

· 学术探索 ·

[中国特色宪政问题研究]

论中国特色宪政

○ 姜明安

(北京大学 法学院, 北京 100871)

[摘要] 宪政是指人类创设的控制公权力行使, 保障人权, 保护公权力相对人权利、自由, 体现现代政治文明的一种国家和社会治理机制。所谓“中国特色宪政”, 是指既立足中国基本国情, 又反映宪政普适性要素的国家和社会治理机制。中国特色宪政要求中国共产党依法执政, 在宪法和法律范围内活动; 要求政府依法行政, 以宪法、法律规范和控制行政权的行使; 要求法院、检察院独立行使审判权和检察权, 排除一切国家机关、组织和个人对司法的干预。坚定地走中国特色宪政之路是实现中华民族伟大复兴的中国梦的必须。我们对此不能有任何犹豫彷徨, 不能把宝贵的时间耗费在姓“资”姓“社”的无谓争论中。空谈误国, 我们应奋起行动, 排除一切干扰, 推进中国特色宪政, 实行中国特色宪政。

[关键词] 宪政; 中国特色宪政; 民主; 法治; 人权

中国学术界在过去一年关于宪政的争论中, 有三种基于不同理论认知的宪政主张: 第一种主张是坚定地走中国特色宪政之路, 该主张所基于的是宪政的普遍适用性与中国国情特殊性相结合的理论认知; 第二种主张是走与西方国家完

作者简介: 姜明安, 《学术界》本期封面人物, 1951年9月出生于湖南省汨罗市, 北京大学法学院教授, 博士生导师。1982年毕业于北京大学法律系, 毕业后留校任教, 先后任助教、讲师、副教授、教授。曾赴美国华盛顿大学、英国剑桥大学、澳大利亚悉尼大学和美国加州大学洛杉矶分校(UCLA)等国外高校进修, 做高访学者。现任教育部人文社会科学重点研究基地——北京大学宪法学与行政法学研究中心主任、北京大学法学院学术委员会委员、北京大学学术委员会社会科学学部委员, 兼任中国法学会行政法学研究会副会长、中国警察法学研究会副会长、最高人民法院特邀咨询员、最高人民检察院专家咨询员、北京市人民政府行政复议委员会非常任委员、上海市人民政府行政复议委员会非常任委员。主要研究领域是行政法和行政诉讼法, 先后出版专著、合著、译著、教材、工具书等60余部, 发表论文、译文100多篇, 主要

全相同的宪政之路,该主张所基于的是西方宪政为唯一普适性宪政模式,宪政即西方宪政的理论认知;第三种主张是拒绝和反对任何宪政,继续走我们已经走过的权力高度集中的路,该主张所基于的是宪政民主普世价值姓“资”,是西方国家欺骗我们人民的“美丽谎言”和“话语陷阱”的理论认知。^[1]

笔者和绝大多数中国学者,特别是中国公法学者,是第一种主张的拥护者,即主张坚定地走中国特色宪政之路。为了说明这种主张的合理性,笔者特通过本文阐释中国特色宪政的主要内容、基本要素和走中国特色宪政之路的必要性、必然性,论证反宪政主张的荒谬性和以西方宪政为唯一普适性宪政模式主张的错误性。

一、中国特色宪政的主要内容和基本要素

宪政是指人类创设的控制公权力行使,保障人权,保护公权力相对人权利、自由,体现现代政治文明的一种国家和社会治理机制。这一机制包括规范公权力授予、公权力分配、公权力之间的相互协调、制约、公权力运作、对公权力行使者的监督、控制、对公权力相对人的救济的一整套规则、制度及其运作程序。

首先,宪政是人类创设的一种机制,这种机制是用来控制公权力的。公权力本来也是人类创设的,是人类为了生存,共同生活,战胜单个人不能战胜的种种险恶进而谋求物质和精神的幸福而让渡自己的部分权利、自由,所形成的一种有巨大能量和强制力的公共权力。但是,这种公共权力一旦形成,它既可以为人民服务,也可以被公权力行使者利用为他们个人服务,成为压迫人民,侵犯人民权利、自由的工具。为了防止公权力的这种异化,人类经过几千年的探索,终于创设出一种能够既能有效发挥公权力积极作用,又能最大限度抑制其消极作用的机制,这种机制就是宪政。^[2]

其次,宪政是控制公权力的一整套规则、制度及其运作程序,既包括规范公权力授予、公权力分配、公权力之间的相互关系、公权力运作等的规则、制度、程序,也包括对公权力行使者的监督、制约,对公权力相对人救济规则、制度及其运作程序。^[3]

代表作有《行政法学》、《行政诉讼法学》、《行政法与行政诉讼法》、《法治的求索与呐喊》、《行政执法研究》、《行政程序研究》、《法治思维与新行政法》等。1992年其所著《行政法概论》获教育部全国普通高校优秀教材二等奖;2002年其主编的《行政法与行政诉讼法》获教育部全国普通高校优秀教材二等奖;2006年其主编的法硕教材获司法部全国法学教材与科研成果一等奖;2009年其所著《行政诉讼法》(第二版)获司法部全国法学教材与科研成果一等奖;2009年其行政法教学团队获北京市教育教学成果(高等教育)一等奖、国家级教学成果二等奖;2010年其宪法和行政法教学团队获国家级教学团队奖,其本人获北京市教学名师奖。姜明安自1984年起即参加中国行政法重要法律、法规试拟稿的草拟。曾参与的主要立法有:《国家公务员暂行条例》、《行政诉讼法》、《行政复议条例》、《国家赔偿法》、《行政处罚法》、《立法法》、《行政许可法》、《行政强制法》等;曾参与咨询、论证的重要法律、法规、规章有近百部。从1992年起享受国务院为有突出贡献专家颁发的政府津贴。

