

第一章 分权学说和制度理论

西方政治思想史描绘的是一套价值——正义、自由、平等和私有神圣不可侵犯——的发展和阐发，多少世纪以来这些价值的意蕴一直受到考查和争论；但同样重要的还有这样一个历史，它所争论的是必须有什么样的制度结构和程序，这些价值才能在实践中实现并相互和谐。这是因为这些作为西方思想特点的价值并不自动生效。即使在那些最认同这些价值的社会中，这些价值也从来不是被普遍接受的，其意蕴也绝不是非常清晰明确的，以致在具体境况下应遵循什么进程也并非不证自明。相反，这些价值有可能冲突，而且现实世界中可见的利害冲突是如此尖锐，以致政府结构的性质对政府决定的实际内容至关重要。因此，自古以来人们一直关注着政治体系的制度性系统阐述，关心在多大程度上制度促进了这些被认为是政体 *polity* 之核心的价值。

权力行使是实现西方制度理论家的社会价值的关键；他们所关心的是这样一个问题，即要保证政府的权力行使受到控制，以便政府的权力行使不致摧毁政府权力有意促进的价值。宪政倡导者与或左或右的乌托邦论的理论家同时也与专制论的理论家形成反差，他们的这一重大主题一直坦诚地承认政府在社会中的作用，与此相联系的是要使政府受到控制并对其权力行使加以限制的决心。有多种理论试图解决这一两难问题，其中，分权学说在现代一

直是最重要的，无论是从智识上说，还是就其对制度结构的影响来说都是如此。它与西方政治思想的另一重大支柱——代议制政府理论——一起构成那些被标示为‘合宪’政府制度的主要支柱。即使有时相当多的意见拒绝以分权学说作为政府的恰当构成的指南，但以这样或那样的一些形式，这一学说仍然是分析西方政府制度的最有用的工具，仍然最有效地体现了支持这些制度的精神。当然，作出这样一个断言必须有所限制和证明。“分权学说”绝不是一套简单易识、毫不含糊的概念。相反，它代表的是政治思想的一个领域，在这个领域内一直有异乎寻常的定义上的和术语使用上的混乱。此外，早些世纪的著作中有许多具体内容对 20 世纪的问题也相当不合适。如同后面将证明的那样，作为一种政府理论，分权学说始终没有独自为一个有效稳定的政治制度提供一个足够的基础。因此，它已经结合了其他政治观点，如混合政体理论、均衡观念、制衡理论，从而构成多种复合的政制（constitutional）理论*，从而为现代西方政治制度提供了基础。然而，即使作了一切必要限制，支撑这一学说的精髓思想仍然是今天西方政治思想和实践的至关重要的成分。要使这一观点得以具体化，就必须努力比昔日的泛泛讨论更加精密地界定和使用这些术语，并且回顾这一学说的演化和历史（当然，这一学说本身也很重要）以便理解它在昔日的重要性及其与今天的相关性。从这样一个回顾中尽管可以对分权思想作种种批评，但得出的最重要结论也许是：先前世纪的那些问题仍然是今天的问题；尽管语境有所不同，问题的维度也

* 政制也可译为或一般译为宪法。但由于相当一些中西方著作将宪法归于或等同于近代西方宪法甚至成文宪法，无法传达英文 constitution 一般所具有的而本书作者特别强调的实际运作的根本性制度的意蕴，所以译者在此书中视语境之恰当分别将这—英文词译作政制、宪制或宪法。前者更强调实际制度结构和原则，而后二者将限于文字性的关于国家的根本制度的文件。——译者

