政治中国

面向新体制
选择的时代

董郁玉 施滨海 编

今日中国出版社

政治体制改革的确敏感。但是，所谓“敏感”能否构成不进行政治体制改革的理由？能否构成缓行政治体制改革的理由？如果政治体制中的诸多弊端能够因其本身的“敏感”而消弭的话，那么，改革无疑就是多余的了。然而，事情明摆着，政治体制中的实际问题怎么可能会在无所作为中得到解决呢！

ISBN 7-5072-0928-8

9 787507 209280 >

ISBN 7-5072-0928-8/ C · 38

定价：21.00元

政治中国

面向新体制选择的时代

董郁玉　施滨海　编

今日中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治中国:面向新体制选择的时代/董郁玉,施滨海编.—北京:今日中国出版社,1998.7
ISBN 7—5072—0928—8

Ⅰ.政… Ⅱ.①董… ②施… Ⅲ.政治体制改革－中国－文集
Ⅳ.D6－53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 19528 号

出　　版:今日中国出版社
社　　址:北京百万庄路 24 号　邮政编码:100037
电　　话:68326644－4112(发行部)
　　68326644－4114(编辑部)
印　　刷:北京印刷一厂
经　　销:新华书店
开　　本:850×1168mm　1/32
印　　张:12.125
字　　数:300 千字
版　　次:1998 年 7 月第 1 版
　　1998 年 7 月第 1 次印刷
印　　数:1—20000
ISBN 7—5072—0928—8/C·38
定　　价:21.00 元

目　录

江　平　序:政治体制改革不能缓行……（1）
姜淑萍　邓小平启动政治体制改革 ……（3）
王沪宁　继续推进政治体制改革 ……（15）
李慎之　也要推动政治改革 ……（19）
朱厚泽　以社会为主义　为社会而主义 ……（23）
王　焱　促进国家政治生活法治化 ……（30）
斯　人　时局与选择 ……（34）
——吴敬琏、邓伟志对话录
刘军宁　产权保护与有限政府 ……（40）
俞可平　走出“政治改革—社会稳定”的两难境地 ……（49）
董郁玉　通过政治体制改革的法治之路 ……（54）
萧雪慧　不可回避权力制衡 ……（69）
李曙光　政治体制改革的法治取向 ……（73）
王跃生　东欧昭示我们什么 ……（83）
蔡定剑　危机与变革 ……（93）
——转型期的法律
谢庆奎　逐步走出政治体制改革的困境……（108）

秦　晖　产权改革与民主…… (116)
胡伟希　思想自由与民主政治…… (120)
张西明　新闻法治与社会发展…… (124)
马立诚　新闻监督不姓“资”…… (129)
黄　钟　超越政治体制改革的思想障碍…… (132)
——周文彰访谈录
王跃生　经济改革以外…… (137)
——与一个俄罗斯学者的对话
魏加宁　实现政治学与经济学更大程度上的整合…… (146)
黄　钟　市场经济要求改革政治体制…… (152)
——董辅礽访谈录
刘军宁　人·制度·选拔·选举 …… (160)
李曙光　公权组织行为的道德示范效应…… (168)
龚祥瑞　论宪法的权威性…… (175)
刘军宁　市场与宪政…… (190)
谢春涛　关于计划经济与市场经济的论争…… (196)
——吴敬琏访谈录
雷　颐　民族·民生·民权…… (216)

何清涟　建立道德和政治责任是改革成功的关键…… (220)
萧雪慧　民主的后援力量…… (227)
——纪念德雷福斯事件一百周年
刘军宁　从法治国到法治…… (233)
刘作翔　私权利:一个值得重视的法治领域 …… (267)
李曙光　着眼于消灭一个个具体的社会罪恶…… (278)
俞可平　权利政治,还是公益政治 …… (281)
黄　钟　政治体制改革不能再向后推…… (288)
——中共中央党校教授王贵秀答问录
王贵秀　“优选之路”:政治体制改革必须与经济体制
改革相适应…… (293)
荣敬本/等　如何建立民主合作的新体制 …… (314)
——关于县乡两级政治体制改革的研究报告
祝华新　草根民主…… (352)
——回眸村民自治
李　锐　接受历史教训　加强党内民主…… (368)
——关于防“左”的感想与意见
后　记 …… (382)

政治体制改革不能缓行



政治体制改革是一个敏感的话题。在现阶段，对政治体制改革问题进行研究，并把研究成果公开发表出来，恐怕不仅仅需要专业学识和写作技巧，更需要社会责任感和道德勇气。从这个意义上讲，我特别钦佩这本书的编者与文章的作者。

