

权力的现状

Quanli de Xianzhuang

姚中秋 ◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

权力的现状

Quanli de Xianzhuang

姚中秋 ©著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

权力的现状/姚中秋著. —北京:北京大学出版社,
2005.9

(国是文丛)

ISBN 7-301-09155-9

I. 权… II. 姚… III. 国家行政机关-行政管理-中国-文集 IV. D630.1-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第050975号

书 名: 权力的现状

著作责任者: 姚中秋 著

责任编辑: 张盈盈

标准书号: ISBN 7-301-09155-9/D·1206

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62753121

电子邮箱: ss@pup.pku.edu.cn

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 涿州市星河印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

850mm×1168mm 32开本 10印张 204千字

2005年9月第1版 2005年9月第1次印刷

定 价: 18.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

写在前面

主持《国是文丛》，对于我来说是一件“轻省的重负”。经过各方的努力，第一辑十册“呕心”之作呈现在读者面前，我们心存惶恐。

对于中国这样一个大国来说，所谓“国是”历来是掌权者把持的“千准万确”之最高国策，容不得“异论”相侵扰。《说文解字》中关于“是”的“直也从日正”之解释，并没有给出“日正”的正当性与合法性之来源。但毕竟时代不同了，在当今社会，“国是”再也不能是统治者们关起门来的一己之私事，而是公共之事，是全民参与的民主议事。记得我在《大国》第三期的“编者手记”中这样写道：近些年来，随着中国公共意识的发育成熟，人们的思想已经日渐摆脱陈旧的意识形态的束缚，关于国家制度和国家建设等问题，我们开始能够从一个政治体的本性出发考察它的利益得失、兴衰机制和战略构架。

基于上述考量，《国是文丛》旨在展示目前人文社会科学领域的优秀青年学者对于国家事务和公共事务的认识、意见、观点和看法，通过他们的文粹，使广大读者对于社会与国家以及个人权利、责任等方面的知识有所提高，眼界有所洞开，思想有所深化，观点有所匡正。就内容来看，《国是文丛》力求涉及政治、法律、经济、社会、外交等中国社会的诸多方面，基本上以《大国》丛刊的视野为轴心，即内政外交的宏大叙事的思路框架。但与《大国》不同的是，《国是文丛》不属于学

院式的研究论文或者课题项目,而是个人性的随笔、散论、评说或札记,聚焦热点问题,阐发一己独见,尖锐坦直,意气风发,富有洞察力和内蕴的激情。

政治系一门专门的技艺,民主政治和公共舆论并不诉求绝对的观点正确,它呼唤的是宽容和良知。英国思想家阿克顿曾经指出:“良知越是更积极地走上社会生活的前沿,那么,我们考虑得更多的就不是国家已做了什么,而是国家允许人们能做什么;那么,我们考虑得更多的就不是国家的行为——它的行为的力量以及对这种力量的运用,而是对国家权力的限制及其对权力的分权设立。社会要优先于国家,个体心灵要优先于国家权力。”

一个时代有一个时代的块垒,一个国家有一个国家的问题。生活在当今这样一个巨变的时代,与其说是一种悲哀,不如说是一件幸事,至少我们经历、见证乃至参与了这个时代变迁的火焰与灰烬。但愿我们的《国是文丛》伴随着祖国一道成长,为培育公共的现代国民意识尽自己的绵薄之力。

高全喜

2005年5月20日

于北京西山古月园

目 录

第一编 人大的制度创新	(1)
人大制度创新的地方动力	(3)
制定规则,并且管住钱袋子	(12)
走向公共立法	(16)
通过程序改革强化人大制度	(24)
为立法者提高技艺创造条件	(29)
第二编 财政的规则	(39)
为征税权立宪	(41)
税改需要整体视野	(45)
合法地行使征税权	(51)
看紧征税权	(58)
纳税人的糊涂账	(63)
审计风暴凸显预算制度漏洞	(66)
像立法一样对待预算编制	(73)
宪政视角下的公务员工资	(79)
消除公共资金的权力魅影	(85)
财政需要更多公共性	(92)
第三编 法律与政府	(101)
治国者必先受治于法	(103)
权力不可无理由	(109)

