“议行合一”说不宜继续沿用

童之伟*

内容提要:“议行合一”说在我国法学界仍有很大影响。“议行合一”说的理论前提有错误,在政权组织建设问题上有向个人或机构集权体制倒退的倾向,不能作为国家机构内权力横向配置的一般原则,可能误导人民代表大会制度的发展方向,因此不宜继续提倡。

关键词:议行合一　权力　人民代表大会制　政权组织

一、问题的重新提起

议行合一,顾名思义,就是指代议权、执行权合而为一,或代议机关、执行机关合而为一。而所谓“议行合一”说,则是那些赞成或主张实行“议行合一”,并将其看作社会主义政权组织原则的相应理论观点的统称。按照此说,“议行合一”被看作社会主义条件下“国家机关重要工作的决议和执行统一进行的制度”,是“民主集中制原则在国家机关间工作关系上的体现”。[1]在不少有影响的宪法学读物和大学教科书中,“议行合一”还被看作是社会主义宪法的基本原则之一。[2]“苏联的苏维埃制度、中国的人民代表大会制度,以及其他一些社会主义国家的政权组织形式,都被认为是‘议行合一’制。”[3]

说到这里,读者很可能会提出这样的问题:不是好几年前就已有学者论证过“议行合一”是一种不科学的提法吗?现在法学界也不怎么认真看待这类观点了,还有没有必要为此再费笔墨?的确,前几年一些有影响的学者曾先后撰文批评过“议行合一”说脱离中国的实际,是一种过时的提法(对这方面情况后文将有具体交待)。也许正因为这个原因,自那之后,不少学者逐步放弃了“议行合一”说。尽管如此,“议行合一”说仍在今日之学术界有相当大的影响。在这方面,笔者本人有深切的感受。例如,一方面,笔者作为一个法学期刊的宪法学编辑,两年多来

---

* 中南财经政法大学教授。

〔1〕《中国大百科全书》法学卷,中国大百科全书出版社1994年版,第702页。

〔2〕在宪法学读物中,《世界宪法大全》(中国广播电视出版社1989年版)序言第10页的说法有代表性;在教材中,80年代和90年代初中国人民大学历次出版的《中国宪法》中的文字较典型。

〔3〕《中国大百科全书》政治学卷,中国大百科全书出版社1992年版,第439页。

常常收到一些在“议行合一”说主导下论述人民代表大会制度,或将“议行合一”说混同于民主集中制的文章。另一方面,笔者作为一名宪法学教学人员,也不时读到一些近年来出版的按“议行合一”说诠释我国政权组织形式的读物或教材。

笔者案头有几份近几年出版的法学读物或教材,其中的有关文字大体上反映着“议行合一”说仍然存在的现实影响。先看一本宪法学领域有代表性的辞书。该辞书列有“议行合一原则”这个辞条,其中写道,该原则是“巴黎公社创立的人民行使国家权力的组织原则”,“社会主义国家国家机构实行的民主集中制原则是巴黎公社‘议行合一’原则这一历史经验与中国具体情况相结合的产物。”[4]

再看宪法学者们广泛使用的一本书,即《世界宪法全书》一书的代序。在这个序言中,作者也是将“议行合一”作为社会主义宪法的民主原则之一加以肯定的。作者还认为,在社会主义条件下,国家权力机关与其他国家机关之间的“这种主从关系决定了国家重要工作的决议和执行应该统一行使;决定了国家权力机关不仅行使制定、修改或废止法律、政策的权力,还对贯彻实施法律、政策负有领导、监督责任。社会主义类型的宪法一般都确认这种议行合一的国家体制。”[5]