政治体制改革之所以敏感，说到底，是因为对政治体制所做的任何变动都要牵动方方面面的实际利益。并且，任何政治体制都是以一定的意识形态作为其制度背景的。如此，政治体制改革往往既要在具体制度设计上给出变动政治体制的正当理由，又要从意识形态上回答种种有关“为什么”的诘问。因此，当我们在政治体制改革的实践中，找出种种正当理由来说明政治体制改革的必要性，但却又往往在“为什么”的问题上得不到诘问者的满意时，中国政治体制改革的任务就显得异常的艰巨。

政治体制改革的确敏感。但是，所谓“敏感”能否构成不进行政治体制改革的理由？能否构成缓行政治体制改革的理由？如果政治体制中的诸多弊端能够因其本身的“敏感”而消弭的话，那么，改革无疑就是多余的了。然而，事情明摆着，政治体制中的实际问题怎么可能会在无所作为中得到解决呢！事实已经

向我们昭示,政治体制改革进程越是缓慢,许多问题的敏感度就越是加大;问题的敏感度越大,其解决的难度也就越大。既然政治体制改革是中国现代化进程中不能绕过、不可回避的问题,那么,我们就必须正视这个问题,并着手研究和解决这个问题。

当然,要研究问题,首先就要形成一种讨论问题的风气。讨论政治问题,尤其需要一个宽松的环境。造就一个宽松的环境,从政治上讲,是增加一个政治体制的吸纳能力,从而保持必要的政治张力和社会活力;从法律上讲,是落实公民表达自由的权利,形成法治社会所必需的公民意识,为法治奠定坚实的社会基础。这就是说,讨论政治问题,不仅是政治体制改革所必需,也是公民的民主权利之一。很难想像,一个没有经过认真讨论的问题能够在实践中得到顺利的解决。

讨论政治体制改革问题是不是纸上谈兵?当然不是。讨论问题的过程不仅是明晰政治体制改革路径的过程,也是在社会上建立政治体制改革心理预期的过程。政治体制改革心理预期的形成,有助于法治化和规范化的政治游戏规则的形成,有助于约束现行政治体制中的非规范化行为,有助于在社会上树立正义的意识。这种心理预期,能够在相当程度上转变为政治体制改革的动力。

还应该指出的是,用民主的方式讨论政治体制改革问题,是在政治体制改革实践中减少冲突、增加共识的重要途径之一。以理智的方法来讨论政治问题,用程序化的方式来革除政治体制中的弊端,解决政治体制所面临的问题,这既是政治体制改革所要达到的目标,也应该成为政治体制改革的一个既定程序和过程。只有这样,政治体制改革才有可能达到其所要达到的目标。从这一点来看,这本书的出版,对于现阶段有关政治体制改革问题的讨论,无疑可以起到一个推动作用。

姜淑萍

“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”

“现在经济体制改革每前进一步，都深感到政治体制改革的必要性。”

改革必须在共产党领导下，在稳定的政治环境中有计划、有秩序地进行。这是进行政治体制改革的根本原则和根本保证。

邓小平启动政治体制改革

邓小平对推动政治体制改革起了重要作用。1980 年 8 月 18 日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上专门作了《党和国家领导制度的改革》的长篇讲话，系统阐述了我国政治体制改革的指导思想和基本思路，成为我国政治体制改革的指导性文件。1986 年，他再一次把政治体制改革提上日程，并形成了一系列

重要思想。今天，我们对邓小平在80年代中期关于政治体制改革的论述作一番回顾和思考，这对继续推动这一伟大事业的进程，应该说是很有意义的。

邓小平说："只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通。"

邓小平1986年5月20日，会见澳大利亚总理霍克，在向客人介绍中国改革的现状和设想时说：城市改革实际上是全面的体制改革，不仅涉及经济领域，也涉及文化、科技、教育领域，更重要的是还涉及政治体制改革，政治体制改革就要消除机构臃肿、人浮于事、官僚主义。这是他继1980年之后再次提出政治体制改革问题。这次谈话与以往不同的是，他说"最重要的还涉及政治体制改革"，强调的程度比以往明显加强了。自此开始，政治体制改革问题成为他1986年谈话的中心和焦点，在20次谈话中谈到政治体制改革问题，其中有9次是作为主要谈话内容的。如收入《邓小平文选》第三卷的《在听取经济情况汇报时的谈话》(6月10日)、《在全体人民中树立法制观念》(6月28日)、《关于政治体制改革问题》(9月—11月)(实际为四次谈话的集纳)；未公开发表的有5月20日会见澳大利亚总理霍克、11月1日会见意大利总理克拉克西、12月12日会见日本国际贸促会访华团时的谈话等。

