

中國憲政改革可行性研究報告

(全本)

張博樹 著



晨鐘書局

《中国宪政改革可行性研究报告（全本）》

目 录

序言

中国宪政改革：背景、目标、实施步骤与约束条件
——中国宪政改革可行性研究报告（主报告）

推进新闻制度改革，落实中国公民的知情权、表达权、监督权

- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告1）
用公民教育取代党化教育
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告2）
重构宪政框架内的中国政党制度
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告3）
破除假选举，落实真民权
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告4）
制衡权力：总统制框架内的行政双首长制
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告5）
制衡权力：立法和民意代表机构三院制
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告6）
制衡权力：司法独立与司法机构五院制
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告7）
大国治理：国家纵向权力构成的双轨共和制
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告8）
关于军队国家化
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告9）
两岸统一与建构中华第三共和国
- 中国宪政改革可行性研究报告（分报告10）

俄罗斯、东欧民主化进程及其经验教训对中国的启示

——中国宪政改革可行性研究报告（附件1）

台湾民主转型与政治现代化对大陆宪政改革的启示

——中国宪政改革可行性研究报告（附件2）

中华第三共和国宪法草案

——中国宪政改革可行性研究报告（附件3）

参考文献

《中国宪政改革可行性研究报告（全本）》序言

张博树

这部《中国宪政改革可行性研究报告》终于以“全本”形式提交给读者，我的一个心愿算是完成了。

从2006年10月开始动笔写这个系列报告的“主报告”，到2011年9月敲完“附件3”（未来中国宪法草案）的最后一个字，这部作品的“生产”过程竟然经历了6个年头，这是本人始料未及的。

2008年，“主报告”和“附件1”、“附件2”曾单独成集，由香港晨钟书局出版。我在那一版的“致读者”中谈到：这个关于中国宪政改革和政治转型的文字在互联网上发表后“被大量转载、转帖，说明这的确是一个海内外华人密切关注、心为之悬的话题”。转瞬间，又是几年过去了。我们不无痛苦地发现，这个话题全然没有变，如果说有变化，那就是它变得更为严峻，也更为迫切。

中国经济增长迅速，如今已成为全球第二大经济体；但中国国内的各种矛盾也成倍积累，官民冲突、贫富冲突、民族冲突日益表面化。原因不说自明：是落后而顽固的共产党一党专制制度（本报告称之为“党专制”体制）阻遏了中国的宪政转型，造成了经济、政治和社会的结构性扭曲和权贵势力的泛滥。面对蓬勃发展的中国公民社会，当政者没有把它看成社会进步的标志，反而视为洪水猛兽，于是打压《零八宪章》群体，镇压“茉莉花散步”，拘捕、重判异议人士，乃至对主张和平转型的知识分子大打出手。这篇序言不得不写于纽约，而不是北京，就是一个证明。

但，作为独立知识分子，我仍然对中国的未来抱有信心。这不但在于人类文明发展的大势不可逆，而且在于我们这个民族自身也已经积累了巨大的民主化潜能。它的释放形式可能类似于他国，也可能有别于他国，但释放本身是不可阻挡的，就如它的积累、积聚不可阻挡一样。我们当继续为中国的宪政转型“而鼓，而呼，而发力”。这不但是为了当今中国，更是为了中国的未来，为了我们的后代。

具体而言，宪政改革或曰宪政转型涉及两个互有联系的方面：一个是**转型目标**，如果说，现存的中共党专制体制是迟早要退出历史舞台的不合时宜者，那么取代它的应该是什么？未来中国的政体设计原则和具体政制方案又是怎样的？另一个是**转型路径**，如果说这个替代过程势不可免，那么什么样的路径选择更好、更理想，对我们这个超大型国家来说更有可能达致成功而较少代价？我们是否有可能进行这样的“选择”？

本书的“主报告”、10个“分报告”和两个“附件”（附件1、附件2）对以上问题进行了详细讨论。特别是完成于去年5~9月的后面几个分报告，给出了未来中国宪政体制的一套完整设计，“附件3”则以中华第三共和国宪法草案形式做了归纳。我相信这套方案是高度建设性的，也期待转型政治学界和读者朋友们对此做出评论、反应。关于转型路径，我的观点可以一言以蔽之曰：我们当尽力争取体制内外共同推动的渐进和平转型，这样对我们的国家最有利，对我们的老百姓最有利，对今天当政的共产党也最有利，因为它可以找到一个体面的出路；但同时，我们又要做好应对突发转型的准备，因为当统治者冥顽不化、顽固对抗民主化大潮而导致国内、国际矛盾进一步激化时，这种突变的时刻随时可能到来。

最近，薄熙来、王立军事件突发，再次证明了这个制度的荒诞、落后乃至反文明性。要把党权真正转换为公权力，使公权力的竞争公开化、有序化，使它成为亿万公民参与、监督下的一项阳光事业，而不再是党国寡头之间殊死内斗的结果，用宪政原则改造并最终重构中国的政治-权力结构是**根本之途**！

中国有句老话：尽人事而知天命。

我们已经尽了自己的努力。

中国的“天命”如何，未来将会揭示。

最后，需要向读者交待的是，这个“全本”中的“主报告”虽然写于5年前，但收入本书时除订正个别错字外，没有对内容做任何修改（尽管某些提法在分报告中已有重要变化，比如未来中国立法机构的组成）。作为一篇历史文献，它的处理理应如此。

是为序。

2012年2月10日于纽约，

2012年4月22日补充

注：《中国宪政改革可行性研究报告（全本）》已由香港晨钟书局正式出版发行

中国宪政改革：背景、目标、实施步骤与约束条件

——中国宪政改革可行性研究报告（主报告）

张博树

中国社会科学院哲学博士

自 1911 年辛亥革命推翻帝制、始创共和以来，中国已经在建设一个民主社会、完成现代社会转型方面艰难地跋涉了将近一百年。几代先贤付出了无数的努力，可以说既有成功的经验，也经历了太多的失败，积累了足够的苦痛与教训。今天，中国在经济上取得了长足的进步，这要归功于现代市场经济的制度性魔力；但我们的政治体制仍然极其落后，以中国共产党一党专制为核心的中国现行政治体制仍然是中国走向政治现代化、回归世界主流文明的最大障碍。

这种情况不应再继续下去。一方面，我们要认真总结过去 100 年的历史，以史为师，以史为鉴；另一方面，我们又要认真筹划未来，为中国的宪政改革提供建设性的、可操作的行动纲领和设计蓝图。

从社会进化层面言，现代民主宪政原则具有全球范围内的普适性。但每个国家实施宪政的具体制度又是不同的，因为各国的国情不同。研究中国宪政改革，我们既要着眼于大时代、大尺度，又必须考虑中国的现实条件、需要与可能。作为理性的自觉建构，宪政设计乃是“演进”与“创制”的统一；作为行动纲领，宪政改革的实施方案则必须坚持理想性与可操作性的统一。

本报告即为理性推进中国宪政改革而作。它由 1 个主报告、10 个分报告和 3 篇附件组成。

本报告是为所有关心中国未来的人们而写的。无论当政者还是民间人士，只要您认同民主宪政的基本理念，有志于推进中国的政治现代化进程，本报告就将作为一个公共产品供您分享。换言之，本报告既不是皇权时代改革者向最高统治者秘奏的“奏折”，也不是现代的“异议分子”宣布同当局决裂的“战斗檄文”。我从不讳言自己是党专制体制的严厉批评者，但我同时认为党专制体制的死亡不一定意味着中国现执政党自身的死亡。中国宪政改革的目标是明确的，那就是结束党专制，建设真正的宪政民主制度，但实现这个目标要求我们每一个人的参与，不管您是“体制内”的还是“体制外”的；我甚至公开呼吁今天的执政党——中国共产党主动顺应历史发展大势，改变执政理念，成为中国民主化进程的促进力量，而不再是阻碍力量。这不但会大大减少社会转型的成本，而且将意味着共产党作为宪政民主体制内平等竞争参政权的合法政党的新生。这是我作为一个中国公民的良好愿望。能否实现，则要靠全体中国公民的共同努力。

主报告由4个部分组成：第一部分：中国宪政改革的背景；第二部分：中国宪政改革的目标；第三部分：中国宪政改革的实施步骤；第四部分：中国宪政改革的约束条件。

第一部分：中国宪政改革的背景

以当下将要进行的宪政改革为原点反身追溯，我们可以从三个不同时间层面上界定中国宪政改革的背景。它们分别是：大背景：从100年来中国现代制度转型的角度看宪政改革；中背景：从1949年中国共产党建政以来党专制体制造成的制度扭曲看宪政改革；小背景：从1989年六四天安门事件以来中共党专制体制的病入膏肓看宪政改革。

大背景：从100年来中国现代制度转型的角度看宪政改革

中国拥有数千年皇权专制的历史传统。所谓现代制度转型，对中国而言，就是结束前现代以天子个人权力为中心的皇权专制制度，建设以公民权利为基础、体现公共权力受托-委托关系并将公共权力置于全民监督之下的现代民主宪政制度。

1898年的戊戌变法是具有近现代变革观念的中国知识分子和当政者中的改革派试图在君主立宪的框架内推进宪政改革的首次尝试。10年后（1908年）清政府颁布的《钦定宪法大纲》则是中国首部由官方拟定的具有近代宪法意义的法律文献。只是由于满清王朝确实已经到了不可救药的腐朽程度，中国的宪政革命才迅速由君主立宪转向民主共和。辛亥革命开启了这个伟大的历史进程。

民国初年，宪政运动曾呈波澜壮阔、如火如荼之势。1912年3月8日由参议院全案通过的《中华民国临时约法》，曾是当时亚洲最进步的民权宪章。虽然袁世凯、曹锟等北洋强人都曾“借宪政之名，行独裁之实”，但独裁亦需借宪政之名来行使，足证民主宪政已成权力合法性证明的第一要件，且日益深入人心。国体性质、领土主权、政党政治、内阁制与总统制、两院关系、中央与地方关系、选举制度、修宪程序、国民的基本权利等均成为当时制宪和宪政实践活动的重要内容。

孙中山提出民族主义、民权主义、民生主义的“三民主义”，代表了作为革命党的中国国民党的奋斗理想。所谓民权主义，就是让“人民来做皇帝，用四万万人民来做皇帝”。但基于中国之落后，民智之未启，1924年《国民政府建国大纲》才规定“建设之程序分为三期：一曰军政时期；二曰训政时期；三曰宪政时期”。训政时期，政府有协助人民筹备自治之责，并帮助人民学会使用民权。至全国有过半省份实现自治之时，就是全国实施宪政的开始，中央政府建行政、立法、司法、考试、监察等五院制度，国民大会行选举、罢免、创制、复决等四项民权。

即便从今天的眼光看，《国民政府建国大纲》仍然是一个体现了制度现代化本质要求和社会发展一般趋势的宪政改革纲领。虽然就具体制度设计而言，这个方案并非十分完备，但它的民权指向是非常清楚的。然而，对后来历史演变产生重大影响的是孙文的另一项举措，那就是在改组国民党时引进俄国共产党（布尔什维克）的组织形式，接受其“以党治国”的治国纲领。用孙文自己的话说：“俄国完全以党治国，比英、美、法之政党，握权更进一步；

我们现在并无国可治，只可说以党建国，待国建好，再去治它。”¹ 这个以俄国经验为蓝本、“以党治国”的主张，开中国现代史之先河，客观上成为贻害中国大半个世纪宪政建设与民主转型、导致极权制度泛滥的始作俑者。

1928年蒋介石主政南京国民政府后，国民党迅即通过并实施《训政纲领》，该文件规定“中华民国于训政期间，由中国国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使政权”，“中国国民党全国代表大会闭会时，以政权付托中国国民党中央执行委员会执行之。”此为国民党以党代政、“以党治国”之正式开始。1931年公布的《中华民国训政时期约法》则在法律意义上确定了国民党一党专政的合法性。蒋介石的以武力为后盾的独裁体制正是在国民党“以党治国”框架内形成的。抗战爆发前的南京政府时期，虽然筹备国民大会和制宪准备工作也在进行，并于1936年5月5日正式公布《中华民国宪法草案》（即“五五宪草”），但该文件的最终文稿否定了初稿中主张的国家行政权在行政院的内阁制，却赋予总统众多的权力，实际上是为蒋介石的个人专权提供宪法根据。

然而，国民党毕竟以最终实施宪政、还政于民为其公开政治理念，在这个意义上，“以党治国”只能是完成训政任务、以为走向宪政的过渡性手段；且三民主义体系中的民权和民主宪政目标，常常使国民党的一党独裁处于尴尬、矛盾、备受攻击的境地。八年抗战时期大后方两次大规模的宪政运动皆以“结束党治”、践行民主为实质内容。成立于1941年的中国民主政团同盟，刚刚面世即公布体现其政治主张的“十大纲领”，其中第二条即“实践民主精神，结束党治，在宪政实施之前，设置各党派国事协议机关”；第六条主张“军队属于国家，军队忠于国家，反对军队中之党团组织，并反对以武力从事党争”；第七条为“厉行法治，保障人民生命财产及身体之自由，反对一切非法之特殊处置”；第八条为“尊重思想学术之自由，保护合法之言论出版集会结社”；第九条强调在党治结束下“严行避免任何党派利用政权在学校中及其他文化机关推行党务”，“政府一切机关，实行选贤与能之原则，严行避免为一党垄断及利用政权吸收党员”，“不得以国家收入或地方收入，支付党费”，等等。抗战胜利后举行的有国民党、共产党、青年党、民盟和无党派人士代表参加的政治协商会议，目标即在结束国民党的一党训政，并拟定了修改宪草、召开国大、改组政府、确定共同纲领、实现军队国家化等5项议题。经过艰难讨论，5项议题均有重要成果。比如，宪草修改方面，试图改变被国民党奉为神圣的孙中山权能分治学说及其政治设计，变有形国大为无形国大（实即废除孙文倡议的国民大会制，而实行大选制度），建设体现三权分立原则的议会制政府体系，并就此达成共识。在改组政府方面，达成了建立多党联合政府的协议，国民党在国民政府40名委员中居半数，其余半数由共产党、其他党派和无党派人士担任之。在力主宪政改革的中国人看来，这应该是推进中国政治现代化的一个新的契机和起点。但由于国共两党的政治理念不同，彼此互不信任，又都握有重兵，武力争雄的中国传统政治逻辑最终代替了理性谈判、协商和妥协的逻辑，并使政治协商会议达成的结果变成了一纸空文。

中背景：从1949年中国共产党建政以来党专制体制造成的制度扭曲看宪政改革

与国民党不同，中国共产党以马克思列宁主义为意识形态“指导思想”，以“阶级革命”和建立“无产阶级专政”、最终实现“共产主义”为奋斗目标。共产党在抗战期间以及战后两党谈判、政治协商会议时对国民党一党专政的批评，只是出于策略的考虑，并非真的认同宪政民主的价值观。相反，共产党人自信自己要建设的“社会主义”是比“资本主义”更高级的社会发展形态，以“人民民主专政”为基础的“社会主义民主”也将是比“资产阶级民

¹ 孙文“关于组织国民政府的说明：在中国国民党第一次全国代表大会上的演说”（1924年1月20日）

主”更高级的民主。

然而，当中国共产党自命为中国无产阶级的“先锋队”，是中国人民最根本利益的代表者，并理所当然地“代表”人民行使执政权时，“无产阶级专政”必然在实践中演化为中国共产党的一党专政；而且，这是比国民党厉害得多、也彻底得多的一党专政，因为它不再承认“以党治国”的过渡性，也不必以“还政于民”作为自己的承诺。既然党本来就是“代表人民”执政的，中国共产党执政地位的永久性似乎由此即获得了充分的证明。换言之，国民党的三民主义理念和从训政到宪政的制度设计并不支持一党专政的恒久性，而马克思主义的“阶级专政论”和列宁主义-斯大林主义的党的“先锋队”论却从理念和组织体系两个层面支持中国共产党一党专政的恒久性。这是一个从理论意识形态到实际组织构造完全统一的制度形态，本报告将中国共产党的这一制度形态称为“党专制”。从1949年中华人民共和国成立以来，它一直是中国政治体制建构和运行的核心。

中国共产党的党专制具体表现为：

- 党掌握并控制全部国家权力的创设和运行。这种控制是通过“政治领导”和“组织领导”两种方式实现的。“政治领导”即共产党对国家政治体制设计和国家发展决策权的绝对掌控，包括立法、行政、司法各领域核心政策的制定。“组织领导”是指党通过自己的巨大组织网络实现对国家政权的有效控制，其中特别重要的，是党组织对各级国家权力机关主要官员的“推荐”权和实际决定权（形式上通过各级人民代表大会的选举、任免程序）。在党专制体制内，从中央到地方，所有国家权力最终统一于党权，既谈不上独立行使，更谈不上相互制衡。

- 党控制全部选举过程。理论上讲，“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督”，²实际上是由各级党的组织部门掌握候选人的提名权（“推荐权”），以保证选举结果体现“党的意图”。在“党管干部”的原则下，无论直接选举还是间接选举，也无论是人大代表的选举还是各级政府领导人的选举，往往都成了走形式、走过场。公民的民主选举和被选举权利并未真正落实并得到保障。

- 党不允许任何独立于共产党的政治力量的存在。1949年后的中国，虽然形式上存在若干“民主党派”和“人民团体”，但它们必须服从中国共产党的领导。各“民主党派”并非在民主宪政之政党政治的范畴内活动，而是在“统一战线”、“中国共产党领导的多党合作和政治协商”范畴内活动。它们必须依附这个体制才能生存，故不可能提出任何独立的政治主张，也不可能对执政党实施真正有效的监督。

- 党保持对军队和其他武装力量的“绝对领导”。

- 党垄断意识形态解释权，并据此实施对“宣传理论工作”、“思想工作”乃至整个“上层建筑”和“意识形态领域”的掌控。

在这样一个党专制体制内，宪法作为国家根本大法关于人民民主和公民权利的规定必然流于形式，走向空泛化乃至虚伪化，宪法本身也必然日益工具化、御用化。事实上，从1949年9月新政治协商会议通过的《共同纲领》到后来分别于1954年、1975年、1978年、1982年颁布的四部《中华人民共和国宪法》，均以国家根本大法的形式确定了中国共产党领导地位的不容动摇。一党挟持下的“宪法”和“宪政”只能是假宪法、假宪政，非但构不成对权力的制约，反倒给党专制的独裁提供了合法性根据。

中国共产党建政以来半个多世纪的历史证明，正是这种不受制约的党专制权力体制，造成了对制度现代化和现代社会转型所要求的公共权力建构的制度性扭曲。在毛泽东掌权时期，党的领袖的独裁化，党内民主的衰微，使党专制进一步演化为个人独裁制。完全没有制约的权力造成的恶果在“反右派”、“大跃进”、“反右倾”和“文化大革命”等政治运动中获

² 《中华人民共和国宪法》第一章第三条。

得了充分的、悲剧性的展示。数千万人口非正常死亡，不但公民的政治权利得不到保障，在某些时期，甚至连生存权利都得不到保障。

1978年召开的中共十一届三中全会结束了“以阶级斗争为纲”、动辄“运动”的年代，宣告“要把全党工作的重点转移到社会主义现代化建设上来”。1980年邓小平作“党和国家领导制度的改革”的报告，提出“为了适应社会主义现代化建设的需要，为了适应党和国家政治生活民主化的要求”，必须积极地、有步骤地进行党和国家领导制度的改革。事实上，早在1976年的四五运动和文革结束后的“民主墙”、“高校学生竞选”等活动中，要求推进政治民主化的民间意愿已经得到了相当程度的表达。但是，被传统的党专制政治思维逻辑所围限的中共“第二代”领导人未能对此做出正面响应，反而用“四项基本原则不容否定”强行压制了民间的民主化呼声。

1986年到1987年，中共中央又将政治体制改革提上日程，组建专门机构研究并拟定了政治体制改革的方案。这是中国共产党执政以来在政治体制改革设计方面做出的唯一一次认真的尝试，该方案的主要内容在1987年召开的中共十三大政治报告中得到了反映。然而，就是这样一个立志变革的方案，它的局限性仍然是非常明显的：政治体制改革被界定为——和经济体制改革一样——“都是为了在党的领导下和社会主义制度下更好地发展社会生产力，充分发挥社会主义的优越性”。³ 党的领导本身是不能怀疑的，可以研究的只是党怎样领导或怎样改善党的领导。在政改方案拟定过程中，邓小平明确告诫不能搞西方的三权分立，⁴ 从而在根本上决定了体制内政改方案不可能有实质性的突破。虽然胡耀邦、赵紫阳等改革派领导人都曾在不同范围内作过推进政治民主化的努力，但在党专制体制不容怀疑的大前提下，这种努力获得的结果是十分有限的。

总之，由于掌握实权的中共元老们的保守性，中国共产党错过了在经济体制改革获得相当成功的基础上积极推进政治体制改革、把中国真正引向宪政民主之路的历史机会。待到党专制体制内社会矛盾越积越多，最终酿成深刻的社会政治危机，而中共元老们又只会用传统的政治逻辑和政治手段处理危机时，事情终于走到了不可救药的那个极点。

小背景：从1989年六四天安门事件以来中共党专制体制的病入膏肓看宪政改革

六四长安街头的枪声和横冲直闯的坦克，使全世界为之惊愕。即便从统治者的角度看，中国共产党政府用武力镇压和平示威的民众与学生的做法，也是犯了不可挽回的历史性大错。在党专制体制的合法性已经遭遇空前危机的背景下，官办政治体制改革自然更无从谈起，维持“稳定”成了压倒一切的任务。为了维系党统与政统，邓以后的中共“第三代”领导人不得求助于传统合法性资源，用“红色经典”重新装帧党的形象，用更加严格的“舆论一律”控制媒体，同时加大体制内反腐败的力度，希望通过党内自我整肃平息社会的不满，化解、至少是延缓执政者面临的危机。

但是，所有这些努力是无法使病入膏肓的党专制体制起死回生的。

首先，造成当今党专制体制之根本困境的乃是这个体制本身。这个体制在改革开放条件下造就的最大产物就是权力+金钱的威权主义社会。本来，邓小平曾寄希望于在保持共产党政治控制的前提下实现经济发展，从“一部分人先富裕起来”到“共同富裕”，最终达到既

³ 见赵紫阳在中共十三大上作的政治报告“沿着有中国特色的社会主义道路前进”第五部分“关于政治体制改革”。

⁴ 据吴国光《赵紫阳与政治改革》一书记载，1987年5月27日邓小平约见赵紫阳时，曾批评十三大报告初稿关于政治体制改革部分“是不是搬了一点三权鼎立”。邓关于“我们不照搬三权鼎立”的意见立刻成为政改研究和方案设计不可逾越的界限。（《赵紫阳与政治改革》，香港太平洋世纪研究所1997年版，页384、422）

“政治稳定”、又“国泰民安”的社会主义“小康”佳境。但事实证明这只是思维陈旧、目光短浅的中共领导人的一相情愿。权力和金钱有其自身的逻辑。市场经济在威权主义制度语境内的发展势必造成权力与利益的非法结合和权贵资本的急剧膨胀。在城市，这种膨胀吞噬了劳动者几十年在公有制框架内创造的巨额财富，以“改革”、“转制”的名义制造了新的大量赤贫；在农村，这种膨胀则借助与资本的联姻无情地剥夺农民赖以生存的土地，又把千百万农民工推进城市、乡镇的血汗工厂。大量外资的引进、GDP 数字的增长、国家税收的增加、现代化“窗口”城市的表面繁华，不能掩盖底层民众并未从“改革”中获得同等好处、毋宁说整个社会却处于深层断裂之中的可怕事实。无论党的最高领导人是否愿意承认，当权贵资本已经成为支配这个社会的重要力量时，执政的共产党在客观意义上已经演变为这个权贵利益群体的最大代表和体制性保护者；而当这样一个基本事实不允许公开揭露和讨论时，我们这个社会已经变成一个既缺乏经济公正，又缺乏政治自由的社会。这个社会走进了死胡同，因为——从根本上说——党专制造成的问题是不能靠专制体制自身解决的。

其次，所有借助传统手段和合法性资源解决问题、缓解压力或寻求出路的企图，都只能最终加剧党专制体制的危机。江泽民“三个代表”的“理论”是空洞无物的，因为从宪政民主角度看，没有哪一个党能够“代表”一切，既代表穷人，又代表富人，既代表治人者，又代表被治者。宣称党同时代表“先进生产力的发展要求”、“先进文化的前进方向”和“最广大人民的根本利益”，在意识形态意义上，是对“先锋队”逻辑的遮遮掩掩的修正，因为它毕竟不再拿“阶级基础”之类传统的合法性根据说事，而试图把自己定义为全民利益的代表。不错，现代公共权力客观上应该代表全民利益，但这是通过多元宪政民主结构和一系列制度安排实现的，不是自封的。共产党的问题恰恰在于一方面通过悄悄修补官方意识形态竭力美化自己，另一方面又不愿意真的采纳建立在选举制、多党制等充分民权基础上的现实制度安排去落实这些美丽的词藻。这样，在实践意义上，所谓“三个代表”不过是处于深度困境中的执政党寻求自我掩饰的遁词。

胡锦涛接任中共总书记以后提出“加强党的执政能力建设”的命题，反映出胡锦涛、温家宝一代领导人深深的危机感；但“先进性教育”、构建“社会主义和谐社会”及其“核心价值体系”的总思路仍然没有跳出党专制体制内自我调整、自我修补的框框。**事实上，只要不放弃党专制，中国共产党提出的所有改革口号和意识形态新概念、新提法都将具有自我欺骗的性质；而且越是寄希望于体制内的自我修补和“自我完善”，越会加重体制性危机，**因为所有此类修补均以强化“党的领导”为前提，而在党的肌体已经大面积癌化、权力制约没有获得根本制度性解决的今天，此类“强化”恰恰加深了执政党自身的体制性危机。

从政治改革角度看，未来（包括如今的胡、温一代）中共领导人面临着以下六大难题：

第一，具有标志性的是，如何处理两个“包袱”，即邓小平主政时期对六四天安门民主运动的镇压和江泽民主政时期对法轮功信众的迫害。这既是两个历史问题，又是十分尖锐的现实问题，而且至今仍受到国际社会的高度关注（当然，还有一些更早些的历史问题也没有真正解决，比如“反右运动”）。坚持党专制的“拒不认错”逻辑，将意味着中共执政者继续承受这份对民族、对历史的良心债；启动“平反”程序，对党的领导人来说，又惧怕由此引起连锁反应，导致海内外反对派力量的合法化，危及党的统治和“社会稳定”。

第二，如何解决党的高层权力核心的有效监督和权力更替问题。截止到胡锦涛，党内最高“掌门人”的地位都是由前辈党的元老“钦定”的。这种小圈子里内定“接班人”的方式，即便按照中国共产党党内民主的原则衡量，也是极其落后的、说不通的。原则上讲，解决不了党的领导人如何产生的问题，就解决不了党的领导人（特别是最高领导人）如何制约的问题。但如果真的扩大党内民主，又可能在权力控制方面引发一系列难题。更何况在缺乏民间民主力量配合、呼应的情况下，任何扩大党内民主的努力都将被党专制体制内权力斗争的规则所消解。

第三，关注民生、关注社会弱势群体、关注社会公正本来是一种进步，尽管该关注是一种对政治-经济结构失衡所导致的社会后果的迟来的反应。但在大量党的基层组织瘫痪、变质，地方政府的官商一体乃至黑社会化趋势加剧的情况下，党的最高决策机关缺乏贯彻其政策的基本力量。一些具有良好出发点的政策举措往往在执行中变得面目全非，或引出截然相反的结果。这反倒证明了下列命题：经济公平的前提和最有力的保障，是公民民主权利的落实。试图以回避政治自由的方式解决经济公正问题只是党的最高领导者的幻想。

第四，独立的、有历史传承价值的精神生产与文化创造的极度匮乏，是中国共产党执政半个多世纪来在文化领域造成的后果。民主在这个病态社会中，不仅是结构性稀缺，而且是精神性稀缺。要根本解决这个问题，必须放开言禁，落实宪法明确宣示的中华人民共和国公民在进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动中的自由。但这种“自由”是与党专制实施思想控制的内在要求根本冲突的，也是与党只准“讴歌”、不准批判的传统根本冲突的。从未来角度看，有良知的中共领导人不能不考虑这个体制在造成民族精神萎缩方面必须承担的历史责任。

第五，中国一党专政的政治制度，受到了国际社会持续不断的批评。中国政治体制的落后和迅速增长中的经济规模、经济影响力形成了巨大的反差。本来，一个拥有独特文化传统、又极具经济潜力的大国应该在全球治理中发挥更积极的作用，但“西方亡我之心不死”之类的冷战思维往往混淆了意识形态冲突和国家利益冲突间的不同（有时则是故意把二者混在一起），阻碍了中共领导人（现行体制下也就是中国国家领导人）在宪政民主、人权和国际正义的普世原则下参与国际事务，并使中国的国际形象受到损害。

第六，两岸统一问题。中国共产党虽然提出了“一国两制”设想，但这个方案是以大陆方面坚持“社会主义”制度，实即党专制制度为前提的，故不可能为已经在政治民主化方面走了很远一段路的台湾朝野各方所接受。目前海峡两岸可以通过强化商贸、淡化政治的方式先沟通、先往来，但大陆方面政治体制这个死结最终是绕不过去的。阻碍两岸统一的当然还有其他许多因素，然是否拥有宪政共识仍然是最关键的因素之一。那么，从祖国和平统一的大业出发，中共领导人又当何去何从？

总结前述三个不同时间层面所呈现的历史蕴含，中国宪政改革都势在必行。

从大背景看，中国今天的宪政改革是百年来中国现代社会转型和政治现代化进程的继续，是对先贤奋斗、努力的继承；

从中背景看，中国今天的宪政改革是对中国共产党党专制体制造成的制度扭曲的纠正，是对制度现代化普世要求的回归；

从小背景看，中国今天的宪政改革是针对党专制体制的病入膏肓做出的病理诊断、开出的根治药方。鉴于传统逻辑内执政者已经处于进退维谷、苦于无策的境地，中国应该为政治体制改革明确界定新的目标。

第二部分：中国宪政改革的目标

这个目标，如果用一句话来概括，那就是解构以致终结中国共产党的一党专制体制，再造共和，建设名副其实的宪政民主国家，实现中华民族的百年梦想，使中国的政治现代化汇入人类文明的发展主流。

中国共产党人曾经是民主事业的积极追求者；即便在今天，中国共产党党内仍然不乏锐

意改革的人士。但中国共产党创造的这个党专制体制却走到了党的原初理想的反面，成为中国实现宪政民主的最大绊脚石。

构成中国共产党党专制体制之重要背景的，主要是两条：一是俄国“十月革命”创造的布尔什维克党专制及其统领下的苏维埃制度。中国共产主义革命本来就是“以俄为师”的产物，且是从理念到制度的全面引进和模仿（当然也有许多自己的“创造”）。再一个就是悠久的历史前现代皇权专制传统的影响，这种潜移默化的影响是今天中共党专制体制之所以如是深层文化原因。然而，意味深长的是，“社会主义的故乡”前苏联早在上个世纪 80 年代就开启了变革的按钮；“苏东巨变”也早已落下帷幕，东欧和前苏联各国已经在终结一党专制体制、建设多元民主制度的宪政改革中走过了将近 20 年。另一方面，与大陆同文同种、拥有同样文化传统、且为国民党统治达半个世纪的台湾也在过去的 20 年中成功实现了政治民主化的社会转型，公民参政、政党轮替，在宪政框架内合法竞争执政权已经成为台湾政治生活的现实。

在界定中国大陆宪政改革的目标、思考这种改革的可能性、可行性和约束条件时，东欧、前苏联各国（特别是俄罗斯）的政治-社会转型和台湾的政治民主化进程为我们提供了重要参考。

两个参照系：俄罗斯、东欧的政治-社会转型和台湾的政治民主化

出于明显的意识形态原因，中国共产党执政者一方面在公开的言辞和媒体报道中回避对前苏东各国政治转型的讨论和评论，并在国家关系层面与这些国家保持正常往来，另一方面又在内部宣传中歪曲事实，夸大或曲解前苏东各国在经济、政治转型中遭遇的困难，极力渲染这些国家（特别是俄罗斯）“红旗落地”、“亡党亡国”的可怕景象，告诫中共各级执政者要“居安思危”，以确保党的执政地位不发生动摇。

此类内部宣传当然不敢承认这样一些事实：经过近 20 年的努力，包括俄罗斯在内的前苏东国家大多已建立起比较正常的政党政治运作体系，许多从前执政党脱胎、转变而来的社会党或民主党（有的仍叫共产党，比如俄罗斯共产党）完全可以在宪政民主制度框架内合法存在并竞争执政权；东欧的不少国家，比如波兰、匈牙利和捷克，都已经历过“左”（前共产党人组成的民主党、社会党）和“右”（共产党当政时被称作“持不同政见者”的前自由派）轮流执掌政权的局面。这些国家转制后的发展历史表明，只有体现权力制衡和平等竞争原则的多元宪政民主体制才是落实公民权利（也就是“人民当家作主”的权利）的最可靠的制度安排，而这恰恰是中国共产党内的保守势力最不愿意承认的事情。

更重要的是，**在党专制的视角内，人们不可能正确总结苏东转轨过程中的正反两方面经验；而对有志于推进中国宪政民主事业的各方力量来说，这种经验乃是非常难得而又宝贵的财富。**我们要能洞悉此类经验中哪些是具有普遍意义的，哪些又具有特殊性、暂时性或过渡性。比如，俄罗斯的改革历程显然必须引起我们的极大重视。这个国家无论在幅员、历史文化传统、党专制统治时间之长、党专制造成的危害之烈等方面，都与中国有更多可比较之处。俄罗斯改革成功的地方固然需要认真研究；俄罗斯改革失败或引起争议的地方尤其值得我们重视，譬如俄的强总统、弱议会体制在特殊背景下的形成及其对俄宪政民主体制建构的影响，俄在建设一个自由的公民社会方面经历的曲折过程，俄联邦体制下中央、地方关系的复杂内涵及其与改革进程的多角度互动，俄转轨过程中寡头势力的崛起、它与旧体制的联系和与今天当权者之间的关系，等等。既然中国的宪政改革也要从解构党专制开始，目标也是建设多元宪政民主制度，俄罗斯改革中的成功与失败就都是我们的前车之鉴。东欧和前苏

联其他国家的转轨经验对中国拥有同样的或近似的意义。但本报告要强调的是，这些经验（包括教训）只有从改革的角度、从解构党专制而不是维护党专制的角度才能获得正确的解读。

台湾经验也如此。从 1949 年到 1987 年，国民党在台湾实行了长达 38 年的戒严体制，这与它的“行宪”框架显然有着深刻的冲突。蒋经国主政后采取了一系列“政治革新”的举措，特别在其生命晚期，出于“向历史交待”、甚至“不计个人毁誉”的强烈心理动机，大力推进台湾民主政治转型，解除戒严，开放党禁，充实中央民意机构，促使地方自治法律化。另一方面，台湾的自由民权运动早在 50 年代就取得过重要成果，《自由中国》发表的批评国民党执政者的文章是同时期中国大陆所根本不能想象的。进入 70 年代以后，台湾的民主运动借助创办自由杂志和地方选举获得了进一步的发展。特别是地方选举，成为台湾政治民主化的重要渠道，直接促成了党外反对派力量的形成和组织化。上个世纪 80 年代晚期台湾官方和民间民主力量的有效互动最终成就了民主转型的成功。今天，台湾的政党政治虽不能说已经很成熟，但毕竟有了一个好的开端。对大陆来说，台湾经验最根本的是证明了一条，即中国人并非不能实行民主体制，并非不能搞实打实的选举，并非不能搞两党（或多党）和平竞争。我们的确拥有深厚的皇权文化传统，但追求自由与民主植根于人类的本性，是人类文明发展的共同趋势。国民党人、民进党人能做到的，为什么共产党人和大陆的民间自由力量做不到？当然，国民党的民权政治理念更有利于推行宪政改革，这是需要大陆当政的共产党领导人深思者；对于民进党，由于这个党的“台独”政治诉求，大陆的研究机构（包括一些持自由主义主张的学者）往往忽略对它的作为政治反对派的成长历程及其对台湾民主化正面推进作用的研究。其实，恰恰是后者，对大陆将要进行的宪政民主改革而言，反倒极有价值和参考借鉴意义。

如果我们的视野更开阔些，那么不仅是台湾，整个亚洲（特别是东亚和东南亚）在过去半个多世纪的时间里经历的政治现代化过程，都极有教益。无论民主转型的具体途径是什么（比如外部监管下的民主转型，像日本；或内部民主力量推动的妥协型民主转型，如韩国；或危机推动的民主转型，如泰国、印尼、菲律宾），这些具有不同文化和宗教背景的亚洲国家都已经程度不同地走上了民主和宪政改革的道路。当然，对中国大陆而言，最需要关注的对象，还是台湾。这个宝岛上发生的事情，对大陆的宪政改革，具有更直接的借鉴价值。

本报告的附件 1 和附件 2，将分别就俄罗斯、东欧各国的政治-社会转型和台湾政治民主化进程中蕴含的经验教训，以及这些经验、教训对中国大陆宪政改革的启示，进行更详细的探讨。

解构党专制、建设民主中国的九大具体领域和九项具体目标

鉴于中国共产党的党专制体制是一个完整的系统，以解构党专制为目标的中国宪政改革也必须是成系统的，它包含着一系列相互联系、相互配套、相互补充的具体目标。

中国宪政改革的具体领域有以下九大方面：

● **政党制度的改革** 政党制度是国家政治制度的核心构成之一。中国政党制度改革的目标是：改变共产党一党执政、其他“花瓶党”在“统一战线”和“政治协商”框架内“参政”的现状，制定政党法，在法治的范围内允许公民自由结社、组党，进行以平等竞争参政权、提供优秀公职人员候选人为目标的政党活动，逐步形成较成熟的、体现多元宪政民主真义的政党政治格局。

● **选举制度的改革** 在现代民主国家中，选举制度是落实公民民主权利的重要的制度安

排。中国选举制度改革的目标是：改变执政党控制“选举”过程和“选举”结果的现状，把选举权和被选举权真正归还给 13 亿国民；建立公职人员（包括议员、政府行政官员）的普选制度，逐步扩大公民直接选举的范围、提高公民直接选举公职人员的层级，落实公民作为公共权力委托人的国民主权。

● **议会制度的改革** 在现代民主体制中，议会是最重要的民意机关，又是履行立法、监督等职能的重要的公共权力设施。历史经验已经证明，无论孙文设计而为国民党实行的“国民大会”制度还是列宁-斯大林的苏维埃制度，都不能保证民意的代表性和民意的充分表达，也不能独立发挥立法、监督等作用。中国议会制度改革的目标是：改变仿效苏维埃制度而来的人民代表大会制度，根据中国实际，设计并实行两院制议会体制，使议会成为真正体现民意的独立工作机构，承担宪法赋予的代议机关的各项职能。

● **政府制度的改革** 政府制度必须体现效能原则和制衡原则。在现代宪政民主体制中，政府制度有多种表现形式，比如议会制政府制度、总统制政府制度或带有混合特征的其他政府制度。中国政府制度改革的目标是：改变国家行政机构只是党专制体制的执行机构性质，还其公共权力机构的本来面目；根据中国的现实条件和未来发展要求，仔细斟酌并确定政府制度的具体形式，使其既能满足权力制衡的要求，又能达到高效运作的目标。

● **司法制度的改革** 司法制度必须体现正义和公正原则，同时，在公共权力建构中，司法机关又要建立有效的与立法、行政机关的权力制衡关系。中国司法制度改革的目标是：改变执政党控制下的司法机构的非独立状态，使各级审判机关拥有独立司法权；建立司法审查制度，法院可就任何立法或行政行为是否违宪做出司法裁决；建立法官职业保障制度；完善诉讼保障制度，包括程序制度、辩护制度、陪审制度等，使公民权利与合法利益得到切实保障。

● **宪政国家结构的改革** 现代宪政国家结构形式可以从两个角度予以界定：在公民权利语境内，它是指民权在不同范围内行使的结构性安排；在政府施政意义内，则指国家机构体系中纵向配置国家权力行使权且规范其运作程序的制度框架或模式。中国宪政国家结构改革的目标是：改变党专制控制的、并体现中国中央集权传统的单一制政权体系，在同时考虑到加强地方民权建设和完善大国治理两方面要求的基础上，建构一种兼具联邦制和单一制特征、吸收了二者优点又对二者弱点有所克服的混合体制，即分级自治、多种形态、适度集中的双轨共和制。

● **军事制度的改革** 军事制度是国家政治制度的重要组成部分。在现代民主宪政体制中，军队必须国家化，武装力量不能干预政治生活，不能介入党派纷争。中国军事制度改革的目标是：改变“党指挥枪”的传统，通过合理的宪政设计，使最高民意机关和最高行政机关共享军事权；改革军队管理制度，逐步废除军内“政工干部”系统；任何政党不能在军队中建立自己的组织；改革军队教育，用公民教育和针对部队官兵特点、需要的国防教育取代过去的党化教育。

● **新闻制度的改革** 在宪政民主体制中，传媒是社会公器，是公民社会建构的重要组成部分。中国新闻制度改革的目标是：改变党专制强加给媒体的“党的喉舌”的意识形态工具角色，使其能够独立反映社会的各种观点和声音；公共传媒必须贯彻新闻的客观性、真实性、公开性原则，保证广大公民的知情权、参与权和通过媒体对公共权力的监督权；制定新闻法，

允许民间自由办刊、办报。

● **教育制度的改革** 教育是实现理性的文化再生产的基本手段和精神文明传承的重要渠道。与新闻制度一样，教育制度的改革之所以成为中国的广义宪政改革的一部分，是因为这个领域同样深受党专制体制之害。中国教育制度改革的目标是：改变中国共产党根深蒂固的党化教育传统，还教育培养具有社会责任感和独立判断能力的合格公民的本来使命；从法律地位、课程设置、教材编写、师资动员等方面保证公共教育的普世化人文属性；尊重教育独立与学术自由。

以上九大具体领域的改革，本报告的第 1 到第 9 个分报告将分别予以更详细的讨论和展开。

中国宪政改革不仅是政治体制意义上的改革，而且是中华文化的自我更新

从文明发展和现代社会转型大的时间尺度看，中国宪政改革不仅是政治体制意义上的改革，而且是中华文化的自我改造与自我更新。

作为炎黄子孙，包括本报告作者在内的我们每一个人当然都为自己的民族拥有悠久、灿烂的历史而自豪。但我们切不可因此种自豪而失去理智的判断和自省。我们必须记住，中国是一个文明古国，又是一个保持大一统皇权专制制度达 2000 年之久的国家。中国的官本位传统和臣民文化同样源远流长。这一点注定了我们这个民族从前现代农业社会走向现代工业和后工业社会、从前现代君主政治走向现代民主政治、从前现代臣民文化走向现代公民文化的曲折与艰难。

毛泽东一代中国共产党人曾经有破旧立新、移风易俗、乃至改天换地的社会-文化改造理想，但在极权主义党专制的制度语境内，乌托邦社会改造工程不可能不以失败而告终。**更严重的是，积淀深厚的皇权专制文化传统与党专制体制之间有着内在的亲合力，正是前者给后者以重要的文化支持。**

如此，我们就可以理解——比如说——为什么“人民共和国”的各级选举（人大代表和政府官员的选举），往往变成一种纯粹走过场的仪式，而缺乏实质内容。党的一些老干部都承认，今天的选举还不如当年老区人民“往碗里搁豆子”的办法民主。党专制控制下的徒有其名的选举其实造就了一种新的臣民文化；骨子里讲，这种东西是对中国前现代臣民文化的继承，但又被涂上一层公民文化的外表。当人们习惯于此类“仪式”，不认为这是对自己公民权利的漠视甚或侵犯时，我们又到哪里去寻找真正的公民文化和公民参与呢？简言之，这是一种可怕的组合和继承。党专制无形中继承乃至放大了中国前现代皇权传统中的许多糟粕，延误、扭曲了中华文化在制度现代化和社会转型中的自我更新。正是从这个意义上讲，中国宪政改革不仅出于政治体制变革的需要，同样出于文化改造与更新的需要：

我们进行政党制度的改革、选举制度的改革、议会制度的改革、地方自治的建设，除了建构多元民主政治的体制性目标外，还要培育公民政治性结社、以组织化方式参与公共事务的公民精神与习惯；

我们进行司法制度的改革，除了营造现代司法体制以外，对为官者而言，就是要使他们真正树立起法在权上、法比权大的观念；对普通公民而言，则是要鼓励大家拿起法律的武器，维护自己作为公民的权利与尊严；

我们进行新闻制度的改革、教育制度的改革，根本的是要改变党专制条件下形成的人人说假话、剧场行为泛滥、人格扭曲分裂的精神痼疾，锻造全社会范围内人与人正常交往的良

知系统。

一句话，宪政改革要改革的不仅仅是制度，它还应该有助于一种健康的、建设性的、名副其实的现代公民文化的形成。

当然，应该同时看到，宪政民主制度并非完美无缺；在它的体制构造中，也有内在紧张的一面。但我们不会因为这一点而拒绝改革。无论如何，民主制度与专制制度相比，代表着一个更高水平的社会进化阶梯。在“共产主义”乌托邦梦境里，我们曾走过一段弯路；党专制与我们既有文化传统中那些糟粕的结合，曾经使我们变得更加丑陋。在回归现代文明的进程中，中华民族应该张开双臂，迎来制度的与文化的双重变革和提升。

既然中国宪政改革以终结党专制为目标，中国共产党的未来归宿又在哪里？

对这个问题，站在不同立场，会有不同的回答。

共产党内的保守势力会认为多党制将意味着共产党的末日，所以他们将拼命反对中国的宪政改革；

自由派中的右翼极端力量则可能强调要清算“恶党”的“历史罪行”，把前执政党置于历史的审判席上，剥夺其继续存在的合法性。

本报告以为，“极左”与“极右”的上述两种主张，都失之偏狭。

毫无疑问，中国宪政改革担负的艰巨任务之一，是正确处置党专制时代的全部遗产。中国共产党建政后形成的体制性构造，从今天看，大部分或绝大部分是不合理的，要加以否定；但本报告从没有怀疑下列事实：中国共产主义革命本来是由一批以天下为己任的仁人志士倡导、发起的；在共产主义革命的起源和动机中，我们可以很容易地发现某种道德上崇高的东西，那就是追求社会平等与公正，捍卫穷人和弱者的权利。这个体制后来走向了反面，在实践中背叛了自己，实在有着太过深刻的历史原因。本报告不宜对此做更多的展开，但指出这样一点绝对是必要的，即**今天的中国共产党人如果真的想保存先辈的容光，而又能“与时俱进”，那么最好的办法就是从历史的误区、泥沼中走出来，勇敢承认过去犯过的错误，丢掉包袱，轻装前进，从独裁政治走向民主政治，变中国宪政改革的阻碍者为**中国宪政改革的推进者。****

历史仍有这样的机会。

党专制体制肯定要死亡，中国共产党本身则可能避免死亡，而争取新生。因为党是由一代代党员所组成的，党员（包括党的领导人）的观念完全可以、也应该随着时代的进步而进步。作为中国的执政党，共产党内荟萃了大批民族精英，蕴含着系统的组织经验和国家治理经验。只要大家拥有宪政民主的共识，中国共产党完全可以作为继续信奉社会主义的左派政党在未来宪政民主体制中占有一席之地，它的组织经验和国家治理经验则可以在经过宪政主义的过滤后，贡献于新的共和政体的建设。

事实上，中共十六届六中全会关于建设“社会主义和谐社会”的纲领，特别是其中关注弱势群体、关注平等和社会公正等内容，本来体现了社会民主主义的诉求，但在党专制体制内这些目标是不可能达到的。宪政民主制度要建设的社会才是相对而言更和谐的社会，因为只有这样的社会中，每个人、每个社会阶层的利益都有表达的渠道和空间，公共权力才能被有效监督而不致变质。在这样一个社会中，将实现充分的包容，自由和平等可以相得益彰，自由主义政党和社会民主主义政党可以同堂议事。

共产党的社会民主党化，乃是前苏联和东欧国家许多前执政党的归宿。本报告相信，这也应该是中国共产党未来的归宿。

中国大陆宪政改革有助于实现两岸统一，建构中华大共和——“中华第三共和国”

海峡两岸的分裂和分治，是上个世纪国共两党内战的遗产。长期以来，大陆方面和台湾方面的两个政权都宣称自己代表中国。大陆方面的“中华人民共和国”虽然早在 1971 年就“恢复”了在联合国的“合法席位”，但并没有改变台湾仍然在“中华民国”的法统内治理的事实。两岸之间的对立甚至冲突，不仅是现实政治或经济意义上的，而且是国家法统意义上的。

从中华民族的根本利益和未来发展着想，两岸和平统一当然是最佳选择。试想：连本来既不同文、也不同种、彼此之间打了几百年仗的欧洲各国都可以在宪政民主的共识下、在“欧洲联盟”的框架内实现统一和联合，我们中国人又有什么理由不能摆平自己内部的事情，化干戈为玉帛，用高超的政治智慧解决历史遗留给我们的这道难题？

当然，统一只能是宪政民主基础上的统一，两岸只能统一于民主，而不能统一于专制。只有在制度认同的前提下，文化认同才能更好地发挥作用。目前的现实是：台湾在经济现代化和政治民主化两方面都走在了大陆的前边。大陆现行政体的非民主性质是台湾相当一部分人士畏惧两岸统一的重要原因，也是台湾某些力量坚持“台独”主张的重要原因。有鉴于此，本报告认为，大陆方面坚定不移的多元民主宪政改革将有助于消除台湾民众对大陆政治的恐惧心理，有助于改变主张“台独”的人士的立场，有助于构建两岸和平统一谈判的政治框架和合作氛围，有助于最终实现民族和解。

至于国家统一、民族和解的具体形式，本报告愿提出以下设想：

既然辛亥革命缔造的“中华民国”本以古老的中华民族告别专制、走向共和为己任，孙中山的三民主义、国民党的建国方略均以实现民权为理念，且这种理念为今天台湾多元宪政主体制内的各政党所继承；

既然中国共产主义革命所缔造的“中华人民共和国”亦本来代表着一代仁人志士改造国家与社会的宏伟理想，不管这场“革命”后来发生了什么变化，它的起点和初衷仍然不容否定；

两岸统一后建构的、新的中华大共和，就应该是对前两者所共同秉承的共和精神的继承与发扬，是对包括国民党、共产党和其他一切致力于、或曾经致力于中国民主建设的政治力量的努力与奋斗的肯定。

如果我们把辛亥革命缔造的“中华民国”称为“中华第一共和国”，把中国共产主义革命缔造的“中华人民共和国”称为“中华第二共和国”，那么两岸统一后建构的中华大共和就可以称作“中华第三共和国”，⁵“中华第三共和国”既是对“中华第一共和国”和“中华第二共和国”立国精神的继承，也是对二者国家法统的继承。

本报告的第 10 个分报告将详细讨论两岸和平统一、建构“中华第三共和国”的各项具体问题；附件 3 将给出本报告人初拟的“中华第三共和国宪法草案”。

如果大陆宪政改革能够成为促进民族和解的重要因素，并最终导致两岸和平统一、中华共和再造，那当然是我中华民族之大幸，也是世界民主事业之大幸。我辈当为此而努力。

⁵ 据我所知，最先提出“中华第三共和国”这一说法的是吴稼祥，见他的《联邦化：中华第三共和国之路》，香港明镜出版社 2004 年出版。

第三部分：中国宪政改革的实施步骤

终结党专制，建设多元宪政民主政治，是一个根本性的制度变革。这是就原则而言。就具体操作而言，则必须考虑到制度转型所包含的全部复杂性，这不但在于原有制度结构和要建设的制度结构在许多方面正相反对，转型过程必定是一个解构和建构同时进行的过程；而且在于改革的路径、可能采取的方式是多维的，基于不同的资源动员方式，不同的利益博弈方式，在不同条件、背景下实施的改革，会在成果、收益代价比以及其他社会后果评价方面产生极大的差异性。

在研究中国宪政改革的具体步骤之前，我们首先要确定以下三条原则：

- 第一，改革的战略设计要彻底，战术设计要循序渐进；
- 第二，由执政党主动进行的改革，将是成本最小的改革；
- 第三，建设性的反对派：民间自由力量的角色认定。

改革的战略设计要彻底，战术设计要循序渐进

所谓“改革的战略设计要彻底”，就是说终结党专制体制是宪政改革坚定不移的总目标，这个总目标要贯穿于改革之战略设计的各个方面。中国的宪政改革不能再局限于原体制内执政党的自我修补，这样的小修小补是解决不了根本问题的，是没有前途的。

所谓“改革的战术设计要循序渐进”，则指改革的具体推进要积小步成大步，不能指望一口吃掉一个胖子。苏东各国改革的历史证明，由一党专制走向多元宪政民主体制都会经历一个或长或短的动荡期，成熟的改革者必须考虑改革的约束条件和社会承受能力，理性地、审慎地提出改革的每一项举措，从而尽可能安全地度过这一个时期。

中国的事情尤其如此。中国是一个内部情况极其复杂的大国，要避免因改革设计和实施举措不周而引起大的社会动荡，这样的动荡在极端场合可能会给民族带来灾难性的影响。从这个意义上说，本报告也提倡“稳定”，提倡稳定基础上的改革。但——必须强调这一点——这种稳定是积极行动中的稳定，不是消极停滞中的稳定；是动态的稳定，不是静态的稳定；是建设中的多元民主社会的稳定，不是用歌舞升平粉饰的专制社会的稳定。

改革本身是一个极其复杂的系统工程。改革者要有一个全盘规划，前期推出的改革措施要为后续的改革创造条件。虽然改革的实际进程总会充满变数，但有没有这样一个规划仍然是大不相同的。俄1992年到1993年的府院之争，导致俄强总统、弱议会体制的建立，而这个制度是否就是俄可能采取的最合适的民主体制，则不一定。事实上，叶利钦在决定向前苏联共产党体制提出挑战时，尚未有一个明确而周密的俄罗斯联邦的宪政设计与实施方案；苏联解体前后急剧变换的政治和经济形势，又不断打乱改革者的部署，迫使改革者做出调整。这是一个可以为中国改革者引为镜鉴的教训。

中国宪政改革是必须要走的路。我们现在所考虑者，是如何使改革的设计、行动既大胆，又稳妥；既能达到预想的目标，又不致使民族付出过多的代价。要做到这一点，显然——

由执政党主动进行的改革，将是成本最小的改革

历史上由当政者主动推行的变革不乏其例，明治时代的日本和沙皇俄国的彼得大帝改革都是“自上而下的革命”的典型。由当权者主动进行的改革有利于开始就把变革的全盘置于审慎的宏观筹划之中，并有步骤地加以推进；有利于减少任何变革都会形成的社会紧张，营造社会结构各个层面之间以及社会不同利益群体之间良性互动的改革格局。

然而，中国今天将要进行的宪政改革与当年的日本明治维新和俄国彼得大帝改革有一点根本不同，那就是改革直接指向当权者自身，改革的目的是要摧毁使当权者成为当权者的现存政治体系。那么这种自己为自己掘坟的事情，中国共产党是否有勇气去做？

本报告认为，**如果中共中央最高决策层勇于接受这个挑战，自己去做党专制体制的掘墓人，这不但意味着中国当代史（包括中国共产党自身历史）的改写，而且将意味着中国的宪政改革实现了真正的成本最小化，因为改革最大的阻碍力量变成了推动力量。**当然，做自己的掘墓人会很不自在，但一个真正以民族未来为己任的政党（迄今为止，中国共产党一直以此自命）是不应该惧怕真理的。更何况——正如本报告反复申明的那样——如果共产党真的这样做，被埋葬的只是党专制体制本身，中国共产党自己恰好可以借这个机会洗去身上的污垢，革除体内的肿瘤，争取选民的信任，以全新的姿态出现在中国的政治舞台上。

对共产党领导者来说，做出如此决断，不仅需要勇气，还要铸就、培养新型政治智慧。当国家政治发展发生历史性的转折、基本方向发生变化的时候，传统智慧不但不起作用，而且往往起反作用。新型政治智慧既表现在抛弃党专制的传统认知模式和观念系统，更表现在采取完全不同的政治策略、组织运作方式，改变与对手打交道的心态，学会互相尊重前提下的互相妥协。这一切都是可以学习的，只要当政者下定这个决心。

当然，以上所谈只是本报告的一种假设。也有其他可能，比如执政党顽固到底，拒不进行任何实质意义的宪政改革。如果是这样，情况自然要更复杂，中国完成现代社会政治转型的时间也将会长得更多。但文明发展的大趋势是不会改变的，只不过中华民族将为政治制度的现代化付出更多代价。

建设性的反对派：民间自由力量的角色认定

从1976年四五运动开始，中经80年代的高校竞选和学潮、六四天安门公民维宪运动、90年代的自由组党尝试，到新世纪的公民维权、争取网络言论自由，中国民间自由力量为中国政治现代化做出了可歌可泣的努力，付出了巨大牺牲。这里的“民间自由力量”泛指中共党务和官僚系统外一切不赞成中国共产党的党专制体制、以各种方式促进中国民主化事业的人士或组织，包括海外民运和港澳民主派组织。自由知识分子是民间自由力量中的核心成分。

中国民间民主运动的历史证明了一条真理：权利是争来的，不是统治者赐予的。面对专制强权，民间自由力量首先要有抗争的勇气，所有抗争智慧、抗争艺术的运用都以勇气、胆略的存在为前提。

另一方面，随着中国民间民主运动日益走向成熟，越来越多的人认识到，以理性、渐进方式实现中国民主化转型对全民族来讲乃是最佳选择，尽管这并不意味着放弃公民“革命”的权利——假如统治者顽固到堵死一切改革的渠道并造成无法遏制的国家危机时，公民自然有保留、乃至使用“革命”手段的最终权利。但这是下下策。暴力冲突将造成生命与财产的巨大损失，由此形成的社会心理创伤和深深的敌意也不利于一个正常社会的建设。所以，一切负责的社会力量都应该寻求理性、合法、非暴力实现中国民主化的方式、方法和道路，在相互协商、妥协、谈判中争取事情的最好结果。只要有百分之一的机会，就要付出百分

之百的努力。要看到，在人类已经进入 21 世纪、各国（特别是前苏东各国）政治现代化已经积累如此之丰富的经验与教训的条件下，我们中国人没有理由处理不好自己的政治转型问题。

本报告以为，中国民间自由力量在中国宪政改革中应当承担的，是一种“建设性的反对派”角色。这包括两层含义：

首先，民间自由力量必须以“反对派”的身份对执政者构成压力，迫使其改革。尽管前一小节指出，执政党主动进行的改革将是成本最小的改革，但这只是理性分析的结果。从现实看，当执政者已经和一个巨大的特殊利益集团（权贵利益集团）裹在了一起时，“向自己开刀”的主动改革将是极其困难的事情。宪政改革意味着权贵集团利益的受损，乃至最终丢失，所以它不可能不是一场艰苦卓绝的战斗。没有足够的民间压力（外部压力），就不可能促使当政者内部发生分化，促使中国共产党党内的改革派战胜保守派，出来引领事态发展的潮流。

其次，这种“反对派”一定是“建设性”的。它要不断提出改革的正面主张，但会充分考虑当政者的处境和难处，考虑社会的承受能力和承受限度；它既有坚定的信念，又有灵活的策略；它并不主张与当局决裂或“摊牌”；它随时准备做出妥协；它能够在必要的时候进两步，退一步；它愿意与中共党内的改革力量结成同盟，共同为中国的民主化而奋斗、而努力，并在必要的时候忍辱负重。

如果我们可以把奉行“建设性的反对派”原则的民间自由力量界定为中国政治光谱中的“中右”（以便和持极端反共立场的“极右”势力相区别），把中国共产党内的宪政改革派界定为“中左”（以便和中共党内的“极左”保守势力相区别），则中右与中左的联盟就是所谓“中派联盟”，⁶ 这种联盟有助于实现中国宪政改革的“双赢”。“双赢”所体现的乃是“正和博弈”（博弈双方都有所得），而非“零和博弈”（得失之和为零，甲之所得即乙之所失），更非“负和博弈”（各方所得之和为负值，也即各方皆失）。

有了以上三条原则，我们现在就来讨论中国宪政改革的具体实施步骤。

取消言论限制和结社限制是走向民主的第一步

言论自由和结社自由是任何国家建设民主社会的基础。言论自由首先指发表异议的自由，因为只允许一种声音存在的社会肯定不是一个民主社会；结社自由首先指政治性结社的自由，因为没有这样的自由，公民就不可能以集体的、组织化的方式对社会政治生活施加独立影响。

这两条当然都是与党专制的传统相矛盾、相冲突的。中国宪政改革的开局必须由此入手。

客观地讲，改革开放以来，特别是在那些非政治领域，中国公民权利的被尊重程度已经有了很大进步，比如消费者的权利、残疾人的权利等都已经或正在成为全社会的共识。宪政改革就是要把这种对公民权利的尊重、共识引入政治领域。要使每一个中国公民懂得，对自己感兴趣的社会政治问题进行独立思考并公开发表意见、或以政治性结社的方式参与社会政治生活，都是自己作为公民的神圣权利，任何人无权剥夺。

执政党和政府逐步放宽乃至最终取消言论限制和结社限制，这是中国社会走向民主的第

⁶ 据我所知，较早提出“中派联盟”主张并做出详细论证的，是自由派人士周舵。为纪念六四事件七周年，他曾专门撰文“促成中派的联盟”阐述其渐进改革主张。见周舵文集《我是反革命》，香港明报出版社 2005 年版。

一步，也是最基础、甚至最重要的一步。

从表面来看，这种“减法”似乎并不难：以言论自由为例，只要政府少干预，传媒和舆论自然就会活跃起来。

对自由知识分子和公众一方，情况当然是这样的。但对执政党来讲，这却意味着一个巨大的转变。党的各级领导者必须放弃媒体只能由党加以控制的陈旧观念，用社会公器、公民社会和公民权利的概念取代“党的宣传思想阵地”、“喉舌”和“主旋律”概念。在制度解构和建构方面，则应逐步采取下列举措：

- 改变中共宣传部门的任务和组织机构，淡化乃至最终取消中共中央宣传部和党的各级宣传领导机构控制新闻、出版、文学艺术创作的职能。

- 推动立法部门制定《新闻法》、《出版法》和其他文化立法，以法律形式保障新闻、出版自由和文学艺术创作自由。

- 允许民间办刊、办报、办电视台，允许民营资本投资出版业。

- 改变政府对互联网的监控。

- 允许公民使用各种现代技术手段接收境内外信息，保障公民对国内外重大事件的知情权和参与评论权。

在取消结社限制方面，应采取的措施包括：

- 修改目前的社团管理条例，变社团申请批准制度为“自动准入”和备案制度。鼓励公民成立各种政治性社团。

- 改变工会、共青团、妇联、工商联等“群众组织”和“人民团体”的御用性质，使其成为工人、青年、妇女、私企老板等群体权益的真正代表者。同时，允许各种社会群体建立自己的独立组织，比如，农民可以建立农会，自由职业者可以成立行业性协会，商人可以成立独立商会，等等。

- 落实宗教信仰自由原则，不再限制公民自发的宗教活动和各种“非官方”宗教组织的发展。

- 实现以上变革的观念前提是，改变中共根深蒂固的视独立团体为潜在敌人的传统概念；实现以上变革的制度前提则是，改变中共各级统战部门和民政部门的工作性质、流程与职责。

改革教育体制、废除党化教育

改革教育体制、废除党化教育是民主建设的基础工程。所以宪政改革一旦启动，这个基础工程就要破土动工，且要贯穿于中国宪政民主建设的全过程。在某种意义上可以说，全部宪政改革的“有形”部分（或可见部分），比如选举制度的改革、议会体制的构建、司法制度的改革等，都依赖于宪政改革的这个“无形”部分，因为所有改革的行动，都要由具体的人来实施；公民具有民主宪政的理性认知，其改革的行动就会更加自觉。

中国目前的教育体制，包括教育机构分类、教育行政管理、教学内容设置等，都是适应党专制体制的需要建立起来的。党化教育代替了公民教育，成为各级教育机构公共教育的核心。要解构这个体制，应采取的措施包括：

- 逐步取消各级各类学校中的“政治课”，改为公民教育课，培养现代公民观念，提倡独立思考和开放式教育，提倡平等对待、合理汲取人类创造的所有文明成果，提倡科学地、客观地、全面地认识历史，特别是中国近代史和现当代史。相应的，在中考、高考和研究生

入学考试中，取消政治课的考试。

- 改变“思想政治工作是党的传统和优势”的陈旧观点，压缩以至最终取消各级各类学校中的党务工作系统。改变用“政治表现”评价学生的传统做法。废除学生入学、教师评职时的“政审”。

- 从制度上落实教育、学术独立，无论公立大学还是私立大学均应建立理事会制度，自主聘请校长，实行教育家治校、教授治校。

- 学校有自主编写教材、选择教材的自由。教育行政机关不得硬性规定必须使用哪一种教材。

- 平等对待公立教育机构和私立教育机构，私立教育机构在招生、颁发学历、提高办学层次、扩大学科设置、获得政府财政支持等方面不应受到歧视。

- 为中外合作办学提供更宽松的政策条件。

- 废除宗教机构不得办学的禁令。

推进基层和地方自由选举

中国选举制度的现状是：除在最基层的农村实行村民自治、由村民直选村民委员会外，在中国五级政权（乡镇、县、市、省、中央）中，只有乡镇和县两级人民代表大会的代表由选民“直接选举”产生；县以上（不包括县）各级人代会代表均由下级人代会“选举”产生，非公民直选，称“间接选举”；从乡镇到中央的各级政府官员均由本级人代会“选举”产生，非公民直选，亦为“间接选举”。又由于在大部分选举活动，特别是较高级别的人大代表选举和所有层级的政府官员选举中，候选人的提名权（“推荐权”）主要或完全控制在中共各级党委和组织部门手里，无论“直接选举”还是“间接选举”往往都成了带引号的“选举”，也就是“选举”只有形式而无实质内容。近些年虽然在修改地方组织法、完善选举法律程序、扩大候选人差额比例等方面做出某些努力，但进步不大。选民普遍厌选。党控制选举过程和选举结果的总格局依然是今天中国的现实。

本报告认为，这种状况必须改变。

真正的选举可以激发选民的民主意识和民主化潜能，唤醒中国宪政改革最深厚、最伟大的民众资源；也是解构党专制体制、锻造现代民主体制的基础性工程。真正的选举还有助于落实地方自治，形成有效的地方民主治理。任何关于中国老百姓文化水平低、推进民主选举有困难的担心都是多余的。民主实践是最好的民主训练。更何况，公民参加选举，首先是因为选举与他们的利益相关。只要选举过程能够真实体现选民的意志，选民就会认真对待、积极参与选举。公民教育的加强，则会进一步提高选民的参选能力。因此，关键的问题仍在于执政者是否能够痛下决心，从根本上变革现存选举制度，把选举和被选举权利真正交还给13亿国民。

从操作层面看，在议会制度尚未进行大的改革以前，中国的选举还要在人代会制度框架内进行，但这并不妨碍推出一些重要的改革举措，并逐步落实。这些举措包括：

- 修改《选举法》，扩大基层和地方直接选举的范围。不但县、乡两级人大代表实行直接选举，市级、省级和全国人大代表也完全可以实行直接选举。当然，要因地制宜，逐步推进，东部发达地区可以在提高直接选举层级上先行一步。

- 改变“党委领导，人大主办，各方面配合”的现行选举领导体制，设立独立的选举机关主持选举事务。

- 改革人大代表和政府官员候选人的产生方式，由党委组织推荐逐步走向独立团体推

荐、选民联合推荐和个人自荐，通过竞选最终确定候选人。

- 逐步废除部分人大代表“戴帽”选举的办法，以真正体现民意原则和公平原则。

- 改变选区划分的随意性和行政化趋向，这些做法无非是为了保证更多的领导当上代表，但却把选举和公民的意愿当成了儿戏。

- 扩大政府官员的直接选举范围和层级。农村的乡镇长和县长可以逐步实行选民直选；经济、文化发达的大城市（比如北京、上海），也可以实行由市民直接选举市长。

- 扩大各类选举中的差额选举比例，给选民提供更多的比较、选择机会。

实施上述改革的前提是改变中共组织部门的职能，改变“党管干部”的传统观念和与之相应的全套制度体系。当然，考虑到中国国情、政情的复杂，地区之间差异极大，也可以采用设立“政治特区”的办法，在某些条件适宜的地方先行试验，然后推广。只要宪政改革的大目标明确，具体做法、步骤皆可斟酌，并审慎推进。

香港特别行政区和澳门特别行政区则应尽快实现行政长官和立法会议员的普选。

政党政治的建设

要看到，利用人代会旧体制推进宪政改革，毕竟有其局限性。从本质上讲，这种利用只能是过渡性的。中国未来代议制度的发展方向，是建设符合制度现代化的一般要求、又符合中国国情和发展需要的两院制议会政体。这样，政党政治的建设就必须提上日程。

根据中国现实，政党政治的建设应包含如下内容：

首先是各“民主党派”的独立化。

中国现有的8个“民主党派”——中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟——荟萃了一大批优秀知识分子和各领域的杰出人才，但囿于党专制体制的限制，作为政党的这些“民主党派”却不能发挥真正的政党作用；它们只能在“中国共产党领导的统一战线和多党合作、政治协商”框架内履行“参政党”职能。在国家治理的某些具体领域，“民主党派”可以提供意见并参与治理；但它们不可能就国家大政方针提出不同于执政党的独立见解，更不可能对执政党的执政地位提出挑战。要使各“民主党派”真正走向独立，则需逐步采取下列举措：

- 改变“民主党派”主要领导人选由中共统战部门控制的现状。各“民主党派”的党员有权利以民主方式产生党的各级领导人和专、兼职党务人员。

- 改变“民主党派”发展党员条件、数量方面的限制，允许各“民主党派”自由发展、壮大自己的组织。

- 改变“民主党派”由国家财政供养的体制，逐步减少以至最终斩断各“民主党派”与中国共产党党专制体制经济上的寄生关系。政党活动经费应主要靠党员缴纳的党费和其他社会赞助解决（将来实行大选制度后，政党参加选举的费用可根据法律由政府提供部分支持）。

- 以上诸条的核心是，改变中国共产党与各“民主党派”之间领导与被领导的关系，民主党派不应再在中国共产党的统一战线范畴内活动，而应在建设中的宪政国家的政党政治范畴内活动。只有这样，“民主党派”才可能提出独立政纲，成为名副其实的宪政国家体制内的政党。

中国政党政治建设的第二个重要方面是允许公民自由组党，包括：

- 制定《政党法》，解除事实上存在的党禁，确认反对党存在的合法性，不能动辄以“颠覆国家政权”之类莫须有罪名逮捕、监禁持有独立政见、参与反对党活动的民间人士。
- 公共传媒要提供公平机会，供各政党宣传自己的政见、主张。
- 允许海外民运组织和民运人士回国，参与国内政党政治建设。
- 允许大陆各政党（包括反对党）与港台地区的政党和组织建立工作联系。

在实施步骤上，以上两个方面的政党政治建设可以同时推进，并形成有效互动。前苏东国家和台湾政治民主化的经验均证明，从一党专制走向多党和平竞争的宪政民主制度，即便是在执政者主动为之、或至少没有设置大的障碍的情况下，也需要相当时日。政党政治有一个逐步成熟的过程。解除党禁后，开始时可能出现政党林立、运作混乱的情况，然后逐渐走向规范，形成若干大党左右政局、形成制衡的格局。周密的宪政设计、开放的胸襟、改革时机的恰当选择、当政者与民间自由力量的妥协艺术都有助于减少混乱，尽快形成这样的格局，促进中国政党政治的成熟。

中国共产党的党内民主化

在党专制语境内，谈中国共产党的党内民主化意义并不大，因为党专制的逻辑决定了党内民主化的不可能性。只有从中国宪政改革的角度，从党专制体制自我解构的角度讨论中国共产党的党内民主化，这个问题才有意义。

由于复杂的历史原因，中国共产党形成了独特的党内独裁的传统。毛泽东时期是典型的个人独裁；邓小平时期是几个中共元老（以邓为核心）的寡头独裁；江泽民以后带有浓厚个人色彩的强人政治淡出，以某一帮系（比如“上海帮”或“团派”）为依托的党的最高决策层（中央政治局常委会）的集体独裁成为党内独裁的基本形式。在这种独裁中，党的最高领导者仍有重要的象征意义和实际组织意义，尽管它已不再具备毛或邓那样的个人魅力。

“民主集中制”作为中共的组织制度长期以来名不副实，因为党向来强调的是集中，而不是民主（所谓“个人服从组织、少数服从多数、下级服从上级、全党服从中央”，除第二条“少数服从多数”外，都与民主无关）。在这种制度下，不用说普通党员，就是党的中高级干部也很难对党的决策产生影响。

那么，中国共产党的党内民主化在什么条件下才是可能的？从根本上说，它有赖于中国宪政改革大趋势的形成，有赖于民间自由力量的兴起并对执政党构成强大的压力。只有在这时，中国共产党的党内民主化才会真正启动，并获得意义。这里的意义是指：在中共仍是执政党的情形下，中共的党内民主化将有助于独裁体制的自我解构，有助于中国共产党内的改革派力量同民间自由力量形成有效互动与“共谋”，为中国走向多元宪政民主创造更有利的条件。

本报告认为，应该从这个角度理解、评估中国共产党内已有的关于促进党内民主的各种观点，包括 1986 年到 1987 年在赵紫阳主持下中共中央政治体制改革研讨小组及其办公室在制定政治改革方案过程中提出的意见和建议。这些观点和建议中的许多内容，即便在今天看，仍有其合理性。

结合前苏东国家和台湾政党民主化的经验，也考虑到今后建设一个宪政体制内活动的健康政党的需要，我以为中国共产党的党内民主化应包括如下内容：

- 加强对中央最高决策机构的监督，办法是改变党的全国代表大会和中央委员会的关系，党的全国代表大会才是最高权力机关，中央委员会只是全代会的执行机关。

- 实行党的全国代表大会的年会制和代表常任制，以保证全代会履行最高权力职能。
- 民主产生出席各级党代会（特别是党的全国代表大会）的代表。
- 党的各级监察机构与执行机构平行，比如，中央纪律检查委员会不能在中央委员会领导之下，而是与之平行的权力机构，以更好发挥监督之责。
- 中央政治局不再设常委。
- 民主选举党的最高领导人，开始可以由中央委员会全体委员用差额选举方式直接选举；发展而为党的全代会用差额方式直接选举，再发展而为全体党员用差额方式直接选举，就像今天台湾的国民党和民进党已经做到的那样。候选人当然要通过党内自由竞选的方式产生。其他各级党组织领导人的产生方式亦应遵循同样的原则。
- 允许党内出现不同政治派别，鼓励不同派别就党的大政方针进行论辩。

在中国宪政改革进程中，作为执政党的中国共产党如要成为改革的促进力量而非阻碍力量，就必须激活党内的变革活力，通过大胆、合理的制度设计提高党内民主化水平，不惧怕激烈的党内争论和分化，不惧怕党内矛盾暴露在社会面前。通过党内竞争和新闻公开化，使党内尚未进入决策层或尚未进入高层的优秀人才能够脱颖而出，让社会听到他们的声音从而崭露头角。

从中国宪政改革的总体目标考虑，执政党还应进一步促进党务工作与政府工作的分离，包括：

- 逐步撤销中共设在国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织领导机关中的党组。
- 组织部门只管党务干部。政府官员通过正常选举渠道产生。
- 减小省级及省以下地方党组织领导机关的规模。党的领导与政府官员不重叠。
- 基层党支部甚至基层党委不再设专职。将来在宪政民主体制下，政府系统和军队等不允许任何政党设立自己的基层组织。中共应为这些部门或机构中党的基层组织的自我解构创造条件。

尽管以上所列都是实现中国共产党党内民主化、改变党与政府关系的重要举措，我们还是要清醒意识到党内民主的局限性。我认为，在现行体制被取代之前，无论党内民主取得多大进步，它都不可能彻底解决原党专制体制内共产党与人大、与政府、与司法机构、与其他党派组织的控制与被控制关系。中国共产党的党内民主化只是有助于推进中国的宪政改革事业；而这项事业的完成，最终还要靠所有改革力量的共同努力，通过重新制宪，对宪政改革的成果加以确认，同时厘定新的宪政国家体制的法律框架。

两个标志性事件的解决：勇气与时机的选择

本报告曾经指出，1989年中国共产党政府对六四天安门事件的镇压和1999年对法轮功信仰组织的取缔，是中共犯下的两个历史性大错；如今，它们已经成为统治者内心深处沉重的包袱，是两笔巨大的良心债。

在中国宪政改革的推进过程中，这两个标志性事件的解决迟早是要提上日程的。原则上说，早解决比晚解决好，主动解决比被动解决好。面对十数年来海内外平反六四、还法轮功民众信仰自由的强烈呼声，当权者充耳不闻，对内封锁消息，对外作鸵鸟状，不仅是不智，而且只能在自己挖的这个陷阱中越陷越深。

我们可以简单回顾一下东欧国家，特别是匈牙利和捷克斯洛伐克（当时还是一个国家）

解决类似问题的历史。1956年的匈牙利事件当时也被当局定性为“反革命事件”，改革派领导人纳吉·伊姆雷被判处死刑。温和的卡达尔执政期间，由国内外政治条件所限，这个事件不可能被重新审理。直到1988年，伴随着公开化、民主化大潮的来临，为1956年事件平反由匈牙利民间自由力量首先提了出来。1988年6月，由纳吉的女儿及另外几位被处决者的遗孀组成的“历史公正委员会”发出呼吁，要求为1956年事件中的所有受害者完全恢复名誉，为被处决者举行正式葬礼，并树立国家纪念碑。执政党在强大的民主运动压力下内部发生分化，1989年4月12日匈牙利社会主义工人党举行中央全会，重新选举了政治局；5月25日再次召开中央全会，彻底推翻了对纳吉的全部指控，声明“政府坚决同过去错误的、不止一次是违法的政治决定划清界限”。6月16日，布达佩斯隆重举行了有25万人参加的为纳吉及其同案人重新安葬的仪式。

捷克斯洛伐克的历史症结则是1968年苏联等五国对“布拉格之春”的镇压。1988年，当这一历史事件20周年之际，捷克斯洛伐克民间自由力量组织了第一次大规模游行，要求为“布拉格之春”平反。捷共内部对如何处理这个“烫手的山芋”亦产生尖锐分歧。在此后一年多的时间里，民间民主力量不断对执政党施加强大压力，捷共最终亦走向分化。1989年11月24日，以雅克什为首的捷共领导班子被迫全体辞职，捷共更换了党内领导人。同年12月3日，捷政府改组，5名非共产党人士进入内阁，政府公开宣布1968年华约五国入侵捷克斯洛伐克镇压“布拉格之春”是侵犯捷国家主权的错误行动。“布拉格之春”作为捷克斯洛伐克一段光荣的改革史，终于得到公正的评价。

回顾这两个国家的这段历史，我们会发现，重大历史遗留问题的提出在这里首先是作为执政者统治危机爆发的标志而获得意义的。在这两个场合，都是由民间自由力量首先“发难”，执政党则显得极其被动。但不管怎样，执政党仍然在激烈的内部冲突中最终做出正确的选择，从而为解决历史旧帐、实现民族和解、翻开历史新的一页创造了条件。

我以为，中国共产党应该从苏东国家解决历史遗留问题的经验中获得足够的启示。

首先，历史是不可以、也不可能被埋没的。一个真正对历史负责、对民族负责的执政党，一个对未来仍然具有信心的执政党，不应该回避过去犯过的错误，不应该不敢面对自己的疮疤。如果你自己不去纠正过去的错误，历史就会以另一种方式来纠正你的错误。到那时，恐怕连自我忏悔的机会都没有了。其次，对于打算纠正错误、立志改革的中共领导人来说，还有个时机选择的问题。本报告以为，如果执政者具有变革的勇气和把握时机的能力，那么为六四正名和为法轮功“平反”就不要等到危机爆发的时候再去做；相反，应该把这件事情的处理当作有步骤推进中国宪政改革、为实现民族和解而创造条件的标志性举措，水到渠成，主动认错，以得到被迫害方的谅解。届时可以做的事情至少包括：

- 中共中央正式发布文件，承认1989年公民维宪运动的正义性，为六四天安门事件正名；承认1999年取缔法轮功信仰组织的活动是错误的、非法的，并公开向法轮功信众道歉。

- 全国人大依法成立六四事件特别调查委员会和法轮功事件特别调查委员会，向全国人民公开六四镇压和法轮功信众迫害的相关资料。

- 以国家名义为六四死难者致哀，建立六四纪念馆；还可以法律形式确定每年6月4日为“中国公民日”，以弘扬1989年公民维宪运动的伟大精神。

- 给六四事件中的死难者亲属、法轮功事件中的被迫害者及其亲属以必要的精神和物质补偿。

本报告以为，胡温及其后继者作为新生代中共领导者没有必要把自己绑在前任的囚车里，承续、分担他们的历史恶名。正确解决历史问题是中共改变自身形象、走向新的开始的良好契机。海内外民间民主力量已经为此进行了多年的努力；问题只在于中共领导人的良知、勇气和政治智慧，这些将决定他们如何应对历史的要求，也将决定他们自己在未来历史中的

位置。

举行制宪会议，确定多党制基础上的宪政民主法律框架

当中国宪政改革陆续完成上述步骤，政党政治逐步走向成熟，在各个权力层级上改革的力量已经有了相当的积累，公众对多元民主政治亦有了较充分的认知准备和实践锻炼后，举行制宪会议以便从宪法意义上确定已有的改革成果，建构新的、多党制基础上的宪政民主法律框架的任务将正式提上日程。

制宪会议可以在全国人民代表大会框架内召集(如果全国人大代表已经拥有足够的代表性，当然，由于制宪会议将达成的结果，这将是全国人民代表大会历史上的最后一次会议)，也可以由全国人民代表大会授权各党派联合召集，包括港、澳各主要党派。

制宪会议的主要任务是制定中华人民共和国第五部宪法，该宪法将取消前几部宪法关于中国共产党领导地位的规定，在制度设计上真正体现宪政民主和权力制衡原则，落实公民权利，推进宪政国家结构的改革。

制宪会议应研究的问题包括：

- 国体的界定。
- 立法权的组成及其实现形式，包括国会两院的名称、组织形式、议员的产生和任期、两院各自的职能、两院间的工作关系与制衡关系等。
- 行政权的组成及其实现形式，包括政府制度的确定（议会制政府，还是总统制政府，还是带有混合特征的其他政府制度），政府公职人员的产生及任期，行政权的实施及监督，行政机构与立法机构的相互制衡关系等。
- 司法权的组成及其实现形式，包括法院、检察院的职能，法官、检察官的任期，司法审查制度的建立，法官职业保障制度的建立，诉讼保障制度（包括程序制度、辩护制度、陪审制度）的建立或完善等。
- 军事权的归属与监督。
- 双轨共和制框架内的地方自治和中央与地方的关系。其中，少数民族地区自治权力的落实要给予足够的关注。
- 公民权利的落实与保障。
- 宪法的修正程序。

此外，制宪会议还应就宪法通过后第一次国会选举的时间、方式等做出规定。

在召开制宪会议之前，各政党和无党派人士均可提出自己的制宪方案，在公众中进行深入的讨论。制宪会议的召开，应该也是中国公民宪政教育成果的一次大检阅。

大陆宪政改革与两岸统一步骤的相关性

本报告已经指出，大陆宪政改革与两岸和平统一有密切的相关性。大陆宪政建设的实质性推进，将使两岸统一获得更广泛的民意基础，解除台湾民众对大陆政治的恐惧心理，扭转“台独”欲求，促进大陆、港、澳、台政党和社会团体之间的接近、沟通，直至促成两岸当权者之间的直接对话，为两岸最终走向统一、建构面向未来的中华大共和创造条件，铺平道路。

在大陆基本完成多党制宪政框架建构或这种建构工作已经取得实质性进展的前提下，两岸和平统一、共建中华大共和可能选取的具体途径有二：

第一，两岸政府间达成建构中华大共和的协议，方式可以以联邦制或本报告意义上的双轨共和制形式直接建立中华第三共和国，也可以先以邦联形式建立两岸间的较为松散的政治联合，然后再过渡到联邦制或双轨共和制的中华第三共和国。这种途径的选择当然要以大陆已经完成制宪改革、建立了宪政民主政府为条件。

第二，也存在这样的可能，即大陆的宪政改革已经获得实质性进展，同时，海峡两岸的沟通、协商已经达到这样的成熟程度，以至于可以以党派形式（而非政府形式）把两岸各主要政党的精英和关心中国民主未来且有真知灼见的各界人士聚在一起，共商祖国统一和民主建设大计。这是制宪会议召开的另一种可能形式，即两岸精英共聚一堂，直接讨论、拟定中华第三共和国宪法草案，并报请两岸各自的立法机构批准。

这个由两岸精英参加的制宪会议拟定的中华第三共和国宪法草案，其原则精神和制宪内容同前文所述的第五部中华人民共和国宪法大致相同，不同者则有：

- 中华第三共和国宪法草案包含对台湾宪政民主建设经验的更为直接的汲取。
- 中华第三共和国宪法草案应确定两岸统一后宪政国家结构的基本形式（单一制、联邦制或双轨共和制）。
- 中华第三共和国宪法草案应确定新的国旗、国徽、国歌和首都。

在以上两种情况下，促进中华大共和的建设力量都将包括：

大陆方面：

- 大陆本土的民间自由力量。
- 海外归来的民间自由力量。
- 中国共产党内、或已经从中共分离出来的民主改革力量。
- 已经独立的原“民主党派”力量。
- 港澳民主力量。

台湾方面：

- 执政党。
- 各主要在野党。
- 赞成两岸统一、共建中华大共和的其他社会团体或人士。

无论中华第三共和国采用单一制、联邦制还是双轨共和制，也无论它建立的具体途径为何，它都是对先贤创立“中华民国”和“中华人民共和国”原初精神的继承。在这个新的共和国里，原大陆、台湾、港澳的各政党均可以在宪政民主框架内合法竞争参政权，向社会推荐优秀公职候选人。政党的发展也将打破原来的地区界限，而开始新的整合或融合。中国公民的政治权利将借助实打实的选举、言论自由和对公共权力的有效监督得到真正落实。

只有当这一天到来的时候，中国宪政改革的目标才算基本实现，中华民族的伟大复兴也才算有了一个坚实的基础和出发点。

第四部分：中国宪政改革的约束条件

中国宪政改革要完成的任务是伟大的，但中国宪政改革由以进行的条件又是苛刻的。一个成熟的改革者必须对改革的各种约束条件有清醒的认知，才能正确把握改革的进程，调动一切有利因素，克服不利因素，争取改革的最后成功。

从目前形势看，中国宪政改革的有利条件应该说不少。

首先，中国在过去的 20 年中经济有了很大增长，经济总量已经达到相当规模，这同当年苏东剧变时的情形完全不同。俄罗斯民主化是在经济形势极其糟糕的条件下进行的，“休克疗法”成为某种不得已的选择。今天的中国已经不存在这样的问题。发展相对良好的经济对实施政治改革有有利的一面，那就是改革可以较为从容地设计、推进，避免因经济状况的极度窘迫而造成的社会紧张以及此类紧张可能给政治改革决策带来的负面影响。当然，好的经济记录也可能有不利的一面，即当执政者不打算（或尚无决心）进行实质性的政治体制变革时，经济成就会成为旧体制的遮羞布，成为反对政改的籍口。公众（特别是城市中的中产阶级）则可能失去政治改革的经济动力而在威权主义金钱社会的膨胀中默认官方的一套。因此，中国今天的经济成就对宪政改革而言乃是一把双刃剑。如何使用这把利剑为宪政改革服务而不是帮倒忙，是改革者必须考虑的问题。

其次，与当年的苏东相比，中国的宪政改革还有一个有利条件，那就是台、港、澳的存在。香港和澳门原来是殖民地，有较好的法治社会基础。如今作为大陆的特别行政区，港澳完全有可能、有条件建设成民主社会的“窗口”，并对内地其他地区产生影响。台湾作为一个已经实现政治民主化的政治实体，它对大陆的影响同样是深刻的，且随着两岸沟通、联系的加强，这种影响会越来越明显。

再有，就是全球政治民主化的大潮流。冷战结束后，民主和自由作为全球普世价值已经被公认。这成为中国宪政改革的重要的国际背景。自从加入世界贸易组织（WTO）后，中国已经在经济领域和世界建立了更紧密的联系。国际社会要求中国进一步改善国内人权状况，加快政治民主化进程，从人类普世价值观和全球治理角度看是合理的。事实上，中国政府已经对此做出某些积极反应。比如，中国政府已于 1998 年 10 月 5 日签署加入《公民权利和政治权利国际公约》，但至今仍有待全国人大常委会批准。⁷

虽然存在上述有利条件，本报告仍然认为中国宪政改革面临的困难不容低估。下面，我们主要分析不利于中国宪政改革的约束条件。这样的约束条件包括——

约束 1：党专制自身的体制力量及其巨大惰性

中国宪政改革最大的障碍是中国共产党党专制体制本身。这一点，本报告已经反复论及。

⁷ 2004 年 1 月 27 日中国国家主席胡锦涛在法国国民议会大厅发表演讲时曾谈到：“中国政府正在积极研究《公民权利和政治权利国际公约》涉及的重大问题，一旦条件成熟，将向中国全国人大提交批准该公约的建议。”2005 年 10 月 19 日中国政府颁布的第一份《中国的民主政治建设》白皮书第七部分“尊重和保障人权”中也明确承诺，对于《公民权利和政治权利国际公约》，“目前，中国有关部门正在加紧研究和准备，一旦条件成熟，国务院将提请全国人大常委会审议批约问题。”

中国共产党作为有着长期对敌斗争和武装夺取政权经历的革命党，其理念之明确、组织之严密在同类政党组织中几乎无出其右。执掌政权后，中国共产党又创造了一整套行之有效的党专制控制系统，这套系统长达半个多世纪的运转，已经形成巨大的惯性。面对宪政改革这样根本性的变革，党专制体制的惯性会作为巨大的惰性力量阻遏改革的推进。这种惰性，可以表现为党的控制机制各种改头换面的延续，也可以表现为党和政府的各级官僚对任何改革举措的或明目张胆、或偷偷摸摸的抵制。

当然，抵制有各种各样的原因。

在过去很长一段时间内，中国共产党拒绝多元宪政民主制度，除了控制权力的现实需要外，也曾和中共领导人的僵化认知有关。比如，改革开放以来，邓小平在不同场合强调不能搞“西方的三权鼎立”，但却拿不出过硬的理由来论证为什么不能搞。⁸此外，中共党内大概也真有一批坚持毛式思维的“老左”仍在留恋传统“社会主义”，这样的人虽然数量不多，但在现存体制内仍有相当能量。

更重要的是，六四开枪以后，随着中国政治-经济结构的变化和权贵资本的形成，权贵集团对宪政改革的抵制将具有严重得多的性质。对于这些新权贵来讲，维护党专制则早已不再是什么认知上的原因，而是出于赤裸裸的利益考虑。当权力能够带来巨大的利益（包括现实利益和潜在利益）时，任何以限制权力、制约权力为目标的改革都会受到拼死的抵制。谋取利益的冲动会转化为强化现存体制的巨大能量。也就是说，这里发挥作用的，已经不仅仅是传统体制的惯性或惰性，而且还有体制衰变过程中产生的新的毒瘤。

正是由于这一点，今天的中国宪政改革与上个世纪 80 年代相比，不知要困难多少倍。因为，当一个新的权力-利益格局已经成型时，再去改变它当然要比其尚未成型时就加以解构费力得多，也艰难得多。这是中国特殊语境内形成的先市场化、后民主化改革路径必然付出的历史代价。

维持旧体制总是相对容易且驾轻就熟的，创建新体制则永远充满了风险。我们可以设想一个想改革但又缺乏足够勇气的中共当权者面对这样一场大的社会政治变革最惧怕的是什么。他既怕“内院”起火，又怕外部局势失控；既怕权势集团的反对，又怕自由力量的疯长；既怕改革成功后没有自己的位置，又怕改革失败了自己将承担的责任。可以说，在伟大的历史转折关头，能否战胜内心的恐惧、引领时代的潮流将是对一个政治家品行、智慧和勇气的真正考验。当然，如果当权者保守到连改革的念头都没有，那就什么都不要谈了。因为这样的掌权者根本不配称为政治家，他（们）只是现存体制的工具，并最终将成为旧制度的殉葬品。

约束 2：中国专制文化传统的深层影响

本报告已经反复指出，中国是一个有着悠久皇权专制传统的国家，这个传统不但对今天执政党的行为有深刻影响，对普通公民同样有潜移默化的影响。中国既缺乏公民权利和公民社会的自由主义传统，也缺乏社会民主主义传统。这种缺乏对中国的宪政改革同样是很不利的。

⁸ 邓在 1986 年 9 月的一次谈话中曾说：“在改革中，不能照搬西方的，不能搞自由化。过去我们那种领导体制也有一些好处，决定问题快。如果过分强调搞相互制约的体制，可能也有问题。”（《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，页 178）在批评十三大报告初稿似乎“搬了一点三权鼎立”时，邓更明确地讲政治体制改革“主要是要保证行政机关能够有效工作，不能过多干涉。决定了就办，这是我们的优势，不能放弃。”（见吴国光《赵紫阳与政治改革》，页 422）显然，按照邓这里表述的思路，搞政治体制改革和党政分开只是为了提高行政效率，并非为了权力制衡。这里并没有对三权分立体制的哪怕稍微深入一点的分析。邓的核心目的其实只有一条，即“不能放弃专政”，也就是，不能放弃共产党的领导。

做一个对比也许有助于说明这一点。波兰、匈牙利、捷克斯洛伐克（1993 年捷、斯各自独立前是一个国家）等东欧诸国在近代历史上均有议会民主传统。早在 16 世纪，波兰就建立过两院议会制度。18 到 19 世纪波兰曾惨遭被瓜分的命运。1918 年恢复独立后，波兰又采用共和民主制。即便是二战期间建立的专制政权“萨纳奇政体”也是一个相对温和的专制政体。难怪有人称波兰是“斯拉夫人的法兰西”。考虑到这样一个历史文化背景，波兰工人党总书记哥穆尔卡在二战结束后即提出要走和苏联全然不同的“波兰式道路”，就是完全可以理解的事情了。“在这条道路和在这些条件下，工人阶级专政，或者说一党专政，既没必要，也无目的。”⁹ 1947 年 1 月，波兰举行首次大选，波兰工人党、波兰社会党、农民党、民主党 4 个党组成的民主阵线候选人赢得 81.1% 的选票，反对党波兰农民党获 10.8% 的选票。这是一次真实的选举，是真实的议会民主选举，而不是 1949 年中共搞的装样子的“政协”。战后的波兰并非共产党的一统天下，波兰社会党也有重要影响，而这个党一直主张政治上要搞议会制、多党制。波兰社会党和波兰工人党后来的合并是苏联意志的结果，是一个非自然的历史过程。在波兰改革年代的历史演进中，社会民主主义的传统影响继续发挥了重要作用，包括团结工会的崛起和雅鲁泽尔斯基政权对之的宽容，也包括 1989 年由朝野双方参加的“圆桌会议”的顺利举行，正是这次历时两个月的圆桌会议，成为当代波兰民主化进程的重要转折点。

另一方面，同样是东欧国家，阿尔巴尼亚、罗马尼亚、保加利亚三国经济文化都比较落后，有较浓重的专制传统，这在一定程度上有助于解释为什么这几个国家建立共产党领导的社会主义政权后，一党专制和领袖独裁现象较波、匈、捷各国为烈，也可以解释为什么这几个国家的民间自由力量长期得不到发育和成长。

中国作为一个有着悠久前现代农业文明传统的亚洲大国，它在 20 世纪下半叶走上党专制的“社会主义”道路，有着极其复杂的历史原因。这些历史要素同时又构成今日中国宪政改革的深层文化障碍。中国当政者搞的假“选举”、假“政党”，无一不是在“马克思主义”、“社会主义”名义下进行的，又无一不是充满了中国的传统智慧。毛泽东从来没有宣称过“朕即国家”，但他所构造的这个以“无产阶级专政”、“人民当家作主”为名的政权，却渗透了旧时帝王文化的许多骨血。在历史的表象，人们看到的是革命潮流的涌动，但前现代的精神遗存往往会以更隐蔽的方式保留下来，并发挥作用。独裁者运用权力和臣僚乃至普通公众对这种权力运用的反应方式都体现着文化传统的潜在制约；由文化心理结构规约的认知路径和情感归宿往往促成了宏观意义上政权建构与运行的非民主结果。中国的臣民文化，造就了稍得安生就不思变革的普遍国民心理；统治者也总是把老百姓“安分守己”、“听话服从”作为自己的治理目标。在今天这个重经济、重金钱的威权主义时代，这些传统“智慧”正在新的历史条件下重新滋生、繁衍，并被赋予了新的含义。

这是我们承接的一份极其沉重的文化遗产。在中国宪政改革的进程中，我们决不可以忽略这种文化-精神层面的巨大存在以及它对改革事业的负面约束作用。

约束 3：民间资本从未成为制约政治权力的独立结构力量

在中国传统中，民间资本（民营企业的老板、商人、金融家）从未成为制约政治权力的独立结构力量。前现代如此，现代如此，今天仍是这样。中国的传统是官商结合，“商”在大部分情况下是仰赖“官”存在并发迹的。这与欧洲传统截然不同。14 世纪时的英国就已经出现由民间拥有财富者组成的“平民院”。作为议会的下院，这个机构为民间“经济人”

⁹ 哥穆尔卡 1946 年 11 月在波兰工人党和波兰社会党积极分子大会上的讲话。转引自姜琦、张月明《悲剧悄悄来临：东欧政治大地震的征兆》，华东师范大学出版社 2001 年版，页 34。

参政议政提供了舞台。几百年前的英国民间“大佬”就可以对时政说三道四，向社会发出独立的声音。这当然要归功于当时英国特殊的社会组成和权力结构（国王必须从臣民那里获得财力支持，并借臣民之力对抗教会势力和贵族势力）。后来欧洲各地出现的城市自治继承了商人参政的传统。美国 1787 年费城制宪会议的参加者很多是商人、律师，也是这个传统的表现。

从 19 世纪末到 20 世纪上半叶，中国的现代民间资本曾有相当发展，但在政治建树上总的说乏善可陈。抗战时期极其活跃的“三党三派”（第三党、青年党、国家社会党、救国会、职教社、乡村建设派）主体是知识分子，而不是工商企业界人士。1949 年中共建政后没几年，便开始执行“三大改造”（对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造）的激进社会政策，作为剥削者的资本家被打入十八层地狱，民间资本不再有存在的合法性。直到文革结束、改革开放的春风渐起，民间资本才开始战战兢兢地萌动、复苏。

这段简单的历史回顾有助于说明今天中国私营企业老板们的普遍心态和自我定位。他们还没有从这个“阶级”过去历史的阴霾中真正解脱出来。不要看他们外表上财大气粗，其实他们很清楚自己在中国政治-权力格局中的无足轻重。尽管有的私营企业家已经当上了“人大代表”、“政协副主席”，但他们知道这是执政党为营造统一战线的“和谐”外表刻意安排的结果。所谓“识实务者为俊杰”，聪明的、有一定影响的民营企业家在现存体制内必须学会做一个“市场政治家”，也就是，懂得官场政治规则的商人或实业者。面对这样的心态和自我定位，我们又怎么能指望民营企业的老板们（不管他们是否在“从政”）发出独立于当权者的声音呢？

从“利益”角度看，投靠权力，至少是不得罪权力，似乎是民营企业的最佳生存策略，因为牟利毕竟是“经济人”的本性。除非党专制的权力体系本身发生变化，这样的生存策略很难有大的改变；而现存体制的真正变化，又有待于包括私营企业家在内的民间力量发挥更大的独立影响。显然，我们在此碰到了一个两难。

迄今为止，正像一位研究过浙江“转轨时期民主生活”的记者指出的那样，即便是在中国民营企业最发达的浙江，私营老板们追求的仍然只是“经济民主”而非“政治民主”。“他们呼吁的不过是财产权的保护，诸如‘人权保障’这样的字眼，从没有坚持不懈地出现在他们的提案和议案中。”¹⁰

