法学精义

现代宪法论

(美)卡尔·罗文斯坦(Karl Loewenstein) 著
王锴 姚凤梅 译

清华大学出版社
北 京

北京市版权局著作权合同登记号 图字：01-2016-7641
Political Power and the Governmental Process，57-9549
By Karl Loewenstein，published by The University of Chicago Press，© 1957

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989　13701121933

图书在版编目(CIP)数据

现代宪法论/(美)卡尔·罗文斯坦(Karl Loewenstein)著；王锴，姚凤梅译. —北京：清华大学出版社，2017
(法学精义)
书名原文：Political Power and the Governmental Process
ISBN 978-7-302-45218-8

Ⅰ. ①现…　Ⅱ. ①卡… ②王… ③姚…　Ⅲ. ①宪法—研究　Ⅳ. ①D911.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 234636 号

责任编辑：朱玉霞
封面设计：傅瑞学
责任校对：王荣静
责任印制：王静怡

出版发行：清华大学出版社　　**地　址**：北京清华大学学研大厦 A 座
http://www.tup.com.cn　　**邮　编**：100084
社 总 机：010-62770175　　**邮　购**：010-62786544
投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn
质 量 反 馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn
印 装 者：三河市春园印刷有限公司
经　销：全国新华书店
开　本：170mm×240mm　**印　张**：21　**字　数**：347 千字
版　次：2017 年 8 月第 1 版　**印　次**：2017 年 8 月第 1 次印刷
定　价：69.00 元

产品编号：067703-01

本书为 2012 年国家社科基金青年项目
《我国宪法总纲条款的规范属性与实施机制研究》
（批准号：12CFX016）
的阶段性成果。

献给

查尔斯·W. 科尔主席
和
阿默斯特学院理事会

作者

卡尔·罗文斯坦,(1891—1973),德裔美籍政治学家和公法学家,被誉为20世纪杰出的宪法学者之一。先后在巴黎、海德堡、柏林和慕尼黑学习法律,1922年获得博士学位,1931年通过教授资格,并在慕尼黑大学担任编外讲师。1933年纳粹上台后,罗文斯坦被剥夺公职并逃亡美国。先后在耶鲁大学和阿默斯特学院工作,“二战”后回到德国,1956年起担任慕尼黑大学的政治学和法政策学教授,是规范宪法、防卫性民主等诸多原创性理论的提出者。

译者

王锴,北京航空航天大学法学院教授、博士生导师。德国弗赖堡大学访问学者(2013—2014)。兼任中国宪法学研究会常务理事、中国财税法学研究会理事。研究方向为宪法学、行政法学,主要侧重于违宪审查、基本权利、宪法基础理论、比较宪法和行政法总论,曾在《中国法学》《法学家》等刊物发表论文四十余篇,出版《公法释义学与比较方法》《部门宪法研究》等多本著作,译著有《法国行政法》等。

姚凤梅,教授,中共河北省委党校科技文化部英语教研室主任,主要研究中西文化。主持河北省社科基金项目两项,主研国家和河北省社科基金项目各一项,在《学习时报》《河北日报》《云南行政学院学报》等报刊发表论文二十余篇。

英文版序

这本书由我于1956年1月在芝加哥大学Walgreen基金会举办的讲座上的六篇讲稿组成。根据出版方的要求，对原有的资料进行了重新编排和扩充，当然，它的结构和主题次序绝大部分仍与讲稿一致。

这项研究属于政治科学的一个分支——比较政府学，然而，它的路径是不同于这个领域的传统方法的。它并非一个国别式的政治制度的描述和分析，也不是对不同政治文明中的相关制度和技术的功能性比较。相反，这项开拓性的研究试图建立一个概念框架，将不同政治体制中运行的政治制度和技术都纳入一个具有包容性的概念或思想模型来分析。由此，这个概念或思想模型作为评价各种历史的和当代的统治类型的“指南针”。这种讨论的理论背景是，政治权力的行使对于所有的政治组织都是根本性的：政治权力到底是集中在单一的权力持有者或者国家机关手中，还是应当被多个权力持有者或国家机关分享和相互控制？

这项工作既非植根于也非旨在建立一种无所不包的、统一的带有哲学性——思辨的或者形而上学的——的政治理论。它应当被看作一种致力政治权力运行现实的努力。

不幸的是，我也许是最后一个没有去探索过该领域的人，这种新的研究政治权力过程的概念框架的方法需要很多(可能对一些读者来说是太多了)术语来澄清和界定。否则，所有的经验数据将无法被安置在一个普遍的概念“屋顶”之下。另外，既然这项研究具有综合性，被它所涂抹的“画布”多少是有留白的。脚注被保持在一个最小的限度内。当然，对过于频繁地参考自己作品中处理一般问题的特定段落，我希望获得读者的谅解。

这项研究可以被看作一个更加丰富和完整的比较政治制度的论述的前言，对于后者，我已经进行了一段时间。现有的工作是否成功地将政治权力的复杂性和多样性“编织”进一个统一的概念框架内，这需要其他人来评价。无论如何，我深深地感谢芝加哥大学出版社给我这样一个尝试的机会。

卡尔·罗文斯坦

1956年12月31日于马萨诸塞州阿默斯特

目　录

第一部分　政治过程和统治类型

第一章　解剖政治权力的运行　1
第二章　解剖统治过程　13
第三章　独裁的统治类型　37
第四章　立宪民主的统治类型　51

第二部分　政治权力的控制Ⅰ：宪法和水平控制

第五章　宪法　87
第六章　机关内的控制　117
第七章　机关间控制：议会与政府　133
第八章　机关间控制：法院对政府和议会　161
第九章　机关间控制：选民对政府和议会　183

第三部分　政治权力的控制Ⅱ：垂直控制

第十章　联邦制　201
第十一章　对个人自由的保障　225
第十二章　多元主义　247

名称索引　279
主题索引　285
译后记　313

第一部分　政治过程和统治类型

第一章　解剖政治权力的运行

3

神秘的三和弦(Triad)[1]

主宰人类社会生活和控制人际关系的全部动力来自三方面：爱、信仰和权力。它们被神秘地纠缠和交织在一起。众所周知，信仰的力量可以移山，爱的力量(eros anikate macban)可以取得战争的胜利。但是，没有什么力量比对权力的爱和信仰更是人类天生的了。有关爱和信仰的历史记载了人类的幸福，有关权力的历史却是人类的痛苦。这三种力量有一点是共通的：人能够感受和经历它们，并且承认它们对他和他所处的环境的作用。但是，对它们内在关系的认知却往往被人忽视。人的逻辑天赋对于认识它们的本质是不充分的。所有人所能做的是理解爱、信仰和权力，记录和评估它们的表现与结果。人能够意识到它们在做什么，但是他不能抓住它们是什么。任何本体论的定义都让人失望，因为人的理解局限于它们的表面。

政治权力

在社会动力的三和弦中，权力，它存在于所有的人类关系中，对于社会政治领域是极为重要的。政治仅仅是权力的斗争。政治科学和社会哲学——它们的
4 对象都是政治——在近几年却没有持续强调权力现象。然而，令人感到吃惊的是，在所有伟大的政治理论家中，从亚里士多德到马基雅维利，从孟德斯鸠、卢梭到列宁，甚至到近十年来出版的大量有关政治的书籍，无论是为了纪念古列尔

[1] 三和弦(Triad)的构成是由三个音按三度叠置而成的一种和弦，或称“三和音”。——译者注

莫·费雷罗(Guglielmo Ferrero)、[2]伯特兰·罗素(Bertrand Russell)、贝特朗·德茹弗内尔(Bertrand de Jouvenel)、[3]小查尔斯 E. 梅利亚姆(Charles Edward Merriam, Jr.)、[4]格哈德·里特尔(Gerhard Ritter)[5],还是一些更著名的作者或者其他人所写就的,[6]对于权力因素所发挥的明显或者潜在的作用仍然缺乏令人满意的审视。

即使大多数分析权力现象的著作主要是从历史的角度,但政治科学和政治哲学的重点仍然在于政治权力在统治过程中所扮演的角色,而这显示了人们对严格的功能主义路径的日益增长的不满,后者主要依据制度安排来分析统治过程。越来越多的人认为,权力是社会政治制度的动态构造。在我们这一代人看来,将权力作为更好地理解国家社会的关键是重要的,它取代了主权概念中的"科学的利益"(scientific interest),而主权在几个世纪以来都是政治理论和公法理论的基础。今天,主权已经几乎成为国际法理论和国际关系实践的代表。说主权不过是将政治中的非理性化因素——权力——在法律上的合理化(legal rationalization),这种说法也许是合适的。那个在法律上被允许行使或者最终行使政治权力的人就是主权者。

权力现象中利益的发生是否根源于集体的潜意识,以及它是否通过对大众的心理分析才能获得,这个问题无法在这里进行回答。但是,通过试图说明作为 5
政治永恒基础的权力中的利益是如何产生的,它有助于我们认识立宪主义。后者是十七八世纪以来机械主义和理性主义思维的产物,即一个新的社会阶级反

---

〔2〕 古列尔莫·费雷罗(1871 年 7 月 21 日—1942 年 8 月 3 日),意大利历史学家、记者和小说家,《罗马的伟大与衰亡》(5 卷本,英文版于 1907—1909 年出版)一书的作者。费雷罗致力古典自由主义的写作,反对任何种类的大政府和专制。——译者注

〔3〕 贝特朗·德茹弗内尔(1903 年 10 月 31 日—1987 年 3 月 11 日),法国哲学家、政治经济学家、未来学家。——译者注

〔4〕 小查尔斯·爱德华·梅利亚姆(1874 年 11 月 15 日—1953 年 1 月 8 日),芝加哥大学政治学教授,政治学行为学派的奠基人,多任美国总统的顾问。对于他的逝世,《纽约时报》曾评论:他是美国最杰出的政治学家之一。——译者注

〔5〕 格哈德·里特尔(1888 年 4 月 6 日—1967 年 7 月 1 日),保守的德国历史学家,1952—1956 年曾担任弗莱堡大学历史学教授,他的名著是 1925 年出版的《马丁·路德传》。——译者注

〔6〕 Guglielmo Ferrero, The Principles of Power (New York, 1942); Bertrand Ussell, Power (New York, 1938); Bertrand de Jouvenel, On Power (New York, 1949); Charles E. Merriam, Political Power (New York, 1934); Gerhard Ritter, Die Dämonie der Macht (Munich, 1948); Harold D. Lasswell, World Politics and Personal Insecurity, in A Study of Power (Glencoe, III., 1950)。

抗绝对君主制的权力神秘性。在立宪主义最初的孕育期,宪法理论都认为,权力虽然是政治过程中的非理性因素,但它是不可或缺的,或者通过对权力的行使和控制的理性设计,至少可以使权力变得中立。然而,在当代,权力过程中的非理性情绪的复苏导致人们对能否通过聪明的功能设计来驱除权力的“魔性”产生了怀疑。

权力的科学

重复一下,政治权力可以通过它的外在表现和实现过程被辨识、观察、说明和评价。我们知道,或者我们认为我们知道,权力在做什么,但是我们不能定义它的本质。权力(power,来自希腊语 kpáros)的科学即使存在,也是处于萌芽期,它能否发展成为一种成熟的、可靠的认识工具,也许是有疑问的。

在当代多元主义的环境中,很长时间以来沉浸在行为主义路径中的美国政治科学已经对权力现象着了迷,这并不令人感到吃惊。[7] 令人可怕的野心在于,认为政治权力根本是无法测量的行为主义者准备用影响理论(theory of influence)来作为测量的工具。人们崇拜的不是行为主义者,而是测量。

6 通过测量各种不同的社会政治结构中(也可以被限定为“领导者—追随者”问题)相互作用的程度和强度来把握权力现象的现实和它在国家社会中的功能的企图很难洞察到权力的核心。它最多能够证明特定环境中特定的个人或者团体的心理特征,但即使这样,这个通过对集体行为的孤立评价所得出的结论仍然被无数的变量限定了,这些变量很多都是来自集体的潜意识,它们导致权力的本质变得难以捉摸。这些努力就像人们试图在本体论上证明神的存在一样是徒劳的:他越是智慧,他越远离。通过信仰得到的启示是不可能通过逻辑证明获得的。

---

〔7〕 Robert A. Brady, Business as a System of Power (New York, 1943); John Kenneth Galbraith, American Capitalism, the Concept of Countervailing Power (Boston, 1952); C. Wright Mills, The Power Elite (New York, 1956); 国际领域参见 Hans J. Morgenthau, Politics among Nations (New York, 1948; 2d ed., 1954)。

权力和国家社会

因此，这里并不打算说明政治过程中的权力的本质。对我们来说，下面的观察就足够了。[8] 我们应当注意，权力作为一个严格中立的、功能性的和非评价性的字眼，它仅仅代表一个伦理上既不好也不坏的实际情况或关系。社会作为一个整体，是一个权力关系（包括政治的、社会的、经济的、宗教的、道德的、文化的和其他权力）的体系。权力是一个权力持有者（power holders）和权力受众（power addressees）之间相互作用的社会心理关系。在社会中，国家是一个支配性的或者至少在特定的历史背景下一个排他性的组织。在国家中，政治权力代表着权力持有者对权力受众有效的社会控制。狭义上的社会控制是指政策制定或者政策决定功能以及权力持有者使权力受众遵守政策决定的能力。每一个政治体制的核心存在于国家社会中所运行的、为了实现、行使和控制政治权力的意识形态、制度和技术中。

在现代立宪民主国家中，权力过程的本质在于，试图在不同的竞争性力量中 7
建立一个平衡，从而促进人性的自由发展。在现代独裁政府中，无论是极权主义还是威权主义（关于两者的区别，参见下述，第 55 页[9]），即政治权力和社会控制被单一的权力持有者垄断，都要求个人服从统治集团的意识形态。

这些一般性的假设可以被用来分析和评价权力因素在统治过程中扮演什么样的角色。第一，权力因素不仅在权力持有者和权力受众之间发挥作用，而且在不同的权力持有者之间发生关系。第二，为了理解政治体制的性质，不得不区分政治过程的三个相互联系的步骤：(1)权力持有者的任命，也就是说，政治权力如何被一个或者几个权力持有者获得；(2)权力一旦获得，如何行使。这是一个在权力持有者之间进行不同职能的指定和分配的问题；(3)权力持有者如何控制权力的行使。第三，也是政治权力中最重要的问题，要么通过权力持有者之间的相互作用，要么通过与权力受众之间的相互作用，从而成为立宪国家的核心和本质。

---

〔8〕 Karl Lowenstein, Political Systems, Ideologies, and Institutions and the Problem of Their Circulation, Western Political Science Review, VI (1953), 689 ff。

〔9〕 此处页码是指原书的页码，本书采用页边码的形式呈现，下同。——译者注

8

权力的妖魔论(demonology)

我们对权力现象的分析面临一个基本的心理学事实。那就是有充分的证据证明,政治中的人性,除非被克制和控制,否则将被权力吞噬。很少有人能适度和自制地行使无限的权力。一个污名伴随着权力,只有权力持有者中的圣人(很少见)才能抵御滥用权力的诱惑。因此,如果权力这个词不带任何道德内涵地用在这里,用来指代政治过程中的一个客观因素,那么,真正的罪恶是不受控制的权力。权力本身承载着堕落成权力欲的种子。除非在界限内行使,否则对社会的控制将有可能导向反复无常的暴政和恣意的独裁。所以,不受控制的权力应获得一个负面的道德评价。它揭示了权力的妖魔化和权力行使过程中的异端。在权力的这种矛盾性中,亚里士多德清醒地意识到,当他在比较良善的统治形式和变态(perverted)的统治形式时,前者是建立在公共福祉和权力受众的基础上的,而后者,权力的持有者是自私的。阿克顿勋爵的名言——通常被不正确地引用——尖锐地指出了权力行使过程中的病态:“权力倾向于腐败,绝对的权力绝对倾向于腐败。”

对政治权力的控制

为了阻止内在于权力中的危险,有组织的国家必然要求,根据权力持有者和权力受众的利益来限制政治权力的行使。人性决定了这些限制不可能期望被自动进行,它们必须由来自外部的力量来推动。通过控制政治权力的持有者来控
9 制政治权力,在政治历史上,包括古代和现代,这就是立宪主义的核心。一套经过同意的固定规则,既约束权力的持有者也约束权力的受众,是最有效的阻止政治权力持有者滥用政治权力的机制。这套复杂的机制,要么被规定进正式的文件中,即宪法,要么被吸收进民族的习惯和良心中,我们将在后面来完整地讨论它(参见下述,第 123 页)。

另外,对权力持有者的控制是一种特定国家的社会政治价值或意识形态。一方面,权力持有者的权威对于该国的目标实现是不可或缺的;另一方面,权力受众的自由同样是不可缺少的。两种基本价值间的和谐平衡的建立是社会人所面临的永恒的问题。权威和自由之间的选择,是任何国家的意识形态的基础或

者终极目标(telos)。权力受众的自由只有在权力持有者行使政治权力受到充分控制的情况下才有可能。这种控制的存在与否、控制的方法和制度化、控制的程度和强度都是特定政治体制的标志,并且代表了它们之间的根本差异。因此,政治权力的行使过程只有通过分析对它的控制机制才能被理解。

政治体制(the political system)

通过介绍政治体制,[10]另一条通往权力现象的道路被开辟了。在最宽泛的意义上,每一个以持久的统治制度建立了权力持有者与权力受众之间的稳定关系的国家都是一种政治体制。它的本质特征就在于进行社会控制的工具或机制。在这个意义上,适用于所有国家的政治体制在实践中是没有意义的,除非它具有内容。 10

不同政治体制之间的关键区别在于它们建立在适合于各自国家的不同的意识形态和制度之上。所有的政治体制都要通过制度和意识形态来运行。制度是工具,通过它,权力在一个国家中运行。因此,制度是当代国家机器的构成要素或组成部分,包括政府、议会、法院、行政人员、警察和政党。另外,意识形态是价值和隐藏在制度背后的价值体系,它决定了制度的目标。意识形态可以被定义为:一种连续的和统一的思想和信仰模式,它反映了人们对于生命和他在社会中存在的态度,它要求行为和活动对思想和信仰负责并与其相称。[11] 意识形态是社会中有影响的部分所秉持的最高价值的一部分,偶尔也是社会整体的最高价值的一部分。但是,注意到下述问题才是根本的(这使意识形态不同于政治哲学或理论),即意识形态会促使人们去为了实现它而行动。所以,意识形态是一个特定国家的政治体制的终极目标或精神。

这些区别和定义很难建立新的基础,因为意识形态和制度之间的关系并没有给予正确的重视。严格实用性的制度实际上是很少见的,一小部分制度对于具体政治组织的意识形态是中立的。比如,严格功能性的消防员和警察除了维

---

〔10〕 本书中所用的政治体制这个词与 David Easton 在 The Power Elite (New York, 1953)一书中所用的同名词完全不同。Easton 的研究主要集中在政治科学的方法论,就他而言,政治体制就是政治生活的全部(参见同上,p. 97)。所以,他对政治体制的理解比本书更宽泛和更模糊。本书所讲的政治体制是指特定政治意识形态下的具体制度安排。

〔11〕 Loewenstein, 本章前引注,p. 691。

持秩序和安全外，几乎不反映任何特定的社会价值。大多数制度都带着一种潜在的意识形态的目标。政治制度史的本体论方法甚至主张，意识形态创设了适
11 合它们的制度。大多数制度都以意识形态为条件、由意识形态产生、依靠意识形态运行。

从制度与意识形态的亲密互动中，可以得到下述经验：在一种意识形态环境中生长的制度，如果机械地移植到另一种不同意识形态的政治体制中，将丧失它的功能性。它们自动地改造自己。在自由主义立宪体制中产生的选举、议会、政党旨在实现自由、平等的意识形态，如果适用于极权主义的政治体制，将改变它们的内在含义，甚至改变它们的运行效果。

根据先前对政治体制这个词的观察，本项研究中对该词的使用获得了一个特定的含义：政治体制是一个带着具体意识形态——政治的、社会经济的、伦理的或者道德宗教的——的国家社会，这个国家社会中存在旨在实现主流意识形态的特定制度。这个意义上的政治体制在数量上是相对较少的。历史上最主要的是：神权政治、建立在王朝正当性上的绝对君主制、立宪主义（自由和平等的）、集体主义（如社团主义、社会主义或共产主义）和法西斯主义。这就是当代政治权力运行中的意识形态特征，每一种政体都意味着在赤裸裸的权力的刺刀上飘扬着一面意识形态的旗帜，它的颜色往往是民族主义的。

政治体制和统治类型

政治体制不同于统治的形式或类型。它们之间是种属关系，每一种政治体制都包括带着相同或相近意识形态及其相关制度的不同的统治类型。所以，立
12 宪民主的政治体制，根据国家意志形成中几个权力持有者之间的相互作用，分为不同的统治类型，比如总统制、议会至上或议会内阁制、大会政府（assembly government）、指导性政府（directory government）、直接或半直接民主。所有这些都受到了具有最高权威的人民意志中的一个相同意识形态的激发。另外，独裁的政治体制包含了精英主义、正统主义（magico-legitimist）、财权政治（timocratic）、无产阶级专政、种族主义、社团主义（corporative）或者其他政治权力运行上不平等的意识形态，比如绝对君主制、法西斯主义和纳粹主义的个人独裁，各种新总统制的威权政体（它的意识形态目标是实际统治者的权力垄断）。我们把这些权力结构称为水平统治，因为它们并不植根于权力受众。

所以，在下面的讨论中，为了术语的精确，政治体制这个词被用来指意识形态结构，而统治类型或者政权(political regime)用来指代一个特定国家社会的政治体制的具体制度。

政治权力的分散和集中行使

为了鉴别不同的政治体制及其所包含的不同的统治类型，需要一个指导性的原则。它是本项研究中分析权力行使过程的关键。

政治体制的根本区别在于，在统治的不同阶段，政治权力是否在一些独立的权力持有者之间分配和分享，还是集中在单一的权力持有者手中和被其垄断，比如一个人(独裁者)，一个委员会，一个协会，一个小集团或者一个党。如果政治权力的行使是分享和分散的，那么，这种政治体制可以称为是立宪主义的或立宪民主的。历史上，这两种类型并不一样(参见下述，第 70 页)。如果政治权力的行使是集中在单一权力持有者手中，这就是独裁。当然，国家组织的任何一种类型都存在许多变体，它们之间的“杂交”更频繁，这就要求在每一种情形中对权力行使的现实进行分析。 13

权力分享型或集中型的标准应当通过将其适用于统治的所有阶段来检验。例如，如果一个官员的政治权力是通过在竞争性的候选人和政党之间自由选举获得，那么，这种权力持有者的任命就属于分享型。如果权力持有者获得职位是通过武力(征服或者革命)或者通过操纵选举，那么，这就是集中型的证据。再如，如果立法职能是通过政府和代表大会联合行使或者议会两院共同参与，这种权力行使就是分享型。反之，如果立法被政府或者代表大会垄断，从而排除了其他权力持有者，这就是明显的集中型。最后，如果议会能够通过不信任投票推翻政府或者后者能够解散前者(因为选民作为最高的权力持有者，他们的决定是最终的)，这种政治权力的控制就是分享型。而在集中型的权力体系中，不存在这种权力相互控制的设计。

政治体制及其所包含的统治类型的二分最好用一对相反的概念来表达：多元政治(polycracy)和单一政治(monocracy)。前者是指分享型，后者是指集中型。然而，即使用精确概念的优势被非正统的标签所产生的混乱抵消，在下面的讨论中，立宪主义将被用来指代分享型权力，独裁(autocracy)将被用来指代集中型权力的运行过程。专制(dictatorship)通常与独裁政府是同义的，但并不总是 14

贴切的，因为即使独裁政府也不得不遵守特定的行使权力的宪法程序。例如，单一权力持有者的政策决定需要从属于他的委员会形式上的副署。所以，这个词也许适合留给政治权力由单个人垄断、没有其他长期存在的制度——中介的情况。希特勒的第三帝国就是这样的例子。

权力持有者

谁是权力的持有者？要回答这个问题，宪法学必须联合政治社会学。权力行使的现实要求在持有权力的国家机关和根据宪法授权行使政治权力的国家机关——正式的、正当的、看得见的权力持有者——以及非正式的、间接地、经常在宪法之外影响和决定权力行使的国家机关——非正式的、看不见的权力持有者——之间进行实际的区分。

正式的、看得见的权力持有者是一些机关和机构，它们的负责人根据一国的宪法——通常是，尽管并非总是，形式上的统治工具——来任命，并代表国家共同体履行特定的职能。它们所行使的政治权力是与它们的职位相关的，并系属于在职人员。在立宪主义的政治体制下，权力是非人格化(depersonalized)的。

在国家的历史发展中，四个这样的权力持有者产生了。(1)政府，在立宪国
15 家内部，是最古老和最不可或缺的国家机关，政府的职能是政策决定和政策执行(关于两者的区分，参见下述，第 42 页)。政府职权的范围是随着历史时期和统治类型而变的。(2)代表大会(议会)，是权力受众的代表。代表大会和议会主要负责立法和控制政府的职能。历史上，由于议会成员受限于贵族的、财阀的和有产者的投票权，代表大会作为平民的代表保持了象征性的大多数。随着投票权的扩大，代表大会成为真正的权力受众的代表，它的组成要符合选民的政治背景(通过政党反映出来)。(3)从权力受众自身来看，选民作为独立的权力持有者已经兴起。他们通过选举、公民投票和公共意见直接参与政治过程。(4)最后，法院被视为是正当的权力持有者，它们仅仅具有适用法律解决争议的从属职能。例外情况下，它们享有宣布政府和议会批准的立法无效的独立权限。

政党是否作为正式的、正当的权力持有者是一个开放的问题。官方认为它们不是，因为大多数宪法忽略了它们(见下文，第 363 页)。但是它们作为正当权力持有者的地位在现代大众社会是不容置疑的。在动员和发动权力受众行使选民的职能时，它们对于所有现代国家组织的权力行使是不可或缺的，无论是立宪

