

国家权力分解定律作用形式之宪法学透视

童之伟

本文以国家权力所有权与国家权力行使权概念的区分为前提,用社会权利分析方法对国家权力分解定律借以发挥作用的几种形式作了评析,揭示了一系列并存、对称、但看起来似乎又相互对立的国家权力行使权运动趋势后面的同一性基础及其社会经济动因。

笔者曾提出并论证了国家权力发展演变所遵循的这样一条基本规律(即国家权力分解定律):“从国家权力产生并具有了成熟的存在形式以后,它就处在渐进但又永不停顿的分解和再分解过程中,直至它被分解完毕;在这个过程中,国家权力既分解为不同的存在形式,由不同的主体掌握和运用,又逐渐转化为社会成员的权利,由权力形态向权利形态回归,经过充分分解的国家权力最终将全部转化为社会成员的权利。”^①当时由于文章篇幅限制,未能专门论及这一定律起作用的具体形式,实为一大缺憾。为了有所弥补,本文拟以笔者一向倡导的社会权利分析方法^②为学科分析工具,对国家权力分解定律的表现形式,尤其是它在当代运动的几种趋势作一番评析。

一、国家权力所有权与国家权力行使权概念的区分

我们首先看看国家权力的相对地位和数量构成。根据社会权利分析的观点,宪法学最重要的范畴是社会权利。社会权利以所有权归属已定之财富为物质基础、以一国宪法承认和保护的全部利益为本体,表现为宪定公民权利与国家权力之总和。作为社会权利的一个基本构成部分,国家权力是以所有权属于公共权力机关之财产为物质基础、以宪法确认和保护的社会公共利益为本体的国家强制力量。从量上看,国家权力的总量与公共权力机关拥有的财富的总量相适应,在外观上则表现为由一国所有公共强制力构成的集合体。

要深入研究国家权力,就必须在宪法学中引进两个新概念,即国家权力所有权和国家权力行使权。就宪定形式而言,国家权力在不同的国家往往有不同的划分方法,如资本主义国家宪法通常将其划分为行政权、立法权和司法权,社会主义国家如我国宪法则另有自己的分

类或列举方式。但无论怎么分,这些都是依宪法在国家机构内所作的职权划分。从理论研究的要求看,我们不能仅仅限于描述宪法对国家权力所作的分类,而应当根据自己的学科特点另辟蹊径。

对国家权力可以进行多种多样的学理分类,但最必要、最基本的却应当是按历史与逻辑相一致的原则将其作所有权和行使权的分类。学术界现有的作法,一般都是将国家权力仅仅理解为以国家机关及其官员为主体行使的权力之总和。严格地说,这种理解在理论上是错误的,在实践上则是有害的。合理的理解应当是,宪政制度下的国家权力由以下两部分组成:其一是公民参与公共事务的政治权利,通常具体表现为选举权、罢免权、创制权、复决权和对国家机关及其官员的监督权等。各国宪法对公民这方面的权利的规定不尽一致,但在现代民主制下有一点是肯定的,即公民的这类权利是国家机关及其官员手中权力的宪定来源,前者派生、决定和控制后者,后者的行使须对前者负责、受前者监督。这些政治权利总括起来,实际上构成了国家权力的核心部分即所有权部分。其二是国家机关及其官员掌握的权力,这部分权力虽然显得强大、显赫,但在宪法地位上说它却是国家权力的外围部分,派生于、受制于并隶属于公民的政治权利,受后者的监督控制,实际上只是国家权力的行使权。将国家权力所有权与行使权从学理上分解开来是非常必要的,否则很多理论问题就说不清、理不顺。例如,我国宪法明确规定国家的“一切权力属于人民”(第二条),而如果在理论上假定国家权力的全部权能都在国家机关及其官员手中而公民没有保留其中的任何部分,那么试想人民手里岂不是空空如也、哪有“属于”他们的权力呢?又如,我国宪法规定各级人民代表大会“都由民主选举产生,对人民负责、受人民监督”(第三条),“公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有提出申诉、控告或者检举的权利”(第四十一条),宪法的这些规定正好表明人民或全体公民是国家权力所有权主体、是主人,而国家机关及其工作人员只是其行使权主体、是公仆。合乎逻辑地看问题,如果认定国家机关及其官员掌握的权力就是全部国家权力,实际上就在理论上否定了人民或全体公民的国家主人翁地位,同时也肯定了国家机关及其官员的国家主人地位。这显然是荒谬的。

