

中国传统政治文化现代化的范式转换

伍俊斌

(中共广东省委党校科社教研部, 广东广州, 510053)

摘要: 中国传统政治文化源远流长、影响深远。推进中国传统政治文化现代化必须实现四个根本的范式转换: 从人治走向法治, 将法治提升为治国方略, 坚持法律至上、保障权利、制约权力; 从扬善为主走向制恶扬善并重, 制恶是扬善的前提和基础, 扬善是制恶的目的和归宿, 两者不可颠倒、不可偏废; 从权力本位走向权利本位, 努力维护权利、切实保障权利、充分享有权利是文明社会的标志; 从全能政府走向有限政府, 建构有限政府是发展市场经济、建设民主政治和建立有效政府的共同要求。

关键词: 政治文化; 法治; 人性假设; 权利本位; 有限政府

中图分类号: D092

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2012)02-0060-08

政治文化是一个民族在特定的社会经济和政治活动进程中形成的政治认知、政治态度、政治信仰、政治情感和政治评价。中国传统政治文化发轫于两周, 制度化于秦代, 定型于两汉, 承袭发展于隋、唐、宋、元、明、清各代, 流行数千年经久不衰, 始终占据中国传统文化领域的主流地位, 成为政治体系和政治生活牢固的精神支柱与深层的文化土壤, 对当代中国政治发展仍具有深远影响。推进中国传统政治文化现代化是发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明的必然要求。本文拟对中国传统政治文化现代化需要实现的四个根本的范式转换展开深入分析, 以期对推进当代中国政治文化发展有所助益。

一、从人治走向法治

中国传统政治文化中人治论源远流长, 且一直占主导地位。孔子认为国家的兴衰取决于有无圣主明君, “为政在人, 其人存, 则其政举, 其人亡, 则其政息。”(礼记·中庸)孟子同样认为“君仁, 莫不仁; 君义, 莫不义; 君正, 莫不正; 一正君而国定矣。”(孟子·离娄)荀子在《荀子·君道》中更开宗明义指出“有治人, 无治法”, 即只有自觉致治的人, 没有自动致治的法。“法不能独立, 类不能自行, 得其人则存, 失其人则亡。法者, 治之端也, 君子者, 法之原也。”(荀子·君道)君主是超越于礼义法度之上的, 礼义法度是约束百

姓的。法度只是君主“牧民”“驭民”的工具, 且法度依附于礼义。它赋予君主、圣人超越法律之上的特权。

与西方传统政治文化推崇“天赋人权”不同, 中国传统政治文化倡导“天赋王权”。“夫君子之过者化, 所存者神, 上下与天地同流, 岂曰小补之哉。”(孟子·尽心上)君权神授, 真正的君主是体现“天人合一”的大德之人。自然的天或人格化的天赋予君主绝对的政治权力, 民众只有服从的义务, 毫无权利可言。君权至上, 可遍及社会政治生活的所有领域和各个层面。“溥天之下, 莫非王土; 率土之滨, 莫非王臣。”(诗·小雅·北山)国家权力为君主所私有, 君主独揽国家立法、行政、司法和军事大权, 君主随时享有对官员和民众生杀予夺的权力。正所谓, 民以君为心、君为民之本、官为民之主。儒家非常重视统治者道德教化的政治功能, 强调统治者教化民众的社会责任, 把教化与否作为评判政治系统好坏的根本标准。“天之生斯民也, 以教养托之于君。”^{[1](26)}务治民心是政治统治的最高境界, 道德教化是王道政治的根本标志。

人治的根本特征是权力至上, 统治者意志至上。人治把国家和人们的前途与命运完全交给少数官员, 尤其是最高统治者掌握。统治者支配着公共权力, 权力依附于权力的拥有者, 而不是处于其外的法律。“唯天子受命于天, 天下受命于天子。”^{[2](39)}人治之下, 权力支配法律。它直接导致了法律与社会的分离, 因为法律不体现民众的共同意志, 不反映社会的基本诉求。民众不是基于保障自身权利发自内心地尊重和服从法

收稿日期: 2011-08-30; 修回日期: 2012-02-16

作者简介: 伍俊斌(1978-), 男, 湖南新化人, 中共广东省委党校科社教研部副教授, 主要研究方向: 政治哲学与政治学原理, 政治发展与政治变革, 中国政治和公民社会。

律,而是基于权力的强制不得不服从法律。权力支配法律会导致法律对权利的限制和消解,权力借法律之助,侵犯甚至剥夺公民的基本权利。法家也倡导法律的统治,但法家的法律观并非真正意义上的法治观念,法家在倡导“法”的同时,将其与“术”“势”并列,正体现了人治的特征。法家认为,权术的应用是无条件的,不受法律的约束,当法与权术相结合时,法不再能体现法的精神,而只是权力的附属品和权势的工具,严刑峻法的主要功能在于维护既定的统治秩序和强化君主的统治权威。