约束 4：知识阶层在威权主义社会中的阳痿症

“阳痿症”之类的词汇，似乎不应该出现在这样一份严肃的报告中。我之所以刻意如此，是想强调该问题的严重性，唤起社会的充分注意，唤醒知识界的良知和自觉。

中国知识分子本来拥有“以道自任”、“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”、“一口不谋谋天下”的伟大传统。近代以来，中国知识界在追踪世界潮流、促进民族觉醒、批判社会陋习、变革制度文化等方面发挥了重要作用。五四运动，新文化运动，乡村建设运动，以及抗战期间的两次宪政运动，都是独立知识分子在中国现代史舞台上演出的大戏。那一代人用自己的果敢作为证明了当时的知识分子无愧于这个民族，无愧于历史。

1949 年、特别是 1957 年后，中国知识界遭遇了寒冷的冬天。本报告已经指出，中国共产党党专制造成的后果之一乃是一代知识精英的被扼杀和文化创造力的枯萎。知识分子不得不臣服于权力，在对“新时代”、“新生活”的一片讴歌中，丧失了自己的独立思考。直到文革把毛泽东极权主义乌托邦逻辑的荒谬推到了顶点从而最终引发社会的抗议浪潮，中国新一代知识分子才开始通过四五运动树立起自己的形象。改革开放后的 80 年代，自由知识界曾

¹⁰ 章敬平《浙江发生了什么：转轨时期的民主生活》，东方出版中心 2006 年版，页 169。

同党专制有过几个回合的较量。可以说，恰恰是在执政党对“自由化思潮”的不断声讨中，知识界找回了自己的尊严。

我们要问的是：如今中国知识界的尊严何在？

六四后，随着执政者统治策略的变化，对“自由化”的静悄悄的压制代替了明火执仗的讨伐，自由知识分子也由此重新被放逐到社会边缘。更严重的是，在威权主义金钱社会的大潮中，相当多、甚至越来越多的知识者就范于“第二次思想改造”，他们满足于过一种“安定”、“正常”并且“富裕”的生活，而往往回避敏感、尖锐的社会政治问题，以逃避良心的拷问。更有不顾廉耻之徒，甘心成为权贵的奴仆，或以学术官僚、教育官僚的名义，劫掠公共资源以肥私，成为威权主义社会中学术腐败和教育腐败的推波助澜者。

无论一个人还是一个群体，其优良品性的形成要经历很长时间的磨砺、累积，其堕落却可能异常容易。虽然在今天中国知识分子的队伍中，仍然不乏不屈不挠的斗士，他们或直接、或迂回地与专制造成的各种不合理进行斗争，但总的讲，90年代以来的中国知识分子（这里主要指大陆）作为一个整体，其表现却是不及格的。他们没有担负起自己应该担负的时代责任。他们没有成为引领时代潮流的旗手。当一大批教授、“学者”屈服于统治者的压力和金钱的利诱，斤斤计较于小我的患得患失，满足于一种蝇营狗苟的生活，甚至陶醉于威权主义背景下的权力奢华和纸醉金迷时，不管他们内心是否经历了灵魂的分裂，是否已经感知到这种分裂并引起痛苦，这都是中国知识界的可怕的退步，是一代知识人的耻辱。

在某种程度上，中国今天的“中产阶级”或“白领”阶层也存在类似的问题。这些人大多有较高教育背景，还有不少拿了国外的学位，供职于外企或收入较高的国内企业，也有的在政府机构任职。他们在各自的专业领域（金融、财会、保险、律师、证券、电子商务等等）堪称专家，但缺少有活力的政治诉求和政治表达。他们的眼界过于狭窄，人生哲学又过于功利、世故。他们缺乏对社会的深切关注，更少有以一个公共知识分子的名义，在自己的专业范围之外参与社会生活、改造社会痼疾的勇气。

这是一个令人担忧的现实。

拥有信念或理想对一个知识人从来都是重要的。一个商人关注社会改革可能首先考虑是否有利于增进他自己的利益；反之，如果一个知识者仅仅从自身利益出发才去关注社会，那他就不是一个严格意义上的知识人。基于某种信念的、超越狭隘个人利益或阶层利益的普遍追求，才是知识分子的特征。用这个标准来衡量，韩民主化进程中的大学知识分子，台湾民主化过程中的民进党人，乃至早期国民党和共产党队伍中的大批仁人志士，都堪称这样的知识人。他们都能证明理念（而不是财富）具有的力量。

问题是，在威权主义铜臭熏天，个体心灵普遍扭曲的今天，中国知识分子又如何重构这种力量？

约束 5：公民维权遭遇的困难

现在，让我们看看中国社会中人数更为广大的一群，那就是处于社会“下层”乃至“底层”的普通老百姓，他们由无权无势的普通农村乡民，进城找活儿干、处于流动状态的农民工，城市的低收入者、下岗待业职工以及各类无业游民组成。用中国共产党的传统政治术语，这些人都是“无产者”或“半无产者”，靠出卖劳动力换取微薄的收入，甚至连这样的机会都很难找到。

本报告不能详述这个巨大群体产生的多方面原因。这里，指出如下一点似乎就足够了，即除了人口众多之类“自然因素”外，¹¹是“体制”造成了经济发展过程中各个社会阶层、

¹¹ 我们当然不否认巨大的人口规模会对任何政府都会构成空前的压力，尽管就中国而言，形成这样巨大的

社会群体资源占有和收入分配差距的拉大。在中国近 30 年的改革中，我们既没能解决政治领域的民主问题，也没能解决经济领域的“均富”问题。随着权贵资本和各种各样的暴发户打着改革的名义成为“先富裕起来”的一族，改革初期本来还曾享受到部分好处的普通中国老百姓却越来越变成社会的落伍者，其中相当一部分人变成需要社会特别关注的“弱势群体”。

诚然，近年来这个问题已经引起执政者的高度重视，政府正在采取一系列措施试图缓解经济不平等给普通民众、也给执政者本身带来的压力，包括尽可能拓宽就业渠道、建立并完善社会保障系统、解决公众最关心的医疗住房上学费用奇贵等问题，也包括在农村免掉农业税、减免义务教育阶段学生的学杂费等等。所有这些当然都是值得欢迎的，也是政府作为公共权力机构的份内之举。但本报告这里要特别指出，仅仅从生存意义上解决“弱势群体”问题是远远不够的；构成“弱势群体”的失地农民、城市下岗职工等不仅是消费者，是需要政府救助的对象，他们同时还是公民，他们的公民权利应该被尊重，被维护，不管这权利被用于保护公民的合法经济利益，还是合法政治诉求。

这些年各地频频发生的公民维权遭遇困难、尴尬甚至官府镇压的大量事例，突出表明了这个问题的尖锐性。无论是城市野蛮拆迁、农村非法占地、国有企业悄然“转制”、血汗工厂延长工作时间还是农民工被无故克扣工钱，受害的一方总是通常显得十分无助的普通老百姓。他们之所以无助，不仅在于与雇主或官府相比，受害者作为个体的弱小，而且在于，受害者作为集体通常是无组织的。不能以有组织的集体力量保护自己的合法权益，是中国普通公民的最大悲剧，也是中国宪政改革遭遇的又一深层障碍。

当年毛泽东在湖南搞农民运动时，就深晓“将农民组织在农会里”的必要，并将此誉为“农民所做的第一件大事”。¹² 具有讽刺意味的是，靠工人运动、农民运动起家的中国共产党如今却最怕工人、农民、城市小区的居民、集贸市场摆摊的小商贩等等拥有自己独立的组织。中国的许多外企至今没有工人的工会；中国老板自己开办的大小工厂里鲜见工人的独立组织就更不必说了。难道我们能总是指望由国务院总理去给农民工讨要工资么？

显然，“弱势群体”之所以是“弱势群体”，并非单纯指生存意义上的“弱势”，同样指政治权利、公民权利意义上的“弱势”。而正所谓“压迫越深，反抗越烈”，恰恰是这个“弱势群体”，蕴含着中国宪政改革最伟大的民众资源和力量。但这种力量只有被组织起来时，才能从潜在的东西变成现实的东西。那么，在今天的中国，“组织民众”，谁去做？如何可能？

约束 6：人口、资源、经济发展不均衡对宪政改革的压力

中国是一个发展中的大国，它的版图几乎相当于整个欧洲，它的人口比欧洲、美国、日本人口的总和还要多。在巨大的人口数量背景下，中国的自然资源（特别是水资源、森林资源和可耕地资源）显得相对匮乏。中国的经济和社会极度不均衡，东部发达地区和西北、西南等欠发达地区在经济-社会发展水平上几乎差了整整一个时代。只有一点在全国是一样的，那就是不计代价的经济增长观念、只图“政绩”不顾其他的为官者行为准则、贪小利忘大义的企业生财之术到处都造成对环境的破坏。中国的本来已经很脆弱的生态系统和环境系统正在遭受空前的压力。以渤海为例，如果环渤海的十数条河流（它们分别位于山东、河北、天津、辽宁等省市）继续往渤海中倾注污水，那么用不了 10 年，渤海湾将很难再见到鱼类。而靠自然力量在这个相对封闭的水体系统恢复原有生态条件和性状，至少需要 200

人口也有决策错误方面的原因。下一小节将专门讨论包括人口在内的各类资源制约因素对中国宪政改革的影响。

¹² 见毛泽东“湖南农民运动考察报告”，《毛泽东选集》（合订本）人民出版社 1968 年版，页 22。

年的时间！¹³

那么，这种经济-社会发展的不均衡和环境方面的压力对宪政改革有什么影响呢？

可以说，即便是在民主体制下，面对这样的人口规模，面对东西部发展如此不均衡的现实，面对脆弱的生态环境，执政过程也会显得极为棘手。专制体制由于自身内在的弱点（比如权力监督不到位，官商结合以谋私等等）进一步加大了解决问题的难度。在这个意义上，中共提出的“科学发展观”将很难落在实处。中国严重的环境问题，究其源，本来就与体制的不合理造成的治理不力有很大关系；这倒证明了，即使从保护环境、保护中华民族子孙后代的基本生存条件出发，宪政改革也是必须要做的。

另一方面，苛刻的自然和人文条件的确又给宪政改革施加了严格的约束，使改革设计和改革行动必须谨慎而行。

首先，既然我们只有这一方土地，这一片蓝天，中国的宪政改革只能成功，不能失败，否则整个民族将承受巨大的、甚至是无法弥补的损失。

其次，宪政改革必须处理好地方自治与大国治理的关系，这在我们这样一个地区发展差异极大的国家中具有特殊的重要性和特殊的难度。我们这个民族向来缺乏民权传统，发展地方自治是培养公民精神、落实公民权利的重要制度安排。但地方自治也有一个问题，那就是容易形成地区利益之间的矛盾甚至冲突。利益从来就有自我膨胀的本性，民主政治并不能消除这种本性。在市场经济条件下，各个自治共同体之间的利益关系会显得极其复杂。长江上游的城市为了发展经济，可能造成长江水体的污染，但倒霉的是长江下游的广大地区。这里既有市场行为的负效应问题，也有“集体行动的逻辑”问题，后者强调，以经济人假设为前提，没有人愿意自己支付成本，在个人收益极小甚至没有收益或负收益的情况下，去增进所有人都会受益的公共利益。为了解决此类问题，除加强各自治共同体之间的协调外，必须有更高级公共权力的介入。这个“更高级的公共权力”可以是层级较高的地方政府，也可以是中央政府，它们代表的是更大范围的公共利益，有权以法律、行政、经济等手段，在必要时强行要求局部利益服从整体利益，地方利益服从国家（全民）利益。

中国不乏中央集权的传统，我们缺乏的是地方自治与中央统筹之间的必要的张力。既要加强地方民权，又要完善大国治理，而且是在如此苛刻的自然生态条件和如此不均衡的社会发展条件下。——这是中国宪政改革所面临的又一重大挑战。我们是否已经意识到了这种挑战的急迫和尖锐？

约束 7：社会整体道德状况不利于宪政改革

建构规范的民主生活，要求人们自觉遵循民主游戏的规则；而这一点，又以良好的社会道德状况为前提。试想，如果人们缺乏做人的基本准则，缺乏政治行为的道德底线，那么，即便是搞民主选举，也将黑金政治盛行，把选举变成一场儿戏甚至恶作剧。亚洲各国的政治民主化为此提供了足够的经验教训。

那么，我们是否已经有进行宪政改革的充分的道德准备呢？

十数年来，中国全民族道德水准的滑坡，早已是一个不争的事实。造成这种结果，可谓既有远因，又有近由。从远的方面讲，中国一百年的社会转型是在理性文化重估严重不足的情况下进行的，对传统精神资源的合理批判、转换与重构和对外部新的精神资源的理性汲取都很不够。中国共产党建政后对“封资修”（封建主义、资本主义、修正主义）的批判，彻底阻断了一代人了解、继承传统文化和汲取外来文明的可能。人们只知有一心要“复辟”的“孔老二”和据说延续了 2000 多年的“儒法斗争”，却不再知道中国古代圣贤智慧中那些具

¹³ 据中国中央电视台（CCTV）2006 年 10 月 17 日午间新闻报道。

有超越价值、至今仍有其意义的东西。自由主义则被当作“资产阶级个人主义”、当作西方社会“腐朽的意识形态”被批判了几十年。好在当时很多人确曾真心信奉“一心为公”、“大公无私”的“共产主义道德”，这曾令我们这个社会看上去充满了朝气。可惜好景不长，文革的失败、毛泽东乌托邦社会改造工程的破产使人们再也不相信关于“革命”和伟大“理想”的一整套寓言；“狠斗私字一闪念”式的道德禁欲主义也迅速被开放年代的经商热、金钱热所取代。简言之，到了上个世纪 80 年代，中国人的精神危机已经露出了端倪，因为人们在价值层面似乎正在失去依托，既没有孔孟，也没有基督，也没有了马克思。

六四后的 90 年代是中国人精神危机的大爆发时期。一方面，统治者镇压了民主运动，使本来高涨起来的公民热情迅速归于死灭；另一方面，统治者又打开了所有“致富”的绿灯，号召人们都去成为“先富裕起来”的一族。这种威权主义策略取得了出奇的效果，它使人们不再过问政治，而精心营造自己的小安乐窝。大城市里用“欧陆风情”、“湖畔别墅”之类撩动消费者的房地产巨型广告，宾馆、饭店中到处可见的黄色服务招牌，传媒故意制造的物质享受和娱乐氛围，使整个民族看上去是那样浮躁、醉态和肤浅；对财富的毫无节制的崇拜和对政治的麻木与冷漠形成了极其鲜明的对照。

更可怕的是普遍缺乏诚信的商业道德窘况和“笑贫不笑娼”的病态社会心理。大众普遍崇拜（当然也仇恨）有钱人，而不管他的钱来路是否正当。把这个原则推而广之，就有了医院医生吃“回扣”、教师热衷于给学生“吃小灶”、法官“吃了原告吃被告”、官商勾结、“黑道”“白道”勾结却被视为“正常”，很少受到当事者良心谴责的怪事。在各种“政治场合”（官方举行的会议、新闻媒体的采访等等），人们则习惯于说官话，说套话，说假话，而没有任何心灵上的负担。难道还有比这更令人触目惊心的事情么？当所有这一切都已经见怪不怪，被人们习以为常的时候，我们又到哪里去找一个健全民族的影子？！

精神的苍白、无内容、扭曲甚至堕落，是改革开放 30 年来威权主义体制带给我们这个民族的最大恶果。它所造成的深远影响，可能需要数代人的时间去矫正。

中国的宪政改革，是一场制度革命，也是一场精神革命，它要求每一个人首先要有健全的心态，有基本的是非观，有参与政治的热望，有对财富的合理节制心理，还有当财富与正义发生冲突时选择正义的勇气。我们做好这样的精神准备了么？

约束 8：政治转型中谈判与妥协传统的缺乏

中国的宪政改革是一场革命，但这只是就它最终要达成的目标而言；如果就它将采取的方法、实施的步骤而言，它更多地具有渐进、改良的特征。它需要一个问题、一个问题地去解决，一个难点、一个难点地去处理，一个关口、一个关口地去突破。这就要求处于转型中的各种政治力量都必须学会沟通、谈判、妥协，学会尊重对方，在尊重的基础上求同存异，学会在各让一步的情况下把目标的实现推进一步。

这种政治谈判与妥协正是当代中国政治中所缺乏的。

当然，病根仍然要归于党专制体制本身。中国共产党建政以来一直奉行两样东西，一是“最高权力不可分割”，二是“党永远代表正确的一方”。这两样东西都可以从中国的皇权传统中找到根源，因为皇权的逻辑向来就是“圣上英明，臣罪当诛”，没有什么平等协商、更没有讨价还价的余地。背负这样一个政治传统，中国共产党当政者习惯于把一切持政治异见的人视为“敌人”，把一切对自己的批评视为“敌对势力”挑唆的结果。1989 年先有邓小平“4.25 谈话”，后有“4.26 社论”，把学生运动定性为“动乱”。赵紫阳曾希望邓改变态度，并表示自己愿意承担责任。¹⁴ 这说明了赵的胸怀和对邓的忠诚。但赵紫阳可能没有看穿如

¹⁴ 1989 年 5 月 3 日赵紫阳同许家屯的谈话。详见杨继绳《中国改革年代的政治斗争》，香港 EPC 出版社 2004

下一点：邓并非简单地被北京市委欺骗；即便他知道全部真相，仍然会做出“4.25”式的结论，因为那是邓一代人所特有的党专制的思维逻辑：批评我，就是反对我，就是要推翻我。我不能让你推翻我，我就必须先制服你，打倒你。用博弈论的语言，这叫“零和博弈”或“全输全赢”。它证明了，在党专制的逻辑语境内，几乎没有不同政治力量之间公开谈判、相互妥协的可能。如果说在现实生活中出现了这种可能，那恰恰是党专制一统天下的社会定式被打破的结果。

以上讨论告诉我们两点：第一，中国的宪政改革要良性、稳步地推进，执政的一方必须放弃“唯我正确”的传统统治观念和“全输全赢”的博弈战略，学会尊重对方，不把对方当敌人。如果中共领导人学会了这一点，那就意味着原来的专制者已经在挣脱传统镣铐的羁绊，而开始迈向民主的绿荫。第二，如果说宪政改革推进过程中作为博弈双方的执政者与民间自由力量都需要妥协的话，那么首先要做出妥协的是当政者一方。因为专制的游戏规则是当政者制定的，民间自由力量要做的第一件事情就是反抗这种规则，这里谈不上什么妥协，也还谈不到妥协。民间自由力量的妥协只有在“官方”已经做出妥协、让步的前提下才有意义。这也是本报告反复强调宪政改革必须形成民间压力的又一个理由，我们应该把这种压力看成促使当政者改革的首要因素，而不能仅仅诉诸当政者自己的“良知”或“觉悟”。

另一方面，改革者也有一个逐渐成熟的问题，也要学会妥协，不止是在必要时与执政当局的妥协，也包括同道之间的相互理解、谅解与宽容。前苏联的民主化进程中，戈尔巴乔夫和叶利钦都是从执政党阵营中杀出来的改革派主将，但两人之间的关系并不好，在一些关键时刻，双方都不够大度，无形中给改革事业造成了损失。1993年俄全民公决后，面对激烈的“府院之争”，一些激进派人士提出立刻解散人代会，禁止原苏共高级干部当选人民代表。这种被东欧称为“火礼”的办法代表着对原执政者的不宽容，显然也是“全输全赢”逻辑的延伸，并不足取。

1986年的台湾还发生过这样一件事情：面临强烈的民间民主诉求，蒋经国表示要与党外“进行意见沟通”，由台湾几位知名学者出面组织，结果当政者与反对派内部都有人反对这种沟通。国民党内的保守派认为妥协就等于向敌人“无条件投降”，民间反对派力量中的新生代则讽刺“沟通”就是“钩通”，而主张用更激进的方式立刻组党。就思维方式讲，凡此皆有“零和博弈”之嫌，而缺“正和博弈”之量，之巧。

那么，在中国宪政改革蓄势待发的今天，人们是否已经充分意识到了未来政治谈判中相互尊重、相互妥协的重要？

各种约束条件的综合分析

以上列举了8个方面的约束条件，它们都构成中国宪政改革的负面制约因素。现在，我们对此做个综合分析。

约束1和约束2在全部约束条件中，显然具有基础性和根本性。中国共产党的党专制体制构成中国宪政改革的最根本的制度障碍，反过来说，中国宪政改革的根本目标也只能是解构、终结这样一种党专制体制。这是当代中国政治转型逻辑的两种不同表达，但说的是同一件事情。中国前现代皇权专制传统遗留下来的各种认知模式、行为模式，作为看不见摸不着的“潜规则”，构成中国宪政改革的深层文化障碍。中国人历来习惯于做臣民、子民，不习惯于做公民、做主人。正是这一点，使得党专制的各种形式上“民主”、实质上专制的做法得以通行无阻。克服这种积存在血液中、骨髓中的东西，对我们这个古老民族来说，是一个更为艰巨的挑战。可以这么说，如果不从根子上剔除臣民文化的影响，中华民族的共和基业

是不可能牢固树立起来的。而实现这一点的根本途径，就是建设一个真正民主的政治体制。所以本报告才强调，中国宪政改革既要完成制度上的变革，又要实现文化上的更新。

约束 3、约束 4 和约束 5 都是前两个基础性约束背景上生发出来的结构性约束。本来，知识分子、私营企业主、“白领阶层”、中下层劳动者群体都是宪政改革的动力，是改革事业可以依靠、也必须依靠的力量。但在中国的现实环境中，这些动力却缺乏发动的引擎，有的甚至干脆转变成了阻力。党专制的现存体制当然还是这个怪局的始作俑者。我们必须充分意识到这种局面隐含的危险。中国的宪政改革需要产生意大利文艺复兴和法国启蒙运动时期那样的思想大家，也需要既为了自己的利益、亦为天下公益而去奋斗的独立的企业家、商人、律师和自由职业者，更需要千百万意识到自己的权利的、组织起来的“普罗大众”。解构威权主义体制和上述社会力量的自我解放，应该是中国宪政改革进程中互为条件又互相促进的两个方面。

约束 6 和约束 7 分别从自然-发展国情和社会伦理国情两个角度进一步揭示了中国宪政改革面临的深层困难和压力。它们不但证明了中国宪政改革条件的苛刻，而且还在提醒我们，中国的改革家在考虑宪政变革这样的大问题时，必须顾及的领域是多么广阔，又是多么精微。最后，约束 8 分析了转型过程中一个更具体的问题：政治谈判中妥协的艺术。由于党专制的“唯我独尊”向来没有与政治对手平等谈判的传统，相应地，中国的民间自由力量还没有得到过此类体验的机会，这里先行提出这个问题，不应视为额外之举。

历史从来不是人为划定的一条直线。就中国宪政改革而言，我们当然希望它能够点火起锚，扬帆出海，冲破层层激浪，最后抵达胜利的终点。但由于所有上述约束条件的存在，这个过程肯定不会是一帆风顺的，它有可能触礁、搁浅，甚至可能被卷入漩涡，经历生死考验。现在，我们不妨简单预测一下中国未来政治演变的几种可能，以便中国的改革者努力争取最好的可能，而避免最坏的可能。

中国未来政治演变的三种可能

第一种可能：中左与中右主导改革，在较平稳的制度转型中达致宪政改革的成功

这基本上就是本报告第三部分描述的政治走势及实施“过程”，也是我们最希望达成的结果。当然，这里的描述有某些“理想”特征，但它的实现并不是不可能的。

首先，在执政者方面，我们相信变化。历史有其发展的总趋势，也为人的主观努力提供了巨大空间。在足够的外部压力下，执政党内部将发生分化，这种分化有利于促进党内改革派的发展。在党内民主化启动后，可能形成中央决策层的改革核心力量，由上而下地推动改革；也不排除地方先行一步，迫使中央跟进这样一种格局出现的可能。

从民间改革动力看，中国经过 30 年的改革开放和市场化进程，自由主义理性潜能已经有相当积累。普通百姓的维权意识在增长；私企老板们也深知，靠仰仗权力去发财，毕竟是不光彩的，只要制度条件一有变化，被压抑的民间商界、企业界的民主化需求就会冲腾而出。知识分子的重新振作亦可以期待，因为宪政改革本身就是强有力的精神催动剂和心灵净化剂，足以激发一种浩然之气，荡涤人们灵魂中的齷齪、丑陋与自卑。

在中国政党政治形成过程中，有可能出现中国共产党“一党独大”的有限多党制的过渡性格局。只要它的演进方向仍然是宪政民主体制，这种现象就不是坏事，而是好事，因为它有助于转型期社会的稳定。即便是今后自由派当政，也有出现自身蜕变、反复的可能。但只要宪政体制真的确立起来，这些就都不可怕。

假如从现在算起，中国能用 20 年左右的时间完成宪政民主体制的初步建构（同时完成两岸统一），再用 20 年到 30 年的时间巩固之，那中国的宪政改革就算得上极其顺利了。但这只是一种可能。

第二种可能：当权者拒绝宪改，社会矛盾激化，最终走向崩溃

这也是我们必须估计到的一种可能前景，虽然任何人都不希望它真的发生，包括当权者在内（执政者从来都是希望自己治下的社会长治久安的）。

党专制体制有其内在的脆性，在常态下，它可以有效地维持自己、复制自己，然遇到非常情况，却极可能出问题。党专制控制越严密，社会减震装置就越少，越容易失灵，危机爆发的可能性就越大。更何况现存党的最高领导人的选拔和内定机制不能保证未来领导人的品性：如果他只是保守、陈旧甚至懦弱，倒还不要紧，因为懦弱至少还与温和相关；假如未来的中共领导人中出现斯大林式的残暴人物，则整个民族（包括这个党在内）都将遭殃。可怕的是，目前仍然没有任何制度上的东西来阻止这种现象的可能发生。

如果真的由于当权者拒绝宪改且日益顽固，导致社会矛盾激化，最终引起大的社会动荡、分裂甚至崩溃，这将是全民族的灾难。虽然历史总是要继续前行的，但其他转型国家的经验早已证明，独裁越烈，崩溃越突然，社会为民主化转型付出的代价就越大，后续的民主制度建设也将越艰难，因为专制的遗风会像瘟疫一样猖獗很长时间，它会感染每一个人，包括改革者。

第三种可能：当权者拒绝宪改，但用更加纯熟的手段维持统治，使专制体制死而不僵

这是保守的共产党领导者更有可能选择的路。他们缺乏彻底变革的大智大勇，又不情愿前辈留下的江山毁在自己这一代的手中，于是只能乞灵于传统党专制的统治术，并尽可能把它发展得更老练、更纯熟、更“现代”。他们会扼杀自由力量生长的几乎所有的空间，同时抓紧体制内的自我修补，加大体制内的反贪腐力度，并适时地、有分寸地在全社会面前“做秀”。他们还将在现行体制范围内尽可能解决民生问题，缓解民众的不满。虽然不治“根”，但有可能把社会抗议压缩到可控制的范围内。各类媒体（特别是电视媒体）将被充分调动以实现这个目标。

在上述情况下，中国宪政改革的各项负面约束条件都将被强化，改革力量（包括党内主张改革的人士和民间自由派）将面临极大的困难。社会会变得更加平庸，但表面上却可以维持“稳定”甚至“繁荣”。换一个领导人上来，会换一套新的“提法”，但永远是新瓶装旧酒，因为每个新领导人其实都只抱着维持 5 年（一届任期）或 10 年（两届任期）的心态。

这将是中国社会发展和文明进步的停滞期。当然，财富总量有可能进一步增长（因为市场经济的体制还在，尽管不健全），但精神领域的衰落是无疑的，这不仅指中国的文学家、艺术家和社会科学家们仍然拿不出震撼世界、震撼心灵的作品，尤其指亿万普通中国公民仍然不知真正的公民政治权利为何物，更不可能去体会它。

中国在世界上的角色则继续充满了矛盾：既是经济增长中的大国，又是全球最大的现代专制主义国家。

从本质上看，这是党专制体制的慢性自杀。但陪绑的，却是整个中华民族。

改革者的历史使命

既然有上述三种可能，那么摆在所有中国改革者面前的任务，显然是努力争取第一种前途，避免后两种前途。因为只有第一种前途，才真正可以引导中华民族走向复兴、走向光明。

任何改革都需要造就某种“场”或者“势”，中国的宪政改革同样如此。上个世纪 80 年代末的苏东剧变为各国的改革者制造了强有力的“场”，使他们相继完成民主化的政治-社会转型。我们今天需要创造新的“场”，为中国的宪政改革积聚力量，传递热能，形成影响。

当然，更重要的，是脚踏实地地工作。经历过四五、六四，目前正值壮年或中年的这一代人是中国宪政改革的中坚力量。我们应该拿出甘于奉献、不求索取的精神，在各自的岗位上做自己可以做的、有利于改革的事情，并以此为我们的后代做出榜样。

回到本报告开始的话题：中国人的民主追索、中国的民主建设已经进行了将近一百年。再过 5 年，就是辛亥革命的百年纪念。这个漫长的长征应该有一个标志性的突破了。

但愿这个突破能够在我们这一代人和下一代人的手中完成。

（本文作于 2006 年 10 月 30 日～2007 年元月 11 日，北京）

推进新闻制度改革， 落实中国公民的知情权、表达权、监督权

——中国宪政改革可行性研究报告（分报告 1）

张博树

新闻制度改革，是中国宪政改革事业的开端或基础。没有中国公民知情权、表达权和通过媒体对公共权力监督权的真正落实，宪政改革在任何公共权力领域的深入都是不可能的。所以，本研究报告第一个分报告的主题就是中国新闻制度的改革。

中国新闻事业的历史回顾

中国现代新闻事业曾经有一个不坏的历史起点，在它的早年成长期，甚至取得过辉煌的成就。《强学报》1896 年就曾发表“开设报馆议”，认为办报有助于“广人才、保疆土、助变法、增学问、除舞弊、达民隐”；梁启超 1902 年则确认“学生日多，书局日多，报馆日多”乃影响中国前途至关重要的三件大事。¹⁵ 民国成立，举国出现前所未有的办报高潮，民间办报蔚然成风，报纸开始确立社会良心载体的地位。值得一提的是，1912 年 3 月 4 日临时政府内务部曾颁布《民国暂行报律》，规定对“流言煽惑，关于共和国体有破坏弊害者”将停止其出版发行，没成想报律刚一公布即引起大哗。上海报界促进会首先通电全国，指出“杀人行劫之律尚未定，而先定报律，是欲袭满清专制之故智，钳制舆论”。众多报纸亦发表社论，表示“所定报律，绝不承认”。临时大总统孙中山采纳了这些批评意见，于 3 月 9 日发表《令内务部取消暂行报律文》，公开宣布“言论自由，各国宪法所重，从善改恶，古人以为常师。”再“民国一切法律，皆当由参议院议决宣布，乃为有效，该部所颁暂行报律既未经参议院议决，自无法律之效力，不得以暂行二字可从权办理。”¹⁶

民初报人群星灿烂，黄远生、邵飘萍、林白水等均是其中之佼佼者。中国最早的独立政论家黄远生力主办报需“主持正论公理，以廓清腐秽，而养国家之元气”，“以公明督责，督责此最有权力者”。邵飘萍创《京报》，以“探求事实，不欺阅者”为第一信条，公开主张新闻独立于政治，办报宗旨即在于“必使政府听命于正当民意”。¹⁷ 在他们看来，办报乃民主政治下最光辉的事业，值得用自己的生命去追求，去捍卫。1926 年，邵、林先后被当时的统治者杀害，他们果然用鲜血浇灌了自己的理念，成为中国捍卫新闻自由的先驱。

南京国民政府成立后，国民党在“训政”和“以党治国”框架内，曾推行“为党的需要

¹⁵ 梁启超“敬告我同业诸君”，《新民丛报》第 17 期，1902 年 10 月 2 日。

¹⁶ 转引自蒋丽萍、林伟平《民间的回声：新民报创始人陈铭德邓季惺传》，新世界出版社 2004 年版，页 7。

¹⁷ 参见单波《20 世纪中国新闻学与传播学·应用新闻学卷》，复旦大学出版社 2001 年版，页 42、44。

立言”的新闻观，“各刊物立论取材，须绝对以不违背本党之主义政策为最高原则”；在制度层面设立新闻审查机构，“各刊物必须绝对服从中央及所在地最高级党部宣传部的审查”。¹⁸然而，国民党中仍不乏为新闻自由鼓与呼的人士。被称为“元老记者”的于右任 1910 年创办《民立报》时就曾畅言“有独立之言论，然后有独立之国家；有独立之国家，然后有独立之国民”。30 年后身为国民政府监察院院长的于仍然不改新闻自由之理想，乃至 1947 年在复旦新闻馆落成典礼上发表“新闻自由万岁！中华自由万岁！”的演说，令台下听众动容。¹⁹

事实上，国民党对新闻的控制，从未达到多高的水平。国民党政府认可民间报刊的存在，对官营新闻机构有时也网开一面，承认其运营的独立性。1932 年萧同兹接手中央通讯社社长职务时，蒋介石就同意了萧提出的三个条件：第一，独立经营，使中央社有机会与报界及社会接触；第二，以新闻为本，发稿不受干预；第三，用人行政，社长有自由决定权。²⁰虽然这里的“自由”是有限度的，不能违背“国法”和国民党的“党纪”，但作为官方最大的通讯社，能有如此“自由”已经令后来者刮目。

民国时代的报人、学者对新闻的本质、报业的定位均做过深入思考。比如，创办了中国最早的新闻学刊物《新闻学刊》的学者黄天鹏就曾指出，报纸既要独立于党派，又要独立于资本。一方面，若“新闻事业完全受党之支配，私人支持编辑之独立报，已无存在之可能，成为清一色之新闻界，党指鹿为马曰，此马也，全国报纸必随声附阿曰，此马也。若此种者已失舆论之精神”。另一方面，若把新闻只当作商品，一味博取读者欢心，亦难以保证新闻之真；更何况过分依赖广告，报纸也难免卷入资本的漩涡而无法自拔。²¹邹韬奋亦持有同样的观点，他既反对媒体隶属于党派，也反对报刊为金钱所控制。“我无意恳求一两个大老板的援助，又坚决地认为大众的日报应该要完完全全立于大众的立场”；“我心目中没有任何党派，这并不是轻视任何党派，只是何党何派不是我所注意的，只须所行的政策在事实上果能不违背中国大众的需求和公意，我都肯拥护，否则我都反对”。²²

以上简略的历史回顾是为了说明，中国现代新闻事业曾经有一个怎样的起点，与新闻自由之人类普世价值观曾经达到何种高度的吻合。如果这个普世价值观的基本精神可以概括为：**1、新闻媒体的使命在于客观地报道事实，为实现公众的知情权服务；2、媒体必须成为社会公器，成为公众表达权的手段；3、媒体必须承担社会监督职能，所以既不能仰赖权力，又不能仰赖资本，而必须与二者保持距离，那么 20 世纪上半期的中国新闻事业确曾接近过这个理想、执着于这种标准。我们应该为此向我们的先贤致敬。**

党专制体制下中国新闻制度的扭曲

中国共产党秉承马列学说，视媒体为“阶级斗争”的工具，从根子上就不认可新闻独立的价值。抗战期间《新华日报》和《解放日报》对民主和言论自由的呼唤，乃是为了批评蒋介石国民党，并不意味着共产党真的要实行这套主张。在毛泽东眼里，报纸只是宣传党的政策和教育群众、动员群众的手段，因此媒体必须牢牢掌控在“坚定的马克思主义者”手中。

¹⁸ 转引自《民间的回声：新民报创始人陈铭德邓季惺传》，页 4。

¹⁹ 参见《20 世纪中国新闻学与传播学·应用新闻学卷》，页 124~125。

²⁰ 同上，页 126。

²¹ 黄天鹏《中国新闻事业》，上海书店 1930 年版，页 168~169。

²² 邹韬奋《经历》，生活、读书、新知三联书店 1958 年版，页 82、134。

事实上，早在延安时代，中共已经摸索出一套党管新闻的办法和控制系统。1949年建政后，借鉴苏联经验，这个系统被进一步扩充、完善，成为“新中国”新闻制度的基础和运行框架。其要点是：

- 新闻必须为党的事业服务，成为党的“喉舌”，这被称为新闻工作的“党性原则”。
- 媒体的主体资格限定：报刊、广播、电视等只能由“国家”经营，禁止任何私人经营。
- 新闻的本质是“宣传”和“灌输”，而不再是报道事实真相。
- 新闻的内容和传播范围，也就是，公众可以知道些什么，不能知道什么，哪个范围的哪些人可以知道什么，只能由党来决定并控制实施。
- 为了保证党对新闻媒体的控制，各媒体系统的机构设置权、干部任命权、财务权等全部掌握在各级党务部门和相关政府部门手中。媒体的编辑、记者必须按照党的要求行事，做党的忠诚传话筒，才能保得这份“铁饭碗”。

正是在这个制度框架内，中国公民的知情权被扼杀了，因为他们能听到、能看到的，只是党希望他们听到、看到的東西，是被精心雕琢过、甚至刻意歪曲过的东西，这些东西反映党的某种意图，但它们往往与事实的真相相背离。我们在“大跃进”时期“亩产万斤粮”的报道中，在“文革”“两报一刊”²³关于“到处莺歌燕舞”的大量社论中，不知领教过多少这类东西。

正是在这个制度框架内，中国公民的表达权被扼杀了，因为表达权首先意味着表达不同观点的权利，而在党专制条件下，所有媒体都是党的媒体，它们自然不被允许去传播批评党的声音，更不允许表达不同于领袖旨意的“异见”，哪怕这些“异见”是充满善意的，甚或高度建设性的。

正是在这个制度框架内，中国公民的监督权被扼杀了，因为没有知情权，也就无所谓监督权；没有正常的批评，监督自然更无从谈起。当公民的信息渠道完全单一化、封闭化，当报纸上、广播里只允许歌功颂德，不允许评头品足，或者偶尔的批评也只是为了反衬党的“伟大”时，我们又到哪里去寻找“监督”的影子？

文革结束后的70年代末、80年代上半期，一方面由于民间力量的促动，另一方面作为体制内反思文革悲剧的结果，中共党内的一些开明人士曾大力倡导新闻观念和新闻体制的改革。比如时任人民日报社社长和总编辑的胡绩伟即提出报纸既要注重“党性”，也要注重“人民性”，并且试图从“人民性”的角度重新解释“党性”，使党报改变其“帮报”形象，逐渐焕发活力。²⁴ 时任中宣部新闻局局长的钟沛璋也曾在自己的职权范围内力推新闻体制改革的研究、酝酿和准备工作，认为新闻改革首先是新闻观念的改革，必须解决新闻的真实性问题，改变“党犯错误，新闻宣传也跟着犯错误”的尴尬局面，扭转新闻行业“报纸一色化”、“报道宣传化”、“舆论一律化”、“订阅公费化”的可怕现状。²⁵ 然而，随着改革派主将胡耀邦的下台和两年后六四事件的爆发，体制内所有新闻体制改革的努力均告失败并迅速化为乌有，接踵而来的是中国新闻界更加可怕的寒冬。

²³ 指《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》。

²⁴ 胡是这样论证这个问题的：“我们党的党性，主要就是人民性，没有人民性就没有党性；党报如果不千方百计办成人民的报纸，党报就没有人民性，也就没有党性，也就不配称为共产党的党报。报纸的党性和人民性是统一的。”（胡绩伟《从华国锋下台到胡耀邦下台》，香港明镜出版社1997年版，页193）这种观点被当时主管意识形态的胡乔木批评为新闻界的“资产阶级自由化思潮”。

²⁵ 钟沛璋“为新闻改革鼓与呼：在新闻局工作的四年”，载钟沛璋著《与江泽民一席谈》，香港高文出版社2002年版，页95~109。

天安门事件暴露出现政权合法性的深刻危机，为了掩饰这种危机，党控媒体的御用性自然更加凸显。1992年邓小平“南巡讲话”发表后，中国进入经济上继续“开放”、“搞活”，而政治上仍然保持专制体制的威权主义（或后极权主义）时代。从传播角度看，这个时代有两个显著特征：一是伴随着市场原则向社会生活各领域的渗透，传统的党控媒体发挥其功能的方式也在发生变化，甚至是重大的变化；二是互联网作为新的传播手段的出现对中共信息垄断提出了尖锐挑战，而当权者对此的回应也使信息时代民主与专制之间的斗争具有了许多新特点。在权贵勾结日紧、权力腐败愈演愈烈、社会冲突频发的大背景下，为了维持“稳定”，党的宣传部门不惜动用一切传媒手段制造“歌舞升平”的“和谐”外表，殊不知这种“稳定”却是以社会矛盾的被掩饰和整个民族的平庸化、犬儒化为代价。媒体控制也出现各种各样的新形式，“高扬主旋律”、“把握舆论导向”等成为开放条件下坚持传统意识形态控制的新的标准“话语”。从电视台到广播电台到官方报刊、网站，新闻报道的形式越来越讲究，越来越“贴近群众、贴近实际、贴近生活”，但却并没有改变这些报道仍然是“宣传”而不是真正的新闻的实质。秉承社会良知、敢于揭露真相的媒体记者仍然不断遭到打击，甚至被投入监狱。“资产阶级自由化”不再受到公开的讨伐，但坚持独立主张的学者已经被“边缘化”，社会很难再听到他们的声音。同时，政府花巨资建构互联网“封锁墙”，用纳税人的钱去蒙住纳税人的眼睛，美其名曰是为了防止互联网上所谓“不良”信息的传入。总之，随着后极权统治越来越“精致化”，统治成本也越来越高，离现代文明越来越远。这与一个已经宣布“人权入宪”、正在到处讲“社会主义民主”与“法治”的外部国家形象形成了鲜明的反差。

显然，这种情况不能再继续下去了。

中国新闻制度改革的基本目标

中国新闻制度改革的目标可以归结为：解构现存的、体现党专制原则特征的新闻观念和新闻运行体制，建构符合宪政民主原则和公民社会精神的现代新闻观念和新闻制度，还亿万中国国民的信息获取权（知情权）、言论表达权（参与权）和通过媒体对公共权力的公众监督权，并藉此为中国宪政改革在各个领域的深化创造条件。

根据当下实际和未来中国宪政改革的总体需要，这个基本目标可以分解为以下几个子目标：

- 解构长期以来束缚人们（这里主要指党的各级官员和新闻从业人员）思想的党化新闻观念，破除相关意识形态牢笼，使广大的新闻工作者从党专制造成的奴性自律和心理禁闭中解放出来。

- 推进国有新闻媒体改革，淡化乃至最终废除党的宣传部门对国有新闻机构的“领导”，使公共媒体独立化；探索并建立符合宪政原则的传播业宏观管理体制；确立国有传媒作为社会公共资产的主体地位和微观运行原则。

- 制定《新闻法》，允许、鼓励民间办刊、办报、办广播、办电视台，使“社会力量”堂而皇之地进入媒体领域，促成传媒产业主体身份的多元化，形成媒体之间良性竞争、百家争鸣的局面。

● 取消政府对互联网的监控，使互联网这一信息时代的高效传播手段真正造福于中国公众知情权、表达权和公共权力监督权的实现。

● 通过立法和其他制度手段，保护记者、编辑、在媒体发表意见的公民不受权力的恶意侵害。

● 建构有利于培育严肃媒体的制度条件和社会氛围，使中国的媒体改革成为理性的、渐进的中国宪政改革的有机组成部分，并反过来有助于这种改革。

下面分别讨论这几个子目标如何加以实现。

解构党化新闻观念

党化新闻观念是中共党文化的重要组成部分，它曾经被延安时代乃至 1949 年后成长起来的中共新闻人真诚地遵奉，却也因其内在的专制本质，毒害了几代人的心灵。直到今天，虽然形势早已变化，民主化的春风正在浸润人们的心田，但传统意识形态仍然禁锢着相当一部分新闻从业者和党的官员的头脑。加之党的宣传部门不断改进洗脑术，变换、“更新”党化新闻观念的内容和口号，再辅之以一套利诱和威胁并存的制度机制，迫使大批新闻人在开放的社会背景下竟然还要就范于专制意识形态的窠臼。**中国新闻制度要改革，中国新闻人首先要在心灵上自我解放，要大胆突破党化新闻观念强加给自己的精神束缚，使中国新闻人在心理上、人格上、精神上获得新生。**

最需要解构的党化新闻观念包括：

● “喉舌”论

传媒是党的“喉舌”，必须传达“党的声音”，这一条，曾经被无数党的新闻工作者奉为“最高原则”。1954 年邓拓在中共中央高级党校和北京大学新闻系讲授“关于社论写作”，即强调社论代表的是“党的观点”，“编辑部的任何个人，当他根据党的意图执笔撰写社论的时候，他完全不应该想去表达他个人的什么观点，而只应该忠实地表达党的观点”。²⁶ 在这样一个逻辑内，当然谈不上什么新闻的“独立”、“超然”或“客观”，所有这些都不过是“资产阶级的东西”；也谈不上传媒作为社会公器来发挥作用，因为既然党就“代表”人民，自然不再允许还有什么独立于党之外的“社会公器”。

尤其可怕的是，“喉舌”论意味着新闻从业人员必须舍弃自我，放弃独立和精神自由，心甘情愿做党的传声筒和驯服工具。韦君宜《思痛录》曾这样回忆她的老伴杨述如何从一个具有叛逆精神的青年，变成党专制体制内的一具玩偶：“……他在党内工作的时间越长，地位越高，写东西便越加谨慎，文字也越来越短，思想越来越不放开了。到解放初期，他已经是每写一篇文章必先弄清当前党的宣传中心，然后照着去考虑。”“‘摸精神’是每写一篇文章之前必须先摸一摸的，从不越乎规矩，而且这后来慢慢变成了他自己的思路。”²⁷

可怕的正是这“慢慢变成了他自己的思路”。这是一个知识分子、一个报人的自觉的精神奴役状态的最终完成。虽然今天形势已变，威权时代知识分子对权力的就范方式乃至原因已经和极权时代多有不同，但“喉舌”论迄今窒息着成千上万中国媒体从业人员的创造力、精神力和生命活力仍然是一个事实，难道我们不应该为此而疾呼，而猛醒？

²⁶ 转引自单波《20 世纪中国新闻学与传播学·应用新闻学卷》，页 173。

²⁷ 韦君宜《思痛录》，北京十月文艺出版社 1998 年版，页 120。

● “宣传”论

“宣传”论是“喉舌”论的自然引申：既然传媒是“党的喉舌”，那么自然要承担“宣传”党的政策的使命。这是我们必须解构的又一重要的党化新闻观念。

也许有人会反驳说：西方国家也有党派报纸，这些报纸也会宣传各自的党派主张，为什么我们这里的“宣传”必须在解构之列而他们的“宣传”却可以存在？

这的确是一个需要辨明的问题。一般地说，“宣传”不同于新闻，后者重在报道事实，前者重在传播主张；后者针对普遍的信息需要，前者针对某些特殊群体；后者强调双向互动，前者则诉诸单向“灌输”，如此等等。举凡政党报刊皆有因注重“宣传”的政治含义和动员效果而轻视新闻客观性要求之可能，这一点，现代各国概莫能外。但是，在民主体制下，政党是多元的，各个政党发出的声音也是多元的，听众有选择的自由。正如杰斐逊 200 年前就说过：“我相信人民的正确判断力将永远被看作是最精锐的军队。他们也许一时会被引入歧途，但是很快就将自我纠正过来。”正因为如此，即便反对派政党的报纸充斥着谎言也没有了什么了不起，“我将保护它们撒谎和诽谤的权利”。²⁸ 更何况从根本上看，一个民主体制内的政党是不可能长期靠谎言存在下去的。“一个政党如果以欺骗人民开始，那么大体上会以欺骗自己而告终”，²⁹ 因为一个独立的新闻界最终将为揭露党派宣传中的非客观性甚或欺骗性做出实质性贡献。

那么我们的问题在哪里呢？中国新闻制度的根本特点在于党垄断了新闻，也垄断了宣传，这里只有一种声音，没有、也不允许有多元性。结果，新闻就是宣传，宣传就是新闻，而且只此一家，别无分店。甚至，党专制体制下的所谓“用事实说话”仍然是宣传，不信可以看每天晚上 7 点钟 CCTV 的《新闻联播》，那里充斥了选择最有利的“事实”去宣传党的最新政策的各种“技巧”。难道我们对此领教得还不够么？

总之，正是因为新闻垄断的存在，宣传中通常都会含有的负面因素被恶性放大，而没有了多元性对宣传之可能负面效应的平衡与制约。当然，这样谈的“宣传”，已经是一种制度，而不仅仅是“观念”。然而，我们在解构这个制度时，必须同时解构其观念。梳理清两种不同体制下的“宣传”及其效果，就是今天应该做的事情之一。

● “导向”论

“导向”论是开放条件下更精致化的“宣传”论。威权时代毕竟不同于毛泽东的极权时代，人们有了从各种渠道接受更多信息的可能。于是才需要“导向”，由党来“引导舆论”，用“主旋律”来制约“多样化”。简言之，“导向”的真正意图仍在于控制，但它是控制的一种相对委婉、也更具欺骗性的表达。比如，在今天党的宣传话语中，也承认“多样性”，但这仅仅是一种点缀：在非政治领域可以有“多样性”，在根本政治问题上则必须“舆论一律”，不准有半点含糊。

“导向”还有一层含义，那就是用更精巧的、更技术化的、甚至更“人性化”的手段诱导公众，希望藉此完成被诱导者对党的现行政策、主张的认同。精心设计的“导向”有助于营造某种社会舆论氛围，使相当一部分公众自觉不自觉地按照“党”所希望的方式去理解、判断周围发生的事情。我们在 CCTV 对伊拉克战争的“报道”和“评论”中，在这个大陆最大的电视媒体对今日台湾政治颇有选择性的“解读”中，均可以看到此类“导向”的妙用。当然，在上述场合，民族主义、“爱国主义”都是完成“导向”的帮手，而我们那些可能数目并不在少的“愤青”，则成了此类“导向”的第一批俘虏。

²⁸ 参见迈克尔·埃默里等著《美国新闻史：大众传播媒介解释史》，展江译，中国人民大学出版社 2004 年版，页 100。

²⁹ 此语出自美国历史学家小阿瑟·施莱辛格之口，亦参见《美国新闻史：大众传播媒介解释史》，页 95。

那么，我们的新闻人、那些“大牌明星”们在这个过程中又充当了什么角色呢？

他们见多识广，外文流利；他们显然比普通公众知道的更多。但他们没有说实话。他们似乎热衷于做什么“大腕儿记者”或“著名电视主持人”，却没有从制度给他们规定的角色中挣脱出来，勇敢地成为真正的新闻人；他们仍然屈就于这个制度，并为它提供半忠诚、半虚假的服务。这是开放时代中国新闻人的悲哀。³⁰

专制制度的力量存在于每个人对制度的恐惧和顺从制度带来的“好处”中。正是在这个意义上，每个人都对专制制度的肆虐负有责任，他们既是这个制度的受害者，又是其帮凶。是大家对制度的俯首帖耳造成了每一个人都被制度绞杀的命运。

是到了从这样一种状态中猛醒的时候了！

推进国有新闻媒体改革

国有新闻媒体的单一性存在，本身就是我们这个制度的产物。迄今为止，中国所有大的新闻媒体（国家级和省、市级电视台、广播电台、报刊及它们所办的网站）均为国营。当然，这也同时意味着所有媒体均处于党的宣传部门的严格监控之下。要推进中国新闻制度的改革，就必须逐步解构这个巨大的体制，使国有文化资产运作独立化；同时，建立符合宪政原则的政府对公共传媒业的宏观管理体制和财政支持机制，使公共传媒真正发挥“第四权力”和社会公器的作用。

● 弱化乃至最终取消党的宣传部门对媒体的“领导”

由党的各级宣传部门实施媒体监控，这是中共的老传统。近年来，随着文化体制改革的深入，在那些意识形态色彩较弱的“一般文化资产”管理方面，正在探索“党、政分离”的可能和实现途径；但对于新闻传媒这样具有“强意识形态属性”的部门，反倒有强化“党、政合一”的倾向。比如，浙江省在总结其“改革经验”时就提出，在“特殊的意识形态宣传机构的国有文化资产管理”方面，目标是“要探索建立新形势下党委领导有力、政府管理有效，调控适度、运行有序，管人、管事、管资产相结合的宏观管理体制”。也就是说，对新闻传媒，党不仅要宏观“领导”，还要微观“主办”；具体措施则是将政府的国有文化资产管理部门和党的宣传部门“合署办公”，以“确保党对国有文化资产的配置权”，实现“管人、管事、管资产”的三统一。³¹

显然，这类所谓“改革”，其实是明目张胆的倒退。“三统一”不仅使政府对新闻传媒的管理回到了计划经济年代，更可怕的是，在整个社会早已“一切向钱看”的今天，“合署办公”（以及各种形式的党务机构对新闻媒体的操控）完全有可能使原来曾是“清水衙门”的

³⁰ 事实上，这种对“导向”要求的“自觉”理解和运用，在我们的某些报刊编辑和领导者那里，已经发展为一套“工夫”。某民主党派办的一份刊物在一个经验交流文件中，就曾大谈“不断强化政治意识，牢牢把握舆论导向”的“体会”：核心是要“将正确的政治方向放在首位，牢固树立政治意识、大局意识和责任意识”，民主党派办刊“既要准确把握时代脉搏，时时注意正确的政治导向，又要体现知识界、科学界的理性思考”，而“要实践这两点，就必须树立高度的政治责任意识，保持政治敏锐性和政治鉴别力，不断提高政治水平和业务能力”。总之，树立“三个意识”，把好关，把好度，绝非一句套话，而是办刊中时时都会遇到的具体问题。“‘关’的把握，是原则，是纪律，是责任；‘度’的把握，是水平，是能力，也是艺术”。可以想象，没有多年体制内摸爬滚打、甚至挨批挨整的痛苦经历，是总结不出如此经典的奴性自律语言的。呜呼！这就是就范于党专制体制的中国新闻人！

³¹ 参见李景源、张晓明主编《浙江经验与中国发展·文化卷》，社会科学文献出版社2007年版，页124~125。

党的宣传部门品尝到权力与利益结盟的好处，而迅速走向堕落。这种控制者与被控制者在市场经济条件下形成的利益共生关系，将使原来的领导-被领导关系变得更为复杂，因为它既包含了极权主义范畴内的政治监控，又包含了威权主义范畴内的利益合谋。在这样一个背景下，解构传播业的现存党控体制将变得更加困难。

要改变这一切，当政者责无旁贷。有远见的体制内改革者必须意识到，弱化乃至最终取消中共宣传部门对媒体的“领导”，是中国新闻制度改革根本出路，也是其前提条件。新闻传媒是社会公器，不是执政党的私产。要把新闻传媒的去党化作为中国文化体制改革和公共文化服务建构的核心问题加以研究、创设，并拟定切实可行的方案逐步实施。原则上，新闻传媒应该和其他“一般文化部门”一样实行“党、政分离”，政府依据法律对新闻业实施宏观管理，执政党的各级宣传机构不再介入具体新闻业务。有了上述认知，中国新闻业的改革才有了一个现实的起点，目前困扰中国新闻界的诸多问题才有了解决的可能。民间反对派则应继续构成压力，迫使执政者进行改革。

● 取消各类禁载规定，废除“审读”（“审听”、“审看”）制度

这是“执政党的各级宣传机构不再介入新闻业务”的一个非常具体的步骤。上个世纪90年代以来，中共通过不断在内部颁布各类禁载规定、同时实行“审读”（“审听”、“审看”）制度对媒体实施控制，早已是尽人皆知的事情。禁载范围往往十分广泛，又详尽精微，举凡宣传部门认为对党的形象和现行政策不利的报道、评论都在禁载之列；可以报道的东西也必须按照统一“定调”执行，不得“越轨”。重大新闻则实行所谓“通稿”制，即各报刊必须采用新华社的统一文稿。为了监视传播业的运行，中宣部和新闻出版署制定有内部审读工作规章，从中央到地方的各级宣传部门均有专职“审读（审听、审看）小组”，政府系统（新闻出版主管部门）也有类似的审读机构，发现“问题”，即实施“事后追惩”。³² 与此相配合，各级宣传部门和媒体的党组织还在内部颁行各种“政治纪律”，以约束从业人员“自觉与党中央保持一致”。

显然，所有这些做法，均是与新闻自由的人类普世价值观背道而驰的，是根本违背现代文明的发展方向的。事实上，当政者也已经意识到此类做法之见不得天日，而采取越来越隐蔽的手段，既试图维持控制，又不希望“留下把柄”。于是就有了“电话传达，不留文字”之类的现象出现，人们将之戏称为“执政党采用地下党的方式管理媒体”。

难道这些臭名昭著、根本有违现代文明和人类尊严的“传统”、“纪律”、“不成文的规矩”还要继续存在下去么？执政党应该把利用此类手段维持言论一统视为自己的耻辱，视为这个体制无能的证明。当政者有勇气去改变它，才是“知耻”的开始，而由此换来的，将是整个民族创造力迸发的春天。

● 废除新闻“内参”制度，实现新闻全民共享

新闻分为三六九等，不同级别的人享受不同级别的新闻“待遇”，也是我们这个体制的一大特色。这些“内部文件”（比如新华社的《内部参考》、人民日报社的《内部参阅》）刊载的仍是国计民生方面的社会新闻、评论和政策建议之类，并非其他国家一般认为真正需要保密的信息，只不过这些刊物上登载的东西比老百姓能够看到的更多些，更真实些，因此归根结底还是对民众新闻封锁的产物。

本报告认为，这种把体制内官员视为“内部人”、把普通公民视为“外部人”，把国民分为不同新闻受众“等级”的做法是不能接受的，必须予以废除。公众有权得到权威、真实、全面的新闻信息，重大新闻或所谓“敏感新闻”不能只是作为“内部参考”供各级当权者独

³² 何清涟“中国政府如何控制媒体”一文，对禁载和审读制度有详细评述，见《当代中国研究》2004年冬季号，页46~51。

享。

● 确立国有新闻传媒的社会公共资产运营主体资格

由于当代中国的特有制度背景，中国大的传媒（中央和省、市级的电台、电视台、日报、核心期刊等）天生就姓“公”，产权性质属于国有。这与——比如——美国传媒的情形很是不同。美国历史上没有官办报纸的传统，所有传媒都是私营的。传媒的私人产权属性和公共社会职能的有效结合，是美国传媒业的特点，也是其优点，但这是长期历史演变的结果，别人是学不来的，也没有必要学。本报告以为，鉴于中国今天特有的条件，我们反倒有可能创设一种机制，真正的公共传媒的产生和运作机制，使此类传媒既非“私有”的，也不再是原来意义上“国营”的。公共传媒将作为社会公共资产获得运营主体资格，在法律范围内为落实公民的知情权、表达权和公共监督权服务。

这就是说，我们现有的各级国营电台、电视台和承担公共传播职能的报社、杂志社、通讯社，在产权属性上应界定为社会公共资产，在机构性质上属于非政府、非企业的事业法人机构，在运营性质上则是非营利的，其根本职能是为社会提供公共或准公共产品。一方面，这些机构要破除原有“行政级别”和“身份”，逐步取消机构中的专职党务部门和人事建制，以完成新闻媒体组织意义上的去党化进程；另一方面，作为社会公共资产的运行主体，又要在内部管理上建立合理、切实可行的事业法人治理结构（比如，在决策机制上实行理事会制度；建立有效的融资机制和财务运作、监督制度），对外具备独立民事行为能力，能够依法面向社会自主展开活动并承担后果。

作为事业法人的公共传媒和作为企业法人的商业传媒是不同的，它的主要任务是完成公共传播而不是盈利赚钱。任何把公共传媒商业化的企图都是不当的，会导致公共传媒功能错位、身份扭曲的有害后果。

● 政府有对公共媒体提供财政支持的义务，又不能干预言论自由

既然公共传媒是公共传播的手段，是社会公器，它有权获得政府的财政支持；同时，这种支持不能以损害新闻报道的客观性和言论自由为代价。

在传统体制下，媒体是党的“喉舌”，媒体既是“国营”，也是“党产”，因为在党专制范畴内，“国家的”自然也是“党的”，这两者无法区分开。“拿共产党的钱，为共产党说话”似乎也成了天经地义的事儿。

从宪政国家角度看，这些当然都是不值一驳的“歪理邪说”。**财政税收取之于民，本来就是全民的财产；政府作为公共权力机关，受纳税人委托处置这部分财产，包括以财政支出的形式支持公共传媒，使其更好地发挥社会公器职能，本来就是政府的责任。**如果非要用“拿××的钱，为××说话”这种逻辑表述，那么新闻从业者拿的是纳税人的钱，理所当然地为包括纳税人在内的全体国民说话。

除政府的财政支持外，公共传媒当然还可以从其他方面获得经济支持，也可以通过自身运营获得部分收入。但无论何种收入，均不能破坏公共媒体的功能定位。未来的《新闻法》应该就公共媒体接受政府、基金会和其他渠道经济资助的原则、资金使用和监督方式等做出规定。

政府对国有新闻媒体的宏观管理，可以借鉴英国等国管理文化机构采行的“一臂之距”原则，³³ 减少政府对新闻传媒的直接行政干预，更好地保护新闻自由。

³³ 一臂之距原则，即英文的“Arms' Length Principle”，是英国在文化艺术管理方面率先采用的原则，其基本精神是政府不去直接管理那些大的文化艺术团体（组织或部门），而在政府和这些团体之间建立权威性的非政府、准自治的中介机构，后者一方面负责向政府提供文化政策建议和咨询，另一方面又接受政府委托，决定对被资助项目的财政拨款，并监督、评估拨款的使用效益。

● 改革应从中央电视台等受众广泛的新闻传媒做起

在现代各种传播媒介中，电视是受众面最为广泛的大众传媒。以中央电视台为例，这个中国最大的电视新闻媒体拥有十几个频道，每天播出总量达数百小时各类节目，这些节目，全国最偏僻的地区也能够收看到。难怪中宣部把控制 CCTV、特别是 CCTV《新闻联播》这样的节目当作重中之重的任务来抓，也难怪《新闻联播》势必要办成最具“宣传”特征、党八股味最浓、结果老百姓却最不愿意看的一档新闻节目。

央视新闻人也曾经做出若干努力，推出《焦点访谈》和《新闻调查》等有影响的栏目，但在权力的干预下很快变了味。这些栏目遭遇的尴尬突出表明党专制语境内真正的“舆论监督”的不可能。但这也反过来证明，一旦限制被解构，大新闻媒体将在宪政改革进程中发挥一般中小媒体难以企及的作用。

本报告以为，中国的新闻改革，应该从 CCTV 这样具有全国影响的传媒做起。步子不能很快，但又必须一步一步地往前走。有魄力的改革者必须具备单刀直入的勇气，又有运筹帷幄、审时度势的政治智慧。通过中央级电视新闻媒体的改革，引领全国其他媒体，逐步放开言论“尺度”，形成多元话语空间，鼓励公民参政议政，使电视传媒尽扫谎话连篇之习、平庸奢靡之气，变面具社会的制造工厂为公民教育、训练的课堂。这样，电视这个现代最普及的大众传媒，就将成为公众最好的朋友和捍卫公民权利最有力的武器。

中央级传媒的改革，将给地方传媒改革带来巨大的示范效应；各地传媒改革的“百花齐放”，又将有力地推动中央媒体的进一步开放、转型。如果真能形成这样的局面，中国公共领域的春天就已经悄然而至，至少离我们不远了。

制定《新闻法》，允许、鼓励民间兴办各类媒体

国有新闻媒体的改革还只是中国新闻制度改革的半壁江山。另半壁江山则是解除民间办报禁令，使“社会力量”理直气壮、堂而皇之地进入传媒业这个巨大的舞台。

● 通过新闻立法，保障民间兴办各类媒体的权利

迄今为止，中国实行的是新闻媒体的批准注册登记制，由国家新闻出版总署或省、自治区、直辖市的新闻出版局行使审批权。要创办报刊，必须由“主办单位”经“主管部门”同意后方能提出申请，而所谓“主管部门”必须是党、政、工、青、妇、民主党派之类体制内机构，在中央应为部级以上(含副部级)单位；在省为厅(局)级以上(含副厅级)单位；在地(市)、县(市)为县级以上(含县级)单位。没有“主办单位”和“主管部门”，则根本不具申请资格。显然，这样一种制度设计，就是为了堵死民间办报办刊的任何可能。

这种制度已经到了必须改革的时候。

公民办报办刊乃至兴办其他各类媒体，是公民应该享有的权利。无论是公民个人办的媒体还是公民以团体形式主办的媒体，国家都没有理由去剥夺。

民办传媒有助于媒体多元化，使社会上的各种声音都有表达渠道和空间，这有利于真正的社会和谐和稳定，有利于社会各群体力量的相互制衡和平衡，有利于社会结构的合理化。

民办传媒有助于地方自治，培养公民的参与精神和民主习惯。

民办传媒还是民间反对派力量形成和发展的重要依托，这一点无须讳言。问题的关键是当政者要改变党专制的传统思维，不应视民间反对派为“敌人”，而应视为国家和社会进步的建设性力量。如此，则反对派人士办报办刊就没有什么可怕之处，对立面的批评其实往往

是在帮助执政者，给执政者“补台”而不是“拆台”。真正“拆台”的，是执政当局内部的保守力量和贪腐势力。

鉴于此，本报告建议将制定《新闻法》的工作尽早提上日程。除其他内容外，《新闻法》应明确保障中国公民办报办刊和兴办其他媒体的权利，并通过相关制度设计及其原则的阐明来落实这种权利。

● 对民办公共传媒和商业传媒区别管理，鼓励民办公共传媒的发展

和国有传媒一样，未来中国的民办媒体也会出现公共传媒和商业传媒两种类型，前者是非营利的事业机构，属于事业法人，后者是营利的企业机构，属于企业法人。

国家应鼓励非营利的民办公共传媒的发展，并提供相应的立法或政策支持。比如，所有民办公共媒体均应免交营业税，更不用交所得税；民办公共媒体依法享受来自政府、企业、社会团体和公民个人的经济支持；凡为民办公共媒体提供赞助的企业和个人，可减免或部分减免所得税；在购置（租赁）办公场所和办公用品、开办网站、邮寄印刷品等方面，享受特殊的优惠政策，等等。

国家应设立专门机构，合理安排广播频道和电视频道资源，使私营电台、电视台均有发展的空间和资源保障。³⁴

取消政府对互联网的监控

互联网的出现和普及是 20 世纪末最伟大的信息革命，它为公民知情权、表达权和监督权的实现提供了全新的技术手段。公民通过互联网可以更自由、更迅捷地传递信息，发表意见，建立自己的网上园地，使每一个普通人都能成为信息的收集者、发布者、传播者、评论者；互联网还使全球各地的信息交流、存储成为易如反掌的事情，并使人类共同体更紧密地联系在一起。然而，对任何一个专制政权来说，互联网又是最大的灾星，因为它使信息的封锁变得更困难、成本更高，也使这种封锁变得更不合时宜，更不得人心。

中国要发展、要进步，改变互联网的现行管理原则和机制，取消政府对互联网的监控，是必须要做的事情之一。为此，本报告主张：

● 修改现行网络管理法规，剔除其中所有专制性规定

国务院新闻办公室和信息产业部于 2005 年 9 月 25 日发布《互联网新闻信息服务管理规定》，其中第十九条明文：“互联网新闻信息服务单位登载、发送的新闻信息或者提供的时政类电子公告服务，不得含有下列内容：（一）违反宪法确定的基本原则的；（二）危害国家安全，泄露国家秘密，颠覆国家政权，破坏国家统一的；（三）损害国家荣誉和利益的；（四）煽动民族仇恨、民族歧视，破坏民族团结的；（五）破坏国家宗教政策，宣扬邪教和封建迷信的；（六）散布谣言，扰乱社会秩序，破坏社会稳定的；（七）散布淫秽、色情、赌博、暴力、恐怖或者教唆犯罪的；（八）侮辱或者诽谤他人，侵害他人合法权益的；

³⁴ 这方面，美国人历史上的一些做法可以借鉴。1927 年，美国国会通过《无线电法》，该法授权联邦政府控制所有无线电频道，同时成立联邦无线电委员会，对具体频道的使用颁发为期 3 年的执照。根据法律，只有在“有利于公众、方便于公众、或者出于公众的需要”的前提下“提供公正、有效、机会均等的服务”的电台才能获得执照。1934 年，美国又通过《通讯法》，成立联邦通讯委员会，执照持有人经营电台必须有利于公众的义务也更加明确地规定下来。不过法律禁止委员会对节目进行任何审查，委员会无权命令任何电台播放或者取消任何特定节目。参见《美国新闻史》，页 347。

（九）煽动非法集会、结社、游行、示威、聚众扰乱社会秩序的；（十）以非法民间组织名义活动的；（十一）含有法律、行政法规禁止的其他内容的。”

条文中除第七、第八两项属于非政治性行为限定外，其他各项均与政治有关。但这些“规定”有的从宪政民主角度看根本就是不合理的（比如第一项），有的则缺乏清晰的法律界定（如第二、第三、第四、第五、第六等项）。在实践中，这些“规定”往往成为政府打压网络异见甚至监禁网络异见人士的藉口。要建设一个民主、法治的社会，现行网络管理法规中的所有专制性规定都应该剔除。

● 拆除互联网“封锁墙”，还公民信息接收和信息选择权

这些年来，政府动用巨额国库资金，发展互联网封锁技术，对境外网站实施屏蔽；同时采用“关键词过滤”等手段，对互联网上的“有害”信息进行筛选、拦截，试图阻止公众接收有关信息。海外一些组织则不断向国内公众提供突破封锁的技术产品。这种封锁与反封锁的拉锯式对抗，成为中国特有的互联网政治景观。

本报告认为，用高技术手段拦截、阻滞、抵消高技术带来的文明成果，是最荒谬的反文明举动，是对人类尊严的亵渎，对人类文明的犯罪。当然，这不仅限于互联网；出于信息封锁目的而对所有其他信息来源（包括境外广播、电视信号）的屏蔽、阻滞都具有同样的罪恶性。其实，当局无非是不希望让普通公众听到批评执政党的声音，不希望让老百姓知道，对于这个国家、这个世界发生的许多事情，除了“党和政府”提供的解释以外，还有各种各样其他的解释。这当然是一种专制逻辑，而且显得非常小家子气。当年的毛泽东还有气魄把苏联人骂中国共产党的信登在《人民日报》上，那倒不是因为毛“民主”，而是因为毛拥有充足的自信。今天的中国共产党已经失去这样的“自信”，所以才这样害怕批评，害怕不同的声音。

要推进中国的宪政改革，执政者就必须改变这种小家子心态，放弃专制逻辑，尊重公民的信息接收权和信息选择权。不要怕老百姓听到不同的声音。在一个成熟的民主社会中，公民既有批评的权利，也有鉴别各种批评的能力，而这只有靠社会的开放（包括信息的全方位开放）才能逐步达成。

全国人大应加强对政府财政预算的审核和监督，凡用于构筑“防火墙”之类“工程”的财政支出，均应予以抵制。执政党没有权利为了一党私利而滥用纳税人的钱。

基于同样理由，被政府雇用的、旨在对网站内容实施政治监控的各类“网络警察”，均应予以取缔。

● 鼓励公民借助互联网实现维权，更好地监督政府施政

利用互联网实现公民维权和舆论监督，是近年来出现的新生事物，也是中国民主事业进步的标志之一。2007年春夏之交，一篇网上发表的文章《孩子被卖山西黑砖窑，400位父亲泣血呼救》，在全国引起巨大反响。在《天涯杂谈》上，该帖仅仅6天点击率便超过58万，回帖高达3000多篇。此事最终惊动最高当局，并迅速采取措施加以解决，公民网上维权行动发挥了重要作用。另一个具有标志性意义的事情是前不久发生的“华南虎照事件”，围绕陕西省林业厅发布“陕西镇坪发现华南虎”的“新闻”和网上公布的“华南虎照片”，全国众多网民针对“虎照”的疑点开展了自发的调查、甄别和网上评论，并对这件事情的来龙去脉做了更多层面的追索，最后把问题上升到政府应该具有诚信和公信力的高度。这是网络舆论监督政府施政并取得一定成效的好例。

以上事例说明，中国网民中蕴含着巨大的理性力量和民主潜能，释放、而不是压制这种潜能，中国的公民社会就能一步步成长、成熟，中国的民主就有希望。

为此，本报告主张：

政府应鼓励公民在网上开辟各种公共论坛，讨论时政，并对政府的工作提出建议或批评。言者无罪，闻者足戒，从中央到地方各级政府均应该有这个雅量。

网络管理机关不得因钳制舆论而限制学术性网站的发展，不得随意要求网站删减涉及所谓“敏感话题”的文章或文章内容，不得动辄因为“政治考虑”而关闭那些大胆、直言的学术性或非学术性公共网站。

借助互联网建立政府与公民之间的交流、沟通机制，探索更多、更广泛的“互联网民主”形式，使互联网更好地服务于政府施政和公民参政。

● 对异议作家的迫害必须停止

对于民间反对派人士和利用互联网等媒体发表政见的“异议”作者，政府应该有容人之量，寻求与反对派人士对话的渠道，不能动辄对发出不同声音的民间异议人士实施监禁、迫害。本报告强烈呼吁立即释放以各种“罪名”仍在监狱中监押的思想犯，还这些公民以自由。每一个正直的中国公民都能毫无顾忌地利用媒体发表自己的政治见解而不必担心受到迫害，才是我们这个民族进步的真正标志。

通过立法和其他制度手段，保护记者、编辑和作者

中国近代新闻事业产生以来，记者的工作就受到业界高度的重视。记者乃“社会、国家、世界之耳目”，应具有人格、操守方面的美德，“不受社会恶风所熏染，不为虚荣利禄所羁勒”，以独立之工作贡献于国民。³⁵ 记者如此，报社主编和编辑的工作同样如此。优秀新闻工作者的创造性劳动，乃是全民族共同财富。

应该说，尽管党专制体制建构的制度和精神枷锁对新闻从业人员造成了严重限制，但仍有一批当代中国新闻人没有背弃先贤的传统，勇敢地承担起自己的职责。《南方周末》、《中国青年报》等报纸数次被批评、被“整顿”却至今保持了直面社会、敢于就“敏感问题”发言的风格，就是明证。当然，也有不少新闻工作者为此付出了代价。

本报告认为，要推动中国自由的新闻事业的发展，必须通过立法和其他制度手段，保护记者、编辑和作者，保护所有在报刊和其他媒体上发表严肃意见的公民。这应该是中国民主法治建设的一项基本要求。

● 保障记者采访自由

迄今为止，中国记者在本国领土上从事新闻采访还经常遇到各类公开的或隐秘的障碍。中央级新闻媒体在报道全国性事件时当然要遵守有关“纪律”；但这些媒体的记者由于“身份”特殊，地方不敢得罪，从事“下面”问题采访相对容易；地方媒体则必须接受当地政府指令，哪些部门可以采访、哪些问题可以“曝光”全由政府说了算，记者并无采访自由。记者异地采访、“接别人的短”更被视为“破坏规矩”之举，被采访单位可以理直气壮地加以拒绝。

境外记者从事采访活动则受到更多限制。在中国的大学、科研机构、政府机关甚至一般部门，未经单位同意接受境外记者的采访通常都被认为是违反了“外事纪律”。在这种情况下，外国记者事实上很难与中国公民进行自由的交流和沟通。

³⁵ 参见邵飘萍《新闻文存》，中国新闻出版社1987年版，页399。

以上种种均与建设一个文明、法治、民主、开放国家的目标相悖。

本报告认为，必须通过立法，保障记者（包括境外记者）的自由采访权；任何一级政府都没有权利为记者的采访工作设置障碍；除经过科学界定的国家机密外，公民可以就任何问题接受记者（包括境外记者）的采访，自由发表自己的意见或见解，而无须经过什么人、什么单位事先同意。

● 保障记者的工作权利和人身安全

在目前中国社会转型这个特殊时段，记者从事客观、公正的新闻报道，往往会同不法权力和黑恶势力产生矛盾甚至尖锐的冲突，面临采访安全甚至人身安全方面的威胁。有些不法官员甚至动用公权力干涉新闻自由，打击实施正常舆论监督的媒体、记者。最近发生的辽宁西丰警察进京抓记者的事情就是此类恶行的最新一例。

本报告认为，新闻媒体履行社会公器职责神圣不可侵犯。各级政府均有责任保护媒体记者从事正常采访活动，尊重媒体职业尊严，保障记者的人身安全不受威胁，保障记者履行自己的职业责任。

党的宣传部门和有关政府机构不得对所谓“出现问题”的媒体施加压力；大胆揭露事实真相、从事客观新闻报道的记者、编辑应该受到鼓励、保护，而不是被批评、甚至被解雇。中国记者协会等行业组织和媒体机构均应该成为支持、保护记者和采编人员正常工作和他们的合法权益的勇敢的、强有力的后盾。

培育严肃媒体，使中国的媒体改革

成为理性的、渐进的中国宪政改革的有机组成部分

不难发现，中国今天的党控媒体存在着双重意义上的平庸：一方面是党专制刻意制造的政治平庸，另一方面是市场化和媚俗造成的精神平庸。后者民主国家的媒体也时有发生，前者则唯有专制社会才会存在。在民主体制内，传媒业的悖论表现为公民社会职责与作为经济组织的媒体企业之间的矛盾。这个矛盾在经典的极权主义党专制体制内并不存在，因为媒体是“党”和“国家”的，不是经济组织，也不承担公民社会职能。在威权主义党专制条件下，传媒业的牟利一面得到了畸形发展，但公民社会属性仍然缺失，这正是中国今天的现实。在某种意义上，这是更糟糕的事情。

无论极权主义还是威权主义，都会产生这样的结果，即由于严酷的新闻、舆论管制，一个民族最优秀的大脑产生的东西无法被公众所分享，也就无法变成整个民族的共同财富。当然，在历史意义上，这些伟大的创造终将被承认，但它却很难作为改变当下社会的现实力量来发挥作用，因为专制当权者总是千方百计地试图堵死让它们发挥作用的渠道。从这个意义上说，突破党专制的樊篱是中国新闻制度改革的当务之急。事实上，这也是本报告讨论的重点和焦点。

但，我们也要看到另一种可能：当中国的宪政改革已经有了相当发展，民办传媒已经成为事实，到那时也许会出现新的问题、新的矛盾，即媒体可能成为投资者的私产，成为资本的附庸。对于商业传媒来说，这种情形并不足惧，甚至是正常的；但对于公共传媒，这却十分危险，因为牟利冲动会动摇公共传媒的公民社会属性，影响它履行自己的公共使命。

在极端场合，民营资本甚至可能垄断传媒业，让媒体只按照一个声音——大资本所需要的声音——来讲话，就如同党专制条件下媒体必须按照党的需要来讲话一样。这同样是可怕的。上个世纪 90 年代俄罗斯的改革进程中，曾经短暂地发生过类似的事情。³⁶ 虽然这种现象已经得到纠正，但它足以引起中国改革者的重视，当引为殷鉴。

还应该考虑的一个问题是，**我们希望中国的宪政改革遵循理性、渐进的原则进行，包括改革政策的推出、言论的放开等等有一个循序渐进的过程；换言之，本报告并不主张无节制地一下“放开闸门”，在改革进行中应该防止由于言论的突然失控而导致的“乱局”。特别是在开放党禁后，中国的政党政治发展起来，各政党都会利用传媒宣传自己的主张，如何使这种宣传尽可能适度而抵制党专制年代“宣传”遗毒的影响，也将是一个艰巨的任务。**事实上，即便是在今天，我们在那些揭露社会丑恶现象的报道中也间或见到此类影响，比如，把被批评的东西夸大，故意隐瞒某些事实或改变事实细节以突出报道要达到的效果，而全然丢弃新闻报道的客观公正原则。这一切说明，要建立宪政民主时代新闻传媒的职业操守，与过去党专制年代的种种习惯、传统告别，并不是一件轻松的事情。

中国的宪政改革，需要有健康的舆论环境，这就必须建设一批成熟的、严肃的媒体。这些媒体肩负着推进中国改革事业的使命，它们本身也会在这个过程中成长、成熟起来。它们将成为理性的、渐进的中国宪政改革事业的重要组成部分，并为这个事业的最终成功做出自己独特的贡献。

（本文作于 2007 年 12 月 18 日～2008 年 1 月 20 日，北京）

³⁶ 关于这个问题，详见本系列研究报告的附件 2《俄罗斯、东欧民主化进程及其经验教训对中国的启示》之第四部分“苏（俄）民主化过程中的失误及教训”。

用公民教育取代党化教育

——中国宪政改革可行性研究报告（分报告2）

张博树

教育涉及亿万公民（或未来公民）的心灵塑造。中国要建设一个民主、文明的社会，中国的宪政改革要取得成功，就必须拥有千百万具备独立人格、现代知识结构和开放视野的合格的公民，而这只有通过改革现行教育体制、用公民教育取代党化教育才能做到。

公民教育与党化教育的分野

公民教育就是以培养现代公民为目标的国民教育。现代公民不同于皇权时代的臣民，他（或她）应具有独立思考和观察社会的能力、参与公共生活的热望、在个人与国家的关系方面尽到一个公民的职责以及在权力面前保持独立的品性。

要造就这样的公民，教育就必须具备如下两个特征：**第一，包容性。**作为知识传承之所，各级各类教育机构（尤其是普通中学和大学）必须把向学生提供全面的、非排他的普世性文明教育视为自己的使命。“普世性”在这里意味着人类优秀文明成果的总汇，不仅仅指自然科学（数、理、化、天、地、生），也包括人文社会科学各个领域（文、史、哲、经济学、政治学、法学、社会学等等）所积累的人类智识。**第二，非强制性。**教育重在学生潜能的发掘和创造力的培养，因此必须给学生一个开放的空间，鼓励学生发展自己的个性，允许学生在不同的知识领域、不同的学术主张间进行比较和选择（这一点，对人文社会科学的学习尤为重要）。满足了包容性和非强制性两条原则的教育，才称得上是现代公民教育。

从体制上说，现代公民教育必须以教育独立和学术自由为前提，也就是，教育必须是一个公共的、独立的事业。现代教育必须独立于政府，独立于党派，独立于特定意识形态，独立于商业社会的功利与短视。

党化教育则正相反。所谓“党化教育”，指一党专权条件下由“党”通过执政当局强力推行的、旨在灌输党的意识形态教义和政策主张的“教育”。这种“教育”也有公共性的外表，因为党宣称自己就代表国家，代表人民；其实是把教育当作工具，通过教育的意识形态化把当权者的意志强加给整个社会。

党化教育也有两个特征：一个是排他性，这一点在人文社会科学领域最为明显；党会垄断对科学的选择权和解释权，凡不符合“党义”和当权者意识形态者，都在被打入冷宫之列。再一个是强制性，即学生必须接受党对“真理”、对周围事物、对历史和现实的解释，容不得半点怀疑。学生必须认为党说的一切都是正确的。特别需要指出，党化教育所诉诸的“强制”不一定表现为外在强迫的过程；恰恰相反，在一党统治仍然拥有群众基础、党的意识形态“如日中天”之时，对党的教义的接受完全可能表现为认知和心理上的自觉行为。只是在党的意识形态发生危机、党对现实的解释和人们的现实感触截然不符时，党化教育之强制本

性的狰狞面目才会暴露无遗。

简言之，党化教育预设了党对权力的垄断，在这种情况下，教育必然沦为权力的婢女。党化教育与教育的本性、教育的崇高目标是完全矛盾的，是背道而驰的。虽然在党治社会的初始阶段，这套东西也可能、或确曾具有动员民众、实现社会整合的巨大功能，但从本质上说，党化教育只能是专制的执政者向公众灌输意识形态教条、论证自身权力合法性的手段；而在政权走向没落乃至危机爆发时，则必然会堕落为为本该退出历史舞台的东西进行无耻辩护的工具。

中国现代教育曾经有过一段辉煌的历史

今天的很多中国人（包括一些当政者）可能并不知晓，以公民教育为特征的现代教育在中国曾经出现过，并且有过一段辉煌的历史。

早在 19 世纪 60 年代，伴随着西方文明影响的扩大，中国已经出现现代教育的萌芽。倡导新式教育的新式学校在各地涌现，构成对延续上千年的中国传统教育的冲击。戊戌变法和晚清新政推动了新式教育的发展并使其制度化，教育成为中国社会改造的重要先驱力量。进入民国时代后，新式教育获得了更具时代感的表征，它不仅指教育内容不再是传统的四书五经、八股策论，而侧重于现代科学、现代知识的传授，更重要的是新式教育强调教育目标是培养合格的、有责任的现代国民，公民教育成为教育的应有之意乃至核心范畴。陈独秀 1915 年就曾撰文言：“外览列强之大势，内鉴国势之要求，今日教学相期者，第一当了解人生之真相，第二当了解国家之意义，第三当了解个人与社会经济之关系，第四当了解未来责任之艰巨。”³⁷ 这当然是在那个特殊的年代关于中国公民教育应该承担的任务的一种特殊的、颇具代表性的界说。

事实上，中国现代教育的生长、以培养公民为核心的现代教育理念的升华和普及，本来就是世界范围内现代文明进程的一个重要组成部分。走进来的外国传教士和走出去的中国留学生都为这个进程做出了贡献。中国的特殊不过在于，这种现代文明的接受和繁衍乃是与这个民族抵御外侮、追求自强的伟大斗争结合在了一起，所以格外具有史诗般的悲壮性。不理解这一点，我们就无法理解何以五四运动会和北京大学相联系，何以提起厦门大学和集美学校，人们就会想起爱国华侨陈嘉庚。

以最终实现宪政为目标的国民党，在执政后推行的教育政策中，也有公民教育的内容。比如，1936 年 7 月教育部修正颁行《幼稚园小学课程标准》，其中明确宣布小学的任务是进行“公民训练”，包括公民的体格训练、德性训练、经济训练和政治训练各个方面；而政治训练的目的在于“养成奉公守法的观念”，造就“健全的公民”。什么叫“奉公”？文件列举了 4 条：“我不放弃选举权，并且自由选举我所佩服的人”；“我热心参加学校的各种团体组织”；“应当出席的会议，我都出席”；“社会团体委托我做的事，我一定热心去做”。什么叫“守法”？《课程标准》也列举了 4 条：“我遵守各地方各种公共规则”；“我爱护法律赋予公民的自由和权利”；“我遵守国家的法律”；以及“我对于应尽的义务不推诿，法定的权利不放弃”。³⁸

当然，国民党的教育政策中还有党化教育这一维度，这引起了时人和后人的众多批评。当时的著名学者、也曾做过国民政府教育部官员的任鸿隽就尖锐指出，党化教育与教育的本

³⁷ 陈独秀“今日之教育方针”，载《新青年》第 1 卷第 2 期，1915 年 10 月 15 日。

³⁸ 转引自谢泳“从小学公民课本的设计看教育理念”，载《观察》网站 2008 年 2 月 3 日。

性不符，“教育的目的在一个全人的发展，党的目的则在信徒的造成。教育是以人为本位的，党是以组织为本位的。”教育要培养人智慧上的好奇心和独立感，而在党看来，这却是“最危险的”事情，因为这有可能动摇党所主张的信仰。³⁹ 这样的批评可谓一箭中的，颇具穿透力。

应当看到，国民党的党化教育源自孙中山“训政”和“以党治国”的理念。这意味着，一旦“训政”结束，党化教育也当退出历史舞台。抗战胜利后召开的国民党第六届全国代表大会通过《促进宪政实施之各种必要措施案》，其中就有今后“各级学校以内不设党部”一条，被认为是国民党决心终止党化教育的开始。⁴⁰ 后来国民党政权退守台湾，又曾企图靠党化教育巩固“复兴基地”，要求学生研读“总理遗教”、“总统训词”、“总裁言论”、“三民主义”等等，受到台湾自由知识分子的严厉批评。这说明，违背历史潮流的做法总是不得人心的。20世纪70年代以来的台湾民主化改革，最终还是把国民党的党化教育送进了历史陈列馆。

党化教育与中国共产党

中国共产党在自己的语言中从来不用“党化教育”之类的提法，但恰恰是中共在拥有政权后推行了最彻底的党化教育。新的当政者宣称，国民党时代中国的“旧教育”乃是“帝国主义、封建主义和官僚资本主义统治下的产物”，“新中国”要搞的“新教育”必须为社会主义服务，为实现党的“伟大纲领”服务。于是，教育被彻头彻尾地意识形态化，成为当政者“教化”国民、实施思想一统基础上的社会整合乃至社会控制的重要工具。

中共党化教育不仅限于教育领域，文学、艺术、新闻等都是宣传党的意识形态的工具。不过，为了集中起见，本报告只分析党化教育在纯教育部门的情形。

在当代中国的教育系统中，中共党化教育具有核心地位。其特征包括：

- 党化教育获得包括宪法在内的当代中国法律的系统支持。比如，现行宪法的“序言”部分有对中国共产党“历史功绩”与执政合法性的描述和规定，于是《中华人民共和国教育法》就在第三条明确宣示“国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业”。第六条则强调“国家在受教育者中进行爱国主义、集体主义、社会主义的教育，进行理想、道德、纪律、法制、国防和民族团结的教育”。在上述法律条文中，教育的意识形态属性得到了充分肯定。

- 由党垄断了解释权的马克思主义、列宁主义、毛泽东思想以及各类党的现行政策成为党化教育的核心内容。学校的公民教育被政治教育所扭曲、所取代。党的教导、指示就是国家意志。学生得不到系统传授除马列主义以外的其他人文社会科学知识的机会，更不允许对灌输给自己的“党的声音”有任何怀疑。

- 相应地，在各类教育、研究机构，教师必须按照党的要求从事教学和“科研”工作，学术研究的自由被剥夺。

³⁹ 任鸿隽“党化教育是可能的吗？”，载《独立评论》第3号，1932年6月。

⁴⁰ 萧公权当时就曾撰文，称赞国民党的这个决议案表示了实行宪政的决心，“其重要性是显而易见的”，“是我们教育政策的转变”。见萧公权“学术独立的真谛”，成都《华西日报》1945年9月27日。

● 为实施党化教育，中共在各级各类学校中建立了强大的组织支持系统，包括学校党务工作系统、公共政治课教师队伍、班主任和辅导员队伍、青年团系统以及由党控制的学生组织。学生入学、毕业皆有“政审”；学生的政治课考试不及格就拿不到毕业或结业证书；学生的“政治思想表现”糟糕甚至可能影响毕业分配和就业。反之，在学校中“积极向党组织靠拢”或入了党的学生通常会在年终评比、获奖、升学、就业过程中得到各种好处。

● 党化教育有国家财政支持作为基础。不管是贫困的计划经济年代还是国家整体财富已经有了巨大增长的如今，在每年占财政支出比例并不高的中国教育事业费中，肯定会有相当数量的金额用于支付学校中专职党务人员和政治课教员们的工资及其他开支。更何况国家每年还要拿出大笔的金钱去支持那些和党化教育有关的各种各样的“研究”或教材编写“工程”。

那么，这样的“教育”造成了什么社会结果呢？

在毛泽东当政的那个“激情燃烧的岁月”，这样的“教育”确曾驯化出一代“无限忠于伟大领袖”的“革命闯将”，他们真诚地相信党告诉他们的一切，真诚地要“斗私批修”、为共产主义和“埋葬帝修反”的“伟大事业”而献身。这是这个“教育”的成功，却也是它的最大悲哀，因为它把真实的世界彻底遮蔽起来，让亿万中国人生活在“革命”的乌托邦幻觉之中，根本不知什么才是真正的人性尊严，也不知外面世界为何物。甚至，这种遮蔽还欺骗了极权主义体制的各级当权者，他们既是党化教育的急先锋，又是这种“教育”的可悲的俘虏。

改革开放以来，中国发生了巨大变化，人们对世界和中国自身有了更多、更真实的了解，也萌生出知识选择的更明确的权利意识。这使党化教育陷入新的窘境。一方面，党必须坚持传统意识形态的核心不能动摇；另一方面，面对市场化、权贵化、日益失衡的中国社会现实，党又拿不出既符合传统教义、又具有说服力的合理解释。于是，党化教育充斥了更多的空话、假话，充斥了更多的虚伪。举个例子：从高中生、大学生到研究生，中国成百上千万的青年学生至今仍然被要求熟知马克思的“剩余价值理论”，而不是更科学和更具实用价值的现代经济学理论；但即便是马克思的学说，其实也不过摆设而已，因为党绝不允许教师和学生运用这套有关“剥削”的理论去分析中国社会存在的活生生的剥削事实。党化教育的传统说教和现实社会发展之间的巨大反差，以及党化教育不能不承担的粉饰功能，使这种“教育”越来越令人厌恶，声名狼藉。除了造成说一套、做一套的分裂人格，营造可怕而虚假的面具社会，实在很难说党化教育还有什么其他“社会贡献”。

存在半个多世纪的中共党化教育中断了中国现代教育的伟大传统，背离了公民教育的普世原则，造成了公共教育领域的极度虚伪，已经到了不能不改、非改不可的时候。本报告相信，不但从事政治课教学的广大教师、党务干部，也包括大部分党的各级领导人，其实早已对党化教育这套内容和这套体制失去自信。中国的教育不能再搞这种自欺欺人的东西。中国的宪政改革也呼吁进行真正的教育理念革新和教育制度改革。

中国教育改革的基本目标

中国教育理念和教育制度改革的目标可以归结为：解构现存的党化教育体系，用公民教育取代党化教育，尊重教育独立与学术自由，并通过有效的制度安排保障这种自由，教

育改革要成为中国公民社会建设的重要组成部分，中国宪政改革将由此获得强有力的公民资源保证。

上述目标可以根据实际需要分解为这样几个子目标：

- 逐步取消各级各类学校的公共政治课，把政治课改为公民教育课，同时完成相关师资队伍改造。

- 改革现存的教材审批制度，学校有编写、引进、选择教材的自由。鼓励编写高水平的，既体现现代普世化文明原则、又适合中国实际需要的公民教育读本。改革人文社会科学各学科的课程体系，使其与当代人类文明主流接轨。

- 逐步解构学校中的党务工作系统，学生组织实现真正的自治。

- 改革教育行政管理体制，从制度上落实教育独立，实现教育家治校。开辟教授自由流动渠道，保障学术研究、教学自由。

- 鼓励各种“社会力量办学”事业的发展，使民办学校获得真正的独立办学权和相对于公办校的平等生存权、发展权。

- 为中外合作办学、外国人在华办学提供更宽松的政策环境，让中国的教育更开放，更具包容性。

把政治课改为公民教育课

严格地说，在当代中国，党化教育是一个从儿童开始就进行灌输的过程。这个过程在小学和初中的“思想品德”课程设计中已经充分体现出来。⁴¹ 到高中和大学阶段，学生必须接受更加系统的党化政治教育。大学公共政治课即包括如下内容：传统马列课程（“马克思主义哲学原理”、“马克思主义政治经济学原理”）、“中国化的马克思主义”课程（“毛泽东思想概论”、“邓小平理论和‘三个代表’重要思想概论”）以及“当代世界经济与政治”、“思想道德修养”、“法律基础”等，在研究生阶段还要求学生必修“马克思主义经典著作选读”和“科学社会主义实践”等课程。⁴²

现在的情况是，政治课学生不能不学（不学毕不了业），学了又不信；其他的社会科学知识学生不知道或不甚知道，这对学生的精神发展造成严重后果。很多学生一提到“哲学”，就认为是课堂上学的那点“马克思主义哲学”，根本不知道世界上还有其他的哲学存在。真正的现代公民教育和通识教育的缺位，在中国的大学中由来已久，且至今没有根本的改变。有良知的政治课教师对此的弥补作用是有限的，尽管这样的教师在高等学校中普遍存在。另一方面，政治课被要求必须传达党的最新声音，因此，每当一届党代会结束，政治课教材就

⁴¹ 以近年来教育部有关文件为例，2003年教育部颁发全日制义务教育《思想品德课程标准（实验稿）》，其中明确规定“本课程是为初中学生思想品德健康发展奠定基础的一门综合性的必修课程”。在课程的“思想性”方面，必须“以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和三个代表重要思想为指导，紧密联系社会生活和学生思想实际，帮助学生逐步形成良好的道德品质和心理素质，养成遵纪守法和文明礼貌的行为习惯，增强爱国主义、集体主义的思想情感，逐步树立中国特色社会主义的共同理想，为学生逐步形成正确的世界观、人生观和价值观奠定基础”。这是非常明确的意识形态要求。不过，应该承认，在教材编写人员的努力下，小学、初中的政治课教材在内容和呈现形式上已经有了很大进步，包含了更多普世性人文内含，形式也活泼了许多。

⁴² 这些课程的名称和内容组合时有变化，而且经常根据党的“最新精神”进行改写、补充，唯一不变的是其党的意识形态的宣道者角色。

要修改、补充，以便让十五大、十六大、十七大决议“进课堂”、“进学生头脑”。这进一步凸显了党专制体制内政治课的思想教化和控制功能，尽管其实际效用早已大大下降。

改变这种害人的党化教育体制，首先是公共课程体系本身必须改革。为此，本报告主张：

● 废除“党的决议进教材”的做法，摒弃党化教育的传统积习

毫无疑问，要求学生必须熟读、掌握执政党的意识形态口号、纲领，甚至以此作为学生能否毕业的依据，或依据之一，是只有专制国家才能见到的事情。这种做法早就应该送进历史陈列馆了。

公共教育课程具有系统性、严肃性，不能根据执政者政纲或具体政策的变化朝令夕改。

公共课教材作为文化再生产和精神传承的工具，只应当记载、并向学生传授那些经得住历史考验的东西。

学生应该了解时事政治，也应该了解执政者的政策主张，但前提是承认学生的独立判断权，不能要求学生必须接受什么、拒绝什么。18 岁以上的学生已经是公民，有权对执政者的主张、政策提出质疑、批评。把执政党的决议写进教材，要求学生必须接受，是典型的专制主义逻辑，是中共几十年形成的陋习。当政者以为这是保持思想一统的得力工具，其实这种做法与现代文明相距何止十万八千里！

● 在建设一个民主宪政国家和现代文明社会的大前提下，设计并逐步推出小学、中学和大学公民教育的系列课程，培养健全心智，拥抱人类文明

这里的关键是，必须平等对待人类创造的所有精神财富，公民教育必须提供这样的知识框架和知识结构，让学生学习、掌握。仍以哲学为例，高中学生和大学生掌握一定的哲学知识是必要的，但不能仅限于马克思的学说，世界上许多哲学大家（包括中国古代和现代哲学家）都应该进入学生的视野。哲学课的任务是让学生感悟智慧，教会学生理性地怀疑、独立地思考；至于具体知识体系的不同，应该鼓励学生在自由、开放的学习中决定取舍，兼容并蓄。哲学如此，其他人文社会科学的传授同样应该如此。

这样一个开放的、自由学习的过程，将一扫当今政治课的沉闷空气，使公民课变得兴趣盎然。更重要的是，从长远看，这种学习将改变一代人的认知方式和思维方式。未来的中国人应具有更广阔的知识视野，更开阔的心胸，而这只有普世化的文明教育才能做到。

● 用全人类的普世价值观代替党化教育的“共同理想”

有人可能说，一个民族、一个国家总应该有一个“共同理想”，否则何以凝聚？我以为，这要看“共同理想”如何定义。普遍人权、宪政民主、社会公正、人与自然和谐相处是当代人类共同认可的普遍价值，公民教育强调这些人类的“共同理想”是应该的，全无问题的。事实上，这也正是各国通识教育中最为注重的内容。中国人对此大可不必非要搞什么例外。而中共党化教育强调的是“中国特色社会主义共同理想”，强调“社会主义核心价值观体系是社会主义制度的内在精神之魂，在所有社会主义价值目标中处于统摄和支配的地位”，其基本内容被概括为“马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神、社会主义荣辱观”。⁴³ 明白中国政治的人都知道，“特色论”其实是中共当政者抵制普世文明的代名词，从根本上说，这些东西仍然是旨在维护党专制的意识形态说教。

一直强调“共同理想”的中共党化教育如今已经造成许多中国青年人的远离理想，远离责任，这是党化“理想”教育与威权主义社会现实截然对立、而党化教育本身又无力解释这种对立的结果。改变这种现状，一是要使教育自身独立，二是要使教育面对现实。说真话的

