

# 论法治民主与权力制约监督

陈国权<sup>1</sup> 张 岚<sup>2</sup> 曹 伟<sup>3</sup>

(1. 浙江大学 中国地方政府创新研究中心, 浙江 杭州 310027; 2. 浙江大学 城市学院, 浙江 杭州 310027;  
3. 浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

**摘要:** 法治民主作为民主政治的一种形态, 在当代中国具有特殊的意义。它是民主与法治这两种最基本的权力制约监督形式的有机融合, 是与经济社会发展现状相契合的民主政治形态。当前中国经济社会转型过程中存在的种种权力失范现象, 与法治的缺失密切相关。良好的法治环境是实现市场经济现代转型的基础, 而法治建设又需要民主力量的推动。在当代中国, 构建完善的权力制约监督体制, 需要将民主与法治两种范式进行融合, 重点发展以法治建设为目标的民主制度, 即法治民主。

**关键词:** 权力; 制约监督; 法治; 民主

**中图分类号:** D621 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2012) 06-0159-06

权力制约监督是现代政治文明的基本特征, 也是市场经济现代转型的必然要求。建立健全权力制约监督体制, 有效惩治和预防腐败, 是中国建设现代政治文明的重要任务。民主与法治是权力制约监督最基本的两种范式, 两者有着各自的内在逻辑, 彼此存在着紧张和冲突。但也正因此, 才使民主和法治在历史的发展过程中形成紧密的依赖关系, 日益走向互补和融合。在当代中国, 构建完善的权力制约监督体制, 需要将两种范式进行融合, 发展以法治建设为目标的民主制度, 即法治民主。

## 一、法治民主: 政府市场经济条件下的政治诉求

改革开放三十多年来, 中国经历了从计划经济到社会主义市场经济的深刻转型, 与之相伴随的是迅猛的工业化和城市化进程。在这急剧的社会变迁过程中, 国家权力发挥主导积极作用的同时, 日益暴露出一些消极影响。以“开放搞活”和“自由竞争”为基调的改革进程, 日益展现出对和谐秩序的诉求。因应这一诉求, 以“限制权力、保护权利”为精神内核, 强调“规则之治”的法治建设就成为重中之重。当前中国经济高速发展过程中存在的市场秩序混乱、贪污腐败高发、社会矛盾凸显等现象集中反映了法治缺失下的权力失范问题。

众所周知, 中国仅用了几十年的时间便走完了西方发达国家历经百余年的工业化道路, 一跃成为世界第二大经济体。这样的经济奇迹背后是一个怎样的机制在起作用? 从资源配置的角度看, 要在短时间内实现工业化和城市化, 一个基本问题就是促使土地、劳动力、资本等资源从农业部门和农村地区向更具效率的工业部门和城市地区转移。<sup>①</sup> 回顾历史, 中国的市场经济体系就是由政府主导推进

基金项目: 国家社会科学基金重大项目 (09ZD007); 教育部人文社会科学规划项目 (09YJA810023)。

作者简介: 陈国权, 浙江大学中国地方政府创新研究中心主任, 教授, 博士生导师, 研究方向: 政府创新与权力制约监督理论; 张岚, 浙江大学公共管理学院博士生, 浙江大学城市学院教师, 专业方向: 公共管理基本原理; 曹伟, 浙江大学公共管理学院博士生, 专业方向: 政府创新理论。

