

中国：向民主、稳定的宪法秩序过渡

余逊达

(浙江大学 法学院，浙江 杭州 310028)

[摘要] 创建民主、稳定的宪法秩序是中国人民奋斗了百年而未竟的事业。本文第一部分从重建政治合法性、依法治国和追求理想的社会组织方式与生活方式等方面,说明了近代以来中国人之所以不懈追求宪法秩序的原因。第二部分用一般与特殊相结合的理论构架,讨论了中国为什么经过百年努力仍未实现宪政的原因。第三部分主要从认识上探讨了民主与宪法秩序,宪法、宪政和宪法秩序,富强、市场经济与宪法秩序,以及有中国特色的宪政道路等四个问题,就中国在21世纪如何进一步向民主、稳定的宪法秩序过渡,阐述了一些宏观思路。

[关键词] 宪法 宪政 宪法秩序 民主 改革

[中图分类号] D602 [文献标识码] A [文章编号] 1008-942X(2000)03-0005-10

China : Transition to a Democratic and Stable Constitutional Order

YU Xun-da

(Department of Political Science, Zhejiang University, Hangzhou 310028, China)

Abstract : The main purpose of this paper is to sum up the lessons pertaining to the constitutional order in China drawn from the experience in the past century. There are three parts in this paper. The significance of establishing a democratic and stable constitutional order is discussed in the first part. The second part deals with the reasons why the constitutional order has not been realized so far. And the last part is devoted to some suggestions on the ways by which China can reach the goal in the new century.

Key words : constitution; constitutionalism; constitutional order; democracy; reform

20世纪中国发生的三次历史性转折:1911年革命、1949年革命和从1979年开始的改革,是中国现代化发展进程中的三个里程碑。它们在政治上的要求都是建立民主的宪法秩序,即建立一个由民主立宪确立的原则和规则在政治生活中占据指导或支配地位的政治秩序^[1]。但是,1911年革命、1949年革命和迄今为止的改革,虽然大大缩小了中国的现状与建立宪法秩序之间的距离,却未成功地达到这个目标,这是造成20世纪中国现代化进程中政治发展相对滞后的重要原因。现在,随着经济和政治体制改革的进一步深化,能否最终实现向民主的宪法秩序过渡,已成为巩固改革成果、推动中国社会进一步现代化的关键,并将成为21世纪中国政治论坛上的基本话题之一。

本来,对百年经验加以总结,在学术界是被称为“大手笔”的人才能胜任的事,笔者不揣浅陋,目的是抛砖引玉。作为引玉之作,本文想站在新世纪的门槛上,审前度后,着重从宏观上探讨三个问题:1.来自西方的立宪思想为什么会在我国广为传播;2.为什么中国经过一个世纪的努力仍未实现宪政;3.关于进一步向宪法秩序过渡的一些认识问题。

—

中国古代没有明确、直接的立宪思想。近代以来中国逐渐盛行起来的立宪思想是在鸦片战争

后从西方传入中国的。晚清政府在鸦片战争及此后多次中西战争中的失败,使中国面临被西方列强瓜分甚至灭亡的危险。晚清政府之所以战败,从根本上说是由于中国既有的农业文明——无论是其中的器物文明、制度文明还是观念文明,在发展水平上,都严重地落在西方工业文明的后面。所以鸦片战争后,先进的中国人开始向西方寻求救国图强的学说和方法。陈旭麓说过,在“五四运动”爆发前的几十年中,对中国思想界影响最大的西方学说有两个,一是进化论,二是民约论^[2]。进化论讲的是“物竞天择、适者生存”的道理,民约论讲的是“天赋人权、民主立宪”的道理,两者都适应了近代中国反对帝国主义和封建主义、救亡图存、实现现代化的历史需要。但是进化论讲的道理只告诉人们在落后的情势下必须要变革,而民约论讲的道理则进一步说明怎么去变革,变革的目标是什么。因此,民约论对中国发展的影响比进化论更切实也更深远。“五四运动”后,社会主义思想开始在中国流行。社会主义思想不等于民约论,但它内含着对民主立宪的要求,许多观点也是以民主理念为依托而阐发的。因此,社会主义思想的流行进一步促进了民主立宪思想的传播。

中国古代也没有形成宪政传统,没有为保证“国王也必须守法”而作的法律规定、制度安排和政治实践。但是,近代以来,实行宪政却成为中国人力追不舍的奋斗目标。从1898年戊戌变法正式提出实行君主立宪制起,到1999年九届人大二次会议修改宪法并再次申明要实行宪政止,在这100年中,尽管各种政治思潮和主张波澜起伏,但实行民主立宪和确立宪法秩序一直是改革政治体制、促进政治发展的一项重要内容。从1908年晚清政府颁布《钦定宪法大纲》起,各个时期的中央政府及根据地时期的共产党一共颁布了17部宪法或宪法性文献^[1]。数量之多在世界大国中是少见的。这表明追求宪法秩序,是近代以来中国政治发展一股经久不息的潮流。

在近代中国,西方各种主要思想和学说几乎都流行过,但多数为时不长,有的只是昙花一现。以民约论为核心的西方立宪思想之所以能在中国广为传播并最终内化为中国自己的一项基本主张,对民主的宪法秩序的追求之所以能成为中国百年政治发展中经久不息的潮流,都不是偶然的。大致来说,主要有以下三方面原因。

