

第 一 章

政府权力产生

第一节 国家权力的产生

一、国家权力产生的理论和实践

（一）国家权力的涵义

研究国家权力，首先须理清权力的涵义。

权力是一种社会关系，是人类社会所特有的现象。自古及今，中外学者对“权力”内涵的界定，众说纷纭。近代有两种基本观点：一种是“能力说”即认为“权力”是指一个行为者影响其他行为者的态度和行为的能力。多数思想家持此观点。如马克斯·韦伯认为，权力就是一个人或若干个人在社会活动中即使遇到参与该活动的其他人的抵制，仍有机会实现他们自己的意愿的一种控制力。一种是“关系说”即认为“权力”是一个人或许多人的行为使另一个人或其他许多人的行为发生改变的一种关系。持这种观点的人也不少。如托马斯·霍布斯在《利维坦》一书中指出权力即一种主动出击的行动者与被动承受对象之间的因果关系，认为行动者的权力和有效的动因是一回事。以上两种观点虽着眼点不同，但都从不同角度揭示了“权力”的特性 其共同点是 都把权力看成一种

力量，依靠这种力量可以造成某种特定的局面或结果，即，使他的行为符合自己的目的性。这在一定程度上揭示了权力的本质。

国家权力，与国家同时产生。作为权力在政治领域的特殊表现，即是政治权力。关于这一点，马克思主义的经典作家作了精辟的论述。马克思认为，在我们面前有两种权力：一种是财产权力，也就是所有者的权力，另一种是政治权利，即国家权力。^① 国家权力具有鲜明的阶级性和历史性。马克思、恩格斯强调指出原来意义上的政治权力，是一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力。

国家权力是用来描述政府主体之间相互影响和相互作用的状态和情况的范畴。实现它所依靠的力量，主要是政治强制力。但也不排除半强制与非强制力量的借用，虽然这些力量不一定属于政治领域。所以说，政治权力不是孤立的，而是开放的，与其他领域复杂地交错在一起。国家权力所要实现的目的，主要表现为利益。国家权力所要实现的利益，不论其形态如何，物质的或精神的，对于权力主体而言，都是属于根本性的利益。

结合以上关于权力涵义的认识以及对国家权力性质、依靠力量、目的的分析，联系当今政治实践中的国家权力现象，运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，对国家权力可以作出这样的解释：“国家权力是在阶级社会里，在特定的社会政治共同体中，经济上占统治地位的阶级，为了实现和维护自身的利益和原则，凭借国家这种物质强制力，对其他阶级或个人进行控制和制约的能力。”

《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社1958年版，第330页。

杨光斌：《现代政治学原理》，中国人民大学出版社2000年版，第101页。

国家权力与各种社会力量有所不同的是：依靠力量为国家强制力，也包括半强制和非强制的辅助性力量。

（二）国家权力产生的理论和实践

人具有社会性，社会是人的生存方式。人只有结成一定的社会关系，才能从事社会的物质生产，也才有可能生存和繁衍。在社会共同的协作关系中，每个人都有自己特殊的需要和利益，这就必然产生矛盾和冲突。为了维护社会的稳定，有效的组织社会生产，所以承担着协调不同的个人利益，管理生产活动和其他活动职能的公共权力便应运而生。

国家权力属于公共权力的一种，但国家权力更有它不同于一般公共权力的独特的产生根源。

关于国家权力主要有“神创论”、“暴力论”、“契约论”和“阶级冲突论”等几种观点。

“神创论”认为国家权力源于“神”。“神”在东方主要是“天”，中国的皇帝自称“天子”；在西方“神”的代表是“上帝”。

“暴力论”认为国家权力源于暴力、掠夺和征服，而不是社会内部发展的结果。

“契约论”认为：人类最初生活在没有国家权力、没有法律的“自然状态”下，后来为了在恶劣的自然条件下更好的生存，或为了避免以强凌弱，以众凌寡的情况，人们就彼此联合起来，订立契约，共同遵守一个权威的政治共同体，于是国家与国家权力就产生了。国家权力是人们订立契约而赋予政治共同体的。

