

公法视角下和谐社会的构建

罗豪才

中国共产党的十六届四中全会明确提出构建社会主义和谐社会,从而把社会主义事业的总体结构由原来的社会主义民主政治、市场经济、社会主义先进文化的三位一体发展为政治、经济、文化与社会四位一体,并且把建设和谐社会作为衡量执政党执政能力的重要指标。“和谐社会”概念的提出,契合了中国社会现实,为中国社会未来发展的方向提供了规定性的指引,确立了社会发展的总体蓝图和评价尺度,因而在各界引起很大的反响。作为公法学者,应当为构建社会主义和谐社会这项浩大的工程做出应有的努力。

一、公法视角下的和谐社会

(一)什么是和谐社会

关于和谐社会的内涵,党中央从不同角度有不同的概括。党的十六届三中全会提出:“坚持统筹兼顾,协调好改革进程中的各种利益关系。坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展观,促进经济社会和人的全面发展”。党的十六届四中全会进一步指出,“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置,注重激发社会活力,促进社会公平和正义,增强全社会的法律意识和诚信意识,维护社会稳定团结”,并对什么是社会主义和谐社会作了高度概括——“全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会”。

从公法关系角度来讲,和谐社会应该是崇尚民主法治,保障人权,奉行公开、公平、公正原则,重诚信讲文明,追求良好秩序的社会。和谐社会的外部特征主要表现为:多元,包括诸如主体多元、利益多元等;开放,指社会不封闭;有序,指社会秩序良好;稳

定,没有稳定就没有和谐。和谐社会的内在要求主要表现为:体现和而不同的精神、权力(利)结构趋向合理、利益趋向均衡、体现科学与价值(公平与效率、自由与秩序)的统一、追求合作与共赢,是一个复杂的社会关系系统一体。

总之,以公法的视角来看,和谐社会是一种和而不同的、建立在法治基础上的理性社会。和谐社会不是没有矛盾和对立的社会,而是在矛盾和对立中寻求合作与共识,谋求共同发展的社会;是能够容纳并解决利益冲突、并由此实现利益大体均衡的社会。这里讲的和谐与传统意义上的和谐不一样。道家崇尚人与自然的和谐,主张无为,实际上是让人消极地适应自然,这种和谐是一种静态的和谐。儒家讲的和谐是等级制度下的和谐,讲究“君君臣臣”、“父父子子”,追求的是一种秩序良好的“差序格局”。我们讲的和谐则不然:首先,这种和谐是建立在平等基础上的,并致力于共同富裕;其次,这种和谐是动态的,是处于不断发展变化中的;再次,这种和谐社会充满活力,是可持续发展的。

(二)研究和谐社会的意义

和谐社会的构建既是要解决现实中存在的问题,又是我们的长期发展目标,在社会转型时期研究和谐社会,具有重大意义。

首先,这是适应转型社会深刻变化的需要。虽然社会时时处处都会存在矛盾,不可能达到绝对的和谐,但是如果不及时寻求解决办法,矛盾会越积越多,进而影响整个社会的稳定和健康。尤其是我国正处在社会大转型时期,各种矛盾更加突出,社会关系更加复杂。概括来说,现阶段的各种不和谐现象

主要表现为在某些领域或方面不同程度存在的四种现象:一是权力(利)结构失衡,二是利益结构失衡,三是社会治理失调,四是社会秩序失范。提出构建和谐社会的提出正是适应了这种需要。

其次,追求和谐是人类社会发展的必然要求。和谐其实是一种古老的社会理想,在经历了漫长的不和谐发展之后,人类又开始重新关注这个古老的问题。因为,和谐还是混乱的问题从没有像现在这样现实和紧迫,这已是人类面对现实必须做出的选择。实现人与人的和谐、人与自然的和谐以及人与社会的和谐,是人类的全面解放。和谐意味着人类从物质生活领域的异化中解脱,向精神生活领域复归。和谐社会的提出正是适应了这种需要。

