

加快权力结构转型,推动法治中国建设

吴恒波¹,岳翠云²

(1. 贵州师范学院经济与政治学院, 贵州 贵阳 550018; 2. 贵阳市第八中学, 贵州 贵阳 550001)

摘要:“法治中国”已成为当下我国法治建设的宏大目标,然而,法治中国建设却需植根于一定的经济、政治基础之上,也受制于文化、社会环境等复杂外部因素。而从作用的方式来看,良好的权力结构对法治中国建设的作用更为直接。因此,在分析新时期建构法治中国的权力结构理论基础上,通过尝试性地提出了集权结构向权力制衡结构转型的路径,以期通过坚实的权力结构建设,推动法治中国建设的进程。

关键词:法治中国;权力结构;转型

中图分类号:D90 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-7798(2015)01-0034-04

Accelerating the Transformation of Power Structure and Promoting the Construction of China's Rule of Law

WU Heng-bo¹, YUE Cui-yun²

(1. School of Economy and Political Science, Guizhou Normal College, Guiyang, Guizhou, 550018;

2. Guiyang No. 8 Middle School, Guiyang, Guizhou, 550001)

Abstract: "China's rule of law" has become the goal of rule of law in our country; it, however, should be based on economy and politics, and should be subject to complex external factors, such as cultural and social environment. In terms of the way of function, good power structure is more directly associated with the construction of China's rule of law. Therefore, with an analysis of the theory of construction of rule of law in the new period of China's power structure, the author tentatively puts forward the proposals that the centralized structure should be transformed to the separation of structure, so as to promote the course of the construction of China's rule of law with the power of the solid structure construction.

Key words: China's Rule of Law; Power Structure; Transformation

2013年中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》,将“推进法治中国建设”确立为全面深化改革的重大内容。2014年中共十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对建设“法治中国”作出了全面部署。“法治中国”成为当下我国法治建设的宏大目标,这充分表明执政党坚定不移走法治道路的决心和信心,振奋人心。法治中国的建构是一个宏伟庞大的系统工程,不仅需要法治文化的普及和认同,而且还需要完备的法律体系和坚实的政治基础。从作用的方式来看,科学合理的权力结构对法治中国建设的作用更为直接。因为权力是政治结构的核心,由于政治在上层建筑体系中

的主导地位,决定了权力结构形式直接影响着法治中国建设的方向和程度。

一、制衡的权力结构形式是建设法治中国的关键

(一)权力结构形式的渊源及内涵

人虽以个体形式存在,却是群居动物,为了更好地生存与发展,必须有效地建立各种形式的社会关系——社会组织或社会团体。不同利益的个体聚集为一个集体,在共同生活中必然产生冲突,这种冲突是个体自己无法解决的。当大家的利益

收稿日期:2014-06-11

作者简介:1. 吴恒波(1971-),男,贵州天柱人,贵州师范学院经济与政治学院副教授,研究方向:法理学。

2. 岳翠云(1972-),女,贵州贵阳人,贵阳市第八中学高级教师,教育硕士,研究方向:中国政治。

在冲突中无法实现时,人类所特有的理性,促使他们能够进行有效的沟通,协调解决的办法,否则就进入霍布斯所说的“每一个人对每一个人的战争”^[1]的自然状态,“人民不断处于暴力死亡的恐惧和危险中,人的生活孤独、贫困、卑污、残忍而短寿。”^[1]解决冲突不可能消灭个体利益,只能在群体生活中协调不同个体利益以求共存,这就决定了社会生活需要有一定的权威来形成和执行统一的规则,于是权力产生了。权力是必要的,正如西塞罗所说:“没有权力,便不可能存在现代意义上的任何家庭、市民社会、种族、整个人类。”^[2]权力不可或缺,但又使人恐惧。权力使人恐惧的本质是人类对自身的恐惧,因为人性的缺陷,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不易的一条经验”^[3],“有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止”^[3]。

