重要关系。要了解立法与行政关系，首先要了解立法、立法权、立法机关，行政、行政权、行政机关的概念。

（一）立法、立法权、立法机关

立法一词早在古希腊、古罗马和中国春秋战国、秦汉的政治法律文献中就已出现。^① 亚里士多德的《政治学》一书，出现“立法”达百来次。中国早期法律文献中也出现了诸如“王者制事立法”^②、圣人“制礼作教，立法设刑”^③等说法。

今天，立法，一般指享有立法权的主体依照法定的程序和职权，制定、认

① 胡建森编：《公权力研究：立法权、行政权、司法权》，浙江大学出版社 2005 年版，第 15 页。

② 司马迁：《史记·律书》，国际文化出版公司 1990 年版，第 15 页。

③ 班固：《汉书·刑法志》，岳麓书社 1993 年版，第 494 页。



可、修改或废止法的活动。^①

立法权的定义非常之多,一般来讲,有结构主义和功能主义两种解释,前者是从分权学说意义上来讲,后者是从职能角度来讲。本书采用结构主义的定义。按照结构主义的观点,立法权主要是一种政体结构、政府职能划分的结果,它与“立法机关”表达着基本相同的含义。当人们使用立法权概念时,往往指代作为立法机关的议会。^② 因此,立法是立法机关的职能,立法权是立法机关的职权,只有由立法机关行使的权力,才是“立法权”,即立法权是国家政体结构意义上的概念,以分权学说和分权制度为前提。立法权的主体是立法机关,凡立法机关行使的一切权力都属于立法权范畴。它不仅包括狭义上立法机关行使的制定、认可、修改、废止法的立法活动,还包括由立法机关行使的议决预算权、监督权、弹劾权、不信任权、质问权和同意权等权力。

立法机关则是指行使以上权力的国家权力机关。“立法机关的人大部分时间并不致力于法律的制定,它最重要的功能之一,是批评行政机关。在某些国家中,它组织或者解散政府,讨论公众关心的重要问题”。^③ 在本书中,立法不指活动而是指代行使立法权的立法机关,是立法机关的简称。立法机关不仅可以立法,而且可以行使议决预算、监督、调查、宣战、媾和、质询、弹劾等权力。

在本书引用的近代中国有关的论争文章中,对立法机关的称呼,有“立法部”、“立法机关”,有时也用“立法权”、“立法”、“议会”、“议院”、“国会”等,但他们都是指立法机关。

(二)行政、行政权、行政机关

行政一词,源自拉丁文 *administrare*,本意为执行、管理之意。行政指的是国家行政机关执行法律、实施国家管理的活动。

行政权最早起源于亚里士多德的政治学说,并最终由洛克、孟德斯鸠等政治学家加以明确阐述。洛克认为行政权是“一个经常存在的权力,负责执行被制定和继续有效的法律”。^④ 孟德斯鸠则认为行政权是对被决定的国家问题、行为准则付诸执行的权力。本书中,行政权是国家行政机关执行法律、管理国

① 胡建森编:《公权力研究:立法权、行政权、司法权》,浙江大学出版社 2005 年版,第 16 页。

② 李林:《走向宪政的立法》,法律出版社 2003 年版,第 24 页。

③ 李林:《走向宪政的立法》,法律出版社 2003 年版,第 29 页。

④ [英]洛克著,叶启芳等译:《政府论(下篇)》,商务印书馆 1982 年版,第 8 页。

家行政事务和社会事务的权力,是国家权力体系的一部分,与立法权和司法权构成国家权力体系的基本内容^①。

行政机关指行使行政权的国家权力机关。本书的“行政”即指行政机关,在本书引用的文献中有“行政部”、“行政机关”、“内阁”、“总统”、“大总统”、“大统领”、“国务院”、“国务员”、“总理”等都是行政机关相应的称呼。

(三)立法与行政的关系

立法与行政的关系,首先指立法权与行政权的关系,其次指立法机关与行政机关的关系。

从立法权与行政权的关系来看,就古典意义上讲,立法权是国家最高、相对稳定、完整的权力。^② 立法权是国家意志的体现,行政权是国家意志的实现。立法权高于行政权。从三权分立学说来看,立法权被认为是创制法律,执行权即法律的执行,而执行权又可分为行政权、司法权,三者的权力是平等的。

