

1979~2000

全国人大制度 研究

A Study of the National People's
Congress of China

孙哲/著



法律出版社
LAW PRESS CHINA

1979~2000

全国人大制度 研究

A Study of the National People's
Congress of China

孙哲/著

何俊志 赵可金/译



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

全国人大制度研究(1979—2000)/孙哲著. —北京:法律出版社, 2004. 9

ISBN 7-5036-5064-8

I. 全… II. 孙… III. 全国人民代表大会—制度—研究
IV. D622

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 083286 号

法律出版社·中国

责任编辑/刘伟俊

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑/法学学术出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京外文印刷厂

责任印制/陶松

开本/A5

印张/12.375 字数/296千

版本/2004年12月第1版

印次/2004年12月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939687

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图苏州公司/0512-65193110

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

中法图西安分公司/029-85388843

书号:ISBN 7-5036-5064-8/D·4782 定价:26.00元

2002年12月底,新任中共中央总书记胡锦涛引人瞩目地主持了中央政治局首次集体学习,其议题是学习宪法。中央新领导集体的这一举动,引起了海内外的普遍关注。这标志着中国宪政意识的新觉醒,被看做是中国宪政改革的重要信号。“习宪”之风日浓,笔者心中也燃起了巨大的希望。也正是在这个时候,本书的翻译工作大体完成,始料未及的是,校对或者说是重新翻译的工作量之重、艰难程度之大超出了我的预料。虽然不得不暂时放下了手边正在从事的另一项国家重大课题的研究,而且在重新翻译的过程中还删去了不少鲜活案例,但是内心依然“痛并快乐”着。毕竟,看到国内对宪政讨论的逐步热烈和国人对这个话题逐渐给予关注,作为一名学者,我深感十六大为中国提出了指导政治体制改革的立国方略,这就是“三元统一”的具有中国特色的民主政治理论。其标志就是执政党的领导、人民当家作主和依法治国这三组关系之间的有机统一有赖于一个崭新的宪政文明的出现。我深为国家的政治发展处在一种不断进步的状态感到由衷的振奋。

笔者对于宪政的理解始于在美国纽约读书的时候,当时刚入学就马上参加了哥伦比亚大学“宪政与中国”项目的研究,担任翻译和项目协调助理工作。这份工作让我不仅有幸跟从美国著名法学家、宪政学大师路易·亨金(Louis Henkin)系统研读了大量的西方宪政理论经典著作,而且得到时任哥大东亚研究所所长、中国问题专家黎安友(Andrew J. Nathan)、哥大中国法律研究中心主任兰德·爱德华

(Randle Edward)等名师的日常指点,对中国如何实现宪政目标这个现实政治问题有了更进一步的认识。也记得在这个项目展开之时,有不少国内外专家应邀到了纽约,包括当时北京大学的王浦劬教授、中国社会科学院法学所的李林博士、全国人大的蔡定剑先生,等等,都参与了其中部分项目的研究工作。在一个名家荟萃的环境里,笔者越来越不能放弃对这个重大问题的思考。今天的中国,在经济改革的大方向、思想观念等层面上的共识越来越多,如何寻求政治体制改革的突破口已成为时下最令人关注的焦点,而宪政改革也已成为中国政治文明建设的核心内容。毕竟,现行政治体制还有许多弊端,其突出的表现就在于,党政不分、缺乏民主权力制衡机制、政府权力被分割和“部门化”、“利益化”。要克服这些弊端,就必须大力树立宪法权威,切实加强宪政建设。

这种宪政建设,其实就是“民主的政治”的建设。^①应当说,宪政这个政治概念对于中国的民主政治发育具有十分重要的意义。特别是近年来,随着中国社会主义市场经济和“依法治国”口号的先后提出,关于市场、社会中间层、公共领域以及宪政的讨论日趋活跃。也正是在这种背景下,十五大曾作出了一项重要的政治承诺——到2010年为止,按照“发展社会主义民主”和“建设社会主义法治国家”的方针建立起一整套具有中国特色的法律体系。1998年3月以后,中国政府已经开始对庞大臃肿、管事太多的行政机构进行大刀阔斧的改革。有学者就此认为,虽然中国长期以来存在的“有宪法而无宪政”的局面很难在近期内得到根本性解决,但是,“依法治国”的原理一旦获得政治上的效力,那么新宪政主义运动也就不难从依法诉求的空间中找到其切实的支点。^②

