



人民授权与人民监督

▲ 方向 著



中国人民公安大学出版社

人民授权与人民监督

方 向 著

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

人民授权与人民监督/方向著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2847 - 3

I. ①人… II. ①方… III. ①司法监督—研究—中国 IV. ①D926. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 324100 号

人民授权与人民监督

方 向 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2016 年 6 月第 1 版

印 次: 2016 年 6 月第 1 次

印 张: 22

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 382 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2847 - 3

定 价: 68.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsup.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安业务分社电话: 010 - 83905672

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究



目 录

引言	(1)
第一章 马克思主义人民主权理论	(3)
第一节 马克思主义人民主权的思想来源	(3)
一、马克思主义人民主权的思想源于马克思、恩格斯创立的 历史唯物主义	(3)
二、马克思主义人民主权学说批判地继承了卢梭的人民主权 思想	(4)
第二节 人民当家作主是民主的实质和核心	(22)
一、在国家政治生活、经济生活和社会生活中实现人民当家 作主	(22)
二、民主是一个历史范畴	(24)
三、民主要靠法治来保证	(25)
第三节 民主选举是实现人民当家作主的基础	(26)
一、普选制是人民主权意志的内容	(26)
二、实现直接民主制与代议民主制的结合	(28)
第四节 民主监督是实现人民当家作主的保障	(30)
一、制约监督国家权力	(30)
二、人民民主监督	(31)
三、党内民主监督	(32)
四、舆论监督	(35)
第二章 列宁的社会主义民主理论	(37)
第一节 列宁的社会主义民主制构思	(37)
一、社会主义民主制的主要特征	(37)
二、社会主义民主的组织原则	(38)

2 人民授权与人民监督

三、社会主义民主就是普遍吸收所有的劳动者来管理国家	(39)
第二节 列宁的苏维埃民主思想	(40)
一、列宁对苏维埃民主的论述	(40)
二、列宁对苏维埃民主实行方式的论述	(42)
第三节 列宁的民主集中制思想	(46)
一、列宁的民主集中制思想来源	(46)
二、列宁的民主集中制的实质	(53)
三、列宁的民主集中制的制度体系	(62)
四、列宁的民主集中制的三个创新举措	(69)
第四节 列宁晚年创新民主集中制的构想	(76)
一、探索创新苏维埃体制	(76)
二、探索创新权力制约与民主监督制度	(80)
第三章 毛泽东的中国社会主义民主理论	(83)
第一节 毛泽东的中国社会主义民主理论构思	(83)
一、人民是历史主体	(83)
二、人民是权力主体	(86)
三、人民是利益主体	(102)
第二节 毛泽东的中国社会主义民主制度设计	(105)
一、在红军时期建立士兵委员会	(105)
二、在革命根据地建立苏维埃政权	(107)
三、在抗日战争时期建立“三三制”的参议会	(111)
四、在抗日战争胜利后建立各界人民代表会议	(113)
五、在新中国成立时成立中国人民政治协商会议	(114)
六、新中国成立后建立人民代表大会制度	(118)
第四章 人民授权与人民监督的理论与实践	(119)
第一节 人民授权	(119)
一、人民授权的缘由	(119)
二、人民授权的方式	(121)
第二节 人民监督	(126)
一、人民监督的缘由	(126)
二、人民监督的方式	(127)

第五章 人民授权与人民监督的理论创新	(132)
第一节 实行宪治	(132)
一、民主新路	(132)
二、自由、平等、尊严是中国社会主义民主的最高 价值目标	(134)
三、宪治是中国社会主义民主的最佳选择	(171)
第二节 宪治要义	(175)
一、人民在党的领导下依法治国	(175)
二、宪治是宪法之治	(180)
三、宪治是人民之治	(185)
四、宪治是制度之治	(193)
第六章 人民授权与人民监督的体制机制创新	(195)
第一节 制宪与修宪	(195)
一、制宪权	(195)
二、1949 年《共同纲领》的制定	(205)
三、“五四宪法”的制定	(214)
四、修宪权	(227)
五、修宪	(232)
第二节 宪法的未来发展	(246)
一、修改完善国家元首制度	(246)
二、设立全国人民代表大会宪法委员会	(258)
三、修改完善政治协商制度	(270)
第三节 体制机制创新	(303)
一、建立完善的党和人民选择任用干部制度	(303)
二、规范完善的党的民主选举制度	(309)
三、完善权力责任清单制度	(312)
四、制定舆论监督法	(326)
五、建立完善的党内议事规则	(331)
六、完善党内称谓规范制度	(337)
七、积极借鉴外国共产党治理经验	(341)

