

试论国家权力的研究视角与研究方法

杜力夫

(福建师范大学法学院,福建福州350108)

摘要:研究政治体制改革和对国家权力的监督制约,应当分别从政治和法律的不同视角来给国家权力定位。政治视角的国家权力并不依赖于法律,通常是在阶级斗争中获胜的阶级所获得的公共权力,往往是武装斗争的战利品,是实行阶级统治的有力工具。它的权威性、强制性和普遍有效性是不容置疑的。但在国家权力归属问题解决之后,就必须从法律和法治的角度认识和规范国家权力。研究国家权力时,阶级分析的方法和法律实证分析的方法不可偏废。

关键词:国家权力;监督;制约;研究方法

中图分类号:D62

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2012)03-0058-05

中国共产党的十六大报告提出:“加强对权力的制约和监督。建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。”如何加强对国家权力的监督制约,是摆在我们面前的一项重要课题。而研究对国家权力的有效监督和有效制约,首先要给国家权力一个正确的定位。这实际上就是国家权力的研究视角和研究方法问题。

计划经济时期,国家权力的过分强大,挤压了公民权利合理的生存空间;僵化的计划体制,窒息了人民的活力,上个世纪80年代末,法学界提出的以“权利义务”重构法理学,就是对这一问题的反思。突出个人的权利在政治生活和经济生活中的地位和作用,是发展市场经济和建设民主政治的必然要求。对个人权利的肯定和保障,就是对个体利益和私人财富的肯定和保障,而这就为市场经济的发展提供了动力,为民主政治的建设提供了坚实的基础。

肯定个人权利,意味着要限制国家权力。然而,政治视角的国家权力与法律规范视角的国家权力是有区别的。

一、政治视角的国家权力

政治上对国家权力的看法,构成相应的“政治观”,它的内容与国家权力的取得方式有密切关系。

国家权力是阶级社会产物,也是阶级斗争的主要目标。现实的社会生活使人们认识到,控制了国家权力才能最大限度地控制各种资源,人们的经济利益只有通过政治手段才能得到真正的满足。一切阶级斗争都是政治斗争,一切政治斗争都是围绕着国家权力的斗争。人类进入阶级社会后,虽然经济生产活动是社会生活的主要内容,也出现过国家政权长期稳定地掌握在某个阶级手中的现象,但这种争夺国家政权的阶级斗争在世界历史上从来没有停止过。《共产党宣言》所说的“到目前为止的一切社会的历史都是阶级斗争的历史。”并没有错。

一个阶级从另一个阶级手中争夺政权的斗争,可以采取各种形式。阶级之间的妥协、让步甚至相互合作

也是存在的。争夺国家政权的斗争,在一定条件下也可能采取温和的方式,通过不断的渐进改良来完成。在这种情况下,革命的阶级以自己的实力作后盾,控制立法机关,通过立法,一步步蚕食和侵蚀对方控制的国家权力,再加上名利的赎买、分化、拉拢、软硬兼施,直至达到政权易手的目的。这种取得政权的方式,引起的社会震荡最小,能够使国家顺利地走上宪政道路,但需要的时间颇长,同时,还必须具备其他一系列的政治、经济、文化条件。在这种情况下,国家政权起码从形式上是“依法”取得的。因此它的一个重要遗产就是能够形成从“王在法下”到“法律至上”的法治观念和文化传统。^[1]英国从 1215 年的制定《大宪章》到 1688 年的光荣革命,走的就是这样一条路,这使得英国成为世界上第一个实现宪政的国家。在这一背景下,通过宪法和法律监督和制约国家权力,尤其是行政权力,是一件顺理成章的事。政府,尤其是行政当局,被人们看成是一种不得不容忍的“恶”,总是被怀有戒心地加以防范。有学者将之称为“消极的政治观”,这种政治观认为:“国家最大的任务是防恶,也唯有国家才能做出大恶。因而,要防止大恶就要对国家的权力及其运用施加最有效的控制,宪政、民主、法治被证明是防止大恶的最佳手段。”^{[2]7}

