



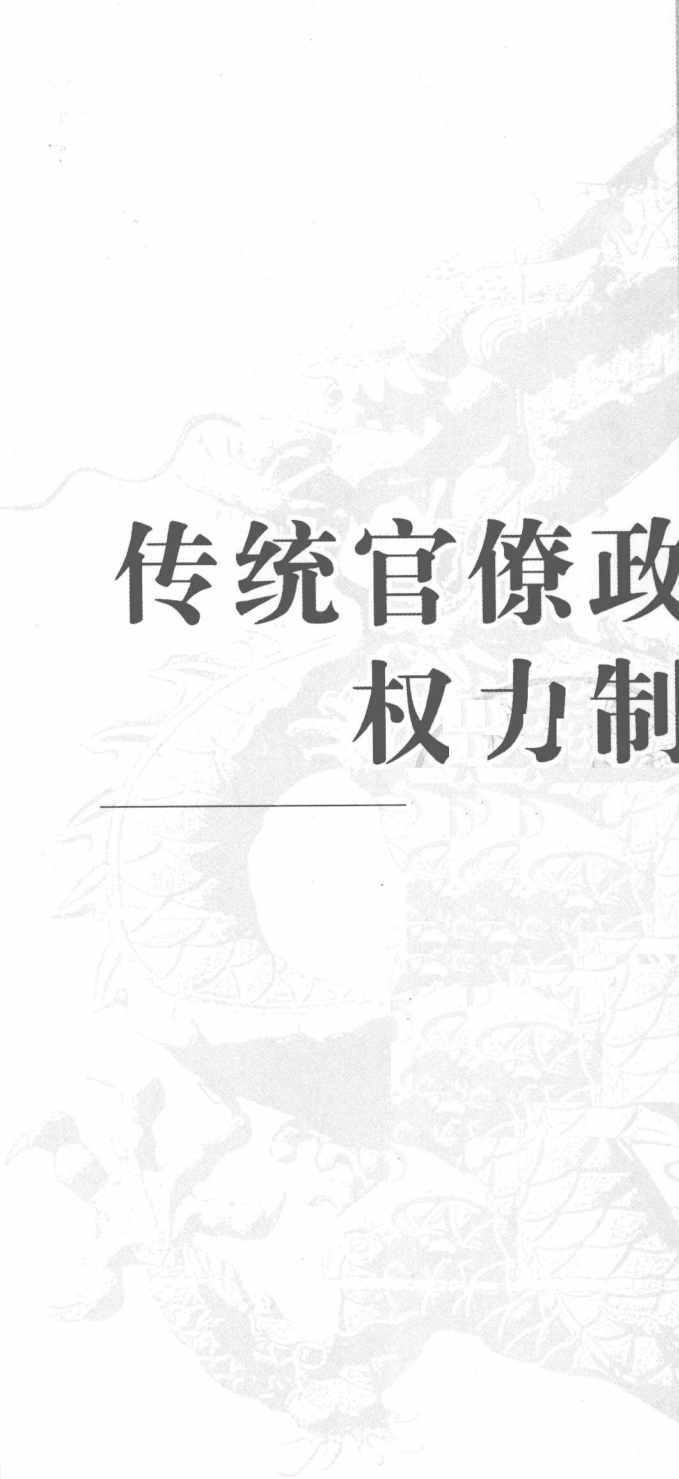
中国

传统官僚政治中的 权力制约机制

孙季萍 冯勇 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



中国

传统官僚政治中的 权力制约机制

孙季萍 冯勇 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国传统官僚政治中的权力制约机制/孙季萍,冯勇著. —北京:北京大学出版社,2010.3

(法史论丛)

