



分权学说

何华辉 许崇德

人 民 大 学 出 版 社

政治学知识丛书

封面设计：尹凤阁

政治学知识丛书
分权学说
FENQUAN XUESHUO
何华辉 许崇德

人民出版社出版 新华书店发行

北京东光印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 4.25印张 84,500字
1986年2月第1版 1986年2月北京第1次印刷
印数 0,001—5,750

书号 3001·2004 定价 0.63 元

出版说明

政治学是社会科学中的一门基础学科，在整个社会科学体系中占有重要的地位。但是，长期以来，对它缺乏深入的研究，成为一个薄弱的领域。

近几年来，我国学术界恢复了政治学的研究。为了向广大干部，大、中学校政治理论教师及具有中等文化程度以上的读者，介绍政治学的基础知识，提高人们有关政治学方面的知识水平，我们组织编辑了这套“政治学知识丛书”。丛书将按若干专题，分册出版。

在编写和审定这套读物时，我们试图以马列主义、毛泽东思想为指导，但由于我们水平有限，初次编写缺乏经验，在丛书的规划和内容的审定上，难免存在欠妥之处，希望读者给予指正。

“政治学知识丛书”编辑委员会

前 言

分权学说是资产阶级政治学说的组成部分，是西方国家政治制度借以建立的理论指导。二百多年的实践以及资产阶级宣传机器的渲染，“三权分立”这个名词早已成为人们所熟悉的东西了。虽然绝大多数人对它只是得到一种模糊的印象，谈不上有什么真正的深切的了解。但是无疑地，它在世界上一般人的心目中，似乎获得了非常广泛的影响。¹即使在我们国家里，例如有些同志看到社会主义国家存在着立法机关、行政机关和司法机关以及它们之间的分工时，亦难免会不由自主地联想起“三权分立”来。他们甚至会延伸一步，掠过一丝浮想或者提出一些问题：“我们是不是吸取了三权分立的因素？”，“三权分立是不是有可取的地方？”等等。可见我们的许多同志对于政治制度确实是感到浓厚的兴趣的。本书中所作的有关这方面的论述，其目的是想帮助同志们思考问题，认识分权学说的资产阶级性质，了解它的历史进步性和阶级局限性，分清社会主义政治制度和资本主义政治制度的理论原则的差别性。

凡是系统的思想理论，均不可能凭空而来。分权学说作为一种政治理论，它同任何一种统治思想一样，终归是适应着特定的生产方式而产生，为特定的经济基础服务的。三权分

立同资产阶级的人权、法制、自由、平等以及其他政治思想一样，都带有鲜明的阶级烙印。它们都是同一棵树干上生长着的花果，交织成为我们大家称之为资产阶级民主的图案。资产阶级民主和无产阶级民主是两种不同质的政治体系，我们很难从两个不同质的完整的体系中抽出一鳞半爪，孤立地加以形式上的比较分析。如果勉强这样做，其所得出的论断即使在形而上学的范围内似乎还说过得去，但是从全局来看，它们往往都是不科学的。

“三权分立”本身属于资产阶级的理论体系，这一点姑且不说，即使是同三权分立相联结着的一切有关的理论，也都没有不是资产阶级概念的表述。它们全盘都是粘结在资产阶级思想这个庞大的体系之中，而这个体系同无产阶级思想体系在总体上说，如同黑与白，水与火那样不能相容。比如说，三权分立的创始者认为，三权分立学说的目的是为了保障人的自由。没有分权，人的自由就丧失了。然则在这里所谓的“人”、“自由”等等，难道是同无产阶级对于人和自由的概念相一致的吗？显然不是。资产阶级的自由权利，说到底只不过是私有财产权，是资本主义商品买卖的自由、劳动力买卖的自由。“三权分立”既然表示了国家权力的组织和分配，它自然联系着国家学说。但资产阶级从来就以超阶级的观点看待国家，抹煞国家是一个阶级压迫另一个阶级的工具的本质，以便掩盖它这个阶级与劳动者阶级之间的事实上存在的剥削与被剥削的关系的。一切资产阶级的政治学家在述及国家权力的起源的时候，无论怎样众说纷纭，莫衷一是，但没有一个人能够如实地承认国家是阶级矛盾不可调和的产物，说明国家权