如何防止滥用权力,早在古希腊时代,亚里士多德就提出了分权理论,他在《政治学》一书中明确指出:“一切政体都有三个要素——议事职能、行政职能和审判职能。”^[4]古罗马思想家波利比阿继承了分权思想,进而提出了分权制衡的主张,把政府分为人民大会、元老院和执政官三部分,在古罗马进行了混合政体的政治实践。近代分权学说是由洛克倡导、孟德斯鸠加以发展和完成的。洛克在《政府论》中将国家权力明确划分为三种——立法权、执行权和对外权。孟德斯鸠则在总结洛克分权理论的基础上,进一步将国家权力分为立法权、行政权和司法权,相互独立,建立了权力制约理论,他声称:“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手,自由,便不复存在了;因为人民将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,便暴虐地执行这些法律。如果司法权不与立法权和行政权分离,自由也就不存在了。如果司法权和立法权合而为一,法官便将握有压迫者的力量。如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的统一机关行使这三种权利,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,这一切便都完了。”^[3]

(二) 权力制约要求集权结构向制衡结构转型

“权力导致腐败,绝对的权力导致绝对腐败”^[5]。但权力本身不是腐败的原因,权力不受制约才是腐败的根本原因所在。权力制约关系实质上是权力结构问题,由于权力结构不合理,导致权力没有得到制约和监督。权力结构是指权力的配置及各权力主体之间的相互关系。“权力结构不合理,配置不科学,在行使过程中就不可避免地会产生背离权力主旨和目标的现象,这是一种本源性的缺陷,是产生权力滥用、权力腐败和权力失效

现象的内在原因。”^[6]制衡结构与集权结构是权力结构的两种基本形态。制衡结构是指权力与权力之间相互形成制约,集权结构则相反,权力集中于个人或某组织,不受制约。制衡结构是把权力赋予不同主体,通过彼此钳制的关系形成权力之间的相互约束,因此,有效制约和监督是制衡的前提,只有在权力制衡之后,才可能形成不同权力之间的钳制。

一个科学合理的权力结构的存在,为权力主体开展政治活动奠定了组织基础,权力制衡的结构形式是法治中国的组织基础。权力按其权能属性可分为决策权、执行权和监督权,权力制衡结构就是建立决策权、执行权、监督权相互制衡的权力机构,保证政治体系的平衡。在这一平衡的政治体系下,各种公共权力相互制约,避免了极权政治的产生。十八大报告指出:“健全权力运行制约和监督体系。坚持用制度管权管事管人,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权,是权力正确运行的重要保证。要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。”十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对加强宪法实施、保证公正司法、强化对行政权力的制约和监督提出了具体措施。当然,中国权力结构中的三种权能之间的相互制衡并非必然要求三种权力明确区分开来,而是主张通过将三种权力各自赋予相关权力机构,使权力在各权力机构之间均衡分布,权力之间相互渗透、交叉监督,使各权力主体兼有多种权能。由此,既实现了各种权力之间的相互制约,又实现了各个权力机构之间的相互监督。这种权力均衡的政治结构设计,必将为法治中国的建设提供坚实的组织基础,从而促进法治中国建设的良好发展。

二、中国权力结构转型存在的困境

(一) 传统权力结构的因袭

“普天之下,莫非王土;率土之滨,莫非王臣”,在两千多年封建君主专制统治下的中国人,产生了极其显著而浓厚的集权主义情结。秦始皇统一中国后,采用郡县制建立了一个大一统的君主专制国家。君权是君主专制政体的核心,君主是国家的象征,集国家大权于一身,经济资源和政治资源都被其垄断,是国家精神的象征,具有绝对的、不受任何制约的权力。这是一种与小农经济相适应的治理方式,与传统中国相对发达的农业文明相适应,有利于维护国家的统一和社会的稳定。汉承秦制,历代相传,这种大一统的集权体制在中国延续了两千多年,具有巨大的历史惯性。对此,

法国学者托克维尔有过经典论述,他认为中央集权的特点是“使社会保持既无真正的进步又无实质的落后的现状,让整个社会永远处于被官员们惯于称之为良好秩序和社会安宁的那种昏昏欲睡的循规蹈矩的状态。”^[7]如果一个国家的政治体制为中央集权,“它便会使人习惯于长期和完全不敢表示自己的意志,习惯于不是在一个问题上或只是暂时地表示服从,而是在所有问题上和天天表示服从。”^[7]