笔者认为,推进中国的宪政进程,最关键的任务不在于从政治理念上确立“宪政改革”的目标和任务,而在于确立正确的改革道路和

① 《毛泽东选集》(第2卷),人民出版社1972年版,第732页。

② 季卫东:“宪政的复权”,《二十一世纪》,1998年6月,第47期。

具体的策略。中国人对于宪政的追求已经经历了一百多年,之所以至今没有能够成功地实现宪政改革,其原因在于没有从根本上确立“政治软着陆”的可靠支点。反观西方宪政之路的历程,总结西方国家推进宪政的基本经验,结合中国宪政改革走过的曲折道路,笔者认为,从作为代议机构的全国人大改革入手,寻找中国宪政改革的起点和支点,将是一条引导中国走出宪政困境的重要道路。

西方宪政之路的“正本清源”:

代议机构对宪政的意义

对于一般的中国人来说,宪政并不是一个特别熟悉的名词,颇有洋为中用之嫌。其实,宪法一词在中国古已有之,《尚书》中就有“监于先王成宪,其永无愆”,《国语》有“赏善罚奸,国之宪法”之说,中国古代也已有较强的宪政意识,古人提出过“宪纲”、“宪典”、“执宪”、“行宪”、“司宪”等制度性概念。作为近代意义的制度和理念,“宪法”这个政治用语则是一个舶来品。从根本上说,它源自西方政治传统,中文的“宪法”二字不过是西文 Constitution、Constitutional Law 或 Constitutionalism 的翻译用语而已。在更严格的理论层面上探讨,我们可以发现,“宪法”这一名称不仅描述政府的组织形式,而且较为严格地规定了政府日常治理的权限和人民的权利。汉密尔顿在《联邦党人文集》中对这种限定做了如下论述:“在组织一个人统治人的政府时,最大的困难在于必须首先使政府能管理被统治者,然后再使政府管理自身。毫无疑义,依靠人民是对政府的主要控制,但经验教导人们,必须有辅助性的预防措施。”^①所谓宪政,简言之,就是对人民负责的“有限政府”。它指向一套确立与维持对政治行为和政府活动的有效控制的技术,旨在保障人民的权利与自由。这里,宪政其实涉

^① 汉密尔顿、杰伊和麦迪逊著:《联邦党人文集》(第49篇),商务印书馆1988年版,第264页。

及到两种政治关系:一是政府和公民之间的关系,即权力与自由(权利)的关系;二是政府各部门之间的关系,或者说政府不同性质的权力及其运用问题。

“正本清源”,我们发现西方宪政传统起源于古雅典,而到今天为止,其历史是漫长的并时常被各种各样的政治发展进程所打断。虽然各国在宪政实践上的模式参差不等、繁复多样、难以理清一条清晰的脉络,但从总体上看,在历史发展的长河中,西方宪政在近代逐渐引申出这样的含义:“以法律来约束与公民有关的政府正当权力,其蕴含的原则是在基本法的架构内,政府对人民或者人民的合法代表负有责任,以更好地确保公民的权利。”^① 西方宪政制度的设计也包含两种原则:“权力制衡”的原则和“法治”的精神。针对可能的因政府权力越界而造成的对公民基本利益的侵害,宪政的思想和实践把两种原则有机地结合在一起,并发展出适合西方国情的“民主”制度。

追溯西方宪政发展史,我们也特别注意到立法机构在其中所发挥的关键作用。举其大者,我们可以看到,“立宪”其实最早出现在古地中海世界的雅典城邦民主共和时期。那时部落组织已经衰落,当时的社会冲突表现在贫富两个阶级对政治权力的角逐上。为了能够把冲突保持在可接受的范围内,古代雅典当局就开始着手进行了一些政治改革。从某种角度上看,当时的执政者梭伦也许称得上是西方政治历史上的第一个“立宪者”。普鲁塔克如此描述他在雅典的立法:“为不让所有重要职位被世袭权贵把持,梭伦以财产数量来划分公民等级,目的是要给予平民参与与分享政府职位的权利,在此以前他们是被剥夺了这种权利的。”^② 雅典民主实践说明政治制度是通过精心构造而达到消弭社会冲突目的的。当时,在主张寡头制的“最

① 阿兰·S·罗森鲍姆编:《宪政的哲学之维》,生活·读书·新知三联书店 2001 年版,第 5 页。

② Quoted from Francis D. Wormuth, “The Origin of Modern Constitutionalism”, <http://www.ccrs.org.cn/big/Cxdxzdqy.htm>.

