

# 美国为什么实行三权分立

吴新平

在实行三权分立制的西方资本主义国家当中，美国的三权分立制是较为典型的，也是我国学术界议论最多的。本文试图对美国的三权分立制作一些剖析，说明美国究竟为什么要采取三权分立制，以期有助于人们了解三权分立制的阶级根源、实质、弊端等等。

## (一)

美国的三权分立制，是由1787年美国宪法确立的。宪法第1条规定立法权“均属于由参议院与众议院组成之合众国国会”；第2条规定“行政权属于美利坚合众国总统”；第3条规定“合众国之司法权属于最高法院及国会随时规定设置之下级法院”。规定这种三权分立的体制，在当时有其特定的历史原因。首先，殖民地的人们当时已经烦透了那种高度中央集权的统治，他们决不愿意自己也创造一个集权制的政府，使自己再反受其害。因此，建立分权制的政府，就成为获得独立的美国人的普遍愿望。这一点在独立时期制定的各州宪法上就已经明确地表示出来了。

其次，美国采取三权分立制是受了孟德斯鸠的三权分立学说的影响。孟德斯鸠的三权分立学说，是自柏拉图以来的西方政治哲学家（其中包括亚里士多德、洛克等）的分权理论的基础上提出来的，它的核心就是主张以权力制约权力，以防止对权力的滥用和保障政治自由。这个学说严格地说来并不科学，甚至还有谬误。但是，它对于反对封建专制和暴政的资产阶级革命的进步作用，引起了不满英国王室统治的北美殖民地人们的极大兴趣。被称为美国宪法之父的麦迪逊写道：立法权、行政权和司法权委于同一机构，无论这个机构是一个人、少数人或许多人，无论是世袭的、任命的或选举的，均可公正地断定是暴政。<sup>①</sup>美国独立宣言的起草人杰弗逊，认为把三种权力集中在同一些人的手中就是专制政体的定义，主张立法部门、行政部门和司法部门应该分立，以致没有一个人能同时行使其中一个以上部门的权力。<sup>②</sup>美国革命时期制定的各州宪法，除了吸取受英国王室中央集权制的殖民统治的教训以外，很重要的一个原因，就是受了孟德斯鸠三权分立学说的影响。例如当时的马萨诸塞州宪法规定：立法部门绝不能行使行政权和司法权，或者两者当中的任何一种；行政部门绝不能行使立法权和司法权，或者两者当中的任何一种。<sup>③</sup>美国联邦政府的三权分立制，就是根据杰弗逊、麦迪逊等人对孟德斯鸠三权分立学说的理解和美国各州制定宪法的经验，在1787年的费城

① 参阅《联邦党人文集》，商务印书馆，1982年版，第246页。

② 同上书，第254页。

③ 同上书，第249页。

制宪会议上确定的。

最后，美国采取三权分立制，也是借鉴了英国的宪政经验。18世纪的英国政制，严格地说来并不是三权分立的。但是，也存在着一定程度的分权。这主要表现在英王在法律上不再是一切权力的源泉，而主要只行使行政权。尤其是英国议会，已经成为制约君权的主要力量：非经议会同意，英王不得废止任何法律；不得赦免任何依法被捕的人；不得征收任何税款；不得在平时征集或维持军队。美国独立以前各殖民地的政治形式，实际上就是英国政制的影子。独立以后的各州，不仅仿效英国搞了分权的体制，而且，由于对总督和王室专制的愤恨和对他们曾经行使的行政权力的余悸，还借鉴了英国人利用议会同封建专制作斗争和限制君权的经验，普遍赋予议会以很大的权力，并且也都搞了两院制。当时各州立法机关也是“无所不能，而行政机关的权力则几乎等于零。”<sup>①</sup>各州立法机关的至上性，后来被认为是宗派的至上和轮换的多数人的暴政。因此，在制定1787年宪法的时候，加强了行政权力，尤其是参照英王对英国议会的否决权，以及英王和总督对殖民地立法的否决权，赋予美国总统否决国会法案的权力，以防止立法机关的不公正和专横。至于美国国会的两院制，自然也是效法了英国议会的两院制先例。关于最高法院的司法审查权，虽然美国学者一般认为主要是在制宪会议的辩论中就有这个意向，但是他们也无法否认英国的司法审查先例的影响。

