

论政治活动的公正性

周鸿雁 江 畅

摘 要: 政治活动是政治主体作为的过程,政治主体包括作为统治主体的人民和作为治理主体的政府。两类政治主体活动的目的是有所作为,但它们因肩负的使命不同,所以应有的作为也不同。人民和政府的政治活动都存在着公正性问题。实现统治活动公正的形式是民主和法治,即人民用法律统治。实现政府活动公正包括立法活动、行政活动和司法活动都公正。立法活动公正要求必须制定体现人民意志的善法;行政活动公正要求必须依法行政,必须为民造福;司法活动公正要求必须司法公正,包括实体司法公正和程序公正。政治主体的活动过程和结果要公正,政治活动主体必须具有政治智慧。

关键词: 政治活动;公正性;统治活动公正;治理活动公正;政治智慧

中图分类号: B82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)09-0098-10

政治的本性在于人民性,即人民统治和治理社会。政治的本性及其实践要求要由政治主体的政治活动来实现,政治主体就是政治活动主体,政治活动是政治活动主体作为的结果。政治主体划分为政治统治主体和政治治理主体,政治活动相应地包括政治统治活动和政治治理活动。政治活动的终极目的是全体人民幸福,其现实价值要求是实现政治公正。政治公正是政治活动公正的结果,政治活动公正包括政治统治活动公正和政治治理活动公正,而政治活动公正取决于政治主体的公正。政治活动主体公正是政治主体政治智慧的集中体现,但人民主体和治理主体的政治智慧不是自发形成的,而是通过教育培养形成的,需要通过政治的作为来凝聚。

一、政治活动主体的作为及其意义

政治是一种人为事物,列奥·施特劳斯称之为“政治事物”^[1]。但它并不是或不完全是实体事

物,而是涵盖政治权力、政治权利、政治斗争、政治统治、政治管理、政治参与、政治心理、政治思想、政治革命、政治改革、政治民主以及作为政治实体和主体的国家、政党、政治社团等诸多事物^[2]。这些政治事物都是政治活动的结果,所以政治实质上是政治活动,是人类有意识、有目的的特定主体性活动。政治活动是政治主体的活动,政治主体是在政治活动中呈现其身份并发挥其作用的,因而政治主体就是政治活动主体^①,是政治活动主体作为的过程。

政治(活动)主体因其在政治活动中的地位和作用不同可划分为统治主体和治理主体。前者统治社会,后者由前者授权治理社会。在传统社会,政治主体和政治活动主体都是统治阶级,因此一般政治主体没有统治主体和治理主体之分。在现代民主社会,政治主体正在由过去的一元化走向多元化,包括个人、组织群体、国家、政府等,而且一般划分为统治主体和治理主体两大类。这种走向是政治本性及其实践要求的体现,是人类政治文明演进的重大进步。

收稿日期:2023-05-22

基金项目:国家社会科学基金项目“新时代公务员行政伦理建设研究”(19BZX121)。

作者简介:周鸿雁,女,湖北大学公共管理学院教授(湖北武汉 430062)。江畅,男,华中师范大学政治学部政治哲学研究中心教授,湖北大学高等人文研究院名誉院长,教育部长江学者特聘教授(湖北武汉 430079)。

按照政治本性及其实践要求,人民运用法律统治社会,并授权由其代表组成的社会治理机关在法律范围内并依据法律行使公共权力治理社会。统治主体是全体人民,包括个人和组织群体,因而是多元的,可以称为人民主体或人民;治理主体即社会治理者,人们通常称为“政府”。因此,政治活动主体包括统治主体——人民和治理主体——主要是政府^②。两类政治主体活动都要有所作为,但它们因肩负着不同的使命而应有的作为彼此不同。

从政治哲学的角度看,人民(包括人民整体和人民个体)政治活动所应有的作为有许多方面,如选举自己的代表组建立法机关、参与法律制定和更新、咨政建言、对政府(立法机关、司法机关、执行机关)进行监督,但最主要的作为是将自己的意志转化为法律,将自己的统治转化为法律统治。无论是从理论上看还是从实践上看,这都是一个重大的政治难题,理论上并没有形成得到普遍认同的主张,实践上虽然一些国家在进行探索,但尚未有成功的先例。从目前的实践看,实现这种转变的主要方式是民主政治的代议制,即人民选举自己的代表组成立法机关制定法律,由立法机关构建的行政机关实施治理,而由司法机关监督行政机关的实施,这三种机关实际上行使着统治和治理社会的权力。这样一种近代西方启蒙思想家设计的人民统治架构在当今世界普遍流行,它从形式上看很完善,但从理论上存在着四个问题:一是人民能否以及怎样才能选出真正表达自己意志的代表;二是人民代表能否以及怎样才能真正表达选民的意志;三是人民代表能否以及怎样有效约束执行机关执行法律以及发挥应有的行政职能;四是人民能否以及怎样有效约束自己的代表。近代以来的实践也表明,这些问题解决不好,人民民主或人民统治就会落空。

解决这四个问题的关键在于,确立并有效维护人民与人民代表之间委托与受托的关系。作为社会统治者的人民是委托人,人民代表是受托人,受托人组成社会的权力机关(今天广义的政府),权力机关制定和实施法律,并监督法律的实施。权力机关并不是立法机关,但可兼有立法的职能。法律体系中的宪法,要明确规定人民与其代表之间的委托与受托关系,以及立法机关与司法机关、立法机关及司法机关与执法机关的关系,并制定相应的实体法和程序法,尤其是制定人民与人民代表之间关系的法律实施细则。立法机关制定的一切法律都必须广泛吸纳人民参与,并充分听取社会各方的意见,使法律真

