

# 试论“权力的分立”产生发展的 社会历史条件

左大千

(社会科学部)

---

## 摘 要

从目前发表的有关权力的分立的文章看,大多是从西方资产阶级这一学说的本质和它在实践中所产生的矛盾出发来论述中国不能实行权力的分立的政治制度。本文则试图通过对权力的分立的政治制度和理论产生、发展的社会历史条件的论述,说明新中国已不存在这样的社会条件。

---

## “权力的分立”和“分权”

长期以来,我国学术界,包括法学界的许多同志,对权力的分立和分权两个概念是不加以区分的。相当多的译著和论著将权力的分立简称为分权。如法律出版社1985年出版的《英汉法学词典》将权力的分立(Separation of powers)译成分权和权力的分立两个意思。又如上海辞书出版社1984年出版的《法学词典》在解释三权分立一词时,同样将权力的分立混同于分权。

其实,权力的分立和分权绝不是同一个概念。权力的分立是指资产阶级关于国家政治制度的一项重要原则的理论,其主要内容是国家的立法、司法、行政或其他权力交由不同的机关掌握,各自独立行使,相互制约。而分权显然是一个比权力的分立更为广泛的概念,它包含了权力的分立、权力的分配(distribution of powers)以及其他一些意义较为特定的概念。

本文之所以首先提出这一问题,除了权力的分立和分权确实不是相同的概念外,更重要的是权力的分立和分权概念的混淆不清往往会造成不必要的误解。如美国宪法中有一个“联邦与州的分权”原则。这个原则是指联邦政府与各州政府之间的权力分配关系问题,而不是指

---

本文于1991年3月7日收到

联邦和州平等地、独立地分享和行使国家权力并相互制约。

在我国政治体制改革中也会碰到一个“权力过分集中”而要适当“分权”的问题。那么在我国政治体制改革中的分权是什么含意呢？邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中曾在多处使用过分权这一概念。他指出：“我们历史上多次过份强调党的集中统一，过份强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过份集权。过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题”。<sup>①</sup>不久前邓小平同志指出：“在政治体制改革方面，有一点可以肯定，就是我们要坚持人民代表大会制度，而不是美国式的三权鼎立制度。”<sup>②</sup>可见邓小平同志所说的分权是指在中国共产党的领导下，中央和地方、党同政府以及其他社会组织之间如何划分职权范围的问题，而没有权力的分立的意思。

本文认为学术界应将权力的分立概念同分权概念严格区分开来。故本文在下文中将不把权力的分立简称为分权。

### “权力的分立”产生和发展的社会历史条件

权力的分立是17、18世纪在资产阶级启蒙思想家中广为流行的学说。法国的孟德斯鸠曾在18世纪中叶系统地阐述了这一学说。孟德斯鸠指出，任何国家都有三种权力，即立法权、司法权和行政权。必须使国家的这三种权力分开，并使它们相互平衡、相互牵制。这样才能实现公民的政治自由，才能有效的防止君主滥用权力。否则国家必然转向专制制度，民主和自由就无法保障。他主张把立法权交给议会，把司法权交给法院，把行政权交给国王。

权力的分立学说后来在资产阶级革命过程中成为反封建专制的一面光辉旗帜，在资产阶级革命胜利后，又被许多资产阶级国家的宪法确立为国家政治制度的一项基本原则。资产阶级权力的分立学说及其实践在世界上有着广泛的影响。1911年辛亥革命时制定的《中华民国临时政府组织大纲》就是仿效美国三权分立的政体原则，规定临时参议院、总统和行政各部、中央审判所，分别独立行使立法、行政、司法等权力。后来孙中山先生提出的立法、行政、司法、考试、监察五权分立的原则也是企图将权力的分立理论运用到中国政治制度中去的一种尝试。

在当今的中国也有一些人对权力的分立理论以及依此理论建立起来的政治制度盲目崇拜。他们认为对权力的分立的“一味批判”是偏颇的，是在干“泼洗澡水连婴儿一起泼掉的蠢事”，主张在我国的政治体制改革中应当借鉴资本主义的政治体制。还有极少数的人利用权力的分立理论竭力鼓吹政治多元化，借以削弱和取消中国共产党的领导。其实，持这些观点的人往往有意无意地忽视了一个基本问题，即西方资产阶级权力的分立的政体制度和理论产生、发展的社会历史条件到底有哪些，我国现在是否存在这样的社会条件。