<sup>①</sup> 参见杨其静 《市场、政府与企业: 对中国发展模式的思考》, 北京: 中国人民大学出版社, 2010年, 第15页。

的,这个过程本身体现了“集中力量办大事”的巨大体制优势。中国工业体系的基础,是在公有制条件下建立的。改革开放后,土地国有制保证了国家有足够资金进行大规模的基础设施建设,也能够为投资者提供廉价的土地。就此而言,中国政府与市场之间基本上一直是一种“主从”关系,而非现代成熟市场经济中“保持距离型”的关系。在应对全球金融危机的过程中,中国政府表现出来的强大干预能力充分地展现了“中国模式”的精髓所在。在复合型或混合型的经济模式下,国有部门成为强有力的经济杠杆,成为应付危机的强大政策工具。<sup>①</sup>而杠杆之所以能够发挥作用,基础在于中国政府及其国有部门掌握着大量的资源。“中国模式”与“东亚模式”的差异在于,中国政府掌控资源的力度、介入市场的程度要比东亚国家大得多、深得多,以至于有西方学者干脆把中国的地方政府看成“企业”和“厂商”。<sup>②</sup>基于此,我们可以将中国的经济发展模式称为“政府市场经济”,即政府主导下的市场经济,以区别于典型意义上的自由市场经济。在“政府市场经济”模式下,政府担负着社会资源的第一次宏观配置,而市场主体在政府宏观配置的框架内进行第二次微观资源配置。

在“政府市场经济”条件下,政府与企业呈现为一种“合作—庇护”、“不合作—打压”的政府主导的非均衡博弈关系。中国大量资源的配置“层层发包”<sup>③</sup>:中央政府将经济发展任务和对应资源发包给省级政府和包括央企在内的众多大型企业;各级地方政府又将手中的任务和资源发包给下级地方政府和企业。在政绩考核的压力下,地方政府与企业之间形成了紧密的利益共同体。除了直接控制地方国有和集体企业之外,地方政府与一些重要的民营企业也建立起紧密的合作关系。地方官员通过提供低价土地、资金支持、技术帮助、市场机会等,将地方政府的经济发展目标纳入这些民营企业的发展目标之中。在自上而下形成的地方政府激烈竞争的格局中,又有地方政府与大型企业之间的高度合作,这种政府市场经济模式给中国的经济发展带来了高效率,同时也埋下了重重隐患。权力之手的深度介入,对市场之手产生了巨大的挤出效应。一些大型企业依靠权力的庇护,不论其产品质量优劣、管理水平高低,长期获得垄断利润,出现危机时也会获得政府提供的各种支持;而有些挣扎在生死边缘的中小企业,又需要千方百计地“讨好”权力,在政府放松监管的情况下进行制假售假、偷工减料、克扣工资等恶性竞争,严重扰乱了市场秩序。总而言之,不论企业的规模和性质如何,与政府建立紧密的政治和利益关联成为企业生存发展的必然选择,这是由“政府市场经济”的本质所决定的。

当全世界都在热议乃至羡慕“中国模式”的时候,我们不能忘记著名经济史家诺斯的论断“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为衰退的根源。”<sup>④</sup>在诺斯看来,国家最重要的职责在于作为超脱公正的第三方,致力于保护产权,维护市场秩序,保证契约的履行。但在中国,政府本身就是最大的市场主体,经营着巨大的资源,包括土地、矿山、石油等自然资源,而且其资源的增值与政府的自身利益有密切的关系。由于法治的缺失,国家权力和公民权利的边界都是模糊的,不受制约监督的权力不仅可以“合法地”给予部分企业以法律之外的政策“优惠”,甚至能够非法地剥夺另一部分企业享有的法律所明确规定的权益。在这种选择性执法的情况下,权力本身成为主导资源配置的稀缺资源,必然成为谋利者千方百计寻租的对象。这种法治缺失下形成的非制度化竞争,加剧了资本与权力的结合,成为腐败难以遏制的根源。从近几年查处的腐败案件来看,领导岗位的“腐败系数”与其掌握的资源配置权力的大小存在明显的正相关性,土地审批、基础设施规划与建设等领域无疑是腐败的重灾区。

① 郑永年《国际发展格局中的中国模式》,《中国社会科学》2009年第5期。

② See Jean C. Oi, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy,” *The China Quarterly*, Vol. 144, Special Issue: China’s Transitional Economy, December 1995; Andrew G. Walder, “Local Governments as Industrial Firms: An Organization Analysis of China’s Transitional Economy,” *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, September 1995.

