



南开大学法学院
学术文存

宪政理论视野下 现代政府制度研究

Xianzheng Lilun Shiye Xia
Xiandai Zhengfu Zhidu Yanjiu

魏健馨◇著



南开大学法学院
学术文存

宪政理论视野下 现代政府制度研究

魏健馨◇著



人民大学出版社

责任编辑:姜冬红

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

宪政理论视野下现代政府制度研究/魏健馨 著.

-北京:人民出版社,2012.3

ISBN 978-7-01-010690-8

I. ①宪… II. ①魏… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国
IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 026641 号

宪政理论视野下现代政府制度研究

XIANZHENG LILUN SHIYE XIA XIANDAI ZHENGFU ZHIDU YANJIU

魏健馨 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.25

字数:210 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-010690-8 定价:21.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

前 言

在当代民主宪政国家中,政府由于拥有强大的控制和配置社会资源的公共权力,在政治、经济和社会等领域内发挥着不可低估的作用,这些作用也是任何社会组织所不能替代的,但与此同时始终存在因此可能给社会带来负面影响的潜在风险。所以,多少年来在宪政理论、政治理论与实践,人们从来没有放弃研讨的主题就是:理性设计政府制度,提升政府的积极形象,使其能够始终致力于为社会提供充分公共服务的目标,将人们对享受和谐社会生活的美好期待转变成可靠的现实。

通过运用宪政理论深入、系统地研究现代政府制度及其相关问题,阐明不断发展的宪政理论对于政府制度现代化的指导意义,在新宪政理论视野中,政府制度的构成要素应该怎样被设计。随着各国政治过程和宪政实践的不断发展、政治情境的演化、公民社会的成熟,人们更加期待适应当代政治与社会生活的相对完善的现代政府制度。特别是当社会处于转型的背景下,更加需要对构建社会秩序的基础性因素——制度(包括政府制度)给予关注,因为制度的作用不仅是基础性的,也是重要的。但是制度设计与运行中隐含着的缺陷会影响人们对和谐美好生活的合理期待,所以,就要考虑更为可靠的“社会秩序规则”,即控制着人们相互交往的制度安排。实践表明,政府制度总是面临不断现代化的过程以保

持与社会的同步状态。

政府制度在国家的宪政制度体系中有着极其重要的地位。人类社会的政治经验证明,在任何一个政治系统中,政府制度是支配各种政治资源、维系政治系统稳定的主要力量。但是政府制度的积极效用并非是独立于其他制度安排之外独自运行的结果,而是不同制度之间结构性整合的结果。每一项特定的制度安排都要与其他制度安排相互链接、相互协调,共同融合在制度体系中,同时,还要受制于其他制度安排的实现程度。对于政府制度的考察是在宏观宪政体制背景下进行的,政府制度的理性设计离不开宪政理论的指导。宪政理念作为现代社会的普适性价值,对于政府制度的引导、创见,对于与政府之间关系和未来的发展趋势,以及对于人类社会制度文明的进化,无疑具有不可或缺的意义。政府、政府制度与宪政、宪政理念、宪政体制有着不解之缘,首先,宪政的滥觞和启蒙从对政府公共权力的认识 and 解析开始,逐渐形成关于政府和政府权力的系统的理论体系;其次,宪政理念指导政府制度的设计,判断政府制度优良的标准就是它是否忠实反映宪政价值和是否有益于宪政秩序的形成,或者说关于政府的制度安排就是宪政理念的政治实践过程;再次,宪政体制既是政府制度的运行背景,同时又制约着政府制度的发展,政府制度的实际效果取决于整个宪政体制的完善程度。所以,在人类社会已经历的宪政实践过程中,政府制度在每一个阶段的演进都是在宪政理念的指导下进行的,政府制度的实践价值就在于它能够集中地体现宪政的基本要求和价值取向。宪政理论的发展,意味着政府的成长,新的宪政理念总是给政府的进步注入驱动力量和活力。在当代宪政理念指导下,政府制度的现代化是保持其在国家制度中重要地位的必然要求。政府制度作为专门规制政府公共权力的规则体系,其重要性

