

论公民自治权与国家权力的衡平: 社会契约论视角

沙 金

摘要: 国家权力来源于社会个体权利, 社会个体权利是国家权力获得正当性的依据。当国家权力具有相对独立性之后, 其行使应遵守一定的规则和界限。在社会契约理论下, 稳定的社会治理结构应当既能够给予国家权力必要的权限, 又要对国家权力加以必要的限制, 以避免国家权力对公民自治权的不当干预; 既能够维护公民的自治权, 又要防止公民自治权的滥用, 破坏社会秩序。从一定意义上说, 稳定的社会治理结构应当是一个公民自治权与国家权力保持平衡的结构。卢梭社会契约论的理论内涵, 对处理我国公民自治权与国家权力的平衡关系具有深远意义。

关键词: 公民自治权; 国家权力; 社会契约; 社会话语权平衡

中图分类号: D902 **文献标识码:** A **文章编号:** 1008 - 1569(2012) 02 - 0182 - 06

一、具有权力性质的公民自治权

卢梭在《社会契约论》中指出: “我设想, 人类曾达到过这样一种境地, 当时自然状态中不利于人类生存的种种障碍, 在阻力上已超过了每个个人在那种状态中为了自存所能运用的力量。于是, 那种原始状态便不能继续维持, 并且人类如果不改变其生存方式, 就会消灭。”^① 为了生存, 人们改变了交往方式, 通过相互承认和尊重彼此的利益来调整人与人之间的关系。这种相互的承认和尊重促进了权利观念的形成, 使权利逐渐成为社会生活中调整人们社会关系的重要工具。格林认为: “没有这种承认或者承认的要求, 权利就不可能存在。权利是而且必须是不仅作为社会的产物, 而且是有自我意识的社会的产物: 人们已经察知其共同利益并共同具有这种意识, 所以, 人们愿意并且能够共同协调他们的行为。”^② 权利的形成成为公共权力的产生奠定了基础。卢梭认为, 人类只有在缔结社会契约的过程中, 让与并且集合个体权利而形成公共权力, 才能最终克服这种

阻力。随着公共权力的产生,人类社会由自然状态转变成了政治状态。

由此我们可以得出这样的结论:公共权力来源于社会个体权利,社会个体权利中含有公共权力的成分,具有公共权力的性质。社会个体权利是公共权力获得正当性的依据。卢梭进一步认为,在任何一个政治社会中,个体成员都具有两种身份:既是主权者,也是臣民。^③我们可以这样理解为:一方面,当社会个体作为主权者时,其拥有参与公共权力,并制定法律的权力,可以参与管理国家和社会事务,此时社会个体权利中的权力性质得以体现,社会个体被称之为公民;另一方面,当社会个体作为臣民时,其权利的行使受到了法律规范,不具有参与公共权力的权力,此时社会个体权利中的权力性质无法显现,社会个体被称之为臣民。

一定意义上说,国家公共权力的出现,正是人们自治的结果。正是因为公共权力具有调整人们社会关系的功能,所以人们通过缔结社会契约的方式选择公共权力作为社会治理的工具,以实现共同利益。因此,公民自治权具有权力的性质。国家出现以后,形成了国家与社会的二元对立,社会被分为国家管理的领域和社会自我管理的领域。随着市场经济和民主政治的发展,国家与社会关系发生了深刻变化,公民的自治空间逐渐扩大,自治能力不断增强,公民自治成为公民社会治理的重要模式。自治是相对于他治的一个概念。公民自治是公民和公民社会组织自我管理、自我约束、自我发展的社会治理模式,是公民参与社会治理的一种形式和途径。公民自治权是相对于国家权力而言,公民自我管理的一种权利和能力。公民的自治权主要包括两方面的内涵:一方面,公民的自治权是公民的基本权利,具有独立性、排他性,即其他任何主体都不得非法干涉公民的自治行为;另一方面,公民自治权的行使需要以公民具有自我管理、自我约束的能力为前提。公民的自治能力是实现自治权价值的重要基础。公民社会组织依法、依公民之间达成的协议对组织内部事务及相关社会事务的管理,正是公民行使自治权的体现。托克维尔指出:“自治、独立的社会是民主的基础,没有社会的自治与独立,民主制度形同虚设。”

