

限制政府权力的原因和方式 PDF转换可能丢失图片或格式，
建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E9_99_90_E5_88_B6_E6_94_BF_E5_c122_483244.htm 随着人类社会的不断进步以及人们法治观念的不断增强，政府权力应受到限制已成为世界各法治国家所遵从的一条公理。中国目前正在进行社会主义法治建设，当然也应依循这条公理。但由于我们的政府是一种集权式的政府，做惯了主，一旦要受到限制，可能在观念以及行动上均无法及时调整过来，从而导致行政滥权、越权现象仍屡见不鲜。分析其中的原因，概与不明行政权为何要受限制以及未寻得适当的限制方式有直接关系。目前中国已进入WTO，随着大量外资的不断涌入，如果我们的政府再如从前一般随意滥权、越权，则做被告将成为家常便饭，这不仅有损于中国的投资环境，也有损于我国政府的形象，因此，解决政府权力滥用问题已成为当务之急。

一、从政府的产生与运作过程看政府权力受限的原因 西方学者中较早提出国家学说的当属古典自然法学派。该派学者以自然法学说为基点，以社会契约论为支撑，论证了国家产生的过程。他们认为，人类社会初期，人们均处于一种自然状态，各行其是，不顾及他人，因而社会中也充满了冲突与争斗，霍布斯将这种状态比喻为“狼与狼之间的关系”。在这种自然状态下，人们的生命与财产随时都有可能受到侵犯，缺乏安全感，因此，人们便立下契约，将各自的一部分社会权利交给了同一个组织，这便是国家。国家通过成立的政府来行使人们通过社会契约交给它的权力。随着政府在社会生活中所起的作用越来越大，人们开始意识到有限制政府权力之必要

，这主要是因为：1、政府缺陷逐步暴露 这是人们限制政府权力的直接原因。随着社会的发展，政府机构不断健全，职能不断扩大，体系不断完善。这本身对实现政府的社会功能有一定的积极作用，但同时暴露出的一些缺陷也是社会所无法接受的。(1)政府权力的扩张性 政府权力可以说是一种万能的权力，它渗透到这个社会的方方面面。大到国家发展战略，小到人们衣食住行，无处不见政府权力的身影。政府权力的这一特性有利于各种社会问题得到及时解决，方便人民生活。但是，由于这种权力本身是一把“双刃剑”，如果没有一定的限制措施，它可能会产生一定的不利后果，会扩张到一些它不该涉足的领域。沙皇彼得一世不允许臣民剃胡须的法令就是政府权力侵犯人民自由权利的典型实例。(2)权力“寻租”的滋生 缺乏限制的权力是滋生腐败的温床。随着政府权力的不断扩大，权力执行者们的社会地位也不断攀升，这些手握审批权、批准权、审核权的公务员们逐渐成为经营者们眼中“太上皇”。精明的生意人发现，货币占有量的匮乏是这些“太上皇”们心中永远的痛，为了弥补他们的创伤，同时也为了自己经营活动的顺利进行，这些商人们不惜重金购买这些“官老爷”们手中之笔的使用权。由于没有有效的制约机制，致使这种权钱交易的运行毫无后顾之忧，实现了“双赢”的预期目的，而人民作为真正权力的所有者却未获得丝毫利益，有时甚至成为这种内幕交易的牺牲品。2、人民理念由“管理国家”向“服务国家”转变 这是人们主张限制政府权力的思想根源。在人们订立社会契约之后，政府获得了人民授予的社会权力，逐渐以社会管理者的身份自居，政府的作用主要在于命令或吩咐人们该怎么做。但随着“人

民主权”思想的提出，人民重新意识到政府权力原来来源于自己的授权，政府应是“公仆”而不是“主子”。既然是公仆，就应为人民服务，满足人民的各种需求，而不是像以前那样发号施令、指手划脚，如果政府违背人民的意志行事，人民可以对它进行惩罚解散政府，收回授权。由于人民在社会实践中觉察到了政府的缺陷以及“人民主权”意识的觉醒，人民再也不能也不允许让政府充当指挥者的角色，限制政府权力便成为了一条不争的公理。在解决了为什么要限制政府权力的问题之后，另一个问题便顺理成章地摆在了人民的面前，即如何才能有效地限制政府权力。