正体现人民的意志。法律一旦制定出来,就要运用法律统治全社会,包括人民自己及其代表。如此,社会的一切政治关系就都法律化了,人民统治就转化为法律统治了。

政府的政治活动也就是治理主体的社会治理活动,但“政府”一词既可以在狭义上使用,也可以在广义上使用。前者指行政机关,我国日常生活中讲的“政府”指的就是“国家各级行政(行使政权)机关”,不包括立法机关和司法机关。我国国务院总理在每年全国人民代表大会上所作的报告就被称为“政府工作报告”,这里的“政府”指的就是国家行政机关。后者指整个治理主体掌握的权力机关,涵盖立法机关、行政机关、司法机关,它与国家没有实质性的区别^③。治理主体行使权力的机关通常被称为“政府”,但中西方的政府概念存在着很大的区别。

在中国传统社会,统治主体与治理主体之间没有作出严格的区分,政府不过是皇帝处理日常事务的官僚机构。宋代史学家胡三省所撰的《资治通鉴广注》注曰:“‘政府’即政事堂。”此为“政府”一词的出处,可见其本义是官署名,即百官汇集办公的地方,再由官署名演变为专指国家行政(行使政策、政令、政权、政务)机关。按行政范围和职权大小,政府又细分为中央、省市、县区、乡镇等各级政府。显然,这种意义的“政府”充其量是狭义政府。从整个传统社会来看,无论是封建专制时代还是皇权专制时代,真正的政府是作为社会统治者的王朝。它既掌握主权,又掌握治权,控制着国家的一切权力,所有权力部门都只不过是王权的执行机构。

西方传统社会的政府情形很复杂。在古希腊时代有很多不同的政体或政制,比较典型的是雅典民主制。这种政制实行三权分立,公民大会掌握立法权,陪审法庭掌握司法权,五百人会议掌握行政权,它们互相制约,一起可视为广义的政府。古罗马共和国时期,政权制度的结构有三个层次:元老院是最高权力和决策机构,总揽行政、立法、外交、军事、财政、司法等大权,并设有保民官、财政官、监察官、司法官等;公民大会选举高级官吏,决定是否对外宣战,表决执政官提交的一切议案,但大会通过的所有议案须经元老院的最后批准方能生效;执政官掌管最高军事和民政权力,有点类似今天的行政机构。罗马帝国前期实行普林斯制(元首制),其基本特点是公民大会、执政官、保民官、元老院等共和时代的国家机构名义上继续存在。到了罗马帝国后期,皇帝强化个人专制权力,建立起了更有力的独裁军事

统治,政治制度由普林斯制转向多米那特制。欧洲中世纪实行封建君主制,先后出现过三种主要形式:一是封建割据君主制(9—13世纪),国王只是形式上的一国君主,实际上只是一个大领主,其统治权仅限于自己的领地;二是等级(议会)君主制(13—15世纪),国王设立等级代表机关,由高级骑士、世俗贵族、富裕市民三个等级选派代表组成,它是国王的咨询机关;三是君主专制制(16—17世纪中叶),国王依靠掌握的军队和税收取消封建领主的一切权力,控制国家全部权力,建立起中央集权的君主专制制这种政府形式^[3]。近代西方国家根据自由主义理论普遍建立了立法权、行政权和司法权“三权分立”的政府,这种政府大致上与国家同义。

“三权分立”相对于中西传统社会的绝对主义王权统治是一个巨大的进步,它肯定主权在民,主张法治和以权力制约权力,但也存在不可克服的问题。按照“三权分立”架构,虽然立法权被视为最高权力,但不可能建立真正代表人民行使公共权力的治权机关,立法权、行政权和司法权不仅是分立的,而且不是一个统一的治权整体。如此,不统一的治权无法对主权负责,人民统治实际上被架空,特别是当人民代表的选举被金钱、资本绑架的时候,人民统治就名存实亡,更谈不上人民统治转化为法律统治,倒是资本统治取代人民统治并转化为法律统治。为了克服西方“三权分立”的问题,需要重构整个政府的治权结构。政府治权结构的中心或中枢是类似于中国的人民代表大会的最高权力机关(政府),它由人民选举的代表组成,代表人民行使公共权力,为人民服务,对人民负责,接受人民监督。它直接负责立法,同时负责设立行政机关和司法机关对社会进行治理,行政机关和司法机关都从属于最高权力机关,对其负责,接受其监督。因此,社会的政治结构有三个层次:人民是社会的统治者,最高权力机关代表人民进行统治,行政机关和司法机关的代表由最高权力机关授权进行社会治理。

在人民统治转化为法律统治的条件下,法律在一切权力之上,在社会中具有最高的权威,政府的一切活动都必须在法律的范围内并依据法律进行。但是,在整个社会结构中,法律对于政府像对于个体一样,只是其活动或行为的底线,是一切权力运行的准则而非蓝图,在法律的底线之上政府具有广阔的作为空间,而且必须有所作为、有大作为。人类之所以要政治,就是要通过政府的活动和作为改变人类的自然状态,一方面,运用法律的武器防止人们为了生

存得更好可能产生的相互妨碍和相互伤害以及一些入可能对他者(他人、组织群体、基本共同体、人类)进行的侵犯,保护个体的自由和权利,从而维护社会的稳定和谐,使人民和睦相处;另一方面,运用政治的力量引导人们为增进共同幸福而努力奋斗,通过为他者做贡献获得自己的人生价值和自己幸福所需要的客观条件,从而增进社会的共同福利,使人民能够自我实现和生活幸福。如果没有拥有公共权力的政府,人类只会处于人对人是狼的战争状态。洛克虽然把自然状态看作是一种自由、平等和负责的完善状态,但也强调不能没有拥有公共权力的政府。“不存在具有权力的共同裁判的情况使人们都处于自然状态;不基于权利以强力加诸别人,不论有无共同裁判者,都造成一种战争状态。”^[4]