引言

人民授权与人民监督*：
用时代的理论回答时代的课题

每一时代的理论思维，从而我们时代的理论思维，都是一种历史的产物，它在不同的时代具有完全不同的形式，同时具有完全不同的内容。^①

——恩格斯

遏制腐败，是时代提出的课题。

正本清源，呼唤时代的理论思维和时代的理论。

——政治生态污染，危机来袭：中国共产党铁腕反腐，“党中央横下一条心，一定要遏制住腐败蔓延势头”，而“在如此高压态势下，仍有一些党员干部不收手，甚至变本加厉，有些地方甚至出现‘塌方式腐败’，令人触目惊心！”^②“有的人已经到了肆无忌惮、胆大妄为的地步！”^③

——正本清源，应对危机：遏制腐败，重在治本，补齐制度短板，织密制度之网，把权力关进制度的笼子里，形成国家工作人员不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。应对危机，重在法治，坚持人民当家作主，坚持人民授权与人民监督的有机统一，从体制机制上激发人民作为国家权力主体的责任意识，依法授权，依法监督，看守好制度的笼子，激发制度活力；从体制机制上激发国家工作人员作为国家权力行使主体的责任意识，

* 《人民授权与人民监督》是作者主持的中国廉政领域重大课题的阶段性研究成果，2015年10月完成。人民授权与人民监督，是一个历史性的重大理论和现实课题。在中国反腐败形势严峻、营造政治上的绿水青山任务艰巨的历史时刻，希冀这项研究能促进人民授权与人民监督的共识，促进人民当家作主的共识，焕发社会活力，增强国家亲和力和人民幸福感。

① 《马克思恩格斯选集》（第4卷），人民出版社1995年版，第284页。

② 参见中央政治局常委、中央纪委书记王岐山于2014年10月25日在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第四次全体会议上的讲话，《人民日报》2014年10月26日。

③ 习近平：《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》（2014年10月23日）。

敬畏人民、感恩人民、善待人民，让权力在阳光下公开运行，让社会焕发活力，使国家富强可亲，^①使人民幸福快乐。

——时代的理论思维，时代的理论，回答时代的课题：理论思维具有历史阶段性和时代性。“在将来某个特定的时刻应该做些什么，应该马上做些什么，这当然完全取决于人们将不得不在其中活动的那个既定的历史环境。”^②马克思主义诞生以来，在不同时代和不同历史发展阶段，都会产生自己所需要的理论思维，都曾自觉地追求与历史和时代的统一。我们所处的时代，是改革的时代，是开放的时代，是信息化的时代，是法治的时代。在这样的时代研究解决中国的实际问题，需要立足于新的发展，把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，从对马克思主义的错误的和教条式的理解中解放出来；需要把握时代特征，立足当代又继承民族优秀传统文化传统，立足本国又充分吸收世界文化优秀成果，准确把握当今世界的发展趋势，深刻认识当代中国的发展规律，以时代的理论思维反映时代精神，以时代的理论回答时代的课题。只有这样，才能应对时代挑战，破解中国反腐败难题，拓展人民授权与人民监督的新视野，开辟人民当家作主的新境界。

^① 1957年3月19日，毛泽东在《在南京、上海党员干部会议上讲话的提纲》收笔处写道：“采取现在的方针，文学艺术、科学技术会繁荣发达，党会经常保持活力，人民事业会欣欣向荣，中国会变成一个大强国而又使人可亲。”参见《毛泽东文集》（第7卷），人民出版社1999年版，第291页。