将国家权力在学理上分为所有权与行使权两部分的必要性,本世纪初就有政治家意识到了,现在也开始逐渐为法学界所认同。例如,孙中山先生虽然没有使用国家权力所有权与行使权的词语,但却是历史上第一个在实质上将两者作了近似的区分并给予了较充分论证的思想家。这反映在他的权能分开和政权与治权分开的理论中。他说“国民是主人,就是有权的人,政府是专门家,就是有能的人”;又说,“在我们的计划之中,想造成的新国家是要把国家的政治大权分开成两个。一个是政权,要把这个大权完全交到人民的手里,要人民有充分的政权可以直接去管理国事。这个政权,便是民权。一个是治权,要把这个大权完全交到政府的机关之内,要政府有很大的力量治理全国事务。这个治权,就是政府权。”^⑧他认为,要用人民的“政权”去控制政府的“治权”。他所说的“政权”是选举、罢免、创制、复决四种公民权利的总称,而“治权”则是指国家机关及其官员手中掌握的全部权力。显然,这两部分中任何一部分都不是他心目中完整的国家权力,而只有两部分的集合体“国家的政治大权”才是完整的国家权力。这种完整的国家权力,正是宪法学或政治学上所说的主权。可惜,孙中山先生这方面的思想成果,我国宪法学界未能很好吸收。随着理论研究的深入,将国家权力

区分为所有权与行使权的必要性和意义，法学界已有所认识。^④需要指出，个别或部分公民对其政治权利作个别的行使时，政治权利仍然是“权利”而不是“权力”，只有当公民作为一个整体以全体人民的名义运用政治权利并借以建立国家机构、向其委托国家权力行使权并控制这种权力时，该种政治权利才成其为国家权力的构成部分。

二、国家权力所有权与行使权相互关系发展中两种趋势并存

国家权力所有权与行使权之关系变化呈现出两种客观历史趋势，这两种趋势是国家权力分解定律发生作用的首要表现，认清它们对于理解宪法现象有十分重要的意义。政治法律制度史表明，在国家权力形成后的相当长一段历史时期（大体上是奴隶制社会和封建社会），其所有权与行使权通常是合一的，这种状况是与自然经济下生产专门化程度低、劳动分工不发达的状况相适应的。在那时，国家权力所有权与行使权合一的典型形式是君主专制制度。“普天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”，这句话虽然并不一定是那时各国的历史现实，但却比较确切地反映君主专制制度的经济政治特征。

在国家权力所有权与行使权的关系发展过程中，客观事实显示出两种确定不移的历史趋势。其一是这两种权力分离的趋势。两权分离的现象早在古希腊城邦国家和古罗马共和国就出现过，但只是到资本主义时代后才成为政治生活中一般的和普遍的现象。这种趋势的出现是必然的，它实质上是生产力发展、生产专门化程度提高和劳动分工加深的政治法律表现。这种趋势的产生及其原因笔者曾作过较充分的论述。^⑤此处仅补充说明如下内容：在当代，这种趋势仍在继续，只是在不同的国家有不同的表现而已；在政治发展滞后的国家，表现为从某种专制制度走向代议民主制，在政治发展水平较高的国家，则表现为按一定性质经济基础的要求建设或进一步完善代议民主制；它在我国目前乃至未来很长一个历史时期，将主要表现为建设和完善人民代表大会制度。

