

中国宪法文化丛书

丛书主编 陈晓枫

构建单一制国家： “单一制例外”的历史整合

张颖 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

中国宪法文化丛书

丛书主编 陈晓枫

构建单一制国家： “单一制例外”的历史整合

张颖 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建单一制国家：“单一制例外”的历史整合/张颖著. —武汉：武汉大学出版社，2013. 11

中国宪法文化丛书/陈晓枫主编

ISBN 978-7-307-11774-7

I. 构… II. 张… III. 政治制度—研究—中国 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 224806 号

责任编辑：郭园园

责任校对：鄢春梅

版式设计：韩闻锦

出版发行：武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件：cbs22@whu.edu.cn 网址：www.wdp.whu.edu.cn)

印刷：武汉中远印务有限公司

开本：720 × 1000 1/16 印张：13 字数：185 千字 插页：1

版次：2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-11774-7 定价：32.00 元

版权所有，不得翻印；凡购我社的图书，如有质量问题，请与当地图书销售部门联系调换。

序 言

宪法与文化的交集

相对于诸多历史悠久的法律而言，宪法并不是自古就有的。

宪法产生于一种文化，即“古希腊——罗马——欧美文化圈”的文化。宪法在这种文化中历经历史沉淀，聚合创新，超越原有的文明成果而产生。古代希腊的学者在考察过一百多个城邦政制之后，得出来的结论认为，在一系列的国家法律制度之中，存在着一种最为基础的政治法律原则，并且在这个原则之上，还存在着普遍的、永恒的“自然法则”。这是“基本法”的理念的最为初始的内涵，也是这个概念最为基础的文化底蕴。之后在征战频仍的欧洲中世纪，各城邦国家大多承用了基本法的设计；同时在教会法的遮掩下，自然法的部分理念披着神学外衣也留存沿袭下来。当古代简单的商品经济发展为繁荣的经济贸易和规模化的手工业工场时，不同的经济主体为了确保自己的经济利益，开始在政治上要求参与政权，实现法治。代表这个利益群体的思想家们，格劳秀斯、洛克、孟德斯鸠和卢梭，毫不犹豫地扬起基本法理念的旗帜，并将之充分演绎、丰富论证，定准为国家根本法。在基本法这个理念之上，从法效力而论，他们论证存在着一种自然状态，基本法是从中析分出来的社会契约；在基本法自身的构架之中，他们为防止权贵篡改基本法而侵占市民阶层的利益，在其中填加进了人民主权的原则、分权制衡的原则、法治原则和人权原则；在基本法的下位，为了阻止部门法律对基本法僭越而毁损利益安排的秩序，他们添加了基本法效力最高，基本法设置保障，设立合法性审查制度和秩序正义原则。呼应着这些主张和创制的价值理念：民主、自由、平等、人权和传播这些观念的法理学说，风靡了整个欧洲和北美大陆。基本法羽翼丰满，一飞冲天。它聚合了传统的文化理念，超越古代文

明成果，生成为宪法，在英、法、美等主要资本主义国家横空出世。

宪法作为海商文明圈文化因子沉淀聚合的成果，自从其创生之始，就包含着与生俱来的文化预设。宪法具有基本法的功能，首先是来自于法律的效力可分为不同层级的理念，即有些法律的效力从属于另外一部法律，当两者的效力在认知上发生冲突时，相冲突的这部分法律因为被识别出来而归于无效。其次，宪法作为根本法，又一方面具有母法的意义，从它的授权中析分和产生出各部门法律；另一方面宪法作为根本法高居于强制性行为规范体系的顶端，监督着各部门法的构建与运行，一旦识别出异己的制度或事件，根本法就启用自身设定的矫正系统，宣告撤销违宪的制度，或者宣告行为违法无效。同时，这个矫正系统不归属于任何一个政党、一个政权或一个领袖，它独立于政权体系之外。宪法虽然独居于众法之上，但却要折服在理性——自然法则之下。在理性原则面前，宪法自身必须是良法，其最根本的特征是，在设置一个权力时，必定设有另一个对它享有审查撤销权的权力；而且它的自身，以保障人权为最终价值归依。最后，除了法律分有层级以外，民主也富有层级。人民的意愿可以在一个层级或几个层级上，经过某一个程序而由被选举出来的少数人来代表，而决定这种实质性权力的关键，是选举程序的正当与真实。

