

谨以此书敬献给为中国的自由民主事业英勇牺牲的人们！

政治改革与制度创新 ——中国大陆的宪政民主道路

目 录

序 言	
前 言	
上 篇	什么是宪政民主
第一章	宪政民主概念释义
第二章	宪政民主历史渊源
第三章	宪政民主基本原则
中 篇	为什么要在中国建立宪政民主
第四章	宪政民主是振兴中华的制度保证
第五章	中国现行政体的弊病
第六章	中国社会各阶层与宪政民主
第七章	中国人民争取宪政民主的历程
下 篇	怎样在中国建设宪政民主
第八章	培育公民社会
第九章	树立公民意识
第十章	积累民主实践
第十一章	争取国际支持
第12章	推进政治改革
第13章	开发政治资源
第14章	建构宪政政体
第15章	注重政治策略
结束语	
后 记	

宪政和中国政制转型

—— 张祖桦《政治改革与制度创新》序

包遵信

说起来非常惭愧，我对宪政问题多少有点了解，还是上个世纪八十年代后期，也就是十几年前的事。我以往从课堂上，书本上，无数次政治理论的学习中，只知道有资产阶级的民主和无产阶级的专政。无产阶级专政超过了资产阶级民主，是人们进入理想天国的必经阶段，好得不能再好了。尽管现实生活根本不是那么回事儿，也无法往前跨越一步。宪政何物，不曾闻问。所以，当我在一次会上听人说起宪政，还以为讲的是宪法，争取宪政无

非就是要求遵守宪法、完善宪法。这种想法不能说没有道理，但把宪政简单地等同于宪法，却是相当糊涂的观念。我原来就是这样一个糊涂人。

宪政与宪法是两码事儿，我们离宪政还差得远呢！正是基于这样一个现实，近年来不少学人都在著力从事宪政理论及中国如何向宪政转轨的研究，张祖桦先生就是其中一位。他的这部《政治改革与制度创新——中国大陆的宪政民主道路》，就是他多年探索的成果。它要是能够出版，那将是中国政治学研究中一件幸事，对中国通向宪政道路的理论 with 操作两个方面，都会具有启发意义。一个更重要更直接的意义，就是对廓清像我这样一大批人的糊涂观念，会有着不可低估的作用。

人权是宪政的精髓 分权是宪政的架构

何谓宪政？我不知道有无经典定义。根据我有限的了解，它或许可以概括为：国家以成文宪法的形式，规定了公民的自由与权利，并能得到切实可靠的保护；政府及各类公共机构，它们的职能有明确规定，它们的行为应得到有效地限制。宪政的要义就在于强调对公共权力给以规范，使它们行为的正当性建立在形式理性的基础上，而不是什么领袖指示、长官意志、文件精神。

当然，说宪政要以成文宪法的形式是不周延的，英国是公认的宪政国家，它就没有成文宪法；还有不少国家倒是有宪法，甚而有过好几部宪法，但却是非宪政国家。既然如此，为什么还要突出“宪法形式”？这是由于宪政国家有成文宪法是常例，没有成文宪法只是例外。何况一个国家从没有宪法到有宪法，毕竟离宪政制度向前跨进了一步。

宪政与宪法不是一回事，宪政与宪法又有相同的地方。它们相同在何处？或者说具备什么样特点的宪法，才符合宪政的要求？那就是对人权有着突出而又明确体现的宪法，才是宪政的法律基础。人权没有保障，即便有了宪法，也与宪政无缘。人权是宪政的精髓。宪政的确立与完善，总是与保障人权联在一起，离开了人权保障，也就无所谓宪政。

宪政的滥觞是英国。一二一五年的《大宪章》，就是早期资产阶级与新贵族向着封建宗教神权专制斗争的成果。它挣脱了教会的专横枷锁，确立人们信仰的自由和法律至上；“英国教会当享有自由，其权利将不受干扰，其自由将不受侵犯”；“任何自由人，如未经其同级贵族之依法裁判，或经国法裁决，皆不得被逮捕，监禁，没收财产，剥夺法律保护权，流放，或加以任何其他损害”。不仅如此，它还限定了国王的权利，第一次把法律的项圈套到了他的脖子上；“不经国会同意不得加收租税”……虽然《大宪章》不久就被统治者废弃了，但人权的伸张终究成为不可阻挡的历史潮流。此后两个多世纪，经过内战、共和、护国和复辟，反反复复的较量，《权利请愿书》（一六二八）、《人身保护律》（一六七二）相继出台，尤其经过“光荣革命”出台的《权利法案》（一六八九）和《王位继承法》（一七零一），终于确立了人权的核心地位，并形成相应的社会机制：法律尊严、司法独立、言论自由、选举自由、财政与国防预算由人民同意等，这些都是无可动摇的政治原则，从而为现代宪政制度奠定了基础。

宪政制度的最终确立，还是独立战争以后的美国。一七八七年，五十多位美国社会精英，他们有商人、农场主、法官、律师、议员和州长，齐聚费城，从五月到九月，经过马拉松式的讨论，终于制定出《美利坚合众国宪法》。这是人类有史以来第一部成文宪法。它的最突出之处就在于凸现了人权的地位，肯定人的生命权、自由权和追求幸福权，是天赋自然之权。“为了保障这些权利，所以才在人们中间成立政府。”为什么要政府？是为了保护公民既有不可让渡的权利。用潘恩的话说就是：“政府本身不拥有权利，只负有义务。”以美国宪法为标志，人类历史终于跨入了宪政时代。以往有无数的法律，它们都是统治者用来制驭普通民众的，美国宪法和它们不一样，它强调保护人民的权利，规范和限制统治者的权力，使统治者和一般民众真正做到在法律面前一律平等。这是人类文明史从中世纪跨入现代的重大变化。如果说人权观念是中世纪末期与宗教神权斗争的结果，那么

把人权保障制度化、法律化，则是现代宪政的结晶。

人权写进了宪法，如何保障？如何兑现？那就是分权。所谓分权，就是在国家权力架构上将立法、行政、司法三权分立，使它们各司其职、互不相属，同时又相互监督、相互制约。这种“由分立的机构分享权力的政府”，既能有效地运转，又能避免权力过分集中容易产生的弊端，不会出现专制的暴虐。美国联邦党人麦迪逊曾说：“立法、行政、司法权集中于同一个人之手”，可以肯定它会是“虐政”。分权可以避免“虐政”，因而它可以使人权得到有力的保障。

分权理论最早发端于古希腊时期。柏拉图《理想国》中的“混合国家”，亚里士多德《政治学》以中产阶级平衡寡头和贫民势力的温和民主制，就是分权理论的滥觞。当然，作为近代政治理论的雏形，分权论还是洛克在《政府论》提出的。它的完备论述，则是孟德斯鸠。在《论法的精神》中，孟德斯鸠不仅系统化地阐述了三权分立的原则，而且明确把三权分立的目的归结为捍卫人的自由：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手，自由便不复存在了；因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律，并暴虐地执行这些法律。”“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一，则将对公民的生命和自由实行专断的权利，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官便将握有压迫者的力量。”（《论法的精神》上册第一五六页）

三权分立被写进了美国宪法，终于从思想家的理论，变成了现实的政治制度。耐人寻味的是，费城会议的初衷，是要建立一个足够强大、具有权威，以防止国家解体的中央政府。可是与会的代表在讨论过程中，却特别担忧专制的复辟，出现一个本土的乔治三世。三权分立就可以建立一个既有效能，又不会凌驾一切的全国政府，从而为宪政民主找到了理想的制度架构。

一个人权，一个分权，构成了现代宪政不可或缺的两项内容，这是人类文明发展的最重要的成果。

中国离它还有多远呢？

枪杆子打天下和中国宪政道路的坎坷

中国人对宪政，既相当熟悉，又非常陌生。说相当熟悉，是一百多年来，不少先贤曾为在中国推行宪政，前赴后继，进行了不懈的奋斗。说非常陌生，是一九四九年以后，宪政的呼声嘎然而止，连宪政的理论研究也被当作“资产阶级学术”禁绝了，以致最具权威的大型工具书《辞海》，竟连“宪政”的词条也没有。这也难怪几代“新社会”成长起来的人，不知“宪政”为何物了。

为什么会有这样的奇怪现象？回答这个问题，我的学养与知识难于胜任，不过对于流行很久，认为宪政这条路在中国根本走不通的说法，倒想说一说我的看法。六、七十年代过来的人，曾从课堂上、书本中，还有五花八门、大大小小的形式的学习讨论中，不知被重复了多少遍的一个理论，说议会道路实即宪政民主在中国根本行不通，所以武装革命才是唯一正确的，无产阶级专政才是中国历史的唯一归宿，有段时期这个理论戛戛乎被提升为具有普遍意义的高度，不但中国如此，世界上任何国家都不能例外。六十年代批判苏联修正主义的“九评”，中心内容就是这一理论。其中第八评《无产阶级革命和赫鲁晓夫修正主义》，就是把所有国家所有民族走议会道路给统统封死，比起时下的外交辞令：各国人民走什么道路，实行什么制度，我们尊重各国人民自己的选择，“九评”这种理论是多么武断！多么霸道！它完全是建立在与世界文明对抗的基础上的。

通向宪政的道路对别国的人民是放行了，可是对中国人却还是此路不通。理由是实践已经证明，它在中国以往都是失败了。确实，以往中国人曾为争取宪政奋斗了很久，从一八九八年到一九四九年，正好半个世纪，最后宪政目标还是未能实现，一拨接着一拨的民

主运动全都失败了，但是，以往失败了，注定今后也会失败？争取宪政失败了，能说明宪政本身不好，因而可以宣布此路不通？这样的结论在逻辑上也太难于服人了。更重要的是作为一种历史结论，它究竟有多少根据？这是值得我们认真思索的。

中国人争取宪政的目标，在一九四九年以前大致经历了两个阶段。第一阶段可以说是“为而不能”，第二阶段则是“能而不为”。“为而不能”是说尽管有志士仁人热心宪政，积极为推行宪政奔走奋斗，只是客观条件还不具备，时机还不成熟，结果当然搞不成。戊戌变法如此，晚清立宪如此，辛亥革命依然如此。“能而不为”则是客观条件已经具备，可以说已是瓜熟蒂落的时机，可是当政的衮衮诸公思想滞后，总是竭力阻挠，以致错过了时机，中国人与宪政终于失之交臂。四十年代的民主运动就是这样的悲剧结局。

总之，从一八九八到一九四九年，整整半个世纪中国人争取宪政的斗争，最终还是失败了，而且败得很惨，从对宪政的希望中，跌进了天堂的陷阱，迎来了集权统治的专政。为了证明专政的合理，教科书上断言：宪政不是善物，那半个世纪争取宪政一无所得。这就不但用武器的批判代替了批判的武器，而且用墨写的谎言篡改了血写的历史。其实，只要推开教科书，我们换个视角回顾这段历史，就不难发现宪政虽然是失败了，但人们终究多少还是窥见了宪政体制的大致轮廓，“揖美追欧”的自由民主思潮始终未曾中断。清王朝倒台以后产生的《中华民国临时约法》，虽然远不是一部理想的宪法，但它却确立了立法、行政、司法三权分立，就是用国家根本大法的形式，肯定要结束集权专制的封建统治。此后出现的几次“府院之争”，与其说是证明了当时政局的动荡，还不如说是从“专权”到“分权”的民主政治还不完全成熟的一种正常现象。不成熟的民主，也远比封建专制得人心有力量，所以袁世凯想做皇帝，即使有几十万枭兵悍将为后盾，最终依然只是一场梦；辫帅张勋的复辟闹剧还没有正式登台就收了场。至于被史家讥为丑剧的“曹锟贿选”，以往总忽视它另一面：一个手握军权的强人想当总统，却不敢依恃手中的枪杆子，更没有组织手段去搞幕后交易，而是还要靠国会议员的选票。这难道不是从一个侧面说明了当时民主观念相当深入，民主程序得到普遍认可吗？

最能说明问题的还是“五四”运动。它最终能使政府当局释放被捕的三十二名学生，将曹汝霖、张宗祥、陆宗輿撤职，中国代表拒绝在巴黎和约上签字。面对这样的胜利，使八十年代的人们简直不可想象，不能不钦羡“五四”那代人的幸运。有本“五四”的专史说，这说明了人民群众的力量。不错，可是不能忘了，人民群众的力量能够取得胜利，说明了当时的政府还不那么专制。他们这样处理，或许出于无奈，或许迫于压力，但这无关紧要，我们关心的不是当时政府的心态，而是透过这件事反映出来的群众自觉，政府的理智，以及处理过程中体现出的法制精神和民主原则。从这个意义上说“五四”的胜利是民主的胜利，是恰如其分的。

当然，我决无意说当时的政府就是民主宪政，但无可否认的是由于《临时约法》还在，而后又有《天坛宪草》、《民国约法》，国会也还在，总在不断开会。这些多少体现了宪政原则的成果还有它的作用，宪政的框架尽管歪歪扭扭，甚而支离破碎，可是它照样能够范围执政者的行动，谁也不敢公然抛弃它，反对它，新闻媒体也不尽是“党的喉舌”，而是沟通民意的管道，许多社会民意都能得到及时的反映。正是这样诸多因素，才有“五四”的胜利，才有那个时候思想文化上空前活跃的局面。

那为什么宪政最终还是失败了呢？有很多原因，一个不是最重要但却不能忽视的原因，就是武人干政，枪杆子当权。辛亥以后，袁世凯当上了临时大总统，革命建立的共和政权落到了北洋军阀的手中，从此堕入了民国初期连轴的政争。总统年年换，内阁月月新，从一九一二年到一九二七年，前后不到十六年的日子，总统换了十三个，内阁则有四十六届之多。虽然许多政争都是围绕着立法、执法、体制等问题展开的，大多数问题也都通过国会辩论，投票表决形式决定的，可是每次政争实质上都是代表了封建宗法势力的军阀之间利益的争夺。军阀统治都是实力的武治，与法治是两码事，当然没有什么真正的民主可言。即使有约法，有国会，对他们也起不了多大的作用，尤其是像袁世凯那样的强

人。他就是用丘八威胁国会，选他为正式总统。当时有人就说：“纵使将来国会议员人人皆肩比卢梭而驾孟德斯鸠，一入袁氏武力之世界中皆成无数木偶。”这叫“秀才遇见兵”，法理总是斗不过武力的，所以宋教仁的被杀害，就不是偶然的。在一个没有民主的社会里，非法总是比合法更有力量，有枪就有权，有枪就有理。袁世凯在台上就是如此，以后的黎元洪、段祺瑞、曹锟、张作霖也都是如此。庆父不死，鲁难未已。军阀不除，宪政难成！

这种武人干政枪杆子当权对宪政的障碍，到了四十年代又让中国人领略了一次。四十年代中国有一场民主运动，当时正值抗战时期，伴随抗战形势变化，民主运动也不断深入，明确提出结束“一党专制”的“训政”，实现民主宪政的目标。抗战胜利以后，全国上下，地无分东西南北，人不论农工士商，都是一片呼声：停止内战，和平建国。国共两党，党内党外，都有许多睿思明达之士，也都要求结束战时体制，建立宪政民主制度。当时国际的大环境，英美与苏联都赞成中国走宪政民主的道路。罗斯福早在一九三九年就建议国民党实行宪政，斯大林在日本投降后，曾给毛泽东来电，要中共走法共的道路，即议会斗争的道路。这一切都说明，当时的形势无论是国际的“大气候”，还是国内党内的“小气候”，都为中国建立宪政制度提供了最好的历史机缘。终于国共双方签定了《双十协定》，不久又召开了政协（旧政协）。那时真可谓民主在望，宪政不远，形势颇为喜人。可是到了一九四六年底的国民大会，中共却拒绝与会，不承认大会通过的《中华民国宪法》。

国民大会结束不久，国民党当局公开宣布：结束“训政”，实行“宪政”。“国民政府改组完成之日，即为训政结束之时。由此以至向宪制过度期间，中国之政治已不复为一党负责之政治。”未曾料到的是，行宪的公开告示，不但未能赢得全国的和平，反而点燃了内战的炮火。毛泽东指挥百万大军，由北而南，先辽沈，再平津，又淮海，直到把国民党赶出大陆。至于所谓“宪政”，还是让它见鬼去吧！

我不想把当年内战的责任，归咎于国共哪一方。或许双方都迷信武力，都想用武力压倒对方，因而可以肯定的是，这次宪政又与中国人失之交臂，责任在于枪杆子肆虐，握兵者当道，阻挠和破坏了宪政目标在中国的实现。

最近读著名美籍华裔史学家唐德刚教授的《晚清七十年》。他在讲到近代中国的政治转型时说：“袁、蒋、毛三公便宜行事，以武驭文。如能把既颠倒的再颠倒过来，近代中国文明就要从波涛汹涌的‘历史三峡’中，平安‘出峡’了。”唐先生讲的“把颠倒的再颠倒过来”，是指应恢复中国传统的以文驭武，进而把军队国家化。所谓“出峡”则指宪政制度在中国的最终确立。可见唐先生也认为武人干政枪杆子当权，是中国实现宪政的最大障碍。

三峡呀、三峡，难道大自然如此神奇的造化，不仅为中国河山戳起一道壮丽的景观，而且还要它成为象征中国历史转型中一条惊险的峡谷？当我们以三峡自豪的时候，可别忘了排除穿越它的险滩啊！不管是谁，冲出了峡谷就是好样的中国人。这就是我从中国争取宪政的历程，想到不久前台湾大选的示范意义。

陈水扁大选获胜和台湾的政治转型

说到台湾的大选，不能不从一九四六年的《中华民国宪法》谈起。这是因为台湾大选以及台湾的政治转型，都与这部宪法有着密切的关系。

一九四六年宪法公布八年之后，中国又出台了一部宪法：《中华人民共和国宪法》。当它还没有送到全国人大讨论时，毛泽东就有一长篇讲话，对它做了全面的肯定。同时指出四六年宪法是“反动的”。一九五四年宪法虽然不像毛泽东讲的那么好，但它绝不是“反动的”，可以断言的是，它完全是无用的。它墨迹还未干，就被践踏了。不但对普通民众形同空文，就连国家主席的生命它都保护不了。现在它早已成了历史文献，人们一提

起它就是一场辛酸的回忆。可是，一九四六年宪法不但一直存在，而且为台湾的政治转型发挥了不可替代的作用。

国民党到台湾以后，尽管出于巩固它在台湾统治的需要，宣布继续执行戡乱政策，但它却不敢宣布废弃宪法，放弃宪政，而只能实行“戡乱与宪政并行”的方针。当然所谓“并行”是不可能的，实际还是在“戡乱”名义下实行国民党的“一党专制”，“宪政”只不过是一种缘饰。问题是有这个缘饰和没有这个缘饰还是大不一样的。为了维持这个缘饰，台湾的选举一直保存了下来；当年按《训政结束程序法》改组的五院一直运转着，它实质体现了分权的政治架构；自由民主的思潮不但没有消失，有时还是主流思潮；市场经济更得到了充足健康的发展。这一切都说明，一九四六年宪法虽有几次修订，但它根本大法的地位一直没有动摇。有人在评价这部宪法时曾经说道：“如果国民党是一个对民族负责的政党，沿着这部宪法走下去，中国可能成为实行资产阶级民主制的共和国。”（徐禾《中华民国政治制度史》第三六三页）这一论述大体不差，台湾地区的宪政缘饰就为通向现代宪政开了一扇之门。既然有门，打开它也就不难，只要有人给它用力一推就行了。蒋经国就充当了这样的历史角色，他宣布了台湾解严，解除了报禁和党禁，台湾就顺利地转型成为宪政民主的社会制度。陈水扁大选的获胜，就是它转型成功的标志。

台湾直选和陈水扁获胜，这件事放在整个中国争取宪政的大格局中来审视，有什么样的示范意义呢？

一、多少年来，我们从教科书得来的一个根深蒂固的观念，任何政权的取得与转移，都得靠枪杆子。所谓“枪杆子里面出政权”，至今还是一句经典名言啊。所以认为宪政民主固然好，没有枪杆子，单靠渐进民主方式，能够达到既定目标吗？这一点很多人心里还在犯嘀咕。陈水扁直选获胜的事实说明在中国不靠枪杆子，不是用暴力，同样可以取得胜利。陈水扁的成功这在中国还是开天辟地头一回，意义很大，影响一定会久远。

二、当然，这一条路能走得通还要有个前提：那就是执政党必须首先放弃独裁专制，允许反对党的合法存在，允许民间有自己的言路，新闻要从党的工具变成人民喉舌，大家都能在一个公开、公正、公平的政治平台上开展活动。这一点国民党在十几年前就做到了，所以才有今天陈水扁的获胜。就国民党本身说，虽然它在这次大选中失败了，可是它却完成了用和平方式移交政权，为中国民主化揭开了新的篇章，为我们民族的政治转型树立了一个样板，这也是不小的功劳啊！如果国民党还死守着江山是老子打下的，只能由老子来掌权，不丢掉“党天下”这一封建政治逻辑，总是要以人民的代表自居，坚持党的领导，那陈水扁一类人可能还在坐牢。即使出了牢门也没有活动空间。所以，中国宪政的前途如何，主要的责任还在执政党身上。常常听到有人讲“亡党亡国”，这纯然是危言耸听！没有外敌入侵，何来“亡国”？至于“亡党”，倒确有可能。因为一党专政，权力没有限制，没有平衡机制，没有有效监督，始终与民众是两张皮，最后就有可能被人民抛弃。当今世界这样的事难道还少吗？如果有了宪政，执政党就有了制止腐败的有效机制，这样即使执政失败下了台，也并不等于就是“亡党”。调整政策，再做奋斗，把失去的选票再争取回来就是了。

三、长期以来，围绕中国要不要民主，能不能推行宪政，有各式各样的议论。其中一个最蛊惑人心的说法就是：由于中国有着特殊的“国情”，所以宪政无法推行，至少短期内没有门儿。所谓“国情”是指我们的历史传统、文化、民情等等。台湾也是中国。台湾也有过与大陆相同的文化传统，而且“由于种种特殊的历史原因，中国文化在那里还保存相当多，至少远比大陆为多”（余英时语）。要说“特殊”，台湾要比大陆还“特殊”，可是这并没有影响台湾通向宪政。台湾直选和陈水扁上台，难道还不能宣告“中国特殊论”的破产？一切借口“国情”反对宪政的，今后还有脸面继续聒噪唬人吗？

台湾大选和陈水扁获胜已经两个多月了。遗憾的是大陆媒体对这件事，却少有结合中国历史与现状的客观分析，炒得沸沸扬扬的却是两岸关系的“谈”与“打”。一段时期战争的汽球被膨胀得似乎一触即发，那时我真为台湾也为大陆捏一把汗哟！

台湾当然是中国的一个部分，两岸也一定会统一。问题是何时统一，在什么基础上统一，用什么方式统一，这些事关民众前途的大事理应发动全民来讨论，可是目前还看不到有这种讨论的可能。我现在只能从一个旁观者的角度说一点想法，知我罪我都顾不得了。

两岸何时统一，这是谁也说不准的。五十年代毛泽东，八十年代邓小平，都曾排过时间表，可是最终都未能兑现，可见这个时间表不完全由谁的主观意愿，还要由客观形势来确定。所以只能说什么时候形势变得可以而且应该统一了，统一就是自然而顺当的事。目前还看不到这样的形势，当然这不排除两岸为统一进行谈判。

最难的还是在什么基础上统一，换成时下炒得最热的说法，就是两岸谈判要不要有个前提？要前提还是不要前提，这些都只能由双方协商来确定。现在大陆强调要以“一个中国为前提”，台湾当局则竭力回避，以至一方剑拔弩张，弄得局外人莫名其妙。两岸无论谈还是不谈，当然还是一个中国。不是一个中国还谈个啥？将来统一了是一个中国，现在分立依然是一个中国。何必为此断断然，不依不饶呢？台湾当局为何这么小器，连这么一个明摆着的简单问题也不肯松动？原来在“一个中国”的背后，大陆想要表明的是：我是中央，你是地方；我是正统，你是异数。难怪台湾当局不接受这个原则呢？

其实，撇开“一个中国”背后的潜台词，把它作为谈判前提也有说不通的地方。既然双方坐到了一起谈了，彼此当然都承认“一个中国”，要谈的不过是统一的具体条件，结果只能有一个：从分立的中国变成统一的中国，谈判的结果成了谈判的前提，这在逻辑上也着实让人费解。如果强调“一个中国”的实在意图，是要表明自己是中央是正统，那就更不能作为谈判的前提了。因为还没坐到谈判桌前，彼此身份就不平等了。不错，台湾是中国的一个省，可是那里的政权和大陆却从来没有上下的隶属关系，彼此之间不存在谁是中央谁是地方，更没有什么正统不正统的问题。因此，一定要坚持一个中国的前提，就有违双方谈判的平等原则。

讲到“正统”，我想顺便说几句题外但非无关的话。讲正统、争正统，是中国历史上统治者视为比身家性命还重要的大事。为什么会这样？早在上个世纪之初，梁启超就尖锐地指出：所谓“统”是“始于霸者之私天下”。就是那些用武力争得了天下的统治者，把天下的国土、人民都当成了自己的私有财产，而又怕人民不服，“乃编是说以钳制之”，是用来欺骗人民、吓唬人民的，根本就没有什么深奥的道理。而“千余年来，陋儒断断于此，攘臂张目，笔斗舌战，支离蔓衍，不可穷诘。一言蔽之曰：自为奴隶根性所束缚，而复以煽后人奴隶根性而已。”（《新史学·正统论》）原来两千多年来统治者奉若神明的政治原则，史家恪守不敢逾越半步的“正统论”，只是一个教人怎么自觉做奴隶，树立牢固的奴隶劣根性的玩意儿。明白了这一点，再看某些流行的义正词严的政论，不但觉得非常可笑，也觉得实在可悲！可怜！

一个中国是尽人皆知的事实，根本用不着为它饶舌的。可是潜台词里又无法挑明了说，这就难怪大陆媒体上诸多皇皇巨文，费了那么多笔墨也说不清楚，甚而越说越使人感到糊涂。论者或许会说：台湾岛内有股台独势力，“一个中国”是针对对他们的。可是大陆是与台湾当局而不是与台独势力谈判，直到现在还没有确凿的证据说明，台湾当局就是代表了台独势力，当然，不排除台湾当局某些人有台独倾向，要知道那是民主自由的社会，什么言论都敢于发表，什么主张都敢于提出。如果把那里的任何声音都不加区别地给放大，反倒抓不住主导的声音了。台湾当局不来谈判改变不了一个中国的事实，如果他们来谈，就是已经承认了一个中国，何必把一些非主导的声音拿来讨伐，这岂不是节外生枝，无意间给谈判设置障碍吗？

一个中国既然从那个方面讲都不可以作为谈判的前提，那么谈判还要不要前提？两岸统一难道可以不要一个共同的基础吗？当然要有共同基础，这个共同的基础就是自由、人权、宪政和繁荣。这是可以得到两岸绝大多数中国人认同，符合中华民族的共同利益，有利于中华民族的振兴，有利于世界和平与发展的。

我不知道这一对于双方都有利的方针，能否被当事者吸纳？如果被吸纳了，那将是中

国人之大幸，不但两岸能结束半个多世纪的分治局面，而且中国政治也将借统一的大势转型为现代宪政，圆了一百多年来无数先进中国人的梦。如果这个意见遭到坚拒，两岸谈不起来，甚而兵戎相见，那不但这一切都成泡影，二十多年改革开放积累的家底也可能毁于一旦，至于刚刚确立的台湾宪政民主制度则肯定会销毁在火箭导弹之中，那可是台湾的悲哀，也是我们整个民族的悲哀！

祖桦的这本著作较为全面地总结了近年来有关宪政研究的成果，特别是对国内出现的各种思潮都有条分缕析，并为中国的政治转型的途径，提供了多种选择方案，与学院派的纯学理演绎是大不一样的。这不但表现了祖桦理论的严谨与慎重，而且也表现了祖桦现实关怀的热诚与真挚。我相信这部著作的出版，对中国政治改革和宪政理论研究，都将有相当有益的参考意义。

二零零零年四月二十五日至五月十五日

前 言

中国正处于历史上从未有过的大变局之中。社会每天都在发生变化；变化之快，令人目不暇接；变化之大，引得世人瞩目。然而，诚如前人所言：理论往往落后于现实生活。在今日中国，系统说明这种变化的著述少之又少，仿佛社会根本没有这种需求似的。从政治和政治学的角度论述社会变迁的著作，在国内更是凤毛麟角。许多执着地争取民主、自由、人权、宪政的人却并不知道什么是民主？什么是自由？何为人权？何为宪政？对于如何在中国进行政治改革、建立宪政民主政体更缺乏深入思考和实证研究。笔者本非这方面的专家学者，但自认为是一个有社会责任感的中国人，一个有良心的中国知识分子；自觉有责任将所思所想记录下来，呈献给世人。倘若愚者千虑，或有一得，对人们的思考略有一点帮助，对社会进步略有一点贡献，则于愿足矣！

我将在本书的前言部分论述中国现在所处的历史阶段，对社会发生影响的主要思潮和未来中国政治发展的可能走向；在本书的正文部分回答什么是宪政民主，为什么要在中国建设宪政民主，怎样在中国建设宪政。

在全书的起始，有必要首先搞清时代背景，即中国现在所处的历史阶段。执政的共产党的正式说法是：中国处在社会主义的初级阶段。如果我们超越“姓社姓资”的无谓争论，用现代化理论和社会进化理论来考察中国社会的变迁，就不难得出中国正处在社会转型时期的判断。其主要特征是：从传统社会转向现代社会，从封闭社会转向开放社会，从计划经济转向市场经济，从专制政治转向民主政治（准确地说是宪政民主政治）。自“文化大革命”结束和实行改革开放以来，中国在各个方面的都发生了深刻的变化。谁也无法否认，今天的中国社会已经与正统意义上的社会主义没有多少共同之处了。我们从经济、社会、文化、政治四个维度进行分析即可以清晰地看出社会转型时期的一些重要特点。

在经济方面，改革开放以来出现了这样几个趋势：（1）非国有化。改革之初的1978年，全国工业总产值为4237亿元，其中国有工业3289亿元，集体工业948亿元，城乡个体工业和其他经济类型工业为0，非国有工业产值仅占总产值的22%。而到1998年，全国工业总产值为119048亿元，其中国有及国有控股企业33621亿元，集体企业45730亿元，

个体企业20372亿元，其他经济类型企业27270亿元。非国有企业产值已占工业总产值70%以上。1998年工业总产值的增长指数（上年为100），国有及国有控股企业为100.1，集体企业为109.1，个体企业114.7，其他经济类型企业125.3。国有及国有控股企业仅比上年增长了0.1%，非国有经济成份的增长幅度大大超过国有经济成份。（见国家统计局编《中国统计摘要2000》）。截止1999年底，全国私营企业达151多万家，从业人员2022万人，注册资本10287亿元，分别比上年增长20%、18%和36%；在国家工商行政管理部门注册的个体工商户达3160万户，从业人员6240万户，注册资金3439亿元；三资企业达32万家。著名经济学家樊纲指出：1992年，中国经济出现了一个标志性的数字：非国有经济的产值在工业总产值中第一次超过了50%。到90年代末，非国有经济的产值已占到工业总产值的74%。这表明，支撑中国经济增长的擎天柱在90年代已逐步让位于非国有经济，在国有经济萎缩、下岗大量出现的现实情况下，非国有经济提供了大量的就业机会。（参见1999年第10期《经济与信息》）随着经济转轨进程的加快，非国有化的趋势也在加速。

（2）市场化。据统计，现有生产资料的价格90%以上是由市场决定的，生活资料的价格95%以上由市场决定。在国有企业的生产和其它经济活动中，执行国家指令性计划所占的比重已从改革前的95%以上降到5%以下；换句话说，今天的国有企业主要是面向市场进行生产、流通、分配、消费等经济活动，而不再象过去那样仅仅是完成国家计划的机器。至于在原有体制之外生长起来的非国有企业，从一开始就是应市场需要而生，并且是按照市场规则（当然，市场机制还很不健全）运行的。90年代以来，市场化趋势更加显著。95%以上的产品价格先后放开，各种要素市场逐步开放，不仅商品市场发展很快，资金市场、技术市场、产权交易市场、房地产市场、期货市场、劳动力市场等也都在蓬勃发展。根据经济学家的研究认为：目前我国经济的总体市场化程度大致在45%—50%。预计在“九五”计划末（2000年）可达55%；“十五”计划末（2005年）可达65%—70%，即完成转轨进入相对成熟的市场经济初级阶段。2005年以后我国市场化进程必将加快；2010年以后，我国市场化程度可达80%以上，使转轨基本完成。2020年左右，可以跻身于成熟的市场经济国家。（参见顾海兵文章“中国经济市场化程度”，载1999年8月13日《中国经济时报》第3版）（3）国际化。1978年中国进出口贸易总额只有206亿美元；1999年增加到3606.5亿美元，居世界第八位，其占GDP的比重达到近40%（1978年不到10%）。也就是说，中国经济的对外依存度正在大幅度提高。1978年至1998年中国实际利用外资累计超过4000亿美元，其中外商直接投资近3000亿美元。全球最大的500家企业当中，已有289家落户中国。1998年，中国的外汇储备余额已达到创纪录的1450亿美元（如加上香港特区则超过2000亿美元）。中国经济与世界经济的联系愈来愈紧密，日益国际化。（4）工业化。工业化是国家现代化的一个重要指标。20年来，这方面的变化十分显著。1978年中国国内生产总值为3624.1亿元，其中农业产值为1018.4亿，工业产值为1607亿元。到1998年，国内生产总值达到79552.8亿元，其中农业产值为14298.7亿元，工业产值为39149.8亿元。在过去的20年中，农业产值增长了13倍，而工业产值却增加了23倍多。农业产值在国内生产总值中所占比重已不到18%，工业产值所占的比重却达到50%左右。1999年，全国的钢产量为12426万吨，原油1.6亿吨，原煤10.45亿吨，水泥5.73亿吨，发电量12393亿千瓦小时，均已位居世界前列。上述数字表明，中国工业化进程的增速是相当快的。

20年来，随着经济的发展，社会的各个方面均发生了巨大的变化。（1）两层结构转化为三层结构。改革以前，中国社会呈现典型的“国家——个人”两层结构，国家通过单位（工厂、公社、机关、学校等）制度直接统治个人。改革以来的最大变化就是产生了一个新的民间社会，如民营企业、民间社团、各类中介组织、民办媒体、民办学校、城镇社区组织等。其结果是“国家——个人”两层结构转化为“国家——民间社会——个人”三层结构。这使得国家对个人的控制能力相对减弱，个人选择的机会日益多元化，个体对行政机构及其衍生物的依赖性大为降低；同时形成了范围广阔的社会公共生活空间及个人生活空间，人的潜能与活力被大大激活。（2）中产阶层的产生与成长。改革以前，只存在党政官僚特权阶层和工人、农民、城市平民等下层社会，没有中产阶层。改革以来，随着非国有

经济的迅猛发展和民间财富的迅速积累，一个收入丰裕、生活富足、资产殷实的中产阶级正在形成。据保守的估计，全国个人金融资产超过100万元的人数远远超过100万，个人金融资产超过10万元的则达3000万人以上。如再加上其家属，就更多了。尽管他们目前在总人口构成当中所占的比例还不算大，但由于他们掌握着大量财富，主导着市场的发展趋向，控制着广泛的社会资源，并且在日益积极地参与经济生活和社会生活，因此，他们的价值取向、思维方式和行为方式必将对社会产生愈来愈大的影响。(3) 社会两极化。一方面，富有阶层、中产阶级的人数在逐步增加；另一方面，贫困化的人口仍为数巨大，城市下岗、失业人数还有较大增长。据官方公布的数字，到1999年末，全国的国有企业下岗职工为650万，城镇登记失业人数为575万，两项合计已超过1000万人。这还不包括城镇集体企业和其它类型企业的职工下岗人数、未经登记的失业人数、停工待业和停发工资的职工人数及漏统的人数；如果加上这几块，人数当会超过2000万。（另外一种说法是：1999年，全国有下岗职工1174万人，其中492万人实现了再就业，城镇登记失业率为3.1%。预计2000年下岗职工将达到1200万。《北京青年报》2000年3月15日第2版）有人估计，1998年我国城镇实际失业人口在1540万——1600万人之间，加上乡镇企业就业人数减少1700万；两者合计3200——3300万人（胡鞍钢，1999）。随着国企改革的深化、经济结构和产业结构的调整、加入世界贸易组织后的经济竞争加剧，下岗失业职工人数还会进一步增加。全国农村尚有几千万贫困人口和上亿的过剩劳动力，他们的生活更为困苦，权益更没有得到保障。生活在贫困线以下人口要大大多于生活较为富裕的中产阶级的人数。(4) 城市化。据国家统计局提供的资料，到1999年底，全国建制城市已达663个，市镇总人口为38892万，占全国总人口的30.89%。城市比1985年的324个增加了一倍多。当然，不应简单地把过去的地县改为市等同于城市化。但是近些年来，城市人口急骤增加，城市经济快速增长，城市生活方式迅速传播确是不争的事实。愈来愈多的人群受到城市的文化生活、价值观念、道德规范、行为模式与社会心理的影响，由农村向城市迁移，使得城市人口不断增加，整个社会不断上升的城市向心趋势日益递进。

从文化方面看，随着社会经济生活的变迁，文化作为一个社会民族风貌的主要展现，也在发生剧烈的变化。(1) 与正统意识形态疏离。“文化大革命”结束以来，革命年代制造的政治神话一一破灭，正统意识形态(阶级斗争、无产阶级专政、一党专制、个人崇拜、计划经济、一大二公等)逐步走向衰败，人们普遍发生信仰危机、信念危机、道德失范。随之而起的是功利主义、实用主义、拜金主义、自由主义、以及现代主义和后现代主义。总之，无论是大众文化还是精英文化以及时兴的流行文化都表现出与正统意识形态疏离的趋向。(2) “西化”思潮兴起。西方社会作为先行的现代化范式近些年来对中国的影响波及文化的各个层面。在思想文化包括哲学、宗教、艺术、文学、政治等方面，存在主义、精神分析学、基督教宗教哲学、权力哲学、实证主义、现代派、后现代派的各种文学艺术作品，以及民主、自由、平等、人权等观念，影响日益广泛。在工具文化包括自然科学、工程技术、经济科学、管理科学以及广告文化、营销文化、服饰文化等方面，西方影响更是十分深入。在大众文化方面，如电影、电视剧、古典音乐、流行音乐、社交礼仪，西方影响可谓无所不在。以美国之音、自由亚洲电台、英国BBC、法国广播电台的中文广播为代表的西方传媒，影响也在逐步扩大。(3) 多元化。由于正统意识形态控制能力的减弱以及实行改革开放，经济的多元化和利益主体的多元化导致了文化上的多元化。社会主义文化仍在据守自己日益紧缩的阵地；自由主义和保守主义两大思潮正在异军突起；佛教、基督教、伊斯兰教、道教以及儒家思想信徒日众，呈现复兴之势；各种功法流派则多以准宗教的方式寻求扩展；各民族、各地区、各人群的亚文化，层出不穷，形式繁多。可以说，多元化是中国新时期文化的基本特征。

从政治方面看，突出的变化为：(1) 从极权主义到威权主义政治制度的转变。“极权主义”是指政权对社会生活一切领域(包括人们的思想深处)进行无所不在的控制的政治制度。而“威权主义”或一般意义上的“专制主义”的政治制度，指的是虽然不民主，但是只要不向政权公开挑战，它就不进行严格管制的政治制度。在威权政治的统治下，虽然还

没有政治自由和新闻自由，但是开始有了一定的经济自由和社会自由，比起极权主义时代，社会氛围还是要宽松了许多。原来人们不敢做不敢说甚至不敢想的一些事情（如承包土地、做买卖、个体经营、创办企业、发家致富、继承财产、证券交易），在威权主义时代变得可以做可以说可以想了。社会生产力也因之得到启动，得到解放。当然，威权主义的政治制度仍然存在诸多的弊端和矛盾，我们将在本书第六章给予分析。(2)技术官僚统治。在毛泽东时代，是清一色的老革命家统治的时代。在邓小平时代，是老革命家与行政官僚、技术官僚混合统治的时代。而到了江泽民时代，则是典型的技术官僚统治。从中共的政治局委员到省市一级的主要负责人几乎是清一色理工科高等院校学历，同时具备多年的党政领导职务从政资历。这些人虽然仍具有意识形态上的承袭性，但大多较为务实，较具功利主义色彩，较重视操作技术、策略、权谋、手腕，较善于处理人际关系和实际问题，较具有灵活性。正是由于技术官僚执掌政权，使得费边式的渐进改革道路成为可能，但也使转型期的中国政治显现出缺乏人文主义底蕴的局限。(3)法制化。改革开放以来，我国正在渐渐地从人治社会向法治社会转变。立法机关制订和颁布了上百部法律、上千部全国性法规、上万件地方性法规。这些法律法规覆盖了政治、经济、社会、文化、国防、外交等各个领域，为国家的治理奠定了法治的基础。民众的法治意识得以不断增强，遵守法律、依法办事已成为社会上大多数人的共识；用法律维护人权、维护公民的合法权益也成为愈来愈多的人们的自觉选择，民告官的事例屡见不鲜；律师在社会生活中的作用日益凸现。执政党也开始强调“依法治国”，并在党章中规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”，要“使国家各项工作逐步走上法制化轨道。”当然，我们要清醒地认识到，我国距离建立现代法治国家的目标还有很遥远。

综上所述，对转型时期的经济、社会、文化、政治的主要特点的概要描述。细心的读者会发现，我是先谈经济，然后谈社会、文化，最后谈政治。这样的顺序绝不是随意的排列，而是依照社会发展的自身进程所作的排序。中国的改革进程始于经济领域；在它演进的过程中，逐步放射到社会、文化、政治领域；尤其是当改革使社会结构发生深刻变化之后，则政治改革必将不可避免地随之到来，这是不以人的主观意志为转移的，也是经济、社会、文化发展的内在要求。在经济、社会发展到一定阶段，只有进行相应的政治改革，才能建立新的政治秩序，将经济和社会发展的成果制度化，以保证经济、社会、文化在良性轨道上持续进步。认识这一现象，对于理解政治改革的动因、条件、时机、作用具有重要意义。当然，也不能简单地理解经济与政治之间的关系，它们之间的关系其实是一种错综复杂的互动关系。假如没有二十世纪七十年代后半期的一系列政治变化，中国的经济改革是难以启动的。所以，经济改革与政治改革其实是密不可分的，只搞经济改革不搞政治改革注定是行不通的，我国今天的社会现实充分证明了这一点。

在世纪交替、千年更迭的今日中国，各种社会思潮风起云涌、此伏彼起、激扬鼓荡，对社会生活产生了深刻的影响。要搞清当今中国问题的实质，自然应对现今正在流行的主要的社会政治思潮有一个大致的了解。1999年，广州出版社出版了一本书，名字叫作《呼喊——当今中国的5种声音》，作者是人民日报记者凌志军、马立诚。所谓的5种声音，即主流的声音（邓小平理论）、教条主义的声音、民族主义的声音、封建主义的声音、民主的声音，其实就是5种社会思潮。此前不久，中国社会科学出版社出版了一套普及性的学术丛书，题目叫作《保守主义》、《社群主义》、《法团主义》、《民族主义》、《自由主义》，作者分别是5位学者。丛书介绍的是流行于当今西方社会的几种思潮，在今日中国亦都有程度不同的影响。我认为：对当今中国影响较大的社会政治思潮如下：

一曰社会主义。据《简明社会科学词典》（上海辞书出版社1982年版）的解释：社会主义的经济制度和政治制度的基本特征是：生产资料公有制；计划经济；各尽所能，按劳分配；发展社会生产力；变革、完善和发展生产关系和上层建筑；存在阶级斗争；劳动人民成为国家和社会的主人等。官方过去一直把前三条作为社会主义的主要标志。改革开放以来，这三条都发生了巨大的变化：民营经济异军突起，生产资料私有制在国民经济中已

占有相当比重；计划经济已为市场经济所取代；按劳分配早已不再是惟一的分配方式。所以中共十五大不得不作了如下修正：“这就是坚持和完善社会主义公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；坚持和完善社会主义市场经济体制，使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用；坚持和完善按劳分配为主体的多种分配方式，……。”从世界范围来看，苏联和华约组织的解体，标志着社会主义大家庭的消亡和二十世纪全球性的社会主义大试验遭受重创。但这并不意味着社会主义从此无影无踪，更并不意味着“历史的终结”。只要世界上还存在不平等、不公正和两极分化的现象，社会主义就不会失去其存在的价值。在当代世界，社会主义在国际上主要有两大分支：一是民主社会主义，直接来源于前苏联和东欧的持不同政见者的理论；后来在戈尔巴乔夫执政时期曾提出建立“人道的、民主的社会主义”，目前在俄罗斯和部分东欧国家还有一定影响；二是社会民主主义，主要来源于第二国际，主张“和平长入”、“议会道路”、“阶级调和”和“社会改革”；这种观点在西欧和北欧长期处于主流地位，在欧盟国家具有举足轻重的影响。欧盟15国中有12国是奉行社会民主主义的社会民主党（包括社会党、工党等）执政、或社会民主党与其它政党联合执政。邓小平有一大发明，叫做“建设有中国特色的社会主义”。既然是“中国特色”，也就是说与其它种类的社会主义不同，自然不宜把它归类，可算作另一类景观。可以预料，即使中国实现了宪政民主，社会主义作为一种社会思潮也不会消声匿迹；在多元化的社会，它仍会作为左派力量的旗帜继续发挥影响。

二曰民族主义。徐迅在《民族主义》一书中说：“民族主义（nationalism）一词1844年才出现于社会文本中，其基本含义是：对一个民族的忠诚和奉献，特别是指一种特定的民族意识，即认为自己的民族比其他的民族优越，特别强调促进和提高本民族文化和本民族利益，以对抗其他民族的文化利益。”（中国社会科学出版社1998年版P40）该书还认为：辛亥革命奠定了中国民族国家的基本政治框架，孙中山的三民主义构成了民族主义意识形态的理论结构，而抗日战争锻造了中华民族情结，民族主义情绪以此为寄托。孙中山早期所倡导的民族主义的基本内容是：用革命的手段推翻清朝政府，力求避免被帝国主义“共管”或“瓜分”的厄运，从而建立起独立的“民族的国家”。辛亥革命以后，中山先生又倡导“五族（汉、满、蒙、回、藏）共和”和各民族一律平等。在一些发展中国家，“民族主义”的替代概念是“爱国主义”，特别是在出现“内忧”和“外患”的情况下。可以预言，只要有民族国家存在，民族主义就会成为取之不尽的政治资源。几年前，当有人出版《中国可以说不——冷战后时代的政治与情感抉择》（中国工商联合出版社1996年版）一书时，主流社会不屑一顾。到1999年5月8日北约的导弹袭击了中国驻南联盟的大使馆以后，整个华人世界掀起了声势浩大的说“不”浪潮。香港“凤凰卫视”推出了名为“中国人今天说不”的特别报道；1999年5月13日深圳世界之窗举行了“中国人今天说不”大型演唱会；1999年5月17日出版的《北京青年》周刊封面印了一个靶心和“中国说不”四个鲜红的大字。所以，对民族主义在今日中国的影响不可低估，在一定条件下，民族主义完全可能成为政治意识形态的替代物。需要指出的是：民族主义是一柄双刃剑，既可伤人，也可伤己。处理得当，可以转化成一股强大的民族凝聚力，促进国家的现代化；处理不当，或妄自尊大，盲目排外；或妄自菲薄，自轻自贱；最后必然自食其果。从近代历史看，民族主义往往成为被压迫国家和人民争取独立解放的动力源泉，代表着国际关系上的平等意识的觉醒。从人道主义角度看，它具有一定历史正义性。另一方面，民族主义又往往成为战争和杀戮的精神之源，诸如德国法西斯主义、日本军国主义等意识形态也是一种民族主义，只不过是一种极端形态的民族主义。有关民族主义的问题，本书还将反复论及。

三曰民主主义。中国的民主主义最早起源于西方政治思潮的输入与孙中山提出的民权主义。中山先生多次谈到他所主张的民权主义就是民主主义。1915年，陈独秀创办《新青年》及稍后的“五四”新文化运动提出要把“德先生”（民主）和“赛先生”（科学）请到中国来，产生了深远影响。1979年的“民主墙”运动和1989年的“六四”民主运动均可看到它的巨大身影。近年来，民主主义的政治思潮正伴随着全球范围的第三次民主化浪潮

在中国蓬勃兴起。从理论和思想启蒙的层面看，比较有代表性的如董郁玉、施滨海编的《政治中国》；刘军宁、王焱编辑的《直接民主和间接民主》和上海三联书店出版的美国著名政治学家亨廷顿著的《第三波——20世纪后期民主化浪潮》等一批书籍的出版。从实践层面看，乡村依法民主选举和罢免村长（村委会主任）与城镇民主选举人民代表的情况正在逐步普及。已见诸报端的典型事例如浙江省瑞安市潘岱乡白莲村村民罢免村委主任（1999年4月13日《光明日报》第3版、1999年4月17日《中国经济时报》第4版）；河北省安平县大何乡报子营村村民罢免村官反成被告（1999年4月16日《南方周末》第1版）；哈尔滨市松北镇集乐村村民投票罢免“村长”（1999年4月30日《南方周末》第1版）。直选乡镇长的试验已经开始，如1998年年底四川省遂宁市市中区步云乡直选乡长；1999年初深圳市龙岗区大鹏镇直选镇长。人大监督政府也有一定进展，如九届全国人大会议期间审议最高法院、最高检察院的工作报告，有近三分之一的代表投了反对票和弃权票；广州市人大代表多次质询政府官员（2000年4月21日《南方周末》第2版）。在国际上产生较大影响的如1998年大陆民运人士公开申请筹组民主党。总之，在民生问题得到一定缓解以后，民主主义在中国一定会有进一步的发展。

四曰平民主义。有人将它与“民粹主义”等同。实际上，民粹主义是一种极端形态的平民主义，它动辄强调“全体人民”、“全体群众”，在政治上强调普遍的群众参政、广泛的政治动员和反对国家权力。中国大陆近年来兴起的平民主义与这种民粹主义是不同的。它主要代表的是在改革中利益受到损失的弱势阶层。一些作家和学者纷纷著书立说为之呼吁：如梁晓声的《中国社会各阶层分析》、何清涟的《现代化的陷阱》、秦晖的《天平集》等。尽管他们未必都认可平民主义，但是说他们的书中表达了社会弱势阶层的愿望和声音，应该是不错的。他们大都对传统的社会主义和民粹主义持批判的态度，也不反对国家权力。但是他们都强烈地反对腐败、要求社会公正、要求保障公民的各种合法权利。在政治上，他们都赞成改革，支持民主；主张扩大参与，加强群众的监督。孙立平在《平民主义与中国改革》一文中写道“在目前的知识阶层中，对改革的一种相当矛盾的心理正在形成：一方面，从理智上说，他们仍然坚持中国只有改革才有出路，甚至以“瓜分国有资产”为特征的“非国有化”的道路可能也是最有可能的一条路子；另一方面，自己在改革中所付出的代价，对腐败现象的本能的反感，以及对腐败在社会层面所可能引起的负面反应的忧虑，又使他们不能不对改革形成某种保留的态度。……如果考虑到中国知识分子历史上就有的“为民请命”的传统，知识分子在取向上更趋向于平民主义，不是没有可能的。”（载1994年第5期《战略与管理》）孙立平的看法是有代表性的。问题是中国愈来愈走向多元化，知识分子也在发生分化，统一的知识分子取向已很难有存身之地，平民主义只会是一部分知识分子的价值取向。但是在平民百姓中，平民主义无疑具有极大的影响力。

五曰自由主义。朱学勤1998年12月25日在发行量很大的《南方周末》上发表了题为“1998，自由主义的言说”的文章，引起了人们的关注。该文提出“1998年中国思想学术界最值得注意的景观之一，是自由主义作为一种学理立场浮出水面。”在1998年以前，自由主义在中国基本上是一种贬义词；还很少有人自称为“自由主义者”。1998年以后，则到处都有人自称为“自由主义者”，并且公开传播自由主义。不久前发生的胡适热、顾准热、陈寅恪热，还有有关储安平的书的出版，都说明了这一点。自由主义者主张“自由的思想，独立的人格”，不少人甚至为之付出了生命的代价。中国现阶段的自由主义者都主张实行言论自由和新闻自由、出版自由；在经济上，一般都赞成发展民营经济和保障私有财产权；在政治上，都赞成实行宪政民主、代议制、法治和保障人权。自由主义的影响目前主要限于思想界学术界和知识界，但是由于它代表着先进的价值和理念，所以传播的速度很快，比如保障私有财产和维护人权的观念就已相当深入人心。

上述各种主义（当然不限于这五种主义）均有其存在的理由，也各自代表着一部分人的利益。从政治的意义上说，它们当中都包含着一定的合理成份，都属于政治资源。我认

为应尽量吸收它们当中的合理成份，剔除其中不尽合理或者有害的部分，尽量整合各种社会政治资源（本书第十三章对开发政治资源的问题作了专门论述），以形成一种合力，推动中国的宪政民主大业。只要不是走极端的社会思潮，如法西斯主义、极权主义、极左、极右等；凡是具有一定合理性与有益价值的社会思潮，都应宽容地予以吸纳、扬弃、整合，以尽可能地化解社会冲突，促进中国社会的健康发展。

最后，再来谈谈中国未来的政治发展路向问题，这是大家都很关心的！我愿意介绍个人的看法，既是与大家交流，也是向各方请教！

我认为，按其发展方式划分，中国未来的政治发展可能有下列几种路向：一、和平渐进的道路，即所谓的“台湾模式”；二、暴力革命的道路，即所谓的“罗马尼亚模式”；三、以和平发展为主、但不能避免暴力冲突的道路，即所谓的“苏联——俄罗斯模式”；四、国家分裂并导致战乱，即所谓的“南斯拉夫模式”；五、与上述四种模式都不太一样的“中国特色社会主义模式”。下面对这几种可能发生的前景作一简述：

一、和平渐进道路。亦可称之为“台湾模式”（东南亚和东欧的大多数国家均可归入这种模式）。其特点是以和平渐进的方式实现社会转型。将之归结为“台湾模式”，可能有不少人提出反对。1999年6月，我应邀在哈佛大学费正清研究中心发表讲演时，就有来自台湾的学者提出意见，认为对“台湾模式”应持审慎的态度，因为台湾的政治还在转变之中；且存在不少问题。我当即表示同意他的意见。我注意到台湾中央研究院院士林毓生教授的观点：“台湾的民主的发展主要是形式上的意义，实质上非常单薄，十分空虚；其中，因为[民族主义兴起]导致的[民粹主义]，是造成民主发展流于形式和宪政紊乱的主因。”（见1999年9月18—20《欧洲日报》第12版）但我仍认为提“台湾模式”对于中国大陆的社会转型是有重要借鉴意义的。中国大陆近一百多年的历史充斥着打打杀杀的事件；主张暴力的政治激进主义不绝如缕；加之毛泽东大力宣扬的“枪杆子里面出政权”的观点畅行其道；使得不少人至今仍崇尚暴力。其实和平渐进才是人类社会向前发展的代价最小的途径；当然也是中国未来政治发展代价最小的途径。中国自由主义的鼻祖胡适先生曾于1948年9月4日发表了著名的《自由主义》一文。文中说道：“总结起来，自由主义的第一个意义是自由，第二个意义是民主，第三个意义是容忍——容忍反对党，第四个意义是和平的渐进的改革。”“自由主义为了尊重自由与容忍，当然反对暴力革命，与暴力革命必然引起的暴力专制政治。”“最后我要指出，现代自由主义，还含有‘和平改革’的意思。”我很赞成胡适先生的意见。台湾与中国大陆历史同源、文化同根、语言相通、习俗相近，许多方面的条件相似；因此台湾人民能够选择和平渐进的发展道路，中国大陆为什么就不行呢？我觉得每一个有头脑的中国人都会这么想。“台湾模式”最主要的经验就是政治领袖应该顺应历史潮流和人民的意愿，奉行“天下为公”的政治理念，适时地调整政治方针与治国方略，以推动历史进步。据说当年在台主政的蒋经国先生闻知民进党成立时，十分震怒，冷静下来以后，认识到这是时势使然，也就理智地接受了现实，并毅然解除了党禁和言禁。这一举措在今天看起来也是一件非常了不起的事件，在当时更是众说纷纭，国民党内部反对的人甚多。不过做了也就做了，不仅一举甩掉了历史包袱，重新塑造了执政党统治的合法性基础；而且奠定了蒋经国的历史地位。“台湾模式”的另一经验就是笔者提出的“新三民”主张：即公民社会的充分发育，公民意识的启蒙培育，民主实践的训练积累。若没有这几条形成的时和势，仅仅寄希望于领导人的开明是靠不住的。所以“台湾经验”说到底就是朝野双方的结合。缺少哪一方面，社会发生变化的契机都不能成立。中国正在进行的改革开放走的就是和平渐进的道路，能否成功有赖于与之相关的社会各个方面的努力以及能在多大程度上建立政治共识。这是二十一世纪对中华民族政治智识的考验。

二、暴力革命的道路。亦可称为“罗马尼亚模式”。和平渐进的道路如果走不通，而各种社会矛盾又愈积愈深的话，就可能使中国大陆走上暴力革命的道路。中国人既有和平传统，也不乏暴力倾向。政治领导层如果拒绝进行必要的政治改革，而又不能有效地克

服腐败和解决各种社会矛盾，就不能排除罗马尼亚式的底层民众揭竿而起、造反起义的情况出现。这从部分民众中流传的“我们现在什么都不缺，就缺陈胜、吴广”的话语就可以得到印证。从理论上说，根据人民主权的原则，人民有权选择他们喜欢的政体以及所走的道路，包括有权选择暴力革命的道路；特别是当他们别无选择的时候。但是笔者征诸我国近现代史，却得出这样的结论：暴力革命不仅代价巨大，而且会给民众造成极为惨痛地伤害，且在中国无助于宪政民主体制的建立，实乃下下之策也。罗马尼亚是一个只有两千多万人口的国家，且属于基督教文化圈，深受西方文明的影响，因此它可以通过暴力革命走上宪政民主之路。中国大陆的情况根本不同，远的不说，近百年来发生的暴力革命不知要比罗马尼亚多多少倍，然而不仅未能建立起宪政民主政体，而且使老百姓白白付出了极其惨重的代价。这一教训太深刻！太沉重了！因此非到万不得已，决不可以再试。

三、以和平发展为主，但不能避免暴力冲突的道路，即所谓的“苏联——俄罗斯模式”。争取走和平渐进的道路，已成为大多数中国人的共识。但这并不意味着中国的前途将是一马平川、从此可以高枕无忧。苏联——俄罗斯的发展道路就说明了这一点。俄罗斯民族的整体文化素质要比中国大陆高出许多，他们中的绝大多数人也未尝不希望和平发展，但是严酷的现实一次又一次地打碎了人们的善良愿望（从“八·一九政变”到“炮打白宫”到“车臣事件”）。中国的社会问题一点不比俄罗斯少，中国的腐败现象也不比俄罗斯少，所以要完全避免暴力冲突恐怕很难做到。现实的主要问题是：失业和下岗的职工愈来愈多，流民也日益增多，社会向两极（贫和富）分化的速度超过了中产阶层化的速度，而政府的权威却在不断地流失（主要是因为普遍的制度化腐败）。这样下去确实十分危险！正因如此，中国未来走和平发展为主，但夹杂着暴力冲突的道路的可能性在增大，至于可能发生的暴力冲突的规模和造成的破坏程度，是难以预测的。

四、国家分裂并导致内乱，即所谓的“南斯拉夫模式”。南斯拉夫在铁托统治时期，实行铁腕统治，并辅之以政治经济改革和民族自治政策，所以国家统一没有出现什么大的问题。铁托之后，南斯拉夫联邦四分五裂，1999年还爆发了引起世界性冲突的“科索沃战争”，余波至今未散。中国的情况与南斯拉夫既有不同，也有一些相似之处。不同之处如在国家结构上，南斯拉夫实行的是联邦制，而中国实行的是单一制。南斯拉夫联邦是由若干个历史上曾经相互独立的民族国家主体组成的，这一点与中国的情况也不太一样。相似之处是，中国与南斯拉夫都是多民族国家，都经历过政治强人的统治时期。中国虽已通过谈判和平收回了香港和澳门，但仍存在国家分裂的问题：其一是台湾问题。台湾岛内主张独立或维持现状（不统不独）的人不在少数，海峡两岸的关系一直绷得很紧，战争几度擦肩而过，对于怎样实现国家统一，两岸还远未达成共识。其二是民族问题。主要有西藏问题、新疆问题、内蒙古问题，上述三个区域中的藏族人、维吾尔族人、蒙古族人都有部分要求独立，且近些年来暴力冲突一直未断。其三是地区差距问题。由于中国是一个巨大型国家，所以也存在东西南北的问题，即东部地区与西部地区、南部地区与北部地区存在着显著差异。总的来说，东部和南部要发达一些，东南沿海地区要富庶一些，西部和北部比较落后。近些年，在“马太效应”（富者愈富，贫者愈贫）的作用下，地区差距呈现扩大之势。富裕地区一直要求扩大自主权（实际是自治权），贫困地区则要求中央政府多给予各种优惠（中央政府已意识到这一问题的严重性，决定搞西部大开发）。在和平时期可能问题不大，一旦发生战乱就可能产生连锁反应。上述三个历史与现实的重大国情问题若不能得以有效解决，战乱与分裂的前景就难以排除。

五、沿续政经分离的路线，政治上继续坚持一党专政、经济上继续推行改革开放。即所谓的“中国特色的社会主义模式”，亦即中国式的威权政治模式。已故美国芝加哥大学政治学教授邹谠去世前在给友人的信中提到，应该探索一个人所皆知的问题：为什么苏联的改革导致苏联的解体，俄罗斯的改革引起经济崩溃、政治冲突。对比之下，中国二十年的经济改革却取得了很大成就，经济制度的渐进转型，社会的变迁，在二三十年内取得欧洲数百年演变的结果。他的看法是，由于中国革命与俄国革命的过程完全不同，因此中国

在持久革命后重建的国家，与苏联一举而成的革命成功后所重建的国家完全不同。俄国革命是沙皇政权战败崩溃，二月革命后政府无能，农民自发革命行动领先，军队解体，俄国布尔什维克政党迎合革命潮流，数月之间一举夺得政权。而中共建国应从三湾改编算起，“从无到有，从小到大，”从弹丸之根据地到全国的胜利，以党建军建政府。成立根据地的割据政权，这个“国中之国”经历了国内国际形势的巨大变化，内战外患，波涛起伏，死里逃生。因此在革命时期已逐渐形成的党国（Party-state）与苏联革命后方开始建成的党国，有迥然不同的特征，使中国能顺利从计划经济转变到有“中国特色的市场经济”或多种所有制混合的经济制度。中国革命运动虽曾一度“以俄为师”，但两国之间存在着根本的不同。邹谠的分析正确与否我们暂且不论，但他提出了一个观察中国问题的独特视角。我国一直以来所走的发展道路与苏联、东欧国家及日本、欧美国家都不太一样，和其它国家（如同处亚洲的印度、巴基斯坦、韩国、马来西亚、斯里兰卡、菲律宾、越南）的情况以及面对的问题也有很大不同。不下一番功夫进行深入细致地分析研究，是很难把中国的问题搞清楚。这也正是为什么许多中国问题专家在对中国的未来发展作出预测的时候总是大跌眼镜的原因所在。中国特色的社会主义与政经分离的路线会沿续多久？朝着什么方向演进？中共的一党专政与市场经济怎样长期共处？中国的新威权政治将会以怎样的形式继续存在？政治改革将滞后到何时、何种程度？各种政治力量的分化组合将会产生什么样的影响？中国的宪政民主道路会有怎样的“路径依赖”？都需要冷静地观察与深入地调查研究。