为什么邓小平在时隔数年后突然又对政治体制改革重视起来了呢？

邓小平一贯善于从实践中发现问题，并抓住问题的实质，解决问题。他的任何一个思想观点的提出，都有着强烈的现实针对性和可循的历史背景。1986年邓小平关于政治体制改革问题讲得最多的是它的重要性和紧迫性，我们从中除了明显感受到他当时迫切的心情外，还可以清楚地发现，他谈政治体制改革

的重要性和紧迫性几乎都是与经济体制改革紧密连在一起的。确切地说，是从经济体制改革的核心问题——下放权力，增强企业活力谈起的。

政治体制改革与经济体制改革都是从党的十一届三中全会开始的。但随着党的工作重心的转移，原有的高度集中的计划经济体制严重阻碍着生产力的发展，改革顺理成章地首先从经济体制发轫。作为站在改革前沿的领导者，三中全会后邓小平给我们留下了大量关于经济体制改革的论述。先行的经济体制改革沿着从农村到城市的轨迹迅速推进，“促进了生产力的发展，引起了经济生活、社会生活、工作方式和精神状态的一系列深刻变化。”另一方面，在经济体制改革不断深化的过程中已开始遇到新的问题和矛盾，包括与旧的政治体制的碰撞。过去政治体制与经济体制紧紧捆在一起，当经济体制改革转为以城市改革为重点以后，政治体制相对滞后的矛盾就日渐暴露并突出起来。

城市经济体制改革的出发点和落脚点，就是增强企业活力。1984 年标志着改革重点转到城市的党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》，强调把政企职责分开、简政放权作为改革的原则。党中央、国务院相继出台了一系列政策和法规，推动这项工作由点到面，逐步深入展开。然而其行程并不平坦，主要阻力就来自政治体制方面。由于政府主管部门职能没有转换，与企业旧的行政隶属关系没有完全打破，在权力下放的过程中，有的主管部门虽然换成公司的牌号，但依然以行政手段直接经营管理企业，中央三令五申给企业“松绑”，他们却充当企业的“婆婆”，与企业争权夺利，承担本应属于企业的事务，结果阻碍了政企职责分开，束缚了企业的活力和积极性的发挥。

进入 1986 年，恰好是“七五”计划头一年，简政放权，增强企

业活力是“七五”期间改革的主要任务，而“七五”又是中国改革的关键时期。4月23日，邓小平对来访的日本前首相福田赳夫说：对中国来说，从今年到1990年这5年是最关键的时期。主要是能不能为中国今后几十年长期稳定的发展奠定一个基础，也关系到改革的成败。5月20日，他对澳大利亚总理霍克说：现在我们满脑子想的是改革。由此可见，邓小平对于改革的中心环节——权力下放以及权力下放过程中所遇到的问题十分关注。事实正是如此。

邓小平在会见霍克时有这样一段谈话很耐人寻味，他说：城市改革首先要权力下放，没有权力下放，就调动不了每个企业和单位的积极性。国家发号施令少了，下面活动的余地就大，发展就快。国家发号施令少了，就没有很多事情可干，上面就可以精简了，就可以按才能合理地使用人才，减少官僚主义。这段话一方面表明了权力下放对经济体制改革的作用，另一方面也辩证地阐述了权力下放与政治体制改革的关系。

不久，6月10日，邓小平听取中央负责同志汇报当前经济情况后，提出了影响今后经济发展的三个问题，其中之一就是政治体制改革。他一针见血地指出：“现在机构不是减少了，而是增加了。设立许多公司，实际是官办机构，用公司的形式把放给下面的权力又收了上来。机构多、人多，就找事情干，就抓住权不放，下边搞不活，企业没有积极性了。上半年经济速度比较低，就有这么一条原因。”据此，他指出：“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。”“1980年就提出政治体制改革，但没有具体化，现在应该提到日程上来。不然的话，机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，互相扯皮，你这边往下放权，他那边往上收权，必然会阻碍经济体制改革，拖经济发展的后腿。”并且明确提出应该把政治体制改革“作为改革向前推进的一个标志”。

6月28日，在中央政治局常委会上，乔石汇报党风工作情况后，邓小平再次谈到政治体制改革，而在阐述其必要性时依然主要列举了权力下放问题。他说，好多地方不是下放，而是在那里收，把基层单位的权又收回来了。彭真同志下去考察时也感觉有这个问题。我们的方针是继续下放，结果他们却在大量收回，搞得下面没有权了，企业没有积极性了。邓小平提出："政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。"他甚至将政治体制改革提到了关系整个改革成败的高度。他说："只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。"

