

河南社会科学文库 2017 年辑

政治权力自限论

赵建国 / 著

河南人民出版社

崇
学
录

政治权力自限论

赵建国 / 著

河南人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政治权力自限论 / 赵建国著. — 郑州 : 河南人民出版社, 2017. 12

(河南社会科学文库. 2017 年辑)

ISBN 978 - 7 - 215 - 11304 - 6

I. ①政… II. ①赵… III. ①权力制约 - 研究 - 中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 314775 号

河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路 66 号 编辑邮箱: 313137877@qq.com 电话: 65788050)

新华书店经销 河南瑞之光印刷股份有限公司印刷

开本 710 毫米 × 1000 毫米 1 / 16 印张 15.25

字数 245 千字

2017 年 12 月第 1 版

2017 年 12 月第 1 次印刷

定价: 63.00 元

河南社会科学文库
编委会

主 任

李庚香 何白鸥

委 员

李庚香 何白鸥

孟繁华 王喜成

王朝纪 张钢杰

关玉梅 李自强

总 序

2017 年是我国历史发展进程中极具标志性和里程碑意义的一年。举世瞩目的中国共产党第十九次全国代表大会在北京胜利召开。大会确立了习近平新时代中国特色社会主义思想的历史地位,提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略,确定了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的目标,对新时代推进中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程作出了全面部署。

在党中央坚强领导下,河南省委、省政府团结带领全省干部群众,时刻牢记并扎实践行习近平总书记让中原更加出彩的殷切嘱托,矢志不渝咬定发展不放松,持续发挥优势,打好“四张牌”,经济社会发展交出不俗的“成绩单”:地区生产总值多年稳居全国第五位,文化建设成果丰硕,综合实力大幅提升,区位优势、交通优势、枢纽优势持续彰显,战略叠加效应不断增强,富民强省迈出坚实步伐……决胜全面小康、让中原更加出彩站在新的历史起点上。在改革发展大潮中,河南省社科理论界立足本职,不辱使命,紧密结合经济社会发展中的重大理论和现实问题,认真思考,深入研究,取得一批丰硕研究成果,较好地发挥了“思想库”“智囊团”作用。

习近平总书记指出,坚持和发展中国特色社会主义,哲学社会科学具有不可替代的重要地位,哲学社会科学工作者具有不可替代的重要作用。坚持和发展中国特色社会主义,必须高度重视哲学社会科学,结合中国特色社会主义伟大实践,加快构建中国特色哲学社会科学。省委书记谢伏

瞻在全省哲学社会科学工作座谈会上强调,要切实肩负起繁荣发展哲学社会科学事业的历史使命,努力打造中国特色哲学社会科学的中原品牌。

为充分调动广大社科工作者的积极性、主动性和创造性,鼓励社科界多出成果、多出人才、多出精品力作,更好地服务于经济社会发展,为决胜全面建成小康社会、开启中原更加出彩新征程提供精神动力和智力支撑,河南省社会科学界联合会自2010年起设立“河南社会科学文库”资助出版项目,对入选的优秀成果,统一标识,统一版式,由河南省社会科学界联合会提供全额资助,交河南人民出版社统一编辑出版。至今已出版7辑共70余册。

为集中展示河南哲学社会科学研究最新成果,鼓励社科工作者持续推进理论创新,进一步推动河南哲学社会科学事业繁荣发展,我们在公正评价、择优审定的基础上,策划出版了2017年“河南社会科学文库”,包括《政治权力自限论》《刑法中的行为理论研究》《马克思社会发展道路思想研究》《农民专业合作社功能研究》《新中国煤炭工业发展研究》《我国房地产价格波动研究》《出土简牍与社会治理研究》《弗吉尼亚·伍尔夫与20世纪中国文学》《民主的选择:中国为什么走自己的路》《中国新发展理论研究》等10部著作。这些作品或侧重基础理论,或侧重现实问题,从不同角度反映了河南哲学社会科学的研究取向和学术水准,展现了特定历史条件下河南省社科工作者的使命担当和现实关切。

新时代开启新征程,新征程呼唤新作为。让我们更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围,不忘初心,牢记使命,高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,奋力推进中原智库建设,努力打造中国特色哲学社会科学的中原品牌,为决胜全面建成小康社会、建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强省不懈奋斗,在实现中华民族伟大复兴中国梦的历史进程中谱写中原更加出彩新篇章!