力是驾于社会之上的在经济上占统治的那个阶级借以维护有利于本阶级的社会秩序的力量。凡此种种，莫不充分地显示了资产阶级思想体系的每一个组成部分、每一个基本观点直至每一个基本概念都是纠缠一气，互相渗透，互为前提的。因此，如果抛开国家的本质而仅仅看到某些表象，例如一个国家的立法、行政、司法等机关的存在，又如看到一个国家的某个部门同另一个部门之间有着平衡与制约的关系等，便认为它们莫非是三权分立学说的应用，那就未免会失诸过分的简单化。

三权分立作为一种学说，是对于国家政权的组织和活动所提出的理论原则。当统治阶级遵循这个原则去着手组织它的国家的时候，实际上还存在着一系列从理论到实践的过程，并必须去设法解决那些不断滋生出来的新问题和某些中间环节。尤其是各国的经济发展水平不同，阶级斗争中各个阶级的力量对比的关系不同，民族的传统、习惯不同，因此，当三权分立学说在适用到各种有着不同具体情况的不同国家的时候，必然会发生对于这个学说的各种不同的认识，产生各种不同的解释和各种不同的具体做法。这种理论方面的和实践方面的差异，虽然大体上总是围绕着资产阶级的统治利益这根标竿而左右摆动，可是在总的资产阶级利益的范围之内，这种摆动的幅度即这种差别的悬殊和多样性，仍然是相当可观的。所以在资产阶级政治学中，关于三权分立学说的理解和论述并不一致，有时甚至是混乱的。至于二百多年来，西方各国的具体制度以及大量的细微的做法，则更加纷繁复杂。何况三权分立学说本身在创始的时候，即使从资产阶级观点来看，也

远不是无懈可击的。加之从十七、八世纪以来，生产力的发展，社会的变化，政治思想的演变，是这样的巨大，因此，现代的政治学中关于三权分立的理论是否仍然保持着孟德斯鸠的初衷？现代资产阶级国家的政治制度所实行的三权分立是否都符合当初的分权学说的原则要求？孟德斯鸠的分权学说是否能原封不动地适用于今天的资产阶级国家？这些都存在着问题。但至少有一点是可以肯定的：资产阶级按照自己的统治需要，可以在各种复杂的情况下随时宣布自己在实行三权分立哩！对我们来说，当然只有坚持马克思主义的观点来看待三权分立，那才是唯一正确的。

分权学说曾经同资产阶级关于民主、自由的理论一起，成为反对封建专制的锐利武器。显然，它在封建制的沉重的桎梏下，对于促进新的资本主义生产关系，解放社会生产力，推动资产阶级夺得政权，起过非凡的积极作用。但是随着资本主义生产关系成为社会占统治的经济制度，资产阶级巩固了自己的统治之后，分权学说旋即失去了自己的势头。分权学说对于冲破欧洲中世纪那种绝对的封建专制主义来说，无疑地是进步的。它的历史功绩不宜轻易加以抹煞。另外，对于当代有些资产阶级国家里存在的那种行政专横、寡头统治、公开践踏资本主义民主的行径来说，“三权分立”仍然不失为这些国家里的进步力量用来斗争的一种暂时的手段。现在世界上已经在一部分国家里建立起了崭新的社会主义政治制度。指导社会主义政治制度的理论基础是马克思列宁主义。对于社会主义来说，作为资产阶级政治学说的三权分立，当然不能适用。至于资本主义政治制度在组织方面以及在运行的时候

有一些具体的经验,值得借鉴、参考,甚至予以批判地吸收,那是另外一回事了,显然不能同前者相提并论。

中国是封建专制政体实行得很长的国家,资本主义兴起甚晚。差不多在孟德斯鸠逝世一百多年之后,分权学说才传播到中国。当时中国的资产阶级改良派借助于分权学说作为理论武器,企图在根本上不触动封建主义的基础的前提下进行变法。改良主义者始则片断地介绍资产阶级议会的好处和西方国家立法、司法、行政三权鼎立的经验,继则对分权学说作了系统的介绍,不仅翻译原著,而且多有著述和评论,着实作了一番研究的功夫。二十世纪初,民主主义革命家孙中山又在三权分立理论的基础上,创立了他自己的颇具特色的分权学说,包括“五权宪法”的理论和“政权与治权分立”的理论,希望以此来拯救并改造中国。虽然从马克思主义的观点来说,这些改良主义者和资产阶级民主主义者的杰出人物的理论观点并不科学,而且他们的实践亦先后失败,但是从特定的时代背景来看,他们的努力具有进步意义。他们的有关的理论,也应该在政治学和政治思想史的学术领域里享有一定的历史地位。

