



LIYI BIAODA
YU GONGQUAN XINGWEI

利益表达 与公权行为

公民如何影响国家

侯 健 著

LIYI BIAODA
YU GONGQUAN XINGWEI

利益表达 与公权行为

公民如何影响国家

侯 健 著

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

利益表达与公权行为——公民如何影响国家/侯健著. —上海:复旦大学出版社,2015.11
ISBN 978-7-309-11838-4

I. 利… II. 侯… III. 公民-权益保护-研究 IV. D913.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 229049 号

利益表达与公权行为——公民如何影响国家

侯 健 著

责任编辑/张 晗

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

浙江新华数码印务有限公司

开本 787×960 1/16 印张 16.25 字数 253 千

2015 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-11838-4/D·763

定价:35.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

前言

记得 2004 年的时候,由于对表达自由与名誉权问题比较感兴趣,我平时注意收集有关名誉权纠纷的案件资料,特别是批评政府官员所引起的名誉权纠纷案。当时发生的一个案件引起我的关注,即安徽省阜阳市中级人民法院审理的张西德诉陈桂棣、春桃案。案件起因是被告《中国农民调查》一书被认为侵害了原告的名誉权。我就去找这本书来看。该书以纪实的手法描写 20 世纪 90 年代安徽省农民的境况和遭遇,引起了广泛的关注和讨论。其实,对我来说,那里面所讲述的许多“惊心动魄”、“触目惊心”的农民受到压迫的故事并不值得大惊小怪,以前我回老家时这种事情听得很多。但是书中记载的一个事件还是很刺目的。书中写道:

十月二十九日,正是星期日,天安门广场上人群如织,王营村赴京上访的农民群众还是躲过了接济站工作人员的目光,陆陆续续走进了天安门广场。他们按照事先的计划,来到国旗周围,突然集体下跪。^①

这是在 1995 年。当时我在北京大学法律系读法理学研究生,并不知道天安门广场发生了这样的事情。那一学期,我旁听了肖蔚云教授的宪法学课。这门课程除了开始几次课讲宪法学基本原理、宪法历史之外,主要内容是关于中国 1982 年宪法的。上课时,肖教授主讲,也会留一点时间让学生讨论和自由发言。我记得,有一次讨论围绕国体和政体话题,其中涉及农民的问题:为什么农民阶级只是同盟者?肖教授的观点是,农民阶级代表落后的生产力。多数同学认为,农民应当和其他公民一样,享有平等的宪法地位和基本权利。也有同学指出,就算宪法把农民当作领导者,也不能改变实际上的弱势地位。

① 陈桂棣、春桃:《中国农民调查》,人民文学出版社 2004 年版,第 116 页。

十年后看了这段描写,引发我心中潜藏的思绪。那些农民是为了抗议地方政府加重农民负担和打击报复而向国旗下跪的,他们是在通过其他渠道表达诉求屡屡碰壁和没有实效的情况下才不得不做此行为的。我觉得,这不仅是表达自由的问题,他们是否可以自由地表达诉求,而且是利益表达问题,他们是否能够把利益要求传递给有关国家机关,并获得适当的回应。由此我开始关注中国社会的利益表达问题。

改革开放以来,中国社会发生了根本性的变革。经济体制从计划经济向市场经济转变,形成了以公有制为主体、多种所有制经济并存的基本经济格局。原来由所谓“两个阶级一个阶层”,即工人阶级、农民阶级和知识分子所构成的简单的社会结构也变得复杂,社会分层更加细致,社会分化明显,不同阶层所占有的组织资源、经济资源和文化资源出现较大的差距。利益格局多元化,存在多种不同的利益要求,发生利益冲突和利益矛盾的可能性大大增加。与此同时,人们的思想观念也发生深刻变化,价值观念和生活方式多元化,权利意识明显增强。在这样的背景之下,不同的社会阶层和利益群体都希望表达他们的利益要求,以影响国家的法律、政策、具体决定等公权行为。但是从现状来看,利益表达机制并不完善,不能满足社会利益表达的需要。例如,在社会成员分化的过程中,人们的利益表达能力也出现了分化的趋势,不同的阶层和群体具有不同的影响公权行为的能力,出现了一定程度的表达失衡现象。利益表达活动受到一些不合理、不合法的限制,利益表达权利得不到必要的保障。利益表达产生不了应有的效应,表达者与国家机关没有形成有效的互动关系,不同的表达者往往也不能对公共问题展开有效的论辩。利益表达的无序现象较为严重,非法的破坏性的群体性表达事件时有发生。利益表达问题成为一个重要的研究课题。

