

分权与制衡论评

刘富起

21
吉林大学出版社

分权与制衡论评

刘 富 起

吉 林 大 学 出 版 社

分权与制衡论评

刘 富 起

责任编辑：丛立新

封面设计：张沐沉

吉林大学出版社出版
(长春市东中华路29号)

吉林省新华书店发行
长春市全安印刷厂印刷

开本：787×1092毫米 1/32

1990年8月第1版

印张：3.9375

1990年8月第1次印刷

字数：85千字

印数：1—800册

ISBN 7—5601—0578—5/D·100

定价：0.90元

序 言

人们通常所说的三权分立，是对分权论和分权制的简称。分权论是关于国家的立法机关、行政机关和司法机关之间的权力分立与制衡的学说；“分权”与“制衡”是分权论的两个基本点，这两者密不可分，相互依赖，互为条件。分权制是对分权论的具体应用，指整个国家的立法权、行政权和司法权，分别由三个不同机关行使，各自独立，相互制约，以保持权力平衡。三权分立是资产阶级构筑国家权力机构体系，指导国家权力机关活动必须遵循的根本原则，是资产阶级民主的重要形式。

三权分立是经过若干世纪进化得来的，它是历史发展的产物。在阶级社会，以国家强制力作后盾的国家权力，是为实现其阶级统治所必需的一种特殊力量，即政治上的强制力量和职权范围内的支配力量。国家权力始终是属于整个统治阶级的，并以国家机器为载体，通过统治阶级的权力主体去实现。由于权力是由人创造和掌握的，因此它的运用，常常要以人的意志为转移，如果运用得好，将成为推动社会前进的有力“杠杆”；如果滥用权力，势必成为阻碍社会发展的破坏力量。为了防止掌权人为所欲为，滥用权力，古往今来一些剥削阶级有识之士，积极探求运用权力的合理界限，企图将权力置于人的理性控制之下，以求长治久安。随着时代的发展，人们的政治观察力和理论分析能力随之不断提高，对国家权力现象的认识，也逐渐由浅薄的认识达到理论化和系统化。伴随着近代资本主义经济的发展，促使资产阶级势力迅速加

强,迫切要求获得政治统治权,扫除资本主义发展的障碍,于是反封建反神学的意识潮流,便以不可阻挡之势出现于世。

“他们不承认任何外界的权威,不管这种权威是什么样的。宗教、自然观、社会、国家制度,一切都受到了最无情的批判”

①,即用入而不是用神的眼光来解释和说明国家权力现象。

在17、18世纪资产阶级启蒙思想家看来,任何一种国家权力都不是神授的,而是人定的;国家权力不应当是至高无上的专制权力,应当是受限制的权力,是各个国家机关的权力职能的有机结合;它的目的是为了整个社会的安全和幸福。作为社会主体,国家成员的人是最重要的,国家应当为了人而存在,而不是人为了国家而存在;为了保证国家能为社会自身的目的服务,就不能允许专制君主行使国家权力,对社会继续发号施令,对君主的权力应当用宪法或法律加以限制。近代三权分立学说就是在这样的思想、理论背景下应运而生的。它适应近代市民的自由主义和国民参政的要求,在人民主权论和立宪主义基础上发展起来的。分权论一问世,就象自然法和社会契约论一样,成为一股强大的社会思潮,资产阶级以此作为反封建的有力武器,指导资产阶级革命的行动纲领。

在历史上,三权分立经历了二、三百年的产生、发展和演变过程。早在二千年前,古希腊和古罗马就产生了分权思想的萌芽。近代分权论,最早是由洛克提出的,然后由孟德斯鸠最终建立起完整的理论体系。美国独立战争领袖们在此基础上又进一步丰富和发展了这种学说,把近代分权论推向一个新的发展阶段。分权制最早确立于英国,接着便在美国

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,第404页。

用宪法形式明确规定了分权原则。其他国家随着资产阶级革命胜利，都相继沿用这一原则，使三权分立从英吉利海峡，传到欧洲大陆，接着又在美洲流行起来，并波及到亚洲，最后风靡世界，造成一种极为广泛的世界性影响。

