

张祖桦文集

张祖桦，1955年生人。1982年毕业于南充师范学院政治系，获哲学学士学位。

曾任共青团中央常委、中央国家机关团委书记、中国青年问题研究中心兼职研究员。

一九八九年六四事件后辞职，成为独立的民间学者。

1991—1992年在中国政法大学研究生院进修西方国家宪法。

1993年至今，任职于民间研究机构，曾受聘四川师范学院政治法律系客座教授。主要从事政治现代化、宪政民主理论与实践、中国政治改革等方面的研究工作。

著有：《转型期的中国：社会变迁》（主编）、
《政治改革与制度创新——中国大陆的宪政民主道路》、
《中国政治改革的总体目标是建立宪政民主体制》、
《怎样在中国建立宪政民主体制》、
《论“民主兴国”》、
《中国国家结构改革：从单一制到联邦制》、
《中国公民社会的兴起》等。作者原任共青团中央常务委员。

【目录】

李卫平：听从良知的召唤——访宪政学者张祖桦先生

赵紫阳的政治改革遗产——兼评宗凤鸣新著《赵紫阳软禁中的谈话》

宪政民主与中国转型——LQQM 访谈实录

以奥运促人权

维权时代的来临

只待新雷第一声——祝贺《开放》创刊二十周年

我的“三加一”分析法

农村土地问题的症结在于国家权力的垄断

爱因斯坦的智识

严重歧视农民的选举法

恶质化政府比黑社会危害大得多——声援陈光诚和维权村民

自贡地方当局应立即停止侵犯刘正有先生的人权

军队国家化乃政治文明之通则

制止“圈地运动”——还给农民土地财产权

勿使违宪审查制成画饼

人大代表选举的合法性

“会议规则”与“民权初步”

给有意参选人大代表的朋友们九点建议

甘地与非暴力主义
马丁·路德·金与美国民权运动的启示
应全力争取兑现宪法规定的“八大自由”

第一个起诉国务院的公民
漫漫上访路 正义在何方
批评与建议都是公民的宪法权利
耀邦之死
北京海淀上地建材城被强拆案
强大的利维坦、虚弱的利维坦
评“太石村事件”中的政府行为
佛山南海区政府违法征地案评述
现代版“莫须有”师涛案
疯狂的权贵资本主义

评陕北民营油田行政侵权事件
人权入宪，民权沦陷
中国政治改革的总体目标：建立宪政民主体制
中国人的民族主义情结
关于公民社会问题研究的综述
论“民主兴国”（又名：中国实现民主宪政的动力何在？）
千夫之诺诺，不如一士之谔谔——杜导斌被捕而作
怎样在中国建立宪政民主体制
中国宪法的演进方向及修宪
中国为什么要进行政治改革

人大改革：从“橡皮图章”到“宪政支柱”
中国国家结构改革：从单一制到联邦制
中国特色的宪政民主的基本架构——政治体制改革研究报告
警察权的制约
宪政民主概念阐释
宪政民主的基本原则
宪政民主的历史渊源

听从良知的召唤 ——访宪政学者张祖桦先生

李卫平

发生在一九八九年的“六四”血腥屠杀不仅导致众多民众家破人亡、妻离子散，更普遍的，很多人的命运由此彻底改变。民运的积极参与者或者被迫流亡海外，或者被捕

入狱。另外一支比较特殊，他们事前在体制内部，有相当高的政治地位与权力，事后毅然决然脱离了中共统治集团。本文文主张祖桦先生便是其中一员。

进出政坛

张祖桦先生不到十六岁参加工作，1977年成为文革后恢复高考的首批大学生。1982年年中，大学毕业刚半年，他从企业调入国家经委从事机关共青团工作。从1985年起，他相继担任中央国家机关团委书记、共青团中央常委、中央国家机关党工委委员（相当于党委常委）等职务。这名不过而立之年的青年已经是一颗正在冉冉升起的政治新星。可以预期，只要沿着这条路走下去，他一定会有辉煌的政治前程。

1989年，不仅张祖桦，中央国家机关众多青年干部在良知的感召下，都积极参与了“八九”民运。然而面对“六四”屠杀，其中多数人选择了退回到坚守个人利益的立场。在名为党员重新登记、实为清除异己的政治运动中，他们昧着良心承认错误，反复检讨，以求过关，保住自己的职务与利益。然而一旦谬误战胜真理，邪恶驱逐了良知，人性也就所剩无几了。今天权贵阶层的普遍腐化堕落，根本原因正植根于此。

但张祖桦面对“六四”后的红色恐怖与政治高压，却只听从良知的召唤。他坚守做人的良知，拒绝违心检讨，并且尽己所能地保护了许多下属。此后三年多时间，所在单位针对他组织了大大小小的“批判会”达数十场，私下里不少朋友也反复相劝，但他坚持听从良知的召唤，绝不在原则问题上妥协，为此不惜放弃现实的权力和远大的前程。十六年过去了，他一直对自己当年的选择无怨无悔，心态非常平和。他曾和友人诗曰：

感君义字薄云天，

不忘今夕是何年；

八九国殇泣鬼神，

思念英魂夜无眠。

从此决意驾鹤去，

三户之志定且坚；

纵然九死终不悔，

誓将余生付人权。

他说：尤其令他欣慰的，是众多亲友的理解和支持！特别是妻子与他相濡以沫，默默作出了许多奉献与牺牲。对妻子，他始终心存感激！

探索宪政理论

1991年，张祖桦所在的党委机关对他的批判正值高峰，但他不以为意，自己联系到中国政法大学研究生院，师从著名宪法学家孙丙珠教授学习。期间，他如饥似渴地阅读了大量法学、政治学、经济学、历史和人物传记等多方面的书籍。1993年为了潜心研究中国的政治转型和组织民间力量全方位地探讨中国现代化课题，他毅然从机关辞职下海，筹建民间研究所，接续民间理论研究的脉络。5年多时间里，他与众多朋友一起先后完成了“中国现代化研究”与“中国宪政道路”两大课题，成果陆续在海外出版，填补了这两个领域中民间思想的空缺，为后续研究与探索奠定了基础。自1999年始，他用两年时间，梳理总结了自己近十多年来对中国政治发展的思考，于2001年7月出版了《中国大陆的政治改革与制度创新》一书。

张祖桦认为，政治体制改革的说法不科学不全面。中国不仅政治体制需要改革，政治观念、政治思维、政治文化、政治组织同样需要改革。他主张以“政治改革”取代“政治体制改革”。

他强调民众必须对下列宪政观念有基本认识：“民主”，国家主权属于人民，政府的权力来自人民，负有主要责任的官员须经民主选举产生；“法治”，政府必须严格依据法律进行治理，法律面前人人平等；“有限政府”，政府的权力是有限的，须由宪法及法律明确加以限定，政府权力不得侵犯人民权利；“分权制衡”，政府权力尤其是立法权、行政权、司法权要独立设置，互相制约；“保障人权”，宪政制度要切实保障公民的自由权、财产权、生命权、追求幸福的权利及其他各项权利。

他将民主分为三个层次：一般民主、法治民主、宪政民主。他认为，一般民主能够体现大多数人的意志，但缺乏对少数人的保护，有走向多数暴政的危险；法治民主是一种有限制、有秩序的民主，既能有效地维护多数人的统治，又能保护少数人的权利，能够从制度上防范暴民政治的出现。它的危险在于，公权力缺乏制约，政府通过立法扩大权力，限制甚至剥夺公民权利与自由；宪政民主的实质是限权，即对政治权力进行有效地限制，防止它被滥用，尤其是防止它侵犯人权。

他认为，宪政与民主、法治的职能各有不同，民主负责权力的归属，法治负责权力的实施，宪政负责权力的制约。宪政、民主、法治三者的结合是人类迄今为止在政体方面的最优选择。宪政的基本涵义是依照宪法和法律治理国家，已经包含了法治。所以，宪政、民主、法治三者的结合可以化约为宪政民主。

中国政治转型的路径

张祖桦指出，中国政治转型的根本目标是建立宪政民主政体。这已成为愈来愈多中国人的共识。现在的问题是，在中国的现实情境下，怎样才能走向宪政民主？经过多年思考，他认为下列诸项最为重要：培育公民社会。宪政民主需要公民社会的支撑，犹如盖大厦需要一个结实的地基。故首先要重视培育公民社会。这里要特别注重发展私有经济，保护私有财产权利；壮大中产阶级；发展社会中间组织，逐步完成社会的组织化过程；启蒙公民意识，剔除臣民意识。

积累民主实践。民主意识的增强、民主资源的涵养、民主运动的推进、民主制度的创建均有赖于实践的累积。古训曰“行胜于言”。荀子在《劝学》篇说得好：“不积跬步，无以至千里。不积小流，无以成江海。”

争取国际支持。中国是后发外生型的现代化国家，内生资源贫乏，如无外力源源不断地输入，发育必然迟缓。因此，争取国际自由民主力量的支持与帮助必不可少。

推进政治改革。政治改革的推动力既可能来自上层，也可能发自下层，亦可能出自中层——如中产阶级与地方势力，更可能是几方面的交汇与聚合。民主改革需要合力推动，光指望某一方面希望不大。政治改革不可能一步到位。他认为可以分几个阶段进行：第一阶段为体制改革阶段，就是在现有基础上，由易及难，由浅入深，逐步建立起基本的宪政民主体制；第二阶段为低度宪政化阶段，巩固体制改革的成果，深化改革，完善制度；第三阶段为高度宪政民主阶段，与世界主流文明接轨。

开发政治资源。在中国这样的后进大国实行宪政民主，需要大量资源。举凡人才、组织、传媒、财力、道义、理论、法律、制度、传统等，本土的和外来的，现成的与创新的，均对推进宪政民主有帮助。重要的是要有意识地去开发、利用。

建构宪政政体。从中国的实际出发，用制度的形式将各种利益和各种关系安排好，尤其是建立有效的权力制衡机制与宪法实施机制，以充分保障公民的人权、自由、福祉、社会的公平正义和国家的长治久安。

注重政治策略。策略可以理解为讲求方法和艺术。民主从某种意义上讲就是妥协的方法与艺术。善于博弈与妥协，平衡各种利益关系，才有助于宪政民主的实现。

当下的关注点

张祖桦继提出“新三民主张”，即培育公民社会、树立公民意识、积累民主实践后，近年来特别关注公民社会的发展。他认为，在一个充斥臣民、草民和暴民的国度是不可能建成宪政民主政体的。宪政民主政体的建立与巩固，有赖于发育成熟的现代公民社会的出现。

他说，柏拉图在《理想国》中写到，“政治制度是从城邦公民的习惯里产生出来的”。政治改革与政治文明建设有赖于公民的积极参与。法治建设与公民的参与如公民的立法建议、律师的努力工作、中间组织的介入等密不可分。宪政民主的逐步实现也要依靠公民社会的推动。宪政建设的三个基本目标：人道政府、有限政府、法治政府，也需要公民社会的支持。近年来国内蓬勃兴起的公民维权活动和基层民主自治如村民自治、社区自治，是公民意识觉醒与公民社会兴起的重要标志，十分可喜。

受制于经济、政治、文化发展水平和体制的屏障，中国公民社会的发育尚不健全；而外国尤其是欧美一些国家，公民社会已相当成熟，他们有许多经验值得我们借鉴，比如 NGO 的成长、民间环保、企业社会责任运动、公民维权、基层民主自治、社区自主管理、民办教育、行业自律等等。我们应当以一种虚心和开放的心态认真地加以学习和实践。

政治前景预测

张祖桦希望中国的政治改革能够以和平、理性、非暴力、有关各方协力的方式推进。但做到这一点难度很大。因为这不仅需要民间力量有足够的政治智慧，也需要统治集团能超越自身的既得利益，顺应时代潮流，择善而从。中国政治转型的过程是一个“建构”与“解构”赛跑的过程。如果不幸“解构”的因素跑过了“建构”的因素，社会就可能失控。

他说，中国的社会转型缺乏民主与法治的制度保障，这便造就了一个拥有巨大既得利益的权势集团。他们垄断着绝大部分的政治资源与经济资源，利益日益刚性化，以至顽固到排拒任何可能损害他们现实利益的改革的地步。由于缺乏权力制约，该权势集团为所欲为、强取豪夺、贪污腐败，加剧了社会的两极化，并且随意动用军队、警察等国家机器打压异己、欺压民众。这实际上堵塞了和平转型之路，把中国一步一步推向刚性断裂——崩解的边缘。如果任由这种局势发展下去，中华民族的命运就十分堪忧。

他认为，体制内外的民主改革力量应该联合起来，互相呼应、互相支持，形成一股巨大的推进力量，冲破反对政治改革与宪政民主的权势集团的障碍，使政治改革成为不可逆转的潮流。如此，中国最终将走上宪政民主的康庄大道。

2005年9月16日星期五 于北京香山

赵紫阳的政治改革遗产

一一兼评宗凤鸣新著《赵紫阳软禁中的谈话》

近日，有朋自香江来，捎回宗凤鸣先生的新著《赵紫阳软禁中的谈话》（文中引用简称“宗书”），使我得以一睹为快。赵紫阳在中国经济改革与对外开放中的贡献已为世人所熟悉，而他关于政治改革的思考与探索却鲜为人知。宗凤鸣先生通过记述他在1991—2004年间与赵紫阳在软禁中的上百次谈话，提供了大量弥足珍贵的一手资料，使得我们可以据此进一步地探讨赵紫阳的政治改革遗产，从而为中国的宪政民主转型累积坚实的政治资源。

一、政改的目标是实现民主、法治和宪政

1987年1月，胡耀邦被中共党内的保守派以阴谋与政变的方式搞下台。胡的战友赵紫阳被推到代理总书记的位置，担负着继续推进经济体制改革，同时直接领导政治体制改革的重任。此前，赵紫阳亲自组建了中央政治体制改革研讨小组，并委托鲍彤成立研讨小组办公室（简称“政改办”），着手研究政治体制改革的设想和步骤。

87年10月，中共十三大结束之后，新选出的中共中央常委会的委员们举行记者会。新当选的中共中央总书记赵紫阳走到记者中间，接受来自世界各地的数百名记者采访。一位记者问赵紫阳：“您现在考虑的第一件事情是什么？”赵紫阳脱口而出，“改革，政治改革”。由此可以看出，政治改革在紫阳心目中的地位。

1989年“六四”事件后，已被政变除权的赵紫阳面对保守势力的围攻，在中共十三届四中全会上的发言（此前媒体上披露了几种版本，宗书首次披露赵本人提供的权威版本）中仍然义无反顾地说：“改革，包括经济体制改革和政治体制改革，这两方面互相影响。现在看来，除了经济体制改革、经济发展外，社会主义在政治体制上，在民主问题上也必须显示出自己的优越性。在实践中，我越来越感到，政治体制改革对经济体制改革既不能超前，也不能滞后了，应当大体上同步进行。如果太滞后，经济体制改革就很难继续进行下去，而且会产生各种社会、政治矛盾。”（宗书17页）

了解中国政治内情的人都知道，中共高层对于政治改革一直存在很大分歧与争议，保守派主张坚持党的绝对统治，借口反对资产阶级自由化，抵制政治改革，批判以自由、民主、人权为基本价值的主流文明。以胡耀邦和赵紫阳为代表的党内改革派则主张对党的领导方式以及政治体制进行改革，发扬民主，健全法制，开放舆论，加强监督，对政治权力进行制约。

赵紫阳认为：“政治体制改革必须跟上，主要是社会主义的民主和法制必须跟上。在实际工作中，我还深深感到，时代不同了，社会和人们的思想观念也发生了变化。民主已成为世界潮流，……人们的民主观念已经普遍增强，许多社会问题完全用原来的办法很难解决了。……因此我想我们党必须适应新时代和新情况，学会用民主和法制等等新办法去解决新的问题，例如，要加强政治生活的透明度，充分发挥人大的作用，加强与完善共产党的多党合作制和政治协商制，完美并改

进选举制度，加强人民群众对党和政府的监督，用具体法律来保证和规范言论自由，允许经过合法申请和批准的游行，等等。”（宗书 18 页）

赵紫阳在与宗凤鸣的谈话还说道：“改革开放就是高举民主的旗帜，要实行民主政治。中国必须变成个民主与法治的国家，才能向前发展，才能顺应世界潮流。”（宗书 387 页）

宗凤鸣先生在全书的结束语中评论道：赵紫阳是中共高层提出中国要走上民主与法治的第一人。

赵紫阳的可贵之处还在于他通过认真学习反思之后，能将民主、法治与宪政结合起来，从而完成了政治理念的超越。他提出：“议会民主是今后必走的道路。在这个问题上顾准是先知先觉者。但实行政治民主需要有个过程。”“孙中山的军政、训政、宪政三时期是有一定道理的。”（宗书 231 页）

赵紫阳还在谈话中说道：“在英国不搞人民民主而是搞宪政民主，以限制政府的权力，保护人民的权力。顾准也是不主张搞人民民主，认为大民主一定会产生无政府主义，而主张议会民主。搞人民民主也容易被野心家夺取个人权力利用。”（宗书 345 页）

赵紫阳关于民主、法治和宪政的主张跳出了要不要进行政治改革的论争，高屋建瓴地为中国政治改革指明了方向与目标。

二、从中国实际出发，使民主运转起来

美国著名政治学家罗伯特 D·帕特南在《使民主运转起来》一书中指出：“制度创新与路径依赖，是近来学界频繁使用的两个术语。前者指的是对制度进行革新，以提高其绩效。后者说的是，制度的改变有其既定的轨迹，历史的惰性对制度的变迁有着巨大的影响力。在这两者之间寻求一种良性的互动和循环，恐怕是每一个改革者所为之殚精竭虑的。”

中国的政治文化传统特别崇尚权威，民主的元素则非常稀薄。怎样从中国的实际出发，使民主运转起来，是赵紫阳先生晚年着重思考与探索的问题之一。

起初，赵紫阳的基本想法是，把反腐败与廉政建设作为政治体制改革的一件大事来抓，并把廉政同民主、法制、公开性、透明度、群众监督、群众参与等密切结合起来。这样做容易得到人民群众的支持。

据鲍彤回忆，“十三大以后，中共中央多次讨论反腐败问题，反腐败成为赵紫阳关心的焦点。赵紫阳希望通过反腐败，在中国建立起民主与法治。”“赵紫阳很有这样一个理想，就是在反腐败的过程当中把整个国家的民主制度建立起来。在学潮高潮的时候，赵紫阳讲过，他主张在民主和法治的轨道上解决问题。这句话不是随便说的。赵紫阳本来的意图是，既然全国人民都如此关注反腐败问题，那我们实现民主就有了动力，我们就可以把人民代表大会、各民主党派、学联、学生会、工会、报纸新闻界，大家都集中在反腐败和民主和法治问题上，大家都来搞

民主，在民主和法治的轨道上解决问题。在实践当中，逐步把一些制度建立起来。”

（VOA 中文部 2005 年 1 月 22 日报道）也就是说，赵紫阳筹划以反腐败来凝聚全国人民的力量，但是把着力点放在制度建设上。

紫阳当时计划在党政分开、朝野对话、社会自治、舆论监督等方面广泛推行渐进式民主改革，企图藉此改良一党专制政体。尽管只是一些设想，没有来得及付诸实践。但这一经历无疑有助于他在漫漫长夜中对“专制”与“民主”的换位思考。思考的重要结论是：（1）必须废除无产阶级专政。“无产阶级专政这一理论不放弃，民主政治、法制建设难以实现”。“搞市场经济，还是无产阶级专政那一套，这两套很难长期在一起，矛盾会很多。”（杨继绳：《中国改革年代的政治斗争》）

（2）必须采用普世性民主价值，走适应民主潮流之路。他说：“西方的议会民主道路看来还是比较成熟的。因为可以实行筛选，可以消除情绪化。国家领导人和议员，如不代表人民说话，人民就不选你。”这两个结论说明，赵紫阳已摆脱共产主义专制观念而服膺于合乎世界潮流的民主主义价值。这是从专制到民主的决定性思想转变。

1989 年“六四”事件之后，赵紫阳在软禁中对如何在中国实现自由与民主作了大量进一步的思考。1993 年 4 月 3 日，他在与宗凤鸣的谈话中说道：“在一党制领导下，应开放舆论，开放报禁，实行言论自由，进行公开监督。香港是殖民地统治，政治上是集中的，权力是不能分享的，但人民是自由的，报纸是开放的，可以公开批评任何领导人，也可以游行示威，对政府及领导人予以制约监督。”（宗书 84 页）

他在 1995 年 11 月 4 日的谈话中进一步指出“政治改革，就是要实行民主政治，开放党禁、报禁，实行言论、结社自由，进行公开监督。”（宗书 184 页）

赵紫阳十分重视司法改革与司法独立。他说“世界各国的经验证明，司法独立是市场经济条件下遏制官员腐败、防止权钱交易的有效办法。从我们自己几十年的经验年，各级党委（包括中央）完全没有必要插手司法工作和司法程序。插手了，只会使党内有牵连的不法分子有机可乘，对司法案件横加干扰，造成依法立案与定罪障碍。”（宗书 246 页）

尤为难能可贵的是，赵紫阳还主张借鉴美国的联邦制度，让各省享有充分的自治。他在谈话中说：“最好让各省自治，就是让各省根据自己的人力、物力、财力各自去发展，那就会形成穷省有穷办法，富省有富办法，各省根据自己的能力条件去发展。……美国之所以发展得快，也是靠联邦自治，各联邦成员都实行自治，根据自己的能力并发挥自己的潜力去发展。就是东方四小龙的兴起也如此。如果台湾、香港，在中国大一统的体制管制下，可能也不会腾飞起来。”（宗书 112 页）

赵紫阳还清醒地指出：“中国的改革，只搞经济改革，不搞政治改革，固然不行；但是若不同文化结合起来也不行，须要有个文化启蒙运动来清理中国这个基地。本来‘五四’新文化运动是个启蒙运动，要解决‘国民性’问题，但被民族危机淹没了。中国这块基地不清理，正如鲁迅所说，无论什么东西放到这个大染缸里面，

都会变颜色。”（宗书 317 页）这和自由主义学者刘军宁先生前不久提出的“中国需要一场文艺复兴”具有异曲同工之妙。

总之，民主是可欲可求的，但不会自己从天上降下来，而要靠中国公民在实践中去探索、去追求、去争取，需要从政治改革、制度创新、思想解放、文化启蒙、人权扩展、破除言禁与党禁等方面多管齐下、环环递进。赵紫阳的政改思想无疑是中国民主化的宝贵资源。

三、政治多元化与多党制

探索中国政治改革无法回避的一个核心问题，就是一元化还是多元化，一党制还是多党制？

宪政学者萧公权先生在上世纪四十年代指出：“一个民主国家必须要有健全的，经常存在的反对党。”“必须发挥在野党监督功用，方能达到真正宪政的目的。”

胡适先生在 1948 年 9 月 4 日对自由主义的政治涵义做了一个比较完整的叙述：“总结起来，自由主义的第一个意义是自由，第二个意义是民主，第三个意义是容忍——容忍反对党，第四个意义是和平渐进的改革。”

中国在民国时期实行的是多党制，当时有许多政党活跃在政治舞台上，代表不同社会集团进行政治参与和利益表达，并且发挥着制衡政治权力的功能。但是在 1949 年中共建立政权之后不久，就通过一系列的政治运动将其他政党打入冷宫，从而建立起一党专政的政治体制，对国家与社会实行全能主义统治。不要说反对党，就连反对派、反对意见、反对思想都不容许存在。结果是万马齐喑、万民噤声，到“文革”登峰造极，社会经济濒临崩溃。

“文革”后期，人们开始反思，是什么原因导致当代中国走上歧途、历经磨难、付出如此惨痛的代价？终于开启了改革开放的求解历程。有识之士逐步认识到政治一元化和“一党专政”对于人民的福祉和国家的进步是十分有害的。因为它封锁了人们追求自由与幸福的意愿，扼杀了人们参与社会政治生活的自主性与创造性，并且使政治权力不受任何制约、遂至泛滥成灾、肆意为恶，使公民权利遭受践踏、丧失殆尽。

正是在这样的历史背景下，中共党内的民主派和民间民主力量才立意要推进政治改革，兴利除弊，建立民主、法治与宪政。但是，一党专政乃是横亘在在政改道路上的最大的绊脚石。赵紫阳从接任总书记、接棒政治改革之始就一直在思考这个问题。

莫斯科新闻出版社 1995 年出版的戈尔巴乔夫回忆录记述了戈氏 1989 年 5 月到中国访问期间与赵紫阳的会谈。

书中写道，会谈中“我们认识到，没有政治改革不行，应当更广泛地吸引人民的参与；如果没有人民的广泛参与，上层的改革动力就会衰退。我的对谈者生动地回应了这一论断。”

赵紫阳说，他们（按指中国）的经验也表明了这一点。他认为，避免政治改革与经济改革进行速度之间的巨大差距是非常重要的。中国政治改革的方针在一九八七年召开的中共十三次代表大会上业已确定。赵总书记强调，在中国的具体条件下，重要的是“党政分开”。他同时还谈到多党制的问题。

赵紫阳提问：“一党制能够保证民主的发展吗？在一党制下，究竟能不能实行对各种消极现象的有效监督，能不能对党和政府机关存在的贪污受贿现象进行有效的斗争？”

从赵的以上表述中得出的结论是：中国领导层正准备在政治改革的道路上奋起直追，似乎在一党制下，人民群众也能够享有广泛的民主权利。不过，赵紫阳最后又说：假如这不能取得成功，那就将不可避免地面对“多党制”的问题。对这个问题，他强调了两个“必要性”：第一，是确立公民宪法权利的必要性；第二，是确立民主与合法性之间最恰当关系的必要性，即合法性应当以民主为基础，而民主则应当立足于合法性之上。（戈尔巴乔夫回忆录《生活与改革》下卷第三十九章第四节）

在宗凤鸣记述的《赵紫阳软禁中的谈话》一书中，赵紫阳对此问题显然已有更为明确的答案。赵紫阳在 1993 年 5 月 6 日的谈话中说道：共产党“为了统一意志，必须搞舆论一律，不能允许新闻和言论自由；为了稳定，进行统治，当然不能允许有不同政见者存在，实行党外无党，党内无派，更不能允许政治多元化、实行多党制，这就自然走上了独裁专政的道路，而且是要使人人变成为‘驯服工具’的思想专政道路。”（宗书 92 页）

2004 年赵紫阳在与友人谈话中明确指出“一党专政下搞商品经济，肯定会产生腐败”，“共产党控制所有资源的基本事实不变，腐败就控制不了。”（王扬生《叩访富强胡同六号》）

一党专政必然是“党天下”、党凌驾于宪法和法律之上，党主立宪，党管干部，党管行政，党管司法，党管财经，党管媒体，党管文艺，党管图书出版，党管互联网，党管手机短信，党享有无限权力，党无所不能，党可以为所欲为、生杀予夺，却不受任何制约，这正是今日中国政治体制诸种弊病的总根源。

赵紫阳说得好：“所谓政治改革，就是要放弃党垄断一切的权力。不削弱不放弃党的部分权力，社会组织就发展不起来，不能形成力量对政府实行监督。”（宗书 378 页）

破解一党专政，实现政治多元化和多党制，乃是政治改革题中应有之义，也是政治改革最关键、最重要、难度最大的内容。因此，赵紫阳的相关思索与见解，对于后继者具有很大的参考价值。

政治改革无禁区，关于政治改革的研讨更不是谁能够独家垄断的。宗凤鸣先生新书的出版，是中国政治思想史与政治改革史上的一件可喜可贺的重大事件。宗凤鸣先生新书的热销，反映出国人对于政治变革的关心与期待。

“斜月沉沉藏海雾，碣石潇湘无限路”。赵紫阳的政治改革思想是他留给后人的最可珍贵的遗产，因为它能给予我们很多智慧和教益，帮助我们探索中国政治转型之路，“破解中国政治变革的窄门”。

2007 年春节

首发《开放》2007 年三月号

宪政民主与中国转型

LQQM 两全其美网访谈实录

发信人：七剑（金盆洗手），信区：xianzheng

标 题：【LQQM 访谈实录】张祖桦：宪政民主与中国转型

发信站：两全其美网（Wed Jan 24 22:09:14 2007），本站(lqqm.net)

◆ 网聊时间：2007 年 1 月 24 日晚上 7：30-9：30

◆ 地 点：学术科学区“宪政论衡”版（<http://xianzheng.lqqm.net>）

◆ 网聊主题：宪政民主与中国转型

◆ 访谈嘉宾：张祖桦

◆ 嘉宾简介：

张祖桦，1955 年生人。1982 年毕业于南充师范学院政治系，获哲学学士学位。

曾任共青团中央常委、中央国家机关团委书记、中国青年问题研究中心兼职研究员。

.....

1991—1992 年在中国政法大学研究生院进修西方国家宪法。

1993 年至今，任职于民间研究机构，曾受聘四川师范学院政治法律系客座教授。主要从

事政治现代化、宪政民主理论与实践、中国政治改革等方面的研究工作。

著有：《转型期的中国：社会变迁》（主编）、

《政治改革与制度创新——中国大陆的宪政民主道路》、

《中国政治改革的总体目标是建立宪政民主体制》、

《怎样在中国建立宪政民主体制》、

《论“民主兴国”》、

《中国国家结构改革：从单一制到联邦制》、

《中国公民社会的兴起》等。

主持人的开场白：

在“宪政论衡”的大力支持下，我们荣幸邀请到著名的张祖桦老师光临 lqqm，与年轻人共同探讨学术理论和中国改革。由于各种原因，对张老师就不多作介绍了，有兴趣可以 google 搜索“张祖桦”。

张老师这些年来不仅作了许多学术论述，也在各知名报刊开设了许多专栏，提供相当多的时评。张老师为此次访谈提供了四篇文章，有兴趣的朋友可以精读。也欢迎就文章中的观点进行提问。下面访谈正式开始：)

欢迎张祖桦老师致见面词：

张祖桦：

各位网友，大家好！我是祖桦，很高兴在网上与各位交流，谢谢活动主持人提供机会和付出的辛劳！我会坦诚地谈出自己的看法，欢迎网友们批评指教！

主持人提问 1：关于宪政一词的语文内涵和延伸意义

为什么一定要用“宪政”这么简短的两个字呢？它在字面意思上很难体现出它所包含的原则。或者说，这些原则只是您个人希望“宪政”所必须包含的？

在大众眼中看来，宪政或许只相当与“法治”。毕竟历史上有过的，不完善的，也可以称其为宪政；今后要建立的，可能有很多人反对的，照样也自命名为宪政。还是说，其实宪政就是法治？而无论具体条文是否恶法，具体的立法法决定的立法程序上是否公平正义民主，我们都只能无奈地接受定义？

是否宪政也要加上定语，比如自由宪政、自由宪章、社会主义民主宪政等等，才能在其内涵中包括了对人权及自由民主的尊重，而非君主立宪，一党立宪呢？

张祖桦：

“宪政”的基本涵义是以宪法为中心限制政治权力、保障公民权利的政制安排。它与民主、法治有同有异，互相不可替代。我主张提“宪政民主”（包含“法治”），把宪政和民主、法治结合起来，以消解民主与法治的流弊。意思与“自由宪政”相近，但我不赞成给“宪政”加上“社会主义”这样的意识形态定语。详见我的《宪政民主概念阐释》一文。

主持人提问 2:关于物权法立法和宪政理论的关系.

能否说说由于对人权、公平和民主的认识不同,导致的在立法上具体观点的碰状和搁置。比如近期巩献田提出的非法致富的财产,来源追溯不受时间限制、以及这两天全国人大副委员长盛华仁提出的“确保”物权法通过的新闻:)

张祖桦:

我认为《物权法》主要应体现保护公民财产权的立法精神。我想强调一下立宪保护私有财产权的重要性。因为公民的财产权是现代市场经济、公民社会和追求自由民主的基础,也是人的自由和公共秩序的基础;因而完全可以说,财产权是构筑现代文明大厦的基石。

财产权的保障,提供了独立的人权发展所不可或缺的物质前提。近代以来的宪法确立了财产权的保障制度,从而为人的精神自由、机会平等、自助自主的生存以及政治参与提供了物质保障,也促使了个人人格的逐渐形成。财产权在公民基本权利和自由的整个体系中的地位举足轻重,没有财产权其他权利就不可能实现。财产权的界定和维护既是市场经济发展的内在要求,也是公民获得独立地位和保障其基本权利和自由得以实现的基本前提。私有财产是自由的基本要素,是不可剥夺的天赋的自然权利,对私有财产权的承认是阻止或者防止国家政府强制与专断的基本条件。如果不存在这样一种确获保障的私人领域,那么强制与专断就会无所不在,肆意横暴。换句话讲,如果财产权与社会财富处于某个利益集团或某个个人排他性的控制之下,个人自由将不复存在,摆在面前的必然是一条“通往奴役之路”。

有一些人担心将保护私有财产权写进宪法会使某些人的非法所得如贪污受贿、权钱交易获取的钱财合法化,我认为这是一种误解。在一个权力高度垄断、不受制约的社会里,这种情况的确会发生。但是在一个实行宪政民主法治的国家,只有合法取得的财产才会受到保护;那些有确凿证据证明其为非法所得的财产不仅不会受到保护,而且会受到法制的处置。

至于转型时期大量出现的滥用公权、贪污腐败、化公为私、强取豪夺,并不是由于保护私有财产造成的,而是由于政治上的权力垄断、权力不受制约、有宪法而无宪政、有法律而无法治造成的,需要通过以实现宪政民主为目标的政治改革和制度创新寻找根本的解决之道。

主持人提问 3:关于经济民主、资本垄断与人权保障

您认为经济安全、经济民主是否已经体现在现有宪政理论框架内呢?也就是说,如何实现个人生活和发展的基本人权,以及如何防止资本垄断对公民参与社会经济决策权力的剥夺。

关于经济民主，原来我是参考崔之元，许宝强的概念。但是对垄断的思考好象更多集中在如何确保公平竞争上。前几天在想“资本垄断”这个概念时，与几位老师讨论了一下，他们也相当感兴趣，正准备写文章参与讨论：（徐、茅）

在“竞争与管制理论”中如何看待资本垄断？

恐怕“自由资本”体系中，管制措施没有丝毫涉及对资本的管制。而公平竞争管制不可能是理想的，甚至说，到目前为止，还是漏洞极其多的，根本无法起到阻挡形成资本垄断的作用。

张祖桦：

对这个问题，人们的看法不同。我个人看法是经济安全特别是经济民主应该包含在宪政理论与实践的框架内。传统宪政理论主要关注限制政治权力，即“限政”、“控权”，形象的说法是“驯服统治者”、“把统治者装在笼子里”，也就是“抑恶”。新宪政论则更关注在宪政体制下让政府更好地为人民提供公共品与服务，为市场经济提供公平竞争的环境，以及形塑良好的公民品格。也就是“扬善”。我主张宪政既要“抑恶”，也要“扬善”。既要打破“权力垄断”，也要防止“资本垄断”。详见我的《中国宪法的演进方向及修宪》与公共论丛《经济民主与经济自由》。

【提问】omarr：宪法的权威如何来维持？部队归谁管？

张祖桦：

在宪政体制下，宪法的权威要靠人们对法治的信仰与违宪审查制度来维护。军队应该国家化。

【提问】黄沙飞舞：从宪政民主的角度来看，性产业合法化是对性工作者的保护还是迫害？

请问从宪政角度，如何考虑解决女性因为生计不得不出卖肉体的社会现象呢（不考虑为了奢侈消费或个人兴趣）？凑巧今天有这么一个议题。

我们不是不了解社会保障建立起来后，没有人会因为经济原因而不得不出卖肉体。但是什么时候才能建立真正的社会保障？社会无法保障前，只能放任？经济决定一切，包括生死和荣辱？

张祖桦

我对这个问题没有研究。我倾向于这不是一个宪政民主的问题，而是一个法制与人权问题。从事性产业的工作人员的人权也需要受到法制的保障。

【提问】 kingswan: 一党制下，能否实现真正的宪政？

另外，张老师是否知道，目前党内真正支持实施宪政的力量有多大？

希望张老师从学术的角度谈谈对这个问题的看法

张祖桦：

一党制下是无法实现真正意义上的宪政的。因为在一党制下，没有什么力量能够制约党权；

同时，党掌握着立宪权，必然凌驾在宪法之上。

我不知道党内真正支持实施宪政的力量有多大，但我认为从党的权力与利益结构来分析，占党员大多数的中下层会从宪政中受益，他们没有理由反对宪政民主。对党的上层也要作具体分析。

【提问】 kingswan : 多谢张老师的回答。

其实，一党制下无法实现真正意义上的宪政制度，是早就被意识到和证明（无论是理论还是实例）的，可是在目前状况下，好像没有人能够站在较高的高度大声地说出来。

大多数中下层会从宪政中受益，这个说法也是对的，因为他们是通过修正制度来获取收益的，但高层好像是直接地从政治活动中获取收益的。

但是，目前条件下，中低层党员似乎没有什么话语权，而且他们看上去也好像缺乏相关的知识，就靠他们能够推动真正的宪政？

【提问】小困兽: 请问张老师如何看待新闻出版总署对章诒和书的禁令？

包括去年的《往事并不如烟》和刚出来的《伶人往事》，我个人认为这是严重侵犯出版自由和言论自由的发指行为之一，不知道主事者为何如此害怕文革话题，是认为自己还在文革那个阵营里吗？

张祖桦：

我同意您的看法。新闻出版署的禁书决定是违反中国现行宪法关于保障公民言论与出版自由的规定的。

我支持章诒和先生依法维权的正义之举！

“对民主制度的根本检验是由一个被正式承认的反对派合法存在。民主的

基本性质是：它不但承认需要让对方观点自由表达，而且甚至积极地鼓励这样的表达。政治言论和不同的政见的自由，甚至是胡说八道的自由对民主政治至关重要，这样就可以有机会听到尚未被承认的，好的见解。”

“民主信念的关键是相信民主珍视思想的自由表达。只有在有公开讨论的安全阀的地方，只有在任何政策都要受到不断的怀疑和非议的地方，才能保证少数人和多数人的权利都得到尊重，怕公开辩论就是怕民主。”

——托克维尔《论美国式的民主》

“从长远来说，言论自由绝不会危及国家的安全。不论眼前的得失如何，对我们的安全威胁来自政治压迫的，总是大于政治自由而形成的对这种安全的威胁。”

——麦克尔约翰

民主的基本特征就是允许少数派有政治表达权。

——伯纳姆

【提问】kingswan：中国宪政制度的推动力来自何方？

自古以来，中国都是旧的朝代被新的朝代暴力推翻取代，这给中华文明带来了无穷的浩劫，实施宪政可能会避免这种情况，但宪政制度的推动力会来自何方呢？

中国共产党现在成了政治制度的既得利益者，我想是不会有有什么动力来推动宪政的，毕竟组织最终体现的还是本组织和成员的利益。

张祖桦：

从我国的实际来看，民主化的动力来自内、外两个方面。来自国内的主要有：(1) 知识分子中的民主派、自由派对民主和自由的呼唤和实践活动；(2) 新兴的中产阶级要求健全法制、保障私有财产权利和其它基本人权的声援；(3) 广大农村和亿万农民正在开始进行的基层民主建设的实践；(4) 工人阶层对于社会公正和民主改革的诉求；(5) 城市市民开始萌发的公民意识和民主要求；(6) 社会各阶层反对腐败、要求对权力进行制约的强大舆论；(7) 执政党内部的政治开明力量与赞成进行政治改革的人士。来自国外的有国际民主力量和广大的海外华侨、华人、留学生的大力支持和声援。最后需要指出的是：上述因素汇合在一起产生作用、共同推进中国的民主化进程、到最终确立宪政

民主体制，将是一个长期积累的过程。对这一过程的艰巨性和复杂性，与其想得容易一些，不如想得困难一些、长远一些。鲁迅先生倡导的“韧性”也就是坚持不懈的精神尤为必要。

【提问】kingswan

非常感谢张老师的回答，您说的非常好

这让我感觉看到了一丝曙光:)

诺斯对制度和经济绩效的研究，表明制度是经济发展中很重要的因素。尤其在我们这个不缺乏勤劳、天才的国度，就显然更重要了。我觉得只要中国的政治制度演化到较为高级的阶段后，经济的发展，国家的强大，人民的富裕是指日可待的。事实上，现在很多学者都已经意识到，目前中国经济发展的最大阻碍因素。

【提问】黄沙飞舞：为什么每次修宪都要把这个领导人理论那个领导人理论往上加，这有必要么？

张祖桦：

您问得好！这是专制文化的表现，完全违背现代宪法的要义。所以说中国的现状是“有宪法而无宪政”。

cloudpacer：关于理想主义和现实主义的立宪思路。

请问您如何认识理想主义的人权研究和人权入宪，以及现实主义的尊重历史和文化的立宪思路。后者指有甚至可以一定程度上不用通过民主决策，不尊重多元化，但是确实能够确实让老百姓立即获得一些利益的宪政思路。

张祖桦：

我不太喜欢“主义”两字，因为它和教条很近。如果用理想性和现实性来代替，我觉得都需要，可以互相结合，相得益彰。

读读美国制宪历程方面的书当可了解，其实就是理想性和现实性的完美结合、妥协、平衡、共和。

【提问】Hell：您好，我是来自 newytht.net 的网友，我在新一塌糊涂的 sypop 版看到很多网友说两全其美是一个坚持民主治制的网站，我想请教一下张老师，两全其美网现在这种站务、仲裁、监察、立法同时存在的体制到底符合不符合分权的原则，所谓三权分立到底是哪三权？两全其美的为何是四个机构呢？

新一塌糊涂的网址是 <http://newytht.net>。也欢迎张老师过去做客！

张祖桦：

我不了解“两全其美”网站的情况，不能妄加评论。我知道“一塌糊涂网”，感谢您告知新网址！

我一定去学习。

【提问】cloudpacer：张老师能不能指点我们一些个人选择的问题？：）

张老师能不能指点我们一些个人选择的问题。毕竟生存、兴趣和事业之间存在着很多矛盾。

张祖桦：

您好！我们可以下来谈。我的手机：13641335261

【提问】reasoner：有关学术自由和科研体制改革的问题

您好，我是理工类专业的，对宪政民主等问题属于外行，冒昧的来提一个我还有身边的人比较关心的我觉得可能和今天主题相关的问题。

目前教育和科研届都比较关心自主创新的问题，本人以为没有学术自由就没有独立的人格，没有独立的人格就没有独立的思考，没有独立的思考何来创新？

所以我想请教在学术自由、科研体制方面，将来会有什么改革措施，或者目前在这一方面的改革思路如何。

谢谢！

张祖桦：

对您提的问题我完全是外行，但您提到的学术自由是公民的宪法权利，必须积极争取，加以落实。

至于教育和科研体制改革，我觉得发达国家（宪政民主国家）已有相当成熟的好的经验，应取“拿来主义”，认真学习借鉴，创新发展。

【提问】黄沙飞舞：社科体系中党的领导权是否妨碍了社会科学和繁荣？

如果妨碍了为何这个领导权不退出？

张祖桦：

政党是以政治为志业的组织，社会科学机构是以学术为志业的组织，二者是完全不同的领域，政党领导社会科学等同于以政治标准要求学术服从，当然是错误的、荒谬的。它不退出是因为中国的政治制度是“党领导一切”。

【提问】磁单极子：张老师弃政从文基于什么考虑？
从前面的介绍看张老师也是个官员，不知现在还是否，若不是基于什么原因，呵呵。想知道，但你也可以不回答：)

张祖桦：

弃官从民乃特殊历史事件下的个人选择，是良心使然，求得问心无愧！在民间也可以对社会进步作出贡献。

【提问】yangcl：张老师估计中国大约还需要多久能实现宪政？

张祖桦：

谢谢！我不是诺查丹马斯，无法作时间上的预言。但席卷全球的第三波民主化浪潮和苏联、东欧与世界许多国家的宪政转型，使我对中国未来实现宪政民主充满希望与信心！哲人说得好：学史使人明鉴。

【提问】磁单极子：想知道，人大代表那时候会存在么？
如果真正实现宪政的话？

如果存在，是扮演一个什么样的角色？

谢谢张老师！

【提问】黄沙飞舞
呵呵，我想应该是专职议员了，不好意思，代张老师回答了，呵呵

【提问】磁单极子
如果真正实现宪政的话？

如果存在，是扮演一个什么样的角色？

谢谢张老师！

张祖桦

谢谢代答！正合我意！

【提问】七剑：理想中的中国政府
张老师提倡的“限政”加上秦晖老师提倡的“权责对等”。

愿天佑中华！

张祖桦：

宪政、民主、法治、责任政府加共和（可能还有联邦制），构成理想中的中国政府。值得我们一生为之奋斗！

—————访谈结束时间到，谢谢张老师—————

张祖桦：

谢谢主持人！谢谢各位网友！

以奥运促人权

人权关涉人的自由、尊严与福祉。将中国人的人权落在实处远比举办奥运会重要得多。

中国政府为了迎接 2008 北京奥运会，特别宣布从今年 1 月 1 日起，放宽外国记者采访限制，期限为 21 个月。尽管这只是一种有限制的开放，但是相对于以往对外国记者和新闻媒体严加管制的做法，新政策毕竟是一个进步，因而应该给予肯定和鼓励。英国诺丁汉大学中国研究所的郑永年教授为此在《联合早报》上撰文，强调指出：没有信息开放，就没有人权（《中国的媒体开放与政治变革》）。

另一件值得称许的事情发生在重庆市。据《南方都市报》报道，重庆市彭水县教委借调干部秦中飞，去年 9 月因一则针砭时弊的短信诗词涉嫌诽谤被刑拘，继而被捕。重庆市有关部门组成调查组调查后认定，此为一起政法部门不依法办案、党政领导非法干预司法的案件。为此，重庆市委组织部已经免去蓝庆华彭水自治县县委书记、常委、委员职务。其他相关人员正在处理中。由于制度性的原因，中国党政机关有法不依、执法犯法与滥用司法的现象极其普遍，但是象重庆市处理彭水诗案这样自查自纠、自承“政法部门不依法办案、党政领导非法干预司法”的确相当少见。

此外，最高法院回收死刑核准权，最高检察院力推被害人补偿立法也引起社会关注，受到法学界与社会舆论的好评。

与此同时，有必要强调指出，中国政府在改善北京奥运的软环境方面尤其是在人权领域，还存在着非常多的问题和非常大的差距。

新年伊始，透过海外媒体的披露，各地侵犯人权的消息接踵而至：上海公民段惠民去年 11 月 3 日到北京上访，被上海驻京办人员截访并施以毒打，身受重伤，随后又被强行送去劳教，因得不到及时治疗，于 1 月 2 日死亡。

元旦假后第一个工作日，《百姓》杂志主编黄良天因报道侵占农民土地维权事件被迫移交工作；四川新闻网记者陈宇因揭露成都市新都区三河场收费站违规收费一事，而被成都警方以涉嫌泄密传唤。

南京著名自由作家杨天水先生于 2006 年 5 月 16 日被当局秘密审理当场宣判 12 年有期徒刑后，被监禁于江苏金陵监狱，次月转送南京监狱。杨天水的姐姐杨桂香 1 月 4 日接受记者采访时表示：“杨天水的身体状况很糟糕，面色很不好，看上去非常虚弱，好像有大病一样，精神也不好”。杨天水在狱中被强迫做劳工，做篮球、拖鞋胶底等物品。

1 月 6 日，河南省修武县怀丰乡陈村教会当地警方袭击，11 名基督徒被带离现场接受讯问，至今只释放了 2 人，仍有 9 人被拘押。浙江萧山“7.29 事件”8 名教会领袖一审被判处刑罚。

1 月 9 日，《中国贸易报》山西记者站记者兰成长与同事共三人到山西大同市浑源县无证开采的黑煤矿进行调查采访时，受到当地一黑煤矿主指使的一伙不明身份暴徒围攻，被欧打成重伤，随后死亡。

1 月 10 日，《六四天网》以“80 老母遭拆迁寄放慢性病防治中心”报道了 86 岁的成都市民杨惠珍因为房屋可能遭暴力拆迁，被儿子寄放慢性病防治中心。目前，拆迁方已修建围墙圈占了杨惠珍、严德荣等遭捣毁的私房。而成都警方居然作出不立案通知书。

《南华早报》披露，1 月 11 日，在全国图书订货会开幕当日，中国新闻出版总署召集了一个“通气会”。会上，副署长邬书林以宣读方式公布了一份“2006 出版违规书选”，章诒和的《伶人往事》与《沧桑》、《我反对：一个人大代表的参政传奇》、《一个普通中国人的家族史》、《风云侧记——我在人民日报副刊的岁月》、《年代怀旧丛书》、《如焉》、《新闻界》等八部文学作品被禁止发行，并要对有关出版社进行处罚。同日，曾经对“八九”死难者周国聪获赔案以及是否对中共执政有信心、是否支持中共总书记差额选举产生等诸多焦点问题，在中国大陆成功进行民意调查的中国国情咨询网，被当局再次关闭！

1 月 12 日，山东省临沂市中级人民法院对盲人维权人士陈光诚作出终审宣判，维持一审法院“有期徒刑 4 年零 3 个月”的原判，主要罪名依然是“聚众扰乱交通秩序”。同日，浙江著名作家、诗人、剧作家力虹（张建红）被当局以涉嫌“煽动颠覆国家政权罪”在宁波中级法院秘密开庭审理，法庭上没有任何旁听者，力虹家人前往但被拒绝进入法庭旁听。广州方面则传来了维权人士郭飞雄在预审阶段遭受虐待和威胁的信息。

上海杨浦区法院近日以“损坏宾馆财物”，判处上海访民毛恒凤两年半有期徒刑。《维权网》为此发表的声明认为，该判决是对毛恒凤不断上访、要求政府依法保障她个人及其他上海上访人士的基本人权进行的打击和报复，试图阻止她继续进行维权抗争。

自1月16日起，上海警察把维权律师郑恩宠围困在家中，切断其所有电话。据来自郑恩宠亲属的消息，这次围困是为了阻止他和爱尔兰人权组织成员见面。

1月17日，多次被官方投入精神病院的上海访民刘新娟在北京公安部信访室遭上海警察非法绑架回沪，拘禁于闵行区七宝派出所，1月18日又将其强行关入闵行区精神卫生中心（即精神病院）。

广东佛山市南海区三山港村民，在看守阻止非法征用的土地开工两周后，1月18日被官方派遣上千名警察及公职人员到场清场，至少有8名村民被抓走，迄今尚有5人被关押。

福建莆田农民维权代表黄维忠先生1月中旬在狱中写的公开信中指出：“司法权控制行政权，使权力不能漫无天际，这是立法意义。但实践却证明：我黄维忠由原告却变成被告，被指控守法者有罪，行政机关的高度介入，把一个无罪之人投进监狱，就这样，法律尊严被公然践踏，但他们却可以高唱：发展是硬道理，稳定压倒一切。软着陆、点刹车、和谐社会等，好像中国的发展只要靠口号，靠行政措施，所有的人权被侵犯却都可以不再乎，以法‘制’国而就不进化为以法‘治’国。”

在新闻自由方面，据无疆界记者组织发布“全球新闻自由指数”年度评比，中国在一百六十八个国家排名第一百六十三；其观察报告指中国“面对持续的社会不安，政府选择强加新闻管制；媒体被迫自我审查，网际网路遭整肃，且与外国传媒保持距离。”

美国人权团体“自由之家”1月17日发表《2007年全球自由状况报告》。自由之家今年的报告囊括了全世界一百九十多个国家。报告在评估各国自由状况时分政治权利和公民自由两项指标，最好的是一级，最差的是七级。中国被列为“不自由”国家，在政治权利和公民自由两项指标上，分别获得了七级和六级的评分，均属于「不自由」之末。整体而言，有如美国国会报告所指出的，“中国人权2005年倒退，2006年持续不进反退，当局且加强控制”。

中国政府为了争取奥运举办权，曾承诺在2008年奥运会前改善人权。北京奥申委副主席刘敬民曾信誓旦旦地对外界保证：“由北京举办奥运会将有助于中国的人权事业发展。”但国际特赦组织表示：除了在改革死刑制度方面有所进步，其它关键领域上中国政府的人权纪录却在恶化。国际特赦组织亚太区副主任贝凯玲说：“过去一年，中国政府对记者和互联网用户进行新一轮打压，使政府‘全面新闻自由’的保证成为一句空话。现在的情况与‘奥运精神’和‘维护人类尊严’的实际宗旨背道而驰。”

据法新社和美联社发自北京的报导，随着 2008 年 8 月夏季奥林匹克运动会日近，国际奥委会主席罗格（Jacques Rogge）不久前到北京视察准备工作，他对于中国当局有关奥运会硬体建设及技术层面表示称赞，同时也忧虑世界对中国的恶评，不利北京奥运整体形象。虽然罗格并未细述，中国政府箝制新闻自由、侵害人权的种种作为，加上北京大兴土木导致破坏具历史意义的社区及空气污染，最受国际社会关切。

中国政府既想通过举办奥运会——这一世界体育盛会来扬威于世界，却又不想在人权领域取得实质性进步以改善自身的国际形象，甚至于在争得奥运会主办权后言而无信，千方百计要把奥运与人权剥离开。事实上，既然在体育运动世界中，人类有共同的体育准则和价值观，那么人类社会的政治经济活动的和谐，也同样应该建立在共同的准则和价值观上。在经济交往中，中国已经加入 WTO，承认市场经济和国际市场一体化；政治上的人权、自由、民主、宪政、共和也是普世性的人类价值观；中国政府一贯采取国家机会主义立场，投机取巧，背信弃义，拒斥主流文明，因此受到世界舆论的广泛谴责是理所当然的。

著名华人历史学家、“克鲁格人文与社会科学终身成就奖”得主余英时先生在《民主制度与近代文明》一书中说得好：“独裁者系抱着‘朕即国家’的理想，故极力压制个人；而民主思想则着重个人的价值，着重个人的人格与尊严，权力不能加以损害，法律不能加以剥夺。民主国家的宪法中对于个人的价值均有明文保障，1966 年联合国大会通过的《人权公约》也是着重保障个人的权利。个人的自由系社会进步的原动力。”

联合国大会通过并颁布的《世界人权宣言》明白宣示：

“兹鉴于人类一家，对于人人固有尊严及其平等和不移的权利的承认，乃是世界自由、正义与和平的基础；

复鉴于对人权的无视和侮蔑已发展为野蛮暴行，这些暴行玷污了人类的良心，而一个人人享有言论和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高企望；

复鉴于为使人类不致迫不得已铤而走险以抗暴政与压迫，人权须受法律规定之保障。”

联合国大会 1977 年通过的《关于人权新概念决议案》规定：“一切人权和基本自由都是不可分割并且是互相依存的；对于公民权利和政治权利、以及经济、社会和文化权利的执行、增进和保护，应当给予同等的注意和迫切的考虑；”“个人和各国人民的一切人权和基本自由是不可剥夺的。”

对照一下国际人权公约，不难看出，中国一些地方政府和司法机关肆意践踏人权的行径是何等地野蛮，何等地蒙昧，何等地与国际人权法和人类文明的基本准则相悖逆。在人权早已成为全人类的普世价值的今天，所有侵犯人权的恶行都应受到态度鲜明的谴责与抵制。

人权是一个现代公民必须拥有而且不可或缺的权利。它主要由三个部分组成的：首先是人作为人应当而且必须享有的固有权利，它是其他一切权利的基础，主要包括生命权、健康权、财产权、追求幸福权等；其次，人权还应该涵盖人要维持符合人性尊严的生活所应保障的基本权利，即“社会人权”，如工作、独立工会、住房、健康、休息、环境、儿童教育、妇女平等；最后，人权还应包括个人在国家政治生活中应有的政治权利，即“参政权”，如选举权和被选举权，结社权（含“组党权”），参与公共事务的权利等。人权是神圣而不可侵犯的，如果任由政府和司法当局滥用公权今天侵占一块，明天肢解一块，那么，人权将荡然无存。

一些地方政府和司法机关肆意践踏人权的恶劣行径也违背了中国现行宪法和法律，是一种典型的毛泽东式的无法无天的暴行。2004年宪法修正案第33条专门增加了一款，作为第3款，明文规定“国家尊重和保障人权”。中国宪法中还明文载有很多关于公民权利与自由的条款，例如“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”（第三十五条）“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”（第三十六条）“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。”（第三十七条）为了方便论述，我把上面提及的言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰与人身自由简称为“八大自由”。这“八大自由”都很好，但是在今日中国均属可欲而难求的稀缺品。

上述宪法权利是社会状态下个人最基本的自由和权利，它的实现关乎每一个人的幸福与安全。宪法权利界定政府行为边界，赋予政府责任，从而使公众免于不幸，政府不致腐败。对这一权利性质的清晰体认是我们确立政府合目的性运用的理论前提。在我国这样一个国家主义传统土壤深厚的国家里，宪法权利的理性基础还可以帮助我们培育警惕公共权力的法治意识。此外，宪法权利依赖司法救济这一事实使我们看到落实纸上宪法为实在权利的艰巨性，及我国存在的制度差距。

人权不是从天上掉下来的，也不是被书面文件赋予的，而是靠全体公民坚持不懈地努力追求争取来的。德国著名法学家鲁道夫·冯·耶林说得好：“牺牲一种被侵害的权利是怯懦的行为，人们的这一行为招致耻辱，招致对共同体的最大损害；为权利而斗争是伦理的自我维护的行为，是一种对个人自己和集体的义务。”

面对2008年北京奥运会一天天临近，我们不能对普遍存在的公权伤害人权的现象熟视无睹、无动于衷，而应高举“争取人权”的大旗，为人权而呼吁，为人权而建言，为人权而行动，为人权而斗争。

为此，我对执政党和中国政府公开提出如下建议：

- 1、采取实际措施落实“依宪治国”与“依法治国”的施政理念，取缔各种违宪违法、侵犯人权与限制公民人身自由的制度规章；
- 2、尽早制订保障新闻出版自由的《新闻法》和《出版法》，取消违反宪法原则、扼杀言论自由的书报检查制度；
- 3、放弃与世界文明主流相对抗的网络管制恶法，切实尊重与保障网民的言论自由；

- 4、释放因政治原因和信仰原因被判刑的人士，恢复他（她）们的人身自由；
- 5、落实《国际人权公约》规定的公民迁徙自由，允许因政治原因和信仰原因留滞海外的中国公民返回自己的祖国；
- 6、少做秀，多做实事。拿出诚意来做几件象样的“尊重和保障人权”的实在事，以取信于民，取信于国际社会。

人权关涉人的自由、尊严与福祉，失去人权是生而为人的最大不幸！因此，将中国人的人权落在实处远比举办一届奥运会重要得多。中国在人权领域的落后与不良表现是不争的事实。我希望中国能成功地举办奥运会，更希望中国能以举办奥运会为契机认真而不是敷衍地改善自身的人权状况。

2007年元月

维权时代的来临 ——张祖桦先生谈维权运动

访谈人：本刊记者（简称“记”）

被访谈人：张祖桦（简称“张”）

记者：请您谈谈中国维权运动的历史来路？

张：追根溯源，维权在中国的历史已超过一个世纪。所谓“维权”，维的是人权与公民权。早在19世纪晚期，何启、胡礼垣、严复等人就已将“天赋人权”的思想从西方介绍到中国。康有为在1902年年发表的《大同书》中也提到：“使大明天赋人权之义，男女平等皆独立”。五四运动的旗手陈独秀曾在《新青年》上撰文提出：“国人而欲脱蒙昧时代，羞为浅化之民也，则急起直追，当以科学与人权并重。”此后百年，风云变幻、思潮激荡，吾国吾民追随先贤渴求人权的奋争未曾止息。由此构成了一个无法磨灭的传统，是一笔异常宝贵的财富，其中有很多值得继承的内容，比如1957、四五运动、民主墙与人权运动、八九民运等。

记：2003年以蒋彦永披露萨斯真相、孙志刚在遣送站被打死、孙大午以非法集资罪名被抓及杜导斌因言获罪为代表性的事件，中国掀起了一轮维权高潮，至今四年来，中国维权运动有什么变化？

张：个人认为主要有这样几方面的变化：一、由点到面，遍及全国。起初是如您提到的一些个案，四年过去，现在是遍地开花，一上到海外的新闻网到处都是维权的信息；二、参加的人群愈来愈广泛。初则主要是网络知识分子与法律工作者，现今则遍及各行各业、草根精英、体制内外；三、国际化。借助于互联网与国际传媒，中国公民维权运动与全球联通，迅速地传播到全世界，争取到愈来愈多的国际支援；四、理性化程度提高。尽管在维权与政治的关系及操作方式上

存在一些争议，但是通过不断讨论、反思与总结经验，维权群体在维权运动的发展方向与方法论上的理性程度有了明显提升，因而在运动的内涵上更加深入，持续性上也变得更为坚韧。

记：今天中国的维权运动总体处于什么状况？

张：2003年兴起的这一波维权运动总体上还处在方兴未艾、此伏彼起、四处蔓延、各方角力的阶段。毕竟才只有短暂的四年时间，一切都处在变动中与发展中。尽管遭受严酷打压，但是“得道多助，失道寡助”，更重要的是维权关系到每一个公民的切身利益、顺应民心民意、且合宪合法，因此统治者中谁也没有这个能力把维权运动镇压下去。

记：时下中国维权运动的时代背景比以前有什么变化？

张：我认为主要有三点：

一、民主化的时代：第三波民主化浪潮席卷全球，势难阻挡。从西欧到苏东到南美到非洲到亚洲，要求民主、申张民权的声势一浪高过一浪，颜色革命的骨牌效应持续发酵，连中南海的高参也在高唱“民主是个好东西”，你拿什么来抗拒民权？

二、互联网的时代：随着网络技术狂飙猛进般地发展、网络媒体的大量诞生、网民快速增长，使得封锁新闻、控制舆论的愚民政策彻底破产；维权群体可以通过网络低成本地将信息迅速地传达到全国和全世界，并可以较为充分地弥补组织资源不足的缺陷，将维权力量集结到一起。

三、全球化的时代：信息与经济的全球化打破了国家的藩篱，使整个人类的利益空前紧密地联结在一起，人权无国界，维权需要国际社会的关注与支持，正义的事业需要互相奥援，人们对此感受得愈来愈真切。

这三点对维权运动的发展都非常有利。

记：近年来中国维权运动主体有什么变化？

张：中国维权运动的主体从一开始就是由一批知识精英、法政精英和草根民众担当的，这方面变化不很大，只是从近期的一些有社会影响力的事件来看，有愈来愈多的学者和法律工作者主动地参与和介入到维权领域中，突显出他们的作用和能量；还有一些体制内的人士如老党员、老干部、党校团校的教师、法官和检察官开始加入维权行列，产生了广泛的社会影响。我觉得这些都是令人欣慰的变化。

记：目前维权运动面临的困难主要有哪些？

张：困难是显而易见的。首先是当局垄断了立法、司法、行政、警察、媒体等各种公权力和政治经济资源，使得维权群体处于极度弱势的地位；其次是中国的制度环境很差，“有法律无法治，有宪法无宪政，”使得维权群体很难找到合法的权利救济途径；再次是维权群体自身受制于恶劣的环境，组织化程度较低，难以形成互相配合、整体推进、资源共享、优势互补的态势；缺乏象甘地、马丁·路德·金、曼德拉、昂山素季那样的声望卓著、品德高尚、身体力行的领导者；除了道义资源以外其它各方面的资源都比较缺乏等等。当然，任何一种社会运动都会遇到各种困难，运动的发展深入实际上就是一个克服困难、排除障碍的过程。

记：如何突破维权难点？

我在《马丁·路德·金与美国民权运动的启示》一文中提出了五点建议：

一、维权运动要有高尚的哲学思想作为导引；这方面，我们可以从世界各国的先行者那里吸取丰富的养分，尤其是西方公民不服从的传统、甘地“非暴力不合作”的精神和鲁道夫·冯·耶林“为权利而斗争”的学说。

二、精英和大众要互相尊重，相互配合。

三、注意从关系民众切身利益的事情（个案）入手。

四、注意利用现有的政治资源与法制资源。

五、逐步形成社会力量与社会运动，持续不懈地进行努力。

我在文章中对这五点都作了论述，可以供维权者参考。总之，要讲究策略，有理、有利、有节、有勇、有谋、有智。菩萨心肠，霹雳手段，如来智慧。

记：公民维权运动与中国社会民主转型的关系怎样？

张：我觉得二者之间是一种紧密关联、“一而二，二而一”的关系。我前面讲到当今世界是“民主化的时代”，民主化的主要诉求之一就是申张民权、申张公民权利，这与维权运动的诉求是完全一致的。如马丁·路德·金所言“美国民主的伟大之处是为权利而抗议的权利”。维权事件虽然大多集中在社会经济领域，一般不带有政治性；但是由于当下中国的侵权主体是政府与公权部门，而政府与公权部门肆无忌惮地滥用权力、侵犯人权的主因是由政治制度造成的，所以，要从根本上维权，必然要求政治民主与经济民主、要求实行宪政与法治、要求公民治理与自治。同时，公民的政治权力如选举权和被选举权、表达权、结社权、参与公共管理权，均是公民权力的重要组成部分，同样需要争取和维护。因此，公民维权运动的发展一定会推动中国社会的民主转型；而宪政民主的推进也一定会有助于公民维权运动的发展。

记：未来中国维权运动的发展趋势怎样？

张：我去年写作《马丁·路德·金与美国民权运动的启示》时，是希望中国正在兴起的公民维权运动能够象 50 年前发生在美国的黑人民权运动一样产生深远的社会影响甚至于改变美国人的价值观。时隔一年，目睹中国维权运动在严酷打压下仍然持续发展，而且参加进来的人愈来愈多，维权运动的步伐愈来愈稳健，人们的公民意识和权利意识日益觉醒，我觉得维权运动已是大势所趋、人心所向。当局提出“亲民政策”与“和谐社会”实际上是意识到光是依靠镇压的“零和游戏”是没有用的，只会加剧社会冲突，因而需要辅之以缓和与怀柔手段，需要采取一些让步政策以化解日益尖锐的社会矛盾。这就为非零和社会博弈的达成提供了可能与机会。同时，人权运动的全球化趋势也给了中国维权运动以极大的支持。当然，可以预见，维权运动的发展决不会是一帆风顺的，还会遭遇残暴打压、甚至于流血牺牲；还会遭遇挫伤重创、甚至于千折百回；还会经历一个很长时间的拉锯战，对峙胶着，此消彼长。然而，“青山遮不住，毕竟东流去”，“沉舟侧畔千帆过，病树前头万木春”，我相信通过民间推动，上层应对，内外交加，日积月累，坚持不懈，中国公民维权运动一定会取得最终的胜利，也必将改变中国的历史和中国人的价值观，其历史意义当不亚于当年的美国黑人民权运动。

2007 年 3 月

只待新雷第一声

--祝贺《开放》创刊二十周年

包遵信 张祖桦

欣闻贵杂志创刊二十周年，谨向金钟先生、蔡咏梅女士暨《开放》杂志社全体同仁致以热情地祝贺与诚挚地敬礼！

《开放》杂志在过去二十年的生命历程中，秉持自由、民主、人权、法治与开放的基本价值，不惧专制强权与邪恶势力，高扬言论自由与新闻自由的旗帜，坚持讲真话，勇于披露事实真相，发表了大量具有真知灼见、洞烛幽深的社会政治评论，对于传播主流文明理念，批判专制主义制度文化，推动中国和平民主转型，起到了极大的催化作用，因而在大陆知识界及民间社会享有极佳的口碑。

过去的二十世纪，有两股极权主义社会思潮给人类造成了空前巨大的灾难。一是法西斯主义。由它引致的两次世界大战和集中营、种族仇杀给人们留下了极为惨痛的记忆。二是共产主义。由它造就的苏联、冷战、阶级斗争、无产阶级专政、社会主义改造，给人类来的祸害更为创深痛巨。

阿伦特在《极权主义的起源》中指出，极权主义的本质是恐怖，这种恐怖通过秘密警察、死亡集中营、高压统治手段和意识形态来实现。极权主义现象是人类历史上前所未有的全新的现象，它不同于以往的暴政。人类历史上有许多的暴政和暴君，但是，过去的暴政都是为了夺权或维持权力，其目的是消灭敌人，确立或巩固自己的权力。而极权主义则是要消灭一切人的本质，摧毁人性，不仅仅是敌人，而是一切人。这就是极权主义的恐怖本质，它实际上是一种极端的野蛮。极权主义宣称“一切都是可能”，但其实它带来的不过是“一切都是可以毁灭的”，否定一切，打倒一切。它以“自然法则”或“历史法则”来代替人的作用，以强权和暴力摧毁人的生命与尊严。

在上世纪中叶，全世界的民主进步力量通过英勇卓绝的抗争，彻底战胜了骄横一时的法西斯主义。随后又用了半个多世纪的时间，终于在新世纪到来之时，拆除了柏林墙，彻底埋藏了苏联帝国和以其为核心的社会主义阵营，结束了冷战。

但是，共产极权制度还没有被根除，它饱蘸着“六四”英灵与民主志士的鲜血仍在中华大地上肆虐。时至今日，中国人民仍未享有言论、出版、集会、结社、游行、示威、罢工、人身、宗教信仰和免于恐惧等各项自由权利。中共统治集团仍然在顽固地坚持一党专政，排拒政治改革与自由民主。一个多世纪前先贤们提出的“走向共和”与“实行宪政”的理想仍未得到实现。中国大陆的新闻媒体竟被当作“党产”任由中宣部和各级党委的宣传部操控，既不能“本地揭露”，也不能“异地监督”，而不能批评“老大党”，整个一个“党天下”。谁若不服管制，轻则撤职查办，重则关进大牢。因此，《开放》的存在，功德无量；《开放》的坚持，利泽千秋。我们相信，在中国新闻史和中国民主史上，《开放》杂志的坚守自有其不可磨灭的地位；而其在热爱自由的中国人民心中也将留下不可磨灭的印记。

世界范围的民主化浪潮已深入人心，并且必将取得最终胜利。顺昌逆亡之道，世人皆明。让我们一同携起手来，继续努力，一直坚持到中国实现自由民主的那一天。

清代著名诗人张维屏的《新雷》诗很能表达我们此时的心声：

“造物无言却有情，
每于寒尽觉春生。
千红万紫安排着，
只待新雷第一声。”

包遵信 张祖桦

2007年1月1日

《开放》2007年元月号

我的“三加一”分析法

常常被朋友问起对中国政治局势与前景的看法，也每每接受媒体记者就中国政局的采访；为此，我对别人所作的政局分析亦比较关注，尤其是关注他们的分析方法，并且注意学习他们的优点和独到之处。影响中国政治局势的因素很多，如何在纷繁复杂的表象和线索中找出关键所在，实在不是一件容易的事情。“工欲善其事，必先利其器”，选择一种适当的工具（方法）可以使分析变得简明一点。本文介绍一种我总结归纳出的方法——“三加一”，希望能对关心中国时局的人士有所帮助。

一些论者在分析中国政局时从某一个视角深入开掘进去，如“为什么共产党‘气数未尽’”，“自由民主的中国希望在民间”，“中国政治变化的动因主要来自外部世界的挑战”，观点鲜明，洞见锐利，能给人以不少启发，我将其称为“单要素分析法”。有的政治观察家则从社会政治矛盾、统治者的整合能力和经济三个主要变量及其互动关系来解析中国政治的发展趋势，亦给我以深刻启示，我称之为“三变量分析法”。还有一位朋友借鉴西方政治理论与政治动力学原理，发明了一种分析中国政治局势的“六分法”（自我命名），我觉得也有较强的解释力。限于篇幅，我就不一一评介了。

我的“三加一”分析法与上述几种分析方法有同有异，所谓的“三”指的是“执政集团”、“民间社会”与“国际社会”，“一”指的是“经济”。为何叫“三加一”而不叫“四分法”？原因是其中的“三”侧重于政治，“一”则侧重于“经济”，因此也可以算做是一种政治经济学的分析。这种分析方法是动态的分析方法，所以，内容是可以不断添加、常说常新的。

有了“三加一”分析法，遇到棘手的政治问题就不至于头大了。比如，过一段时间就会听到有人讲中央某领导人说了“中国要实行民主”、“要进行政治改革了”，云云。遇见这种情况，你听听是可以的，但千万不要一厢情愿地轻信。因为政治领袖常常会视政治需要发表一些“与时俱进”的言论，以博取舆论的同情，化解被动局面。此时，“三加一”分析法就可以派上用场了。下面我就用它试着为你分析一下，不涉“国家机密”，仅供“外部参考”。

A、“三”之一：“执政集团”

中国现时的执政集团就是中国共产党，准确地说是中共统治集团，与普通党员没有多大关系。

中共的本质是马列主义集权制的政党。所谓马列主义集权制的政党主要有两个特征：一是以马列主义为意识形态；二是政治权力高度集中，垄断在一个人（如斯大林、毛泽东、铁托、霍查、金日成与金正日父子）或几个人手里（如政治局常委）。

列宁在《共产主义运动中的“左派”幼稚病》中有一段话堪称经典注解：“群众是划分为阶级的；……阶级通常是由政党来领导的，政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。”如此，群众经过阶级和政党最后就被领袖“主持”或“代表”了。

显然，这种集权制政党的性质是与现代民主政党相背反的。你只要坚持这种性质，就不可能实行“党内民主”，也不可能转变成现代民主政党。如果你改变

这种性质，就不再是马列主义集权制的政党了，或者说就不再是共产党了（譬如叫社民党或民社党）。

有人会说中国国民党曾经是一个集权制的政党，现在不是转变为民主政党了吗？不错！中国国民党确曾是一个集权制的政党，但它不是以马列主义为意识形态的政党，而是一个以三民主义为指导、以实现宪政民主为目标的政党，所以，它经过一个长期而痛苦的过程（包括失去政权）终于转变成现代民主政党。

反观那些以马列主义为意识形态的集权制的政党，如苏共、前东欧国家的共产党、古共、中共、柬共（红色高棉）、北朝鲜劳动党，有哪个转变成现代民主政党了？似乎一个也没有。

越南共产党近来在搞政治改革，建立了党内质询和监督制度；通过新闻媒体提前两个月公布政治报告草案；中央委员会实行差额选举，中央规定得票率不到50%者，就不能进入中央委员会以及由下而上地推荐和提名人（至于外界盛传越共总书记一职是通过差额选举产生的，是在原总书记农德孟和胡志明市委书记阮明哲之间竞选的说法，始终没有得到证实）；信息公开化、加大透明度。但是它在意识形态方面并没有多少创新，党内民主的范围还很有限，更没有推广到社会领域，因此只能算是开了个头，结果会怎样还有待观察。

回过头来对中共作动态分析：中共当然不是一成不变的，1921年——1949年中共从“山坳上的共产党”变成“庙堂上的共产党”，也就是从“革命党”变成了“执政党”。1949年——1976年，中共是毛泽东一人独裁的“专制党”，主导思想是阶级斗争和无产阶级专政下继续革命，一直搞到毛去世。1976年至今，中共领导人虽换了几茬，除了华国锋搞“两个凡是”的一段时期，基本上推行的是邓小平路线，即政治上坚持“一党专政”，经济上实行“改革开放搞活”（民间简称“改开搞”）。

在坚持“一党专政”的条件下放开手脚“改开搞”的结果，使中共发生了脱胎换骨的变化。对此，万润南先生在《为什么共产党“气数未尽”》一文中作了生动地描述：

今天的共产党，还是原来的共产党吗？一方面，它还是原来的共产党，甚至比原来更共产党；另一方面，它已经彻底蜕变，完全不是原来的那个共产党了。套一句李敖堪称经典的流氓话来比喻今天的共产党，除了该硬的部分硬了，其余的部分都软了。该硬的部分，是指共产党镇压反对力量的意志和决心。因为共产党在八九民运和苏东波大潮之后，在面对任何反对力量出现的时候，镇压的意志和决心更坚定了。在这一点上，它更共产党了，该硬的部分更硬了。老江毫不犹豫镇压法轮功，说明第三代政治成熟、考试合格了。小胡关于要学古巴、北朝鲜的内部讲话，说明第四代也不负邓望，在思想上已过硬了。

六四之后，邓小平讲过三句话：一是“不当头”；二是“不争论”；三是“发展是硬道理”。这三句话，高度概括了共产党的软。“不当头”是对美帝国主义输诚、服软。“不争论”是全面背叛共产主义之后的嘴软：“发展是硬道理”则是为新生资产阶级的成长扫除障碍、铺路架桥的身段软。

尤其值得注意的是“三个代表”的提出：共产党要代表中国先进社会生产力的发展要求；要代表中国先进文化的前进方向；要代表中国人民的根本利益。三个代表是虚晃一枪，多头则无头，谁都代表就是谁也不代表。所以是一句空话。关键是前两个代表。什么叫代表中国先进社会生产力的发展要求？说穿了，就是要代表有钱人的要求；什么叫代表中国先进文化的前进方向？讲白了，就是要代表权贵集团的价值取向。江泽民在这里明确宣布了：今天的共产党，不再是代表无产阶级利益的政党，而是代表有钱人和权贵集团的政党。作为组织上的配套措施，就是宣布资本家也可以入党。最近，国内有关专家对中国富豪进行了一项摸底调查，发现，在平均身价达 22 亿的中国顶级富豪中，党员比例高达 48.5%，即，近半数顶级富豪为中共党员。

中共转型的结果并不是如其智囊所说的成为“执政党”（这是一个伪命题，因为中共在四九年就已成为执政党了），而是成为了“权贵党”，中共统治集团已经变成了既得利益的看守者和维护者，“双保”——保守现状与保持稳定成为权贵集团“压倒一切”的最高共识。

有一种说法或者说是善良愿望，认为中共最高领导人如果有政治抱负、想留名青史，就应当效仿蒋经国或戈尔巴乔夫，启动政治改革，引领中国走上民主与法治道路。这种期望忽视了中共已成为“权贵党”、成为拥有巨大既得利益的权贵集团的现实。正是如此，八九至今在中共领导层找不到主张政治改革的力量和代表人物，就丝毫不足为奇了。退一步说，假设中共最高领导人有“为生民立命，为万世开太平”的抱负，真想搞政改与民主，也很难成为逾越权贵集团刚性利益的“超越者”（王力雄语）。因为正是这个垄断了权力资源的权贵集团构成了中共的统治基础，拆除或松动这个基础，势必会导致多米诺骨牌效应，触发难以控制的统治危机。对此，中共领导者全都心知肚明。这就是为什么胡锦涛在中共建党八十五周年大会上的讲话中大谈保持党的先进性却绝口不提政治改革的原因。

从另一个角度看，中共现时弊病缠身，如何任由贪污腐败发展下去，也会危及到自身安全，所以，政治改革又是想绕而绕不过去的难题。因此，我预测到2007年的“十七大”上，中共会学习越共在政治改革上做一些文章，比如重弹“以党内民主带动社会民主”的老调（不久前以“中共中央党校课题组”名义公布的政改报告和“中共中央办公厅”名义公布的关于党政领导干部任期、交流、回避的三个文件就是信号弹），但肯定不会进行以宪政民主为目标的政治改革，原因上面已经分析过了。

B、“三”之二：民间社会

民间社会指的是独立于国家政权之外的私人社群领域。它包括各种民间组织、私营企业、私立学校、民间教会、民办媒体、实行自治的社区等等。

我们知道，这样的民间社会在1949年以前的一段时期曾在中国存在过，比如斐声中外的南开大学和协和医院，就是私人创办的。但是，中共执政后通过残酷的国有化运动基本上消灭了私营经济和私有产权制度，摧毁了民间社会赖以生存的经济基础，实际上把民间社会从根子上铲除掉了，使得过去的“国家——民间社会——民众”的三层结构变为“国家——民众”的二层结构。执政党以国家的名义对经济以及各种社会资源实行全面的垄断，政治、经济和意识形态“三位一体”全部掌控在党国手里，国家政权通过自上而下的统治机构对民间进行无孔

不入地控制。执政党通过推行一元化的领导和准奴隶制的国有制与单位制把每一个个人管得死死的。

文革结束及其随后的思想解放运动使得意识形态的禁锢全面松动，“改开搞”则打破了经济领域的国家垄断，导致私有经济与民营企业复活，并进而导致社会结构发生了根本性的改变。据不久前出版的《瞭望新闻周刊》报道，中国社会阶层结构已经发生了深刻的变化，原有的“两个阶级一个阶层”，即工人阶级、农民阶级和知识分子内部逐渐分化，增加了包括民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员和自由职业人员等六个方面人员在内的新群体，他们被称之为“新的社会阶层”。这一新的社会阶层以及从业人员人数已超过 1.5 亿人，约占总人口的 11.5%，掌握或管理着十万亿元左右的资本，使用着全国半数以上的技术专利，直接或间接地贡献着全国近 1/3 的税收。在浙江、江苏这类新的社会阶层人士比较集中和活跃的地区，民营企业上缴的税收已经超过 50%。中央统战部的一份调查报告显示，近 10 年来，个体、私营企业平均每年新增就业岗位近 600 万个，约占同期城镇新增就业岗位的 3/4。在中国 7 亿多就业者中，非公有制经济吸纳的就业量（含农业劳动力）就占到 90%以上；如果不含农业劳动力，吸纳的就业量为 1.9 亿人，占全社会就业总量的 26%。

正是在经济社会大变动的基础上，一个中国历史上从未有过的以纳税人为主体的公民社会悄然兴起。其主要标志就是民间社会的复兴；公共空间的逐渐扩大；国人的公民意识、民主意识、权利意识、参与意识空前觉醒；民间力量的成长壮大；公民维权运动方兴未艾。

从政治发展和政治过程的角度看，中国的民间社会主要存在如下几种社会力量：

1、民主力量

表面上看，1989 年“六四”大屠杀以来，中国的民主运动似乎进入了一个低潮期。但是实际上，中国人民对于民主的渴望从未像现在这样强烈。如果举行全民公决，让人民自主地选择“民主政体”还是“一党专政”，我相信绝大多数

人会把选票投给民主。随着公民社会的生长和公共空间的扩大，民主力量正在各个领域累积与发展，既包括体制外的草根阶层与民间精英，也包括体制内持亲民间立场与民主取向的人士。从农村“海选”到城镇竞选人大代表，从许多地方公民发起罢免贪官到“太石村”事件，从今年初的西山会议和《冰点》事件到关于改革的全民大争论，指向越来越清晰——中国的根本出路在于民主、法治、宪政、共和。尤其令人鼓舞的是，70年代和80年代出生的年轻一代公民越来越多地加入到民主队伍当中，并且开始成为民主运动的有生力量，使民主力量呈现生机勃勃的景象。执政集团不惜动用国家机器拼命打压民主力量，恰恰从反面证明民主力量是他们的心腹大患。

2、维权力量

零星的维权活动始于上世纪90年代（如发生在1993年上半年的四川仁寿上万农民抗税暴动），但公民维权形成全国规模与维权力量开始集结却是近年以来的事情。尤其是一大批草根精英的冒头，加上互联网的广泛应用和维权志愿者、NGO、维权律师的加入，使得维权力量得以快速成长。如今，从首都北京到东北边陲，从长江之滨到珠江三角洲，从黄河流域到武夷山下，到处都能看到维权者的身影，听到他们发出肺腑的呼声。

近期曝光的警察统计的数据记录了中国已经目睹了一个持续十年之久的、官员们称之为“群体性事件”（“mass group incidents”）的上升过程，“群体性事件”这是一个非常广阔的、涵盖了所有群体抗议光谱概念的一个名词——包括了静坐（sit-ins）、罢工（strikes）、集体上访（group petitions）、集会（rallies）、示威（demonstrations）、游行（marches）、堵塞交通（traffic-blocking）、占领建筑物（building seizures），甚至还包括了一些公共混战事件（public melees），骚乱（riots）、民族间的纷争（inter-ethnic strife）。公安部报告显示“群体性事件”的数量从1993年的8,700起，到1999年增加为32,000起，2002年为50,000多起，到2003年的时候超过了58,000起，2004年为7万4千多起群体抗争事件，参与者达370万之众；2005年，群体抗争事件猛增至8万7千多起。维权力量藉此荣升至“敌对势力”行列。尤其值得注意的是，这类事件的增长率一直在稳步上扬。全国政协常委、国务院

参事任玉岭先生指出，中国群体性事件的年均增长率为 17%，这些事件 99% 都是由百姓利益受侵害而引起，因此政府应以疏导为主、化解矛盾，以保持长治久安。

3、民间组织

“改开搞”以来，各种类型的中介组织与社会团体取得了较快增长，在短短的 20 年间，仅在民政部门正式登记的社会团体的数量，就从 6 千多个猛增到 20 多万个，增长了 30 多倍。这其中大多是官办社团或以各种形式挂靠在官办机构的社团。民间组织则大多以企业法人的身份在工商部门登记注册，如许多生态环保组织、公共卫生组织、民间研究机构、社会调查机构、慈善机构、企业家联谊机构、民间出版与发行机构等。此外，还有大量不进行任何注册的民间组织，如俱乐部、论坛、校友会、同乡会、读书会、沙龙、商会、书画协会、气功组织、宗教性组织等等。随着互联网的迅猛发展和网民的迅速增加，各种网络社区与虚拟组织开始流行，例如近年来发展较快的网络社区——中国泛蓝联盟，自认是中国国民党的精神党员，据称有近 2000 名成员，是一群平均年龄二十五岁的青年，他们信仰民主自由，关心社会民生，平时在网上以谈天或发表文章的方式交换对时政的看法，网友们也偶尔聚会，或相约参加一些活动。最近则表现出强烈的政治参与意愿，公开宣布“经过三个多月的艰苦努力，克服了外界难以想象的种种困难，中国泛蓝联盟的人大代表换届选举准备工作终于完成，本次选举人大代表，将有 102 名国民党精神党员自发参选。”

当局对民间组织的发展深感戒惧，想方设法地严加控制，对组织者更是极尽打击迫害之能事。但是，“青山遮不住，毕竟东流去”，民间非政府组织的发展已呈不可逆转之势，连不久前出台的中央党校政改报告也主张认可与支持民间组织的存续。可以预期，一旦民间组织获得法治保障，其覆盖面和影响力将进一步扩大，众多的公民将不再是被动的命运承担者，而会成为公民社会的积极建设力量。

4、功法力量

功法力量在上世纪 80—90 年代兴盛于一时，其中影响较大的如中功、法轮功、香功，都号称有上千万信徒，在党政机关中也不乏支持者。但是在 1999 年中共将功法组织定性为“邪教”之后，其领导人及骨干或被判处徒刑，或被收押劳教，或者流亡海外，其所兴办的实体或企业也被取缔，财产被没收。功法组织在国内的力量大不如前，中功与香功几乎消声匿迹，唯独法轮功一直在艰苦撑持，顽强地以各种形式抵抗打压。法轮功通过自身努力在海外和国际上取得了相当大的发展，创办了自己的媒体，开展了国际司法救济，撰写了“九评”，发动了“三退”，发明了许多突破网禁的工具，在国内和国际上赢得了广泛同情。尽管知识界对法轮功现象的看法存在一些争议，但对法轮功及功法组织是一支不容忽视的社会力量恐怕没有什么异议。

5、民间宗教

民间宗教是指在官方控制之外的宗教群体。近些年来，几大宗教如佛教、伊斯兰教、基督教在中国均取得了较大发展，其中尤以基督教的发展最为迅速，今天已遍布全国城乡。据《耶稣在北京》一书的作者大卫·艾克曼 (David Aikman) 说，在中国有大约七千万新教徒和大约一千二百万天主教徒，其中许多基督徒还属于精英阶层，如作家、科学家、律师、知识分子，愈来愈多的人加入各自所在的地方教会、社区教会和家庭教会。

当局对民间宗教的政策是一方面尽可能将其纳入到官方的管辖之内，另一方面则无情地打击那些坚持独立立场的民间教会。对华援助协会获知，从 2003 年以来，仅在浙江一省，就有 300 余间教堂被警方拆毁。最近的一个例子是，今年 7 月 29 日下午，当地政府动用几百辆汽车，四台大型挖路机，数千名武装警察，对杭州市肖山区党山教会的新建会所，进行武力拆除。当时约有几千余基督徒在会所现场，警察用武力强行驱赶抓捕，20 多名基督徒被打伤，其中四人伤势严重，50 余名基督徒遭拘捕。之后，100 多个家庭教会的数千名教徒参加禁食祷告。中共的《探索》杂志今年初指出，肖山共有 6 万 4 千名基督徒，并警告说，一些党员政治立场不坚定，信奉了基督教。

虽然大多数基督徒不主张参与政治事务，但他们非常渴望能够自由地生活，希望当 2008 年中国主办奥运会时政府会大幅度改善中国的宗教生活环境。许多中国新教徒希望能在 2007 年有机会公开举办首位西方传教士马礼逊（Robert Morrison）到中国传教 200 周年的纪念活动。众多中国基督徒相信基督徒的增多将会保证中国能没有暴力地成功转变为民主政治。艾克曼认为，虽然中国的亲民主人士大多是世俗的，但他们当中的很多人到西方后接受了基督教，并将信仰融入到政治理念中，从而深刻了原来的民主诉求。另外，他认为，中国所有的基督徒均支持民主变革，其中大多数还坚信基督徒的增多将是中国实现非暴力民主化的重要保证之一。他预测，在今后 30 年内中国可能有三分之一的人口成为基督徒，由此成为全世界最大的基督国家之一。他认为，中国这条“龙”将被基督的“羔羊”所驯服。

上述几种社会力量虽不无交叉重叠部分，但总起来说仍处于离散状况，彼此之间尚存在一些矛盾甚至紧张关系。主要问题在于民间社会力量的组织化程度还不高。要把群体利益转化为一个社会运动的动员能力，组织力量是关键。在现代社会中，组织是一种最重要的政治资源。美国著名政治学家亨廷顿在《变动社会的政治秩序》一书最后一节“组织的必要”中指出：“弗赖在 1966 年说，‘没有组织就没有权力，没有权力就没有在国家生活中的表现。’组织是通向政治权力之路，但也是政治稳定的基础，从而也是政治自由的先决条件。许多进行现代化的国家存在的权力和权威真空，可以暂时由具有能引起大众狂热拥护的特殊气质的领导人或军事力量来填补。但要长期填补，就只有靠政治组织。要么是由既定的上层集团通过现有政治体系相互竞争，以组织群众；要么就是由持不同政见的上层集团组织群众，来推翻现有的政治体系。在进行现代化的世界里，谁组织政治，谁就控制了未来。”

现代政治主要表现为有组织的政治，无论是选举，还是其它政治表达；无论是群体参政，还是议会政治；都需要组织的整合。中国现行宪法虽然规定了公民有结社的权利，但迄今没有相应的《政党法》和《结社法》加以保证；虽有《社团登记条例》，却没有政治性社团申请设立方面的规定；公民申请成立政党或政治性社团不仅得不到准许，还会受到严厉的惩处。因此，使得宪法中的这一条文

形同虚设。显然，不改变这一状况，就谈不上政治现代化，也不利于中国的政治进步。争取落实宪法中已载有的“结社自由”应成为中国今后宪政民主运动的一项重要任务。

C、“三”之三：国际社会

许倬云先生在《万古江河》一书的“后言”中讲道：“21世纪是一个全球化加速进行的时代。世界各地之间，将难有区隔。”中国实行对外开放以后，正在加速走向世界。因此，国际因素在中国政治转型中所占权重只会愈来愈大。从民主化的角度看，国际因素有利有不利。

有利因素如：

1、席卷全球的第三波民主化浪潮使得民主、自由、人权、宪政的理念日益深入人心，构成人类文明和政治现代化的主流。在过去的二十世纪中，自由民主事业取得了辉煌的胜利！一大批国家加入了实行宪政民主政体的行列。在东欧诸国，民主政治已经取代了极权政权，站稳了脚跟。欧洲成为世界上第一个全部由民主国家组成的大洲；除个别专制的飞地外，南美洲已经成为民主化的半球；非洲进入了史无前例的民主改革的时代；随着东亚、东南亚前威权国家的逐步民主化以及阿富汗和伊拉克政权性质的改变，整个亚洲的局势大为改观。连我们的近邻越南也在开始搞民主化改革。所有这些均构成了巨大的外部压力。

2、苏联、东欧、南非、韩国、印尼和台湾的极权主义（或威权主义）政权的解体与政治民主化，昭示着中国大陆的明天。苏联、东欧国家在二十世纪末发生的巨变，影响至为深远，它明确地告诉世人：实行一党专政和极权式的社会主义是不符合人民的根本利益的，也是不利于国家的长期稳定发展和社会进步的，必须改弦易辙；舍此没有别的出路。所有这些国家和地区进行宪政民主变革与和平民主转型的经验教训，对于正在争取建立宪政民主政体的中国公民来说都是极为宝贵的。

3、中国人民为了争取宪政民主而进行的英勇卓绝、可歌可泣的斗争，赢得了世界各国人民和许多国家政府的普遍尊重和同情。一个多世纪以来，中国作为

世界上历史最悠久的文明古国之一和人口最多的国家，与宪政民主结下了不解之缘，并为之付出了极为惨重的代价。正如美国哥伦比亚大学政治学教授黎安友在一本论述中国民主化的书中写的：“近一个世纪以来，中国一直在探寻一种政治形式，而其它任何一个国家的现代化历程都没有这么痛苦和残酷。”中国人民不屈不挠的奋争虽屡遭挫折，但并没有付诸东流。国人所作的牺牲，足以赢得世界上所有爱好自由与和平的人们的关注和尊重。

4、经济全球化、科学技术与信息网络的飞速发展、地球村时代的临近，使得世界的各个组成部分之间的联系愈来愈紧密。今天传媒与信息的穿透力极大地削弱了边界的藩篱，人类各个部分之间的互相了解、沟通与共同感已经达到了全新的水平，世界正在成为一个“地球村”。一国发生的事情不再是孤立的、与它国无关的事件。中国政府之所以签署国际人权公约、加入世界贸易组织，就是因为不能无视外部世界的影响。尤其是互联网和信息技术的飞速发展，给我们带来了大量新鲜的信息；而这些新鲜的信息，同时就是源源不断的推动力，它会促使人们不满足于现状，向着先进看齐，追求高质量的、自由的、更加符合人性的生活。想禁闭人们的思想，已无法做到；封锁信息，也难以奏效。外部世界的各种变革信息都会鼓舞我国人民争取宪政民主的信心和决心。

5、以美国为代表的民主国家对民主化的支持力度在加大。2006年的《美国国家安全战略报告》中写道：“美国的政策是在每一个国家和文化中寻求并支持民主运动和民主统治。”可以说美国是对中国民主化支持最多的国家。欧盟国家近年来也在调整政策，加大对中国民主化与人权事业的支持力度，尤其是德国近来已采取一些实际举措加强对中国政治转型的关注。

不利因素为：

1、当今世界上仍存在着反对宪政民主的势力。一些国家仍然是由奉行极权主义或威权主义的政治势力掌握政权。这种势力不仅在本国极力推行专制统治，而且在国际社会极力推销自己的货色，拼命抵制宪政民主潮流。他们为了给自己的专制行为制造理论根据，利用各种场合极力鼓吹“国情特殊论”、“文化特殊论”、“生存权优先论”、“主权高于人权论”等谬论，顽固抵抗以人权、自由、

宪政民主为基本价值的世界文明主流。同时，在本国国内残酷地迫害持有不同政治见解者，压制各种与之不同的力量和声音，箝制要求实行民主、自由的社会舆论，践踏人权与法治。

2、从国际政治和地缘政治的角度出发，应该看到每个国家都有自身的国家利益和自身的难题，都有自己的国际战略。尤其是“911”以来，反对恐怖主义，维护和平与安全的重要性大为上升。此外如伊朗核武问题、北韩核武问题、中东问题、能源问题、国际紧张形势、经济贸易与市场准入、知识产权保护等诸多国际重大事务也都需要国家间的协力合作。在上述问题上，美欧日韩诸国又有求于中（比如中共乘机将北韩核武问题当成对美的高价筹码），或希望通过谈判与交易求得与中国合作互利，其结果往往导致对中国民主与人权事业的实际关注度下降。

3、苏联、东欧社会主义国家的巨变对后进国家（指后进行政治变革的国家）来说，也产生了一定的负作用。使象中国这样的后进国家的执政集团从中看到了对自身不利的结局，进而变得十分害怕政治改革和宪政民主；并从中吸取了不少消极的经验教训：如只搞经改不搞政改；坚决镇压政治反对派和异议人士；决不放开言禁和党禁；加强军警宪特与防范体系；严格限制民间社会尤其是民间组织的发展等。

4、极端民族主义思潮的再度兴起。极端民族主义是一种是非不明的思潮和情绪，因为它常常被政治阴谋家调动起来盲目排外、转移民众的视线和对抗民主主义的发展。在持极端民族主义观点的人看来，只要是本民族的东西，那怕再不好，也不允许他人反对和批评，否则就是汉奸，就是卖国贼，就得打倒、斗臭，甚至于取消其生存权；而国外的东西即使再好，也是有害的，也要加以反对和排斥。这种思潮本质上和法西斯主义没有什么两样，都是反人类、反文明、反现代化的。因此，极端民族主义或激进的、偏激的民族主义，是中国实行宪政民主的大敌。

D、“三加一”之一：经济

之所以要在“三”上另加上“一”经济，一是因为政治与经济从来就是密不可分的；二是因为八九以来中共的极权统治越来越依赖于经济增长；三是从大趋势看经济发展会促进民主政治的进步。

政治学者何增科先生指出：“经济发展是民主政治发展最重要的动力机制。经济发展是现代化的核心内容，它促成了工业化、城市化、教育的普及、通讯的便捷、人口的大规模流动、收入水平的提高等。经济发展缔造了现代的工业社会。现代工业社会要求产生新的与之相适应的政治管理模式，传统的与农业社会相适应的政治管理模式的变革势在必行。源自经济发展的内在要求，成为推动政治发展与变革的决定性因素。同时，经济发展提高了大众的教育和文化水平，信息技术的发展和大众传播媒介的发达提高了公众的组织能力和行为能力，经济发展也为政治的发展与变革提供了物质技术基础。经济发展还加速了社会动员，后者是指人们所承担的绝大多数旧的社会、经济和心理义务受到侵蚀而崩溃，并开始逐渐获得新的社会化模式和行为模式的过程。城市化的发展，识字率的增加，大众传媒的商业化，交通通讯技术日益发达，深刻地改变着人们的生活方式和生活内容，人们开始告别传统，逐渐接受现代行为模式和价值观，并用现代价值观来评判政府和官员的行为和积极要求参与政治生活。社会动员所造就的新的政治生态，为政治系统的重新整合提供了基础、契机和动力。”

根据世界银行的最新测算，中国目前已是世界第四大经济体。早在今年1月26日英国发布2005年的国内生产总值（GDP）数据时，根据中英两国发布的经济总量数据，中国的经济规模已经超过了英国。世界银行表示，按照其官方测量方法，中国2005年GDP达到了2.263825万亿美元，比英国多9400万美元，高出0.004%。这一数据是世界银行按照其“Atlas”测量法计算得出的，这种方法采用三年平均的汇率水平，将各国的GDP数据转化为美元，然后进行比较。

今年上半年，中国财政收入突破2万亿元人民币，达到去年全年三分之二的水平。国家发改委公布上半年经济运行情况时披露，上半年中国经济增长10.9%，比去年同期加快0.9个百分点，增幅为近10年最高，同时经济效益大幅提高，财政收入比去年同期增加3600多亿元。

国家统计局发布的数据表明，2006年上半年中国经济平稳快速增长，初步核算，上半年国内生产总值91443亿元人民币，同比增长10.9%，增速比去年同期快0.9个百分点。上半年全社会固定资产投资42371亿元，同比增长29.8%，增速比去年同期加快4.4个百分点。上半年，全国城镇居民人均可支配收入5997元，扣除价格因素，实际增长10.2%，增速比去年同期加快0.7个百分点。农民人均现金收入1797元，实际增长11.9%，增速回落0.6个百分点。

如果仅看官方公布的统计数字，中国经济似乎是到处莺歌燕舞，一片繁荣昌盛的图景。可实际上，问题并不少。比如房地产泡沫化、金融风险、财政困境与能源紧张等。

房地产泡沫化。中国于1998年开始全面改革房屋分配制度，废除分房制，实行商品房制度。从1999年到2004年期间，中国商品房平均价格成加速增长势头，有些地区和城市的房屋价格涨过了两倍，甚至三倍，远远高于同期国民人均收入的增长速度。近年来中国的房地产价格不断走高，在上海、北京等房价高的城市，房价已经高到了连白领阶层都买不起的地步了。一般房价冲到户均收入6倍左右的区域被经济学家称之为泡沫区。著名国际投资银行摩根士丹利最近指出在中国，这一比例已经达到甚至超过了10至20倍。国际上信贷资金中地产贷款的最高占比是10%。而据经济专家潘泰博的研究显示，如果在统计中记入“隐身贷款”部分，地产贷款其实已经占到了银行贷款总量的30%。显然中国远远超出了安全的范围，国内银行资金正承受着巨大的风险。2004年中国政府采取加息和收紧房地产贷款的政策，但并没有能够抑制住全面上涨的房价。中国人民银行2005年初发布的《中国货币政策执行报告》提出2004年中国土地交易价格、房屋销售价格、房屋租赁价格同比分别上涨10.1%、9.7%和1.4%。

国家统计局最新资料显示，截止2005年10月末，全国商品房空置面积1.12亿平方米，其中商品住宅空置面积6204万平方米，商业地产空置面积上半年也达2878万平方米。目前全国空置率已达到26%，大大超过国际公认的10%的警戒线。目前上海商用和住宅楼的空置率为30~40%，北京商用和住宅楼空置率更高达60%。近期不断有经济专家发出房贷金融危机的警告，明示高达60%—70%的商业银行贷款与房地产有关，一旦“泡沫”破裂将导致万亿级的坏帐。

可能出现的金融危机。金融危机虽然历经调控，房地产仍然上涨，价格居高不下，带动金融危机的蠢蠢欲动。温家宝近日再次严重警告警惕金融危机。据报，四大国有商业银行，至今年3月底，上报不良资产达23.500多亿元，其中：中国工商银行，8.670余亿元；中国银行，5.450余亿元；中国建设银行，6.830余亿元；中国农业银行，2.540余亿元。中国农业银行的不良资产率在今年年初竟高达26.17%。

中国金融系统经营状况不良的主要标志有两个，第一个是坏帐比率，第二个是自有资本充足率。从2002年开始，国有银行一直向外发布各种利好消息，宣布通过银行上市、政府注资、坏帐剥离等手段，银行业改革即将大功告成的消息。按照官方的说法，中国银行系统的不良资产率一直在下降，2004年，中国银监会公布，中国四大国有银行、三家政策性银行和十一家股份制商业银行的平均不良贷款率低于20%。但这一说法甚至没有得到中国经济研究者的认同，不少研究者指出，官方的这个数据具有不可比性。一是中国国有银行的不良资产比率没有包括已经转移到四大资产管理公司的15888亿元不良资产，如果加上这一块，估计不良贷款率就得修正为35%；二是中国国有银行对贷款仍沿用「一逾（逾期贷款）二呆（呆账）」的办法，而非国际通行的「五级分类」办法，这也使得名义上的不良资产比率较低。因此，国际金融界对于中国国有银行的坏帐比率的估计，比中国官方公布的数字要高许多。

特华投资公司董事长李光荣指出：目前中国金融领域有突出的九大风险。第一、广义货币供应量与GDP的比值持续升高。统计显示，到2004年国内M2/GDP已经达到了185.48%，大量金融风险向银行体系集中。第二、中央银行资金运用财政化。据统计，到2005年，央行难以收回的再贷款已高达1.8万亿元。第三、大量财政风险可能转化为金融风险。据估计，目前全国地方政府债务至少在1万亿元以上，占GDP的10%。地方债务风险已经超过金融风险成为威胁我国经济安全与社会稳定的头号因素。第四、正规金融部门的低效率导致金融体系“体外循环”严重。目前中国大量存款人正在逃离正规的银行体系，转而把钱投入到收益更高的非正规金融系统中，并威胁到国家的银行系统。据估计，中国地下金融规模大致接近正规金融规模的1/3。第五、资本项目管制有效性严重弱化。目前

中国对外资企业的利润转移几乎难以监管，中国资本流动的其他渠道也没有明显障碍，特别是房地产领域，上海、北京等大城市外资化倾向比较严重。在贸易和直接投资方面，表面上是贸易或者直接投资，实际上是用来购买人民币资产或者房地产进行投机。第六、房地产带来的金融风险不容忽视。据央行发布的房地产金融报告显示，在房地产开发性资金中，近 55%来自银行信贷。此外，中国还存在着金融机构的利率风险、人民币汇率形成机制失衡和金融“拉美化”风险之虞。

央行《中国金融稳定报告（2005）》也指出：“隐性财政赤字问题。社会保障资金不足、地方政府债务等形成的隐性财政赤字可能向金融体系转移，影响金融稳定。”

财政困境。根据国家统计局公布的数据，从 1997 年到 2004 年，政府财政收入增长了三倍，但是财政赤字增长了六倍，财政赤字的增长率是财政收入增长率的两倍！按照国际惯例，GDP 的 3%是财政赤字率的警戒线，超过警戒线，则有可能引发财政危机。1997 年，中国财政赤字为 560 亿元，财政赤字率还不算高。但当 2003 年和 2004 年，中国财政赤字维持在 3198 亿元这一建国以来的最高位的时候，很多学者对接近 3%的财政赤字率警戒线表示了忧虑。经过“宏观调控”，大量发行国库券和长期国债，到 2005 年，中国财政赤字降至 2080 亿，中央政府总算可以松口气了。

然而，地方和基层财政赤字问题并未得到缓解。据新华社 3 月 4 日题为《中国新农村建设“绊脚石”》电文报道，中国国家财政部早在 2002 年统计，在中国 2860 多个县级政府中，财政赤字县比例高达 73%，赤字问题占县级财政支出总量的 77%；而全国县辖乡、村债务总规模更是高达 5355 亿元，乡、村两级公共债务平均每个县高达 2.55 亿元，暴露了中国县级政府辖下，巨大的乡、村财政黑洞。“国家财政蒸蒸日上，省级财政稳稳当当，市级财政摇摇晃晃，县级财政哭爹叫娘，乡级财政精精光光。”这是在基层公务员中流传甚广的一句话，形象地描绘出目前县乡财政的窘境。

能源紧张。世界银行发展研究部的经济专家茨马拉克。沙利兹指出，中国目前能源需求开始超过国家的供给能力。在今后十年或更长一段时间内，中国能源

消费的增长速度可能接近于国内生产总值的增长速度。在过去的 20 多年中，中国国内生产总值翻了两番，但能源的消费也翻了一番。2004 年，中国经济增长速度达 9.5%，但就在同一年，中国煤炭产量超过 19 亿吨，已成为世界第二大石油消费国，第三大石油进口国。短短 10 多年前，中国还是一个石油净出口国。但由于经济快速发展，特别是中国逐渐成为世界工厂，中国现已成为全球仅次于美国的第二大原油进口国。中国主要油田的开发已进入成熟期，未来年产量难以增加，因此战略石油储备将主要来自进口。统计表明，2004 年以来，全球增产原油中的 1/3 被中国消费，到 2004 年底，中国每天进口的原油数量将增加到 240 万桶，而去年每天仅进口大约 180 万桶。历时近三年打造的《中国生产力发展研究报告》近日出炉，报告指出，能源安全、金融安全以及社会保障三大领域潜在的危机在未来中国经济发展中尤为突出。分析家预计，为完成 30 天的战略石油储备计划，2006 年至 2010 年间，中国每天必须额外购买 35000-65000 桶原油。

中国工程院院士徐寿波认为：衡量一个国家能源安全的重要标志是本国能源供应是否依赖外国以及依赖程度。一个国家如果要保持石油供应安全为主的局面，石油净进口率绝对不应超过 50%，超过 50%就属于石油供应不安全，理论上应该控制在 30%以内。然而，中国自 1993 年以来净进口石油依赖度从 0.45%飙升至 11.5%。而且，按照中国进口石油的速度预测，到 2010、2015 和 2020 年，中国石油净进口率下限将分别达到 54.4%、57.4%和 59.7%。能源危机可能随时爆发。

国务院总理温家宝在 7 月 26 日召开的全国电视电话会议上的讲话中坦承：“经济运行中的问题也很突出。主要是：固定资产投资增长过快并呈加剧之势，货币信贷投放仍然过多，国际收支不平衡加剧，能源消耗过多，环境压力加大。必须采取有力措施，解决存在的突出矛盾和问题，防止经济增长由偏快转为过热。”

上述问题表明：中国经济发展的基础并不那么稳固，任何一方面爆发大的危机都有可能导致经济的衰退甚至崩解。况且，经济发展总会有自身的周期性，不可能直线地高速增长下去。一旦由于内外原因导致增长减缓、停滞甚至衰退，政府将很难应付。有人说，出现经济危机不要紧，可以通过发行国债来解决。但是，

这条路到时很可能行不通。道理很简单，发行国债须要政府信用作担保，而政府信用连带出现危机的话，谁还会买国债呢？

结语

我的“三加一”分析法中的四个要素分别以 A、B、C、D 标注，故亦可称为 ABCD 分析法。四个要素之间的互动与不同组合可以产生多种可能性。概要地说，中国的和平转型或政治改革或发生革命的前景端赖这四个要素的排列组合。当前和今后一个时期，执政集团的分化与抉择是其中最为关键的一个变量。随着民间社会与民间力量的发展壮大，此长彼消，民间力量的权重会逐渐加大。国际社会的压力与推动当然是不可缺少的，但由于中国太过巨大，外部因素始终难以扮演决定性的角色。经济高速增长既是执政集团施行政治统治的主要支撑，也是民主政治得以发展进步的动力源泉；同时，经济发展受到各种相关因素影响，会呈现出一定的周期性，一旦出现无法控制的危机，经济就将转化为难以抗拒的解构力量。历史经验表明，当社会政治危机以分散的形式一个一个出现时，执政集团可以运用其拥有的国家机器和庞大资源加以有效控制，将危机化解掉。不过，当有一天由某个无法预知的导火索引发经济与社会、政治综合危机时，执政集团的豪华方舟恐怕就难逃没顶沉船之命运了。

2006 年 8 月订稿

严重歧视农民的选举法

关于社会平等，毫无疑问，自由主义更加关心的是政治自由，而不是阶级和身份的问题。最重要的是，如果社会平等意味着 *isotimia*，即不论地位身份都予以平等的尊重，那么这种“尊重的平等”表达的是一种典型的民主风气。

——乔·萨托利

据媒体报道，县乡两级人大换届选举工作于 2006 年 7 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日在全国各地陆续开展。这是《宪法》、《选举法》、《地方组织

法》将乡镇人大任期由三年改为五年后，县乡人大的第一次同步换届选举。具有官方背景的《学习时报》对此评论说，“动作之大、意义之远、影响之深为历次罕见。”在民间颇有影响的《中国新闻周刊》则以通栏标题“中国最大规模县乡换届展开 决定国家未来走向”作了大幅报道。因此，倍受关注中国民主政治建设的各方人士瞩目。

迄今为止，我已看到大量关于此次人大换届选举的报道、评论以及指导人大代表选举的文件和小册子。然而，在现行《选举法》（全称是《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》）中，存在严重违反《宪法》的歧视性条款，却被人们有意无意地忽视了。在我看来，这种公然践踏人的平等权、剥夺一部分公民的政治权利的法律规则，是不应该任其沿续下去的。

现行《选举法》第十二条规定：“自治州、县、自治县的人民代表大会代表的名额，由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配。”

第十四条：“省、自治区的人民代表大会代表的名额，由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”

第十六条：“省、自治区、直辖市应选全国人民代表大会代表的名额，由全国人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于城市每一代表所代表的人口数的原则分配。”

上列条款的意思非常清楚，识字的人都能明白，概要地说，就是四个农民的选举权才抵得上一个城镇居民的选举权。这是一种举世罕见的公然歧视大多数国民的“隔离制选举法”（一名农民朋友的说法）。我实在无法理解高居庙堂之上的立法者为何会制订出这样荒唐的法律！如果说立法之初始于法律的蒙昧时代尚有情可原，那么在《选举法》2004年修订后仍然保留上述规定就令人无法容忍了。

首先，《选举法》的歧视性条款严重侵犯了大多数中国公民的政治参与权和平等权，对广大农民造成了极大伤害，因而不具有正当性与合法性。据国家统计局发布的《中华人民共和国 2005 年国民经济和社会发展统计公报》，2005 年末，我国总人口为 13 亿零 756 万，其中城镇人口 5 亿 6212 万，占中国人口的 43%，乡村人口 7 亿 4544 万，占中国人口的 57%。实行该《选举法》，使占人口大多数的农民的选举权被剥夺了 3/4，这不仅是对农村公民的极大侮辱，更是中国法律制度与政治制度的巨大耻辱。我所认识的农民朋友在跟我诉说这一他认为“不拿农民当人看待”的“最大的人权歧视”时，神情异常激动，感到创深痛巨，奇耻大辱！令我感同身受，无法忘怀。

其次，《选举法》的歧视性条款违反了现行《宪法》中“公民在法律面前一律平等”的原则。也违反了《宪法》第三十四条“年满 18 周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权”的规定。

平等权是指公民平等地享有权利，不受任何差别对待，要求国家同等保护的权力，这是我国宪法规定的基本权利体系的重要组成部分，是权利主体参与社会生活的重要条件。《宪法》第五条明确规定：“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”这一条实际上确定了平等权适用的广泛的范围，即平等权的价值不允许特权现象的存在，因为特权与平等权是不可能并存的。选举权是宪法明文规定的公民基本权利，但农民的选举权被《选举法》剥夺了 3/4，反过来说，选举法不正当地使市民拥有 4 倍于农民的选举权。因此可以认定，现行选举法与宪法的平等原则相悖。对于违反宪法原则的法律，根据《立法法》第七十八条：“宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例、规章都不得同宪法相抵触。”必须尽早予以修正。

宪法的公民基本权利，不是用来对抗一般的公民个人，而是用来对抗国家的公共权力，也就是说宪法规定的公民基本权利效力指向对象不是弱小的公民，而是指向强大的国家公共权力。在强大的公共权力里立法权首先要受到公民权利的约束，也就是说立法在保障人权时是要受到限制的，在具体情况下怎样限制，在公民权利保障里面，平等保护是非常急迫的问题。在公民的宪法权利保障里面，

平等保护的主要含义是指适应法律平等，也就是说行政机关、司法机关和立法机关在适应法律上对公民的权利是一律平等的。为了保护公民的基本权利，不仅要行政机关与司法机关的权力进行监督和制约，而且要对立法机关的权力和立法活动进行监督和制约。一个国家的宪法和法律对公民权利的保护，正是立法层面里面最核心的问题。《选举法》中歧视性条款的长期存续，严重地侵犯了大多数公民的平等权和选举权，突显了立法机关的傲慢与失职，因而有必要给予严肃批评，并建议其以修法措施进行修正。

再次，《选举法》的歧视性条款违反了公认的国际法准则。联合国《世界人权宣言》第二十一条第三款明示“人民的意志是政府权力的基础；这一意志以定期和真正的选举予以表现，而选举应依据普遍和平等的投票权”。联合国《公民权利和政治权利国际公约》第二条规定“每一缔约国承担尊重和保证在其领土内和受其管辖的一切人享有本公约所承认的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国际或社会出身、财产、出生或其他身份等任何区别”。第二十五条规定，公民“在真正的定期的选举中选举和被选举，这种选举应是普通的和平等的并且以无记名投票的方式进行，以保证选举人的意志的自由表达”，“在一般的平等的条件下，参加本国公务”。可以推断出，在投票时，“一人一票的原则必须得到执行，每个选民的投票必须是等值的。”中国的《选举法》将公民分为市民和农民两个等级，事实上剥夺了 3/4 农民的选举权，其不正当性是显而易见。因此，对于这样的《选举法》以任何理由作任何辩解都是无法令人接受的。

美国在建国之初，当费城制宪会议讨论国会众议院比例代表制的时候，在怎样计算人口的问题上曾发生了激烈争论。南方蓄奴州不给黑奴以平等的公民地位，但是他们又怕黑人不计入人口数，在按人口比例分配众议员时吃亏。经过一个多月的反复讨论，最后采用了谢尔曼提出的妥协方案，南方在人口普查中把黑人以 3/5 的比例计入。也就是说，计算人口以便算出众议员人数的时候，一个黑人折算成 3/5 个人，史称“五分之三妥协”。南北战争之后，联邦宪法于 1868 年增加了第十四修正案，明确要求各州为所有公民提供“法律的平等保护”，对黑人选举权的歧视才开始改变。

但是，一直到上个世纪中叶，美国黑人仍然受到各种歧视。在马丁·路德·金的杰出领导下，美国人民在上个世纪 50—60 年代展开了轰轰烈烈的反对种族歧视，争取平等权利的民权运动。这一伟大运动深刻地改变了美国的法律制度与美国人的思想观念，因而使美国真正成为了一个兼容自由与平等的伟大国家。

在汹涌澎湃的民权运动的压力下，美国国会和最高法院先后通过了一系列“消除种族隔离”的法案和判例，如 1957、1960、1964 和 1968 年的四个民权法案以及 1965 年和 1970 年选举法的制定。1964 年的《民权法案》规定了包括选举、就业和公共场所方面“消除种族隔离”，并且规定联邦政府“消除种族隔离”的主要手段是对州和地方政府继续推行种族歧视的机构停发联邦补助。1971 年美国国会还通过了宪法第二十六条修正案，规定在联邦和州及地方选举中选民最低年龄统一为 18 岁。并相继废除了人头税、文化测验等作为选民条件的限制。此后，黑人在美国社会中的处境逐步得到改善，不同种族的平等与融合逐渐成为社会的主流。

今天美国法院不会再对种族歧视措施费这么多口舌，因为人们实在想不出种族歧视可能具备什么正当目的。这是为什么半个世纪以来，美国法院一直对种族区别采取最严厉的审查标准：一旦涉嫌种族区别，政府措施几乎将自动被认定违宪。美国大法官将如此严格的审查标准称为“在理论上严格，在实际上致命”。我们没有必要照搬别国的理论，但不可否认的是，人类的某些价值和原则是共同的：没有人愿意生活在一个任意歧视的社会，政府尤其不得通过法律或政策人为地剥夺人的平等权利，而上述推理为我们提供了一个鉴别歧视与合理区别对待的分析框架。（张千帆：“如何鉴别歧视？——从年龄歧视看平等权的宪法标准”，载 2006 年 7 月 6 日《南方周末》）

由于我国《选举法》对于农民选举权作了歧视性规定，使得中国农民实际享有的选举权竟远不如两百多年前的美国黑奴，其有悖人权与人伦的非法性（恶法非法）昭然若揭。

这样荒谬绝伦的《选举法》绝不能任其沿续下去了，也不能让公民的平等权利仅仅停留在纸面上，而必须向世人揭露恶法的荒谬性与不正当性，动员民众为主张自己的权利而斗争，直到权利得以实现为止。

德国著名法学家鲁道夫·冯·耶林在《为权利而斗争》一书中说得好：“为权利而斗争是权利人对自己的义务。”“法的目标是和平，而实现和平的手段是斗争。只要法必须防御来自不法的侵害——此现象将与世共存，则法无斗争将无济于事。法的生命是斗争，即国民的、国家权力的、阶级的、个人的斗争世界上的一切法都是经过斗争得来的。所有重要的法规首先必须从其否定者手中夺取。不管是国民的权利，还是个人的权利，大凡一切权利的前提就在于时刻都准备着去主张权利。”

2006年7月

爱因斯坦的智识

5月间的一天，我去拜访德高望重的老前辈许良英先生，向他请教一些问题。蒙先生不弃，我俩以问答方式谈了一个下午。先生的夫人王来棣老师也在座，始终面带慈祥的微笑，偶尔以准确的记忆订正谈话中涉及的历史事件。临了先生赠我一本由他与王瑞智合编的爱因斯坦文集，书名为《走近爱因斯坦》，是辽宁教育出版社2005年为纪念爱因斯坦逝世50周年出版的。先生之美意，尽现于书上（先生认真地在书的扉页写下亲笔题字）。

说来惭愧，这本书我早已买下，并且通览过一遍。然我向来有“好读书不求甚解”的毛病，读完就放进书架，束之高阁，经不住考问的。此次因是先生赠书题字，故而在思想上要重视多了，回家后点灯照明，屏心静气，再将文集从头至尾认真读了一遍，同时作了一些笔记，受教良多。不敢自私，谨将若干要点介绍如下：

一、爱因斯坦的宗教观

爱因斯坦在《自述——从童年到青年的心路历程》中写道，他在儿童时代曾“深深地信仰宗教”。12岁时，爱因斯坦便读完了《欧几里德几何》，并自己证明了毕达哥拉斯定理（勾股定律）。13岁时，他读了康德的哲学名著《纯粹理性批判》，他还读完了长达12卷的《自然科学通俗读本》，他明白了自然现象有其固有规律。他说，“我很清楚，少年时代的宗教天堂就这样失去了，这是使我自己从‘仅仅作为个人’的桎梏中，从那种被愿望、希望和原始感情所支配的生活中解放出来的第一个尝试。”其结果对他来说是革命性的，从此以后他产生了“狂热的自由思想”，并在其后的一生中致力于用科学的方法认识世界，追求真理。

对爱因斯坦来说，选择以从事科学研究为志业并不等于从此与宗教疏离。正如他在《科学的宗教精神》中所说的，“你很难在造诣较深的科学家中间找到一个没有自己的宗教感情的人。”（第117页）只是科学家的宗教感情所采取的形式是对自然规律的和谐所感到的狂喜的惊奇，而这种和谐显示出的是高超的理性，它能使人从自私欲望的束缚中摆脱出来，于是这种感情就成了科学家生活和工作的指导原则。这样的感情同那种使自古以来一切宗教天才着迷的感情无疑是非常近似的。他这样来论述自己所信仰的上帝：“我信仰斯宾诺莎的那个在存在事物的有秩序的和谐中显示出来的上帝，而不信仰那个同人类的命运和行为有牵累的上帝。”（第33页）

在《宗教与科学》一文中，爱因斯坦将宗教分为三种类型：

其一是恐惧宗教。他指出，在原始人心里，引起宗教观念的最主要的是恐惧——对饥饿、野兽、疾病和死亡的恐惧。由于恐惧，人们试图通过一些仪式与祭献来缓解自己的心理压力，邀宠于自然界和奇异现象。这就是恐惧宗教产生的原因。

其二是道德宗教。他写道，“犹太民族的经典美妙地说明了从恐惧宗教到道德宗教的发展，这种发展在《新约全书》里还继续着。一切文明人，特别是东方人的宗教，主要都是道德宗教。从恐惧宗教发展到道德宗教，实在是民族生活的一大进步。”

爱因斯坦同时指出，“但是我们必须防止这样一种偏见，以为原始宗教完全是以恐惧为基础，而文明人的宗教则纯粹以道德为基础。实际上，一切宗教都是这两种类型的不同程度的混合，其区别在于：随着社会生活水平的提高，道德性的宗教也就愈占优势。”

其三是宇宙宗教。爱因斯坦认为，在恐惧宗教和道德宗教以外，还第三种宗教形式，他称之为宇宙宗教。因为人们在现实世界里面常常会感觉到自身的愿望和目的都属徒然，而又感觉到自然界里和思维世界里却显示出崇高庄严和不可思议的秩序。个人生活给他的感受好像监狱一样，使人感到无处不在枷锁之中，非常的不自由。于是乎，人们产生了认识外部世界，把宇宙作为单一的有意义的整体来体验的需要。这种需要产生在很早的时期，比如在大卫的许多《诗篇》中，以及在某些犹太教的告知那里。佛教所包含的这种成分还要强烈得多，这特别可以从叔本华的绝妙著作中读到。（第 113—114 页）

爱因斯坦进而指出：“一切时代的宗教天才之所以超凡出众，就在于他们具有这种宗教感情，这种宗教感情不知道什么教条，也不知道照人的形象而想像成的上帝；因而也不可能有哪个教会会拿它来作为中心教义的基础。因此，恰恰在每个时代的异端者中间，我们倒可以找到那些洋溢着这种最高宗教感情的人，他们在很多场合被他们的同时代人看做是无神论者，有时也被看做是圣人。”例如像德谟克利特、阿昔西的方济各和斯宾诺莎。（第 114—115 页）

从爱因斯坦的论述中可以看出，他所说的宇宙宗教是一种穷究宇宙法则和学理的精神现象与高尚境界；从现代性的角度讲，也可以理解成为了科学义无反顾，超越一切桎梏的形上之学。

这种宇宙宗教在中国传统文化中是非常稀缺的。顾准先生在《从理想主义到经验主义》一书中指出：中国文化的对象，“几乎是惟一的对象，是关于当世的政治权威的问题，而从未‘放手发动思想’来考虑宇宙问题。阴阳五行是有的，数学神秘主义也是有的，不过都是服从于政治权威的，没有，从来没有独立出来过。……所以，所谓史官文化者，以政治权威为无上权威，使文化从属于政治权威，绝对不得涉及超过政治权威的宇宙与其他问题的这种文化之谓也。”

爱因斯坦对于宗教的看法可能难以为正统的宗教信徒所认同。但是，在一个多元化的时代，了解一个伟大的科学家和人道主义者的真实思想，可以帮助我们从不同的视角与维度来参悟世界，认识人类的自身局限，建立一种健全的、不卑不亢的生活态度。

二、人权与国家主权

近代以降，有两种相互对立的思潮一直相持不下。其一是关于人权的理论与学说，这种理论以人权为本位，认为人权与人的自由是最重要和最基本的价值，人权高于国家主权，正如已故牛津法哲学家哈特所言，“真理必定在于关于基本人权的学说，它倡导保护特定的个人自由和权利。”真正的自由主义者和社会民主主义者都认同这样的理念。其二是国家主义的理论与学说，它以国家为本位，认为国家利益是至高无上的“第一价值”，个人利益应当无条件地服从国家利益，为了国家利益不惜牺牲个人利益，国家主权高于人权；极权主义和它的两个亚种法西斯主义和共产主义都主张这样的观念。

对此，爱因斯坦的态度非常鲜明，他在《主权的限制》一文中开宗明义地写道：“让我从一个信条讲起，这信条是：国家是为人而建立，而人不是为国家而生存。对于科学也是这样。这些都是老生常谈，凡是把人本身看做是人类的最高价值的人都是这样主张的。重复这些话，我本来是应当有所犹豫的，要不是因为它们经常有被遗忘的危险，尤其是在目前这个规格统一化和定型化的时代。我认为国家的最高使命是保护个人，并且使他们有可能发展成为有创造才能的人。”（第 57 页）

“国家应当是我们的仆从；而我们不应当是国家的奴隶。国家在强迫我们服兵役时，它就侵犯了这个原则，尤其是因为这种兵役的目的和后果是杀害别国的人民或者干涉他们的自由。的确，只有在有助于人的自由发展时，我们才应当为国家作出这种牺牲。”（第 57 页）

在给芝加哥律师“十诫会”的信中，爱因斯坦进一步讲道：“人权的存在和有效性不是从天上掉下来的。是那些历史上有识之士设想出人在相互对待的行为

方面的理想，并以此教导给人们；也是他们发展了最令人向往的社会结构的基本思想。这些从历史经验中和对美与和谐的热望中得出来的同样的理想和信念，在理论上通常是容易为人们接受的，但是在人的兽性本能的压力下，这些思想信念又总是被人们所践踏。”因此，“历史中充满了争取人权的斗争。”（第 53 页）

爱因斯坦还在《不回德国的声明》中公开宣告：“只要我还能有所选择，我就只想生活在这样的国家里，这个国家中实行的是：公民自由，宽容，以及在法律面前公民一律平等。公民意味着人们有用言语和文字表示其政治信念的自由；宽容意味着尊重别人的无论哪种可能有的信念。这些条件目前在德国都不存在。那些对国际谅解事业有特别重大贡献的人，在那里受到迫害，其中就有一些是第一流的艺术家的。”（第 83 页）“正像一个人受到压迫时会得精神病一样，一个社会组织面临严重的难题时也同样会害病。不过，国家虽有困难，通常还是能继续存在下去。我希望比较健康的气氛不久会在德国得到恢复。我也希望将来像康德和歌德那样的德国伟大人物，不仅时常会被人纪念，而且也会在公共生活里，在人民的心坎里，以及通过对他们所矢志的伟大原则的实际遵守，而永远受到尊敬。”（第 83 页）

2005 年是爱因斯坦逝世 50 周年。德国政府纪念他的方式是，决定将爱因斯坦的政治信条刻在政府大楼上：“国家是为人而设立的，而人不是为国家而生存。”我以为这是对爱因斯坦最好的纪念。

三、知识分子的责任

何为知识分子？何为公共知识分子？知识分子有没有社会责任？多年来一直是学界的热点问题，历久不衰。美国的一位联邦法官波斯纳在他的《公共知识分子：衰落研究》一书中做了一个堪称经典的比喻：公共知识分子就是社会的牛虻。他的看法是，公共知识分子要像苏格拉底那样对现状发问，公开提出令人窘迫的问题，对抗正统和教条。