国家还是独裁国家。在前者，它们指派议会和政府中的权力持有者；在后者，作 16
为被制度化的一党，它不可避免地成为单一权力持有者控制权力受众的工具。

正式的、正当的、看得见的权力持有者可以毫不费力地在宪法中鉴别出来，而发现看不见的、非正式的、非正当的权力持有者要求对权力行使的现实进行个案的社会学分析。定位它们就像打开一个中国盒子一样，打开以后发现里面还有一个更小的盒子，就这样一个盒子套一个盒子，成为一条幻想和现实的无穷尽的链条。舞台上木偶背后的操纵者就是无所不在的权力行使现象。在许多伪装下，权力皇冠后面的卓越人物出现了。比如倾听绝对君主告解的神父、罗马皇帝的爱宠、苏丹或者沙皇的大臣、无忧宫的总管、太阳王(Roi Soleil)的情妇、尼泊尔的拉娜部落(Rana)或者美国总统的私人顾问和内阁成员。有时他们对正式权力持有者的影响是制度化的，但是更多的时候，他们保持一种匿名的、无责的神秘感。

各种对权力行使的宪法之外的影响对我们的分类提出了挑战。然而，在当代的技术型社会中，一种新型的看不见的权力持有者以多元团体和大众传媒的形式出现了(参见下述，第 344 页)。多元团体的渗透和它们的先头部队——压力集团和游说团体，与先前相比，可能是我们这个技术型社会的最重要的权力行使现象。现在，权力受众作为选民积极地参与政治过程，公共意见的形成反映了选民的意志同时也在塑造选民，权力受众开始成为现代多元社会最重要的权力
动力。选民个人不仅从正当的权力持有者——政府和议会——那里，也从作为 17
“离合器”的政党和利益集团那里获得政治和社会经济事实的信息以及进行评价的意识形态武器。在电子时代，承载这些社会经济事实和意识形态解释的“传送带”就是大众传媒。所以在当代社会，看不见的权力持有者是那些要求它们的支持者和跟随者忠诚的多元团体，以及那些代表多元团体和利益团体利益的、控制公共意见和选民行为的形成和表达的大众传媒。

于是，政治体制的性质很大程度是由对大众传媒的接近(access)和使用来决定的，即到底是由所有的权力持有者和多元团体分享还是集中在单一的权力持有者和优势团体手中。在立宪民主国家，多元团体在接近大众传媒上是平等的，而在独裁国家，对大众传媒的管理是垄断在单一的权力持有者手中。这个问题将在后面的章节进行更充分的讨论(参见下述，第 336 页)。

后面内容的大纲

简要介绍一下本书的组织结构和主题顺序也许对读者是有帮助的。本书分为三个部分。第一部分包括第一章至第四章，描述了与统治有关的政治权力行使的实际框架。第一章中有关政治中的权力因素的基础讨论在第二章中得到了
18 继续。第二章通过分析统治，得出了政治权力行使的分享型和集中型的观点。第三章和第四章试图将各种政治体制划分为独裁型（政治权力的集中行使）和立宪民主型（政治权力的分散行使）。在该背景下，对每一种政治体制下的统治类型进行了功能性的分析。

第二部分和第三部分组成了本书的主体部分，这两部分致力于分析，如何通过特定的制度安排使权力行使的动态过程得到理性化和控制。第二部分的第四章将首先分析作为权力控制首要工具的宪法。对宪法或类似文件所建立的其他控制手段的研究将在第五章至第九章呈现。这些体现为一个特定的权力持有者——国家机关内部的控制（第六章）或者几个权力持有者之间——国家机关之间的控制（第七章～第九章）。这些控制手段被统一在一个标题下——水平控制。一国的统治类型取决于水平控制的特定安排。

最后，在第三部分，水平控制将与垂直控制相对立，之所以叫垂直控制，是因为它的运行不是根据宪法规范或者统治设计来进行的，每一种垂直控制的手段旨在有效地限制政治权力的正式持有者。包括三种不同的情形：作为地方多元主义的联邦制（第十章）；所有权力持有者不可侵犯的个人基本自由（第十一章）；将自身作为权力持有者和权力受众之间“减震器”的多元团体（第十二章）。

第二章　解剖统治过程

19

国家和统治分类的必要性

回顾历史，一个深刻印象就是国家社会的不断变迁和各种令人眼花缭乱的统治技术。一些国家被记得，是因为它们政治制度的优良，从而做出了它们历史性的贡献；另一些国家没有因为它们的统治结构引起人们的羡慕；还有一些国家则在走向没落，它们被记得仅仅是作为那些更著名的政治文明之间的时间过渡。

按照一定的相似或相异的理性标准去划分不同的国家和它们的统治类型，这不仅仅是智识上好奇的冲动。对统治的分类是政治学的起点，而且一直是政治学的关注点，这种持续关注在我们所处的时代还有另外的原因。从理论上讲，在这个日益缩小的地球村里，对统治类型的可靠分类可以促进我们对外国政治文明和我们自己政治文明的更好理解。从实践上看，对统治结构的合理划分，在这个日益二元对立的世界里，具有区分敌友的价值。自由世界是用来保护个人自由的统治制度，而在极权主义的政治体制中，则没有自由可言。当面对立宪国家和独裁国家所使用的具有欺骗性相似的政治制度和技术时，区分统治类型的
20 实际意义变得更加必要，也更加困难：这两种国家都以表面上完全相同的方式运行——选举、政党、议会、政府、法院和官僚体制，甚至连它们的统治工具都惊人地相似。

统治类型不能单纯通过宪法规定的制度和技术来鉴别。一个有意义的分类必须建立在对统治的政治现实的分析基础上，而这是无法从宪法文本中获得的。现实的分类标准来自对权力行使的剖析，也就是说，来自某个国家社会中政治权力的取得、行使和控制的方式。

统治形式的传统分类

根据统治类型来区分和评价国家社会的努力与人类的政治思考一样的古老。[1] 如果这些智力活动仅仅是为了满足政治科学家们的艺术追求(l'art pour l'art),那么他们过去几个世纪的付出就是白费。但是既然对他自己所处的政治秩序的不满是人作为政治动物的内在特点,那么,这些努力就符合了人类寻找最好的统治形式的偏好。每一个值得尊敬的政治思想家最终都致力于一场区分好的与坏的统治形式的游戏。

亚里士多德。在所有的这种努力中,亚里士多德对统治的分类堪称经典。跟随希罗多德(Herodotus)[2]和柏拉图,亚里士多德使用他和他的学派通过田野调查收集到的无与伦比的比较材料,建立了著名的三分法,即根据权力持有者的数量,分为君主制、贵族制和民主制,后者就是现代的立宪民主国家。但是他过于现实主义和道德主义,不承认这种纯粹数量方法的机械性缺陷。通过一种质的评估,他发现理想类型的反常和退化。如果某个权力持有者或持有者们为了私利——比如为了某个人的利益或某个阶级或者权力受众的利益——而不是为了普遍的福祉使用和滥用他们的权力,那么,统治的类型将分别变成暴政、寡头和暴民(或者乌合之众的统治)。这种分类就是著名的政治权力行使的"亚里士多德循环"(Aristotelian Cyclicity),它通过统治类型的非和平更替体现出来。但是,他意识到,政治权力的制度类型之间不存在好坏之分,它的性质取决于权力持有者如何使用它。

21

混合政府。亚里士多德欣赏的社会结构是中产阶级统治,因此他把社会学因素加入他的统治类型研究中。沿着这条线索,他的一些最有影响的继任者相信他们已经发现了最好的统治形式,即将社会结构的混合形式嫁接到权力持有者的三分法上,每一个阶级代表一个不同的国家机关。波利比乌斯(Polybius)[3]着迷于罗马共和国的荣耀,创立了混合政府理论,这种理论在中世纪的经院哲学和托马斯·阿奎那(Thomas Aquinas)那里达到了顶峰。它影响了

---

〔1〕 Karl Loewenstein, Political Reconstruction, New York, 1946, pp. 105ff。

〔2〕 希罗多德(约公元前485—约公元前425),希腊历史学家,他的作品主要涉及波斯战争,系人们所知的叙述体史书的最早样本。——译者注

〔3〕 波利比乌斯,古希腊历史学家,在他四十卷的罗马历史中现在仅存其中的五本。——译者注

现代立宪主义的早期理论，后者首先在清教徒的英国发展起来。混合政府的理
22 念是对西方政治文明和人类世界的无价馈赠，被哈林顿（Harrington）、[4]洛克（Locke）、博林布鲁克（Bolingbroke）、[5]孟德斯鸠（Montesquieu）和联邦党人所遵循，通过将社会阶级与统治制度相混合来达到政治权力之间的平衡。另外，政治思想家中的绝对主义者——最典型的是马基雅维利（Machiavelli），还有霍布斯（Hobbes）、卢梭（Rousseau）以及法国大革命早期的激进民主论者——严重倾向于纯粹的统治形式，无论是绝对君主还是完全民主；后者被柏克（Burke）[6]、托克维尔（Tocqueville）、多诺索-柯特斯（Donoso Cortés）[7]和伯尔克哈特（Burckhardt）[8]斥责为暴政。不过，应当注意的是，对于现实主义者和绝对主义者来说，统治的分类对于区分不同的国家社会仅仅是辅助性的，国家社会的性质应通过它所采用的统治类型来说明。在这一点上，所有对统治进行分类的理论几乎是一致的。

马基雅维利。传统已经提供给我们两种对立但又相互联系的政治理论，它们不知疲倦地联合和面对各种精巧的变化。亚里士多德的三分法被马基雅维利聪明地进行了简化。出于对他所处的意大利环境的洞见，在那里，城市共和国和后封建制的新绝对主义同时存在，马基雅维利认为，公国（君主）的主权掌握在惟一的权力持有者手中，无论是通过权利还是通过实力（典型的如佛罗伦萨共和国国务秘书比他的任何前任都清楚地认识到政治中的权力因素）。而共和的主权则由组成权力持有者的多数人或者人的集合共享。但是不同于过去的数量唯名

---

〔4〕 詹姆斯·哈林顿（James Harrington，1617—1677），17 世纪英国资产阶级革命时期的政治思想家。《大洋国》是哈林顿的主要著作。此外，在 1658—1660 年期间，他还写过一些反对君主复兴的文章。——译者注

〔5〕 亨利·圣约翰，博林布鲁克一等子爵（Henry St. John，1st Viscount Bolingbroke，1678 年 9 月 16 日—1751 年 12 月 12 日），英国政治家、政府官员和政治哲学家。他是托利党的领导人，支持英国教会，尽管政治上他反对宗教和反对神学。——译者注

〔6〕 柏克·埃德蒙（1729—1797），爱尔兰裔的英国政治家和作家。以其演讲而著名，他为国会中的美国殖民者辩护，并且发展了政党责任这一名词的解释，并在国会中与皇室对立。主要作品《反思法国革命》（1790 年），表达了他对法国经历的暴行的反对立场。——译者注

〔7〕 胡安·多诺索·柯特斯（Juan Donoso Cortés，1809 年 5 月 6 日—1853 年 5 月 3 日），西班牙作家、政治理论家和外交官。在 1922 年的《政治神学》一书最后一章“国家的反革命哲学”中，政治哲学家卡尔·施密特贡献了很大一部分给多诺索.柯特斯，赞扬他承认了主权概念和决断的重要性。——译者注

〔8〕 雅格布·伯尔克哈特（1818—1897），瑞士历史学家，是具有文化导向的现代历史写作学派的创办人之一，他的经典著作是《文艺复兴时期的意大利文化》（1860 年）。——译者注

论(quantitative nominalism),马基雅维利没有把贵族制作为一种独立的类型,而是将其与共和制融合,将贵族制和民主视为一种共和制的类型。它们在社会本质上不同,但是属于同一种统治类型。

于是,没有太多的想象或挑战,君主-共和之中二选一被绝大多数政治理论 23
家——如霍布斯、卢梭、法国大革命和19世纪早期的自由主义所接受,尽管被社会学导向的孟德斯鸠所拒绝。著名的《大西洋宪章》(*Atlantic Charter*)第3条规定,[9]每个人都有权选择他所生活其中的统治形式。这显然将选择限制在要么民主共和制要么议会君主制,因为我们假设——也许有点乐观——没有国家自愿选择或者被哄骗选择独裁统治下的奴隶制。

孟德斯鸠。几乎任何有关划分统治类型或统治形式的政治法则都表现出顽强的稳定性和对现实的抗拒性。通往重新划分的"道路"已经被习惯术语阻塞了。传统的分类在今天都是完全无用的,可能在它们那个时代就已经无法解释现实了。由于不关注统治制度所反映的意识形态价值,它们仅指向外在的政府框架而忽略了实际的权力行使的动态过程。这个缺陷的原因在于,将权力的奥秘视为国家社会中有组织的人们中的自然现象,权力技术被过分局限于对统治进行制衡以及通过制度设计去限制政府的权力而保护人的尊严和自由。很明显,在希腊和罗马共和国的古典立宪主义崩溃之后,在西方基督教世界之外的地方都没有相似的制度去限制政府的权力,唯一可能的例外是中国的监察制度,但它是伦理的而非政治的。

孟德斯鸠的才华随着时间进程更加闪亮。他把统治制度形象化为国家社会
中社会力量运行的"组织框架"——氛围或者法的精神,由此更加贴近统治中的 24
权力现实。他贯彻了传统的国家分类,仍然认为这是由它们的统治制度的类型决定的。一方面,他将每一种传统类型归结为一个道德原则或者社会思想(我们

---

〔9〕《大西洋宪章》是1941年美国总统罗斯福与英国首相丘吉尔签署的联合宣言,全名为《美国总统和英国首相的联合宣言》。苏德战争爆发后,"二战"范围扩大,美、英迫切需要进一步协调反法西斯的战略。两国首脑于1941年8月在大西洋北部纽芬兰阿金夏海湾的"奥古斯塔号"军舰上举行大西洋会议。8月13日签署大西洋宪章。8月14日发表了《大西洋宪章》。该文件全文共8条,宣布两国不追求领土或其他方面的扩张,不承认法西斯通过侵略造成的领土变更,尊重各国人民选择其统治形式的权利,恢复被暴力剥夺的各国人民的主权,各国在贸易和原料方面享受平等待遇,促成一切国家在经济方面最全面的合作,摧毁纳粹暴政后重建和平,公海航行自由,各国必须放弃武力、削减军备,解除侵略国家的武装。同年9月,苏联等国表示同意宪章的基本原则。——译者注

称为意识形态目标)：比如美德对应民主、温和对应贵族、荣誉对应君主。这种意识形态方法通过将“质”加入“量”中，刷新和调整了亚里士多德的理论。它的缺陷在于，他所选用的原则并不符合统治类型，他的历史资料也无法支持这些原则。但是，他的第二个创新被证明是有远见的：他从君主制中分离出了专制的独立类型。也就是说，单一权力持有者非法、反复无常、暴虐地行使政治权力。没有人因为他没能预测到当代的集团(比如政党)暴政而反对他。专制是与共和制和君主制相对立的，后者可以建立在立宪国家的基础上，用现代的术语来说，即法治国家。他通过对权力行使的划时代分析，将王权的因素加入新的分类，形成国家功能(或者权力)的三分法，并基于意识形态的原因，通过相互的制衡来限制它们(参见下述，第 34 页)。

古列尔莫·费雷罗。更近一点的，完全具有原创性的分类来自古列尔莫·费雷罗，他是一位意大利历史学家，研究罗马史和拿破仑时代公民投票式的君主制的复兴，这促使他关注统治过程中的权力因素。对他来说，权力持有者的数量是无关紧要的，无论是君主制还是共和制，都是实现政体价值的工具。重要的是
25 权力持有者与权力受众之间的社会心理关系。要被人民群众接受，政府必须拥有正当的权威。新的二分法在于政府是合法的还是暴力革命的。权力现象的心理学路径就是，政府是被人民害怕还是害怕人民。合法政府建立在人民没有恐惧、没有强制而自愿服从的基础上，革命政府则依靠强制产生的恐惧。免于恐惧的自由是真正的自由，恐惧使权力持有者和权力受众都成为奴隶。尽管费雷罗自己认为革命政府是所有政府中最坏的类型，但是作为历史学家，他无法忽视革命政府已经取得了合法性和变得常态化的事实。随着时间的流逝，当权力受众已经开始习惯于这种政体并且意识到它达到了他们的目的时候，他们就承认这种政体是正当的并与之和谐共处。

今天看起来，这些分类没有一个是令人满意的，没有一个与今天权力行使的现实相符。一旦普遍投票成为现实，贵族制将失去作为一种独立的统治形式的地位。君主制，一旦陷入神圣权力的神秘主义，就仅仅是一个过去的回声。这已经被今天西欧君主制的完全理性化和民主化所证明。在很少的情形下，即当君主制不是依靠王权的神秘性而是依靠坦克和机枪等武装力量的时候，它近似于专制。共和制并不是一种明确的类型，它可能经常是民主制，但也可能包含独裁
26 和暴政。因此，形式上区分君主制和共和制是毫无意义的。权力被单一权力持有者垄断的共和制政府比过去的绝对君主制更加绝对，但是它又没有被归入君

主制。绝大多数现代君主制和民主共和制一样民主。比如，根据共和与君主的名义标准，英国和沙特阿拉伯属于同一种类，同时，德意志第三帝国和美国也属于同一类。简言之，传统的分类对于今天根据权力行使的现实来评价统治类型是没有帮助的。

对基于不同统治制度的传统分类的怀疑获得了格外的重视，因为近年来的历史社会学者——如莫斯卡（Mosca）[10]、帕累托（Pareto）[11]、米歇尔斯（Michels）[12]、马克斯·韦伯（Max Weber），更不用说乔瓦尼·巴蒂斯塔·维柯（Giovanni Battista Vico）[13]——已经证明了在统治结构和实际的权力分配之间不存在因果关系。每一个国家社会，不管它的统治类型的外在制度如何规定，都是被少数管理层所控制。这些人无论是正式的和合法的权力持有者，还是非正式的和看不见的权力持有者，他们操纵着所有集体组织中的权力行使。对统治寡头的发现需要深入权力行使的核心。带着一种单线逻辑，马克思主义者将一种最复杂的情形过于简单地表面化为资产阶级和无产阶级的黑白对立模式；相反，对现代技术型国家采用社会经济和政治分析方法的新多元主义者倾向于达成竞争性社会力量之间的平衡，而忽视统治阶级的存在。

国家的社会学分类

也许有人要问，社会学的方法能否提供一条摆脱传统的统治制度分类困境的道路？国家能否根据对它的社会经济结构的分析来进行区分？每一个国家社会，无论是古代的还是当代的，都代表了它自己的一面，都拥有一个特定的由种 27

〔10〕 加埃塔诺·莫斯卡（Gaetano Mosca，1858—1941），意大利政治理论家、新闻记者和公职人员。他以发展精英主义理论和政治阶级学说而知名，是意大利精英学派的三位主要成员之一，另两人是维尔弗雷多·帕累托和罗伯特·米歇尔斯。——译者注

〔11〕 维尔弗雷多·帕累托（Vilfredo Pareto，1848—1923），意大利经济学家和社会学家，他的理论影响了意大利法西斯的发展。——译者注

〔12〕 罗伯特·米歇尔斯（1876—1936），德裔意大利籍著名政治社会学家。提出后来成为政党社会学研究领域的经典性分析原理——“寡头统治铁律”。该原理认为：“正是组织使当选者获得了对于选民、被委托者对于委托者、代表对于被代表者的统治地位，组织处处意味着寡头统治。”——译者注

〔13〕 乔瓦尼·巴蒂斯塔·维柯（1668 年 6 月 23 日—1744 年 1 月 23 日），意大利政治哲学家、修辞学家、历史学家和法理学家。他为古老风俗辩护，批判了现代理性主义，并以巨著《新科学》闻名于世。——译者注

族、地理、历史、社会经济和其他因素所组成的外形。在同一个民族内部，意大利不同于法国，挪威不同于丹麦，埃及不同于伊拉克。然而，在全球化语境下加以审视，就会发现一些国家与其他国家在社会经济结构上和技术发展上是密切联系的。因此，据此来划分国家社会而不是根据统治制度的偶然形式来划分是否有可能发现一些共同的基础呢？

然而，这种社会学的方法也许超越了我们当前的方法论准备。很明显，因果关系存在于国家的社会经济结构和它所采用的统治工具之间。在此意义上，马克思主义的经济决定历史是无可争议的。例如，希腊城邦国家的直接民主，是一种实际上的寡头政治，只有在非技术性的奴隶制经济基础上才有可能。罗马共和国最后 200 年的元老院反映了新骑士阶层的政治和统治利益。封建社会中国家权威的解体在于地方单位的自给自足。1780—1880 年由中上阶层控制的传统英国议会的运作实践是与早期资本主义经济竞争的体制相联系的。苏联对经济的管理无法与单一政党权力垄断的制度相分离。

历史资料也许是令人印象深刻的，但是，这不足以充分转变成一种合理精确的比较国家社会分类的本体论。进而，统治阶级的种类太模糊以至于无法被作
28 为国家的社会学分类的因素。权力行使的社会决定性因素可以通过经验来辨别，例如军事、官僚政治、资本家—财阀，工业、商业、无产阶级、中产阶级、地主阶级、农业、封建制以及社会秩序中的牧师—神权因素。其中每一个都能够成为国家机器的制度性上层建筑或者统治类型的条件。但是在现代技术型国家，纯粹的或者理想的类型几乎已经完全消失了，仅仅在一些阿拉伯国家的农业封建主义或者西藏的喇嘛神权政治中有一些孤立的残余。当它们暴露在西方统治技术中时，这些例外都在快速地消失。

社会学上，现代技术型国家正在被极大地标准化或者朝着标准化的路子走去。在新世界革命的时代，所有国家都在变得或者已经变得多元主义。其中，工业、资本主义、社会主义、军事、官僚和牧师等与社会经济力量相关的因素混合在一起。将统治阶级的特点归因于某个社会经济力量或者将一个国家定性为军事的、封建的（一个特别模糊的术语）、神权政治的或者其他什么性质，经常是一个主观价值判断的结果而非适用科学标准的结果。个别的观察也许被证实了，比如现代美国是一种财阀政治，威廉二世时代的德意志帝国是代表工业、官僚和军事企业的利益的，苏联是代表无产阶级的。但是所有这些分类都是恣意的，偏离了下述事实，即在波动频繁的社会，特定的优势可能是暂时的。结果，上述国家

似乎无法被整合进一个连贯的分类理论中去。

作为分类基础的权力分享行使和集中行使 29

因此，一个有用的国家分类只能通过对统治结构的比较研究来获得。在下文中，一种新的方法提供了急需的标准，这就是国家政治权力的行使和控制的方式。政治权力的分享行使和控制或者没有控制的集中行使构成了立宪政体和独裁政体各自的概念框架。检验它是否有用的标志就是所有的统治类型，无论过去的和现在的，都能被归入这两种政体类别中。要想区分立宪主义和独裁，分享行使政治权力还是集中行使政治权力是关键。在此，任何政体都能找到它匹配的种类。然而，存在一个重要的保留意见是，既然政治发展不是一个机械的过程，那么，就存在一种同时带有上述两种制度特征的类型。

立宪主义。立宪国家建立在权力分享原则的基础上，当几个独立的权力持有者或国家机关都参与政治权力的行使和国家意志的形成时，就存在权力分享。分配给它们的职能受其他权力持有者的相应控制。因为是分享的，所以政治权力的行使必然受到控制。一个基本的原理是，如果两个头脑必须做一个决定，那么任何一个头脑都不占优。

如果任何权力持有者的行动都服从这种控制，显然是不方便的，实际上可能瘫痪政治权力的行使。为了独立性，权力持有者要求很多自治。也就是说，它必须能够在没有外界干涉的情况下行动。权力持有者的自治和独立的程度取决于特定的统治类型。权力持有者的相互独立不可能完全对称和完美匹配。正如下 30
一章要讨论的，立宪政体中的不同统治类型是根据宪法和不同权力持有者的政治活动的实际来划分的，同样要随着自治和独立的程度而变化。如果政府与议会成为一体，那么将丧失独立性而更多相互依赖，正如议会制（通过整合而相互依赖）比政府和议会自治——尽管合宪的说法是合作（cooperate），即通过协调来相互依赖，比如美国的总统制——更少独立和更多依赖一样。在权力分享的技术下，被控制的权力是一个开放的权力，在此，竞争性的意识形态和社会力量让权力自由循环和建立在公平的基础上。政治体制中的权力行使是多元的和动态的。因此，立宪主义代表了一种法治下的自由和平等的国家社会。

独裁。与立宪主义相对立的政治体制中，只有一个权力持有者存在，它可能是某个人（独裁者）、某个代表大会、某个委员会、某个小集团或者某个政党。因

为没有其他的权力持有者，权力的行使不是分享的，而是集中在权力持有者手中，不存在有效的控制。单一的权力持有者对政治的垄断使他不需要服从宪法的限制。他的权力是绝对的。这种政治体制必然只能在封闭的权力循环中运行，从而排除了不同的意识形态以及推动它们的社会力量之间的竞争。政治权力集中行使的政治体制就叫作独裁。

中间形态。复杂的分类会使分类的目的受挫，这种把权力集中行使作为独
31 裁和把权力分享行使作为立宪主义的二分法的吸引人之处在于它的简单性。但是把特定的政体直接归类经常是困难的，因为独裁和立宪政体的因素在历史的动态过程中经常是相互联系和混合的。一种中间形态的“混血儿”经常出现在一种政体向另一种政体的过渡之中，要么从独裁走向立宪主义，要么之前的立宪国家采用了独裁的权力结构（对这种与独裁相联系的复杂情形的更充分讨论，参见下述，第 56 页）。这些类型在我们的时代频繁出现，因为独裁政体习惯用借鉴自立宪政体的程序和技术伪装来自己，比如苏联和拉丁美洲的新总统制下的虚假立宪主义。这种模仿的内在原因在于政治权力的民主正当性的流行。为了在世界面前得到尊重，尽管在它自己的国民眼里很难相信，独裁者或者独裁政体被迫向人民主权这种被普遍接受的意识形态弯腰。这种情形使得很难将某一特定的政体归入某个或其他的类型中。宪法的文本在语义上都是审慎的，所以需要就每个个案进行权力行使实际的经验分析（关于规范宪法、名义宪法、语义宪法的区别，参见下述，第 147 页）。