行政过错应给予赔偿	(115)
权力的致命诱惑	(118)
第四编 政府间的关系	(125)
不是垂直管理,而是各掌其权	(127)
石狮体制改革缘何走了回头路	(136)
寻求事权与财权的相称	(141)
培育地方政治家	(146)
草根民主发展的政府责任	(152)
执法权的纷争与整合	(156)
第五编 权力的精神	(165)
从承诺到契约	(167)
不公开就没有政治	(171)
民意是最准确的政绩衡量指标	(177)
被误解的现代化	(183)
权力切割了城市的生命	(189)
政府的角色:工程师乎? 商人乎?	(196)
官员为何需要高学历	(208)
治理的超常规与常规	(214)
权力之锋	(217)
第六编 和谐之道	(227)
政府应避免积聚怨情	(229)
法律何必太刻薄	(239)
“善意的疏忽”是一种权力美德	(246)
化解暴戾之气	(253)
理性促成官民良性互动	(260)
公民理性正在发育	(266)

构建理性的利益沟通机制	(272)
听证会：民主政治的初级操练	(275)
当决策涉及沉默的多数时	(284)
和谐之道	(288)
化解怨恨，走向和谐	(298)
后记	(307)

第一编 人大的制度创新

“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。”

——《宪法》第96条第1款

人大制度创新的地方动力

“这场述职对我个人来讲刻骨铭心。”

这是北京市财政局局长吴世雄于2004年9月10日在向北京市人大常委会完成述职报告并接受评议后发表的评论。他是自1999年北京市人大常委会对人大选举任命的一府两院工作人员履职情况进行评议以来第11位接受评议的官员。而上海市文化广播影视管理局局长穆端正更准确地说出了述职官员的心态：“尽管已经经过精心准备，但站在这么多人大代表面前，我还是有些紧张，因为我感觉到他们的目光背后是老百姓。”

听取行政官员述职并对其表现进行评议，这是近年来人大制度创新的一个重要内容。这些制度创新，正在逐渐使人大找到自己的感觉，将《宪法》上的条文逐渐地变成限制权力的现实，从而一点一滴地推动中国朝着宪政的方向演进。

根据《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》），人民代表大会制度是中国政治制度安排的核心。全国人大是国家最高权力机构，地方人大是地方国家权力机构，其他立法、行政、司法等权力都是从此一权力中派生出来的。因此，中国宪政建设的主要依托，就是人大制度。

而近些年来，全国人大或者地方人大，都在探索一些新的制度，形成了一些新惯例，而其方向也是相当清楚的，那就是：从原则上，确立《宪法》至上的地

位,保障人权;从具体制度上说,则在细节上约束权力,比如,强化预算审议,监督预算执行,监督官员及重大行政活动。人民寄望于人大,而人大的这些制度创新也使其向着满足人民对于民主、对于正义、对于权利的渴望,迈出一歩又一步。

让人民选出自己的代表

《宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。”不过,现代民主政治大体上属于代议民主,因此,人民必然通过其代表及其代表所认可之行政部门来行使其权利。现实中民主的政治生活,在很大程度上就是由一次接一次的选举构成的。通过选举过程,人民选举出真正能够代表自己利益的人大代表,再由这些人代表选举出政府官员。正是通过选举程序,人民将权力授予那些治理社会者。假如选举缺乏公开性、公平性、公正性,则人民就不可能真正拥有国家主权。各地人大代表选举制度变革的总方向,就是尽可能地减少非民主的因素,而增加选举过程的公开性、公平性、公正性。

比如,最近全国人大常委会正在审议的《中华人民共和国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》(以下简称《选举法》)修正案,将有助于减少直选程序中的暗箱操作。根据目前的《选举法》,在县级以上人大选举上一级人大代表的时候,也就是在举行间接选举的时候,如果所提候选人人数超过应选代表名额的 $1/2$,则进行预选。但在选民直接选举区县、乡镇人民代表的时候,却不能进行预选,而只能由“选民小组反复酝酿、讨论、协商”。