二、社会治理结构:公民自治权与国家权力的平衡

关于政府的作用,卢梭认为:“政府就是臣民和主权者之间所建立的一个中间体,以便使得两者互相适合,它负责执行法律并维持社会的以及政治的自由。”^④在讨论政府与社会个体之间的关系时,卢梭提出了这样一种连比例:“我们可以用一个连比例中首尾两项的比率来表示主权者对于国家的比率,而连比率的比例中项便是政府。政府从主权者那里接受它向人民所发布的一切命令;并且为了使国家能够处于很好的平衡状态,就必须——在全盘加以计算之后——使政府自乘的乘积或幂与一方面既是主权者而另一方面又是臣民的公民们的乘积或者幂二者相等。”^⑤连比例表明:主权者对政府行使权力的程度应该与政府对臣民行使权力的程度保持平衡。如果主权者对政府行使权力的程度超过了政府对臣民行使权力的程度,则政府将无法履行对臣民进行管理的职责;如

果主权者对政府行使权力的程度小于政府对臣民行使权力的程度,则会导致政府专制。这种相互作用的平衡关系反映出了政治体平衡的本质。

根据卢梭提出的政府与社会个体之间的平衡关系,我们发现,在社会治理结构上,当我们将作为社会主权者的公民与公民所拥有的具有权力性质的自治权联系在一起时,公民自治权与国家权力之间的权力平衡关系便显现了出来。作为公民社会的主体,公民同样具有参与管理国家和社会事务的权力,从这一层面来看,与国家权力一样,公民自治权具有权力的性质。在社会治理结构中,公民需要赋予政府一定的权力,以便政府能够在社会治理中履行服务公民、保障公民权利的职责。但同时也要对国家权力予以必要的限制,保证国家权力的正确行使。在限定国家权力的行使范围时,应首先保证国家权力能够有足够的能力对社会进行必要的治理。如果公民自治权的过分行使造成了国家权力的行使范围过小或者行使水平过低,则不利于政府对社会的治理,从而会导致社会的混乱、公民权利得不到保障,最终出现社会治理结构失衡的局面;反之,如果国家权力的行使范围过大,侵犯到了公民的自治领域,剥夺了公民的自治权,则会导致政府专制,同样不利于对公民权利的保障。政府的专制会使得公民的具有权力性质的自治权突破现有权力体制,推翻国家权力,通过重新赋予权力,建立公民自治权与国家权力的平衡关系。所以,国家权力的行使需要以尊重公民的自治权为必要前提。“权利既排斥权力的非法干预,也要求权力的积极作为,为实现权利创造政治的、经济的、文化的各种条件。”^⑥对公民自治权保障力度的加强,需要对国家权力予以必要的限制,但并不必然需要削弱国家权力,相反,国家权力的积极运用是实现公民权利的重要保障。

从国家与社会的关系上看,国家最初的职能是保护公民的基本权利,维护社会公共利益。然而,由于国家权力具有相对的独立性,不易受到社会权力的监督与制约,从而造成国家权力过度膨胀,而社会权力严重萎缩的局面。在现代社会治理上,过分强调国家权力的作用,会导致专制,使公民丧失自治能力和自治活力,不利于经济社会的健康发展。现代法治建设的目标就是要通过法律保障公民的自治权,避免国家权力对公民自治权的压制和限制,从而形成民主法治的社会秩序。在缺乏有效制度加以监督的情况下,国家权力的过度膨胀必然会严重干预公民社会领域,侵犯公民的权利,使国家权力成为官僚阶层谋取利益的工具。以社会权力制约国家权力是民主政治的体现。谢晖教授认为:“我们所致力于的现代法治,事实上是一种以现代民主政治为基础,与现代市场经济相适应,反应人的独立自主意识、尊重人权的社會制度,其内容包括“国家法治”和社会自治。”^⑦我国长期实行的高度集权政治体制,使社会缺乏独立性和自治能力,无法有效地制约国家权力。目前,在我国一些地方,权大于法的现象比较普遍,法律得不到有效执行。因此,只有制约政府的权力,才能避免权大于法,使保障公民权利的法律真正产生效力。制约政府权力需要通过制度建设合理配置政府部门和部门领导人的权力,防止权力过分集中,同时加强司法对权力的监督和制约,形成民主、开放、独立的监督机制,预防和惩治腐败,保证政府权力正确行使。