立宪主义和独裁的功能技术

然而，鉴别政治体制和它所包含的统治类型存在一定的线索。每一个政治体制都使用特殊的政治技术，并且该技术是被其他的政治体制所拒斥的。要区分意识形态和制度（参见前述，第 10～11 页）必须先区分制度和技术。[14] 制度是有关功能行使的组织安排。例如，议会制度是服务于法律制定和法律控制功能，军事制度是保护外部安全，警察制度是维护内部安全，法院是裁判适用法律
32 规范中引起的争议。

---

〔14〕 Karl Loewenstein, “Political Systems, Ideologies, and Institutions and the Problem of Their Circulation”, *Western Political Science Reviews*, VI (1933), 696ff。

为了履行分配给它的特定任务，制度需要发展出特定的、与它的功能相适应的技术或者程序。比如，议会需要有全体会议和专门委员会去履行立法的职能。它按照一种特殊的议事程序来运行，包括动议、竞争性的辩论、审议、多数决，没有其他的技术能够实现这些职能。官僚体制服务于政府的行政管理职能（任何官僚体制都是为了这一点），通过分配特定的任务给它的成员，每个人都自负其责，并服从于上级的监督和控制。任命官员和提拔官员都有一套理性的规则和正式的程序。法院通过听审、证据、法律解释以及适用一般的规范到个案中的程序来服务于司法的职能。这些特定的技术是不能互换的。议会不能通过上下级的领导来管理，官僚体制也不能通过政治审议和多数决来管理。

区分制度和它所使用的技术并不容易。例如，政党看起来只不过是动员和刺激选举的技术，同时，它也可以成为一个确定的、真实的政治制度。在立宪国家，它们运作选举、决定议会的成员和政府的政治态度。而在极权独裁国家，单一政党成为一个整合国家和政府的官方制度。 33

特定统治类型的性质经常是由该制度所采用的特定技术决定的。独裁和立宪主义发展出了它们各自的技术，并且与另一方的目的结构不匹配。如果该技术被移植到另一个政治环境中，它们将无法产生预期的效果。

立宪政体的显著技术特征是选举，选举中各种竞争性的意识形态由不同的候选人和政党所代表，去赢得选民的支持，并且选民可以在各种方案之间自由选择。自由投票是不可缺少的，同时，议会必须服从多数决，官员具有法律规定的任期，权力持有者之间相互咨询和相互协作。简言之，立宪政体是一种基于说服、妥协、多数人尊重少数人权利的情况下平等交换相互意见的政治行为模式。

另外，独裁政体的目的则产生了完全不同的政治技术。它们是依据命令和服从——命令由单一的权力持有者发出，权力受众必须服从——来进行。权力持有者可以选择任何下级机关（当然要考虑劳动分工）去执行它的命令。这种命令—服从关系是借鉴自军事制度，立宪国家也是这么管理军人的。军人无法通过审慎的讨论和多数决来管理，我们已经了解了西班牙内战时期的无政府主义战斗团体的危险。因此，现代独裁体制已经表现出一种明显的军事特点。独裁体制的运行要求所有的国家官员都要服从单一权力持有者的命令。除此之外， 34
任免官员由单一权力持有者决定也扩展到根据单一政党的票数对伪议会成员的任命或者干脆根据独裁程序进行指定。自下而上的同意是立宪国家的特点，它通过选举和多数决予以制度化。自上而下的压力则是独裁国家权力行使的不变

技术。再一次，命令和服从的统治技术被借鉴自立宪国家的选举程序所伪装，但这根本不影响单一权力持有者对权力的垄断。

一个过时的概念：分权（separation of powers）

政治权力行使的分享型和集中型要求我们批判地重新审视一个现代立宪主义中最重要的政治概念，即分权，也就是说，将国家权力分成立法、行政和司法三块。将立宪主义与分权等同起来是在法国 1789 年 8 月的《人权宣言》第 16 条：
35 凡权利无保障和分权未确立的社会，即无宪法。根据拉利·托勒达勒（Lally-Tollendal）[15]在制宪中的逻辑，应当有三个——不多不少三个——独立的权力：单一的权力因专断而终结。两个权力则会互相斗争，直到一个权力消灭另一个。三个权力方能维持一种完美的平衡：若其中两个权力互相斗争，与前两者均有密切关系的第三个权力就可以与被压制的一方联合起来对抗另一方，从而达到互相之间的平衡。[16] 这个陈述是一个关于分权学说的机械式思考的很好说明。将分权与保障个人自由联系起来的是孟德斯鸠，他受到洛克的启发，即只有权力的持有者相互独立并且相互制衡——用野心对抗野心，[17]才能保护权力受众免于权力持有者滥用权力的侵害。后来该理论在美国的适用是基于相同的智识资源，并且产生了美国联邦宪法。

自那时起，分权成为立宪国家的标准“装备”。即使在“二战”后的宪法中，分权也被大声和自豪地叫响。但是，在 20 世纪，这个概念显然过时了和脱离了现实。看一下今天最普通的统治类型——议会制，宪法给出的方案中，立法和行政权不再分立，不仅在人员上而且在功能上。政府的成员同时也是议会的议员，政府被整合进议会中。但是，旧的学说并不容易被抛弃，新宪法保守的原因在于，用一个明白易懂的宪法术语来表达新的权力结构是非常困难的。

---

〔15〕 德·拉利·托勒达勒侯爵（marquis de Lally-Tollendal，1751 年 3 月 5 日—1830 年 3 月 11 日），法国贵族和政治家，1789 年国民议会代表。——译者注

〔16〕 1789 年 8 月 31 日国民大会会议，引自 Jules Laferrière, Manuel de droitconstitutionnel, Paris, 1947, p. 630, n. 1。

〔17〕 本书的讨论参见《法的精神》第 11 卷中著名的第 6 章。

分权实际上就是说，[18]不仅国家要从事不同的活动（这是个劳动分工的技术问题），而且这些活动由不同的机关进行，权力受众才会好过。自由是分权的目的。分权仅仅是一种权力的分享行使和相互控制的古典途径。用通俗的话 36
讲，分权仅仅是特定国家职能在不同国家机关之间的分配。在此种背景下，权力这个词仅仅是象征性的。因此，在下面的讨论中，职能的分立（separation of functions）将用来代替权力的分立（separation of powers）。

不得不注意的是，将国家职能分给它的各种实体部分以及在不同的行使者之间分配对于政治权力的行使来讲既不是最根本的，也不是永远有效的、不证自明的真理。职能分立理论的发现或发明是有时间和空间背景的，它是一种旨在反对 17 世纪和 18 世纪的王权绝对主义的政治自由主义的意识形态。通过打碎利维坦，自由理性主义破坏了君权神授的国家神秘主义。它的内容来自建立和保护个人自由的意识形态。自由立宪主义将个人自由与“分权”联系起来。

令人好奇的是，古典立宪主义能够在没有职能分立，甚至与之相冲突的情况下运行。希腊城邦国家和罗马共和国将特定的职能分配给民选的官员。但是，大体上不同的职能——行政、立法、司法——经常掌握在一个人，即治安官（magistrate）的手中。希腊和罗马看起来似乎并没有关注或者担心雅典的集会（*ekklesia*）同时行使立法、行政、司法职能，即使在实践中，这些活动是掌握在不同的团体或者委员会手中。当治安官集合了执政官（consul）[19]、司法官（praetor）[20]、市政官（aedile）[21]、护民官（tribune）[22]所有三项职能时，罗马人高度发达的正义和公平感也没有觉得被冒犯。此项缺陷的制度原因可能在于古典 37
立宪主义没有对自由和平等下的法治给予足够的重视。希腊城邦国家和罗马共和国都不承认任何的个人权利不受国家权力侵犯。与现代自由立宪主义的意识形态

---

〔18〕 对孟德斯鸠学说的现实主义重新审视，参见 Karl Loewenstein, The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law, *University of Chicago Law Review*, V (1938), 568ff。

〔19〕 执政官，罗马共和国的两名主要执政官中的一名，由选举产生，任期一年。——译者注

〔20〕 古罗马共和国一年选举一次的司法官，位列执政官之下，但具有与执政官几乎相同的职权。——译者注

〔21〕 市政官，古罗马民选的行政官，负责公共事务及游艺活动并且监管市场、粮食及用水供应。——译者注

〔22〕 护民官，古代罗马平民选举产生的保护他们的权利免受贵族地方行政官专横行为侵害的官员。——译者注

不同，古代人的政治伦理并不要求职能的分立和将职能分配给不同的国家机关。

亚里士多德的《政治学》(*Politics*)中就声称发现了现代分权的核心。[23] 马其顿人将国家活动分为三部分或三片(希腊词是 *koiron*)：公共事务的审议、官员或治安官的组织、司法功能。他在前言中恰当地讨论了三种国家活动决定了宪法的不同之处，用现代的话说，就是不同的统治类型。人们不能不去羡慕这位政治科学之父的现代性。然而，这种区分并不与现代的职能分立相关。从下面的讨论中可见，亚里士多德试图——不是说他达到了——分析与它们的功能本质相关的国家活动。这并不代表着他已经经验地观察到了或者理论上要求这三个部分被分配给三个不同的机关或人。然而，这是自由立宪主义的分权的内涵。古典立宪主义并不支持分权的概念。

38

权力分享和代表技术

无论怎么赞美亚里士多德对职能分立的发现(如果的确是这样的话)，它也被后代子孙丢掉了。在希腊和罗马立宪主义之后的千年里，绝对君主行使集中的权力，通过权力或者实力将所有三种功能集于一身，即使他实际上可能将这些委托给下属的官员或顾问。绝对统治下的权力集中是不可改变的规则，个别的例外是中世纪意大利的城市国家和其他一些地方。那么，为什么职能分立和权力分享的理论与实践标志着宪法时代的到来并且成为人类政治史上的里程碑？这是因为权力分享的概念是内在地与代表和代议制政府的理论与实践相联系的。代表的法律本质是，无论他被如何授权的，他都要代表选民去行为，并且受选民的集体决定的约束。代表的技术在古代和中世纪是不为人知的，直到中世纪末期。如果这个原则之前行使过，那么敏锐的罗马法必然会去讨论它并将其体系化。[24] 选举具有特定职责的官员在古代的希腊和罗马是被广泛进行的。这种技术被天主教教会和宗教秩序所继承，后者充当一个重要的传送带。但是，

---

〔23〕 本书的讨论参见 Politics iv. 1279b 37 and 1289b 20. 也参见 Hermann Rehm, Geschichte der Staatsrechtswissenschaft, Leipzig, 1896, pp. 84-85。

〔24〕 这个话题似乎并未被平静地遗忘，近来的讨论参见 J. A. O. Larsen, Representative Government in Greek and Roman History, Berkeley, 1955, pp. 126ff。罗马帝国后期的大地主和官员聚集在行省大会中，除了他们自己，不代表任何人。如果他们的决定影响了会议中没有代表的权力受众，这也是通过他们的强权而非权利。

选举和代表不能等同，尽管选举是代表程序的主要技术。仅仅在比喻和象征意义上，民选的治安官代表国家共同体的权威和权力受众的利益。

因此，正是国家职能的分立和它们被分配给独立的权力持有者的需要导致了代表技术的发明或者发现，这不仅仅是巧合。在封建时代晚期，大约 14 世纪，一些欧洲国家几乎同时——主要有西班牙（阿拉贡[25]、卡斯蒂利亚[26]、莱昂）、[27]法国、英国——出现了代表制度。这要么是因为审慎地模仿，要么是因为法律的汇合。这成为政治史上一个最具吸引力的争议。令人困惑的是，为什么类似的代表技术没有在其他的封建环境中产生，比如埃及、拜占庭、印度、日本、中国或者伊斯兰国家。[28] 为此，人们不时地提出各种各样的理论。比如孟德斯鸠的浪漫主义理论，认为代表制是来自日耳曼森林；还有神秘主义的情感预设，认为代表制根源于盎格鲁—撒克逊人对自由的精神追求。还有将代表制的传统追溯到罗马帝国后期在西班牙和高卢自然存在的行省大会（provincial assemblies）。最近的和最具有吸引力的理论是对天主教教会长期实行的代表技术的洞察，认为是一种宗教秩序进入了世俗的组织中。[29]

39

无论何种原因，通过英国的经验可见，[30]事实上，在封建社会晚期，当国王需要金钱时，那些具有经济实力的社会阶层要求国王保护他们的便利，根据当时的交流方式，就是将他们从在被迫状态下形成和作出的决定的指导或命令中解脱出来，而求诸于他们自己的责任感和自我约束，或者作为他们所在的集体组织

---

〔25〕 阿拉贡（Aragon），西班牙东北部的一个地域和前王国。1479 年它与卡斯蒂利亚合并形成了现代西班牙的核心。——译者注

〔26〕 卡斯蒂利亚（Castile），西班牙中部和北部一个地区和旧日的王国。从 10 世纪开始自治，1479 年该地并入阿拉贡，由此组成了现代西班牙的核心。——译者注

〔27〕 西班牙国王的领主会议——阿拉贡、卡斯蒂利亚、莱昂——向真正的代议制的转变过程很少被研究，也不如英国和法国的相似状况值得研究（一些资料参见 Marie R. Madden, Political Theory and Law in Medieval Spain, New York, 1930, pp. 159ff）。代议制的出现也许与当时的章程（fueros）——成文形式的习惯法——被东罗马帝国皇帝法典中的更精炼的原则所取代有关。

〔28〕 Rushton Coulborn ed., Feudalism in History, Princeton, N. J., 1956。

〔29〕 Leo Moulin, Les origines religieuses des techniques électorales et d élibérqtives modernes, Revue internationale d' histoire politique et constitutionnelle (N. S.), No. 10 (1953), pp. 106ff., esp. pp. 141ff.; idem, Le Gouvernement des communautés religieuses comme type de gouvernement mixte, Revue francaise de science politique, II (1952), 335ff.; idem, Une forme originale du gouvernement des hommes: Le gouvernement des communautés religieuses, Revue internationale du droit comparé, VII (1955), 753ff。

〔30〕 George L. Haskins, The Growth of English Representative Government, Philadelphia, 1948。

的发言人的代表。

无论代表技术源自哪里，它是一种在不同的机关或权力持有者之间分享政治
40 权力的手段。在接下来的一百年里，绝对王权带着它受到罗马法训练的职业官僚的高效管理在欧洲“枯萎”了。只有英国，议会作为有钱者和有地者利益的代表而兴起，并且成为一个独立的权力持有者。它不受王权的控制，相反还反对王权。它声称，它对政治权力的享有是正当的。通过英明的自我抑制，议会制度经历了都铎王朝的专制后仍然留存了下来。在当时严峻的环境条件下，经过清教徒起义和光荣革命，最终战胜了王权，议会上升为新的立宪国家的权力持有者的核心。

这些都是众所周知的，不需要太多的说明。就是这种权力构造激发了哈林顿、洛克、博林布鲁克和孟德斯鸠以及法国启蒙运动去发展出一种分立的国家机关去行使政治权力的理论。似乎具有讽刺意味的是，当 1729—1731 年访问英国时，孟德斯鸠误读了当时英国的宪法秩序。自威廉三世和安妮女王以来，实际上是自汉诺威王朝之后，立法和行政的分立在英国已经消失了，就像波利比乌斯曾经奉为理想的罗马共和国宪法在他描述的同时已经处于分崩离析之中了一样。

在回顾历史的过程中，我们发现，代表技术的发明或发现对于西方乃至世界的政治发展是决定性的，就像机器的发明——蒸汽机、电动机、燃气机、原子能——对人类技术发展的意义一样。统治无法脱离有组织的国家社会。代表技
41 术将议会制度化为一种独立和分立于政府的权力持有者。然后，法院的独立是整个独立的权力持有者系统在逻辑上的完满。如果没有代表制原则的引入，西方世界的政治权力肯定还处于“铁板一块”，就像在非西方世界中那样，后者直到吸收了西方的自由立宪主义后才被摧毁。受到文艺复兴和宗教改革的智识影响，软化了传统上对政府的无条件服从的神秘性，从而有助于权力的充分分享。但是政治理论在其中所发挥的作用被评价得不高。象征胜利的棕榈叶伸向了洛克。通过回溯性地解释光荣革命的经验以及通过有效的一般化将其投射到未来，洛克将国家权力这个全能的利维坦分解成不同的职能部分，同时，通过非凡的解剖，使其失去威力。荣誉也给了孟德斯鸠，为了人们的自由，他传授将国家职能进行技术性的分立并且在不同的权力持有者之间进行分配的意识形态。

在完成令世界震惊的革命前政治理论——它试图通过分割来驯服利维坦——的过程中，并不缺少悲剧性的因素。为了适应前工业时代的相对同质性的国家社会，它主张对未来的所有社会都绝对有效。洛克、孟德斯鸠以及恐怖的法国大革命忽略了或者选择性忽略了所有的统治都是权力的问题。如此做可以

理解，因为他们的意识形态都是反对传统的绝对主义的。通过将统治过程理性化，他们使人们相信权力可以被中立地行使以及权力的魔性可以被驱除。但是现实对此的回答首先是国民议会的恐怖，在经过一段政治混乱时期后，迎来的是拿破仑的专制。

早期的立宪主义者都很乐观地意识到，普遍意志(general will)是无法自动运行的。它必须被赋予统一的方向，用现代的术语说，就是政治领导。政治领导 42
是政治权力的有意识行使。卢梭的普遍意志的原始概念认为权力因素是理所当然的，在定义和内涵上，它就是极权主义。但是后来国家和政府的构建将权力过程分成平衡的几部分，并且根据预设的人性的美好和合作，乐观地认为这种分立可以和谐相处，从而提升公共福祉。政府的任务不再被限制，它就是议会的法律所确定的普遍意志的执行者。领导赋予普遍意志以方向和指导。立法和执法不是分立的或者分立的职能，而是不同的政治领导技术。给予政府政治权力是符合权力运行的生态的，政府必须是一个小而精的集合，它能够作出很多行为，不同于议会是多元成员组成和令人厌烦的，政府能够产生一种统一的政治意志。

国家职能的新三分法

没有什么比驱逐一个根深蒂固的思维模式更困难的了。分权学说是宪法理论和实践中最神圣的概念。然而，在破坏这个神话的时候，攻击传统观念的人并不满足于毁坏。在抛弃了传统的行政、立法和司法的三分法后，他必须用一个新的政治权力过程的分析来代替，而且这一分析是符合 20 世纪的多元大众社会的。新的三分法就是政策确定(policy determination)、政策执行(policy execution)和政策控制(policy control)。[31]

---

〔31〕 传统的三分法受到了 Frank J. Goodnow, Politics and Administration (New York, 1900)一书的挑战，在第一章中，他通过假设只存在两种统治功能，即立法和行政，与我们讨论中相对应的就是政策确定和政策执行。然而，他不承认政策控制是一种独特和独立的功能，对此 Léon Duguit 在 *Law in the Modern State* [New York, 1919], pp. 69ff 一书中也不承认。然而，他区分了两种立法，也就是立法机关的立法和行政机关的立法(p. 81)。后者其实是政府的制定命令功能。新三分法的轮廓是由 Loewenstein 在本章第五个注释中的文章(pp. 576 ff)中提出的。对传统三分法的温和的批评在德国也有，参见 Peter Schneider, Zur Problematik der Gewaltenteilung im Rechtsstaat der Gegenwart, Archiv des öffentlichen Rechts, LXXXII, 1957, 1ff. at 12 ff.; Werner Weber, Spannungen und Kräfte im westdeutschen Verfassungs system, Stuttgart, 1951。

43 **政策确定**。政策确定或者政策决定(policy decision)是指国家社会的主要政策选择。政策决定解决共同体统治的眼前和将来问题的基本解决方案。它们既和国内事务有关,也和国际事务有关。它们的目标可以是政治的、社会经济的,甚至在处理宗教问题时可以是道德的。随着政治和经济事务的边界实际上消失,这两者更加形影不离地相互纠缠在一起。几乎不存在绝对的政治政策决定。

一国的主要政策决定就是政治体制以及与之相随的人们希望生活于其中的统治类型的选择,前提是这个决定权要留给人民的制宪权,而不是通过武力强加。因此,所有的宪法都是主要的政策决定:一国是采纳立宪君主制还是立宪共和制,议会制还是总统制。但是这种行使制宪权的例子是少见的。相反,主要的政策决定是通过妥协,因为无论何时,多元利益和意识形态的冲突都需要一个解决方案。最近政治上的这种例子是很多的:在自由贸易还是贸易保护之间的选择、对政教合一还是政教分离的态度、教育政策、私有企业不受政府控制的经济体制还是政府对商业的规制、福利国家、生产过程中的劳资关系、自然资源的配置、国民经济的部分或整体的社会化和国家化、对农业的补助、从农业经济到工业经济的转型、财政和货币政策、税收结构和对财富分配的影响。

主要的政策决定在国际关系领域已经越来越频繁。既然国内和国际事务的
44 界限已经消失,那么国际关系对国内领域的影响更加深远。例如,是加入还是退出同盟,或者对国际结盟表示中立;对不发达国家的支持;对外国政府的承认;国家安全;裁军;对殖民主义和帝国主义的态度。

尽管在我们这个加速转型的时代,主要的政策决定,无论是国内还是国际的,在改变频率上也许提高了,但是真正改变的地方还是很少。实际上,要在政策决定的改变和更少的政策决定之间划出一个界限是困难的。但是在一个由公共意见统治的多元社会,公共利益以及它对社会各个阶层的广泛影响成为主要的政策决定的特征。

很显然,主要的政策决定是由相对少的人发起和形成的。在任何国家的权力运行中,精英或寡头政治占主导地位的社会学规则都适用于政策确定领域,无论是对政治体制还是统治类型的确定都是如此。尽管政策决定是受看不见的权力持有者激发和影响的,但是它的形式化和法律化是由合法的权力持有者负责的,也就是说,由政府和议会负责。它取决于统治类型是什么,无论该政策是由政府发起还是由议会牵头。但是,它内在于立宪主义的权力运行之中,也就是被称为协作的过程。

作为一个社会学规则，权力受众是被排除在政策决定的发起之中的，即使在立宪民主国家，民众的参与，无论是直接通过公民投票还是间接通过选举，都是辅助性的。在特定政体下，民主实现得越充分，选民介入权力运行过程的程度就越深。为此，宪法修改经常需要公众的批准。但是，所有的宪法修改都不包含主 45
要的政策决定，即使在美国也是如此。因为形式上的宪法修改是提交给一个特定的政治程序的。自从南北战争以来，联邦所得税、参议员的直接选举（1913 年第 16 修正案、第 17 修正案）和禁酒令（1919 年和 1933 年分别通过的第 18 修正案、第 21 修正案）都属于这种情况。瑞士宪法的绝大多数修改——在 21 世纪初以放弃州为代价的扩张联邦权力——是随后的例子。

很显然，从技术的角度来看，政策决定主要通过立法来完成。所有的国内政策决定都需要制定法的形式。如果政策决定是由政府发起，那么作为一个规则，议会要对此进行认可，即议会要对此措施共同承担责任。如果议会拒绝或修改了该措施，它将对政府领导进行政策控制。与过去不同，立法已经成为将外交领域的政策法律化的通常技术。这里，洛克所谓的第三权——同盟权（federal power）已经成为现代权力的一环。大多数宪法都要求议会对国际条约进行确认。然而，既然所有的外交政策决定没有财政上的支持都无法推动，那么，议会还有另一项机会去分享政策决定。在例外状态下，一个主要的政策决定不得不由行政权单独发动，比如罗斯福总统的驱逐舰交易，它将美国带入反对轴心国的战争，后来到了正常状态，国会将租借条款及时加入了政策确定的程序。

当我们将政策决定职能用到立宪主义和独裁的政治体制中的，人们可能说， 46
在前者，该职能是由政府和议会共享或者不存在选民的后续介入；而在后者，单一的权力持有者垄断了政策决定职能的行使，尽管有时他借口国家统一命令议会认可或者民众批准。

政策执行。政策执行是实施政策决定的手段。技术应用扩展到整个国家活动。常见的包括了立法的实施。我们的法典中的大多数法律规定要么是对先前的基本政策决定的实施，把它们适用到共同体生活需要的地方；要么具有严格的实用性（utilitarian），对社会关系的正常过程进行规制。这种立法中隐藏的实用性措施的例子如卫生规制、评估和方法等。它们的特点是价值无涉，其中的多元利益不受环境和人为的影响。因此，立法不再是一个独立于其他国家活动的功能性类别，就像旧的三分法理论中一样。

在与传统的执行相关的意义上，政策执行的最广为人知的一面就是行政。

也就是说，把政策决定适用到共同体生活的需求中，就像进行实用性的规制一样。为此，政策执行是一种（公务员、政府官僚）将立法的一般规范适用到特殊情况中的活动。20 世纪的技术型国家中最引人注意的现象就是从立法国家向行
47 政国家的转型。福利国家行政干预共同体生活的巨大增长使大部分法律制定职能从议会转移到政府及其工作人员手中。这导致了个体公民与国家机关之间的接触加深。从量的角度来讲，行政构成了政策执行和国家整体活动的最实质领域。

然而，立法和行政都不是唯一的政策执行的手段。司法作为传统的三分法中的第三支，同样在新的三分法下，要遭受“人格减等”（capitis deminutio）。根据洛克的简单观点，法院似乎并不参与权力行使的过程。当他 1690 年写作《政府论》（*Two Treatises of Government*）的时候，1700 年的《王位继承法》（*Act of Settlement*）还没有被通过。孟德斯鸠也没有感到有必要把法院提高到跟另外两个权力（政府和议会）平起平坐的位置。对很多人来讲，司法权“可以说，变成了看不见的，甚至不存在的”的这句话需要一个确定的含义。[32] 法官所作的仅仅是适用普遍的法律规范到个案中。因此，就像行政所做的，它们俩都是在执行法律，只不过是通过不同的技术。它们俩在权力行使的过程中履行的是同一职能。司法独立于权力持有者（政府和议会）是政治上的而非职能上的，是基于英国对抑制皇家特权以及建立法治的需要而产生的。在法国，受议会经验影响的革命宪法确认司法独立是作为对无法将司法提高到政治领域中的平等伙伴地位的报复。