对于中国未来的发展前景，每个人的看法都会有所不同，毕竟我们已经进入多元化的时代。我们应该学会宽容和理解别人的意见。但是，我想大多数中国人都会赞成第一条道路，即以和平渐进的方式实现社会转型和制度变革。第二条道路“暴力革命”，社会代价极大，对谁都没有好处，应该全力避免。第三条道路“和平与暴力交织”，也不是一种好的前途。第四条道路“国家分裂和内乱”，绝对是一种很糟糕的局面，当然是不可取的。第五条道路“维持现状”，可能符合某些人的利益和愿望，但不符合广大中国人民的根本利益（中共第三代领导“核心”不是提出了“三个代表”说吗？那就应该尽快实施人民所热切希望的政治改革啊！），更不符合当今世界的发展潮流，从长远的眼光看，注定是行不通的。上述几条发展道路，孰优孰劣，只要不是心存偏见的人，相信是不难分辨的。俗话说“事在人为”，只要我们中国人发挥出自己的智慧与才能，顺应世界潮流，趋利避害，共同推进政治改革与制度创新，建立宪政民主政体，就可以争取到光明的前途。

上 篇 什么是宪政民主

民为贵，社稷次之，君为轻。

—— 孟子

第一章 宪政民主概念阐释

实事求是

—— 《汉书·河间献王传》

让我们先从什么是民主说起。民主是从西方传来的，早在1840年的鸦片战争以后，觉醒的中国人就开始注意民主了。1848年出版的徐继畲著的《瀛环志略》一书中就分别介绍了美国的联邦制、英国的君主立宪制和法国的共和制三种民主体制。这以后，最先觉醒的中国人不断著书立说，讴歌和推介民主。1919年的“五四”新文化运动更是响亮地提出要把“德先生（Democracy）”即“民主”请到中国来。之后，民主就和我国半个多世纪的

政治变迁结下了不结之缘。学校的师生们冲在前面，不断呼喊着重要求在中国实行民主的口号；历次群众性政治运动大都以民主为旗帜；先后执掌政权的国民党和共产党也宣称自己要在中国实现民主；我国近现代出现的政党和政治性团体也很少不是把实行民主写在自己的党纲上，许多政党和团体干脆就以民主作为自己的冠名。但是对民主究竟为何物？一直众说纷纭、莫衷一是。

中国民主同盟的领导人（也是中国民主建国会的创始人）黄炎培曾于1945年7月访问延安，会见了中共的主要领袖。有感于历史上一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，初起之时，都是艰难困苦、聚精会神，力求从万死中求得一生，因而无不显得生气勃勃、气象一新。及至环境渐渐好转，精神也就渐渐放下，于是惰性发作，日趋下坡，或政怠宦成，或人亡政息，或求荣取辱，“其兴也勃焉，其亡也忽焉”。在离开延安前的一次谈话中，当毛泽东问起他参观延安的感想时，黄老先生语重心长地道出了上述忧虑，然后诚恳地说：中共诸君从过去到现在，我略略地有所了解了。就是希望贵党能够找出一条新路，跳出这周期率的支配。据黄炎培记录，毛泽东答：“我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息！”（参见黄炎培著《延安归来》）历史业已证明毛泽东的回答乃是心口不一之言。记得中国人民大学的单少杰博士曾就此写过一篇专论，题目就叫做“轻诺延安 寡信北京”。毛泽东一生酷爱读的是二十四史和记录宫廷政治方面的古籍，因此脑子里装满了帝王思想和帝王统治术，终其一生也没有搞清楚民主为何物？当然也不可能在中国实行民主。他所理解的民主大概就是他这样的“伟人”来为民作主和“文革”式的群众运动与运动群众，这与民主的本义相去何止十万八千里。

“民主”的概念很早就已出现在中西典籍之中，只不过在古代，中国和西方关于“民主”概念的含义是截然不同的。中国古代“民主”概念的基本含义是“人民的主人”。譬如《尚书·多方》中载“天惟时求民主”，就是说上天依时为民求主；又载“乃惟成汤，克以尔多方，简代夏作民主”，意思是只有商汤能用多方贤人，代替夏桀成为人民的主人。在西方，英文中的“民主”（democracy）概念来源于希腊文（demokratia），后者由demos和kratia 两字合成，demos是指人民，kratia是指统治或权威。因此，民主一词按希腊文直译，意思是“人民的统治”或“人民的政权”。古希腊最杰出的学者亚里士多德就是在政体形式的意义上使用民主一词的。他认为，民主制即是多数人执政的政体，并以此区别于一人执政的君主制和少数人执政的贵族制。

关于民主的涵义，不同的人有不同的诠释，可谓仁者见仁，智者见智。据北京大学教授王浦劬主编的《政治学基础》（北京大学出版社1995年版）考证，具有代表性的说法主要有：

（1）民主是按照人民的意志进行政治统治。17世纪英国政治思想家洛克沿袭了古希腊的民主含义，认为民主就是人民的统治。与此同时，他运用社会契约论，认为人民的统治是通过人民对于政府组成、政府权力行使的同意来实现的，而人民的同意是根据多数决定规则进行的。18世纪法国思想家卢梭进一步发展了洛克的理论，认为人民的同意是在人民的共同意志基础上形成的，据此，他提出人民主权原则，并认为民主的本质就是人民主权的实现。洛克和卢梭对于民主的解释被人们称为“古典民主理论”，并为密尔、柏尔、麦迪逊等人所继承。

（2）民主是人民投票决定权力的归属。20世纪奥地利经济学家约·阿·熊彼特是这一主观派的代表。熊彼特认为，把民主归结为人民统治是不现实的幻想，在实际政治生活中，任何一个政治共同体都是由少数政治精英人物统治和领导的，因此，民主的现实含义应该是人民有权通过投票决定由谁来充当政治精英，民主是“某些人通过获取人民选票而得到作出决定的权力”。由于熊彼特的理论把民主限定于人民对于政治精英的选举上，所以又被称为“精英民主理论”。

（3）民主是多种利益集团的相互作用。美国政治学家达尔等人认为，在民主社会中，

人们都生活在各种不同的利益集团中，这种状况使得社会公民不可能在政治问题上形成多数，同时也不存在任何可以控制一切的势力，而只存在着以团体为单元的若干个少数之间就某个政治决策的相互复杂作用，民主的决策“并不是一个许多人在特定的政策上联合起来向政府庄严进军的过程，而是一个相对来说较小的集团之间的稳步的妥协过程”。达尔称这种民主政体为多元政体，因此，达尔的民主观又被称之为“多元民主”。

(4) 民主就是人民参与政治决策。20世纪英国社会主义者、政治学家乔治·道格拉斯·霍华德·柯尔是参与民主理论的代表人物。在其基尔特社会主义理论中，他认为，民主就是一种人民参与的政治制度，而实现这种参与的社会政治形式则是以社团为基础的自治。柯尔的民主观对当代民主理论影响巨大，如美国政治学家科恩据此指出：“民主是一种社会管理体制，在该体制中社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策”。

(5) 民主是特定的社会经济基础上的上层建筑。这是马克思主义的观点。马克思主义还认为：在阶级社会中，民主具有阶级性；民主是一种国家形式；民主是一种保障公民权利得以实现的国家形式；等等。

中外论述民主的书很多。我愿意郑重地向大家推荐前些年由东方出版社组织翻译出版的美国著名政治学家乔·萨托利的力作《民主新论》（东方出版社1993年版）。该书从民主的基本概念和基本理论入手，详尽地阐释了与民主相关的各种问题，澄清了许多流行的误解，可以为我们认识民主理论提供很大的帮助。萨氏被誉为“我们时代最为强大的头脑”，“他的论证没有真正的对手”。因此，这本书确实值得认真地读一读。

萨托利在书中开宗明义地指出：“在民主制度的诸条件中，至少可以想到的一个是，错误的民主观导致民主的错误。”“当然，民主的概念注定会产生混乱。这种情况的原因很多，但首先是因为民主在今天是一种文明的名词，或更准确地说，是西方文明的政治产物（到目前为止）。共产主义和社会主义可以同同一个主要作家——马克思——联系起来，可以从马克思思想的演化、丰富和否定加以评估。民主则不服从单一的论说。突出的、唯一重要的民主论学者是不存在的。民主理论是由远自柏拉图和亚里士多德以来的一个论说主流形成的。但是，直到第二次世界大战结束时，这一主流确实为‘民主’提供了基本的共同特征。在此之前，人们的脑海里很少怀疑，法西斯政体和共产党不属于民主制度，民主是存在于西方或是受西方启发的制度。”但是到了20世纪40年代，民主变成了一个广受赞誉的词。有人断言“在人类历史上第一次没有任何理论是作为反民主的理论提出。对反民主的行为或态度的指责经常是针对别人，实干的政治家和政治理论家都一致强调他们所捍卫的制度和鼓吹的理论的民主性质。”萨氏指出：敌人姑且不去说它，问题是，在过去几十年里我们已逐渐失去民主的主流理论。这一变化的部分原因是民主概念的包容性。如果人人自称民主派，民主越是成为一个无所不包的概念，我们就越有可能因为众说纷纭而彻底陷入概念混乱之中。正因为如此，萨托利才花费十年心血撰成此书，希望以西方传统政治理论为基础，恢复他所谓的“主流民主理论”。

萨托利是个坚定的保守主义者，他努力保守的是古典自由主义的传统。他认为，西方民主在当代的发展所带来的问题，最重要者莫过于理论上的严重混乱。因此他把本书称作一次“清理房间的工作”，其重点则放在对“民主思想的管理”问题上。作者主要从两个方面展开论述，一是分析古代民主和近代民主的区别，一是分析自由主义民主和非自由主义民主的区别。为此他不惜笔墨，对民主、自由、平等、独裁、权威主义、极权主义等等术语及其相互关系进行了不厌其烦的概念分析和历史分析。他的结论是，西方民主作为一种政治形态，其核心始终是政治权力问题，是对人的统治问题；在复杂庞大的现代社会，以公民亲自参与政治决策为基础的直接民主，只能导致效率低下、成本高昂和权威贬值的政治后果。现代民主只能是“被统治的民主”，即作为统治者的少数，统治被统治的多数这一既定事实下的民主，其关键并不在于被统治的多数亲自掌握和行使政治权力，而在于有效制约统治的少数，这样才能防止个人独裁；另一方面，实现民主的目标，最基本的前提是确保公民的个人自由，首先是政治自由，从而防止民主走向自己的反面：多数专制。

因此，没有政治自由的民主，并非是程度较低的民主，那根本就不是民主。

美国当代著名的民主理论家罗伯特·达尔的一些论述民主的专著，如：《民主理论的前言》三联书店1999年版、《论民主》商务印书馆1999年版等，也已陆续翻译出版。达尔在其著作中论述道，现代民主与古希腊民主不同。现代西方国家所建立的民主制度既继承了古希腊民主制的形式，也继承了中世纪出现的共和传统与代议制度。更为重要的是，现代民主制度的建立与不同的政治、经济制度与环境相联系。第一，现代民主制度不是以城邦国家为基础，而是建立在民族国家的框架之中。第二，现代民主制度建立在个人权利大大扩大的基础上。无论从逻辑的角度言，还是从历史的角度言，现代民主制度的建立都是以现代自由主义制度的确立为前提的。第三，现代民主制度建立在商业社会的基础之上，它是以市场为前提。而且，就西方国家现实中运行的民主制度而言，民主本身也是某种政治市场。与这样的外部环境相联系，现代民主具有一些与古典民主全然不同的特征：

（1）代议制取代了古希腊的公民会议，公民对政治的参与由直接变为间接；（2）民主的规模大大延伸，从城邦扩展到民族国家。而且，由于代议制的出现，民主的规模在理论上具有无限扩大的可能性；（3）有限的参与，公民的参与不仅是间接的，而且是有限的；

（4）人民成分的多样化；（5）政治冲突成为政治生活中不可避免的特征；（6）正是在这个意义上，达尔将现代民主制度称为多头政治，而不是真正意义上的民主制；（7）社会及组织的多元主义；（8）个人权利的扩大。达尔的民主理论对我们了解民主在当代的发展是很有帮助的。

在中国大陆，关于民主的基本概念和理论一直存在不同的认识。有人认为民主就是人民当家作主；有人认为民主就是由某个政党、某个领袖替人民作主；有人提出民主就是一切都由老百姓说了算；有人提出老百姓不可能自己管理自己，因此应当由精英分子来代表他们实行民主；有人主张实行直接民主；有人主张实行间接民主；有人强调民主应以自由为依归；有人强调民主应保证社会公正；有人论证民主与经济发展水平之间的密切关系；有人论证民主与文化因素的紧密关连；．．．．．。不同观点的存在，既反映出人们对待民主的不同态度和立场；同时也反映出对民主的认识水平还有待提高。我认为可以把民主分为一般民主、法治民主、宪政民主三个层次。

先说一般民主，也就是本义上的民主。上面说过，民主的本来涵义是“人民的权利”或“多数人的统治”。萨托利在《民主新论》中阐释到：“权力属于人民建立了一条有关权力来源和权利合法性的原则。它意味着只有真正自下而上授予的权力，只有表达人民意志的权力，只有以某种得以表达的基本共识为基础的权力，才是真正的权力”。一般民主的主要特点是：（1）政权的合法性来自人民，政治权力来源于人民；（2）政治统治是经过人民选择的；（3）国家服务于人民，政府为人民而存在；（4）少数服从多数，按多数人的意志作出决定；（5）公民都享有选举权；（6）各级政府主要官员须由选举产生。从上述特点不难看出：民主是与独裁、专制相对立的概念。因为独裁、专制意味着一人或少数人的统治，而民主则意味着人民或多数人的统治。一般民主符合大多数人的意愿，能够体现大多数人的意志，这是它相对于独裁、专制所具有的优越性。但是，它也存在重大的缺陷，如果将多数人的意志绝对化，如果没有相应的保护少数人的制度，则容易产生严重的后果，甚至于导致扼杀人才、扼杀真理、迫害少数人。古希腊的伟大思想家、哲学家苏格拉底就是在雅典民主制下被以“慢神”和“蛊惑青年”罪指控，并通过公众法庭表决，被判处死刑。类似的事在雅典屡有发生。这也是导致苏格拉底的学生柏拉图等思想家对民主制持否定态度的重要原因。此外，对多数人的权力如不加以限制和规范，则会产生“多数人的暴政”，并给人类带来灾难性的后果。例如法国大革命时期的恐怖主义，德国的纳粹（民族社会主义）统治时期，中国文化大革命期间的群众专政等等。

法治民主。为了克服一般民主存在的缺陷，现代民主理论多强调法治，以法治秩序来弥补民主的不足，故称为法治民主，人们习惯称之为“民主与法治”，意思是一样的。法治民主在肯定民主原则的前提下，主张对民主要有所限制或节制。其主要特点是：（1）

否定人治，实行法治，强调依法办事；（2）奉行“少数服从多数，法律保护少数”的原则；（3）以法律来建立和维护民主社会的秩序；（4）将民主制度化、程序化、法治化；同时，实行政程序法，坚持按法定规则和程序办事；（5）主张法律面前人人平等。法治民主相对于一般民主而言，是一个巨大进步。它是一种有限制、有秩序的民主，既能有效地维护多数人的统治，又能保护少数人的权利，并且能够从制度上防范暴民政治、多数人暴政的出现，因而被视为社会健康发展的最重要的制度保障。在充分肯定法治民主的积极意义的基础上，仍要指出它所存在的重大缺陷。在现代社会中，法律通常是由各个国家的立法机关制订的；同时，政府机关的行政性立法有日趋增多之势；行政机关和司法机关行使着执行法律或监督法律实施的职权。这就为政府权力机关和掌握一定权力的公务员滥用权力、贪赃枉法、享受特权、谋取私利提供了机会。不仅如此，一些国家的统治集团还在“法治”的名义下，通过立法扩大政府的权力，增加对公民权利与自由的限制。法治本身也有其局限：它可能出现偏私或专横；法不能等于正义的全部；立法有良法与恶法之分；法存在一定滞后性；兴法治有较高的经济成本（因此对穷人和富人可能产生不公平）；法治也不能代替德治；等等。（参见杨寅：《法治的局限》，载2000年第4期《读书》）看来，仅有民主与法治还不够。于是，在此基础上提出了如何制约政治权力的课题。

宪政民主。为了解决对政治权力的制约问题，限制政府权力，以有效地保障人权、自由与社会公正，宪政民主随之浮出水面。宪政的实质是限政，即对政治权力进行有效地限制，防止它被滥用，尤其要防止它被用来侵犯人权和人的自由。因此，宪政的意义就是限制政治权力，保障公民权利，促进公共福利。它所奉行的原则是：政府权力有限，必须遵照宪法和法律治理国家。宪政民主的主要特点是：（1）以宪法和法律对政府权力加以限制；（2）实行分权制衡；（3）人民主权和民选政府；（4）建立宪法审查制度；（5）司法独立；（6）保障个人权利与自由。宪政与民主、法治的职能分工各有不同，民主负责权力的归属，法治负责权力的实施，宪政负责权力的制约。将宪政、民主、法治三者结合起来乃是在可以达到的范围内的最优选择。而宪政本身就包含着法治，宪政的基本涵义就是依照宪法和法律治理国家。所以，宪政、民主、法治三者的结合可以化约为宪政民主。

在宪政方面，也有一些问题需要澄清。

其一就是将宪政混同于宪法。持有这种认识的人认为，宪政就是依照宪法进行统治，一个国家既然颁布了成文宪法，就可以视同为实行宪政了，剩下的问题只是实行的好不好。据我所知，即使在主张民主的人当中，持有这种认识的人也不少；他们据此反对提宪政，尤其是反对将宪政与民主相提并论。他们没有分清楚，制订宪法与实行宪政是两码事。中国清朝末年就颁布过两个宪法文件《钦定宪法大纲》和《重大信条十九条》；然而直至今日中国距离宪政的标准尚有很大差距。现今世界上有近二百个国家，绝大多数都制订了成文宪法；但公认为达到宪政国家基本标准的不到五十个。而英国、以色列和新西兰这三个国家都没有一个可称为宪法的单独文件，但它们都属于宪政国家是没有疑义的。在一些专制国家中，宪法不是用来限制政府的权力、保障公民的权利，而是被统治者用来扩大政府的权力、限制公民权利、谋取特权集团之私利，这是与宪政精神完全相违背的。我们承认中国近二十多年来在现代化方面取得了很大的进展，宪法几经修订也有一定进步。但是，只要尚未实行真正的权力制衡，尚未实现人民主权和民选政府，尚未实行司法独立和司法公正，尚未建立违宪审查制度，个人权利和自由尚未得到充分的保障，则无论宪法修订了多少次、写上了多少华丽动听的词汇，也不能说中国已经实行了宪政。总之，仅有一部成文宪法，即使这部宪法里面有很多民主自由的字眼，仍然是远远不够的。

其二是认为民主里面已经包含了宪政的内容。比如人民主权和民选政府，对权力的监督和制约，实行法治等，因此不需要再提宪政了。对于这种观点，我也不敢苟同。我们承认民主和宪政在上述许多方面是一致的，并认为民主与宪政之间存在一些交叉点，但是民主不能涵盖和替代宪政。因为如前所述：民主与宪政在政治权力体系中所负责的领域是不

同的，民主负责权力的归属，即权力来源于哪里？权力应该属于谁？这些问题应由民主来解决。宪政负责权力的制约，即怎样限制权力？怎样约束权力？怎样保持权力的平衡？这些问题应由宪政来解决。所以有人说：宪政的核心就是“限政”。民主强调的是公民的政治权利和公民参与政治的程序；宪政强调的是对政府和政治权力的限制与防范。显然，民主并不能解决宪政要解决的问题；宪政也不能解决民主所要解决的问题。民主与宪政的关系，只能是一种互补的关系，彼此不可替代，两者都是不可或缺的。离开民主谈宪政，就会越谈离本义越远，从而使得宪政失去应有的意义；离开宪政谈民主，也会使民主走偏，甚至于为某些蛊惑人心的政客所利用，演变为血腥的暴政。宪政主要涉及两种关系：一、政府与公民之间的关系，即权力与权利的关系；二、政府各部门之间的关系，或者说政府内部各种不同性质的权力及其运用。宪政要求在政府与公民的关系中对政府进行法律限制，在被统治者的权利与自由和政府的有效运作之间谋求一种大体上的平衡。

民主理论是建立在这样一种道德观念之上：人类因其是人（而不是物）理应受到尊重，成年人必须享有更大程度的自治和参与。然而，在现代日趋复杂化的国家事务中，完全的自治和直接参政是难以做到的，也是不必要的；人民可以通过把他们的权力授予（委托给）自由选举产生的代表来参政。于是，选举成为民主的核心，定期的、普通的、自由的、公正的选举，以及为了实现这种选举所必须的政治交往、结社和表达自由成为民主的前提条件。选举是任何法律和公共政策取得合法性的道德约束力为先决条件。也就是说，法律和公共政策唯有取得人民的同意，才能获得合法性。

宪政也关心人类的尊严，并承认民主的政治程序在一定程度上能够保证人类尊严。然而，它对民主理论的某些假定持有一种警惕的态度。首先宪政主义认为人性是不完美的，人有自私和滥用权力的倾向。因此不要盲目地相信政治家，而要使他们受制于有约束力的宪法和公民的宪法权力，以降低政治风险。杰弗逊说得好：“别再说什么信赖任何人，还是用宪法的主张把他束住吧”。其次，政治游戏规则和政治文化并不能保证少数种族、民族、宗教团体和政治上处于劣势的人们的公民权利。不受限制的人民政府亦有可能出现很大的暴力倾向，历史上不乏这样的事例。再次，民主理论过于推崇选举程序和决策程序，可能变成“程序拜物教”。宪政主义虽然承认民主程序，但拒绝程序至上。他们指出，就个人权利而言，法律和公共政策的合法性不仅取决于决策者是不是民主产生的，决策是不是遵循了正当的程序，而且取决于法律和公共政策的实际内容。一个法律，即使它是民选的立法者按照法定的程序通过的，但如果侵犯公民的自由与权利，也是违反宪政制度的，因而是没有合法性的。所谓宪政，简言之，就是有限政府。它是一整套对政治行为与政府活动的有效控制的制度安排，旨在保护人的权利与自由。世界立宪史向人们证明，立宪政体就是控权政体、自由的政体；宪法不仅是一种权力，而且是一种对政府加以控制和约束的法律。中国今天的一个最突出的问题，就是无限政府，党权无限，绝对权力，政治权力不受任何制约，可以为所欲为，因而导致权力腐败现象迅速蔓延，难以扼止。医治这一顽症的根本办法就是通过大力推进政治改革，逐步实行宪政民主，真正建立起权力制约机制，使人民实实在在的享有国家主权。

从我国的现实情况来看，民主的发展水平尚属初步，公民的民主权利实现程度还很低，就连最基层的行政首长（乡长、镇长、街道办主任）都还不是民主选举出来的。法治的实际进展也并不顺利，各种法律虽然立了不少，但是由于政治腐败和司法腐败的盛行，司法者的人治习惯根深蒂固，使法律在施行中大打折扣；人治的状况相当普遍；法律的制订大多是针对老百姓的，即“以法治民”，真正能够制约各级政府和官员的法律还显得很不够。与宪政的距离就更远了。虽早有成文宪法，但由于党在宪法之上，执政党的权力高于一切，不受任何制约；致使宪法根本就不具有最高权威，宪法规定的公民权利也往往不能兑现，加之司法不能独立和没有违宪审查制度，政治权力完全可以随心所欲、横行无忌。这也正是腐败现象屡禁不止、愈演愈烈的根本原因。我们从公开披露的官员腐败案件中，足以看到不受制约的权力会肆虐到何种程度。由此，我们更可以看到今日中国何等需

要民主、法治和宪政。

人类社会发展到二十世纪末叶，政治民主化已日益成为人类文明的主流。我国不可能置身世外，终将会融入这一潮流之中，这一点是确定无疑的。但是由于历史、文化、传统、体制等诸方面的原因，我国走向民主的道路必然会有自己的特点，会有一定的“路径依赖”。这里所说的“路径依赖”就是指一个国家的制度变迁离不开自己的历史、文化、传统，并且要在自己的历史、文化、传统的基础上进行创新。通俗地说，就是中国一定会达到宪政民主的目标，但是实现宪政民主的道路会与其它国家不同，这条道路会有自己的特点。不注意研究这一特点，一味地生搬硬套别国的做法，是难以奏效的。因为别国的成功经验是基于它自己的历史、文化、传统，我国和它们的情况有很多的不同，简单地拿来是不行的。中国近百年来民主化进程之所以成效不彰，即与此不无关系。因此，既要充分注意虚心学习别国民主化方面的好的东西，也要充分注意研究本国民主化道路的特点，应该把这两个方面结合起来，并在此基础上进行建设和创新。

我国有不少方面是世界上少有或特有的。譬如我国有绵延五千年并且不曾中断的文明史；自秦始皇统一中国至辛亥革命推翻清王朝的两千多年时间里，大一统的皇权主义和专制主义一直占据着统治地位；从汉武帝“罢黜百家，独尊儒术”起，儒家文化就成为官方的意识形态，隋唐以后通过科举制又将儒家思想渗透到民间；儒家的君君臣臣父父子子的纲常伦理对国人的影响至为深远，直到今天，儒家的一整套明君贤君圣君和清官忠臣贤相的传统在市民百姓中仍然广有市场；人们对于国家所持的观念更多的还是一种臣民的观念，而非现代的公民意识；我国有近13亿人口，而其中70%生活在广大、分散的农村，传统势力在农村的影响仍然异常深厚，农民、农村、农业“三农”问题在我国具有极其重要的意义；我们国家虽然号称“地大物博”，但是人均占有的资源却很稀少，从这个意义上可以说我国是一个资源匮乏的国家；.。我们把所有这些图象组合起来，就能够获得对中国的比较完整和比较接近实际的认识。因此，我们不能指望中国会象一个只有几百万人口的国家那样一夜之间就发生根本的变化；也不能一厢情愿地企求“毕其功于一役”。历史已经证明：乌托邦式的空想和试验对于中国是极其有害的。

宪政民主概念本身无所谓西方的、东方的、外国的、中国的，经过几千年来的探索与实践，宪政民主已经有了较为成形的意义和理论。它是人类共同的宝贵财富，是构建人类生活家园的基石。但是各个国家、各个民族实现宪政民主的道路会有各自的特点，因为我们生活的这个世界是多元化的，是极其丰富多彩的。因此，我们须注意的是：一方面，要防止有些人用“中国特色”来任意曲解宪政民主；另一方面，在中国建设宪政民主的宏伟大厦，又要充分关照到本国的实际，探索符合本国实际的民主化道路。这就是“实事求是”。

第二章 宪政民主的历史渊源

子曰：温故而知新
——《论语》

宪政民主思想渊远流长，可以追溯到古希腊、古罗马甚至于氏族社会时期。关于古代氏族社会，美国杰出的人类学家摩尔根曾作了深入研究，并留下了他的传世名著《古代社会》。摩尔根在书中写道：“政治的萌芽必须从蒙昧社会状态中的氏族组织中寻找；然后，顺着政治制度的各种演进形态，下推到政治社会的建立。”

根据摩尔根的研究，在氏族社会人类政治观念的发展从蒙昧时代的高级阶段，中间经

过野蛮时代，最后进入文明时代，表现为三大阶段：

第一阶段为部落的首长会议，是由各氏族选举的首长组成的政府。可称之为“一权政府”。所谓的“一权”是指酋长会议。这种政府在低级野蛮社会的部落中是普遍流行的。

第二阶段的标志是由酋长会议和一个最高军事统帅平行并列的政府，可称之为“两权分立政府”。酋长会议分工执掌内政，最高军事统帅执掌军务。最高军事统帅的职位就是后来的最高行政长官、国王、皇帝和总统等职位的萌芽。这种形式的政府在低级野蛮社会的部落组成联盟以后始露头角，到中级野蛮社会才开始确立。

第三阶段是由一个酋长会议、一个人民大会和一个最高军事统帅所组成的政府。可称之为“三权并立政府”。这种政府形式出现于进入高级野蛮社会的部落中，如荷马时代的希腊部落和罗木卢斯时代的意大利部落等。在人民大会出现之后，酋长会议依然存在，但它开始被置于民众的监督、制约之下，在处理最重要的公务时不得不服从一个由人民组成的大会的认可或否决。这个大会并不提出任何措施，它的职能是认可或否决，作出最后的决定。酋长会议从此不再通过重要的公共决议，而变成了一个预先筹商的会议，其权力仅在于提出和制定法案，但这些法案只有通过人民大会才能发生效力。这种政府一直持续到政治社会之形成。例如，在雅典人中，一直维持到酋长会议变成元老院、人民大会变成公民大会时。这两种组织其实正是近代议会、国会或立法机构的两院的前身。

后来，由于社会的发展和国家的产生，使得氏族民主制逐步消亡了。

古代的氏族社会民主制是最原始的民主制。已经包含着现代宪政民主的萌芽。氏族社会的政治权力不是脱离社会，凌驾于社会之上，而是融合于社会之中，要受到社会制约，它须在氏族成员的监督和制约下行使其有限的职权。无论是氏族首领、酋长，部落和联盟的酋长会议，除了执行全体氏族成员的意志外，再没有什么特权了。即使是后来产生了相互并立的三权政府，民众也是决定因素，最后的权力集中在人民大会，人民享有最后的决定权。当国家产生以后，情况就发生了变化。国家虽然是从社会中分离出来的，是适应社会发展的需要而产生的。但它一经产生就开始具有自身的独立意志，成为凌驾于社会之上的一种带有强制性的力量。这种强力机关逐渐摆脱人民的控制，成为人类社会所特有的人文景观。

国家产生以后，政治权力得以逐渐扩张，人民的权利却日渐消蚀。尤其是在各种专制政体的统治之下，人民的权利几乎荡然无存。但是在古代的希腊和罗马，却创立了足以流传百世的民主共和政制，在世界政治史上留下了十分丰厚的政治遗产。尤其是古希腊的雅典民主制，对于宪政民主的发源，贡献十分巨大。

据应克复等著《西方民主史》（中国社会科学出版社1997年版）记述，雅典民主制有以下基本特征：

主权在民。雅典民主制是城邦民主制，是小国寡民的民主制。享受民主权利的公民不过四、五万人。萨托利在《民主新论》中写道：“当民主一词出现时，它所指的人民是古希腊城邦中的民，它是一个联系紧密的小共同体，一个以当场决定方式工作的集体决策机构。”“明显的一个因素是量的或规模的因素。据修昔底德说，聚集在人民大会中的雅典人最多为5000人，一般是在于2000人到3000人之间。”这是使雅典民主制具有直接民主形式的一个基本原因。然而，直接民主还是间接民主还不能说明某种民主的本质。主权在民，才揭示了雅典民主制的本质。伯里克利在著名的《丧礼上的演说词》中说：“我们的政治制度之所以被称为民主政治，是因为政权是在全国公民手中，而不是在少数人手中。”

体现主权在民这一特征，在国家权力结构上是，（1）公民大会是最高的国家权力机构；（2）全体公民皆可参与的法院与公民大会具有同等的政治地位。

年满20岁的雅典公民集体构成“公民大会”，一年中定期举行40次会议。由议事会召集，举行特别会议，对议事会提交的议案作出通过、修正或否定的决定。国家的法令、

政策和一切重大问题，诸如宣战、媾和、结盟、征收直接税等，都要由公民大会批准。

“议事会”是公民大会的常设机构，其实际作用是雅典的真正重要的统治机构。各种议案，皆由它提出，公民大会作出决定后，又由它去执行。它不但是立法机构，还是政府的中央行政机构，具有巨大的多方面的权力。外国使节只有通过它才能接近人民，各级官员大都接受它的管辖。它可以监禁公民，甚至判处他们死刑；它又可以作为一个法院，对犯人进行审判。它有全权管理财政、处理公共财产和征税。雅典的舰队及其武器直接由它控制。议事会不过是执行公民大会意志的从属机构。最瞩目的重要官员——10司令官由大会直接选举，并可连选连任。他们不只是军事长官，在内政外交上负有重要权力，其地位犹如现代政府的总理或首相。但是，他们的权力必须得到公民大会的同意和支持，否则，就会立即被赶下台。

公民具有对官员和法律的实际控制权，他们通过法院实现这一权力，法院是属于全体公民的。雅典法院所具有的地位与现代法院有很大不同。他们除了在对民事或刑事案件作出司法判决外，还享有行政和立法的权力。法院的成员（或称陪审员），是由各区提名的。任何年满30岁的雅典公民都可以被挑选出来担任这项职务。总共有6千名陪审员，每年由选举产生，然后经抽签分配到各个法院行使职权。每个法院都是一个非常庞大的机构，通常都有500人以上。他们既是审判员，又是陪审员。审理案件中，首先对诉讼各方提出的案件就罪与非罪进行表决，如断定有罪，然后就确定量刑进行表决。法院作出的决定是最后决定。因为雅典法院的理论是：法院是以全体人民的名义行事和作出决定。它同公民大会一样，两者都直接代表人民。

体现“主权在民”这一特征的，还表现为雅典公民“轮番为政”。雅典政治向全体公民开放。官职不再受财富和门第的限制。

权力制约。雅典的民主制实行严格的权力制约。这种权力制约并不是现代国家的国家权力机构之间的相互制约，即立法机关、行政机关与司法机关之间的制约，而主要是城邦的公民集体对官吏的监督和制约。如前所述，议事会这一公民大会的常设机构受到公民大会制约；同时，后者也受到前者的制约。此外，议事会还受到法院的制约。《雅典政制》有这样的记载：有一次，议事会认定一个名叫吕锡马库斯的人犯有死罪，并把他交付给行刑吏准备执行；在他正坐着等死的时候，来自阿罗珀刻村的优美里德斯救了他。优美里德斯依据法律提出，公民未经陪审法庭判决不得处死。到了陪审法庭举行审理的时候，吕锡马库斯被判处罪名不成立，得以免罪，于是他得到了“鼓槌下人”（即免于刑杖之人）的绰号。人民因而剥夺了议事会判处死刑、监禁和罚金的权力，订出法律，凡议事会所通过的罪和罚的判决案必须由法官送交陪审法庭，而陪审官的任何投票都应当具有最高权力。对官吏的审判，一般由议事会来进行，但议事会的审判不是最后的，还可以向陪审法庭上诉。议事会还审查将于次年任职的职员资格以及9执政官的资格。本来，议事会如认为他们不合格，有加以拒绝的最高权力，后来，这种终审权归到陪审法庭了。总之，议事会这一具有立法、行政和司法职能的权力机构，受到公民大会、也受到由人民直接广泛参与的法庭的制约。

法院还对官员和法律进行控制。所有通过抽签选举和举手选举的雅典官吏，在任职前，其资格皆须先经审查；其次，一个官员在任期结束时，可以责成他对其所作所为做一次检查，这种检查也是向法院做的。第三，每一个官员任期结束时，还要专门查对他的帐目和检查他经手的公款。法院的控制并非只限于官员，法院还控制法律本身。它不仅能审判一个人，而且能审查一项法律，因而使它具有了一定的立法权。这样，“议事会”或“公民大会”的一项决议可能受到来自法院的一种特殊形式的令状的攻击，以至于断定该项决议违反宪法。这可以看作今日之违宪审查制的前身。

法律至上。雅典政制严格实行法治，禁止人治。正如伯里克利所说：“在我们私人生活中，我们是自由和宽恕的；但是在公家的事务中，我们遵守法律。这是因为这种精神深

使我们心服。”

雅典人视宪法为最高法律，神圣不可侵犯。从梭伦开始的每一次改革，无不以修改宪法为启动，接下来便以执行和捍卫宪法为基本职责。享受有极大权力的法院的基本任务之一，就是审查某项法律是否违宪。包括公民大会通过的决议，若有违宪，法院都可以宣布予以撤销。公民则享有“不法申诉”权，任何一个公民，都可以对某项法令提出认为违反宪法的控诉，在法院审理这一控诉时，该项法令便暂停实行；如果法院对该法令作出否定性的裁决，该法令便予以撤销。

法律至上，表现为以法治国，法律面前人人平等。官员必须秉公执法，不图私利，不徇私情，一旦触犯法律，便要受到惩处。包括10将军这样的高级官员，也不能例外。公元前5世纪，雅典的许多最显赫的政治家、军事家因触犯法律或遭流放（如阿里斯特伊德斯、特米斯托克利斯、客蒙等），或被罚款（如米尔提阿德斯、伯里克利），或被处死（如公元前406年阿尔基努萨伊海战后无辜而被判罪的一批将军，其中包括伯里克利的儿子）。

公民意识。雅典城邦民主制以它的辉煌成就揭开了人类宪政民主史上的光辉一页。但是我们应该看到，在这一制度的背后还存在着相应的政治观念与政治文化，它与宪政民主制度相辅相成，伴随发展，是雅典民主发展成就的一个方面，其重要性不亚于制度本身。由于任用官职不再受财产和门第的限制，人人皆可以为政，贵族和平民的对立状态终于消逝了，统一的公民集体形成了。关心雅典，参与政治，轮番理政，是雅典人心目中神圣的事。城邦至上，政治为本，成为雅典人的共识。著名的梭伦改革就提倡每个公民关心政治。梭伦曾主持制定了一种特别法律，规定任何人当发生内争之时若袖手旁观，不加入任何一方者，将丧失公民权力，不再成为国家的一分子。公民称号和公民权，对于雅典人来说，是无比重要的。一个人，如果只拥有巨额财富或出身于名门家世，而不能享有公民权，就失去了价值和意义。“人是一个政治动物”，这句名言正是个人与城邦一体化的生动写照。这种价值观念是雅典经济发展和民主繁荣的深层原因。

古希腊以雅典城邦民主制为代表的宪政民主实践，孕育和催生了哲人巨匠和古代的政治哲学，其中尤以苏格拉底、柏拉图和亚里士多德师徒三人最为卓著，他们对后世影响至深。

苏格拉底生于公元前470年，逝于公元前399年（在孔子之后，孟子之前）。是古希腊道德主义或理性派的领袖人物，其学生为数众多，柏拉图就是其中之一。他和中国的孔子一样“述而不作”，所以没有遗著留给后人。但是他的学生却将他的诸多言论记下来，柏拉图的著作中就记载了大量苏格拉底与他人的精彩对话。从后人的记述来看，苏格拉底认为正义与公道的基本原则是可以被发现的，人是社会动物，国家是适应人类的生活需要而产生的。法律如果以知识为基础，一定会符合普遍的理性。他本人反对当时存在的散漫的民主政治，认为这有害于社会生活，主张加强政治教育，培养公民意识。他尤其反对那种主张绝对平等的民主政治和官员由抽签方式产生的规则，他主张贤能在位，实行由知识分子治理国家的贵族政治。尽管苏格拉底对民主政体有不少批评意见，但他以自己的行为表明了对民主制的挚爱，他在实行民主制的雅典度过了一生，在战争中为雅典而战，至死服从雅典的法律。当然，民主制并非没有弊病，因此是苏格拉底对民主制的批评是有一定道理和富有远见的。苏格拉底关于政治的论述尽管是分散的、不系统的，但是说他开启了西方政治哲学的先河却是当之无愧的。苏格拉底通过学生柏拉图、学生的学生亚里士多德，对后世产生了极其深远地影响。

柏拉图生于公元前427年，逝于公元前347年。他与老师不同，一生写了大量著作，流传于世的，有35篇对话和13篇信札。对这些著作是否都是他写的，至今仍有争议。但一般都承认《理想国》、《政治家》和《法律篇》是他的主要代表作。这三本书都谈到政治问题，并且对政治哲学有很多论述；尤其是他的《理想国》一书，更被公认为政治哲学的经

典之作。他的作品都是以苏格拉底谈话的形式写的，这样做的含义有二：一是表示自己继承苏格拉底捍卫真理、崇尚哲学、视死如归的精神；二是由于苏格拉底毕生未著一字，以此来纪念他，使他的思想发扬光大。根据柏拉图的记述，苏格拉底认为有五种政体：

（1）王国或贵族制，由最优秀的人或人们进行统治，追求的是善或美德，此为正义城邦的政体；（2）荣誉至上的政体，统治者是热爱荣誉的人或志在优胜的人；（3）寡头政体或最重财富的富人的统治；（4）民主政体，最重自由的自由人的统治；（5）僭主制，最不正义的人的统治，坚持的是彻底的、聒不知耻的不正义。这种对政体类型的划分在今天看来，是很成问题的。但它确实是历史上最早的有关政体类型的理论。当然，其中关于民主与自由的内在联系的论述，在今天仍然富有启发意义。

在柏拉图的政治哲学中，正义占据着最高的地位。正义不仅代表着各种人之间和各阶级间的和谐关系，而且各具有充足的理智，各自接受其最适当的安排。就是那些种田的农民和做工的工人，如果能够了解普遍的正义，则在其生活的岗位中也是十分有意义的。他认为，正义是国家的健康状态，不公道则是国家的病态。鉴于雅典民主制存在的弊病、特别是其令人无法原谅地处死了苏格拉底，柏拉图并不赞成实行民主制。他的“理想国”是实行少数贤德才智之士当权的贵族政制；国王应该由哲学家来担任，只有聪明正直的哲学家才有资格作国王。他的这种观点有点像今天的精英民主理论，即应由少数精英人士实行民主，而不是由大多数民众实施统治。柏拉图的《理想国》一书设计了一幅诱人的空想共产主义蓝图。他反对财产私有制，主张实行共产主义制度，主张共妻制及儿童公育。他认为一夫一妻制实际上不但是不折不扣的私有财产制，而且必然引起贪污、冲突和忌妒；因此统治阶级必须废除一夫一妻制和私有财产制，应该让全体公民住进公共宿舍，大家都在公共食堂就餐，并实行按需分配。不知道中共的领导人是否读过他的书，但是在中共执政后的二十世纪50—70年代实行过的人民公社制度和财产公有制度上面倒是能依稀看到《理想国》的影子。柏拉图把民主体制下的公民分成三类人：一类为“懒惰而浪费之徒”，实际为爱闹事者、不安分守己和不务正业的动乱分子，他们是社会中的雄蜂，他们的领袖为“带刺的雄蜂”。第二类是公民中遵纪守法和克勤克俭的人，只有具有这种品性的人才在追求财富中发展成为城邦中的大富人。他们因此也就成了雄蜂所需蜜汁的供应者。他给民主制城邦的富人下的定义就是“所谓富人者，乃雄蜂之供养者也。”第三类是平民，他们人数最多，拥有少量产业、自食其力，但政治不积极，公共活动经常缺席，但能从雄蜂掠夺的蜜汁里分得一杯羹，因而把雄蜂视为自己的代言人。被掠夺的第二类人不得不在公民大会或公民法庭上保护自己的利益，因此被扣上寡头派的帽子，直到成为真正的寡头派。两派之间的斗争愈演愈烈，担心自己利益受到损害的平民于是推出一个领袖，做他们的保护人，赋予他很大的权威；最终使他变成一只嗜血成性的豺狼，成为独裁的僭主。柏拉图的分析 and 推理是以雅典城邦的实际案例为依据的。但是，正如现代的评论者所说的，他所赖以归纳和演绎的前提并不是可靠的，如僭主政治并非必然发生在民主政治之后，早在民主政治产生之前就已经广泛出现过；所以柏拉图对民主的看法是存在主观偏见的。他在晚年的著作《政治家》一书中，在一定程度上调整了对民主的看法，主张对所有政体都要进行具体分析，不能一概否定。在《法律论》一书中，柏拉图承认人类是有缺点的，是不完美的，在不完美的人类社会要想建立理想的政府是不可能的，所以用法律来规范人类社会的生活与行为，是必要的。即使用今天的眼光看，柏拉图对民主制的批评也还是有其合理成份的。任何一种政制，如果不能受到有效制约的话，都会长出坚涩的苦果。

亚里士多德生于公元前384年，逝于公元前322年。他的许多思想源自他的老师柏拉图，例如他所创立的平衡政体学说就直接起源于柏拉图。但是他一直奉行“吾爱吾师，吾更爱真理”的理念，使得他的思想在总体上大大超越了老师。亚里士多德是古希腊最为博学多识的学者，他对于论理学、伦理学、政治学、数学以及自然科学，都有重大的贡献。他认为“人是政治动物”，由于其固有的天性，人必然要过政治的生活。他在政治学方面的代表作主要有《政治学》和《雅典政制》，在我国国内早有译本。在对国家政体的研究

方面，亚里士多德舍弃了他老师柏拉图的方法，开辟了一条通过广泛调查，以现实城邦的实例作为研究对象，采用周密地分析、比较和归纳的方法，总结出自己的一整套政治学说。柏拉图采用的主要是抽象和演绎的方法，并以此构筑了他的理想国，提供给后人的是想象中的理想国家。而亚里士多德则是通过对150多个城邦的政治制度的考察后，提出并回答了现实中能够实现理想国家是什么。民主政体研究是亚里士多德的政治学说体系中的重要组成部分，在《政治学》一书中占有大量篇幅，《雅典政制》则是以民主制为主要研究对象。他对民主政体的研究是在同其它政体的比较中进行的。他根据城邦治权的最高执行者人数及其施政宗旨的标准，将政体分为两类六种。一类是“正宗政体”；另一类是形态上与之对应的“变态政体”。两者的区别在于正宗政体以全体公民的共同利益为依归，变态政体则只维护部分公民的利益。正宗政体和变态政体各包含三种基本形式：君主制、贵族制和共和制属于正宗政体；僭主制、寡头制和民主政体属于变态政体；每一类的三种基本形式之间都有对应关系。其中的民主制是共和制的变态。亚里士多德先后给民主政体下过不少定义，其中比较有代表性的是：“‘民主政体’一词的准确解释应该是自由而贫穷同时又是多数的人们所控制的政体”。“自由”、“贫穷”和多数人的统治意味着自由的小生产者占据优势，这就提出了区别民主政体与其他所有政体的质的规定性。他还归纳出古代民主政体的共同特征，一切民主政体都把它们所遵循的正义原则理解为权利的一律平等，这种平等表现在如下几个方面：一切重大事务都须交给公民大会审议并裁决；抽签选任公人员；实行有限任期制、众多公职人员制和津贴制；制定对民主有威胁的贵族显要进行放逐的法律。对于每一种特征，亚里士多德还根据各邦的具体情况做了细致地分析。比如公民大会绝对治权便在希腊各邦有多种表现形式，或全体公民分时轮番集会议事；或公民大会把部分事务处理权交付行政司法部门，但这些部门的人员由公民大会选举或抽签选举产生，公民都有任职机会；或公民大会议决一切事务，行政人员只有对政事事先研究并提出意见的权力，没有裁决权等等。他在对三种变态政体的性能进行比较后得出结论，民主制是变态政体中“最可容忍的”一种。他将民主政体具体分成五种类型：第一种类型为最严格遵守平等原则的类型。法律规定的公民平等表现为穷人不占富人便宜，两者处于同样的地位，每一方都不是其它方的支配者，治权在数量上均衡地分配于全体公民，自由平等在其中得到了实现。第二种是制度中规定了担任公职的财产资格，无财产者就无权担任公职，这种类型的依据主要是财产量的多少，由于它所要求的财产数额很小，所以也属民主制。第三种是对担任公职人员的出身（族裔）予以规定，不合格者无权受职。这种类型的民主政体完全实行法治。第四种不依出身（双亲是否系公民）为担任公职条件，也实行依法治国。第五种为极端民主制。由平民蛊惑家推波助澜而生，凡公民不问出身均有担任公职的权利，政事的最高决断不依法律而依民众的意志，民众成为集体的君主，同个人专制没有多大区别。因此这是民主政体中最恶劣的一种，甚至不能称之为真正的政体，因为凡不能依法行事的政体就不是真正的政体。因此，在他的价值排序上，极端民主制成为仅次于僭主制和极端寡头政体的最恶劣的政体之一。

亚里士多德进一步发挥了柏拉图中和君主制与民主制而成的混合政体思想，认为多种政体要素可以揉合到一起，在此基础上形成的混合政体则是较为优良的政体。他断言：“凡能包含较多要素的总是较完善的政体；所以那些混合多种政体的思想应该会比较切合事理的。”他还身体力行地把混合政体理论运用于实际（就象我国春秋战时期的孔子、墨子力图把自己创立的学说贡献给列国一样），开辟了在现实中寻求切实可行的混合政体的途径。在亚里士多德生活的时代，希腊城邦盛行寡头政体和民主政体；他在考察了希腊城邦的158个政体的基础上，着重考察了民主政体和寡头政体。他认为：民主政体是多数穷人掌权的政体；寡头政体是少数富人掌权的政体，这两者各偏一端，因而都存在一定的弊病。只有把民主政体和寡头政体混合起来，构成兼顾贫富两方面因素的共和政体，才能长治久安。他一再说道：“共和政体的本旨只是混合贫富，兼顾资产者和自由出身和人们而已”。民主政体中的平民多数及其集体智慧和寡头政体中的少数富贵的个人才智，既不能

相互排斥，也不能有所偏废，应当结合起来。在优良的政体中应当允许两种因素并存，并保持均势，才能求得稳定。亚里士多德主张建立的是以中产阶级为主体的共和政体，其主要特征如下：1. 最高治权属于公民团体，而执掌最高治权的公民团体既人数众多，又富于资产；2. 公民权的获得取决于财产资格，所规定的限额原则上应使“一邦大多数的人户都尽够合乎这一资格而可以取得政治权利，被这项资格所限制而摒弃于公民团体以外者则仅属少数”；3. 实行多数人的统治，推崇集体智慧，平民多数享有议事和审判的职权；4. 奉行比例平等制，以才德为担任公职的依据，公职人员由选举产生，担任公职一律有任期限制。由此可见，他所主张的共和政体具有较多的民主内容，明显偏向于民主政体。因此有人将其称之为温和的共和政体或民主的共和政体。

柏拉图主张贤能政治，也就是我们今天所谓的“人治”。而亚里士多德则坚信最聪明的统治者的知识，也决不会比普通人们的生活习惯与法则更好。因此他是最早主张实行宪政制度和“法治”的人之一。亚里士多德承认法律是一般的规则，不一定能够因地制宜以适应人们的特殊需要；但是法律所具有的一致性 or 一般性正是公平的基础。为了防止统治者依照自己的欲望、野心、私心而为所欲为，必须实行宪政和法治，对统治者拥有的权力加以制约。这种“法律至上”的信念和“宪政制度”的主张，可以说是他留给后人的最宝贵的思想遗产。

古罗马时期的波里比阿和西塞罗，则在亚里士多德平衡政体思想的基础上，明确提出了分权与制衡的思想。

波里比阿是公元前2世纪希腊的史学家、政治家和思想家，四十卷《罗马史》的作者。在他撰写《罗马史》时，罗马共和国正处于全盛时期。因此，他在《罗马史》一书中对罗马共和国的政治制度给予很高的评价。他说：“在各种国家事业中，政制形式是兴衰成败的最有力的动因。”（《罗马史》第6卷）波里比阿把政体分为君主政体、贵族政体和民主政体三种，并把每一种政体又分为纯粹的和腐败的两种。他认为，每一种政体形式内部都有腐败因素，其存在和发展是一种政体衰落并为另一种政体所取代的内在原因。为了防止腐败、确保稳定，必须把君主、贵族、民主三种政体中所包含的长处集中起来，组成一个保持均衡的混合政体。这显然继承了柏拉图和亚里士多德的政体思想。可贵的是，波里比阿在分析罗马政体中提出了各种权力之间的相互制约的思想。他认为：罗马政体的优点还在于，国家的三种权力机关不是各自独立、毫无联系，而是在分权基础上互相牵制，从而使政体保持平衡。他的这一思想超越了柏拉图、亚里士多德的政体理论，开创了西方分权学说的先河，为以后提出分权制衡的理论奠定了基石。

西塞罗是罗马共和国末期的著名政治家、思想家。作为一个政治家，他的一生反复无常、几经变化。作为一个思想家，他的历史贡献和地位是得到世人公认的。西塞罗生活在共和民主制向帝制过渡时期，因此他的政治思想也深深地打上了这一时期的印迹。他一方面坚持共和制；然而当贵族共和制行将解体的时候，他又转而主张君主制。尽管他曾严厉地抨击民主制，但是主张共和制在他的思想中占着主导地位，所以在宪政民主思想史中，他仍占有一席之地。西塞罗给国家下了一个定义：“共和国是人民的财产。”（西塞罗：《论共和国》）他还给人民下了一个定义：“人民并非是人们随意组成的群体，而是由许多人一致同意尊奉正义所结成的集合体，是为互利而彼此合作的共同体。”按照西塞罗的共和国定义，其公共权力属于人民即公民集体，而人民公正与合法地行使权力才真正体现正义，且须以谋求公益为目的，也就是说正义和公益是共和国的本质特性，离开了这两个要素，共和国就不成其为共和国。与波里比阿一样，西塞罗认为君主、贵族、民主三种政体都有积极因素，也都有趋于腐败的因素，因而理想的政体应该是一种均衡的政体。不过西塞罗的共和政体理论在一些方面已经比波里比阿有所发展。比如在分权制衡思想方面，波里比阿只是提出了一些描述性的观点，而西塞罗却设计了具体的方案。根据他的方案，在元老院、执政官和平民大会三种权力之间，在立法、行政、司法、监察机关之间都应存在严格的制约关系，彼此相互牵制，保持一种平衡状态。由于他的贵族化政治倾向，

使他设计的方案的立足点在元老院。但权力制衡、特别是对行政权力的限制，是其共和国理论的基本特点当无疑义。撇开当时的历史背景，应该看到西塞罗的限制行政权力和权力制衡的思想，具有一定的普遍意义。同时，西塞罗非常推崇法律和法治。他认为法律是根据正义的原则制定的，是永恒的、普遍的，是国家和人民的最高行为准则。他说：“法律是最高理性，从自然产生出来的，指导应当做的事，禁止不应当做的事。”法律统辖权力，全体公民、包括执政官，在法律面前一律平等，不允许任何人享有法律之外的特权。西塞罗在两千多年以前就提出上述理论，是很了不起的，因此堪称是宪政学说的古代先驱。

在古希腊、古罗马时期，对宪政民主理论与实践作出过突出贡献的还有许多人，如古希腊的历史学家希罗多德、政治家伯里克利、哲学家普罗塔哥拉斯等，限于篇幅，就不一一介绍了。他们的思想、理论和业绩，将永垂史册。后人将从他们的思想理论中了解宪政民主的历史渊源，并从中汲取丰富的思想养分，获得宝贵的智慧和启示。

第三章 宪政民主的基本原则

鉴于依据联合国宪章揭示之原则，人类一家，
对于人人天赋尊严及平等而且不可割让权利之确
认，实系世界自由、正义与和平之基础。

——联合国人权公约

在经历了一个世纪的风雨洗礼之后的中国，宪政民主思潮正伴随着市场经济和公民社会的成长而悄然兴起，日益引起人们的普遍关注。“宪政是一切现代国家的根本大法，实施宪政是所有现代国家的必由之路”，三联书店出版的《宪政译丛》序言中的这段话，正在成为愈来愈多的人们的共识。一个国家制订和颁布了宪法，并不等于就施行了宪政。宪法与宪政既有联系也有区别。首先，宪政以宪法为基础，但不能因此认为有了宪法就必然有宪政；其次，宪政的前提是宪法的正当性，其来源是人民主权和人权保障；其三，宪政是宪法的灵魂，有宪法而无宪政，宪法就会失去应当具有的价值和意义；其四，各国的宪政和宪法都要受到本国的政治、经济、文化传统和社会状况的影响，同时也具有某些共同的特征。至于宪政民主，内涵更为丰富，因为它是一整套政治哲学、政治理念、政治文化和制度安排的集成。宪政民主有自己的一整套原则，搞清宪政民主的基本原则，对于培育和建设宪政民主，是十分重要的。宪政民主的原则有很多条，其中最基本的是以下几条：

一、人权原则

如果一定要用一句话来概括宪政民主的要义，我认为可以这样表达：宪政民主是以人权和人的自由为本位的一种制度安排。孙中山先生说得好：“宪法者，国家之构成法，亦即人民之保障书也”。无数历史文献和历史事实足以证明：宪政民主是在争取和维护人权和人的自由的斗争中一步一步地生长起来的。1689年英国国会通过的《权利法案》即开宗明义地写道：“国会两院依法集会于西敏来宫，为确保英国人民传统之权利与自由而制定本法律。”1776年美国《独立宣言》中更进一步宣示：“我们认为这些真理是不言而喻的：人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”1789年法国《人权宣言》明确表示：“组成国民议会的法国人民的代表们，认为不知人权、忽视人权或轻蔑人权是公众不幸和政府腐败的唯一原因”，“任何政治结合的目的都在于保存人的自然和不可动摇的权利。这些权利就是自由、财产、安全和反抗压迫。”也许有人会提出，上述文献都是资产阶级革命早期的产物，现在已时过境迁，不足为训。实际上，争取和维护人权成为世界文明的主流，恰恰是二十世纪中叶、第二次世界大战结束以来的事情。1946年12月6日联合国大会通过的

《国家权利义务宣言》规定：“各国对其管辖下之所有人民，有不分种族、性别、语言或宗教，尊重其基本自由之义务。”1948年12月联合国大会通过的《世界人权宣言》中明白昭示：“一个人人享有议论自由和信仰自由并免于恐惧和匮乏的世界的来临，已被宣布为普通人民的最高愿望。”“人人有权享有生命、自由和人身安全。”1977年联合国大会通过的《关于人权新概念的决议案》再次申明：“认识到联合国和所有会员均有责任进行国际合作，以谋求解决属于经济、社会、文化或人道主义性质的国际问题，以及增进和鼓励不分种族、性别、语言或宗教，尊重人权和全体人类的基本自由。”通过上列引文，可以清楚地看到，尊重和捍卫人权和人的自由，是全人类共同的最高价值，也是宪政民主最基本最核心的内涵。正如阿尔伯特·J. 罗森塔尔所指出的：“个人权利从任何宪法价值的角度上看都是特别重要的，同时也为本书所强调的，是保护那些被认为是文明社会所必备的人权。这些权利包括：自治；表达及信仰自由；民事、特别是刑事案件审判中的公平程序。”（[美]路易斯·亨金 阿尔伯特·J. 罗森塔尔编《宪政与权利》，三联书店1996年版P528）

根据宪政民主理论，公共权力来源于公民们为了维护和增进自身的权利所订立的社会契约。因此，公共权力（在现代社会，主要表现为国家和政府的权力）的基本职能也可以说是唯一的职能，就是通过提供公共服务和公共物品来维护和增进公民的权利。尊重人的主体性和个体性，以人的权利为出发点和归宿，是近现代宪法的真谛。人类自进入二十世纪以来，人权的观念和理论取得了很大的发展，人权的内容也更加广泛，既包括生命权、自由权（特别包括思想自由、言论自由、宗教自由、结社自由、人身自由和迁徙自由），也包括民主权利、涉及法治和司法行政的权利以及社会、经济、文化权利。我想特别强调财产权（又称“产权”）的重要性。因为财产权是现代市场经济和公民社会的基础，也是人的自由和公共秩序的基础；因而完全可以说，财产权是构筑现代文明大厦的基石。“财产是自由的基本要素，从而对于作为道德存在的人的自我表现也是必不可少的。从这个意义上说，它是一种不可剥夺的‘自然’权利，从洛克到诺齐克的政治哲学都将其奉为神圣”。（同上引书P154）如果剥夺了人的财产权，人的自由实际上就失去了依托，就不得不依附于他人或某种权力关系；如果剥夺了人通过劳动和创造所积累起来的财产，那么人的劳动积极性和创造力也将不复存在。因此，“保护产权的重要性是不言而喻的。产权界定得越清楚，市场上每一行为主体的责、权、利越明确，越能在制度框架内得到法律的保护，人们对经济中各种行为主体的行为方式预期越稳定，市场运行越有秩序，坑蒙拐骗、不负责任的事情越少，交易成本越低，经济效率越高”。所以，保护产权应该是政府的首要职能。（参见樊纲的文章“作为公共机构的政府职能”，载《市场逻辑与国家观念》，三联书店1995年版P10—20）剥夺或侵犯财产权就是剥夺或侵犯人的自由，是最不道德、最违反人性、最有损于社会利益的公害。

宪政民主的基本要义就是保障人权和人的自由，以人的权利为出发点和归宿，以人为目的。因此，它是与任何形式的专制主义、威权主义、法西斯主义格格不入的。它不能容忍以任何形式出现的无视和践踏人权、剥夺人的财产和自由的行为。是否以人权和人的自由为本位，是区分真假宪政民主的试金石。

二、民主原则

民主最基本的要义就是人民主权与民选政府。在民主政体下，人民是政治权力合法性的唯一来源。而宪政的一项基本职能就是确保人民主权得以落实。最早提出近代主权观念的是法国著名思想家博丹，他在《国家论》中提出“主权是公民和臣民之上的最高权力，是不受法律限制的”，认为这种权力是国家必备的要素，具有永恒性、无限性与不可转让性的特征。他竭力主张并维护中央集权的绝对君主制，所以他的基本论点是“主权在君”。博丹的主权理论受到其后的荷兰人格老秀斯与英国人霍布斯的继承和发展。

英国著名启蒙思想家洛克坚决反对君主专制政体，他说：“有些人认为君主专制政体是世界上唯一的政体，其实是和公民社会不相调和的，因而它完全不可能是公民政府的一

种形式。”（洛克：《政府论》下篇，商务印书馆1964年版P55）洛克指出，国家的权力是人们“明确的或默许的委托，即规定这种权力应用来为他们谋福利和保护他们的财产。”（同上书P105）国家掌握这种权力，只能用于颁布公正的法律，裁决和惩处罪犯，除了保卫社会成员的生命、自由和财产的安全外，不应再有其他的目的。只有由人民委托、认可的政府才是合法政府。此政府的权力必须按人民的意志行使，保卫社会成员的生命和财产的安全。如果政府滥用权力，侵害人民的权利，人民便可收回政府权力，重新建立代表他们意志的新政府。洛克契约论中所表达的彻底民主主义思想，对其后的启蒙思想家、特别是英伦海峡彼岸的法国启蒙思想家孟德斯鸠、伏尔泰、卢梭产生了很大影响。

正是在洛克契约论的基础上，卢梭进一步提出了“人民主权”亦即“主权在民”的学说，鲜明地与“主权在君”的观点相对立。他提出国家是由人民根据自由意志缔结契约的产物，所以国家的最高权力应该属于人民，而不属于君主。因此，不管是国王还是政府的权力，都是由人民授予的，如果不按照人民的授权办事，则人民有权将其推翻。卢梭指出，主权在民要求立法权必须属于人民。法律是国家意志的体现，“是公意的行为”，所以，主权主要是通过立法权来实现的。“政治生命的原则就在于主权的权威。立法权是国家的核心”，立法权是主权的核心，而行政权是法律的执行者，它是从属于立法权的。

（卢梭：《社会契约论》，商务印书馆1980年版P117）他特别强调：“立法权是属于人民的，而且只能属于人民。”（同上书P75）人民不仅有权创制法律，而且永远有权改变法律。他还论证了人民主权是不可转让的和不可分割的。卢梭说，政府和主权往往被人所混淆，“其实政府只不过是主权者的执行人。”（同上书P76）“行政权力的受任者绝不是人民的主人，而只是人民的官吏，只要人民愿意就可以撤换他们。对于这些官吏来说，绝不是什么订约的问题，而只是服从的问题；而且在承担国家所赋予他们的职务时，他们只不过是履行自己的公民义务，而并没有以任何方式来争论条件的权利。”（同上书P132）卢梭在此实际上是说，人民是国家的主人，政府官员是人民的仆人。在民主制下，每个公民都可以被推选担任行政官吏，那些担任行政职位的官吏不是一种“便宜”，而是一种“沉重的负担”，是每个公民应履行的一种义务。但是不可能人人都担任行政长官，卢梭因此主张以普选方式来产生行政长官。卢梭提出的理论在美国《独立宣言》和法国《人权宣言》中均得鲜明的体现。《独立宣言》中写道：“人人生而平等，他们都从他们的‘造物主’那里被赋予了某些不可转让的权利”，“为了保障这种权利，所以才在人们中间成立政府。而政府的正当权力，则系得自被统治者的同意。如果遇有任何一种形式的政府变成损害这些目的，那么，人民就有权利，来改变它或废除它，以建立新的政府。”《人权宣言》则明确地宣布：“整个主权的本原主要寄托于国民。任何国体、任何个人都不得行使主权所未明白授予的权力”。这种思想的影响至为深远，当代大多数国家的宪法都规定：“主权来自人民”，“权力由国民代表行使”。如葡萄牙共和国宪法规定：“统一而不可分的主权属于人民，人民依照宪法规定行使主权。”希腊共和国宪法规定：“人民主权为政府的基础。”“一切权力来自人民和民族，并依照宪法的规定行使。”土耳其共和国宪法规定：“主权无条件属于全体国民。土耳其国民依照宪法规定的原则，通过所授权机关行使主权。”中国现行宪法也规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”

