

每个人 都是 改革的 缔造者

蔡定剑 著

权力·权利

法制·法治

政治改革·政治改革



法律出版社 LAW PRESS · CHINA

每个人 都是 改革的 缔造者

蔡定剑论民主、
法治与人权

蔡定剑 著

刘小楠 许婕 编

图书在版编目(CIP)数据

每个人都是改革的缔造者:蔡定剑论民主、法治与人权 / 蔡定剑著;刘小楠,许婕编. —北京:法律出版社,2011.11

(宪政制度研究建设丛书)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 2490 - 5

I. ①每… II. ①蔡… ②刘… ③许… III. ①民主—研究②法治—研究③人权—研究 IV. ①D082②D902

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第182812号

宪政制度研究
建设丛书

每个人都是改革的缔造者
——蔡定剑论民主、法治与人权

蔡定剑 著

责任编辑 易明群
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720毫米×960毫米 1/16

版本 2011年11月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印刷厂

印张 19.5 字数 293千

印次 2011年11月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 吕亚莉

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2490 - 5

定价:35.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

谨以此书献给英年早逝的宪法学者
——蔡定剑教授

“每个人都是改革的缔造者”

张千帆

北京大学宪法学教授

看到小楠和许婕两位青年学者整理出版了已故学者蔡定剑教授的新作——《每个人都是改革的缔造者》，不由感到一阵欣慰。尤其特别的是，定剑教授虽然去世已近一年，但是他的著述却还在源源不断地出版，其速度甚至超过了他生前的成果出版速度。由此足以彰显定剑虽然仙逝，但是他的精神是不死的，他的思想后继有人。倘若定剑九泉之下有知，一定也会感到同样欣慰吧。

本书虽然是定剑生前已经发表的论文集锦，却极有代表性地展现了定剑思想的整体。定剑生前著述甚丰，但万变不离其宗，其主题无非是围绕民主、法治、人权这三根宪政轴线。民主是立国之本，是决定每个人命运的根本制度。定剑在全国人大担任要职多年，并就中国人大制度撰有权威专著。我原本以为，他在民主和政改这个领域一定会着力推广人大制度改革，但是没想到他在公民参与这个领域写过这么多文章，可以说不厌其烦地强调公民在改革过程中的作用。正如他在书中指出：“中国改革的新动力在民间，在于每个人的力量。”这个定位和我最近论证的民间宪政路径不谋而合，想必是定剑早在离开全国人大之时已充分看清“‘自上’的动力在过去30年的改革中已基本耗尽，而民间向上的动力正在萌芽并蓬勃生长。”无怪乎，从拆迁条例修改

到城市规划,从预算公开到村民自治,他的着眼点都是一个——公民参与。

没有民主,法治也只能是空谈。虽然改革开放三十年来,中国立法体系已基本形成,但是离法治相距尚远。定剑深知,中国三十年来之所以法治难行,应该“拿来用的”宪法之所以在中国一直派不上用场,关键在于民主没有落到实处,民主与法治实在是缺一不可的车之两轮。在“法治”篇,定剑对这个问题多有精彩阐述。正如他指出,没有政治民主,主张什么司法“民主”纯粹是歪门邪道。

定剑崇尚但是并不迷信民主法治。民主与法治或许是崇高的,但是没有人权,两者就失去了方向。定剑近年来在这方面着力最多,尤其是在反就业歧视方面做出的努力影响深远。在他看来,人权甚至高于民主。不论多大的多数,都不能没有经过法律正当程序就剥夺人的生命、自由或财产。如果侵犯了个人基本权利,多数人的暴政一点不比少数人的暴政更正当合法。贯穿全书的一个基本思想就是善待每个人,认真对待每个人的基本权利是任何一个正当国家必须恪守的道德底线。

正如这本书的书名显示的,“每个人都是改革的缔造者”;一位改革者倒下去,千百个改革者站起来。如果这本书确实能唤醒普罗大众的改革意识,让每个人都加入到推动改革的行列,那么定剑的毕生努力终究没有白费。