有变化，但制度思想史中呈现出来的最突出的方面却是政治思想的连续性以及政治人之需求的连续性。

权力分立学说源于古代世界，从那里演化出了政府职能的思想，衍化出混合均衡政体的理论。在权力分立学说的发展中，这些都是关键要素。在中世纪的著作中，它们得以流传，为英国的政制思想提供了基础，使得分权学说成为对政府各个部分恰当组合的一种可供选择的、但关系密切的系统阐述。然而，如果我们依照将在下面提出的观点来界定分权学说的话，那么只是在 17 世纪的英格兰，它才第一次作为一种明确表述的、融贯的政府理论而出现，并被竭力声称是“自由和优良政体的重大秘密”。^[1]在英国内战的动荡中，当时的基于国王、贵族和平民之混合的政府制度看起来已不再适用，而需要有一种新的政制理论；作为其回应，分权学说就应运而生。分权学说生发于比较古老的理论，它成了混合政体的对手，同时又成为一种工具，扩大和发展了这一制度而成为 18 世纪的均衡政制理论。因此，一个分权理论与其他政制理论的复杂互动开始了并占据了整个 18 世纪。这些相联系的、然而潜在不兼容的政府理论之间的相互吸引和排斥，在英国、法国和美国，提供了由制度理论的各种组合而形成的现实。在这个多事之秋的世界里，这些制度理论概括了这些国家的思想的特点。在反对贵族特权和君主权力的人们手中，分权学说的革命性潜能在美国和法国完全实现了；作为一种政府理论，它的生命力得到了检验，而这一检验同时也非常清楚地显露了其弱点。尽管如此，在这三国的政制思想中，权力分立仍然是一个关键因素（尽管极端的分权形式被拒绝了），并且是其制度发展的一个尽管含糊但有用的指南。随着时间的流逝，这个一度是革命的思想竟也能成为保守主义的壁垒。这一点是可以理解的，因为这正是许多政治观点的命运。

随着 19 世纪的发展，社会环境变得日益不利于体现在纯粹分

权学说中的那些观点。对这一原则的抨击来自两方面。首先，中产阶级先前曾最强烈支持分权，而随着选举权的扩大，他们现在看见自己已完全控制了政治权力，因此对这种本质上是反对贵族政治的理论之需求淡薄了。然而，直至英国的第二改革法案出现，在一段时间内，对该学说的热情消减，表现为对这一原则的重新考查和重新系统阐述，而不是对它的直接否弃。任何极端的分权提议都被拒绝了，但作为新出现的代议制政府理论的一部分，分权的重要性却迅速获得承认。均衡观念从先前的均衡政制理论蜕变为这种新理论中的一个不可或缺的部分；均衡观念仍然要求组织和职能的分立，但伴随了一套不同的、必须适合这种新政制理论框架的概念。抨击分权学说的第二浪潮来自戴西所说的“集体主义时代”。但奇怪的是，分权作为一种融贯性学说之所以在英国黯然失色，其基础却是由主张维护 19 世纪中期现状的中产阶级为了一些在后来的阶段将变得更加明显的原因而奠定的。因此，古典代议制政府理论的兴衰是权力分立故事中一个不可缺少的部分。在这一发展的中心出现了沃尔特·白哲特，他的著作代表了英国政制思想史上的一个转折。

关于政府作用及其结构的观念变化伴随了主权性质观念中着重点的改变。在先前的几个世纪，绝对论理论家一般强调必须有一个单一的、无所不能的权力来源，而自由派政制论者强烈拒绝这一点。维护自由反对专断政府的人们强调权力分割，强调由宪制或更高的法律对权力的限制。卢梭将主权无限制的思想同人民相联系，而不是与君主相联系；然而，他的观点导致了这些思想的方向性改变。如果由人民或者人民代表掌握绝对权力的话，那么就切断了绝对权力与专断政府的联系，这种权力就成为民主权力的一种工具。如果选举权可以只授予那些在社区中有重要利益的人，那么对自由派个人主义者来说，这种主权无限制、主权不可分

割的思想就不是一种威胁，而是一种保护。在边沁和奥斯汀手中，这种权力不是成为专断统治的一种手段，而是成了重建将增加个人自由的政府的一种工具。当然，绝对权力同样也可能成为另外某个阶级的工具，成为主张另一种哲学的政府的工具；然而，如果说上述思想家承认有这种可能性的话，这也没有使他们停止对早先的权力分割和权力有限观点的抨击。这在智识史上是一个重大的讥讽，那些最关心确立不干涉主义的人，却忙于制造一些武器，这些武器将用来最强有力地摧毁不干涉主义。