毛泽东在《论人民民主专政》这篇著名的文章里叙述了从一八四〇年以来,先进的中国人经过千辛万苦,向西方国家寻找真理的过程,指出:“中国人向西方学得很不少,但是行不通,理想总是不能实现。多次奋斗,包括辛亥革命那样全国规模的运动,都失败了。”^①最后,中国人民是依靠马克思、列宁

① 《毛泽东选集》第4卷,人民出版社1966年版,第1407页。

主义才获得胜利的。所以，西方资产阶级的政治思想不适用于中国，这早已经是历史的定论。我们现在的政治制度是崭新的社会主义政治制度。它的指导原则是民主集中制和“议行合一”制。这是同“三权分立”相对立和在原则上区别的。三十多年来，我国的社会主义政治制度显示了强大的生命力。尽管它目前还不可避免地存在着这个或者那个不足之处，但是可以深信，它将一天天完善起来，成为世界上最好的政治制度。马克思列宁主义、毛泽东思想关于民主集中制和“议行合一”制的理论将越来越证明较诸“三权分立”学说的无比优越性。

目 录

前 言	1
一 资产阶级分权学说的产生	1
(一) 欧洲古代的分权思想	1
(二) 近代资产阶级分权学说的确立	8
二 分权学说赖以确立的事实根据和理论基础	17
(一) 阶级分权与君主立宪	17
(二) 自然权利与自然法原则	21
(三) 社会契约与国家目的	25
三 分权学说在资产阶级国家中的实际运用	30
(一) 两种基本形式	30
(二) 四个发展趋势	35
(三) 两个不同的估计	40
四 分权学说在欧美政治学界中的争议	46
(一) 国家权力能否分割	46
(二) 权力分立有无确切含义	48
(三) 司法审查有无道理	52
(四) 政治问题如何处理	55
五 分权学说在西方国家中的历史作用	59
(一) 反对封建专制制度的思想武器	59

(二)建立资产阶级民主制度的基本原则·····	62
(三)时代的局限和阶级的局限·····	65
六 中国资产阶级改良派的分权思想 ·····	72
(一)中国早期资产阶级改良派的分权思想萌芽·····	72
(二)中国维新派改良主义者的分权思想·····	79
(三)分权学说在中国最早的宪法上的应用·····	91
七 孙中山的分权学说 ·····	95
(一)革命派与改良派在国家制度问题上的分野·····	95
(二)孙中山的“五权宪法”理论·····	98
(三)孙中山的“政权和治权分立”的理论·····	105
(四)孙中山分权学说的实际影响·····	112
结束语——民主集中制与“三权分立”的区别 ·····	117

资产阶级分权学说的产生

(一) 欧洲古代的分权思想

分权学说的起源可以上溯至古希腊、罗马时代。亚里斯多德、波里比阿、西塞罗是其代表人物。

亚里斯多德 (Aristotle 公元前 384—322) 是古希腊思想家。他著有《政治学》一书，专门论述政治理论与现实政治问题，其中关于国家的性质目的，特别是关于政体的论述，和他的分权理论有密切的联系。

亚里斯多德是奴隶制度的拥护者。他认为国家是最高的社会团体，它的目的是实现最高的善。在他看来，“城邦不仅为生活而存在，实在应该为优良的生活而存在；假如它的目的只是为了生活（生存），那么，奴隶也可能组成奴隶的城邦，……实际上并没有这类城邦，奴隶……既不具备自由意志，也就不会组织那种旨在真正幸福的团体。”^① 因此他认定奴隶不能成为国家的主体，他们生来就注定是被统治者，必须受奴隶主的统治。