“阶级冲突论”认为国家是社会发展到一定阶段产生的，是阶级冲突和阶级斗争不可调和的产物。人类历史发展的实践证明“阶级冲突论”的科学性。

原始社会末期，社会生产力的发展，尤其是较先进的铁制生产

工具的出现，促成了两种结果：一是生产工具的改进，使个体家庭有能力从事生产。另一方面，生产工具的改进，出现了剩余产品。围绕着对剩余产品的处理，私有观念产生了。以上两个方面表明，私有制的出现已成为历史的必然。

私有制产生以后，人们之间自然出现了贫富的分化，与之相伴的原始氏族民主制内部也发生了相应的变化：原来的氏族首领和军事首领逐渐开始利用手中的权力牟取权利，逐步地巩固自己的地位，增加自己的财富，成为氏族中的特权阶层。相反的，许多氏族成员逐渐贫困，战俘更是一无所有，地位低下。这样就导致了社会成员之间利益的分裂和对立。于是，阶级就产生了。

阶级的产生，同时也标志着阶级冲突与斗争的开始。随着社会的发展，剥削阶级和被剥削阶级的矛盾日益加深，当社会自身不能调和对抗阶级斗争的时候，历史发展客观要求有一个机关似乎代表第三种力量来压制对抗阶级的公开冲突。同时，既得利益的阶级为了维护自己的地位和已有的社会生产关系，而建立和发展了专门的有组织的暴力机关。于是，国家便在社会客观要求与既得阶级的利益驱动下历史地产生了。在同一过程中，在经济上占统治地位的阶级，为了维护和实现自身的利益和原则，凭借国家这种物质强制力，对其他阶级或个人进行控制和制约，于是国家权力也同时产生。

由此可见：第一，国家权力不是随着社会的产生而产生，而是社会发展到一定阶段，随着阶级的产生而产生的，是阶级斗争的产物和表现；第二，国家权力的产生既有它独特的本质根源——私有制、阶级和阶级斗争，又有着一般公共权力产生的根源——人的社会性。这就表明了国家权力的基本外延——维护阶级统治和组织社会运行。

二、政府权力与国家权力的关系

（一）政府权力的内涵与外延

关于政府 学界有广义和狭义之说 狭义政府 即行政机关。

政府权力 狭义上即行政权。所谓行政权 学界通常认为 行政权是国家行政机关执行法律、管理国家行政事务的权力 是国家权力的组成部分。^①

从历史看 行政权是一个不断发展的概念 著名思想家孟德斯鸠在其《论法的精神》一书中 把行政权界定为“有关国际法事项”的权力 即媾和或宣战、派遣或接受使节 维护公共安全 防御侵略的权力等。在孟德斯鸠时代 行政权主要表现为外交、军事和国内安全方面的权力 而在现代社会 除上述传统的权力外行政权已扩展到对经济、教育、环境、社会保障等各个方面的管理。可见 行政权概念发展的历史也是其外延发展的过程。

现代各国宪法对行政权的外延都有所涉及，如美国宪法第 2 条第一节规定行政权属于总统 第二、三节列举总统具有任命官员权、缔结条约权、军队统帅权等 我国 1982 年宪法第三章第三节第 89 条也规定了国务院的权力。虽然各国宪法对行政权的规定有很大差异，但从理论上整合行政权的外延，行政权主要包括三部分 即行政事权、财权和组织人事权。

