



北航高研院·法政文丛

中国宪制转型 的政治宪法原理

田飞龙◎著



国内首部系统论述政治宪法学思想基础与制度框架之作，从政治经验和宪法知识双重层面重新发现宪政转型的政治之维，构成一种相对独立的宪法学术形态与宪政世界观，以深化当下宪法心智。



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



北航高研院·法政文丛

中国宪制转型^的 政治宪法原理

田飞龙◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国宪制转型的政治宪法原理 / 田飞龙著 .

—北京: 中央编译出版社, 2015.9

ISBN 978-7-5117-2739-8

I. ①中… II. ①田… III. ①宪法—研究—中国 IV. ① D921.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 166807 号

中国宪制转型的政治宪法原理

出版人: 刘明清

出版统筹: 董巍

责任编辑: 王媛媛 侯天保

责任印制: 尹珺

出版发行: 中央编译出版社

地址: 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电话: (010) 52612345 (总编室) (010) 52612363 (编辑室)

(010) 52612316 (发行部) (010) 52612317 (网络销售)

(010) 52612346 (馆配部) (010) 66509618 (读者服务部)

传真: (010) 66515838

经销: 全国新华书店

印刷: 山东鸿君杰文化发展有限公司

开本: 880毫米 × 1230毫米 1/32

字数: 423千字

印张: 17

版次: 2015年9月第1版第1次印刷

定价: 68.00元

网址: www.cctphome.com

邮箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微信: 中央编译出版社 (ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店 (<http://shop108367160.taobao.com>) (010) 52612349

凡有印装质量问题, 本社负责调换, 电话: 010-55626985

法政文丛 序

晚近以来，中国的法政秩序建构日益成为社会变革的核心主题，自由权利与典章制度如何携手共进，在张力和对峙中求得平衡，在创制与运作中达致中道，关涉一个社会的政治正义之实现与否。然制度为有形设施，必以无形之文明观念与思想体系为其根源。故法政秩序之思考不可局限于单纯制度比较与研判之层面，尚需深入一个政治体的内在发生学与演进论，在知与行的激荡与交融中，发轫制度变革的文明忧思与理论创新。

“法政文丛”之构思与展开，源自北京航空航天大学人文与社会科学高等研究院的学术事业。我们在“一年四会”（春季年会：通识教育；夏季年会：儒家政治思想；秋季年会：政治宪法学；冬季年会：知行思想峰会）的年会体系和“法政思想之中西古今”暑期讲习班的基础上，逐渐形成自己的“政治宪法学”与“儒家宪政主义”研究特色，并与中央编译出版社竭诚合作，推出两套文丛，即“法政文丛”和“治道文丛”。前者侧重西学法政秩序原理之研探，后者侧重中学法政秩序原理之钩沉，路径与资源有殊，学术与理想实一。

制无美恶，期于适时；变无迟速，要在当可。“法政文丛”旨在贯彻法律与政治交融并进的宏观理论旨趣，以“政治宪法学”为基本学术视野，兼容政治哲学、政治科学、历史法学等关联学科，经略天下，汇通万国，为转型时代的中国之法政思想提供富有生命力的佳构良策。

汉密尔顿在《联邦党人文集》首篇曾有如此犀利之发问：“人类社会是否真正能够通过深思熟虑和自由选择来建立一个良好的政府，

还是他们永远注定要靠机遇和强力来决定他们的政治组织。”我们相信，唯有对法政秩序原理之“深思熟虑”，中国百年政治历史的大变局之“自由选择”，才能获得文明历史的正义之根基。

是为序，以期大成。

高全喜

2014年3月2日于北京

目 录

法政文丛 序

导论：政治宪法观的学术视野 /001

一、背景描述与问题界定 /001

二、国内外研究状况简述 /012

三、研究方法说明 /021

四、写作思路与篇章结构 /022

第一章 大国宪政的异数：比较视野中的中国 宪政转型 /029

第一节 司法宪政主义的公式：宪政 = 司法审查 /032

一、司法宪政主义的经验模式（1）：美国模式 /035

二、司法宪政主义的经验模式（2）：欧陆模式 /042

三、司法宪政主义的经验模式（3）：转型国家模式 /053

四、小结：选择理由与观念基础 /058

第二节 宪政母国的另一种声音：英国的“政治宪法”