还在于它所调整和规范的内容涉及政府的法律定位、行政权力、政府的组织结构、政府职能部门的职权和职责、政府的运作机制和监督机制,而这一切都同公民的宪法权利、法律权利能否真正实现和获得有效保障息息相关。

笔者的基本思路和逻辑结构是这样的,在探讨有关宪政的发展线索和梳理宪政理论体系的前提下,对现代政府制度及其相关问题进行理论探讨和分析,并结合中国的实际情况提出构建现代政府制度的思路。第一章阐明现代政府制度的宪政意涵、宪政的渊源和不同的发展模式;第二章描述现代政府制度的基本理论,界定现代政府制度的内涵及特点;第三章分析现代政府制度的基本构成要素,从行政职能、行政体制、行政权力、行政程序和行政监督等方面思考现代政府制度的构成;第四章探讨中国构建现代政府制度的障碍,着重于认识和把握在目前形势下影响构建现代政府制度的主要不利因素;第五章关于中国现代政府制度的具体构想,概括实现中国政府制度现代化的建设性思路 and 具体途径。

任何制度都面临不断现代化的问题,现代政府制度也是如此。随着宪政理论与实践的演进,政府制度的发展与完善是必然要发生的,在构建现代政府制度上付出更多的努力也是值得的。当然,人们也不可能完全被制度塑造成为程式化的机器,因为人的心灵和智识是极为丰富的,除了基于利益的算计服从既定的制度之外,人们也会追求善、尊严与自由,具有某种道德感和对正义的维护。正是这种心灵上的自然趋动力量,制度也就具有了被不断创新的可能性,并因此充满活力。在这个意义上,现代政府制度的理论与实证研究是一个永恒的课题,值得人们为此不懈地探究,现代政府制度的生命力也正在于此。

目 录

前 言	(1)
导 论	(1)
一、研究现代政府制度的目的和意义	(3)
二、研究现代政府制度的相关文献综述	(6)
(一)中国政府制度热点问题研究	(7)
(二)中国政府制度基础理论研究	(16)
(三)外国政府制度理论研究综合评析	(21)
三、研究现代政府制度的思路、途径及方法	(25)
四、基本概念的界定及相关理论支持	(29)
(一)宪政体制的界定	(29)
(二)现代政府制度的内涵	(31)
(三)对现代政府制度构成要素的解析	(32)
五、基本理论假设	(34)
第一章 现代政府制度的宪政意涵	(37)
第一节 宪政内涵的解读	(37)
一、宪政词义探源	(38)
二、宪政的基本模式	(48)

三、宪政内涵的现代解读	(54)
第二节 宪政体制的理论研讨	(59)
一、宪政体制的含义	(59)
二、宪政体制的构成要素	(62)
三、宪政体制下的政府过程	(67)
第三节 现代政府制度的宪政理论分析	(71)
一、现代政府制度的宪政理念	(71)
二、宪政理念指导下政府制度的演进	(75)
三、对中国现行政府制度的实证分析	(83)

第二章 现代政府制度的基本理论问题

(90)

第一节 现代政府制度的概念和特点	(90)
一、现代政府制度的阐释	(90)
二、现代政府制度的基本特质	(96)
三、现代政府制度在国家制度体系中的地位	(99)
第二节 现代政府制度的法哲学基础	(102)
一、对政府及其权力的客观认识	(103)
二、通过制度对政府及其权力进行有效控制	(105)
三、“权利本位”的法律理念	(106)
四、现代政府制度的价值取向	(108)
第三节 现代政府制度的人性论基础	(115)
一、对人性的理论分析	(116)
二、两种不同的人性论	(119)
三、不同人性论基础上宪政体制的设计思路	(128)
四、现代政府制度的人性论基础	(134)
第四节 宪政理论指导下政府制度的演进	(137)