1. 行政事权。即国家管辖的行政事务，主要有保障国家安全、可持续发展经济 文化建设和社会保障四个方面。

2. 财权。它是国家对行政事务管理的保障和物质手段。财权又可具体分为三部分，即财政收入权、财政支出权和财产管理

张树义：《行政法学》 中国政法大学出版社 1995 年版 第 8 页。

权。

3. 组织人事权。国家对行政事务的管理离不开具体的机关和人员 所以行政权应包括组织人事权 组织人事权主要包括行政组织权和人事管理权。

以上三部分相辅相成 行政事权是行政权存在的基础 而行政权的运行离不开机关人员 也离不开物质条件 因而需要财权、组织人事权的保障。

（二）国家权力与政府权力的关系

1. 国家权力与政府权力的联系

（1）国家权力与政府权力涉及的核心问题是同一的，即公共权力。二者都有对保障个人安全、自由 为个人的全面发展创造条件和环境的任务 同时还都有其特定的主动性 因此也极容易对个人自由造成威胁。所以二者都需要从机制上对其加以制约，以防止侵害公民个人权利。

（2）二者在性质上是同一的，即都兼具阶级性和社会性。阶级性表明二者归根到底是统治阶级行使的权力，维护统治阶级统治，代表统治阶级利益。社会性表明二者都需要维护社会秩序稳定 促进社会经济可持续发展 加强社会文化建设。

（3）从实体方面讲，政府是国家的一部分。政府权力也是国家权力的一部分。同时由于国家权力的抽象性，所以政府权力是国家权力的有效载体之一。一方面，国家权力是从政府权力的活动和结果中抽象出来的，即通过政府权力的运行及其产生的社会效果，才能体现出国家权力的性质。国家权力要实现其制约和控制的能力，需要借助政府权力的运行。另一方面，国家权力中各种权力相互作用的状况决定着政府权力的结构形式和运行状况

2. 国家权力与政府权力的区别

(1) 二者的主体不同，政府权力的主体只是行政机关。国家权力主体则不仅为行政机关，例如我国国家权力的主体除了政府机关 还有权力机关、审判机关、法律监督机关等。

(2) 二者的外延不同，政府权力仅是国家权力外延的一部分。国家权力外延除了政府权力以外，通常还包括立法权力和司法权力等。

(3) 虽然二者性质同一，但侧重点有所不同。国家权力强调的是公共权力的性质 即其阶级性和历史性 往往是抽象的 而政府权力强调的是公共权力的具体结构及其运行状况，往往是具体的 它比国家权力体现出更多的社会性。也就是说 在实际的政治生活中，一个政府能否被社会接受 需要发挥其政府权力的社会性功能。政府权力应当确保多数人的经济利益和物质生活；能够保障多数人一定的政治利益 能够保障社会稳定 保障大多数成员的人身安全等等。

(4) 二者的稳定性不同 在整个权力体系中 政府权力的层次要比国家权力低。伴随社会政治、经济、文化的发展 政府权力首当其冲 需要对这些变化与发展作出回应 需要与时俱进而不断革新其结构和运行方式。19 世纪末 20 世纪初，西方国家对经济的干预，就体现了政府权力面对垄断资本主义的现实而扩展管理事务的灵活性。在现代社会 行政权扩展到立法和司法领域 而出现的授权立法与委任立法、行政司法现象 更是体现了政府权力的拓展与灵活性。而层次较高的国家权力则具有相对的稳定性。它往往是在国家的政治情况发生根本性或体制性的变化之后，才有所变化。

第二节 政府权力来源

一、分权理论与西方国家政府权力

分权理论是西方国家权力理论中最重要的内容之一。近代分权学说起源于古罗马、古希腊的制衡思想。古希腊的亚里士多德在《政治学》中就曾提出任何一种政体都由议事机能、行政机能和审判机能组成。到了 17 世纪，英国的思想家 J. 洛克第一次明确地提出了分权学说。他认为国家权力应一分为二：一是立法权，应交由议会；一是行政权，应交由君主。18 世纪英国启蒙思想家孟德斯鸠集分权学说之大成，创立了完整的分权与制衡学说——即“立法、行政、司法三权分立”的思想。美国联邦党人汉密尔顿和麦迪逊又进一步发展了分权理论。麦迪逊提出“以权力制约权力”的方式，在政府内部实行分权。首先实行中央和地方的分权，然后在政府内部进行分权，即立法、司法、行政三个部门之间的分权。

