

政府依法行政 的 本体考察

郑俊田 著



中国商务出版社
CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

政府依法行政的 本体考察

郑俊田 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府依法行政的本体考察/郑俊田著. 北京: 中国商务出版社, 2009. 7

ISBN 978-7-5103-0092-9

I. 政… II. 郑… III. 行政执法—研究—中国
IV. D922.114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 114583 号

政府依法行政的本体考察

郑俊田 著

出 版: 中国商务出版社

发 行: 北京中商图出版物发行有限责任公司

社 址: 北京市东城区安定门外大街东后巷 28 号

邮 编: 100710

电 话: 010—64269744 (编辑室)

010—64266119 (发行部)

010—64263201 (零售、邮购)

网 址: www.cctpress.com

邮 箱: cctp@cctpress.com

照 排: 北京金奥都图文工作室排版

印 刷: 三河市和达印务有限公司

开 本: 850 毫米×1168 毫米 1/32

印 张: 11.375 字 数: 275 千字

版 次: 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5103-0092-9

定 价: 28.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 64242964

序 言

改革的巨轮已经走过了 30 年，古老中国发生了翻天覆地，令人称奇的巨变。这一切归功于邓小平开启的改革开放的伟大事业，归功于 1978 年艰难起步的全面改革！

30 年的改革开放使得中国的综合国力有了大幅度的提升。在 1978 年至 2006 年之间，中国的 GDP 总量年均增长 9.7%，2006 年是 1978 年的 57.5 倍。在 1978 年至 2006 年之间，中国经济总量在世界上的排名，由第十位上升至目前的第四位。国家财政收入年均增长 13.45%，2006 年是 1978 年的 34.2 倍。进出口贸易总额年均增长 17.21%，2006 年是 1978 年的 85.3 倍；外汇储备年均增长 36.74%，2006 年是 1978 年的 6385 倍。改革开放 30 年来，中国迅速解决了 13 亿人的温饱问题，使贫困发生率从 1978 年的 30.7% 下降到 2006 年的 2.3%。1978 年，中国农村贫困人口为 2.5 亿人，2006 年减少到 2148 万人，贫困人口比原来减少了十多倍。1978 年，中国人均寿命为 68 岁；根据世界卫生组织公布的各国人口预期寿命数据，2005 年中国人均预期寿命提高到 72.4 岁。^①

据国家统计局发布的 2007 年上半年国内生产总值达 106 768 亿元，同比增长 11.5%，比上年同期加快 0.5 个百分点。其中一季度增长 11.1%，二季度增长 11.9%。分产业看，第一产业增加

^① 高尚全：《只有改革开放才能发展中国》2008 年 1 月 8 日，《光明日报》。

值 9 470 亿元，增长 4.0%；第二产业增加值 55 454 亿元，增长 13.6%；第三产业增加值 41 844 亿元，增长 10.6%。^① 根据国家统计局提供的数据，2005 年，中国 GDP 已经超过 2.2 万亿美元，人均 GDP 为 1 703 美元。目前，中国 GDP 总量位居世界第四，占世界经济份额约 5%，仅次于美国、日本和德国，但人均 GDP 仍位居世界第一百一十位。2006 年，中国 GDP 规模达 21.09 万亿元，按照世界银行对中国 2008 年经济增长 11.3% 的最新预测，2008 年 GDP 将达到 23.5 万亿元左右。按照人民币与美元的 2007 年年底 1 : 7.4 的汇率计算，约合 3.14 万亿美元。按照国家统计局的统计，德国 2007 年 GDP 规模将低于 3 万亿美元。不过，由于 2008 年欧元兑美元升值了约 7%，德国 GDP 可能由此将调整到 3.1 万亿美元以上。

据国家统计局的统计，2000 年到 2006 年，中国人均国民生产总值已由 7 858 元上升到 16 084 元，按可比价格计算，2006 年人均国民生产总值已相当于 2000 年的 1.69 倍。按翻两番的要求计算，到 2006 年已经实现了 42.3%。也就是说，我们用了 6 年的时间，已经完成了 20 年时间所要完成目标任务的四成多的目标任务。

