

政 治 学 从 书



现代政府政治性契约与执行性契约冲突研究

杨先保 / 著

政 治 学 丛 书



现代政府政治性契约与执行性契约冲突研究

杨先保 / 著

鄂新登字 01 号

图书在版编目(CIP)数据

现代政府政治性契约与执行性契约冲突研究/杨先保著.
武汉:湖北人民出版社,2013.9

ISBN 978 - 7 - 216 - 07750 - 7

I. 现…

II. 杨…

III. 行政管理—研究

IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 149943 号

现代政府政治性契约与执行性契约冲突研究

杨先保 著

出版发行:  长江出版传媒
 湖北人民出版社

地址:武汉市雄楚大道 268 号
邮编:430070

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

印张:13

开本:880 毫米 × 1230 毫米 1/32

插页:3

版次:2013 年 9 月第 1 版

印次:2013 年 9 月第 1 次印刷

字数:345 千字

定价:38.00 元

书号:ISBN 978 - 7 - 216 - 07750 - 7

本社网址:<http://www.hbpp.com.cn>

—— 政治学丛书编委会 ——

主 编 邱观建

副主编 文道贵 毛传清

委 员 (按姓氏笔画为序)

王盛开	毛传清	文道贵	邓 文
邓万春	艾 靓	刘 伟	杜 杰
杨先保	李运祥	李艳丽	李铁强
吴先超	邱观建	赵 经	祝江斌
袁晓建	高鸣放	黄荣华	

序

邱观建

俗话说：政，大家的事；治，治理、管理，政治是治理好社会，管理好大家的事。政治是指政府、政党、社会团体和个人在内政及国际关系方面的活动。政治学是研究各种社会政治现象、政治思想、政治关系及其发展规律的学科。

列宁讲政治学是一种科学，也是一种艺术，它是一门科学解决利益冲突的艺术，是在所有可行的政策中挑选最有价值政策的艺术。亚里士多德认为政治学是人类最高深的学问，尽管它并不制造人类，然而它使人脱离了自然，并驾驭他们。政治学之所以充满魅力，还因为它能为三种人提供帮助。第一种人为政治实践家，即职业从政者。政治学能为他们提供必需的政治知识，能帮助他们在实践中创新。第二种人是政治学家。政治学能激发他们不断探索政治理论，积累知识，创新思想。第三种人为普通公民。社会的进步需要理性而成熟的公民，而政治学能够让他们了解正义、自由、平等、民主的精神，不受偏见和偏激情绪左右，面对强者不畏缩，面对弱者不欺凌。正是因为政治学既是学问也是艺术，其独特的魅力才吸引了无数思想家投身其中，创造出累累硕果，从而指引我们人类不断完善制度与行为，享受一种更文明的政治生活。

科学思想像一盏明灯,照亮了整个人类社会,而人文思想则像一颗明星指引人类前进的方向。如果说科学给人以力量,人文就给人以方向。没有人文精神和正确的价值观,不能保证科学技术就一定造福人类。对一个民族和国家,人文学科建设关系到一个民族的精神的塑造,关系到国运兴衰和民族的未来。对一所大学,人文学科是一所大学的精神筑基学科。正是它构成了一所大学文化性格的内核,它是大学的灵魂所在。人文学科与理工学科的相互渗透、协调发展是当代高等教育发展的大趋势和基本主题,而理工科院校人文精神与人文学科建设应当是主题中的主题。

武汉理工大学是教育部直属的全国重点大学,是首批列入国家“211工程”重点建设的高校,学校学科涵盖工学、理学、文学、管理学、经济学、法学、哲学、史学、教育学、医学、艺术学等门类。近年来,随着学校的理工学科快速发展,人文社会科学学科建设也得到了很大的发展。如设立了马克思主义理论一级学科博士点,哲学、政治学等一级学科硕士点,开设了思想政治教育、法学、社会工作等一批本科专业,为国家经济社会发展培养了一大批各层次优秀人才;承担了一批国家社会科学基金项目、教育部人文社会科学基地重点招标项目、教育部人文社会科学规划项目、湖北省社会科学基金项目、武汉市社会科学基金项目以及其他企事业单位委托的项目;在人民出版社、中国社会科学出版社等国家级出版社出版了一批有影响的学术著作;在《哲学研究》、《中共党史研究》、《近代史研究》、《中国行政管理》、《人民日报》、《光明日报》等权威报刊发表了一批有影响的学术论文;获得了湖北省社会科学优秀成果奖等省部级奖励。这些成果为学校人文社会科学学科的协调发展、高层次人才培养、人文精神的培育和校园文化建设作出了重要贡

