

● 政治学理论

法治政治与规则政治

刘俊祥

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 刘俊祥(1964 年-), 男, 四川乐至人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系副教授, 主要从事政治学、宪法与行政法学研究。

[摘要] 法治政治是观察法与政治之间关系的新视角, 是认识社会政治现象的“广义政治”的思维方式。根据法治政治的观念, 法律是一种社会规则现象, 政治是通过法律规则谋求社会公共秩序、分配社会利益的活动; 崇尚法治政治是西方政治文明的基本特征, 并因此而区别于东方权力政治的文化传统; 法治政治本源于自然或人的规则理性; 法治政治是以规则为本位的政治治理方式; 法治政治的最高实现形式必然是宪法政治。

[关键词] 法治政治; 政治本体; 规则政治; 宪法政治

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)04 \ | 0406-05

我国政治文明建设的核心是民主与法治建设, 就是要扩大社会主义民主, 健全社会主义法制, 建设社会主义法治国家。但是, 长期以来, 我国的法治国家和民主制度建设进展缓慢, 其根本的原因就是我们还没有揭示和把握法治文明的本质, 特别是在法与政治、法治与政治的关系问题上, 还主要是陈旧的“政法关系”观念或“法政关系”偏见等占据主导地位。因此, 要推进我国民主与法治建设取得实质性的进展, 必须进行观念更新和理论创新, 以“法治政治”作为法治国家和民主政治制度建设的理论基础。本文就试图从“法治政治”这一认识法与政治之间关系的新视角揭示西方法治文明的本质, 阐明人类政治的“规则性”, 为我国政治文明建设提供有效的理论基础。

一、“法治政治”: 法与政治之间关系的新视角

一般而言, “法治政治”可以理解为法治下的政治或奉行法律至上的政治。由于“法治政治”概念是由“法治”和“政治”两个术语所构成, 它涉及到法(律)、法治和政治及它们之间的关系。因此, 中外学者在使用“法治政治”一词时, 就有以下不同的理解。

1. 法治政治是与好战的暴力政治或权力政治相对立的爱好和平的、合法性政治。美国学者萨托利在分析“好战的政治与爱好和平的政治”这两种政治时认为, “法制的政治观”是有和平取向的政治观念, 按此观点, “强权只是作为最后的和不好的手段而被保留, 解决冲突靠协商、法庭和‘合法’程序。”^[1](第 43 页)在分析宪政时他认为, 自由主义宪政论“主要包括把政治纳入法律程序, 把残酷杀戮的原则变成‘法律原则’, 因此可以恰当地说它是一种法治的政治观, 它主张以合法性论成败的和平政治。”^[1](第 44 页)所以, 根据他的“法治的政治观”, 法治政治是与好战的暴力政治或权力政治相对立的爱好和平的、合法性政治。

2. 法治政治是指西方式的、依法而治的民主宪政。我国学者刘军宁接受了萨托利的“法治的政治观”, 并将“法治的政治观”改为“法治的政治”。在《从以法治国到法治》一文中, 刘军宁又使用了“法治政治”一词, 认为法治政治是一种哈耶克所谓的“超法律原理”即由合乎自然正义、维护人类基本权利和自由的法律来统治, 也就是西方的民主宪政^[2](第 103 页)。李步云教授在《法理学》一书中指出, 由于政治和法律的密切关系, 一切经国家政权机关制定或认可的法律和制度, 无不具有政治目的, 所以, “有人把法律称为‘法典化的政治’, 或者把在法律规范下进行的政治称为‘宪法政治’, 简

称“宪政”^[3](第412页)。这种“法治政治”或者“宪政”,强调法律至上,主张依法而治。”^[3](第414页)

3. 法治政治是与封建中央集权的专制统治相对立的法律主治。王人博教授在《法治论》一书中讲到,在漫漫的封建专制社会,“从未出现过法治政治”^[4](第113页),其“法治政治”概念就是在与封建中央集权的专制统治相对立的法律主治意义上使用的。潘伟杰也在以自然法学说为核心的“法治观”指导下形成的法律至上、以法统治和治权的意义上使用了“法治政治”概念。^①