(二) 计划经济下的集权结构的历史影响

传统中国一直是一个高度集权的国家。新中国建立后,学习苏联模式,建立了高度集中的计划经济体制,与此相适应,政治体制上也建立起了高度集权的政治结构形式。国家政权从中央到地方,建立了一系列组织网络,共同组成了金字塔型的政治结构,功能强大,管制手段强。“在计划经济体制下,社会的权力机构的构成是高度集中的。这种集中的体制特点可以大致概括如下:党政一体化、政经一体化、政治一体化、政社一体化。旧体制下的权力结构是以这样的社会结构为基础的”^[8]，“它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化和社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。”^[9]恩格斯明确指出,集权是自由的对立物,是有害的,“国家的范围一方面个人,另一方面是世界历史。集权则使双方都遭受到损害,如果国家把本来只归历史享有的权力攫为己有,它就消灭了个人的自由。”^[10]邓小平也认为“权力不宜过分集中。权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主制度的实行,妨碍社会主义建设的发展,妨碍集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导,也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。”^[9]

(三) 尚未完善的政治体制的制约

十一届三中全会拉开了中国政治体制改革的序幕,政治体制改革的过程,就是政治结构不断完善的过程,阿尔蒙德指出:“政治发展在结构方面的表现就是分化。”^[11]我国政治体制改革主要就是改革权力过分集中的政权结构,对政权机构进行合理监督和有效制约,以促进政治结构的完善,它是“经济领域和社会领域从政治领域的统治下逐步获得‘解放’的过程。”^[12]改革开放三十多年以来,党和政府实施了一系列重大政治改革措施:加强中央集体领导,废除领导职务终身制;完善党的领导方式和执政方式,坚持实行依法执政;坚持和完善人民代表大会制度,加强各级人民代表大会的职权;依法治国,促进国家政治生活制度化;健全民主制度,扩大基层民主选举;建设法治政府,转变政府职能,简政放权等等,取得了重大成

效。然而中国两千多年的集权主义影响,并非一朝一夕就能完成集权结构向权力制衡结构的转型。国情的复杂性,决定了政治体制改革只能在保持稳定的前提下稳步推进,加上市场经济体制不完善,出现了权力过多干预市场、既得利益集团阻挠改革、腐败形势越来越严峻等新情况,加大了政治体制改革的难度。

三、建设科学的权力结构:推动法治中国的主体结构建设

(一) 发展市场经济,推动权力结构由集权向权力制衡转型

市场经济要求政权结构由集权向权力制衡转变。从市场经济的历史发展来看,它与集权的政权结构是不相容的,因为市场经济是在人们长期的市场交易过程中自发形成并且不断深化的,建立在平等交易基础之上,孕育着自由、平等、人权等理念,它要求建立经济自由和公平竞争的市场环境。马克思指出:“商品是天然的平等派”^[13]，“流通中发展起来的交换价值过程,不但尊重自由和平等,而且自由和平等是它的产物,它是自由和平等的现实基础。”^[14]而集权结构与市场经济的理念是背道而驰的,因为集权意味着人治和特权。市场经济要求将权力过分集中转变为与之相适应的权力合理配置,权力合理配置的方向是分权和放权,“自由存在于权力的分立之中,专制主义存在于权力的集中营里。”^[5]因此,市场经济促使高度集权的政权结构向分权结构逐步转变。

分权主要在两个层面进行:一是政治体系内部,权力主要从执政党转向其他主体,尤其是人大权威增强,由政治赋权变成宪法和法律赋权的过程;二是政治体系与社会体系之间,国家权力向社会领域和民众的转移。在权力结构转化过程中,法律体系作为制度化媒介,保持权力供给的长期性和权威性,“权力服从法律的支配,乃是政治管理上最重要的事情。”^[15]当前,只有加大经济体制改革力度,才能深入推进市场经济发展。中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革。”经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系,要让市场在资源配置中起决定性作用,只有界定清楚政府权力,让公共权力不能随意进入私人经济领域,从而斩断集权结构的经济根源,推进集权结构向权力合理配置转型。