河南省社会科学界联合会

2017年12月

前 言

本书的思路和基本理论不是产生于书斋中的苦思冥想,也不是产生于一般的理论逻辑推导,而是主要来源于中国政治体制改革实践;是中共中央、国务院的一系列简政放权的改革措施等催生了笔者的思路。习近平总书记明确指出:“全面深化改革必须以理论创新为先导。”^①“政治权力自限论”试图对正在进行的政治体制改革作出理论概括和升华,是对中国道路和中国模式进行理论概括的一种努力,也试图为政治体制改革寻找一个重要理论支点。

本著作所提出的政治权力自限概念和理论,来源于中国政治体制改革的实践,如果它是对这种实践的一种正确或较为正确的反映和概括,那么它必将会回到政治体制改革实践中发挥自己的理论作用,在一定程度上满足政治体制改革实践对理论的需求,从而有助于政治体制改革实践的进程。当然,政治权力自限概念和理论,也是从人类政治实践正反两方面的经验和教训中提炼出来的。

关于限制政治权力有很多著作和论文,大多数研究者的思路集中在他限上。比如,韩志金的《权力必须限定边界》(2013年5月29日《人民日报》)等。本书提供了另一个思路,即政治权力自限。据笔者的考察,

^① 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,载《人民日报》2013年11月16日。

在政治学和关于政治体制改革的研究中,研究者还没有对政治权力自限这一命题进行明确、全面、系统研究。

无疑,如果本书有亮点的话,最大的亮点就是政治权力自限这一术语和围绕这一术语所缔构的理论,以及政治权力自限与政治体制改革的内在关系,这从本书的书名《政治权力自限论》就可以看出端倪来。

所谓政治权力自限,是指政治权力对自身权力的主动的自我约束、自我限制;政治权力主动为自身的权力设置法律框架,规范权力运行,限制权力使用范围。政治权力自限可以包含两层含义:第一层含义,是政治权力拥有者自觉在制度限定的范围内行使权力,不越界,也不懒政、怠政。第二层含义,是在第一层含义基础上,现有制度并没有限制政治权力的某些范围、界限,政治权力拥有者适应社会发展进步的需要、顺应人民的呼声,自觉、主动改革、超越现有制度规范,对自身权力进行新的限制。显然,政治权力自限的第二层含义,更有力度,更有社会历史进步意义,也是真正意义上的政治改革或政治体制改革。本书所说的政治权力自限主要是指第二层含义。需要指出,政治权力自限绝对不是推卸自己的责任放任自流,也不是懒政。

最高权力者的每一次政治权力自限,往往都会带来相应的社会政治进步,并作为一种政治惯例,转化为政治制度和体制被延续下来。最高权力者主动进行政治权力自限,从而形成惯例,是一种方式。最高权力者主导立法,通过立法来限制自己的权力也是一种方式。同样,立法者起初是自限,立法者退出政治权力舞台后就成为一种他限。

政治权力自我限制是社会进步的最优方式。政治权力自限是政治家权力道德的重要体现。

与政治权力自限或政治体制改革相关联,本书提出的有新意的观点还包括下面几点:

法治是实行民主的必要前提和基础。现在看来,五四运动力倡科学和民主功不可没,但还不够,必须加上法治,这样,才能使得科学与民主得到切实保障。

现在把政治体制改革与破除官本位联系在一起思考和考察的人还不多,尤其是还没有进入决策层的正式议程。政治体制改革还必须有明确的理念、思路和措施来破除官本位,才能为中国的社会进步,包括进一步解放生产力和教育、科技持续发展开拓新的空间。

“一国两制”和“社会主义市场经济”的思想都体现了把对立的東西纳入一个统一体中的高超政治智慧,是邓小平政治思维的一个特征。

下面再就本书的大结构介绍几句。本著作的内容共分七章:第一章、政治权力基础概念和理论;第二章、政治权力自限及其意义;第三章、政治体制改革与政治权力自限;第四章、中国改革的核心人物;第五章、政治权力自限与依法治国和政治民主;第六章、政治权力自限与破除官本位;第七章、政治权力自限与传播。