^② 《马克思恩格斯文集》（第10卷），人民出版社2009年版，第458页。

第一章 马克思主义人民主权理论

马克思、恩格斯在批判封建专制制度和揭露资产阶级专政的过程中，在探索无产阶级民主和建立马克思主义国家学说的过程中，继承了前人符合人类进步要求的人民主权理论的思想内核，创立了人民当家作主的马克思主义人民主权理论。

第一节 马克思主义人民主权的思想来源

马克思、恩格斯从历史唯物主义出发，对卢梭的人民主权学说进行了扬弃，提出了在国家政治生活、经济生活和社会治理中实现人民当家作主的主张，并表达出在整个民主发展的历史范畴中运用法律来保障和实现民主的理念。

一、马克思主义人民主权的思想源于马克思、恩格斯创立的历史唯物主义

历史唯物主义认为，人类的全部社会生活在本质上是实践的，人民作为社会实践、社会生产活动的主体，是社会历史的创造者，是推动社会发展的真正动力。国家权力和制度来源于实践，因此人民应当是国家权力的真正主体。

1844年11月，马克思在《关于现代国家的著作的计划草稿》中，将现代国家分九个部分、从十一个方面展开全面的论述，展露出现代国家的民主法治体系框架，系统地阐述了现代国家的起源、性质、特征、构成和发展趋向。这部草稿的第一部分是“现代国家起源的历史或者法国革命”，第二部分是“人权的宣布和国家的宪法”，第三部分是“国家和市民社会”，第四至第九部分阐述“代议制国家和宪章”、“权力的分开”、“立法权力和立法机构”、“执行权力”、“司法权力和法”、“民族和人民”、“政党”和“选举权”等问题。在第九部分的最后，马克思写下了“为消灭国家和市民社会而斗争”。在第二部分中，马克思确立了“人民主权”（Pop-

ular Sovereignty & Sovereignty of the People) 的专门课题。^① 虽然马克思并没有完成这一写作计划,但这部大纲的框架,体现出了马克思关于现代国家理论论述的核心范畴,表现出了“人民主权”在马克思现代国家理论范畴中的突出地位。

1843年3月,马克思在《黑格尔法哲学批判》中,运用人民主权的思想批判封建专制制度和君主立宪制时指出,君主主权与人民主权是两个完全对立的概念,“在君主制中是国家制度的人民;在民主制中则是人民的国家制度。民主制是一切形式的国家制度的已经解开的谜。”“不是国家制度创造人民,而是人民创造国家制度”,民主制度就是“人民的国家制度”“国家制度如果不再真正表现人民的意志,那它就变成有名无实的东西了。”^② 显然,在马克思主义经典作家看来,民主的实质就是“人民当家作主”。真正的民主,就是人民主权、人民意志的实现。而实现人民主权、人民意志,就是由人民制定国家制度,人民自己运用这种国家制度决定自己的事情。也就是说,由人民控制民主政治的每一个环节,因为“在民主制中,任何一个环节都不具有与它本身的意义不同的意义。每一个环节实际上都只是整体人民的环节。”^③ “在民主制中,国家制度、法律、国家本身,就国家是政治制度来说,都只是人民的自我规定和人民的特定内容。”^④

二、马克思主义人民主权学说批判地继承了卢梭的人民主权思想

让-雅克·卢梭(Jean-Jacques Rousseau, 1712~1778)首创主权在民理论。卢梭以公意为基础,首次系统论述了人民主权理论。他主张主权在民,即国家主权属于全体人民,人民主权至高无上,不可分割、不可转让、不可代表。人们通过社会契约建立国家主权,确立自己对国家权力的最终制约地位,没有任何一种权力可以约束和支配人民,凌驾于人民意志之上。卢梭的人民主权理论的终极目的是实现人的自由与平等。其中的主权在民思想,被称为现代民主制度的基石,成为法国资产阶级大革命最有号召力的旗帜。美国的《独立宣言》(1776年)和法国的《人权宣言》(1789年)及两国的宪法均体现了卢梭的主权在民思想。法国空想社会主义者也从卢梭那里得到了很大启发。卢梭的主权在民思想对马克思主义奠基人也有一定的影响。

