

# 宪在 生活中的宪法踪迹

张千帆◎著





# 宪在 生活中的宪法踪迹

张千帆  
◎ 著

**图书在版编目(CIP)数据**

宪在:生活中的宪法踪迹/张千帆著. —北京:  
中国民主法制出版社, 2011. 9

(独角札丛)

ISBN 978-7-80219-937-8

I. ①宪… II. ①张… III. ①宪法—中国  
—文集 IV. ①D921. 04-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 181091 号

图书出品人:肖启明

出版统筹:赵卜慧

责任编辑:庞从容

---

书名/ 宪在:生活中的宪法踪迹

XIANZAI;SHENGHUOZHONGDEXIANFAZONGJI

作者/ 张千帆 著

---

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/(010) 63292534 63057714(发行部) 63055259(总编室)

传真/ (010)63056975 63292520

E-mail: MZFZ@263. net

经销/ 新华书店

开本/ 32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/10.5 字数/ 220 千字

版本/ 2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

印刷/ 北京友谊印刷有限公司

---

书号/ ISBN 978-7-80219-937-8

定价/ 28.00 元

出版声明/ 版权所有,侵权必究。

---

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

天行有常，不为尧存，不为桀亡；应之以治则吉，应之以乱则凶。

——《荀子·天论》

在荀子这段话中，“天”是指统治人类的社会规律。在他看来，“天”有常道，治理国家也有常法，治国必须遵循一定的方略，否则即便尧舜也挽救不了社会的衰败。用我们今天的话语表达，国家在行使公权力过程中必须恪守基本法治，而法治的基本规律就体现在宪法这部“根本大法”之中。宪法应验于日常社会活动，而不是一套可望而不可即的崇高抽象的理念，它体现于看似平凡的政治与社会生活。事实上，和一般法律一样，宪法的生命也在于生活——普通男女的有血有肉的生活。不少人喜欢说宪法是“活的”（living），是随着社会和历史的发展而不断成长着；显然，只有生活中而非书本上的宪法才可能是活的。

本书的主题就是谈论生活中的宪法，目的是说明宪法或宪法的缺失对我们平常生活的重要影响。

本书收集了我近年发表在报刊和电子媒体的短文或讲演，大致分涉十二个领域。2008年是中国第一部宪法文件《钦定宪法大纲》百年诞辰，因而第一辑首先回顾与展望了中国宪政的世纪历程，并总结了当代宪政的模式、问题及出路。贯穿百年的历史情结少不了爱国主义，而“爱国”有真假之分，偏颇狭隘的“爱国”不仅不能凝聚民族力量、推动社会进步，反而会导致盲目排外并成为宪政的大敌。从“奥运”前后发生的一系列摩擦便足以

看出，盲目狭隘的民族主义情绪在中国仍然具有极大的号召力和欺骗性，必须认真对待。因此，第二辑探讨宪政与爱国之间的关系，主张理性爱国及其所蕴涵的自由和宽容精神。接下来，第三辑和第四辑探讨言论、新闻、集会和结社自由，通过中国社会的现实生活证明它们是最重要的宪法权利。

第五辑至第七辑讨论公共参与、基层民主和地方自治。如果说表达自由通常是指不受政府干预的消极自由，那么公共参与则是公众通过和政府积极对话参与公共决策。近年来一系列事件证明，公众对政府决定的有效参与对于地方公共利益至关重要；凡是那些领导“拍脑袋”决定事情，没有广泛征求公民意见的，最后往往成为不合民情、劳民伤财之举。当然，更为系统的公众参与是基层民主，因为公众的直接参与只能限于某些影响重大的公共决定，那些影响普通生活的日常琐碎决定只能委托民意代表或政府官员，而民主选举是保证政府决策符合民意的主要机制。基层民主的另一层含义是地方自治，凡是地方有能力自主决定的事情就不应该受到中央干预。第八辑专门探讨中央和地方分权机制，尤其是治理分权。事实证明，自上而下的行政命令不足以控制地方官员的贪污腐败，理性的公共治理离不开地方自治和基层民主。