在波斯纳看来，20 世纪著名的公共知识分子有杜威、罗素、韦伯、加缪等人，尤其是左拉及其他法国知识分子在德雷福斯事件中的表现可以视为典型的公

共知识分子行为。到了今天，由于媒体途径的极大丰富，公共知识分子的市场比起左拉时代更为广阔，而且民众也更加需要公共知识分子的思想，但是公共知识分子的表现令人失望。他们的社会责任感，他们直面社会问题的勇气，甚至他们的良知，都与他们的前辈不可同日而语。他们自身的衰退，使得公共知识分子的形象在人们的心中大打折扣，从而使得公共知识分子的影响力正在日益衰退。

对于知识分子的责任，爱因斯坦的看法是：“在原则上，每个公民对于保卫本国宪法上的自由都应当有同等的责任。但是就‘知识分子’这个词的最广泛意义来说，他则负有更大的责任，因为，由于他受过特殊的训练，他对舆论的形成能够发生特别强大的影响。这就可以解释为什么那些力求把我们引向独裁政治的人们特别热衷于要恫吓知识分子，并封住他的嘴。因此，在当前这样的环境下，知识分子认识到自己对社会所负的特殊责任，也就更加重要了。这应当包括拒绝同侵犯宪法上的个人权利的任何措施合作。在这种违宪的措施中，特别要提到的是对公民的私生活和政治关系的一切侦讯。无论谁要是同这种审讯合作，他就成为一个违犯《宪法》或者破坏《宪法》的罪犯的帮凶。”（第 56 页）

1953 年 5 月纽约一位教师弗劳恩格拉斯写信给爱因斯坦，说自己受到美国众议院“非美活动委员会”传讯（要问他的政治信仰、所参加的秘密的和政治性的组织），请教他该怎样应对。爱因斯坦于 2 月 16 日写了一封正气凛然的回信，信中写道：

“我国知识分子所面临的问题是非常严重的。反动政客在公众眼前虚晃着一种外来的危险，借此来引起他们怀疑一切理智的努力。到目前为止，这伙人得逞了，现在开始来禁止教学自由，对一切不肯证明自己是顺从的人，就剥夺他们的职位，也就是说要饥饿死他们。”

“为了反对这种罪恶，只居少数的知识分子应当怎么办？老实说，我看只有照甘地所主张的那种不合作的革命方法去办。每一个受到委员会传讯的知识分子都应当拒绝作证，也就是说，他必须准备坐牢和准备破产，总之，他必须准备为他的祖国的文明幸福的利益而牺牲他的个人幸福。”

“附言：此信没有必要被认为是‘机密’的。”（第 241 页）

这封正义凛然的信在报上公开发表后，在美国引发了一场保卫人权、保卫《宪法》的运动。一年后，政治小丑麦卡锡遭到参议院弹劾，成了历史垃圾。

1953年岁末，芝加哥律师“十诫会”通知他，要授予他人权奖，他于1953年12月5日写了回信。这封信于1954年2月20日在这个组织的集会上宣读，信中坦诚地表明了自己的心迹：

“在长期生活中，我把我的全部精力都用在追求对物理实在的结构稍微深入一点的了解。我从来没有做过系统努力去改善人类的命运，去同不义和暴政作斗争，或者去改进人类关系的传统形式。我所做的仅仅是：在长时期内，我对社会上那些我认为是非常恶劣的和不幸的情况公开发表了意见；对它们保持沉默，就会使我觉得是在犯同谋罪。”（第241页）

许良英先生在《爱因斯坦奇迹年探源》中对此评论道：“一个正直而有社会责任感的人，如果对暴政和政治迫害事件默不作声，会感到内疚和自责；爱因斯坦不仅如此，还会觉得自己成了帮凶，犯了同谋罪。在社会正义问题上，对自己要求如此之高，在科学家中未曾有第二人，即使在人类历史中也是罕见的。”

爱因斯坦强调指出：“《宪法》的力量全在于每个公民保卫它的决心。只有当每个公民认识到他有义务保卫宪法做出自己的贡献时，宪法上的权利才有保障。因此，保卫宪法，人人有责，谁也不应当逃避这种义务，哪怕他自己和家庭都可能惨遭危险和威胁。”（第56页）

爱因斯坦用自己的生命实践了他的信念：“我的政治理想是民主。让每一个人都作为个人而受到尊重，而不让任何人成为崇拜的偶像。”

1955年4月18日，爱因斯坦在他生命的最后时刻留下遗嘱，死后不举行任何葬礼，不做坟墓，不立纪念碑或任何纪念性标志。骨灰由几个亲友秘密撒向天空，随风四处飘扬，为的是不让人间留下任何可供朝拜的“圣地”。他在普林斯顿住了20年的房子，辗转易手，现归一位经济学教授所有，住着他一家，房子内外并无任何爱因斯坦故居的标志。

50 年后的 2005 年 4 月 15 日，诺贝尔物理学奖获得者李政道在北京纪念爱因斯坦集会上讲话的最后，情真意切地说：“因为爱因斯坦在我们小小的地球上生活过，我们这颗蓝色的地球比其他宇宙的部分有特色，有智慧，有人的道德。”

参考文献：

《走近爱因斯坦》，[美] A. 爱因斯坦著，许良英 王瑞智编，辽宁教育出版社 2005 年 6 月第一版。本文所注之页码均出自本书。

农村土地问题的症结在于国家权力的 垄断

上世纪九十年代以来，全国各地的地方政府在强大的政治利益和经济利益的驱动下，发起了举世罕见的“新圈地运动”，他们利用手中掌握的国家权力，巧立名目，欺上瞒下，强取豪夺，拼命攫取农民的土地，达到了丧心病狂的程度。

据国土资源部公布的数据，过去五年全国耕地面积净减少了 9240 万亩。众所周知，全国许多地方人均耕地都不到一亩地，即使按人均耕地三亩计算，也意味着 3000 多万农民就此失去了祖祖辈辈赖以生存的土地。2006 年前五个月，国土资源部门共立案土地违法案件二万五千一百五十多起，涉及的土地面积达一万二千二百四十多公顷，同比上升两成。数以千万计的农民因征地失去或减少土地，其中一半以上处于既失地又失业的状态，成为上访投诉的主要力量。

考察由权势集团发起的疯狂而又血腥的“新圈地运动”，主要有以下几个特点：

一是遍及全国。无论是发达地区还是贫困地区，无论是沿海地带还是内陆省份，无论是黄河领域还是长江流域、珠江流域，“圈地运动”一往无前，如火如荼，所谓地无分东西南北，只要有利可图就概不放过。

据官方统计，新《土地管理法》实施 7 年来，全国共发现 100 多万个土地违法案件，涉及土地面积近 500 多万亩。这个数字，比 2004 年全国新增的建设用地总量（402 万亩）还要多出近 100 万亩。对新增建设用地进行的卫星遥感监测

发现，前几年违法用地平均占新增建设用地总宗数的 34%，有的地方高达 80% 以上。国土资源部执法局在某地对其已撤销的部分开发区调查时发现，有将近一半的用地是租用的集体土地，连农用地转用手续都没有办。

实际情况远远超过官方的统计，一些地方政府在无规划的情况下，盲目签订协议，擅自承诺向开发商提供大量土地进行成片开发，有的一个协议就提供四五十平方公里的土地。据报道，中国社科院一位不愿具名的研究人员表示，东部地区的土地在上一轮建设高潮已经基本被圈占完毕，“新圈地运动”正在迅速向中西部地区推演。

二是数量巨大。国土资源部公布的 2005 年度全国土地利用变更调查结果显示，截至 2005 年 10 月 31 日，全国耕地面积 18.31 亿亩。也就是说，离“十一五”规划确定的未来 5 年耕地保有量 18 亿亩的约束性指标仅剩 3100 万亩。与此相关的是，“十五”期间全国耕地面积净减少 9240 万亩。

根据统计资料，在上世纪 90 年代的 10 年间，全国城乡建设用地增加 2640 万亩，其中 81% 的新增建设用地来自于对耕地的占用，被占耕地共有 2138 万亩。而被占耕地后失地农民就业难问题也比较突出。据媒体报道，在 1990 年到 2002 年，大约六千六百万农民失去了土地。同时随着城市化进程，每年都在以 500 多万人的速度递增。而这些年的劳动力市场也发生了一些变化，逐步由体力型转向专业型、技能型，失地农民的就业难度越来越大。

今年 2 月 22 日，中央财经领导小组办公室副主任陈锡文披露，城市建设和工业建设，每年征用土地将近 20 万公顷。每年因征地而失去土地的人口达 200 多万。他直言，征用农民土地引出的一些矛盾，确实是当前一些地方不稳定的因素。要解决征用农民土地引发的矛盾，最终要逐步推行征地制度改革。

三是政府主导。有关专家指出，地方政府在经济建设的旗帜下开始的新一轮非法圈占违规批用土地，可能成为最后疯狂。国土资源部执法监察局局长张新宝认为，在当下的土地违法案件中，地方政府成为主导因素。执法部门发现，在目前的土地使用中政府违法带有普遍性，“凡是性质严重的土地违法行为，几乎都涉及政府或相关领导”；同时这种违法常常是以经济发展为单向度指标，政府在受查处时也惯用“发展是硬道理”来应对。

在城市化、工业化的社会浪潮中，在发展地方经济的迎风大旗下，土地交易日益频繁，土地征用量大面广，积累的矛盾也越来越多。地方政府已经成为引起土地腐败和土地掠夺案件的主要原因。而且，地方政府主导的违法征用，几乎全都以侵犯农民利益为主要表现，地方政府或相关领导追求钱财与政绩的私利从这一掠夺行为中获得满足。

农地转为工业用地，特别是城市建筑用地，地价飞升，动辄数十倍，乃至上百倍。无论是出于金钱目的，还是政绩目的，地方政府都有十分充足的违法占地的动能。各级地方政府为了获取经济利益与制造政绩工程，拼命设立开发区，上项目，掠夺土地资源，已经到了丧心病狂、竭泽而渔、民怨沸腾的地步。

四是强取豪夺。张新宝指出“有的地方政府手中的钱不多，又互相攀比低价出让土地，怎么办？那就对农民实行多拿少给。”国土资源部通报的“安徽休宁案”就颇有代表性。该县政府未经省政府批准，多次非法实施征地和核发国有土地使用权证，同时还擅自同意采矿单位自行征地。该县国土资源局为沙石开发有限公司非法发放《建设用地批准书》，造成非法占用和毁坏近 300 亩土地，其中耕地 170 多亩。

更多的则是和政策法规打擦边球。据张新宝介绍，常见的方式是通过修改土地利用总体规划和采用拆分手段，化整为零批地。有的省把土地利用总体规划修编的审批权下放给地市，调整基本农田成了一件十分随意的东西，“占用基本农田必须报国务院审批”成了一句空话。

五是充满血腥。面对农民的不满与抗争，自称“三个代表”的中共政权竟效法十九世纪普鲁士宰相俾斯麦的“铁血政策”，一再出动全副武装的武警部队，毫不留情地进行血腥镇压，制造了一个又一个震惊世界的血案。

例如：2003 年 3 月到 2004 年 10 月，陕西省榆林市榆阳区三岔湾村的农民，为了捍卫自己的土地财产，也为了获得公正的补偿，与榆林市政府的强制开发进行了长达一年半的维权抗争；而榆林市市政府高举着“收回国有土地”的尚方宝剑，依仗着手中握有的行政权力和镇压机器，对农民的土地进行非法征用，在遭遇农民的合法抵制之后，自 2003 年 3 月强行夺地以来，该市政府居然“执法违法”，近乎疯狂地开动镇压机器，先后五次出动大批警察对徒手维权的农民进行公开镇压，少则出动 400 多名警察，多则出动 3000 多名警察，前后抓捕维权农民近百人次，并向徒手村民开枪，致使 50 多人受伤，其中重伤 27 人。

另据博闻社转发的消息，河南省郑州市师家河村村长强行卖地，并将所卖地款项中饱私囊，金额多达 4000 多万，村民的人均耕地越来越少，引发群众不满，多次逐级上访无效，在上访过程中还发生了一起车祸，造成 1 死 6 伤。村民表示要告到中央，结果遭到政府武力压制，2004 年 7 月 31 日凌晨 2：30 左右，600 多名防暴警察、50 余辆车在半夜包围村庄，抓捕上访带头人遭到村民拦截，警察面对手无寸铁的村民惨无人道的使用了催泪瓦斯、霰弹枪、警犬、电棒在内的各种武器，造成 30 多人中弹，6 人重伤。

2004 年 10-11 月，四川省汉源县的数万名失地农民因不满大渡河瀑布沟水电站工程被迫搬迁条件低差举行大规模静坐示威抗议。当局竟出动了 200 多辆车、

约 6000 人的武警部队进行镇压。武警对抗议的农民施放了催泪弹和烟雾弹。冲突中大批农民受伤，还有多名农民被抓捕。

2005 年 4 月，浙江省东阳市画溪镇失地农民因不满化工企业污染环境，在历经五年五级上访无效后，愤而维权，在当地化工区进出的路口设竹棚，由老人看守，检查过往“毒车”；当地政府为排除路障，于 4 月 10 日凌晨 4 时出动 3000 余干警强力拆除；当地村民放鞭炮为号，聚 3 万余众，与警方对峙。双方发生激烈冲突，据事后报道说逾百人（有说逾千人）受伤，遭推翻或破坏的警车多达上百部。

2005 年 6 月 11 日，河北省定州市开元镇绳油村的农民遭 300 多名“全副武装”的青年男子暴力袭击，造成 6 名村民死亡，40 多名村民受伤，血流遍地。起因是国华定州电厂征用绳油村土地用以建设煤灰厂，村民不满征地补偿标准，要求公开征地补偿方案及合同，一直没有得到政府方面回应。愤怒的村民在地头搭建窝棚守候，拒绝施工方进入工地。此前的 4 月 20 日凌晨，该村的数名村民就曾被 20 名手持钢管的青年男子袭击。

2005 年 12 月 6 日，广东省汕尾市政府出动大批武装警察镇压东洲依法维权的农民。当局先是出动了配备有警用装甲车、消防车及机关枪、微型冲锋枪和火焰喷射器等武器的大约 1500 以上的武装警察和防暴警察陆续在村民设置的路障前百米以外集结布置。之后于当天晚上 20 时 30 分左右至 21 时前后，警方在探照灯的照耀下动用机关枪和微型冲锋枪等武器实弹密集扫射村民，造成至少 3 名村民死亡，多名村民受伤，30 多名村民失踪。

六是民权无助。中国农民在土地问题上没有任何自主权，政府说要占用哪块土地，就强行占用。虽然有土地规划，但是很难按照土地规划走，农民的权益很难得到保护。农民抱怨说：政府说征就征，征地费给多少算多少，征地费是否能发放到农民手中也没有人管。

福建省莆田市农民黄维忠案就是一个典型例证。今年 3 月 20 日，福建省莆田市城厢区法院开庭审理当地农民黄维忠涉嫌聚众扰乱社会秩序一案。被告黄维忠现年 46 岁，家住福建省莆田市城厢区龙桥街道办事处延寿村。三年前因为对地方政府强行征地而补偿标准过低的行为不服，黄维忠被当地十个村 676 户村民委托为诉讼代表，走上用法律维权、解决纠纷的道路。从 2003 年开始，黄维忠根据《行政复议法》向福建各级政府提出行政复议，又依据《行政诉讼法》向福建各级法院提出行政诉讼，最后又到北京试图向最高人民法院直接起诉，最后的结果仍然是“不予受理”。（参见《财经》2005 年第 7 期“不予受理”）据到看守所会见黄维忠的陆光律师介绍，当事人从亲身经历得出感慨万千，归根结底却只冒出一句话：“被法律欺骗了”。

著名法学家季卫东先生评论道：黄维忠之所以发出如此感慨，盖因他本来是原告，他依法要求行政复议、提起诉讼、进行上访，都是想通过正当程序在体制内合理解决征地补偿的争议。这样的行为不仅应该得到法律上的承认，而且还应该受到国家机关的支持和鼓励。即使是在求告无门之后，黄维忠等转而申请游行示威，同样是一种与程序可兼容的权利斗争，所作所为不仅完全符合宪法和法律规定，也有助于维护现行制度和秩序。对此决不应该以“不予受理”的方式拒之于大门外，更不可以对坚持办理申请手续的维权者妄加逮捕。令人惊诧不已的是：依法诉求的原告最终却被推到审判的被告席，如此行径，法治何以立信？民权谁来救济？

农村土地遭到强盗式劫掠的根本原因并非是地方政府肆意妄为或地方官员贪婪无度（这些问题当然严重存在，但并不是问题的症结所在），而是国家权力的垄断与农民权利的缺失。

刘晓波先生在《还产于民必须土地私有化》一文中指出，在所有权的意义上，中国的土地仍然是“国有”的，作为分散个体的农民实际上没有任何土地资产，而只有政府租给他们土地使用权，类似于 1949 年前的土地所有者与雇农之间的关系。只不过，过去的土地主人是一个人数有限的食利阶层，他们之间毕竟还有竞争关系；租赁土地的人在数量上也只是民众中的一部分，并非所有人都是地主的雇工。而现在的地主只有一家，即以国家名义垄断土地所有权的中共政权，它是所有土地的唯一老板，租赁土地使用权的是全体国民。在此意义上，中共政权强制剥夺私人财产权的整体性，在性质的野蛮和恶劣上，远甚于 1949 年之前的任何政权。

正是土地使用权归个人而土地所有权归政权的畸形产权，给了官商勾结的权贵集团以任意开发土地的“尚方宝剑”，使强制征用农民土地和拆迁私人房屋的行为发生在“国有土地”上，“国土”赋予了土地开发以“合法性”。然而，这种所谓的“合法性”是典型的恶法。政府将“国有土地”的使用权有偿出让给私人，就等于私人与政府订立了契约。在交易已经变成双方认可的契约之后，契约本身就具有了法律约束力，如果政府仍然强制介入就是违约违法。所以，当土地使用权已经变成百姓们安身立命的最重要财产权之时，政府的强制征地以及单方定价，在根本上不是补偿多寡的问题，而侵犯私人财产的问题。

土地所有权的缺失导致了连锁性的公民权益的受损，首先就是公平交易权的缺失。完善的市场经济及其公平交易，必须以完整而清晰的产权为基本前提。没有清晰的产权界定，不仅如何处置一项资产——自用还是出让、部分出让还是全盘出让、出让的条件怎样决定——便难以抉择，而且潜在的交易成本可能高到使得交易根本无从发生。

在土地开发中，法律规定农用地的所有权不在农民手中，用于发展商业、工业和城市的土地供给的决定权，也就不在拥有农用地使用权的农民手中，而在拥有土地所有权的政府手中，是各级政府运用行政权力（包括规划、立项、审批、征地）决定土地供给。也就是说，无论是城镇土地还是农村土地，一旦列入政府的开发计划（城市规划、商业开发、基础设施建设如铁路、桥梁等），私用地就自动转化为公用地，拥有使用权的个人便丧失了自由处置权或自愿交易权，而必须屈服于政府的强制征用。

在当下中国的土地交易中，交易的发生、过程和结果，统统由官权单方面来决定。只要政府决定交易，无论私人想不想交易，也都必须进行交易；交易价格也完全是单方面定价，私人无法进行讨价还价；这是典型的强迫交易。于是，在政府主导的大规模土地开发中，买卖与否、买卖的时间和价格、买进和卖出的对象等交易关系的基本因素，皆由政府主导，土地所有人只能被迫接受，不想卖也得卖，对交易条件不满意也得接受，如若反抗就暴力侍候——政府暴力和黑社会暴力的双管齐下。农民连马丁·路德·金所说的“为权利而抗议的权利”都被褫夺殆尽。

当农用地变成商业、工业、城镇扩张的用地，就等于本来只产粮食的土地“上市”了，其市值将上升几倍、几十倍、甚至上百倍。但在中国的土地产权制度之下，开发带来的土地市价飙升，绝大部分收益与农民无关，因为“民土”转变为“国土”，土地涨价的收益自然要归公，实质上是进入拥有土地开发权的权贵集团的腰包，农民至多得到一点补偿费，而且补偿费也大都是开发方的一口价。这种单方定价的补偿费，在性质上是施舍而非交易。更让失去土地的百姓忍无可忍的是，即便那点可怜的补偿费，也要经过各级官权的层层克扣，省级，市级，县级，乡镇，甚至村委会，可谓雁过拔毛。当补偿费到达农民手中之时，“西瓜”就变成了“芝麻”。

各级政府在制定土地开发规划时，无视公民的知情权和基本利益，根本不征求民意，不进行公开的社会听证，至多做一点所谓的“专家论证”，完全是黑箱操作，是垄断权力和长官意志的滥用；在土地开发的实施阶段，基本上采取强制性开发，根本不顾及当地居民的利益要求；由强制开发所造成的官府及其权贵与百姓之间的冲突，其结果绝大多数都是以官府及权贵们的胜利告终。

农民土地征用突出显示了各种制度性的问题，其表现是：地方政府利用所谓的“公益事业用地”的理由，采用低廉的价格从农民手里征用土地，转手出卖给房地产商，从中谋取暴利，地方政府对于所谓“公益事业用地”的裁量权，决策权太大，以至于他们可以随意征用土地，而不用进行公众咨询、通过公开和透明的手段来寻求许可。这样一种制度，特别是当地方政府面临着要展示政绩的压力，经常造成地方政府和商业利益结成一种腐败的联盟，在这种情况下，真正的公众

利益——地方百姓的权利，环境和文化保护等，都被忽视了。“在使用农地的过程中，国家事实上成了贪婪的掠夺者，地方政府及其代表事实上经常忽视农民的基本利益”。这些争议也显示出，当农民的利益和地方官员的利益相冲突的时候，现有的补偿和救济的渠道难以解决此类问题。当愤怒的人们要表达他们的不满和冤情，他们又常常受到刑事惩处，并且经常受到警察的骚扰和恐吓。（参见《维权网》2006年7月6日给联合国有关人权机构的专项报告）

一般而言，在一个制度健全的社会中，对公民权利受损的救济有一个完整的制度链条，由舆论救济、行政救济和司法救济构成。但在官权过大而民权过小的独裁中国，行政、媒体、司法皆是官控的，致使体制内的合法维权空间极为狭窄，能够得到行政救济的个案，仅仅是极为偶然的例外，而难得到任何制度性的救济的权益受损才是普遍的通例。垄断媒体使民间无处表达，官权司法使民间无门申诉，即便有门，申诉也很难奏效。作为惟一的行政救济的上访制度，几十年来的效果也是名存实亡，甚至失效到所有上访案件的99.8%得不到解决，甚至背离到动用大量人力和警力四处“截访”。

当民众在体制内走投无路、转而寻求体制外的表达和反抗之时，官权就会动用国家机器进行毫不留情的镇压。“土地国有”沦为强制开发的尚方宝剑，“顾全经济建设的大局”沦为强制开发的最大借口，实质上是在为权贵私有化保驾护航。各级政权及其的所属机构，不但黑箱制定开发规划、非法介入本该回避的土地交易，而且在介入中充当开发商的支持者和保护者：一方面，默许甚至纵容开发商采用恐吓、骚扰和暴力等黑社会手段，轻则停水停电，重则动用警察抓人，为了强买强卖的实施，甚至不惜雇佣打手，或殴打、或绑架、或纵火毁财。另一方面，当官权及其开发商与土地主人发生冲突时，政府就动用公、检、法为开发商撑腰，在土地使用权的拥有人遭受到人身和财产侵犯时，本来应该根据《中华人民共和国刑法》第226条的认定：强迫交易属犯罪行为。特别是开发商以暴力、威胁等手段的强迫交易，理应受到《刑法》的严惩。然而，对强制开发中的种种违法暴行，公安视而不见，检察院知而不究，法院或不受理控诉或判决控方败诉。

面对垄断了国家权力、掌控着国家强力机器的权势集团，单个的、分散的农民根本无力招架，处于任人宰割的极端弱势和边缘化的状态。一些地方的农民试图联合起来，建立农民协会等社团，开展群体维权，却遭到基层政权的严厉打压，宪法规定的公民结社自由事实上被剥夺，农民的表达权与参与权十分微弱。在一个“利益博弈”的时代，占全国人口57%的农村人口的利益却乏人代表，在各级人大中，真正的农民代表少得可怜，所以，农民的切身利益很难得到表达，农民的权利也很难得到伸张。中共统治集团自我标榜“三个代表”，农民却连一个代表都找不见。

更为荒唐的是，在《人大代表选举法》中竟然规定“人民代表大会代表的名额，由本级人民代表大会常务委员会按照农村每一代表所代表的人口数四倍于镇每一代表所代表的人口数的原则分配。”也就是说四个农民的选举权才抵得上一个城镇居民的选举权，这意味着农民的选举权被剥夺了3/4。就是这种极为有限的选举权，也不能选举与农民利益攸关的乡镇长和县市长。因为中国的各级官员都是由党来任命的（其中很少一部分要经过人大选举，但是各级人大主任一般都是由同级党委书记兼任的，人选都是党的机关事先确定的，所以，选举只是走走形式），升迁调任均与人民的评价无关。因此，大大小小的官员只考虑对上负责，博取上司欢心，不必管人民是否高兴。

执政党垄断了国家权力，立法、司法、行政、经济、文化、新闻、媒体统统由党说了算，政府的权力漫无边际，根本没有权力制衡、司法独立与新闻监督，因此，权势集团得以随心所欲，予取予求，强取豪夺，把农民当做砧板上的鱼肉，把土地当做自家的提款机。由于权利不对等，处于绝对强势地位的政府拥有对“公共使用”、“公平补偿”和“法律程序”的“最终解释权”——“代理者”越权轻而易举，农民的合法权益自然得不到任何保障。这就是农村土地违法现象日趋严重、“新圈地运动”肆意横行的症结所在。

要想从根本上解决农村土地问题，关键在于实行以民主、法治、宪政为取向的政治改革或政治革新，打破权势集团对国家权力的垄断，建立对国家权力的监控与制约机制；同时，通过产权改革还权于民，把土地所有权还给农民，让农民真正成为土地的主人。舍此，别无他途。

2006年7月17日

《人与人权》（www.renyurenquan.org）2006年8月

恶质化政府比黑社会危害大得多

——声援陈光诚和维权村民

近日，山东临沂当局再度大发淫威，在全球舆论的注视下自编自导自演了一场极其凶恶而又野蛮的丑角戏，让善良的人们再次见识了一个恶质化政府能够坏到什么地步。

我所指称的“恶质化政府”，就是专制的、残暴的、鱼肉百姓的、靠暴力和谎言维系的政府。“感谢”临沂当局义务提供了一个案例，使我得以利用这个案例描述一下恶质化政府的主要特征，同时为遭受临沂当局严酷迫害的陈光诚先生和当地村民向国际社会大声呼唤，吁请联合国人权理事会、国际人权组织、媒体和各界人士关注陈光诚先生的人权状况，帮助陈光诚和被抓捕的村民尽快恢复自由，与家人团聚。

现年三十五岁的盲人维权人士陈光诚家住山东省沂南县双后镇东师古村。不到一岁生病发高烧导致双目失明，18 周岁之前未上学。其父亲在家为光诚诵读许多古典名著，光诚深受名著中英雄人物影响，为人纯洁善良，眼盲心亮，正气凛然。

1998 年至 2001 年，陈光诚就读于南京中医药大学。他勤奋好学，独立性强，同时自学法律，能熟练使用手机、电脑和传真机等，同时能够使用英语进行交流。

从 1996 年至今，在家人和朋友的支持下，一直在为农村残疾朋友和农民提供免费的法律咨询服务。2000 年至 2001 年，通过英国联邦基金的资助，陈光诚在中国法学会发起并负责“残疾人维权项目”。2003 年，陈光诚入选美国国务院的“国际访问者计划”，对美国进行了为期一个月的访问。

2005 年，他公开揭露临沂地区在计划生育中使用暴力，并为遭受强制堕胎和强制结扎的农村妇女或丈夫提供免费的法律援助，此后即受到临沂当局监控和压制。同年 9 月 9 日，已经被软禁在家中的陈光诚的电话和电脑被切断。他和他的太太多次遭到监控者的殴打。今年 3 月 11 日，当地警方以阻塞交通为名扣留了陈光诚，不准他与家人和村民见面。在此期间，同情他的人也遭到当地警方的传讯和拘留，陈庚江、陈光东、陈光合等几位维权村民至今仍被临沂警方羁押。

2006 年 4 月 30 日，陈光诚入选美国《时代》周刊全球最具影响力的 100 人之“英雄和先驱”。（与他一同入选的华人还有温家宝、马军、李安和黄光裕。）

利令智昏的临沂当局竟恼羞成怒，于6月10日突然宣布将陈光诚“刑事拘留”。其意图很明显，是想借法律的名义给陈光诚罗织罪状，将他正式投入狱中，以便长期封住陈光诚和他的家人的口，从此继续一手遮天，称霸地方，为非作歹。

目睹临沂当局与某些地方政府的黑恶行为，不少论者把他们比作是黑社会。殊不知恶质化政府比黑社会厉害多了，危害也大多了，黑社会根本无法望其项背，充其量只能算是小巫见大巫。

一、恶质化政府掌握并肆意滥用公权力

黑社会是一种私密性组织，是暗中活动的犯罪集团，一般都不拥有公权力。而中国的党政机关则垄断着几乎全部的公权力。地方党委书记兼人大主任，加之人大中设立党组，使得党组织实际上掌控了立法权；地方党委及下属的政法委直接领导法院和检察院，从而掌控了司法权；地方党委和政府还掌控着行政权包括行政执法权，直接指挥公安、安全、国保、司法等部门及武警部队。同时，由于中国没有实行宪政体制，没有新闻自由，因而对公权力的制恶机制非常薄弱，地方政府一旦选择追求自身利益最大化，很容易走上恶质化的道路。

以临沂为例，2004年末至2005年初，山东省临沂市三区九县为了追求政绩与汲取经费，开展了大规模的野蛮计划生育运动，抓人、打人、关人、强制结扎、强制堕胎、强制办学习班、收取学习费。大批妇女和她们的丈夫遭受暴力打击和经济压制，有的甚至导致家破人亡。

陈光诚得知此事后，于2005年1月开始携妻子对违法的计生运动进行调查。要求当地政府严格执行《中华人民共和国人口与计划生育法》，依法行事，同时对农村受害者提供法律援助。同年7月，陈光诚向北京的朋友求助，一批学者和律师到临沂针对地方政府违法事件作了调查，并把调查结论在网上发布。国家人口与计生委曾派人到临沂调查，并通过记者招待会确认了临沂的强制计划生育存在严重的违法现象，公开宣布“查处了一批违法人员”。

陈光诚和村民的依法维权活动，触犯了临沂当局的利益，于是不惜动用国家机器和各种资源，先是把陈光诚和家人软禁起来，并多次殴打，后来又把他抓走关进看守所，最后索性将陈光诚“刑事拘留”，准备课以重罪，处以刑罚。

二、恶质化政府掌握并肆意支配媒体

在民主政体下，新闻媒体被称为与立法、司法和行政并列的“第四种权力”，被誉为“无冕之王”，它的天职就在于为民众监督政府，不让政府恶质化。象台湾最近的揭弊风潮就是通过媒体披露出来的，搞得陈水扁和他的“第一家庭”声誉扫地，民进党政府也跟着颜面无光。

中国大陆不用担心这些，因为媒体都掌握在党政手里，故媒体又称为“党的喉舌”。不听话者，如《中国青年报》“冰点专刊”，立马可以整治你，让你停刊，叫主编走人。再不老实，就把你抓起来，关进大牢。

恶质化政府将治下的媒体玩于股掌之间，利用媒体指鹿为马，颠倒黑白，欺骗视听。临沂就是典型的例子，政府野蛮计生，违法行政，当地媒体噤若寒蝉，丝毫不见报道。陈光诚和村民依法维权，也从不见当地媒体报道。政府一抓人，媒体却立马奉命报道：“沂南县双堠镇东师古村村民陈光诚（男，35岁），于2006年2月5日晚，煽动指使本村陈光和等人砸坏镇政府车辆并暴力阻碍公安民警依法执行公务。3月11日晚，陈光诚纠集煽动陈光余、陈光军等人，窜至205国道营后村路段拦截过往车辆，导致290余辆车滞留现场，致使该交通干线中断达3小时之久，造成很坏的社会影响。陈光诚的行为已涉嫌故意毁坏财物罪和聚众扰乱交通秩序罪，沂南县公安局通过立案侦查，于2006年6月10日将陈光诚依法刑事拘留。”（《沂蒙晚报》、《沂蒙生活报》等）

检察院还没有起诉，法院也没有审理，媒体已给陈光诚和村民预先定罪，黑社会能做到吗？

三、无所顾忌地使用暴力手段从事恐怖行动

黑社会也使用暴力，因此有的涉黑组织被称为“暴力一族”。但是，黑社会组织因担心受到法律惩处和社会谴责，通常不敢随意使用暴力，或至少对使用暴力是心存顾忌的。恶质化的政府则不然，因为政权在它手里，公检法警特都掌握在它手里，所以它有恃无恐，想抓谁就抓，想关谁就关谁，想打谁就打谁。

2005年8月12日开始，陈光诚夫妇在山东省沂南县双后镇东师古村的家中被监视居住。8月25日，陈光诚趁软禁人员疏忽，逃出乡村，赶往上海、南京，并辗转来到北京。在北京多次被临沂官员围堵，几次险些被劫持。

2005年9月6日下午，在北京朋友的家里，陈光诚被六名自称是山东省公安人员的便衣带走，没有任何法律手续的情况下，关押在沂南县，陈光诚绝食抗议26小时。9月7日晚陈光诚被警方送回家中严密监视，没有行动自由。9月9日，陈光诚家电话线被掐断，电脑被搬走，亲友被禁止进入陈光诚家。次日，手机信号被干扰，陈光诚与外界失去联系。9月23日下午，陈光诚再次被抓，公安人员在他家搜查至晚上10点。

2005年10月24日，陈光诚的朋友从外地来陈光诚家探访，被当地警方禁止见面，陈光诚遭到当地干部和打手的毒打。12月27日，陈光诚的妻子袁伟静被殴打。

2006年2月8日晚，陈光诚所住的邻居家电话线被警方切断，陈光诚再次与外界失去联系。3月11日晚9时左右，陈光诚被非法软禁的第197天，没有任何法律手续的情况下，陈光诚再次被警方带走，此后没有任何消息。直到6月11日，陈光诚妻子收到刑事拘留通知书，文件中声称警方于2006年6月10日带走陈光诚，刑事拘留，罪名是“故意毁坏财物和聚众扰乱交通秩序”。

6月22日下午，正在沂南县依法办案的陈光诚律师李劲松先生被当地警方带走，罪名是“涉嫌扰乱正常生活”。起因是李劲松律师出于人道关怀，在6月21日晚给当地四位公安发了一条短信，希望他们允许陈光诚的母亲到医院就诊，因为陈光诚的母亲正在发高烧。与此同时，第二批抵达山东临沂的维权律师：黄开国、李克昌、程海三位，在山东临沂被一辆无牌照车辆跟踪，并被不明身份的暴徒当街公开殴打。律师被袭后当即拨打了110和120，警察把律师带走问讯。

奇怪的是，警方用各种理由把这三名被殴打的律师羁留在公安机关，不让他们离开，导致这几名律师无法开展任何工作。更加令人愤慨的是，当晚 21 点 41 分，竟然又有几十名暴徒冲进公安局内，公然抢劫律师们的照相器材，并当着警察的面强行摔碎。而当地警方竟毫不作为，任由暴徒撒野！

临沂当局无所顾忌地使用暴力手段迫害维权人士和他们的家属，侵害依法办案的维权律师，这样的行为与恐怖主义有什么区别？

四、权大于法，为所欲为

恶质化政府崇尚权力，信仰权力拜物教，奉行“权力大于一切”，“有权就有了一切，就可以为所欲为”，老子天下第一，不受任何制约。临沂当局就很有点这种土豪气概。

北京的一批维权人士原来准备在 6 月 19 日下午举办“关注陈光诚”志愿者见面会，向外界披露一些相关信息。但是临沂当局把手伸到京城，使尽浑身解数阻止了这次会议。主办者在 19 日当天发出的取消见面会通告中表示：“我们遇到了很大阻力，本着对陈光诚及其家人负责任的态度，我们决定取消见面会”。

6 月 20 日，北京又传出消息，陈光诚的老母亲和才 3 岁的孩子在北京被绑架。陈光诚的律师滕彪先生对外界介绍了大致经过：19 日下午 7 点半，远途来北京的陈光诚的母亲和孩子，到滕彪家的楼下去，只见有 10 来人冲上来将老人孩子塞进一辆没有牌照的面包车。滕彪等人试图阻拦并报警。警察来到后，非但没有阻拦绑架者，反而拉开滕彪，绑架者在警察面前“逃离”。过程中，滕彪博士被推倒在地，身体受到暴力侵袭。滕彪认为，这是公然的绑架行为。不像政府行为，却事实上是政府行为；不像黑社会行为（有警察在场也无能为力），事实上正是公开的黑社会所为。

6 月 21 日早上，老人和孩子被山东临沂的警察遣送到陈光诚家乡沂南县，被软禁在县城党校陈光诚四哥的家里，同时安排多人看守，不准老人孩子出去，即使是生病看医生！当天晚上北京朋友接到光诚夫人袁伟静电话，她哭着说：“光

诚 72 岁的母亲一直呕吐，早晨倒吊瓶到现在没有任何好转，要求去看病，看守坚决不让。我怕她年纪大了受不了，我心里很难受……”

我不禁要质问临沂当局，谁给你们的权力，这么明目张胆地违宪违法，侵犯人权，连 70 多岁的无辜老人和 3 岁的孩子都不放过？临沂的涉案官员，你们身上还有一点人性吗？你们作恶多端就不怕有一天遭报应吗？

五、“竭泽而渔”式的疯狂压榨

将恶质化政府比喻为黑社会的人还有一个理由是，他们都以暴力手段残害当地百姓。而在事实上，两者之间是有很大不同的。

美国著名的政治经济学家曼瑟·奥尔森在《权力与繁荣》一书中揭示了黑手党的行为模式。他指出，黑手党是不会在自己掌控的领地上纵容任何犯罪活动的，因为那样做将会导致资源外流，最后光剩下穷人，也就无利可图了。所以，他们“会通过为他人提供保护而获得最大化的利益，这种保护既包括反对针对自己的犯罪活动，也包括反对那些由其他团伙所做的犯罪活动，在其他条件都相等的情况下，社区的商业和居住环境越好，那么保护费的收入就越可观。”同时，他还指出，西方的黑社会组织“在他控制的土地上有自己的相容利益，因此愿意提供秩序与其他公共物品。所以，他不是一匹捕食鹿的狼，而是一个要确保其所养的奶牛能够得到护养的牧场主。”换成中国话来说，西方的黑社会组织采取的是“放水养鱼”的策略，不仅不是在其能控制的地区肆意干坏事，反而要在该地区营造一个有秩序的环境，以便“可持续发展”。

中国的恶质化政府智商还没那么高（当然主要是制度安排问题），他们奉行的是“今朝有酒今朝醉，哪管明日渡般沉”和“有权不用，过期作废”的信条，因此，拼命地压榨本地区的人民，拼命地攫取财富，用的是“竭泽而渔”的方法。这种恶质化政府，根本不是他们自我标榜的“为人民服务”的政府，而是侵害人民的政府、摧残人民的政府、与人民为敌的政府。

王从圣先生在《专制政府远比黑社会更可怕》中有一段话很精辟，“人们在谈起黑社会犯罪的时候总是心有余悸。实际上，无论什么犯罪也比不上专制政府

对人们的危害更大。当人们被犯罪分子剥夺自由的时候，人们总还有一丝希望：警察也许会解救他们；而当一个人被专制政府迫害的时候，他就什么希望也没有了，因为警察、政府，乃至国家都被一伙歹徒控制了！”

中国公民实在是没有什么指望了！上访无路，申诉无门，权利无助，艰难困苦……。怎么办？陈光诚说得好：“虽说难，可总得有人做！权利需要我们自己争取，他们绝对不会主动给我们的。”走公民维权的路——圣雄甘地、马丁·路德·金和陈光诚就是我们的榜样。

2006年6月

自贡地方当局应立即 停止侵犯刘正有先生的人权

6月18日，我与刚被押送回家的四川自贡农民维权人士刘正有先生通了电话，了解到他这次出访被阻并被自贡地方当局违法拘禁的整个过程。

今年5月，刘正有收到位于日内瓦、具联合国经社理事会咨询地位的非政府组织“国际人权服务”的邀请函，在联合国新成立的人权理事会召开第一次会议之际，前往日内瓦参加人权会议。收到邀请函后，刘正有来到北京，花费了大量精力和财力才办妥了出国参加会议的相关手续（仅到瑞士驻华使馆办理签证就跑了六趟），所有手续均真实、合法、有效。

6月16日上午，刘正有前往北京首都国际机场准备搭乘荷兰皇家航空公司的航班，于10点35分从北京飞往阿姆斯特丹。不料在机场接受安检时，被安检警察拦截，并被阻止登机。随后被带入机场安检办公室，由两名警察负责看管。其中一位名叫李伟的警官对刘正有说：“是你们自贡市公安局、四川省公安厅打电话给机场，要求阻止你出国。为什么要阻止，具体情况我们不清楚。给你造成的一切经济损失，你回去找自贡市公安局负责赔偿。”刘正有对该警官说：“我这次出国，是受非政府组织‘国际人权服务’邀请，参加在日内瓦召开的人权会议。你们阻止我参加，将对中国政府造成非常恶劣的政治影响，你们必须要负责任！”

10点10分左右，机场警察将刘正有移交给了等候在候机厅门口的自贡市政府派来的人员，其中有自贡市汇东公安分局国保大队胡勇先生、自贡市委“稳定办”张建国先生、自贡市红旗乡政府何正彬先生等三人，以及自贡市政府驻京办事处的两名工作人员。刘正有当即向这些前来劫持的人员提出了严正抗议。这些人员声称，他们是受命前来接人回去的，至于将要产生什么后果和影响之类，他们管不了。

整个过程中，机场警察和自贡前来劫持的人员均未出示任何法律手续。

此后，刘正有被强制带到了北京西客站。在劫持人员押送下，乘坐当日下午4点35分的T7特快列车返回四川。

6月17日23点半抵达自贡后，刘正有被直接押送到了自贡市公安局汇东分局。自贡市公安局法制处陈建英先生、汇东公安分局张南先生、汇东公安分局刑警大队周海志先生等对刘正有进行了传唤。在刘正有被非法限制人身自由达37个小时后，他们才出示了填写日期为6月17日的《自贡市公安局汇东分局传唤通知书》（自公汇传通字[2006]68号），内容为：“刘正有：根据《中华人民共和国刑事诉讼法》第九十二条第一款之规定，现传唤你于2006年6月17日23时到汇东分局接受讯问。”

传唤持续了两个多小时左右，经自贡市公安局法制处陈建英请示有关领导，才同意让刘正有回家休息，并说要在下周一、二将再次对刘进行传唤。刘正有拒绝在传唤通知书和讯问笔录上签字。

直到18日凌晨2点多，刘正有才得以回到家中，暂时重获自由。

自贡地方当局之所作所为，严重违反了中国的《宪法》和中国政府已经签署的联合国《公民权利和政治权利国际公约》，是公然践踏人权、滥用公权、无视法律的行径。

《中华人民共和国宪法》第三十二条规定：“国家尊重和保障人权。”第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。禁止非法拘禁和以其他方法非法剥夺或者限制公民的人身自由，禁止非法搜查公民的身体。”

联合国《公民权利和政治权利国际公约》第九条规定：“人人有权享有身体自由及人身安全。任何人不得无理予以逮捕或拘禁。非依法定理由及程序，不得剥夺任何人之自由。”“任何人受非法逮捕或拘禁者，有权要求执行损害赔偿。”

《世界人权宣言》第九条也明文规定：“任何人不容加以无理逮捕、拘禁或放逐。”

对照上述条文即不难看出，自贡地方当局对刘正有先生的拘禁既违反了中国宪法，也违反了举世公认的国际法准则。在中国政府宣示“依法治国”并加入联合国人权理事会后的今天，这种视法律为无物，践人权为儿戏的行为，显得尤为恶劣，其所造成的国际国内不良影响才更加昭著。

基于此，我郑重要求，自贡地方当局立即停止对刘正有先生的各种非法侵害，向刘正有进行赔礼道歉，保证以后不再发生类似的事件，并对由于违法行政给刘正有造成的经济损失和精神损失做出相应赔偿。

2006年6月20日

军队国家化乃政治文明之通则

近期以来，国内有识之士在探讨国家发展战略、呼吁政治改革的过程中，屡屡提到军队国家化的课题。仅笔者有限所知，先后有中央党校教授杜光、原《工人日报》常务副社长兼副总编辑、《经济学周报》总编辑何家栋、北京大学教授贺卫方、老一辈经济学家冯兰瑞分别撰文或发言谈及这一内容。

杜光先生在《从朱成虎氏狂言想到军队国家化》（载博讯 2005 年 8 月 31 日）一文中写道：“军队国家化是政治体制改革的一个重要课题。它最初出现在上世纪八十年代后半期，是对邓小平于 1986 年提出政治体制改革的微弱的回应。邓小平 1986 年 9 月至 11 月曾多次谈到要进行政治体制改革，‘改革的内容，首先是党政要分开。’这些讲话在知识界青年中掀起了一股讨论政治体制改革、研究党政分开的热潮。党军分开是党政分开的自然延伸。”

杜文披露，1988 年秋冬之间，他本人作为新成立的政治体制改革研究会的干事长，正在负责筹办《中国政治体制改革》双月刊，有人介绍了一篇主张军队

国家化的文章，题目叫《从阶级军队向共和国军队的跨越——试论我军领导体制的改革》。该文作者是济南军区的一位青年军官，不久前曾在军队的内部刊物上发表了同一主旨的文章，在军队内部引起了很大反响，军委高层有人赞成，有人反对。投来的文章就是在那篇文章的基础上修改而成的。该文的基调是：军队现行的领导体制，“给社会主义建设新时期的军队建设带来许多弊端”，主张“变党对军队的直接领导为国家对军队的直接领导”，“把军队体制纳入国家统一体制”，“实现军队国家化”，“党委领导下的行政首长负责制应逐渐转变为行政首长负责制”，“军队中的党组织不再是权力机构”。该文还未及发表就发生了震惊中外的“六四”大镇压，《中国政治体制改革》双月刊不幸夭折，军队国家化的声音也就沉寂下去了。

何家栋先生则在《关于刘亚洲战略思维的问答》（载《开放》杂志 2006 年月二月号）一文中论述了“中共党军关系的三代模式”。

第一代，军党化，为主义而战。党拿枪，枪建党，党军一体，有党权即有军权，无军权亦无党权。

第二代，草头化，为权力而战。邓小平要枪不要党，就因为枪可以指挥党，总书记不听话想废就废，捅出漏子就撇开中央调集军队包围首都，在和平时期大开杀戒，制造震惊世界的大惨案。

第三代，家丁化，为利益而战。一代不如一代，更加不成体统，军队不知道该站在哪一边，变成豪强争权夺利的工具了。

何老的文章还指出：“人民解放军本来是一支高度政治化的革命军，正如名称所示，它是解放被压迫人民的，按道理讲，革命胜利了，人民解放了，它就没事了。应该及时转为一支国防军，承担抗御外敌入侵的任务。”但是在党军一体的体制下，军队没有转型，政治化也没有消解，执政党没有经过普选获得人民授权，整个国家还保留着战时体制，没有言论集会结社自由，就像一座大兵营、大监狱，与现代政治文明无缘。这样下去是非常危险的。

许多人可能不知道，早在半个多世纪以前，中共就曾主张实行军队国家化。1945年12月16日，周恩来作为中共代表在重庆举行记者招待会公开表示：“国民党一部分人所提的方案，是先将军队交给政府，再由政府给一点民主。我们认为现在的政府还是一个一党专政的政府，把抗日的军队交给这个一党专政的政府，也就使人民抗日的军队，变为国民党的党军了，于是政府再用请客方式，请几个人去参加政府。这个办法是行不通的”。周主张：“把政府改组为各党各派、无党派人士参加的民主合作的政府，再由这个政府去统一全国的军队”。周的意思是，首先政治民主化，然后军队国家化。（参见邓野著《联合政府与一党训政》第268页）

无独有偶，当时国内自由主义知识分子的代表人物储安平在军队国家化问题上也持与周恩来同样的见解。储安平在涉及内战、国共两党的党争时，多次阐述过军队国家化的观点，他认为军队国家化是实现民主和宪政的起码条件，舍此则一切都不好说，因为以武力相较的争斗是难以走上民主道路的。（参见谢泳著《储安平与“观察”》第21页）

我引证周储二人之言论是要说明，阳光底下并没有多少新鲜的玩意儿。军队国家化根本不是什么惊世骇俗的新观点，而本是60年前在野的中共与自由民主人士共同的主张。历史表明，中共并不是真要实行军队国家化，而是出于与国民党争夺天下的需要，把军队国家化作为幌子，以抵制国民党统一军权的企图。一旦中共用武装斗争打败国民党，就立即把“军队国家化”的主张扔到爪哇国去，从此一路高唱“坚持党对军队的绝对领导”的“新杨柳枝”了。

党对军队实行绝对控制的“党军”模式是一种与现代政治文明相背离的危害极大的体制。

首先，它是一种典型的人治模式，而非法治体制。在党军体制下，军队的一切行动都必须听命于党的指挥棒，实际上是听命于掌握军权的党魁或党内大佬。军队被不断地告知，要“坚持拥护”党的领导，“坚持服从”党的指挥。在这种体制下，军队作为党的工具参与国家政治：一方面，军队在政治权力斗争和重大决策上起关键作用；另一方面，在党的决策层，握有军队实权的个人能够在

党内占据强势地位。党凌驾于宪法和法律之上，使得国家的法律规制形同虚设。党魁或少数党内大佬可以随心所欲地支配军队，使之服从政治需要，而不是其本职（保卫国防）。

其次，党军模式是与宪法原则相冲突的，或者说是违反宪法的。现行《宪法》第二条规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民”。“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。第二十九条规定：“中华人民共和国的武装力量属于人民。它的任务是巩固国防，抵抗侵略，保卫祖国，保卫人民的和平劳动，参加国家建设事业，努力为人民服务。”“国家加强武装力量的革命化、现代化、正规化建设，增强国防力量。”同时规定：“中华人民共和国设立中央军事委员会，领导全国武装力量。”国务院履行“领导与管理国防建设事业”的职能。也就是说，按照现行宪法，全国武装力量的领导者是国家的中央军事委员会，国务院则进行具体的领导与管理。“一切权力属于人民”当然包括军队权力；代行人民权力的机关是人大，因此，军队应向人大负责而不是听命于党。实际情形完全不是这样，直到今天，中国军队仍然是“党军”，而非“国军”——国家的军队。

党军模式属人治体制，与宪法原则相悖，无须赘述。下面谈谈其弊病与危害。

1、党军体制与军队干预政治，助长了个人专制，严重阻碍了国家民主化与法治化，也在很大程度上从负面影响了国家的经济发展与国家现代化的进程。

2、军队政治化容易被具有政治野心的人利用来谋取私利，导致军队成为政党或个人谋取政治权力的工具甚至是牺牲品。

3、军队将所谓的“革命化”置于优先地位，意识形态挂帅，重政治轻军事，造成政治干部与军事干部之间的矛盾与内斗，在军队内部培养了一批以政治为业的人员，专司政治整肃，严重地削弱了军队的战斗力。

4、按政治需要组建军队，导致军队规模过大，组织结构畸形，高技术军种构成偏低。

5、军令、军政系统合一，指挥关系复杂，中间环节过多，内耗频生，使军队的整体作战能力受到极大损伤。

6、军官任命由党委和政治部门专管，与业务领导脱离，滋长军队干部管理方面的腐败。

7、军队非职业化，造成军人职业感的模糊，致使军队自身现代化建设严重滞后。

8、党军体制与军队干预政治的沿续，对军队的合法性和军人在人民心目中的形象造成极大损害。党为了自身利益将自己的意志强加给军队，使军队卷入政治斗争甚至于做出屠杀人民、伤天害理、人神共愤的事情，背上沉重的历史包袱。最为典型的是军队参与文革和何家栋先生文章中提到的“六四”屠城。这两大事件对军队的伤害至深至巨。我接触过许多曾在军队任职的人士（何老也是其中之一），他们均对此感到痛心疾首。

9、即使是对中共领导人包括总书记，维系党军体制的害处也远大于获利。因为这种体制最不稳定，最不重视程序，最容易发生政变，也最不安全。君不见，华国锋、胡耀邦、赵紫阳等先后几任党主席、总书记不就是被掌握军权的大佬密谋搞下台的吗？

军队是由人民（或称“纳税人”）供养的，而非政党供养的。政党本身并不能创造财富，更不能提供军队生存所需的给养和物质资源。军队没有理由充当某一政党攫取政治权力的工具，而应对人民负责，为人民服务，听命于由人民依法定程序民主选举产生的国家机构。军队国家化乃是人民行使管理国家权力的必然要求，是国家民主化与法治化的必备条件，也是保证国家长治久安的万全之策。

军队国家化乃是文明国家的通则，实行宪政民主体制的国家莫不如此。以我们的近邻印度为例，印度军队不从属于任何政党，只服从于民选政府。印度宪法规定：印度实行三军分立，总统兼武装力量最高统帅，内阁国防委员会为国防最高决策机构，总理担任该委员会的主席。三军统一作战指挥权平时归内阁总理，由总理通过内阁秘书处与国防部行使，战时则通过授权给军种参谋长来实施统一指挥。

内阁国防部长是最高军事首长，负责军队的日常行政事务。印度军队是非政治组织，在政治上严守中立，从不参与政治斗争，忠诚地履行宪法赋予的职责，因而受到印度人民的信赖和尊敬。印度军队国家化的成功经验很值得我们学习。（参见胡志勇著《文明的力量印度崛起》）

众所周知，今日中国仍是一个如周恩来在半个世纪以前所说的一党专政的国家，党仍在顽固地垄断一切权力，特别是军权。军权可以说是党的生命线和最后屏障。因此可以想像，军队国家化的改革阻力非常之大，搞得不好，还可能诱发政治冲突和政治危机。但是，天下没有一成不变的事情，久拖不决迟早会深受其害。

我的主张与建议是，军队国家化与党军变国军（国家军与国防军）的大方向应明确，以与国家民主化、法治化的进程相配合，最终目标是要建立宪政民主的政治体制。在这个大目标之下，实施的步骤可以分阶段稳妥地推行。军队改革总的原则应是职业化、法制化、非政治化和现代化。应撤消中共中央的军事委员会，保留国家的中央军事委员会，国家军委由国务院及国防部与军队最高领导人组成，由国家元首担任当然主席。国防部作为国家中央军事委员会（也可考虑改称国防委员会）的办事机构，应享有具体管理和监督军队的全权。军队的政治委员制也应撤消，可以考虑设立军人品德教育机构取而代之。为使军队非政治化，一切政党与政治性组织均须退出军队，军队不得参与国内政治竞争，并在政治上严守中立。国防部须向全国人民代表大会和全国人大常委会报告军队建设情况和问题；特别是国防建设所需的经费，更必须报请人民代表大会审议批准。正如杜光教授所言：“人民纳税养育了军队，完全有权利知道这些钱是怎么花的。”

党军体制自上世纪 20 年代由国民党肇始，迄今已沿续了大半个世纪。要从根本上革除党军体制，使中国军队体制真正走向政治文明，以求国家长治久安，当然是件很不容易的事情。正因其难，才愈加需要深入讨论，周密研究，集思广益。对此抱持讳疾忌医的态度是非常不可取的，而把国家之公器当做政党的私产的立场更是祸害之源。

2006 年 6 月

制止无耻的“圈地运动”

还给农民土地财产权

土地是农民最宝贵的财产，衣食之所出，生存之所系。若失去了土地，农民将无所依靠。因此，土地问题可以说是农民问题的核心。近些年来，中国农村发生的官民冲突事件，大多数是由土地征收征用所引发的。

中国农民虽然在全国人口中占大多数，但是在国家政治体系中却处在无权利、无组织、无代表的弱势地位，他们的土地遂成为权势集团予取予夺的“大肥肉”。考察由权势集团发起的疯狂而又血腥的“圈地运动”（本文借指权势集团利用手中掌握的政治权力掠夺农民土地的集体行动），主要有以下几个特点：

一是遍及全国。无论是发达地区还是贫困地区，无论是沿海地带还是内陆省份，无论是黄河领域还是长江流域、珠江流域，“圈地运动”一往无前，如火如荼，所谓地无分东西南北，只要有利可图就概不放过。

据官方统计，新《土地管理法》实施7年来，全国共发现100多万个土地违法案件，涉及土地面积近500多万亩。这个数字，比2004年全国新增的建设用地总量（402万亩）还要多出近100万亩。对新增建设用地进行的卫星遥感监测发现，前几年违法用地平均占新增建设用地总宗数的34%，有的地方高达80%以上。国土资源部执法局在某地对其已撤销的部分开发区调查时发现，有将近一半的用地是租用的集体土地，连农用地转用手续都没有办。

实际情况远远超过官方的统计，一些地方政府在无规划的情况下，盲目签订协议，擅自承诺向开发商提供大量土地进行成片开发，有的一个协议就提供四五十平方公里的土地。据报道，中国社科院一位不愿具名的研究人员表示，东部地区的土地在上一轮建设高潮已经基本被圈占完毕，“圈地运动”正在迅速向中西部地区推演。

二是数量巨大。国土资源部公布的 2005 年度全国土地利用变更调查结果显示，截至 2005 年 10 月 31 日，全国耕地面积 18.31 亿亩。也就是说，离“十一五”规划确定的未来 5 年耕地保有量 18 亿亩的约束性指标仅剩 3100 万亩。与此相关的是，“十五”期间全国耕地面积净减少 9240 万亩。

看到后边这个数据，令我非常震惊！过去五年全国耕地面积净减少了 9240 万亩。须知许多地方人均耕地还不到一亩，即使按人均耕地三亩计算，也意味着 3000 多万农民失去了土地。这还不够疯狂吗？中国历史上哪朝哪代有过如此“业绩”？怪不得他们不敢搞民主！

三是政府主导。有关专家指出，地方政府在经济建设的旗帜下开始的新一轮非法圈占违规批用土地，可能成为最后疯狂。国土资源部执法监察局局长张新宝认为，在当下的土地违法案件中，地方政府成为主导因素。执法部门发现，在目前的土地使用中政府违法带有普遍性，“凡是性质严重的土地违法行为，几乎都涉及政府或相关领导”；同时这种违法常常是以经济发展为单向度指标，政府在受查处时也惯用“发展是硬道理”来应对。

在城市化、工业化的社会浪潮中，在发展地方经济的迎风大旗下，土地交易日益频繁，土地征用量大面广，积累的矛盾也越来越多。地方政府已经成为引起土地腐败和土地掠夺案件的主要原因。而且，地方政府主导的违法征用，几乎全都以侵犯农民利益为主要表现，地方政府或相关领导追求钱财与政绩的私利从这一掠夺行为中获得满足。

农地转为工业用地，特别是城市建筑用地，地价飞升，动辄数十倍，乃至上百倍。无论是出于金钱目的，还是政绩目的，地方政府都有十分充足的违法占地的动能。各级地方政府为了获取经济利益与制造政绩工程，拼命设立开发区，上项目，掠夺土地资源，已经到了丧心病狂、竭泽而渔、民怨沸腾的地步。

四是强取豪夺。张新宝指出“有的地方政府手中的钱不多，又互相攀比低价出让土地，怎么办？那就对农民实行多拿少给。”国土资源部通报的“安徽休宁案”就颇有代表性。该县政府未经省政府批准，多次非法实施征地和核发国有土地使用权证，同时还擅自同意采矿单位自行征地。该县国土资源局为沙石开发有

限公司非法发放《建设用地批准书》，造成非法占用和毁坏近 300 亩土地，其中耕地 170 多亩。

更多的则是和政策法规打擦边球。据张新宝介绍，常见的方式是通过修改土地利用总体规划和采用拆分手段，化整为零批地。有的省把土地利用总体规划修的审批权下放给地市，调整基本农田成了一件十分随意的东西，“占用基本农田必须报国务院审批”成了一句空话。

五是充满血腥。面对农民的不满与抗争，自称“三个代表”的中共政权竟效法十九世纪普鲁士宰相俾斯麦的“铁血政策”，一再出动全副武装的武警部队，毫不留情地进行血腥镇压，制造了一个又一个震惊世界的血案。

例如：2003 年 3 月到 2004 年 10 月，陕西省榆林市榆阳区三岔湾村的农民，为了捍卫自己的土地财产，也为了获得公正的补偿，与榆林市政府的强制开发进行了长达一年半的维权抗争；而榆林市政府高举着“收回国有土地”的尚方宝剑，依仗着手中握有的行政权力和镇压机器，对农民的土地进行非法征用，在遭遇农民的合法抵制之后，自 2003 年 3 月强行夺地以来，该市政府居然“执法违法”，近乎疯狂地开动镇压机器，先后五次出动大批警察对徒手维权的农民进行公开镇压，少则出动 400 多名警察，多则出动 3000 多名警察，前后抓捕维权农民近百人次，并向徒手村民开枪，致使 50 多人受伤，其中重伤 27 人。

另据博闻社转发的消息，河南省郑州市师家河村村长强行卖地，并将所卖地款项中饱私囊，金额多达 4000 多万，村民的人均耕地越来越少，引发群众不满，多次逐级上访无效，在上访过程中还发生了一起车祸，造成 1 死 6 伤。村民表示要告到中央，结果遭到政府武力压制，2004 年 7 月 31 日凌晨 2：30 左右，600 多名防暴警察、50 余辆车在半夜包围村庄，抓捕上访带头人遭到村民拦截，警察面对手无寸铁的村民惨无人道的使用了催泪瓦斯、霰弹枪、警犬、电棒在内的各种武器，造成 30 多人中弹，6 人重伤。

2004 年 10—11 月，四川省汉源县的数万名失地农民因不满大渡河瀑布沟水电站工程被迫搬迁条件低差举行大规模静坐示威抗议。当局竟出动了 200 多辆

车、约 6000 人的武警部队进行镇压。武警对抗议的农民施放了催泪弹和烟雾弹。冲突中大批农民受伤，还有多名农民被抓捕。

2005 年 4 月，浙江省东阳市画溪镇失地农民因不满化工企业污染环境，在历经五年五级上访无效后，愤而维权，在当地化工区进出的路口设竹棚，由老人看守，检查过往“毒车”；当地政府为排除路障，于 4 月 10 日凌晨 4 时出动 3000 余干警强力拆除；当地村民放鞭炮为号，聚 3 万余众，与警方对峙。双方发生激烈冲突，据事后报道说逾百人（有说逾千人）受伤，遭推翻或破坏的警车多达上百部。

2005 年 6 月 11 日，河北省定州市开元镇绳油村的农民遭 300 多名“全副武装”的青年男子暴力袭击，造成 6 名村民死亡，40 多名村民受伤，血流遍地。起因是国华定州电厂征用绳油村土地用以建设煤灰厂，村民不满征地补偿标准，要求公开征地补偿方案及合同，一直没有得到政府方面回应。愤怒的村民在地头搭建窝棚守候，拒绝施工方进入工地。此前的 4 月 20 日凌晨，该村的数名村民就曾被 20 名手持钢管的青年男子袭击。

2005 年 12 月 6 日，广东省汕尾市政府出动大批武装警察镇压东洲依法维权的农民。当局先是出动了配备有警用装甲车、消防车及机关枪、微型冲锋枪和火焰喷射器等武器的大约 1500 以上的武装警察和防暴警察陆续在村民设置的路障前百米以外集结布置。之后于当天晚上 20 时 30 分左右至 21 时前后，警方在探照灯的照耀下动用机关枪和微型冲锋枪等武器实弹密集扫射村民，造成至少 3 名村民死亡，多名村民受伤，30 多名村民失踪。

六是民权无助。中国农民在土地问题上没有任何自主权，政府说要占用哪块土地，就强行占用。虽然有土地规划，但是很难按照土地规划走，农民的权益很难得到保护。农民抱怨说：政府说征就征，征地费给多少算多少，征地费是否能发放到农民手中也没有人管。

福建省莆田市农民黄维忠案就是一个典型例证。今年 3 月 20 日，福建省莆田市城厢区法院开庭审理当地农民黄维忠涉嫌聚众扰乱社会秩序一案。被告黄维忠现年 46 岁，家住福建省莆田市城厢区龙桥街道办事处延寿村。三年前因为对

地方政府强行征地而补偿标准过低的行为不服，黄维忠被当地十个村 676 户村民委托为诉讼代表，走上用法律维权、解决纠纷的道路。从 2003 年开始，黄维忠根据《行政复议法》向福建各级政府提出行政复议，又依据《行政诉讼法》向福建各级法院提出行政诉讼，最后又到北京试图向最高人民法院直接起诉，最后的结果仍然是“不予受理”。（参见《财经》2005 年第 7 期“不予受理”）据到看守所会见黄维忠的陆光律师介绍，当事人从亲身经历得出感慨万千，归根结底却只冒出一句话：“被法律欺骗了”。

著名法学家季卫东先生评论道：黄维忠之所以发出如此感慨，盖因他本来是原告，他依法要求行政复议、提起诉讼、进行上访，都是想通过正当程序在体制内合理解决征地补偿的争议。这样的行为不仅应该得到法律上的承认，而且还应该受到国家机关的支持和鼓励。因为从法治的观点来看，正如德国法学家鲁道夫耶林所言，“法即永无止境的行动，不仅是国家权力的行动，也是全体公民的行动”；“为权利而斗争正是权利者自己对自己的义务”。即使是在求告无门之后，黄维忠等转而申请游行示威，同样是一种与程序可兼容的权利斗争，所作所为不仅完全符合宪法和法律规定，也有助于维护现行制度和秩序。对此决不应该以“不予受理”的方式拒之于大门外，更不可以对坚持办理申请手续的维权者妄加逮捕。令人惊诧不已的是：依法诉求的原告最终却被推到审判的被告席，如此行径，法治何以立信？

其实还应进一步发问：在现行制度环境下，当农民的权利受到政府的侵害时，何以得到救济？又何以得到保障？

问题的实质在于农民的土地财产权益遭受了制度化地剥夺，由此造成了农民大众的悲惨命运。

魏天安先生在对中国古代土地产权制度的变迁进行了相当深入的研究之后得出结论，指出中国古代土地产权制度的发展经过了一个从模糊到明晰的过程。

在春秋战国时代，作为国家最高统治者的“王”或“天子”，对土地享有名义上的最高所有权，“溥天之下，莫非王土”《诗·小雅·北山》，是土地国有属性的概括；另一方面，国家的土地所有权又是很不完全、很不充分的。“古天

子有田以处其子孙，诸侯有国以处其子孙，大夫有邑以处其子孙，是谓制度。”
《礼记·礼运》这一制度的实质，是天子与下级贵族共同享有土地的所有权。

秦始皇统一中国，“使黔首自实田”，在全国范围内承认了私有土地的合法性。土地产权不再由国家授给，标志着以村社小共同体所有制为基础的土地多级所有制向单级所有制转化的过程已基本完成，从此以后，“官田”、“公田”与“民田”、“私田”有了明确的区别。

秦汉时期，土地单级所有制结构虽已建立，但国家对土地产权的保护却软弱无力，地权的流动呈现出强烈的法外色彩。地主兼并土地与国家反兼并的斗争常常采取暴力对抗形式，无论是国有公田还是私有民田，都受到政治强权甚至公私武装的强力干预，说明单级土地所有权尚未受到法律应有的尊重，这是土地产权不明晰的重要表现。汉魏之际，社会动乱不已，在两汉时期业已形成的豪族地主经济更加发展，许多地主以宗族为骨干，拥兵自重，“大者连郡国，中者婴城邑，小者聚阡陌。”

唐两税法之后，国家不再设置私家扩田置产的数额限制，并一般不再向民户授受土地。土地买卖的兴盛与法制化，土地所有人对财产处分权力的扩大，租佃关系从前代的佃奴制转变为佃农制，以及官田地租收入与私田田税的分离，官田租佃方式的多样化等等，说明官田与私田土地所有权的经济权威日益受到尊重。自宋出现的永佃权及佃权转让，是土地产权结构复杂化的体现，也是土地所有权进一步深化的结果。

“唐宋以降，大地主的土地拥有量一直都在下降，无地农户也随之同步减少，据各方面的统计，截止二十世纪初，全国百分之七十左右的农田都由业主自耕。”
(康正果)

五代后周“遣使均括诸州民田”，宋初因循其法，“命官诣诸道均田”《宋史·食货上一》。此后，北宋王安石的“方田均税法”南宋李椿年的“经界法”元朝的“经理”土地，至明朝编制“鱼鳞图册”，张居正在全国“科田”，颁布土地清丈条例，清朝的“更名地”和“摊丁入亩”，都是国家通过确认土地产权以保证税入之源的行为。

辛亥革命后，孙中山按“耕者有其田”设计的土地改革方案是：“归纳起来，其程序即是：规定地价，照价收税，然后照价收买和涨价归公。”民国时代的1930年，政府搞了大规模的土地和人口普查，推出了中国第一部《土地法》。该法规定，国家依法征收之地属全体国民所有；政府占用私地须收买；矿藏道路江河湖泊风景古迹不得私有；人民依法取得所有权的土地仍属私有。

中共在与国民党争夺政权的时候，为了争取广大农民，提出了“打土豪，分田地”的口号。中共在建立了政权的“解放区”曾经施行了将土地分给农民的政策。据一位朋友回忆，他的家乡因离延安很近，所以在上世纪40年代中期，他们那个地区的农民就分得了土地，拿到了土地证。之后，随着“解放区”的扩大，愈来愈多的农民分到土地，愈来愈多的农民子弟参加了“解放军”，愈来愈多的农村资源被中共动员与集结到一起。结果，共军很快就打败了国军，将国民党赶到台湾去了。谁曾想共产党一取得政权，立即就开始“共产”，将土地收归国有。有的地区的农民才分到土地2、3个月就被收走了。

著名作家莫言坦言：“我爷爷那一代农民，地是自己的地，不但今年要种，明年还要种，把地当作宠物一样，像养一个自己的亲人一样，好好保养它爱护它，让它永远贡献粮食，这种感情是很真的。就像艾青讲的一样，为什么我们泪流满面，因为爱这土地爱得深沉。到了我们这一代，对土地恨得要命，一方面因为偷奸使滑的行为使得它产出的粮食越来越少，另一方面土地把我们牢牢牵制住，使我们不能离开它，使我们不能施展个人的才能，无法保持个人的个性。我们这一代不是土地的主人，我们是土地的奴隶。”（《南方周末》2006年4月20日）

1949年前，共产党已经在部分地区推行消灭地主、富农经济的土地改革。然而，1949年10月1日，中华人民共和国建国后，全国土地的50%至80%仍然为地主所有，另有10%至15%为富农所有。1950年6月28日，中央人民政府颁布《中华人民共和国土地改革法》。该法实施不久，到1952年冬，地主、富农经济便被完全消灭了。例如，占全国人口4%的“原来的地主”到1952年冬仅仅拥有全国土地的4%。

《开放》杂志执行主编蔡咏梅女士指出：“土改前农民是自由民，土改后不仅土地得而复失，而且被牢牢地拴在土地上，逐渐变为一种新式农奴，国家则变成新的唯一农奴主。”

中共政权通过国有化与集体化将已归属于农民的土地悉数没收。农村土地名义上是集体所有，实际上是政府所有，所以政府可以用任何名目征收征用，而农民在承包期内对土地只有有限的使用权。国有土地可以批租给市场，集体土地却只能由地方政府“代理”——当前，农地要转为非农业用途，合法通道只有“国家征用”，实际上也就是地方政府的征用。因为农民以及农民集体是没有转让或出租土地权利的，虽然他们是该土地的所有者。换言之，农地已经被法律置为砧板上的“待宰羔羊”，“所有者”的财产处置权只能任由法定的唯一“代理者”随意行使，而没有任何反抗或主张的能力。由于权利和信息的不对等，完全主动的地方政府掌握了对“公共使用”、“公平补偿”和“法律程序”的“最终解释权”——“代理者”越权轻而易举，傀儡“所有者”的合法权益自然得不到保障。这就是农村土地违法现象日趋严重、“圈地运动”肆意横行的症结所在。

著名经济学家奥尔森在其遗作《权力与繁荣：超越共产主义与资本主义专制》中反复论证道，经济成功有两个必要条件：第一，存在可靠且明确的财产权利和公正的契约执行权利；第二，不存在任何形式的强取豪夺。离开这两个条件，社会经济不可能持续稳定地增长与繁荣。

因此，要从根本上维护农民的权益，就必须尽早从政策上和法律上确立农民的土地财产权（包括使用权、收益权与处置权），将原本就属于农民的土地财产权还给农民。

2006年5月

宪政民主救农民

正义是社会制度的首要价值，正像真理是思想体系的首要价值一样。一种理论，无论它多么精致和简洁，只要不真实，就必须加以拒绝和修正；同样，

某些法律和制度，不管它们如何有效率和有条理，只要它们不正义，就必须加以改造或废除。

[美国]约翰·罗尔斯

一位朋友给我寄来张英洪先生的著作《给农民以宪法关怀》。书中收录了张英洪关于农民问题及与之相关的社会问题的近四十篇文论。这些文章大多已在网络上转载，之前看过一部分，留下较深印象。此次系统地读了一遍，从中学到不少东西，也引发了我的一些思考。

一、农民问题的实质是权利缺失

张英洪曾在《当代中国农民与经济、社会、文化权利》一文中指出，农民问题实质上是权利问题。他说，“在‘三农’问题研究中，我重点关注农民问题；在农民问题研究中，我又始终关注权利问题。有无权利，或者说，人权是否得到尊重、保障和实现，是区别民主与专制、法治与人治、进步与落后、现代社会与传统社会的根本标志。故梁启超先生尝言：‘凡人所以为人者有二大要件，一曰生命，二曰权利。二者缺一，时乃非人’”。

当代中国的农民问题林林总总，枝枝蔓蔓，看似复杂纷繁，其实最关键最核心的问题就是权利缺失。

比如，城乡分割的二元户籍制度人为地对农民进行身份歧视，限制农民进入城市工作和生活，侵犯了农民的自由迁徙权，造成了一系列严重的社会问题，占全国人口大多数的农民为国家的工业化和现代化做出了巨大贡献，却享受不到应有的社会红利与社会保障。

又如，土地本是农民拥有的最宝贵财产，衣食之所出，生存之所系；然而曾几何时，中国农民对土地的财产权利却被政权给剥夺了。农民没有了对土地的处置权力，更不能享有任何处置收益。各级政府可以巧立名目、巧取豪夺，将本属于农民的土地据为己有，大发卖地财。而大批失地农民无处安身立命的生活状况却极为悲惨。

再如，农民的政治参与权被稀释得所剩无几。乡镇开人民代表大会，参加会议的绝大多数人都是干部，没有几个是真正的农民。县一级开人民代表大会，几个以至十几个农民的代表权只相当于一个城里人的代表权。至于全国人民代表大会就更不用说了，近三千名代表中真正的农民没有几人。这样的代表制度，势必导致人数最多的农民“失语”。

农民应该享有的平等权也每每受到侵害。不久前《纽约时报》报导了一件案例：去年底，家住在重庆市郭家沱的何青志的十四岁女儿何源和她的两个同学在上学途中遭遇车祸死亡，这三个人年龄相仿，住在同一条街、上同一所中学，但何青志女儿获得的赔偿却只是另两个受害家庭的三分之一，原因竟出自何青志的“农村户口”。现年三十八岁的何青志住在重庆郭家沱已经十五年了。他从邻居嘴里知道，由于他的农村户口，另两个拥有城市户口的受害者家庭，可以得到约三倍于他的赔偿。为争取女儿的平等权利和生命价值，何青志走上了依据宪法争取权益的路途。

结社自由是宪法赋予每个公民的权利。不幸的是，中国农民并未实际享有这一权利。农民想要组建农会、农协或其它自治组织，均会遭到来自政权一方的干预和阻止，甚至于被判处刑罚。所以，农民的结社权事实上被野蛮地剥夺了。这使广大农民的切身利益难以得到有效聚合与表达，在残酷的社会利益博弈中处于弱势无助的状态。

当前中小学及高等院校高昂的收费是对农民受教育权的严重歧视。《世界人权宣言》规定：人人都有受教育的权利，教育应当免费，至少在初级和基本阶段应如此。初级教育应属义务性质。技术和职业教育应普遍设立，高等教育应根据成绩而对一切人平等开放。但是在我国，虽然名义上实行了九年义务教育制，但是实际上中小学学费高得出奇，各种乱收费名目繁多，高等院校又纷纷出台令农民望而生畏的高额收费，农民无法承担高额的学费，上学难成为农民最大的经济负担和精神压力。这种状况导致大批农民子弟辍学失学，其实质是对农民受教育权的剥夺。

正是由于农民的权利缺失，才造成了李昌平上书所说的“农民真苦，农村真穷，农业真危险”的现状，才造成了陈桂棣和春桃写的《中国农民调查》里的一个个催人泪下悲惨事件，才造成了农民的儿子孙志刚在城里打工因没带暂住证被强制收容并暴打致死的悲剧。

经济学的鼻祖亚当·斯密在《道德情操论》中说：“如果一个社会的经济发展成果不能真正分流到大众手中，那么它在道义上将是不不得人心的，并且有风险的，因为它注定会威胁到社会的稳定。”被称为“经济学的良心”的阿玛蒂亚·森说：“你不能凭部分的富裕和繁华来判断社会的快乐程度，你必须了解草根阶层的生活。”“当数百万人在一次饥荒中死去，我们就很难不去思考，有些极其罪恶的事正在发生。约束并保护着我们作为公民的权利的法律，一定以某种方式受到这些可怕事件的牵连。”（《饥饿与公共行为》）

二、农民的不幸缘于旧制度之恶

张英洪在书中指出，造成农民权利缺失与生活不幸的根源在于歧视性的制度安排。其中影响最深远的是户籍管理制度。1958年1月全国人大常委会颁布的《中华人民共和国户口登记条例》，是立法者不顾1954年《宪法》对公民居住和迁徙自由权的规定而制定的剥夺农民人权的典型恶法。这部恶法人为地制造了歧视农民的二元户籍制度，从此，使农民不可避免地降为二等公民。农民被当成放牧的“动物”一样隔离在“农村”这个“牧场”内“不许动”。国家以“优先发展重工业战略”为美名，实行“挖农补工”政策，通过人为的“剪刀差”等手段，牺牲农业支援工业、牺牲农村支持城市、牺牲农民扶助市民。在这种城乡二元格局下，国家就制度化地“安装”了一根“大管子”年复一年地从农村“抽血”滋补城市。这种不顾农民基本生存权和发展权的违宪性制度安排，使二三代农民为之付出了惨重的代价。据测算，1954——1978年，国家通过“工农产品价格剪刀差”巧妙地从贫苦农民身上“挖”走了5100亿元的巨额资金，1978——1991年，“剪刀差”累计高达12329.5亿元，20世纪90年代以来，每年“剪刀差”绝对额都在1000亿元以上。在这种对农民画地为牢的制度安排中，被死死捆住手脚的农民在1959——1961年所谓的“三年自然灾害”中活活饿死了数千万人，

而据专家最近的研究，所谓的“三年自然灾害”其实并无“自然灾害”，恰恰相反，那“三年”倒是个“风调雨顺”的年成。

现行的农村土地制度也存在着对农民利益的严重忽视。土地是农民的命根子，实行“耕者有其田”是历代农民革命的一面旗帜。中共当年之所以得到农民的拥护，主要原因就是它提出的“打土豪，分田地”的口号和实行土改后将土地分配给农民。但中共夺取政权后很快就翻脸不认人，通过国有化与集体化将已归属于农民的土地悉数没收。农村土地名义上是集体所有，实际上是政府所有，所以政府可以用任何名目征收征用，而农民在承包期内对土地只有有限的使用权。国有土地可以批租给市场，集体土地却只能由地方政府“代理”——当前，农地要转为非农业用途，合法通道只有“国家征用”，实际上也就是地方政府的征用。因为农民以及农民集体是没有转让或出租土地权利的，虽然他们是该土地的所有者。换言之，农地已经被法律置为砧板上的“待宰羔羊”，“所有者”的财产处置权只能任由法定的唯一“代理者”随意行使，而没有任何反抗或主张的能力。由于权利和信息的不对等，完全主动的地方政府掌握了对“公共使用”、“公平补偿”和“法律程序”的“最终解释权”——“代理者”越权轻而易举，傀儡“所有者”的合法权益自然得不到保障。这是农村土地违法现象日趋严重的症结所在。

著名农民问题专家李昌平先生在一篇文章中列举了“造成农民贫困的十八大制度”，如产权制度、财政制度、社会保障制度、金融制度、税收制度、资源的配置制度、教育制度、医疗制度、就业制度、工资制度、土地制度、法律制度、科技推广制度、市场主体制度、户籍制度、招标制度、监督制度、代表制度等。这十八大制度象一台台功率巨大的抽水机，把农民的血汗与收益抽得一干二净。这些非正义的制度又象无数道铁索把农民捆得严严实实，不得翻身。

三、惟有实行宪政民主才能使农民获得彻底解放

张英洪先生在指出了农民问题的实质与根源之后并未止步，又进一步地提出了解决中国农民问题的主张，即书中的代后记：“只有宪法才能救农民”。根据他的论述：

宪法救农民，意味着农民可以平等地参与制定国家游戏规则。农民将不再是任人摆布的工具，而应真正成为国家、社会和自己命运的主人。占全国总人口近70%的农民，就该有与之相对应的代表名额进入全国人大及其常委会，同时实行人大代表专职制，从根本上改变目前全国人大几乎没有真正的农民代表（有些是挂农民名义的非农代表）构成的局面。

意味着一切歧视农民的违宪立法无效。一方面，全国人大及其常委会不得违宪制定任何旨在剥夺农民自由权利的法律，国务院及地方政府不得出台任何与宪法精神相抵触的政策法规。另一方面，全面清理并果断宣布废除建国以来在苏联模式影响下制定的一切限制和剥夺农民自由权利的法律法规。像1958年出台的《户口登记条例》以及在教育、就业、社会保障等各个方面歧视农民的一切法律法规和政策规定都应予以坚决废除。单独针对农民的农业税、特产税也必须取消。

意味着农民在宪法框架内充分行使公民权利。农民可以自由组织农会，形成与政府和其他利益集团平等议价的合法组织；乡镇应该实行自治，其主要职能只能是提供公共服务，乡镇现行的收粮收税收费等职能应该完全剥离出去；领导干部自上而下的委任制应尽快废除，县、乡镇领导机构必须与村委会一样由所辖区域内的农民、居民自由投票选举产生和罢免；农民与市民一样都享有居住和迁徙的自由权，农民既可以选择到大中城市生活也可以选择到农村生活，既可以选择到甲城市生活也可以到乙城市生活，任何一座城市都无权设立进城门槛，也无权要求农民办理“城市暂住证”，正如农民无权要求那些到农村下基层调研的城市领导干部和到农村风景名胜区旅游的城市市民办理“农村暂住证”一样。

意味着司法独立和新闻自由。农民作为人数最庞大的、地位最低下的弱势群体，最容易受到不公正的对待和强势利益集团的侵害。司法制度要保障在全社会实现公平和正义，就必须确保司法独立和新闻自由。司法权不独立，自由就没有了；没有新闻自由，真相和正义就得不到揭露和张扬。司法独立和新闻自由，是农民自由幸福不可或缺的制度保障。

意味着作为身份象征的农民概念将在人们的记忆中远去，过去倍受歧视的传统农民将成为平等的共和国公民。

张英洪的这些具体主张和论述，我是赞同的。但我认为“只有宪法才能救农民”的提法却值得商榷。中国的问题并非出在没有宪法（仅1949年之后中国就有4部宪法），而是出在没有宪政、没有民主、没有法治。中国现行宪法关于公民权利的规定不可谓不详细，但是这些宪法权利大多得不到落实；由于没有违宪审查制度，加之司法不公，公民权利受到侵犯和践踏后很难得到救济。缺失宪政的宪法要么是政治权力的工具，要么如同一张废纸、没有多少实际用处。缺失民主的宪法则成为统治集团用来愚弄民众的迷天大幌和欺骗国际社会的遮羞布。因此，“只有宪法”是救不了农民的，惟有实行宪政民主才能彻底改变农民的悲苦现状。

胡适先生说得好：“宪政并不是什么高不可攀的理想，是可以学得到的一种政治生活习惯。宪政并不须人人‘躬亲政治’，也不必要人人都能行使‘创制、复决、罢免’各种政权，民主宪政不过是建立一种规则来做政府与人民的政治活动范围；政府与人民都必须遵守这个规定的范围，故称宪政。而在这个规定的范围之内，凡有能力的国民都可以参加政治，他们的意见都有正当表现的机会，并且有正当方式可以发生政治效力，故称民主宪政。”

张英洪先生所倡导的以“宪法救农民”其实就是“以宪政民主救农民”。故此，他书中的一篇文章题目就叫“农民问题呼唤宪政民主”。他认为，如果能从宪政民主的角度进行政策设计和制度安排，那么，每个农民的自由而全面的发展就有了切实的制度保障，中国几千年来的农民问题的真正彻底解决也就为期不远了。

推荐：张英洪著《给农民以宪法关怀》，长征出版社2003年12月出版。

2006年4月

违宪审查制勿成一张画饼

近期以来，中国公民高擎《宪法》的大旗，依宪维权，形成了一道蔚为壮观的社会图景。仅见诸媒体报道的就有：

2月24日，刘杰、吴克勤、任华、李生、刘玉民等近三千人就司法违宪侵权、行政违宪侵权向全国人大提请违宪审查；

3月8日，胡星斗、任华就信访制度与《宪法》相悖、主张废除信访制度向全国人大、国务院提交了建议书；

3月28日，陈永苗、陈启棠（天理）、孙跃礼、李健等人组成爱琴海事件违宪审查申请代表团，向全国人大常委会公开提出违宪审查申请，要求对《互联网新闻信息服务管理规定》进行违宪审查，撤销该规定（签名支持者近千人）；

3月30日，冯秋盛、姚立法等41位各界人士就广州市番禺区东涌镇第49选区的选举违反宪法与选举法发布了《致全国人大常委会的联名申诉书》（签名支持者一百多人）。

在给全国人大法规审查备案室要求彻底废除《互联网新闻信息服务管理规定》的签名者中还首次出现了多家集团代表，并且形成了左右联合的格局：

爱琴海事件违宪审查申请代表团

《民主与自由网》（观点）违宪审查申请代表团

《中国工人网》违宪审查申请代表团

《工农兵BBS》违宪审查申请代表团

《共产党人网》违宪审查申请代表团

《无忧净土忧闲社区》违宪审查申请代表团

《蠢驴论坛》违宪审查申请代表团

《香格里拉社区》违宪审查申请代表团

《E 苹果论坛》违宪审查申请代表团

《大洋华人论坛》违宪审查申请代表团

通过上述现象可以看出，中国公民在维护自身宪法权利的活动中日趋重视违宪审查制度的作用，愈来愈多地采取主动行动推进违宪审查制度的建立。

关注中国宪政民主进程的人士都知道，宪法司法化与建立违宪审查制度的呼声和努力由来已久。

2001年3月，林希才等三十二名全国人大代表联名上书，认为实施了四十多年的劳教制度违背宪法，问题很多，应尽快制定《劳教法》，以规制劳动教养处罚行为。

2001年8月13日，最高人民法院就齐玉苓受教育权利被侵犯一案作出了《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》。2001年8月23日，此案二审判决尘埃落定，齐玉苓获赔因受教育的权利被侵犯而造成的经济损失4·8万余元及精神损害赔偿5万元。

2001年8月29日，法学界专门就“宪法在司法审判中的适用”召开了研讨会，呼吁建立违宪审查制度。

2003年3月17日晚，在广州市工作的公民孙志刚（男，27岁），因未带暂住证和身份证，被带至广州黄村派出所，后被送至收容站。3月20日，孙志刚死亡；4月18日，尸检结果表明，孙志刚死前曾遭毒打，其状惨不忍睹。5月14日，俞江、滕彪、许志永三位法学博士以公民身份，把一份题为“关于审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议书”发给全国人大常委会法制工作委员会，提出审查《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》的建议。5月23日，一批全国知名法学家同样以中国公民的名义，再次联合上书全国人大常委会，就孙志刚案及收容遣送制度实施状况提请启动特别调查程序。该案本可开启中国的“违宪立法审查”第一案，可惜全国人大常委会并没有启动《中华人民共和国宪法》第六十七条第（一）项“解释宪法，监督宪法的实施”的程序。（当年6月18

日，《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》已经在国务院第12次常务会议通过，自2003年8月1日起施行，《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》废止）。

2003年6月30日，23岁的安徽青年张先著参加了安徽省国家公务员考试，笔试和面试的成绩在近百名竞争者中排在第一位，然而在随后的体检中却被检查出感染了乙肝病毒，9月25日，芜湖人事局正式宣布张的体检不合格不被录取。张先著起诉到安徽省芜湖市新芜区法院，指控“被告芜湖市人事局作为公务员招考的人事管理机关，仅仅根据原告体检一、五阳（HBsAg、HBcAb阳性）的事实，就确定原告不符合公务员身体健康标准的具体行政行为，是对原告的恶意歧视，该歧视行为不仅违反了《宪法》第三十三条第二款‘中华人民共和国公民在法律面前人人平等’之规定，而且也严重地侵犯了原告的合法权益”。一审判决被告取消原告张先著进入考核程序资格的具体行政行为主要证据不足，但鉴于被告该行政行为不具可撤销内容，因此，原告要求被告录用至相应职位的请求未获一审支持，芜湖市中级人民法院二审维持原判。遗憾的是在审判程序中，法院并未就原告提出的“安徽省人事厅的《安徽省国家公务员体检实施细则（试行）》将7种乙肝患者排斥在公务员行列外，违反了《宪法》中关于‘法律面前人人平等’”进行违宪司法审查。

2003年7月14日，浙江省杭州机械工业学校退休教师刘进成发起、金奎喜律师等116人联名，请求全国人大常委会对国务院和杭州市的“拆迁条例”进行违宪审查。

2004年11月9日，北京理工大学教授胡星斗以公民名义向全国人大常委会办公厅提交了一份《对二元户口体制及城乡二元制度进行违宪审查的建议书》。

我于2004年11月18日为《法制早报》写的社评，题目就叫做“从违法审查到违宪审查”（发表时被改为“从违法审查到依宪治国”）。我在文中写道：“违宪审查制是现代文明国家普遍采行的一种特定的司法制度。它是指由特定的机关通常是由司法机关（如宪法法院、最高法院、宪法委员会）履行的，对法律文件、政策文件与政府、社团、公民个人的行为是否合乎宪法进行权威性的审查。

它的基本内容有两个方面：第一，审查法律及法律性文件的合宪性。因为宪法是国家的根本法，宪法规范的特点之一是高度原则性。它往往需要由普通法加以具体化。如果普通法背离了宪法的原则精神，而又让它发生法律效力，就会损害宪法的权威，妨碍宪法的贯彻施行。所以，审查法律及法律性文件是否合乎宪法，便成为违宪审查的重要内容。第二，审查一切国家机关、社会团体、企业事业单位、政党组织以及官员、公民的行为是否合宪。宪法规范的另一特点是它具有最高的法律效力，是全体公民和一切社会组织的基本的行为准则。如果在立宪国家中发生了背离宪法准则的行为，不论这种行为出自个人还是出自政府、社会组织，都会损害宪法的权威、妨碍宪法的贯彻施行。因此，审查全体公民和所有国家机关、社会组织的行为的合宪性，也是违宪审查的重要内容。”

有了违宪审查制，不管你是政府机关也罢，是法人团体也罢，是官员也罢，是公民也罢，只要你的行为涉嫌违背宪法，司职违宪审查的机关就有权依照法定程序对你进行审查，并作出相应判决。公民的宪法权利和自由如果受到侵犯，就可以向司职违宪审查的机关提起宪法诉讼。这样，那些违宪滥权的行为就难逃法网、就能够得到有效纠正，公民权利和社会公正就会得到切实保障。印度最高法院高级律师索利.J.索拉布吉认为：“如果没有独立的、拥有司法审查权的、容易接近、能实施这些权利的司法机关，那么，包括平等权在内的基本权利保障就只是一堆空洞的浮词丽句”。美国当代著名的宪法学家路易斯·亨金指出：“随着时间的流逝，司法审查成了宪政制度的一项既定特征”。

一向行动迟缓的全国人大常委会直到2004年12月初才由下属的法制工作委员会的副主任李飞先生出面宣布：“在实行三权分立的西方国家设有宪法法院，对立法机关的立法行为进行审查。我国不实行三权分立，实行人民代表大会制度。按照宪法规定，全国人民代表大会的重要职权是修改宪法和监督宪法的实施。我国的宪法监督由人大及其常委会实施。今年在全国人大法工委增设了一个备案审查室，对规范性文件的合宪性进行审查”。“这一审查采取被动审查和主动审查相结合的方式，如果法规存在违宪或者违反法律的情况，公民和任何组织都可以向全国人大常委会提出来，有关的国家机关也可以提出来。对于被质疑的法规，首先由全国人大常委会的立法工作机构进行审查，如果确认违法、违宪，按照法

律规定的程序，可以撤销相应的规定，也可以要求制定机关自己改正。此外，全国人大常委会的立法工作机构对重要的法规会主动审查，如果发现违法违宪，也会按照法定的程序来纠正”。他还信誓旦旦地保证，“任何公民都可以向全国人大及其常委会提出进行违宪审查的要求。”

但是迄今为止，还没有出现过一件由全国人大及其常委会审理的违宪审查的案例，就连公民提起的这么多件违宪审查建议也从未得到过全国人大常委会及其工作机构的只字回复。人们无法知道，全国人大及其常委会是在怎样履行宪法监督的职能？违宪审查机制到底是已经存在还是有待建立？国家主席正式提出的“依宪治国”靠什么来保证？公民的宪法权利被侵犯如何才能得到救济？人们看到的只是一张张画出来的大饼，只可惜画出来的大饼根本就不能用来充饥裹腹。

前全国人大官员、现任中国政法大学宪政研究所所长蔡定剑先生明确指出：“法规备案不是违宪审查”，“法规备案审查室是人大常委会法工委下面的一个办事机构，它没有撤销法律法规的权力，发现违法问题要由法工委提出审查意见报告，而人大常委会的惯常做法是让地方人大常委会自行纠正。由于审查意见没有法律效力，地方人大可以考虑，也可以不考虑，法规备案审查室同样可能像以前一样陷入无人理睬的尴尬。”

“如果要推动违宪审查，就应按《立法法》的规定，制定对法律法规进行违宪违法审查的程序并公布之，按此程序对近来公民已经向全国人大常委会提起的有影响的违宪审查建议进行审查，并将结果公之于众。这才是违宪审查的实质性起步。”（2004年7月9日《南方都市报》）

现行《宪法》规定：全国人民代表大会是最高国家权力机关。全国人民代表大会的职权之一是“监督宪法的实施”。所以，全国人大及其常设机关——人大常委会应当切实负起责任，尽快将“宪法监督委员会”（或称“违宪审查委员会”）成立起来，专司违宪审查，认真对待公民的违宪审查诉求，真正把违宪审查机制启动起来，朝着宪政的方向迈出实质性的步伐。否则的话，掌着人民的权，花着人民的钱，却不为人民做实事，终日以画饼为己任，弄虚作假，瞒天过海，蒙骗国际社会，岂可望持久乎？

2006年4月

人大代表选举的合法性

——评太石村选举镇人大代表事件

我在今年3月写过一篇支持以公民身份参选人大代表的文章，题为《给有意参选人大代表的朋友们九点建议》（简称《建议》），发表在《民主中国》网刊上。原以为根据全国人大常委会的决定，全国区县、乡镇两级人民代表大会代表换届选举要到今年下半年才开始进行。巧合的是广东省的乡镇人大代表选举在3月份就已揭开帷幕。3月中旬，以民主实践闻名世界的太石村所在的番禺区东涌镇（原鱼窝头镇）人大代表选举活动率先展开。

据观察人士和海外媒体报道，广东省番禺区东涌镇所属的太石村有13个组，共有2075人，其中选民为1400余人，依照有关规定可以选出3位乡镇人大代表。当选者将可列席番禺区人大会议，再推选区人大代表。太石村的1至7组和8至13组，被分成第49和第50这两个选区，第49选区可选出一位人大代表，第50选区可选出两位人大代表。选举委员会和候选人依法应由全体村民推选产生，但都由东涌镇权力机关包办安排了。

3月17日，在太石村的选举中，第49选区到场的选民699人，超过该选区全体选民的半数。由于广大村民在去年罢免村委会主任的活动中，深刻认识到争取宪法赋予的民主权利与捍卫切身利益的重要意义，他们顶住来自各方面的压力，坚持选举自己信得过的村民当人大代表。村民冯秋盛独立参选，得到331票排名第一，离半数只差18票；与官方关系密切的村民梁某得260多票，排名第二。

由于第49、50这两个选区的候选人和冯秋盛等独立参选人得票均未超过半数，3月20日举行第二轮选举。20日上午11时至下午2时，第二轮选举在太

石村如期举行，第 49 选区的两位候选人是冯秋盛和梁某，从中选出一位人大代表。该选区的 700 余名选民参加了第二轮选举。

由于冯秋盛曾为广大村民带头依法维权而启动 892 名村民签名联署要求罢免涉嫌经济犯罪的村主任，被警方拘禁数月，故官方非常不愿意其当选人大代表。选前，有村民传出，与冯秋盛相对的一些有官方背景的人在村中连续请客，并半公开许愿，每投梁某一票，投票人可得现金若干作为酬谢。

20 日下午，第 50 选区的选举结果揭晓，当选的两位人大代表均为有关部门推荐的候选人。而民选候选人冯秋盛所在的第 49 选区，村民们却不同意选举委员会开箱验票。这是由于，同样是未能参加投票的外出村民，选举委员会对投票梁某的，可由其家属代为投票；对投票冯秋盛的，则不许其家属代为投票。大约有一百多名村民对此提出质疑，包围了投票站阻止点票，要求重新选举，并与官方派来的两百人对峙。至 21 日凌晨，官方贴出“49 选区另行选举，暂不开票箱计票，由选举委员会封箱后交镇选举办公室保存，具体开箱时间及做法依照法律规定另定日期”的告示，村民接受这样的安排而散去。

3 月 28 日上午 11 时许，东涌镇的官员和警察约 200 人突然来到太石村，开箱点票。只有部分组长（队长）和村里的股东在场，但却不许候选人冯秋盛和普通选民进入点票现场。村民们耐心地等待了很长时间，终于等来了张榜公布的点票结果，两位候选人冯秋盛和梁建洪的得票情况是：在第一轮选举得 331 票的冯秋盛，这回只得了 234 票；在第一轮得 260 余票的梁建洪，这回却得到 434 票，从而当选东涌镇的人大代表。村民们无法证实其验票的真实性，纷纷指责有关部门违法操纵选举，表示将依法申诉，维护自身的民主权利。

3 月 30 日，冯秋盛与姚立法、陈永苗、王怡、范亚峰等 41 位各界人士发布了《致全国人大常委会的联名申诉书》（公布后参加联署者已达百人以上）。指出“由广州市番禺区人大常委会领导的东涌镇第一届人民代表大会代表选举委员会主持的东涌镇第 49 选区的选举，是违反《宪法》、《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（以下称选举法）和《广东省各级人民代表大会选举实施细则》（以下称选举实施细则）的选举。”

主要问题如下：一、选区划分不便于选民监督代表；二、代表名额分配违法；三、选民提名推荐代表候选人的权利被剥夺；四、非法确定正式候选人；五、投票选举的程序违法。

《申诉书》提出了两项合法诉求：1、全国人大常委会依法成立特别问题调查委员会，对东涌镇第49选区的选举进行调查。2、将调查结果告知申诉人。

选举权和被选举权是我国《宪法》规定的公民的基本权利（《宪法》第三十四条），任何人都不得侵犯，更不得以任何借口非法剥夺。中国要走向政治文明，最重要的一点，就是要树立法治的权威特别是宪法的权威。孙中山先生尝言：“宪法者，国家之构成法，亦即人民权利之保障书也”。而保障公民的选举权和被选举权也就是维护宪法和法治的权威。如果公民的选举权和被选举权被肆意践踏，选举岂不是成了一场儿戏？宪法和法律还有什么权威可言？谁还会从心底里对法治抱持信念呢？

《选举法》第五十二条明文规定：为保障选民和代表自由行使选举权和被选举权，对有下列行为之一，破坏选举，违反治安管理规定的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任：以金钱或者其他财物贿赂选民或者代表，妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；以暴力、威胁、欺骗或者其他非法手段妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权的；伪造选举文件、虚报选举票数或者其他违法行为的；对于控告、检举选举中违法行为的人，或者对于提出要求罢免代表的人进行压制、报复的。国家工作人员有前款所列行为的，还应当依法给予行政处分。以上列违法行为当选的，其当选无效。

《刑法》中针对人大代表选举中出现的各种破坏民主与法制的行为也作出了专项规定。《刑法》第二百五十六条规定：在选举各级人民代表大会代表和国家机关领导人员时，以暴力、威胁、欺骗、贿赂、伪造选举文件、虚报选举票数等手段破坏选举或者妨害选民和代表自由行使选举权和被选举权，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役或者剥夺政治权利。

对照宪法、选举法和刑法，不难看出，由有关部门在太石村一手操控的人大代表选举的合法性是很成问题的。比如，人为地将一个村划分为两个选区，违

背了《广东省各级人民代表大会选举实施细则》第十六条规定的划分选区要“便于选民对代表的监督”的精神。又如，两个选区人口数大致相等，分配给第49选区的应选名额是一名，分配给第50选区的应选名额却是两名，违反了《宪法》第三十三条“公民在法律面前一律平等”与《选举法》第二十五条“农村各选区每一代表所代表的人口数应当大体相等”的规定。再如，东涌镇选举工作领导小组没有履行其法定职责，没有组织选民提名代表候选人，也没有组织选民酝酿、讨论、协商人大代表候选人，致使正式候选人的产生变成由领导小组指派。在选举程序上，也存在若干违法之处，如3月20日，东涌镇第49选区进行投票选举时，没有投票站，也没有召开选举大会。选民只能等候在各自家里，由有关人员分成七班人马，挨家挨户向选民发选票进行选举。这等人为了操控、漏洞百出的选举当然是不具有合法性的，根据《选举法》的有关规定，以违法行为当选的，“其当选无效”。

太石村人大代表选举告诉我们，对反民主的政治势力绝不可低估，他们决不会心甘情愿地退出政治舞台，一定会竭尽全力地抵制民主选举。民主力量应该认真制定对策，争取政治博弈的主动权。正如我在《建议》一文中指出的，“从选举流程上看，应注意把握选民联名提名代表候选人、选举委员会汇总公布初步代表候选人名单、正式代表候选人的酝酿与确定等环节，防止暗箱操控与营私舞弊。否则的话，很容易在其中某一个环节被企图操控选举的势力作掉。”“在选举程序上，则要加强社会监督，力保公开、公正、差额选举、秘密投票等原则得以实现。”

太石村人大代表选举活动表明，在立法方面存在着值得认真探讨与改进之处。比如《选举法》中“对破坏选举的制裁”虽有专门规定，但过于简略。各地人大制订的实施细则，也很不统一，且操作性不强。所以对干扰和破坏选举的行为，制裁就显得非常薄弱。我认为，为了有效地保障公民的政治权利，应对《选举法》及其实施细则进行补充修订，以使干扰和破坏选举的各种行为受到必要的制裁包括刑事处罚。

有了法律还不够，要使法治在人民的心中扎下根来，重要的是政府要守法和公正执法。对于政府机关或政府官员违宪违法，利用职权干扰民主选举，侵犯

公民的政治权利；仅靠批评教育和行政处罚是不够的，公民完全有权利依据宪法和法律提起违宪审查和行政诉讼，以便依法追究违法者或枉法者的法律责任。

联合国《公民及政治权利国际公约》规定：凡属公民，均享有“在真正、定期之选举中投票及被选”的权利，“不得以政治见解为由剥夺任何人参加竞选的权利。”要“确保任何人所享受本公约确认之权利或自由如遭受侵害，均获有效之救济，公务员执行职务所犯之侵权行为，亦不例外。”中国政府已于1998年10月5日签署了该公约，理当履行自己的责任，而不应以人大尚未批准作为借口，对该公约的相关规定视而不见，置若罔闻。否则的话，有何资格谈建设法治国家？有何脸面谈建设一个负责任的政府？

参考文献：

俞梅荪：《太石村选举人大代表两轮投票前景未卜》（博讯2006年3月23日）；冯秋盛等人：《致全国人大常委会的联名申诉书》（博讯2006年3月31日）。

2006年4月

“会议规则”与“民权初步”

中国是一个“会议超级大国”，我想对此大概不会有什么争议。如果以开会频率、时间长度和参加人数作为竞赛指标，相信在当今世界上，中国肯定会轻易摘得“标王”称号。

回想当年在机关工作，几乎天天都要开会。有时不仅白天上班开会，晚上还要加班开会；有时连着几天开会；有时干脆住在宾馆或招待所里开会。难怪有人说，机关的工作主要就是两项，一是开会；二是发文（发布文件）。于是有“文山会海”之说。至于会议的效率、效果、效益，是很少有人过问的。

这些年来在民间，虽然自由了一些，但也还是要参加种类繁多的会议，如专题研讨会、学术交流会、座谈会、演讲会、碰头会以及较为松散的沙龙聚会等。坦白地讲，大多数会议的效果都不怎么好。比较常见的问题如：1、开会不守时，不遵守会议通知的开会时间。有人习惯迟到，会议常常因此推迟半个小时或一个多小时才召开；有一次因主持人晚到会议竟推迟了两个多小时。2、发言超时，约定每人发言5分钟，有人会一口气讲上30多分钟；比这更过分的情况也屡见不鲜。3、发言脱离主题，只顾自己痛快，抡圆了侃，东拉西扯，海阔天空，夸夸其谈，云山雾罩。4、论辩没有规则，动则上纲上线、分拨划派、强词夺理、强加于人甚至于言词粗野、人身攻击、放言诛心。5、马拉松会，议而不决，空耗时间。6、主持人缺乏主持会议的经验和技巧，不能掌控会议进程，过于放任自流，致使会议松松散散，莫衷一是。

由此想到，要把该开的会议开好，的确不是一件容易做到的事。难怪美国人罗伯特·君要穷其一生研究“如何开会”。

美国人原先也和我们差不多，开会没有规则，一开会就吵个没完，耽误了不少事。到南北战争时期，有一位年轻的陆军中尉名字叫做亨利·马丁·罗伯特，一天他奉命参加和主持地方教会举办的一个会议。由于与会者对会议议题意见分歧很大，话越说越长，争论得不亦乐乎，什么决议也未达成。这样的会，开了等于不开，甚至比不开还要糟糕。这事儿让罗伯特心里放不下了。这位毕业于西点军校的美国军人的认真劲儿上来了，他发誓，如果不找到一个好的开会办法，他就再也不开会了。为此，罗伯特立下一个终身誓言，要制定出一个开会的规矩。他首先着手研究人的智慧和心理，发现人是一种很难被道理说服的高级动物，有分歧后难以在短时间被人说服，必须需要一定的交流机制，首先要彼此听清楚观点，否则白搭。于是，罗伯特从此入手费了几年努力，在总结英国议会、美国国会、市政委员会以及民间社团的经验的基础上，写出了一本开会议事规则，于1876年自费出版，并自己出钱买了一千本送给国会议员、律师、教授等头面人物。到1915年，已经有将军头衔的罗伯特出版了修订本，书名正式叫做《罗伯特议事规则》。以后不断重印，至1943年累计销售已达125万册。本书成为美国民众开会的标准手册。在许多团体的章程中往往说明“如有未尽事宜，以罗

伯特议事规则为准”。很多人在当选为某一团体的负责人后常常要花费几个小时来学习此书，以便主持好会议。

罗伯特逝世于1923年。此后，他的后人和当初参与编写此书的人继续修订这本议事规则，1943年出了第五版，1970年出了第七版，最新的第九版，出版于1990年。罗伯特议事规则的内容非常详细，包罗万象，有专门讲主持会议的主席的规则，有针对会议秘书的规则，当然大量是有关普通与会者的规则，有针对不同意见的提出和表达的规则，有关辩论的规则，还有非常重要的、不同情况下的表决规则。（参见丁林《罗伯特议事规则》）

我手头上有两本中文版的“罗伯特议事规则”，书名为《议事规则》，署名[美]亨利·M. 罗伯特著。其一是商务印书馆1995年2月出的第1版，44开本，印数3000册，是王宏昌先生根据贝尔出版公司1978年版翻译的。其二是商务印书馆2005年10月第2次印刷，改为32开本，印数5000册，内容依旧，但字大了许多，因此好看多了。令人欣喜的是，该书前两天上了“新京报图书排行榜”，排在学术类图书的第8名（见3月24日《新京报》“书评周刊”）。从一个侧面证明国人已经开始重视开会程序问题。

《议事规则》一书的主要内容包括前言、序、导论、第一编、第二编、第三编。第一编“议事规则”，包括如何提出讨论事项；动议的一般分类；动议的先后次序；委员会和非正式讨论；辩论和礼节；表决；会议主持人的职责与会议记录等，非常详细。第二编“组织和议事”，包括组织和集会；会议主持人和委员会的组成；以及如何主持会议、确定议程、组织辩论、压制辩论等。第三编“其他”，是讲审议性会议处罚其会员的权利；会议驱逐任何人离开会场的权利；会议传召（指强制缺席会员到会）等。举凡与开会有关的事项，巨细无遗。王宏昌先生建议，本书的第二编属于初学入门性质，初次阅览请先读第二编，然后再读第一编和第三编。

阅读时请注意，本书中有一些细节规则后面的逻辑原则是十分有意思的。比如，有关动议、附议、反对和表决的一些规则是为了避免争执。原则上，现在在美国的国会、法院和大大小小的会议上，在规范的制约下，是不允许争执的。

如果一个人对某动议有不同意见，怎么办呢？他首先必须想到的是，按照规则是不是还有他的发言时间以及是什么时候。其次，当他表达自己的不同意见时，要向会议主持者说话，而不能向意见不同的对手说话。在不同意见的对手之间的你来我往的对话，是规则所禁止的。在国会辩论的时候就是这样。说是辩论，不同意见的议员在规定的时间内，名义上是在向主持的议长或委员会主席说话，而不能向自己的对手“叫板”。自己发言的时候拖延时间，或者强行要求发言，或者在别人发言的时候插嘴打断，都是不允许的。

像议事规则这样的技术细节，对于美国这样的多元化而又强调个人自由、人人平等的国家是非常重要的，是民主得以实现的必要条件。否则的话，如果发生分歧就互不相让，各持己见，争吵得不亦乐乎，很可能永远达不成一致的决议，什么事也办不成。即使能够得出可行的结果，效率也将十分低下。罗伯特议事规则，就像一部设计良好的机器一样，能够有条不紊地让各种意见得以表达，用规则来压制各自内心私利的膨胀冲动，求同存异，然后按照规则表决。这种规则及所设计的操作程序，既保障了民主，也保障了效率。

孙中山先生想必在开会事项上也吃尽了苦头，所以他才在革命工作之余花费了大量力气翻译《罗伯特议事规则》，并根据自身的体会加以修订补充，成书后命名为《民权初步》，他自己评论说这本著作的重要性不亚于《三民主义》。在《民权初步》一书中，他从“临时集会之组织法”、“永久社会之成立法”、“议事之秩序并数额”到“动议”的提出、讨论、表决、搁置、延期、付委的方法和原则乃至“修正”议案的方法，等等，详详细细地写了二十章，最后还煞费苦心地附了一个“章程规则”的样本，以便国民需要时效仿。因之，《民权初步》又名《会议通则》。

《会议通则》于一九一七年四月由上海中华书局出版。书前有中山先生自序，感叹中国民众有如一盘散沙，乃由清朝帝制专政所造成，因作本书，意在推行民权。“吾知野心家必曰非帝政不可，曲学者必曰非专制不可。不知国犹人也，人之初生，不能一日而举步，而国之初造，岂能一时而突飞？孩提之学步也，必有保母教之，今国民之学步，亦当如是。此《会议通则》一书之所由作，而以教国民行民权之第一步也。”章太炎先生曾专门为《民权初步》作了一篇序，指出

此书创作逢时，系孙先生的忧患之作。（见汤志钧编：《章太炎年谱长编》上册，中华书局 1979 年版，第 553 页。）

孙中山在本书的开篇就讲道：“何为民国？美国总统林肯氏有言：‘民之所有，民之所治，民之所享。’此之谓民国也。何谓民权？即近来瑞士国所行之制：民有选举官吏之权，民有罢免官吏之权，民有创制法案之权，民有复决法案之权，此之谓四大民权也。必具有此四大民权，方得谓之纯粹之民国也。”

民国即立，如何落实民权呢？孙中山提出将学习会议规则作为实行民权和“社会建设”的第一步。他认为：“中国人受集会之厉禁……合群之天性殆失，是以集会之原则、集会之条理、集会之习惯、集会之经验，皆阙然无有。以一盘散沙之民众，忽而登彼民国主人之位，宜乎其手足无措，不知所从，所谓集合则乌合而已”。

孙中山写作此书后，担心国人不解其意，不予重视，遂反复强调：“此书譬之兵家之操典，化学之公式，非流览诵读之书，乃习练演试之书也。”“凡欲负国民之责任者，不可不习此书。凡欲固结吾国之心人，纠合吾国之民力者，不可不熟习此书。而遍传之于国人，使成为一普通之常识。家族也、社会也、学校也、家团也、工党也、商会也、公司也、国会也、省会也、县会也、国务会议也、军事会议也，皆当以此为法则”。

民主政治说到底是一种程序政治。故民主习惯的养成十分需要培育程序意识与规则意识。人是一种群体动物，要在一起交往、沟通、达成集体行动，确实离不了开会。因此，从开会入手，学习民主，实践民主，培养程序意识与规则意识，不失为一种切实可行的方法。

胡适先生在《口述自传》中说道：在 1910 年至 1920 年这段时期里，几乎所有的美国学生会的章程都明文规定，各种会议的议事程序要以《罗伯特议事规则》为准则。他本人曾先后担任康乃尔大学“世界学生会”的组织干事和主席，就是在此期间学会了如何主持会议的。

胡适进而说道：“我所以提这件小事的意思，就是说明这一方式的民主会议程序的掌握，使我对民主政治有所认识，以及一个共和国家的公民在政治上活动的情形，也有更进一步的了解。这是多么有益的一种训练！因此我对孙中山先生强调使用议会程序的号召，实有由衷的敬佩。孙先生把一种民主议会规则的标准本，译成中文，名之曰《民权初步》。我完全同意他的看法，民主议会程序，实在是实行民主政治的‘初步’”。（唐德刚译注：《胡适口述自传》广西师大出版社 2005 年版，第 63—64 页）

推荐：

[美] 亨利·M. 罗伯特著《议事规则》，商务印书馆 1995 年 2 月第 1 版，2005 年 10 月第 2 次印刷。

孙中山《民权初步》，载《孙中山选集》，有多个版本，网上能查到。

2006 年 3 月

九点建议

——给有意参选人大代表的朋友们

从今年下半年开始，全国各地的人代会将陆续进行换届选举（根据全国人大常委会的决定，全国区县、乡镇两级人民代表大会代表换届选举将于 2006 年 7 月 1 日至 2007 年 12 月 31 日期间同步进行）。海内外许多关心中国民主政治建设与发展的人士都在注视着这个事态的进展。不少朋友表示将投身所在地方的区县（包括县级市以及乡镇）人大代表选举，依据人大《选举法》，经由选民联合提名的方式竞选人大代表。也陆续有一些朋友向我咨询竞选人大代表的有关事宜。我觉得有必要专门为此写一篇文章，为有意参选人大代表的的朋友提出一些建议，以供参考。

1980年，我在大学学习期间，曾以独立竞选人身份参加过人大代表竞选活动，并且经过预选取得正式候选人资格，最终在全校多数选民的支持下胜选，当过一届市人大代表和人大提案审查委员会委员。据我所知，当年全国多数大专院校都发生过人大代表竞选活动，所以产生了轰动一时的社会效应，给当时的社会政治生活带来了一股清新的民主空气，同时也给反对政治民主化的中共保守势力造成了很大冲击。

两年后（1982年12月），中共党内的保守势力开始反攻倒算。在他们的操控下，全国人大五届五次会议上对《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》（简称《选举法》）进行了第一次修改时，把1979年《选举法》中“任何选民或者代表，有三人以上附议，也可以推荐代表候选人”，“各党派、团体和选民，都可以用各种形式宣传代表候选人”等有利于竞选的条文悉数去除，对介绍候选人的方式作出了极大限制，将人大代表候选人推介重新集中到各级党组织手中。此后相当长的历史时期内，竞选人大代表成为一般人不该涉足的政治禁区。期间只有极少的人坚持独立参选人大代表，例如从1987年开始先后五次公开竞选人大代表，并曾于1998年当选为湖北省潜江市人大代表的姚立法先生。还有四川省泸州市的曾建余先生，他于1992年12月在泸州市市中区人大代表选举中，以非提名候选人的身份在其所在的选区内散发竞选传单、到处发表演讲而成功当选为人大代表。

到2002、2003年一些地方人大代表选举，情况开始有所改观。上海、天津、北京、重庆、广东、湖南、湖北等地都出现了多名独立参选的人士。这些自荐参选者大都进行了积极的竞选活动（其中仅湖北潜江就有41名自荐候选人竞选市人大代表），如张贴海报、散发材料、造访选民、四处演说、设立个人网页乃至成立个人选举事务办公室，开展种种强力的竞选攻势，令多年循规蹈矩的选举出现了新的气象。北京共有23名选民以自荐方式寻求候选人提名，其中高校学子10人，中产阶级业主6人，大学教师和律师等专业人士7人。北京邮电学院讲师许志永、北京工商大学讲师葛锦标、回龙观社区业主聂海亮分别当选为海淀区和昌平区新一届人大代表。深圳市也有10余人采取自荐方式竞选人大代表，最终有3人当选。在山城重庆进行的人大代表换届选举中，重庆工业高等专科学校

校副教授张宗浩先生并未被所在选区确定为正式候选人，但他却主动参与竞选，其参选口号是“选一个能为你说话的人！选一个想为你说话的人！选一个敢为你说话的人！选一个知道怎样为你说话的人！”为了向选民“推销”自己，他还到选民中发表演讲，阐释自己的见解、主张和当选承诺。经过两轮角逐，张宗浩以2982票对1671票的优势，击败了由党组织提名的校领导，当选为九龙坡区人大代表。

本人一贯主张积极推进民主实践，而竞选区县市（包括乡镇）人大代表就是一种很有意义的传播民主、学习民主、实践民主的好形式。因此，我愿意将自己的点滴经验和心得提供给准备参选的朋友们，希望能对同仁有所助益。

一、了解与研究基层人大代表选举的相关法律与选举流程

多次参加人大代表竞选的姚立法先生在《我的竞选历程》一文中写道，致力于参选人大代表者，“要熟悉法律，特别是《宪法》和《选举法》、《代表法》等有关法律。要对自己的权利和义务有清晰、坚定的认识。这样，就更能把握大是大非，不会轻易地屈从于流俗见解和‘权威’压力！”

比如《宪法》第三十四条规定：“中华人民共和国年满十八周岁的公民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；……。”第九十七条规定“省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。”《选举法》第二十六条中规定“选民或者代表，十人以上联名，也可以推荐代表候选人。”第二十七条中规定“由选民直接选举的代表候选人名额，应多于应选代表名额三分之一至一倍”；第三十条中规定“推荐候选人的政党、人民团体和选民、代表可以在选民小组或者代表小组会议上介绍所推荐的代表候选人的情况。”

从选举流程上看，应注意把握选民联名提名代表候选人、选举委员会汇总公布初步代表候选人名单、正式代表候选人的酝酿与确定等几个环节，防止暗箱操控与营私舞弊。否则的话，很容易在其中某一个环节被企图操控选举的势力作掉。

在选举程序上，则要加强社会监督，力保公开、公正、差额选举、秘密投票等原则得以实现。

二、拟定一份竞选提纲或竞选纲领

对于有志于参选人大代表的人士来讲，需要经过理性思考与认真准备拟定出一份竞选提纲或竞选纲领。内容包括你的政治见解、参选主张、当选承诺（如果当选人大代表准备为选民与社区提供哪些服务、开展哪些工作）等。文字力求精炼，内容要实实在在，重点要突出，条理要分明，要讲求逻辑性。

三、组建一支精干的助选团队

要想赢得竞选的胜利，仅靠竞选者一人的努力通常是不够的，即使象台湾“小马哥”那样具有超强人气指数的竞选者也同样需要有一支助选团队的支持。这种组织成本是必需的。因此，如果有条件的话，可以考虑组建临时性的“选举事务办公室”；如果限于经费或其它因素掣肘，则可以考虑组建一个“参选事务小组”。选择热心公共事务、勇于承担责任且有一定工作能力的助手，具体负责实施宣传公关、活动组织、信息反馈乃至经费管理，做到各司其职，互相协作，活而不乱。可能的话，再请一到几位社会经验丰富而有智慧的顾问作为“外脑”，帮忙出主意，解决难题。在整个选举过程中，竞选团队要经常碰头或开会，研究选举动态，决定因应对策。团队内部一定要团结，要互相激励，加油鼓劲。

四、对所在选区与选民状况进行细致的分析

人大代表的选举是以选区为单元的。城区选区一般是以一个社区居委会或小区业委会或者几个社区居委会、业委会联合划为一个选区；有的工作单位（如大学、大型企业）或系统（如大机关、部队）可以单独划分为一个选区，也可以联

合划为一个选区；有的单位可以同附近社区居委会联合划分为一个选区；较大的单位则可以划分为几个选区。农村选区一般是以一个村委会单独或者几个村委会联合划分为一个选区。不同选区由于选民构成不同，选区情况与选民需求也会有明显不同。因此，对所在选区与选民状况进行调查研究与细致分析，是非常必要的，这有些类似于营销学的“市场细分”。你要想赢得选举，就必须弄清选区的特点，摸清选民的需求，以便因地制宜，因人制宜，有针对性地开展竞选工作，这乃是兵家致胜之前提。

五、制定可行的竞选策略

在对所在选区与选民状况进行细致的分析之后，竞选人与竞选团队应制定出针对性很强且具有可行性的竞选策略。博弈论中有不少经典案例可供参考（潘天群的《博弈生存》与白波的《博弈——关于策略的63个有趣话题》都有借鉴价值），“运用之妙，存乎一心”。竞选策略的着眼点应该放在尽可能地让更多的选民知道竞选人是谁，他都做过哪些社会公益方面的事情，取得过哪些业绩，并突出营造竞选人的亲和力，力求给选民造成较为鲜明的印象，并进而赢得多数选民的好感与信任，以争取每一张选票。

六、募集必要的竞选经费

竞选人与竞选团队因为要开展一系列工作与活动，或多或少要支出一定经费，这是一个无法回避的问题。现实的解决办法无非是两个：要么由竞选人自掏腰包，要么在朋友中或社会上进行募集。如果是前一个，就没什么好说的了，只有按照“节约型社会”的要求，一切从简，以免竞选人的负担过于沉重。如果采用后一个，即对外募集竞选经费，就需要投入一定人力，设计与开展募捐活动。同时要设立专人负责财务管理，详细登记每一笔收支，以便接受外部监督和随时可能的检查。选举活动结束后，应向捐助人报告经费使用情况，如果有结余应做

妥善处理。避免因财务管理不善授人以柄，招致不必要的麻烦和使竞选人（如当选就是人大代表）的信誉度降低。

七、了解与掌握其他候选人人选的情况，制定因应对策

因为从提名候选人的产生到正式候选人的确定是一个动态的过程，加之人大代表实行差额选举，所以在同一个选区，通常会有若干名候选人人选。党组织和政府部门提出的候选人人选一般都是官员或“鲜蘑”（“先进模范”），其中大多形象正统，思想保守，年龄偏大，与选民直接联系较少；近年虽有所改善，增加了一些专业人士，但总体上进步不大。当然，每个选区的具体情况不同，需要从实际出发，针对其他候选人人选的特点，制定因应对策，扬长避短，进退有度。

八、组织开展容易被选民接受的竞选活动

竞选人与竞选团队应根据《宪法》和《选举法》的相关规定和“法无禁止即合法”的原则积极开展竞选活动。比如制作与发放选举宣传品、设立选举网页、召开与选民见面会、对话会、走访选民与征求选民意见、为所在选区做公益事项、张贴宣传海报或小字报、发表专题演讲、举办符合年轻选民情趣的参与式活动或文娱活动（寓选于乐）等等。开展活动并非越多越好，而是要契合选民的心理需求与真实意愿。

九、对可能出现的困难、问题乃至危机要有充分的精神准备与因应对策

竞选人大代表在今日中国还没有成为人们的心理习惯，相关法规也很不健全，一些地方的党政机关对之仍抱持排斥态度，可以想见到的困难与麻烦事不少，而难以预见的突发事变也见怪不怪。竞选人与竞选团队对这些要有充分的精神准备和必要的危机预案。遇到困难应设法排除，遇到突发事变也不要惊慌失措，要集思广益，找到解决办法。对具体负责选举事务的基层官员和工作人员应本着与人为善的精神给予尊重和体谅，尽可能与之沟通、协商，化解矛盾，避免对抗，促成妥协，争取双赢的结果。

最后，我对每一位有志于投身人大代表竞选的人士表达敬意！陈奎德博士在《中国政治转型的诱因》一文中讲得好：中国大陆的政治转型之路还很长，“如何经由年复一年的顽强韧性的博弈竞争，积累资源，积累民间的筹码与力量，积累种种客观条件和诱因，并使之聚合在某一短暂时间段上，增加掌权者威权统治的成本，空出妥协的‘双赢’空间——简言之，创造出那个‘时间’：当局判断‘镇压成本高于妥协成本’那一临界点。那一‘时间’，虽然很可能起于一桩偶然事件，但放眼其背景，万紫千红的‘诱导性色素’，已经充斥整个画面，一幅制度变迁的中国式‘诺曼底登陆’的波澜壮阔的全景，已经呼之欲出了。届时，我们才会知道，过去我们添加的每一笔颜料，都不是历史上的无用功。”

2006年3月

推荐：姚立法：《我的竞选历程》，“世界与中国”网，2003年3月16日。

陈斯喜、李伯均主编《县乡人大代表选举流程》，中国民主法制出版社2003年12月出版。

中国选举与治理网“人大代表选举”：

<http://www.chinaelections.org/newslist.asp?classid=24> 选举改革与基层

民主研究网：<http://www.world-china.org>

甘地与非暴力主义

人类只能通过非暴力来摆脱暴力，通过爱来克服恨。

我相信这句话是不朽的真理；由剑得到的亦将因剑失去。

马丁·路德·金在诺贝尔和平奖致谢辞中讲道“文明和暴力是一一对立的概念。在印度人民的感召下，美国黑人也向世人表明，非暴力并非处处被动，而是一种促使社会转型的强大而积极的道德力量。总有一天，世人会找到一种使人们和睦相处的良方，它能够把这迫在眉睫的暴力挽歌感化成一曲充满兄弟友爱的动人赞歌。”金从不讳言，他的非暴力抗争思想得益于印度人莫罕达斯·卡拉姆昌德·甘地。

甘地 1869 年 10 月 2 日出生在印度西部卡提阿瓦半岛的波尔班土邦一个虔诚的印度教徒家庭。他从小就熟读印度教经典，把“逢恶报以善，用德报以怨”作为自己的处世格言。1887 年，年仅 18 岁的他前往英国留学，在伦敦大学法学院攻读法律。他学习非常刻苦，不仅读遍所有的课本，还特别深入细致地攻读了拉丁文的《罗马法》，花了 9 个月读完了英国的普通法，如布罗姆所著的长篇巨著《普通法》、斯尼尔的精深难懂的《平衡法》、怀特和提德尔的《重要案例》、威廉士与爱德华合著的《不动产》，以及古德维著的《动产》，从而获得了较为丰富扎实的专业知识。1891 年 6 月 10 日，甘地完成了预定的学业并通过了考试，取得律师资格。11 日，在伦敦高级法院注册。在英国留学期间，他加入了伦敦神智学社和素食主义社两个社团，使他进一步加深了对印度教的认识和对佛教与基督教的了解。1891 年，他回到印度尝试律师执业的工作，但并不成功。之后不久，他接受一家印度人在南非开办的公司聘请担任该公司的法律顾问，从此在南非居住了 21 年（1893 年—1914 年）。