ISBN 978 - 7 - 301 - 16682 - 6

I. 中… II. ①孙…②冯… III. 官僚主义 - 政治制度 - 研究 - 中国 - 古代 IV. D691

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 026749 号

书 名: 中国传统官僚政治中的权力制约机制

著作责任者: 孙季萍 冯 勇 著

责任编辑: 李 铎

标准书号: ISBN 978 - 7 - 301 - 16682 - 6/D · 2549

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://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 三河市北燕印装有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米 × 980 毫米 16 开本 27.75 印张 440 千字

2010 年 3 月第 1 版 2010 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 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,侵权必究

举报电话:010 - 62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

序

对于官员,中国古代各个时期大都不曾放松管束和约制。早在西周初年,周公旦已对掌权者提出了“人无于水鉴,当于民鉴”的告诫,他提醒统治者,要关心民众的疾苦,重视民众的呼声,要以民众的喜怒为好恶,以民心向背为政权安危的标尺。周公之后,随着春秋战国官僚政体的建立,权力及权力制约问题的重要性日益受到各诸侯国家的重视,应时而生的诸子百家理论对权力制约问题多有涉及。法家从“人性自利”的观点出发,强调君主运用“法”、“术”相结合的手段控制驾驭百官臣下;儒家相信人性中的善端,相信人的道德自觉和内心的自我约束,提出以道德的力量实现对当权者的规制;道家则以“天道”为依据,对政治权力的是与非、善与恶加以评说,要求统治者“则天而行”,“无为而治”……

诸子理论各成一家,亦各有所偏,秦汉帝国建立以后,各家理论在相互对立和攻讦之后走向了融合,两千年帝制政治中,儒、法、道、墨各家学说相互补充,共同参与了王朝“治道”的设计与谋划,在权力制约机制建设中,我们可以清晰地看到各家理论的影响。

考察秦汉以后的中国传统政治,权力制约建制覆盖了权力组织——权力运行——权力评价——权力问责各个方面,道德约束、制度规范、权术制约在这一系列环节中全面展开。例如,历代选官,首重“德行”标准;官员在任,须恪守“官箴”,并有“清议”加以褒贬品评,这一切,

对权力形成了有效的道德制约。在道德手段之外,制度化的控权措施亦十分详备。例如,在职官选任上,历代都强调严格标准、严格权限、严格程序:秦汉有察举制,魏晋有九品中正制,隋唐以后有科举制。为保证官吏在任勤政,各个时期又有严明的考课制度:秦汉有“上计”制、部门考课制,唐有“四善二十七最”之法,宋有磨勘制,明清有京察、大计之法。为了随时发现和纠举官员违失犯罪,秦汉以后,规范化、系统化的监察制度建立起来,台谏并立,百官公卿,大政小情,无所不察,无所不纠。在以上正式的国家制度之外,古代一些时期又将“权术”手段运用于权力监控,行“特务政治”,官员的一言一行,都被纳入监督视野。

所以说,在中国传统官僚政治中,官员们受到了来自制度与非制度方面的多层制约,甚至尊贵为皇帝者,他的意志也时时受到各方力量的牵制和左右,不能为所欲为。历史上有关宋太祖畏惧史官,明神宗无奈于御史等记载,都是明证。广泛而多样化的制约方式下,中国历史上产生了大量的循官廉吏,他们秉持儒家君子之风,为官一任,造福一方,为江山社稷和民众安宁尽心操劳,青史留名。

但是,翻阅史书,在清官循吏令人荡气回肠的故事背后,我们又可以看到太多贪官庸吏的误国殃民之举,历代奸臣弄权、贪污纳贿、蠹政厉民者充斥官场,贪庸怠惰之间,这些王朝的“护卫者”转而成为王朝的“掘墓人”,葬送了江山社稷的前程。