法律的地位和作用是由法律与权力的关系所决定的。中国传统社会里至上的王权要求规则的绝对从属,其社会规则体系对统治者权力的奴隶般屈从是世所罕见的。这必然表现为法律的地位卑下和工具性质,法律只是权力的婢女,它仅是权力运行所依凭的工具,法律的废立仅在君主的一念之间。且法律的作用集中体现在刑法领域。这意味着,用暴力维持社会秩序和政府生存是法律的首要任务。权力的绝对化和法律的卑微必然导致权力崇拜和官本位情结。当法律不能承载个体对自身基本权益的追求,不能承载自由、民主、公平和正义等崇高价值时,“法律的统治”自然无从谈起。个体的正当诉求不能通过合法渠道得到解决,转而求助权力的直接干预会变得快捷而有效。权力在社会生活中的地位如此之重要,以至于获得权力成为荣耀的事业,接近权力便有利可图。其结果不可避免的是法律权威的荡然无存和对权力的崇拜与迷信,当受压迫者的利益诉求长期无法通过正常渠道得到有效表达时,他们通常运用暴力手段进行反抗。^{[3](245-246)}人治是政治腐败、政局动荡、社会不公的主要根源,也是历代王朝更迭、人亡政息的重要原因。

中国传统政治文化现代化必须实现从人治向法治的根本转变,把法律而不是把某个人或少数人的意志作为社会政治生活管理的最高准则。在人类政治文明史中,法治思想由来已久,古希腊先哲亚里士多德就明确指出“法治优于一人之治”。^{[4](167-168)}并且认为法治包含两重涵义:“已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制订得良好的法律。”^{[4](199)}即“法治=法律至上+良法之治”,这一精辟观点至今仍为法治论者所传承。

实现从人治向法治的根本转变,将法治提升为治国方略,必须体现三个方面的核心思想。

一是法律至上。这是划分法治和人治最根本的标志,“凡是法律权威高于任何个人意志的治国方式都是法治,凡是法律权威屈从于个人意志的治国方式都是人治”。^{[5](25-26)}法治要求全体社会成员普遍地服从法律

体系的规约,不得有任何个人、集团或权力超然于法律之上、游离于法律之外,它从根本上否定特权意志和特权现象。

二是保障权利。切实保障公民的基本权利是法治的逻辑起点和价值前提。这意味着宪法和法律可以修改,但人的基本权利不可侵犯、不可剥夺,维护这些权利的目标不得背弃。法律必须根植于社会生活,反映多数人的利益和社会发展的要求,破除人民对权力的高度依附,塑造具有独立自主人格和良好法治意识的新型公民。法律是否体现了这些原则,不仅是基于国家意志和利益的判断,而主要是公民社会的多元价值评判经过公共领域,进行公开的、自由的、理性的讨论而整合为公共舆论,进而通过政治系统成为制定法律和公共政策的依据和监督力量。它不仅构成了国家权力的正当性基础,而且为宪法和法律制度的变革开辟了道路。^{[6](167)}

三是制约权力。“法律的基本作用之一乃是约束和限制权力”。^{[7](371)}“治权”是法治的重要功能之一,法治要求严格界定、约束和规范政府权力与政府行为,有效控制权力的自我扩张、自我腐化。法治要求政府不得违背其价值前提——保障公民的基本权利,直至最终把国家政治生活的基本规则纳入宪法的轨道,使政府权力受到理性的、透明的、稳定的宪法性规约,使宪法规定的公民基本权利得到真正的实现。

建设法治政府是实现从人治向法治转变的核心环节。建设法治政府,首先,要加强政府立法工作,特别是重视社会管理和公共服务方面的立法,逐步形成比较完备的法律体系。其次,要努力提高制度建设质量,使之符合宪法和法律规定的程序。再次,要求法律、法规、规章得到全面、正确实施,法制统一,政令畅通,公民权益得到切实保护。最后,要求行政机关及其成员按照合法行政、合理行政、程序正当、高效便民的标准,依法办事、公正执法、奉公守法。^{[8](128)}

二、从扬善为主走向制恶扬善并重

在中国思想史上,关于人性问题的探索由来已久,异彩纷呈。有告子的“性无善无恶论”、孟子的“性善论”、荀子的“性恶论”、世硕的“性有善有恶论”,还有董仲舒的“性三品论”和老子的人性自然论等。其中,最具有代表性的是孟子的“性善论”和荀子的“性恶论”,而对中国政治传统影响最大的是以孟子的“性善论”为代表的儒家人性论。特别是汉代施行“罢黜百家,独尊儒术”后孟子的“性善论”成为中国传统

政治理论和政府建构的理论基石。

尽管中国思想史上关于人性善恶的争论一直没有停止过,但以孟子的“性善论”为代表的儒家人性论始终占据主导地位。中国固有文化的主流是一种乐感文化,总体上体现出至善论倾向。在孟子这里,圣王之善还是一种“应当”,经宋明理学家的论证,圣王之善就由“应当”一变而为“是”了,实现了从价值判断到事实判断的飞跃。奉天承运的君主积美德于一身,是至善的化身,体现着上天的意志,圣王可“德治天下”。因此,对至善的君主的防范就成为多余,对公共权力的制约也毫无必要。至善的统治者支配着公共权力,君主的德性是第一位的,德性的善是保证权力不被滥用和天下太平的充要条件,统治者不必受到法律的规范和制约。倡导君主成为至善的圣人值得肯定,但对政治权力和权力拥有者的内在缺陷视而不见,从而为政治权力走向专制独裁提供了人性基础。当把价值目标当作既定事实,并以此为逻辑基石建构治理模式和社会秩序,其缺陷和危险是不证自明的。