由于公民本身具有自利性和非正规性的特点,使公民在行使自治权时容易

违背公益性的原则进行非法经营等违法活动,触犯法律。陈金罗教授认为:“现代化的社团管理,应是利用法律法规进行调控和规范的宏观方式,这也是时代发展的必然要求和趋势。如果面对众多的非政府组织,政府以有限的人力去进行事无巨细的具体管理,则只会处处显得无能为力。同时,这也是一种不科学的、落后的人治表现”。^⑧法律作为公民利益的代表,能够充分保障公民自治权的实现。应尽快完善相关立法,加强对公民和公民社会组织行使自治权的监管,接受广大人民群众的监督,保证公民自治权的有效行使。

因此,一个稳定的社会治理结构,既要给予国家权力必要的权限,以便国家权力对公民权利的保障,又要对国家权力加以必要的限制,以避免国家权力对公民自治权的不当干预、侵犯公民的权利;既要维护公民的自治权,又要防止公民自治权的滥用,破坏社会秩序。从一定意义上说,稳定的社会治理结构应当是一个公民自治权与国家权力平衡的结构。

三、我国社会建设中公民自治权与国家权力平衡关系构建

(一) 保障公民参与权

公民参与是公民自治的前提和动力。没有公民的参与,公民自治就无法真正实现。正是由于公民对国家和社会事务的积极参与,才使得公民自治得以发展。我国宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,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,人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”宪法这一明文规定反映出,参与权是公民的一项基本权利,作为国家真正的主人,公民有权利参与与公民利益有关的所有国家事务的管理。公民参与国家事务管理的行为是行使参与权的表现,是维护公民利益的重要手段,受到国家宪法和法律的保护,体现了公民独立的主体地位。公民对国家和国家工作人员的监督是公民合法利益得以实现的有力保障,也是公民参与国家事务管理、行使参与权的重要体现。我国宪法第41条规定:“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或检举的权利。”根据权力的性质及其来源,有权必有责,用权受监督。公民监督权的行使,既能够防止国家权力对公民合法权益的侵犯,又能够保证受损的公民权益得到及时有效的补救。国家需要采取积极的措施保障公民监督权的实现。唯有让公民的监督权得到充分的行使,才能够保证国家权力为民所用的根本宗旨。

宪法赋予公民参与权意味着,公民同样具有管理国家公共事务的合法权力。公民参与权不仅针对与公民自身利益相关的公共政治生活,同时还要针对政府决策。公开性和开放性体现了公民社会的基本精神。公民参与权的有效行使,要求政府信息公开和透明。现实生活中,政府对信息的垄断,往往直接导致了社会公众对政府的不信任,同时为错误信息的传播提供了空间,造成社会的恐慌,破坏了政府与公民之间的信任关系。因此,政务公开,保障公民的知情权,对政

府权力的行使形成有力的监督,让权力在阳光下运行,是保障公民参与权的重要基础。随着经济和社会的发展,传统的管制型治理模式已很难有效解决日益增多的经济问题和社会问题。专业知识和全面而准确的信息对政策的科学制定和有效落实至关重要。政府可以充分利用公民和公民社会组织掌握的专业知识和信息方面的优势,科学地制定政策并有效地落实,从而提高政府管理公共事务和提供公共服务的效率,实现政府决策的科学化和民主化。在民主政治社会中,每个公民拥有平等的参与机会和参与资格。美国政治学家科恩就曾指出:“民主是一种社会管理体制,在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与或可以参与影响全体成员的决策。”^⑨

宗法伦理与契约伦理的差异性主要体现在人子与公民的身份差异、宗法人伦关系与契约人伦关系的人伦结构差异等诸方面。^⑩在传统上,我国是一个宗法伦理非常浓厚的社会,在我国社会转型的过程中,社会利益分化不断扩大,利益冲突和群体性事件频发,在这样的背景下,政府应该积极引导公民合法、有序地参与管理国家和社会事务,积极推进政治体制改革,抓紧落实相关立法,充分保障公民政治权利。公民参与权的有效行使,对限制政府权力、发展社会主义民主政治、充分发挥公民自治权的价值具有重要意义。

随着我国政治体制改革的推进,公民的民主意识、权利意识以及公共精神不断提升,公民行使权利的形式也在不断丰富,保障公民的参与权和自治权正是我国宪法人民主权原则的体现。

