



论科学执政、民主执政、 依法执政 (三)

詹福满◎著

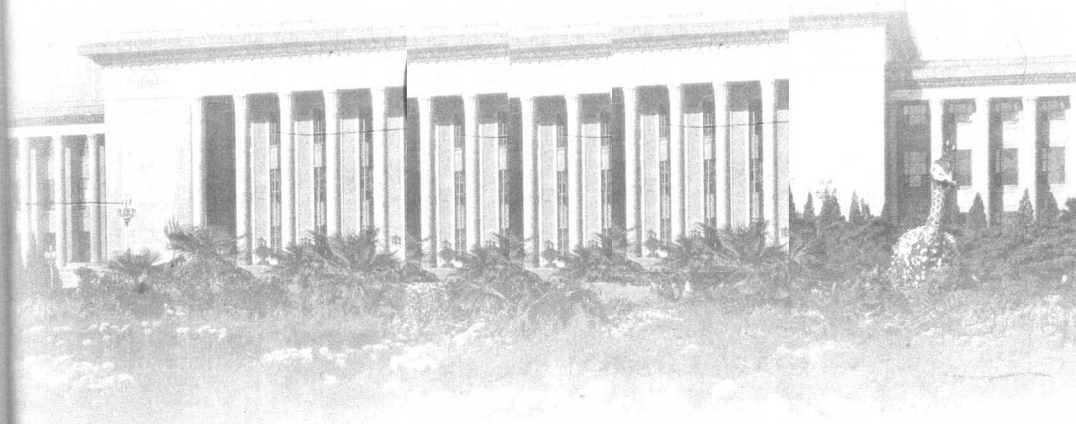


 人民出版社



论科学执政、民主执政、 依法执政 (三)

詹福满◎著



人民教育出版社

第三册内容提要：

- 有限政府理论的基本含义；
- 有限政府理论的渊源及其发展历程；
- 有限政府理论的制度结构；
- 有限政府理论在发达国家的实践；
- 有限政府理论在中国的实践及其问题。



作·者·简·介

詹福满 浙江人，留学回国人员，法学博士，政治学博士后；担任过县级政府领导，从事过司法实践；曾出版个人著作多部，发表学术论文多篇。

责任编辑：李春林
封面设计：肖 辉

目 录

第一章 作为科学执政途径的有限政府	(1)
一 问题的提出	(3)
二 有限政府的科学理论	(6)
(一)人性幽暗意识	(7)
(二)有限理性	(9)
(三)方法论个人主义	(12)
(四)制度的设防	(14)
第二章 执政理论的科学之路	(17)
一 有限政府理论的古代渊源	(17)
二 有限政府理论的近代形成	(24)
三 有限政府理论的当代发展	(44)
四 马克思主义的有限政府理论	(57)
第三章 执政理论的科学制度	(64)
一 分权制衡与集权专制	(65)
二 信息公开与暗箱操作	(83)
三 程序正当与随意行政	(95)
四 政府责任与政府失职	(106)

第四章 执政理论的域外形态	(113)
一 当代英国的执政措施	(119)
(一)雷纳评审	(121)
(二)下一步行动方案	(123)
(三)公民宪章运动	(126)
(四)竞争求质量运动	(128)
二 当代美国的执政措施	(130)
(一)市场化措施	(131)
(二)分权化措施	(133)
(三)放松规制措施	(135)
三 当代法国的执政措施	(138)
(一)分权化与现代化	(139)
(二)政府与企业关系的合同化	(141)
四 当代德国的执政措施	(144)
(一)给政府“减肥”	(145)
(二)组织改革	(145)
五 当代日本的执政措施	(146)
(一)市场化措施	(148)
(二)民营化措施	(149)
(三)自由化措施	(150)
(四)自治化措施	(152)
第五章 执政科学化、民主化、法治化的中国之路	(155)
一 有限政府在我国的发展及现状	(157)
(一)分权制衡(政府职能转变)方面	(158)
(二)政府信息公开方面	(168)
(三)正当程序方面	(172)
(四)责任政府方面	(175)

二 建设有限政府的难题	(177)
(一)制度背景方面	(178)
(二)观念方面	(179)
(三)制度方面	(183)
三 建设有限政府的基本对策	(187)