儒家人性论,以道德与政治的互渗为手段,将道德伦常推崇为政治行为的最高准则,既为政治上“王权至上”的权力绝对化提供了理论支撑,也为道德政治化奠定了基础。道德是个体存在的终极性依据,是人性的评判尺度和直接体现。中国漫长的封建社会,不管王朝政权如何更迭,“三纲五常”作为调节社会关系最基本的道德准则,都始终被提升到人性和天理的高度,构成普遍适用于所有领域的普遍价值规范和最高行为准则。基于性善的前提假定,社会治理应致力于道德教化,其理想模式是内圣外王的统治者施“仁政”,实行“德治”。^①人皆有善端,并有向善的无限潜能,内省和践仁是人性至善的修炼途径,通过诚心正意,修齐治平的正确途径,个体和社会就能求仁得仁。儒家力倡德治。孔子阐释了德治在社会政治生活中的地位和功效,“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格”,“为政以德,譬如北辰,居其所而众星拱之”。(论语·为政)孟子把德治提升至王道仁政的层次,“以德行仁者王”,“辅世长民莫如德”。(孟子·公孙丑上)荀子把德治提升为政治治理的基本规则:治理国家应“厚德音以先之,明礼义以道之,致忠信以爱之,赏贤使能以次之”。(荀子·王霸)从强调统治者的自律角度,德治有其积极意义。但把德治作为主导的社会治理模式是一种道德的狂妄,是一种对统治者自身理性力量的狂妄。它的逻辑起点是对民众道德品质和认知能力的极度低估,它把整个国家的命运维系于圣主明君的道德修养和理性自律。它为披着德治外衣的人治,为君主专制和极权政治打

开了方便之门。

西方文明史中,从古希腊至现当代政治哲学,性恶论一直占主导地位。它滥觞于古希腊,古希伯来犹太教传统、基督教文明、马基雅维里、霍布斯、苏格兰启蒙学派、孟德斯鸠、黑格尔、美国联邦党人和当代政治哲学家大都持性恶论。

西方文化中浓厚的幽暗意识,西方文化对人性的深刻体察及其悠久的性恶论传统对选择社会治理和政府建构模式产生了深远影响。性恶假设与法治密切相关。性恶假设作为对人性的终极假设,断然否定了“圣人”临世的可能性。它既解构了期望“哲学王”或“圣君”等完人救世、治世的价值基础,又为“法律的统治”确立了理论的逻辑前提。主张人治的政治哲学最终必然把政治权力归属于人格至善的统治者,其骨子里透出对人性特别是统治者品性的极度自信。性恶假设认为人具有与生俱来的恶,它对人治是釜底抽薪的。以制度防范人性的弱点是法治主义者的永恒关怀。没有法律的统治必然导致暴政。在性恶论者看来,统治者高于法律的君主专制和极权政体是与自由、民主、平等、正义和人权相悖的,要实现自由、民主、平等、正义和人权就只能寄希望于法治。

在人类历史上,公共权力经常地体现出行善和作恶的二重性,且两者都得到过淋漓尽致的发挥。政府由人组成,善与恶都是以人为载体的,这种行善和作恶的二重性不是源于政府,而是源于人性。人性本身的恶决定了政府具有无法消解的毒素。正如美国宪法之父麦迪逊所指出,“如果人都是天使,就不需要任何政府了;如果天使统治人,就需要对政府有外来的或内在的控制了”。^{[9](264)}

性善抑或性恶仅作为对人性的形而上价值论预设,并无优劣之分,但以此为逻辑基石选择的社会治理与政府建构模式却渐分高下,优劣明显。中国传统文化中主导的性善假设及其推论铺就了一条通向人治和全能政府的道路。西方文化中主导的性恶假设及其推演却促成了现代西方的法治文明和有限政府模式。这是否意味着中国要真正走向现代意义的法治和建构有限政府已无路可寻,或者必须彻底抛弃传统文化的人性论来一次人性论的全盘西化呢?答案并非如此简单和绝对。传统文化并非说摆脱就能置身其外的,而且西方人性假设与政府建构并非尽善尽美,中国的人性假设与政府建构也并非一无是处。中国传统政治文化中的性善假设塑造了以“善养浩然之气”的圣贤为代表的理想人格,从正面肯定了通过道德教化,实现个人自我约束,自我完善的可能性和必要性。它维护人类的尊严,倡导通过不断扩充善端,完善人的品格,