三权分立不是固定不变的抽象原则，它与各国政治、经济、思想、文化等社会条件密切相关。三权分立作为组织政府的指导原则，是政治社会独特的现象，并非单凭一种学说和一纸法律就能形成，对此不能仅就法律规定，从字面上和条文上作静态的分析和推论，应当把它作为一种有活力的存在物，对其进行实质性的动态考察。当今西方各主要资本主义国家。在适用三权分立时，虽然表面上极其相似，但各有各的特点，存在着不同类型的分权模式。各种不同分权模式，不仅在细节上，甚至在一些根本性问题上，也有很大的差别。这种现象足以说明，三权分立原则在各国的具体运用，都是在各自不同的历史背景下，为实现其特定的政治目的和意图而被掌权统治者所选中的。各个国家都从本国历史和现实出发，根据本国具体国情和政治需要，采取各取所需的权力分立形式，如果社会条件发生变化，则必然引起分权制度发生这样或那样的变化。而且这种变化，常常同实际掌权的政治家的政治意图有直接关系。也就是说，权力分立制度常常会因为运用制度的人物的政治选择而发生或大或小，或明或暗的变化。因此，在资本主义社会现实政治生活中，根本不存在统一的、绝对稳定的三权分立制度，而是经常存在着要打破稳定与均衡的变革因素。

三权分立作为资产阶级民主重要组成部分，既有它的历史进步性，又有明显的阶级局限性。分权论在反封建斗争中，曾经起过进步的、革命的作用，对此应当给予恰当地肯

定。从历史发展角度上看，三权分立适应了社会分工发展的趋势，在管理国家的技术和方法方面有一定的合理性。但是三权分立的理论根据毕竟是反科学的，它在政治上是维护资产阶级统治的有力工具，为协调资产阶级各个集团权力分配，标榜资产阶级民主服务，借以欺骗、麻痹广大无产阶级和劳动人民，转移斗争视线，掩盖资产阶级专政实质，对此，应当予以充分揭露和进行深刻地批判。

在我们历史上，也曾有人对三权分立寄予厚望，期望它会给中国人民带来自由民主的社会政治生活。早在戊戌变法时期，康有为、梁启超、严复等人，为了变“君主专制”为君主立宪，曾经积极引进和宣传三权分立学说，主张“行三权鼎立之制”，随着变法运动的失败，这些企图向西方寻求真理的一代启蒙思想家，到后来却一反常态，统统变成了封建“旧学”的维护者。孙中山作为一个战斗的、真诚的革命民主主义者，在批判封建君主专制的同时，渴望能建立一个资产阶级民主共和国。为此，他提出了“五权宪法”的设想，把全国的宪法，分作立法、司法、行政、监察、考试五权，在西方的三权之外，结合中国具体国情，又增加二权。在这五权之中，最关键之点，就是去掉了“君权”。在他看来，这是实现民治的最根本方法。然而由于辛亥革命失败，临时约法被撕毁，宣告了资产阶级共和国方案在中国彻底破产。中国近现代历史雄辩证明，资产阶级共和国的道路，在中国永远是走不通的。78年后的今天，又有人借我国进行政治体制改革之机，大肆鼓吹“全盘西化”，全方位地照抄、照搬西方资产阶级的三权分立制度，企图按照资产阶级共和国的模式，改造我国现行政治制度。因此全面研究，正确评价三权分立，对于反对资产阶级自由化，坚持四项基本原则，

进一步发扬民主，健全法制，防止滥用权力，减少官僚主义，深入进行政治体制改革，都具有十分重要的理论和实践意义。

目 录

序言	1
第一章 三权分立学说的由来和发展	1
第一节 古希腊、古罗马的分权思想萌芽	1
一、亚里斯多德的“政体三机能”说	1
二、西塞罗的共和主义制衡思想	5
第二节 洛克首创近代分权论	9
一、立法权	12
二、行政权	13
三、对外权	14
第三节 孟德斯鸠是三权分立学说的集大成者	18
一、分权与政体	19
二、分权与自由	20
三、三权必须分立	21
四、三权必须制衡	34
第四节 美国独立战争时期资产阶级思想家的分权制衡思想	27
一、杰斐逊的双重分权制衡思想	28
二、汉密尔顿的联邦主义分权制衡思想	31
第二章 三权分立制度的确立、发展及演变	37
第一节 三权分立制度最早实行于英国	37
一、英国议会的确立及演变	37