但是，还必须看到，美国的三权分立制虽然是借鉴了英国的经验，但它并不是完全照搬了英国的模式，而只是根据美国的具体情况，吸取了英国分权实践中的某些做法。例如，美国国会虽然也模仿英国议会搞了两院制，但是，上院并不是世袭的贵族院，而是由各州选派的代表组成，代表各州的利益。行政权虽然赋予总统一人，但是，总统既不是“统而不治”的虚君，也不是世袭的和终身的，而是由选举产生，每届任期四年。司法审查在英国虽然能找到先例，但是并没有形成一种一贯的制度或原则，而在美国，它是法院的主要职能之一，自1803年以来，它已成为最高法院制约国会和行政机关的主要手段。

## (二)

美国之所以采取三权分立制，其历史原因自然是不可忽视的。但是，按照马克思主义的观点来看问题，最根本的，还是其经济原因和阶级根源。恩格斯指出，“‘物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的全过程’，在历史上出现的一切社会关系和国家关系，一切宗教制度和法律制度，一切理论观点，只有理解了每一个与之相应的时代的物质生活条件，并且从这些物质条件中被引伸出来的时候，才能理解”。<sup>①</sup>三权分立制也是这样。作为美国资产阶级政治制度的基本原则，它的产生和存在，与美国资产阶级的物质生活条件是分不开的。当1787年制定美国宪法的时候，在大州和小州之间，南方奴隶主和北方工业资产阶级之间，存在着重大的分歧和深刻的矛盾。这些矛盾的双方或者不同利益的集团，尤其是奴隶主和工业资产阶级，都希望按照正在制定的宪法组织的政府，能够保护自己集团的利益。如果政府权力集中在某一利益集团的手中，政府就可能成为侵犯其他利益集团的工具。这就有必要把政府权力交由不同的部门行使，并使各个部门的权力来源于不同的渠道，从根基上分散一种利益集团利用政府权力侵犯其他利益集团的力量。但是，这样还是不能完全消除掌握一部分政府权力的利益集团通过越权或滥用权力而侵犯其他利益集团或谋取

<sup>①</sup> Guide to Congress, published by U.S. Government Printing Office, P.25.

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯选集》第2卷，第117页。

本集团私利的可能性，从而就产生了制衡的必要性，通过各种政府权力之间的相互制约，维持统治阶级内部各种利益集团之间的平衡。参加1787年费城制宪会议的55名成员，无不是各利益集团的代表。例如在他们中间，有15人是奴隶主；11人是从事商业、制造业和航运业的资本家；44人拥有公债；14人是土地投机商；24人是高利贷者。他们正是基于以上各种考虑，并且通过各种大大小小的妥协，在美国宪法上规定了由不同方式产生的国会、总统和最高法院分别行使立法权、行政权和司法权，并且设计了国会、总统和最高法院之间，其中包括国会两院之间的制衡机制。可见，美国的三权分立制，实质上是统治阶级内部各利益集团之间，尤其是奴隶主与工业资产阶级之间的分权，而不仅仅是政府职能上的形式上的分工。它根源于美国资本主义上层建筑赖以建立其上的经济基础，直接反映了统治阶级内部各种势力在国家生活中的地位和力量对比关系。