西方资产阶级权力的分立的政体制度和理论产生、发展的社会历史条件可以从以下几个方面去寻找：

第一，从历史传统上看，西方一些国家在封建时期的政治制度中就一直存在权力的分立现象

在西欧的一些主要封建国家中，王权从未达到过东方一些国家王权那样强大和至高无上的程度。在英国封建社会的初期，国家权力除极少数情况外，长期由国王和大封建领主

(如贵族会议)共同掌握。就是在王权比较强大的12世纪,国王虽拥有征税权,但征税数量的多少也必须得到由全国主要大贵族和教会长老组成的谏议会的同意。这种封建性质的谏议会成为后来英国封建议会的根源。

事实上,在“国王的附庸的附庸不是国王的附庸”的一些西方国家,行政权、制定法律的权力和“裁判权”都不可能由国王独掌。在这些国家中由于包括国王在内的大封建贵族在长期的相互争夺权力的斗争中经常出现大致势均力敌的政治局面,因此国王受着封建契约的约束。国王有一定的权利,也要承担一定的义务。其他大封建贵族的利益如果遭到严重损害又无法同国王达成协议时则拥有武装背叛的权利。1215年英国的约翰王接受大封建贵族的《大宪章》就是在他们的武力面前实现的。

1265年以后,英国封建国家的权力开始由国王、大封建贵族和骑士、市民上层共同掌握。1343年起英国封建议会分为上下两院,下院由骑士和市民代表参加,主要权力是决定税收,后又逐步取得制定法律的权力;上院由贵族组成,拥有“裁判权”和其他一些权力。在兰开斯特王朝亨利四世(1399—1413)在位期间,封建议会的权力达到了它在中的一个极盛时期。虽然这一时期的议会,在当时的人看来并不是权力的分立机关。但它已有了一定程度的独立性,对限制王权和限制大封建贵族的权力起着明显的作用。

因此完全可以认为,在英国的封建政治制度中早已存在某种程度的权力的分立现象。其实,这种权力的分立现象在西欧的许多封建国家中都不同程度地存在。

第二,以王权为代表的封建势力同新兴资产阶级在和旧封建贵族争夺国家统治权的斗争中表现出的相互依赖关系是权力的分立政治制度进一步形成和发展的重要社会历史条件

在英法等封建国家处于从封建社会向资本主义社会发展过渡的阶段,以王权为代表的封建势力同新兴资产阶级是一种既相互斗争又相互依赖的关系。这种关系是由国王、新兴资产阶级和旧的封建贵族在争夺国家权力的斗争中“任何一方尚未压倒另一方”的政治格局决定的。以往人们总是比较重视新兴资产阶级在革命前同王权相互对抗斗争的一面,而较少重视它们之间长期存在的相互依赖的另一面。本文认为,正是王权同新兴资产阶级之间的这种相互依赖的政治经济关系带给了西方一些封建国家在政治制度方面的独特色彩,为资产阶级同国王分享国家权力创造了条件。

在英国,都铎王朝(1485—1603)为了打击和削弱同其争夺统治权的大封建贵族势力,依靠新贵族和资产阶级的支持,竭力加强王权,实行有利于资产阶级的专制统治。都铎王朝历代国王,多从新贵族和资产阶级当中选任充当国王顾问的枢密官,以排斥旧的封建贵族。枢密官是国王的得力助手,显要者同时又是国务大臣。枢密院有权在地方乡绅中挑选治安法官管理地方各郡。治安法官执行枢密院规定的符合国王和新兴资产阶级利益的政策,审理司法案件,镇压叛乱和骚乱。

在都铎王朝时期,议会在国王的支持下,通过有利于王权和新兴资产阶级的法案,拥有较大的权力。对于这种情况托玛·史密斯爵士曾写道:“英国至上而绝对的权力在议会……议会废止旧法律,制定新法律,对于过去和未来的事发布使人遵守的命令,改变私人的权利和财产,承认私生子为合法嗣子,规定宗教形式……给君主主要传讯的人判罪或免罪。总而言之,昔日罗马人民无论在‘百人团民会’(Centuriatis Comitibus)或‘特里布斯民会’(tributis)里可以做的事情,英国议会也可以做,议会代表并握有全国中央和地方的权

力。”<sup>③</sup>

在经济方面，都铎王朝为了财政上的需要，在整个16世纪都推行符合资产阶级利益的重商主义政策，保护工商业，奖励航海事业，支持新贵族和资产阶级的圈地运动，海外掠夺，以实现资本的原始积累。