近代以来，随着民主理论与民主实践的不断发展，民主原则的内涵也在不断充实。概括地讲，我认为下列诸点值得重视：（1）民主不仅是多数人的统治，还必须保护少数人的权利；（2）民主应与自由相结合，民主政体应该以保护个人自由为首要任务；（3）民主政体应该保障和扩大公民的民主、自由、平等权利；（4）为了防止多数人的暴政或少数人的暴政，应当实现政治多元化和建立多元的社会；（5）代议制民主是现代民主政体的主要形式；（6）为了捍卫民主，必须废除人治，实行法治；（7）为了保障人权与人的自由，必须把民主与宪政结合起来，实行宪政民主。

三、法治原则

法治是宪政民主的又一原则。其实质是真正确立宪法和法律至高无上的地位，在社会生活中奉行法治。亚里士多德在回答“由最好的一人或最好的法律统治，哪一方面较为有利”这个问题时，就曾明确提出“法治应当优于一人之治。”（亚里士多德著《政治学》，商务印书馆1983年版P167）他对法治的注解是：“法治应包含两重意义：已制定的法律应获得普遍的服从；而人们所遵从的法律本身应该是成文的和良好的。”现代的宪政民主是以法治的精神为基础的，因而特别强调宪法和法律的权威性与至上性。就字义而言，“法治”意味着法律的统治。从广义上说，法治意味着人民应当服从法律，接受法律的统治。但是在宪政理论中，法治的含义较为狭窄，它主要是指政府应受法律的统治，遵从法律。法治具有多层含义：根据十九世纪英国著名宪法学家戴雪（A. V. Dicey）1885年出版的《英宪精义》一书，谓法治含有三个观念：第一、人人非经法院依正常程序确定为违法者，不得加以处分；第二、无论何人，包括统治者在内，皆应受制于同一通常之法律与法院；第三、个人所享有之权利，乃系宪法之源，而非宪法所赐予。不是宪法赋予个人权利与自由，而是个人权利产生宪法。以后的论者表述虽不太一样，但并未超出其基本精神。

《牛津法律大辞典》认为：法治“意指所有的权威机构，立法、行政、司法及其它机构都要服从于某些原则。这些原则一般被看作是表达了法律的各种特征，如正义的基本原则、道德原则、公平和合理诉讼程序的观念，它含有对个人的至高无上的价值观念和尊严的尊重。”中国的法学学者梁治平在《新波斯人信札》一书中指出：“法治”是指在治国方式上奉行“以法治国”的准则，它至少意味着法律对社会的全面控制，这个意义上的法律，便是全社会的“调节器”，这是讲它的范围；就其效力而言，在法治社会里，只有法才最有权威，一切机构和个人都要受法律约束，没有任何人或集团能够凌驾于法律之上。政府必须依照宪法和法律进行统治，所有国家机关和政党都必须严格地在法律规定的范围内活动，不能有超越法律之上或法律以外的任何特权。政府对社会生活各个方面的管理，包括经济、政治、文化、教育、科学、技术、国防、环境以及对外关系，都要依据法治精神和法律规定去做。对于违反法律的行为，必须依法追究，给予惩处。同时，法治原则不仅确认个人的公民权利和政治权利，而且要求建立使人格得以充分发展的社会、经济、教育和文化条件；不仅依法制止行政权的滥用，而且要使政府有效地维护法律秩序，借以保证人们具有充分的社会和经济的生活条件；不仅要确保司法独立和律师业自由，而且要努力实现司法公正，执法公平，严格依法办事。

根据法治原则，现代国家无不将宪法置于最高的法律地位，规定任何其他法律、国家机关和个人的行为都必须符合宪法，以此实现宪法和法律的最高权威，以有效地保护人的权利、人的自由和人的尊严，促进人的全面发展；只有真正确立宪法和法律的最高权威，才能有效地限制恶政、坏政、专制、腐败的滋长，促进社会的良性发展；只有真正确立宪法和法律的最高权威，才能建立和维护市场经济的正当秩序，使公民的财产权利得到保障，使公民的生活水平和生活质量得以不断提高。在不尊重宪法和法律的权威、权力大于法律的社会里，即使有所谓的成文宪法，有各种名目的法律条文，也不可能实现真正的宪政，宪法和法律条文实际上形同虚设。

马克斯·韦伯曾经依据统治的合法性，把社会统治类型分为三种，即：一、传统型。这种统治形式笃信自古以来就存在的秩序和权力的神圣性，从而受到风俗习惯的制约。这种统治最纯粹的形式是宗法家长制统治，它所要求的是臣民对主人的效忠与服从，个人的忠心乃是安排职务和根据等级阶梯晋升的标准。因而在这种统治形式中，法律是没有什么地位的，人治成为基本的价值准则，权力的行使必须以被统治者习惯上服从的程度以及心理承受上限度为边界。二、卡里斯马型。卡里斯马是指某些人具有的特殊的人格特征：他们被认为有超自然、超人的力量与品质，因而被视为“无比英明”。这种特殊的力量和品质与其说是后天获得的，不如说是大自然、神和命运赐给他的。在这种统治形态中，统治者也不是依据法律进行统治，而是凭借本身的超群品质和人格魅力来吸引追随者，从而进行有效的统治。三、法理型。这种统治类型以理性为基础，并且依据法律来进行管理社会的活动。在这种社会中，法律具有至高无上的地位，因为法律代表着一种大家所遵循的普

遍秩序，人们服从命令乃是出于对法律的尊重与信守。所以，无论什么人都要受到法律的制约，在法律面前人人平等；个人对掌权者的服从，仅仅限于法律秩序所承认的界限之内。因此，法理型社会就是理性的法治社会。按照这种区分，中国古代社会当属于传统型社会，因为它是一个以宗法家长制结构为基础的、以效忠关系为服从根据的人治社会。在这样的社会里，皇权至上是最高的行为准则，法律成为皇权的“附庸”而丧失独立存在的地位，法律的至高无上性被皇权的绝对神圣性所代替，因而在法权领域中主流法律价值观是“人治主义”或贤人政治论。托马斯·潘恩曾精辟地论述到：“在专制政府中国王便是法律，同样地，在自由的国家中法律便应该成为国王，而且不应该有其他的情况”。（《潘恩选集》商务印书馆1981年版P35—36）

根据宪政民主的精神，法治不仅要具有形式的合理性，而且要具有价值的合理性。所谓价值的合理性，指的是体现在宪法和法律之中的价值观念应该符合社会正义的准则。自近代资产阶级革命以来，自由、平等、安全、财产权利等个人权利一直是人们追求的价值目标。所以，价值的合理性就是指法治必须要把上述权利作为终极保护对象。也就是说，对公民个人合法权利的维护是法律的终极追求。现代新自然主义法学派的代表人物之一富勒指出，人的自由和基本权利是法治的内在道德，而法治则是为了保障人的自由与权利的实现。此外，法治还有一些具体内容：如以普遍有效的法律作为社会控制的主要方式；国家权力和政府必须置于法律的严格制约之下；具有独立的法院及其它司法制度的综合系统；较为成熟的开业律师界；中立的法学家和法律学者团体；各种法律制定、修改和废止的程序以及完整的技术性的法律知识体系等等。

四、控权原则

宪政民主基于保护人权和人的自由的基本立场，高度警惕政治权力的动向，尤其是集中掌握政治权力的政府的动向。为了制止滥用权力损害权利的现象出现，宪政民主的另一个基本原则就是控制权力。“宪法对当今政府的主要限制，就是政府必须尊重个人权利。当下，宪政事实上已成为保护个人权利的同义语，而且保护个人权利业已成为我们宪法法理学中的最为主要的部分”。（[美]路易斯·亨金著《宪政、民主、对外事务》三联书店1996年版P136）世界立宪史说明，立宪政体就是控权政体，自由的政体；宪法不仅是一种权利，而且是一种对政府加以控制的法律。“宪政既有限政府”的古典信条就是一种自由主义的宪法观。英国亨利三世统治时期的王座法院大法官布雷克顿有一句名言“法是对权利的约束”。

为什么要对权力进行约束或限制呢？因为权力既可以成就仁政，给人们带来福音；也可以造就恶政，给人们带来灾难。而不受约束的权力必然导致腐败，绝对的权力必然造成绝对的腐败。这样的例证在人类历史上比比皆是。欧洲中世纪的宗教裁判所在长达几个世纪的历史中，以镇压“异端”或“异端嫌疑者”为名，疯狂地迫害一些思想家、科学家以及宗教改革家（如布鲁诺、伽利略）。据统计仅西班牙的宗教裁判所在1483-1820年间就迫害了30余万人，其中以火刑处死的多达10余万人。德、意、日法西斯主义专政时期，悍然发动了人类历史上最为野蛮的战争——第二次世界大战，使几千万人的生命惨遭荼毒。中国的“文化大革命”长达十余年的大浩劫，上至国家主席，下至黎民百姓无不深受其害，国民经济到达崩溃的边缘。严酷的事实教育了人们：对待权力，不能心存任何天真烂漫的幻想和放任自流的骄纵，而必须花大气力建立一种能有效地约束权力的制度安排，建立一道阻止权力滥用、权力腐败、权力侵犯公民权利的坚固屏障。这种制度安排和屏障就是宪政民主的主张，以宪法和法约束权力，以宪政来限政。

有没有什么别的方法可以不用宪政就能防止出现恶政、暴政呢？比如象古希腊的柏拉图提出的让聪慧睿智的哲学家执掌政权，领导国家，实现理想政体；比如象胡适等人在二十年代提出的建立“好人政府”以监督贪污和以权谋私的腐败现象（胡适其实是主张宪政的）。我们不否认上述主张的良善动机和济世情怀，然而，无数历史事实告诉我们，仅仅依靠统治者的聪明智识和道德自律是不可能保障政治清明和社会公正的。非宪政民主的

方法要么是“人在政存，人亡政息”；要么是“善始者众，克终者寡”；要么是“仁政其名，暴虐其实”；总之，是靠不住的，是乌托邦式的梦想。文明社会的经验表明，只有在宪政民主体制构架中，在全社会确立宪法与法制的权威，施行法治，对权力的使用作出明确的规范，对掌握权力的人进行制度化、法制化的监督与制约，才能有效地防止权力异化，切实地保障人权和自由。

宪政民主的理论渊源之一就是对人性的预设，人性是不完善的，有自私和滥用权力的倾向。美国宪法的创制者写道：“如果人都是天使，就不需要任何政府了。如果是天使统治人，就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。．．．．．毫无疑问，依靠人民是对政府的主要控制；但是经验教导人们，必须有辅助性的预防措施。”（《联邦党人文集》商务印书馆1989年版P264）因而宪政主义警告人们不要盲目相信政治家，而要使他们受制于宪法和公民的宪法权力，以降低政治风险。宪政就是基于对人性弱点的认识，通过法律化的政治程序，来限定和钳制政治权力的公共规则和制度。因此，要使全体公民明白，政府（包括立法机关、行政机关、司法机关）的权力是有限的（即“有限政府”），其权力只限于宪法和法律明确赋予的范围，宪法和法律无明确规定的权力，政府绝对不可以行使，否则就是越权、违法、违宪。

与以法限政和有限政府紧密关联的一组控权方法就是分权与制衡（有人称之为“宪政主义的两大操作原则”）。分权与制衡的思想，可以追溯到古希腊和古罗马时代。亚里士多德在《政治学》中最先提出国家政体的职能应分为议事职能、行政职能和审判职能。到了十七、十八世纪，分权与制衡的思想作为资产阶级革命的理论武器，被洛克、孟德斯鸠等人发展为“三权分立”和权力制衡的理论。孟德斯鸠从为法国资产阶级革命提供政治纲领和政权结构设计方案的出发，在肯定立法权和行政权的同时，第一次肯定了司法权在国家权力系统这的独立地位。随着资产阶级革命的胜利，各资本主义国家宪法均以不同形式确立了三权分立和权力限制原则。尽管在本世纪三十年代以来，在以美国为代表的总统制共和国中，行政权力出现扩张的趋势，使三权分立、互相制衡的理论受到挑战。但是，分权与制衡的原理在现代宪政民主国家仍受到普遍的信奉与遵循，发挥着其难以替代的有效功能。总之，为了防止权力过于集中和被人滥用，就必须以宪法和法治支配和约束权力，保持一种有利于社会生态良性发展的动态法权平衡。

中 篇 为什么要在中国建立宪政民主

自由宪政国家是其它一切事情的先决条件。

——[美国]乔·萨托利

无正义处没自由，没自由处也就无正义。

——[德国]帅 姆

第四章 宪政民主是振兴中华的制度保证

象曰：天行健，君子以自强不息。

近几百年来，一直以具有数千年辉煌历史而自豪的中华民族象一位步履蹒跚的老人，十分悲惨地落在世界现代化潮流的后面，以至于被称为“东亚病夫”。由于落后而受尽凌辱，由于贫弱而屡遭欺侮，这种残酷的现实带给每一个中华民族成员的是锥心刺骨的痛楚！因此，振兴中华自然地成为一代又一代国人的梦想，许多人不惜为之赴汤蹈火，鞠躬尽瘁，前仆后继，英勇牺牲。

中华民族要振兴，要现代化，这是每一个中华儿女热切期盼的。问题在于怎样做才能振兴中华？朱镕基担任国务院总理后提出“科教兴国”，强调科学技术和教育在国家进步中的重要性，当然是正确的。我国近代以来的落伍，一个重要原因就是科学技术和教育的落后，这也是我国积贫积弱的主要原因之一。八十年多前的“五四”新文化运动就力主把“赛先生”（科学）请到中国来，以后不断有人倡导“科学救国”、“教育救国”。成效如何，另当别论。但是有一点却是可以肯定的，就是仅靠科教是不足以兴国的。因为国家的振兴或曰现代化是一个涵盖经济、社会、文化、政治诸方面的整体性变迁过程。发展科教只能有助于解决物质和精神、文化方面的问题，如工业化、信息化、提高经济效益、提高国民的科学、文化、道德素质等等；但是它不能解决社会、政治方面的问题，特别是制度、法律方面的问题。所以“五四”运动还提出要把“德先生”（民主）请到中国来。在当今世界上，科学技术对经济增长的贡献日益扩大，尤其是在知识经济和信息时代更是如此，这是一个不争的事实。然而这决不意味着民主变得不再重要了。1998年诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）指出：民主的诸多益处“不是地区性的”。经研究证实对发展有益的政策，如开放竞争、充分运用国际市场等，没有一项是与更大的民主相违背的。“相当多的证据”显示，带动成长的是较为友善的经济气氛，而非较为严酷的政治体制。他还指出，民主还有其它经济效益，“明显的事实”显示在世界饥荒史上，没有一次严重的饥馑是发生在享有较多新闻自由的独立而民主的国家（中国在二十世纪五、六十年代和七十年代发生的几次大规模的饥荒都可以作为森教授的证据）。森教授是一位杰出的贫民问题研究者，他的上述言论是1999年2月在印度新德里从事以“民主是一项放之四海而皆准的价值”为主题的研究时发表的。

邓小平曾在1979年召开的理论务虚会上说过：“没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化”，（《邓小平文选》第二卷，人民出版社1983年版P168）。老一代革命家尚且知道没有民主就没有现代化的道理，到了第三代、第四代，更该有进一步的认识吧？那些高居庙堂的国家领导人有必要认真地想一想：回避民主和宪政问题，能够把中国建成真正的现代国家吗？传闻某位核心层幕僚私下里说，民主是儿子辈、孙子辈的事。言下之意是：民主并非我们这一代的任务。这就更加令人费解了！这样一代推一代，子子孙孙推下去，中国到什么时候才能实现民主呢？

要振兴中华就必须在政治上实行宪政民主。这是因为：

实行宪政民主是发展市场经济的需要

我国二十多年来改革开放的主要经验之一就是必须抛弃传统的计划经济，实行市场经济。今天举国上下都在致力于建设市场经济体系，并已取得显著成果。但是也遇到了体制性的障碍，特别是不受任何制约的绝对权力对市场经济秩序的破坏和私有财产权利得不到保障。而市场经济的发育最需要的就是公平竞争的环境、规则、秩序和对私有财产权利的保障。那么，靠什么来保障公平竞争的市场秩序和私有财产权利呢？国际经验告诉我们，其它东西都是靠不住的，只有靠宪政民主制度和健全的法治。新制度经济学的理论告诉我们，在一个国家的新旧体制转轨时期，制度的变迁与制度的创新至关重要。因为在这个时期，制度因素对于经济发展和改革的进行起着最主要的、决定性的作用。新制度经济学的

主要代表人物之一、诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺思(D. C. North)1995年3月9日在北京作过一场题为“东欧的经济改革对未来中国经济改革的借鉴影响”的演讲报告。他在报告中指出：有效的市场经济的建立，首先需要一个交易成本较低的有效的经济市场；其次需要一个有效的政治市场来界定和执行市场经济的产权安排；第三需要经济市场和政治市场之间的协调。实际上他提出的是政治改革与经济改革、宪政民主制度与市场经济配套的问题。不搞或缓行政治改革，不建立宪政民主制度，只搞经济改革行不行呢？答案是：不行！因为经济市场只能解决资金、劳动力、技术等要素的有效配置问题（实际也要靠相应的制度来保障）；而政治市场则解决“制度”这个稀缺要素的供给问题。也就是说，如果只有经济市场，而没有民主政治、没有宪政和法治的话，要想建立有效的市场经济，无疑于痴人说梦。

1999年7月21日至25日，世界银行高级副行长斯蒂格利茨先生访问了北京。期间他在世界银行驻中国代表处为中国政策制定者们举行的午餐会上，发表了题为“中国：第三代改革的构想”的发言指出：未来10年中国将面临3项关键性的挑战。1、随着经济增长和全球经济环境的变化，那种主要依靠出口和国外直接投资来推动经济增长的战略的重要性将降低。同时，中国面临着继续改善资源配置和提高生产率的挑战。解决的途径是把国内经济作为增长的发动机。2、中国在应对金融和社会等各种风险和潜在冲击的能力还应加强。解决的途径是减少脆弱性。3、中国面临着潜在的社会和地区差距，如果这一问题不能妥善解决就可能影响社会凝聚力。解决的途径是提高社会凝聚力。与会的一些中国的经济学家对斯蒂格利茨的发言给予了很高的评价，特别是认为他提出的两个观点比较新鲜和切中要害：一个是减少脆弱性，一个是维护和加强社会凝聚力。（详见1999年8月7日《北京晚报》第4版“每日视点”栏目）斯蒂格利茨是一位著名的经济学家，他的发言主要是谈经济问题。但是他谈的主要观点却与政治有着密切的联系（经济本来就与政治有着密切的关联）。他看到了我国现在的经济局面的要害是体制问题：即旧的体制还没有消失，新的体制尚未建立，在体制转换的过程中存在着许多弊病。从过去的计划经济体制到市场经济体制的过渡，人们从住房到医疗到上学再到养老等，都得自己掏腰包，往往就会对改革生出疑问：这样的改革是否合理？甚至对正在转换中的体制产生不满，认为它“不三不四”；这就形成了体制的脆弱。其次，斯蒂格利茨认为，一个社会的稳定需要大量新阶层的产生，比如美国有40%多的人属于收入稳定的阶层，暴富的人少，穷困的人也少。而中国还没有产生出这样一块社会阶层，在这种环境下的人们心里很容易变得浮躁，反映到整个社会就会造成脆弱。程晓农主编的《世纪之交中国大陆的政经走向》（当代中国出版社1999年版）一书中就谈到了这个问题。书中写道：“经济全球化对各国政府的稳定性是一个挑战。从一些国家的经验来看，一个国家加入经济全球化的程度越深，政府对经济活动的干预就越少，而这会削弱政府能力，使政府无法兑现以往长期坚持的对民众的福利承诺，从而动摇民众对政府的信心，造成政府的合法性危机；如果政府不能继续象它保证过的那样提高民众的生活水平，又不能有效地制止官员的贪污腐败，还继续剥夺民众的政治权利，那么，这个政府就可能面临严重的社会不满，其统治将变得非常脆弱。”（参见该书P57）至于社会凝聚力问题与现实政治的关系就更为密切，它不仅与社会和地区差距有关，更与政权的道德形象、合法性、人民的普遍信仰以及统治者的权威有关。改革越深入，涉及的个人利益就越多，这时的社会也越容易受冲击。因此，如果想把改革推向前进，就必须提高社会凝聚力。斯蒂格利茨这个“老外”对中国的问题很有见地。但是，真正解决这些问题，建立完善的市场经济体系，仅靠经济“药方”是肯定不行的，因为它直接与政治方面的改革和建立宪政民主政制相关。如不同时致力于建立宪政民主政制的话，我国市场经济的发展前景是十分令人担忧的！

实行宪政民主是消除权力腐败的需要

不仅如此，还有权力腐败和社会公正方面的问题。当今我国社会的腐败程度不仅在中华民族的历史上是超越先人的，而且在世界上也是名列前茅的。据说世界上颇具权威性的“透明度国际协会”，每年都要公布全球各国腐败情况年度排名。在1996年该协会公布的排名表上，腐败现象严重的前5名国家依次是：尼日利亚、巴基斯坦、肯尼亚、孟加拉国和中国。1999年，该组织第一次就行贿现象委托著名的盖洛普公司做了调查。盖洛普公司征询了14个国家的近800名企业高级主管，对19个主要出口国家进行了评定。结果中国名列榜首。另一个国际组织“政治经济风险咨询机构”于2000年3月发表了亚洲地区腐败情况年度报告，报告中指出：中国位居腐败严重国家之列。按照该调查报告的评分，0代表没有腐败，最腐败的国家或地区指数为10。中国的腐败指数为9.11，超过上年9.0的水平；台湾为6.89；香港为2.49；亚洲最少腐败的国家新加坡为0.71。该报告还指出：亚洲最腐败的国家是印尼，但印尼今年（2000年）的腐败情形稍有改善。而中国今年的腐败情况却更趋恶化。据中国官方正式披露：1998年全国检察机关立案侦查贪污贿赂渎职等职务犯罪案件35084件，涉及40162人；立案侦查的县处级官员1714人，厅局级官员103人，部级官员3人。同期，中纪委查处的地（厅）级以上党政官员304人，各级执法机关查处的县（处）级党政官员3970人。1999年全国检察机关立案侦查贪污贿赂渎职等职务犯罪案件近4万件，查办县处级以上领导干部2100多人。而据中纪委公布的资料，1999年因贪污腐败等各类案件受到查处的县（处）级干部为4092人，地（厅）级干部327人，省（部）级干部17人。（2000年2月28日《中国合作新报》第4版）据浙江省纪委宣教室披露的数字：1994—1999年间，浙江省纪检监察部门共查处党员干部39681人，其中县处级干部817人，地厅级干部67人。（2000年6月16日《光明日报》）谁都知道，受到查处的贪官污吏只是实际人数中的很小一部分，可以说只是冰山之一角。老百姓所感受到的实际的贪污腐败状况已达到十分严重和非常普遍的程度。权力腐败日趋严重，造成社会不公正现象普遍存在，人民的利益频繁受到侵害，执政党的统治基础也为之动摇，政治危机愈积愈深。为什么会产生这种状况呢？我们在检察机关对贪污受贿的腐败官员的起诉书中屡屡看到这样的内容：“不受制约的权力是产生腐败的根本原因”。山东省泰安市前市委书记胡建学说的一句话，就是一个实际的例证。他的原话是：“官做到我们这一级，就没人能监督了。”可见，如果不在建设市场经济体系的同时，进行相应的政治改革，建设宪政民主，对权力给予必要的制约；那么，不仅不能从根本上扼制腐败现象的滋长，还会使人民和国家付出极为惨重的代价，甚至使改革取得的成果付之东流。象每米造价高达1.3万元的“烂泥工程”——浙江省钱塘江防洪堤（该堤护卫着杭州市区和杭嘉湖平原一千多万人民的生命和财产）修建工程，在修建过程中，建造单位竟然层层扒皮、偷工减料、甚至往里面灌注烂泥，造成的特大隐患至今仍未排除；1998年8月7日江西省九江长堤决口，造成上亿元的经济损失和人民生命财产损失（被朱镕基怒斥为“王八蛋工程”、“豆腐渣工程”）；1999年1月4日发生的重庆市綦江县“虹桥”垮塌案件致使40个无辜生命死亡、并造成重大经济损失；难道还不足以证明腐败问题的严重性吗？这样的腐败工程、腐败案件近年发生的还少吗？（注：在本书写作期间又不断传来垮桥塌路沉船的消息，如1999年4月17日早上7时30分，四川省通江县王家湾彭坎岩公路大桥再次垮塌，20多位民工坠入40多米的峡谷，6死11伤。1999年9月6日凌晨2点，投资3.5亿元的京珠高速路靠椅山隧洞工程发生重大崩塌事故，22人被困在崩塌的隧洞中，9人死亡。1999年11月24日，山东烟大汽车轮渡公司“大舜”号客货混装船在牟平姜格庄附近海域搁浅沉船，290多名乘客、船员丧生。2000年6月22日，四川省合江县一艘名为“榕建号”的小型客轮在当地长江出川口的剑口倾覆，130人丧生。．．．．．）还要多少人付出生命的代价才能令执政者幡然醒悟呢？所以，完全有必要在实施“科教兴国”战略的同时，制定和实行“民主兴国”战略，将经济改革与政治改革配套进行。唯其如此，才能真正动员起广大民众参与改革、振兴中

华，才能从根本上消除腐败和社会不公正现象，才能建立国家长治久安、人民安居乐业的基础。否则，即使实行了市场经济，也只能是腐败的市场经济；即使实现了“现代化”，也只能是畸型的现代化；这样的市场经济和“现代化”决不是人民所希望、所需要的，不要也罢！

实行宪政民主是保证人民做国家主人的需要

民主理论告诉我们，人民是国家的主人，是国家主权的来源。我国现行宪法的总纲中也规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”在政治理论中，通行的观点是：各级国家机关的工作人员都是人民的公仆。但是在我们国家的现实生活中，却常常出现本末倒置的现象：本该是公仆的国家机关工作人员却成了人民的主人，作威作福，人民反倒成了公仆，遭受欺压，主权被颠倒，人权被缩减（为生存权）。这种现象的存在说明，仅有法理上的规定是不够的，要想使人民的主人地位得以落实，还必须建立制度性的保障。这种制度性的保障就是宪政民主政制，因为宪政民主政制正是着眼于控制政府权力、保障公民权利、增进公共福利的一种制度安排，它通过民主、法治、限政等一系列切实有效的制度，来确保人民当家作主的权利得以实现。没有这样一整套制度作保障，人民的主人地位就会变成空洞的口号，来源于人民的主权就会变成凌驾于人民之上的威权。有人说：共产党就是人民利益的代表，共产党的宗旨就是为人民服务。这样说，也是把一种说词当成了实际。道理很简单，代表不是自封的，更不可以强加于人。你要当代表，就得由人民来选择，选择的办法就是民主选举。如果在公正的民主选举中，人民投票支持你，你才能取得代表的资格。如果人民并没有投票选举你，甚至连投票的权利和机会都失去了，侈谈“代表”何以服人呢？所以，最重要的不是宣称代表人民，而是应该通过政治改革还权于民，使人民真正成为国家的主人，成为国家政治生活的主角和最终决定者。而要做到这一点，实行宪政民主是必要的条件。

实行宪政民主是国家和平统一的需要

由于历史的原因，造成中国事实上的分裂，大陆与台湾分属不同的政治实体。这种局面自然是绝大多数中国人不愿看到的。有些持极端见解的人士主张发动战争，以武力统一国家。笔者认为此议决不可行。第一，海峡两岸生活的都是中国人，天下哪有中国人打中国人的道理？第二，中华民族是爱好和平的民族，除非遇到外敌入侵的情况，断无主动开启战端之理。第三，海峡两岸的人民均渴望和平发展、安居乐业，战争不仅会中断两岸的和平发展进程，而且会对两岸人民的生命财产造成巨大破坏，因而是令亲者痛仇者快的蠢事，是不可原谅的罪行。第四，发动战争是违反联合国宪章和国际法准则的行为，必将受到全世界人民和主持正义的力量的谴责与惩罚，使好战者陷入难以自拔的困境。所以，要解决国家统一问题，只能采取和平的方式，走和平统一的道路。要实现和平统一，最大的阻碍并非来自台湾的独立势力，因为坚定的台独主张者即使在台湾也是少数派；而是来自大陆，一方面是由于大陆与台湾在人民生活水平方面存在较大差距，但是这种差距正在缩小；因此更为重要的是大陆未实行宪政民主，在政治方面与台湾存在着根本的制度差异。绝大多数台湾人不认同大陆的政治制度，这才是问题的关键所在。只要大陆一天不实行宪政民主，两岸的和平统一就不会找到实质性的解决办法。真正的爱国者、赞成祖国和平统一的人士，不应不切实际地期望台湾方面屈服，而应致力于在大陆推进宪政民主。只有在大陆建立宪政民主政制，才可能实现祖国的和平统一。

实行宪政民主是融入国际主流社会的需要

中国很快就要加入世界贸易组织（WTO），面对即将入世的挑战和“新经济”时代的到来，必须加快解决体制问题和制度创新的步伐，使我们国家尽快融入国际主流社会。在《中国合作新报》和上海经济发展研究所举办的“2000年中国经济形势预测暨‘新经济’理论研讨会”上，一些学者对此发表了自己的看法。著名政治学学者刘军宁认为，经济现象背后的体制问题应该更受关注。以信息时代为代表的“新经济”时代，需要给人更多的自由，需要给人更多的创造性。如果一个体制不能适应传统的工业经济，它就更不能适应“新经济”。在中国，我们感觉在传统工业上我们落后了，是不是可以在“新经济”时代上找回来？不是这样的，新经济意味着要给人更多的自由，比传统的经济形态的体制给人的自由更多。如果新的经济形态下的体制不能满足这一点的话，那么“新经济”是不可能成功的。对于新经济来说，有三个方面的自由：信息更自由的流动，人更自由的流动，知识更自由的流动。三个加在一起构成资本更自由的流动，资本流动的越快，增值的速度就越快。在中国，以传统方式发展工业化至今为止并不成功，这里面很重要的原因就是制度成本。中国为什么制度成本这么高？问题的症结在于，不是中国人太笨，想不出好办法拿出来解决国家的问题，而是好办法拿出来不能被采纳。换句话说，决策部门考虑的核心问题不是政策的合理性，而是决策部门的利益。比如你要办网络公司，就会发现，信息产业部要求，所有网络公司必须用公用接口。我们一方面说要发展新经济，要科教兴国，另一方面却让信息尽可能慢的流动。一方面旧体制由于部门利益驱动造成了高成本，另一方面还要设置一些体制的障碍，让这些信息、这些知识、这些人更慢的流动。中国要面对“新经济”，必须要解决这些问题。中国科学院的学者康晓光认为，“新经济”时代的很多产业，最重要的生产要素是人的创造性，而人的创造性与一个制度提供给他人的自由空间是相关的。所以说一种制度给人带来多大的自由，一种文化对人的创造性提供多少机率，这是“新经济”十分重要的东西。从这种意义上说，中国要想把改革开放搞好，并且要抓住这样一个机会，调整经济结构，形成新的发展点、增长点，实现经济增长，最重要的就是对人的创造性的解放，通过改革开放的一系列制度创新，能够为经济增长提供什么样的机率，这是一个非常重要的主题。今后10—20年，中国社会领域应该发生深刻的变革。也就是说在政治、社会、经济这三大领域里，社会领域的改革是当前最重要的事情，一个完善的市场经济社会离不开一个发育正常的市民社会（笔者认为提“公民社会”更为恰当；下同。在本书第八章“培育公民社会”中将详加论述）的支撑，而真正的民主社会如果脱离了市民社会也不会有效地运转，所以社会领域的改革是市场经济进一步发育所必须的一个制度性支撑。同时，加入WTO意味着我们要按照国际主流社会共同制定的自由贸易规则办事，要改变我国现行的各种与之不相符合的规章制度、包括法律，要加快实现从人治社会向法治社会的转变。否则的话，就必然会在经济全球化与激烈的国际经济竞争中处于被动地位，与发达国家的差距越拉越大。要想避免这种不利局面，只有加快政治改革的步伐，在建设市场经济的同时建设宪政民主。

在“振兴中华”的观念方面，一直存在着原则性的分歧。概括地说，这种分歧主要表现在是“以国家为本位”；还是“以人民为本位”。前者认为：只要国家发展了、强大了，人民自然就会随之富裕起来；后者认为：国家与人民是两个不同的概念，因此，国家强大了，并不意味着人民就随之富裕；恰恰相反，只有人民富裕了，国家才会真正强大。在我国，虽然宪法明文规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”“人民依照法律规定，通过各种途径和形式。管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。”

（第二条）仿佛人民是至高无上、神圣不可侵犯的。其实人民所享有的权利是非常有限、且很容易被侵犯的。尽管在统治集团中不时有人提出“民富国强”的口号（如林彪、林立果父子等人1971年3月制订的《“571工程”纪要》，在批判毛泽东推行的“国强民穷”政策时，就提出过这个口号），但并没有被采纳实行。从毛泽东在50年代提出的“超英赶美”；到1963年的“三届人大”和1975年“四届人大”周恩来代表中央政府作的政府工作报告，提出实现“四个现代化”的奋斗目标；实质上施行的都是“以国家为本位”的政

策。这样做的结果是：国家是比以前强大了，人民却依旧很贫穷，说“民不聊生”也不为过。中年以上的人的记忆中，恐怕都会对粮食紧张，吃不饱饭，买生活必需品要凭票证的历史留下深刻印象。所以，在毛泽东去世，“文革”结束，邓小平等老一辈革命家复出以后，立即对国家政策进行了较大的修正，提出改革开放和“让一部分人先富起来”。二十多年来，在国家经济有了较大发展的同时，人民的生活水平也得到了较大提高，绝大多数人解决了温饱，一部分人步入“小康”，凭票购物已基本成为历史，许多商品出现供过于求的现象。但是，直到今天，领导者已几经更迭，施行的政策实质上仍然是“以国家为本位”；一些御用文人动不动就祭出“国家利益”来吓唬人，却往往置人民的利益于不顾。以至于中共执政长达半个多世纪，全国仍有几千万人生活在贫困线以下；同时，失业或下岗的职工人数以千万计；失学、辍学、受不到应受教育的少年儿童仍然很多（因此才有“希望工程”、“春蕾计划”的存在）；农民的各种负担依然十分沉重；城乡差别呈现进一步扩大之势（国家统计局透露，1998年，在最终消费对国内生产总值33.1%的贡献率中，占全国人口70%以上的农村居民的消费对国民经济的贡献率仅15.8%，比1980年的24.8%下降了9个百分点。当城镇居民消费向空调器、电脑甚至汽车等高档商品发展时，农村居民的消费仍停留在以生存性为主的消费水平上，仅相当于城镇居80年代初的水平。参见1999年7月31日《重庆晚报》）。有关资料表明，现在一个人60多万人的县，吃皇粮的就达1.2—1.5万人之间，一个乡镇，靠农民负担的人数，也在150—200人左右，而一个县，真正可用的财力，也就是一个亿，用一个亿的财力，负担万人以上的“皇粮”队伍，怎么能糊口过日子。（见王东京文“为农民减负要有硬招”；载1999年8月17日《中国经济时报》第3版）这样的现状怎么能真正令人满意呢？又哪里算得上是什么“莺歌燕舞”的大好局面呢？很显然，既然称之为“人民的国家”，就应该以人民为本位，以人民的利益和需要为宗旨。道理很简单，如果人民的个人利益和权利得不到有效保障、经常随意被侵犯的话；那么，国家利益就变成了一个抽象的概念，还会有多少人关心它呢？如果只强调国家利益，而置广大人民的利益于不顾，即使国家再强大，国力再强盛，也不一定是人民的福分，甚至可能是人民的灾难。君不见第一次世界大战和第二次世界大战时的德国、意大利、日本等国，拼命推行法西斯军国主义政策，国力不是一度很强大吗？到头来，不也落得个害人害己、众叛亲离、国破家亡的下场吗？有鉴于此，德、意、日等国在二战结束以后纷纷选择了宪政民主政制，从此走上了和平发展的道路；尽管国内仍有新纳粹和军国主义势力不时制造事端；但无论是民间还是官方，真正心向往之的人都不是很多，至少不是社会的主流。

我们并不是说不要提高国家的综合国力，也不是要把国家和人民对立起来（在宪政民主制度下，国家利益与人民利益在绝大多数时候都是一致的；即使出现矛盾，也可以寻找到制度化的解决方法）。我们只是主张在国家振兴的过程中，应奉行自由、民主、和平、正义的价值观；在国家利益与人民利益发生矛盾时，应该恪守“以人民为本位”的原则，也就是恪守孟子说的“民为贵，社稷次之，君为轻”的古训。国家不应与民争利，政府不能鱼肉百姓。这一切靠什么来保障呢？不能只靠领导者的道德修养，也不能轻信领导者的施政宣言和承诺；而应靠一种靠得住的政治制度来保障，这种政治制度早已发明出来了，并且历经实践检验被证明是行之有效的，这就是宪政民主制度。早在二百多年前，托马斯·潘恩就已告诫人们：“与其大声疾呼反对国王的野心，还不如把呼声指向这些政府所推行的原则；与其谋求改造个别的人，还不如把国民的智慧用于改造政府的体制。”

（《潘恩选集》商务印书馆1981年版P216）潘恩还写道：“宪法不仅是一种名义上的东西，而且是实际上的东西。它的存在不是理想的而是现实的；如果不能以具体的方式产生宪法，就无宪法可言。宪法是一样先于政府的东西，而政府只是宪法的产物。一国的宪法不是其政府的决议，而是建立其政府的人民的决议。这是法规的主要部分，可以参照或逐条引用；它包括政府据以建立的原则、政府组织的方式、政府具有的权力、选举的方式、议会——或随便叫别的什么名称的这类团体——任期、政府行政部门所具有的权力，总

之，凡与文官政府全部组织有关的一切以及它据以行使职权和受约束的种种原则都包括在内。因此，宪法对政府的关系犹如政府后来所制定的各项法律对法院的关系。法院并不制定法律，也不能更改法律，它只能按已制定的法律办事；政府也以同样的方式受宪法的约束。”（同上书，P146）潘恩的看法有不少可取之处，譬如宪法必须有实在的约束力，政府必须受宪法的约束。宪法如果没有实在的约束力，就如同一纸空文，没有多少实际意义；宪法如果只约束老百姓，而不约束政府，就失去了宪法的本义，也没有存在的价值。对照中国的情况，实在令人汗颜！中国自清朝末年颁布宪法，迄今已有近百年的历史。可以算得上是亚洲最早享有现代宪法的国家之一。以后的北洋军阀执政时期、国民党执政时期、共产党执政时期，先后制订了许多部宪法。仅中共执政以后，就颁布过1949年《中国人民政治协商会议共同纲领》（共认的宪法性文件）、1954年宪法、1975年宪法、1978年宪法、1982年宪法；还通过了多次宪法修正案（最近一次是1999年3月九届人大二次会议通过的宪法修正案）。宪法和宪法性文件制定的不可谓不多，但是直到今天为止，距离公认的宪政民主国家的标准也还有很大的差距。可见仅有宪法是远远不够的，重要的是实实在在地建设宪政民主体制，建立现代宪法秩序，让宪法发挥出应有的效力。

这里还涉及到市场经济条件下的政府角色和政府职能，中国政法大学的李曙光博士认为：“为保证市民社会独立健康的成长，政府只应在市场经济中担负三种角色：‘守夜人’、‘慈善家’、‘经济警察’”。所谓“守夜人”，其职责就是防止外敌入侵和保障个人安全；“慈善家”的职责是提供公共物品、公共救济和社会福利；“经济警察”的职责是征税、预算、维护市场秩序和公平竞争的环境。美国经济学家、诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼在《自由选择》一书中写到，政府的职能主要有四个：保证国家安全、维护司法公正、弥补市场缺陷、保护那些“不能对自己负责”的社会成员。维护国家安全和司法公正，这样的工作必须由政府来做，因为除政府之外，没有任何其它组织和个人能承担起这些职责。弥补市场缺陷，也不难理解。因为市场遵循的是等价交换的原则，而这在社会生活中不一定行得通。譬如提供医药、卫生、医疗、环保这类公共产品，光靠市场是不够的，这就需要政府发挥一定的作用。再就是保护那些“不能对自己负责”的人，借用法律术语，亦即“无行为能力的人”。譬如儿童，如果被父母抛弃，或者受到虐待，怎么办？就得需要政府机构出面，来保护儿童的基本权利。对待相当一部分丧失行为能力的残疾人，也需要政府予以关照。有必要指出的是：政府手中的权力是一柄“双刃剑”；既可以用来为民造福，也可以被滥用并对人民造成危害。所以弗里德曼特别提醒人们，要警惕政府权力被滥用。他说：“要把政府的活动限制在一定范围内，让政府成为我们的仆人而不让它变成我们的主人。”而这正是宪政民主理论的精髓。在宪政民主政体下，国家的主人只能是公民，政府和公职人员是公民的仆人。政府的权力与活动范围是有限的，它只能为公民提供必要的服务，而不能侵犯公民的利益，否则的话，就是违宪。这一点是宪政民主政体与专制政体的根本区别。

显然，我们国家的现实，距离宪政民主的目标还差得很远。如果我们不去努力缩小这中间的距离的话，仅靠发展经济和科学技术，怎么可能“振兴中华”呢？如果我们不同时实现政治现代化——建立宪政民主政体，而是听任党政部门和党政官员滥用权力、为所欲为、贪污腐败，怎么能够“振兴中华”呢？我想，答案是非常简单明了的：即宪政民主才是振兴中华的制度保障。只有建立宪政民主政体，切实保障人权和自由，才能真正振兴中华。

第五章 中国现行政体的弊病

权力趋向腐败，绝对的权力绝对地腐败。

（英文原文为：Power tends to corrupt, and
absolute power corrupts absolutely.）
——[英国]十九世纪历史学家阿克顿勋爵

中国现行政体已实行了半个多世纪，虽然还没有前苏联存续的时间长，但历时也不短了。与它先后建立的同类政体大多已作古了，剩下的屈指可数。个中原由，实在值得深思！如果说它在诞生的初期曾经生气勃勃，那么到了今天已尽呈衰败腐化之态。无论是它的党政体制，还是立法体制和司法体制，都是弊病丛生。尤其是它的司法体制，更是问题多多，民怨沸腾。若不从根本上改革，并建立起宪政民主政体，是不会有好的出路的。

腐败与现行政制的关联

仅从一些公开见诸报端的案例，就不难了解腐败已经发展到何等触目惊心的地步：
原海南省东方市市委书记戚火贵任职6年，竟贪污了1300多万元钱。

更有甚者，广西壮族自治区贵港市原副市长李乘龙仅用了4年时间就搜刮了1000多万元钱财，几乎是日进万金。在封建时代，形容官吏腐败，曾有“三年清知府，十万雪花银”之说（吴敬梓：《儒林外史》第八回）；而今真是青出于蓝，而胜于蓝。

还有更厉害的角色：辽宁省沈阳市的常务副市长马向东于1999年6月底率两名高官由港商陪同在澳门豪赌，一天之内就输掉了3600万港元（这些钱如果用来安置下岗职工，该能解决多少人的生活困难啊！）。马向东事发后，沈阳有七八名贪官因受贿巨大闻风外逃，13名高官被隔离审查。（详见1999年8月2日《羊城晚报》和1999年第9期《南风窗》杂志秦朔的文章“夏天：与钱有关的问题”）。

还是在这个沈阳市，人民检察院技术处的副处长杜福泰，一直被认为是“优秀检察官”；结果却于1999年7月2日在沈阳市东郊由他购置的一处豪华欧式别墅中，与他的情妇一道被几个劫财的初中生杀死。身后留下近百万家产（据计算：他1986年转业到检察院，至死时一共13年，开始时每月工资40多元，提为副处长后为860元，他这13年不吃不喝攒起来也不到7万元）。

原湖北省政府驻港办事处主任（副厅级）金鉴培仅在1997年2月至1998年8月一年半的时间里，就贪污、挪用公款1.88亿余港元（合人民币1.9亿多元）用于个人赌博和炒作期指（难怪香港人普遍担心回归后大陆官员会把贪污腐败的恶习带到香港）。案发前，除归还4480万港币外，其余全部损失。

原湛江海关关长（副局级）曹秀康任职期间，利用职务之便，收受贿赂折合人民币243万元（据说远不止这些），并造成走私分子偷逃关税达4亿多元。湛江市原市委书记陈同庆就是走私分子的保护伞，在他的支持和参与下，仅其子陈励生从1996年初到1998年9月，就走私汽车1900多辆，柴油43000多吨，偷逃税款1.9亿元。据已查实的情况，湛江特大走私受贿案，涉及公职人员259人，其中局级干部16人，处级干部64人。

中共中央候补委员、原浙江省委常委、宁波市委书记许运鸿在任期间，利用职权为其妻子和儿子牟取钱物合人民币近700万元。宁波经济犯罪案件共涉及违法违纪人员76名，其中省部级1名，厅局级干部13名，县处级干部26名。这些人所造成的经济损失达10几亿元之多，如果分摊在宁波500多万人民的头上，平均每人200多元。

原河南省新乡市委书记祝友文任职期间贪赃枉法、营私舞弊；为了掩盖自己的罪行，竟利用职权指使党政机关及其工作人员非法截扣群众的举报信件200余封；还非法动用公

安机关使用专政手段追查举报人。

河南省平顶山市原政法委书记李长河在贪污索贿被告发后，竟雇佣杀手杀人灭口，群众给他起名叫“蝎子书记”。（见1999年10月15日《周末》）

原广西壮族自治区政府副主席徐炳松利用职权，通过批土地、工程、贷款等手段共收受他人现金、实物折合财产总计人民币1600多万元。

福建省政和县是全省最贫困的县份之一。这个县原县委书记丁仰宁却照样大收“红包”，因此被称为“红包书记”。“升官不发财，请我都不来，当官不收钱，退了没本钱”是丁仰宁的当官信条。他在政和县任职仅两年多，就收受红包100多万元，成为这个贫困县的“百万富翁”。在丁的“红包丑闻”中，涉及党员干部200多人，其中地厅级干部1人，县处级10人，科局级90多人。从此案可以看出权力腐败已达到何等严重的程度。

2000年新年伊始，国内媒体又披露出惊人大案：中央派出由400人组成的专案组，于1月17日抵达福州，对厦门800亿人民币特大走私案进行调查取证。1999年8月，中纪委副书记刘丽英就已率工作组进驻厦门，但涉案人数不断增多，级别愈来愈高。厦门市副市长蓝甫及一批高官在逃。涉案官员已达160人。工作组规定，厦门处级以上官员暂时不得出境。（2000年1月27日《中国合作新报》头版）

江西省原副省长胡长清利用职权大肆索贿受贿，采取向有关部门负责人批条子、打招呼、下指令等手段，通过为他人解决贷款、建筑工程项目、营业执照、赴港定居、汽车过户等问题，从1995年5月至1999年8月，先后90次收受、索取他人钱物，折合人民币共计544万余元、港币94万元、美金8万元，以及价值97万余元的高级手表、钻戒等贵重物品；此外还有161万余元不明来源的财产；且道德败坏、生活腐化堕落，情节恶劣。颇具讽刺意味的是：这样的“三胡干部”（胡吃、胡吹、胡来），在刚刚过去的“三讲”运动中得到了“政治上坚定，坚持四项基本原则，在政治上与党中央保持一致”的考评。老百姓说，像这样的“三讲”还不如不讲。（参见钟继轩：《胡长清，让我们悟出了什么？》，载2000年第5期《半月谈》）

全国人大常委会副委员长成克杰在任广西壮族自治区党委副书记和人民政府主席期间，利用其职务便利，单独或与其情妇共同收受贿赂款物合计人民币4109万余元。

.....
上述案例即使在被揭露出来的腐败事件当中，也只是极小的一部分，连“冰山之一角”都算不上。类似的事例多不胜数。

由于制度性的原因，造成不仅高中级官员贪污腐败，而且上行下效，基层干部也不示弱，腐败竟成风气。例如1998年长江大洪水中簪洲湾大堤决口，洪水过后，当地一些村干部多报倒光户（房屋全部倒塌户）数量，冒领救灾建房款。有的乡干部在县城买了新房，而有的倒光户竟然一分钱也没拿到。几十里长的大堤加固工程也被当地有来头的人瓜分掉了，县里往下发包每方土9.5元左右，经过层层盘剥，多数施工单位只能拿到每方5元多的工钱。“国家的政策为什么落不到实处？簪洲湾的情况说明，下层腐败已经像一种可怕的‘计算机病毒’，使那里维持社会运转的硬件—行政系统，不能支持软件—国家政策的良好运行。”（见1999年8月15日《中国青年报》张金岭/文）

专栏作家余卫军在题为《五大仇敌》的文章中写道：“当前阻碍中国现代化进程的有五大仇敌，它们是自私、愚昧、懒惰、狡诈和腐败。”其中，“最大的敌人是腐败。一个不到6万人的国家特级贫困县，吃财政的就有5000多人，有小车100多辆，当地干部对世界最先进的‘小额贷款扶贫方式’不感兴趣，因为那样的钱要报细帐，且不掌握在他们手上。他们最热心的‘事业’就是打报告要扶贫款。仅3年中大宁县被查出的挤占挪用资金就达1000多万元。越有权越有钱就越能贷到扶贫款。至于在位掌权的大小官员。婚丧、生子、满月、周岁、十二岁、祝寿、开业、暖窑给人们发通知，敲诈财物的司空见惯。在这

样的环境下，扶贫焉能不越扶越贫？”“大宁籍老干部、原国务院计划起草小组军工组组长范铭痛心地说：‘解放前没有一分钱的补贴，大宁还是有名的‘小金殿’呵！解放后，国家年年给，年年吃国家财政补贴，越吃越多，现在竟成了全国有名的‘特困县’了。’文章作者最后得出结论：“今日的中国确不需要急风暴雨，而是需要深入有序地推进政治体制和经济体制改革。否则，就不可能标本兼治；推进现代化，只是空发道德议论而已”。（1999年8月27日《南方周末》第13版）

还有一种带有普遍性的腐败现象，叫做“费侵害”。指的是政府行政系统对老百姓征收或摊派的各种行政性收费，数量非常之多，且大多是违法的。据不完全统计，全国事业性收费1988年为415亿元，到1996年已超过4000亿元，数额接近当年税收总额，年均递增20 %多。甘肃省工商局对河西5地市饮食服务业的调查表明，至少有19个管理部门收取69个项目杂费。湖北省利川市从上到下收的行政事业费竟多达2200项之多。该市物价局长说“这还只是正在统计登记中的一部分。”过去，老百姓中流传的民谣是：“国民党的税多，共产党的会多。”如今，共产党不仅会多，税也多，费更多。发生在著名诗人闻一多的故乡、湖北省浠水县的4171名（1053户）农民联名状告乡政府的案件证明了这一点。据当地农民代表陈金耀介绍：农民除了按国家政策规定依法缴纳了各种款项外，还是承担的不合理负担有20多项，如：

教育附加费：16.53元/亩

水面增值0.56元/亩

村建校60元

科技小报3.84元/户

浠水河东干渠集资38元/人

预防冷链费按人头收取

牛包诊5.70元/人

普法费4.00元/户

以资代劳30元/人

其他2元/人

农业特产税按人头收取

牲畜防疫费31.60元/户

猪包诊9.50元/人

.....

当地农民气愤地说：“我们种田脱不了头（方言，不够，交不了差，脱不了身的意思），连谷莛拔起来交了都不够！”就是这样一桩牵涉到千家万户农民切身利益的案件，从年初立案到年底也不开庭。据悉，有关部门正在“积极地做农民思想工作”，希望这起《行政诉讼法》颁布以来规模最大的“民告官”案件胎死腹中。不知闻一多的在天之灵面对乡亲们的困苦作何感想！（关于此案的报道，详见1999年12月3日《南方周末》第14版文章“千家诉讼”）

收费还觉不过瘾，辽宁省建昌县八家子镇政府一度在该镇辖区内复印人民币，吃饭喝酒时掏出一张就算数，整得当地百姓民不聊生。

一些直面现实的文学作品也深刻而真实地刻划了中国社会政治腐败的状况。如王跃文的长篇小说《国画》、张平的长篇小说《天网》、《十面埋伏》、李佩甫的长篇小说《羊的门》等等，对官场腐败和社会现实的揭露与批判，均已达到入木三分的程度。

与中国大陆的现状形成鲜明对照的是，在实行“一国两制”、“港人治港”的香港特区却发生了一件轰动一时的“黄河生事件”。香港特区政府税务局长黄河生，因为被传媒

揭发出其妻子开设帮人避税的税务公司，而他本人又持有该税务公司的象征性股份，于1999年8月19日被宣布解职，丢掉了高薪的公职，成为香港有史以来第一名被香港政府即时撤职并马上公布撤职原因的首长级高官。（据8月20日《羊城晚报》报道：香港特区政府从媒体得知黄河生违规的消息后，即对其进行了调查。在审阅了由审计署提交的调查报告后，发现他曾处理过7宗由其妻开设的税务公司提交的税务个案。虽然未有证据证实公帑因此受到损失，或他已涉及刑事责任，但他却违反了三项利益申报规例及守则，已出现严重的利益冲突，没有公信力再做税务局这样敏感的部位首长，因此即时离开该部门，是最基本的做法。）香港有关人士评论道：在香港做公务员，“应该做到Whiter Than White（比白色还白，意味无懈可击）的职责才对。”类似的事情，在中国大陆很普遍，根本不会因此而丢官；大陆媒体对此早已见惯不惊；即使愤而成文，要见诸报端也困难重重（笔者天天读报不辍，尚未见到过类似的报道）。两地的差异真是不可以道里计。其实两地在经济上的差距正在缩小，主要的差距还是在于政治体制方面。从这个意义上说，“黄河生事件”对我们的启示应该不小。中山大学政治学与行政学系的副教授郭正林在评论“黄河生事件”时写道：从香港政府的处理作法中得到的启发：“一是不能把廉政的希望寄托于政府公务人员的道德自律上，政府的廉洁最终要从廉政机制中去寻求。以权力制约权力，是政府寻找廉洁的‘开山斧’。例如在香港，尽管有人指责廉政公署好像‘盖世太保’一样，但廉政公署如果没有独立动作的权力，它就会同澳门的反贪污公署那样，被人轻视为‘一只无牙老虎’。二是高悬社会舆论监督的利剑。以法治的精神，保证新闻监督的权力；以公开的原则，提高政府动作的透明度，提高公众对政府及其工作人员的社会监督压力。三是政府与社会要在法治的基础上建立良性的互动机制。特别是以维护政府健康和公众利益为宗旨的廉政机关，要与新闻机构建立相互支持的制度化渠道，使权力监督与社会舆论监督相得益彰。并在共同发挥保廉反腐作用的同时，营造‘过街老鼠，人人喊打’的社会氛围。”我想：执政者并非不懂得上述道理，而是觉得这样一来，办什么事都要置于众目睽睽之下，实在是太不方便了；因此才搁置不理。尔等若再敢多言，非以危害安定团结的政治局面或者危害稳定的名义治你不可；或者割掉你的舌头也说不定。

任何社会都会有腐败现象，这恐怕与人性的弱点有关。但是象中国这样普遍、公开、肆无忌惮、随处可见的盛产腐败，不能不说与现行政治体制有着密切的关联。改革开放确实给中国社会带来了很大的生机与活力，产生了许多积极的新因素，使经济体制发生了很大的变化，并因此促进了社会生产力的发展，造成整个社会的转型。我们在看到这些的同时，不能忽视问题的另一方面，即在社会转型时期，也出现或存在着许多突出矛盾与消极现象。江泽民曾在中共十四届五中全会上作了题为《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的讲话，论述了中共高层时下最为注重的十二大关系，涉及到改革、发展、稳定，经济建设和人口、资源环境，东部地区和中西部地区，公有制经济和其他经济成份，中央和地方，物质文明建设和精神文明建设等等各个方面。其行文风格很象毛泽东的《论十大关系》，只是论述上显得较为平淡。不过，我们换一个角度来思考，正可以将之解读为十二大社会矛盾。这些矛盾倒是实实在在地存在着，常常令当局者感到左右为难，进退维谷。不过，这些矛盾都还不是社会转型时期的主要矛盾。那么，究竟什么才是社会转型时期的主要矛盾呢？笔者认为中国转型期社会的主要矛盾有两对：一对是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾；一对是处在发展中的经济、社会、文化与落后的政治体制之间的矛盾。转型期的所有矛盾和问题无不与这两对主要矛盾有关，并受到这两对主要矛盾的影响和制约。因此，在整个社会转型时期，一方面要积极推进经济体制改革，大力发展社会生产力；另一方面要进行相应的政治体制改革，逐步建立适应市场经济发展需要的政治架构——宪政民主体制。中共领导层囿于维护一党专政之私利，只承认前一对主要矛盾，而回避后一对主要矛盾。实际上这两对矛盾是相互联系、相辅相成的；如果只搞经济改革，不搞政治改革，不建立宪政民主体制，是不可能建立公正、高效、公平竞争、财产权和经济自由得到充分保障的市场经济体系的。

执政党年年高喊“反腐败”，却为何屡禁不止，反倒愈演愈烈呢？因为腐败与现行政治体制有着密切的关联。腐败现象被称为“政治之癌”，它是指公职人员出于私人目的而滥用公共权力和公共资源的行为，包括贪污、索贿受贿、弄权勒索、任人唯亲、结党营私、挥霍浪费公共财产等一系列行为。通俗地讲，腐败就是“以权谋私”。在政治经济学中有一种“寻租”理论，也是用来说明腐败现象的。在寻租理论中，租金泛指政府干预或行政管制市场竞争而形成的级差收入，即超过机会成本的差价。既然政府干预和行政管制能够创造差价收入，即租金；自然就会有追求这种租金的活动，即寻租活动。寻租活动的特点，就是利用合法或非法手段，如游说、疏通、走后门、找后台、行贿受贿等，得到占有租金的特权。通俗地讲，寻租就是“权钱交易”，即权力与货币的交换。由此，我们就明白了：腐败，就是滥用权力谋取私利。十九世纪英国历史学家阿克顿说过一句十分精辟的话：“权力倾向腐败，绝对的权力绝对地腐败。”问题虽然出自权力，而根源则出自“绝对的权力”，即对权力缺乏有效的监督和制约。在这种情况下，根本无法保证权力不被滥用，根本无法制止以权谋私，腐败焉能不滋生蔓延？

社会不公与现行政制

社会不公尤其是民众反映强烈的司法不公现象的普遍存在，与现行政治体制的关联也是十分紧密的。各级党政机关、司法机关掌握着各种生杀予夺的权力，这些权力原本来自人民，但是在现行政制下，人民对权力的使用却无权过问。于是，在许多场合，权力异化了，变成统治人民、鱼肉百姓的工具。体制内的权力监督和制约机制（如党纪、政纪、法制）相当薄弱，体制外的监督和制约形式（如大众传媒、政党、社团）基本被禁止。因此，遂使官官相护、徇私舞弊、地方保护、贪赃枉法甚至草菅人命的现象得以横行无忌。百姓敢怒而不敢言，敢言而无处言，言之而无官理，切身权利受到侵犯而得不到保护。各级党政官员、司法官员既握有权力，享有种种特权，又不受刚性的制约，焉能保证其不滥用职权？大量社会不公正、司法不公正甚至执法犯法现象即由此而生。

1999年7月23日《南方周末》刊载了一篇署名陈瑞华的文章，题目是“公安何以滥用权力”。文中写道：“近来，媒介对公安机关滥用权力问题给予了越来越多的关注，连续报道了一系列涉及公安机关刑讯逼供、违法取证、超期羁押、滥用强制措施等方面的案例。如果不是仅仅满足于问题的表面现象，人们不禁会产生这样一个疑问：本应是社会治安维护者和民众最可信赖者的人民警察，何以会如此滥用权力？”

对于这一问题，不少人士都强调公安人员主观方面的原因，如素质不高，法律意识不强，权利观念淡薄，重实体轻程序，重打击轻保护，重结果轻过程。但是，笔者这里所关注的则是中国目前的司法体制问题。公安机关、检察机关和法院本应是独立而互不隶属的‘司法机构’，但它们如同同一条生产线上的三个‘操作员’，相互配合、相互补充、前后接力，共同致力于完成惩治犯罪、维护治安的任务。在这一体制下，公安机关作为行政机关，拥有几乎不受限制的司法权；检察机关作为法律监督者，却无从实施有效的司法监督；法院作为司法裁判机构，却不具有独立自主的地位。正是这些司法体制上的缺陷，才导致某些公安滥用权力现象的发生。

首先，在刑事侦查阶段，没有一个中立的司法机构参与其中，诉讼缺乏必要的司法授权和司法审查机制。我们可以看到，在由公安机关侦查的案件中，从搜查、扣押，到拘传、取保候审、监视居住、拘留，都是由公安机关自行决定、自己执行的。在这里，只有追诉者与被告之间赤裸裸的追究关系。承受强制性措施的公民无从提出有效的申诉，而只能像猎物面对猎手一样，任由公安机关处置。刑事侦查活动能否依法进行，完全取决于公安人员的个人素质和职业道德。另一方面，作为司法裁判机构，法院无法对追诉活动实施有效的司法审查。在中国的刑事诉讼中，对于公安机关采取的所有强制性侦查措施，法院都无权发布许可的令状；对于公安机关的非法羁押，嫌疑人即使诉诸法院，法院也不会就此

举行专门的听证程序。对于公安人员采取非法手段获取的证据，有关司法解释尽管已经确立了排除规则，但法院实际上很少使用这一权力。而更多的情况则是法院直接采纳那些具有证明价值的语气，而不论它们是否属于非法所得。

其次，公民对于自己所遭受的不合理强制性措施，事后无法获得有效的司法救济。在中国，公安机关既是负责维护社会治安的行政管理机关，又是负责惩治犯罪的侦查机关。作为行政机关，它拥有包括行政拘留、收容教育、劳动教养等在内的各种强制性手段，还可以实施包括罚款在内的各种行政处罚。而在刑事侦查中，公安机关经常将这些行政措施用来作为破案的手段。那么，遭受不公正待遇的嫌疑人往那里去控告呢？在我国，法院一般不会将这种案件列入行政诉讼的范围。实际上，嫌疑人这时只能求助于公安机关或者它的上级机关。但是负有‘惩治犯罪’、‘维护社会治安’这一‘重大使命’的公安机关，怎么可能主动对自己的侦查行为进行审查和监督，又怎么可能主动纠正自己或者下级的违法措施呢？嫌疑人这种向追诉者提出申诉的做法不是像‘与虎谋皮’一样荒唐吗？！

第三，检察机关作为国家的‘法律监督机关’，本身肩负着侦查和公诉职责，难以履行‘法律监督’的使命。从理论上讲，检察机关可以对公安机关的侦查活动实施一定的司法监督，甚至可以直接纠正公安机关的违法现象，但是，由于公安机关可以完全独立地办理刑事案件，不受检察机关的领导和指挥，甚至完全将检察机关排除在侦查之外，加之检察机关本身又是部分案件的侦查机关和所有公诉案件的起诉机关，并在很多情况下与公安机关具有共同的职业利益和动机。因此，检察机关根本无从实施有效的“法律监督”。