4. 法治政治是西方奉行法治、实行民主共和制的政治体系及其运作过程。程燎原教授从“法治的政治意义”的角度认为,“法治是西方政治运作和社会演变的框架”,“法治论者将注意的焦点汇聚于政治体系及其运作过程,说明‘共和国就是实行法治的国家’这样一个政治原理和法治政治原则。”^[5](第48页)因此,“民主政治必须是法治政治”^[5](第50页)。范进学也认为,“近现代政治是民主政治与法治政治,它是在对古代权力政治理念和制度根本否定的前提下建构起来的一种全新的政治制度理念思维方式。”^[6](第30页)从理想的制度形态上说,“法律下的自由和权力”即“法治政治”。

5. 法治政治就是政治生活的法治化,是实现法治的政治生活方式。李元书教授在《政治发展导论》一书中,从“政治运行法治化”的角度论述了“法治政治”。他认为,法治政治就是“把民主和法治结合起来,从而实现政治生活的法治化”。因此,作为“政治运行的逻辑起点”的“法治政治意味着整个社会把法治作为政治生活的方式,所有的政治主体参加政治活动时对既定的法律规则(包括一定的程序)遵循不渝。”^②

从上述对“法治政治”概念的界定和使用来看,学者们各有侧重,有的强调政治的法律(法治)性,有的则强调法律(法治)的政治意义,有的强调法律主治的政治必须遵循自由、民主与平等等价值,也有的强调政治生活的法治化。虽然如此,他们也有一个值得重视的共同点,即“法治政治”一词不是“法治”与“政治”两个概念的简单相加,而是将法(治)与政治两方面有机结合起来并有其内在涵义的单一概念。

根据这种“法治政治”观念,法与政治具有内在的相关性,法(律)是一种社会规则性现象,是人类社会交往和社会活动的行为规范,而政治是一种社会规则性活动,是选择和运用法律规则的活动。从这个意义上讲,所谓法治政治,就是通过法律规则的选择与运用以建立社会秩序,分配社会利益的公共治理活动。这种“法治政治”观念是本文认识法(法律)与政治或者法治与政治之间关系的基本观念,也是从法律规则的角度观察、分析政治现象的一种独特的思维方法和理论范式。实质上,法治就应该是法治政治,法治即法治政治是与“权力政治”相对立的符合人类本性的社会生活方式和政治治理方式。因为,作为西方政治文明始创者的“古代希腊人并没有独立的法律制度,在他们看来,与法律有关的事务实际上属于政治问题。”^[7](第11页)因此,亚里士多德提出,“政治学研究政体也研究法律。”^[8](第445页)刘德厚教授认为,广义政治的基本含义是“以人为中心的政治主体,并由其历史惯例或法律规范确认的社会利益全局关系所支配的公共权力或权威性的活动和过程。”^③这实际上已经强调了人类政治是根据“历史惯例或法律规范”等规则而从事的公共活动,在这里,权力是服从规则的。