国家权力所有权与行使权关系发展过程中显现出的第二种趋势是国家权力行使权从国家机关及其官员手中向社会成员手中逐渐转移。从逻辑上看，这种现象的出现须以国家权力所有权与行使权分离状况的出现为前提。实际情况也是这样。因为，国家权力所有权从国家机关及其官员手中转移到公民手中，意味着有关国家事务由“公仆”代为管理转变为由公民依法直接决定，即由间接民主转变为直接民主。而我们知道，尽管直接民主制在启蒙运动时期就在卢梭等人那里获得了理论反映，但它作为宪政实践真正在间接民主的基础上逐渐发展起来并具有一定现实意义却比那个年代要晚得多。这种趋势目前在我国还只有少许体现，其中主要是基层群众自治制度，还有县、区和乡、镇两级行政区域选民直接罢免本级人民代表大会代表的制度。这一趋势在社会主义条件下有极为广阔的发展余地，因为社会主义的目的就是使国家消亡，并使社会走向“这样一个联合体，在那里，每一个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^⑥促使此种趋势发展的根本动因是生产和分配等经济过程的社会化。

三、国家权力总量变化过程中两种趋势并存

这对趋势是国家权力分解定律的第二种表现形式。

根据社会权利分析原理,从总的历史过程看,存在着国家权力在社会权利总量中所占比重逐步下降、其行使范围受愈来愈多限制,同时其运用程序日益严格的趋势。早在资产阶级革命时代,洛克就曾说:即使是拥有最高权力的国会,“它对于人民的生命和财产不是,并且也不可能是绝对地专断的”;^⑤又说:“立法权和最高权力机关不能揽有权力,以临时的专断命令来进行统治,而是必须以颁布过的经常有效的法律并由有资格的著名法官来执行司法和判断臣民的权利。”^⑥这在当时表达的是一种前所未有的要求,这一要求的实现,意味着两点:一是限制并压缩了国家原有的行使权力的范围,二是增加了国家运用权力的条件限制和程序限制。英国、法国、美国的宪法性文件资产阶级革命时期的政治宣言都体现出了这两种必然历史要求。在社会主义条件下,国家权力的运动也应当朝逐步收缩国家权力行使范围、相对扩充公民权利、严格国家权力运用程序的方向进行。当今我国放弃计划经济、发展社会主义市场经济,从宪政的观点看,是一个巨大的进步。其所以说它是一个进步,根本原因就在于它有助于国家权力收缩其干预范围、合理降低国家权力在社会权利总量中的比重。不论国家权力所有权与行使权是合一还是分离,国家权力从量上看并没有什么差别。所不同的是在合一的情况下,国家权力所有权与行使权的配置,都是国家机构体系内部的事,但在分离的情况下,国家权力的所有权要以社会成员为主体并通过社会成员与国家机关之间的互动关系来获得表现。这种互动关系表现为,社会成员通过选举国家机关及其官员、授予他们国家权力行使权并监督其运用等方式,来直接实现其作为国家权力所有者的利益;另一方面,又通过促使国家机关及其官员依据宪法和法律运用国家权力行使权来间接实现其作为国家权力所有者的利益。在国家权力所有权与行使权不分的历史条件下,国家权力高度集中,其所有权和行使权都集于君主一身,没有必要、也没有可能为国家权力的运用规定严格的限制条件。所谓规定限制条件,不外乎三方面的内容:一是划定国家权力与社会成员权利的界限,二是划清国家权力行使权不同运用主体的权限,三是规定国家权力行使权的主体资格和运用程序。这些界限和限制,作为国家权力单一主体的君主是不可能接受的。但在国家权力所有权与行使权分离后,不论是为了保证直接实现公民作为国家权力所有权主体的利益还是为了保证间接实现这种利益,甚至只是基于合理分工、提高国家权力行使权运用效率的考虑,在这三个方面划出明确界限、作出严格限制,都是十分必要的。