一些新近出版的专著和教材,在坚持“议行合一”说方面更有代表性。例如,有一本刚出版不久的有影响的法学著作,就仍认为“我国的国家权力机关是按照‘议行合一’的原则设置的。”[6] 又如,司法部法学教材编辑部推出的“九五”规划教材在论证人民代表大会是适合我国基本情况的政治制度这个命题时,其所提出的三个理由之一就是“便于实行‘议行合一’”。该书写道,“我国以民主集中制原则组织起来的人民代表大会制度,就是‘议行合一’原则在我国具体历史条件下的运用和发展。人民代表大会制度便于实行‘议行合一’,首先是由人民代表大会制度内部各权力层次的法定关系所决定的。……国家权力机关组织、监督行政机关和其他国家机关的工作,直接指导和控制重大决策的执行过程,‘议’和‘行’可以依照宪法和法律的规定高度统一起来。其次,我国人民代表大会制度下人民代表的非专职性,也决定了便于实行‘议行合一’。各级人民代表都由选举产生,本身都有各自的具体工作。这种兼职性质,使他们一方面能够通过每年一次的人大会议和其他职务活动参加决定国家重大事项的过程,另一方面亦可在大会闭会以后在个人从事的工作岗位上身体力行、执行人大的重大决策,‘议’和‘行’在人民代表的活动中可以得到完美的结合与体现。人民代表大会制度下这种‘议行合一’的体制,有利于提高国家政权机关的工作效率,有助于人民意志的统一贯彻与有效落实执行。”[7]

以上文字至少说明了三个方面的问题。第一,虽然“议行合一”说的合理性和进步性受到了强有力的否定,但它现在仍是一种有影响的观念,有必要予以正视。第二,议行合一说作为一种法学观念仍为不少学者所接受这个事实,表明法学界尚未在人民代表大会制度建设的基本方向这样一个至关重要的理论问题上取得共识。问题的核心是,人民代表大会制是朝权力合一、机构合一的方向发展,还是朝在现有基础上保持和推进权力区分或权力划分明确化、国

〔4〕《中华法学大辞典》宪法学卷,中国检察出版社 1995 年版,第 749 页。
〔5〕姜士林:《宪法论》,见《世界宪法全书》,青岛出版社 1997 年版,第 11 页。
〔6〕赵振江、付子堂:《现代法理学》,北京大学出版社 1999 年版,第 505 页。
〔7〕董和平等:《宪法学》,法律出版社 2000 年版,第 215 页。

家机关分设的方向发展。第三,退一步说,即使人们都不提“议行合一”口号了,法学界也有必要在这个涉及人民代表大会制度权力配置方式和未来趋势的重大理论问题上努力寻求共识,以便为该领域新的、更合理理论的形成扫清道路。本文重新提出“议行合一”说是否合理,是否应当为法律界、法学界沿用的话题,目的是要真正实事求是地进一步解决这些问题。

二、当年对“议行合一”说的批评及其本应得到的反应

早在 90 年代初,学术界就基本上否定了“议行合一”说的科学性和实际意义。在这方面,有三个学者的论述较有代表性、较有影响。首先应指出的是蔡定剑的观点。蔡教授论述了“议行合一不是人大制度的组织原则”的观点,并且有说服力地证明了“‘议行合一’不利于加强人大制度建设”,“不利于健全和完善人民代表大会制度”。为什么这样说呢?他提出了三个论据:1. 强调“议行合一”等于否定人大作为权力机关的性质和地位,因为“议行合一”是以权力机关与执行机关不分开为前提的。2. 强调“议行合一”容易忽视国家机关之间的合理分工和制约,混淆不同国家机关的权力之间的界限。3. 强调“议行合一”实际上是主张人大代表和人大常委会委员兼职,主张人大代表、人大常委会委员和政府官员一身二任,这不利于加强人大自身建设。[8]

在那之后不久,张星炜从另一个角度批评了议行合一说。张先生指出,“‘议行合一’不是巴黎公社的原则,而是巴黎公社政权组织形式的一个特征”;“‘议行合一’有其历史局限性,不应将‘议行合一’拔高为社会主义国家构建自己政治制度的原则”。[9]

