

浅析洛克的“权力分立”理论

□ 许丽莹

[摘要] 洛克是近代资产阶级第一个提出权力分立理论的启蒙思想家,通过阅读《政府论》下篇,并结合洛克的政治思想,尝试探析洛克权力理论的内涵,主要从洛克的立法权至上、立法权与行政权分立、执行权与对外权联结三个方面进行剖析。

[关键词] 权力分立 立法权 执行权 对外权

洛克的政治学说是从猛烈批判保皇党人菲尔麦的“君权神授”开始的,他从自然法学说和社会契约论出发,认为人的生存权、财产权和自由权是上帝给的,是任何人,包括君主和国家也不能剥夺的最基本的权利,也是不可转让的,转让的只是其他的权利。君主及国家的权力并不是上帝授予的,而是人们订立契约转让出去的,国家是社会契约的产物,人们之所以订立契约,把自己的一部分权利转让出去,正是为了让国家更好地保护这些基本权利。

在洛克看来,“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力,这就会给人们的弱点以绝大诱惑,使他们动辄要攫取权力,借以使他们自己免于服从他们所制定的法律”。^[1]因此,国家要很好地保护人民的这些基本权利不受侵害,就要实行分权的政体,一种权力受到另一种权力的制约,才能使这些权力不被滥用,才能保障人民的生存、财产和自由这些基本权利不受侵害。从而,洛克把国家的权力划分为立法权、执行权和对外权。

立法权是指享有权利来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力。执行权和对外权这两种权力,前者包括在社会内部对其一切成员执行社会的国内法,而后者是指对外处理有关公共的安全和利益的事项,其中包括一切可以得到的利益或受到的损害在内。

一、洛克的立法权至上

在论述立法权、执行权和对外权三者关系时,洛克反复强调立法权是国家的最高权力。他说:“立法权,不论属于一个人或较多的人,不论经常或定期存在,是每一个国家中的最高权力。”^{[1]P84}立法权之所以是最高权力,这是由法律的权威性所决定的。洛克对此解释到:“在一切场合,只要政府存在,立法权就是最高权力,因为谁能够对另一个人订定法律就必须是在他之上。而且,立法权之所以是社会的立法权,既然是因为它有权为社会的一切部分和每个成员制定法律,制定他们的行动的准则,并在法律被违反时授权加以执行,那么立法权就必须是最高权力,社会的任何成员或社会的任何部分所有的其他一切权力,都是从它获得和隶属于它的。”^{[1]P92}

但是,国家的这种最高权力并不等于绝对权力,它只是一种得自于人民的委托权力。为了防止这种委托权力变成绝对的专制权力,洛克认为必须将立法权控制在一定范围之内,他指出要从四个方面对立法权加以限制:“第一,应该以正式公布的既定法律来进行统治,这些法律对任何人都一视同仁;第

二,这些法律除了为人民谋福利之外不应再有其他目的;第三,未经人民自己同意,决不对人民的财产课税;第四,立法机关不应也不能够把制定法律的权力转让给任何人。”^{[1]P90}

必须明确的是,立法权至上是相对于执行权、对外权而言,从权力的来源上说,立法权来自人民,最终是人民授予立法机关立法权的,通过人民监督对其进行限制。人民不仅有权授权于立法机关立法的权力,而且也有撤消立法权的权力。^[2]洛克说,立法权“只是为了某种目的而行使的一种受委托的权力,当人民发现立法行为与他们的委托相抵触时,人民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关。这是因为,受委托来达到一种目的的权力既然为那个目的所限制,当这一目的显然被忽略或遭受打击时,委托必然被取消,权力又回到当初授权的人们手中,他们可以重新把它授予他们认为最有利于他们的安全和保障的人。”也就是说,立法权这个最高权力其实并不是最高权力,它来源于人民的授权,只有人民的权力才是真正的最高权力;当人民发现立法机关不再代表和维护人民的利益时,人民有权收回授予它的权力,甚至当立法机关与人民为敌时,人民可以采用非常的甚至强力的手段来剥夺它的权力:“在一切情况和条件下,对于滥用职权的强力的真正纠正办法,就是用强力对付强力。”