传统 /060

第三节 一次失败的尝试：齐玉苓案与中国“宪法司法化”

的规范诉求 /063

一、何以成案：知识状况与基本案情 /063

二、宪法司法化：黄松有的法官逻辑 /067

三、走向失败与理论反思 /070

第四节 小结：中国宪政转型的刚性约束 /071

II

第二章 中国宪法文本中的“政治宪法结构”：历史 与思想溯源 /079

第一节 宪法序言：中国宪法的“高级法背景” /080

一、序言之于宪法：背景性和规范性 /080

二、中国宪法序言：一种政治宪法的理解 /082

三、经史互济：宪法序言的解释学价值 /087

第二节 孙中山的宪政阶段论与旧政协的宪法意义 /089

一、孙中山宪法思想体系：规范论、制度论与实践论 /089

二、宪政阶段论的政治背景与宪法形态 /092

三、训政的转型与旧政协的宪法意义 /099

第三节 毛泽东的民主宪政论及其发展 /105

一、新民主主义论：一种全新而全面的立国理论 /108

二、新民主主义宪政论：毛泽东民主宪法思想专论 /113

- 三、联合政府论：中共七大的政治路线与建国方略 /117
- 四、历史周期率与民主：毛泽东与黄炎培的延安对话 /120
- 五、小结：“大民主”的宪政观与共产党人的政治阶段论 /122
- 第四节 小结：“政治宪法结构”的合理性与正当性 /124

- 第三章 政治宪政主义理论基础的比较考察（上）：
美国的“人民自己”模式 /127

- 第一节 政治正当程序：阿克曼的政治宪法学 /131
 - 一、阿克曼政治宪法理论的学术背景 /131
 - 二、政治正当程序：阿克曼的二元民主论 /145
- 第二节 “人民宪政论”：一条重要的辅线 /157
 - 一、“这里，人民统治”：帕克的人民宪政论 /157
 - 二、“四驾马车”：人民宪政论的发展形态 /160

- 第四章 政治宪政主义理论基础的比较考察（中）：
英国的“议会自己”模式 /170

- 第一节 英国“政治宪法”的近代脉络 /172
 - 一、从柯克到布莱克斯通：普通法学者的“政治成熟” /172
 - 二、从白芝浩到戴雪：英国“政治宪法”的学术法典化 /179
 - 三、政治宪法：理解英国宪政的一条线索 /196
- 第二节 英国的“政治宪法”：
公法与政治理论的视角 /197

- 一、汤姆金斯的“共和宪法” /200
- 二、贝拉米的常态政治宪政主义 /208

第五章 政治宪政主义理论基础的比较考察（下）： 德国的“总统自己”模式 /226

第一节 施米特的宪法处境：议会制的衰败 /230

- 一、魏玛议会制的衰败与经典代议制的思想原则 /231
- 二、施米特的民主概念：同质性的设定与追求 /233
- 三、神学与法学之间：施米特的复调面向 /235

第二节 施米特政治宪法理论的概念基础： 政治的概念与宪法的概念 /237

- 一、施米特的政治概念：区分敌我 /237
- 二、施米特的宪法概念：存在论与总决断 /241

第三节 施米特政治宪法理论的制度化：“总统自己” /247

- 一、总统作为宪法守护者：正面理由 /248
- 二、总统作为宪法的守护者：排除理由 /250
- 三、施米特“总统自己”模式的极端化及其理论救赎 /254

第六章 中国宪法学脉络中的政治宪法学（上）： 价值基础与学术状况 /256

第一节 从“阶级论”到“共和论”：新旧政治宪法理论 的价值分野 /259

- 一、“毛泽东时代”：关于国体的宪法学 /263
- 二、改革前后：学术跟随时代变迁 /265
- 三、转向共和：社会主义初级阶段国家宪法学的价值基础 /273

第二节 一种新式政治宪法理论的兴起：

综述与整合 /274

- 一、陈端洪：主权、制宪权与根本法的结构 /275
- 二、高全喜：宪制发生学的思想史进路 /292
- 三、翟小波：代议机关至上的人民宪政与公议民主 /311