对“议行合一”说进行了最系统批评的是吴家麟。吴教授指出,马克思并没有把巴黎公社看成是社会主义政权组织普遍的形式;我国权力机关与行政机关不是合二而一的,而是分开设立的;我国现行政权的组织原则并不是“议行合一”。在此基础上,他论证了议行合一的三个方面的缺点:1.“议行合一”不仅否定了权力机关与行政机关的分权,也否定了权力机关与行政机关的分工,而国家机关之间的分工是必要的。2.“议行合一”有时会造成由执行机关来行使立法权和行政权的局面,造成“行议合一”,人民代表机关被架空。3.“议行合一”不利于权力机关对行政机关的监督。因为,如果让两套班子合而为一,势必形成自己监督自己的局面,等于没有监督。基于以上原因,吴教授得出了两个结论:第一,“议行合一”作为一种机构集权制,是一种过时的政治体制,是不应该加以宣扬和提倡的;第二,“一百多年来的实践经验证明,由人民代表机关兼管立法权和行政权是行不通的,局部的试验也是不成功的,因此我们不应当盲目重复‘议行合一’的口号。”[10]

为了表达的方便,我们不妨将以上种种否定或批评“议行合一”说的观点,相应地概称为“议行不宜合一”说。

“议行不宜合一”说对“议行合一”说的批评以及这两种学说的对立,反映了人们对于人民代表大会制度发展基本方向的不同认识,关系到权力在国家机构体系内横向配置基本模式的选择,所以,任何宪法学者对此都不可等闲视之。从这个意义上讲,“议行不宜合一”说的提出,

〔8〕 蔡定剑:《中国人大制度》,社会科学文献出版社 1992 年版,第 82 页。

〔9〕 张星炜:《“议行合一”原则:一个需要重新认识的理论问题》,《新华文摘》1993 年第 4 期。

〔10〕 以上直接引语和间接引语,均参见吴家麟:《“议行”不宜“合一”》,《中国法学》1992 年第 5 期。

实际上使得持“议行合一”说的学者不得不面对一种非此即彼的选择:你如果真正认为“议行合一”说有根据,是进步和合理的,你就应当捍卫自己的观点、捍卫自己所坚信的原则,反驳构成“议行不宜合一”说的各种观点;反之,如果你面对“议行不宜合一”说对“议行合一”说的强烈批评,哑口无言,无以对答,原有信念依凭尽失,那你就应当服从真理、修正错误,放弃“议行合一”说,接受“议行不宜合一”说。持“议行合一”说的学者不在这两种立场中做出选择是不合逻辑的,也违背科学精神和科学研究的基本要求。

令人惋惜的是,面对“议行不宜合一”说的强烈否定性评价和有说服力的论点,现在仍主张和维护“议行合一”说的学者恰恰是采取了上述不合逻辑、有违科学精神的态度。一方面,他们对于各种否定“议行合一”说合理性、正确性的法学作品视而不见、默不作声,不做任何反驳,不表示任何不认同的意思,实际上等于默认了所有批评者的论点,而同时又一如既往地坚持“议行合一”说的各种观点。这种做法给人以这样的的印象:“议行合一”论者的基本态度是,不管“议行合一”说多么不合理、多么不符合实际,我都对它坚信不疑,不会放弃它。这种做法完全背离了科学态度,理论上是错误的,实践上是有害的,不利于人民代表大会制度的建设和完善。

三、“议行合一”说的理论前提是错误的

“议行合一”说有一个往往被看作是无须证明、天然正确的理论前提,即认为社会主义的政治制度、尤其是政权组织制度是“无分权,有分工”的制度,其中特别强调“无分权”。[11] 既无分权,各种权当然就能够“合一”,因为,无分权与诸权(不限于立法权和行政权)合一实际上是权力的同一种存在状态。

为了能够较深入地说明“议行合一”说的这个前提性错误,先得明白此处所说的“权”是什么。所谓权,从总体上看,可分为法定之权(我将其简称为法权)和法外之权,法定之权又可分为(法律上的)权利和(法律上的)权力。“无分权,有分工”的观点的提出者是在国家形式的范围内讨论问题的,因此,他们所说的“权”显然是法律上的权力,即国家权力,它在我国宪法和法律中表现为各级各类国家机关的职权或权限。