从这个意义上讲,“法治政治”观念与“政法关系”、“法政关系”、“政治法治化”、“政治合法性”和“法治国家”等在我国还占据着主导地位,法与政治之间关系的观念是有区别的。(1)“政法关系”观念的基本特点是强调“法律与政治(作为统治权)的关系是政治权力高于法律的‘政法’关系”^[2](第97页)。“政法关系”是源于中国政治法律文化传统的、在我国具有代表性的一种观念。(2)“法政关系”观念则与“政法关系”观念相反,它强调法律、法治的至上性与权威作用,即所谓“在法治之下,法律与政治的关系是法律高于政治(权力)的法政关系。”^[2](第97页)(3)“政治合法性”观念,在现代社会特别是中国,更多地是指政治统治的社会认同和民意基础,而不是指统治要符合法律或依据规则的政治治理,从而有别于法治政治观念。(4)“政治法治化”是指法律对政治的功能发挥。所谓“法律的政治功能,是指法律通过对政治关系、政治行为和政治改革的协调、规范和促进,进而影响政治生活,实现政治目的的能力。”^[9](第151页)因此,这里的“政治法治化”,实际上就是通过法律对政治发挥协调、规范和促进的功能,使政治在法律的范围内运行,它并不注重法与政治之间内在关系的协调问题。(5)“法治国家”也称“法治国”。法治国家观念都着眼于法与国家之间的关系,是指实施法治的国家或国家以法治理。由于国家与政治不能等同,因此,法治政治与法治国家也不能等同。综上所述,“政法关系”与“法政关系”等观点都有一个共同之处,就在于将政治仅仅理解为阶级的、国家的政治统治,将政治等同于权力即统治权。因此,是一种“权力政治观”,也就是观察法与政治之间关系的“权力政治学方法”。按照这种思维方式,法律就是政治权力的工具,或者法律成为制约政治(权力)的手段,而且,为了实现法治就要尽量回避政治、远离政治或者制约政治。诚然,法治必然要求对“政治权力”、“政治权威”进行制约,强调法律至上和法律的统治。而西方的法治政治文化恰好是对权力政治观念的否定。所以,如果将政治仅仅理解为权力现象,按照权力政治观来进行社会政治治理,无论如何也不可能有法治的生存空间的,这既不能解释西方法与政治之间关系的主流文化,也不能作为我国政治文明和法治国家建设的理论基础。

二、法治政治本源于规则理性

根据古希腊特别是亚里士多德的本体论哲学思想,可以将本体论划分为三个基本理论,即本原理论、生成理论和本质理论。因此,法治政治的本质首先可以从政治的本原和政治生成两个方面来观察和认识。

从政治的本原来看,西方自然法学家认为,政治起源于“自然理性”即某种自然法则,但由于对“自然理性”有不同的认识,从而,形成了西方政治起源思想上的政治自然主义与政治人本主义。政治自然主义认为,政治的本原(或始基、逻辑起点)是超然于人的宇宙的自然或理性,政治的规则性源于宇宙或世界的自然法则,人类政治是宇宙或神将自然规则、准则或正义赐予人类的产物。一旦人类认识到这种自然规则并运用规则,按规则活动,政治便产生了。而政治人本主义则认为,政治的本原是人的自然或理性,政治的规则性源于人自身的规则理性,因为人本身就具有规则本性,人是“规则动物”,拥有遵守正义规则的理性,从而才谋求有秩序的社会政治生活,政治因此而产生。西方思想家从不同方面肯定了人的规则本性。如亚里士多德的“政治人”就是一种“规则动物”,他认为,“人类由于志趋善良而有所成就,成为最优良的动物,如果不讲礼法、违背正义,他就堕落为最恶劣的动物。”^[8](第9页)哈耶克也说,“人不仅是一种追求目的(purpose seeking)的动物,而且在很大程度也是一种遵循规则(rule-following)的动物。”不过,在政治本原上,虽然政治自然主义与政治人本主义之间一直存在着论争或对立^①,但是,由政治自然主义转向政治人本主义是西方法治政治思想发展的一个基本趋势。

从政治的生成来看,在西方思想家中,有自然生成论与人工生成论(或人工造成论)两种观点的分歧与论争。亚里士多德在《形而上学》一书中指出,事物的发生或生成有三种情形:自然生成、人工造成和自发产生。所谓“自然生成”,主要是指本体的生成,即动植物之类的生成。“人工造成”是指由人为技术造成的,人造的事物不是自然生成的,而是由人的技术造出来的,所以叫做“制造”。而所谓“自发产生”,并不是在以上两种以外的第三种,而是指以上两种的变态或者说是例外情况。^②实际上,西方法治政治生成的思想也主要表现为这三种生成观点的区别和争论。