在追求有为的治理过程中,政府活动的公正性问题就会凸显出来。一般来说,在法治社会,法律公正是政府作为公正的前提。没有法律的公正,政府不可能做到真正的公正。但是,政府即使严格在法律范围内并依据法律进行社会治理,也仍然有巨大的作为空间,因此政府的活动仍然存在着公正性问题。公正是政府作为的另一个价值向度,就是说,政府不仅要积极有为,而且其作为还必须公正。政府作为公正是政治公正的重要体现,甚至可以说,政治公正需要通过政府作为公正来加以实现。一个政府积极有为而其作为不公正,就会产生政治不公、社会不公,从而导致整个社会的冲突和混乱。政治公正包括两个基本方面:一是法律公正,二是治理公正。法律是政府制定的,也要靠政府来执行,更为重要的是,政府在法律之下还有很大的作为空间。政府作为或活动的公正是政治公正从而也是社会公正的决定性、关键性因素。无政府活动的公正,就无政治公正,亦无社会公正可言。

二、社会公正、政治公正与政治活动公正

公正是一个十分古老的观念。“公正像自由、平等一样,也是人类历来向往和追求的美好理想。”^[5]²⁷¹思想家们对“公正”提出了各不相同的解释,正如美国法哲学家博登海默所说:“公正具有一张普洛透斯似的脸,变幻无常,随时可呈不同的形状。当我们仔细看这张脸并试图解开隐藏其表面之后的秘密时,我们往往会深感迷惑。”^[6]尽管如此,到今天人们还是逐渐形成了关于公正的某种共识。

这种共识体现为对公正的最一般定义,即所谓公正,就是使相关者得其所应得,或者说,使相关者各得其所。这个定义看起来简单,但内涵十分丰富:一是公正的主体是具有某种分配、立规、裁定、评价和奖惩等权力的人或机构;二是公正所涉及的内容是与人们的利益相关的东西,或者说就是利益(包括机会和资源);三是公正是一种价值要求或价值原则,其基本含义是公平合理或公平^④;四是公正要求公正主体对于那些恶意破坏公平的邪恶行为给予处罚,正是在这种意义上,人们将公正理解为公平正义。公正的公平要求具体体现为使相关者得其所应得或各得其所。使相关者得其所应得就是公正的实质,也是公正的根本尺度^[7]。

公正体现在社会及其成员生活的各个方面,但人们普遍关心的是社会公正。“公正是构建和谐社会的基础和根本保证。没有社会公正,就不会有和谐社会。公正像自由、平等一样,也是人类历来向往和追求的美好理想。”^[5]²⁷¹早在古代,思想家就高度重视社会公正问题,孔子就明确表达过“不患寡而患不均”的担忧。与传统社会中的社会成员相比,现代人愈益离不开社会公正。在现代社会条件下,平等及社会归属感成为现代社会每一个人的必需,成为其安身立命的必要条件。同样,按照自己的意愿而不是别人的意志去自主地、自由地、“合意”地生活和发展,也是现代人的普遍需求。而现代人平等及社会归属感以及自由生活和发展的普遍需求,只有通过国家对社会公正的维护和促进方能得到。现代社会也只有基于社会公正,社会矛盾和纠纷方能得以有效化解或缓解^[8]。

“所谓社会公正,是指给每个人所应得,亦即社会成员应当‘得其所应得’。”^[9]这里的“应得”是社会公正的核心概念,而且主要是就利益或资源分配而言的,不涉及负担的分配。何为应得?应得就是接受分配者得到自己应该得到的被分配价值物的份额。各分配接受者应得的份额不是分配者随意确定的,通常总是有某种依据,即使没有相应的明确规定,分配者也有某种分配的合理理由,“应得”就是一般意义的依据或理由。在现实生活中,判断“应得”的依据主要是各种法律、法规、制度、政策等主要社会规范,也包括良心、德性、道德情感和道德规范等道德要求。但是,在价值多元化和急剧变化的今天,我们还需要从理论上对“应得”究竟意指什么作出回答,以作为解决现实分配公正问题的依据。从社会公正的角度看,“应得”有两个方面的问

题:一是分配者对已有价值物进行分配面临的“应得”问题;二是给应该得到价值物者分配价值物的“应得”问题。前一方面的“应得”是报偿性应得,后一方面的“应得”是奖励性应得。奖励性应得也是一种分配,不过是过去关于分配及其公正的研究重视不够的一种分配。关于第一方面的“应得”需要考虑的因素,主要是历史文化的惯例、接受分配者对被分配价值物的贡献、人道主义的要求三个方面;关于第二方面的“应得”需要考虑的因素只有一个,那就是接受分配者对社会的贡献,包括物质方面的贡献和精神方面的贡献。“应得”“主张依据人们在社会竞争中的‘表现’进行分配,表现越优者,其分配份额越大”^[10]。在社会分配中,“应得”是根本分配原则,主导着各行各业的资源分配。

社会公正通常是一个结果,这种结果在文明社会是由政治公正产生的。有政治公正才有社会公正,政治不公正绝无社会公正可言。正因为政治公正对于社会公正具有决定性的意义,所以中西思想家历来十分重视政治公正。就中国而言,早在春秋战国时期思想家就高度重视政治公正。孔子讲的“政者,正也”,指的就是从政者必须公正。亚里士多德认为:“政治上的善即是公正,也就是全体公民的共同利益。”^[11]⁹⁸他强调统治者需要公正,统治者公正,就会实行法治,就不会成为暴君。“公正是为政的准绳,因为实施公正可以确定曲直,而这就是一个政治共同体秩序的基础。”^[11]⁷“政治公正是人类不懈追求的政治理想”^[12],但在存在着统治阶级与被统治阶级对立的传统社会,不可有真正的政治公正,如果存在公正的话,那也是“强权就是正义”^[13]。政治公正只有在全体人民成为社会主人、政治主体的民主社会中才会存在。

所谓政治公正,是指在人民民主的社会条件下,政治主体通过政治活动使每一个社会成员得其所应得,其自由和平等权利在总体上得到最大限度的实现。西方近现代思想家通常是从权利出发界定政治公正,认为对权利的侵犯就是典型的政治不公,公正就是要尊重权利,而当权利遭到侵犯时应予以补偿。于是,“公正即各人得其应得”这一传统的原则,就被解释为“公正即各人享有各自的权利”。他们强调的个人权利主要包括自由和平等两个方面^[13]。因此,政治公正对于社会政治生活、对于政治本性及其实践要求的实现具有极其重要的意义。政治公正居于政治生活的“元价值”地位,可以统摄诸如自由与平等、民主与法治、竞争与协商、个人与集体、权利