可是英国的故事只能在英国讲,在其他国家却不一定行得通。不要说无产阶级革命了,就是资产阶级革命,重复英国故事的国家也很少。法国的资产阶级革命非常惨烈,美国尽管没有封建势力,但也是打了一场战争才取得了国家的独立。通过革命战争争夺国家权力,取得国家权力,这是近代各国历史发展的常规现象。这种背景下的国家权力,并不是“依法”取得的,相反,只有违反旧有的法律,才能取得国家权力。通过这种方式取得国家权力,往往会产生国家权力尤其是行政权力的强化现象。如法国 1789 年革命后从雅各宾专政时期到拿破仑称帝,再从波拿巴政变到戴高乐的第五共和国,行政权力的强化是主线。议会监督制约政府的力度较弱。另外,英国人“法律至上”和“法的统治”(rule of law)的法治观念,在欧洲大陆成为“用法统治”(rule by law)的法治观念。

至于社会主义国家的建立,暴力革命实际上成为取得国家政权的唯一途径,通过武装斗争和革命战争取得国家政权被毛泽东形象地称之为“枪杆子里面出政权”。对于经历了流血牺牲取得的国家权力,掌握了国家权力的人们当然十分珍惜它的存在,同时,也更看重它的积极作用和改造社会的巨大能量。另一方面,国家权力的强化,也导致“对国家能力的强调高于对国家能力的制度约束的强调;对国家强制作用的强调高于对国家合法性的强调;对国家提取民间财富能力的强调高于对民间监督国家支配财富的方式的强调。”^{[2]9}这种“积极的政治观”对国家权力的巩固加强甚于对国家权力的监督制约。

政治视角的国家权力,通常是在阶级斗争中获胜的阶级所获得的公共权力,是武装斗争的战利品。从这个意义上说,政治视角的国家权力不是“依法”取得的,也不是一国的公民“让渡”的,甚至这时掌握国家权力的政治组织或政治集团的地位,也不是通过公民的选举获得的。但是,不能说这时的国家权力不是国家权力,当它能够代表国家大多数人民的利益和要求时,它就具有政治上的合法性。在它有效控制这个国家后一般也会得到国际社会的承认。由于通过武装革命方式取得国家权力是近代民族国家独立解放的主流,所以“积极的政治观”具有广阔的市场。这对于国家权力功能的发挥不无益处,但对国家权力的有效监督与有效制约却重视不够。

中华人民共和国,是中国共产党人领导中国人民通过 22 年的武装斗争,牺牲了无数中华民族的优秀儿女,推翻了国民党的统治建立起来的。中国革命始终是一个武装斗争夺取政权的过程。其间也有过短暂的和平发展的可能性,但这种可能性没有变成现实性。如有学者所总结的:“共产党早在抗战之前就呼吁在中国召开民主国会、制定民主宪法,国民党不理睬。在抗战时期,共产党又呼吁建立民主共和国,国民党不理。抗战结束后,国共两党谈判中,共产党要求尽快召开国民大会,制定宪法,建立民主联合政府。蒋假装承诺,实际上准备内战消灭对方,同时炮制了一党宪法。到 1948 年,国民党政权行将崩溃时,蒋在和谈条件中要求保持国民党政府的宪法和法统,但为时已晚,共产党不答应了,它要以废除国民党的宪法和法统为和谈条件。”^[3]

对于这样一个来之不易的国家权力,从政治上讲,人们首先想到的是如何强化它而不是如何制约它。在

新中国成立前夕,毛泽东就明确提出:“工人阶级领导的人民共和国的国家政权,在人民民主革命胜利以后,不是可以削弱,而是必须强化。”^[4]强化国家政权,运用国家政权去保卫国家、造福人民,是完全合理的,也具有充分的政治合法性。