公权力包括国家公权力、社会公权力和国际公权力,宪政主要是控制国家公权力的机制。国家公权力包括立法权、行政权和司法权。但在中国特色社会主义的条件下,执政党的权力也属于准国家公权力的范畴。因此本文探讨宪政对公权力的要求,也包括宪政对执政党行使公权力的要求。由于宪政与立法权及民主政治的关系在学界已有深入研究和颇多成果,^[4]故本文对宪政与国家公权力的关系只重点研究宪政与行政权和司法权的关系。因此,本文的主题和研究范围是宪政对行政权、司法权和执政党权力的要求。

宪政对行政权(政府)的基本要求是依法行政,以宪法、法律规范和控制行政权的行使,建设法治政府;宪政对司法权的基本要求是保障法院、检察院独立行使审判权和检察权,排除一切国家机关、组织和个人对司法的干预;宪政对执政党行使公权力的基本要求是依法执政,执政党在宪法和法律范围内活动,受人民和人民代表机关的一定制约。

(一) 宪政对政府的基本要求——依法行政,建设法治政府

法治政府是相对于专制政府、人治政府而言,法治政府有五个重要要素。

法治政府的第一个重要要素是公众参与,防止政府专断。公众参与包括公众参与决策、参与管理和参与监督。^[5]参与决策包括参与立法和参与国家政策的制定及重大问题的决定;参与管理包括参与经济、政治、社会、文化等整个国家事务的管理过程和具体行政行为的作出;参与监督包括通过人大代表的监督和通过社会途径进行的监督,如批评、建议、申诉、控告、检举以及通过媒体、网络监督等。公众参与权的前提是知情权,没有知情权就不可能实现参与权。这两年我国政府信息公开的实践,较大程度地促进了公民知情权的实现,从而大大激化了公民参与的热情。这一点我们从近年来成千上万的网民积极参与法律、法规立、改、废的讨论、积极参与对各级政府社会、经济政策的评论,积极参与对“躲猫猫”、“钓鱼执法”及“表哥”、“房叔”等事件的关注和监督可窥豹一斑。

法治政府的第二个重要要素是监督和制约。对公权力的监督制约包括权力制约和权利制约,内部制约和外部制约。权力制约主要指人大监督、司法监督、监察、审计监督;权利监督主要指公民和公民组织的监督、舆论、媒体监督。内部制约主要指行政系统内部上下左右的相互制约,也包括监察、审计等专门制约;外部制约既包括人大、法院、检察院等其他国家机关的制约,也包括公民个人、NGO、NPO 及舆论、媒体的社会制约。^[6]

法治政府的第三个重要要素是反腐倡廉。怎么防治腐败?这是世界性的大难题。人类为此探索了几千年,至今尚没有找到绝对的灵丹妙药。但是,相对的灵丹妙药还是被人们找到了,这就是公开、透明。过去到现在,我们采取了很多很多的反腐倡廉办法,如“八不准”、“十不准”,甚至几十上百个不准,还有“双规”、“严打”等,但是,效果都有限。唯有公开,一公开就灵。如近年通过“三公经费”公开、预算公开和整个政府信息公开推动的“不能腐”、“不易腐”、“不敢腐”机制对于遏制腐败的作用初步显现,网络、微博、微信对腐败的公开揭露使

腐败分子的腐败势头不得不有所收敛。当然,目前腐败形势依然严峻。我们在公开方面做得还远不够。要加强反腐败的力度,就必须进一步推进公开。中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度,依法公开权力运行流程。完善党务、政务和各领域办事公开制度,推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开。同时要求健全防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面的法律法规,推行新提拔领导干部有关事项公开制度试点。这意味着我们在注重惩治反腐的同时开始同时注重制度反腐和法治反腐。

法治政府的第四个重要要素是权责统一和责任制。现在我们各级政府实施的官员问责制,问责的官员不少,也起了一定作用,但是,作用仍非常有限。有时,该问责的官员没有问责,不该问责的官员却问了。有时,被问责的官员今天在甲地问责,明天在乙地复出,甚至职务明升暗降。因此,要进一步研究如何健全完善问责制度,使其真正发挥作用。在问责方面,应特别注重发挥各级人大及其常委会的质询问责作用。人大质询制度是宪政的重要制度。政府由人大选举产生,自然应接受人大监督,其违法、失职和滥用权力,人大公开对之质询问责,是对之最好最有效的监督。可惜这个制度在很多地方,甚至在全国人大,几乎长期处于休眠状态。

法治政府的第五个重要要素是以人为本、为民服务。以人为本、为民服务不应该只是口号,而应该是实实在在的行动。怎么保障政府和政府官员以人为本、为民服务,而不是以GDP为本,为彰显自己的“政绩”和升官发财服务,这必须改变我们的政绩评价机制和官员选拔晋升机制。中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求改进和完善对发展成果的考核评价体系,纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向;要求改革和完善干部考核评价制度,改变唯票取人、唯分取人的现象,以选拔出真正为民服务、勤政务实的好干部。