从立法机关与行政机关的关系来看,立法机关是行使立法权的机关,行政机关是行使行政权的机关,从中可以看出,相对于三权分立而言,两者是监控与受控的关系。^③ 因此,从两者关系来看,立法机关体现意志性,行政机关体现执行性,两者存在监控与受控的关系。在现实制度层面上,处理立法机关与行政机关的关系,在历史上形成了多种政体模式。在君主立宪国家,根据内阁是向议会负责,还是向君主负责,可分为二元君主立宪制和议会君主立宪制;在共和立宪国家,以行政机关是否对立法机关负责,可分为总统制与内阁制;此外,在政治制度的演进过程中,也出现了委员会制、半总统制等模式。

总而言之,本书提出的“立法与行政关系”即主要围绕在制宪中设计立法机关与行政机关之间的权责关系而言。从权力角度理解,体现为立法权与行政权的关系;从机构角度理解,体现为立法机关与行政机关之间的权力关系。

二、立法与行政关系是人类政治生活中一对重要的政治关系

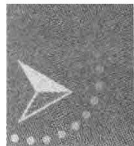
(一)从政治思想史上看

自人类文明诞生,立法与行政关系的思想就随之产生,并伴随着历史演

^① 胡建森编:《公权力研究:立法权、行政权、司法权》,浙江大学出版社2005年版,第191~194页。

^② 李林:《走向宪政的立法》,法律出版社2003年版,第25页。

^③ 胡建森编:《公权力研究:立法权、行政权、司法权》,浙江大学出版社2005年版,第202~203页。



进,不断深入发展。从古希腊亚里士多德对立法、行政职能的重视,到波里比阿政体学说,充分体现古希腊、罗马对立法与行政关系探索的高度和深度。洛克对立法权与行政权、对外权的划分与阐述,拉开了近代国家立法与行政关系的序幕,孟德斯鸠则对立法与行政关系进行经典式界定,美国建国初期政治学家们对立法与行政关系进一步进行了探讨。19世纪末,对立法与行政关系认识逐步具体化,一方面,边沁在《代议制政府》中进一步阐释了立法权的实现方式,另一方面,随着西方国家三权分立制度的逐渐成熟,戴雪、白芝浩、威尔逊、布赖斯、拉斯基等一批政治学家,对内阁制和总统制进行了具体的研究。第二次世界大战以后,伴随着对政治现代化和政治发展的研究,对总统制、内阁制作用的关注,主要集中在对民主化进程作用的分析。立法与行政关系始终是人们进行政治活动和政治思考的重要关系和重要议题之一。

(二)从政治制度史上看

处理立法与行政关系是最重要的政治制度课题。民主政体的三个重要组成部分,除了选举、政党制度外,就是立法与行政的关系^①。荷兰学者亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐,曾于1975—1976年对当时世界上的157部宪法进行了统计分析,发现所有的宪法都包括关于中央行政和中央立法的关系的规定(问题25:100%,问题26:100%)^②,所有宪法中提到立法权或类似词的有78.8%,提到行政权或类似词的有80.3%^③。1215年,英国《大宪章》的签订,标志着人类社会第一部成文宪法的诞生,是英国乃至人类近代宪政的先声。中世纪早期从贵族对王权的限制,就可以看到立法权与行政权的萌芽。随后,英国议会诞生与崛起,从习惯法、不成文法角度,确立了议会与国家的关系,加上责任内阁和政党制的形成,英国率先建立了立法与行政关系制度,并随着政治启蒙思想的传播,以及法国大革命、美国独立革命而走向世界,“从18世纪末到本世纪,立宪主义是政治领域中的主导思想,无论在欧洲还是美洲大陆都是如此。其意是指对有限政府和自决,摆脱封建关系束缚和君主专制的人的自由人的自由的承诺,并且是许多民族主义运动的口号,一部成文宪法至少

① 王绍光:《民主四讲》,三联书店2008年版,第187页。

② [荷]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐著,陈云生译:《成文宪法的比较研究》,华夏出版社1987年版,第187~188页。

③ [荷]亨利·范·马尔赛文、格尔·范·德·唐著,陈云生译:《成文宪法的比较研究》,华夏出版社1987年版,第73页。