再次,这是弘扬优秀民族文化的要求。和谐社会的提出表明我们不单纯追求物质财富的增长,而更加关注社会成员的精神生活,重在提高公民的整体生活质量。通常情况下,如果一个社会所倡导的主文化价值观念能够被大多数社会成员所认同,这个社会所制定的各种规范也能被广大社会成员所遵循。我们的传统文化中就深深蕴含着“和”的理念,中华民族历来重视社会的和谐、生活的安定,追求达到家国安宁的境界。构建和谐社会的提出符合我们的传统文化精神,具有很强的亲和力,能够得到大多数人的认可,客观上加大了实现和谐社会的可能性。另一方面,这也促进了我国优秀传统文化的弘扬。

最后,这对社会科学的研究有重要意义。现在,很多科学研究领域还保留着计划经济时代的旧观念和旧思路,重自然科学、轻社会科学,重经济、轻社会,重经济发展、轻人的发展。和谐社会的提出,对科学研究尤其是社会科学研究有很大创新意义,促使社会科学不得不转变旧观念和旧思路,改革本学科,以适应构建和谐社会的提出,从而促进整个社会科学的创新和发展。

二、公法与和谐社会

(一)现代公法的基础理论

和谐社会实质是指社会关系的和谐,而社会关系最主要的是人际关系,社会关系的和谐就是人际关系的和谐,这种关系经法律调整上升为法律关系,

就是要法律关系和谐,具体到公法范畴,就是指公法关系和谐。

总的来说,法律调整的社会关系大致分三类:一类是个人与共同体的关系,主要是个人与国家、个人与公共权力组织之间的关系,在法律上表现为权利与权力的关系;一类是公共权力组织之间的关系,在法律上表现为权力与权力之间的关系;另一类是公民个人之间的关系,在法律上表现为权利与权利之间的关系。其中第三类是平等主体之间的关系,主要由私法进行调整。公法主要调整第一类和第二类关系,即权力与权力的关系和权力之间的关系,这其中又以第一类关系为核心。由于我们所追求的现代社会实质上是建立在法治的基础之上,社会关系主要依靠法律来调整,因此,和谐社会也是一种法治社会。和谐社会既受公法调整,又受私法调整,但更为重要的是公法。因为,在整个社会关系中,前两类关系的协调与否对社会发展的协调与否具有决定性作用,而这两类关系又主要由公法来调整,因此可以说,公法对和谐社会的构建起着支撑的作用。

公法一向是作为私法的对称被予以界定,并存在不同的学说,较具代表性的有主体说、关系说、利益说、社会说和公权力说等。公共权力不是孤立的,它只有同相对一方结成一定的关系,才有其实际意义。因此我们赞同从关系的角度来界定公法。在我们看来,公法是调整公共权力主体的设置、公共权力主体之间以及公共权力主体和个人权利主体之间关系的法律规范的总称。公法的基本范畴是自由与秩序、公平与效率、公益与私益、权力与权利等,而权力与权利又是其核心范畴。公法的原则在我国最主要的是党的领导、人民当家作主、依法治国三者协调统一的原则。

公法的理论派别很多,但从关系角度看,基于不同的理念,大体上可以演绎出三种不同的模式。

一种观点是国家主义公法观。有学者将这种公法观念概括为:“国家应凌驾于社会和人民之上,国家利益应绝对优于一切个人利益,一切法律、法规都是国家意志的体现,一切权利、权力都源于国家的授权,一切领域、一切关系都应受国家行政权力的支

配,人民和企业的一切行为都须得到国家的许可,国家拥有绝对不受限制的权力。公法观念、公权观念支配之下的国家行政,强调政府对社会、对人民的‘管理’,属于‘管制行政’。”这种国家主义的公法观崇尚权力,奉行入治,惯于发号施令,强制施政,视法律为工具。国家主义在不同国家、不同时期有不同的表现形态,其性质亦不同。战前的日本和德国,其国家主义的极端表现,就是军国主义和法西斯主义。前苏联和我国的计划经济时代曾深受这种国家主义观念的影响,改革开放以来,该观念受到了很大的冲击,目前已不占主导地位。以这种理念来理解我国现在的公法显然是不合适的,而且,用这种观念来处理公共关系问题,不仅不能达到和谐,反而会起反作用,有害于国家和社会的发展。