分权理论的主要涵义有两点：其一是分权。一方面将国家权力分为立法权、司法权和行政权三部分，分别交由不同的机构去执行；另一方面，在中央和地方之间进行分权。其二是制衡。一方面在三个权力部门行使权力时设置一种监督和制约机制，以保持三个部门之间的平衡；另一方面，中央政府和地方政府之间互相制衡。

分权与制衡原则是资本主义政治制度的基本原则，它对各个主要资本主义国家的政府权力的权限和运作均有深刻影响，但这一制度与原则在不同国家实行却有不同的特征。其中，以美国和英国影响最为深远。

美国实行的是典型的‘三权分立’体制。

首先是分权。总统为政府首脑，行使行政权，总统领导下的内阁成员由总统任命，他们只对总统负责，而不对国会负责。立法权属于国会参、众两院。司法权属于联邦最高法院及其下级法院。所以，美国政府权力在其分权的国家权力框架体系内主要是行政权。

其次是制衡。对政府权力的制衡主要表现在以下两个方面：

(1) 总统的权力受到国会和联邦法院的制约，即行政权受立法权与司法权的制约。进而言之，有以下两点：第一，国会对政府的制约。政府所有的财政收入必须由国会制定预算法予以确定，任何行政措施，如果得不到国会预算的批准，只有取消。总统任命的高级官员、外交使节、联邦法院的法官必须得到众议院的同意。总统与外国缔结的国际条约，必须得到参议院 2/3 以上多数的同意。总统是全国武装力量的最高统帅，但总统没有宣战权，宣战权属于国会，总统向海外派兵或采取重大的军事行动，必须在 48 小时之内通知国会，并得到国会的同意。对政府和总统的一切行动，国会有权过问。总统和高级官员如果有违法、失职和犯罪行为，由众议院提出弹劾，由参议院进行审讯，然后由参议院作出是否要求总统辞职的决定。如果是犯罪，由司法机关独立处理。第二，联邦法院对政府的制约。联邦最高法院行使“司法审查权”，可以把它认为是“违宪”的总统所颁布的命令宣布为“无效”。联邦法院行使“司法复审权”，可以宣布令状废止任何行政违法的行政行为。

(2) 美国联邦中央和地方政府的制衡。美国联邦制的基本精神就是使中央政府和各州政府的权力皆由宪法规定，受宪法保障。双方在宪法所规定的范围内各有一定的独立权限，彼此互不侵犯。

美国中央和地方的分权 采用中央列举 地方概括的规定方式。美国宪法列举了联邦中央享有的以下数项权力：补充立法权、军事权、外交权、课税与借债权、币制权。关于某些刑事的立法权、通商的立法权、衡量的立法权、交通的立法权等等。未经列举的权力一概归各州。联邦中央和地方的分权既表明了各自权力的限度，又在二者之间产生了互相制约的关系。

英国的分权体制有别于美国。它虽然确立了议会至上的原则 但分权仍是其组织国家机构的基本制度 议会可以通过对政府的不信任案，政府可以请求解散议会。目前英国的司法审查制度，可以对政府的行政行为包括程序及合法性与合理性进行全面审查，近年来甚至可以对议会立法进行审查。这是因为加入欧共体大大扩展了英国的司法审查制度的范围。所有国家行为，包括议会立法 如果有悖于欧共体法 都能诉诸司法审查。

分权的理论和实践 有利于在一个相互制约、相互监督的体系内构建合理的政府权力，在一定程度上防止政府权力过多地集中于一个部门而侵犯公民自由，有利于提高政府效能，建设廉洁政府。从思想上看，分权的出发点是将国家机构或国家权力机关视为调节和保障整个社会利益的超阶级的组织和力量。但从根本上说 西方国家权力仍是资产阶级的权力 分权只是资产阶级国家机构内部的分工。诚如马克思所说：事实上这种分权只不过是简化和监督国家机构而实行的日常事务的分工罢了。