⁴³ 引文见“什么是社会主义核心价值观”的署名文章，人民网 2007 年 2 月 7 日。

教育才会有感召力，说真话的教育才能培养一代有责任感的公民。

● **纠正党化教育造成的认知误区，使学生学会批判地、客观地、历史地认识过去，理解现在，把握未来**

几十年来，为贯彻党的意识形态意图，维护党“伟大、光荣、正确”的形象，中共要求各级各类学校的政治课必须按照统一口径解释历史，特别是中国近代史和现当代史。许多真实的历史被隐瞒、被曲解。1949年以前被笼统地称为“旧中国”，民国时代先贤追求宪政民主和国家富强的业绩许多不被当今的中国人所知晓，历史只是“中国共产党领导中国人民推翻帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山的历史”。1949年后的历史更是一部残史，反右、60年代初大饥荒、文革、六四都成了政治教科书说不明白、或者加以歪曲、乃至根本不敢提及的事情。历史甚至被遮掩、扭曲到这样地步：一些如今20岁左右的青年人竟然不知上个世纪80年代还有两位中共总书记胡耀邦和赵紫阳！

未来中国公民教育课程的重要任务是：解构“毛概”和“邓论”等提供的中共意识形态框架，帮助学生科学地、客观地认识中国现代史和当代史，不回避当政者（无论是共产党还是国民党）曾经干过的蠢事乃至罪恶，也不因这种过错和罪恶而否认当政者做过的好事。这需要更加完整、不带偏见的历史知识，还需要豁达、宽容的人性支撑。当一个民族的大部分成员都通晓本民族的历史，并把历史（无论是正面纪录还是负面纪录）都当作财富公开汲取时，这个民族才是一个真正有希望的民族。

看中国如此，看世界同样如此。近年来中共党化教育的一个特点就是故意用“特色论”抵制世界文明主流，既开始承认“人权”，又承认得很不彻底，结果在“人权”和“主权”的关系上造成很多混乱。中共党内的一些保守势力更是通过各种手段妖魔化“西方”，借中国近代史上的屈辱经历煽动狭隘民族主义情绪，片面鼓吹“崛起”和民族“复兴”。在这样一个背景下，如何通过公民教育使中国亿万学生理性、客观地看待世界，看待中国和其他国家之间的关系，理解普遍人权原则，理解世界历史进程的复杂性，理解民族主义的合理位置和历史性限度等，就成为极其重要、又有一定难度的事情。未来的中国人应该既有做堂堂正正、不被人小视的中国公民和华夏儿女的气概，又有做一个宽宏的、以全球为己任的世界公民的情怀。让一代代中国青年人理性认识中国和世界，这就是中国公民教育应该担当起的职责。

推进公民教育，必须有成千上万有责任感和献身精神、合格、称职的教师

这是一个不言自明的道理，又是一项十分艰巨的任务。

在中共党化教育体制内，马列理论课和公共政治课教师是一个专有的职业群体。他们必须按照教学大纲的要求向学生传授各门和党、党的意识形态以及国家现行政治有关的“知识”。在中国任何一所高校，都会有“马列教研室”或“公共政治课教研部”之类的机构，形成或大或小的教学群体，组织有关教学、考试。教育部还专门办了《思想理论教育导刊》，用来“服务于全国高校思想理论教育教师和思想政治工作者，坚持正确的理论导向”，同时“及时反映教育主管部门的全国高校思想理论教育和思想政治工作领域的最新举措、动态和成果”。

中共各级党组织和教育行政主管部门十分重视政治课教师的培训工作。每当政治课内容有新的变化、改动，都要组织教师进行学习、培训，以“准确把握中央精神和新教材的主题、

主线”，保证教学“不走样”。

那么，在中国高校中真正从信仰角度可称忠诚的马列政治课教师能有多少呢？肯定不多，否则党不会把“真学”、“真信”也当作这个职业的最高操守来褒奖。⁴⁴ 更多的政治课教师是在混日子，拿一份工资、混一个职称而已。不过，我们必须承认，还是有相当一部分教师没有忘记自己的责任，在可能范围内给学生传授一些真知识。一般来说，凡政治课居然受到学生欢迎的地方，一定是授课的老师讲了些真话，而不再囿于教材的那些传统教义。他们甚至用各种迂回婉转的方式鼓励学生去独立思考，理解人生和知识的真谛，批判地看待现存社会，特别是它的各种负面现象。这样的老师，令人肃然起敬，也使我们看到了未来中国公民教育的希望。

本报告认为，要推进中国公民教育，必须有成千上万负有使命感、责任感的教师，他们具有现代知识结构和视野，又对学生充满爱心。一旦解构党化教育的工程启动，这支队伍的建设就会成为迫在眉睫的事情。目前，本报告对此尚提不出更多具体建议，但以下两点至少是可以考虑的：

- 改组原来的政治课教师队伍，鼓励原公共理论课教师改变、充实自己的知识结构，特别是改变原来的教书心态，以便使自己胜任公民教育课程的新要求。一般来说，如今在大学任教的教师多具有硕士以上学位，中学政治课教师也至少是本科毕业。一旦转型启动，中年和青年教师使自己较快适应新课程的要求并不是一件特别困难的事情。当然，实在不能胜任的，也不能勉强。

- 鼓励有成就、有影响的自由知识分子（包括学术大家）到大学（乃至中学）担任公民教育课程，形成公共教育的崭新空气。公民教育是全民事业。有越来越多的有识之士参与到这项事业中，中国的事情就有希望

学校要有编写、引进、选择教材的自由

中共对党化教育的控制，很重要的一条是对教材的控制。无论中等教育还是高等教育，各门公共政治课均由教育部根据党的要求统一颁布课程标准，教材编写必须依照这个标准。教科书的审定权也由政府垄断。前几年，本来还有些有限的改革举措推出，比如中学教材（包括政治课教材）允许不同的出版社参与编写，最终由教育部审定的教材也不再限于一套，这使学校和学生有了选择的可能。然而，至少就高等教育而言，近年又发生新的变化，党化教育及其控制体制有进一步强化的趋势。

2004年，中共中央决定实施“马克思主义理论研究和建设工程”，此举被认为是“巩固马克思主义在意识形态领域指导地位的基础工程”，是“繁荣哲学社会科学的重要举措”。该“工程”的重要任务之一是“编写充分体现当代中国马克思主义最新成果的哲学、政治经济学、科学社会主义基础理论教材”和“编写充分反映毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想的政治学、社会学、法学、史学、新闻学和文学等哲学社会科学重点学科教材”。在中宣部的直接领导和教育部的参与、配合下，大约70种新教材已进入课题组组建和编写

⁴⁴ 前不久官方对军队院校一位政治课教员的褒奖就是用了这样的词语。

工作阶段。⁴⁵ 2006 年秋开始，全国高校普遍实施思想政治理论课新课程方案，按照这个方案，四年制本科的政治课被整合为 4 门，即“马克思主义基本原理概论”、“毛泽东思想、邓小平理论和‘三个代表’重要思想概论”、“中国近现代史纲要”和“思想道德修养与法律基础”。这 4 门必修课教材的编写亦列入“马克思主义理论研究和建设工程”，并作为工程重点教材“加强建设”。根据《马克思主义理论研究和建设工程高等学校哲学社会科学重点编写教材总体规划》，到 2012 年左右，基本覆盖哲学社会科学主要学科专业的基础理论课程和专业主干课程的教材将全部编写完毕，提供给学生使用。⁴⁶

本报告认为，这是一个有违历史进步潮流的、严重的事态发展。

由执政党亲自组织的这样一个规模巨大的党化教材编写工作，动用人力无数、耗资无数且不说，更重要的是这项“工程”一旦完成，不但全国所有大学生都必须采用同一套由党“钦定”的公共政治课读本，而且全国所有文史哲和社会科学各专业的学生也必须采用体现党的最新意识形态要求的、统一的、而且是唯一的本专业基础理论和主干课程教材！

这将是高等教育人文社会科学教材领域党化教育体系的彻底垄断。它完全违背改革开放的真精神，违背中国千百万大学生对普世化人文教育的内在渴求，违背近年来正在逐渐形成的高等教育文科教材多元化的可喜趋势，违背中国建设一个民主、法治、现代化社会的根本目标！

无论从狭义的教育改革，还是从广义的中国宪政改革的需要出发，这种情况都必须改变。为此，本报告呼吁：

● **执政者痛下决心，立即停止这个“马克思主义理论研究和建设工程”。**上马这个工程本身就是巨大的错误。它说明一些领导者仍然生活在中世纪，仍然习惯于用传统党专制的思维考虑问题、进行决策。要知道，此类做法的要害是把执政党的一己私利（保住政权）凌驾于整个民族的根本利益之上。把党的意识形态强加给全民的做法将导致我们这个民族创造力的真正扼杀。

● **高等学校应该有翻译、引进、选择教材的自由。**改革开放后、特别是近年来，一些高校出版社翻译、引进了部分国外高等院校文科和社会科学的教材，这本来是件好事，有助于我们的教师和学生开阔视野。执政者不应将此视为威胁。还是那句话，真正具有普世价值的文明成就应该被千百万中国学生分享。抵制这种分享不能证明别的，只能证明执政者对自己强行推行的东西根本没有自信。

● **更重要的是应该鼓励我们的教师和研究者编写既体现人类普世文明原则，又包括了中国学者对本土问题的思考、适合当代中国学生需要的公民教育读本。**事实上，这些年已经有人在做这方面的努力，且富有成果。我们要向这些勇敢的、有眼光的编写者和出版家致敬！

当然，这样的工作还嫌太少。本报告期待有更多的人士和出版机构投身到这个伟大的工作中来。

作为党化教育的取代物，未来中国公民教育的教材必须体现包容性和开放性原则，在具体内容和形式两方面都无须强行统一，让各种公民教育读本在百花齐放、竞相争奇斗艳中经受读者的检验。

● **与前述“工程”试图把人文社会科学各领域的课程教材彻底意识形态化的努力方向**

⁴⁵ 见《光明日报》网站 2006 年 5 月 15 日刊载文章“马克思主义理论研究和建设工程数字解读”。

⁴⁶ 见新华网 2007 年 12 月 28 日刊载文章“马克思主义理论研究和建设工程成效显著”。

相反，改革者今天要做的事情，恰恰是进一步革新高等院校人文社会科学各学科的课程和教材体系，使其与当代人类文明主流真正接轨。

事实上，中国的社会转型提供了丰富而独特的经验，正等待着我们的学者、教师和研究者们去总结。如果我们能够拿出一套、两套、三套乃至更多这样的政治学、经济学、社会学、法学、历史学、新闻学教材，它包含了现代人类文明的基本成果，又有中国学者和思想家的独特创造，那才叫真正的中国特色、中国风格、中国气派。一切有良知、有抱负的中国思想家和教育家均应为此而努力！

● **改变现行教材审定体系和程序，政府不应垄断教材的审核和批准权。**随着今后教育体制改革的逐渐深入，应该探索更科学的各级各类教材（包括公民教育教材）的评价机制，特别是社会评价机制。

解构学校中的党务工作系统，学生组织实现真正的自治

前文已经指出，为了实施党化教育，中共在各级各类学校建立了庞大的党务工作系统。高校有党委，各个系（学院）有总支或支部。组织学生听“党课”、吸收学生中的积极分子入党是中共高校党组织的重要日常工作。中等学校和高校中的共青团组织也是党组织的重要“助手”，学生“入团”被认为是今后“入党”的一个阶梯。学生会本来应该是学生自治组织，实际上也在学校党组织的领导和控制之下。此外还有班主任、辅导员队伍，他们构成党化教育控制体系的另一个方面军，既负责学生的日常管理，也要做学生的“思想政治工作”。一旦社会上有什么“风吹草动”影响到校园，党务工作、学生管理工作系统就会根据上级指示立刻动员起来，管好自己的学生，看好自己的家，做到“守土有责”。2005年4月北京发生民众自发的反日游行，高校系统连续开会，深夜还有上级指示下达，要求各校必须把学生不要“上街”的“精神”连夜通知到每一个学生，组织控制之凌厉，由此可见一斑。另一方面组织学生收看所谓专家录像，讲解为什么不上街才叫“爱国”和“维护社会稳定”云云，学生亦必须到场，不得请假。

总之，学生是“羊群”，组织是“牧羊人”，学校则是“羊圈”。这就是威权主义社会背景下中国校园的真实写照。

中国行将到来的宪政改革需要的是雄鹰，而不是绵羊；是顶天立地的公民，而不是唯唯诺诺的奴隶。即如此，强调学生自治精神和自治能力的培养，解构党专制体系对学生的禁锢，就具有了格外重要的意义。

关于学生自治和共和政体建设的关系，我们的先贤早就有过透彻的论说。民国时代的教育家陶行知曾言：“今日的学生，就是将来的公民。将来所需要的公民，即今日所应当养成的学生。专制国所需要的公民，只要他们有被治的习惯；共和国所需的公民，是要他们有共同自治的能力。”“养成服从的人民，必须用专制的方法；养成共和的人民，则必须用自治的方法”。⁴⁷ 这些话是陶先生将近90年前说的，今天读来竟仍然发人深省！学生自治能力培养与中国宪政改革的关系，难道不同样如此？请看，未来中国选举制度的改革，需要合格的选民；未来中国政党政治的发展，需要有判断力的公众；未来中国公民社会的建设，需要千百万负责任的公民的参与。而公民维权，正是今日之中国到处都在发生的事情。我们的在校

⁴⁷ 陶行知“学生自治问题之研究”，载《新教育》第2卷第2期，1919年10月。

大中学生以千万计，假如他们中的十分之一有志向并且有能力参与到公民维权工作中，这将是一股多么巨大的力量？

可以说，解决了学生自治和自治能力的养成问题，就等于为中国的宪政民主建设储备了最好的公民资源。

从这样一个高度出发，本报告主张：

● **逐步解构各级各类学校中的党务工作系统，去除学生自治的组织枷锁。**这当然是一件需要时间的事情。中共党专制体制的解构，涉及全局，需要最高当权者下定决心。但这并不意味着基层党的工作者无事可做。教育系统和别的地方一样，有许多主张改革的党内人士，他们完全可以在力所能及的范围内为解构这个体制创造条件，做一些先期性工作。民间反对派力量则应该加大呼吁力度，同时提出更多的建设性、可行性主张。

● **共青团不能成为垄断性青年组织。**众所周知，共青团这种垄断地位本身就是中共党专制体制的直接结果。未来的宪政民主社会中，青年有权按照自己的意愿组成各种各样独立的组织。到那时，共青团组织是否还存在，只能由以后的历史去回答。但有一点是肯定的，这个组织不会再具有垄断地位，也不会再成为影响中国政局的一种奇特的组织要素，就如同今天的中国政治呈现给人们的那样。⁴⁸

● **学生会应该是真正的学生自治团体。**什么叫“真正的学生自治团体”？那就是学生会由学生自愿成立，领导人员由学生民主选举产生，学生会必须反映学生的呼声，代表学生的利益，独立行使作为组织的职权，而不是校方党团组织的附庸。在这个基础上建立起来的各校青年联谊组织，也应该具有充分的独立性。

● **鼓励学生组成各类志愿团体，积极参与社会生活。**今日中国的学生普遍缺乏社会责任感，只关注“小我”，不关注社会，这是威权主义“绵羊”加“铜臭”导向在一代人心灵中造成的灾难性后果。行将到来的中国宪政改革将唤醒青年人的热情，激发他们的勇气，锻炼他们的意志。所谓“广阔天地，大有作为”，毛泽东的这句话倒是可以“古为今用”，用来鞭策今天的青年人，当然，不是“去农村接受贫下中农再教育”，而是以独立的、自治的学生团体身份投入到中国政治改革和公民社会建设的工作中。正是借助这个过程，原来的学生将一步步成长为合格、成熟的公民。

改革教育行政管理体制，从制度上落实教育独立

中国的教育行政体制改革，本身就是一个巨大课题，本节只从解构党化教育、落实教育独立角度做必要的分析。

中国现行教育管理体制的弊端很多，核心是政府和学校的关系没有摆对。中国大学的校长不是同行推举或专家遴选，而是政府任命。事实上，是教育部党组和省一级的党的教工委控制着中国高校的副校长以上人事任命权。此类制度安排体现了党专制的固有传统，各行各业都一样；但教育行业的“党管干部”还有一层重要意义，那就是保证党化教育政策在高校

⁴⁸ 十六大、特别是十七大以后，“团派”系统人士担任省部级以上高官者见众，构成中国政局的新景观。

的推行。⁴⁹

这套制度的要害在于，它从根本上摧毁了教育独立，同时为教育官僚化、学术官僚化提供了体制土壤。中国的大学各有自己的“行政级别”，比如“副部级”、“正局级”之类，其荒谬自不待言。在一些学校，“学术委员会”或“教授委员会”形同虚设，本应通过学术民主决定的事情往往是校长、院长说了算。大学不再是办教育的净土，而变成了弄权者的天堂。官本位传统加上威权主义体制下金钱社会的泛滥，在高校已经造成严重后果。近年来，国家对高校（特别是重点大学）的投入在增加，中国高校的腐败问题也越来越严重，职务、职称、课题、甚至学位授予权等等都成了牟取不当利益的手段。在权力和利益的双重诱导下，又有几个知识分子还能忠诚于教书育人、学术独立的理想？

显然，要改革现存教育管理体制，确立教育独立原则，必须从根本上改变政府和学校的关系，为此，本报告主张：

● **改变现行政府治理模式，逐步解构党务部门和政府对高等学校的人事控制权。**由公共财政支持的大学（公立大学）均应是面向社会自主办学的法人实体，它有权在法律范围内自主决定学校行政负责人的产生方式和具体人选。

● **取消大学的行政级别，所有高校在身份上一律平等。**相应地，在高校内部建立行政职员等级制，取消各级干部的行政级别。

● **在大学内部管理方面，提倡学术民主、教授治校、教育家治校。**无论宏观问题（比如学校发展战略的制定）还是具体事项（职称评定、课题项目申请及资金分配等），学术委员会（教授委员会）应有更大的发言权乃至决定权。改变科研、教学成果评价方式，遏制学术腐败，使公共财政投在教育上的钱真正用在实处。

● **通过营造兼容并包的校园学术生态、建立教师合理流动制度，落实学术自由。**解构党化教育传统，实现真正的公民教育，需要一个宽松、自由的环境。为此，既要解放思想，允许那些“异端”主张走上大学讲堂，也要探索、建立更合理的教师管理和流动制度，使优秀教师资源发挥出更大作用。

走向教育开放，形成多元化办学格局

中国正在建设一个现代社会，完成深刻的社会转型。走向教育开放、形成多元化办学格局是一个不可避免的趋势。这种多元化有助于动员社会力量，实现全民办教育；有助于引进国外优质教育资源，为中国教育注入新的活力；从政治角度看，教育多元化也有助于破除现存的党控教育体制和党化教育传统，使中国教育与世界教育主流接轨。

● **鼓励“社会力量办学”事业的发展，使民办学校获得真正的独立办学权**

在中国现代教育史上，民办教育曾经为中国的教育进步作出巨大贡献。以高等教育为例，

⁴⁹ 按照现行《高等教育法》，中国高校虽实行“校长负责制”，但前提是在“中共基层党委领导下”，所以这个“校长负责制”是有条件的。

民国时代就曾呈现公立大学、私立大学和教会大学三足鼎立的局面，著名的南开大学、复旦大学、厦门大学等都是私立的，即它们都是由私人和社会捐资、而不是靠公共财政支持的大学。

1949年后，出于意识形态需要，中共不再允许私人办学，教育成了公办学校的一统天下。直到改革开放，私人办学才在“社会力量办学”的名义下得到恢复。目前，中国的民办大学已经有1000多家，在校学生数百万人，成为一支不可忽视的教育力量。

必须指出，尽管这些年来国家出台了不少鼓励社会力量办学发展的政策，但民办学校的独立办学权并未完全落实。大部分民办高校还不具备独立颁发毕业证书和学位证书的资格，只是国家高等教育自学考试“助考”、“助学”学校。民办高校在专业设置、招生等方面仍受到一些限制。另一方面，党并没有忘记在民办学校中建立党的控制系统。在意识形态控制上，民办高校与公立大学相比一点也不“逊色”。

显然，这一切都有待改变。

中国私立大学应该产生真正的研究型大学，应该出现自己的“哈佛”，自己的“耶鲁”和“普林斯顿”。只有这样，它才能领民族精神和时代进步之风骚。解构党专制体制，对民办大学来讲，同样是刻不容缓的任务。在这方面，民办高校有自己的有利条件，毕竟，旧体制强加于它的东西更多是“外来”的，而不是“内生”的。民办大学的举办者、操作者要具备国家进步、文明发展的战略眼光，突破目前体制划定的实用主义办学格局，多一些天下情怀，少一点牟利动机，这样，就可以找到适合自己发展的战略伸展点，在推进公民教育，形成民间思想库，提供与中国宪政改革有关的、高水平的社会科学研究成果等方面作出独特的贡献。

● 为中外合作办学、外国人在华独立办学提供更宽松的政策环境

教育乃天下之公器。在如今这个全球化时代，教育资源全球共享正在成为一个明显的现实。就中国而言，有越来越多的中国学生到海外留学，也有越来越多的外国学生到中国来读书。这是中国社会开放的重要标志。但外国人在中国办教育还受到相当限制，这也是一个毋庸讳言的事实。

根据现行《中华人民共和国中外合作办学条例》，外国教育机构必须同中国教育机构合作才能在中国境内进行教育活动，文件明确规定“外国教育机构、其他组织或者个人不得在中国境内单独设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构”。即便是中外合作办学，也“不得举办实施义务教育和实施军事、警察、政治等特殊性质教育的机构”。另外还规定“外国宗教组织、宗教机构、宗教院校和宗教教职人员不得在中国境内从事合作办学活动”。

上述限制，反应了一个专制主义体制对所谓“外部势力渗透”的恐惧和保持意识形态一统的天然要求。

中国要建设一个民主的现代社会，中华民族要走向世界，拥抱现代文明，所有这些限制早晚都要被突破。

本报告主张，修改现行法规，为中外合作办学提供更宽松的政策环境，同时允许外国人在华独立办学。中国政府作为大国政府，应该有这份雅量和自信。我们不是在全世界到处建“孔子学院”么？那么也应该欢迎其他国家、其他民族的优秀文明遗产和当代文明成果到中国来安家立户，应该允许人家的教师、办学者到中国来设坛讲道。只要我们认同人类的普世价值观，这种文化和教育的交流、融汇就没有什么可怕的，而是一件大好事。我们应该张开臂膀欢迎它才是。

至于教会机构办学，也不是什么新鲜事情。民国时代中国赫赫有名的燕京大学和圣约翰大学，不都是教会办的大学么？它们都曾为中国的教育进步和社会进步做出贡献。**本报告主**

张：认真总结过去 100 年的中国教育史，认真借鉴当今各国的教育管理实践和制度安排，在这个基础上制定相关法律框架，允许、鼓励宗教机构（含外国宗教机构，也包括中国宗教机构）参与公共教育事业。

其实，不管是谁在办教育，只要这个教育属于公共教育范畴，并且是在宪政民主体制内运行，那么，它就会服务于公民教育这个总目标，并在这个总目标下找到自己的位置。

（本文作于 2008 年 1 月 30 日～3 月 9 日，北京）

构宪政框架内的中国政党制度

----中国宪政改革可行性研究报告（分报告 3）

张博树

政党制度是宪政制度的重要组成部分。当今中国的党专制体制，顽固坚持共产党一党专权，用虚假的“多党合作、政治协商”掩饰一党垄断公权力之实，同时扼杀民间自由力量的成长，这个体制已经到了非改不可的时候。

现代政党的基本功能和政党悖论

我国古代有所谓“君子群而不党”的说法，“党”在这里是个贬义词，反映了前现代君权、皇权制度背景下对官僚集体政见或群体势力形成的压抑。按照皇权时代的逻辑，每个官员、士大夫只能对天子负责，彼此“结党”势必“营私”。⁵⁰ 现代政党的概念与此完全不同。现代社会构成有两个基本要件，一个是公民权利，一个是受托性质的公共权力，政党则是连接两者的桥梁之一。政党由具有相同或相似政见的公民集合而成。公民组成政党表达自己的政治主张并推荐、选举合适的人选参与公权力的运作，这是现代民主社会政治运作的基本形态。

联邦德国 1967 年的《政党法》把政党的任务规定如下：

- 通过推举候选人参加选举；
- 制定纲领提出政治目标；
- 影响公共舆论和公民意愿的形成；
- 对政府和议会施加影响。

这部《政党法》还规定：对政党功能最低的要求是它必须参加选举。“作为政党，一个团体如果 6 年内既不以自己的建议参加联邦选举也不参加州选举，那么它将失去其法律地位。”⁵¹

既然政党的重要功能之一是推举公职候选人，政党也就同时具有未来掌控国家权力的政治精英之孵化器和输送渠道的作用。这是对政党功能的引申，也是对政党功能的某种危险的修正。因为权力天生具有腐蚀性，公共权力也不例外。表达公民集体政见的政党由于权力精英孵化器和输送带作用的不当行使，可能（在某些条件下势必）给政党运作、政党对选举事务的参与、政党的实际参政等带来不利影响，甚至玷污一个政党的名誉。这就是本报告所谓“政党悖论”。这也是很多人厌恶政党政治的原因。但我在这里必须强调，这个源于人性弱点的两难是无法完全克服或解决的。人类的智慧有限，我们至今未能发明更好的连接公民政治表达和整体政治运作的中介方式，只能通过尽可能巧妙、周全的制度设计来减少这个两难可能给实际政治带来的损害。

⁵⁰ 民国学者张君勱认为中国古代之“党”同现代政党的区别，一是“因人而起，不是因事而起”，二是“我国古代所谓党，既起于人，故易流于私。其起于事者易流于公。”（见张君勱《宪政之道》，清华大学出版社 2006 年版，页 223）这个解释并未抓住问题的根本。

⁵¹ 沃尔夫冈·鲁茨欧著、熊炜等译《德国政府与政治》，北京大学出版社 2010 年版，页 74。

民国时代曾有过生机勃勃的政党政治

正如分报告 1 和分报告 2 所描述的民国时代新闻和教育的现代化进程一样，民国时代也曾经出现过生机勃勃的政党政治。

具有现代性质的党、会组织，起自清末，辛亥革命成功后有大的发展，迄 1913 年底，公开的政党、政治性会社已达 312 个。⁵² 虽然那个时候人们关于政党的属性、地位、作用等有诸多争论，但对政党的下列定义，在赞成宪政的人们中却有着基本的共识：1，政党乃部分国民之意愿的结合；2，具有永久结社之性质；3，抱始终一致的政见；4，运用光明之手段和投票之方法；5，为政治上之共同活动；6，求获优势于政界以行其政见。⁵³ 这与前文所引述的国外政党法的有关界定基本一致。

民初的政党运作也曾可圈可点。1913 年 2 月国会选举后，国民党、共和党、统一党、民主党成为占有议席最多的四大政党，其中国民党一家获 123 席，占国会总席位的 44.9%。为使即将开幕的国会制宪过程更为顺利，四大党曾聚“有聪明才力学识阅历之各种人员”讨论宪法各重要议题。有论者指出，“这场时间长达两月，会议多达七次的讨论会是中国历史上国会各主要政党第一次和平地、理性地讨论宪法上的议题，这一讨论更多的是以理相争，而不是以势相压，更不是以武力为后盾，这不能不说是风刀雪剑的中国近代宪政史上的闪光点。”⁵⁴

民国初年的孙中山也曾服膺共和框架内的代议政治和“政党”概念，而区别于更早些类似兴中会、同盟会那样的秘密“革命党”。但孙文关于政党的见解几经变化，在讨袁的“二次革命”后，孙又回到“革命党”主张，乃至强调“必将反对党完全消灭，使全国的人都化为革命党，然后始有真中华民国”。⁵⁵ 国民党改组前后，孙文汲取苏俄经验，提出“以党治国”、“党在国上”的主张，但又制定了“军政”、“训政”、“宪政”的三步走建国纲领，强调最终国民党还要“还政于民”，实施“全民政治”。这个带有矛盾特征的遗产被后来的国民党南京政府所继承，蒋介石一方面借“训政”行独裁之实，另一方面又不能不承认“宪政”和“还政于民”是国民党和国民政府的最终目标，从而不得不在一定程度内容忍在野反对党派的存在。

事实上，在国民党大陆当政时期，民间反对一党专制的呼声从未间断。比如，抗战伊始，青年党、国社党、第三党就在国民参政会上提出《请结束党治立施宪政以安定人心发扬民力而利抗战案》，要求有各党派公开活动的自由。抗战中期，则有中国民主政团同盟的成立，该团体强调“政治民主化”和“军队国家化”，前者在反对国民党一党训政，后者在劝诫共产党放弃武力。抗战结束，有“第三势力”之称的各民主党派又在国共两党之间积极斡旋，希望达成共建联合政府的目的。即便是在内战打响、国民党独自筹划的制宪国大召开之际，被邀参加国大的民社党、青年党还在苦心孤诣地提出改组政府的共同条件，不愿做国民党的道具和傀儡。中国现代政党政治在那样一个风云诡异的年代，经历了多少风风雨雨、惊涛骇浪，却又留下了多少可歌可泣的英雄故事、华彩篇章！

党专制与“花瓶党”

⁵² 张玉法著《民国初年的政党》，岳麓书社 2004 年版，页 32。

⁵³ 同上书，页 23。

⁵⁴ 见夏新华为《近代中国宪政历程：史料荟萃》一书写的总序“让历史告诉未来：近代中国宪政得失之评说”，中国政法大学出版社 2004 年版，页 21。

⁵⁵ 参见邵德门主编《孙中山政治学说研究》，东北师范大学出版社 1992 年版，页 127。

中国共产党也曾反对“一党专制”，但那是在野时的共产党反对国民党的一党专制。1943年10月5日的延安《解放日报》曾把“一个党、一个主义、一个领袖”称为“法西斯独裁政治”；⁵⁶ 1944年周恩来在延安的一次集会上亦提出“保障自由、开放党禁”是实行宪政最重要的先决条件；⁵⁷ 刘少奇甚至明确讲“有人说共产党要夺取政权，要建立共产党的‘一党专政’，这是一种恶意的造谣与诬蔑。共产党反对国民党的‘一党专政’，但并不要建立共产党的‘一党专政’。”“共产党除了人民的利益与目的外，没有其他的目的与利益。”⁵⁸

然而，后来历史的发展，恰恰证明刘少奇没有说实话。1949年后，共产党不但同样建立了一党专政的政体，而且远比国民党更专制，更独裁！它自称自己就“代表”人民，而且永远“代表”，所以不再提什么“还政于民”；它自称是作为“无产阶级先锋队”在执政，所以也不必担心什么“政党轮替”。1949年的新政协，虽然也有若干“民主党派”参加，但主要是摆样子的，如果他们真要就国是发表独立见解，1957年章伯钧、储安平、罗隆基等人的下场就是明证。

60年来，中国发展、演变出了一套充满欺骗性的“多党合作”和“政治协商”制度。虽然名义上有8个“民主党派”，但它们并无任何独立性，在事关根本的国家大政方针上，不可能真的作为独立政党发挥作用，更不允许对共产党的执政地位提出挑战。所谓“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”云云，不过欺蒙世人而已。但这些“民主党派”的存在又是必要的，因为它们是中国式“民主”和中国式“政党政治”的橱窗，可以对事实上的共产党一党专权起到粉饰作用，所以本报告称其为“花瓶党”，应该恰如其分。

中国共产党对这些“花瓶党”的控制手段包括：

- 明确规定“多党合作”、“政治协商”必须在中国共产党领导下进行，中共中央统战部是“民主党派”事实上的“太上皇”，各民主党派在人事、宣传、党务等方面均需接受中共的指导，按照中共的“统一口令”行事。

- 每个“花瓶党”只能在固定领域内发展党员，比如民盟以从事文化教育的知识分子为主要发展对象；民建的党员发展集中在“爱国的民族工商业者”；九三学社以科学技术界的中高级知识分子为主要成分；致公党则以归侨、侨眷为党员发展对象，等等。

- 严格控制这些“花瓶党”的规模。1950年，各民主党派党员总数为1.1万人，到1989年，这个数字达到32万人，似乎增长不少。⁵⁹ 2009年，民革中央拥有党员数达8.8万，⁶⁰ 照此推算，8个民主党派如今也当拥有70万以上的党员了。但若与8000万的中共党员数量相比，这个数字又算得了什么？！

- 中共通过中央和省级“社会主义学院”，不断对民主党派党务干部进行系统“洗脑”。各民主党派办的报纸、刊物必须与中共保持“高度一致”。

- 同中国共产党一样，各民主党派的日常支出纳入国家财政，民主党派的党务人员列入国家干部行列，享受有关待遇。⁶¹

⁵⁶ 参见闻黎明《第三种力量与抗战时期的中国政治》，上海书店出版社2004年版，页214。

⁵⁷ 同上书，页223。

⁵⁸ 见笑蜀编《历史的先声：半个世纪前的庄严承诺》，汕头大学出版社1999年版，页292~293。

⁵⁹ 这两个数字引自张忆军主编《风雨同舟七十年：中国共产党与民主党派关系史》，学林出版社2001年版，页424、592。

⁶⁰ 见2009年7月28日人民网“党员超过8万 民革：促进和平统一，履行参政职能”。

⁶¹ 按中国现行财政预算分类，“政协事务”和“民主党派及工商联事务”均列入“一般公共服务”支出范畴。据2008年福建省一般预算支出分类表，当年该省“政协事务”支出2.9亿元人民币，“民主党派及工商联事务”支出1.2亿元人民币，这两个数字与同为“一般公共服务”支出的“共产党事务”20个亿相比，似乎还不算大，但我们不应该忘记，福建省当年全省的“城市居民最低生活保障”支出才3个亿，“农村最低生活保障”也不过5.3个亿！（见传知行社会经济研究所《追问阳光财政：2009公民税权手册》）

在维持这个骗人的“多党合作”、“政治协商”框架的同时，当政者又对一切民间独立结社和组党活动严厉打压，毫不留情。从上个世纪 80 年代以来，这样的打压从未间断，多少民间精英因此被送进监狱，判刑、关押数年乃至十数年。秦永敏、胡实根、徐文立、查建国、高洪明、郭泉、刘贤斌……这样的名字可以列出一长串！正是在这种强力压制下，中国民间独立组党被完全窒息。

最近有“红二代”强调共产党政权没有人能够取代：“我们共和国成立 60 多年了，共产党内确有不争气，许多大矛盾很不顺，但是，中国共产党近百年的革命和建设，这个实践，不能假如，不能如果，因为历史是不可逆的。如果我们不重塑共产党的合法性，谁能来代替它。你变苏联东欧，你有俄国的生态底座吗？你行吗？你接受普世价值，那个普世价值不就是今天的卡扎菲挨揍吗？”⁶² 这段引文谬误百出、不堪一驳。别的且不说，“没有哪个力量能取代中国共产党”，如果这是个事实，那么它恰恰是中国共产党执政 60 年来残酷打压一切异己力量的结果。从民主政治角度看，这不是什么成就，而是当政者的耻辱！因为它迫害民族精华，堵塞了中国政治现代化的道路，也把当政者自己引入死局。在后面这层意思上，这不但是耻辱，而且是愚蠢。难道“红二代”们还要通过“重塑”一党专制的合法性来继续这种耻辱和愚蠢么？

中国政党制度改革的目标

中国政党制度改革的目标是：继承民国的伟大传统，改变中国共产党党专制框架内名为“多党合作”、实则一党独裁的格局，还公民自由结社和组党的权利，在宪政框架内重构中国现代政党制度。

有朋友担心执政者不可能接受这样的主张。他们觉得目前最好不要提这样的口号刺激统治者，而是暂且承认“共产党的领导”，在现存制度框架内做可以做的事情，比如推进基层人大代表选举的改革，50 年之内不提组党。⁶³ 我以为这是一种糊涂认知。暂且不谈这个制度是否还可以延存“50 年”，即便假设中国未来的转型是一个相对缓慢的过程，公民政治结社和组党也是一个必须纳入议程的改革步骤，因为没有在野党、反对党作为中国政坛新生力量的出现，中国的政治改革不会获得突破，具有宪政转型意义的中国选举制度、议会制度、政府制度等等的改革亦都无从谈起。

更何况，渐进式的和平转型只是中国政治转型的一种可能方式，还有另一种可能，那就是突发性革命转型。在这两种情况下，中国政党政治的建构将会出现不同的路径。清晰地意识到这一点，对转型研究者和行动者均十分重要。

转型路径：建构未来中国政党体系的两种可能

先来看**渐进式的和平转型**，这种转型的前提是存在某种体制内外的合作、互动机制。在日益强大的民间压力下，执政的共产党内部发生分化，开明派或党内民主派形成党内主导，或至少积聚相当力量而足以影响中共走向，在这种情况下，将有可能形成体制内外的温和派（即体制内的改革派和体制外的建设性反对派）携手推进中国宪政改革的格局。这当然是最

⁶² 此语出自张木生，见 2011 年 4 月 30 日共识网刊发的张木生《改造我们的文化历史观》新书发布、研讨会纪要。

⁶³ 前不久就有朋友和我讨论这个问题，这是一位积极热心基层人大选举改革的人士，“50 年不提组党”就出自这位朋友之口。

理想的格局。本系列研究报告的“主报告”所描绘的，正是这样一个转型路径。⁶⁴

这个转型路径意味着：

● 转型将是**实质性的**，但又是**循序渐进的**，而且**大体可控**。民间反对派不要指望改革一步到位，要给当政者留出时间、空间做必要的准备和内部协调。另一方面，当政者必须释放诚意、采取措施，给监禁中的政治犯以自由，给反对派更多的批评空间，逐步放宽政治结社限制，直至颁布《政党法》，鼓励公民自由组党。

● “花瓶党”身份的逐步改变。各民主党派将逐步“断奶”，走向**独立化**。有能力生存者演变为真正的政党，没有能力生存者则自然淘汰、灭亡。

● 共产党自身在这个过程中也将完成其**理念转型**和**组织转型**。“理念转型指中国共产党放弃过去的专制逻辑和敌对思维，认同普世价值，也就是自由、民主、公正、尊重人的基本权利的价值观，认同多党制和权力的可替换是监督、制衡公权力的最佳制度安排。组织转型，则是指中国共产党通过自身努力，逐步解构原来作为极权主义执政党的组织结构和组织体系，按照现代民主政党的建构原则实施组织改组，使这个党变为一个全新的、可以在宪政民主制度框架内运作和行动的党。”⁶⁵

以上三个方面合成的结果，将构成未来中国政党政治的基本格局。

关于推进党禁解除、原民主党派的独立化、中国共产党自身的社会民主党化等方面的具体步骤，“主报告”有更详细的讨论，此不赘述。这里只引证“主报告”的结论性语言：“前苏东国家和台湾政治民主化的经验均证明，从一党专制走向多党和平竞争的宪政民主制度，即便是在执政者主动为之、或至少没有设置大的障碍的情况下，也需要相当时日。政党政治有一个逐步成熟的过程。解除党禁后，开始时可能出现政党林立、运作混乱的情况，然后逐渐走向规范，形成若干大党左右政局、形成制衡的格局。周密的宪政设计、开放的胸襟、改革时机的恰当选择、当政者与民间自由力量的妥协艺术都有助于减少混乱，尽快形成这样的格局，促进中国政党政治的成熟。”⁶⁶

在这个进程中，中国共产党保持一党独大、但其他政党逐步获得影响力和独立参政力，可能是某种过渡形式。

下面看另一种可能：**突发的革命性转型**。

这种转型发生的背景是：面对日益加深的社会危机和巨大的民间压力，当政者仍然拒不改革，或是仍在犹豫之中，某个偶发事件即可引起连锁反应，专制大坝发生裂缝，局部甚至全局失控，这时突发的革命性转型的时机将突然到来，迅雷不及掩耳。

由于近年来中共顽固势力抵抗民主化潮流的倒行逆施有越演越烈之势，人们不得不对突发性革命转型的可能性予以更多注意，并作为现实假设，进行更深入的研究、推演。

“革命性转型”不一定意味着采取非和平手段，局部或全局失控也并非一定意味着“天下大乱”，关键看权力中枢能否迅速填补和有效运作。无论权力填补者是原政权中分裂出来的力量，还是迅即集结的民间在野力量，还是两者的结合，这种过渡性权力机构的形成都有助于局面的稳定。当然，也可能形不成这样的机构，社会走向分裂，那样内乱甚至内战就有可能发生。这将是民族的灾难。一切负责任的政治家和转型行动者都应该尽全力避免后面这种情形的发生。

就政党政治而言，突发性转型由于原专制体制的突然崩溃，将意味着党禁的瞬间打开，人们一夜间获得了政治自由。组党热潮会骤然而至，不可阻挡。这是一种盛大的政治狂欢，但也孕育着巨大的政治混乱，甚至危险。如果过渡性的国家权力机构迅速拿出办法，制定

⁶⁴ 见“主报告”的第三部分“中国宪政改革的实施步骤”。

⁶⁵ 见笔者为《胡耀邦与中国政治改革》一书的导言“纪念耀邦，推进转型：论中共党内民主派的历史角色”，香港晨钟书局2009年版，页14。

⁶⁶ 见“主报告”第三部分。

适当的选举规则和政党活动规则，政党行动和政党规模均有可能逐步合理化，但这将是一件困难的任务，有心的政治家现在就要对此有所考虑和准备。

突发性转型还意味着原来的执政党可能发生分裂、改换门庭，或彻底退出历史舞台，因为对抗民主化潮流导致社会失控，极权执政者自然要承担历史责任，其执政合法性将被公民唾弃和否定。在这个情况下，原执政党中的一部分人可能另起炉灶，打出新的旗帜，但中国共产党将在这片国土上最终消失。相比在渐进的和平转型中完成自身功能和角色转换、从而成为一个崭新政党、甚至可能继续执政而言，这个结局对于已经有 90 年历史的老大的中国共产党来说，的确不寒而栗。但历史是无情的，自己种下的苦果最终还要自己食用。好在，要避免这种结局，今天还有机会。

未来中国政党体系的特征及其对中国宪政制度的影响

据现代比较政治学研究，今天的世界存在多种政党体系，不同的政党体系拥有不同的功能和特征。人们熟知的是一党制和多党制的区别，前者的本质是独裁，后者的本质是民主。但**多党制还有许多细分，还有不同类型的政党体系，中国的转型研究者和转型行动者对此不可不察。**

一般来说，人们关注的是转型进程或转型后政党的数量，但多党制并不意味着政党越多越好。不少转型国家都曾出现过转型初期大量新兴政党涌现的情况，动辄数百，但其中大部分昙花一现，并不具备政党发展的持久力。政党的自身分合、选举门槛的合理设计都有助于使政党数量趋于合理。对成熟的民主国家政党数量的统计结果表明，一般情况下，有效议会政党（即能够经过大选进入议会的政党）的数量不会超过 10 个。⁶⁷ 英国、美国都是典型的两党制，英国的工党和保守党、美国的民主党和共和党分别支配着这两个国家的政党格局。德国、法国则是多党制国家，会有若干有影响的政党进入议会政治舞台并发挥作用。⁶⁸

对理解政党政治而言，政党数量的差异只是一个方面，更重要的是政党政见之间的差异到底有多大。政党政见可以涉及内政、外交诸多领域，在社会经济、文化发展、宗教政策、政体支持、外交政策等方面均可能产生政党政见分歧。有研究者认为，如果一个国家占支配地位的主要政党之间并无大的政见分歧，这种政党体系可称之为**一致性政党体系**；而若一个国家立法机构中的各个政党在各种议题上的主张相距甚远，乃至高度对抗，这样的政党体系就是**冲突性政党体系**。⁶⁹ 美国既是一个两党制体系，又是一个一致性政党体系，因为民主、共和二党的政治主张并无大的差别。历史上的魏玛共和国、法兰西第四共和国和今天的俄罗斯则是多党制，且是冲突性政党体制中的多党制，因为在这些体系中不但政党繁多，而且政治主张各异。

一致性政党体系和冲突性政党体系都属于宪政框架内的竞争型政党体系，但它们之间的区别对一个国家的宪政构造和政府运行仍然影响深远。正如美国比较政治学家加里布埃尔·A·阿尔蒙德所言：“尽管政党的数量影响着政治稳定的程度，但是政党之间的对抗程度

⁶⁷ 美国学者 A·Lijphart（中译利普哈特，也有译李帕特）曾制成图表，展示 1945~1996 年间 36 个民主国家根据选举结果计算出的有效议会政党的平均数、最低值和最高值。比如英国在这期间举行过 14 次大选，有效议会政党数最低值 1.99，最高值 2.27，平均值 2.11；日本举行过 19 次大选，有效议会政党数最低值 2.58，最高值 5.76，平均值 3.71；意大利举行过 14 次大选，有效议会政党数最低值 3.76，最高值 6.97，平均值 4.91。（见 A·Lijphart 著、陈崎译《民主的模式：36 个国家的政府形式和政府绩效》，北京大学出版社 2006 年版，页 53）

⁶⁸ 德国左翼是社会民主党，右翼是基民盟 / 社民盟，此外还有绿党、民社党和自由民主党分列左右。法国的左翼则有社会党、共产党、绿党，右翼有保卫共和联盟、国民阵线、法兰西民主联盟。

⁶⁹ 见加布里埃尔·A·阿尔蒙德等著、杨红伟等译《当代比较政治学：世界视野（第八版）》，上海人民出版社 2010 年版，页 102。

更为重要。如果多党体系是由相对温和的对抗者构成的，那么稳定和有效率的政府绩效似乎可能实现。如果政党体系是由高度对抗的成分构成，那么不管政党的数量如何，崩溃和内战的可能性都将一直存在。”⁷⁰

现在来看中国。社会学家孙立平称今日之中国是一个“断裂社会”，⁷¹ 官民之间、城乡之间、“穷二代”与“富二代”、“官二代”之间都在发生可怕的断裂。其实，还有一个“断裂”更可怕，那就是今天的中国是一个在社会病理诊断和国家发展方向等最基本的问题上缺乏基本共识的断裂型社会。从4年前本系列报告的“主报告”发表至今，这个问题不但没有解决，反而越演越烈。看看毛派和“乌有之乡”最近对茅于軾和辛子陵的讨伐乃至“公诉”，就可以领略极左复辟潮流有多大劲头；刘源、张木生一类“红二代”号称“不左不右”，但他们提出“改造我们的文化历史观”，实则还是要保证“红色江山”代代相传；报刊上“中国模式”的鼓吹者们正在为当朝唱赞歌；“民族主义”、“国家主义”、“说不主义”则一方面反映了倡导者的投机心理，另一方面又反映了信息封锁和专制文化熏陶下一部分民众的真实情绪。在“右”的方面，官方对异议人士、维权人士、家庭教会、“茉莉花革命”的强力打压，正在促使反对力量中的一部分走向极端化；层出不穷的民族地区“骚乱”则凸显了专制体制下积累的民族积怨正在外泄，甚至喷发，中国作为一个统一国家的国家认同正在遇到越来越棘手的挑战。

毫无疑问，造成以上问题的根源仍是当今冥顽不化的中共党专制体制。如果不是因为执政者拒绝批评和公开、严肃的历史反思，像文革这样的历史旧账就不可能仍然有着捋不清的纠结和认知上的极度混乱。回想上个世纪70年代末、80年代初，虽然国家百废待兴，但社会却有一个明确的基本共识，那就是必须与过去告别，走改革开放之路。当今的中国已经没有一个大家都认可的基本共识。这是一个事实，而且充满了危险，因为这种认知上的断裂不会随着转型的推进乃至成功而消失。各种观点（包括比较极端的观点）都会在未来开放的社会条件下寻求表达，它们可能成为某个利益群体、乃至某个政党的政治纲领。那么这将意味着什么呢？它意味着即便是在体制内外良性互动的渐进转型的条件下，未来中国大陆的政党光谱也会呈现出斑驳陆离的色彩；而在突发性转型条件下形成的政党格局，则更易具有冲突型政党政治的特点，甚至使未来的中国政坛充满火药味。

这不是危言耸听，而是基于中国断裂社会的现实做出的前瞻性分析。

这样一个冲突性政党政治体系的形成将对未来中国宪政国家结构的选择产生巨大影响。比如，不少朋友主张未来的宪政中国应该采行内阁制的政府建构，总统虚位，内阁直接对议会负责；但如果本报告关于中国将出现一个冲突性政党体系的论断站得住脚，那么未来中国就不宜采行内阁制政府，因为在一个冲突性政党体系下的议会制内阁，势必是一个不稳定的内阁。世界上已经有大量事例证明频繁“倒阁”给国家、社会带来的负面影响，转型后、特别是转型初期的中国尤其应该避免行政机构的不稳定。（关于这个问题的进一步分析，见本系列报告的“分报告5”）

当下我们应该做什么？

鉴于上述分析，本报告特给海内外的中国民间反对派朋友们提出如下建议：

● 建设一个民主宪政中国，是我们矢志不移的奋斗目标。但在路径选择方面，只要有可能，不可轻言放弃渐进的和平转型道路，不可轻言放弃争取与中国共产党党内开明派或

⁷⁰ 同上书，页103。

⁷¹ 见孙立平《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社2004年出版。

民主派合作的努力。最近宪政学者王天成撰文对“渐进主义”提出批评，⁷² 我以为这个批评尚可商榷。天成所说的“渐进主义”指那种“没有勇气面对民主转型”、“假定只有小步幅、缓慢的改革才能平稳、有序地实现转型，而将开放党禁、全国直选等民主转型所要求的关键性变革推迟到无限期的未来”的观点。⁷³ 这实际上是一种虚假的渐进主义，用来指称俞可平、周天勇这样的官方学者大体合适，却根本不是宪政主义的渐进转型论者的主张。宪政主义者所说的渐进的和平转型，乃基于对中国现实社会条件的冷峻的、客观的分析，而提出的战略上彻底、战术上分步推进的转型方略。它丝毫也没有回避“关键性变革”的意思，只是在强调应以尽可能小的代价达致转型的成功。毕竟，专制统治者并非铁板一块，反对派仍有可能借助日益凸显的社会矛盾和强大的民间压力迫使执政集团作出反应，促使其内部分化。当然，鉴于中国国情的复杂和多变，鉴于中共保守势力的冥顽，反对派在不放弃和平转型努力的同时，必须做好应对、引领突发性转型的准备，要有相应预案。

● 就政党体系建设而言，正是由于未来中国可能出现冲突性政党政治格局，力促转型的反对派阵营才更应该避免极端化，而为转型后的中国政治文化和政党政治创造“多一点相互理解和包容”的基础。在这方面，曾经陷入内战的西班牙和 30 多年后成功实现和平转型的西班牙均给我们以启示。上个世纪 30 年代的西班牙本来已经建立共和政体，却因为缺乏社会基本共识而陷入内战，民众迅速两极化，极左和极右都有旗鼓相当的民众在支持，而且左、右阵营内部也厮杀得一塌糊涂。这场内战的结果则是佛朗哥长达 30 多年的独裁统治。林达曾就此总结说：“大的社会变革中，最理想的模式是双方的温和派的结合。”但“非常不幸的是，在观点分歧的双方中，只要有一支出现极端派，另一支也必定会分裂出他们的极端派。而通常的规律是，两边的温和派都不可能掌控局面，大幅震荡必然是在两个极端之间展开，不走到绝路不会回头。”⁷⁴ 大概是西班牙人吸取了内战的教训，在上个世纪 70 年代开始的西班牙政治转型中，我们看到了一个“四方博弈”且获得成功的经典案例。⁷⁵ 这个成功避免了西班牙政治转型的极端化危险，不但使各个派别理性地坐在谈判桌前，达成有利于国家政治前途的决议，而且使西班牙尖锐的民族问题找到了化解的通道，这个国家从此有了更多的政治包容和民族包容。

● 中国的民间反对派固然需要认真借鉴各成熟民主国家和新兴民主国家政党政治建设的经验，未雨绸缪，但更要清楚地意识到我们自身的弱点。我们这一代反叛者都是在党专制这个体制内长大的，无形中沾染、积淀了很多党文化的毒素。我们并不习惯于自省。我们还没有学会聆听。我们不善于和志向一致但观点不同的同道合作。我们往往混淆果断决策和刚愎自用之间的区别。更重要的是，我们还没有深切体会在未来民主政治竞技场中一个政治家的品行和道德底线可能意味着什么。如果这些问题没有解决，那么即便我们结束了中国共产党在一个小圈子里内定未来国家领导人的历史，但迎来的却可能是各政党在宪政民主的平台上相互攻讦的可怕局面。这种情形在东亚和东南亚各国、地区的政治转型中并不鲜见。⁷⁶ 它说明这个问题的存在还不能完全归咎于党专制，而和我们的文化传统有关。无论如何，

⁷² 见王天成“大转型：中国民主化战略研究框架”，正在由“中国人权双周刊”网站连载。

⁷³ 同上文。

⁷⁴ 见林达著《西班牙旅行笔记》，三联书店 2007 年版，页 216~217。

⁷⁵ “四方博弈”这个词出自美国转型政治学者胡安·J·林茨，这里涉及的仍然是体制内外分别存在的温和派和强硬派（或极端派、保守派），但与极端派占据主导不同，在一个典型的“四方博弈”过程中，是两方的温和派控制各自的强硬派，从而能够主导谈判进程。“一个真正的四方博弈必须满足两个条件：当政的温和派必须拥有充分的自主性，这样，他们可与温和的反对派进行战略性和策略性的谈判；另一方面，为了在协议谈判中扮演他们的角色，温和的反对派也需要某种程度上的组织、权力和跟随者存在，这样才能胜任协议谈判。”（见胡安·J·林茨等著、孙龙等译《民主转型与巩固的问题：南欧、南美和后共产主义欧洲》，浙江人民出版社 2008 年版，页 65。）毫无疑问，由温和派主导的“四方博弈”的成功，将有助于建设一个转型后相对包容的政党政治格局，哪怕它仍然带有冲突性政党体系的特点。

⁷⁶ 有研究者曾这样总结东亚和东南亚各国新兴政党政治存在的问题：“尽管一些国家或地区已经发生了政治转型和执政党的交替，但由于政党之间的竞争还带有传统意义上的权力对抗的性质，没有实现在公平的

清楚地意识到这个问题十分重要。

现在，让我们回到西班牙，我想用西班牙政治转型中的一个真实故事来说明什么是民主框架内健康的政党政治的行为准则：1977年10月，为防止转型中的西班牙因经济困难造成政治分裂，年轻的改革家苏亚雷兹首相诚招各党派领导人共同商谈，最后达成一份被称为《蒙克罗阿盟约》的文件，该文件强调要进行经济和政治改革，但民众也必须承担一部分经济压力，工资增长会受到影响。那么在野党怎么办？我们看到，在野党并没有恶意利用经济困难和民众的失望情绪给执政方制造麻烦，而是帮助政府说服民众忍让。“事实上，这次盟约的执行，在短期内有利于政府调整而不利于民众。民众是生活艰辛的实际承受者。特别是共产党这样的左翼政党，没有从盟约中得到什么，却放弃了他们本来可以利用这种形势扩大影响力的机会，实际上是反对党做出了很大牺牲。卡利约（也有译卡里略，西班牙共产党总书记——引者注）坚持这样做，不仅是他的思路转变，还表现了一个诚实政治家的底线：归根结底，你是要什么？如果是为了民众的长远利益，那么，当你确信协助政府渡过难关，符合民众的长远利益，那么妥协与合作，就是一个诚实的政治家的自然选择。”⁷⁷

卡利约的这个“底线”值得未来的中国政治家们效仿。

余 论

本报告的最后，我们还需对未来中国政党的组织特征和分布状况做一些预测：

● 就组织特征而言，无论是原来的政党（比如转型后的中国共产党，如果它能够完成这样的转型的话），还是转型进程中新产生的政党，其组织特征很可能更多是刚性的，而不像美国那样，政党组织结构松散，只是单纯充当“选举工具”。**刚性政党对党员有较强的约束，适于承担更多的功能（比如沟通与影响公共舆论、与基层民众的制度性联系、更系统地反映某一阶层的民意呼声等等），而且易于形成有威望的领袖，这些对于转型后的中国建设健全的政党政治，都是重要的。但刚性政党之间如何既竞争，又能相互协调，对未来中国将是一个课题。**此外，刚性政党内部如何处理决策层和基层组织间的关系、建立党内民主机制、防止政党内通常很难避免的“寡头化”趋势，也都是未来中国各政党必须面对并需加以解决的问题。

● 就分布状况而言，未来中国比较理想的政党分布是形成**5到6个全国性大党，兼有若干有影响的相对小一点的政党，它们可以基本代表最主要的民意**（如果加进港澳台，情况会更复杂些，会有两岸四地的政党建构交叉和融合，大党的数量也会有所变化）。这个政党光谱的最初呈现将是冲突性的，反映断裂型中国社会的认知和利益表达。如果处理得好，它会逐渐地走向相互包容，而形成相对温和的两极体制或多边体制。

另一方面，在地方（这里主要指省一级行政区域内）也可能形成一些小政党，它们主要在地方层级发挥政党功能；它们可能成为省议会或县议会中的重要力量。对于中国这样一个巨大的、地区差异明显、利益存在和表达如此多样化的国家，政党分布的这样一种局面，大概是有利的。全国性大党和地区性小党之间也会发生变化，随着影响力的升降而易位，也有可能。一切视各自的发展。还是那句话：如果未来的中国政治家都学会遵守“诚实的道德底线”，如果未来中国的政党政治找到了更健康的制度基础和人性基础，则中国的民主宪政

竞争基础上的合作和合作基础上的竞争，新的执政党和反对党之间还不能相互容忍……”“那些表面上看起来已经与民主国家的政党体制和政治过程没有多大差别的制度、规则和操作方式，在实际运行过程中要发生很大的扭曲和摩擦，其效果也要打很大的折扣。”（见李路曲著《当代东亚政党政治的发展》，学林出版社2005年版，页378~379）台湾民主化转型中，也在一定程度上存在此类问题，见本系列报告的附件2“台湾民主转型与政治现代化对大陆宪政改革的启示”。

⁷⁷ 林达《西班牙旅行笔记》，三联书店2007年版，页477。

有望。

（作于 2011 年 5 月 27 日~6 月 8 日，北京）

破除假选举，落实真民权

-----中国宪政改革可行性研究报告（分报告 4）

张博树

选举制度、政党制度、代议制度乃现代民主制度的三大支撑。而在党专制体制下，它们都成为一党专权的粉饰工具。中国要建设一个真正的民主国家，就必须破除假选举，落实真民权。

告别“家天下”、走向“民天下”

我们这个民族曾经有长达数千年的“家天下”历史，子民只能对皇权顶礼膜拜，没有人怀疑君权神授和皇权世袭制度的合法性。这个合法性的摧毁和中国现代公民权利概念的诞生，始自辛亥革命和中华民国的建立。从此，一个走向“民天下”的进程艰难起行，至今仍在蹒跚之中。⁷⁸

何谓“民天下”？“民天下”就是公民乃国家之主宰，公民有权决定谁来担任公共权力的受托人，并在认为受托人不合适继续担任国家公职时，通过公开的制度化程序替换他们。在民主社会中，这个公开的甄选、替换国家公职人员的制度化程序就是选举。

普选权的落实有个过程，世界各国概莫能外。中华民国早期的全国性议会选举和地方议会选举，选民有性别、学历和财产等方面的条件限制，有资格成为选民者，大体是当时的男性有产阶级和知识阶层，但这个人数全国已达 3400 多万，超过当时中国总人口的 10%。这个数字并不逊于欧美等国早期现代化阶段的民主参与程度。⁷⁹

国民党南京政府秉承孙中山建国理念，抗战结束后也曾推进宪政建设，即便在内战背景下，还是先后召开了制宪国民大会（1946 年底）和行宪国民大会（1948 年春）。根据当时制定的选举法，国大代表和立法委员将遵循“平等”、“直接”、“无记名”等原则普选产生，全国每个市县各选国大代表一名，人口超过 50 万者，每增加 50 万人增选代表一名，蒙古 57 名，西藏 40 名，各民族在边疆地区选出者 34 名，华侨 65 名，职业团体选出者 487 名，妇女团体选出者 168 名，内地生活习惯特殊之国民选出者 17 名。选举法还特别规定，现任官吏不得在其任所所在地区之选区当选国大代表。⁸⁰ 虽然由于共产党和民盟等党派的缺席、抵制，制宪国大和行宪国大的代表性都受到影响，而且在选举过程中，国民党确有控制候选人的产生、操纵选举、与其他小党就代表名额进行幕后分赃等不良举动，但 1947 年 11 月 21 日至 23 日国统区举行的这次普选，毕竟是中国现代史上第一次全国规模的议会“大选”，其意义不可小觑。

1949 年国民党战败后退守台湾，曾经在岛上维持了 30 多年的威权统治，1947 年选出的国大代表也成了“万年国代”。老蒋去世，小蒋登台，在民间压力下，台湾的民主化转型徐徐启动，并终获成功。1996 年，台湾岛上第一次实现总统直接民选，“民天下”在台湾终于

⁷⁸ 用“家天下”、“民天下”和下文要提到的“党天下”来概括中国民权的艰难衍生过程，是阳光卫视主持人陈平的创造，见阳光卫视《论衡》节目“走向民天下：陈平对话张博树”。

⁷⁹ 参见严泉著《失败的遗产：中华首届国会制宪 1913~1923》，广西师范大学出版社 2007 年版，页 18。

⁸⁰ 见徐矛著《中华民国政治制度史》，上海人民出版社 1992 年版，页 358。

成为现实。这是整个中华民族的骄傲。

党专制与假选举

中国共产党的意识形态与中国国民党不同，但却更响亮地宣称人民是国家的主人。现行宪法第一条即宣布“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家”；第二条称“中华人民共和国的一切权力属于人民”；第三十四条宣布，除依照法律被剥夺政治权利的人以外，“中华人民共和国年满 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”。

然而，这只是一个纸面规定。60 年来，中国共产党坚持对公权力的垄断，选举不过徒具形式，成为“中国特色”和中国式“民主”的又一个橱窗、摆设。

当政者控制选举的手段包括：

- 严格区分直接选举和间接选举的适用范围，直接选举仅用于县乡两级人大代表的选举。市、自治州级，省级，以及全国人大代表均为间接选举，由下一级人大选举产生，而非由选民直接选举产生。各级官吏（包括最基层的乡长），亦由本级人代会选举产生，也就是说，中国的所有行政官员均为间接选举。

- 所有这些场合的“选举”，其实都应该加引号，因为中共各级党委和组织部门控制着大部分人大代表和几乎所有国家机关公职人员候选人的推荐权，“党管干部”的原则和党对选举过程的全方位“领导”，会使选举结果很少出现意外。

- 严格限制差额选举范围，省级正职官员、中央级国家公职人员均实行等额选举，也是为了确保中共内定的中央和省级主要领导人顺利当选。

- 在选举中，虽有选民或代表 10 人以上可以联名提名候选人的规定，但在实际进程中，这种联合提名的努力常常被压制，很难产生结果。⁸¹

- 县乡级人大代表选举是唯一的直接选举，当权者尤其担心出问题，用各种办法阻止竞选和候选人与选民直接见面，对独立候选人多残酷打压。⁸² 在这个背景下的所谓“选举”，还要强调“神圣一票”，尤其令人滑稽。

必须指出，在过去的 30 年中，体制内外有很多人曾做出努力，在现有法律框架内，充分利用有利的法律条文行使公民权利，减少选举的虚假成分；或尝试做出改革，使选举更具真实性、公开性、竞争性。比如 1980 年春的高校学生竞选运动，就借助了 1979 年新《选

⁸¹ 已故宪政学者蔡定剑在他生前主编的《中国选举状况的报告》中曾专门分析这种现象，他指出：“在间接选举中，存在最大的问题是代表不能自主地进行联合提名”，“在选举国家机关领导人时，这种现象越来越严重”。选举组织者还会搞出各种各样的鬼名堂，“既要搞差额选举”以形式上符合选举法规定，“又不想让代表真正提出自己的候选人；既要让代表提名候选人，又不想要让代表提名的人当选，最终要保证党委提出的候选人全部当选”。党员代表尤其被告诫要遵守“党的纪律”，实际是不让参与联合提名。当有的党员代表不那么听话、而提出的候选人构成组织提名候选人的有力竞争对手时，“组织”就要出来“做工作”了，“通过做工作迫使党员退出提名，从而使提名人数量达不到法定人数。如果党员代表被提名为候选人时，通过组织做工作，要求党员声明宣布自动放弃做候选人，这样使代表的联合提名无效”。如此等等。（见蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，法律出版社 2002 年版，页 56~57。）

⁸² 就在笔者写作本报告时，发生了这样一件事情：面对即将开始的全国县乡两级人大代表的换届选举，为遏制各地更多的独立候选人参选，全国人大常委会法制工作委员会负责人特地通过媒体表示“‘独立候选人’没有法律依据”（2011 年 6 月 9 日《北京晚报》）。其实，谁都明白“独立候选人”就是指非由“组织”推荐、而由选民联合荐举的代表候选人，恰恰是这类候选人，常常遭到官方的强力打压。前不久江西下岗女工刘萍参选地方人大代表，推荐人已经远远超过规定人数仍然未能成为正式代表候选人，就是一例。湖北基层选举专家姚立法长期被官方用各种卑鄙手段骚扰、限制自由，试图阻止其参与人大选举改革、培训独立候选人等工作，是另一鲜明例证。

举法》的出台，后者体现了文革结束后体制内改革者痛定思痛、意欲加强法制建设的努力。不同于 1953 年的《选举法》强调代表候选人以“组织推荐”为主，这个新的法律文件规定“实行自下而上、自上而下，充分地提出候选人的办法”，“中国共产党、各民主党派、各人民团体和任何选民或者代表，只要有 3 人以上附议，都可以提出代表候选人”，而且规定“可以用各种形式宣传代表候选人”。⁸³ 这成为 1980 年初高校学生竞选的法律依据。正是在这个运动中，一批青年活动家崭露头角，其中有的成功当选北京市区级人大代表，胡平、陈子明、王军涛等都曾是高校学生竞选运动的风云人物。1986~1988 年是选举改革的又一个小小高潮，不但高校学生民主参与的要求再趋强烈，体制内由高层开明力量主导的对“两法”（《选举法》和《地方人民代表大会和地方人民政府组织法》）的修改，也为选举的民主化改革提供了有利条件。正是在这个背景下，1988 年前后 27 个省级人大换届选举中，由代表 10 人以上联合提名的副省级官员候选人达 105 人，占同级候选人总数比例 16%，当选数 12 人，占当选总数比例 2.5%，可以说是一个惊人的发展。⁸⁴ 但这个势头随着 1989 年天安门民主运动的被镇压而发生逆转，执政者面对空前的合法性危机，自然重新收紧对选举的控制。此后，虽然 1995 年再度修改“两法”，有组织地控制选举结果的做法却越来越强。尽管一些地方仍在进行选举改革的勇敢尝试，比如赫赫有名的 1998 年四川省遂宁市步云乡的乡长直接选举，⁸⁵ 但从整体来讲，六四后 20 余年，中国选举制度的改革乏善可陈、原地踏步甚至倒退，可谓不争之事实。

台湾已经可以直接民选总统，中国大陆却连一个乡长、县长还不能直选，这就是两岸的现实差距。为什么有这个差距？制度不同是根本。如果当政者只想着永远垄断执政权，他当然不会在选举制度方面做出根本改革。再就是缺乏自信。难道已经执政 60 年的中国共产党就那么怕与别人竞争？看来是这样，否则干嘛非要否认“独立候选人”，对这么个名词都如此恐惧？中国选举改革，不是没有条件搞，而是当政者不想搞或没有勇气搞。中共有把极权控制力深入到城市、农村最基层的能力，却不敢允许老百姓真实地投一回票，还硬要冠之以“民主”的外表，可见这个制度真的已经病入膏肓！

这种状况难道还能继续下去么？

中国选举制度改革的目标

中国选举制度改革的目标是：破除假选举，落实真民权，把选举权和被选举权真正归还给 13 亿国民；通过合理的选举制度的设计和推行，使良好的政党政治、代议政治、公民参政走上轨道，奠定中国宪政民主大厦的坚实基础。

事实上，许多有识之士都在呼吁这项改革的势在必行，比如民间学者李凡就指出：“在现代国家的政治体制中，政府主要官员以及民意代表是否由一个自由公平的选举程序定期选举产生，是衡量一个国家是否实行民主的最为主要的标准。”“在一个国家实现民主转型的过程中，选举过程既是凝聚社会中支持政治改革力量的主要机制，也是引导反对运动进入体制内来推动改革的重要诱因。”⁸⁶ 但我们也要看到，近年来国内有些学者故意歪曲中国宪政改

⁸³ 参见蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，页 9~10。

⁸⁴ 同上书，页 23。

⁸⁵ 步云乡的乡长直选是在四川省“公选”（公开选拔领导干部）的改革实验中出现的，但并没有得到上级的正式批准，是在默许之下进行的；事后曾受到北京有关机构的指责，称其“违宪”，但知识界和体制内的改革者多支持步云乡改革实验。（见李凡著《中国民主的前沿探索》，世界与中国研究所 2008 年 10 月印制，页 95）

⁸⁶ 同上书，页 198。

革的要点，回避中国所面临的根本性制度问题，对竞争性选举做出十分有害的“解读”乃至“批判”，用似是而非的“改革”和“反思”话语误导青年，客观上成为体制内保守势力的帮凶。王绍光就是此类学者的一个代表。⁸⁷

我之所以在这里点名批评王绍光，是因为这些人的观点在青年人中造成的思想彷徨远较共产党正统意识形态为甚。王绍光们当然有表达自己观点的自由，但在中国目前的专制体制下，被王绍光批评的人却没有进行反批评的自由，因为这种反批评势必涉及专制制度的根本。这就是关键。本报告不是进行学术论辩的地方，但指出这个事实仍属必要。

常序性转型条件下的选举制度改革

常序性转型即前文所说的渐进的和平转型。让我们再重复一遍，这种转型能够实现的前提条件是体制内外主张改革的力量之间的良性互动。民间压力是第一动力，不管是官民冲突挤压出来的民众维权之举，还是城市青年的街头运动；不管是千百万网民的网络问政，还是知识界对执政者的理性批评，只要它们有助于形成压力、促使执政集团分化，都是渐进转型过程的一部分。在选举改革层面，这些年层出不穷的独立候选人则是民间压力的最明显的表征。

当政者做出必要的回应，是和平渐进转型的另一必要条件，因为选举改革涉及现存制度的变更，而制度变更在和平转型条件下要由执政一方去“发起”、执行、落实，变成一系列体制内的“操作”。不难发现，过去30年中国选举改革之所以步履维艰乃至原地踏步，正是因为当政者在这个领域不作为，甚至倒退。如今的中国已经到了一个十字路口。共产党的分化也已经初见端倪。本报告认为，如果当权者中的开明派有足够的勇气顺应宪政民主的历史潮流，日益强大的民间压力正是他们战胜党内顽固派的最有力的帮手。须知，选票毕竟比爆炸物好。最近，中国各地连续发生恶性暴力冲突，凸显官民对立的加深。⁸⁸ 解决此类问题，根本还在体制性改革。尊重每一位公民的尊严和公民基本权利，包括选举和被选举的权利，是化解社会冲突的密钥。

在常序性转型条件下中国选举制度改革的大体路径是：

● 逐步放开地方选举，提升直接选举范围、层级；扩大差额选举；设立独立的选举机关主持选务，逐步取代中共组织部门对选务的控制；取消“带帽选举”之类做法，大幅减少

⁸⁷ 王绍光最近两三年连续出版《民主四讲》、《祛魅与超越》等著作，对竞争性选举大加讨伐，称其只是“选主”而非真民主。作为对西方选举制度负面存在的批评，“选主”一说或可讨论、置辩；王的根本谬误在于荒谬地偷换语境，把目前在中国尚不存在的竞争性选举当作靶子来批判，结果反而回避了中国的真问题。王说“在某些‘民主’的鼓吹者中，流行着一种选举崇拜。判断一个政治制度民主与否，他们手中只有一把尺子，即选举：有竞争性选举的制度便是民主制度，否则就不是。”（王绍光《祛魅与超越》，中信出版社2010年版，页192）其实，中国自由民主的“鼓吹者”并没有把选举当作唯一的“尺子”，更没有什么“选举崇拜”，这个说法本身不是无知，就是故意歪曲；更重要的是中国民主的“鼓吹者”之所以要强调竞争性选举，是因为中国压根儿就没有真选举，而到处是党专制体制下的装样子的假选举！王绍光虽然多年在海外，这些年也在国内大学任职、教书，对如此浅显的“中国特色”不应该不知道。在《祛魅与超越》这本书的最后，王绍光提出“超越选主”的药方是“电子民主”、“商议式民主”、“经济民主”及所谓“抽签式民主”。（见该书页246~251）且不说“抽签式民主”本身是否科学，当权者是否买这个账（对他们中的保守派来说，任何动摇“党管干部”的制度安排都是不能接受的，不管竞争性选举，还是抽签），难道王先生不知中国的互联网屏蔽有多厉害、多残酷，到哪里去找什么“电子民主”？难道你不知中国的许多事情不过是“官样文章”，包括那个可能的“商议式民主”？中国的许多民工连基本生存权尚难保证，谈什么“经济民主”又有多少意义？！

我以为，如果王先生真的主张“人民当家作主”，就应该面对现实，去挖掘国民权利无法落实的真正的制度性原因。这才是一个有良知的学者应该做的事情。

⁸⁸ 最近江西抚州爆炸案、内蒙因一位蒙古族牧民被压死引发的民族冲突、广东潮州和增城发生的民工骚乱，乃至北京中央电视台门口发生的央视记者被割鼻的暴力事件，从表面看虽然原因各异，背后却都有官民对立激化的深层因素。民众不满日益表面化，社会暴戾弥漫。

人大代表中的官员比例。（“主报告”对以上诸项有详细说明，本报告从略）

● 鼓励更多的独立候选人参选。首先，在现行选举制度框架内，要保证选民或代表的联合提名权，保证独立候选人的参选权；其次，要适时、大胆推进提名制度改革，扩大独立候选人的参选比例。千百万独立候选人进入中国各级选举舞台，将是中国政治生态的巨大变化。执政者对此不应惧怕，而应张开双臂欢迎。

● 在常序性转型条件下，伴随着民间组党的解禁，会有越来越多的政治性社团、政党参与选举，提出自己的代表候选人。这时，必须适时修改“两法”以容纳新生政治力量对选举的加入。

● 以上变化将深刻影响各级人大代表的组成成分，使人大发生结构上和性质上的变化。

人大将逐渐从党专制的“花瓶”和“摆设”向更具真实意义的民意代表机关和独立立法机关转变。这个转变的意义非同小可，在常序性转型背景下，未来重新勾画中国宪政蓝图的制宪会议就将由这样一个已经发生性质变化的民意机关赋予合法性，因为它已经拥有了这样的资格。它将用自己的工作证明自己是迈向新制度的桥梁。

● 以上变化也将深刻影响未来中国官僚队伍的结构和组成。越来越多的直接民选官员进入政治舞台，会改变中国官场的生态和行为规范，使官员由对上级负责、对“党”负责变为对选民负责。

如果做到了以上几条，中国的政治转型就能够在不发生大的动荡的条件下平稳着陆。执政的中国共产党也会因此而“得分”，因为它毕竟顺应了历史要求，就像蒋经国、李登辉时代的国民党那样。召开制宪会议、重新制定宪法、并经全民投票批准，中国的多党制宪政体制和新的选举体制将在这个平台上起步，并举行和平改制后的首次大选（也有人称之“奠基性选举”）；在这样的选举中，中国共产党未必就被“选下去”，因为它在顺应、乃至“操作”政治转型上的“得分”，会有助于赢得更多选民的支持。

总之，不能再像过去那样统治下去了。让党专制体制继续苟延残喘的时间已经越来越少，而且，转型对共产党有利，而不是有害。这是当今中共执政集团最当悟出的道理。

突发性转型条件下的选举制度重构

然而，我们也必须看到另一种可能，那就是执政集团冥顽不化，拒绝任何实质意义的改革，甚至开历史倒车，那样，“革命”的一天将迟早到来，它可能像“阿拉伯之春”那样突然降临，中国会瞬间进入到突发性政治转型的大洪流中。

在突发性转型条件下，旧的权力体系和秩序轰然坍塌，选举制度将不再是渐次“改革”，而是立刻“重构”，即在新的历史条件下重新设计选举制度和规范，它将是突发转型后中国需马上着手建构的宪政体制的重要组成部分。

当然，在确定选举规范、并根据这个规范组织第一次全国大选之前，首要任务是通过必要的制宪程序重新制宪。如果在突发性转型中比较迅速地建立了有权威的临时性（过渡性）国家权力机构，则制宪过程推进和选举制度的重构有可能以如下顺序进行：

● 首先，由过渡性国家权力机构主持，在全国范围内选举产生专事制宪事务并赋予制宪合法性的民意代表机关，由该民意机关授权组成制宪委员会，确定制宪程序，制定明确的行宪起始日程表，起草宪法草案。

● 宪法草案经这个具有合法性的民意代表机关通过后，亦应诉诸全民投票最终批准之（当然，在突发性转型背景下，也可能不具备这样的条件，所以也可考虑由制宪民意代表机

关批准即可。而在常序性转型背景下，有比较从容的条件进行制宪的全民酝酿和讨论，经全民投票批准新宪法会使新宪法更具权威性）。

- 在新宪法框架内确定新的选举规则和程序。

- 根据制宪民意代表机构制定的行宪日程表，在新的选举制度框架内举行第一次议会大选，即所谓“奠基性选举”。⁸⁹

何种类型的选举制度适合于未来中国？

这是一个现在就需考虑的**建构性问题**。通观当今世界，成熟民主国家或新兴民主国家实行的选举制度各不相同，并无一定之规；但选举制度的基本原则和大致分类还是清楚的。

就类型而言，民主国家目前通行的主要是两种选举制度：一类是**单名选区相对多数制或过半数制**，一类是**比例代表制**。相对多数制指在一个选区中，当选代表名额只有一名，选民在若干候选人当中投票，获得相对多数（或者过半数）票数者当选。这种选制的优点是由于选区相对较小，选举人更容易切近了解候选人，对当选者也更易监督；缺点是鉴于相对多数或过半数即为胜出，本质上是个“胜者通吃”的规则，这种选制会放大当选者的“胜利”，而没有准确反映选民的不同意愿。这种选制还会迫使小党走向联合（否则更少成功机会），结果使政党结构趋向两党制。英国、美国实行的就是这种选制。比例代表制则大为不同，它是指一个选区中有多个代表（议员）名额，由相互竞争的各政党提出候选人名单，选民投票做出选择，各党按照所获选票的比例来分配议席。这种选制可以比较准确地反映选民意愿，但也容易造成小党林立的后果。就选区而言，比例代表制由于要产生若干名代表（议员），所以必定要实行大选区。不少欧洲国家采用这种选制。

为了结合以上两种选制的优点、克服各自的缺点，联邦德国率先发明、采用了**混合选举制**，根据这个制度，德国联邦议院的半数议员在 299 个小选区内根据简单多数原则选举产生，另外半数议员采用比例代表制，通过政党推举的州名单、经选民投票选举产生。也就是说，选民在一次投票行为中完成两种不同的投票，一票投给他（她）拥护的个人，一票投给他（她）中意的政党。这个第二票在全国范围加总，从而确定每个政党的得票总数和得票率，后者决定了该政党在联邦议院中的议席比例。这里还有一条规定：参选政党必须赢得全国选票的至少 5%，或获得 3 个以上选区席位，才有进入联邦议院的资格。这就是所谓“选举门槛”。设置这个门槛的目的是为了防止议会中有太多的小党，造成政党的“碎片化”。⁹⁰ 目前，日本、意大利、新西兰等国已经引进这个制度，发展出一些不同版本。台湾现在实行的也是这种混合选举制，在立法院选举中，通过小选区产生 79 名议员，另外 34 名议员采用不分区的比例代表制、依政党名单投票选举产生之。⁹¹

以上所说，还主要指民选议会选举的选制。行政首脑的产生方式各国也多有不同，比如法国总统、俄罗斯总统目前都是全民直接选举产生，美国总统是在各州选民直接投票的基础上再由选举人团间接选举产生。采用议会制的国家，其行政首脑（内阁总理）一般由议会内占支配地位的政党党魁出任，国家元首是象征性的，产生方式各异，但一般不会通过选民直接选举的方式。

那么宪政中国应该采用什么样的选举制度？什么样的制度对我们最合适或比较合适？这个问题和中国未来将实行的宪政制度有关，也和中国未来的政党制度有关。本系列报告

⁸⁹ 关于制宪程序、制宪主体和行宪安排等问题，这里给出的只是一种设想。事实上，在这些问题上，各国转型实践不同，转型学界也还有若干争议。笔者将另外撰文讨论之。

⁹⁰ 参见沃尔夫冈·鲁茨欧《德国政府与政治》，页 135；加布里埃尔·阿尔蒙德等《当代比较政治学：世界视野》，页 331。

⁹¹ 参见谢睿智著《图表说明中华民国宪法》，台湾商务印书馆 2009 年版，页 97。

主张，未来中国在立法和民意代表机构设置上，宜采行国民议院、参议院、省际联合议院的三院制；⁹² 在行政机构设置上，宜采用总统制框架内的行政双首长制；⁹³ 在司法机构设置上，宜采用宪法法院、普通法院、行政法院、劳动法院和选务法院并存的司法五院制；⁹⁴ 在国家纵向权力结构安排上，宜采用兼顾地方自治和大国治理的双轨共和制。⁹⁵ 中国未来的选举制度要和这个宪政国家架构相配合、相适应。

此外，民权不仅体现为选举，创制、复决也是重要的民权，并应该在宪政国家体制内得到落实。下面，让我们分别论之：

议会选举、总统选举、地方选举

议会选举、总统选举、地方选举是未来宪政中国的三大类选举，它们当各有不同的选制，并相互配合，以服务于民权的落实。

● 议会选举

在中国未来的三院制议会中，国民议院作为议会中的第一院，其议员应由全国选民直接选举。具体选制，本报告建议参考德国的混合选举制，而设计我们自己的选举制度。假设国民议院有 600 名议员（未来的国民议院不可能像今天的全国人大那样拥有 2000 名代表），全国可设两级选区，含 300 个小选区（每个选区大体相当于一个地级市或州）和 50 个大选区（本报告建议未来中国行政区划调整为 50 个左右省级建制为宜，⁹⁶ 每个省就是一个大选区）。国民议院议员的半数也就是 300 名议员按人口比例由 300 个小选区分别选出，另外 300 名议员按比例代表制原则由 50 个大选区选举，每个大选区选出 6 名议员（根据各政党推荐名单），代表 6 个左右政党席位，也就是说，它将给若干有影响的全国性政党提供入选机会。各参选政党将根据总得票率确定其在国民议院中的席位数。此外，为了防止议会政党过于分散，未来中国议会第一院的选举也应设立“选举门槛”，大概在 5~6% 为宜，也就是，参选政党得票全国累计计算，不能低于总票数的 5% 或 6%。

在选务上，政党参与第一院竞选可获得公共资源的支持和公共财政的资助，具体办法，德国经验亦可以参考。⁹⁷

未来中国议会第二院（参议院）、第三院（省际联合议院）议员的产生，不宜采用选民直接选举的方式，而可考虑采用荐举或间接选举（其理由和具体建议详见本系列报告的“分报告 6”）。

● 总统选举

⁹² 详见本系列报告的“分报告 6”。

⁹³ 详见本系列报告的“分报告 5”。

⁹⁴ 详见本系列报告的“分报告 7”。

⁹⁵ 详见本系列报告的“分报告 8”。

⁹⁶ 关于这个问题的详细论证，亦见本系列报告的“分报告 8”。

⁹⁷ 德国《政党法》强调各政党竞争机会的平等，“政党的竞争机会平等应通过对政党的财务规定和公共权力对待所有政党一视同仁来实现和得到保护，后者意味着，政党在使用公共场所、街道和广场时享受同等的权力，在分配公共广告牌和免费广告宣传的时候所有政党得以被平等对待。不过根据选民数量的不同，大党被允许获得较长的电视广告时间，新的小党推出的候选人则需要取得一定数量的支持者签名。”在政党资助问题上，德国有关法律强调资助的下列 4 个原则：1，保证政党的功能；2，保证政党的机会平等和公民的平等参与；3，保证政党独立于国家（以及植根于社会）；4，保证政党的财务透明。在德国，政党获得资金有 3 个主要来源：党员的党费、国家的财政支持、社会捐款。国家资助在政党收入中占重要部分。以 2003 年为例，德国社民党该年党费收入占全部收入的百分比是 30%，而国家资助达 33%；基民盟的党费收入百分比为 30.6%，国家资助为 31.4%。（见沃尔夫冈·鲁茨欧《德国政府与政治》，页 78、81、84）

本报告建议未来中国宪政体制在行政方面采用总统制框架内的行政双首长制，但并不主张在民主转型成功后马上实行全民直接选举总统。议员可以直接民选，总统选举则不宜这样安排，至少短期内不宜。为什么呢？

不妨先从学理上对直接选举与间接选举的利弊做一个简单的比较。直接选举以直接的形式表达民意，因此比间接选举更民主，这是毫无疑问的；但直接民主也有个缺点，那就是在选民众多、国情复杂、国民素质参差不齐的情况下，直接选举很难避免选民的盲目性，甚至可能被心怀叵测的政客操纵。议会选举选的只是议员，而在本报告主张的未来中国宪政结构中，议员不能同时做官，只是严格意义上的民意代表，不同的民意代表政治见解可以相异，在议会里再去论争、妥协、平衡，个别议员的政治主张通常不会影响大局，他们也没有直接施政的权力，所以直接选举没有问题。总统就不同了，总统一旦当选，就将作为首席执行官实施其政见，落实对选民的承诺，问题是像中国这样巨大的国家，国情极其复杂，国家发展既要考虑国民的当下诉求，又要兼顾未来的长远目标，作为总统施政纲领，必须把这些因素统统纳入。这样的施政纲领显然不适于交给一个国民素质总体而言尚有差距的巨型选民群体去评判，并做出取舍。一定要交给全国选民做出直接取舍，则可能促使总统候选人做出有利于选民当下诉求的承诺，而忽略、乃至背弃选民和整个国家的长远利益。不同候选人之间的竞争（竞选）更可能促成这种情形的发生。这就是本报告不主张在中国民主转型后立刻实行总统直接民选的理由。也可能20年后，我们会逐渐拥有这样的条件，即便在那时，对总统直接民选，仍需持谨慎态度。

中国未来的总统，在相当一个时间内，仍以间接选举为宜。本系列报告的“分报告5”将对此进行更深入的讨论。

● 地方选举

未来宪政中国的地方选举，主要指双轨共和制框架内的省、县（市）、乡三级民意代表机构和行政官员的选举。这些选举均应采取直接选举形式，以落实民权，实现地方自治。详见本系列报告的“分报告8”。

选举的具体组织工作，当由独立的选务机构承担。这方面，印度的经验可资参考。⁹⁸ 未来宪政中国还将专门设立选务法院，以处理选举过程中可能产生的纠纷，净化选举环境与选举行为。⁹⁹

创制权、复决权和公民投票

创制权和复决权也是重要的公民权利。“创制”指公民有权以个人或联合名义提出法律或宪法议案，旨在防止立法机关拒绝制定民意所要求的法律；“复决”指议会通过的法律，公民有权以集体表决的方式确认其合法性，旨在防止立法机关制定与民意相悖的法律。¹⁰⁰ “公民投票”的含义比“复决”更广些，它可以用于对宪法或其他重要法律的公民再认可，也可以用于表达对某重大事项（比如对领导人是否支持、对国家统一或分离之重大决定）

⁹⁸ 印度的选务机构由4级机关组成，即国家级的选举委员会、邦选举机关、县选举机关以及选区选举机关。国家选举委员会是根据宪法设立的常设机构，形式上是不受政府和任何政党控制的独立机构，其成员为国家公务员。该委员会由一名选举总监和若干选举委员组成，选举总监是常任职务，由总统亲自任命。选举委员会在全国范围内对各项选举的准备和实施实行总的领导。（见王蔚、潘伟杰主编《亚洲国家宪政制度比较》，上海三联书店2004年版，页170~171）

⁹⁹ 详见本系列报告的“分报告7”。

¹⁰⁰ 参见王世杰、钱端升《比较宪法》，商务印书馆1999年版，页203、209。这两位前辈学者又将创制、复决二权称“公民直接立法权”（同上书，页203）。

的公民集体态度。

当年孙中山曾把选举、罢免、创制、复决视为最重要的4项“直接民权”；但在“国民大会”的制度设计中，这4项权利又成了代议制度框架内行使的权利，所以张君勱称此为“间接方式的直接民权”。¹⁰¹ 在很长时期里，这种直接民权被认为只适用于人口、地域有限的小国，比如瑞士（瑞士也确实此类直接民权的发祥地）；但实际上，欧洲一些国家很早就搞过公民投票，比如法国的拿破仑一世和拿破仑三世。¹⁰² 近半个世纪来，随着交通、特别是资讯手段的进步，实施直接民权的技术条件更加完备。但也有些国家对“全民公决”的宪法运用十分谨慎，担心它给蛊惑人心的政客提供机会而演化为“民粹主义”，联邦德国就是如此。¹⁰³

那么就未来宪政中国而言，当如何运用这几项公民权利呢？本报告建议：

● 关于创制权

鉴于我国是一个缺乏民权传统的国度，保护、提升公民的宪法创制权和一般法律创制权显得极有必要。

在转型期，应特别强调公民的宪法创制权，以打破党专制对立法的垄断，形成公民对修宪或制宪的广泛参与；在初期转型完成、进入民主巩固期后，则需强调并保护公民的一般法律创制权，以为立法机构之可能立法失当的必要矫正。

● 关于复决权

在全国范围内首次运用公民复决权，应该是对未来制宪会议通过的新宪法的公民复决。这将大大提高新宪法的权威和合法性。

进入民主巩固期后，如何运用复决权，应有专门的法律规定。

● 关于全民公决

本报告认为，鉴于中国目前国民素质的总体状况，全国范围的全民公决应慎用。全民公决并非一定意味着“民粹主义”，但慎用全民公决，对一个国民总体素质仍有待提高的国家来说，是正确而必要的。作为过渡，应该鼓励地区性、特别是发达地区在区域政务的决定上征询公民意见，包括采取地区性全民公决的形式，以为公民参政的锻炼和实践；待条件成熟时，再在确有必要的场合引入全民公决的机制。

台湾曾于2005年通过《公民投票法》，该法规定公民投票的适用事项为：法律之复决；立法原则之创制；重大政策之创制或复决；宪法修正案、领土变更案、总统、副总统罢免案之复决。¹⁰⁴ 这个法律的部分内容可资转型后的中国大陆参考。

（作于2011年6月10日~21日，北京）

¹⁰¹ 见张君勱《宪政之道》，清华大学出版社2006年版，页171。

¹⁰² “拿破仑自1799年起，曾多次改变法兰西的宪法，其地位亦自‘首席执政’，进而为‘法兰西人民的皇帝’。为取得人民的赞助，且为向列强示威起见，每逢一次改制，拿破仑必令人民举行一次总投票。其侄拿破仑三世，于19世纪中叶，改第二共和为第二帝国的过程中，亦尝举行多次的总投票。因此，法人常称拿破仑伯侄时代的法国的政体为‘总投票式的民主政体’，因为这种民主政体，其民主的成分仅限于总投票一事。”——见王世杰、钱端升《比较宪法》，页217。

¹⁰³ 德国政界和宪法学界的这一反民粹主义态度，显然和对上个世纪30年代纳粹上台的痛苦记忆有关，当时的希特勒曾反复搞过几次公民投票，且获得高支持率。需要指出的是，今天的德国虽然不搞全国规模的公民投票，不少州的州宪法还是经全民公决通过的。（见沃尔夫冈·鲁茨欧《德国政府与政治》，页27）

¹⁰⁴ 见谢睿智《图表说明中华民国宪法》，页103。

制衡权力：总统制框架内的行政双首长制

-----中国宪政改革可行性研究报告（分报告 5）

张博树

从这个分报告起，我们开始讨论未来宪政中国之立法、行政、司法的具体制度设计。这项研究带有**未雨绸缪**的性质：虽然当今中国的政治转型似乎尚未走到这一步，但负责任的政治家、思想家必须现在就开始考虑党专制体制终结后的**制度替代品**。我们不应重复俄罗斯转型过程中曾经犯过的轻视制度设计的错误；¹⁰⁵ 我们也当避免台湾民主化进程中在修宪问题上的某些短板。¹⁰⁶

为了便于叙述，我将从未来中国之行政机构的宪政设计谈起。

内阁制、总统制、半总统制

众所周知，**内阁制和总统制是当今世界民主国家采行的两种不同的行政体制，体现了行政和立法机构不同的关系原则**。内阁制的特点是行政权由民选议会中占支配地位的政党或政党联盟出面执掌；行政首脑（总理或首相）由这个党的党魁（或政党联盟共同认可的人物）出任；国家元首多为礼仪性、象征性职位，并无实权；内阁成员从议员中产生，二者兼容；内阁对议会负责，受议会监督；议会与内阁之间通过“倒阁权”和提请解散议会、重新大选的权力相互制衡。所以，内阁制又称议会制框架内的政府制度。总统制则不同。在典型的总统制下，总统和议员均由直接民选产生，各有民意合法性来源；行政权与立法权分立，互不统属；议员不能同时是阁员，反之同理；总统无权解散国会，国会也不能直接“倒阁”（但可以弹劾罢免违法犯罪的总统），二者的相互制衡通过否决权、批准权等其他手段达成。一般认为，英国是内阁制的代表，美国是总统制的典型。

除了这两种政府形式外，法国自第五共和始，创造了一种新的政府形式“半总统制”，即总统由独立选举产生，但必须与立法机关共享对行政权的控制。换言之，总统下有总理，

¹⁰⁵ 戈尔巴乔夫和叶利钦都有这个问题，参见本系列报告的附件 1 “俄罗斯、东欧民主化进程及其经验教训对中国的启示”，其中谈到：“制度变革需要理性前瞻，需要周密的设计，虽然真正做到这一点很难，但有与没有一个较成熟的宪政改革实施方案仍然是大不一样的。”有美国学者亦曾指出：就制宪而言，迟至 1991 年秋，许多俄罗斯民主派人士还没有认识到制定一部新宪法的必要性，当然也谈不上对未来国家宪政制度的详细推敲；这件事是在 1993 年完成的，但新宪法又输入了过多当政者的意志。（参见迈克尔·麦克福尔著、唐贤兴等译《俄罗斯未竟的革命：从戈尔巴乔夫到普京的政治变迁》，上海世纪出版集团 2010 年版，页 202 以下）

¹⁰⁶ 台湾目前的宪法底本仍然是 1947 年颁布、由制宪国民大会通过的《中华民国宪法》，这是一部体现内阁制基本精神、又糅合了孙中山五权宪法思想的宪章文本。由于《动员戡乱临时条款》的制定，宪法的内阁制原则曾遭到部分破坏。到了上个世纪 90 年代《动员戡乱临时条款》废除、台湾民主化转型启动，一直到本世纪初，台湾朝野前后进行过 7 次修宪，但由于国民党和民进党在修宪原则上主张各异，修宪过程受党争影响较大，加之 1996 年台湾实行总统直接民选后，采行总统制还是内阁制还是半总统制成为朝野上下争论焦点，莫衷一是，导致当今台湾宪制仍有不协调、乃至自相矛盾之处。此当为中國大陸宪政改革应避免者。

但总理通常由议会多数党产生，不但要对总统负责，也要对议会负责。从名称上看，行政机构中既有总统，又有总理，所以也称“双首长制”。实行这种半总统制或双首长制的，除法国外，还有俄罗斯等重要国家。

现在看中国。中国现代政治史上曾屡次出现内阁制的制宪设计。¹⁰⁷ 近年来，也有不少学者主张未来中国应该采行内阁制的政府结构。比如，1994年1月，翁松燃、严家祺、张伟国等人曾推出《中华联邦共和国宪法（建议性草案）》，这个“草案”所主张的政府制度即议会制框架内的责任内阁制度。¹⁰⁸ 1999年香港出版、作者署名为“诸葛慕群”的大部头著作《中国需要什么样的政府》，也主张中国应该实行内阁制。¹⁰⁹ 民间学者段振坤近年撰写《政治5原则》，试图光大三民主义，在宪制问题上，亦力倡实行内阁制。¹¹⁰ 前不久宪政学者王天成撰写的长文“大转型：中国民主化战略研究框架”，在宪制选择上持有同样的观点。¹¹¹ 这些研究者都认为，内阁制由于责任明晰、不存在二元合法性可能产生的纠葛等而更适合转型后的中国；总统制缺乏弹性、容易形成立法和行政间的僵局、再加上总统一人当权容易造成独裁等，所以未来中国不宜采行总统制。¹¹²

本报告的观点与上面所列截然不同。我以为，鉴于中国独特的传统、复杂的国情、党专制的体制性贻害和转型后可能出现的政党政治格局，中国既不适于采行英国式的内阁制，也不适于照搬美国式的总统制，也不能简单仿效法国或俄罗斯式的半总统制。本报告主张，未来宪政中国之行政机构应该采行“具有中国特色”（套用官方术语）的总统制框架内的行政双首长制。那么，为什么是这样？让我们逐一论证：

为什么中国不适于搞内阁制？

有这样几层理由可以说明为什么中国不适于搞英国式的内阁制：

● 首先，内阁制所依托的内阁与议会的共生关系，是以议会功能的某种混淆为前提的。议会（这里指民选议会）的首要功能是表达民意。作为代议机构，民选议会的主要工作是立法和对政府的监督。而在内阁制下，内阁由议会产生，这意味着议会同时成了输送政府官员的渠道，议会的功能发生了混淆。

● 其次，如果控制议会的，是某一个占据了多数席位的政党，那么按照内阁制原理，这个党将出面组阁，也就是说，该党在控制了议会的同时，也控制了政府。这种“通吃”状态的确有利于法律的制定、政策的通过和推行，但其负面效应同样是明显的（尽管有反对党在，可以发挥一定的制衡作用）。而由一个党“通吃”立法机构和行政机构，对于我们这个有着深厚党国传统的国家来说，尤其是一件令人担忧甚至可怕的事情。

● 再次，如果没有哪一个党在议会中占有明显优势，少数派内阁或联合内阁上台执政

¹⁰⁷ 比如，中华民国成立初期由国会制定的《天坛宪法草案》，即体现了议会制政府的设计原则。1930年代国民党搞的《五五宪草》偏重总统制；抗战胜利后召开的政治协商会议，关于宪制改革达成的协议，又重新强调内阁制。

¹⁰⁸ 见该“草案”第4章“国会”、第5章“总统”、第6章“国务院”的有关条文，比如总统“依国民院之决定任命总理”（第5章第52条）、“国务院为联邦最高行政机关”（第6章第55条）、国务院总理须对国民院负责，且国民院拥有“倒阁权”（第6章第59条），等等。

¹⁰⁹ 诸葛慕群著《中国需要什么样的政府》，明镜出版社1999年出版。附带说明，这是我所见到的、讨论未来中国宪制问题的最详实、系统的著作之一。

¹¹⁰ 段振坤的《政治5原则》一书并未公开出版，但同样是讨论未来中国宪政问题的重要著作。

¹¹¹ 应该说明的是，天成的这篇优秀文章，主题并不是未来中国的宪制选择，而是转型路径问题，但他在文章中仍然表达了倾向于内阁制而非总统制或半总统制的观点。

¹¹² 见诸葛慕群书，页286~287；段振坤书，页211、242；王天成文第2章“民主转型的政治过程”、第7章“转型过程中的恰当变革顺序”的相关讨论。

则在所不免。但少数派内阁或联合内阁常常不稳定，“倒阁”之事频频发生，当年的魏玛共和国和法兰西第三、第四共和国就是很好的证明。¹¹³ 一个缺乏基本共识的冲突性政党体系的存在，往往是造成这种格局的重要原因。¹¹⁴ 那么看看中国吧，中国今天就是一个缺乏基本共识的断裂型社会，转型后的多党政治格局，很可能也是一个冲突性、而非一致性的政党体系（“分报告3”已经对此做过分析）。这种情况会给未来的民选议会运作带来深刻影响。我以为，对于习惯于“窝里斗”的中国人来说，这是我们不宜采用内阁制的更深层的原因。转型后的中国需要一个稳定、强大的政府，频繁“倒阁”不利于政府的稳定和政策的连续性。中国的议会亦不应承担输送政府官员的功能，而应该从制度上切断内阁与议会政党政治之间的共生关系。