美国采取三权分立制的这一根本原因，不仅在1787年制定美国宪法的时候是这样，在今日的美国也是这样；不仅在自由资本主义时期是这样，在垄断资本主义时期也是这样。例如从1860年到1940年这一历史阶段，主宰美国政治的实际上是东部权势集团。这个集团控制国会两院，操纵总统候选人的挑选和总统的当选。在这一时期的20任总统当中，就有18任是来自这个权势集团。这一时期的三权分立，在一定程度上可以说是以东部权势集团内部各垄断集团之间的分权为主要特色的。从第二次世界大战开始，国防工业、航空和宇航工业、电子工业、石油和天然气工业等等，在美国西部（自加利福尼亚州往南）和南部的广大地区迅速发展起来，构成了一个庞大的南部权势集团，与东部权势集团相对抗，从而使东部权势集团与南部权势集团之间的对抗，成为美国政治的主要特色之一。而这种对抗，又与美国的政党政治交融在一起。共和党一般主要代表东部权势集团的利益，而民主党则在美国南部占优势，虽然共和党后来也努力向南部阳光地带扩张。第二次世界大战以后美国的三权分立制，就主要是表现了代表这两大权势集团的共和党和民主党之间的矛盾、冲突、斗争、妥协等等。例如总统的当选与落选，完全取决于通过政党政治表现出来的两大权势集团之间的力量对比关系。国会虽然有时候是代表东部集团的共和党处于支配地位，有时候是代表南部利益的民主党处于支配地位；或者有时候是共和党主宰参议院，而民主党则支配众议院，但无论怎样，实际上主要是两大权势集团之间的政治较量。最高法院的法官虽然是由总统经参议院同意而任命的，但是，在任命过程中，也反映了两大权势集团的利益。总是代表某一权势集团利益的总统，在任命法官时，往往把宗教信仰、政治观点、司法观点、居住地区、尤其是党派关系等放在第一位来考虑，任命那些与总统同一党派的，与总统具有相同政治观点和司法观点的人担任最高法院的法官。而参议院在同意总统的任命时，也无不是主要基于类似的考虑。最后值得指出的是，两大权势集团及其内部的各垄断集团，豢养着大批的政治游说集团。这些游说集团不仅游说于国会议员之间，而且也游说总统及行政各部门和最高法院的法官。这就不仅使美国的三权分立制从实质上成为两大权势集团通过政党政治分配政府权力的手段，而且也把国会、总统和最高法院变成了直接为各垄断集团办事的代理人。这正如列宁所指出的，“在一切资本主义国家里，都有这样的事情发生。政府就是资本家阶级的管事人，他们给管事人优厚的薪金，这些管事人本身就是股东。”<sup>①</sup>由此可见，美国今日采取三权分立制，是因为它适合垄断资本主义的经济关系和政治关系，通过分权和制衡，维护和加强垄断资产阶级的统治。

<sup>①</sup> 《列宁全集》第19卷，第91页。

### (三)

如前所述,美国的三权分立制是以资产阶级的经济关系和政治关系为基础的。资产阶级一个阶级独掌统治大权,资产阶级内部各种利益集团和各派政治势力之间的分权,是美国三权分立制的一个最本质的特点。这一特点也是现代一切资本主义国家的三权分立原则的实质,虽然在具体内容上各资本主义国家会有所不同。在美国,三权分立制的这个本质特点,明显地反映在国会议员和总统的选举制度上,以及最高法院法官的任命上。前面所述之政治游说集团的情况,也清楚地说明了这一点。如果说美国的三权分立制对孟德斯鸠的三权分立学说有什么发展的话,这个本质特点就是发展的主要方面,因为孟德斯鸠的所谓三权分立,实际上是王权、贵族和资产阶级三者之间的分权。

独立以后的美国,由于彻底推翻了英国的殖民统治,以及受杰弗逊、麦迪逊等人的比较彻底的资产阶级民主思想的影响,建立了资产阶级的民主共和政体。所以,三权分立的政治前提是资产阶级的民主共和政体。这是美国三权分立制的又一个重要特点。政治前提不同,对三权分立的内容产生了重大的影响。(一)在美国的三权分立制之下,立法权由国会行使;国会由参议院和众议院组成;参议员由各州选派,任期六年,每两年更换三分之一;众议员由普选产生,任期两年。而在英国,世袭的君主和贵族院也是立法机关的组成部分。美国的行政权赋予由选举产生的总统。而在英国,行政权则是由内阁行使,内阁在形式上由英王任命。美国的最高司法权属于联邦最高法院,而在英国则是由贵族院行使最高司法权。

(二)国会、总统、最高法院是三个互相平行、互相独立的机构。任何机构的官员不得同时在任何其他机构任职;任何机构不得行使属于任何其他机构的权力;任何机构不得支配或控制任何其他机构的人员。而在英国,内阁成员均由议会议员担任,内阁要向议会负责,议会在形式上还有权倒阁,而在实际上,内阁却控制着议会。此外,英国的大法官既是司法首脑,同时也是上院议长和内阁阁员,这就使一人能够兼立法、行政和司法的职务于一身。

(三)在美国,不仅立法权与行使权之间有互相制约的关系,而且最高法院也有制约立法机关和行政机关的司法审查权。而在英国,正如孟德斯鸠所描述的那样,司法权软弱无力,在实际上并不能制约立法权。