^① 亚里斯多德：《政治学》商务印书馆 1965 年版，第 137 页。

在亚里斯多德生活的时代，古希腊城邦的阶级矛盾日趋尖锐，除奴隶主与奴隶之间的矛盾斗争之外，还有富有的奴隶主与贫穷的自由民之间的激烈斗争。城邦国家的中心雅典更因战争而引起经济衰退、国库空虚。奴隶制度面临着深刻的经济危机。在这种形势下，亚里斯多德十分重视政体的研究，希望从中获得挽救奴隶制度覆灭命运的灵丹妙药。

亚里斯多德认为城邦只有具备最优良的政体，才有最优良的治理和获得最幸福的希望。他根据对当时希腊各城邦的现实政制的研究，把政体分为君主政体、贵族政体、共和政体三种“正常的形式”和暴君政体、寡头政体、民主政体三种“不正常的形式”。他拥护共和政体，主张由中间阶层掌握国家权力，实行温和的民主制。他认为富有者狂暴，贫穷者狡诈；富有者执政必然专横跋扈，贫穷者执政不懂得如何指挥；只有中间阶层是最稳定的阶层，既无心谋害他人，也不至被别人谋害，既不会逃避治理国家的责任，也没有过分的野心。由他们治国可以避免贫富之间的尖锐斗争，使全体奴隶主和自由民团结起来，消除已经出现的动荡不安的局面。

为了使中间阶层有效地掌握国家权力，亚里斯多德论述了建立温和民主制政体的正当方法。他指出：“一切政体都有三个要素作为构成的基础，……三者之一为有关城邦一般公务的议事机能（部分）；其二为行政机能部分——行政机能有哪些职司，所主管的是哪些事，以及他们怎样选任，这些问题都须一一论及；其三为审判（司法）机能。”^①他认为这三个要

① 亚里斯多德：《政治学》商务印书馆 1965 年版，第 214—215 页。

素的组织不同,构成的政体也不一样,而要使整个政体成为健全的机构,各要素就必须有良好的组织。亚里斯多德关于政体三要素的论述,第一次说明了实现国家权力的三种机能的分工,可说是一种萌芽形态的分权理论。

应该指出,亚里斯多德的政体三要素和近代国家的立法、行政、司法三权相比,还有所不同。从古希腊城邦的典章制度中可以看出:第一,议事机能不同于近代的立法权,城邦的公民大会与议事会虽然也进行立法活动,但所议事项多属于行政事务与司法审判案件,而且在实行民主制的城邦,如雅典,它的议事会本身就是行政机构,主要职责是为公民大会准备议案和处理课捐等行政事务;第二,行政机能不同于近代的行政权,城邦的行政机能部门虽然各有自己的行政职能但另有议事机能部门高踞其上,不象近代资产阶级国家的政府那样能够发号施令;第三,审判机能也不同于近代的司法权,城邦由公民陪审员组成群众法庭决断是非曲直,不象近代国家那样由常任法官组成法庭审判案件。此外,亚里斯多德的政体三要素说,只是说明实现国家权力的职能部门之间的分工关系,而没有论述它们之间的制衡关系。

继亚里斯多德之后谈论分权而又涉及制衡原则的是波里比阿(Polibius 约公元前 201—前 120)。他是希腊人,曾因政治原因长期被拘押在罗马,热衷于研究罗马强盛的原因,对罗马的社会政治和人情风习非常熟悉,著有《罗马史》四十卷,记载公元前 224 年至前 146 年的罗马史实。他的分权理论主要是在这部书的第六卷中表述出来的。

波里比阿对政体的发展变化持“循环论”观点。他认为国

家政体的发展是循环的：首先是依据法律进行统治的君主制，随后过渡到依据暴力进行统治的暴君制；接着过渡到国家繁荣时期的贵族制；随后因贵族制逐渐道德败坏而过渡到寡头制；接着因寡头制的统治者不公正引起人民反抗而过渡到民主制；民主制是国家衰落崩溃的表现，它必然发生凶杀、放逐、重分土地等等暴力现象，成为暴君统治，因而必定回复到君主制。国家的政体就是这样循环往复、发展变化的。

