

## 导 论

中国的人口占到全世界的四分之一，所发生的问题即使对中国以外的任何人没有影响，本身也具有深远的重要性……因此，对中国问题应该有明智的了解。

—— [ 英 ] 罗素

所谓国家结构制度是指一个国家内部整体与部分、中央政权机关与地方政权机关之间关系的一系列准则或规范，其实质是国家权力在纵向上的配置，即中央与地方之间的权限划分及其原则。国家结构制度不仅是国家确立之时应该预先考虑、慎重选择的政治问题，而且是国家发展过程中需要认真对待、不断调整的现实课题。它通过国家权力的纵向配置，间接地制约社会资源分配的方式、途径、状况及效果。它反映国家整体与部分之间、国内民族之间的关系，反映国内民主政治发展状况，成为影响国家稳定乃至整个社会发展的重要因素。因此，国家结构制度作为国家的一项基本政治制度，是一个值得深入研究的前沿课题。

### 一 选题的说明

#### （一）为什么选择国家结构制度？

对于研究政治学的一部分人来说，国家政治制度包括国家

结构制度的研究仿佛是“明日黄花”，研究行为本身“似乎”不合时宜。但是“仿佛”、“似乎”并不是事实。

国家政治制度的研究，仍然是政治学研究的重点内容。西方政治学发展历程显示：尽管 20 世纪 50—70 年代，政治制度研究因为“静态研究方法”、“非科学”遭致批判而出现短暂的消沉，但是，70 年代后，随着后行为主义政治学的兴起，政治制度的研究再度焕发生机，许多著名的政治学家重新关注政治制度。中国国内对政治制度的研究更是引人注目。一些有影响的研究成果陆续出版，其中有白钢主编的十卷本《中国政治制度通史》，俞可平主编的十六册《当代各国政治体制》丛书，我的导师徐育苗教授主编的十本套《中外政治制度比较丛书》。上述现象产生的原因在于：政治制度的研究，具有十分重要的理论和实践价值。就理论价值而言，对政治制度现象的解释和说明，为研究人员和政治家观察分析政治制度提供了有意义或有用的框架和视角，这些框架和视角成为理解一系列政治问题的基础。就实践价值而言，政治制度对社会发展有着重要意义。

国家结构制度是国家政治制度中的一个重要组成部分，同样具有上述意义。国家结构制度是政治制度中不可或缺的纵向的权力配置制度，与立法、行政、司法等横向权力的配置制度一起构成一个国家权力配置制度的整体。

然而国家结构制度的理论研究，与代议制度、立法制度和行政制度的研究相比，显得相当薄弱。许多有影响的工具书如《布莱克维尔政治学百科全书》、《剑桥百科全书》、《苏联百科词典》、《简明不列颠百科全书》等，没有或根本没有收入国家结构、国家结构形式或国家结构制度等词条，有的词典只有联

邦制词条而无单一制词条。但是，这并不表明对它的研究不存在，而只能说明理论研究的疏略。

## （二）为什么选择中国特色国家结构制度？

这既是由中国国家结构制度的特殊性所决定的，又是由中国中央与地方关系调整的必要性和现实紧迫性所决定的。

### 1. 它是坚持和发展中国特色的政治制度的现实需要。

进入 20 世纪 90 年代以后，由于国际国内重大事件的发生，中国政治体制改革由强调政治体制改革的必要性、紧迫性，进入了坚持和完善中国特色政治制度的阶段。作为中国特色政治制度组成部分的中国国家结构制度有哪些特色，亟须从理论上给予回答。

中国国家结构制度独具特色。它表现在两个方面：

第一，从纵向看，它是历史上单一制存在时间最长久、最稳定的国家。其稳定性和持续性比任何国家都强。这种长期的稳定的历史演进过程及结果具有中国特色。这就是：在历史和现实挑战面前、在承继历史遗留的中央集权的统一国家前提下，将政治传统与政治家的政治理念结合，形成了当代中国的带有复合因素的单一制。它以中央与地方关系的三种实践模式为内容：中央与普通地方行政区划关系模式、中央与民族自治地方关系模式以及中央与特别行政区关系模式（下面分别简称为普通模式、民族模式和特区模式）。中国运用普通地方行政制度、民族区域自治制度和特别行政区制度三种地方制度形态，既解决了国家主权问题，又解决了民族问题和历史遗留问题，既坚持了国家的集中统一，又赋予地方一定的自主权，使中国国家结构制度具有发展的适应性、功能的多样性、内容的兼容