因此，19 世纪和 20 世纪早期政治发展的一般背景提出了一个对分权学说进行苛刻的重新评价的框架；但这一时期对这一学说还提出了其他同等重要的和相联系的智识性挑战。不论是出于改革的目的，还是出于积极的政府活动的目的，总之，那种对一元政府体制的渴望导致了对裁量权和专有权（*prerogative* 在政府中的作用的重新发现。昔日在英国，除了一些极端激进者外，那种“唯有行政权”的观点从来也没有被全盘接受；而此刻这种观点更加不受欢迎。边沁和奥斯汀首先抨击了孟德斯鸠对政权三分的系统阐述，这种批评为讨论议会制政府的著作者所承继，以后在德国、法国和美国又有进一步的发展。因此到了 20 世纪初的几十年里，18 世纪那种漂亮的、简单化的关于政府职能的观点已被打得血肉模糊、残缺不全。然而，尽管这些抨击看起来排山倒海，势不可挡，但到这时为止也只有否定性的批评，而没有出现政府结构体系的融贯理论，没有出现对政府各部分组合的系统阐述，来取代先前的理论。因此，先前时代的这个语词继续将就着使用下来了。然而，这远非只是一个习惯用法的问题，因为，先前时代的概念和术语之持续反映出这样一个事实，即 20 世纪的西方社会仍然珍视这些观念，它们是三个世纪以来立宪主义的不可缺少的组成部分；但西方社会又希望根据新条件和新需要来修订这些观念。因此，

无情抨击分权学说的结果是，先前政制理论只留下一些互无关联的碎片，没有一个新的综合来填补那些断裂。

对分权学说作职能化理解不足以描述和解释政府运作，这一观念进而由于逐渐意识到官僚制的性质而增强了。普鲁士官僚制对 19 世纪作者的冲击，非政治性的文官制在英国的建立，在美国对政党分赃制的不满，以及韦伯的官僚制理论的发展，这一切导致了对“执行”职能的全盘重新评价因此，英国和法国的议会制政府理论以及美国的“进步运动”的特点就是要求在立法部门和政府之间建立“和谐”这一要求伴随了一种新的“分权”政府的政治性部门与官僚制之间的分权。成悖论的是，在一个强调一致性和内聚力的时代，“统治”与“管理”之间或者“政治”与“行政”之间的这一区分将打开建立半自主政府部门的新篇章。

由于这些社会发展和制度发展，分权学说的可信性、特别是以 1776 年费城美国宪法或 1791 年法国宪法为典型的极端形式的分权学说的可信性已经削弱；^[2]具有 20 世纪特点的政治研究的新方法进一步削弱了其可信性。如果说还不是每个人都准备将政治制度的研究降级为仅属于马克思主义思想看来所主张的“上层建筑”领域的话，那么对政治的“真正动力”对经济和阶级利益的新的专注也导致了忽略那些看来仅关心政制和法律因素的理论。那些被废弃的混合政体理论，由于其关于可欲政府制度的观点，先前至少曾有一个社会基础；而权力分立一直被故意表述为是一种没有阶级偏见的政制理论。对以政制限制权力的有效性的确信削弱了，政治学研究者证明了何以可能规避或利用法律规则来产生与规则意图完全相反的结果。对“政治”事实而不是法律事实的专注导致了对政党和压力集团的关注，使注意力从政治体系中政制的作用上转移开来了。对“政治理论”的一般性抨击倾向于贬低那些在历史上一直偏重经验性内容的理论，以及更形而上的哲学思考；

这种一般性抨击表明它们都不过表达了一些见解或偏见。有事实表明，要想从一个一般性政治理论推导出具体且明确的解决具体问题的办法是不可能的，因此，对这些个别问题采取一种实用主义的方式而不是试图作大范围的概括也许更有成果。