要说明本书的研究对象,我想重点界定两个概念。第一个就是**利益表达**。利益表达是一个源自政治学的概念。阿尔蒙德、鲍威尔合著的《比较政治学》认为,利益表达(interest articulation)是个人或集团提出政治要求的过程。^① 普拉诺等人所著的《政治学分析辞典》把“利益表达”注释为“向政

^① 参见[美]阿尔蒙德、鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,曹沛霖、郑世平、公婷、陈峰译,上海译文出版社1987年版,第199页。这是一本较早向中国学界输入利益表达概念和分析框架的译著,所依据的英文原版是第二版。2007年该译著再版,译文依旧。2010年上海人民出版社出版了杨红伟等人翻译、依据第八版的《当代比较政治学:世界视野》,其中有关利益表达的实质观点没有变化。

治系统提出的一种要求”，“是把人们的态度、意见、信仰转变为向政府行动（内行动）表示要求的方式”。^① 这两个界定是一致的，所取的都是结构-功能视角，把利益表达看作向政治系统输入要求的活动。中国政治学界在沿用这一概念时接受了这种界定，并用来分析中国的政府过程。^② 本书遵循上述传统的界定。利益表达是指人们通过一定的渠道和方式，向公共权力主体表达利益要求，以求影响公权行为的过程或活动。

就表达对象而论，利益表达指向在法律上或事实上掌握公共权力的机关、组织及负责官员。就表达意图而论，表达者有着明确或潜在的特定意图，即表达某种需要通过公共权力主体或公权行为实现的利益要求。公权行为，既包括抽象行为（如立法），也包括具体行为（如针对特定相对人的行政行为）；既包括对表达行为的处理过程和决定，也包括对利益要求的处理过程和决定。就表达内容而论，阿尔蒙德和鲍威尔有关利益表达的界定指出是“政治要求”。何谓“政治要求”？他们并没有作出解释。利益要求的内容并不仅是政治性的，也有经济性的、文化性的；不仅有物质性的，也有精神性的。

第二个是**利益表达机制**。我把它理解为表达者与权力主体之间、不同的表达者之间相互作用、相互影响的关系和过程。利益表达是一种行为或活动，而利益表达机制是一种互动关系和过程。

利益表达机制不同于利益综合机制或政策制定机制。从政策形成的过程来看，按照阿尔蒙德等人的划分，利益表达是政策形成的第一个过程，不同于后面的利益综合、政策制定和政策实施。利益表达机制也不同于包括司法程序在内的纠纷解决机制或矛盾调处机制。矛盾调处机制的内容主要是预防和处理各种社会矛盾和纠纷，大致属于法律和政策的实施机制。一些社会学学者把提起诉讼、请求调解也看作利益表达行为，使得这一概念过于宽泛。严格而言，利益表达不包括纠纷解决机制或司法程序内的行为，例如提请调解、仲裁、诉讼、行政复议等。但是应包括在纠纷解决机制或司法程序外发生的、旨在影响其运作的行为，例如诉讼当事人或其支持者通过互联网实施的诉求表达行为。利益表达机制不同于代表制，后者指人民代表

① [美] 杰克·普拉诺等：《政治学分析辞典》，胡杰译，中国社会科学出版社 1986 年版，第 6 页。

② 例如朱光磊：《当代中国政府过程》，天津人民出版社 1997 年版，第 72—89 页；参见胡伟：《政府过程》，浙江人民出版社 1998 年版，第 192—208 页。



大会代表或议员的产生、权利、义务以及代表机构的构成、职权、运作等方面的制度。但是两者有密切的联系。代表是人民的代言人,代表机构从一定的角度也可以看作利益表达机构。两者有部分的重合。

从政治学、社会学的角度研究利益表达的成果已经很多。本书侧重从法学的角度研究利益表达机制建设问题。第一编、第二编针对利益表达机制的一般性问题,侧重于阐述一般性规律,特别是论述利益表达机制运行的主要制约因素,主要的手法是描述。当然,并非是泛泛而谈,而是结合中国利益表达机制运行的历史和现实。从有关制约因素的探讨中,可以看到利益表达机制建设的基础条件和环境。第三编、第四编即针对中国利益表达机制的建设问题,侧重于探讨中国利益表达机制建设的基本理念和制度架构,论证了一些原理,提出了一些规范性的建议。