(二)宪政对司法的基本要求——司法机关独立行使审判权、检察权,提高司法公信力

余祥林案、赵作海案、浙江叔侄案^[7]和其他类似案件给予了我们一个深刻教训:这就是实行宪政必须实行和坚持司法独立,人民法院独立行使审判权,人民检察院独立行使检察权,提高司法公信力。没有司法独立,法院、检察院不能独立行使审判权、检察权,司法没有公信力,就没有真正的权力制约,就没有真正的人权保障,从而就不可能有真正的宪政。

坚持司法独立,人民法院独立行使审判权,提高司法公信力的途径主要有四:

其一,改善司法制度运作的外部环境。为此,首先应改进人大与司法机关的关系,人大只对司法进行监督而不对个案处理进行干预,也不应每年对司法机关的工作进行票决;^[8]其次应改进执政党与司法机关的关系,执政党对司法的领导应是政策的领导、组织的领导,应通过党内法规明确政法委不过问具体个

案,不能就个案给公安、检察、法院下指示、指令;再次应改进政府与司法机关的关系:政府应尊重司法而不应干预司法,政府和政府部门作为原告、被告时应依法起诉、应诉,带头执行法院的判决裁定。当然,法院对政府和政府部门依法行使职权的行为也应予以尊重,在行政诉讼中可撤销行政行为但不应代行行政职权。

其二,改革司法本身的体制、机制和运作制度。首先,应在各级法院内部开展“去行政化”改革。废除法院院长、庭长对判决进行审批的不成文做法,法院领导不能为合议庭审案定调。此外,审判委员会也应改革,也要“去行政化”。今后可以考虑在审委会设立大审判庭。审委会认为重大疑难案件需要自己审理时,可以以大审判庭的形式对案件进行终局审判。大审判庭的审判人员可以由一定数量的审判委员会成员组成。大审判庭同样应遵循司法程序,在听取当事人及其律师的陈述和辩论后作出裁判。这样才能真正实现三中全会决定所要求的“让审理者裁判,由裁判者负责”。其次,应探索在省级以下建立与行政区划分离的基层法院和中级法院。若干年后,再改革从属于省、自治区、直辖市行政区划的高级法院设置。可考虑一个大区(如东北、西北、东南、西南、华北、华南等)设一个高级法院,与省级行政区划脱钩。这样的话,高级法院就不会受到省级地方的干预。当然,实行这一步需要修改宪法、法院组织法的相关规定。

其三,对法院法官和司法管理人员实行分类管理,改进法官考核晋升制度。法官必须是行使审判案件职能的人员,不能将法官与法院行政人员、法警、书记员、法官学院的教员等采用同样的管理模式进行管理。其次,应改进法官选任制度,上级法院的法官可更多地从下级法院或基层法院选拔;再次,应改进法官考核晋升制度,减少法官职级阶梯层次;此外,应改进法官待遇制度,提高法官工资福利标准,延长法官退休年龄;最后,还应加强法官职业道德建设,成立法官职业道德委员会,受理当事人和其他社会公众对法官违反职业道德、失职渎职行为的控告、举报,并对其进行查处。

其四,加强和改进司法公开和司法宣传,提高国民对司法性质、特征、功能、作用的认识,增强国民对司法的尊重、信任。为此,首先应进一步推进司法公开,法院应尽量为社会公众旁听庭审和媒体采访报道提供方便,对非涉保密的判决书,应尽量上网公开;其次应完善法院新闻发言人制度和法院网络、微博、微信宣传及文学艺术对司法公正的宣传,加强与媒体及社会公众的互动,增强媒体和社会公众对司法制度、司法程序和审判规则的了解和理解;再次应加强司法界与法学界的联系,就重大疑难案件进行共同研讨,并通过法学学者专家为社会公众解惑释疑;此外还应加强司法裁判文书的说理,通过说理增加当事人和社会公众对法院判决、裁定的理解,从而增强对法官、法院和整个司法制度的信任。

(三)宪政对执政党的基本要求——依法执政,在宪法和法律范围内活动,受人民和人民代表机关的一定制约

在中国特色社会主义的条件下,如何把共产党执政与民主、法治结合起来,

使执政党行使公权力符合宪政的要求?这个问题是共产党执政必须解决好的问题。在世界社会主义的发展史中,许多社会主义国家的共产党就是因为没有解决好这个问题在执政几十年后失去了执政的地位,铸成了国际共运的惨痛教训。

中国共产党在上世纪70年代末终结“左”的路线的统治,反思“文革”的教训时即开始思考这个问题,中共十一届三中全会的《公报》指出,在社会主义的旧体制下,“民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少”。而真正的社会主义“必须有充分的民主,才能做到正确的集中”。“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。“要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权”。^[9]