二、职能分工理论与社会主义国家政府权力

职能分工理论是社会主义国家政府权力运行的重要理论基础。它有一个重要的理论前提：议行合一原则。

社会主义国家一般实行议行合一原则，这一原则最早由巴黎

公社试行，由马克思在理论上加以肯定。1917年俄国十月革命胜利后，苏维埃政权继承并发展了这一原则。1949年新中国成立后，也将它作为国家机构的指导原则。议行合一的原则的基本内容如下：国家权力属于人民，这个权力是统一的、至高无上的，它由人民选举产生的国家权力机关代表人民来行使，任何其他国家机关都不能分割这个权力。

职能分工理论是建立在议行合一原则基础上的。也就是说，社会主义国家的国家权力分工而统一，是统一于人民的权力，即统一于国家权力机关的权力。在社会主义国家权力体系中，职能分工是将属于人民的、由国家权力机关代表人民来行使的国家权力，在各个国家机关、政府部门和中央、地方各级国家机关之间分配，依法确定各个机关在职务范围内所具有的权利与义务，从而形成分工、协作的权力运行系统。

在实践中，职能分工理论在社会主义国家的权力运作上主要有两种模式：

第一种是联邦制模式，以原苏联为代表。原苏联由15个加盟共和国组成，但是苏联是统一的国家，是国际交往的主体，拥有统一的宪法和法律。最高苏维埃是最高国家权力机关，实行两院制，代表人民统一行使国家权力。在此前提下，各国家机关之间进行职能分工。部长会议行使国家行政权，司法机关行使司法权，最高苏维埃侧重行使立法权、决定权和任免权。同时，政府各部门进行了明确的职能分工，中央和地方也进行了职能分工。各加盟共和国仍然是一个主权国家，拥有自己的宪法和法律，担负管理本地区经济、社会、文化发展的职能，但各加盟共和国所行使的任何权力均不得与苏联宪法相抵触。

第二种模式是单一制，以中国为代表。中国由全国人民代表

大会代表人民统一行使国家权力，在人民代表大会制度内进行职能分工。全国人民代表大会行使立法权、决定权、任免权。行政权归国务院行使，审判权和法律监督权由最高人民法院和最高人民检察院行使。政府各部门也进行明确的职能分工。在中央和地方的职能分工中，遵循在中央的统一领导下发挥地方主动性和积极性的原则。地方政府行使管理本地区经济、文化和社会事务的职能，中央政府领导地方政府，统一行使国家权力。

职能分工理论对社会主义国家政府权力的运行有重大意义：第一，它的基础是议行合一原则，可以保障国家权力属于人民，保障人民当家作主的地位。第二，职能分工理论使各国家机关权责明确，可以调动其积极性、主动性，提高政府效能。第三，职能分工是分工的统一，有利于各个国家机关相互协作，相互配合，有利于国家权力的有序运行。第四，“分工行使的权力都是有限度的。”职能分工理论表明人民在赋予国家权力时，对权力进行了分工，并对各种权力的使用范围和限度加以界定，这样就可以有效地防止权力的过度膨胀，可以有效地保护公民个人权利，并能保证权力的运行沿着人民利益的轨道运行。

第三节 政府权力依据

一、政府权力合法性

在现代民主国家，合法性不仅是政府权力的一个重要特征，而且还是政府权力存在的基础和前提。缺乏合法性的政府权力是不

健全的，仅仅是一个暴力机关，是不可能从根本上维护公共利益，保障基本人权与促进社会发展的。

合法性概念是 20 世纪初由德国社会学家马克斯·韦伯提出的。根据韦伯的观点，政府权力的合法性主要有以下几种情况：一是传统原因。根据统治者的世袭血统或宗教上的神圣身份。如果有人问“你凭什么统治”，他的回答是“历来如此”。社会成员根据世代相传的传统或习俗，感到自己应该服从对方；二是人格原因。统治者依靠个人人格的魅力和感召力使社会成员对自己形成强烈的忠诚感，从而他领导的政府取得社会成员的拥戴；三是法理上的原因。统治者依靠民选的代议机关，制定法律授权，使社会成员对之服从和拥戴。