性特征。带有复合因素的单一制及其三种地方制度形态构成中国社会主义国家结构制度的内容特色。普通地方行政区与中央的关系由高度集权制向集权制、由行政性分权到经济性分权的发展历程，昭示了国家与社会、政治与经济关系发展的方向和趋势；民族区域自治制度提供的解决多民族国家复杂民族问题的方式和途径，与已经分裂或处于动乱的其他国家解决民族问题的制度相比，已显示出巨大的制度优势；特别行政区制度将两种不同社会制度寓于一国国内的伟大创举，在经济全球化、政治多极化和文化多元化的世界，为解决各国或地区因利益、民族、社会制度的差异所引起的冲突开拓了崭新的视野，提供了不一样的路径，受到了世人的关注。20世纪初英国思想家罗素曾说：“中国的人口占到全世界的四分之一，所发生的问题即使对中国以外的任何人没有影响，本身也具有深远的重要性……因此，对中国问题应该有明智的了解”。<sup>①</sup>依此类推，对中国的国家结构制度也应给予更多的关注。然而，学术界对中国国家结构制度尤其是中国国家结构制度的特色没有给予足够的重视和研究。

第二，从横向看，中国是世界大国国家结构制度类型的例外。世界几乎所有大国都采用联邦制国家结构制度，而中国采用单一制。作为世界上人口总数第一、领土面积第三的大国，中国是世界大国中少有的实现单一制国家结构制度的国家。当今世界200多个国家中，领土面积最大的前七个国家俄罗斯、加拿大、中国、美国、巴西、澳大利亚、印度，只有中国没有采用联邦制国家结构制度。世界人口排名前七位国家中国、印

<sup>①</sup> [英] 罗素，秦悦译：《中国问题》，学林出版社1996年版，第1页。

度、美国、印度尼西亚、巴西、巴基斯坦、俄罗斯，也只有中国未采取联邦制国家结构制度。除亚洲外，欧洲人口最多和面积最大的国家俄罗斯、非洲面积最大的国家苏丹和人口最多的国家尼日利亚，大洋洲、南美洲、北美洲人口最多和面积最大的国家，都采用联邦制国家结构制度。中国国家结构制度是世界各大洲人口和面积排名前几位大国中的例外。

从现实可见，大国为了统治的需要，多采用联邦制国家结构制度。许多政治家和理论家为大国实行联邦制作了理论上的论证。法国 18 世纪杰出的政治哲学家、启蒙思想家孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出，小共和国易之于外力，大共和国易之于内部的邪恶，解决它们弊端的途径就是建立联邦制共和国。联邦制能防止大国被分裂、分散的弊害。法国政治思想家托克维尔则指出，联邦制可以克服大国地方和习俗的差异性，能够将大国强盛与小国自由的长处结合起来，它是最有利于人类繁荣和自由的强大组织之一。美国的联邦党人更是将联邦制变为现实，为美国今天成为超级大国奠定了一定的制度基础。

为什么中国会成为一个例外？这一例外是如何形成的？究竟它采取什么样的具体形式使单一制完成了联邦制的使命，维护了一个大国的统一和稳定？面对世界政治分权化和经济一体化浪潮，中国将会如何应对？未来发展趋势怎样？要解决上述问题，就必须对中国国家结构制度的特殊性给予适当的认识乃至精细的分析。

2. 它是正确处理中央与地方关系，推进经济体制改革和政治体制改革的现实需要。

改革开放以来，处理和调整中央与地方关系一直是许多领

域改革，尤其是经济体制改革和政治体制改革的重要内容。尽管中央与地方的某些关系诸如事务范围、职权的规模经过几十年的调整，得到初步理清，但总体来说，仍未达到理想状态。特别是，具体的操作层面，中央与地方权力的“拉锯战”仍在继续，并有重蹈“放（权）——（收）乱——收（权）——死”恶性循环的先兆。如何认识这一现象及其本质，并从深层次及长远的角度提供解决问题的框架，迫切需要有超然于具体的中央与地方关系之上的国家结构制度理论作指导。