美国式的由法院对国会和总统的决定进行司法审查，才真正使法院成为第
48 三个权力持有者，但这完全是反常的。实际上它属于政策控制的范畴，笔者将在合适的地方讨论它（参见下述，第 243 页）。

将政策执行适用到立宪主义和独裁的政治体制，我们可以说，在立宪主义下，就像政策确定的职能一样，政策执行是由几个权力持有者分享的：议会通过立法和对共同体生活的实用性规制参与政策决定的实施，政府通过它的机构和人员来分享职能，法院通过裁判个人之间的争议和评估政府行政是否符合授权法来参与。而在一个独裁国家，单一的权力持有者同样垄断了政策执行的功能，

---

〔32〕 Esprit des lois, Book VI, chap. Xi；如果在这个背景下解读，这句话是指司法权的非人格化：人们并不经常亲眼见到法官，因此大家害怕的是法官这个群体而不是法官本身。

他可以随心所欲地设置等级从属的助手和附属机关，授予它们的独立性不会超越他自己最终的命令权和控制权。

政策控制。新三分法的关键就是政策控制。[33] 在历史上，立宪主义曾经寻求最有效的驯化和控制政治权力的设计。首先是对政府的政治权力；其次是对所有的权力持有者的政治权力。理性人是先天地怀疑不受限制的权力的。社会发展的进程是走向自我决定，与此相关的就是将限制政治权力制度化。当前，自由的衰退表现在这种控制机制的削弱和排除。最主要的控制政治权力的机制是将不同的国家职能分配给不同的国家机关，并且让它们完全自主地、自负其责地行使，最终被迫合作以产生国家的有效意志。如果权力在不同的权力持有者之间分享，个别的权力持有者受限于和受制于“相互制衡”。用孟德斯鸠的名言来说，就是用“野心来对抗野心”。 49

那么，这种控制职能如何行使呢？答案取决于统治的特定类型，而统治类型的差异又在于不同的控制机制在不同的权力持有者之间分割的程度和强度。在立宪主义的形成阶段，这些控制仅仅在政府—王权和议会之间进行。后来，原始的二分法变成了熟悉的三分法，选民通过作为这两权之间的仲裁者而获得了控制的职能。历史上，选民登上政治舞台的标志是英国 1783 年皮特在普遍选举中战胜了福克斯—诺斯联盟（Fox-North coalition）[34]。[35] 但是在英国，完全承认选民作为最高权力持有者几乎要到一个世纪之后的 1867 年和 1884 年的普遍投票权改革。选民或者人民在地位上的突破必须归功于法国大革命的理论和实践。首先，1789 年宪法倾向于孟德斯鸠的精英主义的代表概念。但是 1793 年宪法确立了政府权威的正当性仅仅取决于人民的意志，这一概念是通过作为卢梭的普遍意志的清晰表达的普遍投票被引入的。19 世纪没有出现对权力行使的民主基础的挑战，相反通过投票权的扩大、自由和技术上诚实的选举、政党之间的自由竞争将其制度化。于是，控制职能被交给所有的权力持有者：政府、议

---

〔33〕 Maurice Duverger, Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1955, 对有限政府贡献了主要的一部分(pp. 197ff)。

〔34〕 威廉·皮特(William Pitt)，曾任英国首相(1783—1801 年和 1804—1806 年)。他完成了爱尔兰和大不列颠之间的联盟法案(1800 年)。福克斯—诺斯联盟是指当时支持 Charles James Fox 和 North 勋爵担任首相的组织。——译者注

〔35〕 有关议会制的一个经典论述是 Robert Redslob, Die parlamentarischeRegierung in ihrerechten und ihrerunechten Form, Tübingen, 1918, pp. 18ff.; idem, Le Régime parlementaire, Paris, 1924, pp. 18ff。

会和选民。

然而，在开始控制之前，区分分享权力和控制权力是必要的。分享权力本身
50 是一种权力的相互控制。两个权力持有者不得不在履行某一职能时合作，例如，在立法过程中，没有任何一方可以强加意志给另一方。但是权力分享并非权力控制的全部，还存在自主的控制技术。一个权力持有者按照他自己的方向行使权力，并独立于其他人。比如两院制中立法职能在议会两院之间的分配，美国的参议院对总统任命的确认，君主制或共和制的国家元首的政治行为需要得到内阁的副署，人民对宪法修改的复决等。这些都是宪法规定的控制的例子。一方面，它们要求一个政治行为只有在几个权力持有者共同行使和完成时才会有效。另一方面，特定国家机关或权力持有者自主行使它们的特定权利，仅仅服从自己的政治裁量。它们是任意的，而非强制的。比如议会对内阁的不信任投票、政府解散议会的权利、选民通过复决拒绝议会和政府的法案、总统对国会立法的否决权、法院对国会或议会立法的违宪审查。所有这些都是保留给单一权力持有者的自主的控制设计，它们的行使独立于其他权力持有者的活动。

政策控制职能的焦点在于政治责任的诉诸和履行。也就是说，一个权力持有者必须就分配给他的任务向其他权力持有者负责，例如政府向议会负责，议会向政府负责，以及它们两者或者其中任何一方向选民负责。

51 政治责任是现代立宪主义的又一项发明。当然，在古代宪法中，一个民选官员的责任就已经被制度化了。例如，在雅典，官员要向一个准司法机构负责；[36] 罗马共和国有各种各样的设计确保官员对他履行职责的行为负责；在威尼斯的寡头制共和国，所有官员都负有永久的、不可抗辩的责任。同时，在独裁制国家，个人要对他所隶属的唯一的权力持有者负责，这成为权力垄断的一个不可缺少的前提。

但是，责任作为一种宪法控制的设计，虽然是英国的发明。它取代了以前对国王的顾问和官员进行弹劾和议会剥夺其财产和公民权的承担刑事责任的野蛮方式。这项设计的重要性没能被高估。正是立宪主义的理性推动者反对权力受众对君权神授的神秘服从。一旦政治责任被整合进政治过程之中，就会使得从

---

〔36〕 官员不仅要接受考查——任职前对他的人格和民主可靠性的调查，而且要在完成他的任期之前接受对他的任职行为的严格审查。参见 Georg Busolt, GriechischeStaatskunde, Part II by Heinrich Swoboda, Munich, 1926, pp. 1072ff., 1076ff。

政府或议会那里收回权力以及不通过暴力在宪法上撤职和更换它们成为可能。

根据统治的主要类型，政治责任被制度化为议会对政府的不信任投票、政府解散议会以及人民通过选举确认或者拒绝议会和政府的人事。政治责任已经成为一个权力持有者对另一个权力持有者行使的最有效的控制技术。

现在将政策控制适用到立宪主义和独裁国家，可见，立宪主义除了是法治政府之外，还必须是责任政府。责任政府就是说，政治权力的行使必须相互分享和 52
相互控制。控制技术通过宪法得以制度化。宪法至上成为整个政治控制系统的拱顶石。

相反，独裁政府的特点是除了革命之外，缺乏有效追究单一权力持有者的政治责任的技术。他的权力不受宪法的约束。如果任何从属于他的权力持有者可以控制他，那么独裁体制也就失去了它的特点，不复存在了。

第三章　独裁的统治类型

53

统治类型划分的关键

在前一章中,分类的障碍已经被清除。在这一章和下一章中,独裁和立宪主义两种基本分类中的各种统治类型将在政治组织的历史发展中显现。关键就在于政治权力是分享行使抑或集中行使。

独裁的特征在于,单一的权力持有者将政策决定和政策执行融为一体,并且他本人不受有效的控制。而立宪主义则是一种多个独立的权力持有者并存和并行的政治体制。几个权力持有者在政策决定、政策执行、政策控制上相互作用、相互影响,在此过程中,国家意志得以形成,这种独特的安排构成了立宪政府的本质。

然而,尽管政治体制的两分法是基本的,独裁和立宪主义都是属概念,但是在每一种体制内部,在权力的配置上有相当多的变化,这取决于每个国家的民族传统和当时的社会背景。进而,由于一个政治体制要借鉴其他体制中的安排,所
54 以存在一些过渡和中间状态。尽管存在这样复杂的组合体,但在每一种分类里面的基本统治类型却惊人地少。

立宪民主的困难包括要面对独裁产生和当代复苏的考验。人们很容易忘记,在历史上的绝大多数时期,在权力持有者不被挑战的统治下,权力受众无条件服从成为政治组织的不变秩序。权力受众相对自由、决定自己政治命运的时期是不连续和稀少的。在上帝之法统治下的希伯来人看来,希腊民主是光荣和神秘的,罗马共和自觉守法的公民美德仅仅是绝对权力的汪洋大海中的孤岛。此后,罗马人和拜占庭人的绝对皇权建立了,并且在中世纪后期横扫整个欧洲,期间曾被意大利和西欧的城市国家的寡头立宪主义所短暂打断,直到经过一系列政治、经济和宗教诱因的奇迹般的串联后,现代立宪主义在清教徒的英格兰建

立了。此后，单一权力持有者的独裁成为欧洲政治文明的标准类型。直到当代，它仍在西欧之外的“未受打扰”的国家流行。从此，立宪政府开始扩散到西半球，到如今它已经席卷全球。

如果消极地认为独裁是几个权力持有者之间缺乏权力分享或者积极地认为独裁是所有权力集中在单一的权力持有者手中，并且他不受宪法的限制，那么根据上述标准鉴别独裁体制就似乎很容易。然而，即使近似或相同的权力安排上有各种变形，但独裁是一个整体概念。它的细分或者统治类型是由单一权力持有者的意识形态目标所决定的。因此，把拜占庭式的世俗君主拥有最高权威的 55
政府、西藏的喇嘛神权政治和希特勒的第三帝国等所有的独裁结构集中在相同的独裁统治类型下是没有意义的。它们的意识形态和统治手段是如此的不同以至于无法用一个统一的类别来涵盖。进而，在当前，所有政治权力的正当性都是来自人民的意志，从而给独裁的政治储备增加了新的要素。它通过采纳各种假冒的宪法制度和技术来伪装其独裁结构。作为对我们时代的意识形态氛围的回馈，它开出了立宪主义的空头支票，但在实践中被否定殆尽。就是这种恶劣的模仿使得鉴别一个特定的政治体制是否属于独裁变得困难，从而要求我们必须审视政治权力的实际运作过程。

独裁和极权政体

几乎没有其他政治术语比独裁字面上更模糊、语义上更歧义的了。各种称呼互相使用。比如专政(dictatorship)，该词源于罗马共和处于危机时权力集中的传统。[1] 专制(despotism)和暴政(tyranny)是对缺乏法治状态的价值判断而非一种政府制度。警察国家是指现代独裁通过暴力机器来维护。最后，极权主义(totalitarianism)和威权主义(authoritarianism)经常被作为同义词。绝大多数词都是描述性的。对独裁政体的一个科学的分类[2]是极权主义和威权主义，这

---

〔1〕 简要介绍，参见 Clinton L. Rossiter, Constitutional Dictatorship (Princeton, N. J., 1948), pp. 15ff。

〔2〕 Franz L. Neumann 在他最近的“Notes on the Theory of Dictatorship”，载于 *The Democratic and the Authoritarian State* (Glencoe, Ill., 1957), pp. 233ff，中试图做这样的尝试。他区分了两种主要的类型，即君主专政和极权专政，但是他也考虑了过去的罗马的立宪专政和绝对王权。然而，他的分类不可能达到所要求的完整和精确。因为他不能区分极权主义和威权主义的类型。除了这个根本的缺陷之外，他从历史证据中得出的很多结论是与笔者相同的。

种分类是可用的和根本的。[3]

威权主义政体。威权主义这个词是指单一的权力持有者——个人或者独裁
56 者、大会、委员会、小集团或者政党——垄断政治权力，并且不允许权力受众有效地参与国家意志的形成。单一的权力持有者对社会施加他的政策决定，以此来号令权力受众。威权主义是指政府的结构而非社会的结构。作为一种统治，威权政体旨在对国家实行政治控制，但并不渴望完全控制社会经济。权力受众不参与政治过程并不排斥国家机关的存在，该国家机关不同于单一的权力持有者，特别是大会和法院。这就是威权政府的特点。这些分立的国家机关要么被单一的权力持有者完全控制，要么在与其相冲突的时候被迫向其臣服。威权组织的类型几乎就是成文宪法上的权力结构，除了随着实际的权力结构而调整之外，会在现实中得到遵守。这种政体并不与宪法上的法治原则相冲突。只要权力受众不影响政治权力的行使，他们的生命权、自由权和财产权就受到保障。在这种国家中，规范性与特权并存。[4] 威权政体并不控制意识形态（没有哪个国家能够在不经过道德或智识上自我证明的情况下存在），它既不一贯地形成也不一直坚持某种意识形态。在大多数情形下，意识形态都是在为传统的权力结构的存在辩护或证成，或者证明其符合了国家社会的利益。也许现代威权政体最普遍、最方便的意识形态就是民族主义。

历史上，威权的统治类型是一种最重要的政治组织。它一方面建立于从绝
57 对王权到立宪民主的转型时期；另一方面建立于我们时代从民主立宪主义到行政首长优位的退化时期。例如，1814 年法国宪法下的有限王权，[5]它处于历史的十字路口，既保留了古代王朝的独裁权力结构，同时也接受了先前法国大革命的宪政经验。在从独裁向立宪政府的发展过程中，它是重要的一环。它在实践中体现为立宪君主制，直到它转变成议会君主制，这种类型仍然在一些国家存

---

〔3〕 该分类首次由 Karl Loewenstein 使用，参见 *Brazil under Vargas* (New York, 1942), pp. 369ff. 他认为瓦加斯的政权既不是法西斯主义也不是极权主义。类似地，Herbert L. Matthews 在他的“Report on Spain, I”，*New York Times*，1956 年 9 月 17 日中的结论也是“尽管这些事实，西班牙并不是一个极权主义国家，它是威权主义的”。

〔4〕 这个有用的二分法是在他对纳粹政权的分析中提出的，参见 Ernest Fraenkel, The Dual State, New York, 1941。

〔5〕 参见 John A. Hawgood, *Modern Constitutions since* 1787 (New York, 1939), pp. 93ff. 不幸的是，这个国家中很少有人了解这一点，在立宪国家的历史上，这是一个“异花受粉”(cross-fertilization)的例子。

在，比如德国和巴尔干，直到“一战”结束甚至持续到“一战”之后。

另一个重要例子是俾斯麦帝国，它基本上也是一种威权政体。尽管它伪装成一种民主制度和技术。皇帝是由帝国的大臣来决定任免，而不受政府支持与否的影响，也不受民主选举的帝国议会的影响。皇帝和他的大臣垄断了政策制定的权力，不受议会或选民的有效控制。帝国大臣不能以帝国议会不信任投票的方式去职，政策制定也不需要咨询后者。没有固定的政府或反对党。议会政府是次要的。政党轮换也是随意的和混乱的。皇帝通过任命大臣和改变议会中的多数人来执行他的政策决定。直到国家在 1918 年战败，帝国政体一直是威权主义的，权力受众无法有效地参与政治过程。

威权政体也是从成熟的民主制退化到新绝对主义的标志。在印度的立宪民主之夏后，它们以各种伪装在欧洲萌芽，绝大多数表现为新总统制。这一点将在 58
后面阐述(参见下述，第 65 页)。

极权主义政体。相对地，极权主义是一种社会经济的动力、一种生活方式、一种国家类型。极权政体的统治技术必然是威权的，但是这种政体更加努力地排斥权力受众参与国家意志的形成。它试图形塑私人的生活、灵魂、精神等，从而形成一种主导性的意识形态，并采取各种政治权力手段来对付那些不墨守成规的人。官方的意识形态渗透到社会的每个角落，它的野心是“全面的”。

很显然，极权主义国家不通过命令和服从无法维系。首要的强制服从意识形态的工具就是警察，无处不在和无所不知，维护体制的安全和剪除潜在的抵抗。所以，极权主义国家必然是一个警察国家，这两个词是同义的。另一个必须依赖的社会控制工具就是一党制，它不仅在最宽泛的基础上作为一支志愿警察力量，而且是一种意识形态灌输和配合的国家控制工具。一党制使现代极权国家区别于威权国家。与极权主义的国家社会结构相对应的就是封闭的权力循环机制。官方国家意识形态的强制排他性不能容忍其他意识形态的自由传播并与之竞争。现代极权主义的典型代表就是意大利的法西斯主义、德国的纳粹、苏联的共产主义(官方标签是人民民主)。它们的政治制度和强制性的意识形态统治 59
技术众所周知，无须进一步的详细介绍。

然而，极权主义这个词要小心使用。它只适用于那种主导性意识形态是由权力持有者通过强制的方式灌输给权力受众的政治结构。在那里，最高意识形态被权力受众无条件接受，并且缺乏审议的基本要素。我们无法将某些古代的独裁政体命名为极权主义，因为在那里，国家社会的目标和社会控制的神话深深

地扎根于权力受众的心中，而不需要持续性的强制机制。比如埃及的法老制：它在一种国家计划经济下运行，宣布每年尼罗河的洪水，杀死活人的祭祀，作为神的化身奉行它的统治，社会几乎是极权主义的，但是强制机制已经与社会上的大多数人融为一体，所以没有引发任何反抗。在近三千年的历史中没有找到任何革命的记录。这种权力受众完全服从于统治者——宗教的或世俗的——的情形在美洲开化之前也大量存在，近来的一个猜想是，玛雅王国突然消失的神秘事件也许是因为一次反对祭师的民众起义。[6] 当然从比较的观点来看，它的真实性是很小的。

另外，尽管它们不可否认是独裁和威权的，但罗马帝国、拜占庭、中世纪国王和统治者的绝对主义都无法满足极权主义的标准。国家社会的目标在世俗时期很少被明确地表达出来，被权力持有者和权力受众无异议地接受了，它深深地扎
60 根于传统以至于它们不需要意识形态或者强制力。世俗的权威和天主教的精神垄断是补充性的，宗教是统治的工具，政府也是宗教的工具。基督徒反对萨佛纳罗拉(Savonarola)[7]的主宰，后来反对国家，这都是为了保护天主教会的垄断权。只有当新的精神和世俗的自我决定思想引发了宗教改革，才创造了正当的异议者，主张异议的权利是天赋的、不可剥夺的。因此，带着令人可怕的强制和划一工具的现代极权主义，只有根据正当异议的标准来认定。

通过对权力运行现实的分析，可以很容易地区分威权和极权政体。绝大多数情况下，划分的标准在于是否存在一个官方的意识形态。大多数过去的独裁政体和当前的很多独裁政体都是威权主义的，并不试图通过强制向权力受众灌输主导性的意识形态。拿破仑(Napoleon)和他外甥的独裁以及俾斯麦(Bismarck)的统治都不带有极权主义的痕迹。它们要么获得了权力受众几乎一致的同意，要么至少被他们中的大多数接受。在绝大多数当前的威权政体中，比

---

〔6〕 参见 Sylvanus Griswold Morley, The Ancient Mayas (3rd ed., revised by George W. Brainerd, Stanford University, Calif., 1956), pp. 438ff., 和 J. Reid S. Thompson, The Maya Civilization (Norman, Okla, 1954), pp. 84ff。

〔7〕 萨佛纳罗拉·吉罗拉默(1452—1498)，意大利改革家，道明教会的僧侣，他有大量追随者，在1494年将梅第奇家族逐出佛罗伦萨。他后来因批评教皇亚历山大六世而被逐出教会并处死。——译者注

如波兰的毕苏斯基(Pilsudski)政权[8],巴西的瓦加斯(Vargas)政权[9]和拉丁美洲的军事独裁政府,官方的意识形态要么完全没有,要么是虚假的、微弱的和不起作用的,就像西班牙的佛朗哥(Franco)[10]或者阿根廷的庇隆(Perón)[11]。

即使在国家对大众传媒进行控制的有利环境中,完全的极权主义看起来也是很难实现的。它需要一个特别厉害的和有诱惑力的意识形态、一个随心所欲的政治环境和氛围。一些国家也许比其他国家更有条件形成极权主义,比如德国、俄罗斯,传统上的威权心理和对国家权力的服从,似乎提供了一个比实用主义的盎格鲁—撒克逊人和充满怀疑精神的拉丁人更好的国民倾向。意大利的法西斯主义只是一个带有本土特色的犬儒主义和根深蒂固的个人主义的伪装。整体上的极权主义也许被证实只是一种历史过渡。自 1953 年以后的苏联和 1956 年的匈牙利革命悲剧以来,已经出现了去斯大林主义和自由化的真实预兆。也许将人类的各种冲动永久冻结在一个密不透风的模子中是不可能的。奥威尔(Orwell)[12]的噩梦也许是留下一个病态心理的幻想。 61

最后,也许要问的是,民主极权主义是否可行?也就是说,能否强制权力受众接受统一的民主意识形态?答案是否定的。雅各宾派曾经尝试过,尽管它最终失败了,仍然在人类的近代政治史上留下了最令人着迷的插曲。[13] 民主生活的本质是意识形态的自由竞争、开放的权力更迭和多元化。强制同意的说法是一个民主的悖论。

---

〔8〕 约泽夫·毕苏斯基(1867—1935),波兰革命领袖和政治家,他是独立后的波兰首任总统(1918—1922 年)。——译者注

〔9〕 格图利奥·多内勒斯·瓦加斯(1883—1954),巴西政治家,他成功地领导了 1930 年的革命,并担任总统(1930—1945 年和 1951—1954 年)直至在军方的压力下从政府辞职。——译者注

〔10〕 弗朗西斯科·佛朗哥(1892—1975),西班牙军人和政治领袖,领导民族主义政府在反对西班牙内战中(1936—1939 年)击退共和党员的武装力量。他在(1939—1975 年)年期间以独裁者姿态统治直到死,其后波旁皇室君主政体复位。——译者注

〔11〕 胡安·多明戈·庇隆(Juan Domingo Perón,又译作贝隆,1895 年 10 月 8 日—1974 年 7 月 1 日),阿根廷民粹主义政治家,1946—1955 年、1973—1974 年期间两次出任阿根廷总统。——译者注

〔12〕 奥威尔·乔治(1903—1950),英国作家,其极富想象力的小说猛烈攻击极权主义并反映对社会平等的关注。作品包括《动物农庄》(1945 年)、《一九八四》(1949 年)。——译者注

〔13〕 参见 J. L. Talmon, The Rise of Totalitarian Democracy (Boston, 1953)。

独裁的三种类型

绝对君主制(absolute monarchy)。经典的非极权独裁是欧洲民族国家的绝对君主制。它的正当性来自一个特定王朝对王位的世袭,并且不受权力受众的挑战。它的超自然性是通过"上帝的仁慈"来体现的。[14] 这种类型在政治上最有影响的例子就是法国路易十四和他的继任者的绝对君主制。国王作为单一的
62 权力持有者垄断了政策确定和政策执行。他进行统治并不受其他任何机关或人民的约束。权力机制是如此有效以至于同时期旨在反对斯图尔特王朝复辟的清教徒起义只能以失败而告终。然而,在王国根本法(lois fondamentales du royaume)领域对法国国王的宪法限制,在某种程度上反映了当时的基督教道德以及最高法院(即巴黎高等法院和省高等法院)对王权恣意的断断续续的抵制运动。这些法院拥有登记国王的法令和行政命令的习惯性权力。如果它们认为上述法令和命令违反了惯例(coutume)而不同意,它们可以向国王进谏(Remontrance)。国王可以通过敕令书(letters of jussion)来命令其登记。如果议会坚持,国王可以不顾反对乘坐圣驾亲自到法院去命令登记,此时法官不得拒绝。[15] 这些措施中没有一个被证实可以对国王的绝对权力形成有效制约,尽管它们有助于激发潜在的立宪主义思想。对于政策确定来说,国王可以利用权贵组成的顾问委员会,上述成员都由他来任命。在政策执行上(对国家导向的重商主义[16]经济有相当大的影响),国王拥有一个能力很强的行政官僚系统。职能被委任给等级服从的官员或机构来行使,他们从来不可能分享国王的绝对权力。自由立宪主义就是在反对这种类型的王权独裁中产生的。

另外,德国和东欧(比如波兰和匈牙利),在某种程度上和某些时期内,绝对主义的成分要弱一些。通过二元化的社会结构,统治者必须和贵族、教士、市民
63 (在斯堪的那维亚半岛,还包括农民)组成的等级会议(Ständestaat)分享权力。

---

〔14〕 有关君主制的唯一专论,今天仍然具有重要性的,在过去十年中是 Karl Loewenstein, Die Monarchie im modernen Staat (Frankfurt am Main, 1952);它试图对各种君主制的类型进行一个社会学的分析:绝对君主制、立宪有限君主制和议会君主制。

〔15〕 近年来美国的一个精彩的讨论参见 Franklin Ford, Robe and Sword (Cambridge, Mass., 1953);法国的经典著作是 Ernest Glasson, Le Parlement de Paris (2 Vols.; Paris, 1901)。

〔16〕 重商主义,封建主义衰退后流行于欧洲的政治经济理论和体系,以积累金块的国家政策为基础,拓展殖民地和商船队,并发展工矿业从而取得有利的贸易平衡。——译者注

但是最终，这些团体不得不服从于无处不在的绝对王权。

拿破仑的公民投票的君主制(plebiscitary Caesarism)。拿破仑的独裁体制值得关注有两个原因：它的制度和古代政体一样在行政上有效，但是它带着一层继承自法国大革命的民主思想的伪装。[17] 通过这种聪明的混合，波拿巴主义者建立了一种现代独裁统治的类型。就像西耶斯的名言：承认必须来自于下面，而权力来自于上面。拿破仑天才地意识到，在人民的普遍意志达到了自我觉醒的情况下，政治领导必须超越各种政府机构。为了形成一种被经历了大革命洗礼的法国人民认可的独裁政治领导，拿破仑将他对政策确定和政策执行的垄断隐藏在权力受众分享和控制权力的伪装下。1799 年，主要由拿破仑构思，建立了多达四个组织或会议。政策决定由第一执政官(First Consul)和大臣在咨询了参事院(Conseil d'Etat)之后发布，立法院(Legislative Corp)审议提交给它的立法措施，但是不能对其进行投票。然后，法案评议委员会(Tribunate)对其进行投票但是不能讨论。最后，由拿破仑亲自挑选的对帝国有贡献的人员(他们都是拿破仑的宠臣或者拿破仑被他们宠着)组成的参议院成为拿破仑政策执行的唯一机构。选举的原则，与大革命时期一样，是一个国民名单(national list)的 64
空头承诺，上层通过间接选举，下层郡的选民名单是由政府部门来选择：每一个名单中十分之一是以前的成员。所有会议的成员必须从国民名单中选择，政府的命令可以将某人从国民名单中删除，并且自其当选公共职位时自动终止。立法院和法案评议委员会的成员都是由参议院选举产生，参议院的成员由第一执政官和皇帝提名。

