



政治问责論

王若磊 / 著

THEORY OF
POLITICAL
ACCOUNTABILITY

上海三联书店

政治问责论

王若磊 / 著

A THEORY OF POLITICAL
ACCOUNTABILITY

 上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

政治问责论/王若磊著. —上海:上海三联书店, 2015. 11
ISBN 978-7-5426-5342-0

I. ①政… II. ①王… III. ①法学—理论研究 IV. ①D90

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 234690 号

政治问责论

著 者 / 王若磊

责任编辑 / 冯 静

装帧设计 / 张 鹏

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199)中国上海市都市路 4855 号 2 座 10 楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 24175971

印 刷 / 上海叶大印务发展有限公司

版 次 / 2015 年 11 月第 1 版

印 次 / 2015 年 11 月第 1 次印刷

开 本 / 890 × 1240 1/32

字 数 / 280 千字

印 张 / 12.5

书 号 / ISBN 978-7-5426-5342-0/D · 299

定 价 / 42.00 元

敬启读者,如发现本书有印装质量问题,请与印刷厂联系 021-66019858

目 录

导 论 现代国家与责任政治	1
第一章 政治问责概念论	50
1.1 责任的概念	51
1.1.1 责任的多重语义	51
1.1.2 责任概念的三重维度	56
1.1.3 责任的分类	63
1.2 问责的概念	70
1.2.1 问责的语义与词源	70
1.2.2 问责的两层维度	73
1.2.3 诸种问责概念	77
1.2.4 责任、问责与回应性	80
1.3 问责的模式	83
1.3.1 内部问责与外部问责	83
1.3.2 垂直问责与水平问责	84
1.3.3 正式问责与非正式问责	86
1.4 政治问责的概念	88

1.4.1	政治语境中的问责	88
1.4.2	给政治问责定位	95
1.4.3	政治问责的形式概念	101
1.5	小结	105
第二章	政治问责根据论	109
2.1	责任政治的一般理论	111
2.1.1	政治权力的正当性来源	111
2.1.2	控制权力的诸种方式	114
2.1.3	责任政府的责任体系	119
2.2	政治职责的本质	122
2.2.1	政治代表的谱系	122
2.2.2	从政治代表到政治委托	127
2.2.3	政治委托中的信任与控制	133
2.2.4	执政的概念——政治问责的实质	136
2.3	政治问责的事由	142
2.3.1	政治职责的性质	142
2.3.2	执政者的政治职责	151
2.3.3	政治问责诸事由	156
2.4	小结	158
第三章	政治问责制度论	161
3.1	政治问责制的历史	162
3.1.1	雏形：古希腊的政治问责制	162
3.1.2	原型：英国大臣责任制的兴衰	168
3.1.3	机理：政治均势与政治责任制的建立	176

3.2 政治问责制度比较	183
3.2.1 议会民主制下的政治问责:英国模式	184
3.2.2 三权分立体制下的政治问责:美国模式	198
3.2.3 “超级”总统制下的政治问责:法国模式	211
3.2.4 委员会制下的政治问责:瑞士模式	219
3.2.5 一党执政体制下的政治问责:越南的尝试	220
3.3 政治问责制的一般原理	228
3.3.1 政治问责权的归属	228
3.3.2 政治问责制的基本架构	230
3.3.3 政治问责制的形式要求	232
3.4 非正式的政治问责	234
3.5 小结	240
 第四章 政治问责归因论	 243
4.1 归责的一般理论	244
4.1.1 责任与控制:基于自由意志的选择理论	244
4.1.2 决定论、非相容论与相容论	247
4.1.3 应责性:课责的前提	253
4.1.4 责任与运气	255
4.1.5 责任构成的一般要件	261
4.2 政治问责中的归责问题	264
4.2.1 政治问责的归责原则	265
4.2.2 政治问责的构成要件	270
4.2.3 政治问责的免责事由	277
4.3 政治问责分担问题	280
4.3.1 政治问责中的集体责任	281