不难寻查出，关于法律具有效力层级的理念，是出自于希腊城邦政制与自然法则关系；关于权力的制衡监督，是来自古希腊的氏族、胞族到合并列部族的规则以及古罗马的库里亚制度；关于基本法律应该并具母法、根本法效力的设定，则来自于欧洲中世纪城邦国家制度的构建；至于通过了选举这道魔咒之后，被选举人的主张就完全可以视同为选举人群体的一体主张，则起自于梭伦设创四百人大会以降，延及于整个欧洲古代、中世纪和近现代史中的政治法律规则。简而言之，这都具有悠久的历史传承和广泛的文化认同。具有这一类想法的民族一定是在古希腊之前更早的历史阶段，就寻找过通过一种妥协，来合并氏族、胞部以致最后走向部族的路径。因为这一类想法的关键之处，就是缺位了一个最终的统一者，大家都在平等的契约主体地位上，来分摊权力。如果把这一类想法归结为文化的话，那么这类文化

基因的起点，至少应在一万年之前。

这便是中国人移植宪法研习宪学的难处。

中国的法学人一般疏于理解文化学的原理。他们习惯于将文化理解为文明成果的积累，并在此意义上将之划分为观念文化、行为文化和制度文化；他们不认同文化是整合观念、行为与制度的；不认同文化是价值理念中具有指令作用的观念体系；不认同文化是支配了制度构建、理论特征和实施机制的关键因素。因此，他们把来自一种特定文化的宪法中的基本特征，归结为宪法历史的范畴，是宪法发展中的历史现象；而不去理解无论表层的制度和学说怎么变幻，在深层之中文化基因能以一贯之地支配着宪法。中国法学人中出现的这种现象，表现出他的研究自身就是宪法学说中的一种文化现象，是中国学人在宪法上拒绝与西方文化重构的表现，进而将宪法基因和特征的问题，指称为是历史范畴问题：时间上它已经被超越了。

中国人习宪法治宪学的艰难困苦之处，或就在于忽视了宪法本身是一个文化现象，一个原不属于中华文明圈的文化现象。

中国人以宗法拟制扩族为国。夏有钧台作享，商有景亳之命，周初封邦建国。这种建国方式中，虽然也有诸侯、方伯参与其间的盟、誓、会、享仪式，这些仪式也可以认为是建国的契约，然而显著不同于古希腊罗马的地方，就是这种仪式或契约的目的，在于确定共尊天下的君主，而不是确定权力析分与制约关系。自此往下，秦汉又包吞八荒之后，中国人的法思维中，没有基本法、母法、根本法的概念，一切事物，权制一断于君。法律的形式，律令格式比而已。设想法有位阶的效力层级，再引申出基本法的保障，并对无效法令审查和宣告，设置法定权力，则必设定监督制衡等种种宪法体系构成的要素，因天子君权独大，得便宜行事，都成为构建缺位，且无构建必要的事项了。

中国人自 1840 年后放眼看世界，开始仿习西方列强。从制夷器，师夷制，习西学，仿西政，最后走向移植宪法。但自仿行宪政开始，中国其实并没有发达的市场经济；没有经济利益的独立主体去寻求制度性安排的诉求；没有社会中各阶层，需按宪法配置的动议。中国人立宪的精力，集中于中国官制改革，央地权力关系，以及救亡图存目

的，之后终于指向驱逐鞑虏，振兴中华的建国方略。宪法是自上而下的诏令朱批，是军阀逐鹿之后的册封大典，是党治训政的权力宣言。凡此种种又都是中国法律传统与西宪西学在文化上的悖反。很长时间以来，中国人中的领袖、官员、学人、庶民，都没有意识到移植宪法的根本，是中断中国的法文化传承，并结合宪制自主重构中国的法文化，特别是宪法文化。