因此，对分权学说的这种抨击，其分量看来势不可挡。然而，考察这一学说的历史并不仅仅是一种学术性的活动，不仅仅是出于对历史的兴趣。尽管这一学说的形式和内容都受到了抨击，但在一定意义上，分权理论家打算解决的问题在今天比以往任何时候都更为重要。现代社会必须满足先前世纪所不知的要求，承认这一事实也许会使先前学说的形式与今天无关，但其所表现的价值仍然是“西方民主”内容的一部分精华。对先前世纪历史的考查显示出，尽管有种种不足之处，有关分权学说的论述却有一种执拗的品质。它以不同的形式持续重现，并经常恰恰是重现于那些自以为是分权学说的最无情批评者的著作中。我在后面将显示，这并非仅仅是一种巧合。它是对这样一个事实的承认，即以某种形式表现的权力分割以及职能分离正是我们政府制度的核心。一种根源于古代政制论的观点，一种在 17 世纪成为有限政府制度之核心特征的观点，它如果要想成为现代政治思想的工具，显然必须重新系统表述；但如果我们准备抛弃那些使这一原则得以发生的价值的话，那么它就只能被全盘否定。因此，研究政制理论史可以为我们显示在何等程度上这一学说仍然重要，在多大程度上这一学说所依据的概念已经过时。只要回顾一下，我们在此讨论的三个国家中的两个，其现行的制度结构显然以分权学说为基础，以及，人们会争辩说那种研究英国政府却不谈及“分权”的方法很不充分，那么政制理论史研究的重要性也许就无需强调了。

但究竟什么是“政制理论”？它既多于同时也少于对政治制度的研究。它基于这样一个假设，即并非所有的国家（States）都是

“有政制的”，因为在有政制的国家中必须有一套有效制约政府权力行使的规则。“宪政”的构成是关于某些确定类型的制度安排的主张，理由是据此可以获得某些确定的目的，因此，这一讨论中引进了一个规范性因素；但这个规范性因素是基于这样一种确信，即在这些类型的制度安排和维护某些重大价值之间有某些确定的、可证实的关系。因此，政制理论一方面必须抓住有一些政制只是名义上或表面上存在的问题，而另一方面抓住隐含于一些极端的现代行为学派的观点中的假定，这些学派由于强调非正式的过程而倾向于认为正式结构的意义很小甚至毫无意义。^[3]因此 政制理论从根本上是一种经验性的政治理论，然而是一种公开承认某些价值的重要性、承认使这些价值得以维护之手段的重要性的政治理论。但就此而言，也许并不像有人首先会假设的那样，立宪主义和政制理论与政治科学的主流相距那么遥远。在 20 世纪 政治学研究已变得更具经验导向，而不那么公开关注特定价值格局的正当化。然而，对政治制度的描述和解说与对制度所反映的价值之正当化的描述和解说之间有无法解脱的联系。无论研究政治的人们追求客观性的愿望是何等强烈，其著作都不可能与什么是“公正的”、“可欲的”或“有效的”政治制度这个问题完全脱节 因为一个人的著作必定不可避免地显露出一些价值，这些价值就渗透在他所研究的国家的政治及其政治体系所产生的结果之中。他的研究方法越是理论化和普遍化，即使仅仅通过他所采用的分类手段，也越可能表明他所赞同或不赞同的立场。在许多有关政治科学的现代美国著作中可以非常清楚看到这一点。^[4]事实上 在政治制度研究与特殊类型的政府体系的正当化之间有着复杂的相互关系。

在几个世纪中，分权学说是主要的政制理论，它声称能够区分自由社会的制度结构和非自由社会的制度结构。它决非一种价值无涉或中立的政治理论，但它却自称是基于可证明的经验性证据

之上的。然而，在 20 世纪这一学说基本被否定了，或者是作为建立一种有效的、适合于现代情况的自由政府体系的规定，或者是作为为进行政府体系的调查和描述提供有用语汇的一套概念。但是几乎没有提出什么来替代这一比较紧凑的政治学说作为政治体系分析的框架。事实上，那种以普遍化命题来阐述政府组成部分的现代努力非常倚重的恰恰就是那些关于职能和平衡的概念，而这些概念是先前政治理论的特征。然而，很明显的是，由于注意力过分集中于正式的政府结构，特别是集中于行政、立法和司法之间的正式关系，因此先前的这些政制理论不能有效处理如何区分名义政制和有效政制的一些问题，而且没有提出一幅关于“政制统治”实际运行的完整画图。讨论有限政府的性质必须包括各个派别和团体，包括行为研究的结果，包括政治理论家传统上所专注的那些结构的运作。同时，我们一定不能过分轻视这些政治制度的重要性。如今，对行为的某些方面的研究强调得过分，最极端的甚至认为“制度”不过是一个形式的和不重要的门面装饰，而事实是政治制度是规则的框架，在这个框架中政治环境下的行为者必须按常规行为，而研究行为者倾向于把这个框架当做是理所当然的。