① 《马克思恩格斯全集》(第42卷),人民出版社1979年版,第238页。

② 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社2002年版,第39-40页。

③ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社2002年版,第39页。

④ 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社2002年版,第41页。

(一) “公意”是卢梭人民主权理论中最核心的概念

卢梭首先提出了公意概念,并构建了西方政治学说中的公意理论体系。卢梭坚信,一个完美的社会是为人民的“公共意志”(公意)所控制的。在《社会契约论》中,卢梭以“公意”作为他的人民主权思想的逻辑起点,阐述了一系列主张。什么是公意?一般认为,公意(general will)是指集体的真实利益,等同于共同的良善(公益);若每个人皆能无私地行事,则公意就是所有人的意志。卢梭认为,公意体现的是人民的自由意志在国家政治中的最高地位,“国家全体成员的经常意志就是公意。正是有了这个公意,所以他才成为公民,而且是自由的。”^①根据卢梭的定义,公意是人民的意志或主权的意志,是国家全体成员、全体社会成员的共同意志,是至高无上的。

公意是一个辩证的概念。首先,公意是抽象的也是具体的,它的化身是保障人人平等的法律和使每一个人都能享受他们的自由权利的政体。其次,公意既是一般的也是个别的,它的个体形式是每一个人的合法的权利,人人既是自由的主体,也是他人自由的受体。最后,公意既是自由的也是服从的,自由并不与服从相矛盾,服从一己私利不为自由,服从公意为自由,即任何不服从公意的人,全体就要迫使他服从公意。^②

公意是不可转让、不可代表的。卢梭认为主权是不可转让的,而主权是依据公意而形成的。“既然主权是公意的运用,那它就永远是不可转让的;主权者既然是一个集体的存在,那就只有它自己能代表它自己。权力可以委托他人行使,但意志不能听任他人支配。”^③“事实上,虽说个别意志在某一点上与公意相一致并不是不可能的,但这种一致至少是不能持久的和不能经常的,因为个别意志由于其本性而总是倾向于偏私,而公意总是倾向于平等。”^④同主权是不可转让的道理一样,卢梭认为主权也是不可代表的。“主权实质上就是公意,而意志是绝对不能由他人代表的。它要么是自己的意志,否则就是别人的意志,中间的意志是没有的。”^⑤所以,卢梭认为选举应全民参加。

公意是不可摧毁的。“只要若干人集合成一个整体,他们在维护共同的生存和公共的幸福方面,就只能有一个意志。这时候,国家的一切活力

① [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第120页。

② 赵敦华:《西方哲学简史》,北京大学出版社2001年版,第282-283页。

③ [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第29页。

④ [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第29页。

⑤ [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第106页。

都是很强劲的。”^① 因此，公意不会也不可能因为个别意志的变化而发生改变，如果个别意志越来越影响公共意志，公意就不再是完全意义上的公意，而只是个别人或集团的意志了。而“当国家濒于崩溃，只能以一种残破不堪的形式苟存的时候，当社会的纽带在所有人的心中都断裂的时候，当卑鄙的私利厚颜无耻地披上神圣的公共福利的外衣的时候，公意就沉默了。每一个人都心中打他的小算盘，谁也不像公民那样发表意见了，好像国家从来没有存在过似的。不仅如此，而且，有些人还假冒法律的名义来通过种种不公正的规章，以取得个人私利。”这个时候，公意是不是就因此消失或败坏了呢？卢梭认为：“公意始终是牢固的，不可败坏的；它永远是纯洁的，只不过屈居于另外一些现在比它更强烈的意志之下罢了。实际上，尽管每个人都想使他个人的利益脱离共同的利益，但他发现，他根本不能把它们彻底分开，何况与他终将获得的独有的好处相比，他所分担的那一部分公共的负担，就算不得什么了。除了这种独有的好处以外，从他个人的利益出发，他同其他人一样，也是非常希望大家都幸福的。”^②