但是当文化的表层制度变迁，与深层的理念发生尖锐冲突时，重构是一个必然的规律，并不以人们是否秉持自主意志为转移。中国人用“中体西用”的结构主义智慧，将宪法文化的主要内容，改造成为我所用的体系。其中制度体系逐渐演化成大法虚置的传统典册，权力体系逐渐收集为一元权力至上的传统取向，保障体系逐渐剥离出部门法各自行其是；知识体系则逐渐填充进改造过的新儒学学说。宪法文本渐次浪漫化，甚至有 1923 宪法那样的完美文本；宪法实施则渐次虚置化，中国长期不设置违宪审查的机构。

当这些宪法文化问题被列入研究课题之时，笔者正在宪法学家何华辉先生门下，攻读宪法学的博士学位。学位论文慨然命笔撰为：中国宪法文化研究。十五载春秋，过隙如驹。彼时至今，武汉大学法学院宪法行政法学团队指导的博士论文中，攻研宪法文化方向者，积有三十余篇，内容广泛涉及从社会到思潮，从思潮到制宪，从文本到实施，从权利到权力。论文虽然写作时间不一，但立场基本是一致的：探研中国宪法在文化上的建构。学生离校，各执其业，很多论文在汇集本编丛书时，都已经出版面世了。现有的几部著作，虽不能集全十五年来本校在此专业方向上的论文建设成果，但也分别关涉中国宪法的知识体系问题，主权的大权化来源，中央国家机关的重构，权力的变迁机制，以及部分具体制度上的中国宪法文化重构。寥寥数本，可窥豹斑，大致表达出这个丛书作者们致志达到的认知水平。

期盼这些成果能裨益于中国宪法文化的研究，能够共襄中国宪法研究大业。

陈晓枫

2013 年 6 月 10 日

目 录

导 论	1
一、切入问题：并非构建理性的单一制	3
二、文献述评：相关研究成果及据此其搭建的前期平台	5
三、分析构型	16

第一部分 单一制例外概述

第一章 从次国家单位解读单一制	27
一、隐藏在单一制结构中的例外	27
二、来自“地方分权制”的挑战	37
三、补全构建主语：社会共同体	43
四、新的范畴：单一制例外	50

第二章 单一制理论重述	60
一、重新认识次国家单位	60
二、建制化：互动权力关系	62
三、基于多元性而整合	77

第二部分 在历史的沉淀之上构建国家

第三章 政治文化认同驱动下的历史整合	87
一、由多元政治实体走向统一国家	87
二、文化整合和政权构建	93
第四章 宪制安排背后的法文化传统：单一制决断的历史规则	95
一、历史选择：文化认同和构建主体的形成	95
二、整合为统一国家：基本的权力强度	100

三、单一决断内部结构：权力强度配置的差异化·····	103
第五章 历史整合的建制化·····	110
一、合法性论证：由政权样式到权力配置·····	110
二、“权利”论证中的世袭权威·····	130
三、“规范”论证中的话语权威·····	134
四、“权力”论证中的行政权威·····	143
第三部分 中国单一制向何处去？	
第六章 当代中国单一制例外现状概述·····	152
一、中国单一制特色：多元例外·····	152
二、单一制例外的新发展·····	155
第七章 社会善治和单一制例外发展趋势·····	160
一、向善治转型·····	162
二、构建“适度”的单一制国家·····	170
参 考 文 献·····	189

导 论

单一制是包括中国在内，世界上绝大多数国家采取的权力结构形式。可是单一制理论却远未能对多样性的制度形态进行系统概括，遑论为实践提供规律指引。于是在现实层面，这个在理论上被抽象为“金字塔”状的“纯粹”授权式权力结构，却在不同的国家中千差万别。可以说，没有两个单一制国家在制度形态上是相同的，甚至同一个单一制国家内，也难以找到两个完全同一的次国家单位。