在南非生活期间，甘地经过一系列的内省、学习与研究，逐渐创立了一整套价值观与生命哲学。1906 年，甘地在南非领导印度侨民反对种族歧视斗争中首先提出“非暴力不合作”学说。他自我期许要坚持非暴力、追求真理，发愿自甘贫穷简朴，怀抱服务他人的理想，倡导所有人一律平等的理念。在政治领域，他首创了“萨提亚格拉哈”的主张（古遮拉特文，意为真理的力量，是非暴力抗争的通称），并身体力行、持之一贯。

甘地挺身而出，为当时在南非的印度人，带头反抗加诸于印度劳工身上的各种不公不义。当时，南非的法律对印度人和亚洲人有许多歧视性规定，比如：印度人必须随时随身携带个人的身份注册证，以备检查；法律只承认按照基督教仪式举行的婚礼，才具有法定的结婚效力；在南非的印度人每年必须缴纳“人头税”（白人则不用缴）。甘地号召他的印度同胞一起加入非暴力的抗争，他领导在南非的印度侨民展开反对禁止印度向南非移民的“黑色法案”和《亚洲人登记条例》的斗争，突显法律的不公正与不道德。在1908年1月到1909年5月间，甘地被逮捕并判刑服监达三次之多，随后在1913年11月6日到12月8日之间，他又被抓抓放放了三次。1914年1月22日，甘地终于和南非内政部长史曼特将军协商出两项成果——当局承认印度式结婚的正当性以及废除“人头税”。

1915年1月，时年45岁的甘地从南非返回印度。在此后一直到他去世的33年岁月中，他始终不懈地致力于使印度脱离英国统治成为独立国家，消除不可碰触的贱民阶级制度，促使不同宗教信仰的人民、特别是印度教徒与伊斯兰教徒和睦相处，以及推进农村的经济发展。为此，他先后编辑出版过三本周报：《纳瓦吉梵》、《青年印度》及《哈利贞》，表达与传播自己的观点与主张。

甘地的非暴力主义，是20世纪上半叶在特定的历史条件和文化背景下的产物。它是一种社会政治哲学，甘地试图用它来解决社会政治的各种矛盾与纷争，解决人与人、团体与团体、民族与民族之间的争端与冲突。面对强大的敌人，甘地提出的惟一斗争武器是坚持真理与非暴力。当时的印度是一个种族混杂、宗教信仰多样、种姓隔离和被英国实行分而治之政策的殖民地国家。面对这种情况，甘地提出了这样的观点：真理是神，非暴力则是追求真理，即非暴力是认识神、认识真理的手段，是强者的武器。这种抽象而富有神秘色彩的学说在今天看起来很令人费解，但它却包含着重要的政治内容，在当时的印度具有较大的实用价值。

“真理是神”实际上是把印度各种各样的宗教信仰“众神归一”，把宗教的神与现实中的理想揉和在一起，用大众熟悉、了解的宗教语言和形式，唤起人们在真理的旗帜下不分种族、宗教、教派、种姓而团结起来。这无疑是动员民众、组织民众、吸引民众参加反英斗争的有效思想武器。

法国著名作家多米尼克·拉皮埃尔在《圣雄甘地》一书中写道：“当世界横遭暴力蹂躏之时，甘地建议人们走另一条道路，即非暴力主义。他宣传非暴力学说，终于发动了印度人民大众，奋起将英国驱赶出印度半岛。由于他的努力，精神运动取代了武装暴动，祈祷取代了枪炮，沉默取代了恐怖分子的炸弹的爆炸声。在欧洲大陆，正当政客们滔滔不绝地发表蛊惑人心的演说，独裁者们声嘶力竭地鼓噪一时，甘地却静悄悄地唤起地球上人口众多的国家的人民群众。他招贤纳士，既不求助于权势，也不乞灵于钱财的诱惑力，而是以下述教诲号召他们：”愿意追随我的人们，你们必须准备以地作床，身穿粗布，黎明即起，节制食欲，清理厕所。‘他建议同伙们身穿用手纺制的土布衣服，作为这支大军的军服。颜色浅淡的土布衣服，牢固将印度人民大众团结起来，正象褐色的军服把欧洲独裁者的军队联系在一起一样。’”

在第一次非暴力不合作运动中，甘地曾用苦行精神训练了 15 万非暴力志愿者。在第二次不合作运动中，甘地精选了 2500 名志愿者步行向丹地盐场进军，这些赤手空拳的志愿者面对殖民者的警棍和铁棒，毫无惧色，一批人被打倒在地，另一批又挺身而出，仍保持着原来的队型。在第三次不合作运动中，不仅甘地和国大党的大多数领导人被逮捕，而且还有大批民众陆续被捕入狱。仅在 1941 年上半年，被捕人数就达 2 万多，这些以甘地精神武装起来的“坚持真理者”，手持印度教经典《薄伽梵歌》，誓死如归，脸不变色心不跳地走进监狱。应当说，是在甘地的宣传和传教教育下，成千上万的民众才增强了民族自信心，提高了爱国热情，奋不顾身地走上了争取民族解放的道路。对此，罗曼·罗兰给予高度的评价，他说：“圣雄甘地唤醒了他的三亿同胞，动摇了大英帝国。”

领悟甘地的非暴力主义，觉得其精神特质有如下要点：

一、融合诸家，自创一说。甘地继承了古代耆那教、佛教和印度教道德观中的“戒杀”原则，并且吸收了基督教“以善抑恶”的主张、美国作家亨利·大卫·梭罗“非暴力抵抗”的思想、俄国文学家托尔斯泰“神的天国就在你心中”的观点、英国作家约翰·鲁斯金的人道主义思想等，才创立出他自己的一套独具特色的非暴力学说。因此，甘地的非暴力哲学既传承了印度传统宗教与伦理学说，又

吸收了西方公民不服从的传统与现代政治哲学，可以说是一种东西方思想融合的产物。

二、甘地的非暴力主义是以他的人性理论为基础的。甘地深信人的本性是善的，神性就在人的心中，因此他才主张通过非暴力的手段，即爱的方式，去感化和唤醒人的内在善性，从而使恶人改恶从善，使犯错误者改邪归正。非暴力手段为什么能使人改恶从善呢？这是因为：从主动的方面看，甘地认为神性代表最高的善和爱，具有无穷的潜力和转化力，一旦人证悟到自己内在的神性，就会产生巨大的精神力量，就会主动地去爱别人，帮助别人揭示自己的神性。从被动的方面看，犯错误者的体内也潜居着神性或善性，他们之所以犯错误，是因为他们表面的私欲遮蔽了内在的神性，一旦别人用非暴力或爱的方式去启迪他们的内在神性，他们就会“良心发现”，忏悔自己的错误。

三、甘地的非暴力主义的核心是爱和感化。他认为，他的“非暴力”核心就是爱。爱是一种最崇高的感情和力量，只有使心灵克服了怨恨、厌恶、愤怒、嫉妒和报复等情感之后，才能把爱的力量释放出来。爱是以自我牺牲和自我受苦为前提的，只有一个无私的、甘愿自我牺牲的人，才能去爱他人。如他所说：“爱只有施舍，而无所求。爱只有宽恕，而从不怨恨和报复。”“衡量爱的标准是苦行，而苦行就是自愿忍受痛苦。”“非暴力就是以积极的形式来对待一切生命的善良意志。非暴力就是纯粹的爱。我在印度教的经典中，在《圣经》和《古兰经》中都读到过它。”“人类只能通过非暴力来摆脱暴力，通过爱来克服恨。”“非暴力是一种感化他人的能力为前提的”。

四、甘地的非暴力主义虽然带有浓厚的宗教色彩，但同时蕴含着对西方自由、平等、博爱的主流文明价值的强烈追求。他曾说：“只要通过‘非暴力’的方式，即感化的方式，人们所希望得到的新时代就必定会到来。法国有一句名言——自由、平等、博爱……那些法国从未实现过的，将留待我们去实现。”由此可以看出，甘地深受启蒙思想与人道主义的影响，完全认同法国大革命时期所提出的“自由、平等、博爱”的人道主义思想，并把它与印度传统宗教哲学结合起来，创立了他的非暴力学说。

五、甘地的非暴力主义并不是一概反对“杀生”。“非暴力”（Non-Violence）来源于古代梵文“阿希姆萨”（Ahimsa）一词。“阿希姆萨”在古代印度教和佛教的经典中，作为一种宗教戒律或道德准则，通常具有两层含义：一是不杀生，即戒杀；二是不做伤害他人感情的事情。甘地的“非暴力”，基本上承袭了“不杀生”和“不伤害他人感情”的传统意义，但是在具体应用上，却有很大的差别。他认为，如果一个人完全出于自私的或卑鄙的目的去杀害生命或损害感情，那是一种“暴力”行为。但是，倘若他出于无私、爱或正当的目的去伤害生命，这样的行为就不属于“暴力”。甘地进一步阐述道：“假如有一人手中持刀，到处瞎闯，乱砍乱杀，杀死他遇到的任何人，而没有一个人敢于活捉他。在这种情况下，无论是谁杀死这个疯子，都会受到社会的赞许，并被看作是慈善的人。”由此可见，甘地并不像耆那教或佛教那样主张绝对不杀生，而是把“暴力”与“非暴力”的区别与人们行为的动机联系起来。凡是怀着邪恶目的的行为，才是“暴力”；而怀着善良或爱的动机的行为，即使是伤害生命，也属于“非暴力”的范围。这与基督教的以善抑恶的宗旨是相通的。

六、甘地的非暴力主义是有条件的。用甘地的话来说，非暴力反抗成功的必要条件是：

- 1、非暴力反抗者不应当在心里憎恨其对手；
- 2、问题必须是真实和实质性的；
- 3、非暴力反抗者必须准备受苦到底。

七、甘地强调：“非暴力是一个教育公众的过程，它渗透到社会的所有方面，最终使自己不可战胜。”

八、甘地指出：“在非暴力反抗的字典里没有敌人。”

九、甘地主张以非暴力抵抗的方式来反制恶法。如他所说：“一个不公正的法本身是一种恶，因别人违反它而实施逮捕就更是一种恶。现在非暴力的法则说

对暴力不应当用暴力去抵抗，而应当用非暴力去抵抗……这样，我就通过违反这种法律，并和平地任其逮捕和监禁来做这件事。”

十、身体力行。甘地留给后世的一大遗产，就是“躬行实践”。综观他的一生，可以说是“躬行实践”的人。甘地的足迹几乎遍及全印度，他有时乘坐火车到处寻访，更多的时候则是以步行的方式造访各地，经常一走就是几个月。因此，他对底层社会和贫民生活状况的了解是非常深入的。他在为印度独立而奋斗的过程中，总共被捕并判刑入狱达五次之多，最后一次是在1942年8月，当时他已经是一个73岁的老人。就在他被暗杀的当月（1948年1月，他还发起了一项祈求族群融合的斋戒活动，使同期的杀戮与暴力事件大幅减少。）曾经有个婆罗门的人想劝他过冥想的生活，他却幽默地答道：“对我来说，每天也努力希望到达被称为灵魂解脱的天国，不过我认为没有必要为此而隐居于洞穴：我时常都是担着洞穴走路的。”同为非暴力主义者，如托尔斯泰等人，与甘地的实践活动相比，都是远远不及的。为此，爱因斯坦尝言：“若干年后，人们将无法想象曾经有这么一位人物生活在世上。”

甘地生前曾获邀来中国访问，但最终没能成行，留下一大遗憾。但是，他对中国人民始终怀有真挚的友好之情。他在文中写道：“我期待有一天，自由的中国和自由的印度结成兄弟般的友谊，为了两国自身的利益以及亚洲乃至世界的利益而协力合作。”令人感慨的是，如今印度人民已经在宪政民主体制的保障下享有实实在在的自由，而中国人民却仍然在独裁专制政体的桎梏下为争取自由而英勇抗争着！

所幸的是，中国并没有脱离世界文明进步的潮流，中国公民对自由和权利的渴望从来没有象今天这样强烈。为了阐释这一历史进程，唐德刚先生提出了“历史三峡”说，他认为，中国自1840年以来的转变，是中国历史上“第二次政治社会制度大转型”，是又一次通过“历史三峡”。这次转型大致要历时两百年。“自1840年开始，我们能在2040年通过三峡，享受点风平浪静的清福，就算是很幸运的了。如果历史出了偏差，政治军事走火入魔，则这条‘历史三峡’还会无限期地延长下去……不过不论时间长短，‘历史三峡’终必有通过之一日。这是个历史的必然。”（《晚清七十年》）在这个宏大的政治社会制度大转型中，

中国人需要以虔敬之心汲取东西方先贤们的智慧和勇气，尤其是需要学习先贤们坐而言，起而行，不畏强权，“实践自由”，争取权利，坚忍不拔的精神。正如甘地所言：“自尊和荣誉不可能由别人来保护，而必须由每个人自己来保卫。”

今年是甘地先生提出“非暴力不合作”思想一百周年，也是甘地逝世 58 周年。此时此刻，甘地那充满睿智的声音仿佛就在我耳边回响，“历史上有很多暴君和凶手，一段时间内他们似乎是不可战胜的，但终究难逃失败。认真想想这些，永远都是这样。”

主要参考资料：

徐有珍：《甘地传》，湖北辞书出版社 1996 年 4 月版。

[美]Keshavan Nair 著：《甘地式领导》附：《甘地简传》；专利文献出版社 1997 年 10 月版。

何怀宏编《西方公民不服从的传统》，吉林人民出版社 2001 年 9 月版。

2006 年 3 月

马丁·路德·金与美国民权运动的启示

“美国民主的伟大之处是为权利而抗议的权利”。

——马丁·路德·金

今年 1 月 16 日，美国人举行了许多活动纪念被暗杀的民权运动领袖马丁·路德·金（1986 年，美国政府规定每年 1 月的第 3 个星期一作为法定的马丁·路德·金纪念日。这样，马丁·路德·金就成为继美国首任总统华盛顿之后的以全国法定假日来纪念的第二个人。）这一天也是被称为民权运动之母的帕克

斯去世后的第一个马丁·路德·金日。在华盛顿举行的纪念活动中，布什总统敦促美国人记住民权运动领袖们的斗争，为实现金 38 年前为之献出生命的梦想而奋斗。

2 月 8 日，大约 1 万人在亚特兰大附近参加了美国民权运动活动家科丽塔·斯科特·金的葬礼。金夫人是美国民权运动领袖马丁·路德·金的遗孀。在金 1968 年遭到暗杀之后，金夫人继续推动他的努力。金夫人此前几天因病去世，享年 78 岁。美国现任总统布什和前总统克林顿、卡特和老布什、一些国会参议员和众议员以及著名民权运动领袖参加了葬礼。

美国民权运动又称为“平权运动”，是指发生在上个世纪 50—60 年代的美国人民反对种族歧视，争取平等权利的社会运动。这一伟大运动深刻地改变了美国的社会生活图景与美国人的思想观念，因而使美国真正成为了一个兼容自由与平等的伟大国家。而这一切都是与一个伟大的人物——马丁·路德·金分不开的。

马丁·路德·金于 1929 年 1 月 15 日出生在佐治亚州亚特兰大市的一个黑人牧师家庭。年少的金从母亲那里学会了怎样去爱、同情及理解他人；从父亲那里学到的是果敢、坚强、率直和坦诚。幼小的心灵里早早地萌发了对种族歧视强烈的仇恨种子。15 岁时，聪颖好学的金以优异成绩连跳两级，从高中毕业，进入摩尔豪斯学院学习，成为院长梅斯博士的高材生。在梅斯博士的教育下，金不畏强暴的思想被提高到了理论的高度。

当时美国正值战后经济发展的巅峰时期，强大的政治、军事力量使它坐上了“自由世界”盟主的交椅。然而，在美国国内，曾经在战争期间维护过民主事业的黑人却在经济和政治上受到歧视和压抑，残杀和迫害黑人的暴行经常发生。据统计，自 1945 年 6 月——1951 年 6 月的 6 年间，就有 79 名黑人被警察杀害，65 名黑人被白人种族主义者打死。面对丑恶、冷酷的现实，年仅 17 岁的金发现了自己真正的价值是“为上帝服务”，他矢志为社会平等与正义作一名牧师。1949 年，他进入著名的克拉泽神学院学习两年，获得神学学士学位；尔后进入波士顿大学攻读宗教学和教理神学，获得神学哲学博士学位。大学期间，他孜孜

不倦地尽情遨游在人类知识的海洋中。他潜心研究过马克思的社会主义、列宁的共产主义、法国哲学家勒努维埃的人格主义、爱尔兰哲学家伯克利的道德理想主义。他阅读过柏拉图、卢梭等人的著作，认真钻研过尼采的“超人”哲学和甘地的“非暴力主义”。他并非简单地、机械地接受这些思想家的观念，而是把它们作为可以播种自己信念的沃土，逐步形成了自己独到的理论基础。

金认为，人人生而平等。不论男人女人、黑人白人、老人小孩和智者愚者，也不管人的爱好、资历和财产是否相同，都是人，是能够思维的人类大家庭中的一员，应该受到尊重。金主张公正无私的爱、普遍的爱，爱一切人，甚至要爱敌人。“敌人不爱你，因为敌人不懂得什么是爱；我们爱敌人，是对一切人的救赎性的善良态度。”

1955年，年轻的金成为蒙哥马利市德克特斯特街浸礼会教堂牧师。也就是在这一年，一个忍无可忍的事件揭开了持续10余年之久的民权运动的序幕，并使金博士锻炼成为民权运动的领袖。

1955年12月1日，一位42岁的黑人妇女罗莎·帕克斯乘坐蒙哥马利市公共汽车公司的汽车时，拒绝给白人男子让座，被警察以“擅占白人专座”的罪名拘捕，判处监禁14天或罚款14美元。这件事激起广大黑人群众的义愤。在金和其他黑人领袖组织的“蒙哥马利改进协会”的号召、领导下，近5万名黑人展开了声势浩大的抵制公共汽车运动。抵制乘车运动持续了整整1年，使那家汽车公司损失惨重，难以维持。美国最高法院不得不于1956年11月13日判决取消地方运输工具上的座位隔离制，宣布“在公共汽车上实行种族隔离，即为违反宪法。”这是南部黑人第一次以自己的力量取得了斗争的胜利。

从此，黑人争取彻底的种族平等和公民权利的斗争风起云涌，席卷全国。但是在初期，它由各种不同组织领导，采用的策略也不同。为了统一行动，有效地把民权运动推进下去，1957年1月，60位黑人牧师在亚特兰大组成了“南部基督教领袖联合会”。金被一致推举为该大会主席，这不仅是因为金所领导的抵制乘车运动取得了辉煌胜利，同时也是因为金的威望极高，能够使不同派别、不

同主张的黑人解放组织归附到自己的旗帜之下。从此，他身上的凝聚力更强了。为了正义与和平，他紧张地往返于美国南、北各大城市，四处奔走呼号。

1957年9月，阿肯色州小石城的地方法院根据1954年最高法院关于“取消公立学校中种族隔离的决定”，宣布该市公立学校接纳黑人入学，但遭到白人种族主义者的坚决反对。9月2日，该州州长福布斯以“防止暴动”为名，派出国民警卫队200人前往阻止九名黑人入学。23日，他又纵容暴徒殴打黑人，并把八名入学的黑人赶走。这一事件震惊了世界，国际舆论同声谴责，艾森豪威尔总统于24日命令伞兵部队1000余人火速赶赴小石城，保护黑人学生入学，以平息国内外舆论的抗议。通过斗争，迫使地方当局于1959年宣布取消公立学校中的种族隔离制度。

1960年2月1日，在北卡罗来纳州格林斯博罗市，4名黑人大学生被一家餐馆拒之门外。“南部基督教领袖联合会”便组织南部各大、中城市的黑人进行了大规模“静坐”示威活动。结果，迫使南方社区的几十家联合商店分别在1960年和1961年取消了便餐部的种族隔离制。

1961年黑人的“自由乘客运动”，得到许多进步白人的支持，发展到很大规模。是年5月4日，7名黑人和6名白人从华盛顿分乘两辆长途汽车南下，宣布此行的目的是向南部长途汽车上的种族隔离制度挑战。他们在汽车上实行黑白混坐，并使用为白人设置的候车室和厕所。自由乘客的人数在沿途不断增加，他们行经佐治亚、亚拉巴马和密西西比等州时，都惨遭到军警、暴徒的殴打和迫害，仅在密西西比州就有300名乘自由乘客被逮捕。但是，民权人士不畏强暴，坚持抗争，推动了民权运动的发展。

1963年，为了使世界人民关注美国种族隔离问题，基金会同其他民权运动领袖组织发起了历史性的“向首都华盛顿进军”的运动，要求争取就业和争取自由。

就是在这次斗争中，金发表了他著名的演讲“我有一个梦想”。这一斗争终于使国会通过了1964年民权法案，授权联邦政府取消公共膳宿方面的种族隔离，宣布在公营设备方面和就业方面的种族歧视为非法。

但是，联邦法院的一两条法令对根本改变黑人的命运无异于杯水车薪，而且随着黑人群众反对种族隔离、要求种族平等的斗争广泛深入地发展，美国军警加强了对黑人的血腥镇压，白人种族主义者以恶狠毒辣的手段袭击正在觉醒的黑人的事件层出不穷。声望日高的黑人领袖马丁·路德·金自然成为打击迫害的主要对象。美国联邦调查局局长胡佛征得肯尼迪总统的赞同，在马丁·路德·金下榻的旅馆里安装了窃听器，企图在“亲共产主义”和“性行为不端”这两个敏感问题上抓他的把柄，结果却是枉费心机。接着，当局又罗织种种罪名将他 14 次逮捕入狱，使他几乎坐遍了美国南方的所有监牢。每当警方要他在坐牢和罚款之间选择时，他都毫不犹豫地选择坐牢，以示他不畏强暴的信念。有一次，为推销他自己所撰写的《为自由而战》一书，他在纽约一家大商店门口签字售书，被 1 名黑人妇女刺中胸膛，伤及主动脉，险些丧生。事后，这个杀人凶手竟以“精神错乱”为由被释放。

辱骂、恐吓、监禁、暗杀，这一切都没有动摇金的斗争决心。他大声疾呼：“黑人应当争取全部自由，否则就没有自由。”他坚信黑人群众赤手空拳能够同全副武装的军警对抗，能够在白人的石块和辱骂声中前进。他写道：“像波涛汹涌的海洋把巨大的悬崖打成碎石一样，人民要求获得权利的运动，总会使旧秩序崩溃的。”

1964 年，马丁·路德·金在奥斯陆获得诺贝尔和平奖，被誉为“世界有色人种的榜样”。在领奖时，他宣称：“总有一天，地球上所有的人都会看到人与人之间和平相处，宇宙的哀号将变成友爱的诗篇。”

正当他为梦想的实现而不懈努力、日夜奔忙的时候，一个罪恶血腥阴谋的降临到他的身上。1968 年 4 月 4 日下午 6 时左右，金和几名助手在下榻的洛兰旅馆 306 房间内进晚餐，同时在聚精会神地考虑当晚将举行的集会。晚餐后，金沉思着走到阳台上，把臂肘支在栏杆上面，凝望着远方渐渐消逝的余晖。突然，一声刺耳、清脆的枪声响起，金立刻挺直腰身，用手捂住自己的脖子，扬起充满愤怒的脸，慢慢地仰面倒下了。当晚 7 时零 5 分，医生宣布：由于子弹炸开了大动脉血管，切断了颈髓，金溘然长辞。时年还不足 40 岁。

金被暗杀并没有吓倒为自由平等而斗争的人们，相反激起了广大民众更为强烈的反抗。1968年4—5月全美有172个城市爆发了200多起黑人维权抗暴斗争。

1969年全美更发生了500多起维权抗暴斗争。

在汹涌澎湃的民权运动的压力下，美国国会和最高法院先后通过了一系列“消除种族隔离”的法案和判例，如1957、1960、1964和1968年的四个民权法案以及1965年和1970年选举法的制定。1964年的《民权法案》规定了包括选举、就业和公共场所方面“消除种族隔离”，并且规定联邦政府“消除种族隔离”的主要手段是对州和地方政府继续推行种族歧视的机构停发联邦补助。1968年最高法院在一次判例中宣布，私人房地产出售或承租中的种族歧视也是非法的。1971年最高法院在另一次判例中又宣布，各公立中学“立即消除种族隔离”。1971年美国国会还通过了宪法第二十六条修正案，规定在联邦和州及地方选举中选民最低年龄统一为18岁。并相继废除了人头税、文化测验等作为选民条件的限制。此后，黑人在美国社会中的处境逐步得到改善，不同种族的平等与融合逐渐成为社会的主流。

尽管中美两国在政治制度和历史文化传统等方面存在着很大差异，但是，中国人民同美国人民一样渴望自由平等，一样珍视人权与公民权等普世价值。美国黑人反对种族歧视的民权运动从某种意义上也可以说是公民维权运动。而从本世纪初开始兴起的中国公民维权运动正如火如荼、方兴未艾。做为后发国家，中国的公民维权力量理应以博大的胸怀虚心地向其它国家的先贤和经验取经，从中吸取丰富的营养，以利于自身的成长。马丁·路德·金的思想与实践及美国民权运动是一座装满宝藏的历史宝库，深入进去可以找到许多值得我们学习与借鉴的内容，本文就先谈几条从中得到的启示：

启示一：民权运动要有高尚的哲学思想作为导引

我提出这一点并非要故弄玄虚，而是从金博士那里学到的。哲学思想看似大而无当，但是它往往能影响甚至决定社会运动的方向、境界、方法和效果。

说到马丁·路德·金哲学思想的精髓，有人这样来概括“信仰人的尊严和价值、基督教的普遍仁爱、甘地的不合作精神，构成了金的思想基础和行动准则。”

鉴于大多数中国人对金的哲学思想感到陌生，我把其简化为“非暴力、求正义、爱众人”九个字。

先说“非暴力”。金早在号称黑人的“哈佛大学”——莫尔豪斯男子学院上学时，就读到了梭罗的名文《论公民的不服从》，而在来到蒙哥马利的教堂以前，他已经详细地钻研过甘地的著作，熟悉有关“非暴力抵抗”的各种论点。

在黑人抗暴运动中，他一次次地提醒大家，“我们今天站在通往公正之殿堂的门槛上，这道门槛曾被千千万万的人踏过。在取得我们应有地位的过程中，我们无论如何不能采取任何错误的行动。我们不能因为渴望自由，就去饮用愤怒与仇恨之酒。我们必须始终以高层次的品格和自律来进行我们的斗争。我们决不能让富于创意的示威活动堕落成暴力行为。我们必须一次又一次地升华到以心灵力量对付肉体暴力的崇高境界。”

“从一开始，便有一种哲学支持着蒙哥马利的抵制行动，一种非暴力反抗的哲学。把这样的方法讲清楚，这一问题一直存在，因为在起初，绝大多数人对此根本就不甚理解。我们利用群众集会，来向那些对此一哲学闻所未闻、并且往往对此不表同情的民众解释非暴力。每周的周一和周四，我们要召开两次会议，我们也举办过一次有关非暴力以及社会变革的讲座。我们阐明了，非暴力反抗并不是一种怯懦的方法。它乃是反抗。它并不是一种停滞消极、麻木自满的办法。从事非暴力反抗的人之对抗罪恶，一如那些从事暴力反抗的人所做的对抗，而他的反抗却不包含暴力。这一方法在身体上绝不具有侵略性，而在精神上则是具有强有力的侵略性。”“不是羞辱，而是战胜。”“其目的则在于和解，在于救赎。”

“从事非暴力反抗的人，所寻求的是攻击罪恶的体制，而绝非那些恰巧被卷入到体制当中的人。”

金清楚地表明：“我们知道，暴力会挫败我们的目标。我们知道，在美国的斗争当中，在我们在蒙哥马利的特殊斗争当中，暴力不仅行不通，而且不道德。我们在数量上占有优势；我们不去运用暴力的手段。不特如此，暴力不仅行不通，而且也不道德；因我坚信，追求以暴力进行报复，能够得到的惟有一点，便是在宇宙间加强罪恶与仇恨的存在。”

“自马基雅维里以降，便有人主张，目的可以证明手段的正当。我想，这便是共产主义最大的可悲之处。我们读到列宁这样讲：‘谎言，欺骗，暴力，只要是实现了无阶级社会的目的，就都是正当的手段。’这便是非暴力拒绝共产主义以及任何其它主张目的可以证明手段之正当的方法的地方。事实上，手段代表的是实现中的理想，而目的则代表的是进行中的理想。因此从长期而言，破坏性的手段无法带来建设性的目的，因为目的即预先存在于手段之中。”

“从事非暴力抵抗的人，可以以下面简明的词句，概括他们的要旨：我们将采取直接行动，来反对非正义，而不等待旁的机构采取行动。我们将不服从不公正的法律，将不屈服于非正义的实践。我们将和平、公开、喜乐地这样做，因我们的目的在于说服。我们采纳非暴力的手段，因我们的目标乃在于自身和平的社会。我们将试图以我们的话语进行说服，然而若我们的话语没有效果，我们也将试图以我们的行动进行说服。我们将永远情愿对话，寻求公平的妥协，然而我们也准备着在必要时受苦，甚至冒着生命危险去做我们所见到的真理的见证。”

“我们有甘地那卓越的范例，他挑战大英帝国的强权，惟靠运用真理、勇敢、不行伤害、灵魂力量的武器，为他的人民赢得了独立。”

再说“求正义”。金博士是一位虔诚的基督徒，是一位黑人浸礼教堂的牧师。

而基督教的核心理念之一就是“正义”。所以金反复强调“南方的斗争绝非白人与黑人之间的紧张。这一斗争，更是在于正义与非正义之间，在于光明的力量与黑暗的力量之间。而且，若是有什么胜利，那也绝不单单是五万名黑人的胜利。那将是正义的胜利，善良意志的胜利，民主体制的胜利。”“我实在注意到这样一个事实，便是有一些坚定相信非暴力的人并不相信人格神；不过我

认为，每一个相信非暴力反抗的人，都会在某种程度上，相信宇宙会以某种形式，处于正义一方。在宇宙当中自会表现出某些事物——不论我们是否称其为无意识的过程，不论我们是否称其为恒定的推动者，也不论我们是否称其为人格神。在宇宙当中有某些事物表现着正义；在蒙哥马利，我们便是觉得在某种程度上，在斗争当中我们有着同宇宙的友谊。这也是令人们团结一致的因素之一，便是这样的一种信念——相信宇宙乃是处于正义一方。”所谓“爱众人”，就是爱所有的人，这是一种基于对人性的理解、对一切人创造性的、救赎的、充满善意的爱。金在演讲中说道“我们所克服的另外一个基本的问题在于，非暴力反抗也是内在的事情。它还不单纯是避免外在的暴力或者外在的身体暴力，也是要避免精神上的内在暴力。因此，在我们运动的中心，便存在着爱的哲学。最终改变人性，建立我们所有人都向往之的社会，其惟一的途径便是将爱置于我们生活的中心。从一开始，人们就常常问我，你的爱究竟是什么意思，你怎能对我们讲，要爱那些一心要毁了我们的人、那些站在我们对立面的人？我一直在阐明这一点，就是在其最高的意义上，爱并不是什么感情方面的东西，甚至也不是深情厚谊之类的东西。”

他说“希腊语用三个词来讲到爱。它可以被叫做厄洛斯·厄洛斯是一种审美意义上的爱。它给予我们的，是一种浪漫的爱，它具有其全副的美好。然而，当我们讲，爱那些反对我们的人，我们讲的并不是厄洛斯。希腊语还可以把爱叫做菲利亚，这是人类朋友之间的一种相互的爱。这是一种至关重要的、珍贵的爱。然而，当我们讲，爱那些反对你的人，那些一心要毁了你的人，我们讲的不是厄洛斯，也不是菲利亚。希腊语还有另外的一个词语，便是阿迦披。阿迦披乃是理解，乃是对一切人创造性的、救赎的善良意志。诠释《圣经》的神学家会讲，这便是神的爱在人心中作用。这是一种满溢的爱，它绝不求回报。当你从这样的水平上去爱，你便会开始非因旁人的可爱而爱他们，非因他们做了什么吸引我们的事情而爱他们，而因神爱他们，且我们爱那些做了恶行的人——虽则我们痛恨他们所做的那行为。这就是一种居于我们试图在南方推进的运动之中心的爱——这就是阿迦披。”“在生命之途上，必会有人具备充分的意识与道德，去斩断仇恨与罪恶的枷锁。要达到这一目的，最为伟大的方式便是通过爱而做到。我坚信，

爱乃是一种变革的力量，能够使整个社会提升到公平对待、善良意志与正义的崭新领域。”

请读者谅解我整段整段地引用金的原话，这不仅是为了尽可能地体现他的本意，更是因为他讲实在太好了，太精彩了！不需要任何画蛇添足。金的哲学思想博大精深，我的了解也很有限，只是为了便于认知和记忆，才将其概括为“非暴力、求正义、爱众人”，并作为金博士给我们的第一个启示。

启示二：精英和大众要互相尊重，相互配合

在任何形式的社会运动中，精英和大众都是不可或缺的两大要件。再有天才的精英，如果得不到大众的支持，也只能成为昙花一现的悲剧角色。由社会精英发起的社会运动，如果得不到广大民众的理解和群起响应，就决无成功的可能。

同样，声势再大的群众运动，如果得不到社会精英的正确引领与组织，也很难避免成为“乌合之众”的命运。

美国民权运动之所以搞得有声有色，并取得了巨大成就，其成功经验之一就是精英与大众互相尊重，相互配合，团结一致，求同存异，齐心协力。马丁·路德·金和他的战友们利用一切可能的机会深入到社会底层，到处发表演讲，与黑人群众进行交流，传播非暴力抗争的理念，组织“自由乘客运动”、“向华盛顿进军”等抗议示威活动，既得到广大黑人群众的拥护和参加，也赢得了许多进步白人的同情与支持。华盛顿自由进军活动集合了来自全国 50 个州的各个阶层的黑人群众，1963 年 8 月 28 日在首都华盛顿举行的“争取就业”、“争取自由”的示威游行，吸引了多达 25 万的黑人和白人同情者参加。由于精英和大众的充分融合，使长达 10 数年的美国民权运动得以在理性的轨道上持续前进，虽然间或有小规模暴力冲突，但总体上依然保持了深厚稳健、持续渐进的态势。即使是在马丁·路德·金被暗杀以后，在金夫人和其他杰出民权领袖的带领下，美国民权运动并没有丧失理性与节制，遂得以善始善终，双方共赢。

中国近年来兴起的公民维权运动，涌现出一大批公共知识分子、律师与其他法律工作者、媒体工作者和维权志愿者参与其中，这些人大多可以划入知识精

英或法政精英。同时，各地的草根阶层与人民大众也不乏群起抗争者，而且也出现了精英与草根民众互相结合的良好趋势。尽管目前遭受严酷的打压，今后的道路也不会平坦，但是正义的事业终究会得道多助，克服重重障碍，越过激流险滩，“青山遮不住，毕竟东流去”。

启示三：注意从关系民众切身利益的事情（个案）入手

美国民权运动的另一个重要特点，就是非常注重借助于民众高度关注的个案来推进人权事业。例如本文提到的帕克斯夫人乘坐公共汽车拒绝给白人男子让座案、阿肯色州小石城黑人学生入学受歧视案、北卡罗来纳州格林斯博罗市4名黑人大学生在沃尔夫百货公司餐饮部买咖啡被拒案，以及纽约哈莱姆区一名黑人少年无故被杀害案、著名黑人民权领袖马尔科姆·爱克斯被暴徒枪杀案、马丁·路德·金被暗杀案等，都成为民权运动向前推进的重要契机。民权运动的组织者总是不失时机地借助于每一个随机发生的案件，发起社会行动，呼唤人们的良知，抗议种族歧视与不公平待遇以及暴力迫害，同时，推动宪政秩序和法制的改进与变革，通过不断累积终可达成政制变迁的效果。

由于政治制度的桎梏与法治建设的滞后，中国公民维权运动所面对的社会政治环境要比当年的美国恶劣得多。但这不等于说，美国民权运动的有益经验，中国就不能学习和借鉴。从关系民众切身利益的个案入手来推进维权与法治建设，就是一条行之有效的路径。令人欣慰的是，中国维权人士已经在这方面积累了一定经验，从2003年的孙志刚案、黄静案、孙大午案到2004年两省五地罢免贪官案到2005年的陕北民营油田案、山东临沂计生案、蔡卓华牧师案、太石村案等许多受到国内外广泛关注的事件都有维权人士的深度介入。尤其是孙志刚案件，在民间维权力量的积极抗争下，最后导致政府决策废除了罪恶昭彰的收容遣送制度。

启示四：注意利用现有的政治资源

我在《宪法不是一张空头支票》一文中提出：“今日中国正处于从专制极权政体向宪政民主体制嬗变的转型时期，怎样利用现有的政治资源，推动政治变革与政治转型，是摆在我们面前的一个重大课题。宪法就是一种可资利用的政治资

源，尤其是宪法当中关于公民权利与自由的法条，完全可以成为维权者手中的利器。”这一观点的形成就得益于金的启示。

金指出：“在非暴力直接行动方面我们持续努力，与此同时，我们决定将我们对于宪法权利的行使，扩展到一直受到忽略的领域，特别是投票权的行使方面。我们开始推行一场运动，来号召千百万黑人行使自己的选举权。为这一努力，我们的一些工作人员遭到了暴力对待和逮捕，然而我们将会坚持下去。我们相信，除去我们不断增强的行动，联邦政府有力实施法律计划的相应推广工作也是势在必需。大量管理方面的首创精神甚有裨益，而目前的司法部确实也在直接行动起来，关注选民登记的敏感领域。然而毫无疑问，未来的时期还要求司法部广泛实施 1960 年的民权法，在成千上万的社区征求到法院任命的仲裁人，在这些社区，黑人的投票权受到公然的残酷剥夺。联邦法律的权威，必须对主宰着对抗性南方社区的罪恶与不法行为，维护自己至高无上的地位。”金认为：“尽管有这样的叫嚣——‘要搞什么变革，除非从我的尸体上面跨过去’，我们还是不该忽视联邦的行动在南方引起的变革。总会有一些人坚称，国会的立法、法院的决议、联邦政府颁布的行政法规都没有效力，因为它们无法改变人心。他们争辩说，谁也不能为道德立法。诚然，道德或许无法靠立法得到，然而行为却可以受到规制。法律固然不会改变人心，然而它却可以约束无心无义的行径。教育及宗教能够改变恶劣的内在态度，然而立法及法院的决议却可以控制恶劣内在态度的外在影响。联邦法院的判决会改变运输的方式、变更受教育的人数。至于人的习惯——如果不是人心——则曾经、也正在受到联邦行为的改变。这些重大的社会变革，乃是一种累积性的力量，它会构成其它生活领域变革的条件。”

从金的论述中，我们得知，现有的宪法、法律、规制、程序不可能解决所有问题或者说解决不了许多问题，但也决非一无用处。这些政治资源是可以被用来做为公民争取自身权利的工具的。它们可以转化为公民维权抗暴的依托、扩展权利的凭据、进行法律博弈的工具、推进法治与宪政的文器（相对于武器的称谓）、教育（驯化）统治者的教材和累积社会变革条件的筹码。

现有的政治与法制资源当然是很不完善的，比如宪法中某些所谓的基本原则、法律条文存在的诸多缺失、甚至于被称之为“恶法”的存在，但应该明白，

这些东西是不可能短时间内自行消失的，只有通过人们的不懈努力一步一步地加以改变。而这并不影响我们从中开掘可资利用的内容，据以进行合法合理的抗争，且这样做更容易得到社会各界（包括中共党内的开明力量）的认同与支持。

象不久前发生的《中国青年报》“冰点”周刊被停刊整顿事件，该刊主编李大同先生依据宪法和中共党内规章向中纪委控告中宣部压制言论自由和新闻自由的恶劣行径，就得到了社会各界和海内外舆论的一致声援。李大同和副主编卢跃刚虽因此遭致免职，但是他们和“冰点”同仁的努力与抗争决不会被湮没，一定会在中国新闻史上留下浓墨重彩的篇章，并给后来者以极大的鼓舞。

启示五：逐步形成社会力量与社会运动，持续不懈地进行努力

美国民权运动在马丁·路德·金和“南部基督教领袖联合会”的领导下，从上世纪 50 年代中期开始一直到 60 年代末，持续时间长达十几年。其间不断遭受暴力打压，许多人被拘捕，在抗暴斗争中受伤甚至前赴后继、英勇牺牲者也为数甚众，主要黑人民权领袖爱克斯和金先后被暗杀。但他们以坚强不屈的勇气与坚忍不拔的毅力，坚持不懈地进行抗争，终于赢得了最后的胜利。金说得好，“人权乃是一个永恒的道德问题，在与共产主义所进行的意识形态斗争当中，它决定着文明命运。我们必须怀着明智的约束和爱，怀着高尚的纪律和尊严，坚持不懈地向前进。”

中国现实的政治环境显然无法与当年的美国类比。美国民权运动面对的是一个民主、法治和宪政的政府，正如金强调指出的“美国民主的伟大之处是为权利而抗议的权利”。而中国公民维权运动面对的则是一个专制的、独裁的、权力不受限制的政府，中国公民的各项基本人权如言论、选举、新闻、出版、集会、结社、游行、示威、罢工、宗教信仰、人身自由根本得不到保障，连“为权利而抗议的权利”都没有。在中国，民主、法治与宪政制度的建立都还有相当长的路程要走。因此，公民维权运动更加需要理性，需要团结，需要稳健，需要坚持，需要逐步形成强大的社会力量与社会运动。中国公民维权运动只要循着这样的路向长期坚持不懈、百折不挠地向前推进，则无论是谁也没有可能阻挡得了。

台风正在狂吹，谁能用勉强的方法阻止？

谁能借怀古之幽情来挽回？

——殷海光《中国文化展望》

历史的潮流浩浩荡荡，终将冲决一切魑魅魍魉设置的障，正义之光必将会普照在苦难深重的中华大地上。

2006年2月

注：本文在写作过程中得到李柏光博士提供大批非常有价值的资料，特此鸣谢！

宪法不是一张空头支票

——应全力争取兑现宪法规定的“八大自由”

正声何微茫，哀怨起骚人。

扬马激颓波，开流荡无垠。

废兴虽万变，宪章亦已沦。

——李白《古风》

马丁·路德·金曾经说过：当共和国的开创者在宪法上写下庄严的词句时，他们实际上签署了一份支票，每个美国人都是这张支票的合法继承人。这张支票是一项允诺，即所有的美国人——非但白人，还有黑人，都拥有不容剥夺的生活的权利、享受自由的权利和追求幸福的权利。这张支票已经开出很多年了，但一直没有兑现，我们今天要求它兑现。

我国宪法也写着很多关于公民权利与自由的条款，例如“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”（第三十五条）“中华人民共和国公民有宗教信仰自由。”（第三十六条）“中华人民共和国公民的人身

自由不受侵犯。”（第三十七条）为了方便论述，我把上面提及的言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰与人身自由简称为“八大自由”。如果从1954年算起，中华人民共和国的立宪者开出的这张支票历时已达半个多世纪，因此早就到了要求其兑现的时刻。

历史表明，大大小小的政客和权谋主义者都喜好开政治支票。可一旦人民要求其兑现时，他们就强调“资金紧张”、“出纳不在”、“银行放假”、“国情不同”，今天推明天，明日复明日，总也不肯兑现。毛泽东在延安时就对天真的民主人士说，我们找到了一条新路，就是要在中实行民主。可他至死也未兑现自己在与国民党争夺政权时许下的诺言。邓小平在1980年就提出要搞政治体制改革，然而一直到他去世也未见动一点真格的。近来常听到有人批评“中国人不讲诚信，”可很少有人指出“中国的统治者从不待见诚信”。为政者不“诚”，何以立“信”于民？

近年来，又见执政者开出一张张诱人的支票，如“依宪治国”、“依法治国”、“以德治国”、“以人为本”、“和谐社会”、“科学发展”……。政治口号喊得震天价响，各色旗帜随风招展，此伏彼起，令大批健忘的人心动不已，连一些金发碧眼的外邦人士都大呼过瘾。可言犹在耳，余音未落，《新京报》即遭整肃、《冰点》就被停刊，因刊登批评交警乱收费报导而被交警打成重伤的浙江《台州晚报》副总编吴湘湖先生经救治无效而亡，蔡卓华牧师和许万平先生相继获重判，方舟教会等大批民间教会遭到野蛮干涉，杜导斌先生春节探望老父竟被警方押回，高智晟律师、郭飞熊先生、陈光诚先生等许多公民的人身自由不断遭受侵犯。笔者本人在过去的一年中亦被有关当局多次违法限制人身自由，累计时间长达100多天，特别是在赵紫阳先生逝世后的半个多月时间里本人连家门都不能出，而执行命令者从未出示过任何法律依据。当局滥用公权肆意侵犯公民的言论自由、新闻自由、宗教信仰自由与人身自由，已经到了无视宪法和法律，肆意妄为的地步，其后果是使执政者终日高喊的宏大口号成为一戳就穿的欺世谎言和坊间的笑柄。

一生为新闻自由鼓与呼的世纪老人胡绩伟先生曾亲口对我说过：现今对言论的控制远甚于国民党执政的时代。国民党执政的时候，私人还可以办报办刊，一

家报刊被查禁关闭后，可以很快再办一家；现今不要说办报办刊，就连写文章在中国大陆都无处发表。

张思之大律师在接受记者采访时说道：你看我一个年近八旬的老翁，有没有恐惧？我可以如实告诉你，我有，经常有，在执业中时时会有。往事就不提了，说个近例，我承接了一个律师的案子，他的夫人来北京同我探讨上诉的辩护事宜，她刚下火车，我们的电话就被掐断，接着几个不明身份的大汉，将她强行拽回原审地，这无疑是有方面对我施加威慑。我应二审法官之约到原审地交换意见，除法院外，只去了看守所，但始终有两辆警车尾随，每辆车上都有几人，最后一共送我到虹桥机场，看我离去。面对此景，我尽管未患“神经衰弱症”，也不免想到何时自己也会陪当事人入狱，这就是一种“恐惧”。恐惧不免，谈何自由？我一个年近八旬的老头，身为律师，自己尚不免恐惧，还奢谈维护人权，真是天大的讽刺，让我无言以对。（郭宇宽“专访张思之”，载《南风窗》2004年10月下）

据友人相告，鲍彤先生今年春节期间出门，紧随其身后的跟踪者多达二十余人；他到邮局寄信，竟被跟踪者从他手里将信抢走。为此，他填写了一首《如梦令》，题为“丙戌春节纪实”：

走路盯梢依旧，

电话控监依旧。

寄语好心人，

专政暂无新旧。

新旧，新旧，

一党皇天依旧。

胡绩伟、张思之、鲍彤三位德高望重的老先生的遭遇也证明中国宪法关于保障公民自由的承诺是一纸空头支票。

宪法者，公民自由权利之保障书也。因为政府总会有追求自身利益与扩张自身权力的冲动，而这种冲动如果得不到有效的制约，势必会给公民的权利与自由造成实质性伤害和难以挽回的损失。因此才需要敷设宪法与宪政制度和法治秩序，厘定政治权力的边界，严格限制公权的使用，以切实保障公民权利与自由。

今日中国正处于从专制极权政体向宪政民主体制嬗变的转型时期，怎样利用现有的政治资源，推动政治变革与政治转型，是摆在我们面前的一个重大课题。宪法就是一种可资利用的政治资源，尤其是宪法当中关于公民权利与自由的法条，完全可以成为维权者手中的利器。中国公民有权旗帜鲜明地要求执政者兑现宪法这张写着公民权利与自由的支票。

面对一个缺乏文明习惯与不讲诚信的政府，人们无法指望其会一次全部兑现宪法承诺。因此，在当前和今后一个时期，可以考虑先重点争取本文归结的“八大自由”。这并不意味着其它自由（如迁徙自由、通信自由、婚姻自由、免于恐惧的自由、科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由）不重要，而是提出一种可供选择的思路与行动策略。

在“八大自由”中，争取言论自由理所当然地居于首位。首先因为言论自由是其它一切自由的基础。胡平先生指出：“一个人失去了表达自己愿望和意见的权利，势必成为奴隶和工具。当然，有了言论权利不等于有了一切，但是，丧失言论权利则必然导致失去一切。”（《论言论自由》）

言论自由是以语言、文字、音像、电子、艺术或其他形式表达意见、寻求信息、接受观念、传播思想的自由。联合国《公民权利和政治权利国际公约》第19条第2款的规定，言论自由意味着人人享有自由发表意见的权利，该项权利包括寻求、接受和传递各种信息和思想的自由。为了充分实现这一自由，政府负有公开自己的活动和政策、告知公众关心的问题的义务。

言论自由既是人的与生俱来、不可剥夺的自然权利，也是受宪法保护的“第一权利”。陈独秀尝言：“言论自由是父母，法律文明是儿子，……世界上有一种政府，自由不守法律，还要压迫人民并不违背法律的言论，我们现在不去论他，我们要记住的正是政府一方面自由应该遵守法律，一方面不但要尊重人民法

律以内的言论自由，并且不宜压迫人民‘法律以外的主论自由’。法律只应拘束人民的行为，不应拘束人民的言论；因为言论要有逾越现行法律以外的绝对自由，才能发现现在文明的弊端、现在法律的缺点。”（《法律与言论自由》）边沁在《论新闻自由与公开讨论》中论证，政府对言论自由或新闻自由的审查制度是对封建专制统治的放任，是对公众的最大限度的幸福原则的破坏；最好的政府及最好的法律能够为大多数创造最大的幸福，而新闻自由和公开讨论的自由是有利于建设善的政府的。

言论自由是人类追求和维护真理的必要条件。美国传播业巨头赫斯特作过一个形象的比喻：“言论自由是为了维护真理而设立，以作为延续民主命脉的血流。当言论自由被消除时，民主的脉管就立刻硬化，自由制度就变成了一个没生命的躯壳，共和国立即死亡。”这种对“真理在辩论中自明”的自信，成为美国宪法第一修正案的保护言论自由的理论基础。美国最高法院的霍姆斯大法官将这个原则应用到了司法判例中。在 1919 年的“亚伯拉姆诉合众国”案中，霍姆斯表达了反对意见，他以“思想的自由市场”理论来阐述宪法第一修正案：“如果人们能认识到许多曾经好斗的信念已然为时间所颠扑，那么他们就会比对自己的行为动机更加坚定地相信完美的愿望应当通过思想的自由交流才能更好地达到——检验真理的最好办法就是在‘市场’的竞争中让思想自身的力量去赢得受众，而这真理是人们的愿望能够得以真正实现的唯一基础。不管怎么说，这才是我们的宪法原理。”

言论自由对人类的生存和发展具有极其重要的意义。在很大程度上，人类社会政治制度的变革、经济组织的演进、科学技术的提高，都离不开言论的自由传播和广泛交流。人类社会前进的每一步都与言论自由密不可分。因此，人们通常把言论自由称为“人类最重要的、潜力巨大的、活动的资源”。言论自由的保障程度反映了一个国家的文明程度与法治水平。在互联网技术日新月异的时代，任何箝制与压迫言论自由的邪恶图谋都是注定会失败的。

出版自由可以视为言论自由的延伸，它是指公民依法享有的通过出版物表述思想见解的自由。对于何谓出版物，我国 1997 年 2 月 1 日实施的《出版管理条例》第 2 条第 2 款作了如下界定：“本条例所称出版物，是指报纸、期刊、图书、

音像制品、电子出版物等。”对出版物禁止事前审查制度是民主国家的通例，也是出版自由的基本构成要件。英国学者布兰克·斯通认为：出版自由是“一个自由国家所不可缺少的特征”，“其意义是指政府对言论出版不作事前的限制”。约翰·密尔顿在《论出版自由》中说：“虽然各种学说流派可以随便在大地上传播，然而真理却已经亲自上阵；我们如果怀疑她的力量实行许可制和查禁制，那就是伤害了她。让她和虚伪交手吧。谁又看见过真理在放胆地交手时吃败仗呢？”

集会自由是指一国公民所享有由宪法赋予的聚集在一起讨论、研究问题，开展某种活动或表达意愿的自由，是公民的基本权利。它包括室内集会与室外集会，政治集会与非政治集会，私人集会与公共集会。群众性的室外集会，有时表现为游行、示威、请愿等形式。联合国《公民权利和政治权利国际公约》明确规定：“和平集会的权利应被承认。”

结社自由指的是有共同意愿或利益的公民，为一定宗旨而依法组成具有持续性的社团的自由，包括政治性结社和非政治性结社。宪法学中的结社自由，通常是指政治性结社。托克维尔对此有极好评价：“结社权是基本人权，破坏结社权就会损害社会本身；结社自由是反对专制政治的重要保障；结社可能会带来暂时的政治不稳定，但从长远看有利于社会稳定”（《论美国的民主》）

游行自由则是指公民依照法律规定持标语、旗帜等标志，在公共道路、露天公共场所列队行进，表示某种庆祝、纪念或抗议、声讨等强烈的共同意愿的自由。

示威自由就是公民有依照法律规定聚集在公共道路、露天公共场所，以集会、游行、静坐等方式，表达某种抗议、义愤的情绪，并表示自己的力量和决心的自由。

宗教信仰自由乃是公民按照自己的意愿信仰或不信仰宗教，以及信仰何种宗教的自由。

人身自由又称身体自由，是指公民人身不受侵犯的权利，是公民最基本的权利之一。狭义的人身自由仅指公民的身体自由不受侵犯，即公民享有不受非法限

制、监禁、逮捕或羁押的权利。广义的人身自由还包括与人身紧密联系的人格尊严和公民住宅不受侵犯，公民的通信自由和通信秘密受法律保护等。

这“八大自由”或称“八项公民基本权利”早就写在宪法上面，并没有人敢于否认，只是执政者囿于私利一直拖着不予兑现。我在此要郑重指出，宪法是全体国民的宪法，而非执政党的专利。决不能让宪法关于公民自由权利的承诺成为一张永远无法兑现的空头支票。因此，从今往后，中国公民应本着锲而不舍的精神全力争取兑现言论、出版、集会、结社、游行、示威、宗教信仰与人身自由。这“八大自由”一个也不能少，统统要兑现。一日得不到兑现，大家就一日不放松争取，直到全部兑现为止。

2006年2月9日

中国民众起诉国务院的第一个案例 ——记致力于宪政建设的公民刘杰

在各种政治体制中，使国家政权的权威和国民意志之间得以保持一种良性互动关系的是宪政体制，使国民在国家政权面前有充分尊严从而有利于形成良好国民素质和精神特征的身份是公民身份。所以，谈及宪政与国民，真正有意义的问题是宪政与公民的关系。

——肖雪慧《宪政与国民》

在数以百万计的上访群体中，有不少通过长期自学与钻研成为熟悉法律条文者。他（她）们可以熟练地运用相关法律知识为自己或他人的案子进行申诉或控告，或者依照法律规制进行维权活动。而能够在从事自身维权的同时，本着明确的公民意识自觉地推动宪法层面的制度变革与宪政建设的人却不多，刘杰即是其中的一位佼佼者。

刘杰原本是黑龙江省逊克农场的一名女工。1993年4月，她与丈夫付景江一起向所在农场申请兴办家庭畜牧场，在逊克农场制定的“五荒”开发政策吸引下，申请做养牛专业户同时开垦荒地，扩大农田耕种面积。得到批准后，她（他）

们与农场签订了家庭畜牧场及奶牛饲养合同，先后投资一百多万元和大量人力、物力进行创业开发。到1996年底，发展到有奶牛肉牛存栏数69头，母猪17头，鸡、鸭多得无以计数。同时，开垦土地860亩，种植大豆419亩。由于经营效益好，成了远近闻名的种粮与畜牧业大户。但是好景不长，在黑龙江省政府下达第二次五荒开发政策后不久，早已眼红的逊克农场就趁机以此为由，单方面撕毁合同，强占刘杰家的家庭畜牧场。

逊克农场场长王兴财找到刘杰和付景江，要求他们终止养牛和垦荒承包合同。遭到拒绝后，就不断出招搞破坏，包括指任新的承包人；把建房用砖头拉到刘杰与付景江的农场堆放；以开荒欠油材料款为名强行抢夺他们种植的大豆（计125000斤）；还做假帐扩大他们的欠款。为此，刘杰与付景江先后到过黑龙江省北安农垦法院、黑龙江省农垦中级法院、黑龙江省高级法院及北京的国家机关上访。最高人民法院、最高人民检察院等机关曾给他们出过批示，可是批示一到地方均被扣押，案子拖着不办。农场场长反而先告付景江、刘杰夫妇违反合同，并串通北安农垦两级法院，在控方隐匿证据和篡改证据的情况下，判其胜诉。极为荒唐的是，法院给刘杰与付景江的判决书却没有盖公章。

从此，刘杰开始坚持不懈地到哈尔滨和北京上访，过着逃亡一般的生活。随后的几年中，刘杰和她的丈夫付景江走遍了黑龙江省全省的所有行政程序和司法程序，但没有任何结果。在此期间，黑龙江省农垦系统的法院办案人员数次非法执行，聚众哄抢刘杰的家庭畜牧场，将其财产洗劫一空，造成的财产损失达数百万元。

2001年6月13日，刘杰女士因为司法不公而到最高检察院信访室上访。万万没有想到就在这个中国最高检察机关的信访室内，刘杰遭到了检察院工作人员的暴打，致左眼角膜出现三角口，引起外伤性白内障。之后她还被强行送到昌平收容所。6月16日，刘杰被押送回哈尔滨。6月23日，刘杰的亲友花了700元钱才将她保释出来。11月7日，刘杰带着起诉状到北京市第一中级法院起诉最高检察院，要求确认宪法赋予公民的批评建议权，要求最高检察院赔偿150万元，并且交出打人的犯罪嫌疑人。北京市一中院不愿受理，将案件推到二中院，二中院也同样不愿受理。随后，刘杰又辗转于北京市东城区法院、最高法院立案庭、最高法院，最后，她在最高法院立案庭得到一纸无公章、无签名的答复：“不属法院受理”。

2002年3月7日，刘杰到最高人民法院按照法律程序申请最高法院立案审理：1、根据宪法起诉最高人民检察院一案。2、因对黑龙江省高级人民法院作出的民事裁定不服，请求最高人民法院按审判监督程序提审。结果再次遭受暴打。2003年10月13日，刘杰向国务院法制办申请行政复议，理由是黑龙

江省政府不作为，违法侵权，刘杰提起官员贪污诉讼，受到政府干预，多次遭受毒打与被限制人身自由。

长期的上访经历与自学宪法和法律的感悟，使刘杰认识到，中国的根本问题并不是基层官员的胡作非为与司法腐败，而是“有法律无法治，有宪法无宪政”。并因此走上了以推动宪政建设为主要诉求的上访道路。她在北京上访期间，看见许多农民受害者缺乏对宪法的了解与法律知识，就在上访人中发起组建了宪法研究小组，传播宪政理念和公民常识，义务地为其他上访人写上访材料。她还费尽周折地整理出一份中央各有关部门与司法机关及媒体的地址、联系方式列表，以自己的上访经验帮助其他上访人，因而在上访人中享有很好的声誉。

2004年年初的一天，国务院法制办的工作人员在接到刘杰再次行政复议的申请时，说了一段令人心寒的话：“我们也没办法了，要不，你就发扬光大你的告状精神，再升一格去告总理吧……你告也没用，那就更没有法院敢给你立案了。”这一次，国务院法制办再也没有在法定的期限内给予刘杰正式的答复。于是，走投无路的刘杰按照法律的规定，决定起诉温家宝总理领导的国务院了。2月9日，刘杰向北京市第一中级人民法院、北京市高级人民法院起诉中华人民共和国国务院行政不作为。（过程详见附件：《中国公民起诉国务院立案过程纪实》）

2005年6月16日，刘杰向全国人大法制工作委员会提交了《违宪审查申请书》，控告“一府两院”行政违宪侵权与司法违宪侵权。9月12日，刘杰作为全国各地上访公民代表和联系人向国家主席胡锦涛发出《全国各地上访公民请愿书》。请愿书中指出：“依宪治国、依法治国、依法行政、执政为民、以人为本没有落到实处，只听口号，喊得好，不见行动。”“新信访条例实施近五个月以来，9月份又出现新的上访洪峰，地方政府未履行法定职责，欺上压下，做假报告，上访洪峰的两次爆发证明地方政府在欺骗中央。”为此，吁请中央政府根据宪法和法律严惩贪污腐败，严惩贪官污吏，兑现依宪治国与依法治国，切实保障公民的人身权、财产权、生命权、自由权和诉讼权。

2005年11月26日，刘杰应邀在北京三味书屋作了：“从上访维权经历看上访维权的困境”的专题报告。她在报告中主要讲了十个问题，：

- 1、中国信访机制的合法性。
- 2、上访人的申诉长期得不到解决的根源。
- 3、司法腐败的实质问题。
- 4、两极分化与社会失衡。

- 5、我们为什么得不到宪法规定的“法律面前人人平等”？
- 6、是依宪治国，还是以权治国。
- 7、上访人的出路何在？
- 8、如何还权于民？
- 9、建立违宪审查机制，成立宪法法院，落实宪法的公民权利条款刻不容
- 10、黑龙江省农垦总局系统的“一国两制”、行政违宪侵权，应不应该纠正？

受到与会专家学者和听众的一致好评。

2005年12月出版的《亚洲周刊》年终专刊，发表了资深特派员王健民写的文章“女工起诉国务院终得直”。文中写道：“今年二月九日，刚刚在一月二十一日踏出福建福安看守所，结束了三十七天牢狱生活的李柏光，就代表黑龙江省逊克农场女工刘杰，在北京起诉中国国务院。刘杰所承包的农场项目包括养牛、种大豆合同，在赚钱后被农场管理当局单方面撕毁合同，将她赶走，权益受到严重侵害，损失了一百多万元。刘杰之前曾走遍黑龙江省全省的所有司法程序，都无法获得公正解决，后来到北京找到国务院法制办申请行政覆议，并由李柏光代理起诉。李柏光说，北京市法院开始不予立案，后来在舆论压力和中央高层的重视下，终于接受审理。”刘杰的诉讼代理人李柏光博士说，“这是中国民众第一个起诉国务院的案例。他要通过一个个的个案进行法律上的博弈，落实宪法和法律的公民自由和权利。他认为，在法律的平台上与当权者进行博弈，应该是安全的，也是现行体制下一个可行有效的路径，因为这个平台也是当权者认可的，它不但可以对公民进行维权教育，而且可以驯化缺乏法制观念的政府官员。”刘杰的可贵之处不仅在于她勇敢地开创了我国宪政与法治史上的多项第一，而且在于她摈弃了附着在中国人灵魂里跨越千年的心魔——“臣民意识”，树立了明确的公民意识和权利意识，自觉与坚韧地为在中国建立宪政制度做出努力和牺牲。“笼鸡有食汤刀近，野鹤无粮天地宽，”刘杰的存在赋予“巾帼不让须眉”以崭新的意义。她虽然是一个普通公民，但不愧为我国真正的“当代英杰”。刘杰现象的出现，标志着宪政已不再是少数菁英的政治理念，而日益成为中国公民的政治共识。

宪政与法治的实现决非一朝一夕之功，要靠全体公民的努力争取与勤奋建设。正如德国法学家椰林所言，“法是不断努力。但这不单是国家权力的，而是所有国民的努力。纵观法生命的全部，展现在我们眼前的是全体国民前赴后继地竞争和奋斗的情景。这情景与全体国民在经济及精神生产领域展开的竞争和奋斗一

样。处于必须主张自己权利的立场上，无论何人都将参加这一国民的实践，把各自的绵薄之力投入到实现这世间的法理念中去”。（《为权利而斗争》）只有在不懈地努力和不断地抗争与博弈中，才能建立起一个凝聚全民共识的社会机制，并最终建立起一个让每一个公民都可以自豪的宪政国家与法治社会。

主要参考资料

赵岩：《艰难的起诉》，2001年11月6日的《工人日报》“新闻周末”；

李柏光：《刘杰状告中国总理温家宝》；

王健民：《女工起诉国务院终得直》，2005年12月25日《亚洲周刊》。

2006年1月25日

附：中国公民起诉国务院立案过程纪实

来源：先锋论坛作者：不详

一、在北京市一中院立案

2004年2月9日上午十点五十分，当事人刘杰带着行政起诉状来到位于北京市石景山路16号的北京市第一中级人民法院立案庭，负责接待的法官姓王。王法官接过刘杰的起诉状，看了一下，发现被告是国务院，于是，发生了如下的对话：

王法官对刘杰说：“告国务院的不能立案，国务院不能告。”

刘杰说：“告国务院怎么不能立案呢？是行政诉讼法规定告国务院不能立案啊？告国务院怎么不能告呢？你们这是什么规定？司法解释呢？有行政复议法，国务院不也是政府机关吗？不能告国务院的司法解释和法律规定在哪呢？有法律规定吗？这是国务院给我下的公函，（刘杰拿出文件给法官看），我按法律程序规定，我就有权诉它。它行政不作为，还有，国务院在黑龙江农垦企业设立公、检、法机关，我依法申请国务院撤消它们。这是私设的公堂。私设公堂，这是属于违宪行为。”

王法官又说：“我们管不了。告国务院不能告。”

刘杰说：“告国务院不能告，那国家是权大还是法大呀？国务院不能告，那你给我一个书面答复呀。国务院不能告，那依法治国不是一句空话吗？那法律制定了又有什么用呀？”

王法官说：“你去北京市高院，去最高人民法院去告去。”

刘杰问：“你们这里不立案吗？你要我去最高人民法院和北京市高院去问呀？依照宪法和法律的规定，中央政府是不是应该履行这个职责呀？你们这个做法没有法律依据？”

王法官大声驳斥：“这个我全懂，我是学法律的，我比你懂。”

刘杰出回答：“你懂，你为什么不能告诉我你们这样做有没有法律依据？我就是不明白呀。”

王法官对刘杰说：“你要告，你找最高法院或北京市高级法院去走一圈，好吗？如果不是这样，说明我错了，我是骗你的，好不好？”

刘杰说：“好吧，那我们就去走一圈，我是一个中华人民共和国公民，我依照法律起诉国务院，诉权是我的权利呀。”

王法官说：“我知道你是中华人民共和国公民，我也是中华人民共和国公民。”

刘杰说道：“要是告国务院不能告，我的诉权就被剥夺了嘛。国务院是最高一级政府机关，要是国务院不能告，那国家是法大还是权大呀？那怎么能依法治国？那法律面前就不能人人平等了。……我就是告国务院行政不作为，申请它作为，撤消企业设立的私设公堂，我代表农垦人民来依法维权了。它私设公堂我们能受得了吗？”

王法官问刘杰：“那你去提起行政复议。”

刘杰回答：“我这不是提起行政复议了吗？它已经给我下了函，我有法律依据呀。要没有法律依据，我也不能起诉呀。它在两个月之内给我下了一个函，我要它依法给我作出裁决，它不给我作呀。这是它给我下的函（把函递给法官看），我按照法律程序走的。”

王法官看了刘杰递给他的函，说道：“这也不是给你的函呀？”

刘杰回答：“这怎么不是给我的呢？我叫刘杰啊，怎么不是呢？那不是国务院法制办下的函吗？上面不是有我的名字吗？我依法提起行政复议，它应当依法给我作出裁决呀。它发回（黑龙江省政府）呀，发回后，（黑龙江省政府不作为）我再次向它（国务院）提起复议，它应当作出裁决。第一个应该撤消黑龙江省农垦公、检、法私设公堂，国有企业私设公堂，这是在国务院的管辖范围内的，这是国务院的违宪行为。”

王法官说：“你这没法弄。”

刘杰说：“这是我按行政诉讼，我不按违宪诉讼，我按行政法的规定。”

王法官说：“你按什么也没用。”

刘杰回答：“行政法规定可以民告官呀！”

王法官说：“你按什么也解释不通。”

刘杰回答：“解释不通，有没有什么法律根据？有没有书面答复？这是我们国家规定的、是法律规定的还是你们法院立案（庭）规定的？必须要弄明白的，必须作出司法解释，作出书面答复的。”

刘杰与王法官的对话进行了近十分钟，上午11点左右，刘杰和她丈夫走出了北京市一中院立案厅。

二、在北京市高级法院立案

当天（2004年2月9日）下午2点钟，刘杰又来到了位于北京市崇文区西河沿路甲215号的北京市高级人民法院立案厅。刘杰首先问接待她的法官的姓名，法官不回答。然后，刘杰把自己的诉状递给了接待她的老法官。老法官一看诉状，马上作出了惊恐的反应：

法官：“告温家宝啊？我说呀，你是不是有毛病呀？”

刘杰：“你不准我告啊？”

法官：“我们这儿收不了。”

刘杰：“那，哪儿收啊？”

法官：“你爱上哪上哪。我们这收不了。”

刘杰：“（告）国务院不是他个人（指温家宝总理）本人的事，我要求国务院依法撤消黑龙江农垦总局的公、检、法私设的公堂，这是国务院的行政行为违法。所以，他是法定代表人，应该作出答复，撤消农垦公、检、法，为了维护公民的合法权利。私设公堂，我深受其害。”

法官：“你是因为什么起诉的？”

刘杰：“我也曾经带着公函按法律规定程序到那儿了，依据中华人民共和国行政诉讼法，咱们行政当局，行政机关不是温家宝总理，这是国务院的行政行为，”

法官打断刘杰的话，说道：“我们这儿管不了，啊！”

刘杰问：“归哪块管啊？”

法官：“呃，归哪管啦？行政诉讼法也没有告国务院这一条，有吗？”

刘杰：“那，哪条有？”

法官：“有告国务院这一条吗？有没有吧？你给我翻，行政诉讼法哪一条可以告国务院？”

刘杰：“它是不是政府机关？”

法官：“是政府机关，但是，行政诉讼法里面没有写国务院，”

刘杰：“哪一条可以写不准告国务院？”

法官：“它没有规定就可以。”

刘杰：“是哪个法律上规定说国务院不可以告？你可以给我一个书面答复吗？”

法官：“我给你说，行政诉讼法里面没有规定可以告国务院啊！”

刘杰：“行政诉讼法里面没有规定可以告国务院，你可以给我作出司法解释吗？”

法官：“谁给你解释呀？你找最高…”

刘杰：“那中华人民共和国是法大还是权大？”

法官：“找哪？找最高检，啊。”

刘杰：“政府机关不能告，那法院和政府是一家的了？咱们怎么依法治国呀？”

法官：“你现在应当…”

刘杰：“法律面前人人平等怎么能达到平等呢？不管当官的还是老百姓，权利是平等的，宪法赋予的，”

法官：“你到国务院那儿去告去，我就明儿就管你了，好吗？”

刘杰：“我上国务院了，你看看这儿了，这有，”（说着，刘杰拿出国务院的公函给那位法官看）

刘杰继续说道：“要没有它的公函，我不告。它给我作出了法律…”

法官：“你明白法，我们这儿不管啊。它要管，我们这儿不管啊，行政诉讼法没有规定，啊。”

刘杰：“它有没有…行政上复议…”

法官：“行政诉讼法上没有规定可以告国务院，你看哪一条有？哪一条有呀？”

刘杰：“那你国家有没有哪一条法律规定不可以告国务院啦？”

法官：“我说，按照法律规定可以告各省、各部委，可以告，”

刘杰：“中华人民共和国宪法规定的，国务院是行政机关，它行政不作为，就可以依法诉讼嘛，”法官：“但是行政诉讼法可以告各省、自治区、直辖市的政府、各部委，没有说可以告国务院的，你给我拿出来，”

刘杰：“按行政复议法的规定，”

法官打断刘杰，大喊：“你给我拿出来呀！”

刘杰说：“它国务院应当依法作出裁决，它不做裁决，就是行政不作为嘛，你看了吗？”

法官：“没有，行政诉讼法没有规定啊，……”

刘杰：“行政诉讼法没有规定，哪一条规定它不能起诉？”

接着，刘杰显然是被法官的话刺激得愤怒了，

刘杰开始大叫：“那咱们中国依法治国是骗人的啊，法律面前能不能人人平等？外国总统能到法庭上去当被告，中国为什么不能？是法大是权大？要是权大，就把法院撤了，别拿法律骗人，拿法律去残害百姓！中国的法律是维护公民权利的，能不能维护？公民还有没有权利维护？”

旁边的一个老太太喊道：“没有，咱们现在没有！”

刘杰继续说道：“现在是法大还是权大，给我作出司法解释，”

旁边的老太太喊道：“现在是权大！”

刘杰大叫：“要不，把法院撤了，你们骗人，你们挣了人民的纳税钱，”

法官：“怎么要我们撤了？”

刘杰：“你挣了人民纳税钱，不为人民办事，拿着法律当工具残害百姓，”

旁边一个老大爷看着刘杰手中拿着的国务院法制办的公函，对法官说：“她这不是有公函么？”

刘杰：“这是国务院依法下的文，我按照法律程序诉讼的，国务院行政不作为就不许告？它是代表政府机关，政府机关违宪行为，怎么不应该查？它违反宪法侵害公民的权利，在企业里私设公堂，你说国有企业不归国务院管吗？国务院不可以向全国人大提出议案吗？为什么国务院对这样的权力不准告？咱们中华人民共和国宪法规定的公民的权利能不能平等？咱们中国是依法治国还是以权治国？”

在刘杰旁边看热闹的老太太马上大喊：“是以权治国，以权治国，我是受害者…”

刘杰说：“以权治国的话，把法院撤了，咱们也不告了，什么法官都回家吃去，我们也不给你纳税钱，你们别当人民公仆，别把法律当工具残害百姓。”

这时，立案厅里一位带京腔的中年男人走到刘杰身边，对刘杰说道：“别这样，别这样，你变态了，没用。”

刘杰大怒：“你不知道，你不知道，他不是跟我讲吗，他要我不告，给我作出司法解释，你们给我一个书面答复，你说告国务院没有法律规定，我按法律程序，你也按书面答复给我，你给一个书面答复，我要向全国人大提出议案啊，它行政不作为就是行政违法行为。”

下午2点30分，刘杰带着失望和愤怒离开了北京市高级人民法院立案厅。当天下午3点左右，刘杰到邮局把自己的行政起诉状和证据资料以特快专递的形式分别给北京市一中院院长、北京市高级法院院长和中国最高法院院长肖扬寄去，刘杰出还特意给肖扬院长写了一封信，讲述了自己在立案过程的遭遇，并请求肖扬院长尽快给刘杰本人一个书面答复。

漫漫上访路 正义在何方

当代中国有一个特殊的“民族”——“上访一族”（他“她”们自我命名为中国第57个民族——“访族”）。他（她）们来自全国各地，大多集聚在北京火车站南站周边地带，因这一带在地理上距“中办国办”人民来访接待室和全国人大常委会信访局及最高人民法院人民来访接待室较近。他（她）们中条件稍好一点的租住在简陋的民房和小旅馆里，条件差的就在附近的工地上、桥洞下、水泥管里风餐露宿。

刘东先生在“贱民的歌唱”一文中写道：“毫无疑问，赤裸裸地隶属于这样一个阶层，也就是无所遮蔽地意味着，正在为整整一个社会垫底。在这里，我忍痛写下‘垫底’这两个字，来描述某种极端弱势和全然无助的状态，也想来凸现一个不可或缺的最后支撑点。”（《读书》2005年第12期）他描述的对象是农民工，但“访族”的整体状况还在农民工之下。

我因为参加过几次与“访族”交流的活动，得以结识一些“访民”，听到不少“访族”令人伤心动容的故事。其中一位名叫李裕芬的老太婆的上访故事尤其令人心痛难平。

李裕芬是1932年生人，今年已经74岁高龄了，来自重庆。自从1983年她儿子在派出所被活活打死，她就开始走上上访之路。20多年来她往返于重庆——成都——北京，上访500多次，累积行程10万多公里。提交的上访材料和信件三千多封，累计达一米多高，重达二十多公斤。从一头黑发告到如今已是白发苍苍。为还债她卖掉了房子；为凑路费她多次卖血。然而直到今天她的申诉也未能进入司法程序，她仍然在过着东躲西藏、颠沛流离的上访生活，靠拣拾垃圾和热心人的资助为生。工人日报记者陈宗舜（笔名柳白）曾把她的事迹写成一本报告文学，题为《尊严——从黑发到白发》，由中国电影出版社出版。中央电视台《新闻调查》栏目也曾于2001年5月19日做过一期名为“范李之死”的专题节目。

事情的经过是这样的，李裕芬老人的丈夫因被打成右派遭受迫害在儿子出生不到4岁时就去世了。李裕芬靠修锁配钥匙的手艺含辛茹苦将惟一的儿子范李养大。范李，1959年出生，生前是重庆市钢铁公司运输部职工。1983年10月23日下午4时，重庆市钢铁公司房管处职工吴桂斌在李裕芬家查水表时与范李发生争执；离开范李家时，吴桂斌向派出所报案称范李打伤了自己，半个小时后，范李被新山村派出所民警带走。儿子被带走一个小时之后，李裕芬赶到了新山村派出所。李裕芬说：看见我儿子一个人被侧身铐在一根长条凳上。赶紧问道：“范李你怎么了”？范李说：“妈妈我一身痛，他们打我”。随后范李被派出所指导员温世发、民警郑明孝、席惠泉等人带进审讯室，晚上10时左右，范李被送往重钢医院住院部。医生全力抢救无效，范李在被送往重钢医院3个小时之后于凌晨一时停止呼吸。医生当场宣布死因：系由“外伤引起脑出血死亡。”

而此时出现的大渡口区公安分局副局长周艾侯随即将医生叫到密室“协商”。之后冷冷地扔给李裕芬一句话：“你儿子死因不明！”

重钢医院当晚抢救范李时留下的病历，记载着范李入院时的症状和诊断措施，而这些症状和诊断措施符合戴鸿家医生的初诊判断；10月24日凌晨，在经过三个小时的抢救之后，医院开出了范李死亡证明书，死亡原因是脑出血。10月24日上午，大渡口区公安分局在重钢医院组织了范李尸体的尸检鉴定。在重庆市公安局所作的尸检报告中，范李的死因被鉴定为服用了一种名为巴比妥的安眠类药物致死。

西南政法大学叶元熙法医鉴定的结果是：“范李尸体有11处创伤，有14个内脏出血点，眼角、额头，特别是右眉弓外侧这条创口是用有轮廓的东西所致，因为它是个圆弧形，且这是眼窝的地方，很严重；头部创伤多处，属钝器伤。据医生诊断，瞳孔一大一小、血压升高、脑干、中脑损伤、脑出血、颅脑病变引起死亡，中枢神经系统病变死亡。还有腰部、肋骨、左小腿、肩胛下角第三腰椎等多处创伤有几处是锐器所致，是受多次打击形成的。”可以说是遍体鳞伤。

儿子死后的第二天，李裕芬来到重庆市区，找到市法院请求重新验尸。但市法院说要证明。李裕芬只好又回到大渡口区，找到儿子生前单位重钢运输部，希望能给开一份尸检证明。一个月后，在公安局的坚持下，范李的尸体在重钢医院火化，李裕芬甚至连儿子的尸检报告都没能看到。

1983年秋天，李裕芬关掉了自己开了好几年的修锁铺，开始了她的申诉之路。

1984年4月，大渡口区公安分局作出了范李死因的调查报告，报告称范李当天在审讯过程中突然昏迷倒地，导致头部及全身其他部位出现了八处擦伤；报告中还指出，范李死亡当天，刑侦人员在李裕芬家中发现了一颗白色药粒，这颗药粒和范李的胃内容物化验后均含巴比妥成分。

李裕芬说，范李活着的时候从来没有服用过巴比妥，这个药的名字我们都不知道。刑侦人员当年在李裕芬家中拍摄到一张药物照片。对此，《重庆工人报》记者杨晓渝说：“按照规定如果一旦发现现场有可疑的物证，必须要当事人来看这个物证，但是没有。”

由于对公安部门尸检报告的结论不服，只有小学文化程度的李裕芬买回了大量法医学专著，如《解剖学》、《人体解剖学》、《病理解剖学》、《法医解剖学》、《精神病理学》还有《药剂学》没日没夜地研读。经过一年多时间的准备，李裕芬开始向重庆市人民检察院再次申诉此案。1984年年底，重庆市人民检察院书面通知李裕芬：范李确实是因服用巴比妥药物中毒死亡。

1985年春天，在重庆申诉无望的李裕芬决定前往四川省省会成都，继续向有关部门申诉此案。李裕芬在成都跑了十几家单位，这些单位要么不肯接受她的申诉理由，要么就是维持重庆市人民检察院的结论。

由于李裕芬不断申诉，关心范李死案的人越来越多。1986年，当时的全国人大常委会委员、著名劳动模范黄荣昌向全国人大递交了李裕芬的申诉材料。与此同时，重庆市十几家媒体的记者和一些知名律师写出了情况反映，呼吁有关部门重新调查此案。1986年6月，由四川省政法委牵头组织的省市联合调查组来到了重庆。1986年7月，在经过了一个多月的调查之后，省市联合调查组宣布了调查结果，《重庆工人日报》的记者杨晓渝参加了当时的调查结果发布会。杨晓渝说：“他们联合调查组没有带法医专家来，他们主要就是听取苏一中的介绍，苏一中就是做范李法医鉴定的（注：苏一中当时是重庆市公安局的法医）。”联合调查组的调查结果还是坚持说范李是服用巴比妥致死。

1986年夏天，李裕芬前往北京，再次向全国人大递交了申诉材料。1986年夏天，全国人大派出调查组前往重庆。经过一个多星期的实地调查之后，调查组写出了调查报告。在报告中，调查组认为本案存在着范李是否打人不能确定，范李是否患有精神病不能确定，范李是否服用了巴比妥不能确定，和不能排除刑讯逼供的可能性等四处疑点。

在全国人大的督促下，在此后的十几年中，重庆市的有关部门前后六次调查此案，但每次的结论都和当初一样。而数十名人大代表、政协委员和几十位记者、律师、大学教授也先后十多次向有关部门提出对范李死因的质疑。多年来的申诉，让李裕芬欠下了亲友数十万元的债务。1995年为了把官司打下去，已经是满头白发的李裕芬卖掉了自己和儿子住了十几年的老屋。李裕芬说：“我儿子这个问题，我活着一天我打一天，他们这些搞假的人还是害怕，总有一天水清石头现。”

1998年5月，重庆升级为直辖市，李裕芬再次向重庆市人民检察院提出申诉请求。重庆市人民检察院开始了长达3年的对范李死案的重新调查。重庆市人民检察院法纪处处长袁世伟于1998年开始接管此案。

2001年2月19日，重庆市人民检察院向李裕芬下达了《不立案通知书》，李裕芬不服，再次提请复议。

2002年3月13日，全国人大常委会王厚德等23位委员联名提交了提案，吁请“尽快就李裕芬申诉案立案调查，作出负责任的处理”。王厚德委员回忆道，此案于1986年由六届全国人大常委会委员、全国劳模黄荣昌带到了全国人大常委会会议，并向全国人大常委会办公厅转送了李裕芬的申诉材料。随后，人大信访局派员到重庆实地调查，对范李自杀身亡的结论提出四点质疑。随后，四川省有关单位的多次调查大体都维持了原结论，但又未能提出有力证据驳倒全

国人大信访局提出的质疑。王厚德委员在接受记者采访时表示，他认为查清此案是有可能的，因为当时的尸检报告材料，以及将近20年访问当事人的记录，新闻界、法律界对此案讨论、报道的材料全在。

但就是这样一个案情并不复杂的案子，上访了二十多年，至今却连司法程序都进入不了。李裕芬老人的悲惨经历提醒人们，有必要认真反思与检讨我国现行的信访制度和司法制度。

现行的信访制度始于1951年6月7日政务院所颁布的《关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。其初衷是配合政治统治与政治运动的需要，进行大众动员。文革结束后，特别是在胡耀邦主政时期，它一度成为人们申诉冤情、反映历史遗留问题的重要渠道，对大规模地平反冤假错案起了一定积极作用。1995年10月28日，国务院颁布了《信访条例》，并于1996年1月1日实施。该条例规定，信访指的是公民、法人和其他组织采用书信、电话、走访等形式，向各级人民政府、县级以上各级人民政府所属部门反映情况，提出意见、建议和要求，依法应当由有关行政部门处理的活动。将信访制度的主要功能定位在化解纠纷、实现救济。从中央到地方，各级党委、人大、政府、法院、检察院以及相关的职能部门，均设有信访接待机构。在理论上为公民提供了申诉、控告、检举的场所。但是在实际上，各级信访机构并没有解决问题的权力和手段，通常情况下不过是签收批转和公文旅行而已。据中国社科院学者于建嵘调查：实际上通过上访得到解决的问题只有0.2%。因此，上访制度的行政救济功能是十分微弱的。真实功能只剩下“下情上达”这一项。就是这一功能，遭到各级地方政府层层截访后，真正能达到最高层者恐已大打折扣。

所以有不少专家学者主张取消信访制度，加强司法救济。而司法救济制度同样弊端重重。没有社会背景和经济实力的普通公民很难得到有效帮助。据于建嵘的调查报告：在接受问卷调查的632位进京上访的农民中，有401位在上访之前就上访的问题到法院起诉过，其中法院不予立案的占到42.9%；认为法院不依法办事判决败诉的占54.9%。

从李裕芬老人的个案中，就可以看到普通公民在现行制度环境下是多么的无助。为了给儿子伸冤，李老太负债累累，卖掉了房子，又去医院卖血；为了给儿子伸冤，李老太太五百多次辗转与重庆、成都、北京之间，其间跋山涉水，忍饥受冻，含泪忍辱奔波的路程相当于绕地球两圈还要多；为了给儿子伸冤，李老太的双脚十趾全部走脱，脚骨也走变了形，如今已是百病缠身，身体极度虚弱。但时至今日，重庆市人民检察院仍然是油盐不进，坚持不予立案的决定。正所谓“漫漫上访路，正义在何方？”

其实，问题的关键在于中国现行的政治制度。这种制度将政治权力全部集中在一个位于金字塔结构塔尖上的权势集团手中，宪法由他们制订，立法由他们决定，司法由他们掌控，行政由他们施行，政府由他们组成，税费由他们征收，资源由他们垄断，官职由他们任命甚至于发售；他们的权力没有边界、没有制约，可以为所欲为；新闻媒体变成了他们的资产、他们的喉舌；法院和检察院也要无条件地听从他们的指令；军队、武警和公安更是成为他们手中的专政工具。这是一种强者通吃的制度，是一种极端不公正的制度。在这种制度下，普通公民的权利很难得到有效保障，财产被任意侵夺，自由被无情践踏，生命受到野蛮威胁，正义成了最为稀缺的价值。

近来读到杰出的南非民权领袖曼德拉的自传，书名叫做《漫漫自由路》。曼德拉在书中写道：“被压迫人民与压迫者之间是水火不相容的。自由力量与反动力量之间的清算日为时不会太远，我一点都不怀疑这一天的到来。真理和正义将会取得胜利……被压迫人民的感情已经痛苦不堪。人民的困境驱使他们与统治我们国家的强盗所采取的卑鄙政策反抗到底。推翻压迫已经得到全人类的支持，并且也是每个自由战士的最高理想。”（中文版第137页）

曼德拉一生为正义和自由而战的传奇经历告诉我们，正义是不会自天而降的，一切权利都是争取来的。有压迫就有反抗，有侵权就有维权，不公正的制度与秩序必须改变。否则，人们永远也不可能得到正义。

参考资料

柳白著：《尊严——从黑发到白发》，中国电影出版社1998年9月出版。

中央电视台《新闻调查》2001年5月19日“范李之死”节目资料片。

刘武俊：《生命不能承受之冤——“范李之死”的程序正义检讨》，载2001年6月22日《人民法院报》；

李裕芬口述李曙明整理《孩子，你的冤情妈妈一天也没忘》，载2003年4月2日《检察日报》。

李裕芬老人授权公布采访电话号码

重庆联系电话：023-68919758

北京上访手机号码：13121625897（因没钱缴费可能有时打不通）



批评与建议都是公民的宪法权利

防民之口，甚于防川。

——《国语·谏弭谤》

民可载舟，亦可覆舟。

——《荀子·王制》

近期我写了几篇批评政府滥用公权侵犯公民权利的文章，有好心的朋友对我说：你可不可以少写点批评文章，多写一些建议性的文字。对这样的善意提醒我自然乐于接受！并由此想到，索性就以“批评与建议”为题写一篇建议性为主的文章，以飨读者，何乐而不为乎！

我先要告诉读者的是，批评与建议都是公民的宪法权利。我国现行宪法第四十一条明文规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；”公民是国家的主人，作为纳税人供养了政府及其工作人员，理所当然地享有批评政府与提出建议的权利。无论是谁，都无权剥夺公民

的批评与建议权利。那种对待批评者采用“叮关跟”的特务手法完全是违法违宪的，也是不得人心的。

林达说得好：“一个好的公民是忠于自己国家的，这意味着你对国家是取建设性、而不是毁坏的态度。假如政府做错事，你严厉批评政府，那是希望它改善，这就是建设性。假如你明明发现国家在走向错误的道路，你却还是说，走得好走得好。那是一种毁坏的态度。”（美国《公民读本》的第一课：“你”）

我希望自己做一个好公民。因此，如果发现政府做不好的事，我当然不能装作没看见，该批评的就得批评，这才是负责任的态度。在提出批评意见的同时，我本人将尽可能地采取建设性的立场，尽己所能地对如何改进与改革政府工作提出建议。我希望但不奢望我的批评与建议能得到善意的回应（近几年我和朋友们对政府提出过很多善意的批评与建议，全部石沉大海，从未得到过任何回应。如果说有回应，那就是警察上门、站岗的次数愈来愈多了），只是尽力履行一个负责任的公民的权利罢了。

我要对执政者提的建议很多，取其大者，先提出几条，待以后有时间再接续。

我的第一条建议是：改变邓小平的“跛足改革”路线，及早开启政治改革的进程。

何谓“跛足改革”？简单地说，就是只进行经济改革，而不搞政治改革。就象一个人走路，只迈一条腿，而另一条腿并不协同并进。所以，人们形象地称之为“跛足改革”。

邓小平并非不知道政治改革的必要性，他在1980年8月18日发表的《党和国家领导制度的改革》的讲话中就说过：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要，这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”因此，“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”因此，“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。”（《邓小平文选》第2卷第333页。）但是他总担心真要搞

政治改革会危及到共产党的政权，所以一旦真有人搞政治改革，他就会启动“反对资产阶级自由化”来加以阻止，甚至不惜把主张进行政治改革的前后两任党的总书记胡耀邦和赵紫阳赶下台。此后至今，政治改革就一直流于“口号”，只是停留在文件与官样文章上或者是技术层面上，根本提不到决策层的议事日程上。

这样做的后果是，经济改革步履艰难，反反复复，扭曲变形，甚至于进一步退两步，缺乏宪政制度与法治支撑的“市场经济”弊端丛生；制度性的腐败愈反愈烈，已经弥散到官场与社会的每个细部，并且从潜规则演变成明规则，说是病入膏肓一点也不为过；权势集团毫无节制地侵吞国有资产与公民私产，并且利用公权力固化自身的强势地位，肆无忌惮地压榨民众，推行权贵资本主义；民众的不满与抗争日益强烈，公民维权此起彼伏，规模与范围愈来愈大；现政权的合法性与社会认同度日益流失，党国体制危机四伏，衰败进程正在加速；在国际上也受到愈来愈多的批评与谴责，声誉十分不佳，真正的朋友愈来愈少。

大清朝和国民党在中国大陆统治的结局殷鉴不远，最高决策层对待政治改革继续采取拖延与敷衍的态度是十分不明智的，理应及早改变邓小平的“跛足改革”路线，把启动政治改革提到议事日程上来。至于政治改革的目标、内容和方法步骤，民间和党内均已有相当多的具体建议，只要解放思想，打开言路，集思广益，众志成城，实际操作决不象当朝诸公想像得那么困难。

我的第二条建议是给执政党的：实实在在地推进党内民主，加大主党内民主选举和民主监督的力度。

我从报上看到，四川省委组织部披露，四川将从扩大公推直选、实行社会评价、推行“三联”制度、开放基层党务、扩大全委会权力5个方面推进四川省党内基层民主。（《新京报》2005年9月2日讯）这些当然是值得鼓励和提倡的。10月19日国务院新闻办公室发表的《中国的民主政治建设》白皮书也提到要“以发展党内民主带动人民民主”。

但是说老实话，共产党最爱讲民主，共产党内却最缺乏民主。党员的民主权利少得可怜，党员意见很少有表达机会，许多党员从未参加过任何形式的民主选举；党的干部只知对上负责，根本不把一般党员当回事儿；党组织的一把手

可以为所欲为，权力得不到有效制约；党内的不同派别与不同声音往往被视为异端，横遭排斥和打压；党员对党的领导干部提出弹劾或罢免，在制度上是不被允许的。所以中共本质上还是一个列宁主义的集权制的政党，距离现代民主政党不可以道里计。根本原因在于上行下效，“上有所好，下必效焉”。

所以，发展党内民主应从上层做起，切实加大主党内民主选举和民主监督的力度。国民党这个百年老店，今年都已顺利实行了主席直选，恢复了不少活力；自称“比资本主义民主千百倍的”的共产党何不来个总书记直选，以振奋党心民心，以正国际视听。

党内元老李锐先生在中共十六大上专门就党内民主提出五条建议，即党的领导干部实行任期制、党的领导干部选拔实行竞选制、提升纪检委的地位、充分保证党内言论自由、党必须在宪法许可的范围内活动，都是颇具建设性的意见，完全应该采行。

第三条建议：落实“依宪治国”，兑现宪法第三十五条“六大自由”。

胡锦涛先生在全国人大 50 周年纪念大会上提出，“依法治国首先要依宪治国，依法执政首先要依宪执政。”宪法的基本精神就是划定政府行为的边界，限制公共权力，保障人权与人的自由。因此，“依宪治国”最重要的职司就是要依据宪法精神，保障人权与人的自由。

中国现行宪法虽有不少缺点，但也有不少关于公民基本权利的规定，并且通过修宪明确宣示“国家尊重和保障人权”。尤其是第三十五条明文规定“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由。”（《五四宪法》还规定公民有迁徙自由；《七五宪法》和《七八宪法》都规定公民有罢工自由，但是在现行的《八二宪法》中却被取消了。）这“六大自由”可以说是公民的基本权利，应该受到国家和法制的充分保障。否则的话，空谈“依宪治国”、“尊重和保障人权”，就会违背公认的国际法准则，沦为国际笑话，岂不有失国格？

为此，我郑重建议，落实“依宪治国”，就从兑现宪法第三十五条的“六大自由”始。中国政府倘能正心诚意去做，我一定为之高唱赞歌。

四、拆除城乡二元体制的藩篱——“解放农民”

今年6月7日，俄罗斯政府在莫斯科红场旁边为沙皇亚历山大二世竖立起了首座塑像。在塑像揭幕仪式上，莫斯科市市长卢日科夫说：“今年俄罗斯人民有幸经历了本国历史上和文化界的一件大事，经过艺术家们的努力，沙皇亚历山大二世的首座塑像终于在莫斯科落成了。政府竖立他的塑像是为了向这位曾经解放了千百万俄国农奴的勇敢改革者致敬，正是沙皇亚历山大二世的改革，最终引领俄罗斯抛弃了落后的社会制度。”亚历山大二世在1861年颁布了农民改革法令，果敢地推行了自上而下的废除农奴制的改革。

在亚历山大二世宣布废除农奴制第二年，即1862年9月22日，美国总统林肯宣布了由他亲自起草的具有伟大历史意义的文献——《解放黑奴宣言》草案（即后来的《解放宣言》），宣布废除奴隶制，解放黑奴。马克思在评价林肯时说，他是一个“不会被困难所吓倒，不会为成功所迷惑的人，他不屈不挠地迈向自己的伟大目标，而从不轻举妄动，他稳步向前，而从不倒退；……总之，他是一位达到了伟大境界而仍然保持自己优良品质的罕有的人物”。因此，林肯被美国人民誉为美国历史上最伟大的总统。

中国农民在上世纪50年代被迫进行的集体化运动中丧失了本来属于自己的土地，从而陷入十分悲惨的境地。故而梁漱溟先生曾发出农民生活在“九地之下”的控诉。1958年1月9日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国户口登记条例》，将城乡人口划分为“农业人口”和“非农业人口”，二元户籍制度正式形成。由此衍生的城乡二元隔离的种种规定、法律和制度安排，更加加深了农民的苦难，遂有李昌平先生2000年3月上书，提出“农民真苦，农村真穷，农业真危险”之说，引发全社会强烈反响。作家陈桂棣、春桃夫妇经过长达两年时间的艰苦调查，写出《中国农民调查》一书，震惊世界。该书引言中写道：“我们看到了你想象不到的贫穷，想象不到的罪恶，想象不到苦难，想象不到的无奈，想象不到的抗争，想象不到的沉默，想象不到感动，和想象不到的悲壮……”北京理工大学的胡星斗教授于2004年11月6日专门向全国人民代表大会常务委员会提交了《对二元户口体制及城乡二元制度进行违宪审查的建议书》，建议“撤消或修改户口登记条例，消解城乡二元制度，进一步推动户籍体制改革，加快城

市化步伐，建立宽松、自由、统一的新的户口登记、一元户籍或透明档案管理制度，保证农民在医疗卫生、社会保障、教育、就业、税费、金融、电力、国有资产、基础设施、政府服务等方面享受平等的国民待遇，维护社会公正，从而从源头上维护社会稳定。”

据农业问题专家姚监复先生说，当今世界上仍然实行城乡分割的二元制度的国家只有中国和朝鲜。继续坚持这种社会制度不仅违反宪法原则，而且与中国共产党自诩的“代表最广大人民利益”的宗旨南辕北辙。

建议中国政府最高决策者效法沙皇亚历山大二世和林肯总统，果断实行社会改革，废除城乡分割的二元制度，实行一元化的国民一律平等的社会制度，并且逐步将土地归还给农民。

五、学习香港与台湾经验，保障个人自由，加强法治建设。

据海外媒体报道，某核心级领导人曾于内部批示，要“学习古巴和北朝鲜”，引发舆论一片哗然。我无法证实是否真有其事，但认为此举万万行不得。古巴和北朝鲜自身都是危机重重，内外交困，走投无路。要中国步它们的后尘，实在是下下之策！

其实用不着跑那么远，我倒是建议就近学学香港和台湾的发展经验。

香港的主要经验是什么？现任香港特首曾荫权先生总结道：“香港的成就建基于我所指的智慧支柱，即是，法治精神、公平竞争环境、廉洁的政府、资讯自由流通及个人自由”。金庸先生说得更简明：“自由”+“法治”=“繁荣”+“稳定”。好一个“自由”+“法治”，这不正是今日中国大陆最为缺乏的吗？

台湾的主要经验是什么？台湾亲民党主席宋楚瑜先生在清华大学演讲中归结为“一高、两低”和“均富”。“一高”就是持续的高经济成长，“两低”就是低通货膨胀和低失业率。同时要维持稳定的物价水准和充分的就业，最后通过税制跟教育，让穷人有翻身的机会，力求维持较均衡的所得分配，整个的社会

和经济不但要使一部分人能够富起来，更要让所有的家庭都能够富起来，也就是实现“均富”。

现任国民党主席马英九先生则反复强调实行民主的重要性。他明确说道：“我不会当上国民党主席后就封口了！那反而不是友善的态度。”他强调，“民主如果不生根，对两岸关系是不利的，朋友就是友直友谅友多闻！”“如果你换一个方式，可以做得更好，让人民更舒服，why not？我把我的经验和你分享，你又何必坚持一定要如何呢？”

从上列四人的表述中各取两个字：“自由”、“法治”、“民主”、“均富”共计八个字，正是香港与台湾经验的精髓，也正是我建议执政者应该认真加以思考和学习要义。苟能通过政治改革做到这八个字，何愁国家不能达成统一与长治久安！

12月3日举行的台湾“三合一”选举，国民党获得大胜，这说明一个政党即使失去政权也没有那么可怕，只要实行民主，弃旧图新，仍有可能重获新生。真正可怕的是彻底失去民心！12月4日，25万香港市民为争取实现双普选再次走上街头，被誉为“香港良心”的前政务司司长陈方安生也参加了游行，她希望尽快实现普选，以在有生之年可以见到。民意昭然，当朝诸公岂可视而不见，充耳不闻乎？

唐代杰出政治家魏征说得好：“凡昔元首，承天景命，善始者实繁，克终者盖寡。岂其取之易守之难乎？夫在殷忧，必竭诚以待下，既得志，则纵情以傲物。竭诚则胡越之为一体，傲物则骨肉为行路。虽董之以严刑，振之以威怒，终苟免而不怀仁，貌恭而不心服。怨不在大，可畏惟人，载舟覆舟，所宜深慎。”

2005年12月5日

耀邦之死

中国的出路是民主和科学

——胡耀邦

今年 11 月 20 日，是胡耀邦先生诞辰 90 周年纪念日。发自内心的怀念之情油然而生！

耀邦整整长我四十岁。我在上个世纪八十年代初到中央国家机关工作的时候，他已经是中共中央总书记了。但是由于他曾经长期担任过团中央第一书记，加之为人随和、待人诚恳、平易近人，行为举止很像一个年轻人，所以，人们都亲切地称呼他的名字——耀邦。我有幸在大大小小的场合多次见到过耀邦，聆听他那即兴发挥、思想闪耀、激情四溢、振奋人心的演讲，脑海中留下了不可磨灭的印象。

真是无法想像，在“文革”结束后的短短十年中，社会凋弊，民不聊生，问题成堆，百废待兴，耀邦身上怎么能爆发出那样惊人的能量。拨乱反正，推翻“两个凡是”，发起“实践是检验真理的唯一标准”大讨论与解放思想运动；平反数以百万计的冤假错案（包括那些后来在所谓的“党内民主生活会”上逼他下台的老 X 们——我不知该称他们什么为好）；深入到全国 1500 多个县市和基层单位进行调查研究、了解民间疾苦；每天要亲自处理几十封民间来信和无以计数的文件、简报；冲破重重阻力主持从农村改革到城市改革的各项工作；提出“没有民主监督，就要腐败”的论断，积极主张推进政治体制改革和党内民主化。尽管他的一些政治主张没有来得及实现，但是为后人留下了非常丰厚的思想遗产和政治资源，成为中国社会政治转型的绵绵不绝的动力源泉。就个人感受而言，耀邦是我最为敬佩的中国现代政治家，是永远活在我心中给我以激励的真正的大英雄、大智者——大丈夫处身立世当如是也。

李慎之先生在为《哈维尔文集》写的序言中谈道：“他认为政治不应仅仅被理解为对权力的欲望和追逐，或任何控制人的权术和伎俩。也许阴谋可以使得某个人登上某个宝座，但这也就是他成功的顶峰了，因为不可能以阴谋改进和推动社会。”维尔看来，“政治是求得有意义的生活的一种途径，是保护和服务人的一种途径”。“我们必须相信我们良心的声音，甚于所有抽象推论的声音，不去捏造任何企图超越于良心的呼声上的责任”。这里提到的良心政治与责任伦理正

是对耀邦一生操守与践履的最好写照，值得每一个后来的以政治为志业的人认真思考与学习的。

对耀邦生前为人做事的纪念文章已有很多，我在这篇短文中就不拟多写了。我想重点谈谈耀邦身后发生的事情及其意义。

1989年4月15日晚上7点多钟，中央电视台新闻联播播出了耀邦逝世的消息。我当时大脑一片空白，继而悲痛莫名（白天虽已听到这一噩耗，但一直不愿相信）！连续接到几个电话都是表达悲伤之情的。我当时住所离天安门广场不远，放下电话找了一条白色的纱巾（好像是藏族朋友送的哈达），就直奔广场。到达广场时还不到7点半，感觉天色黑沉沉的。在人民英雄纪念碑前我碰到了团委同事韩旭东、《中国青年》杂志社的魏群、前团委同事顾宝忠等人，我们一起面向纪念碑为耀邦鞠躬默哀！我把带去的白纱巾绑在纪念碑前的围栏上。细心的宝忠将他亲手制作的一个花圈敬献在纪念碑前，上署“康华总公司一名共产党员顾宝忠敬挽”，是为广场上悼念耀邦的第一个花圈（有书为证）。之后，我们又一起步行到广场西北侧南长街会稽司胡同的耀邦家祭奠。此后几日，我又多次情不自禁地从单位步行到耀邦家，跟随着人群排队进到耀邦家中设立的灵堂默哀致意，见到了酷似乃父的耀邦长子胡德平和许多朋友。记得我在留言簿上写道：“青年楷模改革先锋驾鹤西去 神州同悲”。

1989年4月22日上午，我到人民大会堂参加了耀邦追悼大会。会后我和几位同事从大会堂东门出来，走到由军人、警察和公安大学学生组成的几道警戒线前观看由北京40多所高校的十多万名学生和大批市民组成的声势浩大的纪念人群。在那里，我遇到了时任中国社会科学院政治学研究所所长的严家祺先生和他的夫人高皋女士。广场上的人们都是前一天晚上就来的，一直在广场上守候了一夜，为的是能最后看上耀邦一眼，为耀邦送行。看着此情此景，我禁不住泪流满面！一方面是感受到“公道自在人心”；另一方面是为中国改革的前景深为忧虑。但是，蛮横无理的当局却无视民意，连学生们派代表向耀邦遗体告别的合理要求也不予理睬。广场上的人们群情激昂，不停地高呼口号，要求还耀邦以公道和与政府对话。学生队伍中有三个人穿过警戒线走到大会堂东门外的台阶上高举“请愿书”要求递送，政府这边一直无人理睬。三人遂当众跪在台阶上，继续高举“请

愿书”长达一个多小时之久。最后还是我的团委同事（临时借到治丧委员会做工作人员）杨农先生实在看不过去，主动走过去半跪下来说着“好兄弟，好兄弟，你把请愿书交给我，我负责给你转交”，才将“请愿书”接下，转交给治丧委员会的负责人（有纪录片为证，中央电视台当年曾反复播出）。还有一个插曲值得记下，我在现场碰巧遇见一位组织警戒线的负责人是熟识者，他主动过来跟我打招呼。我和严家祺夫妇都请求他转达我们的意见，千万不要对学生动手。他说：请你们放心！我们和大学生们的心情完全一样，只是负责维持秩序，绝对不会对学生动手的。之后，我又和他商量，能否放几位学生代表把学生们带来的花圈送进去。他在与人商议后，同意放一个学生代表进去送花圈。于是一名青年学生高举着花圈得以进到警戒线内的大会堂东门。这位青年学生的勇敢行为受到在场的数万名大学生欢呼支持。后来看电视才知道这个人就是北京师范大学的学生吾尔开希。

之后，就是中共最高决策层将因悼念耀邦而起的学潮定性为动乱，并授意《人民日报》发表了臭名昭著的“四二六”的社论，信口雌黄地说“这是一场有计划的阴谋，是一次动乱，其实质是要从根本上否定中国共产党的领导，否定社会主义制度。这是摆在全党和全国各族人民面前的一场严重的政治斗争。”明明是广大学生和民众发自内心地悼念耀邦，为耀邦所受到的不公正对待鸣不平，却非要把这种自发的、正义的行动定性为“动乱”；明明是中共高层守旧派通过政治阴谋把耀邦搞下台，却非要说单纯质朴、没有任何政治经验的学生搞阴谋；明明是广大学生和民众要求“反对腐败，铲除官倒，实行民主自由，推进政治改革”，却非要说成是反对现政权的严重政治斗争；真是“欲加之罪，何患无词”。

再后来，赵紫阳总书记出访回来，提出改变“四二六”社论的定性，高层出现两种截然不同的意见，双方相持不下。“五一三”三千名学生发起绝食；首都北京连续发生百万人声援学生大游行；运动逐渐扩展到全国……

在当时，谁也没有想到，由耀邦之死所激发出来的能量比他生前还要大得多，乃至演变成覆盖全国所有大中城市、有上千万人加入的、持续近两个月的爱国民主运动；乃至波及到全世界，促进了“苏东波”，极大地催发了共产主义极权体系的崩解。

一位朋友在纪念文章中写道，一九八九年因耀邦去世发生的民主运动的虽然失败了，但是它的积极意义是不容抹杀的。它撕开了共产主义的铁幕，自此东欧的共产政权象多米诺（Domino）骨牌一样一个接一个倒下去了。其他地区的共产政权也不得不寻求变革之道。它为其他共产党国家镇压民主运动提供了一个反面的教本。它告诫人们，象中共政权那样镇压八九民运将为世人所不齿。罗马尼亚的独裁者作了效法中共的尝试，结果丢了性命。其他国家的统治者就不再敢冒这种风险了。“六·四”事件彻底撕下了中共代表人民利益的假面具，动摇了中共的合法性基础。同时，八九民运在中国造就了一大批以实现民主为政治诉求的反对派，这些人越来越多的从监狱之内转到监狱之外，在社会上从事使中共对之奈何不得的民主活动，为中国的民主自由声张、呼吁。更多的人士利用身在曹营之便，在“六四”觉醒后开始对共产政权进行默默的、但却是实质性的“和平演变”。这在中共统治史上是破天荒的事情。八九民运还逼出了市场经济，彻底改变了已推行四十年的中国经济体制，成功地把长期以来一直处于共产主义笼罩之下的中国大陆一步一步的推向后共产时代。从这种意义上讲，作为中共统治下的第一次全国性民主运动，对中共政权造成如此之大的冲击，难道不是其莫大的成功之处吗？

从某种意义上说，八九年的民主运动宣告了共产主义的诱惑在中国的终结，同时，“六四”事件也使人类彻底摆脱了有史以来最大的、也是危害最深的诱惑。不论未来民主化道路将多么漫长，前途将多么坎坷，共产主义在中国、在世界范围内都已经绝无可能继续成为自由民主的替代品。而这一教训不仅凝结了千千万万共产政权下死难者的鲜血，更凝聚了“六四”死难者的鲜血。

我无意说这一切都是耀邦的功劳，这样的结果应该也不是耀邦的初衷，但是有谁能否认八九民主运动是直接导因于耀邦的去世呢？又有谁能否认耀邦在中国人民大众和知识分子中间享有极高的威望呢？

而今，时间已经流逝了十六年之久，但是人们对耀邦的思念并未有分毫衰减。我在国内的新闻网站上随意浏览了一下，就看到上万条网民的自发纪念，特从其中节选出一小部分记录在此：

耀邦永远活在人民心中！

千古伟业，出自耀邦！！

在我们的心中，他是在中国民主进程上的伟大人物之一。他是一位伟大的人文主义者，一位理想主义者。他是追求理想的勇士，一位真的勇士。他使我们感到羞愧，我们怀念他最好的办法是完成他未竟的事业。所谓：山高仰止，景行行止；虽不能至，然心向往之，就是说的这一种人。

一个标题新闻也使人感到兴奋，一代伟人，永记心中。

耀邦同志！我们永远记得您，您是伟人，不是小人！您死后上天堂，而小人死后下地狱。您在天堂可以欣慰地笑，而小人在地狱哭都来不及呢！

欲悲闹鬼叫，我哭豺狼笑，洒血祭雄杰，扬眉剑出鞘。

胡耀邦先生的思想和精神继承下去，发扬广大，这正是中华民族的前途所在，希望所在。

活在人心便永生！！！也就此公！

耀邦是位正直的领袖，人民不会忘记他的！！！

民主先锋社稷为先千秋耀

开明公仆天下为先兴华邦

要以实际行动纪念伟人，希望关心民心、民情、民风。

纪念胡耀邦，得民心，眼泪哗哗的……

愿人间正气吹走中华大地上的阴风！！！！

百姓心中有杆称，他是为了百姓的利益被……

敢做敢为，一身正气。

我曾亲眼目睹过耀帮同知的风采，他言辞富有激情，平易近人，思路敏捷，讲话一个小时不用讲稿，是少有的领导人。

耀邦同志永远活在人民心中。他的功过应当由人民评定，用历史来说明。

你心里有人民，人民心里有你。

缅怀伟人，重温史实，心香一瓣，历史一页。

说一句真心的俗语：你永远活在人民心中，而不是企图活在自己的书中。

胡耀邦是人民的好儿子。人民永远热爱您。

高山仰止，景行行止；虽不能至，然心向往之。

怀念胡总书记一生实事求是，清正廉洁！是我现在应保留和发扬的啊！

在内心深处，无比怀念耀邦总书记。

清廉，高尚，伟大！

浩然正气，英魂永存！

平民领袖胡耀邦

清正廉洁、勤政爱民千古风范，

德高望重、襟怀坦白永垂不朽！

为人民做过好事的人，人民不会忘记

耀邦千古，风范永存。

以人民利益为己任的改革家——胡耀帮总书记，怀念你。

给耀邦爷爷献朵花！

人民心中有杆称。

一个划时代的领袖，一个载入史册的伟人，一个国家一个民族到了一个特定的时期就必须需要一个伟人，而不仅仅是领袖，国家才有希望。

怀念耀邦同志，政治改革的先行者。

你为官清廉，一身正气，心中装着百姓，先天下之忧而忧，后天下之乐而乐。

谁为之骄傲。中华民族为之骄傲。

光明磊落，无私无畏。历史是任何人都无法改变的，人民会记住耀邦同志。

耀邦同志廉洁、刚正，是中共少有的能力领袖

是改革开放的先锋

斯人虽逝，英名永存！

纪念胡耀邦是人们长期以来的愿望。

一个值得尊重的非常纯粹的政治家。

照耀邦国之星的陨落，是我们民族的巨大损失。

他的音容笑貌、他的人格魅力、他的丰功伟绩、他的人民公仆的品质至今仍然深深铭刻在人们的记忆里。

我们老百姓很尊重胡耀邦，他是一个很勇于反思的人！

一杯绿茶待君还。

开启时代的风气，倡导改革的先锋。

新闻太短，思念太长。

一个不朽的灵魂,你永远活在我们心中。

他没有私心,只有祖国和人民,目光远大,心胸开阔.耀邦千古,中华永存。

耀邦总书记,中华儿女永远怀念您!!!您是我们民族的骄傲,是一座丰碑。

千古伟人,历史自有公断。

清正廉洁、勤政爱民千古风范,

德高望重、襟怀坦白永垂不朽!

一身正气,两袖清风,刚正不阿,心忧百姓,致力改革,深得人心。深切缅怀!

最好的怀念是继承他的遗志!!

一身正气深得人民敬爱,两袖清风堪称为人楷模。

民望甚饥渴,公心胡滞留。

青年人的良师益友!

说真话人民知音 办实事一代伟人

体格虽小但身影伟岸后人须高视仰止,高位不长却功勋卓著历史当长歌千古。

他的胸怀是最广阔的,他的思想是最开放的,他的品德是最高尚的,他留给我们的最难忘的,他的一生是最伟大的,他的早逝是最令人惋惜的,他的英名是最永世的,他的精神是永远在我们左右的。耀邦不愧是上世纪伟大的领袖之一,人民永远会记住您的。您没有私心,只有祖国和人民,目光远大,心胸开阔。耀邦千古,中华永存!

活在人心便永生!