客观地说，韦伯所言的“合法性”仅是指政治统治者能够进行统治的原因，并非真正意义上的合法性，近代国家政府权力的合法性接近于韦伯所说的“法理上的原因”，它是近代人们要求政府守法的产物。在封建社会中，国家的行政权、立法权和司法权都集中于君主一人手中，君主既立法、执法又司法，谈不上遵守法律，是个人专制的典型。资产阶级革命后，国家权力出现了分立，议会成为基本的民意机构，公民守法自不待言，政府也因此必须守法。政府的基本功能就是执行立法机关的法律。如果政府不守法，“人民的意志”既不能得以实施，国家的法治也就无从谈起。同时，依“法律面前人人平等”原则来看，政府也不应当成为超乎于法律之上或法律之外的执法主体。政府权力合法性的理念形成于近代，完善于现代，而且主要是行政管理规范化、制度化、法律化与行政法制度体系建立，即行政法治化的推进所取得的功效。

历经社会变迁和理论演进，当代政府权力合法性主要有以下基本内涵：

（一）政府权力源于宪法和法律

政府的合法运行必须符合宪法和法律的规定，不得超越宪法，这是政府权力合法性的形式标准。在现代民主国家，宪法是国家的根本大法，它规定国家的根本制度与重要问题，具有最高的法律效力，是任何机关组织和个人的根本活动准则，同时它也是人民权利的保障书，是民主制度的法律化。从来源上讲，政府权力源自宪法和根据宪法制定的法律，它们规定政府权力运行的主体，界定政府权力运行的范围，建立政府权力运行的基本制度，特别是程序性制度。从运行上讲，宪法和法律是政府权力运行的依据，政府权力的运行应当符合宪法精神，不得违背宪法，不得超越宪法，一切违法的政府行为都将丧失其合法存在的理由，都应依法宣告无效或者被撤销。

（二）反映民意的民主制度是政府权力合法性的制度内涵

既然政府权力源于宪法的授予，那宪法又是如何产生的呢？在现代民主国家，制定宪法的权力在人民，宪法的产生源于人民的意志。虽然就制度的现实运作而言，民主制度对民意的真正体现与维护总是存在这样或那样的问题，没有一个国家宣称民主得以彻底实行。但民主制度仍是当前人们可以选择的最大限度代表人民意志的制度。实行民主制度，人民制定国家的法律；人民决定国家的重大事务；人民选举政府的组成人员。总之，人民意志是国家一切权力的依据。相应的，作为国家根本法的宪法制定权也在于体现人民意志。合法的政府权力应当是在民主制度的框架中运行，所以，民主制度就成为政府合法性的一个制度内涵。

（三）保障、维护人权是政府权力合法性的本质所在

从形式上讲，政府权力的合法性源于宪法和法律的授予。从制度上讲，政府权力合法要求民主制度。这就要求继续追寻政府

权力合法性的最终来源与政府权力运行的根本目的。

“权力是权利的一种特殊转化形式”^①。政府权力源于公民的基本人权。公民为了更好地维护其基本权利，而将一部分权利让渡给由民意产生的政府。公民让渡的这部分权利就成为政府权力的最终来源。所以政府权力运行的根本目的就是要保障和维护公民的基本人权。对政府来说，只可以行使公民通过法律明确赋予的权力，而不能行使没有明确规定给它的权力。公民没有通过法律明确赋予政府的权力，由公民保留。政府权力的运行不得侵犯公民的基本人权，否则，就丧失了其合法性。