是为序。

目 录

政制改革·政治改革

- 政治体制改革的历史与现状 3
- 论深化政治体制改革的迫切性 19
- 危机是改革的动力 28
- 中国公民社会渐趋育成公民力量推动宪政建设 31
- 每个人都是改革的缔造者 35
- 政改至少走三步：党内民主、公共预算、公众参与 39
- 公共预算应推进透明化、法制化、民主化改革 41
- 公共预算改革应该提上重要日程 47
- 在危机中走向公共预算 51
- 公共预算改革应该如何推进 56
- 预算应当向人民公开 62
- 把预算当做“国家机密”真荒唐 67
- 期待政府公开看得懂的透明预算 70
- 公众参与及其在中国的发展 72
- 从公众参与走向政府善治 80
- 公众参与需要写入法律 85

在深圳率先实行城市规划公众参与的建议 89

当前农村治理的困境与出路 92

见证村民自治制度的曲折诞生 99

公开竞争和秘密投票方能避免贿选 105

法制·法治

从人治走向法治 111

中国宪法三十年变迁 116

转型期宪制的问题 121

宪制近期的改革取向 126

宪法就是拿来用的 129

代表法修改不能“开倒车” 132

修改选举法的几点建议 136

人大代表“双城记”肯定违法 140

选举法修改要与政体改革通盘考虑 142

保密法应与政府信息公开的立法通盘考虑 145

拆迁条例当休矣！ 149

征收补偿条例的两点硬伤 152

避免强拆修改拆迁条例远远不够 155

指责劳动合同法是毫无道理的 159

张五常先生为何反对劳动合同法 162

司法改革向何处去 165

防止司法权滥用是法制从野蛮走向文明的标尺 171

论彭真对民主法制建设的十大贡献 179

权力·权利

- 谈政府过度管理症的治理 205
- 建议用登记制替代城管执法 215
- 就业机会平等是社会和谐的必由之路 219
- 反就业歧视:别让“集体无意识”戕害公平 225
- 就业促进法难止就业歧视 229
- 干部“年轻化”涉嫌年龄歧视 232
- 男女平权退休是宪法权利 235
- 政府多征税也违法 239
- 理性看县际竞争 242
- 官员财产申报有效的前提 245
- 面子与民生 250
- 奥运改造软环境还需努力 253
- 政府“经营文化”当休矣! 255
- 制度何以不能经由恶性事件而得完善 258
- 公民有权获取自己的病历 261
- 警惕身份证被滥用的现象 264
- 没有大学自治,就谈不上教育改革 266
- 35名北京律师:替别人维权,替自己维权 268
- 律协应成为发扬民主的典范 271
- 公共决策中不能滥用民主 273
- 单双号常态限行不适用民主表决 276

结语·展望

- 论国家意识形态的重建 281
- 编后记 305

政制改革·政治改革

在当下中国,政治改革〔1〕与政治体制改革〔2〕几乎是作为同义词来使用的;正如,政治体制改革与行政体制改革〔3〕常常被人混为一谈甚至李代桃僵。由此可以窥见,人们对中国社会的发展虽然有一个共识——必须要改革,但是怎样改,改到什么程度,乃至以什么样的进度改,却众说纷纭。然而,纷纭、混淆之中又有些许分别:有些出于学理的视角,比如分析数千年中国史得出结论,中国古代经济成果难以累积,实出于历次农民起义屡屡毁灭刚刚繁荣的经济,因此宁取渐进改革,不可暴力革命;有些却出于自身立场与利益的考虑,因为任何社会统治者都有非常强的维护现有秩序的情性,从而希望将改革范围缩得越小越好,如以行政体制改革替代政治体制改革,尽量避免触及眼前既得利益;还有一些则是有关政治策略上的权衡,取较为温和的说法、较为容易的进路,将改革可能面临的阻力降到最低,逐渐撬动原来铁板一块的体制,就如当年康有为将《公羊传》的“三统”说阐发为“改制”、“因革”的理论,“三世”说推演为“乱世”、“升平世”(“小康”)、“太平世”(“大同”)的社会历史的演变程序,托辞固古,实意在革新,目的在于寻求一个易于为人接受的合法(法律,亦礼法)外衣。

定剑先生早已挂冠归去,弃官从学,自然不属于第二种。同时毋庸置疑,先生但有所建言,大抵不独出于学理的思考,总会联系实际情况可否推行、难易如何,然后方提出若干建议,不仅做到有理有据,亦必务求现实的支撑。因