如果将政治的本原与政治的生成两方面结合起来,可以看到,在西方存在着更为广泛的包括自然法思想与契约理论的“自然”观念与“人为”观念之间的争论。正是在这个意义上,可以将西方有关政治本体的思想,大致划分为以下几种思维模式:(1)自然生成论。作为西方法治政治的发源地的古希腊,其早期的思想家便是自然主义者,是政治起源上的自然生成论者。(2)自然人为生成论。波普尔认为,柏拉图一方面自然主义者,但另一方面又主张“社会的起源是一种约定,一种社会契约”^[10](第150-151页)。因此,在柏拉图那里,城邦政治是人根据城邦固有的本性(理念)通过约定而创造的,也就是按照城邦的“自然”而不是根据人的“自然”创造城邦。所以,柏拉图是“自然人为生成论”者。(3)人本自然生成论。亚里士多德是“人本自然生成论”的代表,在他看来,人具有社会政治本性(理性即自然),“人自然要过城邦政治生活”,城邦的本原是人的政治本性而非超人的宇宙理性。不过,城邦政治是自然演化的结果而非人们订立契约的产物。(4)人本人为生成论。^③西方近代启蒙思想家在政治本体论上是真正的政治人本主义者,因为不论从本原上还是从生成论上,他们都从人的理性和人的行动来观察分析政治的起源。具体地说,他们是“人本约定论”者。(5)人本自发生成论。哈耶克基于人性“无知”的“渐进理性主义”,提出并倡导自然(本能)与人为之间的“自生自发秩序”(或自发秩序),因此,他是现代西方政治本体论上“人本自发生成论”的集大成者。

三、法治政治是以规则为本位的规则政治

本源于规则理性的法治政治,实质上就是以规则为本位的规则政治。因此,法治政治具有“规则性”,这可以从以下几个方面来理解。

1. 法律是一种社会规则性现象。这在观念上表现为“法律规则说”。如前所述,自然法学者所讲的自然法则在实定法上就表现为法律规则。达班认为,法律是“在公共强制的制裁下,文明社会为了在人们之中实现一种秩序而制定的行为规则的总和”^④。富勒就直接以规则来给法律下定义,即“法律是使人的行为服从规则治理的事业。”^[11](第396页)社会学法学者塞尔兹尼克认为,法律制度是权威性规则的存在。法律观念的中心应当是“规则”和“权威”。

2. 政治是一种社会规则性活动,政治国家是一种法律规则体系,政治治理就是奉行法律(规则)至上的法治主义政治。因此,人类政治必然以法律规则为本位,在规则理性或理性规则基础上生成的法治政治必然是规则政治。西方法治政治发源地的古希腊实质上就是一种具有秩序性和规则性的社会生活场所。^⑤西方法治政治学者正是从这种法律规则性来思考政治国家的。西塞罗坚持“以法释国”,认为国家的本质是法的联合体,即是说,国家是一个法人团体,这个团体

的权力来自人民的协定^[12] (第123页)。政治哲学家阿克肖特明确提出,“政治就是考察公民交往的规则。”^[13] (第207页)而且他还认为,“马基雅维里、霍布斯、洛克、斯宾诺莎、孟德斯鸠、托克维尔、柏克、潘恩、康德、费希特、黑格尔,把国家理解为以规则为基础的社会联系”^[13] (第209页),即他们都是倡导以规则为本位的规则政治或法治政治。另外,韦伯提出的“理法型统治”,实际上也是以西方法治社会为蓝本而构建出的法治政治体系。他认为法治是理法型统治的合法性基础。纯粹法学派的代表人物凯尔逊也认为,政治国家是一套法律规则体系,他把国家界说为一种社会秩序,也就是说,认为国家是一套约束个人之间彼此行为的规则。^⑤新制度经济学认为国家是一种制度安排,即一种规则体系,舒尔茨说:“我将一种制度定义为一种行为规则,这些规则涉及社会、政治及经济行为。”^[14] (第253页)哈耶克推崇“法治政体”,认为法治就是关于法律应该是什么样的规则,是一种法律之上的范畴或者说是一种政治理想。