二、以法治为基础的现代政府权力体系

法治，与人治相对。现代意义的法治起源于古希腊、古罗马。在漫长的历史长河中，由于各个阶级、各个阶层、各个时期不同的价值观和不同法律在社会的实践过程中的差别，所以在理论上法治存在着多种学说的争鸣，难以形成统一的概念。但无论如何，法治是一种现实的客观运动，是人类社会不可阻挡的政治与制度文明趋势。不可避免的，法治理论对现代政府权力也浸润深刻、影响深远。法治原则是政府权力运行的重要原则，也是政府权力体系建构、存在以及改造的重要基础。作为基础，法治原则本身在政府权力运行上有以下两个方面最基本的体现：第一，法治的基本前提是对人权的承认。基本人权不可剥夺、不可侵犯，即使立法机关也不得以绝对多数的意见剥夺这些权利。因此，以法治为基础的现代政府权力体系运作的核心和根本目的应当是维护、促进和保障基本人权。1959年在印度召开的‘国际法学家会议’通过的《德里

罗豪才：《行政法学》中国政法大学出版社1999年修订版第4页。

宣言》，集中了各国法学家对法治的一般看法，权威性地总结了关于法治的几条原则。其第一条是：根据法治原则，立法机关的职能就在于创设和维护得以使每个人保持“人类尊严”的各种条件。第二条是：法治原则不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济生活条件。这些原则深刻而权威地总结了法治对政府权力运行的要求，即立法机关不得制定侵犯人权的法律，政府机关及其官员的行为不得有悖于人权的保障和促进。一言蔽之，现代国家政府权力运行的价值在于人权的维护。第二，政府权力合法性的原则只要求给政府权力以正式的授权而不对这些权力的性质加以限制，对这些权力的制约也是比较缺乏的。法治理论突破了合法性的概念。“在任何法律制度中，法治的内容是：对立法权的限制；反对滥用行政权力的保护措施……它不是强调政府要维护和执行法律和秩序，而是说政府本身要服从法律制度，而不能不顾法律或重新制定适应本身利益的法律。”^①法治要求对政府权力有所限制，要求对政府权力形成有效的制约与监督。根据法治原则，一方面如前所述可以以人权限制政府权力的运行；另一方面可以通过对政府权力体系的构建，以其他国家机关权力的运行对政府权力的运行形成有效的监督和制约，即以权力制约权力。

在现代法治国家，由于各国国情不同，以法治为基础的现代政府权力体系也各异。但无不遵循以上两个基本理念，并且在政府权力体系上也就形成了许多共同的特征：

其一，政府受立法机关的制约。在议行合一制国家中，立法机关即是国家最高权力机关，政府由其产生，对其负责，受其监督。

在议会主权型的国家中，政府（内阁）首脑由议会的多数党领袖担当，政府向议会负责。在三权分立制国家，政府同样受立法机关制约。

立法机关对政府的制约主要是通过立法的方式实现的。立法机关制定法律，规定政府行使权力的范围，划定政府行使权力的界限。法律未规定的权力，政府不得行使。这样，不仅政府越权侵犯公民权利具有了违法性，而且立法权力对政府权力也就形成了有效的制约和监督。这是一种事前监督。

其二，政府各个部门互相制约。由于现代社会的复杂性，众多行政事务要求多个政府部门互相配合、互相协作。在整个协作的行政流程中，各个部门之间大多是互为决定、审查和执行的关系，实质上形成了各个部门之间的互相制约与监督。这是一种执行中的监督。

其三，政府受司法机关的制约。无论议会制国家、议会主权型国家，还是三权分立制国家，普遍实行的司法审查和行政诉讼制度表明政府权力须受司法权的监督 and 制约。司法机关通过司法审查和行政诉讼制度对行政行为是否合法进行审查，对行政机关行使权力中的违法与失当行为予以纠正，并对由此给公民、法人或者其他组织权益造成的损害给予相应的补救，从而维护公民的基本权利。这是一种事后制约。

综上所述，在现代法治国家，以法治为基础的现代政府权力体系是以维护、促进和保障人权为价值追求；以政府权力运行为中心，但又不仅仅局限于政府权力；通过宪法和法律授予政府权力以合法性，并由对政府权力的事前、执行中和事后三套制约机制而构成的完整的系统。