〔1〕 政治关系的调整与变化。

〔2〕 政权组织、政治组织的相互关系及其运行机制的调整和完善。

〔3〕 政府内部权力分配关系的变化及行政决策、管理、监督方式的变化。

此本编所收录 20 篇文章，自政治体制改革的历史与现状论及“是什么”，至政治体制改革的迫切性、动力论及“为什么”，再提出党内民主、公共预算、公众参与的三步走论述“怎么样”，及至于对具体步骤的论述亦细致入微，自现状、动因至做法一一详论，不仅逻辑严密、推理严谨，而且无一不是紧扣现实，甚至可以即时推行的。这些文字皆散见历年来报章杂志，并非先生事先有意出书而预作设计，因此，逻辑上的丝丝入扣实来自思考上的周延细致，正如文字上明白晓畅实来自学理上的精湛深厚。然而，以先生之精细，却亦未对政治改革与政制改革细加区分，恰如三步走中并未对每一步都进行论述，个中深意，尚需读者于阅读中细细推求。

政治体制改革的历史与现状*

在前十年的过程中,改革是自上而下的,政府在发动、推动,这次改革成功体现在 1982 年宪法里面。改革的普遍共识也是政治体制改革应该与经济体制改革相协调。(在钱与权结合推动下的)经济体制改革在 1992 年后单兵突进。随着经济改革取得成果,部分政治精英、财富精英和知识精英在政治上日趋保守。现在经济体制改革每要向前走一步,就会深深感到政治体制改革的必要性。

政治体制改革的阻力主要体现在两个方面:一是思想阻力,二是既得利益阻力。在新的历史阶段,中国政治体制改革的动力到底在哪里?社会还在发展,特别是在 2002 年以后中国社会发生了一个根本性的变革,这个变革以公民社会的出现为迹象。基层公民的维权推动着中国的政治改革。

三十余年,经济改革取得了公认的成就,但三十年来政治体制改革怎么样,则需要回顾、总结,这个问题关系到中国未来的发展。

我是三十年的经历者,同时也是参与者。由于工作机会使我可以接触一

* 原载《炎黄春秋》2011 年第 2 期。

些高层信息。1988年、1989年时,我刚到全国人大不久,也参与了政治体制改革的研讨。后来我被抽调到十三大报告起草组下面的社会主义民主专题组,参与了部分十三大报告起草工作。之后我也参与了一些重要的事件,包括全国人大一些制度、宪法的修改。我们曾经试图在深圳搞政治体制改革,比如深圳特区立法权的授予和深圳人大的建立。所以,我说我是三十年的参与者、经历者。

一、三十年来政治体制改革的回顾

三十年来的政治体制改革可分为两个阶段。第一阶段是1978年十一届三中全会到1989年。

1978年是中国政治体制、经济体制改革的开始。在真理唯一标准的讨论期间,党和国家领导人,特别是邓小平反复强调,从文化大革命得出的经验教训就是要发展民主、健全社会主义法制。这些话至今仍然是经典。民主制度化、法律化,要使这种制度不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法、注意力的改变而改变。这些年来支撑政治体制改革的核心就是这些。在十一届三中全会上,我们确立要发展社会主义民主,健全社会主义法制,这就是十一届三中全会至今没有消失的意义。

此后,我们马上就进入一些政治体制改革的制度建设。1979年修宪,县和县级以上地方人大设立常委会,将县一级人大代表改为直选。1980年,中共中央政治局(扩大)会议主要讨论党和国家领导制度的改革以及进一步发展社会主义民主问题。邓小平在会上作题为《党和国家领导制度的改革》的讲话,指出政治体制的弊端是官僚主义、权力过分集中、家长制、干部领导职务终身制,克服这些现象,既要解决思想问题,也要解决制度问题。

1981年有一部名叫《苦恋》的电影,这是一个军队作家写的电影,写一个从国外回来的华侨画家,他很爱国,但是这个电影的背后问了一句,你爱这个国家,但是国家爱你吗?因为这层意思,这个电影被认为是灰暗、低调的电影,没有上映。这是当时带有文化、政治性的事件。

1978 ~ 1982 年,中国从文化大革命中走出来,整个社会焕发出一种解放思想的活力,这是一个要求民主自由、政治改革呼声比较强烈的时代。在这个时期,进行了三十年来第一次中国真正意义上的政治体制改革,这次政治体制改革是制度性的,不是思想观念性的。我们总结了文化大革命的教训,最后总结在宪法里面的我认为有四条:

第一,在选举制度方面实行了差额选举。从人大代表到国家领导人副职都实行差额选举,地方的和中央的正职在法律上也实行了差额选举。还实行了代表跟选民可以联名提名的制度,过去基本上是组织提名。北大和其他一些高校出现学生主动站出来竞选人大代表。北大有一些比较典型的竞选人物,在图书馆和饭堂前面有一些演讲,赢得了一些掌声。

第二,加强了全国人大常委会的制度建设,增强人大常委会的能力建设。主要体现在两个方面:一是,全国人大常委会成为一个主要的立法机关,而且这个立法权在某种程度上比代表大会的还要大。全国人大制定民事、刑事、国家制度和重要经济方面的基本法律,除此之外的法律是全国人大常委会制定,而且全国人大常委会还可以解释宪法,监督宪法的实施,部分修改全国人大的法律。二是,设立专门的委员会。我们知道专门委员会对议会的作用,《国会政体》的作者威尔逊有一句话,专门委员会是行政中的国会,没有专门委员会议会不可以做事。

第三,扩大了地方的自治权,设置了常委会。1982 年宪法里很重要的制度安排,实际上是地方建立了一个常设的议会。在西方很多单一制的国家都没有这么大的权力。它有立法权,这个权力是很大的,只要跟国家的宪法、法律不相抵触,根据本地的实际情况就可以制定地方性法律。国家没有列的也可以做。当然我们习惯于中央集权的思维方式,总是看到上面领导有什么指示才立法,这不是宪法制度的安排。其实我们地方立法权比英国、日本、法国单一制的国家的自治权力要大得多。我去英国专门研究过英国地方自治的问题,英国到 1999 年才开始权力下放,原来地方没有议会,没有立法权。

第四,废除领导职务终身制。解决了领导职务终身制的问题,就解决了领导人权力转移的问题。1976 年毛主席逝世的时候,我们觉得天都塌下来

了,国家怎么办啊?那年很多人排队买黑纱,整个国家都一片黯淡。如果没有一个稳定的权力交接制度,我们不可能有这三十年经济社会的发展,所以我认为改革最重要的制度成果,是1982年宪法固定和总结下来的。

接下来,由于自由、开放了,有些新的生活方式出现了,包括西方的生活方式,也可能是人的本性的生活方式,比如穿喇叭裤、跳舞,聚集在一块,这些事情都出现了,包括一些社会治安的问题。1983年9月2日,第六届全国人大常委会第二次会议通过了《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》、《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》,我们把这个叫做“严打”。在发展的过程中,我们一直可以看到关于人性与人道主义的两种思想在交锋。1983年4月,发生了关于人性与人道主义的争论。周扬是当时的中宣部顾问,他做了《关于人性与人道主义》的报告,批评检讨我们过去对人性、人道主义的问题太“左”了,后来遭到党内另外一些同志的反对。1984年,胡乔木针对人性、人道主义的问题做了一个报告——《关于人道主义和异化问题》。

在1986年9月3日、13日、29日和11月9日,邓小平连续四次谈政治体制改革。他先后指出不改革政治体制,就不能保证经济体制改革的成果,就会阻碍四个现代化的实现。政治体制改革总的目标有三条:巩固社会主义制度、发展社会主义生产力、发展社会主义民主。改革内容首先是要党政分开,要解决党如何领导的问题;第二个是权力下放,解决中央和地方的关系问题;第三个是精简机构。1986年进一步提出,我们要讲民主,但不要搬用资产阶级的民主,不搞三权分立那一套。

以上是第一阶段的政治体制的改革。

这一阶段的政治体制改革,其背景是反思我们国家的历史,特别是文化大革命的历史经验教训,要民主,要法制,要政治体制改革,要解决个人集权和个人专断的问题,要解决中央权力过于集中的问题。改革的动机就是要防止文化大革命那样的事情再次发生,我们不应该再有文化大革命那种乱批人、乱斗人、乱抓人的现象,要从制度上解决问题。

