

论责任政府的法理基础

刘勇华, 彭中礼^①

(湖南省委党校 法学部, 湖南 长沙 410006)

[摘 要] 责任政府已成为民主政体的重要标志和基本原则。现代责任政府理念的产生,与西方国家近代资产阶级革命以来所提倡的人民主权观念、法治理念和民主政治观念等主张密不可分。人民主权理论是责任政府的主体理论基础,主权在民理论是责任政府的范畴属性基础,法治理念是责任政府的法治基础。

[关键词] 责任政府; 人民主权; 民主政治; 法治理念

[中图分类号] D90 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2010)01-0062-03

在民主社会中,责任政府是各国政府建设的目标模式,我国政府也把责任政府的价值目标作为完善自身、争取民意、提高社会福利的重要导航。责任政府,基于其价值内涵的角度的界定是:责任政府是人民对公共权力进行监督与控制,使公共权力的行使符合人民的意志与利益,直接或间接地对人民负责的政府^[1]。由此可以看出,责任政府的本质涵义是政府对人民负责,以“人民意志”为指导行使公共权力,以人民利益为导向作出行政行为,积极回应社会和民众的基本需求,并相应承担政治、行政和法律上的责任。现代责任政府理念的产生,与西方国家近代资产阶级革命以来所提倡的人民主权观念、法治理念和民主政治观念等主张密不可分。“对谁负责”、“对何负责”、“由谁负责”、“如何负责”的追问,正是责任政府的逻辑路线,遵循此逻辑路线,我们认为人民主权观念、民主理念和法治理念是现代责任政府产生的法理基础。

一 人民主权: 责任政府的主体理论基础

近代意义的主权概念是博丹首倡。博丹认为,主权是“统治公民和臣民的不受法律约束的最高权力”^[2]。但是博丹只是初步提出了主权概念,没有把主权这一重大论域进一步的发挥。将人民主权思想融入近代和现代宪政思想的是法国资产阶级启蒙思想家卢梭。卢梭认为,“政治生命的原则就在于主权的权威”^[3]^[11],卢梭从其“公意”的理论基点出发,论证了人民主权的两个基本特性:主权的不可分割性和主权的不可转让性。在此基础上,卢梭认为国家是社会契约的结果,所有个人同意服从国家意志,政府的统治完全来源于人民的委托。人民通过“公共意志”的表达来完成这种委托,但在委托的过程中,既没有失去自我,也没有失去自由,

因为每个成员“尽管将自己与全体结为一起,但仍然可以服从自我,仍然像以前那样自由”^[3]^[14]。卢梭之后的许多思想家依然延续了其围绕主权与国家之间的关系来探讨主权问题的逻辑思路,尽管在侧重点和方法上有相当大的不同,但基本都接受主权作为国家最高统治权力或权威的理念。

资产阶级大革命中,一些西方国家纷纷将人民主权写入宪法。如法国人权宣言明确宣布:“整个国家主权的本源寄托于国民,任何团体任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力。”法兰西第五共和国宪法第 3 条明确规定:“国家主权属于人民,由人民通过其代表和通过公民投票的方法行使国家主权。任何一部分人民或者任何个人都不得擅自自行行使国家主权。”日本 1946 年宪法宣布:“兹宣布主权属于国民,并确定本宪法。国政仰赖国民的严肃信托,其权威来自国民,其权力由国民代表行使,其福利由国民享受,这是人类的普遍原理,本宪法即以此原理为根据。凡与此相反的一切宪法、法令及诏敕,我们均予排除。”^[4]在一些社会主义国家的宪法多规定一切权力属于人民,或属于工人、农民、士兵和劳动知识分子。比如我国宪法第 2 条规定,中华人民共和国一切权力属于人民。人民行使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。这种规定虽然没有直接显示人民主权的字样,但体现了人民主权原则,因为中国学者普遍认为“一切权力属于人民”实质上即主权在民。

由此可见,主权始终是属于全体人民的这一基本命题已经得到了世界上许多国家的承认和肯定。人民主权定格了主权的至上权威及其归属——国家的最高权力,并由人民自己掌握和直接行使。政府治权的属性是由主权派生而来的,人民赋予是其唯一的合法来源,由此,主权在民也成为政府权力配置的逻辑起点。西梅认为,在一个民主社会,只有人