十一届三中全会之后,中国共产党在解决权力过分集中,以“人治”作为治国、执政方略,民主太少,法治太少的问题方面做了不少探索。但是,由于“文革”灾难以后,百废待兴,党把主要精力放在解决经济体制改革和发展经济建设方面,政治体制改革和民主执政问题一直未能得到根本解决,以至到现在,这个问题已构成对党的执政地位的威胁。中共十七届四中全会的《决定》指出,党内存在不少不适应新形势新任务要求、不符合党的性质和宗旨的问题:“一些地方和部门选人用人公信度不高,跑官要官、买官卖官等问题屡禁不止;……有些领导干部宗旨意识淡薄,脱离群众,脱离实际,不讲原则、不负责任,言行不一、弄虚作假,铺张浪费、奢靡享乐,个人主义突出,形式主义、官僚主义严重;一些领导干部特别是高级干部中发生的腐败案件影响恶劣,一些领域腐败现象易发多发。这些问题……严重损害党同人民群众的血肉联系,严重影响党的执政地位巩固和执政使命实现”。去年,习近平同志在党的群众路线教育实践活动工作会议上强调,这次教育实践活动的主要任务聚集到作风建设上,集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题。这“四风”是违背我们党的性质和宗旨的,是当前群众深恶痛绝、反映最强烈的问题,也是损害党群干群关系的重要根源。^[10]

为什么会出现上述问题,“四风”为什么会在党内蔓延?这主要是因为没有解决好执政党执政的民主、法治问题:长期以来,执政党各级党委和党的工作部门(纪律检查委员会)由党的代表大会产生以后,不仅行使党的事务的决策权、执行权,而且直接行使国家和地方事务的主要决策权和部分执行权(即公权力),但党委和党的工作部门(组织部、纪委、政法委等)在行使公权力的时候,却几乎不受制约和监督。各级党代表大会每五年才开一次,相应级别的党委和党的工作部门(党的工作部门只有纪委)要等换届时才向代表大会报告工作,五年期间内不存在党代表大会对其权力的制约和监督。党委和党的工作部门自然也不向人大和人大常委会报告工作和接受人大和人大常委会的质询,从而也不受国家权力机关的制约和监督。这样,一些党委和党的工作部门工作即使做得再不好,有关领导干部即使再腐败,人大和人大常委会也不能罢免或撤换他们,公

民、法人和其他组织就更难对其行为加以制约和监督。公民、法人和其他组织对政府的行为不服,尚可向人民法院提起行政诉讼。但对党委和党的工作部门行使公权力的行为不服,公民、法人和其他组织既不能通过人民代表机关对之提出异议,也不能向法院起诉。党委和党的工作部门既不能通过人大承担其决策行为的政治责任,又不能通过司法承担其具体职务行为的法律责任。这样,党委和党的工作部门中的一些人,特别是某些行使重要权力的领导干部,就不可能不滥用权力,不可能不腐败。孟德斯鸠说过,权力没有制约就必然滥用,必然腐败,这是自古以来的经验所证明的。^[11]

正是有鉴如此,中共十八大报告提出,要推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度,……加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行。十八大确定,要发展党内民主,建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和权力运行的制约监督机制,推进权力运行的程序化和公开透明。十八大确立了一个明确的目标:执政党必须通过对自己权力的制约监督走民主执政的道路。^[12]当然,这条道路究竟如何走,应通过何种具体途径实现对执政党各级党委及其工作部门行使公权力行为的制约监督,尚待执政党自身,以及学者们认真和艰难探索。

在2009年10月27日中纪委召开的“加强新形势下反腐倡廉建设”的专家座谈会上,笔者曾就建立健全执政党权力运行制约监督机制提出建议:通过现在五年召开一次的党代表大会,授权同级人大中的中共党员代表,组成“党的代表会议”在代表大会闭会期间行使其职权。“党的代表会议”每年紧接着“人代会”开,党委和党委的重要权力部门(如组织部、纪委、政法委等)每年向“党的代表会议”报告工作和重大决策、重要事项,接受“党的代表会议”的审议。在“党的代表会议”上,党员代表可对党委和党的工作部门的工作提出质询、询问,被质询、询问的机关必须当场或限期答复。一定数量的党员代表还可对党委和党的工作部门的领导干部提出罢免案,由“党的代表会议”审议和做出是否罢免的决定。在“人代会”和“党的代表会议”闭会期间,“党的代表会议”授权同级人大常委会中的党员委员,组成各级“党的代表会议的常设机构”,行使“党的代表会议”的职权。地方各级党委和党委的重要权力部门定期或不定期向相应“党的代表会议的常设机构”报告工作和重大决策、重要事项,接受“党的代表会议的常设机构”的审议。在“党的代表会议的常设机构”会议上,人大常委会党员委员对党委和党的工作部门的工作亦可提出质询、询问,被质询、询问的机关必须当场或限期答复。一定数量的人大常委会党员委员还可对党委和党的工作部门的领导干部提出罢免案,由“党的代表会议的常设机构”审议和做出是否罢免的决定。建立这样的机制有利于通过正式的民主组织形式对各级党委和党的工作部门的权力运作予以制约。^[13]

当然,这种设想是否可行,尚需要经过深入的理论研究和实践探索。经过认

真研究和探索,我们也许可以找到更好、更有效的执政党权力运行制约监督机制。但是,就建设宪政国家而言,我们必须抓紧研究和探索,应尽可能快地找出一条社会主义执政党依法执政、民主执政,社会主义和民主、法治真正结合的中国特色社会主义的宪政新路。

二、中国走宪政之路的必要性和必然性

坚定地走中国特色宪政之路是建设中国特色社会主义的必然要求。因为中国特色社会主义必须实行社会主义民主政治,而民主政治只能是宪政。

中共十八大报告指出,“中国特色社会主义道路,就是在中国共产党领导下,立足基本国情,……建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明,促进人的全面发展,逐步实现全体人民共同富裕,建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”。^[14]可见,社会主义民主政治,即社会主义宪政,是中国特色社会主义制度的关键性元素,从而构成中国特色社会主义道路的基本要素。