公意的一切特征始终存在于多数之中。“公意”与“全体的意志”不同，前者只考虑公共的利益，而后者则顾及私人的利益且只是个别意志的总和。公意应该是公民们全体一致的决定，但是在一切问题上，求得全体一致显然是一件不可能的事，因此卢梭又表示多数人的决定同样可以构成公意。公意不是个别意志的总和，公意不是众意，“众意和公意之间往往是有很大差别的；公意只考虑共同的利益，而众意考虑的则是个人的利益；它是个别意志的总和。但是，从众意中除去互相抵消的最多数和最少数以后，则剩下的差数仍然是公意”。^③ 卢梭认为，在人民表决处理公共事务的时候，“宣告这种意志所需要的投票的比例数”，可以按照政治体的情况和需要采取两个法则来确定。“这两个法则，第一个是：讨论的问题愈重大，则应采纳愈是接近全体一致的意见。第二个是：事情愈是需要迅速解决，则规定的双方票数之差就愈应缩小；在必须立刻做出决定的讨论中，只需超过一票就可以了。第一个法则似乎更适合于表决法律的制定，第二个法则更适用于重大事情的处理。不过，不管怎样都必须把两者结合起来，才能确定宣布其为多数的最好的比率。”^④

公意是公正的，但要防范公意出错误。卢梭认为：“公意始终是公正

① [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 115 页。

② [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 117 页。

③ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 33 页。

④ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 121 页。

的，永远以公共的福祉为宗旨，但不能因此就得出结论说人民的意见也永远是公正的。每个人都希望得到幸福，但总是不知道如何得到幸福。人民永远不会被败坏，但人民往往会受欺骗。正是由于这个缘故，人民看起来才好像是愿意把不好的东西当作好的东西来接受。”^① 在论述公民之间的协商对达成共识、形成公意的意义时，卢梭说：“当人民在充分了解情况的前提下进行讨论时，公民之间就不会互相勾结，即使有许许多多小分歧，那也会产生公意的，而且讨论的结果也总是好的。”^②

为了防范公意出错误，他指出：“如果有人玩弄阴谋，形成了牺牲大众利益的小集团，则每一个这种集团的意志对其成员来说就成了公意，而对国家来说就成了个别意志，这时候，我们可以说，就不再是有多少人就投多少票，而只能是多少小集团就投多少票了。分歧固然是减少了，但结果却不是公意了。而且，只要这些小集团中有一个是强大到胜过所有的其他小集团，则你所得到的结果就不是小分歧的总和，而是一个唯一的分歧；这样一来，公意没有了，占上风的意见，是个别意见。”^③ 卢梭注意到，事实上，既有对共和国有害的人群，也有对共和国有利的人群。有害于共和国的，是那些拉帮结派的人群；有利于共和国的，是那些不结成帮派的人群。虽然共和国的缔结者不能避免国家出现纷争，但他至少应当明令禁止人们朋比为奸占山头。为此，卢梭指出：“为了使公意能更好地得到表达，就不能允许国家之中存在小集团，并让每个公民按照他自己的想法表达他自己的意见。”^④

公众的舆论需要引导而不是压服。卢梭追求良好的社会风尚，崇尚舆论对于营造社会风尚的无可替代的巨大作用。卢梭说：“在世界各国的民族中，决定他们的爱憎的，不是天性，而是舆论；只要善于引导舆论，他们的风尚就会自行纯正。人们总是喜欢美好的事物，或者说，他们总是喜欢他们认为是美好的事物，然而，正是在判断什么是美好的事物方面，人们的看法往往会犯错误，因此对他们的看法需要加以引导。评判风尚的人，首先就要知道怎样的行为才是光荣的；在评判什么事情是光荣的时候，就必须以公众的舆论作为他的法则。”卢梭认为，“立法可以使风尚得以形成”，而在维护风尚方面，“可以采取的办法是，防止公众的舆论向坏的方向发展，以贤明的措施来保障舆论的正确性，甚至有时候在它们尚不