美国的三权分立制的另一个重要特色,就是具有浓厚的政党政治色彩。对于美国的三权分立制来说,如果抛开政党政治,就很难真正了解为什么美国现在仍然实行三权分立的体制。

### (四)

但是,即使对于美国资产阶级来说,三权分立制也不是尽善尽美的和得心应手的,其弊端也是显而易见的。

首先,三权分立制作为美国民主中的一种机制,其本身又是对资产阶级所标榜的美国民主的否定。例如,三权分立制中的司法审查原则,使仅由九名法官组成的最高法院,不仅有权宣布行政机关的行为为非法,而且还有权宣布国会通过的法律为违宪,国家的许多重大问题,如联邦与各州之间的关系问题;州与州之间的关系问题;国家机关的职权范围问题;种族政策和宗教政策问题;公民的权利问题等等,常常都是由最高法院在其判决中决定。一些美国学者认为,由并非选举产生的九个人决定国家大事,是违反了美国的多数统治原则。①再

者，根据美国宪法的规定，国会是由普选产生的立法机关。但是，总统可以否决国会通过的法案，如果国会不能以两院的三分之二以上的多数票推翻总统的否决，国会通过的法案就不能成为法律。这就使一个人的意志可以否定由535人组成的国会的意志。这种否定，也可以说是对美国民主中的多数统治原则的否定，是对美国民主的主要表现形式即国会制度、选举制、代表制等等的亵渎。可见，美国的三权分立制，决不是什么理想的民主政体原则。

其次，三权分立制不利于提高政府工作效率。一个有效率的政府，是国家管理的目标之一。这在美国的政治学和公共管理学上，是一个普遍接受的观点。但是，在三权分立制之下，由于政党政治的作用，三机关之间，尤其是国会与总统之间，经常扯皮，互相牵制，很多重要的国家事务，都由于国会与总统之间的争吵或国会两院之间的扯皮，得不到及时的处理。为了对付政府工作效率低的问题，有好几任美国总统，如塔夫脱总统、杜鲁门总统、艾森豪威尔总统、罗斯福总统等，都曾经成立过专门的调查委员会。在联邦政府，也先后成立过旨在提高政府效率的管理委员会、管理与预算委员会等。但是，在三权分立的体制下，这一切努力基本上都是徒劳的，都没有从根本上解决政府工作效率低的问题。例如里根总统就曾经多次惊呼，他要通过国会办成一件事情真是难上加难。而且，在三权分立制之下，国会的日子也不好过。它通过的立法，常被总统否决，有时候也被最高法院宣布为违宪。这样，无论是行政效率，还是立法效率，都被三权分立制吞噬了。面对这种事实，美国前最高法院首席法官厄尔·沃伦不得不宣布，采取三权分立制的目的不是为了促进政府效率，而是为了防止暴政。<sup>①</sup>

最后，在三权分立制之下，容易产生争权或越权的问题。由于受政党政治的驱使，无论是国会、总统或最高法院，都想行使较多的权力，甚至想控制其他部门，这就必然导致对政府权力的争夺或越权。尤其是总统，自第一次世界大战以来，利用战争和保卫国家安全的幌子，日益抓取了很多权力。

美国三权分立制的这些弊端，是其本身所固有的，是与资本主义制度和资产阶级民主的本质相联系的，因而是不可克服的。例如总统权力的日益扩大，就是资本主义垄断的必然产物，因为经济上的高度集中，必然要求政治上高度集权的统治，而总统至上或总统权力高于一切，正是适应了这种需要。

目前，我国正在进行政治体制的改革，这个改革，是我国社会主义政治制度的自我完善，同时也不排除借鉴国外的经验。但是，我们主张在借鉴国外经验时，必须考虑我们中国的实际情况，从建设中国特色的社会主义政治制度出发。根据这种观点，与美国资产阶级的物质生活条件相联系的三权分立制，从整体上说来，是不可以搬到中国来的，因为它不适合我们中国的基本国情。

(作者单位：中国社会科学院法学研究所)

责任编辑：罗耀培

① Volkmer, W.E., American Government, Second Edition, New Jersey, Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, 1979, P.266.

② 参见美国最高法院判例，合众国诉布朗(1965年) United States V. Brown. 381U.S. 437, 443 (1965)。