由此看来，导致公安机关滥用权力的主要原因是‘公检法三机关’流水作业式的诉讼模式。因此，杜绝这种现象的根本出路，是进行大规模的司法改革，使公安机关的巨大权力受到充分有效的司法控制，从而消除那些容易滋生腐败、纵容枉法者的制度环境。对于一个日益走向民主、法治的国家而言，与其放任少数警察滥施暴力、祸害民众，不如使其权力受到完备的司法制约。笔者相信，一个不能管好警察的国家，不可能是真正意义的法治国家；警察权力的滥用恰恰是人治社会的典型特征。人们或许很难说清真正的‘法治国家’究竟是什么样的，但将警察权力控制到适当的程度，恐怕是实现法治的必要前提。”

据《山西青年报》、南京《周末》、《羊城晚报》、《齐鲁晚报》、《滇池晨报》等媒体2000年3、4月份报道，山西省岚县青年农民李绿松因村里小学校修建问题四处告状未果，气愤之下在县委门口写了“清除腐败，清除贪官污吏”等反腐标语。与此同时，县委、县政府、县政协、县教育局的4块牌子被人摘掉。于是，李绿松被传唤到县公安局，遭到残酷地刑讯逼供（拳打、脚踢、木棍和电棒击打）。李绿松奋起抗议，竟被公安干警将其舌头割掉一截。这一令人无比愤慨与震惊的事件，足以证明上述警察权力得不到有效制约会产生十分严重的后果和司法体制亟待改革的论点。

1999年第8期《读书》杂志刊登了一篇陈四益写的短文，题目叫做《监督的对策》，写得甚是短小精悍。文中说：“为了防止权力的异化，建立监督机构，无疑很好。

但是，上有政策，下有对策。上有监督呢，下也一样有法子应付。监督者拥有重权，他要监督那些违法者，也就愈容易成为违法者包围的目标。把你拉下水，看谁监督谁！

野史有载：宋朝的文彦博在成都当官时，大吃大喝，奢靡成风。朝廷派御史去查看，结果落入了文彦博设置的‘三陪’圈套。落水的监督者，回到都城大讲文彦博的好话，于是，大事化小，小事化了，成了犯罪的保护者。文彦博也就依然是大大的好官了。这些事，在官方的正史中是看不到的。反贪局的成立不是很久以前的事，但反贪机构成立没有多久，各地的反贪局长便有不少落马，有的省多至十几个、几十个，这是见诸报端的。而执法监督者借执法之名行敲诈之实者，也屡有所闻。今日的落马者，想必也遇见了文彦博。

看来，没有监督的监督，很可能成为罪恶的渊藪——防止权力异化的权力，一样也有异化的可能，不管爱听不爱听，这才是最可怕的。或曰：我们的监督部门自有上级监督。

那么上级或上级的上级由谁监督？只要存在不受监督者，腐败就可能在那里孳生。”

由此可见，社会不公、司法不公的根本原因在于现行政治体制存在着严重弊病。

现行政治体制的弊病

不止是腐败和社会不公正与现行政治体制有着密切的关联，其它方面的社会问题也都有制度上的原因。比如国有企业普遍陷入严重困境的状况，就与现行政治体制有着千丝万缕的联系。在现代社会，国家机关本应是履行公共服务和社会管理职能的机构，而不应该直接管理企业。但是在我国，时至今日，各级国家机关仍在管理着数以十万计的大大小小的国有企业，这些企业的组织管理、生产经营、干部任免乃至技术改造都要受到政府主管部门的管制和干预。国有企业的厂长、经理还要接受同级党委的领导，大多数企业的厂长、经理与党委、书记之间存在着紧张关系。这种体制说穿了就是“政客管企业”，而不是企业家办企业，这种状况正是国有企业的症结所在。至于应该由政府管理的下岗与失业工人的社会救济、建立社会保障体系、提供就业机会、进行再就业职业培训等，却很难找到专司其职的部门。这种政企不分、党企不分、以政干企、以党干企、政府职能严重错位的现象正是现行政治体制不能适应经济、社会、文化发展需要的集中体现。这种状况虽几经改革，却一直未见成效，其根本原因就在于只是在经济管理体制上作文章，而不触动政治体制。谁都明白抓企业、抓经济、抓物质建设有油水、有实惠、容易出政绩；所以权放了又收，收了又放，放放收收，始终理不出头绪。今天，大家都看得很清楚了，如果不从根本上改革现行政治体制和政府管理体制，国有企业是不可能真正走出困境的。全国人大法律委员会副主任、著名经济学家厉以宁认为，如果在政企分开方面不进行大胆的探索，好的国企也只能红火三两年而已。（1）因为厂长能干而搞得好的企业，成绩出来后，马上就被调去当官了；（2）投资主体不承担投资风险，但当企业搞好后，领导雄心壮志就来了，到处建设，铺摊子，借银行的钱，致使企业背上大包袱；（3）上级机关在企业搞好后下任务，让企业去兼并、帮助差的企业。结果可能兼并下好多包袱，最后把一个好企业拖垮了；（4）对于好的企业，上级加任务，我吃饭你付款等，造成企业职工心理不平衡，干劲没了；（5）共患难容易共安乐难，互相指责、揭发，致使工作组进来查来查去。在这种体制环境下，国有企业怎么可能搞得好呢？（载1999年第11期《经济与信息》）从中国国有企业的现状来看，厉以宁教授的分析是符合实际的！

其它方面诸如中央与地方的关系、教育与科技发展、环境保护与资源开发、人事干部管理与公务员制度、所有制问题、分配问题、财政问题、新闻与媒体的问题等等无不与政治体制有着密切的关系。本文限于篇幅，不能一一论述，读者尽可联系实际，举一反三。

中国现行政治体制有着悠久的历史渊源，可以一直追溯到两千多年前的秦帝国。公元前221年，秦始皇扫平海内、一统天下，创立了秦王朝。秦朝即立，改行郡县制，将全国划分为36郡，书同文，车同轨，统一度量衡，建立庞大的官僚机构。实行高度集权的君主专制统治，立法、行政、司法、监察、军事等各种权力都操于皇帝一人之手，“天下之事无小大皆决于上”。实行严刑峻法，对皇帝和专制统治的任何不满和非议，都要受到残酷地镇压。“焚书坑儒”，毁灭文化，大批消灭知识分子，取消学校，以强制力量和铁血手段垄断意识形态。秦以后的历朝历代，统治形式虽不断发生变化，但秦王朝创立的大一统的君主专制政体却一脉相传，至清朝可以说臻于完备。直到1911年爆发辛亥革命，才结束了长达两千多年的君主专制政体的统治。但是由于军阀割据，战乱不已，一直未能建立现代民主政体。孙中山先生虽有此志向，倡导民族、民权、民生“三民主义”，不幸英年早逝，壮志未酬。之后，蒋介石率领北伐军在南京建立国民政府，一再宣称继承中山先生遗志，经由军政、训政，最终实现宪政，建立民主政体。但相继爆发的国共战争、抗日战争以及国民党一党专政统治的迅速走向腐败，使得国民党政权很快土崩瓦解，只留下一纸空

文的《中华民国宪法》。

毛泽东和共产党正是抓住了国民党的一党专政、腐败与忽视底层民众利益的弊端，发动了以“打土豪、分田地”为号召的农民革命，采取了“以农村包围城市”的战略，并最终把国民党统治者赶出大陆，建立了植根底层、植根乡村的中共政权。但是，毛泽东和中共领导人也未能摆脱中国古代专制主义的传统，毛本人具有浓厚的帝王思想，他曾赋诗以超越“秦皇汉武”自诩，又以明朝（因清朝是异族统治）的正统继承人自居。毛泽东曾于1973年8月5日写了一首《读〈封建论〉呈郭老》（注：《封建论》是唐代文人柳宗元所作的。其主旨是肯定中央集权统一国家的郡县制，批驳代表封建割据势力的“封建制”，肯定秦始皇的历史功绩。“郭老”指郭沫若。）的七律诗：“劝君少骂秦始皇，焚坑事件须商量。祖龙魂死秦犹在，孔学名高实秕糠。百代犹行秦政法，《十批》不是好文章。熟读唐人《封建论》，不从子厚返文王。”1973年9月23日，毛泽东在接见外宾时又说：我赞成秦始皇，不赞成孔夫子。可见，毛泽东对专制暴虐的秦始皇是十分钟爱的。在毛泽东时代，中国实行的仍然是高度中央集权的一党专政统治。在邓小平时代，虽然开启了经济和对外开放的大门，但在政治上仍然坚持共产党一党专政。到了江泽民时代，比起前两任总书记来，条件要优越得多；因此完全应该改弦更张，抛弃曾给中华民族带来深重灾难的无产阶级专政理论，切实地推进政治改革，改行宪政民主政治。这方面真应该学学国民党的第三代领导人蒋经国先生，这样才能从根本上消解中国的社会政治危机，求得国家的长治久安；也才能奠定个人在历史上的光彩地位。但同样令人遗憾的是，时至今日，我们一点都看不到这方面的迹象；不仅如此，谁若提出一些不同的政治见解，还继续沿用专政工具，或严密监控，或横加迫害，或投入大狱，或处以流放。

根据政治发展理论，一个国家要想实现现代化，在政治上应当具备四个基本条件：(1)这个国家应该是统一的，至少不是四分五裂的；(2)这个国家应该是真正独立的，不受任何外国势力的挟制；(3)这个国家必须克服个人独裁专制，不能由一个人决定国家的一切；(4)这个国家应该逐步建立起一整套适合经济发展的法制体系 and 政治架构。这几个政治方面的基本条件不具备，即使一个国家实现了工业化或经济现代化，或者依赖丰富的自然资源使国民过上比较富裕的生活，都只能算作“畸型现代化”，发动第二次世界大战的德国、意大利、日本就是这种“畸型现代化”的范本。因此，“二战”以后，德、意、日都重新制订宪法，采行宪政民主政体。

从我国的情况来看，自1949年中共在大陆夺取政权后，应该说上述(1)、(2)两个条件基本具备。此后，如能在(3)、(4)两个方面下一番功夫的话，则经济起飞、社会进步、文化繁荣、政治发展的进程早已发端，中国的现代化绝不会付出如此惨重的代价，今日之中国断不至落后如此许多。实行改革开放以来，虽然在政治制度方面发生了从极权主义向威权主义的转变，在法制建设方面有了一定程度的进步，社会在摆脱了意识形态的禁锢之后日趋开放；但是，从总体上看，政治改革严重滞后，现行政治体制弊端很多，致使各方面的矛盾积重难返，并构成了社会生产力继续发展的巨大障碍。

现行政治体制的弊病甚多，呈现出一种癌变的病理状态。下面仅择其要者予以剖析：

(1)权力的软约束机制。中共建政以后，受斯大林主义的苏联模式影响，在经济上实行计划体制，在政治上实行一党专政。一党专政的基本特点就是执政党通过对政权、所有权和意识形态的垄断，实行对国家所有领域的一元化统治。用已故著名美籍华人政治学学者邹谠教授的话来说：就是实行全能主义政治。换一句大白话说，就是共产党垄断了一切权力，不允许人们对之说“不”。改革开放以来，中共逐步顺应时代潮流，放弃计划体制，改行市场经济。但是，在前苏联东欧各国均已放弃一党制的历史背景下，仍然排拒权力制衡理论，坚持一党专政。权力本身无所谓好坏，关键在于它被用来做什么样的事。健全的政治体制应该具有一整套对权力的硬约束机制，以保证权力被用来做好事、防止权力被用来做坏事；即使出现滥用权力做坏事的情况，也能够及时地发现与揭露，并且尽快予以纠

正。而现行政治体制的情况却与之相反，一方面权力集中在党政机关和党政官员手中，另一方面对权力的监督机制和制约机制却十分软弱。体制外的监督和制约形式，如政党监督、社团监督基本被禁止；被共产党称之为参政党的所谓“民主党派”对执政党根本构不成任何制约；新闻传媒被定义为“党的喉舌”，只准歌功颂德不准有不同声音；大众传媒受到严格限制。因此，不同意见很难表达，民众及社会不同利益群体的参与管道十分狭小。体制内的监督与制约机制也相当薄弱，法制建设任重道远，司法体制弊端丛生；行政监察部门在多数地方作用甚微，形同虚设；党的纪律检查机构均设在各级党委之中，对同级党委基本起不到监督作用。轰动全国的原中共政治局委员、北京市委书记陈希同贪污腐败的案件，早在八九民运期间，民众就有强烈反映，却一直拖延至97年之后（由于党内权力斗争）才受到党纪和法律处罚。与之类同的现象还不知有多少，迄今仍逍遥法外，继续恣意妄为。由于权力的软约束机制，导致决策失误给国家造成重大损失的现象也比比皆是。

(2)制度性腐败。今天，自上而下的腐败现象已成为社会的痼疾，贪污受贿、权钱交易已成为社会经济运行机制的组成部分。只要舍得花钱，什么违法的事情都可以畅通无阻；连王朝末年的卖官鬻爵这样的丑恶现象也已屡见不鲜；不少部门、单位的领导者俨然就是当地的土皇帝、土霸王。一边是工人下岗、失业，农民生活困难；一边是官员一掷万金、花天酒地。对于这种社会整体性的状况，执政党将之简单化地归因于外部世界价值观念的诱惑，提出是由于受“资产阶级腐朽思想和生活方式的影响”、个别党员干部意志薄弱、经受不住考验云云。按照这种说法，只要加强教育、严肃党纪就可以消除腐败现象了。殊不料整党整风搞了无数次，腐败现象不仅未能消除，反而呈愈演愈烈之势，以致江泽民在十五大报告中也发出了“如果腐败得不到有效惩治，党就会丧失人民群众的信任和支持”的感慨。可见，导致腐败现象滋生的原因并不那么简单。前文指出：腐败就是“以权谋私”。之所以能够产生这样大面积的以权谋私，显然应从现行的制度安排方面找寻原因。在现行政治体制下，官员队伍庞大(据报上披露，1996年底全国的党政工团管理人员超过3600万，占职工总数32%，全年支付的工资奖金为4700亿元；加上农村690万吃皇粮的人，1996年全年的花费约11000亿元，相当于当年国民生产总值的20%)，手中掌握的权力也很大，但是工资收入却普遍偏低(中央部委司局级官员当时的月工资收入不足1000元，还不及大饭店的服务员)。在这种情况下，即官员的工资、津贴等名义收入不高，手中掌握的权力却很大，再加上权力的软约束机制，腐败现象大面积蔓延的原因不就很清楚了吗？故此，我们把这种由于制度安排不合理造成的腐败称之为“体制性腐败”。邓小平曾经明白地说过：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”。因此，不从制度上改革，仅强调教育和纪律，是只治标不治本，不可能从根本上解决问题。

(3)人治、权治大于法治。人治是传统社会的特征，法治是现代社会的标志。我国正处在社会转型时期，在现行政治体制中，人治与法治的成分都有。考量下来，人治的成分远大于法治。法律在今天的中国还远未具有至高无上的地位，连国家的根本大法《宪法》的权威都很成问题，违反宪法的现象时有发生，却从未出现违宪审查的案例。执法、司法方面的问题也十分严重，有法不依、执法不严、违法不纠、司法不公的现象普遍存在。人们的法制观念、法治意识也不够强，无论是企业、还是个人，逃税漏税行为都是相当平常的事情。而办事讲人情、靠关系的习惯仍根深蒂固。各级党政官员在处理问题时优先考虑的往往是人际关系而非法律规制。就连中央和省部级的高层官员也都普遍崇尚行政权力，而忽视法制的作用。因此，在现实生活中，在面对权大还是法大的问题时，多数人会回答权比法大。这种现状导致社会经济秩序紊乱，交易成本高昂，人际关系复杂化，十分不利于社会稳定与良性发展。

(4)人权与人的自由这一基本价值不被尊重。在中国的政治制度中最为缺乏的就是对人

权和人的自由的关怀。虽然现行宪法规定“公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”，而事实上，这些自由并未落实；尤其是后几种自由，人民基本享受不到。一些持有不同意见的人士仅仅因为表达了不同的声音就被判处徒刑。宪法明文规定：公民的人身自由和人格尊严不受侵犯。但是由于绝对权力的存在，公民的人身自由和人格尊严每每受到侵犯而感到无奈。宪法规定：国家保护公民的合法财产所有权，而公民们却普遍感到私有财产缺乏制度保障，政策经常发生变化使人缺少安全感（民谣曰“共产党的政策像月亮，初一十五不一样”），因而造成许多人害怕发财致富，想方设法把私有财产隐藏起来甚至转移到国外去。宪法规定：公民有言论自由。而在实际生活中，对言论、舆论、传媒、网络都有严格的箝制，根本不允许批评执政党。宪法还规定：公民有结社自由。但是在现实中，公民根本享受不到结社自由，组建政党更被视为大逆不道。尤其是当政府部门与公民发生利益冲突时，现行的政治制度和法律规章基本上都是有损政府的，公民总是处在弱势和被侵害的地位。这样的制度导向当然是不利于调动公民的工作积极性、创造性和社会责任感的，也容易使公民产生与政府的疏离感、对立情绪，造成社会心理的逆反。

(5)民主化程度偏低。民主化是政治现代化的主要指标，它主要包括公正选举制度的推广，大众参与政治的程度提高，政党和政府机关决策程序的民主化，实行代议制，政治多元化等内容。我国现行政治体制基本承袭了历史上专制主义的传统、并接受了前苏联斯大林主义一党专政的模式，因而与现代民主政治相去甚远。这种体制的特点就是权力高度集中，以政党代替民众，以领袖代替政党，发展到极端就是一个人说了算(与君主专制或僭主政治相类似)，十分不民主。而且它非常缺乏制约机制和纠错机制。正因为这样，才出现了反右派、反右倾、公社化、大跃进、“四清”一直到史无前例的“文化大革命”，造成几千万人非正常死亡和价值几千亿元的人民财产的损失以及对生态环境资源的巨大破坏，连国家主席都不能保住自己的生命。1978年以来，进行了一系列的经济改革，但政治改革却一直裹足不前。邓小平说过要搞政改却未能够实行。胡耀邦、赵紫阳两位想搞政改的党的总书记相继被赶下了台。江泽民主政迄今在政改方面徘徊不前，在意识形态领域还有所倒退。近几年虽然在人民代表大会制度方面以及村民自治方面出现了一些积极的变化，但都没有触及根本的政治体制，社会总体上的民主化程度仍然是相当低的。

我国政治体制的弊病还有很多，以上谈到的只是其中的主要部分。面对这样的现实，如果还不进行政治改革，以从根本上消除现行政治体制的弊病，同时逐步建立宪政民主体制；反而讳疾忌医，粉饰太平，自欺欺人，则这些弊病（政治癌症）只会愈演愈烈，总有一天会达到现行政治体制所不能容纳和承受的程度（就象清朝末年和苏联东欧曾经发生过的情形一样）；到那时，再想搞政治改革则为时已晚。如果一味地抱残守缺、因循苟且，最终只能导致体制崩解、社会失控的局面，那无疑将是整个中华民族的又一场大灾难。我想，每一个有分析头脑的中国人都会认为，这绝不是危言耸听！

第六章 中国社会各阶层与宪政民主

不公平不是摆脱现代的阶层问题，而正是
现代固有的阶层问题。

——[日本]今田高俊

我们要弄清为什么在中国实行宪政民主，还须进一步分析当下国内各个社会群体的生活状态以及他们的利益、愿望、要求。通过分析可以帮助我们认识哪些人需要宪政民主？哪些人不喜欢宪政民主？谁是宪政民主的动力？谁是宪政民主的阻力？进行这项工作通常采用的方法，一种是阶级分析，一种是阶层分析。马克思主义者采用的是阶级分析；列

宁、斯大林继承了马克思的阶级分析；毛泽东也喜欢采用阶级分析，甚至于在共产党内也划分阶级。我认为阶级分析是一种片面、偏执的方法，尤其是由阶级分析方法推导出来的阶级斗争理论更是充满谬误；这种方法和理论不能正确地解释中国的现实状况，并且对中国现实问题的解决十分有害；故而在本章中采用社会学通行的阶层分析方法。阶层是指人们基于相同或相近的职业特性、生活方式、收入水平、社会地位等形成的社会群体。同一阶层的人们一般都具有共同的利益；由于阶层内部某些差异的存在，也会有某些不同的利益。本章将对农民、工人、知识分子、中产阶层、官员、军人、学生、流民等八个主要社会阶层或社会群体进行描述与分析。需要说明的是，本章所作的阶层分析主要是为了考察不同的社会阶层或社会群体对待宪政民主的态度，以便进一步论证为什么要在中国实行宪政民主，而不是作社会分层的学术研究，故而并不一定严格地遵照社会学的分析标准。

一、农民阶层：农民是我国人数最多的社会群体。据国家统计局发布的《1999年国民经济和社会发展统计公报》，1999年末全国人口总数为125909万人。其中乡村人口为87017万人，占全国人口总数69.1%。另据有关资料，在乡村人口中，从事农业（含林牧渔业）的劳动力为3300多万，此外还有13000多万乡村劳动力从事其它行业的劳动（如在乡镇企业、建筑业、商业、饮食服务业、供销业、运输业做工等）。改革以来变化最大的莫过于传统意义上的农民。在计划经济时代，“农民”概念包括所有不吃国家商品粮、持农村户口的“农业人口”，大家都是人民公社的社员。改革以来，传统意义上的“农民”发生了深刻的职业分化，“农业人口”已仅仅成为一个户籍概念，在现实中已分化成具有不同职业身份的群体。据中央政策研究室和农业部1994年对312个农村固定观察点的专题调查推算，在全国乡村劳动力中，农民的职业构成比例为：农业劳动者63.4%，农民工12.2%，个体或合伙工商劳动者6.5%，私营企业经营者0.8%，乡村企业管理者约占0.9%，受雇劳动者3.0%，乡村管理者0.6%，教育、科技、医疗卫生和文化艺术工作者1.1%，家务劳动者8.1%，其他3.3%。农村改革、实行家庭联产承包责任制20年来，中国农民的生活状态同样发生了比较明显的变化。一是拥有了土地经营权。二是有了相当程度的自由。在计划经济时代，农民连种什么和不种什么的自主权都没有，更没有进城打工的自由，现在农民拥有了很大的自由度。三是经济收入有了较大幅度地增长。农村居民家庭人均纯收入从1978年的133.6元提高到1997年的2090元，扣除物价上涨因素，实际增长3.4倍，年平均增长8.1%。农村居民人均居住面积从8.1平方米扩大到22.46平方米，增长1.8倍。我近年到过一些省市的农村地区，看到大多数地方农民的生活水平明显提高，衣食住行诸方面均有显著改善。现今农村的主要问题有三：一是基层干部腐败，宰割农民，欺压百姓。这种现象相当普遍。二是农民税费负担太重，尤其是地方各级政府擅自征收的各种税收以外的规费数不胜数，“苛政猛于虎”。中央政府规定，农民负担应按“控制在上年以乡为单位农民人均纯收入5%以内”计算，许多地方实际达到20—30%，有的地方竟达到50%以上；农民怨声载道，“民怨沸腾”。三、土地关系不稳定，据有关部门调查，全国大部分地区耕地承包的稳定期限不超过5年，严重损害了农民的利益。怎样解决这三大问题呢？治本的办法就是实行民主，进行基层政治制度和经济制度的创新。中国的农民是最讲实际的。显而易见，实行民主对广大农民有好处，是维护农民利益的最有效的保障。有人说：中国农民没文化，不会要求民主。实际情况恰恰相反，中国农民的民主意愿十分强烈，他们迫切地要求民主。随着农村的社会变迁和市场经济的发展，农民的权利意识和民主要求开始萌发，村民自治、民主选举、村务公开、民主决策的呼声与实践日益扩展，正在形成一股强大的基层民主的原动力。全国人大已于1998年11月4日正式颁布了《村民委员会组织法》，确认了农村基层民主的法律地位。尽管在这当中仍存在很多问题，尤其是在党政关系方面（基层普遍存在以党代政的现象）；但是我们相信，既然问题已经提了出来，解决问题的办法是可以找到的。（譬如现在已被认可的民主公正选举村长的“海选”方式就是农民们创造出来的）对于如何保护农民的权益，胡必亮在《农民：关键在于权益保护

》一文中写道：“从政府来讲，在对待农民问题上，有几个关键性的问题必须处理好：

1. 政府不应该与农民争利。这要求各级政府在涉及有关的价格、税收政策时需倾听农民意见。过去争利的焦点主要表现在粮、棉、油收购价格之争上，现在表现在‘三提五统’上。这其中关键问题在于地方政府机构太庞大，而他们为农民提供的服务又很少。办法并不难，大量裁员，于国于民甚至于地方官员自己都是有好处的。这样庞大的地方政府，最终是没有人养得起的。2. 农民应该有体现自己利益的组织，至少在地方上可以让其存在，如恢复农会组织或建立什么别的利益代言人组织，以便更好地与政府协调农民的利益矛盾。3. 现代化的落脚点最终应该在人的现代化，为此，过去对农民的许多歧视性政策都该彻底清理、取消了，比如说对农民进城镇的限制，对农民接受教育与各种社会保障的限制（高收费等间接手段）等。4. 伴随着我国公共财政体系的建立，农村基础设施建设也应得到政府更多的支持。5. 农民的财产权利应得到保障，不少地方领导或政府撕毁与农民签定承包合同的现象时有发生；农民的土地以种种理由不断调整且越调越少的做法也很流行；强制性地让农民安装电话、购买香烟等的‘故事’不断被报导，这些当事人都应受到法律的严肃制裁。6. 政府应建立起与农民公平交易的规则，谁也不能破坏，否则，也应追究法律责任。”（载1999年11月24日《中国经济时报》第5版）胡必亮的建议，有的马上付诸实施或许难度较大（如裁减冗官冗员、恢复建立农会组织、取消对农民进城的限制）；但明眼人都能看出，这些都是或迟或早要实行的。

二、工人阶层：过去被称为“工人阶级”，直到今天在现行宪法上仍被称为“领导”阶级。然而它的实际状况与宪法地位之间一直存在很大距离。据国家统计局公布的数字：1999年全国职工人数为11773万。其中国有经济单位的职工人数为8336万，集体经济单位的职工人数为1652万，其它经济单位职工人数为1785万。这些数字是有问题的，它显然漏统了大多数乡镇企业职工和很大一部分民营企业的职工人数。因此，实际职工人数要比官方公布的数字多得多。1999年全国乡镇企业职工人数为12500万，其中约三分之二已连续作工3年以上，应可归入工人队伍。在职工构成当中，企业管理者约占5%左右，白领工人约占20%，蓝领工人约占75%。这个阶层中绝大多数人生活在城镇。他们的文化程度要大大高于农民，具有初中以上文化程度的工人已占到80%以上。在计划经济时代，工人阶层由于其所享有的职业和待遇的稳定性（即通常所说的“铁饭碗”），社会地位相对来说是比较高的。改革开放以来，中国社会发生了很大分化，农民的生活明显改善；其它原有阶层和新兴阶层都有较大变化；工人阶层的生活水平总体上虽然也有一定提高，但相对而言不尽人意；加之近年来在国有企业改革中大批工人下岗、失业（笔者前些时候曾到过10多个城市进行社会调查，这些城市的工人下岗、失业率都在20%以上，远远高于官方公布的数字），使得工人阶层产生了很强的不安定感、失落感和不满情绪，停工、怠工、罢工、示威、游行等抗议活动呈现日益增长之势；工人与企业领导者、劳方与资方的矛盾也日益增加。应该指出的是，无论是在历史上还是在现实中，工人阶层对国家经济和社会财富的增长都作出了巨大的贡献，国有资产中的很大一块理应属于国企职工和曾经在国企工作过的职工所有（因为在过去很长一个时期，国有企业职工都是实行的低工资分配制度，给国家提供了巨额的“剩余价值”）。但是在国企改造中，工人却没有得到相应的补偿，甚至被无偿地下岗、失业，这是很不公平的。从这个意义上说，工人们的不满是合乎情理的。按照传统理论，工人的组织化程度似乎是比较高的，实际并非如此。国有企业虽然一般都设立工会和职工代表大会，实际上只是企业党委领导下的一个部门，很难真正履行代表工人利益的职能。非国有企业中目前很少有工人组织，即使有也大多形同虚设。因此，工人的利益被侵害、被牺牲，乃是经常发生的事情。工人大多数时候表示出无奈和忍耐，少数情况下会采取有组织的抗议。中国工人阶层素有争取民主的传统，自70年代中期以来的历次民主运动中，工人（特别是有文化的青年工人）都在里面担当了重要的角色。在现实社会条件下，由于现行体制的束缚以及国企改革的滞后，工人阶层目前不得不把主要的注

意力集中在求生存上。但是，中国工人懂得只有实行民主才能从根本上维护自身利益，因此他们本能地拥护民主。随着改革进程的逐步深入和工人阶层整体素质的提高，工人阶层的民主诉求会日趋高涨，并会在新一轮的民主化浪潮中发挥出积极作用。

三、知识分子阶层：指具有中等专业以上文化程度的社会群体。目前我国大约有6000多万知识分子，约占全国人口总数的5%。知识分子的职业分布最为广泛，象企业管理者和白领阶层、职员、教师、医生、科研人员、工程师、农业技术人员、编辑、记者、律师、自由职业者、党政官员等等，遍及各行各业。其中党政官员具有较为鲜明的职业特征和利益特征，我们把它单列为一个阶层。还有一部分则属于下面谈到的中产阶级。因此，知识分子阶层与其他阶层具有较大的交叉重叠关系。正是由于知识分子构成的复杂性，使得这一阶层最具多元化的色彩，他们中的不同部分之间的利益差异和价值观念上的差异也最大。我们常常说知识分子如何如何，其实说的只是知识分子中的某一部分人，要准确地描述它，是相当困难的。从总体上来看，这一阶层的人受到过中等（中专毕业或相当于中专毕业）以上的文化知识和专业知识的教育，具有较高的文化素养，接触的信息量大，容易接受新鲜事物，较多地承担着传播新知识、新观念的事业。中国知识分子一向具有“修身、齐家、治国、平天下”的传统，社会责任感很强；现在年轻一代知识分子虽然与他们的先辈相比发生了很大的变化，愈来愈强调自我，但是骨子里的东西并不会轻易改变。历次社会调查的结果显示：知识分子对民主、自由、人权、法治和改革的支持率都要大大高于社会其它阶层。知识分子对民主的推崇可能更多地是出于价值观念方面的偏好（这与他们受到的人文教育影响有关），出于利益方面的考虑相对来说要少一些。尤其是人文科学的知识分子，在传播民主自由理念、进行民主启蒙方面起着不可替代的作用。

四、中产阶级：这是一个外来词，过去经常被译为“中产阶级”。在中国它是伴随着改革开放的进程而逐步生长起来的一个新兴阶层。直到今天人们对它的出现还有不少争议。有人认为，迄今为止还不能说中国存在一个中产阶级；有的左派人士认为它就是新生的资产阶级，因此对它的出现感到愤慨和恐慌；还有人认为，中产阶级作为一个既得利益群体，他们与旧体制之间有着千丝万缕的联系，他们不仅不是革新力量，相反还阻止改革。我认为：存在不同看法是正常的，因为人们看问题的立场、观念、角度不一样，难免会有一定局限性。另一方面由于中产阶级在我国是一个正在成长中的新鲜事物，它的一些特性还在演变之中，在各种统计资料中，均难以找到有关中产阶级的数据。根据我的观察和掌握的各种经验材料，可以初步认定中国已经出现了中产阶级。我们把它界定为介于富豪阶层和权势集团与平民阶层之间、拥有相当数量的金融资产和实物资产的社会群体。它的成员主要为各类中高级的白领职员、中小企业主、商人、部分中介机构职员和媒体工作者及自由职业者、私营企业与乡镇企业中的管理者、律师、医生、富裕的个体户和农村中的富裕农民等；目前我国就业人口中约占10—15%左右。有媒体估计，我国个人资产在100万元以上的人已超过1000万（但没说明“个人资产”仅指金融资产，还是包括实物资产。如果仅指金融资产，则这一数字恐怕有所夸大；因为全国银行存款加上有价证券和个人手持现金的总值也不过10万亿元左右。如果包括实物资产如住房、汽车的话，人数则不止此数；住房商品化使得个人资产的数量明显增加）。在一些沿海地区和富庶地区，100万元家产已算不了什么（俗语“100万元刚起步”）。如果根据我国的实际尤其是农村的实际，把个人拥有的金融资产分为三个层级，大城市30万元以上；中小城市10万元以上；农村5万元以上；同时拥有相当数量的实物资产；以此作为中产阶级的基准；那么，全国至少有5000万人达到这一水平。加上他们的家属，人数当在一亿以上。看似人数不少，但在全国人口中所占的比例还是很低的；而且其成员中受教育的程度也参差不齐，从整体上讲文化素质偏低。笼统地说他们是一个既得利益阶层，说他们与旧体制相互勾结，说他们不赞成民主改革，是缺乏说服力的。他们中的大多数出身下层社会，并无权势背

景；发家致富主要靠的是自身的聪明才智、勤劳节俭和艰苦奋斗；这方面他们与西方国家早期的中产阶级并无很大差别，由于制度上的差异，他们付出的可能更多。至于与旧体制相互勾结、进行权钱交易的情况的确十分普遍；但是把这完全归咎于弱势的中产阶级，也是很很不公正的。这种现象的普遍存在，主要是由体制因素造成的。在现行体制下，你不花钱根本就办不成事。中产阶级的一部分人，譬如一些中小企业主、商人，可能通过钱权交易获取了一定的经济利益；但是他们更多的时候受到的是来自权力部门的侵害。因此，这些人存在双重心理：一方面他们希望缝隙较多的旧体制多存续一段时间，以便于从中牟利；另一方面他们也希望政府机关奉行法治，克服腐败，为纳税人提供良好的公共服务。他们中已有很少量的一些人（主要是资产规模较大的企业主）进入到各级人大、政协（当上人大代表或政协委员），取得了较高的社会地位。这部分人对现行体制的认同度要高一些，但也并不意味着他们反对民主和改革。近年来，在强烈呼吁修改宪法、保护私有财产权利和其它基本人权的人士中就有不少来自这部分人。总的来说，中产阶级希望建立公平竞争的市场经济秩序，希望社会稳定发展，拥护宪政和法治。实行民主只要不损害他们的利益，他们就乐观其成，至少不会反对。他们中的绝大多数人是赞成建立宪政民主政体的。从长远的眼光看，我国的中产阶级当会成为实行宪政民主、避免暴力革命的社会基础力量，因为宪政民主制度会有效地保护私有财产，同时降低交易成本，使收入预期稳定化，这更符合他们的根本利益。

五、官员阶层：包括政党机关、国家机关和社会团体（如工会、共青团、妇联）的全部专职干部。据统计：1999年这些人员的总和为1102万人。如果加上各级党政机关和社会团体编制外聘用（做干部工作）的人员和国有企事业单位以及军队中的干部，那么人员总数至少要增加二倍以上。这个阶层内部的差异很大，上至执政党的总书记和国家主席，下至乡镇和城市街道的基层公务员，中间实际上有20多个等级，掌握的权力相差很大。因此，可以把官员阶层再分为中高级官员与普通官员两个部分；这两个部分之间在政治意向上是存在着显著差异的。此外，不同机构之间也存在很大差异，象党委组织部和公、检、法、工商、税务、海关等机关实际权力就很大，被称为“实权部门”（即俗称的官职“含金量高”）；而象工、青、妇等社会团体则被称为“清水衙门”。改革开放以来，执政党推行干部“四化”（革命化、年轻化、知识化、专业化）标准，使得官员阶层的文化水平和专业素质有了较大提高。具有大专以上文化程度的人员已达到官员总数的70—80%（注：其中有相当数量的“混文凭”者）；近年来，又有大批博士、硕士进入中央和省市级党政机关。由于人数众多，加上经济不发达，所以官员阶层的名义收入水平是较低的。据《中国统计摘要2000》：1999年国家机关、政党机关和社会团体的官员年平均工资为8978元。另据估算：各级官员的奖金等其它收入年均为3000元左右，两者合计约为12000元。从统计数字上看，比普通职工的收入水平高得不是太多（同期国有企业职工的年人均工资水平约为7000元，奖金不等）。但是由于各级机关都有自己的预算外收入和“小金库”，加上住房、用车、医疗保健等项福利待遇，所以官员的实际收入一般都要大大高出名义收入；特别是“实权部门”的官员，“油水”自然更大。由于官员人数增长过快，使得不少地方政府的财政变成了“吃饭财政”；还有一些地方政府的财政收入连“吃饭”都不够，甚至要拖欠官员和教师的工资。总之，工资不高，权力很大，缺乏制约，制度上存在严重缺陷，造成了普遍的官员腐败现象和官民关系紧张。推进政治改革和加强民主建设，可以使广大普通官员的利益得到制度化的保障，使他们免受人治现象的损害，因此他们中大多数人赞成民主。中高级官员的情况比较复杂，综合素质较好、正直开明的官员一般都支持实行宪政民主；贪官污吏则必然害怕民主、反对民主；还有一些汲汲于既得利益的官员和思想僵化保守的官员也反对宪政民主。一个有利的因素是，1980年以后毕业的大学生、研究生已逐渐成为中高级官员的主体，他们在学校期间都受过自由民主思想的洗礼，参加工作后大多出国访问过，对外部世界有相当的了解，因此他们与拘守陈旧思维的老一代官僚会有很大不同，他们将会在民主化进程中发挥出举足轻重的作用。政治改革

可能会使一部分官员的利益受损，因而遭致他们的反对，这是一个不容忽视的问题。实施机构改革和公务员制度，适当提高官员工资和福利待遇，并辅之以各种制度约束，应该是可取的办法。对于那些贪官污吏，必须依法予以严惩。

六、军人阶层：军人是指应征入伍并取得军籍的公民。包括军队和武警部队的军官、士兵及部队系统的文职干部。根据有关资料，1982年我国军队员额为423.8万人。1983年4月5日重新组建武装警察部队，主要由军队中担负内卫执勤任务的部队和边防部队，同公安部门实行兵役制的武装警察、边防警察和消防警察统一组建而成，实行义务兵和志愿兵相结合的制度，执行军队的条令和供应标准，享受军队的同等待遇。从1985年6月开始，军队进行体制改革和精简整编，到1987年完成，共减少员额100万人。之后，又作了进一步裁减，至1990年，全军总员额减到319.9万人。此后，又几经调整，由于主要方式是军队整建制地转为武警，所以全军总员额一直保持在300余万人的规模。而据日本产经新闻发自北京的报导：中国的陆海空三军及战略导弹部队合计约二百五十万人，加上军方管辖下的武警，军力更达近四百万人。（1999年10月7日《欧洲日报》第8版）军人在国家生活中具有特殊重要的地位。对外要维护和平与国家主权、国家安全；对内要维护公民生命财产的安全和社会秩序。他们掌握着武器装备，行使着国家的大部分强制性职能。因此，他们自身素质的高低，确实关系重大。从总体上来看，改革开放以来，军人阶层还是发挥了不少积极的作用；如支持改革、维护社会秩序、抵御自然灾害、抢救公民生命财产等等。但前些年军队经商办企业，部分军队系统的机构甚至参与走私贩私，有不少军人参与其中；对军队和军人形象的负面影响很大。在1989年爆发的爱国民主运动中，军队按照上级命令出动了坦克和装甲车镇压学生和市民，并开枪打死打伤许多无辜的学生和市民；更使军人形象受到极大损害（当然也有不少象38军徐勤先军长这样的坚守正义、拒不向人民开枪的现代军人）。由于军队所具有的特殊的组织形态，使得军人具有严格的等级性，一级服从上一级。中国军队自1955年仿效苏联建立军衔制度；1965年取消。1988年7月1日由全国人大常委会重新通过《中国人民解放军军官军衔条例》。1988年12月17日国务院、中央军委第22令发布了《中国人民武装警察部队实行警官警衔制度的具体办法》。1994年5月12日，全国人大常委会又通过了《关于修改〈中国人民解放军军官军衔条例〉的决定》，决定将现役军官军衔等级的设置改变为3等10级，不再设一级上将。武警部队警官警衔等级的设置，比照军官军衔等级的设置执行。军人的工资和福利待遇原来是比较低的。1979年以来，经过几次大的调整，有了较大幅度地提高。现在，在相同级别上（如营级与科级、团级与县处级、师级与司局级），军队干部的工资收入明显高于地方干部。但是，士官的（特别是士兵）的津贴仍是较低的。在新的社会条件下，军人阶层自非世外桃源。首先是来源与成份日趋多元化。八十年代以前，军人主要来自农村和部分城镇学生，大都是出了校门就进入军营，少有社会经历。而今，军人结构发生了很大变化，“农村兵”已不再是单纯的农民；城镇兵也并非全是学生或待业青年，干什么的都有。因此，社会对军人的影响也愈来愈大。其次，军人中独生子女逐年增多。据有关部门统计，近年入伍的新战士中独生子女已占到35%—50%。教育学的研究成果早已证明：独生子女既有明显的优点，也有明显的弱点（如自我为中心、娇气、生活自理能力较差）。这当然会对军队建设产生相当的冲击。再次，军队基层干部的结构也在发生变化。原先军队的基层干部主要是从战士中提拔，现在则主要从军事院校毕业生中产生，“学生官”已逐步成为军队基层干部的主体。基层干部的文化程度显著提高，知识面大为拓宽，思维比较活跃，易于接受新鲜事物，独立思考的能力也在增强。但相应来说，基层经验要少一些，“兵”的感受也欠缺一些。第四，军人物质生活和精神文化生活的水平都有一定提高。由于军人阶层自身利益的特殊性以及他们平时大多时候处于军营之中，使得他们与外界有一定的阻隔，一般不大可能参加社会上的政治性活动（不排除他们中极少数人参与）。但中国军人绝大多数来自社会下层（农民、普通市民），尤其是士兵一般都保持着出身阶层的特色，所以他们并

不反对社会改革和民主化，甚至会采取一定程度的同情和支持态度（改革开放以来，基本上是如此）。同时，他们中很多人具有浓厚的平均主义和平民主义的情感，这也是很自然的。

七、学生群体：这里指的是大中专院校的在校学生、包括在校的研究生。他们一般在经济上还不能自立或不能完全自立，学生也不是一种职业身份，因此不能把他们作为一个独立阶层。但是考虑到他们在中国民主化进程中一贯的先锋作用，把他们作为一个独立的社会群体来考察是必要的。1999年全国高等学校的在校学生总数为413.4万，研究生23.4万，中等专业学校的在校学生人数为515.5万，这还不包括未列入招生计划的民办院校的在校生。大中专学生绝大多数集中在大中城市。需要指出的是：今天的大中专学生与10年以前的学生相比有很大的不同，他们基本上都是改革开放以后出生的，对此前发生的事情知之甚少，而对于他们生活其中的外部世界的变化却非常敏感；他们经受了市场化、全球化、信息化的洗礼，观念上更加开放，更加富有竞争性，更加个性化；他们普遍受到系统的现代科学文化知识的教育，科学文化方面的素养明显提高；他们变得趋向理性、务实和世俗化。由于社会的剧烈变迁，意识形态、价值观念和伦理道德都在发生重大变化，加之教育体制与教育思想的落后，使得这一代学生的人文精神和社会责任感有所减弱。但是，校园文化、校园民主的传统仍然在沿续，学生们追逐新鲜事物的热情和先锋意识始终是浓厚的。学生时期在生理上、心理上和社会意识方面正处于逐渐成长、成熟的阶段，可塑性很强，同时也很不稳定。学生阶层没有与民主价值相冲突的既得利益，相反他们所崇尚的现代性使其天然地要求民主。他们对社会的认知十分有限，对什么是民主和如何建设民主也不可能一下子就认识得很清楚，因此在行动上容易出现激进、急于求成和失控的情况。今后，学生阶层不太可能成为民主化的中坚力量，他们仍会以生力军的姿态发挥着自身的冲击力。

八、流民群体：流民是指离开常住户籍所在地，到其它地区从事各种经济活动、社会活动或其它活动的人口。流动人口的成份比较复杂，主要由下列几部分人组成：（1）流动到城镇找工、打工、无稳定工作的农民；（2）外出找工、打工、无稳定工作的下岗、失业或离职的城镇职工；（3）四处流动做各种生意的小商小贩；（4）无业或待业人员。在上述几类人之外，还有一定数量的流浪乞丐、江湖术士以及对社会危害很大的流窜犯罪分子等。他们是一个在数量上处于动态变化之中的边缘群体，改革开放以来发展速度很快（1990年2月，在全面人口普查的基础上形成的国务院人口普查办公室提供的数字表明，到1990年2月全国已有流动人口6000—8000万人（《中国统计年鉴》，中国统计出版社1990年版P548）。另据调查统计：到1999年全国的流动人口已达上亿人。近几年春运期间，仅“流动的民工”一项，每年即达1亿多人），引发的社会性问题也比较多。由于我国是为数不多的实行户籍制度的国家，城镇户口与农村户口是分开的。所以，几乎所有的城镇都存在着为数众多的外来流动人口。他们带给城镇的效应是双重的：一方面，他们给城镇带来了生气和活力，带来了源源不断的廉价劳动力和劳动后备军，负担了城镇的大部分服务业与第三产业，承担了各种沉重的体力劳动，并带动了城镇的房地产业。因此，从总体上说，他们对城镇的发展贡献是巨大的；甚至可以说，若没有他们，城镇居民的生活是难以想像的。同时，他们也为家乡的发展作出了巨大的贡献。在中国的许多经济不发达地区，外出工作的流动人口给家乡寄回的汇款都成为当地的主要经济收入来源；他们回家带来的信息、技术、管理知识和新的观念，也大大促进了家乡各方面事业的发展。另一方面，流动人口大量涌入城镇，又给城镇的住房、交通、供应和社会管理造成了很大的压力，他们的工作机会趋于紧张，他们的子女入学也遇到很大困难。尤其是在宏观经济不景气或经济萧条时期，很难找到工打，经商也赚不到钱，有的还上当受骗，有些人甚至连回家的路费都有困难；这时就难保不引发社会问题。加之人群一多，什么样的人都会有，泥沙俱下，鱼龙混杂，少数人素质较低，也难免会出现一些问题；再加上极少数的职业犯罪

分子混迹于其间，混水摸鱼，确实给社会管理增加了不小的难度。管理得好，就会有力地推动城镇的发展；管理得不好，则会成为社会动乱的重要源头。当然，现实生活中的流民与中国历史上的游民有显著的不同。历史上的游民，是无业游荡的人，他们主要是迫于饥饿、生活穷困无着或生命受到威胁等十分险恶的生存条件而沦为游民的。而现实中的流民却大多是为了改善生活环境、打工挣钱；或者外出从事经营活动、勤劳致富。因此他们中的绝大多数是守法的公民，只有极少数人会做违法犯罪的事。现实中的流民，大部分来自农村，与农村保持着千丝万缕的联系，其它成份之间差异也很大，他们的政治意向是较为复杂的。总的来说，流民群体处于社会底层，谈不上有什么既得利益，实行宪政民主对他们中的绝大多数人是有好处的，因此，他们是会拥护民主的。

以上我们简略地描述和分析了当今中国的八大社会阶层或社会性群体的状态以及他们与民主化之间的关系。之所以采用“状态”语词，意在表明中国的社会阶层结构并非是凝固不变的；恰恰相反，它正处在历史上罕见的大分化和大变迁的过程之中。通过对社会阶层的大致状态的描述与分析，从总体上看，实行民主对农民阶层和工人阶层是有好处的；与知识分子阶层的自由化要求和价值取向具有一致性；对中产阶级利大于弊；对官员阶层的影响不一样，素质好、有能力的官员会从中受益，而素质较差、能力平庸、擅长以权谋私的那部分官员的日子会变得不好过；学生群体较少利益瓜葛，他们总是冲在要求民主的浪潮的前列，并且不惜作出牺牲；军人虽然是特殊的社会群体，但并不意味着他们反对宪政民主和反对改革，关键要看改革给他们带来的是什么；流民则比较复杂，不能一概而论。反对民主的社会势力主要是贪官污吏和某些权势集团，这部分人数量很少，在人口比例中最多不过百分之一、二；但是他们中不少人身居高位，大权在握，且精通权术，固守着既得利益不放。社会各阶层对民主虽然拥护者众多，然而处于无权决定的地位，遂使中国的政治改革与民主化进程步履艰难。

中国实现宪政民主的动力究竟在何处呢？根据先行民主化国家的经验，民主化的动力主要来源于自由市场经济、民间社会（公民社会或市民社会）和进步的政治文化。这几个因素对我们均有借鉴意义。因为自由市场经济的发展，势必会要求建立保护私有财产权利和其它基本人权的宪法秩序；势必会要求政府在收取税赋的同时向纳税人负责和为纳税人提供公共服务；势必会要求限制政府的权力，实行宪政，以保障纳税人的权利。自由市场经济的发展还有助于现代民间社会的发育，而充分发育的民间社会和日益壮大的中产阶级正是实现宪政民主的主要社会基础。进步的政治文化的传播则会促进公民意识的形成，催化良性的政治参与，增强体制内外的民主派的力量。

结合我国的实际来看，民主化的动力来自内、外两个方面。来自国内的主要有：(1) 知识分子中的民主派、自由派对民主和自由的呼唤和实践活动；(2) 新兴的中产阶级要求健全法制、保障私有财产权利和其它基本人权的呼声；(3) 广大农村和亿万农民正在开始进行的基层民主建设的实践；(4) 工人阶层对于社会公正和民主改革的诉求；(5) 城市市民开始萌发的公民意识和民主要求；(6) 社会各阶层反对腐败、要求对权力进行制约的强大舆论；(7) 执政党内部的政治开明力量与赞成进行政治改革的人士。来自国外的有国际民主力量和广大的海外华侨、华人、留学生的大力支持和声援。最后需要指出的是：上述因素汇合在一起产生作用、共同推进中国的民主化进程、到最终确立宪政民主体制，将是一个长期积累的过程。对这一过程的艰巨性和复杂性，与其想得容易一些，不如想得困难一些、长远一些。鲁迅先生倡导的“韧性”也就是坚持不懈的精神尤为必要。

第七章 中国人民争取宪政民主的历程

近一个世纪以来，中国一直在探寻一种政治形式，而其它任何一个国家的

现代化历程都没有这么痛苦和残酷。

——[美]黎安友

中国人争取宪政民主的历史已有100多年了。这100多年历经清王朝末期、北洋军阀统治时期、国民党统治时期和共产党统治时期，一直到今天仍然连绵不断。其经历之苦难、斗争之残酷、过程之曲折、牺牲之惨烈，实为世所罕见！

早在清朝所谓的“乾嘉盛世”之时，著名思想家龚自珍就已敏锐地洞察到社会危机的到来。他指出：“自乾嘉以来，官吏士民，狼艰狈蹶，不士、不农、不工、不商之人，十将五六，又或飧菸草，习邪教，取诛戮，或冻馁以死，．．．．．自京师始，概乎四方，大抵富户变贫户，贫户变饿者，四民之首，奔走下贱，各省大局，岌岌乎皆不可以支月日，奚暇问年岁？”（《西域置行省议》）时局动荡，危机四伏，有如“将萎之华，惨于槁木”，（《乙丙之际著议第九》）“日之将夕，悲风骤至”。（《尊隐》）倘若再不图变革，将无以拯救危亡。龚自珍还写了不少呼吁改革的诗作，例如“九州生气恃风雷，万马齐喑究可哀。我劝天公重抖擞，不拘一格降人才”。（《己亥杂诗》）直到今天仍脍炙人口。面对日趋严重的社会政治危机，龚自珍提出了修改封建礼仪，变革科举考试制度，加重大臣权威的政治主张。其中心思想就是要求将皇室的权力分移于大臣，对君权给予一定限制，以提高行政效能。他认为：“自古及今，法无不改，势无不积，事例无不变迁，风气无不移易”。（《上大学士书》）龚自珍的这些主张，可以说是中国近代维新变法思想的先声。

清朝统治者的妄自尊大和闭关锁国，使得我国丧失了吸收和借鉴西方先进的工业文明，走向近代工业化的大好机会。结果在1840年爆发的鸦片战争中，被数千名远道而来的洋兵打得一败涂地。1842年8月29日，大清王朝的代表在英国军队的旗舰“康沃利斯”号上，签署了近代中国第一个不平等条约——《南京条约》。自此，紧闭的中国大门被英军的炮舰撞开了。随后，西方列强的炮舰纷至沓来，一个接一个的不平等条约强加到号称“天朝上国”的清王朝身上，中国开始了半殖民地的苦难历程。

这时，统治阶级中的一些进步人士最早从战争的失败中清醒过来，痛自反省，努力探索落后、失败的原因，寻求救国之策，魏源就是其中的代表人物。他亲身经历了鸦片战争，目睹了西洋战舰、火炮、枪械和养兵练兵之法的优越性，从而提出学习西方先进的科学技术、“师夷之长技以制夷”的主张。魏源的可贵之处在于，他并没有将目光停留在科技层面，而是把视角对准了西方的政治制度。他为了增补《海国图志》一书，搜集了大量资料，并且更多地关注到西方的宪政民主制度。在《海国图志》一书中，魏源详细地介绍了英国的立宪政治和美国的民主共和制度，并给予很高的评价。他看到了西方国家的富强同它们的民主政治之间的内在联系，看到了西方资产阶级民主政治比清朝的专制制度的优越性。这在中国历史上还是第一次。

与魏源同时代的徐继畲在其所著的《瀛环志略》一书中，对欧美国家的民主议会制度作了比较详细的记述，对美国的民主政治及其主要创始人华盛顿给予了高度赞扬。书中写道：“米利坚合众国以为国，幅员万里，不设王侯之号，不循世及之规，公器付之公论，创古今未有之局，一何奇也。泰西古今人物，能不以华盛顿为称首哉！”

以《夷氛闻记》一书而著名的梁廷楠在他的另一部著作《海国四说》中的《合省四说》中，详细介绍了美国的民主制度。书中介绍美国的一切大政都要由“民定其议”的民主政治的精髓部分，以及上自总统、下至百姓都要遵守体现“民心之公”的国法，也就是法律面前人人平等的原则。他的论述已经触及到宪政民主政制的核心。

早期宣传维新变法的著名思想家王韬主张：中国要富强，就一定要学习西方的政治制度，实行变法。他以日本为例，赞扬明治维新运动，指出正是由于日本学习西方的政治制

度相当彻底，因而取得了良好的效果。他认为变法的一条重要原则，是要顺应民心，即“因民之利而导之，顺民之志而通之”。他特别推崇英国的君主立宪政制，认为有了议会就可以做到“上下相通，民隐得以上达，君惠亦得以下逮”。因此中国应通过变法学习这种制度。王韬的论著，对后来的维新变法运动有较大的影响。

此外，积极传播维新变法思想的还有何启、胡礼垣、薛福成、马建忠、陈虬、汤震、宋育仁等。

以上诸位先贤对西方国家宪政民主制度的介绍，大大开阔了国人的眼界，促进了近代中国宪政民主思想的产生和宪政民主运动的发展。

统治阶层中的一些改良派人士主张效仿西方先进国家，实行议会制度。如曾任福建按察使和首任驻英大臣兼驻法大臣的郭嵩焘在给李鸿章的信中，就认为西方国家以议会制为中心的民主政治，是其立国的根本，也是国家富强的主要原因。曾任出使美国、西班牙和秘鲁大臣的崔国因是近代中国明确提出开设议院要求的第一人。他认为：“议院之设，分为上下。其上议院由王公大臣议之，所以率作兴事，慎宪省成，知其远者也；下议院由各省民间公举之人议之，所以通幽达隐，补弊救偏，兴利除害，知其小者近者也。”曾历任上海机器织布局总办、轮船招商局会办、汉阳铁厂和粤汉铁路公司总办的郑观应则是中国近代提出实行君主立宪制度的第一人。他在《盛世危言·议院》中，明确提出了建立君主立宪制度的主张。

1894—1895年中日甲午战争爆发，清政府苦心经营的北洋海军全军覆没，陆军也连遭惨败。最后被迫与日本签订自《南京条约》以来最大的丧权辱国的条约——《马关条约》，不仅向日本赔款二万万两白银，而且割让了包括台湾岛和附近岛屿以及澎湖列岛和辽东半岛在内的大片领土，开放沙市、重庆、苏州、杭州为商埠等。这一场战争的失败，大大加深了中国的半殖民地化和民族危机，使国人极其悲痛和愤慨！同时也告诉人们，洋务派奉行的“富国强兵”的政策是行不通的。正是在“内忧”和“外患”的挤压之下，中国在一批进步的知识分子的倡导下，掀起了一场声势浩大的变法维新运动，揭开了近代中国宪政民主运动的序幕。1895年，甲午战争失败和签订《马关条约》的消息一经传出，4月8日，来京应试的广东举人康有为等立即联合各省应试举人1300余人发动了史称“公车上书”请愿活动。他们给朝廷递上了万言书，提出拒签和约、迁都抗战、变法图强三项主张；尤其强调实行变法维新，指出“使前此而能变法，则可以无今日之祸，使今日而能变法，犹可以免将来之祸。”梁启超在《变法通议·论译书》中更是大声疾呼：“今日之计，莫急于改宪法”。

以康有为、梁启超为代表的维新派，从“救亡图存”的目的出发，提出了一系列变法维新主张：经济上，要“富国为先”，“以商立国”；政治上，要建立“君民同体”的君主立宪制度，设议院、开国会、定宪法；法律上，要“采罗马及英、美、德、法、日本之律，重定施行”；文化教育上，主张“废八股、兴学校”；军事上，要“选编国民为兵，而司其教练”，加强海军和陆军的建设。维新派的政策主张，不仅要学习西方的科学技术，而且要求进行政治体制改革。这也正是他们完全不同于“洋务派”的地方。而他们所主张的政治体制改革的核心内容，就是要改变“一统垂裳之势治天下”的君主专制政体，代之以“君民同体”的君主立宪制度，并“以俄国大彼得之心和日本明治维新之政为政法”，仿效俄国彼得大帝变法之决心和日本明治维新采用西法以治国家的做法，走自上而下的维新之路。维新派变法维新主张的关键，是仿效日本的做法，在政治上学习西方，实行“三权分立”的君主立宪政体。1898年，在光绪皇帝的支持下，维新派纷纷登上政治舞台，导演了一幕悲壮的“百日维新”（史称“戊戌变法”）的活话剧。

康有为关于变法维新的主张，其核心内容之一，即是制定宪法。梁启超在《康有为传》中记述道：“先生以为欲维新中国，必以立宪法、改官制、定权限为第一义”。康有为认为自己认为，国家有宪法，“犹船之有舵，方之有针，所以决一国之趋向，而定天下之从违

者也”。他在《应诏统筹全局折》（即上清帝第六书）中，主张仿效日本明治维新，制定宪法，以昭天下。他说：“考其（指日本）维新之始，百度甚多，惟要义有三：一曰大誓群臣以定国是，二曰立对策所以征贤才，三曰开制度局而定宪法。”具体做法是：第一步，设立制度局，选公卿、诸侯、大夫及草茅才士20人充总裁，商榷新政，制定宪法。制度局是制宪机构，“制度局之设，尤为变法之原也”；第二步，制定宪法。康有为认为，国家没有宪法，就如同人没有“心思”，只有“宪章草定”。才能够“奉行有准，然后变法可成，新政有效”。由此可见，在康有为眼里，宪法乃是实行新政的依据和保证。他还提出以“三权分立”作为维新政权的组织原则的构想：“以国会立法，以法官司法，以政府行政，而人主总之”，“立行宪法，大开国会，以庶政与国民共之，行三权鼎立之制，则中国之治强可计日待也”。尽管光绪皇帝积极支持以康、梁为首的维新派的改革主张，并起用了大批维新派人士，前后发布了数十道维新法令，推行新政。但是以慈禧太后为首的守旧势力过于强大，并于8月6日（距4月23日光绪皇帝下诏变法仅100天多一点）发动政变，光绪帝被幽禁，维新派人士谭嗣同、林旭、杨锐、杨深秀、刘光第、康广仁等6人被杀害，康有为、梁启超逃亡日本，轰轰烈烈的变法运动失败了。维新运动虽然失败，但是维新派的宪政民主思想却在中国的宪政民主史上留下了深深的印记。与强大的传统守旧势力相比，缺乏人民支持的维新派的力量是那样软弱。美国著名的中国问题专家费正清与赖肖尔合著的《中国：传统与变革》一书中写道：“1900年以前，大批有才能的人并没有致力于真正的革命或改革。在旧制度下，没有人具有根本改变这一制度的坚定信念。中国国内变革力量的弱小与其归咎于西方帝国主义倒不如归因于中国的社会秩序、国家和文化之强大。阻碍中国对西方的威胁作出迅速反应的抑制因素主要是中国文化的坚强内聚力和稳固的结构。”（江苏人民出版社1992年版P398）

“戊戌变法”的失败，宣告了在中国的专制制度下，自上而下的君主立宪道路走不通。这以后，清朝统治者虽然迫于形势，搞了不少宪政改革，并于20世纪初先后颁布了《钦定宪法大纲》和《十九信条》，但是已经于事无补了。就在《钦定宪法大纲》颁布后的第三年和《十九信条》颁布的当年（1911年），爆发了辛亥革命，大清王朝无可挽回地覆灭了。

“戊戌变法”的失败，从某种意义上说，也成全了本来十分弱小的革命派。革命派的代表人物孙中山（被国民党尊为“国父”、共产党尊为“伟大的中国革命先行者”）原本是一位改良派人士。在他年轻的时候，目睹国家的衰败，立志改良社会。为此，他曾在甲午战争发生的当年，北上投递万言书给当时的权臣、直隶总督兼北洋大臣、洋务派的代表人物李鸿章，提出了一系列的社会改良主张。其宗旨是“人能尽其才，地能尽其利，物能尽其用，货能畅其流——此四事者，富强之大经，治国之大本也。”在上书中，他对李鸿章（中堂）寄予殷切的希望“伏维我中堂佐治以来，无利不兴，无弊不革，艰巨险阻尤所不辞。”之后，孙中山又在海外创建了以改造中国为己任的兴中会。“其党有见于中国之政体不合时势之所需，故欲以和平之手段、渐进之方法请愿于朝廷，俾倡行新政。”（《伦敦蒙难记》）正是在上书失败后，孙中山渐渐意识到改良无望，“积渐而知和平之手段，不得不稍易以强迫”，转而走上了革命的道路；直到后来发动革命，推翻了历时300多年的清王朝。所以清朝统治者其实是自己的掘墓人。

孙中山对宪政民主思想的是有不少贡献的。举其要者，当属“三民主义”和“五权宪法”。“三民主义”指的是民族主义、民权主义、民生主义。民族主义最初的含义是，用革命手段推翻满清的异族统治，同时力求避免为帝国主义列强“共管”或“瓜分”的厄运，拯救国家脱离危亡，建立起独立的“民族的国家”。辛亥革命后，孙中山很快将其修正为“五族共和”。他说：“国家之本，在于人民。合汉、满、蒙古、回、藏诸地为一国，如合汉、满、蒙、回、藏五族为一人。是曰民族之统一。”十分可贵的是，孙中山提出的民族主义并不是排外的，而且注重从欧美等先进国家吸收进步思想。他称赞法国十八