传统政治中的权力制约机制为什么会失效?问题的关键,在于权力制约机制自身以及该机制所赖以建立的制度基础。

从整体上看,中国传统政治中的权力制约机制呈现封闭的、自上而下的线性模式:权力制约排除了任何外来力量的参与,它是一种“体制内”的自我检视,是单一性的“自体监督”模式;不仅如此,在这一制约系统内部,制约者与被制约者之间是一种不可循环、不可逆转的单向关系,作为权力制约唯一动力源的皇帝,高居权力金字塔顶端,不受任何制度化的约束。这样一种缺乏“异体”参与的自上而下的制约机制,造成了制约动力的不足和理性的缺乏,也造成了某些权力环节的虚监、漏监,它是一个内部协调成本大,整体功能低下,难以有效运转的“死系统”。

这一难以有效运转的制约机制是由中国古代专制政治的现实所决定的。在集权化的专制政治中,权力制约的全部动力来源于帝国利益的垄断

者——皇帝。为了实现“家天下”的统治需要，帝王们不得不将一人独享的权力分割委寄于大小官僚，但官僚与皇家利益的悖离决定了权力异化的不可避免，“制约”因而成为必须。从根本上说，这种制约是皇帝一个人作为“元权力”的所有者与整个官僚集团之间的力量博弈——以一人之力而对众人之势，其胜负结局是不言自明的。不仅如此，在“一元化”的权力结构下，权力制约机制是伴随着直线型的权力机构设置，伴随着权力的层层分配而逐级建立的：上以制下，近以制远，亲以制疏，这种“螳螂捕蝉”式的权力制约建制，最终会因“利益一体化”的官僚队伍的集体背叛而归于虚无——权力制约主体与对象在皇家利益面前结为同盟，沆瀣一气，“利益共享”。为了防范制约权的异化，历代帝王又不得不采取措施，加强对监督者的监督，权力制约建制因此叠床架屋，繁复周密。于是，随着权力链条的不断延伸和扩展，“元权力”对整个官僚集团的控制越来越无力。

就权力制约机制的实效而言，中国古代专制政治还有另外一个致命的硬伤：权力运行的“人治化”。在“人治”政治下，制度屈服于权力意志，帝国政治体制运行状况的好与坏，很大程度上取决于掌权者的个人品行和能力，所谓“人存政举，人亡政息”。中国古代各个时期的政治现实可以很好地印证这一政治逻辑：通常而言，开国之君大多贤明，亡国之君则多昏庸；一代帝王在登极之初多励精图治，任久则荒于政事。王朝的兴衰，帝国行政运作的治乱便随着执政者个人因素的变化呈现周期性的反复，而最终，每一个王朝都没有逃脱“政怠宦成”、“人亡政息”的“历史周期率”。

所以说，专制政治无法实现对权力的有效约束，而更为重要的是，正是专制政治自身，专制政治下权力的私有性、垄断性，权力运行的非程序性，制造了官场的混乱，决定了吏治的不堪。不惟如此，专制政治还在全社会营造出“官本位”和权力崇拜的文化心理，人们畏惧权力，又心向往之地追逐权力，在这样的政治文化中，权力的膨胀愈发呈现不可遏止之势。这样的“官文化”还会在官场中形成“排斥好人而任用坏人”的现象，“廉干之才，或为上官所忌，僚吏所嫉”，当这种“劣币驱逐良币”的“潜规则”蔓延官场，权力约束的种种建制都将难以发挥实效，吏治将不可收拾。

所以，尽管中国历史中不乏严法整饬吏治的明君，也曾有修齐治平的太平盛世，捧读古代律典，我们也每每为其中“治官”条款的细密而称叹，但是在这一切的背后，却是专制政治与生俱来的权力异化趋势和吏治的黑暗，历

史上一些励精图治的帝王们为打造清平吏治所付出的努力,虽可收一时之效,最终却都难逃失败的结局。明太祖朱元璋在其严法酷刑整饬吏治宣告失败后,曾发出感叹:“吾欲除贪官污吏,奈何朝杀而暮犯!”这一声感叹正道出了专制政治的无奈和悲哀。