不解决单一制国家权力结构形式发展中这种理论基础“缺失”的问题，直接的后果就是它们在发展过程中会面临无序化的危险。

这是一个很现实的挑战，它对当代立宪主义国家发展的全过程，从制度设计、实践到价值追求等各个环节，都构成了根本制约。

任何政权都必须经过分解才能在一定范围内的社会中建立起支配结构。所以，除了新加坡和梵蒂冈等极为少数国家以外，中央政权和次国家单位之间的关系模式，既构成了统一主权意志实现的组织载体，又构成了次国家单位这个更小范围的社会共同体，在更接近个体和能够更大范围容纳本单位内个体权利意志等意义上，赖以整合民主意志的渠道和机制。

当然，现在更加流行的趋势，是根据提倡“权利”自主建制化而不是促进“权力”支配结构完善的范式来讨论立宪主义这种模式的国家发展，以及在此模式下的社会发展。

然而，暂时抛开立宪主义这个特殊历史阶段的国家模式，从政治国家这个更大的语境出发，必须认识到：自人类在社会有组织化生活伊始，从其本性作为“一个政治动物”^①的存在，它就借助于国家

^① [古希腊] 亚里士多德：《政治学》，吴寿彭译，商务印书馆1965年版，第7页。

这个产生于、日益与之分离且又凌驾于社会之上的组织来避免自己因为“陷入了不可解决的自我矛盾”而“不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭”，把基于个体化差异而产生的可能分裂、冲突“保持在‘秩序’的范围以内”。既然始终处于政治国家的语境下，更现实的思路不若正视“国家的本质特征，是和人民大众分离的公共权力”。^①即使是立宪主义国家，它所依靠的仍然是权力。在这种条件下，与其片面地恐惧“利维坦”成为现实而一味地提倡权利自主建制化去限制权力，不如关注政治国家通过特定权力结构形态建立起的支配结构，以及它们为权利发展与实现提供的基础性结构条件，更充分地利用权力这种“必要的恶”。这也是为什么要重新关注单一制的重要原因，不只是因为它在理论上存在缺失，更重要的是这种理论缺失在实践中，其权力支配结构的发展无序化，直接使权利难以获得有序的实现和发展平台。

所以，在单一制权力体制下，要讨论权利之前，我们更需要首先关注的这种权力结构形态的发展原理，这正是本书试图解答的问题。解答的思维进路来自于梅因的启发，通过梳理古代法的源流，特定权力体制在规范形态上的表达实际上表述了一种“从坟墓中统治”的选择结果。而德国历史法学派的鼻祖萨维尼则指出：“在人类信史展开的最为古老的时期，可以看出，法律已然秉有自身的特性，其为一定民族所特有，如同其语言、行为方式和基本的社会组织特征。”^②

那么，对当代立宪主义国家构建单一制这种权力结构的法律制度形态，这里作了这样一种前提的设论：当代民族国家是在历史源流中，逐渐选择了单一制这种权力结构来构建统一主权国家对全社会范围的支配。在对历史源流的梳理中，会进一步发现：具体在不同层级和不同范围的次国家单位内选择什么形态建立起对社会的支配结构，

^① 参见〔德〕恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，人民出版社1999年版，第121、176-177页。

^② 〔德〕萨维尼：《论立法与法学的当代使命》，许章润译，中国法制出版社2001年版，第7页。

从支配结构的微观形态来观察，与其说统一中央政权在授权逻辑中充分实践了理性构建主义，毋宁说它是在了历史沉淀的基础上实现了一种整合式的妥协——恰如哈耶克所说：“秩序并非一种从外部强加给社会的压力，而是一种从内部建立起来的平衡。”^①

对历史的梳理，即希望通过展开这种内部达致平衡的秩序化过程，能够重现单一制国家权力支配结构构建原理的作用机制。

一、切入问题：并非构建理性的单一制

单一制国家权力支配结构的制度形成与发展，一般涉及两个领域的命题：第一，国家构建问题，即统一国家如何建立起唯一主权权威单位对全社会范围的支配；虽然从历史的角度看，这种支配属于“生成性”的，但进入当代经由制度规范对“生成”状态予以表达，就呈现出“构建性”的色彩。第二，纵向权力配置问题，即统一主权单位在内部实行权力的分解和配置所应遵循的原则、规则；表面上看，各次国家单位都是根据唯一代表主权权威的中央政权统一行使主权性权力，根据需要进行不同层级和不同范围的划分从而产生的结果，然后中央分别配置权力，建立起纵向权力体制，作为统一主权在全社会范围内实现支配的组织载体。