③ 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

④ 道格拉斯·诺斯《经济史中的结构与变迁》,陈郁等译,上海:上海三联书店,1991年,第20页。

法治缺失下资本与权力的联姻，也对公民权利造成了极大的威胁。一方面，市场的逐利逻辑大行其道，缺乏必要的限制。一些市场主体在利益冲动下抛弃起码的职业道德和社会责任，蜕变得像韦伯所形容的那样——“专家没有灵魂，纵欲者没有心肝”<sup>①</sup>。近年来频发的矿难、接连曝光的食品安全问题，屡屡突破社会道德的底线，拷问着人类的良知。另一方面，由于缺乏法治的约束，国家权力没有有效履行补救市场失灵的责任，导致了情况的进一步恶化。“国家不是去组织、引导社会反向运动，相反却会去限制、抑制利益受损阶层对限制市场的要求。”<sup>②</sup>而为了一时稳定采取刚性维稳措施，更是与法治精神背道而驰，其结果是大量社会矛盾堆积，群体性事件越发层出不穷。

中国经济转型的过程显示，政府作为“第一行动集团”在推动市场经济制度建立方面具有不可替代的主导作用，然而由于其本身的自利性，制度变迁极有可能被锁定在错误的路径上。吴敬琏先生曾满怀忧虑地指出“改革的两种前途严峻地摆在我们的面前：一条是政治文明下法治的市场经济道路，一条是权贵私有化的道路。这是希望的春天，也是失望的冬天；我们正在走向天堂，也可能走向另一个方向。”<sup>③</sup>在应对2008年金融危机的过程中，中国政府表现抢眼，西方国家也出现了一些“国进民退”的迹象。金融危机的发生预示了自由市场经济可能存在的风险，也凸显了政府加强市场监管的必要性，但这并不意味着国家权力深度介入经济运作的合理性。如果说企业需要制约监督，那么政府权力同样需要制约监督。在此意义上，法治构成了现代市场经济的基础，一方面要求政府对市场进行必要监管，惩罚违反法律的市场行为，同时要求政府自身行为合法，否则必须接受法律的惩罚。根据这个标准来衡量，中国的市场经济仍然是初级而非现代的，完成转型的关键就在于法治秩序的建立。而法治意味着对政府权力的制约监督，意味着对政府市场经济条件下那些既得利益的剥夺，其建立过程必然会遇到巨大的阻力。从西方市场经济发展的历史来看，市场经济的发展并不直接导致法治秩序的自发生成，其中一个关键的中介变量是公民社会和民主力量的成长。

当前中国“政府市场经济”条件下存在的种种权力失范现象，表明法治民主建设刻不容缓。良好的法治环境是实现市场经济现代转型的基础，而法治建设又需要民主力量的推动。民主政治发展不足，使法治秩序的建立举步维艰。法治缺失下的权力失范行为造成了大量的社会不公，自然而然地引发了人们对民主的诉求。法治民主作为民主与法治这两种权力制约监督范式的融合，既呼应了经济社会快速变迁后公民对民主权利的积极要求，又将民主力量导向有序解决权力失范问题，成为当前中国构建权力制约监督体制的理想模式。

## 二、法治民主的历史合理性与当下优先性

市场经济的兴起与政治文明的发展具有内在的联系。根据诺斯等人的研究，市场经济率先在低地国家随后在英国的蓬勃兴起与这些国家的法治传统密切相关。更为重要的是，专制国王的权力受到了贵族和新兴资产阶级的有效制约，使统治者的福利函数与社会福利函数相吻合，从而使有效的产权结构得以产生。<sup>④</sup>在这个意义上，可以说法治秩序的建立是随着民主范围的逐步扩展而实现的。以英国为例，16世纪后期至19世纪早期，主要由贵族所推动并事实上为贵族所专享的民主，首先实现了治理权与审判权的分离，此后更进一步确立了“王在议会”和“议会至上”的原则，使国王的绝对权力受到根本的限制。到19世纪30年代，在新兴资产阶级的巨大压力下，辉格党人进行“中间路线”改革，承认工商财富与土地财富的对等政治地位，才使作为法治核心的财产权及由此衍生的相关权利

