

# 东西方政府权能理论博览（一）

## 一 政府正义权能论

政府正义权能论是一种古老的、经久不衰的有关政府权能源于正义、旨在正义的理论学说。这种理论认为，人是有理性的，人创造政府的宗旨是为个人能够过上理性的正义的社会生活。因此，政府的根本目的是创造和保护公民或社会的“公共幸福（公共利益）”这是一个政治体系正义与否的根本标准。以此为出发点，该理论认为，相对于“公共幸福”或“公共利益”个人的幸福和政府的利益都是次要的。无论是个人还是政府有损于公共幸福或公共利益的一切思想和行为都是非正义的，因而应该受到社会的谴责和非议。保护社会公共幸福的重要手段和方法是创造一个平等和谐的社会环境，而一个和谐平等的社会环境有赖于一个公平正义的政府。只要政府是正义的，个人就必须服从政府，政府可以以社会整体利益的名义干预社会个人的生活。那么，怎样的政府才算是一个公平正义的政府呢？有人认为，一个能按照各人的智慧和能力的不同而使人人尽其所能的政府是正义的政府；有人则认为，按照神法规范行为的政府才是正义的政府；当然，也有人认为，一个符合“帕累托最优原则”即能在不损害他人的福利的前提下最大限度地改善一部分人的福利的政府是符合现代正义标准的政府。这

些标准虽有所侧重，但几乎都主张正义政府的根本标准是保护私有财产权。如何使政府成为正义的政府而避免非正义的政府呢？有人崇尚法治约束，有人主张教义规范，有人强调制度自律。而几乎所有持正义权能论的哲人都一致认为，正义政府的根本保障在于人的道德重建。

### 1. 理性正义权能

理性正义权能说的基本要点，在于强调人类的理性选择它要求政府的权能以维护人类最高的理性、保障社会集体能过幸福生活为宗旨。在这个范围内，政府拥有法律所规范的最高权能，而超越这一规范的政府则是非正义的。虽然早在公元前 6 世纪古希腊的毕达哥拉斯已提出过“政治正义”学说，但毕氏的“政治正义”主要含义在于肯定奴隶制贵族政体下的不平等的阶级关系是一种符合天体和谐运行规则的自然秩序，即“一”与“多”的和谐统一。这一思想影响到公元前 4 世纪的亚里士多德，而在亚氏之后古罗马的西塞罗、文艺复兴时期的意大利政治思想家马基雅维里及 17 至 19 世纪的西方古典民主理论家均在不同程度上受到亚氏思想的影响，所以，持理性正义权能说的代表人物是亚里士多德。

亚里士多德认为，人类之所以选择城邦为生存的方式，不是单纯以人类的生存、经济、商业、军事、防御等为目标，而是为了使人们能过上更优良的集体生活或政治生活<sup>①</sup>。要过优良的集体生活必须使社会保持一定的秩序，而社会秩序的基础是正义，因为只有正义才能“判断人间的是非曲直”。所以，

参见 [古希腊] 亚里士多德《政治学》，商务印书馆 1981 年版，第 137 页。

城邦的一切权能均应以正义为原则<sup>①</sup>。在亚氏看来，正义即公平的精神，不公平就算不上正义。然而公平主要指的是一种“比值”上的判断，而不是数目上的相等，即是质等而不是量等<sup>②</sup>。那么一个城邦如何做到“质等”，即公平或正义呢？亚氏认为，一个政体就是城邦公职的分配制度，公民团体凭这个制度分配公职时，或以受职人总的权能为依据，例如，富人和穷人各有其权能，或以所有受职人员之间的某种平等原则为依据。具体来说，政治权利的分配必须以人们对于构成城邦各要素的贡献的大小为依据，所以只有人们的门望（优良血统）、自由身份或财富，才可以作为要求官职和荣誉（名位）的理由。受任官职的人必须是自由人和纳税人。这样，亚氏把政治正义的范围严格控制在自由人这一范畴内，在这之外的奴隶和外邦人自然就没有权利享受公平正义的权利分配了。在这里，亚氏实际上是从公民与政治体系的相互关系角度来肯定政治系统内部由于门望、自由身份和财富的不等而导致的政治权能大小不等的公平合理性的。这个角度我们可以称之为“民主的角度”，即只要有自由人身份的人不论其出身门第和财富多少，都可以得到大小不一的政治权利。因此那时候的民主是自由人的民主。然而在设计政府结构时，亚氏又从另一个角度，即政府“效能的角度”来论述正义问题了。他认为，一个城邦若没有政府就不成其为城邦了，也就是说，维持城邦社会生活正常秩序的是政府。那么，政府如何称职地完成这一目标，成为一个“正义”的政府呢？亚氏提出了几项条件：（1）政府权能内部的分工与合作。