地方自治能保证地方政府对当地人民负责，却不能防止地域歧视、促进地区平等，也不足以在全国范围内形成统一的权利底线，而这正是中央政府的正当管辖领域；对于中央该管的事情，中央还是有义务管起来。第九辑和第十辑探讨地域平等和近年来问题最多的土地使用权保障，第十一辑通过行政法治讨论一般人权保障、社会和谐与法治的关系。最后，第十二辑探讨了司法改革、司法职能的定位和改革走向。

# 目 录

## Contents

---

### 第一辑 回顾与展望

---

|               |      |
|---------------|------|
| 中国宪法百年回眸      | /003 |
| 奥运：中国历史的终结与重启 | /006 |
| 从经济改革到制度改革    | /009 |
| 执政模式的法治化      | /014 |

---

### 第二辑 宪法与爱国

---

|            |      |
|------------|------|
| 北大青年与五四运动  | /023 |
| 爱国需要理性     | /029 |
| 爱国言论的自由与限制 | /032 |
| 认真对待不中听的言论 | /038 |

---

### 第三辑 言论自由与新闻监督

---

|             |      |
|-------------|------|
| 政府不等于正确     | /043 |
| 哀悼日的忧思      | /048 |
| 行为有责任，言论有自由 | /051 |
| 网络虚拟警察的隐忧   | /054 |
| 学生告老师，症结在政府 | /057 |

|               |      |
|---------------|------|
| 告密文化不可怕       | /060 |
| 公民可以“诽谤”官员吗？  | /064 |
| 媒体可以“诽谤”官员吗？  | /067 |
| 新闻监督就是 GDP    | /071 |
| 食品安全离不开媒体监督   | /076 |
| 媒体并购、反垄断与新闻自由 | /080 |

---

#### 第四辑 集会与结社自由

---

|                 |      |
|-----------------|------|
| 重大工程决策需公民参与     | /085 |
| 飞行员不比农民工强       | /088 |
| 出租车罢运凸现利益谈判机制缺失 | /092 |
| 深圳劳资对话会的启示：     |      |
| 如何保障劳工权益？       | /096 |
| 通过劳资对话保障劳工权益    |      |
| ——协商民主的新尝试      | /101 |

---

#### 第五辑 公民参与

---

|            |      |
|------------|------|
| 不妨和人民面对面   | /109 |
| 地铁封站需征求民意  | /113 |
| 群体冲突呼唤民主治理 | /116 |
| 民主就是按规则议事  | /119 |

---

#### 第六辑 基层民主

---

|             |      |
|-------------|------|
| 县乡人大选举之完善   | /125 |
| 选举法治的司法保障   | /131 |
| 也谈地方人大的官员比例 | /134 |

|              |      |
|--------------|------|
| 城乡代表同比例选举的意义 | /137 |
| 还是“一人一票”好    | /140 |
| 兼职人大产生兼任代表   | /143 |
| 人大如何监督政府?    | /146 |
| 如何加强人大监督?    | /149 |
| “两会”更应关注财政预算 | /152 |

---

## 第七辑 地方自治

---

|                   |      |
|-------------------|------|
| 官官矛盾源自官民矛盾        | /157 |
| 如何破解“资源越多越不幸”的困局? | /160 |
| 新泰上访事件再现地方民主缺失    | /165 |
| 豪华办公楼不仅是一个道德问题    | /168 |
| 山西黑砖窑折射地方政府缺位     | /171 |
| 东莞“禁猪”，谁说了算?      | /174 |
| “中华文化标志城”应由纳税人说了算 | /178 |
| 责任官员复出凸显责任制缺位     | /182 |
| 地方民主是灾后重建之本       | /185 |
| 食品安全问题是政府不可推卸的责任  | /188 |