提升人的精神境界。同样，在当代西方思想界已经开始对西方文明进行深刻反思。社群主义批判现代西方社会从纯粹自利的人性出发进行制度设计造成了人际间的疏离和冷漠状态。后现代主义批判现代西方社会是用“宏大叙事”构筑的幻象，现代人仍经常处于权力的规训之中。博登海默则指出：“如果法律制度为了限制私人权力和政府权力而规定的制衡原则变得过分严厉和僵化，那么一些颇有助益的拓展和尝试也会因此遭到扼杀。”^{[7](403-404)}

人性是人的自然属性和社会属性的统一。人的自然属性是指人先天的、与生俱来的属性，如食色、知情意等。它是不可言善恶的，即不能运用道德规范对它进行道德评价。只有人的社会属性才可言善恶。“人的本质不是单个人所固有的抽象物，在其现实性上，它是一切社会关系的总和。”^{[10](56)}人的社会属性是后天获得的，而不是生而固有的，是社会关系的总和。人们“按照一定的社会生活和文化背景创造出道德、法律、宗教、政治等方面的规范，给人性中的自然欲望及这种欲望在人的社会行为中的体现划出一个适度性。个人的社会行为只要保持在适度性之内，便被称作‘善’，超越适度性的则被称之为‘恶’”。^[11]这种适度性本身也是随着人类历史不断地向前发展而变化的。

性善论与性恶论都是在二元对立、非此即彼的思维模式中求解人性。非性善即性恶，它导致不是对人性盲目乐观就是极度悲观，这是不可取的，它会使逻辑与历史严重相背离。人类几千年的文明史雄辩地说明人兼有善恶双重本性，有为善和作恶的两重性，人一半是天使，一半是魔鬼。因此，制恶与扬善是制度设计的双重任务。当代中国的民主政治建设必须充分发挥这两方面的功能，克服传统政治中扬善有余而制恶不足的缺陷。法律是一种硬约束，以国家强力为后盾，其主要是制恶功能。它既要制个体之恶，更要制公共权力之恶。道德是一种软约束，依靠的是人的自我约束和道德自律，作为自律性规范，其主要功能是扬善。两者有机结合，共同证明和提升公共权力的合法性，维护社会稳定、促进社会发展。但制恶是扬善的前提，只有在制恶的基础上才能谈扬善。中国几千年的政治实践充分证明，单纯的道德约束是不能有效制恶的。因为人具有两重性，是不可靠的，易变的，且经常处于现实客观环境的影响之中。我们必须以性恶论为基点设计政治体制，唯有如此才能有法治和宪政，才能有效防止滥用公共权力，才能切实保障个体的基本权利。

虽然建立在性恶假设基础上的政治体制是比较合

理的，但它决不是完美无缺的。因为我们在防恶的基础上必须扬善，否则会造成道德缺位和信仰缺失。只讲制恶的政治体制会忽视人的主观能动作用，造成权力机械化，使掌握公共权力的人放弃道德追求，成为政治的“单面人”。这造成了公共权力的另一种“异化”，背离了公共权力的本来意义。所以，在制恶的同时，我们不能忘了人性的另一面——扬善。道德作为调整人们之间行为关系的社会规范，在维护社会稳定、促进社会发展方面也起着重要作用，它能规范法律所不能及的领域，与法律的功能适成互补。

当代中国的政治发展必须兼备制恶和扬善的双重功能。两者相辅相成、缺一不可。制恶是扬善的前提和基础，没有有效的权力制约和政治规范，就不可能有真正意义上的自由、民主、法治。扬善是制恶的目的和归宿，没有正确的道德规范和道德激励，个体就会丧失精神家园，公共权力就会异化和丧失其合法性，社会就会出现道德缺位。制恶与扬善，两者不可颠倒、不可偏废。只有把权力制约与道德激励有机结合起来，才能压制人性中坏的可能，实现人性中好的可能。只有在建设社会主义民主、完善社会主义法制的前提下，加强思想道德建设，增强全社会的道德观念和道德水平，才能把我国真正建成一个富强、民主、文明的社会主义现代化国家。只要以制恶为先，辅之扬善，中国民主与法治的前景就可欲可瞻，如果反其道而行之，那么任你把公平正义、廉洁自律叫得响彻云霄，完善的民主与法治也终将只是南柯一梦。

三、从权力本位走向权利本位

权力与权利是两个既有重要区别，又相互联系的概念。在西方文化传统中，表征权力与权利的词的写法和读音均有明显不同，且经古希腊罗马至现当代思想家对两者内涵、外延及两者相互关系的厘清，人们通常对其都有比较清晰的认识。而在汉语中，两者读音相同，且与英文 right 相对应的“权利”观念，只是到了近现代才由西学东渐传递过来，至今其确切含义仍不为大众所知晓。在应用两者时常将其混为一谈，或是语意交叉，或是界限不清。^[12]

在汉语中，“权力”是由“权”和“力”组成的复合词。“权”最初意指测量物体重量的器具，即“锤谓之权”。在春秋战国时期，“权”与政治联系起来，喻指“权势”“权柄”“权贵”等政治经济方面的优势力量，且此力量能对他人的制约作用。“权”字经过引申，具有了新的含义和词性，经常被作为动词，有衡量、