一、人权立宪时期的政府制度	(137)
二、政治立宪时期的政府制度	(140)
三、经济立宪时期的政府制度	(142)
四、政府制度历史演进的特点	(145)
第三章 现代政府制度构成要素的理论分析	(147)
第一节 行政职能	(147)
一、行政职能的含义	(147)
二、行政职能的意义	(149)
三、行政职能的内容	(152)
第二节 行政权力	(156)
一、行政权力的法理解读	(156)
二、行政权力的特征	(159)
三、宪政理论视野下的行政权力	(161)
第三节 行政体制	(164)
一、行政体制的内涵	(164)
二、行政体制的价值取向	(166)
三、新宪政理论与公共行政体制	(169)
第四节 行政程序	(172)
一、行政程序的概念	(172)
二、行政程序的宪政价值	(175)
三、行政程序的法律化	(179)
第五节 行政监督	(185)
一、行政监督的界定	(185)
二、行政监督的主要方式	(187)
三、行政监督制度的晚近发展	(189)

第四章 制约中国构建现代政府制度的多维因素 (192)

第一节 宏观的政治环境 (192)

一、政治体制改革的滞后 (192)

二、行政体制改革的难度 (196)

三、经济体制改革和经济因素的动态性 (198)

四、转型时期与社会利益的多元化 (201)

第二节 中国的传统社会政治心理 (202)

一、“权力本位”的政治传统 (202)

二、宪政意识与法律意识的淡漠 (204)

三、公民性的缺失 (206)

第三节 制度供给的缺陷 (209)

一、集权决策体制使制度供给面临更大的约束 (209)

二、制度供给不足和制度供给过剩并存 (211)

第四节 政府过程中存在的问题 (214)

一、行政立法方面 (214)

二、行政执法方面 (217)

三、行政司法方面 (219)

四、行政主体方面 (221)

第五章 构建中国现代政府制度的基本思路 (225)

第一节 宏观环境与微观条件 (225)

一、中国政治与社会发展的现实 (225)

二、社会基础性条件 (230)

第二节 中国现代政府制度的基本构想 (241)

一、政府职能定位 (242)

二、政府体制更新 (245)

三、政府权力重构	(247)
四、政府行为重塑	(249)
五、政府监控有力	(251)
第三节 构建中国现代政府制度的基本途径	(255)
一、从法治取向构建现代政府制度的意义	(255)
二、从法治取向构建现代政府制度的途径	(257)
三、宪政理论视野下的社会取向型政府	(270)
结 语	(273)
主要参考文献	(276)
后 记	(283)

导 论

人类社会是否真正需要能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府,还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。

——汉密尔顿《联邦党人文集》

如果说法律是人类迄今为止影响最为深远的发明,那么宪政就是这一发明中最伟大的部分。因为至少在宪政理论和政治学领域,基于对政府客观而清醒的认识,人们一直孜孜以求的就是能够发现“一种将法律植于人之上的政制形式”(卢梭语),以保障政府行使公共权力的合法性、正当性和有效性。宪政理念为人们弥补了一直以来存在着的这个缺憾,因为它使人类通过宪法这个特定的法律部门,将政治与法律、权力和权利结合起来,使政治行为法律化,政府过程规范化,在一定程度上实现对在以往任何政治形态中都是桀骜不驯的政治权力和政治过程的有效控制,尽管宪法与宪政理论、宪政实践仍然处在不断发展与完善的状态之中。宪政理论从其诞生伊始就与政府制度紧密联结在一起。特别在人类社会经历和体验了不同政府制度之后,对于政府制度有了极其深刻的认知。正如西方早期自由主义理论的奠基人洛克等学者所概括的“政府是一种必要的恶”^①,表达了一直以来人们对政府的矛盾

^① [英]洛克著:《政府论》,叶启芳、翟菊农译,商务印书馆1964年版,第101页。

心理。人类社会需要政府,现实生活离不开政府;但同时人们又惧怕政府拥有的特殊强制力给社会生活带来困扰。所以,人们始终没有放弃对理想政府制度的探索,期望借助于审慎的制度设计在有效遏止由于政府本身拥有的公共权力而可能出现恣意妄为的同时,使政府权力能够为社会、为公众谋取最大化利益,让每一个人充分享受由政府权力带来的恩惠而非恶果。