形式上，无论从哪个命题看，单一制这种支配社会的权力结构形式，都仿佛是中央政权单方意志主导下的主权构建行为。但事实是，没有一个国家真正是完全由建构理性缔造起来的，尤其是单一制国家。从已知的历史来看，最接近“构建国家”的例子是联邦制的美国——而且，这里的国家构建也仅仅限于指称“政治国家”的制度设计，“隐藏”在政治国家权力体制构建这个规范程序背后的，是已经获得政治自觉的民族国家以及其他具有自觉性的社会共同体，它们才是真正的国家构建者，但它们本身却都并非理性构建的产物，而是

^① [英] 弗里德里希·冯·哈耶克：《自由秩序原理》（上），邓正来译，三联书店1997年版，第183页。

被作为一种事实“预设”的存在，被“当然”引入到了这个构建的规范程序中。回到单一制，这个问题更加突出：当代单一制在政治权力体制的构建之初，都已经“不自觉”地设定了一个既已存在的主体，即民族国家和具有类似主体自觉性的社会共同体，它们被“想当然”地看做是实践构建主义理性、选择单一制的主体，并“自然”地转化为单一制下统一政权支配的对象。此时，即使有人民主权或人民制宪权等学说，用“人民”贯通了先国家状态即存在的个体和基于政治统一体的“人民”同意或决断而构建起来的政治国家，用来表述构建的主体身份始终是连续存在的，然而怎么从个体到人民，这个问题却被忽略不计。导致的直接后果就是整个政治国家和民族国家在此处发生了突然地“脱节”：后者在社会共同体的形态上，“直接”转化权力对象，在理论上，它作为权力构建主体对政治权力结构形态的能动选择则被“略过”了。

对主体以及主体行动意志的形成与表达过程多次发生“忽略”，就不再是无意识的结果。这正是因为用构建主义理性无法解答单一制整个体制建立到内部发展过程的行为原理。换句话说，构建不能跨越的逻辑沟壑，填满了“自生自发秩序”所型塑的主体及其“无意识”行动，这说明单一制本不是构建理性的产物：只是构建理性将“非联邦制”现象归纳成了一类，和联邦制构成对称的存在。由于是一种现象的归纳，单一制理论在创设之初，就没有系统地构建自身的逻辑体系，反而为了涵盖所有的“非联邦制”国家，人为选择了抽象的理论范式来表述这种权力结构的区分性特征，形似构建理性发挥到了极致，实际上是构建理性从未自由地发挥作用——如果单一制真是构建理性的结果，试问：中国、英国、日本、西班牙等这些传统单一制国家，何以还会存在探索式的地方分权与自治改革？实在是因为中央政权的构建理性不能“随心所欲”地在单一制国家全社会范围内“令行禁止”，而需要在没有系统阐明权力运行原理的条件下，和次国家单位自生自发秩序的行动展开博弈。

既然不是构建理性的产物，单一制给我们留下的问题毋宁说是发掘经验理性中蕴含的原理和规则。所以这里，我们的设问不再是

“中央为什么选择了现有的单一制结构形态”，而是“什么决定了中央会在次国家单位选择特定权力结构形态”。

二、文献述评：相关研究成果及据此其搭建的前期平台

探讨国家纵向权力结构体制构建中的制度选择行为原理以及相关的制度发展规律，目前需要关注的研究成果主要包括两大领域：第一，纵向权力配置理论；第二，国家与社会关系理论，主要是其中“国家构建”命题项下，国家与社会之间构建权力秩序的学说。