中国的强大有目共睹。美国的《新闻周刊》国际版本 2007 年度最后一期刊登了一系列文章，介绍中国过去 30 年发展历程，评述中国未来走向。作者之一的法里德·扎卡里亚在议论中国“强大”之处时，称在一系列问题上，中国已经成为就全球重要性而言排名第二的国家。以 2007 年为例，中国对全球经济增长的贡献首次超过美国，中国成为世界最大的消费国。作者引用劳伦斯·萨默斯近期提出的一个观点，即工业革命时期，欧洲人一

^① 中新网 2007 年 10 月 9 日。

生中生活水准提高程度大约为 50%；而现在，以中国人为主的亚洲人一生中生活水准提高程度大约为 100 倍。在工业化、城市化和社会转型方面，中国过去 20 年取得的成就，欧洲耗费了两个世纪才取得。与 30 年前相比，4 亿中国人脱离了贫困，相当于 20 世纪全球脱贫人口总数的大约 75%。作者还认为，中国民众个人权利迄今为止扩大的程度，足以获得持有理想主义观点的美国国父们的赞许。

但中国不是没有“脆弱”之处，扎卡里亚认为，之所以“脆弱”，与中国超常发展直接相关。他写道，中国“作为全球大国的独特之处在于，它是现代史上，第一个国家，既按照综合国力衡量堪称富国，又按照人均国力衡量属于穷国”。就中美民众对“脆弱”和“强大”概念的不同认知，学者舍克有一段体验：提及自己新作的书名（即《脆弱的超级大国》），她在美国引起的反应是，“脆弱？中国看似不脆弱”。而在中国，她得到的反应是“超级大国？中国不是超级大国”。^①

按国际通行的衡量标准，人均国民生产总值达到 2 000 美元时，是个敏感的时期。它既表明这个国家的发展进入了一个快速增长的时期，同时也进入到了一个风险较大的时期。

中国三十年来的迅猛改革，创造了经济发展、人民生活水平大幅度提高的奇迹，也带来了诸多的上面提及的具有悖论的问题。这些问题是进一步改革不得不思考与解决的。

要克服这些前进中的困难，我们必须依靠大踏步地持续、有效的改革。这即是胡锦涛总书记在十七大前，明确向世界表明“四个坚定不移”。胡锦涛说，解放思想，是党的思想路线的本质要求，是我们应对前进道路上各种新情况新问题、不断开创事业

① 新华每日电讯，转引自《新民晚报》2007 年 12 月 28 日。

新局面的一大法宝，必须坚定不移地加以坚持。改革开放，是解放和发展社会生产力、不断创新充满活力的体制机制的必然要求，是发展中国特色社会主义的强大动力，必须坚定不移地加以推进。科学发展，社会和谐，是发展中国特色社会主义的基本要求，是实现经济社会又好又快发展的内在需要，必须坚定不移地加以落实。全面建设小康社会，是我们党和国家到 2020 年的奋斗目标，是全国各族人民根本利益所在，必须坚定不移地为之奋斗。胡锦涛指出，做到这四个坚定不移，对保持党和国家事业顺利发展的大局至关重要。十七大报告指出：“改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，是发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的必由之路；只有社会主义才能救中国，只有改革开放才能发展中国、发展社会主义、发展马克思主义。”

这是个明确清晰的信号，表明新一届的中央领导集体将坚定不移地秉承邓小平开创的改革开放的事业，以科学发展观为统领，坚定不移地带领全国人民克服一切前进中的艰难险阻，向富裕文明的现代社会迈进！

不言而喻要完成这一伟大的历史使命，作为执政党的中国共产党必须树立“以人为本”，依法行政的执政理念；必须全方位地提高自己驾驭宏观局面、协调各种社会矛盾、平稳发展经济、应对突发事件的执政能力；深化政治体制改革，转换政府职能，完成由管制型政府向服务性政府的转变，以营造公正、公平的社会环境，构建安全的社会保障体系，提供更多更好的社会公共产品，使更多的国民享受到改革开放带来的利益。

显而易见，坚定不移的改革和真正落实“以人为本”的执政理念对政府职能的转换提出了新的要求。“改革开放以来，我国为完善行政体制，先后于 1982 年、1988 年、1993 年、1998 年、2003 年进行了 5 次机构改革，使政府职能转变取得重要进展，机