与上述趋势并存的是国家权力绝对量增加和运用规模扩大的趋势。由于生产力发展、科技进步及由此引发的分工的加深,自国家出现至今,社会权利不论在哪里都极大地增加了其总量。因此,尽管国家权力在社会权利总量中的比重呈下降趋势,但国家权力的绝对量却显然是在增加的。因为,几乎人类每一个活动领域的开辟,都会给国家带来一项或数项新权力,这是一方面。另一方面,任何社会经济活动领域,即使在一国的人口规模和地域规模不变的条件下,随着人们生产、消费规模的扩大和交流活动的增加,国家在相应领域运用权力的规模也不免要增加。几个世纪来,相同人口和地域规模的国家,其政权机关的机构和官员数量都增加了这一事实就是这种趋势发展的结果和证据。当然,这并不是说,国家机关的机构和人员无论怎样扩大都是合理的。事实上,这种扩大在其阶段性上必须与生产、消费规模的扩大程度相适应。这一趋势的发展是可以与国家权力分解定律相互印证的。从形式上看,这种趋势似乎是对国家权力分解定律的否定,其实不然。国家机关的机构和官员数量一定程度的扩张只是国家权力行使权走向社会化配置即向全体社会成员手中回归的一个必经的阶段。列

宁曾说：“彻底破坏官僚制是有保证的，因为社会主义将缩短劳动日，发动群众去建设新生活，使大多数居民都能够毫无例外地执行‘国家职能’，这也就会使任何国家完全消亡。”^⑩列宁这么说，并不是主张社会主义条件下国家机关的规模和人员可以无限制地扩大，而是主张通过国家权力行使权配置的社会化来达成其历史使命，使国家消亡。

国家权力在社会权利总量中比重下降的同时，必然是社会成员权利比重的相应增加。因此，在宪政条件下，随着社会权利结构向着这一方向改变，公民运用权利对国家权力进行的监督控制也会加强。这一变化对国家形式能够产生强有力的影响。这就是国家权力行使权在国家机构体系内配置的理论背景，要正确认识国家形式就必须深刻理解这种背景。

四、国家权力行使权横向配置和运用中两种趋势并存

这对趋势是国家权力分解定律的第三种表现形式。

在国家权力的所有权与行使权分离后，由不同的国家机关分别行使国家权力行使权乃势所必然。从国家权力行使权横向配置的实践看，并存着两种相反的趋势。第一种是各个权力主体在发展过程中既相互协调、合作，又彼此约束和平衡的趋势。在这种情况下，各权力主体之间法律地位和实际地位都不一定非得是完全平等的，但却必须是相对独立的，其中一个主体不得废除和取代其他主体。第二种是各权力主体中，某一个主体地位和重要性日益突出，有压倒、控制其他主体的趋势。对这种情况，学者们注目的实例主要是200余年来资本主义国家中立法权主体与行政权主体的实际地位和重要性变化的历史动向，对此有的学者将其描述为代议民主制向行政集权民主制的转变。^⑪但是，上述两种形式上不一致甚至对立的趋势相互之间是什么关系呢？根据国家权力分解定律，答案应当是，国家权力行使权不同主体间既相互协调、合作，又彼此约束和平衡的趋势是历史发展的一般趋势，某一个机关集权的趋势只是阶段性趋势，是一般历史趋势阶段性波动的表现。资本主义条件下，国家权力集中程度提高的现象通常是由于生产集中和资本集中引起的垄断造成的，但是，在资本主义条件下垄断并不会消灭竞争。政治上也一样。即使纯粹从经济生活的角度看，生产和资本占有形式社会化的趋势也是同垄断的趋势并存的，而且，前者是处于主导地位的、反映事物本质要求和最后归属的方面，后者既是前者的产物，又是前者的对立物，最终将会被前者所克服。同这种社会经济生活内容相对应的正是国家权力横向配置的一般历史趋势与其阶段性趋势的关系。确认这一点是正确认识当代国家立法机关、行政机关及其他国家机关的地位和职权关系的关键。