参见亚里士多德《政治学》，第9页

② 参见同上书，第140、235页。

③ 参见同上书，第182页。

④ 参见同上书，第150页。

政府应有议事、行政和审判三种不同的职能，以便分工合作地完成城邦的统治和管理事宜。为完成这三种不同的职能，应有议事、行政和审判三组组织机构，各组组织机构为履行自己的职能，拥有不同的权利和权力。这种分工合作的组织权能结构是一个良好的政府得以正常运作的重要前提，因为这些机构的集体性能优于它们个别的性能。(2) 政府权能的稳定和流动。就政府的权威和效率而言，亚氏认为，“凡不能维持法律威信之城邦都不能说它已经建立了任何政体。法律应在任何方面受到尊重而保持无上的权威，执政人员和公民团体只应在法律（通则）所不及的‘个别’事例上有所抉择，两者都不该侵犯法律。”<sup>①</sup> 也就是说，政府的权能是由法律固定的，且有相对稳定性。政府官员和公民均不得随便扩大或缩小政府权能。其目的是保持政府权能的权威性。然而，就掌握政府权能的人员的民主性而言，他又主张城邦政府的权能由具备才能的人轮流掌握。理由是：“同等的人（即自由人——本文作者注）交互做统治者也被统治者，这才合乎正义。”因为“当大家都具有平等而同样的人格时，要是把全部的权力寄托于任何一个人，这总是不合乎正义的。”<sup>②</sup> 在亚氏看来，相同人格和才能的人轮流执政使政府权能的权威性不再依赖于某个人的人格而是所有人都按相同的法律来治理，即实行“法治”，有利于提高政府行为的法律权威性。(3) 政府权能的运用应着眼于精英政治和平民政治的结合、政府与社会的平衡。亚氏认为，任何政府设官而治是正常和必要的，自由人之间智慧和才能也有程度之别，因而让才德较高的人执掌政府最高权能也是正确的，但许多单个人合而为一个

<sup>①</sup> 亚里士多德《政治学》第 191—192 页。

同上书，第 167—168 页。

集体时，往往可能超过少数贤良的智能。所以他主张，平民单个人不好，但集合起来同较高尚的一级行政人员的职能相配合，是有益于城邦的。就像杂粮与细粮混调起来营养更充足一样。精英政府和平民政府的有机结合的意义，不仅仅限于智慧和才能的互补效应，而且更为重要的是建立起政府职能与社会职能的某种平衡机制。也就是说，“如果一个城邦中大群的穷人被槟于公职之外，这就等于城邦内保留着许多敌人。”<sup>①</sup> 所以，亚氏认为一个人人尽其所能，轮流做统治者和被统治者的政治体系有利于达到政府的“正义”目标，引导人们过优良的集体生活。从这个意义上讲，亚氏的正义权能学说实际上是以“公共利益”为宗旨，以政府行为是否有利于人们在城邦中过更优良的集体生活即理性的政治生活为标准所建构的一整套理论。在这套理论中，政府优先保护和考虑的是社会整体利益，即亚氏所指的“公共利益”，而个人利益只能在整体利益中得到实现，并且才是合法和合理的。纯粹的个人利益是“不合乎正义”的。这一点与亚氏整体大于局部的正义哲学伦理观是相一致的。

亚里士多德的理性正义权能论对古罗马、中世纪和近现代的欧美，甚至当代西方的一些思想家和政治家具有深远的影响。他所提出的政府权能以人类理性选择的公共利益为正义依归的思想有其多重性：一方面，它明确了政府行为的宗旨是为维护和发展社会公共利益。这一思想是有历史和现实意义的。它既指出了政府权能的根本目标和边界，也为社会控制政府提供了一个基本的标准。这一思想后来为近代的资产阶级古典政治理论家和现代西方的资产阶级政治学家所继承和发挥，成为西方