高法院”被剥夺了政治权力后,雅典人最关心的是如何保护民主。在克里斯提尼时代,普通法院的陪审员必须宣誓,誓词如下:

我据雅典人和五百人大会制定的法令作出裁决。我决不投票赞成僭主制和寡头制。任何人妄图推翻雅典的民主制或发表任何对抗民主的言论和提议,我决不顺从。我决不允许废除私人间的债务关系,反对对属于雅典公民的土地和房屋的再分配。对判处死刑的人,我决不将其改判为流放。居住在雅典的公民违反雅典人和五百人大会制定的法令时,我自己决不做驱除出境的判决,也不能影响他人作出此类判决。^①

可见,当时的雅典人已经开始具有了宪政的最质朴的思想,同时也使自己的政体成为人类原始民主体制的最初萌芽。雅典最重要的经验就是:法律的制定不仅是为了整饬社会秩序,而且也为了限制政府行动。在这其中发挥至关重要影响的是著名的“梭伦改革”和“克里斯提尼改革”,其主要精神就是确立了立法的权威。

雅典政治文明虽然被后来缤纷的战火毁灭,但是希腊人信奉的原则和手段却得以幸存。后来,波利比乌斯(Polybius)对斯巴达和罗马宪法作出了精彩的评判,认为每一种纯粹的政体都有向自己的对立面蜕变的倾向,因此,任何个人或者政治集团都不得独霸政治权力。波利比乌斯的混合政体学说其实已经蕴含了“宪政即限政”的思想,对近代以来的分权制衡思想的产生具有重要的影响。在17世纪的英格兰,幸存下来的这种宪政概念被纳入当时主流的立宪思潮,并因此流传至今。

中世纪的欧洲还出现过另一种关于“国家”概念的思想:在某些领域,国王对他的臣民拥有无限的、至高的个人权力;但在另一些被称为“王国”的领域,臣民有权合法地与国王对峙。这些领域由财产权和封建制度组成,被认为是自治的、自组织的,并从政治权力中脱

^① Demosthenes, Against Timocrates, § § 149—151. H. Vince, trans.: Loeb Classical Library, p. 469.

离出来的社会生存空间。可惜,这样的“国家”概念在后来很长一段历史时期内被湮没,没有得到应有的实践。

“一元”国家这一概念的复活大概可以归因于以宣称“弱肉强食”政治生存法则的霍布斯。^①虽然他的国家概念与他所处的时代非常契合,但他将国家完全归属于主权者的主张毕竟过于狭窄。自此国家即等同于政治,而政治又充满了血雨腥风的权力争斗。即便如此,中世纪关于二元社会的概念——基尔克称之为“双重最高权威”——对英国法的诞生也产生了深远的影响。从这个角度看,权力分立的学说之所以能够很快在继起的“混合君主制”国家内得以贯彻,与古代雅典的实践和中世纪先进的国家观念密切相关。在这种政治哲学里,国王的职权是行使独立的行政权,而作为制衡行政权的立法权,则按惯例由国王、贵族和平民分享,这一制度已具备现代宪政思想的大部分要素。

到了近代,由于代议制政府的崛起和分权制衡思想的流行,宪政主义思潮迅猛发展。这一思想传统的代表人物包括诗人约翰·弥尔顿(John Milton)、法学家爱德华·柯克(Edward Coke)和威廉·布莱克斯通(Wiliam Blackstone)、政治家托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)和詹姆斯·麦迪逊(James Madison)、哲学家托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)、约翰·洛克(John Locke)、亚当·史密斯(Adam Smith)、孟德斯鸠(Baron de Montesquieu)、约翰·斯图尔特·穆勒(John Stuart Mill)和艾赛亚·伯林(Isaiah Berlin)等等。他们极力主张捍卫个人的生命和财产权、捍卫宗教和言论自由。为了保障这些权利,这些欧洲最早的制宪者们大都强调对政府的每个分支进行制约、在法律面前人人平等、建立公正不倚的法庭以及政教分离等宪政基本原则。