但是这并非全部。多元组织参与立法的过程损害了效率。分享的权力被完全稀释和阉割。几个会议相互独立审议，都只能行使立法权的特定部分，从而无法形成合力去控制单一的权力持有者。权力过度分享导致的瘫痪给了皇帝和他的随从(顾问和行政官员)进行政治领导充分的空间。它运行得如此良好以至于在皇帝长期离开作战期间，整个欧洲都无法影响它的平稳运行。当拿破仑作为法国大革命的继承者通过他的战功确立了国民对他的信任的时候，法案评议委员会——这个比其他会议更加难以约束的组织——就被解散了，立法院也等同

---

〔17〕 参见 Karl Loewenstein, The Dictatorship of Napoleon the First, South Atlantic Quarterly, XXXV (1936), 298ff.; Opposition and Public Opinion under the Dictatorship of Napoleon the First, Social Research, IV (1937), 461ff。

虚设。除此之外，他还实行了称为“共生”(gémination)的技术，也就是说，同一功能被分配给几个组织或人来行使，他们相互控制，以此皇帝可以随心所欲地控制
65 他们。通过三部公民投票产生的宪法(1800 年、1802 年、1804 年)，拿破仑为他的统治奠定了民主正当性的基础。即使这些技术符合了现代的要求(当然它们没有)，即使这些技术事后没有被使用，毫无疑问它们已经取得了法国人民的认可。

新总统制(neopresidentialism)。拿破仑的独裁政体在他那个时代是一种独特的权力结构，至少在运行初期是这样，它把民主立宪主义的伪装同严格的等级制联系起来。它注定要随着那些塑造它的人而消亡。但是它给后来的独裁政体提供了一种在缺乏有效的政策控制的情况下利用民主正当性的伪装来垄断政策确定和政策执行的模式。后来它被拿破仑三世所模仿，此人的能力不足，反对他的人很多，但是得到了受益于帝国的中产阶级的支持。这种独裁政府的现代版本就是新总统制。[18]

除了名字之外，新总统制这个词与美国的总统制并无联系。它是一种通过特定的宪法设计，行政长官——总统——在所有的国家机关中拥有最高的政治权力。没有人能够与之竞争，他实际上垄断或控制了权力的持有者。权力受众不能通过有效的政治参与来形成国家意志，只能进行有限的投票，并且选举程序受到操纵。新总统制根本上属于威权主义。它并不排斥议会、内阁和名义上独立的法院，但是通过等级制的权力结构，他们都严格服从于行政长官。从极权主
66 义的角度来看，它缺乏一种主导性的国家意识形态。但是在普遍意义上，这种政体具有宪法基础，在某种意义上类似于立宪君主制。因为国家意志的形成也要遵守现行宪法的程序。

在最近十年，尤其是自第一次世界大战以来，随着立宪民主在许多国家的瓦解(它们在那些国家都是被人为植入的)，新总统制的类型开始流行，因为它能够保证单一的权力持有者毫无争议地垄断权力，并且不用背上背离民主正当性原则的骂名。它被认为是唯一可以替代“非宪独裁”(constitutionless autocracy)的模式。它经常出现在立宪民主已经失败之后或者从传统的独裁走向未来真正的民主的过程中。

---

〔18〕 参见 Karl Loewenstein, The Presidency outside of the United States: A Study in Comparative Political Institutions, Journal of Politics, XI (1949), 447, at 487ff. 这节中的大部分资料源于这篇文章。

新总统制的早期使用比如匈牙利的霍尔蒂(Horthy)[19](用传统的君权神授的神话来包装自己)、土耳其的凯末尔(Kemal)[20]和塞佩尔(Seipel)以及他的继任者、奥地利的陶尔斐斯(Dollfuss)[21]和舒施尼格(Schuschnigg)[22],同样地,德国魏玛时期的立宪民主后来也退化为新总统制(参见下述,第 95～96 页)。

近年来的新总统制的典型例子是波兰 1935 年宪法下的毕苏斯基政权:选举产生的国会——色姆(Sejm,众议院)和参议院——一直无法履行民主的功能,但是由爱国的、可靠的投票人进行的非常有限的选举充满了舞弊,国会的独立性受到限制,甚至不能推翻总统的领导。所有的机构都被阉割,以至于无法干涉总统。

波兰的例子还影响了 1938 年的爱沙尼亚宪法以及 1937 年的巴西瓦加斯宪法,它们也受到了 1933 年葡萄牙宪法的很大影响。因为它们表面上都具有民主正当性的基础,这吸引了拉丁美洲国家,被其大量采用,从而成为它们来装扮本土的军事独裁体制的潮流,比如 1949 年的庇隆宪法。总统可以连选连任,但是这之所以在新兴国家发生,主要是受殖民地统治或者过去的绝对君主制的影响。新总统制成为 1956 年埃及纳赛尔(Nasser)[23]宪法和南越吴庭艳(Ngo Dinh Diem)[24]政权的特点,它还影响了 1956 年的巴基斯坦宪法以及韩国的李承晚 67

〔19〕 米克罗斯·冯·纳吉班雅·霍尔蒂(1868—1957),匈牙利海军上将及政治家。他领导了针对贝拉·库恩的反革命运动(1920 年),之后成为摄政者,于 1944 年被纳粹军队绑架,1945 年又被盟军俘虏。——译者注

〔20〕 穆斯塔法·凯末尔(1881—1938),土耳其共和国缔造者、第一任总统兼武装力量总司令(1923—1938),元帅。——译者注

〔21〕 恩格尔伯特·陶尔斐斯(1892—1934),奥地利政治家,任职总理(1932—1934 年)期间建立了独裁的一党专政。被奥地利纳粹分子杀害。——译者注

〔22〕 库尔特·冯·舒施尼格(1897—1977),奥地利政治家,他在任总理(1934—1938 年)期间抵制德国占领奥地利。——译者注

〔23〕 迦玛尔·阿卜杜尔·纳赛尔(1918—1970),是埃及的第二任总统,他被认为是历史上最重要的阿拉伯领导人之一。20 世纪 50 年代及 60 年代,他曾是阿拉伯民族主义的倡导者。——译者注

〔24〕 吴庭艳,1901 年 1 月 3 日生于越南顺化。1955 年 10 月建立越南共和国,并就任第一届总统。任职期间极力迫害共产主义者及佛教徒,导致社会矛盾空前激化。1963 年 11 月 1 日被政变军人处死,终年 62 岁。——译者注

(Syngman Rhee)[25]政权,后者是对美国总统制的扭曲(总统制在美国占领期间被韩国引入)。新总统制适合于那些希望将赤裸裸的权力隐藏在宪法的伪装后面或者将民主作为"遮羞布"的国家。威权主义的各种类型还在不断涌现,尤其从立宪民主退化到独裁的时期。

所有这些技术都遵循一个统一的模式,即带有当地的条件限制。无论是制宪会议的选举舞弊和受到政府操纵,或者虽然选举是诚实的,但独裁宪法是由那些马背上的权贵或者坐在卡迪拉克里的领袖起草。频繁的公民投票是用来确认强人起草的宪法的。可欲的结果能够通过操控大众情绪和政府的谎言产生,这
68 比让选举的议会服从总统更容易。近乎一致的同意(因为缺乏替代选项)或者压倒性投票或者其他有效的强制措施旨在使权力持有者打着欺骗性的民众利益的旗号获得民主正当性。最令人困惑的就是美国公众乐于接受这种虚假的民主体制。

如果用民主正当性广为承认的标准去衡量,新总统制政权是令人讨厌的。但是公正地讲,为了履行一个历史任务,它有存在的必要性。在席卷20世纪中期的民族主义的影响下,国家从几个世纪以来对绝对王权的无条件服从中觉醒,还没有准备好自我统治。这就是没有接受英化教育的所有新兴国家的现状。它们不能被指望在没有动员起来的群众、混乱和无政府的情况下实行全面的立宪民主。在它们的智识遗产中缺乏在民主的环境中实现有机增长的信条。那些经历过自我统治困难的国家不能通过它们自己的"鞋带"将自己拉起来。它们经常需要经过一个长时间的父爱主义的威权政体的过渡,可能整整一代人,然后才能熟悉现代管理的技术。

当代的独裁者,比如新总统制的统治者,尽管带着宪法的伪装,都带有混合性。在他们中间,有的人希望维持现状,从而永久地行使统治阶级的特权,比如拉丁美洲的例子。或者是十足的无赖,将权力作为满足欲望的动力。但是在他们中也可以发现人性、个人认同和才能,在经济社会发展的过程中,他们都扮演

---

[25] 李承晚,1875年3月26日生,韩国首任、首届至第3届总统。1960年3月15日总统"选举",妄图第四次连任总统,遭到韩国人民和在野党人士的坚决反对,马山市数千群众举行示威游行,接着反对李承晚独裁统治的大示威席卷韩国各地,愤怒的群众用绳索拖着李承晚的头像,游行示威,李承晚遂下令镇压。4月19日,被激怒了的首尔市民包围了国会和电台,烧毁李承晚的自由党总部,同军警展开了殊死的搏斗,李承晚终于在4月27日被迫下台。5月29日离开首尔去夏威夷。1965年7月19日逝世。——译者注

着为了权力受众利益的“救星”(deus ex machina)的角色。就像葡萄牙的萨拉查 69
(Salazar)[26]和巴西的瓦加斯——常年很好地担任总统,以及土耳其的凯末尔从事技术革新和民主教育,这些不应当被抹杀。另外,威权主义如果通过强制来灌输就将失去教育的理性,比如在那些已经习惯了宪法统治、具有最长和最根深蒂固的民主传统的国家——德国魏玛共和国、奥地利、美洲或拉丁美洲国家。当这一切发生的时候,退化迟早要被改变。

〔26〕 安东尼奥·德·奥利弗拉·萨拉查(1889—1970),葡萄牙独裁者(1932—1968年),在任期间因其财政紧缩方案和试图镇压葡萄牙属非洲殖民地日益增长的反抗而闻名。——译者注

第四章　立宪民主的统治类型

70

立宪主义和立宪民主

与独裁的概念相比，立宪主义更是一个属概念。作为一种政治体制，它包含了几种统治类型，它们的特点都是几个独立的权力持有者根据宪法来行使政治权力，它们相互合作，遵守宪法程序，以此来形成国家意志。然而，在介绍之前，需要进行一个基本的分类。

历史上，立宪主义的内涵有两层：它既指立宪还指立宪民主。它们绝不是同一概念，独裁政体在当代的重新出现使得这种区分变得更加重要。所谓立宪，是指这个国家必须拥有一部宪法，无论是形式上的成文文件还是植根于民族习惯之中。在这个意义上，宪法是由一系列固定的、旨在调整权力持有者和权力受众之间关系以及权力持有者之间关系的规范组成的。但是形式化规则的存在并不必然意味着政治氛围是民主的。第一个政治文明、第一个立宪政府是希腊的
71 城邦国家，它拥有成熟的民主制。在现代真正的民主立宪主义产生之前的国家都有形式化规则，也就是说，它们都是由一系列固定的规范统治，然而不用想，这些国家并不能被归入民主国家，因为权力受众无法参与政治过程。罗马共和、中世纪和文艺复兴时期意大利的城市国家和西欧、北欧的自治城市都是这样的例子。英国是从光荣革命开始才成为立宪国家，然而，直到 1832 年大革命之前，权力结构都缺乏一个民主的基础。不可否认的是，19 世纪开始在绝大多数欧洲国家盛行并且被其他国家广泛采用的立宪有限君主制已经具有了立宪国家的特点。这种类型不仅是非民主的，甚至顽强地抵制民主。如果用现代的术语来看，严格地说，它应当归入威权政府。之后，政党将权力受众组织起来作为选民，通过投票权的扩大和诚实的选举，使他们参与政治过程，并且行使自己的权利成为

独立的权力持有者，立宪民主最终于19世纪在英国、法国、美国和其他一些主要国家获得了实现。因此，历史上，立宪主义介于传统的绝对王权与现代的立宪民主之间。

在我们的时代，“立宪主义”这个词开始变得矛盾，因为当代的独裁政体——它不同于过去的前技术时代类似的政体——也赋予自身一部成文宪法。诚如前述，宪法在极权主义和威权主义都成为一个标准的“装备”。民主正当性成为空头许诺。如果严格从名称上来讲，即使独裁政体也是立宪的。 72
当然，权力运行事实上是否符合立宪主义取决于政治权力的实际安排（关于规范宪法、名义宪法和语义宪法，参见下述，第147页）。在绝大多数情况下，独裁政体的宪法在约束单一权力持有者控制的统治机器方面只不过是一个基于功利主义的摆设。

立宪民主的三角权力结构

下面的分析将集中在立宪民主的政体和它的各种统治类型。立宪民主的意识形态认为，所有的权力都是来源于人民。政府和议会必须符合和遵守人民的意志。自由和诚实的选举提供了一个公开的权力循环，从而为各种意识形态的竞争和社会力量的上升提供平台。权力的结构是三角形的：议会、政府和人民。政治权力由多个权力持有者分享，并且他们之间相互控制。

自从18世纪革命以来，根据三权之间的优势不同，立宪民主已经发展出了多个类型。然而，纯粹的类型是相对稀少的。某个特定体制采纳了其他类型的特点的混合情形是频繁的。这种混合安排使得将某种政体划入一个类型之中变得很难。进而，在不同立宪民主的类型之中，无法说哪一个最好、哪一个是适合 73
所有国家的。一个国家选择某一类型看起来神秘，实际上与其传统和经历有关。例如，德国倾向于行政权强大，而法国迷恋大会政府。

表面上令人迷惑的各种立宪民主的应用可以被化约为以下几种基本类型：

1. 如果人民——通过选民组织起来——是主导性的权力持有者，这种统治类型被称为直接民主（direct democracy）。

2. 大会政府（assembly government）是指大会作为人民的代表，是占支配地位的权力持有者。

3. 议会制（parliamentarism）是指议会和政府之间处于平衡状态，并且试图

将后者整合进前者。政府的成员——内阁——同时也是议会的成员。通过整合,议会制变得相互依赖。然而在实际运作中,根据议会高于内阁还是内阁控制议会,议会制本身又分为两种不同的形式。议会占优的是古典的法国议会制,内阁占优的是英国的内阁政府。

4. 如果独立的权力持有者,政府和议会相互分离并且在宪法上有义务合作来形成国家意志,政府和议会的相互依赖是通过合作而非整合。这种类型被称为总统制(presidentialism)。在美国,它被通俗但错误地称为权力分立(separation of powers)。

74 5. 最后,宪法学家们习惯于将瑞士的统治类型称为指导性政府(directory government),因为它的统治权力是由集体来行使的。

一个平衡的权力结构的理想类型(ideal type,该词是由马克斯·韦伯发明的)是,几个权力持有者或者至少政府和议会,相互享有对称匹配的权力,以至于任何一个都不能主导另一个。这是早期立宪主义的机械平衡的梦想。但这种权力运行的现实是永远都不可能实现的乌托邦思想。立宪国家的生物法则是政治重心的不断转移。它摆荡于立法至上和行政主导的两极之间。正常状态下,政治天平是倾向于议会;而危机状态下,政治天平则倾向于行政主导。自从19世纪末以来,实际上到"一战"前夕,世界都处在一种连续的危机状态中,到了20世纪出现了世界范围内的革命。后果就是政府力量的加强和议会权力的削弱。这个现象是普遍的,轻微背离这个普遍经验也是因为当地的特殊环境。

接下来,我将简要分析一下立宪民主的五种统治类型。每一种类型都将从政策确定、政策执行和政策控制三方面进行分析。然而,这三个权力持有者——议会、政府和人民——只不过是"机械支撑",使立宪民主运转起来的"轮子"是政党。

75

政党和统治

无论是独裁政体还是立宪民主政体,现代技术型大众社会的政府都是政党政府。政党的历史值得回顾一下。作为一种政治现象,政党存在的时间不超过三百年。作为一种权力运行的制度,政党的存在大概一百五十年。根据现代的严格定义,政党是一群具有相同意识形态信仰的人的集合,为了实现上述信仰,

他们组成了一个永久性组织。为了追求共同的政治目标而以领导—服从的关系加入某个团体在过去是很常见的，不过这些团体因为缺乏永久性的特征而无法归入现代意义上的政党。作为政治领导人的追随者，它们分成不同的派别，这在所有的立宪国家都是一种普遍现象。偶尔在独裁政体中也存在。历史上众所周知的例子就是罗马共和国晚期的共和派和贵族派、在尼卡(Nika)起义(公元532年)中被君士坦丁和贝里萨留(Belisarius)[1]镇压的蓝党和绿党[2]、中世纪佛罗伦萨的白党(bianchi)和黑党(neri)。[3] 重要的是，统治威尼斯的商业寡头看到了这一点，通过在任命官员和委员的时候选举和抓阄并用的机制使派别的形成变得不可能。

无论是清教徒革命时期的圆颅党(Roundhead)[4]和保皇党(Cavalier)[5]，还是辉格党(Whig)和托利党(Tory)，它们都是在光荣革命之前产生的，同时都不是现代意义上的政党。直到18世纪末，当立宪主义已经充分建立起来

---

〔1〕 查士丁尼一世大帝部下的拜占庭将军，他率领了反击北部非洲野蛮人和意大利的战役。——译者注

〔2〕 公元532年1月在拜占庭帝国首都君士坦丁堡城爆发的平民起义。“尼卡”为希腊语，意即“胜利”。起义因参加者高呼“胜利”而得名。拜占庭帝国定期举行赛车会，并且形成特殊的组织——吉莫。吉莫实际上具有党派的性质。它依驾车人的服色分为蓝党(以东正教徒为主)和绿党(以一性派教徒为主)。蓝绿两党的政治观点和宗教观点不同，因而经常发生斗争。政府则利用吉莫间的敌对关系进行操纵。在532年的赛车会上，两党下层因对官吏的横暴和苛税不满，要求罢免特里博尼安和卡帕多西亚的约翰两个暴吏，释放两党被囚禁的成员。遭拒绝后爆发了声势浩大的起义，起义群众捣毁监狱，焚烧官邸。大火持续3天，焚毁了圣索菲亚大教堂等公共建筑物，并蔓及皇宫。查士丁尼一世撤换两个宠臣后，亲赴赛车场说服起义者，未能奏效。训练有素的政府军节节败退，全城除皇宫外均被起义者控制。随后，查士丁尼一世施用阴谋，一面派贝利萨留到外地组织蛮族雇佣军；另一面派纳尔塞斯收买蓝党。起义的第8天，当起义者集会赛车场拥立绿党领袖希巴提乌斯为新皇帝时，蓝党突然倒戈，起义军阵脚顿乱。贝利萨留和孟德率领蛮族雇佣军包围赛车场，屠杀起义群众3万余人。希巴提乌斯被捕处决，起义失败。——译者注

〔3〕 当时佛罗伦萨政界分为两派，一派是效忠神圣罗马帝国皇帝的齐伯林派；另一派是效忠教皇的盖尔非派，1266年后，由于教皇势力强盛，盖尔非派取得胜利，将齐伯林派放逐。盖尔非派掌权后1294年当选的教皇卜尼法斯八世想控制佛罗伦萨，一部分富裕市民希望城市的独立，不愿意受制于教皇，分化成“白党”；另一部分没落户，希望借助教皇的势力翻身，成为“黑党”。——译者注

〔4〕 圆颅党为17世纪中期英国国会中的一个知名党派。该党发迹与最盛时期为1642—1651年的英国内战时期。圆颅党的最大特色，是身为清教徒的这些议会成员，皆将头发理短，在样貌上与当时权贵极为不同。因为没有卷发，头颅相较之下显得十分的圆，因此以此名命名。——译者注

〔5〕 保皇党，在英格兰查理一世反对议会的斗争中支持他的人。——译者注

的时候，英国仍然缺乏有组织的政党体制，顶多是不稳定的贵族联合，它们
76 支持或反对王权。[6] 美国建国初期也没有政党，联邦党人都反对派别的分裂作用。

政党和通过选举权的扩大使大众选民进入权力行使过程之间存在因果关系。只要议会是一个由代表同一统治阶级的权贵组成的封闭组织，政党注定就得不到发展。大众选民的政治意志的组织和形成是政党需要的和实际上不可或缺的。大众投票权和政党动员的配合是现代技术意义上的政党首次出现的明显标志，比如法国大革命时期的雅各宾派。通过理性的组织和宣传，具体的政治意识形态被灌输给民众。[7]

在美国，真正的政党直到杰弗逊大众民主时代才出现。美国的政党轮换机制是在南北战争之前建立的。但是，政党的持续制度化要归功于英国。在 19 世纪 60 年代自由党——约瑟夫·张伯伦(Joseph Chamberlain)[8]和伯明翰小集团(Birmingam caucus)以及二十年后迪斯雷利(Disraeli)[9]领导下的保守党(Conservatives)都通过建立永久的政党结构来遵循无情的选举民主的逻辑，并且通过组织和宣传活动将他们的意识形态灌输给选民。他们关注选举技术：登记、候选人提名、竞选资金以及在选民和议会、政府成员之间建立必要的联系。简言之，政党的出现标志着从寡头—中产阶级对权力行使过程的控制转型为现代的立宪民主体制。随着代表技术的发现，随之而来的就是权力在多个持有者
77 之间分享的制度化(参见下述，第 38 页)。政党进入政治过程也许是政治领域的最重要的发明。

但是故事并没有到此结束。对于前技术时代的独裁国家来说，政党是不为人知的。它们对政治氛围来讲是陌生的。然而，对于现代大众社会的独裁政体

---

〔6〕 Lewis B. Namier, *Monarchy and the Party System*, *in Personalities and Power* (London, 1954), pp. 13ff。

〔7〕 参见 Grane Brinton, *The Jacobins* (New York, 1930). 对于雅各宾派政权的各种法律、社会和文本分析参见 Maurice Duverger 的作品，Droitconstitutionnel et institutions politiques (Paris, 1955), pp. 413ff。

〔8〕 约瑟夫·张伯伦(1836—1914)，英国著名企业家、政治家、演说家。曾任对外贸易大臣、殖民大臣。著名的激进帝国主义者，在其数十年的政治生涯中，他始终满怀激情，尽管他最终没有当上首相，却几次问鼎英国的最高权力。他将帝国主义和爱国主义结合起来，主张所有盎格鲁—撒克逊民族的后裔都应该团结成一个国家。——译者注

〔9〕 本杰明·迪斯雷利(1804—1881)，英国政治家，曾任首相(1868 年和 1874—1880 年)，为扩大英帝国的权力和范围起了很大的推动作用。——译者注

来讲，一党制已经和立宪民主国家的多党制变得一样不可或缺。一党制将权力持有者和权力受众紧紧联系在一起。没有一党制，现代独裁是不可能运行的。唯一的例外是巴西的瓦加斯政权。[10] 但是因为它生命短暂，所以它前无古人，后无来者。

接下来将分析立宪民主的五种类型。

第一种类型：直接民主

直接民主是指人民（习惯上或法律上，这里的人民是指积极的公民）自我联合，通过民众大会——比如希腊的集会（ekklesia）——或者附属委员会来行使政策确定和政策控制功能，甚至参与司法性质的政策执行的一种类型。行政性质的政策执行通常由选举或者抓阄产生的官员和执政官来行使，他们的任期很短并且权力受到严格的限定。执行、立法和司法功能的明确分立是不为直接民主的理论和实践所知的，甚至是不相容的。这种类型只适用于小国寡民。比较人类学已经证实了塔西佗（Tacitus）[11]在《日耳曼尼亚志》（*De Germaniaxi*）中对原始日耳曼人部落的描述："头领处理日常小事，大事则由全体民众决定。" 78

直接民主的最著名例子就是希腊的城邦国家，它的存在不超过两个世纪。在那里，有闲阶级通过一个非技术的奴隶经济来维持。希腊人丰富了人类的艺术、文学、哲学和自然科学、政治科学。他们的统治实践被证明是一个失败。他们驱逐了他们的"华盛顿"——地米斯托克利（Themistocles），[12]他将他们从波斯帝国的奴役中解放了出来，反而不得不寻求敌人的法院庇护。他们流放了亚里斯泰迪斯（Aristides），[13]他的名字至今在政治上代表着诚实。他们让

〔10〕 参见 Karl Loewenstein, Brazil under Vargas (New York, 1942), pp. 141ff。

〔11〕 普布留斯·科内利乌斯·塔西佗，古罗马官员和历史学家，他的两部最伟大的著作《历史》和《编年史》，记述了从奥古斯都之死（公元 14 年）到多米西安之死（96 年）这期间的史实。——译者注

〔12〕 地米斯托克利（公元前 525—公元前 460），古希腊杰出的政治家、军事家，雅典人。——译者注

〔13〕 亚里斯泰迪斯，雅典政治家和将军，曾参加马拉松战役（公元前 490 年）和萨拉米斯战胜波斯的大捷（公元前 480 年）。——译者注

苏格拉底(Socrates)喝毒酒。他们被克里昂(Cleon)[14]欺骗,后者今天还是煽动谣言的代名词。他们嘲笑阿里斯托芬(Aristophanes)[15]和他们自己,他们忽视德摩斯蒂尼(Demosthenes)[16]对他们中间的腓力二世[17]"第五纵队"[18]的警告,最终在马其顿人的军事统治下完成了亚里士多德循环。