第一章 作为科学执政途径的有限政府

政府悖论^①在我们这个时代的凸显超出了以往任何时候,之所以这样认为,是因为当今政府对人类社会生活各个领域的影响是前所未有的。甚至有学者指出,“现在,人类究竟是被炸成粉,还是被设计出使自身得以生存的政治安排,取决于政治和政治家们”。^②事实上,政府从来都是既可以从善也可以作恶的组织,我们对其既不能持犬儒主义怀疑态度,也不能抱以完全信任,我们应该设计这样一种制度,既促使政府积极实现宪政的基本价值和理想,同时又能防止暴政的出现。为此,先贤们已经作出了不朽的努力,从洛克的《政府论》到卢梭的《社会契约论》;从黑格尔的“神性”政府到马克思主义的阶级性政府;从亚当·斯密的“守夜人”到凯恩斯的“积极干预者”;从诺齐克的“小政府”到沃克的“大政府”……,每一个理论的背后都是这样一种努力。自 1776 年亚

① 这里的政府悖论是指:一方面,人们对政府寄予厚望,希望政府多多作为;另一方面,人们对政府又抱着深深的忧郁情结,害怕政府为害于民。这一悖论的提出受著名的“诺思悖论”的启发,诺思认为,国家的存在是经济增长的关键,又是人为经济衰退的根源。参见(美)诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版,第 20 页。

② 参见(美)达尔:《现代政治分析》,上海译文出版社 1987 年版,第 5 页。

当·斯密出版《国民财富的性质与原因研究》一书以来,“守夜人政府”模式在欧洲整整盛行了一个多世纪,甚至有学者认为该书的出版是现代人的幸运之处。^①“守夜人政府”模式的经营理念是管得最少的政府是最好的政府,^②主张市场优先于政府,崇尚市场制度对个人自由的积极作用,反对政府干预,反对“大政府”主张的那套浪漫、虚幻的观念,而着重强调“政府失败”。这一政府模式依靠那只“看不见的手”对经济的调节,极大地繁荣了资本主义经济,一度成为理想的政府模式。然而,自19世纪70年代以电力应用为标志的第二次科技革命兴起以来,由于世界经济总体规模迅速增长,^③“守夜人政府”已无力应对各国日益复杂的经济形势,而20世纪30年代资本主义世界大危机的发生,更是直接导致“守夜人政府”模式的破产。“市场失败”和平等问题日益成为人们的关注焦点,凯恩斯的政府干预主义浮出水面,“市场失败”为政府职能的扩充提供了现实需要。20世纪30年代后兴起的“福利政府”模式正是这一思想影响的产物。“福利政府”模式主张政府对社会的无限责任,从而对社会生活进行大规模、深层次的政府干预。^④但20世纪70年代以后出现的“福利国家”巨额的

① 参见毛寿龙:《有限政府的经济分析》,上海三联书店2000年版,第2页。

② 亚当·斯密把政府职能限定在三个方面:一是保护本国的社会安全,使之免受其他独立社会的暴行和侵略;二是保护人民,不使社会中的任何人受其他人的侵害和压迫;三是建设并维持某些公共事业和公共设施。参见亚当·斯密:《国民财富的性质与原因研究》,商务印书馆1974年版,第423页;法国经济学家萨伊则更进一步发展了自由主义理论,认为单凭市场经济本身就能自动维持社会总供给与总需求的平衡,政府旨在维持总供求的职能也被剥夺了。

③ 据学者统计,1870—1913年间,世界贸易总额增长3倍以上,从1900—1913年,国际贸易总额从101亿美元增加到195亿美元。

④ 参见顾俊礼:《福利国家论析》,经济管理出版社2002年版,第67页。

财政赤字给这一政府模式敲响了丧钟,“滞胀”局面的持续更是直接宣告了“政府失败”时代的来临。“两极政府”(即上述两种政府模式)的合法性危机促使人们重新思考政府,“问题的根本之处在于我们政府的类型错了,我们不需要什么大政府或者小政府,我们需要一个更好的政府”,^①经验表明,要走出政府的“西西弗斯”困境^②,必须寻求有限政府的理论支持。然而,迄今为止,有限政府的理论主张与理论体系尚不明朗,对其理论进一步的系统梳理,通过方法论上的人性幽暗意识、有限理性、方法论个人主义及制度的设防学说来论述有限政府,并从价值理念、制度设计、制度操作^③三个层面为分析有限政府提供一个初步的框架,仍是一项有待于完成的重要任务。