● 英国是内阁制的故乡，但英国这一政制的产生自有其文化和历史背景，他人未必能够仿效得好。英国政治学者M·维尔曾专门论证过历史上英国式分权体系的演进过程及其特征，他认为英国式的议会制政府虽然在18世纪下半叶到19世纪初获得了“分立和统一的平衡”，但这种“精细的平衡”完全取决于英国历史上国王、贵族院（上院）和平民院（下院）之间形成的关系。在英国，“大臣们对平民院负责这一事实并不意味着立法机关可以直接干预执行职能的配置”，“大臣们是国王的仆人而不是平民院的仆人，而这种立场一旦改变，那么这个政府体制就会立刻变得软弱、无常并暴虐”。总之，“这种精细的平衡完全取决于内在限制的运作：大臣们一定不要试图以他们的权力去要挟平民院，而平民院一定不要试图直接控制政府的事务。破坏了这些制约，会很快导致一种非常不同的体制。”¹¹⁵ 维尔研究了法国第三共和、第四共和实行内阁制的失败经历，并参考、引证其他学者的观点，认为“不可能以一个政制性命令来建立起一个真正的议会制”，“一个议会体制不是一个法律规则体系，而是一个诸多结构的集合，是一套给定的历史的和社会学的事实”。¹¹⁶

当然，现今的英国和传统英国已经有了很大差异，其内阁制政府体系也在变化之中。此外，当今世界有不少成功的民主国家都在实行议会制政府体制，也是事实（它们中的相当一部分原来和大英帝国有宗属关系，比如加拿大、澳大利亚、新西兰、印度，采行内阁制很是自然；也有些属于因本国传统而适于实行君主立宪、虚君共和的国家，如丹麦、荷兰、日本）。但内阁制的上述缺点仍不容否认，它尤其不适用于未来中国采行或仿效。

为什么中国不能照搬总统制？

那么，为什么中国也不适于仿效美国，实施美国式的总统制？

在回答这个问题之前，我们首先要关注这样一种观点，即认为总统制有种种缺点，转型国家尤其不宜实行总统制。持这种观点的代表人物之一是以研究转型问题著称的美国学者

¹¹³ 德国魏玛时期的1919~1933年，14年共产生过21个政府，每个政府的平均寿命不足8个月。法国第三共和时期的1870~1933年，63年换了85个内阁，平均寿命不到9个月。

¹¹⁴ 前辈学者钱端升曾对魏玛时期的频繁倒阁做过如下分析：“纵观10余年来内阁更替之历史，我们可知政局不能安定之主因所在。一二政党既不能在国会中占多数，则组织多数集团之法，在事实上几只有两种：一为自社会民主右行以迄民族之所谓大集团，又一为自国族左行以迄民主之所谓资产集团。前者较左倾，而后者较右倾。然在大集团中，民族及社会民主党之对内政策恒不相容；而在资产集团之中，则国族及其他各党之对外政策亦常常相左。多数内阁之倒，无论为推翻的，或破裂的，或知难自退的，几无不基于上述的裂痕。”（见钱端升著《德国的政府》，北京大学出版社2009年版，页133）事实上，不仅魏玛时期的德国，法国第三共和和第四共和以及现代的意大利都是冲突性政党体系加内阁制，所以均不稳定，政府变换频繁。与之相比较，与两党制（特别是一致性政党体系的两党制）或一党独大相联系的内阁制，多比较稳定，比如印度在很长时间（1952~1977）是国大党一党独大加内阁制、日本亦在很长时间（1955~1993）是自民党一党独大加内阁制，其政府均相对稳定。

¹¹⁵ 见M·维尔著、苏力译《宪政与分权》，三联书店1997年版，页208、210。

¹¹⁶ 同上书，页247~248。

H·林茨，他对拉美、南欧和东欧政治转型的研究成果，在转型学界有很大影响。林茨强调总统制僵硬，得胜者“赢家通吃”，且缺乏行政机构和立法机构间的矛盾化解渠道，容易形成宪法危机，对转型和民主巩固不利；他在评述巴西转型的经验教训时特别指出“分散的多党体制和总统制的结合，对民主的持续发展毫无裨益”。¹¹⁷ 但也有人不同意林茨的观点，比如另一位美国转型学者D·霍洛维茨。霍洛维茨认为林茨对总统制的分析太过机械化，总统任期固定未必就是缺点（僵硬），而同样是优点（稳定）；要说“赢家通吃”，议会制这个问题其实更严重；霍洛维茨还批评林茨只是用拉美国家的失败例证说明总统制对转型国家行不通，却忽略或故意不谈转型国家采用总统制的成功案例，比如西非的尼日利亚。¹¹⁸

我们这里无意评判这场辩论的谁是谁非，其实，内阁制、总统制各有优点和缺点，并无绝对优劣；但就转型而言，林茨关于转型国家不适于采用总统制的观点确乎武断了些，因为每个国家的情况不同，不宜做出笼统的结论。

中国之不适于采用美国式总统制，并非由于林茨指出的那些理由，而是鉴于如下两点：

● **中国还不具备总统直接民选的条件**（美国虽然仍然保留着选举人团制度，但实质上已经是总统直接民选）。本系列报告的“分报告 4”已经论证过为什么近期内中国不宜采用总统直接民选的道理。

● **更重要的是，中国不宜采用美国式的行政机构总统“一人独断”制，而必须考虑必要的行政机构内部的制衡安排。**在美国，对总统权力的制约，主要来自立法机构的否决权，但行政机构内部基本上是总统的一人天下。用维尔的说法，美国国务院（内阁）对总统来说只是个“商议和咨询”机构，从未起过“集体决策”的作用。¹¹⁹ 维尔对其中原因做了些分析，比如他指出“美国政治舞台的整个气氛反对由一个紧密地结合在一起的内阁进行集体负责的观念，而这种观念曾经是英国内阁政府的理想”。¹²⁰ 但无论英国还是美国，对独裁的恐惧都不是政制考虑的首要因素。¹²¹ 中国则完全不同。我们有着太过深厚的独裁传统，在这个意义上，那些反对在未来中国实行总统制的主张，其担心并非全无根据。问题是我们已经否定了内阁制在未来中国的可行性，只能在剩下的、其本身也并非完美的宪制类型中做出选择。我们必须考虑既要保证未来中国的总统拥有必要而强大的行政权，又要防止总统走向独裁而建立必要的制衡机制，包括三权之间的制衡机制和行政权内部的制衡机制。

那么，这是否意味着中国应该实行某种类型的半总统制呢？也不尽然。

为什么中国不宜仿效法国或俄罗斯的半总统制？

前文已经指出，半总统制的基本特点是总统与议会分享对行政权的控制，这是通过“总理”（第二行政首长）的产生方式和性质界定实现的。在法国，总统有权任命总理，但这个总理须是得到国民议会多数支持的人选（尽管宪法并未对此做出规定）。这很容易造成一个问题，那就是总统、总理权力来源不同，行政权本身有分裂危险。当然事实上法国自戴高

¹¹⁷ 见 H·林茨和 A·斯泰潘著《民主转型与巩固的问题：南欧、南美和后共产主义欧洲》，页 181。

¹¹⁸ 参见台湾学者黄秀端“中央政府体制改革的选择（政治篇）”一文对这场争论的介绍，该文载台湾中华民国行政院研究发展考核委员会主编的《宪改方向盘》，台湾五南图书出版股份有限公司 2006 年版，页 109~113。

¹¹⁹ 见 M·维尔著《美国政治》，商务印书馆 1981 年版，页 174。

¹²⁰ 同上书。

¹²¹ 汉密尔顿曾这样分析总统一人当权的好处：“一人行事，在决断、灵活、保密、及时等方面，无不较之多人行事优越得多；而人数越多，这些好处就越少。”此外，“一人单独负责，自然会产生更切实的责任感”，“一个目标明确的个人，可以专心致志，自然不似一个团体在其决议时易为不同观点、感情与派别所左右”。（见汉密尔顿等著《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版，页 357、383）至于一人当权可能有什么危害，我们却没有从这位参加过费城制宪会议的美国智者的宏论中读到哪怕点滴的分析。

乐以来的第五共和政体总体运转还不错，这得益于在一些时期，总统和总理获得同一批选民的支持（总统是通过直接选举，总理是通过国民议会中占多数的议员的支持）因而政见一致、配合尚可，而在另一些时期（当总统、总理来自不同党派时）法国人又通过巧妙的政治、人际磨合大体维持了所谓“左右共治”，而没有出大的乱子。但这个成功并不能否定第五共和之制度安排在逻辑上的缺点。这是一个导致行政权内部产生分歧的制度安排，其结果或是总统过于强大而总理只是陪衬，或是总理取得主导权而总统被架空。在这两种情况下，我们看到的都是行政权的某种意义上的内耗，而不是合理的内部制衡。

此外，根据第五共和宪法，国民议会可以通过“制裁动议”推翻政府，¹²² 总统也可以在他认为必要的时候解散议会。¹²³ 这样一套议会制安排说明法国不能完全无视第三、第四共和的传统，大概也和戴高乐故意要和美国的总统制拉开距离有关。而中国的总统是否有权解散议会？本报告持否定态度，理由容后详述。

俄罗斯在半总统制在制度安排上和法国有相似之处，比如俄罗斯联邦宪法也规定俄联邦总统“经国家杜马同意后任命俄罗斯联邦政府总理”，且俄联邦总统可以“按照俄罗斯联邦宪法规定的情况与程序解散国家杜马”。¹²⁴ 但法国和俄国的半总统制各有其产生的历史语境，且各自和戴高乐、叶利钦这样两位政治强人有关。俄罗斯制宪又恰逢苏共党专制体制解体后的转型时期，面临建设新制度以及同旧势力进行斗争的复杂局面，结果则是产生了名为半总统制、实为叶利钦式“超级总统制”的这样一种独特政体，其中包括“总统个人决定国内外政策的基本方针；总统根据自己的动议决定政府辞职；总统可以连续3次提名同一个政府总理候选人，迫使国家杜马同意；总统同议会两院院长磋商，独自做出解散国家杜马的决定”等等。¹²⁵ 当然，普京、梅德韦杰夫先后接任俄联邦总统以来，俄罗斯政坛局面有不少变化，已经不是叶利钦时代的“超级总统制”可以解释。但俄罗斯联邦宪法的基本原则并没有变，俄罗斯仍然是一个奉行半总统制的重要国家。

本报告以为，尽管半总统制是过去半个多世纪人类在宪政制度领域的重要创新，且被包括俄罗斯在内的许多新兴民主国家所采用，但由于它包含着行政权内在不统一的缺点，它对未来中国仍然是不相宜的。此外，无论法国还是俄罗斯，由于各自的原因，都存在行政机构强大、立法机构相对弱小的问题，¹²⁶ 对未来中国而言，这也是不足取的。

何谓中国式“总统制框架内的行政双首长制”？

未来宪政中国，行政机构不由议会产生，所以它不是内阁制；总统不能一人专权，所以它不是美国式总统制；有总统、总理双首长的存在，但行政权来源保持统一，所以它不是法国式或俄国式的半总统制。或曰，就原则而言，中国的总理不由民选议会产生，不经民选议会批准，民选议会（在这个意义上）也不和总统一起共享对行政权的控制，所以中国实行的并不是法、俄意义上的半总统制，而是某种修改了的、由双重行政首长和一个决策群体构成的总统制，此即所谓“总统制框架内的行政双首长制”的基本含义。

对总统制做出必要的修正或修改，让它适合于未来中国的需要，这就是本报告的选择。

¹²² 法国《第五共和宪法》第5篇第49条、第50条。

¹²³ 法国《第五共和宪法》第2篇第12条。

¹²⁴ 《俄罗斯联邦宪法》第4章第83条第1款、第84条第2款。

¹²⁵ 见刘向文、宋雅芳著《俄罗斯联邦宪政制度》，法律出版社1999年版，页140。

¹²⁶ 就法国而言，这种局面的形成可以追溯到第五共和建立之前戴高乐对政党政治的厌恶。1958年第五共和宪法是在反对实行议会制的气氛中制定的，议会在宪法中排在第4篇论述，排在了总统（第2篇）和内阁（第3篇）之后。俄罗斯的情况又有不同，它的强总统、弱议会局面的形成和上个世纪90年代初叶利钦与代表旧体制的俄人代会的恶斗有关。

那么，未来宪政中国的总统应该享有哪些宪法权力？总统与议会的关系是什么？与司法机关的关系是什么？与总理的关系是怎样的？总统怎样产生？又如何罢免？这些问题自然需要回答。本报告将讨论上述问题中与行政机构建制直接相关的部分；与立法机关和司法机关的关系及相互制衡安排，将放到本系列报告的“分报告 6”和“分报告 7”中再行讨论。

总统的权力

未来宪政中国的国家总统将身兼二任：既是国家象征，又是政府首脑。但宪法不应赋予总统“超级仲裁者”的地位和功能，就像法国和俄联邦宪法那样。¹²⁷ 宪政中国更应强调行政权、立法权和司法权的鼎足而立、相得益彰，总统只是这个宪法结构中的一部分。但宪政中国的总统又必须拥有实实在在的权力，足以肩负对这个巨大而复杂的国家的治理。

宪政中国总统的宪法权力应包括：

- 对外代表国家。
- 以国家元首身份统帅全国武装力量。
- 主持国家行政和政府施政，并向最高立法机构和全体国民报告工作。
- 公布法律。
- 依法任免官吏。
- 依法否决立法机构的提案。
- 依法签署国际条约、派遣驻外大使。
- 依法发布命令、宣布戒严、大赦、特赦等。

总统的任期可定为 5 年，这与目前国家主席的任期是一样的。未来宪政中国，总统可连选连任，但仅限一次。

总统的选举与罢免

本系列报告的“分报告 4”曾指出，在未来相当一个时期内，宪政中国的总统不宜采用直接民选的方式产生，而应采用间接选举的办法。如何间接选举？各国（特别是实行议会制的国家）已经提供了不少经验。比如印度总统由选举团成员选举产生，选举团成员的构成是：1，议会两院中之当选议员；2，各邦立法会之当选议员。选举应用比例代表制，用单记名可转让投票法举行之。¹²⁸ 法国第五共和开始时，总统也用间接选举的方式产生，方法与印度类似，由三级议会（国民议会和参议院、省议会、海外领地议会以及市议会）选出的代表共

¹²⁷ 法国《第五共和宪法》第 2 篇第 5 条规定：“共和国总统应保证宪法获得尊重。他应通过仲裁来保证政府权力的正常运作及国家的持续存在。他应是国家独立、领土完整、社团协约与条约获得尊重的保障者”。该法第 8 篇第 64 条还规定“共和国总统应是司法权之独立的保障者”。由于这些规定，有学者称法国总统简直成了法兰西“全国利益的超级法官”（见张千帆《西方宪政体系（下册·欧洲宪法）》，中国政法大学出版社 2005 年版，页 19）。《俄罗斯联邦宪法》关于总统地位的规定是：“俄罗斯联邦总统是俄罗斯联邦宪法、人和公民的权利与自由的保障。总统按俄罗斯联邦宪法规定的程序采取措施，捍卫俄罗斯联邦的主权、独立与国家完整，保障国家权力机关协调地行使职能并相互协作。”（俄联邦宪法第 4 章第 80 条第 2 款）**这些规定其实主要反映了戴高乐、叶利钦这样的政治强人的意愿。未来宪政中国不应该再指望政治强人来实施宪政，所以宪法也不应赋予未来总统这样的“使命”。**

¹²⁸ 见印度宪法第 5 篇第 1 章第 54 条、第 55 条。

81512 人组成选举人团选举总统。¹²⁹ 相比仅仅由国会两院选举总统，这种由选举人团选举总统的办法有一个好处，那就是可以减少国会及其政党政治对总统选举的影响。一般来说，总统候选人的产生，政党提名是主要方式之一，甚至是最主要的方式。总统代表国家、全民，在这个意义上本应超越政党政治和党派利益，但总统的产生（包括总统候选人提名、竞选和投票过程）又不可能完摆脱、而必须借助（至少在相当程度上借助）政党政治，这是个矛盾，且逻辑上无解。只能通过其他办法冲淡之，找到某种补偿之道。

未来宪政中国选举总统，有以下几点应予考虑：

● 总统候选人的产生，应采用政党提名、议员或公民联合提名等多种并存方式，以减少政党政治可能对总统选举的负面影响。

● 未来中国总统选举人团的组成规模可以更大些，成分更多样些，除了全国、省、县（市）三级议会成员外，乡议事会成员也可纳入选举人团的范围。还可考虑其他有代表性的社会团体、公民组织等选出代表加入选举人团。¹³⁰ 这样，未来中国总统选举的选举人团可能达百万人之众。

● 充分利用现代媒体及其他传播手段，向全社会公开总统选举的全过程，使国民熟悉、了解现代民主政治和选举政治的操作，为今后实现全民直选总统做准备。

关于总统的罢免。总统是公共权力第一受托人，如果他（或她）不称职，或有比他（她）更合适的人选，当然可以通过正常的程序予以替换，这就是总统的定期选举；但如果总统在任职期间犯下重大过错、过失或犯罪，则可以经过必要的法律程序剥夺其职务、追究其责任，这就是罢免。各国对总统罢免的宪法规定多有不同，比如美国宪法规定：“总统、副总统和合众国的一切文职官员，凡受叛国罪、贿赂罪或其他重罪轻罪的弹劾并被判定有罪时，应被免职。”¹³¹ 俄罗斯联邦宪法对罢免总统做出了更严格的限制性规定：俄“联邦委员会只有根据国家杜马提的、由俄罗斯联邦最高法院关于在俄罗斯联邦总统的行为中确有犯罪迹象的结论书以及俄罗斯联邦宪法法院关于提出的指控符合规定程序的结论书所证实的对总统叛国或犯有其他严重罪行的指控，才能罢免俄罗斯联邦总统。”而且“国家杜马关于提出指控的决定和联邦委员会关于罢免总统职务的决定，必须在不少于三分之一的国家杜马代表提议并在国家杜马成立的专门委员会做出结论的情况下，经两院各三分之二代表表决同意后才能通过。”¹³² 台湾现行宪法有关总统处分的规定分“罢免”和“弹劾”两种：“总统、副总统之罢免案，须经全体立法委员四分之一之提议，全体立法委员三分之二之同意后提出，并经中华民国自由地区选举人总额过半数之投票，有效票过半数同意罢免时，即为通过。”“立法院提出总统、副总统弹劾案，声请司法院大法官审理，经宪法法庭判决成立时，被弹劾人应即免职。”¹³³

本报告认为，鉴于当代中国历史上屡屡发生由于国家主要领导人决策失误（比如“大跃进运动”）或重大错误决定（比如六四镇压）给国家和公民带来灾难性后果的事实，此类经验教训必须深刻记取，故未来宪政中国关于总统罢免的规定应体现以下原则：

● 应适当降低罢免总统的“门槛”：并非一定要叛国、犯罪才能罢免（这种情形一般

¹²⁹ 见吴国庆著《战后法国政治史（1945~2002）》，社会科学文献出版社 2004 年版，页 133。

¹³⁰ 早在 1922 年，张君勱为民间召开的“国是会议”起草宪法草案，关于大总统的选举，就提出除各省省议员外，省教育会、省商会、省农会、省工会都应出代表组成各省的大总统选举会。但张君勱的方案是先由参议院初选产生总统候选人 6 名，再由各省选举会（也就是选举人团）投票最后产生大总统。（见张君勱《宪政之道》，清华大学出版社 2006 年版，页 117）

¹³¹ 《美利坚合众国宪法》第 2 章第 4 条。

¹³² 《俄罗斯联邦宪法》，第 4 章第 93 条第 1 款、第 2 款。

¹³³ 见《中华民国宪法》增修条文第 2 条第 9 款、第 10 款。关于“罢免”和“弹劾”间的区别，宪法没有明确界说。台湾有学者把弹劾案的适用范围解释为总统、副总统或其他公职人员有“违法失职行为”（谢睿智《图表说明中华民国宪法》，页 185）。那么被“罢免”者，当有更严重的失职甚至犯罪行为。

说来很少发生)；重大失职或做出重大错误决策导致严重后果的也应罢免(在情节稍轻的情况下，可允许引咎辞职)。

● 民权原则：罢免案可由未来中国议会第一院(国民议院)、第二院(参议院)或第三院(省际联合议院)超过一定比例(比如三分之一)的议员提出，也可由一定数量(比如不低于10万)的公民联合提出。后者当是直接民权的重要体现。

● 立法和司法机构同时介入原则：比如，可由议会授权组成的专门委员会调查后提供总统重大失职(或重大错误决定及其后果)报告书；如果涉及犯罪，还要由宪法法院和最高法院提供有关总统犯罪的法律结论书，罢免后应追究其刑事责任。

● 罢免案的通过，应以未来中国议会三院各以三分之二人数通过为准。未来中国不宜搞总统罢免的全民投票，因为这种安排客观上加大了总统罢免的难度。

总统与总理

中国式“总统制框架内的行政双首长制”同时设总统和总理两个行政首长，不但是因为这种安排符合中国历史上和近代(包括共产党当政以来)的官制传统，¹³⁴也不仅仅是因为中国国家规模巨大，双首长可以分担治理重担，更重要的是它可以收到行政权内部的制衡之效，以减少总统擅权和独裁的可能。当然，事情总有两面性。双首长制设计，本意在行政权的内部制衡，但处理不好，也可能造成行政权内耗。政府不同于议会之处是它乃行政决策与办事机关，必须有行动力。如何把握、处理政府行动力与行政机构内部有效制衡间的张力，就成为双首长制设计的要点和难点。

本报告的建议是：

● 未来宪政中国的总统有权甄选、任命他认为合适的总理，这个任命无需经议会第一院(也就是民选的国民议院)之同意。这种安排的好处是避免政党政治对总理任命的可能干扰，总统也无需考虑总理人选是否一定要反映议会内主要政党的意愿。¹³⁵

● 拥有总理任命同意权的应该是未来中国议会的第二院(参议院)，理由将在下一个分报告详述。

● 为了避免总统独裁，可考虑设总统委员会由5~7人构成，成员包括总统、副总统、总理、国务委员若干，实行集体决策。¹³⁶总统签署重要文件，须由总理或主管国务委员副署。副署权的设立，既是为了限制总统，也是为了保护总统，因为副署官员必须在有关事项

¹³⁴ 中国的宰相制度源远流长，宰相在中国政治制度和政治文化中一直占有重要地位(甚至在明、清废除宰相制度后，很多人还以为明朝和清朝的太师就是宰相)。北洋政府有国务总理一职。中共建政后先后设政务院、国务院，总理一职同样举足轻重。

¹³⁵ 这种安排还有一个好处，就是避免出现俄罗斯式的“政权党”，即为了让总理人选在议会获得通过而临时组建一个政党，并使之成为议会多数(关于“政权党”现象，详见本系列报告的附件1“俄罗斯、东欧民主化进程及其经验教训对中国的启示”)。

¹³⁶ 但这种安排不同于通常所说的合议制。合议制的特点是组成最高决策群体的每一个成员身份平等，集体议事，集体负责，有形式上的主持人，或轮流坐庄，或选举。瑞士是最著名的采行合议制的国家。本报告所主张的总统委员会，就集体议事、集体决策这一点而言，有合议制成分，但不是集体承担责任，总统仍然是行政机构第一责任人。总统委员会的设立主要是为了在行政权内部遏制总统的可能独裁倾向，所以它不是一般的咨询机构或顾问机构，而是实打实的工作机构。至于如何实现集体决策，且能保持应有的行动力，则有待未来的行政实践去探索。

汉密尔顿曾反对此种类型的集体决策机制，认为它只会减少“总统个人所应负的必要责任”，且断言“若干个人的地位和影响联合到一起，比其中单独某个人的地位和影响，必然对自由形成更大的威胁”。(见《联邦党人文集》页362)汉密尔顿还是从他“总统一人当权更有利于执政”的既定概念出发，才发出这一议论的，尽管如此，我们仍可把这位美国先贤的观点视为一种提醒，因为事情都有两面性，防止独裁的设计，弄得不好，也可能走向反面。从这个意义上说，制度从来不是万能的。我们既要强调制度，强调制度设计的尽可能完备、合理，又要强调政治家的政治伦理和基本行为底线，就是基于这个道理。

的决定上与总统共担责任。

- 国务委员亦由总统提名，经议会第二院同意后任命。

- 总统委员会下设国务院，是总统委员会决策的宏观执行机构。国务院由 20 个左右的职能部组成。¹³⁷ 部长人选经总统委员会协商后由总统提名，经议会第二院同意后任命。

- 总理主持国务院日常工作，对总统和总统委员会负责。总统在必要时得出席或主持内阁会议，对国务院工作实施指导、检查和督促。

- 总统可在他认为必要时，提出解除总理职务，但必须同时提出新总理人选，经议会第二院同意后任命。

- 国民议院（第一院）、省际联合议院（第三院）均可提出对总理的不信任案，但必须同时提出新总理人选供总统参考，经参议院（第二院）同意后由总统做出免职和任命决定。

138

需要注意的是，议会第一院或第三院可以提出对总理的不信任案，要求更换总理，这和议会制体制中的“倒阁”并不是一回事。“倒阁”意味着内阁总辞职，其前提是内阁总体对议会负责。未来中国的行政双首长制本质上是总统制体制，行政权与立法权分立，议会可以对总理个人提出不信任，要求其离职，但不能对内阁总体提出不信任。¹³⁹ 另一方面，如果是总统对总理不满意，主动提出换人，新总理人选必须经议会第二院同意；如果总统提出的新人选通不过，总统必须另外再选人或维持原任，而不是像俄罗斯那样，三次人选通不过，总统可以解散议会。在未来宪政中国，总统绝无解散议会之权力，议会却拥有罢免总统或要求更换总理的权力，后者体现了民意代表机构对行政机构人事权的某种制约。总统对议会的反制，主要体现在重要法规、政策领域的否决权上。这种行政和立法机构相互反制关系的某种不对称性，将是未来宪政中国总统制的一个特点。

¹³⁷ 目前中国国务院下设 27 个部，另有几十个国务院直属机构、办事机构、直属事业单位等，职能交叉，机构臃肿。近年来推行“大部制改革”，但成效不大。未来宪政中国将实行行政机构高效、从简原则，20 个左右职能部比较理想，包括外交部、国防部、内务部、司法部、财政部、交通部、农业部、工业和新兴产业部、商务部、文化部、教育部、卫生部、就业与社会保障部、资源与环境保护部等。

¹³⁸ 这项设计参考、吸收了德国宪政制度中的“建设性不信任投票”原则。联邦德国《基本法》第 6 章第 67 条规定：“联邦议会仅得以议会过半数选举一联邦总理继任人并要求联邦总统免除现任联邦总理职务，而对联邦总理表示其不信任。”这就是说，议会若想换掉现任总理，必须先提出新总理的人选，这就是“建设性不信任投票”，它可以避免议会随心所欲、不负责任地提出更换总理的要求。德国实行的是议会制，但这个“建设性不信任投票”原则对未来总统制的中国亦可以参考。不同之处是，在实行总统制的中国，议会（第一院或第三院）因不满意现任总理而提出的新总理人选，仅供总统斟酌采纳，总统若不同意可拒绝之，但总统必须同时提出自己的新总理人选，经议会第二院同意后任命。换句话说，在未来总统制的中国，总统无权拒绝来自议会第一院或第三院之更换总理的要求（只要这个要求符合有关的弹劾要件和程序），但仍然有权采纳或拒绝议会提出的新总理人选，以保持“总统制框架内的行政双首长制”的原初设计原则。

¹³⁹ 有意思的是，早在半个多世纪前的 1946 年，张君勱就已经在内阁制框架内提出过类似思路。为了避免议会制政府频频倒阁的弊端，张君勱提出应该把“责任内阁制”和“信任投票制”分开，“责任内阁之精神，在乎政府有了错误，议会可以起而责问”，“信任投票制之要点，在乎议员表示不信任后，内阁立即辞职”，而张君勱主张，责任内阁应该保存，但“信任投票之尖锐性，不妨加以缓和”，比如个别阁员有过失、错误，可以替换，但不必动不动就内阁总辞职，引起政府动荡。（见张君勱“中华民国民主宪法十讲”，载《宪政之道》，页 192-195）

张先生提出此说时，正值战后中国政治发展的十字路口，张既不赞成总统制，怕老蒋借此擅权，又对内阁制的缺点有所洞察，所以倡导“寻求第三条路”，主张在中国建立一种“修正式之内阁制”。“易词言之，我们采取美国总统制下行政稳定的长处，而不忘掉民主国中应有之责任政府之精神。”“我们了解欧美民主制度，已有数十年之久，但我们这次不甘心于小孩式的亦步亦趋，而愿意拿出多少创造的精神来。”（同上书，页 197）有“民国宪政之父”美誉的张君勱，其“寻求第三条路”的创造精神，亦当为今人所敬佩，所仿效。本报告提出的是一种“修正式的总统制”而非张君勱先生“修正式的内阁制”，但博采众长又根据中国的现实需要而创制我们的宪政体制，这个根本精神却是完全一致的。

公务员系统与行政中立

现代政府是一个复杂、庞大的行政系统。在这个系统中，除少数高级官员由总统任命、并随总统任期结束发生人事变化外，绝大部分属于政府一般官员或普通公务员，他们构成官僚体系的主体，凭绩效考核、升迁，实行职务常任。¹⁴⁰

目前的中国政府系统机构过于庞大，冗员过多，占用了40%左右的国家财政资源，¹⁴¹且“近亲繁殖”现象严重，这是极不合理的。未来宪政中国肯定将大大压缩政府规模，减少政府开支。必须严格执行公务员凭考试录用的制度，杜绝公务员录用中的任人唯亲、走后门现象，使有志于公务员职业的人都有平等竞争权。

行政中立是民主国家通行的法则，包括文官不得参加党派活动，不得竞选议员（除非辞去官职），不得接受政治捐款或利用官方身份为政党活动募款、捐款，等等。未来宪政中国也应实行同一原则。

（作于2011年6月24日~7月2日，北京）

¹⁴⁰ 也有学者用“政务官”和“事务官”区分这两类不同官僚，政务官指通过竞选或政治任命获得的官职，事务官则指通过公务员考试而被录用的官员。一般来说，前者更注重政治见解，后者更强调专业资质和能力；前者实行任期制，后者实行终身制。这两类官员并存的好处是既可以保证政府中最重要的岗位定期或根据发展的需要轮换，给政府带来活力，又可以使行政系统的运行保持稳定，不至因政权的更迭影响政府的基本操作。（见宋玉波《民主政制比较研究》，页157~159）

¹⁴¹ 在财政部公布的年度国家财政预算和决算中，通常用于指称政府自身运行成本的“一般公共服务”大约占全部财政支出的18~20%。但这个数字只是全部政府运行成本的一部分，还有一些相关成本是列在其他财政科目中单独计算的，比如在社会保障、教育、医疗、环保等财政科目中，都有“行政运行”和“一般行政管理事务”的支出项目，但这些细目均不公布，属于“国家机密”。北京民间研究机构传知行社会经济研究所曾获得2008年福建省的省一级财政支出细目，根据这个细目，福建省用于政府自身的开支达到总支出的34.9%。而据传知行研究所研究人员的推算，中国政府直接行政费用在全部财政支出中所占的比例要超过40%。（见传知行社会经济研究所编《追问“阳光财政”：2009公民税权手册》）

制衡权力：立法和民意代表机构三院制

-----中国宪政改革可行性研究报告（分报告6）

张博树

阐述了未来中国之行政体制的宪政构想后，我们马上进入关于议会制度的重构话题。在现代民主政制中，议会是立法和民意代表机关。未来宪政中国必须建立强大的民意代表机构，以落实主权在民的原则；又要兼顾中国国情的复杂性、独特性，而在制度设计上满足相关要求。为此，本报告特提出关于宪政中国之立法和民意代表机构的三院制构想。

为什么是三院制？

当今世界各国议会，在结构上主要为两种，一种是一院制议会，一种是两院制议会。¹⁴²成熟民主国家或较大规模国家的议会多是两院制，包括了按人口比例、通过直接民选产生的第一院（各国称呼不同，美国称众议院，法国称国民议会，英国叫下院，俄罗斯叫国家杜马），和体现地区原则或联邦原则、非直接民选产生的第二院（不少国家称之为参议院）。¹⁴³

第一院通常被认为是直接表达民意的机构，所以在很多国家（特别是实行议会制的国家），第一院拥有更多的议员席位和更强大的立法、监督功能。但第一院同时是政党政治的主要场所，在实行内阁制的国家，政府官员要从第一院产生，对第一院负责，所以第一院又往往是充满党争、权争的地方。

第二院的产生有如下两种背景：一种是历史形成的，英国上院（贵族院）可为代表。¹⁴⁴另一种带有建构性，是理性设计的产物，比如美国的参议院。对费城制宪会议的参加者而言，第二院之所以必要，首先是主张全国政府与主张各邦权力的两种对立见解妥协的结果，这个妥协的重要表征是，议会第一院实行“国内法原则”，按人口比例分配席位，而第二院实行“国际法原则”，各邦不论大小，席位完全平等，¹⁴⁵在这个意义上，第二院代表了联邦体制内的地区原则。但美国制宪会议的参加者还赋予第二院另外一层含义，在某种意义上这层含义更加重要，那就是用第二院平衡、抵消第一院可能出现的短视、狂躁和决策不周。麦迪逊在制宪会议上讲过一段很有名的话：为什么需要议会第二院，“第一是保护人民不受治理者的压迫，第二是保护人民不受转瞬即逝的思想的诱惑”。由于“人数众多的众议院”容易“因为轻浮、冲动而出现错误”，“对付这种危险，就需要筑起一道篱笆，那就是挑选一部分经过启蒙的公民，人数有限但立场坚定，时而能够起来提出异议，对付激进狂躁的议员。”¹⁴⁶

¹⁴² 根据本世纪初的统计，世界上186个有议会的国家和地区，采用一院制的国家为115个，采用两院制的国家为71个。（引自王晓民主编《世界各国议会全书》，世界知识出版社2001年出版）

¹⁴³ 但也有一些国家的参议院由选民直接选举产生，比如美国。

¹⁴⁴ 英国上院议员的大多数为终身贵族，有些人还拥有世袭爵位。但这个传统在当今英国已经受到质疑，上院的改革正在酝酿之中。

¹⁴⁵ 参见麦迪逊著、尹宣译《辩论：美国制宪会议记录》，辽宁教育出版社2003年版，页165以下。

¹⁴⁶ 同上书，页210-211。

这是一个天才的见解。当时美国还没有政党政治，所以麦迪逊提出这个问题不是因为担心党争，而是考虑到众议院代表各种选民的利益，特别是随着社会的发展、人口的增加，普通选民（麦迪逊眼中那些“终生劳苦艰辛的贫困者”）占的比例越来越大，超过了中产阶级和有钱人，这时“如何防止人们因利益相同而结成联盟，聚集起来，压迫应当予以保护的少数”就成了必须面对的问题。麦迪逊认为“除了其他办法之外，在政府内设立一个机构，其成员因其智慧和道德受到足够的尊重，遇到这类紧急局面，能出来帮忙，发挥正义的优势，使天平保持平衡，这就是在政府里设立第二院的目的。”¹⁴⁷

麦迪逊过于外露的精英立场和贵族化表述可能招人不快，但现代政党政治和大众政治包含的某种唯当前利益是举、唯选票是举的短期化、功利化倾向却已经被天才地预见到。这就是第一院可能出现的问题，也是第二院需要存在的理由。当然，就第二院而言，代表各邦利益的联邦（地区）原则与旨在抗衡“轻浮”“狂躁”的智识原则并非同一原则，它们在某些场合甚至有矛盾，但美国的制宪者们仍然让参议院同时承担了这两种职能。这是某种逻辑意义上的混乱。

正是为了避免这种情形，同时充分汲取各国先贤在这个领域取得的成果，本报告建议未来中国的民意代表机构实行三院制：

● **第一院，称国民议院，是直接民选议院，实施人口原则，按人口比例产生议员，**这同世界各国是一样的；在这个第一院中，选民通过选举他们中意的议员或政党表达其政治诉求，政党也通过在第一院的活动实现其政治抱负。¹⁴⁸

● **第二院，称参议院，是非民选议院，采行智识原则，**从知识团体、教育团体、宗教团体和社会贤达中推举产生本院议员。这个方案，受美国先贤启发，但制度上单列出来，以担当超越党派政治、把握国家长远利益之功能。

● **第三院，称省际联合议院，采行地区原则，**由各省推举议员，代表地区利益，同时又平衡地区利益。这种安排在中国这样一个地区差异很大的国家，实属必要。但作为民意代表机构，第三院体现的是兼顾民权和大国治理的双轨共和制要求，而非美国式或俄罗斯式的联邦制要求。

这个三院制构想，考虑了未来中国的需要，在宪政安排上拥有独创性，¹⁴⁹但也充分汲取了各国议会建设的有益经验。那么-----

现行“两会”制度还有什么可保留的吗？

本报告的答案是否定的。中国现行的“人民代表大会制度”和“政治协商制度”，是适应中国共产党一党专权的需要设立的，是党专制体制的产物和装饰物。王天成曾指出：“在中国，召开人民代表大会是重要的，因为它可以为掌权者提供‘民主’的装饰；但人民代表大会本身是不重要的，因为它并不是真正的议事、决策机关。70年代末以来，领导集团一

¹⁴⁷ 同上书，页 212。

¹⁴⁸ 政党参政的另一个途径是参加总统选举。在未来宪政中国的政治架构中，政党可以通过参加总统选举和议会选举两种途径参与政治。

¹⁴⁹ 历史上曾经出现过某些类型的议会三院制。比如南非 1983 年曾实行按种族划分的三院制：白人议院 178 席，有色人种议院 85 席（但黑人排除在外），亚洲人议院 45 席。（参见宋玉波《民主政制比较研究》，页 313）随着南非种族隔离制度的终结，这种议会体制已经退出了历史舞台。国民党的民国宪政体制中，国民大会、立法院、监察院都有某些议会职能，也不妨视为某种变相的三院制，但民国宪政制度的总原则还是孙中山的权能分立和五权宪法。所以，拥有明确宪政内含和界定的、严格意义上的议会三院制，目前世界上还没有。

直在说要提高人民代表大会的地位和权威,但正是那个一再说要加强人民代表大会的领导集团最反对出现议会性质的人大。它其实一直在推行一项更重要、更真实的基本政策,就是虚置各级人民代表大会,因为人大的宪法地位是与著名的‘党的领导’原则矛盾的。”¹⁵⁰当然,执政者从来不承认这种矛盾,他们硬说“中国特色社会主义”的优势就在于坚持“党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”。

政协更不必说了,尽管8个“民主党派”和一些“人民团体”内聚集了不少当代中国精英,但经过中共党专制60余年的演变,政协早已从当年多少还有点儿“民主协商”外形的机构变成了赤裸裸的党专制体制的玩偶。¹⁵¹

所以从总体上讲,“两会制度”和未来要建设的宪政中国框架内的民意代表机构,毫无共同之处,也几乎没有什么可以传承的东西。当然,如果体制内外良性互动的和平转型是可能的并且成功启动的话,人民代表大会制度将发生变化,通过改变代表产生的方式和代表的构成,这个本来是为党专制体制作秀的机构有可能成为向新的宪政体制过渡的桥梁,就像“分报告4”所分析的那样。在这个框架内召开的制宪会议将是全国人大的最后一次操作,制宪会议确定的新宪法及其规定的新的议会体制,将宣布与旧制度的最后告别。¹⁵²而如果转型是突发的,带有革命的摧枯拉朽的特征,那么所谓“两会制度”将在一夜间退出历史舞台,和创造了它们的中共党专制体制一起,被时代所淘汰。

我们还是更仔细地研讨一下未来中国议会三院各自的任务和特征吧。

关于第一院

中国是一个民权极不发达的国度,党专制体制在虚假的“人民民主”外衣的伪装下,其实是加剧了这种民权萎缩的状态,特别是在公民的政治权利方面。正因为此,未来宪政中国的议会第一院,也是直接民选议院,必须足够强大,担当起民权表达和民权执行功能,而不能像法国第五共和或俄罗斯联邦那样,政府过强,议会显弱,这绝非合理的宪政安排。¹⁵³

但本报告同时强调,国民议院作为未来宪政中国的第一院,将凸显议会的民意代表、立法、审议和监督功能,而减少其党争、权争色彩。是故,这个第一院将不承担向政府输送官员的责任,也不需要内阁向它负责。

民选议会当然是政党政治的重要场所,无论总统制还是内阁制,均是如此。本报告建议采用“具有中国特色”的、修正了的总统制,斩断立法机构和行政机构之间的共生关系,但并没有否定政党政治在议会中的存在。事实上,民选议会(第一院)的矛盾特征就在于:一方面,议员经选民选举产生,应代表民意;另一方面,政党在第一院选举中发挥着重要作用,每个党都宣称代表一部分民意,但同时又往往有自己的私利。这是民选议会属性的内在矛盾,不可能彻底根除。议会党团的活动在所有民主国家的议会中都存在,有的还很重

¹⁵⁰ 见王天成“大转型:中国民主化战略研究框架”,第3章,注17。

¹⁵¹ 见“分报告3”关于“花瓶党”的分析。

¹⁵² 见本系列报告的“主报告”第三部分。

¹⁵³ 法国第五共和议会弱,和戴高乐对议会作用和政党政治的刻意贬低有关。基于对第三共和和第四共和教训的汲取,戴高乐曾有意地缩减议会干预行政的权力,但他似乎做过了头。“在其他民主国家,现代生活的很多领域是由议会辩论和批准的法律来规范的,而在法国,这些领域却交给了由行政机构制定的规则。第四共和国的国民议会曾有19个常设委员会,如今它们已减少为6个。”(见阿尔蒙德等《当代比较政治学:世界视野》,页238)

俄罗斯议会弱,则和苏俄转型进程中的“府院之争”及随后形成的叶利钦的“超级总统制”有关。参见本系列报告的附件1。

要。我们所能做的，只能是在挖掘并发挥政党政治积极作用的同时，尽可能减少、遏制其负面影响。

从规模上看，第一院以拥有 600 名左右议员为宜，其中一半通过单名选区相对多数制选出，另一半通过比例代表制选出。议员的任期为 5 年，连选可以连任。议员与官员身份不能重叠。

第一院应该拥有的宪法权力和承担的职责包括：

- 立法权（包括保护公民政治权利和基本人权方面的立法；刑法、民法、经济法、行政法等领域的立法；以及对第三院立法提案的复议）；

- 征税权（鉴于党专制体制下各级行政机构往往巧立名目设置税种剥夺民众，未来宪政中国必须明确，只有议会才能决定哪些项目、哪些收入可以征税，征多少税）；

- 审议权（这里主要指对政府年度财政预算和决算的审议和批准，所以也可以称之为议会的财政权。政府是花钱的机构，议会是管钱的机构，必须控制政府哪些钱可以花、怎么花，并公开政府的全部预算执行情况）；¹⁵⁴

- 监督权（包括对政府施政行为的监督和重要政府官员个人行为的监督，具体表现为质询、调查、听证等）；

- 弹劾权（未来中国议会可以对不称职的重要官员提出弹劾；对不称职的总理提出不信任，要求其离职；也可以罢免犯有严重过失、失职或犯罪的总统）；

- 中长期经济社会发展规划批准权（为了促进经济社会的可持续发展，强调政府在这个发展进程中应该发挥的作用和承担的角色，“五年发展规划”之类的经济社会发展纲要对未来宪政中国还是需要的。有关规划的批准权也在议会）。

- 重大经济、生态建设项目审议和批准权（鉴于在三门峡、三峡等大型水利工程立项、批准过程中的教训，¹⁵⁵ 未来宪政中国的议会必须严把这类大型工程的审议和批准）。

第一院应根据自己的宪法权限和承担的宪法功能设立若干专门委员会，并强化其职能，不能像现在的全国人大专门委员会那样数量偏少而只具有点缀或装饰作用。¹⁵⁶ 未来中国议会中的专门委员会要成为真正的“工作机构”，可参考美国的做法，强调专业性，为委员会配置够水准和足够数量的专家，让他们成为议员强有力的职业助手、顾问，使委员会足以胜任它所承担的专业立法、审议、监督等工作。¹⁵⁷ 这不但对第一院是这样，第二院和第三院同样如此。

就第一院而言，至少应该设立下列专门委员会：人权委员会（在人权委员会内可设言论自由权、结社自由权、宗教信仰自由权、迁徙自由权等分会）、立法委员会（在立法委员会内可设各专门立法分会）、财政和拨款委员会、行政监督委员会、农村与农民问题委员会、经济和贸易委员会、资源和环境保护委员会、教育科学文化委员会、医疗卫生委员会、就业

¹⁵⁴ 现在的情况是，每年“两会”上全国人大代表只能看到一个十分粗略的财政预算报告，财政预算中的很多细节代表也无从查询，而且在很短的时间内完成审议程序，“审议”不过走形式而已。国家财政执行情况的很多细目甚至被当作“国家机密”不允许公众打听，更不向全民公开。不少有识之士呼吁“阳光财政”多年，但进展寥寥。

¹⁵⁵ 中国一些大型项目的上马，带有浓厚的长官意志特征，即便形式上经过人大审议，但无法阻止处于决策岗位的一些高官的一意孤行，三峡工程就是一例。

¹⁵⁶ 目前全国人大设有民族、法律、内务司法、财政经济、教育科学文化卫生、外事、华侨、环境与资源保护、农业与农村共 9 个专门委员会。

¹⁵⁷ “就委员会的影响而言，美国国会是无二无二的。虽然美国宪法没有明确提到，但委员会很快就在国会工作中发挥了至关重要的作用。‘委员会房间里的国会才是工作中的国会’，伍德罗·威尔逊在一个世纪以前就这样写道。”在美国，“1994 年仅参议院就拥有 20 个永久性常设委员会和 87 个次级委员会，两个议院的委员会都同样得到极大的支持，雇用了超过 3500 名的政策专家”。-----罗德·黑格等著、张小劲等译《比较政府与政治导论》，中国人民大学出版社 2007 年版，页 356。

与社会保障委员会、民族事务委员会等。

关于第二院

第二院的定位前文已经述及。就未来中国而言，设计第二院的目的，一是为了制约、控制行政机构的人事权和外事权，使这两块重要的权力领域得到更稳妥的保护和履行；二是为了平衡第一院的政党政治和第三院的地区政治，防止它们可能给国家决策和国家长远利益带来的负面影响。

这就是第二院为什么要采用智识原则的理由。我们需要一批德高望重、人格独立、对当代中国和当代世界问题有深刻的理解、拥有某一领域专门知识和广泛社会影响力的人物进入参议院，成为国家长远利益和人类基本价值的守护者。毫无疑问，这些人应该是知识界、教育界、宗教界和公民社会建设领域里的精英，但也不排除工商界和其他领域具有深刻洞见和广泛社会关怀的社会贤达进入参议院，承担这项崇高的使命。¹⁵⁸

第二院议员的任期应该长一些，本报告建议为10年；但人数不一定很多，本报告建议为120人左右为宜。议员的具体产生方式可由各个界别自定，推举或内部选举均可。另外，为了保持参议院的稳定和工作连续性，可以参考国际经验，参议员改选实施轮换制，每5年换掉一半数量的议员。¹⁵⁹

第二院的宪法权力和职能应该包括：

- 立法权（凡第一院和第三院通过的立法提案，均需经第二院复议）；
- 人事同意权（总统提出的总理人选、国务委员人选，经总统委员会协商而由总统提名的国务院各部部长人选，高级军事长官人选，总统提名的驻外大使人选，总统和第一院、第三院提名的大法官人选，¹⁶⁰ 均需经第二院同意后任命）；
- 缔约权（总统签署国际条约或公约，均需经第二院同意）；
- 战争权（包括宣战、媾和、国际事务中本国武装力量的使用，总统需征得第二院同意，方能对外宣布）；
- 军队调动、实施紧急状态权（特殊时期或特殊情境下总统要求动用武装力量、实施

¹⁵⁸ 在欧洲历史上，通过设置类似参议院这样的机构来发挥矫正甚至中流砥柱作用的想法和实践，可以举出不少，比如古罗马共和国和迦太基共和国。中古以来英国的贵族院也被认为承担着类似的功能，但发挥作用的机理不同。汉密尔顿在制宪会议上曾高度赞赏英国的贵族院，认为“他们的贵族院，是最高尚的机构，议员们有固定的土地资产，形成足够的利益，不再指望通过改革得到什么好处，因此，他们崇尚国家利益，形成稳固的壁垒，防止任何有害的标新立异，不论这种标新立异是来自国王还是来自下院。”（见《辩论：美国制宪会议记录》，页145）当然，如此解释的参议院有过于保守之嫌，我这里所注意者毋宁是英国贵族院以财产为基础的特征。未来中国第二院，并非有教养的富人俱乐部，而更强调知识精英的公共理性。说到传统，它可能更接近历史上中国知识分子的“道统”，以天下为己任，中庸、客观、谨严，眼界高远，不为当下利益所动。

¹⁵⁹ 关于参议院议员如何产生、如何轮换，各国规定各有不同。在这方面，甚至有些伟大的奇思妙想。比如，哈耶克作为当代西方重要的政治哲学家，曾经提出他自己的宪政改革方案，试图纠正他所认为的欧美宪政体制中的某些缺陷。他认为应该设立一种叫“纯粹立法议会”的机构，以区别于所谓“政府治理议会”，前者的任务就是摆脱政党政治的影响，专注于那些“更恒久的原则”。显然，这样的“纯粹立法议会”，就原则而言，和本报告所建议的议会第二院有神似之处。有意思的是，哈耶克为他的“纯粹立法议会”议员的产生和轮换设计了一种别出心裁的规则，那就是每年由年届45岁的全体男女公民从他（她）们的同龄人中选出代表充任“纯粹立法议会”的议员，任职15年，直到60岁退休。这就是说，“纯粹立法议会”的议员每年更换十五分之一，而保持其朝气和成熟状态。（见高全喜《法律秩序与自由正义：哈耶克的法律与宪政思想》，北京大学出版社2003年版，页305~306）这个设想堪称奇特，缺点是每个人只有一次机会（45岁时），但对优秀者来说，这个机遇太过偶然性。

¹⁶⁰ 这里的大法官人选，指未来宪政中国之宪法法院、最高法院、国家行政法院、国家劳动法院、国家选务法院等五院的大法官。详见本系列报告的“分报告7”。

戒严或其他紧急状态，需经第二院同意)；

- 大赦、特赦批准权（大赦或特赦名单由总统提出，批准权亦归第二院，总统宣布结果)；

- 监督权（同第一院)；

- 弹劾权（未来中国议会第二院不同于第一院和第三院，不可提出对总理的不信任案，但有对新总理人选的同意权；同时，三院均有总统罢免权)；

- 中长期经济社会发展规划批准权（同第一院)；

- 重大经济、生态建设项目审议和批准权（同第一院)。

第二院至少应该设立的专门委员会包括：立法委员会、人事委员会、外事委员会、内务与司法委员会、军事委员会、民族事务委员会、地区事务委员会、经济发展与环境保护委员会等。

关于第三院

未来中国议会第三院体现地区原则，故称“省际联合议院”。前文已经指出，鉴于中国国情复杂，地区差异极大，这个第三院体现的是兼顾民权落实与大国治理的双轨共和制要求，而非美国式或俄罗斯式的联邦制要求。

所谓“双轨共和制”，是几年前我本人提出的一种宪政国家纵向权力改革的设想，¹⁶¹ 它的基本点是超越传统关于“单一制”和“联邦制”的简单分野，强调既要通过分权自治，落实基本民权，包括公民决定地方事务和选择地方领导人的权利，又要通过适当集中，实现有效的大国治理，克服地方利益冲突可能导致的对国家整体利益的损害。本系列报告的“分报告 8”将专门研讨这个问题，这里不拟展开。仅就第三院而言，既然它应该同时体现自治民权和大国治理的双重要求，这将意味着第三院的议员，既要代表本省利益，防止本省利益因不合理的全国性制度或政策安排而受到损害，又要学会从全国角度看问题，从国家整体利益和长远利益出发，来发挥民意代表和代表机构的功能，平衡地方利益和全国整体利益间的张力，化解可能的地区间或中央与地方间的矛盾或冲突。

设立第三院还有一个重要的考量，就是为协调民族关系、处理民族事务建立有效的立法和民意表达、民意沟通平台。中国是一个多民族国家。由于某些历史原因和党专制体制的不合理，60 年来积累了大量民族问题，少数民族的文化、宗教、经济、社会发展权利没有得到应有的尊重。¹⁶² 未来宪政中国必须着力解决这些问题，使各兄弟民族真正享有区域自治和国家治理的平等权利。

特别行政区的民意代表性也将在第三院得到体现。中国目前的两个特别行政区，香港特别行政区和澳门特别行政区，是在两个相关基本法的范畴内建构其政治框架的，但实际上，港澳政治深受北京影响和暗中操控。中国民主化转型成功后，香港和澳门将真正落实民主自治原则，它们的民意代表也将通过省际联合议院参与国政。¹⁶³

¹⁶¹ 见拙作“双轨共和制：关于中国宪政国家结构改革的一种设想”，载我的论文集《解构与建设：中国民主转型纵横谈》，香港晨钟书局 2009 年版，页 239 以下。

¹⁶² 当然，改革开放以来，北京的中央政府没少在边疆少数民族地区花钱，藏、疆、蒙、回和西南少数民族地区的经济均有不同程度的发展；但民族地区的宗教自由仍得不到尊重，民族区域自治也仅仅停留在纸面上。西藏 3.14 事件、新疆 7.5 事件以后，政府加大了对民族地区的投入和支援力度，但政治控制也进一步强化。

¹⁶³ 当然，特别行政区也会根据人口比例选举产生第一院议员。此外，港澳知识界、教育界、宗教界人士和其他社会贤达亦可成为第二院成员，但在这个场合，他们是作为界别代表或个人进入参议院的。而进入第三院的港澳议员，则是作为特别行政区的代表，因此代表的内涵并不相同。

既然第三院的议员代表的是以省为单位的民意，议员的产生方式，可由各省议会立法自行决定，但应该汲取各国经验和教训，**代表地区民意的议员不能从地方官员中产生，也不应由地方行政当局指派。**¹⁶⁴

第三院的规模，本报告建议为 100 人左右为宜。如果未来中国的省一级行政单位为 50 个，则每个省出 2 名省际联合议院的议员；如果仍为现在的 30 个左右省级行政单位，则每个省出 3 名省际联合议院的议员。议员的任期同第一院，亦以 5 年为宜。

第三院的宪法权力和职能应该包括：

● 立法权（包括所有涉及双轨共和制框架内地区问题或中央与地方关系问题的立法；民族事务立法；特别行政区事务立法；以及对第一院立法提案的复议）；

- 行政区划设置与变更批准权；
- 征税权（同第一院）；
- 审议权（同第一院）；
- 监督权（同第一院）；
- 弹劾权（同第一院）；
- 中长期经济社会发展规划批准权（同第一院）；
- 重大经济、生态建设项目审议和批准权（同第一院）。

第三院应该设立的专门委员会至少如下：立法委员会、民族事务委员会、地区协调委员会、财政和拨款委员会、行政监督委员会、行政区划委员会、特别行政区事务委员会、人权委员会、经济发展与环境保护委员会等。

三院的相互制衡

如此设计的议会三院制是否太复杂了些，以至于不便操作，甚至自生矛盾？这个担心可能不无道理。但人类的事情本来就是复杂的，中国尤其如此。**对一个缺乏民权传统、又被党专制体制蹂躏半个多世纪的国度来说，我们宁愿未来的民主体制复杂些，多设几条绳索去约束可能为所欲为、见缝插针的权力，包括行政权力，也包括议会权力本身。**正如一位美国先贤所说：“专制主义来到人间，采取不同的形态，有时体现为行政专制，有时体现为军人专制，难道就不存在议会专制的危险？理论和实践二者，都说明有这种可能。如果对立法权威不加以限制，公民的自由权利就会丧失，也不可能长治久安；要对议会实施限制，唯一的办法就是把议会从内部分开，分成各有所长而互相独立的机构。”¹⁶⁵

事实上，以上定义的三院已经充分考虑了各院之间力量的相互配合、相互制约与大致平衡。这里有几个要点可略作分析：

¹⁶⁴ 俄罗斯联邦上院“联邦委员会”是典型的官员代表充任上院议员。根据俄联邦宪法，“联邦委员会由俄罗斯联邦每个主体各派两名代表组成：一名国家权力机关代表和一名国家权力执行机关代表”。（《俄罗斯联邦宪法》第 5 章第 95 条第 2 款）1995 年 12 月颁布生效的《俄罗斯联邦联邦会议联邦委员会组成程序法》，使上述宪法规定进一步具体化，它规定，各联邦主体派往联邦委员会工作的 2 名代表，应该是该联邦主体立法机关的首脑和执行权力机关的长官。（参见刘向文等著《俄罗斯联邦宪政制度》，页 160）

联邦德国《基本法》则规定：“联邦参议院由各州政府任命及征召之各该州政府委员组织之，此等参议员得由各该州政府之其他委员代表之。”（《联邦德国基本法（2001 年修订版）》第 4 章第 51 条第 1 款）事实上，在联邦德国，各州通常会任命本周的内阁成员同时任职联邦参议院，这样一来，该院就扮演了州长的常设会议的角色。（参见阿尔蒙德等著《当代比较政治学：世界视野》，页 305）

¹⁶⁵ 此语出自美国制宪会议参加者 J·威尔逊，参见麦迪逊著《辩论：美国制宪会议记录》，页 133。

● **首先，是各院的分权。**根据本报告提供的方案，凡公民政治权利和基本人权方面的立法，刑法、民法、经济法、行政法等领域的立法，其立法创制权属于第一院；而所有涉及双轨共和制框架内地区问题或中央与地方关系问题的立法，民族事务立法，特别行政区事务立法，其立法创制权属于第三院；第二院在立法方面有复议权但没有直接创制权。此外，第一院和第三院共享征税权、审议权、监督权、弹劾权；而第二院独掌人事权、缔约权、战争权、同意实施紧急状态权和大赦、特赦批准权。只有中长期经济社会发展规划批准权和重大经济、生态建设项目审议和批准权由三院共享，这自然是为了强化中长期发展规划和重大建设项目的民意代表机构的审议和监督。

● **其次，是各院间的相互制衡。**这尤其体现在立法领域。拥有立法创制权的第一院和第三院，其经过“三读”的立法提案亦不能直接通过，必须经第二院复议；同时，第一院的立法提案也要送第三院复议，而第三院的立法提案也要送第一院复议。换言之，任何一项立法提案，都需经三院分别审议，提出意见。如果出现分歧，则需组成三院联合委员会审理，并做出最终定论。¹⁶⁶

● **再其次，在必要场合，代议民主还要加上直接民主，**尽管本报告主张对全国规模的直接民主要谨慎使用。比如，我们曾经谈到要尊重公民的宪法创制权和一般法律创制权，以为立法机构立法行为的补充或可能立法失当的矫正。¹⁶⁷再比如，关于宪法的修改权限，本报告主张三院必须共同提出修改宪法动议，方为有效宪法修改提案；宪法修改如涉及国号更改、领土变更，则要经全民复决，才能最终生效。¹⁶⁸

立法机构与行政机构的相互制衡

从根本上说，这种制衡体现在本报告关于立法机构和行政机构分立、互不统属的宪政原则上。既然本报告主张一种修正了的总统制，即“总统制框架内的行政双首长制”，立法和行政两大系统间的相互制衡，就不再采取“倒阁”和“解散议会”之类议会制政府通常使用的手段，而会参考总统制框架内行政、立法机构相互制衡的一些行之有效的方法。

这些方法包括：

● **议会对政府的强有力的监督。**在本报告提供的方案中，征税权以及财政审议和监督权牢牢控制在第一院国民议院和第三院省际联合议院手中，他们管着公民上缴的公共财富，决定着这笔钱如何收、如何花，从源头上杜绝政府可能的胡作非为；人事权、外事权控制在第二院参议院手中，意在避免总统在这些领域专权、独断；行政区划设置与变更批准权独属于第三院，也体现立法对行政权力的制约；监督权、弹劾权由三院共同享有，同样是为了加强对政府施政行为和政府官员个人行为的监督；最后，中长期经济社会发展规划批准权和重大经济、生态建设项目审议和批准权，代表着民意和立法机构在这些重要领域的最终决定地位。政府在这些领域必须服从民意代表机构的决定。

¹⁶⁶ 在起草本报告时，笔者也做过另一种设想，那就是第一院和第三院分别享有立法创制权，但只把各自立法提案提交第二院复议，而第一院和第三院之间不互相复议各自的立法提案。出现意见分歧，只是在第一院和第二院之间或第三院和第二院之间沟通，必要的话设立第一院与第二院的联合委员会或第三院与第二院的联合委员会做出最后决定。这个方案比正文叙述的方案要简单些，可能更具操作性，缺点是两个拥有立法创制权的议院无法就对方立法领域的事项发表意见。所以，笔者仍倾向于本报告正文中叙述的方案，尽管复杂些，但更谨严。毕竟，立法无儿戏。

¹⁶⁷ 见本系列报告的“分报告4”。

¹⁶⁸ 这当然是一个“门槛”很高的宪法修改条件。台湾的有关规定是：“宪法之修改，须经立法院立法委员四分之一之提议，四分之三之出席，及出席委员四分之三之决议，提出宪法修正案，并于公告半年后，经中华民国自由地区选举人投票复决，有效同意票过选举人总额之半数，即通过之。”（《中华民国宪法》增修条文第12条）这个规定，同样体现了代议民主和直接民主相结合的宪法精神。

为了有效履行上述职能，可以考虑**设立独立的审计机关**，对第一院和第三院负责。¹⁶⁹

此外，未来中国议会三院必须有充足的议事时间，每年的开会会期至少不低于7个月。¹⁷⁰ 还应有必要的外出考察、调研，并做出相应的制度化安排。

● **相互否决权**。对议会通过的立法案，总统可以提出否决，退回议会重新审议，这是总统制框架内行政机构反制立法机构的一个通常办法，未来中国也可参考。需要说明的是，即便是在美国这样典型的总统制国家，许多重要立法草案其实也出自行政部门之手，因为毕竟他们对实际操作领域的情形更熟悉，但草案的修改、审议和决定权在国会，则是毫无疑问的。¹⁷¹

对于总统提出的否决意见，议会可以三分之二的多数再次通过法案，从而形成对总统否决的再否决。这是一个行之有效的立法与行政机构间相互制约的办法。当然，对未来中国而言，由于中国实行议会三院制，要否决总统的意见，须经参议院和另外两院中的一院各三分之二以上的议员投票同意，即完成对总统意见的再否定。

那么，是否仍有立法和行政机构因意见不同而形成僵局的可能？理论上讲，永远不能完全排除这种可能，无论是在什么制度下，因为任何设计、任何制度都不是万能的。所以我们才要同时强调政治家的胸怀、职业操守和道德底线。

（作于 2011 年 7 月 6 日~17 日，北京）

¹⁶⁹ 目前的中华人民共和国审计署是国务院下属机构。未来宪政中国，审计机构要从行政体系中分离出来，直接对议会负责，才能更好地发挥监督职能。涉及司法问题，审计机构还要和未来行政法院中的检察机构、审判机构合作，共同完成对行政系统的监督。

¹⁷⁰ 像目前中国“两会”每年只开 10 天的会，除了摆摆样子（充当“中国式民主”的橱窗）、同时花掉大把纳税人的钱以外，几乎没有任何正面价值。

¹⁷¹ 在实行议会制政体的国家，政府主导立法的现象更为严重，以至有所谓“90%规则”一说，即“大约有 90%的法案来自行政部门，其中又有 90%的法案成为法律”。（参见黑格等著《比较政府与政治导论》，页 362）中国是党专制体制的国家，议会不过是橡皮图章，但理论上有权对全国人大提出法律案的机构包括：全国人大常委会、国务院、中央军委、全国人大各专门委员会、最高人民法院、最高人民检察院、全国人大各代表团，以及 30 位以上全国人大代表等。（参见朱光磊著《当代中国政府过程》，页 127）

制衡权力：司法独立与司法机构五院制

----中国宪政改革可行性研究报告（分报告7）

张博树

司法领域是党专制的重灾区。未来宪政中国要成就真正的司法独立，建立正常的法治国家，使法律成为捍卫公民权利的盾牌，使司法体系成为公权力制衡体系中的有效组成部分，可谓任重道远。

党专制的重灾区

中国现行司法系统主要由“人民法院”系统和“人民检察院”系统构成，再加上承担部分司法职能的公安系统，这就是人们常说的“公、检、法”。从制度设计上讲，“公、检、法”分立本来含有相互制衡之意，¹⁷²但由于它们都须接受中共各级“政法委”的领导，这种制衡自然大打折扣。

历史地看，包括“公、检、法”在内的中国政法系统曾长期是毛式“阶级斗争”的工具，被认为是“无产阶级专政”的重要组成部分，既用来镇压“地富反坏右”，也是实施党内清洗的得力手段；改革开放以来，当政者不再把“阶级斗争”挂在嘴边了，但对“境内外敌对势力”的防范、对一切敢于批评共产党的“异议分子”的打击，却仍然是政法系统的重要任务。¹⁷³对异议人士的判决完全代表统治者的意志，这里当然不可能有一丝一毫的司法独立。

至于反腐败，中共执政者主要通过自身的纪检系统进行，其“双规”之类做法常常带有法外施威的特点。更重要的是，靠当政者自身的力量反贪腐，用自己的左手去钳制自己的右手，历史上没有哪一个政权能够做到。司法对公权力的制约是党专制体制内的法律死角；¹⁷⁴而在权力与非法利益结盟的场合，法律和国家强力又往往成为对付不满民众的凶残利器——这个荒诞的现实近年来越演越烈，由此也就不难解释，何以“维稳”成了当今中国的第一热门词汇，花在国内“安全”方面的钱竟然超过了国防开支。

¹⁷² 理论上讲，“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律。”（《中华人民共和国宪法》第3章第135条）在处理刑事案件时，公、检、法之间的具体制约关系是：“对刑事案件的侦查、拘留、预审，由公安机关负责；批准逮捕、提起公诉或决定免于起诉，由检察机关负责；对于公安机关的侦查活动是否合法，检察机关有权实施监督；公安机关对检察机关的决定有不同的意见，可以要求复议；刑事案件由检察机关提起公诉后，由审判机关进行审理；检察机关对于审判机关的判决或裁定有不同的意见，可以提出抗诉；对于法庭审理案件中是否有违法情形，检察机关有权实施监督；审判机关认为不应判刑的，可以要求检察院撤回起诉，或做出无罪判决”，等等。（参见朱光磊著《当代中国政府过程》，页188）

¹⁷³ 这里特别需要一提的是公安部门“国保”系统对公民权利和公民人身安全的肆意侵犯。这个专门对付异议人士的秘密警察系统对基本人权的侵犯早已有之，却因为近年来对民间反对派、自由知识分子的残酷打压而变得更加臭名昭著。

¹⁷⁴ 事实上，司法部门对省部级以上官员没有任何独立侦查、提起公诉和审判的可能；涉及高层党政官员的大案、要案，都是由中共中央纪律检查委员会定案后再移送司法机关处理的，在这些场合，司法机关不过是履行表面程序而已。

司法不独立，权力无法驯服，正义无法彰显，民心无以抚平。

而若寻求真正的司法独立，必须从根本上改变现行的中共党专制体制，这是建设宪政中国无法回避的时代任务！

司法五院制：未来中国司法体制的基本构想

中国司法改革和司法制度重构包含着相互联系的这样两个目标：一是结束党专制，让法律重新成为捍卫基本人权、有效制约公权力的公民手中的武器；再一个是通过合理的制度设计，使司法体系和未来中国的立法体系、行政体系鼎足三分，实现公权力之间的有效互动和制衡。

为了实现这个目标，本报告特提出未来中国司法五院制建构的设想。这个五院制构想的基本内容是：

- 创设**宪法法院**，以凸显宪法保障和违宪审查功能，为民主中国确立根本的宪法根基；
- 改革**普通法院**，在司法独立的前提下改进或重构侦查机关、公诉机关和审判机关之间的关系，强调程序司法、公正司法，改进对一般刑事案件、民事案件、商务案件和涉外案件的审理；
- 创设**行政法院、劳动法院和选务法院**，凸显司法对公民权利的保障，包括民告官权利、劳动权利、选举与被选举权利（在党专制体制下，这三个方面恰恰是权利被侵害最严重的领域）。

这个五院制构想，吸收了民主国家的某些成熟经验；¹⁷⁵ 但从根本上说，它深深植根于未来中国建设一个法治国家的需要。

关于宪法法院

什么是宪法法院？简单说，宪法法院是专司**违宪审查**的机构。早在 1787 年美国费城制宪会议时，就有人提出最高法院应该有权解释宪法，有权宣布国会制定的与宪法相抵触的法律无效。¹⁷⁶ 但美国的最高法院仍然是普通司法体系中的一部分，20 世纪下半叶首先在欧洲发展起来的宪法法院，则是独立于普通司法体系的一个特别机构。有学者指出：二战后宪法法院被许多欧洲国家（比如德国、意大利、西班牙、葡萄牙等）采用，重要原因之一是这些国家“通常在此前受专制主义统治的压迫较深，人们普遍感到仅仅依靠普通法院法官来保障基本人权是远远不够的。对基本人权的严重侵害主要来自国家立法机关和行政机关，而这些国家的法官往往在强大专横的立法权或行政权面前软弱无力，有时甚至为恶法恶政竭诚效劳。当专制主义横行无忌时，宪法被抛在一边。宪法中所规定的基本权利遭到践踏，宪法中所设定的权力制约机制和法律程序对推行恶法恶政者毫无约束作用。因此，在摆脱专制主义统治后，人们首先想到的是如何使宪法在任何情况下都能得到行使国家权力机构的遵守，使基本人权得到有效保障。于是宪法法院及其违宪审查权便成为人权和法治的希望之

¹⁷⁵ 比如，联邦德国的《基本法》规定：联邦德国设宪法法院（《基本法》第 9 章第 93 条）；此外，“为一般法律事件、行政、财务、劳工、社会法律事件，联邦设立联邦最高法院、联邦行政法院、联邦财务法院、联邦劳工法院及联邦社会法院为最高之法院。”（《基本法》第 9 章第 95 条）宪法学者张千帆就此指出：“和美国相比，德国的法院系统具有分散化和专门化的显著特点。”“通过在横向实行司法管辖分工，这些法院对其本专业的法律积累了丰富的司法经验。”（见张千帆著《西方宪政体系》下册，页 163）

¹⁷⁶ 参见维尔《美国政治》，页 212。

所在。”¹⁷⁷

正是基于同样理由，转型后的前苏东国家（如俄罗斯、匈牙利、保加利亚、罗马尼亚）、东亚国家（如韩国）、拉美一些转型国家（如秘鲁、智利）纷纷建立宪法法院，宪法法院制度成为被当今成熟民主国家和新兴民主国家广泛采用、且行之有效的宪政体制安排。

中国作为一个深受党专制体制之害的国家，更有建立宪法法院的必要。参考各国经验，本报告认为未来中国之宪法法院应承担下列基本职能：

● **宪法解释职能。**宪法法院拥有对宪法解释的最终权力，这一点应在未来中国的宪法中明确规定。

● **立法领域的违宪审查职能。**对全国立法机关和省级立法机关制定的普通法律，宪法法院有权做出该项立法是否合宪的裁决。换言之，对普通立法，立法解释权归立法者；但立法及其解释是否合宪的裁决权归宪法法院。

● **行政及司法领域的司法审查职能。**宪法法院对行政或司法机关与公民或公民组织之间发生的政治性争议有权进行司法审查并做出裁决，这个规定主要是为了强化对公民和公民组织的宪法保护。¹⁷⁸

● **对涉嫌犯罪的国家级公务人员的审判职能。**比如，假设总统涉嫌犯罪，则应由宪法法院和最高法院组成联合审判庭，进行审理并做出判决。

● **政府间冲突的调节和裁决职能。**未来宪政中国的中央政府和地方政府之间、地方政府与地方政府之间，均可能产生因法律理解、权限争持而发生的矛盾，甚至冲突，在这些场合，宪法法院有根据双轨共和制的宪政原则对冲突做出裁决的最终权力。

未来中国的宪法法院如何构成？大法官如何产生？本报告的提议是：宪法法院不同于其它法院，不设地方机构，只有国家宪法法院一家。宪法法院可由12名大法官组成，其产生方式是：总统提名4人，议会第一院和第三院各提名4人，由议会第二院批准，总统任命。¹⁷⁹这样安排的好处是使宪法法院大法官行使职权时，相对超脱，尽可能游离于党派政治之外，而能秉公执法。¹⁸⁰

¹⁷⁷ 诸葛慕群《中国需要什么样的政府》，页406。

¹⁷⁸ 这个设计，参考了德国的经验。根据德《基本法》确定的原则，德国公民有权因自身权利受到公共权力之侵犯而提出违宪申诉。这很不同于法国（在法国，只有政府官员才有此项权利）。未来中国为了切实保障公民和公民组织的宪法权利，特别是宪法赋予的政治性权利，应该有宪法法院接受公民违宪申诉的制度性安排。但申诉范围应做出界定。在德国，自从允许公民提出宪政申诉以来，违宪申诉竟成时尚，申诉内容涉及人格、自由、个性、生命、财产、自由选择职业等众多领域，从1961年到1987年，联邦宪法法院共收到7万多件起诉，其中95%以上是宪政申诉，但绝大部分明显不具备法律理由，只有大约1%的申诉获得宪法法院的审理。（参见张千帆《西方宪政体系》下册，页167~168）**未来中国宪法或相关法律应规定：宪法法院保障公民的违宪申诉权，但主要处理、裁决公共权力对公民或公民组织的政治性侵害；至于政府行政部门对公民的一般性侵害，则由各级行政法院审理。**

¹⁷⁹ 美国最高法院的法官是由总统提名，经参议院批准后再由总统任命。法国宪法法院包括9名成员，共和国总统、国民议会议长和参议院议长各任命其中的三分之一。联邦德国宪法法院拥有16名法官，议会两院各推出8名。

¹⁸⁰ 也可能有读者提出这样的困惑：非民选产生的宪法法院或最高法院的法官怎么可以决定民选议会的立法是否合宪呢？这不是本末倒置么？这的确是一个西方宪政史上一直存在的争议。对此，诸葛慕群给出这样的解释：“违宪审查权是一种特殊的审宪权，此种权力在地位上应当高于立法权、行政权和司法权。它是对立法权、行政权和司法权的一种制约性权力。违宪审查在法治国家权力体系中的特殊地位是由宪法的性质本身决定的。严格意义上的宪法应当是全体国民共同意志的表现。它既是国民实现其基本人权的保障书，也是政府实现其为民服务宗旨的根本依据。宪法的创制在严格意义上的现代法治国家中必须经全民公决程序，广义上的制宪权在理论和实践上都应当属于全体国民。宪法的实施必然要求行使违宪审查权。违宪审查权同司法权的根本区别源于宪法和一般法律的区别，**司法权是同立法权和行政权相对而言的，同一般法律相联系。违宪审查权则是同制宪权相对而言的，同宪法相联系。**制宪权和违宪审查权属于单独的权力系列，它们在地位上高于立法权、司法权和行政权系列。立法权、司法权、行政权均源于国民的制宪权。国民在宪法中设置违宪审查权和行使违宪审查权的机构，这是国民的自决意志的体现。经全民公决的宪法所

关于宪法法院大法官的任期，一般认为不宜过短，任期过短不利于形成宪法法院必要的尊严，保持宪法理解及建立在这种理解基础上的释法及司法工作的连续性，也不利于形成法官这个特殊职业的职业保障。正是由于以上理由，美国最高法院的法官实行终身制，除非犯法或到退休年龄，不得随意解任。但任期过长也有缺点，那就是不利于新人接班，且容易形成司法领域中的特殊权势集团。目前，宪法法院法官的任期，法国是 9 年，不得连任；德国是 12 年，不得连任；韩国是 6 年，但可以连任。鉴于以上考虑并参照他国经验，本报告建议未来中国宪法法院大法官的任期为 10 年，不得连任。每 5 年由总统、议会第一院和第三院提名，更换 12 名大法官中的二分之一。这样，既可保证宪法法院工作的连续性，又不断有新鲜人选进入这个重要而高贵的机构之中，使其充满活力。

宪法法院对中国而言是个新生事物，希望它成为未来中国宪法、法治和公民权利的忠诚护卫者！

关于普通法院

未来司法五院制中的普通法院，将专司刑事、民事、商务、涉外案件的审理，其工作范围同今天的“人民法院”大体接近。¹⁸¹ 应该承认，改革开放 30 多年来，中国在民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法、经济法、国际商贸、知识产权保护等立法和司法实践领域，已经取得不少进步。未来宪政中国将继承上述所有改革领域所取得的成果，并进一步完善之。当然，现行《中华人民共和国刑法》第 105 条必须废止。¹⁸² 民主中国不能允许专门用于镇压异见的专制恶法继续存在。

相应地，检察院作为公诉机关，在刑事案件的审理中，将继续其职能。现行法院和检察院之间相互制衡的制度安排，只要是合理的，都将予保留，同时应探索宪政条件下审判机关和检察机关新的合作和相互制约模式。

在未来宪政中国，公安机关作为社会治安的维护者仍有其存在的必要性。在刑事案件的审理中，公安机关仍可承担必要的侦查职能。国家安全机构维护民族国家利益的职能亦当保留。但用于监视、控制民间异议人士的秘密警察系统（国保）必须取缔。武警、特警等近年来发展、膨胀迅速的“国家强力组织”应该大大压缩，它们是专制执政者“维稳”需要的产物，也必将随着这个制度的终结而失去其存在的必要。

毫无疑问，所有传统的“公检法”机构都需在转型过程中完成其“去党化”的艰巨使命。未来宪政中国的“公检法”将不再有什么“政法委”，也不允许任何政党在其中活动，司法独立、审判独立、正义至上、公民权利至上将是司法机构恪守的最高职业准则。

组织机构方面，未来宪政中国之普通法院可实行最高法院、高级法院、初级法院三级系统，分别相应于中央、省、县（市）三级建制，初级法院可设派出机构，处理较为简单的基层案件。公诉机关的设置同此。案件审理仍实行二审终审制。

各级法院法官和各级检察院检察官的任职，均须经严格的职业资格认定。最高法院大法

设置的违宪审查制在创设方面是民主主义的产物，而不是民主主义的对立物。”（见诸葛慕群《中国需要什么样的政府》，页 374）

¹⁸¹ 目前最高人民法院设行政审判厅，而在未来宪政中国，行政案件的审理由各级行政法院进行。至于最高人民法院接受军事法院和海事法院上诉案件的规定，在未来宪政中国，则可保留。

¹⁸² 这个刑法第 105 条的内容涉及所谓“危害国家安全罪”，分“组织、策划、实施颠覆国家政权、推翻社会主义制度”和“以造谣、诽谤或者其他方式煽动颠覆国家政权、推翻社会主义制度”两种“罪名”，实际上是两条棍子，用来打击那些敢于批评共产党和一党专政体制的异议人士。几十年来，因“颠覆罪”和“煽动颠覆罪”被判刑的异议人士不可胜数。

官和最高检察院检察官的产生，亦可采取由总统、议会第一院和议会第三院各提名三分之一的形式，经议会第二院批准，总统宣布任命。最高法院大法官和最高检察院检察官的任期，本报告建议为5年，连选可以连任。高级法院和初级法院法官的产生、高级检察院和初级检察院检察官的产生，可由司法部征求地方议会的意见后，由司法部任命。

关于行政法院、劳动法院、选务法院

这三个专业法院，对未来宪政中国，也将是新生事物。设立它们的根本初衷，是为了在官民关系、劳资关系、选举这三个特殊领域，用司法手段更有效地保障公民权利。

● 行政法院

行政法院负责审理各类民告官的案件。早在上个世纪80年代末，中国已经有了行政诉讼方面的专门立法——《中华人民共和国行政诉讼法》，该法规定了公民、法人或其他组织对8类具体行政行为不服可以向法院提起行政诉讼，包括：1，对拘留、罚款、吊销许可证和执照、责令停产停业、没收财物等行政处罚不服；2，对限制人身自由或者对财产的查封、扣押、冻结等行政强制措施不服；3，认为行政机关侵犯法律规定的经营自主权；4，认为符合法定条件申请行政机关颁发许可证和执照，行政机关拒绝颁发或者不予答复；5，申请行政机关履行保护人身权、财产权的法定职责，行政机关拒绝履行或者不予答复；6，认为行政机关没有依法发给抚恤金；7，认为行政机关违法要求履行义务；8，认为行政机关侵犯其他人身权、财产权。¹⁸³

这些条文应该说体现了对公民权利和合法利益的保护，但这项法律颁布以来的20多年，显然并没有得到有效的实行。不法官员侵害普通百姓权益、甚至鱼肉乡民的事屡屡发生，且有越演越烈之势。像“野蛮拆迁”这类公害在不少地方已经不是个别官员所为，而演变成了地方政权有组织的对公民的抢劫。这当然已经不是一部《行政诉讼法》所能解决的问题，必须通过制度的根本变革，才能从根子上铲除贪官酷吏产生的土壤。

中国是一个官本位传统极其顽固的国家。可以想象，即便是在民主化转型成功后，使民告官成为社会生活的常态、并在公正的前提下圆满完成诉讼和对违法行政行为的判决，仍然不是一件轻而易举的事情。正因为如此，未来的行政法院将担负光荣而又繁重的任务：它不但要处理大量案件，而且要通过自己的司法实践，在公民中播撒公平正义、在法律面前人人平等、官民平等的种子。

除民告官案件外，行政法院还可与立法部门合作，参与对官员重大渎职、过失或涉嫌犯罪的调查，并给出司法结论。

在组织机构上，本报告建议未来的行政法院内部设检察和审判两个部分，这意味着把现在隶属于行政系统的监察部门划归司法体系。¹⁸⁴对行政不作为或非法作为的独立的司法检察，将有助于公正的断案和判决，有利于更好地维护普通公民的权益，也有利于遏制贪腐，维护公权力的公信力。

行政法院亦可分为国家行政法院、省行政法院和县（市）行政法院三级，法官的产生、任期、职业保障制度同普通法院。

● 劳动法院

¹⁸³ 见《中华人民共和国行政诉讼法》第2章第11条。

¹⁸⁴ 目前的中华人民共和国监察部隶属于国务院，它实际上和中共中央纪律检察委员会是两块牌子，一套班子。

劳动法院专司劳资争议裁决、保护劳资双方的合法权益、特别是保障普通劳动者的权利和合法利益。

中国共产党在早期革命年代，曾高举“劳工神圣”的旗帜，用这个口号动员了千百万生活在社会底层的劳动者。然曾几何时，这个靠工农的支持打败政治对手的政党却在执政后走向了反面，劳工不再“神圣”，他们只是专制意识形态的一面招牌而已。改革开放30多年来，中国经济获得高速增长，但中国所特有的“低工资、低人权优势”却广为诟病。各地揭露出的血汗工厂、黑砖窑、非法使用童工、因缺乏起码的劳动保护措施而导致职业病频发等等可谓触目惊心。生活在底层的农民工、城市贫民、流浪者鲜有有效的司法救济渠道。流水线上的工人、城市的出租车司机不允许建立自己的独立工会组织，只能任黑心老板、贪婪的出租车“公司”随意盘剥。

唯利是图是资本的不良本性，这一点全人类皆然；党专制则是造成中国改革年代劳资关系不正常、政府往往偏向资本一方的制度原因。¹⁸⁵可以说，**中国即便在终结共产党党专制体制、成功实现民主转型后，建立正常的劳资关系，用立法和司法手段保护劳资双方的合法权益，仍然是社会建设的重要任务。劳动法院应该在这方面发挥作用。**

未来宪政中国的劳动法院除接受劳动者对雇主不法行为的控告、审理劳资纠纷方面的案件以外，还可充当劳工组织和雇主组织之间各类争议、谈判的协调者或仲裁者。

劳动法院亦可设国家劳动法院、省劳动法院、县（市）劳动法院三级。法官的产生方式、任期、职业保障同普通法院。

● 选务法院

选务法院的设置吸取了巴西的经验。巴西的选举法院最早成立于1932年，目的是检查、遏制旧共和时期日益猖獗的选举舞弊行为。“今天的选举法院遍及各个行政层级，只要跟政党登记有关的各个领域都是选举法院的职权范围，如国会授权的当选人数、候选人的资格审查、计票的程序，甚至是地区治理的合宪审查等。自1985年以来，在规范巴西选举进程方面，选举法院扮演着日益活跃的重要角色。”¹⁸⁶

今天的中国仍在忍受党专制背景下的假选举之苦；对我们的国民而言，还没有体验过真正的大选或地方选举为何物。但自1998年实行村民自治制度以来，各地“村官”选举中普遍存在的贿选现象却给我们敲了警钟。还是那句话：我们这个民族，民权不发达，却有着长久而浓厚的臣民传统，为官者善于弄巧、内斗，为民者往往见小利而忘大义。这些不良文化基因对转型后的中国仍会发生影响，它们将是未来中国选举中可能出现的“黑金政治”、“选举舞弊”之类丑行的最深厚的文化土壤。

正因为此，**未来宪政中国的选务法院任重而道远：它要根据未来的《选举法》规范选民和参选人的行为；它要接受和选举有关的各种申诉，并做出裁决；它还要通过公正的、具有专业水准的司法实践培育民主中国的选举文化。**

在工作中，选务法院还将和独立的选举主持机构发生密切关系，二者应精诚合作，使各级、各类选举公开、公正、透明。

选务法院的组织结构、法官的产生、任期、职业保障等，应该和普通法院、行政法院、劳动法院同样安排。

这样一个专业化分工的司法五院制结构，相信能够促进未来中国的宪政化和法治化，并

¹⁸⁵ 地方官员出于“政绩”需要，往往热衷于“招商引资”，对投资方自然礼遇有加，而对资本盘剥劳工常常视而不见。于是就出现了一个令人啼笑皆非的现象：自称用“马克思主义”立国的政权，却不敢面对随处可见的、活生生的“剩余价值被剥削”的现实，而宁愿用“和谐”口号来粉饰这个千疮百孔的社会！

¹⁸⁶ 见阿尔蒙德等著《当代比较政治学：世界视野》，页591。

服务于公民权利的保障和提升。

司法机构与立法、行政机构之间的相互制衡

根据本报告提供的方案，司法与立法、行政三大系统间存在着既相互合作、又相互制衡的关系，且这种关系是多重的，目的就是为了让横向水平的公权力更合理、更有效的运转，防止因任何一个领域的专权而给公共事务造成损害。

● 司法机构与立法机构间的相互制衡

这种制衡最明显的体现自然是宪法法院的违宪审查职能。议会作为立法机关拥有立法权和立法解释权，但该项立法及其解释是否合宪，则是宪法法院说了算。另一方面，立法机关对司法机关并非全无反制力。这不但表现在立法机关在司法系统五院大法官的产生上有重要的提名权、批准权，而且议会也有权对不称职或犯有严重过失的法官提出弹劾。

● 司法机构与行政机构间的相互制衡

体现这种制衡最明显的机制莫过于行政法院。未来宪政中国的行政法院应该是不法官僚的克星，公民手中的盾牌。此外，宪法法院的司法审查既对司法机关，也对行政机关。劳动法院、选务法院在自己的职责范围内同样有对行政权力的监督职能。本报告前边还曾提到，把审计、监察从行政系统中剥离出来，分属立法和司法系统掌控，也是为了更有效地制衡行政权力。**行政权力掌握大量资源，是直接面向大众、又带有强制特征的公权力，最容易被腐蚀，所以对它的制约才显得尤其必要。**

事实上，国会的监督权和司法的检察权都是冲着可能之不法行政行为而设的，在实践中，它们亦当相互配合。

至于行政机关的反制力，本报告一再强调，司法独立，不受行政干预，是各国的普遍经验。在这个意义上，不存在行政机构对司法机构的制衡。但总统对五院大法官有人事提名权和任命权，司法部有对地方（省、县或市）法官的任命权，则体现了行政机构对司法机构的某种制约。不过，这种制衡同时又受到立法权的牵制（总统提名大法官须经议会第二院同意才能任命，司法部任命地方法官亦须与地方议会协商），这种多重制约关系，应该有助于权力运行的合理化。

● “司法能动”和“司法克制”

制度设计带有抽象性。司法实践的主体是人，无论是宪法法院法官判断立法、司法行为的合宪性，还是普通法院或其他专业法院法官在运用法律、审理案件过程中的司法作为，都有相当的主观能动空间，体现法官的价值倾向和公共政策倾向，并非机械办案。这个问题涉及所谓“司法能动”（或司法能动主义）与“司法克制”（或司法约束主义）之间的分野。按照某些学者的定义，“司法能动主义是指法官冒险超越狭隘的法律决定去影响公共政策的意愿。它是司法约束论的对立面。作为一种较为保守主义的原则，司法限制论认为，法官应当置政策意义和自己的价值观于不顾而仅仅去应用法律，包括援用宪法。这两个术语的发展都是与美国最高法院联系在一起的，但它们在目前这个司法政治化的年代有着更广泛的适用性。”¹⁸⁷

本报告认为，在未来中国的大变革、大转型和转型完成后的民主巩固时期，时代需要我们的法官更多具有“司法能动主义”的精神，积极介入社会生活，以自己的司法实践影响公

¹⁸⁷ 见黑格等著《比较政府与政治导论》，页 308。

共政策，建立起与立法机关、行政机关、传媒和公民社会的有效互动。

律师与转型中国

律师在任何民主社会中都是重要的法律人群体。对转型中国而言，律师发挥的作用，具有格外重要的意义。所以在本报告的最后，我们还要就这个问题简单做些讨论。

自 1980 年中国恢复律师制度以来，律师队伍得到快速扩展。¹⁸⁸ 进入新世纪后，随着中国自由民权运动的高涨，又出现了一个被称为“维权律师”的法律和知识人群体，他们除了从事一般商务性律师业务外，还用大量时间、经历投入公益法律服务，特别是为弱势群体、遭到官府迫害的维权人士、不被政府认可的宗教信仰者等提供法律支持。2003 年围绕“孙志刚事件”而爆发的要求废除收容遣送制度的呼声和法律动议，是维权律师群体崛起的一个标志；¹⁸⁹ 近年来在著名的山东临沂暴力计生案、河北三鹿集团“三氯氰胺”奶粉案等公共事件的维权斗争中，都可以看到维权律师活跃的身影。¹⁹⁰

正是因为维权律师的行动不仅触动了官府脆弱的神经，而且客观上挑战了党专制体制的“红线”，尽管他们的所作所为如此阳光，如此富有建设性，仍然遭到了官府的残酷打压。这种打压 2008 年以来就在升级，而于今年上半年达到顶点。¹⁹¹

就当政者而言，这种残酷的打压行动，其实无异于自杀，因为当你把社会上一切良性的、温和的、建设性的反对力量都当作“敌对势力”予以绞杀时，势必在统治者自身走向极端化的同时，也把反对力量逼向极端化，从而堵塞了一切对话和良性互动的渠道、空间和可能，迫使社会走向“揭竿而起”的那一刻。这将是“突发性转型”的开始，也是现行制度彻底终结的开始！

当然，本报告作者不希望当政者愚蠢到这种地步。但是，民间的善良愿望不能代替统治者的选择。我们只能说，当统治者基于一党私利而不惜把整个国家、整个民族绑架时，它最终只能堕落为民族的罪人！

回到维权律师话题。虽然我们年轻的维权律师们目前正在经历严峻的考验，他们的生存空间和活动空间已经十分狭小，但这种情况不会持久。毕竟，争取更有尊严的生活和生

¹⁸⁸ 1949 年中共建政后，律师行业即被纳入统一的国家政法体系中，成为国家干部编制中的一部分，到 50 年代末则干脆被取缔。1980 年第 5 届人大常委会通过《中华人民共和国律师暂行条例》，律师制度开始恢复。据司法部公布的数字，1979 年中国只有律师 212 人，到 2008 年底，中国已有职业律师近 16 万人。（参见李凡著《当代中国的自由民权运动》，世界与中国研究所 2011 年印制，页 177）

¹⁸⁹ 2003 年 5 月，俞江、滕彪、许志永等三名法学博士就广州打工青年孙志刚因未办理暂住证被扭送派出所、后来在医院离奇死亡的事件，向全国人大常委会递交建议书，认为现行的对城市流浪乞讨人员的收容遣送办法中有限制公民人身自由的规定，应予改变或撤销。这个建议得到一些学者的响应、支持。一个月后，国务院公布新的流浪乞讨人员救助管理办法，原来的收容遣送制度被废止。这个成功案例鼓舞了年轻的中国法律人，遂成为维权运动和维权律师群体兴起的一个标志。

¹⁹⁰ 山东临沂的案子起因于当地政府暴力推行计划生育，采取强制结扎、强制堕胎甚至打人、抓人的办法，激起民愤。官府还抓了调查此事的盲人律师陈光诚，对外封锁真实信息。众多来自北京的维权律师参与了对这个案件的调查，并与当地官府发生冲突。这是 2005 年到 2007 年期间发生的事情。三鹿奶粉事件发生于 2008 年，在媒体曝光“三氯氰胺”毒奶粉事件后，以公盟为代表的北京维权律师群体迅速发起成立志愿律师服务团，在全国建立起支援网络，接受毒奶粉受害者家属的委托，调查取证，提起赔偿诉讼，为他们讨回公道。全国 100 多名维权律师先后参与了此案的调查、诉讼，显示了正在成长中的中国公民社会的力量。但也正因为此，维权律师群体引起了当权者中保守势力的惊恐。

¹⁹¹ 对维权律师的打压手段无所不用其极，从恐吓、不让通过年检、吊销律师职业资格，直到今年上半年大批维权律师“被失踪”，有的甚至遭受皮肉之苦。这当然与当政者对“茉莉花革命”的极度恐惧有关，但对维权律师、自由知识分子大动干戈、拳脚相加，这在文革结束后，还是罕见的，堪称新世纪的红色恐怖。

命价值，来自人的社会本性和自然伦理本性。最近针对温州动车追尾造成的特大伤亡惨剧和官府处理这个事件中暴露的问题，公众、网友万炮齐轰，再次显示了中国人同样追求人性的尊严。¹⁹² 可以预言，在未来中国的转型中，维权律师将继续发挥他们的作用，成为中国自由民权运动的先锋和重要的行动力量。在转型后的民主中国，这个群体仍将会为中国的民主巩固做出贡献。

（作于 2011 年 7 月 23 日~31 日，北京）

¹⁹² 2011 年 7 月 23 日，两列“和谐号”动车在温州附近发生追尾撞车，至少 40 人毙命，近 200 人受伤，成为中国高速铁路不长的历史上最重大、最惨痛的事故。但官方在处理如此重大的事故过程中，却避重就轻，隐瞒消息，宣传部门甚至勒令媒体淡化事件报道，引起公众强烈不满。

大国治理：国家纵向权力构成的双轨共和制

----中国宪政改革可行性研究报告（分报告 8）

张博树

分报告 5、分报告 6 和分报告 7 分别从行政、立法、司法角度给出**横向水平之公权力相互制衡**的制度设计构想。本报告将从公权力的**纵向结构安排**的视角继续深化未来中国之可能宪政结构的讨论。

几年前，笔者就曾提出“双轨共和制”的宪政国家结构设想，¹⁹³ 其基本原则，作者至今仍然认为是站得住脚的。所以，本报告可以视为对这个设想的进一步论证和展开。

中央集权传统与党专制

自秦始皇“废分封，立郡县”，建立大一统的皇权制度以来，我们这个民族在国家统治和治理结构上持续了 2000 多年的中央集权制传统。不应否认，像中国这样如此广袤的地域，竟能由一个统治中枢通过庞大的官僚系统，实现对亿万臣民的大体有效的治理，这在交通、资讯极不发达的前现代，不啻为一个奇迹。当然，这中间发生过分裂；地方诸侯抗拒中央权威，甚至觊觎中央权力宝座，这样的事情在中国历史上也曾一再上演。但不管具体历史场景的权力博弈如何血雨腥风，中央集权的基本逻辑却在长达数千年的时间里顽强地延续下来，成为中国政治文化的一个基本组成部分。中国的民权之不发达、地方自治传统之不发达，均与这个事实有关。¹⁹⁴

1949 年后中国共产党建立的这个制度，在政治文化和国家治理上继承了中央集权的传统：**党专制的极权主义政治建构，包括对权力中枢的独裁式掌控、遏制地方势力的增长等，和皇权时代的中央集权传统有着天然的亲和性；斯大林式的国家计划经济（统治经济）和高度意识形态控制，则为现代党专制所特有的专制加中央集权做了特殊注脚。**

当然，在保证中央政令统一这个大前提下，如何处理中央和地方的关系，也曾是毛泽东及其后来者反复思索、实验的一个难题。毛泽东曾提出要重视发挥“两个积极性”，但一直没有找到恰当的**制度安排实现之**。¹⁹⁵ 改革开放、特别是最近 20 年来，随着一代中共强人相继离世，中央权威似有式微之势，地方势力崛起；但最近几年，一方面党国体制面临的危机加大，另一方面中央能够掌握的财力大增，这又必然导致中枢主导的“维稳”战略压倒地方分立势头，**国家强力运用（枪杆子）、统一的意识形态控制（笔杆子）、中央财力控制（钱**

¹⁹³ “双轨共和制：关于中国宪政国家结构改革的一种设想”，该文作于 2005 年，收入拙作《解构与建设：中国民主转型纵横谈》，香港晨钟书局 2009 年版，页 239-252。

¹⁹⁴ 在前现代，中国的地方自治只存在于乡绅社会这个社会结构的最基层。县级政权以上，均是官僚体系的组成部分，各级官吏由吏部任命。对百姓而言，县太爷、知府大人都是“父母官”，是皇权在地方的代表，用来治理“子民”的。

¹⁹⁵ 1956 年毛泽东的《论十大关系》，其中第 5 个关系就是“中央和地方的关系”，毛提出“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”。以后在这个问题上曾几经反复：1958 年“大跃进”期间搞大规模权力下放，把归中央管的一些大企业交给地方，1960 年代初这些权力又回收中央；文革中的 1970 年再次搞权力下放，后来又回收。行政管理体制在“条条”（部委管理）和“块块”（地区管理）之间摇摆不定。

盒子)这三项成为后极权时代新的中央集权强势运作的证明。

中国宪政改革的根本目标是解构乃至终结中共党专制体制,这一点,本报告已经反复申明。那么,这种终结,是否意味着中央集权制的必然终结呢?不能简单地这么说。

从中性(非意识形态)的角度看,中央集权制和单一制有关,是国家结构形式的一种,另一种是联邦制。单一制可以有专制主义的单一制,也可以有自由政制的单一制。联邦制同理。因此,当我们否定了极权主义的党专制以及与维护一党统治相联系的对枪杆子、笔杆子、钱盒子的垄断时,并不意味着必然要放弃国家纵向权力安排的单一制或中央集权制,它们并非同一种逻辑关系。当然,在国家面临深刻转型、制度重构已经不可避免时,联邦制的可能性也应该进入政治家和转型战略家的视野。我们完全可以、也应该在自由政制之单一制和自由政制之联邦制之间进行认真比较,然后做出慎重的选择。

“联邦制”是否适合于未来中国?