揣度之意。孔子说:“谨权量,审法度,修废官,四方之政行焉。”(论语·尧曰)《商君书》中也写道,“权制独于君则威”。(商君书·修权)在这些用法中“权”已经体现了现代意义上权力的意蕴。“力”的含义比较单一,主要指力量,效能。在现代汉语中,权力通常意指政治上的强制力量,权力被引申、扩展为个人或组织依据自身的需要和意志,能够排除阻抗,影响乃至支配他人的力量和能力,它是一种组织性的支配力,是一种强制力和约束力。

中国传统政治文化中,权力是谋取个体利益和社会资源的基本手段,权力是衡量个体地位和人生价值的基本尺度,此种意识为社会成员所普遍认可。权力是政治国家的主导运行规则,当国家与社会、政治与经济高度一体化时,权力必然会泛化为整个社会体系的主导运行规则,即表现为权力本位。国家政治功能无限膨胀、全面覆盖,社会自主空间极度狭小、社会经济功能极度羸弱。中国封建社会,对于高居独尊地位的政治权力的无尚尊崇和绝对服从,对于作为政治权力人格化的君主和各级长官的无条件忠诚乃至盲目迷信成为中国民众的重要特征。

权力本位的基本特征可集中概括为八个方面:①权力无界。即“权力圆”无限大,权力的行使范围和影响范围没有边界,可以随心所欲地渗透到任何权利者的任何领域,不受权利者“权利圆”的边界限制,其具体表现是权力无边,权力包管,权力很少甚至不受约束。②权力万能。即相信权力可以改变一切、实现一切,受权力支配的一切人都必须无条件服从权力,否则必受权力者惩罚。③权力至上。权力在整个社会序列中处于最高等级,其地位至高无上,人也因拥有权力的大小分属于不同的等级。④权力情结。权力拥有者将权力看作一种不可或缺的资源,整个社会普遍呈现迷恋权力、崇拜权力和争夺权力的倾向。⑤权大于法。在观念上将权力的价值和地位看得高于法律,在实践中权力拥有者往往轻视法律、虚置法律,以自己的意愿取代法律,破坏法定的制度。⑥权力被认为天然合理、正确,与权利者发生冲突时权力者无错,若有错必定是权利者的错。⑦权力独立化倾向,权力的价值被从“工具”提升为“终极”。⑧强调国家政权的至高无上地位,倾向于认为有了权力就有了一切,没有权力就会失去一切;社会政治生活中的官本位、家长制盛行;对权力的保护的力度和广度远大于对权利的保护。^[13]以上是对典型的权力本位特征的理论概括,在实践生活中并不会总是表现得那么典型、那么全面,它可能集中地体现出其中的某几个方面。

权利是与社会主体的人格独立和自由紧密联系的

范畴。在法律上,“权利”是指法律赋予人们享有的某种权益的可能性,表现为社会主体实施某种行为或不实施某种行为的资格,一定权利主体有资格在法律许可的范围内做出自由选择 and 自由行动。权利与自由紧密相连,享有某些权利,就意味着享有某些自由,权利是主体独立自由的必要条件。权利是社会经济结构所内蕴的社会关系在主体行为自由方面的表征,并有法律、道德等社会规范体系所确认和保障,体现为法律化的利益。

市场经济的发展是经济从封闭走向开放的过程,也是权利从权力中获得解放的过程,即权力与权利发生结构分化的过程。努力维护基本权利、切实保障基本权利、充分享有基本权利必将成为文明社会成员的共同心声。市场经济的发展、国家与社会的两重分化、公民社会的建构、权力本位的逐步消褪和权利本位的逐渐生成是同时发生的历史过程。对于在当代中国倡导权利本位的意义,有学者总结道:“在权利与权力的关系中,主张权利本位,反对权力本位,意在把权利从权力中解放出来,即人们常说的‘松绑’,以实现政治与经济、政府与企业、国家与市民社会的相对分离,彻底抛弃官本位、国家本位的封建遗迹,促进经济市场化、政治民主化、文化理性化和社会现代化。”^{[14](507)}

权利本位理念包含如下五方面的基本特征:①权力来源于权利。权力是权利的次生形态和幻化样式,权利是权力的基础和源泉。国家的一切权力属于人民,公民权利是国家权力的源泉,国家权力由人民所赋予,被人民所委托。国家权力的配置、国家官员的产生、国家权力机构的设置及其运作方式和程序等都是公民行使权利的结果。权力来自于社会的权利冲突和社会管理的需要,不是权力“创造”和“衍生”了权利,而是权利“创造”和“衍生”了权力。人民的利益应成为国家活动的目的和源泉。梁启超先生谈到国家权力与个人权利的关系时,曾精辟地指出:“国家,譬犹树也;权利思想,譬犹根也;……为政治家者,以勿摧压权利思想为第一义;为教育者,以养成权利思想为第一义;为私人者,无论士焉、农焉、工焉、商焉、男焉、女焉,各自坚持权利思想为第一义。”^{[15](209)}②权力服务于权利。国家权力的目的和价值都体现在为人民的权利服务之中,维护正义、保障自由、防止侵权、惩恶扬善是国家权力的应尽之责。国家政治权力的配置和运作,只有为了保障主体权利的实现,协调权利之间的冲突,制止权利之间的互相侵犯,维护权利平衡,才是合法的和正当的。权力服务权利,不仅体现在防范对权利的侵害,更重要的是为权利的行使和实现创造条件,并随着社会的发展拓宽权利的领域。