历史告诉我们,要从根本上解决权力异化的问题,惟有民主与宪政制度的建立。人类几千年的政治文明史经过不断地试错、探索,对权力特性的认识日趋理性,对权力制约机制的设计也日趋成熟,以权力制约权力、以社会制约权力、建立权力执掌者的自律机制,等等,都已经被证明是行之有效的控权措施,而以上任何一种制约方式最佳效能的发挥,都必须建立在民主与宪政的基础上,以民主为根,以宪政为本,构建科学、民主的权力生态,权力制约才拥有更强大的动力和更广泛的基础,才能在更有效地释放权力有效能量的同时,为权力越轨构建更加坚实的屏障。

本书由导论、正文、结语三部分组成。导论:权力制约的意旨——阐述权力制约的一般原理;正文:中国传统官僚政治中权力制约理论与实践——详细分析、解读传统儒、法、道各家对权力与权力制约问题的思考,探究其在帝制政治实践中的具体运用,并以权力配置、权力运行、权力问责三大主题为线索,系统研究古代中国人运用法律、道德、权术等手段防范权力异化的具体措施;结语:中国传统官僚政治中权力制约结构及价值分析——宏观总结传统中国权力制约机制的内在逻辑及理性基础,分析其有效价值及局限,通过东西方权力制约历史的比较,尝试发现权力制约的一般规律。

孙季萍 冯 勇

2009年6月

目 录

导论 权力制约的意旨 / 1

- 一、权力制约:人类永恒的政治课题 / 1
- 二、国家与社会的分离:权力制约的前提要素 / 4
- 三、优化权力结构:权力制约的前置步骤 / 7
- 四、制度制约:权力制约的根本途径 / 9
- 五、伦理制约:权力制约的文化诉求 / 12
- 六、约束与激励:权力制约中的“均衡”原则 / 15

第一章 权力制约在中国的形成和发展 / 20

- 一、夏商周:权力制约机制的早期萌芽 / 20
- 二、秦汉至明清:权力制约机制的形成和强化 / 22
- 三、近代:权力制约机制的转型 / 25

第二章 儒家权力制约的伦理学思路 / 29

- 一、儒家的权力观 / 30
- 二、儒家权力制约的“伦理学”思路 / 33
- 三、君权制约:儒家政治文化中的独特内容 / 37
- 四、儒家权力制约理论之得失 / 47

第三章 法家“以法为本”的权力制约观 / 56

- 一、权力制约的理论依据 / 57
- 二、近臣、重臣、朋党:权力制约的重心 / 60
- 三、以法制权:权力制约的根本途径 / 64
- 四、以术驭臣:权力制约的“非常”手段 / 70
- 五、舆论监督与“以权制权” / 75
- 六、法家权力制约理论之得失 / 78

第四章 道家“法自然”的权力制约之道 / 81

- 一、政治之害,权力之恶 / 81
- 二、守道、无为:权力运行的法则 / 83
- 三、“慈”、“俭”、“谦”的为官修养 / 87
- 四、道家权力制约理论之得失 / 90

第五章 儒、法、道结合的权力制约方案 / 96

- 一、儒家“伦理学”思路为本 / 96
- 二、法家“制度化”措施为用 / 99
- 三、道家“形上哲学”为指导 / 103

第六章 明清之际权力制约理论的拓展 / 107

- 一、“非君”思潮:明清权力制约理论的文化背景 / 108
- 二、限制君权:明清权力制约理论的中心议题 / 113
- 三、选贤养士,从严治吏 / 118
- 四、明清权力制约理论的突破和局限 / 124

第七章 君权制约 / 129

- 一、“天道”的神秘力量 / 130
- 二、“道统”与“祖训”的现实规制 / 133
- 三、“君臣共治” / 138
- 四、史官直笔,君举必书 / 152