（一）纵向权力配置理论

纵向权力配置理论，又称国家结构形式理论，是我国于20世纪50年代从前苏联引入的宪法学理论。90年代早期，对这一领域问题的研究成果出现了第一轮“高潮”，主要集中在对单一制和联邦制两种国家结构形式的对比研究，其中以童之伟教授的研究最为系统：他在《宪法学国家结构形式范畴形成史考略》一文中系统考证了这个宪法学范畴的产生、传入和基本发展；在《单一制、联邦制的区别及其分类问题探讨》中，通过确立单一制和联邦制的根本区别，建立起了我国单一制理论研究的基本框架；此外，他的《国家形式结构论》一书，对世界各国纵向权力配置理论进行了系统的探讨，并在《论有中国特色的单一制》一文中，对中国纵向权力配置的体制进行了比较系统的原理分析。在这一时期的研究成果基础上，基于概念辨析和制度分析，我国单一制理论框架基本形成，并且研究成果在学界达成了观念上的共识，主要包括：第一，强调“单一制国家在形式上比较简单”；第二，无论是行政单位，还是自治单位，都是国家“为治理方便”而对国家进行的行政区划划分而设置的结果；第三，次国家单位政权没有脱离国家的独立权力，也没有自我组织的权力，它们的权力是“不牢靠的”，根据不同国家的统治需要，或同一国家不同时期的统治需要而由中央政权随时调整，但中央政权始终保

有对次国家单位实行直接干预的权力；第四，次国家单位的政权权力来源只有中央，即人民“本源性权利”全面授予给了中央，这个“国家的全部本源性权力”再将权力部分地分解给次国家单位政权进行实现，后者只享有过程性权力。^①

在港澳回归和特别行政区建立的1997年前后到2000年前后，鲜活的制度实践又为理论研究注入了动力，直接引发了对两类纵向权力配置原理的关注热点：一类是针对纵向权力配置的类型化分析展开的，主要是针对单一制国家体制内，次国家单位的特殊权力配置模式是否可行、是否会动摇我国单一制根本权力体制规定等问题。主流的观点是，单一制在我国仍为主体制度，而且依据前期研究成果的基础结论，即单一制和联邦制的根本区别在次国家单位的权力依据是授权还是分权，因此港澳行政特区的“高度自治”，以及为台湾统一设计的自治方案，都不会影响我国单一制根本规定。相关成果包括马楠、夏照芳的《港澳特别行政区与美国联邦制下州的自治权比较分析》，张定维、孟东的《是“剩余权力”还是“保留性本源权力”？——中央与港澳特区权力关系中一个值得关注的提法》、王英津的《我国单一制形式的制度选择与价值取向》等，最近的研究成果还有殷啸虎的《论特别行政区制度与我国国家结构形式关系》等。另一类则是针对单一制内部次国家单位的新发展，对单一制下次国家单位制度

① 这些观点主要参考了80年代起到2002年的部分宪法学教材关于单一制的定义和分析，参见吴杰：《宪法教程》，法律出版社1987年版，第119-120页；王士如：《中国宪法学》，南京大学出版社1993年版，第168页；许崇德：《中国宪法》（修订本），中国人民大学出版社1997年版，第156页。论文则选取了这一时段在相关刊物上发表的专门探讨单一制的部分文章，参见王磊：《论我国单一制的法的内涵》，载《中外法学》1997年第6期（总第54期），第52页；郑贤君：《联邦制和单一制下国家整体与部分之间关系之理论比较》，载《法学家》1998年第4期；童之伟：《单一制、联邦制的区别及其分类问题探讨》，载《法律科学》1995年第1期；童之伟：《论有中国特色的单一制》，原载《江苏社会科学》1997年第5期，转引自童之伟：《法权与宪政》，山东人民出版社2001年版，第379页。