分权学说的历史提供了在西方国家的政治体系中这一思想的复杂演化以及它所扮演的和将继续扮演的角色的全景图。但同样重要的是，分权学说史有助于我们更好地理解在今天讨论政府时仍然使用的一些概念，尽管当初引起这些概念的许多假定已经改变。我们仍然讨论立法职能，或者立法机关和执行机关之间的关系，尽管我们赋予这些概念的含义与其先前时代的含义已非常不同。为更明确地理解我们何以可能最好地对政治体系进行分析，理解这些概念的发展方式是批判性地重新评价这些概念的关键的先决条件。因此，尽管分权学说中精华因素之一的关于“职能”的思想在昔日曾引出了相当大的混乱，也遭受过无情的抨击，但它在

我们政治分析的常用语汇中仍然起作用。对分权学说的明显否认并不能隐藏这一事实，即 20 世纪政府的许多实际问题从根本上看就是分权学说声称要处理的问题；我们已经看见诸如“准司法”、“委托立法”或“行政司法”这样一些术语的出现。这些术语表现出人们努力用比较陈旧的范畴来适应新问题。真实情况是，我们今天面对着严肃的问题，无论是在政治分析上，还是在政府职能及其在政府机构之间的划分这个领域内的具有实践意义的问题上，还是在这些政府机构之间的关系上。我们准备接受政府可以以“效率”为由或其他任何理由而变成单一的、无分工的、铁板一块的结构，我们也不能接受可以允许政府成为由纯粹实用关系而偶然发生的简单凑合。在决定什么是“可欲的”政府组织时，我们必须有一些关于“结构”的宽泛观念作为指导。

然而，我们探求分权学说的历史，分析其内容，并不只是由于对当代西方社会的观念和制度需要有一种学术性理解；而是因为比起洛克、孟德斯鸠或者美国建国者的时代，今天控制政府的实践问题在每一方面都同样的重要和艰难。对洛克他们的那些声称可以对政府权力行使加以限制的政制理论，尽管我们也许会比他们有更多的怀疑，然而，我们不可能只是不加提问地接受这样一种观念：权力不断集中于内阁和总统手中是不可避免和无法制约的。就算因为某些关于现代社会的军事、社会和经济需要的假设，更多的权力或某些类型的权力集中于这些手中也许不可避免，我们还是应当问一问什么权力、多少权力在集中以及如何能有效限制它们这样一些问题。政制理论的细节也许因不再适用而被否决了，但宪政的精神将继续存在。我们仍然相信“有限政府”，但我们还不明白在现代情况下将如何适用这些限制。

在某些方面，现代的限制政府问题要比早先一些国家中这类问题要微妙且艰难得多，当年，自由派政制论者从事的事业是不受

制于专断行使权力的自由。今天，至少在西方，已不存在为扩大自己权力而挥舞着压迫人的个人权力的绝对君主。如果还有危险的话，那么更多的是来自对自由的侵蚀过程而不是来自对自由的直接攻击。这里没有合谋试图篡夺我们的政府体系的、不择手段的权力追求者，要求我们所作出的反应也不是对暴政的极力斥责。那些政府权力扩张的工具，无论是政客还是文官，都是真诚的人，他们只看到必须解决的实际问题，看到要解决这些问题就要求有强有力的和有效的政府行动。“合宪政府”的主张者们不可能简单地主张为了自由而一定不解决这些问题；事实上，现代自由派政制论者可能会很羞愧，因为有许多人支持以“政制自由”的旗号来限制与自己的政纲相冲突的政府活动，但这些人一旦自己掌握了政府权力，就随时准备为了自己的目的而使用这种政府权力。然而，如何控制政府这个问题仍然存在。