在法国，资产阶级在16、17世纪也是依靠封建的国家机器进行资本的原始积累。法国君主专制政府实行保护民族工商业的政策，非常关心国内外的商品交流，禁止各级封建贵族在商路上和河流中设置关卡。而作为回报，法国的资产阶级在政治上和财政上支持王权，以图发展资本主义经济和打击封建割据势力。法国资产阶级同王权的联盟是以国王腓力四世于1302年创立的三级会议为基础的等级君主制发展而来的。三级会议由高级僧侣、封建贵族和逐渐演变成新兴资产阶级的富裕市民组成，享有决定征税等国家权力。这种联盟曾一直维持到18世纪初。

从15世纪末期到英法等国发生资产阶级革命以前，新兴资产阶级同王权联盟并且分享国家权力的现象在西欧其他一些国家中并不罕见。

以洛克、孟德斯鸠、伏尔泰等大多数资产阶级启蒙思想家为代表的权力的分立学说就产生在上述的社会历史条件之中。这一学说从整体上看，必然适应这些历史条件，并只能局限在这些历史条件的范围之内。因此，孟德斯鸠等人的权力的分立学说没有推翻封建制度的目的，而是希望对封建专制制度作一些改良，使其变成资产阶级君主立宪制度，从而使资产阶级通过长期斗争在议会中取得的那部分国家权力得以巩固和发展。18世纪的启蒙思想家都十分羡慕英国的君主立宪政体。如伏尔泰写道：“英国是世界上抵制君主达到节制君权的唯一国家；他们由于不断的努力终于建立了这样的开明政府，在这个政府里，君主有无限的权力去做好事，但想做坏事，那就双手被缚住了；在这个政府里，人民心安理得地参与国事。”可见17、18世纪的权力的分立理论从一定意义上说，是对西欧一些封建国家长期以来在国家权力分配斗争方面的一种承认和总结。这种承认和总结既有反对当时一些西欧封建国家中专制王权日益加强和专横的一面，又有希望同封建势力合作的另一面。只是由于资本主义在政治上和经济上的不断发展必然要与日益走向专横和没落的封建王权不断发生冲突，权力的分立学说才日益明显地被资产阶级用作反对封建专制制度的武器。

### 第三，权力的分立的政治制度和理论在当代资本主义国家存在和发展的社会条件

欧洲资产阶级革命的最终结果是建立了资产阶级专政的政权。之后，一些资本主义国家经过漫长的发展过程于19世纪末开始进入垄断资本主义发展阶段。资本的日益高度集中也不断要求资产阶级国家权力的集中。资产阶级独揽国家权力以后，权力的分立无疑有削弱资产阶级专政的国家机器职能的作用，这是同资产阶级的根本利益相矛盾的。事实上，资产阶级在建立自己权力的分立的现代政治制度的过程中，不断遭到来自行政权力日益扩大、资产阶级政党政治、以及代表垄断大资产阶级利益的压力集团等方面的冲击。

可是人们也看到，当代资产阶级国家仍然把权力的分立作为建立国家政治制度的一个重要原则。这是由于资本主义在其发展至今的过程中，权力的分立理论和实践仍有其存在和发展的社会条件。

首先，权力的分立对调整资产阶级内部关系起着决定的作用。在以私有制为基础的资本主义社会，资产阶级作为一个阶级，从剥削压迫劳动人民这个角度来看，其根本利益是一致的。但资产阶级又是由有着不同经济利益的各种利益集团组成的。这些利益集团除了在剥削

压迫劳动人民这个根本利益面前是团结一致的以外，它们之间有着激烈的对抗性的矛盾和斗争，有时甚至可以达到使用武力的程度。正如马克思指出的：“……资本家在他们的竞争中表现出彼此都是虚伪的兄弟，但面对着整个工人阶级却团结成真正的共济会团体。”④

在资本主义社会，任何有势力的利益集团都不允许其他利益集团独掌国家权力。一旦某一个或某几个利益集团的利益受到了其他利益集团的侵害，他们便会利用权力的分立原则建立起来的政治体制去调整他们之间的矛盾。如在“罗斯福新政”时期，由于罗斯福颁布实施的“农业经济调整法”侵害了某些工业资产阶级利益集团的利益，这些利益集团在利用国会阻止该法案通过没有成功之后，便通过美国最高法院于1936年1月宣布该法违宪，从而迫使罗斯福废止实施该法。又如美国资产阶级的一些利益集团，由于其利益受到来自行政方面的侵害，便通过国会利用“水门事件”将尼克松总统赶下台，人们对此也还是记忆犹新的。