① 参见亚里士多德《政治学》，第 143、145 页。

② 同上书，第 144 页。

民主理论中人民主权、社会制约政府、政府内部制衡、少数服从多数但应照顾并保护少数等思想的重要理论依据。现代许多国家的政府也都在宪法等法律文件中以及在实际政治行为中，明确维护和发展“公共利益”这一宗旨。另一方面，亚氏的这一正义权能理论明显带有理想主义色彩。亚氏自己也承认，政府与社会、精英与平民、效率与民主、权能的分工与合作等等，这些理念之间的平衡确实是最为理想的政府权能状态，但在当时的古希腊各城邦中实际上没有一个城邦能达到这样的最佳状态。当然，后来所有类型的政府，包括当代的政府，也没有一个能完全达到这一理想状态的。再一方面，亚氏的这一正义权能理论重在整体和社会利益，而轻局部和个人利益。这一点为后来的功利主义权能思想家所批评。在以农业和自然经济为基础的社会中，把整体和社会利益作为政府权能的主要目标是有一定道理的，然而，当社会发展到以工商业和商品经济为基础的社会中，局部和个人利益日益突出起来，政府权能的侧重点就必须有所调整。所以，亚氏的理性正义权能说也有一定的历史局限性。至于他把政府权能的正义限于“自由人”轮流执政而排斥奴隶和外邦人的主张，自然更是其奴隶主阶级的阶级局限性所决定的。

## 2. 神序正义权能

神序正义权能说是中世纪著名神学家托马斯·阿奎那对世俗政府权能的一种理论解释。这种学说的要点，在于强调世俗政府的权能来自神的旨意，因此，世俗政府权能的构建应按神法规范的秩序来进行。符合神法规范的秩序的政府是正义的，否则就是非正义的。正义的政府是适合人的理性要求的，而非正义的政府是违背人的理性要求的。因此，阿奎那的神序正义权

能说是把亚里士多德的理性正义权能说与他的经院哲学拼凑起来解释世俗政府与神法关系的神学理论。

阿奎那认为，人是一种理性动物，他注定要过集体的社会政治生活。因为，社会集体生活可以使人追求大于个人利益的社会公共福利，国王或政府的职能在于“殚心竭虑地增进公共福利”。只有增进公共福利的政府才是正义的政府，否则就是非正义的政府。然而，国王或政府如何去增进公共福利呢？阿氏认为，君主和政府有三项职能：首先是确立所统治的社会的安宁，即建立社会秩序的职能；其次是必须保证不让任何事情来破坏这样建立起来的安宁，即维持秩序的职能；再次是必须费尽心机继续扩大社会福利，即发展社会公共利益的职能。这与他从另一个角度总结的法治和提供充裕的物质利益两大职能是一致的<sup>②</sup>。然而，不是单靠世俗的政府就能圆满履行这些职能的。因为，人类除了享受世间的物质利益外，还有权享受上帝的快乐。显然，单靠人类的理性是达不到后一个目的的，因而必须靠神的恩赐，听从基督在人间的代表——教皇的命令和指挥。阿奎那认为，要真正服从教皇的命令和指挥，除了使世俗的人类接受政府执行的自然法和人法的约束外，还必须接受神法的支配。原因是：（1）人在最终目的方面是无能的，只有神才具有决定最终目的的能力；（2）人的理性判断是情感的、不可靠的，只有信仰才是超然的、可靠的；（3）人法无法规定内心的活动，只有神法才能做到；（4）人法不可能惩罚甚至不可

① 参见 [意大利] 托马斯·阿奎那《阿奎那政治著作选》，商务印书馆 1982 年版，第 87 页。

② 参见同上书，第 88 页。

③ 参见同上书，第 85 页。

能禁止一切罪行，因而，必须借助神法的帮助<sup>①</sup>。这样，在阿氏的理论中，世俗政府权能的行使必须靠两个标准来进行或曰有两种规范政府权能边界的标准：一是自然法和人定法的规范；二是神法的规范。从这样的理论出发，阿氏认为，混合政体最好，即君主制和贵族制相结合。前者体现了“宇宙为上帝一人之治”的神法规范的统治秩序；后者体现了世俗理性的共同生活的需要。所以，阿氏认为混合政体是“神法所规定的一种政体”，也即符合神序正义的一种政府形式。既然能够保障人类既可享受世俗的物质利益，又能享受上帝的精神或曰灵魂快乐的政府，只能是按神法规范的秩序来建构和运作的政府，那么，根据宇宙中整体大于局部，一人高于众人的神的秩序，神序正义权能下的政府重在保护公共利益，“对于某一个个人的伤害有时是可以容忍的，如果这种伤害是有益于社会福利的话”<sup>②</sup>。