③权力以权利为界限。权利界定了国家权力运作的合理性基础、范围和限度，它是国家权力的界标。宪法和法律所确认的公民权利就意味着公民的自由活动空间，就是防止国家或他人干预的屏障。在这个空间内，主体可以尽其所能地行使自己的意志自由，充分享有宪法和法律所认可和保护的利益，创造性地发挥其才能和潜力，同时也为社会创造更多的物质和精神财富。这个自由空间不仅是为他人所设定，也是为国家所设定，国家权力的运行应当以此为界限。^[16]④权利制约权力。这是由权力本身的性质和特点决定的，权力自身具有强烈的扩张性，不受控制的权力常带来破坏性的结果，且其容易成为强者压迫弱者的工具。找寻制约权力的有效途径是政治哲学家们矢志不渝的追求。许多现代文明国家都将权力的分立和制衡作为宪法制度的灵魂，权力配置和相互制约机制构成现代宪法的基本内容。以权力制约权力和以权利制约权力是迄今在实践中应用于制约权力的两种最有效的手段。⑤法大于权。权力必须在宪法和法律的范围内活动，任何个人或组织没有超越宪法和法律的特权。“法即权利”的观念是近代理性观念的产物，^[17](27-28)]以权利为核心重构现代法理念已成为民主与法治社会的共同追求。

“现代法意识中最根本的因素是主体性意识，包括对本人权利的主张(自由)和对他人权利的尊重(平等)这两个互相关联(团结)的方面。由于每个人的权利的确定都是以其他人的权利的共存为前提，因此，‘为权利而斗争’与排他的利己主义截然不同，不仅不会破坏安定团结，反而会升华为‘为法制而斗争’，强化合法秩序。”^[18](7)]法律是解放人类的工具，而不是束缚人性的枷锁。良法的本质在于它同正义与道德原则的一致，而不在于它同命令与威胁的结合。

四、从全能政府走向有限政府

全能政府不是指一个政府不受自然规律和社会历史规律的约束，或能彻底杜绝民间的反抗。全能政府是指政府自身在职能、权力、规模和运行方式上具有无限扩张、不受法律和社会有效制约倾向的政府模式。全能政府可概括为两个根本特征：①中央高度集权。全能政府之下，一切权力集中于中央、中央政权高度集中于最高统治者手中。需要特别指出的是中央高度集权与中央集权间存在重大区别。中央集权是国家政权建构的普遍形式，中央集权是巩固国家政权，维护社会秩序，促进社会发展的必要条件。中央集权允许适度分权和地方自治。而作为极端形式的中央高度集

权“乃是国家超越了自己的范围，超越了自己的本质。”^[19](393)]它从根本上否定向社会分权、向地方分权和地方自治。②泛政治化。政治权力全面介入经济、文化和社会领域。政府几乎垄断所有的经济资源，直接参与经济活动，干预和掌控微观经济主体。政治权力全面渗透思想文化领域，在政治挂帅的旗号下，政治功能凌驾于文化功能之上。国家与社会高度一体化，公共权力领域吞并私人领域，社会全面政治化。中央高度集权和泛政治化是全能政府模式下政治国家自下而上和自上而下全面控制社会的两个方面，它们相伴而生、相辅相成。形象地说，全能政府就是政府及其政治权力无所不能、无所不管、无处不在。在公民社会湮灭于政治国家，缺乏一个相对独立的社会自主领域的情况下，全能政府的存在几乎是必然现象。^[3](237-238)]

有限政府是与全能政府相对应的分析范畴。区分有限政府和全能政府的根本标准在于一个政府在权力、职能、规模和运行上是否受到来自法律的明文限定，是否自愿公开接受来自社会的监督制约，政府在逾越其法定边界时，是否能得到及时有效的纠正。

有限政府的基本内涵是：①政府职能有限。政府职能须严格限定在政治性公共权力领域，其要旨在于公共利益。主要是维护公共安全、进行宏观调控、维持市场秩序、提供科教导向、管理公共事务和服务社会大众，政府职能主要体现在弥补市场失灵。政府只“掌舵”而不“划桨”，只当“裁判员”而不当“运动员”。②政府权力有限。有限政府是法治政府，政府权力有严格的边界，必须依法行政，不得超越于宪法和法律之上。政府权力源于个人权利的让渡，政府有保护产权、维护秩序、仲裁纠纷和保护弱势群体的权力，政府在任何时候都不可侵犯公民的基本权利。③政府规模有限。现代政府管理要求决策科学化，实现从人力密集型向科技密集型的转变，有限政府应是一个机构精简、人员精干和办事高效的“小政府”。实行透明行政，公民对公共事务享有广泛的知情权、监督权和参与权。^[20](27-30)]④政府责任有限。政府通过确立责任机制强化对政府自身的限制，但人们在享有自由和权利的同时，必须承担相应的风险和责任。政府必须保障公民的基本权利，但不承担维护公民生存和发展的无限责任。