五、国家权力行使权纵向配置和运用中两种趋势并存

这两种趋势也是国家权力分解定律的重要表现形式。

对于全国性政府集权的趋势，我国学者在研究发达资本主义国家时，往往根据列宁提出的“资本主义必然要使国家政权趋于集中”^⑫的著名论断给予阐述。但是，对于区域性政府分权、自治的趋势，往往讳莫如深。至于我国的纵向权力配置，学术界除了解释宪法规定的民主集中制原则的有关条款外，有定评的理论见解还不多，讨论往往表现出头痛医头、脚痛医

脚的倾向。

其实,许多事实表明,近代以来,资本主义国家也好,社会主义国家也好,全国性政府集权的趋势与区域性政府分权、自治的趋势是并存的。对于前一种趋势,许多学者都作过论证。但是前一种趋势没有、也不可能消灭后一种趋势。这个观点我们以学术界常常讨论的美国联邦政府与州和地方政府关系为例就能得到证明:第一,联邦政府固然在集权,但联邦政府集权程度的加深至多只是相对缩小了州和地方政府行使权力的范围和它们在国家权力总量中所分享到的份额,它们拥有的权力的绝对量并未减少,相反,这种绝对量是在增加的。一百多年来州和地方政府预算支出的急剧增长说明了这一点。第二,一个客体是可以有多个管理主体的,在同一个领域,联邦政府集中在自己手中的权力一般只是宏观层次的,大体表现为宏观决策、制定标准和进行监督,具体管理和执行等微观层次的职权仍然留在州或地方政府手中。在现代,联邦政府宏观层次集权程度的提高,往往意味着州和地方政府担当更多的行政执行职权,因为联邦集权此时常采用的是诸如“还权于州”之类的新联邦主义方式。十多年来,我国完善民族区域自治制度,建立特别行政区制度,以及中央政府的一系列放权让利措施,则是这一趋势在社会主义条件下的表现。

在全国性政府集权与区域政府分权、自治这两种并存的趋势中,哪一种是基本的即代表着国家权力行使权纵向配置的总方向的趋势呢?根据国家权力分解定律,全国性政府不断提高集权程度不可能是基本趋势,区域性政府分权、自治,国家权力行使权重心不断自上而下降低才是基本趋势。就这两种趋势的关系而言,前者只是后者发展过程中的阶段性波动的表现。全国性政府集权的经济背景是对社会经济资源的集中控制,这种集中控制在资本主义条件下最典型的表现是资本集中和垄断,尤其是国家垄断,在社会主义条件下典型的表现则是计划经济条件下企业所有权和经营权合一和用指令性计划配置社会经济资源的做法。区域性政府分权、自治的趋势对于全国性政府而言就是人们常说的非中央集权化和权力下放的趋势,这种趋势是由生产的社会化和资源控制的社会化过程推动的,其中起主要作用的是劳动过程的社会化、产品的商品化、生产资料所有权的股份化和社会经济资源配置的市场化。

国家权力行使权在国家机构体系内纵向配置的重心从全国性政府向区域性政府下移的总趋势,只是说明全国性政府与区域性政府之关系变化在过去、现在直到遥远未来这一总的历史过程中的一种基本方向。这里应当强调指出以下两点。