另一种观点是自由主义公法观,强调控制公共权力、保护公民权利,主张通过立法、程序和司法审查来控制公共权力,认为只有公共权力受到严格控制,公民权利才有保障,并反对自由裁量权的存在。这种理论在早期资本主义上升时期颇为流行,认为管的最少的政府就是最好的政府,反对公共权力干预经济,强调自由贸易。但随着市场的失灵,需要政府用看得见的手干预和调节经济时,该理论受到质疑。这种理论在我国仍有影响,如有人不赞成宏观调控,主张一切都由市场机制来配置。这种理论重自由轻规制、重公平轻效率、重个人轻共同体,只看到权力(利)主体间的差别、对峙甚至对抗,看不到公共权力的积极作用,看不到双方合作和共同发展的可能性,具有很大的片面性,不符合我国的实际,不利于社会的持续稳定与协调发展。

第三种观点是平衡公法观,它是在吸收前两种理论的合理成分的基础上形成,主张现代公法应致力于促进公共权力与公民权利结构的平衡、利益的均衡、社会的有效治理和有序协调发展。概括来说,平衡公法观的主要内容有以下几个方面。

一是公法主体双方法律地位平等。宪法规定法律面前人人平等,这里的“人”,不仅指公民个人,还包括法人和其他组织。在法律面前,公共权力机关和相对方是平等的。传统公法学认为公法主体双方的

地位不平等,这其实是对公法关系的一种误解。在现代社会,尽管在强制性的实体公法关系中,公共权力机关处于优势,公民处于弱势;但是,公共权力在运作时要遵循一定的程序,而程序法旨在制约公共权力的滥用;在救济法律关系中,公共权力机关也处于被动的地位。在合理的宪政架构下,公法关系是由若干个不对等的法律关系构成的,通过这些倒置的不对等关系,形成公共权力机关与公民法律地位的总体平等。

二是公法关系主体双方都具有扩张性,激励与制约机制应并存。这种扩张有理性与非理性之分,非理性的扩张具有很大的危害性,尤其是公共权力的非理性扩张造成的危害更大,不仅破坏公共利益,也严重侵害个人利益。因此,公法重点在于防范和控制公共权力的非理性扩张。另一方面,个人权利也会产生非理性的扩张、滥用权利,这也同样有害。因此,公法也规范公民权利,以防止其滥用或违法行使。所以,公法对公共权力与公民权利都要加以制约,但重点是制约公共权力。权力(利)的理性扩张有其积极性,公法要加以激励,但重点是激发公民的积极性。因此,公法应同时存在制约与激励机制,这样有利于双方主体发挥各自的优势,形成良性互动关系,达到权力(利)结构的平衡。

三是公法关系主体双方之间的关系是既存在差别或对立,又可以沟通、对话、合作以及共同谋求发展。自从上个世纪,尤其是1980年代以来,越来越多的学者主张重新审视公法关系。国家主义公法观和自由主义公法观都只看到并强调了公法关系的对立或对抗方面,而忽视了可能合作互助的另一面。现在我们应当全面、辩证地看待公法关系。

四是公共权力运作方式日趋多样化。传统公法通常以强制性手段来达到公共目的。当前,公共权力运作的强制性色彩逐渐淡化,公民意志在公共权力运作中的作用逐渐增强。行政管理模式从单纯依靠命令和强制来实行政治决定,转变为更加强调整理目标实现方式的多样化,强调软的管理手段的使用。同时,行政程序的压制性色彩在减弱,回应性特征在增强。可以说,现代意义上的公共权力日渐成为一种

基于公民同意的权力。

此外,在公法的指导思想、所遵循的原则、价值取向的选择,相关制度、机制的安排等方面,平衡公法观与国家主义、自由主义的公法观都存在差别,与美国的所谓“平衡宪法”^①也不一样。