政治视角的国家权力,首先是一个不依赖任何现有法律或“法统”的强制性力量,军队是它的主要成份,武装夺取是获得它的途径,它是阶级斗争的胜者一方的战利品,是实行阶级统治的有力工具。它的权威性、强制性和普遍有效性是不容置疑的。离开政治视角去看待国家权力,把国家权力仅仅看作是法律的产物,是公民权利通过“社会契约”让渡的产物,是不符合事实的。

二、法律规范视角的国家权力

英国的宪政实践和法国启蒙思想家的政治学说,更多的是从法律规范的视角对国家权力定位,国家权力是宪法和法律的作品,基于人民的同意,是人民共同意志的产物。“这些思想经过近代启蒙思想家的系统阐释,尤其是将它与自然权利学说、社会契约论、人民主权思想联系起来予以讨论,成为西方经典的民主与法治的理论。”^{[1]78}而美国建国的政治实践强化了人们对于国家权力法律属性的理解:国家机关是依宪法和法律设立的,是公民依法选举产生的,它来源于公民权利,要受到宪法和法律的限制和规范,它的使命是保护公民权利,尤其是公民的财产权。美国人设计的“权力分立,制约平衡”的政治制度,完全是基于国家权力的上述法律属性,并反过来强化人们从法律的角度去看待国家权力。

法律规范视角的国家权力是与自然权利、社会契约和人民主权的理论相联系的。启蒙思想家创立了以人文主义为哲学基础的自然法理论。他们从天赋的“自然权利”讲起,通过“社会契约”的中介,导出“主权在民”的结论。国家权力来源于公民权利的让渡,人权高于国权。从格劳秀斯、洛克到孟德斯鸠、卢梭等启蒙思想家们反复宣传:在“自然状态”下拥有“天赋权利”的人们都自愿放弃自己的一部分权利,集合成为国家权力,把它交给“契约社会”的政府去行使。而这个政府运用国家权力的目的,就是为了保护契约社会中人们的财产和自由。自然状态的人们“只要一致同意联合成为一个政治社会,这一点就能办到,而这种同意,是完全可以作为加入或建立一个国家的个人之间现存的或应该存在的合约的。因此,开始组织并实际组成这种政治社会的,不过是一些能够服从大多数而进行结合并组成这种社会的自由人的同意。这样,而且只有这样,才曾或才能创立世界上任何合法的政府。”^{[5]61}“人们联合成为国家和置身于政府之下的重大的和主要的目的,是保护他们的财产”^{[5]77}

我们现在熟悉的“人文主义”“权利本位”“天赋人权”“契约社会”“政治国家”“市民社会”“公法私法”“有限政府”“法律至上”“法的统治”“权利决定权力”“主权在民”等概念术语,都是这套理论的组成部分,并自成为一套话语系统。在这套法理逻辑上建立起来的国家,就是“理性的国家”。这套理论,成为西方政治学的经典,被马克思和恩格斯称为“法学世界观”,因为它完全是从法律规范的视角来看待政治现象,包括国家和国家权力。

这套理论实际上是建立在一个“故事”之上的,而这个人类社会从“自然状态”发展而来的“故事”实际上是虚构的。美国当代著名经济学家莱斯特·瑟罗在其1996年出版的《资本主义的未来》一书中谈到这一理论时,精辟地指出:“关于政府的保守观点认为,人处于充满暴力的原始状态中,他们以服从中央权威当局换回安全和稳定。从根本上说,是混乱和缺乏私人财产导致了对政府的需要。但历史并非如此。资本主义关于政府的概念正好相反。群体的出现比个人早得多。社会支持和社会压力才使人成为人。”“没有哪个重要的人类群体曾经生活在个人主义的原始状态中。也没有哪一群野蛮人会聚在一起为他们自身的利益决定组织一个政府。只要人类存在,政治或社会组织就会存在。不是存在第一,以及为了获得社会秩序而愿服从,个人本身就是社会秩序的直接产物。随着时间的推移个人才逐渐地获得了一些相对于集体的权利,而不是