在现实中,这样的程序很容易被扭曲。各地人大代表选举的实践表明,这个界定不清的程序,已经成为人大代表民主选举中最不民主、最容易发生暗箱操作的一个阶段。本次提请审议的修正案则确定,在直选人大代表时,也可以采用预选程序。这样的程序,确实可能会增加一些选举成本,但它可以使选举过程始终处于阳光之下,从而保证选举过程从一开始就是公正的。

法律也将为选举过程中选民与人大代表候选人之间的了解、互动提供更方便的渠道。在目前的投票实践中,选民通常没有机会见到候选人,也无法了解他的人格、政策见解、议政能力。这样,尽管他投出了一票,但其实并没有能够充分行使自己的民主权利。民主政治区别于其他政治形态的关键特征就是,它是一种公开的政治。最起码,候选人需要经过选民的亲眼审查。而我们目前的制度安排,却排斥了这一点。

但部分地方已自发地进行制度变革尝试。2003年4月,三十多名居民的联名推选,使四十多岁的肖幼美成为深圳市罗湖区12选区4名提名人选中惟一的居民推荐候选人。她知道自己在动员选民方面缺乏组织上的优势,于是,她另辟蹊径,贴出一张自我介绍的海报,成为当地第一个打破传统竞选方式的候选人。

这一做法在当地引起争议,有人指责这是一种“非组织行为”。实际上,现行《选举法》规定,推荐代表候选人的党派、团体或者选民可以在选民小组或者代表小组会议上介绍所推荐的代表候选人的情况。但对于候选人能否自我介绍,尤其是能否用张贴海报、发表演讲等方式争取选民支持,《选举法》并无明

文规定。

假如按照法治的基本原则——法无明文禁止即可自由行动,那么,人大代表候选人本来是可以利用某些场合或某种媒体介绍自己和自己的纲领的。但是,主管选举的官员基本上不具备这样的观念,因而,一些希望争取选民支持的候选人只能寄望于相关法律法规的修订。不少地方人大也感觉到《选举法》规定的介绍选举人的方式过于简单,选民大都在不了解候选人的情况下投票。因此,建议规定候选人应当与选民见面,发表简短讲话,回答选民的问题,并给选民印发介绍材料。

法律终于在现实面前放宽了尺度。《选举法》修正案草案增加规定:“选举委员会可以组织代表候选人与选民见面,回答选民的问题。”

这样的立法精神,为未来的选举过程留下了充分的想像空间。候选人可以选择在与选民见面时发表演讲,介绍自己的参政设想,从而争取选民的支持。假如同时安排几个候选人与选民见面,甚至可以进行辩论。这样,选民在投票选择人大代表时,也将有更多针对性。这个制度框架也将使选举过程具有更强烈的竞争意味,也就给了选民更大的选择空间。而没有竞争,没有选择,就没有民主的政治可言。

当然,更具有创新意义的则是“独立候选人”的出现及其被容忍。2003年5月15日,深圳福田区有4位选民分别在不同选区,以独立候选人身份参选区人大代表,最终,独立候选人、深圳高级技工学校校长(“海归”硕士)王亮在其所在的第29选区以1308票的高票,击败正式候选人。深圳的独立候选人开创了

全国的先例。

其实,这里的“独立”一词也许是不准确的。目前所实行的是协商候选人制度,各政党、人民团体都可以推荐候选人,选民10人以上也可以联名提出候选人。所谓独立候选人,其实就是在现有协商体制之外毛遂自荐。也可以说,它是对目前的协商体制的一种补充,给人大代表选举带来了更多活力。

熟悉立法的技艺

按照宪制设计,全国及省市人大的主要职能是立法。传统上,人大在行使这一权力时,面临着立法专业技术上的难题:每年一度的人大会议会期过短,人数过多,无法深入地对法律提案进行审议。