以上七章内容可以分为相互联系的四个单元:第一章是政治权力基础概念和理论,为全书论述提供必要的知识和理论基础;第二章为本书的核心理论部分,论述政治权力自限的概念、理论和意义;第三章至第六章论述政治权力自限与中国政治体制改革,实际上也是政治权力自限理论的进一步展开和应用;第七章论述政治权力自限与传播,包括政治体制改革的传播等。

目 录

第一章 政治权力基础概念和理论	1
第一节 政治、权力、权利	1
第二节 政治权力需要限制	7
第三节 主导政治的主要是利益,而不是是非	18
第二章 政治权力自限及其意义	36
第一节 政治权力自限的涵义	36
第二节 政治权力自限的意义	40
第三节 政治权力自限:社会政治进步的最优方式	50
第四节 政治权力自限会不会削弱政府执政能力	56
第三章 政治体制改革与政治权力自限	71
第一节 政治体制改革	71
第二节 政治权力自限:政治体制改革的题中应有之义	91
第三节 政治体制改革顶层设计与政治权力自限	95
第四章 中国改革的核心人物	99
第一节 改革开放总设计师邓小平政治思维的一个特征	99

第二节	中国特色社会主义新时代的领袖习近平·····	107
第五章	政治权力自限与依法治国和政治民主·····	118
第一节	政治权力自限与依法治国·····	118
第二节	依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要 依宪执政·····	124
第三节	中国宪法的历史进程和反思·····	131
第四节	贯彻执行宪法是依法治国的根本表现·····	137
第五节	依法治国的目标:建设法治国家、法治政府、 法治社会·····	145
第六节	政治权力自限与政治民主·····	150
第七节	民主和法治是国家治理长治久安的双翼·····	161
第六章	政治权力自限与破除官本位 ·····	172
第一节	官本位及其实质·····	173
第二节	官本位的严重程度和种种表现·····	179
第三节	官本位严重阻碍科技创新和科技发展·····	192
第四节	政治权力自限、政治体制改革与破除官本位 ·····	200
第七章	政治权力自限与传播·····	215
第一节	政治权力与传播·····	215
第二节	政治权力自限、政治改革与传播 ·····	228
后 记	·····	233

第一章 政治权力基础概念和理论

本章所述论的基础概念和理论,是讨论政治权力自限这一主题的必要准备,当然,我们在论述这些基础概念和理论时,力求简明扼要且逻辑关系较为清晰。懂得了政治权力的本性,懂得了政治的趋利性,才能理解政治权力需要限制和政治权力自限的必要性和艰巨性。

第一节 政治、权力、权利

一、政治

(一) 政治的涵义

政治(politics)是以政治权力为核心展开的各种社会活动和社会关系的总和,也可以说它是各种权力主体维护自身利益的社会行为和由此结成的特定社会关系。政治的本质是对物质利益关系的调整。通常,政治主体总是试图按照自己的意愿,即以扩大自身利益为目的调整利益关系。比如,生产资料占有者总是夸大生产资料在生产活动中的作用,而忽视劳动者的作用,从而在收益分配上占据优势、获取最大份额。

有人相信在政治中有这样一条定律:为了一部分人的利益,另一部分人就要作出牺牲。如果社会财富是一个不变数,那么只要涉及利益调整,

必然要损及一部分人的利益。然而,如果社会财富有增长,一部分人的新增利益,并不一定要损及另一部分人的原有利益。

政治活动的正义性来源于为大多数人谋利益,为人民谋利益、谋幸福,便是好的政治、正义的政治。

从交往角度说,政治就是以物质生产性交往实践为基础而形成的交往活动和交往关系,它也是多元主体调整利益关系的交往活动,每个人都凭借自身的主体资质和能力参与交往,政治交往的主要内容是调整利益关系。在上述意义上,阶级和阶层是处于特定的社会经济地位的个体交往整合而形成的共同体。

通常所说的政治,是指政府、政党等治理国家事务的活动。孙中山认为:“政就是众人之事,治就是管理,管理众人之事,便是政治。”^①自上对下的治理是一般政治活动的一个特征。

(二) 政治具有统摄全社会的能力

政治具有统摄社会全局的能力,政治对社会生活各个方面都有重大影响和作用。王沪宁认为,“政治具有解决一切问题的条件”^②。通常,政治制度主导包括经济制度在内的其他制度。