4.3.2	何谓政治问责分担问题	285
4.3.3	正副职领导难题	290
4.3.4	上下级领导难题	291
4.3.5	前后任领导难题	292
4.4	小结	294
第五章	政治问责后果论	297
5.1	政治问责后果承担方式的一般理论	297
5.1.1	政治问责的惩罚性	297
5.1.2	惩罚的一般原理	300
5.1.3	政治问责责任承担方式的本质	308
5.1.4	政治问责的惩罚性后果	310
5.2	政治道歉	312
5.2.1	道歉作为一种惩罚方式	312
5.2.2	政治道歉的类型	315
5.2.3	政治道歉的适用场合	317
5.2.4	政治道歉的构成要素	320
5.3	去职	322
5.3.1	去职的类型	322
5.3.2	辞职的后续问题	325
5.4	总结:政治问责的内在机理	327
第六章	当代中国政治问责制的建构	331
6.1	我国问责制现状:制度实践与基本评价	331
6.1.1	当代我国问责制的发展历程	332
6.1.2	现行问责制度与实践的不足	335

6.1.3	问题的实质与根源	339
6.2	西方政治问责制的构成要素与制度条件	340
6.2.1	制度的同与异	340
6.2.2	西方政治问责的制度要素	342
6.2.3	西方政治问责制的制度环境与机制保障	346
6.3	政治问责与当代中国政治	351
6.3.1	为什么现代政治	351
6.3.2	为什么责任政治	354
6.3.3	什么样的政治问责	356
6.3.4	如何走向有效的政治责任制	368
6.3.5	政治问责的限度	370
参考文献		372
后记		386

导论 现代国家与责任政治

—

现代政治是责任政治,要求统治者对被统治者负责。政治的起源与人相关,现代人造就了现代国家,开始追问政治的正当性问题,它要求政治权力负起责任。责任成了人与国家之间的一条纽带,也成为理解现代政治的一把钥匙。

人类不可避免地存在于地球之上,共存是无二的选择。不可避免的共存使人类之间产生了政治。它既源自人被无情抛入这个世界,也源自人的脆弱性而引发的依赖性。希腊先哲亚氏的名言大家耳熟能详,“人是政治的动物”。政治是如何发生的?理解政治,能更好地把握本书的主题。

我们理应从一个符合大多数情况并被广为接受的薄的前提出发,以之作为整个论证的暂时起点(provisional fixed points)^[1]。

[1] Rawls, J. (1999), A Theory of Justice (revised edition), Belknap Harvard, p. 16, p. 105. 罗尔斯在《正义论》中试图将自己的理论朝道德几何学(moral geometry)的方向努力,从一个广为接受的弱的前提出发(widely accepted but weak premises),之后按照严密的逻辑进行演绎推理建构整个理论。这个论证的起点被他称之为“暂时之点”,主要是一些直觉式的深思熟虑的确信(intuitive considered conviction),然后再借助反思(转下页)

罗尔斯和哈特的起点相比于霍布斯的战争状态和洛克的完美状态两极而言大概更容易让人接受,也更符合实际状况。在罗尔斯看来,我们处在这样的境遇之中,在这里“人类的合作是可能的和必需的”,^{〔2〕}也才产生正义或我们所说的政治问题:我们都生活在一定范围的地域之内,易受攻击的我们在身体与精神能力上大体相当,没有一个人能完全胜过其他所有人;人们基本上首先追求自身利益的满足,而不是什么更为崇高的东西;同时,我们生活在一个资源中等匮乏的世界,不是绝对的匮乏导致绝对冲突,也不是物质极大丰富产生一片祥和。这些条件使普遍共存的人们将合作视为必需的选择。其中,大家既有利益的一致,也有利益的冲突;需要在资源中等匮乏的世界中相互合作,又无法避免纷争。^{〔3〕} 哈特最低限度的自然法也包含类似内容:一是人的脆弱;二是近乎平等;三是有限的利他主义;四是有限的资源;五是有限的理解和意志的力量。^{〔4〕} 这些“事实”使人类必需走到一起、相互合作。