与权力等政治生态诸因素的价值取向,可以平衡和规约相互歧向或冲突的价值和目的之间的错综复杂的关系,并为之提供价值依归,以阐明具体政治实践和理想政治构建的价值目标和应然性标准,为政治生活的正当性提供价值判断和实践遵循,从而催生公共精神,调适社会冲突,规导人们的思想和行动,更好地促进政治实践的健康发展^[14]。政治公正是一种综合性的价值要求,它不仅包含了对自由和平等的要求,而且包含了对自由和平等可能导致的社会问题给予适当解决的要求。作为一种综合性的价值要求,政治公正包含普遍自由、人人平等、所得限制、最低保障、侵害补偿等五条相互联系的基本原则。这五条原则是实现政治公正必须同时遵循的基本原则,其中的任何一条原则都是必要的。作为公正社会的根本原则,它们也是衡量一个社会或国家是不是公正、是不是好的基本标准^[15]。一个社会要成为公正的社会,其政治就必须始终坚持和贯彻这五条原则。这种坚持和贯彻的过程也就是政治公正实现的过程。

社会公正取决于政治公正,政治公正则是政治活动的结果,政治活动公正才会有而且必定会有政治公正,政治活动不公正绝无所谓政治公正。政治活动公正是政治公正的充分必要条件,也是社会公正的必要条件。政治活动公正如同政治公正一样,其大前提在于社会是全体人民真正当家做主的民主社会,否则即便有个别决策和个别政治家的政治公正,也不可能有整个社会政治活动的公正。鉴于这种情况,我们这里只讨论民主社会的政治活动公正,而不考虑非民主社会中偶发的政治活动公正。

所谓政治活动公正,是指在真正的民主社会,作为政治主体的人民和政府,根据政治本性及其实践要求,以政治公正原则为依据从事一切政治活动,并产生政治公正的结果。关于这一界定有几点需要加以阐述。

第一,公正的政治活动的主体必须是全体人民和作为其代表的政府。一定基本共同体的政治活动主体就是它的政治主体。在民主社会,政治主体包括主权主体即全体人民、治权主体即政府,它们同时也是政治活动的主体。全体人民包括个人和组织群体,指的主要是由全体社会个体构成的共同体^[16]。他们的政治活动可能是不同层次的,如中央、地方和基层;也可能是不同方面的,如选举活动、参政议政活动、监督政府活动等。政府包括从中央政府到基层政府,立法、行政、司法及其相关部门。一切不属

于人民和政府的其他政治主体(如试图对基本共同体产生政治影响的境外政治势力),无论其政治活动是否公正,都不属于公正的政治活动主体的范畴。

第二,公正的政治活动是以政治的本性及其实践要求为根据的政治活动。公正的政治活动必须体现政治的人民性本性,以谋求社会中所有个人的幸福为终极目的,以人民至上、法律统治、道德导向、清正廉洁、人民幸福、社会公正为活动的基本内容。体现政治的人民性本性是政治活动应始终坚持的根本政治立场,只有坚持这一根本政治立场的政治活动才是公正的,否则,就不仅是不公正的,而且是根本错误的。所以,习近平从中国共产党作为执政党的角度强调:“人民立场是中国共产党的根本政治立场,是马克思主义政党区别于其他政党的显著标志。”^[17]公正的政治活动还必须充分体现政治本性的实践要求,努力使之得到实现。当然,在追求这些实践要求实现的过程中,政治活动主体还必须考虑历史文化传统和现实社会条件,使政治活动既具有终极追求,又切实可行、稳步推进。

第三,公正的政治活动必须以政治公正原则为基本遵循。政治活动的直接目标是实现当下的政治公正,从而实现社会公正。因此,政治活动必须始终坚持和贯彻政治公正原则。罗尔斯提出过两个著名的公正原则:“第一个原则:每个人对与所有人所拥有的最广泛平等的基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。”^{[18]292}“第二个原则:社会和经济的不平等应这样安排,使它们:(1)在与正义的储存原则(它在要求某一代为后代的福利储存的可能数量方面提出了一个上限——引者注)一致的情况下,适合于最少受惠者的最大利益;并且(2)依系于在机会公平平等的条件下职务和地位向所有人开放。”^{[18]292}这两条原则虽然已得到普遍公认,但不够全面。笔者提出的普遍自由、人人平等、所得限制、最低保障和侵害补偿五项基本原则,则不仅是政治本性的社会公正要求的直接体现,而且是整个政治本性得以实现的保障条件,需要加以坚持和贯彻。只有坚持这五项基本原则的政治活动才是公正的,才能够体现政治本性的实践要求,违反其中任何一条都不仅不是公正的,而且是有害的。

第四,政治活动公正既包括活动过程公正,也包括活动结果公正。政治活动追求的是其结果的公正,这就是政治公正。政治公正是政治活动公正的直接目的,实现了这一目的,政治活动才能算得上是公正的。但政治活动公正要求实践政治公正目的的

活动过程(包括程序)也必须公正,必须在道义上是正当的,就是说符合道德要求。如果活动过程不公正、不正当、不道德,即使其结果公正也不是真正的公正。任何为了公正目的而择手段的政治活动都是不公正的。马基雅维里主张为了建立强有力的政治统治,君主不能受道德的束缚,在必要时可以抛弃道德^[19],但如此建立的政治统治,无论多么强有力、多么有利于国家统一,都不具有公正性。