在资产阶级革命时期，权力的分立理论是资产阶级用来反对封建专制的锐利武器。在资产阶级实现了自己对国家的完全统治之后，建立在权力的分立原则上的政治制度的性质发生了重大的变化。但总的看来，这种变化仍有利于资产阶级组织自己的阶级力量，实现不同利益集团之间的权力分配，并保证金钱特权所要求的“自由”、“平等”不受侵害。所以当代资产阶级仍把这种权力的分立原则抬得很高，说没有权力的分立就没有宪法。

其次，资产阶级在它完全战胜封建阶级之后，权力的分立还被用来麻痹广大劳动人民，从而起到缓和阶级矛盾、巩固资产阶级统治的作用。其途径主要有两个方面：一方面，资产阶级在同以无产阶级为首的广大劳动人民斗争的过程中，在迫不得已的情况下，往往会利用立法机关通过一些法案，甚至通过宪法修正案，来确认劳动人民的某些权利。因为资产阶级从来不惜以对劳动人民“若干小的让步和改良”来换取资本主义秩序的稳定。这种小的让步和改良给劳动人民的一个直接印象很可能就是“民选”的立法机关的有关立法活动限制了行政机关或司法机关的权力和这些机关对劳动人民的专横。其结果便是有效地维护了资产阶级对国家的统治。另一方面，资产阶级利用本国占统治地位的资产阶级意识形态，并且使这种意识形态“渗透”到劳动人民中间去的有利条件，在劳动人民当中宣传和灌输有关权力的分立理论。⑤从资本主义国家的现状看，劳动人民普遍掌握马克思主义的基本理论，从而认清权力的分立的本质是不可能的。因此，当今这种资产阶级权力的分立学说和在此基础上建立起来的政治制度在麻痹和欺骗广大劳动人民，保持资本主义社会相对稳定方面仍然是有一定效果的。

再次，历史的传统和历史的教训对资产阶级采用权力的分立政治制度也有着持久的影响。如前所述，政治制度中权力的分立现象在西方一些国家的整个封建时代都不同程度地存在。在近一个半世纪的自由资本主义时期，资产阶级普遍要求限制政府的行政权力，使其只是充当资本主义制度的“守夜人”角色。权力的分立的政治制度对资产阶级实现这一要求起了重要作用。在这一时期，英、法、美等主要资本主义国家根据各自工业迅速发展的不同情况，加强了议会的活动，制定了大量在经济方面限制政府行政权力的法律，以创造有利于工业资产阶级自由竞争和经营的条件。到了帝国主义时期，出现了议会权力削弱，行政权力加强的趋势，但权力的分立政治制度在资产阶级看来还是给他们的统治带来好处。特别是第二次世界大战期间德、意、日法西斯政权曾严重损害了本国资产阶级的整体利益的教训也使得资产阶级更坚信以权力的分立理论建立起来的政治制度对巩固资本主义国家政权仍然是有用的。

资产阶级权力的分立政治制度和理论产生、发展的社会历史条件虽然是比较复杂的，但总的看来，以下几个条件是最基本的：（1）在剥削阶级为统治阶级的国家里，统治阶级中有着尖锐矛盾的不同经济利益集团之间，或阶级本质不同但在经济政治利益上有着密切联系的剥削阶级之间，在长期争夺国家统治权的斗争中，任何一方不能完全压倒另一方，是权力的分立政治制度和理论产生、发展的决定条件；（2）在一个国家里长期存在权力的分立现象的历史传统也是权力的分立政治制度和理论产生、发展的一个重要社会历史条件，否则资产阶级启蒙思想家们就不会把它当作“永恒的规律”来谈论；（3）在资产阶级完全掌握政权以后，出于对劳动人民进行统治和欺骗的客观需要是权力的分立理论及其实践得以继续存在、发展的又一重要社会条件。

从权力的分立政治制度和理论产生、发展的社会历史条件可以看出，权力的分立的本质只能是维护和巩固剥削阶级的统治，实现不同利益集团的权力分配。在资本主义国家，无论资产阶级打着三权分立的旗号也好，五权分立的旗号也好，无产阶级和劳动人民是不可能掌握任何一个国家机关的权力的。

## 新中国不存在按权力的分立理论建立国家政治制度的社会条件

在皇权至高无上的中国封建社会，由于不可能存在势均力敌的不同经济利益集团长期相互争夺国家统治权的社会历史条件，故权力的分立政治制度在中国封建社会不可能出现。

在中国进入近代以来，对政治体制有过长期的争论。不少先进的中国人向西方寻求真理，以求救国治国的良方妙药。康有为、梁启超力主君主立宪，遭到失败。孙中山先后以三权分立、五权分立原则建立政治制度的尝试也失败了。蒋介石建立的国民政府形式上渊源于孙中山的五权分立理论，实际上是代表大地主大资产阶级的独裁政府，并且只存在22年就在大陆上完全跨台了。这些严酷的事实都说明，在半殖民地半封建的中国不存在按权力的分立理论建立国家政治制度的社会历史条件。其主要原因在于中国在这一历史阶段没有出现一个强大到足以同封建统治阶级和其他反动统治阶级分享国家统治权力的民族资产阶级。