宪政主义最伟大的胜利是在英格兰。曾经在16世纪支持都铎王朝的新兴商人阶层领导了17世纪的革命,成功地建立了议会(确切地说,最终是议会下院)的最高权力。现代宪政最突出的特点并不

^① Natural Law and the Theory of Society (Barker, trans.: Cambridge, 1934), p. 60.

在于国王必须服从法律,虽然这一观念是所有宪政的重要特征,而且国王必须服从法律的观念在中世纪就已经形成。现代宪政最突出的特点在于建立有效的实施法治的政治机制。这就是现代宪政的政治前提:代议制政府必须有赖于公民的赞同及信任。

宪政产生于代议制政府。有趣的是,现代立宪政府的一开始出现是和经济与“钱袋”的力量密切相连的,但是后来,其实践的范围大大超越了对财产权的关注。正如我们从1689年英国《权利法案》(English Bill of Rights)的条款中可以看到的那样,英国革命为之而战的并不仅仅是保护狭义上的财产权,而是要建立起自由人士所认可的为人类尊严和道德境界所必不可少的自由权。英国的《权利法案》中所列举的“人的权利”逐渐弘扬到英国之外,特别是反映在1776年的美国《独立宣言》(American Declaration of Independence)以及1789年法国的《人权和公民权利宣言》(French Declaration of the Rights of Man)之中。在18世纪,美国和法国建立了立宪政府,到了19世纪,这一趋势成功地在不同程度上扩展到了德国、意大利和西方世界的其他国家。虽然这些国家在不同历史时期都出现过“非自由民主政体”(illiberal democracies),伴随它而产生的是侵蚀自由,滥用权力,民族分裂,乃至战争等丑陋政治实践,但是这些国家对宪政的孜孜以求鼓励了政治自由传统和富有活力的政体分权思想的发展。在这方面,美国的经验为世人提供了有益的参考。可以说,从建国伊始,美国人民就想方设法防止政府的强大。不相信政府,对政府满怀戒心,惟恐政府变得过于强大,这恐怕就是美国政治的一个传统,是美国特色的政治和“美国式”的爱国主义。^①

美国人一直把自己的国家视为一个伟大的试验,一个值得其他国家效仿建立的“世界景观”。这中间虽然有很多应该批评的“救世主”心态和“替天行道”的“道德征伐”行为,但是美国进行革命与制定

^① Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (Simon and Schuster, 1999).

宪法之初确定的“三权分立”的政治制度也包含了一些科学、合理的思想和制度因素。这就是为什么美国的开国元勋们并不喜欢结党营私,拉帮结派,他们宁可让党派公开化,合法化,多多益善,从而彼此牵制,防止一党一派独大的真正原因。^①托克维尔甚至曾用轻松的笔调,形容“在美国,混迹于政治圈子里的人,都是抱负不大的人。怀有大才和大志的人,一般都远离政治而追求财富。由于觉得办不好自家的事业而去负责领导国家事务的,倒是大有人在”。^②他其实想表达的意思是说,在实行公平选举原则的国家,严格说来并没有终身公职。人们就任公职,多半出于偶然,任何人也无法永久保住职位。因此,在平安无事时期,公职对野心的诱惑力不大。^③

简单地总结,我认为世界立宪史已经向我们说明:立宪政体其实就是一种控权政体;宪法不仅是一种权力,而且是一种对政府加以控制的法律。从西方的宪政发展过程,人们不难看出立法机构的强大对于宪政改革的成败举足轻重,只有建立一个强大的代议机构,宪政改革才能够确立坚实的民主基础来限制政府的强权和滥权。

“舶来品”的困惑:中国宪政追求的历史思索

中国对宪政的追求自清末民初开始,确切地说,有关介绍和思想启蒙源于最终流产的“戊戌变法”运动。中国清朝被迫实施西方现代政治制度,在1908年颁布了第一部《钦定宪法大纲》。从那时到现在,百年之间,中国人经历了多少激荡兴亡,见证了多少沧海桑田、万物更新,但在动乱起伏的历史进程中,中国的宪政运动却屡屡失败。

① Garry Wills, *A Necessary Evil: A History of American Distrust of Government* (Simon and Schuster, 1999).