(二) 以政治体制改革推进执政党体系规范化、制度化

十八大报告指出:“加快推进社会主义民主

政治制度化、规范化、程序化,从各层次各领域扩大公民有序政治参与,实现国家各项工作法治化。”法治是党领导人民治国理政的基本方略,也是中国政治体制改革的原则和社会主义民主政治的基本手段,其实质是政治权力的规范化、制度化。依宪执政是党执政后渐趋认识到自身建设的法治要求,也是推进党的领导规范化、制度化的根本保障。2012年12月4日,习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话中指出:“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作。”而执政党在制度化层面要解决的关键问题是处理好领导和执政的关系,党的领导是党的执政前提,党的执政又是党的领导的主要体现。执政党加强和改善党的领导,坚持和发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用,执政方式逐步向依法执政转变,逐步实现善于使党的政策通过法定程序成为国家法律,使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导,支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律规定开展工作,努力提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。

(三)推动权力结构从高度集中向制约协调转型

除了加大政治体制改革力度,不断拓展人民民主的广度和深度,还需推动权力结构从高度集中向制约协调发展。人民民主的本质是人民当家作主,人民当家作主是中国特色社会主义民主的本质和核心。我国以人民代表大会制度为根本政治制度的政权结构,是人民民主在政权体系内的直接体现。我国宪法第二条规定:“中华人民共和国一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”第三条规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”这明确规定了人大与“一府两院”之间的权力关系,规定了人民代表大会制度的基本内容——我国一切国家权力均属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人大和地方各级人大,其他国家机关的权力由它产生。

因此,人大是国家权力机关,而行政机关、审判机关、检察机关只是国家权力的执行者。首先,人大统一行使国家权力,既合理划分国家权力,又避免权力过分集中,使国家的行政权、审判权、检察权各司其职、互相配合;其次,人大是代表人民行使国家权力的机关,行使立法、决定、任免、监督等国家权力,“一府两院”必须执行人大的决定;再

次,宪法赋予人大监督“一府两院”的权力,人大代表国家和人民对“一府两院”进行监督,“一府两院”必须对人大负责,接受人大监督,并向人大报告工作。当前我国权力结构中,行政权过大,这不利于均衡的权力结构的建立。由此,应当深入推进依法行政,强化对行政权力的制约和监督,加快法治政府建设力度,早日建成一个权力有限的服务型政府;应当强化立法权的建设,通过专职人大代表、各专门委员会和人大常委会的活动,充分发挥人民代表大会的违宪审查及其制衡功能;应当尽快贯彻落实中共十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出的“完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度”、“优化司法职权配置”、“推进严格司法”、“保障人民群众参与司法”、“加强人权司法保障”、“加强对司法活动的监督”等具体措施,确保司法机关依法独立公正行使审判权检察权,以司法的力量对政府的行政活动进行制约和监督。

参考文献:

- [1][英]托马斯·霍布斯.利维坦[M].黎思复,黎延弼译.北京:商务印书馆,1985.
- [2][古罗马]西塞罗.论共和国论法律[M].北京:中国人民大学出版社,1997:252.
- [3][法]查理·路易·孟德斯鸠.论法的精神(上)[M].张雁深译.北京:商务印书馆,1985.
- [4][古希腊]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭译.北京:商务印书馆,1985:6.
- [5][英]阿克顿.自由与权力:阿克顿勋爵论文集[M].候健,范业峰译.北京:商务印书馆,2001.
- [6]郑科杨,李忠杰.“三个代表”重要思想研究[M].成都:四川人民出版社,2002:331.
- [7][法]托克维尔.论美国的民主(上卷)[M].董果良译.北京:商务印书馆,1988.
- [8]王沪宁.社会主义市场经济的政治要求:新权力机构[J].社会科学,1993(2).
- [9]邓小平文选(第2卷)[M].北京:人民出版社,1994.
- [10]马克思恩格斯全集(第41卷)[M].北京:人民出版社,1956:393.
- [11][美]阿尔蒙德小鲍威尔.比较政治学:体系、过程和政策[M].上海:上海译文出版社,1987:26.
- [12]康晓光.权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁[M].杭州:浙江人民出版社,1999:59.
- [13]马克思恩格斯全集(第23卷)[M].北京:人民出版社,1956:103.
- [14]马克思恩格斯全集(第46卷上册)[M].北京:人民出版社,1979:477.
- [15][美]托马斯阿奎那.阿奎那政治著作选[M].马清槐译.北京:商务印书馆,1982:123.

[责任编辑:张金富]