[收稿日期] 2009-09-15

[作者简介] 刘勇华(1976-),女,湖南双峰人,湖南省委党校法学部讲师,湖南大学法学院博士研究生。

^①湖南省委党校法学部讲师,山东大学法学院博士研究生。

民同意授权, 政府才有治理社会的权力, 而人民认为只有代表他们行使权力的政府对其所提供的服务和履行的义务负有完全责任, 才会同意授予政府特定的权力。在人民主权的前提下政府必须对民众负责。人民主权论, 是民主社会政府责任存在的政治学基础^[5]。这也表明, 责任政府就是依照宪法的规定, 向人民负责。在人民与政府的关系上, 政府应当实现从政府权力本位向责任本位的转变、公民义务本位向权利本位的转变。现代政府是公共管理和公共服务的提供者, 其权力来源于人民, 并受人民监督。公民权利是国家权力之本, 是行政权力之源。不是人民因为政府而存在, 而是政府为了人民而存在。在我国, 坚持全心全意为人民服务的根本宗旨, 坚持对人民负责, 对人民制定的法律负责, 对人民选举产生的权力机关负责, 是我国公共行政的本质涵义。故此, 人民主权理论阐释了政府权力的来源和归属, 阐述了责任政府构建的理论逻辑起点, 是责任政府的主体理论基础。

二 民主理念: 责任政府的范畴属性基础

民主从其字面上来看 (源于希腊文 $\delta\eta\mu\omicron\varsigma$ $\delta\epsilon\mu\omicron\varsigma$ 人民; $\kappa\rho\alpha\tau\epsilon\iota\alpha$ $kratein$ 统治), 代表由人民统治。至于民主的统治方法、以及其“人民”的构成范围则有许多不同的定义, 但一般的原则是由多数进行统治。民主通常被人与寡头政治和独裁政治相比较, 在这两种制度下政治权力高度集中于少数人手上, 而没有如民主政治一般由广大人民控制。民主一词经常被使用于描述国家的政治, 但民主的原则也适用于其他有统治行为存在的领域。民主一词是在前 5 世纪于古希腊出现的, 在其后的历史进程中先后出现了各种形式的民主制度, 如直接民主制、代议制的民主制等。进入到 20 世纪, 接连出现了数波的“民主化浪潮”, 许多都是因为战争、革命、去殖民化和经济情况产生的。第一次世界大战以及奥斯曼帝国和奥匈帝国的瓦解使欧洲产生了许多新的民族国家, 其中大多数都采用了名义上的民主制度。民主制度的普及, 对政府行政理念产生了重大的影响。

责任政府的发展历程是民主与专制斗争的历史, 民主的每一进步, 都会促进民主监督制度的完善, 从而推进政府对责任的切实履行。政府履行职责的水平与政治民主化的程度具有正相关性^[6]。民主理念的盛行起源于政府与公民观念的重新架构。民主日渐成为衡量政治权力乃至政府合法性的重要准绳, 它意味着“只有真正自下而上授予的权力, 只有表达人民意志的权力, 只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力, 才是合法的权力”。这就从根本上颠覆了专制社会政府与民众之间的权责关系。既然政府的公共权力来自人民主权的让渡, 那么政府的一切行为就须以民意为依据, 统治者的权力就须建筑在被统治者的同意基础上, 这是民主政治的基本信念^[1]。现代意义上的责任政府, 其基本价值取向“是要解决传统体制下的政府责任缺位的困境, 纠正政府权责关系不对称, 满足纳税人不断增强的服务要求以及顺应社会对高效政府呼声的客观要求。”^[7]而解决这种不对称关系的基本路径就是实现和尊重民主。

并且, 我们知道, 权力与责任的统一性必须通过法律法规予以确定, 只有在法律法规上设定合理的、明示的责任, 才

能避免权力的边界的模糊性和任意扩张。责任可以有效抑制权力的滥用, 使权力严格限制在合法范围, 如果权力一旦越出合法的范围, 相应的责任就是权力越界的必然代价。责任与权力的相关共存性为责任制约权力提供了规则依据, 凡是符合法治的权力必定有相应法律责任, 责任政府的权力行使必须有责任的规定为前提, 没有责任的权力必然导致权力的放任和腐败^[8]。而民主就是解决这个根本问题的良方。在民主理念下, 我们知道权力姓谁、为了谁, 知道权力不是为了恣意而产生, 而是为了人民而产生。由此可知, 民主理念构筑了三重责任防御体系: 首先是人民与政府间的权力委托关系, 凝固了政府“人民公仆”的本质。其次, 政府权力的来源迫使政府不得不坚守为民服务的责任本位, 再者, 服从义务解除权的享有, 民众获得了对不履行契约责任的政府行使“革命”的权利, 故而, 责任政府是民主理念的必然逻辑, 民主理念是责任政府的范畴属性基础。