实际上,常常以理性、独立、自足形象出现在政治理论中的人通常是脆弱的,天性需要相互依赖。^{〔5〕} 共同生活往往比一个人生活的“好”。这个好,不仅仅是“生存—幸存”(survival)意义上的,需要通过互助得以自保;也是“外在福祉”(well-being)意义上的,在分工合作中生产满足生活与享受的物质需求;更是“情感—依恋”(affection)

(接上页)均衡(Reflective Equilibrium)进行来回修正。在他看来,任何论证必须有一个起点,如果起点既薄又被广为接受,之后按照严格逻辑推理得出的结论才有可能被认可。中文版参见[美]罗尔斯:《正义论》(修订版),何怀宏等译,中国社会科学出版社2009年版。

〔2〕 Rawls, J. (1999), A Theory of Justice (revised edition), Belknap Harvard, p. 109.

〔3〕 Rawls, J. (1999), A Theory of Justice (revised edition), Belknap Harvard, sec. 22. 此即罗尔斯所言的“正义的基本环境”。

〔4〕 [英]哈特:《法律的概念》(第二版),许家馨、李冠宜译,法律出版社2008年版,第九章第二节“自然法的最低限度内容”。

〔5〕 参见[美]麦金泰尔:《依赖性的理性动物》,刘玮译,译林出版社2013年版。

意义上的,在情感的伦理纽带中达致个体的完善。

然而,共同生活不仅需要合作,还需形成一个合作“体系”。这一共同生活的合作体系是可欲的,至少要有三方面限定:首先是互惠(reciprocity),互惠是共同生活的首要原因和目的,大概鲁滨逊也不会认为一个人的生活比共同生活要好。人们在合作中进行劳作和制造,再借助交换保证生存并试图使生活变得更好;其次是稳定(stability),合作体系不应是偶然暂时的或不可预测的,而应是长久、持续、和平和稳固的。稳定是合作体系存在的基础和内在要求,缺乏稳定,谈不上合作体系,基础性的互惠也无法实现;最后还要是公正(justice)的。只有公正的社会才是可欲的,包含了价值的维度,持久的互惠和稳定也才可能。不公正的合作,特别是某一部分人的利益长期受到严重损害、剥削的合作体系长时间必然会走向解体。因此,我们需要一个稳定、公正的互惠合作体系,这就形成了社会。就社会的语义来说,其拉丁语词源 *societas* 就是“平等人与人之间的互惠关系”之意。^[6]

这种功能主义的目的论、甚至工具论的起源模式并不一定会满足所有人的胃口,比如某些社群主义者(Communitarianism)或者儒家(Confucianism),他们认为首先存在的是共同体(community)的概念,是一个由家庭、亲缘、认同、道德、习俗以及统一性构成的公共领域。但作为一个更符合大多数情况的薄的起点,人类社会,除了天生的血缘家庭之外,首先是以互惠为目的形成的。社会,位于自然和人为之间,源自特定的目的,是私人利益相互满足的公共空间。

不过,平等合作往往是不稳定的。公正、稳定、互惠的合作体系中,稳定是三者的枢纽,它是互惠的基础,也是公正的保证。因此,这时人们不用成为一个霍布斯主义者就会发现“权威”在其中的位置。

[6] Vicent, A. (1987), *Theories of the State*, Basil Blackwell, p. 22.