政治之所以具有统摄全社会的能力,主要在于它是以武力为支撑的强制权力。这一点下面马上就要谈到。

(三) 政治学

政治学是专门以政治活动为研究对象的一门学问,在当代政治科学研究中,政治被当作一个科学研究的对象。政治学研究的对象包括各种政治活动,并且直接指向个体的政治行为。

严格意义上的政治学研究基于政治活动,在纷繁的政治生活中寻找政治发展的内在规律,研究权力及其运动规律,而不能被一时一地的政治潮流和时尚所左右。

^① 孙中山:《孙中山选集》(下),人民出版社1981年版,第692页。

^② 王沪宁:《比较政治分析》,上海人民出版社1987年版,第4页。

二、权力

(一) 权力的涵义

权力(power)是个人或群体将其意志施加于(包括强加于)其他人的能力。不难看出,权力是一种社会关系,它是权力主体对他人实施控制和影响以贯彻自己意志的能力;权力是人与人之间的一种关系,是一个人使另一个人按其吩咐做事的能力。离开了他人(对象),权力就变得无意义了。权力是“针对他者施加有意的和可以预见的影响的能力”,依靠这种能力或力量可以造成某种特定的局面或结果,使其他人的行为符合于自己的目的。正因为如此,罗伯特·达尔把政治体系定义为:“是任何重大程度上涉及控制、影响力、权力或权威的人类关系的持续模式。”^①

权力是一个很重要的概念。英国哲学家罗素说过:“社会科学中基本的概念是权力。”权力是理解政治内涵的一个核心要素,权力是政治活动中的通货,在政治活动中它相当于经济活动中的货币。政治以政治权力为核心。马克斯·韦伯指出:“政治”就是争取分享权力或者争取对权力分配施加影响。^②

没有权力,政治活动就没有依托,就没有保障;但我们还要看到,政治暴力是政治权力的基础和后盾。正如毛泽东所说:须知政权是由枪杆子中取得的。不过,政治权力不等同于政治暴力。政治权力主要是一种以暴力为后盾的强制力,同时也包括各种半强制力和非强制力。政治暴力,往往是在政治权力的合法性得不到认同时才诉诸的最后手段。

权力包括政治权力、经济权力、社会权力和文化权力等。通常,如果不另加说明或限制的话,权力就是指政治权力。

① [美]罗伯特·A. 达尔著,王沪宁、陈峰译:《现代政治分析》,上海译文出版社1987年版,第17—18页。

② [德]马克斯·韦伯著,林荣远译:《经济与社会》,商务印书馆1997年版,第731页。

(二) 政治权力

政治权力(political power)是政治主体为实现某种利益或原则,依靠特定的强制力对政治客体(对象)的支配和制约能力,它表现为一种力量制约关系。在政治活动中处于主动和支配地位的社会力量即是政治主体,而处于被动和被支配地位的社会成员便是政治客体。政治权力作用的过程,实际上是政治主体和客体之间的某种斗争、较量和调适的过程,其结果是形成某种动态平衡状态——政治客体的行为大体上能够符合政治主体意志的要求。

通常,政治权力的主体主要是国家,国家的代表是政府。政治权力是政治的核心,是社会最权威的支配力量,是权力的主要形式,是权力的本质表现。国家政治权力包括立法权、行政权、司法权。政治权力要实现的最根本利益是经济利益。本书所说的政治权力,是指国家政治权力,以及代表国家行使政治权力的各级政府官员手中的权力。政治权力所要实现的目的,主要表现为国家利益或价值。

从政治权力对人的利益的影响来看,权力行为可分为损益性与授益性两大类。权力主体为对象人设定权益或免除其义务的(行政)行为,就是授益性权力行为;权力主体为对象人带来不利后果的(行政)行为,比如设定义务或者剥夺、限制其权益的行为,就是损益性权力行为。

以政府为代表所使用的权力是公权,它是为维护和增进社会公益而设的权力。政府的权力属于公权,但政府权力的行使者都是具体的人,如果不能对政府权力进行有效限制和制约,公权力就可能转化为私权力,也就是通常所说的权力部门利益化或公权私用、假公济私。