献。

党的十八大提出：“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”，“推动社会主义和谐社会建设”。时代赋予我们光荣而艰巨的使命。为了推进政治学学科的建设与发展，政治与行政学院根据“十二五”学科发展规划的要求，结合学院学科实际，将本学科教授、老师们近年从事学科建设与科学研究的成果汇集在一起，首批付梓成书，期以学人微薄之力助推政治学学科之发展、人才之培养，服务于社会主义现代化建设和中华民族伟大复兴之宏伟事业。

2012年12月20日

目 录

前言	1
第一章 导论	3
一、国内外研究概况	3
(一) 国外研究概况	3
(二) 国内研究概况	12
二、研究目的与研究方法	17
(一) 研究目的	17
(二) 研究方法	17
三、相关概念分析	19
(一) 契约的政治语意分析	19
(二) 社会契约与政府契约	23
(三) 政治性政府契约与执行性政府契约	32
第二章 个人与政府间政治性契约与执行性契约及其冲突	36
一、个人与政府政治性契约	36
(一) 个人与政府政治性契约的理论	36
(二) 个人与政府政治性契约之一:起草和通过宪法	40
(三) 个人与政府政治性契约之二:选举议员	56
(四) 个人与政府政治性契约之三:选举执行官员	61
二、个人与政府执行性契约	62

(一)个人与政府的行政契约	62
(二)个人与政府的司法契约	78
(三)个人与政府的经济契约	99
三、个人与政府政治性契约与执行性契约的冲突	104
(一)金钱对政治选举的渗透与影响	104
(二)利益集团对选举的操控与影响	107
(三)行政契约、司法契约与公共利益冲突	112
第三章 中央政府与地方政府间政治性契约与执行性契约及其冲突	
一、联邦制国家联邦政府与成员政府的契约	114
(一)联邦政府与成员政府政治性契约	115
(二)联邦政府与成员政府执行性契约	125
二、单一制国家中央政府与地方政府的契约	129
(一)单一制国家中央政府与地方政府政治性契约	131
(二)单一制国家中央政府与地方政府执行性契约	139
三、中央政府与地方政府政治性契约与执行性契约的冲突及其解决	145
(一)联邦政府与成员政府政治性契约与执行性契约的冲突及其解决	145
(二)单一制国家中央与地方政府间政治性契约与执行性契约的冲突及其解决	149
第四章 中央政府间政治性契约与执行性契约及其冲突	
一、中央政府间政治性契约	155
(一)议会与行政机关间的政治性契约	155
(二)议会与司法机关间的政治性契约	175
(三)行政机关与司法机关间的政治性契约	191

二、中央政府间执行性契约	195
(一) 执行性契约与文官中立	195
(二) 执行性契约与司法独立	199
三、中央政府间政治性契约与执行性契约的冲突及其解决	206
(一) 行政机关对议会控制加强	206
(二) 立法权从国会向行政机关转移	208
(三) 文官对政治性契约的挑战及其应对	215
第五章 地方政府间政治性契约与执行性契约及其冲突	223
一、地方政府间政治性契约	224
(一) 联邦制国家成员政府与地方政府政治性契约	224
(二) 单一制国家上级政府与下级政府间政治性契约	230
二、地方政府间执行性契约	234
(一) 联邦制国家地方政府间执行性契约	234
(二) 单一制国家地方政府间执行性契约	236
(三) 地方政府间执行性契约的形式	237
三、地方政府间政治性契约与执行性契约的冲突及其解决	245
(一) 联邦制地方政府间的契约从迪龙法则向库雷法则的转变	245
(二) 单一制国家地方政府契约中地方分权与集权的双向转化	247
第六章 主权国家政府间政治性契约与执行性契约及其冲突	249
一、主权国家政府间政治性契约	252
(一) 主权国家政府间关于国家主权的契约	252
(二) 主权国家政府间关于解决国际争端和不干涉内政的契约	259
二、主权国家政府间执行性契约	264

(一) 主权国家政府间经济契约	264
(二) 主权国家政府间人权契约、环境契约、文化契约	280
三、主权国家政府间政治性契约与执行性契约的冲突及其解决	294
(一) 主权国家政府间经济契约与国家主权的冲突及其解决	294
(二) 主权国家政府间人权保护契约与国家主权的冲突及其解决	296
(三) 主权国家政府间环境契约与国家主权的冲突及其解决	298
第七章 政府契约的方法与技术及其冲突	300
一、政府契约的方法之一:政治合作	300
(一) 政治合作的内涵	300
(二) 政治合作的动因	302
(三) 政治合作的基础:政治同意	306
(四) 政治合作的形式	310
二、政府契约的方法之二:政治妥协	311
(一) 政治妥协的内涵与特征	311
(二) 政治妥协动因	314
(三) 政治妥协形式	317
(四) 政治妥协的功能	326
三、政府契约的方法之三:政治反对	328
(一) 政治反对含义与特征	328
(二) 政治反对的政治功能	332
(三) 现代政府契约中的政治反对	335
四、政府契约的技术之一:立宪性政府契约	338
(一) 宪法是个人与政府的契约	338