(二)和谐社会的构建离不开现代公法

社会的特征之一是具有结构性,和谐社会要求经济、政治、文化、生活等社会的各个领域和部分处于一种相互协调的状态。所以和谐社会的构建需要一种整体性的思维,需要我们把视野扩展到政治、经济、社会、文化等各个方面,运用政策、法律、经济、行政等多种手段,统筹各种社会资源,综合解决社会协调发展问题。构建和谐社会即意味着必须把关注的视角放在社会的各个层面:要构建城乡结构的和谐、区域结构的和谐、代际结构的和谐、人与自然的和谐、价值观的和谐以及国际交往环境的和谐。

权力(利)结构的失衡问题是当前各种矛盾的重要根源,权力(利)结构的平衡,会带动解决当前矛盾突出的利益失衡问题和社会不公问题。权力(利)结构平衡了,公共利益与个人利益、公平与效率、自由与秩序等关系也就可能比较容易得到调整与改善,社会也就会逐步实现和谐。而现代公法追求的正是权力(利)结构的平衡。可见,公法的目标与和谐社会的目标是一致的,公法目标的实现是构建和谐社会的基础。

就实质而言,公共权力/公民权利配置格局对应于社会资源的最优配置和社会利益的公正分配,可见,平衡是一种作为对策性均衡的结构性均衡,平衡的公法是一种基于公法主体多方博弈、历经理性的法律论证、基于合意所形成的一种权力(利)配置均衡的制度结构。

从一定意义上讲,和谐意味着平衡、有序和稳定。平衡是和谐的必要条件和重要内容,但和谐同平衡相比,有其更加丰富的内涵,和谐是更大范围的平衡。公法所追求的权力(利)结构平衡虽然只是和谐社会的一部分,然而却是最重要的一部分,和谐社会

的构建离不开公法关系的平衡。

三、完善公法制度和公法机制,构建和谐社会

从总体上来说,目前我国的公法制度和机制已经取得了很大的发展,但是在很多方面距离现代公法的理念和价值取向还有相当的差距,还不能满足构建社会主义和谐社会的基本要求。在社会转型期,公法要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,遵循科学发展观,进一步完善现有的制度和机制,承担起构建和谐社会的历史任务。

(一)通过改革,促进权力(利)结构趋于平衡

在实行计划经济体制的年代,计划经济实质上是权力经济。这种做法一方面直接导致国家与社会的界限被淹没,二者的一体化造成公共权力过大而公民权利过小;另一方面,政府完全替代市场对社会资源进行高度统一的配置,严重束缚了市场的自由发展。以上两种现象的深层表现就是权力与权利的严重失衡。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,这种政府统率一切的做法得到了一定程度的矫正和调整,政府权力正从一些领域退出,逐步还权于社会和市场,权力(利)结构得到了不断的调整。但是权力与权利之间仍然存在着结构性失衡,这主要表现在两个方面:一是从整体上看,公权力过大而个人权利过小,主要表现就是公权力的越位和错位。二是从局部上看,在某些领域,公权力不到位,出现了权力真空地带。

公权力与个人权利是公法的核心范畴,针对权力(利)结构的失衡,应转变传统公法观念,注重权力(利)的合理配置,使权力(利)结构由失衡走向平衡。在立法上要兼顾权利和权力、实体和程序、结果和过程、公平与效率等;要建立一种能够便于启动、能够正常运行的违宪审查机制来保障宪法的实施,有效地解决规范冲突问题;要强化对行政权的监督制约功能,深化市场取向的政府职能调整和行政管理体制改革,推动行政管理重心的外移和下移,坚持依法行政,建设法治政府;要积极推进司法体制改革,建立多种解决纠纷的机制,实现司法公正。此外,要增

^①美国的宪法被称为平衡宪法,是指总统、国会、最高法院三者法律地位平等,同处于一条线上,相互制约,保持平衡,谁也不能凌驾于其他二者之上,我们通常称之为“三权鼎立”。