① 马克斯·韦伯《新教伦理与资本主义精神》，于晓、陈维纲译，北京：生活·读书·新知三联书店，1987年，第143页。

② 冯钢《转型社会及其治理问题》，北京：社会科学文献出版社，2010年，第8页。

③ 吴敬琏《当代中国经济改革》，上海：上海远东出版社，2004年，封4。

④ 参见道格拉斯·诺斯、罗伯特·托马斯《西方世界的兴起》，厉以平、蔡磊译，北京：华夏出版社，2009年。

得到了更为充分的普及与保障。因此,法治发展的历程也是民主与专制的斗争历史。没有民主力量的推动,专制君王和既得利益集团断然不会白白地给自己带上法治的金箍。我们必须深刻认识到民主力量对法治的推进作用。

与法治的沉稳与保守不同,民主这一权力制约监督范式具有更加积极的含义。法治诉求的是执政者依靠正义之法来治国理政和管理社会,使国家权力和公民权利得到合理配置,达成一种“均势”的状态。<sup>①</sup>而民主是一个内涵丰富的概念,具有工具价值和本体价值。工具意义上的民主是指一种决策手段,即一种使通过选举而掌握权力的代表们所作的决定合法化的手段;本体意义上的民主意味着人民的某种权力,即公民从事自我管理和自我规制的一种生活方式。<sup>②</sup>前者主要通过代议制和选举制对权力进行自下而上的授予,通过简化形式的“多数人的决策”防止权力本身背离“多数人的利益”。后者表现为国家与社会之间的从属关系,强调社会优先于国家,社会(公民)有权制约和监督国家权力,同时在所授予的国家权力范围之外享有自我管理的自由。相对于法治而言,不论哪种意义上的民主,都更加突出公民对权力进行制约监督的主动性。

没有民主的支撑,法治建设就缺乏动力和基础。亚里士多德在《政治学》中提出了法治的两层含义:“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。”<sup>③</sup>因此,法治的两项核心原则即是法律至上与良法之治。而“民主对法治的贡献在于,民主制度下的立法方法,由于具有普遍的参与和广泛的代表性,可以提高法律的质量;民众对立法与执法的监督,又是维护法治的根本途径”<sup>④</sup>。法治所要求的“均势”状态实质上是国家力量与社会力量的平衡。法治对国家权力的制约监督事实上反映了国家与社会、民主与专制的较量。国家权力具有不断扩张的本能,而行使权力的主体也有抗拒制约监督的天然倾向。社会和公民能否对国家进行有效的制约监督,在根本上取决于社会和公民有没有途径和能力制约监督国家权力,取决于民主政治的实现程度。

然而从中国的现实来看,民主发展在“数量”和“质量”上的双重不足,导致法治秩序难以确立。“数量”方面,民主的广度和深度不够,在公共事务的决策、执行、监督三个环节,民主参与的制度和机制尚未完全建立,导致公共权力非公共运用的现象屡见不鲜,法治对权力的约束力缺乏保障。例如由于普通公民缺乏在干部任免方面的话语权和影响力,官员更加重视对领导负责而非对民众负责,导致公民的权利得不到有效的保障,公民的需求也往往得不到及时的回应。在缺乏民主监督的情况下,道德和法律很难在实质上形成对权力的制约。“质量”方面,已经建立的民主制度没有产生预期的效果,出现了民主发展背离法治方向的现象。例如当前中国村民自治中出现的贿选,以及民选村官背离村庄公共利益,私自卖地,截留国家补偿补贴等腐败现象,正是基层民主畸形发展破坏法治秩序的典型表现。由此产生的大量利益冲突、官民对立和群体性事件,缺乏制度化的权利协调和保障机制。在“刚性维稳”的逻辑下,主政者要么强势压制,要么花钱了事,使矛盾的解决越来越偏离法治的轨道。这种并非普遍但也绝非个案的“民主乱象”,值得我们深思。