3. 法治政治所倡导和遵循的“规则”,应该是体现为正义的规则政治,实质上,法律就是体现自然公正的正义规则,规则产生于正义并体现正义。正如亚里士多德所说,“城邦以正义为原则。由正义衍生的礼法,可凭以判断(人间的)是非曲直,正义恰是树立社会秩序的基础。”^⑥所以,法治政治的规则是排斥崇拜强力的所谓“丛林规则”或“强权规则”的,因为“丛林规则”崇尚的是强力而不是规则。而且,法治政治的规则也不是所谓的“潜规则”。

4. 法治政治的最高形式是“宪政政治”。“宪政政治”简称宪政,也称为“立宪政治”或“宪治政治”。一般而言,宪政政治是强调宪法的至上性和权威性的政治。具体而言,“宪政是国家依据一部充分体现现代文明的宪法进行治理,以实现一系列民主原则与制度为主要内容,以厉行法治为基本保证,以充分实现最广泛的人权为目的的一种政治制度。”^[15] (第2页)因此,宪政是以宪法为根本行为准则的法治政治,“宪政政治”与“法治政治”在基本目标和本质属性上是一致的。但是,这种密切的关系并不意味着可以直接将“法治政治”等同于“宪政政治”,因为,“宪政政治”也只是“法治政治”现实的实现形式。而且,如果说法治政治是规则政治,以规则为本位,那么,宪政政治就是最高层次的规则政治。正如布坎南在《宪政经济学》中所说,宪政是制度中的重中之重,它是生成制度的制度,是规则的规则,是元制度、元规则。^⑦

5. 从西方国家政治运行实践来看,法治政治的规则性还意味着,人类政治活动就是选择、应用法律规则,构建社会秩序,分配社会利益的活动。政治哲学家阿克肖特在这方面作了专门的论述,他认为,公民的社会联系不是实业性联系,公民社会联系得以构成的实践“是一套规则整体,即为行为确立规范的权威性方略。公民社会联系是规则得以贯通的联系。构成公民社会联系的规则,阿克肖特称为法律。”^[13] (第205页)

6. 法治政治的规则性还意味着人类政治文明的发展就表现为人类规则理性的实现、规则意识的形成和规则体系的完善。有学者认为,“如果将现代政治文明看做是人类理性规则演进的结果,犹如黑格尔把政治看做是完全的理性,那么,正是在这个意义上法治的历史过程被归结为理性的拓展”^⑧。因此,“从历史的角度看,政治文明形态的历史演进同时也是一个人类理性自觉的历史过程。这不仅表现为人类社会的规则系统由自发向自觉的转换,即由习惯—习惯法—成文法的自觉性过程,更重要的表现为对规则系统的社会实现由自发到自觉的发展,即由习惯—权威—合法性的发展。”^[16] (第31页)

注 释:

① 参见潘伟杰著《现代政治的宪法基础》,华东师范大学出版社年版,第二章的“从人治到法治部分”和第三章的“从伦理政治观到法治政治观”部分。

② 参见李元书主编《政治发展导论》,商务印书馆年版,第158页。

③ 参见刘德厚所著《广义政治论——政治关系社会化分析原理》,武汉大学出版社2004年版,第130页。实际上,广义政治理论作为一种观察思考政治现象的方法,对于我们超越国家政治、权力政治而研究法治政治是有很大学术意义的。

④ 以智者运动为开端,古希腊开始了从自然主义向人文主义的转化,他们从关注宇宙“自然”转向研究社会与政治的“自然”。从而,就形成了政治自然主义与政治人本主义即自然(Physis)与约定(Nomos)的分歧、论争以及它们之间的不同关联,并影响至今。