社会的首要功能是合作,基于“合作”(co-operation)的需要,产生了“协调”(co-ordinate)的问题。协调是合作的逻辑延伸,而权威的出现,则是普遍、大范围协调的必然要求。菲尼斯(John Finnis)明智地指出,“只可能存在两种协调人类行为的方法,要么全体一致,要么必须存在权威。没有别的可能性。”^{〔7〕}而我们都知,全体一致即便可能,也是偶然和暂时的。即使最纯粹而激进的民主持者,其与无政府主义者之间的分歧也在于权威是否必要。

这时,为了平等主体间横向公正、稳定的互惠合作,一个纵向的权威就出现了,原本平等的自然合作关系被拉伸成纵向的支配与服从关系。那么,权威是什么?我们暂时先不落入概念分析的纷争中,陷入权力(power)、权威(authority)、暴力(violence)、强力(force)或强制(coercion)间的纠结,而是暂时直观地描述其现象。简单说,权威本质上是一种“资格”,它具有发布命令、施加义务、要求服从甚至施以惩罚的“能力”(capacity),能够“要求另一个人选择其如果被要求即不会作出的选择”。^{〔8〕}这时,权威要求排除其他任何私人或公共的理由,其本身就要被看作是服从的“排他性理由”(exclusive reason),遵守命令的原因并不取决于命令的内容,背后存在的威胁也不过是服从的次要动机,服从单单来自于权威这一资格本身。^{〔9〕}

〔7〕 Finnis, J. (2010), *Natural Law and Natural Rights* (2nd edition), Oxford University Press, p. 232.

〔8〕 Finnis, J. (2010), *Natural Law and Natural Rights* (2nd edition), Oxford University Press, pp. 233-234.

〔9〕 关于权威概念,最清晰的表述来自于拉兹。参见[英]拉兹:《自由的道德》,孙春春等译,吉林人民出版社2011年版,第二、三、四章。导论性的介绍参见 Christiano, T. “Authority”, in *stanford encyclopedia of philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/authority/>; Finnis, J. (2010), *Natural Law and Natural Rights* (2nd edition), Oxford University Press, Chap. IX. 以及[英]格林:《国家的权威》,毛兴贵译,中国政法大学出版社2013年版,第二章。

因此,“权威是一种最纯粹的公共产品”,^[10]它使相互合作、普遍协调和其他所有公共产品的供给成为可能。实际上,英文权威(authority)一词的拉丁词根 *auctor* 就是“使某一物体存在、增长或者繁荣的人,是使其产生或延续的人”的含义,进一步引申为秩序、命令、决定的发出者、产生者。而 *auctoritas* 意为命令、意见和咨询领域中的缘起、创造和动因,即一个作者或者发出者(author)。^[11]

权威之下,秩序方能生成。因此我们就不难理解秩序和命令为何是同一个英文词汇(order):权威的出现能真正建构秩序;权威实现的形式不是威胁、不是请求、不是劝告、不是建议,而是命令和要求。正如哈特所言,被强盗拿枪指着的服从和出于义务的服从其理由是不同的。^[12] 权威即服从的排他性理由,别再问为什么。当然,对于哈特、拉兹这些实证主义者而言,他们并不区分“事实的权威”(authority *de facto*)和“正当的权威”(legitimate authority),这个问题我们稍后处理。但无论如何,不可否认的是秩序在逻辑上是共存的前提,是福利和互惠的保障。霍布斯的自然状态就是“无序状态”,即“战争状态”,最终导致了利维坦的诞生。自然状态下没有人有更高的权威决断何为对错并执行法律,为了自保人们陷入无休止的战争之中。每个人都知道,对于自身利益而言,和平和秩序优于混乱和无序,理性会选择前者而非后者,也就会选择设置一个公共权威来建立和维护秩序。

这时,政治就出现了。它通过权威与服从处理人与人之间共

[10] [英]格林:《国家的权威》,毛兴贵译,中国政法大学出版社2013年版,第160、177页。

[11] Peters, R. S. (1967), “Authority”, in A. Quinton, ed. *Political Philosophy*, Oxford University Press, pp. 85-86.