可见，阿奎那的政府神序正义权能说与亚里士多德的理性正义权能说在法治和维持公共福利这两点上是一致的，只不过法治和维持公共福利的内涵有所不同。亚氏的法治重在自然法和人定法，因为它们符合人的理性要求的，而阿氏的法治既包括自然法和人定法，更侧重神法。神法高于自然法和人定法。因为神性或曰信仰高于理性。没有神性人类不可能获得“上帝的快乐”。亚氏的公共福利主要在于优良的世俗城邦集体生活，而阿氏的公共福利不仅仅指世俗的国家政治生活，还包括人们内心的属于灵魂和信仰领域的社会宗教生活。而有权管理世俗和宗教两方面大权的只有教皇。所以，非常自然，阿氏主张世俗的王权政府应服从教皇代表的神权政府。说到底，阿

参见《阿奎那政治著作选》，第 108 页。

参见同上书，第 70 页。

氏的神序正义权能说的根本目的，是为其政教合一、教皇至上的学说提供理论依据。然而，若撇开其神学色彩，阿氏提出政府权能应严格限于法律规范的界限内（无论这个法是自然法、人定法，还是神法）政府不仅应关心人类的物质利益需要，还应引导人类的灵魂或精神生活等主张，对于现代人类来说，还是有一定意义的。

### 3. 契约正义权能

契约正义权能说，是把政府权能的正义性建立在公民与公民，或公民与政府之间签订政治契约的基础上，而又以契约的内容来约束双方行为的边界的一种政府权能学说。持契约正义权能说的人主张，政府的一切权能来自公民与公民之间的权能契约，或公民与政府之间的权能委托。一切非经契约程序的政府权能都是非正义的。公民之间、公民与政府之间之所以需要有这样的权能契约，主要目的是为了全体社会成员的公共利益，或是为了维护和平安宁的社会秩序。人类只有过集体的社会生活才是符合人类理性的正义的生活。因此，政府行为若超越了公民之间、公民与政府之间的契约所规范的宗旨和范围，则将威胁到人类正义的生活秩序和公共利益，这样的政府就会蜕变为人民的对立面，这时社会和公民就有权收回他们委托于政府的一切权能，并有权推翻非正义的政府。

政府源于社会契约的思想虽然早已由古希腊哲学家伊壁鸠鲁和古罗马的塞涅卡提出来，然而，比较系统地集中论述政府契约正义权能论的，是近代英国的霍布斯、洛克和法国的卢梭。

霍布斯认为，自然状态下人与人处在战争状态中，和平和安宁没有保障。于是人类渴望和平和安宁的理性要求人们自愿地无条件地放弃自己的“自然权利”，签订契约，把一切权利交

给某个个人或会议，即主权者。由主权者代表人民和国家，行使普遍意志的权利。这个主权者就是专制君主及其政府。霍氏认为，正义的政府应是公私利益结合得最好的政府，因为，在这种政府形式下公共福利所得到的推进是最大的。而“在君主国家中，私人利益和公共利益是同一回事。”<sup>①</sup>因此，君主政府是最符合正义要求的政府形式。君主即主权者，他集立法、行政和司法权于一身。由于主权者不是契约的一方，不受契约内容的限制，因此，他的行为除必须促进普遍的公共利益这一正义标准外，没有其他任何限制。受限制的只是契约的签订者们，即臣民们。他们在交出一切自然权利后，就只有服从专制君主的义务，而无改变君主专制制度的权利，更无收回交给专制政府的权力的权利，除非专制君主及其政府损害了普遍的公共利益。

与霍布斯不同，洛克认为，为走出自然状态而签订契约的双方是公民和政府。公民在与政府签订契约时并没有放弃全部自然权利，因此，政府权能不能超越公民生命和社会公共幸福，特别体现为不能侵犯公民保持其生命和社会公共幸福的必要保障——私有财产权。为此，洛克设计了立法与行政两大政府权能“分立”的机制。他说，“如果同一批人同时拥有制定和执行法律的权力，这就会给人们的弱点以绝大的诱惑，使他们动辄要攫取权力，借以使他们自己免于服从他们所制定的法律，并且在制定和执行法律时，使法律适合于他们自己的私人利益，因而，他们就与社会的其余成员有不相同的利益，违反了社会和政府的目的是。”<sup>②</sup>不过，在立法权和执行权中，立法权是“最高