不可否认,宪政理论与政府制度之间有密切的关联,政府制度与宪政实践也是不可分割的。潘恩在《人的权利》中曾经说过这样一句话:“没有宪法之政府乃不正当之力量”,“宪法的意义与政府相同”。^① 因此,宪法的目的是给政治体制规定一套“超规则”(mete-rules),实际上就是规制政府本身的规则。宪政与政府制度之间的关系可以用立宪政治来概括,尽管立宪政治的模式是多元的,但是立宪政治已经成为当代政治发展的普遍性态势。现代政府制度与宪政的生成、发展之间的关联,及其在未来面临的挑战都是政治学理论与实证研究的重点。只有认识 and 解析宪政理论与宪政实践才能更好地把握政治过程和政治现实,以便设计理性的政府制度和进行有效的制度安排,最终达成宪政秩序的终极目标。

在政府制度的设计与实践过程中,通过宪政对政治习惯和政治经验的修正,充分表达宪法和法律的技巧性与人的政治理性和政治睿智的交融,这种技巧表现为宪法和法律对传统政治习惯和传统政治经验等政治现象在法律语境中的转换,使政府过程和政府体制更能够体现宪政对它的基本要求。而且,宪法、宪政对政治的反映并非直观和机械的反映,而是一个合理筛选和处理的过程,

① 张翰书著:《西洋政治思想史》,(中国台湾)商务印书馆 1971 年版,第 61 页。

即法律上的一种立法技术和司法技术。通过宪政实现对政府权力的有效控制,“最大限度地将人类的命运交到了人类自己手中”。^①宪政既代表了人类规制政治生活的普遍性规则,也在一定意义上表明人们需要的政治秩序与和谐状态。所以,宪政从一开始就意味着人类试图有效控制政府权力和政府过程的一种努力,在被赋予这样伟大使命之后,对于公共权力的控制便不再是虚幻的梦想而成为一种现实的可能。

任何制度包括政府制度在内,总是处在发展与完善的动态过程之中,政府制度也是不间断的试错过程。英国著名法学家边沁在《政府片论》中曾经这样讲过:“一种制度如果不受批判就无法得到改进。”^②宪政作为现代社会的普适性价值,对于政府制度的创建、指引和发展趋势,以及对人类政治文明的进化无疑是不可或缺的。

一、研究现代政府制度的目的和意义

到目前为止,人们没有停止对构建政府制度及其相关理论问题的研究。随着各国政治过程和宪政实践的不断发展、政治情境的演化、公民社会的不断成熟,人们更为期待适应当代政治与社会生活的相对完美的现代政府制度。特别是在全球化的背景下,来自于发达法治国家比较成熟的宪政实践与经验对于发展中国家的政府体制改革与政府制度建设具有一种不可抗拒的吸引力。那么,如何使曾经被证明是最为有效的政府制度的表达方式或真理

① [德]哈耶克著:《自由秩序原理》,邓正来译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第375页。

② [英]边沁著:《政府论》,沈叔平等译,商务印书馆1995年版,第99页。

依然保持其对当代人们思维和观念的影响力以及对政治实践和政治过程的控制力,同时在人们现今所熟悉的政治语境中,用新观念、新语言和新概念为政府制度注入新的活力,以便为当代的政治过程和政治实践带来积极有效的影响,为人们今天所面临的问题提供直接的答案,就成为政府理论与实证研究的重点内容。除此以外,人们更为关注的是,能否使这些成熟的经验附和于中国的宪政体制之中,为中国政府制度从传统到现代的转型发挥积极的效果。对于这些问题的思考都对中国现代政府制度的建设与发展提出了更高的标准和要求。