一 问题的提出

要明确研究范围,一个首要的任务是要界定“有限政府”的定

-
- ① 参见(美)奥斯本等:《改革政府》,上海译文出版社1996年版,第25页。
- ② 在古希腊神话中,西西弗斯由于触怒了天神而遭惩罚,诸神罚他以推石上山的苦役,由于巨石本身的重量,石头推上山顶又滚落下来,循环往复,永无休止。西西弗斯的这一困境,经常被用来形容政府改革的恶性循环,即“精简—膨胀—精简—膨胀”。
- ③ 价值理念勾画了有限政府的理想图景,是一种应然状态;制度操作是有限政府的实然状态;制度设计介于应然与实然之间,按照拉德布鲁赫的说法,这是一种“欲然”状态,是俗世与天界的中间王国,即人类存在的自然王国和渴望的理想王国间追求和造就的中间王国,既带有尘世的重负,也具有天堂的引力。参见(德)拉德布鲁赫:《法学导论》,中国大百科全书出版社1997年版,第3页。

义。尼采曾经指出,只有非历史的存在才可能被赋予恰当的定义。^①从这一意义上说,有限政府作为一种具有复杂历史变迁的理论,似乎不应该有一个确切的定义。然而,人们在讨论政府模式问题时,又常常以“有限政府”指称特定模式。这就意味着人们不管在主观上是否意识到,在客观上都赋予了“有限政府”某种特定的含义,以区别于其他政府模式。但是,当我们试图找出“有限政府”的确切含义时,却充满了迷惘与无力,因为在绝大多数场合,“有限政府”的使用是没有被定义的,而且使用的场合之间经常存在冲突。^②产生这种现象可能与以下几方面因素有关:其一是有

① 转引自 J. G. Merquior, *Liberalism: Old and New*, Boston: Twayne Publishers, 1991, p. 1。

② 笔者在 google 上以“有限政府”进行搜索,大概有 13000 项搜索结果,而对“有限政府”做过定义的没有超过 10 项,而且所作的定义如出一辙,其基本内容为“有限政府是指在权力、职能和规模上受到严格的宪法和法律约束、限制的政府”,参见刘军宁:《市场经济与有限政府》、《有限政府与政体改革》;徐升权:《浅论宪政与有限政府》;陈国权:《论法治与有限政府》;纪程:《论当代我国有限政府的构建》;笔者以“limited government”进行搜索,大概有 8730000 项搜索结果,几乎没有一项对“有限政府”作出定义;笔者以“limited government”为关键词在国家图书馆外文文献中检索,有 7 项结果,除了重合部分与不相关的检索结果,符合要求的有两项,分别为 Norman Barry, *Limited Government, Individual Liberty and the Rule of law*, Edward Elgar Publishing(1998); Carl Friedrich, *Limited Government*, Prentice-Hall(1974)。这两本著作只是涉及有限政府的部分内容,根本没有明确的定义;笔者以“有限政府”在中国期刊网政治法律栏进行检索,结果与 google 上基本相同;笔者以“有限政府”在中国学位论文数据库进行检索,有一项结果符合要求,即华中师范大学唐鸣副教授指导的李少军硕士的同等学力硕士论文《论有限政府》,该文认为“有限政府”与有限行政、有限干预同义;笔者查阅 Bryan Garner 主编的世界权威法律词典“Black's Law Dictionary”第 7 版,没有“limited government”词条。至此,我们可以发现,尽管“有限政府”一词的使用越来越频繁,但其基本内涵尚不明确,在不同的使用者之间不可通约,甚至矛盾。

限政府理论本身的历史变迁导致这一理论的重点不断发生变化;其二是不同学者对“有限政府”一词的着眼点不同,从而描述全然不同的画面;其三是有限政府不仅是一种理论、一种制度,还是一种意识形态。然而,无论有限政府理论如何变迁,也无论学者们如何对待这一理论,如果我们以一种比较简单化的方式来回顾自17世纪以来有限政府主要发展历程的话,^①那么,可以发现这一理论在过去四个多世纪的发展已经逐步取得了以下几方面的含义:

第一,政治层面的有限政府主义。早期有限政府理论面临的主要任务是反对极权主义和全能政府,主张分权与制衡,争取个人权利。从洛克、贡斯当到密尔的理论大致反映了有限政府在这方面的关注。到19世纪中期,欧洲的主要国家和美国已基本完成了这方面的任务,建立了有限政府,保障了个人权利;第二,经济层面的有限政府主义。大约从苏格兰启蒙运动时期起,即从18世纪起,特别是从斯密开始,有限政府理论开始关注政府应该以何种方式、何种程度介入经济活动,其基石是私有财产、市场经济及政府较少对经济干预与控制;第三,哲学层面的有限政府主义。有限政府理论的发展从一开始,就没有将视角局限于政治、经济领域,而是试图发展出一套关于个人、政府及市场的基本理论。从霍布斯、洛克直到当代的哈耶克,他们的有限政府理论一直主张政府的客观能力与主观权力都是有限的,不仅如此,对于政府的所有权力都必须以有效的制度予以制约,以防止暴政的出现。他们强调法律、政治、经济原则

① 尽管历史学家可以从古代世界,尤其是古希腊和罗马中,找出有限政府的成分,但这些成分仅仅构成有限政府史前的内容,而不是现代有限政府运动的组成部分。作为一种政治思潮与知识传统,作为一种可以辨认的思想要素,有限政府的出现只是17世纪以后的事。参见 John Gray, *Liberalism*, England: Open University Press, 1986, ppix。

应该是这一基本原则的贯彻与实现。有限政府是指政府的规模、职能、权力受到法律的明文限制,受到社会的监督与制约,当政府的规模、职能及权力超越界限时,能得到及时纠正的政府模式,这一政府模式的基石是“权力有限、分权与制衡、市场经济”。^① 有限政府是政府是实现宪政价值的同时又不发生暴政的基本形式,其首要特征是政府职能有限、权力有限,权力分立并制衡,其核心制度包括权力的分立与制衡制度、政府信息公开制度、正当程序制度和责任政府制度。

二 有限政府的科学理论

有限政府理论前提的构建是通过一种被刻画为理性的猜测的方法,来理解关于什么是有限政府理论前提这个传统的“大问题”。猜测的引入是因为传统理论不能直接地回答这些问题,这里所需要的是一种开放式的探寻的方法论,其中一个 C. S. 皮尔斯意义上的可冒风险的论点(underwriting contentions),其所断定的内容超出了现有的理论^②。我们需要竭尽全力去解决那些超出已积累的经验与已掌握的理论的问题。因此,我们必须要有这样一种方法,它能为诸如什么是有限政府、有限政府是干什么的这类

① 关于政府的概念有狭义与广义之分,所谓狭义的政府仅指行政机关,包括中央政府和地方政府;广义的政府不仅包括行政机关,还包括立法机关、司法机关等国家机构,其内涵等同于“国家”。本文论述的有限政府是指狭义的政府,即行政机关,包括中央政府和地方政府。

② 对于 C. S. 皮尔斯来说,“开放式的”推理是综合的,由于它的结论超出了(“transcendents”)给定的前提决定的信息(即不能单单通过演绎得出),所以结论只是非决定性地“追随着”前提。参见 C. 哈茨霍恩和 P. 韦斯(C. Hartshorne and P. Weiss)《论文选》(Collected Papers, Cambridge, Mass, 1931),第2卷,第680页及全书。

问题提供最合用的和“理性上最佳的”答案。对于有限智力的使用来说,它是一个工具,它所提供的不是最为可能的答案,而是最为合用的答案,也是假定的最佳答案。基于这一基本判断,有限政府的科学理论可概括为具有内在相关性的:人性幽暗意识、有限理性、方法论个人主义以及制度的设防。

(一)人性幽暗意识

人的存在构成一个悖论:一方面,人有与生俱来的神性与尊严,另一方面,人同时又有根深蒂固的罪恶和难以遏止的堕落趋势。这种人性悖论导致人变成了一种可上可下的“居间性动物”,但是所谓“可上”,却有其限度,人可以得救,却永远不能变得像神那样完美无缺,也就是说,人永远不能被神化。而另一方面,人的罪恶是不能根除的,人性的堕落趋势是无限的,随时可能的。^① 而

