

西方近代分权理论的形成探究

王小平

(广东培正学院 思想政治理论课教学部 广东 广州 510830)

[摘要]古代西方混合政体理论发展到近代遇到主权论的挑战,主权论认为权力是不可分割的,即使是古代,权力也统一于某一个阶级手上。为应对主权论的挑战,近代分权理论应运而生,它可以解释这样一种现实,即权力虽统一于某个阶级手上,但它仍然被制度性地分散到国家各机构中去。

[关键词]混合政体理论; 主权论; 分权

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2014.02.017

[中图分类号] D521 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2014)02-055-03

一、西方古代混合政体理论的困境

到了17世纪,政治话语主要集中在主权问题上。随着政治现实的发展,西方古代混合政体理论面临着困境,它对政治现实的解释性越来越弱,由此遭到许多批评,尤其以主权论者批评为甚。这里值得一提的人物是布丹,布丹认为,国家的根本特性是“主权”,即拉丁语的“Summa Potestas”。“主权”是绝对的。古代混合政体的根本弱点是违反政治组织的最基本原则即主权必然是无法分割的,“因此,混合就不是一个国家,而是国家的腐败^[1]。”那如何解释混合政体典型威尼斯呢?布丹解释,总督不仅是选举的,而且权力甚微;没有一种重要的君主制因素可以形容总督的职位;也没有民主制的成分,因为平民已经被排除在大议会和国家的其他机构之外。因此威尼斯的所有权力统一在贵族阶级手里。“不管历史上的情形如何,它现在是真正的贵族制这一点是明确的^{[1]168}。”

布丹对古代混合政体理论的质疑是有力的,正如美国学者戈登认为的:“它是对混合政体的理论观念的成功的批判,……根据威尼斯政治制度是否具有君主制的、贵族制的或民主制的成分来进行分类并不适合分析的目的。……即使人们能够表演分类的绝技,也没有任何分析上助益^{[1]224}。”

那么,我们是否可以把古罗马、威尼斯等共和国的权力结构解释为“铁板一块”毫无分权的性质呢?显然不能。虽然这些国家的权力实际上掌握在一个阶级手上,但这样的权力事实上因为国家各个机构的存在而被制度性地分散了,也就是说,权力是分散的。这个时候我们需要一种新的分权理论去替代古代阶级分权理论,以对现实作更有说服力的解释。

加斯帕罗的孔塔里尼便是尝试新分权理论来解

释政治现实的人。在《威尼斯共和国和政府》一书中,他使用了古代延续下来的“混合政体”惯用语,但这里的“混合政体”是对威尼斯宪政的一种多元主义解释。他把威尼斯政府体系看成是权力在其内部许多机构之间加以分割的一种体制。所有政治权力都在贵族阶级手中,但在这个阶级内部,权力是制度性地分散的,形成了相互控制的权源的一个综合体。孔塔里尼实际上是运用现代分权话语来解释现实,他摆脱了古代混合政体理论的阶级分权解释方法,这种利用不同机构进行分权代替利用不同阶级进行分权的方法是一个很大的进步。正如美国学者斯科特·戈登所言,“把这些性质视作与代表三种“成分”(指阶级)的不同政治机构联系在一起的观点并没有前进一大步,把这些机构解释成政治权力的互竞的或相互抨击的中心,倒是迈出了大得多的一步^{[1]240}”。

用机构替代阶级作为现代政府权力分权的主体,这是古代混合政体理论向现代分权理论转变的关键一步。要实现这样的转变,理论家们必须试图把混合政体中代表阶级的政体要素与现代分权中的机构要素联系和对应起来,这早在古罗马时期波利比阿那里就尝试过。波里比阿在对罗马共和国政体的描述中使用了古希腊的概念 mikte,这是把君主制、贵族制和民主制的单纯形式混合起来的政治体系。波利比阿把元老院看作是罗马共和国中的贵族因素;把公民大会看作是民主因素;执政官组成了君主因素。他总结了古罗马共和国政体的成功之处:“所有三种政府因素都可以在罗马共和国中找到。实际上,不论在政治体系的结构中,还是在日常实践的作用方式中,三者都是平等、和谐、制衡的。即使是当地人也不能确切地肯定国家在政体上究竟是贵族制、民主制还是君主制^{[1]109-110}。”美国学者哈维·C·曼斯菲尔德评论认为,波里比阿对古罗马共

[投稿日期] 2014-01-01

[基金项目] 广东培正学院重点课题《西方古今分权演变及其对中国政府机构改革的启示》(编号: 12pzxmzd05)

[作者简介] 王小平(1980-),男,广东韶关人,讲师,硕士,研究方向:西方政治思想史。

和国的描述“让我们想到相互对抗的现代分权政体……”^[2]