政府问题始终是政治学理论与实证研究的核心。这首先是基于政治过程和宪政实践的善意提示,因为,当人们观察政治过程中所发生的社会生活的表象时,可以发现,这些社会生活表象在一定程度上必然反映着一个特定社会制度安排的性质,以及由制度规则与运行机制等诸多要素构成的宪政体制的重要特质。但是,到目前为止,基于对社会基本矛盾现象的担忧和焦虑,似乎使人们在对这些具体矛盾的控制手段方面投入了过多的精力,而对构建社会秩序的重要基础性因素——制度(包括政府制度)并没有给予更多的关注。事实上,经过认真考量便会发现,有些社会矛盾的产生在一定程度上可能正是由于可以归因于制度本身的瑕疵所引起的,制度设计与运行中隐含着的缺陷影响了人们对和谐美好生活的合理期待,所以制度的作用既是基础性的,也是深远的。显而易见,人们现在所面临的关键问题“不在于改变人们的意识即人们头脑中的东西,而在于改变有关真理产生的制度、政治、经济规则”^①。当下,

① [法]福柯著:《福柯集》,杜小真选编,上海远东出版社2003年版,第447页。

要获得理想中的政治文明和社会和谐效果,首先就应当考虑更为可靠的“社会秩序规则”——即控制着人们相互交往的制度安排。因为,制度是人们在政治过程中“能够加以利用的促进和谐的力量”,而且透过制度体系还能够折射出制度设计者和运行者的宪政主义理想和运行制度的综合能力。

在各种制度的集合中,政府制度对实践宪政、达成宪政目标具有不可替代的作用。因为,政府是由国家制度体系和运行机制所构成的宪政体制的具体操作者和实践者,恰恰在这一点上更能凸显政府的重要作用。任何一个国家的制度安排必定要经由抽象的制度层面到具体的实践领域的外化过程。而在这个转换过程中能否忠实地反映宪政精髓,达成理性制度设计的宪政目标,取决于政府的主导性作用。

中国的社会政治生活也需要现代化的政府制度。在当代中国,20世纪80年代以后对政府制度的构思直面的是全新的政治背景:国家经济体制的转型、社会利益集团的分化、价值观念的多元化以及在不同领域中都有所显现的“社会断裂”状态等诸多具体政治问题缠绕交织在一起的现实状况。在具体的政治过程中,当中央政府的一项调控措施出台以后,人们往往感受不到这种政策本身应该释放出来的控制力。对此,人们有理由怀疑:是制度设计的问题?运行机制的问题?还是制度运行中的具体情境问题?在社会转型的压力下,政府制度的构建如何才能摆脱以往计划经济体制下“政策治国”的窠臼,代之以“制度治国”的新思维,体现出政府制度所蕴涵的宪政性价值,使政府制度能够适应社会主义市场经济体制和建设社会主义法治国家的需要,可以说是对中国传统政府制度的挑战,也是对中国传统政府制度进行现代转型的强行激励。

通过对现代政府制度的理性思考,帮助人们摆脱以往关于政府制度的迷思,使现代政府制度首先体现为一种价值选择,其意义在于这种选择不能仅仅凭借科学本身,而是要通过对政府制度试错过程的历史性反思,使人们能够获得一种关于政府制度的“明智的洞见”。那么,如何从设计者的角度去构思适合于中国的、以宪政为基准的政府制度,寻找并发现政府制度的抽象理性与实践理性相对完美的结合,正是这种基于对实现宪政目标的期待,激发了人们不断思考的热情。

通过对相关的政治文献和政府理论的探讨,梳理和明晰中国现代政府制度的相关概念和理论基础。通过对政府制度的系统研究,有助于促成中国政治过程和政府制度的良性发展,丰富政治学科和公共管理学科的理论体系,拓展对当代中国政府制度议题的研究空间。研究的落脚点是运用政治学、行政学以及法学的相关理论,阐释现代中国政府制度设计的新理念和新思路,解析现代政府制度的基本构成要素及其相互关系和运行机制,深化对中国现代政府制度的理论认知和现实解析,为探求现代政府制度在观念、运行机制上创新运行的有效模式提供比较可靠的理论性依据,推动中国政府过程与政府理论的研究水平。同时,在政治实践领域,采取有效的应对措施尽可能地消解在中国政府制度和政治过程中存在着的“制度性的冷漠”。

二、研究现代政府制度的相关文献综述

政府及其相关研究作为政府发展、政府理论中的重要组成部分,历来是政治学理论与实证研究中的核心课题之一,经过多年来中国政治学者的潜心研究,已经形成了当代政府制度的基本理论