国家整体与组成部分、中央与地方的关系是中国特色的国家结构制度的核心。它们在实践中构成影响目前中国政治体制改革和经济体制改革的关键问题之一。一方面，从中国经济体制改革来看，中央与地方关系已成为继政府（国家）与企业关系之后的另一个亟须妥善解决的关键问题，成为制约经济体制改革深入进行的重要因素。改革前，国家作为超大型“工厂”的所有者和管理者，通过计划指令的方式配置社会资源，地方和企业成为国家这个大工厂的分支机构和下属部门，具体执行国家的指令，没有也无需有自己独立的地位和利益。这种体制严重压抑了地方和企业的积极性，国家不得不对之进行行政性分权。但是，由于当时中央与地方的权限划分不具体、不规范，这种分权的结果只是变换了企业的隶属关系，由中央的企业变成了地方的企业，而没有实质性地改变企业的地位。社会主义市场经济体制的确立，使国家、地方和企业利益一体化的状况为利益多元化所代替。企业和地方的权利意识渐渐增强，他们向作为国家整体利益代表者的中央提出权力要求。随着经济的发展、城市化的来临、人民生活水平的提高，地方管理的事务增多，中央、地方、企业三者的矛盾还会加剧。其中，中

央与地方之间利益的矛盾冲突成为经济领域冲突的焦点，解决的好坏，直接关系到市场经济秩序的建立和整体经济的持续发展。如何认定二者的权力范围，如何规范二者利益分配格局，如何保护和激发地方积极性又不损害国家统一、实现利益主体的平等又保持管理层次的从属，如何克服和避免历史上中央与地方关系中权力“放——乱——收——死”的恶性循环，这都需要从理论上给予一定的研究和阐释。

另一方面，从政治体制改革看，认识和分析中国政治制度包括中国国家结构制度是中国政治体制改革深入推进的前提。中央与地方关系的妥善处理是实现政治体制改革目标——社会主义民主政治的本质要求之一。民主政治的实质在于实现人民当家作主。它要求人民有权制约最高权力，以防止国家权力对人民权利的侵犯；它同时要求人民有参与政治、管理国家事务和地方事务的能力。二者缺一不可。国家结构制度作为宪政制度，是实现上述两个目的的重要保障。国家结构制度决定政治资源在中央与地方之间配置的原则、机制、途径、方式和内容，直接决定公民权利和自由的范围和特点。它在横向划分立法权、行政权、司法权等国家最高权力的基础上，从纵向上对国家政权机关进行分层设置，打造中央与地方权力的依存和制约关系，以牵制中央最高权力的滥用；同时通过给予地方权力，为人民参与地方事务管理提供机会和场合，进而为人民最终更好地管理国家和社会事务提供经验。新中国成立时，毛泽东同志在天安门城楼向全世界庄严宣告，中国人民从此站起来了，成为国家的主人。然而历经半个世纪的发展，人民直接管理国家事务的权力并未完全落实，管理地方事务的许多权力一直由中央代替行使。这里，固然有其他原因，但国家结构制度

的不完善不能不说是一个重要原因。虽然民主并非等于地方自治，但是地方有权管理自己的事务却是民主的重要内容和重要途径。一国人民仅有当家作主的政治理念是不够的，还必须熟练掌握政治参与的技术，而这种技术的取得需要经过一定的实践，对地方事务的管理就是重要的实践之一。尽管中国宪法条文中规定，地方可以选举自己的代表，管理本地区的有关事务，但实际上，中国的法制还不健全，而且经济体制和财政能力也制约着地方作用的发挥。因此，要实现中国民主政治的应然状态与实然状态的一致，就必须进一步完善中国国家结构制度，避免整体与部分在机构、职能、利益上的重合，实现中央与地方的相对独立，以此促进人民对地方事务的管理，实现人民当家作主的民主，逐步积累人民管理国家事务的经验。