三、政治活动公正的基本要求

人类已经找到了实现统治活动公正的形式,这就是民主和法治,即人民用法律统治。民主和法治就是统治活动公正的基本要求。以人民统治为实质内涵的民主制是古希腊雅典城邦的发明,但作为民主产儿的苏格拉底和柏拉图师徒二人都不怎么看好民主制,柏拉图还将民主制划分为好的(共和的)和坏的(平民的),而划分的根据在于是否实行法治。在亚里士多德看来,平民政体因为法律失效而根本就不成其为一个政体,“因为在法律失去其权威的地方,政体也就不复存在了”^[20]。近代西方启蒙思想家吸取雅典民主的教训,将直接民主改变为间接民主,强调法律是社会最高权威,实现了民主与法治的统一,并且在西方被付诸政治实践。但是,西方的代议制民主制又暴露出许多问题,而根本问题就在于资本家与无产者之间的对立,以至于马克思戏称它们是“两种极不相同的商品占有者”:前者是“货币、生产资料和生活资料的所有者”,后者是“自由劳动者,自己劳动力的出卖者,也就是劳动力的出卖者”^[21]。显然,这样的劳动出卖者虽然和资本家一样也是公民,但他们的经济状况决定了他们没有能力享受公民权利,于是,他们的权利汇聚成为资本家的政治统治权力。这就是说,西方资本主义社会克服了雅典民主的缺陷,实现了民主与法治的统一,但占人口绝大多数的无产者并没有成为社会的统治者,他们的意志也没有可能充分转化为法律,社会真正统治者是资本家,而最高权威是体现资本家意志的法律。按亚里士多德的说法,真正意义的公民,“就是参与法庭审判和行政统治的人,除此之外没有任何其他要求”^[11]⁷⁴。亚里士多德这里讲的是直接民主的要求,现代社会不可能做到,但如果大多数公民不能成为统治者,人民统治就成了空话。今天,要真正实现统治活动的公正性,就必须克服西方国家民主存在的形式上人民统治而实质上资本统治

的问题,让人民真正成为社会的主人,并将人民统治转化为法律统治。

这种转化需要通过立法活动来加以实现,这就提出了立法活动的公正问题。前文已指出,立法活动的主体不可能是全体人民,而只能是政府的立法机关,因此立法活动公正的主体是政府的立法机关。党的二十大报告提出:“推进科学立法、民主立法、依法立法、统筹立改废释纂,增强立法系统性、整体性、协同性、时效性。”^[22]⁴¹ 这为今天我国的立法活动公正提供了基本遵循。立法活动公正才会有立法公正,立法活动及其结果如果不公正,法律就不仅仅是有问题的法律,而是恶法。立法活动公正涉及两个方面的问题:一是法律与统治主体的关系问题;二是法律与统治对象的关系问题。社会统治主体与统治对象看起来在外延上完全相同,但其实质内涵和外延都不相同。作为统治主体的人民指的是人民整体,是由各类人民个体组成的基本共同体,而作为统治对象的人民指的是人民个体,包括个人和各类组织群体。从与统治主体关系的角度看,立法活动的公正性主要要求通过各种途径使法律真正体现统治主体的共同意志。例如,我国过去采取的一种重要形式是社会主义协商民主,近年来又推出了全过程人民民主的新形式,这种新形式被看作是社会主义民主政治的本质属性^[23]。这些形式都是中国特色社会主义民主政治的特有形式,旨在充分体现作为政治主体的人民的意志,增进全体人民的福祉。从与统治对象的关系角度看,立法活动的公正性主要要求所制定和实施的法律能够为人民个体遵守,能够转化为人民个体的真诚信仰。对此,亚里士多德有过经典论述:“我们注意到邦国虽有良法,要是人民不能全都遵循,仍然不能实现法治。法治应包含两重意义: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。”^[24] 亚里士多德在这里告诉我们,要让全民守法,制定的法律必须是公正的良法。

在所有的政治活动中,行政活动公正最为复杂,且因与社会公众利益直接相关而被普遍关切。“与私人企业以赢利为基本目标不同,公共管理的最高价值准则不是效率,而是公正。”^[25] 行政活动公正的主体是政府的行政机关,而行政机关发生不公正的问题风险最大。其原因有三点:一是行政机关十分庞大,工作人员多,当然也就更有可能发生滥用权力的问题;二是负责人以外的工作人员都是选聘的,他们绝大多数并不是人民代表,他们不存在对选民

负责的问题,他们从事行政活动不过是职业而已;三是他们掌握着广泛的权力,尤其是政策的制定权和实施权,而且拥有相当大的自由裁量权,容易受到外在力量的腐蚀而滥用权力。行政活动的公正有两个方面的基本要求:一是必须依法行政,在法律授权的范围内并依据法律行使权力,推进法治政府建设^[26]。行政机关是法律执行机关,必须忠实履行法律赋予的职责,在法律范围内依法行使权力,这是行政活动公正的基本要求。违背这一要求的一切行政活动都是不公正的,都属于滥用权力。二是必须为民造福,在法律允许的范围内运用权力的力量增进公共利益。这一要求并不是法律的规范要求,而是行政机关的职责要求。它可能是以法律或制度的形式明确规定的,也可能没有明确规定,而且弹性极大,行政机关可以积极有为、开拓进取,也可以维持现状、得过且过,还可以消极懈怠、崽卖爷田。在这几种情形中,只有不断谋求发展的行政活动是公正的,其他的行政活动都是不公正的。谋求发展也存在着公正性的问题。从发展的角度来看,公正的含义有四个不同的方面:一是发展本身的公正性,它要求对发展的方向和重点给予基本定位,防止错误的发展和迷失方向的发展;二是保证发展方式选择和实施的科学性,它要求战略和策略切实可行,能用最好的方法取得最好的效果,使社会资源得到最大限度的利用;三是在一个共同的运行体系内形成社会合作,它要求形成发展的整体效应;四是发展的成果能够为人民群众所共享,它要形成强弱适当平衡的机制,在效率与补偿相结合的原则下确保发展的目标不会偏离^[27]。