第一,中国走上现代化道路后,民主立宪成为各种政治力量获取新的政治合法性、重建政治秩序的来源和象征。中国的传统社会是个只讲君权、不讲民权的实行封建专制统治的社会。民权不张,使君权的扩展和由此引致的对社会财富的攫取漫无止境,最终超越社会能够承受的范围和限度,导致大规模社会冲突和改朝换代的发生。在中国人接触近代西方的政治思想和制度之前,中国社会发展始终被锁定在封建皇朝周期性衰败的困境之中,难以自拔。鸦片战争后,西方宪法文化的引进和传播,不仅给中国带来了“民权”这一崭新的概念和相应的法律学问^[3],而且确立起了自由、平等、民主、自治这些代表新的社会正义的价值标准。人们发现,西方国家之所以强盛,是因为实行了限制乃至废止君主专制权力、保障人民权利的民主立宪制度,而人民的“权利思想之丰富,权利感情之敏锐”则是西方人“立国之大原”^[4]。正是从这里,中国人发现了中西间的差距,认清了封建专制统治的腐朽性和中国长期积贫积弱的根源,找到了一种全新的政治模式,看到了国家富强、民族复兴和消除中国历史上反复出现的治乱循环、保持长期稳定的希望。在这样的历史场景下,封建专制政权失去了继续在中国维持统治的政治合法性,保障人权、民主立宪则成了治国者获取新的政治合法性的源泉,立宪具有了重要的符号价值和象征意义。因此,想通过改革而延续统治的晚清政府在它存活的最后岁月里举起了立宪的旗帜。晚清政府被推翻后想重建政治秩序的中国各种政治力量,无论其真实动机如何,也

^[1] 它们是《钦定宪法大纲》《十九信条》《中华民国临时约法》《天坛宪法草案》《中华民国约法》《中华民国宪法(1923年)》《中华民国训政时期约法》《中华民国宪法草案》《中华民国宪法(1947年)》《中华苏维埃共和国宪法大纲》《陕甘宁边区施政纲领》《陕甘宁边区宪法原则》《中国人民政治协商会议共同纲领》,以及中华人民共和国于1954、1975、1978与1982年分别颁布的四部宪法。

无一例外地在获取政权后制定和颁布宪法，宣告实行立宪政治，建立宪法秩序。

第二，法治是比人治、德治和主要依靠政策调控的治理等更优越的治国方式。立宪政治要求实行依法治国，即在民主的基础上，把国家的一切活动、人们社会生活的基本方面和主要社会关系法律化，社会主要依据宪法和法律来加以治理。法治是与人治、德治和主要依靠政策调控的治理相区别的治国方略。人治强调统治者个人（或几个人）的贤明在治国中的作用，是一种允许统治者把个人意志凌驾于法律之上的治理模式。德治强调道德规范在治国中的作用，是一种主要依靠道德修炼、按照“德主刑辅”的框架来管理社会的治理模式。主要依靠政策调控的治理，强调政府或执政党的权威和政策手段的灵活性在治理国家中的作用，它在某种意义上是一种放大的人治模式。显然，这几种治理模式与主要依照宪法和法律来治理国家、管理社会事务的法治模式相比，都具有带根本性的缺陷：人治可能造成统治者个人意志与全社会众人意志的对立甚至对抗，道德规范无法担负起法律规范体系由于具有肯定性、普遍性、可预测性、结构完整性和国家强制性等优点和特点而担负的巨大的社会组织功能；主要依靠政策的治理最终无法防范领导者或领导集团在认识上的局限性和行为上的随意性对政策制定和执行所造成的消极影响。同时，所有这几种治理模式都不能对人民的权利提供有效的保障，因而对于一个国家而言都不是最理性的治理手段。当今世界上已经实现现代化的国家都选择法治作为治理国家的主要方式，也说明依法治国与其他各种治国方式相比具有无可争议的优越性。

第三，建立宪法秩序，也蕴含着对理想的社会组织方式和生活方式的追求。宪法不仅是指一国的根本法。根据亚里斯多德的观点，它同时也指一种“政体”。亚氏讲的政体是指城邦的组成方式^[5]即“以政治形式组成的社会”^[6]。美国政治学家凯塞（James W. Ceaser）也说：“根据传统的政治科学，宪法有一种更早的和更重要的含义。它指的是一个社会是怎样构成的，不仅是正式的或非正式的政府制度构成，而更普遍的是由它的生活方式构成。”^[7]宪法的这一层含义常常不被人所重视。其实，宪法作为根本法，只有反映社会的组织方式和生活方式，才能得到有效的贯彻；只有反作用于社会的组织方式和生活方式，才能对人类社会的发展产生更深刻的影响。因此，创建宪法秩序不仅涉及到立法问题，更重要的还涉及到怎样从政治上去组织社会和引导人们的生活方式的问题。人是社会化的动物。随着人类的进化，人类社会组织方式和生活方式也不断进化。古代社会建立在家庭、亲属和由各种亲属关系结合在一起而形成的社区的基础之上，经济组织和政治组织均自这些“原始的”关系发展而来，自然纽带在联结社会成员和推动社会组织结构运转方面发挥着主导作用。因而不仅它的规模不大，社会成员享有的权利的种类和内容也很有限。国家的形成是人类社会组织方式和生活方式的一次根本性变革。但国家从一开始，就是“人类的一项具有两重性的精神发明。^[8]在历史长河中，它既为人类跨越自然屏障并以有条不紊的方式向前发展创造了条件，为难以计数的人的生活和富裕提供了保障；又由于权力滥用，经常严重侵犯社会成员的权利，压抑他们的创造性，给难以计数的人带来了苦难和毁灭。而制宪，就是人类面对国家形成后所具有的双重效用，为发挥它的正面效用，防止它的负面效用，通过“深思熟虑”而精心设计的一种社会组织方式和生活方式^[9]。按照世界上第一部成文宪法的制定者们的描述，人类通过制宪想要实现的是：“正视人类天性，不扩大其美德，不夸张其瑕垢”^[10]，既“使政府能管理被统治者”，又“使政府管理自身”^[11]，既防止个人“滥用自由”，又防止政府“滥用权力”^[12]，从而达到既能保障个人自由和社会自治，又能保障政府在人民授权的范围内充分有效地行使权力这种社会与国家均衡协调发展的目标。立宪体制的这种设计，在长期实践中被不断充实和完善，使人类在社会治理中向同时实现个人产出与国家产出的最大化这一目标不断迈进，成为近代以来人类政治文明中的一项最重要的创造。充分发挥立宪体制的这种功能，是各国政府与人民的共同理想，自然也是中国政府与人民的理想与追求。例如，毛泽东在20世纪50年代多次表达过要建立一个“又有集中又有民主，又有纪律又有自