全能政府可能有很高的行政效率，也可能暂时为人们带来众多福利，但它绝不可能带来公民的自主和自治，带来公民社会的成长，它与现代民主政治的要求是背道而驰的。要实现国家与社会的良性互动，发展民主政治，就必须实现从全能政府到有限政府的嬗

变。此嬗变包含三个重要环节。

第一,政府权力上,实现从高度集权向适度分权转变。这一转变包括两个内在关联的部分。其一是政府向社会分权。政府向社会分权是政府间分权的基础。^②没有政府向社会适度分权,政府间分权必然导致地方权力畸形膨胀,地方保护主义盛行,甚至地方政府自身成为利益主体,滥用职权、以权谋私。政府向社会分权即国家把本属于社会的权力还给社会,是国家还权于社会的过程,国家权力不再是唯一的必须绝对服从的权力。它意味着权力主体的多元化,公民自组织、私营部门和国际组织等也成为不同层面的权力中心,它们分担管理公共事务、提供公共物品和公共服务的职责。其二是政府间分权。政府间分权是在政府向社会分权的基础上,改变传统的中央高度集权体制,建立和完善中央与地方合理分权体制。这首先必须界定中央与地方政府的职责权限,中央与地方每一层级政府间都有明确的职权界限,确立地方政府的地方治理主体地位,每一政府层级都有相对的地方治理自主权,实现有限自治。^[21]

第二,政府职能上,实现从管制型向服务型转变。政府管理的直接目的是规范社会的政治生活,维护公民的合法权利。它既是对公民行为的一种规约,又是对公民权益的一种保障。因此,政府管理既是一种管制,同时也是一种服务。毫无疑问,迄今为止政府仍然是社会公共事务和公共秩序的主要管理者,它必须行使对社会和公民的管理责任,其中包括实施强制性的管理措施。在一定意义上说,政府管理就是对公民生活的一种必要管制,政府管理的过程也是一个对社会生活进行管制的过程,只要政府存在一天,管制就存在一天。然而,随着公民社会的发展、民主政治的完善和执政水平的提高,政府管理中的管制成分正在日益减少,而服务的比重则日益增多,建立服务型政府已经成为政府体制改革创新的重要目标。从某种意义上,政治现代化和民主化的过程,也是一个从管制型政府不断走向服务型政府的过程。^{[8](126-127)}

服务型政府是指在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主法治秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来,以为公民服务为宗旨,实现着服务职能并承担着服务责任的政府。服务型政府意味着增进和维护公民的基本权利和社会的公共利益成为政府管理的主要职能,政府主要通过对公民的服务而不是对社会的管制来维护和提升自身的执政地位和执政水平。建立服务型政府要求在运作方式上摒弃管制型政府的官本位,坚持公民本位。政府不是某个党派、某些利益集团或少数人的服务工具,而是全

体公民的服务组织。不是人民为政府而存在,而是政府为人民而存在。服务型政府体现着公民权利第一性,公民权利是国家权力之本,是行政权力之源,政府应当始终是最广大人民根本利益的忠实代表者和坚定维护者。要从根本上治疗“官本位”这个顽症,只能依靠民主政治建设,通过完善的选举制度和法定的民主程序,把政府官员的产生和行为置于全体公民的有效制约和监督之下,改变官员只对领导负责而不对群众负责的思维定式,从而抽掉官本位的制度基础,为树立公民本位奠定根基。

第三,管理方式上,实现从统治向治理转变。统治与治理都是实施公共管理的方式,两者有共同之处,但存在着重要区别。治理作为一种政治管理过程,也像统治一样需要借助于权力和权威,最终目的也是为了维护正常的社会秩序,这是两者的共同之处。两者的重要区别至少表现在三个方面:第一,管理过程中所依靠的权威类型不同。统治与治理的本质性区别在于,两者都需要权威,统治所赖以实施的权威必然是政府,但治理所需要的权威并非一定是政府。统治的权威主要源于政府以国家强制力为后盾的法规命令,治理的权威则主要源于公民的自觉认同和基本共识。前者以强制为主,后者以自愿为主。这意味着,即使没有多数的认可,政府统治照样可以发挥其功能;治理则表现建基于多数人的共识和认可之上,没有多数人的共识和认可,治理就失去了发挥其真正效用的土壤。第二,管理过程中权力运行的向度不同。政府统治时权力运行的方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令、制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。治理活动则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同、建立互信和共同目标等方式实施对公共事务的管理。第三,管理的范围不同。政府统治所涉及的范围就是以领土为界的民族国家,与此不同,治理所涉及的对象要宽泛得多。由于实施治理的主体既可以是政府,也可以是非政府的、跨国界的公民社会组织,所以,治理所涉及的范围既可以是特定领土疆域内的民族国家,也可以是超越单一国家领土疆域的国际领域。^{[8](129-130)}现代社会要求政府管理活动中统治的成分日益减少,而治理的成分日益增多。