第一,由于社会经济发展的阶段性差别,不同阶段的社会经济生活内容对国家权力行使权纵向配置状态的要求是不一样的,甚至在同一个阶段的不同时期也有很大差别。所以,国家权力行使权纵向配置的重心变化除了总的历史趋势外,还有一个阶段性趋势问题,阶段性趋势以总的历史趋势为中轴线波动,通常不会完全与总趋势重合,但也不会永远分道扬镳。认识和把握总的历史趋势需要对国家权力行使权纵向配置的状况作大纵深历史考察,需要研究这一现象的多方面的联系,而对于相关的阶段性趋势,往往是通过经验就能感知的。阶段性趋势在运动过程中,以体现历史总趋势的中轴线为基点作向上或向下的波动,它始而离开中轴线,经过一般时间的运动继而又在另一个点上回到中轴线并与其相交,这一期间形成的弧线长度,从时间的观点看,可称为周期,从空间观点看可称为波长,其上下限则称为波峰或谷底。许多事实表明,阶段性趋势绕中轴线波动的周期和波动幅度与社会经济生活的内容是密切相关的。从理论上说,它们同社会经济形态的变化应当有着紧密的对应关系,但实际上

并不尽然，这很大程度上是由于有关国家经济政治发展不平衡造成的，同时也还有其他一些主客观原因。直接地看，对阶段性波动的周期和幅度影响最大的是生产集中和社会经济资源集中的程度和方式，以及配置社会经济资源的手段及其体现的集中化控制程度等因素。

第二，承认国家权力行使权配置重心下移是总的历史趋势，决不是说可以不考虑特定阶段的社会经济文化发展水平和一国的具体国情，一概地主张全国性政府多下放权力、主张区域性政府尽力扩大分权和自治。实际上，全国性政府集权的程度和区域性政府分权、自治的程度都应当同一国社会经济文化发展水平相适应，此外还得考虑一国的民族构成、居民的不同宗教倾向、地理环境等众多因素。国家权力行使权纵向配置重心下移的趋势是在阶段性波动中进行的，因此，在现实的社会经济政治生活中，这个重心的位置总是处在波动状态的，有时在波峰，有时在谷底。当这个重心爬升到波峰时，它必然逐渐向体现其发展演变一般趋势的中轴线回归。而当其跌到谷底时，又不得不向中轴线爬升。我们不妨以新中国建国以来中央政府的集权程度变化的实例来说明这个道理。据专家统计，在我国解放以来已完成的总共8个五年计划（从“一五”到“八五”）中，中央政府财政支出占总支出的比重按先后顺序分别是74.1%、48.1%、61.1%、54.2%、49.4%、48.7%、38.6%和39%左右；他们认为，根据我国当前社会经济发展的要求，上述比重应当大于65%。^⑩现在我国政府也有在目前基础上较大幅度地提高中央政府财政能力的想法。我们可以说，大于65%这个数字，就反映了人们对国家权力行使权纵向配置的重心目前应放在哪个具体位置的一种认识。这是维持中央权威所必须采取的步骤。当然，中央政府权力集中的程度是由多种指标决定的，但财政指标是最基本的，是中央政府权力的物质基础。

注 释：

- ①⑤ 童之伟：《国家权力分解定律的假设与求证》，详见《法学》1995年第4期。由于该文最初发表时出现不少技术性错误，准确的排印请看即将发行的《中国“八五”科学技术成果选》（1990—1995）社科卷，中国科学院龙门书局1996年版。
- ② 该方法（或理论）的要点刘茂林同志有较全面的归纳，详见他的《也谈宪法学体系之重构》，载《法学研究》1995年第5期。
- ③ 《孙中山选集》，人民出版社1981年版，第776、793页。
- ④ 童之伟：《用社会权利分析方法重构宪法学体系》，《法学研究》1994年第5期；郭道晖：《论国家权力与社会权力》，《法制与社会发展》1995年第2期。
- ⑥ 《马克思恩格斯选集》第1卷，第273页。
- ⑦⑧ 洛克：《政府论》下卷，商务印书馆1964年版，第83、84页。
- ⑨ 《列宁选集》第3卷，第273页。
- ⑩ 曹沛霖、徐宗士主编：《比较政府体制》，复旦大学出版社1993年版，第19—22页。
- ⑪ 《列宁全集》第15卷，第147页。
- ⑫ 王绍光，胡鞍钢著：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社1993年版，第36页、189页。

（责任编辑 车 英）