（录自《搜狐网》）

再选几段有代表性的言论记下：

八九学生领袖王丹先生在《理想主义的人格者——胡耀邦》中写道：“在我的记忆中，胡耀邦主政的八十年代，是中国当代政治史上政治气氛最宽松，人民心情最舒畅，政府满意度最高，文化生活最活跃的时代，同样，也是全民理想主义高涨的时代。一个时代的面貌，往往也是主导这个时代的领导人的性格的反映：有毛泽东的残暴，就有“文革”时代的荒谬；有勃烈日涅夫的昏庸，就有苏联七十年代的沉闷；同样，有胡耀邦的理想主义的人格，就有八十年代中国理想主义的勃发。

正是这样的人格，符合了时代的特性，符合了民间的需求，才使得胡耀邦的去世与人民对民主的愿望产生了共鸣。一九八九年四月二十二日，十万大学生提前进入天安门广场，在人民大会堂外主动参加胡耀邦的追悼仪式；这既是对一个被我们认为是党内的民主派领袖的人的敬意，更是对胡耀邦的理想主义能够化为现实的期待与呐喊。对于一个政治人物来说，即使是逝世，也能推动历史的车轮，这种荣誉是无与伦比的。当年那些在1987年中共内部的政治斗争中围剿胡耀邦，一心拉他下台的人，后来也逐渐凋零，但是我们没有看到他们中的任何一个人的过世，引起过象1989年这样的巨大反响。他们在1987年赢了那场“宫廷政变”，但是在1989年输给了胡耀邦。

今天我们说“八九一代”人，这个定义是与胡耀邦分不开的。因为正是他的去世引发了培养出八九一代人的学生运动和民主运动，也使得我们这一代人开始脱离对当局的心里依赖，认识到公民以及公民社会的重要意义。今天纪念胡耀邦，对于我们这一代人来说，首先纪念的就是胡耀邦的理想主义人格。今天的中国有太多的现实主义者，有足够的城府深沉的聪明者，但是我们太缺少理想主义，太缺少人格者了。但愿胡耀邦这个名字能够唤醒我们内心深处的感动。”

独立中文笔会会长刘晓波先生在接受媒体采访时说：“胡耀邦是八九运动和政治改革的主要象征之一，同时他也是光明磊落、廉洁奉公、人格比较高尚的一个象征。”

党内民主派代表李锐先生认为：“胡耀邦的辞职和辞世，是上个世纪 80 年代带有浓烈悲剧色彩的一幕。他的思想、理念、观点，迄今还有许多没有付诸实践，尤其政治体制改革的滞后，导引出许多危机。但是，无论如何，这是一笔宝贵的精神遗产。对于一个在通向现代化的进程中艰难跋涉的民族和国家来说，拥有这笔精神遗产不是大幸吗！”

（引自《博讯 boxun.com》）

司马迁在脍炙人口的《报任安书》中留下一段千古名句：“人固有一死，死或重于泰山，或轻于鸿毛，用之所趋异也。”

耀邦一生立言立德立功，可歌可泣可叹；死后力掀巨澜，摧枯拉朽。真乃生得伟大，死得壮烈，求仁得仁，重于泰山。

如是之死，夫复何求！

2005 年 11 月 20 日

为健全听证制度 提请人大释法

——从上地建材城被强拆案谈起

法律必须靠原则的公正以及国民对它感兴趣才能获得支持。

——潘恩

据《京华时报》报道，2005 年 11 月 4 日，原上地建材城董事长郭俊琴诉海淀城管违法行政一案在海淀法院开庭审理。此案中，郭俊琴向海淀城管大队提出索赔 6 亿余元。这是迄今为止京城行政诉讼中的最高索赔款额，故而引发社会各界普遍关注。

上地建材城位于北京市海淀区信息路和农大南路交叉口处，占地63745·73平方米，是京西北较大的建材城。1993年该建材城的创办人以土地租赁的方式从海淀乡树村大队正白旗生产大队获得土地使用权30年。从拿到这块地的使用权后，投资者就开始申请建设工程许可证，因一直申请不下来，投资者准备撤出。此时，海淀乡政府送来了盖有“北京市海淀区城乡建设管理委员会”公章的开工证，这样，投资者历经4年的建设，投入两亿多元人民币资金，最终于1998年正式营业。该建材城自建成以来，每年向国家缴纳税金180多万元。据海淀区海淀乡政府绿化隔离地区建设指挥部办公室的文件显示，上地建材城于2001年被国家确认为“全国第一规范化试点建材市场”。2002年和2003年被海淀区政府的市场管理委员会授予“文明市场”的称号。

到了2004年，情况突然发生变化。7月16日海淀区城市管理监察大队向上地建材城下发通知，要求建材城提供建设工程许可证；7月21日，该大队下发了上地建材城属于违法建筑，影响市容的“告知书”和“限期拆除决定书”；7月28日，该大队就开始对建材城进行强制拆除；7天之内就将建材城夷为平地。海淀区城管大队的执法依据是《北京市市容环境卫生条例》第二十七条：“未经批准搭建的影响市容的建筑物、构筑物或其他设施，责令限期拆除；逾期未拆除的，经区、县人民政府批准强制拆除，并按照违法建筑物、构筑物的面积每平方米处300元以上3000元以下罚款，其他设施可处工程造价1倍的罚款。”

这么一个好端端的大型建材城为什么要强制拆除呢？事情背后的真实动因何在？据法制日报社《法人》杂志2005年第5期的报道，发生在上地建材城被非法强制拆除的真实原因是，随着城市的大发展，上地建材城所处的地块从十多年前的荒凉之地变成现在寸土寸金的黄金宝地，某些有权势背景的开发商和个人为了巨大的经济利益，想去掉建材城，自己来开发这块土地，以牟取暴利。所以他们会借助政府部门的权力撕毁合同，不按法律规定的程序办事，找出种种借口，违法行政，目的就是要赶在去年“8·31”大限之前，强制拆除建材城，将土地使用权据为己有，因此才会有7天的紧急强制拆除。

从法律和行政程序的角度审视，海淀区城市管理监察大队强制拆除上地建材城的行政执法行为存在诸多问题。

其一，行政执法不可以侵犯受宪法保护的公民财产权利和集体财产权利。在上地建材城中有6863·2平方米的建筑物有房屋产权证，所有权性质为集体，填发机关为海淀区房地产管理局。不管这些房屋在建造时有无规划许可，其合法状态都是无可置疑的。这些集体所有的房屋显系生产经营管理用房，上地建材销售中心按其用途予以租赁使用，对这些房屋已拥有合法的使用权，任何部门和个人均不得侵害。另有16000平方米房屋也是经过海淀区建委批准、办了开工手续后建设的，并依法办理了消防、工商、税务等开办手续，并非违法建设。此外，海淀区规划局1998年曾做出《违法建设行政处罚决定书》，对上地建材城7120平方米的建筑面积予以罚款保留使用。因此，不能将上地建材城的总建筑面积概括为“无建设工程规划许可证”。上地建材城虽未取得城市规划主管部门批准，但不属于违法建设。海淀区城管部门没有对上地建材城所有建筑的各种法律状态进行认真的调查分析，仅以“无建设工程规划许可证”为由就进行强制拆除，严重损害了上地建材城广大商户的合法权益。此外，在上地建材城的拆除过程中，执法人员也有很多具体的侵权行为。城管部门执行公务，但是没有权利侵犯公民做生意的权利和商户的私有财产。而在拆除建材城的过程中，不少商户的商品也被一起清掉了，这样做显然是违法的。

其二，在行政法当中，“越权无效”是一条最基本的原则。正如英国法学家韦德指出的：“公共权力机关的活动不能超过权限以外，这句简单的陈述也许可以称为行政法的核心原则。”依据《中华人民共和国城市规划法》，对未取得建设工程规划许可证的建筑物进行行政处罚的行政机关应该是北京市规划局，海淀区城管大队的行为属于越权执法。即使由规划局来执法，城市规划法第四十二条规定，行政机关无权强制执行，必须申请人民法院强制执行。北京市政府颁发的《关于本市城市管理综合执法试点工作扩大区域的通知》的规定，区城管大队只有权拆除10平方米以下的不符合市容标准的建筑物。

其三，根据《行政处罚法》第二十九条规定：违法行为在两年内未被发现的，不再给予行政处罚。如果适用该条法律，对上地建材城实施行政处罚应当在建材

城市建设之初的1994年之后的两年内作出，但海淀城管部门对上地建材城所作出的“违法建设”的行政处罚是在2004年6月作出的。因此，即使上地建材城存在报批手续不够完备之处，也早已超过追诉时效。

其四，海淀城管强拆上地建材城的行为违反了法定程序。根据《行政处罚法》规定，行政机关作出责令停产停业行政处罚之前，应告知相对人有要求举行听证的权利。但海淀城管在强行拆除上地建材城时，并未告知建材城方有此权利。另外，根据相关规定，城管强拆不符合城市容貌标准的建筑物需要区政府批准，而海淀城管在给上地建材城下达《强制拆除决定书》时，未出示区政府的批准文件。

《行政处罚法》第四十二条规定：“行政机关作出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚决定之前，应当告知当事人有要求举行听证的权利；当事人要求听证的，行政机关应当组织听证。当事人不承担行政机关组织听证的费用。”同时还规定了七条听证程序。在全面推行“依法行政”的今天，在面对涉及如此众多的个人利益和公共利益的合法权利时，行政机关是否应该谨慎行事，首先举行一个听证会呢？

海淀区政府的行政复议书（海政复决字[2004]45号认定，“听证范围仅限于行政机关做出责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款以及市人民政府规定的其他行政处罚，强制拆除违法建设不属于此听证范围。”问题是上地建材城并不是一般的建筑物。就上地建材城销售中心而言，上地建材城是其维持营业的最重要的条件；就上地建材城中1311个商户而言，上地建材城也是其维持营业的必要条件。上地建材城被拆除，实际上使上地建材销售中心及上地建材城中的1311个商户处于停业的状态。一个在政府批准下经营了11年的大型建材城，其消费者数以万计，他们的利益（如售后服务）如何保障？难道这还不能构成强制拆除前举行一次听证的理由吗？

从上地建材城被强制拆除这一典型案例可以看出，加强行政立法，规范行政执法对于完善市场经济体系，依法保障公民的私有财产权利，是十分重要的。具体来说，如果能提请全国人大常委会对《行政处罚法》第四十二条作出法律解释，将“影响相对人及众多第三人重大利益的行政处罚，以及影响社会重大公共利益

的行政处罚，当事人有要求举行听证的权利”，纳入《行政处罚法》第四十二条，则必将有助于完善《行政处罚法》中规定的听证程序，有助于更好地保障公民、法人和其它组织的合法权益，从而助推中国法治建设的进程。

2005年11月15日

参考资料：

《北京海淀城管强行拆除上地建材城被索赔六亿元》，《京华时报》2005年11月5日；

陈煜儒：《城管大队有权强制拆除建材城吗》，2004年10月20日《法制日报》；

易杳杨柳王滢《“执法”拆除三问》，《瞭望新闻周刊》2004年10月25日第43期；

应松年：《关于北京市海淀区上地建材城被强制拆除事件的几点意见》。

强大的利维坦 虚弱的利维坦

——评北京市晟智律师事务所被“停止执业”

2005年11月4日下午，北京市司法局律管处的工作人员突然向北京市晟智律师事务所主任高智晟宣布：北京市司法局决定，对北京市晟智律师事务所作出“停止执业一年”的处罚，理由是：1、晟智律师事务所办公场所变动后没有办理变更登记；2、为非本所人员提供办案手续。消息传出后，遭到国内外舆论强烈谴责。

一个政府机关仅凭两条难以成立的理由就可以做出停止律师事务所执业的决定，足见其强势无比。但同时，在遭受国内外舆论强烈批评之后，却没有一个

政府部门或政府官员公开站出来为其行为辩解，又显得软弱不堪。这不禁使我想起了霍布斯笔下的“利维坦”。

利维坦本是《圣经》中记载的一种象征邪恶的巨鳄，它拥有坚硬的鳞甲，锋利的牙齿，口鼻喷火，腹下有尖刺，令人生畏，在基督教中利维坦成为恶魔的代名词。英国的政治思想家托马斯·霍布斯于1651年出版了以它命名的著作——《利维坦》，意在用以比喻一个强大的国家机器，它不受任何制约，可以为所欲为、吞噬一切。

《利维坦》一经出版即被视为“无神论”异端而遭受迫害。1666年英国国会宣布查禁《利维坦》。为此，霍布斯撰写了《关于异端以及对其惩处的历史论述》，为自己进行申辩。不久以后国会通过撤销取缔无神论法案。但霍布斯的政论著作仍长期被禁止在英国出版。

传说在上帝造人之后，人请求上帝：“上帝啊，我们太弱小了。请你再创造一个英雄吧，让他保护我们”。上帝说：“英雄在保护你们的同时，也会欺压你们，吃你们”。后来人们为了抵御各种外来的风险，自己创造了一个利维坦，创造了一个能让他们有归属感的庞然大物——政府，但政府这个利维坦具有双面性格。它由人组成，也由人来运作，因此也就具有了人性的那种半神半兽的品质，它在保护人的同时，又在吃人。于是就有了人类社会的最高理想就是把利维坦关进笼子里一说，也就是人们今天常说的建立宪政民主体制。

人类进入二十一世纪以来，政治文明有了很大进步。经过第三波全球范围的民主化浪潮的洗礼，世界上已有三分之二左右的国家建立了民主政体。“昔日王榭堂前燕，飞入寻常百姓家”。利维坦早已失去往日的光环，虽然表面上依然拥有庞大的躯，实际上身子骨却大不如前了，无论是生理上还是心理上都开始进入衰退的过程。

就拿北京市司法局对北京市晟智律师事务所作出“停止执业一年”的处罚来说，表面上气势汹汹，实际上既拿不出象样的执法依据，面对国内外的同声谴责也无人敢于出来应对，充分暴露出色厉内荏的本质。

北京市司法局费尽心机、玩弄雕虫小技炮制出的两条处罚理由根本就站不脚。其一说晟智律师事务所“办公场所变动后没有办理变更登记”。事实是晟智律师事务所办公场所变更后，该所律师就从司法局的网站上下载了《办公场所变更备案申请表》（司法局准予下载的代码：14000023856）两次到崇文区司法局去办理变更登记，接待他的工作人员以不同的理由拒绝受理，也不给出具不予受理的手续。而北京市司法局既不问清缘由，也不通知限期改正，就突然宣布停止全所律师的整体执业，实在是欲加之罪。其二说晟智律师事务所“为非本所人员提供办案手续”。具体所指为该所提供給广州番禺警方的用以会见“太石村事件”中被非法抓捕的郭飞雄（杨茂东）先生时的律师会见手续中多了一位非本所人员的名字。事实是，晟智律师事务所的温海波律师在会见郭飞雄先生时，向广州警方提交该手续时只填写了他一个人的名字，至于多出来的一个名字与温海波律师无关，更不应由晟智律师事务所承担责任。此事业经澄清，北京市司法局仍坚持以此为由进行处罚，纯属无事生非之举。由此可见，这是一起典型的滥用国家权力违法行政的案件。

北京市司法局之所以坚持要处罚晟智律师事务所，其真实动因世人皆知。盖因10月18日晟智律师事务所主任高智晟律师给胡锦涛主席、温家宝总理写了一封公开信，建议《停止迫害自由信仰者改善同中国人民的关系》。这以后从10月28日始，北京市司法局就不断找高律师，要求尽快收回公开信，且不容讨论！此后又要求高律师撤出“陕北油田事件”和“太石村事件”的法律代理。而高律师认为司法局“提出一些涉及贬损我的人格和动摇我的良心价值的要求，我们很难达成认识上的一致，最后不欢而散。”因此导致了本文开头的那一幕。

北京市司法局可能没意识到，他们的作法是违宪的。我国宪法第三十五条明文规定，中华人民共和国公民有言论自由。高智晟律师就某个问题表达自己看法，是他应该享有的宪法权利。我国宪法第四十一条还规定：“中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；”因此，高智晟律师对国家机关和国家工作人员提出批评和建议，同样是他的宪法权利。司法行政部门有依照《律师法》对律师和律师事务所进行监督、指导的职权，却没有干预和剥夺公民言论自由的权力。

北京市司法局处罚晟智律师事务所的作为之所以不得人心，是因为他们的这种做法是非正义的，是违反联合国人权公约的基本准则的行为，是对人权与公民权利的肆意践踏。它让我想起了19世纪末发生在法国的“德雷福斯案件”。由于当时法国军界排犹主义情绪猖獗，陆军参谋部因为德雷福斯上尉是犹太人，就怀疑他是外国间谍，指控他把有关新式武器的秘密文件出卖给德国驻法武官。军事法庭在证据不足的情况下以间谍罪和叛国罪判处德雷福斯终身监禁，并押解到法属圭亚那的魔鬼岛服刑。著名作家左拉闻讯后于1898年1月13日在《震旦报》上以《我控诉！》的通栏标题，发表了致共和国总统的公开信，控诉法国政府、法庭和总参谋部违反法律和人权。左拉认为：个人正义维护着国家正义，个人尊严组成国家尊严，国家惟一能让国人感到骄傲和安全的，就是它对每一个公民的利益所作出的承诺和保障，如果连这一点都做不到，国家还有什么尊严和荣誉可言？左拉控诉阻止德雷福斯案件重审的一切人是存心不良，蓄意制造冤案。这些人是违犯人道，违犯正义，践踏法律。左拉在公开信中愤怒地指出：“真理在前进，任何力量都无法阻挡！……当人们把真理埋在地下，它就会在地下积聚起来，酿成爆炸性的巨大力量；而且一旦爆发，就会使一切归于毁灭。”“至于我所控诉的人，我并不认识他们，也从未见过他们，我对他们既无怨无仇。在我看来，他们只不过是心怀社会邪恶灵魂的几个实体罢了。而我所做的工作，仅仅是促使真理和正义早日大白于天下的一种革命手段。……我的激动和抗议是我灵魂的呼声。让他们把我带到刑庭受审吧，我要求公开的调查。我正等候着。”军方以“诽谤罪”对左拉提出公诉，左拉被判1年徒刑，罚款3000法郎，被迫流亡英国。但德雷福斯案件演变成全国性的政治事件，以自由知识分子为代表的重审派不屈不挠，经过八年的反复抗争，终于使德雷福斯案件得到重审，最高法院在1906年7月判决德雷福斯无罪并恢复军职。

从人类历史的发展历程来看，我们有充分的理由相信：

非正义的恶行虽可以得逞于一时，却决不可能畅通于永久。利维坦的强势虽可能维持到三世，却决不可能存续至百世。

海明威在《丧钟为谁而鸣》中说过，所有的人都是一个整体，别人的不幸就是你的不幸。所以不要以为丧钟在为谁而鸣——它在为我们每一个人而鸣。善良

的人们只有果敢地携起手来，发挥政治智慧，将疯狂的利维坦装进坚固无比的笼子里面，才能得到救渎。

2005年11月8日

违法滥施暴 与民为寇仇

——评“太石村事件”中的政府行为

人类文明在各个领域都获得了巨大进步，不断地日趋完善，然而政治领域却是个例外。在政治领域中，仍然是欺诈与阴谋诡计在大行其道，人们的权利与自由仍然遭到蔑视与否定。

——[

法] 路易斯·博洛尔《政治的罪恶》

最近一段时间，我从媒体上不断看到有关广州番禺区鱼窝头镇太石村村民罢免村委会主任及维权活动的报道，因为这一事件关系到村民自治的发展和民主实践的探求，令我非常关注！本以为在当局倡导“依法行政”、“执政为民”与“建设和谐社会”的今天，太石村村民行使宪法明示的民主权利的行为会受到支持和保护；不意番禺地方政府竟视宪法和法律为废纸，倒行逆施，滥用权力，违法乱政，滥抓无辜，把自身放在与人民为敌的位置；因此，其所作所为理所当然地受到国内与国际舆论的一致谴责。

一、截然对立的报道

9月14日，《人民日报·华南新闻》发表“贺林平”的署名文章《碎石堆上的民主——论太石村村民“罢”村官》，指出：“普通农民懂得通过合法手段罢免不合民意的村官的现象，表明在广东的某些农村地区，建立在理性基础上，受合法程序控制的民主生态已经初现端倪。”文章写道：太石村村民冯秋盛站

在村口中心的一堆碎石堆上为村民上普法课，“村民在接受普法教育后积极自由讨论发言，细数对村委会主任工作的不满，讨论为何要罢免现在的村委会主任，以及如何依法罢免。这其中既有年过八旬，满脸皱纹的老太太，又有腿部有残疾的妇女，还有健壮的青年农民。公共领域中的发言在说话者和听众之间产生了有一定广泛性的互动和共鸣，从而形成了具有一定代表性的公共舆论。”“在这个碎石堆上，村民们很快达成了一致行动的意向，几名见过世面的组织者起草了《罢免动议》，随后400多名村民在动议上签名或按下手印，随后将复印件送到番禺区民政局；在动议被驳回后，5位村民又再次来到民政局接待室，将重新签名的动议原件递交，上面的签名人数已经增加到800人；民政局派人到村里核实签名，几百名村民早早等在核实地点，其中还有一位百岁老阿婆坚持在孙子的搀扶下亲自来现场递上身份证。公共领域在一个一个分散的村民中间形成了合力，使得村民形成一个共同行动的共同体，从而获得了一定程度的多数优势，有力推动了民主程序的启动。”正如一些学者评价：“太石罢免村官具有代表性，将是珠三角农村村民自治的一个典范。”从《人民日报》的文章来看，太石村村民动议罢免村委会主任完全是合乎法律的。

但是番禺当地的报纸却不这么看。2005年9月22日《番禺日报》发表本报评论员文章，题为“依法行使民主权利——四谈自觉依法行事，促进和谐稳定”，指称“太石村个别村民以罢免村主任为由非法集结，强占村委会大楼，致使村委会工作陷入瘫痪、大部分村民的生活秩序受到严重影响。在整个事件中，个别村民的所作所为未能依法办事，破坏了公共秩序，损害了社会、集体和大多数村民的合法的权利，引发了社会不稳定的因素。”太石村村民的罢免行动被定性为“非法集结”，“未能依法办事”，且“引发了社会不稳定的因素。”这就为当地政府动用武力打压村民提供了口实。

二、到底是谁在违法

从上面所引《人民日报》与《番禺日报》的两篇文章来看，观点截然相反，一说太石村村民是学法用法；另一说太石村村民非法违法。那么，到底是谁在违法？本文就来辨析一下。

对于太石村村民维权事件的起因,《亚洲周刊》在题为“太石村罢官事件惊动中央”的文章中是这样讲述的:“位于广州番禺区鱼窝头镇北部的太石村有二千零七十五口人,拥有三千多亩合法农业耕地,但是其中二千多亩耕地在村民不知情或没有了解真相的状况下被租出,村干部也没有给出合理的解释。在申诉得不到合理答复的情况下,村民们自组的十三个生产队立即展开侦查行动。村民们通过各种关系和手段,对近年来该村发生的经济、社会事件进行调查,最后在十七个金额较大的疑点中发现,村干部在征地交易中普遍有官商勾结等腐败行为,因此村民们非常愤慨,决定以合法手段展开罢免村官行动。”“随后的七月三十一日和八月十四日,村民们自发地在村里举行了两次普及法制宣传会,希望能按照法律途径办事。会上,八十多岁的老阿婆冯珍在村民们的搀扶下,颤颤巍巍地谴责村委会分红不公,成为村里的明星人物。在冯阿婆的带动下,村民们争先恐后发言,纷纷要求罢免陈进生。”

太石村村民提出罢免村委会主任的动议有没有法律依据呢?有的。《中华人民共和国村民委员会组织法》第十六条明文规定:“本村五分之一以上有选举权的村民联名,可以要求罢免村民委员会成员。罢免要求应当提出罢免理由。被提出罢免的村民委员会成员有权提出申辩意见。村民委员会应当及时召开村民会议,投票表决罢免要求。罢免村民委员会成员须经有选举权的村民过半数通过。”据《亚洲周刊》的报道:太石村村民在9月5日将重新签名的《罢免动议》原件递交民政局,并附上八百余名村民的集体签名书。民政局核查后确定五百八十四人签名有效,超过太石村合法选民的五分之一,达到了法律规定的罢免所需要人数。于是鱼窝头镇政府在九月十一日发布公告称,政府将组织下一步罢免工作。为此,九月十二日广州《南方都市报》为此刊发专题报道,高度评价村民合法、理性罢免村官的行动。

太石村村民提出《罢免动议》的另一法律依据是《村民委员会组织法》第二十二条,该条规定“村民委员会实行村务公开制度”。“涉及财务的事项至少每6个月公布1次,接受村民的监督。”据此,广东省第九届人大常委会第二十六次会议于2001年5月31日制订公布《广东省村务公开条例》。《条例》第四条明确规定了村务公开的十五项主要内容:包括本村经济社会发展规划、村民

委员会年度工作计划及执行情况；年度财务计划及各项收入、支出和债权债务情况；集体资产及其经营管理情况，包括土地、物业等生产资料的经营情况和集体企业承包经营方案、投标结果、承包费收缴、合同履行情况；征用集体所有土地各项补偿费的收入和使用情况；农民负担各种费用情况；村干部工资、奖金、补贴及其他福利、公务活动方面的开支情况等。《条例》第五条规定：“村务至少每半年全面公开一次，涉及财务的事项应当每月公开一次，具体公开时间由村民会议或者村民代表会议决定；应当及时公开的事项及时公开。”而据太石村村民说，所有这些村委会都未做到，所以村民才依法提出《罢免动议》。

反观番禺当地政府的作为，据法律学者俞梅荪记述：“9月11日上午，广州市番禺区鱼窝头镇太石村的村部贴出了镇政府的公告宣布：‘该村582位村民要求罢免村长的动议已获通过。镇政府将会同区民政局依法指导该村按照罢免的有关程序做好下一阶段的具体工作。’至此，广大村民要求罢免村官的行动，总算取得初步进展。但在次日，近千警察突然袭击而攻入村部财会室，抢走村民日夜守护保全的存在大量经济问题的帐目，48位村民被抓。9月16日，7位村民当选村的选举委员会并于次日决定10月7日召开村委会罢免会议。9月18日，选举委员会成员及有关村民受到威胁，其委员会主任陈银萍似已找不到人。7月以来，太石村民依法要求罢村官，前赴后继，匍匐前行，一波三折，有惊有险，浴血抗争，扑朔迷离。”（《伟大的宪政实践：太石村民罢村官举步维艰》）一直在太石村现场观察的广州中山大学中文系艾晓明教授在致温家宝总理的公开信中写道：“从《南方都市报》对太石村的报导上可以了解，由于番禺区鱼窝头镇政府已经同意了村民有关罢免的动议，村民在9月12日看到这篇报导，无不欢欣鼓舞、奔走相告，拿着报纸‘感谢政府’。可是，村民万万没有想到的是，就在这天早上，无数防暴警察、警察和治安队员冲进村里，迅速封锁了村部前路段，并开启高压水龙头向村部冲灌。”“村部所在的村务室小楼，其中有财务室。村民在这里守护财务室的帐目，希望能够维护证据，以待查证落实有关本村财务不清的问题。假如村民不守法，他们/她们何必在这里守护一个多月，苦苦等待政府对罢免动议的认可？有关村民的权利问题，相信您熟知相关法律，兹不赘述。这里要说的是，9月12日，警方当场抓走了48位村民。太石村民为了防止暴

力，一直是让那些没有能力反抗的妇女和老人守护村部；却正是这些妇女和老人，在9月12日的暴力查账过程中遭遇最大的伤害。”

好家伙！面对几百名手无寸铁的村民，竟然要动用近千名当地警察和防暴警察、治安队员展开“闪击战”，就差没出动坦克车了。不是说要“坚持和发展村民自治”吗？法律不是明文规定要搞“村务公开”吗？为什么要抢走村民日夜守护保全的大量帐目呢？凭什么要抓捕48位村民呢？如果不是心虚理亏何至于要如此大动干戈呢？

更有甚者，番禺警方还先后非法拘押湖北省枝江市人大代表吕邦列、刑事拘留北京晟智律师事务所律师顾问杨茂东（笔名郭飞雄、郭飞熊），并将早已被治安行政拘留即将到期的村民冯秋盛转为刑事拘留。当郭飞雄的辩护律师唐荆陵、郭艳和中山大学中文系教授艾晓明及一名记者于9月26日下午前往探视郭飞雄时，离开看守所之后竟遭到一群不明身份的人疯狂的追赶和攻击，郭艳律师被歹徒数棍打中头部和身体受伤，艾晓明教授事后用“死里逃生”来形容。而近在咫尺的巡逻队和警车却没有任何人过问这件事情。

综上所述，可以看出，太石村村民提出罢免村委会主任的动议是完全合法的，更是合情合理的。而番禺区政府和下属的鱼窝头镇政府出动警察压制村民、抓捕村民、关押村民、拘押人大代表吕邦列、刑事拘留杨茂东，则是违法乱政，滥用权力，打压民主，破坏法治。违法者不是民而是官，不是村民而是政府。

三、“非法集会”是欲加之罪

从媒体报道得知，番禺警方抓捕村民的罪名是所谓的“非法集会”，与《番禺日报》“非法集结”的定性只有一字之差。但是，无论是从法律的角度，还是从道义的立场，把太石村村民依法罢免村委会主任的行为认定为“非法集会”或更为荒唐的“非法集结”都是不能成立的。

宪法是国家的根本大法。我国宪法第三十五条规定：“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。宪法规定集会、游行、示威是我国公民的一项重要政治权利，政府必须依法保障公民对这些权利的行使。

国际人权公约特别强调要保护公民举行和平集会的权利。如《世界人权宣言》第二十条规定：“人人有权享有和平集会和结社的自由。”《公民权利和政治权利国际公约》第二十一条规定：“和平集会的权利被承认。对此项权利的行使不得加以限制，除去按照法律以及在民主社会中为维护国家安全或公共安全、公共秩序，保护公共卫生或道德或他人的权利和自由的需要而加的限制。”在20世纪，这项公民权利已普遍得到各国肯定。

太石村村民在本村之内，依照宪法规定行使村民自治的民主权利，无论是进行普法教育，还是依法罢免村委会主任，既不会损害国家安全和公共秩序，也不会影响公共卫生或道德或他人的权利和自由，当属“和平集会”无疑。和平集会的权利要求国家承担积极义务以确保该权利的行使，以及国家机关不干涉的消极义务，以避免超过国际人权公约的规定限制范围。法律本身不得超过保护某些公共利益的需要，并应与民主社会相符。

我国《集会游行示威法》规定，下列活动不需申请：（1）国家举行或者根据国家决定举行的庆祝、纪念等活动。（2）国家机关、政党、社会团体、企业事业组织依照法律、组织章程举行的集会。太石村村民在本村范围内，依照宪法和《村民委员会组织法》行使村民自治的民主权利而举行的集会，应该符合本条规定。如果被定为“非法集会”，则等于侵犯了公民人人都应享有的和平集会的宪法权利。

将太石村村民在本村之内遵照宪法行使村民自治的民主权利定性为“非法集会”纯属欲加之罪，在法理上根本站不住脚。谁都知道，这不过是为番禺地方政府滥施暴力、滥抓滥捕制造说辞而已。事实再清楚不过地表明，英勇不屈的太石村村民是在守护与践行宪法和法律，真正违法行政、侵犯公民民主权利者不是别人，恰好是番禺地方政府自己。而政府执法犯法乃是“政治的罪恶”肆意横行的根源。

番禺地方政府应该悬崖勒马，立即无条件地停止违法行政，释放冯秋盛和所有被抓捕的太石村村民及郭飞雄先生！停止对当地维权农民的政治迫害与打击报复，停止一切违法的搜查、拘捕、监禁和扣押物品。尊重村民的民主权利，确保

太石村的民主罢免和民主选举得以正常进行；尊重村民们对村委会理财的监督权利和清查帐目的合法要求，以确保太石村的村民自治得以延续，成为“珠三角农村村民自治的一个典范。”

违法行政与强取豪夺

——评述广东省佛山市南海区政府违法征地案

身处弱勢的少数人所享有的地位和安全状态是自由的试金石。

——（英）阿克顿勋爵

近日从网络媒体上看到大量关于广东省佛山市南海区三山地区的征地纠纷案件的报道，尤其是民间学者侯文卓女士和郭飞熊先生的文章与呼吁，本人对当地失地农民及维权人士的处境深感担忧！

佛山市南海区地处广东省中部，珠江三角洲腹地，毗连广州，邻近香港、澳门，地理环境十分优越。三山就在南海区境内，是广东省的商贸黄金地段。当地农民的农作物主要用于出口，多年来为国家提供了大量的公粮、税入与创汇。农民的农作物包括香蕉、芭蕉、名贵的花卉树木及用于出口的草皮。不幸的是，这片金子般的土地被南海区政府盯上了，必欲据为已有。

据媒体披露的消息，1992年3月，在当地村民完全不知情的情况下，南海市国土局与三山岛的乡干部及八个自然村的村长签订了一份预征协议，强占了农民的土地，共12.4平方公里（其中农田面积超过了10000亩）。就是这份所谓“预征”土地的合同，被南海区国土部门用来证明土地产权已经转移

了。该地区的村民虽然非常不满，但是在政府的压迫之下，无处申诉。直到今年3月，新当选的一些村委干部被村民们推举出来之后，开始依法展开维权行动，才从律师那里了解到在所谓“预征”的情况下，土地的产权并没有转移。因而，从今天春季开始，南海区桂城街道办事处的三山东区和三山中区的八个村庄先后开始了坚定的维权行动。村民们选出了9名代表到广东省人民政府、省人大、省检察院、省公安厅、佛山市政府、市土地局、南海区国土局进行申诉，但只有省公安厅有回音，其它各级机关均不予置理，如泥牛入海。

今年5月31日，在大部分村民还在梦中的时候，南海区政府竟然出动了警车127辆、钩机28辆、消防车4辆、救护车4辆、推土机9辆等各种车辆约200辆及各种人员4000多人，其中有涉黑人员，还有预备人员包围在区外埋伏，在三山东西两桥及村外海陆路口重重把守，在有纷争的所有地段通信全中断，更有甚者在有争议的耕用土地上强行填土。对部分村民使用野蛮暴力手段，进行殴打、捆绑、脚踢、四脚朝天抬走抛起抛下，有的还把村民绑上他们的车辆，把一些村民打成不同程度的创伤，村民想把他们的罪行拍照下来，却遭到公安干警推开阻挠。据当地村民描述：“田里优质香蕉正果实累累，名贵花木正长得茂盛，肥大的鱼群在欢奔跳跃，瞬间400多亩农作物全被埋没夷为平地。耕户损失惨重。初步估计约损失800多万元人民币。在极其野蛮的填土情形下田里的高档名贵动、植物在推土机的摧残下变得面目全非。当时有耕户要拿回留在田里的农具都遭到拒绝。被区带来的两队所谓工作人员（实际是黑社会），两派相争抢走约6车的农具和设施，价值约40万元当废品贱卖了。”

对这次事件，当地流行三首顺口溜，照录于此：“南海狗官真霸道，五三一镇压全封路，警匪合作施强暴，打伤村民数十人，三山村民受糟糕。”“捉拿妇女关监房，凄凉小孩找爱母，跪地求饶曾晕倒，南海狗官真无道。”“动用银元超百万，几千警员镇三山，护地村民忙撤退，才免这次大劫难。”“5·31事件”之后，农民们都感到非常地恐怖，参与保卫农田的人士减少了很多。然而，面对即将发生的侵害，农民从6月8日开始再次组织起来；至6月底，农民的集体抗争更加活跃。大多数的白天时间，农民都有一两百人组织起来，保卫在土地周围。7月1日，在农民再次组织试图阻挠政府的强行征地的过程中，陈惠英、

李礼沛、林间容、郑如桃等四名村民被政府抓捕。但是，在农民的集体压力之下，四人在当天晚上被释放。7月2日，农民们手持着小红旗举行抗议活动，抗议的内容有：“南海未天明”、“三山无青天”、“南海还我征地补偿费”，“依法还我耕地”，“反对盲目填土”，“反对抛荒土地”，所打的横幅是“坚决支持土地管理法”等。村民们围在当地派出所门口，要求释放被警方带走的本村司机和外国调研员。派出所警察对村民大打出手，在警车门前的邵顺甜女士被警棍击中了头部，警察把她推倒在地，然后用脚踏在她身上猛踢，邵女士试图反抗，但是，很快就被强行带进了派出所。邵女士被抓进派出所之后一直关押到7月9日晚才被释放。

7月25日，前来填土的“执法车”被村民团团围住，村民不惜在38度以上的高温的天气下，睡在地上，以身体来阻挡车辆，不让其进行违法的填土行为。村民们质问带队者：“你们执的是那一家法，你们这样做是违法的行为。是那一个人派你们来的，叫你们的上级部门给我们村民一个合理的解释。”“你们的衣、食、住、行都是我们人民群众给的。你们家里可有父母、弟妹，难道你们看着万亩良田被毁，都无动于衷吗？”拦车行动从早上8点30分持续到晚上。到了晚上6点30分左右，几十辆警车突然到达，大批手持盾牌、手握警棍的公安从车上跳下，杀气腾腾地向为土地而抗争的村民冲将过来。更有些公安恐吓手无寸铁的村民说要打死村民。愤怒的村民们不惧威胁，把公安拦住。不知是谁一声令下，公安竟丧心病狂地向手无寸铁的村民大打出手。美国之音报导引述一名村民说，“那个公安来，向我们说，说我们违反妨碍公务罪和违反社会治安罪，叫我们走，不走的打。一打就打伤了一个农民，就流鼻血，头上脸上都黑了。村民很生气，问为什么警察打人，就这样，几分钟之间就发生了冲突。”冲突中至少有四名村民被警棍打伤，有的村民被打伤后又被公安带上囚车。在囚车上，部分公安还对被捉的受伤村民拳脚交加地暴打，不时传出受伤村民被打的阵阵呼救声。剩下的村民们立即把警车围住，要求其放下被捉村民。但警方仍强行把被捉村民带走。愤怒的村民们紧跟其后，追到平洲公安分局。强烈要求其放还被捉村民。期间，有部分村民因悲愤过度在平洲公安分局门前晕倒。但公安人员对晕倒的村民熟视无睹，任由他们昏死在公安局门前的水泥地上。村民们不禁喝问：“这还是人民公安吗，他们究竟是在为人民服务，还是在为贪官污吏服务？”

颇具讽刺意味的是，当地地方政府的电视台近来每天都播放着“立党为公，执政为民”的学习报道。但村民反映，“政府说的是一套，做的又是另一套。偌大一个中国，怎么就没有一个让我们村民申诉的地方呢！”

7月23日，参与三山地区农民维权的侯文卓女士被佛山市公安局国保支队带走，留置在广州市天河区天河龙洞假日酒店的503房间，进行了大约5个小时的盘查和限制人身自由。并警告其不得再参与南海三山的征地案件，否则将会面临多年牢狱的危险。期间共有十五到二十个自称警察的人在未出示搜查令的情况下对其搜身、拍照、录影、搜查行李、讯问、录音、笔录等，搜查者大部分都没有穿警服，只有两个人出示了证件，包括进行搜身的人，也没有出示搜查证或者证明身份，是一起严重的侵犯人权的违法行为。7月26日，义务帮助三山农民维权的学者郭飞雄先生也遭遇诱捕之险。

从上述消息可以看出，南海地方政府违法行政，滥用公权力，肆意侵犯人权和公民的财产权利，已经到了无所不用其极的地步。而三山地区的维权农民和参与维权的人士身处的环境是多么险恶，人身安全与公民权利是多么没有保障。中国宪法和法律在南海似乎完全失去效力，当地政府和警方可以为所欲为，想打人就打人，想抓人就抓人，想搜身就搜身，想关押就关押。难怪桂城街道党工委的一位副书记对村民说：“枪杆子里出政权，你们村民不够共产党斗，国家土地管理法不适宜使用在三山的耕地上。”难以想像在这样一个无法无天的地方可以建成“和谐社会”与“法治社会”；同样难以想像在这样一个黑恶势力肆意横行的地方可以建成完善的市场经济体系，实现社会经济的持续发展与繁荣。

著名经济学家奥尔森在其遗作《权力与繁荣：超越共产主义与资本主义专制》中着重探讨了政府与市场的关系问题，他认为政府在市场发展过程中起着至关重要的作用。对私人契约与个人财产权利的可靠保护，取决于政府要足够强大以保证这些权利的实施，同时政府又要受到足够的限制以避免这些权利受到侵蚀。在他看来，要使一个社会“拥有足以带来经济繁荣的市场”的条件是：（1）个人权利可靠、清晰的界定；（2）不存在任何形式的强取豪夺。离开这两个条件、社会经济不可能繁荣。政府本身在经济发展中具有一正一反的两重作用，要使政府起到促进作用，就必须从政府的激励机制出发，建立一个能给予共同利益最大

决策权的政治体制。古往今来，兴衰成败，中国人怎样摆脱在过去无数世代束缚了他们生命与生存质量的治乱循环？奥尔森的回答是：偶然地，从一些社会里，可能形成某种能够不断强化市场作用的政府形态。于是，那些社会就繁荣兴盛，取代另一些社会，打败尚未建立良治政府的社会。奥尔森指出：“当我们从什么是对繁荣最有利的因素转到什么是对繁荣最不利的因素时，人们比较一致的看法是：当存在激励因素促使人们去攫取而不是创造，也就是从掠夺而不是从生产或互利的行为中获得更多收益的时候，那么，社会就将陷入低谷。”（中译本由上海世纪出版集团2005年4月出版）

中国现实存在的主要问题恰好是：一方面公民的个人权利得不到可靠的保障，公民权利受到侵犯时得不到有效救济，申诉无门，连宪法赋予公民的上访权利都受到重重限制；另一方面政府的权力却大的无边，由于缺乏对公权力的有效制衡机制，政府机关及政府官员可以任意地强取豪夺、与民争利、以权谋私、甚至不惜使用暴力对付民众、镇压异己。因此，形成了严重的权力与权利的失衡和官民对立，健全社会所必需的法治秩序严重缺失，市场经济被扭曲为权贵经济。问题的根源在于向行政制度存在重大弊端，而执政党一直排拒政治改革，抵抗民主化进程，则使得制度弊病愈演愈烈、沉痾难治。

南海是中国近代著名思想家康有为先生的故里（康先生自号“南海老人”）。康有为从青年时代起就致力于呼唤政治改革与变法维新，对专制统治进行无情挞谯。他曾在文中写道：专制统治者“坐深宫，闭九重，俨然如天帝，与民之隔膜然如天渊；豪贵世禄，代持国柄，虐民如草芥，彼此不相谋，彼此自私自利，上无保护之律，下无爱国之心，散漫不相联属，有国之名，无国之实”。（《日本变政考》）他认为要改变这种民不聊生、国将不国的状况，只有对中国的政治体制进行根本改革，舍此别无他途。

今日之中国，官场腐败，两极分化，危机四伏，乱象丛生；权贵势力结党营私，互相守护，拼命圈钱，置民于水火；鼠目寸光的政客们自私自利，因循守旧，画地为牢，滥法施暴，压制异己，抗拒政治改革。各种矛盾日积月累，如遍地布满干柴，一旦烈火燃起，岂可望幸免乎？此理虽山野村夫亦甚明之，深宫九重岂

独视而不见？执政党若不及早改弦更张，诚恐未来求为退台之国民党亦不可得也。

2005年7月28日

现代版“莫须有”师涛案

今日上网看到的第一个消息是：湖南省高级人民法院关于师涛案的刑事裁定书。又一名中国记者被判刑了，怎不令人关切！

裁定书称，“上诉人师涛为获取高额稿费和向境外人员通风报信，通过互联网将其在工作中所知悉的属于绝密级的国家秘密故意非法提供给境外机构，其行为危害了国家安全，已构成境外非法提供国家秘密罪，且犯罪情节特别严重。”依照刑法和刑事诉讼法驳回上诉，维持一审判决（长沙市中级人民法院一审判决：被告人师涛犯境外非法提供国家秘密罪，判处有期徒刑十年，剥夺政治权利二年）。“本裁定为终审裁定”。

师涛的罪名是“为境外非法提供国家秘密”。“境外”是什么概念？是指“国外”吗？当然不是。因为，师涛不过是将一份报社编务会上的口头传达记录发给了一家网站的编辑，于是乎就成了犯罪。真是世界上独一无二的罪名啊！虽萨达姆、萨哈夫之辈也绝想不出这样的罪名。奥威尔笔下的《动物庄园》、《一九八四》为之相形见绌。

师涛是一名记者，被捕前任职于湖南《当代商报》。众所周知，记者的天职就是报道事实，提示真相。就本案来说，仅仅是报社最普通的一次编前会上的口头传达，在一没有看到原件；二传达范围相当广泛；三在事后没有任何人强调并确认的情况下，师涛完全有正当理由否认此所谓“绝密文件”的合法性、真实性和有效性。《民主论坛》网站作为一家中国台湾人开设的独立媒体，既非情报机关，也非研究机构，完全有独立报道的权利。新闻报道一旦被扣上“非法提供”的罪名，那么新闻自由的普世性就荡然无存了？

师涛是一位公民。他只须承当作为公民的责任伦理，而无须效忠于某党。正如李建强律师所言：“师涛虽然是记者，但不是行政官员，不是中共党员，他对那份党的文件没有保密的义务。因为他从来没有在中共的党旗下宣誓要‘保守党的机密’。那份党的文件只是政党机密，传达到非党群众中，就已经解密，把已经解密的‘政党机密’混同国家机密，然后让一个‘无业’的公民承担‘保密’的义务，这是这个判决最可笑的逻辑预设。”

师涛案使我想起了宋朝的岳飞案。据《宋史》“岳飞传”记载，岳飞被捕后坐牢两个月仍没有任何证据证明其有罪。著名将领韩世忠不服，找秦桧质问。秦桧说，岳飞儿子岳云写给张宪的谋反信，虽然找不到了，可是“其事体莫须有”。译成现代话，意思是“岳飞的罪名，难道没有吗？”难怪韩世忠说：“‘莫须有’三字，何以服天下？”

师涛在《末日浩劫》一诗中写道：

末日不会在一个下午

突然来临

除非一部叫作

《末日浩劫》的电影

会带来这种神奇的预感

但是我总觉得，有人

突然敲门

递过来一张传票，说：

“先生，你被捕了，

我们找你好久了！”

我盯着紧闭的门

我想冲出去

对满街的便衣警察

狂叫：

“你们，不会等到那一天！”

“文字狱”大兴之时，就是帝国末日行将到来之期。

但愿不是浩劫降临！

2005年6月30日

疯狂的权贵资本主义

——从四川省自贡市政府违法违规征地案说起

上帝要叫谁灭亡，必先叫谁疯狂。

——西谚

2004年7月25日，我应邀参加了由天则经济研究所和中评网举办的“土地征用学术研讨会”。在这次会议上，我结识了来自四川自贡的失地农民维权代表刘正有先生。这以后，老刘时常打电话来，介绍自贡失地农民维权的一些情况。通话中，老刘使用频率最高的三句话是“太恐怖了”、“太可怕了”、“太黑暗了”，给我留下了深刻印象。前几天，老刘专程来找我，诉说十年来上访维权之艰辛，悲愤交集，感慨不已。看着常年漂泊在外、满头白发的老刘，我也是感触良多。

刘正有，原自贡红旗乡白果村2组村民，因土地被强行征用（后来住宅又被炸毁）当不成村民转而司职维权代表已有10年了。从自贡市到四川省、再到中央有关部门直至国务院法制办和全国人大，他已去过无数遍了。自1995年始，刘正有和其他维权代表先后走访了各级政府和法院。2000年4月5日，他们

向自贡市中级人民法院起诉，未被受理；2000年11月15日，包括老刘在内的1300名农民联名，向市政府、省政府、建设部等分别提起行政复议，没有答复；他们转而向自贡市中级人民法院、成都市中级人民法院、北京第一中级人民法院提起行政诉讼，分别状告各级政府及其职能部门的行政不作为，但是，这些法院同样不予受理。2002年1月，1300多名农民的《行政复议申请书》向建设部邮发特快专递。按照《行政复议法》第17条，建设部收到行政复议申请后5日内，须作出是否立案的决定。5日内未被告知不予受理的，即视为已经受理，并在60日内依法处理。否则就是不作为及不履行法定职责，要承担法律责任。后经邮局查询得知，建设部在2月1日就签收了此邮件，但此后3个多月里都没有答复。好不容易等到8月，等来的却是建设部出具的一纸“行政复议中止通知书”。从刘正有们的维权经历可以看出，社会弱势群体的维权之路是多么的艰难而又成本高昂。

自2002年起，刘正有和他的同伴求助于经济、法律方面的专家学者、新闻媒体和社会各界人士。《南方周末》、《南风窗》、《中国改革》、《财经》、《政府法制》、《中国法制》、《中国经济时报》、《四川日报》、《华西都市报》等报刊和不少网站及国内外其他新闻媒体，纷纷表示关注，多家媒体先后派记者到自贡调查征地腐败大案及失地农民的生存状况，并作了大量客观、公正地报道。该案于2003年6月12日由中央电视台曝光，6月15日四川省政府派出调查组，该调查组不到失地农民中进行深入调查，了解民情、民怨、民冤，只是偏听偏信市委、市政府官员的假汇报，就做出结论：“高新开发区依法、按时、足额对被征地农民进行了补偿”。自贡市委、市政府官员得到省政府调查组的结论，对失地农民的合法权益和征地腐败问题，更加肆无忌惮、无法无天地进行报复，从暴打、抓捕、拘押，到逼死人命。导致连续发生“5·20”、“6·23”、“6·24”、“7·4”、“4·20”失地农民依法抗争群体事件。

刘正有的个人名片很独特，正面印着“四川省自贡市失地农民维权代表”和“中国新闻社《新闻周刊》2003年度十大维权新闻人物”；背面印着“维权案例简介”：“1、自贡市市委、市政府以”高新技术“开发为名，倒卖土地为实，非法占地1·5万亩，谋取暴利50亿元。造成3万农民失地、失房、失业

又失去生活保障。2、农民为了生存，保卫土地被权势集团动用警察先后抓捕 80 余人，被暴打致伤 40 余人，其中 8 人送医院抢救，拘留 24 人，被逼死 4 人。3、农民房屋拆迁费应得两亿多元，实际才得 3000 多万元，被权势利益集团‘低买高卖’政策克扣 1.7 亿元，凡是抵制该政策的公民财物被抢，房屋被爆炸毁废，至今流离失所，无家可归。苍天在上，你听见了失地农民的哭声，听见了他们的呼声吗？”

对刘正有提到的两笔巨额款项：一笔是土地差价 50 亿元，一笔是克扣房屋拆迁费 1.7 亿元，我想每一个有头脑的人都会追问：“钱到哪去了？”如果刘正有所说不实，自贡市政府就有责任出来说明事实真相，以正视听。然而，令人遗憾的是，我把《自贡市政府新闻办公室自贡高新开发区管委会关于 2003 年央视“6·12”报道后有关情况的汇报》及 8 个附件从头至尾认真看了一遍，也没看到有说服力的回答，反而使人疑窦丛生。

关于自贡市委、市政府违法违规征地案（以下简称“自贡案”）的媒体报道和专家评论已有很多，不需要我再赘述了。类似的案件在全国各地普遍存在，典型的如湖南嘉禾、河南郑州、江苏无锡、四川汉源、广西南宁、陕西西安、广东中山、河北定州、北京顺义，通过国内外媒体的报道已广为人知。据不完全统计，从 1997 年到 2004 年的 7 年中，全国有近 1 亿亩耕地被征用，有学者据此估算有多达 3 万亿元的土地差价被权势利益集团掠为已有。其直接后果是造成了 4000 多万徘徊在城市边缘的“失地大军”，他们的共同命运是——务农无地，上班无岗，低保无份，生活十分艰难。

著名经济学家吴敬琏早在几年前就指出：中国的改革要警惕落入“权贵资本主义”（*crony capitalism*，又译裙带资本主义或亲朋好友资本主义）泥坑的危险。2001 年 3 月，吴敬琏在《财经界》杂志撰文指出，“利益会把仇神召到战场上来”，市场化改革将会挖掉既得利益者寻租致富的安身立命基础，一定会遭到他们强烈的抵抗，中国的改革要警惕落入“权贵资本主义”泥坑的危险。文章称，中国已初步建立市场经济体制，但目前中国的市场经济体系离现代市场经济还有相当大距离。当前的经济体系还达不到现代市场经济的要求。因此，在推动经济改革和政治改革方面面临繁重任务。如果不能完成任务，

根据经验，我国的市场经济就有落入畸形的市场经济，就会成为所谓“权贵资本主义”。

吴敬琏先生言犹在耳，今日中国已深陷“权贵资本主义”（历史学家吴思命名为“资本-官家主义”）的泥潭。这个泥潭之深、之黑、之浊、之脏举世罕有其匹。为了帮助大家认识其真实面目，我就用白描的手法给它画个像：

一、权势集团利用国家权力，垄断各种稀缺资源，建立各种特权，疯狂地攫取财富。

刘正有对我说过一段很经典的话：“以前土匪抢老百姓的财产，是用‘枪’；现在政府抢老百姓的财产，是用‘章’；‘章’比‘枪’要厉害一万倍都不止。因为用枪抢人民财产是有限的，百姓还可以找政府请求救济；而‘章’的法力是无边的，受害人群是无限的，而且根本找不到人救济。”

据统计，国有银行每年新增贷款1·5万亿元左右，其中贷给国企的占整个贷款额70%以上，而国企效益并没有因为拿到大量贷款而好转，欠贷不还已经成为国企的惯例，从而形成了愈演愈烈的银行坏账。现在的国有银行坏账率，官方数字是10—20%，而国际机构和民间研究的估算则高达40%—50%。比如，据斯坦普评级公司（Standard & Poor's Rating Service）发表报告说，估计中国的四大国有银行50%的贷款都是呆账，总金额高达五千亿美元，大约占中国一年国民总产值的百分之四十。其中已经有相当一部分资产变成权贵们的私产而流失掉了，也就等于权贵们通过银行贷款这一中间环节来瓜分社会财富，然后转移到国外。

据《财经》杂志2005年第9期披露：从2002年4月绥化市市委书记马德倒台揭开盖子算起，发生在黑龙江省的官场大震荡已历时三年。粗略计算，其间共涉及不同级别的官员上百人：其中省级官员七人，省政协主席韩桂芝，省人大常委会副主任范广举、副省长付晓光、省检察院检察长徐发、省高级人民法院院长徐衍东、省委秘书长张秋阳、省委宣传部部长孙启文；省机关厅局级干部30余人，包括省政法委副书记徐春田、省人事厅长赵洪彦、省委组织部常务副部长王家刚、省司法厅厅长王滨起等关键部门的“实权人物”；市级领导若干，在黑

龙江省13个地级市领导班子中，目前已确认的，即有绥化、大庆、牡丹江、鹤岗、鸡西、佳木斯、双鸭山、七台河、黑河等九个市的市级主要领导十余人。此外，还有县处级官员多人。以原省政协主席韩桂芝为代表的腐败官员沆瀣一气，大肆卖官鬻爵，涉案总值达80亿元。据有关部门初步调查，仅韩桂芝一人在任黑龙江省委组织部副部长、部长、省委副书记期间，就利用职务之便，先后收受多人多次所送钱款共计950万元人民币，其中大部分涉嫌受贿。但是，据知情人讲，韩桂芝在位期间攫取的财富远不止此数。愈来愈多地证据表明，黑龙江省官场的腐败与疯狂不过是全中国官场腐败与疯狂的缩影。

二、设租寻租，政经结盟，权钱交易，以权圈钱，以钱买权，化公为私。

上个世纪70年代，关于腐败的寻租理论问世，并引起世界范围的反响。按照寻租理论的创始人美国经济学家塔洛克（Tullock）的说法，所谓寻租就是追求非生产性的利益，或者追求管制带来的价格差。后来，斯蒂格里兹进一步提出，寻租就是从政府那里获得特殊的好处。1986年诺贝尔经济学奖的获得者布坎南则认为，寻租是指那些本可以用于价值生产活动的资源被用在了决定分配结果的竞争上了。也就是说，由于政府干预和行政管制，抑制了竞争，扩大了供求差额，形成了差价收入——租金。大多数经济学家都同意这样的观点，“哪里有垄断、特权和管制，哪里就有租金”。贝克尔说：“腐败是政府干预经济的外在产物，对经济的控制越多，腐败也就越严重。”后来布坎南等公共选择学者在此基础上进行研究，提出了两个观点：一是寻租基本上是通过政治活动进行的；二是限制寻租就要限制政府。

寻租现象的根本特点就是权力与资本结合、权力与金钱交换。有了权，就有了钱，就有了一切。安徽省前副省长王怀忠贪腐案就很能说明问题。王怀忠在任阜阳市主要领导和安徽省副省长期间，索取、收受贿赂共计517万余元人民币。他还利用职务之便，为马某、杨某、倪某等人在贷款、房地产开发、土地批租等方面谋取不法利益，多次索取、收受对方现金共计317万元。王怀忠非法敛财，对其拥有的价值480余万元的财产不能说明合法来源。此案共追缴王怀忠家庭财产计人民币1059.64万元；金银首饰等物品162件（套）。此外，他还利用职务之便，通过直接干预、打招呼等方式为家人谋取利益，其妻韩桂荣从

中收受巨额钱款及两套别墅。其中，2001年11月，王怀忠为了“摆平”自己被调查之事，竟向私营企业主一次索取200万元，被冒充中央国家机关工作人员的骗子骗去120万元。他长时间将阜阳城区一些黄金地段出让的决定权垄断在自己手中，拒绝实行招标采购，并打着改革开放、发展经济的旗号，采取多种违规手段把个人意见上升为市委市政府意见；不经评估，低价出让国有土地；以种种理由和借口擅自减免土地出让金和城市建设配套费；擅自以经济适用房政策为房地产开发商提供优惠；随意决定出让土地位置和用途，为不法开发商谋取巨额利益，自己从中收受贿赂。如，不法开发商丁佩琦看中了地处黄金地段的阜阳少年宫的土地。王怀忠收取丁的巨额贿赂后，不顾市委常委会议的多次反对，擅自决定将少年宫土地交给丁佩琦开发，并授意了佩琦宴请有关单位领导吃饭，还亲自到场敬酒。之后，丁佩琦杜撰了一份“会议纪要”，称少年宫开发问题已由王怀忠在某酒店主持召开协调会进行了研究，决定在土地出让金收取、城市建设配套费减免等方面给予优惠。王怀忠竟签批了此“纪要”并以阜阳市委、市政府的名义下发，要求有关部门认真执行。由于王怀忠擅自减免土地出让金和低价出让国有土地使用权，造成国有资产流失高达13676.04万元。试想如果王怀忠及前述韩桂芝等贪官污吏不是手中握有政治权力并利用政治权力设租寻租、大搞权钱交易，他（她）们怎么能获取那么多财富呢？

三、打着党、国家、政府、改革、改制、兴建开发区、招商引资等冠冕堂皇的旗号，巧取豪夺，与民争利，明火执仗地掠夺民有财产与国有财产。

鲁迅曾说过，向来是曾经阔气的要复古，正在阔气的要维持现状，未曾阔气的要改革。后面这句话颇有深意，但不适用于权贵资本主义。权贵分子大多经常把“改革”挂在口上，打着“改革”和维护国家利益的旗号以售其私。

自贡案是攫取民有财产的典型案件。当地农民的土地和房屋从1993年至2005年先后被市政府、汇东高新技术开发区管理委员会征用，不给农民土地补偿，只给少许安置费和生活费，房屋拆迁实行“低买高卖”的土政策，政府官员从中牟取暴利。

截至2004年2月，中央政府共查出地方拖欠农民征地补偿费用接近人民币一百亿元（十二亿美元）。建设部的数字显示，去年上半年全国因征地、拆迁问题而上访的民众已超过前年全年一万八千多人的总数。

另据2005年6月4日出版的《瞭望新闻周刊》披露：“四川电力在‘改制’口号下贱卖十亿国有资产流失”。今年5月18日，四川省地方电力局政研室主任师级灵告诉该刊，四川被出售的地方电力国有资产，80%以上是在2002年电力体制改革以后进行的，有的甚至不对原有资产进行评估，疯狂贱卖。据不完全统计，截至2004年，以改制的名义，四川省已有28个县出售了地方电力企业国有资产，出售的地方电力总资产达48.4亿元。其中，四川省电力公司代管的县有11个，电力资产流失约有3.36亿元；水利系统管理的县有17个，电力资产流失约有6亿多元。

经济学家汪丁丁指出：中国目前的经济政策及各地政府以“招商引资”为宗旨的社会发展政策，已经相当严重地压低了劳动和土地这两类要素的价格。在这一点上，我承认，教科书经济学是正确的：要素价格的扭曲，通常是由政府行为造成的。比上述各类后果更为严重的是，我们各级政府的行为，由于普遍实行的“任期制”，由于市场经济的道德基础缺失，还由于无药可救的腐败，正在越来越“短期化”。以这种短期化的政府行为，欲纠正阻碍中国经济长期发展的要素价格的扭曲，实在是一件希望渺茫的事情。（《不要人为扭曲“劳动—资本”比价》）

四、权势集团掌控立法、司法与行政执法，贪赃枉法，欺压民众。

相当长的一个时期以来，通过大量案例使我发现，权势集团已经深入到国家政治生活的各个领域，他们已经自如地掌控了立法、司法和行政执法来维护自身的利益，并不惜使用国家强力机器和暴力来镇压民众的抗争。

例如陕北榆林、延安等地的地方政府从2003年3月起，以政府发文的形式，单方面撕毁当年与民间石油投资人之间签订的合营协议，限期强行驱赶民间投资者，稍有反抗即遭捆绑和逮捕。在各种压力和武力的胁迫下，至2003年6月，5000余口民间投资油井被全部收归县里所有。后由于上访压力和国务

院负责人批示，才允诺给予部分补偿。但补偿由政府单方估价，补偿额不足油井价值 20%，使得 95% 以上的投资者蒙受巨大损失（据估算约 70 亿元左右），而且强行把不愿领款的投资者抓起来领取补偿。今年 5、6 月间，榆林市政府又动用警察抓捕了包括北京律师朱久虎在内的九名维权人士。

2004 年 7 月，河南郑州市数千农民不满村官侵占农地，集体上访，遭六百多名警员发射橡胶子弹和催泪弹镇压，三十多名民众受伤。有报导指出，大陆平均每天发生一百六十宗民众骚乱。

2005 年 6 月 10 日，江苏省无锡市地方法院参与官商一体侵犯公民权利、违法暴力拆迁民房、掠夺公民私有房屋。无锡市滨湖区法院调集保安、民工、连同滨湖区法院民厅副厅长徐东红和当地派出所民警共三百人违法暴力强拆民房，陆志荣二百四十平方米的私有房屋被挖土机扒平。无锡市滨湖区人民法院对无锡市政府重点工程办公室起诉滨湖区长桥村高车渡 174 号村民陆志荣、徐素芳、陆文婷案，违法裁定、违法执行。该院（2005）锡滨民一初字第 546 号《民事裁定书》不经过听证、仲裁、不经过开庭审理、裁决的法律程序，把陆志荣、徐素芳、陆文婷的私有房屋“裁定”交由无锡市重点工程办公室拆除。陆志荣等向滨湖区法院提出复议申请，法院在原告和被告都不在场的情况下，私自作出维持裁定并由院长签发强拆公告。受害人陆志荣一家到无锡市中级人民法院上诉，遭到没有判决为由的拒绝。本案所指的“无锡市重点工程”，是未经国务院批准、大量占用农用地、民宅地的违法工程，这类工程以政绩工程、形象工程为特征。这些工程官商一体，法院公然加盟成为腐败之源。

2005 年 6 月 14 日《联合早报》报道称，在广西南宁暴力征地事件中，大批民众因抗议当地有关部门无理拆迁，与现场二千名警员发生冲突，一名民众死亡，多人被捕。警方更以催泪弹强迫多户居民迁出，现场采访的记者亦被有关人员拆胶卷。报道还说，南宁市兴宁区上海路、南京路围合区地段属一级商业用地，面积约三十亩，共有三百多户人家，当地居民大多代代相传居住在此地。去年三月，当地政府公然将市场价每亩五百万元的黄金地段按每亩十八万元「超低价」卖给开发商。地方政府事后贴出公文，要求该地段多幢楼房的居民在短期内全数迁出，居民认为政府此举与强行迫迁无异，便发起连串反拆迁行动，部分居

民更将反对无理拆迁标语挂在楼房外墙。期间多户居民曾遭人恐吓、甚至住所外门被破坏，但他们仍坚守自己家园。本月十日凌晨，数十部大卡车载 两千名警员和政府官员包围了南京路拆迁地段，被惊醒了的居民随即上前阻止，期间双方爆发冲突，一人在事件中死亡，数十人受伤。事後警员用催泪弹强迫多户居民迁出，并在该地段实施戒严。

五、内外勾结，贪污腐败，挥霍无度。

中国的官场腐败已演变成大规模、公开化、弥散型和制度性的社会之癌。香港《文汇报》报道，全国政协委员在两会上透露，据不完全统计，去年一年中国官方公车、招待、出国考察的花费，竟高达 7 0 0 0 多亿元人民币。

据《瞭望新闻周刊》近期报导：安徽省县委书记的敛财已到了肆无忌惮地步。近年来，安徽省定远县委书记陈兆丰，颖上县委两任书记张华琪、徐波，涡阳县委书记徐保庭等 1 8 个县（区）委书记（或离任不久而犯罪事实集中在县委书记任内的）因卖官鬻爵、贪污受贿、收受巨额礼金被查处。孙孔文在蒙城县委书记任内，月均卖官受贿竟超过 1 0 万元，短短两年多疯狂敛财 3 0 0 多万元。陈兆丰在定远县委书记 4 年任期内，因卖官受贿 9 0 0 多万元被查处。陈兆丰卖官受贿、来者不拒，“陈千万”的绰号早已街巷尽知。安徽省纪委的官员把这种现象产生的原因归结为：正是“绝大多数干部的沉默”，形成了这些贪官们腐败行为愈演愈烈的“黑色土壤”。据他们分析，知情、有据而沉默的背后有六种心态：

1、一边痛恨腐败、一边同流合污。他卖官敛财、我送钱升官，双方都达到目的了。参与了，不得不沉默。

2、他腐他的，我过我的，事不涉己。

3、怕遭报复，县委书记权力过大，批评他无异于以卵击石。

4、大家都睁着眼装糊涂、我何必做这个“出头鸟”？

5、抱着“法不责众”的心态，同僚们都送钱了，我也送钱；他们都沉默了，我也沉默。

6、曾经暗示过、试探性地批评过，但不起作用，索性就沉默了。反正反腐的责任又不是担在我的肩上，管反贪局的检察院不照样给县委书记送钱买官吗？

今年第6期《半月谈内部版》则披露了另一个典型案例：“一个房产商发迹：四名处座下水”。蒋万明原来是浙江省台州市黄岩区区长，丁连德是原区委副书记，池坚刚是原常务副区长，虞晓文则是台州下属温岭市原市委副书记。这些响当当的人物一度呼风唤雨，却自2004年下半年以来因涉嫌收受房产商巨额贿赂而纷纷落马。陈熙，浙江亿嘉房产开发公司董事长，一个看似普通的房产商人。正是他，将蒋万明、丁连德、池坚刚和虞晓文拉下了水。由于“搞定”了这么一批握有实权的领导干部，陈熙父子采取“空手套白狼”的伎俩，自卖自买国有资产，仅以极少的资金就获得了该公司85%的股份，一年后该公司的资产竟超过了15亿元。台州市纪委的一名干部表示，在“亿嘉案件”中，政府对稀缺性资源的配置权力过大，对微观经济活动的干预权力过大。在工程招投标、国有企业改制、土地出让和城市规划的时候，干部的一个决策往往能够对相关企业的效益产生至关重要的影响。1999年至2003年，黄岩区累计违反规定减免土地出让金一个多亿，其中仅蒋万民未经集体研究就批示减免、缓交土地出让金逾3000万元。

六、基层官员的犯罪化、流氓化和黑社会化

这一条是社会学家孙立平先生提出的。他所说的犯罪化不是指刑事或经济犯罪，而是指政府某些官员的行为本身就是以违法犯罪的形式进行的。例如，按照《行政处罚法》，省以下政府无权单独设定行政处罚，但为了“强化”地方或部门权力，一些地方政府的“红头文件”规定了名目繁多的处罚。这些规定其实全都是违法的，但这些政府正是以这种违法的手段在“执法”。一些以“红头文件”为指导的政府行为，有时其实是一种违法行为甚至是犯罪行为。它不仅造成社会秩序的紊乱，而且破坏了行政系统的社会公信力。如果这类现象发展下去，局部性的“西西里化”或“那不勒斯化”就可能出现。

2004年10月4日发生在陕西省“榆林三岔湾惨案”就是由当地政府招商引资，或搞开发区，不当征地引起的。三岔湾惨案涉及8个村两万亩林地。

榆林市政府为搞未经中央政府批准的开发区，将当地农民经过半个多世纪的改造，从沙漠变成的集体林地突然宣布为国有，每亩补偿农民劳务费500元，政府明码标价每亩35万元出售，至2004年开枪镇压时百分之八十以上的林地已卖出。在行政、法律所有救济均失败的情况下，三岔湾村民被迫采取了和平抵抗方式。榆林市政府采取了血腥镇压的行动，三岔湾惨案的四次镇压均由榆林市长王登记亲自部署亲自指挥，对一个3500口人的村子少则出动400名警力，多则出动近2000名警力，其中两次雇用社会流氓冒充警察。最后一次镇压出动1600名警察并公然开枪，造成20多人受伤，30多人被捕，10多位村民代表被判刑，最高刑期达15年。

据国际媒体报导：今年3月30日，西安市莲湖区所属拆迁办公室，联合黑社会及体工队，对北马道巷居民刀棍相加造成十多人伤残。3月30日上午11点钟左右，西安市莲湖区拆迁办公室总指挥姚晓玲、副总指挥马龙召集、雇用120多人，包括黑社会人员、民工和体工队成员，开着挖掘机前往莲湖区北马道巷，强行拆毁居民胡坤芳、李国庆、贾利君等30多户居民的门面房和住房。这批强行拆迁的人员手持菜刀、镐把等凶器，冲进被强行拆迁的住户家中，声称“谁妨碍拆迁我们就收拾谁”，于是见人就打，见人就砍。有些劝阻他们行凶的过路者，同样遭到毒打致伤。人大代表马文宝指其违法惹恼官府处境艰难。（博讯2005年4月05日）

今年6月11日（端午节），河北省定州市绳油村发生了一起震惊中外的大惨案。绳油村的数十名农民因反对低价征地，在荒地窝棚里“死守”土地。6月11日凌晨，这些农民遭到了200多名头戴安全帽、身穿迷彩服的男子手持猎枪、刀棍、灭火器等突袭，造成6名农民死亡，51人受伤送院，其中8人尚未脱离危险期。据《新京报》报道，亲历袭击事件的10余名村民说，上述事件是发生在11日凌晨4点半，当时有二三百名头戴安全帽穿着迷彩服的青年男子手持猎枪、钩刀、棍棒、灭火器，向居住在荒地窝棚里的村民发动袭击。《新京报》报道说，有数名村民回忆说：当时大约凌晨4点半左右，天色正开始破晓，约二三百人突然从五辆大卡车上跑下来，冲到村民们居住的窝棚一阵乱砸、乱砍。据村民介绍，袭击约持续了一个多小时。此后村民们拨打了120和110求救，

耐人寻味的是，6个小时之后警方和医疗人员才到达现场。六位死者分别是，牛顺林、牛同印、牛占保、牛成社、侯同顺、赵英志。

据知情人介绍，河北省国华定州电厂向定州市征用土地1748亩存放煤渣，并向定州市实际支付了征地费用5929万元。国华定州电厂为此于2004年4月5日向当地村民发放了《关于灰场建设征地费用有关情况的说明》。可是，平均每亩3万3千900元的征地费，到基层时只剩下1万5千。而绳油村的村民却一分钱也没有拿到，因为他们要看征地合同，却被拒绝。为了保住这些耕地，几十名、上百名村民，风雨无阻，看护在地里，整个村子为此付出了不小的代价：村支部被解散，村委会几乎瘫痪，村民中有4人因“破坏发展环境”被拘留，5人被打伤，多人被法院传唤，有段时间，村民外出也受到限制。

绳油村农民的这种遭遇，可以说太普遍了。自己的承包地被征用后，见不到征地合同，只有一张几行字的补偿说明。要，就领钱；不要，什么文字的东西也没有了。不让出土地，就“强制执行”，轻者遭受皮肉之苦，重则去过牢狱生活。这就是要看征地合同以维护自身权利的农民的结局。

近年来，官员的犯罪化、流氓化和黑社会化有逐渐走高之势。如原贵州省委书记刘方仁就曾与黑社会团伙大佬陈林打得火热，在他的庇护下，陈林放肆地发展黑社会性质团伙、组织妇女卖淫、赌博、贩毒、贷款诈骗、偷税漏税……并且公开干预官员的任免，号称“地下组织部长”。还有新近发生的河南省副省长吕德彬串通新乡市委副书记尚玉和雇凶杀妻案（网上有一说是尚玉和又委托了新乡市公安局一名副局长，这位副局长找来两个杀手，趁其妻去南阳途中下手，并将尸体大卸十块，抛尸水库。）。

七、社会两极化与贫富悬殊

唐代大诗人杜甫在《自京赴奉先咏怀五百字》中有两句诗被称为“响彻千古的名句”：“朱门酒肉臭，路有冻死骨。”不幸的是，在时过一千二百多年后的今天，诗人所控诉的现象依然存在，并形成鲜明对照。

新华社消息说，国家统计局城市社会经济调查总队日前对全国 5 4 0 0 0 多户城镇居民家庭抽样调查资料显示，中国居民收入存在 6 大差距，1 0 % 居民占有 4 5 % 城市财富，而财富最少的 1 0 % 居民，只占有全部城市财富的 1 . 4 %。贫富差距增大已成为今日中国不争的事实。在中国现代化进程中，财富的原始积累成为一个发展的重要标志，但是整体社会的福利制度仍然并不完善，在这种局面下出现的贫富差距，最危险的是有可能造成社会新等级的形成，和社会各个阶层之间对抗的可能性增大，以及人们对于社会道德、生活规则 and 法律的信仰缺失。（6 月 1 9 日《新京报》）

台湾《联合报》6 月 2 0 日消息，中国大陆人口与经济学家警告说，反映中国大陆贫富差距的基尼系数已超过国际公认的 0 . 4 警戒线，贫富差距问题十分严峻。基尼系数是全球经济学家和社会学家为研究贫富差别问题，而创建的一套预警机制，是全世界公认衡量贫富差别是否适度的标竿，0 . 4 正是它的“警戒水位”。长期从事居民收入分配研究的顾严和杨宜勇两位专家最近表示，去年农民增收较快，但城镇居民收入差距的扩大势头却没有得到有效遏制。城镇居民高收入组的收入增长显著快于低收入组，有六成城镇居民的人均可支配收入达不到平均水准，城镇居民的基尼系数会超过 0 . 4 5，这些因素导致城乡整体的基尼系数继续上升并达到 0 . 4 6 5。他们认为，2 0 0 5 年农民增收速度有可能出现下降，城镇居民内部收入差距会进一步扩大，基尼系数将迅速逼近 0 . 4 7。

中国国家统计局调查指出，二〇〇三年占总体百分之二十的最高收入组，家庭人均可支配收入，为一万七千四百七十二元人民币，比上年增加二千零一二元，增长百分之十三；占总体百分二十的最低收入组家庭人均可支配收入为三千二百九十五元，比上年增加二百六三元，增长百分之八点七。民众平均生活虽然优化，但贫富差距明显扩大。差距最大的江苏省，其城镇居民收入差距已高达十点七倍，超过全国平均水准的一倍以上。调查结果显示，去年高、低收入组的人均收入比例为九点五比一，比前年九点一比一扩大，显示包括农民的弱势群体进一步分化，贫者愈贫的可能。

八、社会不公正现象日趋严重

中国社会充斥着严重的不公正现象，诸如城乡不公、分配不公、司法不公、教育不公、医疗不公、选举不公、参与不公、权利不公等等。这些由于制度安排不合理造成的社会不公正现象，给整个社会与绝大多数社会成员带来了极大的和难以补偿的伤害。

举例来说：今年5月23日，北京青少年法律援助与研究中心出台了一份名为《中国农民工维权成本调查报告》。报告执笔者肖卫东说，“根据全国总工会不完全统计，到2004年11月中旬，全国进城务工的农民工被拖欠的工资约有1000亿元。根据我们的结论，为了索要这1000亿元欠薪，社会至少要付出3000亿元的成本。”也就是说讨薪成本三倍于收益。（讨了不足1000元的工资，完成所有程序，农民工维权需要直接支付至少920元的各种花费；花费时间至少11-21天，折合误工损失550-1050元；国家支付政府工作人员、法官、书记员等人员工资至少是1950-3750元。综合成本在3420元-5720元之间。“从劳动监察、劳动仲裁到诉讼，农民工要付出巨大的经济成本、时间成本，还有政府成本和法律援助成本。一般情况下，讨薪1000元需要付出综合成本至少3000元。这还是保守的计算。根据对17个案例的调查情况来看，每个案例的维权综合成本都超过1万元。”

肖卫东说，许多农民工不愿意通过劳动监察、劳动仲裁及诉讼等合法方式解决劳动争议，而选择绑架、堵路、跳楼、爬塔吊等暴力、极端手段维权，原因之一便是维权成本过高。而有的人在付出巨大成本后权利仍然得不到维护，或是处理结果不能弥补他们付出的成本。

著名经济学家杨小凯先生在《好资本主义和坏资本主义》一文中指出：“笔者年轻时认为发达国家经济的成功是资本主义的成功。但是看的书多了，发觉西班牙、南美的坏资本主义，中国明、清的坏资本主义（又有人称之原始资本主义或商业资本主义）却不能产生成功的经济发展，因此认识到成功的经济发展不但需要自由市场和资本主义经济，更需要适当的政治和法律制度。”他所说的“坏资本主义”的特征是政治垄断、政府机会主义、官商勾结、分配不公和随意的侵犯私有财产等。因此，本文论及的权贵资本主义就是坏资本主义之一种。

中国近半个世纪以来，从国家垄断、政府拥有绝对权力的坏社会主义演变为国家垄断、政府拥有绝对权力的坏资本主义，改变的只是经济结构与社会形态，政治制度的基本架构依然如故。症结在于执政党囿于私利顽固地排拒政治改革与宪政民主。如今洪水滔天，民怨沸腾，执政者若效法路易十四，死守旧制，抱残守阙，妄自尊大，则必将成为民族的罪人，迟早会受到历史的审判。

2005年6月22日

无法无天的陕西地方政府

——评陕北民营油田行政侵权事件

发生在陕北民营油田的行政侵权事件与陕北民间石油投资人“保井维权运动”（以下简称“陕油案”）已持续了两年多时间。据维权人士介绍，“陕油案”涉案地域广阔（延安、榆林2市15县）、涉案人数众多（1000多家民企6万多投资人10多万利益相关人）、涉案资产庞大（2003年价值70多亿，现值140亿以上）和涉案行业为高度垄断（石油）产业。上述规模特点使得“陕油案”成为海内外持续关注的聚焦点。

关于“陕油案”的来龙去脉，近日看到全国政协委员、中国民（私）营经济研究会会长保育钧先生写的一封信，觉得简明扼要，谨将相关部分摘录如下以供参考：

“（一）1994年，在国务院领导的支持下，中石油同陕西省政府签订协议，划出1080平方公里让陕北各县自行开采石油，支援地方建设。陕北二市十五县随即招商引资，由各县钻采公司同投资者联营打井采油，并签订了合同，履行了合法手续。

（二）当地一些干部见采油有利可图，也以各种不同方式参与，或打井，或入股。少数人偷运偷炼，一些地方秩序混乱，资源浪费现象严重。

（三）1998年国务院38号文件出台，中石油一分为二。北方的中石油长庆公司不断向中央有关部门反映油田混乱状况，要求收回油田，收回油井。1999年中央几个部委联合发文（1239号），要求陕西省政府收回油井后归并到中石油长庆公司。

（四）陕西省政府不满1239号文件的意见，不仅没有执行，反而进一步加大招商引资力度，甚至批准当地农民集资打油井；一些地方干部趁机把自己的油井卖给农民。到2000年，陕北民间油井已达5000余口。民间投资促进了油田建设，油产量在几年之内增加了15倍，地方税收大大增加。

（五）中石油长庆公司对陕西省和陕北地方政府的做法不满，通过多种渠道对陕西省和陕北地区施加压力，迫使陕西落实1239号文件，把地方油井收归中石油长庆公司。

（六）陕西省政府在上面的强大压力下，迅速改变态度，下决心抢在中石油之前先把民间投资的油井收归地方政府所有（延长公司）。于是从2003年3月起，陕北两市15县均以政府发文的形式，单方面撕毁当年的合营协议，限期强行驱赶民间投资者，稍有反抗即遭捆绑和逮捕。在各种压力和武力的胁迫下，至2003年6月，5000余口民间投资油井被全部收归县里所有。后由于上访压力和曾培炎副总理批示，才允诺给予部分补偿。但补偿由单方估价，而且强行把不愿领款的投资者抓起来领取补偿。不足油井价值20%的补偿，使得95%以上的投资者蒙受巨大损失（据估算约70亿元左右）。

（七）现在陕北油区的情况是：一方面县级公司弹冠相庆，名曰收归国有，实为县里干部所有；另一方面广大油农欲哭无泪，上告无门。他们既失去了地，又失去了油井，还欠下了大量债务，面临严重的生存危机。在这种情况下，陕西省政府为防止他们上访，先声夺人，抢在“两会”之前，通过人民日报2月19日一版头条的虚假报道，再次诬告他们为非法油井，这种激化矛盾的做法，真能构建和谐和谐社会吗？“（陕北石油业主维权：全国政协委员保育钧向相关部门致书 博讯2005年6月06日）

不容否认的是，民间投资参与陕北油田开发给当地石油产业的发展与经济建设、财政收入作出了非常大的贡献。1958年延长油矿由石油部下放给陕西省时年产量仅有4万吨，到1990年，经过32年地方国营开采达到年产40万吨，民企参与油井开发不到10年，现陕北石油年产量增长到600万吨。民间介入有力地促进了该地区经济发展，据榆林市靖边县统计，该县财政收入5年间就从500万元增长到2.5亿元，主产油县80%的财政收入来自民企石油业。

榆林市委、市政府的汇报提纲中也写道：“1994年4月，中国石油天然气总公司与陕西省人民政府签订了《关于开发陕北石油资源的协议》（简称4.13协议），确定从长庆油田和延长油矿划出1080平方公里，以委托、联合等方式交由延安、榆林有关县区组织开发，并将靖边以南的3500平方公里定为长庆油田和地方的联合勘探开发区。由于当时我市各县钻采公司资金不足，技术缺乏，就借鉴中央石油企业”联合打井，区块委托，油井承包“的做法，采取招商引资，出让井位的方式，引进联营单位参与石油开发。至2000年底，共引进各类投资主体近500家，打油井2777口。历史的、客观的看，引进联营单位参与石油开发，对解决地方石油企业投入不足，增加财政收入，促进石油工业和区域经济发展起到了积极的作用。”

既然是一件利国利民利地方经济的大好事，陕西当地政府为何翻来覆去、出尔反尔、与取与求呢？政府行为的症结何在呢？在此，我想发表三点评论：

评论之一、侵犯私有产权 行政违法违宪

私有财产权是现代文明社会的基石。中国现行《宪法》第十三条明文规定：“公民的合法的私有财产不受侵犯。”“国家依照法律规定保护公民的私有财产权和继承权。”榆林市委、市政府的汇报提纲中的辩称，根据《矿产资源法》规定：“矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权”。并以此作为把民间投资的油井收归地方政府所有的主要依据。这不是出于无知就是有意混淆是非。在现代经济学里，所有权与产权，原本就是两回事。一项物产，所有权可以属张三，产权却可以归李四，两者不仅能够分离，而且还并行不悖。举例来说，银行的信贷资金，通常来自储户存款，这些资金的所有权，无疑是储户

的。可为何银行发放贷款时，却不须征得储户同意，而完全按自己的意愿行事呢？原因是银行通过支付利息，从储户那里购得了资金的产权。从这个例子可以看出，产权的确不同于所有权，可以各有所属。由此推理，一项物产所有权公有，也不会排斥它的产权私有。所以，国家享有矿产资源的所有权，并不能排斥、更不能据此否认民间资本通过合法投资油井所取得的私有产权。产权有别于所有权，主要在于所有权强调的只是归属，是法权；而产权则是指除了归属权之外的其他三项权利；即财产的使用权、收益权与转让权。宪法是国家的根本大法，公民的私有财产权是受宪法保护的。因此，侵犯公民的私有产权，就是违反宪法的行为。

同时，根据我国法律不允许国家机关直接从事经商的规定，陕西省三级政府只是中国石油天然气总公司委托的组织者，不能成为直接开发经营者。根据我国《合同法》的规定，陕西省三级政府与陕北民营石油企业的签约行为应当视为委托与被委托的合同关系，中国石油天然气总公司与陕北民营石油企业才是合作开发石油的合同主体。中国石油天然气总公司对外与陕西省三级政府签订委托协议，陕西省三级政府进而与民营投资人签订合作开发石油协议，应当是中国石油天然气总公司对外经营行为的表现，陕北民营石油企业的投资开发行为不是独立的行为，属于合同行为，是中国石油天然气总公司对外经营行为的延伸和表现形式。陕西省三级政府动用行政强制手段干预合法的合同关系，这种具体行政行为属于超越行政职权的行为。我国《合同法》规定，在协商不成且没有约定仲裁的情形下，对合同解除的管辖权归属人民法院。行政机关如果单方强行以具体行政行为解除合同，即构成越权干预合同纠纷的行政违法行为。由此可见，本案中，陕西省三级政府动用行政权力，以单方、暴力的具体行政行为强行解除合同，接管合同关系对方的油井资产是明显的越权干预合同纠纷的行政违法行为。根据我国《行政诉讼法》关于超越职权的行政行为应当撤销的规定，陕西省三级政府实施的越权干预合同纠纷，强行接管民营油井的具体行政行为应当依法被法院判决撤销。

陕西省地方政府强制接管民营油井的行为是典型的违法行政，是无法无天、无视宪法权威、肆意侵犯公民私有财产权的犯罪。民间石油投资人保卫私有产权和自身合法权益的抗争则是合乎宪法和法律的公民维权行动。

评论之二、政策朝令夕改 政府与民争利

当初陕北油田向民间开放，是在当时的中央政府领导人支持下，由中国石油天然气总公司和陕西省政府于1994年4月13日签订协议，“划出1080平方公里委托地方各县开采”，各县政府因此制定了“招商引资”的优惠政策，同民营企业签订合同后民间资本才进入开采领域。所谓“陕北石油私人擅自开采”的说法系属讹传，经维权人士调查，陕北没有一口油井是未经批准擅自开采的。

民企参与石油开采的惊人成就让中石油对陕北这块先前并不看好的“低渗透油田”有了新认识，中石油长庆局为了收回油田，不断向中央反映陕北地方“开采混乱”，导致了1999年12月1239号文件的出台。该文件要求“所有正在为勘察和开采活动进行的钻井、测井、试井、压裂、修井等作业必须立即停止”，对已参与投资的民营企业要采取“收购”、“资产入股”和“评估购买”等办法，将其油井全部收归中国石油。陕西省政府不满1239号文件的意见，不仅没有执行，反而进一步加大招商引资力度，甚至批准当地农民集资打油井；一些地方干部趁机把自己的油井卖给农民。中石油长庆公司对陕西省和陕北地方政府的做法不满，通过多种渠道对陕西省和陕北地区施加压力，企图把地方油井收归中石油长庆公司。迫于压力，陕北地方政府以“整顿”为名，抢先下手和中石油展开民营油井这块肥肉的争夺战。陕北地方政府利用其有利条件捷足先登，2003年3月至6月，自安塞县始，政府在未与民营企业进行任何协商、不给予任何补偿的情况下，仅凭一纸公告，就由县委书记冯毅带队，全县党政机关、人大、政协、公检法司总动员，警察保驾，以强大的声势和威慑力量强行驱赶民营油井投资者，稍有反抗，即被逮捕。就这样，陕北延安、榆林2市15县价值70多亿元的油井资产，迅速被收归各县政府“国有”了。后由于上访压力和国务院领导人批示，才允诺给予部分补偿。但补偿由单方估价，而且强行把不愿领款的投资者抓起来领取补偿。不足油井价值20%的补偿，使得95%以上的投资者蒙受巨大损失。

民营油井投资人石秀成说：“政府突然收回了我这四口油井，赔偿还不到20%。收井时，动用了警力。不说价大价小，就抢走了，使我家欠有80万元的

高利贷。要是不收，我今年就还完了贷款，还有油井。这就逼得我走头无路”。

“我认为现在的市、县政府就是当年的秦始皇，残暴得很，动不动就抓、关、打。说话不算数，自食其言。人民群众怨声载道。侵犯了人权，违法违宪，毁了党的形象，人民群众都说没共产党了。陕北是这样。如果全国都是这个样，就不得了。秦王朝不强大吗？从焚书坑儒到刘邦坐咸阳只用了四年时间，这不是很危险吗？我们党不就会断送到这些人手里吗？”

“未收井前，群众管理油井是为了切身利益，各项措施都赶得上。政府收这个税那个费、监督污染等，各方面压力大，所以境况可观。不但政府财政每年收几个亿，而且群众也随着富起来。市场是红红火火的，楼房一天一涌现。现在是死气沉沉，关门闭户。原来的大酒店，灰尘有几分厚，全是蜘蛛网。群众是悲悲哀哀。收井以后是一团糟，两受害一沾光：什么人受害了，广大人民群众受害了，生活无着落，拖了一堆帐；国家受害了，卖了多少钱，国家没得到，每年财政几个亿得不到了。钱哪里去了，全让一沾光沾完了。是谁沾了？是贪官污吏沾完了”。

这种“国有化”行动，把投资油田有望脱贫的6万多陕北农民推向了苦难的深渊。据调查，陕北民营石油投资者当中，具有一定规模的企业家不到10%，而90%是当地农民。油区几乎所有农户都倾其所有投资油井了，不少人借了大量外债，油井被政府没收后，他们当中的许多人背负几十万乃至几百万的债务，逃债他乡、妻离子散。导致：“一方面县级公司弹冠相庆，名曰收归国有，实为县里干部所有；另一方面广大油农欲哭无泪，上告无门。他们既失去了地，又失去了油井，还欠下了大量债务，面临严重的生存危机。”（保育钧）

天下哪有这样的道理？你不愿开采的时候，就制订政策招商引资，鼓励民间资本投资开发；等到人家历尽艰辛、投入巨大、开始收益了，你就翻脸不认人，又制订出完全不一样的政策，把人家辛辛苦苦创造的财产收归已有，还不准人家申诉。难怪民谣说：“共产党的政策象月亮，初一十五不一样。”

评论之三、采用专政手段 镇压公民维权

宪法规定：“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。”“国

家尊重和保障人权。” 温家宝总理在今年人大的政府工作报告中指出：各级政府要提高依法行政能力，贯彻依法治国方略，加快建设法治政府。要做到有权必有责，用权受监督，侵权要赔偿。陕西地方政府置若罔闻，我行我素，无法无天，公然采用专政手段对付民众的维权行动。

据首都师范大学郭海燕教授在陕北民营石油企业行政侵权救助策略研讨会上的发言介绍，陕西地方政府运用国家机器，残酷镇压要求与政府对话以和平的方式解决陕北石油侵权问题的民间投资者，滥捕无辜，横加迫害，他们的所作所为，已经不光是违法行政的问题了，已经演变成对我国宪法和法律的粗暴践踏和公然挑战。他们在没有任何法律手续，不出示任何法律证明文件的情况下，拘捕合法执业的有国家认可资格的律师，公然抢夺律师的办公电脑和法律文书资料，无视和对抗宪法与法律已经到了肆无忌惮的地步。在我国，所有的权力都应该受到监督。不受监督的权力是危险的权力，绝对不受监督的权利肯定是腐败的权力，是与民为敌的权力。陕西某些地方政府已经把人民给予他们的权力，变成了这种肆意践踏人民、残害人民的暴力。在任何地方，没有法律的政治都是无序的政治，而无序的政治是危险的政治，这种危险的政治必然给国家和公民带来灾难。

64岁的老党员、老干部冯孝元因富有工作能力、为人正直、处事公平，被推选为靖边县诉讼总代表。冯患有严重的肠胃炎，在西安和政府对话期间每天都要到医院输液。冯被警方带走时，连鞋子都没让穿，一位64岁重病在身的老同志光着双脚走到车上，从西安被押回靖边县，被投入靖边县拘留所，警方出具了一份“涉嫌扰乱社会治安罪”的《刑事拘留证》，不允许亲人朋友探视，不允许到医院治疗。5月16日，重病中的冯孝元又被警方转移到定边县拘留所关押。

私有石油企业主任光明说：“2003年政府强制没收我的油井。让我签字时我不签。8月2日，说我们对抗政府，扰乱社会秩序，把我们抓进去了，先是常务副县长张林生打电话，让我们回来领兑付款。8月2日晚上8点就把我从家里抓走了，12时押到县城公安局戴上手铐。我身上仅带了200元钱，也让姓田的民警拿走了，他拿了我的钱还说：“这是你情愿给的，不是我自己拿走的，我们吃饭去了”。最后给戴的手铐换了个姿势（背铐换成前铐，铐在椅子腿脚上）这才难受得不那么厉害。”以后他们又给我戴上了脚镣。8月13日，我戴着

手铐，脚镣，被几个警察从看守所提到公安局，到公安局时我说：“油井你们共产党收了算了。人都坐禁闭了，油井还有什么用’？当时几个公安干警一把就把我扔到车上去，我的亲人看到我这样，父母大声痛哭，妻子患有吹风性心脏病，当时就昏死过去，儿子也在大哭。以后又把我提到钻采公司，捺了手印，同意兑付。有些字都是他们代我签的，以后又押回到看守所。9月2日取保候审，把我放了出来，当时交了5000元押金，但是只开了3000元收据，2000元不知去向”。“关了三十天，出来后至今一年了，我心里都不解恨，我从肉体到心灵都受到摧残”。“张林生、谷锦岗（财政局长）、葛守礼（乡党委书记）他们四个人负责我四口油井的兑付工作。他们为了完成任务，是什么手段都会用的，哪管人的死活！”“我现在是有家不能回。妻子现在打工谋生（给人做饭），儿子硬撑着在上学。我个人欠帐有二三十万元，亲戚也是欠帐把钱借给我，三角债，总共算下来有七八十万元的帐”。“出狱后，看见自己经营的油井让别人在那里胡折腾，心里的滋味一下难以说出来，说句粗话，就像是眼看着自己的婆姨被人强奸，我的井就在我自己的院子里”。

据媒体报道，截止6月8日，“陕油案”被抓捕的维权人士有：

冯孝元：64岁，中共党员，靖边县诉讼总代表。5月14日在西安被榆林市警方抓走，以“涉嫌扰乱社会治安罪”刑事拘留，现扣押在定边拘留所；

仝宗瑞：46岁，内蒙古呼和浩特市人，捷迅陕北石油开发公司办公室主任，5月14日被榆林市警方以“涉嫌扰乱社会治安罪”刑事拘留，现扣押在定边拘留所；

张万兴：定边县民企诉讼总代表，55岁，定边县人，5月15日被定边警方抓走，处以刑事拘留，现于取保候审中。

王志军：靖边县青阳岔油农，诉讼代表，5月23日被抓捕，现被拘留中；

袁佩祥：靖边县青阳岔油农，维权人士，5月23日被抓捕，现被拘留中；

任光明：曾经于2003年7月被抓做过31天监所，带着手铐脚镣被强迫在补偿兑付单上押手印的靖边县投资人。这次作为诉讼代表又被抓捕，以“涉嫌扰乱社会治安罪”被刑事拘留。

马成功：54岁，靖边县人，在靖边县、安塞县均有石油投资，2003年因从事维权被安塞县抓捕过2次，均坐过15天拘留所。近日第三次被抓捕。

朱久虎：北京杰通律师事务所律师、陕北石油民企诉讼代理主办律师。26日凌晨1点左右在靖边被榆林警方带走，随后被刑事拘留。6月3日，北京律师以被委托人的名义到榆林要求会见被刑事拘留的朱久虎律师，榆林有关部门拒绝允许会见，但承认朱久虎律师被他们抓了，罪名是“涉嫌聚众扰乱社会秩序”和“非法集会”。

陕西地方政府公然为了自身利益，赤裸裸地动用公权利滥抓滥捕、掠井掠油、镇压民间维权人士和当地油农，究竟置宪法和法律于何地？置人权于何处？置人民的利益于何处？这等超越“秦皇汉武”的暴行不怕遭天谴吗？

《国语》中记载着这样一个历史故事：周王朝的时候，周厉王暴虐成性，国人多有批评。召公告诉他，人民痛苦不堪，颇有怨言。厉王听后大怒，专门派人去监察批评者，发现后就抓来杀掉。于是，人人恐惧，不敢说话。厉王闻之大喜说，看谁还敢批评我。召公又对他讲：你这样做是错误的，“防民之口，甚于防川。川雍而溃，伤人必多；民亦如之。”厉王自以为枪杆子在手，根本听不进去。结果三年后就被人民推翻了，“流王于彘”。

陕北油田事件原本并不复杂，只要地方政府依法办事，秉承善意和负责的态度，认真与有关各方协商对话，妥善处理各方面的利益关系，是不难解决的。问题发生之初，就有多位专家指出，用股份制的办法解决陕北油田问题，既能保护投资人的权益，又可促进油田健康发展，完全符合改革发展的大趋势。陕北地方政府却利字当头，一意孤行，不采取任何积极有效的办法，并堵死了协商对话之路，强制实行没收财产、暴力镇压的非法之举，其根本原因在于：他们要以“整顿”为借口，抢在中石油行动之前把油井收归地方所有，当油田收归地方“国

有”之后，他们就好在“维护国家利益”的旗号下为一部分官员谋取私利，中饱私囊。

党治国先生说得好：“陕北民营石油企业，就是中国所有民营企业的命运在不同程度上的缩影，具有非常典型的意义。现时中国市场经济与计划经济、改革与反改革、保护私人财产与侵犯私人财产、法律与长官意志、真理与权力的较量，斗争的焦点都集中在陕北油田事件上，可谓‘决战在陕北油田’”。因此，发生在陕北油田的民间石油投资人的“保井维权运动”其意义当不在上个世纪初年的“保路运动”之下。

2005年6月8日

人权入宪，民权沦陷

——评浙江东阳画水镇与龙泉姚坑村村民维权事件

从法治建设的角度来看，2004年度的最大进步当属“国家尊重与保障人权”载入中国宪法。曾几何时，人权还被当作资产阶级的专利横遭批判与践踏。而今天，人们已看到愈来愈多的中国人以宪法中的保障人权条款为武器毅然走上公民维权之路。

“人权入宪”包含了对于公民基本权利的更全面、更明确的宪法保障。所谓公民的基本权利，概括地讲有这么几大类：一是平等权，包括法律适用上的平等与法律内容上的平等，形式上的平等与实质上的平等，这是基本权利体系中首要的、基础性和前提性的权利；二是政治权利，包括选举权与被选举权、表达自由、监督权等等，这是公民追求社会发展、实现高层次需求的重要渠道；三是精神、文化活动的自由，包括宗教信仰自由、文化活动自由、通信自由与秘密等等；四是人身自由与人格尊严，这是最古老、最经典的基本权利，也是易于受到伤害的一类基本权利；五是经济社会权利，包括财产权、劳动权、休息权、生存权、受教育权、迁徙自由权等等，这是发展较快的基本权利；六是获得权利救济的权利，

包括申告权、求偿权、求助权等等，这也是现代发展迅速的一类权利，也是基本权利的保障机制。七是晚近逐渐凸显的人权，如环境权、发展权、知情权、隐私权以及社会人权、集体人权等。这些权利群构成了我国公民的宪法权利体系。

“人权入宪”意味着对于各类国家机关和政府官员乃至执政党提出了新的要求，因为按照宪法规定“任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”宪法中增加“国家尊重和保障人权”的规定，这对于促使国家与政府进一步尊重公民权利具有重要意义，因为它明确强调“尊重与保障人权”的主体是“国家”，这就将“尊重与保障人权”规定为国家的“宪法义务”。“尊重”主要是对国家机关和政府官员提出一种消极的要求，而“保障”则是对国家机关和政府官员提出积极的要求。也就是说，各个国家机关必须在自己的职权范围内，设计必要的制度、采取有效的措施，保障公民的自由和权利不遭受侵犯；如果公民的自由和权利遭到非法的侵犯、限制和剥夺，则需要为公民提供及时的救济，使公民迅速地恢复自由、重新行使权利。

“人权入宪”标示着中国开始走向接受普适价值、认同政治文明的康庄大道。请注意，我这里使用的是“开始走向”，与“万里长征迈出了第一步”的意思差不多。人权与自由、平等、博爱、公平、正义并非某个阶级或共同体的专利品，而是现代社会举世公认的具有普适意义的基本价值。人权的内容不是由宪法所决定的，即不是“法赋人权”，而是“天赋人权”，每个中国人都拥有造物主所赋予的与生俱来、不可剥夺的生命、自由与追求幸福等权利。宪法只是保障人权的一种最基本的手段。现代宪法的核心价值理念，即保障公民权利，规范公共权力。“人权入宪”既体现出对公民权利保护制度的宪法调整，也反映了政治文明建设的要求。

当然，也不要把“人权入宪”的意义渲染得太过分，正如有学者指出的，其在当下“宣示意义大于操作意义”，搞不好还会变成“一张空头支票”。在“人权入宪”一年后的今天，值得我们严肃思考与努力践行的是：“用宪法守护中国人的权利”（范亚峰）。

何兵先生在《实现公正，即使天塌下来》一文中讲过一个发生在英国的故事：

200多年以前，一位黑奴被从非洲带到了伦敦。在那里，他伺候主人近两年后潜逃了。主人抓获了他，给他戴上镣铐。事件被交付给曼斯菲尔德法官——英国法治史上一个里程碑式的人物。全国都关注着这一案件，因为当时在英国有约15000名奴隶，每个奴隶价值50英镑。如果奴隶们都获得自由，奴隶所有者将损失75万英镑——这在当时是一个很大的数字，而法律并没有禁止奴隶买卖。曼斯菲尔德法官这样判道：

奴隶制度的状况是如此丑恶，以至除了明确的法律以外，不能容忍任何东西支持它。因此，不管这个判决造成何种不便，我都不能说，这种情况是英格兰法律所允许和肯定的。因此必须释放这个黑人。……每个来到英格兰的人都有权得到我们法律的保护，不管他在此之前受过何种压迫，他的皮肤是何种颜色。英格兰自由的空气不能让奴隶制玷污！

15000名奴隶成了自由的人，尽情地呼吸着英格兰自由的空气。

禀承英国自由和法治的优良传统，英国当代最为著名的法官——丹宁勋爵在其法官生涯中，一再阐明这样的立场：

宪法不允许以国家利益影响我们的判决：上帝不让这样做！我们决不考虑政治后果；无论它们可能有多么可怕：如果某种后果是叛乱，那么我们不得不说：实现公正，即使天塌下来。

丹宁勋爵还曾语重心长地告诫人们：警察权力可能被滥用，而且如果这些权力被滥用，就没有任何暴君比得上。它会导致这样一种状态，即警察没有法律许可就可以逮捕任何一个人，并把他关进监狱。它会导致令人厌恶的盖世太保和警察国家。它会导致逼供和对公众是一种嘲弄的审判。

我们中国历来缺少的正是这样一种法治的传统，是以人民总是寄望于出圣人、明君、清官，其实质是依赖人治。是以官员一旦权力在握，总是习惯于为民作主，相互勾结，贪赃枉法，鱼肉百姓，欺行霸市。

“人权入宪”并不等于从此就法治昭彰、天下太平了。写在纸上与落在实处之间还是有很大距离的。在某些执法者的眼中，根本就没把“尊重与保障人权”的宪法条文当回事，继续干着与民争利、执法犯法的勾当，即本文标题所指称的“民权沦陷”。前不久发生在浙江的的两件事就足以证明我说的并非妄言。

一件是发生在浙江东阳市画水镇的官民冲突事件。据《凤凰周刊》等媒体报道：画水镇位于东阳市西南部，于2003年撤消画溪镇、黄田畈镇建制，合并成立为画水镇，全镇5·3万人口。原来这里依山傍水，素有东阳“歌山画水”的美誉。但现在却“山不再青，水不再美，农田不可以耕种，庄稼无法生长。”2001年起，原画溪镇政府以租赁土地的形式，开始了竹溪工业园区的建设，目前园区占地约千亩，共有13家化工、印染和塑料企业，其中化工企业有8家。

据当地村民反映，“化工厂、农药厂常常排出大量的废气、废水，发出难闻的气味，刺鼻又刺眼。特别在闷热天气，化学气体驱之不散，在严重的时候刺得孩子们睁不开眼睛。”“有个守棚的老太太曾碰到化工原料，后来手臂都肿了，去医院治疗。”“我们村里怀孕的妇女以前都没有过死胎，最近一年左右有5、6个死胎。”而离园区仅三四百米的画溪初中和画溪小学的师生，则常常关着门窗上课。村民还反映，“由于污染，菜都种不起来，小麦、水稻、油菜都长不好，有的人家颗粒无收。山上的松树开始不发芽，果树往往只开花不结果。”西山村的王迎宏是个苗木大户，三年来他的苗木已经死了一万多株。而原来二毛钱一斤的青菜，在当地也涨到了一元五毛。尽管现在化工厂已停产整顿，但记者进入几家化工厂内拍照采访时，依然可以闻到极其刺鼻的化学气味。厂区内堆满了化工原料桶、贴着各种英文标签的瓶瓶罐罐，上面大都画有剧毒的“骷髅”标志。另有各种污水池、由水泥匆匆铺盖的地表废物处理站，几份化验报告单上写着“氟乐灵”、“三环唑”等字样。

据《东方日报》报道，“浙江省东阳市画水镇4月10日爆发大规模暴动。数十人被打死，逾千人受伤，遭推翻或破坏的警车多达数百部，上万农民闻风支援，当地紧张局势持续。”另一家香港报纸则报道，“浙江省东阳市爆发暴动。一名抗议化工厂严重污染家园环境的老太太，遭警车撞毙，愤怒的村民赶至，和

防暴警察、保安员爆发冲突。”事后据《凤凰周刊》多方求证，事件中，并没有村民死亡，但约有三四十人被打伤，其中十多位是老人。

画水镇冲突事件发生的根源在于当地一些化工企业的污染问题。记者事后到现场采访期间，还可看到这样的标语：“还我土地，我要生存；还我土地，我要健康；还我土地，我要子孙；还我土地，我要吃饭；还我土地，我要环境。”或是：“毒气放一阵，人民泪一行，贪官钱一袋，百姓苦一辈。”署名是：“中国人民”。

据《凤凰周刊》记者得到的几份“租用土地协议书”，其出租方是画溪镇五村，承租方是化工企业。承租方租用园区土地，“年限为30年”，租用期间，承租方向出租方“上交每年每亩800市斤”。以现金结算兑付，价格按当年、当地粮食部门的议购价收购为准。“但据村民反映，“协议签字时，村委没有与村民代表商议；至今，村民得到的补偿，一共才每人120元。”

无独有偶，浙江省龙泉市前不久同样发生了一件“民权沦陷”的典型事件。事情的经过是这样的，该市岩樟乡金沅村姚坑自然村共有26户100余村民，因地僻山高，路窄道险，村民与外界几近隔绝，生活极为贫困。穷则思变，为图自强，村民们多年来一直努力开凿道路，曾砸锅卖铁筹到10万元资金，但终因工程浩大资金不足，开路打洞仅100余米即半途而废。后经多方多年的努力，于2004年的1月20日，该村20多名村民代表甲方姚坑村与梅善良等四人（林樟旺、林樟法、毛根寿）为代表的乙方签订了《关于修造黄塔至姚坑机耕路的合同》，约定由乙方出资修造一条由遂昌县龙洋乡黄塔村垄下口至龙泉市岩樟乡金沅村姚坑自然村屋内田（土名：大沅田）的机耕路，并明确约定：凡是属于龙泉市姚坑村管辖范围内的林地手续等政策性事项由甲方（姚坑村）负责；凡是属于姚坑村的林地、田地、坟地、迁移、青苗、树木的补偿，障碍物的拆除，全部由甲方负责办理。合同签订后，林樟旺等四人筹得四十余万元资金，开始了实现这个村数代人梦想的修路工程。

孰料到今年4月20日，就在改变数代人与世隔绝现状的公路即将开通之时，政府机关出现了。龙泉市公安森林分局突然以“涉嫌非法占用林地罪”，对

林樟旺、林樟法、毛根寿、梅善良四人予以刑拘。4月30日，以“涉嫌非法占用农地”为由，对林樟旺执行逮捕。媒体披露的资料显示，该公安局又于4月30日分别收取了林樟法、毛根寿、梅善良各5000元取保候审金，同时又在该日以“治安”名义，向林樟法、毛根寿、梅善良等人共收取了六万元现金。在整个修路过程中，当地林业行政部门多次到过现场（乡政府里也设有林业站），并没有对双方行为作出警示或处罚。而公安部门进行刑事立案后，立即以“治安”和“预收款”名义对参与修路的几名村民收取巨额现金。对林樟旺不仅刑拘，而且批捕，并不许取保候审，理由是“采取取保候审，尚不足以防止发生社会危险性”！

《刑法》第三百四十二条规定“违反土地管理法规，非法占用耕地、林地等农用地，改变被占用土地用途，数量较大、造成耕地、林地等农用地大量毁坏，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金”。刑事犯罪须同时具备社会危害性、刑事违法性，应受刑事处罚。要构成非法占有农用地罪，客观上必须具备：一是非法占用农用地改作他用，即指违反有关土地管理法规规定的条件和审批程序，而非法征用、使用此地用来进行基础设施建设、修建工厂、建造住宅等非农用途；二是非法占用耕地较大；三是造成农地大量毁坏的结果。而此案中村民修建的二米多宽小土路，是为本村村民生产、生活所用，没有改变土地权权属，没有改变土地非农用途，按合同《关于修造黄塔至姚坑机耕路的合同》：凡是属于龙泉市姚坑村管辖范围内的林地手续等政策性事项由甲方（姚坑村）负责；凡是属于姚坑村的林地、田地、坟地、迁移、青苗、树木的补偿，障碍物的拆除，全部由甲方负责办理。姚坑村不管是因穷困还是法律意识淡薄没报有关部门审批，其直接责任在姚坑村村民。至于“造成农用地大量毁坏的结果”，根据最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释第三条第二款有相关解释：“非法占用耕地‘造成耕地大量毁坏，是指行为人非法占用耕地建窑、建坟、建房、挖沙、采石、采矿、取土、堆放固体废弃物或者进行非农业建设，造成基本农田5亩以上或者基本农田以外的耕地10亩以上种植条件严重毁坏或严重污染。”对耕地保护要求更甚于林地，难道开通黄姚村唯一与外界相通的生产、生活用机耕路是非农业建设吗？林樟旺等人没有犯罪的故意，没

有实施危害社会的行为，更没违反刑事法律，仅因林樟旺在投资中占有较大份额（28%）而逮捕，请问这是哪家哪条法律？

通过对以上两案的陈述，我们不难发现其共同症结是政府机关利用公权侵犯公民权：

一、侵犯了公民的生存权与发展权。生存权是指人维持自身生命存续的权利，发展权是指人人具有享受社会进步所带来的成果的权利，以及向社会要求条件使自己与他人共同发展的权利。由画水镇（原画溪镇、黄田畈镇）地方政府主导的经济开发造成的重度污染导致“农田不可以耕种，庄稼无法生长，果树只开花不结果”，多名妇女怀孕胎死腹中。当地村民认为，因化工企业的高额利润，地方政府部门的利益，致使他们的生存权被漠视，发展权被剥夺。龙泉公安森林分局滥用法律，巧取豪夺，阻碍农民生存发展，事实上侵犯了农民的生存权和发展权。

二、侵犯了公民的财产权。画水镇许多村民的土地被强行“租用”，“至今，一些村民得到的补偿，一共才每人120元。”龙泉公安森林分局则以“治安”的名义，向林樟法、毛根寿、梅善良等人共收取了6万元现金，还追着林樟法、毛根寿、梅善良和余建英索取6万元票据原件。

三、侵犯了公民的参与权。画水镇的土地出租事实上剥夺了当地村民应该享有的参与权。在当时的政府机关主导下，村委会与作为承租方的化工企业签订了“年限为30年”的土地出租合同；这类事关村民安危与切身利益的重大事项本应提请村民会议讨论决定，但据当地村民反映，“协议签字时，村委并没有与村民代表商议。”也未提请村民会议讨论。

四、侵犯了公民应该享有的环境权。徐显明先生认为，环境权是宪法当代化的标志，它可以使人们产生这样的观念：我们现在所拥有的一切，是从子孙那里借来的。由此，环境权要强制人们形成“债务”意识，要完好无损地将现存的环境、资源像还债那样交于后代。画水镇原来依山傍水，风光秀丽，素有东阳“歌山画水”之美誉。而今却“山不再青，水不再美，”“臭气熏人”，环境状况持续恶化。

五、侵犯了公民的知情权。该权是现代民主制度及信息化社会建立的基础性权利。政治活动是公共产品，公众有权知悉该产品的生产流程、工艺与成分。该权利被认为是社会走向光明的保证。因此，“政务公开”成为现代政府施政的一项基本原则。反观东阳与龙泉有关政府部门对待农民，却一味打压与处罚，执法与执政过程缺乏公开、透明，严重侵犯了公民的知情权。这也是酿成官民对立的重要原因。

六、侵犯了公民的人身自由权。人身自由权是指公民的人身不受非法逮捕、拘禁、剥夺或者限制自由以及非法搜查身体。现行宪法第三十七条规定：“中华人民共和国公民的人身自由不受侵犯。”“任何公民，非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定，并由公安机关执行，不受逮捕。”2001年，东农化工公司和当时的画溪镇政府及画溪五村达成土地租用协议时，时任五村党支部书记的王伟并没有去签字。王伟在详细咨询了东农化工公司的情况后写了一份《给东农公司画像》的公开信并复印了若干份寄出，结果在2002年被东阳法院以“聚众扰乱社会秩序罪”被判刑3年，王永飞等其他村民以同一罪名被判1年或几个月不等刑期，两人缓刑。事件发生前，又有不止一名村民因进京上访被抓捕。龙泉市公安森林分局在证据不足的情况下，仅凭所谓的“有人举报”就对林樟旺、林樟法、毛根寿、梅善良等4名村民予以刑拘。之后，又对林樟旺执行逮捕，迄今仍不放人。上述种种实质上都是侵犯公民的人身自由权、违反法治精神的作为。

七、侵犯了公民的求偿权。根据宪法规定，国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对公民的私有财产实行征收或者征用。但必须给予补偿。画水镇许多村民赖以生存的土地被强行“租用”，估且不论是否属于“公共利益的需要”，但村民得到了应得的补偿吗？120元补偿跟抢劫有多大区别？村民们的生活环境被严重污染了，得到了应得的补偿吗？迄今没看见报道。两地多名村民先后被捕，人身自由权利受到侵害，有人得到赔偿吗？我不知道他们中是否有人申请国家赔偿，但我知道即使有人提出国家赔偿，也很难得到。

这就是现实的中国。宪法和法律在强权面前显得那样软弱无力，立法、司法和行政每每充当权贵的仆从，人权和公民的基本权利在许多地方根本得不到有效

保障，“民权沦陷”的事件每时每刻都在发生；从“人权入宪”到在中国实现“宪政民主法治”的目标，路程还相当遥远。

2005年5月25日

中国政治改革的总体目标

--建立宪政民主体制

中国在推进经济改革的同时，也应进行相应的政治改革，这业已成为体制内外大多数人士的共识。但是，究竟什么是政治改革的总体目标，人们的理念就不尽相同了。中共十五大的提法是“发展社会主义民主政治”，而一些知识界人士则提出了“建立民主政治”或“实现政治民主化”。笔者认为，兹事体大，丝毫含糊不得；放眼今日之世界潮流，中国政治改革的总体目标应该定位在建立宪政民主体制上。下面从三个方面加以论述。

一、中国正处在社会转型时期

自文革结束、实行改革开放以来，中国在各个方面都发生了深刻的变化。谁也无法否认，今天的中国社会已经与传统意义上的社会主义没有多少共同之处了。如果用现代化理论和社会进化理论来考察中国社会的变迁，可以看出中国正处在社会转型时期，这一时期的主要特征是，从传统社会转向现代社会、从封闭社会转向开放社会、从计划经济转向市场经济、从专制政治转向民主政治（准确地说是宪政民主政治）。笔者试从经济、社会、文化、政治这四维角度，来分析社会转型时期的一些特点。

1. 经济上的三大趋势：非国有化、市场化、国际化

改革开放以来，经济方面最突出的变化首推非国有化。改革之初，工业产值里国有工业占 77.6%，其余部份均为准公有的集体工业，基本上不存在个体或私营工业。而到了 1996 年，工业产值里国有工业仅占 28.8%，集体工业占 40.4%，个体、私营及合资、外资等工业则占 30.8%。显然，非国有经济的增长大大超过了国有经济。1996 年，全国注册的个体工商户达 2,700 多万户，私营企业 81 万多户；个体、私营经济注册资金达 5,900 多亿元；个体、私营经济从业人员达 6,100 多万人；个体、私营经济的零售额占社会消费品零售额的 30% 以

上；它们向国家缴纳的税金占全国工商税收的7%左右。这些数据从侧面反映出经济非国有化的趋势。

另一变化是市场化趋势，它出现于八十年代、在九十年代明显加快成形。目前在商品市场上，90%以上的生产资料和95%以上的生活资料的价格已由市场决定；资金、劳动力等要素市场已开始出现；技术、产权、房地产、期货等市场交易也都陆续形成了规模。可以说，中国经济的微观基础已经市场化了。改革前国有企业95%的经济活动是依据国家指令性计划安排的，现在这一比例已降到5%以下；今天，国有企业主要是面向市场组织其生产、流通、分配、消费等经济活动的，再也不是完成国家计划的“机器”了。而那些在计划体制之外生长起来的非国有企业，则一向是按照市场规则运行的，随着市场化趋势的出现，它们的活力也越来越强。

再次是国际化。1978年中国的进出口总额仅占GDP的10%左右，而1996年这一比例已上升到36%，中国经济的对外依存度正在大幅度提高。至1997年中国吸收的外资已超过3,200亿美元，其中外商直接投资近2,000亿美元。这些都表明，中国的经济愈来愈国际化、与世界经济的联系愈来愈紧密。

2. 社会的五大变化

随着经济的发展，社会也发生了以下几方面的变化。首先是两层型社会结构转化为三层型结构。改革前中国的社会呈现典型的“国家——个人”两层型结构，国家通过单位(工厂、公社、机关、学校等)制度直接统治个人。改革以来的最大变化之一就是，在国家直接控制的组织之外，出现了一个民间社会，如民营企业、民间社团、各类中介组织、民办媒体、民办学校、城镇社区组织等。结果原来的两层型结构转化为“国家、民间社会、个人”三层型结构。这样的结构变化相对地减弱了国家对个人的控制能力，而个人的选择机会则日益多样化、对行政机构及其衍生物的依赖性大为降低；同时，也形成了广阔的公共生活空间及个人生活空间，也因此大大地激活了人的潜能与活力。

其次是出现了中产阶级。改革前的中国只存在着官僚特权阶层和工人、农民、城市平民等下层社会，根本没有中产阶级。改革以来，随着非国有经济的迅猛发展和民间财富的迅速积累，一个收入丰裕、生活富足、资产殷实的中产阶级正在形成。据保守的估计，全国个人金融资产超过100万元的人数远远超过100万，而资产超过千万元和上亿元的也大有人在。如将他们的家属计算在内，这个阶层已有相当可观的人数。尽管他们目前在总人口中的比例还不小，但由于他们掌握着大量财富、主导着市场的发展趋向、控制着广泛的社会资源、并且日益积极地参与经济和社会生活，因此，他们的价值取向、思维方式和行为方式必将对社会产生愈来愈大的影响。

第三，知识阶层的独立性逐渐增强。以前毛泽东视知识分子为附着在国家机器这张“皮”上的“毛”，既然“皮之不存，毛将焉附”，故而从整体上看，改革前知识分子根本没有任何独立性，只能被动地听凭对他们的“改造”。伴随着改革开放的进程，大批知识分子脱离了旧体制的羸困，既在经济上自立，也在观念上日趋独立。即使仍留在国有体制内的知识分子观念也都保有一定的自由领地。这种变化既有助于知识阶层整体智识水平的提高，也使得知识阶层有可能作为社会进步的思想前导而发挥其应有的作用。

第四，社会中贫富两极分化的趋势。一方面，社会中的富有或中产阶层的人数正在逐步增加；但另一方面，贫困化的人口仍为数巨大，城市里的下岗、失业人数还在不断上升。据官方数字，1996年全国农村的贫困人口为6,000万人，城镇里生活水平低于贫困线的人口为1,176万人。到1997年1季度末，全国国有和城镇集体企业中停减发工资的职工人数为1,096万人，停减发离退休金的离退休人员227万，下岗职工已达900多万，仅此三项合计就已超过2,000万人，达历年来的最高点。随着国企改革的深化、经济和产业结构的调整以及复关入贸进程的加快，下岗待业的职工人数还会进一步增加。就业压力已构成当今中国最为突出的社会问题。此外，还有为数巨大的进城流民（一些城市居民称之为“盲流”），他们构成了社会的底层，生活十分艰苦，其权益基本得不到保护。

第五，城市化现象。中国的建制市至1996年底已达666个，比十年前翻了一番，其人口占全国总人口的42%，建制市的城镇居民达为两亿人。城市经济的快速增长和城市生活方式的迅速传播，使愈来愈多的农村人口受到城市文化生活、价值观念、道德规范、行为模式和社会心理的影响，向城市迁移，从而使得城市人口不断膨胀。早在九十年代初，由农村流入城市、设法定居的人口即已超过五千万人。

3. 文化变迁的三个特点

随着改革开放中经济和社会生活的变化，体现社会民族风貌的文化也有剧烈的变化。首先，社会观念与正统意识形态日渐疏离。文革结束以来，革命年代制造的政治神话一一破灭了，正统意识形态（如阶级斗争、无产阶级专政、一党专制、个人崇拜、计划经济、一大二公等）逐步走向衰败。无论是精英文化、还是大众文化或流行文化，都显现出与正统意识形态疏离的趋向。继社会中普遍出现的信仰危机、信念危机后，开始了社会观念的更新，功利主义、实用主义、自由主义以及后现代主义逐渐表现出越来越大的影响力，但也同时出现了道德失范、拜金主义等观念畸形演变。

其次是“西化”思潮日益扩散。作为先行的现代化范式的西方社会近年来对中国的影响已波及到文化的各个层面。在思想文化如哲学、宗教、艺术、文学、

政治等方面，存在主义、精神分析学、基督教宗教哲学、权力哲学、实证主义、现代派、后现代派的各种理论都被介绍到了中国；文学艺术作品也受到了这些思潮的影响；而民主、自由、平等、人权等观念的影响则更是广泛深远。在工具文化如自然科学、工程技术、经济科学、管理科学以及广告文化、营销文化、服饰文化等方面，西方的影响也十分深入。例如，在大众文化方面，如电影、电视剧、古典音乐、流行音乐、社交礼仪中，西方的影响可谓无所不在。以美国之音、英国 BBC、法国广播电台的中文广播为代表的西方传媒的影响，也在逐步扩大。

第三是多元化的趋向。由于正统意识形态的控制能力削弱了，改革开放中经济的多元化和利益主体的多元化导致了文化上的多元化。虽然社会主义文化仍在坚守自己日益紧缩的阵地，但自由主义和保守主义两大思潮正在异军突起。佛教、基督教、伊斯兰教、道教以及儒家思想在中国都有复兴之势。各民族、各地域、各种人群的亚文化更是层出不穷、形式繁多。可以说，多元化是中国社会转型期文化最基本的特征。

4. 政治层面的三个转变

在转型期政治诸多变化中，首要的变化是政治制度从极权主义转变成威权主义。所谓的极权主义是指政权对社会生活的一切领域(包括人们的思维)实行无所不在的严密控制的政治制度。所谓的威权主义或一般意义上的“专制主义”，指的是虽然不民主、但当局在未遇到社会的公开挑战的情况下往往不采用全面严厉管制手段的政治制度，即民间所称的“无民主、有自由”的政治状态。在威权主义体制中，尽管自由是有限度的，但比起极权主义时代来，社会氛围要宽松许多；在极权体制中人们不敢做、不敢说、甚至不敢想的事，在威权主义时代都变得可以做、可以说、可以想了，社会生产力也因之得以启动、获得活力。当然，威权主义政治制度仍然存在着诸多弊端和矛盾，笔者将在下文中进一步分析。

政治上的另一个变化是革命家的统治转变成技术官僚的统治。毛泽东时代是清一色的老革命家统治的时代；邓小平时代是老革命家与行政官僚、技术官僚混合统治的时代；而江泽民时代则是典型的技术官僚统治的时代。现在，从中共的政治局委员到省市一级的主要负责人，几乎是清一色的理工科高等院校学历背景、同时又具备多年的从政经历。这些人虽仍具有意识形态上的承袭性，但大多较为务实，较具功利主义色彩，较重视操作技术、策略、权谋、手腕，较善于处理人际关系和实际问题，较具有灵活性。正是由于技术官僚执掌政权，才使得费边式的渐进改革道路成为可能，但也使转型期的中国政治显现出缺乏人文主义底蕴的局限。

政治上的第三个变化是逐渐地从人治社会向法治社会的转变。改革开始以来，立法机关制订和颁布了一系列法律法规，它们覆盖了政治、经济、社会、文化、

国防、外交各个领域，奠定了依法治国的法规基础。同时，民众的法治意识也显著增强，遵守法律、不做违法的事已成为社会上大多数人的共识；用法律维护人权、维护公民的合法权益，也越来越成为人们的自觉选择，民告官的事例屡见不鲜；律师在社会生活中的作用日益凸现。执政党也开始强调“依法治国”，并在党章中规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”，要“使国家各项工作逐步走上法制化轨道”。当然，也要清醒地认识到，中国距离建立现代法治国家的目标还有很远的路程。

在本文中对转型时期诸项特征的概要描述是循着先经济、再社会、文化、最后涉及政治的顺序，这绝非随意的排列，而是反映了社会发展演变的实际进程。中国的改革始于经济领域，然后又逐步放射到社会、文化、政治领域。当改革使得社会的结构发生了深刻的变化之后，则政治改革就不可避免地会随之到来，这是经济、社会、文化发展的内在要求，不因人们对它的好恶而改变。经济和社会发展到了一定的阶段，只有进行相应的政治改革，才能建立新的政治秩序，将经济和社会发展的成果制度化，以保证经济、社会、文化在良性轨道上持续进步。其实不独中国如此，先行的现代化国家如欧美诸国也是如此，后发的现代化国家和地区如东亚“四小龙”、前苏联、东欧各国亦莫不如此。认识这一普遍现象，对于理解政治改革的动因、条件、时机、作用具有重要意义。

二、社会转型时期的主要矛盾与现行政治体制的弊病

1. 中国社会转型时期的主要矛盾

虽然改革开放改变了经济体制、给中国社会带来了生机和活力、促进了生产力的发展、促成社会的现代化转型，但在中国的社会转型时期也存在着许多突出矛盾和消极现象。江泽民曾在中共十四届五中全会上作了题为“正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系”的讲话，谈到了中共高层时下最为注重的十二大关系，其行文的风格酷似毛泽东的“论十大关系”，只是显得更为空疏。其实，这十二大关系完全可以被解读为中国社会中现存的十二项矛盾，它们确实令当政者左右为难、进退维谷。但是，这些矛盾都还不是社会转型时期的主要矛盾。笔者认为，中国在转型期中面临着两对主要矛盾：一是人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾；二是发展中的经济、社会、文化与落后的政治体制之间的矛盾。可以说，转型期的所有其他的矛盾或问题无不与这两对主要矛盾有关，并受到这两对主要矛盾的影响和制约。

因此，在社会转型时期一方面应当积极推进经济体制改革、大力发展社会生产力，另一方面也要相应地推动政治体制改革，逐步建立适应市场经济发展需要的政治架构——宪政民主体制。中共领导层囿于一党之私，只愿承认前一对主要矛盾，而刻意回避后一对主要矛盾。实际上，这两对矛盾紧密相关的，如果只实

行经济改革，不推行政治改革、不建立宪政民主体制，就不可能建立公正、高效、公平竞争、充分保障财产权和经济自由的市场经济体系，也不可能杜绝现行体制产生的一系列弊端。

就人民最为痛恨的腐败现象而言，执政党年年高喊“反腐败”，然而腐败现象不但屡禁不止、反倒愈演愈烈，这与现行政治体制有着密切的关连。腐败现象涉及公职人员出于私人目的而滥用公共权力和公共资源的各种行为，如贪污、索贿受贿、弄权勒索、任人唯亲、结党营私、挥霍浪费公共财产等。通俗地讲，腐败就是“以权谋私”，它也被称为“政治之癌”。西方的政治经济学曾用“寻租”理论来描述腐败现象。在该理论中，“租金”泛指政府干预或行政管制市场竞争而形成的级差收入，即超过机会成本的差价。既然政府干预和行政管制能够创造差价收入，即“租金”，自然就会有追求这种“租金”的活动，即“寻租”活动。“寻租”活动的特点是利用合法或非法手段(如游说、疏通、走后门、找后台、行贿等)得到占有“租金”的特权。通俗地讲，“寻租”就是“权钱交易”，即权力与货币的交换。腐败现象蔓延扩散的制度根源在于，现存的政治经济体制为持续广泛的滥用权力谋取私利行为创造了机会。十九世纪的英国历史学家阿克顿说过一句十分精辟的话：“权力导致腐败，绝对的权力绝对地腐败”。这句话点出了腐败现象的要害，问题虽然出自权力，而根源则出自“绝对的权力”，即对权力缺乏有效的监督和制约；如果掌握权力的人不受监督和制约，就无法保证权力不被滥用，无法制止以权谋私，腐败焉能不滋生蔓延？

同样地，社会不公正、尤其是民众反映强烈的司法不公正现象的普遍存在，也与现行政治体制有十分密切的关系。在现行体制下，各级党政机关、司法机关掌握着各种生杀予夺的权力，这些权力原本来自人民，但现在人民却无权过问权力的使用。于是，在许多场合，权力异化为统治人民、鱼肉百姓的工具，而体制内的权力监督和制约机制(如党纪、政纪、法制)却相当薄弱，体制外的监督和制约形式(如大众传媒、政党、社团)更是基本被禁止。这样的制度环境遂使官官相护、徇私舞弊、贪赃枉法甚至草菅人命的恶行得以横行无忌；百姓敢怒而不敢言，即令敢言也无处言、言之而无官理，切身权利受到侵犯却得不到保护、也不敢声张。各级党政官员、司法官员既握有权力、享有种种特权，又不受实质性的制约，焉能保证其不滥用职权？大量社会不公正、司法不公正甚至执法犯法的现象即由此而生。

再如，国有企业普遍陷入严重困境的局面更是与现行政治体制有着千丝万缕的关系。国家机关本应是履行公共服务和社会管理职能的机构，不应直接管理企业。但各级国家机关时至今日仍在管理着数以百万计的国有企业，干预这些企业的组织管理、生产经营、干部任免乃至技术改造。在国有企业内，厂长、经理还要接受同级党委的领导，大多数企业的厂长、经理与党委、书记之间关系紧张，这种现象严重地干扰了企业的正常生产经营。而下岗与失业工人的社会救济、建

立社会保障体系、提供就业机会、进行再就业职业培训等工作，本应由政府承担起管理职责，现在政府部门却经常将这些责任推给企业，使得许多现实困难难以有效地解决。因为，很明显，抓企业、抓经济、抓物质建设，就有油水、有实惠、有利益，也容易出政绩；而组织下岗职工培训之类的事，是吃力而又没“油水”的，所以各级官员就兴趣索然了。这种政企不分、党企不分、以政代企、以党代企、政府职能严重错位的现象，正是现行政治体制不适应经济、社会、文化发展需要的集中表现。过去二十年来，虽然政府数度试图改变这种状况，但始终未见成效，其根本原因是只在经济管理体制上“作文章”，而不触动政治体制和政府管理体制。现在，多数人都看得很清楚了，如果再不从根本上改革现行政治体制和政府管理体制，国有企业是不可能真正走出困境的。

至于其它方面，诸如中央与地方的关系、教育与科技发展、环境保护与资源开发、人事干部管理与公务员制度、所有制问题、分配问题、财政问题、新闻媒体问题等，无不与政治体制有着密切的关系。笔者不在此逐一论述，读者尽可举一反三而思之。

2. 中国政治制度的历史回顾

中国现行的政治体制有其悠久的历史渊源，可上溯到两千多年前的秦王朝。秦朝首次实行郡县制，将全国划分为 36 郡（相当于今之省），建立了庞大的官僚机构，实行高度集权的君主专制统治；立法、行政、司法、监察、军事等各种权力都操于皇帝一人之手，“天下之事无小大皆决于上”；又实行严刑峻法，任何对皇帝和专制统治的不满和非议，都会遭到残酷的镇压；且“焚书坑儒”，毁灭文化，大批消灭知识分子，取消学校，以强制力量和铁血手段垄断意识形态。秦以后的历朝历代之统治形式虽不断变化，但秦朝创立的大一统式君主专制政体却一脉相传，至清朝可以说臻于完备。1911 年的辛亥革命结束了长达两千多年的君主专制政体的统治，但由于军阀割据、战乱不已，中国一直未能建立现代民主政体。孙中山先生虽有此志向，倡导民族、民权、民生之“三民主义”，惜不幸英年早逝，壮志未酬。此后，蒋介石率北伐军在南京建立了国民政府，一再宣称要继承中山先生的遗志，经由军政、训政、最终实现宪政，建立民主政体。但相继爆发的国共战争、抗日战争加之国民党一党专政统治的腐败，使得国民党政权很快土崩瓦解。

毛泽东和中共正是抓住了国民党统治的专制、腐败与忽视底层民众利益的弊端，发动了以“打土豪、分田地”为号召的农民革命，采取了“以农村包围城市”的战略，并最终把国民党统治者赶出大陆，建立了植根底层、植根乡村的中共政权。令人遗憾的是，毛泽东和中共领导人也未能摆脱中国古代专制主义的传统，毛本人即以超越“秦皇汉武”自诩，又以明朝正统继承人自居。在毛泽东时代，中国实行的仍然是高度中央集权的一党专政统治。历史学家黄仁宇在其所着的

《中国大历史》一书中评论道：“中国的当代史可以简明的条例：国民党和蒋介石制造了一个新的高层机构。中共与毛泽东创造了一个新的低层机构，并将之突出于蒋之高层机构之前。现今领导人物继承者的任务则是在上下之间敷设法制性的联系，使整个系统发挥功效”。这段评论颇具史家之慧眼与洞见。

政治发展理论认为，一个国家要实现现代化，在政治上至少要具备四个基本条件：第一，这个国家必须是统一的；第二，这个国家必须是真正独立的，不受任何外国势力的挟制；第三，这个国家必须克服个人独裁专制，不能由一个人决定国家的一切；第四，这个国家应该逐步建立起一整套适合经济发展的法制体系 and 政治架构。若不具备这几个基本条件，则一国即使实现了工业化，或依赖丰富的自然资源使国民过上比较富裕的生活，仍只能算作“畸型现代化”，发动过第二次世界大战的德、意、日就曾是这种“畸型现代化”的范本。也因此，“二战”后德、意、日都重新制订了宪法，采行了宪政民主政体。

中共夺取政权后，应该说在中国大陆上述之一、二项条件即初步具备，若能在三、四项条件上努力一番，则中国大陆的经济起飞、社会进步、文化繁荣、政治发展的进程早已发端，中国的现代化绝不会付出如此惨重的代价，今日之中国断不至于落后如此许多。实行改革以来，虽发生了从极权主义向威权主义的转变、在法制建设方面也有了一些进步、社会摆脱了意识形态的禁锢之后亦日趋开放，但从总体上来看，现行政治体制的弊端日益显露，政治改革严重滞后已构成了社会生产力继续发展的障碍。

3. 现行政治体制的弊端剖析

中国现行政治体制的弊病甚多，呈现出一种并发性的病理状态。下面仅择其要者剖析之。首先是权力的软约束机制。中共建政后受斯大林主义的苏联模式影响，经济上实行计划体制、政治上实行一党专政。一党专政的基本特点是，执政党通过垄断政权、所有权和意识形态，实行对国家所有领域的一元化统治，也即共产党垄断一切权力、不允许人们对之说“不”。改革开放以来，中共逐步顺应时代潮流，放弃计划体制、肯定市场经济；但在前苏联东欧各国均已放弃一党制的大趋势面前，仍力拒权力制衡原则，一意孤行地维持一党专政。权力本身并无所谓好坏，关键在于它被用来做什么样的事；健全的政治体制应具有一整套对权力的硬约束机制，以保证权力被用来做好事、防止权力被用来做坏事；即使出现滥用权力的情形，也能及时发现和揭露、并尽快纠正。而现行政治体制则恰恰与此相反，在权力集中于党政机关和官员的环境中，对权力的监督和制约机制却十分软弱。

在体制内，监督与制约机制相当薄弱，司法系统弊端丛生，在多数地方行政监察部门形同虚设、作用甚微，党的纪律检查机构对同级党委基本起不到监督作

用。轰动全国的原中共政治局委员、北京市委书记陈希同贪污腐败一案，早在1989年“六·四”事件期间，民众就有强烈反映，却一直拖延至1997年才处理。与之类同的现象还不知有多少，违法者迄今仍逍遥法外，继续恣意妄为。对权力的软约束机制导致种种决策失误，给国家造成重大损失的现象也比比皆是。而体制外的监督和制约形式，如政党监督、社团监督等，基本被禁止了；被中共称为参政党的所谓“民主党派”，由执政党控制、向执政党领取经费，故而对执政党根本构不成任何制约；新闻传媒(实际被纳入体制内)受到严格控制和检查，不允许体制外出现任何大众传媒。因此，除了阿谀之词和忠顺的建议之外，很难公开发表其他的声音，民众及社会不同利益群体的参与管道十分狭小。

其次，人治、权治大于法治。法治是现代社会的标志，而人治则是传统社会的特征。中国的现行政治体制中，人治重于法治。法律还远未具备至高无上的地位，连国家的根本大法——宪法的权威都很成问题，违宪现象时有发生，却从未有过违宪审判的案例；在司法方面，有法不依、执法不严、违法不纠、司法不公的现象普遍存在；民众的法制观念、法治意识也不够强，例如，企业或个人的逃税、漏税行为既相当普遍而又被视为平常之事；各级党政官员办事时优先考虑的往往是人际关系而非法律规制，讲人情、凭关系的习惯仍根深蒂固，就连中央和省部级的高层官员也都普遍崇尚行政权力，而忽视法制的作用。因此，若问到现实生活中究竟是权大还是法大这一问题时，多数人会回答权比法大。这种人治重于法治的现状使得社会经济秩序紊乱、交易成本高昂、人际关系复杂化，十分不利于社会的稳定及良性发展。

再次，出现了体制性腐败这一社会痼疾，贪污受贿、权钱交易已成为社会经济运行机制的组成部份。只要舍得花钱，什么违法的事情均可畅通无阻；连王朝末年的卖官鬻爵这样的丑恶现象也已屡见不鲜；不少部门、单位的领导者俨然就是当地的土皇帝、土霸王；虽然上千万工人下岗失业、数千万农民生活困难，但各级官员们仍然一掷万金、花天酒地。对此，执政党的解释是，干部受到了“资产阶级腐朽思想和生活方式的影响”、“个别”党员干部意志薄弱、经受不住考验云云；似乎只要加强教育、严肃党纪，就可消除腐败现象了。其实，整党整风已历数遭，腐败现象反呈愈演愈烈之势，以致于江泽民在“十五大”报告中也发出感慨：“如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民群众的信任和支持”。

唯有从现行制度中寻找原因，才能明白为何会出现如此大范围的以权谋私的腐败现象。目前中国养着一支庞大的官员队伍，1995年底全国的党政工团管理人员超过3,600万，占职工总数的32%，全年支付他们的工资奖金为4,700亿元；若再加上农村的690万吃皇粮的人，养各级干部的花费在1996年即已达11,000亿元，相当于国民生产总值的20%。尽管国家所费甚巨，但因官员数量过大，他们名义上的人均工资收入并不多。例如，中央部委的司局级官员的月工资收入就不足1000元，还不及大饭店的服务员。在这种情况下，手中掌握许多

权力的官员们面对的又是对权力的软约束机制，结果就出现了腐败现象的大面积蔓延。如果能强化对干部的社会监督，或者能裁撤冗余的官员以适当提高在位官员的薪资，都有助于遏制腐败。可是，这些一目了然的措施却被长期排拒，导致腐败的体制则得以延续。由此可以很清楚地看出，广泛的腐败之实质性原因是制度安排不合理，中国目前的腐败可被称为“体制性腐败”。邓小平曾明白地说过：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充份做好事，甚至会走向反面”。要真想遏制腐败，就必须改革现行的制度，仅强调教育干部和党纪，实际上是治标不治本，不可能从根本上解决问题。

第四，现行政治制度只要求民众服从政府，却不尊重关怀人权与人的自由这些基本价值。虽然现行宪法规定“公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”，但这些自由在现实生活中其实并不存在，人民若想履行这些宪法规定的自由，将受到宪法和法律中其他条款的惩处。又如，宪法虽然明文规定，公民的人身自由和人格尊严不受侵犯，但法律体系中并无具体的保障人身自由和人格尊严的制度。所以，即使公民的人身自由和人格尊严每每受到侵犯，他们也无可奈何。特别是当政府部门与公民发生利益冲突时，公民总是处在弱势和被侵害的地位，几乎所有的现行制度和法律都基本上是有利于政府及其官员、而压制普通公民权益的。这样的体制当然不利于调动人民的工作积极性、创造性和社会责任感，也容易使公民产生与政府的疏离感、对立情绪，造成社会价值取向的偏移。