所谓“分权”,在法理学上,就是权力的划分、分配、分开、分立或分离,在宪法学上,指的是国家权力即职权、权限的划分、分配、分开、分立或分离,其真实的内容是将“权”按其功能分为若干部分,由不同的国家机关分别掌握和运用。从理论上说,分权可以有多种模式,洛克主张的两权分立体制、孟德斯鸠主张的三权分立体制、孙中山主张的权能区分、五权分立体制,总体上看只不过是其中被人们给予了较多关注,较有影响的一部分而已。有的学者以为分权就等于三权分立,一听人说分权就以为是主张搞三权分立那一套,实在是大错特错,神经过敏。将分权与三权分立划上等号,自然就会认定社会主义政权组织内部“无分权”,于是“议行合一”说就应运而生了。这里需要说明的是,针对分权及三权分立提出的“议行合一”说并不是马克思主义创始人提出来的,而是后来我国的法学者、政治学者本着同分权、尤其是同三权分立反其道而行之的思路推想和杜撰的产物,在这个过程中,他们忽视了我国不同国家机关之间已经存

〔11〕 凡是讨论“议行合一”的宪法学作品,几乎都无一例外地指出它是针对“三权分立”原则提出来的,并认定社会主义宪法制度不分权,但承认不同国家机关要分工。将这种认识明确用“无分权,有分工”这六个字明确概括出来的是政治学作品。参见《中国大百科全书》政治学卷“议行合一制”条。

在着分权的事实和有必要将“权”分得日益清晰的客观趋势。

认定社会主义政权组织“无分权”,于是提出“议行合一”,这里边本身就包含着无法调和的逻辑矛盾。现代社会有很多需要由国家机关掌握和运用的“权”。例如,按我国宪法,除人民代表机关之权和行政权外,还有审判权、检察权、军事领导权,而且,在中央国家机关的“权”之外,还有一个地方国家机关之“权”。既然“无分权”,那就不是议行合一的问题,而是“诸权合一”、“中央权与地方权合一”,乃至“一切权合一”的问题。同理,概念是现实的反映,既然“无分权”,立法权、行政权、审判权、检察权等概念,对于社会主义国家来说,似乎也并无多少存在必要。若说有必要,那至多也只在描述和批判三权分立时能派上些用场,有的(如检察权概念)甚至在这种情况下也派不上用场。这种从“无分权”,推导出“议行合一”的逻辑显然不符合实际,也很难令人信服。

在社会主义政权组织形式(如我国人民代表大会制度)下,难道真的没有分权、只有分工吗?绝对不是!人民代表大会制度实际上是既有分工又有分权,分工和分权统一的制度,决不是什么“无分权”的制度。主要理由如下:

首先,共产党人反对照搬三权分立那一套,但并不一般地否定分权,而是承认分权的必要性。建设社会主义法治国家,不仅不能照搬、照抄三权分立哪一套,也不能照抄、照搬任何外国的、历史上的或书本上的东西,这点不言而喻。但我们决不应一般地否定分权,即使是对于三权分立、制约平衡,我们也只是反对照抄照搬西方那一套,并不否认这种学说或制度中的合理成分及其所总结的人类法治文明建设的有益经验。就说分权吧。恩格斯晚年在谈到工人阶级政党在当时德国的斗争目标时就曾说过:“从 1792 年到 1798 年,法国的每个省、每个市镇,都有美国式的完全的自治权,这是我们也应该有的。”[12] 这里肯定的正是中央与地方分权。邓小平在说到党和国家领导制度改革时也指出,“权力不宜过分集中。权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主制度的实行,妨碍社会主义建设的发展,妨碍集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导,也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因”;[13] 而官僚主义的病根之一是,“我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制,缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定”。[14] 在谈到权力过分集中的弊病及其成因时,他还说,“我们历史上多次过分强调党的集中统一,过分强调反对分散主义、闹独立性,很少强调必要的分权和自主权,很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间,分过几次权,但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群体团体等等之间如何划分职权范围的问题。”[15] 基于这种认识,邓小平将“不允许权力过分集中”概括为我国政治制度的一个原则,并代表中央提出了这样的设想:“关于不允许权力过分集中的原则,也将在宪法上表现出来。”[16] 这些话表明,邓小平早已正面、直接或间接地肯定了分权的价值。在这方面,有学者说得非常清楚:“事实上,邓小平不仅明确表述过权力应被制约的思想,他对党政分权、中央与地方分权、政企分权的强调也非偶然或片断,而是成为一条主线,从而确立了权力须被规制、约束的基本路径。因为,分权的实质正在于限权。不许任何权力可