最近 10 数年来,海内外确有不少自由知识分子主张未来中国采用联邦制,这种主张甚至构成民间反对派关于宪政中国国家纵向权力建构的主流见解。比如,早在 1992 年,流亡海外的著名政治学者严家祺就曾撰写《联邦中国构想》,对在中国实行联邦制进行系统论证。¹⁹⁶ 1993 年,20 多位海外华人学者齐聚美国檀香山,召开“中国统一模式和宪法结构学术讨论会”,大多数与会者认同联邦制,并草拟了一部探讨性的《中华联邦共和国宪法草案》。1995 年,近 50 位学者参加在美国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”,联邦制再次成为共识。¹⁹⁷ 直到进入新世纪的 2008 年,《零八宪章》的起草者也主张未来中国应实施“联邦共和”,“在民主宪政的架构下建立联邦共和国”。¹⁹⁸

《中国需要什么样的政府》一书作者诸葛慕群曾将联邦制的特点归纳为:“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可以根据成员国的意愿,通过特定的程序予以收回。**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。**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,在自己管辖的地域行使职权,领导地方各级政府。**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。**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。”¹⁹⁹ 这种归纳,显然深受美国式联邦制的影响。事实上,很多人把美国式联邦制视为经典的联邦制,代表着联邦制思想和制度建构的精髓。

认为中国应该实行联邦制的学者的主要根据是,联邦制有助于扩展民权,有助于维护香

¹⁹⁶ 严家祺在这部著作中提出,中国政治体制存在三大弊端,一是横向权力结构的专制主义,二是纵向权力结构的中央集权,三是政府权力范围的全能主义。“对于中国政治体制的这三大弊端,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。”(见严家祺《联邦中国构想》,台北联经出版事业公司 1992 年版,页 21~37)

¹⁹⁷ 参见诸葛慕群《中国需要什么样的政府》,页 52。

¹⁹⁸ 见《零八宪章》第 18 项基本主张。应该说明的是,这个最初有 303 人签名、后来有近万人响应的文件,其具体内容和主张,在签名者之间仍有不同程度的意见差别。以我本人为例,同意签署《零八宪章》,首先是基于对这样一个行动的道义上的支持;而文件的某些具体提法(包括联邦制),在我看来仍需进一步斟酌、商榷。

¹⁹⁹ 见诸葛慕群《中国需要什么样的政府》,页 51。

港、澳门的自由制度，特别是有利于两岸和平统一和西藏等民族问题的解决。²⁰⁰

然而，不同于上述主张，本报告不赞成中国实行这种经典的联邦制，理由如下：

● 首先，联邦制多是先有“分”，后有“合”，“联邦”的形成体现了历史的自然演进和各成员邦“走向一起”的整合要求，比如美国，13个殖民地先是各自独立，而后建立“邦联”，再后谈判建立“联邦”。而当今中国本身是统一国家，没有因“分”而“合”的背景与需要，更无须为了“合”而先人为地去“分”。²⁰¹ 本报告认为，除非在未来的演变中由于当政者冥顽愚蠢、社会矛盾激化而发生内乱，导致内战甚至国家分裂、族群分裂，国家面临重新整合的要求，且要求整合的各方力量实力大体接近，只有在那时，联邦制才可能真的作为现实的、甚至唯一理想的制度选择提到转型中国面前，除此之外，我们并无采行联邦制的自然理由。

● 其次，不能完全无视我们的政治文化传统，毕竟，中国是一个实行了2000年中央集权制的国家，这与美国这个建立在自治民情基础上的年轻的国家完全不同。²⁰² 我们缺乏实行联邦制的必要的文化基因，但在中央集权国家治理上，我们这个民族却积累了大量经验（当然也有大量的教训）。未来之宪政中国，民权建设应该大力加强，但传统治理经验也应理性对待，经过仔细甄别后，对仍有价值的部分予以保留、传承。

● 更重要的是，中国作为大国所具有的特殊性：我们这个国家巨大的地区差异、发展差异是任何考虑未来中国政治建构的学者和政治家绝不可忽视的一个基本现实。中国的东部、中部和西部至今仍然横亘着经济、社会发展水平方面的巨大鸿沟；²⁰³ 中国的人口和资源分布极不均衡；²⁰⁴ 中国的环境极其脆弱，环保压力巨大；²⁰⁵ 中国面临着大量跨地区、跨地域的治理难题。²⁰⁶ 所有这些决定了经典联邦制之“二元主权”、“刚性分权”等制度安

²⁰⁰ 诸葛慕群在他的书中就认为：香港、澳门回归后，中国的国家结构已经发生变化，“中国将成为带有某些联邦制特征的国家”；“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”，“以联邦制实现国家统一，是台湾执政者可以接受的方式”；此外，“长期困扰中央政府的西藏问题也渴望迎刃而解”，“实行联邦制应是解决西藏问题的可行方案”。（见《中国需要什么样的政府》，页54-57）

²⁰¹ 中国现代史上唯一出现的实行联邦制的机会是上个世纪20年代的联省自治运动，其背景是清廷垮台、民国建立后迅即陷入四分五裂的状况，在这个情况下用联邦制实现国家统一，是现实的、合理的主张。然而，后来的历史并未如此演进，国民党用北伐战争统一了全国，建立了南京国民政府，战争逻辑取代了谈判逻辑，联邦制自此与中国擦肩而过。

²⁰² 对美国民主制度做过深入考察的托克维尔曾分析过联邦制与这个国家民情特性之间的关系：美国的联邦制是一部过于复杂的机器，联邦主权和各州主权互相交错，一切都要经过反复的协商、复杂的谈判，“只有长期以来习惯于自治和政治知识普及到社会下层的民族，才适于采用这套办法”。这位年轻的法国观察家甚至“对美国人在解决来自联邦宪法的无数难题方面表现的高超知识和能力，佩服得五体投地”。（见托克维尔著、董果良译《论美国的民主》，商务印书馆1996年版，页186）

²⁰³ 从经济发展水平、而非纯粹从地理意义划分的大陆东部地区含辽宁、北京、天津、河北、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南等11省（市），中部地区含山西、吉林、黑龙江、河南、安徽、湖北、湖南、江西等8个省，西部地区含四川、重庆、陕西、宁夏、甘肃、青海、内蒙古、贵州、云南、广西、西藏、新疆等12个省（市、自治区）。（广西原来曾划为东部地区，内蒙古原来曾划为中部地区，后调整划为西部地区）1998年，东部地区GDP为全国的58.12%，中部为27.92%，西部仅为13.96%（数据引自高振刚等著《西部大开发之路》，经济科学出版社2000年版，页62）。实施西部大开发战略以来，西部经济发展状况有所进步，但与东部和中部相比仍有很大差距。

²⁰⁴ 中国的人口集中在东部和中部，而中国的水资源、矿产资源、油气资源、森林和草场资源等均主要集中于西部，中东部资源相对匮乏。华北等地盛产煤炭，东北也曾富含森林资源，但经过上百年的开采，不少地方资源已近枯竭。

²⁰⁵ 由于中国人口分布极不均衡，东部既是高度发达地区，又是人口稠密区，环境保护压力巨大。加之改革开放30年来，无节制地追求GDP增长而导致环境被破坏，这一点，无论东部、中部还是西部地区，都未能幸免。

²⁰⁶ 以长江、黄河等大江大河的治理为例，其流域横跨数省，绝非哪个省单独力量可为，必须由中央政府统筹规划，做出整体安排。

排在未来中国的不相宜性。²⁰⁷可以说，中国的现实决定了在发展民权、落实地方自治的同时，必须同时强调中央政府对跨地区公共事务实施统一治理的宪法权威和必要手段，而经典联邦制显然无法满足后一点。

● **再看当今世界，传统的单一制和传统的联邦制其实都在变化中，有融合之势。**比如英国、法国、日本等单一制国家，都在探讨地方自治的可行性并取得相当成就；美国则相反，这个典型的联邦制国家从上个世纪 30 年代即开始探索加强联邦政府力量的方式和途径。“今天，在很多场合，人们已经不大说得清楚联邦体制下的‘自治’和单一制下的高度‘分权’究竟有多少区别。它们可能都意味着地方领导人的直选而非任命、和中央政府分享的财政权力以及对地方事务的较少控制。这个趋势表明，治理的多元化、传统的国家结构形式的某种分解和再融合，已经成为一些大国改善国家治理结构的主动选择。”²⁰⁸

● **最后，关于台湾问题和西藏、新疆等民族问题，这的确是考虑未来国家统一和合理安排纵向宪政结构的重点和难点。很多朋友建议采用联邦制，也正是基于此。但本报告以为，这些问题可以在更适宜的制度框架内加以解决，比如台湾和大陆的统一可以借助某种特殊的“邦联”形式先建立对等关系，再以特别行政区的形式并入中国大陆；²⁰⁹西藏、新疆等民族地区主要是落实真正的民族区域自治或多元文化、多民族共存共治，在双轨共和制框架内，享受比纯汉族地区更多的自治权力。**

何为“双轨共和制”

在 2005 年那篇文章中，我曾指出：鉴于中国作为一个大国所拥有的所有这些特殊性，它们“都提醒我们不能在传统的‘单一制’或‘联邦制’的单一轨道内考虑问题。如果说国家结构形式的调整、治理的多元化已经成为当今一些中等规模以上国家的现实，那么中国——由于它的巨大的人口规模、极不均衡的地区发展水平、复杂的民族生态状况和历史遗留下来的不同政治实体并存的现实——更有理由、也有足够的必要去考虑设计一种更复杂的、超越‘单一制’或‘联邦制’单一逻辑的制度体系。笔者所谓‘双轨共和制’就是对这样一个制度体系的初步构想。”²¹⁰

可以用 12 个字概括双轨共和制的基本含义，那就是**分级自治、多种形态、适度集中**。

● **分级自治：**自治是公民权利的直接体现。本报告把自治定义为一定区域内的公民依法对境内公共事务的自行管理与处置，包括自主进行不违背国家宪政原则的地方性立法、自行选举区域行政长官和议会议员、自主决定地方财政的使用、对区域内的公共事务自行做出安排等等。“分级”意味着自治的多层次性。鉴于中国人口众多，同时考虑到历史上自然形成的行政区划传统及其体现的区域人文内涵，也兼顾经济发展带来的区域经济整合关系的变化，此外还要顾及有效降低未来宪政中国的总行政成本，本报告主张把自治分为 3 级，即省（自治区、直辖市、特别行政区）自治、县（市）自治和乡（镇）自治。²¹¹

²⁰⁷ 作为对比，美国建立联邦制国家时的情形就完全不同。我们可以再次引证托克维尔的观点，他曾指出：“有一个事实令人羡慕地便利了美国建立联邦政府。各州不仅有大致相同的利益、相同的起源和语言，而且处于相同的文明水平。这便使它们的联合几乎永远成为容易的事情。”（见托克维尔《论美国的民主》，页 189）这里，“处于相同的文明水平”也即社会发展水平非常重要。更何况，建立联邦制时的美国，绝没有当今中国所面临的如此之多、如此之复杂严峻的跨区域治理难题。

²⁰⁸ 引自拙作“双轨共和制”，见《解构与建设：中国民主转型纵横谈》页 240~241。原文中的“以及对地方事务的更多控制”系笔误，这里已经更正。

²⁰⁹ 见本系列报告的“分报告 10”。

²¹⁰ 见拙作《解构与建设》，页 241。

²¹¹ 在 2005 年那篇文章中，我曾主张实行 4 级自治，即在省和县之间，还有州一级自治。反复考虑后，本报告对此作出修正，主要理由是减少层次，这样有利于节约行政开支，也使政府运作更为简单、快捷。

● **多种形态**：中国既是一个多民族共存的国家，又由于历史原因存在香港、澳门这样的特区政治共同体，这就决定了未来宪政中国自治的形态也必然是多元的。西藏、新疆等民族地区的区域自治势必在某些方面不同于汉族地区的地方自治，香港、澳门和统一后的台湾在自治方面也会有不同于大陆其它省区的特点。严格地说，自治共同体的多种形态的并存乃是自治原则和精神的必然结果：既然自治体现着自治共同体范围内公民的集体权利，他们当然有权选择适合于自己的区域治理形式，只要这种选择不与国家的宪政原则相抵触。但中国民族问题的复杂性（特别是西藏问题和新疆问题）以及台、港、澳作为政治实体在近现代史上形成的特殊性，迫使我们必须要着力强调自治之多种形态在这个意义上的**政治蕴含**。

● **适度集中**：即便是在联邦制下，军事、外交之类事权通常也是掌握在中央政府手中的。本报告所谓“适度集中”乃在于强调这样一层意思：中国作为一个整体，要成功面对全国性公共问题的挑战，化解地区间发展差异太大造成的种种难题，就必须**依法**保留中央政府处理与地区有关、但又事关全国的那些公共事务的足够手段。中央政府与地方政府（这里指省级政府）的关系，既是合作关系（在自治范围内，中央政府有义务支持地方政府依法自主处理本地区事务而不得随意干涉），又是领导-被领导关系（在超出地区范围的全国性公共事务领域，地方行政长官必须服从中央政府的调度指挥；地方行政长官可以被中央授权、接受中央政府委托完成在本省区内发生、但事关全国的公共事项，同时又必须接受中央政府的监督）。这个原则也适用于省以下各级行政长官之间在处理跨层级公共事务时发生的关系。

在以上描述中，显然，“分级自治”和“多种形态”更多体现着联邦制建构所特有的分权特点；“适度集中”则继承了单一制政府结构的某些元素，特别是集权元素。但这里的“集权”将是“适度的”，它是在新的制度框架内的“集权”，受到法律的明确限定，不会再重蹈传统中央集权制的复辙。在宪法政治意义上，无论“分权自治”还是“适度集中”都是民权的制度体现，只不过范围不同：“自治”体现的是区域性民权，“集中”体现的是全体国民的民权（最高行政权的行使得到了全体国民的委托）。而在政府建构意义上，“分权自治”和“适度集中”又的确代表着对两种不同建构传统的有意识吸收和扬弃。这样，这个共和政体既是“双轨”的，又是在新的制度框架内融为一体的。²¹²

双轨共和制的政治哲学根据

政治哲学告诉我们，“利益”是理解人类行为的重要维度。“分级自治”意味着每个层级上的每个自治体都是一个利益共同体，而“分级自治”的政治哲学基础之一恰恰是利益的多元性和多层次性。与公民权利相联系的利益诉求通常是以政治形式表达的经济诉求。问题是，**随着市场经济的发展，各个自治共同体之间的经济关系会衍生出极其复杂的性质：它们既有相互联系、相互依存的一面，又有相互抵触、相互冲突的一面。利益从来就有自我膨胀的本性，民主政治并没有消除这种本性。**一个自治共同体既有可能与它的同一层级的其它自治共同体产生利益上的冲突，也有可能与比它高一层级的自治共同体产生利益上的冲突。前者作为冲突具有水平排斥性质：一方所得造成另一方所失。比如一个城市只允许卖本市企业生产的啤酒，或者它的出租车行业只允许使用本市生产的车种。这种贸易壁垒势必造成其它拥有啤酒企业或轿车生产企业的城市的经济损失。后者作为冲突具有垂直同心性质：自己的暂时所得造成包括自己在内的更大共同体的长期损失。比如一个地方对矿藏的盲目开采或

²¹² 参见拙作《解构与建设》，页 241~243。这里应该指出，关于超越单一制和联邦制，也有其他学者提出过类似设想，比如段振坤，这位青年学者曾援引孙中山的均权制思想，提出把中央集权和地方分权相结合，实行废省设道，道为中央政府派出机构，而在县、乡实行自治。（见段振坤《政治 5 原则》，页 175~181）这个方案与本报告的不同之处主要是对省的定位，也值得参考。

者对植被的生产性破坏,可能造成更大区域内生态环境的灾难以及治理这种灾难的费用的成倍增长。这样,地区利益的多中心倾向、分离倾向和冲突倾向,是任何一个国家都必须认真面对、设法解决的问题。在发生冲突时,较低层级的公共利益服从较高层级的公共利益、局部利益服从全局利益是任何一个政府都要遵循的原则。

问题是如何把这个原则化为实实在在的宪政制度安排。除了诉诸自治行动者的理性协调能力,在可能的范围内通过沟通、谈判化解彼此间利益上的冲突,达到“双赢”结果外,必须估计到有大量问题是无法通过此类协调、谈判得以解决的。这意味着必须确立这样一个概念:民主政治框架内的国内治理并不排除强力的运用,只要这种运用符合国家公共利益的最高要求。这一点与今天的全球治理不同(目前的联合国仅是一个政府间的协调机构,而不是全球公共权力机构,所以无法拥有公共权力机构意义上的强制力)。国内治理和全球治理之间的这种区别,恰恰证明了双轨共和制中除“自治”这一“轨道”外另一“轨”——也就是“集中”之“轨”——存在的可能;建立在利益分立基础上的“集体行动的逻辑”及其可能导致的各种负面结果,则证明了双轨共和制中另一“轨”存在的必要。在制度层面上,强力的运用主要表现为依法确立不同层级政府间在处理跨层级公共事务时的行政委托-代理和指挥-服从关系。比如,在治理一条跨省河流的污染时,中央政府可以委托省政府完成本省内河段的治污任务,同时负监督之责。再如,当发生了事关全国的突发性公共卫生事件时,地方行政机构必须服从中央政府的统一指挥并对中央负责。通过建立全国性的财政转移支付系统和利益转交系统以实现经济不发达地区的支持,也体现了中央-地方关系中这种行政委托-代理和指挥-服从关系的性质。

这样,在加进了“适度集中”这层制度安排后,“分级自治”实际意味着:每一层级的自治都只负责治理本层级内的公共事务,它的行政机构同时接受上一级行政机关的委托完成与本层级有关而又超出本层级的公共事务,还要对下一层级内发生、但涉及本层级的公共事务负行政监督、指导之责。也可以这样来表述“双轨共和制”下各级行政机关的性质:省、县(市)两级政府作为行政机关,都担负着双重任务。首先是自治范围内的任务,包括完成地方民权委托处理本级自治区域内的公共事务和对下一级自治机构完成跨层级公共事项的行政监督,在这两个方面,行政机构都将对本级自治机构的选民和代议机构负责。另一项任务是接受上一级行政机关的委托,完成在本自治区域发生但超出本自治区域范围的公共事务。在完成这项任务时,政府是对上一级行政机关负责。议会里可以扯皮,行政上不能扯皮。各层级议会间并不存在谁服从谁的问题,它们都是民意的代表机构;各层级政府作为行政机构在处理跨层级公共事务时却必须有一个上下级的委托-代理和指挥-服从关系。这就是“双轨共和制”的基本精神:既强调自治,也强调集中。自治以加强民权,建设发达的地方政治;集中以化解矛盾,成就完善的大国治理。²¹³

双轨共和制框架内的四级政权架构

下面,我们来具体描述未来宪政中国双轨共和制框架内的各级政权架构。

● **中央政府**。中央政府是宪政中国双轨共和制框架内四级政府架构的顶层。根据本系列报告的设计,未来中央政府实行三权分立,行政机构由总统制框架内的行政双首长、总统委员会和国务院组成,承担行政决策与实施功能。立法机构由国民议院、参议院和省际联合议院三院构成,承担立法和民意代表职能。司法机构由宪政法院、普通法院、行政法院、劳动法院和选务法院等五院构成,承担违宪审查和司法职能。根据双轨共和制原则,中央政府对省及省以下公共事务不直接干预,但对全国性和跨区域(省际间)公共事务负决策和实施

²¹³ 以上这一节,几乎完整地引自2005年文,见《解构与建设》页247~249。

之责。

● **省（自治区、直辖市、特别行政区）政府。**在中国这样的超大型国家，省级政权带有次级战略规划与领导单位的性质，同时又是全省（自治区、直辖市、特别行政区）公民自治的制度体现。省设省议会，但只设一院，作为省的民意代表机构。未来宪政中国不必在省一级搞“省宪法”，但省议会拥有普通立法权，可就本省范围内的公共事务立法。省议员由本省选民直接选举产生，任期5年。省行政长官可由省议会选举产生，在条件成熟的地方，也可由全省选民直接选举产生，由中央政府总统宣布任命，任期也是5年。根据双轨共和制原则，省行政机构实行双重负责，既对本省代议机构负责（本省范围内的公共事务处理），也对中央政府负责（中央政府委派的跨区域公共事务的处理）。司法方面，除特别行政区以外，未来宪政中国没有各省独立的司法系统，这和美国不同。²¹⁴

本报告建议，在条件成熟时，把中国的省一级建制由目前的30余个重新调整、划定为50个左右。行政区划调整的原则应是：人口过多的省（比如四川、河南、山东）可划为两个省；重要的中心城市可提升为省级建制（比如深圳、青岛、大连）；民族地区按照聚居区原则重新厘定行政区划。这样，省的数量增加了，但省的规模减小了（只有未来的西藏自治区除外）。总的说，这种安排，有利于各省的相对均衡，也可以预防因省的力量过大可能造成的对中央的挑战。

● **县（市）政府。**“县”是中国历史上重要的整合性基层政权单位，具有悠久的文化、政治蕴含。县还应该成为中国公民自治的一个重要层级。在宪政中国，所有的县级“父母官”都须由选民直接选举，然后由上级行政机构任命。规模较小的市可以等同于县。县（市）设县议会或市议会，议员亦由选民直接选举。县（市）议会没有立法权，主要行使民意代表和监督职能。县议员和县行政长官的任期可为4年。

目前中国有2000多个县级单位。未来宪政中国，把县（市）级建制压缩到1200~1500个为宜，而县的规模适当加大。这样有利于发挥区域经济的整合功能，也有利于提高行政效率，降低行政成本。

● **乡（镇）政府。**这是四级政权架构中的最基层。直接民权的行使亦由此开始。乡（镇）应该是公民自治的第一个大学校，设乡（镇）议事会作为民意代表机关，监督乡（镇）政府的工作。

乡（镇）政府直接服务乡民，但规模不能过大。乡级行政长官由选民直接选举产生，然后由上级行政长官任命。乡（镇）议事会成员和政府官员的任期亦以4年为宜。

这样，未来中国政权建构将由一个中央政府、50个左右的省级政府、1200~1500个县（市）政府和20000个左右的乡（镇）政府组成。未来宪政中国应实行合理的分税制，使四级政府均能获得适度的公共财政资源，以维持政府的必要开支。像目前这种中央政府占用过多财政资源、地方靠“土地财政”过日子的情况必须改变。当然，鉴于中国各地区发展极不均衡，中央政府必须保留必要的财政手段以执行转移支付等职能，支持欠发达地区、民族地区或完成跨区域治理的任务。

香港、澳门问题

香港、澳门原来分别是英国、葡萄牙的殖民地，1997年和1999年先后回归，由中国政

²¹⁴ 在美国，有联邦法院系统和各州的法院系统。联邦法院系统相对简单，由地方法院、巡回上诉法院和最高法院三个层级组成。州司法系统则要复杂得多，且各州有各州独立的司法体系，彼此往往大不相同。（参见维尔《美国政治》，页223）

府重新行使主权。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》和《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》，香港、澳门均实行“一国两制”，在基本法的范围内“高度自治”，“享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权”，²¹⁵ 拥有独立的货币发行权，²¹⁶ 保持财政独立，不向中央纳税，²¹⁷ 为独立关税区并保留自由港地位。²¹⁸ 这些规定，已经远远超出联邦制国家的邦通常享有的自治权力。

然而，香港、澳门回归 10 余年来，却并没有真的实现“高度自治”，在关键的人事安排和政策制定上，北京一直握有控制权。以香港为例，尽管香港公民一直呼吁落实基本法承诺，实现特区行政长官和立法会议员“双普选”，但至今没有结果。²¹⁹ 香港的言论自由、教育独立等近年来也有被内地专制体制侵蚀的迹象，以致让人怀疑，一个大的、总体性的专制背景下，局部保留“自由飞地”是否可能？原来人们曾信心百倍地认为，回归后的香港将为内地提供自由榜样，但现在却有不少人质疑，内地与香港，到底谁被谁同化？

毫无疑问，无论在香港还是在澳门，都有不少知识分子和民间人士在坚守自由社会的基本信念，但港澳“半沦陷”状态的基本现实却提醒我们，仅有纸面的约定乃至权力制衡的安排是远远不够的，²²⁰ 香港、澳门高度自治的保障，最根本的还是整个中国大陆的宪政体制改革。只有整个中国完成了民主化转型，香港、澳门的自由才有了最坚实的基础。

未来宪政中国，香港、澳门将继续保留其特别行政区的地位，但不再有什么“一国两制”，因为内地已经民主化。在行政、立法、司法、税收、金融、外贸等领域，这两个地区将在相当长的时间内延续其现存的自有系统格局。但在条件成熟时，应该考虑推进港澳与内地更深层的经济互动和整合。港澳地区通过进入中央级立法三院的代表将更多地、更实质性地介入全国公共事务的讨论和决策，相应地，港澳地区也应该为全国的经济发展和综合治理做出贡献。

香港、澳门廉政建设、政党政治建设和公民社会发展方面的经验，都将成为内地民主建设的重要参考。

西藏、新疆问题与民族区域自治或多民族共治

民族区域自治本来是中华人民共和国的既定国策，并写入宪法。²²¹ 但在过去 60 余年

²¹⁵ 见香港基本法第 1 章第 2 条，澳门基本法第 1 章第 2 条。

²¹⁶ 香港基本法第 5 章第 111 条，澳门基本法第 5 章第 108 条。

²¹⁷ 香港基本法第 5 章第 106 条，澳门基本法第 5 章第 104 条。

²¹⁸ 香港基本法第 5 章第 114 条、116 条，澳门基本法第 5 章第 110 条、112 条。

²¹⁹ 根据香港基本法第 4 章第 45 条，特区“行政长官的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至由一个有广泛代表性的提名委员会按民主程序提名后普选产生的目标”；而根据该法第 4 章第 68 条，特区“立法会的产生办法根据香港特别行政区的实际情况和循序渐进的原则而规定，最终达至全部议员由普选产生的目标”。近年来，香港多个政党、公民团体发起行动，争取 2012 双普选，但官方一直未予回应。

²²⁰ 比如，理论上说，香港和澳门的立法、行政机构间都有相互制衡机制，香港基本法第 4 章第 49 条即规定，“香港特别行政区行政长官如认为立法会通过的法案不符合香港特别行政区的整体利益，可在三个月内将法案发回立法会重议，立法会如以不少于全体议员三分之二多数再次通过原案，行政长官必须在一个月内签署公布或按本法第五十条的规定处理”。第 50 条规定“香港特别行政区行政长官如拒绝签署立法会再次通过的法案或立法会拒绝通过政府提出的财政预算案或其他重要法案，经协商仍不能取得一致意见，行政长官可解散立法会。行政长官在解散立法会前，须征询行政会议的意见。行政长官在其一任任期内只能解散立法会一次。”但当行政机构和立法机构的人事权都攥在北京手里时，这样的制衡安排就显得没有多少实际意义、甚至有些滑稽了。

²²¹ 现行《中华人民共和国宪法》第 1 章第 4 条规定：“中华人民共和国各民族一律平等。国家保障各少数民族的合法的权利和利益，维护和发展各民族的平等、团结、互助关系。禁止对任何民族的歧视和压迫，

的时间里，民族自治并没有得到真的落实。共产党的无神论意识形态、毛泽东年代的阶级斗争逻辑和以“民主改革”名义进行的强行社会改造严重破坏了民族地区的宗教、社会结构和文化生态，在西藏、新疆等地区，少数民族的传统宗教和文化受到毁灭性摧残。改革开放以来，中央政府加大了对民族地区的投入，民族地区的经济、民生均有所改善。但党专制体制所特有的“党委书记当家”和绝大部分民族地区事实上存在的“汉人当权”现象依然如故，民族自治不过停留于纸上。随着近年来西藏“3.14事件”和新疆“7.5事件”的爆发，体制性矛盾与民族间矛盾叠加，民族地区“维稳”形势更加严峻。

北京一直指责远在海外的达赖喇嘛坚持“西藏独立”，是制造“分裂”的后台。这当然是昧于事实的胡说。事实是，达赖喇嘛早已放弃“西藏独立”的诉求，而希望在西藏实现真正的自治。2008年10月，达赖喇嘛的代表在同中央统战部官员举行第八会谈时，曾呈交《全体西藏民族实现名副其实自治的建议》，阐述了流亡藏人关于如何在中华人民共和国宪法框架内实现藏民族自治的主张。²²² 这些主张是善意的，其基本要求也是合理的，却被统战部官员指责为“变相独立”或“分裂”。²²³ 某种意义上，我们可以理解北京当权者的“苦衷”：民族问题牵一发而动全身，除非下决心进行根本的全国性体制变革，民族问题不可能单独得到最终的解决。而如果抱定“共产党的江山万世不易”，则民族问题将继续拖延下去，积重难返，直至最后爆炸。

当今形势下，民族问题已成为中国宪政改革和民主化转型的瓶颈性难点。这个问题处理好了，中国可以顺利度过民主转型这一关，而迎来统一的、多民族共治的宪政中国的崭新时代；如果处理不好，则会加剧民族冲突甚至导致国家分裂，民主转型本身也可能受到致命的挑战而功亏一篑。²²⁴ 所以，民族问题，兹事体大，它不仅关乎各民族兄弟的自由和福祉，而且关乎宪政中国的成败和未来！

也正因为此，只要有百分之一的希望，我们还要做百分之百的努力，争取体制内外良性互动的和平转型！或者，即便突发性转型在所不免，我们也希望各民族的民主人士，以转型大业为重，避免分裂，共同争取宪政中国的美好明天！

未来宪政中国的民族政策应该是什么样的？本报告认为，未来中国应继续、并真正落实民族区域自治的宪法原则；同时，考虑到某些民族地区已有大量非本族人口居住的现实，应该在这些地区倡导多民族共存共治、和睦相处的原则。笔者相信，在双轨共和制框架内，分级自治有利于民族地区的民族区域自治或多民族共存共治，比如，未来的西藏自治区将基

禁止破坏民族团结和制造民族分裂的行为。国家根据各少数民族的特点和需要，帮助各少数民族地区加速经济和文化的发展。各少数民族聚居的地方实行区域自治，设立自治机关，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。各民族都有使用和发展自己的语言文字的自由，都有保持或者改革自己的风俗习惯的自由。”

²²² 这些主张包括：尊重西藏民族的同一性；希望西藏民族的特性、民族文化和精神得以保存和延续；希望西藏民族自古以来居住之脆弱的高原生态环境能够得到保护；在藏区实行名副其实的民族区域自治，而且实施要符合藏人自己的需求、特性和重点；保护西藏的语言、文化、宗教；制定属于西藏自己的教育制度并自主进行管理；促使西藏人经济自立；自我管理西藏的内部秩序及公共安全；希望阻止对藏区的大规模移民迁入，改变了的人口结构将导致藏民族特色的消亡；中华人民共和国境内所有藏人居住区全部纳入统一的西藏民族自治体制内，不再分属于不同省区；自治区地方立法应与其他省级立法一样，不必经全国人大常委会批准；达成上述协议后，西藏流亡政府将失去存在意义并立即解散；等等。全文见“藏人行政中央官方网站”。

²²³ 见中共中央统战部副部长朱维群2008年11月接受BBC专访的谈话：达赖的自治要求是变相独立。

²²⁴ 这绝不是危言耸听。试想，如果中共当政者继续目前的高压统治，拒不实行宪政改革，社会矛盾继续累积、发酵，迟早爆发内乱，乃至造成整个国家失控；在这种情况下，新疆、西藏甚至内蒙古的少数民族均可能提出独立要求，而且这个要求在那种情况下会显得如此自然、如此合理；但国内占人口绝大部分比例的毕竟是汉族，他们中的绝大部分不会赞成国家分裂，这将使汉族的民主派人士处于极其尴尬的处境；更糟糕的是，这时，很有可能从旧体制阵营中出现“枭雄”人物，以反民族分裂、反国家分裂为名邀买人心，获得汉族民众支持，打击自由主义宪政改革派，镇压“民族分裂活动”，在全国重新实施铁腕统治。总之，这个结果，将阻断中国的民主转型进程，使中国倒退几十年。

本上是省一级单一民族的自我治理；而广西、云南等地的民族区域自治可能主要在县一级，省（自治区）则更多体现多民族共存共治的特点。

为了更好地落实民族自治和多民族共存共治原则，本报告建议，未来宪政中国民族区域的行政区划可做如下调整：

● 根据民族聚居地原则，未来的西藏自治区将包括今天的西藏自治区全部、青海除西宁和海东地区以外的大部、甘肃甘南、四川阿坝、甘孜和云南迪庆。这将是未来中国最大的民族自治区，面积约 220 万平方公里，人口约 750 万。²²⁵ 原青海省会西宁可设为直辖市，其重要功能之一是在中央政府的指导下协调内地与藏区发展的各项联系。

● 同样根据民族聚居地原则，目前的新疆维吾尔自治区可划为南疆维吾尔自治区、北疆哈萨克自治区，分别实施省一级的单一民族自治；另设乌鲁木齐直辖市，负责协调内地与南疆、北疆两个民族自治区之间的各项联系。现存的新疆生产建设兵团建制取消，各农垦师可转为县一级地方行政机构。

● 目前的内蒙古自治区已经是一个多民族共同居住、生活的地方，可以考虑设东蒙自治区和西蒙自治区，分别实施省一级的多民族共存共治。另设呼和浩特直辖市，负责协调内地与两个自治区的经济往来与联系。

● 目前的广西壮族自治区和宁夏回族自治区可保留其行政区划，由于这两个地区也已经形成多民族杂居的现实，可根据各地情况在县一级实行民族区域自治，而在省一级实行多民族共存共治。

● 目前的云南省是中国少数民族最多的省份。未来宪政中国，除迪庆划归西藏自治区外，云南可保留目前的行政区划，而在县一级实施各民族的民族区域自治，全省实施多民族共存共治。同样的原则也适用于贵州、重庆、湖南、黑龙江、吉林、辽宁等其他拥有少数民族的省区。

根据双轨共和制原则，实施民族区域自治或多民族共存共治的地区，将比纯汉族地区拥有更多的自治权力，这主要体现在使用本民族语言，发展本民族教育，保护本民族特殊的文化、宗教遗产，开展自主的对外文化交流等方面。但民族自治地区也要遵循双轨共和制中行政双重负责的集中治理原则，自治区行政首长除对本自治区的民意代表机构负责外，还要对中央政府负责。民族地区的水资源、矿产资源、野生动植物资源等均为国家和全体中国民众的共同财富，对它们的保护和合理开发是中央政府和民族区域自治政府共同的责任。民族区域的国防和外交由中央政府负责。

鉴于大部分民族地区经济、社会发展水平仍较落后，在未来宪政中国，中央政府仍然有义务通过各种形式帮助民族自治地区更好、更健康地发展。东部和中部地区较为发达的省份以及和内地建立了更为紧密的经济联系的港澳地区也有支持民族地区发展的责任。

作为中央级民意代表机构，未来宪政中国的议会第三院，也即省际联合议院，将在民族事务的协调和处理上发挥重要作用。

（作于 2011 年 8 月 4 日~13 日，北京）

²²⁵ 鉴于这个区域过于巨大、广袤，从方便行政治理的角度，也可以考虑把藏区分为藏南和藏北两个自治区，或按照藏人传统，把藏区分为卫藏、安多和康区三个自治区，分别实施省一级民族区域自治。在这个问题上，需要和藏族人士协商，求得共识。

关于军队国家化

-----中国宪政改革可行性研究报告（分报告 9）

张博树

军队国家化是中国宪政转型的重要议题，需要用专门的分报告来分析。

武装力量的政治中立本是现代民主政治的通则，²²⁶ 但对中国这样一个有着 2000 多年皇权传统和 60 余年党专制传统的国家来说，这个问题解决起来却格外地艰难。对此，我们要有充分的思想准备。

“马上得天下”与现代“党军”

“马上得天下”曾经是前现代各国君主、王侯建立基业、成就功名的基本路径。战胜对手、开疆拓土均离不开军队，离不开暴力，各国概莫能外。中国数千年历史的演变，也大体如此。

辛亥革命并非严格意义上的“暴力革命”之产物，²²⁷ 但民国建立后中国政治舞台上活跃的两支最重要的力量——中国国民党和中国共产党——却都秉承了“马上得天下”的征伐逻辑，并先后上演过声势夺人的大戏：以“国民革命”为己任的国民党靠武力北伐统一了大半个中国，建立了南京政权；以“共产革命”为己任的共产党亦是借抗战之机发展、壮大了自己，最后同国民党一决雌雄，用武力推翻了对手，在北京建政。

这是前现代政治逻辑在现代的继续。

国共两党打天下的武器是同一样东西：**党军**。孙中山办黄埔，为国共两党培育了第一批具有革命理想的现代军人。在以后的历史演变中，无论国民党还是共产党，军队均成为成就党国大业的根本手段。当然，在建设党军方面，共产党做得远比国民党彻底，而且成功。毛泽东创造的“支部建在连上”保证了“党指挥枪”原则的落实，这使共产党领导的、主要由农民组成的这只军队的确比国民党的“国军”更有组织力和战斗力。

那么，中国现代史上是否有通过和平手段建设一个民主国家的可能？

回想起来，历史并非没有给两党提供武力征伐逻辑之外的建国机会。1945 年抗战胜利后，国共两党曾在重庆谈判，讨论和平建国的方式和路径；随后不久召开的、有国共两党和其他民主党派参加的政治协商会议也曾认真商讨“军队国家化”问题，并达成军党分离、军

²²⁶ “武装力量是包括军队、警察等各类合法拥有暴力手段的军事或准军事团体的总称。无论在前现代社会还是现代社会，武装力量作为国家机器的一部分，都是权力之强制力的重要实施手段和保障手段。”而“宪政民主体制的性质本身要求武装力量必须完成历史性的、也是本质性的角色转换，从皇权工具变为公共权力的一部分”。----引自拙作《从五四到六四：20 世纪中国专制主义批判》第一卷，香港晨钟书局 2008 年版，页 92。

²²⁷ 辛亥革命是现代中国历史上改朝换代的重要历史事件，但它并不是哪一股力量经过长期努力、凭借暴力争得的结果。孙中山想这样做，可并没有成功。清廷的最终垮台有多种因素导致，包括多年内乱和列强打击后统治基础的日渐薄弱、整体性的国家衰败、上层内部的分崩离析、地方势力的长成、民智开启和自由民权运动的初现等等。武昌首义不过是压在清廷这只病入膏肓的骆驼背上的最后一根稻草。袁世凯拥有北洋重兵，是他能坐享辛亥革命果实的背景因素，却不是辛亥革命由以发生的因素。

政分离、把军队交给国家的协议。²²⁸ 但事实表明，这个协议只是表面性的，无论国民党还是共产党都没有诚意把军队真的交给“国家”：对国民党而言，这个“国家”就是国民党自己，只要它继续事实上的一党专政；对共产党来说，更没有可能把革命的老本钱拱手相让，所以在签署协议的同时，共产党早就给自己准备了堪称高明的“后手”。²²⁹ 正如对这段历史颇有研究的学者邓野所言：“如同政协协议一样，整军方案后来并未实施，因为它本身并不具有实际意义。**整军方案的谈判与签署如果说有什么实际意义的话，主要体现为这样一个问题：当西方的政治原则在理论上将中国的政治原则扫荡殆尽之际，问题已经悄然异化，中国在将西方原则以正面方式迎进来的同时，却在西方原则的外壳之下，将自己的原则顽强地保存下来。**”²³⁰ 民国政治仍然以武力为基础，而“武力从本质上讲是排斥性的，这种排斥性限制了民国政治的包容性”。“国共两党所以能够就国家权力的再分配举行和平谈判，从本质上讲，这是双方武力的对比所产生的政治现象，也就是说，和谈本身就是武力的派生物。然而，和谈的本质却又在于制止武力、取消武力，这样，便产生了一个头足倒置的关系：以武力的派生物---和谈，反过来剥夺这个派生物赖以存在的依据---武力。这种倒置的关系具体体现在实际活动中，必然构成一个解不开、走不出的怪圈。”据这位学者看，“武力与和谈之间的这种倒置的关系，就是民国政治的逻辑与这个逻辑本身的历史局限的关系。企图剥夺武力的和谈，反过来，最终却被武力剥夺。这个结果无非说明，在历史局限的条件下所产生的问题，一般说，只能以历史局限的方式而解决，历史的局限是难以超越的。”²³¹

六四天安门事件中的中国军队

中共建政后，在它自己掌控的中华人民共和国国土上不再有成建制的武装敌对集团，“得天下”已经发展为“坐天下”，但毛泽东并没有“刀枪入库，马放南山”，强大的武装力量仍然是新生政权的后盾。这不但是因为还有个台湾没有“解放”，更因为党军关系的内涵并没有变，实质并没有变，军队仍然是“党”的命根子，是最高统治者的命根子，军队必须听命于“党”。这也是民国时代的“历史局限”，共产党把它毫不犹豫地带进了由它自己领导的“人民共和国”，并继续“发扬光大”。

与国民党不同，在意识形态意义上，中共除了强调“人民军队忠于党”、军队是“无产阶级专政的柱石”以外，还强调人民解放军是“人民的子弟兵”，用“军爱民、民拥军”、“军民团结如一人”教育自己的官兵和子民。在很长的时间里，军队拥有着“子弟兵”的可爱光环，“拥军优属”、“拥政爱民”被认为是体现良好军民关系的好政策、好传统。**毫无疑问，这是当代中国政治和军事文化最大众化、最外在化、最深入人心而又最具有欺骗性的**

²²⁸ 1946年初的政协会议分为5个小组，其中有一个组专门讨论军事问题，核心即军队国家化。民主党派要求军队国家化最为彻底，比如青年党就提出：“实行军党分离，以免政争变为兵争。全部国防军应独立于一切党派之外，任何党派均不得以军队为政争之工具。”周恩来也曾代表中共做军队国家化报告，宣称“中国今日的军队制度，应该以民主国家尤其是美国的军队制度作为改革的榜样”。周还说“我们非常同意军党分开。军队不应属于党，应属于国家，因此对于党与军队的界限，必须划分清楚”。政协军事小组最后达成两项原则：军党分离和军政分离，前者指军内不得有党团组织，后者指军队在驻地不与当地政治发生任何关系。作为政协方针的延续和落实，国共两党也曾就整军方案达成结果，即把国民党的国军和共产党的部队进行“整编”、“合编”，使双方的军队合为一体。（见邓野著《联合政府与一党训政：1944-1946年间国共政争》，社会科学文献出版社2003年版，页289、290、317）

²²⁹ 共产党完全清楚军队“合编”、军政分离的结果将是丧失自己的武装，也丧失了自己的地盘（解放区），所以在表面接受“整军方案”的同时，又以保留地方武装、实施地方自治的名义，把大量共产党部队留在解放区，不参加“整编”、“合编”。此类“中国智慧”当然不是外国调停者如马歇尔之流能完全洞察者。（参上书，页318、319）

²³⁰ 同上书，页319。

²³¹ 同上书，页471。

一个部分，因为事实上，在中共党专制体制下，军队除担任护卫国家安全的任务以外，必然要同时充当专制统治护卫者和独裁者御林军的角色。但毛泽东很少让军队的后面这种角色赤裸裸地暴露出来，特别是以敌对的形式表露在民众面前。²³² 这部分是由于毛尚有这份自信，部分是由于当时的社会矛盾还没有发展到这种尖锐的程度，当政者没有必要用武力来直接对付平民。²³³ 毛对军队的掌控，更多是为了对付可能的党内敌手和“赫鲁晓夫式的人物”；在必要的时候，他会果断解除一些元帅、将军的兵权，以保证军权在握、大局在握。²³⁴

用武力对付平民、镇压民众的和平请愿，发生在邓小平主政的年代。

众所周知，1989年的天安门事件是中共建政以来发生的最严重的军队与民众间的对抗，也第一次赤裸裸地把专制体制下军队的御用性质、反民主性质大白于天下。

根据现在掌握的材料，为了实施戒严，镇压学生和市民的和平示威，当时的中共中央军委主席邓小平竟然下令数十万解放军野战部队开进北京，包括北京军区属下的陆军第24、27、28、38、63和65集团军，沈阳军区属下的陆军第39、40、64集团军，济南军区属下的陆军第20、26、54、67集团军，南京军区属下的陆军第12集团军，直属中央军委指挥的空降兵第15军，以及北京军区所属炮兵第14师、北京卫戍区所属警卫第1师和第3师、天津警备区所属坦克第1师和武装警察部队北京市总队。²³⁵ 中国人民解放军总共24个陆军集团军竟然动用了14个，是中共建政后从未有过的对内大规模调兵，而且目标直指首都北京！仅仅是为了“平息反革命暴乱”吗？也不全是，对付手无寸铁的学生和市民用不着这么多武装到牙齿的军队，防止军队内部哗变是这种大规模部署的另一层考虑。这可以从当时军队调动和合围北京的军事部署中明显看出。²³⁶

戒严之初，解放军各路部队曾遭到北京市民的全力拦截、劝阻而无法进入市区，军民对峙近半个月，这个期间北京的老百姓仍然把军队当作“子弟兵”，向他们讲述北京市民和学生反腐败、争民主、和平请愿的真相，还有的送上水和吃的东西。但6月3日晚，在最高军事当局的命令下，解放军戒严部队强行入城，与拦阻的学生和市民发生激烈冲突，全副武装的军人在坦克、装甲车的隆隆声中杀进长安街，并向手无寸铁的学生和市民开枪，至少数百人在枪弹中丧生。一些拥有“光荣革命传统”、立下过赫赫战功的部队（比如陆军第38集团军和空降兵第15军）这次竟然成了血洗长安街和天安门“清场”行动的主力，²³⁷ 它们的暴行以最直截了当的形式戳穿了这支军队的御用本质：它并不是什么“人民子弟兵”；在关键时刻，它只听从“党”的指令，哪怕这时的“党”已经站在了全民的对立面、时代前行的

²³² 在毛时代，动用军队对平民进行镇压，只运用在不多的场合，比如对少数民族“武装叛乱”的“平叛”。

²³³ 文革期间当然有大量的社会矛盾，包括两派之间的武斗，但那个时候军队是作为调停者出现在矛盾现场的，军民之间发生的对抗通常也是作为调停者的军队与不被军队支持的造反派组织之间的对抗，因此并不具有军民对抗的典型意义。

²³⁴ 毛泽东1959年庐山会议后期拿下国防部长彭德怀、1965年文革前解除总参谋长罗瑞卿的职务，就是两个很典型的例子。林彪当然更是一个典型。从中共九大始，毛对林这个“接班人”已经产生怀疑，1970年九届二中全会打击陈伯达，实际冲的是林彪。根据毛本人1971年夏天南巡在各地的谈话和一些当事人、也是知情人（比如邱会作）的记述，可以证明即便不发生9.13事件，毛也已经准备把林彪撵下台来。但林与彭、罗不同之处是，毛还没有剥夺他的兵权，他自己就被妻儿裹挟、仓皇出逃而“自我了断”了。

²³⁵ 感谢学者吴仁华用多年时间、在极其困难的条件下研究、并基本上还原出六四镇压的军队调动情况，参见他的《六四事件中的戒严部队》，香港真相出版社2009年版，页24。

²³⁶ 吴仁华对此也做了分析，他认为，调动多个军区的部队同时进京，就是要相互监督、制衡，以防兵变。即便是像第38集团军这样的“王牌”部队也不被完全信任，而安排了第63集团军尾随其后进京，其实是在发挥“督战队”的作用。（同上书，页27~28）

²³⁷ 陆军第38集团军的前身是彭德怀创建的中国工农红军第5军，抗战时改编为八路军115师一部，参加过著名的平型关战斗；后深入山东、东北，“解放战争”时成为东北野战军一部，参加平津战役并担任攻打天津的主攻；1950年又作为第一批志愿军参战部队进入朝鲜，屡建战功，彭德怀曾亲提“第38军万岁”。空降兵第15军的前身是晋冀鲁豫野战军第9纵队，后改编为陆军第15军，也曾参加“抗美援朝”战争，该部队涌现出一批英雄模范、特等功臣，如黄继光、邱少云。（同上书，页83~84、148~149）

对立面、历史的对立面！²³⁸

六四血腥镇压，构成当代中国史的分水岭，也把中国军队永远钉在了历史的耻辱柱上。20多年过去了，为了维护一党统治，汲取前苏联“8.19”事件中军队倒戈的教训，²³⁹“第三代”领导人江泽民和他的继任者胡锦涛都在强调军队必须“绝对服从党的领导”。对军队的五项要求“政治合格、军事过硬、作风优良、纪律严明、保障有力”，“政治合格”被摆在了最重要的位置；²⁴⁰军人必须时刻牢记的第一条就是“忠于党”，其次才是“忠于社会主义”、“忠于祖国”、“忠于人民”。²⁴¹专制性的党军关系和党军体制进一步顽固化、凝固化。

中国宪政改革和民主转型，必须打破专制权力对军队的垄断，必须解构60年来形成且根深蒂固的党军意识形态，必须完成军队的非党化和军队国家化，这个任务不解决，国家的宪政体制就不可能真正确立，中国的民主转型就不可能获得巩固。

中国军事制度改革的目标

中国军事制度改革的目标，最简单地讲，就是结束“党军”历史，实现军队非党化和国家化，使军队真正成为国家的军队、人民（在这个词的民主宪政意义上）的军队。

无论今天的执政者还是未来的执政者都必须懂得：“打天下”和“坐天下”并不是一回事，即便你依靠武力打下了“天下”，也不等于天然获得了永远“坐天下”的理由。这是前现代的逻辑，不是现代文明的逻辑。现代文明的逻辑是：“天下”乃天下人之天下，公共权力系全民所托，它的执掌人必须经过定期选举获得选民的挑选、认可，而不可以凭借对武力的垄断永远霸占公权力。

在党专制时代，军队是维护一党专制的工具；军队国家化则意味着把维护专制的工具重新还原为公共权力的一部分。1989年的悲剧不能再发生，如果这样的悲剧重演，将不但是军队的耻辱，而且是全民族的耻辱！

中国军事制度改革的具体目标包括：

- 改革军队统帅权，实行军权合理分置；
- 废除军队“党化教育”，重构军队政工系统；
- 军队非党化，军人无党籍，军队在国家政治生活中保持中立；
- 军政分离，现役军官不得担任政府职务；
- 变人民解放军为中国国防军，军队不得用于地方保安，更不能用于镇压民众群体事件。
- 健全军队的国家保障体制，遏制军内腐败现象；
- 完善兵役制度，改革国防教育，重构军民关系。

下面分项述之：

²³⁸ 这个命题自然是从事物的最本质层面立论。至于当时戒严部队官兵执行命令、乃至开枪杀人的认知背景和具体动机，本报告还将在军队党化教育的讨论中进一步分析。

²³⁹ 1991年8月19日，苏共党内保守派发动政变，在福罗斯软禁了戈尔巴乔夫，并调动军队（包括坦克部队、空降兵部队、警察部队、甚至克格勃特种部队）开进莫斯科，试图占领政府机构，拘捕叶利钦等改革派领导人，但遭到了军方的各种抵制，政变以失败告终。参见本系列报告的附件1“俄罗斯、东欧民主化进程及其经验教训对中国的启示”。

²⁴⁰ 见《中国人民解放军政治工作条例》第1章第3条。

²⁴¹ 同上，第1章第2条。

改革军队统帅权

目前，中国军队的最高领导权和指挥权属于中国共产党中央委员会和中央军事委员会。²⁴² 未来宪政中国，军队的统帅权将不再属于任何“党”，它只属于经过合法选举产生的民意代表机构和最高行政领导者。

根据本系列报告提供的宪政制度方案：

- 总统将以国家元首身份拥有全国武装力量的统帅权；
- 国民议院（议会第一院）和省际联合议院（议会第三院）将控制向军队的拨款权，同时拥有军费使用的监督权；
- 参议院（议会第二院）将拥有国防部长和高级军事将领的任命同意权。
- 除正常军事训练或抢险救灾外，和平时期总统无权随意调动军队，只有在需要实施紧急状态的情况下，经议会第二院同意，总统才可以调动武装力量用于国内事务。
- 同样，中国武装力量在境外的使用，也必须经议会第二院同意。

以上安排，体现了本报告所谓“军权分置”的原则。总统领帅，议会控制，立法机构和行政机构分别享有部分军权，有助于防止军权滥用，彻底堵死可能的独裁者利用军队实现个人野心的制度性渠道，也彻底改变中国传统上执政者与军队的关系。中国现代传统中的党军政治和独裁者依靠军权干涉政权、或者垂帘听政的现象在未来的宪政中国将不复存在。²⁴³

在军事行政和指挥系统安排上，未来宪政中国的国防部作为政府内阁的一个专业部，将主要负责全国武装力量（包括海陆空三军、战略火箭部队、各大军区）的军事行政管理。总参谋部则是总统领帅下的全国武装力量最高指挥机构，与海陆空三军司令部、战略火箭部队司令部、各大军区司令部共同构成全军指挥系统，平时完成日常性训练任务，战时发挥指挥中枢的职能。

废除军队“党化教育”，重构军队政工系统

中共的军内党化教育对中国军人的影响至深且巨，这一点，六四天安门事件中军队的行为是最好的证明。根据现在已知的材料，除了像第38集团军军长徐勤先这样的个别抗命事件外，整个解放军戒严部队没有发生不执行戒严命令、消极对抗的事情，更没有任何“倒戈”行为发生。这一方面要“归功于”最高当局对军队控制的严密，另一方面也要“归功于”中共成功的军内党化教育。

戒严前夕的1989年5月19日上午，解放军总政治部即向全军发出紧急通知，要求各部队“加强政治思想工作”，以保证部队的高度稳定和思想统一。所谓“思想工作”的内

²⁴² 同上，第1章第4条。理论上讲，《中国人民解放军政治工作条例》的这个规定是违宪的，因为根据《中华人民共和国宪法》第3章第93条，“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量”，第94条还规定“中央军事委员会主席对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责”。当然，事实上中国共产党中央军事委员会和中华人民共和国中央军事委员会是一回事，两块牌子一套班子，这个政治工作条例不过是道出了党专制体制下由“党”控制军队最高领导权和指挥权的实情。

²⁴³ 这样的故事很多人耳熟能详，比如毛泽东通过各大军区军事长官的对调，来保证最高当权者对军权的控制；邓小平可以不当总书记，但一定要当中央军委主席，才能掌控全局、对“前台”实施强有力的影响；江泽民表面“交班”，但非要在军委主席的位置上多坐两年，以便“垂帘听政”，等等。

容无非是讲少数人搞动乱不得人心、“离开了党的领导，就没有中国的前途和希望”之类。²⁴⁴戒严部队与北京市民、学生对峙过程中，一些军官甚至曾与围堵市民激辩，宣讲戒严的“必要性”和“正确性”。²⁴⁵我们当然不能认为这些军官全是正统教育的俘虏，他们内心的真实认知可能是复杂的，但军令和身为军官的既得利益似乎决定了他们在此时此地的行为只会是如此。然而，我们又何以解释后来的开枪呢？在军民之间已经有长达近半个月的大量接触、对话后，军人仍然把罪恶的子弹射向学生和平民百姓，这是不可思议的，难道他们真的认为他们面对的成千上万、排山倒海一样的示威人群都是“坏人”？按照常理，这是疯狂的、无理性、乃至无人性的行为，但它毕竟在当代中国军人的身上发生了！为什么是这样？除了在冲突中激发的仇恨和一些军人立功心切外，²⁴⁶当权者多年的党化教育、愚军教育是一个重要原因。中国军人缺少基本的人权观念，缺少现代文明框架内的民主自由观念，这使这支军队仍然停留在前现代水平。

事实上，在上个世纪 80 年代后期，中国的民主化潜能已经在民间积累、发酵，但在军队中却很难产生影响。这与前苏联的情形完全不同。戈尔巴乔夫开始“公开化”的改革后，在体制内外的共同努力下，前苏联的党军关系也迅速发生变化。用一位美国学者的话说，“取消党对军队的控制并不是孤立进行的，它是共产党放松对整个政治制度控制的一部分”。²⁴⁷在苏军的“去党化”进程中，负责苏军政治工作的总政治部的合法性受到公开挑战，苏军的政治教条被一条条否定，大批苏军军官退党。²⁴⁸这是 1991 年“8.19 事件”中军队能够勇敢抵抗复辟势力的重要认知背景和前提。

正反两方面的经验都告诉我们，要结束党专制对军队的意识形态控制，使军队真正成为效命国家而非效命执政党的军队，必须废止军内党化教育，也就是愚军教育。本报告对此的具体建议是：

- **重新界定中国军人的使命和职责，那就是忠于祖国，忠于人民，而不是忠于哪个“党”，**

并围绕这个核心改革、重构军队教育工作。换言之，未来宪政中国，武装力量中的“政治”教育工作仍然会保存，但它的内容将发生根本性的变化，党化教育将彻底退出军队教育的舞台。

- **相应地，军队政治工作机构作出重大调整，包括：取消总政治部和各军、兵种及各大军区政治部，取消团以上单位政治委员设置、营级教导员设置和连级政治指导员设置。**

● **未来宪政中国，可在国防部下设军人教育局，负责全军的军人教育；各部队设军人教育中心，担负对本部队军人教育的组织和实施。**它们将是未来中国军队中的新型“政治工作”系统。军人教育的内容将包括：符合现代普世文明原则和宪政国家原则的文明观教育、国家观教育、军人理想教育、自由人权观念教育、世界知识教育、国情教育、军民关系教育、军政关系教育等等。

- **这个新型政工系统只担负纯教育职能，而不再像现在的解放军总政治部那样承担军**

²⁴⁴ 这个紧急通知要求：第一，要教育部队官兵正确认识当前的国内政治形势，认清“人心思定”、“人心向改革”、“人心向党”这三个“人心所向”；第二，要引导官兵对学潮中某些代表性口号进行分析，“明辨是非，提高觉悟”；第三，要教育各级领导干部带头“保持政治坚定性”。——参见《六四事件中的戒严部队》页 19。

²⁴⁵ 比如，第 38 集团军步兵第 113 师政治部副主任和 21 名团级军官就曾与围堵市民唇枪舌剑；以政工干部和理论骨干组成的多个宣传小组也曾与学生、市民“谈心”，用官方口径宣传北京戒严的“正确性”，参加围堵的北京市民和学生当然不吃这一套。见同上书，页 100。

²⁴⁶ 吴仁华认为六四时军队凶狠杀人的主要原因即“被激发的仇恨”和“立功心切”，见同上书，页 65。

²⁴⁷ 威廉·奥多姆著、王振西等译《苏联军队是怎样崩溃的》，新华出版社 2000 年版，页 235。

²⁴⁸ 同上书，页 239、240。

队的思想控制、组织控制、文化宣传、指导全军的军事检察和军事审判等众多职能。²⁴⁹

军队非党化与政治中立

军队非党化意味着军队内不得建立任何党派组织。目前在人民解放军中的中国共产党和中国共产主义青年团各级党团组织，在军队转型后都将不复存在。同样，现役军人不得有党籍。这个问题早在1946年的政治协商会议上就曾激烈讨论过，并遭到国共两党难得的“联合抵制”。²⁵⁰ 这恰恰说明，军人无党籍，是军队国家化的重要标尺。军人无党籍和军内无政党组织均是军队国家化的应有之义。

武装力量的政治中立意味着军队在国内政治力量的角逐中必须持超然态度，不得支持任何党派，无论在朝还是在野。为了保证这一点，本报告主张：

- 未来宪政中国，现役军人一律不参加选举，包括议会选举和总统选举；
- 军队不进入议会，换言之，议会议员中无军队代表，这与今天的全国人大完全不同。

²⁵¹ 这个安排，是保证军队不介入党争的必要的制度手段。

军政分离，现役军官不能担任政府职务

在中国现代史上，军政一体曾经是北洋时代和南京政府时代各地军阀的常态。1949年中共建政时，由于毛泽东的安排和党军结构等既定因素，攻城略地的解放军各路将领也有不少成为地方军政的主持人，比如聂荣臻主政北平（今北京）、叶剑英主政广州、陈毅主政上海。文革中的“三支两军”和所谓“三结合”形成军队干部兼任地方大员、封疆大吏的又一个高潮。²⁵² 直到改革开放后，地方官员的文职化、专业化才渐成气候。

军政分离是建设宪政中国的必要制度安排，其目的是避免军政不分、以军干政。具体讲，军政分离包括两层基本含义：

- 第一，现役军官不能同时兼任政府职务。在未来宪政中国，各级官员均由选民（或议会）选举产生。现役军官不能参加选举，也不能成为地方官员的候选人。这将断绝现役军官担任任何政府职务的通道。

- 第二，军队不介入地方事务，更不允许介入地方政治和中央政治。在特别行政区和

²⁴⁹ 关于目前人民解放军总政治部的职能，军队政治工作条例共列出18项之多，正文中所举，乃其中最重要者。

²⁵⁰ 邓野的书有如下记载：现役军人脱离党籍问题，第三方面（民主党派）将其视为军队国家化的核心，然而在这个问题上，第三方面遇到了国共两党的联合抵制。梁漱溟在政协5个小组中只参加军事小组，他说“这是因为我最热心于军队国家化，也就是，使军队脱开党派而统一于国家”。梁说：“在军事小组会上，我费了很大力量来讲明这样做的必要性。1月21日的小组会上居然把这一点通过了。在通过的时候，国民党代表邵力子先生就说，‘梁先生意思很好，事实上是做不到的。’我拍桌子说：‘做不到也得做！’想不到第二天，1月22日竟推翻了。”原来是因为共产党代表周恩来21日未在场，在场的只有另一位中共代表陆定一。22日周一进会场就说：“昨天通过的统统不算，让我们的军人脱党是办不到的。”邵力子于是对梁漱溟说：“你看怎样？还是我说得对吧？”周、邵一唱一和，梁漱溟的提议最终被否定。——见《联合政府与一党训政》页291。

²⁵¹ 目前的全国人大开会时，专门有解放军代表团和以省为单位的其他代表团并列。

²⁵² 所谓“三支两军”，指人民解放军要“支左”、“支工”、“支农”，同时对一些部门实施“军管”、对学生进行“军训”，始于文革的1967年初。从军队“支左”发展到军队干部作为“三结合”的一方（另外两方是造反派和可以使用的“革命干部”）参加新的权力机关“革命委员会”，使大量军队干部成为政府机构的官员。

民族自治区域，这一点必须更加强调。

变“人民解放军”为中国国防军

“中国人民解放军”这个称谓具有过于浓重的意识形态含义；它尤其不适于两岸统一后对中国军队的称谓。鉴于此，本报告建议把未来宪政中国的武装力量统称为**中国国防军**。

顾名思义，中国国防军的根本任务是保卫国防。在当今这个以主权国家为基础的现实世界上，保留一定的军事力量戍边卫国，防止外国可能的入侵，还是必要的。此外，完成民主化转型后的中国，应该更积极地参与全球治理。根据本国国力，派出本国军队参加世界范围内的维和、反恐行动，都是中国应尽的国际义务。

但作为国防军，中国军队将不负责国内地方保安。维持地方治安是公安部门的职责。考虑到近年来屡屡发生的动用军队实现地方“维稳”的做法以及这种做法的明显危害，**未来宪政中国应明确立法，决不允许把军队用于镇压地方群体性事件（所谓群体“骚乱”）。**

未来宪政中国，军队规模不必过大：

- 从国土防卫需要看，以陆军兵员不超过 100 万，海军、空军、战略火箭部队兵员之和不超过 50 万为宜，这样，未来中国军队的总兵员将控制在 150 万以内。

- 中国的军队建制可延续目前的军区制。根据防务需要，各军区可由不同的军、兵种和合成部队构成。

- 中国不必过分发展远洋作战力量。一个专制的中国大力发展航母等远洋作战力量，只会增加邻国和整个世界的的不安；而一个完成了民主转型的中国则不需要把自己武装到牙齿，因为它并不想到处称霸。

- 中国的核威慑力量亦应保持在适度的水平上。随着人类文明水平的整体推进，中国也应参加全球的核裁军进程，为最终彻底消灭核武器做出贡献。

- 中国大陆民主转型的完成，将最终消除两岸爆发战争的可能。这样，目前部署在东南沿海一带面对台湾的军事设施将如数拆除、撤掉。台湾也将省掉购买大批军火的费用。两岸将共同迎来安全、彼此放心的时代。

军队与财政

中国国防军的给养全部由中央政府财政拨款解决。²⁵³ 军费的增减应与军队规模的调整和军事装备现代化的要求相应。总的说，中国的军费支出应保持在与国家经济实力相适应的水平上。考虑到裁军等因素，民主化转型完成后，中国军费支出的增长，应低于国家GDP的增长和国家财政收入的增长。

在目前的党专制体制下，军队内部的腐败问题已成顽症。这是由于军队的权力更不易监督，滥用权力往往更加肆无忌惮。未来宪政中国，除国防部内部的监察机构外，对军费使用要有专门的财政监督和审计，国民议院和省际联合议院可设立联合小组或专门委员会专司此职。

未来宪政中国，职业军人将获得不低于社会平均水平的收入，政府保证军人及其家属过上体面的、有尊严的生活，但将严厉遏制并最终杜绝各种形式的军内腐败现象。

²⁵³ 20 世纪 60 年代的经济困难时期，中国军队曾实行自给，以减少国家财政压力。

军队与民众

中国目前实行的兵役制是“志愿兵与义务兵相结合、民兵与预备役相结合的兵役制度”。²⁵⁴ 未来宪政中国仍可继续这项制度。除应征入伍或加入民兵预备役队伍、尽到保卫国家安全的公民义务外，所有适龄青年接受一定时间的军事、纪律、体能、意志训练，对培养国民责任感和良好的个人品行是有益的。

未来中国的国防教育仍应覆盖全民，但这个教育将以“军队国家化”为中心，“保家卫国”、“军人服从命令”的教育将和自由民主人权方面的教育统一起来，使未来中国青年真正懂得，一个优秀的军人同时应该是一个民主制度和公民权利的捍卫者。

在任何国家，军队参加抢险救灾都是军人应尽的职责。未来宪政中国，这方面的工作应该做得更好，并不允许借此对当政者歌功颂德。²⁵⁵

此外，军队应该与地方机构搞好关系，为驻地民众做一些力所能及的事情。这些“子弟兵”曾经的“好传统”在祛除其党文化的旧外壳后，仍应发扬光大之。

民主转型中军队可能充当的角色

以上所言是根据军队国家化原则提供的一套制度设计，带有理想性。**从操作角度看，如何在中国的宪政转型中，同时完成军队的性质和角色转换？军队本身对国家宪政转型承担什么样的职责？应该或可能发挥什么样的功能？本报告对此亦不能不察。**

分报告 3 已经指出：中国的民主转型有两种可能，一种是渐进的和平转型或称常规转型，另一种是统治失控、国家内乱导致的突发性转型或“革命”转型。在这两种情况下，军队可能发挥的作用是大不一样的。

我们先来看**常规转型**：这种渐进的和平转型通常是在体制内外温和力量的合作下推进的，由于党专制体制既定的党军结构本来就抑制军队的独立化倾向，所以只要宪政改革所要求的军队非党化是在掌权的、或对政权能施以重大影响的党内开明派力量的主导下进行的，党军分离就可以成为一个相对顺利的、大体可控的过程，这个过程将和其他领域的宪政改革一同推进，最终以和平方式完成中国的民主转型。在这个进程中，军队出来独立“干政”的可能性并不大。在这方面，前苏联和台湾的经验都是有益的借鉴。²⁵⁶

一般而言，有党专制制度背景、又以此种方式完成民主转型的国家，新的民主政权在民主巩固期处理军队问题时（比如裁军、军队高级将领的人事更动等）也会相对容易。²⁵⁷

²⁵⁴ 见《中华人民共和国兵役法》第 1 章第 2 条。

²⁵⁵ 这方面的例子在党专制下的中国就太多了，几乎每一次灾难（地震、水灾或泥石流）以及随之而来的每一次救灾、抢险，都成为当政者大肆宣传、树立“党、人民军队和受灾群众心连心”形象的好机会，政府和御用媒体甚至要求被救者“记党情、颂党恩”。这些东西，只有在一个臣民传统极其深厚的国土上才有市场、才能存在，未来宪政中国应该彻底荡涤之！

²⁵⁶ 遗憾的是，这方面的第一手材料总的说很少。关于前苏联党军关系的变化过程，我所见到的最详细的研究著作就是奥多姆的《苏联军队是怎样崩溃的》这部专书，本报告和附件 1 都参考了这部著作。台湾的军队国家化在台湾民主转型中波澜不惊、顺利完成，也是一个值得认真研究的现象。台湾原来就有行宪体制，军队国家化是其中本有之意；蒋经国在世时又启动了从威权向民主的转型之门，也有助于这个过渡；另外，美国的影响（包括对台湾政界和军界的影响）亦不容低估。

²⁵⁷ 美国学者亨廷顿也观察到这个现象，他指出：“在总体上，接替一党独裁的民主政权在确立（对军队）

而突发转型就不同了。由于这种转型是政治-社会危机爆发下国家失控、发生内乱导致的结果，如果原体制内或民间没有出现强有力的力量或人物使局面较快稳定下来，社会危机甚至分裂加剧，这时，军人就有可能走上前台，军队介入政治就极有可能发生。军队甚至可能接管政权，建立临时政府。在这种情况下，是什么样的军人闯入政坛就非常重要了：如果他（或他们）认同宪政民主的基本价值，则这种“介入”乃至短暂的军人当政有希望成为一个民选政府产生的过渡，这当然最好不过；但如果出来收拾“乱局”的军人是一批坚持旧体制的顽固派或只考虑个人权势、地位的野心家，情况就非常不妙了，中国的民主转型很可能倒退，甚至夭折。中国有可能再回到专制时代（尽管从历史发展的长程看，这种倒退仍然是暂时的，但它却会使中国的社会政治进步付出极大代价）。

目前中国军队的认知状况总的说并不乐观。在一部分军官中，狭隘的国家主义、民族主义、尚武主张盛行；²⁵⁸ 对外关系方面，强硬主张不绝于耳，“鹰派”似有压倒“鸽派”之势。在这种情况下，如果内部危机加剧，统治者用“外部威胁”当说辞、乃至发动局部战争来转移国内视线，都是有可能的，此时，军队将在“保卫国家”、“捍卫主权”的旗号下再次成为专制者维持统治的工具。而一旦国内局势失控、内乱发生，军内保守派或顽固派得势的可能性将更大。特别是，如果那时发生民族分裂、国家分裂，反倒更会形成有利于军队中的“枭雄”横空出世的局面，他们会在“捍卫国家统一”的旗号下取得民意支持，而迅速成为新的独裁者。

果真如此，中国有可能形成比拉美、南欧转型中出现过的军人统治更糟糕的局面。不能小觑这种可能性。本报告指出这一点，正是为了提醒体制内外的转型战略家们高度重视这种情形的可能发生，并通过不懈的努力避免之。

无论怎样，在转型中军队作用的凸显对转型后民主的巩固都将是一个压力，这种凸显是与民主巩固的基本要求相悖的。这也是本报告呼吁应该尽一切可能争取中国社会的和平转型的重要理由之一。

（作于 2011 年 8 月 19 日~31 日，北京）

的文官控制上面临的问题，要少于在军政权和个人独裁后出现的民主国家在这方面所面临的问题。”---见亨廷顿著、刘军宁译《第三波：20 世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店 1998 年版，页 286。

²⁵⁸ 比如，人民解放军总后勤部政委刘源为张木生新书《改造我们的文化历史观》作序，就以“战问”开篇，竭力鼓吹战争是“历史、文明、文化的里程碑”。---见该书军事科学出版社 2011 年版，页 11。

两岸统一与建构中华第三共和国

-----中国宪政改革可行性研究报告（分报告 10）

张博树

两岸关系及其未来是这个系列分报告最后要讨论的题目。笔者认为，从世界发展大势和两岸人民的共同福祉看，中国大陆和台湾最终结束分治，走向统一，是两岸的最好选择；而实现这一点的根本前提，则是中国大陆完成自身的民主化转型。

两岸分治的现实

两岸分治是上个世纪国共内战的遗产。众所周知，中华民国 1912 年成立，历经北京政府和南京政府，在中国大陆维系法统近 40 年；1949 年国民党在内战中失利，民国政府不得不移至台湾，共产党则在北京宣布成立中华人民共和国政府，取得除台湾以外整个中国大陆的统治权，至今已 60 余年。

目前的现实是：1、宪法意义上，无论北京的“中华人民共和国中央人民政府”还是台北的“中华民国政府”都宣称代表中国；²⁵⁹ 2、现实意义上，“中华人民共和国”的有效治理区域是除台湾以外的整个中国大陆，“中华民国”的有效治理区域仅限于台、澎、金、马；3、从国际角度看，亦对台湾不利：二战结束时，“中华民国”政府曾代表战胜国中国参与联合国的创建，中国成为联合国安理会五大常任理事国之一，但 1971 年第 26 届联合国大会以 76 票赞成、35 票反对、17 票弃权的结果通过“恢复中华人民共和国在联合国的一切合法权利”的提案，不再承认“中华民国”在联合国的代表权。“中华人民共和国”还直接继承了“中华民国”所拥有的联合国安理会常任理事国席位。作为主权国家，“中华人民共和国”获得 100 多个国家的承认，而认同“中华民国”为主权国家的则越来越少。然而，4、台湾在经过 30 多年的民主化转型后，已经成功结束原来的威权体制，建立起符合普世原则的宪政民主体制，中国大陆却至今仍在继续中国共产党的党专制体制，在民主转型方面远远落后于台湾。

以上 4 条概括作为现实存在，其内含的张力，以及历史与价值的明显错位和相互矛盾，凸显了两岸问题的深刻性、悖谬性和复杂性。

在很长一段时间里，两岸互为敌对，但又都谋求统一：北京以战胜者的姿态誓言要“解放台湾”，台北也以“自由复兴基地”自诩要“反攻大陆”。²⁶⁰ 1979 年以来两岸关系趋于缓和。北京方面提出“一国两制”的统一设想：台北只要承认北京是中国主权的唯一代表者，

²⁵⁹ 《中华人民共和国宪法》序言称：“台湾是中华人民共和国的神圣领土的一部分。完成统一祖国的大业是包括台湾同胞在内的全中国人民的神圣职责。”《中华民国宪法》增修条文的序言则称：“为因应国家统一前之需要”，对宪法条文做如下增修云云，显然仍以“国家统一”为最终目标；增修条文第 11 条则把中华民国划分为“自由地区”与“大陆地区”两部分，称两地区间“人民权利义务关系及其他事务之处理，得以法律为特别之规定”。这个法律即 1992 年台北颁布的《台湾地区与大陆地区人民关系条例》。

²⁶⁰ 也有材料称，1950 年代北京曾与台北秘密联系，试图商讨以非武力方式完成统一，但无结果。

台湾作为地方政权就可以享有“高度自治”。²⁶¹ 蒋经国在世时的台北国民党政府则以“不接触、不谈判、不妥协”应对之（只在 80 年代后期稍有松动）。李登辉当政后，国民党政府于 1991 年推出“国家统一纲领”，强调“大陆与台湾均是中国的领土，促成国家的统一，应是中国人共同的责任”。²⁶² 即便是被中共批评有“台独”倾向的民进党上台后，也没有公开否定“统一”，仍然承认“一个中国”是处理两岸未来的一个选项。²⁶³ 然而，时光飞逝，从两岸缓和关系以来，30 多年过去了，两岸的经济交流有了很大扩展，但政治仍然是一个“死结”，国家“统一”仍可谓遥遥无期。那么，到底是什么原因阻隔了两岸的政治和解和统一之路？

两岸统一的最大障碍是大陆现存政治制度

从表面看，阻碍两岸走向统一的首要因素甚或根本因素是“主权”之争：到底是“中华民国”还是“中华人民共和国”才“代表”中国？其实，这个问题并没有想象的那样复杂：历史上，两个敌对政党曾经分别主政过用两个不同名称表示的同一个国家，是一个事实；在过去 60 余年的时间里，两岸各自走了一条不同的政治发展道路，也是事实。如果两岸双方不再敌对，或者说，如果它们拥有了共同的社会制度基础，那么两岸分治这种历史造成的现象又有什么不可以弥合、解决的呢？人们为什么不可以用创造新的历史的办法来结束过去的历史呢？

问题就在这里。台湾虽然也曾经经历蒋介石的威权时代，但它毕竟已经告别了那个时代，而大步地向前走，进入了民主转型和民主巩固的新时期；中国大陆则不同，北京方面迄今仍在坚持共产党一党专制制度（尽管它不会承认自己是一个专制政权，而美其名曰“有中国特色的社会主义制度”）。一个大而专制的中国大陆要求一个小而民主的台湾“回归祖国怀抱”，台湾虽小，又怎么可能走这样的历史回头路？

举个例子：1990 年到 1992 年，台湾学者沈君山到访大陆，曾与江泽民有过三次对谈，江一方面表达了某种急切的心情，要“趁现在我们许多老人还健在的时候”，尽快解决台湾问题，另一方面又摆出一副以大临小的架子，抱怨台湾为什么不接受“一国两制”如此优厚的条件（在中共领导人看来，允许被收编后的台湾“政府不动、军队不派一个”，已经够大方、够优厚了）。沈君山反倒实际得多，一再强调两岸的基本立场若相距太远，谈也谈不出什么名堂。特别是，两岸的不同，不仅是经济制度不同，“政治制度、法律观念等的差距更难衔接”，就算实行“一国两制”，“假若大陆的中央再发生文革、六四等事，台湾的地方政府怎样地跟进呢？”²⁶⁴

²⁶¹ 最早向台湾伸出和平橄榄枝的是 1979 年元旦以全国人大常委会名义发表的《告台湾同胞书》。1981 年，时任人大常委会委员长的叶剑英发表对台主张“叶九条”，提出两党对等谈判，商讨国家统一，“国家实现统一后，台湾可作为特别行政区，享有高度自治权”，“中央政府不干预台湾地方事务”，“台湾现行社会、经济制度不变，生活方式不变，同外国的经济、文化关系不变”，等等。“一国两制”的基本原则已经表述得很清楚。后来的所谓“邓六条”（1983 年）、“江八点”（1995 年）、“胡四点”（2005 年）在这个基本原则上一一直没有变。

²⁶² 这个“国统纲领”的目标是“建立民主、自由、均富的中国”，定有四大原则：第一，大陆与台湾均为中国领土，促成国家统一，应是中国人共同的责任。第二，中国的统一，应以全民的福祉为依归，而不是党派之争。第三，中国的统一，应以发扬中华文化、维护人性尊严、保障基本人权、实践民主法治为宗旨。第四，中国的统一，其时机与方式，首先应尊重台湾地区人民的权益并维护其安全与福祉，在理性、和平、对等、互惠的原则下，分阶段逐步达成。

²⁶³ 比如，陈水扁 2000 年 5 月 20 日的就职演说就有下列表示：“两岸人民源自于相同的血缘、文化和历史背景，我们相信双方的领导人一定有足够的智慧与创意，秉持民主对等的原则，在既有的基础之上，以善意营造合作的条件，共同来处理未来‘一个中国’的问题。”

²⁶⁴ 见沈君山著《浮生后记·一而不统》，台湾天下远见出版公司 2004 年版，页 317。

沈还指出：“现在台湾已是选票出政权的时代，枪杆子的力量不如选票，甚至也不如笔杆子……。今天民意赞成能赚钱能观光的交流，那就只有交流从宽；今天民意害怕一个共产党领导的中央政府，那就只有统一从缓。”沈告诉江，“从台湾一方面来看，无论政府、民众，还是领导人，无论哪一方面，要求他们接受一个共产党的中央政府，是不现实的。”沈认为，**只有中共自身和平演变，两岸关系才会和平演进，中国才能最终达成统一**，所以“江先生刚才指责台湾有些人在等着所谓的和平演变，恐怕就有我一个”。²⁶⁵

民进党是主张“台独”的政党，这一点向来被中国大陆官方所贬斥。然而，中共却从来避谈民进党“台独”诉求形成的历史和现实原因。作为台湾重要的本土运动，“台独”诉求一开始就是同反专制联系在一起的，这个反专制，既包括反台湾的国民党独裁统治，也包括反对大陆的共产党独裁统治。²⁶⁶ 主张两岸“统一论”者，可以不赞成“台独论”者的“外来政权”说，²⁶⁷ 却很难辩驳“台独”人士对独裁的批判与拒绝。民进党认为，“经由民主进步党与全民多年共同艰辛奋斗，逼使国民党放弃戒严与一党专政，接受民主改革，达成一九九二年的国会全面改选、一九九六年的总统直接民选、以及修宪废省等政治改造工程，已使台湾事实上成为民主独立国家。”“主权的独立与自主，是国家安全、社会发展及人民幸福的前提。台湾主权独立，与中华人民共和国互不隶属，既是历史事实，也是现实状态。**这不但是台湾生存的条件，也是发展民主政治与创造经济奇迹的依凭。**”²⁶⁸ 在这样的表述中，对“主权”的宣示和对民主的坚持，是揉在一起的，且二者互为条件。民进党进而主张，“台湾是一主权独立国家，任何有关独立现状的更动，必须经由台湾全体住民以公民投票的方式决定。”²⁶⁹

民进党“公投”、“重新制宪”的目标和它在 2004 年的再次胜选，以及台湾立法院依据修宪程序，在宪法修正案中增加了领土变更要经全民复决的内容，促使北京立场更趋强硬，于 2005 年 3 月发表《反分裂国家法》，宣称“国家绝不允许‘台独’分裂势力以任何名义、任何方式把台湾从中国分裂出去”。²⁷⁰

近年来大陆对台湾的“经济统战”

国民党二次执政后，两岸关系似乎春暖花开。其实，早在 2005 年 4 月国民党主席连战

²⁶⁵ 同上书，页 329。沈君山甚至当着江泽民的面给他念了一段 20 年前出版的沈个人政论集中的一段话：“至于革新后国家的远景，我相信，由于地理环境和国际形势及本身的努力，台湾可以坚强的站立起来；台湾和大陆这两个文化、语言、血缘、风格相同，而经济结构、政治制度迥异的地区，慢慢可以由极端的敌对而‘不得已的共存’，而经济上互通有无，而人民自由来往。**最后，主要由于大陆上经济成长，中共政权性质改变，双方政治和经济的差异日减，双方人民再由自愿而联合形成一个真正自由的统一。**”（同上书，页 330）面对如此冷静、理性、大气磅礴的分析，江泽民无言以对，只能重复“我们不能硬搬西方的一套”的老调，且指责台湾方面“一味推脱，提了一大堆谈的条件，倒像是要来统一我们，吃掉我们似的”。“我们不来干涉你们的制度，你们反倒要来干涉我们的制度，这叫以小欺大……”。（同上书，页 333、352）江的冥顽与傲慢暴露无遗。

²⁶⁶ 比如，“台独之父”彭明敏 1964 年发表的《台湾人民自救运动宣言》就有如下文字：“多少年来，中国只有两个是非，一个是极右的国民党的是非，一个是极左的共产党的是非，真正的知识反而不能发挥力量。我们要摆脱这两个是非的枷锁，我们更要放弃对这两个政权的依赖心裡，在国民党与共产党之外，从台湾选择第三条路——自救的途径。让我们结束这个黑暗的日子吧！让我们来号召不愿受共产党统治、又不甘心被蒋介石毁灭的人们，团结奋斗，摧毁蒋介石的暴政，建设我们的自由国土。”

²⁶⁷ 一些主张“台独”的人士，把荷兰、日本等外国对台湾的占领和退守台湾的蒋介石政府都称为“外来政权”，参见阮明《两个台湾的命运》，台北玉山社出版公司 2004 年版，页 107。

²⁶⁸ 引自 1999 年民进党第八届第二次全国党员代表大会通过的《台湾前途决议文》。

²⁶⁹ 同上。

²⁷⁰ 见《反分裂国家法》第 2 条第 2 款。

访问大陆时，这种转机就已开始。客观地讲，连战“破冰之旅”对打破两岸僵局本来不无积极意义，但以国共两党名义签署、表达“两岸共同愿景”的《新闻公报》却存有重大缺陷，这就是国民党方面不敢公开申明民主价值，却有挟大陆声威打击岛内政敌之嫌，²⁷¹ 客观上已奠定其迅速倒向大陆当权者的趋势。胡锦涛主政下的北京对台政策，也在拓宽经济交往、“维护两岸同胞利益”“建立两岸密切的经贸合作”的名义下，变急于统一为逐渐蚕食，从各个层面对台湾大打“统战牌”，通过各种手段支持泛蓝，打击、分化泛绿，甚至试图影响台湾的选情。²⁷²

2010年6月29日，大陆海峡两岸关系协会会长陈云林与台湾海峡交流基金会董事长江丙坤在重庆签署《海峡两岸经济合作框架协议》。对台湾而言，这是一柄双刃剑，从好处上讲有利于台对外经济空间的拓展，不利方面则是令台湾的经济甚至政治更深地被大陆方面所影响、所裹挟。还是那句话：**如果两岸的社会政治制度相同，则这种相互影响、相互裹挟就是大好事；但当两岸一个民主、一个专制，专制的一方又在经济实力上强大得不成比例时，这种两岸间的经济蜜月就不一定美妙了，它会带有十足的政治危险。**从目前来看，由于国民党执政者在两岸交往中的过于软弱，这种危险已经变得格外凸显。

就认知层面而言，台湾得益于它的新闻自由与开放，人们还可以就两岸政策进行论辩，民众的眼界自然开阔许多；大陆就不同了，今天的大陆民众对台湾的了解，仍基本限于中央电视台（CCTV）传递的有限而片面的信息。²⁷³ 作为精巧的意识形态文宣战略，CCTV每天告诉大陆民众的“台湾”，除了“宝岛的美丽”、“诱人的美食”、“两岸的友好往来”之类“正面报道”外，凡涉及台湾政治则多是肮脏不堪的消息，在很多报道中曲解台湾的民主运作、社会实情。²⁷⁴ 总的说，这类意识形态宣传和对公众的误导相当成功，以至很多大陆人谈到台湾都会以一个“乱”字概而论之。还有相当数量的知识分子和青年学生抱有偏狭的国家主义、民族主义立场，对“台独”仇视而不愿做更多了解。从长远看，这些都不利于两岸民众间建立健康而互信的关系。

²⁷¹ 比如，这个文件有如下文字：“56年来，两岸在不同的道路上，发展出不同的社会制度与生活方式。十多年前，双方本着善意，在求同存异的基础上，开启协商、对话与民间交流，让两岸关系充满和平的希望与合作的生机。但近年来，两岸互信基础惨遭破坏，两岸关系形势持续恶化。”这种表述显然是在批评当时正在执政的民进党，乃至把两岸关系“恶化”的责任完全推给民进党。至于“坚持‘九二共识’，反对‘台独’，谋求台海和平稳定，促进两岸关系发展，维护两岸同胞利益，是两党的共同主张”云云，更是问题多多：且不论“九二共识”，两岸解释并不相同，“反对台独”，台湾的国民党和大陆的共产党其实也各怀心思，中共的“反分裂”含有以国家主义增强一党统治合法性的明显用意，国民党的反台独则与台湾岛内的党争有关，在这个意义上，所谓“共同主张”不过虚词、作势而已。**本报告也不赞成国家分裂，主张两岸最终走向统一，但却不能不指出海峡两岸以“反分裂”、“反台独”为名而提出的各种主张中，其实鱼龙混杂，包含着种种不同的、乃至阴暗的动机。**

²⁷² 北京的“统战”手段，可谓多种多样，美国两岸问题专家卜睿哲在其著作《台湾的未来》中曾列举不少实例说明此点。比如“北京采取和在香港一样的做法，也对台湾不同的组织进行政治忠诚度的测验。台湾的非政府组织若要和大陆对应单位签订交流协议，会被要求在协议中加入遵守一中原则的文字。更重要的是，北京以他们追求台独为理由，抹黑民进党和台联党，江泽民有时候在提到台湾的政治团体时会用到‘爱国’这个意味深长的字眼。和对付香港的方法一样，北京也操弄泛绿人物进出中国，以破坏他们在台湾政治的地位。”对台湾企业界，“北京把企业界看做它玩对台湾政治杠杆的工具，是没有争议的。1990年中国国家主席杨尚昆表明中国要‘以经促政’、‘以民逼官’的目标。”目前，中国大陆已有数十万台商及其家属，“为了方便对大陆台商发挥影响力，北京设法把他们纳入一个列宁主义的组织网络，各地台商协会1990年后即纷纷建立……”。（见卜睿哲著、林添贵译《台湾的未来：如何解开两岸的争端》，台湾远流出版公司2010年版，页277、279）

²⁷³ 近年来，虽然有越来越多的大陆人到台湾旅游，对台湾增加了感性了解，但他们的观察仍然是极其表面的。

²⁷⁴ 比如，大陆的电视新闻媒体会对台湾立法院议员“拳脚相加”的场面抓住不放，以暗示“台湾民主”的可笑，或对“阿扁弊案”这样的新闻津津乐道，似在告诉听众民进党在台上也曾恶绩斑斑。当然，还是有负责任、有良知的大陆媒体人会尽可能报道台湾的真实情况，包括台湾选情，但在党权笼罩下，这样的努力往往结果甚微。

两岸民主力量的共同责任

中国大陆的民主化正处于关键时期，其成功与否，不仅关乎大陆，同样关乎台湾。本报告认为，促进中国大陆的民主化进程，使它最终造福于两岸民众和两岸未来，是两岸民主力量的共同责任。

就大陆方面来说，发扬十倍的坚韧和毅力，争取和平转型的成功，也做好应对突发转型的准备，是海内外民间反对力量和体制内开明力量应该努力者、奋力达成者，但本报告也愿意借此机会对台湾政界、知识界和民众朋友们提出如下建议：

● 就目前正在执政的国民党政府官员和泛蓝阵营的朋友们而言，本报告相信，你们中的绝大多数人认同宪政民主的普世价值观，珍惜台湾取得的民主化成就。马英九总统多年来曾坚持“六四不平反，统一不能谈”的立场，表达了对大陆民主转型的关切之情。但是，国民党执政当局关于两岸关系的“不统、不独、不武”政策，只是维持现状的政策，不是战略前瞻性政策。一味强调两岸经贸联系的重要而回避两岸社会政治制度的根本差别，会矮化台湾的民主优势。面对大陆中共当局明显的经济统战，国民党执政者要清楚意识到这种状况的危险；而若一个已经走上民主之路的国民党再被专制的共产党“收编”，则更将是历史的最大嘲讽。

不少蓝营朋友力主两岸同属中华文化，同根同种。这当然很好。然本报告认为，在当今两岸分处不同社会政治制度的情况下，泛蓝阵营的朋友们应首先强调两岸间的“制度认同”，在“制度认同”的基础上再谈“文化认同”，才更具现实意义。其实，在促进中国大陆的民主转型方面，国民党和包括亲民党、新党等在内的泛蓝阵营可以做很多事情。不管 2012 年台湾总统选举结果如何，国民党能否继续执政，有一个长期的、战略性的两岸政策仍然是国民党未来必须考虑者、注重者。它也是泛蓝阵营的朋友们绕不开的问题。我知道台湾一些知识界的同仁提出过如何解开两岸政治死结的各种设想或方案。²⁷⁵ 此类努力仍应继续。既然国民党坚持“一中”和“统一”立场，那就应该向大陆的中国共产党明示，只有在宪政民主的共识和制度前提下，国共两党才有可能在两岸统一问题上真的携起手来，实现“第三次国共合作”。

● 对于台湾民进党和泛绿阵营的朋友们，本报告要说的是：你们对民主价值的坚守，赢得了中国大陆自由人士的高度尊敬；你们在台湾民主转型中创造的一系列经验，已经成为自由华人世界的共同财富。作为中国大陆的一名自由知识分子，我完全理解一部分主张“台独”的人士的复杂内心纠葛和这种主张的深刻背景，但我想强调的是，即便以“独立”作为立论假设，中国大陆的制度不改变，台湾绝无独立之可能，因为大陆当权的中国共产党不可能允许台湾独立。这倒不是由于共产党是国家统一的真实捍卫者，而是由于共产党的统治合法性经不起“台湾独立”这样的“打击”。

如果上述论断成立，那么民进党在《台湾前途决议文》中所表述的“民主进步党中国政策的最终目标”就不现实了，这个最终目标是“要和中国建立互惠而非歧视、和平而非冲突、对等而非从属的关系。民主进步党希望，中国政府能正视台湾人民的意愿及台湾主权独立的历史事实，也希望中国人民能摆脱过时的民族主义及思想框架，真诚体会台湾人民要求独立

²⁷⁵ 比如台湾学者黄光国的“一中两宪”方案，主张借鉴欧盟经验，两岸以对等政治实体展开协商谈判，建立两岸间和平稳定的关系。见黄教授著《一中两宪：两岸和平的起点》，台北生智文化事业有限公司 2005 年出版。

自主，在自由民主体制下繁荣发展的强烈意愿。民主进步党更希望，在即将到来的新世纪中，台、中双方能抛弃猜疑与对立，从双方在历史上、文化上、血缘上的长远关系出发，从地缘政治、区域稳定、经济利益着眼，创造共生共荣、互信互利的美好前景。”试想，在中国大陆仍然继续共产党一党专制制度的情况下，大陆政府有可能“正视台湾人民的意愿及台湾主权独立的历史事实”、“真诚体会台湾人民要求独立自主，在自由民主体制下繁荣发展的强烈意愿”么？两岸有可能在存在着巨大的、根本性的社会政治制度差异的情况下“创造共生共荣、互信互利的美好前景”么？

反过来说，既然“独立”的目的是为了摆脱专制统治或专制统治的威胁，实现“在自由民主体制下的繁荣发展”，那么如果中国大陆完成了自身的民主化转型，也建立起了自由民主制度，到那时台湾是否还有一定要“独立”的理由或必要呢？

本报告认为：中国无宪改，台湾绝无独立之可能；中国若完成民主化转型，台湾则再无独立之必要。当然，到那时是否仍然要求“独立”，取决于 2000 多万台湾人民的意愿。本报告这里想强调的是：在单纯的“独立”诉求下，民进党很难建立起更合理的两岸关系长期战略目标，也很难与中国大陆的自由力量产生有效的建设性互动。

最近公布的民进党《十年政纲》，一方面视台湾为事实上的“国家”，而视“中国”为外部性存在，另一方面又强调“我们认知北京坚持‘一个中国原则’的立场；但是，北京也应了解，历经解脱外来统治、追求民主化等历史进程，台湾人民坚持主权独立，反对任何一党专制的政治意志，更是铁一般的现实。民主进步党主张，两岸都应和而不同地在现实的基础上，和而求同地经由寻求战略互利，发展有利于双方各自和平发展之稳定机制。”**本报告以为，只谈“发展有利于双方各自和平发展之稳定机制”而回避两岸“统一”选项，是民进党这个最新文献的重大缺点，但这个文件同时指出要“促进两岸公民社会多面向之社会、文化交流”：“台湾公民社会的茁壮，是台湾民主化成功之重要基础。近年来，一些迹象显示，中国的公民社会力量正在艰辛地成长，未来应会成为中国进一步正面发展的重要因素。民主进步党主张，基于公民社会在台湾历史发展中发挥正面作用的经验，台湾应关注中国公民社会之发展，促进双方公民社会多层次、多面向之社会与文化的自主交流与对话。”**民进党的这一立场，本报告完全赞成。台湾最大的优势就是民主。民进党正可以用台湾的民主化经验影响大陆，通过与中国大陆民主派人士的精诚合作来促成大陆的民主化转型。就台湾自身言，也只有当中国大陆完成了自身的民主化转型，台湾的自主、安全才能获得真正的保障。

“第三共和”：两岸统一的最佳形式

本报告已经表明，笔者赞成两岸最终走向统一，这个“统一”不是为统一而统一，而是为两岸人民的共同福祉和长远利益。当然，真正能够保障“两岸人民的共同福祉和长远利益”的，是一套合理的民主制度及其所体现的现代文明准则和普世价值观。只有在共享宪政民主制度的前提下，两岸人民才能真正走到一起，建立起在一个屋檐下共同生活的意愿。对此，笔者充满信心。“试想：连本来既不同文、也不同种、彼此之间打了几百年仗的欧洲各国都可以在宪政民主的共识下、在‘欧洲联盟’的框架内实现统一和联合，我们中国人又有什么理由不能摆平自己内部的事情，化干戈为玉帛，用高超的政治智慧解决历史遗留给我们的这道难题？”²⁷⁶

因此，我们必须未雨绸缪，就下列两个根本问题提出思路：

第一，未来两岸统一的形式，也即，以何种结构、何种政治统合方式达成统一；

²⁷⁶ 见本系列报告的“主报告”第二部分。

第二，两岸统一的可能路径。

关于第一个问题，本系列报告的“主报告”提出用建设“中华大共和”即“中华第三共和国”的办法作为未来两岸统一的政治形式。所谓“第三共和”的含义是：

既然辛亥革命缔造的“中华民国”本以古老的中华民族告别专制、走向共和为己任，孙中山的三民主义、国民党的建国方略均以实现民权为理念，且这种理念为今天台湾多元宪政民主体制内的各政党所继承；

既然中国共产主义革命所缔造的“中华人民共和国”亦本来代表着一代仁人志士改造国家与社会的宏伟理想，不管这场“革命”后来发生了什么变化，它的起点和初衷仍然不容否定；

两岸统一后建构的、新的中华大共和，就应该是对前两者所共同秉承的共和精神的继承与发扬，是对包括国民党、共产党和其他一切致力于、或曾经致力于中国民主建设的政治力量的努力与奋斗的肯定。

如果我们把辛亥革命缔造的“中华民国”称为“中华第一共和国”，把中国共产主义革命缔造的“中华人民共和国”称为“中华第二共和国”，那么两岸统一后建构的中华大共和就可以称作“中华第三共和国”，“中华第三共和国”既是对“中华第一共和国”和“中华第二共和国”立国精神的继承，也是对二者国家法统的继承。²⁷⁷

需要指出的是，关于“第三共和”，海内外反对派和自由知识界有不同的理解和界定。比如，有些朋友主张 1912 年民国建立是“第一共和”，1946 年制宪国大制定新宪法为“第二共和”，而未来要建设的民主中国则是“第三共和”。²⁷⁸ 这种划分的最鲜明点是抹去了“中华人民共和国”和共产党建政的历史。

本报告不赞同这样的划分，理由如下：

● 从编年史顺序角度讲，过去 100 年来中国曾先后产生过两个以“共和”作为国号和建国目标的政体，而且，不论实质如何，它们在形式上都满足“共和”的建构要求。虽然无论是“中华民国”还是“中华人民共和国”，在实际历史演变中，都曾有过大量非共和甚至反共和的现象，²⁷⁹ 这反映了一个古老民族从“家天下”到“党天下”再到“民天下”过程的艰难，但历史本身就是这样走过来的，“第三共和”应该如实记录并承续这个历史。

● 在“中华民国”的历史时段内，的确存在过几个不同的时期，比如北京政府时期和南京政府时期，在这个意义上，称 1912 年为“第一共和”，1946 年为“第二共和”也未尝不可；但“中华民国”还有它的“在台湾”时期，台湾学者对此也曾提出过自己的分类。²⁸⁰ 为了不至造成分类上的混乱，本报告还是主张 1912 年开创的“中华民国”为第一共和，且延续至今；1949 年建立的“中华人民共和国”是第二共和，也延续至今；未来的第三共和

²⁷⁷ 同上。

²⁷⁸ 中国民主党海外联合总部就曾于 2007 年 6 月 4 日发表《中国第三共和宣言》，称“我们追随辛亥革命诸先贤开创的亚洲第一共和；我们尊重 1946 年制宪国大确立的第二共和；我们立志建设自由均富、人权平等、宪政民主的中国第三共和。”见该组织官方网站。

²⁷⁹ “民国”时期有过北洋军阀政府的独裁和蒋介石的独裁，“新中国”时期则有共产党的更厉害得多的独裁。

²⁸⁰ 例如台湾中研院院士张玉法教授曾在其 1998 年出版的《中华民国史稿》一书中，将中华民国史划分为 3 个时期：第一段是 1912 年到 1928 年为第一共和或第一民国；第二段是 1928 年到 1949 年为第二共和或第二民国；第三段是 1949 年至今，在台湾的中华民国为第三共和或第三民国。台湾还有人主张 1912 年到 1991 年为民国第一共和，1991 年后则为民国第二共和或新共和，李登辉即持此看法。（参见孔识仁《“第三共和”的正当性及其前景》）

则同时是对第一共和和第二共和的继承。²⁸¹

● 这里尤其需要对共产党这段历史说几句话。笔者曾反复指出：从制度现代化的历史哲学意义上看，1949年共产党建立的“新中国”并不代表历史的发展和进步，反而是对1912年开辟的民主共和道路的扭曲或背离，²⁸²但这是就历史的结果而言，它并不等于完全否定早期共产党人和一代热血青年的理想；即便是在共产革命的理念中，“人民民主”也是当时人们追求的真诚目标，只不过它注定了不可能实现罢了。在这个问题上，应该保持历史的诚实性，也应该通过承认这段历史表达对那一代共产党人牺牲和奉献的尊重。²⁸³