毛泽东同志指出,“宪政是什么呢?就是民主的政治”。^[15]资本主义宪政是资本主义的民主政治,社会主义宪政是社会主义民主政治。资本主义之所以比封建主义优越,就在于资本主义实行民主政治,实行宪政,而封建主义实行的是专制、独裁。社会主义之所以比资本主义优越,就在于社会主义实行的是,或者说应该是比资本主义更真实、更完善的民主政治,即比资本主义更真实、更完善的宪政。社会主义的优越性绝不是反民主、反宪政,中国特色社会主义的优越性绝不是实行专制、独裁。

所谓宪政,第一要义就是限权,把权力关进制度的笼子里。资产阶级推翻封建专制以后,第一件事就是制定宪法,通过宪法严格规定各个国家机关(总统、议会、政府、法院等)的权限和行使权力的规则、程序,防止国家权力集中于某一个人或某一个集团的手中,防止国家权力执掌者滥用权力,防止其利用公权力侵犯公民权利、侵犯人权。当然,由于资产阶级的阶级局限性和资本主义制度的制度局限性,资本主义宪政并不能完全解决权力专断和权力滥用的问题。在西方资本主义国家,公权力侵犯公民权利、侵犯人权的现象仍然严重存在。但是,资本主义制度毕竟比封建主义制度进步得多,先进得多,其民主、宪政对权力执掌者滥用权力毕竟起了重要的制约作用。

社会主义国家,本应该实行比资本主义更完善、更真实的宪政,对公权力实行更严格的限制和制约,以更有效地保护公民权利、保护人权。但是,由于无产阶级政党及其领导人在取得国家政权后对权力的腐蚀性、集权的危害性、实行宪政的必要性认识不足,没有坚定地走宪政和法治之路,而是选择了高度集权和人治之路,以致造成公权力屡屡被滥用和 인권屡屡被严重践踏的灾难。邓小平同志说,“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意

横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。我们今天再不健全社会主义制度(这个制度当然就是宪政制度——笔者注),人们就会说,为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?……斯大林严重破坏社会主义法制,毛泽东同志就说过,这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生。……(可见),制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。^[16]

小平同志上面这段话是非常深刻的,不仅是对我国“文革”灾难和建国三十多年所犯错误教训的深刻反思和总结,而且是对半个多世纪世界社会主义运动所走弯路,特别是苏联体制所铸成的严重恶果的教训的深刻反思和总结:社会主义如果不健全制度,不建立和实行宪政,不把权力关进宪政制度的笼子里,掌握权力的人同样会像封建专制者一样滥用权力,一样腐败,一样为自己设立种种特权,一样搞权力终身制、世袭制,一样无视人权、践踏人权。

中国共产党领导人民革命,其目的本来很明确:“是完全为着解放人民的,是彻底地为人民的利益工作的”^[17]为此,他们领导人民反对国民党专制、独裁,为在中国建立民主、宪政而抛头颅,洒热血。即使实现宪政的路难而又难,如同毛泽东同志所说,“真正的宪政决不是容易到手的”,但中国共产党人仍然不屈不挠地努力,“一定要争取民主和自由,一定要实行新民主主义的宪政”。^[18]可惜的是,中国共产党在取得政权后,由于种种客观和主观的原因,没有积极去推进宪政,实行宪政——无论是新民主主义的宪政,还是社会主义宪政。结果导致发生“文革”那样的灾难,发生“在英、法、美那样的西方国家都不可能发生的”悲剧,以至于到现在——改革开放三十多年后的今天,还不断有那么多的特权现象、腐败现象发生。

有人说,中国共产党在取得政权前,讲民主、讲自由、讲宪政,领导人民争民主、争自由、争宪政,只是一种策略,只是“启发人民觉悟,向蒋介石要求民主自由的一个武器”。在中国共产党取得政权以后,民主、自由、宪政就不能再讲了,不再要了。这种说话显然是错误的。中国共产党取得政权前,讲民主、讲自由、讲宪政,领导人民争民主、争自由、争宪政应该说是忠诚的、真实的,至少绝大多数中国共产党人是忠诚的、真实的,而绝非伪善、绝非欺骗人民。中国共产党在取得政权后之所以没有实行宪政,是因为我们党的一些领导人在执政后认识变了,错误地认为民主、自由、宪政姓“资”不姓“社”。为什么会有这种变化,客观的原因是新政权成立后一个时期疾风暴雨式的阶级斗争不允许国家全面实行民主、自由、宪政,主观的原因则是掌握权力的人不愿意权力受到限制,集权惯了,不喜欢制约,排斥制约。客观的原因后来越来越消失,而主观的原因后来却越来越膨胀,从而宪政就一直不提、不用。