---

## 第八辑 央地分权

---

|                          |      |
|--------------------------|------|
| 中央和地方分权需要法治化             | /193 |
| “省管县”的好处与难处              | /197 |
| 教学评估为何如此“隆重”?            | /201 |
| “死亡指标”背后的无奈和出路           | /204 |
| 从中正纪念堂“正名”风波看<br>台湾的地方自治 | /207 |

---

## 第九辑 地域平等

---

|                |      |
|----------------|------|
| 平等是一门科学        | /213 |
| 如何鉴别歧视?        | /216 |
| 从年龄歧视看平等权的宪法标准 | /220 |
| 深圳户籍改革的宪法意义    | /224 |
| 高校招生应废除地区指标    | /229 |
| 自主招生不能违背平等     | /234 |
| “高考移民”谁之过      | /237 |

---

## 第十辑 财产权保障

---

|                |      |
|----------------|------|
| 物权法中的宪法问题      | /243 |
| 安徽肥西试验         |      |
| ——通往帕累托最优的自由之路 | /249 |
| “最牛钉子户”引发的断想   | /251 |
| 别以“集体”名义损害个人权利 | /255 |
| 为什么禁止“小产权”?    | /259 |
| “公共利益”并不要求征地   | /265 |

---

## 第十一辑 行政法治

---

|             |      |
|-------------|------|
| 瓮安事件的警示     | /273 |
| “大部制”管用吗?   | /276 |
| 法治进步不能遗忘看守所 | /279 |
| “警察黑老大”的启示  | /282 |
| 为什么信仰法律     | /284 |

---

## 第十二辑 司法改革

---

|                  |      |
|------------------|------|
| 我们为什么需要司法审查      | /293 |
| 食品安全需要司法保障       | /296 |
| 畸重畸轻的判罚违背自然理性    | /299 |
| 司法大众化是一个伪命题      | /303 |
| 司法改革的真问题         | /308 |
| 司法改革的成就、局限与前景    | /312 |
| 自律还是监督？司法改革的路径之争 | /316 |
| 律师与法治            | /324 |

第一辑

回  
顾  
与  
展  
望

## 篇首语

在中国,以8、9作尾数的年份总是具有多重纪念意义。1908年,中国颁布了第一部成文宪法;1919年,中国爆发了“五四运动”;1978年,中国启动了改革开放;2008年,中国首次举办“奥运会”……这一切都那么令人回味,也让人对中国的前景浮想联翩。这看似无关的一系列事件牵动着同一条主线,那就是百年来和中国社会命运一同跌宕起伏的中国宪政。

## 中国宪法百年回眸

如果从1908年的《钦定宪法大纲》（以下称《大纲》）算起，那么到2008年中国宪政恰好走过了100个年头。这个百年对中国来说真是风风雨雨、磕磕碰碰，经历了太多的人世沧桑。《大纲》不是一部什么好宪法，里面充斥着传统皇权的专横与傲慢。当然，《大纲》里也有“议院”、“言论”、“自由”、“财产”这些来自西方的当时中国颇为陌生的字眼，但就是这区区几个舶来的概念耗费了中国几代人的努力。直到今天，即便这些东西大都进入了我们的宪法，我们也不能说它们已经实践得很好。事实上，只是到今天，我们才真正开始体会到它们的好处。

百年宪政的坎坷之路，在此不必絮叨了。甲午海战的震撼、公车上书的激动、百日维新的亢奋、“六君子”的悲壮、仿行宪政的希望和失望、辛亥革命的幸运、“大总统”的逆行、“贿选宪法”的苦涩、“联省自治”的无奈、北伐成功的欢欣和接踵而来的血腥、民国宪法的终成正果和仓皇败离……这一切往事似乎早已是过眼云烟但又确实并不如烟。1949年后，中国终于恢复了统一，但是动荡并不少见。1954年宪法很快被“反右”和“大跃进”的浪潮湮没，“文革”的流毒则感染了1975年和1978年两部宪法。只是在改革开放之后，中国人才过上安稳日子，宪政也才重新成为可能。