二、立宪君主制的确立·····	38
三、内阁制的出现·····	39
第二节 美国是第一个用宪法形式确立三权分立的 国家·····	40
一、《独立宣言》为美国宪法奠定了基础·····	41
二、《邦联条例》是美国第一个根本法·····	42
三、《联邦宪法》将三权分立确定为美国的根本 政治制度·····	44
第三节 三权分立制在法国的确立及演变·····	48
一、1789年《人权宣言》首先在法国确立了三权分 立原则·····	49
二、1791年宪法在法国确立了君主立宪政体·····	50
三、1793年宪法在法国要建立的是一个不实行分权 制的共和国·····	52
四、1799年宪法确立了没有分权制的拿破仑独裁统 治·····	53
五、1848年宪法重新确立三权分立原则·····	54
六、1875年宪法确认法国为议会制共和国·····	55
七、1946年宪法宣告法兰西第四共和国成立·····	56
八、1958年宪法奠定了法国现代分权模式·····	56
第四节 三权分立在日本和德国的确立与演变·····	58
一、三权分立制在日本的确立·····	58
二、三权分立制在德国的确立·····	58
第三章 现代分权制的主要模式·····	62
第一节 美国总统制的分权模式·····	62
一、三权严格分立·····	62

二、三权切实进行制衡	63
三、总统拥有广泛的权力	68
第二节 英国议院内阁制的分权模式	70
一、立法机关内部的制约关系	70
二、立法、行政、司法三权未能实行严格分立	71
三、首相和内阁是行政权的核心	73
四、王权是虚位,“统而不治”	74
第三节 法国混合型的分权模式	76
一、总统是三权的核心	77
二、总理拥有仅次于总统的很大权限	78
三、议会是个受限制的立法机关	79
四、司法机关与立法和行政机关具有相互融合的特征	81
第四章 三权分立的发展趋势	83
第一节 行政权力不断扩大和加强	84
第二节 资产阶级政党是三权幕后的操纵力量	88
第三节 三权分立正面临着新的挑战	94
第五章 三权分立的本质	101
第一节 三权分立是新兴资产阶级反封建的有力武器	101
第二节 三权分立在法律和实践上是以权力制约权力	103
第三节 三权分立是为资产阶级专政服务的得心应手工具	107
后记	113

第一章 三权分立学说的由来和发展

三权分立最初表现为一种思想理论形态。在西方政治法律思想史中，分权思想占有极其重要地位，不论在当时或对后世都曾经产生深远的影响。分权思想的萌芽早在古希腊、古罗马就已出现。典型意义的分权论只是产生于近代，而近代的分权论又经历初创、形成和完善三个不同发展阶段。洛克是近代分权论的首创者，孟德斯鸠使三权分立理论体系最终形成，杰弗逊、汉密尔顿进一步丰富和发展了三权分立学说，使其更加完善。

第一节 古希腊、古罗马的分权思想萌芽

任何政治法律思想，都不是无源之水，都有各自的历史源流。近代的三权分立学说，也有其十分久远的思想源头。我们只要沿着西方政治法律思想发展的历史线索往前追溯，不难看到，在古希腊和古罗马奴隶主阶级思想中，早就存在分权论的雏形。