政治权力归谁所有是所有政治活动的核心问题。洛克(John Locke, 1632—1704)明确指出:“自古以来,有一个重大问题困扰着人类,给人类带来绝大部分灾祸,如城市的破坏、国家人口的绝灭以及世界和平的破坏等。这个重大问题不在于世界上有没有权力的存在,也不在于权力来自何处,而在于权力应该归谁所有。……作为一个改革家不但应该认真考虑这个问题,而且要观点鲜明,立场坚定。如果人们对这个问题都还争论

不休的话,那么,讨论任何其他问题就没有什么意义了。”^①改革家应该明确权力归谁所有。毛泽东更是一针见血地指出:革命的根本问题是政权问题,有了政权就有了一切,没有政权就丧失一切。革命的根本问题就是解决政权归谁所有。

权力意味着支配和被支配,支配就意味着被支配者服从,“地球上一切政府所追求的重大目的是什么:服从和金钱”^②。在这个意义上,政治权力的本质属性,是对平等的破坏和对自由的剥夺。

政府以权力作为存在的前提,没有权力就不成其为政府。西方有学者认为,政府权力是一种必要的恶。

政治权力掌控社会,经常决定一时一地的道德是非准则。这就给人一种错觉,“真理掌握在权力手中”“谁拥有权力谁就拥有真理”“权力永远是对的”。然而,“宣称垄断真理的统治者必然走向专横,因为他总能通过解释证明自己是正确的”^③。《庄子·胠篋》曰:“彼窃钩者诛,窃国者为诸侯;诸侯之门而仁义存焉。”意思是说,那些小偷小摸的人(窃钩者)被逮到了一定按律治罪,严重的甚至要判死刑。但是那些偷窃整个国家的人成为称霸一方的诸侯,则不但不会被治罪,而且还标榜为仁义。人们常说的“成者王侯败者贼”,也包含这方面的意思。

三、权利

(一) 权利的涵义

权利(right)是指法律赋予人们享有并受到法律保护的某种权益或许可。衡量一个国家民主化程度如何,往往要看公民享有政治权利的广度

① [英]约翰·洛克著,杨思派译:《政府论》(一),九州出版社2007年版,第195页。

② [法]杜阁著,南开大学经济系经济学说史教研组译:《关于财富的形成和分配的考察》,商务印书馆1961年版,第89页。

③ [英]约翰·劳勋爵著,何晓斌译:《良好宪法的德性》,《苏州大学学报》2016年第4期。

及其实现程度。现代社会中,公民的政治权利由宪法、法律确认,并受宪法、法律保护。中国共产党第十七次全国代表大会报告指出,要保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权“四权”。政治权利即参与社会管理和参政的权利可以被剥夺,但人权不可剥夺。罪犯被剥夺政治权利后,不是所有的权利都被剥夺了,例如申诉、检举、揭发、控告的权利是不能被剥夺的。

中国有句成语叫作“争权夺利”,“权”和“利”连在一起。实际生活中,许多人奉行的信条是,“有权就有利,为利就抓权”。“权”和“利”联系如此紧密,以致有好多中国人对“权力”和“权利”这两个词不加区别。其实,权力是权利的基础和前提,权力为权利提供保障,无权力就很难有权利;权利是权力追逐的主要目标。

显而易见,政府是有很大大权力的,如果用这种权力来追逐自身的权利,自然是易如反掌;但是,“政府自身并无权利,它们只有义务”^①。政府只应用自身的权力追逐公共利益,而不应该有自身的利益。如果说政府也追求“利”的话,应该是公利而不是私利。

翻开历史我们不难发现,中国古代民众的权利观念非常淡漠,一些基本权利被剥夺、被蹂躏。

(二) 权力与责任、权利与义务

权力与责任相对应,权利与义务相对应。政府部门有相应的权力,所以必须承担相应的责任。应当用责任来限制权力的使用,用权力保证责任的完成。现代政治体制和行政观念,应当实现从“重权轻责”向“慎权重责”的转变。习近平强调,有权必有责、有责要担当、失责必追究。天津市工信委原党组书记、主任李朝兴被免职,一个项目3年多未推进,下属4次请示未获批复。这是中共十八大以来因“不作为”被免职的最高级别的干部。

仅仅把权力理解为支配和控制是不全面的,现代社会总的原则是享

^① [美]托马斯·潘恩著,马清槐等译:《潘恩选集》,商务印书馆1981年版,第254页。