当今世界,民主本身作为一种价值被越来越多的人所认同和追求。第二次世界大战以来,民主化的潮流更是风起云涌,越来越多的国家引进了西方的多党制和普选制。然而许多新兴的民主化国家,却面临着民主溃败的局面,原本期望通过民主实现社会平等、遏制腐败,却导致了更大的不平等和更多的腐败。当然,一个国家民主的成功或失败,背后有着复杂的原因。但这也启示我们,民主的形态多种多样,民主的范围也因时代而异,任何一种民主形态都要与一时一地的社会条件相适应。托克维尔在反思法国大革命时曾指出“民主革命在社会的实体内发生了,但在法律、思想、民情和道德方

① 孙笑侠 《法治国家及其政治构造》,《法学研究》1998年第1期。

② 赫尔德 《民主的模式》,燕继荣译,北京:中央编译出版社,2008年,第8页。

③ 亚里士多德 《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆,1965年,第199页。

④ 麻宝斌 《论民主的法治前提》,《吉林大学社会科学学报》2001年第5期。

面没有发生为使这场革命变得有益而不可缺少的相应变化。因此，我们虽然有了民主，但是缺乏可以减轻它的弊端和发扬它的固有长处的东西；我们只看到它带来的害处，而未得到它可以提供的好处。”<sup>①</sup> 因此，民主的发展必须有助于法律、思想、民情和道德的提升，而不是相反。

离开了法治建设这一目标，民主要么成为一个有名无实的口号，要么容易滑向狂热失序的泥潭。法治通过法律对国家权力施加必要的限制，从而保障了基本的公民权利，捍卫了实现民主所必需的那些自由。然而如果法治不能有效地遏制民主可能出现的激进倾向，民主就会走向失序，这又会进一步导致法治秩序的崩坏。因此，不论采取的民主是何范围、为何形态，哪怕是直接民主制下形成的“人民主权”也必须受到限制，必须对公民的基本权利予以尊重和保障，不论这些公民是多数还是少数。另外，民主制度本身需要通过法律的形式加以确立和巩固。只有这样，民主才能变成一种稳定的、可预期的制度。因领导个人的倾向而导致民主过分压抑或者过分激进，只能说明这样的民主制度本质上仍然是一种人治。

法治民主是以法治建设为目标的民主制度，旨在通过一定形式的民主参与和民主监督，促进法治最大程度的实现。亨廷顿认为，处于现代化进程中的国家，其不稳定的主要根源在于“社会急剧变革、新的社会集团被迅速动员起来卷入政治，而同时政治体制的发展却又步伐缓慢”<sup>②</sup>。法治民主所寻求的正是扩大公民民主参与和提升政治制度化水平之间的最佳平衡。在此意义上，民主的发展应该是有序的，民主的范围是逐步扩展的。在社会转型的过程中，我们不能指望民主一下子解决所有的问题，无序的民主或者无限的民主只会将整个社会拖入痛苦的泥沼。概言之，法治民主紧紧围绕制约监督权力这一时代任务而展开，是体制内外良性互动、形成发展与改革合力的最优选择，在多样化的民主形态里面具有当下的特殊性和优先性。

### 三、权力制约监督与法治民主建设

在中国，经济高速发展与市场秩序混乱并存、国家长期和平与严重社会矛盾并存、国家有效治理与贪污腐败高发并存的现状，表明了建立健全权力制约监督体制的迫切性。法治民主是权力制约监督法治范式与民主范式的融合，强调民主是法治建设的动力，法治是民主政治实现的目标。对于当下中国而言，法治民主的实现，需要进行国家政权内部及国家与社会之间权力结构的调整和转型，也即处理好党的领导、人民当家做主和依法治国的关系。大致可以从以下三个方面进行探索：