三 法治理念: 责任政府的法治基础

法治是在吸取了人治缺乏权力监督者的教训的基础上设计的。在任何社会形态下, 政治权力于本质上都具有强制性、支配性、扩张性和任意性。权力的这些本性还往往与人自私性和无限膨胀性的本性联姻, 进一步诱惑人们去扩张权力、滥用权力, 共同威胁人类的理智防线与道德机制。法治就是在这个节骨眼上奠基的。从古希腊人开始, 人类就开始了法治之道的探索。古希腊人极力推崇法律的统治地位, 力主法律的可欲, 把尊重法律和自由并称为实现他们的政治理想——城邦生活的和谐 (“善”) ——的两个基本政治准则, 主张法律比人还要有权力。如果个人有绝对的权力, 那么将导致毁灭。柏拉图说, “绝对的权力对行使这种权力和服从这种权力的人, 对他们自己和他们的子孙及其后裔, 都是不好的, 这种企图无论是以任何方式都是充满灾难的。”^[9]具体言之, 法治通过确立人民主权原则, 防止国家宪法和法律被抽象肯定具体否定, 防止把“由”人民当家做主, 变成了“替”人民当家做主, 进而演变成“代表”人民当家做主; 法治通过确立程序合法原则, 给行使权力的人以程序约束, 使其受到合理的限制等等。这些显性特征, 彰显了法治的可欲性。概言之, 法治优于一人之治, 按照亚里士多德的说法, 法治应包括两层含义: 已制定的法律获得普遍的服从, 而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律^[10]。在此基础上, 我们可以推出, 法治至少应该实现三个目标: 第一, 为了公众的利益或个人的利益而实行的统治, 而不是为某一阶级的利益或个人利益而实行的宗派统治; ——法治所表达的不过是社会活动主体的公共生活的法律与规则的治理, 而这种治理社会活动主体的公共生活的法律与规则又必须始终以现实的人的生存、发展与完善为根本目的^[11]。第二, 根据普遍的法律而不是根据专断的命令统治, 并且所有的人都必须守法; 在法治的框架内, 只有一种需要均衡、利益一致、渴求同一且具有完全人格的“标准人”, 而没有高高在上的人。第三, 法治意味着对自愿的臣民的统治, 而不是依靠武力支持的专横统治。换言之, 法治相对人治是依据“良法”所实行的理想的、文明的、可欲的统治模式。

由此可见,法治作为人类努力奋斗的目标,是人类在漫长的斗争之路到达的“光明之塔”,是人们为自身权益而取得的重要成果。同样,法治也是现代民主政府的必然选择,是维系高效、廉洁政府的关键因素。我们可以这样认为,政府受法律约束的状况是评价一国法治状况尤其重要的标准。“法治期待于公民和官员的都是对法律的绝对忠诚。”^[12]法治意味着政府的设立具有合法性,政府行使职权也必须有法律依据,这是政府权力的来源问题;另一方面,政府机构及其官员必须对法律负责,特别是对人民负责,由此,就产生了政府及其官员的法律责任问题,即有权必有责。法治社会政府行为必须时刻处于一种责任状态,政府的责任就是对政府权力的一种控制措施,对政府追求公共行政的一种制度性设计,而且,这种制度安排与法治密切相关。责任政府是法治的逻辑必然,是民主政治对政府的强烈诉求。法治的制度安排为责任政府的实现提供了坚实的政治架构,法治是责任政府不可或缺的政治基础。归根结底,责任政府只有在法治的框架内才能获得完整而深刻的阐释,责任政府的建构只有在法治的基础上才能顺利实现^[8]。在此,我们认为,以责任为导向的政府职能是保证政府权力受到约束的基础,它能够使权力为着公共责任的方向运行。由此可见,法治是责任政府的基础。