第五，民主化程度偏低。民主化是政治现代化的主要标准，主要包括公正选举制度的推广、大众参与政治程度的提高、政党和政府机关决策程序的民主化、实行代议制、政治多元化等。我国现行政治体制的特点是，权力高度集中、以政党控制社会、以领袖控制政党，若发展到极端就是一个人说了算(与君主专制一样)，与现代民主政治相去甚远，决策过程中也基本上没有制约机制和纠错机制。正因为如此，中国才出现了反右派、反右倾、公社化、大跃进、“四清”直到史无前例的“文化大革命”，造成几千万人的非正常死亡和几千亿元的国民财产损失，连国家主席都保不住自己的性命。1978年以来，虽进行了一系列经济改革，但政治改革却一直裹足不前；邓小平说过要实行政改、却未能实行；胡耀邦、赵紫阳两位想推动政改的党的总书记都被赶下了台；此后，当局在政改方面仍然犹豫不前，在意识形态领域还有倒退。近几年来，虽然在人代会制度以及村民自治方面出现了一些可喜的变化，但都未触及政治体制的根本，中国的民主化程度仍然是相当低的。

三、中国政治改革的总体目标与基本原则

以上的两章实际上已论证了为什么在推进经济改革的同时也应进行相应的政治改革。政治改革的基本方向是改革不民主、不公正的政治体制，建立民主、公正的政治体制。下面进一步探讨中国政治改革的总体目标与基本原则。

1. 中国政治改革的总体目标是建立宪政民主体制

关于政治体制的比较研究可追溯到两千多年前古希腊的伟大思想家亚里士多德。亚氏一生悉心研究过 150 多个希腊国家的政制，并著有《雅典政制》一书。他在其鸿篇巨著《政治学》中，把当时的政体归纳为三种基本类型、而每一类型又有一个变态政体：其一是以一人作为统治者的“王制(君主)政体”，其变态为僭主政体、以一人的利益为依归；其二是以少数人为统治者的“贵族(贤能)政体”，其变态为寡头政体、以富人的利益为依归；其三是以多数人为统治者的“共和(民主)政体”，其变态为平民政体、以穷人的利益为依归。亚氏本人在政治哲学上主张中庸之道(这与我国古代圣人孔子相合)，因此既不赞成一人之统治、也不赞成富人或穷人的统治；而是主张实行由中产阶级执政的“温和的民主制”。他认为，中产阶级就是那些“占有一份适当而充足的财产”的人；惟其财产适当，所以不致于为富不仁；惟其财产充足，所以不会觊觎他人；更重要的是，惟其人数较多，所以这个阶层就能平衡富有阶层和贫穷阶层的势力，而使国家“少受党争之祸”；“惟有以中产阶级为基础才能组成最好的政体，中产阶级(小康之家)比任何其它阶级都较为稳定”。后世关于政体分类之理论盖出自亚氏，今人倡导中产阶级之作用其源头亦不言自明。

参照亚氏的理论，笔者把当今世界现存的政治体制也分为三种类型：其一为专制政体，指政权掌握在一人或一党一派手中、不容许其他人或党派参与的政治体制；其二为民主政体，系指政权通过选举制和代议制掌握在公民手中的政治体制；其三为介于专制政体和民主政体之间的各种中间形态的政治体制，如转型过程中的过渡性政治体制、双轨制的政治体制、半威权主义的政治体制、实行强党政治的政治体制等。本文上一章对我国现行政治体制的弊病的剖析，亦可视为对专制政体的病理分析。正因为专制政体存在着妨碍国家发展、社会进步的一系列弊端，世界上愈来愈多的国家和地区纷纷废除专制政体、建立了民主政体。美国当代政治学家亨廷顿在《第三波二十世纪末的民主化浪潮》一书中指出，自十九世纪初迄今的人类历史中出现了三波民主化浪潮。第一次民主化长波从 1828 年至 1926 年，其间有近 30 个国家建立了民主政体；第二次民主化浪潮从 1943 年至 1962 年，有 10 多个国家相继建立了民主政体；第三波民主化浪潮始自 1974 年 4 月 25 日葡萄牙少壮派军官发动军事政变、推翻卡埃塔诺的独裁统治，一直到今天仍在持续不断地进行之中，又有一大批国家陆续建立了民主政体。由此可见，民主化是一种世界性的历史潮流。

民主政体起源于古希腊时代的城邦民主制，它是商业经济发展的必然要求，是新兴工商业主和城市平民与氏族贵族斗争及妥协的产物。其最著名的代表即雅典民主制，具有以下四个特徵。第一，主权在民。由全体公民组成的公民大会为国家的最高权力机构，“政事裁决于大多数人的意志，大多数人的意志就是正义”。

就象伯里克利在著名的“丧礼上的演说词”中说的，“我们的政治制度之所以被称为民主政治，是因为政权是在全国公民手中，而不是在少数人手中”。

第二，权力制约。公民大会的常设机构是议事会，它是具有立法、行政、司法职能的权力机构，但要受到公民大会的制约；同时，公民大会也受议事会的制约，公民大会不能通过未经议事会准备和未经主席团事先以书面公布的任何法案；议事会还要受法院的制约，法院对官吏和法律进行监督和控制。

第三，法律至上。雅典人视宪法为最高法律，神圣不可侵犯。从梭伦开始的每次改革无不以修宪为起点，随后便以执行和捍卫宪法为基本职责。享有很大权力的法院的基本任务之一就是审查某项法律是否违宪。公民大会通过的决议若有违宪，法院可宣布撤消该项决议。官吏必须秉公执法、不图私利、不徇私情，一旦触犯法律，便要受到惩处。

第四，公民意识。由于任用官职不再受财产和门第的限制，人人皆可为政，贵族和平民的对立状态随之消失。统一的公民集体得以形成。对雅典人来说，公民和公民权是至关重要的；关心雅典、参与政治、轮番理政，是雅典人心目中神圣的事情；城邦至上、政治为本，成为雅典人的共识。尽管从那时起到今天已有两千多年时间，民主政体的理论和实践也有了很大发展，但现今的关于民主的基本原理和基本原则都莫立在那个时期。

对于人民来说，民主的政治体制当然要比专制的政治体制好得多。然而，民主的政治体制也不是完美无缺的。有的西方学者指出，由于民主风气的盛行，强调平等和个人的权利，导致了政府权威的削弱；个人与社会集团对政府的要求越来越多，而且总认为政府有责任满足这些要求，使政府背上了“过重的负荷”；民主社会一方面要协调各种利益、以建立共同目标，但公民大众意愿的充份表达往往使目标分散化，如此等等。总之，“过份的民主意味着统治能力的匮乏，统治能力的疲软表明民主的不完善”。尤其应该说明的是，传统意义上的民主被阐释为“多数人的统治”、视多数人的意志为正义，这就容易忽视少数人的意见和利益；而真理往往是由少数人发现的，如果一概按照多数人的意见行事、压制少数人的意见，势必会阻碍思想的进步和社会的发展，甚至导致多数人的专制与暴政，历史上不乏此例。

因此，人类经过近代几百年来的探索与实践，修正、改进和完善了传统的民主政体，将宪政与民主、共和结合起来，创立了一种高级形态的政体——宪政民主政体。根据欧美宪法学家的阐述，宪政民主制度主要有九项特徵：第一，政府权力应由宪法加以限制；第二，实行分权制衡；第三，人民主权和民选政府；第四，建立宪法审查制度；第五，司法独立；第六，警察应受控制；第七，文官控制军队；第八，保障个人权利；第九，发生紧急状态时坚持实施宪法。笔者则将

这九项特征归纳为四项基本原则：第一，以宪法和法律为最高权威；第二，以人权和人的自由为本位；第三，以宪法和法约束权力为重心；第四，以司法审查为保障。宪政与民主、共和的结合，弥补了民主与共和的根本缺陷，为民主与共和提供了法律和制度上的实现手段。在现代代议制民主之下，政治权力的基础仍在于人民，而且这种权力是通过成文宪法表达出来的；宪法成为政治权力的最根本的法律来源，成文宪法划定政府及其不同部门之间的界限，规定了官员由人民直接或间接选举的方式产生，并确保这些制度安排各自的独立和完整。宪政已经成为法治和民主的代名词，它意味着依据宪法来治理国家的民主政治。

我国现行的政治体制存在着权力的软约束、体制性腐败、权大于法、不尊重人权、民主化程度低等弊病。而宪政民主体制的主要特点就在于，它能有效地限制权力(限政)、抑制腐败、奉行法治、保障人权、维护民主。同时，实行宪政民主改革也是世界性的历史潮流，借用孙中山先生的话就是，“世界潮流，浩浩荡荡，顺之则昌，逆之则亡”。所以，中国政治改革的总体目标应该确定为建立宪政民主体制。

在中国宪政并不是新鲜事物。1905年清政府就曾派出五大臣前往欧美、日本各国考察宪政，并于1906年9月1日发布“仿行立宪”上谕，1908年8月27日颁布“宪法大纲”。其目的并非是真要实行宪政，而是企图在确保皇权专制的前提下，实行君主立宪政治。结果，由于清政府的腐败及其对待宪政改革的消极态度，许多立宪派人士转向革命。推翻清王朝的民主主义运动的杰出领袖孙中山，是一贯主张建立宪政民主体制的。他创立的同盟会制定了“革命方略”，将革命程序分为“军法之治”、“约法之治”和“宪法之治”三个阶段。后来孙中山又将这三个阶段概括为军政、训政、宪政，即先以军事力量扫除一切障碍、奠定民国基础，再以文明法理训导国民、建设地方自治，待条件具备后即实行宪政。惜乎中山先生早逝，加之军阀混战，其政治理想未能实现。三、四十年代，国民党政府也曾一度倡导过立宪运动，但因日本的入侵导致民族危机和共产主义运动的兴起，致使国家的政治长期停滞在军政和训政阶段，未能向前推进。一直到1988年，在台湾各阶层民众的推动下，蒋经国在台湾宣布开放党禁、报禁，进行民主改革，才使得台湾地区的宪政运动取得实质性进展，宪政民主体制得以建立。

中共执政之前也曾主张过宪政。1940年2月，毛泽东在“新民主主义的宪政”之演说中就提出，“中国需要的民主政治，既非旧式的民主，又远非社会主义的民主，而是合乎现在中国国情的新民主主义。目前准备实行的宪政，应该是新民主主义的宪政”。胡绳主编的《中国共产党的七十年》提到，1944年上半年，“中共中央决定参加宪政运动，要求共产党员在宪政运动中，团结一切民主分子，达到战胜日本侵略、建立民主国家的目的”。但那时中共其实是把宪政当作达到自己的政治目标的手段而非真正的目的。共产党取得政权后，就立即仿照苏联模式、建立了一党专政的政治体制，再也不提宪政了。也因此今天中国大陆的民众

普遍对宪政一词十分陌生，倒反而是经历过国统区生活的老知识分子还记得这一概念。

2. 中国政治改革所应遵循的基本原则

美国政治学家埃尔金和索乌坦在他们的新着《新宪政论：为美好的社会设计政治制度》中，提出了设计新型政治制度所应把握的三个要点：第一，限制政治权力的滥用；第二，能够很好地解决社会问题；第三，有助于形成公民的性格。笔者认为，他们的观点对当代的宪政民主理论有所发展和创新，对我们研究中国政治改革的基本原则很有启发。

当代的宪政理论发源于古典的宪政思想，其核心是限政与控权，即限制政治权力的滥用、保障人权与公民权、维护市场秩序与经济自由。但是，政治制度还有两项其他的用途：第一，它们是执行决策的手段，或更广泛地说，是解决社会问题的方法；第二，政治制度具有教育性与引导性，会影响其公民的价值观、性格和道德理念。因此，新宪政论必须考虑到，设计政治制度时不仅要注意控制掌权者、使其不能滥用职权，而且要关注社会问题的有效解决和公民性格的形成。宪政民主政体不单是要防止权力被滥用，还要能保证权力被有效地利用来制定政策，以改进公民福利、培养公民意识。

基于上述理论和观点，笔者提出了以下几项政治改革应当遵循的基本原则。第一，应有利于保障人权和增进人民福利。宪政民主国家的主权属于全体人民，因此，它的政治体制必须力求作到以人为本、以民为本。我国古代虽有“民为邦本”的说法，但事实上历朝历代的统治者却将人民当作可任意宰治的“草民”。今后的政治改革必须从根本上改变这种统治人民的体制，通过宪政、民主、共和、法治等制度，将政治体制的基点转移到人民主权之上，使新建构起来的政治体制成为保障人权和增进人民福利的最有效的工具。

第二，有利于经济发展和繁荣。经济发展和繁荣是人民幸福、社会进步的基础。因此，政治改革要想取得成功、得到社会各阶层的支持，就必须把促进经济发展和繁荣放在极重要的位置上。新的政治体制必须保障公民的财产权利和市场秩序、有助于克服阻碍经济发展的种种弊端、降低交易费用、提高经济效益、合理配置资源、增加社会财富。

第三，有利于社会发展与社会公正。单纯强调经济发展是不能保证人民的福利的，还要实现社会发展和社会公正。政治改革应充份考虑到一系列社会制度的变革和建设，以便能逐步健全社会保障体系，建立公平的社会分配制度和良好的社会治安秩序，建设各种适合人民需要的社会文化设施，发展教育、科技、文化、体育、医疗卫生以及保护生态环境等。

第四，有利于政治发展与政治稳定。经济、社会、文化与政治之间是互动的，经济、社会、文化的发展会带动政治的发展，政治的进步也会促进经济、社会、文化的发展。对一个健全的社会来说，保持政治发展和政治稳定是必不可少的；而没有适宜的政治制度和法治的保障，任何社会都不可能长治久安，其经济亦不可能持续健康地发展，其文化也难以兴盛。因此，在筹划政治改革时必须着眼于促进政治发展、并尽可能保持政治稳定。需要指出的是，任何形式的政治变革都可能伴随着一定程度的政治摩擦甚至冲突，这也正是那些反对或害怕政治改革的人抵制政改的主要口实。但是，若因此而拖延政治改革则会付出更大的、惊人的代价，甚至导致国家和社会的巨大灾难。此决非危言耸听，我国近半个世纪以来的历史已一再证明了这一点。所以，我们既要积极主动地进行政治改革，消除现行政治体制的弊病，建立宪政民主体制；又要大力培养公民意识、公民性格和法治观念；还要运用政治智慧来降低可能发生的政治动荡的震幅，尽量减少政治发展的代价，以最大限度地维护全体国民的利益。

笔者以为，以上四条（当然不限于此）是合乎中国实际的明智的选择，似可作为中国政治改革所应遵循的基本原则。

我们坚信：

只有实行宪政民主体制，中国才能真正建成完善的市场经济体系。

只有实行宪政民主体制，中国才能走上长治久安的轨道。

只有实行宪政民主体制，中国的现代化才能取得最后的成功。

只有实行宪政民主体制，中国才会有辉煌绚丽的明天。

当代中国研究 [1999年] [第3期(总第66期)]

中国人的民族主义情结

几年前到美国访问，正值“炸馆事件”发生不久，国内掀起了一轮激烈的反美浪潮和“说不”热，民族主义情绪随之迅速提升；与中外友人晤谈时局，多认为国内正在重新兴起的民族主义和民粹主义两大思潮值得警惕，搞不好将会严重阻碍中国的现代化与民主化。2001年的撞机事件使得中美关系更趋紧张，民众中的民族主义情愫进一步发酵。直到震惊世界的“911”恐怖袭击事件发生，几千无辜的生命惨遭毁灭（遇难者来自86个国家），对这一灭绝人性的恶魔行径，

世界舆论同声谴责，而在中国却出现了为数众多的人群为之叫好。在这一冷酷的事实面前，十分有必要追索其背后潜藏的社会心理原因及其与民族主义思潮的关系。本文以探讨中国人的民族主义情结为主要线索，兼论“911”事件后部份国人幸灾乐祸的社会心理原因。4

一、中国近代以来的民族主义

民族主义(nationalism)是近代从西方传来的一种社会思潮。它最初发轫于17世纪的西欧；也有人认为民族主义起源于18世纪的英国和法国，以后推广到整个欧洲，并经过美国的独立战争扩展到美洲，到了20世纪，则风靡到全世界每个国家，其主要标志就是民族国家的兴起。

中国古代只有家族、宗族和种族的概念，而没有民族的概念，中华民族这一概念是晚近才出现在社会话语中。长久以来中国处在相对封闭的地理环境中，依靠黄河、长江和其它内陆河流的浇灌，很早就产生了稳定自足的先进农业文明，自然而然地发展出一种“华夏中心主义”的环宇观念。中国人一直以为，中国及其周边对中华文明向化之地即全部世界。直到1840年前后，中国还是以“天朝上国、君临天下”的态度去面对世界、处理中国与世界的关系。19世纪40年代以后，西方列强纷纷入侵中国。腐败守旧的清王朝在列强的新式战法和坚船利炮的攻击下，屡战屡败，不断割地赔款，国家危机日益深化，被动地卷入了近代化的潮流中。正如香港中文大学的金耀基教授所指出的：中国的巨变并非始于自觉，而是在19世纪末叶西方帝国主义坚船利炮的轰击下开始的。中国现代化是中国在西方兵临城下、人为刀俎、我为鱼肉的劣势下被逼而起的自强运动，这是中国有史以来所遭受的最大屈辱，过去100年是中国屈辱的世纪。天朝之败于西夷，是一屈辱；一败再败，国将不国，则是大屈辱；败于西夷，而又必须学于西夷，更是屈辱之至。故而，中国百年来之现代化运动，实为雪耻图强的运动。[1]

中国近代以来的屈辱史与它所拥有的号称5,000年辉煌灿烂的古代历史形成了鲜明对照。这在中国人——无论是普通民众还是社会精英——的心理上造成了严重挫伤和沉重压力，使国人在情感与行为上很容易趋向极端——从妄自尊大到极度自卑、盲目排外。这一点是西方人难以理解的。我在国外访问时与许多西方学者交换关于中国民族主义的成因，谈到这个情结时他们大都感到困惑不解。[2]但是，理解这一情结对于认识中国近代民族主义的形成以及中国人对西方国家的感情具有至关重要的意义。

今之论者，多将辛亥革命作为中国民族主义的发端，而笔者以为，其实还可追溯至此前10余年发生的义和团运动。1899年至1900年间爆发的义和团运动以贫苦农民、佣工、赤贫无产者等社会底层民众为主体，打着“扶清灭洋”的旗号，在清政府的暗中支持（实为利用）下，到处焚毁洋教堂，破坏铁道和电线，

攻击外国传教士和教徒，直至围攻北京东交民巷的外国使馆，处死德国公使。最后，由于清政府与西方列强相勾结，义和团在八国联军的武力进剿下被镇压下去了。这一发生在百年前的大规模、跨省域的民众运动将矛头直指帝国主义的入侵，明显具有爱国、反帝的性质，对此后的民间民族主义的勃兴起了直接的催生作用，对民族心理形成的影响也是长久的。

但正如陈勤等人指出的，义和团运动的负面意义也是不容忽视的：一是其“扶清灭洋”的口号表明它与清朝专制统治者有着十分复杂的关系；二是其具有狂乱、盲目、非理性的排外主义色彩；三是其指导思想和意识形态中带有传统民间文化特别是戏曲文化与降神附体的民间宗教迷信的浓厚色彩，显得极为原始。[3] 此论提出的前 2 种现象至今仍像幽灵一样，在中华大地和互联网上到处游荡，而第 3 种现象则在民间仍广有市场。

1911 年辛亥革命推翻了满清帝国的腐朽统治，中华民国于 1912 年 1 月 1 日成立，奠定了民族国家的基本政治架构。革命的主要领袖孙中山早在 1903 年就师法美国前总统林肯的民有、民治、民享思想，提出了全新的政治主张——三民主义，其要义之一即民族主义。孙氏提出的民族主义的初始含义主要是反满，以推翻以满清贵族为首的专制政权，即所谓“驱逐鞑虏、复兴中华”。这主要是为了顺应当时的革命需要，但明显存在着大汉族主义和种族主义的倾向。孙中山后来自己也意识到这一点，在辛亥革命后提出了“五族共和”原则以资补救。他说：国家之本，在于人民。合汉、满、蒙、回、藏诸地为一国，如合汉、满、蒙、回、藏诸族为一人。是曰民族之统一。[4] 其后于 1920 年又加以修正：这五族的名词很不切当，我们国内何止五族呢？应该把我们中国的所有各民族融合成一个中华民族。[5] 孙中山还在 1921 年提出了民族自决原则，并将其载入“中国国民党第一次全国代表大会宣言”。孙中山的三民主义为中国民族主义的产生提供了理论基础，但他的民族主义思想存在着一些严重失误，如将血统当作民族形成的首要因素、混淆了国族与民族的区别、晚年力主“大亚洲主义”等。

第一次世界大战后列强主持“巴黎和会”，中国在外交上遭到失败，日本取代德国强行获得在山东的特权，因而爆发了“五四运动”。为解救中华民族的生存危机，“五四运动”提出了彻底反帝反封建的口号，并主张社会、政治和文化革命，从西方引进“德先生”（民主）与“赛先生”（科学），以唤醒民众、救亡图强。“五四运动”是中国近现代史上一次最重要的思想启蒙和思想解放运动，经此一役国人形成了现代民族意识。如果说“五四运动”主要是民族精英的动员，抗日战争则是全民族的总动员。面对日本军国主义的侵略和亡国的危险，中国这个总体上仍属前现代的落后农业大国众志成城，“地无分南北，人无分长幼”，动员起全民的力量，集合起规模空前的数百万军队，与装备精良的日本侵略军苦战 8 年，最后在世界反法西斯联盟的有力支持下终于取得了百年来反侵略战争的

第一次全面胜利。抗日战争的胜利极大地提高了中华民族的国际地位，增强了中华民族的自信心和自豪感，民族主义情结从此得以寄托。[6]

以上对近代以来民族主义的产生和形成之简要的纵向历史回溯意在说明，民族主义发生于特定社会历史情境，其特性与功能或其它民族相似，但也有源于文化积淀的成份，大致可分为消极性与积极功能两类。

中国民族主义的消极特性之一即妄自尊大。传统文化以为中国即天下，乃世界之中心，视其它国家为“蛮夷”“化外”，认定它们应对中国“向化”、朝贡，即所谓“中央之国，四方来仪”。这种文化令国人的潜意识中深藏着天朝情结及妄自尊大心态。孙中山曾指出：中国为世界最古之国，承数千年文化，为东方首出之邦。未与欧美通市以前，中国在亚洲之地位，向无与之匹敌者。即间被外族入寇，如元清两代僭主中国，然亦不能不奉中国之礼法。而其他四邻之国，或入贡称藩，或来朝亲善，莫不羡慕中国之文化，而以中国为上邦也。中国亦素自尊大，目无他国，习惯成自然，遂成为孤立之性。[7] 鲁迅也一针见血地说过：中国人向来有点自大——只可惜没有个人的自大，都是合群的爱国的自大。这就是文化竞争失败之后，不能再见振拔改进的原因。[8] 时至今日，仍有国人坚持认为：中华文明至高无上，可以拯救世界、人类；至于西方的科学发明、民主、法制，则中国古已有之；甚或以为 21 世纪应是中国的世纪等。

其二为“排外情结”。中国传统中的文化排外主义与文化自大主义是一对孪生兄弟。表现为以正统自居、闭关自守、孤芳自赏，排斥一切外来事物，蔑视国外先进的东西，抗拒世界主流文明。从义和团运动中可以明显看到掺杂在爱国主义精神中的这种成份的落后性、反动性和破坏性。[9]

其三可曰国民劣根性。历经 2,000 多年专制主义的摧残，国人的性格中颇多不健康成份，尤其是缺乏同情心、理解心及对公共事务的兴趣与热情，过多考虑私人利益。梁启超说过：我国民所最缺者，公德其一端也。[10] 他对国人的私德评价也不高，曾制作一“历代民德升降表”，显示国人的私德从春秋至 20 世纪初总体上趋于下降。[11] 孙中山和陈独秀亦直斥国人为“一盘散沙”。鲁迅对国民自私、愚昧、冷漠的劣根性更是痛心疾首并无情揭露。他指出：中国人是十足的毫无血性的欣赏残酷的动物。杀头，有之已属不幸，但更不幸的是杀头在中国居然可以当成古董似的，可供看客们玩赏、过瘾和作乐，而国民却乐此不疲，在生命的悲哀处看出快乐和满足，在头颅和鲜血中得到娱悦和享受。[12] 国民劣根性植根之深，由“911”恐怖大屠杀后许多国人幸灾乐祸即可见一斑。

中国民族主义之消极特性实为中国追求现代化与融入世界文明主流的主要障碍。但它也有一些积极功能。其一是可聚合民族、抵御外侮。民族主义是强化民族自尊心、自强心和自信心的最有力工具，有助于争取与维护民族独立，号召国

民维护国家主权、统一和领土完整。民族主义提倡英雄主义和牺牲精神，可在社会中造就一种奋发向上、团结一心的民族情感和民族凝聚力。当国家面临外敌入侵时，只有民族主义能很快动员起全民族的各种力量与资源，形成统一的民族意志，同仇敌忾、不怕牺牲、共御外侮，抗日战争即为典范。其二是有助于恢复和保存丰富而悠久的民族传统文化，丰富社会的价值资源和文化生活。它在这一传统因受到长期清洗和毁损而几近消灭之际[13]，主张维护本民族历史、文化、语言甚至物产上的独特性。其三是鼓励民族自强。中国文化中素有“天行健，君子以自强不息”的精神传统。近代以来，由于长期经受专制政体的暴虐统治与帝国主义的掠夺，中国积贫积弱，国民生活困苦不堪。广大民众及各界精英无不渴望民富国强，振兴中华遂成为民族精神之核心，而振兴之道是实现现代化则日益成为人们的共识。现代化目标不仅涵盖工业、农业、国防、科技之现代化，亦包括政治、社会、文化与人的全面现代化。在走向全面现代化的进程中，民族主义比任何其它意识形态具有更大的社会动员力，可有效凝聚民心，充份调动各种社会资源。故而我们应对中国的民族主义秉持理性、清醒的态度，克制其消极性，发扬其积极功能，以促进中国的现代化与民主化。

二、中国“新民族主义”的崛起

2年前在一次国外的学术会议上与会学者指出：90年代以后中国大陆崛起的一波民族主义浪潮与“五四运动”为代表的民族主义浪潮之主题并无多少差别，两者都是追求富强；但与“五四运动”时期的民族主义相比，新一波民族主义面临不同的制度文化背景，具有不同的意义，故可将90年代后崛起的民族主义称为“新民族主义”。与“五四运动”时的民族主义相比，“新民族主义”在内政上显出保守主义特性；前者对当时的政治经济体制激烈批判，而后者则对现存体制高度认同，但在国际关系上具有相当之进取性，主张改变现存的国际政治经济秩序，要在国际事务中发出不同凡响的声音，在世界政治舞台上争取更多的权力和权益，建立一个符合中国民族主义情怀和国家利益的国际新秩序。[14]

目前“新民族主义”并非统一的观念体系，其内容及成份相当芜杂，官方与民间的认知也有相当差异。官方的民族主义定位为爱国主义，其主张是，人民既然爱国就应拥护共产党的领导、坚持“四项基本原则”。而在民间则表现为呼唤中国要强大、要反对美国和西方国家主宰世界。近年来知识界有部份人认为，民族主义有排外之嫌，宜以爱国主义代之。在诸多民族主义论调中，最激进的是“说不”派，他们在代表作《中国可以说不》一书中大声疾呼：我们的青年应拥有这种自豪感，我们要准备打仗。小打不如大打，晚打不如早打。[15]有人甚至提出，在新的极权主义统治这个世界后，李白诗中那“十步杀一人，千里不留行”的侠客精神乃未来人类的唯一拯救。[16]不难看出，他们的极端主张与本·拉登和塔利班的“圣战”理念颇有异曲同工之处。

新民族主义崛起的原因很多，除前述历史渊源外，笔者以为还有以下几点。第一是官方意识形态的失败与重建合法性的需要。对执政长达半个多世纪的中共而言，意识形态乃统治合法性之重要基础。官方意识形态主要由共产主义、社会主义、集体主义、爱国主义（简称共社集爱）4部份组成；共产主义为意识形态正确性之依据，社会主义是阶段性理论纲领，集体主义是组织控制的依据和伦理基础，爱国主义则是凝聚人心的口号和旗帜。它曾在1949年之后的一段时期内巩固并强化了中共的一党专政，使广大民众包括绝大多数知识分子真心以为“只有共产党才能救中国”。但中共执政的历史结果及社会的变迁已宣告这种意识形态的失败。首先，《共产党宣言》提出的共产主义宗旨是消灭私有制、剥削和资本主义，但以共产主义理念为统治合法性基础的中共，如今却正大力发展私有制、纵容剥削、实行“权贵资本主义”，共产主义理念事实上已弃如敝履。其次，社会主义理念之3大基本特徵（“生产资料公有制”、“计划经济”、“各尽所能、按劳分配”）[17]在当下的中国已变得面目全非，民营经济和私有企业异军突起并在国民经济中占有相当比重，计划经济已为市场经济所取代，按劳分配则由按要素分配或按资本份配所取代。苏联及东欧的转型也标志着世界社会主义体系的消亡和20世纪全球性社会主义大试验的失败。再次，在目前人们价值观念嬗变与崇尚个人主义的时代，集体主义也不再被大多数人所奉行。由于意识形态的失败直接导致信仰和信任危机以及政权的合法性危机，执政党不得不对官方意识形态修修补补，以继续维系其合法性。而在“共、社、集”都已失效的现实面前，唯有爱国主义——民族主义还具有相当号召力。所以鼓动爱国主义就成为执政党修补意识形态的最佳选择。

以意识形态工具从事社会和政治动员往往采取煽情方式，而煽情的有效手法即制造一种“乌托邦”信念，此乃官方民族主义宣传的重要特点。不管官方民族主义宣传所构造的“乌托邦”如何虚幻，只要它能有效地吸引民众并造成信从者的入魔状态[18]，宣传者就会乐此不疲地煽动下去。美国康乃尔大学安德生教授（Anderson）认为，通常意义上的官方民族主义，是指国家掌权者因害怕地方分离主义可能瓦解民族国家，而以人为制造出来的民族主义作为维系民族国家整合的意识形态。但中国的官方民族主义与此含义不同，它被称为爱国主义，主要是指在执政党的威权统治下抵御外部势力的挑战，以捍卫执政党及其政权的合法性。因此，中共在各种场合反复强调“爱国必须爱党”，这突显出中国式官方民族主义的性质，它完全服务于执政党重塑合法性的政治策略。

“新民族主义”的崛起还与传媒被长期垄断下的舆论误导有关。执政党一向视大众传媒为意识形态宣传工具，并通过其党务宣传部门高度垄断、“严防死守”，由此导致了“舆论”的高度一律。报纸、刊物、广播、电视等几乎全部掌控在党的手中，连互联网也受到严密管制。个别媒体稍稍开放一点就受到严厉惩戒，2001年以来已有《南方周末》、《书屋》、《南方都市报》、《信息时报》、《北京青年报》、《国际金融报》、《广州日报》等一批媒体受到整肃。[19] 这种状

况导致被《宪法》称为“国家主人”的民众无法享有最基本的知情权。长期的信息操纵与“舆论导向”可以产生一种社会控制力，使人们的思想和情绪发生偏移。

“六四”之后的意识形态宣传目标是，对内“反资产阶级自由化”，对外“防止资本主义和平演变”，并把“爱国主义”教育列为“五热爱”之首。

所谓的“反自由化及和平演变”所针对的主要是以美国为代表的西方国家。

“六四”后中国的人权状况持续恶化，而美国一直坚持人权外交政策，中、美两国在人权问题上的对立极为尖锐，执政党把美国视为主要的、甚至是唯一的政治和意识形态上的敌人。尽管出于对美国实力的考虑，中共政权在外交上不敢真正与美国翻脸，但在国内的舆论造势上却通过垄断言论的权力极尽“妖魔化”美国之能事。美国在国内外的每一点失误或问题都被放大为其制度的缺陷，或夸张为美国对外政策的恶果。中国的主流媒体一直向民众（特别是年轻一代）灌输对美国的仇恨，甚至不惜歪曲和捏造历史，声称远在列强瓜分中国的时代美国就是、而且一直是世界上唯一“亡我之心不死”的超级霸权。这样就利用制造舆论的力量达到了通过正当组织动员达不到的阴暗目的。[20] 许多迹象表明，执政党长期操纵舆论、控制信息、强制性灌输洗脑，已在民间造就出自发性的反美民族情绪；民族振兴被人为地与强化政权的权威捆在一起，增强国力军力与反对美国霸权互为表里，中国正加速向狭隘民族主义和国家主义演变。“911”之后部份国民的歇斯底里发作，正是中共多年的怨妇腔调和仇恨教育、支持或默许无赖国家和伊斯兰“圣战”等外交政策、特别是反美仇美的意识形态灌输、控制“舆论导向”和剥夺民众知情权等做法所导致的必然恶果。[21]

“新民族主义”的崛起也与中国经济持续增长和国力增强有关。多年来中国经济维持了较快的增长，2000年GDP跃居世界第七位，外汇储备仅次于日本居世界第二位，2001年获准加入了WTO，还赢得了2008年奥运会的举办权。这些指标与事件大大刺激了国人及海外华人的民族自豪感，强化了“大中国情结”。在此背景下，一些知识精英提出了“大中国”构想，以“政治中国”（指拥有国家主权的、有领土界定的中国）为中心，以“经济中国”（指世界各国的华人经济、商业纽带所连接的共同体）为基础，以“文化中国”（指有儒家文化传统影响的地区）为外围，视21世纪为“太平洋的世纪”，而在环太平洋国家中则中国占据举足轻重的地位。[22]

当然，国内也有学者对“新民族主义”的主张和表现持怀疑态度，并直斥为伪民族主义。例如朱智勇即指出：真正的民族主义应该具有价值层面的信仰与绝对的忠诚，而这种意义上的民族主义在中国其实十分稀缺，至少在汉民族中比较少；国人历来是非常注重私利与讲求现实的，从古到今为了某种价值而忠诚信守者一向不多；在于己无害的情况下，人人都可以表达或渲泄一下民族情绪，一旦出现某种风险的时候，许多人会立即逃之夭夭或噤若寒蝉；而当有某种好处如出国留学、国外定居、外企任职时，则趋之若鹜、去无反顾。因此，这种所谓的民

族主义是很不可靠和多变的，并没有多少真实的力量，与其说是“新民族主义”，不如说是伪民族主义。[23] 确实，1990年代以来中国的“托派”（指参加英语托福考试）人数呈直线上升之势，许多在校学生声讨完美国霸权之后立即投入“托福”考试，千方百计地争取到美国留学[24]；申请到美国和其它西方国家定居的人数也在迅速增加。

王力雄在论述“911”事件时也指出：西方国家不应被中国的民族主义表象所迷惑。当前所谓中国的民族主义只是一种足球流氓式的宣泄——为己方球队加油助威和起哄辱骂对方球队而已——没有真值得世界畏惧的威胁。真正的民族主义是一种信仰，是要像“911”死士那样为之舍生取义的；而经过百年“翻饼”最终坠入全民逐利的中国，早已失去信仰立足的基础，起哄时可以个个踊跃，上战场则会找不到人影。一旦中国进入一个信息开放、言论自由的多元社会，不再受一党专政的政治煽动和洗脑，中国今日展现在世界面前的不可理喻，很快就会发生变化。中国的民族主义问题不是中国人民的问题，而是中国专制权力的问题。要避免未来中国成为世界的“黄祸”，唯有改变中国的专制权力。[25]

三、“健康的民族主义”与“病态的民族主义”

“911”事件发生后，国内的反映并不都是幸灾乐祸的，有一批知识界及其他方面的人士公开发表声明谴责恐怖主义罪行[26]。国内颇有影响的报刊如《财经》、《南风窗》、《南方周末》等都发表了谴责恐怖主义的文章。[27] 例如，《财经》杂志全体同仁呼吁：面对敌视一切文明一切种族一切社会的邪恶，全世界不同的民族、不同的社会、不同的文明，联合起来！[28] 《南风窗》杂志的国际问题观察员写道：恐怖主义不仅挑战某个政府，更挑战了人类社会的基本价值观。今天美国人，明天可能是俄罗斯人、法国人、埃及人、巴西人、中国人。在无辜的亡灵面前，恐怖分子的主义和真理显得非常狭隘、苍白、野蛮。“911”事件使全世界有了一个明确的共同敌人：恐怖主义。[29] 反观那些“叫好者”，却鲜有署真名发表意见的，谈事实讲道理的也不多，绝大多数是匿名在网上乱骂一气。这种对垒分明的现象或许昭示着国人的分野。虽然不能肯定双方营垒中的每个人都是民族主义者，但至少他们都自认为是爱国者。分歧在于何谓爱国？爱什么国？人权与主权孰先孰后？对自由、民主、正义等基本价值取何态度？

尽管世界上出现了象欧盟、东盟、独联体等各种形式的国家联合的趋势以及成立全球政府的呼声，但在可预见的将来，国际社会可能仍将以民族国家为基本单位，因此不同国家的民族情感和民族主义仍将各有所托。既然在全球化与中国走向现代化的背景下，独特的历史和当下的局势令国人的民族情感与民族主义不断提升，就十分有必要厘清两种不同性质的民族主义，以便能以一种比较恰当的态度去对待世界。笔者以为，可把民族主义区分为“健康的民族主义”和“病态的民族主义”两种，两者之间泾渭分明。

在价值标准方面，“健康的民族主义”会主张人权是第一位的价值，人权高于一切；而主张（国家）主权是第一位的价值、主权高于一切的则属“病态的民族主义”。在理念取向上，“健康的民族主义”会主张中道、宽容、多元；“病态的民族主义”则主张极端、强制、一元。在对外关系上，“健康的民族主义”会主张和平共处，吸收先进思想与事物，反对恐怖主义；“病态的民族主义”则惟我独尊，排斥外来事物，同情恐怖主义。在内政事务上，“健康的民族主义”主张人民主权，自由优先，重视民生；“病态的民族主义”则主张国家至上，实行专制，服从强权。当然，对现实的分析比这种概念上的区分要复杂得多，譬如某些倾向极端民族主义的人也宣称他们拥护民主，其真心如何倒也不难分辨，只须看他对待国内专制统治与政治权力的态度即可了解。

国内有不少人因长期受舆论宣传的影响，自觉或不自觉地持有某些“病态民族主义”的观念，这本身并不可怕，大多数人在拥有知情权后会逐步转变自己的观念。危险在于某些具有国家主义和法西斯主义倾向的权势人物或权势集团，他们为了实现自己的政治目的，可能煽动和利用民族主义、爱国主义，把本国人民和人类社会引向灾难，就象二战时的德、意、日法西斯一样。希特勒用来欺骗与奴役德国人民、建造第三帝国、对外侵略扩张、并把全世界引向战争和灾难的主要工具就是民族社会主义。[30] 纳粹党人也曾提出“民族利益高于个人利益”的口号。希特勒还说：个人是短暂的，民众是永存的；如果自由主义的世界观在个人的神化之中必定导致民众的毁灭，在必要时，民族社会主义则不惜牺牲个人来保护民众。[31] 意大利法西斯头目墨索里尼也是用国家、爱国的概念来煽动民族沙文主义的。日本法西斯主义则利用天皇权威和忠君爱国思想推行军国主义，发动侵略战争。朱庭光等编写的《法西斯体制》一书[32]汇集了国内学者的研究成果，深入阐释了法西斯体制与民族主义、国家主义的关系，从中可以看到米洛舍维奇、拉登、塔利班及世界上其它极权势力的影像。“病态的民族主义”一旦被政治狂人操纵就会演变成极端性、恶质化的民族主义——法西斯主义，对人类文明造成毁灭性的后果，20世纪的2次世界大战已再清楚不过地证明了这一点。“911”恐怖事件再一次提醒全世界爱好和平的人民，一定要对“病态的民族主义”与各种形式的极权主义保持高度警惕！

“健康的民族主义”首先是开放、温和、理性、尊崇个人自决权的民族主义。它对外强调与其它文明的和平共处，并学习和吸收各种有益的成份充实自己；对内它接受多元的价值和文化，主张巩固自由民主和法治的制度架构，不致演变为盲目的排外主义。在经济和文化的国际交流与竞争中，任何国家只有勇敢地打开大门，师人之长、弃己之短，摆脱宗法自然经济和专制政治的束缚，才能真正富强起来，从而捍卫自己的民族尊严。对一个尚未实现现代化的国家来说，英勇反抗外国侵略固然是爱国，维护与外国的和平相处关系、开放自己的国家、促进与外国的经济文化交流、推动本国的社会进步，同样体现着崇高的爱国主义精神，而且是更为复杂和艰巨的任务。[33] 中国100多年来落后挨打的一个重要原因

正是奉行专制主义的统治者长期实行闭关锁国政策。文革后的 20 多年里中国实行了对外开放政策，学习先进国家的现代化经验，引进各种稀缺资源，结果是一改“一穷二白”的面貌，使社会经济发生了巨大变化，国家的综合实力得到很大提升。对外坚持开放、对内坚持改革、努力发展经济、实行宪政民主，是古老的中华民族焕发新生与走向现代化的必经之路，舍此别外它途。

“健康的民族主义”还是珍视自由与和平的民族主义。它与“病态的民族主义”的价值观截然不同，会高度珍视自由与和平的崇高价值，如同匈牙利爱国诗人裴多菲诗中所表达的：“生命诚可贵，爱情价更高，若为自由故，二者皆可抛”。和平与自由是密不可分的，因为任何形式的暴力在破坏和平的同时也在摧毁自由的基础，若针对无辜平民使用暴力、剥夺他人的自由与生命，更是不可饶恕的罪行。在当今世界上，恐怖主义与极权主义相互勾结、狼狈为奸，已成为自由与和平的主要敌人，对后者构成了致命威胁；一旦恐怖主义和极权主义者掌握了核武器或生化武器之类的大规模杀伤性武器，大搞“超限战”，将给人类社会带来毁灭性的危险。因此，各国“健康的民族主义”应在维护自由与和平的道义基础上联合起来，结成强大的国际力量，共同制止恐怖主义与极权主义对自由与和平的危害。

“健康的民族主义”还是自觉汇入世界主流文明的民族主义。世界主流文明已经历几百年的发展，汲取了几千年人类发展的历史经验，决不仅是某一些国家和地区人们智慧的结晶，也是整个人类几千年发展的积累和结晶。在它的发展过程中，曾经遭遇到一系列挑战，而对于这种挑战的回应，大多已以经验、特别是以制度安排的形式积累起来。在中国进一步发展的过程中，如何建立一种能合理配置资源又具有自我发展动力的经济体制，如何建立一种以法治精神与法律体系为基本框架的社会生活的运行机制，如何建立一种能有效地管理国家并制衡权力、克制腐败的宪政民主政治，如何在保证社会总体进步的同时最大限度地保护个人自由，如何建立一种使科学和理性的精神能正常发育和存在的人文环境，面对这一系列任务，迄今为止除了国际社会公认的现代文明以外，还没有另一种文明能提供更成功的系统经验和制度框架。如果采取狭隘的民族主义立场，排斥世界主流文明，鼓吹意识形态化的“乌托邦”，显然是没有前途的。[34]

中国的民族主义如果被导向健康的、开放的、追求自由民主和现代化的道路，那将是中国与世界的幸运。反之，中国的民族主义若被导向病态的、极端的、恶质化的和法西斯主义的方向，则将是中国与世界的灾难，这是再清楚不过的事了。

中国人啊！一定要用心去辨识和选择。

【注释】

[1] 金耀基，“现代化与中国现代历史——提供一个理解中国百年来现代史的概念架构”，罗荣渠、牛大勇编，《中国现代化历程的探索》，北京大学出版社，1992年版，第8页至第9页。

[2] 著名的未来学家阿尔温·托夫勒夫妇在《创造一个新的文明》一书中写道：许多高科技社会的人们很难理解极端民族主义者的动机，他们狂热的爱国主义激情使人费解。上海三联出版社，1997年版，第19页。

[3] 陈勤、李刚、齐佩芳，《中国现代化史纲——无法告别的革命》，广西人民出版社，1998年版，第120页。

[4] 《孙中山文集》上卷，团结出版社1997年版485页。

[5] 转引自张磊的《孙中山思想研究》，中华书局，1981年版，第39页。

[6] 徐迅，《民族主义》，中国社会科学出版社，1998年版，第142页。

[7] 孙中山，《建国方略》，见《孙中山选集》，人民出版社，1956年版，第187页。

[8] 转引自沙莲香主编的《中国民族性》（一），中国人民大学出版社，1989年版，第67页。

[9] 王培元，“华夏中心主义的幻灭与近代中国爱国主义的产生”，《知识分子立场——民族主义与转型期中国的命运》，时代文艺出版社，2000年版，第302页。

[10] 《梁启超选集》，“新民说”第5节“论公德”，上海人民出版社，1984年版，第213页至214页。

[11] 出处同上，见“论私德”一节。

[12] 刘再复、林岗，《传统与中国人》，生活读书新知三联书店，1988年版，第266页至267页。

[13] 刘军宁，“民族主义四面观”，《知识分子立场》，出处同注[9]，第13页。

[14] 1999年11月哈佛大学亚洲研究中心和费正清东亚研究中心召开了一次讨论台海两岸民族主义的学术会议。参见林佳龙、郑永年主编的《民族主义与两岸关系——哈佛大学东西方学者的对话》，新自然主义股份有限公司，2001年4月出版。

[15] 宋强、张藏藏、乔边等，《中国可以说不——冷战后时代的政治与情感抉择》，中华工商出版社，1996年5月版，第41页。

[16] 引自李白的“侠客行”一诗，见房宁、王小东、宋强所著《全球化阴影下的中国之路》，中国社会科学出版社，1999年11月版，第375页。

[17] 参见《简明社会科学词典》，上海辞书出版社，1982年版，第524页。

[18] 徐迅，《民族主义》，第54页。

[19] 见2001年11月12日《报刊文摘》、2001年第11期《传媒》等报导。

[20] 林秉贤，《社会心理学》，群众出版社，1986年版，第335页。

[21] 刘晓波，“垄断舆论和灌输仇恨的恶果”，《争鸣》（香港），2001年11月号。

[22] 徐迅，《民族主义》，第153页。

[23] 这是朱智勇在与笔者的一次讨论中提出的观点，此观点尚未正式发表。

[24] 有人在网站讨论中披露，1998年6月29日克林顿到北大发表讲演时，当面抨击美国内政外交政策的几位学生代表如今多数都在美国生活，其中词锋最利的一位女生据说已嫁给美国人，成为身体力行的“国际主义者”。

[25] 王力雄，“武器消灭不了仇恨”，《开放》（香港），2001年11月号。

[26] 如包遵信、刘晓波、任不寐等人发起的“致布什总统和美国人民的公开信”，先后有1,000多人签名；还有朱学勤、徐友渔、秦晖等人也发表了声明。

[27] 还有很多发出正义声音的人士与媒体，在此不一一列举。

[28] 《财经》（北京），2001年10月号。

[29] 庄礼伟，“9.11事件与全球变迁”，《南风窗》（广州），2001年11月。

[30] 德国纳粹法西斯主义的德文原文是Nationalsozialismus，中文即民族社会主义（缩写是Nazismus，故音译为纳粹主义）。

[31] 引自朱庭光主编的《法西斯体制》，上海人民出版社，1995年4月版，第11页。

[32] 出处同上。

[33] 刘军宁，“民族主义四面观”，出处同注[9]，第16页至第17页。

[34] 孙立平，“汇入世界主流文明——民族主义三题”，《知识分子立场》，第372页至380页。

当代中国研究 [2002年][第2期(总第77期)]

关于公民社会问题研究的综述

20世纪晚期的中国的改革开放促使经济、社会、文化等各方面发生了巨大变化，在国内学者试图描述刻划这些变化的努力中，有一个课题是关于公民社会的研究。这一课题涉及对中国社会变迁的基本认识，因此具有重要意义。本文通过对相关文献的回顾，概括地介绍公民社会的基本概念、基本理论以及国内学术界近年来的研究状况。

一、关于公民社会的基本概念辨析

1. Civil Society vs. “公民社会”、“市民社会”及“民间社会”

公民社会是一个外来词，直接译自 Civil Society。在汉语世界里原来并没有与 Civil Society 正相对应的中文概念，也很难找到与 Civil Society 的对应事物。[1] 在汉语学术界，Civil Society 有三个流行的译名，即“公民社会”、“市民社会”和“民间社会”。若仔细分析其内容就会发现，这三个译名份别指明和强调了作为一种特定社会现实的“Civil Society”的不同侧面。

据美国威斯康辛大学历史系林毓生教授的研究，“公民社会”是 Civil Society 的本意，源自希腊雅典的“城邦政治”。因为雅典公民的社会范围与城邦政治的范围重合，公民社会其实是城邦政治的同义反复。雅典公民不可能在城邦之外发展自己的公民性格，因为离开了对城邦政治的参与，也就意味着自我放逐于社会之外，处于非公民状态，甚至是非人状态，故而亚里士多德说：“人天生是政治动物”，“离开城邦者非神即兽”。[2]

“市民社会”则是西方17世纪以来发展出来的概念，它的理论基础是“社会契约论”。经“社会契约论”的推导，社会与邦国才会出现对位而立的状态。苏

格兰启蒙思想家佛格森意识到市民社会具有双重性：一方面它能确定社会相对于国家的范围，在此范围内个人不仅能确保自由，而且能促进社会财富的积累；另一方面，财富的增加刺激了市民的物欲，而物欲的泛滥又会侵蚀维系传统政治的公民道德。佛格森的这—认识直接影响到黑格尔“市民社会”概念的确立，也间接影响到马克思的市民社会理论。

“民间社会”指的是西方近代民族国家产生后，伴随着国家与社会逐步分离而出现的个人以私人身份追求其自身利益的“私域”社会，它包括民间组合、民间社团、民营企业、私立学校、独立媒体、社区自治、教会等等。最初，这个以“私域”出现的社会只是被统治的对象，在政治领域中无关紧要。但是逐渐地，主要是通过私人之间的自由结社，通过对公众话题的讨论和对公共事务的参与，一个超乎个人的“公共领域”得以诞生，并且开始在公共决策上产生影响。既独立于邦国之外，又能够进入政治过程，是西方国家中民间社会的主要特徵。

上述几种译名包含了 Civil Society 概念中的若干基本要素：一个公共权威之外的私人活动空间（市场、家庭、社团等）；由私人活动中逐渐产生的公共领域（从早期的咖啡馆到后来的政党和大众传媒）；一个外在且独立于国家的社会，一个具有高度自主性的社会，等等。这些要素分别和不同程度地反映在前面提到的三个译名当中。比如，“市民”—词强调历史上资产阶级市民与 Civil Society 之间的密切关系，以及 Civil Society 中“私”的一面。“公民”的概念则突出了 Civil Society 中公众所扮演的角色：在法律保护之下自由地交换看法从而形成“公共意见”。最后，“民间”—词包含了一种与国家并存而且至少不是在国家直接控制之下的社会的观念。[3]

通过以上对 Civil Society 概念的辨识，可以从中了解到这一概念本身的多重意蕴，同时也可以看到把这一概念运用于中国语境时的复杂性。

笔者认为，在中国研究 Civil Society 可以采用“公民社会”的译名。这并不是排斥“市民社会”或“民间社会”的译名（这两个译名均有一定意义，是不可以排斥的），而是基于以下这样几个理由：第一，中国大多数人口生活在农村，而不是象西方国家大多数人口生活在城市；因此，采用“公民社会”比“市民社会”更具涵盖性；第二，中国历史上直到近代一直存在着传统意义上的民间社会，如行会、帮会、寺院等，这种传统中国的民间社会是私性很强的社会，具有特定的文化品格，虽能够独立于邦国之外，但在平时却不能进入政治过程，与现代化存有一定隔膜，因此采用“公民社会”比“民间社会”能较好地解决与现代性契合的问题；第三，从政治文化的角度讲，发展中国家的现代化特别需要启蒙、培育与公民社会相契合的公民意识和公民性格，故而采用“公民社会”将会有助于培育公民意识，塑造公民性格。

2. 公民社会的典型特徵

一个成熟的公民社会应具如下要素：（1）个体主义。这一直是公民社会理论的基石。它主张个人是社会生活的主体，公民社会和国家都是为了保护和增进个人的权利和利益而存在的。因此维护与发展人权是公民社会的首要原则。（2）多元主义。它要求个人生活方式的多样化，社团组织的多样性，思想的多元化。维系这种多元主义的是提倡宽容和妥协的文化。（3）公开性和开放性。政务活动的公开化和公共领域的开放性是公众在公共领域进行讨论和政治参与的前提条件，因此当代公民社会论者无不坚持公开性和开放性的原则。（4）参与性。强调公民参与社会政治生活和制约国家权力是公民社会的一项重要内容。（5）法治。公民社会强调要从法律上保障公民社会与国家的分离，反对国家随意干预公民社会的内部事务，从而保证公民社会成为一个真正自主的领域，把国家的作用严格限制在宪法和法制规定的范围之内。（6）社会自治。公民社会最重要的特徵就是它相对于国家的独立性和自主权。只有保持这种独立性和自主权，公民社会的上述结构特徵和文化特性才能得以维持。因此，公民社会主张在社会领域实行广泛的自治，诸如社区自治、社团自治、学校自治、地方自治等等。

二、国外的相关讨论

1. 公民社会的历史渊源及其现代发展

在西方国家主张“社会存在于国家之外”的理论渊远流长，可以追溯到古希腊时期。亚里士多德的《政治学》中就包括有这种思想。但是以国家和社会的分离为基础的近代公民社会概念则是在 17 至 19 世纪之间才出现的。近代公民社会理论是欧美资产阶级反对专制主义国家、捍卫个人自由和权利的重要武器。

进入 20 世纪 70 年代以来，公民社会概念再度兴起，起初它主要被西方的一些左翼学者和东欧的激进学者用来批判现实社会与阐释理想社会。80 年代后，公民社会概念逐渐融入西方知识界的主流话语体系之中，关于公民社会的讨论日益增多。1989 年苏东剧变后，对公民社会的研究在西方和苏东学术界形成空前的热潮，各个大学纷纷成立公民社会研究团体，公民社会概念也成为众多学术论著和国际性学术会议频繁讨论的一个热门话题。

90 年代后公民社会理论开始从西方和苏东学术界扩散到世界其它地区，这些国家的学者和知识分子纷纷用这一概念分析本国的历史和现实或探寻本国公民社会的建构问题。公民社会理论遂成为一股重要的社会政治思潮。国外公民社会理论主要致力于研究公民社会的结构性特徵及公民社会与国家之间的关系。

2. 公民社会的结构性特徵

概括西方学者的研究成果，公民社会的结构性特征主要有以下几点：

第一，私人领域（或称“私域”）。这种私人领域是指私人自主从事各种经济、文化、社会活动的领域以及个人家庭生活或私人生活领域，个人在这一领域中，在不损害他人的前提下，应享有充分的自由，其隐私权应受到法律的保护。

第二，志愿者社团。这种志愿者社团不是建立在血缘或地缘联系的基础上，成员的加入或退出是自愿的，并且不以赢利为目的。它是人们基于共同利益或信仰而自愿结成的团体，是一种非政府的、非赢利性的社团组织。志愿性社团为公民提供了参与公共事务的机会和手段，提高了他们的参与能力和水平，因此当代公民社会论者多把志愿性社团看作是公民社会的核心要素，有人甚至在二者之间划等号。

第三，公共领域。当代这方面的思想主要得益于德国思想家哈贝马斯。他认为公共领域介于私人领域和公共权威之间，是一种非官方的范畴。它是各种公众聚会场所的总称，公众在这一领域对公共权威及其政策和其它共同关心的问题作出评判。自由的、理性的、批判的讨论构成这一领域的基本特征。[4]

第四，社会运动。西方左翼学者一般都把社会运动或“新社会运动”看作是公民社会中一个非常重要的结构性要素。他们把反叛社会现实社会和实现理想社会的希望寄托于此。[5]

3. 关于公民社会与国家的关系

在这个问题上主要有以下几种观点：

第一，“公民社会制衡国家”。现代自由主义认为国家是“必要的邪恶”，国家之所以必要是因为公民社会需要国家调解其内部的利益冲突，保护其安全及完成公民社会无力承担的公益事业。但是国家具有自我扩张的倾向，若无力制止，国家权力和国家活动范围将会无限制地扩张下去，从而危及个人的自由和权利。因此自由主义者主张以公民社会来制衡国家，划定国家行动的界限，限制国家权力的扩张。当代公民社会论者继承了自由主义的思想并已形成一个共识，即一个强有力的公民社会乃是民主必不可少的条件。

第二，“公民社会与国家共生共强”。国外有些公民社会论者认为，在民主政体下，公民社会和国家之关系的理想格局是强国家和强社会和谐共处。以研究东欧问题见长的美国学者迈克尔·伯恩哈德认为，民主体制下惟一良好的权力配置就是强国家和强社会共存；在这种格局下，国家有能力有效地工作，公民社会也足够强大以防止国家权力过渡扩张而侵犯公民权利；双方中任何一方过于弱小，都会产生严重的问题。[6]

第三，“公民社会参与国家”。参与国家事务是公民社会理论的一项重要内容。西方公民社会参与国家的模式主要有两类：一类是多元主义模式，美国是其代表，社会中的各种利益集团享有平等地参与政治事务的权利；另一类模式是社团主义的模式，以瑞典为代表，国家认可某些大的社团组织的行业或职业利益的代表权并为它们提供制度化的参与渠道，其它利益集团则被排除在政治过程之外。

第四，“公民社会与国家合作互补”。持此论者认为，在提供公共产品和对群体需要作出反应方面，公民社会和国家可相互补充，二者之间可以建立起良好的合作关系。如萨拉蒙等人提出，只有在公民社会、国家以及商业领域之间建立起相互支持、高度合作的关系，世界范围内的民主和经济增长才有望实现。[7]

第五，“公民社会对抗国家”。托马斯·潘恩首次提出这一命题。他认为公民社会和国家是一种此长彼消的关系；公民社会愈完善，对国家的需求就愈小，理想的国家乃是最低限度的国家。潘恩还认为，反抗那些随意剥夺公民自由和权利的非宪政国家是正当、合法的行为。[8] 拉尔夫·达仁道夫指出：“公民社会也许是惟一有效反对专制和极权统治的源泉。” [9]

需要指出的是，上述五种观点并不能涵盖公民社会与国家的关系的所有讨论，只是其中一些有代表性的理论概括。

三、国内学术界关于公民社会的初步研究成果

自 20 世纪 90 年代以来，国内学术界和知识界对公民社会理论的兴趣逐渐升温。这方面的论文和学术著作愈来愈多。但相较于国外的研究成果来说，国内学术界对公民社会的研究尚属初步，评述性多，独立研究少；一般化地论述多，创新性见解少；抽象地、概念化地论证多，实证性研究少。尽管如此，这些研究工作所取得的初步成果毕竟为我们进一步的开掘奠定了一定的基础。以下有选择地作简要介绍。

1. 认识改革开放以前的中国

改革开放以后，学术界才终于有可能部份地摆脱毛泽东时代的政治教条和政治束缚，开始重新认识改革前中国社会基本体制的特徵，这是研究转型期公民社会问题的基础和起点。简单来说，从 1949 年到 1979 年期间，中国的基本制度特徵可以用“全能主义政治+总体性社会+计划经济”来说明。

已故的美国芝加哥大学政治学教授邹谠曾把毛时代的中国政治制度定义为“全能主义 (totalism)” 的国家，这个词是他从极权 (totalitarianism) 一词抽取出几个音节自造出来的。邹所认识的毛时代的中国制度其实与典型的极权

体制并无实质性差别，但他没有使用极权体制这个通行的政治概念，而是造了一个词来替代，或许是因为极权主义这种体制（通常以 1930 至 1950 年代的苏联和 1930 至 1940 年代的德国为代表）在国际社会的名声实在太糟的缘故。

后来，国内社会学界的一些学者接过了邹的名词，提出了“总体性社会”这个概念，以此来描述 1949 年后在中国大陆建立起来的制度。其特点是执政党以国家的名义对经济以及各种社会资源实行全面的垄断，政治、经济和意识形态三个领域高度重叠，国家政权通过自上而下的统治机构对民间进行无孔不入地控制。国家对绝大部份社会资源进行直接垄断，这里的“资源”不仅指生产资料，而且包括如城市中的住房等生活资料、日常生活用品的供应以及就业等机会资源。也就是说，国家不仅成为生产资料的垄断者，而且是生活资料的发放者，权力和威望的配置者。在这种单质构造的国家中，政治结构的横向分化程度很低，政治中心、经济中心、意识形态中心高度重叠。意识形态是高度划一的，政治则是高度意识形态化的，经济与其它社会生活是高度政治化的。执政党奉行阶级斗争和无产阶级专政理论，通过不间断的政治运动和政治斗争整合人们的思想与行为，久而久之，人们的从思维方式到行为方式、生活方式乃至语言、穿着都高度一体化、单一化了。[10]

20 世纪 50 年代中期开始的“一化三改造”运动[11]基本上消灭了私营经济和私有产权制度，摧毁了民间社会赖以生存的经济基础，实际上把民间社会从根子上铲除掉了，使得过去的“国家——民间社会——民众”的三层结构变为“国家——民众”的二层结构。国家直接面对民众，政府直接依靠国家机器统治民众，中间没有一个作为缓冲层的民间社会；社会秩序完全依赖于国家控制的力度，社会自治和自组织能力很差，中间组织的作用极其微弱，控制系统很不完善；全部社会生活呈现政治化、行政化趋向，社会的各个子系统缺乏独立运作的条件；由于缺乏自下而上的沟通渠道，民众的意见表达缺少必要的组织形式，因而与政策层级有很大的距离，容易导致疏离和对立。

建国以后中国实行的计划经济实质上是一种统制经济，仿照苏联模式而建，并与全能主义政治和总体性社会相配合。其主要特点是国家对经济生活进行直接干预，对经济资源施行高度垄断，对全社会生产、流通、分配与消费实行严密的指令性计划。在这种经济体制下，企业被政府统制的很死，基本上没有生产经营的自主权，企业完全成为政府的派生物和附属物。因此，使得民营企业 and 民间经济几乎消失殆尽。这种体制的弊端除了效率低下、大起大落、物资匮乏等问题外，还集中表现为：其一，理想的计划经济所需要集中和处理的信息量，大大超越了人们掌握和处理信息的能力，它力图控制不可控制的东西，结果是造成经济畸型发展与结构严重失衡；其二，计划体制使得由中国民众长期牺牲、奉献而形成的几十年的高积累率并没有能够充份转化成现实的生产力，为了达到一定的发展水平，所付出的代价十分高昂。[12]

改革开放以前的中国是“单位制度”的国家。所谓的“单位制度”是指自1949年中华人民共和国成立以来为了管理公有体制内人员而设立的组织形式。由于复杂而深远的历史原因，中国的“单位制度”具有政治、经济与社会的三位一体功能。从组织学角度看，单位是国家管理公有体制内人员的组织形式，它的组织元素以公职人员（拥有公职、享受社会主义福利承诺、包括干部与工人）为主体，按照一定的宏观结构，形成国家权力均衡机制的基本细胞。从经济学角度看，单位一直是控制国家经济命脉、保障和容纳文化与物质生产力的重要实体。从社会学角度来看，单位是标志城乡区别的社会集团，是城市生活的核心，它决定了人们的职业、身份、消费能力、价值观念、人生经历、行为方式乃至社会地位的高低。此外，单位还是中国通往权力之路的入场券。[13] 改革开放以前中国城市中的就业者基本上都隶属于某一个工作单位，换言之，当时城市中的人群是生活在“单位”之中。如果把人民公社也作为单位来考察的话，那么可以说当时的国民都生活在“单位”之中，尽管公社与一般意义的“单位”有很多不同。国家通过单位制度管制国民生活的各个方面，从而使得国民应该享有的各项自由与权利受到很大限制，因而严重地束缚了个人积极性和创造性的发挥。

2. 转型期的变化

随着改革开放的推进、市场经济与民营经济的发展和社会结构的转型，中国的经济社会结构发生了重大变化。单一的国有制发展成为公有制占优势的多种经济成份并存的局面；新产生的个体劳动者群体和私营企业主群体以及合资、外资经济呈现出快速扩张的趋势。从原有体制中间和边缘产生了一些新社会群体。

其一是个体劳动者群体，即民间所谓的“个体户”。这一群体指的是占有少量生产资料、主要靠自己（或家庭）劳动，独立从事生产经营的劳动者阶层。其组成主要有待业青年（当时的下乡返城知青与中学毕业后不能就业的青年）、社会闲散人员、退休职工和部份农民等，此外还有一些“两劳”释放人员。这一群体自1978年以来发展迅速，到1987年底，仅在工商部门登记注册的城乡个体户就达1,373万户，从业人员2,158万人，拥有资金236亿。如果把合伙经营和无照经营者加上，全国个体经济从业人数达到3,000万人以上，约占全社会劳动者的5.7%。其二是私营企业主群体。据一些研究者推算，全国城乡有私营企业40万家以上，个别私人企业已成为拥有几百万甚至上千万资产的现代化工厂。[14] 其三是新中产阶级。一些新兴职业如经纪人、律师、注册会计师、执业审计师、券商以及股东、非散户股民等相继出现；另有一些虽非新兴职业，如演员、记者、医生、金融机构职员等，但整体收入与财产均有较大增加。以他们为主体，构成了一个新生的中产阶级。他们的经济收入是一般企业职工的几倍、几十倍，拥有高于人口平均数的金融资产与实物资产。

笔者认为，所有这些变化的一个最重要的结果是，过去几十年形成的“国家——民众”二层结构开始分化为“国家——民间社会（公民社会）——民众”三层结构。

3. 关于中国公民社会成长的乐观估计

中国社会科学研究所的邓正来于 1992 年至 1997 年间专门就中国的公民社会（他使用的是“市民社会”的译法）问题发表了一系列学术文章。[15] 他在文中指出，中国现代化两难症结真正的和根本的要害，在于国家与社会二者之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构；确切地说，在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域。因此，在现代化基本问题的认定上，必须用“国家与社会的二元观”替代“权威本位（转型）观”。

他提出，中国的市民社会应是指社会成员按照契约性规则，以自愿为前提和以自治为基础进行经济活动、社会活动的私域以及进行议政参政活动的非官方公域。中国的市民社会是由独立自主的个人、群体、社团和利益集团构成的，其间不包括履行政府职能、具有“国家政治人”身份的公职人员、执政党组织、军人和警察，也不包括自给自足、完全依附于土地的纯粹农民。在中国的市民社会中，企业家阶层与知识分子是中坚力量。因为企业家是营建、发展和完善市场经济的主要力量；而知识分子在教育、启蒙、文化建设、研究、理论指导等方面起着不可替代的作用，他们是推进和指导市民社会健康发展的知识源泉和动力源泉。中国的市民社会所追求的目的是要促进和实现国家与社会的结构性变革，进而实现经济市场化和政治民主化。根据中国社会发展的历史及现状，邓正来主张市民社会与国家关系的“良性互动说”。他认为，市民社会与国家之间建立起积极的良性互动关系决定着中国现代化的前途。

民办的“世界与中国研究所”在李凡的主持下，经过几年（1994 年至 1998 年）的准备和努力，于 1998 年在海外发表了题为《静悄悄的革命——中国当代市民社会》的著作。[16] 书中分析了中国市民社会的背景、中国社会中的个人自由的“空间”、基层社会组织——单位制的变化、中国新社会阶层的出现、中国非政府组织的发展、变化中的中国国家与社会关系和市民社会的前景等问题。李凡在书中指出，正像在中国 20 年的改革开放中出现了市场经济一样，在社会领域里也出现了市民社会这样的重大变化。这一重大的历史性变化是和市场经济变革相联系的，但是又有区别。这两大变革构成了中国 20 年改革开放的最主要内容之一。对于市场经济人们了解得很多，但对于市民社会人们了解得就很少。因此十分有必要开展这方面的研究。李凡特别指出，中国走向现代的市民社会的进程仅仅是开始，但在 4 个层面上开始出现了一个现代社会的特徵：即社会成员有相当大的自由、国家开始与社会分离、社会自己管理自己、并与国家处于一种

互动的关系中。中国的市民社会仍处在刚刚发展的阶段，其内部结构也是很成熟的，但它的前景是乐观的。

李凡认为，强大的个人自由的要求将是中国市民社会发展的最基本的因素。这种因素一旦被激活，将很难再被束缚起来。实际上中国市民社会的内在冲动已经被激活，在这样的动力下，市民社会的发展是无法阻挡的。中国市民社会的发展为市场经济和民主政治这两大发展奠定了社会基础。因此作者认为，在这样的前景下，个人的自由、社会基层组织自治的发展、更为广泛的有力量的社会阶层的发展和已经活跃的社会组织所产生的社会自治、自主、自我管理、与国家的分离、民主的需求已经在中国进行一场静悄悄的革命。该书的可贵之处在于，它着重于用实证研究的方法，尽可能地贴近中国的实际，对一系列的现实问题进行了梳理，提出了自己的独到见解。

清华大学历史系的秦晖在“从大共同体本位到公民社会”[17]一文中提出：“传统中国乡村社会既不是被租佃制度严重分裂的两极社会，也不是和谐而自治的内聚性小共同体，而是大共同体本位的‘伪个人主义’社会。与其他文明的传统社会相比，传统中国的小共同体更弱，但这非因个性发达、而是因大共同体亢进所致。它与法家或‘儒表法里’的传统相连，形成一系列‘伪现代化’现象。小共同体本位的西方传统社会在现代化起步时曾经过‘公民与王权的联盟’之阶段，而中国的现代化则可能要以‘公民与小共同体的联盟’为中介。”作者认为，改革时代的中国除了公民意识在成长（尤其在城市中）外，最显著的变化是小共同体（如乡镇企业、村民自治）在经济、政治与文化各层面的突显（尤其在农村）。这种小共同体的兴起遭到来自各方面的的议论和批评，但是从“公民与小共同体联盟”、促进大共同体解构、建立公民社会与公民国家（民主政体）的角度看，这种小共同体的兴起与西方历史上的民族国家的兴起一样是有正面意义的。

4. 另一种判断：中国出现了“公民社会”吗？

近年来，国内学术界也有一些学者提出，要对中国的公民社会研究进行反思或检讨，以及对正在兴起的中国公民社会提出置疑。

例如，清华大学思想文化研究所的方朝晖于1999年发表了“对90年代市民社会研究的一个反思”[18]，对国内关于公民社会（市民社会）的研究提出了不同见解。方朝晖在文中强调指出，90年代国内关于市民社会的研究中最重要的误区就是忽视了中西“市民社会”和现实社会政治结构之间的同质/异质关系，“想在西方现代化道路中找到对中国来说可以模仿的东西”。西方市民社会的发生背景和中国的文化历史传统相差甚远，如果说当代中国已经有或者正在形成所谓的“市民社会”的话，那么这个“市民社会”与西方历史上曾经出现过的市民社会实在很少相似之处。

方朝晖进一步指出，西方市民社会的历史对我们的启发意义并不在于一个“以中产阶级为主体的私人利益体系”（即黑格尔所理解的“市民社会”）的诞生，而在于西方市民社会思想所包含的一种“社会至上”的理念对于中国未来的现代化来说有着直接的指导意义。他认为，在包括中国在内的许多后发现代化国家，市民社会的发展至少应经历三个过程：一是国家干预；二是社会自治；三是政府重新寻找自己的合法性基础。后发国家政治民主化过程的完整实现只有在社会机体得到了健全发育、社会空间的理性化过程在相当大程度上得到了完成的情况下才有充份的基础。

原中国文化研究所副所长梁治平则试图从一种解释的立场重新检讨 Civil Society 与中国的“民间”、“民间社会”。他指出，中国的学者、官员和民众，作为历史的参与者和行动者，有他们自己的关于“社会”以及国家和社会关系的理解和观念，而这种理解和观念并不能简单地由 Civil Society 一类概念加以说明，更不能被它所取代。由于这种对行动者观念世界的忽略，把一个具有西方起源的概念“强加”于一种异质的社会现实的情形便益发突出了。因此，有必要把中国的 Civil Society 之出现或重现置于一个有着悠久传统的本土背景之下，同时从历史传承和社会变迁两个方面来对这一问题加以解析。[19]

梁治平在他的论文中以丰富的中国历史和文化知识对“民”、“民间”、“民间社会”进行了正本清源地考察，并且厘清了民间社会与市民社会、公民社会的区分。他在论文最后总结道：由于中国社会仍处于快速变化的转型时期，现在要预测中国未来的社会形态以及国家与社会关系为时尚早。不过有一点似乎是清楚的，那就是，无论变化如何迅疾和剧烈，人们总是无法割断历史与现在和未来之间的联系。我们业已目睹了八十年代以来“民间”的重现以及国家——社会关系方面的某些变化，我们现在能够说的是，这个既是现实的也是观念的“民间”仍具生命力，它不仅将继续存在下去，而且将成为未来社会发展无法避开的历史前提。因此，未来的可以想见的社会将建立在这个“民间”的基础之上而同时超越它。而要了解和推进这一社会进程，我们必须首先了解这个社会的历史，理解社会行动者的内在世界。

上海大学的朱学勤教授在一篇文章中引用林毓生的话说：中国大陆 90 年代当下的现实状况是，“逃避政治权威”的个人的“私的领域”（private sphere）现在当然比以前扩大了，但“公共领域却并不因个人在‘私的领域’的活动空间的扩大而能建立起来。所以，现在大陆上的‘拟似或半吊子的市民社会’很难演变成为公民社会，也很难导致法治的建立或促进具有‘公共领域’的‘现代的民间社会’的发展。当然更谈不上经由‘公共领域’的发展使‘现代的民间社会’进入政治过程。‘拟似或半吊子的市民社会’是贪污、腐化、走后门，几乎一切事务皆须依靠私人或拟似的私人关系，以及帮会、地方势力等‘私’的社会组织的发展温床。”[20] 朱学勤在此后的文章中也重申过类似的观点。[21] 这是迄

今为止在公开发表的文献中见到的对中国的市民社会问题研究最尖锐也最具代表性的批评意见之一。

笔者认为，对中国公民社会（市民社会）的理论与现状存在各种不同意见是十分正常的，这恰恰体现出中国现在所处的历史时期的多元化特征。通过各种见解的学术阐释、论辩和切磋，必将会促使这一领域的研究工作向纵深发展。

【注释】

[1] 在汉语学术界，较早讨论 Civil Society 译名的是王绍光 1991 年发表在《二十一世纪》上的一篇文章，这篇文章除了提出上述三个译名之外，还提出了 Civil Society 的另一层含义，译为汉语是“文明社会”。

[2] 林毓生，“建立中国的公民社会与‘现代民间社会’”，载林毓生的《热烈与冷静》，上海文艺出版社 1997 年版。

[3] 梁治平，“‘民间’、‘民间社会’和 Civil Society——Civil Society 概念再检讨”，《当代中国研究》（美国），2001 年，第 1 期。

[4] [德]哈贝马斯，《公共领域的结构性变迁》（英译本），剑桥：政体出版社，1989 年版。

[5] 参见何增科主编的《公民社会与第三部门》，社科文献出版社，2000 年 8 月。

[6] [美]迈克尔·伯恩哈德，“第一次转轨之后的公民社会：波兰及其它后共产主义国家民主化的困境”，《共产主义和后共产主义研究》，第 309—327 页。

[7] [美]莱斯特·萨拉蒙和赫尔穆特·安海尔，《公民社会部门》，1997 年，第 34 卷第 2 期。

[8] 《潘恩选集》，商务印书馆 1981 年 5 月第 1 版。

[9] [英]拉尔夫·达仁道夫，《现代社会冲突》，中国社会科学出版社，2000 年 3 月，第 1 版，第 59—60 页。

[10] 孙立平、李强、沈原，“中国社会结构转型的中近期趋势与隐患”，《战略与管理》，1998 年第 5 期。

[11] “一化三改造”：即社会主义工业化和实现国家对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。在实际运作中，工业化的主题被淡化，主要进行的是对所有制的“三大改造”。

[12] 林毅夫，《中国的奇迹：发展战略和体制改革》，第2—143页，上海三联书店，1994年。

[13] 杨晓民、周翼虎，《中国单位制度》，中国经济出版社，1999年3月第1版。

[14] 朱光磊等，《当代中国社会各阶层分析》，天津人民出版社，1998年5月第1版。

[15] 邓正来，《国家与社会——中国市民社会研究》，四川人民出版社，1997年11月。

[16] 李凡，《静悄悄的革命——中国当代市民社会》，明镜出版社，1998年出版。

[17] 秦晖，“从大共同体本位到公民社会”，《问题与主义》，长春出版社，1999年12月。

[18] 方朝晖，“对90年代市民社会研究的一个反思”，《天津社会科学》，1999年第5期。

[19] 梁治平，出处同注[3]。

[20] 朱学勤，“从一支烟到一本书”，1997年第6期《读书》。

[21] 朱学勤，“‘公民意识’：中国的困难与曲折”，《书斋里的革命》，长春出版社，1999年12月第1版。

当代中国研究 [2002年] [第4期(总第79期)]

论“民主兴国” (又名：中国实现民主宪政的动力何在?)

一、要“科教兴国”、更要“民主兴国”

国人基本上都赞同“振兴中华”这一目标，但对“兴国”战略的看法却不尽相同。朱扁基总理提出了“科教兴国”的战略，这本身是不错的，甚至可说是切中要领。中国近代以来的落后，很重要的一点就是科技和教育的落伍，这也是中国积贫积弱的主要原因之一。“五四”新文化运动就力主把“赛先生”（科学）请到中国来，以后也不断有人倡导“科学救国”、“科学万能”，至于成效究竟如何，当另作专论。这里需要指出的是，单靠科教能否兴国呢？答案恐怕是否定的。因为，国家的振兴或曰现代化是个涵盖经济、社会、文化、政治诸方面的整体性变迁过程。发展科教只能有助于解决物质和精神、文化方面的问题，如工业化、信息化、提高经济效益、提高国民的科学、文化、道德素质等；但不能解决社会、政治方面、特别是制度法律方面的问题。因此，“五四”运动还提出，要把“德先生”（民主）请到中国来。

在当今世界，科学技术对经济增长的贡献日益扩大，尤其是在知识经济和信息技术时代更是如此，这是个不争的事实。然而，这决不意味着民主就变得不再重要了。诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)指出，民主的诸多益处“不是地区性的”；经研究证实，对经济发展有益的政策，如开放竞争、充份运用国际市场等，没有一项是与更大的民主相违背的；“相当多的证据”显示，带动经济成长的是较为友善的政治气氛，而非较为严酷的政治体制。他还指出，民主还有其它经济效益，其中一个“明显的事实”就表现在世界的饥荒史中，没有一次严重的饥谨是发生在享有较多新闻自由的独立而民主的国家。[1]

目前，中国正在建设市场经济体系。市场经济的发育最需要的就是公平竞争的环境、规则、秩序和对私有财产权利的保障。在现代社会，靠什么来保障公平竞争的市场秩序和私有财产权利呢？其它东西都是靠不住的，只有靠宪政民主制度和健全的法治。新制度经济学的理论告诉我们，在一个国家的新旧体制转轨时期，制度的变迁与制度的创新是至关重要的。因为在这个时期，制度因素对于经济发展和改革的推进起着最主要的、决定性的作用。新制度经济学的主要代表人物之一、诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺思(D.C. North)认为，有效的市场经济的建立，首先需要有一个交易成本较低的有效经济市场；其次需要一个有效的政治市场来界定和执行市场经济的产权安排；第三需要经济市场和政治市场之间的协调。[2] 他在这里实际上涉及到了政治改革与经济改革、宪政民主制度与市场经济配套的问题。

不搞或缓行政治改革、不建立宪政民主制度，只搞经济改革行不行呢？笔者认为，答案是：不行！因为，经济市场只能解决资金、劳动力、技术等要素的有效配置问题（实际上也要靠相应的制度来保障）；而政治市场则解决“制度”这个稀缺要素的供给问题。如果只有经济市场，而没有民主政治、宪政和法治，要想

建立有效的市场经济，无异于痴人说梦；不仅如此，在没有民主政治、宪政和法治的情况下推行市场化，还必然出现腐败和社会不公等问题。

当今中国社会的腐败程度不仅在本国历史上超越了前代，而且在世界上也名列前茅。世界上颇具权威性的“透明度国际协会”每年都公布全球各国商务腐败情况的年度排名。在1996年该协会公布的排名表上，腐败现象最严重的前五个国家依次是，尼日利亚、巴基斯坦、肯尼亚、孟加拉国和中国。[3] 在中国，谁都知道，受到查处的贪官污吏只是实际人数的很小一部份，可以说只是“冰山之一角”。老百姓所感受到的实际的贪污腐败状况已达到十分严重和非常普遍的程度。为什么会出现这种状况呢？检察机关对贪污受贿的腐败官员的起诉书屡屡提到，“不受制约的权力是产生腐败的根本原因”。山东省泰安市前市委书记胡建学被捕后说，“官做到我们这一级，就没人能监督了”，即为一个实例。

问题很清楚，如果不在建设市场经济体系的同时，进行相应的政治改革、建设宪政民主、对权力给予必要的制约，那么，不仅不能从根本上扼制腐败现象的滋长，还会使人民和国家付出极为惨重的代价，甚至使改革取得的成果付之东流。1999年1月发生的重庆市綦江县“彩虹桥”垮塌案件，导致40个无辜生命死亡、造成了重大经济损失，足以证明问题的严重性。近年来，这样的腐败工程、“豆腐渣工程”发生得还少吗？还要多少人付出生命的代价，才能令执政者幡然猛醒呢？所以，应该在实施“科教兴国”战略的同时，制定和实行“民主兴国”战略，将经济改革与政治改革配套进行。只有这样，才能真正动员起广大民众参与改革、振兴中华；才能从根本上消除腐败和社会不公正现象；才能建立国家长治久安、和平进步的基础。否则，即使实行了市场经济，也只能是腐败的市场经济；即使实现了“现代化”，也只能是畸型的现代化；这样的市场经济和“现代化”决不是人民所希望、所需要的，不要也罢！

二、中国实现民主宪政的动力何在？

笔者近年来一再着文主张，在进行经济改革的同时应推进政治改革，政治改革的目标是建立宪政民主体制。由于中国的历史、文化传统与其它国家不同，使得中国走向民主的道路会有自身的特点，会有一定的“路径依赖”。基于先行民主化国家的成功经验和对我国自身实际的认识，我认为，在中国建设宪政民主，有三项工作至为重要：第一，现代民间社会(公民社会)的充份发育；第二，公民意识的启蒙培育；第三，民主实践的训练积累。上述这“三民”(民间社会、公民意识、民主实践)，加上国际民主力量的支援，以及以正确的方法推进政治改革，就可以探索出一条比较现实可行的中国式的民主化道路。本文在此基础上进一步探讨中国民主化的动力和阻力，并试图回答，民主对谁有好处？对谁不利？谁需要民主？厘清这几个问题，对于制定“民主兴国”的战略和实际有效地推动中国的民主化进程，当会很有裨益。

A. 改革中的利益权衡和行为选择

利益是社会成员政治行为的基本动因。虽然确实有人会根据价值观念、宗教信仰、意识形态等决定自己在革命或改革中的立场或取舍，但这样的人毕竟是少数。从古到今，人们参加革命或参与改革，往往是因为革命或改革能给他们带来利益；而另一些人反对革命或抵制改革，形成改革的阻力，也是因为革命或改革会损害他们的利益。实行民主可能也会使有些人的既得利益受损，这自然会造成本民主化的阻力。

近年来，中国的经济学家总结经济改革的经验时常提到“帕累托改进”定律。这条经济学定律以意大利经济学家帕累托之名命名，指的是在没有一个人的利益受到损害的情况下，增进某些人的利益(或社会福利)。而与此相反的情况，即当某些人的利益得到增进时，另一些人的利益却受到损害，则通常被称为“非帕累托改变”。有的学者认为，中国经济改革之所以取得了举世瞩目的成就，在一定意义上就是因为出现了符合帕累托定律的结果。

其实，在社会生活中，符合“帕累托改进”条件的情形并不多，倒是类似于“非帕累托改变”的局面比较常见。即以中国的经济改革为例，在农村实行“包产到户”等承包制改革时，广大农民普遍受益了，但这些改革难道不是因为损害了社队干部的既得利益而受到他们中一些人的强烈抵制吗？又如，实行价格双轨制的改革确实使一些掌握实权的人获益非浅，但是也因此导致“官倒”盛行，结果普通消费者和人民群众的利益无疑受到很大损害。再如，目前进行中的国有企业改革当然会使一些人从中受益，但大批下岗职工却要付出很大的代价，恐怕是谁也不能否认的。

政治改革就更是如此了。因为，政治改革的实质就是，对现行的不合理的利益格局重新调整和重新建构，它直接关系到社会资源的重新配置和分配方式的改变，它更是政治制度和法律关系的改变和创新。譬如，建立民主制度，就意味着许多过去由上级机关或首长任命的官职将改由选举方式决定；意味着各级官员将会受到诸多方面实实在在的监督和制约；意味着“跑部升官”、滥竽充数、鱼肉百姓、作威作福的时光不再了。这对那些在旧体制下游刃有余的官僚政客肯定不是什么福音。健全法治、实行宪政，同样意味着，在法律面前人人平等和对政治权力加以限制，这样各种组织和各级官员不再享有特权，也不得滥用公共权力，更不能以权谋私，否则就会受到法治的制裁。这对旧体制下的特权阶层和形形色色的寻租者来说，也肯定不是一件愉快的事情。

B. 中国社会六大阶层的状态及他们与民主化的关系

为了进一步地了解，在中国的政治改革中不同社会群体的行为取向，就有必要分析现实中国社会中各主要利益群体在改革中的利益变动。通常对社会群体进

行分类的方法有两种，一种是阶级分析的方法，另一种是阶层分析的方法。笔者不赞成由阶级分析的方法导致的阶级斗争理论，故而在本文中所采用的是阶层分析的方法。社会阶层是指人们基于相同或相近的社会地位、职业特性和收入水平等形成的社会群体。同一阶层的人们一般都具有共同的利益；当然，由于某些差异的存在，同一群体内的人们也会有某些不同的利益。本文拟选择农民、工人、知识分子、中产阶级、官员、学生这六个主要社会阶层进行描述与分析。

1. 农民阶层：

农民是中国社会中人数最多的群体。在 1997 年末全国的 12 亿多人口中，乡村总人口为八亿六千多万，其中从事农业(含林牧渔业)的劳动力为三亿两千多万，还有一亿三千多万劳动力在乡镇企业、建筑业、商业、饮食服务业、供销业、运输业等做工。[4] 在计划经济时代，“农民”这一概念包括所有不吃国家的商品粮、持农村户口的“农业人口”，所有人均为公社社员。改革以来，在过去被称为“农民”的口中出现了深刻的职业分化，现在，“农业人口”其实仅仅是个户籍概念，户口在农村的民众已分化成具有不同职业身份的群体。[5]

农村改革以来，农民的生活状态发生了明显的变化。经济收入有了较大幅度的增长，农村居民家庭人均纯收入从 1978 年的 133.6 元提高到 1997 年的 2,090 元，扣除物价上涨因素，实际增长 3.4 倍，年平均增长 8.1%；农村居民人均居住面积从 8.1 平方米扩大到 22.5 平方米，增长了 1.8 倍。同时，农民有了很大的自主性、自由度。在计划经济时代，农民连种植农作物的自主权都没有，更谈不上进城打工的自由；现在，农民们已基本获得了这些自由。

目前，农村中存在的主要问题表现在三方面。第一是基层干部腐败，宰割村民、欺压百姓的现象相当普遍。第二是农民税、费负担太重，尤其是地方各级政府擅自征收的、各种税收以外的规费数不胜数，“苛政猛于虎”。中央政府规定，农民的税费负担应“控制在上年(以乡为单位)农民人均纯收入的 5%以内”，但许多地方实际上却高达 20 至 30%，有的地方甚至达到 50%以上，使得农民怨声载道、民怨沸腾。第三，土地承包关系不稳定。据调查，全国大部份地区耕地承包的稳定期限不超过 5 年，这严重损害了农民的利益。

如何才能解决这三大问题呢？治本的办法就是基层政治和经济制度的创新，实行民主，这样才能建立维护农民利益的最有效的制度保障。实行民主对广大农民的好处是显而易见的，绝大多数农民需要民主，也拥护民主。随着农村经济改革的延伸和市场经济的发展，农民的权利意识和民主要求已开始萌发，村民自治、民主选举、村务公开、民主决策的呼声和实践日益扩展，正在形成一股强大的基层民主的原动力。全国人大已于 1998 年 11 月 4 日正式颁布了《村民委员会组织法》，确认了农村基层民主的法律地位。尽管在实现农村基层民主的过程中仍然

存在着很多问题，特别是在党政关系方面，基层普遍存在着的以党代政的现象尚未解决，但是，可以相信，只要真正给农民民主权利，他们迟早会找到解决问题的办法。现在已被官方认可的民主、公正地选举村长的“海选”方式，就是农民们创造出来的。

2. 工人阶层：

这个阶层一向被称为“工人阶级”，直到今天，现行宪法仍然称之为“领导”阶级。然而，它的现实状况与其在宪法中的地位之间，始终存在着很大的距离。1997年全国的城镇职工总数为一亿四千多万[6]，其中，企业管理者约占5%左右，白领工人约占30%，蓝领工人约占65%。他们的平均文化程度高于农民，百分之八十以上的人具有初中以上文化程度。在计划经济时代，工人阶层因其享有的稳定的职业和待遇（即通常所说的“铁饭碗”）而获得了相对而言比较高的社会地位。改革开放以来，中国的社会发生了很大的分化，工人阶层的生活水平虽有很大提高，但相对于城市里新兴阶层的生活状态和社会地位，则差距颇大。加之近年来在国有企业改革中大批工人下岗、失业[7]，使得工人阶层产生了很强的不安定感、失落感和不满情绪；停工、怠工、罢工、示威、游行等抗议活动呈现出日益增长之势，工人与企业管理者、劳方与资方的矛盾也日益增加。

从表面上看，工人的组织化程度似乎比较高；但实际上并非如此，国有企业虽然一般都设立了工会和职工代表大会，但这些组织实际上只是企业党委领导下的一个部门，很难真正履行代表工人利益的职能。而在非国有企业中，目前很少有工人的组织，即使有也大多形同虚设。因此，工人的利益被侵害、被牺牲，乃经常发生之事。在大多数情况下，工人们只能表示无奈、并极力忍耐；但在少数情况下，他们也会采取有组织的抗议。中国工人阶层素有争取民主的传统，自七十年代中期以来的历次民主运动中，工人、特别是有文化的青年工人都承当了重要角色。由于现行体制的束缚以及国有企业改革的迟滞，工人阶层目前不得不把主要的注意力集中在求生存上。实行民主是维护工人利益的根本保证，随着改革进程的逐步深入和工人阶层整体素质的提高，工人阶层会在新一轮的民主化浪潮中发挥积极作用。

3. 知识分子阶层：

这个阶层是指具有中专以上文化程度的社会群体，目前在中国约有六千多万，约占全国人口的5%。他们的职业分布最为广泛，从党政机关干部、企业管理者和白领阶层，到事业单位职员、教师、医生、科研人员、工程师、农业技术人员、编辑、记者、律师、自由职业者等等，遍及各行各业。其中的党政机关干部具有较为鲜明的职业和利益特征，可以被单列为一个阶层，在下面专门分析。

正因为知识分子阶层的构成复杂，最具多元化色彩，他们中间不同的群体之间的利益差异和价值观念差异也最大，要准确地描述这个阶层的整体特点是相当困难的。从总体上来看，也许可以说，这一阶层的社会成员具有较高的文化素养，接触的信息量大，容易接受新鲜事物，较多地承担着传播新知识和新观念的社会责任。历史上中国的知识分子一向具有“修身、齐家、治国、平天下”的传统，社会责任感特别强；现在年轻一代的知识分子已发生了很大的变化，愈来愈强调自我，但他们仍然在某种程度上保留着这样的传统。历次社会调查的结果显示，知识分子对民主、自由、人权、法治和改革的支持率都大大高于其它社会阶层。知识分子对民主的推崇，可能更多地是出于价值观念方面的偏好，相对来说要较少地出于利益方面的考虑，这与他们所受的人文教育有关。尤其是社会科学和人文学科方面的知识分子，他们在传播民主自由的理念、进行民主启蒙的社会活动中，起着不可替代的作用。

4. 中产阶级：

这个阶层往往习惯性地被称为“中产阶级”，它是伴随着中国的改革开放进程而逐步生长起来的一个新兴阶层。直到今天，对它的出现还存在不少争议。有人认为，迄今为止还不能说中国存在着一个中产阶级；有的左派人士则认为，它就是新生的资产阶级，因此对它的出现感到愤慨和恐慌；还有人认为，作为一个既得利益阶层，他们充其量是“拟似或半吊子的中产阶级”。对这一新兴阶层有不同看法是十分正常的，这一方面与中产阶级这一成长中的新鲜事物的特性尚未稳定、还处在演变中有关；另一方面也恰恰显示出，中国的社会正在进入多元化状态，不同阶层的观念和社会认知不再单一化，而是呈现出越来越多的差异。

目前在各种统计资料中很难找到有关中产阶级的数据。如果把中产阶级界定为介于富豪阶层及权势集团与平民阶层之间的、拥有相当数量的金融和实物资产的社会群体，那么，通过社会观察和各种经验材料，可以初步认定，中国已出现中产阶级。其成员主要为各类中高级白领职员、中小企业主、私营及乡镇企业的管理者，部份中介机构职员、媒体工作者、自由职业者、律师、医生，以及富裕的个体户和农民等，目前在中国的就业人口中约占10%左右。在发达国家，中产阶级大都占人口的50%以上，显然，中国的中产阶级比例还是偏低的。中国的这一阶层的成员受教育的程度参差不齐，从整体上看文化素质偏低。

如果笼统地视这个阶层为既得利益阶层，认为他们与旧体制相互勾结，因而不赞成民主改革，是缺乏说服力的。他们中的大多数出身下层社会，并无权势背景；主要靠自身的聪明才智、勤劳节俭和艰苦奋斗来发家致富，在这点上与西方国家的中产阶级并无很大差别；由于中国和西方国家制度上的差异，中国的中产阶级在崛起的过程所付出的可能更多。

确实，在这一阶层中，与旧体制相互勾结、进行权钱交易的情况，是十分普遍的。但是，把权钱交易现象的存在完全归咎于居于弱势的中产阶层，却是不公正的。这种现象普遍存在的主因是体制因素，在现行体制下，不花钱根本就办不成事。中产阶层的一部份人，如一些中小企业主或商人，可能确曾通过钱权交易获取了一定的经济利益，但他们同时也随时受到权力部门的侵害。因此，这些人对制度变革的心理是双重的，一方面，他们希望缝隙较多的旧体制多存续一段时间，以便从中牟利；另一方面，他们也希望政府机关奉行法治，减少腐败，为纳税人提供良好的公共服务。

他们中已有少数人（主要是资产规模较大的企业主）当上了各级人大代表或政协委员，取得了较高的社会地位。这部份人对现行体制的认同度要高一些，但也并不意味着他们一定反对民主和改革。近年来，他们当中的不少人都曾强烈地呼吁修改宪法、保护私有财产权利和其它基本人权。总的来看，中产阶层希望建立公平竞争的市场经济秩序，希望社会稳定发展，拥护宪政和法治。实行民主只要不损害他们的利益，他们就会乐观其成，至少不会反对。从长远来看，实行宪政民主符合中产阶层的根本利益，因此他们应当会成为支持宪政民主的社会力量。

5. 官员阶层：

这个阶层包括政党机关、国家机关和社会团体（如工会、共青团、妇联）的全体专职干部，据官方统计数据，1997年其总人数达一千多万人；若再加上各级党政机关和社会团体编制外聘用（做干部工作）的人员，以及国有企事业单位和军队中的干部，那么其总数至少要增加三倍以上。这个阶层的内部差异很大，上至执政党的总书记和国家主席，下至乡镇和城市街道的基层公务员，中间实际上有20多个等级，上层官员和基层公务员掌握的权力相差极大；同时，不同的党政机构之间也存在很大的权力差异，如党委的组织部和公、检、法、工商、税务等机关的实际权力就很大，被称为“实权部门”（即俗称的官职“含金量高”），而象工、青、妇等社会团体则被视为“清水衙门”。改革开放以来，执政党推行干部的“四化”标准[8]，使官员阶层的文化水平和专业素质有较大提高，官员中的七至八成具有大专以上的文化程度（当然其中有相当数量的“混文凭”者）；近年来更有大批博士、硕士进入中央和省市级党政机关。

目前官员阶层的名义收入水平较低，1997年全国官员的人均工资水平约为七千元，加上奖金等其它收入约为一万元，比普通工薪阶层的收入水平高不了多少[9]。但由于各级机关都有预算外收入和“小金库”，所以官员的实际收入一般都大大高于其名义收入，“实权部门”官员的“油水”自然就更大了。由于官员人数增长过快，不少地方政府的财政变成了“吃饭财政”；有些地方的财政收入甚至连“吃饭”都不够，经常拖欠官员和教师的工资。目前的这种制度有严重的

缺陷，官员工资不高、权力很大、制约偏软，造成了普遍的官员腐败现象和官民关系紧张。实施机构改革和公务员制度、适当提高官员的工资和福利待遇、并辅之以各种制度约束，应是可取的办法。推进政治改革和加强民主建设，可能会损害部份官员的利益并遭致他们的反对，这个问题必须正视。但对那些素质较高、有能力的官员来说，实行民主更有利于他们的脱颖而出。

6. 学生阶层：

这是指大中专院校的在校学生(包括研究生)，在经济上他们还不能完全自立，因此视他们为一独立的阶层确有些勉强。但是，考虑到他们在中国的现代化、特别是民主化进程中一贯的先锋作用，还是可以把他们作为一个阶层来考察。1997年全国高等学校的在校学生为608万(其中研究生18万)，中等专业学校的在校学生为465万(不包括未列入招生计划的民办院校的在校生)，这些学生绝大多数都集中在大中城市。今天的大中专学生与十年前的学生有很大的不同。九十年代的学生基本上都是改革开放后出生的，对此前发生的事情知之甚少，但对他们生活其中的周围世界的变化却非常敏感；他们经受了市场化、全球化、信息化的洗礼，观念上更加开放，更富有竞争性，更个性化；他们普遍受到系统的现代科学文化知识的教育，科学文化方面的素养明显提高；他们也变得趋向理性、务实和世俗化。由于社会的剧烈变迁，意识形态、价值观念和伦理道德都在发生重大变化，加之教育体制和教育思想的落后，使得这一代学生的人文精神和社会责任感似乎有所减弱。但是，校园文化、校园民主的传统仍然在沿续，学生们追逐新鲜事物的热情和先锋意识始终是浓厚的。

学生时期的青年人，正处在生理、心理和社会意识诸方面的成长、成熟阶段，可塑性很强，同时也很不稳定。学生阶层没有与民主价值相冲突的既得利益，相反，他们所崇尚的现代性使其天然地要求民主。他们对社会的认知十分有限，对什么是民主和如何建设民主也不可能一下子就认识得很清楚；因此，在行动上容易出现激进、急于求成和失控的情况。今后，学生阶层不太可能成为民主化的中坚力量，但他们仍会以生力军的姿态发挥着自身的冲击力。

中国的社会阶层结构并不是凝固不变的，恰恰相反，它正处在历史上罕见的大分化和大变迁的过程之中。本文仅对当今中国六大社会阶层的现状及他们与民主化的关系作了简略的描述和分析[10]，并初步归纳出以下结论。从总体上看，实行民主对农民阶层和工人阶层是有好处的；民主与知识分子阶层的自由化要求和价值取向具有一致性；民主对中产阶层利大于弊；对官员阶层中的不同群体则有不同的影响，素质好、有能力的官员会从中受益，而素质较差、能力平庸、喜欢以权谋私的那部份官员的日子会变得不好过；学生阶层较少利益瓜葛，他们总是冲在要求民主的浪潮的前列，并且不惜作出牺牲。而反对民主的社会势力，主要是热衷于谋取私利的权势集团、特权阶层、既得利益集团和平庸低能的官员。

这部份人人数很少，在人口当中最多不过百分之一、二而已；但他们中不少人身居高位，大权在握，且精通权术，固守着既得利益不放。社会的绝大多数阶层中虽然拥护民主者众多，然而却处于无权决定的地位，遂使中国的民主改革步履艰难，迄今成效甚微。

C. 中国实现宪政民主的动力来源

中国实现宪政民主的动力究竟何在？先行民主化国家的经验是，民主化的动力主要来源于自由市场经济、民间社会（公民社会、市民社会）和进步的政治文化。这几个因素对中国均有借鉴意义。自由市场经济的发展势必要求建立保护私有财产权利和其它基本人权的宪法秩序，要求政府在收取税赋的同时向纳税人负责并为纳税人提供公共服务，要求限制政府的权力，实行宪政，以保障纳税人的权利。自由市场经济的发展还有助于民间社会的发育，而充份发育的民间社会和日益壮大的中产阶级，正是实现宪政民主的主要社会基础。进步的政治文化的启蒙和传播，对于中国这样具有悠久的东方专制主义传统的国度，意义更是十分重要。

既然民主会对绝大多数人有利，为什么多数人并未起来争取民主呢？一个重要的原因是，中国人深受几千年来“清官明君”传统思想的影响，有浓厚的臣民意识，习惯于让所谓的“清官”为民作主。这种臣民意识与民主思想岂止相距万里！只有通过进步的政治文化的启蒙与传播，逐步将中国人的臣民意识（还有“搭便车”、“白吃午餐”等意识）转变为公民意识，其中包括主人意识、权利意识、民主意识、法治意识、宪政意识、参政意识、纳税人意识等，中国的民主事业才会有长足的进步。

结合中国的实际来看，当今中国民主化的动力来自内、外两个方面。在国内的动力方面，首先是知识分子中的民主派、自由派对民主和自由的呼唤和实践活动；其次，新兴的中产阶层已开始发出要求健全法制、保障私有财产权利和其它基本人权的声；再次，广大农村和亿万农民正在进行的基层民主建设的实践，也是民主的一个动力；第四是工人阶层对社会公正和民主改革的诉求；第五则表现为城市市民开始萌发的公民意识和民主要求；第六是出现了社会各阶层反对腐败、要求对权力进行制约的强大舆论；第七，民主的动力也来自执政党内部的政治开明力量和赞成政治改革的人士。而来自国外推动力，则有国际民主力量和广大的海外华侨、华人、留学生的大力支持和声援。最后需要指出的是，上述因素汇合在一起产生作用、共同推进中国的民主化进程、到最终确立宪政民主体制，将是一个长期积累的过程。对这一过程的艰巨性和复杂性，与其想得容易一些，不如想得困难一些、长远一些。在这个过程中，尤其需要鲁迅先生倡导的“韧性”，即坚持不懈的精神。

【注释】

[1] 阿玛蒂亚·森教授是哈佛大学退休教授、英国剑桥大学三一学院院长，1998年诺贝尔经济学奖获得者。他是一位杰出的贫民问题研究者。1999年2月，在印度新德里的一次题为“建立全球范围的民主运动”的会议上，他应邀作主题演讲时发表了这些观点，他这次演讲的题目是，“民主是放之四海而皆准的价值”。这次会议由国家民主基金会、印度工业联合会以及新德里的政策研究中心资助举办。

[2] 道格拉斯·诺思(D. C. North)1995年3月9日在北京作过一场题为“东欧的经济改革对未来中国经济改革的借鉴影响”的演讲报告。他在这一报告中提出了这些看法。

[3] 据中国官方正式披露，1998年全国检察机关立案侦查的贪污、贿赂、渎职等职务犯罪案件即达35,084件，涉及40,162人；立案侦查的县处级官员1,714人、厅局级官员103人、部级官员3人。同期，仅中纪委查处的地(厅)级以上的党政官员就达304人、县(处)级党政官员达3,970人。

[4] 《中国统计年鉴1998》(北京:中国统计出版社)。

[5] 据中央政策研究室和农业部1994年对312个农村固定观察点的专题调查推算，在全国乡村劳动力中，农民的职业构成比例为：农业劳动者63.4%，农民工12.2%，个体或合伙工商劳动者6.5%，私营企业经营者0.8%，乡村企业管理者约占0.9%，受雇劳动者3.0%，乡村管理者0.6%，教育、科技、医疗卫生和文化艺术工作者1.1%，家务劳动者8.1%，其他3.3%。

[6] 其中，国有单位职工为一亿多，集体单位职工近三千万，联营经济单位的职工总数为四十多万，股份制经济单位职工为四百多万，外商投资企业职工近三百万，港澳台投资企业的职工为二百七十万，其它经济单位的职工为十七万多。

[7] 笔者曾于最近到全国十多个城市作了社会调查，发现这些城市里工人的下岗、失业率都在20%以上，远高于官方公布的数字。

[8] 即要求实现干部的革命化、年轻化、知识化、专业化。

[9] 同期国有企业职工的年人均工资水平约为6,500元。

[10] 因资料所限，并未涉及军人以及底层社会(如流民)等其他一些重要的社会阶层。

当代中国研究[2000年] [第1期(总第6期)]

千夫之诺诺，不如一士之谔谔 ——杜导斌被捕而作

不知为什么，当我从网上得知湖北作家杜导斌先生被以“涉嫌煽动颠覆国家政权”的名义拘留后，脑海中闪现出的竟是这样一句话“千夫之诺诺不如一士之谔谔”。

我想起，梁漱溟先生 50 年前曾独自一人在全国政协常委扩大会上就农民问题与乡村问题犯众直谏，指出中共是靠农民和乡村起家的，及至进城后遂将农民置之脑后，使得农民生活在九地之下，造成“九天九地”之差。遭毛“伟人”痛斥，忍受千夫所指，从此被打入“九地”，不复有政治上的发言权。五十年后回头来看，“三农”竟成最大难题。

我想起，马寅初先生 40 多年前在第一届全国人大四次会议上，提出关于节制人口问题的提案（即“新人口论”）。主张确定我国的人口政策，宣传节制生育和晚婚的好处，控制人口增长。结果长期遭受批判围攻，兀自单枪匹马，捍卫良知，坚贞不屈。

我想起，遇罗克先生 30 多年前以大无畏的精神写出空谷足音的《出身论》，针对“文革”以出身定等级，把人分为三、六、九等，实行变相的种姓制度，以阶级斗争为名行压迫人民之实的反人道性质，力陈己见，坚守正义，直至英勇牺牲。

我想起，张志新女士在 20 多年前生命最后时刻的悲惨遭遇。为了不让她发出声音，行刑者竟割断她的喉管。“她把带血的头颅，放在生命的天平上，让所有苟活者，都失去了——重量。”（韩瀚：《重量》）

我想起了顾准、李九莲、王申酉……以言治罪毁灭了多少志士仁人，给国家民族带来了多么大的灾难。

血的史实告诉我们，没有言论自由，大兴文字狱，剥夺公民权利，造成千夫诺诺，万马齐喑，噤若寒蝉，其必然结果就是黄钟毁弃，瓦釜雷鸣，真理被践踏，人才遭迫害，文化被破坏，社会大倒退。

痛定思痛，总希望以言治罪、淘汰菁英的愚昧时代从此一去不复返。谁知在执政党口口声声宣称“依法治国”、“与时俱进”的今天，竟还在沿续历史的悲剧。先是北师大的女生刘荻身陷囹圄；继有长春的残疾人个体户罗永忠因在网上发表文章被控“犯煽动颠覆国家政权罪，判处有期徒刑三年，剥夺政治权利二年。”如今又传来湖北作家杜导斌被捕的消息。

言论自由是明文载入我国宪法的公民权利（《宪法》第三十五条）。中国政府已签署加入的联合国《公民及政治权利国际公约》明文规定：“人人有发表自由之权利；此种权利包括以语言、文字或出版物、艺术或自己选择之其他方式，不分国界，寻求、接受及传播各种消息之自由”（《公约》第十九条）。显然，以言治罪是违宪行为，同时也违反国际人权公约的恶行。对这样的行为如不加以制止，宪法还有什么权威？政府的信义还有什么保障？

说什么“颠覆国家政权”，好大的罪名！在互联网上发表几篇文章就能把国家政权颠覆了？有谁相信？谁能心服？既然是“三个代表”，得到“最广大人民群众的衷心拥护”，为何还怕几个毛头小伙、网路作家写几篇批评文章？老毛虽专制霸道，都说过：“让人说话，天不会塌下来。”

查《现代汉语词典》，“颠覆”有两个含义：一是翻倒，如列车颠覆；二是指“采取阴谋手段从内部推翻合法的政府”，此谓之“颠覆活动”。我在网上读过杜导斌与罗永忠、刘荻的文章，显见与这两种含义均搭不上界。他（她）们的言论虽不无过激之处，却充满对人类的爱心和善意，根本不具有使列车颠覆的魔力。他（她）们的文章都是在网上公开署名发表的，行为光明正大，与“阴谋手段”完全无涉，更扯不上“从内部推翻合法政府”。你要抓人就说抓人，要封口就说封口，象相声“帽子工厂”中说的乱给人扣大帽子，徒招人耻笑耳。

杜导斌在《“百问正义”论坛设坛人语》的两段话很令我感动！

“自从得悉自由国家人们的生存状态之后，我就产生了一个梦想。我梦想有朝一日我们这个古老国度也能成为人人自由地幸福生活的乐园。在这片国土上，正义的阳光普照，真诚的品德得到应有的敬重，谎言和伪善受到普遍的谴责，不正义将只能躲藏在阴暗的角落里独自黯然神伤。在这片国土上，每个人都将拥有平等的机会，都将有权利使用自己的知识、发挥自己的特长获取富足生活所需，那些无助的人们也能得到可靠的救助。在这片国土上，每一个人都拥有平等的基本权利和基本自由，每一个人都将享有作为人的尊严，再也没有农村和城市的区别，到处都是适宜于人民居住和生活的家园，人与人除了人格和能力的差别，再也不受等级秩序城乡秩序等等歧视，人民除了接受平等地适用于每一个人的正当行为规则的约束，将再也不受其他任何强制。在这片国土上，国家权力职位将向所有公民平等地开放，由人们按能力高低去公开竞取，国家机器将不再是为所欲

为的剥削和压迫人民的冤家对头，而是每一个中国人实现自己梦想的保障机制和援助力量。”

“开设‘百问正义’论坛是我和同人所采取的行动之一。我们给拟制的论坛作出了四个基本定位：一，以促进和平地实现宪政为努力方向。对专制，不主张不谋求从肉体上消灭对方。只向非正义抗争，不以任何特定的人或集团为敌，共产党不是敌人，国安局不是敌人，网路警察不是敌人，富人不是敌人，权贵不是敌人。即使有人与我们为敌，我们也绝不作出报复的敌对的还击。我们抗争的目的在于寻求正义，在于反抗罪恶的观念和势力，却不是要对做出罪恶的人进行惩罚。对做出罪恶的人，即使要施行惩诫，也得交付法律，而不是思想者的职责。”

这样的美好梦想和坦荡胸怀难道不值得赞许吗？这样的善意期望也要被击得粉碎吗？在一个充斥谎言的时代，说真话和指出事情的真相是多么珍贵与稀缺的品质。

杨明远在《闻杜导斌被捕重读“百问正义”论坛设坛人语有感》中写道：

为梦古国成乐园，不堪坐等让邪恶预期正义沐苍生，挺身为唤醒人魂只闻神州欲滴泪，不见荒漠有洪流虽是无悲时局，不改精卫填海志。我认为明远君的诗文道出了许多人的心声！

此时此刻在我的耳边响起了德国新教神父马丁的箴言：

起初他们追杀共产主义者，我不是共产主义者，我不说话；接着他们追杀犹太人，我不是犹太人，我不说话；后来他们追杀工会成员，我不是工会成员，我继续不说话；此后他们追杀天主教徒，我不是天主教徒，我还是不说话；最后，他们奔我而来，再也没有人站起来为我说话了。

我不能保持沉默，更不能放弃说话的权利。我对有关当局拘留杜导斌、审判罗永忠、羁押刘荻的作为表示严正谴责和抗议！

怎样在中国建立宪政民主体制

中国政治改革的总体目标应该是建立宪政民主体制，这一点正日益成为中国公民的共识。宪政民主体制的要义是限制权力、保障人权、奉行法治、维护自由、实现民主、增进福利。这种政体虽非至善至美，却乃现时最优。正因为如此，在

二十世纪中全世界先后有许多国家放弃了专制政体、改行宪政民主，还有不少国家正处在政体转型之中。中国的宪政民主运动虽贯穿整个世纪，却至今尚未取得实质性的成果，可见知之难、行之更为不易。值此世纪交替、千年更迭之际，尤应总结前人得失成败之史训，探讨社会发展进步之真谛，求索在中国建立宪政民主体制的现实路径。

一、发展民营经济，培育民间社会

社会经济结构及其发展水平与政治体制的建构具有重要关系。古希腊雅典的公民社会和商业经济即与城邦民主制相辅相成，近代西方国家的市民社会和市场经济亦与民主政体相匹配。与中国历史上的宗法社会和农业经济相配合的，是长达两千多年的专制政体。中国现代化的主题，决不是要坚持某个政党的统治、强化某个阶级的专政、建立某种主义的市场经济体制；它所追求的，是建立现代民间社会、现代市场经济和宪政民主政体，这三者紧密关联、缺一不可。没有现代民间社会(或称“公民社会”)，就不可能建立现代市场经济和宪政民主政体；没有现代市场经济，则民间社会就无法生长、存续，宪政民主政体也无所依托，缺少根茎；而没有宪政民主政体，就不能保障人权、产权、自由和社会公正，就不能遏止权力腐败、社会腐化，就不能保证社会稳定和公平的市场秩序。

在中国大陆，自1949年中共执掌政权以后，仿效前苏联，实行了计划经济。这实质上是国家统制经济，企业统统被收归国有，企业的人、财、物、产、供、销均由各级政府管辖，企业自身没有任何自主权，连企业的基本功能——获取利润都不许考虑(否则就会被扣上“利润挂帅”、“唯生产力论”的帽子)，执政党通过国家和各级政府垄断了所有企业的所有权和经营权，人民统统变成国家机器上的没有生命的零部件、螺丝钉。

文革结束后，中共十一届三中全会提出了经济改革、对外开放。此后二十年来，民营经济得以蓬蓬勃勃地发展起来。这里讲的民营经济是取宽泛的范畴，即凡非国有、国营和外商独资的经济成分均包括在民营经济之内(外商独资企业的绝大部分也是民营经济，因本文讨论的是中国的民营经济，故将其剔除)。笔者认为，改革开放的最大历史成就，并非经济总量和经济指标增长了多少，而是民间社会和民营经济冲破国家垄断，从无到有、从小到大；乃至到了今天，谁也不能无视它们的存在，谁也无法把历史的车轮倒转回去。现在，经济的增量、外贸的增长、财政税收的增加、人民的就业和福利愈来愈依赖于民营经济的发展，愈来愈多的人们摆脱了旧体制的束缚，从一无所有的贫困状态中解脱出来、开始拥有属于自己的财产，中国社会中正逐渐生长出一个人数愈来愈多的中产阶级。社会结构的这一改变，使得自由、财产保障、人权、法治、社会公正、公平竞争、宪政民主和政治改革，不再只是少数知识分子和先知先觉者的呼吁，而日益成为大多数中国人的心声。只有在充分发育、成熟发展的现代民间社会和民营经济的

基础上，才能建立起宪政民主体制。也只有在逐步建立起来的宪政民主体制的护卫下，才可能有生机勃勃、健全发展、井然有序的现代民间社会和民营经济。

正是在上述意义上，可以说，现代民间社会和民营经济是建立宪政民主体制的基础和必要条件。因此，要想通过坚持不懈的政治改革在中国建立宪政民主体制，首要之务就是发展民营经济、培育民间社会。政治改革的一项重要任务，就是要扫除民营经济和民间社会发展的障碍，并且为民营经济和民间社会的发展提供政策上和制度上的保障。

1. 发展民营经济

发展民营经济有利于提高社会生产力，有利于社会经济资源的合理配置，有利于提高人民的生活水平、增进人民的福利、增加人民的财产和收益，既符合绝大多数老百姓(包括大多数中共党员、干部)的利益，也符合国家民族的根本利益。没有民营经济的发展，国有企业的改革也不可能取得成功，因为，推进国企改革的最大难点是安置冗员，国家财力根本无力负担，冗员主要得靠民营经济来吸纳。所以，应该争取从思想观念、政策导向、资源配置等各个方面，营造有利于民营经济发展的制度环境。

要发展民营经济，就首先要进一步解放思想、破解意识形态障碍。近年来，面对民营经济的发展态势，一些极左派人物不断地发表言论、文章甚至“万言书”，视民营经济为“资产阶级自由化”，指责发展民营经济是“否定社会主义、主张资本主义”，批判民营经济是滋生“新生资产阶级”的温床，必欲置之死地而后快。表面上来看，这是所谓的“姓社、姓资”之争，实质上这种论调只是为了维护一党一己之特权、私利，根本不值一驳。

不破解意识形态障碍，不解除思想观念上的各种顾虑和束缚，民营经济的发展势必会受到很多有形、无形的阻碍而步履艰难。现代政治学、经济学和社会学都日益重视意识形态在社会变迁和经济发展中的作用，认为意识形态具有确认现行制度结构合乎义理或凝聚某个团体的功能。一种意识形态如果与社会发展的趋势相契合，就会有助于减少社会经济发展的阻力，降低发展的成本，提高经济效率。但是，当某种意识形态变得僵化、凝固、陈旧、过时，它就会对社会进步起阻碍作用。既然事实已经证明，发展民营经济符合社会前进的趋势，利民、利国、利社会，就应该尽可能地打消思想顾虑、破除观念禁忌，放开手脚地投入发展民营经济的大潮。

要发展民营经济，还要积极争取提高民营经济的地位，让民营经济在各级政府制订的政策中获得公平的国民待遇。九十年代以来，由于各种因素的自然消长，民营经济取得了长足的发展。到1996年，无论是在国民生产总值中，还是在财税收入中，民营经济所占份额都已超过国有经济；同时，在解决人民生活、

就业方面，民营经济的作用也日渐突出。但是，民营经济在整个国家社会生活中的地位并没有得到相应的提高，在许多地方仍然受到政策上的忽视甚至歧视；民营企业家的财产权利也往往得不到有效的法律保障；在各级人大、政协中，民营企业家的名额仍然少得可怜，他们的声音也显得相当微弱。这都是不公平、不健全的现象，不利于经济发展和社会进步。现在，在经济较为发达的地区，民营经济的发展都相当成功；而在经济落后的地区，民营经济则往往未能形成茁壮成长的态势。发展民营经济对地方经济社会的发展具有不可忽视的重要性，明智的地方政府应该制订相应的政策，支持当地民营经济的发展，以造福地方。

要发展民营经济，也应积极争取稀缺资源的配置有利于民营经济。首先，应打破国家垄断，减少国家干预，推进国有银行商业化、股份化改造等金融体制改革，对效益好、有发展潜力、能提供就业机会的民营企业增加资金支持，并准许民间资本按法定程序、兴建民办银行及金融机构。其次，在公司上市、发行股票、债券等方面，应放弃对民营企业的限制，允许民营企业与国有企业公平竞争，真正做到优胜劣汰。再次，在国有企业的股份制改造、资产重组、兼并收购、破产、租赁、承包经营、民营化过程中，应对民营企业开放，以推动民营经济加快发展。最后，在土地使用、经营方面，也应给民营经济以法律保障。

2. 培育民间社会

宪政民主体制的建立有赖于发育成熟、功能健全的现代民间社会的出现。在一个健全的社会中，市场、社会、国家应各守其位、各负其责，彼此保持协调、均衡、互补的关系。在中国，由于过去长期实行高度中央集权的政治体制、全能主义的专制政治和计划经济，民间社会一度销声匿迹了。随着改革开放的启动，逐渐产生了市场因素、民营企业、民营经济、中介组织、社区组织等民间社会的因子，民间社会的雏形遂得以出现。虽然海内外的学者和社会活动家对如何评估民间社会的雏形有不少争议，但对培育民间社会的重要意义却具有相当一致的共识。法学学者梁治平的看法就相当有代表性，他认为，“用一种长时期的眼光看，中国文化与中华文明在其生死攸关的现代转型中最迫切需要的，是一个自主的、能够自我建设与自我协调并能有效地监督和影响国家决策的健全的社会”。

现代的民间社会主要包括民营企业(如各种类型的民营经济实体，也包括国有民营的企业)、独立的媒体(如民间兴办的报纸、刊物、出版社、电台、电视台等)、社区自治组织(如村民委员会、城镇街道居民委员会等)、社会团体(如企业家俱乐部、工会、农会、老年、青年、妇女组织等)、行业协会(如商会、同业公会、制造业协会等)、各种中介机构(如律师事务所、会计师事务所、审计师事务所、资产评估事务所、专利事务所、商标事务所、经纪人等)、民办研究机构和调查机构、民办基金会和慈善机构、学校以及教会等。

我国目前的社会结构距离健全的民间社会尚有很大距离。既或出现了一些相对独立的媒体，其数量也少得可怜；自治的工会、农会、学联则完全不存在；社区自治组织的发育水平普遍偏低，而且发展很不平衡。更值得注意的是，上述的中间组织既不能独立于党政机构的掌控之外，也难以进入政治过程。因此，它们在公共领域中的功能自然十分有限。中间组织不发达，妨碍着当今中国社会自治和自组织能力形成，也强化了社会生活中的失序现象。例如，由于农民没有自己的中间组织，国家只能与分散的个体农民打交道；由于行业公会不发达，企业无法在变化的市场中协调各自的经营活动；由于没有劳工和资方的组织，正常的劳资关系和劳动力市场就难以形成，而极端的暴力伤害行为却不断增加。不过，也应当看到，随着市场经济的进一步发展、社会的不断分化、新的利益主体的不断壮大以及政府机构的职能转换，中国的现代民间社会势必会进一步发育、成长、壮大。

在培育现代民间社会的过程中，知识精英、企业家以及具有现代价值取向的政治精英负有重要的责任。首先，应推进政治改革和行政改革，通过法制的形式将除必须由政府承担的事项之外的其它社会管理职能归还给社会、由社会组织自己来承担，并以法律保护之。同时，应促进社会自治和基层民主建设，发展城镇居民委员会、乡村村民委员会、行业自律性组织以及各种类型的社会团体，采取切实有效的措施，提高这些组织的成员素质、改善成员结构，以适应社会进步的要求。知识精英和企业家还应增加参与意识，积极地通过各种渠道发出声音、表达意见，影响政策的制订与执行，为民间社会的成长提供知识、舆论和物质形态等方面的支持。

根据亚里士多德的定义，中产阶级是指那些“占有一份适当而充足的财产”的人。在古希腊社会里，商业性的中产阶级是古希腊民主制度的基石；在现代社会里，中产阶级是宪政民主体制的社会基础；在发展中国家，新兴的中产阶级在其发展的早期可能会为了自身利益而与专制制度相互为用，但从长期趋势来看，他们仍然是宪政民主体制的支撑力量和稳定力量。在发达国家，中产阶级一般都占到人口比例的百分之五十以上。在我国现阶段，可以把中产阶级界定为介于贫民阶层与富豪阶层及权势集团之间、拥有一定数量的金融资产和实物资产的人群。其成员主要为各类白领职员、中小企业主、商人、律师、部分中介组织的职员、媒体工作者、自由撰稿人、乡镇企业和私营企业的管理者以及农村中的富裕农民等，在我国的就业人口中约占百分之十至十五。显然，在中国无论是中产阶级的数量还是质量(如文化水平、受教育程度)都还不高。如果在下个世纪中叶，中国的中产阶级能达到人口比例的百分之三十至四十左右，同时，其平均的文化水平和受教育程度有了较大的提高，则宪政民主力量就会具有非常深厚的社会基础。

笔者认为，中国今后经济改革、社会改革和政治改革，应该尽力避免图利于少数人或某些强势集团的结果，特别要反对损害绝大多数人利益的“黑权结合”和“黑金政治”，这些改革应当帮助广大民众脱贫致富、变无产者为有产者、使有产者成为中产阶级、使中产阶级逐步占到人口中的大多数。

二、推动思想启蒙，培养公民意识

宪政民主体制的最终确立有赖于现代政治文化的形成，这种政治文化的核心就是公民意识或公民性格。美国宪法学家在新近的著述中提出，宪政民主体制应该具备三个要点，即限制政治权利的滥用、能很好地解决社会问题、有助于形成公民性格。这一看法表明，宪政民主体制与公民意识之间存在着密切的内在联系，这点对中国来说尤其重要。

“启蒙尚未成功，同志仍须努力”

正如三联书店出版的《宪政译丛》总序所言：“吾人行宪政之难，尤在此理念与制度皆出自西域而非生于本土，故中国之宪政理念源于传播，中国之立宪始于模仿。”中国自秦始皇建立一统天下以来，专制主义的政治体制延续了两千多年，其时间之长在世界史上恐怕是独一无二的。自1908年8月27日光绪皇帝颁布《钦定宪法大纲》，迄今已有九十年了，历届政府颁布的宪法及宪法类文件不可谓不多，然而，中国距离真正的宪政民主尚有很大距离。显然，制订宪法与施行宪政之间，还有一段遥远的路程，路程之遥的一个关键性因素就在于，从传统政治文化向现代政治文化的转化极为缓慢。中国传统政治文化的主要特征是，明君、清官、臣民和人治。这样的政治文化对中国社会的影响可谓深入“骨髓”，直到现在仍然历久不衰。如不能从根本上改造这种政治文化，那么，从西方社会移植来的宪政民主体制即使能够成活，也只会变异成不中不西的“怪物”。要在中国建立宪政民主体制，当然需要发展市场经济和现代民间社会，但更需要培养现代政治文化，特别是培养公民意识，而培养公民意识则需要长期的坚持不懈、艰苦备尝的思想启蒙。

在西方社会建立宪政民主体制的历史上，同样经历过思想启蒙的过程。从文艺复兴运动始，曾为思想启蒙作出过卓越贡献的人士包括但丁、薄伽丘、格老秀斯、霍布斯、斯宾诺莎、洛克、孟德斯鸠、卢梭、边沁、密尔、康德、潘恩、华盛顿、杰斐逊、汉密尔顿、杰伊、麦迪逊、林肯、戴雪、托克维尔、柏林、米瑟斯、哈耶克等等。如果没有他们的贡献，就不会有今天存在于世界各地的宪政民主制度。历代帝王的名字，今天早已鲜为人知；但启蒙思想家们的英名，却永远为世人铭记，他们创立和传播的思想理论，将长久地启迪着人们的心智，激励着人们为建设公正、美好的社会前赴后继。

在近一百多年来的中国，也有许多仁人志士致力于思想启蒙，如王韬、郑观应、马建忠、林则徐、魏源、严复、康有为、梁启超、谭嗣同、邹容、陈天华、章太炎、孙中山、蔡元培、陈独秀、胡适、鲁迅等等。过去二十年中，西单民主墙时期的民办刊物、《走向未来》丛书、《传统与变革》丛书、《二十世纪文库》、《走向法制》、《新知文库》、《现代西方学术文库》、《外国著名思想家译丛》，以及三联书店新近出版的《公共论丛》、《宪政译丛》丛书等，都推介、传播了先进的思想理论，弘扬了文明主流与时代精神。但是，尝观今日中国之政治文化，思想启蒙的任务仍然十分艰巨，可借用孙中山先生的话并稍加改动，即“启蒙尚未成功，同志仍须努力”。

公民意识的五项主要内容

思想启蒙的重要目的就是要培养人民的公民意识，公民意识的具体内容包括以下几方面：

首先是人权与公民权意识。人权即人的基本权利，包括自由、平等、财产、安全、追求幸福和反抗压迫等各方面的权利，它应该是与生俱来、不可让渡的。社会成员若失去了人权，就可能沦为奴(隶)、不复享有自由。公民权是人权的一部分，它是指具有公民身份者所享有的法定权利。人权与公民权意识或称权利意识，是公民意识的核心内容，它是建立宪政民主的最重要的政治文化条件。

其次是民主意识。民主的基本涵义是“主权在民”和“民为邦本”的制度安排及价值观念的总和。它反对任何形式的个人独裁或党派独裁，主张政权民授(通过选举制)、政策决定权民予(通过代议制)以及民有(财产私有制)、民治(自治)、民享(权力和权利共享)。

第三是法治意识和理性精神。法治是指维护人权与民主的法律治理架构，它强调法律至上、法无偏私、司法独立、以法制权和正当程序的原则。从传统的伦理型社会向现代法理型社会的转型，不仅要求确立完善的立法和法理权威，更重要的是，要求公民在社会化过程中逐步养成现代法治意识和理性精神。

第四是宪政意识。宪政是建立在人权、民主、法治基础之上的政治制度。其宗旨是限制政府权力、保障基本人权、奉行民主法治、增进人民福利。它强调宪法在法律体系中具有至高无上的地位，一切法律均不得违反宪法。培养公民的宪政意识有助于公民明确自身的权利；同时，对公共权力秉持应有的警惕，防止权力被用来谋取私利，也要防止权力异化现象的滋生。

第五是责任意识。现代社会和宪政民主体制的建立，关系到每个公民的切身利益。因此，要使所有公民懂得，权利的获得不会从天而降，要靠每个公民去争取、爱惜、维护、发展。每个公民对社会的健康发展都负有不可推卸的责任。从