● 更重要的是，民主转型是一个现实的操作过程，必须考虑它的社会-政治动员能力、效果和在民众中的可接受性。一个伟大的转型需要具有伟大的包容性，足以涵括全民族一切有利于转型的资源。本报告相信，把“第三共和”理解为“中华民国”（第一共和）和“中华人民共和国”（第二共和）的继承者，有利于调动体制内外的各种力量（特别是体制内力量）加盟中国的民主转型，有利于创造最大的包容，即包括两岸之间的包容，也包括中国大陆内部各种政治力量间的包容。²⁸⁴

至于统一后的大共和——中华第三共和国的“国号”，如果大陆方面接受，可以继续沿用“中华民国”这一国号；如果台湾方面接受，也可以继续沿用“中华人民共和国”这一国号；如果在这个问题上达不成共识，那么本报告建议就用“中国”作为未来中华第三共和国的国号。“中国”代表着两岸华人的聚合与统一，是新的中华大共和的象征和标志，相信能获得两岸人民的共同认可。

中国大陆常序性转型条件下两岸走向统一的可能路径

下面考虑第二个问题：**两岸走向统一的路径。**

这里必须做两种假设：中国大陆常序性转型条件下两岸走向统一的可能路径和中国大陆突发性转型条件下两岸关系的可能变数。

先来看前者。常序性转型即本系列报告前边提到过的渐进的和平转型，其特点是当权者中的开明派和民间自由力量结合，主导了宪政改革的方向，并在大体可控的条件下，稳步推

²⁸¹ 这不同于法国的五次共和，法国的第一共和（1792~1803）、第二共和（1848~1852）、第三共和（1875~1940）、第四共和（1946~1958）和第五共和（1958~今）是历史上先后出现的现象，彼此之间没有重叠。本报告定义的中国的第二共和在1949年后则是“共时”的，而非“历时”的，这是两岸分治的结果和表现，也是中国问题特殊性的表现。

²⁸² 关于这个观点的详细阐述，可参阅拙作“‘共和’60年：关于几个基本问题的梳理”一文，载拙著《中国批判理论建构十讲》，香港晨钟书局2010年版，页235以下。

²⁸³ 有的学者认为，那些主张“第三共和”但又承认中华人民共和国的人“多数是中共体制内出身，深受党国教育和谎言化历史的影响，虽然他们看到了极权专制的黑暗而反正，但是，他们可以在政治理想上反专制、求民主，思想与情感却难以与中共国家完全割舍，历史知识与国家认同上则更含糊不清。”（孔识仁：《“第三共和”的正当性及其前景》）本报告不同意这样的观点。

²⁸⁴ 在某种意义上，海外反对派的一些朋友也意识到了这种包容的必要，比如中国民主党海外联合总部主席徐文立先生就曾这样说明他们的立场：“现在我们要求共产党再次民主行宪，建设第三共和，不是新东西，不过是要求共产党把他们在抗战后对中国人民的民主承诺兑现。新宪讨论时政治协商会议，几乎都是以‘民主的领袖’共产党的马首是瞻的。共产党对中国人民民主的承诺，集中体现在它与国民党都签了字的《国共双十协定》和《政治协商会议纪要》上。1946年起草，1947年行宪的第二共和宪法，都建立在国共共同承诺的这两个文件基础上。国共内战，共产党给国民党的罪名，不是别的，就是它‘撕毁了’这两个文件。那么，共产党若今天恢复了这两个文件的精神，兑现承诺，就是立功。所以我们说，‘第三共和’口号不是要推翻共产党，而是给共产党立功的机会，请他与全国人民，海内外民主派一起，把百年中国人民行宪共和的理想，真正实现起来。”——见徐文立《“第三共和”是我党的制胜法宝》。

进民主转型。如果中国大陆能够启动这样的转型，则两岸问题的解决也将纳入到这个总体性的进程之中。

在大陆常序性转型条件下，可以设想如下步骤，一步步推进两岸的沟通、互信、政治对话、建立某种形式的整合机构，直至在“中华第三共和国”之双轨共和制框架内达成最终的统一：

● 首先，已经启动宪政改革的大陆政府当局和台湾政府当局以对等的政治实体身份建立对话机制，并在已有的《海峡两岸经济合作框架协议》的基础上，进一步协商、签署两岸军事互信协议和两岸和平协议，²⁸⁵ 中国大陆明确承诺放弃用武力解决两岸争端；

● 除原有的“海协会”和“海基会”外，两岸间建立更多的两岸民间对话机制，商讨两岸政治统合的各种可能形式，以达成相互理解和谅解。这个对话机制将是政府间对话的重要补充，可以充分发挥两岸民意的作用；在不适于政府间直接对话的场合，也可通过这个渠道先行沟通。

● 当两岸政治、经济、文化、社会各层面都有了充分的沟通、台湾民众对正在转型中的大陆也有了更多了解和信任时，可以着手商谈并拟定两岸的初级政治整合方案，并由两岸政府签署。本报告认为，某种特殊的、考虑到两岸现状和整合可能性的“邦联协议”可以作为这样的一个方案，在这个方案中，两岸间将建立某种特殊的邦联关系，即，在邦联内，两岸互相承认对方为平等政治实体，同时，大陆方面仍为中国在联合国的代表，但承认台湾在国际政治、经济、文化交往中的某种准国际法主体身份。两岸间建立邦联委员会，协调两岸间的各类对内对外事务。²⁸⁶

● 如果台湾人民经过全民投票修改或重新制定宪法，乃至宣布建立独立的台湾共和国，

转型中的中国大陆应该理解并尊重台湾人民的选择。在这种情况下两岸建立的邦联关系，将是国际法意义上的主权国家之间的邦联关系。两岸间建立邦联委员会，在保留各自主权的情况下让渡出某些权力委托邦联委员会执行。

● 在条件完全成熟（这个成熟主要指大陆方面已经成功进行民主化的初期转型，顺利完成新宪法的制定并进行了首次大选，甚或已经进入民主巩固期，而台湾方面也对邦联或特殊邦联关系的运作感到满意）时，两岸即可考虑更彻底的政治统合和统一了，那就是台湾和大陆合二为一，以“中国”为国号，建立体现中华大共和原则的“中华第三共和国”。台湾成为“中华第三共和国”双轨共和制框架内的特别行政区；台湾的政党可以到整个大陆

²⁸⁵ 台湾学者曾建元曾从台湾角度这样分析已经签署的《海峡两岸经济合作框架协议》和未来可能签署的两岸和平协议间的区别，由以说明两岸作为对等政治实体的必要：“以《两岸经济合作架构协议》为前例，其法律性质在两岸之间实为各自表述，各说各话。中华人民共和国视之为行政协定，是中华人民共和国同中国所属台湾澎湖金门马祖独立关税区间的行政协议，由国务院委员会议批准即通过生效，而因系世界贸易组织两个会员体间的特殊自由贸易协议，所以同时又具有准国际协议的性质，尚须向世贸秘书处报请备查；《两岸经协》在台湾于国内法上为特别的两岸协议，在国际法上则为台湾澎湖金门马祖独立关税区同世贸会员体间的特别自由贸易协议，具有准国际协议的性质”。两岸和平协议就不同了，“虽然我国《宪法增修条文》认定两岸处于国家未统一状态，自限《宪法》效力于台湾自由地区，不否认中华人民共和国为有效统治中国大陆的政治实体，我国终究未正式承认中华人民共和国，而两岸和平协议是将现状固定化与法制化，势必将会涉及到以特殊形式对于中华人民共和国宪法法域和政治管辖权的承认，我国《宪法增修条文》规定有关修宪和领土变更皆需经公民复决，因而涉及两岸事实主权确立的两岸和平协议，乃相当于宪法法域与领土的实质变动，而具有两岸基础条约的性质，如果未经我国公民复决，赋与其相当于宪法地位的正当性，并可能地促动台湾的宪政改革，则恐使主签的政府陷入违宪争议的风暴之中。所以本文主张，两岸和平协议不应回避公民投票的考验，这纔是使其在台湾获致民主正当性和宪政合法性的正道。由此可知，两岸和平协议与《两岸经协》仍有其本质上的差异，前者已超越了经济体间协议的层次，而进入到政治实体的承认问题。”（见曾建元“两岸和平协议之研究”）

²⁸⁶ 国民党前主席连战也曾赞成两岸建立邦联的设想，认为“邦联就好比两岸盖了一个‘屋顶’，但保持了平等、各有政府、和平和渐进发展的原则”。但这样的邦联在大陆方面仍然坚持一党专制的条件下是做不到的。果然，在连战作此表示后，很快遭到北京方面的拒绝。（参见卜睿哲《台湾的未来》，页317）

发展，参与对中央权力的竞争；台湾的议员可以参与中央级议会三院的运作；民众则可以更加自由地在两岸间经商、旅游、读书和走亲访友。到那时，两岸人民才最终走到了一起，在宪政民主体制下，共享现代文明的种种好处。

当然，**两岸的最终统一，应该在两岸各自的宪法原则内，由两岸人民复决批准。**

中国大陆突发性转型条件下两岸关系的可能变数

但是，我们也要考虑到另外一种可能，那就是中国大陆的形势发展没能沿着渐进的和平转型路径进行，某种突发事件及其连锁反应动摇、乃至摧毁了共产党一党专权体制的根基，顽固的中共党专制体制突然土崩瓦解，中国大陆进入急剧的**政治转型或政治动荡期**，这时，两岸关系将呈现高度的**不确定性**，两岸的前景将主要取决于中国大陆自身的演化和政治重构结果：

● 如果大陆的突发转型中能够较快产生新的中枢权威机构并迅速控制局面，过渡政府运作有效，制宪过程和在新的宪法框架内举行大选等皆相对顺利，则台海两岸的联系、沟通不至受到大的损害；甚至可以想象台湾将对迅速重组中的中国大陆政治发挥某种影响。在这种情况下，两岸仍有可能以邦联或特殊邦联的形式进行整合，最后达到共建“中华第三共和国”的结果。

● 但是，如果中国大陆的突发转型没有那么幸运，而陷入社会动荡、国家分裂、乃至发生内战的泥潭，在这种情况下，台湾宣布独立几乎是必然之举。到那时，大陆自身已经自顾不暇，自然没有理由阻拦台湾做出自己的选择。**但也有这样的可能，即乱世中出现新的独裁者，他将以“反分裂”作为争取民心的主要口号，无论“藏独”、“疆独”还是“台独”都可能成为他的打击目标。到那时，中国的内乱就会染指台湾，海峡两岸甚至可能重燃战火！**

这不是危言耸听。本系列报告的“分报告 3”、“分报告 8”和“分报告 9”都曾谈到过这种可能性。

当然，即便如此，中国的历史也不会终止。我们这个民族还要前行。只不过在前行的道路上要经历更多的苦难，两岸的未来也将经历更多的变数。

为了尽可能减少这种前景，海峡两岸的有识之士也当携起手来，促进中国大陆的和平的民主化转型，只要有百分之一的可能，就要做出百分之百的努力！

（作于 2011 年 9 月 8 日~20 日，北京）

俄罗斯、东欧民主化进程及其经验教训对中国的启示

——中国宪政改革可行性研究报告（附件 1）

张博树

从上个世纪 80 年代中期戈尔巴乔夫推动改革和公开性、从而实质性地启动了苏东政治体制变革开始，这个伟大的民主化进程如今已经历经 20 余年，且仍在继续之中。越来越多的第一手材料的翻译、引进已经使客观研究这一进程成为可能。然而，对大部分中国共产党的基层官员和更广大的普通中国公众来讲，前苏东地区，也就是今天的俄罗斯、独立国家联合体各国和各欧洲新兴民主国家**政治建设的真实情形**，仍然了解甚少，甚至充满了误解。原因并不复杂：当政者从维护现存党专制体制的需要出发，在大众传媒中回避有关情况的介绍、讨论，使公众得不到完整信息；在内部宣传、组织“学习”和“培训”中，则故意曲解事实，把苏共的垮台、苏联的解体说成是戈、叶（叶利钦）“背叛”马列主义，和内外“敌对势力”合谋的结果。加之 90 年代的俄罗斯确曾遭遇巨大的经济困难，市场改革走了不少弯路，更给激进的俄罗斯政治变革蒙上一头雾水，甚至泼上一盆污水，很多人搞不清楚俄罗斯到底发生了什么，似乎叶利钦到普京的“独裁”和俄罗斯寡头的得势就是今天俄罗斯的一切。

这些，当然都需要借助严肃的、科学的研究加以澄清。

但本文更想强调的是：

就中国宪政改革而言，这个刚刚发生的、就在我们身边的历史具有极其重要的意义。**苏（俄）、东欧政治“转轨”的过程，如果用一句话来概括，就是解构共产党党专制体制、建构多元宪政民主体制的过程。而这也是中国必将走上的路。**在制度现代化演进的一般意义上，俄罗斯、东欧各国的今天，即是中国的明天。正因为如此，这些国家转轨过程中经历的一切，它们的痛苦和收获，经验及教训，对我们来说就拥有了特殊的价值。如何吸收前苏东各国政治体制改革的正面成果，避免它们犯过的错误，乃是中国的改革者从事改革的可行性探讨、从事中国宪政设计和研究时必须思考的问题。换言之，**我们要做的与那些“左王”和官方御用学者完全相反：他们是要“总结”前苏联“亡党亡国”的“教训”，我们则是要总结苏东民主化的历史经验；他们的任务是维护党专制体制，我们的目标是解构党专制体制；他们只是面对僵死的过去，我们则朝向光明的未来。**不但如此，既然我们把中国宪政改革视为一项需要朝野共同努力的、艰难而伟大的事业，我们对邻人改革进程的总结就不能处于浅尝辄止的水平，而要深入进去，从转型所包含的全部复杂性中探讨其成功或失败的原因，从具体历史场景和既定约束条件出发来理解政治家和普通人的选择，这样，才有可能把邻人的经验、教训变成我们自己的财富。

还需要说明的是，既然本文是中国宪政改革报告的一个配套文件，我将尤其关注中国改革和苏东改革之间的异同点，包括制度背景、起始条件、博弈过程、预期结果等。注重操作性，注重他人经验可能给予我们的启示或参考，是本文的一大特色。中国的宪政改革是一个尚待推进的事业，因此，本文从根本上说是**建设性的**。中国人对俄罗斯、东欧政治转型的研究应该有助于中国人自己更好地把握、驾驭中国的政治转型。

限于篇幅，也为了突出重点，本文的讨论以前苏联和俄罗斯为主，兼顾东欧和苏联解体后的独联体其它国家。研究总体上说是粗线条的，有些具体制度设计方面的讨论本文不拟展开，而把它们放到有关的分报告中。

本文的研究顺序是：1、改革背景的比较（主要指前苏东各国与中国的比较）；2、苏（俄）、东欧民主化的大致过程；3、苏（俄）、东欧民主化的基本经验；4、苏（俄）民主化过程中的失误及教训；5、结语。

改革背景的比较

无论苏东还是中国，其改革背景中有一条是完全相同的，那就是它们都曾属于（或至今仍属于）共产党一党专制统治的国家，政治变革的根本目标就是改变这种不合理的体制，构建体现制度现代化一般要求的宪政民主体制。²⁸⁷

但是，同为党专制，这个体制在各国的形成和运作却仍然有着诸多差异。理解这种差异乃是理解各国宪政改革之不同特征、“路径”选择或“路径”依赖的重要切入点。

我们首先来看前苏联。它是世界上第一个“社会主义”国家；它最早建立了系统的共产党一党专制的极权主义体制，并把这个体制输出到许多其它国家；它自己则把这个体制维持了超过 70 年的时间，甚至在这个制度坍塌之后，其余威仍然对俄罗斯的政治走向产生深刻的影响。这个由“党”控制一切的体制所能取得的成就和自身蕴含的危机，在列宁时期还仅仅以逻辑胚芽的形式存在，在斯大林时期则迅速达到其顶点。前苏联制度中包含的最核心的东西，诸如党对国家权力的绝对垄断，国家对经济生活的全面控制，党的意识形态对全民思想的控制等，均成为各国党专制体制的共同特征。中国 1949 年、特别是 1954 年后建立的制度，在许多方面都是对苏联制度的模仿。

但中国与前苏联相比较，仍然有着一些重要的不同。革命前的俄国也曾有长期的沙皇专制历史，不过总的讲，中国的皇权专制制度更为悠久，臣民文化在国民性格中的积淀更为深厚；俄国人自认俄国是欧洲的一部分，其 18~19 世纪的历史基本上是“崛起”和“扩张”的历史，而同期的中国历史却是一部遭受外人欺侮，民族衰败、走向落伍的历史；部分地与上述一点相关，列宁的革命通常被理解为“阶级革命”，是马克思主义浪漫性和俄罗斯知识分子“建设人间天堂”理想的结合，而中国革命既是“阶级革命”，也是“民族革命”，即带有乌托邦色彩，又带有浓厚的自强色彩；从革命发生的过程看，十月革命显得极其偶然，革命并没有获得大部分俄罗斯知识精英的认可，由此导致的布尔什维克党对俄国知识分子和有产阶级的残酷镇压造成了民族精神深处的可怕裂痕；而中国共产党领导的革命却经历长达 20 多年的历史，1949 年对一个不得人心的政权（国民党南京政府）的取代又显得那样水到渠成，并受到包括大部分知识分子在内的全国民众的拥护。所有这些都证明一件事情：虽然中国的“共产主义革命”比俄国晚成功 30 年，它所拥有的合法性基础和可资利用的文化资源却更坚实，更深厚。仅此一点，就已经预示了未来中国改革的更加艰难。

谈到“30 年”，这里还可以做些比较。从确立共产党的统治言，俄国的 1917 年相当于中国的 1949 年。从共产党内开始有人反思过去的错误并导致社会的一定程度的“解冻”或

²⁸⁷ 这是一个重要的“家族类似”。广义地讲，20 世纪 70 年代以来，在世界不同地方都发生了专制政体向民主政体的转型，比如南欧、拉美、东亚和东南亚的一些国家（或地区），此即亨廷顿所谓“民主化的第三次浪潮”。但在这些地方，被否定的大多是些军人独裁政权；唯有“共产主义国家”里发生的革命，是共同指向一个目标，即以马列“阶级”名义获得统治合法性的党专制体制。

“开放”言，苏联的 50 年代（赫鲁晓夫时期）相当于中国的 80 年代（邓时期）。从改革经历的反复言，苏联的“勃列日涅夫 17 年”又和中国的“江时期”有些类似。上述“时间差”有助于我们理解历史上的某些现象。比如 20 世纪 60 年代的中苏论战，当时中国人自认为是在捍卫马列主义的“崇高原则”，其实从今天看，当年被中国共产党人批判的“苏联现代修正主义”恰恰是赫鲁晓夫批判斯大林主义，并对作为原教旨主义的马克思主义做出某些改革的勇敢尝试；中国人自己则是保守的，无论在对马克思主义的认知方面，还是在对现实世界的理解方面。更耐人寻味的是，当时的苏共党内本来也存在意识形态左与右之间的激烈斗争，而中国人的攻击恰恰帮助了苏共党内本来处于困难境地的改革派。²⁸⁸

当然，我们也要清楚看到上述比较的局限，特别是“勃列日涅夫 17 年”和中国“江时期”的比较，只能说，它们在“停滞”、“倒退”（对前一个历史时期的反动）等历史蕴含上有类似之处，但二者的具体历史内容却有重大不同（前者仍然处于大变革的前夜，后者则已经是变革失败后的黑暗年代）。

从历史的共时性角度看，“勃列日涅夫 17 年”（1965~1982）与同期的中国历史有着下列对比：它的前一段正是中国的毛泽东发动文化大革命的时期，后一段则与文革后改革开放的最初几年平行。可以说，到了这个历史时段，党专制最主要的制度性弊端（政治上的极权主义，经济上对市场原则的否定，精神文化领域创造力的极度萎缩）在中苏两国都已经得到充分展现。我们甚至要说，与前苏联相比，中国文革式的乌托邦社会改造实验更加凸显了极权主义制度的荒谬。因此，到了 20 世纪 70 年代末，两国均面临着改变这一荒谬制度的历史任务，中国在启动经济改革、重新承认市场的资源配置和动力功能方面甚至走在了前苏联的前头。

总之，中国、苏俄都是大国，都有相对漫长的前现代专制制度史，都有几十年共产党掌权的经历，都曾自认为握有马克思列宁主义的最高真理，又都在“社会主义”的名义下干了许多蠢事乃至罪恶。在这些大的方面，两国是高度近似的，不同也是在这个大前提之下的不同。这正是本文极其重视苏俄后来改革进程的理由，因为它给我们提供了最具比较价值的参照。

现在再来看前东欧“社会主义”诸国。从改革背景的比较角度出发，我们又可以把东欧国家区分为两组。

第一组是波兰、匈牙利和捷克斯洛伐克。这三个国家有下列共同特点：

首先，它们在历史上都有或多或少的民主传统。波兰的议会传统可以追溯到 16 世纪，当时的贵族议会坚决反对共和国的中央集权，维护有利于贵族利益的地方自治。匈牙利的等级会议也拥有选举君主的合法权利，并在很长的时间里有效地抵制哈布斯堡王朝的专制主义。捷克斯洛伐克作为一个民族国家则是在第一次世界大战后在哈布斯堡王朝的废墟上建立起来的，且一问世就采取了民主共和的建国形式。1918~1938 年的“第一共和”时期，捷克斯洛伐克在经济建设上取得很高成就（这当然和它承袭了奥匈帝国 3/4 的工业有关），又是当时东欧唯一实行民主政治的国家。三国的上述历史背景与革命前的中国和俄国均有很大不同。

其次，党专制体制对这三个国家来说，都是外部势力强加的，带有“强迫入伙”的性质。

²⁸⁸ 当年参加过中苏谈判的俄国改革派学者格·阿尔巴托夫用自己的经历证明了这一点。他指出：“同中国的争论，给反斯大林主义者提供了一种机会，使他们在维护改革的政策时就许多在当时已成为禁区的理论和政治问题公开发表意见。这个难得的机会特别可贵，因为当时我国各级领导几乎一致地开始把对民主改革的呼吁和对斯大林主义的批评压下去，而鼓励相反的非非常保守的路线。”“既然中国成了敌人，它所推行的全部政策自然就被认为是声名很臭的。很自然，在 1962~1964 年间，中国因素削弱了斯大林主义者在苏联的阵地，加强了 20 大支持者的阵地。”（格·阿尔巴托夫《苏联政治内幕：知情者的见证》，徐葵等译，新华出版社 1998 年版，页 125）

波兰战后的首次大选是在 1947 年 1 月举行的，由波兰工人党、波兰社会党、农民党和民主党组成的民主阵线候选人共获得 81.1% 的选票，主要反对党波兰农民党获得 10.8% 的选票。匈牙利则早在 1945 年 11 月就举行了战后第一次国民议会选举，小农党得票 57%，共产党和社会民主党各得票 17%，全国农民党得票 7%，根据事先协议，各党组成了联合政府。捷克斯洛伐克的战后各党派联合政府成立于 1945 年 4 月，后又在 1946 年 5 月举行了全国大选，捷克斯洛伐克共产党获得 38% 的选票，成为议会第一大党。尽管并不稳定，波、匈、捷三国议会民主框架本来已经大体建立起来并开始运作。只是由于苏联政策的转变，这三个国家的命运才随之发生转变。斯大林出于同西方对抗的需要，1947 年 9 月成立欧洲共产党和工人党情报局，1949 年又在“莫洛托夫计划”的基础上成立“经济互助委员会”，从政治、经济两方面把东欧各国绑在莫斯科的战车上。于是，共产党的一党政府取代各国的多党政府，就成为势在必然的事情。

第三，即便是在苏联强加的体制内，波、匈、捷三国仍然先后出现过较为大胆、开放的党的领导人，比如波兰的哥穆尔卡、匈牙利的纳吉、捷克斯洛伐克的杜布切克。哥穆尔卡早在战后初期，就倡导波兰应该选择自己的发展道路（波兰式道路），不主张在波兰搞工人阶级的一党专政。正是这种观点导致 1948 年哥的党的总书记职务被亲莫斯科的保守派人士取代。1956 年哥的复出又曾给波兰带来“十月里的春天”，虽然时间并不很长。纳吉作为匈党中央政治局委员早在 1949 年就批评匈集体化搞得过快，50 年代初担任匈总理后即提出一系列改革举措，包括允许退社和取消合作社。纳吉也因此被解除职务，甚至被开除出党。1956 年的匈牙利民主运动把纳吉重新召唤到权力中心，纳吉政府勇敢地宣布了匈在匈废除一党制政府的决定，并准备举行自由选举。在“社会主义大家庭”的强行干预下，纳吉本人最后为他的勇敢选择付出了生命的代价。杜布切克则是 1968 年“布拉格之春”改革运动时捷克斯洛伐克党的主要领导人，他主持通过的捷共《行动纲领》虽然没有纳吉走的那么远，但仍然是一个极具积极意义的改革文件，该文件宣称要同时在经济、政治领域进行大刀阔斧的改革，包括取消新闻检查，实施言论自由。

第四，从上个世纪 50 年代到 80 年代，波、匈、捷三国都有比较活跃的民间自由力量，虽然时断时续，仍然对各国的党专制体制构成冲击和巨大压力。波、匈两国 50 年代的民主运动是非常著名的，特别是匈牙利的裴多菲俱乐部，成为当时匈牙利自由思想的大本营。²⁸⁹ 1968 年捷克斯洛伐克的“布拉格之春”也曾产生巨大的民间改革动力，有力地呼应了捷共党内的改革派。到了 70 年代后期和 80 年代，波、匈、捷三国更是先后出现了势力强大、影响深远的民间政治反对派组织，捷克斯洛伐克的“七七宪章人权运动”、波兰的团结工会、匈牙利的“民主论坛”都是这样的组织，它们分别为解构乃至最终结束各所在国的党专制体制做出了重大贡献。

从比较角度看，上述三国与中国的差异十分明显。历史传统的不同不再赘言，仅就党专制体制建立后的控制能力和社会动员能力言，中国共产党显然远远高出这几个国家执政的共产党。当 50 年代波兰、匈牙利的“持不同政见者”已经走上街头、向共产党政府示威时，中国的大部分知识分子和普通老百姓正沉醉于党号召的“三大改造”的“伟大胜利”中，憧憬着“社会主义”和“共产主义”的美妙未来。当然，东欧发生的事情还是提醒了毛泽东，他一方面力迫苏联出兵镇压了匈牙利的“反革命叛乱”，²⁹⁰ 另一方面也对自己领地内的“阶级斗争”异动提高了警觉（半年后发生的反右运动就是这种警觉提高的部分结果）。毛的铁

²⁸⁹ 需要指出的是，裴多菲俱乐部并非仅仅由民间人士组成，在 1956 年裴多菲俱乐部执行局的 20 个成员中，有 13 人是匈共党员，其中还有党中央的副部长和劳动青年联盟书记。

²⁹⁰ 吴冷西所著《十年论战》一书详细记载了当年毛泽东、刘少奇等人如何反对赫鲁晓夫在匈牙利撤军、力陈应该“帮助匈牙利党和人民”的具体过程（见该书页 51~53，中央文献出版社 1999 年版）。从客观的、历史的角度看，应该说，中国共产党人在这件事情上充当了一个很不光彩的角色，尽管毛信心十足地自认为代表着真理。

腕统治,决定了50~70年代的中国既不可能产生纳吉那样具有彻底改革意识的党的领导人,也不可能产生有组织的民间自由力量。只是到了改革开放的文革后时期,这样的条件才部分地出现。

另一组东欧国家包括了东德(德意志民主共和国)、保加利亚、南斯拉夫、罗马尼亚和阿尔巴尼亚。它们分别代表着东欧社会主义政权的几个不同特例。

德国分裂、东德作为一个国家出现在欧洲政治版图上本来是战争和战后很快到来的东西方“冷战”的结果。制度的不同,以及苏联对占领区的巨额索赔政策和美、英、法占领区内实行的完全相反的政策,造成了东、西德经济发展差距的迅速拉大,这种差距先后导致1953年“铁幕”内东柏林工人的暴动和1961年柏林墙的修筑。“民主德国”的共产党执政者(德国统一社会党)对本国公民实施了严酷的、警察式的、极不民主的统治。由于与西方离得最近,东德这个靠一堵“反法西斯防卫墙”才“捍卫住了我们工农政权的社会主义成就”²⁹¹的国家也自然成了莫斯科指挥棒下最俯首帖耳的卫星国。

另一个最“听话”的国家是保加利亚。保加利亚原是巴尔干半岛一个落后的农业小国,在历史上就有亲近俄国的传统。二战期间,保加利亚臣服于纳粹德国,是苏联红军赶走了保境内的德国人。1946年9月,保加利亚人民共和国宣告成立。此后40余年,保一直紧跟苏联,是苏“忠实的臣民”,被称为“不带刺的玫瑰”(保加利亚盛产玫瑰)。

南斯拉夫则是东欧共产主义范围内一个非常特别的国家。二战期间,那里保持着由共产党人领导的、巴尔干地区最大的武装抗德组织,还产生了铁托这样深孚众望的党的领导人。部分地和这种经历有关,战后的南斯拉夫执行了颇不同于苏联的内外政策,结果招致斯大林的极度反感。1948年6月共产党情报局把南共开除,南斯拉夫索性走上了一条更彻底的社会主义自我发展、自我探寻之路。它的“自治制度”,曾经遭到来自苏联和中国不同角度、不同意义上的批判、攻击,也曾引起西方世界的巨大兴趣。南的共产主义实验确曾提供了不同于苏联、中国模式的另一种版本。

罗马尼亚也很具个性。首先,这是个历史上专制传统浓厚的国家,国王直到1947年12月才正式宣告退位。其次,罗共掌权后,以乔治乌-德治为首的“国内派”清洗了“莫斯科派”,但并没有发生波、匈那样的非斯大林化过程,而是建构了一整套典型的斯大林主义政治、经济体系。1965年齐奥塞斯库接替去世的乔治乌-德治继续掌权,居然又创造了长达十几年的稳定与繁荣,令东西方世界均对之刮目相看。在对外政策方面,齐奥塞斯库能同时与冷战中的东西方和当时势不两立的中苏两国均保持良好关系,也算创造了一个奇迹。

最后就是那个著名的“欧洲社会主义明灯”阿尔巴尼亚。这也是个专制传统浓重,经济、文化均很落后的国家,全国绝大部分人口是文盲,战前全国仅有11所中学,没有一所高等学校。恩维尔·霍查就是在这样一片土地上建立了革命的“社会主义”政权。这个政权之“左”,之“横”,在全世界都是出名的,既反“帝”,又反“修”,难怪整个20世纪60年代恩维尔·霍查成了毛泽东最亲密、最重要的国际盟友。中国人在自己还穷得叮当响的时候,居然向阿提供了总额近100亿人民币的经济援助,可见两国关系之不一般。

上述几个国家虽各有特点,其相同之处则是党的控制总体而言是有效的。党的领导人专权而独裁,其中尤以阿尔巴尼亚的霍查、罗马尼亚的齐奥塞斯库、保加利亚的日夫科夫等人

²⁹¹ 此语出自德国统一社会党领导人昂纳克之口。昂纳克在1981年8月13日为“纪念”柏林墙修筑20周年而举行的群众大会上说:“8月13日将永远标志着我国历史和欧洲历史新篇章的起点,由于构筑了反法西斯防卫墙,我们才捍卫住了我们工农政权的社会主义成就”。(见姜琦、张月明《悲剧悄悄来临:东欧政治大地震的征兆》,华东师范大学出版社2001年版,页259)这当然是共产党执政者最无耻的表白之一,尽管他说的是一句实话。联想到8年后柏林墙即在民主化的浪潮中轰然坍塌,昂纳克的表白已经成为可以载入历史的政治讽刺。

为甚。与上述两点直接相关，在这几个国家中，除南斯拉夫曾经出现吉拉斯²⁹²这样的特例以外，很少产生或几乎没有产生过有影响的持“不同政见”的人物或运动，更没有有组织的民间自由力量生发、活动的可能。所有这些方面倒是与毛泽东年代的中国十分相似。

这样一个背景决定了第二组东欧国家不可能成为改革、特别是政治改革的排头兵。

苏（俄）、东欧民主化的大致过程

苏（俄）、东欧民主化过程可以粗略地划分为两个阶段：第一阶段从戈尔巴乔夫在前苏联启动改革和“公开性”始，到1989年革命成功，前东欧各国执政的共产党纷纷更名为社会党或民主党，各国大多进行了民主原则下的首次议会大选为止，这个阶段当然也包括前苏联的解体和民主俄罗斯的初步建立；第二阶段则是民主制的巩固期，这个阶段有调整，有动荡，但没有出现大的、根本性的反复，说明“转轨”和民主化总的讲是成功的。目前，这个“巩固期”仍在继续之中。

这一节，我们简单回顾一下这段历史。

戈尔巴乔夫是1985年3月就任苏共中央总书记的。这件事客观上成为后来苏东一系列根本变革的起点，可以说既有偶然性，又蕴含着历史演进中的某种“必然”因素。前文说到，苏联的党专制体制在斯大林时期就充分暴露了自身的血腥、暴虐、荒谬，甚至它所取得的“经济成就”，都是这种暴虐和荒谬的证明。赫鲁晓夫揭露斯大林，已经是这个巨大的共产党帝国“解冻”的开始。不过，赫鲁晓夫的革命并不彻底，因为赫本人毕竟远未挣脱斯大林主义的胎记。随后的“勃列日涅夫17年”不但未能继承赫的改革，反而在许多方面大步后退。尤其是勃执政的最后8年更加强烈地凸显了这个体制的悖理：一个病入膏肓、几乎不能理事的老者勉强维持着这个巨大的、外表十分强悍的红色帝国。1982年勃列日涅夫去世后先后继任苏共总书记的安德罗波夫、契尔年科（还有本来应先于安德罗波夫接班的苏斯洛夫，以及国防部长、在契尔年科继任上发挥了重要影响的乌斯季诺夫）也都是行将就木的老人。这样，这个体制就以如此极端的形式宣告了自己的不可救药，同时又为年轻的、有志于改革的领导者创造了机会。至于说历史选择了戈尔巴乔夫充当此任，则是戈氏个人努力和种种历史机缘碰到一起的结果。这个上大学时就具有叛逆思想、继而成熟于赫鲁晓夫“解冻”年代、又在边疆区有过一番历练和感悟的苏联新一代领导人，已经有着相当的自觉去改变这个制度，用戈氏自己的话说就是“不能再这样下去了”。²⁹³

当然，戈氏开始时并没有走的太远。1986年2月召开的苏共第27次代表大会虽然提出了改革和公开性的口号，但改革的目标仍然被界定为“完善社会主义”。然而，“公开性”有其自己的逻辑。由于这个制度在历史上犯下了过多的罪恶，只要党真的放弃了对大众传媒的垄断，允许人们讲实话、讲真话，“公开性”势必演变为对整个苏共和苏联历史的批判性重新审视。勃列日涅夫时代长期被压制的民间自由力量重新活跃起来，苏共党内也出现了雅科夫列夫、叶利钦这样更为激进的高层改革者。与此同时，保守力量也被充分动员了起来，其标志性事件就是1988年3月13日《苏维埃俄罗斯报》发表的尼娜·安德烈耶娃的文章“我不能放弃原则”。自然，比文章更有力量的是一大批党内高层干部，他们控制着党务、政府、

²⁹² 米·吉拉斯（又译德热拉斯），曾是南共主要领导人之一，50年代初即开始撰文批评南共体制，其中最著名的是《新阶级》一书。

²⁹³ 见《真相与自白：戈尔巴乔夫回忆录》，述弢等译，社会科学文献出版社2002年版，页118。

军队、军工部门的关键职位。由于惧怕党内民主化、自由选举等给自身权力带来的威胁，这些人已经从潜在的抵制变为公开地反对改革。正是在这个背景下，苏共第 19 次代表会议（1988 年 6 月底召开）提出对苏联政治体制进行“根本性改革”的任务。戈尔巴乔夫的思路是把权力中心从“党”转移到苏维埃，即“把权力从独家操纵的共产党手中交到按宪法本应属于通过自由选举产生的人民代表的苏维埃手里”。²⁹⁴

1989 年 5 月 25 日，苏联第一次人民代表大会在克里姆林宫大会堂开幕。注意，这已经不是原来那个相当于中国全国人大的“苏联最高苏维埃”，而是一个全新的机构。它的代表是真正通过自由选举产生的。苏联著名持不同政见者安·萨哈罗夫出席了大会，而 86 名苏共州委和边疆区委的第一书记却只有 10 人当选为人民代表。当时中国人如果知道这个消息的话一定会感慨万千，因为 10 天前戈尔巴乔夫刚刚访问了中国。当亿万普通的苏联公众第一次通过电视现场直播目睹国家政治生活发生的巨大变化时，中国的普通公民正在为反对北京戒严、还民主运动以公道而进行斗争。

前苏联发生的变化迅速影响到东欧。我们已经知道，对大部分东欧国家来讲，党专制的体制本来就是苏联强加的结果，并无内在生命力，所以，当戈尔巴乔夫宣称“苏联对盟国发号施令的时代已经一去不复返”时，²⁹⁵无疑是给东欧各国的改革松了绑，且**原来的宗主国和原来的卫星国之间围绕改革很快产生了一种正向的互动关系**。苏联的“公开性”感染了东欧，无形中鼓舞了东欧各国的民间自由力量，刺激了各国执政党内的改革派采取更大胆的行动；而东欧改革的每一步进展，又反过来影响着苏联，并促进了前苏联本身的变化。——附带说一句，**中国是处于这种正向互动关系之外的**，这再一次说明了中国问题的“特殊”：中国的党专制有其自身的传统，这个传统强悍而独立。主要是由于这一点，尽管 1989 年春夏之交伟大的天安门公民维宪运动客观上构成整个共产主义世界瓦解的重要链条，但中国公民至今仍没有享受到这场革命带来的正面成果；恰好相反，中国的执政者由于惊惧于苏东发生的剧变而大大强化了党专制的统治。此为后话。

至于东欧各国完成 1989 年“惊险一跃”的具体过程，自然因国而异，各不相同。波兰由于拥有强大的民间政治反对派基础，执政者又相对温和，所以最先达成朝野之间的共识，共同推进波兰的政治转型。1989 年 6 月 4 日（一个对中国人来说同样刻骨铭心的日子！），波兰举行了议会选举制度改革后的首次全国大选，团结工会获得议会中的绝大部分席位，组织了波兰战后 45 年来第一个非共产党联合政府，波兰前执政党领袖雅鲁则尔斯基则在 7 月 19 日举行的总统选举中以微弱多数当选为波兰总统。匈牙利的“转轨”也相对顺利。早在 1988 年 5 月，匈党就进行了有利于改革的党内核心层改组，以卡达尔为首的党内元老全部退出政治局。随着民间提出重新安葬纳吉、为 1956 年事件平反的要求后，匈执政党内进一步发生分化，以波日高伊为代表的党内“激进派”取代了格罗斯为首的党内“稳健派”，开始和民间反对派一起引领匈牙利的改革。1989 年 6 月～9 月，匈牙利朝野举行了圆桌会议，制定了从一党制走向多党制的具体方案。1990 年 3 月举行了议会大选，和平实现政权更迭。与波、匈相比，捷克斯洛伐克的“转轨”经历了较多的对抗，这当然首先是由于捷共领导人的顽固造成的。他们担心为“布拉格之春”平反会危及自己的统治，所以坚决不向反对派让步。在民间反对派组织的强有力领导下，1989 年 11 月在首都布拉格和其他城市爆发了市民和学生的示威游行，且整整持续了 11 天，参加人数达 250 万。整个过程与半年前发生在中国的事情极其相像，不同只在于中国民主运动被当局残酷镇压了，而捷克斯洛伐克民主运动最终获得了胜利。1989 年 12 月 20 日～21 日，捷共召开非常代表大会，通过实行民主社会

²⁹⁴ 同上，页 190。

²⁹⁵ 此语见 1987 年 8 月出版的《苏联外交通讯》，转引自姜琦、张月明《悲剧悄悄来临：东欧政治大地震的征兆》，页 68。

主义的行动纲领。12月28日~29日，捷克斯洛伐克联邦议会选举前“不同政见者”哈维尔为共和国总统，选举杜布切克为联邦议会主席。

波、匈、捷等国党专制体制的解构，很快在其他几个东欧国家引发“多米诺骨牌效应”。先来看东德，已经先行民主化的匈牙利宣布拆除与奥地利接壤的所有边界设施，导致大批东德公民以赴匈牙利旅游度假为名，取道奥地利进入西德（联邦德国）。仅1989年10月初，经此途径逃往西德的东德公民就接近4万人。11月1日，被关闭的通往捷克斯洛伐克的边界宣布重新开放，更多的民主德国公民利用这条捷径前往联邦德国，一周之内出走人数竟达50万之多。11月9日，已经改组的东德政府宣布两德间所有过境站全部开放，人群向潮涌一样涌向西德。兴奋的人们骑在柏林墙上欢呼的情景，成为标志着东欧共产主义制度垮台的经典性镜头。罗马尼亚甚至发生了更具戏剧性的事件：当罗西部小城蒂米什瓦拉发生“骚乱”，正在伊朗访问的齐奥塞斯库不得不提前回国并颁布戒严令，严禁任何集会，乃至禁止5人以上同行时，首都布加勒斯特爆发了10万人参加的大游行，国防部长米列亚拒绝最高当局开枪镇压的命令，军队倒戈站在了示威者一边。齐奥塞斯库夫妇不得已仓皇出逃，当晚被民兵抓获，3天后，也就是1989年12月25日，被罗马尼亚特别军事法庭判处死刑。南共联盟则是主动顺应了时代大潮，于1989年10月即通过《政治体制改革提纲》，把多党制引入南斯拉夫政治体制。保加利亚也大体如此。在刚刚诞生不久的民间反对派的压力下，保共于1989年11月11日解除日夫科夫党的总书记和政治局委员职务，由推崇民主社会主义的原外长姆拉德诺夫继任总书记。²⁹⁶1990年2月召开的保共14大通过《保加利亚民主社会主义宣言》，后又进一步把保加利亚共产党更名为保加利亚社会党。1990年12月，保成立了以无党派人士迪·波波夫为首的联合政府。最后，阿尔巴尼亚这个东欧共产党专制最顽固的堡垒也发生了变化。1990年2月，阿国内出现支持民主化的示威者，经过半年多的对抗与相互博弈，阿执政党做出重大政策改变，开始承认多党制。1990年12月12日，阿成立国内第一个反对党——阿尔巴尼亚民主党。1991年3月31日，阿举行第一次自由的议会选举，从而开亮了以解构党专制为核心的东欧政治变革最后的“尾灯”。

这场伟大的革命已经过去十几年了。截止到目前为止，东欧各国新兴的民主体制总的说经受住了时间的考验。由民主力量发展而成的各国自由主义政党（或政党联盟）大多有了从政的实际经历和体验；左翼政党也并没有被取缔（尽管在某些国家有短暂过激行为），他们拥有和其他政党或政治派别和平竞争执政权的平等权利。事实上，尽管发展水平、成熟程度不一，各国均已大体形成左右轮替的政党政治、议会政治格局。比如，在波兰，1989年的首次议会大选团结工会获得大胜，马佐维耶茨基出任联合政府总理。1993年由原波兰执政党（波兰统一工人党）改组、转变而来的波兰社会民主党在大选中即重新赢得执政权，组织了左翼联合政府。1995年的波兰总统选举，社民党领导人克瓦希涅夫斯基又击败了现任总统、原团结工会领导人瓦文萨，以51.72%的得票率出任新兴民主波兰的第三任总统。1997年又是波兰大选之年，经过一番角逐，团结选举行动联盟得票33.83%，民主左翼联盟得票27.13%，波兰右翼重新上台执政。而在2000年10月举行的总统选举中，克瓦希涅夫斯基则以53.9%的得票率再次战胜右翼对手，成为新兴民主波兰历史上第一位连任的总统。这种左右不断易位、但每次易位双方得票率都相差无多的纪录，说明波兰的宪政民主正在走向成熟。再如匈牙利，1990年民主匈牙利的首次大选民主论坛得胜，由该论坛主席安托尔·约瑟夫组阁。1994年再次大选，由前执政党转化而来的匈牙利社会党取得辉煌胜利，独家得

²⁹⁶ 关于姆拉德诺夫，还有这样一段故事：1990年6月，保加利亚高校学生曾举行罢课和绝食，要求当年4月已经当选为总统的姆拉德诺夫辞职，根据是姆在1989年12月反对派民众游行示威时，曾在劝说无效后说过一句“好吧，那就让坦克来吧”的话。姆对此矢口否认，但现场录像证明学生的指控成立。这样，姆拉德诺夫不得不于1990年7月6日向新选出的保大国民议会提出辞职。此事不但说明政治家的“品质”问题极其重要，尤其说明用武力镇压和平示威的民众是多么的不得人心。

票 32.96%，获得 209 个议会席位。1998 年第三次大选，右翼以微弱多数重新赢回执政权。2002 年第四次大选，匈社会党卷土重来，以 42.15% 的得票率再次上台执政。其他国家，包括各自独立后的捷克、斯洛伐克，解体后的原南斯拉夫各国，最早从前苏联中宣告独立的波罗的海三国（立陶宛、拉脱维亚、爱沙尼亚），以及罗、保、阿各国政坛也都经历了类似的过程，尽管成熟程度各异。在宪政民主体制构建中，各国纷纷通过了《政党法》和其他保证结社自由、新闻自由的法律，公民社会有了不同程度的发展。如今，大部分前东欧“社会主义”国家已经成为欧洲联盟的正式成员国。

需要多用些笔墨的倒是前苏联和后来的俄罗斯。由于历史包袱的沉重，保守力量的强大，帝国政权结构的过分复杂，紧张的民族关系，糟糕的经济背景，加上改革者行动的某些失误，使得苏（俄）“转轨”过程经历了更多的坎坷。

1990 年 3 月 12 日～15 日召开的苏联第三次非常人民代表大会选举戈尔巴乔夫为苏联总统，同时决定删去苏联宪法中赋予苏共党专制合法性的“赫赫有名的第六条”。²⁹⁷ 这是苏共继续第 19 次代表会议的政改方针、主动放弃党专制霸权地位所采取的重大行动。向多党制过渡则是计划中的下一步。但此举亦导致苏共党内更严重的分裂，保守势力和马列原教旨主义者更猖狂地诋毁、反对改革。另外一个重要情况是受东欧变革的影响，波罗的海三个加盟共和国之一的立陶宛已于 1990 年 3 月 11 日宣布独立，其他两国的反对派也已经将退出苏联的要求提上了议事日程（不要忘记，这三个国家原本就是根据 1939 年苏德秘密条约被斯大林强行划入苏联版图的，斯大林当年的吞并行为已经为后来苏联帝国的解体埋下了种子）。1990 年 5 月，叶利钦在同样充满民主气氛的俄罗斯联邦第一次人民代表大会上当选俄联邦最高苏维埃主席，这次会议还以 907 票赞成、13 票反对、9 票弃权的结果通过了俄罗斯联邦国家主权宣言。这个宣言并没有包含俄罗斯退出苏联的要求，但它把从根本上反思苏联现存联邦关系模式的问题以更明确的形式提了出来。一个多月后，苏共第 28 次代表大会召开，经过激烈、尖锐的辩论，戈尔巴乔夫力倡的“人道的、民主的社会主义”政治纲领获得通过，用戈氏自己的话说就是 28 大“并未放弃自己历史遗产中正面的东西，但谴责了极权主义，还宣誓要民主、要自由、要人权”。²⁹⁸ 然而，更加激进的叶利钦选择了**退党**来表明他的政治立场，他的完全经得起推敲的理由是：“由于我已经当选为俄罗斯联邦最高苏维埃主席和对人民及俄罗斯担负的重大责任，考虑到社会正在向多党制过渡，我不能仅仅执行苏共的决议。”²⁹⁹

在越来越多的加盟共和国出现独立倾向的现实背景下，苏联于 1991 年 3 月 17 日举行了全民公决，结果有 3/4 的苏联公民表示愿意以平等、独立的共和国的新的联邦形式保留苏联。包括俄罗斯在内的 9 个共和国接受了戈尔巴乔夫起草新联盟条约的建议，从而开启了“新奥加廖沃”的谈判进程。这个谈判本来已于当年的 7 月 23 日达成协议，以至于戈尔巴乔夫可以放心地前往克里米亚福罗斯别墅度假，以备两周后举行隆重的新联盟协议的签字仪式。然而，就在这个时候，苏共党内的保守派发动了震惊世界的 8.19 政变，在莫斯科宣布成立“国家紧急状态委员会”，禁止游行、集会、示威、罢工，宣布实施新闻管制，并在福罗斯软禁了戈尔巴乔夫一家。虽然这出闹剧仅上演了三天就以失败收场，³⁰⁰ 但却根本性地毁了苏联，

²⁹⁷ 这个“第六条”的原文是：“苏联共产党是苏维埃社会的领导和指导力量，是其政治制度、国家和社会组织的核心。苏联共产党之存在是为了人民，是为人民服务的。以马克思列宁主义武装起来的共产党决定着社会发展的总的前景，决定着苏联的对外、对内政策，领导着苏联人民的伟大的创造性活动，使她为争取共产主义胜利的斗争具有按计划的有科学根据的特点。党的一切组织都在苏联宪法的范围内行动。”（转引自《真相与自白：戈尔巴乔夫回忆录》，页 213～214。）

²⁹⁸ 同上，页 231。

²⁹⁹ 见格·萨塔罗夫等著《叶利钦时代》，高增训等译，东方出版社 2002 年版，页 77。

³⁰⁰ 当时的中国中央电视台曾满怀兴奋地“正面”报道了苏“紧急状态委员会”的行动，完全没有料到这群倒行逆施的行动者竟会失败得如此之快。至今，中国国内的御用学者仍把 8.19 事件说成是“苏联党政军领

断送了新联盟产生的可能性。从 9 月到 10 月，几乎所有的共和国都宣告了独立，而 1991 年 12 月 1 日乌克兰经全民公决宣告的独立尤其具有关键意义。人们都把完全的独立视为最大限度的**政治安全**，不愿再考虑联盟水平的任何硬性制度安排。1991 年 12 月 8 日，俄罗斯、乌克兰和白俄罗斯三家签署“别洛韦日协议”，“独立国家联合体”最终代替了拟议中的“主权国家联盟”。1991 年 12 月 25 日戈尔巴乔夫发表《告苏联公民书》，事实上宣布了苏联的解体。

1991 年到 1999 年的俄“叶利钦时代”常常是人们争论的话题。的确，这段时期的俄罗斯充满了动荡，但总的说，**从前苏联即已开始的改革和民主化进程在俄罗斯得到了继续，尽管是在极其艰难的条件下。**叶利钦本人于 1991 年 6 月经俄罗斯联邦第一次全民直接选举当选为总统。8.19 事变时这位改革勇士站在坦克上怒斥政变者的形象举世皆知。然而，作为总统的叶利钦当时却面临着非常严峻的经济形势和错综复杂的政治局面。一方面，前苏联远比中国“科学”、“严密”、“完善”的计划经济使俄罗斯重建市场体制变得十分困难；早在 80 年代就已经形成的通货膨胀压力随着原苏联统一经济空间的瓦解迅速转嫁到俄罗斯身上，又加剧了这种困难。另一方面，在俄罗斯联邦对联盟宣布主权后，俄联邦境内的许多共和国也纷纷对联邦提出“主权”要求，乃至形成所谓“主权大检阅”，对作为整体的俄联邦构成巨大压力。正是在这个背景下，叶利钦启用盖达尔的青年改革团队，实施了激进的“休克疗法”，企图通过放开价格、刺激经济，扭转被动局面，迅速建立起较完善的市场体系。至于国家结构形式的变革，当时似乎还没有列入日程。事实上，单是经济改革的艰难程度即已超出了改革者原来的预计，无论社会、企业还是消费者都还没有做好迎接市场化和私有化变革的准备。更糟糕的是，由于人代会中最知名的代表大多离开了苏维埃进入政府机构任职，俄最高苏维埃已被大批守旧的前共产党官员所把持。他们处处反对盖达尔的改革，使“休克疗法”没有办法贯彻到底而常常半途而废。这种半截子式的经济改革加剧了社会生活的混乱，叶利钦与最高苏维埃之间的矛盾也日益尖锐。俄罗斯的“府院之争”³⁰¹曾迫使叶利钦诉诸全民公决，而公决（1993 年 4 月举行）的结果是很耐人寻味的：参加投票的俄罗斯公民有 58.7% 的人表示信任俄总统叶利钦，53% 的人表示赞成 1992 年以来俄联邦政府推行的社会政策。在通货膨胀已达惊人程度的俄罗斯（1992 年俄通胀率为 1354%！），俄普通公民的上述回答无疑是对叶利钦及其改革政策的可贵的支持。部分地由于这一点，尽管半年后的 1993 年秋季发生了“府院冲突”白热化、叶利钦解散人代会、议会首先动武、最后政府方面“炮打白宫”、最终结束“两个政权对峙”的事情，人们对俄罗斯总统的行为仍然表示了相当的谅解。

从俄罗斯宪政改革和发展的角度看，“府院之争”的重要结果之一是俄“超级总统制”的确立：为了保证改革的稳妥进行，1993 年底通过的新宪法赋予俄联邦总统巨大的权力。与此多少有些矛盾的是新宪法在俄联邦与地方的关系规定上并不清晰，共和国作为联邦主体甚至被授予某些特权，这显然也是“府院之争”的一个副产品：叶利钦为了同人代会“作战”，曾不得不寻求来自地方的支持。政党政治也在新的宪法框架内发展起来，各政党都可以依法取得参加大选的资格。俄罗斯共产党的崛起正是在这个法律框架内实现的。部分地受益于该党的竞选策略（比如该党宣称的“俄罗斯民族主义”就迎合了许多俄罗斯选民的心理），部

导人为挽救社会主义的联盟国家所作的最后一次努力”。

³⁰¹ 某些俄罗斯学者认为，发生于 1992~1993 年的“府院之争”，实际上是极权制度的遗存与正在形成的民主体制之间的斗争。“当然，可以说，哈斯布拉托夫（当时的俄人代会领导人）并非是一位积习很深的党务工作者、共产党的正统派分子，叶利钦也不是一位坚定不移的民主派分子。但是相互对立的领导人缺乏‘政治上的纯洁’仅仅是使形势不那么像被事先想象的刻板模式，赋予它以逼真性而已。这并没有改变事情的实质。事情的实质在于旧的体制得以将自己的游戏规则、自己的徒具虚名的权利强加给了新生的制度，以此来向人们显示任何革命都没有发生。”（见格·萨塔罗夫等著《叶利钦时代》，页 276。）

分地受益于有效利用社会上的“怀旧情绪”（这种情绪对一个正在遭遇困难和危机的转型中的社会来说显得极其正常），俄罗斯共产党在1995年的国家杜马选举中获得重大成功，一举拿下议会450个议席中的157个席位。然而，正是俄共的“复辟”倾向促使叶利钦下决心抱病参加1996年的总统选举，并为此接受了民营大资本的提议，与之结成短暂的、引起颇多争议的战略同盟。关于俄罗斯“寡头”和改革的关系、和俄罗斯“官僚资本”的关系、和正在演变中的俄罗斯权力结构的关系，是一个需要认真梳理的问题，本文后续部分论俄罗斯改革的经验教训时还将做详细探讨。无论如何，叶利钦的第二个总统任期没有取得第一个任期那样的辉煌。面对接踵而至的1998年金融危机和1999年的弹劾浪潮，叶显得频于招架，心力交瘁。好在叶利钦在最关键的问题上走对了路，那就是在俄罗斯现有制度框架内选定能够继续改革路线的接班人。这样，在经过几次尝试、反复，又在“相中”对象时运用俄式政治智慧做出一连串“假动作”后，叶利钦最终推出普京出任俄罗斯总理，后者在代行几个月的国家元首职权后，最终于2000年3月顺利当选俄罗斯新一届总统。

现在已是2007年，普京总统的第二个任期已接近结束。俄罗斯的经济获得强有力的复苏，已经基本摆脱困窘的局面。政治上，普京一方面加强中央政府的权威，启动纵向权力结构的改革，努力提高政府工作的效率，另一方面致力于调整叶利钦时代行政机构与议会过分紧张的关系，使三权分立的权力构成趋近于合理化。政府还调整了对“寡头”的政策，加大了对最大的俄罗斯公司的监督。公民社会的建设仍在进行之中。普京本人在2005年的国情咨文中坦陈：在经过5年的“政策稳定”期后，下一步“最重要的政治和思想任务是将俄罗斯发展成为一个自由、民主的国家”。普京强调：俄罗斯作为最大的欧洲政治实体，“欧洲文化在许多世纪的过程中饱经痛苦所赢得的自由、人权、正义和民主等理想对于我国社会乃是至为重要的价值指针。我坚信，对现代俄罗斯而言，民主价值的重要程度绝不亚于对经济成就和人民的社会福利的追求。”³⁰² 这番话当被视为现任俄罗斯领导人继续宪政改革政策的证明。

事实上，像老资格的前苏联持不同政见者罗伊·麦德维杰夫这样的观察家都承认“俄罗斯在迈向名副其实的民主的道路上所显示的进步已经十分巨大”，当然，这位学者同时认为，在经历了千百年的专制制度后，指望俄罗斯“取得更快的进步是不可能的，甚至是危险的”。³⁰³ 此话中蕴含的睿智亦值得人们咀嚼、深思。

苏（俄）、东欧民主化的基本经验

20年（乃至过去半个多世纪）苏（俄）、东欧民主化的艰难历程，积累了极其丰富的经验，这对全世界都是一笔宝贵财富。从中国宪政改革的需要出发，本文试将这些经验以及它们可能给予中国人的启示概括如下：

第一，整个苏（俄）、东欧改革的历史证明，共产党的党专制体制是没有前途的，哪怕是最温和的共产党人执政，也摆脱不了最终退出历史舞台的命运。

中国今天的掌权者早已痛切感觉到现存体制的不合理，但在没有下定决心迈出宪政改革

³⁰² 转引自罗伊·麦德维杰夫所著《普京总统的第二任期》，王尊贤译，社会科学文献出版社2007年版，页175~176。

³⁰³ 同上，页218。

的实质性步伐之前，只能做些体制内的小修小补。也可能他们中的一些人还在幻想这样或那样的“新政”能够促成党的事业的“中兴”。真正利用这个体制发了家的权贵集团也在歌颂“有中国特色的社会主义”，不过那是别有用心。无论怎样，只要这个架子还撑着，围绕整个体制的谎言就会继续，包括那个戈、叶是葬送社会主义的罪魁祸首的谎言。事实上——我们已经看到——与“左王”和御用学者们杜撰的谎言“逻辑”正相反，真正葬送了社会主义（就这个概念所包含的最初理想言）、葬送了作为统一的多民族国家而存在的苏联的，恰恰是**极权主义**，是党专制体制的癌变和毒性发作，是那些仍然对党专制体制抱有愚忠、或利用这个体制大肆攫取不法利益的党和苏维埃的各级官员们！

这里，我还想再举几个例，以说明即便是最温和的共产党人执政，这个体制也断无前途的道理。那些至今仍相信“党风”、“廉政”、“先进性”建设可以救共产党于水火的人士，当引为镜鉴。

匈牙利的卡达尔是极其温和的共产党领导人。他本来是 1956 年匈自由化改革和民主化进程的参与者，在被绑架的情况下不得已成为苏联的傀儡，出面组织“匈牙利工农革命政府”，以使苏军颠覆纳吉政府的行为合法化。在此后的 30 多年中，卡达尔领导过平反冤假错案的工作，推动了匈牙利的经济改革，也做过某些政治改革的尝试（虽然仅限于精简机构、“改善党的领导”之类）。卡达尔本人谦和、宽容，在公共场合禁止挂自己的像，甚至独自散步，进咖啡馆，在剧院听讽刺他的笑话。这在共产党领导人中应该说十分难能可贵了。但卡达尔终究没能迈出更关键的一步。他没有挑战旧体制、挑战苏联的勇气。³⁰⁴ 当 80 年代波兰的团结工会运动风起云涌时，他也只是把如何“安抚群众情绪”放在工作的第一位，生怕自己的一亩三分地里也着起火来。到了 1988 年，卡达尔更是远远落后于时代，面对汹涌的民主化浪潮，他仍然表示必须“拒绝一切导向资产阶级民主和无政府主义的企图”。³⁰⁵ 这样，卡达尔最终被历史所超越、所遗弃，也就没有什么可奇怪的了。**卡达尔的例子深刻说明，党的领导人的个人优点（乃至美德）与党专制体制的不合理是两件事情，前者可以在一定时间、一定程度内缓解后者带来的危害，但绝不可能消除它。党的领导人个人可能是清廉的，但他没有办法阻止党的机体的整体性腐败和溃烂。甚至，正因为领导者个人的清廉，它反倒可以成为体制性溃烂的遮羞布。**

罗马尼亚的齐奥塞斯库在刚刚接管政权时也是一个比较温和的领导人。他为罗共历史上最大冤案之一的珀特勒什卡努案件³⁰⁶的平反也曾深得人心。他也曾倡言“集体领导”，反对个人崇拜和滥用权力。齐奥塞斯库确实提供了一个案例，证明一个奉行党专制体制的国家，由于某个雄心勃勃的新领导人的上台可能在内政、外交方面取得的成就。但也不过如此。齐掌权后没几年发生的独裁化变化，又提供了一个共产党领导人从阳光走向堕落的典型。晚年的齐奥塞斯库拒绝任何改革，大搞家族统治，其亲属中担任党和国家高级领导职务者竟达 10 人之多。与卡达尔相比，**齐奥塞斯库的案例在共产党领导人中应该说有更大的代表性，也更深刻地反映了这个体制内在的痼疾。**比如，齐奥塞斯库很可以和北朝鲜的金日成一比，在顽固坚持党专制的政治、经济体制，在个人专权和家族统治上，二人均有近似之处，只不过北朝鲜不在苏东圈子内，避免了被民主化大潮“殃及”的命运，而完成金日成到金正日的世袭。

前南斯拉夫也值得一说。这个国家本来曾极其真诚地寻求不同于斯大林模式的社会主义发展道路，它的“自治制度”实验也进行的十分认真且彻底。铁托和卡德尔³⁰⁷似乎相信

³⁰⁴ 1968 年，匈牙利参与了苏联纠集的 5 国镇压捷“布拉格之春”的行动，卡达尔为此竟然 3 个多月羞于在公共场合露面，可见他也实在出于无奈。

³⁰⁵ 转引自《悲剧悄悄来临》，页 72。

³⁰⁶ 珀特勒什卡努，罗共理论家，老党员，多次当选罗共中央委员和政治局委员，1948 年以间谍罪被逮捕，1954 年 4 月经秘密审判后被处决。

³⁰⁷ 卡德尔也是南共联盟的主要领导人之一，他还是南共联盟著名理论家。卡德尔写的批判斯大林式国有制

马克思、列宁讲的国家的“消亡”是可能的，而通过把国家的经济职能转交给直接生产者 and 他们的组织，“自由人的联合体”就会成为现实。后来的历史证明这样的想法是何等幼稚。政治建构方面，南共产党人 1952 年即用“联盟”代替“一党制”，1958 年又在新通过的南共联盟纲领中把党的“领导作用”改为“引导作用”，在当时不失为一种可贵的探索，也远高于那个年代的苏、中两国。但后来的实际发展证明，**这种制度仍然免不了“党政不分”的毛病，仍然是一种事实上的一党制。**加之南共联盟内部越来越明显的联邦化倾向，党的领导机关和联邦议会越来越成为各共和国及自治省利益角逐的场所（前南斯拉夫国内各民族间的矛盾源远流长），这个制度意识形态上的缺陷和权力结构上的缺陷都搅在了一起。随着 1980 年铁托逝世，南统一的人格力量不再存在，整个国家的分裂过程变得更加迅速，终于在 90 年代初走向解体，甚至在其后的几年中爆发了各民族之间的残酷战争。这样一个结果恐怕是前南共联盟领导人想都想象不到的事情。

当然，前南个案有其特殊性，我们不能说铁托的共产主义和后来的前南解体有什么必然联系，尽管铁托民族政策方面的某些失误至少应该对此负部分责任。³⁰⁸ 但即便抛开这一层不说，南共联盟温和的一党制也遇到了越来越多的问题，特别是在上个世纪 70~80 年代以后，可以说，它只是没有获得一个更加纯粹的机会来证明自己同样前途渺茫而已。

第二，前苏联、波、匈、捷各国改革的历史均表明，党内改革派与民间自由力量的有效互动，是推动政治改革起步和走向深入的基本路径。

戈尔巴乔夫的改革如何可能？当 20 年后的今天人们反过身来深思这一问题时，我们会发现，**既定历史条件下改革者的首创精神，是理解历史进步“如何可能”的第一个关键要素。**这里所说的“改革者”，包括了官方的与民间的两个方面。

先来看民间方面。极权主义压抑人的创造性和自由，甚至剥夺人的基本生存权利，乃是党专制体制内“不同政见”运动产生的最深刻的根源。索尔仁尼琴的《古拉格群岛》写于 1958 年。这就是说，苏联的民间自由力量早在半个世纪前就已经开始了它的抗争史。正如亚·尼·雅科夫列夫所说，持不同政见者“是一些具有巨大能力、渊博知识以及高尚道德和公民积极性的人们，他们确实向同胞们说出了真相，但正是由于这个原因遭到了迫害”。后人在研究他们的历史时无痛苦地发现，“原来许多直至今日仍困惑人们的事，早在 10 年、20 年、30 年前，有的甚至在 50、60 年前就已经有人剖析过、理解过和思考过。”³⁰⁹ 可以说，**基于自由、正义、勇敢和牺牲精神，为国家和民族未来殚精竭虑，并且付出个人（乃至家庭）巨大代价的民间民主人士，是真正的民族英雄和社会的脊梁。他们的努力构成变革党专制社会的坚实的民间基础。**正是因为拥有这个基础，拥有民间自由运动 30 年的积累，前苏联 80 年代的政治改革才成为可能。

另一方面，出自当权者内部的改革者的作用也不可低估。毕竟，他们手中握有权力，巨大且覆盖社会一切领域的权力；而且，**恰恰是党专制体制这种独裁结构本身赋予最高当权者集团（特别是最高当权者本人）巨大的“使动性”，给了他们推动历史（或阻遏历史）的现实可能。**这是专制社会不同于民主社会的大不同之处。除非专制政权在危机发生时自我毁灭（这必然同时伴随着整个社会的急剧动荡甚至倒退，而这是谁也不愿意看到的事情），任何渐进的、理性的改革都需要官方的配合，乃至主动引领。由于某种历史机缘在专制政体的最高决策层出现立意改革的人士，将大大有利于改革事业的推进。

的著作，曾深深影响了 80 年代中国的改革者。

³⁰⁸ 铁托、卡德尔推行过压制南最大民族塞尔维亚的某些政策，这可能与二人灵魂深处的民族利己主义有关（铁托是克罗地亚人，卡德尔是斯洛文尼亚人）。

³⁰⁹ 亚·尼·雅科夫列夫《一杯苦酒：俄罗斯的布尔什维主义和改革运动》，徐葵等译，新华出版社 1999 年版，页 153。

戈尔巴乔夫即有幸成为这样的官方改革者。他自己曾这样总结前苏联的改革：“‘改革运动’只有在发端于党内的条件下才有获得成功的机会。任何别的官方的或者非官方的组织，想发挥类似的主动精神，那是注定会徒劳无功的，会遭到社会‘政治核心’的排斥，也会被认为是持不同政见者对现行制度的蓄意诋毁。”在这个意义上，戈氏断言：“正是作为一个组织的苏联共产党，才是变革的首创者。”³¹⁰

处在“体制内”不同位置上的党内改革派人士的作用同样不容低估。变革不是“顶尖上的几个人”就可以完成的（虽然他们的作用的确非常大），它需要党内各个层面的仁人志士共同参与，只有这样，处于最高层的改革者才会真正获得力量。

现在我们来谈“互动”。互动即互相影响，互相促进。事实上，**宪改与历史进步“如何可能”的第二个关键要素就是体制内立志改革的当权者和民间自由力量之间要形成这种有效的相互影响和相互促进。**党内改革派与党内保守派斗争时，需要来自民间力量的支持，这种支持的最基本的表现形式，就是保持民间民主化的呼声和压力（当然也不排除必要时的妥协）；另一方面，民间自由力量也需要来自党内改革派的支持，这种相互支持会产生理性推进改革事业的巨大合力。

匈牙利提供了这种“互动”的典型例证。匈民间自由运动早在1985年就出现复兴趋势。1987年9月，150多名匈自由知识分子在一个偏僻小镇举行会议，讨论匈牙利面临的危机和未来命运。值得注意的是时任匈牙利社工党政治局委员、爱国人民阵线总书记的波日高伊也到会，并发了言。正是在这个会议上，与会者建议成立匈牙利民主论坛。在执政党方面，卡达尔等元老于1988年5月退出政治局后，匈党本来已经向前迈进一大步，提出加速政治改革的方针，并首次承诺要实行“社会主义多元化”。1988年6月，纳吉的女儿和其他几位当年被迫害者遗孀组成的历史公正委员会发出呼吁，为1956年事件中的受害者恢复名誉，为被处决者举行正式葬礼。在民间呼声的压力下，新上任的匈党总书记格罗斯表示不排除今后实行多党制的可能。1988年8月，政府还公布了关于集会和结社的两个法律文件，进一步承诺保证公民的结社自由。匈牙利民主论坛于1988年9月3日正式成立，显然得益于这样一个争取来的、相对宽松的政治环境，也是匈牙利民主化进程中的一个重要成果。在其后的两个月时间内，匈独立民间政治团体迅速发展到了30多个。

在民间民主运动壮大的同时，匈党内部围绕改革的目标、手段和方式等问题亦产生了新的分歧。格罗斯代表着匈党内的“稳健派”，该派虽然赞同改革，但主张匈牙利实行“社会主义的多党制”，执政党匈牙利社会主义工人党仍然代表全社会的利益，发挥领导作用。然以波日高伊为代表的更为彻底的一批党内人士主张同斯大林主义完全决裂，走类似欧洲那样的民主社会主义的道路。波日高伊本人于1989年1月表示，1956年发生的事件是一场反对寡头政治的人民起义，这个说法招致格罗斯的批评，但获得许多民间组织的认同。包括民主论坛在内的13个民间组织于2月6日发表声明，强调只有公正对待1956年的人民起义，它们才能同执政党实现政治上的联合。这是民间自由力量对执政党内更彻底的改革一方的强有力支持，这个支持在随后不久召开的匈党中央全会上就见到了成效：“稳健派”做出让步，全会通过了旨在“建立民主社会主义的匈牙利新模式”的政治体制改革文件。由此开始，持更加彻底的改革主张的匈牙利党内民主力量和民间自由力量更紧密地携起手来，共同推进匈牙利的民主化进程。1989年6月16日，全国各党派都参加了纳吉的重新安葬仪式，用波日高伊的话讲，这次葬礼“是一个重大事件”，它表明“匈牙利有可能通过和平途径从独裁的社会主义制度转变为民主社会主义制度”。³¹¹

当然，**这种互动的形成，需要很多条件。互动往往是一个多重互动的过程，既包括官方与民间的互动、博弈，也包括官方和民间内部各种力量、各种主张之间的互动、协调、**

³¹⁰ 《真相与自白：戈尔巴乔夫回忆录》，页227~228。

³¹¹ 转引自《悲剧悄悄来临》，页82。

理解和相互妥协。互动还需要有关各方对改革拥有最基本的共识，缺乏这种共识，互动就不可能形成、奏效。中国就是个例子。1989年“4.26”社论发表后，赵紫阳强调要与学生对话，在民主与法治的轨道上解决问题，本来已经有可能扭转李鹏和一群大大小小的党内强硬派造成的与学生对峙的格局，形成官方与民间自由力量间的良性互动；无奈赵紫阳做不了主，而能做主的邓小平又无此洞见，无此认知，无此心胸。这就没有办法了。不难看到——与当时的匈牙利比较——即便是匈党内相对而言较为保守的格罗斯，其见识也已经远在当年的邓小平之上，更不要说波日高伊等更“激进”的党内改革派领导人了。中国的不幸还在于，邓（以及其他中共元老）不仅是传统意义上的、僵硬的共产党人，而且他们还实质性地控制着权力，而不像卡达尔那样真正退出。这就更加注定了中国六四悲剧的不可避免。今天论及此处，我们仍然禁不住要为我们这个民族经历的坎坷扼腕长叹。

第三，从操作层面看，“公开性”是改革的第一个推进器；有了“公开性”，就有了宪政改革的良好开局。

前苏联的改革是从“公开性”开始的。“公开性”首先表现为媒体的放开，舆论的解放。雅科夫列夫1985年起任苏共中央宣传部长，是“公开性”政策的重要倡导者和执行者。他认为，由于极权制度对人们心灵的长期禁锢，只有公开性才能冲破精心编织的谎言和各种骗术的重重障碍，拨开布尔什维主义早已长锈的门闩，为独立政见的传播打开闸门。一句话，“公开性唤醒了社会，使它变得政治化。”³¹²

公开性所涉及的不仅仅是新闻自由、出版自由，也就是说，它不仅仅与自由知识分子有关；从宪政改革的全局看，公开性还会带来一系列好处：

首先，公开性使改革成为大众都能参与的事业。传媒活跃了，自由了，普通公民就有了更多了解信息的渠道，也有了更多表达意见的空间。包括公民维权、监督政府施政这样的事情，事实上都以新闻公开、政务透明为先决条件。

其次，公开性有助于民间自由力量的壮大和组织化。新闻自由不但意味着独立政见传播的自由，而且意味着公民都有办刊、办报的权利，并能落实这种权利。当年的列宁就是通过办《火星报》，把激进的俄罗斯共产主义者集合到一起的，不过那是在非法状态下。中国五四时期的《新青年》、抗战胜利后储安平办的《观察》均属于合法刊物，更直接地起到了联络同仁、集聚力量的作用。至于当今时代作为解构党专制利器的公开性，它的重要功能就是服务于公民社会的建构，许多国家民间自由力量的壮大和组织化都是借助自由办刊来实现的。

再次，公开性有助于党内改革力量的兴起。在传统的党专制体制内，处于次高或中层权力阶层的人士，是很难有机会表达自己的独立见解的。改革和公开性提供了这样的机会。这里尤其值得一提的是一些有影响、够“规格”的官方媒体，往往更能发挥此类作用。一个具体例证是80年代后期苏共中央理论刊物《共产党人》杂志的变化。在青年改革派领袖盖达尔出任这个杂志的经济学编辑后，该杂志迅速成为引进新观念、解构传统观念的“破冰船”，成为新一代具有改革意识的共产党人表达政见的窗口。

俄国政治学者安·米格拉尼扬曾这样概括前苏联公开性取得的成果：

“在改革的第一阶段，改革者的战略归结为在官僚制结构之内，尤其是在这些结构之外，动员社会力量来支持激进的变革。为了这个目的，在最初阶段就实行公开性政策，这种政策可归结为选派倾向于激进改革的新闻工作者去领导最有影响的一些报纸和杂志，如《消息报》、《莫斯科新闻》、《星火》等。这些新闻工作者得到了最高层的改革家的支持。……除了

³¹² 雅科夫列夫《一杯苦酒：俄罗斯的布尔什维主义和改革运动》，页184。

公开性政策外，改革派领导为了扩大自己的社会基础，吸引广大群众，尤其是青年来支持改革的进程，还促进了群众性的非正式组织的发展。多年来在苏联第一次出现了不是由党和国家机构对其活动加以规定的一些组织和俱乐部。按照戈尔巴乔夫及其周围的人的战略，这些组织应成为从下面对官员机构施加压力的因素，以使改革派领导在上层做出的决定不致在权力结构的中层和下层受到阻挠。由改革派控制的报刊应成为把非正式组织、官员中的改革派、处在权力金字塔顶端的改革派领导连接在一起，并把他们为推行新的价值观和改革体制而采取的行动进行协调的环节。”³¹³

当然，从操作角度讲，在实施新闻公开化的过程中，有一个如何处理改革推进的“度”的问题，对旧体制的揭露、对新的观念的引进应该考虑“对手”一方容忍、妥协的可能和限度，也要考虑整个社会（特别是一般民众）的理解水平和接受能力。换言之，这里的确存在着改革推进过程“可控”与“不可控”之间的张力。一般而言，改革的领导者总希望改革的“可控”的成分更多些，但事情是否真的能如此并不完全取决于领导者的主观意志。在解构传统体制和传统观念的过程中，会发生极其尖锐的思想斗争乃至组织斗争，这种斗争越激烈，事情演变的“不可控”的东西就越多。在这种情况下，**勇气和政治智慧**对于驾驭改革进程将显得同样重要。

与此有关的另一个问题是如何看待“挂羊头卖狗肉”，即仍然打着传统意识形态的招牌但赋予它某些新内容的这样一种做法。如果这是改革派领导人的一种**策略**，那么它是可以理解的，在某些场合、某些历史背景下也是必要的。但我们不要忘记，以维护党专制为目的的党的领导者也会摆弄这一套花活，中国人在运用此类技巧方面尤其得心应手。因此，问题还要回归到多元性，回归到新闻自由与出版自由，回归到公民的表达权与监督权，这才是“公开性”的真谛与本来含义。事实上，“公开性”的重要历史功能之一恰恰是促成传统意识形态的逐步消解。

无论怎样，从操作上看，**立志于宪政变革的最高领导层，首先要做的事情就是改组党的宣传机构，大胆任用持有改革主张的人士充当党的宣传部门的领导人，以为“公开性”政策的实行创造必要的组织条件。这是前苏联改革经验中十分重要的一条。**中国近年来执掌党的宣传机构大权的多为保守的共产党官僚，其能力、视野远不如当年同样担任过中共中央宣传部长陆定一、胡耀邦、朱厚泽，也不如国民党的宣传部长邵力子、王世杰。今天中国的党专制已经把控制媒体（包括电视、广播、报刊、出版、网络等等）发展为一门成熟的“艺术”。前不久发生的禁书事件不仅再一次表明了这个制度的反文明性，而且把它的执行者的齷齪、卑劣昭然于天下。这是这个制度的悲剧，也是它的执行者的悲剧。推动中国的宪政改革和中国的“公开性”，从党内改革派一方说，当从破除这门“艺术”入手，当从选择合适的宣传机构领导人入手。在未来成熟的民主体制中，作为党专制爪牙的“党的宣传部门”将最终进入历史博物馆，但在这之前，它应当自觉充当“自我掘墓人”的角色。

第四，军队非党化（军队国家化）是宪政改革的重要方面，在关键时刻，它甚至决定着宪政改革的成败。

现代专制政体（包括共产党的党专制政体）有两个重要支柱，那就是媒体（笔杆子）和军队（枪杆子）。中国的六四天安门民主运动最终被官方调动的几十万军队所镇压，凸显了后者对维系一个专制政权的“必要”。然而，这实在是一种只有在专制社会中才说得通的“逻辑”。在民主社会中，武装力量不属于任何党派所有；军队由纳税人的钱所供养，它只服从民选的公共权力机构的指挥，履行戍边卫国之责，在国内政治上则必须严守中立和不介入态度。

³¹³ 安·米格拉尼扬《俄罗斯现代化之路：为何如此曲折》，徐葵等译，新华出版社2002年版，页137。

人们通常把上述原则称为宪政民主体制下的“军队国家化”原则。其实，就党专制体制的解构而言，我们称之为“军队的非党化”原则可能更贴切些，因为共产党体制的一个核心特征就是所谓“党军体制”，强调党对军队的“绝对领导”。宪政改革要改变的，恰恰是这种党专制控制武装力量的意识形态基础和具体制度结构。

在这方面，前苏联和俄罗斯也提供了重要经验。

人们都记得 8.19 事件中苏联军人为粉碎保守派的政变做出的巨大贡献。事实上，对前苏联的改革事业来说，“8.19”的开局呈现出一幅相当严峻的局面：在“国家紧急状态委员会”的 8 名成员中，包括了强力机构的几乎所有主要领导人（国防部长亚佐夫、内务部长普戈、克格勃主席克留齐科夫）；为确保政变目标的实现，国防部、内务部和克格勃也分别调动了自己的武装力量，包括坦克部队、空降部队、警察部队和精锐的克格勃阿尔法突击队。然而，由于政变发动者的犹豫不决，没有能及时抓捕叶利钦，使叶得以顺利抵达“白宫”（俄罗斯联邦议会大厦）组织有效的抗议活动。更值得注意的是苏联军人在这个重要历史关节点的表现：一方面，苏军高级将领中有不少人一开始就反对“国家紧急状态委员会”的倒行逆施，这当中包括海军司令切尔纳温、火箭军司令马克西莫夫、航空兵司令沙波什尼科夫，特别是沙波什尼科夫元帅，由于他控制着莫斯科军区的空中力量，可以有效地抵制政变者的军事行动。事实上也的确如此。沙波什尼科夫给叶利钦捎去口信，表示“空军是不会背叛人民的”，他命令自己的部队卸掉飞机上已经装好的弹药、取消增加的值班，并在国防部召开的军事委员会会议上敦促亚佐夫立即退出紧急状态委员会。另一方面，级别稍低的苏军将领和更广大的普通苏联军人也能明辨是非，表现出很高的勇气和担当精神。克格勃阿尔法突击队的军官们曾做出决定，如果“上面”下达强攻白宫的命令，他们将拒绝执行。空降兵指挥员格拉乔夫得知克格勃部队的决定后当即表示：“我的人不上，我不会再往前迈进一步。”另一位空降兵指挥员列别德则指出：“行动没有意义，会导致大量流血，军队将永远无法洗清掉这个罪责。”³¹⁴

甚至“国家紧急状态委员会”的成员们也并没有真的下定屠城的决心。亚佐夫和克留齐科夫在后来的事件调查和回忆中都证实，他们没有向军队下达无条件攻占白宫的命令。“国家紧急状态委员会”中职位最高的人——副总统亚纳耶夫——也在后来的调查中宣称自己反对使用武力。据资料载，亚纳耶夫在发动政变后形势最紧张的时刻曾几乎失去自控，嘴里不停地重复一句话：“要是死一个人，我也没法活了。”³¹⁵

按照独裁者的标准，大概这几个发动政变的人根本就是一群蠢猪、笨蛋，他们既想“干事”，又不敢为此承担责任。当然，我们已经知道，即便他们真的下了攻击令，也未必能够得逞。因此，我们现在应该关注的问题是：苏联军人们何以可能做出如此选择？他们也是“党教导出来的”，为什么在关键时刻没有与党（须知“国家紧急状态委员会”在当时就代表“党”）“保持一致”？

“不能把枪口对准自己的人民”这样一种信念，当然是一个非常重要的因素，它涉及一个军人的职业准则和道德素养。但仅此还不足以解释 8.19 事件中苏联军人的行为。我们必须看到，早在这个事件发生前数年，苏联军队已经发生悄悄的变化，这个变化涉及苏联军队同党的关系，涉及苏联军队的意识形态基础。变化的总的方向与改革的总方向是一致的，那就是军队的国家化（非党化）。正是这个变化，构成 8.19 事件中苏联军人正确选择的大背景。

早在列宁时期，苏军就确立了自己的意识形态教条（阶级斗争和无产阶级革命），建立了军队的政治工作制度。孙中山办黄埔军校，就是从组织建构方面对苏俄党军体制的效仿。

³¹⁴ 转引自罗伊·麦德维杰夫《苏联的最后一年》，王晓玉、姚强译，社会科学文献出版社 2005 年版，页 117~118。

³¹⁵ 同上。

斯大林则建立起更加严密的党军控制体系，政治机关有自己单独的指挥链，苏军总政治部作为最高政治机关直接隶属于苏共中央书记处。90%以上的军官都是党员，将校两级则是100%。每一个军官不仅有个人军事档案，而且还有一个“党内表现档案”和一个克格勃档案。这三个档案的并存说明任何一个苏联军官都被置于党务和克格勃机关的严密监控之下。高级军官只有在党的权威面前卑躬屈膝，才有进一步升迁的机会。

这种状况在戈尔巴乔夫实施改革后发生了变化。一方面，改革者更加明确地提出全人类利益高于“阶级”利益，从而动摇了苏联党军的意识形态基础；另一方面戈氏倡导修改苏联的军事战略，变进攻为防御，并宣布单方面大规模裁军，此举大大减轻了苏联的经济负担。更重要的是，改革开始涉及苏联的党军体制，在公开性大潮中，苏军的政治工作制度成为人们公开批评的对象。1989年，军队中的一些中下层军官就已经对总政治部存在的合法性提出了挑战，一批军队内激进派改革者通过新成立的“军官会议”组织要求废除军队中的政治机构。保守派也成立了自己的组织进行反击。到了1990年，苏军有越来越多的军官退党，其中，空军飞行员成为全军退党比例最高的团体。在苏共28大上，改革派与保守派的斗争达到尖锐程度。双方斗争与妥协的结果是，总政治部不再是苏共中央书记处的一个部门，但保留了军队系统内的党组织。军队政治机关的控制权转到总统办公厅和苏联人民代表大会，它的职能也只是负责军队的教育、文化和行政工作。党代会期间，军队内部的改革派还得到公众的强有力支持。《共青团真理报》就发表了47位自由派人士签名的公开信，提醒人们警惕军内保守派采用各种手段维护他们的特权。

到8.19事件发生时，苏党军关系的改革还在进行中。但无论如何，已经进行的改革和人们观念上的变化大大减弱了传统意义上“党”对军队的控制能力。如此，我们就可以理解何以“白宫”城下的官兵们有决心、有勇气拒绝向人民开枪的命令，同样可以理解的是何以有那么多的苏军高级将领反对“国家紧急状态委员会”的复辟行径。

中国的情形就大不相同了。1989年邓小平调几十万军队进北京实施“戒严”，虽有王平、叶飞、张爱萍、肖克、杨得志、陈再道、宋时轮、李聚奎等8位解放军上将联名致函中央军委，“请求军队不要进城，不要在北京实行戒严”，但毕竟声音过于微弱，未能发挥应有影响。军队在北京城郊与市民对峙近半个月，军民之间已有充分沟通，但最后还是发生了六四血溅长安街头这样的悲惨事情。这是军队的耻辱，这个悲剧也深刻揭示了中国共产党党专制体制下党军关系的悖理。就对军队的控制而言，中国共产党在长达多半个世纪的斗争经历中积累了远较前苏联丰富的经验。至今，中共领导人还在反复强调“党对军队的绝对领导”。这样一种传统政治逻辑的顽固坚持将使未来的中国宪政改革——特别是军事体制和军事制度的改革——变得更为艰难。但无论怎样，文明发展的大趋势是不可违逆的。军队非党化（国家化）必将成为未来中国军事制度改革的基本方向。

第五，教会在苏俄和东欧社会转轨中发挥了重要的调解和缓冲作用，这个事实提示我们，宗教自由政策和多元化的社会结构格局有助于宪政改革的稳步推进。

在苏东民主化进程中，有一个重要因素决不能忽视，那就是教会发挥的建设性作用。

宗教在欧洲人的精神生活中占有极其重要的地位，苏俄、东欧各国也不例外。几十年的共产主义和无神论教育并没有铲除宗教对人们的影响。在80年代的波兰，大约有97%的人信奉天主教，绝大多数波统一工人党的党员也是天主教徒，以至有位波党领导人说：“我们统治着国家，教会则掌握着人们的灵魂”。波兰教会乃至罗马教皇都曾给团结工会以精神上的支持。比如，教皇约翰·保罗二世就讲过“组织工会的权利是人们固有的，是上帝给的，不是国家给的”。³¹⁶ 面对工潮压力，波兰政府曾请教会出面调停，可见政府也认可教会的

³¹⁶ 转引自《悲剧悄悄来临》，页29。

权威。1988年8月31日，波兰官方同团结工会就组织圆桌会议问题举行第一次朝野对话时，波兰大主教董布罗夫斯基就在场。1989年2月6日开始举行的波兰圆桌会议第一次全体会议，除波兰统一工人党和团结工会以及其他民间组织的代表外，还有波兰教会的代表。

东正教是绝大部分俄罗斯人信奉的宗教。在俄罗斯历史上，东正教与这个民族一直保持着共生共存关系，是民族认同的重要标准，民族精神和民族文化的深层存在形式。叶利钦身边的人都承认，俄罗斯东正教大牧首阿列克塞是叶利钦甘愿在其精神权威面前俯首称臣的唯一国人。普京则不仅对大牧首同样尊敬，而且他本人就是个东正教徒。

在叶利钦当政时期，前苏联敌视、破坏宗教的政策已经开始得到纠正。教会的财产被返还，教会教育体系和教徒宗教生活得以逐步恢复。当然，政府给予东正教会的一系列优待政策也引起社会舆论的某些争论甚或批评。

对参与俄罗斯宪政改革进程，大牧首本人曾表现谨慎；但在必要场合，俄宗教界人士仍然做出了积极的建设性努力。比如，1993年初俄罗斯“府院冲突”加剧时，阿列克塞同意叶利钦举行“全民公决”的提议，并表示“在历史的困难时刻让人民提出建议是有益的和适当的”。³¹⁷到了是年秋天，“府院冲突”一触即发，教会方面进行了积极的斡旋，双方谈判的地点都是选在莫斯科圣丹尼尔修道院举行的。

宗教在俄罗斯政治生活中发挥着重要作用，甚至可以通过这样一类细节表现出来：当叶利钦和普京完成权力交接的协商、谈判后，由双方共同签署的书面文件将交由东正教大牧首予以保存。

附带指出，叶利钦尽管对东正教牧首极为尊敬，但在事关宗教信仰自由的原则问题上并不含糊。下面这件事情可以证明这一点：1997年7月22日，叶利钦签署了驳回联邦《关于信仰自由和宗教团体》法令的“告俄国公民书”。这个已经国家杜马通过、并得到俄罗斯东正教和其他10个宗教组织支持的法令强行限制产生新的宗教团体，根据是有大量的、外来的“伪宗教活动”和“伪传教活动”在俄罗斯出现，对俄罗斯人民的身心健康和社会稳定造成了危害。叶在“告俄国公民书”中指出：“人的信仰自由是一个极其微妙、极其复杂的问题。是的，利用这种自由危害社会确实易如反掌。几十年来，我们人民的宗教信仰自由被强行剥夺，因而如今数以千计、万计的新教徒，在对自己国家的传统不甚了解，对各种教派之间的差异区分不清的情况下，猛力冲向拯救自我的天国。俄国东正教会说：利用他们的幼稚，利用他们对宗教问题的无知是不道德的，现在外来传教士的做法就是这样。应当哪怕只是竖起一道屏障，用以阻止他们如此放肆地利用我们俄罗斯人的轻信。我们的教会说的对吗？是的，很对。但是，俄国宪法不是形式主义的文件，在宪法的条文中充分反映出人与社会相互关系的深度。少数人的权利也应当在宪法中得到明确的保障。他们有不赞同某种意见的权利，有持反对立场的权利，有发表自己意见的权利，其中也包括做与众不同者的权利。虽然在我们国家天主教徒总共只有几千人，但是，如果新的法令给他们的宗教生活制造了现实障碍，这样的法令我就不能签发。”³¹⁸

这个法令后来经总统府修正后再次送交议会审议，通过。修正后的法令同时考虑到了俄罗斯传统宗教组织的要求和俄少数信教者的权利。

在当代中国，宗教历来是个敏感问题。当政者出于以下两方面的考虑，一向对没有经过官方认可的宗教组织持打压态度：一个是宗教信仰与共产党宣传的无神论不符；更重要的是达到一定规模的宗教组织有可能超出当局的控制，成为新的、对民众有号召力的中心，成为“社会不稳定”的某种策源地。这种观念体现的当然还是党专制的逻辑，与多元民主社会的逻辑完全南辕北辙。对法轮功组织的取缔就是在这样一个逻辑支配下发生的，它已经给中共当政者造成了严重后果。

³¹⁷ 参见《叶利钦时代》，页315。

³¹⁸ 见《午夜日记：叶利钦自传》，曹纘西等译，译林出版社2001年版，页135~136。

其实，一个开放的、民主的政府没有理由惧怕民众中信仰组织的存在。在社会转型过程中，多元化的社会存在与社会组织形式的多样化还将有利于民间与官方的沟通，因为它们能提供更多的联系渠道与沟通方式，它们本身也代表着一部分公众的利益诉求。在这个意义上，包括宗教组织在内的各种民间团体都是政府推进改革的帮手，而不是敌人。完成这种概念上的转换是立志改革的中共当政者首先要做的事情。

改革中会产生大量的利益矛盾，甚至冲突。这些冲突需要某种调节机制乃至仲裁机制。就中国目前乃至今后一段时期言，宗教组织作为冲突的仲裁机构出现（就像波兰或俄罗斯那样）大概还做不到，这与中国的传统有关；但作为某种调节和整合力量发挥作用还是可以设想的、有可能做到的。实现这一点的前提则是真正落实宗教信仰自由的政策，鼓励民间宗教的健康发展，以期形成一个多元化的社会结构格局。这样一个格局对中国的宪政改革必将起到有力的推动作用。

第六，无论从全民族利益还是从执政党自身利益考虑，共产党的社会民主党化都是宪政改革进程中原执政党的最佳出路。

《中国宪政改革可行性研究报告》的“主报告”已经指出：作为一个体制，一种制度，共产党创造的党专制是肯定没有前途的，它最终（无论早晚）将退出历史舞台；但创造了、延续了这个体制的党不一定与这个体制共同死亡，它有可能走向新生，只要它有勇气完成自身的脱胎换骨的改造。这个新的生命目标，就是共产党的社会民主党化。

从历史角度看，社会民主主义运动本来就是马克思之后国际范围内左翼社会运动的重要表现形式，它以自己的非暴力、多元化、人道主义等主张迥然有别于列宁式的激进革命和铁血专政。东欧波、匈、捷等国都曾有过社会民主主义传统，战后也都曾建立了议会民主政体，只是由于斯大林主义的强行干预才终止了这个进程，转而实行共产党的一党政治。但这个传统的存在对 80 年代东欧各国的反叛仍是一个巨大的精神资源。1989 年革命前后东欧各国执政的共产党纷纷社会民主党化，乃是对历史的一次意味深长的回归。这个回归不是强迫的，而是自愿的；它是对共产党执政 40 年的一个根本性的反省，是对党专制制度的否定。正因为如此，东欧各国共产党的社会民主党化，不仅是党的名称的改变，更是党的性质的改变，党已经从原来垄断公共权力的专制党走向宪政民主体制内合法竞争执政权的现代政党。

我们来看两个例子。

1989 年 10 月 7 日，匈牙利社会主义工人党在第 14 次（非常）代表大会上通过决议，把社工党改名为匈牙利社会党。决议称：“以匈牙利社会主义工人党的名称为标志的时代已经结束，迄今的社会主义概念和斯大林主义制度已耗尽其一切社会、经济、政治和道德上的潜力，已不适应于赶上世界发展的步伐。这样，作为国家党的匈牙利社会主义工人党的历史业已结束。为了全面、彻底地进行社会、经济和政治复兴，在其基础上建立的这个新党是必不可少的。”决议还指出：“在这次代表大会上建立的这个新党极其真诚地反对自己前身的过去，同各种罪恶和已被证明为错误的原则、方法划清界限。它与官僚主义的党治国家制度和民主集中制的原则决裂。这个新党同时将自己视为匈牙利社会主义工人党内历次改革事业的继承者。它无保留地承认人类发展的普遍价值、人道主义、自由、民主和尊重创造价值的劳动。”该决议明确宣称，党的目标就是建立“民主社会主义”。³¹⁹

捷共并没有马上改变名称，但颁布了旨在改变党的性质和战略的行动纲领，这就是 1989 年 12 月在捷共特别代表大会上通过的《捷克斯洛伐克共产党关于争取民主社会主义的行动纲领》。这个纲领以及同时通过的《捷克斯洛伐克共产党暂行组织章程》等文件确定：

³¹⁹ 转引自张月明、姜琦《政坛 10 年风云：俄罗斯与东欧国家政党研究》，上海社会科学院出版社 2005 年版，页 97。

● 捷共的奋斗目标是“建立公正的、民主的、人道的社会主义社会，为所有社会成员的自由发展可能广泛地创造条件”。

● 改变过去的党专制体制，捷共将成为一个“参加民主进程，在此范围内能积极影响社会发展的现代化政党”。

● “抛弃对马克思主义理论的歪曲，赞成创造性的理论思想，放弃任何形式的思想教条”。

● 不再奉行民主集中制原则，允许党内各种派别合法存在。³²⁰

前苏联的情况更复杂些。与东欧相比，这个国家缺乏社会民主主义传统，党专制的根基也更为牢固。为了打破这个体制，雅科夫列夫早在 1985 年就提出过从根本上改造苏联共产党的建议。他认为：“和平时期党领导一切的做法是极其脆弱的。经济中开展竞争，实行个人自由和真正的而不是口头的选举自由，这些必然和单一的权力发生矛盾。但权力就是权力，自愿放弃权力是罕见的。苏共也是如此。特别是因为苏共有一种‘佩挂勋章’的脾性。应该赶在事件发生的前头。也许，将党分成两个部分是明智之举。那样就可以给现有的分歧以组织上的出路。”³²¹

到了 1991 年，从根本上改造苏共已经成为一个更加迫在眉睫的问题，至少戈尔巴乔夫是这样认为的。他曾这样回忆道：“对于党和我们对未来的观点的发展来说，1991 年的中央七月会议的意义是最重大的，因为在那次会议上，拥护新思维的人和传统派分子进行了最后的搏斗，通过了苏共新的党章草案，与过去就此一刀两断。”戈氏特别痛切地指出：苏共“党的机构无法适应生活现实，不能把握苏共新的状态；更有甚者，还要试图阻碍乃至破坏民主改革，这在党员群众中引起了失望的情绪。1990 年一年退党的人几乎就有 250 万……。意识到自己对几百万党员所负的责任，我跟一些与我志同道合的人和我信得过的党的工作者就苏共的情况不止一次进行过讨论。结论只有一个：必须加速对苏共的改造，使之变成一个坚持民主社会主义立场的现代政党。”³²²

可惜的是，这个设想被不久后发生的 8.19 事件彻底断送了。发动 8.19 政变的苏共保守派不但未能挽救他们心目中的苏共，反而把苏共最终送上了断头台。持改革主张的苏共老党员阿尔巴托夫在自己的回忆录中写道：“我曾一再问自己：这一切——特别是消极事件，是否都是不可避免的？当把所发生的事情作为生活的现实加以接受的时候，我同时需要表明我的真诚的信念：事情的发展可以是另一个样子的。那个制度必须退出。它要死亡，但不一定要自杀。我不是指极权主义的垮台，它垮台的不可避免性当然是值得欢迎的。我指的是这一发展过程的不必要的和代价很大的‘副产品’。政变后的混乱的最明显的损伤就是经济危机变得大为尖锐了。另一个更加复杂的负效应就是党的瓦解。当然，党是极权主义统治的主要工具之一。但是它的突然瓦解留下了一个权力真空和完全无组织的政治过程。能不能不是这样呢？我认为是可以的。如果我们领导人的政策更有远见的话，党可以分裂成两个或三个，包括一个强大的社会民主派。这样有可能打下一个多党制的基础，这是真正民主社会的一个绝对关键的因素。”³²³

阿尔巴托夫的分析已经涉及苏俄转型的历史教训，这个问题我在后文还要继续谈。现在要肯定的是，苏改革派领导人和持改革立场的知识分子都强调社会民主党化应该是苏共的最好出路，他们本来也曾为此努力过，只是没有成功。

这段历史值得今天当政的中国共产党领导人认真揣摩、反思。如果坚持党专制顽固到底，完全不思变革，那当然就什么都不要说了。苏共被历史淘汰的命运也将是任何一个不

³²⁰ 同上，页 122。

³²¹ 雅科夫列夫《一杯苦酒》，页 33。

³²² 戈尔巴乔夫《真相与自白》，页 350、353。

³²³ 阿尔巴托夫《苏联政治内幕：知情者的见证》，页 462。

思变革的专制政党今后将面临的命运，不管它可能苟延残喘多长时间。但我相信，中共党内大批有识之士不会甘于这样的结果。最近体制内一些中共老党员、老专家对民主社会主义的讨论和呼吁就证明了这一点。³²⁴ 虽然这样的声音还很微弱，还要涂上某些“伪装”和“保护色”，而且即便如此还是遭到了保守派们的攻击，但它毕竟意味着中共党内已经有人在思考这些问题，提出这些问题。这就是希望，就是进步。