〔12〕《马克思恩格斯全集》第 22 卷,第 275 页。

〔13〕《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 321 页。

〔14〕同上书,第 328 页。

〔15〕同上。

〔16〕同上书,第 339 页。

不经法的确认而获得合法的地位,也不许任何为人民授予的权力可不受制约地存在。”[17] 这种看法很有道理。

其次,在一个法制较健全的国家中,国家机关之间的分工和分权实际上是一回事,分权以分工为社会内容,分工以分权为其法律形式。除看问题的视角或学科不同之外,在国家机关之间分权和分工完全是一回事,就像同一个男士,从其父母角度看是儿子,从其岳父母角度看是女婿,从其子女的角度看是父亲一样。所以,在谈论国家机关之间的关系时,将分权和分工割裂开来并将它们对立起来是没有道理的。造成这种状况的原因主要有两个:一是人们不了解国家机关之间分工与分权的真实关系,错误地认为在国家机构内分工可以不表现为分权或分权不是分工;二是错误地认为分权等于三权分立、主张分权就是主张三权分立,看到分权二字就精神紧张、神经过敏。真实的情况是,国家机关之间的职能划分,从社会经济生活的观点看叫做分工,从法律的角度看叫做分权。在这里,若要说分权与分工有差别,那也仅仅是学科语言或看问题角度的差别,实际内容并无不同。

第三,在国家机关之间,分工必然表现为分权。分权是人民代表大会制下常见的和确定不移的事实。国家机关之间的任何分工都必然表现为分权,没有不以分权形式出现的分工,在这一点上社会主义制度也毫不例外。在国家机构体系内,一般有纵向和横向两种分工,实际上就是纵向和横向两种分权。关于人民代表大会制度下的纵向分权,彭真在其就宪法草案代表宪法修改委员会向五届全国人大常委会第二十三次会议所作的说明[18] 中就很清楚地说,宪法“草案根据发挥中央和地方两个积极性的原则,规定中央和地方适当分权,在中央的统一领导下,加强了地方的职权,肯定了省、自治区、直辖市人大和它的常委会有权制定和颁布地方性法规。”[19] 后来他在五届全国人大五次会议上代表宪法修改委员会做修改宪法的报告时又说到国家机构体系内的横向分权。他指出,宪法修改草案“对于国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权,也都有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关能够协调一致地工作。国家主席、国务院、中央军委、最高人民法院和最高人民检察院,都由全国人大产生并对它负责,受它监督。全国人大、国家主席和其他国家机关都在它们各自的职权范围内进行工作。国家机构的这种合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使国家的各项工作有效进行。”[20] 这些论述表明,1982 年的修宪,落实邓小平“关于不允许权力过分集中原则”[21] 是其基本内容之一。而落实这个原则最便捷有效的方法,就是彭真所说的“适当分权”或对国家机关的职权进行“明确的划分”。

第四,在我国宪法和法律中,分权是一个确定不移的事实。我国宪法第三章对各级各类国家机关的职权都做了原则性划分或分配,这种划分或分配当然就是分权。我国许多法律,其内容和制定目的,在不同程度上也都是分权。各种国家机关组织法中关于职权或权限划分的条款,关于民族区域自治和特别行政区制度的立法中关于中央与相应的地方之间,不同地方国家机关之间权力、权限或职权划分的条款,民事、刑事和行政诉讼法中关于管辖权划分的条款,以

[17] 陆云泉主编:《邓小平法制思想研究》,江苏人民出版社 1998 年版,第 243 页。

[18] 这个说明是中共中央政治局常委会审阅过的,不仅仅是宪法修改委员会的意见。参见彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社 1989 年版,第 119 页。