司法活动公正追求的是司法公正,司法公正与社会个体的关系最直接,事关公众的切身利益,所以说“公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线”^[22]⁴²。司法公正包括实体公正和程序公正两个方面。司法实体公正是司法公平正义在裁判结果意义上的体现,对社会公众关于司法公平正义的感受具有更强烈的冲击力与影响力。程序公正是司法公平正义在审理过程中的体现,对人民群众司法公平正义的感受所造成的影响更具持续性。程序公正像实质公正一样重要且相互作用、相辅相成。没有程序公正制约与保障的实质公正,往往容易沦为被操控的工具,甚至制造出不公正的不良后果;而缺乏实质公正追求的程序公正,也无法实质性地保障社会公正秩序^[28]。但是,司法程序所依赖的一系列制度规范离不开法官的具体实施和具体司法活动。

在司法权力运行从程序启动到作出裁判的整个过程中,司法人员行为的公正至关重要,司法人员的行为公正是让人民群众得以“感受”司法的实体公正和程序公正的重要桥梁与必要媒介。司法是人和制度的有机结合,即使有最明晰的规则、最透明的程序、最精巧的法庭技术,司法人员仍是最关键的因素。因此,司法活动公正的要求,实质上就是对司法人员行为公正的要求。这些要求包括:法律信仰的自觉尊崇、职业素养的自觉修炼和职业形象的自觉维护。当然,也还需要通过制度建设强化对司法人员的外部监督和制约^[29]。

四、政治活动公正与政治智慧

政治活动公正取决于政治活动主体的公正,而政治活动主体虽然是指整体性主体,即作为整体的人民和作为整体的政府,但人民是由个人组成的,而政府也是由工作人员个人组成的。因此,政治活动最终都是由个人所从事的活动汇集而成的,政治活动的公正也就最终取决于从事政治活动的个人。可以这么说,从事政治活动的个人越公正,政治活动就越公正。公正对于个人来说,不只是一种原则,而且是一种德性品质。只有当从事政治活动的人具备了公正德性,他才会使公正办事成为无意识动机,而不是外在的约束。因此,要提高政治活动公正的程度,从而提高政治公正和社会公正的程度,必须从提高从事政治活动的个人的公正德性水平着手。公正在苏格拉底和柏拉图那里,乃至在整个古代希腊,都被看作是德性的总体,在一定意义上是德性的代名词,即所谓“公正是一切德性的总汇”^[30]。一个人具备了公正德性就意味着具备了所有的德性,他就是德性之人。当然,从事政治活动的个人要真正做到公正或使政治活动的结果公正,还要求综合素质高、专业能力强。从事政治活动的个人的公正德性、综合素质、专业能力的有机统一就是个人的政治智慧,而所有从事政治活动的个人的智慧凝聚到一起就构成了政治主体的政治智慧。政治主体的政治智慧是政治活动公正乃至政治公正的充分必要条件,可以说政治活动公正就是政治智慧的体现。政治活动过程和结果要公正,政治活动主体必须具有政治智慧。

智慧是人特有的一种复杂机能,是人的灵性的集中体现,是理智的优化和最佳状态。“智慧是适应人更好生存需要形成的,观念正确、知识丰富、能力卓越和品质优良在经验基础上实现有机协调的,

注重整体观照、恪守推己及人、践行中庸之道、既入世又出世的,明智审慎并重、使所有活动恰当合理的综合统一机能和活动调控机制。”^[31]人的智慧只有一种,但作为一种综合机能体现在人生活的方方面面,因此可以从不同角度对智慧进行划分,政治智慧属于从社会生活角度划分的一种类型,它是人的智慧在政治生活领域中的运用和体现。从以上智慧的定义来看,政治智慧就是政治主体在对政治的人民性本性及其实践要求有深刻理解,具有正确的政治观念、丰富的政治知识、卓越的政治能力和优良的政治德性,在政治实践上既明智又审慎,能做到恰如其分、公平合理。政治智慧大致上可以划分为认识智慧和实践智慧,对政治的人民性本性及其实践要求具有真理性知识可以说是认识政治智慧,而政治判断明智和政治选择审慎是实践政治智慧。政治上观念正确、知识丰富、能力卓越和品质优良可以说是政治智慧的基础,但它们需要在政治经验中融为一体。

政治要实现公正,需要政治活动公正,而政治活动要做到公正,则需要政治主体具有智慧,中西方古典时期的思想家就深刻地洞察到这一点。《吕氏春秋·贵公》云:“昔先圣王之治天下也,必先公,公则天下平矣。平得于公。”这里所说的“平”就是社会安定和谐;“公”是指政治公正。《大学》则根据圣王之治的经验概括出“天下平”的路径:“身修而后家齐,家齐而后国治,国治而后天下平。”这是儒家给人们指出的如何成为圣王的“内圣外王”之道。在先秦儒家看来,圣王就是圣人之王,圣王之治实际上就是圣人之治。从《易传》中的有关论述看,孔子和儒家所描述的圣人(圣王)之圣主要体现在他们德才兼备,具有政治智慧。在儒家看来,圣王具有三个特点:一是目光敏锐,能顺应天地人之道;二是智慧超凡,创制八卦以昭示吉凶;三是德性高尚,顺应天道以德养民^{[32]102-103}。道家的政治理想与儒家不尽相同,但也认为要实现“天下平”,君王必须是具有智慧的圣王。老子眼中的圣王或圣人以无为实现有为,“以百姓心为心”(《老子》四十九章),顺从自然,朴实无华,富有智慧,品质高尚^{[32]104-105}。虽然儒家和道家对圣王和圣王之治的理解不尽相同,但他们都强调具有政治智慧的圣王的政治活动对于“天下公”“天下平”的决定性意义。与老子、孔子重视圣王、圣王之治不同,柏拉图推崇“哲人王”、哲王之治。柏拉图的理想国有三个特征:一是追求整个城邦的最大幸福;二是具备基于智慧、勇敢、节制德性的公正的德性;三是由“哲人王”统治。他的逻辑