第一,责任政府只有在责任和法治的约束与导向下才能得以最终确立。法治在两个维度为责任政府职能的履行发挥了决定作用:一是工具法治,即法治是法律与制度的手段,它将政府责任具体化、固定化和合理化,并作为责任确定与追究的依据;二是政府责任化的职能是国家整体政治法律制度的一部分,政府及其官员的行为受到法律法规的明确规定,并在政治法律过程中与其他国家机关及其官员发生相互制约的关系,即政府及其官员必须在法律框架内活动,一旦违反政治法律制度,或试图突破先存的民主宪政架构,其行政行为就将外部受阻,并被追究相应的政府责任。法治下的政府为政府职能的责任性提供了保证,法治的制度安排缩减了政府自利性的生存空间,并对自利性行为进行否定性的惩罚。对公民、对社会负责的政府需要责任对权力的胜出,而责任的优越性又必须在法治所提供的责任规定性与法律监督性的制度供给后才能有确实的保障。

第二,法治是责任政府的重要保障。“依法治国”的治国方略的郑重提出必将有力地推进我国社会主义法治建设。依法治国的实质是依法对“国家”进行治理,这里的“国家”是包括政府在内的政治意义上的国家政权机关,是法治的客体,而公民和社会是法治的主体。中国实现对政府进行有效法律监督的过程,在本质上是一个以法治文化精神重构中华民族文化精神的过程。如果说民主政治和市场经济是法治存在和发展的制度要素的话,那么,以主体自由追求和理性自律为内核的公民意识,则是其非制度要素。正是这二者的契合,才使具有普遍理性主义的现代法治得以实现^[13]。对政府进行有效的法律监督最终建立在法治理念之上:(1)政

府应该以全社会的公共价值为依归,政府意志要服从社会意志,对公民和社会负责;(2)法律具有极大权威,任何政府官员都要接受法律的监督;(3)法大于权,任何政府权力都要依法行使并受法律的制约;(4)任何人在法律面前都是平等的:权利平等、义务平等、违法犯罪受追究平等。公民要守法,政府公职人员更要依法行使国家权力。只有这样的法治理念深入人心,成为政府官员和社会公民的共同理念,责任政府才能最终得到实现^[1]。

第三,通过法治监督和制约政府权力是责任政府的题中应有之义。在现代社会,利益主体的多样性与关系的多重复杂性决定了政府应该承担更为广阔的责任,政府权力也就有了“扩张”的理由。然政府权力“天然就有异化的倾向”,按照阿克顿勋爵的一句名言就是“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”。也就是说,强大的政府权力一经产生,往往容易失去控制,转而谋求自己的特殊利益,导致政治腐败和专横;同时,代表国家以政府名义行使公共权力的,都是带着“双重利益驱动”的具体利益主体,他们既可能无意识地消极渎职,更可能有意识地滥用权力牟取私利。因此,在肯定政府权力合法性、合理性的前提下,为公共权力设立一套制约、监督的机制和制度则成为责任政府的核心内容。

[参考文献]

- [1] 陈国权,徐露辉.责任政府:思想渊源与政制发展[J].江海学刊,2008(3):32-39.
- [2] Jean Bodin. The Six Bookes of the Commonwealth. Richard Knolles. London: Imprimeur G. Bishopp, 1606: 84.
- [3] 卢梭.社会契约论[M].上海:商务印书馆,1982.
- [4] 赵宝云.西方五国宪法通论[M].北京:中国人民公安大学出版社,1994:437.
- [5] 于飞.责任政府的理论基础[J].哈尔滨市委党校学报,2006(6):62-63.
- [6] 陈国权.论责任政府及其实现过程中的监督作用[J].浙江大学学报,2001(3):24-30.
- [7] 卜广庆.责任政府:理想与现实的两维透视[J].江海学刊,2006(5):217-221.
- [8] 陈国权,王勤.市场经济现代转型中的法治与责任政府[J].公共管理学报,2007(2):6-11.
- [9] 王人博,程燎原.法治论[M].济南:山东人民出版社,1998:8.
- [10] 亚里士多德.政治学[M].上海:商务印书馆,1981:199.
- [11] 姚建宗.法治的生态环境[M].济南:山东人民出版社,2000:44.
- [12] 葛洪义.探索与对话.法理学导论[M].济南:山东人民出版社,2000:257.
- [13] 谢晖.法治保守主义思潮评析[J].法学研究,1997(6):48-57.