人大常委会作为常设机构,具有一定的审议能力。不过,这种能力仍然是有限的。因为目前所审议的立法,涉及社会、经济事务,大多具有相当强的专业性,涉及大量细节,而魔鬼往往就隐藏在细节中。反过来看,对一项议案,常委会委员中具有相应专业背景者,必然是比例相当小的少数,这将使审议流于形式,从而使起草法律草案的行政部门、监管部门实际上主导了整个立法,它们可以相当方便地将自己的私货塞进法律法规中,仅考虑管理、管制者的便利和利益,而忽视被管理、被监管对象的权利和利益。因此,在立法程序上,存在着相当严重的“立法部门化”倾向,而使法律法规有失公平。这样的法律,从一开始就注定了不大可能得到人们的尊重和严格执行。

根据这种情况,各地人大尝试弥补自己知识上的不足。2002年初,深圳市人大常委会推出了人大助理

制度,即聘请 19 名法律助理作为“高级义务工”,为兼职委员提供“一对一”服务。2003 年 6 月 17 日,上海市人大常委会聘请邓进等 18 名学历高、年纪轻、有专业背景的人大代表为专门委员会咨询组成员;成都市人大常委会提出尝试建立立法助理制度,为统一审议人员行使审议权提供服务;11 月 11 日起,重庆市人大常委会委员可以向市人大法制委员会申请选聘 1 名立法助理,为其提供法律咨询,协助立法调研;广东省、湖北省、郑州市等地也已成立立法咨询委员会或聘请立法咨询员。

相对于给一些专门委员会聘请助理,给委员聘请助理,对于推进人大常委会的宪政转型,具有更为实质性的意义。立法权的行使,应当落实到具体的常委会委员,使其要以自己在常委会中的活动,真正对人大代表、对选民负起责任。只有形成一批负责任而又具备立法能力的委员,才有可能形成一个恰当履行《宪法》赋予其职能的人大常委会。

当然,人大常委会委员立法技艺的提高,也需要以常识理性来平衡。一个社会的立法,既需要诉诸立法的专业技艺,使之合乎理性;同时,也应当考虑普通民众的感情和判断。立法听证会则是吸纳民众意见的有效途径。北京市人大常委会法制委员会最近就《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》(征求意见稿)中的两条召开立法听证会,引起社会广泛关注。

人民参与立法或行政决策,既是为了追求法律与政策的正义性,增进公共利益,同时也是为了维护自己的利益。法律或政策必定会严重地影响人们的权

利和利益。不同群体可能受到的影响是不同的,听证会则以承认社会利益的分化为前提,提供了一个使不同群体与政府及彼此间就其利益展开理性对话的制度框架,从而确保法律的公平、正义和理性。而这样的立法辩论本身是公开的、透明的,也对立法者能构成一定约束。

严格管住钱袋子

2003年和2004年国家审计署署长李金华的审计报告,均掀起了“审计风暴”,这两场风暴,也暴露了现行财政预算制定、执行、监督制度存在明显漏洞。地方行政首长和各个部门在预算问题上拥有过大的自由裁量权,几亿、几十亿的公共资金,可以随意挪用、滥用,从而造成巨大的浪费,并给贪污腐败留下极大空间。

这是需要各级人大反思的。现代议会之母——英国议会——本来起源于财政问题,各国议会的主要职能无不以审查预算、监督预算执行为其天职,为其制约行政权力的主要手段,我国《宪法》也明确规定由各级人大及其常委会“审查和批准”相应级别政府的预算和预算执行情况的报告。但人大一直没有很好地运用这种权力。

这种情况正在得到改善。政府正在实施比以前细密得多的部门预算,而地方人大也严格地对部门预算进行审查。用一个稍显夸张的词,广东、浙江、湖南、湖北武穴市等地都出现了“预算风暴”。

不过,人大的预算审批之笔仍然没有硬起来。首先,大量公共资金属于预算外资金,而这些并未列入