从法学角度研究利益表达问题的作品是不多的。法学研究的对象多是法律的内容——实体法或程序法的内容,而不是法律的形成过程。法学者就法律制度的理念如何选择、内容如何设计和安排,提出建言,扮演了类似于立法者的角色——为人民“立法”。^①但是为人民“立法”不等于由人民立法。法律制度的实际内容应当是人民利益要求的综合和凝聚。法学者可以作为民众的代言人,提出制度建设的主张,或者就如何借鉴国外的制度提出看法。但是,同样重要或者更为重要的是,重视、提炼民众自身的利益要求,研究如何建构更完善的利益表达机制以使得民众的利益要求更自由更充分更有效地表达出来。法律制度的合法性不仅在于它承认、规定和保障了人民实际存在的利益需要,而且在于它反映了人民自身提出的利益要求。^②如果在一项法律的形成过程中人民是沉默无声的,又怎么保证该项法律所规定和保障的是人民的利益需要呢?宪法把农民规定为同盟者的时候,倾听过农民的意见了吗?在英文中有一个词“parliamentarian”,意指在议会程序、规则或辩论方面有经验的人,或精于议会程序及辩论的议员。议会的

① 借用英国学者鲍曼《立法者与阐释者》一书关于知识分子的划分,法学者更多扮演的是“立法者”的角色。“‘立法者’角色这一隐喻,是对典型的现代型知识分子策略的最佳描述。立法者角色由对权威性话语的建构活动构成,这种权威性话语对争执不下的意见纠纷作出仲裁与抉择,并最终决定哪些意见是正确的和应该被遵守的。”[英]齐格蒙·鲍曼:《立法者与阐释者:论现代性、后现代性与知识分子》,洪涛译,上海人民出版社2000年版,第5页。

② 在哈贝马斯程序主义法律观的基础之上,胡克提出一种颇具启发的观点。他认为存在三种类型的合法化:形式合法化、实质合法化、沟通合法化,其中沟通合法化是一种更好的合法化进路。参见[比]马克·范·胡克:《法律的沟通之维》,孙国东译,法律出版社2008年版,第254页以下。

辩论需要通过一定的程序展现出来,整个社会围绕公共问题、公共政策和决定的要求、议论和争辩也需要通过一定的程序来展现、保障和推动。利益表达机制就是这样的程序性机制。法学者在做“立法者”或“阐释者”之外,不妨做一做这样的程序研究者。

本书在研究过程中曾获得国家哲学社会科学基金的资助,其成果若干章节的内容曾发表在《法学家》、《法商研究》、《复旦学报》、《法学》、《求是学刊》等刊物上,在此一并表示感谢。

作者简介

侯健，复旦大学法学院教授，法学博士。主要著作有：《舆论监督与名誉权问题研究》（2002年）、《表达自由的法理》（2007年）、《人文主义法学思潮》（合著，2007年）；译作有：《法与宪法》（合译，1997年）、《自由与权力》（合译，2001年、2004年、2011年）、《法理学：从古希腊到后现代》（合译，2003年）、《表达自由的法律限度》（2003年）。

目 录

前言	1
----------	---

第一编 结构与过程

第一章 利益表达机制的结构与功能	3
一、政治系统中的利益表达机制	3
二、利益表达机制的结构	5
三、利益表达机制的功能	9
第二章 利益表达机制的运行过程	14
一、两个阶段的划分	14
二、利益表达的发生	17
三、利益表达的处理	24

第二编 制约因素

第三章 利益表达与社会结构	33
一、在公民和国家之间	33
二、社会分化中的表达能力分化	41
三、社会变迁中的表达特征变迁	46



第四章 利益表达与政治制度	51
一、利益表达与权力结构	51
二、民主与利益表达的“政治机会结构”	53
三、民主表达与利益的发现	59
四、民主审议与利益的深化	61
第五章 利益表达、法治与合法化	69
一、法治水平的影响	69
二、围绕利益表达的合法化斗争	74
三、在利益表达和法律制度之间：合法化循环与去合法化循环	80
四、利益要求与法律制度的自治性、开放性	84
第六章 利益表达、表达者态度与信息传播技术	89
一、源于态度的动力或阻力	89
二、传播技术的作用与效果	97

第三编 表达正义

第七章 制度建设的历史与现状	109
一、改革开放之前	109
二、改革开放以来：变化和进步	113
三、改革开放以来：问题与不足	115
四、有关社会稳定的思考	118
第八章 表达正义的初步阐释	125
一、表达正义及其他理念	125