希腊直接民主的经验中最无关紧要的成功是它的"复制品"带来的。尽管有相似的社会经济条件,但早期罗马共和国并没有采取直接民主。中世纪意大利和西欧的自治城市都采用寡头政治。虽然有时民主制也发生,[19]但它们还没有强大到权力受众具有成为统治阶级的能力的地步。

13 世纪早期,直接民主也在瑞士的农村和州出现了。随后它几乎被各地的代议制度所取代。即使在那些存在类似直接民主的地方——乡镇(Landsgemeinde)仍然在五个小的农业州存在,直接民主也变成了一个博物馆里的东西而不是一个有效的统治技术。在绝大多数州,日常的代表机构——州议
79 会(Kantonsrat)为民众集会准备议程,州政府(Regierungsrat)处理行政事务。但

---

〔14〕 克里昂,雅典政治、军事领导人,在伯里克利斯死后(公元前 429 年)领导民主党派。——译者注

〔15〕 阿里斯托芬,雅典剧作家,被认为是最伟大的古典讽刺喜剧作家。现存的剧本有《云》(公元前 423 年)和《吕西斯特拉特》(公元前 411 年)。——译者注

〔16〕 德摩斯蒂尼,希腊演说家,他的成名主要基于勉励雅典市民起来反抗马其顿国王腓力二世的一系列演讲。——译者注

〔17〕 腓力二世(公元前 359—公元前 336),马其顿王国国王。马其顿虽不属于传统的希腊城邦,但与希腊城邦间有着千丝万缕的联系,腓力早年就曾在希腊的底比斯城邦为人质。腓力回国之后,于公元前 359 年夺取了年幼的侄子的王位。他经过 20 多年的励精图治,打造了一个强大的马其顿王国。他在内政方面,加强王权,改革币制,促进贸易,建立新城市,打开出海口,但更重要的是在军事和外交方面的作为。他建立了一支常备军,训练了一种战斗力很强的"马其顿方阵",并建立了强大的海军。他利用希腊城邦之间的矛盾,在公元前 338 年喀罗尼亚一役中大胜希腊联军,第二年在科林斯召开全希腊会议,成立了以马其顿为主导的科林斯同盟,确立了马其顿对希腊诸城邦的控制。——译者注

〔18〕 1936 年 10 月,西班牙叛军和德、意法西斯军队联合进攻西班牙共和国首都马德里时,叛军将领拉诺在一次广播中扬言,他的四个纵队正在进攻马德里,而第五纵队已在首都等待。后来,第五纵队即成为在他国进行颠覆活动时收买的叛徒和派入的间谍的通称。——译者注

〔19〕 关于封建时代的政治和社会组织,参见 Heinrich Mitteis, Der Staat des boben Mittelalters (Weimar, 1948), pp. 259ff. 关于文艺复兴时期佛罗伦萨共和国的民主倾向,参见 Leopold von Ranke, Savonarola und die florentinische Republikgegen Ende des fünfyehnten Jahrhunderts, in Ranke's Meisterwerke (Munich), X (1915), 1ff., at 77ff. 关于中世纪的图卢兹,参见 John H. Mundy, Liberty and Political Power in Toulouse, 1050-1230 (New York, 1954), pp. 149ff。

是，即使在那些只采用代议制的州，人民也可以通过州公投参与政治过程。很快消亡的新英格兰城镇会议（town meeting），由于权力太有限而无法被视为直接民主。

然而，通过政策确定和政策控制领域的公民投票技术，直接民主的典型特征在近来已经得到了复兴。宪法理论将此称为半直接或半代议制类型。通过公投使选民参与政策确定，尤其在宪法修改领域，公投更是强制性的。在很多方面，它甚至发起政策议题，然后被政府和议会批准（对公投程序的充分讨论，参见下述，第 263 页）。

第二种类型：大会政府

在所有的立宪民主统治类型中，大会政府对宪法理论来说是最不知名的。[20] 它的名声不好是因为它首次出现在法国大革命中，它要为罗伯斯庇尔（Robespierre）的专制和恐怖负责。然而，今天，它出乎意料地通过成为苏联模式的标准统治类型而被复兴。作为一种统治类型，它具有两面性，既可以成为民主也可以成为独裁的组织技术。

非常意外的是，大会政府是伴随着现代立宪主义而出现的。英格兰的长期国会（Long Parliament，从 1640 年到 1649 年）[21]作为单一的权力持有者，直到被克伦威尔（Cromwell）和军队征服。由于缺乏一种政治理论可以合理化它的权

---

〔20〕 作者没有系统研究过现存的这种统治类型，参见 M. Bastid 的巴黎大学法学博士学位论文（油印本），Le Gouvernement d' assemblée，分析了英国、瑞士（邦联和州）、德国州的常年议会和法国的几种变型，尽管并没有讲苏联的例子。也参见 Karl Loewenstein，The Presidency Outside the United States：A Study in Comparative Political Institutions，Journal of Politics，XI（1949），470ff。

〔21〕 15 世纪的英国，批准征收新税的权利在国会的下院。这个是对王权很大的限制。1629 年国会因反对查理一世的税收政策而被解散，从此开始了长达 11 年久的无国会统治时期。由于查理一世的暴政同时也在他兼任国王的苏格兰推行，招致了 1637 年苏格兰起义的爆发。1639 年，起义队伍开始进入英国北部。为了镇压起义，急需大量的军费，于是查理一世不得不在 1640 年 4 月召开国会，结束了无国会统治期。但新国会一开幕就对查理一世的暴政进行猛烈的抨击，很快又被解散。这届国会仅存在三个星期，史称“短期国会”。解散国会激起了人民的愤怒。在伦敦群众举行大示威，并冲进大教主洛德的住宅。同时苏格兰起义也在发展，与 1640 年 8 月发动强大的攻势。走投无路的查理一世只得再次下令召开国会。11 月 3 日新国会开幕。这届国会存在 13 年之久，史称“长期国会”。——译者注

80 力垄断，从而激发了早期民主派、无党派和平均派[22]领导者对议会进行激烈的批评。1647 年著名的《人民公约》(*Agreement of the People*)[23]批判了议会傲慢的绝对主义，要求进行年度选举和其他对议会的控制机制。在英国宪法经验中，大会政府只是一个插曲而不被人们记得，因为它首先被君主复辟所取代，最终被光荣革命所取代，从而发展出了议会内阁政府。洛克忽略了它，孟德斯鸠也不可能去处理它或者理解它。

大会政府第一次有意识的出现并且作为立宪民主政府的一种真实的类型是在法国大革命期间。因为它被写进 1793 年 6 月 24 日宪法，所以大会政府被人熟知的就是行政委员会(*gouvernment conventionnel*)。如果法国大革命的过程被虚拟为孟德斯鸠的精英代表制和卢梭的激进民主制之间的竞争，那么，随着将孟德斯鸠的职能分立学说具体化的 1791 年宪法的失败，从卢梭那里获得灵感的康道塞(Condorcet)[24]起草了 1793 年宪法。国民大会(convention nationale)被嫁接到它身上。与卢梭的基本教义相符合，它得到了选民的批准。随后法国被第一次反法同盟入侵，[25]这部宪法不得不搁置，但是国民大会没有辜负这些蓝图。大会政府短暂存在直到被恐怖终结，它的坏名声由此产生。但是这是不公平的，因为国民大会的统治致力于将法国从外国入侵中拯救出来，并且防止革命被镇压。

81 简言之，大会政府就是：由公众选举的立法会议拥有对其他机关的不可争辩的至上地位，它只服从作为主权者的选民，选民通过定期的选举来更新它。与议会制的双重结构相对应，大会政府至少在理论上预设了两个独立的权力持有者：大会和政府，它们相互配合。在大会政府中，行政机关是严格从属性的，是大会的仆人或代理人。它由大会来任免。行政职能被委托给政府或者部，但是

---

〔22〕 平均派，英国 17 世纪 40 年代议会军队中兴起的政治激进派别，鼓吹男性公民普选权，法律面前人人平等，议会民主以及宗教宽容。——译者注

〔23〕 《人民公约》是 1647 年英国内战期间平等派士兵代表根据约翰·李尔本的思想提出的自己的政治纲领。约翰·李尔本(1614—1657)是英国资产阶级革命时期平等派的领导人，激进民主主义思想家。——译者注

〔24〕 法国数学家和物理学家，以其概率论和哲学研究成果《人类思想进程史概论》(1795 年)而著名。——译者注

〔25〕 1793 年前法王路易十六被处决后，神圣罗马帝国皇帝弗朗茨二世与普鲁士、撒丁、英国、荷兰和西班牙组成第一次反法同盟。但这个联盟在 1797 年，因联军被拿破仑所率领的法国、意大利方面军打败，被迫议和而土崩瓦解。——译者注

这只是技术上的，它不能在大会的指导和监督之外为自己创设权利。没有任何国家机关在法律上能够干涉大会的自治和权力垄断。于是，也不存在政府解散大会的权利，尽管大会被作为主权者的选民罢免是可能的。[26] 两院制基本上与大会政府是不相容的。无论是国家元首、总统还是君主，除了礼节性的功能外，都不能超越大会的控制。简言之，纯粹的大会政府是纯粹的卢梭、最民主、最共和、极端的统一。它代表了一种将权力集中在民主选举产生的大会的手中的奇怪现象，大会是唯一的权力持有者。

自从国民大会被介绍到法国，大会政府就在法国成为一种思维定式。每当革命中断或国家危机的时候，它就以一种“救星”的形式出现。通过制定 1848 年第二共和宪法，法国又恢复了大会政府，并且不协调地将其与公众选举产生的总统混合在一起。1871—1875 年国民议会（National Assembly）的统治更多是偶然。最自动的一次是在威权主义的维希政权垮台之后与戴高乐将军的威权临时政府建立之间。1945 年 11 月 2 日法律表达了对传统的信任。受到共产主义影响的第一部宪法采纳了大会政府，在它被否决之后，基于同样的原因，法国选民在 1946 年 6 月 2 日的公投中再一次选择了传统的法国议会制。 82

在法国之外，大会政府被 1848 年的瑞士宪法所采纳。这部宪法在 1874 年被修改（关于瑞士的大会政府参见下述，第 116 页）。“一战”之后，随着民主原教旨主义的兴起，大会政府被魏玛时期的德国所采纳（也适用于 1945 年后所有的四个占领区）。还有三个波罗的海国家：拉脱维亚、立陶宛和爱沙尼亚，还有奥地利（至少从 1920—1929 年），还有凯末尔的 1924 年土耳其宪法。最后两个例子中都有国家元首。

比大会政府在一些边缘国家出现更重要的是，它在 1936 年的苏联斯大林宪法中的复兴，由此，它在“二战”后被广泛传播到所有以“人民民主”形式组织起来的“卫星国家”：阿尔巴尼亚、匈牙利、南斯拉夫（直到 1953 年）、罗马尼亚、波兰、捷克斯洛伐克、东德、中国、内蒙古、北越南和朝鲜。共产主义国家无一例外。

大会政府被共产主义国家采纳的影响是近年来宪法史上令人困惑的事件之一。问题在于，为什么共产主义者重新恢复了一个看起来已经陈旧和被遗忘的统治类型？由于无法阅读俄语的资料，所以笔者不能作出回答。也许是苏联的

---

〔26〕 一些德国宪法提供了这种例子，比如魏玛宪法和波恩基本法、1920 年的普鲁士宪法第 6 条。州议会的自我解散也是可能的，唯一的例子是 1932 年普鲁士宪法，但是失败了。

理论家们被大会政府的高民主性所吸引。这个吸引也可能来自共产主义的另一
83 个优势：全民公投(同样是国民大会的产物)。或者是按照马基雅维利的理由，即大会政府基于它自身的性质，很容易成为一种单一的权力持有者垄断政治权力的政体。

没有什么比名义上的宪法和政治运行的现实之间的分裂更能生动地说明大会政府的历史记录了。一个多元组成的大会，被政党的纷争和密谋撕裂，从而在技术上无法使政策确定和政策执行达到和谐。有效的统治在结构上基本都是寡头的。它要求一个小集团，这个小集团由一些有行动意愿的人组成。大会是无法统治的。它所能做的最主要的就是任命统治团体。一旦这个任命完成，就从亚里士多德所说的民主制转换成独裁制。大会政府是一个即使独裁统治也能依赖的高度民主的讲台。独裁者可能是一个人、委员会、小集团或政党。

大会政府的生物法则得到了历史记录的确认。国民大会处于最有能力的委员会——安全委员会和救国委员会——各自或者后者的主席丹东(Danton)[27]和罗伯斯庇尔的独裁之下。[28] 三年后，第二共和在拿破仑三世的独裁下终结，后者被公民投票不小心推选到共和国总统的职位上。经过几年兴奋期后，三个波罗的海国家，就像 1929 年后的奥地利一样，也转向了威权主义。穆斯塔法·凯末尔·阿塔图尔克(Mustapha Kemal Atatürk)[29]四次全票当选总统，把土耳其改造为一个严格的威权政权。他的继任者伊斯麦特·伊诺努(Ismet
84 Inönü)[30]也享有同样的特权。只有魏玛德国是个例外，它本来就太边缘而不完全符合这种类型，仅仅是帝国的一部分。同样的例外是 1945 年之后的德国领土。

---

[27] 丹东·乔治斯·雅克(1759—1794)，法国革命领袖，他参加了巴士底大暴动(1789 年)，并支持过路易十六的处决(1793 年)，但在第二年因反对恐怖统治而被送上断头台。——译者注

[28] B. Mirkine-Guetzévitch 预测，议会制并不会使大会政府变成一种无效的统治类型。他的观点被事实证明是无法接受的。参见他的 Le Parlementarisme sous la Convention (Paris, 1936). 对他的批评，参见 R. Villars, La Convention pratiqua-t-elle le gouvernement parlementaire?, Revue du droit public, LVII [1951], 375ff. Maurice Duverger 在他的 Droit constitutionnel et institutions politiques [Paris, 1955], p. 414 中讽刺地指出，在不信任投票和断头台之间还是存在区别的。

[29] 土耳其共和国缔造者、第一任总统兼武装力量总司令(1923—1938)，元帅。凯末尔原名穆斯塔法，他的一位数学老师给他改名为“凯末尔”(意为“完美”)。他的姓氏阿塔图尔克则是土耳其大国民议会授予的，意为“土耳其之父”。——译者注

[30] 伊斯麦特·伊诺努 (1884—1973)，土耳其军事家、政治家和土耳其第二任总统。——译者注

苏联宪法的实施本质上是按照大会政府的模式进行的，统治类型天生有利于强大的行政权。甚至可以用独裁统治来解释苏联宪法，至少是斯大林时期。表面上，宪法建立的是传统的大会政府。“苏联最高国家权力机关是最高苏维埃”(第 30 条)。最高苏维埃，基于联邦制的原因实行两院制，它是一个由一千三百名代表组成的大会。然而，因为它很少开会(一年开两次)，只有几天的会期用来确认负责政策制定的官员的任命和批准政府先前的政策决定。传统的类型已经被主席团(Presidium)的发明简化了。通常只有常务委员会(permanent standing committee)行使着苏维埃的实际权力。在宪法实践中，最高苏维埃全权委托主席团。苏联宪法在部长会议的设置上是符合大会政府的模式的。第 64 条规定，部长会议是最高行政机关和国家权力的执行机关。它从属于最高苏维埃及其主席团，向它负责并报告工作(第 65 条)。在这样的逻辑下，部长会议的成员和最高苏维埃主席团的成员是相互不重合的。

然而，苏联的情形是符合大会政府的本质的。部长会议或者它的主席——斯大林，在宪法上是低于大会的机关。但是它实际上负责对所有其他国家机关的提名，包括作为主权者的大会也在内。它的领导地位又通过单一政党对国家机器的全面渗透而得到加强。它的指导机关——共产党的中央委员会——占据着部长会议和主席团中的关键职位，这一状态类似于雅各宾派当年控制国民大会。最高苏维埃的成员虽然是选举的，但是票只能投给共产党员或政党批准成立的团体承认的代表。很明显，在这种情形下，苏联符合了大会政府的内在权力结构，后者变成了独裁最方便的宪法“肉身”。封闭的权力循环看起来是人民的意志，背后是高度民主的理论，实际上符合了一党制和执政党垄断政策确定的利益。

85

第三种类型：议会制

议会制是今天最普及的立宪民主统治类型。与大会政府和总统制是人为建构的政治理论的结果不同，议会制产生于光荣革命导致王权没落之后。于是，议会政府的原则慢慢获得了承认：王的政府——内阁——需要得到议会多数的支持或者至少是下议院多数的支持。如果政府成员同时也是议员，那么政府对于议会的政治责任就可以落实到最好。内阁政府因为首相的出现而意外发展起来(除非像黑格尔的历史解释那样，认为是绝对精神的潜意识运行)。由于第一代

86 汉诺威王朝对英国的不了解，需要一位官员来主持国王的会议。这个历史过程所带来的重要结果就是，持续了一个半世纪的内阁被建立起来。内阁是一个独立的和准自治的权力持有者。首先，在18世纪，内阁凌驾于议会之上，从而产生了沃尔浦尔(Walpole)[31]所说的“腐败的统治”。后来，经过了19世纪的选举改革，内阁逐渐要向通过普遍选举所反映的选民意志负责。于是，原来内阁与国王的二元主义被转化成下议院、内阁和选民的三角权力结构。这是最初的发展过程所未预见到或者意欲的，但是它就发生了，随着时间而发生了。[32]

议会制是唯一的法国大革命没有触及的立宪民主的标准类型。随着拿破仑的失败，英国开始成为世界的领导者、自由立宪主义的堡垒。议会制，虽然根据不同地区的人民的品性有所调整，但使得英国避免了革命的兴起。毫无疑问它已经成为各国所羡慕和效仿的模式。随着1831年的比利时宪法而传遍欧洲大陆，然后传遍全球。

议会制同时是一个包含了多种不同变形的属概念。为了正确理解它，应当注意三点。第一，代表或议会的存在并不等于它就是议会制。第二，议会制绝不等同于内阁政府。因为后者是议会制的一个特殊版本，属于英国制度的专有名词。第三，议会制的政府结构必须拥有所有它的变形所共有的、并且在其他的统治类型中找不到的要素。

基本上，议会制试图在两个独立且分离的权力持有者——议会和政府——

---

〔31〕 罗伯特·沃尔浦尔(1676—1745)，英国政治家，第一任财政部大臣和国库秘书(1715—1717和1721—1742)，领导辉格党政府，被认为是英国第一位首相，虽然直到1905年该职务才被正式承认。——译者注

〔32〕 研究英国议会制的大多数历史学家掩盖了英国错过了一些线索的事实。在17世纪末，下列原则就被确立了：(1)一些特定的非部的办公室，例如法官地位办公室，并非下议院议员；(2)下议院议员是如此受限制，从而排除了其对政府成员施加过度影响的可能；(3)只有特定政治官员，即部长，是议员的时候，议会才能对政府进行有效的控制。为了削弱国王对下议院的影响，1700年的《王位继承法》第6部分尽可能排除官员(包括部长)担任议员。如果这个禁令能够生效，它将使得责任政府和内阁体制变得不可能。幸运的是，这个禁令只有等到汉诺威家族上任才能生效。在这一切发生前，该条款被1705年和1707年的《王位继承法》废止了。在新规定下，那些老职位(包括部长)，即1707年10月25日仍然存在的职位可以继续保持议员身份，而新职位则丧失资格。后续的立法免除了所有政治职位的官员无条件担任其他职位的限制。如果最初计划的部长被排除在外依然存在，英国议会就会被扼杀在萌芽状态。关于此，参见O. Hood Philips, *The Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth* (London, 1952), pp. 100ff. 和 *Select Committee on Offices and Places under the Grown*, H. C. Papers, No. 120 (1941), pp. xiiiff。

之间建立一个平衡机制，使得两者中的任何一方都不能支配另一方。在这种二 87
元主义下，两个权力持有者共享政策确定和政策执行。进而，既然两者被允许相互制约和相互控制（机关之间的控制），他们还共享政策控制。作为二元主义的权力架构，早期立宪主义的议会制并不完美，它不承认选民是最高的权力持有者。这一步最终通过议会解散之后决定议会和政府局面的选举而实现，该选举或者是定期的或者是不定期的。

议会制的理想类型是两个独立的权力持有者——政府（内阁）和议会——之间的完全平衡，这种平衡就是要接受定期的、由选民来决定的政治重组。两者中的任何一方都有权限制和控制对方的权力，使之符合这种平衡。自 1789 年以来，立宪政府的历史就是探索一个达成和维护政府与议会之间稳定平衡的“神奇公式”。这种探索已经被证明是不成功的。几乎任何时候，总有一方在权力的动态运行中占据优势。在行政领导和议会至上之间摇摆内在于立宪政府的运行实践中。[33]

下列的结构性要素是所有议会制的变形所共有的。

第一，政府或内阁成员同时也是议员。在英国，该原则是一个没有成文法规定的宪法惯例。自沃尔浦尔以来，首相就是两院中任何一院的成员。该规则现在适用于所有的部长。大多数其他议会制国家也遵循这一点。[34] 该要求的理 88
由在于，议会对它自己的成员有比外部更大的控制力，以此使他们在担任职务期间坚持他们的政治责任和对他们的职务行为负责。

第二，内阁或政府由多数党或者政党联盟的领导人组成。既然他们必须是议员，内阁就是议会的委员会，与之相融合。尽管内阁成员和议员是同一的，但是这两个权力持有者在功能上是独立和分离的。根据内阁是议会的委员会的观点，这是一种通过整合来相互依赖的模式。

第三，政府—内阁本身是一个金字塔结构，首相、议长、部长等相关的领导人作为它的顶点。尽管首相的地位在不同的议会制国家是不同的，但是他和他的政

---

〔33〕 参见 Karl Loewenstein, The Balance between Legislative and Executive Power: A Study in Comparative Constitutional Law, *University of Chicago Law Review*, V (1938), 566ff., at 680ff.，对议会和行政机关优势地位交替变化进行了历史考察。

〔34〕 规则并非没有例外。在荷兰，议员被任命为部长最多只能持续 3 个月（1815 年宪法，1947 年宪法第 99 条第 2 款对其进行了修改）。在魏玛德国，非议员经常被任命为专业部长（Fachminister）。甚至帝国首相古诺（Cuno）也并非议员。

府同僚共享政治权力的局面近年来已经退化为在政府这个集体组织内部，首相对他的部长同事享有无可争议的优越性。政府的权力实际上集中在首相手中。

第四，只要政府的命令得到了议会多数的支持，政府就可以行使权力。如果多数议员收回了他们的支持或者选举改变了议会的多数—少数结构，政府的权力就会失去。

第五，原则上，政策确定是由政府和议会共享。两者共同在贯彻政策决定的立法中发挥作用。然而，实践中，他们能否共享政策决定的发起，甚至是起草立
89 法，取决于特定国家实行议会制的何种变形。另外，政策执行都交给政府，并且要受到议会的持续监督。

第六，政策控制是议会制国家的难题。真正的议会制必须通过政府和议会之间相互控制的机制来运行。从议会的角度来说，最有效的途径就是内阁整体的政治责任（集体责任）或者内阁成员的责任（个人责任）。议会控制的最终手段就是议会多数对政府的不信任投票。在这种情况下，政府辞职可能会也可能不会导致议会的解散和重新选举。反之，政府最严厉的控制手段就是解散议会、要求重新选举的权利。在这种情形下，作为主权者的选民要充当反对党和政府之间的仲裁者。如果反对党在投票中获胜，选民等于否决了执政当局，获胜的政党或政党联盟将组建新政府。另外，如果政府获得了多数，选民即支持政府的政策，政府将继续执政。当然，通过选举来裁决只有在两党制下才有确定性。

解散和不信任投票就像活塞和气缸一样不可分离。就是它们的相互作用使得议会制可以顺利运转。当这种相互作用的权力不能充分配合的时候，例如，如
90 果政府的解散权萎缩或者议会的否决权受限，那么，真正的议会制就难以运行甚至不复存在。前者的情形（政府的解散权萎缩），政体将走向议会至上的体制，政府将被削弱，议会将被加强。另外，如果推翻政府的不信任投票被限制，政体将走向政府至上。任何一种情形都取决于政党的结构，即是多党制还是两党制，以及取决于政党内部纪律的严厉程度（两党制自然比多党制更严厉）。一个国家选择哪一种，既不是自愿的也不是理性的。它要受到该国的历史和性质的制约，并不是宪法条款所能要求的。

权力动态运行的现实为议会制的变形提供了可能。法国的古典议会制是强议会、弱政府，而联邦德国则是强行政、弱议会，英国的内阁和议会中的多数是完全契合的，从而导致了强内阁，同时议会自愿接受行政的领导。

法国的古典议会制

法国转向真正的议会制是 1875 年宪法。[35] 在分析法国古典议会制的时候，有四个不同但又紧密联系的因素要被考虑。

二元行政。法国第三和第四共和被称为“二元行政”。也就是说，行政的职能由两个不同的国家机关——共和国总统和政府或内阁（委员会或部长）——共享。实际上，这种二元体制是名义上的。共和国总统是生活在委员会主席或总理的阴影下的。吸取了第二共和的教训，第三和第四共和寻求国家元首由议会两院而非公众选举产生，后者将诱惑元首以民主之名去实现个人的绝对权力。法国对强行政的先天厌恶是来源于过去两个拿破仑皇帝和几乎成为皇帝的博兰格尔（Boulanger，1889）。[36] 强总统被法国人愤恨，议会很快终结了他们，比如莱昂·乔尔乔亚（Léon Bourgeois，1896）、[37] 亚历山大·米勒兰（Alexandre Millerand，1924）。[38] 只有庞加莱（Poincaré）[39]成功了，因为他进行了英明的自制。戴高乐也受限于传统，即使由总统来选择总理（这是他唯一保留的特权），仍然要受到政党的掣肘，使他只能成为一个忠实的代理人。