(二) 宪法是中央政府与地方政府的契约	343
(三) 宪法是中央政府间的契约	347
(四) 宪法惯例与政府契约	350
五、政府契约的技术之二:立法性政府契约	362
(一) 立法性政府契约与人民主权	362
(二) 立法性政府契约的形式	364
六、政府契约的技术之三:行政契约	370
七、政府契约的技术之四:司法契约	372
八、政府契约的方法与技术及其冲突	374
结语 现代政府政治性契约与执行性契约冲突对后发国家的启示	378
参考文献	380
后记	399

前 言

契约是人类在相互交往中产生的,是商品经济和市场经济的必然产物,随着市场经济发展,市场经济所蕴涵的由自由、平等、权利至上等契约特性逐渐渗透到社会、政治、文化领域,成为人类政治文明的一道蔚为壮观的风景,影响并塑造着我们的时代。因此社会契约论和政府契约理论从众多的政治理论中脱颖而出成为论证政治和政府合法性和合理性的一个重要理论,从霍布斯到卢梭,从康德到罗尔斯,没有一种理论像社会契约论这样几百年长盛不衰。政治权力和权威来自于全体人民的一致同意的政治契约,这是政治权力的唯一来源,是政治合法性的基础。社会契约和政府契约不仅仅只是理论的发展和完善,而且也是人类社会政治实践的现实需要和经验总结,并随着实践发展更进一步发展和完善。

现代政府是契约政府,不仅人民与政府缔结契约,而且政府间也缔结契约进行规范和约束。现代许多学者对此有过充分的论证。比如,美国爱德华·S.考文在《美国宪法的“高级法”背景》中认为,“《大宪章》原始形式就不是制定法,而是一种契约”,因此《大宪章》成为英美等国现代政府契约的深厚文化根源;美国路易斯·亨金在《宪政·民主·对外事务》中认为:“(美利坚)合众国宪法是人民为建立新政府而达成的契约,也是人民与即将成立的政府间所达成的契约,人民根据所规定形式同意受统治,并且受制于该宪

法所规定的条款;而政府亦保证尊重那些规定。”

洛克在《政府论》中把政府权力分为立法权和执行权(包括司法权、行政权和对外权);威尔逊和古德诺根据政府功能,把政府功能分为政治与行政,即政治就是国家意志的表达,行政就是国家意志的执行。两位政治学者对政府权力和功能的分类,把二者有机地联系起来。立法权往往对应于国家意志的表达,而执行权往往对应于国家意志的执行。因此,本人受此启发,结合现代政府契约发展,提出了现代政府政治性政府契约与执行性政府契约的概念,并结合现代政府契约的实践,分析现代政府政治性契约与执行性契约冲突及其解决方法。

随着自由资本主义经济向垄断资本主义经济的转变,市场已不能实现充分的自我调节,需要政府干预,同时社会矛盾日益尖锐,大量社会事务需要政府来承担。政府管理的事务也越来越多,政府权力也随之扩大,在此过程中,政治性政府契约与执行性政府契约分化必然越来越强烈。在政治性政府契约与执行性政府契约分化的同时,它们之间的内在的矛盾和冲突必然激化。政治性政府契约与执行性政府契约是如何分化的、它们之间的冲突是什么,又是怎样产生的,对现代政府和社会的发展有什么影响,又如何应对这些冲突和挑战,对这些问题的研究,不仅对现代政府具有重要的理论和现实意义,尤其对后发国家具有重要的启发和借鉴作用,这也是本研究的目的。

美国第一个的订誓王四国英法(若其他国中,金寿,高皇皇王)“国
 知然目的更基西丁夏有讲者各帝,代森明法的高皇皇其的受个在,德
 以新的高会并;当时想思去然自答还都到片,衣布,讲中重而然,想思
 需,向得的人要讲前讲者,衣布医更字贴立款国英至直,分似美讲叙又
 ——又五第叙)方帝里