宪政如同法治、民主、自由、人权、市场经济等制度、事物一样,本身并不存在姓“资”姓“社”的问题。其姓“资”姓“社”取决于运用这些制度、事物的人赋予

其什么内容。这本来是一个很简单的道理,但我们许多被“左”的思想、观念浸透灵魂的同志,包括一些受过高等教育的“左”的知识分子,就是脑子转不过弯来。改革开放几十来仍然如此:他们先是坚持法律可以姓“社”,法治则只能姓“资”,后来党和国家领导人说话了:法治也是可以姓“社”的,他们脑子才慢慢转过弯来:呵,社会主义也可以实行法治;之后他们又坚持经济可以姓“社”,但市场经济只能姓“资”,后来党和国家领导人又说话了:市场经济也是可以姓“社”的,他们脑子又慢慢转过弯来:呵,社会主义也可以搞市场经济;再之后,他们又坚持公民权利可以姓“社”,但人权只能姓“资”,后来党和国家领导人又说话了:人权也可以姓“社”,他们脑子又慢慢转过弯来:呵,社会主义也应该保障人权;这一次,他们又犯糊涂了,硬坚持民主可以姓“社”,但宪政只能姓“资”。我们真不理解这些同志、这些学者、这些教授:为什么你们要法律,不要法治,那你们要法律干什么呢?你们要宪法,不要宪政,那你们要宪法干什么呢?我们制定法律,制定宪法,不就是为了实施法律,实施宪法吗?实施法律(如果是良法的话),依法办事,不就是法治吗?实施宪法(如果是良宪的话),依宪办事,不就是宪政吗?制定法律如果不是为了实行法治,制定宪法如果不是为了实行宪政,那不是把法律、宪法当做幌子欺骗人民吗?

法律和法治,宪法和宪政,从应然上说,是不能分离的:没有法律就没有法治,没有宪法就没有宪政。制定法律的目的是实行法治,制定宪法的目的是实行宪政。有的人说,这不对,英国没有宪法却有宪政,前苏联有宪法却没有宪政。这种反驳似是而非:说“英国没有宪法却有宪政”是一种对英国政体无知的说法;英国不是没有宪法,英国有许多宪法性文件,还有很多宪法惯例,英国只是没有一部统一的成文宪法而已。历史表明,没有宪法是不可能没有宪政的。但现实中,却确实有有宪法没有宪政的情形(如前苏联和许多传统社会主义国家)。如果一个国家制定了宪法,只是把它当门面挂起来并不实行或基本不实行,就像我们国家在文革时,虽然有宪法,宪法也规定了公民的人身自由不可侵犯,但现实中公民的人身自由却可以随意限制、剥夺。不要说普通公民,就是国家主席,也可以随意抓、随意关押、随意殴打,那当然无宪政可言。但那正是我们要反对,要改变的现象,而绝不能让这种现象永恒化,不能让我们的社会主义永远是那个样子:只有宪法,没有宪政,以至权力没有制约、人权没有保障。现在我们一些同志、一些学者仍然主张,社会主义只能有宪法,不能有宪政,是不是要让那种现象继续下去呢?

十八大以后,习近平同志特别强调宪法的实施,依宪办事,国家权力依宪运作。他指出,“宪法的生命在于实施,宪法的权威也在于实施”;“全面贯彻实施宪法,是建设社会主义法治国家的首要任务和基础性工作”;“宪法与国家前途、人民命运息息相关。维护宪法权威,就是维护党和人民共同意志的权威。捍卫宪法尊严,就是捍卫党和人民共同意志的尊严。保证宪法实施,就是保证人民根本利益的实现。只要我们切实尊重和有效实施宪法,人民当家作主就有保障,党

和国家事业就能顺利发展。反之,如果宪法受到漠视、削弱甚至破坏,人民权利和自由就无法保证,党和国家事业就会遭受挫折”。^[19]习近平同志这些话和他之后在中纪委二次全会上讲的“把权力关进制度的笼子里”的话表明,党和国家新一届领导集体是非常重视宪政的,是准备要坚决推动和实行宪政的。当然,习近平同志与我们党和国家新一届领导集体所要推动和实行的宪政不是西方国家的宪政,而是中国特色社会主义的宪政。

三、结 语

宪政,无论是社会主义的宪政,还是资本主义的宪政,无论是中国特色的宪政,还是外国特色、西方国家特色的宪政,既然都是宪政,当然会有一定共性。各种宪政所具有的共性是:通过宪法设计权力制约权力、权利制约权力,保障民主,保障公民权利、自由,保障人权的国家政体体制,并通过具体的法律制度保证这种政体体制的实际和有效运作。很显然,宪政的共性并不像有些学者归纳的均以私有制的市场经济为基础,具有实行议会制、三权分立、司法独立、军队中立化、国家化等“关键性制度元素”。^[20]实际上,这些元素并非所有国家宪政的普遍性元素,而只是西方国家宪政的特色元素,甚至这些元素也不完全是西方国家宪政的普遍性特色元素,而只是某些西方国家宪政的特色元素。例如,有的西方国家实行议会制,有的西方国家实行的是总统制;有的西方国家实行严格的三权分立,有的西方国家实行的是超三权分立或既有分立又有混合的分权制度;有的西方国家司法较严格独立,有的西方国家司法受议会、政府影响较大;有的西方国家经济基本是私有、私营,有的西方国家经济则国有成份很大(且不同时期是变化的);有的西方国家军队严格中立,有的西方国家军队却有较大的政治倾向。世界上哪一个完全统一的西方宪政模式?西方宪政实际上也是有各国特色的,有的国家这一特色明显、突出,有的国家那一特色明显、突出。