由,又有统一意志,又有个人心情舒畅、生动活泼,那样一种政治局面”的理想^[10]。

从上不难看出,来自于西方的民主立宪思想能在中国广为传播,并引起中国人民为建立民主、稳定的宪法秩序而开展了长达一个世纪的努力,这说明它本身带有人类性、世界性的内容。这些内容虽然借助了某些非历史的、因而是需要扬弃的方式来表达,但它们表征着人类文明的进步趋势,同时也切合了中国社会现实发展的需要。也正因为如此,中国人为建立民主、稳定的宪法秩序所做的努力,在新的世纪来临后仍将会继续下去。

二

西方宪法文化的引进、传播 近代以来中国人对民主的宪法秩序的追求和对宪法理论的发展与创新,极大地促进了中国人民权利意识的萌醒与增强,从根本上改变了人民在现代化进程中对政治发展方式的选择和对政治制度的建构,使中国的政治面貌发生了历史性的变化。但是,通过制宪形成的宪法秩序,仅是一种“应然”的秩序,只有在它实际上调整着公民与国家、公民与公民及国家内部各组成部分间的相互关系,成为人们的行为规范时,才是“实然”的秩序。在现实生活中,虽然中国人为确立民主、稳定的宪法秩序而努力了整整一个世纪,但是,时至今日,在中国大陆并未完全建立起民主、稳定的宪法秩序。人们关于宪法的观念、成文宪法和现实中宪法的执行这三者之间的不一致和矛盾,仍是必须面对的一个客观存在。如何说明这一历史现象,也是摆在我面前的一个重大课题。

从历史过程来看,在近代中国,尽管晚清政府在1901年宣布实行新政,准备逐步向君主立宪制过渡,并在政治体制改革和法制改革上采取了一些举措,但它总体上是一个抗拒改革的政治集团。晚清政府对改革其中特别是民主改革的拖延和抗拒,致使近代中国的社会转型难以在政府领导下有序地进行,相反却在政府与人民中造成裂痕,在传统与现代中造成断裂,从而使近代中国不能像英、日那样以改良方式自上而下地形成宪法秩序。另一方面,近代中国形成的有助于推进民主宪政的力量,主要集中在先进的知识分子和统治阶层内部某些开明的成员中。辛亥革命到来时,中国社会本身尚未积累起强大到足以瓦解封建专制统治的经济基础和社会基础的政治力量、经济力量和文化力量。因此,辛亥革命虽然推翻了满清王朝的统治,宣告了中华民国的成立,制定并颁布了临时约法,但是却未能巩固住革命的成果,从而使近代中国也不能像美、法那样以革命方式自下而上地形成宪法秩序。辛亥革命失败后,中国陷入了内乱。立宪与各派政治力量争夺或维护统治权力的斗争交织在一起,制宪频繁,毁宪也频繁。南京国民政府成立后,未能用民主方法实现中国的政治统一,未能消除自身在政治上的衰败,进而也未能在中国大陆真正把孙中山提出的由“军政”经“训政”走向“宪政”的发展思路变成现实。

新中国的成立,使中国的政治面貌发生了翻天覆地的变化。由于特定的历史背景,中国共产党领导的人民革命胜利后,中华人民共和国是同时按照公民—国家系统和领导党—群众系统这两种既有联系又有区别的模式来组织和治理的。1954年宪法的制定和颁布赢得了人民的广泛支持。但是,第一,1954年宪法被界定为是一部适用于“从新民主主义到社会主义”这一过渡时期的宪法^[11]。过渡时期从1953年算起,原定18年,但实际上到1956年就提前结束了,而宪法并未作相应修改,使它滞后于所要规范的社会现实,并进而导致从党的最高层开始的对宪法的漠视^①。第二,