某种意义上来说，有什么样的公民就有什么样的政府、就有什么样的政体。只有当公民们普遍具有责任意识，才会有负责任的政府和负责任的政治。

思想启蒙：知识分子的历史责任

思想启蒙的历史责任毫无疑问地应主要由知识分子来承当，从事人文、社会科学的知识分子更是责无旁贷。在思想启蒙过程中，中国的知识分子肩负着双重任务，一方面是自身要加快学习、吸收、消化、发展和创新现代科学知识和先进思想，另一方面则是要面向社会、面向大众，传播人权、自由、民主、宪政的理念，传播科学和理性精神，培养公民意识。知识分子应该带头学习民主，决不可“以其昏昏，使人昭昭”；同时，也应率先实践民主、学习宽容，尊重不同的意见和声音，己所不欲、勿施于人，己之所欲、要施于人。推动思想启蒙也是知识分子参与社会活动的重要途径。先进的思想观念如果为广大民众所接受，就会大大加快中国的现代化和宪政民主的步伐。因此，无论是从事教育工作的知识分子，还是从事媒体传播工作、学术研究、政府工作、社会工作的知识分子，都不应忽视自身公民性格的塑造和自己加入思想启蒙的责任。

推动思想启蒙的方式很多，如翻译、介绍国外名家的经典著作，在各类媒体上发表意见和文章，在各种公共场合(研讨会、座谈会、辩论会、教学、纪念活动、法院庭审、庆典仪式等)发表谈话、讲演，编辑、出版各种书刊、丛书、论文集，举办各种形式的讲座、聚会、沙龙、会晤等。启蒙应尽量考虑到民众的接受能力，尽可能地通俗、深入浅出；同时，还要注意提高启蒙的效率，扩大覆盖面，增加受众，要深入到普通民众中，使尽可能多的人接触到现代科学、思想、观念、理论，并逐步形成公民性格。

思想启蒙要和争取并维护言论自由、新闻自由、出版自由、思想自由、信仰自由、学术自由结合起来。一个国家、一个民族若不实现上述自由，就不可能兴旺发达；如果上述自由得不到保障，则思想启蒙就很难进行，公民权利也无从谈起，公民意识就会成为“水上浮萍”。因此，要进行思想启蒙，就必须积极争取兑现以言论自由为代表的各项公民权利。我国现行的宪法虽然规定了公民有上述的自由权利，但在现实生活中，公民的基本人权和自由仍然受到很大的限制，这极大地损害了中华民族的根本利益和国家法制的权威。知识分子和民间社会以及体制内外的改革者，应坚持不懈地向政治决策层提出兑现宪法规定的公民自由权利的诉求，并通过各种实际的努力，将争取公民自由权利的事业一步一步地向前推进，直至宪政民主体制最终得以在中国确立。

三、推进政治改革，建立宪政体制

建设宪政民主体制最直接的方式就是推进政治改革。从历史上看，社会变迁的基本途径有暴力革命与和平渐进两种。基于宪政民主思想、人道主义和建设性

的原则立场，笔者鲜明地反对暴力革命，坚定地支持和平渐进。暴力革命只具有破坏性，而不具有建设性，它所主张的是以暴易暴，结果往往是以新的暴政代替旧的暴政，强化了独裁专制，并不会产生宪政民主体制。暴力革命必然会使人民的生命财产遭受巨大损失，使平民百姓乃至整个社会付出极为高昂惨重的代价。暴力革命和暴力统治带给中国人民的是深重的苦难、巨大的创伤和悲惨的结局。因此，所有主张和赞同在中国实行宪政民主的人，都应坚持和平、理性、推进改革、反对暴力的原则立场，不管主张暴力的人是以专制的名义、还是以革命的名义。要想通过和平渐进的方式，建立现代市场经济和宪政民主体制、实现社会公正，就必须在不断推进经济改革的同时，不断地推进政治改革。

中国政治改革的总体目标应该是建立宪政民主体制(笔者已以此为题著有专文加以阐述，载于《当代中国研究》1999年第3期)。政治改革的基本任务是实行宪政民主、保障人权自由、促进政治发展。考虑到在中国建立宪政民主体制将要经历一个长期的过程(对此应有足够的思想准备)，笔者认为，可以把这一过程分为三个阶段，即体制改革和体制转换阶段、初步宪政民主阶段和高度宪政民主阶段，在每个阶段，政治改革的具体目标和任务有所不同，下面分别加以论述。

1. 体制改革和体制转换阶段

我国现行政治体制存在诸多严重弊病，笔者在“中国政治改革的总体目标是建立宪政民主体制”一文中指出，这些弊病表现为，权利的软约束机制、体制性腐败、人治和权力大于法治、人权与人的自由这一基本价值不被尊重、民主化程度偏低等。此外，象党政机构重迭臃肿、人浮于事、办事效率低下、肆意挥霍浪费百姓的纳税、决策不民主不科学、任人唯亲、结党营私等弊病也普遍存在。现在，上述弊端暴露得越来越充分，体制内外、执政党内的绝大多数人，对于应当进行政治体制改革以克服上述的体制弊病、促进中国的现代化，比较容易达成共识。笔者认为，体制改革和体制转换阶段的具体目标是，跨越一党体制、建立初步的宪政民主体制。这一阶段的具体任务可以包括以下方面：

人大议会化。现行宪法规定，“全国人民代表大会是最高国家权力机关”，“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”。但事实上，人大只是从属于执政党的一个决议政事的机构；各级人大负责人基本上都是由各级党委提名的；各级人大代表是在各级党委选定的人选范围内产生的；人大会议的议程由执政党决定，连人大的日常事务也要由人大中的党组来决定。同时，由于各级人大的代表人数过多，非专职化、非专业化，素质参差不齐，参政、议政能力不强，工作质量不高，也使得改革人大制度的必要性日益增强。

人大体制的改革方向应该是议会化，也就是按照独立的立法机关和代议机关的目标逐步改造人大，可以肯定，这是人大今后改革的大趋势。改革的内容可以

包括，减少各级人大的代表名额(全国人大代表以 500 至 600 人为宜，地方人大代表逐级递减)，人大代表专职化和专业化，改善人大代表的结构(增加法律、政治、财政、教育专家和其它各类专家的比例)，增加专门委员会，修改“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法”、各级人大代表一律由选民按选区划分直接选举产生、候选人一律由选民代表联名(符合法定人数)提出、候选人实行公开竞选、一律实行差额选举，加强人大对“一府两院”(政府、法院、检察院)的监督和制约等。

司法独立化。应逐步淡化直至取消政党对司法权的直接干预和控制，以法律禁止政党对司法系统的干预，法官、检察官、公安和司法机构的官员应实行职业化、专业化、政治中立、严格依照法律程序办事。

要建立独立行使职权的宪法法院，由宪法法院对人大立法的合宪性、政府部门颁布的行政性法令与政策的合宪性、法院和司法机关办案的合宪性进行纠察，并受理公民和社会团体对立法、行政、司法机关违宪行为的控告，履行违宪审查的职权。

建立廉政总署。将现有的行政监察机关和检察院的反贪机构并入廉政总署，廉政总署只对法律和全国人民代表大会(未来的议会)负责。其主要职责是，调查一切违反法律规章的贪污舞弊案件，并立案检举或进行处分；负责检查政府各部门及公共机构的行政程序及例行手续，以便尽量减少贪污舞弊、以权谋私的机会；负责公开宣传，争取公众对肃贪倡廉工作的支持。

开放言禁，加强舆论监督。现行宪法第 35 条规定，“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。但是，由于缺乏具体的法律保障以及执政党对媒体的垄断和严密控制，致使公民的言论自由和新闻、出版自由受到很多限制。同时，舆论监督的薄弱，也是社会上各种腐败现象得以横行无忌、迅速蔓延的重要原因。全国人大应抓紧制订《言论自由保护法》、《新闻法》、《出版法》等有关法律，取消各种形式的言禁、报禁，允许公民独立创办报纸、刊物、出版社、通讯社、电台、电视台及其它传媒形式，以宪法和法律保障公民的言论自由和批评监督的权利，废除对报刊、图书和其它传媒的意识形态审查制度。

确认军队的职业化、非政治化、国家化。参照实行宪政民主政体的国家(如美、英、法、俄)的军队管理体制，将军队建成国防军。通过逐步改革，直至以立法形式撤消军队中的党务和政工机构，代之以法纪规范和道德伦理教育体系；军队应效忠于国家和宪法，接受国家元首的领导；可将国防部实体化，实行文官管理体制；要加强军队的职业化和装备现代化；精兵减员，提高军人福利待遇和社会

地位；军队在政治上严守中立，不介入党派之争；军队向全国人大负责，每年向全国人大汇报工作。

适时开放党禁，保障公民的结社自由。中国的现行宪法与联合国的人权公约都规定，公民有结社自由。全国人大应抓紧研究制定《结社法》、《政党法》，以使公民的结社自由和政治权利真正得到实现，并将社团和政党的活动纳入法制的轨道。政党的组织活动经费应该自筹，法律应当禁止政党以国家财政收入为其组织活动经费来源的做法；同时应对企业、社团和个人的政治捐款作出明确限制。政党竞争应该作到公开、公正、公平、合法与文明。

逐步扩大普选制度，使公民在实践中学习民主，增强公民意识和权利意识。在县、乡人大代表直接选举和农村村民民主选举村长的实践基础上，可逐步实行乡、(镇)长、以及县长、市长的直接选举，推进民主进程，使人民授权得到制度性保证。

发展社会中间组织，实行社区自治。应制定《社区自治法》，修改和正式颁布《居委会组织法》、《村委会组织法》，在城镇增强居民委员会的功能，实行居民自治；在乡村增强村民委员会的功能，普及推广村民自治。居委会和村委会的负责人应一律由居民、村民自己提名、自己选举产生；实行政务、财务公开，重要决策民主化，选民参与制度化。由于我国的大多数人口生活在乡村，因此推行村民自治和村委会选举制度，对于广大农民学习民主、实践民主、培养公民意识具有特别重要的意义，应不断地总结经验，努力完善村民自治制度。

恪守联合国人权公约，切实履行作为联合国创始国和安理会常任理事国的职责。中国政府已正式签署了《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》。签署了这些国际公约后，应尽快由全国人大批准施行，并信守公约的条文，制定切实有效的措施加以贯彻。全国人大和地方人大应依据联合国人权公约的有关规定，修改与公约相违背的现行法规。

经过充分准备，在适当时机，依照法定程序，修改宪法。这样，可将上述改革的原则和成果写进宪法，加以确认，形成法制，以使改革的成果制度化、具有不可违逆的权威性。

体制改革和体制转换阶段的特点是，自上而下与自下而上的互动，体制内改革力量与体制外改革力量的互动，上下并进、带动中间；其重点是从行宪(兑现宪法中关于人权和公民权的规定)到修宪(注入宪政民主原则和体制架构)，建立初步的宪政民主体制；其核心是和平渐进地跨越一党体制，实现政治民主化、现代化；其基本方式是先易后难、先简后繁、由点及面、和平渐进；改革的主要推进力量是执政党内的改革力量和知识阶层、企业家、工农民众中的先进分子以及其他民间民主力量。

2. 初步宪政民主阶段

经过体制改革和体制转换阶段，建立起初步的宪政民主体制，即进入了初步宪政民主阶段。这一阶段的政治体制虽已具有宪政民主的特征，如代议制、普选制、多党制、司法独立、政府权力受到限制、军队国家化等，但宪法和法制体系中仍存留着不少旧体制的痕迹，人们的思维方式、伦理观念和行为方式中还有不少与宪政民主相抵触的东西。为了承前启后，实现合法性的衔接和体现法律的连贯性原则，培育成熟的公民社会，需要有初步宪政民主阶段。

初步宪政民主阶段的首要任务是，由民主选举产生的议会成立制宪委员会，召开制宪会议，重新制订宪法。新宪法的制订应把握以下要点：第一，应当摒弃与文明主流不相吻合、落后于时代的政治理念、政治原则，体现出面对新世纪发展需要、适应世界变化趋势与中华民族文化特性、综合平衡社会各阶层利益的政治思维、政治哲学。第二，彻底理清党政关系。宪法是关于政府权力分配的法律文件，它反映的是一国政治体制下政府与公民的关系；不应用于规定公民与某个政党的关系，也不能用来规定党与国家的关系；它必须用来保障基本人权和自由，并确立宪政与民主自由的原则。第三，确立宪法的最高权威，并以宪法法院和违宪审查制度保障宪法的真正实施。第四，建立具有制约绝对权力的政府制度体系。重新建立与安排中央政府的立法、行政、司法机构，确立有限政府的原则，政府机构应该奉行法治、精干、高效、廉洁、公正的原则。第五，在中央与地方的关系上，先行安排带有联邦制特征（港、澳特别行政区）的宪法制度上的地方分权体制，实行全面地方自治；然后逐渐向联邦制的复合共和国过渡。第六，在公民权利自由方面，以宪法直接保障基本权利和自由并建立完整的程序上的救济制度为主。不再允许政府将宪法上的基本权利和自由变成政府许可制下的自由。规定私有财产权、人身自由、言论自由、结社自由等都属于公民的基本权利和自由范畴，它们在本质上属于公民自己的“私域”，政府不得随意干预；上述不得随意侵犯的公民权利和自由构成了政府行为的界限。第七，为使宪法得到不折不扣的实施，在立宪技术层面，应注意尽量使宪法术语具有实际可操作性，从而减少宪法实施时可能产生的语义上的争议，新宪法在语义上的含义应尽量清楚。

新宪法即奉行宪政民主原则的宪法制订出来并获得通过、正式颁布后，关键就在于如何施行。历史事实告诉我们，仅有一部好的宪法是远远不够的；更为重要的是，使宪政民主的精神和原则深入人心，转化为公民和政府、政党、社会团体共同信奉与自觉遵从的神圣原则。因此，初步宪政民主阶段的根本任务是，从社会心理和行为规范上逐渐培养公民、政府、政党、社会团体信奉法治和宪政民主原则，并在此基础上逐步建立新型的良性互动的社会秩序。

在这一阶段还应大力加强法制建设，一方面要清理现有的法律法规，修改违反新宪法及不合时宜的内容，增订为建立新的政治、经济、社会秩序所需要的内

容；另一方面，还应顺应时代发展的需要，制订新的教育、科技、文化、卫生、国防、人口、生态环境保护等方面的法律法规，建立完整的现代法律体系。同时还要努力完善司法体系，大幅度地提高司法队伍的整体素质、司法水平和护法力度，有效地克制贪赃枉法、司法腐败和地方保护行为，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究、司法公正与法不阿贵。

总之，初步宪政民主阶段是从专制威权主义的政治体系向成熟的宪政民主体制过渡的阶段，也是新的宪政民主体制不断建设完善的历史过程。一旦其所承担的历史任务宣告完成，中国社会就真正地进入一个自由、民主、共和、法治的时期，即高度宪政民主阶段。

3. 高度宪政民主阶段

建立宪政民主体制的第三个阶段是高度宪政民主阶段。只有达到这一阶段，中国人民才能真正享受到充分的自由民主，社会才会持续繁荣、安定而有序，政府权利才会被有效地限定在增进公共福利的边界之内，公民的权利才会得到全面而坚实的保障。

参考现今世界上实行宪政民主体制的发达国家的情况，中国进入高度宪政民主阶段后，国家政体将会具有如下特征：第一，国民普遍具有自觉的宪政民主意识，熟知宪法的基本精神和主要原则，懂得用宪法的条文来维护自己的基本权利与自由。第二，宪法真正具有最高权威、受到普遍认可与尊重，宪法的施行得到坚强的制度保障。第三，在整个国家体制中形成了相当完整的、与宪法原则相吻合的法律体系，整个社会自觉地奉行法治。第四，权利制衡，立法、行政、司法三权分立，相互制约，保持平衡。第五，有限政府，政府权力被严格限定在宪法与法制的框架之内，不允许有任何超越宪法和法律的绝对权力的存在，政府、官员带头守法、执法。第六，有完备的司法体系与司法公正，司法不受党派纷争与利益集团的干扰，一切行为以法律为准。第七，人权和自由得到充分发展，公民的人身权利、人格权利、经济权利、社会权利、文化权利、政治权利和自由得到充分的尊重和保障，并享有很高的自由度。国际公认的人权也得到肯定和确认。第八，民主原则延伸到各个领域，不仅在政治制度、政治生活方面实行民主，而且在社会生活、经济生活、社团组织、公司决策等方面也需要贯彻民主原则。第九，国家结构从单一制转换为联邦制，大陆与台湾在此基础上经过谈判和民主的方式实现和平统一，西藏、新疆、内蒙古以及香港、澳门可以享受到成员邦的自主、自治权。各地方单元实行自治，少数民族聚居的地区实行高度自治，保护各民族的文化传统、习俗和文化的多样性，各民族和睦相处。

四、争取国际支持，促进和平发展

在中国建立宪政民主体制的事业决不是孤立的，它与我们生活在其中的开放世界的和平民主潮流息息相关。从国际关系层面看，现代化进程意味着国际交往的增多和国际依存的加强、以及技术模式和社会模式的全球同一化。因此，现代化进程必然伴随着全球化、国际化，它是从各种文明和各个国家独自发展的状态，向着全球文明和地球村过渡的一个历史时期。在中国建立宪政民主体制是政治现代化的核心内容，亦是世界和平民主运动的一部分，其所具有的国际意义是显而易见的。全球的和平民主力量利益一致、命运攸关、一损俱损、一荣俱荣。一个实行宪政民主体制的中国，必将会成为世界和平民主事业的坚强保障力量。

从近代中国的历史看，中国的宪政民主运动一向得到国际社会的支持与帮助。在中国现代化发展史上，戊戌维新把政治体制的变革推向了前台，是中国现代化过程推进到制度层面的标志。那时，维新派所操持的思想武器即主要来自西方启蒙思想家的著作，其中以严复译述的《天演论》（原著为英国生物学家赫胥黎的《进化论与伦理学》）所起的作用尤为强烈而深远，书中阐述的“物竞天择、适者生存”的道理对后人影响弥深。维新派的领袖康有为、梁启超、章太炎和伟大的民主主义者孙中山等人，都曾得到过国际友好人士和海外华人的巨大而无私的帮助。在即将结束的整个二十世纪中，中国人民和他们的优秀儿女从未停止过追求宪政民主的奋争，许多人甚至为之献出了宝贵的生命。在这一过程中，他们始终得到国际进步社会和海外华人的有力支持与慷慨帮助。

中国建立宪政民主体制的路还很长，其间还会有许多艰难险阻；尽管它主要还是依靠中国人民的自身努力和内在因素的逐渐演化，但是，国际社会的支持和外部环境的支撑仍然是不可或缺的，它将提供必要的动力和压力、经验和教训、人力资源和物质资助，可以加速中国实行宪政民主的进程，并使我们尽量少走弯路。

在中国推动宪政民主时，应重视联合国的特殊地位和作用。联合国自成立以来通过了许多关于人权、自由、民主方面的文件和公约，如《联合国宣言》、《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《联合国人权公约》、《德黑兰宣言》、《关于人权新概念的决议案》、《维也纳宣言和行政纲领》、《曼谷宣言》等，上述文件阐明了人权、自由、民主对于人类生存与发展的重要意义以及各国人民享有的权利、各成员国应当承担的义务。这些文件对于中国人民争取宪政民主的事业具有极为重要的指导意义。中国政府业已签署了其中的大多数文件，并承诺遵守有关文件的条文与规定。问题在于如何使之得到落实，怎样对之进行有效的监督和督促。这就需要联合国及其所属的有关机构（如经济及社会理事会、人权委员会、人权事务委员会、国际劳工组织、联合国教育、科学及文化组织、国际法院等）和非政府的国际人权组织给予必要的关注和监督（包括协商和对话），这方面的工作肯定是具有积极作用的。

再者，应加强与已建立宪政民主体制的各国、特别是欧美诸国的交流与对话。在建立与完善宪政民主体制方面，欧美等先行的现代化国家积累了丰富的经验和资源(如制度文明、政治文化、政治哲学、价值观念、现代理论等)，非常值得我们学习、借鉴。俄罗斯等前苏联各国与东欧各国大多经历了从一党专制向宪政民主体制的转型，它们的实践对我国的政治改革极具参考价值。日本、韩国与我国为东亚近邻，且同为儒家文化圈国家，它们各自的政治发展样式，也有一定可参照之处。土耳其、南非、印度、埃及等发展中国家在追求政治现代化、尤其是民主化的过程中，取得了不少有益的经验，同样值得我们重视。为此，应保持一种健全的开放心态，遵循鲁迅先生生前倡导的“拿来主义”，取其所长、补己之短，他山之石、可以攻玉。当然，外国的经验未必都适用于中国，不可生搬硬套，应取其精华、去其糟粕、引以为鉴、为我所用。

同时，应增进各国人民和政府对中国人民的了解和认知，争取各国人民和持有相同价值观念的各国政府对中国宪政民主事业的理解与支持。应特别予以注意的是，外国传播媒体的作用正在日益增大。据估计，在中国大陆，仅“美国之音”、英国的BBC、法国国际广播电台的中文节目的听众已达几千万人。此外，近年来国际互联网的用户也迅速增长。客观的新闻、舆论、信息的声援，对中国的宪政民主运动助益良多。这样，内有宪政民主运动的兴起，外有国际社会的广泛支持，必将加快中国建立宪政民主体制的进程，从而也会促进世界的和平与发展。一个拥有十几亿人口的文明古国融入世界文明主流之中，不仅在经济上持续发展，而且在政治上开明进步，本身就是对人类社会的重大贡献。遏止中国发展的企图，既不明智，也不现实。

中国有一种十分巨大的资源是其它国家所无法比拟的，这就是数以千万计的海外华侨、华人以及留学生。他们中的绝大多数人都希望中国富强和走向民主，并且为此作出了难以估量的奉献。在中国建立宪政民主体制的事业，更是离不开他们的关心与支持。他们当中人才济济，社会关系网络四通八达，各方面的影响力都不可低估。国内的民主力量一定不可以忽视这方面的联系与协作。

由于历史的原因，使得中国大陆与台湾、香港、澳门形成了不同的政治体制和政治格局。在台湾人民的长期努力争取和政治决策层开明人士的推动下，经过朝野各党派的激烈竞争与现实妥协，台湾已经初步建立了宪政民主体制。它所取得的丰富的经验教训，很值得大陆方面认真学习和吸取。香港回归后所享有的自治权限在一些方面大大超过了联邦制国家的成员邦，如不向中央政府缴税、法院享有终审权等，并已开始实行有限度的民主选举。香港市民对大陆的民主运动也一向给予热情支持。港、澳的法律制度、公务员制度、廉政制度、新闻制度等，有不少富有成效的内容，也很值得大陆方面虚心学习和借鉴。大陆与台、港、澳唇齿相依，休戚与共，今后尤需彼此关照，相互呼应。

总之，我们的根本政治目标，就是要在我国建立宪政民主体制，并为世界的和平发展作出应有的贡献。我们深知，实现这一目标之任务是艰巨繁重的、道路是崎岖坎坷的；但是，这一进程已经启动，也合乎全中国人民的利益与世界大势，因此，对我国宪政民主体制在二十一世纪的前景，我们是充满信心的。

【作者附注】

关于怎样在我国建立宪政民主体制，还有许多问题需要深入地研究，如政治价值的综合、政治资源的开发、切合我国实际的宪政民主体制的设计、民主与民生的结合、战略与策略的研制等等，本文无力一一涉及，将留待以后另行撰文论述。

当代中国研究 [1999年] [第4期(总第67期)]

中国为什么要进行政治改革 ——张祖桦访谈

范福潮 张祖桦

张祖桦先生长期致力于政治改革的理论研究，成就斐然。2001年7月，张先生的著作《中国大陆政治改革与制度创新》由大屯出版社出版。在这本书中，张先生总结了我国公民争取宪政民主的艰难历程，从宪政民主的基本理念入手，深刻分析了我国现行政体的弊病，提出了如何在我国建立宪政体制的设想。2002年11、12月，我在北京与张先生就本书主题几度长谈，获益匪浅。数月来，又多次致信张先生讨教相关话题。我把谈话、书信内容梳理成文，经张先生阅示，首发“关天茶舍”、“宪政读书会”，以飨读者。

1

范福潮：“政治体制改革”并不是近年的提法。早在中共十一届三中全会之后政府开始搞“经济体制改革”时，学者、民间乃至中央高层，就有过在进行“经济体制改革”的同时也要进行相应的“政治体制改革”的提法。用一句当时流行的通俗政治术语来讲，就是要让“上层建筑适应经济基础”。经过二十多年的努力，大陆的“经济体制改革”已经取得了很大的成就，但“政治体制改革”却因涉及许多意识形态上的敏感问题、涉及到方方面面的利益而步履艰难，期间曾经多次反复，一度停滞不前。媒体上有关这方面的文章和讨论甚少，国民长期听不到、看不到此类信息，不了解现存政体的弊病，不了解宪政、民主的基本概念、原则，不了解我国自“辛亥革命”开始走向宪政之路之后这九十多年的艰难坎坷，不了解作为亚洲第一个共和国的我国为什么至今还不是一个宪政国家，不了解我国政治体制改革的意义、内容、步骤和目标。面对这种现状，您认为当务之急该做些什么？

张祖桦：首先，我主张采用“政治改革”的提法，因为不仅政治体制需要改革，政治观念、政治思维、政治文化、政治组织同样需要改革。今天的中国，政治改革大大滞后于经济改革，并由此带来一系列严重的社会问题（说是危机也不为过），影响到中国的现代化进程与融入世界文明主流，对国家的有效治理与持续发展均十分不利。在政治改革方面，当前要做的有理论与实践两个层面。理论方面的重点是“确立目标，探索路径”。我认为中国政治改革的总体目标是建立宪政民主政体，就像经济改革的总体目标是建立市场经济体系一样。“探索路径”就是要寻找在中国建立宪政民主政体的策略、方法与通道。没有明确目标的改革必然是盲目的、游移的、治标不治本的；而不解决路径的改革则注定是徒劳的、白费劲的、行不通的。实践方面的原则似应为“积极操作，稳妥推进”。“等”与“拖”不但不能解决问题，反而会坐失解决问题的时机，使问题堆积到一起，最后无法收拾；急躁冒进、四面出击、企图“毕其功于一役”，自然也非明智之举。当前最重要的，是在多元利益主体之间建立起基本的政改共识，否则，民动官不动，士急宦不急，相互箝制，则政改断难有成。久拖则革命必至，前景堪忧！

范福潮：对英、美、法、德、日这类国家而言，无论是宪政理论还是宪政体制，都已相当成熟；从公民角度讲，全体国民的宪政理念经过世代教育早有共识，民主法制观念根深蒂固。而在我国，公民的宪政理念基本上还是空白，需要一个长时期的宣传、普及宪政知识的过程。国情如此，说是“任重道远”，毫不为过。您认为，一个中华人民共和国公民应当知晓哪些最基本的宪政理念？

张祖桦：概言之，第一是“民主”，国家主权属于人民，政府的权力来自人民，负有主要责任的官员须由民主选举产生；第二是“法治”，政府必须严格依据法律进行治理，法律面前人人平等；第三是“有限政府”，政府的权力是有限的，须由宪法及法律明确加以限定，政府权力不得侵犯人民权利；第四是“分权制衡”，政府权力尤其是立法权、行政权、司法权要分开，独立设置，互相制约，以使其各不越界；第五是“保障人权”，宪政制度要切实保障公民的自由权、财产权、生命权、追求幸福的权利及其他各项权利。代议制、违宪审查制对于实行宪政也十分重要。

3

范福潮：“民主”是西方的政治概念，传入中国后，国人对其涵义众说纷纭，最典型的说法就是：民主，就是人民当家作主。解放战争初期，林彪的部队曾号称“东北民主联军”，还有像“人民民主专政”这类政治词汇，这其中的“民主”一词肯定不是您说的“民主”。萨托利说过一句话：“错误的民主观导致民主的错误。”从民主一词的历史溯源上来讲，有古代民主和现代民主之分；即使是现代民主，不同的政治学对民主也有不同的说法。您在书中把民主分为一般民主、法治民主、宪政民主三种层次，是基于怎样的考虑？

张祖桦：厘清宪政与民主的关系非常重要。在这个问题上存在两种对立的认识：一种认为宪政与民主是两码事，宪政是限制权力，保障权利，包括保障少数人的权利，而民主是多数人的统治；宪政的着眼点是捍卫人权与自由，而民主的着眼

点是落实大多数人的政治权利，自由与民主之间存在一定紧张关系。一种认为宪政与民主是一回事，建立宪政制度就是为了保护民主，离开民主的宪政，就失去了存在的意义。

我的看法是：宪政与民主既有区别，也有契合。民主确定公共权力的归属，宪政解决公共权力的制约。历史上曾有过宪政与民主分离的情况，如英国革命后的一段时期是有宪政无民主；法国大革命时期是有民主无宪政。结果使我们看到，即使是多数人的统治，如果对权力没有有效制约的话，也就是没有宪政，同样会演化成为暴政，而且暴虐的程度更甚。正因为如此，先贤才总结到，“依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”就是要实行分权制衡，“以权力制约权力”（《联邦党人文集》）。所以，现代民主制就是宪政民主制。正是为了说清楚民主、法治与宪政的关系，我在书中把民主分为一般民主、法治民主、宪政民主三个层次。

一般民主，也就是本义上的民主。上面说过，民主的本来涵义是“人民的权利”或“多数人的统治”。萨托利在《民主新论》中阐释到：“权力属于人民建立了一条有关权力来源和权利合法性的原则。它意味着只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是真正的权力”。一般民主的主要特点是：（1）政权的合法性来自人民，政治权力来源于人民；（2）政治统治是经过人民选择的；（3）国家服务于人民，政府为人民而存在；（4）少数服从多数，按多数人的意志作出决定；（5）公民都享有选举权；（6）各级政府主要官员须由选举产生。从上述特点不难看出：民主是与独裁、专制相对立的概念。因为独裁、专制意味着一人或少数人的统治，而民主则意味着人民或多数人的统治。一般民主符合大多数人的意愿，能够体现大多数人的意志，这是它相对于独裁、专制所具有的优越性。但是，它也存在重大的缺陷，如果将多数人的意志绝对化，如果没有相应的保护少数人的制度，则容易产生严重的后果，甚至于导致扼杀人才、扼杀真理、迫害少数人。古希腊的伟大思想家、哲学家苏格拉底就是在雅典民主制下被以“慢神”和“蛊惑青年”罪指控，并通过公众法庭表决，被判处死刑。类似的事在雅典屡有发生。这也是导致苏格拉底的学生柏拉图等思想家对民主制持否定态度的重要原因。此外，对多数人的权力如不加以限制和规范，则会产生“多数人的暴政”，并给人类带来灾难性的后果。例如法国大革命时期的恐怖主义，德国的纳粹（民族社会主义）统治时期，中国文革期间的群众专政等等。

法治民主在肯定民主原则的前提下，主张以法制规范来弥补民主制的不足。其主要特点是：（1）否定人治，实行法治，强调依法办事；（2）奉行“少数服从多数，法律保护少数”的原则；（3）以法律来建立和维护民主社会的秩序；（4）将民主制度化、程序化、法治化；同时，实行政程序法，坚持按法定规则和程序办事；（5）主张法律面前人人平等。法治民主相对于一般民主而言，是一个巨大进步。它是一种有限制、有秩序的民主，既能有效地维护多数人的统治，又能保护少数人的权利，并且能够从制度上防范暴民政治、多数人暴政的出现，因而被视为社会健康发展的最重要的制度保障。在充分肯定法治民主的积极意义的基础上，仍要指出它所存在的重大缺陷。在现代社会中，法律通常是由各个国家的立法机关制订的；同时，政府机关的行政性立法有日趋增多之势；行政机关和司法机关行使着

执行法律或监督法律实施的职权。这就为政府权力机关和掌握一定权力的公务员滥用权力、贪赃枉法、享受特权、谋取私利提供了机会。不仅如此，一些专制国家的政府还在“法治”的名义下，通过立法扩大政府的权力，增加对公民权利与自由的限制。

宪政民主。为了解决对政治权力的制约问题，限制政府权力，以有效地保障人权、自由与社会公正，宪政民主随之浮出水面。宪政的实质是限政，即对政治权力进行有效地限制，防止它被滥用，尤其要防止它被用来侵犯人权和人的自由。因此，宪政的意义就是限制政治权力，保障公民权利，增进公共福利。它所奉行的原则是：政府权力有限，必须遵照宪法和法律治理国家。宪政民主的主要特点是：（1）以宪法和法律对政府权力加以限制；（2）实行分权制衡；（3）人民主权和民选政府；（4）建立宪法审查制度；（5）司法独立；（6）保障个人权利与自由。宪政与民主、法治的职能分工各有不同，民主负责权力的归属，法治负责权力的实施，宪政负责权力的制约。将宪政、民主、法治三者结合起来乃是人类迄今为止在政体方面的最优选择。宪政本身就包含着法治，宪政的基本涵义就是依照宪法和法律治理国家。所以，宪政、民主、法治三者的结合可以化约为宪政民主。

范福潮：自清末变法以来，历代有识之士都提出过宪政民主是治疗中国政体弊病的一剂良药。在不同的历史时期，比如在晚清帝制时期、在中华民国的北洋政府时期和南京政府时期、中华人民共和国时期，中国的政体都存在弊病，其症状也不尽相同。远的不说，在民国时期，宪政学者就曾就当时的政体弊病开出过许多药方，这些药方与现在的宪政学者对当下的政体开出的药方大同小异，都包含宪政、民主、法治这三味药。是不是可以说，这三味药是包治不同历史时期、不同政体弊病的万能药呢？您在书中说：“现行政治体制的弊病甚多，呈现出一种癌变的病理状态”，也就是说，已经呈现出绝症的症状，请你诊断一下现存政体的“癌变的病理”好吗？

张祖桦：中共建政以后，受斯大林主义的苏联模式影响，在经济上实行计划体制，在政治上实行一党专政。一党专政的基本特点就是执政党通过对政权、所有权和意识形态的垄断，实行对国家所有领域的一元化统治。改革开放以来，中共逐步顺应时代潮流，放弃计划体制，改行市场经济。但是，在苏联和东欧各国均已放弃一党制的历史背景下，仍然排拒权力制衡理论，坚持一党制。我认为，一党制是产生现行政体诸多弊病的总根源。现行政体的病症主要表现在五个方面。

1、权力的软约束机制。权力本身无所谓好坏，关键在于它被用来做什么样的事。健全的政治体制应该具有一整套对权力的硬约束机制，以保证权力被用来做好事、防止权力被用来做坏事；即使出现滥用权力做坏事的情况，也能够及时地发现与揭露，并且尽快予以纠正。而现行政治体制的情况却与之相反，一方面权力集中在党政机关和党政官员手中，另一方面对权力的监督机制和制约机制却十分软弱。体制外的监督和制约形式，如政党监督、社团监督完全被禁止；被共产党称之为参政党的所谓“民主党派”对执政党根本构不成任何制约；新闻传媒被定义为“党的喉舌”，只准歌功颂德不准有不同声音；大众传媒受到严格限制。因此，

不同意见很难表达，民众及社会不同利益群体的参与管道十分狭小。体制内的监督与制约机制也相当薄弱，法制建设任重道远，司法体制弊端丛生；行政监察部门在多数地方作用甚微，形同虚设；党的纪律检查机构均设在各级党委之中，对同级党委基本起不到监督作用。由于权力的软约束机制，导致决策失误给国家造成重大经济损失的现象也比比皆是。

2、制度性腐败。今天，自上而下的腐败现象已成为社会的痼疾，贪污受贿、权钱交易已成为社会经济运行机制的组成部分。只要舍得花钱，什么违法的事情都可以畅通无阻；连王朝末年的卖官鬻爵这样的丑恶现象如今也已屡见不鲜；不少部门、单位的领导者俨然就是当地的土皇帝、土霸王。一边是工人下岗、失业，农民生活困难；一边是官员一掷万金、花天酒地。对于这种社会整体性的状况，执政党将之简单化地归因于外部世界价值观念的诱惑，提出是由于受“资产阶级腐朽思想和生活方式的影响”、个别党员干部意志薄弱、经受不住考验云云。按照这种说法，只要加强教育、严肃党纪就可以消除腐败现象了。可是整党整风搞了无数次，腐败现象不仅未能消除，反而呈愈演愈烈之势，由此可见，导致腐败现象滋生的原因并不那么简单。之所以能够产生这样大面积的以权谋私，显然应从现行的制度安排方面找原因。在现行政治体制下，官员队伍庞大（据今年“两会”期间新华社报道：目前中国有 4500 多万行政官员和公共事业单位人员要靠国家财政供养，相当于每 28 个老百姓养 1 个“吃皇粮的”，财政支出的大部分都被“人头费”吃掉了。）官员的工资、津贴等名义收入虽不高，手中掌握的权力却很大，再加上权力的软约束机制，腐败现象大面积蔓延的原因不就很清楚了吗？故此，我们把这种由于制度安排不合理造成的腐败称之为“体制性腐败”。邓小平曾经明白地说过：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。因此，不从制度上改革，仅强调教育和纪律，是只治标不治本，不可能从根本上解决问题。

3、人治、权治大于法治。人治是传统社会的特征，法治是现代社会的标志。我国正处在社会转型时期，在现行政治体制中，人治与法治的成分都有。考量下来，人治的成分远大于法治。法律在今天的中国还远未具有至高无上的地位，连国家的根本大法《宪法》的权威都很成问题。执法、司法方面的问题也十分严重，有法不依、执法不严、违法不纠、司法不公的现象普遍存在。人们的法制观念、法治意识也不够强，无论是企业、还是个人，逃税漏税行为都是相当平常的事情。而办事讲人情、靠关系的习惯仍根深蒂固。各级党政官员在处理问题时优先考虑的往往是人际关系而非法制。就连中央和省部级的高层官员也都普遍崇尚行政权力，而忽视法制的作用。这种现状导致社会经济秩序紊乱，交易成本高昂，人际关系复杂化，十分不利于社会稳定与良性发展。

4、人权与人的自由这一基本价值不被尊重。在中国的政治制度中最为缺乏的就是对权力和人的自由的关怀。虽然现行宪法规定“公民有言论、出版、集会、结社、****、****的自由”，而事实上，这些自由并未得到落实。一些持有不同意见的人士仅仅因为表达了不同的声音就被拘留、判刑。宪法明文规定：公民的人身自由和人格尊严不受侵犯。但是由于绝对权力的存在，公民的人身自由和人格尊严每每受到侵犯而感到无奈。宪法规定：国家保护公民的合法财产所有权，而公民们却普遍感到私有财产缺乏制度保障，政策经常发生变化使人缺少安全感

(民谣曰“党的政策像月亮，初一十五不一样”)，因而造成许多人害怕发财致富，想方设法把私有财产隐藏起来甚至转移到国外去。宪法规定：公民有言论自由。而在实际生活中，对言论、舆论、传媒、网络都有严格的箝制，根本不允许批评执政党。宪法还规定：公民有结社自由。但是在现实中，公民根本享受不到结社自由，组建政党更被视为大逆不道。尤其是当政府部门与公民发生利益冲突时，现行的政治制度和法律规章基本上都是有利政府的，公民总是处在弱势和被侵害的地位。这样的制度导向当然是不利于调动公民的工作积极性、创造性和社会责任感的，也容易使公民产生与政府的疏离感、对立情绪，造成社会心理的逆反。

5、民主化程度偏低。民主化是政治现代化的主要指标，它主要包括公正选举制度的推广，大众参与政治的程度提高，政党和政府机关决策程序的民主化，实行代议制，政治多元化等内容。我国现行政治体制基本承袭了历史上专制主义的传统、并接受了前苏联斯大林主义一党专政的模式，因而与现代民主政治相去甚远。这种体制的特点就是权力高度集中，以政党代替民众，以领袖代替政党，发展到极端就是一个人说了算(与君主专制或僭主政治相类似)。而且它非常缺乏制约机制和纠错机制。正因为这样，才出现了反右派、反右倾、公社化、大跃进、“四清”一直到史无前例的“文化大革命”，造成几千万人非正常死亡和价值几千亿元的人民财产的损失以及对生态环境的巨大破坏，连国家主席都不能保住自己的生命。1978年以来，虽然进行了一系列的经济改革，但政治改革却一直裹足不前。邓小平说过要搞政改却未能够实行。近几年来在人民代表大会制度以及村民自治方面出现了一些积极的变化，但都没有触及根本的政治体制，社会总体上的民主化程度还是相当低的。

我国现行政制的弊病还有很多，以上谈到的只是其中的主要部分。面对这样的现实，如果还不进行政治改革，以从根本上消除现行政治体制的弊病，同时逐步建立宪政民主体制；反而讳疾忌医，粉饰太平，自欺欺人，则这些弊病(政治癌症)只会愈演愈烈，总有一天会达到现行政治体制所不能容纳和承受的程度(就象清朝末年和苏联东欧曾经发生过的情形一样)；到那时，再想搞政治改革则为时已晚。如果一味地抱残守缺、因循苟且，最终只能导致体制崩解、社会失控的局面，那无疑将是整个中华民族的又一场大灾难。我想，每一个有分析头脑的中国人都会认为，这绝不是危言耸听！

范福潮：我外甥在一家大型国企工作，正处级，他对政治改革就没有兴趣，他现在关心的是自己的前程，如何利用现有的人脉关系升到副局级，现行的上级提拔下级的干部制度显然对他的升迁有利。我的一个朋友十年前离职办公司，因为亲戚中有高官，生意很好，他看过我在网上发的关于宪政话题的文章，不以为然，作为一个成功的商人，他和官僚已经融为一体，互相利用，一损俱损，一荣俱荣。他曾酒后直言：“选举制度对我没有一点好处，我对王市长的前期投入已经做了好多年，从他当局长时我就和他拉关系，若搞选举，他一旦落选，我的钱岂不白花了。”无论多么腐败的政体，都有如鱼得水的人，都有对他的切身利益无关的人。一种文明的政治理念和体制，并不能自动为所有社会成员所接受。政治改革对一些人有利，对一些人有害，对一些人无关。前者是改革的动力，第二种人是

政治改革的阻力，后者是很大一部分持观望态度的人，也是被前两种势力拉拢的人。您在书中放弃马克思学说中的阶级分析方法，改用西方社会学通行的阶层方法，把中国社会分成农民、工人等八个阶层（或群体），当然，这也不失为一种分析方法，但我总感觉这种分析方法和阶级分析大同小异，都是通过归纳某一社会阶层（群体）的抽象的利益特征，来判断哪些阶层是改革的动力，哪些阶层是改革的阻力。若依您的分析结果来看，当今改革的动力（利益阶层的人数）远远大于改革的阻力，但政治改革为什么依然难以启动呢？我主张按掌握权力资源和经济资源的多寡来划分社会群体，中共做为超大型社会组织，掌握着国家强力部门（军、警、情报、国安、司法）、国家行政资源、传媒、国有资产（金融、国企）、财政税收，国内尚无任何一个阶层有与之抗衡的实力，如果中共为了自身的利益，欲保持现有的政治体制，不启动政治改革，任何一个阶层也无法推动政治改革的进程。我觉得换这样一种维度和方法分析政治改革的动力和阻力，其分析结果可能更接近事实，更有说服力。

张祖桦：您说的有一定道理，我觉得可以与阶层分析互相补充。我采用阶层分析的方法是因为它有一套比较成型的规范。社会学意义的阶层是指人们基于相同或相近的职业特性、生活方式、收入水平、社会地位等形成的社会群体。同一阶层的人们一般都具有共同的利益；由于阶层内部某些差异的存在，也会有某些不同的利益。我在书中把中国社会成员分成农民、工人、知识分子、中产阶层、官员、军人、学生、流民这八个主要社会阶层或社会群体进行描述与分析。作这种阶层分析主要是为了考察不同的社会阶层或社会群体对待宪政民主的态度，以便进一步论证在中国实行宪政民主的动力与阻力。还有一种策略上的考虑，就是要最大限度地聚集社会力量支持与推进宪政民主，尽可能地化解阻力，将反对与阻碍宪政民主的势力聚焦在一个最小的范围内。

我简略地描述和分析了当今中国的八大社会阶层或社会性群体的状态以及他们与民主化之间的关系。之所以采用“状态”语词，意在表明中国的社会阶层结构并非凝固不变的；恰恰相反，它正处在历史上罕见的大分化和大变迁的过程之中。通过对社会阶层的大致状态的描述与分析，我认为从总体上看，实行民主对农民阶层和工人阶层是有好处的；与知识分子阶层的自由化要求和价值取向具有一致性；对中产阶层利大于弊；对官员阶层的影响不一样，素质好、有能力的官员会从中受益，而素质较差、能力平庸、擅长以权谋私的那部分官员的日子会变得不好过；学生群体较少利益瓜葛，他们总是冲在要求民主的浪潮的前列，并且不惜做出牺牲；军人虽然是特殊的社会群体，但并不意味着他们反对宪政民主和反对改革，关键要看改革给他们带来的是什么；流民则比较复杂，不能一概而论。反对民主的社会势力主要是贪官污吏和某些特权利益集团，这部分人数量虽然很少，在人口比例中最多不过百分之一、二；但是他们中不少人身居高位，大权在握，且精通权术，固守着既得利益不放。社会各阶层对民主虽然拥护者众多，然而处于无权决定的地位，遂使中国的政治改革与民主化进程步履艰难。

中国实现宪政民主的动力究竟在何处呢？根据先行民主化国家的经验，民主化的动力主要来源于自由市场经济、民间社会（公民社会或市民社会）和进步的政治文化。这几个因素对我们均有借鉴意义。因为自由市场经济的发展，势必会要求建立保护私有财产权利和其它基本人权的宪法秩序；势必会要求政府在收取税赋

的同时向纳税人负责和为纳税人提供公共服务；势必会要求限制政府的权力，实行宪政，以保障纳税人的权利。自由市场经济的发展还有助于现代民间社会的发育，而充分发育的民间社会和日益壮大的中产阶级正是实现宪政民主的主要社会基础。进步的政治文化的传播则会促进公民意识的形成，催化良性的政治参与，增强体制内外的民主派的力量。

结合我国的实际来看，民主化的动力来自内、外两个方面。来自国内的主要有：

- (1) 知识分子中的民主派、自由派对民主和自由的呼唤和实践活动；
- (2) 新兴的中产阶级要求健全法制、保障私有财产权利和其它基本人权的声援；
- (3) 广大农村和亿万农民正在开始进行的基层民主建设的实践；
- (4) 工人阶层对于社会公正和民主改革的诉求；
- (5) 城市市民开始萌发的公民意识和民主要求；
- (6) 社会各阶层反对腐败、要求对权力进行制约的强大舆论；
- (7) 执政党内部的政治开明力量与赞成进行政治改革的人士。

来自国外的有国际民主力量和广大的海外华侨、华人、留学生的大力支持和声援。最后需要指出的是：上述因素汇合在一起产生作用、共同推进中国的民主化进程、到最终确立宪政民主体制，将是一个长期积累的过程。对这一过程的艰巨性和复杂性，与其想得容易一些，不如想得困难一些、长远一些。鲁迅先生倡导的“韧性”也就是坚持不懈的精神尤为必要。

范福潮：近几个月写《袁世凯》，常想两个问题：为什么在维新派支持下力主变法的光绪皇帝扳不倒慈禧太后，导致戊戌变法失败？为什么“辛亥革命”之后，已经当选中国民国临时大总统的孙中山先生，会在仅上任一百天之后，就把总统一职交给袁世凯？过去教科书上和有些学者头头是道的分析我不想重复，我只想谈一句我的感悟：中国的宪政事业缺乏本土资源——宪政理念是从西方引进的，宪政体制也是从西方引进的。我们可以做一个假设：假如中国是在另一个星球上，与地球不通信息，能产生宪政理念和宪政体制吗？不能。黄仁宇在论及中国为什么不能产生资本主义时说，资本主义不仅仅是一种制度，更是一种文化，中国的本土涵养不出资本主义文化。但在当今全球化的大背景下，西方文化（包括经济制度和政治制度）与中国文化的合流已呈不可逆转的趋势，政治改革应从治本着手，要下大力气涵养宪政的本土资源，当本土资源丰富到一定程度，制度变革的时代即会到来。

张祖桦：我同意您的看法。中国过去 100 多年无数仁人志士前仆后继、洒血牺牲，而宪政民主的理想并未得以实现，其原因确实值得我们认真反思。我在探究的过

程中一直在思考，怎样才能使宪政理念与宪政体制在我国生根、开花、结果？想来想去，觉得还是要在涵养宪政的本土资源上下功夫。其中要点就是“新三民主张”：培育公民社会，树立公民意识，积累民主实践。

说到公民社会，首先涉及到“公民”概念，最早的公民产生于古希腊城邦国家。在拉丁语中，“公民”的本意是“市民”。但古希腊时代的公民，与现代意义上的公民还是有区别的，可以说是一种“不完全”的公民。因为在古希腊城邦国家中，公民代表着政治上和经济上的一种特权地位，奴隶、妇女和外邦人不能成为公民。显然，当人民的一部分在国家中享有特权，而另一部分被列为奴役的对象的时候，公民的身份就不具有普遍性。公民和公民社会的出现，是社会历史发展进步的产物。到欧洲封建社会末期，由于商品经济的发展，市民阶层再度崛起，成为国家政治生活中的新生力量。在中世纪一些欧洲城市中，公民概念被重新启用，但在当时实际上是指自治城市的市民，而不是现代意义上的公民。通过资产阶级革命建立起来的资产阶级国家赋予公民概念以新的含义，使之与封建社会的臣民概念区别开来。

在现代社会，公民既是一个政治概念，也是一个法律概念，它意味着社会个人与国家之间的一种特定的法律关系。在宪法学上，公民的含义是：第一，作为统治的主体和主权的所有者，是国家权力的来源；第二，作为最基本的政治权力的行使者，享有选举、罢免和修宪等项权力；第三，作为构成国家的个人，受国家的统治与法律的管辖，是统治的客体。近代西方国家的公民社会是与市场经济和宪政民主政体相伴生的。英国著名社会学家拉尔夫·达仁道夫指出：“自由建立在三大支柱之上，亦即立宪国家（民主政治）、市场经济和公民社会。”

现代公民社会主要包括：1、公民个人；2、民营企业，包括各种类型的私有企业与民营经济实体；3、独立媒体，如民间兴办的报纸、刊物、出版社、电台、电视台等；4、社区自治组织：如村民委员会、城镇街道居民委员会等；5、社会团体：如工会、农会、老年组织、青年组织、妇女组织等；6、行业协会：如商会、同业公会、制造业协会等；7、各种中介机构：如律师事务所、会计师事务所、审计师事务所、资产评估事务所、专利事务所、商标事务所、经纪人等；8、民办研究机构和民意调查机构；9、民办基金会和慈善机构；10、民办学校；11、教会或宗教团体等。

宪政民主体制的建立，有赖于发育成熟，功能健全的现代公民社会的出现。而一个健全的社会应该是一种市场、社会、国家各守其位、各负其责，三者之间保持协调、均衡、互补关系的状态。在我国，由于过去长期实行高度中央集权的政治体制、全能主义的专制政治和计划经济，民间社会一度销声匿迹。随着改革开放进程的启动，逐渐产生市场因素、民营企业、民营经济、中介组织、社区等等社会因子，公民社会的雏形才得以展现。对于如何评估它，海内外的学者和社会活动家存在不少争议。然而，对于培育公民社会的重要意义，却是具有相当普遍的共识。正如梁治平先生指出的：“用一种长时期的眼光看，中国文化与中华文明在其生死攸关的现代转型中最迫切需要的，是一个自主的、能够自我建设与自我协调并能有效地监督和影响国家决策的健全的社会”。

我国的现实情况距离健全的公民社会尚有很大差别。公民个人的公民意识和公民素质亟待增强；独立媒体基本上不存在，既或有，数量也微乎其微；自治工会、农会、学联则完全不存在；社区自治组织的发育水平普遍偏低，而且发展很不平衡。更带有实质意义的是：上述中间组织既不能独立于党政机构的掌控之外，也难以进入政治过程。因此，其在公共领域中的功能自然十分有限。中间组织的不发达，妨碍着当今中国社会自治与自组织能力的形成，也强化着社会生活中的失序现象。由于没有农民自己的中间组织，国家只能与分散的个体农民打交道；由于行业公会的不发达，不同的企业不能在变化的市场中协调自己的行为；由于没有劳工和资方的组织，正常的劳资关系和劳动力市场就难以形成，极端的结果就是暴力伤害行为的增加。中间组织发展的缓慢制约着公民社会的成长。另一方面应该看到，随着市场经济的发展，社会结构确实在发生相应的变化，我国公民社会的雏型已经显现。经济改革孕育和催生出新生的中产阶级，他们以自己的专业知识和技能开创了独立的个人事业基础，拥有相当的财力，并开始具有独立的政治意识。他们开始提出自己的社会要求与政治要求，组织形式多样、功能独立的专业协会、联谊团体与商业社团，通过各自的渠道体现自己的存在价值，影响政府的决策，维护自己的利益。与此同时，经济的多元化与改革的深入，使得不同社会利益集团的利益摩擦日益表面化，各个利益集团内部的利益共识逐渐增强，旧的超越利益集团的由执政党主导的集体主义意识形态已不再有效。各种社会利益集团的形成与生长推动了社会多元化，拓展了民间社会的活动空间，进一步削弱了集权控制。

而互联网与无线通讯的飞速发展、民间宗教的复兴、大众文化的兴旺、新型媒体的产生和民间出版业的崛起，都将有力地消解专制政治。可以预期，伴随着市场经济的深入发展和社会分化，新的利益主体不断壮大，以及政府机构的职能转换，我国的公民社会势必会得到进一步的发育、成长和壮大。这才是宪政民主能在中国扎下根来的希望之所在。

人大应试行专职代表制

《新京报》报道，在日前召开的北京人大会议上，海淀团以王建民为首的 32 名代表联名向大会提交了一份议案，建议北京市人大常委会研究、试行专职人大代表制度。

32 名代表的案由是，随着社会迅速发展，人大代表的学历和素质也在迅速提高。可是在现行的兼职制度下，很多人大代表都是某个单位或领域的重要负责人，承担着繁重的日常工作。行使人大代表职能只能是业余工作，许多集体活动因为与本职工作冲突而无法参加，很多代表没有时间精力深入基层开展调研。其结果就是，提出的议案和建议有时难免有纸上谈兵、闭门造车之嫌。

我同意中国政法大学蔡定剑教授的看法，人大代表专职化应该是一个国家现代政治文明的应有之义。在现行体制下，我国人大代表绝大多数是兼职的，要么是各方方面的领导干部；要么是各行各业的知名人士。人大代表兼职化，势必造成“代表”心有旁骛，难以兼顾。这种状况实在不利于人大发挥自身的职能，亟需加以

改革。尤其是领导干部兼任人大代表，弊病更大，既忙于会议，使本职工作受到影响；又身兼执行与监督，使监督形同虚设。况且随着社会经济的发展，立法的任务愈来愈重，对人大代表的素质要求也愈来愈高，兼职化与非专业化会造成人大代表难以胜任人大工作的职责，并使立法职能向行政机关倾斜，降低人大在国家政治生活中的地位和作用。

因此，确实有必要逐步实行人大代表的职业化与“议行分开”，人大代表不再兼职，一经当选就须辞去原有职务，与原单位脱离关系，由国家发给薪酬与津贴，全职从事人大工作。这样将会大大促进人大代表和人民代表大会充分行使自身的权利。

《宪法》第六十五条规定，“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审查机关和检察机关的职务”。这条规定的本意就是要防范人大常委兼职带来的弊端。同理，人大代表兼职也存在诸多弊端，同样应通过改革加以克服。本届全国人大已经开始在这方面迈出了步子，新设了近 20 名年富力强并具有良好专业知识的专职常委。这些新成员来自中央国家机关或者学界，其中十位的人事关系调入全国人大常委会，不再任职原单位。这种专职化的做法应该向各级人大推广。

为降低改革的难度，可以考虑分步骤地实现人大代表的专职化，第一步先试行设立少数专职代表，以后再分步骤将其他兼职人大代表改为专职。

与此同时，应配套进行人大代表专业化和精简化，逐步增加法律、法学或与法律相关职业的专业人士，减少代表人数，使人大的立法职能和监督职能大为增强。

为此，应大胆改革人大代表体制，推动修订《人大代表法》，增设专职人大代表，以利人大代表全身心地投入参政议政工作，成为代表人民利益的政治活动家。

原载 2004 年 2 月 21 日《新京报》A03 版，发表时略有改动

中国宪法的演进方向及修宪

政治文明的重心是制度文明，而宪法又位居制度文明的要津。因此，加强对宪法与宪法学的研究，辩明宪法的演进方向可谓政治文明建设中的“重中之重”。夏勇先生在《中国宪法改革的几个基本理论问题——从“改革宪法”到“宪政宪法”》[1]中指出：从世界宪法史看，大致说来，有三种类型的宪法，一是“革命宪法”，一是“改革宪法”，一是“宪政宪法”。“革命宪法”创制于夺取政权的革命时期，旨在从法律上确认和巩固革命成果。“改革宪法”出现于因国家的形势和任务发生很大变化而必须在经济、政治、文化和社会的广泛领域推行大幅度改革的时期，旨在确认和巩固改革成果，维护改革所需的秩序。“宪政宪法”出现于革命或改革

已基本完成并确立宪政体制和法治原则之后。这个时候，不仅有宪法，而且有宪政；不仅有法律，而且有法治。宪法真正享有最高的法律权威，国家和社会管理的一切活动，包括各方面的改革，都纳入宪法和法律的轨道。作者在文中进一步提出：现在，我们又到了一个新的历史关口，应高瞻远瞩，继续推进宪法改革，逐步完成从“改革宪法”向“宪政宪法”的历史性转变。

何谓“宪政宪法”，余以为其精义主要有四：

一、保障公民权利

孙中山先生尝言：“宪法者，国家之构成法，亦即人民权利之保障书也”。宪政是以人权和公民权利为本位的一种制度安排。1689年英国国会通过的《权利法案》即开宗明义地写道：“国会两院依法集会于西敏来宫，为确保英国人民传统之权利与自由而制定本法律。”1789年法国的《人权和公民权宣言》明确表示：“任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”保障人权和公民权利，是全人类共同的最高价值，也是宪政最基本最核心的内涵。

最近五十年，人权和公民权利的观念和理论取得了很大的发展，内容更加广泛，既包括生命权、自由权（特别包括思想自由、言论自由、宗教自由、结社自由、人身自由和迁徙自由），也包括民主权利、涉及法治和司法行政的权利以及社会、经济、文化权利。中国已经加入了联合国《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》，因此在修宪时理应履行自己的义务与承诺，将公民权利方面的新进展吸收到宪法里面，以做到“与时俱进”。中国政法大学徐显明教授提出，具体应当扩充如下十项权利：一曰生存权；二曰财产权；三曰环境权；四曰发展权；五曰知情权；六曰隐私权；七曰经济自由权；八曰迁徙自由权；九曰平等权；十曰受审判权。[2]此外，还应当补充公民的追求幸福权、罢工权、请愿权、创制权、复决权等项基本权利。

本文特别强调将“保护私有财产权”载入宪法的重要性。因为财产权是现代市场经济、公民社会和追求自由民主的基础，也是人的自由和公共秩序的基础；因而完全可以说，财产权是构筑现代文明大厦的基石。“财产是自由的基本要素，从而对于作为道德存在的人的自我表现也是必不可少的。从这个意义上说，它是一种不可剥夺的‘自然’权利，从洛克到诺齐克的政治哲学都将其奉为神圣”。[3]财产权的保障，提供了独立的人权发展所不可或缺的物质前提。近代以来的宪法确立了财产权的保障制度，从而为人的精神自由、机会平等、自助自主的生存以及政治参与提供了物质保障，也促使了个人人格的逐渐形成。财产权在公民基本权利和自由的整个体系中的地位举足轻重，没有财产权其他权利就不可能实现。财产权的界定和维护既是市场经济发展的内在要求，也是公民获得独立地位和保障其基本权利和自由得以实现的基本前提。私有财产是自由的基本要素，是不可剥夺的天赋的自然权利，对私有财产权的承认是阻止或者防止国家政府强制与专断的基本条件。如果不存在这样一种确获保障的私人领域，那么强制与专断就会无所不在，肆意横暴。换句话讲，如果财产权与社会财富处于某个利益集团或某个人排他性的控制之下，个人自由将不复存在，摆在面前的必然是一条“通往奴役

之路”。[4]

有人担心将保护私有财产权写进宪法会使某些权势人群的非非法所得如贪污受贿、权钱交易获取的钱财合法化，我认为这种看法在中国现实社会环境下是可以理解的。因为在一个权力高度垄断、不受制约的社会政治架构中，化公为私、侵吞公产的现象随时都会发生。但是在一个实行宪政民主法治的国家，只有合法取得的财产才会受到保护；那些有确凿证据证明其为非法所得的财产不仅不会受到保护，而且会受到法制的处置。因此，在一部宪政宪法中，保护私有财产权的原则是不容置疑的。

二、限制公共权力

根据宪政民主理论，公共权力来源于公民们为了维护和增进自身的权利所订立的社会契约；因此，公共权力（在现代社会，主要表现为国家和政府的权力）的基本职能也可以说是唯一的职能，就是通过提供公共服务和公共物品来维护和增进公民的权利。

宪政主义基于保护人权和人的自由的基本立场，高度警惕政治权力的动向，尤其是集中掌握政治权力的政府的动向。为了防止和制止滥用权力损害权利的现象出现，宪政的一个基本原则就是以宪法和法制约束公共权力。世界立宪史表明，立宪政体就是控权政体，宪法不仅是一种权利，而且是一种对政府加以控制的法律。英国亨利三世统治时期的王座法院大法官布雷克顿有一句名言“法是对权力的约束”。为什么要对公共权力进行限制呢？因为任何公共权力都有可能被掌握它的人用来谋取私利或侵犯公民的权利，而不受限制的权力必然导致腐败，绝对的权力必然造成绝对的腐败。只有在宪政民主的体制架构中，在全社会确立宪法与法制的权威，施行法治，对权力的使用作出明确的规范，对掌握权力的人进行制度化、法制化的监督与制约，才能有效地防止权力异化，切实地保障公民权利。

宪政主义的理论渊源之一就是对人性的预设：人性是不完善的，有自私和滥用权力的倾向。美国宪法的创制者在《联邦党人文集》中写道：“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。……毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”[5]因而宪政主义警告人们不要盲目相信那些信誓旦旦的政客，而要使他们受制于宪法和公民的宪法权利，以降低政治风险。宪政就是基于对人性弱点的认识，通过法律化的政治程序，来限定和钳制政治权力的公共规则和制度。因此，要使全体公民明白：政府（包括立法机关、行政机关、司法机关）的权力是有限的（即“有限政府”），政府的权力只限于宪法和法律明确赋予的范围，宪法和法律无明确规定的权力，政府绝对不可以行使，否则就是越权、违法、违宪。

三、增进公共福利

增进公共福利是宪政的一项重要职能。美国《宪法》开篇就写道：“我们合众国人民，为建立一个更完善的联邦，树立正义，保障国内安宁，规划共同防务，促

进公共福利，并使我们自己和后代得享自由之赐福，特为美利坚合众国制定和确立本宪法。”德国《宪法》也规定：“财产权伴随着社会责任。它的使用应服务于公共福利。”（第十四章）实行宪政的目的不仅是要防止政治权力对人的生命财产的侵犯，而且在于为广大公民过上幸福美好的生活提供机会、创造条件、排除障碍，从而促使整个社会的公共福利得到增长。

宪政经济学指出，国家是由每一个个人组成的。个人，无论他是选民、政客还是法官、律师，都是为着自己的利益而行动的理性人。布坎南把方法论上的个人主义（methodological individualism）与理性选择（rational choice）作为宪政经济学的两个硬核。后者是以前者为条件的。追求个人利益的实现，是人的内在欲望。不同的社会行动者受不同的规则制约，其寻利方式各不相同，表现出的行为也是千差万别。现代宪政民主制度与专制制度相比之所以是进步的，就在于它取消了某一个利益集团对国家权力的垄断，而使多元化的利益在竞争中达到动态的均衡，因此能够保障公共福利得以均衡增长。同时，宪政制度还应为全体公民提供必要的社会保障，并在社会分配中顾及社会弱势群体的利益。[6]

四、实现社会公正

传统的政治体制之所以受到人们的普遍诟病，一个十分重要的原因就是社会不公。譬如，人为的歧视性的城乡制度壁垒，税收的不平等，选举权的不平等，不同所有制的的不平等，由政治权利分配的不平等导致的收入分配不平等，以权谋私，社会两极分化以及司法不公等等。

有人认为解决社会公正与宪政无关，这种认识是错误的。古典宪政理论的主要着眼点是限制政治权力，现代宪政理论则认为除了限制权力和保护权力外，宪政制度的改善还应着眼于有效地解决社会问题和培养公民性格。美国政治学家斯蒂芬·L·埃尔金在《宪政主义的继承者》中提出了设计新型政治制度所应把握的三个要点：（1）限制政治权力的滥用；（2）能够很好地解决社会问题；（3）有助于形成公民们的性格。宪政制度应当兼顾这三个要点，既要限制政治权力的滥用，也要提供社会公正与维护公民社会、形成公民性格。如果宪政制度不能够解决社会公正，就不是一种成功的有生命力的制度。[7]

实现社会公正主要要靠合理的制度安排。可以把与社会公正最为相关的制度安排分为三个层级。第一层级是社会基础性的制度安排；第二个层级是市场经济运行的制度安排；第三个层级是收入分配制度安排。第一层级的社会基础性制度安排指的就是宪法意义上的制度安排，它是最根本的和具有决定意义的。只有宪法层面的制度安排首先是公正的和可实现的，才会有市场经济运行制度安排和收入分配制度安排的公正，才会实现整体性的社会公正。显然，只有宪政民主制度成为宪法原则，并且得到有效的施行，社会公正才会成为可以预期的。

仅有一部现代宪法还不够，还要有一套能够有效地拱卫宪法、保障宪法得以实施并免受侵害的制度，这就是违宪审查制。美国当代宪法学家路易斯·亨金指出：“随着时间的流逝，司法审查成了宪政制度的一项既定特征”。[8] 印度最高法院高级律师索利·J·索拉布吉认为：“如果没有独立的、拥有司法审查权的、容易接近、

能实施这些权利的司法机关，那么，包括平等权在内的基本权利保障就只是一堆空洞的浮词丽句”。[9]司法审查又称违宪审查，它是指由特定的司法机关（如宪法法院、最高法院、宪法委员会）履行对一切法律文件与政府、社团、公民个人的行为是否合乎宪法进行权威性的审查。它的基本内容有两个方面：第一，审查法律及法律性文件的合宪性。因为宪法是国家的根本法，宪法规范的特点之一是具有原则。它往往需要由普通法加以具体化。如果普通法背离了宪法的原则精神，而又让它发生法律效力，就会损害宪法的权威，妨碍宪法的贯彻施行。所以，审查法律及法律性文件是否合乎宪法，便成为司法审查的重要内容。第二，审查全体公民、一切国家机关、社会团体、企事业单位以及各政党组织的行为的合宪。宪法规范的另一特点是它具有最高的法律效力，是全体公民和一切社会组织的基本的行为准则。如果在立宪国家中发生了背离这个准则的行为，不论这种行为出自个人还是出自政府、社会组织，都会损害宪法的权威、妨碍宪法的贯彻施行。因此，审查全体公民和所有国家机关、社会组织的行为的合宪性，也是司法审查的重要内容。

从国家强制性的角度认识宪法的法律，就很容易明白：宪法可以而且必须由一个适当的机关加以适用。如同法律也必须由国家机关——法院适用一样，宪法作为法律也必须适当的机关加以适用。适当的国家机关依照一定的程序运用宪法审查立法和行政活动，进行合宪性判断的过程，就是适用宪法的过程，其目的在于监督宪法得到有效的实施。因此，宪法适用制度实质上就是一种司法审查制度。这里所谓“适当的国家机关”，是指适用宪法的机关在法律地位上必须相对独立，作出的裁决必须是公正的、有效的，也就是说应具有司法性质。宪法是否由相对独立、公正的国家机关加以适用，是衡量宪法是否具有法律性（估且不论它是最高级的法律）的主要标准。从各个立宪国家的实践上看，以美国为典型的一类国家是采用普通法院裁决宪法争讼的模式。据不完全统计，在 140 多个国家中，有 60 多个国家采用这种模式。以德国——奥地利为代表的是以宪法法院专门监督宪法实施的模式，也日益受到重视和推广。世界上已经有 40 多个国家设立了专门监督宪法实施、履行违宪审查职能的宪法法院。法国创立的宪法委员会模式也颇具特色，同样有效地履行了违宪审查的职能。不管这几种模式差异如何，但它们都具有一个共同点，就是，宪法作为法律，在真正实行宪政的国家，都得到了司法化的机关的适用。为什么由独立的具有司法性质的国家机关监督宪法实施，履行违宪审查职能，而不是由立法机关或行政执法机关来履行同样的职能，表面上看，上一种历史选择的结果；实质上具有深刻的内在合理性与合法性。如果立法机关或者隶属于立法机关的机构承担违宪审查职能，则成为自己监督自己，实际上不会有任何效果，势必使宪法的最高权威化为乌有。由此可见，违宪审查只能上由司法化的机关来承担；也就是说，违宪审查只能上司法审查。同理，立宪国家只有确立以司法审查为保障的原则，并且按照这一原则的要求，建立适合本国实际的违宪审查机构和违宪审查程序，开展积极的富有成效的护宪工作，才能真正实现宪政，才能确保宪法的最高权威，才能使人权和人的自由得到切实保障。否则的话，宪法就会流于形式，形同虚设。

先贤说得好：“求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其泉源；思国之安者，必积其德义。”[10]在现代社会，欲求人民之自由幸福、国家之长治久安，通过不懈努力构建“宪政宪法”乃是必需的。一位印度法学家说的好“高贵的思想，

从四面八方来吧！——印度宪法的制订者正是怀着这种吠陀祈祷者的精神，寻求世界各国宪法的指导”。[11]中国人正在努力建设一个自由、民主、繁荣的文明国家，如果自身没有博采众长的胸怀和海纳百川的气度，就不可能成就这样的辉煌大业。

初稿于 2003 年 5 月 1 日

修订于 2003 年 12 月 20 日

注释：

[1] 夏勇：《中国宪法改革的几个基本理论问题——从“改革宪法”到“宪政宪法”》载《中国社会科学》2003 年第 2 期。

[2] 参见徐显明：《应当用宪法固定的十项权利》，载《南方周末》2002 年 3 月 14 日。

[3] [美]路易斯·亨金·阿尔伯特·J. 罗森塔尔编《宪政与权利》，三联书店 1996 年版第 154 页。

[4] 参见[英]哈耶克著《通往奴役之路》，中国社会科学出版社 1997 年 8 月第 1 版。

[5] [美]汉密尔顿等著《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版第 264 页

[6] 参见[美]布坎南著《宪政经济学》，中国社会科学出版社 2003 年版第 1 版。

[7] [美]斯蒂芬·L. 埃尔金等编著《新宪政论——为美好的社会设计政治制度》，三联书店 1997 年版第 152 页。

[8] [美]路易斯·亨金：《宪政·民主·对外事务》，三联书店 1996 年版第 115 页。

[9] 同[3]第 135 页。

[10] 魏征：《谏太宗十思疏》。

[11]同[3]第 119 页。

答王力雄《我们能不能把握宪政的命运》

第一，怎样认识民主？

我虽主张实行民主——宪政民主，但并不是“民主拜物教”的信徒。我了解民主包括宪政民主同样存在许多毛病。即使在实行宪政民主已有百年以上历史的欧美诸国，其政体与政治仍存在很多弊端。我正在读欧美学者写的《理解民主——经济的与政治的视角》一书，其中的十几位作者毫不客气地指出了民主的诸多问题：如民主政体中不同群体、不同组织、不同利益、不同信仰、不同价值之间的内在冲突，涉及强势、弱势、公平、正义、民主原则等等；民主与自由的冲突、多数人统治与个人自由及少数人的权利保障的矛盾；民主政体的异化——为少数利益集团操纵、“内部人控制”、权利分赃等；不同领域的互竞要求，

通俗的说就是民主要求参与最大化，但人的精力、能力、智力有限，不可能做到在不同领域都充分参与（这里的确有力雄强调的信息沟通与参与规模障碍）。我主张实行民主是在“丘吉尔意义”上的：民主政治虽然毛病很多，但是在当今世界还找不到比它更好的政治样式。

再回到中国情境，想来想去，中国要走现代化之路，不实行民主是行不通的。

第二，为什么要把目标锁定为宪政民主？

力雄对实行宪政民主的置疑是有道理的：执政者谁会自愿限制自己的权力？故自上而下的民主工程怎样启动？依法治国如何避免变成依法治民？实现宪政的过程是一个“建构”与“解构”赛跑的过程，如果不幸是“解构”跑得快（如果我理解的得不错的话，力雄认为这种可能性很大），怎么办？民主转型可能“导致失控的危机，譬如动乱甚至崩溃、国家分裂、民族冲突、内战和暴民等，将给人民来无数的苦难”。我虽不象力雄这样悲观，但也不认为力雄的“黄祸说”是危言耸听，中国很早就有“生于忧患，死于安乐”的古训，并屡被验证！

一下子面对这么多问题怎么办？我无力分解权力，但可以分解问题。我想把上面的问题分为两类：一类是宪政民主应否作为目标；一类是实现目标的方法或曰路径。我在这一回合先说目标，待下一回合再谈方法。

我在“关于民主政治概念”一文中，将民主拆分为一般民主、法治民主与宪政民主，已经指出了宪政民主与一般民主及法治民主的区别。一般民主只强调人民主权和多数人决定及直接民主，是容易伤及人权、自由并可能导致多数人暴政的。法治民主虽强调法制与秩序，可以部分弥补一般民主的缺陷，然疏于对统治者滥用权力的防范，对权力的制衡偏于软弱，所以作为政治改革与民主发展的目标也不够理想。而宪政民主旨在通过一整套相互制约的制度设计与制度安排，既可制约民众滥用权力，以保障人权自由；亦可制约统治者滥用权力，以保障人权自由。在这一方面，已经实行宪政民主政制的国家积累了大量的经验教训可供我们参考，可以使我们少走一些弯路，少付一些成本。正如经济学家杨小凯先生在题为《后发劣势》的报告中所言，后现代化国家如不实行宪政民主，是没有出路的。因此，我想来想去，还是把目标锁定在实现宪政民主上，较为稳妥，较为可靠。

我一直不服气，韩国与我们同属儒家文化圈不是实行宪政民主了吗？台湾与我们同文同种不也实行了宪政民主吗？连南非、柬埔寨都可以实现宪政民主，为什么中国就不能搞宪政民主呢？我坚信实现宪政民主的目标在中国只是一个时间问题。

第三，怎样实现宪政民主？

力雄在他的文章中强调方法与路径，我完全赞同！

具体到我们中国，要实现宪政民主，我认为以下诸项最为重要：

一、培育公民社会。宪政民主需要公民社会的支撑，犹如盖大厦需要一个结实的地基。故首先要重视培育公民社会，这里面要特别注重的是发展私有和民营经济，保护私有财产权利；壮大中产阶级；发展社会中间组织，逐步完成社会的组织化过程。

二、启蒙公民意识。公民社会的主体是公民而非臣民，公民就得有现代公民意识。公民意识（民主的政治文化）主要包括权利意识、责任意识、民主意识、法制意识、宪政意识、纳税人意识等。这些意识的树立要靠启蒙。

三、积累民主实践。民主意识的增强、民主资源的涵养、民主运动的推进、民主制度的创建均有赖于实践的累积。荀子《劝学》篇有言：“不积跬步，无以至千里。不积小流，无以成江海。”古训“行胜于言”。此三者，为我多年思考得出的“新三民主张”。

四、争取国际支持。前三项为内力，犹嫌不足。因我国内生资源贫乏，如无外力输入，发育必然迟缓。因此，争取国际民主进步力量的支持与帮助必不可少。

五、推进政治改革。政治改革的推动力既可能来自上层（力雄所谓的“自上而下”），也可以发自下层（如基层民主自治、青岛学生提起宪法诉讼），甚至可能出自中层（如中产阶级呼吁修宪，地方政权要求扩大自治权），总之，民主改革需要合力推动，光指望上面是没戏的。政体改革不可能一步到位，“毕其功于一役”。我认为可以分为几个阶段进行：第一阶段为体制改革阶段，通俗地讲，就是在现有的基础上，先从容易改的地方入手，逐步建立起基本的宪政民主体制；第二阶段为低度宪政化阶段，巩固体制改革的成果，继续深入改革，兴利除弊，完善制度；第三阶段才达到高度宪政民主阶段，与世界主流文明接轨。如同经济改革，先从承包制入手，然后实行市场经济，然后加入 WTO。

六、开发政治资源。在中国这样的大国实行宪政民主，确实需要大量资源。举凡人才、组织、传媒、财力、道义、理论、法律、制度、传统等，均可对推进宪政民主起到帮助作用。重要的是有意识地去开发、利用。

七、建构宪政政体。主要是从中国的实际出发，用制度的形式将各种利益和各种关系安排好，尤其是建立有效的权力制衡机制与宪法实施机制，以充分保障公民的人权、自由、福祉、社会的公平正义和国家的长治久安。

八、注重政治策略。毛泽东曾说过：“政策和策略是党的生命”，谁都知道他老人家说的“策略”是指“阴谋”+“阳谋”= 统治权术。他这一套是“帝王学”，与民主无关。但策略确实十分重要，我们只要把策略理解为讲求方法和艺术就好。民主从某种意义上讲就是妥协的方法与艺术，善于达成妥协，平衡各种利益，才有助于宪政民主的实现。

以上八个方面，正是我的《政治改革与制度创新》一书的第八章——第十五章，互联网上现有，故没必要一一展开了。

至于力雄呼吁的重视转型期危险，我非常赞成。正因为如此，才更需要宪政，更需要公民中普及宪政意识。

2002年4月19日

原载宪政论衡

人大改革：从“橡皮图章”到“宪政支柱”

前几天在北京著名的三味书屋听一位北大法学教授讲司法改革，他讲到几位法学学者去年曾就孙志刚事件上书全国人大，要求对实行多年的《收容遣送办法》进行违宪审查，之后不久国务院作出决定废除了该《办法》。但时至今日也未得到人大只字片语的答复。他半带调侃地说，曾在全国人大工作的一位朋友告诉他，（人大）这个机关不是被设计用来干事的，而是被设计成不干事的。我在下面听着，心里都都为这个被宪法称为“最高国家权力机关”、被老外称为“中国的议会”的部门感到悲哀！

上网浏览一下关于人大的资料，竟有数十万条之多，涉及人大工作的内容难以计数。以立法工作为例，在第九届全国人大任期五年间，全国人大及其常委会一共审议了法律和有关法律问题的决定 112 件，其中宪法修正案 1 件、法律 74 件（新制定 35 件，修改 39 件）、法律解释 8 件、有关法律问题的决定 29 件。这样看来，人大似乎马不停蹄地干了不少事。

于是，我们眼前出现了两个镜像：一个是不干事的人大；一个是干了不少事的人大。究竟哪一个更真实呢？

从历史沿革看，我国目前采用的人民代表大会制度，是借鉴前苏联的苏维埃制度，在 20 年代的“一切权力归农会”，30 年代的工农兵代表大会的基础上发展起来的。后来又历经抗日战争时期的参议会制度，第三次国内革命战争时期的人民代表会议制度，一直到 1954 年宪法，才真正确立起人民代表大会制度的政权组织形式。从那时起到现在已历经整整半个世纪。在这段时间里，宪法经历了多次改制与修改，而人代会的基本架构却一直沿袭下来。

改革开放以来，人大在法制建设方面发挥了重要的作用，但是其自身构造方面的缺陷也日渐突出，主要问题是：（1）代表人数太多，导致会议成本很高，效率却不高；（2）代表非职业化、非专业化，因而严重影响立法质量；（3）代表的产生办法不够民主，造成一些代表的“代表意识”存在偏差，因而不能很好地履行自己的职责；（4）人大的监督作用尚嫌薄弱。产生这些问题的根源来自于对巴黎公社实行的“议行合一”原则和前苏联的苏维埃代表大会制度的盲目仿

效以及对议会民主制的排斥。以至于这个世界上人数最多、看似拥有很大权力的机构，其权力行使的效果却不甚理想，到人大工作，被认为是退居二线；它具有许多重要的权力，却从不行使；它具有极高的宪法地位，却遭人轻视；甚至被人讥讽为“橡皮图章”。

邓小平曾清醒地指出：我们“原来的政治体制都是从苏联模式来的。看来这个模式在苏联也不是很成功的。”因此，在实行了半个世纪后的今天，十分有必要认真反思人大制度的利弊得失，根据新时代的需要与宪政民主原则对人大制度进行重大改革，使之成为名副其实的最高国家权力机关和立法机关。人大制度的改革应借鉴议会制的经验，朝着职业化、专业化、精简化、扩大直选、加强监督的方向迈进。

职业化

我国人大代表绝大多数是兼职的，要么是各方各面的领导干部；要么是各行各业的知名人士。人大代表兼职化，势必造成“代表”心有旁骛，难以兼顾。这种状况实在不利于人大发挥自身的职能，亟需加以改革。尤其是领导干部兼任人大代表，弊病更大，既忙于会议，使本职工作受到影响；又身兼执行与监督，使监督形同虚设。况且随着社会经济的发展，立法的任务愈来愈重，对人大代表的素质要求也愈来愈高，兼职化与非专业化会造成人大代表难以胜任人大工作的职责，并使立法职能向行政机关倾斜，降低人大在国家政治生活中的地位和作用。

因此，十分有必要实行人大代表的职业化与“议行分开”，人大代表不再允许兼职，一经当选就须辞去原有职务，与原单位脱离关系，由国家发给津贴，全职从事人大工作。《宪法》第六十五条规定，“全国人民代表大会常务委员会的组成人员不得担任国家行政机关、审查机关和检察机关的职务”。这条规定的本意就是要防范人大常委兼职带来的弊端。同理，人大代表兼职也存在诸多弊端，同样应通过改革加以克服。本届全国人大已经开始在这方面迈出了步子，新设了近 20 名年富力强并具有良好专业知识的专职常委。这些新成员来自中央国家机关或者学界，其中十位的人事关系调入全国人大常委会，不再任职原单位。这种专职化的做法应该向各级人大推广。为降低改革的难度，可以考虑分步骤地实现人大代表的职业化，第一步先将代表总数的五分之一改为专职，以后再分步骤将其他兼职人大代表改为专职。

专业化

根据我国宪法规定，国家奉行法治原则，依照宪法和法律进行治理。由人大行使立法权。因此，人大代表的专业素质尤其是法律、法学和相关知识的素养至关重要。人大代表应该象合格的法官、检察官、律师一样，熟知法律，具备丰富的专业知识。令人遗憾的是，现实情况远非如此，许多官员出身的代表每天忙于公务和私事，法律知识少得可怜；来自各行各业的先进人物和劳动模范中不少人根本没有学过法律，只是把人大代表当做一种“荣誉”。笔者曾当过一届市人大代表，碰到过不少这种类型的代表。至于演艺界明星、大腕当人大代表，就更不能指望他（她）们懂得多少法律了（除非他们专心从政并接受系统的法律培训）。

前不久国内媒体报道了一条新闻，说的是一位浙江义乌的全国人大代表今年春节期间在电视台打出广告，向市民们征求全国人大议案的内容。这位人大代表队名叫周晓光，是浙江义乌市新光饰品有限公司董事长。周晓光说，起初她并不知道人大代表该做些什么，以为“只是一种荣誉”。从第二年开始，她尝试着提出议案，议案内容与她的本行相关。但她认为，“义乌市只有我一个全国人大代表，我只熟悉商业、企业，但义乌工人、农民和其他阶层的利益也由我来代表，如果听不到他们的声音，我的议案就缺少深度、广度和高度。”她本人只有高中文化，还要管理一个拥有 3600 多名员工的企业，于是她想到借助媒体征集人大议案。通过电视打广告，只能是一种辅助性的手段，何况不是每个人大代表都能自费上电视广告。所以，根本的解决办法还是要设法提高代表的专业化水平，让更多精通法律的专业人员进入人大。

精简化

我国各级人大的代表人数实在过于庞大。以全国人大和省级人大为例，我国选举法规定全国人大代表不得超过 3000 名，省级人大的代表名额基数为 350 名，省、自治区每 15 万人增加一名代表，直辖市每二万五千人可以增加一名代表；人口超过一亿的省，代表总名额不得超过一千名。我国第七届全国人大代表 2970 人，第八届代表为 2978 人，第九届代表为 2979 人，历史上还有几届超过了 3000 多名的。3000 人规模的会议，如果每一位代表在每次会议上发言 30 分钟，合计发言时间将超过两个月。再看地方，北京市人大代表名额为 781 人，河南省为 957 人，山东省为 930 人，最少的是青海省 399 人，宁夏 423 人，西藏 445 人。所以，在全体会议上，不可能有每位代表的发言时间，大会的时间都留给大会安排的报告和主席团发言及主持表决，代表的作用也只能限于鼓掌欢迎举手通过了。

从各国议会开会讨论的情况来看，以 200 到 300 人的规模较为适于开会，往上则呈饱和状态，人数增加，开会的效果则会递减。因此国外议会只有极少数几个国家，如日本、意大利、印度等，它们的两院制议会中有一院是超过 500 人以上的，绝大多数国家，它们的议会两院都没有超过 500 人以上的。

我国人大由于代表众多，所以每次会议期间，兴师动众，交通管制，给市民带来极大不便。且人数愈多，开销愈大，层次愈多，效率愈低。鉴于我国的人口地域状况和国外议会制度的建设经验，应当考虑将我国各级人大代表的名额适量压缩，全国人大代表名额缩减到 500 人左右为宜；省级人大代表名额，以 200—300 人为宜；省级以下的地方人大根据所在地人口数按比例逐级递减。

人大代表人数缩减，并且实行职业化与专业化后，可以保留与调整各专业委员会，但不再需要设立常委会，开会期间也无须设立主席团。这样才能做到经过民主选举产生的人大代表地位平等化。会议期间也不再成立“代表团”与“代表小组”，不再召开“代表团会议”与“代表小组会议”。全国人大会议由会议选举的议长主持，第一名代表都有平等的发言权，发言次序由会议通过的议事规则规定。同时，人大应改为长会期制，每年两次例会，每次例会的会期不少于 3 个月。会后人大代表可回到本选区听取选民意见，或到全国各地视察、调研，履行监督职能。

扩大直选

我国现行的人大代表产生方式是间接选举与直接选举相结合。在县级和县级以下采用由选民直接选出的方法，而全国、省级和地市级则由下一级人大选出代表。县级以上人大代表实行间接选举，造成人民代表与选民不见面，尤其是由县级人大选出地市级人大代表，地市级人大选出省级人大代表，省级人大选出全国人大代表，越往上，多层次的选举使得民意层层稀释，到最后就所剩不多了。所以，应当改革我国人大代表的选举制度，推进县级以上各级人大代表的直接选举。另外，在人大代表的选举中，应当打破不允许竞选的禁忌，尤其是放宽政党对候选人提名的控制权，让真正能够代表民意的候选人能够当选。

人大代表由选民直接选举产生，将会密切代表与选民之间的关系，增强代表的归属感、使命感与责任感，加强人大的民意基础，使人大成为名副其实的“人民代表大会”。令人可喜的是，近年来在一些地方（如湖北、深圳、北京等地）出现了一批独立参选人，如姚立法父子、王亮、秦兵、张星水、明亮、许志永、聂海亮，积极站出来竞选人民代表，其中有些人获选为基层人大代表，起到了良好的示范效应。可以预见，今后在被允许的范围内，会有愈来愈多的人参加到独立竞选人大代表的行列，并将从中产生出一大批具有良好从政素质、长于实际政治操作的民间精英，这将会成为推进中国民主化进程的一支重要力量。

强化监督

《中国人大新闻》最近作了一个网上调查，对当前人大亟待加强的三项主要工作征求网民意见。截止到2月14日，共有27052人参与调查，其中52.96%的人认为应当加强监督工作（见下表）。

网上调查

当前人大工作亟待加强的是： 共27052人参与了调查：

立法工作 37.04%

监督工作 52.96%

代表工作 10%

截止2004年2月14日0时

概括我国宪法和法律，全国人大和地方各级人大对由它产生的各种国家机关，进行工作监督和法律监督，全国人大及其常委会不仅有权撤销国务院制定的行

政法规，而且还有权罢免包括国务院总理在内的全体国务院组成人员；全国人大及其常委会不仅有权解释法律，要求各级法院以它的立法解释作为判案的依据，而且还有权罢免最高人民法院院长，按照最高人民法院院长的提名，任免最高人民法院的副院长、审判员和审判委员会委员等。所以说，人民代表大会是我国的全权性国家机关，它相当于一个权力总管，将自己手中的权力分派给行政、审判、检察等各种机关来完成，自己而保留着监督和撤销的权力。

近年来，人大的监督职能开始显现，例如 2001 年沈阳市沈阳市人代会就曾否决沈阳市中级法院的工作报告；今年，辽宁省兴城市人大常委会针对当地法院错误执行造成国家粮库利益的重大损失，启动特定问题调查程序，使法院的错误执行行为得到纠正，办案法官也受到处分；2 月 11 日浙江省人大首次审查（省卫生厅）部门预算；2 月 12 日广东省人大代表就部门财政预算询问省财政厅。

但是，总体而言，人大的监督工作还很薄弱。尤其是对一府两院的监督亟待加强，不能停留在开会表态、举手表决的层面，这样才能从根本上扭转“橡皮图章”的形象。应将监督、质询、议事制度进一步规范化、制度化。代表们的询问权和调查权要充分运用起来。对政府财政、预算、决算的监督要强化。

如能渐次推行上述改革，必将使人大的立法职能和监督职能大为增强，工作效率与工作质量大为提升，使其在国家权力体系中的制衡作用得以确立，并最终成为我国宪政体制的主要支柱。

2004 年 2 月 25 日

原载《凤凰周刊》2004 年第 6 期 发表时标题改为《人大改革的未来可能》内容有改动

中国国家结构改革：从单一制到联邦制

国家结构即国家的组成。它决定着国家整体与其组成部分之间、中央机关和地方机关之间的权力配置及相互关系。现代国家主要有两种国家结构类型，即单一制和联邦制。单一制国家以普通行政单位或自治单位划分其内部组成，其主要特点是：第一，全国只有一个宪法，一个中央机关体系；第二，各行政单位和自治单位均受中央的统一领导，没有脱离中央而独立的权力；第三，不论中央与地方的分权达到何种程度，地方的权力均由中央以法律文件规定或改变，地方权力没有宪法保障。联邦制国家以成员国形式划分其内部组成，其主要特点是：第一，联邦和成员国都有自己的宪法和中央机关体系；第二，联邦公民同时也是成员国公民；第三，联邦权力依照联邦宪法在全国行使，但联邦和成员国之间的权限划分亦由宪法规定，联邦无权任意改变。

中国一直是一个单一制国家。1911 年的辛亥革命结束了延续两千多年的封

建帝制。1912年元旦，中华民国宣告成立。1912年3月8日，制宪会议制定通过了《中华民国临时约法》。当时的地方建制，“为二十二行省，内外蒙古、西藏、青海。”⁽¹⁾之后经历了袁世凯专权、北洋军阀统治、南京国民政府主政，直到1946年12月25日通过《中华民国宪法》。随后，不到三年，国民党政权即退据台湾，共产党取得了全国政权。共产党领导下建立的中华人民共和国先后颁布过1954宪法、1975宪法、1978宪法和1982宪法，都规定中国实行单一制的国家结构，全国设立一个中央机关体系，实行统一政令。1978年以来，随着大陆改革开放政策的逐步施行，情况发生了变化。一是，为解决实行资本主义制度的香港、澳门和台湾与实行社会主义制度的大陆的统一问题，邓小平提出了“一国两制”的构想，并经过1982宪法的确认，之后于1990年、1993年相继公布了《香港特别行政区基本法》、《澳门特别行政区基本法》，规定香港、澳门主权回归中国以后“实行高度自治、享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。”二是，中国大陆近十多年来实行的分权化的经济改革政策，一方面使地方和企业的动能得到巨大释放，国民经济取得了持续的高速增长；另一方面，则从经济层面到地域层面、社会层面乃至政治层面出现了“联邦化”的趋向，这已是不可回避的现实。三是，台湾和西藏问题日益凸显。台湾三大党(国民党、民进党、新党)均在以务实的态度调整与修订对待大陆的政策；西藏的宗教首脑和精神领袖达赖喇嘛更是以其温和与富于建设性的态度赢得世人的同情与尊重。四是，愈来愈多的海外华人学者和社会活动家主张用建立联邦制的方法来解决中国的统一问题。严家其先生于1992年初发表了《联邦中国构想》；20余位著名学者于1993年7月在美国的火努鲁鲁市共同举办了“联邦中国宪法研究第一次会议”，并草拟了《联邦中国宪法草案》。凡此种种均表明，中国的国家结构正在酝酿着深刻的变革。因此，亟需对之作出理论上的描述与研究。

第一节 中国单一制国家结构现状研究

本节的主要任务是解释中国单一制国家结构的成因，并对其现状进行客观地描述，同时对中国单一制国家结构所面临的问题与挑战给予实际地分析。旨在说明，国家结构的确立不是人为选择的结果，而是在历史、文化传统、社会经济条件等诸种因素综合作用下自然成长的结果，其发展演变、利弊得失是有迹可寻的。

一、成因

中国的历史与西方国家有很大的不同。它的地理的、经济的、社会的背景也与西方国家有很大的差异。中国的地理环境是半封闭的温带大陆大河环境，它位于欧亚大陆的东南部、亚洲的东部和中部、太平洋的西岸，东南面向海洋，西北深入亚洲内陆。黄河、长江流域是中国的腹地。西起喜马拉雅山脉，东至渤海、黄海、东海和南海，北自内陆草原大漠，南达热带岛屿是中国的疆域。这样的地理环境使中国成为一个地域辽阔而又相对封闭的大国。直到19世纪，中国的经济仍然是典型的农业型的自然经济。绝大多数人口生活在广大的农村，绝大多数农村人口都在从事农业劳动，而农业劳动和家庭手工业作坊生产出来的产品主要不是用来交换，而是为了满足自身的需要。“男耕女织”、“自给自足”、

“日出而作、日落而息”就是这种经济的写照。这种经济的特点是生产单位分散、生产规模狭小、生产技术因循守旧、生产力水平低下和社会分工不发达。与自然经济相适应的社会结构是家国一体的宗法社会。这一宗法社会是从氏族社会父系家长制演变而成的以血缘关系为基础的族制系统。在中国，到周代与嫡长继承制结合，渐趋完备。天子的王位由嫡长子继承，定为大宗，是同姓贵族的最高家长，也是政治上的共主，掌握国家的军政大政。天子的庶子有的分封为诸侯，对天子为小宗，在本国为大宗，诸侯的职位也由嫡长子继承；有的分封为卿大夫，对诸侯为小宗，在本家为大宗。从卿大夫到士一直到百姓，其大宗与小宗的关系与上同。如此区分，则全族的属系分明，权利关系也随之厘清，由此构成了家国一体的宗法社会。从公元前221年秦始皇统一中国始，即建立了一统天下的王朝和强大的王权，并开创了大一统的政治传统。秦王朝虽然只存续了15年，但随后建立的汉王朝却持续了400多年，经过三国、两晋南北朝，到隋唐进入鼎盛时期，再经历五代十国到宋、元、明、清，前后历时二千多年。中间虽然多次发生分裂与战乱，持续的时间也不算短，(2)但强大的王权和大一统的政治传统却一直绵延至二十世纪。这样的历史背景与政治传统，不能不对中国的现代国家结构的形成产生极为深刻的影响。

其次，与亚细亚生产方式具有密切关系的东方专制主义传统的影响也不容忽视。马克思在他的许多经济学著作中都曾论述过亚细亚生产方式，如1859年发表的《〈政治经济学批判〉序言》指出：“大体说来，亚细亚的、古代的、封建的和现代资产阶级的生产方式可以看做是社会经济形态演进的几个时代。”(3)根据马克思的论述：在大多数亚细亚的基本形式中，公社共同占有和利用土地，而凌驾于公社之上的总合的统一体是土地的更高的所有者或唯一的所有者；公社的一部分剩余产品以贡赋等形式属于总合统一体；公社内部每个人同自己的家庭一起，独立地在分配给他的份地上从事劳动；公社范围内基本上是农业与手工业结合的自给自足的经济；专制政府掌管重要的灌溉以及交通等公共事业。马克思进而认为，中国和印度一样，也具有“亚细亚”制度的特征，在这两个国度里，“小农业和家庭工业的统一形成了生产方式的广阔基础”。马克思还认为，“公社土地所有制”在中国的消失，并没有显著瓦解“亚细亚生产的经济基础”。美国的著名中国史教授魏特夫(Karl A. Wittfogel)在其名著《东方专制主义》一书中引伸了马克思的理论，首次提出了“治水社会”的理论。用他本人的话概括地说：“这种社会形态主要起源于干旱和半干旱地区，在这类地区，只有当人们利用灌溉，必要时利用治水的办法来克服供水的不足和不调时，农业生产才能顺利地和有效地维持下去。这样的工程时刻需要大规模的协作，这样的协作反过来需要纪律、从属关系和强有力的领导”；“要有效地管理这些工程，必需建立一个遍及全国或者至少及于全国人口重要中心的组织网。因此，控制这一组织网的人总是巧妙地准备行使最高政治权力”，于是便产生了专制君主，“东方专制主义”。(4)魏氏一生主要研究中国问题，长期在欧美的许多大学教授中国史，因此，他的意见是值得重视的。大量的出土文物和古代典籍充分证明黄河、长江两大领域是中华民族的发源地，兴修水利、治理水患确实是中国历朝历代的一项重要任务。而在中国古代，在生产水平十分低下的条件下兴修大型水利设施与专制王朝的建立之间也确实存在着一定的内在联系。这种“东方专制主义”势必会对中国的国家结构产生特殊的作用。

再次，还应注意儒家文化传统的深远影响。儒家学说对中国政治的影响可谓至深至大，早在汉朝初年，就有“罢黜百家，独尊儒术”之说；隋唐开始的“科举制”也是以儒家的“四书五经”及其注释经典为主要内容的；到宋、元、明、清诸朝，儒家学说均为显学，连大多数帝王都要从小学习。而儒家学说强调的就是“内圣”、“外王”之道，就是王朝和王权的一统。儒家最古老的经典之一《诗经》上就有“溥天之下，莫非王土，率土之滨，莫非王臣”的诗文。(5) 孔子说过：“天下有道，则礼乐征伐自天子出；天下无道，则礼乐征伐自诸侯出。”(6) 孔子还十分提倡“君君，臣臣，父父，子子”的统治秩序和社会伦理。孔子创立的儒家思想经过后世门徒的代代研习、诠释与推演，成为一非常庞大的理论体系，并形成了独具特色的文化传统，对中国乃至一些周边国家都产生了重大影响。中国近现代的著名政治代表人物无论是尊儒还是批儒，实际上都带有很深的儒学印记。蒋介石的《中国之命运》就十分推崇儒家的忠孝仁爱信义和平与礼义廉耻。刘少奇的《论共产党员的修养》同样在宣扬孔孟先师的修身养性之道。毛泽东经常以反传统的面目出现，但在其著述中仍不乏儒学功底。由此可以解悟，中国两千年来一直实行高度中央集权和严格等级制度是有其文化原由的。考诸儒家文化圈列国，竟无一不是采用单一制国家结构的，看来决非偶然。

再次，中央近代史上联邦制思潮数度浮沉的命运也对国家结构的形成产生了直接的作用。早在1853年，魏源就在《海国图志》一书中介绍过美国的联邦制度，并对美国联邦制度表示赞美。此后，随着民族危机的日益深重，这种联邦制思想越来越多地受到了先进的中国人的重视，并作为挽救民族危亡的方案而大加宣传。19世纪末，资产阶级革命派和改良派有见于中国疆域辽阔，各省情形复杂，均曾提出过仿效欧美国家的联邦政体，把中国建成一个联邦制的国家。1894年孙中山创建兴中会，其誓词中就有“建立合众政府”，明确主张把美国联邦制作为未来中国新国家的楷模。1900年梁启超也曾向康有为表示，中国太大，不若分成十八国治理。次年，梁在《新民丛报》上，发表《卢梭学案》一文，介绍西方的联邦制。1911年10月武昌起义爆发，各省相继宣布独立，清朝中央政权垮台在即，而新的强有力的中央领导权威尚未出现。这时，一些省区的立宪派提出采用联邦制度的主张，企图以此填补政治“真空”。于是，联邦制思想渐次风行。山东宣布独立时，山东咨议局给清廷的八条建议中的最后四条为：“(五) 宪法须注明中国为联邦政体；(六) 外官制和地方税皆由本省自定，政府不得干涉；(七) 咨议局章程即为本省宪法，得自由改定之；(八) 本省有练兵保卫地方自治之自由”。(7) 当时大多数独立的省份均制有宪法，如湖北颁布了《中华民国鄂州约法》；浙江军政府颁布了临时约法；江苏制定了《中华民国江苏约法》；江西制订了江西省临时约法；贵州咨议局改为立法院，拟定了省宪法草案。但南京临时政府成立后，由于社会上新旧势力矛盾冲突激烈，人心厌乱，迫切希望新政权早日巩固，国家早日统一，于是中央集权思想随之兴起，联邦制的思想便被中央集权的统一思想所压倒。到了民国元年的下半年，联邦制思想开始沉寂下来。1920年以后联邦制的理论发展成为联省自治运动。洪宪帝制失败和袁世凯死后，广大中国人民原以为民主共和制度将重新恢复，社会将由乱到治；但严酷的现实同人民的善良愿望相反，中国从此陷入了军阀割据混战的黑暗局面。这时，又有不少人提出用联邦制来停止军阀混战，达到和平统一。主张实行“省

自治”，各省制定宪法，选举省长，由本省人管理本省事务；然后各省联合组成中央政府。由此掀起了提倡“省自治”，进而“联省自治”的浪潮。1922年11月，湖南省率先公布《宪法草案》，随后，浙江、四川、广东、云南、广西、贵州、陕西、江苏、江西、湖北、福建、顺直等省，或由当局宣言制宪自治，或由人民积极运动制宪。当时的许多地方军阀出于割据称雄的需要也纷纷鼓吹“联省自治”，与广大民众的意愿是决不相干的。(8)正是由于军阀割据，战乱频仍，致使生灵涂炭，百姓遭殃，使得“联省自治”的主张失去了民众基础，在数年之后即“灰飞烟灭”。以后的中国被迫走上了“武力统一”的道路。而用武力统一的中国必然又定于一尊，重新恢复中央集权的单一制国家结构。

最后，1949年以后中共执政，在治国方略上，深受列宁主义和苏联模式的影响。列宁一贯主张单一制，反对联邦制。他说过：“我们在原则上反对联邦制，因为它削弱经济联系，对于一个国家来说是一种不合适的国家形式。”(9)他甚至还说：“联邦制在原则上是从无政府主义小资产阶级观点中产生的。马克思是主张集中制的”。(10)十月革命后建立了俄罗斯苏维埃共和国，只能面对现实采取联邦制的国家结构形式，按照列宁的解释是：“恩格斯同马克思一样，从无产阶级和无产阶级革命观点出发坚持民主集中制，坚持统一而不可分割的共和国。他认为联邦制共和国或者是一种例外，是发展的障碍，或者是由君主国向集中制共和国的过渡，是在特定条件下的‘前进一步’。”(11)在列宁看来，实行联邦制仅仅是为了解决民族问题而采取的一种权宜之计（即“一种例外”），是作为向单一制过渡的一种形式（即一种“过渡”）。列宁的上述观点以及经过列宁诠释的马克思、恩格斯的观点和苏联实际上实行的高度中央集权的体制，对于号称“指导我们思想的理论基础是马克思列宁主义”的中共来说，无疑是具有圣旨和范式的作用。尽管中共在早期也曾主张过联邦制，1922年7月的中共二大宣言中明确提出建立“中华联邦共和国”，主张“蒙古、西藏、回疆三部实行自治，成为民主自治邦”，“用自由联邦制，统一中国本部、蒙古、西藏、回疆，建立中华联邦共和国”。(12)1933年，中共公布的《中华苏维埃共和国十大政纲》中，提出“承认各民族的完全自决权”，并“希望中国各民族，在自愿结合、抵抗共同敌人的基础上，建立完全平等的苏维埃联邦共和国”。(13)1945年4月，毛泽东在中共七大政治报告《论联合政府》中明确提出：“要求改善国内少数民族的待遇，允许各少数民族有民族自决权及在自愿原则下和汉族建立联邦国家的权利。”(14)但是，一旦中共用武力夺取政权后，为了维护自身的统治和特殊利益，便立刻奉行列宁主义，实行列宁式的集中制和列宁主张的单一制，从此闭口不提联邦制。综上所述，中国实行单一制国家结构是由历史的、地理的、经济的、社会的、文化的、意识形态和权力结构等诸方面的因素综合作用而成就的，是一种历史合力作用的结果。因此，对它的存在应持有历史主义的客观态度。

二、现状

中国大陆现行的国家结构和国家制度是由最近公布的宪法—1982年宪法（以下简称《八二宪法》）规定的，在其制订和实行的过程中不断发生着争议、变化与变形。首先要指出的是，《八二宪法》并没有关于实行单一制的提法，好像美国宪法并没有提到联邦制的名称一样。但考察《八二宪法》四章、一百三十八条，加上1988年第七届全国人大通过的两条修正案和1993年第八届全国人大通过的九条修正案，即可明了中国的国家结构属于单一制无疑义。《八二宪法》中直接与国家结构对应的一段文字是“序言”中的“中华人民共和国是全国各族人民共同缔造的统一的各民族国家”。⁽¹⁵⁾这即是说，中国是由多个民族组成的统一国家，而非由多个国家组成的联邦。宪法是独一无二的，全国各个地方、各个民族都要统一奉行这一宪法。根据《八二宪法》规定，全国只有一个中央机关体系，它由全国人民代表大会、国家主席、国务院、中央军事委员会、最高人民法院和最高人民检察院组成；地方的各级国家机关均须接受对口的中央机关的统一领导。地方的权力由中央以法律文件规定或改变，实际上没有宪法保障。中央可以赋予地方一定的权限，也可以随时扩大、缩小或回收地方的权力。上述特点均为单一制国家的典型特征。和单一民族的国家不同，中国历史上一直是一个多民族组成的国家，到现在，除人口最多的汉族以外，还有五十五个民族以及一些尚未确定民族身份的人口。[附表一在单一制的多民族国家如何解决民族问题，各国采用的办法不尽相同。中国采取的制度形式是在单一制国家中建立民族区域自治制度。《八二宪法》第四条中规定“各少数民族聚居的地方实行区域自治，建立自治机关，行使自治权。各民族自治地方都是中华人民共和国不可分离的部分”。民族区域自治地方既享有一般的地方行政区域所享有的权利，是中国的地方行政区域的一部分，同时它又享有一般地方行政区域所不能享有的民族自治地方的自治权利，它享有比一般地方行政区域更为广泛的权利。根据宪法，中国的民族自治地方除了享有管理本地区的政治、经济、社会、文化等事务的权利，还享有以下特别权利：（1）有权制定自治条例和单行条例，可根据本地方实际情况贯彻执行国家的法律、政策，在不违背宪法和法律的原则下，有权采取特殊政策和灵活措施以加速经济文化的发展，对不适合民族自治地方的上级国家机关的决议和命令，可报上级国家机关批准，变通执行或者停止执行。（2）民族自治地方的人大常委会中应由实行区域自治的民族的公民担任主任或者副主任，自治区主席、自治州州长、自治县县长由实行区域自治的民族的公民担任，民族自治地方的人民政府的其他组成人员和自治机关所属工作部门的干部中，要尽量配备实行区域自治的民族和其他少数民族的人员。（3）民族自治地方的自治机关在国家计划的指导下，自主地安排和管理地方性的经济建设事业，自主地安排地方基本建设项目，自主地管理隶属本地方的企业、事业。（4）民族自治地方的自治机关有管理地方财政的自治权，凡是依照国家财政体制属于民族自治地方的财政收入，都应该由民族自治地方的自治机关自主地安排使用。（5）民族自治地方的自治机关依照国家的军事制度和当地的实际需要，经国务院批准，可以组织本地地方维护社会治安的公安部队。（6）民族自治地方的自治机关在执行职务的时候，依照本民族自治地方自治条例的规定，使用当地通用的一种或几种语言文字。为了解决中国大陆与香港、澳门、台湾的统一问题，根据中共“总设计师”邓小平“一国两制”的构想，《八二宪法》增加了设立“特别行政区”的条款。宪法第三十一条规定“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”全国人大根据宪法第三十一条，相继制定了《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政

区基本法》，规定在1997年7月1日和1999年12月20日恢复对香港和澳门行使主权后，在香港和澳门分别设立特别行政区。特别行政区是中华人民共和国一个享有高度自治权的地方行政区域，直辖于中央人民政府。特别行政区除外交和国防事务属于中央人民政府外，实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权，现行法律基本不变；特别行政区政府由当地永久性居民组成；现行的社会、经济制度和生活方式不变；保持自由港、独立关税地区和国际金融中心的地位；保持财政独立，可以同世界各国建立互利的经济关系，可以以“中国香港”、“中国澳门”的名义单独地同各国、各地区及其有关的国际组织保持发展经济、文化关系，负责维护社会治安等。对于宪法和法律的这些新发展，有的宪法学家认为，中国设立特别行政区后，在国家结构形式上，将成为一个带有联邦制某些特征的单一制国家。这是一种国家结构的崭新形式，是国家结构的新模式。他们认为，“特别行政区”享有的权力在许多方面大大超过了联邦制下成员国的权力。(1)表现在立法权上。特别行政区的立法机关制定的法律可以同中国其他地区的法律不一致，只要符合特别行政区基本法和法定程序，均属有效。而联邦制下的成员国虽然也拥有一定的立法权限，但宪法一般都规定各州的法律必须符合联邦的法律，否则无效。(2)表现在对外关系上。在联邦制国家，代表全国和中央政府的对外事务交往权是联邦政府的独有权利，成员国政府不得分享。在香港、澳门设立特别行政区后，外交事务也同样由中央人民政府统一管理，在国际上代表中国的是中央政府。但中央政府将赋予香港、澳门地区以很大的外事权，授权处理某些涉外事务，特别是在经济、文化领域的事务，允许它们以“中国香港”、“中国澳门”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织保持和发展经济、文化关系，并签订有关的双边或多边协定。(3)表现在财政、军事、货币和关税等一系列事务的管理上。美国这个联邦制国家，其宪法明文规定，各州政府不得拥有制造货币、维持军队的权力。货币的铸造、本国货币与外国货币比价的规定权，完全属于联邦。而香港、澳门特别行政区以及中国实行和平统一后的台湾，将拥有超过联邦制国家成员国的权力。香港、澳门特别行政区将保持财政独立，可以自行发行货币，可自行制定货币金融政策。台湾在不构成对大陆威胁的前提下，还可以有自己的军队。(4)表现在司法权的行使上。联邦制国家，如美国联邦最高法院的判决，对全国有效，各州政府、法院及居民都得遵守。而特别行政区司法独立，终审权属于特别行政区终审法院。(16)总之，特别行政区的设立，将给中国国家结构带来意味深长的变化。

研究中国大陆实行的国家结构的现状，一定要注意法律条文与现行政策、社会现实之间的巨大差异，一定要把握住国家制度的“中国特色”和政治实质，否则就会误入歧途，或如坠五里雾中。近些年来，中国大陆的立法技术已有很大进步，不少留学归来的法律专家加入了立法队伍，法条的起草可能充分吸收外国特别是法制国家的经验教训，有些新颁布的法律（尤其是经济方面的）简直和发达国家的法律没有多大差别。但仅看到这些表面上的变化是很不够的，借用毛泽东的话来说，必须“透过现象看本质”。首先需要认清的是，中国是一个“党领导一切”的一党专政的“党治”国家。诚如廖光生指出的：从广义的角度看，中共的国家基本大法可以分为三部分。第一部分是党章；第二部分是成文的，它是党对国家机关的控制关系；第三部分才是“国家宪法”。其根本缺陷有四：(1)党权无限；(2)领导阶层不重视宪法和法律；(3)缺乏维护“国家宪法”效

力之措施；(4) 司法不能独立。(17)1992 年召开的中共十四大通过的《中国共产党章程》规定：中共是“按照民主集中制组织起来的统一整体。党的民主集中制的基本原则是：（一）党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。……。”（18）党员必须绝对地、无条件地遵守党的路线、方针、政策、决议，也就是说，即使党的路线、方针、政策、决议是错误的、荒谬的，作为党员也必须服从。而在从中央到地方的各级国家机关中都设有党委、党组和党的支部，所有国家机关的主要负责人（“第一把手”）都是由共产党员担任的，也就是说，所有重大决策都是由党组织作出后再交给国家机关去贯彻执行。在这样的“中国特色”下，民族区域自治制度实际上不可能得到真正实行，因为是党的组织而不是自治机关在行使着所谓的“民族区域自治地方”的真正管理权、决定权。再者，虽然《八二宪法》较前有所进步，规定自治地方的行政首长由当地民族的公民担任，但党组织的“一把手”却很少有当地民族的人担任（至少在自治区[省、自治州[地、市两级的党组织首脑中还鲜有少数民族人士担任）。而根据“党管干部”的原则，自治地方的行政首长是党员的自然要接受党的领导，不是党员的也要接受党的管理（事实上，不是党员根本不可能担任自治地方的行政首长）。弄清了这个道理，法条与现实之间的差距就好理解了。

三、问题与挑战

中国在过去和现在实行单一制的国家结构形式，在一定意义上可以说有其历史必然性。单一制并非绝对地不好，联邦制也并非处处优越。现在世界上近二百个国家中实行联邦制的只有二十多个，其它都是单一制的国家（包括英国、法国、日本、印度尼西亚、埃及等欧、亚、非洲的大国）。但是，我们应该看到，事物总是处在流动、分化、变异和重组的过程之中。美国实行联邦制二百多年来，经历了州权主义时期、二元联邦制时期，自本世纪三十年代罗斯福新政以来中央集权日趋加强，州权逐渐衰弱，中央政府的权力已超过许多单一制国家。换句话说，美国这个典型的联邦制国家在一些方面越来越靠近单一制。日本自明治维新建立现代国家一百多年来，经历了社会改组、经济起飞和对外扩张，在二次大战后重新制定的《日本国宪法》中确立了地方自治制度，颁行了《地方自治法》，扩大了地方自治的权力。可以看出是明显地借鉴了联邦制的优点。中国同样生存在这个地球上，也在时时发生着变化；中国一直延续的单一制的国家结构也同样遇到了不少难以解决的问题和棘手的挑战。以下作一简要概述：

1、中央与地方的关系问题

由于中国是在一个幅员广大、人口众多、地区之间差异很大的国度实行单一制的国家结构，所以中央与地方的矛盾、摩擦以至对抗始终是令中央政府感到困窘的事情。在毛泽东时代，中央与地方的关系就几经变化，政策时放时收。中共建国之初，实行的是以大行政区为主的管理体制。当时，将全国划分为华北、东北、华东、中南、西南、西北等六大行政区，除华北行政区外，各大区都设置了军政委员会，作为比所辖省（市）高一级的地方政权，同时又作为中央政府的代表机关统辖地方政府。这种管理体制赋予大行政区较大的自主权，很快就发生了地方与中央争权的矛盾，被认为在政治上不能保证中央的统一领导，经济上不能集中人力物力财力保证国家的重点建设，于是在1952年底通过《中央人民政府关于改变大行政区人民政府（军政委员会）机构与任务的决定》，提出“中

央人民政府对各项工作的领导，应该更加统一与集中，中央人民政府的机构应该大大加强；……。”并于1954年6月19日作出决定，撤销大区一级行政机关，将原来由大区行使的职权上收中央。从此，开始实行高度集中的中央集权体制。但不久，又发现“统得过死”，影响地方的积极性，降低工作效率。于是毛泽东在1956年4月25日中央政治局扩大会议上作的《论十大关系》的报告中提出：“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。”(19)随后，发生了三年“大跃进”，国民经济紊乱，市场空前紧张，财政严重危机。毛泽东又提出“下放的权力，要适当收回”。就这样，放放收收，一直到“文化大革命”爆发。“文革”后，中共召开十一届三中全会，重新提出扩大地方和企业的自主权。以后，又数次进行“治理整顿”、“宏观调控”，始终无法摆脱“一统就死，一死就放，一放就活，一活就乱，一乱又统”的“统死放乱”情结。直到前些时候(1995.9.28)，江泽民在中共十四届五中全会上提出“论十二大关系”报告，还在强调“必须加强中央的统一领导，维护中央权威”。(20)为什么中共执政看看就要到半个世纪了，中央和地方的关系不仅未能理顺，反倒出现了地方坐大，“诸侯经济”，中央权威流失，地方各行其是的状态，看来只有从现行体制上找原因了。在一个党政而非宪政，人治而非法治，政策多变，合法性基础松动的体制下，如不进行彻底的制度变革，中央与地方的矛盾只会愈演愈烈。

2、台湾问题

台湾，古称夷洲，秦汉以来即与大陆交往频繁。南宋时澎湖隶属于福建路晋江县。1292—1294年，元朝在澎湖设巡检司，管辖澎湖、台湾民政，隶属福建省泉州同安县(今厦门)。1624年荷兰侵占台湾。1661年(明朝末年)民族英雄郑成功率众驱逐入侵者，收复台湾。1683年清朝置台湾府，属福建省。1885年被日本侵占，1945年二次世界大战结束后，台湾回归中国。1949年国民党军队在国共战争中败北，遂将中华民国政府迁往台湾迄今。台湾全境包括台湾岛、澎湖列岛、钓鱼岛、赤尾屿、彭佳屿、兰屿、绿岛及金门、马祖等岛屿，面积约3.6万平方公里，人口2100余万，物产丰富，气候宜人，美丽富饶。共产党夺取大陆政权，国民党迁台，海峡两岸长期对峙，数度战争，始终未果。这期间，国民党政权生聚教训，专心致志发展经济，取得了举世瞩目的成绩(1953—1984年间，国民生产总值年均增长率为9.32%)，被西方经济学者称为“台湾奇迹”。而在大陆，前三十年基本上奉行“以阶级斗争为纲”，政治运动不断，至70年代末，国民经济濒临崩溃边缘；近十七年实行改革开放，“以经济建设为中心”，经济增长也取得了骄人业绩(1979—1995年间，国民生产总值年均增长率也达到9%以上)。与此同时，“统”、“独”之争却日益尖锐起来。大陆是一党专政，舆论一律，先是提出“一定要解放台湾”，后来改为“实现祖国和平统一”，1981年9月30日，全国人大常委会委员长叶剑英提出了“和平统一”的“叶九条”；1982年1月11日，邓小平首次提出“一国两制”；(21)1995年1月30日，中共总书记江泽民又提出了“为促进祖国统一大业的完成而继续奋斗”的“江八点”。台湾方面，则有国民党主席李登辉1995年4月8日回应的“李六条”，否定“一国两制”模式，强调台湾在“一国两治”(分裂分治)的现实基础上追求国家的统一；民进党则以实现“台湾独立”、“住民自决”为其主要政治诉求，该党“总统候选人”彭明敏最近说：“如果我当选，我们将作为一个独立的国家同中国建立外交关系并举行高层会谈。”(22)新党在1995年的立委选举中则提出“选新党、不打仗——促成两岸

签订和平协定”。(23)无党派的总统参选人陈履安则主张，两岸不应在主权问题上各说各话，将主权问题保留以后再说，用时间解决，否则兵戎相见，人民遭殃。(24)由此可见，海峡两岸政界人物对“祖国统一”的看法差距甚大，不是短期内可以弥合的。搞得不好，也不排除出现恶变的可能。

3、港澳问题

香港(包括香港岛、九龙和新界)面积为 1061.8 平方公里，人口 600 多万。1840 年英国发动了侵略中国的鸦片战争后，强迫清朝政府于 1842 年签订了《南京条约》，割让香港岛。1856 年英法联军又发动第二次鸦片战争，1860 年迫使清政府签订《北京条约》，割让九龙半岛尖端。1898 年英国乘外国列强在中国划分势力范围之机，又逼迫清政府签订《展拓香港界址专条》，强行租借九龙半岛大片土地以及附近 200 多个岛屿(后统称“新界”)，租期 99 年，到 1997 年 6 月 30 日期满。澳门(包括附近仔、路环两小岛)面积为 16 平方公里，人口 50 余万。原属广东香山县。1853 年，葡萄牙殖民者借口商船避风暴、晾晒货物，进入澳门，并以行贿手段窃取了居住权。随后逐渐扩大地盘，至 1864 年占领了整个澳门地区。1887 年 12 月，葡萄牙在英国的支持下强迫清政府签订了《中葡北京条约》，规定葡萄牙永驻和管理澳门。因两地均处于珠江三角洲湾口，相互毗邻，且均长期被列强侵占，所以，人们习惯地将二者合称为“港澳问题”。由于港澳优越的地理环境，特定的历史条件，民间的勤劳智慧，政府的管理调控及与大陆的互动关系，使两地的社会经济均取得了长足的进步。尤其是香港，成为公认的国际金融中心、国际贸易中心、国际空运中心以及信息中心、旅游中心，其效能均居于世界前列。香港对外来资本的吸引力，主要经济领域的国际化程度，国际经济联系的广泛性，和它对大陆经济建设、对外开放的特殊作用，都是十分突出的。因此，中国政府一直希望在本世纪能够收回香港和澳门。经过中英、中葡间高层人士和政府的谈判，1984 年 12 月签署了中英关于香港问题的联合声明，1987 年 4 月签署了中葡关于澳门问题的联合声明。这两个联合声明确认了中国政府将分别于 1997 年 7 月 1 日和 1999 年 12 月 20 日恢复对香港、澳门行使主权。同时，将设立香港特别行政区和澳门特别行政区。直接隶属于中央政府。中央政府将代表国家对香港和澳门特别行政区行使主权：(1) 负责管理与特别行政区有关的外交事务；(2) 负责管理特别行政区的防务；(3) 任命行政长官和主要官员；(4) 决定特别行政区进入紧急状态；(5) 解释基本法；(6) 修改基本法。中国政府已于 1996 年 1 月 26 日成立了“香港特别行政区筹备委员会”，正在抓紧进行接收香港的工作。中英两国政府围绕香港问题发生的种种争执、磨擦将会很快成为历史，中国收回香港(和澳门)主权的时间表是不会更改的。问题在于“九七”之后，中国共产党和中国人民解放军相继正式进驻香港和澳门，如何落实“高度自治”、“港人治港”及“澳人治澳”；如何保持香港和澳门的长期繁荣与稳定；大陆的社会主义制度如何保持；还有自由、民主、法制、人权等等一系列问题。解决这些问题的困难程度和需要的智慧决不亚于收回主权所作的努力。

4、西藏问题

西藏地处青藏高原，平均海拔在 4000 米以上，被称为“世界的屋脊”。1965 年正式成立的西藏自治区，下辖 1 市、7 个地区、77 个县，面积为 120 多万平方公里，藏族人口 220 多万。此外，青海省建有海北、黄南、果洛、玉树、海

南藏族自治州和海西蒙古族藏族自治州；甘肃省建有甘南藏族自治州和天祝藏族自治县；四川省设有阿坝藏族羌族自治州、甘孜藏族自治州和木里藏族自治县。云南省设有迪庆藏族自治州。共有藏族人口 250 多万人。流散在国外的藏族人口还有 10 余万人。公元七世纪，松赞干布统一西藏，建立吐蕃王朝。元朝时把西藏作为中央政府直接管辖的一个行政区域。清朝时中央政府对藏人采取“分而治之”的策略，将康定、里塘、巴塘等地划归四川管辖，将中甸、维西、德钦等划归云南，将后藏拉孜、昂仁、彭措林三个宗划归班禅直接管辖。现任达赖喇嘛是十四世达赖喇嘛，是在本世纪三十年代转世的。1939 年底，中华民国政府指派蒙藏委员会委员长吴忠信入藏主持了达赖喇嘛坐床事宜。“从历史上看，西藏自十三世纪以来，大部分时间是在中国中央政府控制下的，达赖喇嘛和班禅额尔德尼的称号和权力，也来自于中国中央政府的认可和批准。”(25)1951 年 5 月 23 日，中央政府与西藏地方政府在北京签订《关于和平解放西藏办法的协议》；协议规定，西藏的现行政治制度，中央不予变更，达赖喇嘛和班禅额尔德尼的固有地位和职权，应予维持，各级官员照常供职等。但到了 1954 年即强行在青海、昌都地区推行政治经济改革，致使中央政府与藏族统治集团的矛盾激化，并导致了 1959 年拉萨藏人抗议运动和达赖喇嘛的流亡。由于西藏的民族、宗教、语言、文字、传统、风俗、经济、政治制度和地理环境均具有自身的特性，藏族人民具有虔诚的宗教信仰，而达赖喇嘛在藏人中具有崇高的宗教地位，所以达赖喇嘛的被迫出走在西藏和中国中央政府之间留下了一道巨大的裂痕。“自 1978 年 12 月邓小平倡议与达赖喇嘛谈判……，中国中央政府与达赖喇嘛的谈判秘密进行了十多年。但谈判进展起伏不断，至今毫无结果。这一问题已成为海内外瞩目的话题，有些人甚至认为西藏的未来在于中国政府与达赖喇嘛的谈判成功。”(26)1980 年 5 月，胡耀邦、万里视察西藏后，开始调整西藏政策，纠正“左”的错误，受到藏人拥护。伍精华执政西藏时期，尊重西藏宗教、文化，也受到了达赖喇嘛的好评。(27)但是，西藏问题至今仍是一个广为世界关注的悬而未决的问题。

5、少数民族问题

中国有 55 个少数民族，上面提到的藏族只是其中之一。各少数民族的人口总计近一亿一千万，约占中国总人口比例的 9% (据中国国家统计局 1996 年 2 月发布的人口调查公报，1995 年 10 月 1 日 0 时，全国 30 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口总数为 120778 万人，全国汉族人口为 109932 万人，各少数民族人口为 10846 万人)；但分布的地域约占中国陆上领土面积的 60%。人口在百万以上的少数民族有壮族、回族、维吾尔族、彝族、苗族、满族、藏族、蒙古族、土家族、布依族、朝鲜族、侗族、瑶族、白族、哈尼族、哈萨克族、傣族、黎族(各民族人口数据见附表一)共十八个民族。中央政府在少数民族聚居的地方共设立了 5 个自治区(内蒙古、广西壮族、西藏、宁夏回族、新疆维吾尔)、30 个自治州、119 个自治县和 3 个自治旗。(28)近半个世纪以来，少数民族聚居的地区的社会经济虽然也有了一定发展，但总的来说仍落后于全国平均水平。1992 年，少数民族县的农民人均纯收入比全国水平低 25%；在全部农民人均纯收入低于 300 元的县中，少数民族县占 61%；在低于 500 元的县中，少数民族县占 38%。1993 年上半年，新疆 85 个县市中，有 60 多个县市不能按时给职工发工资；西藏拉萨因酥油、煤油(燃料)等生活必需品价格上涨幅度较大，出现

大规模群众上街事件。少数民族地区专业技术人才外流的现象也很严重，1991—1992年新疆维吾尔自治区仅通过劳动人事部门外流的各类专业技术人员就达6500人；1983—1992年，宁夏回族自治区通过正常手续调出的各类技术人员达5000人。(29)在5个自治区的五大少数民族中程度不同地都存在着民族主义或“独立”、“分离”倾向，其中以西藏表现得最为突出(上节已专门论述)，新疆的维族、内蒙古的蒙族、宁夏的回族的“独立”运动近几年也有所发展，而且其骨干有不少是受过高等教育的少数民族中的知识分子。少数民族问题的形成大致有下列几方面的因素：(1)历史原因(造成少数民族处在资本主义的不同社会发展阶段)；(2)地理因素；(3)人口因素；(4)民族宗教文化；(5)经济落后；(6)教育不发达；(7)大汉族主义的压迫；(8)法制贯彻不力(未真正实行“民族区域自治”)；(9)政策因素(搞“左”的一套，损害了少数民族的利益)。前苏联和南斯拉夫的教训表明，在政治强人和政治高压的时代，民族矛盾大多呈隐蔽状态，而一旦旧时代结束，民族矛盾就可能猛烈爆发，甚至于一发不可收拾。因此，对待少数民族问题，决不可等闲视之。