上述两个问题——向市场经济转轨和向民主政治发展，在中国并非是独立的分离的问题。当前，它们是必须解决的成对问题。历史表明，中央与地方关系对上述目的的实现并不是一件容易的事。改革开放前后半个世纪的探索表明，中国对中央与地方关系的调整和协调的理论准备并不充分。如何不损害国家统一和中央权威，又尊重地方的多样性和自主性，以求得二者的相对平衡，是现实提出的重要的紧迫的课题。可见，中国特色国家结构制度研究具有十分重要的理论价值和实践价值。

### （三）研究现状

中国特色国家结构制度是宪法学和政治学中非常重要的内容，它构成宪政制度、政治制度的重要组成部分。最早关于中国国家结构制度的研究，基本上与中国宪政的起步同时进行。根据童之伟先生的考察，“在中国历史上，政治活动家和学者

着眼于实现民主宪政而提出国家结构形式问题始于 19 世纪末”。<sup>①</sup>新中国成立后的有关研究，在介绍、引进前苏联及东欧其他社会主义国家的宪法学的同时，结合《中国人民政治协商会议共同纲领》和中国 1954 年宪法，确认了中国国家结构制度为单一制，并对中国民族区域自治制度给予了一定说明。这些成果，分别散见于宪法学的教科书及政治学综合性教材中，没有专门的著作。近些年来，随着中国特色社会主义建设事业的发展，中央与地方的关系引起了中国政治学界、经济学界、法律学界等广泛的研究兴趣，由此积累了一些文献。他们站在不同的角度对中国国家结构制度进行了一定的研究。在国内，有的学者从宪法学或法理学角度以社会权利分析方法研究国家结构制度，如童之伟的《国家结构形式论》；有的学者从政府理论的角度专门研究中央与地方政府关系，如林尚立的《国内政府间关系》；有的学者从财政角度研究中央与民族自治地方的关系，如戴小明的《中央与地方关系——民族自治地方财政自治研究》；有的学者将中国国家结构制度作为中国政治制度的一个组成部分加以涉及，如浦兴祖的《中华人民共和国政治制度》、吴国光和郑永年的《中央——地方关系：中国制度转型中的一个轴心问题》；还有的学者从历史的角度研究中央与地方关系，如李治安的《唐宋元明清中央与地方关系研究》。除此之外，国内还有学者对中国国家结构制度某一方面进行专题研究，如对地方政府研究的有谢庆奎的《中国地方政府体制概论》、毛寿龙、李竹田的《省政府管理》、周伟林的《中国地方政府经济行为分析》等，还有的学者对一国两制、

<sup>①</sup> 童之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社 1992 年版，第 8 页。

特别行政区制度、民族区域自治制度等地方制度进行专题研究，这方面的成果较多。但是，从总体上看，国内对当代中国国家结构制度的研究还比较薄弱，对中国国家结构制度的特色的研究就更为少见。

本书研究的出发点是：试图从国家结构制度的中国特色的视角，在政治、经济、法律等方面对中国国家结构制度及其特色进行系统的探索，分析宪政架构下中央与地方政府关系的三种实践模式，追溯其形成的历史，展望其未来发展。

## 二 对分析概念的阐释

根据研究的主旨，确立一些基本概念和分析框架是有必要的。

### （一）民族国家

民族国家是研究国家结构制度的基本前提。民族与国家是两个不同的历史范畴。将二者结合在一起的民族国家出现于欧洲中世纪晚期，它是“一切民族运动的趋势”，是资本主义发展、资产阶级反对封建社会分散和割裂状况、要求政治集中统一的产物，“因此，民族国家对于整个欧洲，甚至对于整个文明世界，都是资本主义时期典型的正常的国家形式”<sup>①</sup>。民族国家实质上就是指统一的主权国家，它是国家结构制度建立的物质基础。统一独立的主权、共同的地域、同质性的国民文化构成民族国家的三个重要组成部分。