^① 例如毛泽东在1957年3月17日提出“要加强学校思想政治工作,取消宪法课”。参见《建国以来毛泽东文稿》第6册,中央文献出版社1992年版,第398页。又如他在1958年8月21日的一次会议上说:“不能靠法律治多数人。民法刑法那样多条谁记得了。宪法是我参加制定的,我记不得了。”再如刘少奇在同次会议上也说:“到底是法治还是人治?看来实际靠人,法律只能作办事的参考。”见丛进著《曲折发展的岁月》,河南人民出版社1989年版,第65页。

毛泽东在 1958 年后头脑中的空想社会主义思想逐渐加重，他把宪法中列举的一些公民权利等同于“形式上平等，实际上不平等”的“资产阶级法权”，并主张在“无产阶级专政下”加以限制^[12]。这就限制了运用权利和义务关系来组织和治理国家，使领导党—群众模式成为实际上组织和治理社会的模式。第三，随着在“阶级斗争”理论上的失误，毛泽东重新把“阶级斗争”当作中国社会的主要矛盾，把开展“阶级斗争”当作中国政治生活的主题，并越过宪法程序去认识和处理这种“阶级斗争”及与它相关联的问题。这就使宪法开始游离于国家政治生活的主题之外^[13]。第四，1954 年宪法颁布后，人民代表大会并未制定具体法规来保证由宪法规定的各项公民权利能够顺利行使，同时也未建立相应的机构对宪法的执行情况加以监督和审查，对违宪行为加以纠正。这就使宪法失去了神圣不可侵犯的保证。由于这些原因的存在，中华人民共和国成立后，虽然建立了人民民主专政的国家政权，但也未能形成稳定的宪法秩序，反而触发了一场宪法危机，导致了“文化大革命”的发生。

1979 年开始的改革，经过 20 年的推进，使中国政治、经济、文化和社会生活各个领域都发生了具有转折意义的深刻变化，法制建设走上了快车道，依法治国成了全国上下的共同要求。从社会方面看，改革取消了计划经济条件下形成的对人的身份束缚，减少了人们对政府的依赖，促进了人们权利意识的普遍提高，在市场经济和日常生活中借助法制来保障自身的各种宪法权利，其中特别是财产权、发展权和政治权利，规范竞争行为和交往行为，成为人民的普遍要求，同时随着民主文化的普及，“文化大革命”中盛行的对领导人的个人崇拜已经普遍消解，要防止滥用权力、消除腐败，对政府和掌权者就必须依法予以切实的监督和制约，已成为人们的共识。从党和政府方面看，随着市场经济的形成，传统的以行政手段为主的治理方式已经很难对市场经济和形成中的日益具有自主性的社会进行有效管理，传统的以人治为特征的治理方式所具有的随意性容易导致人们对改革开放政策的不确定感和改革中的短期行为，并且有可能伤害党和政府自身的运行，其弊端已暴露得十分明显；中国在改革前实行的管理体制的不透明性也阻碍了中国与国际贸易体制的接轨。所有这一切，要求党和政府转变领导方式。因此，从人治转向法治，在全社会维护宪法和法律的尊严，通过法律来调整个人行为、社会的重大利益关系和其他有普遍性的社会关系，维护社会生活、民主政治和市场经济的秩序，使法律成为实现国家职能和推动社会发展的基本工具，同时，增强人民的守法精神，确保人民对法制的认同，也成为党和政府领导与治理国家的基本要求。文革带来的惨痛教训和改革带来的上述变化，由从下至上和从上至下这两个方面，为中国重新向宪法秩序过渡提供了新的动力。党的十五大正是在这样的历史时刻，把建立法治国家确定为当前推进政治体制改革的一项基本内容。十五大后，依法治国成为中国政治发展的主旋律。但也必须看到，在通往宪法秩序的道路上还存在着许多有待克服的问题，法制仍不健全，许多重大的政治关系尚没有法制化，公民的某些政治权利和自由还缺乏有效的保障，社会自治的程度还很低，公民个人的权利意识和法治意识也普遍比较淡薄，对国家权力行使的监督、制约机制也很不健全，宪法的最高权威在有些地方还没得到应有的尊重。

在人类历史上，宪法秩序的创立都要经历一个较长的过程，这在立宪政治诞生的故乡也不例外。以与中国国情具有某些类似之处的法国为例，从 1789 年革命爆发，1791 年颁布第一部宪法，法国先后形成了 11 个政体，颁布了 16 部宪法^[14]。到 1957 年第五共和国形成，宪法秩序才逐渐稳定下来。宪法秩序的创立之所以必须要经历一个历史过程，在一般意义上说，是因为支撑宪法秩序得以形成的各种条件，其中包括民主的政治权威的确立，依法治国方略的实施，自治社会的形成，中央与地方、不同民族、不同宗教、不同种族的关系的正确处理，公民个人权利与义务关系的统一，或者如乔·萨托利（Giovanni Sartori）所说是对“自由技术”的把握^[14]，民主政治文化的形成和全民对维护

^① 这方面最突出的表现，也许是毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》这一纲领性讲话中对宪政问题的回避。

宪法秩序的共识等,都需要在一个很长的时期内才能逐步具备。

中国是个东方国家,长期实行封建的专制统治,人口中农民占大多数,近代以来一直处于前所未有的工业化、社会转型与文化变动的历史进程之中。在中国创建宪法秩序,除了上述在一般意义上所说的困难外,还有几个特殊的问题。