因此，这部著作的目的就是要考察政制思想的一个重大问题——分权学说，同时考察与之相联系的一些混合政体理论和制衡理论。这一学说的历史，尽管其自身就令人着迷，可以告诉我们许多关于这一学说产生与形成的力量，而且通过追溯其各种系统阐述，也可能说明它多年来一直试图解决的那些问题。沿着分权学说的历史，我还试图分析它的内容，并依据这些分析来讨论英国和美国的一些运作制度。通过这样的方法，希望我们将能够分解出这个学说中那些今天对理解我们的政治体系仍然相关的因素，分解出适用于现代社会的价值。这样一个研究也许会为以更开阔的方法来讨论上面提到的政府结构打下基础。

在处理有关分权学说的文献中，一个主要问题是很少有作者精确界定这一学说指的是什么，什么是其根本要素，以及如何与其他思想相联系。因此，对其起源的讨论经常混乱，因为没有任何明确定义来衡量这个或那个思想家的声称所具有的精确性质。因

此，在我们踏进历史给予我们的众多材料之前，必须对这一学说及其要素有某种起码的分析。分权的“纯粹学说”的界定过程将必不可少地具有某种专断性，而且，关于什么是这一“精华学说”的要素，以及什么是对这一学说的修改或偏离，人们也无疑可以提出其他看法。然而，在提出一个特定定义时，除了就我们所考虑的目的来说而认为该表述最有用外，我并没有有意的价值判断。之所以称其为“纯粹学说”仅仅表示它代表了一套融贯紧凑、相互联系的思想，而排除了其他有关理论的复杂因素。

任何人要想对分权理论提出一个明确的陈述，首先的问题就是在文献中附着于“权力”(power)一词的含义相当模糊。这个词一直被用来指拥有以强力或以说服来获得特定目的的能力，指进行特定行为的法律权限 指立法、行政或司法的“职能”指政府机构或部门，或者指组成这些机构的人们。对于任何想获得清晰思考的人来说，一个词在同一语境中至少有五种不同用法，这更多是一种负担而不是一个帮手，因此我们将尽可能地避免使用它。在讨论各位作者的政治观点时，只要有可能，我们都将以恰当的、与人、机构或职能同义的词来替代“power”一词，但是根据语境在叙述这些作者的观点时当然绝不可能完全排除这一术语。而且在这个词所具有以强力或影响获得特定目的的能力的意义上，我们也难以回避使用这个词；因此我们将在这一意义上使用权力一词。

分权的“纯粹学说”也许可以这样表述：为了政治自由的建立和维护，关键是要将政府划分为立法、行政和司法三部门或三部分。三个部门中的每个部门都有相应的、可确定的政府职能，即立法、行政和司法的职能。政府的每个部门都一定要限于行使自己的职能，不允许侵蚀其他部门的职能。进而，组成这三个政府机构的人员一定要保持分离和不同，不允许任何个人同时是一个以上部门的成员。这样一来，每个部门将对其他部门都是一个制约，没

有任何一群人将能够控制国家的全部机器。

就是这个刻板、极端的学说我们将称之为分权的“纯粹学说”，而各个作者的思想的其他方面都将被视为对分权学说的修饰或偏离。当然，确实很少有人持这样一种极端形式的分权学说，也更少被付诸实践，但它确实代表着一个“基准”或一个“理想型”，使我们能够以这个稳定的“纯粹分权学说”为准来观察这一历史学说的变化发展，并考虑到它的一切衍生型和修饰型。当然，我们还不至于认为一个思想家只有完全接受上面的表述才是“分权论者”，因为那将使对此问题有著述、而且其意图非常贴近这一原则的精神的多数作者被排除出去；但很明显的是，如果一个作者可以进入这一范畴，他就必须在某种程度上具有所有这些因素。当然，有许多作者对这一理论的发展有所贡献，他们发展过其中的某个或更多因素，但他们不是分权论者，事实上，他们是在对这一学说的否弃中作出这些贡献的。因此，关于政府职能的观点，主要是由那些隐晦地或公开地拒绝分权学说中的其他关键要素的理论家们发展起来的。