世纪资产阶级民主革命的“自由”口号，并把它涵义加以吸收。他倾心于林肯提出的“民有”观念，并且同中华民族的独立意识等同起来。显而易见，西方的资产阶级民族主义构成了孙中山的民族解放的纲领——民族主义的主要来源和内容。民权主义也就是民主主义，按照孙中山的通俗解释，就是“把民同权合拢起来说，民权就是人民的力量。”（《孙中山选集》人民出版社1956年版P692）也就是要通过创立人民的国家——中华民国，建立起宪政民主制度，真正由人民管理政事。1905年成立的同盟会就在宣言中把“建立民国”作为“今日革命之经纶”和“将来治国之大本”。宣言还对民权主义作了概括的阐述：“今日由平民革命以建立国民政府，凡为国民皆平等以有参政权，大总统由国民共举，议会以国民公举之议员构成之，制定中华民国宪法，人人共守。”并且重申：“敢有帝制自为者，天下共击之！”民生主义是孙中山继民族主义、民权主义之后提出的“社会革命”纲领。它以解决“土地”和“资本”课题为中心内容，正如孙中山本人所概括的：“民生主义，……不外土地与资本问题”。其大致内容是，采取“核定地价”、“照价纳税”、“照价收买”、和“涨价归公”的手段和步骤，实施“土地国有”——“平均地权”的方案，从而达到预防资本主义贫富两极分化，解决农民实际问题和造福社会的目的，迅速实现资本主义工业化，使得中国能够象“英国美国一样富足”。中山先生提出的民生主义带有一定的“国家社会主义”——“集产社会主义”的空想色彩，这在当时是很难避免的。孙中山在《三民主义》一书中谈到，当时一提民权，就会联想到卢梭；一提社会革命，就会联想到马克思。但是，孙中山明确表示不赞同马克思的阶级斗争学说。他认为：社会之所以进化，是由于社会上大多数的经济利益相调和，而不是由于社会上大多数的经济利益有冲突。阶级斗争不是社会进化的原因，阶级斗争是社会进化的过程中所发生的一种病症。马克思研究社会问题所有的心得，只见到社会进化的毛病，没有见到社会进化的原理。所以马克思只可说是一个“社会病理家”，不能说是一个“社会生理家”。（参见《孙中山选集》人民出版社1956年版P816—817）。

孙中山提出的“五权宪法”是在西方国家立法、司法、行政三权分立的基础上加上中国古代的考试和弹劾两权，变成五权分立，互相监督，相互制衡。如他所言：“我所说的五权也非我杜撰的，就是将三权再分弹劾及考试两权”。“现在我们主张五权，本来即是现时所说的三权。不过三权是把考试权附在行政部分，弹劾权附在立法部分。”在他看来，传统的考试制度“最为平允”，“无论贫民贵族，一经考试合格，即可作官。”同样，古老的监察制度也是可资借鉴的——“象满清的御史，唐代的谏议大夫，都是很好的监察制度。”辛亥革命后成立的中国民国政府按照中山先生的构想实行“五院制”，从实行的效果来看：应该说有利也有弊，并不是很理想。我认为其原因与中山先生的失误——提出“以党治国”的理论有很大关系。孙中山在其革命活动的早期曾先后组建兴中会、同盟会（及早期国民党）和中华革命党，结果屡遭挫折和失败。以后受到列宁主义影响，按照革命政党（实行“民主集中制”和“一个领袖”的组织原则）的模式改组了国民党。在党政关系方面，主张先以党建国，然后以党治国。由军政而由党训政，最后建立宪政。他原计划训政时期只是达成宪政的一个过渡阶段，一旦条件具备就立即实行宪政。但是他万万没有想到，国民党和后来的共产党一旦执了政，对实行宪政都没了兴趣。相反，都把以党治国变成了一党专政。（国民党到台湾后，统治方式倒是发生了很大的变化。不过，这是后话了。）这大概是国民党和共产党这一对势不两立的政党直到今天仍然共同尊奉孙中山的原因之一吧！

孙中山为在我国实现宪政民主进行了长期革命实践活动，限于篇幅，本章就不详加叙述了。

与孙中山同期，为我国的宪政民主事业作出突出贡献的代表人物当数宋教仁。宋教仁早年曾与黄兴共同组织华兴会进行反清革命。1904年因起义失败，流亡日本，成为中国同盟会的重要骨干和孙中山的得力助手。留日期间，他对西方各国的政治制度极为钦佩、深入钻研，并以在中国建立西式宪政民主为理想。民国成立以后，他曾任南京临时政府法制

局长和北京政府农林总长，后辞职专心从事党务工作。1912年8月在北京湖广会馆主持改组同盟会为国民党，并由理事长孙中山推荐代理理事长。宋教仁的政治理想是，中国政体改革首要任务是实行宪政民主，推行政党政治，即各政党进行公开的民主竞选，由取得国会多数席位的党派组成责任内阁，推行自己的政策主张，其它党派在野监督。在他的筹划领导下，国民党取得了民国首届国会议员选举的胜利，在596个众院席位中占了296席，在274个参议院席位中占123席，成为议会第一大党。几天之中，宋教仁就口述了一部《国民党的政见》，全面系统地论述了国家政体、政府组织和当前时局的政策主张，包括整理军政，划分中央地方权限，整理财政，整理行政，开发产业，振兴民政，兴办国有交通业，振兴教育，统一司法，运用外交等等。舆论普遍认为，宋教仁是国民党内阁最佳的总理人选。然而，在1913年3月20日的夜晚，当他正要登车北上参加国会之际，却惨遭枪杀。事后查明，刺客的指使者就是中华民国临时大总统袁世凯和时任国务总理赵秉钧。宋教仁牺牲时年仅31岁，非常可惜！

其后就要数五四运动了。五四运动有“狭义”和“广义”之分。狭义的五四运动是指爆发于1919年5月4日，集中发生在当年5—6月的以青年学生为主体、并得到社会各界广泛支持的反帝爱国运动。这场运动以北洋军阀政府被迫释放被捕学生，撤销曹汝霖、（交通总长）、陆宗輿（币制局长）、章宗祥（驻日公使）的职务，拒绝在巴黎和约上签字而告胜利。广义的五四运动，则是指从1915年9月陈独秀创办《青年杂志》（第二期更名为《新青年》，在当时影响极大）到1928年国民革命军北伐胜利，即在蒋介石强权统治下中国初步统一，前后持续达13年时间的的新文化运动。新文化运动的主旨是呼唤“德先生”（民主）和“赛先生”（科学），反对旧道德、旧观念、旧文学，提倡新道德、新观念、新文化。它对以后二十世纪中国的发展产生了极为深远的影响，因而称得上是一场伟大的思想启蒙和思想解放运动。“五四”时期，最脍炙人口的主张莫过于“民主”（当时又你为“人权”）与“科学”。陈独秀在“敬告青年”一文（载《青年杂志》第一卷第一期）中提出“国人而欲脱蒙昧时代，羞为浅化之民也，则急起直追，当以科学与民主为重。”在“《新青年》罪案之答辩书”中，陈独秀进一步论说道：“本志同人本来无罪，只因为拥护那德莫克拉西（Democracy）和赛因斯两位（Science）先生，才犯了这几条滔天大罪。……西洋人因为拥护德、赛两先生，闹了多少事，流了多少血，德、赛两先生才渐渐从黑暗中把他们救出来，引到光明世界。我们认定只有这两位先生，可以救治中国政治上道德上学术上思想上一切的黑暗。”五四运动的另一位得力干将、“五四”时期声威显赫的《新潮》杂志主编傅斯年在日后纪念“五四”的文章中也谈到：“五四”当时所提倡的是“科学与民主”（参见《五四偶谈》一文，写于1943年）。

在广义的五四新文化运动期间，在胡适、蔡元培等人的倡导下，宪政主义思潮产生了较大的影响。1922年5月，胡、蔡等著名教授16人联合发表了《我们的政治主张》，并在“序言”中详细地阐述了他们的政治主张：“1. 政治改革的目标：我们认为，现在不谈政治则已，若谈政治，应该有一个切实的、明了的、人人都能了解的目标。我们以为国内的优秀分子，无论他们理想中的政治组织是什么（全民政治主义也罢，基尔特社会主义也罢，无政府主义也罢），现在都应该平心降格地公认‘好政府’一个目标，作为现在改革中国政治来向中国的恶势力作战。2. ‘好政府’至少的含义：我们所谓的‘好政府’，在消极的方面是要有正当的机关可以监督防止一切营私舞弊的不法官吏，在积极方面是两点：（1）充分运用政治的机关为社会全体谋充分的福利。（2）充分容纳个人的自由，爱护个性的发展。3. 政治改革的三个基本原则或三项基本要求：（1）我们要求一个‘宪政的政府’，因为这是使政治上轨道的第一步。（2）我们要求一个‘公开的政府’，包括财政的公开与公开考试式的用人等等，因为我们深信，‘公开’（publicity）是打破一切黑幕的唯一武器。（3）我们要求一种‘有计划的政治’，因为我们深信中国的大病在于无计划的漂泊，因为我们深信计划是效率的源头，因为我们相信一个平庸的计划胜于无

计划的瞎摸索。4. 政治改革的唯一下手功夫：我们深信中国所以败坏到这步田地，虽然有种种原因，但‘好人笼着手，恶人背着走’。因此，我们深信，今日政治改革的第一步在于好人须有奋斗的精神。凡是社会上的优秀分子，应该为自卫斗，为社会国家斗，出来和恶势力斗。”这种“好政府”主义的政治主张是针对当时军阀集权政治的黑暗现实提出的，充分反映了社会改良派的宪政、民主、自由的要求，并且在当时的社会产生了一定的影响。在《主张》中署名的王宠惠曾担任过直系军阀吴佩孚执政时期的内阁总理、罗尔干担任过财政总长、汤尔和担任过教育总长。但是在直系军阀内部的权力倾轧中，“好人政府”只存在了72天就夭折了。事实证明，在北洋军阀的专制统治下，“好政府”主义纯属书生论政，是注定行不通的。以后还有人提出“制宪救国”和“联省自治”，并曾付诸实践，均因历史条件不具备，无疾而终。

1928年，占据东北的奉系军事首领张学良公开宣布愿意服从国民政府的号令。随后国民政府接管了北京（当时称北平）和天津。至此，北洋军阀的势力基本上被消灭，由国民党控制的国民政府在形式上统一了中国，开始了南京国民政府即国民党政权的统治时期。在张学良易帜之后，国民政府宣布结束军政，开始“训政”。1928年6月，胡汉民、孙科等人致电国民政府，提出了训政大纲草案，提出了以下原则：第一，以党训政，培植宪政深厚之基；第二，党之重心，必求完固，应有发动训政之全权，政府应负实行宪政之全责；第三，以五权制度作训政之规模，期五权宪政最后之完成。（参见杨幼炯《近代中国立法史》P346）根据上述原则，胡汉民等又拟定了《训政大纲提案说明书》，提出了“训政保姆论”，即“于建国治国之过程中，本党始终以政权之保姆自任”。这一训政大纲草案和提案说明书，成为训政时期政权体制的指导原则和国民党实行一党专政的理论依据。在此基础上，国民党中央常务会议先后通过了《训政纲领》与《中华民国国民政府组织法》，并由国民政府公布实施。以后国民党政府还先后公布了《训政时期约法》、《五五宪草》和《中华民国宪法》（1947年1月1日由国民政府正式公布，同年12月25日施行）。按说自《中华民国宪法》正式施行之日起，应结束训政，开始“宪政”。但因当时国共两党正打得不可开交，国民大会通过了一个《动员勘乱时期临时条款》，赋予国家总统以特别权力。但仅过了一年多，国民党就战败，并于1949年12月8日正式决定撤离大陆，迁往台湾。《中华民国宪法》也在大陆完全被废止。

共产党在夺取政权以前，一直赞成实行宪政民主。共产党的创始人之一李大钊（曾任北京大学图书馆主任）就曾参与由蔡元培、胡适等发起的，要求实行宪政民主的《我们的政治主张》声明，是16名提议人之一。在1922年7月公布的《中国共产党第二次全国代表大会宣言》中就提出过建立民主共和国等七项奋斗目标。1923年8月，在《中国共产党第二次对于时局的主张》中，进一步提出，由工会、农会、商会、学生会及其他职业团体选派代表，组成国民议会的主张，并认为“只有国民议会才能真正代表国民，才能够制定宪法，才能够建设新政府统一中国”。1925年5月，在中共领导下，于广东召开了第二次全国劳动大会，明确提出争取集会、结社、言论、出版、罢工的自由及参加普选等是目前政治斗争的重要目标。会后，中共就发动了“省港大罢工”。在30年代，中共利用抗战的机会使自己成为合法政党，进入国民参政会，对宪政问题十分积极。1939年国民参政会催促实行宪政，为此专门成立了宪政期成会。“中共中央南方局机关报《新华日报》立即发表社论，除对此表示热烈支持外，并号召‘从现在起，就应该开展关于全国人民需要怎样的国民大会和怎样的宪法问题的公开研究和讨论’，‘每一个爱国军人，每一个名流学者，和每一个中国人民，今天的任务，就在于积极地注意这次国民参政会关于召集国民大会和实施宪政案的决定’。”（《新华日报》1939年9月22日社论“召开国民大会与实施宪政的先决条件”。）中共领导人毛泽东、林祖涵、吴玉章、陈绍禹（即王明）等参政员在延安成立了“延安各界宪政促进会”。1944年上半年，国民党统治区民主人士争取民主的斗争十分踊跃。1、2月间，黄炎培在重庆召开民主宪政问题座谈会，提出，要求实行约法，

尊重人民自由，刷新政治，革除弊端，全民动员，武装人民等十项主张，得到全国各界人士的响应。“中共中央决定参加宪政运动，要求共产党员在宪政运动中，团结一切民主分子，达到战胜日本侵略、建立民主国家的目的。”（胡绳主编《中国共产党的七十年》中共党史出版社1991年版P194）在民主宪政运动逐渐高涨的形势下，中共中央于1944年3月1日发布了《关于宪政问题的指示》，决定进一步推动民主宪政运动，号召共产党员积极参加民主宪政运动。1944年3月12日，周恩来在延安各界纪念孙中山逝世十九周年大会上，发表了《关于宪政与团结问题》的演说指出，“国民党不欲实施宪政则已，如欲实施宪政，必须真正拿革命三民主义来做宪政的基础，”保障人民的民主自由，开放党禁，承认直接民权，召开国民大会，实施宪法。（参见殷啸虎著《近代中国宪政史》上海人民出版社1997年版P242）1944年10月10日中华民国国庆日，周恩来又在延安各界的集会上发表《如何解决》的讲话，系统阐述中共关于立即召集全国各方代表紧急国事会议，取消一党专政，成立联合政府的主张。“国事会议”应根据孙中山先生革命的三民主义原则，通过切合时宜，挽救危机的施政纲领，以彻底改变现在国民党政府所执行的军事、政治、经济、文化等错误政策，并在众所公认的共同施政纲领基础上，成立各党派的联合政府，代替目前的一党专政的政府，以保证民主政治的实现。（参见王永祥著《中国现代宪政运动史》人民出版社1996年版P296—297）中共领导人刘少奇针对人们对共产党执政后会象国民党一样搞“一党专政”的担心，公开宣告：“共产党反对国民党的‘一党专政’，但并不是要建立共产党的‘一党专政’”。（引自笑蜀编《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P292）连毛泽东也曾对英国《泰晤士报》的记者福尔曼说过：“中共‘不是求达到苏联的社会与政治的共产主义’，中共在政治上既不要求也不计划无产阶级专政’，‘我们信仰与实行民主政治．．．．．限制任何一党专政的可能性’；‘我们也不主张一个足以沮丧个人创造性的集体主体主义’”。（同上书P285—286）但是，中共于1949年执掌政权后，就再也不提实行宪政民主和反对一党专政了。不仅自己不提，还把继续争取实现宪政民主的人士打成右派、反革命分子和危害国家安全与颠覆政府分子等等，致使大批社会精英分子惨遭迫害。

提到民主人士，就不能不提30—40年代的民主党派。他们在争取宪政民主的实践中曾经做出过突出的贡献。例如1939年9月举行的国民参政会一届四次大会上，第三党、青年党和国社党联合提出题为“请结束党治立施宪政以安定人心发扬民力而利抗战案”，要求立即按照代议制政体的形态和政党制度的模式，来改造现行国民党统治区的政治体制。再如作为最大的民主政党——中国民主同盟于1944年10月10日发表了《对抗战最后阶段的政治主张》，系统地提出了他们所追求的宪政民主的基本内容和基本观点，要求立即结束一党专政，建立各党派联合政权，实行民主政治；召开全国宪政会议，制颁宪法；保障人民的言论、出版、集会、结社、身体等自由，并废除现行一切妨害上述权利行使的法令和条例；开放党禁；普遍实行民选等等。他们为实现宪政民主所做的一切努力，将永远载入中国人民争取宪政民主的史册。

自1949年中共上台执政至今的半个多世纪的历程中，中国人民从未停止过追求宪政民主的努力。具体的事例数不胜数，大的事件至少有五波：第一波是1957年的右派向中共进谏事件（史称“反右运动”）；第二波是1976年的“四五”运动；第三波是1978—1980年的民主墙运动和1980年高校民主竞选运动；第四波是1989年的民主运动；第五波是1998年持续至今的“民主党”事件。至于这五波中间发生的中波和小波，就不胜枚举了。关于第一、二、三、四波，无论是国内还是国外，都已有大量专著加以记载和评论；关于第五波的专著，我还没有看到过；但是我想很快就会有的。因此，不需要我来多加论述，只要把大致的线索描述一下就可以了。

第一波：1957年右派向中共进谏事件。这一事件已过去40多年了，当事人有不少已作古了。好在留下了大量文字材料，使后人了解起它来不致于太困难。从已公布的材料来

看，至少有两点是可以肯定的。其一，这一事件是毛泽东和中共引发的，用毛泽东自己的话来说：是一件“引蛇出洞”的“阳谋”。其二，在被戴上“右派”帽子的人中，有一些并不真是右派，有的用今天的眼光来看还是地地道道的左派，只不过是在中共召开的会议上按照党的要求，给党或基层党的官员提了一点小小的意见而已。据说有人连意见都没提，只是因为基层党委要完成打“右派”的指标；或者在会议中间忍不住去了一趟厕所，就被打成“右派”。这些都不在本书的论述之列。1957年的2、3月间，毛泽东相继发表了在最高国务会议第十一次（扩大）会议上的讲话和在全国宣传工作会议上的讲话，公开表态动员百花齐放，百家争鸣，给党提意见。之后不久，《光明日报》编辑部改组，4月1日，著名的自由派人士储安平就任总编辑，取代共产党员常芝青。在一系列信息的鼓动下，后来被中共打成“右派”的知识分子纷纷出来“鸣”、“放”。较著名的有章伯钧、罗隆基（后被称为“章罗联盟”，实乃无稽之谈）、储安平、浦熙修、章乃器、徐铸成、费孝通、曾昭抡、钱伟长、吴景超、黄药眠、叶笃义、潘光旦、钱端升、沈志远、陈仁炳、彭文应、孙大雨、陆诒、王毅斋、马哲民、韩兆鹗、潘大逵、谭天荣、林希翎、葛佩琦、李慎之等。如曾任全国政协副主席、交通部部长，时任农工民主党主席、民盟中央副主席、《光明日报》社社长的章伯钧在5月21日由中共中央统战部召开的整风座谈会上发言说：“现在工业方面有许多设计院，可是，政治上的许多设施，就没有一个设计院。我看政协、人大、民主党派、人民团体，应该是政治上的四个设计院。应该多发挥这些设计院的作用。”这就是著名的“政治设计院论”。民盟中央副主席、全国政协常委、森林工业部部长罗隆基则在3月份召开的全国政协会议上指出，中共在干部使用上存在“宗派主义”的错误。他还提出：由人民代表大会和政协成立一个委员会，这个委员会不但要检查过去“三反”、“五反”、“肃反”运动中的偏差，它还将公开声明，鼓励大家有什么委屈都来申诉。他的这个主张以后被称为“平反委员会论”。储安平则在中共中央统战部召开的座谈会上发言指出，党群关系不好的“关键在‘党天下’”。他认为“‘党天下’的思想问题是一切宗派主义现象的最终根源。他的言论当然被称为“党天下论”。其他人也都发表了不少中肯的意见或建议，如提出应对产生官僚主义、宗派主义、主观主义的不合理的制度进行大刀阔斧地改革；应该加强民主建设；思想应绝对自由；应重视发挥知识分子的作用；反对外行领导内行等等。这些意见与建议，无论在当时，还是在今天来看，都是合乎情理的。但却遭到了以毛泽东为首的中共的严厉打击。据有关部门公布的数字，在1957年下半年的反右运动中和1958年的反右“补课”中划定的资产阶级右派分子为53万多人（有人说实际上大大超过此数）。现今的国务院总理朱镕基当年就曾被打成右派，在被记者问到当年的感受时，他答道：“因为这种经历十分痛苦，所以不愿回忆！”（大意如此）当时中共中央曾专门发出《关于在工人、农民中不划右派分子的通知》，并规定：在农村中，对于地主、富农、反革命分子和其他坏分子，不叫右派分子。由此可见，划右派仅限于知识分子之内。而当时全国的知识分子才不过五百万人；也就是说，被打成右派分子的人已占到知识分子总数的百分之十还要多。更为严重的后果是：“没有人再提意见。

通向‘大跃进’的道路打开了。

通向‘文化大革命’的道路打开了。”

（朱正著《1957年的夏季：从百家争鸣到两家争鸣》，河南人民出版社1998年版P542）

第二波：1976年的“四五”运动。在1957年的反右运动以后，中共在“以阶级斗争为纲”的指导思想影响下，接连不断地发动了一系列的政治运动。如：1958年的大跃进和人民公社化运动；1959年的反对右倾机会主义的运动；1962年9月至“文革”的“四清运动”和1966—1976年延续达10年之久的“文化大革命”运动。由中共党内的左派分子（以毛泽东为首）发动的这些政治运动搞得民不聊生，天怒人怨，终于在1976年初以周恩来去世为契机爆发出来。因其于4月5日在北京天安门广场被镇压，故而史称“四五运动”。

这场运动名义上是悼念周恩来，反对“四人帮”，实质上是反对左倾路线，要求民主与法制，要求进行政治经济改革。早在“四五”运动之前，全国各地就已有不少人站出来公开声讨以江青、张春桥为代表的中共党内的极左势力。如发生在1974年11月广州市北京路的署名“李一哲”的《关于社会主义的民主与法制》大字报事件（最早提出“民主与法制”）、1976年2月重庆钢铁公司的白智清张贴大字报批判极左思潮事件、1976年2月北京中央广播事业局的窦守芳张贴小字报痛斥“四人帮”事件以及稍后发生的太原杨国珍张贴大标语、哈尔滨何庆华发表公开信、福州刘宗利的大字报事件、武汉锅炉厂200多人召开大会指名批判江青、张春桥、贵阳制药厂李洪刚等7人的大字报事件等等。“四五”运动实际是在3月下旬从江苏南京最先爆发的，随后，幅射到全国各地。规模最大影响也最大的还要数北京。仅4月1日至4月5日，北京地区自发的参加者就达到几十万人。由于运动的矛头直指毛泽东的夫人、宠臣以及由毛亲自发动的“文化大革命”，所以晚年的毛泽东在听完汇报后，当即将运动定性为“反革命”活动，（毛泽东在政治局会议上说：“悼念周总理，是反对我老毛，骂我秦始皇、我比蒋介石还残暴。炮打江青、春桥、洪文，他们的总后台就是我老毛。”）并下令进行镇压。于是当局出动了警察和工人民兵，手持警棍和大棒，对运动的参加者进行了血腥的镇压，之后的一段时间还搜捕了许多运动的参加者。“四五”运动虽然被压制下去，但此后仅半年，毛泽东就去世了，王洪文、张春桥、江青、姚文元“四人邦”被捕并受到的审判，“文化大革命”随之告终。

第三波：1978—1980年的民主墙运动和1980年高校民主竞选运动。1978年11月“四五”运动（当时又称为“天安门事件”）获得平反和当年年底中共十一届三中全会的召开之后，从1977年初就已出现的大字报骤然增多。其内容也发生了转变，在陈述个人不幸和申诉家庭冤屈的大字报中开始出现表达政治意见的成份。起初，再次复出的邓小平对此是支持的。1978年11月26日，邓小平在接见日本民社党委员长佐佐木良时说：写大字报是正常现象，是我国形势稳定的一种表现。．．．．．我们没有权力否定或批判群众发扬民主、写大字报。群众有气要让他们出。（见1978年11月28日《人民日报》第1版）1978年12月初，邓小平在中法贸易协定签字仪式上又表示：“大字报运动会继续，因为那是件好事。”邓的讲话公布后，出现了一波政治参与的热潮。北京发生了人数达到两万的政治集会，上海的政治性集会规模据说最多时达到15万人。集会群众强烈地要求肃清极左路线的流毒，大力推进民主改革。随后，自发结社和民办刊物大量涌现。第一份张贴在位于北京西单的“民主墙”上的民办刊物是《四五论坛》（1978年12月26日），紧随其后的是《今天》、《群众参考消息》等。到民刊的全盛时期，全国共有民办刊物60多种，仅北京地区就有40多种（还不算各大学学生社团创办的刊物）。这些刊物对民主思想的启蒙起到了很大的作用；同时也为以后的民主运动提供了大批人才。初期的民办刊物的编辑部往往也就是社团，而自发成立的社团也都拥有同名的刊物。最早的社团是贵州启蒙社（1978年10月成立）和北京的“中国人权同盟”（1979年1月1日成立）。此后还有“兴中会”、“社会主义民主促进会”、“上海民主讨论会”、“振兴社”、“解冻社”等。政府起初的态度是既不予以登记也不予以取缔，使之处于一种半合法状态。之后不久，邓小平的态度的转变，他在1979年1月16日中共中央召集的干部会议上说，“四大（注：指大鸣、大放、大字报、大辩论）从来没有起过积极的作用”，并要求司法部门从重处理，3月6日和3月29日，上海和北京先后发出地方性的“通告”，禁止在公开场所和建筑物上张贴大字报，不准出售“反动”书刊；其后全国其它地方也相继颁布了同样的规定。最后，中共以镇压手段（将魏京生、刘青、任畹町、徐文立等人判刑）和取消宪法中的“四大”权利，强行将其禁止（外省市的民刊一直撑到1980年）。

1980年的县（含县级市）、区级人大代表换届选举，首先在上海等地开始，因此高校民主竞选首先发生在复旦大学、同济大学等高等院校，随后波及其它城市。在各地的竞选

活动中，规模最大、活跃程度最高的是北京。据可统计的资料显示，北京共有19所高校（占当时招生的高等院校的大多数）开展了民主竞选。涌现出一大批民主运动活跃分子（其中一些人本来就是“四五”运动和“民主墙”运动时期的积极参与者），如北京大学的胡平、王军涛、张炜；清华大学的顾立基、华如兴、欧阳颀；中国人民大学的韩宇红；北京师范大学的李世取、王本公、陈恒六；北大一分校的李盛平；北京商学院的陈子华；北京师范学院的刘源、张中天；中国科学院研究生院的陈子明等等。许多参与竞选的人明确表示，参加竞选的目的是，“促进中国政治民主化的进程。”一些竞选人士还提出了进行政治改革和经济改革的纲领。竞选活动是一次极为生动的民主实践，不仅培养和锻炼了一大批政治人才，而且给恢复高考以后最初几届的大学生（包括77级、78级、79级、80级）和研究生留下了深刻的民主启蒙印迹。令人感到遗憾的是：在这次高校民主竞选运动之后不久，当局就修改了《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，不再允许“竞选”人民代表了。

第四波：1989年的民主运动（简称“八九民运”）。第四波八九民运与第二波四五运动有不少相似之处。1、都是由于长期积累的经济、社会、政治矛盾而引爆的；2、都是由在当时深得民心的中共领导人的去世引发的，并不具有反体制的特点；3、都是以推进政治经济改革、加强民主与法制建设为主要诉求；4、都是以北京的天安门广场为聚焦点，故都被人们称为“天安门事件”。所不同的是，前一个天安门事件（四五运动）在邓小平复出后不久就得到平反；而后一个天安门事件（八九民运）迄今已10多年了，仍被当局称为“动乱”和“反革命暴乱”。八九民运发生于1989年4月15日中共前任总书记胡耀邦去世之后，至6月4日被当局调动军队血腥镇压，此后，外省市仍有一些抗议活动，但不久也相继遭到镇压，前后持续了不到两个月。八九民运中涌现出来的主要学生领袖有王丹、吾尔开希、刘刚、柴玲、项小吉、周勇军、封从德、李录、周锋锁、翟伟民、梁肇敏、王正云、郑旭光、杨涛、王治新、熊焱、熊伟、马少芳、王超华、王有才、张志清、张伯笠、张铭、郭海峰、邵江、丁小平、程真、沈彤等。1989年的民主运动是中共执政以来规模最大的争取民主和自由的社会运动。社会各届的参与者达上千万人，仅北京地区参加的就有几百万人，可谓规模空前。知识分子也在这次民运中发挥了重要作用（参见包遵信著《六四的内情——未完成的涅槃》）。许多人在这次民运中献出了自己宝贵的生命。据香港《大公报》称：死二千人以上，伤三万人以上。并表示，此是至6月6日下午6时，北京各大医院处理尸体的数字（参见韩文甫著《六四民运史》，P320—321）。仅中国人民大学的丁子霖老师搜集到的死亡名单就已大大超过了官方公布的数字（参见丁子霖著《“六四”受难者名册》一书）。直到今日，“六四”死难者的家属也没有得到应有的抚恤和公正的对待。八九民运虽然被镇压下去，但是它的历史意义却是伟大的。它打碎了人们对专制统治的幻想，动摇了中共“一党专政”的合法性基础，造就了一大批新生的民主力量，有力地推动了全球范围（特别是苏联东欧国家）的民主运动，并给后人留下了十分丰富的民主实践的经验与教训（特别是坚持“和平、民主、非暴力”的原则）。

第五波：1998年持续至今的“中国民主党”事件。在中国政府相继签署了两个国际人权公约（《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》）之后不久，浙江省的民运人士王有才（八九民运的学生领袖之一）、王东海、林辉等人率先于1998年6月25日公开向浙江省民政厅申请，成立中国民主党浙江筹备委员会。他们在公开发布的《中国民主党章程（草案）》中提出：“中国民主党的宗旨是：实现直接民主选举，建立宪政民主政治体制，建立政治分权机制，使政治权力互相制约，并确保其能进行良性循环，使任何个人和任何集团，都无法将权力建立在暴力之上，彻底铲除产生政治腐败的土壤，使中华民族彻底摆脱强权暴政。（第5条）”。北京老资格的民运人士、民主党京津党部负责人徐文立（民主墙时期的《四五论坛》主编）在此前就已提出：“结束一党专制，建立第三共和，重塑宪政民主，保障人权自由”的政治主张（1997年11月与《路

透社》记者艾伯乐的谈话)。王有才等人的组党要求,完全是符合联合国人权公约和中国现行宪法的。因此,尽管98年7月初,当局就拘留了民主党浙江筹委会的主要成员,但山东、湖南、湖北、四川、北京和东北三省等十几个省市的民运人士仍然纷纷响应,申请成立本地区的民主党分支机构。为防止这一趋势的蔓延,当局遂不顾国际社会的强烈谴责,于98年年底将王有才、徐文立、秦永敏重判。但是这并未能阻止民主党的发展步伐,截止到1999年底,全国大多数省份和一些大中城市、高等院校(如湖南大学)都分别成立了民主党的分支组织。经常自诩早年就参加过争民主、争自由斗争的中共第三代领导人,并不愿学习国民党第三代领导人开放党禁的先例,而是沿用传统的做法,进行严厉镇压,先后将数十名各地的民主党筹备组负责人投入监狱、判处徒刑或劳教,直至今日仍看不到任何解冻的迹象。这一波民主浪潮,有了一个明显的进步,就是将在中国建立宪政民主体制作为自己的主要政治诉求,并且明确提出反对暴力的政治主张,反映出民运人士正在走向成熟。

在1998年掀起的民主大潮中,较为著名的还有丁子霖、林牧、江棋生、蒋培坤等人发起的公民运动和《自由与公民权利宣言》、《社会公正与公民权利宣言》;彭明等人创立的“中国发展联合会”;方觉提出的“中国政治改革纲领”等。江棋生、彭明、方觉等人均被逮捕或判刑,丁子霖、蒋培坤、林牧等人则受到政治迫害。

应该指出的是,不仅有大批民间人士为中国的宪政民主事业作出了突出的贡献,在中国共产党内也不乏这样的人士。如胡耀邦、赵紫阳、胡启立、阎明复、鲍彤、李锐、李昌、于光远、廖盖隆、胡绩伟、王若水、秦川、李洪林、阮铭、郭罗基、严家其、于浩成、苏绍智、孙长江、张显扬、吴明瑜、方励之、许良英等等(本书无法一一列举);尽管他们中的一些人由于种种原因,现已不在共产党内。尤其值得一提的是,中共前中宣部长朱厚泽在任期间就以提出“宽松、宽容、宽厚”的“三宽”政策著名;卸任后的1995年,他在《东方》杂志社举办的反法西斯胜利50周年纪念大会上总结世界反法西斯经验教训时,提出了三点意见:第一,不能搞计划经济,只能搞市场经济;第二,不能搞集权专制,只能搞议会民主;第三,对于人类最基本的人权等价值必须肯定。实在是改革主张的高度概括!历史是不会忘记他们的。(吴国光著有《赵紫阳与政治改革》一书,对赵紫阳、胡启立、鲍彤等人领导中国政治改革的经历作了忠实的记载。公道自在人心!)

我们在回顾中国人民争取宪政民主的史实时,不可以忽略台湾同胞的奋斗经历!从1947年的“二二八事件”到1960年雷震等人筹组“中国民主党”,从1971年的《大学杂志》到1975年的《台湾政论》,从1977年的五项公职人员选举(非国民党人士当选4位县、市长及21位省议员席位,创二十年来最高记录)到“中坜事件”再到1979年的《美丽岛》杂志和“高雄事件”,从1984年《新潮流》杂志到1986年民主进步党成立,从1986年国民党政权顺应民意开放党禁、认可政治自由化到1989年形成政治多元化格局(共有25个政党),从1993年新党成立到1996年总统直选;直到新近的2000年总统大选,台湾人民为争取宪政民主作出了巨大地努力,付出了英勇地牺牲,取得了举世瞩目的辉煌业绩,并且为中国大陆的宪政民主运动积累了极其宝贵的经验(尤其是在开展民主选举方面的经验)。忽视台湾人民争取宪政民主的历史,是非常不公道与不实事求是的。

国人争取宪政民主的斗争历程无比的丰富与曲折,大大小小的事件数不胜数,远不是本书所能详述的。笔者只能描述一个粗略的线索,意在说明,我们中国人在过去的100多年中为了争取宪政民主做出了多么伟大的努力与牺牲,这是一笔弥足珍贵的精神财富,值得我们珍惜、继承与发扬光大!

下 篇 怎样在中国建设宪政民主

在设计一组将要构成任何政体的政治制度时，必须注意这些制度的三项用途：（1）限制政治权力的滥用；（2）能够很好地解决社会问题；3）有助于形成公民们的性格。

——[美]斯蒂芬·L. 埃尔金

第八章 培育公民社会

民之为道也，有恒产者有恒心，
无恒产者无恒心。

——孟 子

公民社会也许是惟一有效反对专制和极权统治的源泉。

——[英]拉尔夫·达仁道夫

说到公民社会，首先涉及到“公民”概念。最早的公民产生于古希腊城邦国家。因此，在拉丁语中，“公民”的本意是“市民”。但古希腊时代的公民，与现代意义上的公民还是有区别的，可以说是一种“不完全”的公民。因为在古希腊城邦国家中，公民代表着政治上和经济上的一种特权地位，奴隶、妇女和外邦人不能成为公民。显然，当人民的一部分在国家中享有特权，而另一部分被列为奴役的对象的时候，公民的身份就不具有普遍性。公民和公民社会的出现，是社会历史发展进步的产物。到欧洲封建社会末期，由于商品经济的发展，市民阶层再度崛起，成为国家政治生活中的新生力量。在中世纪一些欧洲城市中，公民概念被重新启用，但在当时实际上是指自治城市的市民，而不是现代意义上的公民。通过资产阶级革命建立起来的资产阶级国家赋予公民概念以新的含义，使之与封建社会的臣民概念区别开来。首先，资产阶级国家用法律确定了公民这一概念，指的是国民与国家之间的一种关系，任何人只要在一国之中生活，取得该国的国籍，就成为该国公民，而不再需要其他条件，这样就把公民的概念推及到所有国民。如美国宪法修正案第14条规定：“凡出生或归化于合众国并受其管辖之人皆为合众国及其所住之州之公民。”其次，资产阶级思想家认为，公民是国家政治生活的主体，而不应像封建时代那样，在政治上处于从属或被动地位。这一看似简单的观念，后来却成为各国宪政精神的最根本的要义。人们认为，国家是由公民组成的，而公民又是平等的，所以国家的权力属于全体公民，没有那一个人有比其他人更多的政治权利。这种“主权在民”的观念，后来为很多思想家所阐述，也为很多政治家付诸实践。美国南北战争期间的总统林肯，就曾精练地论述过：公民社会中的政府应该是“民有、民治、民享”的政府。再次，资产阶级还使公民这一概念具有一种普遍平等的含义。当代各国宪政制度普遍规定了公民在法律上的平等地位。美国《独立宣言》、法国《人权宣言》均开宗明义地宣告了“人人生而平等”的原则，瑞士宪法第4条规定：“一切瑞士公民，在法律面前一律平等。”

在现代社会，公民既是一个政治概念，也是一个法律概念，它意味着社会个人与国家之间的一种特定的法律关系。在宪法学上，公民的含义是：第一，作为统治的主体和权力的所有者，是国家权力的来源；第二，作为最基本的政治权力的行使者，享有选举、罢免和修宪等项权力；第三，作为构成国家的个人，受国家的统治与法律的管辖，是统治的客体。近代西方国家的公民社会是与市场经济和宪政民主政体相伴生的。英国著名社会学家拉尔夫·达仁道夫指出：“自由建立在三大支柱之上，亦即立宪国家（民主政治）、市场

经济和公民社会。”（拉尔夫·达仁道夫著《现代社会冲突》，中国社会科学出版社2000年3月版P36）中国历史上的宗法社会则是与农业经济和专制政体相匹配的。显然，到了今天若继续维持专制政体或威权政体，是不利于国家现代化的。因为中国现代化的主题不是要坚持某个政党的统治，强化某个阶级的专政，建立某种主义的市场经济体制；而应当是建立现代公民社会，现代市场经济和宪政民主政体。公民社会与市场经济和宪政民主政体三者之间，具有紧密的共生关系。没有公民社会的土壤，市场经济和宪政民主政体就无法植根；没有市场经济的滋养，公民社会也难以生长、存续，宪政民主政体也无所依托；而没有宪政民主政体，就不能保障人权、产权、自由和社会公正，就不能遏止权利腐败、社会腐化，就不能保证社会稳定和公平的市场秩序。

一、发展民营经济

在中国大陆，自1949年中共执掌政权以后不久，就开始仿效前苏联实行计划经济。这种计划经济，实质上是国家统制经济，企业统统收归国有，企业的人、财、物、产、供、销均由各级政府管辖，企业自身没有任何自主权，连企业的基本功能——获取利润都不许考虑（否则就会被扣上“利润挂帅”、“唯生产力论”的帽子受到批判）。共产党通过国家和各级政府垄断了所有企业的所有权和经营权，人民统统变成国家机器上的没有生命的零部件、螺丝钉。“文化大革命”结束后，在迫于国民经济濒于崩溃边缘的局势下，中共召开十一届三中全会，开始提出经济改革和对外开放（简称“改革开放”）。自此之后的20多年来，民营经济得以蓬蓬勃勃地发展起来。

何谓“民营经济”，迄今尚无公认定义。本文取其宽泛的范畴：凡非国有国营和外商独资的经济成分均包括在“民营经济”之内（外商独资企业绝大部分也是民营经济，因本文讨论的是中国的民营经济，故将其排除）。我认为，改革开放的最大历史成就并非经济总量和经济指标增长了多少，而是公民社会和民营经济冲破国家垄断，从无到有、从小到大，乃至到今天，谁也不能无视它们的存在，谁也无法把历史的车轮倒转回去。因为经济的增量，对外贸易的增长，财政税收的增加，人民的就业和福利愈来愈依赖民营经济的发展。由此，使得愈来愈多的人们摆脱了旧体制的束缚，愈来愈多的人们逐渐摆脱一无所有的贫困状态，愈来愈多的人们开始拥有属于自己的财产，并逐渐生长出一个人数日益增多的中产阶级。由此，使得自由、财产保障、人权、法治、社会公正、公平竞争、宪政民主和政治改革不再只是少数知识分子和先知先觉者的呼吁，而日益成为大多数中国人的心声。只有在充分发育、成熟发展的公民社会和民营经济的基础上，才能建立起宪政民主体制。也只有在逐步建立起来的宪政民主体制的护卫下，才可能有生机勃勃、健全发展、井然有序的公民社会和民营经济。

正是在上述意义上，可以说公民社会和民营经济存在，是建立宪政民主体制的基础和必要条件。因此，我们想要通过坚持不懈地政治改革在中国建立宪政民主体制，首要的事情就是发展民营经济，培育公民社会。我们所倡导的政治改革的一项重要任务，就是要扫除民营经济和公民社会发展的障碍，并且为民营经济和公民社会的发展提供政策和制度上的保障。

根据上面的定义：我国的民营经济是非国有国营和外商独资的经济成份以外的所有经济成份的总和，私营企业和个体经济无疑是其中的重要组成部分。据全国工商联公布的数据：我国私营企业自1989年以来，注册户数平均每年增长34.3%，从业人数递增30.1%，注册资本递增672%，总产值递增58.8%。截止到1998年底，我国私营企业发展到120多万户，个体工商户3120多万户，城乡个体私营从业人员7823.48万人。1998年，城乡个体和私营企业共安置下岗职工383.82万人。又据《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》公布的数据：国有企业的税金和所得税两项相加，1997年为3856亿元，占全国财政收入总额的比重为44.6%。即使加上“教育费附加收入”、“固定资产投资方向调节税”、“耕地占用

税”、“城市维护建设税”、“资源税”等等，1997年国有企业对全国财政收入贡献的比重也不到50%。换句话说，至少是从1997年开始，民营经济对国家财税收入的贡献就已达到50%以上。北京大学教授刘伟指出：“在1997年7万亿美元的国民生产总值中，63%是非国有经济创造的，37%是国有经济提供的。从1980年到1997年，我国每年近10%的经济增长中，8个百分点是非国有经济拉动的，国有经济只有2个百分点的拉动。这是一个制度性的成就。”（2000年4月10日《北京经济报》B2版）但是，另一方面，民营经济的社会地位与生存环境与其对国家和所作贡献相比，却极不相称，这是很不公平的。因此，十分有必要为民营经济的发展大声疾呼。

发展民营经济有利于提高社会生产力，有利于社会经济资源的合理配置，有利于提高人民的生活水平，增进人民的福利，增加人民的财产及其收益。因此，既符合绝大多数老百姓（包括大多数中共党员、干部）的利益，也符合国家民族的根本利益。如果没有民营经济的发展，国有企业的改革也不可能取得成功（道理很简单，国企改革推进上的最大难点是职工安置，国家财力根本无力负担，主要靠民营经济的吸纳）。所以，应该争取从思想观念、法制建设、政策导向、资源配置等各个方面，营造有利于民营经济发展的外部环境。

天则经济研究所的茅于軾教授指出：“中国的投资主体在由政府转向民间的过程中出现了断层。政府作为投资主体已经力不从心，原来政府投资搞了很多国企，不少是赔钱的，现在已经赔不起，不能再搞了；去年增发的1000亿国债以及银行和地方配套的资金，都不敢再投向加工工业，而是投向了基础设施。这样，投资的主体就从原来计划经济下完全由政府包办转移到民间唱主角上来，但民间力量非常弱，而且整个金融体制尚未转变，对民间投资的金融支持差，使它担当不起投资主体的功能。因此，经济增长就不可避免地出现了下降。”当务之急是恢复投资者的信心。“首先是要赋予非国有企业和国有企业公平竞争的地位，这会给民间企业以很大的推动。此外，要向海外投资者显示出我们以和平与合作的姿态解决相关问题的强烈意愿，这会给海内外的投资者很大的信心。”“根据最新的统计资料，民营企业的投资还在萎缩，主要原因还是在于缺少一个与国企平等竞争的市场环境。本来不应该被淘汰的企业被淘汰掉，形成恶性竞争，实际上是逆向淘汰。中国经济的问题，归根结底还是出在微观基础的问题上。”（载1999年7月27日《中国经营报》第3版）据来自经济学界的消息，1999年民间投资出现负增长，2000年上半年民间投资的增长率仍然很低，这种状况已成为制约中国经济发展的一大因素。因此，怎样启动民间投资，促进民营经济发展，其重要性日趋显著。

应该进一步解放思想，破解发展民营经济的意识形态障碍。近年来，面对民营经济的发展态势，社会上的一些极左分子不断发表言论、文章和万言书，把民营经济归入资产阶级自由化的范畴，指责发展民营经济是“否定社会主义，主张资本主义”，批判民营经济是滋生新生资产阶级的温床，必欲置之死地而后快。这些人士的作法，表面上看是挑起姓社姓资之争，实质上是维护一党一派之特权私利，根本不值一驳。显然，不破解来自意识形态方面的障碍，不解除思想观念上的各种顾虑和束缚，民营经济的发展势必会受到很多有形和无形的阻碍而步履维艰。现代政治学、经济学、社会学日益重视意识形态在社会变迁和经济发展中的作用。有关文献提出，意识形态具有确认现行制度结构合乎义理或凝聚某个团体的功能。一种意识形态如果与社会发展的趋势相契合，就会有助于减少发展中的阻力，降低交易成本，提高经济效率。但是，当它变得僵化、凝固、陈旧、过时的时候，就会对社会进步起阻碍的作用。既然常识就能告诉我们，发展民营经济符合社会前进的趋势，利民利国利社会。我们大家尽可以打消思想顾虑、破除观念禁忌，不去理会那些劳神误事的闲言碎语，放开手脚地投入发展民营经济的大潮。

应大力提高民营经济的社会地位，争取在各级政府制订的政策上，享受到公平的国民待遇。九十年代以来，由于各种因素的自然消长，民营经济取得了长足的发展。到1997年，无论是工农业产值，还是国民经济的新增价值，以及国家财税收入，民营经济都

已超过国有经济。此外，民营经济在解决人民生活、就业方面的作用也日渐突出。但是，民营经济在整个国家社会生活中的地位并没有得到相应提高，民营企业在许多地方仍然受到政策上的忽视甚至歧视；民营企业主的财产权利往往得不到有效的法律保障；作为民营经济代表的民营企业家在各级人大、政协中的名额仍然少得可怜；总体上看，发自这一方面的声音还很微弱的。这些都是很不公平、很不健全的现象，很不利于经济发展和社会进步。我们注意到这样一个现象：那些经济较为发达的地方，基本上民营经济都有较为充分的发展；相反，那些经济落后的地方，民营经济也鲜有发达者。由此可见，发展民营经济对于地方经济社会发展的重要性。因此，明智的地方政府都应制订相应政策，支持民营经济的发展，以造福地方。

此外，还应积极争取在稀缺资源的配置方面向民营经济开放。首先是推进金融改革，打破国家垄断，减少国家干预，推进国有银行的商业化、股份化改造，对效益好、有发展潜力、能提供就业机会有民营企业提供资金支持，并准许民间资本经过法定程序兴建民办银行与金融机构及参与改造国有银行与金融机构。在公司上市、发行股票、债券方面，应放弃对民营企业的限制，允许民营企业与国有企业公平竞争，优胜劣汰。在土地使用、经营方面应给予民营经济以法律保障。在城镇集体企业的改造当中，应提倡民营企业积极参与其中，拓展自身的发展渠道，把握新的发展机会。

在现实的各种困难和棘手的问题当中，最令当局头痛的可能莫过于国有企业改革了。因为它关系到亿万人的切身利益和社会的稳定、政局的稳定，可谓牵一发而动全身。因此，执政党和政府不知道为此开了多少会？制定了多少政策？各级领导人也不知发表了多少讲话？朱镕基内阁还立下了三年内使全国的国有企业彻底摆脱困境的誓言。现在期限将至，实际成效并不那么显著，一些地方国企的问题更加突出。其实，如果不拘泥于陈腐的观念，适时地转换一下思路，大力发展民营企业正是国有企业改革的一条出路。把企业交给企业家来管理，而不是由政治组织来管理；按照市场的要求而不是长官的意志来改造企业；才是国企改革的根本方向。在这方面，民营企业早已走在前面，是值得国有企业认真学习的。我主张，在国有企业的股份制改造、资产重组、兼并收购、破产、租赁、承包经营、国有企业改为民营企业方面应对民营企业放开，以促进民营经济加快发展。

在这一方面，令人感到鼓舞的是，许多地方政府、党委和党政大员公开表态：要大力支持非公有制经济和私营企业的发展。例如地处西北的中共陕西省委和省政府专门出台了《关于大力发展非公有制经济的决定》（据悉：大多数地方都制定了类似的“决定”）。第一版）。甘肃省省长孙英在1998年的《政府工作报告》中提出：在今后5年，要把大力发展非公有制经济作为振兴甘肃经济的一项战略任务，年均增长速度要保持在20%以上。中共江苏省委和省政府专门召开了个体私营经济工作会议，提出要加快个体私营经济的发展速度，到2000年，个体工商户户数、从业人数分别超过150万户、250万人；私营企业户数、从业人员分别超过10万户、100万人；个体私营经济从业人员占社会劳动者总人口的比例由现在的7.5% 提高到12% 以上。中共云南省委书记李纪周在省委六届六次全会上说：发展私营经济不限速度，不限规模，不限比例，不限范围。中共河北省委和省政府则提出：对非公有制经济要实行“四放”，即放手、放胆、放心、放开。（以上均参见京伍编的《言论中国——观点交锋20年》，中国检察出版社1999年版）。中共浙江省委书记张德江说：“发展个体私营经济不是权宜之计，而是个战略方针。”为此，他提出“四个不限”：不限发展比例，不限发展速度，不限经营方式，不限经营规模。“三个加大”：加大依法保护力度，加大政策扶持力度，加大环境整治力度。“三个有”：使个体私营经营者经济上有实惠，社会上有地位，政治上有荣誉和“六个抓住机遇”。（见1999年8月23日《光明日报》）山东省政府制定的《关于加快全省个体经济、私营经济发展的决定》中明确指出：私营企业可按零价购买净资产为零或资不抵债的国有企业。（见1999年11月13日《扬子晚报》）在大势所趋之下，连政治上一向保守的北京市也提出要大力发展非公有制经济。（参见北京市市长刘淇1999年5月28日在北京市个体私营经济工作会议上

的讲话；载1999年第4期《工商界》）。1999年8月，我国第一个明确规定保护私有财产的地方性法规，率先在私营经济发达的浙江省宁波市出台，并于8月3日开始实施。在这个《宁波市私营企业权益保护条例》中规定：私营企业对其所有的财产依法享有占有、使用、收益和处分的权利，可以对其中所有的财产依法自主决定出租、抵押、转让或作其他处分。任何组织和个人不得侵占、哄抢、破坏、敲诈勒索或以非法非法查封、扣押、冻结、没收等手段侵犯私营企业的合法财产。（载1999年8月13日《北京青年报》，该报在刊发这条消息的同时专门发表了一篇栏目主持人的文章，题目是“私有财产不可侵犯”）当然，中国有一句老话说得好：“听其言，观其行”。人们不仅要看地方上说得怎么样，更重要的是要看他们做得怎么样。但是他们这样说了，或者作出相应的规定，总是会令顽固阻碍中国现代化的极左势力痛心疾首的吧！也肯定会有利于营造一种适合民营经济发展的氛围。

1999年8月30日，全国人大常委会通过了《个人独资企业法》。该法已于2000年1月1日起实施。一些经济界人士认为，该法的施行将会进一步为个体私营经济提供法律规范和法律保障，因而将推动整个民营经济的发展。我们诚望如此！

2000年1月4日，国家发展计划委员会主任曾培炎在由国务院新闻办举办的记者招待会上宣布：取消针对民间投资禁区。2000年中央政府将致力于“调动企业和社会各方面增加投资的积极性，创造有利于扩大投资的社会环境。积极鼓励和引导民间投资，除关系国家安全和必须由国家垄断的领域外，都应允许民间资本进入；在税收、土地使用、企业开办、进出口等方面，取消一切不利于民间投资和民营经济发展的限制性和歧视性规定。”

“在股票上市方面，民营企业应享有与国有企业同等的机会。”笔者愿意把这视为一种积极的信号，即中央政府承认过去存在歧视民营经济的政策，并准备修正这一政策。具体施行情况如何？我们拭目以待。

当然，和人世间的其它一切事物一样，民营企业也不是完美无缺的；在其发展的早期，肯定会存在不少问题，有些问题甚至很严重！但是，我们坚信：随着市场经济的逐步完善和法治规范的逐步健全，民营企业存在的问题都是可以加以克服的。也许在不太久的将来，中国的产权制度改革得以完成，私有财产制度得到确立，私有企业的概念完全取代民营企业，民营经济将完成自己的使命并进入历史博物馆。我认为，真的到了那一天，标志着中国完成了一个巨大的历史跨跃，是一个非常了不起的社会进步。而在这一天到来之前，民营经济和民营企业仍将发挥不可替代的历史作用。

二、培育公民社会

宪政民主体制的建立，有赖于发育成熟，功能健全的现代公民社会的出现。而一个健全的社会应该是一种市场、社会、国家各守其位、各负其责，三者之间保持协调、均衡、互补关系的状态。在我国，由于过去长期实行高度中央集权的政治体制、全能主义的专制政治和计划经济，公民社会一度销声匿迹。随着改革开放进程的启动，逐渐产生市场因素、民营企业、民营经济、中介组织、社区等等社会因子，公民社会的雏形才得以展现。对于如何评估它，海内外的学者和社会活动家存在不少争议。然而，对于培育民公社会的重要意义，却是具有相当普遍的共识。梁治平指出：“用一种长时期的眼光看，中国文化与中华文明在其生死攸关的现代转型中最迫切需要的，是一个自主的、能够自我建设与自我协调并能有效地监督和影响国家决策的健全的社会”。（梁治平《市场·社会·国家》，载“公共论丛”第二辑《市场社会与公共秩序》，三联书店1996年版P4）邓正来认为：“中国现代化两难症结真正的和根本的要害，在于国家与社会二者之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构，确切地说，在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域。”（邓正来著《国家与社会》，四川人民出版社1997年版P3）

现代公民社会主要包括：

- (1) 公民个人;
- (2) 民营企业, 包括各种类型的民营经济实体, 甚至包括国有民营企业;
- (3) 独立媒体, 如民间兴办的报纸、刊物、出版社、电台、电视台等;
- (4) 社区自治组织: 如村民委员会、城镇街道居民委员会等;
- (5) 社会团体: 如企业家俱乐部、工会、农会、老年组织、青年组织、妇女组织等;
- (6) 行业协会: 如商会、同业公会、制造业协会等;
- (7) 各种中介机构: 如律师事务所、会计师事务所、审计师事务所、资产评估事务所、专利事务所、商标事务所、经纪人等;
- (8) 民办研究机构和调查机构;
- (9) 民办基金会和慈善机构;
- (10) 民办学校;
- (11) 教会或宗教团体。

从上列各项因子来看, 我国的现实情况距离健全的公民社会尚有很大差别。公民个人的公民意识和公民素质亟待增强; 独立媒体基本上不存在, 既或有, 数量也微乎其微; 自治工会、农会、学联则完全不存在; 社区自治组织的发育水平普遍偏低, 而且发展很不平衡。更带有实质意义的是: 上述中间组织既不能独立于党政机构的掌控之外, 也难以进入政治过程。因此, 其在公共领域中的功能自然十分有限。中间组织的不发达, 妨碍着当今中国社会自治与自组织能力的形成, 也强化着社会生活中的失序现象。由于没有农民自己的中间组织, 国家只能与分散的个体农民打交道; 由于行业公会的不发达, 不同的企业不能在变化的市场中协调自己的行为; 由于没有劳工和资方的组织, 正常的劳资关系和劳动力市场就难以形成, 极端的结果就是暴力伤害行为的增加。中间组织发展的缓慢制约着公民社会的成长。另一方面应该看到, 随着市场经济的发展, 社会结构确实在发生相应的变化, 我国公民社会的雏型已经显现。经济改革孕育和催生出新生的中产阶级, 他们以自己的专业知识和技能开创了独立的个人事业基础, 拥有相当的财力, 并开始具有独立的政治意识。他们开始提出自己的社会要求与政治要求, 组织形式多样、功能独立的专业协会、联谊团体与商业社团, 通过各自的渠道体现自己的存在价值, 影响政府的决策, 维护自己的利益。与此同时, 经济的多元化与改革的深入, 使得不同社会利益集团的利益摩擦日益表面化, 各个利益集团内部的利益共识逐渐增强, 旧的超越利益集团的由执政党主导的集体主义意识形态已不再有效。各种社会利益集团的形成与生长推动了社会多元化, 拓展了民间社会的活动空间, 进一步削弱了集权控制。而互联网与无线通讯的飞速发展、民间宗教的复兴, 大众文化的兴旺和民间出版业(俗称“二渠道”)的崛起, 都将有力地消解专制政治。可以预期, 伴随着市场经济的深入发展和社会分化, 新的利益主体不断壮大, 以及政府机构的职能转换, 我国的公民社会势必会得到进一步的发育、成长、壮大。

必须指出的是, 培育公民社会, 并不是要发展出与国家作对的社会势力, 而是要培育良性、健康、自治的社会因素。这种良性的社会因素能够有效阻止政治权力的过度膨胀, 有效阻止政治权力侵犯公民的个人权利, 有助于整个社会的健康发展, 有助于宪政民主体制的建立。其根本目的是要在国家与社会之间建立一种平衡的和良性互动的关系, 以克服此前由于国家与社会之间, 存在的不平衡关系而产生的种种弊端。国家与社会的关系不平衡以至严重失衡, 不利于公民权利的实现和保护, 而且会对国家的机体产生消蚀, 使国家日趋腐朽、衰败直至灭亡; 历史上这样的例子数不胜数, 后来人当思之鉴之。

在培育公民社会方面, 知识分子、企业家、具有现代价值取向的政治精英负有重要责任。邓正来认为: 中国的知识分子, 一般都具有现代意识和现代化知识, 由于社会结构的分化, 一部分知识分子转换角色, 积极投身于企业家行列, 成为引导经济健康发展的中坚力量, 而未投入经济活动领域的知识分子, 在教育、启蒙、文化建设、研究、理论指导等方面起着不可替代的作用, 他们是推进和指导市民社会(可理解为公民社会的同义语

——笔者注）健康发展的知识源泉和动力源泉。企业家是营建、发展和完善市场经济的主要力量，企业家在市场交易活动中依契约规则，本能地维护自利的同时能平等地对待他利，从而是平等契约精神的发扬光大者，企业家在市场经济活动中，深刻地体认到负面自由（免受外部力量侵犯和免遭陷入社会混乱和失序的侵扰）的重要意义，从而是稳定秩序和维护公民社会的主导力量；企业家握有相当的财力和物力，是国家税收的主要承担者，从而是能影响国家有关决策的一方利益者；企业家所拥有的经济实力和地位，使他们在组织和资助各种群体、社团和利益集团的活动中，起着主导者的作用，从而是组织公民社会的领导力量。而具有现代价值取向的政治精英，因其手中掌握政治权力，能够参与政策制定与政策执行，在社会进步和新型国家与社会关系的建构过程中，占据着不可替代的地位。因此，应高度重视知识分子、企业家和具有现代价值取向的政治精英在培育公民社会当中的特殊作用。

应努力推进政治改革包括行政改革，通过法治形式，将除必须由政府承担的事项之外的其它社会管理职能还原于社会，由社会组织承担，并以法律保护之。同时，应促进社会自治和基层民主建设，发展城镇居民委员会、乡村村民委员会、行业自律性组织及各种类型的社会团体，采取切实有效措施提高人员素质，改善成员结构，以适应社会进步的要求。知识精英和企业家应增强参与意识，积极通过各种渠道发出声音，表达意见，影响政策的制订与执行，为公民社会的成长提供知识、舆论和物质形态等方面的支持。

培育公民社会是一项异常艰巨复杂的事业，肯定需要经历一个长时期的过程，决不可能一蹴而就，在操作上要有足够的耐心。饭要一口一口地吃，工作要一步一步地做。可以先从经济上和文化教育上做起。在经济方面，最重要的就是要发展民营经济（如上所述），促成市场机制的完善，以奠定公民社会的经济根基。在文化教育方面，则应尽力传播和启蒙公民的权利意识及其它各种现代意识（详见本书“第九章 树立公民意识”），提高公民的基本素质，推进人的现代化，以奠定公民社会的人文基础。在上述工作取得较大进展、公民社会业已建立起来的条件下，则应因势利导，努力推进政治民主化，建立宪政民主体制，以使公民社会逐步走向制度化，并建立起正常的秩序。任何“一口吃成个胖子”的企图都注定会失败，着急上火于事无补，急躁冒进只会坏事。

三、壮大中产阶级

在本书第七章“中国社会各阶层状态”中，已经对中国现实社会里中产阶级的状况作了一定的描述和分析。在第七章中为了保持上下文的整体性，故而采用了“中产阶层”的提法。但是在习惯上，人们通常采用“中产阶级”的提法。因此在本章中改用“中产阶级”，在意义上并无不同。什么是中产阶级呢？根据亚里士多德的定义，中产阶级是指那些“占有一份适当而充足的财产”的人。在古希腊社会，中产阶级要求维护私有财产权利、商业自由和个人自由以及政治民主，因而是古希腊城邦民主制度的基石。在现代社会里，新中产阶级是宪政民主体制的社会基础。在发展中国家，新兴的中产阶级在其发展的早期，可能会为了自身利益与专制制度相互为用，但从长期趋势来看，则是宪政民主体制的支撑力量和稳定力量。因为只有宪政民主政体，才能有效制约政治权力对公民权利的危害，才能从根本上保护中产阶级的利益。

在我国现阶段，中产阶级可以界定为，介于富豪阶层和权势集团与贫民阶层之间、拥有一定数量的金融资产和实物资产的人群。其成员主要为各类白领职员、中小企业主、商人、律师；部分中介组织职员、媒体工作者、自由撰稿人、乡镇企业、私营企业管理者和农村中的富裕农民等。改革开放以来，由于下列因素的产生：（1）企业改革初期实行承包制、租赁制、资产经营责任制等，一部分人由此获得高额收入；（2）乡镇企业异军突起；（3）个体私营经济快速增长；（4）沿海地区经济高速增长；（5）各级党政机关开办第三产业；（6）大批成功的自由职业者出现；（7）金融证券业蓬勃发展；（8）高科

技产业开始崛起；（9）对外贸易与经济合作不断发展；（10）各种媒体和娱乐业、出版业的时兴；（11）各类中介组织和经纪人大量涌现等等，使得中产阶级得以大量产生和发展。尽管缺乏这方面的统计资料，但是，许多从事这方面研究的人士都认为，目前中产阶级在我国就业人口中大约占到10-15 %。而在发达国家，中产阶级一般都占到人口比例的50 % 以上（至少占40 % 以上）。显然，中产阶级在我国无论是数量还是质量（如文化水平、受教育程度）都还不高。如果我国的中产阶级能在本世纪中叶占到人口比例的50 % 以上；同时，其普遍的文化水平和受教育的程度得到较大的提高；则宪政民主力量就会具有深厚的社会基础，专制主义的势力就会大为削弱。秦言在《中国的中产阶级——未来社会结构的主流》（中国计划出版社1999年版）一书中指出：中产阶级在中国（二十）世纪末的出现是一个重要的社会现象，人们拭目以待，期待着他们对中国新世纪的推动与影响。他们有相对独特的社会要求，但他们对社会稳定并不构成威胁，相反，他们是中国社会长治久安的“安全阀”。正因为有了他们，中国未来的社会结构将更趋于合理，更走向稳定。他们也是决定中国最终走向全面现代化的核心力量。因为中国将在世纪之交，不但完成一个农业大国向现代化工业大国的蜕变，而且还要适应知识经济发展的要求。在这关键的历史时刻，中产阶级作为新生阶级，由于存在于各个阶层，有着广泛性，因此他们是一个举足轻重的因素。从某种程度上说，中产阶级决定了中国未来的各个方面。尤其是在知识经济和信息社会时代，新兴的智能群体和知本家（能将知识与资本结合起来的人）群体，将会成为中产阶级的主流，他们对全社会的影响力将空前增强。