[12] [英]哈特:《法律的概念》(第二版),许家馨、李冠宜译,法律出版社2008年版,第五章第二节。

存中的“协调”问题。因此，亚氏原文的“人是社会的动物”才多被“翻译—讹传”为“人是政治的动物”，不过是从“自然的社会性”天然过渡到了“自然的政治性”，在平等的共存之后须有纵向的统治。^{〔13〕}

二

然而，现实中存在各种各样的共同体，拥有着大大小小的权威，比如家庭权威、部落权威、学校权威、单位权威、宗族权威、族群权威等。既然已经存在这么多权威，它们都能在一定范围内带来秩序，那么，为什么还要国家？抑或，我们要问，政治的最高形态为何是国家政治？

上述列举的这些权威范围是有限的，有些还存在交叉。虽然在很多社群主义者看来位于家庭和国家之间其他“团体”（association）的存在同样重要，但无论如何，在终极意义上，需要一个最高权威，处理各种关键而重大的事务，并作出终局判断，体现至上性、深刻性、广泛性和终极性。

至上性是指国家权威在所有权威中是最高的，位于整个权威体系的顶端，凌驾于其他权威之上，并对这一位置享有独占权。这里，我并没有说“绝对性”和“不受限制性”，这是博丹五百年前拟制出“主权”（sovereignty）概念时的总结。^{〔14〕}单纯逻辑上推理可能存在这样的结论，一旦某一权威处于权威系统的金字塔顶端，就具有了至高性。这时当然不会有其他限制，因为对其限制就意味着存在比它更高的权威，进而其也就具有了绝对性。但实际上，即使受到限制、不

〔13〕 对于亚里士多德“人是政治动物”一语较为细致而深刻的解读，参见李猛：《自然社会》，生活·读书·新知三联书店 2015 年版，第一章第 1 节。

〔14〕 参见[法]博丹：《主权论》，李卫海等译，北京大学出版社 2008 年版。

再绝对,也并不代表某一权威不再具有至上性:后者表现为制度性的命令下达,而限制可能存在于意志的形成过程。现实中,不同国家的权威都会受到或多或少、制度或非制度的约束,但并不代表它们不具备至上性。

深刻性是指它能够调整、处理、统筹某一领土范围内最为根本的和重大的问题:其他各类权威处理的问题,涉及重大、关键的它要首先安排或最终处理;涉及权威之间的争议它要裁断;其他权威无力处理的它要插手;无人管辖的它也要来解决;它还有能力改变其他权威的运作方式、范围和内容。或者说,如果它有这个意愿,它可以“力排众议”处置这些问题。如果允许我们把时间再拉回到当代,借用罗尔斯的术语,国家权威能够处理最深刻的“社会基本结构”(basic structure)问题,^[15]而这真正体现了国家权威的深刻性和影响力。在罗尔斯看来,社会基本结构是社会共存中最核心的问题,也最具基础性,它关涉整个社会合作体系中基本权利、基本义务以及基本利益如何分配。每个人能做什么,有何种机会,能在合作体系中得到什么或需要负担什么,实际上都是由社会基本结构安排的。国家意志可以通过制度和规则来确立社会基本结构,比如规定谁能获得更多的劳动收益,是资本家还是工人?谁能接受更好的教育,是有钱人还是智力更高的人?谁能够成为社会上层,是基于出身还是基于功绩?等等。社会基本结构体现的这种深刻性,从一开始就决定每个人最初的机会,进而会影响一个人的一生。就像三十多年前国家恢复高考制度,它决定了一个人是否有机会通过努力改变自己的命运;这项制度出台前后,一个人的命运迥异。国家有能力和权威来建立、改变、

[15] Rawls, J. (1999), *A Theory of Justice* (revised edition), Belknap Harvard, sec. 2. 在罗尔斯看来,正义的主题正是关乎“社会基本结构”。如何达致一个正义的社会基本结构,其基本原则又是什么,实际上是罗尔斯全书要解决的核心问题。