改革的特点是以传统人文知识分子为主导发起的一场又一场观念的变

革。比如关于人道主义、异化问题,实际上是在哲学层面上谈人性、人道的问题,从马克思主义的理论中挖掘人道主义的因素,用这样一些东西来启蒙社会。

在前十年的过程中,一方面中央最高领导人推动政治体制改革,另一方面学生、社会、知识分子也在讲政治体制改革。但这两种政治体制改革思路有不一样的内涵。在知识分子、学生看来,更多的是自由、民主、竞选这些东西。但在政治领导人层面上,主要是在我们现有制度下,怎么能够发扬一些民主。人文知识分子强调的观念上的头脑风暴的改革,与权力驱动的改革是不一样的。那个时候没有对权力的要求,只知道民主是好的,西方的一些东西是好的,学生也不了解西方。这种改革是自上而下的,政府在发动、推动,这次改革成功体现在1982年宪法里面。改革的普遍共识也是政治体制改革应该与经济体制改革相协调。

1989年至今,是中国政治体制改革的第二阶段。

1989年以后有几年,无论是经济上还是政治上,中国都处于徘徊的状态。1992年,邓小平“南巡”打破了这种局面,一下子把经济体制改革推到了最前沿,市场经济改革就是社会主义市场经济改革。这期间发生了苏联东欧解体的事件,对中国老百姓,特别是领导人产生了非常大的影响,也是我们下一场改革很重要的背景。在东欧解体以后,很多人认为中国不能搞西方的民主,要汲取前苏联解体的教训,提出稳定压倒一切,没有稳定,我们什么事都干不成;在经济上提出一部分人先富起来,效率优先兼顾公平的社会发展政策;一心一意发展经济,在国际上采取韬光养晦的政策。

第二阶段的改革给中国带来了什么?是经济的发展和财富的增加。在第二阶段,每一次十几大(党代会)的报告文件里也谈政治体制改革,但实质上我们并没有看到制度上的安排。整个社会埋头搞经济建设,带来了财富的增加,但我们的价值体系基本上是崩溃的,人与人之间的诚信瓦解。我们迎来了世界资本,我们产生了一代富豪,但是我们增加了贫富差距和代沟。我们实现了一百多年来中国赶超西方强国的梦想,2008年的奥运会给中国人长了民族骨气。同时我们也有非常高涨的民族主义情绪,民族主义是一把

“双刃剑”，它有好的方面，同时也会伤害一些东西。举个很简单的例子，清末的义和团就是这样，它打着爱国的旗号，不分青红皂白见洋人就杀，给国家制造了麻烦。民族主义是把“双刃剑”，不能说因为“爱国”所做的事情就是正确的。

改革带来了政治职能的转变，但是政府本身的利益也在增加，政府本身也是利益主体，跟社会争利益。政府有更强的能力，一方面我们说市场经济改革要转变政府的职能，要缩小、限制政府的权力；但是另一方面由于经济能力和其他管理制度的变革，实际上政府的能力在提升。我们产生了一个富有阶层，但是我们有些富有阶层不太需要改革。我们国家的政治体制改革走向何方呢？我认为，过去那场靠观念支撑的改革已经死亡了，已经过去了，我们过去的青年知识分子、学生热衷于改革，但是他们没有利益的支撑，是观念性的改革。但是我认为新的改革正在萌生，就是市场经济土壤中产生的，来自社会层面的极力要求的政治改革正在萌生。

总结第二阶段，1989年以后，（在钱与权结合推动下的）经济体制改革在1992年后单兵突进。张五常先生说中国经济发展的奇迹就是县级的竞争，我写了文章批评，我认为最大的东西就是权与钱的结合。地方政府推动经济改革，用各种政策、优惠办法来创造投资的环境，这个环境不是法律的环境，也不是民主的环境，是一种资源的环境，以劳动力环境、资源、土地为代价的环境。这是权力与资本的蜜月期。同时，政治体制改革停滞、转向。知识分子与政府的联盟出现裂痕，传统人文知识分子迅速边缘化，一部分强调经济效率的经济学家登上舞台。在意识形态淡化的同时，传统的、新中国建立的道德体系和信念也在消失。随着经济改革取得成果，部分政治精英、财富精英和知识精英在政治上日趋保守。在这期间一些与政治改革有关的行政、司法改革都无果而终，如基层民主自治、机构改革、公务员制度、司法改革、公车改革、反腐败等，来自政府自上而下的改革日渐式微。中国经济改革成功了，要不要进行政治体制改革却成了一个问题。