首先,大一统的中央集权传统与行政化社会。中国在国家产生之前,与西方一样,有过原始民主制^[15]。但是,在原始社会解体后向早期国家过渡的方式上则不同于一些西方国家。中国是按“酋邦模式”过渡的,形成了君主专制型的政治运行机制;而一些西方国家是按“氏族模式”过渡的,逐渐形成了民主型的政治运行机制^[16]。中国从早期国家开始,就是按照大一统的中央集权的方式来治理的,社会始终依附于国家,法制是专制的工具。这与西方历史上雅典等国形成的分权的多元治理方式、进入中世纪后出现的王权与神权的分庭抗礼、中世纪后期出现的享有自治权的城市共同体以及在这种历史进程中培育出来的法治传统大不一样^[17]。古代中国的这种状况,使近代中国缺乏能够承接西方宪政体制的制度安排和治理传统。中华人民共和国成立后,内部面临着巨大的人口过剩压力以及资源的相对稀缺,外部则面临着战争的威胁,加上受苏联模式的影响,选择了重工业优先发展的经济战略作为迅速实现国家工业化的基本途径,并由此导致了实行高度集中的资源计划配置制度。为了实行这种制度,又分别实行了工业中的国有化和农业中的人民公社化,进而造成社会组织与管理上的行政化并与党—群模式内在地统一在一起。在党的十一届三中全会开始经济体制改革前,人民在很大程度上失去了选择的自由,他们在社会体系中的各种位置及相关的权利与义务都由国家和政府确定和赋予,宪法赋予人民的许多权利实际上被虚置,使现实社会的组织方式和人民的生活方式与宪法确立的政治社会秩序相互分离。

其次,以政府为主导的现代化模式与政治发展模式。中国的现代化是“后发外生”型现代化^[18],即它不是如西方现代化早发国家那样是由社会自身因素的积累而“自然”引发的,而是在西方国家已经发生的现代化进程的冲击和示范下“人为”启动的。由于受自然经济和传统思想的束缚,中国的现代化缺乏来自民间的启动和推动力量,使得政府在启动和促进现代化发展方面占据着主导地位。现代化带动了西方民主立宪思想的传播,为政治发展标示了一个全新的方向。但是,近代中国不像近代西方国家那样,形成了稳定的市场经济、市民社会和强烈要求保障个人权利的市民阶级,也没有英美那样的相对和平的外部环境,广大农民民智未开且受制于贫困,知识分子虽然有强烈的参与要求,但他们通常的做法是向政府表达自己的政治意愿,靠政府去实现自己的政治抱负。因此中国的政治发展主要也是在政府主导下进行的。这样的国情决定了中国宪政发展的一些特殊方式:要尊重人民的权利先要借助政党或国家去启迪人民的权利意识;要保障社会自治先要借助国家去创立为实现社会自治所必须的条件和环境;要实行法治先要借助国家去创建法制。在中国,当社会发展对国家权力有着巨大依赖性的时候,宪政由于外来因素的影响被推向历史的前台。这就很难不使这两者结合在一起,进而使立宪在很长时间里主要不是同保障个人权利连在一起,而是同维护国家权力连在一起,不是同防止国家权力被滥用连在一起,而是同确认国家权力的合法性连在一起。这种状况无疑在一定范围内反映了中国现代化建设的实际需要,但它也确实弱化或软化了立宪体制在控制、监督和防范滥用国家权力方面的功能,从而造成政治发展中的两难困境。正是这种两难困境,使中国的立宪政体不能在现实生活中充分发挥应有的作用。

再次,国家主义导向的政治文化。西方国家的宪政既是一种制度,也是一种在历史长期演进中内生出来的文化形态,它体现着人民主权、法治、尊重和保障个人自由与权利等社会基本的价值观念与准则。但是在中国,人们是把宪法和宪政放在中国政治文化所构成的思维网结中去加以理解和接受的。宪政传入中国后,从统治者到大多数知识分子,都是或多或少、或隐或现地用儒家的“道器说”或“体用说”的文化范式来理解宪政,把它当作“救国”、“强国”或维护某一政权的手段,而较少

关注如何借助宪政制度去促进自由、民主、法治、人权等价值的实现^[19]。中华人民共和国成立后，儒家的学说被彻底废除了，社会主义思想成了主流的意识形态，但在改革前中国并未形成有助于宪政发展的政治文化。美国著名中国问题专家米歇尔·奥克森伯格(Michel Oksenberg)认为：自中华人民共和国成立以来，中国社会由五种观念体系支配着，它们是传统观念体系、革命观念体系、官僚主义观念体系、技术观念体系和极权主义观念体系。传统观念体系强调秩序、等级社会、和谐、忠诚与中庸之道，强调个人对社会的依从和义务；革命观念体系强调财富与收入的平等分配，对人类通过意志来改变社会和国家的能力抱有充分的信心；技术观念体系强调科学技术在社会发展中的决定作用；官僚主义观念体系强调组织、纪律、制度在社会发展中的作用；极权主义观念体系倡导政府对社会的全面渗透和控制，希望建立一个强大的国家去推进社会目标的实现。他认为，与西方相比，中国政治文化缺少两种在西方影响巨大的观念：一是神权政治观念；二是将个人自由放在优先地位和尊重多样性、多元化的自由民主观念^[20]。奥克森伯格的观点和表述方式显然有不完全、不准确的地方。但他作为一个“局外人”看中国文化也可能更客观。他讲的这五种观念体系虽然内容互不相同，但都直接或间接地与崇尚国家关联在一起，因而都不能对宪政的发展提供全面的文化扶持。而他所说的中国缺少的这两种观念对近代以来西方立宪政治的兴起却起到了关键的作用。由神权政治思想发展而来的自然法或“高级法”思想，对宪法作为根本法地位的确立，奠定了最重要的思想基础^[21]；保障个人的自由与权利，则是西方立宪制度的中心内容，进而也为维护和推动立宪政治发展提供了基本动力。中国不可能也不应该照搬在一种完全不同的历史环境下形成的西方政治文化，但中国迄今为止没有形成既适合自身国情、又适宜宪政发展的成熟的政治文化，不能不说是中国尚未建成民主、稳定的宪法秩序的一个深层原因。