第七章 中国宪法学脉络中的政治宪法学（下）：

学术对话与初步理论 /334

第一节 学术批评视野中的政治宪法学：

对话与匡正 /336

- 一、早期批评：宪法司法化的理论拉锯 /336
- 二、正式批评：学术状况与基本特点 /338
- 三、政治宪法学的学术定位：

理论流派与方法论的视角 /342

第二节 政治宪法学与政治宪政主义：

理论性质与制度原则 /347

- 一、宪法学的时间观与政治宪法学的三种形态 /347
- 二、政治宪政主义的规范基础与制度原则 /353

第八章 政治宪政主义的制度运用：一个初步的讨论 /379

第一节 政治宪政主义在中国：一个整体性讨论 /382

- 一、“双重代表制”之一：基于人民主权的“党的领导” /384
- 二、“双重代表制”之二：人民代表大会制度的强化路径 /403
- 三、非代表制的参与民主制：一种基础性的补充 /415

第二节 权力公开与政治宪法结构 /417

- 一、公开性法律建构的改革史简述 /420
- 二、公开类型与制度类型：一种理论逻辑上的整理 /425
- 三、公开性法律建构的司法环节：公法文化的视角 /429
- 四、公开性法律建构的制度创新：
 以长沙县开放型政府建设为例 /435
- 五、公开性与政治宪法结构 /439

第三节 行政民主与政治宪法结构 /441

- 一、新行政法与行政民主：行政法的宪法重构 /443
- 二、厦门PX模式：政治宪政主义的公共行政实例 /454

第四节 社会自治与政治宪法结构 /476

- 一、社会管理创新的自治之维：没有“社会”的管理创新 /477
- 二、最大的社会自治及其异化：以村民自治为例 /481
- 三、自治秩序的现实失败及其重建 /488

第九章 结语：政治宪政主义与中国宪政转型 /491

参考文献 /497

后记 /526

导论：政治宪法观的学术视野

一、背景描述与问题界定

中国的宪政转型与中国法治现代性的特定经验密切相关。本书的基本问题意识即来自于对中国近现代整体法治进程的历史体认与理论反思。中国的法治现代性始于清末变法，是中国应对西方文明挑战的整体努力的一部分。^①中国法治现代性的生成主要从两个相互关联的维度完成结构性准备并导出中国宪法的现代性要素：一是围绕现代民族国家建构的主权建构；二是围绕个体解放与自觉的公民建构。这一“立国”与“新民”的双重建构在民族整体生存危机的压力下呈现出一定的历史次序，总体而言，“立国”优于“新民”，换言之，“救亡”压倒“启蒙”^②，这一逻辑及其制度进程至今尚未完结，从而造成

① 这种“挑战—应对”式的实证历史经验是费正清中国学中“刺激—反应”模式的历史基础，尽管近来的某些研究对该传统框架多有挑战，但该框架仍然具有较强的理论解释力，正确地解释了中国现代化转型的外在背景与生存论意义上的道德动机，这一“后发”特征至今深刻影响着中国人对现代化与现代性的整体理解与实践方式，费正清的相关研究参见费正清：《美国与中国》（第四版），张理京译，世界知识出版社1999年版；对当代中国现代化特征的一个整体性的观察与批评，参见秦晓：《当代中国问题：现代化与现代性》，社会科学文献出版社2009年版。

② 这是著名哲学家李泽厚先生的概括，他认为中国现代史是“救亡”与“启蒙”的双重变奏，而“救亡”在历史进程中压倒了“启蒙”，从而预伏下中国现代转型的坎坷命运，参见李泽厚：“启蒙与救亡的双重变奏”，载《走向未来》1986年创刊号，收入李泽厚：《中国现代思想史论》，东方出版社1987年版，第7—49页。在笔者看来，“立国”与“救亡”被归于一端，“新民”与“启蒙”被归于另一端，前者倾向于国族保全的保守性维度，张扬国家主义，后者倾向于个体解放的现代性维度，张扬个人主义，中国百年宪政的自主进程便呈现出强烈的以“党国”形式出现的国家主义倾向，尽管这一倾向需要进行个体伦理的启蒙式清理，但同样需要进行政治理性的制度化改造，生成一种优良政体框架内的“国家理性”（reason of state）。这一双重维度之整合需求亦为国内某些法理学者所识别与阐释，参见许章润：“国家建构的精神索引——今天中国为何需要省思‘国家理性’”，载许章润、翟志勇主编：《历史法学》（第四卷·国家理性），法律出版社2010年版，第3—14页；许章润：《现代中国的国家理性——关于国家建构的自由民族主义共和法理》，法律出版社2011年版。本书的政治宪政主义立场便产生于这样的历史脉络与审慎思辨之中。