第一章 导论

一、国内外研究概况

(一)国外研究概况

1. 关于政府契约的宗教、文化、惯例和法律背景的研究

美国爱德华·S. 考文认为,历史、文化、政治思想和传统是美国宪法的高级法,因此它也是政府契约的高级法理念背景,他认为:“人民主权、社会契约、统治者与被统治者订立契约的思想,皆可以在西塞罗思想中找到或含混的雏形。”^①高级法的观念充斥于中世纪。他认为,“制定美国宪法的这一代人总是习惯于将普通法的超验性归之于其久远的传统”^②,他认为英国的普通法、王权服从法律,英国的《大宪章》就是中世纪的政府契约思想的高级法背景和渊源。他认为1215年的《大宪章》其“原始形式就不是一种制定法,而是一种契约”,它是“人

① [美]爱德华·S. 考文:《美国宪法的“高级法”背景》,强世功译,三联书店1997年版,第9页。

② [美]爱德华·S. 考文:《美国宪法的“高级法”背景》,强世功译,三联书店1997年版,第18页。

民”(主要是贵族、教会、市民阶级等)与英国国王签订的一个政治契约,这个契约具有最高的法律效力。格老秀斯恢复了西塞罗的自然法思想,然后霍布斯、洛克、卢梭等沿着自然法思想构建了社会契约论以及政府契约论,直至美国独立战争受到洛克、孟德斯鸠等人的影响,都是这种高级法的影响的结果。卡尔·J. 弗里德里希在《超验正义——宪政的宗教之维》一文中对宪政的宗教基础进行了分析,为政府契约的文化和宗教的背景分析提供了一个很好的参考。^①

2. 关于近代启蒙思想家的政府契约思想研究

国外政治学对契约论的专题性深入研究,著作较多,代表性的有:高夫(J. W. Gough)的《社会契约:其发展史的批判性研究》,至今为止仍为西方学术界公认为全面研究社会契约论思想史的扛鼎之作,其局限就在于由于时间的限制对近年来的契约理论的发展,尤其是罗尔斯的理论贡献无法作出分析和评价;基尔克(Gierke, O.)的《自然法和社会理论:从1500年到1800年》(Natural Law and the Theory of Society, Cambridge University Press, 1934.),对1500年至1800年等300年间契约论的思想发展进行了深入细致的考证,成了研究契约论的思想源流的不可逾越的经典;此外,以下几本书被学术界公认为研究近代社会契约论的重要著作:《The Social Contract Theorists: Critical Essays on Hobbes, Locke, and Rousseau》;Patrick Riley, *Will and Political Legitimacy: A Critical Exposition of Social Contract Theory in Hobbes, Locke, Rousseau, Kant, and Hegel*;而E. 巴克(Ernest Barker)的《社会契约论》(Social Contract: Essays by Locke, Hume, and Rousseau)文选的“导

^① [美]卡尔·J. 弗里德里希著:《超验正义——宪政的宗教之维》,周勇、王丽芝译,三联书店1997年版。

言”由巴克撰写,其中不乏对契约论研究的精彩评述。值得一提的是,迈克尔·莱斯诺夫的《社会契约论》,是一本不可多得的研究社会契约论思想史入门书籍。

高夫(J. W. Gough)对统治契约、社会契约和政府契约的发展历史进行了梳理和回顾。他认为统治契约概念是中世纪的,文艺复兴后,整个中世纪的概念都碎片化了,因为此时产生了领土独立、主权独立的国家和领土君主,它的意志就是法律。原有的契约理论不再适用于新的统治形式,因此当时的作家们开始寻找与君主专制主义主张进行斗争的新理论,从而复活了古老的、中世纪的国家概念,形成一种条理化契约学说^①。“契约论的真正开端始于16世纪。中世纪早期的统治契约理论先于社会契约理论而存在,直到中世纪晚期,更理论化的社会契约才出现,它与新教改革有关,政治中的个人主义来自于新教神学中的个人主义。”^②

他认为理查德·胡克(Richard Hooker 1553—1600年)是首次使用大陆国家的契约论术语和工具的英国人,胡克认为国家的起源是两面的,既是自然的又是人为的;政治生活需要个人深思熟虑的联合行为,需要一个联合协议,这就是社会契约。政府的建立也是个人深思熟虑的协议和行动的结果。社会契约产生了共和国法律,它是政治实体的灵魂^③。但是,胡克并没有真正理解和重视个人主义。阿色秀斯是自然法的个人主义的代表者,也是“社团性国家”(the corporative state)、联邦主义和地方分权的最早探讨者之一^④。

① J. W. Gough. *The Social Contract: A Critical Study of its Development*, Oxford, Clarendon Press, 1957, p. 36.

② *Ibid.*, p. 49.

③ *Ibid.*, p. 72.

④ *Ibid.*, pp. 76 ~ 79.