#### 1. 构建法治民主的体制基础

人民代表大会制度是中国实现人民当家做主与依法治国相统一的基础性制度安排。法治民主的实现，需要在体制上理顺党、人大和政府三者之间的关系。中国的国家体制建设是在党的领导和推动下完成的，党的体制和国家体制紧密结合，形成了具有中国特色的“公共管理二元体制”。新中国成立以来的历史表明，党和人大关系的变化构成了中国社会状况的风向标。凡是人大地位得到尊重，人大监督功能得到很好发挥的时期，也是中国各项建设事业蒸蒸日上的时期。<sup>③</sup> 从政治科学的角度来看，合理的权力结构是实现权力制约监督的基础。在中国，这种由历史形成的二元体制事实上也构成了一种相对合理的权力结构。

党的十七大报告指出，要建立健全“决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”。从党和国家的宏观权力架构来看，既要保证党的领导，又要最大程度实现人民当家做主和依法治国，同时发挥各个权力主体的优势，一种合理的模式是“党委决策、政府执行、人大

<sup>①</sup> 托克维尔 《论美国的民主》，董果良译，北京：商务印书馆，1988年，第9页。

<sup>②</sup> 塞缪尔·P. 亨廷顿 《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海：上海世纪出版集团，2008年，第4页。

<sup>③</sup> 参见陈国权、周盛 《我国人大决策权的变迁与决策权的制约监督》，《浙江大学学报》（社会科学版）2011年第5期。

监督”。从中国政治过程的现实来看，人大监督是这三环中最为薄弱的一环，必须予以重视和加强。中国宪法确立了全国人大“最高国家权力机关”的法律地位，主要“行使立法权、(重大事项) 决定权、(组织与罢免其他国家机关成员的) 任免权以及(对其他国家机关的) 监督权”<sup>①</sup>。事实上，人大的监督功能贯穿于这四项权力运行的过程之中。人大监督功能的有效发挥对于法治民主的建立意义重大。

## 2. 拓展法治民主的实现机制

法治民主同时意味着国家与社会之间权力格局的调整，而这需要通过切实可行的机制设计予以保障。经由“决策权、执行权、监督权”这一分析框架，我们能够清楚地看到社会力量制约监督国家权力的可能路径。(1) 在决策权方面，公民通过公共决策过程的实质性参与，实现对国家权力的制约监督。温岭的民主恳谈和参与式预算制度、杭州的“开放式决策”都是值得借鉴的政府创新。(2) 在执行权方面，通过加快政府的职能转移，让各类社会组织逐渐承担起更多的公共服务和公共管理职能，推进基层的民主自治的良性发展，从客观上消解国家权力对公民权利的威胁。(3) 在监督权方面，随着网络的普及和公民社会的成长，公民制约监督国家权力和渠道都得到了前所未有的扩展。然而不论是传统的来信来访，还是现代的网络监督，我们都需要注意发挥它们的积极效用，防止负面影响。这就要求权力主体和公民之间，必须在法治的框架下客观、理性地处理问题。总之，党和政府需要建立更多、更顺畅的“官民互动”渠道，有序扩大民主参与，提高治国理政的透明度，虚心接受社会的民主监督。

## 3. 确立法治民主的精神理念

法治是一种制度，也是一种理念和精神。法治制度的良好运行，有赖于法治精神的张扬，而这种法治精神需要经过不断的民主实践方能得以树立。法治首先意味着对权力的限制，是对国家权力的驯服。只有在民主选举、民主参与、民主监督的重重压力下，掌握权力的各级官员才可能做到“以民为本”，才能如履薄冰地在法律规定的权限范围内履职尽责，全心全意地为人民服务。同时，法治意味着权利与权利间的调适与平衡，不论是官是民，作为社会的一员，必须对他人的生命和健康心存敬畏，对他人的权利给予基本的尊重。对于当前中国政治经济社会等领域出现的种种严重触犯法律突破道德底线的行为，政府必须进行强制纠正和惩罚，维护法治的权威，否则政府就将因为自身的失责而接受法律的惩罚。质而言之，只有在国家和社会不断的良性互动中，法治精神才能得以树立，法治民主才能最终实现。

责任编辑：刘 莉

<sup>①</sup> 浦兴祖 《人民代表大会制度的“内在逻辑”与“外在方位”》，《人大研究》2004年第10期。