② 托克维尔:《论美国的民主》上卷,董果良译,商务印书馆1996年版,第232—233页。

③ 同上。

于是,有人不禁感叹:修宪法虽易,行宪政实难。^①有关学者也把这一时期的中国历史称为是“有宪法而无宪政,有法律而无法治”的动荡史,呼吁我们今天应当“向宪政过渡,从人治向法治过渡”。^②诚哉斯言!今天我们的确又站在历史的转折点。市场经济的发展对国家权力提出新的变革要求,公民的权利和自由需要进一步的保护,多元化利益格局的形成需要一套能协调不同利益群体的政治机制。要解决这些问题,走宪政之路是今后中国政治发展的必然选择,也是中华民族伟大复兴的希望。

中国人对待宪政,有一种力图一步到位的“匆忙感”。由此导致的结果是,力图用大刀阔斧的革命来实现宪政的整体性塑造。世界上这样的例子不是没有,只是代价往往过于昂贵。中国历次宪政失败的最大原因,还在于“单纯把宪政看成是改变国家落后的工具”。^③我们现在谈宪政,绝不能再抱着工具主义的态度,而应该把宪政看做是实现政治正义的惟一途径。惟有宪政,才能真正保障公民的个人权利和自由。意识不到宪政改革的艰巨性,激情最终将被历史所戏弄。

有了这样的信念,笔者更想强调的是:中国的政治改革不能期待上苍的赐予,更不能指望其他的“牧师”或者“传教士”来指点迷津,中国的政治改革只能由中国人自己来作出抉择和判断。而这种抉择和判断的关键,就是要在遵从宪政基本精神的原则下,找到适合于中国的政治发展模式。为什么这么说呢?长期以来,人们讨论中国的政治改革,往往把它与舆论自由、三权分立、司法中立等一系列带有浓厚西方色彩的政治理念联系起来,这种思维习惯的一个最大弊病,就是在呼唤自由、民主空气的同时,容易忽略自己无法割断的文化历史,忘记自己无法摆脱的土地。结果,不少精心制作的“政治改革产品”最终因为食洋不化或者水土不服而无奈地退出历史舞台。

① 梁治平:“宪政译丛之总序”,生活·读书·新知三联书店 1997 年版。

② “宪政之路:从尊重宪法开始”,《南方周末》,2003 年 3 月 13 日。

③ 同上。

中国宪政追求的历史给我们的最大现代启迪是:要进行宪政改革,我们必须考虑大的改革背景,也就是说,我们不能忽视目前中国政治的“大棋局”。从这个意义上说,政治改革的起步要求我们“先谋于局”“后谋于略”。前者指中国必须维护一个稳定的大环境。因为对一个人口众多,社会支撑结构疲弱的国家来说,没有什么东西比稳定更重要。但是我们这里所说的稳定绝不是静态的稳定,而是动态的平衡,是人们有意识地努力创造和选择的结果。现代社会是发展变化很快的社会,不断有新的矛盾和问题出现,只有通过政策和体制调整,及时解决问题,才能真正维持稳定。因此,中国人研判稳定问题,必须考虑中国人特殊的应变措施,也就是中国人内心信念中的稳定结构。这些应对措施是否得当,是否适合中国人的习惯,就成为稳定或不稳定的最重要条件,其最后的结果取决于我们中国人自己的选择。

后者指中国的宪政改革不太会像某些人所设想的那样可以一步到位,其本质和内涵有着众多的理论环节和复杂的理论逻辑值得研究。在这里,笔者仅从自己对历史的考察和体味出发,提供考察中国宪政发展的三大视角。

第一个视角,就是我们要超越中国目前的政治体制来审视宪政改革。现代社会各个方面密切相关,宪政改革肯定会牵一发而动全身。我们要从现代化需要出发,全面评估各种改革措施在各方面的影响和效果。不能仅仅在政治体制改革的迷宫里迷失了方向,忘记了政治改革本身应该具备的价值关怀。