二、限制政府权力的方式选择

当人民越来越意识到政府权力不受限制将会造成滥用甚至为害之后，控制政府权力成为了人们的共识。但在如何限制政府权力方面，西方国家在理论与实践上均经历了一个漫长的转化过程。经过对权力特性的研究，一些学者得出结论，限制政府权力的最好方式就是分散权力。那么如何分散呢？对于这一问题，主要经过了两个研究阶段：第一阶段为纯粹分权阶段。在这一阶段里，认为防止权力滥用的方法在于变集权为分散权力，弱化权力。为此，将政府划分为立法、行政和司法三部门，分别行使立法、行政与司法三项职能，各部门界限分明，不允许侵蚀其他部门。进而，组成这三个政府机构的人员一定要保持分离和不同，不允许任何个人同时是两个以上部门的成员。这种纯粹分权理论实际上是深受传统集权思想的影响，采用的是一种静态的思维方式，仅仅认为集中的权力容易异化，一旦分散则不会形成原先的权力滥用情境。殊不知，这其实是用一种多元集权来取代一元集权，“集权容易导致滥用”的困境并未得到真正解决。

随着时间的推移，人们已经逐渐意识到纯粹分权理论“换汤不换药”的实质，并对这一理论提出了修正，即将其与混合政体理论或制衡理论相混合，由此便进入了权力制约理论发展的第二阶段：权力分立与制衡阶段。这一阶段理论深受法国启蒙思想家孟德斯鸠的影响，他提出的“权力制约权力”的著名命题乃是权力分立制衡理论的精髓。孟德斯鸠指出，欲实现政治宽和，必要使权力联合，使一种权力可与另一种权力抗衡。在孟德斯鸠看来，权力是制约权力的最直接、最有效的方法。在这种理论的指导下，政府权力不仅被分为立法、行政与司法三块，由三个部门来行使，而且这三个部门在行使权力时一改以往条块分明、互不往来的局面，取而代之的是在独立行使自身权力基础上的相互制约机制，既保证了权力运行的独立性，又保证了权力运行的方向性。

三、西方限权理论与实践对我国的借鉴意义

虽然从上述论述中可以看出，西方的“政府”概念与中国目前的“政府”概念存在内涵与外延上的区别。前者是一种广义政府，它内含了所有的国家公权力，而后者则是一种狭义政府，仅指国家权力中的行政权。但通过考察西方限制政府权力理论与实践的发展，我们仍可以从中领悟一些精神与方法，为我国目前规范政府行政权运行提供借鉴。我国的政府机构改革已进行了多年，但一直未彻底解决政府，尤其是地方政府，滥用权力和越权行政的现象，法治环境仍存在很多瑕疵。以政府处罚执行权为例。政府本身是由多个部门所组成的，每个部门根据法律均享有一定的处罚执行权，因而形成处罚执行权多元的局面。我国目前虽已有《行政处罚法》，但该法的落实一直是一个难题，经常有行政机关任意加重处罚、不按程序处罚、

越权处罚的情形存在，同时也有因与行政机关“关系”好而无故免除处罚的情况发生，造成是否处罚与关系好坏成正比的变态现象；而且，还有一些枉法的行政人员仗着自己手中的权力到辖区单位骗吃骗喝，极大地损害了政府的形象。为了改变这种局面，政府自身做出了努力，现在正在尝试效仿法院系统的作法，单独成立一个“执行局”统一执行行政决定和行政处罚。但只要我们仔细考虑一下就可以发现，“执行局”本身也存在不少缺陷：其一，由于执行工作的广泛性，需要执行人员能熟悉各种执行业务，而行政机关的工作人员往往达不到这种业务要求；其二，由于执行业务的多样性和复杂性，必然导致执行局的机构庞大，造成政府机构进一步膨胀；其三，该机构的设立只是以多元处罚执行向一元处罚执行转化，行政人员滥用权力、超越权力等现象无法得到根本解决。从十多年的政府机构改革的实践中，我们明白了一条道理：靠政府自身调整结构、新设机构来限制政府机构的权力是低效的，有时甚至是无效的，要让政府权力运行合法化，我们仍需另觅他途。对于我国目前为什么要限制政府权力问题，本文第一部分已经进行了详细论述，在此不再赘述。至于如何限制政府权力问题，通过对西方理论与实践的研究和我国历史经验的总结，我们可以得出结论：要限制政府权力，除了政府自身的约束外，更主要的是依靠外部的监督与制约。完全依赖于政府的自律，那只能指望“圣人”的出现来实现依法行政的目标。“他律”往往比“自律”更有效，要想使政府能够真正做到行使权力，有几种外部力量是不能忽视的：1、其他公权力的制约 正如孟德斯鸠所言，权力制约的最佳方式就是用权力来限制权力。在中国现行的政