波里比阿在他的政体循环理论中充分地体现出他本人并不倾向于民主制，而是采取拥护贵族制的立场。不过他认为，任何一种单纯的政体都必然产生败坏的因素，为防止败坏，他主张建立一种混合政体，即把君主制、贵族制和民主制结合起来。他竭力赞扬罗马政制中执政官、元老院、保民官三者的权力互相配合与制衡的政体，认为这是罗马兴盛的重要原因。

波里比阿从罗马的执政官、元老院、保民官三者的职权中分析了罗马政体的性质。

首先，他指出：执政官是行政首脑，除保民官之外，一切官员都在他的指挥命令之下，外国使节由他向元老院引见，紧急事务由他提出与元老院商讨，民众会议由他召集，各种法案由他提议，通过的法律由他执行，军队由他指挥，在准备战争、指挥军事行动方面，他的权力毫无限制。从行使的职权来看，执政官简直就是君主。

其次，他指出：元老院的首要职权是管理财政，控制国库，安排收支；它还专管叛国、谋反、放毒、暗杀等重大案件的审讯；对外国使节的友谊劝告、强制要求，对国际纠纷的解决与劝降、宣战，对本国公民和地区所提出的请求保护、要求赔偿

等问题的处理等等。从行使的职权来看，元老院是一种表现贵族制政体的机构。

第三，他指出：民众会议掌握许多重要权力，如赏罚生死权、官职授予权、立法权、缔约权、决定战争与和平权等等；而民众的特别代表保民官则有权对元老院的决议提出异议。这些职权说明民众会议、保民官是表现民主政体的机构。

在波里比阿看来，罗马的政体就是他主张的那种君主制、贵族制、民主制三者结合的政体。

波里比阿还阐述了罗马执政官、元老院、保民官三者之间的关系。

首先，他指出：执政官虽然拥有全权，但要受元老院、民众会议和保民官的限制。军队给养的筹措、战功的评定以及任期届满的连任等都由元老院决定，战争与和平问题则由民众会议决定，因而使执政官在军事行动方面不能独断专行。

其次，他指出：元老院虽然握有财政、外交大权，但民众会议可以运用立法权通过法律对它加以限制，而且保民官中只要有一人提出异议，元老院就不能对任何事情作出最后决定，甚至无法集会议事。

第三，他指出：民众会议虽然掌握立法大权，但它所代表的人民处于元老院与执政官的权势之下，因为涉及民众公共利益的公共建设项目所订立的契约要受元老院的财政权的管辖，审理重大民、刑事案件的法官要由元老院在它的成员中指派，当兵的民众都要在执政官的指挥下进行活动。这就使民众会议、保民官处于受元老院、执政官牵制的地位。

在波里比阿看来，罗马的执政官、元老院和保民官、民众

会议等都不能完全独立地行使职权，而是要受到相互之间的牵制的。

波里比阿对罗马的这种混合政体推崇备至，认为它内部的三个方面的互相配合和互相牵制，可以把整个国家团结起来应付一切非常事变；可以抵制一切揽权的倾向以及防止产生一个部门专权的现象。因此，他断言“这种特殊形式的政体，具有不可抗拒的力量，任何它所决心追求的目的都可以实现。”^①

波里比阿与亚里斯多德两人的分权思想比较起来，有以下几点不同之处：

第一，亚里斯多德的政体三要素是为实现其中间阶层的温和和民主制而提出来的，而这种温和和民主制只是基于现实中存在的政治制度，从理论上推论出来的，是并没有实现过的制度，因此，他的分权理论是一种理想方案；波里比阿所提出的混合政体是罗马现实政治生活中已经存在的制度，所以他的分权理论是现实的反映和总结。

第二，亚里斯多德主张议事、行政、审判三个机能部门都由奴隶制国家的中间阶层掌握，他的分权理论局限于一个阶层之内的权限分工；波里比阿所赞赏的混合政体则涉及奴隶主、自由民之间的权力范围，所以在某种程度上带有阶级分权的性质。

第三，亚里斯多德主张的政体三要素中，实际上是议事机能高踞于行政、审判两机能之上，他的分权理论没有涉及制衡

^① 波里比阿：《罗马史》第六卷，引自世界史资料丛刊初集《罗马共和国时期》（上），第53页。