那么新中国的建立是否为按权力的分立理论建立政治制度创造了必要的社会条件呢？回答是完全否定的。

第一，新中国建立以后，我国根本就不存在实行权力的分立的阶级基础

我国的国家性质是以工人阶级为领导的，以工农联盟为基础的社会主义国家，新中国建立以后，经过土地改革运动和合作化运动，彻底消灭了封建地主所有制，作为封建统治势力的地主阶级已不复存在。到了1956年底，我国经过资本主义工商业的社会主义改造，资本家除领取按国家规定的定息外，已失去了全部生产资料的所有权。因此在社会主义中国，封建阶级和资产阶级至此已完全丢失了存在发展的全部物质经济基础，在这种情况下，我国的经济只能是以公有制为基础的社会主义经济，国家权力自然也就归以工人阶级为首的全体劳动人民独掌。

当然，在我国劳动人民内部，由于多种经济成份的存在等原因，也有着不同的社会集团、利益群体之间的差别，但在社会主义公有制的基础上人民的根本利益是一致的，人民内部的各种矛盾完全可以在中国共产党的领导下，通过符合中国国情的民主程序协商解决和协调一致。在我国不存在，也不可能存在势均力敌相互争夺国家权力的利益集团，所以也不可能出现

马克思和恩格斯描述的那种“统治是分享的”政治局面。

显然，在我国权力的分立政治制度赖以存在的阶级基础已不存在。如果硬要人为搞资产阶级权力的分立那一套，不但在理论上说不通，而且在实践中势必会使全国人民失去明确的前进方向，造成国家和人民四分五裂、动乱不安的局面。

第二，中国人民已经建立了最符合中国国情的政治制度

作为我国根本政治制度的人民代表大会制度是我国人民的历史选择，是由我国的经济基础、阶级关系和政权性质所决定的。（关于这个问题论述很多，本文不再赘述）。中国共产党在新民主主义革命的整个过程中对建立什么形式的政治制度进行过长期的探索，最终确立了以民主集中制和议行合一为原则的人民代表大会制度。我国的人民代表大会制度在其形成、发展和不断完善的过程中，曾多次遇到是否要引进“权力的分立”问题，但经过广泛的全民讨论，每次都否决了这种意见。

通过长期对人民代表大会制度的不断完善，我国的人民代表大会制度基本上已经能够从政治上和组织上保证人民当家作主、行使管理国家的权力；初步建立了一整套既保证国家权力的统一，又使各国家机关更好的分工合作，密切配合的体制。实践证明，我国的人民代表大会制度充分体现了民主集中制原则，兼取民主和效率两者所长，充分发挥了中央和地方两个积极性，并且有利于实现中国共产党的领导，有利于国家的统一和稳定，是最符合中国国情的政治制度。

我们在从根本上肯定人民代表大会制度优越性的同时，并不否认我国的人民代表大会制度还不够完善。我们必须在坚持四项基本原则的前提下不断完善它、发展它。在完善和发展人民代表大会制度的过程中，对于资产阶级民主的一些具体形式和做法，包括各权力机关职权范围的分工和制约的某些合理因素可以有分析地借鉴，为我所用。但完善和发展人民代表大会制度的目的“是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展。”不是为了别的什么目的。

通过对西方一些国家的“权力的分立”的政治制度和理论产生、发展的社会历史条件的回顾与思考，通过对我国国情的实事求是的分析，本文的结论是：由于我国同资本主义国家在经济基础、阶级关系、政权性质、政治制度等方面有着根本的不同，加上在历史文化传统方面同西方资本主义国家间也存在巨大差异，因此，社会主义中国不存在按资产阶级“权力的分立”理论建立国家政治制度的社会条件。

## 参 考 文 献

- 〔1〕邓小平·邓小平文选·北京：人民出版社，1983：289
- 〔2〕任严·中国法学，1990；2：3
- 〔3〕莫尔顿·人民的英国史·北京：三联书店，1976：236
- 〔4〕马克思·马克思恩格斯全集·北京：人民出版社，1973：25·221
- 〔5〕列宁·列宁选集·北京：人民出版社，1971：2·82
- 〔6〕马克思·马克思恩格斯全集·北京：人民出版社，1973：3·52