[19] 同上书,第 113 页。

[20] 同上书,第 164 页。

[21] 《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 339 页。

及前不久通过的立法法的主要条款,都是分权的实例。

为了更全面地认识这个道理,有两个问题需要做进一步说明。

第一个问题是,如果承认人民代表大会制度也是一种分权体制,那么,在这种思路下,应当怎样理解宪法第二条关于"人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会"的规定?这里涉及的问题是,宪法总纲这一条中只规定人民代表大会行使国家权力,没有规定其他国家机关行使国家权力。我认为这没有什么不好理解的。因为,将全国人大和地方各级人大定位于人民行使国家权力的机关同认定人民代表大会制度下各级各类国家机关之间存在分权的事实丝毫也不矛盾,正像我国宪法一方面规定人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大,另一方面又划分了人大及其常委会、行政机关、军事领导机关、审判机关和检察机关的职权并不矛盾一样。正确理解这个问题的关键是要懂得宪法关于由人民代表机关代表人民行使国家权力的的规定的内容是特定的,也就是说,限于宪法规定的范围。例如,就全国人大而言,全国人大所以称为最高国家权力机关,是因为它在整个国家机构中法律地位最高,它及其常委会拥有修改宪法、监督宪法实施、制定法律、解释法律、监督地方、选举或决定各中央国家机关领导人及罢免这些领导人等职权,其他中央国家机关都由其产生、受其监督、对其负责。同样,如果一定要像许多权威性文献那样说全国人大统一行使最高国家权力,也只能在这种特定意义上说才是正确的。反之,若是试图借这种说法否定全国人大及其常委会同其他中央国家机关及地方国家机关间的分权和机构分设的事实,或认为在全国人大及其常委会同其他各级各类国家机关的关系中,前者可以越俎代庖,行使后者的职权,那就是错误的,也同宪法、法律的精神和规定不相符。

顺便说一句,笔者历来不赞成诸如"由全国人民代表大会统一行使最高国家权力"之类笼统的、并无宪法依据的说法。理由是国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院的宪定职权无疑就是国家的最高行政权、最高军事领导权、最高审判权、最高检察权,它们是最高国家权力的具体构成因素;全国人大不能越俎代庖行使这些权力,它只能行使全部最高国家权力中除这些权力之外的部分。或许有人会辩解说国务院等中央国家机关的职权不是最高国家权力的构成因素。这种辩解显然站不住脚。因为,如果它们依宪法享有的权力在自己的活动领域不是最高的,那为什么宪法将国务院称为最高国家行政机关,宪法为什么在这级法院、检察院之前冠以"最高"二字!而且,如果这些最高国家机关行使的职权被排斥在最高国家权力的范围之外,我们说全国人大统一行使最高国家权力不就等于说全国人大统一行使宪法划分给它的那份职权么?而这实际上是一句无甚意义的空话。

第二个问题是,既然都是分权的体制,那么人民代表大会制与当代西方的各种政权组织形式有没有根本区别?毫无疑问,根本区别是有的。这不仅因为两者是不同经济关系的法律表现,还因为权力在国家机构内横向配置的原理、原则不同。其中最明显的是,西方政权组织形式,不论议会制、总统制还是半总统制、委员会制,都既强调分权,又强调不同权力之间的制约平衡,而人民代表大会制度虽则在法律上、事实上也分权,但强调民主集中制原则。按照这一原则,行政、军事、审判、检察等机关之间在一定范围内存在相互间的监督制约关系,但在与人民代表机关的关系中,却只能是行政、军事、审判、检察等机关都受人民代表机关监督、对人民代表机关负责,无权反过来监督、制约人民代表机关。而这正好反映出人民代表大会制区别于西方各种政权组织形式的最主要的特点,即在同一级国家机构内,人民代表机关地位至高无上。但值得注意的是,人民代表机关这种至高无上的地位不仅与国家机关之间的分权不矛盾,

而且是以分权为前提和基础才得以体现的。因为,至高无上和最高都是相对的,是对不同国家机关的地位进行比较后得出的结论。

四、“议行合一”不能作为社会主义国家机构内权力横向配置的一般原则

很多人认为“议行合一”说反映了马克思的观点,实际情况并非如此。须知,客观描述一种状况同将一种状况作为有普遍意义的指导原则是有根本区别的。的确,马克思在谈到公社的组织形式时说过:“公社是一个实干的而不是议会式的机构,它既是行政机关,同时也是立法机关”;“法官的虚假独立性被取消……法官和审判官,也如其他一切公务人员一样,今后均由选举产生,要负责任,并且可以罢免。”[22] 这些话,尤其是其中第一句话,一直被倡导“议行合一”的人们当作立论的主要依据。但我们看到,马克思只是对当时公社的组织状况做了具体描述,并没有用诸如“议行合一”之类概括性词句将这种做法加以模式化,更没有将其上升为社会主义政权组织的一般指导原则。显然,所谓“议行合一”原则,其实是后人杜撰的,马克思没有提过,也没有一般地肯定过。