正因为中产阶级的社会地位和作用日益提升，我认为，今后的经济改革、社会改革、政治改革都应朝着帮助广大民众脱贫致富、变无产者为有产者、使有产者成为中产阶级、使中产阶级逐步占到人口中的大多数这样的方向进行；而应尽力避免改来改去总是少数人或某些强势集团获利的现象，特别要反对损害绝大多数人利益的“黑权结合”与“黑金政治”。如果在10年以后（2010年左右），中产阶级在我国人口结构当中占据较大比例（如20% 到30%），无疑将使我国的稳定与发展具备了一个初步的社会基础。在此基础上，如果再经过30到40年，能使我国的中产阶级（包括他们的家属）在总的人口比例当中占到40%到50%，则中国繁荣与稳定就会有了一个可靠的保障。这当然是一个很难达到的目标，但绝非不可能达到的目标。在改革开放之初，谁又会想到：才经历短短的二十多年，中国竟会发生这样大的变化呢？谁又会想到在无产阶级革命消灭了资产阶级几十年之后，中国竟会这样迅速地产生出一个新生的中产阶级呢？正像古诗上写的“野火烧不尽，春风吹又生”。所以，非不能也，是不为也。如果国家的领导者真正能够做到高瞻远瞩，励精图治，因势利导，充分发挥人民的聪明才智，兑现宪法规定的各项公民自由权利，排除阻挡中产阶级生长的制度障碍；那么，这样的目标就完全是可能达到的。其实，在我国沿海的一些地区，中产阶级在人口结构中已经占有了很大的比例；只是由于我们的国家太大，经济社会发展很不平衡，所以要使中产阶级的数量在全国范围内有较大增长，还需付出很大的努力。

令人担忧的是，根据社会学家的研究，近年来，我国中产阶级的发展呈现出滞缓的现象；另一方面，随着下岗职工的增多和农村居民收入水平的下降，社会的两极分化态势却有所加剧。世界银行1997年发布的一份题为《共享不断提高的收入》的报告中指出，中国80年代初期在反映居民收入差距的数据基尼系数是0. 28，到1995年是0. 38。按照世界银行的统计，这一数据除了比撒哈拉以南非洲国家和拉丁美洲国家稍好外，贫富悬殊要比发达国家、东亚其它国家和地区都要大。据经济学家分析，中国现时的基尼系数已达0. 4，如果短期内没有适当的政策加以调节的话，还会继续恶化。显然，这种局面的出现有着深层的经济原因和政治原因，值得当政者和社会有识之士认真反思，并尽快制定出切实有效的应对措施。否则，中国今后一个时期产生重大的社会危机和政治危机将难以避免。要想避免危机的出现，就须大力扶持中产阶级和培育公民社会，使之能够有力地支撑起中华民族的长远发展，同时尽可能地减少贫困人口，缩小贫富差距（运用经济的和法律的办法，

而不是劫富济贫的办法）。古人说得好，人无远虑。必有近忧！

第九章 树立公民意识

最要紧的是改革国民性，否则，
无论是专制，是共和，是什么什么，
招牌虽换，货色照旧，全不行的。

—— 鲁迅

千差距、万差距，缺乏公民意
识，是中国与先进国家最大的差距。

—— 李慎之

宪政民主体制的最终确立，有赖于与之相匹配的政治文化的形成，而这种政治文化的核心就是公民意识或称公民性格。美国宪法学家斯蒂芬·L·埃尔金在《新宪政论》一书中提出宪政民主体制应该具有三个要点：(1)限制政治权力的滥用；(2)能够很好的解决社会问题；(3)有助于形成公民性格。（[美]斯蒂芬·L·埃尔金 卡罗尔·爱德华·索乌坦编《新宪政论——为美好的社会设计政治制度》，三联书店1997年版P152）明确指出宪政民主体制与公民性格或公民意识之间存在着密切的内在联系。他们特别强调宪政民主政体是以相应的政治文化与公民意识为条件和背景的。哈佛大学肯尼迪政府学院的弗瑞德（Fred Schauer）教授在论述这个问题的时候，例举了美国在20世纪发生的两个最重要的宪法事件。第一个事件发生在1957年（中国这一年正在搞反右派运动），美国最高法院宣布“不同种族不同公立学校”制度违宪，因为它违反了美国宪法第14条修正案的平等保护条款。当时有许多人反对最高法院的这个判决。他们认为这是“坏宪法”和“坏政治”。在反对者当中，有一个人是在阿肯色州很有威望的该州州长，另一个人是当时的美国总统艾森豪威尔将军。但是当阿肯色州州长试图抵制最高法院的判决，尝试不遵守最高法院的判决时，艾森豪威尔总统却命令军队进入阿肯色州，强制执行了最高法院的判决，尽管他本人也不同意最高法院的这一判决。第二个事件也与美国总统有关，就是发生在1972—1974年的水门事件。在美国总统竞选期间，共和党竞选总部派人到民主党竞选总部搞窃听，事后被最高法院发现。最高法院下令当时的美国总统尼克松（共和党人）交出涉案的文件和录音带。在法院下令不到24小时时间，尼克松就通过他的律师指出：他不会遵从法院的命令。他的这种政治上孤注一掷的做法引起了美国公众的强烈抗议。结果尼克松不得不宣布他将遵守最终强迫他下台的法院命令。试想如果艾森豪威尔总统和美国国民不具有很强的公民意识的话，最高法院的判决就难以生效；如果没有美国公众自觉护宪护法，违犯法律的尼克松总统也不会下台。指出这一点，对于我国来讲尤其重要。正如三联书店《宪政译丛》总序所言：“吾人行宪政之难，尤在此理念与制度皆出自西域而非生于本土，故中国之宪政理念源于传播，中国之立宪始于模仿。”

我国民众的公民意识之缺乏是有其深刻的历史原因的。中国自秦始皇建立一统天下的秦王朝，实行专制主义的政治体制，绵延了两千多年。其时间之长，在世界史上独一无二的。1908年8月27日，清王朝的光绪皇帝颁布《钦定宪法大纲》，迄今虽有九十多年了，宪法及宪法性文件颁布的也不可谓不多；然而距离真正的宪政民主尚有很大差距。可见，宪法的制订与宪政的施行之间还有一大段路程要走。其中的一个关键性因素就在于政治文化从传统向现代的转化极为缓慢。中国传统政治文化的主流简言之就是，明君、清官、臣民和人治。这样的政治文化对于中国人的影响可谓深入骨髓，直到今天仍历久不衰。例如，我们现在随时打开电视一看，凡是古装戏（包括电视连续剧），很少不是与帝王将相有关的。若只是拿古人编故事，娱乐娱乐也就罢了。然而问题并不是这么简单，在这些古装戏（剧）里面有意无意宣传的大多是皇上如何圣明，清官如何廉正，草民如何可怜，人

治如何可爱等等。一度风靡海内外华人社会的电视连续剧《还珠格格》就是这类作品，把个清朝皇帝描绘得重情重义，完美无缺，身边臣子也个个才华横溢、举世无双；实在是把历史糟蹋得够呛。为之辩解的人会说：这只是文学作品，只要写得好看就行，何必苛求！须知文学作品作为文化载体对人起着很大的潜移默化的影响，整天利用大众媒体歪曲历史、传播陈腐的观念，实际是毒害民众，尤其是正处在成长期的青少年，对树立公民意识十分有害。显然，这种落后的政治文化如不能从根本上加以改造，从外部世界引进的宪政民主体制即使能够成活，也只能成为不中不西、不伦不类的怪物。

上海大学的朱学勤教授指出：“公民意识是近代宪政的产物。它有两层含义，当民众直接面对政府权力运作时，它是民众对于这一权力公共性质的认可和监督；当民众侧面面对公共领域时，它是对公共利益的自觉维护与积极参与。因此，公民意识首先姓‘公’，而不是姓‘私’，它是在权力成为公共用品，以及在政府与私人事务之间出现公共领域之后的产物，至少不会产生在这两者之前。此前民间如有意识，只能是诸多‘私’人意识的集合，……在中国，这样的‘私’人集合状态有一个十分自然的名称，就叫‘老百姓’。‘老百姓意识’当然不是近代意义的‘公民意识’”。“老百姓”是众多血缘姓氏的集合体，它反映的是宗法制自然经济的观念残余，与“公民”概念相去甚远。（朱学勤文选《书斋里的革命》，长春出版社1999年版P363）因此，将“老百姓意识”逐渐转变为“公民意识”，对于在中国实现宪政民主是非常重要的。

要在中国建立宪政民主体制，既需要发展市场经济和公民社会，也需要培养现代政治文化、尤其是培养公民意识。需要长期坚持不懈、艰苦备尝的思想启蒙。在西方社会建立宪政民主体制的历史上，就曾经历了相当一个时期的思想启蒙过程。从文艺复兴运动始，我们可以举出一长串为思想启蒙作出卓越贡献的人士：但丁、薄伽丘、格老秀斯、霍布斯、斯宾诺莎、洛克、孟德斯鸠、卢梭、边沁、密尔、康德、潘恩、华盛顿、杰斐逊、汉密尔顿、杰伊、麦迪逊、林肯、戴雪、托克维尔、柏林、米瑟斯、阿隆、哈耶克……，以至完全可以这样说，如果没有他们的贡献，就不会有今天存在于世界各地的宪政民主制度。历代帝王的名字，今天已鲜为人知；但启蒙思想家们的英名将永远为世人铭记，他们创造和传播的思想理论将长久地启迪着人们的心智，激励着人们为建设公正、美好的社会而不懈努力。中国近一百多年也有许多仁人志士作了大量思想启蒙工作，如王韬、郑观应、马建忠、林则徐、魏源、冯桂芬、沈家本、严复、康有为、梁启超、谭嗣同、邹容、陈天华、章太炎、孙中山、蔡元培、陈独秀、李大钊、胡适、鲁迅……；以及西单民主墙时期的民办刊物、《走向未来》丛书、《传统与变革》丛书、《二十世纪文库》、《走向法制》、《新知文库》、《现代西方学术文库》、《外国著名思想家译丛》等；直至三联书店新近出版的《公共论丛》、《宪政译丛》等等，推介、传播先进的思想理论，弘扬文明主流与时代精神，功不可没。但这方面的工作还远未完成，借用孙中山先生的话稍加改动，叫做“启蒙尚未成功，同志仍须努力”。

进行思想启蒙的重要目的，就是要培养民众的公民意识。具体地说，就是要培养下列意识：

1. 人权与公民权意识。人权即人的基本权利，包括自由、平等、财产、安全、追求幸福和反抗压迫等各方面的权利。人权是与生俱来，不可让渡的。人若丧失了人权，即沦为奴(隶)，不复享有自由。公民权是人权的一部分，是指具有公民身份者所享有的法定权利。人权与公民权意识或称权利意识，是公民意识的核心内容，是建立宪政民主的最重要的政治文化条件。

2. 民主意识。民主的基本涵义是主权在民和民为邦本的制度安排与价值观念的总和。它反对任何形式的个人独裁或党派独裁，主张政权民授(通过选举制)、政策决定权民予(通过代议制)和民有(财产私有制)、民治(自治)、民享(权力和权利共享)。

3. 法治意识。法治是指维护人权与民主的法律治理架构，它强调法律至上、法无偏私、司法独立、以法制权和正当程序原则。从传统的伦理型社会向现代法理型社会的转

型，不仅要求社会有完善的立法和法理权威的确立，更重要的是要求公民在社会化进程中逐步树立现代法治意识，建立对法治的信仰，养成依法办事，守法护法的习惯。

4. 宪政意识。宪政是建立在人权、民主、法治基础之上的政治制度。其宗旨是限制政府权力，保障基本人权，奉行民主法治，增进人民福利。它强调宪法在法律体系中具有至高无上的地位，一切法律均不得违反宪法。培养公民的宪政意识，有助于公民明白自身的权利和义务，同时，对公共权力秉持应有的警惕，防止权力被用来谋取私利和权力异化现象的滋生。

5. 责任意识。现代社会和宪政民主体制的建立，关系到每个公民的切身利益。要使所有公民懂得，权利的获得不会从天而降，要靠每个公民去争取、去爱惜、去维护、去发展。每一个公民对社会的健康发展，都负有不可推卸的责任。从某种意义上说，有什么样的公民就有什么样的政府，有什么样的政体。只有当公民们普遍具有责任意识，才会有负责任的政府与负责任的政治。

6. 纳税人意识。政府和公务人员是由纳税人养活的，而不是相反。公民应该依法纳税，同时作为纳税人应该享有知情权、监督权和质询权。公民有权要求政府报告税收情况和税支支出情况，有权对政府的税务行为、财政行为和公共事务提出质询，有权对政府的违法行为进行督察直至依法起诉和控告。政府和公务人员通过税收拿了纳税人的钱，理所当然应该热心地为纳税人提供令他们满意的服务，而不是刁难。作为公务人员，如果嫌拿的工资不够多，完全可以另谋高就，但决不允许以权谋私，贪赃枉法。公务人员违法，更应依法惩办。否则，公民对法律的信念永远也不可能建立。因此，**不仅公民要树立纳税人意识，政府和公务人员更要树立纳税人意识。**

当然，公民意识的内容并不限于以上几个方面（下文还将有补充论述），以上列举的6条是最基本的。一个国家的国民只有具备了完整的公民意识，才能成为合格的公民。只有当广大国民普遍具备了完整的公民意识和公民性格，才能建立成熟的有自治能力的公民社会。国民普遍具有公民意识是社会文明进步的重要标志之一。而公民意识的建立，在很大程度上要靠先进思想的启蒙。

进行思想启蒙的历史责任毫无疑问地应主要由知识分子来担当，尤其是从事人文科学与哲学社会科学专业的知识分子更是责无旁贷。中国知识分子肩负的任务是双重的：一是自身对现代科学知识和先进思想的学习、吸收、消化、发展、创新；一是面向社会，面向大众，传播人权、自由、民主、宪政的理念，传播科学和理性精神，培养公民意识。知识分子应带头学习民主，实践民主，学习宽容，尊重不同的意见和声音。己所不欲，勿施于人。己之所欲，要施于人。同时，思想启蒙也是知识分子参与社会实践的重要途径。先进的思想观念如果为广大民众所接受，就会大大加快我国现代化和走向宪政民主的步伐。因此，无论是从事教育工作的知识分子，还是从事媒体传播工作、学术研究、政府工作、社会工作的知识分子，都不应忽视自身公民性格的塑造和思想启蒙的责任。

进行思想启蒙的方式很多。如翻译、介绍国外名家的经典著作，在各类媒体上发表意见和文章，在各种公共场合（研讨会、座谈会、辩论会、教学、纪念活动、法院庭审、庆典仪式等）发表谈话、进行讲演；编辑、出版各种书刊、丛书、论文集，举办各种形式的讲座、聚会、沙龙、会晤，等等。应尽量照顾老百姓的可接受性，贴近他们的生活常识，尽可能通俗一些，深入浅出一些。同时，要注意提高启蒙的效率，扩大覆盖面，增加受众，深入普通民众之中，使尽可能多的人接触现代科学、思想、观念、理论，并逐步形成公民性格。

思想启蒙要和争取与维护言论自由、新闻自由、出版自由、思想自由、信仰自由、学术自由结合起来。一个国家、一个民族，若不实现上述自由，就不可能真正兴旺发达。如果上述自由得不到保障，则思想启蒙很难进行，公民权利无从谈起，公民意识就会成为水上浮萍。因此，必须积极争取兑现以言论自由为代表的各项公民权利。我国现行宪法虽然规定了公民有上述自由权利，但在现实中，由于执政党实行严格控制意识形态的政策，壅

断了各种媒体，并且实行警察统治，压制持不同政见者和不同信仰者，反对思想文化领域的自由化和多元化；使得公民的基本人权和自由受到很大限制，极大地损害了中华民族的根本利益和国家法制的权威。所以，知识分子和公民社会以及体制内外的改革者，应坚持不懈地向政治决策层提出兑现宪法规定的公民自由权利的诉求，并作出各种实际的努力将争取公民自由权利的事业一步一步向前推进，直至宪政民主体制最终得以在中国确立。

学校教育应该履行培育公民意识的职责，使学生从小就接受公民意识的熏陶。令人忧虑的是，我国的学校教育在这方面做得非常之差。1999年7月16日的《作家文摘》报头版刊载了一篇署名石桥的文章，题目为“中国教育的致命缺陷——高考毁掉了基础教育”。文中写道：“教育除了灌输必要的知识之外，更重要的是培植一种文明精神，一种公民意识，一种社会良知和责任，一种对人权的理解和他人的义务和关爱。我们现在改进高考，提倡素质教育，固然是为了改变死记硬背的局面，但仅有这个不够。

中国人关于公民权是什么就缺乏起码的了解和关心，公民意识几乎没有。我们老是抱怨自己的国民缺乏法制观念，犯法而又不善于用法律保护自己，其实我们的学校教育几乎不涉及这个，即使有也全是空洞抽象的内容。而在教育发达的国家，在课堂上常有模拟法庭、模拟选举之类，社会上也可耳濡目染。许多国家把对宪法的学习及民主、法律、人权的基本内涵历来作为教育的第一使命来完成，从这个意义上，我们的教育在培养合格公民方面是严重失败的。

我们的高考或高考试卷能容纳得了以上内涵吗？我们的教育目标定得太低，只是要把学生培养成匠人，而通过考试的摧残，连这点都难以做到。大学生以下是不鼓励参与社会 and 了解社会的，培养的考试机器，是脱离实际、脱离社会的书呆子。

其实，中国教育的发展目标早已迷失。中国的中小学生到了美国，数学几乎都是尖子，甚至被惊为‘天才’。但这绝不是值得自豪的事情，这是超强度机械训练的结果，只能证明学习任务太重。我们的基础教育成了为尖子服务。淘汰所谓‘差生’、让大部分人失去信心并无意向学的残酷竞争。特权观念、优越感、不平等的意识在教育的日常环节里被贯彻并被视为理所当然。如此下去，这些所谓‘精英’、‘尖子’们‘成才’之后能有多少民主意识和平等观念呢？

毫无疑问，这种教育不利于文化的进步和平等观念的形成。

对教育来说，全民素质的整体提高最重要，我们的教育应该培养大批的爱因斯坦、爱迪生、比尔·盖茨、迈克尔·乔丹、卡尔·刘易斯，甚至索罗斯，但是，最主要的还是培养合格的公民。”

著名思想家李慎之先生1997年11月2日曾在《改革》杂志召开的座谈会上意味深长地说：“千差距、万差距，缺乏公民意识，是中国与先进国家最大的差距。”“如果一个人还能有下一辈子，那我的最高愿望是当一辈子公民教员。因为我知道在我们国家，要养成十来亿人民的公民意识，即使马上着手，至少得要五十年到一百年才能赶上先进国家”。李慎之还曾在1999年第3期《战略与管理》杂志上以“修改宪法与公民教育”为题，专门论述培养公民意识问题。文中写道：“为什么中国人缺乏公民意识？原因就在于自从秦始皇以来的2000年间，中国实行的政治制度和意识形态一直是专制主义。统治者执行的是‘民可使由之，不可使知之’的愚民政策，老百姓遵守的是‘非礼勿视，非礼勿听，非礼勿言，非礼勿动’的奴隶主义。只是在农民革命引起的激烈社会变动中，它才受到‘造反有理’的短暂破坏。然而农民革命胜利以后，马上又照原样建立起专制主义的统治。到了20世纪，这一套才受到某些质疑而有所松动，但是由于它的根子太深而没有什么根本上的改变。所以中国的‘国民性’始终没有摆脱鲁迅所抨击的阿Q相。中国现在要赶上先进国家，要实行现代化，最重要的就是要解放被专制主义所扭曲了的人性，发扬每一个人的本真人性。换言之，也就是要培养人的公民意识，使在中国大地上因循守旧生活了几千年的中国人成为有现代意识的公民，成为一个一个独立的、自由的、能主动追求自己的幸福，创造物质文明与精神文明的公民。”他还写道：“‘公民’和‘宪法’，都不是中国传统

的概念，但是引进中国也有100年的历史了。就我的记忆所及，30年代我还在读初中的时候，整整三年都学过一门公民课，用的是民营的商务印书馆编的课本。虽然份量不大，但是相当扼要而简明地教给了我们什么是国家（或政府）的权力与责任，什么是个人的权利与义务，什么叫公民，他与中国人历来说的老百姓有什么区别。我们当年的教师又是一个口才极好、极善于启发学生对公民权利的觉悟的人，使我印象深刻，至今难忘。说来惭愧，10年前，我曾在全国人大法律委员会当过五年委员，也算是参加国家立法工作了，可是我所依凭的法律知识不过是60年前从初中学到的那一点东西。”“在1957年的‘鸣放’期间，只有个别人提出过要在学校设立公民课，也有人提出学苏联的榜样设立宪法课的，但是不但响应者寥寥，而且这些人很快就被打成右派分了，从那以后再也听不到这样的实践了”。“然而现在有一句话，好象已成了社会的共识：‘中国人的素质太低！’那么，到底要怎样才能提高中国人的素质呢？办法当然有千条万条，然而从初中一年级起就实行公民教育应当是最重要的第一条。大家又都说‘教育首先要教学生做人’。但是到底要做什么样的人呢？毫无疑问，应该是学最起码的内容，一直到懂得什么是政党制度、文官制度，懂得什么是对权力的制约平衡，什么是司法独立，懂得什么是市场经济，法治国家，宪政国家……，懂得以法律保护自己的权利和利益。”李慎之先生的话可谓语重心长、言浅意深，值得每一个关心国家命运的人深思！

美国北卡罗来那州教堂山大学教育学院的助理教授戎雪兰在一篇论文中，专门论述了公民教育对中国从集权制度向民主制度转型的重要意义。她在文中指出，对于什么是民主制度，在民主制度下社会将变成什么样，公民在民主社会中有什么样的地位、权力，应当扮演什么样的角色，公民需要有那些价值观、知识和技能，才能适应民主社会，这些在民主国家人人皆知的基本问题，生长在社会主义体制中的很多人，几乎是闻所未闻的，也无从思考，因为社会主义国家没有民主的公民教育去提供这些基本常识。她在论文中介绍了美国公民教育的一些情况，“在公民教育的信念和价值观这方面，美国的学校有四大基本要求：第一，个人权利，包括个人生命的权利、个人自由自主行动的权利、个人尊严的权利、个人安全的权利、寻求和得到平等机会的权利、得到正义和权利、保持隐私的权利、和私人拥有财产的权利。第二，个人自由，包括参与政治程序的自由、宗教信仰的自由、思想的自由、意识的自由、集会的自由、咨询及获得信息的自由和表达意见及感情的自由。第三，个人的责任，包括尊重人类的生命、尊重别人的权利、诚实、宽容、有同情心、证明有自我控制的能力、参与民主程序、为共同的目标而工作、尊重别人的财产。第四，对社会状况和政府职责的信念，包括认为社会需要有大多数人能接受的法律，有不同意见的少数应得到保护，政府应当由人民来选，政府应当尊重和个人的权利和自由，政府应当保护人权，政府应当为大众的福利而工作。”她认为：处于社会转型时期的中国，可以借鉴美国进行公民教育的内容和方法，着重在两个方面展开工作：其一是帮助公民理解个人、组织和社会机构之间的关系。其二是帮助公民理解权力、权威和政府之间的关系。此外，就是要帮助公民树立多元化的观念。如果中国要进入民主社会，那么中国公民就应当懂得，在一个民族、种族、文化、风俗、宗教信仰、政治理念多元化的社会里，人们因其处境不同，很自然地会对问题有不同的看法；正是通过社会中多元化的认识，人们才有机会比较全面地从不同的角度来观察社会现象，找到能被大多数人接受的解决方法。要使公民们认识到：多元化不是麻烦而是力量。在一个现代国家里，民主价值观最重要的内容之一就是多元化的承认和尊重。（参见戎雪兰《民主的公教育与中国的政治改革——美国公民教育对中国的启示》；载1998年第3期《当代中国研究》）戎雪兰论文中关于公民教育和公民意识的许多观点切中我国时弊，发人深省。

在我国现阶段树立公民意识的工作中，很重要的一点就是要将人们思想上普遍存在的臣民意识转变为公民意识。由于历史的原因以及缺乏必要的公民教育，使得国人（包括知识分子）的头脑中大都存在深厚的臣民意识。比如人们时常关心的是某某首长说了些什么？我与上司的关系如何？领导对我的印象和评价怎么样？再如十分流行的“权力真理

论”、“权大于法”、“有权不用、过期作废”等观念，实质上都是臣民意识的反映。相反，却很少有人考虑：我做为一名现代社会的公民，应该享有那些权利？我对国家与社会应该履行那些义务？做一个合格的公民应该具备那些素质？承担那些责任？臣民意识与公民意识的根本区别在于：前者崇尚的是人治、是专制权力，后者崇尚的是法治、是公民权利；前者无视或忽视个人自由，后者重视和强调个人自由；前者惟上是从、惟权是从，后者注重独立思考和独立人格。臣民意识是一种与社会现代化相悖的落后观念；公民意识则是与社会现代化密切相关的进步理念。近年来，随着市场经济的发展与公民社会的发育，臣民意识开始消解，公民意识有所提升（如维护消费者权益、民告官现象、村民自治与“海选”、参与社会公益事业等等）。但是，习惯势力仍然十分顽固，陈旧观念还很有市场，传统文化的糟粕也仍在大行其道；这些都说明观念更新的工作仍然十分重要，将臣民意识转化为公民意识是一项非常必要而又相当艰巨的任务。

同时，培养公民良好的政治参与意识也应是树立公民意识的重要内容。中共执政以来，不断发起政治运动。从“镇反”到土地改革运动、“三反”“五反”运动、批胡风、“肃反”、反右派、社教运动、大跃进和人民公社运动、反右倾、“四清”运动，直到文化大革命登峰造极。每次运动都说是“关系到党和国家的前途命运”，都要动员“全国的广大人民群众积极参与。”结果，每次政治运动都成了“运动群众”；运动频繁和参与泛滥搞得天怒人怨，民不聊生，苦不堪言。因此，“文革”以后，民众普遍患了“政治冷漠症”，对政治运动愈来愈冷淡。改革开放以来，发展经济与发家致富成为时尚，人们对政治话题愈来愈缺乏兴趣。到1989年上半年，因为当局的政治决策一再失误导致各种社会矛盾激化，终于爆发了震惊世界的八九爱国民主运动，引发了又一波的政治参与热潮（其中自然难免泥沙俱下、鱼龙混杂）。运动遭到残酷镇压之后，人们重新恢复政治冷漠，街头巷尾流行的与政治有关的只剩下各种政治笑话和无穷无尽的小道消息。实际上，过去的群众运动，参与泛滥，参与爆炸，人人都热衷于搞政治与现在的政治冷漠、刻意回避政治，都和缺乏正确的参与意识有关。这两种现象都会为专制统治所利用，而不利于宪政民主社会的建立。亚里士多德早就指出，人类社会本质上就是一个政治社会。而现代政治理论无论是资产阶级的、还是无产阶级的，都承认主权在民，人民是国家的主人（只不过现在的学者多强调：应该把“人民”这一抽象概念置换为“公民”）。既然生活在政治社会，又身为国家的主人，岂有不问政治、放弃主权之理？再说，如果公民都不过问政治，岂不是给那些专事操纵权力、谋取私利的政客大开方便之门？但是，政治必竟是一种复杂的社会事务，需要相当的专业知识和技术，公民们不必要也不可能事必躬亲。许多历史事实表明，参与泛滥恰恰容易导致被别有用心的人所利用或无人能控制的无政府主义状态，最终只能给善良的人们带来极其惨痛的灾难。所以笔者提出：应培育公民良好的政治参与意识。“良好的”是指适度的和正确的。那么，什么是适度的和正确的政治参与呢？我认为其涵义是：在基本正常的社会环境中和平地、建设性地按照民主和法治的程序履行公民的政治权利。公民的政治权利包括选举权、知情权、言论权、罢免权、建议权、创制权、集会权、结社权、组党权、表达权、公决权等等，所有这些是公民与生俱来和不可剥夺的权利；宪法与法律已有规定的，应加以具体地落实；宪法与法律还没有规定的，应加强立法，予以弥补。这里要指出的是：政治参与分为直接参与和间接参与。对于绝大多数非职业政治家的公民来说，不可能事事都去直接参与。为了解决这个问题，西方国家发明了代议制，即由公民选举他们信任的代表来管理公共事务。现在世界上最小的共和国，如圣马力诺共和国，全国人口只有两万多人，也是实行代议制，公民通过民选的议会和政务官员管理国家。有了代议制以后，就可以使公民既保持最终决定权和基本的政治权利，又可以腾出精力做自己所擅长的事情。这样就可能做到各得其所，既有效能，又有秩序。在一个正常的社会里，公民的政治参与主要是指参加投票选举各级法定公职人员和由公共契约规定的社区负责人；用各种方式表达自己的政治主张；监督公职人员及所有由选举产生的人员，使之不得滥用公民的授权；参与社团或政党的组织与活动，以形成公众影响力。公民有无良好的政治参与意识，直接关系到政治改革能否成功与宪政民主体制能否建立和完

善。因此，培养公民良好的政治参与意识，实在是一件关系重大的事情，值得社会有关各方给予高度重视，并坚持不懈地付出相应的努力。

第十章 积累民主实践

不积跬步，无以至千里；不积小流，
无以成江海。

——荀子

随着对民主之必要条件的充分认识
和满足这些必要条件之意志的出现，我
们就能行动起来保护民主，并且，更为
重要的是，促进民主的理念和实践。

——[美]罗伯特·达尔

宪政民主不是坐着等来的，也不是口号喊出来的，而是靠无数次的实践活动逐步争取来的。征诸世界各国的历史，凡是已经建立宪政民主体制的国家莫不如此。我们不妨以英、法、美三个最早建立宪政民主体制的国家为例，看看这三国的人民在争取宪政民主的过程中的所进行的实践活动，也许会对我们有一些启示。

英国人争取自由、民主、宪政的历史最为长久。在欧洲，英国的王权从最初时期就要比其它国家强大。早在1066年威廉一世征服英格兰后，就把土地划成一小块一小块分封给贵族和近臣，并命令他们向国王宣誓效忠。早期的贵族为了争取有限的自由，发动了无数次反对王权的斗争，虽未能动摇王权统治，却取得了两项重要成果，即大宪章和议会。1215年的“大宪章”（宪法学界多数学者赞成以英国“大宪章”作为宪法产生的标志）是在诸侯、僧侣的逼迫下由国王约翰签署的。其中最重要的几条规定是：国王在没有征得贵族同意时不可随意收取贡赋，也不能任意向臣民勒索财款；“若不经同等人的合法裁决和本国法律的审判，不得将任何人逮捕囚禁，不得剥夺其财产，不得宣布其不受法律保护，不得处死，不得施加任何折磨，也不得令我等群起攻之，肆意讨伐。”条文还规定，假如国王违背诺言，贵族就有权拿起武器驱逐暴君，在这种情况下全国人民都应站在起义者这一边。虽然约翰王并未遵守大宪章，但是大宪章确立了一条影响深远的原则：国王（君主）的统治权力不是无限的，它应受到必要的制约，国王应该在法律的控制之下行使权力（这正是宪政的基本含义）。议会成立之初，是国王向各地摊派捐税的协商会。在大宪章制定后，国王就不得任意征税了，他必须和各地“商议”，而“议会”的名称就出于法语的“商议”一词，本是协商征税的意思。此后，15世纪英国进入资本主义原始积累阶段，产生了新贵族。新贵族与新兴的工商业者以向国王请愿的方式，迫使国王接受了1628年权利请愿书，进一步确立了“不经议会许可，国王不得征税”，“非经法律正当手续不得逮捕、拘禁”，“没有有罪证据，不受司法审判”，“公民住宅不得随意侵入和住宿”等宪法原则。1640年英国爆发了资产阶级革命，把丧失民心的国王查理一世送上了断头台，建立了共和国。后来又经历了克伦威尔军事独裁统治、斯图亚特王朝复辟和1688年光荣革命，英国人在经历了400多年持续不断地争取自由民主的斗争之后，才凭着自身的坚韧和智慧，建立起适合本国实际的宪政民主体制——君主立宪政体，并一直沿续至今。直到不久以前，英国这个十分重视传统的国家还在进行宪制方面的改革。1999年10月26日，经过长时间群情激昂甚至火爆的争议，英国议会上院终于通过了工党政府提出的“本世纪以来

最激进的”上议院改革法案，并将该法案提交下院讨论通过。该法案取消了已实行600多年的上议院议员贵族世袭制，撤销了上议院所有759名世袭贵族议员的参政议政权（在过渡期内保留92名世袭议员席位，但不得将议员席位传给他们的后代）。目前，上议院的改革仍在进行，对上议院的组成和权力的改革方案尚在拟议之中。到下届议会召开时，上议院将会面目一新。面对着势不可挡的改革大潮，贵族们只能“无可奈何花落去”，惟有静悄悄地走开。真是“形势比人强”。

法国人和英国人一样爱好自由。但他们面对的是更为强大的专制王权，因此他们为争取自由民主所进行的实践活动就更加艰苦卓绝。大革命前的法国，国王有着无限的权力。法国的王权是欧洲专制的典范。这种制度的基本原则只有一条，就是“朕即国家”。法国的专制制度至路易十四时达到顶峰，路易十四以太阳作为自己的象征，认为自己的光辉如太阳一样，普照众生。18世纪末，法国专制制度已经到了腐败透顶的程度。路易十五统治时期，让他的情妇蓬巴杜和杜巴丽管理国家，朝政一片混乱。路易十六继任国王后，整天游玩打猎，皇室生活极其奢侈，挥金如土。加之对外战争连年不断。结果造成国库空虚，债台高筑，财源枯竭。为了解决财政危机，国王决定召开三级会议（第一等级为贵族；第二等为僧侣；第三等级主要由资产阶级构成），以解决税收问题。因不满国王的专制和暴虐，第三等级在人民的支持下单独开会，于1789年6月17日通过决议，宣布成立国民议会，同时宣布国民议会是国家最高权力机关，代表全体人民利益，纳税方案必须由国民议会批准通过方能生效。7月9日国民议会又宣布为制宪会议。国王闻讯后，立即出动军队，宣布解散制宪会议。在这个紧要关头，巴黎人民奋起承担了保卫制宪会议的使命，宣布举行起义，并于7月14日攻占了专制暴政的象征——巴士底狱。国王在胜利的人民面前，被迫下令把军队撤走，他的解散制宪会议的企图遭到挫败。（7月14日革命，标志着法国争取自由民主斗争的胜利，所以后来被法定为法国的国庆日。）假如路易十六是奥伦治亲王，7月14日便是法国的光荣革命，法国就会在君主立宪的道路上顺利地走下去。但路易十六不是法国的威廉三世，他不甘心当立宪国王，只要有一丝可能，他就要掌握绝对的权力，而绝不与他人分享。为了限制国王的专制权力，议会于1789年8月4日废除特权；8月26日通过了著名的《人权宣言》。1791年9月3日，法国的第一部宪法被通过，法国成为君主立宪国。路易十六虽然被迫在宪法上签了字，却想方设法进行反攻倒算，甚至不惜借助外国势力的武装干涉来恢复自己昔日的权力。终于导致1792年8月10日的人民起义，攻入王宫，逮捕国王。立法会议根据民意，废黜国王，召开国民公会。9月22日国民公会在巴黎开幕，宣布废除王政，成立共和国（即历史上的法兰西第一共和国）。1793年1月21日，顽固的路易十六被人民送上了断头台。从1789年的法国大革命迄今的二百多年间，政治风云变幻多端，政治形势不断变化，其间经历了两次封建王朝复辟，两次帝制和五次共和，先后颁布过14部宪法。然而，法国人民争取自由民主的斗争实践从未停止过，并且作出了巨大牺牲，留下了许多可歌可泣的英雄业绩。以今天的眼光来审视法国革命史，当然有许多值得省思的经验教训（总结这些经验教训超出了本书的任务，好在国内外已不少人做了这项工作）；如果没有一代又一代法国人民前赴后继地英勇奋斗，就不可能有存续至今的法兰西第五共和国和牢固建立的宪政民主政体。

美国曾经是英国的殖民地。从1607至1732年的120多年间，英国殖民者在北美东部先后建立了13个殖民地，迁徙了大批欧洲移民和非洲黑奴。因此，美国人民要想实现自由民主，首先要争取民族独立。美国人民很早就有争取自由民主的传统。1620年11月11日，102个新教徒移民在一艘名为“五月花号”的移民船抵达科德角港口后，为建立普利茅斯殖民地，订立了著名的“五月花号公约”。公约中明确规定实行人民自治、制定正义和公正的法律。该公约和早期的弗吉尼亚议会被西方学者称为美国政治制度的两大奠基石。1693年，康涅狄格地方议会制订了一个基本法——《基本条令》规定，由当地居民选出行政长官和议会成员。1776年的《马萨诸塞公告》规定：“主权永远属于人民的全体；它从未能授予也不能授予一人或少数人，伟大的造物主从未赋予人在持续时间上或程度上无限压迫他人之权。”美国人民为摆脱英国殖民统治者的奴役和压迫，争取民族独立，于

1775年——1783年进行了伟大的独立战争。1775年4月5日，十三州的代表在费城召开了第二届大陆会议，决定募集志愿军，并把民兵整编为“大陆军”，任命华盛顿为总司令，发动独立战争。1776年7月4日第二届大陆会议通过了由杰弗逊等人起草的《独立宣言》。

《独立宣言》的发表标志着美利坚合众国的诞生，所以，7月4日这一天，后来就被定为美国的国庆节。1789年9月17日，由各州代表签字通过了美利坚合众国宪法，并一直沿袭至今。在此期间，曾于1786年6月爆发过规模浩大的谢司起义。此后，在1812年6月，还曾发生过第二次独立战争；1859年的约翰·布朗起义；1861——1865年解放黑奴的南北战争（1865年主张解放黑人奴隶和实行“民有、民治、民享”的美国第16届总统林肯被暗杀）；19世纪70—90年代的工人运动和农民运动；贯穿20世纪的要求种族平等、妇女平等的平权运动（产生了象马丁·路德·金这样闻名遐迩的黑人民权领袖）。正是在美国人民不屈不挠的民主实践的基础上，才产生了美国宪法修正案中的一系列关于人权的权利法案，也使美国的宪政民主政体逐步得到改进。尽管美国的政体至今仍存在一定弊端（世界上不存在完美无缺的政体），但是在美国这样实行宪政民主制度的国家，允许公民公开地讨论和批评国家政治，指责总统，保护公民的言论自由和各项权利，公民享有实在的选举权和被选举权，因而有理由认为这种政治制度是富有生命力的。

我国近代历史上，有不少人结合先进国家的经验，论述过民主实践的重要作用。孙中山就是其中杰出的一位。中山先生曾根据革命实践的需要较为深入地研究过实践（“行”）与理论（“知”）关系，并在当时流行的进化论的基础上提出了自己的认识论。在他提出的认识论中，把“行”——实践提到首要的地位，充分肯定实践的意义和作用。他认为“行”——实践具有广泛的可能性（“行易”），它是人类认识乃至人类进化的重要手段。他说：“且人类之进化，以不知而行者为必要之门径也。夫习练也，试验也，探索也，冒险也，之四事者，乃文明之动机也。生徒之习练也，即行其所不知以达其欲能也；科学家之试验也，即行其所不知以致其所知也，即行其所不知以求其发见也；伟人杰士之冒险也，即行其所不知以建其功业也。由是观之，行其所不知者，于人类则促进文明，于国家则图致富强，是故不知而行者，不独为人类所皆能，亦为人类所当行。”

（《孙中山选集》上卷P162）从认识论角度来说，孙中山的上述见解有两个重点：一是“行先知后”，认为人们在“知”——认识事物之前，可能而且已经在“行”——实践，不知而行不仅是广泛存在的客观事实，还是人类认识和进化的必要“门径”；二是“行以致知”。孙中山认为人们在“行”——实践的过程中可以获取关于外界的知识——“知”，“行”——实践乃是由“不知”而“致其知”的途径和手段——“能实行便能知”。通俗地说，就是实践在先，认识在后，由实践产生认识，实践是认识的源泉。同时，孙中山又对“知”进行了认真考察，认为人们从实践中所获得的“知”有着“真”与“伪”的区分，并非所有的“知”都是“真知”或“科学的知”，“舍科学而外之所谓知识者，多非真知识也。”他进一步提出：“学理有真的假的，要经过实验才晓得对与不对，如象科学上发明一种学理，究竟是对与不对，一定要作成事实，能够实行，才可以说是真理。”

（这大概是国内最早的关于“实践是检验真理的标准”的论断之一。）他还以大量的事例论证了获取“真知”的困难；而行动（实践）则是每日每时都在进行的，相比之下，要容易得多。正是在这一基础上，孙中山提出了著名的“知难行易”的学说。这一学说若放在当时的历史背景下，是有一定进步意义的。但是，这个提法本身容易给人造成误解，仿佛理论很难、很重要，而实践很容易、相对来说不那么重要（孙中山本意并非如此）。古人云：“知之非艰，行之维艰”，虽有一定的片面性，但也并非全无道理。实际上，知固然难，行亦不易。理论十分重要，实践亦必不可少。胡适在《知难，行也不易——孙中山先生“知难行易说”述评》一文中说过：“治国是一件最复杂最繁难又重要的技术，知与行都很重要，纸上的空谈算不得知，卤莽糊涂也算不得行。虽有良法美意，而行之不得其法，也会祸民误国。”因此，知与行、理论与实践，二者都不可偏废。

宪政民主的实现需要理论的指导，然而从一定意义上说，它是一个实践的过程。积

累民主实践，涵养民主政治资源，对于建立宪政民主体制，具有不可替代的特殊作用。要想在中国实现宪政民主，诚然需要培育公民社会、启蒙公民意识；需要确认财产私有制和建立在这一基础上的市场经济；需要法治和社会正义；但是所有这一切，若没有民主实践的逐步积累，都是无法想像的。不要指望有人会恩赐给你什么。天下没有免费的午餐（即使有的话，你也要付出相应的代价）。本书第五章曾简要地叙述过100年多来中国人民争取宪政民主的历史事实和部分实践。100多年，时间不可谓不长，这么多先烈前仆后继，英勇牺牲，代价不可谓不大，然而时至今日，我们距离要达到的目标仍有不近的路程要走。可见，要在中国建立宪政民主体制是一件多么艰难的事情，它需要实践、实践、再实践，坚持不懈；同时要注意把握机会，因势利导。如果没有孙中山领导的长期革命实践活动瓦解了清王朝的统治基础的话，就不可能有1911年辛亥革命，结束清朝专制统治的成功。同理，如果没有100多年来中国人民为争取实现自由民主而进行的艰苦卓绝的实践积累的话，也不可能有建立宪政民主体制的那一天的到来。古人云：“千里之行，始于足下。”目标再宏伟，总要有人去做，有人去实践，才有可能一步一步接近它，并最终实现它。去做、去实践，总比坐而论道强。做错了，实践失误，可以不断地总结和改进，这样才会离目标愈来愈近。反之，不去实践，空发议论，满腹牢骚；则不仅于事无补，而且会徒增烦恼！

宪政民主的实现又是一个学习（学习本质上也是一种实践活动）的过程。所谓的“生而知之”，不过是一种人造的神话。人的知识和技能都是通过后天习得的。聪明的人、智商高的人，只不过学习得比较快、记忆超群或某些能力较为突出罢了。科学技术再进步，也不可能做到将在某一个国家行之有效的政治制度，克隆到与它的历史、文化、传统完全不同的另一个国家（日本在二战以后虽然建立了宪政民主制度，但是仍保留了本国独特的“天皇制”；就是一个明证）。中国近代以来虽然颁布过许多部宪法，但从未实行过真正意义上的宪政（只实行过君主专制、军阀统治和一党专政）；虽然有许多政治领袖和政党宣布要实行民主，但从未实行过真正意义上的民主（实行的却是各式各样的“为民作主”）。因此，在中国大陆，谁也没有见到过真正的宪政民主是什么样的？正因为如此，孙中山才提出在实行宪政之前，应有一个训政的时期，让老百姓学习民主、实践民主、逐步养成民主的习惯，为下一步实行宪政做好准备。他的想法自然是合理的，但是他可能对政客们一旦掌握权力就不肯实施宪政的问题估计不足，因而制定的方案显得脱离实际。政客们不愿实施宪政，由谁来进行训政呢？所以“自上而下”的训政，注定是行不通的。既然如此，还有什么别的办法呢？我认为，应打消“等、靠、要”的念头，由赞成在我国实行宪政民主的社会人士，集合社会的力量、包括体制内主张进行政治改革的力量，大力启蒙民众的公民意识，大家一道从我做起，学习民主、实践民主、创造适合本国本地的民主形式，造就实现宪政民主的社会条件，通过这种的途径，才可能象经济改革形成不可逆转的市场经济潮流一样，推动政治改革逐步形成不可逆转的宪政民主潮流。今天，中国的社会条件从总体上来说比过去确实要好得多了，尤其是社会的开放度和公民社会的发育状况，都是以前难以想像的；那种认为由于中国的社会经济不发达而不能实行宪政民主的“国情论”是站不住脚的。从国际上来说，已有愈来愈多的国家走上了宪政民主的不归路，连经济发展水平远不及我们的近邻——柬埔寨都已走上了实行宪政民主体制的道路，我们还有什么理由不奋起直追呢？不注意学习、不勇于实践、固步自封、抱残守缺、自我陶醉，只能导致落后和退步。

因此，问题不在于要不要实践，而在于怎样去实践？这一问题在中国的宪政民主事业中具有相当重要的位置，它涉及到一系列问题，如实践的内容、方法、战略、策略、步骤等等。本书对上述问题进行了较为全面的探讨。这里所要重点论述的是，要实现在中国建立宪政民主体制的目标，应该着重进行那些实践？我认为在现阶段应致力于以下诸点：

一、推进民主选举。目前我国各级党政官员的甄选基本上是实行（中共）党委考察委任制。主要负责官员虽然从形式上须经过人大投票选举，但在选举前，一般党委组织部

门就已发出任命或且已经内定。这种人事制度带有浓厚的传统社会的色彩：选官取决于上级的偏好，而不是由民主选举产生；由此必然导致官员只知对上负责，而可以不考虑对民负责；任命官员主要由党委、尤其是一把手（书记）决定，而不是全面考评他（她）的才能、品德和政绩；公民对官员的委任基本没有发言权（更谈不上决定权），也没有监督权。正因为如此，才使得这种制度虽然屡经改革，仍旧弊端丛生。治本的办法，还是应学习发达国家的经验，推进民主选举（政务官一律由选举产生，事务官实行考任制）。我国在这方面差距很大，现在实行民选的仅限于农村的村委会、城镇的居委会和县级以下的人大代表。而村委会和居委会都不是政权机关，而只是基层自治组织。县级以下人代会代表也只是一种资格，而非官职（人大主任、副主任虽是官职，却主要被用来安置退居二线的官员）。所以，推进民主选举的实践，实在很有必要。这方面可以做的事情很多，譬如积极参与基层自治组织的换届选举，将真正办实事、得民心的人选上来；有一定知识和能力而又愿意为公众服务的人，应通过竞选的方式成为基层选举的候选人，并力争当选公职；认真总结基层自治组织民主选举（现在的选举中还存在不少不民主的情况，这里存而不论。）的经验教训，不断加以改进；逐步推进民主选举的层级，直接选举可以先从乡镇一级开始；等取得经验后再推进到县（和县级市）、大中城市的区（街道办事处可作为区的派出机构）；最后到市（地级市）。省级以上（含省级）实行间接选举，将来适当时候再考虑省级建制的改革。无论是直接选举，还是间接选举，都应实行公开、公平、公正的原则，克服“黑箱作业”，实现程序公正、机会均等，建立法制程序，严惩贿选现象和“黑金政治”，确保公民的选举权和被选举权。当前应努力消除推进民主选举的思想障碍，如“民主致乱论”、“民众素质低下论”、“实行民主条件不成熟论”等等，这些论点大都是反对或害怕民主选举的人制造的，实际上都是站不住脚的。1998年岁末，四川省遂宁市市中区步云乡曾进行过一次直选乡长的试验，成功地选出了中国第一个由全乡选民直接选举产生的乡长（名叫谭晓秋）。其基本程序是：（1）发布公告，广泛征集候选人；（2）参选者一一上台面对乡、村干部，村民小组组长和每村的3名村民代表发表竞选演讲，由他们投票决出前两名；（3）召开“正式候选人竞职演讲答辩会”（正式候选取人由第（2）程序产生的2人加上政党提名的候选人1人共3人），接受选民质询；（4）候选人自由会见选民；（5）全乡选民直接投票选举乡长；（6）乡人大召开会议确认选举结果合法有效。最后，谭晓秋（时任乡党委副书记）在众多参选者中脱颖而出，当选乡长。尽管由于缺乏经验和专项法规，使选举工作存在一些不足之处。但是，总的来讲，选举是成功的。（详见1999年1月15日《南方周末》第2版的记实报道）这一个案说明，第一、实行民主选举根本不会导致天下大乱；第二、民众的素质完全可以胜任民主选举的要求（笔者的若干位亲身参与过乡村选举的朋友都证实了这一点；延安时期文盲很多，尚且可以实行民主选举；南非、柬埔寨、印尼等发展中国家都成功地进行了民主选举）；第三、民主选举中的竞选是可以操作的、也是受到选民欢迎的形式；也可以说，若没有公正的竞选，也就没有民主选举；第四、民主选举中的技术性问题（如候选人资格的确定、选区的划分、选举程序、投票方式等）是可以解决的；第五、基层和地方民主选举是一个逐步探索、逐步积累、逐步完善的过程；因此，早实行有助于早取得经验，克服不足；愈推迟实行愈不知所措；第六、民主选举并不意味着共产党员下台（谭晓秋就是中共乡党委副书记），关键是能否赢得人民的信任；有能力而又愿意为民众办事的人就会有当选的希望；没有能力或虽有一定能力但不能为民众办实事的人，不如及早改做别的适合于自己的事情；这里面的道理并不复杂，问题在于当官有种种好处、诸多利益。解决问题的根本办法，是使广大公民认识到自己的权利和利益，大家一起来推进民主选举。

二、维护与争取人权、自由。首先，应充分关注下层民众的生存状态以及他们的基本要求，也就是应特别关注民生问题。今天，全国尚有数千万人没有脱贫，还有几千万职工失业、下岗、生活失去保障和数百万少年儿童因为贫困失学、辍学，他们的生活十分困苦，基本人权都没有保障。因此，凡是主张和赞成在中国实行宪政民主的人，都应认真思考民生问题，提出解决办法，并且身体力行地为之做出努力。只有心里想着民众，才能

赢得民众的支持。其次，应维护与争取现行宪法和法律中已有规定的人权和自由。譬如言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由；选举权和被选举权；宗教信仰自由；人身自由；人格尊严权利；享受社会保障的权利；对国家机关及其工作人员的批评权、建议权、申诉权、控告权、检举权；等等。之所以提“争取”，是因为上述权利和自由虽然在现行宪法和法律中已有明文规定，但是并没有全部实现或时常受到侵犯。所以，一方面，要努力使之付诸实践；一方面，还要面对侵犯人权的违法行为进行不屈的斗争。再次，**应支持和参与发生在现实生活中和我们身边的“维权”事件，如维护纳税人的权利、维护消费者的权利、维护村民的权利、维持社区居民的权利等等**，使得争取宪政民主的事业尽可能地贴近公民的现实生活。

三、适时表达政治意愿。社会的各个阶层以及利益群体，都有自己的特殊利益和政治要求。只有让这些利益和要求凝聚为政治意愿，并让各种政治意愿通畅地表达出来，才有助于实现社会公正，也才有助于整个国家朝着宪政民主的目标逐步靠近。近年来，随着公民社会的发育和公民意识的提高，人们的参政意识有所增强，政治意愿的表达也更为直接。较为典型的例子如1999年的修宪，在宪法中写进了“国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益”的条款；能实现这样的结果是非常之不易的（因为谁都知道，共产党的宗旨是“消灭私有制”）。据悉，其主要原因就是民营企业主们多年来坚持不懈地呼吁，包括各级工商联、商会组织和民主建国会（其成员多为工商界人士）的反映；当局权衡利弊，最后只得采纳。又如近些年，国内出现了不少民间环保组织（较著名的象“自然之友”、“地球村”、“绿色家园”等），他们不断地就生态环保方面的问题提出意见和建议，并组织各种活动以引起政府和社会的关注，也取得了很大的成就。如敦促政府下令禁止长江上游地区砍伐森林；增进公民和少年儿童的环保意识；保护珍稀野生动物；城市垃圾分类处理等等。同时，有必要指出：社会上的一些弱势群体，如失业、下岗工人，农村的村民，城市的普通市民，他们的利益由于缺乏相应的组织保护，使得他们的政治意愿的表达显得相当微弱，目前主要靠为数不多的知识分子和媒体从业人员表达他们的意愿；这是远远不够的。从长远来讲，还是要靠建立组织化与制度化的机制，来保护弱势群体的利益。当然，从效果出发，笔者提出政治意愿的表达要把握“适时”的原则，也就是要注意把握时机，做到“有理、有利、有节”。时机未到、条件不成熟，盲目表达，肯定难以奏效，甚至会遭受不必要的损失。

四、进行舆论参与。现代社会是一个开放的社会。而在一个开放的社会中，社会舆论是影响政府决策的巨大力量。中国正日益走向开放，因之社会舆论的作用也不再是无足轻重了。社会舆论所产生的影响，不仅面向政府，也面向社会，它会引起社会的强烈反响，对政府产生相当大的压力，使得政府不得不正视公民社会的声音。同时，正是由于社会舆论的多样性，可以给政府提供获取信息的多种渠道，有助于提高政府决策的民主化、科学化和公正性。社会舆论的影响范围相当广泛，举凡政治、经济、文化、教育、就业、环境污染、社会保障、法制、道德、社会治安等各种各样的问题均可涉及。因此，公民们应利用各种条件、尤其是大众传播媒体发挥舆论参与的效力。

五、传播有利于宪政民主的理念和信息，建立社会共识。理念、信息、共识，这些概念，看不见、摸不着，看似很虚幻；其实恰恰相反，它们的作用，有和没有大不一样，因而是非常实在的。有利于宪政民主的理念和信息如果得到广泛传播，并进而成为社会上的普遍共识，就会产生巨大的推动力和不可逆转的趋势；象火车一样，一旦上了轨道，再加上动力，就会发动起来，朝向目的地疾驶。建立宪政民主体制的共识，在我国已经开始涌现。有关这方面的文章、书刊、纲领日益增多，各类研讨会、座谈会、聚会、沙龙和其它社会活动日趋活跃，公民对宪政民主的了解正在增进。但是，面向一般公民的文献还远远不够，还有不少公民对宪政民主方面的知识很陌生，也不知道自己有那些权利。因此，这方面的实践应大力加强。

当然，民主实践的内容和方法很多，应集思广益，广泛探索，尽力而为。总之，积累

民主实践对于在我国实现宪政民主是十分重要的。荀子在《劝学篇》中写道：“不登高山，不知天之高也；不临深溪，不知地之厚也；”“积土成山，风雨兴焉；积水成渊，蛟龙生焉；．．．．．故不积跬步，无以至千里；不积小流，无以成江海。”荀子的本意是论述学习知识，要注重亲身体验和一点一滴地积累。我们把他的话借来论证实践的作用，实在是再贴切不过了。中国的民主化需要经历长期的积累过程，惟有坚持不懈，勇于实践，才能积量变为质变，积小胜为大胜，直到取得最后的胜利！

第十一章 争取国际支持

“高贵的思想，从四面八方来吧！”——印度宪法的制订者正是怀着这种吠陀祈祷者的精神，寻求世界各国宪法的指导。

——[印度]索利. J. 索拉布吉

在中国建立宪政民主体制的事业决不是孤立的、与世隔绝的。它与我们生活在其中的开放世界的和平民主潮流息息相关。近代以来之中国，正如梁启超先生所言，非中国之中国，也非亚洲之中国，而是世界之中国。中国之发展、进步与富强，只有在参与世界政治经济大循环的潮流中才能得以实现；自我孤立与闭关自守只能导致自甘落后和自取灭亡。从国际关系层面看，国家现代化的进程意味着国际交往的增多和国际依存的加强，意味着各个国家要接受一些共同的价值标准与规则（如联合国宪章、国际法和国际组织的的规章）。因此，现代化进程必然伴随着全球化、国际化，它是从各种文明和各个国家独自发展的状态向着全球文明和地球村过渡的一个历史时期。全球化意味着伴随交通和通讯手段的发达，世界变得越来越小，世界各个部分之间的联系互动与相互依存日益密切，人们的全球意识逐渐形成并不断强化。同时，由于世界各个部分之间的资金、生产、贸易、资源、市场等方面的相互依赖关系的日益加强，使得人类历史上第一次出现了真正的全球性经济。因此，十多年来，越来越多的学者和政治家认为全球化的时代已经来临。美国著名的未来学家约翰·奈斯比特在他的书中写道“全球一体化的新时代已经开始”；联合国前任秘书长布特罗斯·加利在1992年联合国日致词中指出：“第一个真正的全球化的时代已经到来。”在全球化的时代，我国公民争取宪政民主的事业无疑是属于世界和平民主运动的一部分，其所具有的国际意义是显而易见的。全球的和平民主力量利益一致、命运攸关、一损俱损、一荣俱荣。我国的宪政民主事业离不开世界和平民主力量的大力支持；同时，一个实行宪政民主体制的中国，也必将会成为世界和平民主事业的坚强保障力量。反之，则可能构成对世界和平民主事业的威胁。

从近代历史看，我国的宪政民主运动一向得到国际社会的支持与帮助，并且从国际社会获取大量精神和物质能量。例如，中国近代史上最早的政治改革运动——1898年的戊戌变法，主导变法的维新派所操持的思想武器，就有来自西方启蒙思想家的著作，其中尤以严复译述的《天演论》（原著为英国生物学家赫胥黎的《进化与伦理》，据今人考证，赫氏原著本意是批判进化论，尤其是批判将进化论用来解释人类历史；严复在翻译过程中进行了加工，使之变成了宣传社会达尔文主义的利器）所起的作用最为强烈和深远，书中阐述的“物竞天择、适者生存”的道理对中国的革新力量产生了巨大的影响。虽然由于世事变迁，时移势易，如果继续沿用社会达尔文主义的理论来解释今天的现实，是很成问题的。但是，我们不能否认其在我国近代历史上所起到的思想解放的作用。戊戌变法的改革内容主要就是学习西方国家，提倡科学文化，改革政治制度和教育制度，发展现代工商业等。“变法”失败以后，维新派的领袖康有为、梁启超、章太炎等人纷纷流亡海外，得到国际友好人士和海外华人的真诚帮助。伟大的民主主义先驱孙中山在其领导的革命斗争失

败后，也曾多次流亡海外，得到了国际友人和海外华人巨大而无私地支援。过去的一百多年，中国人民和他们的优秀儿女从未停止过追求宪政民主的奋争，许多人为之献出了生命。在这一过程中，未曾间断地受到国际进步社会和海外华人的有力支持与慷慨帮助。我国建立宪政民主体制的路还很长，其间还会有许多艰难险阻；尽管它将主要依靠中国人民的自身努力和内部因素的逐渐演化；但是，国际社会的呼应和支持仍然是不可或缺的，它将提供必要的动力和压力、经验和教训、人力资源和物质援助，加快中国实行宪政民主的进程，并使我们尽量少走弯路。

我们要清醒地认识到：我国的宪政民主事业在争取国际支持方面，既存在不少有利因素，也存在一些不利因素。有利因素如：

第一，自由、人权、宪政、民主的理念日益深入人心，已经构成人类文明和政治现代化的主流。在刚刚过去的二十世纪中，自由民主事业在世界上取得了辉煌的胜利！一大批国家加入了实行宪政民主政体的行列。自由、人权、宪政、民主的基本价值正在成为愈来愈多的人们的信仰。建立和巩固宪政民主政体，已经成为一股不可抗拒的世界潮流。与之对抗，倒行逆施，是不得人心和不明智的，因而也不可能持久。中国有句古话，叫作“得人心者得天下”；以此推论，失人心者终必失天下。人心的向背，是政权是否稳固的最终决定性因素。我想：中国共产党最清楚这一点。清朝政府之所以被推翻，就是因为其太腐败失去了人心；北洋军阀政府之所以垮台，也是因为其暴虐无能失去人心；国民党政府在大陆的统治之所以土崩瓦解，仍然是因为贪污腐败失去人心。所以，中国还有一句古话，叫作“多行不义必自毙”。做了太多不仁不义的事情，必然要失去人心；而失去人心的结果，必然是自取灭亡。历史上这方面的事例数不胜数，执权柄者当深思！席卷全球的实行宪政民主的洪流，给中国的宪政民主事业注入强大的推动力，并且迟早会冲破重重障碍，帮助中国人民到达胜利的彼岸。

第二，苏联、东欧、南非、韩国、印尼和台湾的极权主义（或威权主义）政权的解体与政治民主化，昭示着中国大陆的明天。苏联、东欧国家在二十世纪末发生的巨变，影响至为深远。它宣告了存续半个多世纪的国际社会主义阵营土崩瓦解，由此，危及人类安全的社会主义阵营与西方国家之间的“冷战”随之告终。它明确地告诉世人：实行一党专政和极权式的社会主义是不符合人民的根本利益的，也是不利于国家的长期稳定发展和社会进步的，必须改弦易辙；舍此没有别的出路。改得愈早愈好；否则的话，拖得越久，包袱背得越重，就会形成积重难返的局面，社会转型的代价就越沉重（这正是今天俄罗斯与前苏联各国和东欧前社会主义国家的改革步履艰难的重要原因）。同时，苏联、东欧的变化也并未出现有人断言的“千百万人头落地”的局面；改革进行得虽然很艰难，但总的来说还是有序的和有成效的；关于这一点，随着时间的推移，人们会看得愈加清楚。台湾的总统大选和政权的和平转移，对于中国大陆的政治改革与建立宪政民主政体更具有切近的参考价值。因为海峡两岸都是中国人，台湾能做到的，大陆也应能做到；台湾民主化的经验正可供大陆学习与参考。所有这些国家和地区进行宪政民主变革与和平民主转型的经验教训，对于正在争取建立宪政民主政体的中国公民来说都是极为宝贵的。

第三，中国人民为了争取宪政民主而进行的英勇卓绝、可歌可泣的斗争，赢得了世界各国人民和许多国家政府的普遍尊重和同情。一个多世纪以来，中国作为世界上历史最悠久的文明古国之一和人口最多的国家，与宪政民主结下了不解之缘，并为之付出了极为惨重的代价。正如美国哥伦比亚大学政治学教授黎安友在一本论述中国民主化的书中写的：“近一个世纪以来，中国一直在探寻一种政治形式，而其它任何一个国家的现代化历程都没有这么痛苦和残酷。”中国人民不屈不挠的奋争虽屡遭挫折，但并没有付诸东流。国人所作的牺牲，足以赢得世界上所有爱好自由与和平的人们的关注和尊重。尤其是1989年爆发的声势浩大的爱国民主运动，威震全球，令全世界的独裁者胆战心惊，极大地鼓舞了全世界人民的士气，有力地推动了苏联、东欧的政治变革。赤手空拳的王维凌只身拦截全副武装的坦克车的英雄形象，已成为中国公民争取民主视死如归的象征！只要我们继承和发