中国宪制转型的政治宪政原理

002

规范主义宪法学者的诸多尴尬与无奈。

晚清以康梁派和实业派（张謇等）为代表的立宪运动和以沈家本为代表的法律现代化运动为探索现代中国之国家法理与法制进行了最初的悲壮但伟大的尝试。民国时期的法治现代性建设倒是颇具规模，从宪法到普通法律已初具现代法律体系之形貌，然外敌入侵与内部阶级斗争过烈终使深具保守品格的法治难以推行，所结晶之“六法全书”更是在愈加严格的革命“断裂”逻辑之下被腰斩。须知，晚清的政治与文化条件对于以宪政为至高点的法治现代性转型的约束更加严格，其内忧外患的冲突格局不断冲击宪政转型所依赖的政治文化上的包容性和协商智慧，其“部族政权”^①的“少数民族”属性更是将汉民族之民族主义推至自身的对立面，使得晚清政府面临民族革命和民主革命的双重压力，且一句“驱逐鞑虏”之号召力可能要超过“自由、平等、博爱”式的共和理念若干倍。^②在革命的压力之下，晚清政府也一度“预备立宪”并制定了具体的宪政计划，出台了具有君主立宪性质的《钦定宪法大纲》（1908）和《宪法重大信条十九条》（1911），终因“部族政权”之弊而失利。辛亥革命百年祭时，两岸策划各种纪念活动，颇以辛亥为共和之始。然而，将共和化约为民主乃近代激进主义政治

① 这是钱穆的看法，代表了汉族知识精英对“华夷之辨”的深刻认同与坚守，参见钱穆：《中国历代政治得失》，生活·读书·新知三联书店2001年版，第141—145页。

② 对于清王朝及其历史命运，我们有两个并存的常识性判断，一是清王朝的统治成功在于彻底“汉化”（这一点常与蒙元的短命统治比较），二是清王朝灭亡的主要原因是“部族政权”和满汉对立。显然，这两种判断之间存在巨大张力，美国“新清史”的研究突破传统的“汉化论”和华夷之辨，强调清王朝的“满族特性”，这一进路将清朝大一统的原因归于“满族特性”对华夷之辨的超越，同时亦有助于理解满汉对立之长期性与根本性，对该进路的一个较为系统的研究性评述，参见党为：《近三十年来的美国清史研究：以新清史为线索》，华东师范大学2010届博士学位论文；杨念群教授则指出了新清史研究视角的外部性和边缘性缺陷，主张走第三条道路，参见杨念群：“超越‘汉化论’和‘满洲特性论’：清史研究能否走出第三条道路？”，载《中国人民大学学报》2011年第2期。事实上，笔者认为这些学术争论根植于一个更加根本的中国历史哲学难题，即如何提出一种现代历史哲学框架来融贯处理以清史为代表的古代史和以民国史为代表的现代史，从而实现“旧邦新造”，显然，清朝的悲剧命运在于当时的政治与文化精英尚不具备处理这一“大转型”问题的知识基础与制度经验。