[英]霍布斯：《利维坦》，商务印书馆 1985 年版，第 144 页。

[英]洛克：《政府论》（下篇），商务印书馆 1981 年版，第 89 页。

权力”执行权是处于“从属地位”的权力。立法权是享有权利来指导如何运用国家的力量以保障这个社会及其成员的权力，而执行权是一个经常存在的权力，负责执行被制定和继续有效的法律。当然，执行权也有一定的“自由裁量”的权力，但它必须根据公众福利和利益的要求来“自由裁量”。这样就 把政府权能限制在公民与政府契约的目标规范内。而且，政府权能内部也有明确的边界，不能互相重合，更不能同一。所以，洛克与霍布斯不同，他反对君主专制而主张议会主权。然而，洛克也清楚，议会主权不等于失去了制衡议会的力量。当公民发现立法行为与他们的委托相抵触时，公民仍然享有最高的权力来罢免或更换立法机关。这是因为“受委托来达到一种目的的权力既然为那个目的所限制，当这一目的显然被忽略或遭受打击时，委托必然被取消，权力又回到当初授权的人们手中，他们可以重新把它授予他们认为最有利于他们的安全和保障的人。也就是说，社会始终保留着一种最高权力，以保卫自己不受任何团体，即使是他们的立法者的攻击和谋算。”<sup>①</sup>可见，公民有控制政府权能的最后权力。这一观点被法国的卢梭发挥得更为淋漓尽致。当然，洛克在公民如何行使控制政府权能的最后权力问题上，他并不主张革命，而是赞同妥协。这是洛克的政府权能理论的根本局限所在。

卢梭的政府权能理论是以自然人与自然人、公民与政府的两次契约程序为基础的。他认为，虽然自然状态下人与人之间是一种和平共处的关系，但毕竟存在诸多不便，因而，人与人之间通过相互签订契约来结成社会共同体。社会共同体的意志就是“公意”。“公意”是自然人与自然人签订契约的结果。为

<sup>①</sup> 洛克：《政府论》（下篇）第 129 页。

了使“公意”得以进入实施状态，需要有一个执行公意的组织机构，于是，人们又同政府签订了契约，由政府来掌握管理社会的治权。第一次契约是主权者之间的行为，是主权的最高体现，而第二次契约是主权者与治权者之间的行为。它是以政府履行保护公民的政治自由和生命财产的安全和秩序为条件的。第一次契约时，公民们把自己所有的自然权利都奉献出来，由于每个自然人均这样做，所以，卢梭认为，服从公意只不过是服从公民自己本人。第二次契约时，公民并没有把自己的一切权力全部交由政府支配，而是相反，“公意”即公民的全体意志继续决定政府的一切权能和行为。既然如此，当政府行为违背了公民全体的“公意”，侵犯公民的政治自由和生命财产时，政府的权能就是“非正义”的了。这时，公民有起义推翻暴虐政府的权力。因此，卢梭与霍布斯和洛克均有不同。他既反对专制君主制，也反对分权和议会主权。他主张议行合一的直接民主的共和制。

契约正义权能说把政府权能的正义性或曰合法性建立在契约程序的基础上，但依契约内容的不同，政府权能的大小、政府与公民的关系是不同的。因此，各个哲人所谓契约“正义”之内涵是有差别的。在霍布斯看来，经契约程序建立的专制政府是合法的、正义的；洛克和卢梭却认为无论如何专制政府总是不合法、非正义的。洛克认为经契约程序确立的议会主权是合法的、正义的，而卢梭却认为是不合法、非正义的，只有人民主权的政府才是合法的、正义的。这种理论分歧直接影响到近现代，甚至影响到当代政治理论关于程序在政府权能建立和运作中的作用的争论。同时也给各国政府实际行为的合法性问题带来了一个至今难以解决的问题：程序是否是政府合法性的唯一基础或曰主要依据？非程序的政府能否成为合法政府？如果

能，那么是在怎样的前提条件下才可经非程序的方法获得合法性？这些问题我们将在政府权力各章中详加论述。

#### 4. 社会正义权能

社会正义权能说把社会作为政府与个人关系的中介组织和逻辑基础，政府是人的社会本能的产物，而不是人的理性选择的结果。所以，需要政府成为强有力的权威来抑制个人利己本能的泛滥，以保障社会整体利益的存在和发展。这种学说的代表人物是 19 世纪法国著名实证主义思想家孔德。