总之，在中国，宪法作为国家根本法，是在西方文化影响下形成的。但是宪法生存的社会环境，它所确定的政治社会结构中各个组成部分间的相互关系，它所体现和保护的价值观念、行为方式与生活方式，以及如邹谠所说的隐藏在这一切后面的“知识力量”^[22]，则受到中国现实的政治力量及传统文化的深刻影响。历史经验表明，宪法在制定后，要能够真正具有最高权威，必须要有相应的制度来保证，这些制度在确立后要能够成功地运行，必须要有相应的社会力量配置作为基础；而这种社会力量要能够形成，则必须要有相应的文化观念来引导、凝结和扶持。中国只有形成了这些有利于宪法发挥作用的主客观条件，宪法作为根本法才能名符其实。西方宪法文化中所具有的人类性、世界性的价值，只有转化为中国本土性、民族性的东西，才能真正体现出来，而这一切必将是一个反复实践、不断磨合、继承与创新相结合的长期过程。

三

中国要在21世纪走向民主、稳定的宪法秩序，还面临着一系列艰巨的任务。除了需要作出必要的制度安排来保证宪法的地位和作用，以及最终完成市场化改革、逐步建构公民社会外，更深层的或许是更新文化观念，形成与宪法秩序相适应的中国自己的宪法理念，使相关的制度安排与建构中的公民社会能够真正在宪法秩序的形成与维护中发挥保障作用。在这里，本文仅就中国进一步向宪法秩序过渡所必须解决的几个认识问题，谈几点看法。

第一，民主和宪法秩序。一般来说，民主是宪法秩序的核心和基础，宪法秩序是民主的体现和保障。然而，历史展现给我们的不仅有作为民主政治体现的宪法秩序，而且有为专制统治装潢门面的宪法秩序。宪法秩序作为国家治理上的一种理想形式，必须以民主为根本的政治条件和制度基础。宪法只有由人民来制定，体现和维护人民的意志和利益，人民才会把它转化为内在的行为规则。

并自觉加以遵守和维护,才能充分发挥它治国安邦的功能。因此,为了建立宪法秩序,必须进一步改革和完善我国的民主制度,更好地发扬人民民主。需要指出的是,民主和宪法秩序不仅具有同一性,而且具有差别性,两者是不等同的。从西方国家情况来看,立宪国家产生于民主国家之前。从各自内容来看,民主强调的是主权在民和多数原则,而宪法秩序强调的是政府和公民其中特别是政府对宪法的遵守,是创造一种政府与公民既能各自独立发挥作用和相互支持,又能自我制约和相互制约的社会机制。一种良好的宪法秩序,既能在维护政府权威的同时有效地制约政府权力,防止“政府病”;又能在保障公民权利与自由的同时,有效地维护社会利益和他人的权利与自由,防止“公民病”,从而使政府和公民都能依据理性的规则行事。宪法秩序的这种功能使它成为民主政治平稳发展的保障。在世界上,民主政治发展得比较成功的国家,大规模民主的发展都是在宪法秩序基本形成之后。没有宪法秩序的民主,很容易诱导出公民的恣意或非理性行为,从而带来严重的后果。中国的“文化大革命”就是一个典型的例子。因此,在中国已经初步建立民主体制后,应该把创建稳定的宪法秩序当作政治体制改革的首要任务。只有形成稳定的宪法秩序,才能推行进一步的改革,把更高层次的民主政治引入中国,并在此基础上进一步对宪法秩序加以完善。经验证明:民主政治和宪法秩序是相互支持、相互依托的,改革进程中恰当的时序安排是这两者都能得到健康发展的最重要保证^[23]。