上面所勾勒的理论提出的第一个问题是这一学说信奉“政治自由”或排除“专断权力”。很明显，对待自由的全部方式是否成立也许转而取决于对所选择的自由的界定。因此，也许在对分权学说的一般性批判中，最有说服力的是，分权学说一直与那种本质上是否定性的政治自由观相联系，它过于关注那种主张自由就是没有约束的自由观，而不是关注那种更为积极的自由观。这种防止政府侵蚀个人自由的关注导致了一些削弱政府的措施，以致政府无法为提供社会和经济生活必需品而活动；而一个个体要能够恰当发挥其才能，这些物品就不可缺少。在 20 世纪内，无论在美国还是在英国，这种学说在流行程度上的衰落是与承认政府方面需要“集体”活动紧密相联系的，后者要求政府机器所有组成部分

的活动都有一个相互协调的纲领分权学说显然信奉的是这样一种政治自由观，这种自由观的关键是限制政府权力，而这种限制可以最好通过在政府内进行划分、防止权力集中于一群人手中来取得。限制政府是秘藏于这种方式内的政治自由观的精髓组成部分，但分权学说主张者也承认政治自由不可缺少最低限度的“强有力政府”因此我们必须考虑这最低限度是什么，考虑有些什么途径可以使分权学说的一些原则要点与 20 世纪对政府行为的起码要求相兼容。事实上，本书将假定，政府需要采取行动来为个人成长和发展提供必要环境，这一点，对于那种认为限制政府是政治自由理论之精髓的观点，是一种补充，而不是不相容。

分权学说的首要因素是主张将政府机构区分为三个范畴：立法机关、执行机关和司法机关。事实上，最早的分权学说的基础是政府两分或者至少是政府职能的两重划分，但 18 世纪以来，三重划分已被普遍接受为政制政府的基本必需。^[5]约翰·萨德勒于 1649 年说道：“为什么圣父、圣子和圣灵三位一体不会在政治机构中以及在自然中显示出来？”^[6]今天，我们也许不必以他所阐述的圣经之权威作为权力三分的基础了，但看来围绕着这一组织政府机构的方法仍然有些神秘的东西。在 18 世纪，政府体系内的平衡和均衡取决于国王、贵族院和平民院这三者中的任何两者是否有能力防止第三者超越其恰当的权力界限，这种观点为政府机构至少得是奇数而不是偶数的思想提供了一个基础；但今天这种论证的正当性看来已完全消失。^[7]而且，事实上人们经常难以将现代政府体系的多重机构强迫置于这三个范畴内。尽管如此，这种划分确实反映出自由派民主理论中的一些重要且持续的因素。在英国，政府体系中三个分立部门的成长部分地反映了劳动分工和专业化的需要，也部分地反映了这样一种要求，即不同的价值应体现在不同机构的程序中，体现在代表了不同利益的分立部门中。分

权学说的这一方面，尽管通常为政治理论家所假定而并非明确提出，但它明显是西方立宪主义全部格局的核心。将权威分散于不同的决策中心，这是与极权主义或绝对主义相对立的。因此，在极权主义国家中，国家机器的每个方面都被视为只是党派机构的延伸，并从属于党派机构。必须不断努力防止国家机器的任何组成部分发展其自己的利益，防止它在作出决定时产生一定程度的自主。在实践中，反对这种维持一个铁板一块结构的企图的压力非常强大，因为必须为之付出的无效率的代价非常之高，而且，在官僚中和产业中或其他地方都必然会出现对立的中心。但极权主义国家的“理想”就是一个单一的无所不包的政府机构。

因此，对于那种认为政府必须通过建立一些自主的、会发展出机构利益的权力中心而受到制约的理论来说，“机构分立”就是其中的精髓因素。如果建立起一些分立的机构，即使没有分权学说的其他因素，我们也许仍然可以指望对一个控制了政府的群体的能力有所限制。即使这些机构的人员重叠，也许还是会出现强有力的影响并在政府内部造成利益的分殊。不同的程序会引出不同的价值和不同的约束；“机构利益”的出现、职业精神的发展以及同事的和传统的影响，所有这些将至少提供一种内部制约的可能性。即使共享职能的分立机构，由于它们由不同人组成，也可能成为社区中不同群体的代表；因此这些机构，就像立法机构的两院一样，可以为制约相互的活动提供基础。

分权学说的第二个因素是认为政府有三种具体的“职能”。这与前一个因素不同，前一个因素建议政府应当有三个部门，而分权学说的第二点认定的是一个社会学的真理或“规律”，即在所有政府管理的情况下都需要履行三种必不可少的职能，而无论这些职能是由一个人或一个群体来完成，也不论这些职能是否分割给政府的两个或更多的机构。有人声称，一切政府活动都可以被分类