废止基本权利和利益的分配方式,大致框定一个人能成就什么样的人生,获得何种社会、经济和政治上的地位,因为毕竟“一个人只能从自己的社会地位来展望有限的人生前景”。^[16]

广泛性则是指它的影响范围相对于其他权威更广,影响面波及整个领土领域之内。在自然社会中,最早的权威源自自然繁衍而出现的家庭,家庭权威是最小单元,基于天然的血缘和亲情。当多个家庭开始聚居时出现了村庄,私的权威之外就产生了具有一定公共性质的权威。之后,权威范围不断扩大,直到达至亚里士多德所谓的“自足”的边界——即城邦——才作停歇。当然,对当代人而言,这一权威最广泛的边界就是国家,国家坐落在权威的最外一端。除此之外,广泛性还体现在对于多种权威的广泛干预之上,无论家庭权威、部落权威、种族权威、宗族权威等都存在于较小的范围之内,并且相互多有交叉。国家权威的影响力超越其上,往往能渗透其中,是最具广泛性的公共权威。

国家权威的最终表现形式是它的终极性。终极性在形式上与至上性是一体两面,既然最高,即在整個权威体系中位于终点,超越各类权威具有最终决断力。即使超越国家,国际领域也不存在这样一个具有终极性的权威。权威的限度在国家领土的范围内就已经封闭,必须做出一个最终判断、给出一个答案(final words)。所以,尼克松曾经说过,作为总统最后什么都必须在我这儿停止,我没法再推给别人(All bucks stop here)。

因此,国家权威最根本的表现就是其至上性、深刻性、广泛性和终极性,但并不包括绝对性和不受限制性。它是某一领土范围内权威体系中的最高政治权威,具有超越其他权威的广泛影响力和深刻

[16] Rawls, J. (1999), A Theory of Justice (revised edition), Belknap Harvard, sec. 2.

性,这一权威往往被称之为“主权”。

那么,为什么国家能够做到这一点?的确,逻辑上需要一个终极的权威坐于顶端。权威是一种命令与服从的纵向关系,纵向关系逻辑上就要求有一个逻辑顶点。但为什么是“国家”?

现实中最善于观察提炼并最富洞察力的社会学家给出了答案。韦伯深刻的描述立刻无可辩驳地点出了国家概念的本质:国家“合法垄断了暴力”。我们发现,国家缴械了几乎所有可能的私人武装,封闭了私力救济的正当可能,在“一定疆域之内(成功地)宣布了对正当暴力的垄断权”。^[17]虽然不同国家可能或多或少还保有一些私人武力,比如美国允许私人拥有枪支,或者一些国家存在反政府武装,但这的确带来了秩序上的混乱,造成了国家权威不彰。因此,合法垄断暴力就成为了国家最核心的特征。^[18]

实际上,这一点在诺奇克(R. Nozick)的国家理论做出了清晰的逻辑推理。在他看来,国家首先不是根据契约形成的,而是一个“保护性团体相互竞争的过程”。最早,就像我们说的,相互侵犯不断、私力救济横行。但是当你无力回击别人的侵犯时,自然首先想到的是找来亲朋好友一起反击。这时,形成了“业余”的简单的“保护性团体”。逐渐地,由于争纷不断、业务繁忙、有利可图,就出现了“专业”的保护性组织,收取费用专职提供保护服务。之后,不同的专业团体不断竞争,最终胜出的成为了早期国家的雏形,进而又收缴了所有的

[17] [德]韦伯:《学术与政治》,冯克利译,生活·读书·新知三联书店2005年版,第55页。

[18] 当然,对这一点的强调往往使人们忽视了它的反面:当国家拥有垄断暴力的权利时,它就承担了保护其居民不受非法暴力侵害的义务。这是一枚硬币的两面,而后者正是我们全书要处理的内在主题。