社会民主党化是中国共产党的最佳归宿。从整个国家角度看，中国共产党的社会民主党化将大大降低中国宪政改革可能付出的“成本”，因而亦有利于中华民族的整体利益。

第七，苏东社会转型的实践表明，在党专制解构后的社会肌体上建构一个多元民主社会是完全可以期待的，尽管政党政治的成熟需要一段时间，需要一个过渡期。

政党制度是宪政民主体制的重要组成部分。拥有一个建立在法治基础上、运作规范的政党制度，是建设符合民主原则的选举制度、议会制度的基本前提，故转型中的苏东各国无不对此极为重视。

以最早从前苏联中独立出来的波罗的海三国为例。为了保证公民的政治结社权、保证政党在宪法范围内的有序活动，波罗的海三国相继出台了《政党法》。立陶宛的《政党法》称：政党多样化能保证立陶宛共和国制度的民主性，各政党可联合立陶宛公民，实现其共同的政治目标，促进立陶宛公民各种利益和政治主张的形成和体现。当然，政党活动必须在法律规定的范围内进行。政党组织不能在劳动集体内成立和活动；国防、内务和国家安全部门的官员、工作人员及法官、检察官、侦查员都不能是政党成员。类似的规定在其他新兴民主国家的《政党法》或相关法律中也可以见到。比如乌克兰共和国宪法规定，政党和社会组织不得拥有军事力量；不允许在执行权力机关（政府行政部门）和法律权力机关（司法部门）、地方自治机关、军事部队以及国营企业、学校及其他国家机构和组织中建立政党的组织机构并开展活动。³²⁵ 这些规定均符合宪政民主体制下政党活动的一般要求。政党活动的主要舞台是选举和议会，而不能再像党专制体制下的执政党那样，把党的触角延伸到社会的每一个细胞、每一个角落。

社会转型期的一个特点是，一旦放开党禁，通常会出现组党活动的高潮，大批政党组织涌现出来，但规模不一，运作亦多不规范。这自然不利于议会的选举和组织。波兰 1991 年大选前，有 100 多个政党注册参选，但能够参加所有 37 个选区选举的只有 9 个党。选举结果，有 29 个党派或党派联盟在众议院获得席位，席位分配显得过于分散。1992 年波兰议会修改了选举法，引进底线制，规定单个政党得票率必须超过 5%、党派联盟得票率必须超过 8% 才能进入议会，从而有效地促进了政党的整合，有利于形成较为稳定的议会和政府。事实上，底线制是许多民主体制相对成熟的国家都在采用的制度。

前文已经谈到，东欧各国在民主化进程中，经过若干年的努力，已基本形成多党和平竞争执政权的宪政格局，无论是左是右，都有上台掌权的机会。这说明，在党专制解构后的社会肌体上建构一个多元民主社会是完全可以期待的。但这里要强调如下一点：政党政治的成熟需要一段时间，需要一个过渡期。在这个期间内可能出现某些负面现象，出现某些不良的、甚至是幼稚的做法。虽然这不足为奇，历史和实践本身会逐步纠正那些被证明为不当的做法，但它仍为后来者敲了一记警钟。以保加利亚为例，这个国家在革命后的第一次大选中，本来是前执政党（保加利亚共产党）转变而来的社会党赢得了执政权；1991 年 10 月，反对派组织民主力量联盟在提前举行的新的大选中以微弱多数战胜社会党，开始第一次执政。这本来

³²⁴ 比如，曾在中国人民大学、中国社会科学院研究生院担任领导职务的前辈学人谢韬就在《炎黄春秋》杂志 2007 年第 2 期上发表文章《民主社会主义模式与中国前途》，公开呼吁“民主社会主义核心是民主”，批评今天的执政者学习、引进了混合私有制、社会主义市场经济、福利保障制度，但就是不学民主宪政。

³²⁵ 参见何卫主编《十年巨变：新东欧卷》，中共党史出版社 2004 年版，页 40。

是保加利亚历史上一件破天荒的事情，但民盟表现并不理想。大概是出于某种“复仇”动机，民盟在政治上采取了对过去一概否定的政策。比如，以迪米特洛夫为首的第一届非共产党政府上台后向议会提交的第一个法案就是没收社会党的财产；紧接着制定的银行法和退休金法又规定，最近 15 年内在前保共中央和地方机构中任过职的人，不得在银行工作。在计算退休者工龄时，上述人员不得将在保共内的任职时间包括在内。政府还对原社会党的干部进行了清洗，仅外交部就有 80% 以上的司局长以上官员和驻外大使被撤职。此类“反攻倒算”显然太过，不足为训。与此同时，民盟内部在权力问题上也产生分歧，总统与总理互相排挤，民盟与自己的联合执政伙伴“争取权利和自由运动”亦发生矛盾，后者对政府的极端政策多次提出批评。以上所列，既表现了民盟作为自由派当政者的不成熟，也表现了刚刚走上历史舞台的保加利亚政党政治的不成熟。好在民主体制已经建立起修正这些错误的机制，那就是公民手中的选票。1994 年，在保加利亚第三次议会选举中，社会党赢得 43.5% 的选票，民盟得票率仅为 24.2%，社会党再度执政，成为 90 年代继波、匈之后又一个重新执政的左翼政党。

这里应该指出的是，在 90 年代中期颇为引人注目的东欧“左翼”复兴现象，被复兴者并非传统意义上的“社会主义”，而是作为传统社会主义取代物的民主社会主义。波兰社会民主党主席克瓦希涅夫斯基在选举获胜后就曾对记者说过这样的话：如果我们党内有人对我们的胜利将意味着恢复“现实社会主义”，那么应该将他们立刻开除出党，这倒不是因为他们是共产党人，而是因为他们如果不是白痴就是疯子。无论在组织上还是思想上，今天的波兰社会民主党已经不是原来的波兰统一工人党。我们已经和原来那个党奉行的制度一刀两断。³²⁶ 当然，坚持马列原教旨主义的政党也有，比如波兰共产主义者联盟“无产阶级”和匈牙利的新的社会主义工人党，他们也都是正式注册的合法政党，有自己的出版物，参加过议会大选，但从来没有成功过。³²⁷ 道理很简单：很少有人投他们的票。在很多媒体看来，这类组织的努力是一种“古代的愚蠢”。这些组织的成员多是党专制年代执政党的老党员，缺乏生机，后继乏人。这倒也从另一个侧面说明了已经被抛弃的共产党极权体制是多么的不得人心。

东欧各国在建设宪政民主体制中逐渐形成左、右轮治的局面，从民主政治的发展规律看，是完全正常的。正如一些中国学者已经指出的：“在东欧风云突变的政治组合中，意识形态色彩已大大削减。在这些国家里，他们自己已经不再使用‘左’‘右’的概念，在他们看来，一个政党执政几年，积累些不满情绪，换上另一个政党对两者都有好处，前者可以反省思过，调整政策以求东山再起，后者也尝尝‘当家方知柴米贵’的滋味。这种轮换只不过是东欧政治钟摆的正常摆动，没有任何可值得大惊小怪的地方，完全应该以平常心视之。”不但如此，两者的价值取向和政策取向也有趋同之势：一方面，“社会民主主义已日益变成了‘社会自由主义’，它不但保持着原来对民主价值的认同，而且逐渐放弃了整体主义性质的社会主义价值而趋向于接受个人权利与个人自由价值，在社会民主理想与社会改造方面也就是承认或至少容忍了市场经济、私有财产与自由竞争……。而另一方面自由派保守主义也日益变成了自由民主主义，它保持着原来对人性恶、私欲永恒、理性有限、理性不及等‘消极自由观’的看法，但逐渐承认了或至少是容忍了对‘消极自由’的积极调整，承认了具有社会公平意义的民主原则，在社会理论方面也容忍了一定范围内的国家干预与福利主义。于是，双方的差别日益模糊……。”³²⁸

中国一旦启动宪政改革，其政党政治的发展、演变可能会比东欧各国复杂，因为中国是个大国，牵扯的利益方也更多，需要更多的博弈技巧。但不管今后中国实行两党政治还是带

³²⁶ 参见《政坛 10 年风云：俄罗斯与东欧国家政党研究》，页 74。

³²⁷ 至少在上个世纪 90 年代，情况就是如此。近些年有无变化，尚需新的材料说明。

³²⁸ 金雁、秦晖《十年沧桑：东欧诸国的经济社会转轨与思想变迁》，上海三联书店 2004 年版，页 393、400。

有“共识民主”³²⁹特征的多党政治，宪政民主的基本原则和精神实质都是一样的。在这个意义上，东欧各国建设政党政治的经验对我们仍然是一笔宝贵的财富。

至于俄罗斯，这个国家在政党建设方面有一些更为特殊的经历，本文后面还将专门讨论之。

第八，就政治与经济的关系而言，东欧新兴民主国家的转型经验还告诉我们，民主化有助于一个健康的市场经济的发展，后者反过来又将有助于宪政民主制度的巩固。

世人论及中国改革和苏东改革的异同，常言中国是先经济改革、后政治改革，苏东则是先政治改革、后经济改革；又因中国的经济改革颇为“成功”（至少从经济增长指标看是这样），而苏东（特别是俄罗斯）的经济改革曾遭遇诸多困难，故往往断言中国经验自有独特之处，似乎在一个非民主体制内，市场经济的发展、成熟亦是完全可能的，或者它已经就是个现实。

这当然是一个似是而非、本质上大谬的说法。中国的经济增长取得巨大成就是不假，但这并不是中国经济生活的全部，并不是中国经济图卷的完整画面；在这个画面的阴暗部分，在市场表面繁荣的背后，人们已经关注到这个社会贫富间的巨大差距，关注到这个社会越来越凸显的不公正、不平等，关注到以权贵集团和其他既得利益集团为一方、以各种各样的社会弱势群体为另一方的社会两极化现象的加剧。所有这一切意味着：中国的市场经济虽然有了长足的“发展”，但这个市场经济却是不健康的、不完善的，是一种带有众多病菌、毒素的市场经济，因为它容忍权贵的为非作歹、纵容权力规则对市场规则的侵蚀；而这种情况之所以会出现，恰恰是中国经济改革和政治改革不配套、两者关系失衡造成的（事实上，说中国“先经济改革、后政治改革”并不准确，因为中国迄今尚未启动实质意义的政治体制改革）。中国今日官民之矛盾、社会之“断裂”，其因盖源于此。

东欧国家的转型经验给我们提供了另外一幅画面。这些经验中最成功的部分，说明了一个建设中的宪政民主体制是如何有助于一个健康的市场经济的发展的，而后者又将反过来有助于宪政民主体制的巩固。限于篇幅，这里只举两个例子。

波兰经济改革以推行成功的“休克疗法”和工会力量介入私有化进程著称。波兰的私有化并非始于1989年革命；革命前的波统一工人党就信奉奥斯卡·兰格的“市场社会主义”，私有化已在悄悄进行，并伴随着权钱交易式的腐败。新政府上台后，一方面要清算此类腐败给公共资产造成的损失，另一方面又必须继续推进私有化进程。工会在这个过程中发挥了重要作用。工会代表工人参加谈判，讨论国有资产通过职工持股而私有化的比较稳妥的方案，防止当权者“黑箱操作”侵吞公共财产，有效地抑制了新权贵的产生。这个过程体现了公正、民主的基本原则，也使普通职工参与改革、参与制定交易规则成为可能。这一切，都是在一个宪政民主框架内做到的。反观中国，党专制的体制不允许工人建立自己的独立组织，国企改革中普通劳动者的利益往往得不到保障，遇到不平事也没有渠道发出自己的声音，保护自己的合法权益，大批国有企业的职工成为权贵私有化的牺牲品。这是造成10数年来中国社会“不稳定”、各地官民矛盾凸显的重要根源之一。

我们再来看捷克。捷克的经济改革和私有化进程也颇有特色。用90年代做过将近10年“右派”政府总理的V·克劳斯的话说，捷克私有化的基本原则是“在起点平等的原则下产生最初的所有者，在（竞争）规则平等的原则下产生最终的所有者”。³³⁰前者的落实是通过“大众私有化”，即把经过估价折股后的国有大中型企业的资产全部提供给公民“选购”，

³²⁹ “共识民主”的提法由美国学者阿伦·利普哈特首创，以和“多数民主”相区别。见他的《民主的模式：36个国家的政府形式和政府绩效》一书，陈崎译，北京大学出版社2006年出版。

³³⁰ 转引自金雁、秦晖《十年沧桑：东欧诸国的经济社会转轨与思想变迁》，页106。

这个过程最关键的是体现改革所要求的公平原则；后者的落实是通过市场或其他交易形式实现产权向“善于经营者”的适度集中，这个过程有助于最终体现市场经济的效率原则。两者显然都要求有一个对公共权力监督到位的宪政民主体制作为改革的制度性保障。

从实践结果看，追求起点平等，捷克人比较容易就做到了；资本集中则是一件相对复杂、困难的事情，捷克人在探索中也走过一些弯路。就本文要讨论的主题言，这些都不重要。重要的是捷克的改革原则，这个原则彰显了宪政民主国家的本质。中国学者秦晖、金雁曾就此分析道：“从起点平等走向公平竞争，还是从权家通赢走向赢家通吃，的确是衡量转轨是否成功的重要尺度。从这一角度看，捷克人虽然在建立竞争机制方面耽误了一些时机，但他们通过起点平等度过了转轨之初最困难的阶段，比起那些盛行‘权贵私有化’而陷入‘不公平的伪竞争’与‘反竞争的伪公正’之恶性循环的国家来，捷克人走的弯路仍然是最小者之一。而且由于‘路径依赖’的作用，这种‘起点’会对捷克经济的未来形成深远的影响。从长远看，这种影响是正面的。”³³¹

中国的经济改革曾经创造过成功的经验，比如上个世纪70年代末、80年代初的农村改革。从体制外入手、从相对容易的地方切入，使中国在改革的最初阶段绕开了险滩，获得相当程度的成功。但后来的事情就越来越不妙了。传统体制的重心在工业，在城市。由于党的元老拒绝政治体制改革，城市的经济体制改革也迅速陷入困境。旨在盘活经济，控制“计划内”、放开“计划外”，搞活市场流通并避免大的经济震荡的“价格双轨制”，很快造成了“官倒”和腐败的蔓延。接着就是大批中小国有资产的“转制”、破产，给权贵们提供了又一次享用“社会主义免费午餐”的好机会。进入90年代后期乃至新世纪以来，中国权贵资本的活动舞台得到了更大规模的拓展。一方面，“股份制”改革给权贵资本侵吞公共财产提供了新的合法外衣；另一方面，越来越放开的金融、证券、地产和资本市场成为冒险家们大显身手的新乐园。而中国改革最大的失败就是丢掉了公平，丢掉了公正，不仅是结果意义上的公正（分配公正），而且是起点意义上的公正（机会平等）。如今，中国已经是一个拥有巨大经济规模的国家，2006年GDP总值已达20万亿人民币，居世界第四；中国政府的年财政收入也达到4万亿人民币。但就是这样一个国家，许多老百姓的基本生存问题仍未很好解决；住房、医疗、教育费用奇高，甚至被民间称为“新三座大山”，使人们不能不去追问政府的责任何在？每年8000个亿的政府行政支出，创造了世界上最高的政府运行成本纪录，但它除了换得党的官员的“忠诚”（在既得利益下的就范）以外，并没有获得政府行政的高效率。中国政府控制着全国最主要的资源产业，把它彻底垄断化，不仅是考虑“经济安全”，更是将其视为政权的支柱。可以说，这里起作用的，已经不再是传统意识形态（公有制是社会主义经济的主体之类），而是赤裸裸的当政者的利益。于是，在这些领域中市场原则失效的同时，这些巨大的垄断行业亦迅速成为中国新的制度性腐败的源头。总之，中国的经济改革已经搁浅；中国的政治体制改革则迟迟不能起锚，更谈不上驶出港湾。这是一个苏东改革历程皆未出现过的局面。

在这样一个背景下反思俄国人和东欧人走过的路，我们的心情会异常复杂。俄国人在经济改革方面也走了一条曲折的路，这个问题，本文下一节还将专门分析；但无论怎样，俄国人所面临的，是新体制（包含政治体制与经济体制两方面）建构过程中发生的问题，或者——用中国人熟悉的语言——是“前进中”的问题；这些问题虽然也与前苏联的旧体制有着千丝万缕的联系，但并非解决无望，因为俄国毕竟正在建构一个有利于市场经济健康发展的宪政民主体制。东欧人在这方面更是远远走在了前头。而我们呢？在最根本的方面，则还没有迈出脚步。

³³¹ 同上，页155。

苏（俄）民主化过程中的失误及教训

现在，我们来重点考察苏东改革中那些负面的、应当引以为训的东西。我将把关注点集中于前苏联和后来的俄罗斯。由于第一节就已经指出的那些“可比较”因素，苏（俄）的转型经历（无论是成功的还是失败的）对中国改革都有更直接的借鉴价值。

我以为，当我们凝神于中国宪政改革的设计、推进、可能遭遇的困难以及如何解决的方略等问题时，苏（俄）民主化过程中的下列失误和教训是最值得我们汲取的：

首先，切不可把改革看得过于简单，“一步到位”式的激进变革是靠不住的，战略上的彻底性和战术上的渐进性必须相得益彰，才能收到改革的实效。

摧毁（瓦解）旧制度、建构新制度的革命者或改革者，把自己的任务、使命看得过于简单，低估这个过程的复杂性、艰巨性，甚至幻想“毕其功于一役”，最后在实际历史进程面前碰得头破血流——这样的事情在历史上并不少见。当年的列宁、孙中山、毛泽东都有这个问题，今天的改革者同样可能发生这样的问题，虽然他们各自的奋斗目标是截然不同、乃至正相对立的。

雅科夫列夫自己就曾坦率地承认过：“还在改革开始以前很久的时候，我在幻想我国未来时，在自己的脑子里勾画了各种图画，而且一幅比一幅美丽。当时我深信，只要还俄罗斯人民以自由，人民就会觉醒，就会提高自己的地位，找回尊严，就会开始按照自己认为合适的要求来安排自己的生活。现在我要非常难过地说，所有这一切原来都是带点傻气的浪漫主义幻想，这种幻想很可能是由于对畸形的苏联现实极端反感而产生的。”³³² 俄罗斯民间民主派似乎也有这个问题。《叶利钦时代》的作者——这些人曾充当叶改革的高参，与民间自由力量有着认知与情感上的一致性——就指出过，俄罗斯的“民主派有一种错觉，认为只要打开闸门，给市场以自由，包括经济在内的其他一切问题都会迎刃而解”。大概和这种改革的幼稚病相关，当改革遇到挫折时，俄罗斯的一些已经担任公职的前民间持不同政见者表现出悲观失望的情绪，他们“匆忙离开了现实的政治任务，重新回到他们比较接近的擅长袖手旁观的批评者角色”。³³³ 这足以以为中国的改革者戒，无论是官方的，还是民间的。

解构党专制的革命是一场艰苦漫长的战斗，这不但在于，这个革命涉及社会生活的方方面面，涉及人们多年来形成的思想观念的逐步改变，涉及巨大的利益冲突和调整，从而必定是一个旷日持久的过程，更在于改革者只能在给定的历史条件下和历史场景内行动，他们必须顾及改革的各项约束条件，既要推动事情的发展，又要谨慎小心，以免改革的轮子陷入泥泞。正因为如此，我才在《中国宪政改革可行性研究报告》的“主报告”中强调：宪政改革的第一条原则就是改革的战略设计要彻底，战术设计要循序渐进，两者必须相得益彰，才能收到改革的实效。急性病要不得，着急吃不了热豆腐。

当然，就今日中国而言，另外一个方面也应引起重视，即一部分人认为中共党专制体制极其顽固，中国国民性低劣、愚顽，威权主义控制术日益成熟且有效，所以对宪政改革信心不足，甚至产生悲观失望的情绪。这种“悲观论”和带有简单、急躁特征的“速成论”一样，都是改革智慧尚不成熟的表现。

如何在既有体制内（这是一个既需要解构、又不能一脚踢开的体制）启动宪政改革的按钮？前一节已经谈过，“公开性”是可选择的重要举措，且被前苏联的改革证明是成功的。

³³² 雅科夫列夫《一杯苦酒》“致中国读者”，页 11。

³³³ 萨塔罗夫等《叶利钦时代》，页 181、45。

还有一些其他的意见。比如，俄罗斯学者米格拉尼扬从转型的操作角度出发，提出过他所理解的“权威主义”转型战略。早在1989年，米氏就曾撰文，讨论“苏联政治体制改革如何才能从极权向民主过渡”。他认为：“极权主义制度向民主制度的过渡不可能一蹴而就。……当公民社会在经济领域和精神领域中正在经历形成、定型和巩固的复杂进程的时候，极其重要的是，要在政治领域保留住强大的权威政权，它可以在这一阶段允许发扬有限的民主。在一个处于过渡时期的社会中，为了使人民不致产生种种幻觉，推行改革的当局必须响亮地说出限制民主的必要性并将其原因解释清楚。与此同时，权威主义政权应当在这一时期建立民主政治机制，将正在形成的公民社会的不同机构的代表人物吸收进来，逐渐给他们以权利和权力，但仍给自己保留住起仲裁和校正的作用。换言之，这一阶段的权威主义政权在政治领域的任务是，保障社会利益的冲突能通过公共权力中已经形成的政治机构的合法程序来加以解决，使合法解决冲突的程序成为政治文化的有机组成部分。”³³⁴ 简言之，“权威主义”的经典意义是指：“在强有力的权威主义政权的庇护下，在某个阶段采取一切必要手段逐渐吸引所有反制度的力量参与公民社会框架下有机的相互协作。”³³⁵

从保证改革的渐进、有序、理性和尽可能低成本角度讲，上述“权威主义”转型战略并非全无道理；它甚至是由执政党自己发动的、旨在“革”自己的“命”的政治改革的一种比较现实的选择。当然，这种战略的前提是：第一，执政党内已经形成改革力量居主导的权力格局；第二，民间建设性的反对派已经对当权者构成足够压力，并通过这种形式与体制内改革派形成相互呼应之势。只有满足了这两个条件，宪政改革才有可能实质性地、但又是循序渐进地进行，包括有计划地推进选举制度改革、解除“党禁”从而推动政党政治的建设、公共传媒的改革、党军关系的改革等等。就建设中的政党制度而言，这种转型战略有可能形成原执政党仍保留关键部位的控制权力、但其他政党组织亦开始获得合法反对派身份的这样一种格局，这种格局将是过渡性的，它的进一步发展乃是更完全意义上的多党竞争体制。如果中国的宪政改革真能循着这个路子发展，那倒是一件幸事，因为它可以大大降低改革的成本，减少改革进程中的震荡，避免出现权力真空和转型失序，使改革大体上有序地进行，使体制内外的各种力量（中左和中右）都能找到自己发挥作用的方式和位置。

但我们也要清醒意识到这种战略本身包含的风险。一方面，仅仅强调“强有力的权威主义政权的庇护”，有可能落入新的独裁主义的陷阱。无论俄罗斯还是中国，这种独裁传统都可谓根深蒂固。即便是有坚定的改革主张的领导人，在合理把握民主的开拓和为了推动这个过程而不得不实施的某种有节制的控制这两者之间，都会遇到很大的困难。所以，本文更强调体制内外的沟通、联盟，强调民间自由力量在督促体制内当权者走向民主过程中能够发挥的作用，相信只有通过这种体制内外的沟通、互动，体制内改革者的上述困难才能在实践中予以克服。

另一方面，还要看到，如果奉行“强有力的权威主义”的领导人并不是真的想走向宪政民主，而只是想通过改善经济进一步强化自己的统治，那么这样的权威主义就更与我们所说的转型战略无关了，它只不过是当权者维持党专制的统治制度而采取的手段罢了。虽然当权者也真心希望改变民众的生活，但这与古代中国的皇权统治者总是祈求“国泰民安”并没有什么不同，核心点仍是如何才能保住自己的“家天下”（对保守的共产党领导人来说就是如何保住自己的“党天下”）。事实上，米格拉尼扬正是由于忽略了这一点，而对“中国经验”做了不甚准确的解读。³³⁶ 米格拉尼扬的观点在其“权威主义”的逻辑框架内本来具有合理

³³⁴ 米格拉尼扬《俄罗斯现代化与公民社会》，徐葵等译，新华出版社2003年版，页63。

³³⁵ 同上，页90。

³³⁶ 米氏在自己的著作中曾几次表示对中国改革经验的欣赏乃至钦佩。但从他的叙述看，这位俄罗斯学者并不真的了解中国改革的实际情形。他不了解，从邓小平到江泽民，中国的当权者并无“转向另一种政治体制”的打算；不管在经济改革层面上做过什么，在政治上，他们都是党专制体制的维护者。这与米氏自己

性，但是他引证中国的“成功”作为其观点的佐证，就显得文不对题、问题多多了。

其次，制度变革需要理性前瞻，需要周密的设计，虽然真正做到这一点很难，但有与没有一个较成熟的宪政改革实施方案仍然是大不一样的。

历史发展并非全然是偶然力量相互碰撞的结果，人的理性、主观意志在历史进程中仍然有着巨大的发挥作用的空间。虽然改革会出现各种预想不到的情况，但只要改革的大方向明确，有利、不利条件清楚，则一个相对严谨、周密的改革方案的设计和改革的有计划的推进，仍然是可能的，至少是应该尽量争取的。

前苏联的戈尔巴乔夫、俄罗斯的叶利钦在这方面都有失误和教训。

从后来的发展看，戈尔巴乔夫的改革思路越来越接近民主社会主义的套路，但如何才能实现民主社会主义的社会-政治转型，戈氏自己也并不十分清楚，而是有一个摸索过程。1985年刚上台时，戈尔巴乔夫并没有痛切意识到改变苏联的经济运行基础是任何政治改革的重要条件。事实上，1985年戈氏提出的是“加速”苏联社会主义经济发展的路线。只是从1986年春天开始，“加速”这种表述才和“改革”的概念结合起来使用。戈尔巴乔夫后来坦率承认：“在一段时间里，我们确实也曾希望依靠诸如计划加动员的方法、组织工作、劳动者的自觉性和积极性之类‘社会主义优越性’去消除停滞状态。”³³⁷ 不仅如此，由于苏联军工部门是苏联经济中技术最先进、运行最好的部门，当时的苏联部长会议还仿照军事工业委员会的组织模式成立了6个局，负责民用经济各个领域的管理。同时，一大批高层军工管理人员进入民用经济机构（1988年，在58个新任命的部长中，约三分之一有军工背景；部长会议13个副主席中，有6个来自军工领域）。这种带有计划经济特征的官僚势力的扩张显然和改革的方向南辕北辙。戈尔巴乔夫自己讲：“当时我们觉得，暂且先做做整顿工作，用老办法对付一阵子，然后就立即着手进行深入的改革。很可能，这样做是错误的，结果浪费了时间。但当时我们的确是那样考虑的。”³³⁸

在政治改革方面，戈尔巴乔夫做过几乎漂亮活儿，比如在苏共第19次代表会议上力主新的人民代表大会实行竞争性选举制度，这个建议得到很多人的支持并最终被实施。在苏联政治架构中设立总统职位，也是一个重要的战略创意。此举大概是为了使戈氏在政治体制改革中有更大的回旋余地，摆脱共产党保守派的纠缠，并使行政机构与新建立的立法机构相匹配。问题是这样一个创意仍然没有周密的宪政设计和后续行动予以保证。在传统苏联体制中，部长会议控制着经济，外交、军事和内务部门直接归党掌管，所以这是一个非正式的双轨行政管理体制。戈尔巴乔夫成为苏联总统后本应抓紧行政机构的改革，但他却没有这样做。戈氏助手契尔尼亚耶夫曾指出，戈尔巴乔夫按照自己的性情从事，一直不愿意处理难以解决的管理问题，然而越是拖延，问题就越难解决。新的总统体制投入工作一年半后，这一体制的中心不是一个，而是三个，即总统、最高苏维埃和部长会议，三者的关系并没有理清，部长会议既要向总统负责，也要向最高苏维埃负责。戈尔巴乔夫未能建立起能够让政府各部门均衡分享权力的体制，也不愿意在总统职位下建立能够取代部长会议的新的行政机构。此外，没有在地区一级推行配套改革也是一个失误。在基层政府，旧体制几乎没有任何变化，这使联盟级中央政府的改革和下面的改革失去了联系。³³⁹ 总之，戈氏的政治改革从宪政设计角度看缺乏周密性、前瞻性，似乎是一个事实。虽然局外人有时很难体会当事人的苦衷，但从大处着眼，事情的逻辑还是可以分辨清楚的。

钟情的“权威主义”根本就是两码事。

³³⁷ 戈尔巴乔夫《真相与自白》，页161。

³³⁸ 同上。

³³⁹ 参见威廉·奥多姆《苏联军队是怎样崩溃的》，王振西等译，新华出版社2000年版，页205有相关内容的引述。

叶利钦也有这个问题。叶思维敏捷，敢作敢当，有做大事的气魄，但知识结构上有缺陷；瞬息万变的形势、残酷的斗争以及随之而来的巨大压力又往往给理智的决策带来不利影响，使决策缺乏应有的前瞻性和系统性。在俄罗斯经济最困难的时候，叶利钦起用时年仅 35 岁的盖达尔做经济改革的先锋，他自己则亲自为青年改革团队的“神风敢死”行动保驾护航。然而，青年改革团队的工作又是极其仓促的，丘拜斯的国家私有化委员会居然要在一个半月的时间内搞出一套综合的私有化方案和 20 部标准法令！这样的方案不可能深思熟虑、精雕细琢，而且，为了获得议会（当时还是最高苏维埃）的通过，方案不得不在内容上做出重大妥协，给企业职工和管理层保留了较多的股份。但由于随后不久就发生的“认股权证”的买卖、转让风，工人手中的股份很快就变成了工厂头头们的囊中物，也就是说，这个方案客观上促成了苏联时代的厂长们迅速成长为后苏联时代俄罗斯企业的新贵族。

政治改革方面，宣布主权后的俄罗斯联邦面临着构建国家横向权力结构（立法、行政、司法三权分立）和纵向权力结构（联邦权力机关和地方权力机关合理分权）的双重任务。按说，完成这个任务需要反复推敲的、更周密的宪政设计作为先行。但叶利钦也没有做到，至少做得不够充分。这当然仍与残酷的现实斗争有关：与人代会的争斗耗费了大量时间、精力，也使宪政建设变得困难重重。行政机构方面，1993 年宪法就俄罗斯总统权限和俄罗斯联邦政府的权限分别做了规定。俄总统大权在握，但理论上他并不直接领导执行权力当局，也就是俄联邦政府。当然，事实上并不是这样。在整个 90 年代，叶利钦作为俄罗斯“超级总统”一直牢牢控制着行政机关，联邦政府总理缺乏应有的独立性。司法机构的改革则更加滞后。新俄罗斯从前苏联那里继承了大部分极权政治的镇压体系，保留了它们的某些职能，而这些职能本来是和一个宪政民主国家的要求相冲突的。叶利钦的助手们后来就曾指出：“追溯各种权力机构的命运，可以发现一定的和十分不好的规律，某种机构越是使总统懊恼，它的改革就越大。议会的变化最甚。宪法法院经受了程度较小然而却十分重大的革新，护法系统实际上仍处在 1993 年达到的那种变化程度。”³⁴⁰ 至于纵向权力结构的改革，我在前边已经谈到叶利钦为了避免“两头作战”而不得已寻求地方的支持，以便全力对付人代会，结果对地方领导人做了过多的让步。“这类让步在 1993 年的俄罗斯宪法中得到反映。它不仅保留了各联邦主体早在苏联时期就已形成的相当多的人为要素，而且还有地方与中央极为混乱的相互关系，共同管辖对象的清单浩繁而含义模糊，而且又没有提出区分联邦及其主体责任的明确机制，联邦主体实际上被赋予一部分非常大的联邦特权。”³⁴¹ 从宪政设计角度看，这些当然都是不合理的。

总之，前苏联和俄罗斯的宪政改革，由于其转型条件的格外苛刻、认知和理论准备相对不足、“意外”情况又不断发生，导致宪政设计工作滞后，常常是“计划赶不上变化”，这使改革走了一些弯路。在某种意义上说，这也是没有办法的事。但它却给中国的宪政改革敲了警钟。中国有自己的问题，也有自己的“优势”。不管怎样，中国这些年经济有很大增长，市场经济体制已经和国外接轨；国家结构方面，中国没有前苏联帝国遗产带来的麻烦，不存在国家解体的危机，也不像刚刚获得主权的、联邦制的俄罗斯有数不清的迫在眉睫的问题需要马上处理。只要方向确定，决心下定，中国朝野的改革力量有条件审慎而相对从容地制定中国的宪政改革方案，并稳步实施之。我以为，有苏东改革 20 年的经验在前边，中国的改革者没有理由不把这件事情做得更好些，更出色些。

第三，必须精心培植改革的领导力量，在党专制体制解构的初始阶段，体制内干部政

³⁴⁰ 萨塔罗夫等《叶利钦时代》，页 477。

³⁴¹ 同上，页 479。

策和干部教育的变革是最重要的；在宪政改革的继续推进中，选举制度和政党政治的成熟则是保证改革人才不断产生的新的长效机制。

“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。因此，有计划地培养大批的新干部，就是我们的战斗任务。”毛泽东 1938 年说过的这番话用在推进中国宪政改革的今天，也是贴切而适用的。

宪政改革是一个巨大的、长期的制度性变革的过程，从操作层面看，它需要一代（且不止一代）具有现代民主、人权观念，又懂得民主政治运行规则的各级领导者来具体组织、推进这件事情。只要这个过程是由执政党主动引导的，那么这必然意味着，在党专制体制解构的初始阶段，体制内干部政策的调整和干部教育的变革将具有极其重要的意义。

不能说当年的戈尔巴乔夫完全没有意识到这一点；恰恰相反，为了推进改革，戈氏上台不久就开始了干部队伍的调整和更换。但部分地由于当时戈氏自己的改革目标尚未明确，部分地和干部调整的组织实施方式有关，这次干部调整后来证明是完全失败的。主持当时干部调整工作的是苏共中央书记处主管干部政策的利加乔夫，此人思想正统、守旧，但对勃列日涅夫时代以来越演越烈的党内腐败和特权现象深恶痛绝。他在 1985~1987 年间曾把地方党的书记们来了个大换班，试图藉此为“党的改革事业”注入“新的血液”。然而，在哪些新人可以进入中央委员会的问题上，利加乔夫和戈尔巴乔夫之间产生了分歧。根据契尔年科时期确定的一项原则，进入中央机构的新人必须来自地方党的委员会，这意味着所有知识分子（但没有做过官）的党员都被排斥在中央领导机构之外。戈尔巴乔夫曾坚持应该有例外，但利加乔夫不同意，最后还是利加乔夫占了上风。这样，干部调整和变动的结果，不过是用一批相对年轻的官僚替换了老一代官僚，但这批年轻官僚是用同一套意识形态、同一套思想观念“熏”出来的，他们并无改革的概念，更无改革的抱负，而且，由于这些人早已深谙官场的那套经营术，他们显得更狡猾，更难以对付。雅科夫列夫曾直言批评苏改革初期的“干部政策导致悲剧性结果，这种干部政策与新的精神和政治现实处于令人愤怒的对抗中。”雅科夫列夫指出：“正是在这个根据社会出身和意识形态选择干部的做法、即按官员名录委任干部的做法在整个苏维埃政权年代第一次应当衰亡的时候，旧机构的一些最保守的代表人物却往往是在这时候走上了各级领导岗位，这些人实际上是一些改革的政治反对者、道德空虚的人。”³⁴²

正确的做法应该是，在下决心进行本质性的社会变革的时候，就开始有意识、有计划地培养从事这种变革的组织力量。而这对掌握权力的党内改革派来说，关键的是要做两件事：首先，改变传统的干部选拔标准和选拔方式，使那些真正具有改革意识和改革使命感的人进入重要领导岗位。实现这一目标的办法是启动党内民主化。仅仅指望改革派领导人“独具慧眼”去发现人才是远远不够的，也是靠不住的；解决问题最根本的还要靠能够保证优秀人才脱颖而出的制度化机制。其次，改革干部教育，用现代民主、人权理念逐步取代过去那些陈旧的党专制概念。就体制内而言，没有一大批高素质的党内改革人才，宪政改革的启动和持续是根本不可能的。

在干部问题上，前苏联还有一个重要教训应该汲取，那就是改革派领导人之间应加强沟通、理解，在必要的时候相互支持，并相互妥协。

戈尔巴乔夫曾经有一批具有相同或相似改革信念的高层的志同道合者，这本来是前苏联改革十分宝贵的一笔财富。但随着改革的深入，困难越来越多，人们的认识也发生了分歧。面对保守势力的强大压力，戈尔巴乔夫本人在 1990~1991 年期间表现出某些摇摆，这造成了改革派领导人内部的裂痕，雅科夫列夫、谢瓦尔德纳泽等改革派中坚先后离开戈尔巴乔夫。对于前苏联的改革事业来讲，这当然是重大的损失。更值得一提的是戈、叶争斗的教训。戈

³⁴² 雅科夫列夫《一杯苦酒》，页 346。

尔巴乔夫和叶利钦都是从传统共产党人转变而来的伟大的改革者。在同一历史时段出现这样两位改革派人物，实在是苏联共产党和这个国家的荣幸。但两个人之间的配合却很糟糕。1987年叶利钦在莫斯科市委书记的岗位上改革势头正劲，却被戈尔巴乔夫“拿下”，贬到苏国家建设委员会担任第一副主任的闲职。——当然，这件事在已经实施公开性的苏联被迅速诉诸报端，叶利钦反而因此获得一大批支持者。1991年爆发8.19事件，是叶利钦的勇敢和大义凛然使戈尔巴乔夫化险为夷，但在胜利面前，在“被拯救者”面前，叶利钦的表现同样不够大度。叶、戈本来可以联手做一些事情（比如，尽可能推进已经岌岌可危的新奥加廖沃谈判），但却没有做，或者说做得不好。有人说这里显然有个人争权的问题在。这一点，我想不会有人否认。改革者也是普通人，当然很难完全摆脱权力之类东西的诱惑。但作为政治家，问题可能会更复杂，因为我们很难判断他的行为哪些是在为他的理想奋斗，哪些又纯粹是在为个人权力奋斗。我们能肯定的一点是，戈、叶之间的矛盾从总体上看是不利于前苏联的改革的，这是前苏联改革者留给后来者的一个教训。

如果说，在党专制体制解构的初始阶段，改革派领导人的同舟共济、体制内干部制度和干部教育的变革是最重要的事情，那么，在宪政改革的继续推进中，选举制度和政党政治的成熟才是保证改革人才不断产生的新的长效机制。

这里的关键是，**只有推进选举制度和政党制度的改革，民间自由力量才能通过规范渠道进入权力舞台，使改革的两股领导力量（原来所谓“体制内的”和“体制外的”）汇合到一起，从而保证宪政改革所需人才的充分涌流。**实行公开性政策和自由选举制度后的前苏联以及后来的俄罗斯，在这方面都有正面经验。台湾民主化的成功，更是给大陆改革提供了有益的启示。《中国宪政改革可行性研究报告》的“附件2”将深入讨论这个问题，这里就不再赘言。

中国共产党建政以来，一向秉承“党管干部”的传统，干部选拔制度弊端丛生。由于党专制体制强调“听话”、“服从”，这使得真正有独立见解的人很难进入党内高层，而趋炎奉势、庸碌但善于“领会上级意图”之辈却往往平步青云。一般而言，在中共党政权力体制内，凭本事、凭能力干到正局级就算到了头；没有背景、关系，省部级以上职位根本休想染指（除非遇到真“伯乐”，但这种情况可谓少之又少）。中国的选举又是摆样子的选举。除了“民主党派”的一些“花瓶”，非共产党人士几乎没有可能担任政府机构中各个层级（尤其是中高层级）的职务。在报社、大学这样一些地方，主编、研究室主任、系主任必须是中共党员，同时还配有专职的党务工作队伍。中国干部培训拥有一个庞大系统，各级党校（行政学院）都是实施党化教育的专职机构（各级“社会主义学院”则是培训“民主党派”干部的专职机构）。在“洗脑”式的意识形态训练和思想监控方面，中共有一整套成熟的经验。各级干部都必须接受轮训，学习、领会最新的“中央精神”。

这是一个巨大的、可怕的精神阉割的工厂，它造成了一代又一代党的干部队伍的奴化人格特征。这些人普遍缺乏人权观念和公民权利概念，满脑子还是那套古老而又常新的中国官本位传统。中国的宪政改革，就体制内而言，首先要做的事情之一，就是改造这个党文化和官本位奴才的加工厂，改变它的使命和制度设施，逐步替换它的全部教学软件。同时，用推进党内民主的办法和推进选举制度、政党制度改革的办法，促使党内党外具有改革意识、改革能力的新人走向前台。中国的宪政改革要获得成功，这将是一个重要的先决条件。

第四，权力制衡既是个理论问题，更是重大的实践问题，在像俄罗斯、中国这样具有专制文化传统的国家，如何建构行之有效的三权分立体制，仍有待进一步的探索。

东欧各国完成1989年革命后，均十分重视新的权力机构、特别是民意代表机构的建设，以期建立起相对完善的权力制衡体系。但俄罗斯在这方面走的路显然更加漫长而又曲折。

8.19 政变粉碎后，本来就具有过渡特征的俄人代会没能成为俄进一步改革的动力，反倒成了宪政改革的绊脚石和保守力量的大本营。俄 90 年代初期的“府院之争”是复杂的，包含了几种不同的因素在内，既有个人争权因素，又有新旧体制对抗因素（当时的俄议长哈斯拉托夫“8.19”时本来是叶利钦的战友，后与叶反目，不能说与个人争权无关；但哈氏的争权工具俄人代会又反过来把哈斯拉托夫当成了工具，用以捍卫苏联旧体制本身）。“府院冲突”的最终结果是俄“超级总统制”的建立：为了推进俄罗斯的改革，叶利钦需要某种集权。然而，就是从这个背景考虑，我们也不难推断这种“超级总统制”势必造成正常的议会监督功能的某种贬损。

当然，俄罗斯采行总统制，可能还有更深刻的理由。索尔仁尼琴这个前苏联著名持不同政见者曾这样表述他为什么支持在俄罗斯建立强有力的总统制共和国：“鉴于俄罗斯联邦的幅员之辽阔及国家的多样性，它不可能在没有一个强有力的总统制政权的情况存在下去，这个政权无论如何不能弱于美国式的总统制政权。西方议会制国家的经验是经过若干个世纪才积累起来的。今天在我们国家对这种经验根本就不熟悉。”³⁴³

无论怎样，1993 年后的俄罗斯建立了“超级总统制”的联邦权力体制是一个事实，而且俄罗斯总统拥有的权力已经超过了美国总统或者今天的法国总统。中国学者黄军甫曾引用南美学者基尔摩·奥唐奈的“委任民主”的概念，来分析俄罗斯的总统制政体。所谓“委任民主”指代议民主或直接民主和权威主义的某种混合。俄罗斯总统是全民直接选举产生的，并以自由竞选为基础，产生方式带有明确的民主性质；然总统一旦确定，其巩固权力和运用权力的方式、手段又有许多是非民主的，带有权威主义的人治特征。在“委任民主”体制下，“统治者努力把自己塑造成整个国家和民族的化身，凌驾于政党和有组织的集团之上。由于人们期望这种父亲般的身份是用于保护整个国家的，所以他们的政治基础是一个动态过程，即被期望是为了有效地克服与党派相关的偏见和冲突的一个过程。”事实上，“统治者力图维持一种低水平的横向负责模式。委任民主不仅意味着竞争性的政党、国会、法院及独立媒体的合法存在，而且它们‘普遍说来能自由地表达它们的批评’。然而在这种体制下，统治者通常只向投票箱负责，即维持一种纵向负责的责任模式……。在委任民主下，统治者对自由民主机构心存蔑视，而且一般说来倾向于最大限度地限制它们的作用，从而维持一种低水平的横向负责模式。”³⁴⁴ 简言之，委任民主已经是一种民主，但仍是低水平的，充其量只处在民主的“初级阶段”上。³⁴⁵

从逻辑上说，“委任民主”蕴含着一种危险，那就是当选总统如果走向独裁，将很难有什么力量能真正阻止之。当然，叶利钦（以及后来的普京）并没有成为我们通常意义上所说的那种独裁者，这是转型期俄罗斯幸运。但叶利钦的领导方式仍有许多人治特征，则是确定无疑的。比如，叶利钦喜欢用“下命令”的方式指挥政府各方面工作。1997 年，叶在一年内签署了大约 1500 条命令，“这两个重要含义：首先，即使是一个身体最为健康的人也不可能积极地参与到如此之多的命令的拟定中去。命令的绝对数字和叶利钦糟糕的健康状况表明，真正发布命令的人是叶利钦总统班子的成员，而不是一个经选举产生的机构（即总统本人）。其次，用命令来进行统治具有相当大的任意性，因为命令是突然公布出来的，同时也可以被很快地取消，并为另一道命令所取代。在以命令的方式进行统治的国家中，失去的是连续性和民主。”³⁴⁶

从权力建构角度看，俄罗斯的“委任民主”或“超级总统制”带来的后果乃是议会的软弱、行政机构的不独立和司法改革的滞后。虽然宪法规定国家杜马可以对总统提出弹劾，但

³⁴³ 转引自《叶利钦时代》，页 310。

³⁴⁴ 黄军甫“俄罗斯政治转型：路径、成因、意义”，载冯绍雷、相蓝欣主编《转型理论与俄罗斯政治改革》，上海人民出版社 2005 年版，页 33~34。

³⁴⁵ 同上，页 38。

³⁴⁶ 卡瑟琳·丹克斯《转型中的俄罗斯政治与社会》，欧阳景根译，华夏出版社 2003 年版，页 92。

弹劾程序极其复杂，真正实施的可能性极小。在权力的实际运行中，俄罗斯议会、政府和总统之间还往往有着复杂的、颇具“俄罗斯特色”的关系：由于 90 年代大部分时间里俄罗斯政局的特点一直是“左”的议会面对“右”的政府，国家杜马往往为了迎合选民通过一些不切实际的法律和预算，政府则必须面对窘迫的经济现实，且只顾执行总统的指令而不看议员们的脸色（这与通常情况正相反，在民主政治较为成熟的国家，编制预算时一般是政府“狮子张大口”，而议会扮演守财奴的角色）。为了找到平衡，总统不得不一方面与议会周旋，另一方面加强对政府工作的监管，“到处派驻人员，一切都要送审”，行政机构自身的独立性受到很大削弱。

说到权力制衡，这里还要简单分析一下俄罗斯的“政权党”现象和议会建设的关系。一个强大、成熟的议会要以一个成熟的政党政治运作体系为依托，这是民主政治的常识。俄罗斯 1993 年宪法即规定俄罗斯实行多党制，公民有结社自由，各种政党均可依法取得参加大选的资格，也可以参加总统竞选。90 年代，俄罗斯出现了一批有影响的政党组织，比如俄罗斯共产党、“亚博卢”集团、日里诺夫斯基的自由民主党、列别德的人民共和党等。但真正构成俄政党制度“特产”的是所谓“政权党”。“政权党”并不是稳固的政党组织，它通常围绕某个领袖而建立，又往往随着领袖的失势而衰落。1995 年成立的“我们的家园—俄罗斯”就是这样一个“政权党”，由当时的政府总理切尔诺梅尔金发起组建，意在争取新一届杜马的议席。叶利钦支持这个组织的成立，俄政府的大部分官员以及部分议员也加入了该组织，导致该组织官方色彩浓厚，这也是“家园”被视为“政权党”的最重要的理由。1999 年成立的“团结”党更为典型，它是为了参加不久就要举行的杜马选举而临时拼凑的“竞选联盟”，以支持刚刚上台的普京。杜马选举结束后，“团结”竞选联盟才改组成较为正规的政党“团结党”。

“政权党”的存在说明俄罗斯的政党政治还不够成熟。当然，这种现象仍然和 90 年代俄罗斯的“超级总统制”有关：不参加任何政党的总统可以“物色”自己中意的总理，但总理的任命毕竟还要获得议会的同意。这样，在议会中有一个支持被“相中”人物的“党派”就是必要的，哪怕为此临时拼凑这样一个“党派”。显然，成熟的政党政治、议会政治不应该是这样。一个政党要有自己的政治纲领，并在实践中形成自己的领袖。一个成熟的政党体制则需要若干有影响的大党彼此争锋、互动，又相互制衡。纵观世界经验，在“多数民主”宪政模式中，获得多数席位的政党自然获得执政权；在“共识民主”宪政模式中，则可能出现更复杂的多党联合“共治”局面。总统，即便是法兰西第五共和国体制下拥有巨大权力的总统，也要寻求建立与议会和总理间的建设性合作关系。在这方面，在建设、完善一个更加合理的权力制衡体制方面，俄罗斯似乎还有很多的事情要做。

那么中国呢？

除了 80 年代至今台湾的民主化转型以外，中国过去 100 年中尚无建设名副其实的三权分立政治体制的经验。在大陆，邓小平蛮横而又讲不出任何道理的对三权分立体制的拒绝至今仍左右着中国当政者的立场。这使得自由知识分子首先必须为宪政民主体制的普世性“正名”，为中国同样需要建立独立且相互制约的立法、行政、司法三大公共权力体系而“正名”。然而，从实践层面看，一旦我们进入中国宪政改革的操作程序时，如何建构这样一个分权和制衡体制就会作为一个现实问题摆在我们面前。中国到底需要什么样的政府？是议会制，还是总统制，还是半总统制？这是其一。其二，我们怎样做，才能一步一步达到我们选定的目标？可以说，在这些方面，我们完全没有经验可循。而俄罗斯的转型经历恰恰告诉我们，一个拥有前现代专制传统、又被现代党专制体制统治 70 年的国家，在建设符合宪政民主原则的分权体制方面将会（或可能会）遇到哪些问题，遭遇哪些困难，哪些地方是暗礁、哪些地方是浅滩。这些经验是极为宝贵的。既然中国的宪政改革也要从一个相似的锚地启航，俄国人的经历至少提醒我们，在建设一个强大的行政机构的同时，必须建设一个同样强大的、

具有充分制衡功能的立法机构和充分独立的司法机构；而立法机构走向成熟的前提，则是政党政治本身要走向成熟。

第五，俄罗斯的“寡头”与“内部人”问题，以一种有别于中国的方式凸显了转轨过程中旧制度的“路径依赖”和新旧体制间的紧张。

叶利钦时期俄罗斯“寡头”势力的崛起，当然是一个非常重要的现象。对中国人来说，首先要搞清楚的一点是：通常所谓俄罗斯“寡头”，也就是在俄罗斯经济转轨中迅速暴富、又在1996年总统竞选中支持了叶利钦的7个工业和金融巨头，并不是中国人所理解、且深恶痛绝的那种由掌权者阶层演变而来的权贵资本家。事实上，这些“寡头”大多出身低微，没有多少官宦背景，在其早期创业经历中，很多是凭自己的“聪明”、诡诈和敢于冒险干出了一番名堂，而并不是凭借手中直接握有的权力。阿尔法集团创始人米哈伊尔·弗里德曼1964年出生，戈尔巴乔夫开始改革时不过是一个刚毕业的学物理的大学生，最早的赚钱手段竟是组织一帮穷学生跑到电影院去排队购买电影票，然后再到黑市去倒卖。尤科斯集团大亨霍多尔科夫斯基只比弗里德曼大一岁，20来岁刚起家时也曾尝试各种买卖：销售计算机软件，从事货币兑换，甚至想干建筑业。只有大名鼎鼎的弗拉基米尔·波塔宁的确有些背景，这位1961年出生的俄罗斯人是一位苏联资深外贸官员的儿子，从莫斯科国际关系学院毕业后即进入苏联外贸部，并得到重用。他在决定做生意、而不是继续大有希望的官宦之途时，本来是想把已经拥有的权贵关系转换为所有权，但他的上级和同事当时还没有足够的胆量和他共谋此事。这种经典的、太子党式的权贵发家思路受挫后，波塔宁才转而集中力量创办自己的小企业，一个只有1万美元和几个雇员的外贸公司，可谓从零做起。后来波塔宁们发了家，是借助转型期俄罗斯推出的一系列改革政策，这些政策允许私人染指银行业，可以从事私有化进程中的企业重组和并购，从而为那些最有心计、最有胆量、最能发现旧体制的漏洞且又最善于钻营的俄罗斯商人创造了机会。像波塔宁，1992年春在盖达尔的市场改革开始几个月后获得经营银行的许可证，这给精明的波塔宁迅速带来好处，他不但利用手中的银行延揽企业，甚至向更大的暴利领域进军，那就是为政府管理财务。国有军火贸易公司的账户乃至国家海关总署的账户都由波塔宁的欧奈科斯姆银行代管，由此带来的收益无疑是一个天文数字。但波塔宁本人坚持认为，使他的集团生意兴隆的是先进的市场运作能力，而不是过去苏联时代的老关系。³⁴⁷

更符合中国人心目中的权贵资本概念的应该是苏（俄）经济转轨中的另一部分人，这就是那些被称作“红色经理”或“红色贵族”的“内部人”。前苏联本来就有庞大的特权体系和特权传统。80年代后半期，随着极权体制的动摇，国有企业非正式的、自发的私有化已经开始悄悄地进行。计划部门的权力越缩减，企业厂长们未经官方允许抓到的权力就越多。到叶利钦的改革开始时，不少工厂的厂长或经理已经成了国有资产事实上的主人。丘拜斯的大众私有化方案虽然赋予普通职工认股权，但这些股份中的相当一部分最终还是到了“红色经理”们手中。根据一项对2000家俄罗斯企业进行的调查，约三分之二的中型和大型企业在私有化后，其控制权成为原来的厂长、经理们手中的“囊中物”。“这是对俄罗斯资本主义革命的最大讽刺：由于丘拜斯在推进私有化过程中所做出的政治妥协，旧体制的贵族——那些红色经理们成了旧体制垮台的最大受益者。”³⁴⁸

至于这两部分人如何交锋、火并，已经是俄罗斯私有化下一个阶段的故事。为了获得俄罗斯那些规模更大、更具有市场潜力的企业，寡头们提出了“贷换股”方案，即政府将一批

³⁴⁷ 参见克里斯蒂娅·弗里兰《世纪大拍卖：俄罗斯转轨的内幕故事》，刘卫、张春霖译，中信出版社2005年版，页118。

³⁴⁸ 同上，页82。

重要企业的国家股份交给私营公司管理，以从私营公司那里获得政府急需的贷款。然后，政府可以选择还贷，也可以考虑把政府股份出售。当然，经济上捉襟见肘、困难重重的俄罗斯政府只能选择第二条路。这样，这些巨大的企业的国有股份就最终落入寡头们的腰包。在这个过程中，原来掌管这些企业的“红色经理”和试图接管这些企业的民营寡头展开了一场争夺战，最终还是寡头们获得了胜利，“红色经理”们则或是退出交易，或是被接纳进新的集团，自己也成为寡头的一分子。

显然，俄罗斯出现的，也是一种“扭曲的资本主义”或者“坏的资本主义”。在形式上，它与中国的权贵资本主义颇有些不同。就民营资本而言，中国的“草根”民营企业家似乎还没有俄罗斯寡头那样“倒海翻江”的本事，这倒不是中国的民营企业家无能，而是因为中国没有为民营资本创造这样的制度环境。就国有企业改革而言，中国囿于党专制的传统意识形态，不可能采用大众私有化的改革方案，中国国有企业“内部人”对国有资产的鲸吞采取的是更加隐蔽、更加迂回的形式，表面上仍标榜自己是“社会主义”，实际上却把几十年企业职工的血汗据为己有。在这个意义上，它还不如俄罗斯的私有化，后者至少遵循了改革起点的形式上的平等。经过 20 余年的“和平演变”，权贵资本在今天的中国早已羽翼丰满，气焰熏天。许多“民营资本”，其实也是改头换面、把钱已经洗过一遍乃至数遍的权贵资本。似乎可以这样讲：在俄罗斯，经济改革是激进的，其“内部人”的得势和“寡头”的形成也具有某种快速而“激进”的特征；在中国，经济改革是渐进的，腐败和权贵资本的形成亦具有某种“稳扎稳打”、逐步扩散蔓延的特点。两者的相同之处则是对旧体制的共同的“路径依赖”：它们都植根、生发于一个共同的传统，即党专制的、计划经济年代的、官本位的传统。在俄罗斯，这个传统虽然表面上被打破了，但它的毒瘤却远没有被清除，而继续在新的体制内繁殖、生长，所以它凸显了转型年代俄罗斯新旧体制间的紧张；而在中国，则是旧的政治体制直接成为新权贵的庇护所、保护伞，所以它是以一种更深刻、更戏剧化的形式凸显了专制体制内在的不合理和开放年代仍然存在的旧的政治结构与正在建设的新的经济结构间的紧张。

这里，有必要就俄罗斯寡头的参政问题再做些讨论

1996 年俄罗斯总统大选时，民营寡头们的确参与了、或者说深深卷入到政治当中。他们出钱支持叶利钦的竞选班子，帮助叶利钦赢得了大选的胜利。当时乃至后来的人们对此颇多微词，似乎这里存在某种“肮脏的交易”；甚至有学者认为俄政府同意“贷换股”计划，就是为了换取日后寡头们在选举问题上对叶的支持。³⁴⁹ 其实，商人影响或试图影响政治，是民主体制内的正常现象。面对俄国共产党的复辟企图和久加诺夫的逼人攻势，民营寡头们结成“达沃斯同盟”以共同做出反应是很正常的。担心布尔什维克卷土重来，是寡头们的普遍心态；他们支持叶，实际是在支持 90 年代以来俄的市场经济政策。寡头们不但想继续发财，而且也是为了使自己在政治上更安全。从动机上讲，这两点都无可指摘。俄的问题不在商人参政，而在寡头们试图垄断影响政治的渠道或“市场”。它反映了正在建设中的俄罗斯公民社会的不成熟。这个问题下文还要详细讨论。事实上，寡头们在总统选举过程中，还发挥过某些正面作用，比如，正是寡头们支持的由青年改革派人士组成的总统竞选“分析小组”挫败了另一个由“主战派”组成的总统竞选班子的图谋，后者试图说服叶利钦解散议会，推迟选举，而叶本人也确曾被这个主意所打动。

中国的民营资本在真实而不是虚假地参与国家政治方面，还有相当漫长的路要走。“总报告”已经指出，囿于党专制体制所限定的制度环境，当今中国的民营企业家很难在独立参政上有所作为；他们既痛恨这个体制，又必须仰仗这个体制才能生存。如果说，俄罗斯私有化过程中产生的弊端乃在于民主不足或民主被滥用，那么中国私有化过程中产生的全部问

³⁴⁹ 《世纪大拍卖》的作者弗里兰即持此说。从时间上讲，这种观点是站不住脚的。“贷换股”计划是 1994 年底就开始酝酿的事情，1995 年 8 月被政府正式认可。当时，叶利钦尚未做出参选下一届总统的决定。

题则根源于没有民主和权力的被滥用。中国没有经历过执政党的倒台，权贵资本的遮天蔽日自在情理之中。从中国宪政改革的未来发展看，我们要做的，恰恰是为中国的“草根”民营企业家进入政治领域创造条件，使他们能够独立地、理直气壮地发出自己的声音。

最后，如何建设一个健康的、既独立于权力又独立于金钱的公共领域或公民社会，是俄罗斯人至今仍在探索的问题，也是中国宪政改革必须跨越的一道高山峻岭。

这里所谓“公民社会”，主要指公共舆论界，其担纲者即在公共领域独立发挥作用的自由传媒。³⁵⁰ 迄今为止，中国公民社会的成长一直举步维艰，电视、广播、出版、报刊、网络仍处在党的各级宣传部门的严密控制或监控之下，人们考虑的中心问题是如何突破“报禁”，使传媒独立于权力。这是可以理解的，也的确是中國自由知识分子首先要争取的伟大目标。

然而，俄罗斯的改革经历告诉我们，打破党专制体制对传媒的垄断，仅仅是宪政改革和建设公民社会的开始；突破“报禁”以后的传媒，在履行自己的职责、捍卫媒体的公共品性方面，还会面临新的挑战。这个挑战就是，传媒——这里主要指以客观传达公共声音为己任的公共传媒——既要独立于专横跋扈的权力，又要独立于无孔不入的资本；过去，权力（宣传部门所代表的党的意志）是媒体独立性的最大威胁，如今，新生的私人商业力量同样可能构成对媒体独立性的威胁。而俄罗斯转型呈示给我们的，恰恰是传媒、政府与寡头之间十分复杂、又十分耐人寻味的关系。

新生的私人资本进军传媒业，是 90 年代俄罗斯社会生活中的重要现象。寡头们愿意掏钱赞助报纸或干脆把它买下来，首先自然是出于商业方面的动机。但对此我们不可只做简单化的理解。以寡头古辛斯基为例，他的桥集团创办的新报纸《今日报》1993 年 2 月 23 日面世后很快获得了成功。据弗里兰的研究，“古辛斯基的精明和他的记者们的职业道德使《今日报》没有像后来一些寡头创办的报纸那样，成为其所有者的商业和政治利益的露骨的喉舌。相反，《今日报》得以成为俄罗斯最自由、最讲真话的自由日报之一，影响力仅次于《消息报》，那是一份比较过时的、但有时带有苏联时代的专制残余味道的报纸。”当然，古辛斯基自己也承认，“我自己的出版物不会发表对我不利的东西”，但这位寡头还是小心翼翼地尽量“不把报纸当作自己的傀儡”。用弗里兰的说法，“这并不是因为他是舆论自由的支持者——尽管他有时会这样表现——而是因为他非常注意保护《今日报》的名声。古辛斯基认为，如果他的报纸有声誉、有影响力，那么，他自己也会从中获得好处。”³⁵¹

然而，传媒的独立报道有时会造成政府的尴尬，并可能导致传媒所有者与政府之间关系的紧张。桥集团麾下的另一个重要媒体独立电视台（NTV）曾经在报道 1994 年底爆发的车臣战争时持不偏不倚态度，向观众客观展示了交战双方的情况。独立电视台的记者还突破军方禁令，播放了俄罗斯军队用飞机轰炸格罗兹尼的镜头。这自然是莫斯科方面不愿意看到的东西，也是对尚不完善的俄罗斯民主体制容忍新闻自由程度的考验。独立电视台确曾接到过叶利钦驻车臣共和国特别代表索斯科维茨的威胁电话，称电视台再继续这样的报道，就将吊销它的营业执照。电视台的回敬则是向国外记者公开举行新闻发布会，揭露政府企图实施新闻检查。在此类案例中，新闻传媒的行为是勇敢的。它并没有因为自己老板的大资本身份而惧怕得罪政府。事实上，古辛斯基也确实为他自己的媒体的独立行为付出过代价。

可怕的不是商人们拥有自己的电视台或者报纸，而是大资本为了实现自己的目标、保护自己的利益而联合起来对公共传媒资源的垄断。

³⁵⁰ 公民社会更宽泛的界定应该还包括大学等教育机构以及公民自己组织的各种社团。为了使我们的研究更集中，本小节只讨论 90 年代以后俄罗斯传媒的变化及其对中国的启示，其他从略。

³⁵¹ 弗里兰《世纪大拍卖》，页 136。

这方面最鲜明的例子当然还是 1996 年俄罗斯总统大选。

就在古辛斯基创办他的独立电视台的同时，另一个著名寡头别列佐夫斯基用 49% 的股份实际控制了俄罗斯国有的全国电视公司，即俄罗斯公共电视台（ORT）。这两个传媒业巨头之间本来是有矛盾的；是共产党复辟的威胁才使寡头们走到了一起。从传媒业角度看，这种结盟造成的结果是可怕的：别列佐夫斯基的公共电视台（ORT）加上古辛斯基的独立电视台（NTV）几乎覆盖了绝大多数的俄罗斯电视观众，从而形成对俄罗斯电视频道的实质性的垄断。前文已经指出，寡头们支持叶利钦，不想让久加诺夫上台，从动机层面看无可指摘；成问题的是他们实现目标的方式。为了扭转总统竞选前期叶利钦的不利形势，新的、由寡头们支持的竞选班子改变了竞选策略；更重要的是，所有传媒都被用于一边倒式的宣传，“这场竞选的天才之处（也是其堕落之处）在于，它把俄罗斯自苏联传统制度垮台以来所学会的所有新的、成熟的民主技巧，与它尚未忘却的旧的压迫性极权主义技巧结合在了一起”。叶利钦的竞选班子“全然无视民主的原则，利用某些诡诈的信息为他进行宣传，其做法足以使过去的政治局感到骄傲。曾经勇敢地报道了克里姆林宫失败的车臣战争的俄罗斯媒体，突然回到了旧的宣传机器的轨道上。不仅三家全国性电视频道和主要的全国性报纸都公开地支持叶利钦，而且他们还一一微妙地或直接地一一发起了联合宣传运动，在这个国家激起一种更广泛的反共情绪”。³⁵²

就大选这件事本身而言，也许这里存在着某种悖论。独立电视台的发言人曾解释说，如果传媒是“公正的”，那么这将导致共产党人在选举中的胜利，而这又将导致改革的倒退，并导致传媒自由的终结。俄罗斯民主的脆弱性，促使俄罗斯被困扰的民主党人用一种反民主的方式来保存民主已经获得的成果。³⁵³ 话虽如此，但它却仍然使弗里兰这样一直在俄罗斯国内目睹事情发展的西方记者们心存疑虑，因为这毕竟是以民主的名义对民主所作的破坏。³⁵⁴ 而对我们来说，更大的困扰还在于，**不管出于什么原因、什么具体理由，一个寡头联盟控制下的新闻媒体可以使一个国家的新闻自由名存实亡这样一个事实，已经通过更直接的形式宣告了转型期间一个民主政体在建设公民社会时可能遇到的危险。权力控制媒体固然是可怕的，资本控制媒体同样是可怕的。资本联合起来垄断媒体则更加可怕。因为在逻辑上，这种垄断可以制造不亚于极权主义控制造成的灾难。**

俄罗斯给我们提供了一个深刻的教训：NTV和ORT不能都变成一个声音，那就与今天中国的CCTV无异了。更严格地说，公共传媒ORT不应由一个私人财团支配，独立电视台也不应限于NTV一家。媒体不应被任何一种力量所垄断，既不能被“党”垄断，也不能被私人资本垄断，形成普京所说的“寡头政治对大众传媒的新闻检查”。³⁵⁵ 本文认为，公共传媒不同于一般的商业传媒。尤其是那些覆盖全国的主要公共媒体，它的公共属性决定了它并不适于被某一家私营机构所掌控。像大学一样，公共媒体作为公民社会的重要组件，支持其运作的经济来源，主要的还应该是国家财政。当然，它也可以吸收民间资金。掌控这些资金的应该是一个受公共权力委托和所有赞助者（出资者）委托的独立的理事机构。换言之，公共传媒的独立性依赖于两个条件：第一，政府和赞助人（出资人）不得干预媒体的客观报道立场和新闻自由；第二，政府又有向公共传媒提供财政支持的义务。只有保证第一点，媒体才可能是独立、客观、自由的媒体；只有保证第二点，媒体才不至于因为经济原因不得不依附于资本而同样丧失了自由。

³⁵² 同上，页 194。

³⁵³ 参见丹克斯《转型中的俄罗斯政治与社会》，页 202。

³⁵⁴ 参见弗里兰《世纪大拍卖》，页 194。

³⁵⁵ 参见麦德维杰夫《普京总统的第二任期》，页 176。

结 语

以上，我们概略地研究了苏（俄）、东欧各国宪政改革的背景，比较了它们的异同；又对各国（主要是前苏联和俄罗斯）宪政改革的发展过程、基本经验和主要教训进行了探讨。读者不难看出，所有这些探讨，其背后都隐含着对中国本身问题的关注，或者说，都是围绕中国宪政改革的未来需要而进行的。

在结束本文之际，我想就苏东改革可能给予中国人的启示再强调如下要点。从操作层面看，这些要点都具有第一等的重要性：

- 宪政改革是一件早晚要做的事情。苏东经验已经证明，或是改革，或是死亡（急剧解体或慢性自杀），对传统党专制体制来说，再无其他出路。

- 执政党主动进行的改革，将是最有利于整个民族、成本最小的改革。

- 如果理性的、渐进的中国宪政改革是可能的，那么时间问题将成为最大的政治问题。合理安排改革的轻重缓急，使其能够稳妥地、但又是实质性地一步步推进，是对改革者心智的真正挑战。在某些时候、某些场合，琐碎的细节的改变也可能比原则性的决定更起作用，通过一系列技术性的细节动作，往往可以收到意想不到的效果。

- “通过雷区是神圣的”，但又是艰巨的。对中国自由知识分子来说，要做好持久战的准备。中国民间民主化应强调不同政见运动与维权运动的结合，并与体制内改革派形成良好互动。

- 要防止民主的幼稚病。当年的俄民主派曾有一种错觉，认为只要给市场以自由，一切问题就都迎刃而解。中国的民主派则要防止另一种错觉，似乎只要实行多党制，一切问题亦可迎刃而解。

- 改革者也可能犯错误。无论是体制内改革者还是民间自由人士，作为个人，都会有普通人常有的缺点、弱点，所以在改革者内部也要强调沟通、理解、互谅。

本文开头曾谈到中国和苏俄的“30年时间差”问题。赫鲁晓夫50年代的“解冻”和改革孕育了80年代苏俄的新一代改革者，正是这一代人完成了前苏联党专制体制的解构和俄罗斯宪政民主体制的初步建设。中国的“解冻”则发生于上个世纪70年代末、80年代初，当时的青年人如今也都走上了这个国家的关键岗位，或者以体制外的自由身份在民间获得了相当影响力。那么，这些人能否像自己的俄罗斯和东欧同道们一样，在改变扭曲的历史、建设一个宪政民主社会方面有所作为呢？

历史正看着我们。

（本文作于2007年3月28日~6月15日，北京）

台湾民主转型与政治现代化对大陆宪政改革的启示

——中国宪政改革可行性研究报告（附件2）

张博树

研究中国宪政改革有两个重要参照，一个是前苏东各国的民主化过程，另一个就是台湾的民主转型和政治现代化。台湾与大陆同文同种，曾经在台湾长期执政的国民党原本就是大陆的执政者，被共产党打败后“退守”台湾，并给台湾带去了一整套“党治”传统。国民党的“以党治国”和共产党的党专制本来都是效法苏俄的产物，两者可以比较的地方很多。但无论如何，当20世纪晚期世界民主化潮流奔涌之时，是台湾的国民党先于大陆的共产党迈出了走向民主的关键性步伐，实现了从“党国”体制（一个“行宪”与“戒严”并行、实际上仍然体现传统“党治”特征的旧体制）向真正体现民主宪政原则的多党竞争体制的和平转型，使台湾步入民主社会。这是中国历史上一件破天荒的事情，值得认真总结。对大陆改革者来说，台湾民主化还提供了在市场经济框架基本建立、经济发展相对良好的条件下从事宪政改革的经验，这是台湾经验与苏东民主化经历十分不同的地方，也需要梳理、咀嚼、回味。台湾在民间自由力量发展，利用合法渠道建立并整合组织化的反对派力量，形成与统治集团内的改革者有效互动方面，也颇有成功之处，可供大陆的改革者借鉴、参考。总之，台湾是中华民族走向民主、走向现代文明的一块“试验田”，而且收获颇丰。虽然与大陆相比，台湾有其特殊之处，“试验”规模也似乎小了一点，但“麻雀虽小，五脏俱全”，作为一个完整的政治实体，台湾的民主转型仍然给大陆深刻的启示，无论是其成功的地方，还是不太成功、甚至略显幼稚、仍有待进一步改进的地方。

本文将就以上诸方面台湾民主化的基本经验做一研讨。当然，同上一篇研究苏东民主化的文章一样，我在分析台湾民主化的背景、阐释台湾民主化的经验内涵时，将始终把中国大陆宪政改革和民主化的历史需求当作讨论前设，在这个自觉的前提下展开我们的研究。本文不涉及目前台湾执政当局的具体政策，而着力于探讨作为历史过程的台湾民主化本身。我想，作为中国宪政改革可行性报告的一篇“附件”，它的定位也理应如此。

本文的研究顺序是：1、台湾民主转型的历史-制度背景；2、台湾自由力量成长的特点；3、蒋经国在台湾民主化进程中发挥的作用；4、宪政民主框架内的台湾两党政治；5、结语：台湾经验告诉我们什么？

台湾民主转型的历史-制度背景

研究台湾民主转型的历史-制度背景，有一点必须首先明确，那就是国民党虽然也以“党国”统治体制著称，但国民党的理念和意识形态中，一直含有鲜明的宪政指向，并把它作为追求、奋斗的目标。这与共产党否定“资产阶级民主”、实施“无产阶级专政”的传统意识

形态是截然不同的。

孙中山创“三民主义”，“民权主义”在其中占有核心地位。所谓“民国”，就是指“中华民国主权属于全体国民”。为了彰显民权、落实民权，孙中山提出了“权能分立”的一整套制度设计：人民（通过国民大会）掌握“政权”，行选举、罢免、创制、复决四项具体民权；政府（通过五院）行使“治权”，即司法、立法、行政、考试、监察五项权力（其中，立法、行政、司法三权的设置取自西方，考试、监察两权是对中国古代政制的借鉴）。孙认为，“有了这九个权，彼此保持平衡，民权问题才算是真解决，政治才算是轨道”。³⁵⁶

诚然，孙文晚年主张效法苏俄，搞“以党治国”，这是他屡次革命失败后的新的选择，但孙并不赞成马克思主义的阶级斗争学说，而一直坚持自己的三民主义理论，强调要“建设一个驾乎欧美之上的真民国”。“以党治国”在这里只是手段、作为“方法”被强调的。在1924年的《国民政府建国大纲》中，“建设之程序”被明确划分为三期：军政时期、训政时期、宪政时期，实施宪政仍然是国民党最终追求的目标。

应该承认，孙中山师法列宁，搞“以党治国”，有其认知和理想层面的幼稚性一面。孙是一个伟大的理想主义者，一个坚忍不拔的实践家，但不是一个深刻的思想家。他似乎缺乏对政治生活复杂性和人性弱点的深刻洞察，也没有能够对一党训政可能导致的危险做出必要的前瞻。孙的继承者仍然存在这个问题。胡汉民是国民党元老，也是国民党党内重要的理论家。他在继承、发展孙文的“党治”思想方面做出不少贡献。比如，胡汉民强调，训政时期也要建立五院制政府，但它与宪政时期的五院制不同，“现在是以党建国，以党治国，乃是由党授政权于政府，使分别组成五院，而仍然合起来成为一个国民政府。将来宪政时期的五院，是完全分立的”，训政时期的五院“彼此只收联络之功，而不应有对抗之势”，它们都最终统一于国民党的党权之下。³⁵⁷然而，后来的历史演变证明，恰恰是被置于权力之巅的国民党的“党权”与国民党原本追求的宪政目标之间存在着内在的紧张、发生了严重的冲突。在蒋介石执掌南京国民政府大权后，国民党的“党权”已经蜕变为蒋介石个人的独裁权力。对“国父”和“总裁”的顶礼膜拜，既有中国前现代皇权文化传统作祟的因素，也有非常实际的现实政治的考虑。“一个党，一个领袖，一个主义”之类的当权者意识形态，则成为国民党压制其他政治力量的大棒。只是由于抗战的爆发，包括共产党和其他一些自由主义政党在内的政治力量才获得了在“国防参议会”和“国民参政会”框架内“共商国是”的合法机会，这是当时中国政治民主化的一大进步。抗战胜利后召开的政治协商会议甚至已经达成在中国建立多党联合政府的协议，可惜握有重兵的国民党和共产党都没有打算真的落实这个协议。但政治协商会议仍然有一个重要成果，那就是彻底清算了国民党的一党训政，使它变成了众矢之的。

这里需要指出一点：即便是处于巅峰状态时的国民党的“党治”，与后来中共建政后的党专制体制相比，仍然不过是“小巫见大巫”，完全不可同日而语。在理念上，国民党自命为全体国民利益的代表者，并不主张“阶级专政”。在组织建构上，国民党只是在中央层级实行“以党统政”，地方各层级则实行党政分治，地方党部不能干预地方行政事务，这使国民党对地方权力的渗透大打折扣，也降低了国民党实施民众动员、控制整个社会的能力。更重要的是，国民党理念中的民权、宪政指向，要求政府承认言论自由和结社自由，承认社会各群体都有组建独立维权组织的权利，这必然导致“党治”范畴所内含的极权要素的弱化。30年代发生在上海的三友实业社劳资纠纷案以及由此引发的劳资双方和政府的复杂互动验证了这一点。³⁵⁸在这个案例中，强大的资方联盟和强大的工会都在依法伸张自己的权利，这是民主社会的特征。在这种情况下，需要的只是政府作为公共权力机构的调解或仲裁，而

³⁵⁶ 《孙中山文集》，团结出版社1997年版，页228。

³⁵⁷ 转引自王兆刚《国民党训政体制研究》，中国社会科学出版社2004年版，页37。

³⁵⁸ 这个案例的详细说明，见王奇生《党员、党权与党争：1924~1949年中国国民党的组织形态》，上海书店出版社2003年版，第5章。

不是党治的权威。当时的南京国民党中央民众运动指导委员会曾试图以非常手段强迫资方做出妥协，但遭到上海资本家的联合抵制，指责国民党将党权置于法律之上。这件事说明，开放的、多元的社会结构与国民党的“党治”是相矛盾的，国民党之所以被认为是“弱勢独裁政党”，国民党的组织、动员能力之所以远低于当时和后来的中共，除了其他原因之外，实在是与这个事实有关。中共以“阶级专政”的代表者自居，搞起镇压来自然无所顾忌；国民党则声明自己最终要走向宪政，独裁之举（哪怕是以“党治”、“训政”的名义）当然就显得名不正言不顺，也会遇到正在建设中的民主社会结构的种种限制。理解这一点很重要，因为就是在后来台湾的政治演变中，这个因素仍然发挥着重要的作用。

国民党及其控制下的民意机关、政府机关正式“制宪”和“行宪”，是在战后国共两党公开分裂、全面内战已经打响的背景下进行的。1946年11月15日，制宪国民大会召开，这个会共产党自然不会参加，民盟也进行了抵制，只有青年党和民社党派代表出席。会议通过的《中华民国宪法》（1947年1月1日公布）采纳了政治协商会议决议中关于宪草修改原则的大部分内容，变1936年“五五宪草”中的总统制为行政院有条件地向立法院负责的内阁制。第一届行宪国民大会则于1948年3月29日开始举行，4月19日蒋介石当选总统。在蒋当选总统的前一天，行宪国大通过《动员戡乱时期临时条款》，该文件解除《宪法》第39、43条关于总统权力的限制，使总统有权在他认为必要时宣布戒严或发布紧急命令，而不受立法程序方面的制约。考虑到当时正处于国共内战之时，通过这样的文件似乎并不足怪，不能把它完全解释成蒋介石只是为了敛权。但这个“临时条款”在国民党“退守”台湾后又继续存在了40余年，且多次增补，它的存在确实使国民党政府的行宪框架大打折扣。直到1991年台湾民主化风起云涌、民主政治转型已取得颇多成就时，这个“临时条款”才最终被废止。

现在，让我们更仔细地看一看，从1949年国民党政权撤至台湾算起，直到1975年蒋介石去世，台湾的政治、经济、文化建构都有哪些特征。读者不难发现，这些特征的形成继续反映着前述国民党的执政理念和执政实践间的深刻矛盾，也和国民党在大陆经历的悲惨失败直接相关。另一方面，它们又是国民党痛定思痛、进行深刻自我反省、并结合台湾实际“重新打鼓另开张”的产物。恰恰是这一切，构成70年代后台湾民主化再起波澜、台湾民主转型终于进入轨道的政治-社会背景。

先来看政治方面。台湾国民党政权施政的法理框架奠基于这样三个文件：1947年的《宪法》、1948年的“临时条款”、1949年的“戒严法”。根据《宪法》，台湾仍然是一个“行宪”之邦，有名义上的“多党政治”存在（除国民党外，民社党和青年党都是合法政党）。中央政治的运作由国民大会、总统和行政、立法、司法、考试、监察五院构成。其中，国民大会、立法院、监察院均为民意机关，它们合起来大体相当于西方国家的议会（这与训政时期是不同的，在训政条件下，五院均为“治权”机构，五院院长由国民政府主席依法定程序任免，而现在的立法、监察两院的院长分别由各自成员互选产生）。总统由国民大会选举，任期6年，连选可连任一次。“临时条款”则是为加强总统的权力特意搞出的法律文件，国民党退至台湾后又根据蒋介石的需要反复修订，比如，蒋于1954年连任第二届总统，到1960年第三届总统选举时本来已不可能再次连任。为了突破此限，国民大会于1960年3月修改“临时条款”，使总统任期不受原来宪法规定的约束，结果蒋介石一直干到第五届总统未终而逝，才算完结。这显然已经不全是“反共抗俄”的需要，而的确和“老蒋”敛权有关了。“戒严法”则是国民党为了确保台湾地区安全、对付中共“颠覆”而由台湾省政府暨台湾省警备司令部联合发布的法令，当然，鉴于1947年台湾曾爆发本土民众反抗国民党统治当局、遭到当局严厉镇压的“二二八事件”，这个文件也有恐吓台湾本地人、继续维持高压态势的明显

意图。根据戒严令，任何聚众集会、罢工、罢课、游行请愿、“以文字标语或其他方法散布谣言”等行动，均在严禁之列；居民无论家居外出，都必须随身携带身份证，以备检查，否则一律拘捕；造谣惑众、聚众暴动、鼓动学潮、罢工罢市者将被处以重刑。立法院亦通过“惩治叛乱罪犯条例”等辅助戒严的法规。总之，“戒严法”使台湾这个弹丸之地充满肃杀之气，使《宪法》赋予公民的许多权利被重新剥夺。这个戒严令从1949年5月20日开始实施，到1987年7月15日才正式废止，时间长达38年，创下现代史上最长的戒严纪录。在戒严期间，特别是在50年代，国民党军、警、特横行，“情治机构”（情报和治安单位）气焰熏天，许多人以涉嫌“匪谍”被捕、处决，而事后证明大部分属于冤假错案。³⁵⁹

但是，另一方面，台湾“行宪”框架内的民主建设并未因戒严和海峡两岸的紧张对峙而终止，这主要指台湾地方各层级的民主建设。在孙中山的宪政构想中，地方自治就具有重要地位。1949年7月，台湾省政府成立“台湾省地方自治研究会”，拟定地方自治方案。地方自治的最基层单位村（里）民大会，由村（里）全体公民组成，事实上，早在1946年，台湾就实现了“村官”（村里长）的村民直选。1950年，台湾实现乡镇、县市两级民意代表和行政官员的公民直选，1954年又实现省议员的公民直选。当选者并非全是国民党员，无党籍人士也有很多通过选举渠道进入地方政界。比如21个县市长选举，第一届（1950~1951年）无党籍人士占了3席，第二届（1954年）占2席，第三届（1957年）占1席，第四届（1960年）占2席，第五届（1964年）占4席。县市议员中无党籍人士的比例还要高得多，大体可以达到议员总数三分之一左右的水平。³⁶⁰ 国民党开放地方选举，拓宽基层参与渠道，无疑有策略方面的考虑，那就是整合、吸纳台湾本土的地方精英，填补“二二八事件”造成的地方政治真空，巩固自身执政基础，同时亦起到社会“减振器”的作用。但我们也要同时看到，这些毕竟都是实实在在的民主建设，从长远看有利于整个社会的民主化进程。事实上，后来构成对国民党一党专制越来越大的“组织”威胁的，恰恰是通过地方选举形成的“党外”组织化力量。这个问题，下文还要详细分析。目前，我们至少可以说，台湾的地方自治，构成台湾政治的一道重要景观，也是大陆共产党的党专制体制至今未能实现者。概括1950~60年代的台湾政制，也许用“二元体制”这个词更确切些，也就是，台湾政治在中央层面上，是一个党政军高度一体化的封闭系统，而地方层面上则有相当的政治开放性。

国民党的“党务改造”也是解读50年代台湾政治的一个重要维度。抗战胜利后的中国内战，国民党在短短3年时间内惨败于比自己弱小的共产党，最终丢掉了大陆统治权，这个事实自然令蒋介石痛彻心扉，夜不能寐。蒋深刻反省、痛定思痛的结果，是决定再一次彻底改造国民党，使这个党重获“新生”，以完成“反共复国”大业。蒋介石曾在多种场合坦陈国民党为何失败：除了“三民主义信仰动摇”以外，党内派系纷争、组织涣散、党政军部分分立且相互冲突等等都是重要原因。1950年7月22日，国民党中常会临时会议通过“本党改造纲要”，确定国民党的性质为“革命民主政党”，党的组织原则采民主集权制，每个党员都要为实现党的“主义”而奋斗。1947年《宪法》公布后，国民党本来已经弱化了国家机关的垄断，取消了军队中的党代表制度。现在的“党务改造”则重建党政、党军关系，实现“以党领政”和“以党领军”，恢复乃至部分强化了国民党的“党国”传统。当然，蒋介石也充分意识到现在毕竟已经开始“行宪”，必须承认政党政治的合法性。蒋在1952年国民党七全大会上的政治报告中就曾指出：“本党民权主义当前的任务，一方面要巩固党内政党政治的基础；而另一方面，同时还要对于反共抗俄的友党，辅助其长成壮大，为本党反对党树立典范，与我们携手偕行，共同完成国民革命第三任务，建立三民主义新中国。我们认为，

³⁵⁹ 据载，台湾在1950年代约有10000人被捕，至少3000人被处死，其中绝大多数是知识分子。而真正的共产党员（含大陆“匪谍”）不超过900人。——见张玉法《中华民国史稿》，（台湾）联经出版事业公司1998年版，页538。

³⁶⁰ 材料引自张玉法《中华民国史稿》，页596~599。

只有尊重政党政治，才能发挥政党的力量，走向民主建国的坦途。”³⁶¹ 虽然这些话不无“作秀”成分，在当时只是说说而已，但毕竟证明国民党最高决策人承认**民主体制内执政党需要反对党的道理**。这再一次凸显国民党执政理念和现实间的深刻矛盾，也为后来台湾的民主转型埋下了伏笔。

再来看台湾经济。国民党政府刚刚迁台之时，台湾还是一个以农业为主的社会，农村中普遍存在土地租佃关系，租金高达生产物收获总量的 50~70%，且租期短，承租关系多不稳定。国民党吸取大陆失败的教训，迁台伊始，就推行实实在在的土地改革政策，以换取农民的支持。1949 年 1 月陈诚接任台湾省主席，4 月即开始实行“三七五”减租，即将农产品租金率降低至 37.5%，规定租期不得少于 6 年。继而又实行“公地放领”，就是将日本占领时期的大量“公地”（后来这些“公地”被国民党政府接收）出售给农民，分期付款，以扶持自耕农的成长。再就是和平改造地主，除保留必要出租耕地外，其余土地由政府征购，再转给承租户承购，同样采用分期付款形式，以使普通农户买得起土地。同时，又推出政策，将水泥、造纸、农林、工矿四大公营事业转为民营，作为支付政府向地主收购耕地的价款，此举既减轻了政府的负担，又刺激了地主从事工商业活动的兴趣，成为台湾民营工业发展的重要助推器。总之，**就在大陆强力镇压“地主阶级”，“贫雇农”先是无偿得到土地、后来又被“合作化”、整个农村政策在毛泽东乌托邦社会改造的狂潮中越搞越“左”时，台湾的非暴力土地改革却获得了非凡成功，真正实现了“耕者有其田”**。无怪乎土改后的地方选举中，农村成为国民党候选人稳定的选票来源。

工业方面，台湾光复时，虽然国民党从日本政府手中接收大量在台资产，后又有美国经济援助，建立了庞大的公营企业群，但高层决策者们还是清楚意识到了推进工业化，必须建构私有产权基础上的市场经济体系的战略意义。1953 年 11 月 12 日，时任行政院院长的陈诚在国民党七届三中全会上的施政报告中指出：“我们认为，凡能由民众经营的企业，皆应尽可能转让给私人所有。这不但是国民经济发展的根本原则，而且是彻底消除官僚资本主义病根的有效方法。”³⁶² 当时担任工业委员会召集人的尹仲容刻意扶持民营工业的成长，在短短 5 年的时间里，使台湾的民营企业增加了 6000 家。**而同期的中国大陆正是“三大改造”热火朝天的时候，“资本家”和一切“剥削者”正在“社会主义革命”的名义下被“扫进历史垃圾堆”**。直到 20 多年后的改革开放，对市场经济和私有产权的认可才在大陆羞答答地重新开始。台湾没有经历过此类戏剧性的变迁。到 1963 年，台湾的工业产值比例已经超过农业产值，台湾的产业结构发生了重大变化。更重要的是，伴随着台湾经济进步的乃是台湾中产阶级的成长，在随之发生的台湾民主化的进程中，这个阶层扮演了十分重要的角色。此话容后再叙。

国民党政府迁台后最初 10 余年“自由地区”的社会文化状况，更足以反映“行宪”与“戒严”并行造成的体制性紧张。一方面，由于戒严令的存在，公民的言论空间受到极大限制。早在 1949 年 5 月，台湾省警备司令部就制定、颁布了《戒严期间新闻杂志图书管理办法》。“中共分子”和“附共分子”写的书一律被查禁。1955 年有关机构甚至要求各机关、学校的图书室彻底清除此类书籍，开列的作者名单竟多达千人。1959 年启明书局负责人沈志明只是因为翻印旧书《中国文学史》中有“无产阶级文学兴起”一节，就以涉嫌“为匪宣传”而被治安机关逮捕，可见当时台湾“白色恐怖”之烈，并不亚于大陆同时期搞的“红色恐怖”。

但是，另一方面，国民党当局又毕竟一直在讲要实施“民主政治”，来自海外、特别是

³⁶¹ 转引自孙代尧《台湾威权体制及其转型研究》，中国社会科学出版社 2003 年版，页 85。

³⁶² 同上，页 154。

美国的压力也迫使政府保持起码的“行宪”外表。这就给有胆略、有勇气的知识分子提供了某种机会，去阐释、弘扬民主宪政的基本理念，并以此为基点，批评政府当局的某些施政行为，甚至批评国民党的“党国”体制。在这方面，《自由中国》杂志是一个十分值得引证的典型。

《自由中国》创刊于1949年11月，大名鼎鼎的胡适任杂志的发行人，实际主持者是国民党元老人物雷震。这个刊物开始时仍以“反共抗俄”为主题，但没过多长时间就把锋芒指向台湾岛内政治。1951年底《自由中国》创刊两周年时特刊发社论，强调“**我们虽然拥护政府，我们并不忘记规箴政府……。有许多时候，规箴的话是人们所最不喜欢听的，但我们绝不害怕人家的不喜欢忘却了自己的责任，忘却了国家危亡。**”“**一个刊物最重要的任务，是养成健全的舆论。一个国家没有健全的舆论，比完全没有舆论还要危险；那非特是人民的耻羞，也是这个国家危亡的征兆。**”³⁶³ 在其后的数年间，《自由中国》“规箴”、批评政府越来越大胆，涉及的领域越来越广阔，从倡导自由民主，到主张司法独立，到批评国民党的“党霸教育”（党化教育）和要求军队国家化，甚至发展到公开反对蒋介石“三连任”、维护宪政正常体制，乃至最终提出建立反对党的明确主张。当年台湾自由知识分子批评时政之大胆深刻、痛快淋漓，就是今天读来，仍给人拍案叫绝之感，诸如：

——关于“打击民营报纸”：“近几年来，国民党党政当局由于对民主缺乏信心，连带的对言论自由也缺乏认识，根本不愿扶持和鼓励民营报纸，更不知道从民营报刊上探求民意民隐，进而以其为政治改革的凭藉；却企图用尽一切办法打击民营报刊，以求一味利用党报和官报来控制 and 操纵民意，进而作为掩饰政治上一切腐化恶化、贪赃枉法现象的工具。老实说，这是近年来政治不进步的主要原因，也是国民党党政当局之所以渐渐失去民心的主要因素。”

³⁶⁴

——关于“党霸教育”（党化教育）：“今日台湾的大专和中等学校，除几个例外之外，完完全全在私人御用的党团控制之下，安全室几乎无校无之……。我们请问：这种勾当，对于‘反共抗俄’有何必要？除了共产国家以外，哪一个稍讲体统、尊重教育的民主文明国家有这等可怕的事？”“教育是国家的公器，不是任何党派推行政治的私器。青年学子是国家、社会的人，不是任何党派的工具。任何党派藉着霸占政权之便，把它的政治目标透过教育方式灌输给青年，并且按照几个私人的意图塑造青年，这就是‘天下为私’的作风。从前君主专制时代都没有这样的毒恶作风。”³⁶⁵

——关于“军队党化”：“一个政党，靠武力夺取政权，已经乖离了民主的政党政治的常规。如果一个政党取得政权以后，还要长期地靠武力来把持它的政权，而不信赖人民的自由选择，这更说明这一政党的精神堕落。精神堕落的结果，外形的武力也要瘫痪，而政权也要随之瓦解的。”“取消军队党化，才可以使军队脱离政治漩涡；取消军队党化，才可为建国打下一个安安稳稳的基础……。国民党在三军中的任何活动都是违宪的，应该一概停止。现役军人应该只知有国，不知有党；只知有中华民国宪法，不知有何党义。”³⁶⁶

——关于“党国体制”和“党国观念”：“所谓‘党国观念’，即是‘党’即是‘国’。‘国’是‘党’造的，所以‘党’骑在‘国’头上。而‘国’必有‘政府’，所以‘党’必骑在‘政

³⁶³ 转引自汪幸福《胡适与〈自由中国〉》，湖北人民出版社2004年版，页46。

³⁶⁴ 《自由中国》第19卷第11期社论“政府不应用经济方法打击民营报纸”，1958年12月1日，载张忠栋等编《现代中国自由主义资料选编》第8卷，“基本自由与人权保障”，（台湾）唐山出版社2002年版，页382。

³⁶⁵ 《自由中国》第23卷第3期社论“党霸教育的真面目”，1960年8月1日，载张忠栋等编《现代中国自由主义资料选编》第3卷，“教育独立与学术自由”，（台湾）唐山出版社1999年版，页452。

³⁶⁶ 《自由中国》第20卷第6期社论“我们反对军队党化”，1959年3月16日，载张忠栋等编《现代中国自由主义资料选编》第7卷，“民主·宪政·法治”，（台湾）唐山出版社2001年版，页742。

府’头上。于是乎‘党’、‘国’与‘政府’成了‘三位一体’。”当权者奉行的是一种“唯控制主义”，他们的基本心理状态是“因为我们能控制你们，所以我们总是比你们有理。”“只要我们能控制你们，怎么样干都没有关系，你们不同意，其奈我何？”³⁶⁷

——关于建立反对党的必要：“在民主政治下，政府不过是人民欲实现其集体意志的工具而已，所谓公仆也者，其意亦在此。不论工具也罢，公仆也罢，人民必须有对此工具或公仆有取舍选择权，才有贯彻集体意志的机会……。今天我们一方面高唱民主政治，同时人民又无选择的对象，显然是不符事实。什么是人民实现集体意志的代替品呢？那就是在政治制度上，有反对党的存在。”“大家须认清反对党者，是反对在朝党之意，不是反对国家，而只是一方面反对在朝党的政策，同时求本身政策之实现。……就国家的前途言，反对党之存在，只有利而无害，所谓统一意志必以民主的方式行之，才能发生精诚团结的力量。反对党尽管意见上与在朝党不尽相同，只要人民支持在朝党的意见，他也不得不心悦诚服认输，因此更加强在朝党推行政令的力量。执政党如能反复三思大陆的教训与天下为公的教条，应以无反对党之存在为耻，而不应以有反对党的存在为惧。”³⁶⁸

和大陆相比，当年台湾的自由知识分子其实还是幸运的。台湾至少还有“民营报刊”，可以让知识分子为之鼓噪。大陆即便是在今天，自由的民间出版物仍告阙如。党化教育、军队国家化之类话题，在今日大陆仍是“禁区”，当年的台湾却竟然有刊物可以公开讨论这些问题。当然，说到底，《自由中国》敢在国民党的警察、特务眼皮底下公开批评时政，除背景确有特殊之处以外（比如胡适这个“保护伞”的存在），台湾的“行宪”框架和国民党当政者仍时时以“民主政治”自诩、自期的意识形态还是给自由知识分子帮了忙，为之提供了基本的民主话语合法性舞台。而这正是台湾与大陆根本不同的地方。1957年大陆最大的“右派”发表的最最“右派”的言论（诸如储安平的“党天下”和章伯钧的“政治设计院”等），与同时期的台湾自由知识分子比，仍然是非常温和的，甚至是战战兢兢的。他们只不过是给当政者提出善意的批评、建议，而绝没有反对共产党的领导、反对社会主义制度的意思，但毛泽东仍不能容忍之。大陆可以堂而皇之、大张旗鼓地在报纸上“反击右派”，把它定性为“资产阶级的”狂犬吠日；台湾则至多是在国民党党、军内部搞一些清除“毒素”的小册子，³⁶⁹或派特务搞些骚扰。政府当局也知道，根据宪政民主法则，这些做法均见不得阳光。只是因为后来雷震的倡言反对党由“言论”变成了“行动”，国民党当局才最后下决心彻底封杀了《自由中国》，并把雷震送进监狱。

观察1950~1960年代台湾国民党政权在意识形态与具体政策、执政理念与执政实践间暴露出的深刻紧张，可以使我们更好地体察这个政权曾经面临的困难和自相矛盾的尴尬处境。但，我们也必须看到，正是由于国民党从未否认过自己的“民权”理想，从未抹掉自己的“行宪”光环，台湾社会毕竟存在一定程度的言论自由空间，又有开放地方选举之类实实在在的“行宪”制度安排，这就给台湾的民主化提供了意识形态方面的根据和制度性扩展的可能。70年代以后台湾自由民权运动的再起波涛，就是在这样一个背景下发生的。

³⁶⁷ 《自由中国》第23卷第5期社论“大江东流挡不住”，1960年9月1日，此文作者即当时著名的自由知识分子殷海光，载张忠栋等编《现代中国自由主义资料选编》第7卷，“民主·宪政·法治”，（台湾）唐山出版社2001年版，页1156、1157。

³⁶⁸ 《自由中国》第16卷第7期署名文章（作者朱伴耘）“反对党！反对党！反对党！”，1957年4月1日，载张忠栋等编《现代中国自由主义资料选编》第7卷，“民主·宪政·法治”，（台湾）唐山出版社2001年版，页1080、1086~1087。

³⁶⁹ 比如，1957年1月，台湾国防部总政治部就搞了一本《向毒素思想总攻击》的小册子下发各部队，试图在军队中消除《自由中国》的影响。

台湾自由力量成长的特点

本文把台湾岛内一切反对国民党专制统治的力量通称为台湾自由力量。在研究这股力量成长的具体特点之前，有两点需要提醒读者注意：首先，台湾的反对派人士虽然也生发于民间，但并不仅仅停留于民间，而有进入政界、成为“公职人员”的可能，并且，这是个历史事实，这与共产党国家的民间自由力量和“持不同政见者”在形态上是有区别的。在台湾，人们强调的是“党外”（非国民党籍），而不是“体制外”，这与今天的大陆很是不同。其次，台湾自由力量有鲜明的“省籍”特征，也就是说，绝大多数反对国民党一党专制统治的人士是台湾本地人，他们既是在反对一个专制政权，又是在反对一个“外来的”（从大陆溃败到台湾）的政权，正是从这里，从这两个“政权特征”的并存中，引伸出后来民进党的“住民自决”诉求。

理解上述两条，对理解台湾问题，十分重要。

现在，我们开始分析台湾自由力量成长的一些具体特点。我把这些特点归纳为四条：

第一，通过办报办刊弘扬理念、组织队伍、扩大影响。

这其实是所有专制国家中自由力量生长的共同特点，只不过对共产党国家来说，民间办报、办刊往往采取“地下”的形式，因为公开申请不可能有任何结果（比如在中国大陆，政府行政法规明令申请办报必须“有符合新闻出版总署认定条件的主管、主办单位”³⁷⁰，实际上就是禁止私人办报）；而在台湾，有“行宪”框架在，民间办报纸或刊物在法律上是允许的。这是台湾自由知识分子的一个重要优势，虽然在办报办刊过程中，他们也会遇到各种各样的困难。