孔德认为，人有利己和利他两种社会本能。社会就是在这两种本能的矛盾运动中产生和发展的。家庭关系由家长这一权威来调节，社会关系则由政府这一权威来调节。原因在于，人的合作与服从的本能使大家认识到政府是必要的，一个强有力的政府的存在是有效地防止利己主义泛滥而促进社会利他主义发展的一个重要保障。政府的根本职能是实现集合力量和分配功能的目的，也即维护和巩固“社会团结”的职能。为了履行这一职能，必须建立以等级制度和独裁统治为特征的“社会政体”限制个人权利和自由 甚至认为人在社会政体下只有义务，没有权利。政治的依从关系是根据人的智能的高低来确定的。智能高、财富多的人处于统治地位，而智能低、财富少的人处于被统治地位。这是一个社会有机体的合乎自然的结构关系，也是一个社会有机体得以保持平衡与稳定的必要条件。这种结构关系保证了社会中的各个阶级、各种人员能尽自己应尽的社会义务。所以，在孔德看来，资本家掌握政治和经济权力，领导和管理整个社会的物质生活，无产阶级服从资本家的领导和管理，科学工作者领导社会精神生活。这样的社会“有机”安排是合乎正义的。在这种社会正义原则支配下，维持和巩固现有

的社会有机结构成为政府权能的根本目标所在，而社会有机结构的不断变动的需要是政府权能弛张的依据和基础。符合社会有机结构正义原则的政府权能是正义的，否则，就是非正义的。孔德认为，17、18 世纪古典民主理论家们从人的理性和个人自由角度所得出的正义观，并用这种正义观去要求和衡量政府行为的正义与否，是完全错误的，不符合实证科学的理论幻想。

可见，孔德虽与前几种政府正义权能论者一样主张社会高于个人，但角度不同。前者是从个人理性和权利的角度来论述社会整体利益的需要，而后者是从社会存在和发展的需要来解释社会整体利益的必要性和必然性的。这样，所得出的政府权能观就有很大差别：前者主张政府权能以不违反人的理性要求和个人权利为限，而后者主张政府权能至高无上。为什么会有这样的理论分野？我们认为，孔德所处的 19 世纪是工业革命蓬勃开展时期，在社会生产力和财富“爆炸”的同时，社会关系在重组中有使社会矛盾日趋尖锐而一触即发的可能。孔德明察到这一点，他的内心是矛盾的：一方面想通过社会有机体内部的整体结构的整合来达到“社会团结”，缓和阶级矛盾的目的；但另一方面，又害怕“社会团结”的不可靠冲破社会有机体的整体结构，因此，又呼吁强化政府权能。事实证明，孔德的这一医治社会矛盾的药方并不灵验。最后只有通过战争（“一战”和“二战”）的途径和人民革命（20 世纪前期世界范围内的社会主义革命）的手段，才使社会矛盾得到释放和转换。不过就政府权能本身而言，正如孔德所预言的，到 19 世纪末、20 世纪初后，政府的权能确实在不断膨胀，终于导致了“巨人政府”的产生。但从其深层原因来看，则不是孔德的社会正义权能说所揭示的那种本能发展的逻辑结果，而是社会生产方式矛盾运动的必然产物。

## 5. 制度正义权能

如果说古代中世纪和近代的政府正义权能论到 18 世纪 特别是 19 世纪遇到了政府功利权能论的批评和指责，因而其影响有所下降的话，那么，到本世纪 70 年代初，这种局面有了很大的转机。从一定意义上讲，还要归功于美国著名伦理学和政治学家罗尔斯的制度正义权能说的提出。

罗尔斯的制度正义权能说主要分为两个基本逻辑层次：一是制度正义的两项基本原则；二是实现制度正义的政府行为规范准则。

罗尔斯认为，所谓“制度正义”是指社会基本结构的正义，即社会基本制度对基本权利和义务的分配。这不同于个人正义即个人应尽的政治义务。制度正义的目的是维持“公共善”即亚里士多德讲的“公共福利”。要实现制度正义，必须坚持两项基本正义原则：第一个原则要求在各种基本的权利和义务的分配上实现平等，即机会公平原则，也就是说，人人都享有一种平等的权利，享有与他人所拥有的一种同样的自由相一致的最广泛的基本自由。第二个原则是某些社会和经济的的不平等。例如，财富和权力的不平等，只有当他们使每个人，特别是使得最少得益的社会成员的利益得到补偿时，才是正义的，即差异原则。<sup>①</sup>很明显机会公平原则与差异原则之间是有矛盾的，于是罗氏又提出第一原则优先于第二原则的“优先原则”。他认为这样就从理论上解决了两个原则间的矛盾。那么，在现实生活中如何实现这样的“制度正义”原则呢？罗氏提出了一系列实现