6、地区差异问题

由于中国地域广阔，国土面积居世界第三位，所以，地区间的差异以及发展的不平衡性是十分突出的。在960.26万平方公里的陆上国土(根据《联合国海洋法公约》，中国有海上国土约300万平方公里)范围内：东部地区(包括京、津、沪、辽、吉、鲁、江、浙、闽、粤、琼11省市)为102.84万平方公里，占陆上国土总面积的10.7%；中部地区(包括冀、晋、豫、湘、鄂、赣、皖、桂8省)为194万平方公里，占20.2%；西部地区(包括广西、宁夏、西藏、新疆、内蒙古五个少数民族自治区和秦、陇、青、黔、滇、川六个省，共11个省区)为663.42万平方公里，占69.1%。据1994年统计，在全国11.72亿人口中：东部地区为4.30亿人，占全国总人口的36.7%；中部地区4.47亿人，占38.1%；西部地区为2.95亿人，占25.2%。在矿产资源、自然资源方面：西部地区草原资源占全国的94%以上；森林资源占全国的51%；煤炭资源占全国的50%；各种有色金属矿藏储量占全国的90%。中部地区原煤产量达6.62亿吨，占全国总产量的61.3%；原油产量达6970万吨，占全国总产量的50.4%；水力发电量为627亿千瓦，占全国总水力发电量的49.5%。而东部地区上述资源均严重缺乏，储藏量不足全国的3—8%。实行改革开放政策以来，东部沿海地区的经济发展和人民收入增长迅速，而中部、西部地区虽然也在发展，但增长速度却远逊于东部地区，三大区域之间的差距逐渐拉大。第一，国民生产总值(GNP)增长速度的差距拉大。1949—1979年的30年间，国民生产总值的年均增长速度，东、中、西部之比为6.81:6.78:7.25，西部地区高于东部地区0.44个百分点。1980—1994年的15年间，这一比例变为19.88:16.20:15.78，东部地区高于西部地区4.1个百分点。第二，工业生产发展的差距拉大。1985—1994年的10年间，东、中、西部工业生产增长速度比为1.42:1.06:1。第三，乡镇企业发展的差距拉大。1993年全国乡镇企业产值达29023亿元，其中，东部地区占65.8%，中部地区占24.6%，西部地区仅占7.6%。东部地区是西部地区的9倍。第四，农民收入的差距拉大。1980年全国农民人均纯收入为191.33元，东、中、西部地区农民人均纯收入之比为1.39:1.11:1。1993年全国农民人均纯收入为921元，其中东部地区人均纯收入为1380元，中部地区为786元，西部地区为604元。东、中、西部地区之比为2.25:1.75:1。而经济发达地区的苏、锡、常地区农民人均纯收入为2360元，西部贵州毕节地区为426元，云南

思茅地区不足 400 元，其人均纯收入之比为 5.9:1。联想到至今我国尚有 6500 万人口未解决温饱问题，这种强烈的反差更加值得深思。全国的 592 个贫困县 90% 以上集中在中、西部地区；而在 6500 万贫困人口中，约有 80% 居住在西部地区。(3) 很显然，地区差异是中国现代化进程中的一个不可回避的、重要的综合性问题。

7、宪法与法律体系问题

在单一制的国家中，宪法的规定性和法律体系的一致性是一致的。但是，随着香港和澳门收回之后，中国的现行宪法与法律体系就显得矛盾百出了。《八二宪法》规定：中华人民共和国实行社会主义制度，坚持“四项基本原则”（即中国共产党的领导，马克思列宁主义、毛泽东思想的指引，人民民主专政，社会主义道路），“国有经济，即社会主义全民所有制经济，是国民经济中的主导力量。国家保障国有经济的巩固和发展。”而《香港特别行政区基本法》则规定：“香港特别行政区不实行社会主义制度和政策，保持原有的资本主义和生活方式，五十年不变”（第五条）；“香港原有法律，即普通法、衡平法、条例、附属立法和习惯法，除同本法相抵触或经香港特别行政区的立法机关作出修改者外，予以保留”（第八条）。《澳门特别行政区基本法》也有类似的规定。这意味着，在香港，原来由英国殖民当局制订的法律（香港法律承袭于英国，以英国法为代表的普通法制原则，在自 1843 年至今的近一个半世纪中，始终支撑及引导着香港法律的发展。）(31) 将基本上予以保留；在澳门，原来由葡萄牙统治者颁布的法律（澳门的法律只是葡萄牙本土法律的一种延伸，没有本身的法律）也将基本上予以保留。这样，《八二宪法》第五条规定的“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触”。就显得难以自圆其说了。如果再考虑将来大陆与台湾和平统一的前景，法律上的矛盾就更加突出了。尽管中共力图以“一国两制”理论来解释与弥合这种矛盾情形，但众所周知，“一国两制”只是邓小平解决“台、港、澳”问题的战略构想，本身并不具有宪法效力。从法律的角度来讲，无论如何，香港《基本法》、澳门《基本法》的法律原则都是与中国大陆现行宪法的法律原则相抵触的。这个问题在现行的政治体制框架下，是无法从根本上加以解决的。

8、世界民主化潮流的影响

美国哈佛大学教授塞缪尔·亨廷顿(Samuel P·Huntington) 将世界范围内的民主变革分为三次浪潮：第一次自 1828—1926 年，期间有 33 个国家转变为民主制；第二次自 1943—1962 年，期间有 40 个国家转变为民主制；第三次自 1974—现今（仍在继续），已有 30 多个国家转变为民主制。(32) 亨廷顿强调说：“在托克维尔指出的近代民主政治在美洲出现的近一个半世纪之后，一波又一波的民主化浪潮冲上了独裁政权的海岸。在涨势汹涌的经济发展浪潮的推动下，每一波浪潮都比前一波进得更远，退得更少”。(33) 美国斯坦福大学胡佛研究所高级研究员戴芒德(Larry Diamond) 指出：“甚至可以说现在世界上有一股不可逆转的激发民主体制成长壮大的发展趋势。说到底，当今世界上的政府只有采用民主体制才有可能取得广泛而深刻的合法地位。”(34) 由于近 17 年来，中国大陆实行积极的对外开放，与外部世界发生了广泛的联系，所以世界民主化潮流得以直接对中国产生影响，而中国的社会变革也对世界产生了极大影响。中国大陆 17 年来的改革开放，直接带来了如下后果：(1) 促进了经济发展，大大提升了社会生产力的整体水平；(2) 促进了社会分层与重构，中产阶层与市民社会正在迅速崛起，并且在社会生活中发挥着日益显著的作用；(3) 促进了文化进

步，东西方文化的交融和多元化思潮的兴起，使得文化领域出现了前所未有的生机与活力；(4)经济、社会、文化的变迁以及利益结构的日益多元化，促进了人们的政治思维的嬗变，民主、法制、自由、人权等观念日益深入人心，政治变革已成为不可遏止的历史进程。所有这些都说明，中国并没有置身于世界民主化潮流之外；中国正在融入世界文明的主流；中国这个文明古国正在重新焕发青春并在为人类进步作出自己的贡献。因此，继续坚持过时的政治思维是没有前途的；继续固守与民主化潮流相悖的专制主义、一党体制、威权政权、特权利益也是难以持久的。只有认清历史潮流的发展方向，以人民和人类的利益为最高准则，超越传统观念与陈规陋习，进行彻底的政治变革，建设民主、文明、自由、繁荣的新国家，中国和世界才有光明的前途。

第二节 中国国家结构的改革思路及其评价

通过上节的论述，我们已大致缕清了中国单一制国家结构的成因、现状及其面临的问题与挑战。本节我们将着重分析面对迅速变化的社会现实，可供选择的改革思路；并通过对各种改革思路的考量和比较，论证中国从单一制走向联邦制的趋势与前景。的确，中国实行单一制的国家结构，有其历史的必然性。但是，随着社会、经济、政治的发展以及外部世界和人的观念的变化，这种国家结构形式的“外壳”已经愈来愈不相适应。继续沿袭僵化的单一制（包括“一国两制”），就无法解决与台湾的统一问题；也很难与达赖喇嘛就未来西藏的前途达成谅解与协议；对日益凸显的中央与地方的关系问题、少数民族问题、地区差距扩大问题、宪法与法律体系自相矛盾的问题以及不久的将来香港、澳门主权回收之后的治理问题等，恐怕都难以有效地应对。因此，进入二十一世纪，对中国国家结构形式进行必要的改革，就会显得更加迫切。改革的思路主要有以下四条：(1)将中央集权型的单一制改为地方分权型的单一制；(2)将社会主义单一制改为自由主义单一制；(3)将单一制改为邦联制；(4)将单一制改为联邦制。下面分别予以评述：

一、地方分权型的单一制

为了研究的方便，我们根据集权与分权的特点将单一制的国家结构分为中央集权型、地方分权型和集权一分权集合型三种类型。中央集权型的单一制的主要特点是：一切重大的决策权力都集中在中央机关；地方行政首长由中央任免；国家的财政收入绝大部分由中央统一提取和分配；中央委托地方政府管辖地方各项事务，但地方的一切职权须经中央认可。地方分权型的单一制的主要特点是：实行地方自治制度，地方享有较为充分的自治权；地方的行政首长由地方议会选举产生或由所在地的公民直接选举；地方政府的开支主要来自地方财政收入而非中央财政拨给；地方在宪法和法律赋予的职权范围内有效地行使自身的权力，并受到法律的保护，不需要事事经由中央批准。集权一分权集合型的单一制的主要特点是：中央机关和地方机关分享社会公共管理的权力，中央偏重于关系国家全局的宏观事务的管理，地方政府专司所在地的公共事务的管理，中央和地方的权力划分由宪法和法律规定；政府人事任免，由中央和地方分别履行，即中央负责任免中央机关的公务人员，地方负责任免地方机关的公务人员；财政税收实行分税制，即实行中央和地方两套税收体系，中央政府的开支主要依靠中央税（或称“国家税”），地方政府的开支主要依靠地方税；中央机关在管理国

家公共事务时实行适度集权，地方机关在管理地方公共事务时则实行充分自治。法国属于中央集权型的典型，英国属于地方分权型的典型，日本则可以说是集权一分权集合型的典型。研究集权与分权理论的学者认为：集权的长处是，能有效地提供全国性共享物品和服务；可以将跨地区外部效应内部化；有利于获得规模经济效应；有利于实现宏观经济稳定；有利于进行收入再分配。集权的短处是：对各方面信息的了解太粗疏；难以设立一种既能调动各级官员积极性、又能使他们的行为与中央保持一致的动力机制。分权的好处是：有利于促进居民参与当地事务；有利于促使地方政府对本地居民负责；有利于发挥地方官员的信息优势；有利于制度创新；给人们更多的选择；有利于缩小政府的总体规模；有利于提高效率。分权的短处是：不能提供全国性共享物品和服务；难以克服跨地区外部效应问题；有时无法得到提供共享物品或服务的规模经济效应；几乎完全不可能解决宏观稳定问题；不利于解决收入再分配问题。总之，集权和分权各有利弊，完全集权与完全分权两个极端都是行不通的。正因为如此，“我们在现实中既找不到一个将全部权力集中在中央政府手中的国家，也找不到一个将全部权力下放给地方政府的国家”。(35) 中国在1978年(实行改革政策)以前，是一个高度中央集权的国家。在政治上，一切重大问题的决策权都集中在中共中央政治局(毛泽东在世时，重大决策权集中在他一人手中)；在经济上，实行国有制和中央计划经济(实际为统制经济)，财政、税收、基建、投资、金融、物价、物资供应和分配、外贸等权力都集中在中央；在意识形态上，也是实行高度垄断，几乎所有的传播媒介都控制在中央手中。地方(包括实行“民族区域自治”的地方)基本没有多少自主权。因此，地方、企业、个人发展经济的积极性被限制得很死，经济效率也十分低下，到1978年时，中国的宏观经济已经濒临崩溃的边缘。毛泽东去世后，邓小平重新回到权力中心，为了挽救危局，除弊兴利，遂在党内和社会上的改革力量支持下开始进行改革。改革的矛头首先就指向了弊端丛生的中央集权的计划经济体制，改革的主要方法就是“简政放权”，削减过去由中央机关控制的各种特权，扩大地方和企业的权限，用以调动多年来一直被抑制着的地方和企业发展经济的积极性。这样的权力下放，带来了中央和地方关系所处的制度环境的变化，使地方政府掌握的权力得到很大扩张。这主要是因为：第一，所谓“权力下放”，虽然在中央决策者的主观意愿上主要是想把一部分权力下放给企业，但是在实施的过程中，却常常是把权力下放给了地方政府。因为产权关系的作用，尽管中央政府因为“权力下放”而不再干预企业的日常事务，但是地方政府却并不完全愿意让企业变成独立的市场经营主体。于是，“权力下放”的过程中，地方政府的经济权力却大大增长了。第二，集体所有制和个人所有制等非国有部门的成长，往往与地方政府有紧密的关系。在一个地方，非国有部门经济的成长状况，往往取决于当地地方政府的决策能力与行为能力。由于非国有部门往往控制在地方政府手中，地方政府就有可能通过非国有部门的增长而深入地方经济事务，并从中获取大量经济上的收益。由此，地方政府获得了更多的政策和非政策手段来引导和干预地方经济。这就是郑永年和吴国光提出的“发展型地方主义”的缘起。(36) 只要分权化的改革持续下去，中国就会一步一步向地方分权型的国家模式靠近。尽管这种国家结构仍然是单一制的，仍然保留部分的中央集权特点，表现形式是集权一分权集合型的，但它与过去的高度中央集权的体制截然不同，带有浓重的地方分权特色。我们可以设想，这种地方分权型的国家模式具有如下特点：(1) 中央政府对地方的统治主要依靠法制和宏观经济杠杆(如财政、货币、金融、投资等)，辅之以必要的行政管理。

(2)地方按照《地方自治法》实行自治，并依法享有立法权、行政管理权、司法权和财权。(3)地方行政首长由选举产生，省长由省议会选举产生；市、县、乡、镇的行政首长由地方选民直接选举产生，并且接受选民监督，对选民负责。(4)地方拥有独立的财政和税收机构，可以自主地支配地方税收征得的税费，可以自主地制定地方的财政预、决算。(5)地方政府负有维护地方社会治安、公共安全和居民生活秩序的职责，负责管理治安警察、保安警察和交通警察。(6)地方自治机关的公务员由地方依法自主管理，自治地方通过考试录用、考核晋升、考勤、福利待遇、奖惩等办法控制地方的公务员。(7)地方政府可以办理中央授权的对外事务，与国外的地方政府或组织机构建立和发展友好、合作关系。(8)地方政府致力于地方的经济建设、社会发展和环境治理，致力于提高本地区居民的生活水平和生活质量。对照上述诸点，我们不难看出，在改革进行了十七年后的今天，中国正在从中央集权型的国家向地方分权型的国家转变，中央政府对国家的治理愈来愈多的强调法制的作用和运用经济手段；地方政府的自主权呈现逐步扩张的趋势；地方行政首长虽仍然是由中央(通过共产党的组织部门)甄选和提名，但必须要经过地方人民代表大会表决通过，近年来已不断发生中央内定的人选被人民代表大会否决的事例；分税制税种的划分参见[附表二]改革实行之后，已经形成了中央和地方两个税收体系，地方政府已经拥有自己的税收机构，并且有了稳定的财源；地方政府在制定地方性行政规章、行使地方行政管理、司法管辖和对外交往方面的权限也在逐步扩大。随着中央宏观控制的能力逐步减弱和旧的意识形态的逐步消解，中国将会继续朝向地方分权型的国家模式变迁。

将中央集权型的单一制改为地方分权型的单一制的改革思路，有其一定的合理性。它有利于克服中央过度集权造成的各种弊端，如信息失真、决策与行动迟缓、效能低下、严重的官僚主义、管理成本过高、财政赤字巨大、地方和企业的自主性受到压抑等等。同时具有参与程度高、选择性大、管理成本相对较低、有利于提高效率、制度创新、强化监督等优点。但是，真正实行起来，也会出现地区割据、排外倾向、抵制竞争、保护落后以及阻碍统一市场的成长发育等弊病。当然，这些弊病是可以通过逐步健全法制、加强地区间的交流与互利合作来给予解决的。根本问题仍在于，它没有改变单一制的国家结构，仍然无法解决阻碍国家和平统一与有效治理的关键问题：在这样的国家结构下，只能把台湾作为中国的一个地区(“特别行政区”)来对待，把台湾当局作为一个地方政府来对待，这是台湾统治者(不管是国民党执政，还是民进党执政)不可能接受的；西藏的达赖喇嘛也不可能接受这种国家结构形式；此外，它也无助于解决日益紧张的中央与地方的关系问题、地区差距扩大问题和少数民族问题。因此，这种改革思路的局限性是显而易见的。我们需要继续探寻其它更好的改革路径。

二、自由主义单一制

如果我们以意识形态和社会经济制度作为标准来划分单一制的国家结构形式，则可以得出社会主义单一制和自由主义单一制两种截然不同的类型。自由主义是一种与社会主义相对立的思想体系和意识形态，它起源于欧洲的自然法则思想、人道主义和改良主义，并且在现代资本主义世界中占据主流地位。美国兰德公司的弗朗西斯·福山1989年发表了“历史的终结”一文，认为西方自由主义在20世纪先后战胜了两个挑战者，一是国家主义，二是共产主义，而在可想见的

未来看不到新的挑战，因此今后的历史将在自由主义哲学的框架中展开。自由主义的主要特点是：(1) 坚持维护私有制，主张个人的自由发展，这种发展不应受到来自社会、国家在思想上、政治上和经济上的强制和约束。自由主义的代表人物、奥地利经济学家路德维希·冯·米瑟斯在其名著《自由主义》一书中写道：“用一个唯一的词汇就能概括自由主义的纲领，这就是：私有制，即生产资料的私有制”。(37) (2) 主张在政治上实行宪政，建立和巩固法制国家，并藉此限制国家的权利，防止国家的专制。法制是保障个人自由的前提，宪法必须包括一整套保障个人和公民基本权利的内容，这些基本权利保障公民不受国家的干预，而国家的主要职能就是保证公民有自由发展的空间。政治自由化的政权形式是议会民主制。(3) 主张在法律上、政治上人人平等，人人都有参与经济生活和社会生活的权力。而这种主张只有在在一个自由、民主的国家制度、经济制度和社会制度中才能得以实现。(4) 主张在经济生活中建立和维护一种生产者和消费者都可在不受国家干预的条件下追求其利益的经济秩序。主张国际范围内的自由贸易。在市场经济的条件下，不是由国家，而是由私人经济的参与者来决定经济生活的进程，国家只应为经济运行制定法律秩序并督促和观察其实施情况，而不是直接介入经济生活。(5) 主张和平，反对战争，认为和平是万物之父，只有和平才能给人类带来进步。(38) (6) 主张建立一个人人都可以按照自己所选择的道德标准、哲学和宗教等世界观来塑造个人生活的社会，国家在世界上保持中立和宽容的态度，并保障个人的自由发展。

如果我们把社会主义的意识形态与自由主义加以比较，就可以看出二者之间在一些基本点上是对立的。首先，社会主义主张废除私有制，实行生产资料的公有制。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中有一句名言“共产党人可以用一句话把自己的理论概括起来：消灭私有制”。(39) 其次，社会主义在政治上一般都实行一党专制和无产阶级专政。“社会主义就是宣布不间断革命，就是实现无产阶级的阶级专政，”(40) 而共产党是无产阶级阶级利益的集中代表，因此，共产党一经夺取政权就会把党的领导变成国家意志和宪法原则。再次，否定议会民主制和权力制衡，实行共产党领导一切和全能主义政治，党的意志、党的方针、政策、决议渗透到社会生活的各个层面，党的权力、党的利益高于一切，可以不受任何制约。再次，忽视法制，强调意识形态和思想革命化，强调思想觉悟和集体主义的道德规范。传统的社会主义还主张实行计划经济，反对市场经济；主张实行按劳分配(实际上并未真正实行)，反对按资分配；主张社会公正，反对阶级剥削。当然，以上所说的社会主义是指马克思、恩格斯创立的共产主义学说、列宁、斯大林创立的前苏联和东欧的社会主义和毛泽东、金日成领导的中国、朝鲜(还有越南、古巴)的社会主义，而不是指的欧美各国社会民主党(包括社会党、工党、工会组织)主张的社会民主主义。到本世纪七、八十年代，共产党执政的各社会主义国家纷纷出现危机，也纷纷进行改革。前苏联、东欧的社会主义国家(包括阿尔巴尼亚、罗马尼亚、南斯拉夫等国)经过经济改革和政治变革已经悉数变为自由主义的国家(其中有的国家尚未完成转变过程，但至少已不再是社会主义了)。越南、中国的经济改革也使本国发生了深刻的变化，朝鲜、古巴正在开始尝试着进行改革，并在加强与外部世界的联系。

邓小平创立的有中国特色的社会主义主要由“两个基本点”构成：即在政治上坚持四项基本原则，这一点是与毛泽东一脉相传的，也是与其它老革命家(如

陈云)完全一致的；在经济上实行改革、开放、搞活。这两个基本点是主从关系，而不是平行关系，经济是从属于政治的。当经济上的“改开搞”影响到坚持四项基本原则时，就要进行纠偏和整肃，这也就是党内改革派如胡耀邦、赵紫阳等的悲剧结局之所在。而还有“一个中心”（以经济建设为中心）也就难以贯彻始终了。但不管怎么说，经济上的改革、开放、搞活给中国社会带来的变化都是巨大而深远的。改革不仅极大地促进了社会生产力的发展，而且催生了市场经济、中产阶级、市民社会、多元文化，也极大地促进了人的价值观念的现代化。问题在于，中国的改革始终是一种跛足的改革，经济改革进展很大，政治改革却裹足不前，关键是共产党的领导阶层担心搞政治改革会象前苏联和东欧国家一样使自己失去政权，丢掉江山。由于不搞政治改革，且通过持续不断的政治运动，全力反对资产阶级自由化和政治多元化思潮，使中国共产党一党专政得到维持。不过，这样的做法带来许多其它问题，如：政治上的保守、僵化，维护既得利益，直接阻碍了经济改革的深化，既限制了非国有经济的发展，也使国有经济陷入难以自拔的困境；由于缺乏权力制约机制和新闻舆论监督和社会监督，致使共产党内的腐败和国家权力机关的腐败迅速蔓延，党的形象和党的权威每况愈下；权力意志论的盛行与滥用权力，造成行政决策的非科学化、非民主化和普遍的以权谋私、不负责任、决策失误、挥霍浪费；强化意识形态（如所谓的“讲政治”）和反自由化，则压制了人们的自主性、积极性、创造性的发挥，淘汰了大批社会精英（包括政治精英和知识精英），造成了知识阶层的疏离现象与认同危机和年轻一代的普遍缺乏信仰……。这就使共产党的领导阶层在政治上陷入了一种两难境地，不搞政治改革，最终会导致各种社会矛盾的总爆发，危及党的统治；搞政治改革，也会诱致党内和社会矛盾的激化，危及党的统治；确实左右为难。总之，我们目前还看不出自上而下地进行和平的政治改革的前景。但是，在邓小平之后，党的最高领导层将会被迫做出选择，是继续实行政经分离，维持一党专政体制；还是顺应世界民主化潮流，进行政治改革，逐步实现政治现代化。

不管中共是否主动地进行政治改革，中国或迟或早都会走向政治民主化。日本教训、台湾经验、韩国模式、香港道路无不印证了这一点，经济成长、社会进步、民智提高、利益多元、人权张扬都会不利于政治一元化，而有利于政治民主化、自由化。所以，在二十一世纪，中国可能会先于国家结构的改革实现政治民主化、自由化。这样，自由主义单一制就会从假设变为现实。届时，国家政权的合法性基础将会得到重塑；宪法和法律将具有至高无上的权威；人权和公民的财产权将得到制度化的保障；政党和政府的活动将被纳入法制化的轨道，受到有效的监督和制约；司法是独立、公正、权威的；言论自由和结社自由将真正得以实现，并成为实行民主宪政的基石；军队将实行职业化、国家化、非政治化，成为保障国家安全、捍卫和平发展的可靠力量；并且将与世界所有爱好和平的国家和地区建立友好、互助、合作关系。我们不是乌托邦主义者，也不是在幻想完美无缺的世外桃源；自由主义的社会并不是没有缺点、没有丑恶现象，我们只是认为它更加符合人性的需要，是人类社会较为成熟的发展阶段，是现代文明的发展主流，它有利于抑恶扬善，有利于多样化、个性化、创造性和生命力。尽管在社会经济体制比较方面，自由主义单一制大大优越于社会主义单一制，但是对于中国这样一个多民族的、幅员广阔、发展很不平衡、且又因袭着厚重的历史包袱的世界大国来说，单一制的国家结构仍然有其难以克服的局限性。在这种国家结构下，台湾问题仍是一个“死结”；西藏问题恐怕也很难找

到根本的解决办法；中央与地方之间的关系仍将是一种错综复杂的局势；宪法条文与法律体系的内在矛盾仍旧无法克服；地区差异与民族问题的处理仍然受到诸多限制。所以，有必要把国家结构的改革思路转向复合制，即邦联制和联邦制。

三、邦联制

前述的两种国家结构的改革思路都是在单一制架构之内所作的预设。本节论述的邦联制和下节论述的联邦制则同属于复合制国家结构。按照《布莱克维尔政治学百科全书》的诠释：邦联是一种限制性的国家联盟。“一些国家有时通过某种永久性协定共同拥有政府的某些机构。例如，一些共和国可以拥有共同的国籍、军队、仲裁法庭、秘书处、部长会议、在共同的边境课收的进口税，甚或共有一个两院制立法机关的议院。它们藉此获得了一种不很重要的集体的性质和名称，这就是邦联。但是，当通过了不退出的决议和对极为重要的最终决定不再需要一致同意时，联邦制这个相关的概念就更恰当了。”(41)邦联的成员国是主权国家，各自均有立法、外交、军事、行政、财政方面的全权。邦联与联邦不同，不是国家的主体，只是成员国之间的联合体。历史上的邦联如1579—1595年的荷兰联省共和国、1781—1789年美利坚合众国、1815—1848年的瑞士同盟、1820—1866年的德意志同盟等。1775年北美十三州开始进行反对英国殖民统治的独立战争，1776年7月4日通过《独立宣言》，1777年11月的大陆会议通过《邦联和永久联合条例》(简称《邦联条例》)，条例经各州批准后，于1781年正式生效。《邦联条例》宣称邦联的名称为美利坚合众国；各州保持其主权和独立；建立邦联政府，设立一院制的国会，由各州派代表参加，不论邦的大小，各州只有一个表决权，其权力只限于处理战争和对外事务、向各州要求经费、办理邮政事务、管理印第安人等事务。邦联无独立的行政机关，无统一的司法部门，无统一的军队。由此可见，邦联不是一个国家，而仅仅是一个松散的国家联盟，它的法律对各州没有约束力，权力十分有限。(42)现代某些国家，为某种共同利益而组成的国家联合，实际上也是一种邦联的新形式，如欧洲联盟、东南亚国家联盟、独联体、英联邦(有学者将独联体和英联邦称之为国协)等。欧洲联盟(简称“欧盟”)的前身是欧洲共同体。1958年1月欧洲经济共同体和欧洲原子能联营成立后，同1952年成立的欧洲煤钢联营共同设立欧洲议会和欧洲法院。1965年4月，上述三个组织的六个成员国法国、德意志联邦共和国、意大利、比利时、荷兰和卢森堡为统一这三个组织的部长理事会和委员会签订条约，从此这三个组织总称为欧洲共同体，并设立部长理事会(最高决策机构)、欧洲共同体委员会(最高执行机构)、欧洲议会、欧洲共同体法院。1974年12月又把原来不定期举行的成员国首脑会议制度化，定名为欧洲理事会，商议共同体的重大对内对外政策。1991年底《马斯特里赫特条约》的签订，是欧洲一体化进程的里程碑。1993年11月，《马约》生效，欧盟正式取代了欧共体。1995年，由于奥地利、瑞典和芬兰的加入，欧盟成员由12国扩大为15国，成为国际社会最具影响力的主体之一。东南亚国家联盟(简称“东盟”)是由马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国、印度尼西亚五国共同创立的区域性国家联盟。1967年8月8日，上述五国的外交部长在泰国首都曼谷举行会议，发表了《曼谷宣言》，宣告东盟成立。其最高政策制定机构为东盟部长会议，由五国的外交部长出席，每年举行例会和非正式会议各一次。在两次会议之间，部长会议的决议由常务委员会执行。1976年成立了东盟秘书处，设在雅加达。之后，文莱、越南等国又

相继加入东盟。现在，东盟已成为一个十分活跃的区域组织，在国际事务中发挥着越来越重要的作用。独联体（全称“独立国家联合体”）是在苏联解体之后由前苏联的 11 个国家共同建立的。1991 年 12 月 21 日俄罗斯等 11 个独立国家领导人在哈萨克斯坦共和国首都阿拉木图举行独立国家联合体首脑会议，会议通过了《阿拉木图宣言》和《关于武装力量的议定书》等文件，宣告苏联不复存在，独联体正式成立。经过几年的磨合，近来独联体内部正在产生一体化趋向。1996 年 3 月 29 日，俄罗斯、白俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦四国总统签署了加深四国在经济和人文领域一体化的条约。该条约规定俄、白、哈、吉之间进一步加深关系，以在未来建立“一体化的国家共同体”。随后，4 月 2 日，俄罗斯又与白俄罗斯签署了《主权共和国联合体条约》。条约规定：双方将协调两国对外政策及在重大问题上的立场；制订军事建设的共同原则；建立统一的经济区；形成统一的运输系统；逐步向编制共同的生产能力表过渡，协调两国生产能力；实施统一的货币、信贷和预算制度，为发行统一货币创造条件。联合体的最高机构为最高委员会，该委员会由两国国家元首、政府首脑、议会领导人和执委会主席组成；由两国相等人数的议员组成议会议，成立执行委员会作为联合体的常设执行机构。条约参加国将保持自己的主权、独立和领土完整以及各自的宪法、国旗、国徽和国歌等国家政权的标志。英联邦实为邦联，由英国和一些曾经是英国殖民地的独立国家以及英国的附属国、殖民地和其他统治地区组成。原称“大英帝国”，一次世界大战后，改用现名。英联邦有 49 个成员国，拥有世界人口的四分之一，没有任何统一的权力机构，英国国王为邦联的象征和元首。1965 年起设立英联邦秘书处，处理邦联的日常事务。英联邦成员国将英语当作共同语言。各成员国政府首脑定期举行会议，但其结果对成员国没有约束力，只是保持一种松散的联系形式。从以上对现存的几个邦联的简介可以看出，邦联是一种松散的国家结构形式，其对各成员国的约束力也较为薄弱。邦联没有设在各组成单位之上的中央政府，虽然它也组建了邦联中央机构，但这只是一种协商性机构或者成员国首脑会议，这种机构没有权力统治其成员。邦联的各成员国都是独立的国家，各国之间的关系属于国际关系，各国的盟约算是国际条约。所以，邦联中央机构的决议，虽然对成员国有一定约束力，却不能直接束各国国民；必须由各成员国政府再用自己的名义作出决议，对本国国民才产生约束力。

近些年来，台湾、香港以及海外的社会活动家和学者主张中国实行邦联制的言论已屡见不鲜。台湾民主进步党的创始人之一费希平早先在美国时就曾主张“大中国邦联”的构想，建议召开“中国统一委员会议”，商议建立“大中国邦联”的议程。(43)香港学者金骥在其 1992 年 4 月出版的《邦联制》一书中更对在中国建立邦联进行了系统地阐述。金氏在书中提出中国的最佳出路是分为九国，合建为“神州邦联”。“神州邦联”由九个成员邦组成：华夏联邦共和国、雪山狮子国（西藏）、阿尔泰共和国（新疆）、漠南共和国（内蒙古）、广西共和国、回夏共和国、中华民国、港澳共和国和蒙古共和国。金氏主张：(1) 邦联不设中央政府，不设行政机关，也不需要政府首脑，邦联议会对外代表邦联主权。(2) 邦联各国自行组建军队，邦联议会中设一防务委员会，协调国防事务，下设西线、东线联合司令部，各国自愿参加两个司令部的防卫行动。(3) 邦联内各成员邦都可以自主发展对外关系，邦联议会内设一外交委员会，协调各成员邦的外交政策，协商统一重要的外交行动及立场。(4) 复兴墨学，兴办墨家寺院。(5) 民主

分为“大规模民主”与“小规模民主”，“与其说中国现在最需要的是民主，不如说最需要的是减少规模”，“减少规模有助于走向民主”，“民主只能在小规模中实现”，“大规模民主的民主程度都较低”。(44)美国马里兰大学教授丘宏达在论述“中国最终统一模式”时，认为中国应以联邦制统一。但是他又指出：“目前存在的三个著名的联邦国家，瑞士、美国与德国，均是先经过邦联的阶段才和平统一成为联邦国家。”由此，他认为中国“必须先采邦联的方式才能逐渐达到统一的目标。”成立邦联后，两岸关系更形密切，这样经过一段时间相处后，再水到渠成地成立联邦达到真正统一的中国。(45)将来中国如欲实现最终统一，用武力的方式是决不可取的。只有用和平的、民主的方式，加强交流、合作，通过对话、协商、谈判、妥协，在确保人民福祉的前提下捐弃前嫌、求同存异、缩小差距、建立共识，才能一步步靠近目标。这就要求海峡两岸的政治家一定要尊重民意，以国民的意愿、国民的利益为依归。就是说，如果在将来的某个时刻，民意使然(如举行全民公决)，采行邦联制达成中国统一，也未尝不是一件值得庆幸的事情。缔结邦联的方案可能有以下几种：(1)中国大陆与台湾结成邦联；(2)中国大陆与台湾和西藏结成邦联；(3)中国内陆与台湾、西藏、新疆、内蒙、广西、宁夏以至港、澳结成邦联；(4)在第(3)方案的基础上再加入蒙古以及其它自愿加入的国家和地区组成“大中国邦联”。邦联制的优点是包容性大，富于弹性，较利于逐步缩小各个地方(国家)之间的差距。采行邦联制，我们在前面论述过的中国单一制国家结构面临的诸种问题均能得以解决或缓解。邦联制的缺点是成员国之间的联系过于松散，因而相互之间的凝聚力和团结一致处理外部问题的能力比较弱。正因为如此，近年来，欧盟、东盟和独联体内部各国的联合与合作均有加强的趋势。欧洲一体化与欧洲统一的步伐正在加快；东盟诸国协调一致的外交也有所进展，并已确立在本世纪末建立东南亚十国“大同盟”、2003年实现东盟自由贸易区的目标；独联体中的俄罗斯与白俄罗斯、哈萨克斯坦于1995年2月建立了关税同盟，独联体国家政府首脑会议相继通过了10多个有关独联体经济一体化的协定，1996年2月叶利钦又宣布俄罗斯将与白俄罗斯“实现统一”。上述种种正应了《三国演义》开篇的一段话：“天下大势，分久必合，合久必分”。分也好，合也好，都是历史自身合乎逻辑的推演，我们对之应抱有一种达观的态度，顺民意而尽人事而已。

四、联邦制

联邦制是与邦联制既有相同之处又有不同之处的一种复合制的国家结构制度。联邦制是指由两个以上的共和国或邦、州联合组成的统一国家的制度。邦联制则是指两个以上的独立国家为了某种特定目的而结成的国家联合的制度。美国学者威廉姆·瑞克(William H. Riker)在《联邦论》中对联邦制作的定义是：“联邦制度之主要机构，乃……联邦及其各组成分子之政府，而此两者又于同一领土之上，统治相同的人们，且彼此又皆享有独立从事某些决定，不受干涉之权限。”(46)英国牛津大学教授肯尼思·钦顿·惠尔(Kenneth Cninton Wheare)在《联邦政府》一书中指出：“我所谓的联邦原则，指的是分权的方法，目的是使中央政府和地方政府各在一个范围内互相协调而又各自独立。”(47)联邦制的主要特点是：(1)二元主权。联邦和成员国分别拥有主权。联邦主权是各成员国协同认可与让予的结果；成员国的主权是经其本身认可与让予联邦之后所剩余的主权权力部分，而其让予联邦的部分主权得根据成员国的意愿，通过特定的

程序予以收回。(2)双重政府。即一个联邦政府和若干个成员国(邦、州)政府。它们分别依据宪法所赋予的权力而存在,并通过立法、行政和税收分别作用于公民。(3)双重宪法。各成员国(邦、州)按照联邦宪法的规定,制定自己的宪法和法律,设立自己的立法机关和行政机关,在自己管辖的地域内行使职权,领导地方各级政府。(4)双重国籍。成员国(邦、州)的公民除具有自己的国籍外,同时还具有联邦的国籍。(5)刚性分权。联邦和成员国(邦、州)的权限划分,由宪法和法律明确规定,联邦政府和官员都不得干预或侵犯成员国的权力。正因为联邦制具有以上特点和很大的包容性,所以世界上的大国及次大国(如美国、俄罗斯、加拿大、德国、澳大利亚、巴西、墨西哥、印度、巴基斯坦、尼日利亚等)大多采行联邦制,联邦制国家约占世界1/2的土地和1/3以上的人口。由于实行联邦制的国家在政治体制上存在着很大差异,于是有些学者主张以美国、瑞士、加拿大和澳大利亚为典型的联邦制。(48)为了探寻非大一统、非分裂的中国统一模式,海外的一批华人学者和有识之士近年来做了大量很有价值的工作。1993年7月,20余位来自美国、欧洲、日本、香港、台湾的法学、政治学、历史学专家学者在美国的火努鲁鲁市召开“中国统一模式和宪法结构学术讨论会”,经过讨论,大多数学者认为,未来的中国在国家结构上宜采用“联邦制”,会议还草拟了一部学术探讨性的《中华联邦共和国宪法草案》。(49)1995年3月,则有近50人参加了在美国柏克莱加州大学东亚研究所召开的“未来中国国家结构与宪政体制研讨会”,有更多的人对未来中国采用联邦制实现统一和进行治理达成共识。美国哥伦比亚大学访问学者严家其专门著作《联邦中国构想》一书,对中国采行联邦制进行了系统地阐释。他认为中国政治体制存在三大弊端:其一是横向权力结构—专制主义;其二是纵向权力结构—中央集权;其三是政府的权力范围—全能主义。“对于中国政治体制的三大弊端,必须从三方面来克服,即用民主政治来代替专制政治,用联邦制来代替中央集权制,用政府权力受到限制的有限政府来代替全能主义的政府。未来中国的政治体制应当是民主制的、联邦制的与有限政府相结合的体制。”(50)严家其的书中还对联联邦中国的政治体制、人权和财产权的保障、港台问题、西藏问题及走向联邦中国的道路提出了自己的构想。上述研究工作和学术积累无疑会对今后中国国家结构的变革提供重要的启示,产生积极的影响。

中国自本世纪七十年代末开始的分权化改革历经十几年后,中央和地方的互动关系发生了根本性的变化。这一变化的主要趋势就是中央宏观控制能力的逐渐衰减,地方势力的逐步兴起。八十年代以来,国家能力迅速下降,已经形成财力上的“弱中央、强地方”的格局(51)(1995年中央财政赤字为664.42亿元,地方财政结余为42.98亿元)。在这一过程中,各自为政、实行地方利益取向政策的“诸侯经济”已成气候,在国家机器内部已经形成更具自我意识、自我利益、自治权力的某些地方政府(主要是省级政府),成为中央政府和国家权威的最大挑战者。(52)由于地方权力日益壮大,中央已经不能有效地通过等级结构来号令地方(在赵紫阳主政时期,就有“政令不出中南海”之说),于是在中央和地方之间就形成了独具特色的普遍的谈判行为。就是说,中央和地方之间的新的行为互动模式主要体现为两者间的谈判。谈判的本质,表明中央和地方之间形成了相当程度的权力平衡和制约。而这种中央和地方之间的权力平衡和制约其实就是联邦制的本质。只是,在目前中国,这种联邦制是行为性的,而不是制度化的。还有人说,中国已经出现了事实上的“半联邦制”或“准联邦制”(郑永年,

1994)。这种“联邦制”不是用宪法规定下来的，不是直接表现在国家的规范政治结构之中，而是在实际的权利运作中达成的，是通过中央和地方之间在多种多样的相互谈判的行为中表现出来的。所以，又被称之为“行为性联邦”（郑永年、吴国光，1995）。随着1997年和1999年的相继到来，香港、澳门的主权回归中国，《香港特别行政区基本法》和《澳门特别行政区基本法》相继生效，中国国家结构将发生制度性变化。届时，香港特别行政区和澳门特别行政区将实行高度自治，享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权以及人事权；享有很大的外事权，可以以“中国香港”、“中国澳门”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织建立和发展经济、文化合作关系，并签订有关的双边或多边协定；保持财政独立，财政收入全部用于自身需要，不上缴中央人民政府；特别行政区政府享有货币发行权，自行发行货币，自行制定货币金融政策；实行独立的税收制度，自行立法规定税种、税率、税收宽免和其他税务事项；实行自由贸易政策，保障货物、无形财产和资本的自由流动。总之，香港特别行政区和澳门特别行政区享有的权力在许多方面大大超过了联邦制下成员国的权力。此时的中国将成为带有某些联邦制特征的国家，或可称为“实在性联邦”。

中国国家结构如从单一制改为联邦制，则大陆与台湾的和平统一问题就有了一个谈判的基础。这样既维护了一个中国的原则，避免海峡两岸兵戎相见、骨肉相残；又可满足台湾人民自治自强、安居乐业的愿望；还有助于“大中华经济圈”的形成和中华民族的长远发展；亦有利于维护亚太地区和全世界的和平与稳定，有利于增进全人类的利益这一终极价值。可谓“善莫大焉”。台湾高层领导人连战曾表示过：“中国将来统一有很多可能，联邦或邦联应该是可以考虑的途径。”（53）可见，以联邦制实现国家统一，是台湾统治者可以接受的方式。中国如改行联邦制，则长期困扰中央政府的西藏问题也可望迎刃而解。达赖喇嘛曾多次提出过用联邦制解决中国和西藏关系的建议。他在接受访问时说：他的政治目标是建立西藏“自治政府”，并与中共结合成“联邦”。这一联邦方案的主要内容包括：（1）自治政府将外交及防卫事务委由中共负责；（2）确立民主原则；（3）西藏境内所有藏人居住区皆在“自治政府”管辖范围内。因此，实行联邦制应是解决西藏问题的可行方案。（53）中国实行联邦制，联邦与成员邦之间的权限划分得到宪法和法制的保障，这样联邦与成员邦各司其职，各行其权，传统意义上的中央与地方的矛盾也就不复存在了。香港和澳门改为联邦中国的成员邦，将变得更加名符其实。宪法与法律体系的矛盾状况也得以消除，从而维护了法制的至上性与尊严。中国实行联邦制，还为地区差异问题和少数民族问题的逐步缓解提供了带有根本性的制度架构。同时，实行联邦制还有助于实现民主宪政和有限政府，有助于健全权力制约机制，有助于使政府面向民众、为民众服务、接受民众监督。当然，中国国家结构改为联邦制，也会产生新的问题和矛盾，如：怎样合理地划分联邦与成员邦的权限？联邦与成员邦的国家机构如何设置？联邦的法律体系如何建构？怎样建立有效行政？联邦和成员邦的安全如何保障？联邦的统一市场如何扩展与完善，怎样克服区域分割与诸侯经济？怎样争取有利于中国现代化的和平的国际环境？怎样改革和重新确定联邦与成员邦的行政组织与行政区划？怎样克服联邦内部的离散性与分离化倾向？怎样缩小成员邦之间的地区差距？等等。对于这些问题，我们将在本章的第三节分别予以论述。

第三节 中国建构联邦制的建设性思考

通过前两节的分析，我们认为，从单一制逐步转变为联邦制应该是中国国家结构改革的主要思路。但是，由于中国历史上从来没有实行过联邦制，没有任何可资借鉴的切身经验或教训，因此，只有参考外国(特别是一些实行联邦制的大国)在这一方面的实践及理论，并结合中国自身的实际，进行建设性与创造性地研究，才能为未来的联邦中国勾画出一个总体框架，提出一些原则性的构想。下面，我们拟从联邦中国的立宪原则、权力划分、国家机构、法律体系、财政制度、安全体系、国际关系与外交、统一市场、成员邦的设立与行政区划等九个方面展开论述：

一、联邦的立宪原则

创建联邦中国的第一要务是制定联邦宪法。而制定联邦宪法的首要任务是确定立宪原则。因为它直接关系到未来的中国选择什么样的治国理念和政治制度，直接关系到十几亿中国人的福祉和全球的和平与进步。为此，必须以极其负责的态度对待这一选择。我们郑重地提出，制定联邦中国宪法应遵循下列诸原则：

1、主权在民

主权一词，源于拉丁语，主要指国家的最高权力。法国早期思想家博丹首创近代主权概念，他在《国家论》六卷中提出“主权是公民和臣民之上的最高权力，是不受法律限制的”，认为这种权力是国家必备的要素，具有永恒性、无限性与不可转让性的特征。君主制的捍卫者主张“主权在君”。神权主义者主张“主权在神”。现代一党制的威权主义者奉行“主权在党”。自由主义者则坚守“主权在民”，认为国家是由人民根据自由意志缔结契约的产物，所以国家的最高权力属于人民；不管是君主还是政府，都是由人民授予的权力，如果不按照人民的授权办事，则人民有权将其推翻。(54)这种观点在著名的美国《独立宣言》中体现得最为鲜明：“人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利”，“为了保障这种权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意”，当一个政府“企图把人民压抑在绝对专制主义的淫威之下时，人民就有这种权利，人民就有这种义务，来推翻这样的政府，而为他们未来的安全设立新的保障。”稍后的法国《人权宣言》更加明确地宣布：“整个主权的本原主要寄托于国民。任何国体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力”。中国近现代最伟大的政治家孙中山创立的三民主义学说，其中之一就是“民权主义”。主权在民原则在制度上的体现就是民主政治。坚守主权在民原则就是坚持民主政治，反对任何形式的、违反人民意愿的专制主义。

2、治权分立

亦称为分权制衡、权力制衡、三权分立。此一原则为古希腊的大思想家亚里士多德首创。他在《政治学》一书中论述道：“一切政体都有三个要素，作为构成的基础，一个优良的立法家在创制时必须考虑到每一要素，怎样才能适合于其所构成的政体。倘使三个要素(部分)都有良好的组织，整个政体也将是一个健全的机构。各要素的组织如不相同，则由以合成的政体也不相同。三者之一

为有关城邦一般公务的议事机能(部分);其二为行政机能部分—行政机能有哪些职司,所主管的是哪些事,以及他们怎样选任,这些问题都须一一论及;其三为审判(司法)机能”。(55)后来,英法的著名思想家洛克和孟德斯鸠继承和发展了这一思想。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。说也奇怪,就是品德本身也是需要界限的!”“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”(56)治权分立原则主张把国家统治权力划分为立法、司法、行政三权,并由相应的三个不同的国家机关分别行使,它们之间的关系各自独立而又相互制约,以达到平衡与协调。《联邦党人文集》中有一段话说得很精辟:“在一个单一的共和国里,人民交出的一切权力是交给一个政府执行的,而且把政府划分为不同的部门以防篡夺。在美国的复合共和国里,人民交出的权力首先分给两种不同的政府,然后把各政府分得的那部分权力再分给几个分立的部分。因此,人民的权力就有了双重保障。两种政府将互相控制,同时各政府又自己控制自己”。(57)要言之,主权不可分割,治权必须分立,权力必须制衡。

3、法治主义

“法治”是“人治”的对称。前者的概念是“以法治国”和“依法办事”,后者则是“以人治国”,“权大于法”。《论法的精神》指出:“我们可以有一种政制,不强迫任何人去作法律所不强制他做的事,也不禁止任何人去作法律所许可的事”。(58)法国的《人权宣言》主张:“法律仅有权禁止有害于社会的行为。凡未经法律禁止的行为即不受到妨碍,而且任何人都不得被迫从事法律所未规定的行为。”“法律对于所有的人,无论是施行保护或处罚都是一样的。在法律面前,所有的公民都是平等的”。中国古代法家代表人物韩非子说过:“国无常弱,无常强。奉法者强,则国强。奉法者弱,则国弱。”(59)当然,他所说的“法”和现代社会的“法”不是一个概念。我们所倡导的法治主义的主要含义是:(1)宪法和法律具有最高权威,即宪法法律至上;(2)以法律制约政府权力,以克服滥用权力的行为;(3)政府必须依照宪法和法律进行统治,而不得享有超越法律之上的特权;(4)法律面前人人平等;(5)政府必须尊重和个人的自由和权利;(6)司法是权威、公正和独立的。中国应该从传统的“以人治国”、“以权治国”转变为“以法治国”,从权力支配法律转变为法律支配权力。

4、有限政府

我们主张联邦中国实行宪政,而宪政的精义就是有限政府。宪政关涉到两种关系:其一是政府与公民之间的关系,亦即权力与自由(权利)的关系;其二是政府各部门之间的关系,或者说政府各不同类型的权力及其运用。前一种关系是一对主要矛盾,对它的不同理解构成不同的国家观与宪法观的基础。后一对矛盾是加强对前种关系的有效控制的手段。两对矛盾的对抗与平衡是宪政的不朽主题。宪政主义意味着在政府公民的关系中对政府进行法律限制,在被统治者的权利与自由和政府的有效运作中间谋求微妙的平衡。(60)政府的权力过大,且缺乏法律限制,就必然会侵犯公民的权利和自由,因此,必须借助于法律和法制给政府的权力划定一条合理的边界。宪法要成文的必要性就是旨在建立有限的、负责的政府,防止专横的、威权的统治,有效地保障公民的权利和自由。“自由主义认为,国家机器的任务只有一个,这就是保护人身安全和健康;保护人身自

由和私有财产；抵御任何暴力侵犯和侵略。一切超出这一职能范围的政府行为都是罪恶。一个不履行自己的职责，而去侵犯生命、健康，侵犯自由和私有财产政府，必然是一个很坏的政府。”(61)

5、国家中立

“国家中立”原则包括两个方面的意义：其一，在多元利益冲突和党派竞争之中，国家应严格恪守中立原则，不偏不倚，不充当任何党派或利益集团的帮手；其二，不介入私人生活领域，不与民争利。国家是由全体国民组成的共同体，它依靠全体国民的纳税和共同维护而存在，它理应为全体国民提供稳定的生活环境和可靠的安全保障，而不应有超越国民利益的特殊利益和特权。国家中立原则要求政府中立、公务员中立、武装力量中立以及司法公正。

6、和平施政

“和平施政”原则有对内、对外两个方面的含义：对内，主张用和平、和解的方式管理公共事务，反对暴政。“用和平的方式参与公共事务是人类活动的最高形式，这便是‘共和’。只有公众可以和平地共同管理公共事务时才有共和，以暴力的方式、以鼓励人与人斗的方式处理公共事务都不叫共和而叫‘共斗’”。(62)只有在法制和秩序受到暴力侵害时才能行使国家的强制力。对外，主张用和平、和缓的方式解决国际争端，反对战争。在日趋一体化、相互依存度愈来愈高的国际社会，国家间只有和平共处、互利合作，才能共同发展与进步。而战争只能带给人类深重的、无法挽回的灾难。联邦中国的综合国力不管发展到多么强大的程度，都决不能走对外扩张、发动战争、干涉别国内政、以武力解决国家间争端的道路，国防建设必须始终坚持防御性的战略方针。

二、联邦与成员邦的权力划分

由于联邦制国家具有二元主权和双重政府的特征，因此在联邦宪法中必须对联邦与成员邦的权力分配作出明确而适当的划分。“更准确地说，要建立联邦制政府，其宪法，无论是成文，不成文或半成文，必须具有最高的权威。我的意思是说，建立中央政府和地方政府，并分配它们之间的权力的协定条款，必须能对它们均有约束力。从联邦政府自身的定义来说，此乃逻辑之必然。如果要使中央和地方政府彼此的关系和谐一致，任何一方都不得逾越协定中关于它应享有的权力和地位的条款。”(63)世界上各联邦制国家关于联邦和成员邦权力的划分，一般都由宪法规定。

其方法主要有下列三种：第一，联邦的权力在宪法中列举，成员邦的权力概括保留。联邦制国家多采用这种方法。如美国，它的宪法有如下规定：(1)宪法所授予的各项立法权均属于国会；(2)宪法明确列举国会拥有十七项职权，并且规定它可以制定为执行这些职权所必需的和适当的法律。同时，还规定：“宪法所未授予合众国政府，也未禁止各州行使的权力，均由各州或各州人民保留之。”瑞士联邦、奥地利联邦、德意志联邦等国家也采用这一方法。如德国基本法规定：在本基本法未授予联邦以立法权的范围内，各州拥有立法的权力；联邦和各州之间权力的划分按有关专有立法和并行立法的规定进行；在联邦专有立法范围内，各州只有在某项联邦法律明确授予权力的情况下方具有立法权；在并行立法范围内，只有联邦未使用立法的权力，各州才拥有立法权。第二，联邦和成员邦的权力由宪法同时列举。在实践中，联邦权力列举成员邦权力保留的方法常常引起联邦与成员邦之间的权力冲突，因而产生了同时列举的方法。如委内瑞拉共和国宪法第17条和第136条分别规定了属于州的权限之内的事项和列入联邦职权之内的事项。这个宪法还规定了各州不可以做的事项，也规定了经各议院议

员三分之二的多数通过，国会可把国家职权的特定事项给予州或自治区。第三，双方列举，未能列举的权力由联邦保留。加拿大采用的是这种方法。加拿大1867年宪法的制定者为了提高联邦权威，企图利用未列举的权力由联邦行使的规定，改变联邦权力由各省转让的印象，以补救美国宪法所产生的缺陷。但是，这样做的结果，仍然未能避免因列举权力的解释不同而产生联邦与各省的权限之争。上述三种方法各有利弊，均可供我们在研究和制订联邦中国宪法时参考。结合中国的实际，我们认为在划分联邦中国与各成员邦的权力时，应遵循刚柔相济的原则，兼顾现实的权力平锋与长远发展，进行必要的创制。具体地说，就是参照第一种方法，在联邦宪法中对联邦的权力予以明文列举，同时对联邦不得行使的权力也予以明文规定；余下的权力均由各成员邦所享有。因为在单一制和中央集权制的中国，中央政府的权力一向广大无边、且缺少限制。所以，在实行联邦制以后，很有必要以宪法的权威性对联邦政府的权力给予明确的(刚性的)约定。这样做的好处是：一方面使得联邦政府行使权力有法可依；另一方面又给联邦政府行使权力划定了一个适当的边界，使其不得逾越这一边界侵犯成员邦的权力。同时，由于中国的幅员太大，各地区之间差异也很大，这样给各成员邦从本地实际出发制订法律一政策留出了充分空间。考虑到宪法应具有相当的稳定性，而社会现实每每在发生变化，因此，在联邦宪法中可参照美国宪法第八条第十八款的内容赋予联邦议会(经过严格程序)制订相应的法律的权力或者通过宪法修正案，使联邦宪法保持必要的柔性。当然，联邦与成员邦的权力划分，主要是由历史上形成的政治关系以及双方各自的实力地位决定的，涉及到各个方面的利益关系，必须审慎地加以对待，妥善地进行处理。

三、联邦的国家机构

联邦的国家机构主要包括立法机关、行政机关、司法机关、违宪审查机关和军事机关。以下分别简述之：

1、立法机关

联邦的立法机关指的是联邦议会和成员邦的各级议会。它是有权制定、修改或废止法律的机关。各国议会的组织机构很多，其中最为重要的是选择一院制还是两院制。一院制是指议会由一个议院行使其全部职权，而两院制则指议会分设两院共同行使其职权。主张一院制的人认为，立法机关实行两院制可能导致分裂国家主权；易使议会内部发生矛盾，导致议会失去牵制行政机关的能力，甚至被行政机关所操纵；而实行一院制工作效率高，容易通过国家所需要的各种法律，同时可以加强议员的责任感，避免互相推诿，可以简化机构，避免浪费人力和财力。主张两院制的人认为，立法机关由两部分组成，可以通过相互的反对权彼此箝制；两院制可以缓和议会和行政机关之间的矛盾冲突，当议会中的一院与行政机关不能协调时，另一院可以从中斡旋，不至使双方陷入僵局或卷入激烈斗争；单独一个议院不足以负担起现代化国家的繁重的立法任务，需要另设一个议院分担其工作；社会发展和职业团体兴盛的结果，在实行地域代表制的同时，还必须采用职业代表制，因而有必要分设两院。总之，一院制和两院制各有利弊，很难纯粹从理论上作出评断，应从实际出发进行选择和设计。从当今世界各个国家的情况来看，较小的国家或实行集权制的国家大多采取一院制；而较大的国家和实行联邦制的国家，大多采取两院制。中国建立联邦制后，联邦的立法机关应实行两院制，其中的一院可称为国民议会，按一定的人口比例分配给各成员邦由公民投票直接选举产生；另一院可称为联邦院，各成员邦名额相等，亦由公民投票直接选举产生。国民议会的议员人数以500—600人为宜，联邦

院的议员人数在 100 人左右为宜。各成员邦以及市、县、城镇的议会采取哪种制度由各成员邦的宪法规定。

2、行政机关

联邦的行政机关指的是联邦政府和成员邦的各级政府。它担负着国家的整体和各个部分的管理职能。现代国家的政府体制主要有总统制和内阁制(此外还有法国的总统议会制或称“半总统制”和瑞士的委员会制以及所谓的议行合一制,因采用的国家很少,本文存而不论)。总统制的重要标志是国家设有总统,总统由选民选举产生,有一定任期;总统是国家元首和政府首脑,政府中的部长、阁员是总统的下属,均由总统按法定程序任免,都要向总统负责;总统有制约国会的权力,他对国会通过的法案有签署批准权,也有法定的否决权;总统也有制约司法机关的权力,并拥有特赦权。内阁制又称“责任内阁制”,其主要特点是:内阁由议会中占多数席位的一个政党或几个政党联合组成,经议会通过后,由国家元首任命,内阁首相或总理通常是多数党的领袖;内阁对议会负责,受议会监督;当议会通过对内阁的不信任案时,内阁必须总辞职,或提请国家元首下令解散议会,重新选举,由新议会决定内阁的去留。总统制和内阁制也是各有利弊。在总统制下,总统的权力往往很大,这固然有利于有效行政,有利于克服扯皮拖延和权力斗争,有利于迅速决策与对付危机;但同时,过于依赖总统个人的权威、知识、智慧乃至身体状况,不利于对行政权力的监督与制约,不利于集思广益、发挥内阁成员的智慧,且在一定条件下有可能导致个人专制倾向。内阁制则有利于克服总统制的弊端,但又容易受到议会内部党派斗争的干扰,容易产生权力斗争和互相掣肘,使决策的过程变得过于迟缓;特别当议会通过对内阁的不信任案时,往往诱发深刻的政治危机,并对国内的社会生活产生很大影响。近年来,似乎有更多的人倾向于内阁制。从民主宪政体制设计的角度而论,也以责任内阁制为宜。至于联邦中国采取总统制还是内阁制,还是总统内阁结合制(谭健,1995),我们认为还是留待联邦正式建立之时,再由立宪会议或公民投票决定。在每个成员邦内,则不仅有联邦政府,还有本邦的各级政府,这两套政府不相统属,各自按联邦宪法和成员邦宪法的规定分别行使权力,均须依法行政。

3、司法机关

联邦的司法机关主要是指联邦法院、联邦检察院以及联邦内部的各级法院、检察院。根据严家其的构想,在联邦中国,将形成四个法域,即大陆、香港、澳门和台湾。在不同法域内有不同的司法体系,大陆、香港、澳门、台湾各有终审权。在大陆地区,将有两套不同的法院系统,一套是联邦法院,另一套是成员邦法院,后者又为初级法院、中级法院、高级法院。联邦法院系统,分为最高法院、上诉法院、地方法院。此外,还可设立各种专门法院。同样,在大陆地区,设立两套检察院系统。在联邦设置最高检察院,在大陆各成员邦,设置相应的地方检察院和大区检察院。在各成员邦,和初级、中级、高级法院相应,也设置相应的检察院和各种专门检察院。法院是国家的审判机关,独立行使审判权,主要任务是审判刑事案件、民事案件以及各种违法案件。检察院是法律的监督机关,独立行使检察权,监督各级国家机关、公务员和公民是否遵守宪法和法律,并专门行使公诉权。

4、违宪审查机关

违宪审查机关是指对法律的合宪性进行审查和作出裁定的机关。在有些国家,它属于司法机关的一部分;在另一些国家,它不是司法机关,而是宪法规定的专门机关或从属于立法机关。违宪审查机关主要有四种类型:一是美国式的,

由联邦最高法院负责对法律的合宪性的审查；二是德国式的，由联邦宪法法院主管对法律的合宪性的审查；三是法国式的，由宪法委员会主管对法律的合宪性的审查；四是中国式的，由立法机关(全国人大及其常委会)负责对法律的合宪性的审查。在实践中，由专门的宪法法院行使违宪审查权的模式显示出较大的优越性，它具有机构独立化、人员专业化、程序司法化、办事高效化等特点，因而为越来越多的国家所采用。因此，我们也主张，未来的联邦中国设立专门的宪法法院，专司审查联邦和各成员邦颁布的法律是否符合联邦宪法之职权，以捍卫宪法的最高权威。

5、军事机关

联邦的军事机关是指负责联邦国防建设的机关。军事机关的设置取决于军队领导体制的性质。现代军队领导体制主要有两种类型：一种是国家的军队(简称“国军”)体制；一种是党领导军队(简称“党军”)的体制。联邦中国的军队体制应坚决废弃“党军”型，建立职业化、国家化、非政治化的“国军”体制。最高军事领导权应集中在按照法律程序产生的国家元首或政府首脑手中。联邦中国的最高军事机关为国防部。国防部在平时列入政府的编制序列，以便于统一筹划国防和军队建设问题。在战时，国防部的执行职能分别由政府系统和统帅系统取代，由国家最高国防决策机构接领导政府系统和统帅系统。国防部由国防部办公厅、参谋长联席会议和陆、海、空三军军种部组成，由文职官员的国防部长主管。

四、联邦的法律体系

联邦的法律体系是指联邦全部法律规范分类组合为法律部门而形成的有机联系的系统。一个完整的法律体系一般应包括宪法、民法、刑法、行政法、经济法、诉讼法等法律部门。一国建立何种法律体系，很大程度上决定于它所实行的政治制度，采取的国家结构和法律本身发展的特点。

中国在实行联邦制以后，要建立一套完整的法律体系来适应联邦制国家运作的需要。这套法律体系的建立应充分体现联邦制国家的特点，有利于联邦与成员邦的分权，同时又要适应现代社会发展的需要，体现民主、宪政的要求，因此在结合中国实际情况的基础上，可以设想联邦中国的法律体系是这样的：处于联邦中国法律体系最上端的应该是一部完善的成文宪法，它是至高无上的、是全国的最高法律，不论立法者还是执法者，都必须遵照宪法行事，且一切法律、法令从形式到内容不得与之相抵触，这即是宪法至上原则。现今世界几乎所有国家都有宪法，但宪法真正具有至高无上权威的国家并不多见，宪法不具最高权威，往往就会徒具其表，造成有宪法而无宪政，有法律而无法治的情况。世界上发展得比较健全的联邦制国家，都是奉行宪法至上原则的，并有许多措施捍卫宪法的崇高地位。因此，在联邦中国的法律体系中，首先应确立宪法至上的效力和地位。这不仅 是联邦制国家存在的需要，也是实行民主政治的要求。为确保宪法在中国至高无上的地位，必须建立一套行之有效的保障制度，西方国家的主要做法是进行违宪审查，即通过司法程序审查和裁决立法和行政是否违宪，一旦发现违宪，就宣告该项法律无效。司法机关主要是最高法院或宪法法院被认为是保障宪法的机关。在联邦 国家成立后，我们可以借鉴西方国家的这些宪政经验，建立联邦的宪法法院和违宪审查制度来保障宪法的遵守与实施。

联邦中国的法律体系除宪法之外，其它的组成部分主要包括民法、刑法、行政法、经济法、诉讼法等等。民法主要是保障人身权和财产权的法律；刑法，旨在惩罚犯罪，保障社会正常秩序；行政法是划分政府职权，规范政府行为的

法律；经济法是调整各种经济关系，规范经济行为的法律；诉讼法是规定办案程序的法律。此外，还有维护国家安全的国防法，调整人与自然关系的 环境保护法，规定劳资关系的劳动法，保护消费权益法等等，这些都是联邦国家法律体系的组成部分，而且随着现代科技的发展和经济文化交流的增多，还将出现不少的新的法律部门，它们也将加入到联邦中国法律体系之中，成为其中的一员。这些不同的法律部门，在联邦宪法的统领下，将成为一个有机联系的整体，完成联邦法律体系的构成任务。按照联邦宪法规定的权力划分，联邦中央和各成员邦在各自权限范围内分别享有制定法律、法令的权力。因此，联邦中国的法律体系在结构上将与其它联邦制国家一样，呈现出二元制的特点，即全国有两套法律体系，联邦中央一套，各成员邦一套，两者的连系点在于联邦宪法，是宪法规范下的各司其职、各行其权。联邦中央的法律包括联邦宪法和根据宪法赋予联邦权力制定的处理全联邦事务的各种法律，它的效力覆盖全联邦和各成员邦，各成员邦依照联邦宪法的授权，有权制定本成员邦的宪法和处理本邦内部各方面事务的法律，成员邦法律的效力仅覆盖本成员邦的疆土范围，在调整某些社会关系上，联邦法律与成员邦法律会有交叉的地方，但两者之间不能互相取代，并且必须严格按照划分的权限进行。联邦中国的法律体系除在纵向结构上呈现二元制的特点，在成员邦，主要指中国大陆一些成员邦的内部法律体系上还会出现多层次多种类的特点，这主要是由于中国幅员广大的缘故。在实行联邦制以后，大多数成员邦管辖的地方依然会很大，为了解决地方之间发展不平衡的问题，调动地方政府的积极性，赋予地方政府一定自治权抑或地方立法权将是必要的。另外，由于中国具有多民族的特征，在汉族以外的各少数民族聚集的地方仍会实行民族区域自治制度，允许他们根据本民族的需要制定适合本民族发展的法规。这些地方自治和民族区域自治的权限无疑会大大高于单一制时期的法律规定。因此，除联邦法律和成员邦法律之外，中国还将有各种各样的地方法律和自治法律的存在，他们虽然不能改变二元制的结构，不成为与上述两部分法律相抗衡的独立的部分，但也将是联邦中国法律体系的组成部分之一。这样，联邦中国法律体系的结构总的来说是二元制的，但因在成员邦法律之下又出现了诸多的地方法律和自治法律，则表现了与其它联邦国家法律体系多少有所不同的特征。另外，由于中国大陆、台湾、香港和澳门的法律制度发展具有各自不同的轨迹和特色，在联邦中国区域里，根据以往历史传统和有关国际条约，他们将继续保留自己的法律制度，这就使得联邦中国的法律体系呈现出多法域的特色。西藏、新疆等地在联邦制度下，将会作为成员邦加入，他们在建立本邦的法律制度时会溶入其浓厚的宗教色彩，也会形成较为独特的法律文化。这样，届时联邦中国的法律体系多法域、多元化的特色将会尤为显著。

因为以上原因，联邦中国建立后，建立的法律体系将与其它联邦制国家的法律体系有诸多不同点，呈现出多元化、多层次、多法域的特点。正是这样，才使得具有不同政治、经济制度，不同宗教、文化，不同历史传统的中国各部分能够集合在联邦的旗帜下。

五、联邦的财政制度

财政是政府工作的首要条件。设若没有一定的财政支持，则联邦政府和成员邦政府就无法有效地开展任何工作。在联邦制国家中，财政问题有其一定的特殊性，即：“联邦的原则要求一国的中央政府与地方政府在各自领域内相互独立，彼此不是从属，而是协调关系。既然如此，假如该原则不仅作为一个严格的法律问题加以运用，而且付诸实行，则中央政府及地方政府均必须拥有足以履

行其各自职责的、自行掌握的财政资源。每一方必须在财政上与另一方相协调。”(64)联邦和成员邦的财政收入主要来自税收,而联邦制国家通行的税收制度是联邦与成员邦的“分税制”,即由宪法和专门的税法规定财政权和税收权的分配,分别建立联邦和成员邦两套税收体系,以确保联邦和成员邦的财税收入。如联邦德国《基本法》第106条和107条规定,属于联邦的税收有:专卖收入、关税、除啤酒税以外的消费税、公路运输税、资本交易税、票据税、限一次的财产课税以及为调查负担所征收的调节税、所得税附加税以及法人税附加税等;属于州的税收有:财产税、继承税、汽车税、交易税、啤酒税、赌场税等。所得税、法人税、销货税原则上是联邦和州的共同收入,联邦和州各得收入的一半,此比例根据联邦法可以变更,但需征得联邦参议院的同意。印度联邦宪法在“第十二篇财政、财产、契约及诉讼”中也用很大的篇幅明文划定了“联邦与各邦税收收入之分配”办法。其中规定:“联邦职权表中所列的印花税、医药及化妆品的消费税,应由印度政府课征,但是:(一)在中央直辖区内课征的上述税收,由印度联邦政府征收。(二)在其他情况下分别由各邦征收。”“各邦在各财政年度内实收的上述税款,不纳入印度统一基金,而归该邦所有”。“农业收入外的各种收入所得税,由印度政府课征,并依照第二款规定办法由联邦与各邦分配”。(65)中国的中央政府为了解决政府财政收入和中央财政收入占GDP(国内生产总值)“两个比重”不断下降的难题,从1994年起开始全面推行中央—地方分税制。按照这一新税制,中国的税收系统“一分为二”,由过去的一家统一的税务系统变为两套税务系统:国家税务系统和地方税务系统,并分别设立了国家税务局和地方税务局。将原来征收的税种分为三类:中央固定收入(简称“国税”)、地方固定收入(简称“地税”)、中央与地方共享收入。中央固定收入包括关税、海关代征消费税和增值税、消费税、中央企业所得税、地方银行和外资银行及非银行金融企业所得税、铁道、银行总行、保险总公司等集中交纳的收入(包括营业税、所得税、利润和城市维护建设税)、中央企业上交利润、教育附加费;地方固定收入包括营业税(不含铁道、银行总行、保险总公司集中交纳的营业税)、地方企业所得税、个人所得税、固定资产投资方向调节税、城镇土地使用税、城市维护建设税、房产税、车船使用税、印花税、屠宰税、农业特别税、农牧业税、耕地占用税、契税、遗产和赠予税、土地增值税、国有土地有偿使用收入;中央与地方共享收入包括增值税(中央75%,地方25%)、资源税(海洋石油资源税100%归中央,其余资源税100%归地方)、证券交易(印花)税(中央50%,地方50%)。[参见附表二]这种“分税制”实际上已与联邦制国家的分税制相类似,无论其实行的成效如何,都会为未来的联邦中国的财政制度积累有参考价值的经验与教训。

联邦中国的财政除了税收之外,还有一些重要的事项,如:(1)制定财政预算、决算;(2)发行公债;(3)提取公有财产收入、国营企业收入和行政收入;(4)提供资助(财政转移支付);(5)提供贷款;(6)实施社会保障制度等。其中编制财政预算是宏观经济调控的主要杠杆之一,是现代国家有计划地筹措和使用资金的重要形式,是合理地调控资源配置的重要方法,也是协调联邦各级政府之间利益关系的主要手段。因此,联邦政府一经建立,应尽快将财政预算纳入法制化、规范化的轨道。发行公债就是政府举借债务,即政府以债务人的身份,按照有借有还并支付利息的一般信用原则,向国内外居民、经济组织、社会团体和政府机构组织的财政收入,它是财政政策的主要支柱之一。提取各种非税收入(公产收入、公业收入、行政收入)也是国家财政收入的重要来源,同样需要加强管理,

严格规章，开源节流。提供资助主要是指联邦政府给予各成员邦政府及地方政府的义务性资助和财政帮助(包括财政补贴、财政返还、财政转移支付和无偿投资等)，它构成联邦财政体制中财政安排的一部分，有助于密切联邦和成员邦之间的经济、政治关系，因此，对之也必须审慎处理。提供贷款主要指政府为了支持公共工程、国营企业事业、符合产业政策的基础产业和新兴产业的发展而发放的低息优惠贷款，它或者由财政直接划拨，或者通过政策性银行投放；随着政府无偿投资的减少，提供低息贷款成为政府投资行为的主导方式。实施社会保障制度是指国家为达到确保社会成员基本生活水平的目的，依靠社会的力量，通过参与社会产品的分配和再分配而形成的一种分配关系；所谓的社会保障制度则是在这种分配关系的基础上建立的一系列法令、计划、制度、规章和措施的统称。(66)在现代国家，实施社会保障制度是政府的一项基本职能；而在社会保障资金中，政府财政出资占有相当的比重。

六、联邦的安全体系

联邦的安全直接关系联邦的安危与存亡，因此是联邦制国家至关重要的事项。联邦必须有能力保障自身的安全和各成员邦的安全，这就必须建立联邦的安全体系。所谓安全，从广义上说，是指和平与安定的生活环境，它同战争、动乱、贫困相对应，同和平与发展相联系，表现为有秩序的稳定的和平环境。安全，主要区分为军事安全、政治安全和经济安全、环境安全。军事安全，来源于战争和战争威胁，包括核威胁和军备竞赛的威胁；政治安全，即主权安全，涉及主权的独立和完整，同干涉内政的强权政治相对；经济安全，关系到国家的生存与发展，国民生活的改善与提高，其威胁主要来自内乱与失序以及外来干扰与损害；环境安全，对其危害最大的是环境的污染和生态平衡的破坏，属于国际社会的共同问题，关系人类的共同利益。在国际政治中，安全，主要指的是国家安全和国际安全。国家安全，既无内忧外患的环境，它包括内部安全和外部安全。内部安全，即国家统一、社会稳定和国民安居乐业；外部安全，包括对付外来侵略和干涉内政的行为，维护国防，谋求国际和平环境。一国的安全必须同国际安全相联，离开了国际安全，是难以维护国家安全的。任何国家要确保自身安全，均应同时谋求国际安全，致力于维护国际安全环境。(67)建立联邦中国的安全体系，最关键的三个环节是内政、国防和外交。从内政方面来说，联邦政府和各成员邦政府都应奉行民主宪政和法治，努力实现政治清明和社会公正；切实保障人权和私有财产权，扶持民营经济，培育民间社会和社会中间组织，将广大民众由无产者转化为有产者；大力发展国民经济，提升整体经济水平和综合国力，同时逐步健全和完善社会保障体系；推行现代文官制度，严格吏治，依法严惩官员腐败行为；大力发展农业和农村经济，努力提高农村人口的生活水平和生活质量；逐步缩小城乡差距，实现城乡一体化；大力发展科技与教育事业，提高国民的文化素质与道德水准；制订相应的社会政策，控制人口过快增长；着力解决就业问题和流民问题；提倡多元文化，保护宗教信仰自由，复兴儒学，保护佛教、基督教、伊斯兰教以及其它合法教义的传播；切实保障各少数民族的合法权益，大力发展少数民族地区的社会经济，妥善处理民族矛盾，坚决维护民族团结；提高政治整合能力，保持政权开放度，吸纳各界精英参政，防止政治行为极端化；加大财政投入，防治环境污染，保护生态平衡；依法严厉整肃各种违法犯罪行为，使社会治安达到先进水准；制止经济生活中的垄断、不正当竞争、

地区封锁以及诈欺行为，保持良好的市场经济秩序。从国防方面来说，首要的问题是，应在联邦宪法中确立联邦政府在国防问题上的特殊责任和特别权力。这是因为只有联合一致，权力统一，才能形成强有力的国防；只有把军事力量、物质力量集中到一起，才能形成经济规模，实现国防资源的优化配置。尤其是在发生战争的情况下，更必须将国防的统一指挥权交给联邦政府，以便于迅速有效地作出决策，保卫国家。其次，制订防御性的国防战略和政策，其基本目标是巩固国防，抵御外敌侵略，维护、捍卫国家领土、领空、领海主权和海洋权益，维护国家的统一和安全。这一防御性国防政策的基本特征是：不谋求世界或地区霸权，不向外国派驻军队（履行联合国维和行动除外），不在外国建立军事基地，不侵犯外国领土、领空、领海。再次，实现国家军制的现代化与军队的职业化。军队体制应与联邦的宪政制度保持一致；军队应以国家安全、国家利益为根本目标；军队应实行非政治化，一切政党组织均须退出军队；军队不得参与国内政治竞争；军队法治化，严格以法治军，走正规化建设的道路；军队职业化，按战斗力标准建设军队，大力提高军队的高科技素质和适应现代化战争要求的综合素质；建立精干高效的联邦最高军事决策机构；建立统一的国防部加强对军队的领导；加强集中统一指挥，提高诸军兵种联合作战的战斗力；实行“一长制”（军事首长负责制），提高部队凝聚力；实行全寿命、全系统的装备体制，推进武器装备的现代化，建立战略威慑力量；加强军事院校建设，全面提高军官素质；加强与外国军队、尤其是发达国家军队的交流，注意学习与吸收外国军队建设的先进经验；实行国民兵役制（公民招募制），保证兵源的基本素质。最后，改造国防工业体系，建立适合联邦中国国情的、能确保国家安全需要的防务工业。将有限的军费和科研力量重点使用在一些具有关键性的武器装备和军需供给领域，加强新型战略和战术武器装备研制和研制手段的更新改造，优先发展高技术条件下防卫作战所需要的有效武器装备。同时，把战场交通、通信网络建设与国家地方交通、通信建设结合起来；对战略物资储备实行储备物资器材和平时开发使用相结合，变消极储备为积极储备。这样有利于增强平战转换能力，实现国民经济和国防建设的一体化。（68）各成员邦为了维护自身的主权和内部安全，可以建立一定数量的地方军队和武装警察部队。这些部队的主要职能是依法维护社会治安和社会秩序，平息暴乱。关于联邦的外交，我们将在下一节“联邦的国际关系与外交”中予以论述。

七、联邦的国际关系与外交

国际关系，乃是指超越国家界限而发生的种种社会关系。（69）它是国家与国家、国际组织与国际组织、国家与国际组织之间的政治、经济、文化、军事关系的总和。由于世界范围内的现代化运动的迅速普及，全球一体化（其主要标志是联合国的作用日益强化和世界贸易组织的建立）趋势的日益扩展，国家间的经贸往来与交流急剧增长，各种文明和文化之间的冲撞与交融频繁发生，使得国与国之间的相互联系日益密切，国家与国际组织之间的关系日益重要。对于正处在现代化进程中的中国来说，构建一种良性互动的国际关系显得尤为重要。一方面中国具有丰富的人力资源、土地资源、自然资源、文化资源，另一方面中国又亟需资金、科技、管理和专业人才；中国特别需要长期和平与稳定的外部环境以便于专心致志地解决国内的社会经济问题；防治环境污染，保持生态平衡，对付跨国犯罪，消除战争威胁与核威胁等等重大问题更是需要国际间的通力合作。因此，联邦中国应通过积极、善意的外交政策与外交活动处理好自身所面对的国际关系。总的指导方针应该是全方位、多元化、分层次、有重点。全方位

外交的意义是不偏不倚，不废不弃，不倒向任何一方，超越意识形态的阻碍，主动与世界上所有遵守国际法准则的国家及地区、国家联盟、国际组织建立、发展务实性、建设性的关系；多元化外交是指联邦中国政府、成员邦政府、地方政府以及非政府组织均可依据宪法和法律的规定，开展外交活动，开拓发展空间，形成一种多元互动、互相补充的外交格局；分层次外交是指建立联邦政府与国际组织、联邦政府与世界各国、联邦政府与世界各地区、成员邦与有关国家和国际组织、地方政府与外国地方能级有序、交叉并进的外交布局；有重点外交是指联邦中国的外交须确立工作重心，(1) 积极参与联合国和世界贸易组织的各项活动，充分发挥联合国安理会常任理事国和世界贸易组织创始国的作用，为世界的和平、稳定、发展、进步作出应有的贡献；(2) 积极处理好与世界主要大国和大国集团的关系，即将与美国、欧盟、俄罗斯、日本的关系放在优先地位，加快中国的现代化进程；(3) 妥善处理好与周边国家尤其是“东盟”各国的关系，和平谈判解决历史遗留问题及领土争端，相互尊重，平等互利，大力促进与周边国家的睦邻友好关系，以为中国自身的发展创造良好的外部环境。联邦中国的外交政策应遵循下列原则：(1) 和平共处，反对战争，以和平政治手段解决国际间争端，禁止诉诸武力和以强凌弱；(2) 尊重世界各国的主权和领土完整，不干涉它国内政，不侵犯它国领土、领海、领空，永不谋求任何形式的世界霸权和地区霸权；(3) 严格信守《联合国宪章》和国际法准则，积极参与建立在平等、公正、合理基础上的国际政治经济新秩序，全力支持国际间的维和、禁核与裁军行动；(4) 在平等互利和遵守国际惯例、当代国际规范的基础上稳步发展与世界各国的经济贸易技术交流与合作，积极参与国际多边经济合作；(5) 逐步促进与扩大人文领域的国际交往，发展与各国及国际组织间的文化、艺术、教育、体育等方面的相互联系，增进立法机构、社会团体、青年之间的交流，增进中国与世界的相互了解；(6) 保护联邦中国的海外侨民和留学生的生命财产及其合法权益，鼓励联邦中国的侨民及留学生与祖国保持密切的联系；(7) 本着向前看和共同发展的精神妥善地解决同邻国之间的边界遗留问题。

一般联邦制国家的外交权大多集中于联邦的中央政府，各成员邦或者被禁止独立对外签订条约，或者只有在经过联邦政府(或议会)同意的情况下才能开展外交活动。如美国宪法第一条第十款就规定“无论何州，不得行使下列权力：缔结条约、协议同盟或联盟”；“未经国会的核准，无论何州，……不得与他州或外国缔结协约或盟约或交战”。(70) 德国宪法第三十二条规定：“(1) 联邦负责处理与外国的关系。(2) 在缔结对某一州的特殊情况有影响的条约以前，必须充分同该州进行充分协商。(3) 各州在其立法权限范围内，得经联邦政府同意，与外国缔结条约”。(71) 惠尔甚至认为：“建立联邦的一个理由通常就是由联邦来制订统一的对外政策”。(72) 而联邦中国的情况有所不同，其一，在联邦制建立之前，台湾、香港、澳门及西藏流亡政府均在不同程度上行使独立地同世界地区及有关国际组织保持和发展关系，签订和履行有关协议的外交权力；其二，联邦中国实行多元化外交，联邦政府、成员邦政府、地方政府均可依据宪法和法律开展外交活动。因此，联邦中国的外交权力不可能完全归属于中央政府。但是，为了保证联邦中国的外交政策协调一致，不至于互相冲突；为了保证联邦中国的安全与防务需要；有必要通过严格的立法程序将主要的(特别是体现国家主权的)外交权力集中在中央政府手中。同时，赋予成员邦政府必要的外交权，以使各成员邦历史上已经建立的外交关系不至中断，并有利于各成员邦自身的发展与对外交往。此外，还应通过立法或者议会授权的方式，赋予地方政府

一定的外事权，以促进地方的经济建设和对外开放。

八、联邦的统一市场

如何建构符合市场运行规则和国际通行规范的统一市场，将会成为摆在联邦中国初创时期的一个重大而迫切的课题。怎样改变单一制时期产生的诸侯经济、地区封锁的利益格局，建立孙中山先生早年构想的“人能尽其才，地能尽其利，物能尽其用，货能畅其流”的统一大市场，实乃“富强之大经，治国之大本也”。(73)联邦制的国家体制为二元制，因此其国家事务也成为二元制的；但是，市场却不应成为二元制的，不应被人为地一分为二或一分为多。这是因为市场的范围愈大，竞争愈充分，价值规律的作用愈得以充分发挥，各经济要素（人力、土地所有权和使用权、货物商品、资金、资本、技术、无形资产等）的流动愈是通畅，则愈有利于提高经济效益，愈有利于资源优化配置，愈有利于改善国民经济和国民生活。这是人们的常识就能够判断的。因此，在联邦中国建立之初，就应尽快以立法的形式规范市场主体的行为，调整市场主体关系，限制政府机构对市场的行政干预，保护统一市场的正常发育，建立和保障统一市场的法治秩序。联邦中国的统一市场主要包括下列内容：(1)商品市场。应建立货畅其流的商品流通体系，对绝大部分商品实行自由定价，自由贸易；对少数重要商品，实行指导贸易，稳定供求关系；对极少数稀缺商品，实行国家优先定货的形式，以保证国家建设和国防建设的需要。现货交易和期货交易并举。(2)资金市场。扩展票据承兑、抵押、贴现、银行同业拆借等业务，完善短期资金市场；逐步扩大股票和金融债券发行数量，适量发行国债，发展股票、债券的流通市场，进一步开拓资金长期市场；大力推行银行和金融机构的企业化、股份化、民营化，放开利率，强化资金市场的竞争机制和利率调节机制。(3)资本市场。推动企业资产经营的现代化，发展产权交易、企业并购、融资租赁、资产重组、投资基金、委托管理等国际通行的资本流动方式；发展资产评估业，尤其重视商誉、商标、专利、品牌等无形资产的增值。(4)人力资源市场。消除体制障碍和单位管制，实现人员自由流动，实行“国家宏观调控、城乡协调发展、企业自主用人、个人自主择业、市场调节供求、社会提供服务”的方针，提供公平的竞争就业机会，完善职业介绍、就业训练、失业保险管理，努力实现人尽其才的目标。(5)技术市场。实行供需双方的对等自由交易和技术商品市场上的供需结合，促进技术的商品化和科学技术向现实生产力的转化。(6)土地市场。制订相应的法律，让土地的所有权和使用权都能作为商品进入市场，建立和规范土地所有权和使用权有偿转让、土地公开拍卖、招标、协议、合作开发等为主要内容和形式的土地市场，实现地尽其利的目标。

建立和完善联邦中国的统一市场，应着重做好市场组织的培育和市场秩序的保障两个方面的事宜。市场组织主要指各种供需组织和相关的中介组织，包括综合商社、商品交易所等商品贸易机构，职业介绍所等劳务机构，银行及证券交易所、信托投资公司、投资基金等非银行金融机构，市场信息、市场调查、专业咨询、技术服务机构等；应参照市场经济发达国家的经验加快这方面的建设，以尽快形成市场经济的组织基础和社会基础。市场秩序的保障主要包括健全法制和加强监管。在与市场经济配套的法制建设方面，应尽早制订和颁布联邦中国的《公司法》、《国有企业法》、《独资企业法》、《合伙企业法》、《企业破产法》等，以规范企业行为，制订《经济合同法》、《涉外经济合同法》、《票据法》、《证券法》、《反垄断法》、《反不正当竞争法》、《消费者权益保护法》、《市场法》等，以保持市场有效竞争状态，防止市场的独占或分割；制

订《计划法》、《固定资产投资法》、《国有资产法》、《预算法》、《企业所得税法》、《流转税法》、《银行法》、《价格法》、《会计法》等，以有效地保障市场秩序；制订《社会保险法》、《社会福利法》、《社会救济法》、《劳动法》，规定必要的劳动保护条件，保护劳动者的合法权益。在加强经济监督方面，应大力加强经济司法部门和执法队伍的建设，健全税务、审计、海关、商检、工商行政管理、商标、专利管理等机构，依其工作性质，使之分别独立于行政机构之外，并选拔与配备素质精良的人员强化上述机构，以形成一支强有力的经济监督、经济司法队伍。与此同时，建立、健全国家和民间公证、律师、会计事务所、资产评估事务所等市场管理、协调及监督组织，以维护健康的市场秩序。(74) 联邦中国的统一市场应覆盖全联邦的所有地域，这样，即可形成一个联通大陆和台、港、澳的“大中华经济圈”。这一统一市场和经济圈的形成，将可大大提高中国国家的综合国力，增进中国国内市场与国际市场的融合，并进而加快中国的整体现代化进程。

九、成员邦的设立与行政区划

联邦中国是由若干个成员邦联合组成的，成员邦是构成联邦国家的基本单元。成员邦拥有部分的主权，享有联邦宪法赋予保留给它的权力和义务，有权制定本邦的宪法，设立本邦的议会、政府和司法机构，实行充分的自治。成员邦的设立应考虑下列原则：(1) 有利于各成员邦经济的自主发展，成员邦的划分不因政治和军事控制的原因而切断经济区的内在联系；(2) 有利于不同民族文化的发展；(3) 注意不同成员邦之间的经济发展水平，不致于使成员邦的划分造成相邻成员邦之间经济发展水平的过分悬殊；(4) 顾及历史沿革，不致因成员邦边界的改变形成新的社会问题。(75) 成员邦的设立主要有三种方法：一是以按“经济区为主”的原则划分成员邦；二是按民族和地理原则划分成员邦；三是基本上按现实状况和现行行政区划划分成员邦。按第一、二种方法划定成员邦都会大大改变现行的行政区划，容易产生边界纠纷和新的社会问题；且造成成员邦的规模过大，不利于分权自治。所以，我们主张按第三种方法，即基本上按现实状况和现行行政区划设立成员邦。就是将中国大陆目前的三个直辖市、二十二个省、五个自治区，分别改组成三十个成员邦，台湾、香港、澳门各作为一个成员邦，共计三十三个成员邦，组成联邦中国。考虑到台湾、香港、澳门和西藏的特殊情况，应该赋予它们更大的自治权；并尊重当地人民的意愿，让他们选择一种他们所乐意接受的参加联邦的方式（如设立“松散成员邦”）。在此基础上，待联邦制步入正轨，条件和时机成熟时，再逐步增加大陆地区成员邦的数目，直至使成员邦的总数达到五十个左右为宜。成员邦的边界划应由联邦议会以立法的形式确定。

行政区划是一个国家将其领土按一定的原则和程序分成若干不同层次的单元，并设置相应的地方国家机关分层管理，以实现国家的职能的法律制度。(76) 中国现行的行政区划是全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县；自治县分为乡、民族镇、直辖市和较大的市分为区、县；自治州分为县、自治县、市；自治区、自治州、自治县均为民族自治地方。联邦制国家的行政区划县有一些不同的特点：(1) 成员邦或称州共和国都是具有一定主权的国家单元；(2) 成员邦、州、共和国所享有的自治权力一般来讲要比单一制国家的省级建制要大得多；(3) 成员邦、州、共和国一般都有自己的宪法或基本法；(4) 地方的行政区划及地方政府的组织、职权一般都由成员邦宪法规定，故各成员邦的行政区划及地方管理制度均不尽相同。如美国，地方行政区划是由州

宪或州的法律规定的。因此，各州的行政区域很不一致。大体上讲，地方行政单位有市、县、乡、镇、区等。由于大量人口的农村流入城市，从而形成了规模巨大的大都会，并出现了不少环境中心都市的卫星城。此外各州还以有学区，学区是一种教育行政区域，特别区是为执行某种专门职能而设立的行政区域。联邦德国也是由各州组成。地方行政区划均由各州各自决定。各州的行政区划一般分为县、市和乡镇两级，在较大的州设区，作为州的派出机关。县、市是德国的重要地方单位，有的市与州同级，例如汉堡市和不来梅市。乡、镇是县以下的地方基层单位，这些单位的面积和人口不一，其中较大的镇则可以升格为州辖市。中国建立联邦制以后，各成员邦也可称为“州”。中国古代就称为“九州”，《尚书·禹贡篇》就有“禹作九州”（冀、兖、青、徐、扬、荆、豫、梁、雍）之说。(77) 汉代的地方行政划分为州、(郡)、县三级。三国、两晋、南北朝基本沿用汉制。隋代分为州(郡)县二级。唐代为道、州(府)、县三级。宋代分为路、州(府、军、监)、县三级。元代开始建省，分为省、路、州(府、军)、县四级。明代分为省、府(州)、县三级。清代分为省、道、府(州、厅)、四级。中华民国时期，初为省、道、县三级，后改为省、县、乡三级。(78) 因此，联邦中国的成员邦称为“州”，对国民来说，较具亲和力，容易被接受。同时，又与美国、德国等现代化国家称谓相同，便于借鉴它们的政制、法制与管理经验。当然，此“州”(联邦制的州)已非彼“州”(中国历史上的州)，名同而实异。联邦中国的地方行政区划应由各成员邦的宪法自行规定，大陆各成员邦的行政区划可分为市、县和镇、乡两级，人口众多的大城市规格可以比一般的市高一级；台湾、香港、澳门的行政区划仍可沿袭成规；西藏的行政区划亦可重新修定。行政区划的确立既然是由成员邦宪法所规定的，那么，它的变更就应有严格的程序。为了保障国家的统一和社会的安定，保持行政区域的稳定性，各成员邦宪法在規定行政区划的同时，还应规定变更行政区划的严格程序，如果变更行政区划，须以修改宪法的程序进行，即修改宪法有关行政区域划分的规定。

以上，我们分别论述了中国作为单一制国家的成因、现状、面临的问题与挑战，中国国家结构的改革思路及其评价，中国建构联邦制的诸方面问题，意在说明中国的国家结构从单一制走向联邦制乃是一种历史演变的自然趋势，是有实在根据的发展路向。当然，联邦制并非一种较完美的国家体制(实际上不存在完美的国家体制)，它和单一制一样有着自身的缺点和局限性，正如有的学者所指出的，联邦制也有一些缺点，如象各成员邦法制规例的差异，可能会影响商品流通和统一市场的发展；在民主法治不发达的情况下，可能造成一些成员邦的当权者独霸一方的情况；由于增加选举与政府机关而增加经费；等等(79) (本文限于篇幅，只有点到为止，待以后适当时机，再展开评论)。但是，只要我们不抱成见地认真分析、比较、权衡，并真正站在国民、国家和人类的立场上进行思考，就不难判断出，中国实行联邦制乃是利益远大于弊端的选择；这种选择将会使中国大陆与台湾、香港、澳门及西藏都深为获益，并将使中国为世界和人类作出更加伟大的贡献。要作出这种福泽深远的历史性选择，固然需要广大民众的觉悟与支持，更需要新世纪的政治家的智慧与勇气。1997年7月1日，中国对香港恢复行使主权和香港特别行政区基本法的生效，将成为中国国家结构走向联邦制的第一步。一个自由、民主、繁荣、富强和联邦制的中国终将会以雄健的身姿屹立在世界的东方。

成稿于 1997 年 7 月

曾作为诸葛慕群著《中国需要什么的政府》第一章由明镜出版社于 1999 年 12 月出版。

[注释]

- (1) 姜士林 陈玮主编《世界宪法大全》上卷，中国广播电视出版社 1989 年版第 19 页。
- (2) 葛剑雄：《普天之下——统一分裂与中国政治》，吉林教育出版社 1986 年版第 24—80 页。
- (3) 《马克思恩格斯选集》中文版第 2 卷，第 83 页。
- (4) 参见[美]卡尔·A·魏特夫：《东方专制主义——对于极权力量的比较研究》，中国社会科学出版社 1989 年版。
- (5) 金启华译注：《诗经全译》，江苏古籍出版社 1984 年版，第 515 页。
- (6) 杨伯峻译注：《论语译注》，中华书局 1980 年版第 175 页。
- (7) 全国政协文史资料委员会编：《辛亥革命回忆录》，第 294 页。
- (8) 谢俊美：《政治制度与近代中国》，上海人民出版社 1995 年版第 274—288 页。
- (9) 《列宁全集》中文版第 19 卷，第 501 页。
- (10) 《列宁全集》中文版第 3 卷，第 216 页。
- (11) 《列宁选集》中文版第 3 卷，第 282 页。
- (12) 中共中央书记处编：《六大以前党的历史资料》，人民出版社 1980 年版，第 100 页
- (13) 韩延龙等编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》，中国社会科学出版社 1981 年版第 1 卷第 17 页。
- (14) 注：这段话在后来大陆公开出版的(毛泽东选集)中作了删改。
- (15) 全国人大常委会办公厅联络局编：《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》，中国民主法制出版社 1980 年版第 5 页。
- (16) 徐秀义：《宪法学与政权建设理论综述》，北京理工大学出版社 1990 年版，第 125 页。
- (17) 翁松燃编《中华人民共和国宪法论文集》(续集)，香港，中文大学出版社 1987 年版第 58、59 页。
- (18) 《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 1992 年版第 101 页。
- (19) 《毛泽东选集》第 5 卷，人民出版社 1977 年版第 275 页。
- (20) 江泽民：《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》，载 1995 年 10 月 9 日《人民日报》。
- (21) 参见蒋碧昆主编：《宪法学》，中国政法大学出版社 1994 年版第 167 页。
- (22) (24) 《台“总统”参选各方对李鹏讲话的反应》，载 1996 年 2 月 2 日新华通讯社主办《参考消息》第 8 版。
- (23) 《新党提出“立委”选举四项承诺》，载台北：《联合报》1999 年 11 月 9 日。
- (25) 严家其：《联邦中国构想》，台北：联经出版事业公司 1992 年版第 110 页。
- (26) 张植荣：《当代西藏问题研究》，香港：新亚洲文化基金会有限公司编印 1994 年版第 214 页。
- (27) 张伟国：《访达赖喇嘛》，《争鸣》月刊 1995 年 10 月号。

- (28) 中华人民共和国民政部编：《中华人民共和国行政区划简册》(1965)，中国地图出版社 1995 年版第 109—114 页。
- (29) 李培林：《长期制约中国社会发展的七大因素》，《战略与管理》1994 年第 5 期第 95—96 页。
- (30) 徐逢贤 王振中：《警惕：区域发展差距逐步扩大》，《中华工商时报》1995 年 1 月 16 日第 5 版。
- (31) 李昌道 龚晓航 唐海虹：《香港政制与法制》，上海社会科学院出版社 1991 年版第 83 页。
- (32) (38) [美] 塞缪尔·亨廷顿：《第三波——二十世纪末的民主化浪潮》，台北：五南图书出版有限公司 1994 年版第 13、242—343 页。
- (34) [美] 戴芒德：《论摆脱专制极权和实现民主政体》，载美国《知识分子》1991 年（冬季号）。
- (35) 王绍光：《分权的底线》，北京：《战略与管理》1985 年第 2 期页 37—560
- (36) 郑永年 吴国光：《论中央—地方关系：中国制度转型的一个轴心问题》，美国二十一世纪中国基金会“中国宪政研究计划”主办《中国宪政》(研究通讯)1995 年 1 月出版第 40—41 页。
- (37) 该书的中译本名为《自由与繁荣的国度》，中国社会科学出版社 1995 年版第 61 页。
- (38) 同上书，第 65 页。
- (39) 马克思 恩格斯：《共产党宣言》，人民出版社 1964 年版第 39 页。
- (40) 《马克思恩格斯全集》中文版第 7 卷第 104 页。
- (41) [英] 戴维·米勒 韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版第 151 页。
- (42) 孙丙珠主编：《西方宪法概论》，中国政法大学出版社 1990 年 9 月版第 44—46 页。
- (43) 李达编著：《台湾党外运动》第 1 集，香港：广角镜出版社有限公司 1967 年 2 月版第 81 页。
- (44) 参见美国二十一世纪中国基金会主办：“联邦”中国宪法研究第一次会议《筹备工作通讯》(2)。
- (45) 参见丘宏达：《从实践层次看中国统一的可能模式与程序》(1992 年 7 月)，转引自“联邦”中国宪法研究第一次会议(筹备工作通讯)(1)。
- (46) 见《政府制度与程序》，台北：企鹅出版事业有限公司出版第 198—199 页。
- (47) [英] 惠尔著《联邦政府》，天津编译中心傅曾仁等译，台北：台湾商务印书馆 1992 年版第 13 页。
- (48) 参见[英]戴维·米勒 韦农·波格丹诺编：《布莱克维尔政治学百科全书》，邓正来等译，中国政法大学出版社 1992 年版第 254—255 页。
- (49) 参见美国二十一世纪中国基金会主办《“联邦中国”宪法研究通讯》第一期。
- (50) 参见严家其：《联邦中国构想》，台北：联经出版事业公司 1992 年 11 月版第 21—37 页。
- (51) 参见王绍光、胡鞍钢：《中国国家能力报告》，辽宁人民出版社，1993 年版。
- (52) 胡鞍钢：《中国下一步》，四川人民出版社 1995 年版第 28 页。
- (53) 见，《连战谈中国统一途径：联邦或邦联应可考虑》、《达赖喇嘛赞同联邦制，政治目标系在建立西藏自治区》，美国二十一世纪中国基金会“中国宪政研究计划”主办《中国宪政》(研究通讯)总第 2 期第 1、2 页。
- (54) 参见[英]洛克：《政府论》、[法]卢梭：《社会契约论》。
- (55) [古希腊]亚里士多德：《政治学》，商务印书馆 1965 年版第 214—215 页。

- (56) (58)孟德斯鸠：《论法的精神》上卷，商务印书馆 1961 年版第 154 页。
- (57) [美]汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版第 265—266 页。
- (59) 《韩非子》，北京燕山出版社 1995 年版第 39 页。
- (60) 参见许清等编：《宪政精义》，中国政法大学教务处印，1994 年版第 50—54 页。
- (61) [奥]路德维希·冯·米瑟斯：《自由与繁荣的国度》，中国社会科学出版社 1995 年版第 90 页。
- (62) 刘军宁等编：《市场逻辑与国家观念》，生活·读书·新知三联书店 1995 年版第 23 页。
- (63) (64) [英]惠尔：《联邦政府》，天津编译中心傅曾仁等译，台北：台湾商务印书馆 1992 年版第 71、119 页。
- (65) 姜士林 陈玮主编：《世界宪法大全》上卷，中国广播电视出版社 1999 年版第 546—549 页。
- (66) 李镐章 宋富主编：《西方财政学》，中国经济出版社 1995 年版第 254 页。
- (67) 梁守德 洪银娴：《国际政治学概论》，中央编译出版社 1994 年版第 177—179 页。
- (68) 参见方敏 樊恭高：《大国防》，上海人民出版社 1994 年版。
- (69) 罗振宇等编著：《国际关系与外交政策》，群众出版社 1987 年版第 2 页。
- (70) [日]松下太郎编：《九国宪法选介》，康树华译，群众出版社 1961 年版第 54 页。
- (71) 姜士林 陈玮主编：《世界宪法大全》上卷，中国广播电视出版社 1989 年版第 708 页。
- (72) [英]惠尔：《联邦政府》，天津编译中心傅曾仁等译，台北：台湾商务印书馆 1992 年版第 207 页。
- (73) 孙中山：〈上李鸿章书〉，载《孙中山选集》，人民出版社 1956 年版第 2 页。
- (74) 参见国家经济体制改革委员会综合规划司编：《中国改革大思路》，沈阳出版社 1988 年版第 32—34 页。
- (75) 甘远志：《两岸学者预测中国经济》，海口：《新世纪》杂志 1995 年第 11 期第 8 页。
- (76) 严家其：《联邦中国构想》，台北：联经出版事业公司 1992 年版第 45—46 页。
- (77) 龚祥瑞主编：《宪政的理想与现实—宪法与宪政研究文集》，中国人事出版社 1995 年版第 294 页。
- (78) 参见《辞海》，上海辞书出版社 1979 年版第 68 页。
- (79) 王文编著：《乡镇政权建设》，中山大学出版社 1993 年版第 1 页。
- (80) 黄有光：《联邦制与民主化》，载《中国之春》1985 年 11 月号。

中国特色的宪政民主的基本架构 ——政治体制改革研究报告

我国二十多年来的改革一直在朝着两个目标挺进：即市场经济与民主政治，其实质是经济现代化与政治现代化。1999 年修改后的中华人民共和国宪法已郑重地将这两个目标载入其中，使之获得最高权威的性质。修改后的宪法还明确规定：“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家。”因此，怎

样实现国家政治生活的民主化与法治化，成为今后推进政治改革的核心问题。

在现代政治学中，一般把民主政治+法治称之为宪政民主，把实行民主与法治的政体称之为宪政民主政体。因而可以把民主化和法治化概括为实现宪政民主。宪政民主虽然发源于古代的希腊和罗马，但历经两千多年的发展和创新，早已成为全人类共有的宝贵财富。因此，宪政民主如同市场经济一样，本无东西方之分。资本主义国家可以搞，我们国家也一样可以搞。西红柿原产于西域，不是一样能引进到中国，成为大众的盘中餐吗？西服出自西方国家，现在不也一样被国人所普遍接受吗？马克思主义完完全全是西方文明的产物，不也照样是“指导我们思想的理论基础”吗？互联网发源于西方，不是照样在中国红红火火地发展吗？所以无论是物质文明，还是精神文明、制度文明，都是人类社会的共有财富，只要它是好的东西，有用的东西，我们都应该以一种开放的态度虚心学习，把它拿来为我所用。当然，由于各个国家的历史、文化、传统和现实境况不同，决定了各个国家实现宪政民主的道路会各具特色，会有自身特定的“路径依赖”。就好象中国和外国都有水稻、柑橘、茶叶，但是由于土壤、气候、水质的不同，种植与培育的方法也就不一样。“路径依赖”原本就是一个生物学的概念，意思是某一物种的进化需要经过特定路径，因此该物种的进化对特定路径存在某种依赖关系。后来人们借用这一概念来研究制度变迁，因为在制度变迁中，存在着类似的情况，某一种制度的变迁也依赖于特定路径，否则它就锁定在旧制度中。我们正是从这个意义上来使用“中国特色的宪政民主”的概念。离开上述的语言环境，这个概念是难以成立的。

本研究报告将从宪政民主一般梯次过渡到中国特色的宪政民主的意义及中国特色的宪政民主的基本架构，重点是中国特色的宪政民主的基本架构。本研究报告的宗旨是：重在建设，重在突破传统的政治思维，重在改革，重在制度创新。因为没有建设与突破，就没有出路；没有改革与创新，就没有生存和发展。

一、宪政民主的涵义与基本原则

1、1 宪政民主的涵义

宪政民主的涵义简单地说就是控制政治权力，保障人民主权。宪政的涵义可以概括为控制政治权力，保障公民权利，增进公共福利。宪政民主要求按照宪法和法律治理国家，亦既实行法治，依法治国，以保证实现国家的一切权力属于人民。这与我国现行宪法和中国共产党党章的宗旨是一致的。

宪政与民主的渊源一样久远。但是宪政民主则是在一般民主和法治民主的基础上衍生出来的。

一般民主，即本义上的民主。民主的本来涵义是“人民的权利”或“多数人的统治”。萨托利在《民主新论》中阐释到：“权力属于人民建立了一条有关权力来源和权利合法性的原则。它意味着只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是正当的权

力”。[1]一般民主的主要特点是：（1）政权的合法性来自人民，政治权力来源于人民；（2）政治统治是经过人民选择的；（3）国家服务于人民，政府为人民而存在；（4）少数服从多数，按多数人的意志作出决定；（5）公民都享有选举权；（6）各级政府主要官员须由选举产生。从上述特点不难看出：民主是与独裁、专制相对立的概念。因为独裁、专制意味着一人或少数人的统治，而民主则意味着人民或多数人的统治。一般民主符合大多数人的意愿，能够体现大多数人的意志，这是它相对于独裁、专制所具有的优越性。但是，它也存在重大的缺陷，如果将多数人的意志绝对化，如果没有相应的保护少数人的制度，则容易产生严重的后果，甚至于导致扼杀人才、扼杀真理、迫害少数人。同时，对多数人的权力如不加以限制和规范，则可能导致“多数人的暴政”，并给人类带来灾难性的后果。例如法国大革命时期的恐怖主义、德国的纳粹（民族社会主义）统治时期、中国文化大革命期间的群众专政等等。

法治民主。为了克服一般民主存在的缺陷，近代民主理论多强调法治，以法治秩序来弥补民主的不足，故称为法治民主。在我国，人们习惯上称为“民主与法治”，意思是一样的。法治民主在肯定民主原则的前提下，主张对民主要有所限制或节制。其主要特点是：（1）否定人治，实行法治，强调依法办事；（2）奉行“少数服从多数，法律保护少数”的原则；（3）以法律来建立和维护民主社会的秩序；（4）将民主制度化、程序化、法治化；同时，实行政程序法，坚持按法定规则和程序办事；（5）主张法律面前人人平等。法治民主相对于一般民主而言，是一个巨大的进步。因为它是一种有限制、有秩序的民主，既能有效地维护多数人的统治，又能保护少数人的权利，并且能够从制度上防范暴民政治、多数人暴政的出现，因而它被视为社会健康发展的最重要的制度保障。在充分肯定法治民主的积极意义的基础上，仍要指出它所存在的重大缺陷。在现代社会中，法律通常是由各国的立法机关制订的；同时，政府机关的行政性立法有日趋增多之势；行政机关和司法机关行使着执行法律或监督法律实施的职权。这就为政府权力机关和掌握一定权力的公务员滥用权力、贪赃枉法、享受特权、谋取私利提供了机会。某些国家的统治集团还在“法治”的名义下，通过立法扩大政府的权力，增加对公民权利与自由的限制。此外，法治本身也是有局限的：它可能出现偏私，难免存在漏洞。因此，仅有民主与法治还不够。于是在此基础上提出了如何制约政治权力的课题。

宪政民主。为了解决对政治权力的制约问题，控制政府的权力，以有效地保障人权、自由与社会公正，增进公共福利，宪政民主随之浮出水面。宪政的实质是限政，即对政治权力进行有效地限制，防止它被滥用，尤其要防止它被用来侵犯人权和人的自由。因此，宪政的意义就是控制政治权力，保障公民权利，增进公共福利。它所奉行的原则是：政府权力有限，必须遵照宪法和法律治理国家。宪政民主的主要特点是：（1）以宪法和法律对政治权力加以限制；（2）实行分权制衡；（3）保障人民主权和民选政府；（4）建立违宪审查制度；（5）司法独立；（6）保障个人权利与自由；（7）促进公共福利的增长。宪政与民主、法治的职能分工各有不同：民主负责权力的归属；法治负责权力的实施；宪政负责权力的制约。将宪政、民主、法治三者结合起来乃是在当代社会可以达到的范围内的最优的政治架构。而宪政本身包含着法治，宪政的一个基本原则就是依照宪法和法律治理国家。所以，宪政、民主、法治三者的结合可以

化约为宪政民主。

1、2 宪政民主的基本原则

有人以为宪政与宪法是一回事，有了宪法并按照宪法行事就是宪政。实际上宪政并不等同于宪法，一个国家制订和颁布了宪法，并不等于就施行了宪政。宪政与宪法既有联系也有区别。首先，宪政以宪法为基础，但不能因此认为有了宪法就必然有宪政；其次，宪政的前提是宪法的正当性，其来源是人权保障与人民主权；其三，宪政是宪法的灵魂，有宪法而无宪政，宪法就会失去应当具有的价值和意义；其四，各国的宪政和宪法都要受到本国的政治、经济、文化传统和社会状况的影响，同时也具有某些共同的特征。至于宪政民主，内涵更为丰富，因为它是一整套政治哲学、政治理念、政治文化和制度安排的集成。因此，十分有必要搞清宪政民主的基本原则，以把握宪政民主的精髓，区别宪政民主与其它政治主张的分野。

人权原则

宪政民主的基本要义就是保障人权和人的自由，以人的权利为出发点和归宿，以人为目的。可以说，宪政与宪政原则都是从天赋人权中派生出的。孙中山先生指出：“宪法者，国家之构成法，亦即人民之保障书也”。历史文献和历史事实证明：宪政民主是在争取和维护人权和人的自由的斗争中一步一步地生长起来的。1689年英国国会通过的《权利法案》即开宗明义地写道：“国会两院依法集会于西敏来宫，为确保英国人民传统之权利与自由而制定本法律。”1776年美国《独立宣言》中更进一步宣示：“我们认为这些真理是不言而喻的：人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”1789年法国《人权宣言》也明确表示：“组成国民议会的法国人民的代表们，认为不知人权、忽视人权或轻蔑人权是公众不幸和政府腐败的唯一原因”，“任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”

也许有人会提出，上述文献都是资产阶级革命早期的产物，现在已时过境迁，因此不足为凭。实际上，争取和维护人权成为世界文明的主流，恰恰是二十世纪中叶、第二次世界大战结束以来的事情。1948年12月联合国大会通过的《世界人权宣言》中明白昭示：“一个人人享有议论自由和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高愿望。”“人人有权享有生命、自由和人身安全。”1977年联合国大会通过的《关于人权新概念的决议案》再次申明：“认识到联合国和所有会员均有责任进行国际合作，以谋求解决属于经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题，以及增进和鼓励不分种族、性别、语言或宗教，尊重人权和全体人类的基本自由。”通过上列引文，我们可以清楚地看到，尊重和捍卫人权和人的自由，是全人类共同的最高价值，它也是宪政民主最基本最核心的内涵。

根据宪政民主理论，公共权力来源于公民们为了维护和增进自身的权利所订立的社会契约；因此，公共权力（在现代社会，主要表现为国家和政府的权力）

的基本职能也可以说是唯一的职能，就是通过提供公共服务和公共物品来维护和增进公民的权利。尊重人的主体性和个体性，以人的权利为出发点和归宿，是现代宪法的真谛。人类自进入二十世纪以来，人权的观念和理论取得了很大的发展，人权的内容也更加广泛，既包括生命权、自由权（特别包括思想自由、言论自由、宗教自由、结社自由、人身自由和迁徙自由），也包括民主权利、涉及法治和司法行政的权利以及社会、经济、文化权利。

现代社会特别强调保护财产权（又称“产权”）的重要性。因为财产权是现代市场经济和公民社会的基础，也是人的自由和公共秩序的基础；因而完全可以说，财产权是构筑现代文明大厦的基石。如果剥夺了人的财产权，人的自由实际上就失去了依托，就不得不依附于他人或某种权力关系；如果剥夺了人通过劳动和创造所积累起来的财产，那么人的劳动积极性和创造力也将不复存在。因此，“保护产权的重要性是不言而喻的。产权界定得越清楚，市场上每一行为主体的责、权、利越明确，越能在制度框架内得到法律的保护，人们对经济中各种行为主体的行为方式预期越稳定，市场运行越有秩序，坑蒙拐骗、不负责任的事情越少，交易成本越低，经济效率越高”。所以，保护产权应该是政府的首要职能。[6]剥夺或侵犯财产权就是剥夺或侵犯人的自由，是最不道德、最违反人性、最有损于社会利益的公害。

民主原则

民主最基本的要义就是人民主权与民选政府。在民主政体下，人民是政治权力合法性的唯一来源。而宪政的一项基本职能就是要确保人民主权得以落实。

英国著名启蒙思想家洛克指出，国家的权力是人们“明确的或默许的委托，即规定这种权力应用来为他们谋福利和保护他们的财产。”[2]国家掌握政治权力，只能用于颁布公正的法律，裁决和惩处罪犯，除了保卫社会成员的生命、自由和财产的安全外，不应再有其他的目的。只有由人民委托、认可的政府才是合法政府。此政府的权力必须按人民的意志行使，保卫社会成员的生命和财产的安全。如果政府滥用权力，侵害人民的权利，人民便可收回政府权力，重新建立代表他们意志的新政府。洛克的民主主义思想，对其后的启蒙思想家、特别是英伦海峡彼岸的法国启蒙思想家孟德斯鸠、伏尔泰、卢梭产生了很大的影响。

正是在洛克契约论的基础上，卢梭进一步提出了“人民主权”亦即“主权在民”的学说，鲜明地与“主权在君”的观点相对立。他提出国家是由人民根据自由意志缔结契约的产物，所以国家的最高权力应该属于人民，而不属于君主。他还论证了人民主权是不可转让的和不可分割的。卢梭指出：政府和主权往往被人所混淆，其实政府只不过是主权者的执行人。“行政权力的受任者绝不是人民的主人，而只是人民的官吏，只要人民愿意就可以撤换他们。对于这些官吏来说，绝不是什么订约的问题，而只是服从的问题；而且在承担国家所赋予他们的职务时，他们只不过是在履行自己的公民义务，而并没有以任何方式来争论条件的权利。”[3]卢梭在此实际上是说，人民是国家的主人，政府官员是人民的仆人。在民主制下，每个公民都可以被推选担任行政官吏，那些担任行

政职位的官吏不是一种“便宜”，而是一种“沉重的负担”，是每个公民应履行的一种义务。但是不可能人人都担任行政长官，卢梭因此主张以普选的方式来产生行政长官。

卢梭提出的理论在美国《独立宣言》和法国《人权宣言》中均得鲜明的体现。《独立宣言》中写道：“人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利”，“为了保障这种权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成 损害这些目的的，那么，人民就有权利，来改变它或废除它，以建立新的政府。”《人权宣言》则明确地宣布：“整个主权的本原主要寄托于国民。任何国体、任何 个人都不得行使主权所未明白授予的权力”。这种思想的影响至为深远，当代绝大多数国家的宪法都明文规定：“主权来自人民”，“权力由国民代表行使”。如葡萄牙共和国宪法规定：“统一而不可分的主权属于人民，人民依照宪法规定行使主权。”希腊共和国宪法规定：“人民主权为政府的基础。”“一切权力来自人民和 民族，并依照宪法的规定行使。”土耳其共和国宪法规定：“主权无条件属于全体国民。土耳其国民依照宪法规定的原则，通过所授权机关行使主权。”

近代以来，随着民主理论与民主实践不断发展，民主原则的内涵也在不断充实。概括地讲，笔者认为下列诸点最值得重视：（1）民主不仅是多数人的统治，还必须保护少数人的权利；（2）民主应与自由相结合，民主政体应该以保护个人自由为首要任务；（3）民主政体应该保障和扩大公民的民主、自由、平等权利；（4）为了防止多数人的暴政或少数人的暴政，应当实现政治多元化和建立多元的社会；（5）代议制民主是现代民主政体的主要形式；（6）为了捍卫民主，必须废除人治，实行法治；（7）为了保障人权与人的自由，必须把民主与宪政结合起来，实行宪政民主。

法治原则

法治是宪政民主的又一原则。这一原则的实质是真正确立宪法和法律至高无上的地位，在社会政治生活中奉行法治。亚里士多德在回答“由最好的一人或最好的法律统治，哪一方面较为有利”这个问题时，就曾明确提出“法治应当优于一人之治。”^[4]他对法治的注解是：“法治应包含两重意义：已制定的法律应获得普遍的服从；而人们所遵从的法律本身应该是成文的和良好的。”现代的宪政民主是以法治的精神为基础的，因而特别强调宪法和法律的权威性与至上性。就字义而言，“法治”意味着法律的统治。从广义上说，法治意味着所有人都应当服从法律，接受法律的统治。但是在宪政理论中，法治的含义较为狭窄，它主要是指政府 应受法律的统治，遵从法律。法治具有多层含义：根据十九世纪英国著名宪法学家戴雪（A.V.Dicey）1885年出版的《英宪精义》一书，谓法治含有三个观念：第一、人人非经法院依正常程序确定为违法者，不得加以处分；第二、无论何人，包括统治者在内，皆应受制于同一通常之法律与法院；第三、个人所享有之权利，乃系宪法之源，而非宪法所赐予。不是宪法赋予个人权利与自由，而是个人权利产生宪法。以后的论者表述虽不太一样，但并未超出其基本精神。《牛津法律大辞典》认为：法治“意指所有的

权威机构，立法、行政、司法及其它机构都要服从于某些原则。这些原则一般被看作是表达了法律的各种特征，如正义的基本原则、道德原则、公平和合理诉讼程序的观念，它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重。”在法治社会里，只有法律才最有权威，一切机构和个人都要受法律的约束，也就是说，没有任何个人或团体能够凌驾于法律之上。政府必须依照宪法和法律进行统治，所有国家机关和政党都必须严格地依据法律进行活动，不能有超越法律之上或法律以外的任何特权。政府对社会生活各个方面的管理，包括经济、政治、文化、教育、科学、技术、国防、环境以及对外关系，都要依据法治精神和法律规定去做。对于违反法律的行为，必须依法追究，给予惩处。同时，法治原则不仅确认个人的公民权利和政治权利，而且要求建立使人格得以充分发展的社会、经济、教育和文化条件；不仅要制止行政权的滥用提供法律保障，而且要使政府能有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济的生活条件；不仅要确保司法独立和律师业自由，而且要努力实现司法公正，执法公平，严格依法办事。

根据法治原则，现代国家无不将宪法置于最高的法律地位，主张任何其他法律、国家机关和个人的行为都必须符合宪法，以此实现宪法和法律的最高权威，以有效地保护人的权利、人的自由和人的尊严，促进人的全面发展；只有真正确立宪法和法律的最高权威，才能有效地限制恶政、坏政、专制、腐败的滋长，促进社会的良性发展；只有真正确立宪法和法律的最高权威，才能建立和维护市场经济的正当秩序，使公民的财产权利得到保障，使公民的生活水平和生活质量得以不断提高。在不尊重宪法和法律的权威、权力大于法律的社会里，即使有所谓的成文宪法，有各种名目的法律条文，也不可能实行真正的宪政；在这样的社会里，宪法和法律条文实际上成为形同虚设、有名无实的奢侈品。

宪政民主要求，法治不仅要具有形式的合理性，而且要具有价值的合理性。所谓价值的合理性，指的是体现在宪法和法律之中的价值观念应该符合社会正义的准则。自近代资产阶级革命以来，自由、平等、安全、财产权利等个人权利一直是人们追求的价值目标。所以，价值的合理性就是指法治必须要把上述权利作为最终保护对象。也就是说，对公民个人合法权利的维护是法律的终极追求。法治还有一些具体的内容：如以普遍有效的法律作为社会控制的主要方式；国家权力和政府必须置于法律的严格制约之下；具有独立的法院及其它司法制度的综合系统；较为成熟的开业律师界；中立的法学家和法律学者团体；各种法律制定、修改和废止的程序以及完整的和技术性的法律知识体系等等。

控权原则

宪政民主基于保护民主和人权的基本立场，特别警惕政治权力的动向，尤其是集中掌握政治权力的政府的动向。为了防止与制止滥用权力损害权利和以权谋私的现象出现，宪政民主的另一个基本原则就是控权原则。宪法不仅是一种最高权力，而且是一种对政府加以控制的法律。英国亨利三世统治时期的王座法院大法官布雷克顿有一句名言“法是对权力的约束”。宪政民主政体就是控权政体，“宪政既有限政府”。

宪政民主的理论渊源之一就是对人性的预设：人性是不完善的，有自私和滥用权力的倾向。美国宪法的创制者在他们的文集中写道：“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治者，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。……毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”[5]因而宪政主义警告人们不要盲目相信政治家，而要使他们受制于宪法和公民的宪法权力，以降低政治风险。宪政就是基于对人性弱点的认识，通过法律化的政治程序，来限定和钳制政治权力的公共规则和制度。因此，要使全体公民明白：政府（包括立法机关、行政机关、司法机关）的权力是有限的，政府的权力只限于宪法和法律明确赋予的范围，宪法和法律无明确规定的权力，政府绝对不可以行使，否则就是越权、违法、违宪。

与以法限政和有限政府紧密关联的一组控权方法就是分权与制衡（有人称之为“宪政主义的两大操作原则”）。分权与制衡的思想，可以追溯到古希腊和古罗马时代。亚里士多德在他的经典之作《政治学》中最先提出国家政体的职能应分为议事职能、行政职能和审判职能。到了十七、十八世纪，分权与制衡的思想作为资产阶级革命的理论武器，被洛克、孟德斯鸠等人发展为“三权分立”和权力制衡的理论。孟德斯鸠从为法国资产阶级革命提供政治纲领和政权结构设计方案的目 出发，在肯定立法权和行政权的同时，第一次肯定了司法权在国家权力系统中的独立地位。随着资产阶级革命的胜利，各资本主义国家宪法均以不同形式确立了三权分立和权力制衡原则。尽管在本世纪三十年代以来，在以美国为代表的总统制共和国中，行政权力出现扩张的趋势，使三权分立、互相制衡的理论受到挑战。但是，分权与制衡的原理在现代宪政民主国家仍受到普遍的信奉与遵循，发挥着难以替代的有效功能。总之，为了防止权力过于集中和被人滥用，就必须以宪法和法制控制 和约束权力，保持一种有利于社会生态良性发展的动态法权平衡。

1、3 中国共产党在历史上曾积极主张实行宪政民主

中国共产党的创始人之一李大钊早在 1916 年发表的《宪法与思想自由》中就提出：“宪法上之自由，为立宪国民生存必需之要求；无宪法上之自由，则无立宪国民生存之价值。”李大钊还在 1922 年与蔡元培、陶行知、梁漱溟、丁文江等 15 名著名学者共同发表《我们的政治主张》，要求在中国建立一个“宪政的政府”。

毛泽东在 1940 年专门著有《新民主主义的宪政》，[7]指出“中国缺少的东西很多，但是主要的就是少了两件东西：一件是独立，一件是民主。这两件东西少了一件，中国的事情就办不好。”“宪政是什么呢？就是民主的政治。”“真正的宪政决不是容易到手的，是要经过斗争才能取得的。”

周恩来 1944 年 9 月 4 日代表中共中央致电在重庆与国民党会谈的林伯渠、王若飞，指出：“目前我党向国民党及国内外提出改组政府主张，时机已经成熟。其方案为要求国民政府立即召集各党各派各军各地方政府各民众团体代表开国事会议，改组中央政府，废除一党统治，然后由新政府召开国民大会，实施

宪政，……。”[8]

胡绳主编的《中国共产党的七十年》一书记载：1944年1、2月间，“黄炎培在重庆召开民主宪政问题座谈会，提出要求实行约法、尊重人民自由、刷新政治、革除弊端、全民动员、武装人民等十项主张，得到全国各界人士的响应。中共中央决定参加宪政运动，要求共产党员在宪政运动中，团结一切民主分子，达到战胜日本侵略、建立民主国家的目的。”[9]

中国共产党取得政权后不久就在1954年领导制定了《中华人民共和国宪法》，史称“五四宪法”。“五四宪法”在一定程度上吸收了各国宪法的经验，当然在那时的国际环境下主要是受到苏联的影响。在宪法条文中对我国的国家机构和公民的基本权利义务作出了明确的规定，为以后的宪法修订奠定了基础。在讨论“五四宪法”草案的时候，毛泽东曾在中央人民政府委员会第三十次会议上发表讲话说：“讲到宪法，资产阶级是先行的。英国也好，法国也好，美国也好，资产阶级都有过革命时期，宪法就是他们在那个时候搞起来的。我们对资产阶级民主不能一笔抹杀，说他们的宪法在历史上没地位。”[10]只不过毛在讲过之后，就把它置之脑后了。

二、为什么要在中国实行宪政民主

既然宪政民主是这么一个好的东西，而且中国共产党人又曾长期追求过它，为什么近几十年很难看到他那刚健的身影？也很少听到他的美妙的声音？以至于有人一提到他就谈虎色变，风声鹤唳。考察其原因，乃是由于1957年反右运动以后，左的思潮长期在国家政治生活中占据主导地位，“和尚打伞，无法（法）无天”，连法律都被踩在脚下，政治学和法学都被取消了，还有谁敢提倡宪政民主呢？改革开放以来，人们的思想逐渐解放，民主与法制的地位得到重新确认，政治学和法学也得到恢复，但宪政的命运却历经坎坷，屡屡被当作“资产阶级自由化”遭受非难，使人们心存忌惮。久而久之，遂使得大多数人对宪政感觉生疏、隔膜与困惑。九十年代以来，这一情况已有所改善。1992年，为纪念1982年宪法颁布十周年，国内的一些知名的宪法学家编撰了一本纪念文集（由红旗出版社出版发行），书名就叫做《民主宪政十年》，对行宪十年进行了理论上的回顾与总结。九十年代下半期，国内陆续出版了一大批介绍宪政民主的书籍，如《宪政译丛》、《公共论丛》、《公共译丛》以及民主化方面的丛书，既起到了传播宪政民主基本知识的作用，又重新引起了人们对宪政问题的重视。

人们开始思考：今天的中国是否需要宪政民主？为什么要在中国实行宪政民主？中国不搞宪政民主行不行？这里实际上就是提出了一个中国特色的宪政民主的意义何在的问题？不弄清这个问题，就不可能把政治体制改革的总体目标定位于建立中国特色的宪政民主政体，也难以在政治体制改革的大方向上建立正确的共识。我们的研究表明，在我国实行宪政民主至少具有以下几个方面的重大意义：

2、1 实行宪政民主是一条极其重要的历史经验

中外历史都以极为惨痛的经历告诉人们，不受制约的权力即绝对权力是非常可怕的恶魔，它一旦冲出魔瓶，就会给人类带来巨大的伤害和灾难。这方面的例证在人类历史上比比皆是。欧洲中世纪的宗教裁判所就拥有至高无上的绝对权力，在长达几个世纪的历史中，它一直以镇压“异端”或“异端嫌疑者”为名，疯狂地迫害一些思想家、科学家、宗教改革家（如布鲁诺、伽利略）和异己人士。据统计仅西班牙的宗教裁判所在 1483-1820 年间就迫害了 30 余万人，其中以火刑处死的多达 10 余万人。德、意、日三国法西斯主义专政时期，绝对权力滥施淫威，不仅在本国国内施行残暴的统治，虐杀无辜；还悍然发动了人类历史上最为野蛮的战争--第二次世界大战，使几千万人的生命惨遭荼毒。我国在 60、70 年代曾经历过长达十余年的“文革”大浩劫，对政治领袖的个人崇拜酿成新式的封建迷信，个人权威异化为不容置疑的绝对权力，结果使民主与法制遭到践踏，上至国家主席、下至黎民百姓无不深受其害，造成社会、经济、文化大倒退，国家元气大伤（中国人应该永远记住这一历史耻辱）。严酷的历史事实教育了人们：对待权力，不能心存任何天真烂漫的幻想，更不可放任自流；而必须花大气力建立一种能有效地控制权力的制度安排，建立一道阻止权力滥用、权力腐败、权力侵犯公民权利的坚固屏障。这种制度安排和屏障就是宪政民主的主张，把“德先生”（民主）和“李先生”（法治）请来帮忙，以宪法和法制约束权力，以宪政来限政。