为立法、行政或司法职能的行使。由此而来的建议就是，每种职能应当单独委托给适当或‘恰当’的政府部门。这种政府‘多种职能’的观点极端抽象，对这种三分法的合理性证明有一些努力确实达到了很高的抽象程度。必须把这种观点同那种非常不同的、关于政府职能的观点加以区分，后者所列举的政府职能有诸如保持和平、修建道路和提供国防的义务。为了将这些职能概念同那些更抽象的职能概念加以区分，也许我们可以称这些职能为政府的“任务”。在洛克和孟德斯鸠确立这种抽象的政府职能观念之前的一段时期内，主要有两种思想流派。其中一派用“权力”来描述制定或执行法律的职能；另一派采用了一种更为实际的、关于政府活动多样性的观点，它把“主权的特征”分为六个、七个甚至更多的范畴，除了制定法律外，其中还包括诸如控制铸币、或规定度量衡之类的任务。^[8]在 18 世纪这种对政府职能或‘权力’的更抽象理解获得了胜利，此后又有发展和衍生，这对后来的一些作者处理一些政府结构问题的方式有很大意义。在 20 世纪，这种关于政府职能性质的观点一直受到严厉的批判性分析，但这一学说的语汇仍然统治着我们日常用法，统治着我们对政府运作性质的思考方式。

分权学说的第三个因素是，由于找不到更好的短语，我们姑且称之为“人员分离”。这个因素使分权理论家与那些接受上述基本观点但自身并非分权倡导者的人们得以区别。这个因素提议，政府的三个部门应当由相当分离和不同的人群组成，而且成员身份没有重叠。设想一些行使分立职能、但人员不同的不同政府机构是完全可能的；然而，在此，纯粹的分权学说认为机构和职能分离还不够。如果要保证自由，这些职能还必须分别握于不同的手中。这是纯粹分权学说的最鲜明的特点，并经常被大致等同于分权。

分权学说的最后一个因素是这样一种观点：如果遵循关于机构、职能和人员的建议，那么政府的每个部门都将成为对其他部门

行使专断权力的制约，以及，因为只限于行使其自身的职能，政府各部门便无法对其他部门行使不当的控制或影响。因此，对政府行使管理人民的权力就有一种制约，因为一个部门要想行使程度不当的权力，这种企图就必定会失败。这当然就是分权学说的全部目标和目的，但也就是在这里可以发现最大的理论难题；并且因此，我们称之为纯粹的分权学说得到修改，结合了一些相当不同的学说，产生了一种关于限制政府权力的多种观点的复杂混合。我们描述的那种纯粹分权学说所体现的限制政府机构权力的方式，也许可以称之为否定性的方式。它认为只要有一些自主的、负有具体职能的决策机构的存在，本身就足以限制权力的集中，而不再需要其他。这些机构之间并不主动相互制约，因为否则的话就是对其他部门职能的“干预”。然而这种理论并没有显示如果一个机构或握有其权力的群体试图不恰当地行使其权力、侵蚀另一部门的职能的话，将如何对之加以限制。这种否定性的制约专断统治的方式所规定的控制是不充分的，这种不充分导致了对其他一些思想的变通性采纳，以此来补充和修改分权学说。

最重要的改动在于将分权学说与混合政体的理论，或者是与后来的一种混合政体理论即制衡理论，合为一体。后面几章将对这些理论之间的联系作更完全的考察，在此，从分析的观点来看，主要的考虑是，这些理论是用来向分权学说注入“对权力行使实行一套积极限制”的观点。这也就是说给予每个部门一种权力，可以对其他部门行使一定的直接控制；在实践上这就是授权一个部门在其他部门行使职能的过程中发挥作用，尽管是有限的作用。因此，给予了行政部门对立法进行否决的权力，或者给予了立法部门以弹劾权。这里的要点是这种“干预”权是有限的，因此那种职能区分的基本思想得到保留，并对“各部门在所有这三种职能的领域内都可以行使某些权威”这种观点有所修改。这就是分权学说与