思路是:城邦的最大幸福是社会的终极目的,最大幸福体现为社会具有公正德性,而社会的公正德性在于“哲人王”的政治活动。他认为,正确地建立起来的城邦“显然是智慧的、勇敢的、节制的和正义的”^{[33]124},其智慧的最重要体现就是少数统治者富有智慧;而它被称为勇敢的是因为保卫城邦、为城邦打仗的人是勇敢的;它具有节制德性则体现为国家或所有公民的天性优秀部分统治天性低劣部分。社会中的这三部分各自具备自己的德性,整个社会就具有了公正的德性,具体体现为他们各守本位、各司其职。“挣工钱的人、辅助者和护卫者在城邦里各自做他自己的工作,是正义的。”^{[33]133}但这种公正的格局不是自然形成的,而是具有哲学智慧的人即“哲人王”实行统治的结果。“哲人王”因有哲学智慧而会认识终极实在并获得绝对真理,就是能掌握最高的理念即善理念,并按照善的原则来进行国家管理,革除陈规陋习,追求国家的最高德性和德性总体即公正的实现,从而使整个社会达到所有成员在承担最适合其天性的职务的前提下各守本位、各司其职、各得其所的和谐状态。

上述古典时代思想家心目中的政治主体基本上都是君王,推崇的是圣王之治或哲王之治,这是有历史局限性的。几千年的文明史已一再证明,实行君主政制,无论君主是圣人还是哲人,即使他们的政治活动是智慧的、公正的,都不可能使社会真正成为公正的社会。而且,中西传统社会似乎也从未见有真正的圣王或哲王。从这个意义上看,古典思想家的圣王之治或哲王之治其实不过是空想。但是,值得高度重视的是,他们主张政治主体必须具有智慧,既要有高尚的德性,同时又必须具有卓越才能,深刻揭示了政治活动的真谛。社会政治主体可以由君王转变为全体人民,但政治主体必须具有智慧,其政治活动必须运用和体现智慧,这是不可改变的。即使全体人民成为政治主体,如果人民主体和治理主体没有智慧,其政治活动绝无可能成为公正的,也不可能由此产生政治公正和社会公正。

在人民成为政治主体的情况下,政治主体具有智慧既包括全体人民有智慧,也包括作为人民代表的治理主体即政府有智慧,而治理主体的智慧对于整个社会的政治活动的意义更重要、更关键。全体人民的智慧主体体现在两个方面:一是选举代表有智慧。选举代表有智慧不仅在于在选举的过程中运用智慧,而且还在于全体社会成员的整体智慧水平高,整体智慧水平高才能产生智慧水平高的代表。

二是参政议政有智慧。在规模普遍宏大的现代社会,不可能实行直接民主,不可能让全体人民直接制定法律和参与决策。即使全体人民直接参政,他们也必须具有智慧才能使政治活动公正。与人民主体不同,政府直接从事社会治理,包括立法、行政和司法等各个方面和全过程的政治活动。他们具有智慧,才能制定公正的法律、作出公正的决策,才能在立法、行政和司法的具体活动中公正无私,实现政治公正和社会公正。无论是人民主体还是治理主体,形成他们的个人智慧无疑是根本性的,但政治主体的智慧、政治主体活动的智慧并不等于他们各自智慧的总和,更重要的是他们智慧的汇聚整合。这种汇聚整合起来的智慧才会产生整体大于个体之和的效应。无论是统治主体的智慧还是治理主体的智慧都应是这种汇聚整合的智慧,这种汇聚整合的智慧而非个人的智慧才是完整意义的政治智慧。

在全体人民成为统治者的真正民主社会,所有社会成员都应具备实践智慧,而主要由政府来履行汇聚民意的职责。政府一方面可以利用立法机构在汇聚民意的同时汇聚民智,将其凝聚于法律;另一方面通过行政机关和司法机关汇聚民智,并将其落实到社会治理的政治活动中去。

在汇聚民智方面,近代以来兴起的政党发挥着重要作用,今天,许多西方国家的民主政治实质上是政党政治,政党成为社会中的重要政治主体。政党政治是从传统专制社会走向民主社会过程中出现的一种特殊政治现象,只有在一个国家的范围内出现了多种不同的利益集团时,才可能出现代表其利益的政治代表。因此,政党政治的出现与社会利益主体多元化直接相关,政党不过是一定的利益集团在政治上的代表,而政党政治是党派利益与全民利益兼顾的多党竞争政治。政党政治对于打破集权制政治、建立分权制政治,对于国家的全民化,具有十分重要的意义。政党政治的最大问题是政治常常会成为少数大的利益集团的政治,这些利益集团给政党执政提供支持,政党执政时就不能不考虑所代表的利益集团的特殊利益,因此它们不可能完全代表全民利益,也不可能集中全社会的智慧。

针对西方政党政治和民主政治存在的弊端,我国一方面创造了一种中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的新型政党制度,另一方面创造了共建共治共享的社会治理制度,充分体现了当代社会治理的政治智慧。中国新型政党制度是马克思主义政党理论同中国实际相结合的产物,能够真实、广

泛、持久代表和实现最广大人民的根本利益、全国各族各界的根本利益,有效避免了旧式政党制度代表少数人、少数利益集团的弊端;它把各个政党和无党派人士紧密团结起来为着共同目标而奋斗,有效避免了一党缺乏监督或者多党轮流坐庄、恶性竞争的弊端;它通过制度化、程序化、规范化的安排集中各种意见和建议,推动决策科学化民主化,有效避免了旧式政党制度囿于党派利益、阶级利益、区域和集团利益决策施政导致社会撕裂的弊端^[34]。从根本上说,新型政党制度之“新”在于其核心——中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队。它不仅能够代表中国最广大人民的根本利益,而且能够集中全体人民的政治智慧,引导全体中国人民追求真正政治本性所指向的最终目的,即“以每一个个人全面而自由的发展为基本原则”的共产主义社会的实现。我国共建共治共享的社会治理制度,是根据人民(包括人民整体和人民个体)当家做主的社会主义民主政治要求建立的多元主体的共同治理模式,它要求健全党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,强调人民群众在国家治理中的主体地位,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,推动治权共享以推进制度转型、立足服务政府推进职能转型、践行上下联动推进治理转型、运用现代管理推进治理转型^[35]。共建共治共享社会治理制度对于推进民主政治的最重要意义在于:为广大人民群众参与社会治理提供了广阔平台和制度保障,不仅可以使社会治理体现全体人民的意志,而且在社会治理上可以汇聚全体人民的智慧,从而为政治活动公正的实现奠定了坚实基础。