构设置和人员编制管理逐步规范，体制机制创新取得积极成效，行政效能显著提高，为改革开放和社会主义现代化建设提供了重要的制度保障。”^①

2008年是中国喜迎奥运盛事的一年，后奥运经济已初见端倪，中国能否抓住这个机遇，将自己的经济发展上去，实现经济又好又快发展的目标。有材料表明，日本的经济腾飞与1964年在日本召开的奥运有关；韩国经济的突飞猛进的发展也极大地借力于1988年汉城举办的奥运。我们有理由期待！

当国民没有富裕之时，我们想方设法让国民富裕起来；当国民真正地迈向富足的际遇时，政府要考虑的问题不是少了，而是更多。如何给国民以更公平更合理更广泛的服务，是政府必须面对和回答的问题。这一切将政治体制改革提到了前所未有的高度，而依法行政是政治体制改革的必然。这一历史进程在中国艰难起步，已取得了相当的成绩。但不言而喻，实践中也出现了一些问题，而这些问题都与“文化”的机理，即与观念意识深层次的问题不可分。具体说来，与政府对自身必须依法行政的根源认识不清有关；与国民对公共权力运作的原则认识不清也有关联。我们的研究就是力求对政府依法行政进行追根究底的探讨——从权力、公共利益、权力意识、政权合法性、治国理念、治国模式、中国传统文化以及依法行政的意识铺垫等方面进行理论剖析。相信这样的“形而上学”的分析对推进政治体制改革、推进政府依法行政，以及政治文明的建设和改进国民的意识是有益处的。

^① 《十七大报告辅导读本》，人民出版社，第273页。

目 录

序 言	1
-----------	---

第一篇 权力篇	1
---------------	---

一、权力及分类	1
(一) 权力的理解	1
(二) 权力的分类	5
二、公共利益考察	10
(一) 公共利益之多种界定	11
(二) 公共利益之我见	17
(三) 公共物品及公共服务的提供者	27
(四) 公共利益的重要性	41
(五) 研究公共利益的意义	44
三、公共权力	49
(一) 公共权力的性质	49
(二) 公共权力与国家	57
(三) 公共权力与政府	61
(四) 公权与社会	65
(五) 公权与公民	66
四、私权利	75
(一) 正确理解	75
(二) 私权力与国家	79

(三) 私权力与政府	81
(四) 私权力与社会	84
(五) 私权力与个人	86
五、认识上的误区	88
(一) 个人的权力是先天的	88
(二) 公权更重要	91
(三) 中国人的公权意识发达	94
第二篇 权力意识与社会进步	98
一、权力意识萌发的社会条件	98
二、权力意识与商品经济	99
三、权力意识萌发的意识条件	100
(一) 对象意识的形成	100
(二) 自我意识的形成	103
(三) 自主意识的形成	106
四、权力意识与公民	126
(一) 子民、臣民	126
(二) 公民	130
五、权力意识的成熟是社会政治进步的测量器	133
六、权力意识对政府职能的必然诉求	134
第三篇 政权的合法性以及确保政权合法性的路径探讨	136
一、政权的合法性	138
(一) 什么是政权的合法性	138
(二) 政权合法性的路径	140
二、“君权神授”	150
(一) 含义	150
(二) 客观效果	153
三、民意基础	155
(一) 历史的探索	155

(二) 具体路径·····	156
(三) 客观效果·····	158
第四篇 治国理念与治国模式 ·····	160
一、治国理念·····	160
(一) 中国·····	160
(二) 西方·····	169
二、治国模式·····	174
(一) 德治·····	174
(二) 法治·····	186
第五篇 对中国传统政治的清理 ·····	191
一、儒家的政治思想·····	191
(一) 家国一体的政治模式·····	191
(二) 伦理政治·····	194
(三) 严格的等级·····	197
二、臣民社会·····	204
(一) 臣民思想·····	204
(二) 臣民社会·····	213
三、传统中的权力意识·····	215
(一) 义务与权利主体的两极分化·····	215
(二) 权力意识中含混的公、私界定·····	216
(三) 轻法重德的倾向·····	222
(四) 铲除血亲文化·····	227
(五) 世俗的政权性质·····	233
四、中国传统的政治文化·····	238
(一) 传统政治文化的精华·····	238
(二) 传统制度文化之不足·····	242
五、执政意识的转变·····	253
(一) 向公仆转变·····	253