历史地看,“议行合一”说悖离了权力运动的一般规律。我注意到,“议行合一”所直接针对的对象是三权分立,严格地说是权力分立,其所遵循的逻辑很简单:既然资产阶级搞权力分立,我们社会主义就搞权力合一。很明显,这样的思想方法是不妥当的,至少不符合具体问题具体分析、实事求是的精神。实际上,国家机关之间的分权,是与社会经济生活中的分工密切相关的。分权具体表现为权力的功能性分解和结构性分立。分权是社会经济生活中分工发展到一定程度后的必然政治、法律后果。[23] 同资本主义市场经济一样,社会主义市场经济或经济生活也是以分工发达为特征的,同时,社会主义也需要国家机关和国家权力,这就决定了社会主义国家机构内必然要分权。只是,对于中国来说,我们有自己国家的基本情况,不能也没有必要照搬西方三权分立、制约平衡那一套。

这里的关键是,不能将分权同三权分立划等号,不能因反对照抄照搬三权分立就笼统地否定一切形式的分权。在这方面,如果我们把握不住必要的度,我们就会犯一些违背常理、甚至荒唐可笑的错误。三权分立制在历史上本来是资产阶级为反对以国家大权全部集于君主一身为基本特征的封建专制制度而提出并逐步形成的,是历史上的一个进步。但如果我们按“凡是敌人拥护的我们就要反对,凡是敌人反对的我们就要拥护”的简单逻辑对待这个问题,我们很可能会在不同程度上不自觉地走向自己愿望的反面,即不自觉地主张机构集权乃至个人集权。因为,若要讲权力合一,专制君主制是历史上权力“合一”的最高形式和最高水平。所以,若就所主张的发展方向而论,“议行合一”说在政权组织建设问题上有向个人集权等形式的专制体制倒退的倾向。这是它的主张者们在主观上始料未及的。

还应当看到,巴黎公社之首创性和值得高度赞誉之处,首先和主要地是因为它是世界上第一个工人阶级的政权,而不是它立法、行政两权合一的特征(尽管两权合一在当时的具体情况

[22] 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第55页。

[23] 我将这个必然历史过程概括为一条定律,即国家权力分解定律。有兴趣的读者可参见拙作《国家权力分解定律存在形态之宪法学透视》,《武汉大学学报》1996年第4期。

下也是必要而适当的措施) 。因为 ,立法、行政两权合一是在巴黎公社产生前很久就出现和存在的政权组织形式 ,既不是新东西 ,也不为工人阶级所专有。从今天的观点看 ,专制君主制从立法与行政的关系看是两权合一的体制 ,增加司法权后是三权合一的体制。这且不谈 ,与近代资本主义民主制相联系的例子也可信手拈来。例如 ,美国独立战争时期的大陆会议就是立法权、行政权合一的政权组织 ,法国雅各宾专政时期的公安委员会事实上也是立法权、行政权合一的政权组织。在城市实行代议权(或立法权) 与行政权合一的政权体制的最典型的例子是英国。早在 1833 年和 1835 年 ,英国议会就先后制定了在苏格兰、英格兰和威尔士适用的有关市自治团体的法律 ,在有关城市设置民选的市议会 ,统一行使代议权与行政权。这种体制在英国地方上一直存在到今天。其间 ,20 世纪 80 年代前后虽经过了一些重要改革 ,但基本组织原则没变。[24]若一定要讲“议行合一”,这些都是比巴黎公社早得多的实例。其中 ,对大陆会议和公安委员会是否“议行合一”的政权组织 ,人们或许还能提出一些不同看法 ,但对于英国地方政权的议行合一 ,则是无论从哪个角度看都不能不承认的。