① [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 32—33 页。

② [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 33 页。

③ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 33 页。

④ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 33 页。

明朗之前就把它发展的方向确定下来了”。卢梭认为：“可以用来对一个国家的人民的风俗产生影响的工具，只有这三种：法律的权威、舆论的力量和娱乐的吸引力。”^①“法律有时候之所以对风俗起作用，那也是由于它的力量是取自风俗，然后通过真正的政治家都熟知的反作用，把取之于风俗的力量还之于风俗。”^②卢梭强调舆论引领社会风尚的功能，他说：“一个国家的政府应如何着手去整饬风俗呢？我的回答是：用舆论去引导。因为，我们的习惯虽产生于我们个人生活中特有的感情，但在社会生活中，它们是产生于他人的舆论的。如果一个人不按自己的意志而按他人的说法行事的话，他行事必然是唯他人之命是从的。任何一种事物都只有在公众认为是好的或可行的时候，他才认为它是好的或可行的；大多数人心中之所以觉得幸福，是因为他们感到自己在他人看来是幸福的人。”^③由此，卢梭认为：“公众的舆论是不能压服的，所以在为代表公众的舆论而设立的监察官制中，不能采取任何一丁点儿压制的办法。”^④

（二）卢梭人民主权理论的基础是国家主权属于人民，并由人民的“公意”所指导

卢梭坚信，一个理想的社会建立于人与人之间而非人与政府之间的契约关系上。在《社会契约论》中，卢梭提出了他著名的社会契约理论，即“我们每一个人都把我们自身和我们的全部力量置于公意的最高指导之下，而且把共同体中的每个成员都接纳为全体不可分割的一部分。”^⑤通过社会契约这一结合行为，“这个有道德的共同体便有了它的统一性，并形成了共同的‘我’，有它自己的生命和意志。这样一个由全体个人联合起来形成的公共人格，以前称为‘城邦’，现在称为‘共和国’或‘政治体’。当它是被动时，它的成员称它为‘国家’；当它是主动时，则称它为‘主权者’；把它和它的同类相比较时，则称它为‘政权’；至于结合者，总起来就称为‘人民’；作为主权的参与者，则每个人都称为‘公民’；作为国家的法律的服从者，则称为‘臣民’。不过，这几个名词经常混淆，互相通用，只要我们严格按照它们的意义使用，知道加以区分就行了。”^⑥卢梭认为，社会契约是国家建立的基础，而“政府的创建绝不是一项契约”，国家的创建与政府的创建在性质上截然不同，很有必要把二者严格区分开

① [法] 卢梭：《致达朗贝尔的信》，李平沅译，商务印书馆2011年版，第45页。

② [法] 卢梭：《致达朗贝尔的信》，李平沅译，商务印书馆2011年版，第100页。

③ [法] 卢梭：《致达朗贝尔的信》，李平沅译，商务印书馆2011年版，第101页。

④ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆2011年版，第142-143页。

⑤ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆2011年版，第20页。

⑥ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆2011年版，第20-21页。

来,绝不能把政府的创建等同于国家的创建。为此,他在《社会契约论》中,以“论政府的创建绝不是一项契约”为题作了专章论述。他说:“有些人认为,创立政府的行为是人民与他们自己给自己加在头上的首领之间的一项契约,说什么正是按照这种契约,才得以规定双方应当遵守的条件,即一方有权发号施令,而另一方必须服从。但我认为,这样一种订约的方式,真是太奇怪了!”“说主权者给自己头上加上一个上级,这个话是很荒谬的,也是矛盾的。”因为“最高权威是不能转让的,也是不能改动的。如果限制它,那就必然会摧毁它”。^①为此,卢梭还特别强调:“一个国家只能有一个契约,那就是结合的契约。有了这个契约,就不能再有任何其他的契约。我们无法想象任何另外一个公共契约不会破坏最初的契约。”^②