(二) 向服务转变·····	258
(三) 向平等转变·····	263
(四) 完善文明的政党制度·····	267
(五) 主体素质的提高·····	268
(六) 向守法转变·····	269
(七) 向能力转变·····	272
(八) 向现代执政转变·····	277
第六篇 依法行政的意识铺垫 ·····	284
一、对公权的认识·····	284
(一) 政府只是公共权力的代管者·····	285
(二) 节制公权是社会安稳的保证·····	286
二、对政府职能的认识·····	289
(一) 有限的政府·····	289
(二) 服务的政府·····	289
(三) 被监督的政府·····	290
(四) 高效节约的政府·····	292
(五) 负责任的政府·····	301
三、对民主政体的认识·····	301
(一) 法治的精神·····	301
(二) 民意的价值·····	309
四、理性的执政·····	322
(一) 对知识的渴望、求索·····	323
(二) 讲真话、讲实话、干实事·····	327
(三) 实践是检验真理的唯一标准·····	333
(四) 科学的认知方法·····	337
(五) 大胆的批判、进取、永不言败的精神·····	342
参考文献 ·····	346
后记 ·····	349

第一篇 权力篇

政府一定与权力有关，说到底政府就是公权的管理者与运作者。政府与权力、公共权力、私权利的关系是怎样的？政府依法行政的根源到底是什么？这一切源于对权力的正确认识。

一、权力及分类

（一）权力的理解

有关权力的内涵与外延，一直是学术界难以取得统一共识的问题，历来有多种版本。概纳起来，大多是以两个方面作为定义的出发点——即广义与狭义。即使这样，也多有不同，如对广义的权力定义，就有多种。美国社会学家丹尼斯·朗认为：“我自己对权力作为一种人类现象或社会现象的定义，即‘某些人对他人产生预期或预见效果的能力’，他的定义明显的是借用了伯特兰·罗素的较为广泛的定义。”^①

除此，有关权力还有以下几种较为通行的定义：

1. 权力是力量

如《社会学词典》认为，权力是一种强制性的社会力量，支配权力的主体利用这一力量驾驭客体，并迫使客体服从自己。J.

^① [美] 丹尼斯·朗著，陆震纶、郑明哲译：《权力论》，中国社会科学出版社，2001年版，第12页。

马里顿也把权力看成是一种支配力量，权威即是支配和命令的权力。他说：“把权力同权威分开，就等于把力量同正义分开。”法国著名的管理学家法约尔也认为权力是“下达命令的权力和强使别人服从的力量”。

2. 权力是控制

克特·W. 巴克认为，权力是“在个人或团体的双方或多方之间发生利益冲突或价值冲突的形势下，执行强制性的控制”，美国管理学家弗兰齐和雷文也认为权力是“一个人所具有并施加于人的控制力”。

3. 权力是能力

这个观点以美国塞尔多·韦克文为代表，他在《从国家实力看国家权力》的论文中说：“所谓权力，是一种影响其他人的行为能力，权力是人们去做某件事情的能力。”德国社会学家马克斯·韦伯认为“权力是把一个人的意志强加在其他人的行为之上的能力。”^①

除此，还有从“关系”等其他方面来界定权力的。

分析这诸多的有关权力的定义，不难发现相异的定义中包含了类同的意思，如力量与能力的胶着，力量与控制的难分等。

4. 权力即是政治权力

不少的学者认为，在一般的社会生活中，权力往往仅指政治权力。这样的理解是有道理的，因为政治即是人与人之间的关系，权力必然发生于人与人之间的关系之中。我们认为这样的理解可以为狭义的权力，即狭义意义上的权力，集中于政治权力。

但政治权力至今也没有一个统一的结论。《当代西方政治学新词典》是这样解释政治权力的：是指个人或集团通过政治制度

① 王爱冬：《政治权力论》，河北大学出版社，2003年6月版，第5～6页。

及政治机构支配、控制或影响他人或其他集团的能力和过程。政治权力是权力在政治领域中的特殊表现，政治权力与一般权力的不同之处在于，它是一种政治力量，所要实现的目的与政治相联系。一般来说，政治权力的概念包括：政治权力的主体、目的性、强制性、权力作用的方式、权力作用的过程及其实现、权力关系的稳定性等。政治权力反映了各个政治实体之间的相互影响、相互作用和相互制约的关系。