第八章 中枢权力制约 / 158

- 一、尊君抑臣:中枢体制演变的基本原理 / 158
- 二、中枢权力分割 / 162
- 三、中枢权力转移 / 164

四、中枢权力的相互“制衡” / 168

第九章 地方权力制约 / 172

一、中央集权:地方体制演变的基本原理 / 172

二、调整地方层级与区划 / 178

三、弱化地方事权 / 181

四、分司治事,相互制约 / 186

第十章 严格选官任官 / 190

一、中国古代任官制度沿革概要 / 190

二、规范任官条件 / 192

三、控制选任权力 / 200

四、严格选任程序 / 204

五、实行任职回避制度 / 208

第十一章 规范公文运转 / 216

一、历代公文制度沿革概要 / 216

二、划分公文种类及效力 / 218

三、公文撰拟规则 / 221

四、保障公文运转效率 / 230

五、加强公文稽核与审查 / 236

第十二章 定期考课,陟优黜劣 / 240

一、中国古代考课制度沿革概述 / 240

二、设考课官,立考课法 / 242

三、明确考课标准 / 246

四、规范考课程序 / 251

五、分别“最”、“殿”,奖优罚劣 / 254

第十三章 跟踪审计,钩考稽失 / 258

一、历代审计制度沿革概要 / 258

二、审计权相对独立 / 261

三、规范审计程序 / 263

四、多样化审计方式 / 265

五、严格审计责任 / 267

第十四章 加强监察,纠弹违失 / 270

- 一、历代监察制度演变概要 / 270
- 二、完备的监察立法 / 275
- 三、权重位尊的监察官 / 278
- 四、灵活多样的监察方式和手段 / 288
- 五、严法督责监察权 / 296
- 六、特务监察:权力制约的“非常”设计 / 315

第十五章 定罪设刑,裁治不法 / 329

- 一、政治性犯罪 / 329
- 二、贪墨罪 / 337
- 三、擅权罪 / 350
- 四、失职罪 / 353

第十六章 官箴:权力的道德制约 / 361

- 一、历代官箴沿革概要 / 362
- 二、官箴类别及其代表作 / 364
- 三、官箴官德内容撮要 / 371

第十七章 清议:权力的舆论制约 / 384

- 一、“清议”历史沿革概要 / 384
- 二、“人物品评”与官员选拔 / 388
- 三、“是非公论”与官员进退 / 392
- 四、清议与朝野政治斗争 / 398

结语 中国传统官僚政治中权力制约结构及价值分析 / 402

- 一、权力制约的功能与目的:维系皇权秩序 / 402
- 二、权力制约关系的要素 / 404
- 三、权力制约的手段与模式 / 408
- 四、权力制约的价值分析 / 411
- 五、比较的视野——西方权力制约历史的启示 / 418

参考书目 / 427

后记 / 432

导论 权力制约的意旨

权力制约,有广义、狭义之分。广义的“权力制约”泛指权力控制与约束的一般手段与机制;狭义上,“权力制约”特指西方近代以来宪政制度中所实行的分权制衡机制,即“以权力制约权力”。本书的“权力制约”取其广义解释。

权力制约机制的建设是一项复杂的系统工程,它涉及权力内部和外部的各方关系,涉及权力与社会政治、经济,权力主体与客体,权力系统内部等各种关系的平衡与协调,还涉及整个社会的权力伦理、权力文化样态。要实现对权力的有效制约,相关制度的建设是必须的,但同时,“制度”只有在适宜的环境中,才能获得真正的生命力,建立和维护权力生态的整体平衡,才能最大程度地实现权力运行的规范化、有效化。

一、权力制约:人类永恒的政治课题

政治学理论认为,公共权力产生于调整社会关系和管理社会公共事务的需要,公共利益的实现是权力的基本目标。古希腊思想家将公共权力的目的定义为“正义”、“至善”、“国家的幸福”,启蒙学者则将这种公共幸福还原为个人的权利。在中国古代思想家那里,权力的目标是为了消减人类的困苦和相互争夺,恢复人类原始、

自然的“祥和”。权力的公共利益目标在现代民主政治理论中得到了更全面、科学的阐释:权力的产生是基于确认和实现民众权利的需要,权力执掌者来自公意的推选,权力行使的好与坏、良与恶,都以民众权利保障和实现程度为依据。