扬这种“威武不能屈”的精神，以顽强的毅力坚持在争取宪政民主的道路上接力竞走，一定能够得到世界上愈来愈多的人们的理解和支持。

第四，经济全球化、科学技术与信息网络的飞速发展、地球村时代的临近，使得世界的各个组成部分之间的联系愈来愈紧密。今天传媒与信息的穿透力极大地削弱了边界的藩篱，人类各个部分之间的互相了解、沟通与共同感已经达到了全新的水平，世界正在成为一个“地球村”。一国发生的事情不再是孤立的、与它国无关的事件。外部世界对中国的影响是全方位的，而不会仅仅局限于经济领域和科技领域。中国政府之所以要签署国际人权公约、加入世界贸易组织，就是因为不能无视外部世界的影响。今日世界通讯和技术信息的飞速发展，给我们带来了大量新鲜的信息；而这些新鲜的信息，同时就是源源不断的推动力，它会促使人们不满足于现状，向着先进看齐，追求高质量的、自由的、更加符合人性的生活。想禁闭人们的思想，已无法做到；封锁信息，也难以奏效。外部世界的各种改革信息都会鼓舞我国人民争取宪政民主的信心和决心。对于统治者来说，可供选择的方案，只有主动地改革和被动地改革两种，不变革是肯定不行的。

不利因素为：

第一，世界上仍存在着反对实行宪政民主的势力。一些国家仍然是由奉行极权主义或威权主义的政治人物和势力掌握政权。这种势力不仅在本国极力推行专制统治，而且在国际社会极力推销自己的货色，拼命抵制宪政民主潮流。他们为了给自己的专制行为制造理论根据，利用各种场合极力鼓吹“国情特殊论”、“文化特殊论”、“生存权优先论”、“主权高于人权论”等谬论，意在对抗以人权、自由、宪政民主为基本价值的世界文明主流。同时，在本国国内残酷地迫害持有不同政治见解者，压制各种与之不同的力量和声音，箝制要求实行民主、自由的社会舆论，践踏人权与法治。尽管他们提出的理论根据是站不住脚的，其倒行逆施是不得人心的；但是由于他们掌握一定的国家权力，控制大量的政治机构、社会资源和舆论工具，拥有巨大的政治动员能力，而且在联合国和一些国际组织中占据一定的席位和发言权；所以，这种专制势力仍然能够迷惑和影响一部分人，并且对自由民主事业以及中国的政治民主化构成很大的障碍。

第二，从国际政治和地缘政治的角度出发，应该看到每个国家都有自身的国家利益和自身的难题，都有自己的国际战略和国内政策。尤其是冷战结束以后，国与国之间的意识形态之争的重要性已大大下降，国家和地区之间的利益摩擦和冲突大为增加。中国有句老话，叫做“家家都有一本难念的经”。这句话用在国家关系上，也不失为至理名言。各国都有自己的商业利益和经济利益，都希望尽可能地开拓国际市场，以解决本国商品的出路和增加本国公民的就业机会，各国政府为此做出的各种努力只要不损害他人的利益，是可以理解的。我们不可对别国的帮助寄予不切实际的期望，不应指望别国政府会象关心本国的事情一样，关心它国的事情，毕竟民主国家的政府首先要对本国的选民负责；自己的事情办不好就只有下台。加之近年来，各国经济和内政方面都遇到了一些问题和挑战（如拉美和亚洲的金融危机、经济下滑、失业、恐怖主义抬头与社会治安恶化、环境污染等等）；此外，跨国移民问题对发达国家也造成了较大冲击；致使一些国家、特别是欧美各国在参与国际化、全球化的过程中，本国内部都程度不同地存在着回归本国的“孤立主义”倾向和排外思潮。这些都会影响到实行宪政民主政体的各国政府及其国内的政治势力，对于正处在发展中的国家事态的关注，而减少对发展中国家政治民主化的实际支援。一些民主国家出于国家利益方面（如拓展国际市场、增加国内就业机会）的考虑，也可能对专制国家作某些让步，这是不足为奇的。认识到这一点，并不是要在争取国际支持的工作上采取消极无为的态度，而是要对国际社会可能给予的帮助，保持清醒的头脑，树立“以我为主”的意识。

第三，苏联、东欧社会主义国家的巨变对后进国家（指后进行政治改革的国家）来说，也产生了一定的负作用。中央党校教授王贵秀在《政治体制改革为何不能缓行》一文中，谈到中国政治体制改革进程放慢的原因时认为，苏联东欧的剧变来得太突然、太猛

烈，震撼世界，更震撼中国，对中国的改革特别是政治体制改革产生了重大的影响。（载1999年第12期《半月谈》内部版）加之多数前苏联国家和东欧国家的社会转型过程给人以动荡不宁、痛苦不堪的图像；尤其是经济发展和人民生活水平的提高似乎过于缓慢，某些方面甚至还不如从前（据世界银行1998年末的一份调查报告显示，50%的俄罗斯人生活在贫困之中，而在10年前，这一人数大约只有2%）；加之新出现的社会问题（如黑社会势力的崛起、黑金政治现象、贫富两极分化、社会治安状况恶化）比较严重，给了反对政治改革的人以攻击的口实。同时，使象中国这样的后进国家的领导阶层从中看到了对自身不利的结局，进而变得十分害怕政治改革和宪政民主；还从中吸取了不少消极的经验教训：如只搞经改不搞政改；坚决镇压政治反对派和异议人士；决不放开言禁和党禁；限制公民社会的发展等。这样做的结果，是使我国背离自由民主的潮流越走越远，矛盾越积越多（前苏联集团的国家之所以在社会转型时期，出现极其困难的局面，虽然与它们在改革中的失误有一定的关系；但更为深刻的原因还是在于以前长期在专制政体统治下，积累的矛盾太多，启动社会变革的时间拖得过长）；拖的时间越长，则危险越大，改革起来就越困难。

第四，极端民族主义思潮的再度兴起。我们在这里不去评论别国的极端民族主义的回潮（那不是本书的任务），也不是指一般意义上的民族主义，而只是指出极端民族主义思潮的泛起，对中国的政治民主化进程是极为有害的。极端民族主义是一种是非不明的思潮和情绪，因为它常常被政治上的阴谋家调动起来盲目排外、转移民众的视线和对抗民主主义的发展。在持极端民族主义观点的人看来，只要是本民族的东西，那怕再不好，也不允许他人反对和批评；否则就是汉奸（或其他什么奸），就是卖国贼，就得打倒、斗臭，甚至于取消其生存权；而国外的东西即使再好，也是有害的，也要加以反对和排斥。这种思潮本质上和法西斯主义没有什么两样，都是反人类、反文明、反现代化的。如同科学技术没有国界一样，先进的思想和制度也不应该受国界的限制；谁的好，我们就应虚心学习，为我所用。如果一味排斥外来的东西，就不会有进步、不会有发展。二十多年来实行对外开放给中国社会带来的巨大变化难道还不足以说明问题吗？加入国际人权公约和世界贸易组织，并切实履行自身承担的权利和义务，必将给中国带来更大、更全面、更深刻的变化，这一点是毋庸置疑的。因此，极端民族主义或激进的、偏激的民族主义，是中国实行宪政民主和实现现代化的大敌。

中国的宪政民主事业怎样才能更加有效地争取国际上的支持呢？笔者认为应该从以下几个方面展开：

首先，应重视联合国和各相关国际组织的特殊地位和作用。联合国自成立以来，通过了许多关于人权、自由、民主方面的文件和公约，如《联合国宣言》、《联合国宪章》、《世界人权宣言》、《联合国人权公约》、《德黑兰宣言》、《关于人权新概念的决议案》、《维也纳宣言和行政纲领》、《曼谷宣言》等等，上述文件阐明了人权、自由、民主对于人类生存与发展的重要意义以及各国人民享有的权利、各成员国应当承担的义务。这些文件对于我国人民争取宪政民主事业具有极为重要的指导意义。中国政府业已签署了其中的大多数文件，如在1997年10月签署了联合国《经济、社会、文化权利国际公约》；1998年11月签署了《公民及政治权利国际公约》（中国政府现仍以全国人大尚未批准加入这两项国际人权公约为由拒不履行）。但是拖延履行终究不是办法，因为《世界人权宣言》还只是一种各参加国的意向性声明，而联合国人权公约做为国际协定，具有国际法上的法律效力，各签字国负有切实执行的义务并要接受国际监督。《公民及政治权利国际公约》第二条规定：“凡未经现行立法或其它措施予以规定者，本公约每一缔约国承担按照本宪法程序和本公约的规定采取必要步骤，以采纳为实施本公约所承认的权利所需的立法或其它措施。”如果继续拖延履行联合国人权公约，势必会受到国际舆论的强烈谴责，并在政治上陷于孤立。著名法学家于浩成认为，根据联合国人权公约，中国公民有权向中共政府提出要求：1. 修改工会法，以符合《经济、社会、文化权利国际公约》第八条关于“人人有权组织工会和参加他所选择的工会”、“工会有权建立全国性的协会或联合会”

、“有权组织或参加国际工会组织”。2. 制定罢工自由法，以符合《经济、社会、文化权利国际公约》关于人人有权罢工的规定。3. 修改或制定有关法律，以符合《公民及政治权利国际公约》第十一条关于“迁徙自由和选择住所自由。”“人人有自由离开任何国家，包括其本国在内，”“任何人进入本国的权利，不得任意加以剥夺。”4. 开放党禁、报禁，尽快制定结社法、新闻出版法以取代违反宪法、限制与扼杀言论自由和结社自由的有关行政性法规。从中共过去的表现来看，关键在于怎样对之进行有效的监督和督促，以使之切实履行其所承诺的国际义务。这就需要联合国及其所属的有关机构(如经济及社会理事会、人权委员会、人权事务委员会、人权事务专员、国际劳工组织、联合国教育科学及文化组织、国际法院等)和非政府的国际人权组织给予必要的关注和监督(包括协商和对话)，这方面的工作将极大地促进中国人民争取自由、人权、宪政民主的事业。近年来，联合国在维护和平与推进人权、民主方面的作用明显增强。冷战结束以来，联合国已多次介入一些国家的内部事务，如派遣观察团与维和部队监督并帮助大选，而且在派遣时并不一定要严格按照联合国宪章程序首先征得当事国的同意。另外，一些非政府国际组织的影响也在日益提升，像社会党国际、大赦国际、绿色和平组织、国际红十字会、无国界医生组织、无国界记者组织、国际奥委会、诺贝尔奖评委会等，它们虽然是非官方机构，却能以独特的方式与渠道在政治领域中释放出相当大的能量，对主权国家的传统地位产生强烈冲击。可以预期，随着中国的对外开放进一步扩大，中国与世界的联系日趋紧密，联合国和各种国际组织对中国的影响势必会得到加强。此外，中国加入世界贸易组织(WTO)后，不仅会密切与世界各国的经贸往来；从长远的眼光来看，也有助于中国逐步融入世界文明的主流，与国际经济通行的规则接轨，学会按国际惯例办事，进而促进中国的政治民主化。这方面的工作可以简称为“以开放促改革”。

其次，应加强与已经建立宪政民主体制各国特别是欧美诸国的交流与对话。欧美等先行的现代化国家在建立与完善宪政民主体制方面，积累了丰富的经验和资源(如制度文明、政治文化、政治哲学、价值观念、现代理论等)，值得我们努力学习、借鉴。俄罗斯等前苏联各国与东欧各国大多经历了从一党专政向宪政民主体制的转型，其实践对我国的政治改革极具参考价值。日本、韩国与我国为东亚近邻，且同属儒家文化圈国家，它们各自的政治发展样式，也有一定可参照之处。土耳其、南非、印度、埃及等发展中国家，在追求政治现代化尤其是民主化的过程中，取得了不少有益的经验，同样值得我们重视。为此，应保持一种健全的开放心态，遵循鲁迅先生倡导的“拿来主义”，取其所长，补己之短；他山之石，可以攻玉。当然，外国的东西未必都好，外国的经验未必都适用于我国；自不必照搬照抄、生搬硬套，只需取其精华，去其糟粕，引以为鉴，为我所用。同时，应增进各国人民和各国政府对中国人民的了解和认知，争取各国人民和持有相同价值观念的各国政府对我国宪政民主事业的理解与支持。值得注意的是外国传播媒体对国人的影响正在日益增大，据估计，仅美国之音、英国BBC、法国国际广播电台、自由亚洲电台的中文广播，我国大陆听众已达几千万人。此外，近年来我国互联网用户的增长也十分快，短短几年时间，已从最初的几千户增加到1000多万户，且仍在呈迅速增长之势。客观的新闻、舆论、信息的声援，对我国的宪政民主运动助益良多。这样，内有宪政民主运动的兴起，外有国际社会的广泛支持，必将加快我国建立宪政民主体制的进程，从而也会促进世界的和平与发展。一个拥有十几亿人口的文明古国融入世界文明主流之中，不仅在经济上持续发展，而且在政治上开明进步，本身就是对人类社会的重大贡献。从国际政治的角度来看，企图扼制中国的发展，既不明智，也不现实。正确的政策取向应该是：积极支持在中国建立宪政民主的事业，帮助中国人民建立宪政民主体制(当然应对违反国际上公认的人权、自由、民主准则的事件提出批评，以减少这类事件的发生)。这样做，无论对中国，还是对别国，都是符合各自利益的(这才是政治上的“双赢”)。一个宪政民主的中国，必将奉行和平立国的外交政策，必将会信守国际公约和国际法的准则，必将会尊重别国的主权和领土完整，它的政策走向与发展前景将会变得可以预期。我想，全世界所有赞成和平与民主原则的国家和人民都会乐见其成。这方面的工作可以概括为“以交流促改革”。

再次，我国有一种十分巨大的资源是其它国家所无法比拟的。这就是数以千万计的海外华侨、华人及留学生。他们中绝大多数人都希望中国富强和走向民主，希望中国能屹立在世界先进民族之林，希望中国享有令人自豪的国际声誉和国际地位。为此，他们作出了难以估量的奉献。他们当中人才济济，社会关系网络四通八达，不少人已经融入所在地的主流社会，其中的一些人还成为政治、经济、教育、科学、文化、艺术和媒体的重要角色，他们在各个领域的影响力都不可低估。在过去的二十多年中，他们为中国的经济改革和对外开放、招商引资、传递信息、培训人才、文化交流、观念更新等各个方面作出了巨大贡献。我国的政治改革与宪政民主事业，也需要他们的关心与支持，国内的民主力量一定不可以忽视与他们的联系与交流，并应努力加强这方面的工作。这不妨称之为“以海外促改革”。

我们深知：要实现建立宪政民主政体的目标，任务十分艰巨，道路崎岖坎坷。但是，这一进程已然启动，又合乎全中国人民的利益与世界大趋势，并得到越来越多的中国公民的支持、参与和国际主流社会的同情、援助，我们完全有理由对中国的宪政民主大业在新世纪的胜利前景充满信心！

第十二章 推进政治改革

只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。

——邓小平

我国20多年来之所以发生了巨大的积极变化，其根本原因就是进行了经济改革和对外开放，打破了计划经济的体制障碍和僵化的意识形态禁锢，在很大程度上激发了人们长期以来被压抑的生命活力与创造性，从而推动了社会生产力的发展。但是，由于未能在进行经济改革的过程中，适时启动政治改革，致使权力腐败现象愈演愈烈，社会不公正日益加剧，各种矛盾愈积愈深，经济改革也无法深入下去。要解决这些矛盾和问题，增进人民的福祉，争取今后20年和整个二十一世纪的更大进步与国家的长治久安，跟上政治民主化、经济全球化的世界潮流，就必须进行政治改革，冲破旧的政治体制与过时的政治思维的障碍，激发出新的社会潜力和能量，建立起现代的宪政民主政体。

中共党内的改革派元老之一、前中共中央农村政策研究室主任杜润生不久以前在关于中国改革的一次谈话中说：“我感觉困难的是制度层面的改革问题。我们中国这么大的一个国家，这么多人口，农民又占大多数，要过两个关，一个是市场关，一个是民主关，用市场制度激励群众，用民主制度团结群众，这两个制度搞好，天下大定。”他在谈话中还强调指出，体制转换和过渡的时间太长了，应该加快改革速度。他的观点很明确：无外乎是说经济改革要建立市场制度，政治改革要建立民主制度。有了这两个基本制度，其它问题就好解决了。我赞成杜润生老先生的意见。我国的问题非常之多，如果不抓住要领，而总是头痛医头、脚痛医脚的话，那就永远也搞不好。长期搞不好，是十分危险的。杜润生的意见就是要抓住要领，以免总是陷于被动局面。每个中国公民都应该关心政治改革，因为这关系到我们每一个人的切身利益和我们国家的前途。作为对本国公民和人类社会负有一定责任的政治家，更应该高瞻远瞩，提纲挈领，抓百年大事，立千秋功业。建立市场制度和民主制度（确切地说，是“宪政民主制度”），就是这样的百年大事和千秋功业。中共领导层已经认识到过市场关的必要性；但是对于过民主关的必要性显然还缺乏认识。在

他们的意识中可能认为：不搞市场制度，经济就没有出路；而不搞民主制度，政治上还是能够支撑的，因此可以无限期的往后拖或者留给后人解决。其实这种想法是非常错误的，这正是权力腐败现象禁而不止、愈演愈烈和市场经济制度难以确立、残缺不全的根本原因。

著名经济学家张五常于1999年5月28日在武汉大学人文科学馆发表了题为“人类所知道的社会体制其实一共只有三种”的演讲。张五常从经济学的原理出发，经过长期的思考和研究，提出了人类所知道的社会体制只有三种的理论。他所说的第一种体制就是所谓的私有产权的体制；第二种体制是按照社会等级排序进行分配的体制，即人们通常说的“论资排辈”的体制；第三种体制既不是完全根据社会等级来排序，也不是完全根据产权来排序，而是根据其贪污腐化的权力排列的社会体制。张五常指出：第三种体制是最成问题、也是最令他担心的体制。因为在这种体制下，政府的权力非常之大，政府的管制无所不在。而一旦有了管制，贪污腐败就有了方便大门。张五常讲了一个真实的故事：1993年他陪同诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼去成都市访问，与当时的四川省省长一起探讨问题。弗里德曼非常善辩，鲜有对手，可是这次却败在四川省省长的手下。弗里德曼建议尽快取消政府对经济的管制，他举例说：如果你想把老鼠的尾巴砍断的话，不要慢慢地一截截地砍，一下砍掉就行了。长痛不如短痛嘛。省长先生反驳说：亲爱的教授，你知道我们中国的老鼠是不同的，它们有很多不同的尾巴互相缠在一起，您先砍哪一根？弗里德曼无法回答他的问题。张五常给出的答案是：把所有的尾巴都一同砍掉。张五常提出的贪污腐败的体制在政治学上就叫做“无限政府”，意思是政府的权力没有边界、且不受任何制约，是一种典型的人治政府。这种体制的确有点象那位省长比喻的有很多不同的尾巴缠绕在一起的老鼠，盘根错节，无所不在。如果任其发展下去，只能是走向自我毁灭；如果仅是自我毁灭，那还不要紧，随它去就是了；问题是毁灭的过程一旦失去控制，将会给整个人类造成极大损害。要改变这种社会体制，仅仅靠经济上建立市场体制，是远远不够的；还必须在政治上建立宪政民主体制，也就是杜润生老先生说的过“民主关”。

著名学者汪丁丁在《未来20年发展与改革的两大障碍》一文中指出，在世界经济一体化进程的视角下，未来20年中国发展与改革的主要障碍有两个：（1）在经济发展方面，中国“知识状况”的极度落后；（2）在制度变迁方面，中国社会结构内部的权力的普遍腐败。在这两个障碍中，制度方面的障碍更具决定性，因为当社会普遍地发生着“权力腐败”的时候，“知识状况”的任何改善都是空想。知识本身就意味着权力（“知识就是力量”），腐败的知识权力也就意味着知识在社会里的道德合法性的丧失（法律知识沦为贪赃枉法，经济知识沦为营私舞弊，政治知识沦为朋党之争与帝王术）。消除权力的腐败应当成为我国未来20年发展与改革的努力之关键。市场规则在我国社会的“本土化”，我国经济持续健康的发展，社会创新能力的开发与保持，所有这些都有取决于我们是否能建立一种制度来监督和医治我们权力的腐败。成熟市场社会的经验告诉我们：（1）以公众舆论监督权力；（2）以新闻自由医治腐败；（3）以法治精神维护公共领域与权力机器之间的平衡；（4）以道德共识基础上的宪法精神指导政府日常职能的动作。（2000年1月号《财经》）汪丁丁文章的意旨很明确，就是主张推进政治改革，建立宪政体制，消除权力腐败，促进经济发展。

继1987年中共十三大之后，1997年召开的中共十五大再次提出要搞政治体制改革。但在大会的报告中关于政治体制改革的部分却显得相当保守与空泛。这一部分的内容共有五项：（一）健全民主制度。（二）加强法制建设。（三）推进机构改革。（四）完善民主监督制度。（五）维护安定团结。看似冠冕堂皇，却缺乏实际内容和措施，全部篇幅可以概括成一句话：就是坚持和加强党的领导。换句话说，就是坚持和强化一党专政。比起十年前的十三大政治报告来，十五大报告的政改部分不仅没有进步，反而有较大退步。正因为如此，近几年来权力腐败不仅没有得到有效遏制，反而愈演愈烈、愈来愈公开化、愈来愈肆无忌惮，“太腐败了”已成为人们的口头禅。不久以前，由中国社会科学院“社会形

势分析与预测”课题组与新华社《半月谈》共同组织的对50位不同学科的专家进行的问卷调查；中央党校、社会发展研究所对中央党校部分地（厅）级党政领导干部学员进行的问卷调查；零点调查公司对社会公众所作的调查；均显示“腐败是头号社会问题”（2000年1月11日《中国经济时报》第3版）。这些都说明：全社会对权力腐败的严重性具有高度共识；同时证明了推进政治改革的必要性和迫切性。

中共领导人可能担心搞政治改革会导致自身失去政治权力和社会出现不稳定局面。但是，不搞政治改革的结果要比这可怕得多，因为不搞政治改革，继续坚持一党专政，坚持不受任何制约的绝对权力，就必然会无可救药地腐败下去，走到人民的对立面，迟早要被人民所彻底抛弃。国民党在大陆统治的失败就是先例。前苏联东欧实行一党专政的各国概莫能外。搞政治改革，实行宪政民主，将权力还给人民，才能够奠定国家长治久安的基础和重塑党的合法性基础。在宪政民主政制下，如果你做得好，人民自然会选择你，谁反对也没用。如果你做得不好，一时被人民弃选，你仍有机会改过自新，争取重新赢得人民的信任。所以，真正对党负责、对国家民族负责，就应当深谋远虑，依归民意，计利当计天下利，谋事当谋万世功。蒋经国先生晚年在台湾做出的开放党禁报禁，实行宪政民主的伟大决策，既顺应了历史潮流，又实现了人民的意愿，体现了“天下为公”的崇高境界，足以彪炳中华民族的千秋史册。大陆有十三亿人，是台湾的60多倍，占全世界五分之一，中共领导人倘能放弃陈旧的政治思维，下决心进行政治改革，实行宪政民主，其功德之大恐无人能及，于民于国于己都是善莫大焉！这个道理其实是很容易想明白的。

从实际的角度来观察我国的现实政治，客观地讲，近年来在某些领域，是搞了一些改革的（尽管改得还很不得人满意）。譬如象法院、检察院、公安系统的改革，应该说还是取得了一些进展的。特别是肖扬到最高法院担任院长以来，法院系统的体制和工作得到一定改进。譬如推行审判公开制度、庭审直播等；法官的来源渠道也开始改革，现行的制度将被废止，高级法院和最高法院的法官只能从下级法院和社会法律人才中选任；将为高级法院的法官配备法官助理，现行的助理审判员将被取消。据1999年9月3日《人民日报》（海外版）报道，中国法院将加大改革力度，即将进行的法院司法改革仍然把审判方式改革列在首要位置。其中，“三个分立”制度最为引人注目。其内容是：在审判工作中实行立案和审判分立，审判与执行分立，审判与监督分立。其他审判方式改革的内容还包括：一、强化庭审法官和合议庭职责，推行审判长和独任法官选任制度，确保办案质量和提高效率，调动法官的工作积极性。二、在刑事案件中依法保证被告人有权获得辩护，指定律师为经济困难者提供法律援助。三、围绕公开认证、当庭评理，完善举证、质证制度。任何证据未经法庭质证，都不能作为定案的依据。完善这一制度将有利于保证司法公正。四、完善人民陪审员制度。1999年10月22日最高法院公布了《人民法院五年改革纲要》，又提出了一系列改革措施。检察院系统在韩杼滨入主以来也搞了一些改革。公安部长贾春旺也多次在公开场合表示，从2000年起，中国公安机关将力争在3年时间内，使各级公安队伍违法违纪和腐败现象得到有效遏制，整体素质和执法水平有明显提高，使人民群众感到比较满意。公安部为此发布了一系列文件，制订了不少规章和措施。笔者并不怀疑肖扬、韩杼滨、贾春旺的改革诚意，也非常希望他们的改革部署不要流于形式，能够得以落实（哪怕是部分落实也好）。但是，据我多年来对我国政治的观察与研究，如果不进行根本的政治改革，不用说3年时间，就是再加上十倍时间，也不可能有效地遏制司法系统的违法违纪和腐败现象。因为这些消极腐败现象的根源主要在体制上，而不是在工作作风上，这是尽人皆知的事实。肖扬也好，韩杼滨也好，贾春旺也好，他们只能在现行体制许可的范围内进行有限度的改革，这主要是由现行政治体制造成的。因此，他们所进行的改革，注定是只能治标不能治本的。治本的办法惟有深入推进政治改革，建立宪政民主制度。

从历史上看，社会变迁的基本途径有两条：一曰暴力冲突（造反、暴动、起义、革命）；二曰和平渐进。笔者基于宪政民主思想、人道主义和建设性的立场，鲜明地反对暴

力冲突，坚定地支持和平渐进。因为暴力冲突只具有破坏性，而不具有建设性；因为暴力冲突主张以暴易暴，结果往往是以新的暴政代替旧的暴政，强化独裁专制，而不会产生宪政民主体制；因为暴力冲突必然导致人民的生命财产遭受巨大牺牲，使整个社会付出极为高昂的代价，而且这一惨重的代价将主要由平民百姓承受。刚刚过去的二十世纪世界史，充斥着暴力冲突和战争，暴力冲突频繁发生，加上两次热战、一次冷战、无数次内战和地区性战争，给整个人类造成了巨大的灾难。同样，二十世纪的中国当代史，也充斥着暴力冲突和革命，北洋军阀、国民党、共产党都是靠暴力起家的；国民党和共产党都是靠暴力革命夺取政权的；1989年6月，依靠暴力革命夺取政权的中共元老集团，仍然是使用暴力手段镇压和平请愿、要求民主改革的学生、知识分子和普通百姓，残酷地剥夺了许多善良无辜的人的生存权。暴力革命和暴力统治带给中国人民的是深重的苦难、巨大的创伤和悲惨的结局。诉诸暴力、以暴易暴、冤冤相报，将使中国永无宁日。因此，所有主张和赞同在中国实行宪政民主的人，都应坚持和平、理性、推进改革、反对暴力的原则立场，不管主张暴力的人是以专制的名义、还是以革命的名义。

要想通过和平渐进的方式，建立现代市场经济和宪政民主体制，实现社会公正；就必须在持续进行经济改革的同时，不断地推进政治改革。政治改革就是用和平的、理性的、负责任的和建设性的方式，逐步改变政治体制、政治观念、政治文化、政治哲学，消除旧体制的弊病，建立与时代要求相适应、符合国民需要、有利于社会进步和经济发展的政治体制。

具体到我国，笔者认为：政治改革的总体目标应确定为建立宪政民主体制。这种新型的体制应该包括真正实行宪法和法律的统治，切实保障人权和自由（尤其是言论自由与结社自由），有限政府与权力制衡，普遍的民主选举以及司法独立。

政治改革的基本任务是：结束一党专政，实行宪政民主，保障人权自由，促进经济发展。中国政治改革的基本思路有两条：一条是在维护与强化一党专政的前提下进行修修补补；一条是尽可能寻求以和平的方式结束一党专政，建立宪政民主政体。显然中共现行的政改方针属于前者，即千方百计地维护与强化一党专政、以党治国，为了达到这一目的，进行一些局部的政治改革（多数举措局限在机构、人事、廉政、监督、司法等领域）。这种政改思路如果得以施行的话，也许能收到一定短时的效果，但是从长期来看是注定行不通的。因为这种政治改革只能治标不能治本；因为问题的根本症结就在于一党专政，如不从根本上着手改革、弃旧图新的话，是不可能从根本上解决问题的。就象医治一个身患绝症的病人，不是对症下药或动大手术去除病根，而是给他吃消炎药、打青霉素一样，怎么能指望把他的病治好呢？除非发生奇迹。可是这种奇迹（指过时的、不适应社会发展的政体得以长期沿续）在社会生活中还从未发生过，在二十一世纪也不太可能发生。所以，可供选择的政改思路应该是后者，即和平地、平稳地改变并最终结束一党专政，建立宪政民主体制。只有这样做才真正符合全中国人民的根本利益，才能解放生产力、真正调动起广大民众建设新生活的积极性，从而有力地促进经济发展、大幅度地提高人民的生活水平和生活质量，才能使我国真正走上长治久安的轨道。

推进政治改革最重要的环节是体制内外的改革力量结成某种形式的联盟。否则的话，绝难成功。体制内改革力量如果不能得到民间改革力量的支持，必然会形成孤军作战之势，势单力薄，很容易在守旧的政治势力和既得利益集团的夹击下遭受失败。民间改革力量如果不能与体制内改革力量建立合作关系，也难以有效地发挥出自身的积极作为，且很容易遭受挫伤。体制内与体制外的改革力量，合则两利，分则两输。从苏联、东欧诸国政治变革的过程来看，体制内外改革力量的结合均起到了至关重要的作用。从我国的情况来看，执掌政权的中共党内一直存在着改革派与保守派的斗争，只不过有时公开，有时隐蔽。近年来，由于国内与国际形势的急剧变化，中共党内要求进行政治改革的呼声正在上升，体制内改革力量也在重新集聚；同时，民间改革力量也伴随着公民社会的发育而成长壮大，并趋向理性化。因此，体制内外的改革力量应尽可能地建立起一些基本共识，如尊

重自由、人权、民主、法治、正义等基本价值；反对政治腐败与实行社会公正；主张和推动和平、渐进的政治改革；以建立宪政民主政制为政治改革的根本目标。既使在某些问题上暂时不能达成一致或存在某些分歧，也应以大局为重，尽可能求同存异，合成方向一致的作用力，克服各种阻碍，寻求有效地推进政治改革的途径。

考虑到在我国建立宪政民主体制将要经历一个长期的过程(对此应有充分的思想准备)，我们可以把这一过程分为三个阶段：1. 政治体制改革阶段；2. 初步宪政民主阶段；3. 高度宪政民主阶段。每个阶段政治改革的具体目标和任务是有所不同的。

1 政治体制改革阶段

我国现行政治体制存在诸多严重弊病，如本书第六章指出的：权力的软约束机制；体制性腐败；人治、权治大于法治；人权与人的自由这一基本价值不被尊重；民主化程度偏低等，比比皆是。此外，像党政机构重迭、臃肿；人浮于事，办事效率低下；肆意挥霍浪费百姓的纳税；决策不民主、不科学；任人唯亲、结党营私等等弊病都普遍存在。因此，对于进行政治改革以克服体制弊病，促进中国的现代化，体制内外、执政党内外的大多数人较容易达成共识。

政治体制改革的具体目标是：消除现行政治体制存在的严重弊病，使政治体制改革与经济体制改革相配套，并逐步将政治体制导向宪政民主的轨道，使之融入世界文明的主流。

政治体制改革的主要内容是：

执政党带头进行改革，从列宁主义的集权制的党转型为现代民主政党。在党内推行民主选举制度，党的各级领导人均由党员或党员代表依照一定的民主程序选举产生。建立健全党内的民主监督机制，清除腐败，实行廉洁政治。从制度上保护党内的不同意见，在适当时候开放党内派别民主。精简党务机构和专职党务干部，实现党费自给。扩大党的社会基础，广泛吸纳社会精英，将党改造成成为全民党。清理党的意识形态，吸纳社会民主主义的纲领，将人道、民主、法治、人权、宪政、共和、保护公民财产权利等现代社会基本价值植入党章。

发展社会中间组织，实行社区自治。制定《社区自治法》，修订《村民委员会组织法》和《城市居民委员会组织法》。在城镇增强居民委员会的功能，实行居民自治。在乡村增强村民委员会的功能，全面普及推广村民自治。居委会和村委会的负责人一律由居民、村民自己提名，自由选举产生；实行政务、财务公开，重要决策民主化，选民参与制度化。由于我国大多数人口生活在乡村，因此推行村民自治和村委会民主选举制度，对于广大农民学习民主、实践民主、培养公民意识有着特别重要的意义。应不断总结经验，努力完善村民自治制度。同时，应恢复与广泛建立独立的工会、农会、商会、行业协会、青年组织、妇女组织、环保组织和其它构成公民社会的各种中间组织，以代表不同的社会阶层、群体的利益，形成具有现代特色的利益整合机制。逐步推进民主选举制度，使公民在实践中学习民主，增强公民意识和权利意识。

在县、乡人大代表直接选举和农村村民选举村委会主任、城镇居民选举居委会主任的广泛实践基础上，逐步实施乡(镇)长、县长、市长直接选举，推进民主进程，使人民授权得到制度保障。

建立独立行使职权的宪法法院。由宪法法院对人大立法的合宪性、政府部门颁布的行政性法令与政策的合宪性、法院和司法机关办案的合宪性进行纠察；并受理公民和社会团体对立法、行政、司法机关违宪行为的控告，履行违宪审查的职权，保障和落实现行宪法规定的各项公民权利。

建立廉政总署。将现有的行政监察机关和检察院的反贪机构并入廉政总署。廉政总署只对法律和全国人大负责。其主要职责是，调查一切贪污舞弊案件，并立案检举或进行处

分；负责检查政府各部门及公共机构的行政程序及例行手续，以便尽量减少贪污舞弊、以权谋私的机会；负责公开宣传，争取公众对肃贪倡廉工作的支持。

进行人大制度改革，实现人大议会化。现行宪法规定“全国人民代表大会是最高国家权力机关”，“地方各级人民代表大会是地方国家权力机关”。而事实上，在一党体制下，人大只是从属于执政党的一个决议政事的机构。各级人大领导人全部是由各级党委提出的；各级人大代表是从各级党委选定的范围中产生的；各级人大会议的议程是由党的各级组织决定的；连人大的日常事务也是由人大中的党组决定的。同时，由于各级人大的代表人数过多，非专职化，非专业化，素质参差不齐，参政议政能力不强，工作质量不高，消耗费用过大等等，都使得改革人大制度的必要性日益增强。改革的方向是议会化，也就是按照独立的立法机关和代议机构的目标逐步改造人大。可以肯定，这是人大今后改革的大趋势。改革的内容包括：减少人大代表的名额，全国人大代表以500人左右为宜，地方人大代表逐级递减；人大代表专职化和专业化；改变人大代表的结构，增加法律专家、政治专家、财经专家、教育专家和其它各类专家的比例；撤消人大常委会，增加专门委员会；修改《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，各级人大代表一律由选民按选区划分直接选举产生；候选人一律由各个政党依照法律规定的程序提出或由选民代表联名(符合法定人数)提出；候选人实行公开竞选，一律实行差额选举；加强人大对“一府两院”(政府、法院、检察院)的监督和制约等。

进行司法改革。奉行依法治国的原则，逐步减弱直至取消党对司法权的直接干预和控制。法官、检察官、公安和司法机构的官员实行职业化、专业化、政治中立，严格依照法律程序办事。通过立法禁止政党、政治组织和社会利益集团对司法系统的干预。司法系统内部应建立与完善监督制约机制，健全规章制度，严肃纪律，严格人事制度，确保司法公正。

开放言禁，加强舆论监督。现行宪法第三十五条规定“中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由”。但是，由于缺乏具体的法律保障和执政党对媒体的垄断与严密控制，致使公民的言论自由和新闻、出版自由受到诸多限制。而舆论监督的薄弱与无法可依，正是社会上各种腐败现象得以横行无忌的重要原因。全国人大应抓紧制订《言论自由保护法》、《新闻法》、《出版法》等有关法律。取消各种形式的言禁、报禁，允许公民独立创办报纸、刊物、出版社、通讯社、电台、电视台及其它传媒形式，以宪法和法律保障公民的言论自由和批评监督的权利，废除对报刊、图书和其它传媒的意识形态审查制度。

适时开放党禁，保障公民的结社自由。我国现行宪法与联合国人权公约都规定：公民有结社自由。全国人大应抓紧研究制定《结社法》、《政党法》，以使公民的结社自由和政治权利真正得到实现，并将社团和政党的活动纳入法治的轨道。政党的组织活动经费应该自筹；法律应当禁止政党动用财税收入作为组织活动经费，同时应对企业、社团和个人的政治捐款作出明确限制；政党竞争应该作到公开、公正、公平、合法与文明。

信守联合国人权公约，切实履行作为联合国创始国和安理会常任理事国(之一)的职责。中国政府在正式签署联合国人权公约之后，应恪守公约的条文，制定切实有效的措施加以贯彻。全国人大应尽早批准中国加入联合国《经济、社会、文化权利国际公约》和《公民及政治权利国际公约》，并依据联合国人权公约的有关规定，修改与公约相违背的现行法律法规。

经过充分准备，在适当时机，依照法定程序，修改宪法。将上述改革的原则或成果写进宪法，加以确认，形成法律制度，使改革原则与成果制度化、具有不可违逆的权威性。

鉴于这一阶段的改革内容很多、任务繁重、工作量很大，同时为避免四面出击、加大改革的阻力，改革的领导者应根据实际情况，精心制订改革方案，再细划出若干个实施阶段，分步骤地进行改革。

政治体制改革阶段的特点是：自上而下与自下而上的互动；体制内改革力量与体制外

改革力量的互动；上下并进，带动中间。重点是从行宪(兑现宪法中关于人权和公民权的规定)到修宪(注入宪政民主原则和体制架构)，建立初步的宪政民主体制。核心是主动地和平地渐进地进行体制改造，实现国家政治生活的民主化和现代化。基本方式为先易后难，先简后繁，由点及面，和平渐进。先从社会上已有一定共识、阻力相对较小、比较容易收到成效的方面改起；而把涉及的利益关系较为复杂、难度较大的内容放在后面进行。切忌操之过急，力避激化矛盾，在推进过程中适时地做一些妥协是非常必要的。

政治改革的主要推进力量和依靠力量是执政党内的改革力量和知识阶层、企业家、中产阶级、市民和农民中的先进分子以及其他民间民主力量。

二、初步宪政民主阶段

经过政治体制改革阶段，建立起初步的宪政民主体制，即进入初步宪政民主阶段。这一阶段的政治体制虽已具有宪政民主的特征，如代议制、普选制、司法独立、政府权力受到限制等；但是在初期，政党、国家、军队体制上尚未完成根本的转换，宪法和法制体系中仍会存留旧体制的一些弊端，人们的思维方式、价值观念和行为方式上还存在不少与宪政民主相抵触的东西。为了承前启后，实现合法性的衔接和体现法律的连贯性原则，培育成熟的公民社会，需要有一个初步宪政民主阶段。

初步宪政民主阶段的首要任务是和平地跨越一党体制，巩固和完善宪政民主体制。

为了完成这一任务，最重要的工作是由民主选举产生的议会成立制宪委员会，召开制宪会议，重新制订宪法。

新宪法的制订应把握以下要点：

1. 摒弃与文明主流不相吻合、落后于时代的政治理念、政治原则，体现出面对新世纪发展需要、关照世界变化趋势与中华民族文化特性、综合平衡社会各阶层利益的政治思维、政治哲学。

2. 彻底理清党政关系。宪法是政府权力分配的法律文件，它反映的是一国政治体制下政府与公民的关系。而不能用来反映党与公民的关系，也不能用来规定党与国家的关系。它必须用来保障基本人权和自由，确立宪政与民主、法治、自由、人权的原则。

3. 建立具有制约政治权力的政府制度体系。重新建立与安排中央政府的立法机构、行政机构、司法机构，确立有限政府的原则，政府机构应该奉行法治、精干、高效、廉洁、公正的原则。

4. 充分保障公民权利与自由。在公民权利自由方面，以宪法直接保障基本权利和自由及建立完整的程序上的救济制度为主。不再允许政府将宪法上的基本权利和自由变成政府许可制下的自由。私有财产权、人身自由、言论自由、结社自由等都属于公民的基本权利和自由范畴，它们在本质上属于公民自己的“私域”，政府不得随意干预。上述不得随意侵犯的公民权利和自由构成了政府行为的界限。

5. 构筑新型的中央与地方关系。可以考虑先行安排带有一定联邦制特征（如增加直辖市的数量、全面提升直辖市的地位；扩大中心城市的功能和权限；确认港、澳特别行政区的治理架构）的宪法制度上的地方分权体制，实行全面地方自治；然后逐步向联邦制的复合共和国过渡。

6. 确立宪法的最高权威，并以宪法法院和违宪审查制度保障宪法真正实施。宪法修改须经过严格的法定程序。

新宪法即奉行宪政民主原则的宪法制订出来并获得通过、正式颁布以后，关键在于施行。历史事实告诉我们：仅有一部好的宪法还是远远不够的。更为重要的是使宪政民主的精神和原则深入人心，转化为公民和政府、政党、社会团体共同信奉与自觉遵从的神圣原则。因此，初步宪政民主阶段的根本任务是从社会心理和行为规范方面逐渐培养公民、政

府、政党、社会团体信奉法治和宪政民主原则，并在此基础上逐步建立新型的良性互动的政治秩序。

遵照新宪法的规定，实行军队职业化、非政治化、国家化。参照实行宪政民主政体的国家(如美、英、法、俄)的军队管理体制，将军队建成国防军。通过逐步改革，直至以立法形式撤消军队中的党务机构；在过渡时期可以保留政治部和政工机构，但只负责军队中的政治思想工作，不再主管干部工作，且不得带有党派色彩和意识形态色彩；待条件成熟后，代之以纯粹的思想工作系统和法纪规范、道德伦理教育体系。军队应效忠国家，效忠宪法，接受国家元首的领导，将国防部实体化，实行文官管理体制。加强军队的职业化和装备现代化，精兵减员，大力提高军队的文化素质与科技素质。适当提高军人福利待遇和社会地位，增强军人的荣誉感和凝聚力。军队在政治上严守中立，严格遵守法律，不得介入党派之争。军队向议会负责，每年向议会汇报工作，采取重大军事行动须经议会审议通过。

在初步宪政民主阶段，还要大力加强法治建设。一方面要清理现有的法律法规，修改其中违反新宪法及不合时宜的内容，增订为建立新的政治、经济、社会秩序所需要的内容；另一方面，须顺应时代发展的需要，制订新的教育、科技、文化、卫生、国防、人口、生态与环境保护等方面的法律法规，建立完整的现代法律体系。同时还要下大气力，完善司法体系，大幅度地提高司法队伍的整体素质、执法水平和护法力度，有效克制贪赃枉法、司法腐败和地方保护行为，真正做到司法公正、有法可依、有法必依、执法严明、违法必究。

总之，初步宪政民主阶段是从威权主义的政治体系向成熟的宪政民主体制过渡的阶段，也是新的宪政民主体制不断建设完善的历史过程。一旦其所承担的历史任务宣告完成，我国社会真正进入一个自由、民主、共和、法治的时期，即为高度宪政民主阶段。

三、高度宪政民主阶段

建立宪政民主体制的第三个阶段是高度宪政民主阶段。只有达到这一阶段，我国人民才能真正享有充分的自由民主，社会才会持续繁荣、安定而有序，政府权力才会被有效地限定在增进公共福利的边界之内，公民权利才会得到全面而坚实的保障。

参考当今世界上实行宪政民主体制的发达国家的情况，中国进入高度宪政民主阶段，社会与国家政体将具有如下特征：

1. 国民普遍具有自觉的宪政民主意识，熟知宪法的基本精神和主要原则，懂得用宪法条文来维护自己的基本权利与自由。

2. 宪法真正体现自由、人权、民主、共和的原则，真正享有最高权威，受到普遍认可与尊重，宪法的施行得到坚强的制度保障。

3. 在整个国家体制中形成了相当完整的与宪法原则相吻合的法律体系，整个社会自觉地奉行法治。

4. 权力制衡。立法、行政、司法三权分立，相互制约，三者的权力保持平衡。

5. 有限政府。政府权力被严格限定在宪法与法制的框架之内，不允许有任何超越宪法和法律的绝对权力的存在，政府、官员带头守法、执法。违反宪法和法律的行为能够得到及时地审查与纠正。

6. 完备的司法体系与司法公正。司法不受党派纷争与利益集团的干扰，一切行为以法律为准。

7. 人权和自由得到充分发展。公民的人身权利、人格权利、经济权利、社会权利、文化权利、政治权利和自由得到充分的尊重和保障，并享有很高的自由度。国际人权也得

到肯定和确认。

8. 民主原则延伸到各个领域。不仅在政治制度、政治生活方面实行民主，而且在社会生活、经济生活、社团组织、公司决策等方面贯彻民主原则。

9. 国家结构从单一制转换为联邦制。大陆与台湾在此基础上经过谈判和民主的方式和平统一。西藏、新疆、内蒙以及香港、澳门可以享有成员邦的自主、自治权。各地方单元实行自治，少数民族聚居的地区实行高度自治，保护各民族的文化传统、习俗和文化的多样性，各民族和睦相处。

如果说经济改革会改变社会的利益格局的话，那么政治改革更是牵涉方方面面的切身利益。因此，政治改革更为复杂、更加困难。它要求人们在操作的过程中不能理想化，不能存有乌托邦式的幻想，不能用感情代替理智，不能凭想当然处理问题，更不能大而化之、固执己见和随心所欲。中国人近代以来付出的代价和学费实在是够多够惨重的了，应该变得聪明（这里指的是“大聪明”）和理智起来。不然的话，别人谁也帮不了你。所以，我们在推进中国的政治改革的时候，应该认真总结和吸取前人的经验教训，特别审慎、特别精细、特别负责任；应该实行孔子提出的“四毋”精神：毋意（不主观随意）、毋必（不绝对化）、毋固（不固执己见）、毋我（不唯我独是）；应该广泛吸纳各种有益的意见，尽可能地团结可能团结的力量，努力开发各种政治资源，制定和采取正确的战略策略，全力争取最后的胜利。

第十三章 开发政治资源

象曰：地势坤。君子以厚德载物。

——《易经》

政治资源的范围非常广阔，举凡人才、组织、政党、信息、媒介、财力、物资、道德、伦理、理论、法律、制度、传统等等构成人类政治社会的要素，都可以成为政治资源。因而完全可以说，遍地都有政治资源。对致力于在中国实现宪政民主的人们来说，问题的关键在于如何开发、涵养、汲取与整合各种政治资源，使之转化成为推动中国宪政民主事业的动力。政治资源与经济资源一样，若不去开发，就始终只是原始资源，并处于闲置状态，无法产出有效的能量和动力；只有经过人们有目的地开发，各种资源才能发生转化，并得到有效利用。因此，开发政治资源是政治实践中的一个非常重要的环节和一项必不可少的内容。以往的政治理论对于开发政治资源重视的不够，很少有这方面的论述；我们应该从现在起，注意弥补这一缺失。在本章中，我们试图对构成政治资源的一些要素给予初步论述，以期有助于进一步的研究。

一、人才

任何一项事业，要想获得成功，都要依靠人才。经营好一家公司，要依靠人才（优秀的经理和专业人员）；办好一所学校，要依靠人才（优秀的校长和教师）；领导好一个组织，更加要依靠人才。近年来经济学特别强调“人力资源理论”。而政治学和社会学，一直流行着“精英理论”。所谓“精英”，其实就是各行各业的优秀分子、杰出人才。事情要靠人来做，而人的才干由于先天和后天的原因是有很大差别的。同样一件事情，由专门人才做与由不懂行的生手做，效果截然不同。能否聚集人才，做到人尽其才，关系着事业的成败。古代的政治家是很懂得这一点的。《史记·高祖本纪》中记载了汉高祖刘邦在总结自己得天下的成功经验时说过的一段话，大意是：运筹帷幄，我不如张良；行政后勤，我不如肖何；带兵打仗，我不如韩信。这三个人都是杰出的人才，我能发挥他们的才能，所以能得到天下。而西楚霸王项羽只有一个范增，却不能信任和使用，这正是他最终失败的原因。刘邦的话充分说明了人才对于事业成败的重要意义。

现代社会的特点之一是分工日益细密、日趋专业化，对各类人才的依赖程度也日趋增加。因此，人才资源的重要性也日益提升。要完成中国的宪政民主大业，同样需要千千万万各个方面的人才。近些年来，随着市场经济的发展和公民社会的发育，许多优秀人才在民间找到自己的位置；在体制内，由于观念更新和代际更替，也有越来越多持有民主理念的新型人才进入重要岗位。应该利用这一有利条件，进行广泛联系，沟通体制内外的有识之士，本着对人民与国家负责任的态度和建设性的立场，建立起基本的政治共识（追求宪政、民主、法治、自由、人权、社会公正）。还可以通过举办培训班、讲习班、研讨会、讲座等各种形式，培养中青年人才，增强他们的宪政民主意识，为中国的宪政民主事业输送一批又一批的新生力量。

二、组织

在现代社会中，组织是一种最重要的政治资源。美国著名政治学家亨廷顿在《变动社会的政治秩序》一书最后一节“组织的必要”中指出：“弗赖在1966年说，‘没有组织就没有权力，没有权力就没有在国家生活中的表现。’组织是通向政治权力之路，但也是政治稳定的基础，从而也是政治自由的先决条件。许多进行现代化的国家存在的权力和权威真空，可以暂时由具有能引起大众狂热拥护的特殊气质的领导人或军事力量来填补。但要长期填补，就只有靠政治组织。要么是由既定的上层集团通过现有政治体系相互竞争，以组织群众；要么就是由持不同政见的上层集团组织群众，来推翻现有的政治体系。在进行现代化的世界里，谁组织政治，谁就控制了未来。”（上海译文出版社1989年版P496）

现代政治主要表现为有组织的政治，无论是选举，还是其它政治表达；无论是群体参政，还是议会政治；都需要组织的整合。政治组织主要包括政党与政治社团两大类，通常所说的政治结社主要就是指参加政党活动与参加政治社团活动。政党的主要功能是在政治上有组织的代表一定的社会阶层、社会集团和公民的利益，提出政治意见和政治纲领等，并通过选举等方式取得或分享政治权力，实现自身的政治主张。政治社团虽不具备政党条件，一般无掌握政权之目的，也不一定直接参加选举等政治过程；但它同样代表一定社会阶层、社会集团和公民的利益，同样积极参与政治活动，并且力图通过发出声音和开展各种形式的活动，来影响公共政策。我国现行宪法虽然规定了公民有结社的权利，但迄今没有相应的《政党法》和《结社法》加以保证；虽有《社团登记条例》，却没有政治性社团申请设立方面的规定；公民申请成立政党或政治性社团不仅得不到准许，还会受到严厉的惩处。因此，使得宪法中的这一条文形同虚设。这也严重违反了中国政府已经签署的联合国人权公约。显然，不改变这一状况，就谈不上政治现代化，也不利于中国的政治进步。争取落实宪法中已载有的“结社自由”应成为中国今后宪政民主运动的一项重要任务。

鉴于中国的现实，在社会转型的过程中，可以考虑先以准组织、亚组织的形式进行过渡性的工作。所谓的准组织、亚组织，是相对于正式的政治组织而言的；其实它们一般都是合法组织，例如经济组织（公司、商会等）、文化组织（报刊、书店等）、科学组织（学会、协会、研究会、研究所、研究中心等）、教育组织（学校等）、社会团体（公益组织、慈善组织、环保组织、基金会等）、联谊会、校友会、俱乐部等等。由于国有企事业单位要受到层层限制，所以上述组织绝大多数只能是民间或半民间的。这些组织都有自己的主业，也拥有一定的社会资源和动员能力，因而可以在社会转型时期担当一定的政治组织功能，待政治组织合法化后再行转换。

一旦实现政治多元化，多党政治就会浮出水面。在现代社会中，政党一直处于政治的中心地带，可以说是最重要的政治组织形式。它的存在左右着各国的政治，无论是发达国家还是发展中国家，概莫能外。区别仅在于专制国家一般都实行一党制或一党专政制、一党独大制；民主国家全部实行两党制或多党制。政治多元化就是要实现从一元到多元、从一党到两党或多党的转化。一个国家在实现政治民主以后，是选择两党制还是多党制，取决于多方面的因素、尤其是各种政治力量的分化与整合的情况，与采用的选举制度也有一定关系（一般来说，美国式的单一代表选区制有助于两党制；而多人选区制或比例代表制

有助于多党制）。政党的功能很重要的一条就是聚集各种政治资源，其所输入的政治资源愈多，它能够输出的政治能量就愈大。随着科学技术特别是信息技术的突飞猛进，政党的功能已开始出现衰减的态势。但是在可以预见到将来，政党的基本功能还是难以替代的。对于中国这样的正处在社会转型过程中的国家来说，迫切需要争取组党自由，在此基础上逐步实现以民主政党替代专制政党。

三、媒体

媒体的全称是“大众传播媒体”，包括电视、电影、广播、报纸、刊物、图书、网络等。在现代社会中，媒体的作用越来越大，以至被称为立法、司法、行政三权之外的“第四种权力”；还有人把它称为与各种压力集团相当的“第二圈制定政策者”。这些不同的说法表明，媒体承担着重要的政治功能。在信息时代，信息的重要性是不言而喻的，人类的日常活动都是产生、发送、接受信息和对信息作出反应的活动。信息无处不在，通过传播渗入人类的每一个角落和每一项活动，成为联接社会、改变社会的一股无形的力量。而信息的传播所依靠的就是媒体。新思想的传播靠媒体，新观念的传播靠媒体，组织联系也要靠媒体。所以，媒体是一种影响巨大的资源。今天，大众传播媒体正以其高度发达的手段，广泛地介入社会政治生活，深刻地渗透到政治生活的各个领域，极大地改变社会政治结构、公民的政治行为和社会政治心理。从一定意义上说，媒体已成为政治系统的有机组成部分。据政治学家的研究，媒体具有以下几种政治功能：（1）提供新闻：引起人们的普遍关注和参与。（2）解释：对各类事件和人物的意义作出分析和说明，帮助公众更好地理解事件的性质。（3）社会化：输出基本的政治价值和态度，影响受众，使之融入主流政治文化。（4）劝告：通过有倾向性的报道和解释，潜移默化地影响受众的思想和态度。（5）塑造：培养公民意识。（6）安排议程：通过对新闻和新闻重要性的选择和安排，引导社会舆论和政治家的注意，从而影响着政治议程。当然这是在自由和开放的社会条件下。

尽管目前国内的意识形态控制并未放宽，但是由于各种因素的变化、特别是媒体从业人员的结构变化以及文化市场的发育，极左和僵化的控制已越来越失去效用。图书的变化最为显著，民间“二渠道”的发行量和市场占有率实际上均已超过官办的“一渠道”（不应再称为“主渠道”了）；图书的内容越来越现代化，许多过去被视为政治上犯禁或倾向自由化的著作纷纷问世。网络这一新兴媒介的发展状况也是令人鼓舞的，电子技术日新月异，人们可以随时从网上看到最新信息，了解世界各地的最新动态。据中国互联网络中心统计，1997年底我国网民只有67.5万人，1998年底增至210万人，1999年6月达到400万人，1999年底达到890万人，2000年6月30日达到1690万人，递增速度非常之快，（按照这种增长速度，我国网民将在2002年增加到6100万，成为仅次于美国的第二大网络国家）。广播，尤其是发达国家的对华广播，被誉为“空中民主墙”，收听的人数也不下于几千万。电视、电影、报纸、刊物中有关民主、法治、人权的内容也越来越多。总而言之，开发大众传媒这种资源的空间十分广阔，可以做的工作还很多，应给予高度重视，倾注加倍努力，尤其是要坚持不懈地争取新闻自由和新闻法治、争取媒体自由和媒体自律，以便使媒体在推进宪政民主方面发挥出更大的作用。

四、理论

理论是系统化的知识，是人们认识各种问题的工具，是人们作出决策的重要依据。理论包含着前人和今人认识自然界和人类社会的经验积累、实践总结和逻辑推演，对今人和后人的社会实践具有重要的参考作用与指导作用。任何一场社会运动都离不开理论的指导，无论是农民起义、还是宗教改革，无论是经济调整、还是政治变革，都不能没有一定的理论作为指导。组织也罢，政党也罢，要制定纲领、政策、战略、策略，更是需要理论的帮助。“没有适当的理论，人们就会成为显然不可控制的势力的臣民，这时人们的命运将更多地取决于机遇和强力，而不取决于深思熟虑和自由选择。”（文森特·奥斯特罗姆

著《复合共和制的政治理论》，上海三联书店1999年6月版P202）先进的理论还对人们的思想认识具有巨大的启蒙作用和对进步的社会运动具有巨大的发动作用。因此，理论确实是一种至关重要的社会资源。运用得好，可以对社会实践产生极大的积极作用；而错误的理论或不适当地运用理论，对社会实践的危害往往是巨大的。

在以往的社会运动中，对待理论的作用主要存在两种错误的倾向：一种是忽视理论的作用；一种是对理论采取教条主义的态度。前一种错误倾向认为，有没有理论都不要紧，不懂得理论，照样干革命；理论总是落在实践后面，没有它也照样实践。后一种错误倾向则过于夸大和迷信理论的作用，对理论缺乏具体分析，在实践中把产生于特定环境下的理论拿来生搬硬套。这两种倾向都是十分有害的，我们应该尽力避免。

中国的宪政民主运动之所以屡遭挫折，固然有多方面的原因，但是缺乏切合实际的理论指导当是一个重要的原因。1989年的爱国民主运动突出地反映出这一点，运动中各方人士、各种力量大多表现出情绪化的特点，不顾一切，不计效果，没有明确的理论和纲领、策略，大家各执一词、互不相让，直到进入失控状态。10多年后的今天，这一问题仍未得到较好地解决，急功近利、爱走极端、目光短浅的行为仍然随处可见；在一些基本的、常识性的问题上都还存在混沌不明、纠缠不清的情况。这种状况实在应该尽早结束了，否则的话，中国宪政民主运动的前途是堪忧的！要真正解决这个问题，决不仅仅是少数理论家的事，还得靠大家的共同努力。

五、财力

财力，就是人们通常所说的“钱”，它代表着经济能力或经济实力。而政治与经济的关系从来就是紧密相联的，在现代社会更是如此。财力的有无和大小，直接关系到政治运作的能力和效果。假定有一批人立志推动社会变革，他们已经制定了详细的行动计划，并且开始着手实施这一计划。这时，拥有多少财力资源就会成为摆在他们面前的一个很现实的问题。如果财力相对比较充裕的话，那么运作起来就会比较自如，规模效应就会比较显著。如果财力比较紧张的话，运作上就难免会受到诸多限制，效果也会大不一样。而从事政治变革的人，早期通常都不具有充足的财力。就象马克思一样，经济上一直很拮据，若没有恩格斯去当资本家、挣钱资助他的话，他的生计都很成问题，更别说是写出《资本论》了。所以，怎样开发财力资源，是一个不可回避的问题。尤其是在市场经济的社会环境下，钱的作用更是不容忽视的。

解决这一问题的渠道不外乎内部经营与对外募集两种。所谓内部经营，是指从事政治变革的群体内部的人，自身直接进行经济活动或与经济有关的活动，以获得经济收益用来支持政治活动。首先应解决自己的生计问题，不要使之成为拖累事业的因素，更不可因此造成财务方面（不清不白）的问题。其次，可以借鉴马、恩模式，进行内部分工，让有一定经济方面专长和才能的人拿出较多的精力从事经济活动或经营经济实体，赚取利润支持民主事业。对外募集的意思很清楚，就是要想方设法取得广大公民和社会组织的理解和同情，争取来自各个方面的资助。在过去的历史进程中，政治人物已经在这方面积累了较为丰富的实际经验，有许多可供参考的办法。比如创办报刊，自收自支；开办经济实体，获取收益；参与股市投资，积累资金；开展活动，募集经费；与外围的企业、机构、组织建立联系，争取它们的财力支持等等。总之，只要开动脑筋，有所作为，就能够找到解决财力问题的办法。

从国内外的有关情况来看，政治组织或政治人物或多或少都能筹集到一定经费。问题往往出在财务管理上。常见的问题是：一、缺乏严格的制度约束，或乱收乱支、或假公济私、或有章不循、或贪污公款、或一团乱账。二、不按《政党法》和有关法规办事，黑箱操作，擅自挪用，违法乱纪。我国迄今为止一直没有制订《政党法》，政治组织的行为也没有纳入法治的轨道，因此现阶段尚不存在第二方面的问题。但第一方面的问题却一直存在，且严重地损害了民主力量的声誉。今后，应该特别注意在财务管理上给予高度重视，并从一开始就建立和实行严格的管理制度和制约机制，以防范和杜绝各种不良现象的发

生。

六、道德

从一定意义上说，道德伦理也是一种政治资源，而且是非常重要的政治资源。政治统计资料显示：中国人也罢，美国人也罢，日本人也罢，都希望政治家能够做到正直、诚实与廉洁。而正直、诚实与廉洁正是一种道德上的要求。宪政民主不仅是一种政治制度，而且包括着一整套的政治价值和政治伦理，是一种对公民负责任的道德。孔子早就说过：“政者，正也。子帅以正，孰敢不正？”（《论语·颜渊篇》）这里的“正”，就是儒家的道德规范；为政者带头遵守道德，别人怎么敢不遵守呢？他还说：“为政以德，譬如北辰居其所而众星共之。”（《论语·为政篇》）意思是用道德来治理国政，自己便会像北极星一般，在一定的位置上，别的星辰都会环绕着它。孔子的话尽管有些夸大道德的作用，但还是有一定道理的。孔子特别强调道德实践的作用，他提出每个人都应努力做到“恭”——对人恭敬有礼；“宽”——以宽厚之心待人；“信”——对人言而有信；“敏”——对事勤敏而不怠；“惠”——为善事而济他。这五个方面归结起来，就是“仁义道德”。搞政治不能不讲道德，私德很差的人，公德必然有亏。

法国文艺复兴时期的著名作家拉伯雷说得好：“学术无良知就是灵魂的毁灭，政治无道德就是社会的毁灭。”剧作家出身的捷克总统哈维尔，曾深受不讲良心、蹂躏道德的专制政治的迫害。因此他明确主张政治应建立在良心、道德的基础之上。他认为，政治不应仅仅被理解为政客的阴谋和手段，被实践为对于权力的欲望和追逐，或任何控制人们的技术、伎俩，像在马基雅维里的学说影响下的近代社会中许多人所认可的那样。也许阴谋可以使得某个人登上某个高位，但这也正是他“成功”的顶峰了，因为他不大可能以阴谋改进和推动社会。真正的政治，应当包括某种人性的尺度在内，与人们的个人经验尤其是良心的要求有关。因为说到底，政治是“为了寻找和获得有意义的生活的一种途径，是保护人们和服务于人们的一种途径。”“我们必须相信我们良心的声音甚于所有抽象推论的声音，不去捏造一种企图超越于良心的呼声之上的那种责任。”（哈维尔：《政治与良心》）哈维尔的观点获得了广泛的国际性的认同。

中国是一个有着五千年文明史的国家，因此道德资源异常丰富。近百年来中国社会发生了天翻地覆的巨变，传统道德（道统）遭到极大破坏。即使是这样，由于几千年的传承和积淀，道德资源也远未枯竭。人们在评价一个人的时候，往往是使用双重的标准：一种标准是“才”或者其它；另一种标准就是“德”，即道德品性；而且通常是把道德评价放在第一位。所以，我们切不可忽视道德这只“看不见的手”的特殊作用，而应在反对专制政治、争取宪政民主的实践中，充分调动道德资源，以增强推动政治进步的合力。因为专制政治压抑人性和人的自由，践踏社会公平与正义，是最不道德的。而改变这种状况的出路就在于实行宪政民主。在我国，长期的专制统治严重地破坏了社会的道德伦理体系，造成了道德失范的社会现状，我们有责任把它重新建立起来，使我们生活的社会符合人性的要求，体现出人的尊严；使我们国家的政治生活变得健康、有序和符合道德。