一、亚里斯多德的“政体三机能”说

亚里斯多德（公元前384—前322年）是古希腊哲学家中“最博学的人物”，因他具有广博的学识和卓著的科学功绩而被奉为古典科学的巨人和百科全书式的学者。他在许多领

域都有非常大的影响。《政治学》一书是他的政治法律思想的代表作。近代资产阶级有关国家和法的一些学说理论，有许多可以在亚里斯多德的著作中找到雏形。分权思想也不例外。

亚里斯多德认为，任何一个健全的政体都必须有“三个要素”，作为构成的基础。他通过实际考察和研究一些国家的宪法文件，根据每种政体统治者人数多寡和统治者是顾及公共利益还是顾及个人利益这样一个标准，把各种不同政体形式概括为两大类：一是正宗型，其中有君主政体（一人执政）、贵族政体（少数人执政）、共和政体（多数人执政）。这三种政体的执政者都顾及公共利益，所以称为正常的政体形式。二是变态型，其中有暴君政体、寡头政体、民主政体。这三种政体的执行者只顾及个人的利益，所以称为歪曲的形式。不论何种类型政体，都必须合理组织“三要素”，并以此作为各自政体的宗旨。他说，“一切政体都有三个要素，作为构成的基础，一个优良的立法家在创制时必须考虑到每一要素，怎样才能适合于其所构成的政体。倘使三个要素（部分）都有良好的组织，整个政体也将是一个健全的机构。各要素的组织如不相同，则由以合成的政体也不相同。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……，其三为审判（司法）机能。”

① “议事机能”拥有最高权力，对于战争与和平，制定法律，有关死刑案件，选任行政人员等有最终裁决权。“行政机能”是在各自职司范围内，负责指挥和管理全体公民的各项具体行政事务。“审判机能”是专司各种诉讼案件，其中

① 亚里斯多德：《政治学》商务印书馆1981年版，第215页。

包括普通刑民案件以及违反宪法案件和行政案件等。

亚里斯多德的“政体三机能”说，是以雅典奴隶主民主制为其客观原型。他关于政体三机能职权划分，完全是根据伯利克里时代雅典城邦的政治法律制度的具体建制，所作的一般性理论概括。他所说的“议事机能”，无非是针对当时雅典的公民大会和议事会而言。因为公民大会，在雅典城邦国家机构体系中，是属于最高国家权力机关，它有权管理全城邦的事务。但是公民大会根本不同于现代立法机关，它不是一个代议机构。在城邦中，凡20岁以上的男性公民都可以参加这个大会，实行直接民主，享有平等的政治权利。议事会是公民大会的常设机构，由五百人组成，议员在30岁以上的公民中，凭抽签选出，10个部落各选出50名议员。公民大会和议事会，尽管拥有立法权，但常常却议决一些有关行政和司法审判的案件。所以亚里斯多德有时称议事会为行政机构。例如雅典议事会不仅为公民大会准备议案，还处理捐课等其他行政业务。^①他所说的“行政机能”，虽说各有其行政职司，但与公民大会和议事会的职权并没有严格区分，更不同于近代由一批专门官员所组成的政府。他所说的“司法审判机能”，也不同于近代的司法机关。希腊城邦的审判职能是由公民陪审员组成的群众性法庭来承担的，每年按每个部落选六百人的原则，用抽签方式，从年满30岁男性公民中选出六千人。为了工作方便起见，分成10个陪审法庭，具体处理有关案件，通过投票对各种争讼案件进行判决。此外，陪审法庭还可以参与一些立法工作。它与现代由常任法官所组成的专门法庭，不仅在形式上，而且在司法权限上都

^①亚里斯多德：《政治学》商务印书馆1981年版，第215页。

有根本区别。

亚里斯多德的政体三机能说，与近代的三权分立不能相提并论。从表面上看，亚里斯多德所说的“政体三要素”，与近代的立法、行政和司法三权的划分，有惊人的相似之处，但其中具体内涵和实质内容，却有很大的不同。因为在古希腊的特定历史条件下，根本不存在着立法、行政和司法权限的严格划分，尤其不存在正规的经常性的立法现实，所以说亚里斯多德的政体三机能说，还称不上是真正意义上的分权论，只能算是一种分权思想的萌芽。