⑤ 详细的论述参见汪子嵩著《亚里士多德关于本体的学说》,人民出版社1983年版,第121-122页。

⑥ “人本人为生成论”因其在政治生成上的不同观点又可以分为主张契约生成的“人本约定论”以及主张通过其它人为方式生成的“人本人为生成论”,如马克思的“劳动人本政治生成论”。

⑦ 参见《拉斯克·拉德布鲁赫和达班的法哲学》一书所载达班著《法律概论》,第234页。转引自吕世伦主编《现代西方法学流派》(上卷),中国大百科全书出版社2000年版,第33页。

⑧ 洪涛提出,古希腊“城邦的本质是空间性,即秩序性和规则性”,城邦的“空间”本性在于规则和有序,有规则则有空间。参见洪涛著《逻各斯与空间——古代希腊政治哲学研究》,上海人民出版社,第143页。

- ⑨ 凯尔逊在所著的《法与国家的一般理论》(中国大百科全书出版社 1996 年版)中对法律和国家的“二无论”进行了批判,并对国家作为“法律秩序的人格化”进行了具体分析。
- ⑩ 详见亚里士多德著:《政治学》,商务印书馆 1965 年版,第 9 页。
- ⑪ 引自盛洪著《布坎南〈宪政经济学〉中文版序》,《南方周末》2003 年 11 月 13 日《阅读版》。
- ⑫ 具体参阅陈端洪著:《司法与民主:中国司法民主化及其批判》,载《中外法学》1998 年第 4 期。

[参 考 文 献]

- [1] [美]乔·萨托利.民主新论[M].北京:东方出版社,1993.
- [2] 刘军宁.从法国到法治[A].经济民主与经济自由[C].北京:三联书店,1997.
- [3] 步云.法理学[M].北京:经济科学出版社,2000.
- [4] 王人博.法治论[M].济南:山东人民出版社,1998.
- [5] 程燎原.从法制到法治[M].北京:法律出版社,1999.
- [6] 范进学.权利政治——一种宪政民主理论的阐释[M].济南:山东人民出版社,2003.
- [7] 吴玉章.法治的层次[M].北京:清华大学出版社,2002.
- [8] [古希腊]亚里士多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1965.
- [9] 付子堂.法律功能论[M].北京:中国政法大学出版社,1999.
- [10] [美]卡尔·波普尔.开放社会及其敌人:第 1 卷[M].北京:中国社会科学出版社 1999.
- [11] 徐大同.20 世纪西方政治思潮[M].天津:天津人民出版社,1991.
- [12] 马啸原.西方政治思想史纲[M].北京:高等教育出版社,1997.
- [13] 李小兵.当代西方政治哲学主流[M].北京:中共中央党校出版社.
- [14] [美]R.科斯,等.财产权利与制度变迁[M].上海:三联书店,1991.
- [15] 李步云.走向法治[M].长沙:湖南人民出版社,1998.
- [16] 程竹汝.司法改革与政治发展[M].北京:中国社会科学出版社.

(责任编辑 叶娟丽)

Rule of Law Politics and Rule Politics

LIU Jun-xiang

(School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072 Hubei, China)

Biography: LIU Jun-xiang (1964-), male, Associate professor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in China's modern political science.

Abstract Rule of law politics is a new perspective of exploring the relationship between law and politics, and it is also a new mode of thinking of understanding social political phenomenon. According to viewpoints of rule of law politics, law is a kind of social rule, and politics is a kind of activity which pursues social public orders and distributes social interests by law. Upholding rule of law politics is the basis characteristics of western political civilization, which, therefore, is different from cultural tradition of eastern power politics. Rule of law politics originates from natural or human rationality of rule. It is a way of political governance taking rule as the dominant factor and humanistic politics taking human as the dominant factor. Furthermore, its highest form of realization is certainly constitutional politics.

Key words: rule of law politics; political noumenon; rule politics; constitutional politics; humanistic politics