巧合的是，2008年也正是中国改革30周年。在中国经历了

无数艰辛和坎坷之后，幸运之神终于降临，赐给中国三十载宝贵的发展机遇。和硝烟弥漫的过去一个世纪不同的是，最近30年的改革开放是在国家主权完整与社会相对稳定的和平时期进行的，是政府自觉推行、人民自愿拥戴的结果。经济改革打破了传统体制的桎梏，不仅给中国社会带来了新的社会和政治观念，而且也产生了对法治的迫切需求。中国逐渐从意识形态的闭关自守中走出来，重新回到世界宪政文明的大家庭。不仅1982年宪法规定了人民代表大会制度，体现了中国对代议制民主的追求，而且历次修宪逐步吸收了主要的普世宪政价值——1999年第三次修宪加入了“依法行政”和“法治国家”的理念，2004年第四次修宪则进一步要求“国家尊重与保障人权”、“公民的合法的私有财产不受侵犯”、国家对私有财产以及土地的征用或征收必须“给予补偿”。在经过历次修正以后，除了司法审查以及中央和地方关系等宪法制度之外，可以说现行宪法在内容上已经和世界基本“接轨”了。虽然中国宪政走了许多弯路，但是“亡羊补牢，未为晚矣”。只要中国宪法在全球化过程中不断借鉴和吸收人民逐步认同的普世价值，那么宪政中国将逐步走向完善。

不夸张地说，中国现阶段是百年来最适合宪政发展的时期。虽然某些宪政制度仍有待落实，但公民的宪政意识已经空前高涨。社会（尤其是广大网民）对孙志刚事件的强烈关注和反应充分表明，中国公民意识已经真正进入了“权利的时代”，西方政治文明中的一些普世价值已逐渐转化为中国“本土资源”。可以说，这是中国宪政在经过一个世纪的摸索和挫折之后所获得的最珍贵的回报。在这个基础上，宪政具有十分广阔的发展空间。中国已不是过去的中国，人民已不是愚不可及；21世纪的中国不会再重复戊戌变法的老黄历，也不会任由慈禧、袁世凯、曹锟之流

倒行逆施。改革开放已经为中国宪政准备了充分的社会文化支持，改革者也将因为顺应民心的决断之举而增强统治的正当性。

中国宪政从1908年走到今天，确实已经十分不易，但是中国宪政之路远没有完结。恰好相反，抚今追昔、展望未来，中国宪政的漫漫长途似乎方才开始。如果宪法规定的普世理念已经和世界基本接轨，那么这些规定部分因为司法审查制度的缺失而未必获得有效的实施，宪法理念和现实之间还存在相当的距离。和一个世纪以前一样，中国今天还有太多的东西需要向其他国家“取经”。无论是土地征收的程序、拆迁户的补偿、刑事被告权利的保护、村委会贿选的救济、短信“诽谤”的处置、公民“散步”的合法性还是国家主权的维护、中央与地方的分权或行政权力结构的调整，发达国家都有诸多历史经验或教训值得鉴取。事实上，即便像印度、韩国、南非、印尼、柬埔寨乃至越南、不丹、尼泊尔这些新兴甚或在经济上依然欠发达国家，在宪政进程方面也有不少可圈可点之处。退一万步说，他山之石，固然可以攻玉；但即便是他国的失败，也未尝不可作为中国成功之母，帮助中国宪政在“摸着石头过河”的进程中避免涡流和暗礁。由此可见，考察世界宪政的成败得失，对于中国宪政建设来说实在是十分必要的当务之急。