个人为了得到集体的好处才放弃了某些自己的个人权利。”^[6]莱斯特·瑟罗教授并不是马克思主义者,但看出这套理论前提的虚构之处并不困难。

在历史上起到推动社会进步作用的理论不一定是科学的理论。这一理论从法律规范的视角对国家权力的研究也有其独到之处,而且国家权力的运行也有必要从法律角度进行研究。对此,我们可以从三个方面认识:

首先,启蒙思想家们的这套理论在否定“君权神授”,推翻封建专制制度过程中,起到了非常革命的作用,是反封建的有利思想武器。

其次,启蒙学者们从法律规范的视角看待、研究和阐述国家权力问题,有意无意地剔除了它的政治属性,在实践中达到的“法治”状态也有意无意淡化了其政治内容。既然是“法的统治”(rule of law),人的因素、集团的因素、阶级的因素就隐而不见了。具有阶级属性的人及其集团、组织,在这套理论中,全都成了抽象的“缔约者”“社会成员”,最后以法律的定位——“公民”完成了从政治概念到法律概念的转换。国家就成了公民组成的国家,法律就成了“公意”和“正义”的体现,政府就成了公民的“公仆”,人人有份的“公民权利”就代替了现实生活中的不平等。人们是在这个基础上谈论对国家权力的分立、制约、平衡和人权、公民、公民权利和法治。掌握了生产资料所有权和国家权力的阶级当然愿意把一切政治问题转化为法律问题,这样,阶级斗争就可以被控制在“秩序”的范围内了。这对于已经掌握国家权力的社会力量来说当然是有利的。

最后,从法律规范的视角对国家权力的运行规律进行深入研究,分析国家权力的构成及相互制约关系,探索对国家权力如何进行监督制约等问题,对于掌握国家权力的统治阶级及其政党来说,仍然是十分必要的。多年来许多学者在这方面进行了大量实证研究和理论分析,也提出了许多符合权力运行规律的见解和理论,这是人类政治文明的组成部分。我们在研究对国家权力的监督和制约时,有必要加以借鉴。

三. 研究国家权力问题的方法论

研究国家权力及其监督和制约问题,应当坚持正确的方法论。

长期以来,受到前苏联理论的影响,我们坚持和强调阶级分析的方法,注重国家权力的政治属性,对资产阶级启蒙思想家的上述理论以及大量资产阶级学者从自由主义出发对国家权力的分析研究,采取了基本上否定的态度。毫无疑问,国家权力的阶级属性是十分强烈的,国家权力镇压被推翻的敌对阶级和敌对分子的职能也是十分重要的。但是,执政党长期把注意力放在国家权力的阶级统治属性上,不注重探索和研究国家权力的法律属性及其在法制轨道的运行条件,不去着手建设国家权力运行的这种“法制轨道”,不考虑从法律角度对国家权力的监督制约,国家权力自身就会出现問題。

事实证明了一点。从20世纪50年代到60年代前期,“巩固无产阶级专政”成为一种“政治正确”。重视国家权力的能动作用,大力运用国家权力去为国家为人民造福,努力提高国家的国际地位,即所谓“积极的政治观”就成为这一时期的主流意识。人们相信自己的政权,政权的执掌者也非常相信有了政权自己也就无所不能。我们看到,作为执政党的中国共产党在运用国家政权的力量为国家的统一富强和独立自主做出巨大贡献的同时,在很长一段时间里,对如何执政,如何配置和运用国家权力,国家权力能做什么不能做什么,对国家权力要不要制约以及如何制约等一系列属于宪政法治的问题,实际上没有很好地认真思考和解决。国家权力的运用没有纳入法制的轨道,实际上还是用革命时期搞群众运动的方式建设国家。计划经济体制一步步强化了国家权力,挤压了公民权利的存在空间,并使国家权力进一步集中,以至于党政不分,个人崇拜盛行,国家权力失去宪法和法律的制约,最终损害了广大人民和执政党自身。