有关权力起源和权力目的的理论是解读权力合法性的关键,是理解权力责任的基本依据。在任何形式的政治社会里,权力都不得背离其本来目标,偏离其正确的方向。但是,现实中,一方面,权力作为服务社会的工具被“打造”出来,其公共品格已经被预先设定;另一方面,权力现象一经产生,从社会分离出来之后,便具有了自己独立的内在运作机制,具备其自身的属性。这些属性使得权力每每脱离其本来目的而表现出异化的倾向。这些属性主要包括:

第一,强制性。权力作为一种对客体行为发生影响的支配力量,必须拥有高于客体的强势地位和能力,它以国家机器为后盾。强制性是权力的保证和基础,是权力的基本属性。

第二,工具性。权力是人们实现某种目的的工具。从本质上说,权力的最初产生是基于人类社会秩序构建的需要,人类要生存,就离不开秩序与安全的保障,政治权力的建立,可以使人们通过这一有效的机制谋求社会内部利益分配的协调,实现社会的有序与和谐。

第三,利益性。权力的运行,是对各种社会价值资源进行权威性分配的过程,权力的产生与存在都离不开与利益的密切联系,二者互相依赖,互相渗透,互相转化。这种利益性包括利他性、利己性两个方面。

第四,公共性。权力的产生是社会公共秩序建立的需要,它通过对公共生活的支配,处理公共事务,服务于公共利益。因而,权力是公共领域的一个现象,不是专属于某个人或某个团体,它不应被视为等级和身份的象征,更不能作为谋取个人私利的资本和筹码。

第五,个人性。权力的存在和运行离不开权力主体,权力过程因此充满个人因素。一方面,权力主体的主观意志往往影响着政治的现实运作;另一方面,权力在服务社会的同时,也会不可避免地具有为掌权者个人利益服务的倾向。

第六,扩张性。权力的强制性、工具性、利益性、主观性都决定了其具有扩张的倾向。在本质上,权力作为一种支配和控制力量,是一种意志的强

加,当这种强制没有外来阻力,尤其当权力主体有一己利益追求在其中的时候,便极易突破合理界限,造成对客体合法权益的侵犯。权力“总有着一种越出它自己的范围而发展的本能倾向……权力总倾向于增加权力”^①,孟德斯鸠也有这样的结论:一切有权力的人都容易滥于权力,这是一条万古不变的规律。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。

权力现象是复杂的,其自身也充满了矛盾,如权力的工具性与目的性、公共性与个人性、有限性与扩张性、强势性与责任性的矛盾,以及权力主体与客体的对立统一等。权力的内在矛盾性决定了权力这一政治工具具有两幅“面孔”,是一柄“双刃剑”:当权力表现其公共性、有限性、利他性的一面时,权力是“天使”,而当权力被扩张性、利己性等完全控制时,权力就变成了“魔鬼”,这时候,公共权力完全异化。事实上,由于权力必须与具体化的个人结合,经由主体的操作才能实现其价值,权力的两幅“面孔”与人性中的两面性有着直接的关联。权力的两面性在政治社会里无时不表现出来。被古代中国人所崇尚的尧舜禹三代,是公权力运行的楷模,《韩非子·五蠹》中记载了传说中的尧禹二帝的事迹:“尧之王天下也,茅茨不翦,采椽不斫,粢粢之食,藜藿之羹,冬日麕裘,夏日葛衣,虽监门之服,养,不亏于此矣。禹之王天下也,身执耒耨以为民先,股无完肤,胫不生毛,虽臣虏之劳,不苦于此矣。”这是理想中的权力状态。但是,事实上,中国两千年专制政治中,苛政、暴政猛于虎狼,导致民不聊生的帝王大有人在,“公天下”的权力变成了“一姓之私”,成为个人的专属品。这样的权力不仅给社会整体利益带来了损害,其自身也处于极端不安全状态:巨大的私有权力的诱惑下,时常有人铤而走险,试图取而代之;不仅如此,横征暴敛下的被压迫者的集体反抗也会不期发生,政治的动荡难以避免。