哲学的结果，就本源而言，共和未必民主一途，君主立宪亦为共和之可能形式，“走向共和”的规模化论证与实践亦并非孙文一脉，康梁理应自成一脉。有人感慨中国晚清立宪运动之夭折，叹息中国错失“光荣革命”之荣光，其立场大抵采英式保守主义，其论理大抵抨激进主义之罪，或可名之为一种“保守改良主义”史观。^①依此立场，则国共两党与20世纪上半叶展开之波澜壮阔的“大革命”，无论为旧民主主义，还是新民主主义，皆为激进主义之流。这一进路不失为评断中国近现代革命的一种独特视角，然历史评断还需进行深层的原因探析，从具体探析中挖掘历史智慧和分析方法，为后世鉴。比如晚清之变局，一般学者往往夸大孙与袁的政治与思想差异，殊不知二者同为汉族政治领袖，对革命目标或有差异，但在汉族主权建构上高度一致——这也是南北议和及在形式上“速定共和”得以成功的关键。如袁为满人，《清帝逊位诏书》便不得颁行。或有人诘问，英国君主亦为外族（诺曼人征服），为何可以“光荣”进入新共和体制？殊不知英国为不成文宪政，根基深厚，其代议制经验和普通法传统已然提供了现代宪政国家之实质性基础，其近代革命蜕变之低烈度和光荣性非他国可比。^②在民国奠基生成之关键期，除了“保守改良主义”及其政治担纲者（立宪派）之外，革命党内部也曾出现过政治妥协和守护宪法的积极努力：一方面，在意识形态上，当革命功成之时，及时地将“驱逐鞑虏”改为“五族共和”，将作为革命之敌人的鞑虏（满族）重新包容进作为民国国民主体的“五族”之内，显示出立国的宪法理性；另一方面，在制度实践上，革命党内部出现了以宋教仁为首的“党改派”，决意将具有

① 比如高全喜：《立宪时刻：论〈清帝逊位诏书〉》，广西师范大学出版社2011年版，笔者对此曾有思想性评论与对话，参见田飞龙：“保守改良主义与百年共和”，载《战略与管理》2011年第5/6期合编本；高全喜、田飞龙：“辛亥革命与现代中国”，载《南方论丛》2011年第4期。

② 美国则兼采普通法传统和成文宪法理性，饱含英吉利海峡两岸的法治文明血液，宪政成就更具系统性和现代性，也因此在世界历史上更具特殊性。

革命党性质的“同盟会”改造为具有更宽政治基础的议会党，即“国民党”，并根据《临时约法》（或后续正式宪法）“模范”地实践中国的议会政治。不过，民国初期的南北政治集团终因相互猜忌和权力斗争而无法协力启动正式的、以相互承认为前提的制宪过程，更无法依据《临时约法》之议会程序开展临时宪法下的政治生活。上海火车站射向宋教仁的子弹也同时射向了民国宪政，开启了“二次革命”“法外护法”和国民党重建的民国历史新阶段。孙中山1914年重建之“中华革命党”，其建党思想已具领袖原则和政党国家之端倪^①，尽管还未形成系统的“党治国家”理论。此次重建及1924年的系统化改组，其目标绝非只进行局限于政治革命的“小革命”以及将自身打造为模范遵守宪法的议会第一大党，而是以“建党”的形式完成国家在政治上的初步的组织化，开展“大革命”并武力取得政权，然后通过“党军”（军政）和“党政”（训政）直接打造一个具有现代性质的“宪政”国家。然而，究竟何时以何种方式实现“宪政”亦成为困扰国民党长达大半个世纪的根本难题，这是国民党版的“建党伟业”。助成这一伟业的还有两个方面的关键性力量：一是列宁主义之思想与政治指导，二是共产党人的政治协助。严格而言，国共两党最终以“非议会政党”的方式分别展开的“建党伟业”均为民国宪政失败直接诱发的历史后果，“以党建国”渐成中国共和历史的主流，由此造成中国宪法文本中以“党国”原则为核心的“政治宪法结构”，这种结构以有所差别的形式体现于1931年的《中华民国训政时期约法》和新中国建立之后的多部社会主义宪法之中。