当然,不同西方国家的宪政虽各有特色,但它们也有共性,这就是实行资本主义性质的政治制度,西方国家宪政中体现资本主义政治制度的要素显然不能为我所用,我们只能(当然也应该)借鉴西方国家宪政中对于西方、东方均具有普适性的宪政要素。我们所要实行的中国特色宪政即是中国国情与宪政普适性要素的有机结合。我们之所以只能走中国特色的宪政之路,而不能走与西方国家完全相同的宪政道路。这乃是由中国的基本国情所决定的。中国的基本国情是什么呢?小平同志说,至少有两个重要特点:一是底子薄,二是人口多,耕地少。^[21]所谓“底子薄”,是指近代中国由于帝国主义的侵略、封建主义和官僚资本主义的腐朽统治,使中国极端贫穷落后。尽管新中国建立后我们的经济建设取得了伟大成绩,建立了比较完整的工业体系,特别是改革开放以后我国经济取得了举世瞩目的成就,发展速度名列世界前茅,国民经济总量现已处在世界第二的位置,但是就社会经济发展整体水平而言,我国目前仍属于发展中国家,人均国民生产总值在世界排名仅为90位左右,属中等发展水平。这一国情决定了我们

国家在现阶段的基本任务是发展、改革,尽快使中华民族全面复兴,尽快把中国建设成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。为了实现这一任务,我们必须坚持中国共产党的领导,不能过分地分权制约。我们的政治体制必须在保障公正,保障人权的基础上保证国家发展的必要速度和效率。至于“人口多,耕地少”的这一中国国情,则使中华民族复兴和实现中国现代化的任务增加了艰巨性和复杂性,“在生产还不够发展的条件下,吃饭、教育和就业就都成为严重的问题”。^[22]要有效解决这些问题,社会的稳定和国家、人民的凝聚力是非常重要的。为此,我们的政治体制必须在保障人民民主自由的前提下保证国家管理的适当集中和二者的适当平衡。

我们之所以不应和不能走西方宪政之路,还因为西方宪政也是不断发展的。传统的西方宪政模式存在诸多弊端,其实效与这一模式的发明者、施行者、追随者所企望、所鼓吹的限权、控权、保障人权(平等、自由、财产和追求幸福等)的作用存在着相当的差距。一些西方国家的制度运作过于依赖私有制,依赖金钱和权势,公权力的运作过于受各种利益集团的控制,各个政党过分关注和谋求自身利益和其所代表的小群体的利益,大多数中下阶层人民群众的利益和意志往往被代表大财团利益和意志的政党所忽视。社会经常被撕裂成各种互不相容的对立的利益集团,很难相互妥协和达成共识,从而导致国家治理能力下降,效率低下。正因为如此,西方国家中一些较明智的政治家也在不断改革和改进他们自己的宪政体制,以提高他们国家的治理能力。我们今天建设现代化的中国,全面推进中华民族的复兴,当然不应该再回过头去引进和实行不少西方国家自己都已经认识其弊端并正在加以变革的传统的西方宪政模式。

相对于不同种类、不同国度宪政的个性、特殊性,作为宪政共性、普遍性的宪政基本构成要件和这些要件的基本功能、作用在各实行宪政的国家应该是相同或基本相同的,但是其内容、形式和成熟程度也会有很大差别。例如,制定宪法或有宪法是宪政共性、普遍性的宪政基本构成要件,但各个国家宪法的形式和内容很不相同,权力制约和权利保障是宪政共性、普遍性的宪政基本构成要件,但各个国家权力制约和权利保障的形式和内容很不相同,这种不同不能完全归结于各国宪政的特色,在很大程度上这应归结于各国宪政的发展发达程度。有的国家宪政实行多年,宪政的各种要素很完善,宪政的各种制度很发达;有的国家刚开始实行宪政或实行宪政时间较短,宪政的要素就可能不很完善,某些宪政制度就可能不很发达或很不发达。

就我国的情况而言,宪政之路可以说刚刚开始起步,但改革开放三十多年我们已经做了大量的很有成效的准备工作。例如,我们在1982年已经制定了一部比较好的宪法,以后又经四次修改,社会主义市场经济、法治、人权均已入宪;我们已经建立了比较完善的人民代表大会制度,人大对一府两院的监督制约机制已经运转多年;我们司法系统的公正性、权威性和司法公信力正在逐步提高,人民法院独立行使审判权,人民检察院独立行使检察权的环境和条件正在改善,等

等。因此,我们对实行中国特色宪政完全应该有信心,应该坚定不移地在中国特色宪政之路上走下去。

当然,走中国特色宪政之路肯定不会一帆风顺,如同毛泽东同志所说的,“真正的宪政决不是容易到手的”,路途中肯定会有风险、有困难、有障碍。但是只要我们下定决心,坚定意志,不为“左”言诳语所惑,我们就能一步一步实现我们的中国特色宪政目标。所谓“一步一步”,就是说我们推进中国特色宪政,应采取渐进式的方案,而不应搞“休克疗法”。在近期内,我们可以先在执政党依法依宪执政、行政权(特别是行政决策权)程序制约、违宪审查等少数重点领域进行突破,取得进展后,我们再进一步探讨政治体制改革的顶层设计和整体方案,通过几年、十几年,乃至几十年的不断努力,最终形成一个既能有效制约公权力,防止公权力腐败、滥用,又能有效保护公民权利、自由,保障人权,还能有效促进经济发展、社会稳定,推进生态文明的中国特色宪政模式。