二、近代西方分权理论的形成

在西方现代分权学说发展过程中,德国学者施密特认为,“形成于英国的学说起了最重要的作用^[3]。”随着代议制在英国的发展,最佳政府制度是一种由君主、贵族院和平民院分享政府权力的思想发展起来了。然而,古代混合政体理论向现代分权理论转变面临着困难,正如英国学者维尔所说的,“混合政体的三个机构——君主、贵族院与平民院——在分权学说中并不与行政、立法和司法部门对应^{[4]34}。”而18世纪的英国思想家们为古代混合政体理论向现代分权理论转变走出了关键一步。

这里值得一提的是当时的英国政治家博林布鲁克,他把古代沿袭下来的混合政体思想与现代分权结合起来。他提出三重平衡的思想,即国王与议会(上议院与下议院合在一起)之间、立法与行政之间、国王的特权与人民的自由之间应保持“平衡”。这种平衡产生出自由政体:国王、上议院和下议院。他发现这种理想的结合已经在英国宪法中得到了实现,即英国国王体现了君主制的要素,上议院体现了贵族制要素,下议院体现了民主制的要素;他认为,纯粹的单一的政体意味着专制独裁,如果只实行民主制,就会导致无政府状态^[5]。虽然这种平衡思想没有离开早期混合政体阶级分权的话语体系,但博林布鲁克接下来谈到权力的配置问题,即把不同的权力分配给不同的机构,这对于分权思想从古代向近代转化是十分重要。他通过反对“收买制”捍卫他所理解的制衡思想。当时内阁政府的成员往往通过贿赂收买国会成员获取他们对政府政策的支持。博林布鲁克认为,权力在三个机构间的划分与均衡是这一结构的精髓,如果国王拥有立法权和执行权,他就是绝对君主;如果两院的任何一院拥有两种权力,我们就有一种贵族制或民主制。就是因为这种权力的划分,即将这些不同的特权归于国王、贵族院和平民院,才构成一个有限君主制^{[5]121}。

接下来,我们谈谈对现代分权学说贡献另一个重要人物——洛克,洛克贡献了两权分立理论,即立法权与行政权的分立。在18世纪的英国,人们目睹国王与国会的斗争后,逐渐意识到任何一种专制统治都是可怕的。洛克指出,“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力,这就会给人们的弱点以绝大诱惑,使他们动辄要攫取权力,借以使他们自己免于服从他们所制定的法律,并且在制定和执行法律时,使法律适合于他们自己的私人利益,……,

因此就需要有一个经常存在的权力,负责执行被制定和继续有效的法律;所以立法权和执行权往往是分立的^[6]。”

洛克并没有明确的司法权概念,因此他的分权理论仍然是不成熟的。现代分权学说形成于法国思想家是孟德斯鸠那里,他相当明确地论述了现代分权思想,“当立法权和执行权集中在同一人手中,或在同一个管理机构手中时,那里就不可能有自由了……。同样,如果司法权不是与立法权和执行权分工,那里也没有自由。如果司法权与立法权合并,臣民的生命和自由就是暴露于专断的控制之下;因为那时法官就是立法者。如果司法权与执行权合并,法官也许会用暴力和压迫来行为。如果同一个人或同一个机构,无论是贵族的还是平民的机构,来行使这三种权力,即颁布法律的权力、执行公众决定的权力和审判个人案件的权力,那么一切都完了^[7]。”至此,孟德斯鸠已不再像古代分权思想家那样关心究竟由社会中的哪个阶层来掌权,而是关心这三种权力是不是由不同的机构来掌握。对于司法权,孟德斯鸠明确地要使司法机构独立于其他两个机关。他说道,司法机关“对人类是如此可畏”,它不应当附属于任何具体的阶级或职业,并因此在某种意义上根本不成为一种社会力量——代表了每个人又不代表任何人的社会力量^{[4]81}。

至此,古代混合政体理论发展到近代,遇到主权论的挑战,经过孔塔里尼、博林布鲁克、洛克以及孟德斯鸠等人的努力,这一理论演变成现代分权理论。现代分权理论最后在美国那里得到很好的践行。美国采取的是严格的分权与制衡形式。立法、行政与司法权形成相互制衡的格局。议会立法权受到的制约是:总统享有对国会立法的批准权和否决权,法院也可以通过司法审查权来制约立法权。总统的行政权受到的制约是:国会可以通过同意权和否定权来制约总统任命内阁部长以及对外缔结条约的权力,国会还可以运用弹劾权来制约总统、部长等高级行政官员的违法失职行为,最高法院也有权审理经国会弹劾的总统和高级官员,还可以对行政行为进行违宪审查。法院的司法权受到的制约是:最高法院的法官需要总统提名和国会批准,国会还可以对违法的法官行使弹劾权。美国立宪者将分权看作一种手段,其目的在于通过赋予三部门否决权来限制国家权力。分权为权力制衡提供一个必要的“框架”^{[1]311}。“在美国的复合共和国里,人民交出的权力首先分给两种不同的政府,然后把各政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门。因此,人民的权利就有了双重性保障,两种政府将互相控制,