台湾异议报刊始于1950年代的《自由中国》。雷震案后，又有《文星》不断发出批评政府的声音，最终于1965年遭到查禁。经过短暂的沉寂，1968年又有《大学》杂志诞生，这个杂志开始时只是个讨论文化、艺术问题，不关心社会痛痒的小型同仁杂志，并没有多少社会影响。它的步上社会政治舞台是在创刊后的第四年（1971年）发生的。当时即将担任行政院院长的蒋经国大力推行“革新”新政，放宽言论尺度，鼓励年轻人问政，又有保钓运动激发了台湾校园青年的爱国热情，加之美国与中国大陆关系改善使台湾陷入外交困境，所有这些都促成了《大学》杂志的转型，由知识分子小圈子内的杂志变为面向社会的政论杂志。在组织上，这个杂志经过1971年元月的改组，吸收了大批青年才俊，比如后来“党外”运动中赫赫有名的许信良、张俊宏，台湾大学哲学系的激进教师陈鼓应等等。该杂志先后发表了多人联署的“国是诤言”和“国是九论”等文，对国体、政体、法统、人权、国计民生诸方面问题均进行了大胆讨论，提出多项革新主张。

《大学》办刊的时间并不长（1968~1973），却造就了一批青年知识分子日后投身“党外”运动。1975年，又一个民营杂志《台湾政论》诞生，自命要“搭起民间舆论的发言台”。时正值蒋介石去世、南越“沦陷”、台湾内忧外患加剧，《台湾政论》更多表现出倡言朝野合作、共度危难、推进体制内改革的温和倾向，远不及当年的《自由中国》激进；但它毕竟填补了《大学》之后的言论空白，仍然受到台湾知识界和民众的普遍欢迎。**更值得注意的是，尽管这个杂志只存在了5个月，却标志着“党外”力量的一次重要整合。**担任《台湾政论》杂志社社长的康宁祥，原来只是个加油站的工人，由于其出色的参政活动，在1969年11

³⁷⁰ 见中华人民共和国新闻出版总署制定、2005年12月1日起实行的《报纸出版管理规定》第8条第3款。

月台北改为“院辖市”后的第一届市议员选举中脱颖而出，当选为无党籍市议员；1972年又在“自由地区中央民意代表增额选举”中高票当选为立法委员，1975年再次当选，连任此职，成为以“党外”身份进入政界的重要代表。担任《台湾政论》发行人的黄信介也曾连任两届台北市议员，后又在1969年“中央公职人员国代及立委补选”中当选中央立法委员，资格比康宁祥还要老。这两位都是拥有较高公职身份、后来又在台湾党外运动中发挥过重要影响的元老级人物。《台湾政论》的总编辑张俊宏、法律顾问姚嘉文则是当时活跃的知识分子，后来均成为党外运动的中坚。台湾学者韦政通曾这样评价《台湾政论》的作用：由于“它的组成分子中包括发迹于民间的政治运动家和知识分子”，这种“在野的‘力’与‘理’的结合”，预示着“台湾的自由民主运动即将面临一个新的转变”。³⁷¹ 康宁祥自己也认为，从台湾的几次选举以来，借助《台湾政论》，“已经形成的新生在野政治人物，与从《大学》杂志时期政治改革运动分化出来的知识分子，才得以结合，这个结合使党外的力量、素质提高了”。³⁷²

当然，更成为台湾自由力量办刊标志的，是赫赫有名的《美丽岛》杂志。这个杂志创刊于1979年8月，用黄信介的说法，该刊就是要办成一份“党外机关报”，以统合各种党外反对派力量。³⁷³ 创刊号封底列出的社务委员是61人，到第四期杂志出版时，社务委员已经增加到91人，几乎囊括了台湾各地区主要的党外反对派人士。该刊在全省11个县市设立了服务处，许多县市还成立了基金委员会，筹募、营运杂志的基金。另在日本、美国、加拿大设有总经销处，在短短4个月内，即赢得大批读者群，同时获得可观经济收入。

也要看到，《美丽岛》的创刊背景中，还有极其严峻的一面。1978年12月16日美国宣布与中国大陆建交，自然引起台湾朝野的极大震动。蒋经国发布“紧急处分令”，停止当时正在进行的选举活动，同时加强了对舆论的管制。事实上，在1979年一年中，先后遭到封杀的出版物数不胜数，杂志类就有《夏潮》、《这一代》、《长桥》、《潮流》、《鼓声》、《消息》等，书籍类则有姚嘉文、陈菊合编的《党外文选》、张俊宏著的《大军压境》、吕秀莲写的《台湾的过去与未来》等被查禁。难怪曾担任《美丽岛》杂志社副社长的吕秀莲后来回忆说，虽然该杂志的栏目十分丰富，内容也洋洋洒洒，“然而就它所宣扬的思想来说，如以目前台湾言论尺度的开放，重阅当年的文章，我们发现其实它对国民党的批判，仍然十分迂回委婉，一种敢怒而不敢尽言的委屈尽在其中。”³⁷⁴ 寥寥数语，当年台湾自由办报人面临的风险和内心积压的紧张已经跃然纸上。

《美丽岛》政团的组织和民众启蒙、动员工作亦值得一谈。在杂志社总经理、民权斗士施明德等人的领导下，借助各个市县办起的服务处，《美丽岛》在短短的几个月内组织了一连串群众集会和演说活动，这些活动撩动了台湾普通民众的问政、参政热情，起到了巨大的思想启蒙作用，同时也刺激了国民党当政者，使他们感到如鲠在喉，寝食难安。当然，关于党外运动的策略，《美丽岛》政团的组织者也曾做过省思和检讨，并总结出包括“间接原则”、“弹性原则”、“实力原则”、“集中原则”、“团结原则”在内的“党外运动五原则”，希望以和平、渐进的方式推进台湾民主化，减少街头政治可能带来的盲动性和刺激性。然而，在专制体制下，有些事情的发展往往不以善良者的主观意志为转移。国民党情治机构的不断挑衅，迫使民主力量一方不得不做出公开反应。这种冲突的极端结果就是1979年12月10日爆发的“高雄事件”（又称“美丽岛事件”），国民党地方当局动用了警察和镇暴部队，对当日《美丽岛》政团在高雄组织的纪念世界人权日集会进行了干预、甚至使用催泪瓦斯驱散现场的大批民众。虽然无论在规模上、在镇压者达到的残暴程度上，“美丽岛事件”都不能和大陆后来发生的“六四事件”相比，但它仍然是台湾岛上的专制当局对自由力量的一次重

³⁷¹ 转引自杨毅周《民进党组织派系研究》，九州出版社2004年版，页20。

³⁷² 同上。

³⁷³ 参见吕秀莲《重审美丽岛》，（台湾）自立晚报社1991年版，页81。

³⁷⁴ 同上，页91。

大打击。《美丽岛》政团的核心人物几乎全被逮捕、判刑，身为《美丽岛》杂志发行管理人的林义雄律师甚至付出家人（林的老母亲和一对孪生女儿）被“不明身份者”残忍暗杀的血的代价。

这是当代台湾民主运动中不能忘却的一段历史。但，正是在这带血的历史中，才最终结出台湾民主化的美丽的花朵。

第二，充分利用合法选举渠道，形成“党外”参政力量。

前文已经指出，台湾“行宪”框架的一个重要特点，是地方自治的实际推行。而在地方自治条件下，选举（包括地方民意代表的选举和地方行政官员的选举）都是开放的，这就给民间自由力量充分利用合法的选举渠道，形成“党外”参政大军提供了制度性的可能。这是台湾有别于所有共产党国家中自由力量生长的重要经验。

早在1957年台湾举行第三届县市长及省市议员选举时，就有人筹组成立“党外候选人联谊会”，专事研究选务，举办民众座谈会和举办巡回演讲。经过《自由中国》被镇压后60年代的冬眠期，中产阶级有了长足的发展，国民党上层政权也正值新旧交替之际，“万年国会”和“万年国代”更是到了非改弦更张不可的时候，于是，党外选举活动又渐成势头，并且已经不再仅仅局限于地方层级。康宁祥、黄信介之成为“中央立委”，就是两个典型例子。到了1977年，党外选情更是掀起高潮，在各项选举中党外候选人的得票率竟高达37%。在组织上，这时的党外竞选已经不再是单个人的单打独斗，而发展为一批候选人的联合竞选。这是党外反对派力量组织化进程的一个重要进步标志。

在开放的社会条件下，国民党选务的腐败和一些传统陋习，也开始受到冲击，并反过来帮了党外的忙，成为民主化的促进剂。1977年的“中坜事件”就是一个代表。这个事件的主角是国民党叛逆、后来成为党外力量翘楚的许信良，他的目标是竞选台北市桃园县的县长职位。选举日，由于国民党籍监选主任的舞弊行为被人当场抓获，支持许信良的10000多选民愤怒之极，乃至袭击了警察局，烧毁了8部警车，此事成为台湾民众自发地以集体行动抗议选举舞弊行为的开端，当时曾轰动海内外。尽管警方也抓了几个人以“妨害公务与秩序”罪将之判刑，但选举本身仍然获得了巨大成功：许信良以党外身份高票当选桃园县长，这在中国大陆——即便是今天——也是完全不可想象的事。

1978年台湾“增额国大代表与立法委员选举”，党外的选举组织工作又上了一层楼。11月24日，台湾“全省党外助选团”总部宣告成立，其宗旨是“希望各位候选人共同为此次选举通力合作，在公平、公正、公开的前提下，以推动人权为中心，以促进党外大团结和早日形成制衡力量，俾革新政治，造福民众。”³⁷⁵助选团提出“十二大政治建设”作为党外候选人共同政见，包括中央民意代表全面改选、省长和院辖市长直接民选、军队国家化、司法独立化、思想学术超然化、言论出版自由化、开放党禁、解除戒严令、禁止非法逮捕和囚禁公民、保障公民隐私权、实施全民医疗及失业保险、兴建长期低利贷款的国民住宅、废止田赋、制定劳动基准法、承认劳工对资方的集体谈判权、改善渔村环境，保障渔民的安全与生活、制定防止环境污染法和国家赔偿法、反对省籍和语言歧视、大赦政治犯，反对对出狱政治犯及其家人的法律、经济和社会歧视等极其广泛的内容，在社会上产生巨大影响。还有人为助选团设计了红白蓝三色大型宣传海报，海报正中是一只紧握的人拳，周围有橄榄枝环抱，上印“人权”两个大字。根据海报的说明，这个图案的象征含义是：

● 人拳与人权同音，暗示人权乃用人拳争取而来；拳头紧握，象征党外人士紧密团结，决心为人权斗争到底。

³⁷⁵ 转引自杨毅周《民进党组织派系研究》，九州出版社2004年版，页8。

- 橄榄枝代表和平，表示党外反对以暴力争取人权，也反对当权者以暴力统治人民。
- 白、蓝、红三色，既象征自由、平等、博爱的古典含义，也代表党外对人权的新概念，即政治人权、经济人权、社会人权。³⁷⁶

在组织建构上，助选团开始设立常设机构，委员主要由 1977 年当选的党外省市议员担任。助选团采取集体领导的组织原则，委员不分职位高低，均享有平等地位。1978 年 12 月 5 日，“党外候选人座谈会暨记者招待会”在台北市中山堂召开，各地党外候选人、助选工作人员和中外记者共约 500 人齐集一堂，开党外人士集体公开亮相之先河，可谓壮观。这样，有了共同纲领，有了常设组织机构，有了大型集会和公开亮相，党外活动更具成熟和规模，已经具有现代政党的某些轮廓。可惜的是风云突变，中美建交和蒋经国的“紧急处分令”使正在进行中的、轰轰烈烈的选举戛然而止。然后才有《美丽岛》的问世，党外反对派不得不借助另一种形式继续他们的事业和斗争。

高雄事件后，《美丽岛》政团的核心人物被判刑，但台湾的民主运动并没有被吓倒而就此止步；恰恰相反，党外又产生了两股新的力量来接续民主运动的香火。一股力量是在美丽岛案军法审判中为 8 名被告辩护的律师团，这个律师团由 15 位辩护律师组成，其中包括了后来在民进党发展中起到重要作用、今天已经成为台湾执政者的陈水扁、谢长廷、苏贞昌等人。辩护律师们的法庭辩护有这样一句话非常著名：“审判官们！今天你们在法庭上审判 8 名被告，别忘了，全国同胞在外面审判你们。而明天，历史会审判你我大家。”³⁷⁷ 另一股力量则是高雄事件受难者的一些亲属。1980 年当局恢复被中断的选举，这些受刑人家属纷纷参加竞选，颇有向当政者挑战的味道。姚嘉文的妻子、毕业于台湾大学社会系的周清玉在竞选时身穿黑色旗袍，肩披写有“姚嘉文太太”的彩带，向选民这样表达她的政治诉求：“一年以来，清玉和家人遭受极深重的困厄。在嘉文不死的信念与朋友的鼓舞之下，清玉又重新燃起了生之希望和奋斗的勇气。清玉愿以平和的心情、安详的态度，继续走那嘉文没有走完的路，希望下一代能有机会享受自由民主的果实。”“清玉和党外人士别无所求，我们只要求一个民主的政治环境，一个法治的社会。我们深知世界上的丑陋不可能自动改变，党外民主运动就是在为这个必须付出牺牲的改变而奉献，希望全体民众与我们一起走那没有走完的路。”³⁷⁸

这些话是令人感动的，既感动了当时的台湾选民，也感动了今天的我们。1980 年的选举，党外人士获得巨大成功，康宁祥、许荣淑（张俊宏之妻）、黄天福（黄信介之胞弟）等当选为中央立法委员，周清玉等人当选为国大代表，尤清（美丽岛案辩护律师）当选为中央监察委员。这是台湾民主力量的重大成就。——当然，还要强调一遍：这个成就的取得，除了党外人士的不懈努力外，台湾的“行宪”体制还是起了很大作用。没有选举的合法性制度通路，没有当政者对这个制度的真实的而不是虚伪的遵守，没有一定程度的言论自由、舆论自由从而使美丽岛案的真相借助传媒大白于天下，一批政治犯人的亲属和为政治犯辩护的律师是不可能获得选民支持堂而皇之地进入中央级民意代表机构的。这再一次凸显了台湾政治与大陆政治的不同。在大陆，迄今我们也不可能看到一个在押政治犯的亲属还能继续高举异议者的旗帜，以选举等方式公开参与政治生活。这并非异议者一方缺乏勇气，而是大陆的现行体制使然。大陆不允许对党专制体制的公开批评，也没有真正意义上的选举；那些被党的组织部门所控制的形式上的“选举”则不可能把异议分子或同样具有异端思想的他们的亲属列为“候选人”。而在台湾，“行宪”制度决定了一个人即使以“叛乱”罪被判刑，他（她）的亲人、朋友仍然有参加选举、自由竞争公职的权利；只要有足够的胆略和勇气，

³⁷⁶ 参见吕秀莲《重审美丽岛》，（台湾）自立晚报社 1991 年版，页 42。

³⁷⁷ 同上，见该书封面。

³⁷⁸ 转引自李松林、陈太先《蒋经国大传》，团结出版社 2002 年版，页 819。

他（她）们仍然可以在民主自由的大旗下继续公开前行。我们在总结台湾民主力量成长的历史经验时，不要忘了这种经验所依托的制度背景。

第三，不断加强党外力量整合，提高党外组织化水平，直到最终建立反对党。

台湾的民进党是 1986 年正式成立的。在此之前，它经历了长达十数年的力量积聚和组织整合过程，最后宣告成立的这个党，可谓集党外各种反国民党一党统治力量之大成。

1981 年，台湾举行第九届县市长、第七届省议员、台北市（院辖市）第四届市议员和高雄市（院辖市）第一届市议员的公民直选，党外利用这个机会，乘上一年“增额中央民意代表”选举取得重大胜利的东风，筹划以更高的组织化水平面对这次选举。具体做法是：

- 成立党外推荐团，成员包括 1980 年当选的党外各中央民意机构代表，由推荐团向选民推荐党外候选人。

- 制定候选人推荐的 4 个原则：对选情较简单的地区，集中力量联合推荐；对选情复杂的地区，保持超然，不公开推荐，而做侧面支持；尊重各选区的协调与安排；根据现有实力，决定被推荐人的数量。

- 提出共同竞选主张，以制衡为中心，包括“党外、制衡、进步”、“民主要制衡，制衡靠党外”等鲜明的竞选口号。宣传旗帜以绿色为统一色调，这也是后来绿色成为党外乃至民进党阵营标志的缘由。

在推荐团精心组织下，此次选举又获可观成果。有 3 位党外人士获选县市长，苏贞昌、游锡堃等 11 人当选省议员，谢长廷、林正杰、陈水扁等 8 人当选台北市议员，“新党外”赫然走上台湾政治舞台。**集体推荐制度增强了党外的凝聚力，亦成为党外组织化进程的重要推力。**

1980 年代台湾党外势力成长、整合以及组织化水平的进一步提高，有两个机构不能不提。这两个机构，一个是 1984 年 5 月成立的“党外公职人员公共政策研究会”（即“公政会”），另一个是 1983 年 9 月成立的“党外编辑作家联谊会”（即“编联会”）。“公政会”的建立源于下列考虑：党外力量不仅在选举时期需要组织，而且应该吸取以前的经验，建立一个常设机构，以便领导选后的工作。“公政会”的组成人员都是具有公职身份的党外人士，即便如此，这个机构也一直承受着被政府当局取缔的压力，但取缔毕竟没有成为事实，“公政会”就在这种既未被承认、也未被否认的情况下继续发展，后来还在全岛到处设立分会，形成了强大的整体网络。“编联会”的组成背景和人员结构则大为不同。参加“编联会”的大多是党外各种杂志的编辑和作者，他们年轻，有朝气，理论素养好，又富于激情，但不具备公职身份，在政治性格方面迥异于资深党外大佬。一般而言，非公职的党外新生代更激进些，不像党外大佬多坚持温和、稳健的改革路线。1980 年代初由这批年轻人发动的“批康（宁祥）运动”就是在这个背景下发生的，因为康一直主张渐进、务实的改革战略，反对激进的街头斗争。

然而，面对共同的对手，党外两股力量最终还是携起手来。1985 年，台湾又逢县市长、省市议员的换届选举年，两会在新上任的公政会理事长尤清的撮合下捐弃前嫌，共同筹组建立了“1985 年党外选举后援会”，共事党外人士的选举推荐和组织工作。张俊宏是这个机构的 7 位执行委员之一，他事后曾这样评论说：“这次党外后援会很难能可贵地，由于大家的共识，不忍心党外在野势力的纷乱，而愿意努力迈向组织化的初次尝试。”“提名的过程十分民主，无论是推荐提名或是开放竞选，一律由会员投票决定，追求内部民主化、法治化，大

家也都表现出维护团体纪律的精神。”³⁷⁹ 显然，这样的提名方式已经离正式的政党组织产生选举候选人不远。此次选举，党外再获大胜：后援会推荐的 18 名省议员候选人，有 11 人当选；推荐的 11 名台北市议员则全部当选；高雄市议员，推荐 6 名亦有 3 人当选。

这样，当 1986 年到来的时候，党外组织化已经达到很高的水平，离正式组党近在咫尺。蒋经国不顾国民党内保守势力的反对，决心推进“革新”、力主与党外力量“沟通”而不是镇压的态度，也为党外走向正式组党提供了相对宽松的环境和背景。1986 年 5 月 1 日，许信良在美国宣布成立“台湾民主建党委员会”，并表示准备迁党回台，以实际行动突破党禁，此举亦刺激了岛内的党外人士修改建党时间表，加快组党步伐。1986 年 9 月 28 日，由 130 多位党外人士共同发起组织的民主进步党终于在台北正式宣告成立。11 月 10 日，民进党召开第一次全国党员代表大会，通过党章、党纲，选举产生第一届中央执行委员会委员、中央常务委员会委员和第一任党主席。民进党正式登上台湾政治舞台。

民进党的成立，乃是前此一系列党外力量整合和组织化的最终结果。在这个过程中，党外各种力量、各个“派系”之间也有矛盾，但还是成功实现了整合，共同完成了在一个传统的、但又是变化中的党治社会里建立起反对党的伟大任务，这是台湾自由力量了不起的成绩，也是台湾民主化的重要经验之一。

第四，注重知识分子与中小企业界以及“草根”民众的结合，建立民主运动的深厚社会基础。

台湾中小企业的大发展是在上个世纪 60 年代中期以后。受惠于政府出口导向的经济战略，大量外向型中小企业雨后春笋般发展起来，在 70 年代就已经达到 80 万家，占台湾企业总数的 98% 以上，在中小企业中就业的人口达就业人口总数的 75%，产值则达到台湾工业总产值的 60%。这是台湾经济结构的一个很大变化。从政治-社会角度看，台湾成长中的中小企业家阶层成为台湾中产阶级的重要构成部分，经济地位的上升必然导致产生更多的政治诉求，因为这是保护、发展他们的经济利益所必须的。而台湾的“行宪”框架，包括开放的地方选举和一定程度上的言论自由，则为这个阶层追寻上述目标提供了可能。

知识分子（特别是大学教授、律师、新闻从业人员等）也是台湾中产阶级的组成分子，他们与中小企业家阶层在政治诉求方面有天然的联系。有研究者就曾指出：“在支持反对运动的中产阶级当中，知识分子与中小企业家的角色最重要。中产阶级知识分子是推动台湾政治改革的最主要最活跃的中坚力量，也是反对运动的领导者与策略提供者，他们均受过社会科学特别是政治学、法学与社会学的训练。中小企业家具备投入政治活动的财力，也以其个人财富为反对势力提供政治基金与可作为退路的职业。二者之间经由各种社会关系而挂钩，且有一隐约的分工。”³⁸⁰ 以 1970 年代的《台湾政论》为例，这个杂志不仅得到中小企业家阶层的大力捐助，高雄地方的中小企业家们还担负起该杂志在台湾南部 6 个县市的总经销任务。而从 70 年代初一直到 80 年代，草根民营企业始终是党外候选人的重要票源。根据 1986 年的一项调查，支持民进党候选人的选主体由中小企业家和劳工阶层组成，二者合计占到民进党选票的 79.1%。³⁸¹

说到劳工，这个阶层也是党外（特别是编联会系统）知识分子工作的重点。长期以来，国民党利用工会控制工人，这和大陆有相似之处。突破御用工会对工人的控制，建立真正独立的、自主的工人维权组织，成为 80 年代以来台湾社会运动的一个重要内容。编联会系统

³⁷⁹ 转引自杨毅周《民进党组织派系研究》，九州出版社 2004 年版，页 27。

³⁸⁰ 孙代尧《台湾威权体制及其转型研究》，页 205。

³⁸¹ 参见鞠海涛《民进党社会基础研究》，九州出版社 2004 年版，页 12。

的许多年轻知识分子深入到劳工基层，了解工人的生活状况和经济、政治诉求，协助劳工组织同资方谈判。这份执著不禁使我们想起了上个世纪早期国民党人和共产党人不惧艰险、深入工农、播撒革命火种的历史。当然，时代背景、时代任务都不同了，但台湾的青年知识分子仍能承继这样一种精神，却是非常难能可贵的事情。事实上，编联会以及在此基础上发展出来的“新潮流系”知识分子群体，很多人深受西方马克思主义和社会民主主义影响；“新潮流系”有“三大主张”，即“台湾独立、群众路线、社会民主主义”，后面两条都与草根民主有关，都可以导致重视基层社会运动的政治结论。

知识分子深入社会的做法加强了知识者与劳工、农民和其他底层民众的联系，扩大了党外民主运动的影响力。在80年代风起云涌的台湾大众运动中，很多都有党外人士的身影，比如1984年的“台湾劳工运动支援会”、1987年的“台湾农权会”和“妇女进步联盟”等等。此外还有教师人权运动、生态保护运动、消费者权益保护运动、原住民权利保障运动、新兴宗教运动……，种类繁多，不一而足。这些组织的蓬勃生长使台湾社会日益走向多元化，有力地解构着国民党的戒严体制和党治统治，同时给党外推进民主化以巨大的支持。民进党的成立，在这个意义上，也是台湾走向政治和社会多元化、加速全社会民主转型的一个重要标志。没有草根民主的发展，知识分子的反对运动也不可能获得持久的生命力和影响力。这一条，亦足以以为大陆的民间改革力量所汲取。

蒋经国在台湾民主化进程中发挥的作用

现在，我们来看当政者一方。

极权社会或威权社会要实现理性、和平的民主转型，除了在野知识分子和民间自由力量的努力外，当权者的作用亦不可低估。事实上，正是因为统治者手中握有权力，他（或她）能够发挥主动性的历史空间其实是很大的。他可以推进历史进程，也可以延缓历史进程。虽然历史发展的总趋势谁也改变不了，但最高当权者的有识或无知、勇敢或怯懦、机敏或愚顽、胸襟博大或鼠目寸光，仍然会直接影响他的政治选择和行动方式，从而影响历史的现实走向。试想，如果1989年的邓小平不是一个政治上顽固的传统共产党统治者，或者赵紫阳掌握了真实的而不是虚幻的权力，六四的历史就完全可能改写。越是在专制体制中，最高当权者的这种历史“使动性”就越突出、越明显，只不过有的是在正向（符合历史发展的大趋势）上发挥作用，有的是在反向（违背历史发展的大趋势）上发挥作用罢了。

蒋经国是现代中国历史上的重要人物，是台湾民主转型和政治现代化的官方推动者。国民党统治集团中能产生这样一位顺应时势、勇于做时代的弄潮儿、推动历史向前迈进的人物，颇值得大陆的当政者深思。马英九在最近发表的一篇回忆文章中曾这样写道：自经国先生1988年1月去世后，“台湾经历了许多变化，政局起伏，政治人物几度春风、黯然，唯一没有改变的是经国先生所受到的历史评价。十五年来，在任何一个‘谁对台湾贡献最大？’的民调中，经国先生始终高居第一。”“经国先生是一位威权时代的开明领袖，他一方面振兴经济、厚植国力，一方面亲手启动终结威权时代的政治工程。我们崇敬他，就因为他能突破家世、出身、教育、历练乃至意识形态的局限，务实肆应变局，进而开创新局，在这个意义上，他的身影，不仅不曾褪色，反而历久弥新。”³⁸²

“突破家世、出身、教育、历练乃至意识形态的局限”，这个提法很值得玩味。蒋经国

³⁸² 马英九“历久弥新的身影——蒋经国”，《观察》网站2007年7月29日刊载。

虽身为“太子”，但年少多难，15、6岁就远赴俄国，在苏联特工和中共驻共产国际代表的监视下渡过了12年光阴，当过工人、士兵，下过乡，去过劳改营，可谓大难不死。但也正是在苏联，蒋经国接受了系统的俄式马克思主义教育。“小蒋”自己曾回忆说，早在1925年由上海赴海参崴的轮船上，他在读孙中山《三民主义》的同时，就开始认真阅读布哈林的《共产主义ABC》。³⁸³后来在莫斯科中山大学又系统学习过社会发展史、中国革命运动史、哲学、政治经济学、经济地理、军事科学等一系列课程；在列宁格勒的红军托马契夫中央军事及政治学院学习过军队行政、军队政工和苏共党史，还发表过哲学论文。蒋经国加入过共青团和苏联共产党。可以说，他既亲眼目睹了斯大林体制的罪恶一面，又曾耳濡目染且亲身卷入这个体制内部的各个环节，深受它的影响。1937年回国后，蒋经国受到乃父蒋介石的精心栽培，恶补中国传统文化方面的知识、修养，又被放到基层进行锻炼。在抗战期间和战后，蒋经国在地方建设、对外谈判、打击官场腐败、直至协助乃父退守台湾等方面均有不凡表现。“小蒋”的人生经历是丰富的，个人也极其勤奋，但必须指出的是：在他自己接管大权以前，这位蒋家公子仍然是一个“党国”体制的忠诚拥护者和践行者；在他的大量政治活动中，我们还很难见到一个宪政主义者的影子。

比如，在抗战期间的江西赣南，蒋经国曾大力推行“赣南新政”，在整顿政风、改善吏治、打击土豪劣绅、禁毒、禁赌、禁娼、发展经济、土地改革、推进教育、建设新文明等方面做出很大成就，被誉为“中国战时政治的一项奇迹”。“小蒋”当时的身份是赣南行政督查专员，他一到任，就在自己的专署门口立两块石碑，分别刻上“大公无私”和“除暴安良”几个大字。大门口设“民众询问处”，接待老百姓来访，平时由专职秘书负责，每周四则自己亲自接待访民，回答问题。又在赣州城四门挂4个意见箱，贴上封条，上写“本专员亲自开箱”，鼓励百姓问政。蒋经国还制定了“新赣南”建设蓝图，提出要用“吃苦、冒险、创造”的精神，建设三民主义的新赣南，实现“五有”，即人人有工做，人人有饭吃，人人有衣穿，人人有屋住，人人有书读。他还把专署、司令部、县政府的工作人员集中起来，半天办公，半天学习，还要分小组讨论，检查自己工作中的缺点，研究怎样搞好地方政治、经济、军事、治安等等。从这些做法中，我们似乎很容易发现过去苏联生活的烙印，包括内部的“组织学习”和外部民众动员的方式。在政治方面，蒋经国也曾试图建立民意机关，健全政治机构，但他更多强调的是干部要成为民众的公仆，全心全意为民众服务。他自己也亲做表率，深入民间，访贫问苦，颇有亲民作风。我们这里谈论的是一位国民党专员，但他的身上却有不少那个年代共产党人的影子。这就是当时的蒋经国。当然，后来的历史证明，这一套归根结底还是“人治”多于“法治”，1945年蒋经国调离赣州后，新政也很快没了踪影。这可能与战时条件的局限有关，但也和蒋经国建设新赣南的套路有关，这个套路中有苏维埃的因素，有中国传统文化中“仁政”、“纳谏”、“为政清廉”和“大同”理想的因素，但似乎缺乏宪政民主因素。

再看一个例子。1949年国民党“撤守”台湾后，蒋介石鉴于大陆失败的教训，决定恢复军队政工制度（用今天共产党的语言就是恢复“党对军队的绝对领导”）。1950年3月，蒋经国被任命为军队总政治部主任，成为这个领域的主要操盘手。台湾风雨飘摇的恶劣形势，自然促使蒋经国倾全力担负起此项“重任”。他把工作重点放在这样4个方面：“肃清共谍，提高军中文化，推行克难运动”，“严密军队组织，改善官兵生活”，“健全一切组织，推行实践制度”，“要求全体官兵把思想变成信仰，把信仰变成力量，要做到在政治上永不屈服，在战场上永不投降。”无论军官还是士兵，都要参加政治课的学习，军官每月18课时，一年198课时，士兵每月24课时，一年264课时。士兵课程中的必修课包括“国文”、“三民主义”和“领袖言行”，以使军人们明确“为谁而战、为何而战”。1952年，由蒋经国担任主任的台湾“青年反共救国团”成立，蒋介石称这个组织是一个“群众性的组织”、“教育性的

³⁸³ 《蒋经国自述》，曾景忠、梁之彦选编，团结出版社2005年版，页14。

组织”、“战斗性的组织”，该组织必须“加强革命信念”，担负起“反共抗俄、救国救民的责任”。在蒋经国的亲自指导和周密部署下，“救国团”的组织渗透到台湾每一个市县，遍布于机关、团体、企业、农场和学校。“小蒋”充分利用赣南时期青年工作的经验，开展各类适合青年特点的活动，使其颇具吸引力。“救国团”还大量出版《三民主义基本教材》、《领袖对青年的训示》之类书籍，要求团员必须深入学习，认真领会。

这一套做法，大陆从事军队政治教育和共青团工作的人都不会陌生。在强调信仰“主义”、“听党的话”、“服从领袖”，用愚蠢的或精致的手段实施“洗脑”和“精神灌输”等方面，海峡两岸的统治者可谓如出一辙。不管“灌输”的具体内容是什么，是三民主义还是共产主义，其出发点和组织运作方式都是彻头彻尾的专制主义。难怪“救国团”这一套“党化教育”的做法当时即遭到《自由中国》的严厉批判。

可以说，作为国民党军队总政治部主任和“青年反共救国团”首领的蒋经国绝对不是一个民主主义者，更不是一个宪政主义者。不管他如何努力，如何勤奋，他只是在为“党国”体制效劳，甚至是在为蒋家天下效劳。他的个人优点在这个体制下反倒变成了缺点。

然而，时代总是在向前发展的。局限人人有，有局限并不可怕。聪明的统治者只要善于学习，善于“与时俱进”，不断接受新的东西，抛弃那些过时的东西，突破自身局限，他就有可能跟上时代，乃至领时代之风骚，成为推动历史前进的伟大人物。

蒋经国即有幸成为这样的人物。

尽管蒋介石在世时，蒋经国言必称“总裁”、“领袖”，但他自己接班、特别是 1978 年登上总统宝座后却一反乃父传统，表现出更开明的姿态。就在“小蒋”就任总统的当天，他曾通过宣传机构表达下列三点愿望：其一，今后不希望再有“蒋经国时代”这一类名词出现在报刊杂志上。今天已经是一个民主的时代，不应该再有个人英雄主义的色彩。如果真有“时代”的话，只有群众的时代，而无个人的时代。其二，今后不希望人们称自己为“领袖”。国民党历史上只有两位领袖，一位是“总理”（孙中山），一位是“总裁”（蒋介石）。而自己只是一个普通党员，一个普通国民，只愿以党员和国民的身份，与全体党员和全国同胞一起共同奋斗。其三，今后不希望有“万岁”的口号出现。只有三民主义和国家民族的万岁，而再无个人的万岁。³⁸⁴

应该指出，当蒋经国试图翻开历史的新的一页的时候，又是台湾的“行宪”体制给他的“开明”和“新政”提供了现成的制度性通路。

早在蒋介石刚刚去世的 1975 年，蒋经国在一次国民党党务会议上就曾这样谈到选举问题：“选举是民主政治的基础。本党革命以来，所要建立的民主政治基础，就是要经由选举来达成。一个政党，尤其本党是执政党，对于国家的政治责任和风气无可旁贷，所以我们担负最艰巨的政治责任，要树立最良好的政治风气。就选举来说，本党参加竞选的同志虽则由党提名，但当选与否，完全决定在选民。”尽管“以今天本党的力量，在复兴基地可说有绝对把握选举出提名的人，但是为了要将党的风度和开放性的政党作风，昭布于人，对于这次增额立法委员的选举，中央有一新的规定：就是凡属三年前当选的立法委员，无论属于党内同志或党外人士，本党都愿意支持。”至于竞选方式，蒋经国特别强调：“本党候选人在竞选中发表政见，一定要力求平实，尽量反映民众意见，提出积极性的建议，这点非常重要。我为什么说发表政见要力求平实呢？就是绝对不可虚伪夸张，对于党和政府的成就，要做正确平实的报导，不必做过分的渲染；尤其政见要注意到是不是有实现的可能，是不是超越了本身的范围；至于良好的风度，平实的谈吐，诚恳的态度，在竞选中尤其重要，要这样竞选，才能显示党的民主风度。”³⁸⁵

³⁸⁴ 1978 年 5 月 31 日香港《星岛日报》，转引自《蒋经国大传》，页 648~649。

³⁸⁵ 蒋经国《十年风木》，（台湾）中央日报出版部 1986 年版，页 55、57。

正是由于蒋经国的开明，大批台湾本岛人士和青年才俊开始被重用，纷纷走上政治舞台；台、澎、金、马地区“中央民意代表”的“增补”选举和改选亦不断加大对党外的开放程度，扩大了政治参与；对党外势力的成长甚至“挑战”，蒋经国本人也持相对宽容的态度。以前文提到的中坜事件为例，选民在愤怒之中烧毁警车的事情发生后，蒋经国明确表示：对此事“要切实确实、公公正正地调查及依法处理，绝对不可徇私偏袒或欺上瞒下。”“现在国民的水准均有足够判断是非曲直的能力，因此，中坜选票纠纷事件尤其需要慎重，务须使全体国民对于政府往后的处置，完全满意。”³⁸⁶当然，也有论者认为，蒋经国对中坜事件表现大度，是因为总统选举在即，蒋不愿意给自己的形象抹黑；后来稳坐总统宝座后，对党外就不那么客气了，镇压美丽岛政团即是明证。³⁸⁷这个说法也有部分道理，毕竟政治人物是复杂的，他的政治选择和行动要受到种种因素的牵制。然而重要的是，许信良并没有因为中坜事件中的警民冲突失去去做县长的机会（半年后许确实从县长的位子上被拉下来，不过那另有“事由”）；美丽岛案在押犯人的亲属们也堂堂走上中央民意代表候选人的讲坛，并纷纷赢得了选举。这是制度的力量，是制度提供了这种可能。同样重要、甚至更重要的是，蒋经国作为国民党的最高当权者尊重这个制度，且在不断地开拓、完善之；即便当这个制度产生似乎不利于统治者的结果时也没有停止这种努力，更没有去破坏它。在“党国”统治的威权时代，做到这一点已经不易。

蒋经国执政时期台湾经济上取得的成功亦有目共睹。在一次同媒体记者的谈话中，蒋经国这样解释“台湾经验”的基本内含：

首先，“我们崇尚自由民主，坚守宪政体制，政府与人民相互信任，和谐团结，提供了民主而安定的政治环境”；

其次，“在计划性的自由经济政策下，鼓励私人企业，激发人民勤劳的工作意愿，与企业家进取的创新精神”；

再次，“教育机会人人平等，实施普及而良好的教育制度，并致力科技发展，提高了人民的生产力”；

最后，“贯彻均富政策，缩小贫富差距，增进社会福利，提升生活品质，建立了公平而和谐的社会”。³⁸⁸

这些说法，时人、后人还可以有不同评价，但台湾在经济增长的同时避免了社会贫富差距的过分拉大，基本做到了“均富”，却是一个不争的事实。台湾没有经历过大陆文革这样的动荡，也没有过经济政策的大幅度偏转，所以也不会遭遇大陆改革开放必然面临的深层次紧张。这个偏安之地在国民党一党威权体制内启动市场经济起飞却没有造成大面积的官员腐败，在促成经济增长的同时又兼顾了社会公平。所有这些经验都值得进一步研究、总结。不管怎么说，台湾提供了一个在“行宪”框架内发展经济、又在经济建设相对良好的基础上推进宪政改革的例子，这对今日的中国大陆显然具有重要的对比和借鉴价值。

当然，从本节所论主题的角度看，蒋经国最大的贡献还是在人生即将谢幕之际亲手启动了台湾民主转型的关键闸门，这就是结束“戒严”状态，解除“党禁”，为台湾进入多党和平竞争的宪政民主社会扫除了最后一道障碍。人们关心的问题自然是：蒋经国晚年的关键一步是如何迈出的？走出这一步又如何可能？

这里，有认知的进步，有对世界大势的清晰把握，有对民众的深切责任感，也有对社会剧烈变革之际从本集团出发的关于统治成本与收益的认真“计算”。

³⁸⁶ 参见《蒋经国大传》，页 811。

³⁸⁷ 《蒋经国大传》的作者即持此说，见该书页 818。

³⁸⁸ 1985 年 11 月 11 日蒋经国答《读者文摘》记者问。参见《蒋经国大传》，页 554~555。

蒋经国本人勤于学习。孙中山的三民主义理论中，本来就有民权主义内容，台湾的“行宪”体制，亦部分地回应了民权制度建构方面的要求，这对蒋经国当然有影响；对当年苏联经历的反思和数度出国访问（特别是对美国的几次访问），使蒋经国逐渐在内心真正认同了民主政治和自由的价值，也是一个可以大体追溯清楚的心路历程。另一方面，20世纪70年代中期以来世界范围内民主化潮流的再次奔涌，亦肯定对蒋经国的政治选择发挥了作用。除了拉美、南欧许多国家纷纷发生民主转型以外，在亚洲（特别是东亚和东南亚），从80年代初开始，韩国、菲律宾、泰国、印度尼西亚等国均出现多元化的政党政治发展趋势。1980年，韩国国会颁布《政党法》；1987年，卢泰愚总统发表历史性的6.29民主化宣言，韩国进入民主转型的关键时期。在菲律宾，马科斯的专制统治于1986年被推翻，随即开始民主政治的建设。泰国也发生了向军人政权挑战的蓬勃的民主运动。即便是在新加坡这样一党独大体制颇为成功的国家，反对党亦获得一定程度的发展；在经历了10多年由清一色的执政党议员控制国会的局面后，1981年，新加坡国会中第一次有了反对党议员。中国大陆则在文化大革命结束后终于迎来了改革开放的春天，至少在80年代初期和中期，其发展势头还是颇给人以希望的。蒋经国作为一个具有开放胸襟、对民众富有责任感的领导人，这样一个全球民主化的大潮必然对其执政理念构成强烈的冲击，促使其做出符合世界发展潮流的调整、修正。

当然，除了对世界发展大势的清晰把握以外，一个领导人在做出推进民主转型的关键决策时，还少不了从统治者自身角度出发的，对这个转型进程应否进行、如何进行以及该进程可能付出的代价和收益的认真“计算”。

关于这个问题，大陆学者孙代尧曾援引罗伯特·达尔的有关理论进行过有意义的探讨。达尔和其他一些研究转型问题的学者认为，一个国家实现民主转型、促成多元政体产生的可能同该国统治者对“压制成本”和“容忍成本”的合理“计算”有关。当预期的“压制成本”过高而“容忍成本”降低时，政府就有可能接受多元化，甚至主导这个改革进程。用这个观点分析台湾问题，我们就会看到，80年代中期的蒋经国面临着如下情势：一方面，经过十几年的发展，党外运动已成气候，并正朝着有组织的反对党方向演变；台湾的社会运动亦风起云涌，中产阶级都支持民主化；大陆实行开放政策，其国际地位正在提升；邻近国家的民主化方兴未艾，对台湾岛内亦产生相当影响；还有美国和其他民主国家的态度，也是重要的考量因素。所有这些，都是导致预期“压制成本”升高的要素，也就是，继续采用压制手段，将使统治者处于越来越不利、越来越被动的境地。另一方面，主动改革将使国民党重新赢得民众的支持；放开高层选举，凭藉执政党的实力，仍然可以在选举中稳操胜券，且提升执政的合法性；台湾本来就有“行宪”框架，又有20年的高速增长，社会相对富足、稳定，宪政改革不致引起大的社会动荡；改革还可以加强同西方民主国家的关系，抵消大陆发展带来的冲击，使台湾在两岸制度对抗中继续处于有利地位。所有这些，又都是导致预期“容忍成本”降低的要素。蒋经国的政治改革，正是在对上述两方面因素认真“计算”后的结果。无疑，这是一个“理性”的选择。³⁸⁹

上述主客观因素的相互影响和综合，应是对蒋经国何以可能迈出宪政改革历史性一步的合理解释。

1986年始，蒋经国加大了在全台湾岛推进“政治革新”的力度，明确“革新必须是前瞻性的、是突破性的，但也必须是承前启后的、是继往开来的”，并从国民党中央常委中指定12人，专门研究、拟定“政治革新”的内容和相关政策。大体上说，蒋经国决心推动的革新包括这样几个方面：一是解除“戒严”，二是开放“党禁”，三是改革、充实中央民意机构，四是地方自治法治化，扩大地方民主（比如省主席和院辖市长由官派改为民选），五是革新党务，六是调整经济、社会政策，进一步推进社会改革和良好社会风气的建设。

³⁸⁹ 参见孙代尧《台湾威权体制及其转型研究》，页224~226。

这几条，特别是开放“党禁”一条，无疑是动了“党国”体制的命根子，是从根本上对旧体制开刀，没有破釜沉舟的勇气是做不到的。1986年12月25日蒋经国在台湾“行宪纪念日”发表书面致辞，表示改革必须大刀阔斧，自己将不惜“个人的生死毁誉”，也要“向历史交代”。蒋经国的继任者李登辉则根据亲身体会把前任总统晚年处理大政方针的原则归纳为三条：

第一，一切作为围绕如何“向历史交代”，不计目前毁誉，重在将来历史的评价；

第二，作为最高决策人，必须考虑国家长远利益，不受他人影响或左右；

第三，努力建设良好制度，不求一时之方便或短程之利益。³⁹⁰

最高当政者既然有这样的决心，当权者一方与党外自由力量围绕民主化而展开的正面互动就可以启动、形成了。1986年5月，蒋经国不顾保守势力的反对，亲自促成了执政党与党外贤达的面对面“沟通”。9月份，民进党宣告成立，蒋经国并未进行干涉，而是采取了默认的态度。10月7日，蒋经国接受美国《华盛顿邮报》和《新闻周刊》的采访，当对方问：“您认为反对党会构成政治上的挑战吗？”蒋经国坦然答曰：“我不认为它是一种挑战，它只是政治过程中的一种现象。”³⁹¹ 1987年7月15日，台湾地区正式解除已经持续了38年的“戒严”。1989年1月，台湾执政当局颁布《人民团体组织法》，民进党的成立终于合法化。虽然蒋经国已经在此前的1988年因健康状况恶化突然去世，但他开启的宪政改革大门已经没有什么力量再能把它关上。

今年是2007年，蒋经国离开这个世界尚不足20年。然而，他的“向历史交代”的壮举和他自身的历史地位，已经得到公正的评价。

现在，我们不妨做个简单的比较。

蒋经国与中共“第二代”领袖邓小平年龄差不多，早年经历亦有相似的地方。二人同在莫斯科中山大学读过书，邓小平还曾是蒋经国的团小组长。在以后漫长的人生征途中，邓、蒋二人分别成为国共两党的重要人物，在晚年又各自成了海峡两岸的最高决策人。然而，蒋经国以顺应历史潮流、推动宪政改革而名垂青史，邓小平却因镇压了六四天安门民主运动而铸成历史大错。这是邓个人的悲剧，也是中共作为统治者的悲剧。

平心而论，在推动社会民主转型、担当起一个执政者应该担当的社会转型主导者的责任方面，共产党本来就有比国民党天生不利的地方：国民党至少承认民主宪政是它追求的理想，而迄今为止，共产党的意识形态仍在拒绝自由民主的普世价值观。不可小觑这个区别，比如，国民党既然自称台湾是“自由复兴基地”，它对来自美国等民主国家要求落实人权、加快政治改革的压力就不能漠然置之；而共产党却可以把同样的压力解释成是“西方亡我之心不死”，混淆意识形态冲突和国家利益冲突之间的不同，甚至成心把二者搅在一起。这种状况提醒我们，也提醒有意改革的共产党领导人，要承担起中国民主化改革的历史责任，抛弃陈旧的意识形态教条、认可人类普世的价值观和制度文明观是当务之急。有了这个前提，一切具体操作中的策略、手段、步骤等都可以另议。

我相信共产党高层领导者中不乏有为之士。他们应该有当年蒋经国那样的胸襟，那样的魄力和勇气。虽然客观地讲，在今天共产党这个体制内产生这样的领导人有着相当难度，但当历史产生这种需求时，也一定会创造出满足这种需求的条件，剩下的就看每个具体的历史行动者的“道行”了。

即便是退一步，从共产党作为执政党自身的利益着眼，宪政改革也势在必行。这里，我建议中共领导人也去算一笔账，关于中国民主化之“压制成本”和“容忍成本”孰轻孰重

³⁹⁰ 参见《蒋经国大传》，页842。

³⁹¹ 同上，页832。

的一笔账。毫无疑问，与台湾相比，大陆统治者在计算民主改革之“压制成本”和“容忍成本”时，有更多、更复杂的变量需要考虑。但总的讲，随着整个社会的日益开放和进步，民主化的“压制成本”会越来越高，“容忍成本”则会相对走低，是一个必然趋势。当然，也可能有人认为，威权统治（或后极权统治）之统治手段、统治策略的“精致化”似乎有助于“压制成本”的降低，但这只是一种短期效应，从历史长程看，任何专制政权逆历史潮流而动的倒行逆施，最终都将引发社会的反弹，从而造成“压制成本”总量上的提高。另一方面，由于中国共产党错过了上个世纪 80 年代政治改革的良好机会，在六四镇压后形成威权主义社会的权贵集团，这又是造成中国民主化进程中统治者“容忍成本”提高的一个因素，因为宪政改革势将引起权贵集团的拼命反对。这一点与当年的台湾亦有不同。然而，历史已经走到这一步，夫复何言？重要的是，历史发展的总趋势是明确的，历史发展的基本逻辑是不可违逆的。还是“主报告”中讲的那句话：早期的中国共产党人曾经为中国的自由民主做过可歌可泣的努力，这个党后来发生的变化是它自身创造的体制造成的结果。今天的中国共产党人如果真的想保存先辈的容光，而又能“与时俱进”，那么最好的办法就是从历史的误区、泥沼中走出来，勇敢承认过去犯过的错误乃至犯下的罪恶，丢掉包袱，轻装前进，从独裁政治走向民主政治，变中国宪政改革的阻碍者为中国宪政改革的推进者。相信历史仍有这样的机会。

宪政民主框架内的台湾两党政治

民进党成立并合法化后，台湾开始有了名副其实的政党政治；由于执政党和在野党的共同努力，台湾的宪政改革亦在波峰浪谷之间有了扎实的、大幅度的推进。在短短的十几年时间内，台湾已经完成了初期的民主转型，进入民主制度的巩固期。这当中具有标志性意义的事件包括：

- 1990 年 3 月，台湾爆发“三一六学潮”，学生提出“解散国民大会、废除临时条款、召开国是会议、拟定政经改革时间表”等四大要求。李登辉与学生代表进行对话，承诺近期内召开国是会议。

- 1990 年 5 月，李登辉当选中华民国第八任总统；在这之前一个月，李登辉已经以国民党党主席的身份与民进党主席黄信介进行了两党高层的首次正式会晤；6 月，召开不分党派的国是会议，达成宪政改革共识。

- 1991 年 4 月，第一届国民大会（老“国大”）通过“动员戡乱时期临时条款废止案”，这个实行了 40 多年的法律文件终于成为历史。年底，举行第二届国民大会代表选举，原资深国代全部辞职，这意味着同样延续了 40 多年的老“国大”终于被彻底“换血”。

- 1992 年 5 月，立法机构修订“刑法第 100 条”，排除言论叛乱行为。

- 1994 年 12 月，台湾省长、台北和高雄两市市长首度直接民选。国民党籍的宋楚瑜当选台湾省省长，民进党籍的陈水扁当选台北市市长。

- 1995 年，李登辉以国家元首身份公开对“二二八事件”的受害者表示道歉。

- 1996 年 3 月，台湾首次进行总统全民直选，共有 4 组候选人参选：国民党候选人李登辉、连战，民进党候选人彭明敏、谢长廷，独立参选人林洋港、郝柏村，独立参选人陈履安、王清峰。李登辉获得 54% 的选票当选第九任中华民国总统，也是首任全民直接选举出来的总统。

● 1998年，北高两市换届选举，国民党籍的马英九击败民进党籍的陈水扁，接任台北市长，并连任两届；国民党籍的吴敦义则败给民进党籍的谢长廷，失去高雄市长的宝座。谢长廷接任，亦于2002年连任。

● 2000年3月，陈水扁击败国民党候选人连战和独立参选候选人宋楚瑜等，当选第十任中华民国总统，台湾首次实现“政党轮替”，原执政党和在野党和平交接执政权。

● 2004年3月，第十一任中华民国总统选举，民进党候选人陈水扁、吕秀莲以微弱优势（50.12%对49.88%）战胜国民党、亲民党联合阵营候选人连战、宋楚瑜，民进党获得继续执政权。

原来国民党“党国”体制的特点是“党”（独裁者）牢牢掌握“枪杆子”并尽可能地控制“笔杆子”（之所以只是“尽可能地”，因为控制言论毕竟与“行宪”相矛盾）。现在，这种情况已经有了根本改观。台湾实现了“军队国家化”，军队不再是哪一个政党的工具，在政党竞争和国家政治生活中必须严守中立。军中不再有原来意义上的“政治学习”，军队国家化则成为官兵政治教育的一项重要内容。这就是说，跟“党指挥枪”的中国大陆解放军完全不同，今天台湾的国军官兵不会被要求去学习某政党领导人的讲话或者某政党的文件。总统的讲话，亦只有跟军队建设有关时或者有重大政策宣示时，才会在政治教育中向官兵播放。³⁹² 台湾的媒体也已经实现了多元化。据2002年台湾《经济年鉴》，上个世纪80年代中期以前，台湾总共只有31家报纸，其中，由政府垄断的报纸（含党报、官方报纸、军队报纸）就占了15家，另16家为民营报纸。1987年宣布“解严”后，台湾传媒业得到迅猛发展。2001年，台湾已有451种报纸、7220种杂志、7816家出版社、267家通讯社、146家广播电台、37家有线电视台和5家无线电视台。2005年连战到大陆访问，台湾媒体东森电视合作跟进报导，这个东森电视台隶属东森华荣传播公司，而后者又是目前台湾最大的民营电子媒体集团东森媒体集团的子公司之一。一家民营电视台对一个在野党领导人如此敏感性的访问作全程报导，本身就说明了台湾政治的开放程度。当然，台湾各媒体政治倾向不同，有的支持“泛蓝”，有的靠近“绿营”。在政党竞争中，无论执政党还是在野党也都会充分利用媒体力量为自己造势，内中包含的种种机巧或者陷阱，它们对民主转型的贡献抑或挑战，都还有待进一步的研究。但有一点可以肯定：媒体的多元化已经成为今日台湾社会的一个现实，而且这个事实本身就是台湾民主化的重要成果。

政党政治还意味着在现实的权力格局中，执政党和在野党都会分享公共权力的某些部分。比如，2000年的总统选举，国民党虽然失去了最高执政权，但在随后的2001年地方县市市长换届选举中却获得重要胜利，一举拿下9个县市的执政权，比原来增加1个，民进党则从原来的12个县市降为9个。在2002年举行的县市议员和乡镇市长换届选举中，国民党又拿下382个县市议员席位、194个乡镇市长的席位，民进党的相应成绩为县市议员147席，乡镇市长28席。³⁹³ 在中央立法委员方面，2000年和2004年两届“立委”改选，国民党和亲民党获得的总席位均超过执政的民进党，更何况还有连续当选十届“立委”、蝉联三任立法院院长的国民党人王金平，这与民进党人当家的行政院恰好构成权力上的两相制衡。

在政治人物的行为方式上，台湾的政党领袖和行政官员们也正在逐步适应政党政治带来的变化，区分不同的角色担当。马英九就是个例子。2004年总统大选时，发生了“3.19”枪击案，国、亲方面怀疑其中有鬼，遂发动“4.10”大型集会，要求成立“枪击案真相调查委员会”。马英九身兼国民党副主席，当然要以这个身份参加合法集会；但他又是台北市长，

³⁹² 参见张楠“台湾军方：严守中立不干政”，《议报》第313期。

³⁹³ 据台湾《联合报》2001年12月2日；台湾东森新闻网2002年1月27日。另见孙代尧《台湾威权体制及其转型研究》，页244。

作为地方最高行政长官，当集会时间超过申请预定的时间后，又不得不命令警察强行干预，以至发生冲突。这样两种角色的并存，似乎会令当事人有些尴尬。马英九本人则表示：一方面，作为行政长官，他必须履行自己的法定职责；另一方面，他也会向国、亲高层作必要的建议。“不管用哪一种身份，法律都是要遵守的。”³⁹⁴ 民主政治下的法治社会运作，的确会给当权者提出很多新的议题，要求他们去探索，去回答。这个过程在今天的台湾，仍在继续之中。

当然，最重要的，还是民主转型后多党竞争的现实给各个政党自身带来的深刻变化。

我们先来看原来在野、2000年后执政的民进党。

民进党刚刚成立时，其组织架构在很多方面模仿国民党，是一个具有刚性特征的政党。比如，民进党有明确政治理念，每个党员都要认同这个理念并为之奋斗；党员有严格的入党标准、程序；党员必须接受党的纪律约束；不允许存在双重党籍；党通过严格的组织层级实施领导；等等。但另一方面，民进党又试图通过合理的制度设计，避免国民党的领袖独裁问题。这样的制度设计包括：党主席实行短任期制，1989年以前，民进党的党主席任期只有一年，后来改为两年，且最多只能连任一次；议事规则采“合议制”，重大事项必须经集体讨论、多数通过才能做出决定。当然，合议制的产生也同民进党的历史演变过程有关：原来的党外运动本来就存在不同派系，成立后的民进党在中央领导层形成所谓“派系共治”也就显得很自然。不管怎样，作为一个“革命”起家的政党，刚性政党加上“软弱的党主席”恰恰是民进党的组织特色乃至组织优势，因为它同时满足了组织的强有力和避免领袖独裁这样两方面的要求。

然而，这个情况在民进党成为执政党后逐渐发生了变化。2000年陈水扁竞选总统时，曾表示要做一个“全民总统”，一旦当选将辞去民进党中常委职务，不再参与民进党的党务运作。当选后的陈水扁也确曾一度兑现了自己的诺言，建立起“清流共治”的“全民政府”。但这个时间并不长。由于台湾的政党政治刚刚起步，公务人员尚不适应政党轮替后的政治格局，立法院和行政院的工作关系缺乏合理的张力，强调制衡有余，理性配合不足，凡此均导致行政效率大受影响。在这个情况下，陈水扁不得不接受时任民进党主席谢长廷提出的“以党辅政”和建立“党政协商”机制的建议，由民进党党主席主持，定期召开有总统府秘书长、行政院副院长、民进党立法院党团干事长和党中央秘书长参加的“党政协商会报”。后来，这个机制又扩大为包括总统、副总统、行政院长、民进党主席、民进党立法院党团总召集人等在内的“九人小组”会商机制，主持人也变成了陈水扁本人。然而，陈并未把“九人小组”定位为决策机构，只是把它当成沟通、咨询和协商机构。党政关系如何处理，仍然是一个没有解决的问题。正是在这个背景下，2002年4月，民进党召开第九届第二次临时全国代表大会，通过了党章第15条修正案，规定党主席产生方式采双轨制，即执政时期由总统任党主席，非执政时期党主席由全体党员直接选举产生。³⁹⁵ 这样，2002年7月1日，陈水扁正式接任民进党主席，开启了民进党执政后的“党政同步”时期。陈水扁集总统和党主席身份于一身，不但否定了原来上台时做“全民总统”的承诺，而且导致民进党内部关系的重大变化：原来的合议制传统有衰微之势，取而代之的则是“阿扁”的“一人独治”。从民主政治角度看，这当然不是什么好事。

民进党过去在野时，考虑的中心问题是如何推进台湾的民主化；至于真的执政后怎样处理党政之间的关系，大概并没有做过认真设计。这应该是个教训。在宪政框架内规范政府权力结构的类型（总统制、半总统制、内阁制），规范执政党影响政府政策的途径、方式，是

³⁹⁴ 参见凤凰卫视栏目组编《从蒋经国到陈水扁：1987~2005台湾政坛风云录》，中国友谊出版公司2006年版，页109。

³⁹⁵ 参见杨毅周《民进党组织派系研究》，页160。

每一个转型国家（或政治实体）都会遇到、且必须处理的问题。而且，这里面并无一定之规可循，必须根据各国、各地区的具体情况，做出适合于自己的选择，并落实为具体的制度安排。民进党这方面经历的坎坷，倒是给未来的大陆宪政改革者提了个醒。

现在，我们再来看国民党。

蒋经国去世后，李登辉作为总统和国民党新的掌门人继续了宪政改革事业的推进，在短短 8 年的时间内，就实现了全民直选总统，这是执政的国民党为台湾民主化做出的重大贡献。但在这个过程中，国民党内部也不断发生分化。先是有所谓“主流派”和“非主流派”的角逐，蒋家时代的国民党元老逐渐淡出政治舞台；90 年代初立法院内又成立“新国民党连线”，一批国民党少壮派不满主流派政策，于 1993 年自立门户，成立了“新党”；1998 年则有“废省”之争，结果是宋楚瑜愤而出走，国民党再度发生分化。这种因政见不同或利益矛盾而发生的政党分化，在民主体制下本来是正常的，但它却对 2000 年总统大选的选情产生重大影响。由于宋楚瑜独立参选，分散了蓝营的选票，国民党候选人连战惨遭败绩，只有 23.1% 的得票率，执政大权只能拱手让给正式成立仅仅 14 年的民进党。对于台湾的民主政治来讲，这是首次实现的政权和平交接和政党轮替，国民党虽败犹荣；但国民党毕竟是一个有百年历史的老党，竞选失败不能不引起党内上上下下的深入反思。

正是在上述背景下，已经成为在野党的国民党开始踏上“脱胎换骨”、“浴火重生”、励精图治的新的征程。李登辉辞去国民党主席的职务后，代理党主席连战在 2000 年 6 月召开的国民党第 15 次全国代表大会临时大会上当选党主席，随即启动大刀阔斧的党内改造，包括党员重新登记，重整组织架构，精简专职党务人员，推动干部年轻化，鼓励党员深入基层，经济方面进行“党产信托”，拟定排黑条款，重建党的清廉，等等。在组织建设和扩大党内民主方面，特别推出了党主席的直选制度和公职人员提名的改进机制。2001 年 3 月，国民党进行了本党历史上的首次党主席党员直选，有 53 万党员参与投票，投票率达 58%，虽然只有一名候选人，连战以 97% 的得票率当选，但此举仍然标示着国民党的党内民主有了巨大的进步。国民党参加各项公职选举候选人的提名机制也得到改进，规定这些提名人必须先经过党内初选，初选结果由党员投票和民意调查共同决定，两项权重各占 50%。这些党务改造的举措收到明显成效，上文提到的国民党在历次地方或中央公职人员选举中取得的成绩就是证明。

2004 年，国、亲合作试图夺回执政权的努力受挫，使国民党再一次面临考验。于是才有国民党内外政策的再调整，包括 2005 年 4 月连战作为国民党主席的首次大陆之行。2005 年 7 月国民党又逢党内选举，这一次是有两位候选人竞选党主席的位置，同样开了国民党历史上的先河。结果，马英九以 37.5 万张选票战胜王金平（14.3 万张选票），成为新一任国民党的掌门人。国民党的党内民主化也扎扎实实地又向前推进了一步。

目前，国民党正积极备战 2008 年总统大选。前不久，执政的民进党和在野的国民党都已经确定自己的总统候选人（民进党的谢长廷、苏贞昌对国民党的马英九、萧万长）。无论结果如何，国民党都将继续在台湾政坛发挥自己的影响。

回首国民党从威权时代高高在上的执政党，到失去执政权成为在野党，再到重新振作、试图东山再起的整个历史，可以给大陆的改革者以重要启示。今天中国共产党内仍有一部分人把多党制视为洪水猛兽，来不来就用“亡党”的“威胁”说事儿，强调“居安思危”，其实无非是为了保住自己那点特权和利益。国民党成为在野党但并未自甘堕落、更没有“亡党”的事实，充分说明宪政民主体制所具有的制度优势。这个体制将为所有政党提供合法活动的制度空间，并激励各个政党（无论是执政还是在野）兢兢业业地去工作，去奋斗。这些本来都是常识，然鉴于至今大陆仍有那么一批人总是置常识于不顾，故意造出些耸人听

闻的“说法”来欺蒙大众，本文才不得不借国民党近年来的历史演变加以引申、说明，以正视听。

除了国民党、民进党外，目前台湾还有其他一些政党在政坛上发挥影响，比如属于“泛蓝”阵营的亲民党、新党，与民进党主张更接近的台湾团结联盟，等等。不过总体而言，台湾的两党政治框架还是明显的。“蓝”、“绿”阵营各有自己的政治理念和主张，也有各自的群众基础。这种局面，在可预见的将来，还会持续下去。

毋庸讳言，迄今台湾的两党政治仍不能说很成熟。这主要表现在两方面：

其一，由于威权时代台湾走过的特殊历史道路以及它对当事人造成的深刻的心理影响，无论国民党人还是民进党人，至今仍在不同程度上承载着某种互不相容的历史余绪，一有对抗产生，就往往互视对方为敌人，这使得宪政主体制内的政党竞争和政党合作，均缺乏必要的理性基础。民主政治强调有实力的执政党和负责任的反对党应该并存，且相互意识到对方存在的价值。这是宪政主体制能够有效运行的重要先决条件。台湾的政党政治目前还不能说已经完美地做到了这一点。甚至，在议事过程中的情绪控制上，台湾政坛亦常常显得不够成熟，乃至不够“绅士”，大陆媒体就间或报导些台湾民意机构开会时，对立双方不来“拳脚相加”的新闻，颇有嘲笑之意。这当然有些滑稽。与大陆政坛的“官话”“套话”充斥、“一言堂”以及必然伴随的万马齐喑相比，台湾的民意机构无论在议事、辩论过程中还有多少“不文明”的幼稚举动，也已经比大陆政坛先进、文明了许多。在这个意义上，大陆媒体本来是没有资格嘲笑台湾的。我们应该理性地看到台湾取得的历史性进步，在这个前提下再指出人家的缺点，这才是大陆方面应该采取的态度。

其二，黑金政治对今天的台湾仍然是一个不容忽视的问题。国民党当政时，权钱交易、选举中的腐败等就一直是个顽症，蒋经国曾花了很大的力气加以整治。民进党本来以追求民主、自由起家，但当它走上政治舞台后，却也很快和黑金政治发生了关系。以民进党的公职人员党内初选制度为例，这个制度就其初衷而言，本是为了扩大党内民主化，使基层党员都能参与候选人的甄选过程。但事情发展的结果却是“人头党员”泛滥，即某些候选人通过花钱替人代办入党手续、代缴党费的办法，为自己增加“伪党员”数量，甚至在投票时把这些“伪党员”集体送到投票站投票，成为所谓“铁票部队”。这个问题在1996年民进党举行总统候选人的党内选举时就已经暴露，那时民进党还不是执政党。2000年民进党夺得执政权后，选举中的黑金政治现象有越演越烈之势。当年7月民进党召开第九届全代会，进行该党执政后的首次中执委和中常委改选，结果选风恶劣，彼此挖票、买票，尔虞我诈竟达匪夷所思的地步。党员选党代表，一票可值3500元，党代表选中执委，一票更突破百万大关。³⁹⁶在其他各类选举中，“绑票”、“养人头”等贿选现象亦屡见不鲜。

选战中令人触目惊心的种种肮脏现象，凸显了人性的阴暗面，也使民主政治内含的悖论充分暴露了出来，这就是，选举之争毕竟又是权力之争；求胜不择手段，则会诱发人性中最卑劣的东西。它同时提醒我们，健全的政党政治需要优良的选举文化作为保证，否则，制度设计再好，也难免发生走形。

民进党发生的上述“变化”还提醒我们，即便是一个从追求民主事业起家、且为这个事业付出巨大牺牲的政党或组织，在成长过程中或夺得执政权后，也有走向“退化”乃至“堕落”的可能。上个世纪90年代台湾就有评论家分析过这个问题，比如孙庆余就曾指出：“希腊悲剧作家索福克里斯说‘一个真正高贵的人，是不可能犯罪的。即使他的行为破坏了整个法律，整个自然秩序，他仍创造了意义更为丰硕的成果。这些成果足以从旧世界的废墟中建立一个新世界。’人们对革命领袖或改革先驱的期待正是这样。党外‘美丽岛时期’的

³⁹⁶ 参见杨毅周《民进党组织派系研究》，页130。

表现也是这样。不幸的是，80年代以来，党外阵营不断扩充，量变带动质变及数量限制品质的结果，‘高贵’的精神及品格已近消失，连带政治英雄的正面形象都一变再变，渐渐出现了‘有什么样的执政党，就有什么样的反对党’。³⁹⁷ 这个批评当然是很重的。不能说被批评者没有意识到这个问题；十多年来民进党不断修改党内选举办法，也是试图找到解决问题的出路。

不管怎样，所有这些对大陆改革者（特别是海内外的民间自由知识分子、民运组织和异议人士）而言，均是前车之鉴。作为政治反对派，我们似乎还没有碰到（或至少没有如此尖锐地面临）此类问题；中国大陆和海外异议人士的当前任务仍主要是为自己争取生存空间，扩大自己的组织和影响力，以利中国民主化事业的推进。但我们不可忘却人性的弱点，不可忽视未来发展道路上可能面临的危险，这种危险既来自反民主势力一方的种种阻遏，也来自我们自身，来自作为改革者的精神变异乃至组织蜕化的可能性。我们今天反对的对象已经走过了这样一个轮回（当然是在专制主义语境内）；我们自己在建设未来中国民主政治的过程中，则要避免这种轮回的改头换面的再度发生。

结语：台湾经验告诉我们什么？

台湾民主转型过程中积累的经验，对大陆宪政改革来说是一笔宝贵的财富。本文已经对此做了较为详细的探讨。这里再把这些经验中最为重要的部分强调如下，供所有有志于大陆宪政改革的人士参考：

● 台湾与大陆同文同种，同有一党专制、领袖独裁横行的历史。台湾实现了和平的民主转型，对大陆是一个巨大的鼓舞，说明我们这个延续了2000年专制文化传统的民族，并非不能告别昨天，走上民主与制度现代化的康庄大道。

● 就中国共产党而言，由于其建政后推行的意识形态与制度建构与真正的宪政民主正相反对，所以在可预期的中国政治转轨中，这个党将会遇到比当年国民党决心改革时更多的困难。中国共产党内的官方改革者必须有足够的勇气和政治智慧，首先突破自己编织的意识形态牢笼，其次是突破几十年铸就的制度和组织牢笼，才能真正飞向自由的彼岸。在这个过程中，民间自由力量恰恰是党内改革派的坚强盟友。

● 经济的良性发展，是顺利推进宪政改革的重要条件。台湾做到了在“均富”基础上完成民主改革；在某种意义上，大陆已经失掉这样的历史机会。但大陆毕竟有了相当经济积累，实施宪政改革的条件已经比当年的苏东好了许多。关键是尽快下定决心，否则权贵资本对改革的掣肘会更加难缠。

● 台湾经验证明，地方和基层宪政改革不一定非要以政党政治的存在为前提条件，它反倒有可能为政党政治的产生创造条件。开放地方和基层选举、实行真正的自由竞选是实施这一战略的前提。

● 民间自由力量的组织化是反对派走向成熟的重要标志，也是反对党形成的基本途径。几乎在所有地方，自由办刊都是这种组织化的开始，台湾也不例外。

● 台湾党外力量成长的经验还告诉我们，在非暴力抗争的民主转型斗争中，要合理把握街头政治与议会政治、抗争与妥协的关系，使民主运动有理、有利、有节，并获得最广泛的民众基础。

³⁹⁷ 孙庆余《变质的民进党》，（台湾）不二出版有限公司1995年版，页3。

● 前执政党变成在野党，对这个党也是好事，因为它有助于自己痛定思痛，励精图治，在宪政民主框架内东山再起。所谓“亡党”一说，不过是专制统治者欺人和自欺的逻辑。

● 即便是民主派起家的政党，执政后也面临变腐的危险。所以，实现政党轮替，只是民主转型的初步成功；建设健康的选举文化和政党政治，才是民主体制更长远、更艰巨的任务。

无论如何，台湾已经在民主化的道路上先行了一步。
下面就看大陆的了。

（本文作于 2007 年 7 月 5 日～9 月 1 日，北京）

中华第三共和国宪法草案

-----中国宪政改革可行性研究报告（附件3）

张博树

说明：这个宪法草案根据本系列研究报告提出的政体设计原则撰写，供两岸统一后建构新的中华大共和----“中华第三共和国”参考。当然，鉴于这些设计首先基于转型后的中国大陆建设一个宪政民主体制的需要，从更现实的意义上看，这个草案完全可以供未来（或远或近）必将举行的中国大陆制宪会议及其宪法起草机构先行参考。

第一章 总则

第一条 中华第三共和国以自由、民主、宪政、法治为立国原则。

第二条 中华第三共和国的主权属于全体国民。

第三条 中华第三共和国的国号为中国。

第四条 凡在中国领土出生者，即自动获得中国国籍。

第二章 国民的基本权利与义务

第五条 国民无分性别、民族、职业、信仰，在法律上一律平等。国家尊重和保障人权。

第六条 国民的人身自由不受侵犯。非依法定程序，任何机构不得对国民实施监禁、拘留、审讯、处罚。

第七条 国民的住宅不受侵犯，任何人、任何机构非依法律程序不得入内搜查。

第八条 国民有居住及迁徙自由，有出入境自由，有保留或放弃中国国籍的自由。

第九条 国民的私有财产（含动产和不动产）受法律保护。

第十条 国民有言论、结社、游行、示威的自由。

第十一条 国民有宗教信仰自由。

第十二条 国民有进行科学研究、艺术创作和其他文化活动的自由。

第十三条 国民有获取和发布信息的自由。

第十四条 国民有通讯（含秘密通讯）的自由。

第十五条 国民有组织政党、参与国家政治生活的权利。

第十六条 国民有对任何国家公职人员提出批评、控告、检举乃至罢免的权利。

第十七条 18岁以上的国民为中国公民，公民有选举和被选举的权利。

第十八条 国民有劳动和取得合法收入的权利。

第十九条 国民有休息和依法享受休假制度的权利。

第二十条 国民退休后的生活、就医和享受其他社会保障的权利受法律保护。

第二十一条 国民有受教育的权利。

第二十二条 老人、妇女、儿童、残障人士的权利受法律保护。

第二十三条 国民有依法纳税的义务。

第二十四条 国民有依法服兵役的义务。

第二十五条 国民有爱护和保护环境的义务。

第三章 立法

第二十六条 国民议院、参议院、省际联合议院是中华第三共和国最高立法机关。

第二十七条 国民议院由 600 名议员组成，由选民直接选举产生，其中一半通过单名选区相对多数制选出，另一半通过比例代表制选出。

第二十八条 国民议院议员的任期为 5 年，连选可以连任。

第二十九条 国民议院的宪法职能包括：

（一）立法权（包括保护公民政治权利和基本人权方面的立法；刑法、民法、经济法、行政法等领域的立法；以及对省际联合议院立法提案的复议）；

（二）征税权；

（三）财政审议和批准权；

（四）监督权；

（五）弹劾权；

（六）中长期经济社会发展规划批准权；

（七）重大经济、生态建设项目审议和批准权。

第三十条 参议院由 120 名议员组成，他们从知识界、教育界、宗教界和其他领域的杰出人士中推举或由行业内部选举产生。

第三十一条 参议院议员的任期为 10 年，不能连任，每 5 年更换一半。

第三十二条 参议院的宪法职能包括：

● 立法权（凡国民议院和省际联合议院通过的立法提案，均需经参议院复议）；

● 人事同意权；

● 缔约权；

● 战争权（包括宣战、媾和、国际事务中本国武装力量的使用等）；

● 实施紧急状态权；

● 大赦、特赦批准权；

● 监督权；

● 弹劾权（但不可提出对总理的不信任案）；

● 中长期经济社会发展规划批准权；

● 重大经济、生态建设项目审议和批准权。

第三十三条 省际联合议院由 100 名议员组成，议员的产生方式，由各省议会立法自行决定，但不能从地方官员中产生，也不能由地方行政机构指派。

第三十四条 省际联合议院议员的任期为 5 年，可否连任，由各省立法决定。

第三十五条 省际联合议院的宪法职能包括：

（一）立法权（包括涉及双轨共和制框架内地区问题或中央与地方关系问题的立法；民族事务立法；特别行政区事务立法；以及对国民议院立法提案的复议）；

（二）行政区划设置与变更批准权；

（三）征税权；

（四）财政审议和批准权；

（五）监督权；

（六）弹劾权；

（七）中长期经济社会发展规划批准权；

（八）重大经济、生态建设项目审议和批准权。

第三十六条 国民议院、参议院、省际联合议院的议长、副议长，由议员互选产生。

第三十七条 国民议院、参议院、省际联合议院议员均为专职，均不得同时兼任政府行政职务。

第三十八条 国民议院、参议院、省际联合议院每年的开会时间，上半年从3月份始，下半年从9月份始，全年会期不低于7个月。

第四章 行政

第三十九条 中华第三共和国总统为国家元首和最高行政首脑。

第四十条 总统候选人须为年龄40岁以上的中国公民。

第四十一条 总统候选人的产生，应采用政党提名、议员或公民联合提名等多种方式。

第四十二条 总统由一个包括各级议会议员和重要的社会团体、公民组织在内，具有充分代表性的选举人团选举产生。

第四十三条 总统的任期为5年，可连选连任，但仅限一次。

第四十四条 总统的宪法职能包括：

- 对外代表中国；
- 以国家元首身份统帅全国武装力量；
- 主持国家行政和政府施政，并向最高立法机构和全体国民报告工作；
- 公布法律；
- 依法任免官吏；
- 依法否决立法机构的提案；
- 依法签署国际条约、派遣驻外大使；
- 依法发布命令、宣布戒严、大赦、特赦等。

第四十五条 对于总统的立法否决，除非经参议院和议会三院中的另一院法定出席人数各三分之二以上的议员投票否定，即行生效。

第四十六条 总统犯罪或有重大失职，可由国民议院、参议院或省际联合议院中的任一院超过三分之一的议员提出罢免，也可由不低于10万的公民联合提出罢免。罢免案的通过，以议会三院法定出席人数各三分之二以上投票同意为准。

第四十七条 总统亡故或被罢免，其职务由副总统接任。副总统的产生方式、任期和总统相同。

第四十八条 设总统委员会，由总统、副总统、总理和国务委员若干组成，在重大行政问题上实行集体决策。

第四十九条 总统委员会下设国务院，是总统和总统委员会决策的宏观执行机构。总统签署重要文件，须由总理或主管国务委员副署。

第五十条 总统提名国务院总理人选，经参议院同意后任命。

第五十一条 总理主持国务院日常工作，对总统和总统委员会负责。总统在必要时得出席或主持内阁会议，对国务院工作实施指导、检查和督促。

第五十二条 总统在他认为必要时，可提出解除总理职务，但必须同时提出新总理人选，经参议院同意后任命。

第五十三条 国民议院、省际联合议院均可提出对总理的不信任案，但必须同时提出新总理人选供总统参考，经参议院同意后由总统做出免职和任命决定。

第五章 司法

第五十四条 中华第三共和国司法权由宪法法院和本宪法规定之其他专业法院行使。

第五十五条 中华第三共和国宪法法院由 12 名大法官组成，其产生方式是：总统提名 4 人，国民议院和省际联合议院各提名 4 人，由参议院批准，总统任命。

第五十六条 宪法法院大法官的任期为 10 年，不得连任。每 5 年由总统、国民议院和省际联合议院提名，经参议院批准，更换 12 名大法官中的二分之一。

第五十七条 宪法法院的职能包括：

（一）解释宪法；

（二）裁决全国立法机关和省级立法机关制定的普通法律是否合宪；

（三）接受公民或公民组织的违宪申诉，对行政或司法机关与公民或公民组织之间发生的政治性争议进行司法审查并做出裁决；

（四）对涉嫌犯罪的国家级公务人员进行审判；

（五）裁决中央政府和地方政府之间、地方政府与地方政府之间因法律理解、权限争持而发生的矛盾。

第五十八条 中华第三共和国设普通法院，专司刑事、民事、商务、涉外案件的审理。

第五十九条 普通法院实行最高法院（国家）、高级法院（省、自治区、直辖市）、初级法院（县、市）三级建制，初级法院可设派出机构。

第六十条 最高法院由 15 名大法官组成，其产生，由总统、国民议院和省际联合议院各提名三分之一，经参议院批准，总统任命。

第六十一条 最高法院大法官的任期为 5 年，连选可以连任。

第六十二条 中华第三共和国设各级检察院为公诉机关，包括最高检察院（国家）、高级检察院（省、自治区、直辖市）和初级检察院（县、市）。

第六十三条 最高检察院检察官的组成、提名方式、批准、任命和任期，同最高法院大法官。

第六十四条 中华第三共和国设行政法院负责审理各类民告官案件；设劳动法院专司劳资争议裁决、保护劳资双方特别是劳动者的合法权益；设选务法院处理和选举有关的各种申诉或争议，并做出裁决。

第六十五条 行政法院、劳动法院、选务法院均实行国家、省（自治区、直辖市）、县（市）三级建制。

第六十六条 国家行政法院、国家劳动法院和国家选务法院大法官的组成、提名方式、批准、任命和任期，同最高法院大法官。

第六十七条 宪法法院、各专业法院、检察院的各级法官、检察官任职期间均不得兼任政府行政职务或议员，不得参与政党活动，不得参与营利性事业。

第六章 地方自治

第六十八条 中华第三共和国实行双轨共和制框架内的地方自治。自治含省（自治区、直辖市、特别行政区）自治、县（市）自治和乡（镇）自治。

第六十九条 省（自治区、直辖市、特别行政区）自治是地方自治的最高层级。省级议会拥有普通立法权，可就本省（自治区、直辖市、特别行政区）范围内的公共事务立法。

第七十条 省（自治区、直辖市、特别行政区）议员由本省（自治区、直辖市、特别行政区）选民直接选举产生，任期 5 年。

第七十一条 省（自治区、直辖市、特别行政区）行政长官可由省（自治区、直辖市、特别行政区）议会选举产生，也可由全省（自治区、直辖市、特别行政区）选民直接选举产生，由中央政府任命，任期 5 年。

第七十二条 根据双轨共和制原则，省（自治区、直辖市、特别行政区）行政长官实行双重负责：本省（自治区、直辖市、特别行政区）范围内的公共事务之处理，对本省（自治区、直辖市、特别行政区）代议机构负责；中央政府委派的跨区域公共事务之处理，对中央政府负责。

第七十三条 中央政府对地方自治范围内的公共事务不予干预，但对全国性和跨区域（省际间）公共事务负决策和实施之责。

第七十四条 除特别行政区以外，中华第三共和国没有各省（自治区、直辖市）独立的司法系统。

第七十五条 县（市）是地方自治的中间层级。县（市）设县议会或市议会，议员由选民直接选举，任期4年。

第七十六条 县（市）议会没有立法权，主要行使民意代表的地方决策和监督职能。

第七十七条 县（市）行政长官由选民直接选举，由上级政府任命，任期4年。

第七十八条 根据双轨共和制原则，县（市）行政长官也实行双重负责：本县（市）范围内的公共事务之处理，对本县（市）代议机构负责；上级政府委派的跨区域公共事务的处理，对上级政府负责。

第七十九条 乡（镇）是地方自治的基础层级，设乡（镇）议事会为民意代表机关，监督乡（镇）政府的工作。

第八十条 乡（镇）议事会成员由乡（镇）选民直接选举产生，任期4年。

第八十一条 乡（镇）行政长官亦由选民直接选举产生，由上级政府任命，任期4年。

第八十二条 根据双轨共和制原则，乡（镇）行政长官同样实行双重负责：本乡（镇）范围内的公共事务之处理，对本乡（镇）代议机构负责；上级政府委派的跨区域公共事务处理，对上级政府负责。

第八十三条 中华第三共和国在民族地区实行民族区域自治或多民族共存共治。各民族一律平等。

第八十四条 民族区域自治或多民族共存共治地区，将比纯汉族地区拥有更多的自治权力，这主要体现在使用本民族语言，发展本民族教育，保护本民族特殊的文化、宗教遗产，开展自主的对外文化交流等方面。

第八十五条 民族地区的水资源、矿产资源、野生动植物资源等均为国家全体民众的共同财富，对它们的保护是中央政府和民族区域自治政府共同的责任。在合理地、有限度地开发民族地区各类资源时，其收益应首先用于促进民族地区的发展。

第八十六条 中华第三共和国视需要设立特别行政区。特别行政区是基于历史理由作出的特殊制度安排。

第八十七条 特别行政区除享有其他地区的自治权力外，还享有因历史原因而保留的某些特殊自治权力。

第七章 武装力量

第八十八条 中华第三共和国的武装力量属于全体民众。其根本使命是保卫国防，服务国家。

第八十九条 武装力量在国家政治生活中保持中立，军队内不得建立党派组织，军人不得拥有党籍，军人不参加选举，议会中无军队代表。

第九十条 中华第三共和国实行军权分置：总统拥有全国武装力量的统帅权；国民议院和省际联合议院拥有军队的拨款权和军费使用的监督权；参议院拥有国防部长和高级军事将领的任命同意权。

第九十一条 除正常军事训练或抢险救灾外，和平时期总统无权随意调动军队。只有在需要实施紧急状态的情况下，经参议院同意，总统才可以调动武装力量用于国内事务。

第九十二条 中华第三共和国实行军政分离，现役军官不得担任政府职务。

第九十三条 军队不得用于地方保安。

第九十四条 国家实行与国防需要相适应的兵役制度，并开展相应的全民国防教育。

第九十五条 国家鼓励中国军队参加世界范围内的维和、反恐行动，这是中国军人应尽的国际义务。

第八章 宪法的实施与修改

第九十六条 本宪法由两岸共同组成的中华第三共和国制宪会议通过、并经台海两岸民众复决后实施。

第九十七条 本宪法修改，须经国民议院、参议院、省际联合议院任一院三分之一以上议员提出、议会三院各以法定出席人数三分之二以上议员同意，方可提出宪法修正案；公民10万人以上联署也可提出宪法修正案；宪法修正案经全民投票，过半数同意为有效。³⁹⁸

（作于 2011 年 9 月 24 日~28 日，北京）

³⁹⁸ 本宪法草案略去了两岸统一后新的国旗、国徽、国歌和首都等内容。

参考文献

(以本书引用先后为序)

著作类

- 吴国光著《赵紫阳与政治改革》，香港太平洋世纪研究所 1997 年版
- 吴稼祥著《联邦化：中华第三共和国之路》，香港明镜出版社 2004 年版
- 周舵著《我是反革命》，香港明报出版社 2005 年版
- 邓小平著《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版
- 姜琦、张月明著《悲剧悄悄来临：东欧政治大地震的征兆》，华东师范大学出版社 2001 年版
- 章敬平著《浙江发生了什么：转轨时期的民主生活》，东方出版中心 2006 年版
- 毛泽东著《毛泽东选集》（合订本）人民出版社 1968 年版
- 杨继绳著《中国改革年代的政治斗争》，香港 EPC 出版社 2004 年版
- 蒋丽萍、林伟平著《民间的回声：新民报创始人陈铭德邓季惺传》，新世界出版社 2004 年版
- 单波著《20 世纪中国新闻学与传播学·应用新闻学卷》，复旦大学出版社 2001 年版
- 黄天鹏著《中国新闻事业》，上海书店 1930 年版
- 邹韬奋著《经历》，生活、读书、新知三联书店 1958 年版
- 胡绩伟著《从华国锋下台到胡耀邦下台》，香港明镜出版社 1997 年版
- 钟沛璋著《与江泽民一席谈》，香港高文出版社 2002 年版
- 韦君宜著《思痛录》，北京十月文艺出版社 1998 年版
- 迈克尔·埃默里等著《美国新闻史：大众传播媒介解释史》，展江译，中国人民大学出版社 2004 年版
- 李景源、张晓明主编《浙江经验与中国发展·文化卷》，社会科学文献出版社 2007 年版
- 邵飘萍著《新闻文存》，中国新闻出版社 1987 年版
- 张君勱著《宪政之道》，清华大学出版社 2006 年版
- 沃尔夫冈·鲁茨欧著《德国政府与政治》，熊炜等译，北京大学出版社 2010 年版
- 张玉法著《民国初年的政党》，岳麓书社 2004 年版
- 邵德门主编《孙中山政治学说研究》，东北师范大学出版社 1992 年版
- 闻黎明著《第三种力量与抗战时期的中国政治》，上海书店出版社 2004 年版
- 笑蜀编《历史的先声：半个世纪前的庄严承诺》，汕头大学出版社 1999 年版
- 张忆军主编《风雨同舟七十年：中国共产党与民主党派关系史》，学林出版社 2001 年版
- 传知行社会经济研究所编《追问阳光财政：2009 公民税权手册》，自印书
- 李锐等著、张博树主编《胡耀邦与中国政治改革》，香港晨钟书局 2009 年版
- A·利普哈特著《民主的模式：36 个国家的政府形式和政府绩效》，陈崎译，北京大学出版社 2006 年版
- 加布里埃尔·A·阿尔蒙德等著《当代比较政治学：世界视野（第八版）》，杨红伟等译，上海人民出版社 2010 年版
- 孙立平著《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社 2004 年版
- 王天成著《大转型：中国民主化战略研究框架》，“中国人权双周刊”网站连载（从 2010 年 12 月 2 日第 40 期至 2011 年 9 月 21 日第 61 期），即将由香港晨钟书局出版印行
- 林达著《西班牙旅行笔记》，三联书店 2007 年版
- 胡安·J·林茨等著《民主转型与巩固的问题：南欧、南美和后共产主义欧洲》，孙龙等译，浙江人民出版社 2008 年版
- 李路曲著《当代东亚政党政治的发展》，学林出版社 2005 年版
- 严泉著《失败的遗产：中华首届国会制宪 1913~1923》，广西师范大学出版社 2007 年版
- 徐矛著《中华民国政治制度史》，上海人民出版社 1992 年版

蔡定剑主编《中国选举状况的报告》，法律出版社 2002 年版

李凡著《中国民主的前沿探索》，世界与中国研究所 2008 年 10 月印制

王绍光著《祛魅与超越》，中信出版社 2010 年版

王蔚、潘伟杰主编《亚洲国家宪政制度比较》，上海三联书店 2004 年版

王世杰、钱端升著《比较宪法》，商务印书馆 1999 年版

迈克尔·麦克福尔著《俄罗斯未竟的革命：从戈尔巴乔夫到普京的政治变迁》，唐贤兴等译，上海世纪出版集团 2010 年版

诸葛慕群著《中国需要什么样的政府》，明镜出版社 1999 年版

段振坤著《政治 5 原则》，2008 年自印书

钱端升著《德国的政府》，北京大学出版社 2009 年版

M·维尔著《宪政与分权》，苏力译，三联书店 1997 年版

台湾中华民国行政院研究发展考核委员会主编《宪改方向盘》，台湾五南图书出版股份有限公司 2006 年版

M·维尔著《美国政治》，商务印书馆 1981 年版

汉密尔顿等著《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版

刘向文、宋雅芳著《俄罗斯联邦宪政制度》，法律出版社 1999 年版

张千帆著《西方宪政体系（下册·欧洲宪法）》，中国政法大学出版社 2005 年版

吴国庆著《战后法国政治史（1945~2002）》，社会科学文献出版社 2004 年版

王晓民主编《世界各国议会全书》，世界知识出版社 2001 年版

麦迪逊著《辩论：美国制宪会议记录》，尹宣译，辽宁教育出版社 2003 年版

宋玉波著《民主政制比较研究》，法律出版社 2001 年版

罗德·黑格等著《比较政府与政治导论》，张小劲等译，中国人民大学出版社 2007 年版

高全喜著《法律秩序与自由正义：哈耶克的法律与宪政思想》，北京大学出版社 2003 年版

张博树著《解构与建设：中国民主转型纵横谈》，香港晨钟书局 2009 年版

李凡著《当代中国的自由民权运动》，世界与中国研究所 2011 年印制

严家祺著《联邦中国构想》，台北联经出版事业公司 1992 年版

托克维尔著《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆 1996 年版

高振刚等著《西部大开发之路》，经济科学出版社 2000 年版

达赖喇嘛并西藏流亡政府《全体西藏民族实现名副其实自治的建议》，藏人行政中央官方网站

张博树著《从五四到六四：20 世纪中国专制主义批判》第一卷，香港晨钟书局 2008 年版

邓野著《联合政府与一党训政：1944~1946 年间国共政争》，社会科学文献出版社 2003 年版

吴仁华著《六四事件中的戒严部队》，香港真相出版社 2009 年版

威廉·奥多姆著《苏联军队是怎样崩溃的》，王振西等译，新华出版社 2000 年版

亨廷顿著《第三波：20 世纪后期民主化浪潮》，刘军宁译，上海三联书店 1998 年版

张木生著《改造我们的文化历史观》，军事科学出版社 2011 年版

沈君山著《浮生后记·一而不统》，台湾天下远见出版公司 2004 年版

阮明著《两个台湾的命运》，台北玉山社出版公司 2004 年版

卜睿哲著《台湾的未来：如何解开两岸的争端》，林添贵译，台湾远流出版公司 2010 年版

黄光国著《一中两宪：两岸和平的起点》，台北生智文化事业有限公司 2005 年版

孔识仁著《“第三共和”的正当性及其前景》，中国民主党海外联合总部网站

张博树著《中国批判理论建构十讲》，香港晨钟书局 2010 年版

格·阿尔巴托夫《苏联政治内幕：知情者的见证》，徐葵等译，新华出版社 1998 年版

吴冷西著《十年论战》，中央文献出版社 1999 年版

戈尔巴乔夫著《真相与自白：戈尔巴乔夫回忆录》，述弢等译，社会科学文献出版社 2002 年版

格·萨塔罗夫等著《叶利钦时代》，高增训等译，东方出版社 2002 年版

罗伊·麦德维杰夫著《普京总统的第二任期》，王尊贤译，社会科学文献出版社 2007 年版

亚·雅科夫列夫著《一杯苦酒：俄罗斯的布尔什维主义和改革运动》，徐葵等译，新华出版社 1999 年版

安·米格拉尼扬著《俄罗斯现代化之路：为何如此曲折》，徐葵等译，新华出版社 2002 年版

罗伊·麦德维杰夫著《苏联的最后一年》，王晓玉、姚强译，社会科学文献出版社 2005 年版
叶利钦著《午夜日记：叶利钦自传》，曹纘西等译，译林出版社 2001 年版
张月明、姜琦著《政坛 10 年风云：俄罗斯与东欧国家政党研究》，上海社会科学院出版社 2005 年版
何卫主编《十年巨变：新东欧卷》，中共党史出版社 2004 年版
金雁、秦晖著《十年沧桑：东欧诸国的经济社会转轨与思想变迁》，上海三联书店 2004 年版
安·米格拉尼扬著《俄罗斯现代化与公民社会》，徐葵等译，新华出版社 2003 年版
冯绍雷、相蓝欣主编《转型理论与俄罗斯政治改革》，上海人民出版社 2005 年版
卡瑟琳·丹克斯著《转型中的俄罗斯政治与社会》，欧阳景根译，华夏出版社 2003 年版
克里斯蒂娅·弗里兰著《世纪大拍卖：俄罗斯转轨的内幕故事》，刘卫、张春霖译，中信出版社 2005 年版
孙中山著《孙中山文集》，团结出版社 1997 年版
王兆刚著《国民党训政体制研究》，中国社会科学出版社 2004 年版
王奇生著《党员、党权与党争：1924~1949 年中国国民党的组织形态》，上海书店出版社 2003 年版
张玉法著《中华民国史稿》，台湾联经出版事业公司 1998 年版
孙代尧著《台湾威权体制及其转型研究》，中国社会科学出版社 2003 年版
汪幸福著《胡适与〈自由中国〉》，湖北人民出版社 2004 年版
张忠栋等编《现代中国自由主义资料选编》，台湾唐山出版社 2002 年版
杨毅周著《民进党组织派系研究》，九州出版社 2004 年版
吕秀莲著《重审美丽岛》，台湾自立晚报社 1991 年版
李松林、陈太先著《蒋经国大传》，团结出版社 2002 年版
鞠海涛著《民进党社会基础研究》，九州出版社 2004 年版
曾景忠、梁之彦选编《蒋经国自述》，团结出版社 2005 年版
蒋经国著《十年风木》，台湾中央日报出版部 1986 年版
凤凰卫视栏目组编《从蒋经国到陈水扁：1987~2005 台湾政坛风云录》，中国友谊出版公司 2006 年版
孙庆余著《变质的民进党》，台湾不二出版有限公司 1995 年版


宪法文献类

《中华人民共和国宪法》
《法兰西共和国第五共和宪法》
《俄罗斯联邦宪法》
《印度宪法》
《美利坚合众国宪法》
《联邦德国基本法》
《中华人民共和国香港特别行政区基本法》
《中华人民共和国澳门特别行政区基本法》
谢睿智著《图表说明中华民国宪法》，台湾商务印书馆 2009 年版
夏新华主编《近代中国宪政历程：史料荟萃》，中国政法大学出版社 2004 年版

文章类

梁启超“敬告我同业诸君”，《新民丛报》第 17 期，1902 年 10 月 2 日
何清涟“中国政府如何控制媒体”，《当代中国研究》2004 年冬季号，页 46~51
陈独秀“今日之教育方针”，《新青年》第 1 卷第 2 期，1915 年 10 月 15 日
谢泳“从小学公民课本的设计看教育理念”，《观察》网站 2008 年 2 月 3 日
任鸿隽“党化教育是可能的吗？”，《独立评论》第 3 号，1932 年 6 月
萧公权“学术独立的真谛”，成都《华西日报》1945 年 9 月 27 日
陶行知“学生自治问题之研究”，《新教育》第 2 卷第 2 期，1919 年 10 月

曾建元“两岸和平协议之研究”，《民主中国》网站 2010 年 8 月 31 日
 谢韬“民主社会主义模式与中国前途”，《炎黄春秋》杂志 2007 年第 2 期
 马英九“历久弥新的身影——蒋经国”，《观察》网站 2007 年 7 月 29 日
 张楠“台湾军方：严守中立不干涉”，《议报》第 313 期，2007 年 7 月 30 日



中國轉型研究系列

總策劃：李達輝

- 胡耀邦與中國政治改革
——15位憲法學人的反思
李銳 胡耀邦 蕭蔚 等著
張博樹 主編
- 趙紫陽的道路
葛天駿 魏晉 嚴家祺 張振華 等著
張博樹 主編
- 大轉型
——中國民主化戰略研究框架
王天成 著
- 中國憲政改革可行性研究報告(全本)
張博樹 著


出品人：李心堅
製作協力：劉以華

從2006年10月開始動筆寫中國憲政改革系列研究報告的「主報告」，到2011年9月敲定「附件3」(未來中國憲法草案)的最後一個字，這部作品的「生產」過程竟然經歷了6個年頭，這是本人始料未及的。

中國經濟增長迅速，如今已成為全球第二大經濟體；但中國國內的各種矛盾也成倍積累，官民衝突、貧富衝突、民族衝突日益表面化。原因不說自明：是落後而頑固的共產黨一黨專權制度(本報告稱之「黨專制」體制)阻撓了中國的憲政轉型，造成了經濟、政治和社會的結構性扭曲和權貴勢力的氾濫。面對蓬勃發展的中國公民社會，當政者沒有把它看成社會進步的標誌，反而視為洪水猛獸，於是打壓《零八憲章》群體，輾壓「茉莉花散步」，拘捕、重判異議人士，乃至對主張和平轉型的知識分子大打出手。本書「序言」不得不寫於紐約，而不是北京，就是一個證明。

但，作為獨立知識分子，我仍然對中國的未來抱有信心。這不但在於人類文明發展的大勢不可逆，而且在於我們這個民族自身也已經積累了巨大的民主化潛能。它的釋放形式可能類似於他國，也可能有別於他國，但釋放本身是不可阻撓的。就如它的積累、積聚不可阻撓一樣。我們當繼續為中國的憲政轉型「兩鼓，兩呼，而發力。」這不但是為了當今中國，更是為了中國的未來，為了我們的後代。


——本書作者



ISBN 978-988-16203-1-6
 9 789881 620316
 HK\$108
 Printed in Hong Kong

中國憲政改革可行性研究報告(全本)

張博樹 著





晨鐘書局

中國憲政改革可行性研究報告

(全本)

張博樹 著





張博樹，中國當代學者

1955年出生於北京，1981年獲中國社會科學院哲學博士學位，在該院留學期間工作近20年，曾堅持獨立見解，堅守學術尊嚴而不屈於當局，於2010年脫離，輟學失業，現為美國哥倫比亞大學訪問學者。

在中國大陸曾出版學術著作(或譯行為簡體)：《現代性與制度現代化》(1998)、《創維維》(導讀)(2002)、《臺灣中國民主大學》(合著，2003)等；近年來的主要學術專著均在香港出版，包括《從五四到六四(第一卷)》(2008)、《解維與建設》(2009)、《我與中國社科院》(2010)、《中國批判理論建構十議》(2010)等；在海外出版的英文專著有《Marxism and Human Sociobiology: The Perspective of Economic Reforms in China》(1994)和《Modern China and The New World》(合著，2011)。主編《胡耀邦與中國政治改革》(2009)和《趙紫陽的道路》(2011)。

2007年至2011年多次就中國大陸民間機構和海外華人媒體評為「百位華人公義知識分子」、「中國百大公共知識分子」。