二、洛克的立法权与行政权分立

洛克指出,“由于那些一时和在短期内制定的法律,具有经常持续的效力,并且需要经常加以执行和注意,因此就需要有一个经常存在的权力,负责执行被制定和继续有效的法律,所以,立法权与行政权往往是分立的。”因为,在有些政府中,制定法律的权力不是经常存在的,而且对于执行所许的快速来说,它的成员过于众多,因此它的行动也过于缓慢,立法机关的经常集会和没有必要的长时间、持续的集会对于人民不能不说是一个负担。与此同时,如果立法权和执行权同时属于一个机关或一些人,那么这些人就会受到权力的诱惑,他们就会想方设法把自己凌驾于法律之上,不受法律的制裁,而且他们在制定法律时,会从自己的利益出发,而不是从全社会的利益出发,不仅不会保护社会其他成员的利益,而且还会侵害社会其他成员的权利。在这点上,洛克从人性的弱点这一现实出发,提出从法律和政体的角度来限制人性的弱点,为了不使权力被滥用、不让权力成为诱惑人的东西,必须实行立法权与行政权的分立,主张立法权应该由民选的议会来行使,而执行权

[作者简介] 许丽莹(1988-)女,福建厦门人,厦门大学公共事务学院本科生。福建厦门 361005。

则应该由君主根据议会的决定来行使。

在洛克看来,在立法权、执行权和对外权三者关系中,立法权显然处于主导地位,而执行权和对外权都是隶属和辅助于立法权的。执行机关必须遵守制定出来的法律,当立法机关把执行他们所制定的法律的权力交给别人之后,他们认为有必要时仍有权加以收回和处罚任何违法的不良行政。^{[1]P95}很显然,洛克坚持执行权是受立法机关的统属并对立法机关负责,立法机关认为必要时可以对执行权随意加以调动和更换。这意味着,掌握有执行权的君主必须依法行政,也要遵守法律,不能把自己凌驾于立法机关和法律之上。因为执行机关是常设机关,而且执行权又集中于君主一人之手,这样很容易导致独裁。洛克指出:“纵然执行权拥有召开和解散立法机关会议的特权,但是它并不因此高于立法机关。”执行权并不是一种随心所欲的专断权力,而是负有这一委托,即必须根据当时情势和事态变迁的要求,只是为了公共福利来行使这一权力。因此,在坚持立法权与执行权分立的基础上,为了防止君主的独裁,洛克把执行权置于立法权之下。

但是,执行权并不是始终处于被动的位置,由于立法机关不是常设的,召集和解散立法机关的权力便归属于执行机关。执行权或者是根据组织法的规定,从行政上发出指令,要求依照政党的形式进行选举,或者是根据公众的要求来决定通过新的选举来召集立法机关,这样就形成了执行权对立法权有效的制约。^[2]

三、洛克的执行权与对外权联结

必须首先明确的是,洛克会将对外权单独划分出来,这是因为他意识到对外权的行使“远不能为早先规定的、经常有效的明文法所指导,所以有必要有掌握这种权力的人们凭他们的深谋远虑,为了公共福利来行使这种权力”。^{[3]P92}这当然是洛克强调政府外部职能的真实表述,但上述论述中的弦外之音也是明显的,洛克强调与对外权区分开来的行政权就必须依据法律来统治,这与他强调立法至上、有限政府是一致的。

如果我们联系到当时的英国历史,我们会发现当时的英国正处在确立立法部门在对内事务上拥有至高无上地位的时代,洛克从职能上划分出对外权就是顺应这一时代的产物,洛克通过对行政权必须依法而治的弦外之音达到控制行政权的目的。但我们同时又能注意到,洛克这种划分的背后有着一种