二、国家的角色	130
三、正义的推动力	136
第九章 通过程序接近正义	140
一、利益表达机制的程序性	140
二、程序性转化的意义	142
三、程序的正义标准	144
四、程序理性	151
五、多元社会中的正义	153
第十章 依靠法治保障权利	157
一、利益表达的权利观	157
二、作为背景性权利的利益表达权	161
三、作为制度性权利的利益表达权	165
四、法治化而非仅仅制度化：原则及途径	168
 第四编 制度架构	
第十一章 表达主体制度的两个问题	175
一、表达能力的制度建设	175
二、表达主体结构的多元与集约	177
三、通过代表的表达	180
四、有组织的声音	187
第十二章 表达渠道体系的制度构建	192
一、渠道的分类	192



二、社会性渠道	198
三、参与性渠道	204
四、机构性渠道	211
 第十三章 表达行为的自由与秩序	214
一、规制类型	214
二、形式性规制	215
三、实质性规制	217
 第十四章 公民“撒手铜”与国家机关的回应义务	219
一、公民的“撒手铜”	219
二、回应义务的差别化原理	223
三、回应义务的差别化制度	226
 主要参引文献	231
 索引	244





第一编

结构与过程

第一章 利益表达机制的结构与功能

一、政治系统中的利益表达机制

利益表达不同于一般意义上的表达,它是指直接或间接地向国家机关表达一定的利益要求。国家机关作为表达对象,被期望在公权行为中考虑和实现所表达的利益要求。利益表达,作为一种现象,几乎会出现在任何一个国家或任何一种政治制度之下。凡是存在公共权力的地方,总会有人诉诸公共权力以实现利益要求。一个国家——无论它是通过暴力手段还是民主方式产生的,都存在一定的利益表达机制——无论这一机制侧重保护这个国家里的哪一部分人,也无论它是否满足社会需要或是否完善。如果统治需要具备一定的社会基础,那么就必须有一定的沟通渠道把统治机关与至少一部分社会成员联结起来,以便那部分成员可以输入利益要求以及统治机关可以获得合法性支持。

戴维·伊斯顿从系统论的角度把政治视为一个由若干要素和过程构成的系统。这一系统与环境是互动的。环境是指社会大系统中除政治系统之外的各种状况和条件所构成的其他子系统,包括社会内部环境(国内社会除政治系统之外的其他系统)和社会外部环境(国际社会)。他把环境对政治系统的影响称为“输入”,把政治系统对环境的反应或影响称为“输出”。“输入”的主要标志是“要求”和“支持”。所谓“要求”,是指权威性的价值分配如何作出以及由谁作出,构成要素主要包括期望、公众意向、动机、意识形态、利益及偏爱等思想和态度。所谓“支持”,就是公众通过投票、参与活动、提供资源、遵守规定等表现出来的对政策、政党或政治人物的认可。要求输入政治系统后,经过转换过程,作出决策,成为政治系统的输出。“输出”的主要标志是公共政策和行为。随着政策的实施,环境发生新的变化,进而可能产生新的要求,这种新的要求又可能导致新一轮的政策输出。政治系统就



是这样在与环境之间的不断互动和相互影响的过程中循环往复地运行着。^① 在这里,要求是政治过程的起点,是推动政治系统运行的动力,是公共政策的原材料。伊斯顿的政治系统论虽为利益表达机制在政治系统和过程中的位置和作用提供了一个较明晰的认识,但是似乎并没有触摸到利益表达机制的本质。

把握利益表达机制的本质,需要诉诸马克思主义的相关原理。唯物史观认为,社会存在决定社会意识,经济基础决定上层建筑。马克思说:

人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。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过程。不是人们的意识决定人们的存在,相反,是人们的社会存在决定人们的意识。^②

那么,经济基础是如何决定上层建筑的? 物质生活的生产方式是如何制约政治生活的?

马克思主义认为,社会的经济关系首先是作为利益关系表现出来的;人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。有利益要求,就需要表达出来,而国家作为配置社会资源的强制性系统,影响在其管辖下任何一个人的利益实现,国家就自然成为表达的对象。没有利益表达机制,源于经济基础的诸项要求就无法进入上层建筑,经济基础就无法决定或无法很好地决定上层建筑,物质生活的生产方式也不能够制约政治生活。利益表达机制作为上层建筑的组成部分,是一个特殊的组成部分。它的特殊性在于它起到联结上层建筑与经济基础的至关重要的作用,是经济基础决定上层建筑、社会生活制约政治生活的**传导和中介机制**。

在一个社会的稳定期,利益表达机制一般是与经济基础和上层建筑的其他部分相适应的。如果经济基础发生较大的变化而包括利益表达机制在

① 参见[美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬等译,华夏出版社1999年版。

② 《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社1995年版,第32页。