因而,理性的政治社会应是对权力实现有效约束的社会,东西方政治文明的历史也已经证明了,权力制约是人类政治文明发展的一条基本规律,是政治的本能。

^① [法] 马里旦:《人和国家》,霍宗彦译,商务印书馆 1964 年版,第 10 页。

二、国家与社会的分离:权力制约的前提要素

国家与社会的分离,是西方 17、18 世纪启蒙运动的产物。在西方,近代市民社会的成长伴随着专制王权的强大,为了约束君权的专横,成长中的资产阶级倡导开辟与国家权力相分离的自由经济领域,构筑不受王权干预的独立的市民社会,于是,政治国家与市民社会的二元对立产生了。

国家与社会的分离意味着个人从一体化的国家政治控制下解放出来,意味着国家权力被划定了明确的界限。在国家——社会一体化的社会里,政治权力具有对社会生活超强的支配力量,它无处不在地左右、控制着社会领域的各个方面,社会生活高度政治化,个人缺乏相对独立的自主空间。马克思在批判欧洲中世纪集权政治时就曾指出,那时的国家权力可以“通过如任意征税、没收、特权、官僚制度加于工商业的干扰等等方法来捉弄财产”^①。这种“权力捉弄财产”的情形,在中国古代专制政治中同样典型地存在:社会资源被政治权力高度垄断,在任何领域,政治权力都可以长驱直入,为所欲为,社会被完全淹没在国家之中,个人权利毫无保障。汉武帝时,为了打击商人,颁布“告缗令”重征商人财产税,导致“商贾中家以上大抵破”^②,这是国家对个体的赤裸裸的政治掠夺。对于民间的一般民事交易行为,古代官府也有自主处置的权力,皇帝的一纸赦令可以使天下的债权债务关系归于消灭。《文献通考》转载胡安国的评论说,历朝历代“赦令之下也,有罪者除之,有负者蠲之,有滞者通之”。民间的相互借贷或租佃、租赁关系也都随着赦令而蠲除。据记载:晋武帝泰始元年受禅即位大赦,令逋债负皆勿收。东晋穆帝升平元年立皇后大赦,令逋租宿负皆勿收。北魏时亦有诏书:诸有公私债负,一钱以巨万以还,悉皆禁断,不得征负。正是在这种政治法律的干扰下,此间有的借贷契约不得不特设不援用赦免的担保。^③

新中国成立后的计划经济时代,国家与社会合二为一的局面仍未改变。在如上所述一切都政治化的社会里,一方面,政治权力作为行使国家

① 《马克思恩格斯全集》(第 4 卷),人民出版社 1965 年版,第 1330 页。

② 《汉书·食货志(下)》。

③ 参见孔庆明、孙季萍:《中国民法史》,吉林人民出版社 1996 年版。

事务与社会事务的唯一权力中心,被赋予了巨大的能量;另一方面,社会本身缺乏自我组织的能力和体系,权力崇拜和权力依附严重,权力的恶性膨胀不可避免。

国家与社会的分离,为阻止政治权力的肆意提供了可能。在现代政治学理论中,国家代表着公共领域,社会代表着私人领域,它是在一定生产和交往中形成和发展起来的,以自主地追求经济利益为目标的社会关系和社会组织,“这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他观念的上层建筑的基础”^①。作为基于社会公共利益需要而建立的政治组织,国家必须尊重和保护社会的自主权利和地位,不得随意地干预和侵犯个体权利,否则,便背离了国家的本来目的,其存在的合法性将发生动摇。