坚定地走中国特色宪政之路是实现中华民族伟大复兴的中国梦的必须。过去我们对此犹豫彷徨,耽误了太多时间。我们现在不能再把时间耗费在姓“资”姓“社”的无谓争论中。空谈误国,我们应奋起行动,排除一切干扰,推进宪政,实行宪政。

(本文是笔者在2013年法学界两次宪法、宪政研讨会上发言的一个整理稿。其中发言的部分内容笔者曾应某刊物之约,以“坚定地走中国特色宪政之路”为题独立成文交付该刊物发表。但该刊物收到我的稿件后,没有征求我的意见,自行将我的文章的题目由“坚定地走中国特色宪政之路”改为“西方宪政模式存在诸多弊端”,并对我的文章中有关坚定地走中国特色宪政之路的内容进行了大量删节,使文章的基本倾向发生了根本转变。为了明确笔者在宪政问题上的鲜明观点,故笔者将去年两次会议上发言的全部内容整合成本文,以使读者能全面准确地了解笔者的宪政观,并澄清因该刊物删改笔者文章部分内容可能导致读者对笔者宪政观的某些误解。)

注释:

[1]2013年,中国学术界关于宪政论争的文章有几十篇之多。其中主要有:杨晓青:《宪政与人民民主制度之比较研究》,《红旗文稿》2013年第10期;郑志学:《认清宪政的本质》,《党建》2013年第6期;王振民:《宪法政治:开万世太平之路》,《人民论坛·学术前沿》2013年第8期(上);张千帆:《捍卫社会主义宪法的生命与权威:驳“宪政姓资”论》,《人民论坛·学术前沿》2013年第8期(上),以及《人民论坛》2014年第2期(上)发表的延续2013年宪法论争的李步云先生的文章:《走中国特色的社会主义宪政之路》等。

[2]关于以宪政控制公权力的必要性,美国学者乔恩·埃尔斯特指出,“任何一个政府都想无拘无束,都想拥有广泛的裁量权。为防备这一点,有若干理由表明需要对政府加以限制。最明显地是存在这样的危险,即政府可能把权力用于排他主义的目的,会仅仅为了某些个人的利益而侵犯另外一些个人的权利,……政府正在努力促进经济增长、扩大军事上的成功或达到其他受托实现的目标的过程中,可能决定要公民自由或政治自由为之让路”。参见[美]埃尔斯特、[挪]斯莱格斯塔德编:《宪政与民主——理性与社会

变迁研究》，潘勤、谢鹏程译，生活·读书·新知三联书店，1997年，第5页。

[3]关于宪政的控权机制、规范机制的权利救济机制，可参阅〔美〕斯蒂芬·埃尔金、卡罗尔·爱德华·索乌坦编：《新宪政论》，周叶谦译，生活·读书·新知三联书店，1997年；〔美〕凯斯·R·孙斯坦著：《设计民主：论宪法的作用》，金朝武、刘会春译，法律出版社，2006年。

[4]如〔美〕埃尔斯斯特、〔挪〕斯莱格斯塔德编：《宪政与民主——理性与社会变迁研究》，潘勤、谢鹏程译，生活·读书·新知三联书店，1997年；李文主编：《东亚：宪政与民主》，中国社会科学出版社，2005年。

[5]国务院2004年发布的《全面推进依法行政实施纲要》确定的法治政府建设目标和依法行政的基本要求之一分别是：行政决策机制应当科学化、民主化和规范化。人民群众的要求、意愿得到及时反映。政府提供的信息全面、准确、及时，制定的政策、发布的决定相对稳定，行政管理做到公开、公平、公正、便民、高效、诚信。行政机关实施行政管理应当程序正当、公开，注意听取公民、法人和其他组织的意见，依法保障行政管理相对人、利害关系人的知情权、参与权和救济权。

[6]关于加强权力制约和权利制约，中共十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求各级党政机关应形成科学有效的权力制约和协调机制；加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督，加强行政监察和审计监督；坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，以真正把权力关进制度的笼子里。

[7]余祥林案、赵作海案、浙江叔侄案案情在人民法院网、正义网、人民网等各大网站均有详细报道。

[8]人大每年审议司法机关的工作报告并对之进行表决，人大代表很多是地方党政机关的负责人，法院、检察院为了保证其工作报告获得人大通过，就有可能在其司法活动过程中接受地方党政领导的干预，牺牲其司法独立性。因此，为了保障司法独立，有必要逐步取消这种制度。

[9]参见张伟瑄等主编：《共和国风云四十年》，中国政法大学出版社，1989年，第789页。

[10]习近平：《在党的群众路线教育实践活动工作会议上的讲话》，《人民日报》2013年8月5日。

[11]〔法〕孟德斯鸠著：《论法的精神》，许明龙译，商务印书馆，2012年，第185页。

[12][14]胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》2012年11月18日。

[13]姜明安：《建立健全执政党权力运行制约监督机制的构想》，《南方周末》2009年11月5日。

[15][18]《毛泽东选集》第二卷，人民出版社，1991年，第732、739页。

[16][21][22]《邓小平文选》第二卷，人民出版社，1994年，第333、163-164、164页。

[17]《毛泽东选集》第三卷，人民出版社，1991年，第1004页。

[19]习近平：《在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话》，《人民日报》2012年12月5日。

[20]参见杨晓青：《宪政与人民民主制度之比较研究》，《红旗文稿》2013年第10期；郑志学：《认清宪政的本质》，《党建》2013年第6期。

〔责任编辑：钟 和〕