我们还须看到 ,任何社会历史事物 ,都会有其局限性 ,巴黎公社也不例外 ,后人没有理由也没有必要无条件仿效巴黎公社立法权与行政权合一的具体做法。谈到巴黎公社 ,我们一般都肯定它的超时空的普遍意义(这是毫无疑问的) ,大都讳言它的局限性 ,其中包括“议行合一”体制的局限性。如果我们对这种体制做实事求是的分析 ,其局限性是显而易见的。首先 ,巴黎公社是一个城市政权 ,而在那之后出现的包括中国在内的社会主义国家都是广土众民的民族国家 ,所管辖的地域范围相当于巴黎公社的万倍乃至数万倍 ,所以巴黎公社适用的“议行合一”体制不一定适合于中国这样的国家。其次 ,巴黎公社是一种临时性应急体制 ,而社会主义所需要的是一种正常的平时体制。中外法制史表明 ,战时体制与平时体制、应急体制与平时体制 ,通常都有很大区别 ,而且各国在其发展过程中往往还有一个从战时、应急体制向平时体制过渡的问题。将巴黎公社“议行合一”的战时应急体制作为社会主义各国都应当仿效的平时体制 ,制度上的供给与制度上的需求并不对路。[25] 再次 ,巴黎公社只存在了数十天 ,其“议行合一”的政权组织形式未经过实践的足够检验。退一步说 ,即使这种体制经过了实践的足够检验 ,也只能说明其当时当地的效用。

“议行合一”不宜作为社会主义政权组织一般原则的最直接、最强有力的证据是社会主义国家法制建设的实践。曾有的和现有的社会主义国家 ,掌立法权(或代议权) 的机关和掌行政、审判等权的机关在中央一级都是分立的 ,在地方一级合一的例子也极少 ,而且其效果不好(如中国 1975 年宪法规定设立的地方各级革命委员会) 。我同意社会主义国家实际上从没有采用过议行合一体制的观点。这一观点其他学者已做过较可信的论证 ,本文就不复述了。[26]

---

[24] 英国地方政府方面的情况可参见 William Hanpton ,*Local Government and Urban Politics* ,George Allen & Unwin (Publishers) Ltd. London ,1986 ,PP. 31 —50.

[25] 对于巴黎公社“议行合一”体制的以上两点局限性 ,前引张星炜的文章大体上已指出过 ,我这里从另一个角度提到它们 ,是为了把道理说得更明白些。

[26] 可参见前引吴家麟、蔡定剑、张星炜诸先生作品的有关部分。

五、结论:“议行合一说”误导人民代表大会制度发展的基本方向,不宜继续提倡

早在20年前,邓小平就提出和肯定了不允许权力过分集中的原则。[27] 自那时以来,随着民主法制建设的推进,在我国中央国家机关与地方国家机关之间和同一级国家机构的不同机关之间,权力(在我国宪法中表现为职权或权限)划分越来越明确、越来越具体,同时国家机关间几乎一切分工都采取了分权的形式,不同权力主体间必要的监督制约关系也已经形成,正处在不断完善的进程中。记载“实行依法治国,建设社会主义法治国家”的宪法第十三条修正案的通过,给予了这个进程以有力的推动。法治原则不仅要求国家机构内部的分工都采用分权的形式,而且要求法律将有关的权力划分得更明确、更具体。这是人民代表大会制度建设不容置疑的趋势。时至今日,“议行合一”说的存在和传播,其社会效果之一是把人们的观念向悖离以上趋势的方向指引,至少是否认和模糊了这种客观趋势,从而误导着人民代表大会制度发展的基本方向。所以,我主张明确、彻底地废弃“议行合一”说,包括废弃“议行合一”这种不科学、不合理的提法本身。

Abstract: The doctine of “combination of adoption and emplementation” still has strong influence among scholars on the legal circle, although it was given negative evaluation several years ago. There is a serious mistake in the theoretical presupposition of the doctrine. The doctine has the inclination of retreating on individual or organic centralization of power system in the construction of the organic form of government. It should not be accepted as the general principle of the horizontal disposition of the powers in the state organs, because it may misdirect the development of the people’s congress system. Therefor, the doctine should be abolished.

[27] 《邓小平文选》第2卷,第339页。