社会权利是国家权力不得逾越的界限,这一观点曾在近代资产阶级启蒙学者那里得到了充分的论证。按照启蒙学者的国家理论,在国家成立之前,社会中的每个人都是自由、平等和独立的,他们拥有与生俱来的生命权、自由权和财产权,拥有独立人格和尊严。他们基于自身利益保障的需要让渡出部分权利组成国家,这种让渡是部分的、有限的,在让渡的同时,他们仍保留了自己基本的、作为人的自然权利,这些权利在契约式的政治社会中独立存在,它们构成国家权力的边界。任何人、任何权力部门,在没有既定的法律规则的前提下,不得剥夺或限制这些权利和自由。在现代民主政治理论中,对个体权利的承认和保护也始终是国家权力的根本目的,在实际生活中,伴随着民主政治的不断发展,公民个人权利受到越来越广泛和充分的确认,近现代民主宪政国家大都把最重要的,为个人生存和发展所不可缺少的基本权利写入宪法,以根本大法的形式对之加以保护,这是防止公共权力侵犯私人领域的最有力措施。

不仅如此,在现代社会,随着经济的发展,社会利益日益多元化,独立于国家之外的代表不同阶层和利益集团的社会组织日渐增多,这些组织依靠对社会资源的自主支配力,形成“社会权力”,对社会生活发生影响。郭道晖先生将社会权力定义为:“社会主体以其所拥有的社会资源对社会的支配力。”^②社会权力的产生和发展对国家权力形成了更加有力的制约:一方面,社会权力的产生本身是权力分化的结果,是国家将其所“吞食”的社会力量

① 《马克思恩格斯全集》(第3卷),人民出版社1965年版,第39—41页。

② 郭道晖:《论国家权力与社会权力》,载《法制与社会发展》1995年第2期。

“归还给社会机体”的过程;另一方面,作为个体权利整合的结果,社会权力在与强大的国家权力“博弈”的过程中,较之弱小的个体权利更有优势,它可以通过组织的力量,发出更大的声音,通过更广泛的政治参与,表达利益主张,防止和矫正政治的偏失。托克维尔和当代民主理论家达尔“以社会制约权力”的思想,就是基于这样的认识而产生的。托克维尔相信地方自治组织和民办组织可以有效抵御政治权力对个体的侵害,他提出:“一个独立于国家的多元的、自我管理的公民社会,是民主社会的必不可少的条件。”^①。达尔同样指出,各种商业组织、工会、政党、宗教组织等的主要功能在于使政府的强制最小化,在于保障政治的自由,改善人民的生活。他认为由各种独立的、自主的社团组成的多元社会中的“众多权力中心”,构成对唯一权力的瓦解力量,构成对权力的“社会制衡”。

事实上,近代以来,随着公民社会的独立,民间自治空间的不断扩大,国家已经越来越多地将其所控制的社会资源,所担负的职责与权力交给社会,伴随着这一过程,公民的自由和权利得到了越来越充分的保障。如为托克维尔所盛赞的美国乡镇自治精神,美国宪法保障下的公民自由结社、集会、新闻自由等,都是市民社会主张和实现自我权利,防止政治国家侵犯的成功典范。在现代民主国家中,公民通过全民公决、听证、辩论等方式直接或间接地参与立法和决策过程;一些社会团体、非政府组织通过舆论宣传、游说动员,影响政府决策,或者在某些情况下直接接受政府委托或授权,行使广泛的社会权力;协商、对话、讨论等协商民主方式越来越多地成为民主国家公共权力行使过程中的重要机制;随着现代传媒技术的发展,被称为“第四种权力”的新闻监督在国家政治生活中的作用越来越重要……这一切,都是摆脱了对国家的直接依附关系的自主社会不断成长的结果。事实证明,以市民社会的独立为前提,以个体权利明确政治权力的界限,通过提高社会自我组织程度,建立多元的社会组织,形成强大的社会权力以与国家权力相抗衡,是现代社会实现权力制约的有效途径。

^① [法]托克维尔:《论美国的民主》(上卷),董果良译,商务印书馆1988年版,第476页。