同时各政府又自己控制自己^[8]”。

三、古代混合政体理论向现代分权理论演变 的意义

西方古代混合政体理论向现代分权理论演变具有深远的意义。虽然这种变化表面看来是由阶级分权转变为政府各机构的分权，但其背后暗含的意义仍值得我们去研究和解读。

第一，它是政府职能不断完善的结果。混合政体理论向分权学说的转化的最关键的一步是把“不同的政府职能配置给政府的各个部门”。这关键一步的前提是政府职能的完善，否则就不可能依据职能设置相应的政府机构及其配置相应人员。现代分权的形成，意味着政府职能更加完善，各机构权力界限更加清晰，分工更加明确，由分工所产生的效率也更高。古代政府显然是政府职能混乱的代名词。在亚里士多德著作中，“同样一些人也许会作为军人、农人和木匠；也还是同样一些人，也许会同时作为深思的议事会成员或司法法院的成员来进行活动……。”

第二，它是国体与政体分化的结果。国体即国家性质，就是社会各阶级在国家中所处的地位，统治阶级的性质决定国家的性质；政体为国家的政治、统治形态，即国家政治体系运作的形式。一般用来指涉一个国家政府的组织结构和管理体制。古代混合政体理论的制度设计是为防止权力集中掌握在某个阶级手上，因此政府组织上采取混合君主、贵族、平民三大阶级的元素，很明显，这样的政体与国体是捆绑在一起的，它既是对政体的混合，其实也是对国体的混合。而到了现代分权学说，由于布丹等人的主权不可分割理论的影响，混合政体中的贵族主权被确认为是事实，而现代分权中的人民主权不再是人们争论的焦点，人们关注的是在现代主权不可分割条件下，如何防止专断的权力。为此，现代分权理论仅仅从政权组织形式入手，把国家权力配置到不同政府机构如立法、行政、司法这些不代表

阶级属性的部门中去，从而防止专断权力，这种做法与古代混合政体理论把政体与国体捆绑在一起的做法是不同的。

第三，它是权力控制方式文明进步的体现。古代的阶级分权的局限性在于，分权和具体的阶级利益直接关联，在实践中容易引发阶级斗争和政治动荡。在一种政体下，一旦力量对比发生变化，某一个阶级的力量增长，便寻求改变政体，追求更多利益，导致发生革命和动乱，政体随之变迁。而现代分权，它的基础是政府职能分离，这使它权力的运作摆脱了与具体阶级利益直接关联和简单对应的关系，使国家权力机构带有更多的公共性与中立性的特点，国家成为利益冲突的调节者和仲裁者，而不再是阶级之间利益冲突的直接参与者。这样，社会阶级利益的冲突所产生的对国家政权的冲击力，通过现代复杂的政府组织结构运作得以化解。

参考文献：

- [1][美]斯科特·戈登. 控制国家——西方宪政的历史[M]. 应奇, 陈丽微, 孟军, 等. 译. 江苏: 江苏人民出版社, 2001:167.
- [2][美]哈维·C·曼斯菲尔德. 驯化君主[M]. 冯克利译. 南京: 译林出版社, 2005:87.
- [3][德]卡尔·施米特. 宪法学说[M]. 刘锋. 译. 上海: 上海人民出版社, 2005:217.
- [4][英]M·J·C·维尔. 宪政与分权[M]. 苏力. 译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997:35.
- [5][英] 博林布鲁克. 博林布鲁克政治著作选(影印本)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2003:125-127.
- [6][英]洛克. 政府论(下)[M]. 叶启芳, 瞿菊农. 译. 北京: 商务印书馆, 1964:89-90.
- [7][法]孟德斯鸠. 论法的精神(上册)[M]. 北京: 商务印书馆, 1961:156.
- [8][美]汉密尔顿, 杰伊·麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 北京: 商务印书馆, 1980:265-266.

[责任编辑 王云江]

Research on the formation of modern western theory of decentralization

WANG Xiao-ping

(Department of Ideological and Political Theory, Guangdong Peizheng College, Guangzhou 510830, China)

Abstract: The ancient western theory of mixed system met the challenges of sovereignty when developing into the modern time. Sovereignty claims that power is inseparable, even in ancient times, power is unified in the hands of a class. In order to cope with the challenges of sovereignty theory, the modern theory of separation of powers emerges, which can explain such a reality that the power is unified in the hands of a class, but power is still divided into various agencies.

Key words: mixed government theory; sovereignty; decentralization.