卢梭坚信,约定是一切合法权威的基础。他“崇拜自由”,憎恶“统治和奴役”。他认为,任何一个人对他的同胞都不拥有天然的权威,任何强力都不可能产生权利。他说:“如果我只是从强力和由强力产生的后果来考虑问题的话,我认为:当人民被强力迫使服从而服从了,他们做得对;而一当他们能摆脱身上的枷锁便摆脱了,那他们就做得更对。因为他们这样做,是有根有据的:别人根据什么权利剥夺他们的自由,他们也可以运用同样的权利恢复他们的自由,否则,别人当初剥夺他们的自由,就是毫无道理的了。”^③ 社会秩序是使所有其他各种权利赖以保持的神圣权利。然而,这项权利绝非出自自然,而是建立在许多约定的基础上,而我们应该知道是哪些约定。卢梭指出:“向强力屈服,是一种必要的行为,而不是一种意志行为。”“只要权利要靠强力才能取得,则它的后果就会随原因而改变。凡是战胜了前一种强力的强力,就会接收前一种强力的权利。一旦人们可以不受惩罚地不服从,人们就会正大光明地不再服从。尽管最强者总是有理的,他可以采取他认为最有效的办法使自己成为最强者,然而,这种随强力的停止便会消灭的权利,算得上是权利吗?如果要施加强力,人们才服从,那么,人们就不是出于义务而服从的了。只要人们不再被强迫服从,他们就没有服从的必要了。”^④ 他举例说:“如果一个强盗在森林深处截住了我,我不仅因为受他的强力所迫要交出我的钱包,而且,即使我能把钱包藏起来,我也要出于良心的驱使而必须把钱包交给

① [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第110页。

② [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第111页。

③ [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第4-5页。

④ [法] 卢梭:《社会契约论》,李平沅译,商务印书馆2011年版,第9页。

他吗？因为他手中的那把手枪也是一种权威呀！”因此，“强力不构成权利；人们只是对合法的权威才有义务服从”。^①

卢梭认为，“人与人之间就只有用约定来作一切合法权威的基础了”。^② 社会秩序来源于共同的原始、朴素的约定。当自然状态下，人类生存障碍超过个人所能够承受的地步时，人类就被迫改变生活方式。由于人类不能产生新的力量，只能集合并形成力量的总和来克服生存的阻力。社会契约所要解决的根本问题就是：要“创建一种能以全部共同的力量来维护和保障每个结合者的人身和财产的结合形式，使每一个在这种结合形式下与全体相联合的人所服从的只不过是他本人，而且同以往一样的自由”。^③ 解决办法就是形成一个约定，使每个人都把自身的能力置于“主权者”的指导下。因为每一个缔约者都毫无例外地向它交出了自己全部的权利，人们都放弃了自己的自由而结合为一个共同体。民主国家正是在社会契约的基础上产生的，主权正是来源于人们之间自愿缔结而形成的社会契约之中，所以，主权属于全体人民，主权者不是政府或议会，更不是君主个人。由此，卢梭得出一个“最重要的”结论：“只有公意才能按照国家成立的目的即共同的福祉来指导国家的各种力量，因为，虽说由于个人利益的冲突使社会的建立成为必需，但只有靠这些个人的利益达成一致，才使社会的建立成为可能。正是由于这些不同的利益有共同的地方，所以社会联系才得以形成；如果不同的利益不在某一点上达成一致的话，任何社会都不可能存在。因此，社会应当独一无二地按照这个共同的利益来治理。”^④

（三）卢梭主张人民主权至高无上，主权不可分割、不可转让、不可代表

卢梭认为，国家最高权力属于全体人民，人民是国家主权的主体、拥有者和行使者。在“公意”的基础上，人民主权具有不可分割、不可转让、不可代表、至高无上和神圣不可侵犯的基本特征。

卢梭分析说：“是什么使国家成为一个整体的？是它的成员的结合。”^⑤ 国家的生命就在于它的成员的结合。“它的成员何以会结合在一起？是由于有把他们联系在一起的义务。”这种义务的基础，即政治共同体的基础，“是它的成员们的公约”。因为，“在人与人之间，除了承担义务的人的自

① [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 9-10 页。

② [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 10 页。

③ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 18-19 页。

④ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 29 页。

⑤ [法] 卢梭：《社会契约论》，李平沅译，商务印书馆 2011 年版，第 170 页。