难以消解的紧张,统治者的职能方面有两个方面,他在内部职能管理上必须贯彻明确的明文法规定,但在对外事务方面拥有一种几乎完全不受制约的专有权,这固然是适应当时随着资本主义的扩张带来的对外事务繁多以及对外事务本身的特点的要求,但同时这就使得对行政权的限制关键在于明确界定对内和对外事务的范围。^[4]

洛克从职能的角度区分了这两个权力,考虑了政府的外部责任和内部责任的不同性质,“洛克所要坚持的要点在于在对外事务上,政府不是在‘执行’,不是在实施法律,而是在行使一种相当不同的职能”,^[5]但洛克又强调了两者难以分开,几乎总是连接在一起,执行权和对外权都是经常存在的权力,因为一个国家要经常处理突发的事件,以维持国内秩序和国家安全,而且这两个权力有相关性,^[6]因而洛克把两个权力都交给君主统一掌握,以便更好地行使这两个权力。并且,洛克始终强调执行权和对外权必须从属于立法权,不得逾越。由此,使得他笔下职能上的“三权分立”实为“两权分立”。

综上所述,洛克分权学说的实质是立法权与执行权的分离,立法权是国家的最高权力,执行权与对外权是联结在一起的,执行权与对外权要对立法机关负责,不能超越法律所规定的权限,即使君主的特权也必须是为人民谋福利的,否则他就把自己与人民对立起来了。所有的权力都必须是为了保护人民的生命、财产和自由而存在的,无论什么权力,都源于人民的委托,如果掌权者与人民为敌,那就是暴政,人民有权收回自己的权利,有权以强力推翻与他们为敌的统治者。

[参考文献]

[1]洛克.政府论下篇[M].北京:商务印书馆,2005.
 [2]韦连根.洛克分权学说浅析[J].铁道警官高等专科学校学报,2009,(5).
 [3]赵洪刚.论洛克的权力分立理论[J].辽宁师范大学学报(社会科学版),2007,(3).
 [4]杨荣山.洛克分权思想中的诸问题思考[J].甘肃政法成人教育学院学报,2006,(1).
 [5](英)维尔.宪政与分权[M].苏力译.北京:三联书店,1997.
 [6]吴德军.论洛克分权理论的时代特征[J].湖南省社会主义学院学报,2004,(4).

(实习编辑:谢玫致)

(上接第 77 页)

题视而不见、充耳不闻,总是过分乐观地估计民族发展形式,幻想通过行政的方式实现民族的融合。苏联民族政策的失误给我们的重要启示是,民族政策的制定和实施必须立足于广泛地调查研究,通过了解民族群体的政治、经济和文化发展状况以及各方面的诉求,遵循民族发展的客观规律,才能制定出符合我国的基本国情、族情以及各民族利益的民族政策。

[参考文献]

[1]徐鹏堂.苏联丧失执政能力原因名家访谈[M].石家庄:河北人民出版社,2004.
 [2]安德兰尼克·米格拉尼扬.俄罗斯现代化之路——为何如此曲折[M].徐葵,张达楠译.北京:新华出版社,2003.

[3]许新,陈联璧.超级大国的崩溃——苏联解体原因分析[M].北京:社会科学文献出版社,2001.
 [4]赵常,陈联璧,刘庚岑.苏联民族问题研究[M].北京:社会科学文献出版社,2007.
 [5]斯大林文选[C].北京:人民出版社,1962.
 [6]青觉,栗献忠.苏联民族政策的多维审视[M].北京:中央民族大学出版社,2001.
 [7]列宁全集(第 43 卷)[C].北京:人民出版社,1987.
 [8]张建华.苏联民族问题的历史考察[M].北京:北京师范大学,2002.
 [9]卢之超,王正泉.斯大林与社会主义——世界第一个社会主义模式剖析[M].北京:社会科学文献出版社,2002.

(实习编辑:韦丹丹)