第二,宪法、宪政和宪法秩序。宪法是一个国家的根本法,它是一国据以组织和治理国家的原则和规定的汇集。现代民族国家的宪法在构成要素中,有些部分是相同或相似的,即它们一般都包含着公民基本权利和义务的规定,确定政府的主要机构及其相互间的关系,中央和地方政府的权力分配等内容。同时,不同国家由于经济和政治关系、文化传统、历史背景、社会组织方式和生活方式上的不同,使各自宪法的内容又有所不同甚至有根本的不同。宪法作为组织与治理国家的原则和规定的汇集,是一国的宪法秩序在理论上的集中表现。宪政是一种契约政治或责任政治,它是一种特定的制度安排和政治实践。宪政的出发点是把遵守宪法当作一切政治活动的前提,它的重点是确立一套管理和约束政府的规则,既能保证施政者接受宪法的约束,又不影响政府所承担的责任和治理能力^[24]。近代宪政起源于西方。西方国家在实施宪法的过程中所设立的制度和开展的实践有其与本国国情相适应的特殊性,不能机械地加以模仿。但是宪政中所包含的基本思想则是具有普遍意义的。任何规制安排,包括宪法在内,如果对它的执行情况不加以监督,对违反的行为不加以制裁,最终都可能流于形式。在一个国家中,来自公民个人或某一社会团体的违宪行为都可以由政府出面加以纠正,但是如果违宪行为出自执掌政权的政党或政府,在缺乏必要的制度安排和强大到足以使他们遵守宪法的社会力量存在的情况下,则是难以纠正的。对于建构宪法秩序来说,宪法和宪政都很重要。但相形之下,后者比前者更为重要。因为如果只有宪法,没有宪政,宪法很可能就得不到遵守。有的国家如英国,没有成文宪法,只有带宪法性的法规、司法判决和政治惯例,但因有成功的宪政,最终也逐步形成了稳定的宪法秩序^[25]。中国要走向稳定的宪法秩序,当然需要有完善的宪法。现在的1982年宪法经过1988年、1993年和1999年三次修改,虽然仍有需要进一步调整或完善的地方,但基本上是与中国国情相适应的。中国更缺乏的是宪政建设,是用必要的制度安排和公民有效的政治参与来监督和审查宪法的执行情况,制裁违宪的行为,保证宪法和宪法性文献中已有的规定能真正得到落实。因而加强宪政建设,应该成为在中国确立宪法秩序的一个努力重点。

第三,市场经济和宪法秩序。国家富强是近代以来中国人梦寐以求的目标。“落后就要挨打”,“发展才是硬道理”这些口号在中国所具有的动员力,丝毫不逊于人权在近代西方启蒙运动和当代西方国家政治生活中所具有的动员力。立宪政体在确立的时候,虽然有关于国家的安全和经济的发展等问题的考虑^[26],但它的重心是放在合理确定权利与权力的界限并有效制约权力以实现权利上。令人感到意味深长的是,在当今世界上,经济比较发达的国家,一般也是宪法秩序创立得比较

早且比较稳定的国家。为什么会出现这种状况？原因在于宪法秩序的确立，为个人自主选择、财产权和人与人之间可信的契约关系的形成提供了保障，进而为市场经济体制的形成创造了前提条件^[27]。而市场经济体制是配置经济资源、组织社会生产的最有效率的体制，它的确立和运行会带来比其他经济体制要高的经济绩效。诺斯（Douglas C. North）认为，在人类社会的发展中，存在着“路径依赖性”。初始制度如果选择与安排得好，就会出现制度收益随着社会发展而递增的现象。反之，初始制度安排所形成的运行逻辑会使后来的发展在较长时间里徘徊不前^[28]。诺斯以南北美洲的立宪实践为例指出：“在美国，宪法的实体首先是英国的遗产，然后是殖民地经济和政治的关于这些问题的一致的意识形态模型的补充；而在拉丁美洲，它是一些外来的规则强加在集中官僚控制这种遗产下的，并伴随着对这些问题的意识形态观念。”^[28]正是由于在立宪制度的初始选择和安排上出现的这些不同，带来了后来北美与南美在经济和政治发展上出现的人所共知的巨大差别。发达国家的经济状况与诺斯的分析深刻说明了个人权利、宪法秩序与国家富强的关系。中国自近代以来国家安全始终受到来自外部的威胁，人们向往富强是自然而然的事情。但是追求富强不应该简单地理解成增加个人对国家的义务、责任和贡献。相反，恰好是为了富强，应该更好地推进经济体制改革，而要更好地推进经济体制改革，则应该更好地保障个人的权利和自由，尽快建设好稳定的宪法秩序。最大限度地保护和发挥每个人的积极性和创造性，才是走向国家富强的最重要的力量源泉。市场经济不仅促进了经济发展，也促进了宪法秩序的稳定。这不仅是因为市场经济为社会的发展提供了丰厚的物质基础，更重要的是因为市场经济的发展必然会瓦解自然经济、半自然经济和产品经济，使宗法观念、义务本位、官本位等封建的或带有封建性的政治法律传统失去其赖以存在的土壤，同时市场经济还会大大增强社会作为整体和公民个体自我治理的能力，拓展社会自我治理的范围，扩大对法律的需求，从而一方面推动法律体系不断健全完善，另一方面也使法律具有了强大的引导和约束的力量。现代市场经济呼唤民主、稳定的宪法秩序，同时它自身又是支撑立宪政体的主要经济基础。通向成熟的市场经济的道路，最终也是通向宪政的道路。