到“文革”后期,国家权力极度集中,国家机器靠“最高指示”治国,执政党和人民实际上几乎没有办法纠正国家权力的失范。通过选举或者其他民主方式来更换最高权力行使者,这种在宪政法治状态下非常普通

的事,当时的人们却连想也不敢想。国家权力的强化和集中走到了这一步,也是执政党和她的领袖们始料未及的。人民也在抗争,但在1976年的“四五运动”之后,一切都沉寂下来。从来不缺乏政治智慧的中国人民和全体共产党员,这时却只能在等待,等待自然规律发生作用而不可能运用任何一种民主宪政的方法更换已经不能代表他们利益和要求的政治领袖。

执政党和全体人民通过切身经验认识到:国家权力是一柄双刃剑。

这也从另一个侧面说明,人民如何当家作主,执政党如何执政,国家权力如何运行,才能达到长治久安,国富民强,并不是一个权力归属问题解决以后就能自然而然解决的问题。国家权力的归属是政治问题,国家权力的行使问题是法律和法治问题。两者不可分割但又各有其特殊矛盾,不能相互代替。找不到国家权力正确行使的规律和方法,不去建设国家权力运行发展的轨道系统,国家权力就会失控,就会偏离它为人民谋利益的大方向。“文化大革命”现象是一种表现形式,20世纪90年代以来出现的相当严重的腐败问题,也是一种表现形式。

研究国家权力的监督和制约,必须坚持阶级分析的方法。抛弃过去“阶级斗争为纲”和把阶级分析方法简单化为贴“标签”的做法,并不意味着我们可以远离政治,不讲阶级分析。与此同时,也必须从法律规范的角度,对国家权力的配置、运行和监督制约进行研究。二者不可偏废。首先,由于政治是阶级之间的斗争,反映了不同阶级的经济利益和政治要求,对国家权力就必须要坚持阶级分析的方法,要看到国家权力的阶级属性和它在阶级统治中的功能作用,看到国家政权先于宪法和法律的性质。其次,政治是经济的集中表现。由于反映了经济活动,尤其是市场经济运行规律的要求,国家权力功能的发挥、运转的稳定、内部关系的整合、矛盾冲突的协调,都具有客观规律可循,各个国家通过宪法和相关法律归纳总结的在这一过程积累的政治经验以及治国方略,毫无疑问是人类政治文明的共同遗产,具有继承性。我们在研究国家权力问题时,应当承认政治制度的继承性,吸收一切人类政治文明的成果。^[7]

总之,研究国家权力以及对其的监督制约,既不能大而化之地以阶级分析方法代替其他方法,以政治视角取代法律规范的视角,又不能只看到国家权力的法律属性而在这一问题上不去“讲政治”。亦即,阶级分析的方法和法律角度的实证分析方法不可偏废。

参考文献:

- [1]程燎原,江山.法治与政治权威[M].北京:清华大学出版社,2001:76.
- [2]刘军宁.共和·民主·宪政[M].上海:上海三联书店,1998.
- [3]刘海年,等.人权与宪政[M].北京:中国法制出版社,1999:48.
- [4]毛泽东选集[M].北京:人民出版社,1964:1323.
- [5]洛克.政府论:下篇[M].北京:商务印书馆,1996.
- [6]莱斯特·瑟罗.资本主义的未来[M].北京:中国社会科学出版社,1998:271.
- [7]吴家麟自选集[M].银川:宁夏人民出版社,1996:584.

On the Research Perspectives and Methods of State Power

DU Lifu

(Law School, Fujian Normal University, Fuzhou 350108, China)

Abstract: State power should be oriented from political and legal perspectives respectively in the study of political restructuring and state power supervision and restraint. State power, if viewed politically, does not necessarily rely on the law since it is a public power acquired in class struggle, or trophies of the war, which is a powerful instrument of class rule. However, state power must be viewed and regulated from the perspective of law and rule of law once the issue of belonging is clarified. Both class analysis methods and legal empirical methods should be employed in its study.

Key words: state power; supervision; restraint; research method

(责任编辑:董兴佩)