除此之外，还有没有什么别的方法可以不用实行宪政民主就能防止出现恶政、暴政呢？比如象古希腊的柏拉图提出的让聪慧睿智的哲学家执掌政权，领导国家，实现理想政体；比如象胡适等人在二十年代初提出的建立“好人政府”以消除贪污和以权谋私的腐败现象。我们不否认上述主张的良善动机和济世情怀，然而，无数历史事实告诉我们，仅仅依靠统治者的聪明智识和道德自律是不可能保障政治清明和社会公正的。非宪政民主的方法要么是“人在政存，人亡政息”；要么是“善始者众，克终者寡”；要么是“仁政其名，暴虐其实”；总之，是靠不住的，是乌托邦式的幻想。文明社会的经验表明：只有在宪政民主的体制架构中，在全社会确立宪法与法制的权威，施行法治，对权力的使用作出明确的规范，对掌握权力的人进行制度化、法制化的监督与制约，才能有效地防止权力异化，切实地保障人权和人的自由。

2、2 实行宪政民主是人民主权与人民的根本利益的制度保证

宪政民主理论特别强调：人民是国家的主人，是国家主权的来源。各级国家机关的工作人员不论职位高低，都是人民的公仆。我国现行宪法也规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”中国共产党的党章开篇即写着：中国共产党“是中国各族人民利益的忠实代表。”江泽民总书记也提出：中国共产党要始终代表中国人民的根本利益。人民是我国一切权力的来源；为人民服务、代表人民的根本利益是中国共产党的立党宗旨。但是，上述原则如果只是停留在书面的规定和理论的表述上，是远远不够的，还必须要有制度方面的可靠保证。所幸的是，前人已经发明出了一种能够有效保障人民主权与根本利益的政治体制，这就是宪政民主政体。宪政民主政体从制度安排上，着重于对政治权力进行监督与制约，不允许有凌驾于宪法和法律之上的绝对权力的存在，在立法

机构、行政机构、司法机构、社会团体及新闻媒介之间保持平衡，以切实地保证人民的权力和利益。在宪政民主政体下，人民能够切实地享有选举权和被选举权、创制权与复决权、监督权和罢免权；能够切实地享有各种经济的、社会的、文化的权利；能够切实地享有思想、信仰、言论、出版、集会、结社的自由；能够切实地享有个人财产包括知识产权不受侵犯的权利、自由迁徙的权利和个人隐私不受侵犯的权利... ..。谁要是胆敢冒犯人民的权力、损害人民的利益，就会受到法律的追究、舆论的谴责和道义声讨，上至总统，下至平民，概莫能外。因此，实行宪政民主，是完全符合全中国人民的根本利益的，是人民权利在制度层面的坚实保障。宪政民主的对立面是专制独裁，是凌驾于人民和法律之上的绝对权力。专制独裁即不受任何制约的绝对权力，其视人民如草芥，视法律如敝履，为所欲为，予求予取，专横霸道，祸国殃民。在专制独裁政体的统治下，人民成为统治者的奴仆，连一般权益都得不到保障，哪里还有“根本利益”可言。显然，在一个通过人民革命实现了人民主权的国家，实行宪政民主才是正确的归宿。

2、3 实行宪政民主是人类文明主流的政治体现。

人类社会在其几千年的文明史中提炼出了一些带有普适性的价值准则，诸如自由、人权、公平、正义、和平等。这些基本价值是人类文明进步的成果，成为建构国际法体系的价值基础，并构成了人类文明的主流，或称主流文明。宪政民主就是人类文明主流的政治体现。因为宪政民主政制就是基于保护自由、人权、公平、正义等人类的基本价值而设计出来的政治制度，是一种合乎人类理性要求、着眼于人性与人权的制度安排。只有实行宪政民主，才能有效地保障人权与人的自由、才能实现公平与正义。而不搞宪政民主，自由、人权、公平、正义就没有保障，就会背离人类文明主流。

联合国成立以来，发表了许多重要宣言，通过了一系列国际公约，特别强调保护人权和人的自由，维护国际社会的公正秩序。《联合国宪章》中写道：“重申对基本人权、人格尊严与价值、男女平等权利及大小各国平等权利的信念。”“以更大的自由促进社会进步和生活水准的改善。”我国政府已经签署了大部分有关人权方面的国际公约，特别是《公民权利与政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》，并承诺切实履行公约规定的内容。我国作为联合国的常任理事国，理应在人权事务方面承担更大的责任。近些年来，随着冷战的结束，国际社会对于各国人权、自由的状况愈来愈关注，自由、人权、公平、正义等基本价值愈来愈成为人类社会的共同追求。这种发展趋势要求我们彻底抛弃冷战时期形成的旧的政治思维，自觉地融入人类文明的主流之中。与之相匹配，在国内政治体制方面，也要进行相应的改革，努力建设宪政民主政制。这样做的话，一定会大大提升中国的国际地位和国际形象，并为中国的进一步发展赢得更多的宝贵资源。

我国不久就要加入WTO，面对扑面而来的全球化浪潮和“新经济”时代的到来，我们决不可能置身事外，而必须加快解决体制问题和制度创新的步伐，尽快融入国际主流社会。加入WTO意味着我们要按照国际主流社会共同制定的自由贸易规则办事，为此就要改变我国现行的各种与之不相符合的规章制度、包

括法律，加快实现从人治社会向法治社会的转变。否则的话，就必然会在经济全球化与激烈的国际经济竞争中处于被动地位，与发达国家的差距越拉越大。要想避免这种不利局面，只有加快政治改革的步伐，在建设市场经济体系的同时建设宪政民主政制。以信息化为代表的“新经济”时代，则要求给人以更多的自由，从而为人的潜能与创造性的充分发挥提供良好的环境。对于新经济来说，有三个方面的自由必须要保证：即信息更自由的流动，人才更自由的流动，知识更自由的流动。这三者加在一起构成资本更自由的流动，资本流动的越快，增值的速度就越快，参与国际竞争的能力就越强。如果新的经济形态下的政治体制不能满足这一要求的话，那么“新经济”是不可能成功的。新经济时代的很多产业，最重要的生产要素是人的创造性，而人的创造性与一个制度提供他的自由空间是相关的。所以说一种制度能给人带来多大的自由，这是对新经济来说最为重要的东西。从这种意义上说，我国要想抓住这一难得的历史机遇，调整经济结构，形成新的经济增长点，保持经济快速增长，最重要的就是对人的创造性的解放，通过改革开放和一系列制度创新，消除体制壁垒，降低制度成本，为经济增长提供广阔的空间，注入新的活力。因此，推进政治体制改革，建立宪政民主政体，保障人权、产权和自由权，为市场经济的健康发展提供制度支撑，应成为中国今后 20 年和更长时期的政治主题。

2、4 实行宪政民主是消除权力腐败的需要

腐败就是利用公共权力谋取私利，即人们通常讲的“以权谋私”。如上所述，公共权力来自人民，属于人民，本应被用来服务于人民；为什么反倒会被用来损害公众的利益和谋取私利呢？这既与人性中的弱点有关，更与权力的特点和制度的缺失有关。英国十八世纪的历史学家阿克顿有一句名言：“权力倾向于腐败，绝对权力意味着绝对腐败。”权力可以很容易地给掌握权力的人带来各种好处，从这个意义上说，它具有某种腐蚀性；而不受制约的绝对权力必然会导致腐败。

毋庸讳言，我们社会中的腐败现象已经发展到了十分严重的程度。据官方公布资料，1982 年全国检察机关立案侦查的贪污贿赂渎职案件为 6381 件，查处县团级干部 29 人，厅局级干部 2 人，涉案金额 2170 万元。而 1999 年全国检察机关立案侦查贪污贿赂渎职等职务犯罪案件近 4 万件，查办县处级以上领导干部 2100 多人。而据中纪委公布的资料，1999 年因贪污腐败等各类案件受到查处的县（处）级干部为 4092 人，地（厅）级干部 327 人，省（部）级干部 17 人，涉案金额达数百亿元。这些数字分别是 1982 年的 6 倍、141 倍、163 倍、1000 多倍，增长的幅度十分惊人。今年以来查办的大案要案更为令人震惊，仅查实的前全国人大常委会副委员长成克杰的贪污受贿金额就达 4000 多万元；而厦门远华集团的违法案件涉案金额更高达 800 亿元，涉及的中高级干部人数之多为前所未有。如果照这样的速度腐败下去，共产党就会愈来愈脱离广大人民群众，甚至逐步走向自己的反面，最终会导致“亡党亡国”（陈云）。党和国家的领导层对此是有清醒认识的，并为制止腐败的蔓延作出了不少努力，近年来每年都要出台一些新的反腐败的文件和举措，但收效仍不够显著，大案要案仍然呈现出上升的势头。

因此，需要认真加以思考的是：腐败现象为什么会屡禁不止、反而愈演愈烈呢？答案其实并不复杂。我们在检察机关对贪污受贿的腐败官员的起诉书中屡屡看到这样的内容：“不受制约的权力是产生腐败的根本原因”。山东省泰安市前市委书记胡建学说过一句话，可以作为佐证。他的原话是：“官做到我们这一级，就没人能监督了。”试想一下：如果我们对权力有硬性的制度约束的话？如果我们的民主建设、舆论监督、人大监督、司法制约、社会监督能够到位的话，腐败还能够象现在这样猖獗吗？

问题很清楚：如果不在建设市场经济体系的同时，进行相应的政治体制改革，建设宪政民主政制，对权力给予必要的制约；那么，不仅不能从根本上铲除滋生腐败现象的温床，还会使人民和国家付出极为惨重的代价，甚至使改革取得的成果付之东流。

2、5 实行宪政民主有利于国家长治久安

我国是一个发展中的大国，人口居世界第一，国土为世界第三，而人均资源则非常不足，70%以上的人口生活在农村，教育、科学、技术和文化从总体上讲也处于落后水平。在这样的一种条件下进行现代化建设，既要大力发展社会生产力，提高人民的生活水平；又要进行改革开放，扫除前进道路上的障碍；又要尽可能地保持社会秩序和社会治安，确实非常不易。对于执政党和政府领导人来说，是一个十分严峻的考验。就好像在惊涛骇浪中驾驶着一艘巨船，前面布满激流暗礁，搞得不好就会倾覆。面对这样的局面，在政治体制上有两种截然不同的选择：一种是专制加暴力，即所谓的威权主义政制；一种是民主加法治，也就是宪政民主政制。前一个选择是一种传统的非现代的方式，它是依靠国家统治机器的强制力来迫使人们服从，以维护统治秩序；如果有人持有不同意见，那就进行压制；如果胆敢反抗，就动用暴力机关进行镇压。中国自古以来都是这么做的，所以说这是一种很传统的统治方式。在历史上，这种统治方式一般来说还是很奏效的。但是到了现代，这种统治方式越来越困难了。根本原因在于历史进步了，人民的观念发生了根本的变化，如果还是沿用传统的统治方式就会越来越不通了。历史上的专制统治是以推行愚民政策为基础的，老百姓普遍文化水平低，信息非常闭塞，又分散在乡村，只要有饭吃，就很容易统治（因此，有学者认为中国的传统社会是一个“超稳定结构”）。到了现代就不一样了，老百姓变成了公民，又普遍受到现代教育，信息越来越发达（尤其是互联网技术的发展），生活在城市里的人越来越多，人们越来越注重自身的权利，不再满足于有饭吃就行了；这时若再沿用旧的统治方法，就显得比较过时了。就好像驾驶的船更新了，船员和乘客也变了，再按照老的方法驾驶肯定是行不通的。

在这种情况下应该怎么办呢？不必担心！人类是万物之灵长，只要社会提出了问题，人类总能找出解决问题的办法。在与现代社会相对应的治国方式上，人类创造了民主、法治和宪政，并把它们融合在一起，是为“宪政民主”。这种政制与现代公民社会和市场经济十分契合，它通过民主在国家与公民社会之间建立起自愿和互利的社会契约，通过法治建立与维护新型的社会秩序，通过宪政控制政治权力、保障公民权利、增进公共福利。由于这种政制适应历史发展

与社会进步的需要，所以为越来越多的国家所采纳。冷战时期的社会主义阵营的绝大多数国家都已经或者正在走上宪政民主道路，我们的亚洲近邻如韩国、泰国、印尼、菲律宾包括柬埔寨、还有非洲大国——南非等都已相继建立了宪政民主政体。今年9月24日，我国的友邦南斯拉夫也通过大选建立了宪政民主政体。

中国民主革命的伟大先行者孙中山早在本世纪初就提出：要从军政、训政过渡到宪政，以建立宪政民主政体为政治革命的最高目标。今天，我们国家的最高领导层已经认识到实行民主与法治的重要性，并且在努力地付诸实践；只需再进一步，采行宪政，就可望和平地实现政制转型。这对于国家的政治现代化和长治久安以及完成和平统一大业，都具有决定性的意义！

因此，实现宪政民主应成为我国政治体制改革的基本目标。

三、中国特色的宪政民主的基本架构

综上所述，实行宪政民主乃人民的根本利益之所系，建立市场经济体系之所需，国家长治久安之所倚，人心之所向，大势之所趋。早行早受益，晚行则危矣！前车之鉴，后世之师。当然，我们在本报告开篇就提到“路径依赖”理论，我国的历史、文化、传统及现实情况都与西方国家有很大不同，不能照搬西方国家的政治架构。正确的态度应该是：以开放的心态在善于学习的基础上，结合我国实际果敢地进行制度创新，兴利除弊，努力建设具有中国特色的宪政民主的政治体制。

要建设中国特色的宪政民主，就必须大力推进政治体制改革。邓小平在1986年9月3日会见日本公明党委员长竹入义胜时指出：“我们提出改革时，就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”[11]邓小平甚至将政治体制改革提到关系整个改革成败的高度。他说：“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”[12]只有通过坚持不懈地进行政治体制改革，才能从根本上解决现行体制存在的弊病，才能搭建起中国特色的宪政民主的基本架构。

与此同时，还必须进一步解放思想，破除阻碍政治改革与制度创新的陈腐观念。改革就是根据新的形势、新的情况做出新的选择，就是做前人没有做过的事。这也不能想，那也不能做，还搞什么改革？所以不应人为地设置“地雷阵”，更不能搞新的“凡是”。只要是符合邓小平提出的“三个有利于”的精神，就应允许讨论、允许研究、允许试验、允许改革。

以下，我们就本着上述精神从八个方面探讨政治改革、制度创新与中国特色的宪政民主的基本架构。

3、1 人民代表大会制度的改革

人民代表大会制度是我们国家的一项根本政治制度。现行宪法规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”人民代表大会（以下简称“人大”）由选民定期选举产生，人民委托人大产生国家行政机关和司法机关，这些机关对人大负责。从1954年召开第一届“全国人民代表大会”至今已有将近50年的时间了。在这段时间里，宪法经历了多次改制与修改，而人代会的基本架构却一直沿袭了下来。改革开放以来，人大在立法方面发挥了重要的作用，但是其自身构造方面的缺陷也日渐突出，主要问题是：（1）代表人数太多，导致会议成本很高，效率却不高；（2）代表非职业化、非专业化，因而严重影响到立法质量；（3）代表成份中官员占有较大比例，不利于人大发挥监督职权；（4）代表的产生办法不够民主，造成一些代表的“代表意识”存在偏差，因而不能很好地履行自己的职责。产生这些问题的根源来自于对巴黎公社实行的“议行合一”原则和前苏联的苏维埃代表大会制度的盲目仿效以及对议会民主制度的排斥。正如邓小平所指出的：我们“原来的政治体制都是从苏联模式来的。看来这个模式在苏联也不是很成功的。”^[13]因此，十分有必要认真反思人大制度的利弊得失，根据新形势的需要与宪政民主原则对人大制度进行重大改革，使之成为名副其实的最高国家权力机关和专门立法机关。人大制度的改革应借鉴实行议会制国家的经验，朝着缩减代表人数、实行代表的职业化与专业化、推广代表的民主选举、使代表的地位平等的方向迈进。

首先，应下决心缩减人大代表的人数。以全国人大为例：近3000人的代表名额应缩减到500名左右。3000人的规模实在过于庞大，如果每一位代表在每次会议上发言30分钟，那么，3000名代表的发言时间将超过半年。且每次会议期间，兴师动众，交通管制，都要给市民带来极大不便。且人愈多，则开支愈大，层次愈多，效率愈低。缩减到500人左右，规模缩小了5/6，有助于使工作效率大为提高，并为许多问题的解决创造了前提条件。

其次，实行人大代表的职业化与专业化。现在的人大代表绝大多数是兼职的，要么是各方各面的领导干部；要么是各行各业的先进模范；真正熟悉法律的反倒很少。人大代表兼职化，势必造成“代表”心有旁骛，难以兼顾。这种状况实在不利于人大发挥自身的职能，亟需加以改革。尤其是领导干部兼任人大代表，弊病更大，既忙于会议，使本职工作受到影响；又身兼执行与监督，使监督形同虚设。况且随着社会经济的发展，立法的任务愈来愈重，对人大代表的素质要求也愈来愈高，兼职化与非专业化会造成人大代表难以胜任人大工作的需要，并使立法职能向行政机关倾斜，降低人大在国家政治生活中的地位和作用。因此，亟需实行人大代表的职业化、专业化与“议行分开”，人大代表不再允许兼职，一经当选就须辞去原有职务，与原单位脱离关系，由国家发给津贴，全职从事人大工作。为降低改革的难度，可以考虑分步骤地实现人大代表的职业化，第一步先将代表的三分之一改为专职，以后待准备充分再将另外的三分之二改为专职。与此同时，要增强代表素质，改善代表构成，提高代表的专业化水平。

再次，实行全国人大代表的直接选举。制定《全国人大代表选举法》，将全国按地域和人口划分为若干个选区，在规定的时间内由各个选区的选民采用直接选举的方式选举产生全国人大代表。如果以每 300 万人选出 1 名人大代表计算，则全国 13 亿人将产生出 430 多名人大代表。人口少的选区，如西藏、新疆、宁夏等地的选区，可给予一定照顾，规定每个选区至少选出 5 名全国人大代表。人口多的省份如河南、山东、四川可划分为若干个选区。这样，全国即可选出大约 450—500 名人大代表。全国人大代表由选民直接选举产生，将会密切代表与选民之间的关系，增强代表的归属感、使命感与责任感，加强人大的民意基础，使人大成为名副其实的“人民代表大会”。

人大代表人数缩减，并且实行职业化与专业化后，可以保留与调整各专业委员会，但不再需要设立常委会，开会期间也无须设立主席团。这样才能做到经过民主选举产生的人大代表地位平等化。会议期间也不再成立“代表团”与“代表小组”，不再召开“代表团会议”与“代表小组会议”。全国人大会议由会议选举的议长主持，第一名代表都有平等的发言权，发言次序由会议通过的议事规则规定。同时，人大应改为长会期制，每年两次例会，每次例会的会期不少于 3 个月。会后人大代表可回到本选区听取选民意见，或到全国各地视察、调研，履行监督职能。

如能渐次进行上述改革，必将使人大的立法职能大为增强，使之在国家权力体系中的制衡作用得到有力提升，并最终成为宪政民主政制的主要支柱。

3、2 政治协商会议制度的改革

我国现行的政治协商会议（以下简称“政协”）制度几乎是与新中国同时诞生的。1949 年 9 月召开第一届政协的时候，全国人大还没有成立。所以该次会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》成为新中国第一个宪法性文件。50 多年来，历经风风雨雨，政协制度得以沿续下来，并且被载入宪法，说明自有其存在的价值。近些年来，全国政协有日趋活跃之势，委员们对国家建设提出了不少好的提案，其中有一些被决策机关采纳，收到了良好的成效。然而毋庸讳言，在许多人眼里，政协只不过是一所可有可无的“清谈馆”或者是一根“鸡肋”；而且在实际生活中常常被用来安置离退下来的老干部，每年定期开开会，发发牢骚。处于这样一种尴尬地位，恐怕是连政协机构自身也不愿看到的。但是如果不予政协一定实在的职权，这种局面就难以改变，政协在国家政治生活中的地位和作用也难以提升。

我们认为应该为政治协商会议制度注入新的内容，使其在宪政民主政制中享有独立的地位。改革的办法是赋予政协部分立法权，以使政协具有某种议会第二院（上院）的性质。这样改有许多好处：（1）可以为人大分担部份立法工作，协助人大更好地完成立法任务。（2）使政协有职有权，从而充分发挥政协机构与政治协商制度的作用。（3）可以使政协更好地发挥监督与制约的作用，有利于决策科学化、民主化和克服权力腐败。（4）有利于发挥各民主党派与各界精英人士的参政作用，提高立法质量。（5）有利于进行国际交往（在国际交

往中，政协通常被视同为我国的议会“第二院”)，等等。

关于赋予政协部分立法权的改革办法，我们建议：依法定程序修改《宪法》和《立法法》，重新作出规定，赋予政协提出法律案的权限，交由全国人大审议；全国人大在进行立法工作时，法律案在人大一读后即交付全国政协会议审议；如果全国政协会议表决同意该项法案，则该项法案即可交还全国人大再审后以简单多数表决通过；如果全国政协会议否决了该项法案，则该项法案须经全国人大代表超过三分之二多数通过方可生效。地方性立法也参照这一办法依照修订后的《立法法》进行。这种办法虽然在立法工作中增加了一道重要的程序，看似使立法工作更加复杂化了；但却使立法工作更加民主、更加科学、更加符合宪政的要求。因为政协是一具有宪法地位的重要政治组织，政治协商制度是我国的一项基本政治制度，政协的一项基本职能就是对国家大政方针展开讨论，提出建议和批评。政协中聚集了一大批各民主党派、无党派民主人士、群众团体、少数民族、港澳台地区、海外华侨和财经界、科技界、教育界、文化界以及其他各界精英人士，可谓人才荟萃。而且政协与人大的关系一向密切，每年的例会都是在同一时间召开；自1985年起，就开始实行绝大多数提案由全国人大常委会办公厅、国务院办公厅和全国政协办公厅联合交办的方式进行处理。

此外，政协委员的人数也太多，可参照改革后的人大规模将人数减下来。全国政协委员定员以不超过300人为宜，会期与人大相仿。

上述改革设想牵动政体大局，涉及《宪法》、《立法法》和其它相关法律法规的修订，必须慎重从事，通盘考虑。事先要进行深入地调查研究，集思广益，设计出周密方案，裨可实行。

3、3 多党合作制度的改革

多党合作制度也是我国的一项基本政治制度。我国在建国以后就实行了多党合作制度，并且组成了由各民主党派和各界爱国人士参加的联合政府。由于共产党是唯一的执政党，很自然地成为联合政府的组织者和领导者。参加联合政府的非中共人士在政府中所享有的职权不是选民而是共产党给的，因而在联合政府中中共和非中共人士双方是主与宾的关系。这种联合的基础使非中共方面从一开始起就是共产党的拥护者，而不是监督制约中共的力量。虽然1956年毛泽东就中共与民主党派的关系提出了“长期共存、互相监督”的方针，但这一方针很快就被1957年的反右运动所淹没。大批民主党派的代表人士成了右派分子后，他们的政治角色由与共产党合作治国转变为接受共产党批判，进行自我改造，联合政府没有经过任何协商就关上大门。于是，“互相监督”变成了“一相监督”。“文革”期间民主党派受到更猛烈的冲击，民主党派成员连身家都难自保，致使各民主党派名存实亡。“文革”后各民主党派才逐步恢复，至1989年，中共制定了《坚持中国共产党领导的多党合作与政治协商制度的意见》，使民主党派的地位重新得到确认。1993年八届人大一次会议通过宪法修正案：“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展。”至此，民主党派才有了合法性依据。据统计，到建国50周年，全国8个民主党

派共有成员 50 余万人，平均每个民主党派 6.25 万人，还赶不上中共党员人数的零头。这样的状况，使得多党合作制度难以有效地发挥作用，更难以发挥对执政党、对政府的监督功能。而 50 年来的历史证明，共产党不能受到包括民主党派在内的方方面面的切实有效的监督无论对民主党派、还是对共产党以及对整个国家，都十分不利。

多党合作制度的改革，首先是要建立“互相监督”的制度。如果没有“互相监督”，多党存在就毫无意义，最多是一种点缀。因此，有必要制定一部《监督法》，使中共和民主党派就如何互相监督都有法可依。为落实宪法规定的多党合作这一基本政治制度，还应制定出内容具体的《政党法》和《参政法》，以规范和保证民主党派在政治上、组织上和活动上享有法律所赋予的独立性，使中共和民主党派的关系、各自的权利和义务以及组织、活动、经费都能够有法可依。在建立“互相监督”制度方面，应加强民主党派所办报刊媒体的舆论监督功能，使民主党派不要违心地一味唱颂歌，而应对立法和重大政治决策提出自己的建设性意见，对贪污腐败与社会上的各种不良现象进行揭露和批评，这才是真正地帮助中共，真正地参政议政。

在立法的同时，应注意加强民主党派在决策科学化和民主化中的作用。近些年来，在这一方面已有所改进，中共在作出重大决策的时候一般都要召开民主党派负责人座谈会通报情况，征求意见。但是仍有改进的必要，就是征求意见应该放在作出决策之前，而不是之后。如果民主党派对某项重大决策提出不同意见，应组织有关方面专家进行详细论证，分清利弊，然后再决定取舍。另外，就是在公务员制度和人事制度改革方面，应专门制订有关民主党派人士在政府部门任职的条款，破除实际上存在的民主党派成员只能在政府部门中担任副职的陈规，形成公平竞聘的环境。

3、4 政府体制改革

宪政民主理论认为，为了保障社会的公共秩序，公民将管理公共事务的权力委托给公共权力机关，组成政府。建立政府的目的是为了保障社会的公共秩序、公正与自由，维护公民的各项正当权益。因此，宪政民主体制中的政府应该是一个有限政府（即政府的职能与权限有明确的边界），是一个守法、精干、高效、廉洁 的政府。因此它的施政方针应该是“小政府，大社会”。凡是能由社会去做的事一律由社会去做；社会承担不了的公共管理与公益事业才由政府来做。

广义的政府包括立法机关、司法机关和行政机关。狭义的政府特指国家行政机关。本报告研究的对象是后一种意义的政府，即专指国家行政机关。我国过去由于仿效苏联模式，实行高度中央集权的体制和计划经济，体现在政府体制上，就是“大政府，小社会”。政府机构愈来愈膨胀，政府官员愈来愈多，政府管的事也愈来愈庞杂；而社会则渐趋萎缩，功能低下。改革开放以来，政府体制随着经济体制改革的逐步深入几经调整与改革，正在发生深刻地变化。特别是新一届内阁推行的政府体制改革，裁减机构，精简人员，转变职能，依法行政，力度很大，政府已经明显变小。海外有学者评论：朱镕基新政府是中共建

国以来最小的一届政府（郑永年）。[14]所谓的“小”，不仅是指政府的规模缩小，更是指政府的管理范围缩小，也就是政治范围的缩小。同时，以民营企业、各类中介组织和基层自治组织为主体的社会的范围得以迅速扩大。因此，“小政府，大社会”的改革指向是很清楚的。但是，由于政府体制改革直接关系到各级政府和官员的切身利益，遇到了很大阻力，进展得并不顺利。尤其是地方政府仍然存在自发膨胀趋向，如最基层的乡镇一级政府，在80年代初财政供养人口不过是“八大员”，到80年代中期搞“撤社建乡”，财政开支的编制大约是30人左右；到现在乡级一般为300人左右，发达地区镇级单位达到800—1000人。县一级则达到5000—10000人甚至更多。这种状况带来了一系列的严重后果，已到达财政难以负担的程度。据农业部1997年对10个省份的调查显示：乡级财政平均负债约400万元。县级政府的负债则至少数倍于此。许多地方的财政早已是“吃饭财政”，经济不发达地区的财政连“吃饭”（维持正常开支）都不够，只有靠向上级伸手要钱来维持生计。这也是造成农民负担沉重的根本原因。不改革怎么行？其次是政企不分、政经（经营）不分的情况仍然严重。尤其是地方政府普遍热衷于直接管理企业，参与经营活动，以权经商，与民争利；即政府和政府官员做买卖，权力市场化，这种现象自90年代以来不仅没有减少，反而呈增长之势，由此造成国企改革进展缓慢，权钱交易的寻租行为盛行，官员腐败现象横生，胡长清、成克杰等典型案件都证实了这一点。其三是政府的干部人事制度存在不少弊病，如任人唯亲，近亲繁殖，拉帮结派，结党营私；胡乱提拔干部；借机构改革之机排斥异己；一些地方已经发展到卖官鬻爵的程度。总的来看，我们的政府体制仍不能适应社会主义市场经济发展的需要，更不要说加入WTO以后国际经济竞争的需要，政府体制改革仍然任重道远。

因此，应遵循宪政民主原则和“小政府，大社会”的思路，坚定不移地推进政府体制改革。要认真总结经验教训，制定出切实可行的政策措施，发扬民主，加强法制，健全监督，强化制衡，依法规范政府行为，坚决克服政企不分、政经不分的状况。要从制度上严格禁止政府机关从事商业和经营活动，严格禁止政府官员兼任企业的领导职务，严格禁止政府机关和政府官员干预企业的合法经营。同时还要继续有力地推进政府机构改革，制定《国家机关组织法》，严格定编定员，精兵简政，转变职能，强化服务，坚决打击腐败现象，并着重从制度上铲除产生腐败的根源。培育和发展社会中间组织，将应由社会承担的各项职能及一部分专业干部转移到社会中间组织里。政府机关中的多余人员可以通过有组织地培训，使其具有一定的专业知识和专业技能，以便为人员分流创造条件。在干部人事制度改革上也要加大力度，中央已于不久前制定了《深化干部人事制度改革纲要》，应结合推进公务员制度狠抓落实，力争在这一方面取得较大的实际成效。

3、5 司法体制改革

司法体制改革是一项十分复杂的事业，内容很多，牵扯面很广，影响也很大。需要进行深入地调查研究，制定周详的改革方案。本报告只能就其中的几个关键问题提出原则性的意见，以供参考。

首先要落实司法独立的宪法原则。以往在司法体制改革中一提司法独立，就会被扣上“摆脱党的领导”的大帽子。因此，在这一问题上始终裹足不前。其实，《中国共产党章程》明确规定：“党必须保证国家的立法、司法、行政机关，经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”我国宪法和人民法院组织法、人民检察院组织法等都规定，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉；人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这是根据审判工作和检察工作的特点和需要以及国家机关职能分工而确立的，也是多年来司法实践的经验教训的总结得出的重要结论。同时，司法独立也是宪政民主的一项重要原则。司法不能独立，就必然会沦为一个社会中的权势集团的政治工具，就无法起到制约政治权力、保障社会公正的作用。所以，落实司法独立并不是一个无并紧要的技术性问题，而是一个与宪政民主原则密切相关的问题。

落实司法独立的宪法原则，最大的问题是要从体制上理顺法院、检察院与党的政法委的关系；政法委是党内机构，应侧重研究党的政法方针政策，而不应再直接干预司法实践；政法委的领导干部也不宜再兼任司法机关的首长。党的各级组织和各级领导都要严格遵守宪法和党章的规定，保证司法机关独立负责地行使职权，不得干预司法机关独立办案。这个问题若不能从体制上加以解决，司法独立只能是一句毫无意义的空话。

其次要切实保证司法公正。司法公正是保障社会公正的最后的防线，司法不公正和司法腐败会严重损害人民群众的利益和国家法制的权威，甚至于影响社会的稳定与健康发展。司法独立仍有可能不公正，这就要求在体制上引进宪政的权力制衡，人大要对司法加以制衡（现在已有一些制度，如各级人民法院和人民检察院都由同级人民代表大会产生；人民法院院长和人民检察院检察长由同级人民代表大会选举；副院长、庭长、副庭长、审判员和审判委员会委员，副检察长、检察员和检察委员会委员由同级人大常委会任命；法院、检察院向人大报告工作；人大代表视察工作等。）；行政机关也要对司法给予一定制衡；法院、检察院与公安司法机关之间仍要有必要的相互制约。此外，在法院、检察院和公安司法机关内部也要建立制约机制。

还有一个问题就是进行司法领导体制改革，克服司法的地方化倾向，即人们常常提到的司法地方保护主义。北京大学司法研究中心主任贺卫方教授提出：法院的中央化比银行的中央化要重要得多、紧迫得多。这个问题应尽早解决，否则的话，既严重影响司法公正，也严重伤害建设社会主义市场经济的事业。为克服司法方面的地方保护倾向，应尽快实行司法机关的系统内垂直领导，改变现行的以地方党委领导为主的体制。还可考虑设立大区法院和巡回法院，打破地区封锁，公正解决跨地区的司法纠纷。同时，强化外部监督、特别是新闻与社会舆论监督，及时揭露与批评司法不公和司法腐败现象。这样内外结合，就可以使我国的司法状况从根本上得到改善。

3、6 建立违宪审查制度与宪法法院

违宪审查制度是宪政民主的一大支柱，宪政民主制度的建立与存续，一定要有违宪审查制度的保障。美国当代宪法学家路易斯·亨金指出：“随着时间的流逝，司法审查成了宪政制度的一项既定特征”。[14]印度最高法院高级律师索利·J·索拉布吉认为：“如果没有独立的、拥有司法审查权的、容易接近、能实施这些权利的司法机关，那么，包括平等权在内的基本权利保障就只是一堆空洞的浮词丽句”。[15]

违宪审查是指由特定的司法机关或具有司法性质的国家机关（如宪法法院、最高法院、宪法委员会）履行对一切法律文件与政府、社团、公民个人的行为是否合乎宪法进行权威性的审查。它的基本内容有两个方面：第一，审查法律及法律性文件的合宪性。因为宪法是国家的根本法，而宪法规范的特点之一是原则性。它往往需要由普通法加以具体化。如果普通法背离了宪法的原则精神，而又让它发生法律效力，就会损害宪法的权威，妨碍宪法的贯彻施行。所以，审查法律及法律性文件是否合乎宪法，便成为司法审查的重要内容。第二，审查全体公民、一切国家机关、社会团体、企事业单位以及各政党组织的行为是否合宪。宪法规范的另一特点是它具有最高的法律效力，是全体公民和一切社会组织的基本的行为准则。如果在立宪国家中发生了背离这个准则的行为，不论这种行为出自个人还是出自政府、社会组织，都会损害宪法的权威、妨碍宪法的贯彻施行。因此，审查全体公民和所有国家机关、社会组织的行为的合宪性，也是司法审查的重要内容。

凡是实行宪政民主政制的国家，都有违宪审查制度。从世界范围来看，主要有三种模式：一是设立专门的宪法法院监督宪法实施、履行违宪审查职权，又称为“奥地利—德国模式”。二是由普通法院（如最高法院）裁决宪法争讼的模式，以英国和美国为代表，因而称为“英美模式”。三是设立专门的具有司法性质的权威机构履行违宪审查职权，如法国的宪法委员会（由9人组成，总统和议会两院议长各任命3人，每3年更换三分之一。委员不得兼职。），因此也可以称之为“法国模式”。这三种模式各具特色，都有可供我国学习借鉴的地方。

上述几种模式有一个共同的特点，就是宪法作为法律，在真正实行宪政的国家，都得到了具有司法性质的国家机关的适用。为什么要由独立的具有司法性质的国家机关监督宪法实施，履行违宪审查职能，而不是由立法机关或行政执法机关来履行同样的职能呢？从表面上看，似乎是一种历史选择的结果；实质上具有深刻的内在合理性与合法性。因为如果由立法机关或者隶属于立法机关的机构承担违宪审查职能，就成为自己监督自己，实际效果必然会大打折扣，立法方面的违宪审查就难以落实。如果由行政机关履行违宪审查的职能，也存在类似的问题，即行政机关的违宪行为将很难得到有效地审查和纠正。由此可见，违宪审查只能由具有司法性质的国家机关来承担；换句话说，违宪审查只能是司法审查。同理，宪政民主国家只有确立以司法审查为保障的原则，并且按照这一原则的要求，建立适合本国实际的违宪审查机构和违宪审查程序，开展积极的富有成效的护宪工作，才能真正实现宪政民主，才能确保宪法的最高权威，才能使人权和人的自由得到切实保障。

以往我们国家忽视了违宪审查制度的建立，仿佛宪法一经颁布就会自动地具有

最高权威、产生法律效力。实践证明，这种认识是非常错误和有害的。要实行宪政民主，违宪审查制度的建立是必备的。我们认为：根据我国的实际情况，在宪政民主体制下，建立独立的宪法法院作为履行违宪审查职权的专门机构是一种比较好的选择。这样，一可以确立违宪审查制度的权威性；二能保证违宪审查机关的独立性；三能实现专业化；四能提高违宪审查的效率和质量；五能有效地保护个人自由与权利不受侵犯；六能捍卫宪政民主政体和宪法秩序不被破坏。

3、7 健全民主选举制度

民主选举制度是宪政民主政制的基石。根据宪政民主原则，主权在民，只有人民才能行使国家权力。但是，人民不可能事事亲历亲为，于是，就必须通过选举，将属于全体人民的权力委托给由人民选出的代表所组成的代表机关去行使，或者委托给人民选出的立法机关、国家行政机关和司法机关去分别行使。因此，无法设想如果没有真正的民主选举制度，如何建立中国特色的宪政民主的基本架构？

新中国建立以来，民主选举制度几经变迁。1949年9月通过的政协《共同纲领》中就规定，新中国将实行普选制度。1953年1月13日，中央人民政府委员会通过了《关于召开全国人民代表大会的决议》，指出：“必须依照共同纲领的规定，及时地召开人民用普选方法产生的全国人民代表大会代替现在由中国人民政治协商会议的全体会议执行全国人民代表大会职权的形式，用普选的地方各级人民代表大会，代替现在由地方各界人民代表会议代行人民代表大会职权的形式，……。”1953年选举法颁布后，全国开展了第一次普选活动。全国共选出人大代表5609144人。在此基础上，组成了基层人民代表大会，并进而选举产生了地方各级人民代表大会和全国人民代表大会。此后的10多年，这一选举制度的贯彻总的来说还比较正常。但“文革”的10年内乱期间，选举制度受到严重破坏，全国几乎没有进行过真正的选举，人民代表大会制度名存实亡。十年内乱之后，我国的工作重点转移到现代化建设上来，民主与法制重新得到重视。在这样的背景下，1979年7月五届人大二次会议在修改1953年选举法的基础上，颁布了新的选举法，即当代中国的第二部选举法。与1953年选举法相比，新选举法主要有下列变化：（1）将直接选举人大代表的范围扩大到县一级；（2）规定一律实行差额选举；（3）规定一律实行无记名投票；（4）将原规定的只有不属于党派、团体的选民代表才能联合或单独提出代表候选人名单，改为任何选民或代表只要一人提出，三人以上附议，都可推荐代表候选人；（5）规定如候选人名额过多，难以确定正式候选人时，可以进行预选；（6）规定可以采用各种形式宣传候选人（实际上是允许竞选），等等。从这些变化中可以看出，新选举法扩大了民主的成份。以后，全国人大常委会又对1979年选举法做了几次修改，在内容上做了一些补充。

彭真担任全国人大委员长期间，在总结“文革”教训时，对发扬社会主义民主提出了许多好的意见，其中之一就是要在基层大力推行民主选举，实行“村自治”和“县自治”。从近十多年的实践来看，村自治即村民自治已初步实现，并受到国内外舆论的广泛好评。县自治即县级民主选举却遭遇消极对待，一直没有取

得 实质性进展。

村民自治与村级民主选举方面的经验值得很好地总结。村虽然不是基层政权组织，但它是构成中国政治的最基本的单元。因此，村一级的民主选举如果搞好了的话，那么就可以说，基本具备了向乡镇一级基层政权推进的条件。1982年公布的新宪法，正式确立了村民委员会作为农村基层群众性自治组织的法律地位。1987年11月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法（试行）》，次年6月，农村村民自治正式启动实施，国家民政部开始在全国范围内组织村民选举。1998年11月，全国人大正式颁布施行村委会组织法。现在全国已经成立了100多万多个村民委员会（此外，还有10多个城镇居民委员会），实行群众自治，民主选举，政务公开，自我管理。10多年来，全国绝大多数省份都进行了三届或四届村委会换届选举，目前已有60%以上的村庄初步建立了村民自治制度。村民自治的成功经验是：（1）充分相信和依靠农村广大村民的民主意愿、民主能力和创造性，放手让农民在实践中学习民主；（2）各级党政组织积极支持与帮助村民开展民主选举，及时总结与推广先进经验，形成良性互动；（3）健全选举程序，保障村民的民主权利（如“海选”提名、候选人竞选、差额选举、秘密投票、严禁包办选举和贿选等）；（4）严格依法办事，违法必究。

近年来，在村民自治的基础上，一些地方进行的乡镇一级的民主选举试验取得了引人注目的成就。较具典型意义的如四川省遂宁市步云乡的乡长直选（1998）、四川省南部县公推公举副乡镇长（1999）、深圳市龙岗区大鹏镇民主推选镇长候选人（1999）、山西省临猗县卓里镇两票选任镇主要行政领导（1999），都取得了成功。许多专家学者和党政官员对上述案例作了大量总结和研究，并已见诸文字，这里不再赘述。因此有理由认为，把直接选举推广到乡镇一级基层政权的时机与条件均已成熟。人大应修订相关法律，决策层应作出相应决策，推广施行乡镇行政领导干部的直接选举，并为下一步的县（市）级行政领导直接选举积累经验。与政府的民主选举相一致，还必须进行人大代表的民主选举和执政党党内的民主选举，这样才可能建立起一整套的民主选举制度，才可能实现真正意义上的人民民主。

民主选举包括直接选举和间接选举。我国是一个人口众多的大国，且经济与科技都不发达，现阶段尚不可能做到每个层级上的直接选举，在一些层级上还要实行间接选举。但无论是实行直接选举还是实行间接选举，都要遵守民主的原则，都要在程序上尽可能地符合民主的要求。

3、8 修宪

上列各项体制改革均具有宪法层面的意义，也都牵涉到宪法的修改。如象人大制度改革、政协制度改革、多党合作制度改革均触及到我国的根本制度；政府体制改革、司法体制改革与建立违宪审查制度都需要在宪法上做出新的规定；推行乡镇政权的直选以及后一步的县级民主选举，也会牵涉到宪法的修改。因此，今后一个时期，我国的宪法修改任务是很繁重的。宪法既应具有稳定性，更应具有时代性，应适应时代发展的需要和制度创新的需要。我们国家正处在

革故鼎新的社会转型时期，适时地对宪法做出必要的修改，乃是正常的现象。同时，修宪也是为建立中国特色的宪政民主的基本架构所必须的，是其中的一个非常重要的环节。因为宪政民主特别重视宪法的最高权威与建立符合公平正义原则的宪法秩序。

在宪法学上，宪法有刚性与柔性之分。所谓刚性宪法，是指宪法是最高法，它的法律效力高于普通法律，因此它的修改须经过严格的程序。所谓柔性宪法，是指宪法的效力与普通法律一样，修改程序也与普通法律相同。不成文宪法如英国宪法、新西兰宪法、以色列宪法（全世界只有这三个国家没有单独的宪法文本），都是柔性宪法。成文宪法却不一定都是刚性宪法，如意大利 1948 年宪法是成文宪法，但它没有规定特别的修改程序，所以属于柔性宪法。我国现行宪法第六十四条规定：“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上多数通过。”“法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。”显然，我国宪法的修改程序要比普通法律严格的多。因此，应属于刚性宪法。但是，刚性宪法也应适应时代发展的需要，进行必要的修改。美国宪法保持了二百多年，属于高度稳定的宪法，但是从 1789 年至今也已通过了 26 条修正案。而且由于美国最高法院实际上拥有对宪法的解释权，通过持续不断的违宪审查判例使宪法的内容得到发展和更新。

我国的现行宪法是 1982 年由全国人大五届五次会议制定的。之后经过 1988 年全国人大七届一次会议、1993 年全国人大八届一次会议、1999 年全国人大九届二次会议进行了三次修改，为“八二宪法”注入了大量新鲜的内容（如“发展社会主义市场经济”；“实行依法治国，建设社会主义法治国家”；“国家保护个体经济、私营经济的合法权利和利益”等），对我国的改革开放事业和现代化建设起到了难以替代的积极作用。

修宪有内容和程序两个方面。在内容方面，应随着时代进步与社会变迁，适时地将体现时代精神与文明主流的新鲜成果吸收到宪法中，以保持宪法对于现实生活的适应性与有效规范性。在程序方面，除应严格依照宪法的规定进行外。还应考虑在事先充分发扬民主，采取各种形式广泛征集人民群众和法律专家的意见，鼓励民间各界人士提出修宪建言建议。必要时可由全国人大召开专门的修宪座谈会，邀请各界代表共商修宪大计，以便集思广益，体现我们国家的人民民主性质。

我国的政治体制改革负担着双重任务：一是把我们的国家改革成为宪政民主国家；二是把执政党改革成为现代民主政党。相对而言，第二个方面的任务更为艰巨。但是，事在人为，只要执政党内和社会上的改革力量建立共识，相互配合，以国家民族利益为重，充分动员各种社会资源，正确决策，周密部署，在深入进行经济体制改革的同时，分步骤地推进政治体制改革，建立宪政民主政制的目标并非是可望而不可及的。

张祖桦

2000年10月30日

注 释:

- [1][美] 乔·萨托利著《民主新论》，东方出版社1993年6月第1版第38页。
- [2][英] 洛克著《政府论》下篇，商务印书馆1964年版第105页。
- [3][法] 卢梭著《社会契约论》，商务印书馆1980年2月修订第2版第132页。
- [4][古希腊] 亚里士多德著《政治学》，商务印书馆1983年版第167页。
- [5][美] 汉密尔顿等著《联邦党人文集》商务印书馆1989年版第264页。
- [6] 参见樊纲的论文《作为公共机构的政府职能》，载《市场逻辑与国家观念》，三联书店1995年版第10—20页。
- [7]《毛泽东选集》（一卷本）人民出版社1963年版第689—698页。
- [8] 王永祥著《中国现代宪政运动史》，人民出版社1996年6月版第295页。
- [9] 胡绳主编《中国共产党的七十年》，中共党史出版社1991年版第194页。
- [10] 全国人大常委会办公厅联络局编《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》，中国民主法制出版社1990年11月第1版第195页。
- [11]《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版第176页。
- [12] 转引自姜淑萍《邓小平启动政治体制改革》，载董郁玉 施滨海编《政治中国》，今日中国出版社1998年7月第1版第3页。
- [13]《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版第78页。
- [14] 郑永年著《朱镕基新政——中国改革的新模式》，八方文化企业公司1999年3月初版第237—238页。
- [15][美]路易斯·亨金著《宪政·民主·对外事务》，三联书店1996年版第115页。
- [16][美]路易斯·亨金 阿尔伯特·J·罗森塔尔编《宪政与权利》三联书店1996年版第135页。

警察权的制约

警察在维持社会治安与社会秩序方面起着重要的作用，为此，警察和警察机关需要被授予必要的行政权力，这似乎是没有问题的。问题在于如何保障这种权力不被用来谋取私利、不被用来侵犯公民的自由和权利。阿克顿勋爵的警世通言“权力导致腐败，绝对权力导致绝对腐败”，人们已耳熟能详。这就提出了一个值得认真对待的问题，即“警察权的制约”。（<http://www.tecn.cn>）

有太多的例子证明警察权被滥用的后果是极其严重的。远的不论，就拿近半年来见诸媒体报道的部分案件来说，已足够让人触目惊心的了。今年 5 月 19 日，浙江省海宁市周王庙镇石井村 6 组村民吕海翔在被警方以于法无据的“淫亵行为”名义带走中途非正常死亡，留下诸多可疑之处。6 月 26 日，湖南省溆浦县公安局桥江派出所的警察不仅以暴力阻止养路征稽所执法，还在众目睽睽下，持枪拿棒冲进县养路费征稽所，对里面的工作人员滥施暴行。9 月 26 日，陕西籍男子姜云春到兰州讨债时因怀揣“疑似爆炸物”（实际是暖胃用的暖水袋）被警方当场击毙。警方承认，在姜云春走出 503 室张凤林的家之前的数小时对峙期间，警方并未进入 503 室，也没有对其喊话、劝解。11 月 10 日，云南省砚山县维末乡派出所民警陆雄，骑摩托车带着所长史泽刚途经维末乡乡政府门前时，与行人左维发生争执。陆雄竟拔出手枪，连开 4 枪，将左维和另一名路人蒋善维当场打死，并将赶来劝架的一名联防队员打伤。12 月 1 日，河南省偃师市府店镇西管茅村的村委会主任史保卿在外出办事时，被府店镇派出所所长叫到偃师市公安局“问事”，几小时后竟突然死亡，据部分目击者和家属说，史保卿的尸体当时一丝不挂，从头部到裆部、腿上浑身是伤，头上有两处管状器具打击伤口，手部、背部有电击痕迹，根据其伤情，怀疑其被殴打之死。另据发表报道的《东方今报》称，当地警方至今仍在封锁消息。12 月 3 日，广西柳州市鱼峰区法院公开审理柳州市看守所女警察崔艳华“虐待被监管人”案件，公诉机关指控其在 2002 年 8 月至 2003 年 8 月期间，先后用踢打、罚跪、灌回呕吐物等手段虐待 9 名在押人员。（<http://www.tecn.cn>）

滥用警察权虽然是非常严重的问题，但并非是无法解决的，关键在于建立系统的有效制约机制。在实行宪政体制的国家和地区都有完备的警察制约机制，我们可以参考借鉴，按照宪政原则，对警察权进行分权、限权、制衡、监督，使警察权回归本位，忠于职守。（<http://www.tecn.cn>）

分权。要很好地约束警察权力，就必须分割警察权力。警察机关，在世界各国一般均分为行政警察与司法警察。象我国这样将二者合为一体的情况弊病很大。因此有必要考虑将警察权实行彻底分割，将目前合而为一的治安管理行政权和刑事侦查权分割到两个机构，即治安管理机构 and 刑事侦查机构，也就是将行政警察与司法警察分开。防止在“延安观黄”事件中出现的警察将刑事侦查权和治安管理处罚权交叉使用所带来的弊端。同时，应对现行的侦查机制进行改造，从警察机关内部的适当分权，如实行侦羁分离，侦鉴分离，以加强互相之间的制约。（<http://www.tecn.cn>）

限权。比如，绝对不允许警察机关以权谋私，设租寻租，对此类行为一经查实，即应逐出警察队伍，永不录用。又如，应该加大对刑讯逼供者的打击，法律要扩大对职务犯罪的打击范畴，那些合同制民警，联防队员等等，只要是

在执行当地公安机关的指令，都应列入职务犯罪的打击范畴。还应加大对受害人的保护，必要时采取举证责任倒置原则，不能让受害者自证清白，而要让公安机关和警察自证清白。同时，法律要大幅度提高国家赔偿额，增加精神损害赔偿；不仅要追究肇事警察的刑事责任，还要追加受害者对当事警察的民事索赔权，这样的民事赔偿，既应包含物质损害赔偿，也应包含精神损害赔偿。等等。（<http://www.tech.cn>）

制衡。确立司法审查原则，将警察权纳入司法权的控制下。警察拥有的行政处罚决定权应被改造成申请权，警察对任何公民进行处罚，都只能申请，而由法院做出最终决定。例如警察要对公民罚款，当公民有异议时，由法院来举行听证，双方进行辩论，最终由法院作出决定。在英美法系国家，对于类似我国犯罪行为的重罪一般是由刑事法院或重罪法院来审判，而对相当于我国违反治安管理处罚条例的行为的轻罪、违警罪的审判及刑事诉讼中的强制措施的审查、批准多由治安法院来担当。对轻罪、违警罪作出的监禁、罚金的刑罚及保安处分措施都由治安法院作出，警察无权作出任何剥夺和限制公民财产、自由的决定。其次，刑事诉讼中的强制措施的行使必须得到治安法院的令状许可，情况紧急时可无证逮捕，但一般最迟要在48小时内送至治安法院进行审查。有些国家治安法院还担当了预审功能，主持证据交换、决定是否批准将案件提起公诉。很多国家已经普遍实行的“人身保护状”制度也值得借鉴，在这些国家，被羁押人有权向法院申请人身保护状，接到此状，羁押机关即应将被羁押人提至法庭。然后由法院来裁决如何处置。（<http://www.tech.cn>）

监督。中国大陆已经设立了银监会、证监会、保监会、电监会，其实最该建立的是警监会。可以考虑学习香港特区的办法，设立警监会（全称“投诉警方独立监察委员会”），以从体制上加强对警察违法违纪的监督和检察。香港警监会是一个由社会人士组成的独立组织，专门负责监察和覆检投诉警察个案。除了监察每宗投诉的结果外，警监会还会检讨投诉警察科的整体工作程序，研究警务人员何种行为引致市民投诉的统计资料，指出任何导致投诉或在将来可能引起投诉的警方工作程序漏洞，并向香港警务处长或香港特别行政区行政长官提出建议。有了这样一个专门监督警察的机构，有助于强化对警察权的监管，并使公民得以投诉有门。并与公众监督、媒体监督、司法监督、人大监督、行政监督互相配合，就可以逐步建立起一套行之有效的制约体系。（<http://www.tech.cn>）

（作者系西华师范大学政法学院客座教授，《法制早报》2004年12月8日）

宪政民主概念阐释

实事求是

——《汉书·河间献王传》

让我们先从什么是民主说起。民主是从西方传来的，早在 1840 年的鸦片战争以后，觉醒的中国人就开始注意民主了。1848 年出版的徐继畲著的《瀛环志略》一书中就分别介绍了美国的联邦制、英国的君主立宪制和法国的共和制三种民主体制。这以后，最先觉醒的中国人不断著书立说，讴歌和推介民主。1919 年的“五四”新文化运动更是响亮地提出要把“德先生（Democracy）”即“民主”请到中国来。之后，民主就和我国半个多世纪的政治变迁结下了不结之缘。学校的师生们冲在前面，不断呼喊着要求在中国实行民主的口号；历次群众性政治运动大都以民主为旗帜；先后执掌政权的国民党和共产党也宣称自己要在在中国实现民主；我国近现代出现的政党和政治性团体也很少不是把实行民主写在自己的党纲上，许多政党和团体干脆就以民主作为自己的冠名。但是对民主究竟为何物？一直众说纷纭、莫衷一是。

中国民主同盟的领导人（也是中国民主建国会的创始人）黄炎培曾于 1945 年 7 月访问延安，会见了爱猫扑·爱生活的主要领袖。有感于历史上一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，初起之时，都是艰难困苦、聚精会神，力求从万死中求得一生，因而无不显得生气勃勃、气象一新。及至环境渐渐好转，精神也就渐渐放下，于是惰性发作，日趋下坡，或政怠宦成，或人亡政息，或求荣取辱，“其兴也勃焉，其亡也忽焉”。在离开延安前的一次谈话中，当毛泽东问起他参观延安的感想时，黄老先生语重心长地道出了上述忧虑，然后诚恳地说：爱猫扑·爱生活诸君从过去到现在，我略略地有所了解了。就是希望贵党能够找出一条新路，跳出这周期率的支配。据黄炎培记录，毛泽东答：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息！”（参见黄炎培著《延安归来》）历史业已证明毛泽东的回答乃是心口不一之言。记得中国人民大学的单少杰博士曾就此写过一篇专论，题目就叫做“轻诺延安寡信北京”。毛泽东一生酷爱读的是二十四史和记录宫廷政治方面的古籍，因此脑子里装满了帝王思想和帝王统治术，终其一生也没有搞清楚民主为何物？当然也不可能在中国实行民主。他所理解的民主大概就是由他这样的“伟人”来为民作主和“文革”式的群众运动与运动群众，这与民主的本义相去何止十万八千里。

“民主”的概念很早就已出现在中西典籍之中，只不过在古代，中国和西方关于“民主”概念的含义是截然不同的。中国古代“民主”概念的基本含义是“人民的主人”。譬如《尚书·多方》中载“天惟时求民主”，就是说上天依时为民求主；又载“乃惟成汤，克以尔多方，简代夏作民主”，意思是只有商汤能用多方贤人，代替夏桀成为人民的主人。在西方，英文中的“民主”（democracy）概念来源于希腊文

(demokratia)，后者由 demos 和 kratia 两字合成，demos 是指人民，kratia 是指统治或权威。因此，民主一词按希腊文直译，意思是“人民的统治”或“人民的政权”。古希腊最杰出的学者亚里士多德就是在政体形式的意义上使用民主一词的。他认为，民主制即是多数人执政的政体，并以此区别于一人执政的君主制和少数人执政的贵族制。

关于民主的涵义，不同的人有不同的诠释，可谓仁者见仁，智者见智。据北京大学教授王浦劬主编的《政治学基础》（北京大学出版社 1995 年版）考证，具有代表性的说法主要有：

(1) 民主是按照人民的意志进行政治统治。17 世纪英国政治思想家洛克沿袭了古希腊的民主含义，认为民主就是人民的统治。与此同时，他运用社会契约论，认为人民的统治是通过人民对于政府组成、政府权力行使的同意来实现的，而人民的同意是根据多数决定规则进行的。18 世纪法国思想家卢梭进一步发展了洛克的理论，认为人民的同意是在人民的共同意志基础上形成的，据此，他提出人民主权原则，并认为民主的本质就是人民主权的实现。洛克和卢梭对于民主的解释被人们称为“古典民主理论”，并为密尔、柏尔、麦迪逊等人所继承。

(2) 民主是人民投票决定权力的归属。20 世纪奥地利经济学家约·阿·熊彼特是这一民主观的代表。熊彼特认为，把民主归结为人民统治是不现实的幻想，在实际政治生活中，任何一个政治共同体都是由少数政治精英人物统治和领导的，因此，民主的现实含义应该是人民有权通过投票决定由谁来充当政治精英，民主是“某些人通过获取人民选票而得到作出决定的权力”。由于熊彼特的理论把民主限定于人民对于政治精英的选举上，所以又被称为“精英民主理论”。

(3) 民主是多种利益集团的相互作用。美国政治学家达尔等人认为，在民主社会中，人们都生活在各种不同的利益集团中，这种状况使得社会公民不可能在政治问题上形成多数，同时也不存在任何可以控制一切的势力，而只存在着以团体为单元的若干个少数之间就某个政治决策的相互复杂作用，民主的决策“并不是一个许多人在特定的政策上联合起来向政府庄严进军的过程，而是一个相对来说较小的集团之间的稳步的妥协过程”。达尔称这种民主政体为多元政体，因此，达尔的民主观又被称之为“多元民主”。

(4) 民主就是人民参与政治决策。20 世纪英国社会主义者、政治学家乔治·道格拉斯·霍华德·柯尔是参与民主理论的代表人物。在其基尔特社会主义理论中，他认为，民主就是一种人民参与的政治制度，而实现这种参与的社会政治形式则是以社团为基础的自治。柯尔的民主观对当代民主理论影响巨大，如美国政治学家科恩据此指出：“民主是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策”。

(5) 民主是特定的社会经济基础上的上层建筑。这是马克思主义的观点。马克思主义还认为：在阶级社会中，民主具有阶级性；民主是一种国家形式；民主是一种保障公民权利得以实现的国家形式；等等。

中外论述民主的书很多。我愿意郑重地向大家推荐前些年由东方出版社组织翻译出版的美国著名政治学家乔·萨托利的力作《民主新论》（东方出版社 1993 年版）。该书从民主的基本概念和基本理论入手，详尽地阐释了与民主相关的各种问题，澄清了许多流行的误解，可以为我们认识民主理论提供很大的帮助。萨氏被誉为“我们时代最为强大的头脑”，“他的论证没有真正的对手”。因此，这本书确实值得认真地读一读。

萨托利在书中开宗明义地指出：“在民主制度的诸条件中，至少可以想到的一个是，错误的民主观导致民主的错误。”“当然，民主的概念注定会产生混乱。这种情况的原因很多，但首先是因为民主在今天是一种文明的名称，或更准确地说，是西方文明的政治产物（到目前为止）。共产主义和社会主义可以同一个主要作家——马克思——联系起来，可以从马克思思想的演化、丰富和否定加以评估。民主则不服从单一的论说。突出的、唯一重要的民主论学者是不存在的。民主理论是由远自柏拉图和亚里士多德以来的一个论说主流形成的。但是，直到第二次世界大战结束时，这一主流确实为‘民主’提供了基本的共同特征。在此之前，人们的脑海里很少怀疑，法西斯政体和共产党不属于民主制度，民主是存在于西方或是受西方启发的制度。”但是到了 20 世纪 40 年代，民主变成了一个广受赞誉的词。有人断言“在人类历史上第一次没有任何理论是作为反民主的理论提出。对反民主的行为或态度的指责经常是针对别人，实干的政治家和政治理论家都一致强调他们所捍卫的制度和鼓吹的理论的民主性质。”萨氏指出：敌人姑且不去说它，问题是，在过去几十年里我们已逐渐失去民主的主流理论。这一变化的部分原因是民主概念的包容性。如果人人自称民主派，民主越是成为一个无所不包的概念，我们就越有可能因为众说纷纭而彻底陷入概念混乱之中。正因为如此，萨托利才花费十年心血撰成此书，希望以西方传统政治理论为基础，恢复他所谓的“主流民主理论”。

萨托利是个坚定的保守主义者，他努力保守的是古典自由主义的传统。他认为，西方民主在当代的发展所带来的问题，最重要者莫过于理论上的严重混乱。因此他把本书称作一次“清理房间的工作”，其重点则放在对“民主思想的管理”问题上。作者主要从两个方面展开论述，一是分析古代民主和近代民主的区别，一是分析自由主义民主和非自由主义民主的区别。为此他不惜笔墨，对民主、自由、平等、独裁、权威主义、极权主义等等术语及其相互关系进行了不厌其烦的概念分析和历史分析。他的结论是，西方民主作为一种政治形态，其核心始终是政治权力问题，是对人的统治问题；在复杂庞大的现代社会，以公民亲自参与政治决策为基础的直接民主，只能导致效率低下、成本高昂和权威贬值的政治后果。现代民主只能是“被统治的民主”，即作为统治者的少数，统治被统治的多数这一既定事实下的民主，其关键并不在于被统治的多数亲自掌握和行使政治权力，而在于有效制约统治的少数，这样才能防止个人独裁；另一方面，实现民主的目标，最基本的前提是确保公民的个人自由，首先是政治自由，从而防止民主走向自己的反面：多数专制。因此，没有政治自由的民主，并非是程度较低的民主，那根本就不是民主。

美国当代著名的民主理论家罗伯特·达尔的一些论述民主的专著，如：《民主理论的前言》三联书店 1999 年版、《论民主》商务印书馆 1999 年版等，也

已陆续翻译出版。达尔在其著作中论述道，现代民主与古希腊民主不同。现代西方国家所建立的民主制度既继承了古希腊民主制的形式，也继承了中世纪出现的共和传统与代议制度。更为重要的是，现代民主制度的建立与不同的政治、经济制度与环境相联系。第一，现代民主制度不是以城邦国家为基础，而是建立在民族国家的框架之中。第二，现代民主制度建立在个人权利大大扩大的基础上。无论从逻辑的角度言，还是从历史的角度言，现代民主制度的建立都是以现代自由主义制度的确立为前提的。第三，现代民主制度建立在商业社会的基础之上，它是以市场为前提。而且，就西方国家现实中运行的民主制度而言，民主本身也是某种政治市场。与这样的外部环境相联系，现代民主具有一些与古典民主全然不同的特征：（1）代议制取代了古希腊的公民会议，公民对政治的参与由直接变为间接；（2）民主的规模大大延伸，从城邦扩展到民族国家。而且，由于代议制的出现，民主的规模在理论上具有无限扩大的可能性；（3）有限的参与，公民的参与不仅是间接的，而且是有限的；（4）人民成分的多样化；（5）政治冲突成为政治生活中不可避免的特征；（6）正是在这个意义上，达尔将现代民主制度称为多头政治，而不是真正意义上的民主制；（7）社会及组织的多元主义；（8）个人权利的扩大。达尔的民主理论对我们了解民主在当代的发展是很有帮助的。

在中国大陆，关于民主的基本概念和理论一直存在不同的认识。有人认为民主就是人民当家作主；有人认为民主就是由某个政党、某个领袖替人民作主；有人提出民主就是一切都由老百姓说了算；有人提出老百姓不可能自己管理自己，因此应当由精英分子来代表他们实行民主；有人主张实行直接民主；有人主张实行间接民主；有人强调民主应以自由为依归；有人强调民主应保证社会公正；有人论证民主与经济发展水平之间的密切关系；有人论证民主与文化因素的紧密关系；.。不同观点的存在，既反映出人们对待民主的不同态度和立场；同时也反映出对民主的认识水平还有待提高。

我认为可以把民主分为一般民主、法治民主、宪政民主三个层次。

先说一般民主，也就是本义上的民主。上面说过，民主的本来涵义是“人民的权利”或“多数人的统治”。萨托利在《民主新论》中阐释到：“权力属于人民建立了一条有关权力来源和权利合法性的原则。它意味着只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是真正的权力”。一般民主的主要特点是：（1）政权的合法性来自人民，政治权力来源于人民；（2）政治统治是经过人民选择的；（3）国家服务于人民，政府为人民而存在；（4）少数服从多数，按多数人的意志作出决定；（5）公民都享有选举权；（6）各级政府主要官员须由选举产生。从上述特点不难看出：民主是与独裁、专制相对立的概念。因为独裁、专制意味着一人或少数人的统治，而民主则意味着人民或多数人的统治。一般民主符合大多数人的意愿，能够体现大多数人的意志，这是它相对于独裁、专制所具有的优越性。但是，它也存在重大的缺陷，如果将多数人的意志绝对化，如果没有相应的保护少数人的制度，则容易产生严重的后果，甚至于导致扼杀人才、扼杀真理、迫害少数人。古希腊的伟大思想家、哲学家苏格拉底就是在雅典民主制下被以“慢神”和“蛊惑青年”罪指控，并通过公众法庭表决，被判处死刑。类似的事在雅典屡有发生。这也是导致

苏格拉底的学生柏拉图等思想家对民主制持否定态度的重要原因。此外，对多数人的权力如不加以限制和规范，则会产生“多数人的爱猫扑·爱生活”，并给人类带来灾难性的后果。例如法国大革命时期的恐怖主义，德国的纳粹（民族社会主义）统治时期，中国文化大革命期间的群众专政等等。

法治民主。为了克服一般民主存在的缺陷，现代民主理论多强调法治，以法治秩序来弥补民主的不足，故称为法治民主，人们习惯称之为“民主与法治”，意思是一样的。法治民主在肯定民主原则的前提下，主张对民主要有有所限制或节制。其主要特点是：（1）否定人治，实行法治，强调依法办事；（2）奉行“少数服从多数，法律保护少数”的原则；（3）以法律来建立和维护民主社会的秩序；（4）将民主制度化、程序化、法治化；同时，实行政程序法，坚持按法定规则和程序办事；（5）主张法律面前人人平等。法治民主相对于一般民主而言，是一个巨大进步。它是一种有限制、有秩序的民主，既能有效地维护多数人的统治，又能保护少数人的权利，并且能够从制度上防范暴民政治、多数人爱猫扑·爱生活的出现，因而被视为社会健康发展的最重要的制度保障。在充分肯定法治民主的积极意义的基础上，仍要指出它所存在的重大缺陷。在现代社会中，法律通常是由各个国家的立法机关制订的；同时，政府机关的行政性立法有日趋增多之势；行政机关和司法机关行使着执行法律或监督法律实施的职权。这就为政府权力机关和掌握一定权力的公务员滥用权力、贪赃枉法、享受特权、谋取私利提供了机会。不仅如此，一些国家的统治集团还在“法治”的名义下，通过立法扩大政府的权力，增加对公民权利与自由的限制。法治本身也有其局限：它可能出现偏私或专横；法不能等于正义的全部；立法有良法与恶法之分；法存在一定滞后性；兴法治有较高的经济成本（因此对穷人和富人可能产生不公平）；法治也不能代替德治；等等。（参见杨寅：《法治的局限》，载2000年第4期《读书》）看来，仅有民主与法治还不够。于是，在此基础上提出了如何制约政治权力的课题。

宪政民主。为了解决对政治权力的制约问题，限制政府权力，以有效地保障人权、自由与社会公正，宪政民主随之浮出水面。宪政的实质是限政，即对政治权力进行有效地限制，防止它被滥用，尤其要防止它被用来侵犯人权和人的自由。因此，宪政的意义就是限制政治权力，保障公民权利，促进公共福利。它所奉行的原则是：政府权力有限，必须遵照宪法和法律治理国家。宪政民主的主要特点是：（1）以宪法和法律对政府权力加以限制；（2）实行分权制衡；（3）人民主权和民选政府；（4）建立宪法审查制度；（5）司法爱猫扑·爱生活；（6）保障个人权利与自由。宪政与民主、法治的职能分工各有不同，民主负责权力的归属，法治负责权力的实施，宪政负责权力的制约。将宪政、民主、法治三者结合起来乃是在可以达到的范围内的最优选择。而宪政本身就包含着法治，宪政的基本涵义就是依照宪法和法律治理国家。所以，宪政、民主、法治三者的结合可以化约为宪政民主。

在宪政方面，也有一些问题需要澄清。

其一就是将宪政混同于宪法。持有这种认识的人认为，宪政就是依照宪法进行统治，一个国家既然颁布了成文宪法，就可以视同为实行宪政了，剩下的问题只是实行的好不好了。据我所知，即使在主张民主的人当中，持有这种认识的人

也不少；他们据此反对提宪政，尤其是反对将宪政与民主相提并论。他们没有分清楚，制订宪法与实行宪政是两码事。中国清朝末年就颁布过两个宪法文件《钦定宪法大纲》和《重大信条十九条》；然而直至今日中国距离宪政的标准尚有很大差距。现今世界上有近二百个国家，绝大多数都制订了成文宪法；但公认为达到宪政国家基本标准的不到五十个。而英国、以色列和新西兰这三个国家都没有一个可称为宪法的单独文件，但它们都属于宪政国家是没有疑义的。在一些专制国家中，宪法不是用来限制政府的权力、保障公民的权利，而是被统治者用来扩大政府的权力、限制公民权利、谋取特权集团之私利，这是与宪政精神完全相违背的。我们承认中国近二十多年来在现代化方面取得了很爱猫扑.爱生活几经修订也有一定进步。但是，只要尚未实行真正的权力制衡，尚未实现人民主权和民选政府，尚未实行司法爱猫扑.爱生活和司法公正，尚未建立违宪审查制度，个人权力和自由尚未得到充分的保障，则无论宪法修订了多少次、写上了多少华丽动听的词汇，也不能说中国已经实行了宪政。总之，仅有一部成文宪法，即使这部宪法里面有很多民主自由的字眼，仍然是远远不够的。

其二是认为民主里面已经包含了宪政的内容。比如人民主权和民选政府，对权力的监督和制约，实行法治等，因此不需要再提宪政了。对于这种观点，我也不敢苟同。我们承认民主和宪政在上述许多方面是一致的，并认为民主与宪政之间存在一些交叉点，但是民主不能涵盖和替代宪政。因为如前所述：民主与宪政在政治权力体系中所负责的领域是不同的，民主负责权力的归属，即权力来源于哪里？权力应该属于谁？这些问题应由民主来解决。宪政负责权力的制约，即怎样限制权力？怎样约束权力？怎样保持权力的平衡？这些问题应由宪政来解决。所以有人说：宪政的核心就是“限政”。民主强调的是公民的政治权利和公民参与政治的程序；宪政强调的是对政府和政治权力的限制与防范。显然，民主并不能解决宪政要解决的问题；宪政也不能解决民主所要解决的问题。民主与宪政的关系，只能是一种互补的关系，彼此不可替代，两者都是不可或缺的。离开民主谈宪政，就会越谈离本义越远，从而使得宪政失去应有的意义；离开宪政谈民主，也会使民主走偏，甚至于为某些蛊惑人心的政客所利用，演变为血腥的爱猫扑.爱生活。

宪政主要涉及两种关系：一、政府与公民之间的关系，即权力与权利的关系；二、政府各部门之间的关系，或者说政府内部各种不同性质的权力及其运用。宪政要求在政府与公民的关系中对政府进行法律限制，在被统治者的权利与自由和政府的有效运作之间谋求一种大体上的平衡。

民主理论是建立在这样一种道德观念之上：人类因其是人（而不是物）理应受到尊重，成年人必须享有更大程度的自治和参与。然而，在现代日趋复杂化的国家事务中，完全的自治和直接参政是难以做到的，也是不必要的；人民可以通过把他们的权力授予（委托给）自由选举产生的代表来参政。于是，选举成为民主的核心，定期的、普通的、自由的、公正的选举，以及为了实现这种选举所必须的政治交往、结社和表达自由成为民主的前提条件。选举是任何法律和公共政策取得合法性的道德约束力为先决条件。也就是说，法律和公共政策唯有取得人民的同意，才能获得合法性。

宪政也关心人类的尊严，并承认民主的政治程序在一定程度上能够保证人类尊严。然而，它对民主理论的某些假定持有一种警惕的态度。首先宪政主义认为人性是不完美的，人有自私和滥用权力的倾向。因此不要盲目地相信政治家，而要使他们受制于有约束力的宪法和公民的宪法权力，以降低政治风险。杰弗逊说得好：“别再说什么信赖任何人，还是用宪法的主张把他束住吧”。其次，政治游戏规则和政治文化并不能保证少数种族、民族、宗教团体和政治上处于劣势的人们的公民权利。不受限制的人民政府亦有可能出现很大的暴力倾向，历史上不乏这样的事例。再次，民主理论过于推崇选举程序和决策程序，可能变成“程序拜物教”。宪政主义虽然承认民主程序，但拒绝程序至上。他们指出，就个人权利而言，法律和公共政策的合法性不仅取决于决策者是不是民主产生的，决策是不是遵循了正当的程序，而且取决于法律和公共政策的实际内容。一个法律，即使它是民选的立法者按照法定的程序通过的，但如果侵犯公民的自由与权利，也是违反宪政制度的，因而是没有合法性的。所谓宪政，简言之，就是有限政府。它是一整套对政治行为与政府活动的有效控制的制度安排，旨在保护人的权利与自由。世界立宪史向人们证明，立宪政体就是控权政体、自由的政体；宪法不仅是一种权力，而且是一种对政府加以控制和约束的法律。中国今天的一个最突出的问题，就是无限政府，党权无限，绝对权力，政治权力不受任何制约，可以为所欲为，因而导致权力腐败现象迅速蔓延，难以扼止。医治这一顽症的根本办法就是通过大力推进政治改革，逐步实行宪政民主，真正建立起权力制约机制，使人民实实在在的享有国家主权。

从我国的现实情况来看，民主的发展水平尚属初步，公民的民主权利实现程度还很低，就连最基层的行政首长（乡长、镇长、街道办主任）都还不是民主选举出来的。法治的实际进展也并不顺利，各种法律虽然立了不少，但是由于政治腐败和司法腐败的盛行，司法者的人治习惯根深蒂固，使法律在施行中大打折扣；人治的状况相当普遍；法律的制订大多是针对老百姓的，即“以法治民”，真正能够制约各级政府和官员的法律还显得很不够。与宪政的距离就更远了。虽早有成文宪法，但由于党在宪法之上，执政党的权力高于一切，不受任何制约；致使宪法根本就不具有最高权威，宪法规定的公民权利也往往不能兑现，加之司法不能爱猫扑.爱生活和没有违宪审查制度，政治权力完全可以随心所欲、横行无忌。这也正是腐败现象屡禁不止、愈演愈烈的根本原因。我们从公开披露的官员腐败案件中，足以看到不受制约的权力会肆虐到何种程度。由此，我们更可以看到今日中国何等需要民主、法治和宪政。

人类社会发展到二十世纪末叶，政治民主化已日益成为人类文明的主流。我国不可能置身世外，终将会融入这一潮流之中，这一点是确定无疑的。但是由于历史、文化、传统、体制等诸方面的原因，我国走向民主的道路必然会有自己的特点，会有一定的“路径依赖”。这里所说的“路径依赖”就是指一个国家的制度变迁离不开自己的历史、文化、传统，并且要在自己的历史、文化、传统的基础上进行创新。通俗地说，就是中国一定会达到宪政民主的目标，但是实现宪政民主的道路会与其它国家不同，这条道路会有自己的特点。不注意研究这一特点，一味地生搬硬套别国的做法，是难以奏效的。因为别国的成功经验是基于它自己的历史、文化、传统，我国和它们的情况有很多的不同，简单地拿来是不行的。中国近百年来民主化进程之所以成效不彰，即与此不无关系。因此，既要充分注意

虚心学习别国民主化方面的好的东西，也要充分注意研究本国民主化道路的特点，应该把这两个方面结合起来，并在此基础上进行建设和创新。

我国有不少方面是世界上少有或特有的。譬如我国有绵延五千年并且不曾中断的文明史；自秦始皇统一中国至辛亥革命推翻清王朝的两千多年时间里，大一统的皇权主义和专制主义一直占据着统治地位；从汉武帝“罢黜百家，独尊儒术”起，儒家文化就成为官方的意识形态，隋唐以后通过科举制又将儒家思想渗透到民间；儒家的君君臣臣父父子子的纲常伦理对国人的影响至为深远，直到今天，儒家的一整套明君贤君圣君和清官忠臣贤相的传统在市民百姓中仍然广有市场；人们对于国家所持的观念更多的还是一种臣民的观念，而非现代的公民意识；我国有近 13 亿人口，而其中 70% 生活在广大、分散的农村，传统势力在农村的影响仍然异常深厚，农民、农村、农业“三农”问题在我国具有极其重要的意义；我们国家虽然号称“地大物博”，但是人均占有的资源却很稀少，从这个意义上可以说我国是一个资源匮乏的国家；.。我们把所有这些图象组合起来，就能够获得对中国的比较完整和比较接近实际的认识。因此，我们不能指望中国会象一个只有几百万人口的国家那样一夜之间就发生根本的变化；也不能一厢情愿地企求“毕其功于一役”。历史已经证明：乌托邦式的空想和试验对于中国是极其有害的。

宪政民主概念本身无所谓西方的、东方的、外国的、中国的，经过几千年来的探索与实践，宪政民主已经有了较为成形的意义和理论。它是人类共同的宝贵财富，是构建人类生活家园的基石。但是各个国家、各个民族实现宪政民主的道路会有各自的特点，因为我们生活的这个世界是多元化的，是极其丰富多彩的。因此，我们须注意的是：一方面，要防止有些人用“中国特色”来任意曲解宪政民主；另一方面，在中国建设宪政民主的宏伟大厦，又要充分关照到本国的实际，探索符合本国实际的民主化道路。这就是“实事求是”。

宪政民主的基本原则

鉴于依据联合国宪章揭示之原则，人类一家，
对于人人天赋尊严及平等而且不可割让权利之确
认，实系世界自由、正义与和平之基础。
——联合国人权公约

在经历了一个世纪的风雨洗礼之后的中国，宪政民主思潮正伴随着市场经济和公民社会的成长而悄然兴起，日益引起人们的普遍关注。“宪政是一切现代国家的根本大法，实施宪政是所有现代国家的必由之路”，三联书店出版的《宪政译丛》序言中的这段话，正在成为愈来愈多的人们的共识。一个国家制订和颁布了宪法，并不等于就施行了宪政。宪法与宪政既有联系也有区别。首

先，宪政以宪法为基础，但不能因此认为有了宪法就必然有宪政；其次，宪政的前提是宪法的正当性，其来源是人民主权和人权保障；其三，宪政是宪法的灵魂，有宪法而无宪政，宪法就会失去应当具有的价值和意义；其四，各国的宪政和宪法都要受到本国的政治、经济、文化传统和社会状况的影响，同时也具有某些共同的特征。至于宪政民主，内涵更为丰富，因为它是一整套政治哲学、政治理念、政治文化和制度安排的集成。宪政民主有自己的一整套原则，搞清宪政民主的基本原则，对于培育和建设宪政民主，是十分重要的。宪政民主的原则有很多条，其中最基本的是以下几条：

一、人权原则

如果一定要用一句话来概括宪政民主的要义，我认为可以这样表达：宪政民主是以人权和人的自由为本位的一种制度安排。孙中山先生说得好：“宪法者，国家之构成法，亦即人民之保障书也”。无数历史文献和历史事实足以证明：宪政民主是在争取和维护人权和人的自由的斗争中一步一步地生长起来的。1689年英国国会通过的《权利法案》即开宗明义地写道：“国会两院依法集会于西敏来宫，为确保英国人民传统之权利与自由而制定本法律。”1776年美国《独立宣言》中更进一步宣示：“我们认为这些真理是不言而喻的：人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”1789年法国《人权宣言》明确表示：“组成国民议会的法国人民的代表们，认为不知人权、忽视人权或轻蔑人权是公众不幸和政府腐败的唯一原因”，“任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”也许有人会提出，上述文献都是资产阶级革命早期的产物，现在已时过境迁，不足为训。实际上，争取和维护人权成为世界文明的主流，恰恰是二十世纪中叶、第二次世界大战结束以来的事情。1946年12月6日联合国大会通过的《国家权利和义务宣言》规定：“各国对其管辖下之所有人民，有不分种族、性别、语言或宗教，尊重其基本自由之义务。”1948年12月联合国大会通过的《世界人权宣言》中明白昭示：“一个人人享有议论自由和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高愿望。”“人人有权享有生命、自由和人身安全。”1977年联合国大会通过的《关于人权新概念的决议案》再次申明：“认识到联合国和所有会员均有责任进行国际合作，以谋求解决属于经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题，以及增进和鼓励不分种族、性别、语言或宗教，尊重人权和全体人类的基本自由。”通过上列引文，可以清楚地看到，尊重和捍卫人权和人的自由，是全人类共同的最高价值，也是宪政民主最基本最核心的内涵。正如阿尔伯特·J·罗森塔尔所指出的：“个人权利从任何宪法价值的角度上看都是特别重要的，同时也为本书所强调的，是保护那些被认为是文明社会所必备的人权。这些权利包括：自治；表达及信仰自由；民事、特别是刑事案件审判中的公平程序。”（[美]路易斯·亨金·阿尔伯特·J·罗森塔尔编《宪政与权利》，三联书店1996年版P528）

根据宪政民主理论，公共权力来源于公民们为了维护和增进自身的权利所订立的社会契约。因此，公共权力（在现代社会，主要表现为国家和政府的权力）的基本职能也可以说是唯一的职能，就是通过提供公共服务和公共物品来维护和增进公民的权利。尊重人的主体性和个体性，以人的权利为出发点和归宿，是近现代宪法的真谛。人类自进入二十世纪以来，人权的观念和理论取

得了很大的发展，人权的内容也更加广泛，既包括生命权、自由权（特别包括思想自由、言论自由、宗教自由、结社自由、人身自由和迁徙自由），也包括民主权利、涉及法治和司法行政的权利以及社会、经济、文化权利。我想特别强调财产权（又称“产权”）的重要性。因为财产权是现代市场经济和公民社会的基础，也是人的自由和公共秩序的基础；因而完全可以说，财产权是构筑现代文明大厦的基石。“财产是自由的基本要素，从而对于作为道德存在的人的自我表现也是必不可少的。从这个意义上说，它是一种不可剥夺的‘自然’权利，从洛克到诺齐克的政治哲学都将其奉为神圣”。（同上引书 P154）如果剥夺了人的财产权，人的自由实际上就失去了依托，就不得不依附于他人或某种权力关系；如果剥夺了人通过劳动和创造所积累起来的财产，那么人的劳动积极性和创造力也将不复存在。因此，“保护产权的重要性是不言而喻的。产权界定得越清楚，市场上每一行为主体的责、权、利越明确，越能在制度框架内得到法律的保护，人们对经济中各种行为主体的行为方式预期越稳定，市场运行越有秩序，坑蒙拐骗、不负责任的事情越少，交易成本越低，经济效率越高”。所以，保护产权应该是政府的首要职能。（参见樊纲的文章“作为公共机构的政府职能”，载《市场逻辑与国家观念》，三联书店 1995 年版 P10—20）剥夺或侵犯财产权就是剥夺或侵犯人的自由，是最不道德、最违反人性、最有损于社会利益的公害。

宪政民主的基本要义就是保障人权和人的自由，以人的权利为出发点和归宿，以人为目的。因此，它是与任何形式的专制主义、威权主义、法西斯主义格格不入的。它不能容忍以任何形式出现的无视和践踏人权、剥夺人的财产和自由的行为。是否以人权和人的自由为本位，是区分真假宪政民主的试金石。

二、民主原则

民主最基本的要义就是人民主权与民选政府。在民主政体下，人民是政治权力合法性的唯一来源。而宪政的一项基本职能就是确保人民主权得以落实。最早提出近代主权观念的是法国著名思想家博丹，他在《国家论》中提出“主权是公民和臣民之上的最高权力，是不受法律限制的”，认为这种权力是国家必备的要素，具有永恒性、无限性与不可转让性的特征。他竭力主张并维护中央集权的绝对君主制，所以他的基本论点是“主权在君”。博丹的主权理论受到其后的荷兰人格老秀斯与英国人霍布斯的继承和发展。

英国著名启蒙思想家洛克坚决反对君主专制政体，他说：“有些人认为君主专制政体是世界上唯一的政体，其实是和公民社会不相调和的，因而它完全不可能是公民政府的一种形式。”（洛克：《政府论》下篇，商务印书馆 1964 年版 P55）洛克指出，国家的权力是人们“明确的或默许的委托，即规定这种权力应用来为他们谋福利和保护他们的财产。”（同上书 P105）国家掌握这种权力，只能用于颁布公正的法律，裁决和惩处罪犯，除了保卫社会成员的生命、自由和财产的安全外，不应再有其他的目的。只有由人民委托、认可的政府才是合法政府。此政府的权力必须按人民的意志行使，保卫社会成员的生命和财产的安全。如果政府滥用权力，侵害人民的权利，人民便可收回政府权力，重新建立代表他们意志的新政府。洛克契约论中所表达的彻底民主主义思想，对其后的启蒙思想家、特别是英伦海峡彼岸的法国启蒙思想家孟德斯鸠、伏尔泰、卢梭产生了很大影响。

正是在洛克契约论的基础上，卢梭进一步提出了“人民主权”亦即“主权在

民”的学说，鲜明地与“主权在君”的观点相对立。他提出国家是由人民根据自由意志缔结契约的产物，所以国家的最高权力应该属于人民，而不属于君主。因此，不管是国王还是政府的权力，都是由人民授予的，如果不按照人民的授权办事，则人民有权将其推翻。卢梭指出，主权在民要求立法权必须属于人民。法律是国家意志的体现，“是公意的行为”，所以，主权主要是通过立法权来实现的。“政治生命的原则就在于主权的权威。立法权是国家的核心”，立法权是主权的执行者，它是从属于立法权的。（卢梭：《社会契约论》，商务印书馆 1980 年版 P117）他特别强调：“立法权是属于人民的，而且只能属于人民。”（同上书 P75）人民不仅有权创制法律，而且永远有权改变法律。他还论证了人民主权是不可转让的和不可分割的。卢梭说，政府和主权往往被人所混淆，“其实政府只不过是主权者的执行人。”（同上书 P76）“行政权力的受任者绝不是人民的主人，而只是人民的官吏，只要人民愿意就可以撤换他们。对于这些官吏来说，绝不是什么订约的问题，而只是服从的问题；而且在承担国家所赋予他们的职务时，他们只不过是在履行自己的公民义务，而并没有以任何方式来争论条件的权利。”（同上书 P132）卢梭在此实际上是说，人民是国家的主人，政府官员是人民的仆人。在民主制下，每个公民都可以被推选担任行政官吏，那些担任行政职位的官吏不是一种“便宜”，而是一种“沉重的负担”，是每个公民应履行的一种义务。但是不可能人人都担任行政长官，卢梭因此主张以普选方式来产生行政长官。卢梭提出的理论在美国《独立宣言》和法国《人权宣言》中均得鲜明的体现。《独立宣言》中写道：“人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利”，“为了保障这种权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的，那么，人民就有权利，来改变它或废除它，以建立新的政府。”《人权宣言》则明确地宣布：“整个主权的本原主要寄托于国民。任何国体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力”。这种思想的影响至为深远，当代大多数国家的宪法都规定：“主权来自人民”，“权力由国民代表行使”。如葡萄牙共和国宪法规定：“统一而不可分的主权属于人民，人民依照宪法规定行使主权。”希腊共和国宪法规定：“人民主权为政府的基础。”“一切权力来自人民和民族，并依照宪法的规定行使。”土耳其共和国宪法规定：“主权无条件属于全体国民。土耳其国民依照宪法规定的原则，通过所授权机关行使主权。”中国现行宪法也规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”

近代以来，随着民主理论与民主实践不断发展，民主原则的内涵也在不断充实。概括地讲，我认为下列诸点值得重视：（1）民主不仅是多数人的统治，还必须保护少数人的权利；（2）民主应与自由相结合，民主政体应该以保护个人自由为首要任务；（3）民主政体应该保障和扩大公民的民主、自由、平等权利；（4）为了防止多数人的暴政或少数人的暴政，应当实现政治多元化和建立多元的社会；（5）代议制民主是现代民主政体的主要形式；（6）为了捍卫民主，必须废除人治，实行法治；（7）为了保障人权与人的自由，必须把民主与宪政结合起来，实行宪政民主。

三、法治原则

法治是宪政民主的又一原则。其实质是真正确立宪法和法律至高无上的地位，在社会生活中奉行法治。亚里士多德在回答“由最好的一人或最好的法律

统治，哪一方面较为有利”这个问题时，就曾明确提出“法治应当优于一人之治。”（亚里士多德著《政治学》，商务印书馆1983年版P167）他对法治的注解是：“法治应包含两重意义：已制定的法律应获得普遍的服从；而人们所遵从的法律本身应该是成文的和良好的。”现代的宪政民主是以法治的精神为基础的，因而特别强调宪法和法律的权威性与至上性。就字义而言，“法治”意味着法律的统治。从广义上说，法治意味着人民应当服从法律，接受法律的统治。但是在宪政理论中，法治的含义较为狭窄，它主要是指政府应受法律的统治，遵从法律。法治具有多层含义：根据十九世纪英国著名宪法学家戴雪

（A.V.Dicey）1885年出版的《英宪精义》一书，谓法治含有三个观念：第一、人人非经法院依正常程序确定为违法者，不得加以处分；第二、无论何人，包括统治者在内，皆应受制于同一通常之法律与法院；第三、个人所享有之权利，乃系宪法之源，而非宪法所赐予。不是宪法赋予个人权利与自由，而是个人权利产生宪法。以后的论者表述虽不太一样，但并未超出其基本精神。《牛津法律大辞典》认为：法治“意指所有的权威机构，立法、行政、司法及其它机构都要服从于某些原则。这些原则一般被看作是表达了法律的各种特征，如正义的基本原则、道德原则、公平和合理诉讼程序的观念，它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重。”中国的法学学者梁治平在《新波斯人信札》一书中指出：“法治”是指在治国方式上奉行“以法治国”的准则，它至少意味着法律对社会的全面控制，这个意义上的法律，便是全社会的“调节器”，这是讲它的范围；就其效力而言，在法治社会里，只有法才最有权威，一切机构和个人都要受法律约束，没有任何人或集团能够凌驾于法律之上。政府必须依照宪法和法律进行统治，所有国家机关和政党都必须严格地在法律规定的范围内活动，不能有超越法律之上或法律以外的任何特权。政府对社会生活各个方面的管理，包括经济、政治、文化、教育、科学、技术、国防、环境以及对外关系，都要依据法治精神和法律规定去做。对于违反法律的行为，必须依法追究，给予惩处。同时，法治原则不仅确认个人的公民权利和政治权利，而且要求建立使人格得以充分发展的社会、经济、教育和文化条件；不仅依法制止行政权的滥用，而且要使政府有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济的生活条件；不仅要确保司法独立和律师业自由，而且要努力实现司法公正，执法公平，严格依法办事。

根据法治原则，现代国家无不将宪法置于最高的法律地位，规定任何其他法律、国家机关和个人的行为都必须符合宪法，以此实现宪法和法律的最高权威，以有效地保护人的权利、人的自由和人的尊严，促进人的全面发展；只有真正确立宪法和法律的最高权威，才能有效地限制恶政、坏政、专制、腐败的滋长，促进社会的良性发展；只有真正确立宪法和法律的最高权威，才能建立和维护市场经济的正当秩序，使公民的财产权利得到保障，使公民的生活水平和生活质量得以不断提高。在不尊重宪法和法律的权威、权力大于法律的社会里，即使有所谓的成文宪法，有各种名目的法律条文，也不可能实现真正的宪政，宪法和法律条文实际上形同虚设。

马克斯·韦伯曾经依据统治的合法性，把社会统治类型分为三种，即：一、传统型。这种统治形式笃信自古以来就存在的秩序和权力的神圣性，从而受到风俗习惯的制约。这种统治最纯粹的形式是宗法家长制统治，它所要求的是臣民对主人的效忠与服从，个人的忠心乃是安排职务和根据等级阶梯晋升的标准。因而在这种统治形式中，法律是没有什么地位的，人治成为基本的价值准

则，权力的行使必须以被统治者习惯上服从的程度以及心理承受上限度为边界。二、卡里斯马型。卡里斯马是指某些人具有的特殊的人格特征：他们被认为有超自然、超人的力量与品质，因而被视为“无比英明”。这种特殊的力量和品质与其说是后天获得的，不如说是大自然、神和命运赐给他的。在这种统治形态中，统治者也不是依据法律进行统治，而是凭借本身的超群品质和人格魅力来吸引追随者，从而进行有效的统治。三、法理型。这种统治类型以理性为基础，并且依据法律来进行管理社会的活动。在这种社会中，法律具有至高无上的地位，因为法律代表着一种大家所遵循的普遍秩序，人们服从命令乃是出于对法律的尊重与信守。所以，无论什么人都要受到法律的制约，在法律面前人人平等；个人对掌权者的服从，仅仅限于法律秩序所承认的界限之内。因此，法理型社会就是理性的法治社会。按照这种区分，中国古代社会当属于传统型社会，因为它是一个以宗法家长制结构为基础的、以效忠关系为服从根据的人治社会。在这样的社会里，皇权至上是最高的行为准则，法律成为皇权的“附庸”而丧失独立存在的地位，法律的至高无上性被皇权的绝对神圣性所代替，因而在法权领域中主流法律价值观是“人治主义”或贤人政治论。托马斯·潘恩曾精辟地论述到：“在专制政府中国王便是法律，同样地，在自由的国家中法律便应该成为国王，而且不应该有其他的情况”。（《潘恩选集》商务印书馆 1981 年版 P35—36）

根据宪政民主的精神，法治不仅要具有形式的合理性，而且要具有价值的合理性。所谓价值的合理性，指的是体现在宪法和法律之中的价值观念应该符合社会正义的准则。自近代资产阶级革命以来，自由、平等、安全、财产权利等个人权利一直是人们追求的价值目标。所以，价值的合理性就是指法治必须要把上述权利作为终极保护对象。也就是说，对公民个人合法权利的维护是法律的终极追求。现代新自然主义法学派的代表人物之一富勒指出，人的自由和基本权利是法治的内在道德，而法治则是为了保障人的自由与权利的实现。此外，法治还有一些具体内容：如以普遍有效的法律作为社会控制的主要方式；国家权力和政府必须置于法律的严格制约之下；具有独立的法院及其它司法制度的综合系统；较为成熟的开业律师界；中立的法学家和法律学者团体；各种法律制定、修改和废止的程序以及完整的技术性的法律知识体系等等。

四、控权原则

宪政民主基于保护人权和人的自由的基本立场，高度警惕政治权力的动向，尤其是集中掌握政治权力的政府的动向。为了制止滥用权力损害权利的现象出现，宪政民主的另一个基本原则就是控制权力。“宪法对当今政府的主要限制，就是政府必须尊重个人权利。当下，宪政事实上已成为保护个人权利的同义语，而且保护个人权利业已成为我们宪法法理学中的最为主要的部分”。（[美]路易斯·亨金著《宪政民主.对外事务》三联书店 1996 年版 P136）世界立宪史说明，立宪政体就是控权政体，自由的政体；宪法不仅是一种权利，而且是一种对政府加以控制的法律。“宪政既有限政府”的古典信条就是一种自由主义的宪法观。英国亨利三世统治时期的王座法院大法官布雷克顿有一句名言“法是对权利的约束”。

为什么要对权力进行约束或限制呢？因为权力既可以成就仁政，给人们带来福音；也可以造就恶政，给人们带来灾难。而不受约束的权力必然导致腐败，绝对的权力必然造成绝对的腐败。这样的例证在人类历史上比比皆是。欧洲中

世纪的宗教裁判所在长达几个世纪的历史中，以镇压“异端”或“异端嫌疑者”为名，疯狂地迫害一些思想家、科学家以及宗教改革家（如布鲁诺、伽利略）。据统计仅西班牙的宗教裁判所在 1483-1820 年间就迫害了 30 余万人，其中以火刑处死的多达 10 余万人。德、意、日法西斯主义专政时期，悍然发动了人类历史上最为野蛮的战争——第二次世界大战，使几千万人的生命惨遭荼毒。中国的“文化大革命”长达十余年的大浩劫，上至国家主席，下至黎民百姓无不深受其害，国民经济到达崩溃的边缘。严酷的事实教育了人们：对待权力，不能心存任何天真烂漫的幻想和放任自流的骄纵，而必须花大气力建立一种能有效地约束权力的制度安排，建立一道阻止权力滥用、权力腐败、权力侵犯公民权利的坚固屏障。这种制度安排和屏障就是宪政民主的主张，以宪法和法约约束权力，以宪政来限政。

有没有什么别的方法可以不用宪政就能防止出现恶政、暴政呢？比如象古希腊的柏拉图提出的让聪慧睿智的哲学家执掌政权，领导国家，实现理想政体；比如象胡适等人在二十年代提出的建立“好人政府”以监督贪污和以权谋私的腐败现象（胡适其实是主张宪政的）。我们不否认上述主张的良善动机和济世情怀，然而，无数历史事实告诉我们，仅仅依靠统治者的聪明智识和道德自律是不可能保障政治清明和社会公正的。非宪政民主的方法要么是“人在政存，人亡政息”；要么是“善始者众，克终者寡”；要么是“仁政其名，暴虐其实”；总之，是靠不住的，是乌托邦式的梦想。文明社会的经验表明，只有在宪政民主主体制构架中，在全社会确立宪法与法制的权威，施行法治，对权力的使用作出明确的规范，对掌握权力的人进行制度化、法制化的监督与制约，才能有效地防止权力异化，切实地保障人权和自由。

宪政民主的理论渊源之一就是对人性的预设，人性是不完善的，有自私和滥用权力的倾向。美国宪法的创制者写道：“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。……毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”（《联邦党人文集》商务印书馆 1989 年版 P264）因而宪政主义警告人们不要盲目相信政治家，而要使他们受制于宪法和公民的宪法权力，以降低政治风险。宪政就是基于对人性弱点的认识，通过法律化的政治程序，来限定和钳制政治权力的公共规则和制度。因此，要使全体公民明白，政府（包括立法机关、行政机关、司法机关）的权力是有限的（即“有限政府”），其权力只限于宪法和法律明确赋予的范围，宪法和法律无明确规定的权力，政府绝对不可以行使，否则就是越权、违法、违宪。

与以法限政和有限政府紧密关联的一组控权方法就是分权与制衡（有人称之为“宪政主义的两大操作原则”）。分权与制衡的思想，可以追溯到古希腊和古罗马时代。亚里士多德在《政治学》中最先提出国家政体的职能应分为议事职能、行政职能和审判职能。到了十七、十八世纪，分权与制衡的思想作为资产阶级革命的理论武器，被洛克、孟德斯鸠等人发展为“三权分立”和权力制衡的理论。孟德斯鸠从为法国资产阶级革命提供政治纲领和政权结构设计方案的出发点，在肯定立法权和行政权的同时，第一次肯定了司法权在国家权力系统这的独立地位。随着资产阶级革命的胜利，各资本主义国家宪法均以不同形式确立了三权分立和权力限制原则。尽管在本世纪三十年代以来，在以美国为代表的总统制共和国中，行政权力出现扩张的趋势，使三权分立、互相制衡的理论受到挑战。但是，分权与制衡的原理在现代宪政民主国家仍受到普遍的信

奉与遵循，发挥着其难以替代的有效功能。总之，为了防止权力过于集中和被人滥用，就必须以宪法和法治支配和约束权力，保持一种有利于社会生态良性发展的动态法权平衡。

宪政民主的历史渊源

子曰：温故而知新

——《论语》

宪政民主思想源远流长，可以追溯到古希腊、古罗马甚至于氏族社会时期。关于古代氏族社会，美国杰出的人类学家摩尔根曾作了深入研究，并留下了他的传世名著《古代社会》。摩尔根在书中写道：“政治的萌芽必须从蒙昧社会状态中的氏族组织中寻找；然后，顺着政治制度的各种演进形态，下推到政治社会的建立。”

根据摩尔根的研究，在氏族社会人类政治观念的发展从蒙昧时代的高级阶段，中间经过野蛮时代，最后进入文明时代，表现为三大阶段：

第一阶段为部落的酋长会议，是由各氏族选举的酋长组成的政府。可称之为“一权政府”。所谓的“一权”是指酋长会议。这种政府在低级野蛮社会的部落中是普遍流行的。

第二阶段的标志是由酋长会议和一个最高军事统帅平行并列的政府，可称之为“两权分立政府”。酋长会议分工执掌内政，最高军事统帅执掌军务。最高军事统帅的职位就是后来的最高行政长官、国王、皇帝和总统等职位的萌芽。这种形式的政府在低级野蛮社会的部落组成联盟以后始露头角，到中级野蛮社会才开始确立。

第三阶段是由一个酋长会议、一个人民大会和一个最高军事统帅所组成的政府。可称之为“三权并立政府”。这种政府形式出现于进入高级野蛮社会的部落中，如荷马时代的希腊部落和罗木卢斯时代的意大利部落等。在人民大会出现之后，酋长会议依然存在，但它开始被置于民众的监督、制约之下，在处理最重要的公务时不得不服从一个由人民组成的大会的认可或否决。这个大会并不提出任何措施，它的职能是认可或否决，作出最后的决定。酋长会议从此不再通过重要的公共决议，而变成了一个预先筹商的会议，其权力仅在于提出和制定法案，但这些法案只有通过人民大会才能发生效力。这种政府一直持续到政治社会之形成。例如，在雅典人中，一直维持到酋长会议变成元老院、人民大会变成公民大会时。这两种组织其实正是近代议会、国会或立法机构的两院的前身。

后来，由于社会的发展和国家的产生，使得氏族民主制逐步消亡了。

古代的氏族社会民主制是最原始的民主制。已经包含着现代宪政民主的萌芽。氏族社会的政治权力不是脱离社会，凌驾于社会之上，而是融合于社会之中，

要受到社会制约，它须在氏族成员的监督和制约下行使其有限的职权。无论是氏族首领、酋长，部落和联盟的酋长会议，除了执行全体氏族成员的意志外，再没有什么特权了。即使是后来产生了相互并立的三权政府，民众也是决定因素，最后的权力集中在人民大会，人民享有最后的决定权。当国家产生以后，情况就发生了变化。国家虽然是从社会中分离出来的，是适应社会发展的需要而产生的。但它一经产生就开始具有自身的独立意志，成为凌驾于社会之上的一种带有强制性的力量。这种强力机关逐渐摆脱人民的控制，成为人类社会所特有的人文景观。

国家产生以后，政治权力得以逐渐扩张，人民的权利却日渐消蚀。尤其是在各种专制政体的统治之下，人民的权利几乎荡然无存。但是在古代的希腊和罗马，却创立了足以流传百世的民主共和政制，在世界政治史上留下了十分丰厚的政治遗产。尤其是古希腊的雅典民主制，对于宪政民主的发源，贡献十分巨大。

据应克复等著的《西方民主史》（中国社会科学出版社 1997 年版）记述，雅典民主制有以下基本特征：

主权在民。雅典民主制是城邦民主制，是小国寡民的民主制。享受民主权利的公民不过四、五万人。萨托利在《民主新论》中写道：“当民主一词出现时，它所指的人民是古希腊城邦中的民，它是一个联系紧密的小共同体，一个以当场决定方式工作的集体决策机构。”“明显的一个因素是量的或规模的因素。据修昔底德说，聚集在人民大会中的雅典人最多为 5000 人，一般是在于 2000 人到 3000 人之间。”这是使雅典民主制具有直接民主形式的一个基本原因。然而，直接民主还是间接民主还不能说明某种民主的本质。主权在民，才揭示了雅典民主制的本质。伯里克利在著名的《丧礼上的演说词》中说：“我们的政治制度之所以被称为民主政治，是因为政权是在全国公民手中，而不是在少数人手中。”

体现主权在民这一特征，在国家权力结构上是，（1）公民大会是最高的国家权力机构；（2）全体公民皆可参与的法院与公民大会具有同等的政治地位。

年满 20 岁的雅典公民集体构成“公民大会”，一年中定期举行 40 次会议。由议事会召集，举行特别会议，对议事会提交的议案作出通过、修正或否定的决定。国家的法令、政策和一切重大问题，诸如宣战、媾和、结盟、征收直接税等，都要由公民大会批准。“议事会”是公民大会的常设机构，其实际作用是雅典的真正重要的统治机构。各种议案，皆由它提出，公民大会作出决定后，又由它去执行。它不但是立法机构，还是政府的中央行政机构，具有巨大的多方面的权力。外国使节只有通过它才能接近人民，各级官员大都接受它的管辖。它可以监禁公民，甚至判处他们死刑；它又可以作为一个法院，对犯人进行审判。它有全权管理财政、处理公共财产和征税。雅典的舰队及其武器直接由它控制。议事会不过是执行公民大会意志的从属机构。最瞩目的重要官员——10 司令官由大会直接选举，并可连选连任。他们不只是军事长官，在内政外交上负有重要权力，其地位犹如现代政府的总理或首相。但是，他们的权力必须得到公民大会的同意和支持，否则，就会立即被赶下台。

公民具有对官员和法律的实际控制权，他们通过法院实现这一权力，法院是属于全体公民的。雅典法院所具有的地位与现代法院有很大不同。他们除了在对民事或刑事案件作出司法判决外，还享有行政和立法的权力。法院的成员（或称陪审员），是由各区提名的。任何年满 30 岁的雅典公民都可以被挑选出

来担任这项职务。总共有 6 千名陪审员，每年由选举产生，然后经抽签分配到各个法院行使职权。每个法院都是一个非常庞大的机构，通常都有 500 人以上。他们既是审判员，又是陪审员。审理案件中，首先对诉讼各方提出的案件就罪与非罪进行表决，如断定有罪，然后就确定量刑进行表决。法院作出的决定是最后决定。因为雅典法院的理论是：法院是以全体人民的名义行事和作出决定。它同公民大会一样，两者都直接代表人民。

体现“主权在民”这一特征的，还表现为雅典公民“轮番为政”。雅典政治向全体公民开放。官职不再受财富和门第的限制。

权力制约。雅典的民主制实行严格的权力制约。这种权力制约并不是现代国家的国家权力机构之间的相互制约，即立法机关、行政机关与司法机关之间的制约，而主要是城邦的公民集体对官吏的监督和制约。如前所述，议事会这一公民大会的常设机构受到公民大会制约；同时，后者也受到前者的制约。此外，议事会还受到法院的制约。《雅典政制》有这样的记载：有一次，议事会认定一个名叫吕锡马库斯的人犯有死罪，并把他交付给行刑吏准备执行；在他正坐着等死的时候，来自阿罗珀刻村的优美里德斯救了他。优美里德斯依据法律提出，公民未经陪审法庭判决不得处死。到了陪审法庭举行审理的时候，吕锡马库斯被判处罪名不成立，得以免罪，于是他得到了“鼓槌下人”（即免于刑杖之人）的绰号。人民因而剥夺了议事会判处死刑、监禁和罚金的权力，订出法律，凡议事会所通过的罪和罚的判决案必须由法官送交陪审法庭，而陪审官的任何投票都应当具有最高权力。对官吏的审判，一般由议事会来进行，但议事会的审判不是最后的，还可以向陪审法庭上诉。议事会还审查将于次年任职的职员资格以及 9 执政官的资格。本来，议事会如认为他们不合格，有加以拒绝的最高权力，后来，这种终审权归到陪审法庭了。总之，议事会这一具有立法、行政和司法职能的权力机构，受到公民大会、也受到由人民直接广泛参与的法庭的制约。

法院还对官员和法律进行控制。所有通过抽签选举和举手选举的雅典官吏，在任职前，其资格皆须先经审查；其次，一个官员在任期结束时，可以责成他对其所作所为做一次检查，这种检查也是向法院做的。第三，每一个官员任期结束时，还要专门查对他的帐目和检查他经手的公款。法院的控制并非只限于官员，法院还控制法律本身。它不仅能审判一个人，而且能审查一项法律，因而使它具有了一定的立法权。这样，“议事会”或“公民大会”的一项决议可能受到来自法院的一种特殊形式的令状的攻击，以至于断定该项决议违反宪法。这可以看作今日之违宪审查制的前身。

法律至上。雅典政制严格实行法治，禁止人治。正如伯里克利所说：“在我们私人生活中，我们是自由和宽恕的；但是在公家的事务中，我们遵守法律。这是因为这种精神深使我们心服。”

雅典人视宪法为最高法律，神圣不可侵犯。从梭伦开始的每一次改革，无不以修改宪法为启动，接下来便以执行和捍卫宪法为基本职责。享有极大权力的法院的基本任务之一，就是审查某项法律是否违宪。包括公民大会通过的决议，若有违宪，法院都可以宣布予以撤销。公民则享有“不法申诉”权，任何一个公民，都可以对某项法令提出认为违反宪法的控诉，在法院审理这一控诉时，该项法令便暂停实行；如果法院对该法令作出否定性的裁决，该法令便予以撤销。

法律至上，表现为以法治国，法律面前人人平等。官员必须秉公执法，不

图私利，不徇私情，一旦触犯法律，便要受到惩处。包括 10 将军这样的高级官员，也不能例外。公元前 5 世纪，雅典的许多最显赫的政治家、军事家因触犯法律或遭流放（如阿里斯特伊德斯、特米斯托克利斯、客蒙等），或被罚款（如米尔提阿德斯、伯里克利），或被处死（如公元前 406 年阿尔基努萨伊海战后无辜而被判罪的一批将军，其中包括伯里克利的儿子）。

公民意识。雅典城邦民主制以它的辉煌成就揭开了人类宪政民主史上的光辉一页。但是我们应该看到，在这一制度的背后还存在着相应的政治观念与政治文化，它与宪政民主制度相辅相成，伴随发展，是雅典民主发展成就的一个方面，其重要性不亚于制度本身。由于任用官职不再受财产和门第的限制，人人皆可以为政，贵族和平民的对立状态终于消逝了，统一的公民集体形成了。关心雅典，参与政治，轮番理政，是雅典人心中神圣的事。城邦至上，政治为本，成为雅典人的共识。著名的梭伦改革就提倡每个公民关心政治。梭伦曾主持制定了一种特别法律，规定任何人当发生内争之时若袖手旁观，不加入任何一方者，将丧失公民权力，不再成为国家的一分子。公民称号和公民权，对于雅典人来说，是无比重要的。一个人，如果只拥有巨额财富或出身于名门家世，而不能享有公民权，就失去了价值和意义。“人是一个政治动物”，这句名言正是个人与城邦一体化的生动写照。这种价值观念是雅典经济发展和民主繁荣的深层原因。

古希腊以雅典城邦民主制为代表的宪政民主实践，孕育和催生了哲人巨匠和古代的政治哲学，其中尤以苏格拉底、柏拉图和亚里士多德师徒三人最为卓著，他们对后世影响至深。

苏格拉底生于公元前 470 年，逝于公元前 399 年（在孔子之后，孟子之前）。是古希腊道德主义或理性派的领袖人物，其学生为数众多，柏拉图就是其中之一。他和中国的孔子一样“述而不作”，所以没有遗著留给后人。但是他的学生却将他的诸多言论记下来，柏拉图的著作中就记载了大量苏格拉底与他人的精彩对话。从后人的记述来看，苏格拉底认为正义与公道的基本原则是可以被发现的，人是社会动物，国家是适应人类的生活需要而产生的。法律如果以知识为基础，一定会符合普遍的理性。他本人反对当时存在的散漫的民主政治，认为这有害于社会生活，主张加强政治教育，培养公民意识。他尤其反对那种主张绝对平等的民主政治和官员由抽签方式产生的规则，他主张贤能在位，实行由知识分子治理国家的贵族政治。尽管苏格拉底对民主政体有不少批评意见，但他以自己的行为表明了对民主制的挚爱，他在实行民主制的雅典度过了一生，在战争中为雅典而战，至死服从雅典的法律。当然，民主制并非没有弊病，因此是苏格拉底对民主制的批评是有一定道理和富有远见的。苏格拉底关于政治的论述尽管是分散的、不系统的，但是说他开启了西方政治哲学的先河却是当之无愧的。苏格拉底通过学生柏拉图、学生的学生亚里士多德，对后世产生了极其深远地影响。

柏拉图生于公元前 427 年，逝于公元前 347 年。他与老师不同，一生写了大量著作，流传于世的，有 35 篇对话和 13 篇信札。对这些著作是否都是他写的，至今仍有争议。但一般都承认《理想国》、《政治家》和《法律篇》是他的主要代表作。这三本书都谈到政治问题，并且对政治哲学有很多论述；尤其是他的《理想国》一书，更被公认为政治哲学的经典之作。他的作品都是以苏格拉底谈话的形式写的，这样做的含义有二：一是表示自己继承苏格拉底捍卫真理、崇尚哲学、视死如归的精神；二是由于苏格拉底毕生未著一字，以此来纪

念他，使他的思想发扬光大。根据柏拉图的记述，苏格拉底认为有五种政体：

(1) 王国或贵族制，由最优秀的人或人们进行统治，追求的是善或美德，此为正义城邦的政体；(2) 荣誉至上的政体，统治者是热爱荣誉的人或志在优胜的人；(3) 寡头政体或最重财富的富人的统治；(4) 民主政体，最重自由的自由人的统治；(5) 僭主制，最不正义的人的统治，坚持的是彻底的、聒不知耻的不正义。这种对政体类型的划分在今天看来，是很成问题的。但它确实是历史上最早的有关政体类型的理论。当然，其中关于民主与自由的内在联系的论述，在今天仍然富有启发意义。

在柏拉图的政治哲学中，正义占据着最高的地位。正义不仅代表着各种人之间和各阶级间的和谐关系，而且各具有充足的理智，各自接受其最适当的安排。就是那些种田的农民和做工的工人，如果能够了解普遍的正义，则在其生活的岗位中也是十分有意义的。他认为，正义是国家的健康状态，不公道则是国家的病态。鉴于雅典民主制存在的弊病、特别是其令人无法原谅地处死了苏格拉底，柏拉图并不赞成实行民主制。他的“理想国”是实行少数贤德才智之士当权的贵族政制；国王应该由哲学家来担任，只有聪明正直的哲学家才有资格作国王。他的这种观点有点像今天的精英民主理论，即应由少数精英人士实行民主，而不是由大多数民众实施统治。柏拉图的《理想国》一书设计了一幅诱人的空想共产主义蓝图。他反对财产私有制，主张实行共产主义制度，主张共妻制及儿童公育。他认为一夫一妻制实际上不但是不折不扣的私有财产制，而且必然引起贪污、冲突和忌妒；因此统治阶级必须废除一夫一妻制和私有财产制，应该让全体公民住进公共宿舍，大家都在公共食堂就餐，并实行按需分配。不知道中共的领导人是否读过他的书，但是在中共执政后的二十世纪 50—70 年代实行过的人民公社制度和财产公有制度上面倒是能依稀看到《理想国》的影子。柏拉图把民主体制下的公民分成三类人：一类为“懒惰而浪费之徒”，实际为爱闹事者、不安分守己和不务正业的动乱分子，他们是社会中的雄蜂，他们的领袖为“带刺的雄蜂”。第二类是公民中遵纪守法和克勤克俭的人，只有具有这种品性的人才在追求财富中发展成为城邦中的大富人。他们因此也就成了雄蜂所需蜜汁的供应者。他给民主制城邦的富人下的定义就是“所谓富人者，乃雄蜂之供养者也。”第三类是平民，他们人数最多，拥有少量产业、自食其力，但政治不积极，公共活动经常缺席，但能从雄蜂掠夺的蜜汁里分得一杯羹，因而把雄蜂视为自己的代言人。被掠夺的第二类人不得不在公民大会或公民法庭上保护自己的利益，因此被扣上寡头派的帽子，直到成为真正的寡头派。两派之间的斗争愈演愈烈，担心自己利益受到损害的平民于是推出一个领袖，做他们的保护人，赋予他很大的权威；最终使他变成一只嗜血成性的豺狼，成为独裁的僭主。柏拉图的分析 and 推理是以雅典城邦的实际案例为依据的。但是，正如现代评论者所说的，他所赖以归纳和演绎的前提并不是可靠的，如僭主政治并非必然发生在民主政治之后，早在民主政治产生之前就已经广泛出现过；所以柏拉图对民主的看法是存在主观偏见的。他在晚年的著作《政治家》一书中，在一定程度上调整了对民主的看法，主张对所有政体都要进行具体分析，不能一概否定。在《法律论》一书中，柏拉图承认人类是有缺点的，是不完美的，在不完美的人类社会要想建立理想的政府是不可能的，所以用法律来规范人类社会的生活与行为，是必要的。即使用今天的眼光看，柏拉图对民主制的批评也还是有其合理成份的。任何一种政制，如果不能受到有效制约的话，都会长出坚涩的苦果。

亚里士多德生于公元前 384 年，逝于公元前 322 年。他的许多思想源自他的老师柏拉图，例如他所创立的平衡政体学说就直接起源于柏拉图。但是他一直奉行“吾爱吾师，吾更爱真理”的理念，使得他的思想在总体上大大超越了老师。亚里士多德是古希腊最为博学多识的学者，他对于论理学、伦理学、政治学、数学以及自然科学，都有重大的贡献。他认为“人是政治动物”，由于其固有的天性，人必然要过政治的生活。他在政治学方面的代表作主要有《政治学》和《雅典政制》，在我国国内早有译本。在对国家政体的研究方面，亚里士多德舍弃了他老师柏拉图的方法，开辟了一条通过广泛调查，以现实城邦的实例作为研究对象，采用周密地分析、比较和归纳的方法，总结出自己的一整套政治学说。柏拉图采用的主要是抽象和演绎的方法，并以此构筑了他的理想国，提供给后人的是想象中的理想国家。而亚里士多德则是通过对 150 多个城邦的政治制度的考察后，提出并回答了现实中能够实现理想国家是什么。民主政体研究是亚里士多德的政治学说体系中的重要组成部分，在《政治学》一书中占有大量篇幅，《雅典政制》则是以民主制为主要研究对象。他对民主政体的研究是在同其它政体的比较中进行的。他根据城邦治权的最高执行者人数及其施政宗旨的标准，将政体分为两类六种。一类是“正宗政体”；另一类是形态上与之对应的“变态政体”。两者的区别在于正宗政体以全体公民的共同利益为依归，变态政体则只维护部分公民的利益。正宗政体和变态政体各包含三种基本形式：君主制、贵族制和共和制属于正宗政体；僭主制、寡头制和民主政体属于变态政体；每一类的三种基本形式之间都有对应关系。其中的民主制是共和制的变态。亚里士多德先后给民主政体下过不少定义，其中比较有代表性的是：“‘民主政体’一词的准确解释应该是自由而贫穷同时又是多数的人们所控制的政体”。“自由”、“贫穷”和多数人的统治意味着自由的小生产者占据优势，这就提出了区别民主政体与其他所有政体的质的规定性。他还归纳出古代民主政体的共同特征，一切民主政体都把它们所遵循的正义原则理解为权利的一律平等，这种平等表现在如下几个方面：一切重大事务都须交给公民大会审议并裁决；抽签选任公人员；实行有限任期制、众多公职人员制和津贴制；制定对民主有威胁的贵族显要进行放逐的法律。对于每一种特征，亚里士多德还根据各邦的具体情况做了细致地分析。比如公民大会绝对治权便在希腊各邦有多种表现形式，或全体公民分时轮番集会议事；或公民大会把部分事务处理权交付行政司法部门，但这些部门的人员由公民大会选举或抽签选举产生，公民都有任职机会；或公民大会议决一切事务，行政人员只有对政事事先研究并提出意见的权力，没有裁决权等等。他在对三种变态政体的性能进行比较后得出结论，民主制是变态政体中“最可容忍的”一种。他将民主政体具体分成五种类型：第一种类型为最严格遵守平等原则的类型。法律规定的公民平等表现为穷人不占富人便宜，两者处于同样的地位，每一方都不是其它方的支配者，治权在数量上均衡地分配于全体公民，自由平等在其中得到了实现。第二种是制度中规定了担任公职的财产资格，无财产者就无权担任公职，这种类型的依据主要是财产量的多少，由于它所要求的财产数额很小，所以也属民主制。第三种是对担任公职人员的出身（族裔）予以规定，不合格者无权受职。这种类型的民主政体完全实行法治。第四种不依出身（双亲是否系公民）为担任公职条件，也实行依法治国。第五种为极端民主制。由平民蛊惑家推波助澜而生，凡公民不问出身均有担任公职的权利，政事的最高决断不依法律而依民众的意志，民众成为集体的君主，同个人专制没有多大区别。因此这是民主政体中最恶劣的一种，

甚至不能称之为真正的政体，因为凡不能依法行事的政体就不是真正的政体。因此，在他的价值排序上，极端民主制成为仅次于僭主制和极端寡头政体的最恶劣的政体之一。

亚里士多德进一步发挥了柏拉图中和君主制与民主制而成的混合政体思想，认为多种政体要素可以揉合到一起，在此基础上形成的混合政体则是较为优良的政体。他断言：“凡能包含较多要素的总是较完善的政体；所以那些混合多种政体的思想应该都是比较切合事理的。”他还身体力行地把混合政体理论运用于实际（就象我国春秋战时期的孔子、墨子力图把自己创立的学说贡献给列国一样），开辟了在现实中寻求切实可行的混合政体的途径。在亚里士多德生活的时代，希腊城邦盛行寡头政体和民主政体；他在考察了希腊城邦的 158 个政体的基础上，着重考察了民主政体和寡头政体。他认为：民主政体是多数穷人掌权的政体；寡头政体是少数富人掌权的政体，这两者各偏一端，因而都存在一定的弊病。只有把民主政体和寡头政体混合起来，构成兼顾贫富两方面因素的共和政体，才能长治久安。他一再说道：“共和政体的本旨只是混合贫富，兼顾资产者和自由出身和人们而已”。民主政体中的平民多数及其集体智慧和寡头政体中的少数富贵的个人才智，既不能相互排斥，也不能有所偏废，应当结合起来。在优良的政体中应当允许两种因素并存，并保持均势，才能求得稳定。亚里士多德主张建立的是以中产阶级为主体的共和政体，其主要特征如下：1. 最高治权属于公民团体，而执掌最高治权的公民团体既人数众多，又富于资产；2. 公民权的获得取决于财产资格，所规定的限额原则上应使“一邦大多数的人户都尽够合乎这一资格而可以取得政治权利，被这项资格所限制而摒弃于公民团体以外者则仅属少数”；3. 实行多数人的统治，推崇集体智慧，平民多数享有议事和审判的职权；4. 奉行比例平等制，以才德为担任公职的依据，公职人员由选举产生，担任公职一律有任期限制。由此可见，他所主张的共和政体具有较多的民主内容，明显偏向于民主政体。因此有人将其称之为温和的共和政体或民主的共和政体。

柏拉图主张贤能政治，也就是我们今天所谓的“人治”。而亚里士多德则坚信最聪明的统治者的知识，也决不会比普通人们的生活习惯与法则更好。因此他是最早主张实行宪政制度和“法治”的人之一。亚里士多德承认法律是一般的规则，不一定能够因地制宜以适应人们的特殊需要；但是法律所具有的一致性或一般性正是公平的基础。为了防止统治者依照自己的欲望、野心、私心而为所欲为，必须实行宪政和法治，对统治者拥有的权力加以制约。这种“法律至上”的信念和“宪政制度”的主张，可以说是他留给后人的最宝贵的思想遗产。

古罗马时期的波里比阿和西塞罗，则在亚里士多德平衡政体思想的基础上，明确提出了分权与制衡的思想。波里比阿是公元前 2 世纪希腊的史学家、政治家和思想家，四十卷《罗马史》的作者。在他撰写《罗马史》时，罗马共和国正处于全盛时期。因此，他在《罗马史》一书中对罗马共和国的政治制度给予很高的评价。他说：“在各种国家事业中，政制形式是兴衰成败的最有力的动因。”（《罗马史》第 6 卷）波里比阿把政体分为君主政体、贵族政体和民主政体三种，并把每一种政体又分为纯粹的和腐败的两种。他认为，每一种政体形式内部都有腐败因素，其存在和发展是一种政体衰落并为另一种政体所取代的内在原因。为了防止腐败、确保稳定，必须把君主、贵族、民主三种政体中所包含的长处集中起来，组成一个保持均衡的混合政体。这显然继承了柏拉

图和亚里士多德的政体思想。可贵的是，波里比阿在分析罗马政体中提出了各种权力之间的相互制约的思想。他认为：罗马政体的优点还在于，国家的三种权力机关不是各自独立、毫无联系，而是在分权基础上互相牵制，从而使政体保持平衡。他的这一思想超越了柏拉图、亚里士多德的政体理论，开创了西方分权学说的先河，为以后提出分权制衡的理论奠定了基石。

西塞罗是罗马共和国末期的著名政治家、思想家。作为一个政治家，他的一生反复无常、几经变化。作为一个思想家，他的历史贡献和地位是得到世人公认的。西塞罗生活在共和国民主制向帝制过渡时期，因此他的政治思想也深深地打上了这一时期的印迹。他一方面坚持共和制；然而当贵族共和制行将解体的时候，他又转而主张君主制。尽管他曾严厉地抨击民主制，但是主张共和制在他的思想中占着主导地位，所以在宪政民主思想史中，他仍占有一席之地。西塞罗给国家下了一个定义：“共和国是人民的财产。”（西塞罗：《论共和国》）他还给人民下了一个定义：“人民并非是人们随意组成的群体，而是由许多人一致同意尊奉正义所结成的集合体，是为互利而彼此合作的共同体。”按照西塞罗的共和国定义，其公共权力属于人民即公民集体，而人民公正与合法地行使权力才真正体现正义，且须以谋求公益为目的，也就是说正义和公益是共和国的本质特性，离开了这两个要素，共和国就不成其为共和国。与波里比阿一样，西塞罗认为君主、贵族、民主三种政体都有积极因素，也都有趋于腐败的因素，因而理想的政体应该是一种均衡的政体。不过西塞罗的共和政体理论在一些方面已经比波里比阿有所发展。比如在分权制衡思想方面，波里比阿只是提出了一些描述性的观点，而西塞罗却设计了具体的方案。根据他的方案，在元老院、执政官和平民大会三种权力之间，在立法、行政、司法、监察机关之间都应存在严格的制约关系，彼此相互牵制，保持一种平衡状态。由于他的贵族化政治倾向，使他设计的方案的立足点在元老院。但权力制衡、特别是对行政权力的限制，是其共和国理论的基本特点当无疑义。撇开当时的历史背景，应该看到西塞罗的限制行政权力和权力制衡的思想，具有一定的普遍意义。同时，西塞罗非常推崇法律和法治。他认为法律是根据正义的原则制定的，是永恒的、普遍的，是国家和人民的最高行为准则。他说：“法律是最高理性，从自然产生出来的，指导应当做的事，禁止不应当做的事。”法律统辖权力，全体公民、包括执政官，在法律面前一律平等，不允许任何人享有法律之外的特权。西塞罗在两千多年以前就提出上述理论，是很了不起的，因此堪称是宪政学说的古代先驱。

在古希腊、古罗马时期，对宪政民主理论与实践作出过突出贡献的还有许多人，如象古希腊的历史学家希罗多德、政治家伯里克利、哲学家普罗塔哥拉斯等，限于篇幅，就不一一介绍了。他们的思想、理论和业绩，将永垂史册。后人将从他们的思想理论中了解宪政民主的历史渊源，并从中汲取丰富的思想养分，获得宝贵的智慧和启示。