(二)建设法治政府

法治政府对保障公民权利、防止政府权力的滥用、发展社会主义民主政治、构建公民自治权与国家权力良好互动关系具有重要意义。在公民社会法治精神不断提升的条件下,建设法治政府的总体思路是:

第一,加强保障公民权利和限制政府权力的制度建设。有法可依是实施依法治国基本方略的前提。建设法治政府,首先要加强保障公民权利和维护社会公平正义的制度建设。有效保障公民的权利就需要对政府的权力作出必要的限制。制约政府权力需要通过制度建设合理配置政府部门和部门领导人的权力,防止权力过分集中,同时加强司法对权力的监督和制约,形成民主、开放、独立的监督机制,预防和惩治腐败,保证政府权力正确行使。我国《行政诉讼法》、《国有土地上房屋征收与补偿条例》规定只能由人民法院对被征收人强制执行,作出房屋征收决定的市、县级人民政府无权强制执行,正是政府权力受到司法制约的体现。在制度建设中,应充分反映人民意愿,政府应多向社会公开征求意见,保证人民群众意见得到充分表达,并建立健全专家咨询论证制度,提高制度建设质量,更好地维护公民权益。

第二,推进依法行政。推进依法行政是建设法治政府的必要前提。法律的生命在于完全彻底的实施。首先,要提高行政机关工作人员依法行政的意识和能力,特别是要强化程序意识,严格按程序执法,牢固树立依法行政的法治理念。建立各级行政机关工作人员学法的长效机制,提高运用法律手段解决社会矛盾和问题的能力,提高执法人员的素质。其次,要通过制度建设规范行政权力运

行。政府和公职人员的一切执法行为,都必须恪守程序,依法进行,禁止不合法的执法机构或不合格的执法人员行使行政执法权。因此,要进一步规范行政执法主体、权限和程序,明确执法责任,提高执法效率和规范化水平。此外,还要规范行政裁量权的行使,避免行政机关滥用行政裁量权侵犯公民合法权益。我国先后制定的《行政处罚法》、《行政许可法》等法律,在规范政府行政行为方面发挥了重要作用,加快了推进我国依法行政的进程。

第三,推进政务公开,强化人民监督。法治政府也是阳光政府。政府的权力是人民赋予的,因此,政府权力的行使必须向人民公开,接受人民监督,确保人民充分的知情权。只有使政府及其公职人员处于社会的监督之下,才能有效地监督和约束政府及其公职人员,实现依法行政,保证法律的有效实施,进而提高对政府的信任。在制度建设方面,《政府信息公开条例》的实施有力地推进了政务公开,《国务院关于加强法治政府建设的意见》对财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开也作出了规定。此外,还应强化社会公众对领导干部收入、房产、投资以及配偶子女从业等情况的监督。在政务公开的方式上,政府应加强电子政务建设,充分发挥互联网的优势,以方便人民群众对政府的监督。

第四,强化行政问责。建立行政问责制是建设法治政府的一个重要途径。行政问责制的重点在于预防政府官员失职失责行为的发生,及时避免失职失责行为产生影响的扩大。行政问责制的实施体现了权力与责任的相互统一,有利于促使政府官员依法行使职权,忠实履行职责,真正把人民的利益放在首位,同时也有利于促使其他行政执法人员认真为人民服务,真正实现责任政府,从而树立政府良好的社会形象,获得社会公众的信任。在完善行政问责制度时,应加强对问责程序的完善,通过程序保障问责的准确、合法。

注释:

①③④⑤[法]卢梭《社会契约论》,何兆武译,商务印书馆1982年版,第22页,第26页,第76页,第77页。

②[英]格林《政治义务原理讲演集》,剑桥大学出版社1968年版,第45页。转引自:[美]贝思·J.辛格《实用主义、权利和民主》,王守昌等译,上海译文出版社2001年版,第61页。

⑥范进学《权利政治论》,山东人民出版社2003年版,第10页。

⑦谢晖《价值重建与规范选择》,山东大学出版社1998年版,第261页。

⑧陈金罗《社团立法和社团管理》,法律出版社1997年版,第33页。

⑨[美]科恩《论民主》,商务印书馆1979年版,第10页。

⑩刘喜珍《宗法伦理与契约伦理的差异及与老龄伦理的相关性》,《求索》2011年第4期。