没有统一独立的主权，就没有国家。国家主权的行使方式

<sup>①</sup> 《列宁全集》人民出版社 1988 年第 2 版，第 25 卷，第 225 页。

构成不同的国家结构制度。

共同的地域是构成民族国家的一个重要因素。恩格斯在阐述国家特征时曾经指出：国家与旧氏族组织不同处之一，就是它按地区而不是血缘来划分它的国民。认为，这种按照居住地组织国民的办法，是一切国家共有的。也就是说，民族国家总是建立在一定范围的领土之上的。为了统治和治理，它将国家整体按地域进行划分，并在地域划分的基础上设置地方国家权力机构。在世界上，目前除了少数几个国土面积狭小的国家外，其他国家都有地域的划分。只不过这种划分在单一制国家和联邦制国家的称谓不同，前者称为地方，后者叫做成员国或者成员邦（在许多人看来，联邦制国家的成员国不称“地方”，只有成员国内部行政区划才称为“地方”。我对此持保留态度。在国家结构制度中，作为整体的国家只有一个，其余都是国家的组成部分，是地方。虽然成员国与联邦在宪法权力上是平等的，但不能改变各成员国的“区域性”地位）。

民族主义构成同质性国民文化的核心。过去对民族主义一概排斥，认为它违背了共产党提倡的国际主义。其实不然，民族主义与国际主义并不矛盾，而是相互促进的。今天中国关于民族主义的讨论，引起了国外对中国尚武好斗、有扩张性的看法，就是对中国民族主义的误解。事实上，“古代中国人有诸夏与夷狄的观念，但并没有近代意义上的民族观念。有以汉族文化为中心的‘天下’观念，但却没有在民族之林中自立的‘国家’观念”。<sup>①</sup>民族主义是一种民族共同体的认同意识。在

<sup>①</sup> 萧功秦：《中国民族主义的历史与前景》，《战略与管理》，1995年，第6期，第58—62页。

中国，它是对“中华民族”的认同而不是对汉族和各少数民族简单相加的认同。1939年底，毛泽东提出“中华民族”<sup>①</sup>这一概念，表明中国民族主义意识的成熟。“中华民族”的概念是一个完整的认识概念，它是中国境内各民族之总称，它将在此之前的“中国本部”与“边陲藩属”、汉族与蒙、回、藏、苗等少数民族之间身份的鸿沟抹平了，从而强化了国家内部的凝聚力，强化了人民对整体国家而不是地方的忠诚。它是中国国家结构制度建立的理念基础。

## （二）单一制与联邦制

单一制与联邦制是政治学和宪法学中最基本、最常见的两种分类。但是对分类的标准，各有不同的看法，比较有代表的有：

第一种看法，认为二者的区分标准在于中央和地方事权的划分方式。王世杰、钱端升在《比较宪法》中认为，“联邦制与单一制根本差别之所在，我们以为应全在国家事权划分的手续。凡属联邦国家，其中央政府与各邦政府的事权，全由宪法规定，所以各邦政府的事权，有宪法为保障；其在单一制国家，无论分权至如何程度，其地方团体的事权，总系统由中央政府以普通的法律或命令规定。”<sup>②</sup>这种区别标准实际上已不能反映当今政治现实。

第二种看法，认为判断的标准是国家的区域单位是否可以

毛泽东：《中国革命与中国共产党》，《毛泽东选集》人民出版社1991年第2版，第2卷，第622页。

<sup>②</sup> 王世杰、钱端升著：《比较宪法》，商务印书馆1936年版，第485页。

脱离中央而独立。区域性单位可脱离中央而独立的属于联邦制国家，反之则属单一制国家。这是何华辉先生在《比较宪法学》中的观点。它只是反映了前苏联联邦制的特例。

第三种看法，认为单一制和联邦制的区别标准是“一国下级政府属性和组织的判断”。郑贤君在《地方制度论》中提出，如果一国下级政府在组织上有完全的立法、行政和司法机构，则该国就是联邦制，如果一国下级政府在组织上只有其一或其二，即只有行政或者只有行政和立法机构，则该国就是单一制国家。“这种判断标准还需要辅以建立某一组织的地方政府的数量。<sup>①</sup>