晚清不成，民国初期也不成，后来的民国又如何呢？民国当区分

^① 一个经典化的机制体现是，孙中山要求党员重新登记，并在入党时打指模宣誓效忠领袖个人。

为两段，以1924年国民党“一大”为界。前一段呈现出共和政体下的两对矛盾：一是南北汉族政治集团在联合逼迫清帝退位及速定共和之后，在宪法框架内展开了激烈的夺权斗争并逐渐超越法律底线；二是袁世凯去世之后出现的北洋军阀内部大争斗。其中的袁世凯称帝与张勋复辟均为“君主立宪”的回光返照，“共和不容君主”的思想至少在普通的汉族精英知识分子内部取得了共识，而北洋军头们则因为君主制的家天下逻辑损害自身政治利益而奋起反击。后一段以孙中山的“联俄联共”的建党决策为标志，开始了中国民主革命新的力量组合与合作，孙的一方保持不变，另一方北洋军阀则成为绝对的“反动派”而为新生的中国共产党所取代。“联俄”的结果是孙中山采行了列宁主义政党的若干建党原则，比如党治原则与领袖原则，将国民党锻造成为一个更具纪律性和战斗力、因而可能更具革命性的政党。“联共”的结果是正式实现了第一次国共合作和以北伐为共同任务的大革命。国共两党代表了超越北洋军阀集团的新的政治力量，均以政党组织直接掌握军队和领导政权的方式执行革命任务并指导国家建设。^①按照党史的通识，孙中山的三民主义与共产党的民主革命纲领存在共识区间，这构成了第一次国共合作的政治基础。就立宪论，1911年底的《中华民国临时约法》属于临时宪法，一般被指认为中华民国第一部宪法性文件，《天坛宪草》并未生效，袁世凯的《中华民国约法》有程序瑕疵，作为政治贿赂产物的“曹锟宪法”（1923）则更不被看好。尽管民国前一阶段的宪政和议会政治未能成熟开展，但宪法至少在形式上稳定地成为新政权的合法性标志，任何一个新政权都不得不诉诸立宪来标榜自身的合法性，这体现了民国政治在现代性规范意义上的进

^① 关于民国政治中的“党国政治”逻辑的经验性分析，参见邓野：《民国的政治逻辑》，社会科学文献出版社2010年版。

步。1924年之后大革命的迅速开展和国家的形式上的统一，为国民政府的经济建设和法治建设提供了相对稳定的政治社会条件，尽管这一过程同时发生了国共分裂、国内土地革命战争（国民党谓之“剿匪”）和“九一八”事变。1927—1936年这一历史区段既是国民经济的“黄金十年”，也是民国法治的“黄金十年”。所谓的“六法全书”在这一时期已具备相当之规模。抗战八年是特殊时期，形诸制度文本的普通法律的推行受到严重影响，拟议中的制宪不得不中断，然而这也是近代以来中华民族所经受之最残酷和最有成效的民族意识与共同体行动能力的锻造时期，在客观上推动了中华民族的政治成熟。抗战胜利后，国民党撇开旧政协决议，一党主导制定并通过了1946年宪法，“六法全书”遂得以成就。其间还有著名的民国法学家杨兆龙先生邀请哈佛大学退休院长庞德教授来中国指导展开法律清理和司法改革的系统工作，因解放战争的迅速胜利而告终。民国宪政之失败，颇令诸多有识之士叹息。阿克顿勋爵的“妥协是政治的灵魂”^①的教诲始终未能穿透中国主流政治精英的心灵。历史实践中的巨大牺牲和快速胜利也熏陶出了理想的纯粹性与实践的严酷力，从而奠定了威权政治的精神基础。^②然而中国宪政的一波三折是否完全是革命激进主义的责任？公允而论，不尽然。首先，民国之政治教育和法律启蒙根底颇浅，良好图景未及展开。其次，20世纪是革命的世纪，中国处于内忧外患的特殊情境之中，民族整体的生存理性获得优先性认同，激进主义有其历史的合理性与必然性。再次，中国当时并无抗御激进主义的成熟政治

① 参见阿克顿：《自由史论》，胡传胜等译，译林出版社2001年版，第165—182页。

② 李慎之先生在给《哈维尔文集》作序时曾概括了“后极权主义”的精神特征，即“权力者已经失去了他们的前辈所拥有的原创力与严酷性”，显然，“前辈”的“原创力与严酷性”是维持特定权力政治的必要精神条件，参见李慎之：“无权者的权力和反政治的政治——后极权主义时代的人生哲学《哈维尔文集》序”，载《哈维尔文集》，崔卫平等译，网络版地址 http://blog.sina.com.cn/s/blog_484de7510100yrq2.html。