第四，关于有中国特色的宪政道路。宪法是具有最高权威的法律规范。但是宪法条文并不能保证条文阐明的秩序自动变成现实。任何一种政治秩序的形成与维护都离不开一定的政治权威的存在，宪法秩序尤其如此。在民主政治已发展得比较成熟的国家，民主制度本身就是保证宪法秩序顺利运行的最重要的政治权威。但在向成熟的民主政治过渡的国家，这个问题就比较复杂。在中国，维护宪法秩序有效运行的责任，很大程度上是由执掌政权的政党担负的。辛亥革命的经验表明，一旦革命党人失去政治权威，由革命党人创立的宪法秩序也失去了存在和发挥作用的保障。但是，并非任何一种形式的政治权威的存在都是和宪法秩序相互兼容的。政治权威采用何种方式来组织社会和治理国家，它的合法性来自何处，对宪法秩序的存在和运作具有决定性影响。中国共产党是中国居于领导地位的政党，也是中国唯一能把推进现代化发展的意志贯彻到绝大多数人口中去的政治力量。在中国的条件下，保持共产党的政治权威是中国能有序地建设宪法秩序的根本条件，也是有中国特色的宪政道路的集中体现。但是，党的执政地位是历史形成的，它领导着全部国家权力的行使，领导着实际的民主进程和法律的制定与实施。党的这种状况使它在一定条件下容易游离于民主监督和法律制约的范围之外，享有事实上不受监督与制约的权力。在中华人民共和国的历史上，出现过党组织国家机器化，而国家权力机关形式主义化的倾向，民主遭到践踏，法虽立而自毁，教训非常深刻。20年来，通过制定新的宪法和党章，明确规定党的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家机关推荐重要干部等；明确规定党对国家事务实行政治领导的主要方式，是使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带领广大人民执行党的路线、方针、政策；明确规定党必须在宪法和法律范围内活动，任何组织和个人都不得凌驾于宪法和法律之上。这些规定，改进了党的执政方式，维护了宪法的最高权威。

威,也为人民群众监督党提供了依据。现在的问题是,由于缺少相关的制度安排,上述规定主要是党所做的自我约束。要既维护好党的政治权威,又能解决好对各级党政官员在行使权力时的外部约束问题,根本出路是充分利用当前党的威望不断增高的有利时机,采取有效措施,把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来,使党的执政地位的维护与宪法秩序的塑造和民主进程的推进内在地兼容、整合在一起。只有这样,宪法在中国的最高权威才是难以动摇的。

新的世纪已经来临,中华人民共和国也已走过五十个年头。岁月不仅能使人变得成熟和理性,也能使由人组织的国家变得成熟和理性。尽管在创建民主、稳定的宪法秩序的道路上还可能有各种波折,但只要我们把道路选准了,目标总是会达到的。

[参考文献]

- [1] 蒋碧昆.宪法学(修订本)[M].北京:中国政法大学出版社,1999.52-87.
- [2] 陈旭麓.中国近代民主思想史·序[A].熊月之.中国近代民主思想史[M].上海:上海人民出版社,1986.1.
- [3] 熊月之.中国近代民主思想史[M].上海:上海人民出版社,1986.11-13.
- [4] 梁启超.新民说[M].郑州:中州古籍出版社,1998.90.
- [5] 亚里斯多德.政治学[M].北京:商务印书馆,1995.3,109,178,182,205.
- [6] 布莱克维尔政治学百科全书[C].北京:中国政法大学出版社,1992.585.
- [7] 詹姆斯·W·凯塞.重建政治科学[A].斯蒂芬·L·埃尔金·卡罗尔·爱德华·索乌坦.新宪政论[M].北京:三联书店,1997.53.
- [8] 罗曼·赫尔佐克.古代的国家——起源和统治形式[M].北京:北京大学出版社,1998.381.
- [9] 汉密尔顿·杰伊·麦迪逊.联邦党人文集[C].北京:商务印书馆,1989.3,385,264,324.
- [10] 毛泽东选集(第5卷)[C].北京:人民出版社,1977.456-457.
- [11] 毛泽东.在宪法起草委员会第一次会议上的插话[J].党的文献,1997(9).
- [12] 中央文献研究室.关于建国以来党的若干历史问题的决议注释本[Z].北京:人民出版社,1983.424-441.
- [13] 王邦佐·李惠康.西方政党制度社会生态分析[M].上海:学林出版社,1997.141.
- [14] Satori, G. "Constitutionalism: A Preliminary Discussion", *American Political Science Review* 56, 1956.
- [15] 施治生·郭方.古代民主与共和制度[M].北京:中国社会科学出版社,1998.79-108.
- [16] 谢维扬.中国早期国家[M].杭州:浙江人民出版社,1995.76.
- [17] 伯尔曼.法律与革命——西方法律传统的形成[M].北京:中国大百科全书出版社,1993.242-267,434-488.
- [18] 张琢.国外发展理论研究[C].北京:人民出版社,1992.153-210.
- [19] 王人博.宪法文化与近代中国[M].北京:法律出版社,1997.523-540.
- [20] 王景伦.毛泽东的理想主义和邓小平的现实主义——美国学者论中国[M].北京:时事出版社,1996.84-89.
- [21] 爱德华·S·考文.美国宪法的"高级法"背景[M].北京:三联书店,1996.2.
- [22] 郑谠.西方政治理论与中国政治学[A].中外文化比较研究[C].北京:三联书店,1988.159.
- [23] Grey, R.D., *Democratic Theory and Post-Communist Change*, New Jersey: Prentice Hall, 1997, 113-140.
- [24] Ball, T., Farr, J. & Hanson, R.L., *Political Innovation and Conceptual Change*. New York: Cambridge University Press, 1989.64.
- [25] Lipson, L., *The Great Issues of Politics*, New Jersey: Prentice Hall, 1989.230-250.
- [26] 汉密尔顿·杰伊·麦迪逊.联邦党人文集[C].第23-29篇.
- [27] Dolbeare, K.M. & Linda, M.J., *American Ideologies Today*, New York: Random House, 1988, 14-19.
- [28] 道格拉斯·C·诺斯.制度·制度变迁与经济绩效[M].上海:三联书店,1994.125,137-138.

[责任编辑 陈 双]