91

不稳定的内阁。表面上来看，法国古典议会制的最显著特征——也是缺陷——在于内阁的不稳定。在第三共和的六十年里，一共经历了一百多届不同的政府。在第四共和的十年里面，有超过二十届政府。这其中的原因既有功能上的，也有心理上的和意识形态上的。心理上，法国的个人主义要对第三共和时

---

〔35〕 由于路易斯—菲利普国王的极大影响，七月王朝（1830 年宪法）并没有按照议会制运行。1848 年的鸡尾酒宪法，有的法国宪法学者归入议会制，有的归入总统制。参见 Marcel Prélot, Précis de droit constitutionnel (Paris, 1955), pp. 124ff., 142ff. 按照本文提供的标准，它应当被归入大会政府。

〔36〕 乔治斯·欧内斯特·简·玛丽·博兰格尔（1837—1891），法国军事和政治领袖，参加普法战争（1870—1871 年）后，企图成为一个独裁者，但被起诉为叛逆，后在流放中自杀。——译者注

〔37〕 乔尔乔亚·莱昂·维克托·奥古斯特（1851—1925），法国政治家，海牙常设仲裁法院成员（1903—1925 年），协助起草国际联盟盟约（1919 年）。1920 年获诺贝尔和平奖。——译者注

〔38〕 亚历山大·米勒兰（1859—1943），法国政治家，曾任国防大臣（1912—1913 年和 1914—1915 年）及总统（1920—1924 年）。——译者注

〔39〕 雷蒙·庞加莱（Raymond Poincaré，1860 年 8 月 20 日—1934 年 10 月 15 日），法国政治家。1912—1913 年担任法国总理和外交部部长，1913—1920 年担任法兰西第三共和国的总统，1922—1924 年与 1926—1929 年，他再任总理。1912—1913 年任总理兼外长期间，确立法国对摩洛哥的殖民统治。1913—1920 年任总统期间，积极备战，促使内阁通过 3 年义务兵役法。——译者注

期的多党制负责。而单一选区多数决的选举制度进一步推动了它。在第四共和的比例代表制下,形成了政党集团的六角形,几乎没有多少进步。意识形态上,法国人真诚地信赖来源于大革命的代表制原则和代表大会的至上性,他们痛恨政府统治和中央集权。当然,也有一些面子性的动机在起作用:个人的忌妒、竞
92 争和政治领导者的野心以及奇特的讲求声誉的生物现象,导致即使最好的内阁也在短时间内垮台。

不稳定的功能原因在于解散权的退化。由于政府被剥夺了最有效的武器——解散不顺从的议会的权力(解散的"达摩克利斯之剑"),政府便在议会的掌握之中。麦克马洪(MacMahon)[40]总统的误用使第三共和的延续走到了边缘,埃德加·富尔(Edgar Faure)[41]总理在1955年12月轻率地解散议会对第四共和产生了同样的效果。[42] 解散权的缺失,无论是潜在的还是实际的,使得议员们免于议会选举的沉浮——原本第三共和是四年一届,第四共和是五年一届。在第三共和下,一个议员可以不用向选民说明而改变党籍,选民的记忆力在法国像其他地方一样糟糕。于是,政党的纪律松散,议员们只对他们的良心负责。在第四共和的比例代表制下仍是如此,产生了更多巨型政党。如果先前拥护政府的多数被独立议员的个人背叛所分裂,在第四共和之下,内阁就可能因为某个政党的退出或者政党联盟的实质性分裂而瓦解。在第三共和之下,不可避免的结果就是,阁员之间的斗争变成了不负责任地授予内阁巨大的权力。第四共和修改了该做法,宪法明确禁止相反的"但书",并得到最高行政法院的支持(参见后述,第211～212页)。因此,改革者大声疾呼加强政府的解散权,旨在驯服议会、
93 获得一个强势的行政权。少量的程序改革——称为合理化内阁制——被引入去稳定内阁。内阁的任职要得到国民大会的最终确认,这增加了新政府形成的困

---

〔40〕 玛利·埃德姆·帕特里斯·莫里斯·德·麦克马洪(Marie Edme Patrice Maurice de MacMahon,1808年7月13日—1893年10月16日),法国军人,法兰西第三共和国第二任总统(1873—1879年)。在克里米亚战争及意大利马真塔战役(1859年)中扬名,被升为法国元帅,并受封为马真塔公爵(Duc de Magenta)。——译者注

〔41〕 埃德加·让·富尔(Edgar-Jean Faure,1908年8月18日—1988年3月30日)法国律师、政治家、散文家、历史学家和传记作者。两次担任法兰西第四共和国总理。第五共和国时期最著名的戴高乐派。——译者注

〔42〕 Emile Blamort, La Mise-en-oeuvre de la dissolution, Revue du droit public, LXXII (1956), 105ff.; Georges Berlin, La Dissolution et le régime des pouvoirs publics, Revue du droit public, LXXII (1956), 130ff. 也参见作者1955年12月11日写给《纽约时报》的信。

难，所以 1954 年 12 月的宪法改革废除了它。其他的设计，比如推翻政府的最终投票的冷静期和提高多数决的要求，它们在某种程度上有助于消除那些令人惊讶的策略，治愈不负责任的议会所带来的后果。[43]

然而，内阁不稳定的缺陷在崇尚议会至上的古典议会制下是必然的。外部的观察者容易忽略法国的背景：公共行政过于僵化；由一帮过度官僚化的公务员来管理；由最高行政法院提供的保护个人免受政府滥用权力的侵害；在同一群人中进行部长改组；对有经验的政治领导人提供持续的资助；最后但并不完全的，在第四共和之下，实际上每个部的危机都在于，议会中的政党要求共享主要政策决定——经济、财政、教会与国家、外交政策——的作出，而非受内阁决定的限制。从权力运行的过程来看，法国人在致命的危机中接受了民主。他们相信分权原则，也就是不同的政党联盟对于不同政策决定负责，他们厌恶服从单一权力持有者——无论是政府还是政党联盟——的垄断。既然民族的习性不能被改变，那么功能安排上的改革就几乎无法进行。预测第四共和中的古典议会制走到了尽头和预测民主体制总能成功复兴的说法一样多，或许 94
有人会不带恶意地问，法国的国内政治是否真的比美国总统制下的强行政更不和谐和反复无常？

一个普遍的看法是：对所有多党制但缺乏党与党之间的政治合作经验的民主共和国家来讲，法国的议会制似乎是一种自然产生的统治类型，它在西欧和北欧古老的议会君主体制中发展起来。议会君主制的存在也许会对政治稳定性发挥了一点作用，尽管不能对其评价过高。法国的模式似乎对那些开始采纳立宪民主的国家有很大的吸引力。“一战”后，几乎所有从独裁体制中脱离出来的新兴国家都采纳了该模式。捷克斯洛伐克是个典型的例子。现实中，许多地方的宪法都是由没有受过政治学训练的法教义学教授所起草，宪法被置于议会政治活动的中心，但是没有提供防止多党制和政党分歧导致分崩离析的措施。政府和议会之间的政治危机无法避免发生。政策确定的长期瘫痪导致合法性危机，最终的结果就是通过武力取得领导权的强人建立一个独裁政体。这在所有近期转向民主制的国家中注定发生——波兰、南斯拉夫、罗

---

〔43〕 近年来对第四共和的极度悲观的评价，参见 Emile Gireaud, Quatrième République, l'expérience de dix années, Revue internationale de l'histoirepolitique et constitutionnelle (N. S.), No. 21 (1956), pp. 1ff。

马尼亚、保加利亚、希腊、德国、奥地利和西班牙。既然“二战”后，议会至上的模式在大多数新宪法中被采纳，但是对它的平稳运行非常关键的两党制没有建立起来。有人可能对古典议会制的未来产生了疑虑，迄今为止，有几个因素拖延了不可避免的危机的到来：对经济重建的需要、世界范围内的繁荣和共产主义的威胁。

95

混合议会制：二元行政

为了避免法国式议会制——议会至上和多党制——的结构性缺陷，德国魏玛宪法实行了一个新的权力架构。在传统的议会制——德国对此完全一无所知——上设立一个公众选举产生的总统。总统作为独立于政府和议会的权力持有者，他可以充当一个对抗公众选举产生的议会和得到议会多数支持的内阁的反作用力。这些相互冲突的目的导致魏玛共和的权力运行产生了致命的问题。总理根据总统的裁量来任免(第 53 条)。同时，总理需要国会对他的行为表示同意(第 54 条)。这两个要求只有在总统和议会中的多数——多党制下就是政党联盟——对总理及其政策取得一致的情况下才能实现。一旦他们产生分歧，一个不可调和的冲突就会在总统和议会多数之间产生，因为他们两个都是公众选举的，都可以主张代表人民。

当冯·兴登堡(von Hindenburg)[44]总统 1932 年 5 月免去了布吕宁(Brüning)[45]的总理职务，灾难随之而来，尽管内阁在议会中仍然处于多数，而后者的任期还有两年多。结果众所周知，得到总统同意但缺乏议会支持的“总统内阁”取代了议会政府。魏玛走向了独裁，议会最终瘫痪，而反议会的极端右翼(纳粹党)和左翼(共产党)则快速兴起。兴登堡总统以牺牲议会为代价非
96 法加强了总统的权力，从而为 1933 年 1 月希特勒“合法”地获得权力创造了条件。

近似的情形发生在西班牙 1931 年宪法下的第二共和。然而不同于魏玛德

---

〔44〕 兴登堡·保罗·冯(1847—1934)，德国元帅，政治家，曾任魏玛共和国总统(1925—1934 年)，任命希特勒为总理(1933 年)。——译者注

〔45〕 海因里希·布吕宁(Heinrich Brüning，1885 年 11 月 26 日—1970 年 3 月 30 日)是德国魏玛共和国时期 1930—1932 年期间的德国总理，同时他也是魏玛共和国在任时间最长的总理。布吕宁是德国历史上一个有争议的人物，他使用的紧急状态法令和针对纳粹党模棱两可的政策导致了魏玛共和国的灭亡。——译者注

国，阿尔卡拉·萨莫拉(Alcalá Zamora)总统被议会于1936年4月推翻，因为他超越了他的宪法职权。希特勒通过宪法实现的东西，佛朗哥后来通过武力实现了。与德国人对新政府的顺从不同，西班牙共和抵抗了大约三年。[46]

值得注意的是，魏玛的二元议会制在芬兰的1919年宪法中却取得了成功。经由公众选举产生的总统是国家的实际首脑，他根据自己的判断任免部长，尽管要得到议会的支持。如果他发现部长们不再得到议会的支持就会替换他们。议会多数对内阁的实质承认是必须的，即使政府只是被议会勉强接受，总统也可继续在位。于是，魏玛宪法中总统与议会同意之间的难题在芬兰得到了解决。[47]

受限的议会制：波恩的视角

基于对魏玛宪法的记忆，波恩宪法引入了一个有趣的、德国人心目中的议会制。联邦总理领导的政府的任命需要由一个民主的、无异议的程序来进行。总理必须经联邦总统提议，并由联邦议会(议会的下院)法定人数的绝对多数选举产生。总理一旦当选，在联邦众议院的任期内——四年——就不会被免职。 97

上述令人羡慕的政府稳定性，与魏玛和法国相比，是通过削弱政府解散联邦众议院、联邦众议院通过不信任投票推翻政府的权力而实现的。魏玛时期曾经存在的总统授权解散议会被认为与联邦总统的象征意义不符。[48] 波恩宪法下，解散议会实际上是不可能的。同样被削弱的还有议会通过不信任投票控制政府的权力。只有议会选出了总理的继任者(被称为建设性不信任投票)，联邦总理才能被众议院投票推翻(第67条)。这种情况只有在执政联盟中的某个政党加

---

〔46〕 西班牙第二共和国在阿方索十三世退位之后开始，最先出现一个由尼塞托·阿尔卡拉—萨莫拉(Niceto Alcalá Zamora)领导的临时政府，以及一个起草新宪法的制宪议会。新宪法于1931年12月9日生效，带来了由其领导的共和社会主义的国家。首任总统是尼塞托·阿尔卡拉—萨莫拉，于1931年与1936年间在任。1936年2月16日左翼联邦再次取得胜利，曼努埃尔·阿扎尼亚(Manuel Azaña)经选举成为第二任总统。7月17日弗朗西斯科·佛朗哥和部分军官突然发动叛变，西班牙内战爆发。经过近3年的残酷内战，1939年4月1日第二共和国解散，西班牙波旁王朝复辟，但是王位悬空，佛朗哥将军担任摄政王直至1975年去世。——译者注

〔47〕 关于芬兰的情形，参见 Denis Levy, Les Elections à la présidence de la République finlandaise, Revue française de science politique, VI (1956), 115ff。

〔48〕 在允许解散情况下的复杂设计，参见 Theodor Mauz, Deutsches Staatsrecht (5th ed., Munich, 1956), pp. 272ff。

入了反对派，并且使反对派成为议会多数的时候才可能出现。在联邦众议院的头两个会期内，这种情况没有发生，并且也几乎不可能发生，因为主要的政党群落已经形成。多党制虽然存在，但它已经被削弱，甚至说几乎变成了两党制或者一个半党，因为阿登纳（Adenauer）[49]领导的基督教民主党（Christian-Democratic）拥有数量上的绝对优势，社会民主党（Social Democrats）的票数不会超过三分之一，不可能与之相匹敌，即使在1956年执政联盟存在实质性脱党的情况下也是如此。在联邦众议院的第一个会期内（1949—1953），阿登纳博士是安全的，因为执政联盟非常稳固。在第二个会期内（1953年以后），他领导的基督教民主党仍然占据绝对多数，即使1956年失去了两名同盟者的情况下他依然可以承受。

98 波恩宪法下内阁的稳定程度与英国一样强，事实上确保了总理与议会的任期相同。但是这种与英国的比较可以休矣，因为德国总理的权力如此之大，以至于反对者和支持者都抱怨他的独裁。内阁稳定的代价是巨大的。民主程序被抑制，议会多数变得顺从。公众意见对执政多数没有影响，因为它们受比例代表制的保护。甚至对政府的影响也很小，它受找到继任者的困难性的保护。在避免了政府不稳定的“飞盘”的同时，波恩体制落入了柔弱无力的议会制的“火坑”之中。这种政体本质上是“半威权主义”，至少在其任期内是这样。[50] 政策确定由总理一个人垄断，他是内阁中不受挑战的主人，他的命令通过顺从的议会多数被转化成立法。不可否认，在其他地方几乎不存在如此勤奋工作和尽责的议员团体。除非四年一度的普遍选举，否则没有有效的政策控制手段。这套制度不可能教会德国人操作真正的议会制或者真实的民主。

---

〔49〕 康拉德·阿登纳（1876—1967），联邦德国首位总理（1949—1963年），在其任职期间，德国开始经济重建并成为北约及共同市场的成员国。——译者注

〔50〕 这个词首先被卡尔·罗文斯坦在 James T. Shotwell (ed.), Governments of Continental Europe (2nd ed.; New York, 1952), p. 580. 中使用。在大多数德国州存在类似的不可去职的政府。然而，1956年在北莱茵威斯特法伦州出现了相反的情形：自由民主党以令人吃惊的方式背叛了他们的执政联盟——基督教民主党，加入了反对派——社会民主党，后者接管了部长—总统的职位，成立了新的内阁。

第四种类型：内阁政府

与法国相比，英国以及遵循英国模式的国家的议会制中，政府（首相和内阁）相对于议会或者更精确地说自 1911 年的《议会法》以来，相对于下议院拥有无可争议的优势地位。

英国的议会制已经发生了相当大的转型。在 18 世纪，未改革的下议院，无论是托利党还是辉格党，通常都由国王支持的内阁掌控。真正的议会制发挥作 99
用是在 1832 年的《改革法案》（*Great Reform*）之后，当时扩大了富裕的中产阶级的投票权。一段时间之后，到了 19 世纪五六十年代，英国议会正确地建立了下议院对内阁的优势地位。在 1852—1868 年，内阁被推翻开始出现了，后来的法国议会制也出现了类似的现象。不少于九个内阁来去匆匆，只延续了很短的时间。很多内阁倒台是由于多数党的分裂造成的，无论是自由党还是保守党都没有严格的政党纪律。众议院就像一个由社会背景相同的成员组成的封闭性的俱乐部，既不受选民的控制也不受内阁的控制。执政的失败也不必解散议会。[51] 但是下议院相对于内阁的优势地位是暂时的。随着 1867 年第二个《改革法案》（*Reform Bill*）带来的工人阶级投票权的扩大，迅速改变了这种局面。有组织的大众政党出现了，大量的新选民被整合到政治过程中。最近 80 年以来，英国的议会制已经表现出一种三角形的结构，三个角分别是选民、下议院和内阁。但是在这样的架构中，选民和内阁享有同等地位。下议院发挥着将选民的意志传送给内阁的纽带的作用，在实际的政治权力上，议会本身是低于其他两个的。权力的动态机制发生在选民与内阁之间，即选民决定多数党的领袖作为首相，而非内阁与下议院之间，即内阁由议会任命。不变的是，内阁在它认为重要事务上的失败会导致下议院的解散。随着民主化进程的加速，下议院的任期在 1911 年从七年缩短为五年。

英国议会制的主要特点是：　100

1. 两个交替政党的存在，它们在选举中成为多数党的概率是相同的。这

---

〔51〕 这种情况可能并没有引起大多数研究英国议会制历史的学者注意，完整的讨论参见 Karl Loewenstein, Zur Soziologie der parlamentarischen Repräsentation in England nach der grossen Reform: Das Zeitalter der Parlamentssouveränität (1832—1867), Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik, LI (1924), 61ff., at 666ff。

种格局随着工党的出现被打破了，从而出现了三党并立的困局（1923—1931年）。在经过几个少数政府之后（1923—1924，1929—1931），英国通过自由党的退出而回到了两党体制，从而使单独组阁成为可能。基于同样的原因，英国人固执于单一选区多数决技术，抵制住了比例代表制的诱惑。他们宁愿要一个有效率的政府，愿意承受多数决所带来的不可避免的不平等，也不愿意冒着不稳定政府的危险而要一个呆板的平等。人口的改变可以通过定期重新分配席位得到改善。

2. 内阁是一个由多数党领导人组成的相对小的委员会。所有内阁成员和其他非内阁成员的政府部长必须是议员。他们中的多数人都在下议院。上议院贵族来担任内阁成员是由1937年的《王的大臣法》(*Ministers of the Crown Act*)规定的。

3. 赢得选举的多数党的领导人担任首相。他是内阁的无可争议的领导人，高于其他阁员。首相根据自己的裁量来选择内阁成员。与内阁相比，他的地位是如此的强势，以至于在三角架构中，他使得内阁黯然失色。他决定政策和执行政策的手段。他是否接受阁员的意见取决于他的个性和威望。最低程度的、带有分权意味的咨询是通过内阁议事程序中的其他弹性规则来进行的。但是，政
101 策决定在某种程度上是由首相垄断的，有时他的角色可以称为“宪法独裁”。当然，说独裁还有点远。英国的内阁制度通过首相和内阁的自制、通过对反对派的权利的尊重（因为风水轮流转，反对派有可能执政而进行报复），尤其是通过政府对公众意见的反应来避免滑入威权主义。

4. 政策确定集中于首相和内阁，下议院通过立法参与政策执行的程度取决于当时的政治氛围和公众意见的要求。下议院分享政策决定是非常有限的，它主要是确认内阁先前的决定。对政府支持的主要立法规划的否决将导致议会被解散，由选民来担任下议院和内阁之间的仲裁者。自19世纪80年代以来，没有出现过下议院多数否决内阁这种意外情况。这意味着立法动议是由政府垄断的。没有政府的支持，没有议案可以成为法律文本。个人提起的立法动议——也就是说，非内阁成员和部长的两党党员提起的动议——几乎完全消失了，只有对现存法的无争议的修改才有可能。[52] 政府完全控制了立

[52] 近年来的研究参见 P. A. Broadhead, Private Members' Bills in the House of Commons (London, 1956)。

法过程，法案的起草主要由财政部的下属机构完成，下议院的日程和时间表要按照政府的立法规划来安排。然而，为了防止钟摆摆向另一方时进行报复，更主要是为了维护民主公正，立法工作往往要在反对派领导人的忠实合作下才能完成。

5. 另外，政策控制的职能被赋予议会两院和选民。下议院主要是依靠反对 102
党，有时也是靠执政多数中的后排议员。他们的行为作为公众意见和普罗大众的信号。议员的报告从他们每周的接访中通过党鞭(party whips)带给领导层，这是一个重要的控制机制。

然而，最显著的控制技术是日常的质询活动。向个别部长提问，最主要的目的就是审查行政机关的政策执行，否则行政机关将越来越从下议院的有效控制中逃脱出来(这是从立法国家转向行政国家之后的普遍现象，并不局限在英国)。同样地，上议院，尽管被 1911 年的《议会法》(*Parliament Act*)削弱了，也有权通过它的立法工作和频繁的对于主要政策的高度辩论来进行政策控制。通常，自由民主国家要持续地符合多数，内阁和首相要符合公众意见。在下议院正常的五年任期内有四十多次选举，这成为执政党和反对党的政治风向标。最后，大选作为终极测试。大选的时间由首相决定。如果英国的政治家们不屑于通过选择最有利的政治时机来解散议会和给选民税收优惠以获得选民支持的话，选民在计票那一天还是习惯于给执政党和反对党一次公平的“决斗”。选举法看起来是人为地让所有的政党都有公平的胜负机会。

6. 即使不再是 19 世纪的精英，英国议员仍然是现存最好的其中之一。他
们中的大多数都是聪明的、诚实的和有经验的。如何解释这些令人惊奇的真实 103
现象？这些经由选举产生的议员的顺从就像好士兵服从他们的长官一样。理解英国内阁政府的关键在于政党纪律。它的动机有几个。政党忠诚促使议员跟随政党的脚步，即使牺牲他个人的信念。实际上，执政党与反对党合作的机会是少见的，在这种情况下允许自由投票，例如祈祷书(prayer book)改革或者废除死刑。政党忠诚要求：议员只有依靠和通过政党才能保有席位；自从工党 1948 年废除了大学席位之后，独立候选人实际上已经消失了。让议员感受到只有政党纪律才能保证现存机制的顺利运行，才能提供有效的政府领导、有效的立法工作、有效的民主控制、尊重反对党的权利和维护两党之间的公平竞争。最后，解散议会的威胁强化了另一些动机：如果执政多数分裂，那么内阁将在重要的政策决定上失败，解散议会就是不可避免的结果。新的选举促使议员要付出重新

竞选的代价，增加了选举赌博的风险。议员为自己的席位自豪，并不愿意失去它。因此他要服从党鞭，按照他的指示投票。对政党纪律的反抗在1956年的苏伊士运河危机[53]中得到了加强。当时在下议院占据多数的保守党准备对政府的行动放行，然而后排议员威胁暴动导致无法实施。政党机器加班加点地工作，终于在1956年12月6日的决定性投票中，执政党只有15个党员通过弃权投了象征性的反对票。

104 从政治权力运行的过程来看，内阁政府应当被视为是把两个独立的权力持有者——内阁和议会——混合成一个单一的权力机器，在此过程中，两个机关被整合。本质上，是两个权力持有者通过整合而相互依赖。反作用力在于反对党所代表的公众意见的持续控制和重启大选。这是我们时代——也可能是所有时代——最成功的统治类型，即不超过两个竞争性政党的存在以及选民作为它们中间的平衡力量。

内阁政府还在英国的自治领(British Dominions)——加拿大、澳大利亚、新西兰、南非——适用，它们要么是从英国继承了两党体制，要么是模仿了它。暂时的三党架构总是倾向于产生传统的两党制。但是它对于民主公平游戏规则下的有效政府的适合之处在于，它能在习惯于多党制的政治成熟国家成功运行。两党制并非原来就有，它是通过政党联合机制人为创造的产物，从而形成一个稳定的执政联盟和一个同样稳定的反对派。这就是在斯堪的纳维亚国家——无论是社会主义者占据多数的瑞典和挪威，还是产生了少数政府的丹麦——以及比利时和荷兰发生的状况。它们都能在多党制下形成稳定的内阁

---

〔53〕 1956年，英国保守党政府首相艾登联合法国，企图阻止埃及总统纳赛尔将苏伊士运河国有化，因为苏伊士运河自19世纪以来，都是“苏伊士运河公司”(Suez Canal Company)的资产，而该公司则由英国和法国的股东所拥有。面对着苏伊士运河国有化，艾登根据他在20世纪30年代的外交经验，视纳赛尔为墨索里尼的翻版，认为两人皆如出一辙，都是激进的民族社会主义者，并会入侵其他国家。然而其他意见却认为，纳赛尔的举动是爱国主义的表现，合情合理。结果在1956年10月，经过了几个月的谈判和尝试斡旋后，最终劝阻纳赛尔失败。于是英国和法国，联同以色列出兵埃及，并占领了苏伊士运河地区。不过在出兵以后，美国总统艾森豪威尔立即表示了强烈的反对，谴责这是殖民主义的死灰复燃。同时，这位美国总统是非殖民地化(Decolonization)的支持者，认为这样除了可使殖民地得到自由以外，又有利于美国的对外贸易，而且更有助和阿拉伯与非洲地区的领导人建立良好关系。至于艾登则忽略了，自“二战”以来，英国政府的财政状况都要依赖美国，以致艾登最后不得不向美国的压力屈服，进行撤兵。把这次事件称为“苏伊士运河危机”，标志着大英帝国和法国的正式衰落，脱离列强行列。——译者注

政府。所有上述国家都有长期的自我负责、自我管理的经验。即使在更新兴的国家和更加暴力的政治氛围中，采纳内阁政府的好处依然存在。爱尔兰和以色列就是这样，这两个国家都受到英国政治传统的熏陶。值得注意的是，大 105
多数实行比例代表制的国家——增加了多党制出现的概率——没有成功地实行内阁政府。因为内阁政府要求实践它的国家处在巨大的社会经济同质性的压力下，至少具有高度的政治责任感和自制力，这些条件是宪法条文无法单独创造出来的。