七、传统

传统就是历史上传承下来的东西，如象文化、风俗、习惯、思想、观念、艺术，还包括制度以及前面谈过的道德等等，范围非常广泛。著名思想家李泽厚特别强调文化传统的作用，前些年，他花费了很大心血研究《论语》和儒家学说，并写了《论语今读》一书。他在书中指出“儒学（当然首先是孔子和《论语》一书）在塑造、构建汉民族文化心理结构的历史过程中，大概起了无可替代、首屈一指的严重作用。”是有关中国文化的某种“心魂”所在。因此他提出，应对孔子、《论语》和儒学，这一“半宗教半哲学”的文化精髓作一番既解构又重建的工作，用来重塑中华民族的民族精神。我们应能体会到一位思想者的良苦用心。

传统里面有好的东西，也有不好的东西，有精华也有糟粕，所以不能一概而论。已故著名历史学家黎澍曾专门论述过对待传统与社会变革的关系。他认为：“欲求社会进步，必

须敢于打破传统，还必须善于利用传统，才能推动进步。但利用传统还必须预防为传统所利用。”“利用传统往往可以使革新获得突飞猛进的发展。但是传统的利用也意味着与旧势力的妥协，放弃反对他们的斗争，延缓某些改革的进程。如果延缓改革渐变而为放弃改革，那就与旧势力合而为一了。”可见，怎样对待传统的问题很不简单。既不能一概否定、全盘抛弃，也不能一概肯定、照单全收。美国威斯康辛大学历史学教授林毓生经过深入地研究，提出了一个很好的意见，就是对传统进行创造性地转化。他认为：“全盘西化”、“全面反传统”的思想本身，正是中国传统思想方式的表现；而真正掌握了自由、民主和法治的精髓的人，不应要求全面反传统，而应追求传统的创造性转化。林教授认为当代中国有两大任务：一是民主与法治的制度建设；二是对文化传统的创造性转化。所谓“创造性的转化”，就是把中国文化传统和价值观念加以改造，即人们常说的“取其精华，去其糟粕”，使之成为有利于社会进步的资源；同时在社会变迁的过程中，继续保持文化的认同。（参见林毓生著《中国意识的危机——“五四”时期激烈的反传统主义》，贵州人民出版社1986年版）

八、民族意识

中华民族是一个具有五千年文明史的古老民族，曾经对人类作出过重大贡献。但是不可否认的是，由于长期受专制主义的影响，我们的民族在过去的一千多年中，逐渐丧失了进取的锐气和生机，直到变成恶疾缠身、任人欺凌的“东亚病夫”。所幸的是民心未死，近一百多年，中华民族的志士仁人为了争取自由、民主、富强和国家现代化，持续不懈地进行着艰苦卓绝的奋斗，并且积累了大量宝贵的精神财富，这其中就有民族意识的觉醒。林毓生就认为：“中国接受西方的思想和价值观念，主要是以中国的民族主义为基础的；而中国民族主义的兴起则主要是对西方入侵的回应。”“从最根本的层次上讲，正是这种基本的民族主义的目标和愿望导致人们从事文化教育、社会和政治的变革。”（《中国意识的危机》P14）这种民族主义和民族意识能够唤起民族自尊心、自强心和自信心；能够提供民族认同，从而提高本民族成员的归属感和民族凝聚力；能够有助于保存民族的文化传统，丰富世界的精神财富和社会生活。这种民族主义和民族意识在当代的集中表现就是爱国主义。伟大的“五四运动”的直接起因，就是由于第一次世界大战后西方列强重新分配在华特权，而腐败的北洋军阀政府准备在巴黎和约上签字引发的。因此爱国主义一直被当作“五四运动”的传统之一继承下来。第二次世界大战期间，日本军国主义大举侵略中国，中华民族又一次面对生死存亡的危急关头，同样是由于中国军民秉持爱国主义的信念，同仇敌忾、殊死抗战，付出了巨大的牺牲，才战胜了日本侵略者，挽救了中华民族的命运，并为世界反法西斯战争的胜利作出了重大贡献。文革结束后，中国积贫积弱，困苦不堪，亟需振奋民族精神，重整河山。一直是中国自由民主重镇的北京大学发出了“团结起来，振兴中华”的心声，再次产生了深远的影响。由此可见，健康的民族意识与爱国主义是一个国家走向现代化的十分重要的精神资源。不仅中国如此，其它国家也不例外。美国人同样很爱国，并且充满了民族自豪感。我们的亚洲邻国——韩国人更是以爱国著称于世。

执政党总是喜欢把爱国与爱党混为一谈。其实这完全是两码事，爱国的人不一定爱党，正如同爱党的人不一定爱国。例如那些贪污腐败、祸国殃民、把国有资产化为己有往国外转移的党员可能对党怀有感情（因为是党赋予他们特权、给了他们升官发财的机会），但是无论如何也和爱国沾不上边。如真爱国，就应致力于建设自由、民主、富强的国家，而不应谋取一党之私利。因此，不承认宪政民主的民族主义只能是一种病态的民族主义。其实执政党的领袖们心里也明白，贪官污吏爱的是钱财，而不是党；真正把党往绝路上毁的不是别人，正是这些贪官污吏。

我们在肯定健康的民族意识和爱国主义的同时，应该知道民族主义有很多种，其中有不少是带有盲目性的、变态的和危险的。对于这些种类的民族主义，应该高度警惕，尤其要防止落入极端民族主义的陷阱。极端民族主义是一种极其有害的意识形态，它会导致盲

目排外、以强凌弱、种族仇杀和消灭自由的状况。希特勒的法西斯罪行正是在“民族社会主义”的旗帜下实施的；日本军国主义对中国和其它亚洲国家发动的侵略战争也是在所谓的建立“大东亚共荣圈”、维护整个东亚的民族利益的借口下进行的；发生在世界各地的种族仇杀都是在极端民族主义的煽动下进行的。极端民族主义不仅无助于中国走向现代化（更不用说走向自由民主了），而且会极大地妨碍中国的发展进步，真正爱国的人不可不详察。

第十四章 建构宪政政体

在进行宪法设计或改革的时候，需要对
目标、风险和变化的不确定性这三者之间作
出判断，以实现一种可接受的平衡。

——[美]罗伯特·达尔

本世纪以来第一次，也许是有史以来第

1次 人类不需要发明自己生存的制度。我
们无需在深夜谈论哪种政府形式好些，更无
需从君主们手中乞求公正，我们只要从我们
自身中去召唤它。

——[美]乔治·布什

前面已经说过，我们的总体目标是要在我国建立宪政民主政体。我们还论述了，为实现这一目标在不同阶段所要进行的工作，以及初步宪政民主阶段与高度宪政民主阶段的一些基本特征。本章的任务是在前文论述的基础上，结合我国的实际，进一步探讨建构宪政民主政体的一些不容回避的重大问题，以期为我国的宪政民主建设提供可资参考的建议。我们将分别讨论与建构宪政民主政体关系密切的直接民主与间接民主问题；内阁制与总统制问题；权力制衡机制问题；国家结构问题。

一、直接民主与间接民主结合

直接民主与间接民主一直是一个颇有争议的重大理论问题和现实问题，因此很有必要把它讨论清楚。直接民主是指公民们亲自掌握国家权力，作出政治决策，而不通过代表的中介。间接民主或称代议制民主是指公民选举代表掌握国家决策权力，公民的民主权利主要体现在选举代表的权利上。在中国的宪政民主运动中，有一部分人鉴于在现行体制下，公民的民主权利得不到实现，因而主张以实行直接民主为政治诉求。而另一部分人（主要是学者）则明确地主张在中国实行间接民主。例如刘军宁、王焱等人编辑的《直接民主与间接民主》（三联书店1998年版）一书中指出：“作为国家体制层次上的选择，唯一合理可行的只能是间接民主。”显然，在直接民主与间接民主的问题上，人们的认识存在着一定的差异。

如果拿直接民主制与间接民主制进行比较的话，间接民主制——代议制确实具有难以替代的优越性。许多经典作家早已对此作过明确地论述。约翰·斯图亚特·密尔写道：“既然在面积和人口超过一个小市镇的社会里除公共事务的某些极次要的部分外所有的人亲自参加公共事务是不可能的，从而就可以得出结论说，一个完善政府的理想类型一定是代议制政府了。”（《代议制政府》，商务印书馆1982年版P55）在密尔看来，代议制是大众参与原则与精英统治原则的完美结合，是平等原则与效率原则的高度统一，因而是最理想的政体形式。托马斯·潘恩指出：“把代议制同民主制结合起来，就可以获得一种能

够容纳和联合一切不同利益和不同大小的领土与不同数量人口的政府体制；而这种体制在效力方面也胜过世袭政府，”“代议制一经推行，立刻就能在那么广大的国土上和利害圈子里奏效，再要设计出一种象它那样的政府体制，是不可能的。”“甚至在领土有限的国家中，代议制也比简单的民主制可取。”（《潘恩选集》，商务印书馆1989年版P246）密尔先生和潘恩先生说得很很有道理，不仅在规模巨大、人口众多的大型共和国里实行直接民主制，成本太高、弊端很多；即使在领土有限、人口较少的小型共和国里，间接民主制也要比直接民主制更为可取。尤其是在现代国家，社会事务越来越繁杂、社会分工越来越细密，事事都要付诸公民讨论、投票、表决，既无可能，也无必要。世界上最小的共和国——圣马力诺共和国，只有61平方公里面积和2万多人口，它的政府架构仍然是采取代议制形式。直接民主的发源地——希腊，也早已改行代议制民主。托克维尔认为：政治民主有两种不同类型。一种是大众民主，其最大弊端是可能导致“多数暴政”，导致对个人自由的侵害。另一种是建立在社会多元基础之上、体现分权原则、保障个人自由的民主。这种民主不仅是现代社会发展的必然方向，而且是提供社会凝聚力、提高公民道德的必要制度。显然，他所主张的是第二种民主，即代议制民主。

我们说间接民主制具有许多优越性，并不等于说直接民主制就一无足取。直接民主制强调现代社会的政治权力只有从民主政制之中取得合法性，是有正当理由的。主张直接民主制的人希图不断拓展民主的领域，扩大民主的影响，争取公众支持，推进民主实践，同样是合乎情理的。尤其是在缺乏民主传统、实行一党专政的中国，要打破政治垄断、培育公民意识，在一定场合有针对性地提倡直接民主，也是具有积极意义的。因此，我认为在建构中国的宪政民主政体的过程中，可以考虑把直接民主与间接民主结合起来。即在国家层级的体制上实行间接民主制——代议制，辅之以最终决定意义上的全民公决（如涉及改变国家体制和宪法秩序、解决宪制危机或决定国家元首的地位）这种直接民主制。在地方和基层的政治体制上，实行直接民主与间接民主相结合的制度。在基层的社会组织中，发展村民自治、居民自治、社区自治，实行直接选举，自我管理。在此基础上，乡镇、县、市（包括现有的县级市、地级市和省级市）的行政首长和人大代表（议会议员），都应逐步实行直接选举（省级建制的改革方案：“实省”、“虚省”抑或“废省”，可留待以后详细研究）。这样做的社会条件已基本具备，技术上的问题也不是很大；台湾几十年前就这么做了，也没有出什么大事。在立法、政府架构、公共事务管理等方面，则以间接民主制为主。

把直接民主与间接民主结合起来，有助于发挥它们各自的优点，弥补它们各自的弊端和不足。这样做当然会有不少困难，好在民主国家已经在这方面积累了丰富的经验，足以为我们所借鉴。近几十年来，先进的民主国家政治发展的一个新趋势，就是半直接民主或参与制民主。所谓“半直接民主”就是代议制民主与直接民主的结合，即公共决策一部分由公民选举代表制定，一部分由公民自己直接制定。在代议制民主时代，有三种直接民主的形式在西方国家与代议制民主并行：即公民投票、公民倡议和罢免民选公职人员。近几十年来，这几种形式的直接民主得到长足的发展，以至于对美国和其它西方国家地方层面的民主发生了革命性的影响，它同时在逐步向上发展，在中央层面对重大事务实行公民公决得到越来越多的人的支持。当代信息技术的发展，更是为公民的政治参与创造了更加多样化的形式和无限广阔的前景。自1974年以来，“电子投票”、“电子市政会议”问世，人们已经开始感觉到，新技术正在扩大和重新定义直接民主。（参见丛日云著《当代世界的民主化浪潮》，天津人民出版社1999年版P374—387）针对美国哥伦比亚市郊区的居民利用电子通讯设备对本地区的市政建设进行投票表决的事例，美国著名未来学家阿尔文·托夫勒在书中写道：“这是明天可能实行直接民主的一个最初的迹象。利用先进的计算机、人造卫星、电话、有线电视、投票技术以及其它工具，一个受过教育的公民，在历史上第一次能够开始作出自己的许多政治决定。”（托夫勒：《第三次浪潮》，三联书店1984年版P533）“我们可以创造许多有想像力的安排，把直接民主和间接民主结合起

来。”（托夫勒：《创造一个新的文明——第三次浪潮的政治》，上海三联书店1996年版P99）这种情况对于正处在社会转型期的我们国家来说，显得有些超前。但是科学技术（尤其是电子技术、计算机技术、通讯技术、互联网技术）的飞速发展会有助于直接民主与间接民主的结合，则是可以预期的。我们只要努力实践、积极探索、不断修正，就一定能够在不太久的将来建立起符合我国实际的、将直接民主与间接民主结合起来的先进的政治体制。

二、内阁制与总统制结合

内阁制与总统制是宪政政体的两种主要的政府体制。内阁制又称议会制，以议会为国家政治活动中心，议会具有最高权力机关性质，享有立法、组织、监督政府的权力。政府由议会中拥有多数议席的一个政党或几个政党联盟组阁，并对议会负责。议会对政府可以通过不信任案推翻内阁。内阁制总统由选举产生，只具有“虚位元首”的性质，没有实权，不负实际责任。现代世界上多数民主国家都采用内阁制（或称内阁共和制、议会共和制），如英国、德国、意大利、奥地利、希腊、印度等。总统制与内阁制有很大区别。在总统制下，总统是国家政治活动中心，总统既是国家元首，又是政府首脑，掌握最高行政权。总统直接任命领导政府，政府不是由议会产生，也不对议会负责，只对总统负责。总统的权力受议会立法的制约，但不直接对议会负责。总统不能解散议会，议会也不能将总统解职，除非对总统弹劾并加以定罪外。美国是典型的总统制国家。历史上受美国影响较大的拉丁美洲一些国家，如阿根廷、巴西、墨西哥、危地马拉、多米尼加和亚洲、非洲新独立的一些国家有不少是总统制，俄罗斯实行的也是总统制。有的国家如法国，实行的是一种介于内阁制与总统制之间的政体。其共和国总统由选民直接选举产生，拥有很大权力，总统既是国家元首，又主宰行政大权，并可以解散议会。同时，共和国又保留了政府对议会负责的形式，国民议会拥有对政府投不信任案的权力。这种政体，在总统掌握重要权力这一点上具有总统制特点，但是在政府须向议会负责这一点上又具有议会制特点，因而被称为“半总统制”。

内阁制、总统制、半总统制三种政体各有利弊。一般来说，内阁制奉行议会至上，重大决策概由议会作出，较能体现民主的原则，经过议会充分讨论后作出错误决策的可能性较小，也有助于防止个人专权。其主要弊端是容易造成多党纷争，决策效率较低。总统制则以总统为国家政治中心，赋予总统很大的权力，许多重大的政治决策由总统作出，因此决策效率自然较高，应变能力相对较强。其主要弊端是过于倚重总统个人，总统的品质、性格乃至身体状况，都可能对国家政治产生相当大的影响；这样，作出错误决策的可能性就会高出一些，纠正错误的难度也要大一些。半总统制结合了内阁制与总统制的特点，并承袭了它们的优点和弱点，因而使其适用范围变得较窄。诸葛慕群在《宪政中国》一书中指出：以法国为代表的半总统制政体的确认过程，反映了法国这个国家独特的宪政化道路，半总统制反映了法国强大的行政权与国民渴望自由的妥协。也许它暗示了建立半总统制政体需要满足类似法国那样的特定条件，这一点为当今世界上只有屈指可数的国家实行半总统制作了注解。这表明，这种政体的实行还不具有普遍性，即使实行这种政体，其长短之处由于在现实生活中可提供的政体样本数量有限，其证明力度是不够的。相对于选择其它政体而言，对于中国这样一个处于宪政化转型期间的国家而言，选择半总统制政体可能遇到的风险要大一些。因此，我们考虑政体选择时，将以内阁制和总统制为主要参考对象。中国宪政化肩负着两大任务：建立宪政体制与巩固宪政体制。其中的关键因素是保障自由与保持稳定。之所以要进行宪政化，就是因为传统的威权政治体制之下，缺少自由。但如果缺少必要的政治稳定，其结果是可能或根本得不到自由，即使得到自由，也将转瞬即逝。正是基于这种考虑，诸葛慕群主张中国未来的宪政政体选择内阁制（议会制），因为内阁制最有助于保障自由和保持稳定。（《宪政中国》，加拿大明镜出版社1998年版P154——155）

诸葛慕群的分析是有一定道理的。但是，对中国的宪政化而言，存在着一个两难选择

（须充分考虑到中国非常欠缺宪政民主传统的现实）：如果一开始就选择内阁制，则在体制改革与体制转换阶段，新旧交替，众法待立，而议会却因党争不断，难以达成协议，就可能出现贻误时机、耽误要事，甚至于混乱不止、难以收拾的局面。而如果选择总统制，则可能出现总统权力过大，过于专断，难以制约以至于新建立的宪政民主体制失去平衡，导致政局动荡的局面；处理不好，还可能导致旧体制复辟。思虑及此，笔者反复考量，觉得应把内阁制与总统制的特点结合起来，采取一种类似于半总统制的政体。这种政体应赋予总统较大的实权，如重要人事任免权、主持内阁会议权、签署法令权、国防权（总统是军队的统帅、主持最高国防会议）、外交权（派遣大使和特使、接受外国大使和特使、参加国际谈判、缔结国际条约并批准国际条约——法律规定须由议会批准的国际条约除外）、召开临时议会权、公布法律权、法律复议请求权、发布咨文权、举行全民复决权、解散议会权、采取紧急措施权和赦免权等。总统不需要经过议会投票表决就可以直接任命总理；根据总理提出的政府辞职要求解除总理的职务；根据总理的提名任免政府其他成员。总理和内阁既要总统负责，也要对议会负责，并依法享有充分的履行公务的职权。由于中国人口太多，直接选举国家总统在短期内恐难以操作，比较可行的办法是仿效美国的作法，进行间接选举，先由各选举单元选出选举人，再由选举人选出总统。同时，议会拥有立法权、财政权和对政府的监督权。政府要对议会负责；要接受议会的监督；议会有权弹劾总统和通过不信任案；议会有倒阁权；议会还拥有修宪权。这样的一种制度安排既可保证行政权的统一和有效；又可保证议会拥有较大的制约总统和内阁的权力。在进行相关的制度建构时，应充分参照民主国家特别是法国和俄罗斯联邦的经验教训。

考虑到我国的实际情况，在实行宪政民主制度的初期，为了降低党争的消极作用和提高行政效能，以保证政治体制的顺利转换和新制度的确立，可以在制度安排上向总统制适当倾斜。待宪政民主制度得到确立、国家的民主生活走上轨道后，再逐步向内阁制靠拢。以上设计是一种较为理性和理想的建议，是否采行，还要看届时的总统人选。如总统人选具备较高的民主素养，就可以实行这种政体；如总统人选具有较强的专断倾向，就决不可以授予他太大的权限。此处事关重大，一定要审慎把握，不可出大的差错。

三、建立权力制衡机制

宪政的要义就是限政和控权；宪政民主政体的实质就是制约政治权力，保护公民权利与自由。为此需要建立一整套行之有效的权力制衡机制，其中最重要的是立法机构、行政机构、司法机构的相互制约与平衡和具有权威性的违宪审查制度的设立。

立法机构：宪政民主政体下的立法机构在国家体制中具有十分重要的地位。因为宪政民主国家是法治国家，而立法机构就是制定、修改和废止法律的权力机关。世界上宪政民主国家的立法机构绝大多数都是采取议会的形式，差别主要在于议会是实行一院制还是实行两院制。一院制是指议会由一个议院行使其全部职权；两院制则是指议会分设两院共同行使其职权。议会是实行一院制好还是实行两院制好，学术界一直存在不同看法。主张一院制的人认为：立法机构实行两院制可能导致分裂国家主权；容易使议会内部发生矛盾，导致议会失去牵制行政机构的能力，甚至被行政机构所操纵；而实行一院制工作效率高，容易通过国家所需要的各种法律，同时可以加强议员的责任感，避免互相推诿，可以简化机构，避免人力财力的浪费。而主张两院制的人则认为：立法机构由两部分组成，可以通过相互的反对权彼此箝制；两院制可以缓和议会和行政机构之间的矛盾冲突，当议会中的一院与行政机构不能协调时，另一院可以从中斡旋，不至使双方陷入僵局或卷入激烈斗争；单独一个议院不足以负担起现代国家繁重的立法任务，需要另设一个议院分担其工作；社会发展和职业团体兴盛的结果，在实行地域代表制的同时，还应该采取职业代表制，因而有必要分设两院。一院制与两院制各有利弊，到底采用哪种体制，应视实际情况而定。从当今世界各国立法机构的情况来看，规模较小的国家或实行集权制的国家多实行一院制；规模较大的国家和民主国家多实行两院制。我国是规模超大型的国家，采用一院制恐怕难以胜任繁重的立法任务，也不易平衡各个方面的关系；因此，在建立宪政民主政

体之后以实行两院制为宜。其中一院可称为国民议会，相当于下议院，按一定人口比例分配给各选举单位由公民投票直接选举产生；另一院可称为参议院，相当于上议院，各省名额一样，亦由公民投票选举产生。两院各有分工，彼此相互制约。国民议会的议员人数以500—600人为宜；参议院的议员人数以100—150人为宜。两院议员均为职业化，不得兼任它职。

立法机构的主要职权是立法、决定财政和税收以及监督行政机构和司法机构。立法就是制定、修改和废止法律。决定财政和税收是指由议会审议、通过财政预算法案、拨款法案和税收法案。监督与制衡行政机构和司法机构的方式很多：（1）通过立法权来制约行政与司法；（2）通过财政权来制约政府，议会如果不同意政府的某项政策，可以否决拨款案或预算案；（3）行使质询权，对行政机构与司法机构及官员的公职行为进行质询，提出批评、意见和建议；（4）拥有弹劾权，当总统、副总统、法院法官和所有文职官员违法犯罪时，议会有弹劾权；（5）掌握调查权，议会有权对各级官员的守法情况进行调查取证；（6）享有人事批准权，凡是法律规定须由议会审查批准的公职（包括法官和检察官），都必须征得议会的同意；（7）批准条约权；（8）宣战权；（9）决定实行紧急状态或戒严；（10）决定设立特别法庭；等等。立法机构的组成和权限须由宪法明文规定。

行政机构：宪政民主中国的行政机构主要由总统办事机构、内阁级各部和各独立的委员会、局、署所组成，负责国家的行政事务与公共管理。由于现代国家的各类事务总的来说呈现出越来越繁杂的趋势，所以国家的行政事务越来越繁重和复杂，国家的公共管理职能也呈现扩大之势，举凡内政、经济、外交、国防、安全、教育、科技、文化、通讯、交通、卫生、体育、环保、建筑、就业、社会保障等等，都要由行政机构（也就是人们常说的政府部门）统筹安排、组织施行、周密管理。行政机构通过征税拿了公民的钱，就要为纳税人提供尽可能周到细致和令人满意的服务，否则就是失职。行政机构要依法行政，不得违法乱纪，更不得滥用职权、渎职和与民争利；要接受立法机构和司法机构的监督与约束。同时，行政机构也有权制约立法机构和司法机构。行政对立法的制衡主要是对立法机构通过的法案行使否决权。行政对司法的制衡主要表现为总统提名最高法院的大法官人选上。

司法机构：司法机构在宪政民主政体中的地位极其重要，因为它是拱卫法治原则和保证法律实施的主要防线。这个防线一旦被突破，宪政民主政体也将难以生存。司法机构的基本职责就是捍卫宪法，严格执行法律，确保司法公正。司法机构本身也要依法办事，接受法律的制约。为了使司法机构能够有效地履行自身的职责，就必须确保司法独立，这一点在民主国家是通例。如德国“基本法”规定：“司法权赋予法官；它由联邦宪法法院、联邦最高法院、本基本法所规定的各种联邦法院和各州法院行使之”。“法官具有独立性，只服从法律”，“法官不得听从联邦法院、联邦参议院、联邦政府以及州有关机构的指示”。司法机构对立法和行政的制约主要是通过违宪审查（又称“司法审查”）制实施的，由宪法授权的司法机构对立法机构制定的法律和行政机构制定的行政命令进行审查，并裁决其是否违反宪法。（关于西方主要国家的权力制衡可参见孙丙珠主编《西方宪法概论》，中国政法大学出版社1990年版）

违宪审查：宪政民主制度的建立与存续，一定要有违宪审查制度的保障。美国当代宪法学家路易斯·亨金指出：“随着时间的流逝，司法审查成了宪政制度的一项既定特征”。（《宪政.民主.对外事务》三联书店1996年版P115）印度最高法院高级律师索利.J.索拉布吉认为：“如果没有独立的、拥有司法审查权的、容易接近、能实施这些权利的司法机关，那么，包括平等权在内的基本权利保障就只是一堆空洞的浮词丽句”。（《宪政与权利》三联书店1996年版P135）违宪审查是指由特定的司法机关或具有司法性质的国家机关（如宪法法院、最高法院、宪法委员会）履行对一切法律文件与政府、社团、公民个人的

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

从国家强制性的角度认识宪法的法律，就很容易明白：宪法可以而且必须由一个适当的机关加以适用。如同法律也必须由国家机关——法院适用一样，宪法作为法律也必须由适当的机关加以适用。适当的国家机关依照一定的程序运用宪法审查立法和行政活动，进行合宪性判断的过程，就是适用宪法的过程，其目的在于监督宪法得到有效的实施。因此，宪法适用制度实质上就是一种司法审查制度。这里所谓“适当的国家机关”，是指适用宪法的机关在法律地位上必须相对独立，作出的裁决必须是公正的、有效的，也就是说应具有司法性质。宪法是否由相对独立、公正的国家机关加以适用，是衡量宪法是否具有法律性（估且不论它是最高级的法律）的主要标准。从各个立宪国家的实践上看，以美国为典型的一类国家是采用普通法院裁决宪法争讼的模式。据不完全统计，在120多个实行宪政民主制度的国家或准宪政民主国家中，有60多个国家采用这种模式。以德国——奥地利为代表的是以宪法法院专门监督宪法实施的模式，也日益受到重视和推广。世界上已经有50多个国家设立了专门监督宪法实施、履行违宪审查职权的宪法法院。法国创立的宪法委员会模式也颇具特色，同样有效地履行了违宪审查的职能。不管这几种模式有多大差异，但它们都具有一个共同点，就是，宪法作为法律，在真正实行宪政的国家，都得到了具有司法性质的国家机关的适用。

为什么要由独立的具有司法性质的国家机关监督宪法实施，履行违宪审查职能，而不是由立法机关或行政执法机关来履行同样的职能呢？从表面上看，似乎是一种历史选择的结果；实质上具有深刻的内在合理性与合法性。因为如果由立法机关或者隶属于立法机关的机构承当违宪审查职能，就成为自己监督自己，实际效果必然会大打折扣，立法方面的违宪审查就难以落实。如果由行政机关履行违宪审查的职能，也存在类似的问题，即行政机关的违宪行为将很难得到有效地审查和纠正。由此可见，违宪审查只能由具有司法性质的国家机关来承当；换句话说，违宪审查只能是司法审查。同理，宪政民主国家只有确立以司法审查为保障的原则，并且按照这一原则的要求，建立适合本国实际的违宪审查机构和违宪审查程序，开展积极的富有成效的护宪工作，才能真正实现宪政民主，才能确保宪法的最高权威，才能使人权和人的自由得到切实保障。

我认为：根据我国的实际情况，在宪政民主体制下，建立独立的宪法法院作为履行违宪审查职权的专门机构是最好的选择。这样，一可以确立违宪审查制度的权威性；二能保证违宪审查机关的独立性；三能实现专业化；四能有效地保护个人自由与权利不受侵犯；五能提高违宪审查的效率和质量；六能捍卫宪政民主政体和宪法秩序不被破坏。

四、国家结构：从单一制逐步过渡到联邦制

国家结构即国家的组成方式。它决定着国家整体与其组成部分之间、中央机关与地方机关之间的权力配置及其相互关系。现代国家主要有单一制和复合制两种国家结构类型。复合制主要包括联邦制和邦联制。单一制国家以普通行政单位或自治单位划分其内部组成，其主要特点是：（1）全国只有一个宪法，一个中央机关体系；（2）各行政单位和自治单位均受中央的统一领导，没有脱离中央而独立的权力；（3）不论中央与地方的分权达到何种程度，地方的权力均由中央以法律文件规定或改变，地方权力缺乏宪法保障。而

联邦制国家是以成员国（有的国家称“州”或“邦”）形式划分其内部组成，其主要特点是：（1）联邦和成员国都有自己的宪法和中央机关体系（也就是说联邦制是一种双层体制）；（2）联邦公民同时也是成员国公民；（3）联邦权力依照联邦宪法在全国行使，但联邦和成员国之间的权限划分亦由宪法规定，联邦无权任意改变。

我国是一个单一制国家。1911年以前为高度中央集权的君主专制国家。辛亥革命结束了延续两千多年的封建帝制。1912年元旦，中华民国宣告成立。1912年3月8日，制宪会议通过了《中华民国临时约法》，规定“中华民国领土，为二十二行省，内外蒙古、西藏、青海。”以后经历了袁世凯专权、北洋军阀统治、南京国民政府主政几个时期，到1949年共产党取得全国政权。中共领导下的中华人民共和国先后颁布过1954宪法、1975宪法、1978宪法和1982宪法，都规定中国实行单一制的国家结构，全国设立一个中央机关体系，实行统一政令。自1978年以来，随着大陆改革开放政策的逐步施行，情况开始发生变化。其一，为解决实行资本主义制度的香港、澳门和台湾与实行社会主义制度的大陆的统一问题，邓小平提出了“一国两制”的办法，并经过1982宪法的确认；之后全国人大于1990年、1993年相继颁布了《香港特别行政区基本法》、《澳门特别行政区基本法》，规定香港、澳门主权回归中国以后“实行高度自治、享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权。”可以以“中国香港”、“中国澳门”的名义单独同各国、各地区及有关国际组织建立和发展经济、文化合作关系，并签订有关的双边或多边协定。香港特区和澳门特区保持财政独立，财政收入全部用于自身需要，不上缴中央政府。香港特区和澳门特区政府还享有货币发行权，可以自主发行货币，自行制定货币金融政策。香港和澳门分别于1997年、1999年回归祖国，上述两个《基本法》均已生效。使得香港和澳门在某些方面享有权限（如终审权、不向中央政府纳税、自主发行货币和外交方面的权限）比某些联邦制国家的成员国还要大。其二，中国大陆近二十多年来实行分权化的经济改革政策，一方面使地方和企业的积极性得到很大释放，国民经济随之取得持续高速增长；另一方面则从经济层面到地域层面及至政治层面都开始出现“联邦化”的趋向，地方对扩大自主权的渴求日益强烈，中央政府与地方政府的谈判机制和博弈局面业已形成。其三，台湾和西藏、新疆、内蒙问题日趋突显。台湾政界与民间人士大多数不接受“一国两制”模式，两岸关系不断出现一触即发的危险情势；西藏、新疆、内蒙不断出现要求独立的运动，给中央政府带来很大麻烦；西藏宗教领袖、诺贝尔和平奖得主达赖喇嘛曾多次提出用联邦制解决中国和西藏的关系问题，并要求在西藏也实行“一国两制”政策，他的上述主张在国际上赢得了不少同情。其四，愈来愈多的海内外华人学者、社会活动家和各界人士主张用建立联邦制的方法解决中国的统一问题和民族和平共处问题。凡此种种均表明，中国的国家结构正在酝酿着深刻的变革。

宪政民主政体是一种奉行和平主义、富于改革精神的政体，它主张用和平的、人道的、民主的方式寻求解决问题的办法。因此，当单一制的国家结构不能适应国家变化的形势甚至阻碍国家发展时，联邦制自然就成为宪政中国的替代性选择。因为联邦制可以为解决中央与地方的矛盾、海峡两岸关系和西藏、新疆、内蒙问题提供一个全新的、富有弹性的制度架构。而且世界上规模较大的共和国（如美国、加拿大、俄罗斯、德国、澳大利亚、印度、巴基斯坦、巴西、墨西哥、尼日利亚等）大都实行联邦制。所以，笔者主张在建构中国的宪政民主政体的过程中，在国家结构上，可以考虑逐步从单一制转为联邦制。当然，我国的国家结构如改为联邦制，也会产生一系列新的问题。譬如怎样合理地划分联邦与成员邦的权限？联邦与成员邦的国家机构如何设置？联邦与成员邦的法律体系如何建立？联邦内部的经济合作与统一市场怎样发展？怎样建立有效行政？联邦与成员邦的安全怎样保障？怎样确定联邦与成员邦的行政区划？怎样缩小成员邦之间的社会经济差距？怎样消解联邦内部的离散性与分离化倾向？等等。但是不用担心，所有可能产生的问题都是能够找到解决办法的。从实践上来说，国际上实行联邦制的国家已经积累了十分丰富的经

验可供借鉴；从理论上来说，海内外的学者和社会活动家也进行了长期周详的研究，提出了许多富有创见的建议和具有可操作性的方案，并草拟了《联邦中国宪法草案》。著名政治学家严家其先生于1992年就发表了《联邦中国构想》一书，对中国建立联邦制的必要性、联邦中国的政治体制、人权和财产权的保障、港台问题、西藏问题和走向联邦中国的道路等方面进行了系统地论述。笔者也曾在1996年写过《中国国家结构：从单一制到联邦制》一文，对我国国家结构的现状、改革思路和建构联邦制的若干主要问题（立宪原则、权力划分、国空机构、法律体系、财政制度、安全体系、国际关系与外交、统一市场、成员邦的设立、行政区划）作了一定研究，提出了一些初步构想。我相信：在建立了宪政民主政体的基础上，只要充分集中有关各方的政治智慧，以各民族的根本利益为重，就一定能找到避免战争、为各方所接受的和平解决方案。一个自由、民主、繁荣、富强和联邦制的中国终将会以雄健的身姿屹立在世界的东方。

第十五章 注重政治策略

治大国，若烹小鲜。

——老子

如果我们想让自己的头脑尽量少犯错误——我认为这是必要的——我们就要认真考察一下我们的计划的可行性，目标与手段的一致性，以及什么手段适用于什么目标，怎样做才适用于目标。近来有关可行性的研究和对手段的考虑在民主理论家中并不十分流行，我希望这样的工作再度兴盛起来。

——[美国] 乔·萨托利

何谓“策略”？用一句通俗的话来说：就是达到目的的手段或方法。比方说，你在一條大河的此岸，有事要过河到彼岸的一个地方去，而河流湍急，附近又没有桥。你的目的很明确，就是要过河、到达彼岸。怎样才能过去呢？这就要考虑和选择过河的手段或方法了。可供选择的对策有：1. 造桥：成本很高，且时间上来不及，因此不可取。2. 坐船：附近不一定能找到船；水流湍急，有一定风险。3. 游泳：最方便，也最危险。4. 绕远到离此地最近的一座桥，然后过河；最安全，但最费时间。5. 分段过河：先设法到达河当中的小岛上，然后寻找一段水流相对平缓的水域渡过去……总之，办法还有不少，因人因地制宜。在这件事上，帮助你实现过河、到达彼岸的目的之手段或方法，就可以称之为策略。想要成就一番事业的人，决不能不重视手段。借用一句决策学常用的话：就是要重视“可行性研究”或“可操作性”。想法再好，目的再高尚，但却不具备可行性或可操作性，等于是海市蜃楼，虽然美丽，却流于虚幻，是不可能实现的。当然，笔者也不赞成“为了达到目的，可以不择手段”的观点；因为手段的卑劣同时意味着人格的卑劣；而卑劣的人格是会毁掉高尚的事业的。

策略问题对于实现宪政民主的实践至关重要。当正确的目标和纲领确定之后，最重要的事情就是如何有效实施？怎样积极推进？怎样争取达一既定的目标？在这一过程中，采取适当的策略是成功的保证。历史上，由于策略失当、应对失误而导致功败垂成的事不胜枚举；所谓“一招不慎，满盘皆输”的局面，也屡见不鲜。但是在事变过后，人们却往往忽视了对策略问题的省思。诚如萨托利所言，在关于民主的理论当中，对策略和可行性的

研究，十分的缺乏。在汗牛充栋的关于中国民主的论著中，讨论民主运动策略的文献只有寥寥数篇。这种情况与民主运动的实际需要很不适应，并且严重阻碍了中国宪政民主事业的发展。因此，已经到了改变这种状况的时候！

老资格的民运理论家胡平曾于1992年发表了《中国民运反思》一书，专门对八九民运以及民主墙时期的民运策略进行反思。书中在对八九民运进行反思时得出了下列几点结论：1. 八九民运遭到了失败；2. 八九民运的失败并非不可避免；3. 八九民运的主要失策是未能“见好就收”。胡平在书中指出，在运动期间，曾经一度，在学生绝食抗议及各界人士同情声援的强大压力下，当局事实上已作出了若干让步。这包括：1. 当局虽未公开否定四·二六社论，但毕竟已经停止了对学生运动是动乱的指责。2. 当局虽然没有公开地承认北高联的合法性，但当时并没有采取实际的取缔措施。更重要的是，当局，从阎明复到李鹏，都和王丹、吾尔开希等北高联的负责人进行了对话，这应视为对北高联的一种默认。3. 这些对话是公开进行的。在这种局势下，学生们应该理性应对，见好就收。这样做的话，就可能保持有利于己的形势，就可能保持胜利的成果，然后再相机一步一步向前推进。令人遗憾的是，学生们及其他民运参加者失去了对整个运动的控制，没能这样做，因而丧失了已经取得的胜利成果。书中还对八九民运为什么未能做到“见好就收”作了探讨。胡平认为原因在于：首先，整个运动缺乏坚强有力的组织领导。其次，广场上组织太多，山头林立，谁也不服谁。再者，运动缺乏兼具声望与谋略的领袖也是一个突出的问题。他还在书中写道：“一九八七年十二月，我在一篇反思八六年学运的文章中，提到过群众运动常有不撞南墙不回头的倾向。当时也计划着写一部对民主墙以来大陆民主运动成败得失以及未来斗争的目标策略等进行详细研讨的东西。．．．．．八九民运兴起时，我也只是忙于呐喊助威、广造声势。等到五月二十三日，我匆匆写下《见坏就上，见好就收——对当前民运策略的紧急建议》一文时，我心中已隐隐感到为时晚矣。”（胡平：《中国民运反思》，牛津大学出版社1992年版P62）鉴于中国民主运动中存在的忽视策略、感情用事的倾向，胡平在书中呼吁：“民运应有强烈的功利意识．．．．．没有这种强烈的、清醒的、现实的功利意识，我们就不是在搞政治而只是在追求道德上的自我完成。”（同上，P25）令人感叹的是：胡平先生煞费苦心提出的注意民运策略的理性主张，竟常常被一些勇敢的民运斗士置之不顾！

哈佛大学政治学教授亨廷顿的两部著作，对我们探讨中国宪政民主运动的策略是很有启发的。其中的一本书名叫做《变动社会的政治秩序》（参见上海译文出版社1989年版）。他在书中着重论述了现代化是政治、经济、文化等的综合体，而不仅仅意味着经济的发达繁荣。因此，发展中国家必须注重自身的政治发展与政治现代化，才能为改革成功提供保障。针对发展中国家面临的具体社会状况，他认为它们应走一条不同于西方发达国家的政治发展道路。为此，他在书中用较大篇幅提出了一整套可资借鉴的推进政治改革的战略和策略。

亨廷顿认为，鉴于发展中国家复杂的历史和现状，在这些国家推行现代化，改革者需要掌握高超的政治技巧。对于在政治制度和社会经济结构上作重大变革的改革者，他列举了可资选择的两大改革战略（可以解读为“改革策略”）——闪电战略和费边战略，前者是指很早就将自己的目标全部公之于众，并同时为之努力奋斗，以求最大限度地予以实现。后者则是“留一只脚在门里”的办法，不公开自己的全部目标，把改革项目分开，一段时间只推行一项。他认为，对于大多数发展中国家来说，推进政治改革最有效的方法是费边战略与闪电战略的混合使用。他在书中说道：“对改革者来说，问题不在于用一大套无所不包的要求去压垮一个单一的对手，而是以非常有限的一套要求将反对自己的人减少到最低限度。企图一下子就完成一切的改革者，到头来将一事无成，或者成就极少。”他还以奥地利的约瑟夫二世和中国的光绪皇帝推行的改革为失败的例子。指出两人都试图在多条战线上同时推行大量的改革，以求全面改变现存的传统秩序。结果，他们两人均以失败而告终，因为他们志向过高，树敌太多。几乎所有的与现存社会有利害关系的社会阶层

和政治力量都觉得自己受到了威胁，全面出击，只起到使潜在对手警觉而活跃起来的作用。也正是因为这个缘故，全面改革——意即剧烈而迅速的“自上而下的革命”，从来就没成功过。这种改革等于在不恰当的时间，就不恰当的问题，动员不恰当的阶层参政。

（总结得十分精辟、透彻！可惜认真加以体会的人太少！）

亨廷顿教授的另一本书，书名叫做《第三波——20世纪后期民主化浪潮》（中译本为上海三联书店1998年版）。本书虽然不是专门讨论策略问题的，但是书中却不乏对于民主力量应该采取的策略的论述。书中写道：“维纳（Myron Weiner）回顾了具有民主政府之变化多端的社会之后，得出了这样的结论：要解释民主化，人们应该看一看‘那些追求民主革命的人采取的策略。’这一建议适当地突显出，政治的领导统御与政治手腕在实现民主政治中的关键角色。”这是因为：

- （1） 没有一个单一的因素足以解释在所有国家、或是在一个国家中的民主发展。
- （2） 没有一个单一的因素对所有国家的民主发展是不可或缺的。
- （3） 每一个国家的民主化都是各种原因配合的结果。
- （4） 这些造成民主的原因的组合，因国家之不同而异。
- （5） 通常导致一波民主化的诸多原因的组合，不同于导致其他各波民主化的原因的组。
- （6） 导致民主化的浪潮中最初政权变化的原因，可能不同于导致在这一波中后来政权变化的原因。

正是由于上述因素，使得每个国家的每次民主化运动都会具有与以往发生在各国各地的历次民主化运动所不同的特点。所以，各个国家的公民在追求宪政民主的现实斗争中应该选择不同的策略，以帮助自身有效地达到最终的战略目标。

亨廷顿在《第三波》中还颇费苦心地提出了五项民主派的行动准则，内容为：一、改革威权体制；二、推翻威权政权；三、就政权变革进行谈判；四、处理威权政权的罪行；五、节制军方权力，促进军队职业化。对每一项准则，他都提出了一系列具体建议。我认为对于从事民主运动的人来说，具有相当大的参考价值。

我很赞同亨廷顿的意见，即在民主化运动的不同场合应该采取不同的策略，不存在一种“放之四海而皆准”的策略。在具体的实践中，可供参考的策略方法非常之多，我国古代就有十分丰富的研究成果，如《老子》、《孙子兵法》、“三十六计”等等，值得我们深入开掘。其它国家民主化的过程中也有很多经验教训，值得我们认真研究。以我的心得，在此提出几种策略建议，供大家参考，诚望能收抛砖引玉之功效。

一、审时度势。这是从事政治活动的第一要义。我们要开展实现宪政民主的活动，就必须注重审时度势。“时”指的是时世、时局、时机、时效；“势”指的是形势、势力、趋势、情势。“审”和“度”则是指审视、思考、研究、分析和把握。审时度势就是要分析时局、认清形势、把握时机、正确应对、因势利导、求得胜利。我国古代的政治家很注重审时度势，决策的时候讲究“天时、地利、人和”，有所谓“天时不如地利，地利不如人和”之说。例如三国时期的杰出政治家、军事家诸葛亮，为了解除北伐时的后顾之忧，保证后方的安定，同时开拓兵源财源，曾多次出兵讨伐南中（今川南、贵州、云南等地）。这一地区居住着一些少数民族，汉代统称为西南夷。南中地区的部族首领经常反叛，使蜀国边界总是不得安宁。诸葛亮经过深思熟虑，采用了马谡（后以失街亭、为诸葛亮挥泪斩首闻名于世）“攻心为上，攻城为下，心战为上，兵战为下”的计策，对南中的一支屡屡反叛的部族首领孟获“七擒七纵”，直至对方口服心服，表示永不反叛。成为古代“人和”（民族和解）的佳话。但是，诸葛亮为了报答刘备“三顾茅庐”的知遇之恩，不顾力量对比的悬殊，一意“六出祁山”，北伐中原。结果损失惨重，大败而返。“出师未捷身先死，常使英雄泪满襟”（杜甫：《蜀相》）。因此可以说，诸葛亮的成功就在于他（在处理某些事情上）能够审时度势；诸葛亮的失败也在于他（在处理另外一些事情上）不能

够审时度势。清末民初人赵藩为纪念他，在成都的武侯祠留下了一幅著名的楹联：“能攻心则反侧自消，从古知兵非好战”；“不审势即宽严皆误，后来治蜀要深思”。上联就是指征服孟获的故事。下联则是指诸葛亮答复法正“缓刑地禁”、执法从宽、效法汉高祖的建议，指出为政从宽还是从严，需要根据实际情况而定，不可机械地施行。这副对联即高度概括了诸葛亮的成功之处，又充分肯定了审时度势的重要性，令人回味无穷，真乃千古佳对。对联中的“审势”就包含着审时度势的意思。审时度势，最重要的就是要分析天时、地利、人和；我方、对方、友方；上限、中限、下限（底限）；根据实际情况（“时”和“势”）制定相应的策略和对策（如上策、中策、下策），以尽可能地减少失误和不必要的损失，力争取得成功。

二、广结盟友。每个人或每个团体的能力都是有限的，但是如果能够广泛团结人，形成一股强大的合力，就会弥补自身的不足，帮助人们走向成功。因此，在政治活动中，必须学会广结盟友，广泛团结人，尽量少树敌，尽可能地化解个人恩怨。否则的话，空有远大抱负，却得不到各个方面的支持和帮助，就绝无成功的可能。印度尼西亚的新总统瓦希德就是一个深谙此道的政治家。据印尼国内媒体介绍：瓦希德博学多才，喜欢阅读《三国演义》等中国古典名著以及现代武侠小说，熟谙谋略之道，善于交结盟友。印尼的国情是多民族、多岛屿、多文化，而且贫穷、落后、腐败，加上在位30多年的政治强人、前总统苏哈托刚下台，还有较大的影响力，政治局势错综复杂。新政府同时面临清算历史、惩治腐败、稳定政局、发展经济、实现民族和解、抑制军方势力等多重任务，搞得不好，随时可能翻船。瓦希德以年迈之躯、双目几近失明，却毅然挑起国家重担。他首先与最大的政党结成联盟，选择该党领袖梅嘉雅蒂担任副总统，大大地扩充了新政权的民意基础。然后，又任命华裔的郭建义担任经济财政暨工业部长，以安抚华人社会的人心，防止华人资本继续外流（华人资本在印尼经济占有举足轻重的位置）。为了将军队置于宪法的制约之下，在新政府组阁中，瓦希德把苏哈托时期的武装部队总参谋长、总司令维兰托将军安排为政治和安全事务统筹部长，先把他架空；同时任命开明的维多多将军执掌军权。接着又不动声色地对军队的头头大换血，将维兰托的亲信调职，进一步削弱维兰托的势力。随后不久，又宣布由最高检察院立案调查维兰托涉嫌参与东帝汶侵犯人权案件，并将维兰托解职。这样做，基本上杜绝了军事政变的可能，又赢得了国内社会各界与国际社会的支持。同时，瓦希德又公开对媒体宣布，无论维兰托犯了什么罪行，他都曾是武装部队最高将领，值得国民尊重，即使他涉及东帝汶暴行被定罪，他也将获得宽恕和特赦。事后，维兰托不无佩服地说：“瓦希德是一位高超的骑手，还没见他的刀出鞘，我就已经落马了”。对以苏哈托为代表的旧势力，瓦希德也不是简单化地处理。他一方面宣布恢复被前总统哈比比取消的对苏哈托贪污案的调查；另一方面为避免内部分裂与政治纷争，减轻改革的阻力，又表示会赦免苏哈托（后来又说，只要苏哈托交出被他侵吞的国家财产，就会赦免他）。对待要求独立的少数民族，瓦希德主张以建立联邦制和实行高度自治来保持国家统一；同时对少数坚持分离的势力采取坚定的原则立场和防范措施。在外交方面，瓦希德非常注重近交远结，广结善缘。正是由于瓦希德能够妥善处理各个方面的关系，广结盟友，化解对立面，争取广泛支持，才使得印尼走上了循序渐进的民主道路，开始出现多元和谐团结的新景象。瓦希德总统执政才短短一年时间，已成为深孚众望的国家领导人。说瓦希德是“策略大师”，我认为当之无愧的。我国与印尼有许多相似之处，印尼的民主化经验可以为我国提供不少有益的借鉴。

三、分段操作。推进政治改革，实现体制转变，是一件非常复杂和艰巨的工作，不可能一蹴而就。因此，需要把最终目标精巧细致地分解开，一项一项加以解决。也就是说，在具体操作中，要根据实际情况分阶段进行。亨廷顿在《变动社会的政治秩序》一书中举了一个成功的例子，就是土耳其共和国成立初期，土耳其的国父基马尔采取费边主义战略取得的成功。费边是古罗马的一位著名的军事统帅，以善于迂回渐进的战术取胜于敌而著称。费边主义则是19世纪英国的一种社会改良思潮和政治派别（主要领袖为韦伯夫妇、华莱士和著名作家肖伯纳）。奉行这种社会改良思潮的人组成了一个社团，取名为

“费边社”，意为以和平渐进的策略改造英国资本主义社会（1900年，该社团并入英国工党）。这以后，人们就常常借用费边主义代称主张以迂回渐进的方式改造社会的战略、策略与战术。土耳其共和国在立国之初，面对着使国家从传统社会走向现代化的几乎全部常见的问题：如民族共同体的确定；现代世俗政治组织的创建；社会和文化改革的发动；经济发展的推进等等。基马尔不求同时解决所有这些问题，而是审慎地把一个个问题分开处理，从而赢得人们对某种改革的默许，甚至支持，而这些人对他的其它改革可能是持反对态度的。他的办法就是先易后难，先从容易得到最大支持的问题入手，然后逐步转向最困难的问题。据此，他首先着手解决民族共同体（即土耳其民族国家）的建立以及本国领土边界的划定，对此，国内各种政治力量绝大多数都表示支持。下一步是在此基础上，建立有效的现代政治体制——宪政民主政体，以重建政权的合法性和确立新政权的权威。然后利用这种政治体制推行宗教、社会、文化和法律等方面的改革。等到传统的方式和风俗被削弱或取消以后，工业化和经济发展的道路才得以畅通。“总之，经济增长需要文化的现代化；文化现代化要求有效的政治权威；而有效的政治权威则植根于统一的民族共同体。许多国家处理现代化问题的先后顺序都是偶然事件和历史的产物。但土耳其的变化顺序是基马尔有意识地计划出来的，这个统一——权威——平等的模式是最最有效的现代化顺序。”“基马尔之所以取得这些改革的成功，全赖他既有能力逐一进行改革，又能在着手一项改革时，有效地表明他无意于其它的改革。他对自己的宏大计划和最终目标守口如瓶。”当然，正如亨廷顿所指出的，各个国家历史、文化、传统以及现状都不一样，因此在进行政治改革的时候所面对的问题和选择也会有所不同。但是，从策略的角度讲，土耳其的改革是一个成功的范例。它告诉我们：在面对诸多的问题时，不要四面出击、乱了方寸；而应采取冷静和审慎的态度，分阶段操作，分步骤地推进改革，才能取得好的效果。

四、善于博弈。1999年11月15日，中国与美国签署了加入世贸组织的双边协定。中国国家领导人第一次对外正式使用了“双赢”概念，意思是签署这一协定对中美双方都有好处。而“双赢”概念正是博弈论中的常用术语。博弈论的原始思想早在二千多年前就已萌生。我国春秋时期的名著《孙子兵法》中便充满了博弈的案例。我国战国时期脍炙人口的“田忌赛马”的故事，更是典型的博弈。齐国国王与名叫田忌的大将进行赛马，双方约定，各出三匹马，马分三等，即一等马、二等马、三等马各一匹。每次双方各自从自己的三匹马中任选一匹比赛，输者得付给胜者1000两黄金，一回赛3次，每匹马都得参加。在同一等级的马中，齐王的马都比田忌的马要强，齐王自信必胜无疑。比赛的结果却是田忌获胜。田忌采用的方法其实很简单：就是用自己的三等马对齐王的一等马（输）；用自己的二等马对齐王的三等马（赢）；用自己的一等马对齐王的二等马（赢）。从而以二胜一负的总成绩赢得比赛的胜利。田忌真是个聪明人，如果机械地与齐王比赛，结果当是 0：3。博弈一词指的是某些个人或组织做出相互有影响的决策。博弈的结局，不仅取决于某一个人或组织的行动，而且取决于其他个人或组织的相应行动。因此，人类的社会活动（当然包括政治活动）绝大多数都可以算作博弈。正因为如此，博弈论一经问世，就迅速在许多领域扩展开来。在博弈论中，把每一个当事者称作局中人；每一个局中人在博弈结束时都会得到一笔支付（或正或负）；如果在一场博弈中，各局中人所得支付的总和为零，那么该博弈就称为零和博弈。此时，局中人的利益是完全相反的，一方所得就是另外一方所失，例如齐王与田忌。凡是不具备这一性质的博弈，统称为非零和博弈，例如中美两国（就中国加入世贸）的谈判缔约，谈判结果是双方均有受益。博弈思想和博弈论的方法对于我们探讨策略问题极有帮助。因为在中国建立宪政民主体制涉及到各阶层、各社会集团和每一个中国公民的利益，所以只考虑某个阶层、某个集团或某一部分人的意愿是不够的，必须学会用博弈论的方法来思考问题，通盘考虑各阶层、各社会集团和广大公民的利益、愿望、要求、政治取向、政治策略，并据此制定能获得较大支持和代价较小的对策（博弈论从某种意义上说也可称为对策论）。这样做肯定有助于提高成功的概率。

五、学会妥协。中国人因深受长期以来专制主义政治文化的影响、尤其是党文化和阶

级斗争、无产阶级专政理论的影响，在参与政治活动时，总是习惯于唯我独尊、排斥异己、互不相让、势不两立、残酷斗争、无情打击甚至于你死我活。封建王朝是这样，国民党是这样，共产党是这样，民运内部也是这样。只有臣服、屈从的传统，而无妥协、让步的观念。一提妥协，就与投降、叛变联系到一起，视为大逆不道。其实，妥协是现代政治的一条重要规则，也是民主政治的一项重要内容。正如罗伯特·达尔所说的“民主的基础是妥协”。可以说，不懂得妥协，就不懂得政治、特别是不懂得现代政治和民主政治的内涵。

我们不妨以北爱尔兰问题的解决为例。北爱尔兰由于新教与天主教之间的教派冲突和（与英国）统一与独立两大政治力量之间的斗争，在过去的30年间，共有3500多人丧生，社会经济遭受很大破坏。两大政治力量之间一直势不两立、互不妥协，甚至不惜诉诸武力。结果是两败俱伤，也使人民蒙受极大痛苦。后来在国际社会的调停之下，冲突各方均认识到，继续冲突下去对谁都没有好处（是“双输”），终于坐到谈判桌边进行谈判。经过反复协商，互相作出让步，最终达成妥协。主张统一的北爱统一党承认一直与之对立的各党派的合法性，并宣布接受1998年签署的北爱和平协议；主张独立的的新芬党也不再坚持北爱脱离英国，并宣布解除武装、放弃武装斗争。1999年11月29日，北爱尔兰组成了首届真正权力共享的政府，被任命的各位部长代表了北爱尔兰各方（北爱统一党、新芬党、社会民主工党、民主统一党）的政治见解。新政府由北爱统一党（大部分成员是新教徒）的领导人、第一部长戴维·特林布尔领衔，他的副手（几乎与他享有同等权力）是社会民主工党的天主教徒谢默斯·马伦。11月30日，英国议会通过将执政权力交还给当地官员的法案。12月1日，北爱尔兰正式重新得到决定自己事务的权力。随后，爱尔兰共和军自动解除武装。（2000年5月6日，爱尔兰共和军发表声明，宣布该组织已经准备把武器“完全地”、“能核查地”搁置起来不再使用，开始和平进程，并对北爱尔兰公正和永远和平作出承诺，爱尔兰共和军将不对北爱和平进程构成威胁。）这样，长期困扰英国、爱尔兰和整个欧洲的北爱尔兰问题总算达成了各方均能接受的政治妥协。我们可以事后来设想，如果北爱冲突各方坚持各自立场、互不妥协的话，将会是一种什么情况呢？可以肯定，北爱和平是根本没有办法实现的，冲突也不知到何时才能结束？尽管北爱实现持久和平的道路并不平坦，至今仍然存在不少障碍，但是对其发展前景是可以谨慎乐观的。

回到本章开始时胡平总结八九民运策略方面缺失的话题。我认为在充分肯定八九民运历史意义的前提下，认真总结它的经验教训是很有必要的。尤其是在策略方面，八九民运值得反思的地方实在太多了。比如，是否有必要在尚有很大回旋余地的情况下，冒然地发起绝食（在政治实践中，绝食是在迫不得已、没有其它办法的情况下采用的极端举措）？我看过大量回忆资料，至今也搞不清为什么非要在当时发起绝食（据鲍彤后来回忆，正是在学生开始绝食的同一天，1989年5月13日，邓小平亲口表示同意政治局常委8日会议和政治局10日会议的意见，即赵紫阳提出的在民主与法制的轨道上解决问题的方案。见鲍彤著《中国的忧思》，太平洋世纪出版社2000年5月版P109）？又如，绝食期间，适逢苏联领导人戈尔巴乔夫来访，中共党内的改革派领导人一再发出信息，希望绝食学生在此期间撤出广场，以便使戈尔巴乔夫的来访取得一定的积极成果。这么简单的道理，人们只要根据常识即可作出正确的判断；但在当时却鲜有几人响应。结果，使得戈尔巴乔夫来访不仅未如人们所期望的那样产生积极效果，反而使中共保守派得以借题发挥，导致主张政治改革的赵紫阳总书记下野，形势急转直下。再如，掌控政治权力的中共保守派已经公开下达了戒严令，并调集了数十万军队进京，随时准备施行武力镇压；天安门广场上仍有许多人天真地相信会召开人大会议，改变局面，因而不肯主动撤离；学生领袖们也莫衷一是、形成不了有效的决定，使得天安门广场和整个运动完全陷入一种失控状态。八九民运还有一大失误，就是拒绝与中共党内的改革派建立联盟。学生领袖有一句口头禅，就是“学运与上层斗争无关”。这句话乍一听似乎不错，好象还很有些道理，其实大谬不然。学生运动与上层政治斗争历来关系密切，怎么可能“无关”呢？不同的政治领导人及其对待学运的不同态度、不同对策，直接关系到学运的成败。不懂得这一点而充当学生领袖是很成问题

的。八九民运的失败，与学生领袖（当然不只是学生领袖）在这方面的幼稚与失误是有关系的。《孙子兵法》上说：“知彼知己，百战不殆。不知彼而知己，一胜一负；不知彼，不知己，每战必殆。”（《谋攻篇》）说得多么好啊！真值得我们反复思考和体会。仅从策略的角度来总结八九民运的教训，需要反思的地方是很多的。当时的大学生只有十八九岁、二十来岁，不可能有多少政治经验，因此不应该苛求他们。但是这样一场规模空前、影响深远、代价惨重的政治运动，决不能让它过去就过去了。而应该不断认识，不断反思，不断总结经验，从中汲取教训，以使我们在争取民主的实践中逐渐成熟起来，变得更加理性，更加智慧，尽量少犯错误、尤其是不要重复历史上曾经犯过错误；这样才能使为民主理想而牺牲的先烈们的血没有白流，才能更加有效地推进中国的宪政民主化进程。

结 束 语

中国人民追求宪政民主的历史已有一百多年了。

在这一百多年中，无数的仁人志士为了中华民族的自由和解放献出了他们的一切乃至生命，他们才是真正的民族英雄。我们应该永远铭记住这些真正的人。

我们要继承英烈们的理想、精神、信念，致力于推进和完成他们未竟的事业。不管前面还有多少艰难险阻和曲折反复，我们都将矢志不渝，忠贞不贰。

英烈们的鲜血浇灌出的自由之花已开遍祖国广阔的原野，在不久的将来必定会结出宪政民主的丰硕果实。台湾的政制转型明白地昭示着大陆的明天。我坚信，这一天的到来不会太远了。

清代著名诗人张维屏的一首题为《新雷》的诗很能表达笔者此时的心绪，诗的内容是：“造物无言却有情，每于寒尽觉春生。千红万紫安排着，只待新雷第一声。”

谨以此诗作为全书的结束语。

后 记

本书写作于1999年下半年和2000年上半年，适逢世纪之交。写作时间虽不到一年，但其内容却是我十年来学习与思索的产物。十年来，世界形势与中国时局都发生了很大的变化，科学技术日新月异，全球化潮流势不可挡，人权、自由、民主的呼声愈来愈高，中国正在蹒跚地融入世界文明的主流……，所有这些事变都给我以深刻的影响。我受知识与思维的局限，大脑中时常萦绕着许多困惑与问题，内心自然希望寻找答案。因此先后读了不少书，拜了不少师，也陆续将研习心得写成一些文章。本书就是这一过程的产物，可以说首先是写给自己用以明辨与解惑的。同时，在过去的十年中，经常与各方面的朋友讨论国事与天下事，从中受到不少启发，开阔了思路，增长了见识，对本书的写作产生了很大影响。从这个意义上说，本书可以说是集体思考的产物（当然执笔在我，文责自负）。笔者寄望以本书来回报朋友们对我的帮助和教诲，也想籍此与更多的关心国事的朋友们进行交流、讨教。我写作本书的最大愿望是探索中国政治改革、政治制度创新和在中国建立宪政民主政体的道路。我深知这一课题远非个人的学识所能胜任，然正所谓积水成川、集腋成裘，只要尽自己的良知和努力，忠实地履行公民责任，也就可以问心无愧。

在此要说明的一点是，书中援引的数据全部采自己公开发表的文献，这是为了论证问题所需要的。但令人深感遗憾的是，这些数据本身未毕确切，甚或还有不少水份。这里面的原因很多，如我国社会正处在快速变化之中、统计工作方面存在一些不足、特别是基础

数据不准确、普遍存在弄虚作假以及行政干预。即使是这样，许多方面的数据仍难以查找到，或者根本就没有。这是对本书造成的最大困扰之一。请读者明察。当然不能排除由于作者的主观原因产生的失误，亦望读者指正。

在本书完稿之时，我首先要感谢包遵信先生花费了很多心血为本书作序，使本书增色生辉。还要感谢美国普林斯顿大学《当代中国研究》主编程晓农先生、哈佛大学费正清研究中心访问学者陈小平先生、吴稼祥先生、法国高等社会科学学院张伦先生对我的帮助，他们的一些中肯的意见已经被吸收到书中。国内的朋友给予我的帮助实在太多，故难以一一列举，只有心存感激！最后要特别感谢我的妻子田原！没有她的理解与支持，我的工作难以完成的。

2000年6月30日