在中国宪政的世纪钟声敲响之际，中国正在迎接世界宪政文明的曙光。一个世纪的不懈追求给我们带来过太多的激动、困惑、疲惫、伤感、失望甚至绝望，但现在留下的更多是希望。经过百年洗礼之后，中国人的宪政觉悟和权利意识终于达到了一个前所未有的高度。借用清末张謇的一句话，在人民也“一齐起来发动”的基础上，我们确实有理由相信，“宪政”这个世纪目标离我们不再那么遥远。

## 奥运：中国历史的终结与重启

奥运确实是中国历史上的一大盛事，因为它象征性地终结了中国自鸦片战争以来内忧外患、被动挨打的“病夫”历史，最终向世界展示国人不仅能在奥运会上得金牌，而且有能力成功举办这场体现人文精神和普世价值的体育盛会。当然，这种能力其实是无需展示的。改革开放 30 年来，中国的经济实力大幅度提高，加上举国上下全力以赴，因而中国成功举办奥运的能力殆无异议。如果百姓富足、社会和谐、政治清明、法治昌盛，中国没有奥运也照样是受世人尊重的世界强国。事实上，世界上大多数国家都还没有举办奥运的机会，许多小国甚至不具备举办奥运的实力，但是这并不妨碍它们的人民享受自由和幸福的生活。然而，象征毕竟有象征的意义。奥运象征着中国近代失败和屈辱的终结，也为开启崭新的历史篇章带来了希望。

奥运之后，中国向何处去？这是一个问题。毕竟，奥运只是一场运动；运动过后、兴奋之余，国人又将回归平常生活，重新面对先前的问题。奥运显示了中国的实力、改革的成就、国人的民族意识，但是奥运之前就已显示的社会问题并不会因此而自动消失。仅从奥运前夕发生在贵州瓮安、云南孟连等地的群体性事件就足以看出，中国社会仍然存在不和谐的隐患，而隐患背后是国人需要深入探讨和理性思考的制度原因。我们希望这次奥运的成功给我们带来更多的正视问题的勇气、探索问题的智慧和解决

问题的决心，而不是盲目自信、陶醉或逃避。中国百年前的失败恰恰表明，一个民族的自负对于自己的进步是致命的。

1908年不只是中国申奥的开端，也是中国宪政的开端。是年，清政府颁布了《钦定宪法大纲》，是中国第一部成文宪法文件。然而，由于既得利益集团的重重阻挠，清廷在官制改革等一系列重大举措上止步不前、陷入困境，宪法大纲也只有短短三年寿命，整个改良运动到辛亥革命便宣告彻底失败。究其失败的原因，无非是官民矛盾不能通过有效的制度加以解决。既然是由朝廷任命而非选举产生，官员自然用不着对人民负责，因而种种贪污腐败、违法侵权的事情也就不足为奇了；政府失去民心，执政基础就不可能稳固，社会就不可能和谐，举办奥运当然也只是不可能成就的空想。

一晃百年过去，中国已经历了十来部宪法。虽然后来的每部宪法都规定了民主国体，但是实现民主的选举机制却一直不够发达，政府官员没有感觉到对人民负责的压力和动力。及至今天，1982年宪法规定的人大选举制度在不少地方仍然落实得不够理想，以致官民矛盾得不到彻底解决。贵州省领导曾公开表示，瓮安事件正是当地官民矛盾长期积压的结果。试想，如果当地人大由当地人民选举产生，进而选举并监督政府部门官员，如果瓮安政府通过民主选举对当地老百姓负责，那么官民矛盾怎么可能发展到如此激烈的程度，一小撮黑帮们又怎么可能因一次刑事鉴定而煽动如此大规模群体的愤怒和暴力？今天，中国虽然成功举办了奥运，但是一个世纪乃至几千年以来遗留的问题并没有消失。针对这些问题，我们没有选择，只有像对待奥运那样认真面对。

从中国百年奥运中，我们不能只看到奥运开幕的辉煌和中国选手的金牌数量，而更要看到过去百年的艰辛和挫折，尤其是失