治体制下，人大是权力机关，其他机关由它产生，向它负责。人大对于政府首脑的任免有决定权，政府每年要向人大汇报工作，人大有权表决决定政府工作报告能否通过，而且人大还可以通过立法方式来规范政府行为。但是，目前人大并未能充分发挥这些监督职能，还没有完全摆脱“举手”机关的局面，人大会议仍以“赞扬”为主旋律而缺乏“批判”的声音。只有彻底改变现状，才能真正体现人大作为权力机关对于政府监督作用。另外，司法对于行政的监督也是规范政府权力运行的不可忽视的生力军。司法对于行政的监督主要表现为两种方式：第一，通过裁判权的行使来纠正行政违法行为；第二，通过追究经济犯罪分子的刑事责任来规范政府工作人员的行为。但是，由于我国现行司法体制设立的不科学性，使司法机关人事与财政这两项权力掌握在了行政机关的手中，司法对行政的监督大打折扣，甚至出现司法机关办案向行政机关汇报的奇怪现象。如果这种体制仍不改变，那么司法机关监督权将形同虚设。

2、社会舆论监督

新闻媒体在过去一直被认为是政府的附属物，是政府的喉舌。但随着经济的发展，新闻媒体逐渐与政府脱钩，走上了产业化的道路。同时由于我国已加入WTO，各国媒体将纷纷在国内“摆摊设点”，媒体之间的竞争也日趋激烈，这将进一步推进国内媒体产业化的进程，逐渐弱化其政治性特点。随着各媒体成为独立的市场主体，它们的胆子也比以前大了，也敢对一些政府行为“指手划脚”了。我们可以欣喜地看到，经常有一些违法行政行为在各媒体上遭到揭露，评论员文章将矛头直指行政机关。其实，新闻媒体应是人民和法律的喉舌，而不应是哪个政府、哪个机构的宣传队，无论任何人、任何机构

侵犯了人民的利益，违反了法律，新闻媒体都有权利也有责任将之公诸于众，并给予严厉地批驳。新闻媒体的这种社会监督作用的发挥本身并不是故意与政府过不去，相反，它的作用恰恰是为了扶助政府依法行使权力。

3、公民的监督

公民对于政府行使权力的监督主要是在其权益受到政府行为侵害时，有权提起行政复议与行政诉讼。公民的这种监督是一种间接的监督，其实现必须依靠司法权的介入。但是，由于我国目前的《行政复议法》与《行政诉讼法》还不够完善，公民这种监督权的行使受到了很大的限制，至今，公民仍无法对抽象行政行为直接提起诉讼。因而，只有修改目前的《行政复议法》、《行政诉讼法》，扩大公民的行政诉权，才能使公民的监督行政权得到完善。

4、社会团体的监督

社会权的出现打破了传统的公权与私权的划分，成为独立于公权力与私权利的第三种权利。它主要代表了一种社会群体的权利，它一方面与公权力抗争，维护市民社会群体的共同利益，防止公权力的侵蚀；另一方面又与私权利相协调，防止私权滥用而损害群体利益。而社会团体便是维护这种社会权的主导力量。各种社会团体监督政府权力行使的方式多种多样，如各民主团体向人大提集体提案，就政府行为要求召开听证会，对政府行为提起集团诉讼等。在这些社会团体中，有一个团体可以说是监督政府行为的主力军，这就是律师团体。

四、结束语

随着中国走进WTO的大门，中国政府应逐渐由全能型政府向有限政府转化。过度的政府干预并不会为中国带来任何好处，相反可能会损害政府形象，导致大量的国家赔偿。有限政府理念早在上世纪八、九十年代已为中国学者所关注，但由于权力本身的诱惑力以及对限制原因的茫然使

这种理念迟迟无法在实践中得到落实，再加上我国的社会主义现代化建设还处于起步阶段，对政府权力的监督制约机制还不健全，从而导致政府滥权、越权现象屡禁不止。在这种情形下，我们有必要将眼光投向西方法治发达国家，考察它们的限制政府权力机制的建立方式以及建立原因，为我国限制政府权力的进程提供理论与实践上的借鉴，同时也要从我国自身的政治体制与国情出发，选择适合于我国的政府限权体制，并注意调动各限权主体的积极性，在制度上对限权主体的合法限权行为给予保障，大家共同努力，把我国政府塑造成一个真正的法治型有限政府。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com