也有的人是从权力的主体角度来定义政治权力的，认为政治权力是指政府具有的权力。《不列颠百科全书》这样认为：政治权力是政府或国家直接运用的权力。

还有人是从权力的实现形式方面来定义的，认为政治权力是依靠武装部队、法庭、监狱和其他强迫人服从的国家机器，来影响人们行为的一种力量。

其他的解释还有许多。

马克思主义一般是从国家的角度来界定政治权力的，即强调政治权力的阶级性，“原来意义上的政治权力，是一个阶级用以压迫另一个阶级的有组织的暴力。”“当阶级差别在发展过程中已经消失而全部生产集中在联合起来的个人手里的时候，公共权力就失去政治性质。”^①

5. 权力是影响力、征服力

我们倾向于把权力定义为：影响力和征服力。影响力反映出权力对人及人群的引领力量，这种引领可以是对行为的引导，也可以是对心灵的引导，更可以是对价值观、道德观的引领；可以是硬性的，带有强力色彩的引领，也可以是软性的，柔性的，在无声无息中暗示性的引导。征服力与影响力相比，显得强制些、

^① 王爱冬：《政治权力论》，河北大学出版社，2003年6月版，第7～8页。

硬性些。一般持有征服力的一方与被征服的一方，在力量的对比上是有较大差距的。如经济实力、军事实力、政治势力等强大的一方，对在这些方面相对弱小的一方来说，是要“被征服”的，是要“服从”、“听命”的。但不排除征服力也有软性的一面，表面上不那么强大的一方，却具有内在的“同化”异己一方的力量；这一力量常常表现为文化的征服力。比如历史中日耳曼民族征服了罗马帝国，但罗马帝国的宗教却反过来征服了日耳曼民族，使之放弃了自己原始的崇拜自然力的宗教，而改换相信罗马帝国的基督教了。这一现象即是马克思指出的“征服者被征服”。

我们认为，这一定义有这样几个的特点：

(1) 全面

从力量、控制、能力等方面定义权力都是有道理也是有根据的，但不是十分全面的。这是因为有的词是多义的，择其中的一个方面的含义来定义是可以成立的，但从外延来说显得不够周严。而权力即是影响力、征服力，可以将其他的含义囊括其中，又有所区别。

(2) 简洁

这个定义抓住了问题的实质，又简洁明了，不拖泥带水。

(3) 蕴意丰富

权力的获得方式是多种多样的，在以往的社会形态中，它常常与暴力相联系。但随着社会的发展，权力的获得越来越依赖于“文化”，依赖于“人格魅力”，依赖于观念、价值的认同，而少于“压力”、“服从”，更多地带有“中性”的色彩。这个定义从字面上看，它更倾向于当代对权力的理解。可以容纳下时代对权力理解的更新内容，反映时代变化的成果，人们认知的进步。

无论以什么方式获得这种影响力和征服力，权力都带有影响人，使人服从和被征服的力量。

对权力的理解中，已经包含了权力的分类，因为定义的角度中，实际上包含了分类的原则及意义。

（二）权力的分类

由于定义权力的角度不尽相同，故对权力的分类更是五花八门，莫衷一是。

我们对权力的不同类别进行大致的概纳，认为主要可以从以下三个角度进行分类：

1. 从先天、后天的角度

从权力拥有的条件是“先定”的，还是“后定”的角度上看，权力可分为依靠先天条件拥有和依靠后天条件拥有这两大类。依靠先天条件拥有的权力，是指权力主体凭借先天的自然条件而获得的权力。如父母对子女的征服力、影响力，就是来自父母的先定的身份。这样的身份自然而然地带来对子女、后代的影响力和征服力。这种征服力、影响力对人的幼年、童年来说，是不可抗拒的。随着父母年事已高，孩子的日益成长和强壮，他们成为家庭中经济的主要来源时，父母的征服力与影响力也许就会日益淡化；反之，他们由强势的家庭支柱变成了弱势的需要有人照顾的人，孩子的影响力、征服力就要超越于他们，成为控制家庭的主力。这类影响力、征服力，依靠的是先天的自然的属性而形成的。

人类的童年时期，即是人类社会的早期——原始社会中。由于人类征服自然的能力极低，人类只能像个无助的婴儿紧紧依偎在大自然的怀抱中，自然是绝对的权力拥有者，自然界对人类来说是一切无法抗拒的现象，都被人类“人格化”为神，成为控制人类的超自然力。

原始社会中的领导被称为“自然领导”，也与他们先天拥有