注释

①本文中“政治主体”与“政治活动主体”不作严格区分,但为了叙述方便,一般使用“政治主体”。②治理主体在传统社会是国家或政府,而在现代社会包括政府、社会组织(第三部门)和公民个体,现今大多数国家采用以政府为主导的多元治理模式。③将国家与政府不加区别地使用,最典型的是洛克,他的政治哲学代表作被称为《政府论》,他所讲的“政府”是与“国家”大致同义的。④在汉语中,“公平合理”通常联用,实际上“合理”比“公平”含义更宽泛,它是哲学价值论的基本概念。从哲学价值论看,公平是合理的一种要求或体现,它更准确地表达了公正的实质内涵。

参考文献

- [1] 施特劳斯. 什么是政治哲学[M]. 李世祥, 译. 北京: 华夏出版社, 2019: 3.
- [2] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 2018.
- [3] 徐爽. 权力关系中的法治秩序: 对西欧中世纪政治结构的分析

- [J].现代法学,2001(2):54-62.
- [4]洛克.政府论:下篇[M].叶启芳,瞿菊农,译.北京:商务印书馆,1964:13.
- [5]江畅.幸福与和谐[M]//江畅文集:第3卷.北京:人民出版社,2022.
- [6]博登海默.法理学:法哲学及其方法[M].邓正来,姬敬武,译.北京:华夏出版社,1987:238.
- [7]江畅.教育考试公正论[M]//江畅文集:第10卷.北京:人民出版社,2022:26-28.
- [8]吴忠民.现代人何以日益离不开社会公正[J].社会科学,2018(10):59-70.
- [9]吴忠民.普惠性公正与差异性公正的平衡发展逻辑[J].中国社会科学,2017(9):33-44.
- [10]李石.“应得原则”与社会公正[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2019(2):42-50.
- [11]亚里士多德.政治学[M]//苗力田.亚里士多德全集:第9卷.颜一,秦典华,译.北京:中国人民大学出版社,1994.
- [12]霍秀媚.制度公正与民主政治[J].探求,2003(2):29-33.
- [13]匡芳芳.浅析“强权就是正义”:基于《理想国》与《尼各马可伦理学》[J].才智,2014(31):263-264.
- [14]王岩,陈绍辉.政治正义的中国境界[J].中国社会科学,2019(3):4-20.
- [15]江畅.理论伦理学[M].武汉:湖北人民出版社,2000.
- [16]江畅,卢蔡.坚持和发展人民至上[J].华中科技大学学报(社会科学版),2022(1):9-16.
- [17]陈曙光.始终坚持人民至上的根本立场.人民论坛网,2022-10-07.<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/536003.html>.
- [18]罗尔斯.正义论[M].何怀宏,何包钢,廖申白,译.北京:中国社会科学出版社,1988.
- [19]江畅.西方德性思想史:近代卷[M]//江畅文集:第6卷.北京:人民出版社,2022:95.
- [20]亚里士多德.政治学[M]//苗力田.亚里士多德全集:第8卷.北京:中国人民大学出版社,1994:130.
- [21]马克思.资本论:第1卷[M]//马克思恩格斯文集:第5卷.北京:人民出版社,2009:821.
- [22]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2022.
- [23]梅荣政.坚持和发展全过程人民民主[N].中国社会科学报,2023-03-21(A01).
- [24]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:199.
- [25]高国希.制度公正与政府责任[J].文史哲,2008(6):145-148.
- [26]肖捷.扎实推进依法行政[N].人民日报,2022-11-17(6).
- [27]彭劲松.发展与公正[J].哲学与中国,2017(秋季号):110-111.
- [28]孙辙,张龔.司法的实体公正、程序公正及法官的行为公正[J].法律适用,2022(3):102-110.
- [29]孙辙,张龔.行为公正:司法公正的“第三种样态”[J].学海,2020(6):168-172.
- [30]亚里士多德.尼各马可伦理学[M]//苗力田.亚里士多德全集:第8卷.北京:中国人民大学出版社,1994:96.
- [31]江畅.德性论[M]//江畅文集:第4卷.北京:人民出版社,2022:315.
- [32]江畅.中国传统价值观及其现代转换[M]//江畅文集:第9卷.北京:人民出版社,2022.
- [33]柏拉图.国家篇[M]//柏拉图全集(修订版):中卷.王晓朝,译.北京:人民出版社,2018.
- [34]齐惠.新型政党制度“新”在何处?[N].学习时报,2022-07-20(A3).
- [35]梅露琼.共建共治共享:“中国之治”的理论基础、时代意义与实践路径[J].国际公关,2022(16):104-106.

On the Justness of Political Activities

Zhou Hongyan Jiang Chang

Abstract: Political activity is the action process of the political subjects, which include the people as the ruling subject and the government as the governing subject. The purpose of the activities of two types of political subjects is to act, but their due actions are different from each other due to their different missions. There are issues of justness in the political activities of both the people and the government. The form of achieving justice in ruling activities is democracy and the rule of law, that is, people rule by law. Realizing justness in government activities includes justness in legislative, administrative, and judicial activities. The justness of legislative activities requires the formulation of good laws that reflect the will of the people; The justness of administrative activities requires administration in accordance with the law and must benefit the people; Judicial activity justness requires judicial justness, including entity judicial justness and procedural justness. The process and results of political activities must be fair, and the political subject must possess political wisdom.

Key words: political activities; justness; justice in ruling activities; justice in governance activities; political wisdom

责任编辑:思 齐