第四种看法，认为判断的标准是：中央政府与地方政府的法律地位及权力性质<sup>②</sup>。

第五种看法，认为判断的标准是：主权权力是由全国性政府独占还是由其与区域性政府分享。由全国性政府独占主权权力的是单一制，由全国性政府同区域性政府分享主权权力的是联邦制。董之伟在《国家结构形式论》中的这一观念得到许多学者的认同。

我认为，判断的标准应该是：国家权力纵向存在形态。国家权力集中于中央、处于完整形态，地方只有间接的国家权力的国家为单一制国家；国家权力处于纵向分离形态，中央政权机关与地方政权机关分享国家权力的国家为联邦制国家。

这里涉及到两个概念，即国家主权和国家权力。国家权力

① 郑贤君著：《地方制度论》，首都师范大学出版社 2000 年版，第 343 页。

杨宏山：《当代中国政治关系》，北京：经济日报出版社 2002 年版，第 194 页。

是可分的，而国家主权却不可分。国家主权作为国家独立自主地处理自己对内对外事务的最高权力，是完整的、不可分割的。不论是早期的资产阶级思想家，还是现代学者，大多持此观点。英国霍布斯将主权看作是国家的灵魂，认为其性质是“不可转让和不可分割的”，权分则国分，国分则不国。<sup>①</sup>法国卢梭认为主权是公意的体现和运用。由于代表主权的意志是一个整体，故主权也是不可分割的，因为“意志要么是公共的，要么不是的”<sup>②</sup>，美国汉密尔顿则更直接，认为“主权内的主权”是一种“政治上的怪物”<sup>③</sup>。可见，国家主权是国家的本质内容，是国家区别于其他社会团体的特殊属性，是抽象的、完整的、不可分割的。但是，国家权力不同于国家主权，是可以分离的。国家权力是主权的行使，与主权的所有不同，它是具体的、可操作的，它必须依附一定的机构和人员、通过一定的具体形式而体现，而具体的机构和人员是可分的。所以，没有国家主权的中央与地方区分之意，只有国家权力的整体与部分分离之说，国家结构制度类型划分的是国家权力而不是国家主权。

单一制这个词是从拉丁语“*unus*”——“一个”演绎而来的。实行单一制的国家主要有英国、法国、日本、中国、意大利等。联邦制则是由拉丁语“*fedus*”——“联盟”演绎而来的。实行联邦制的国家主要有美国、德国、瑞士、加拿大、澳大利亚、印度等。联邦制同邦联制是有区别的。邦联制是国家法律联合体和主权国家同盟，来源于拉丁语“*confedera-*

① 霍布斯：《利维坦》商务印书馆 1985 年第 1 版，第 139 页。

② 卢梭：《社会契约论》商务印书馆 1963 年版，第 33 页。

③ [美] 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，商务印书馆 1980 年版，第 73 页。

t10 —— “共同体”。笔者不将之作为国家结构制度的一类，原因在于：它并不是一个国家，而是一个国家共同体，是在某一历史时期，为达到特定的有限的军事或者经济目的而建立起来的。构成邦联的成员国仍是国际交往主体的主权国。虽然邦联有中央机构，但它是协商性的邦联议会，它制定的法令需要邦联成员国的最高国家权力机关的认可。各邦联成员间的结合及相互间的权利义务关系是通过缔结条约或公约的形式加以规定的。就整个邦联而言，邦联内政府间关系，不属于国内政府间关系，而属于主权国家政府间关系，这种国家联盟有 1776—1787 年的北美邦联、1815—1848 年的瑞士和 1815—1866 年的德意志、今天的欧盟等。历史上与邦联相类似的还有过其他的形式，如君主国、政合国，它们不是宪政意义上的国家。因而也不是本文讨论的范围。