随着经济和政治体制改革的深化,政府体制改革的重要性和紧迫性日益突显。建构有限政府已成为发展市场经济、建设民主政治和建立有效政府的共同要求。有限政府是有效政府的必要前提,全能政府必然导致无能政府。政府职权的过度膨胀,必然导致庞大的官僚机构,维持其运转需要巨额的财政收入,财政

不足是全能政府难以克服的顽症。政府职权的无限增长会引起官僚主义盛行、政府效率低下、政策失败频仍。全能政府对社会资源的全面控制，为其公职人员的权力寻租提供了大量机会和广阔空间。它同时强化了官本位体系，加剧了社会不平等。政府职权的无限扩张还会造成政治国家对公民社会、公共权力领域对私人领域的全面吞并，造成个人基本权利的丧失、社会机能的萎缩、市场机理的失效和社会自主性无法生成。其实，全能政府职权过度扩张的每一步，都在降低自身的有效性和消解自身的合法性，它最终走向的是一个无能的政府。

注释：

- ① 中国传统政治中的“德治”与当代意义的“以德治国”不是同一概念。“德治”与君主政治密切相关，是君主领导下的德治，是对君主政治的道德要求，其实质是与法治相对立的人治。
- ② 国内学界主张政府分权的许多学者实际上是在“政府间分权”的层面上谈论分权问题，而忽视了“政府向社会分权”这一更基础的层面。

参考文献：

- [1] 黄宗羲. 明夷待访录·学校[M]. 北京：中华书局，2011.
- [2] 董仲舒. 春秋繁露·尧舜汤武[M]. 北京：中华书局，2011.
- [3] 伍俊斌. 公民社会基础理论研究[M]. 北京：人民出版社，2010.
- [4] 亚里士多德. 政治学[M]. 北京：商务印书馆，1965.

- [5] 卡尔·科恩. 论民主[M]. 北京：商务印书馆，1988.
- [6] 马长山. 国家、市民社会与法治[M]. 北京：商务印书馆，2002.
- [7] E·博登海默. 法理学：法律哲学与法律方法[M]. 北京：中国政法大学出版社，2004.
- [8] 俞可平. 政府创新的主要趋势[C]//民主与陀螺. 北京：北京大学出版社，2006.
- [9] 汉密尔顿，杰伊，麦迪逊. 联邦党人文集[M]. 北京：商务印书馆，1980.
- [10] 马克思. 关于费尔巴哈的提纲[C]//马克思恩格斯选集·第1卷. 北京：人民出版社，1995.
- [11] 俞吾金. 关于人性问题的新探索——儒家人性理论与基督教人性理论的比较研究[J]. 复旦学报(社会科学版)，1999(1): 49-59.
- [12] 李步云，刘士平. 论行政权力与公民权利关系[J]. 中国法学，2004(1): 10-20.
- [13] 童之伟. 权利本位说再评议[J]. 中国法学，2000(6): 47-65.
- [14] 张文显. 二十世纪西方法哲学研究[M]. 北京：法律出版社，1996.
- [15] 夏勇. 权利发展说[C]//法理学论丛·第1卷. 北京：法律出版社，1999.
- [16] 张文显，于宁. 当代中国法哲学研究范式的转换——从阶级斗争范式到权利本位范式[J]. 中国法学，2001(1): 62-78.
- [17] 庞德. 法律史解释[M]. 北京：华夏出版社，1989.
- [18] 川岛武宜. 现代化与法[M]. 北京：中国政法大学出版社，199.
- [19] 恩格斯. 集权和自由[C]//马克思恩格斯全集·第41卷. 北京：人民出版社，1982.
- [20] 李军鹏. 公共服务型政府[M]. 北京：北京大学出版社，2004.
- [21] 吴理财. 政府间的分权与治理[J]. 马克思主义与现实，2003(3): 70-75.

The Paradigm Shift about Modernization of traditional Chinese political culture

WU Junbin

(Teaching and Research Department of Scientific Socialism,
Party School of the CPC Guangdong Provincial Committee, Guangzhou 510053, China)

Abstract: China has a long history of traditional political culture with far-reaching implications. To promote the modernization of traditional Chinese political culture needs to achieve four fundamental paradigm shifts: Changing from the rule of man to the rule of law. As a government strategy to enhance the rule of law, upholding the supremacy of law, protection of rights, and restriction of power. It needs the change to from mainly to promote good to punish evil and promote good to the system. To punish evil is the prerequisite and basis for promote good, while to promote good is the purpose of the system and end the evil. The two respects can not be reversed, neither can it be neglected. It needs the change from power standard to right standard. It is a sign of a civilized society striving to maintain the right, effective protection of rights and full enjoyment of rights. It needs the change from omnipotent government to limited government. Construction of limited government is the wide requirements to the development of market economy and building democracy and the establishment of an effective government.

Key Words: political culture; rule of law; human assumptions; right standard; limited government [编辑：颜关明]