① 这种人性观,对于西方政治文化有着极其重要的影响。在基督教以外的一些文化里,如中国的儒教传统,希腊的柏拉图思想,解决政治问题的途径往往归结到追求一个完美的人格作为统治者——这种追求“圣王”和“哲王”的观念,因为它和幽暗意识相抵触,在基督教传统里,便很难产生。其次,幽暗意识造成基督教传统重视法律制度的倾向。人性既然不可靠,权力在手中,便很容易“泛滥成灾”。因此,权力变成一种极危险的东西。大致而言,历史上解决权力问题的途径可分两种,一种是希望执掌权力的人,透过内在道德的培养,由一个完美的人格去净化权力。另一种是追求制度上的防范。基督教从人性论出发,很难走上第一条途径,剩下来自然就只有第二种途径。基督教的思想家,不论新教或旧教,思考人类的政治问题时,常常都能从法律制度着眼,绝非偶然。在许多古老文明里,我们都可或多或少地找到这种幽暗意识。比较而言,它在印度与西方文化中特别深厚。印度文化的基本精神是出世的,因此它的幽暗意识虽然深厚,却未能对政治社会的发展有正面和积极的影响。而西方文化中的幽暗意识,却经由入世精神的发展,对于政治社会,尤其是自由宪政主义,产生了极其重要的影响。参见张灏著:《幽暗意识与民主传统》,(中国台湾)联经出版事业公司1989年版,第5—13、229—236页。

所谓幽暗意识是发自对人性中或宇宙中与世俱来的种种黑暗势力的正视和省悟:因为这些黑暗势力根深蒂固,这个世界才有缺陷,才不能圆满,而人的生命才有种种丑恶与种种遗憾。幽暗意识关于人具有与生俱来的罪恶性和堕落性是不可改变的观点,构成基督教“原罪说”的重要内容。^① 美国俄亥俄州立大学张灏教授指出,幽暗意识方法论不相信人在世界上有体现至善的可能,因为人有着根深蒂固的堕落性,靠着自己的努力和神的恩宠,人可以得救,但人永远无法变得完美无缺。这份完美无缺,这种至善,只有神有,而人神之间有着不可逾越的鸿沟。因此,人既不可能神化,人世间也不能有“完人”。正如哈耶克指出的那样:“我谨希望我们这一代人能够习知:正是形形色色的至善论,不时摧毁着各种社会业已获致的各种程度的成就。”^②幽暗意识对有限政府的方法论意义在于:由于政府及其权力的实际操作者(人类)具有不可改变的堕落性与罪恶性,注定了政府及其权力的堕落性与罪恶性。既然政府及其权力具有“原罪”,并且不可改变,那么必须对政府及

① 据韩大元教授考察,有学者认为,如果没有人类的堕落,那么基督教的全部历史的编造,目前基督教的宗教热情和道德所根据的原罪和赎罪的原因这段故事,就像纸糊一样倒塌了。韩大元教授认为,西方学者所谓的“宪政”(立宪主义,Constitutionalism)源于基督教,主要理由在于宪政产生与最初的内容源于罪感文化,即罪感文化孕育了西方宪政精神。韩大元教授还认为,西方的个人主义在政治文化上必然表现为对人性、对政府官员权力以及对国家或政府的怀疑态度和戒备心理,因此,宪政自始就是一种设防的学说。参见韩大元著:《亚洲立宪主义研究》,中国人民公安大学出版社1996年版,第18、19页。

② 哈耶克接着说,如果我们多设定一些有限定的目标、多一份耐心、多一点谦恭,那么我们事实上便能够进步得更快且事半功倍;如果我们自以为是地坚信我们这一代人具有超越一切的智慧及洞察力,并以此为傲,那么我们会反其道而行之,事倍功半。参见(英)哈耶克:《自由秩序原理》上卷,生活·读书·新知三联书店1997年版,导论,第11页。

其权力进行有效的约束。人性幽暗意识注定了政府权力必须要得到限制,如果没有相应的约束制度,便可能出现暴政。正如阿克顿勋爵指出的那样,“因为人性本具罪恶性,权力,既是由人产生,便有它无法消解的毒素”,而且“地位越高的人,罪恶性越大”、以至于“大人物几乎都是坏人”,以及那千古不朽的警句“权力容易使人腐化,绝对的权力绝对使人腐化”。^① 以上分析表明,政府及其权力必须受到限制,这是有限政府内在的逻辑。