单一制与联邦制内部的进一步分类，是一个值得研究的问题。童之伟先生将单一制分为中央集权单一制、地方自治单一制、中央地方均权单一制、民主集中单一制四种，将联邦制分为中央集权联邦制、分权制衡联邦制、民主集中联邦制、自治民主联邦制四种。这种分类一定程度上反映了国家结构制度的现实。笔者看法不同，认为单一制和联邦制可以分为集权型、分权型和复合型三种，也就是说单一制并非人们所想象的只有集权，而联邦制也并非等于分权。当然联邦制与单一制的分权、集权是有区别的。集权制和分权制的区别主要在两个方面：一是地方自治权（自主权）的大小，二是地方的权力是否有法律（并不一定是宪法）保障。典型的分权单一制国家有英国、日本；典型的集权单一制国家有 1982 年前的法国、20 世纪 90 年代前的中国；分权联邦制的典型要数美国、瑞士；集

权联邦制的典型有印度、原苏联。至于民主集中单一制和民主集中联邦制，笔者认为，可以归之于分权制或集权制之中。因为在国家结构制度中，民主就是拥有和使用国家权力的民主，集中所能集中的也只是国家权力，而且民主集中更重要的是一种原则，而非中央与地方关系建构的类型。至于将中央地方均权型作为其中的一类，认为 1947 年中国宪法规定的国家结构制度是其代表，笔者认为值得商榷。当时宪法列举了中央和省、县的权限范围，并对各级政府间剩余权力的归属作了明确规定，“有全国一致之性质者属于中央，有全省一致之性质者属于省，有一县之性质者属于县”，故归之于均权单一制。<sup>①</sup>在笔者看来，仅仅以部分条款为依据来判定国家结构制度的类型是不足为据的，何况中央与地方的权力划分不可能做到绝对平均。因此，笔者不把均权型单独作为一类。实质上，均权型和民主集中型都是权力运行过程的方式，它们具有不巩固、不明显、不稳定的特征，在实际运作中，常常发生变化：要么走向集中，要么走向分权。

复合型是单一制与联邦制、分权型与集权型相互交叉和借鉴的结果。目前国家结构制度类型不像早期的那样只具单一特征，而出现非纯粹的混合的情形。就中国而言，国家权力集中于中央，处于完整形态，属于单一制。但是当今中国还不能归于集权单一制。因为中国存在的集权型的中央与地方关系，不能概括中国中央与地方关系的全部。民族自治区、特别行政区与中央的关系就具有分权的性质，尤其是特别行政区享有的某些自治权类似于国际法意义上主权国家所享有的权利，它们的

<sup>①</sup> 董之伟：《国家结构形式论》，武汉大学出版社 1992 年版，第 221 页。

地方自治权不同于集权制下的地方权力。这里不妨以“带有复合因素”的单一制概括中国国家结构制度类型。带有复合因素的单一制是单一制的一种，特指中国中央与地方关系多样化、兼容性，不同地方的权力和地位处于非对等的特殊状态。它不同于复合制，政治学中的复合制是联邦制、邦联制、政合国、君合国等非单一制的统称。

联邦制是否必然向单一制过渡，这是与国家结构制度分类相关的一个重要问题。在中国政治学和宪法学界有一种说法，认为联邦制必然向单一制过渡。这种说法源于马克思、恩格斯、列宁的有关论述。在马克思看来，联邦制是一种例外，不是最终国家组织，必然会向单一制过渡或者向国家分裂过渡<sup>①</sup>。列宁同样持此观点。如何看待这个问题？从现实上说，这种观点是不成立的，否则无法解释美国联邦制存在的现实。

“二战”后，美国联邦制的集权现象，只能说明分权向集权的转化，而不能说明联邦制向单一制的转化。从理论上说，“过渡说”仍是对国家结构制度本身的误解。单一制是为了国家统一，联邦制也是为了国家统一，只不过联邦制是“在复杂因素和条件下实现国家统一的一种精妙的制度设计和安排”<sup>②</sup>。应该说，单一制与联邦制不存在优劣之分。关键看是否与本国经济发展水平、历史文化传统、政治制度等相适应。

### （三）集权制

集权制是中央集权制的简称。在政治学理论和实践中，指

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》，人民出版社 1965 年第 1 版，第 5 卷，第 47 页。

<sup>②</sup> 王丽萍：《联邦制与世界秩序》，北京大学出版社 2000 年版，第 4 页。