第五种类型：总统制

美国读者不需要我对美国的统治类型进行详细的描述。因此，所有的后续讨论将基于下列概念框架：分享行使的政治权力分为三种：政策确定、政策执行和政策控制。

美国政府被普遍称为权力分立，一个近年来的称呼是“分立但合作”的权力。宽泛地讲，因为对总统的主导地位的信任，最好被称为总统统治或总统制。正如之前所指出的，权力这个词，是描述性的而非结构性的，应当用职能一词来代替，它指的是不同领域的国家活动。

美国和同时期法国的宪法理论和实践中所使用的早期的、严格的职能分立概念是一个人为的产物。它是在启蒙运动中理性主义的氛围下产生的，继而混合了牛顿的机械论进入社会政治领域，并受到“权力平衡将产生国家社会的永久和谐”信念的影响。它假设势均力敌的权力持有者将自愿使自己献身于为了公共福祉的合作之中，但这在心理学上是个谬误。同时它忽略了，也是它最致命 106
的，权力运行的动态性。严格隔绝的权力持有者的共存是无法实现的幻想。这已经在法国 1791 年宪法中得到了证实。该宪法试图将孟德斯鸠的职能分立理论适用到实践中。

通过合作相互依赖的原则

对于美国式的职能分立的描述，没有比托马斯·杰弗逊（Thomas Jefferson）的表述更恰当的了。他说，一个选举产生的暴政并不是我们为之奋斗的政府，它不仅仅应当自由，而且应当分权制衡。这样的话，没有人能够超越法律界限，没

有人不受其他人有效的制约与限制。[54] 费城制宪会议的 55 个人比他们的法国兄弟——国民大会更加明智，努力避免了立法暴政和行政专权。他们构筑的权力运行的蓝图是，多个权力持有者通过相互合作而紧密联系起来。为了达到他们的目的，两个不同甚至相互冲突的原则被适用：在当时主流的宪法理论中，国家活动被分成三个独立的领域，每一个领域都分给一个不同的权力主体，行政权给总统，立法权给国会，司法权给法院。在每一个领域中，各自的权力持有者被授予自治和垄断的权力，并不受其他权力持有者的侵犯。这就是分工行使中的专业性原则。然而，他们很好地认识到，这种严格的职能分立必然导致权力持有
107 者之间不断地陷入僵局，从而使政治运行完全瘫痪。于是，他们要求，在特定的连接点上，几个独立的权力持有者必须合作，并且意识到只有合作才能使分配给他们的国家活动产生宪法效力。这就是合作原则。

这种权力机制整体上呈现出一种通过多个权力持有者之间的合作而相互依赖的景象。它根本上不同于议会制中通过整合来相互依赖的模式。在后者中，政府和议会相互“嫁接”、不分彼此。没有其他权力持有者先前和后续的行为，他们就无法履行职能。另外，通过合作相互依赖，意味着独立的权力持有者在他们各自的领域独立活动，但是在事先规定的连接点上，他们不得不相互合作。合作的要求隐含着权力分享。

由于对总统和国会合作的细节太过熟悉而不可能简要地概括。他们在政治过程中的关键点并不是很多。总统通过对国会法案的签署或否决权来参与立法。如果被国会的三分之二多数推翻，总统的否决权将无法阻止国会的立法。参议院通过条约的批准权来参与总统的外交政策制定，以及通过确认提名来参与总统的任命职能。在上述两种情形中，总统的行为可能被最终否决。司法审查是另一个节点，它本不在原初的计划中，法院只能适用由国会制定、总统签署的立法。

在宪法规定的合作领域之外，还存在其他的超宪法的相互影响的情形。最
108 主要的是总统领导政党的能力将影响他所在政党在国会中的表现。国会，作为资金的分配者，可以在适当的时候介入总统的活动中。总统，通过他在国会的党

---

[54] Notes on the State of Virginia, Query XIII, sec. 4, Ford ed. of Jefferson's Writings, ed. William Peden (Chapel Hill, N. C., 1955), III, 120. 承蒙 The Papers of Thomas Jefferson (Princeton, N. J.)的编辑好意提供参考资料。

内同仁，也可以发动立法。参议院影响总统的人员任命和职位分配。

权力持有者之间的相互独立

总统制与大会政府和议会制的关键区别在于，总统和国会相互独立。总统不用向国会负责，或者用议会制的说法，通过不信任投票或者否决立法的政治责任是不存在的。无论国会中的多数如何看待总统，都不能使其去职（这的确是很少见的）。最终只能靠选民四年一度的选举。国会也不能强迫总统内阁的成员辞职。弹劾从来不是一个有效的控制手段，现在已经变得荒废了（参见后述，第199～200页）。

与总统的不被去职和不负责任相联系，国会同样也会待满任期。无论总统如何不同意国会多数（有时已经达到了相当的程度），国会都不能被他解散。这种相互的政治豁免和自治被间接地写入宪法，第2条第6款第2句规定，任何参议员或众议员在任期内，不得被选举为或者任命为美利坚合众国的官员。……任何美利坚合众国的官员在任期内，不得成为议会两院的成员。政府官员和议员的不重合性就是美国政治体制的关键。而在议会制下是通过整合相互依赖，断然排除议员和政府行政人员在身份上的一致性是绝对不可能的。这套系统将权力持有者相互分离，并且将他们的相互合作和相互授权局限在宪法和超宪法的连接点上。 109

既然多个权力持有者是相互分离的，那么似乎他们之间的僵局和整个国家机器的瘫痪将是持续的威胁。然而这在美国共和的早期并没有发生。这其中很大原因要归结于前技术时代农业国家的社会同质性。当美国进入到工业化、民主化社会之后，这也没有发生，此时要归结于政党的出现和作用。政党成为宪法上几个独立的权力持有者之间的潜在联系。它是整个国家机器的润滑油，没有它，后者将陷入不可打破的僵局。政党还是将总统的政治领导输送到国会活动的纽带。

实际上在过去，今天依然，如果总统控制了国会的可靠多数，那么他就有责任与国会进行政策合作。这在过去几乎是不变的，在新总统的任期开始都是这样，直到1956年该传统才被打破。在两党制下，美国的政府体制在实践中更加接近议会制中的内阁政府。 110

然而，正常的状态已经不复存在了，如果曾经正常过的话。有人可能认为，基于权力分立的宪法规定，为了让权力机制顺利运转，政党纪律几乎是不可缺少

的。只有总统在国会两院取得多数，他才能履行政治领导的任务。否则，两党制下的反对党将破坏他的政策。然而，事实并非如此。这并不符合美国两党制——在关键的方面完全是一党制——的社会结构，在总统制下，政党的运行不同于其他统治类型。总统之所以无法将他的意志强加给国会，有两个主要原因。首先，在中期选举中，总统所在的政党失去了国会某院的多数席位，这种情形频繁发生。同样频繁的是，总统要面对反对党在两院中占据多数的情形。第二，美国政党的独特性——或者是缺陷——在于缺乏政党纪律。这有着深刻的社会心理学原因。特别是，参议院是由 96 个超级个人主义的成员组成，他们不愿意臣服于任何外在的领导。进而，许多议员只是把政党作为获得官职的手段，但是他们中的一些人独立参选也能获得席位。缺乏政党纪律的主要原因在于，就像在法国古典议会制下一样，解散议会对政府来说是不可能实现的。国会的不可解散对总统来说也是如此。这个动机对只有两年任期——对任何立法机关来讲都是短暂的——的众议员来说，影响不如六年任期的参议员那么明显。只有采取
111 英国的议会制，政党纪律才能在美国发挥作用。没有它，在总统制下，无论是两党制还是三党制抑或更多的政党都没有实质的差别，这已经在拉丁美洲被证实了，在那里，传统的多党制并没有削弱立法机关，两党制也没有加强总统。

另外也要注意：近二十年来，至少从新政结束开始，美国两党制实际上已经变成了一种混合多党制。两党框架仍然坚定地代表总统和国会。第三党的短暂出现充分证明了这一点。然而，近二十年来，一旦选举结束，两党制就陷入了深深的分裂。共和党和民主党缺乏政治同质性。共和党人分裂成自由和保守两派。民主党也分裂成北方的进步主义和南方的保守主义。这并不仅仅是因为南北战争未经清算的遗产。这种情形导致了国会中立法多数的不断摇摆。为人熟知的现象就是交叉投票，近似于法国议会制的传统。执政党中的持不同意见者加入了反对派，反对派中的失败者又跟着执政党投票。这种国会中近乎无政府主义的情况加大了总统领导的难度，既没有政党忠诚，也没有政党纪律。进而，因为公务员的制度化，总统的恩惠几乎完全消失，从前总统说服的潜在指导性已经失去了大部分光芒。

112 美国政府和新三分法

其他的立宪民主统治都不如美国总统制偏离原来的概念如此之远。即使对政治运行动态的最表面观察也能看出古典的三分法：行政、立法和司法的过时。

一个更现实的洞见是新三分法：政策确定、政策执行和政策控制。

通常的景象是这样的：在多数情形中，政策决定由总统发起，偶尔国会是领导者。无论立法动议的来源为何，总统都要与国会分享主要的政策决定。用后者自己的话说，这是出于通过立法来实施政策决定的需要以及几乎肯定的，是出于拨款的需要。拨款委员会紧盯着行政计划的每一步。相对地，英国内阁的政策决定被下议院挫败是不会发生的，尽管英国内阁享有财政特权。在美国，下列情形经常发生：外交政策的职能是专门分配给行政机关的，国会不能因为拨款的需要而参与，除非是参议院对条约的批准。政策执行，依据宪法规定，也是总统的专属领域，但可能在总统与国会之间分享，因为实施它需要通过立法和拨款。最后，政策控制在美国统治类型中是全方位的，这就是著名的制衡原则。总统用否决权来对抗国会，与美国早期阶段不同，现在行政机关基于政治原因频繁 113
地否决立法。通过否决权，总统实际上要参与立法职能，这当然是违背宪法的原初意图的。对此，国会也有大量的控制行政的手段，并且越来越多地使用它们。沿着宪法规定的“连接点”，包括参议院对政治任命的确认、对国际条约的批准，拨款、调查职能也越来越重要。制衡不再局限于宪法提供的几种。

通过政党组织起来的人民，即选民，也分享政策控制的职能。然而，由于总统无法被不信任投票去职或者解散国会，选民的控制职能是不稳定和断断续续的。大部分时间是沉寂的，只有在选举的时候才能激发，固定在每两到四年十一月的第一周。递补选举很少见，也很少被认为是政治走向的指针。从加强民主控制的视角来看，想让众议员在很短的任期内提出反对意见是骗人的。国会和总统对于大众基础的动摇的敏感程度不如英国的内阁和下议院，相反英国的内阁和下议院更容易受到压力集团和利益集团的影响（参见后述，第 354 页）。只有在立法的第二个会期内，个别议员才会更加照顾选民的情绪。

最后，全方位的控制也包括司法机关，这是美国类型中独一无二的现象。在适当的时候，法院，主要是最高法院，通过主张或者篡夺宣布国会立法无效的权利而介入权力运行的过程，因为它认为国会立法是违宪的。这已经超出了正常 114
的司法负责政策执行的职能。最高法院对国会和总统都支持的政策决定进行控制。尽管美国的统治类型不再被认为缺乏司法审查制度（进一步讨论见后述，第 243 页），但是司法对权力运行过程的介入是偏离原初的相互独立的权力持有者的概念设计的。因为法院不断地干预其他机关的运行，但它本身却不受选民的控制。

从功能的角度来看，美国这种通过合作相互依赖的模式既非总统制也非议会制。它是否接近于哪一种架构取决于白宫的个性。伍德诺·威尔逊(Woodrow Wilson)在19世纪80年代的时候曾经正确地描述南北战争之后的美国政体，认为它是一种议会制。立法至上接近于法国的情形。美国的体制只有在一个强人的领导下才会变成真正的总统制，比如老罗斯福(older Roosevelt)、威尔逊、富兰克林·D.罗斯福(Franklin D. Roosevelt)。自那时起，在杜鲁门(Truman)和艾森豪威尔(Eisenhower)时代，政体滑向了议会制。比如当时法国的观察者认为，美国的体制本质上是对议会至上危害的克服。[55] 将美国的权力运行的动态误解为议会至上，就和孟德斯鸠对英国早期汉诺威王朝统治的误解一样严重。

将美国的统治类型描述为现存的体制中最难以理解的并非夸大，尤其是它还夹杂了联邦制的复杂性。联邦制是一种处理相互冲突的权力利益的非常困难
115 的设计。它能够运转是一个奇迹，也许可以用一个富裕的国家足以承受一个累赘的、不经济的政府体制来解释。但是不能忽视它的教育价值。通过合作来相互依赖，它教导美国人民学会了政治妥协的艺术，相反却是我们的政治想要祛除的杂音。在危机时刻(内战或对外战争、经济混乱中)，美国的统治类型总是成功地革新了自己。权力的重心在没有诉诸非法行为的情况下转向了总统，国会总是愿意服从总统的领导。

毫无疑问的是，如果被移植到外国，美国的总统制将无法生存。对欧洲的立宪主义来讲，将美国独立的、经公众选举产生的总统嫁接在议会制上是不协调的。它是死亡之吻。法国第二共和、德国魏玛以及西班牙共和都是前车之鉴。边远国家，像芬兰，是个例外。因为在芬兰，总统承认了议会制存在的事实。另一方面，150年以来，拉丁美洲模仿美国的总统制没能带来期望的宪法连续性和良好的统治。几乎所有从美国获得灵感的总统制都贴上了拉丁美洲威权主义的标签。要么总统地位的优势变成了一个由军事力量、地方寡头、教会支持的野心勃勃的个人的权力工具，要么按照当前的政治氛围，它通过一种准公民投票来迎合那些起义后土地封建主义的群众。更常见的不是没有任何意识形态的军事集

---

〔55〕 François Goguel 被怀疑是根据 Duverger 和 Capitant 教授的建议介绍总统制进入法国。Versune nouvelle orientation de la révisionconstitutionelle，Revue française de science politique，VI [1956]，493ff.

团，而是带着假宪法的伪装或者不带宪法装饰的赤身裸体地招摇过市。只有在很少的政治上更先进的国家，中产阶级作为社会核心，美国的总统制才能相对较好地运转。比如1930年之前的阿根廷和巴西、1948年之前的哥伦比亚以及近 116
三十年来的墨西哥。

最近，美国的总统制甚至在拉丁美洲也失去了它的魔力。[56] 智利从1891年到1925年实行完全的议会制，由此内阁不稳和滥用权力十分类似于法国的第三共和。基于相同的原因，总统缺乏解散议会的权力。1925年，智利回到了一个被调整过的总统制，同时保留了一些议会制的特点：国会作为平衡总统至上地位的力量，没有议会的支持内阁无法运转。在当时紧张的状态下，该设计被证明是有用的。类似的试图把总统制和议会制相协调的做法也在1940年的古巴、1947年的委内瑞拉和1945年的危地马拉短暂存在，在违宪的军政府独裁出现后就终止了。美国总统制在亚洲的经历要么是无结果的，比如菲律宾的1935年宪法；要么是完全令人沮丧的，比如韩国的1949年宪法。

简言之，美国的统治类型，无论是称为总统制、权力分立或者“分立且合作”，都几乎是美国人民独一无二的经验，它受上帝的眷顾超过了人类历史上所有其他国家。美国共和所发生的奇迹，并非因为它的宪法，尽管宪法发挥了一定的作用。

第六种类型：瑞士的指导性政府

对于比较政治制度的研究来说，瑞士是自成一体的。尽管1848年瑞士联邦宪法的设计——1874年全面修改——是遵循大会政府的类型，但是它一再地在宪法意图和政治现实之间出现分裂。瑞士今天的政体与法国大革命期间的经典 117
大会政府的模式一点也不相同。权力中心是联邦大会（Bundesversammlung），《宪法》第71条规定它是联邦的最高权力持有者。它由两院组成，下议院称为国民院（Nationalrat），上议院称为联邦院（Ständerat）。后者，按照美国的先例，是代表联邦制的机关，但并不拥有美国参议院的优势地位。另外，联邦政府——联邦委员会（Bundesrat）——是由7个经过选举的人组成。议会两院和联邦大会

〔56〕 有趣的讨论参见 William S. Stokes, Parliamentary Government in Latin America, American Political Science Review, XXXIX (1945), 522ff。

一样都享有四年任期。与名义上全能的联邦大会相比，联邦委员会被《宪法》第91条规定为仅仅是最高行政机关和联邦的指导性部门。值得注意的是，这些条款在字面上与苏联1936年《宪法》第57条和第64条（纯粹的大会政府）是相联系的。根据大会政府的理论，联邦委员会仅仅是议会的下属机构，它并非一个独立的权力持有者。

瑞士的实际权力架构并不符合美国的职能分立概念，尽管有时错误地把前者比作后者。联邦委员会不是议会制下的内阁，尽管它的成员是由议会从政党领导人里面选择。它的成员可以被免职的事实也不符合议会的权限。然而，联邦委员会的成员要参加议会两院的大量会议和委员会，并且参与讨论。议会制
118 的特点在瑞士是不存在的：联邦大会不能通过不信任投票强迫政府中的某个人或整体辞职。这同时也不符合大会政府的原型。对于后者，政府不能解散议会，也不存在国家元首。联邦委员会的主席按照每年轮流担任的原则，仅仅行使联邦总统的象征性职能。

大会政府的发展历史确认了在某些方面它适用于瑞士。联邦委员会成为主宰其他权力持有者的强势行政机关。它不是全能的议会的下属机构，而是不受大会挑战的政治领导者。从大会这个词的发展和宪法的意图来看，有几个因素要对此负责：联邦委员会是一个由主要政党组成的联合委员会，它按照事先设计的原则在政党之间分配7个席位。最近社会党与自由党轮流作为最大政党，它们曾长期受到中产阶级政党的排斥。但是一旦当选，联邦委员会成员就要无视他先前的政党倾向履行职责，只能以瑞士国家的福祉为指导。他以自身的组织能力和行政能力作为被挑选的条件，而并非因为他作为主要政党人物的身份。宪法惯例是，他愿意在职位上待多长时间就待多长时间，于是瑞士出现了一群准永久性的政治专家，这在其他国家是见不到的。在这个幸福的国度，腐败闻所未闻。

根据其组织特性，联邦委员会是一个管理委员会或者指导性委员会——这个制度发源于法国1795年宪法，瑞士的统治类型继承了这个名称。根据宪法，
119 它向议会和国家集体负责（参见后述，第169页）。

政策决定由联邦委员会发起，国家也希望这样。原则上，联邦大会遵循政府的政治指导，把它的意志转化成立法，从而执行政策决定。即使立法条款都是由议会两院起草。对联邦委员会的政治领导的尊重使议会传统的政策控制职能被削弱到了几乎为零，在这一点上，瑞士几乎可以说是一个幸福的不发达国家。联

邦委员会很少会被议会否决，如果发生，政府将遵守议会的决定。

然而，根据宪法的设计（这是另一个独一无二的人民主权下的大会政府的特征），对政府和议会的政策控制被移交给作为投票集体的人民。宪法惯例固执地只赋予男性以公民权。[57] 投票人不得不通过所有的宪法修正案。之所以如此频繁是因为在瑞士联邦权限不断地扩张，允许在这个没有自然资源只有水利能源的内陆国家实行政府控制的经济。人民通过要求对每一个立法草案进行复决的权利分享着政策控制的职能。甚至政策决定也可以由民众发起，从而导致联邦权威渗透到立法事务中。近几年，最值得注意的复决事项是关于恢复人民通过所有立法的宪法权利（参见后述，第 225 页）。

大会政府的原型在瑞士被改造成一个政府行使无可争议的政治领导、通过选民不断地政策控制来反向平衡的权力运行过程。 120

瑞士的指导性政府是在一个政治成熟、社会同质、情绪稳定甚至温和的国家所发生的不可复制的经验。只有 1917 年的乌拉圭宪法实行过类似的集体领导的政府（从 1918—1934 年），之后该国转向一个被调整过的总统制。1952 年宪法下，集体领导政府重新出现。总统被国家管理委员会（National Council of Government）取代，后者由九名成员组成（第 149 条）。在这两个例子中，集体领导旨在弱化传统的拉丁美洲总统的强势地位和将反对派——乌拉圭曾实行过一代人的两党制——整合进政治责任中（参见后述，第 366 页）。集体领导政府的第一次尝试通常被认为是成功的。它近来的复制品则被认为是不成熟的。[58]

---

〔57〕 联邦宪法在这个问题上是沉默的，仅仅规定每一个州的公民都可以参与所有联邦的选举和复决。这总是被理解成只针对男性，然而，1957 年 3 月 2 日，在瑞士历史上第一次，一个位于非常保守的伯尔尼州的 420 个人的小山村的妇女被当地政府允许在一次关于妇女的监视火情义务的复决中投票。在三个位于法语州和意大利语州的更大的社区，妇女们参与了一个咨询性的公投（参见 1957 年 3 月 3 日《纽约时报》）。同时，联邦委员会向联邦立法机关提交了一份宪法修正案，要求允许妇女参加联邦选举和复决的投票，从而使她们可以竞选公职。

〔58〕 关于乌拉圭宪法的发展，参见 A. L. Barbagelata, Charactéristiques générales de l'organisationconstitutionnelle de l' Uruguay, Revue internationale du droitcomparé, VI (1954), 455ff. 关于乌拉圭 1952 年宪法参见 Eduardo J. Couture et al., Legislación vigente en el Uruguay (Montevideo, 1956), pp. 58ff., 69ff。

第二部分　政治权力的控制Ⅰ：宪法和水平控制

第五章　宪　　法

123

宪法：权力控制的基本工具

一个政治体制到底被列入独裁还是立宪民主，取决于是否存在有效的权力持有者分享政治权力的行使和权力持有者服从作为最高权力持有者的权力受众的控制。人性决定了，不能期望权力持有者通过自愿的自我控制来保护权力受众和他们自己免受权力滥用的侵害。限制权力的机制无法自动存在或运行。它们必须被人为地创造和有意识地整合进权力运行的过程。这使得几个世纪以来的政治人物认识到，一个好的社会，无论社会控制的正当性——事实的、宗教的或法律的——何在，他们享有权力和获得权力都是以限制权力持有者为前提。通过明确这些限制，这一目标才能被最好地实现。社会希望用一系列固定的规则——宪法——来限制政治权力的行使，于是，宪法开始成为控制政治权力的基本工具。

宪法的目的

每个国家，无论它的社会结构，都拥有特定的、普遍分享的信念和行为模式，
124 在亚里士多德政体(politeia)的意义上，这就是宪法。[1] 它反映了，无论是否明

[1] 对于亚里士多德而言，政体这个词意味着共同体的整个社会结构，不仅仅是法律框架，博丹的《共和六书》一书也是这么用的。现代意义上的宪法首先是由西塞罗使用的(De republica I. 40)。后来这个词用来指皇帝的设立(参见 Ulpianus Digest i. 4. 1, 2)。这个用法被教会借用并在中世纪流行。这个词的现代意义是指共同体基本规范的整体，即使它是不成文的，这种用法在 17 世纪之前并没有出现(参见 Charles Howard McIlwain, Some Illustrations for the Influence of Unchanged Names for Changing Institutions, in Interpretations of Modern Legal Philosophies: Papers Presented to Roscoe Pound (New York, 1947), pp. 484ff., at 489-490)。

确规定，权力持有者与权力受众之间的关系准则。在政治文明早期阶段的社会控制过程中，世俗政府通过某些宗教价值和制度来获得认同。政治权力通过权力受众习惯地、自愿地服从作为超自然的代表和化身的统治者来行使。但是一段时间之后，神话时代走到了尽头。人类作为一个自由个体的自我意识觉醒了，对统治者的政治权力的神秘正当性提出了挑战，并要求对政治权威的服从进行理性化。当希伯来人仍然相信政治权力的正当性是来自上帝的律法——同时约束统治者和被统治者——的时候，已经开始对政治权力进行世俗化和理性化的希腊人认为这是不道德的。由此开始，立宪政府被发明出来了。

立宪主义的历史就是政治人对权力持有者所行使的绝对权力的正当性的探索过程，也是为盲目服从权威的现实社会控制寻求道德或伦理正当性之外的替代品的过程。人们最终发现，统治者的社会控制是基于权力受众的同意，以及与此相关的，基于权力受众对政治过程的主动参与。对赤裸裸的权力的限制是通过国家符合某种特定的政治活动规则来进行的。人们相信，这个目的最好是通过多个权力持有者在行使政治权力的时候相互分享和合作，而不是全部垄断来实现。只要权力被分享，政府就会受到限制和控制。对这些原则和规则的具体化就是一个国家的宪法本身，无论它仅仅是人民的确信而没有被明确规定——实质意义上的宪法，还是被一个成文的文本所规定——形式意义上的宪法。 125
1931 年埃塞俄比亚的海尔·塞拉西(Haile Selassie)[2]《宪法》第 5 条规定，在埃塞俄比亚王国，皇帝享有最高权力。这就不能被视为是一部实质意义上的真正宪法，因为它没有将分权和有限的政府制度化。[3]

任何宪法的目的，在本体论的意义上，就是明确规定政治权力的限制和控制机制。在这个意义上，任何宪法的意识形态都是两方面的：使权力受众免于统治者的绝对权力的控制和使他们正当参与政治运行的过程。为了达到这些目的，政治权力的行使必须建立在特定规则和程序之上，权力持有者必须服从这些规则和程序。从历史的维度来看，立宪主义，尤其是现代立宪主义，就是

〔2〕 埃塞俄比亚皇帝(1930—1974 年)。1936 年意大利入侵该国时，他逃往英国，1946 年他随盟军回国，重登王位，后于 1974 年在一次军事政变中被废黜。——译者注

〔3〕 公正地讲，海尔·塞拉西是我们时代最英明的统治者之一，在 1956 年庆祝他登基的五十周年纪念仪式上，他宣布进行宪法改革。1957 年，下议院的代表被选举出来。投票权被开放给所有公民，资格受到严格财产条件的限制。上议院由皇帝任命。任何一院都不享有实权，因为法律取决于皇帝的批准。部长只对皇帝负责。虽然宪法修改的权力属于皇帝的绝对权力，但是改革发挥了迈向最终立宪民主的教育作用(参见 New York Times，1957 年 2 月 17 日)。