第二个视角,就是我们不能仅仅看到现行体制的弊端,而是要超越这些问题,看到更高的关于政治改革和发展的目标与理念坐标。现在中国政治体制的许多问题是暂时的和过渡性的,但我们的选择可能会有长期效应。政治体制是制度而非政策,不能随意变来变去。政治改革关乎一个国家和一个社会的长远发展大计,牵涉到几乎所有社会领域中的利益,只有从政治理念上确定我们的坐标,我们才能有一个长远的战略规划来策划和推动今后人大的变革,落实宪政的

理想,展现符合国家最大利益的政治蓝图。

第三个视角,就是要广泛借鉴中外政治文明的成果,进一步明确我国宪政建设的大方向。我们不能仅仅局限在中国的历史发展中寻求答案,而是应当超越国界,在世界范围内吸取经验和教训,理解世界各国议会发展的曲折过程,移植先进的议会技术和文化。中国政治改革的奥秘在自身,但是启发却可能在世界。明白了这一点,我们就应该站在现代政治文明的潮头,举目远眺,在人类社会发 展过程的万千流水中发现中国人大改革和政治改革前进的方向。

总之,我们看中国的宪政改革应当有超越性和前瞻性的视野。没有适当的视野,就会看不到问题,就会在解决一些问题时造成另一些问题,就会可能追求暂时的收效而导致长远的副作用甚至失败。

有了开阔的视野,我们还应该提出衡量未来宪政改革与宪政发展成功与否的具体标准。笔者认为,中国的宪政改革和宪政发展也要有一块“试金石”作为我们心中的坐标指南。这块“试金石”的功能大体上也有三个:

第一,它能帮助我们判断宪政改革是否遵从“稳定与改革”并举的指导方针。中国需要积极但渐进的改革。中国目前不应当有革命,或者说中国不具备进行革命的社会条件和社会资本。中国期待的不是“七八年来一次革命”,而是通过加大改革的力度来实现理性的价值目标。

第二,它能帮助我们判断宪政发展是否兼顾“速度与质量”并重的具体举措。中国应当在注意把握改革的时机和加快改革速度的同时,更应注意改革的质量。这是前苏联、东欧及第三波民主化中不少国家的教训。从总体上说,中国比他们的资源更少,人口压力更大,生态环境更恶劣。中国没有本钱犯他们的错误。这是新一代人思考人大改革和今后中国的政治选择时应该具有的思想特点。

第三,它能帮助我们把握“理念与利益统一”的实际宪政建设进程。宪政革新应当注意兼顾各方面的实际利益,不仅要考虑理念,更要以理念指导建立中国主要力量可以接受的利益博弈的规则。这样

的理念才能为创造财富、制度和历史的重要力量所接受。但以理念为指导创建的政治体制如果不与利益机制相适应,就不会被接受,也不会被重视,还不会被人们掌握,更不会被人们捍卫。中国人已经由20世纪80年代的理想激情推动改革,进入到现在的基于现实利益进行选择的新时代。因此,任何宪政改革措施,都必须考虑和照顾到这样的国情。

“宪政软着陆”的突破口:人大再造

全国人大正在进行的体制和行为上的变革对中国宪政的“软着陆”具有特别突出的意义。之所以这么说,是因为“依法治国”首先要依宪治国。宪法的原始及根本功能就是限制政府权力,赋予并保障公民权利。所以,用通俗的比喻说,宪法根本上应当是政府的“紧箍咒”,是公民权利保障的“护身符”。全国人大按照宪法的安排是国家最高权力机关,一切政党包括执政党在内也应当依法办事,带头遵法、守法和执法。

迄今为止,新中国先后一共颁布过四部宪法。其中1982年宪法总结了新中国人民政权建设和社会主义事业建设过程中的伟大经验,根据十一届三中全会关于发展社会主义民主、健全社会主义法制的精神,把“健全社会主义法制”确立为今后中国改革的一项根本任务,并同时从立法、守法、执法、监督等方面作了充分的规定。^①虽然1982年的宪法后来又经过了三次适时的修改,但在总体上说,它是完全符合我国国情的、能代表最广大人民根本利益的一部好宪法。它反映了执政党的主张和人民意志的统一的法制基础,必须得到严格的遵守和执行。1999年,九届全国人大二次会议修改宪法时明确规定,“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。”健