强公权力能力,提高社会管理水平,填补权力的真空地带,以适应转型社会的快速发展。

(二)理顺利益关系,促进利益结构均衡化

现代公法应当兼顾公共利益和个人利益。在理想状态下,公共权力对应的是公共利益,个人权利对应的是个人利益,两者既有一致性,又有冲突性。就中国目前的总体形势来说,公共利益与个人利益的关系是趋于协调的,但是在局部还存在冲突。为了理顺公共权力与个人利益关系,一要转变公法只能保护公共利益的传统观点,既要维护和促进公共利益,也要尊重和保护个人利益,要在兼顾公共利益与个人利益的基础上实现社会整体利益的最大化;二要严格依法限定公共利益的范围和实现方式,防止公共利益的名义被不正当的个人利益所盗用;三要在依法承认公共利益优先于个人利益的同时,遵循公平原则对受损害的个人利益加以补偿。

市场经济体制的建立和完善,必然会触动原有经济体制下形成的利益格局,引起既有利益格局的重新分化组合。在利益不断分化重组的过程中,多元化的利益主体之间难免产生相互冲突的利益诉求,利益失衡的矛盾往往会更加突出,主要表现在城乡差距、区域差距和行业差距的拉大,这三种差距的加大使我国居民收入差距出现了明显扩大的趋势。对此,党的十六届四中全会的《决定》明确提出要“注重激发社会活力,促进社会公平和正义”。首要的是坚持发展是第一要务,把蛋糕做大;同时要探讨实现公平的途径,建立健全以人为本的利益协调机制。为此,要着重解决:一是完善公平竞争的市场规则,保证机会均等;二是尊重每个公民的平等权利;三是切实保障弱势群体的利益,政府与社会共同关注并着力改善弱势群体的生存条件与基本生活需要等;四是打破城乡二元结构,缩小城乡差别;五是千方百计扩大就业;六是改革税制。

(三)政府与社会合作,共同搞好社会治理

社会治理是各种公共或私人的机构共同参与社会公共事务管理的诸多方式的总和,其实质是建立

在市场原则、公共利益和认同基础之上的合作。当前,尤其要继续转变政府职能,建设法治政府,提高

政府的社会治理和服务能力。政府职能的转变与优化涉及到两个方面的内容:一是调整好政府与市场的关系,政府不插手微观经济,把政府职能切实转变到宏观调控、制定产业政策、规范市场、搞好基础设施和提供公共服务方面来;二是还权于社会,调整好国家与社会的关系,把社会能管好的事务转移给各种社会组织来承担。在现代社会,政府并不是公共行政的惟一主体,各种社会力量,包括社团组织、社区组织、公共事业单位等也可以成为公共行政的主体,承担对公共事务的管理职能。具体来说,政府应把公民、法人或者其他组织能够自主决定的事项、市场竞争机制能够有效调节的事项,以及行业组织或者中介机构能够自律管理的事项放手于市场和社会。必须由政府管理的事务,也可考虑尽量采用软性的治理方式。当然,政府发挥惩治犯罪、追究违法者的职能,也是维护和谐社会的题中之义。

(四)推进社会的有序发展

一个社会要得以维持,必须要有一套社会成员普遍接受的规则,以维持良好的社会秩序。传统中国是一个礼治社会,儒家的礼治提供了符合那个时代正义标准的规则秩序。然而,在提倡法治的今天,固然要弘扬传统的优秀文化、要讲伦理道德,但主要还是依靠法律,建立起真正的法治,这样社会秩序和稳定才会有根本保障。因此,要推进社会秩序的良好发展,就要实行法治,树立宪法和法律的权威,完善社会主义法律体系,使社会在法律的调整之下协调稳定地发展。

(五)完善公民利益表达机制和公民参与机制

现有的利益表达机制存在着诸多缺陷,需要不断地改进和完善。特别要关注弱势群体,保障弱势群体的利益表达渠道和方式。要逐步扩大公民的参与机制,尊重人民群众的积极性,激励人民群众当家作主的精神,充分发挥人大代表制度及其他政治制度的功能和优势;完善听证、公示等民主机制,便于公民参与;注重发挥民间团体、行业协会在公民表达利益和参与社会治理中的积极作用。总之,构建和谐社会不仅仅是政府的责任,还需要全社会共同努力。

(作者为全国政协副主席,北京大学法学院、宪法行政法研究基地教授)