亚里斯多德的“政体三机能”说，是为他主张共和政体服务的。古希腊各个城邦国家由于历史条件不同，采取了不同的统治形式。以斯巴达为中心的伯罗奔尼撒同盟实行贵族制；以雅典为中心的雅典同盟则实行民主制。除了斯巴达始终保持贵族政体外，其他城邦国家的政体形式经常更迭。由于不同政体形式的存在，就为学者和思想家们提供了许多可供比较研究的材料。通过政体优劣比较，便采取一种批判的态度，假定一种理想主张，你争我辩，促使思想家更加关心国家和社会问题。因此在古希腊，奴隶主贵族派和民主派的矛盾和斗争，常常是围绕着政体问题展开的。贵族派主张实行君主制或贵族制；民主派主张实行共和制。亚里斯多德为了调和两派的矛盾，便主张实行由中产阶级掌权的共和国政体。他的政体三机能说，目的不在于强调权力职能划分，他所关心的主要问题，是如何达到社会不同阶层的均衡，使不同阶层的利益都能在政府组织中反映出来。所以说，他的政体三机能说，实质是具有古代特色的一种立宪主义的混合政府论。

从历史发展观点来看，亚里斯多德的政体三机能说，也

确实含有某此合理的天才预见。有的资产阶级法学家评论说，亚里斯多德的“政体三机能”说，是他“馈赠给子孙后代的一份最重要的遗产”，为后世提供了可资借鉴的宝贵思想资料。这种分权思想萌芽的素材，足以说明古代思想家，很早就注意探求人类有组织社会如何有效控制国家权力运行的措施，并为此苦苦地思索和实践。在亚里斯多德看来，凡是由平等人民所组成的城邦，不应当让一人高高凌驾于全邦人民之上；既然人人都具有同等价值，应当分配给同等权利，名位也应该轮番，同等的人交互做统治者，也做被统治者；所有公民都直接参与实施政府各种职能，无论何种职能，都是可以共同讨论的事务，这才合乎正义，这便是以法律为治，即所谓“建立轮番制度就是法律。”^①亚里斯多德之所以会提出那样可贵的见解，除了他本人的天才预见外，更主要是有产生这种思想的客观条件。没有发达的民主政治，就不可能萌发出分权的观念。由于雅典国家在古代已达到“高度发达的国家形态”，^②在那里存在比较完备的国家机构，并形成比较发达的民主生活，这就为早期分权思想萌芽的产生提供了客观原型。

二、西塞罗的共和主义制衡思想

马可·士利乌斯·西塞罗(公元前106—前43年)是古罗马著名的政治家、雄辩家和思想家。公元前63年被举为执政官，在此期间，他曾积极参加过一些政治斗争，成为共和国末期统治集团中一个极为活跃的人物。由于他坚持共和主义

^①亚里斯多德：《政治学》第176页。

^②《马克思恩格斯选集》第4卷，第116页。

的政治主张，最终被独裁者所杀害。

在古罗马，最早提出共和主义制衡思想的，是罗马史学家——波里比（约公元前205—前125年）。波里比继承和发展了亚里斯多德的政体三机能说，进一步提出国家权力机关相互制衡思想。他认为，罗马共和国得以强盛的最重要的原因，是因为罗马人不自觉地采取了一种“共和制度的宪法”，致使罗马国内的势力得到了稳重的协调和切实的“均衡”。在波里比看来，人民大会、元老院和执政官三种国家权力机关，不是彼此孤立的，应当密切配合，和谐一致的行动。执政官尽管在出征指挥军事行动时，拥有绝对自主权，但必须得到人民大会和元老院的支持；执政官要切实地依照元老院制定的法令行事，并受其约束。元老院和人民大会，执政官和人民大会之间都应当密切配合、相互制约，只有这样，才能求得一个均衡、正常、稳定的国家结构，而“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标都可以实现，”^①“我们不可能发现比这更好的政治制度了”^②他主张在权力体系中，任何一部分只要有取得优越地位的企图，或一旦显露出越权以及揽权的倾向时，就应受到相应权力的抗拒和抵制，因为“任何越权的行为都必然会被制止，”^③决不能允许某种权力以轻侮的态度去对待其他权力或凌驾其之上；每种权力部门也都不愿意受到其他权力的干涉。

波里比的共和主义制衡思想，后来被西塞罗进一步发扬光大，形成比较完整的依法制衡的思想理论体系。西塞罗在

①②③波里比：《罗马史》第6卷，见《世界史资料丛刊》
罗马共和国时期（上） 第52—53页。