^① 毛磊:“首先要依宪治国——访全国人大常委会法工委主任顾昂然”,《人民日报》2002年12月4日,第9版。

全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家,必须做到“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。根据这个要求,党领导人民治理国家的根本方略应当是落实和实施宪法。宪法的实现就是宪政,其目标就是建设一个繁荣富强的法治国家。

如何看待人大的改革对今后中国政治的启迪?今后中国宪政发展的“软着陆”如果把人大作为一个最主要的落脚点,我们又应该怎样持续地推进中国的政治改革进程?

全国人大作为中国政治民主化起步的一个主要平台,已经成为联结民主理念与宪政实践的国家根本制度。如果全国人大能够变得更为强大、更加独立、更有自信,那么它的改革和发展就不仅会给中国的政治生活带来新的规则和程序,而且会更好整合分化的社会利益,从总体上影响政治决策,建立一套能够“适应内外环境的持续变迁,并根据环境的变迁来调整自身形式的富有弹性的体制”。^①

笔者认为,人大的改革不能仅仅依赖政治热情和激情,必须具有牢固扎实的政治基础和切实可行的政治技术。从这个角度考虑,人大的改革和中国宪政建设的艰难起步,首先应当考虑未来中国政治文明的体制性目标和非体制性目标。

所谓的体制性目标,主要是要通过人大自身机构、立法、监督和选举行为的建设,为中国探讨如何建立一套合理公正的权力制衡体系打下基础。绝对权力导致绝对腐败,这是政治学的基本原理。同时,现代社会的决策复杂性也要求有多元化的合理竞争作为保障少犯错误的体制和程序。所以,人大改革的体制目标应该包括三个方面:

(1)建立以人大为中心、以执政党为领导的中国式的权力制衡的平行体系。党、人大、行政机构和独立司法甚至境内舆论应当在宪法的框架内行事,按照宪法规定的职责、工作程序以及相互之间的关系

^① Kang Xiaoguang, “China’s Political Participation”, in Ta Kung Pao (Hong Kong), July 14, 1999, p. d. 10., cited in FBIS-CHI-1999-0730, July 14, 1999, internet ed.

进行互动。如果做不到这一点,权力过度集中于某一个角色,既容易产生腐败,也容易出现决策失误。同时,如果职责不清、关系不顺,既可能出现重大疏漏,也可能出现摩擦,这两类问题严重时都会导致动乱;

(2)要从人大改革入手,逐步建立起中国式的联邦垂直制衡体系。从某种意义上说,中国现在已是初步联邦制,因为地方和中央在财政收入和职权划分上已经各有侧重。中央的优势在于维持稳定、交流和法治,提供全局性的公共产品。地方则了解基层和民众情况,切实解决直接问题。人大作为一个中央与地方交流沟通的平台,应该在制度上保障人民和国家在眼前利益和长远利益、局部需要和全局需要之间的平衡;

(3)要由人大的改革,探讨中国未来如何建立自由流动、公开多元的竞争制衡体系。社会主义政治应当允许人们自由发言和表达,允许人们自由组合追求或维护团体利益,允许人们竞争影响政策决策和体制调整。没有自由竞争,就没有机会在全面考虑问题的基础上进行选择。因此,人大的改革还具有另外一层含义,就是要展现竞争性的政治发展模式,创立中国利益沟通的平台。

人大改革的体制目标固然重要,但是宪政建设的大的体制外目标也不能忽视。

这里所说的体制外的目标,主要是指政治文化和习惯的改造。从这个角度看,人大的改革和宪政的实施还要打造“民情”,影响舆论。我们不能只重视理念和制度,忽略中国的文化、习俗和政治惯例。中国未来政治改革的希望,取决于社会和公民素养,这恐怕和托克维尔所说的“民情”有关。所谓民情,“不仅指通常所说的心理习惯方面的东西,而且包括人们所拥有的各种见解和社会上流行的不同观点,以及人们的生活习惯所遵循的全部思想。”^①从某种意义上

^① 托克维尔著:《论美国的民主》(上卷),董果良译,商务印书馆1992年版,第332页。