模式进行制度分析,其中隐含了单一制是我国根本权力体制以及未来发展将以此平台展开这个设论,试图为次国家单位高度自治权找到在单一制框架下的发展规则,尤其是希望借鉴港澳实践,为我国两岸关系问题的宪法突破找到解决方案,其中,深圳大学成立的港澳基本法研究中心举办了一系列学术会议并就港澳特殊制度发布了一批学术成果,比较新近的成果是潘亚鹏、邹平学的《港澳特区终审权的宪法学思考》等;此外,以武汉大学的周叶中教授、祝捷博士为代表的学者则关注根据现有制度实践探索解决台湾问题的制度路径,发表了一系列关注两岸问题和构建两岸和平协议发展框架的成果,主要包括《论海峡两岸的和平协议的性质——中华民族认同基础上的法理共识》、《论两岸关系和平发展框架的内涵——基于整合理论的思考》等。

不过,充实单一制理论体系内容的研究还是相对薄弱。到2002年前后,以国内通行的宪法学教材和相关论文为统计蓝本,可以看到对单一制的基本认识都停留在它作为联邦制对称概念的概念界定水平,限于对现有制度文本解读得出为“单一制”还是“联邦制”的定性判断。对比2002年之后对单一制定义方式,最大的两个不同是:第一,不再强调单一制国家中次国家政权的样式,即扩大到对自治地方和行政特区等单位的外延涵盖,更重要的是,不再将单一制权力结构看做一种“简单”的结构,中央政权在区划划分和次国家单位政权设置过程中的完全主导地位被相对淡化,只保留了对中央政权对主权性权力独占这一性质判断,在纵向权力配置中也主要以领导、监督等形象出现,不再强调“直接干预”。第二,承认次国家单位政权根据内部社会共同体的民主授权,享有一定范围和程度上的自治权和自我组织权力。^①

^① 这种变化是对比参考了2002年之后出版的部分教材对单一制的定义方式,参见周叶中《宪法》,高等教育出版社、北京新大学出版社2005年版,第237页;俞鹏德:《新宪法学》,法律出版社2009年版,第258-259页。秦前红:《宪法》,武汉大学出版社2010年版,第215页。

到2003年之后，受到两大推动力的影响，中央与地方关系再度成为学界关注的焦点：

第一，制度实践的推动，包括国内和国际的制度实践。国内的制度实践主要处于一个历史时代语境下，即改革开放不断推进社会发展，进入改革发展的关键时期，面临全面转型和深度政治体制改革的历史任务，到底如何解决以次国家单位为代表的社会自发发展需求和以中央为代表的统一制度构建力量之间的张力，成为现实制约我国发展和稳定的核心问题之一。同时，在长久探索式的改革发展过程中，带有浓重的次国家单位自发发展色彩的区域协作，开始进入有意识构建区域协议、区域协作发展政策或意向等法制框架的阶段，成为单一制内部出现的自主革新的制度实践。国际上，在地方分权自治改革的制度实践中出现了“第三类国家”之说，甚至提出“世上没有完全单一制的国家。至少每个国家都是由地方分权单位的市镇组成”。^①

第二，新研究范式的兴起对传统理论的研究范式产生了冲击：一方面，全球公民社会理念兴起，与之相应的提倡“社会权力”的治理理论对依据统一主权核心纵向分解权力的制度构建逻辑，提出了结构性“革新”的设想，试图重新用自由主义时代的“小政府”来限制国家向次国家单位各级社会共同体实施的纵向权力支配力量。我国比较系统介绍这类理论的作品是俞可平教授的《治理与善治》，国际上比较关注这种用社会权力限制国家权力的研究集中在国际人权法、国际环境法领域。另一方面，和国内关注制度理论的研究范式不同，国外的研究更加关注制度的实证分析，以微观角度观察权力分解到基层单位的制度构建成为更加通行的范式，这就同时揭示出单一制国家内部越来越强的多样性而非同一性。

应当说，单一制这个概念从其缘起就可以看到，它是在现象分析中，根据“非联邦制”现象得出的“对称范畴”。因此，单一制是一个没有系统的理论构型的纵向权力配置模式；然而，这并不意味着它

^① [瑞士] J. 布莱泽：《地方分权——比较的视角》，肖艳辉、袁朝晖译，温珍奎校，中国方正出版社2009年版，第2页。