(二)有限理性

按照著名学者西蒙的说法,有限理性是指人类在决策过程中的能力是有限的。^② 因此,决策过程中人们寻求的是满意解,而非最优解。^③ 有限理性包括两层含义:第一,人类是有理性的。从柏拉图

① 阿克顿勋爵是英国著名史学家,主要贡献是《剑桥近代史》,与一般的史学家不同,阿克顿勋爵指出,回顾人类历史,充满了血迹与黑暗,因此必须批判历史,控诉历史。在阿克顿勋爵看来,要了解人世的黑暗与人性的堕落,最值得我们重视的因素就是权力。参见 Lord. Acton, *Essays on Freedom and Power*, the Beacon Press, 1948, pp. 14、15、364。

② 理性一词源于希腊文,具有规律、思想、言语等含义,经过古典时期思想家(比如柏拉图)、启蒙时期思想家(比如休谟)、当代学者(比如哈耶克)的发扬光大,理性一词的含义有了显著变化。理性的当代含义可以概括为:理性是人类选择与调节自我行为的能力,其中包括对目的之选择和确认,行为中的理性则是阐述行为的理由并依此行动的能力及其运用。参见杨春学:《经济人与社会秩序分析》,上海三联书店、上海人民出版社1998年版,第238页;(美)波格丹等:《希莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年版,第630—631页。

③ 西蒙认为,由于环境的不确定性和复杂性、信息的不完全性以及人类认识能力的有限性,人们不可能把所有的价值统一考虑到单一的综合效用函数当中。西蒙特别强调人类理性能力的限制,这种限制表现在个人接受、检索、传递、处理信息的能力所受到的限制。参见(美)西蒙:《现代决策理论的基石——有限理性论》,北京经济学院出版社1991年版,第46页。

到笛卡儿到法国启蒙思想家,对人类理性一直持乐观态度,认为一个理性的社会应最大限度地满足个人的理性追求。^①而市场制度的出现和运转,更是证实了个人的理性。在市场制度条件下,人人都追逐自身利益最大化,从而形成那只“看不见的手”与人类理性之间的互动。^②人类的理性使他们有能力知道自己需要什么,也只有他们自己才对自己的需求最了解。任何先知的教诲、权威当局计划,都不能代替个人对幸福的主观体验。启蒙运动不是由少数先知去教导多数人应当怎样生活,而是引导“人类脱离自己加之于自己的不成熟状态”,使人们“在一切事情上都有公开运用自己理性的自由”。^③民主政治的基本信念就是,每个人是其自身利益的最佳判断者,凡是与决策利害相关的个人都有权参与决策的制定。第二,人类的理性是有限的。所以有“人类一思索,上帝就发笑”的古谚。^④苏格拉底指出,承认我们的无知乃是开启智慧之母。哈耶

① 以柏拉图为代表的古典理性主义的立足点是宇宙,强调宇宙的理性;以笛卡儿为代表的近代理性主义则以能够“思考的我”为立足点,强调“我思”。笛卡儿后的法国启蒙运动几乎成为理性主义运动的代名词,在这种启蒙思想的理性观中,理性树立正义,理性揭示真理,理性确立价值和美德,理性通向至善。参见刘军宁:《保守主义》,中国社会科学出版社1998年版,第43页。

② 斯密指出,在市场机制下,人人都受一只看不见的手的指引,去追求自身利益。参见亚当·斯密:《国民财富的性质与原因研究》下卷,商务印书馆1972年版,第27页。在某种意义上说,“经济人”假设隐含了人类是有理性的这一命题。根据学者描述,“经济人”假设包含了以下命题:一是“自利”,也就是自身利益最大化;二是“理性行为”,即经济人是理性的,他能根据市场情况、自身处境和自身利益之所在作出判断。参见杨春学:《经济人与社会秩序分析》,上海三联书店、上海人民出版社1998年版,第11页。

③ 参见(德)康德:《历史理性批判文集》,商务印书馆1990年版,第22、24页。

④ 参见(捷克)米兰·昆德拉:《生命中不能承受之轻》,时代文艺出版社2000年版,序言。