<sup>①</sup> 参见 [美] 约翰·罗尔斯《正义论》，中国社会科学出版社 1988 年版，第 56 页

制度正义的政府行为规范准则，其中主要有：宪法对“公共善”的维护、平等参与政治的原则、政府对政治自由的价值补偿原则及法治原则等。罗尔斯认为：“既然宪法是社会结构的基础 并且是用来调整和控制其他制度的最高层次的规范体系 那么每个人便都有同样的途径进入宪法所建立的政治程序中。当参与原则被满足时，所有人就都具有平等公民的相同地位”。<sup>①</sup>这种平等参与体现为：平等代表制、公民在形式上应有进入公职系统的平等途径、受宪法保护的纯粹多数裁决规则程序以及言论、集会、思想和良心的自由等。但即使这些条件都具备了，仍然不可能完全保障真正的平等参与。因为在罗尔斯看来，以往的立宪政府的主要缺点，就是没有用制度正义来保证政治自由的公平价值分配。“民主政治过程充其量只是一种受控的竞争过程；它甚至在理论上也不具有价格理论赋予真正的竞争市场的那种值得向往的性质。此外，政治制度中的不正义结果比市场的不完善更严重 持续的时间更长。”那些既得利益者经常能通过使用国家和法律的强制工具来保证他们的有利地位”。<sup>②</sup>怎么办？罗氏认为必须重建制度正义，即政府行为的正义。这就要求政府权能对公民的平等参与加以干预，即“采取补偿性步骤来保护公平的价值”如政府必须定期地提供费用以鼓励自由公开的讨论，应通过分配给各政党足够的税收，使它们不受私人经济利益集团的支配，建立行政公职和权力的公平竞争制度等，而且所有这些措施都应法制化。可见，罗尔斯把维护“公共善”的正义事业寄托于政治制度或政府行为的自身完善上。只有政府行为本身是合正义的 才有理由要求公民服从 否

约翰·罗尔斯：《正义论》第 217 页。

② 同上书。第 216 页。

则就不可能要求公民服从非正义的政府。同时，政府并非是“守夜人”式的，政府为了达到社会正义必须有效地干预社会生活。这样，罗尔斯与提出政府正义权能论的亚里士多德、阿奎那、霍布斯、洛克和卢梭等人均有不同，他已不再把正义问题仅仅看作是公民与公民之间处理相互关系的一种道德准则，而是把它上升到建构政府与公民、公民与公民关系的一种普遍的行为规范，也即从个人正义转向了政府正义，从内在的道德正义要求，转向了外在的制度正义的约束。当然，罗尔斯把政府权能的正义寄托于如宪法这样的根本大法的规范，实际上是不现实的。因为作为根本大法，它是由社会中占统治地位的阶级的代表制定的，它所保护的根本利益当然是统治阶级的利益。所以，无论罗氏所设计的公平参与原则和措施如何精当，宪法实际上仍不可能摆脱只是提供一种“民主程序的竞争形式”的实际地位。从这样一个角度看，制度正义权能说实质上并没有超越理性正义权能论、神序正义权能论和契约正义权能论所固有的阶级局限性。

## 6. 仁礼正义权能

这是以孔孟为代表的中国古代儒家提出的一种政府权能学说。这种学说强调国家与社会、政府与臣民的等级礼义关系，而处理这些关系的道德基础是“仁”。仁者爱人，要求每个人都从“内省”的“仁爱”出发处理人际关系 处理家政和国政的关系。对于国君和政府来说，“仁政”的核心首先是道德自律，然后是行“尧舜之道”，关心社会和臣民的生产和生活，实行“轻徭薄赋”的仁慈政策。这样的国君和政府才是合“天道”即合正义的，否则就是“无道”即非正义的。正义的国君和政府将赢得百姓的拥戴，而非正义的国君和政府将失信于民，受天之罚，走