1986年邓小平关于政治体制改革最初的三次谈话，都是从权力下放谈起的。可以说，这是邓小平强调政治体制改革必要性、迫切性的切入点，是重提政治体制改革的起因。也就是说，经济体制改革中所遇到的问题使邓小平敏锐地认识到，经济体制改革的深入，对政治体制改革提出了紧迫要求，必须适时地进行政治体制改革。纵观这一年邓小平的大量谈话，除上述外，其余在阐述为什么要搞政治体制改革时，几乎都是与经济体制改革紧紧联系在一起的。例如：

9月3日，他对日本公明党委员长竹入义胜说："对于改革，在党内、国家内有一部分人反对，但是真正反对的并不多。重要的是政治体制改革不适应经济体制改革的要求。""现在经济体制改革每前进一步，都深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。"

9月13日，中央财经领导小组汇报经济情况和次年经济体

制改革方案，当姚依林汇报工资改革问题时，邓小平说，解决工资问题，关键是企业有自主权。管理权力下放，涉及厂长负责制。现在中国环节多，有些行政性公司要改，不搞厂长负责制不行，要搞责任制，首先厂长要负起责任。他指出："不搞政治体制改革，经济体制改革难于贯彻。"

11月17日，他对意大利总理克拉克西说：从改革过程中，提出一个新的问题，经济改革到一定时候要提出政治改革。

12月6日，又对墨西哥总统拉马德里说：随着经济改革的发展，我们越来越感到政治改革的必要。

毫无疑问，邓小平在1986年重新提出政治体制改革绝非偶然，是改革实践发展的客观要求使然。

邓小平说："进行政治体制改革的目的，总的来讲是要消除官僚主义，发展社会主义民主，调动人民和基层单位的积极性。"

按照中国经济体制改革的客观要求，邓小平重新提出了政治体制改革，但他没有把目光局限于围绕经济体制改革中的一些实际问题来谈论政治体制改革，而是高瞻远瞩，从社会主义制度的完善和发展，从建设有中国特色社会主义的总要求和实现现代化伟大目标的战略高度，进行政治体制改革的总体设计。对于经济体制改革，邓小平曾说，在经济问题上他是个外行，讲了一些话都是从政治角度讲的。而对于政治体制改革，前英国驻华大使伊文思的评论不无道理："政治改革则不同，对此，邓小平可不是外行。只有他有权提出重大的变革方案。"

1986年距离党的十三大只有一年的时间，邓小平希望在这段时间里充分讨论、酝酿，理出头绪，以便能在十三大上形成一个实施政治体制改革的蓝图。通观这一年他谈政治体制改革的特点，主要是，他不仅强调政治体制改革的重要性和迫切性，而且将其目标和内容也都明确提了出来，并将目标分为长远目标

和近期目标。

关于政治体制改革的总目标，邓小平说得非常清楚。这年的9月3日，他会见竹入义胜，在回答客人的提问时说："进行政治体制改革的目的，总的来讲是要消除官僚主义，发展社会主义民主，调动人民和基层单位的积极性。"

9月29日在会见波兰统一工人党中央第一书记、国务委员会主席雅鲁泽尔斯基时，邓小平更加明确、完整地将总目标概括为三条："第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义社会的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。"

更富有新意的是关于近期目标或者叫具体目标。这是邓小平在谈话中多次谈到的，以11月9日对日本首相中曾根康弘的谈话表述最为完整。他提出："第一个目标是始终保持党和国家的活力"，主要是实现领导层干部队伍年轻化；"第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率"，邓小平认为效率不高主要涉及党政不分；"第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。"

与长远目标相比，近期目标需要抓住当前政治体制改革的主要矛盾和关键环节，邓小平所提出的目标体现了这一点。在实现三个目标的过程中，只有保持党和国家的活力，实现领导干部的年轻化，才能克服官僚主义，提高工作效率。而克服了官僚主义，就有利于调动各方的积极性。因此从根本上讲，第一个目标尤为关键。它是提高效率和调动积极性的基础和保证。

增强领导层的活力，实现干部队伍年轻化，邓小平早就意识到这是关系国家长治久安的大问题。他认为，7年多的时间，我们走了几步，但还不理想，现在基本上还是老年化或者叫年龄偏大。因此，到了1986年他不但更加重视这一问题，并且从自身做起，恳切地表达自己退休的愿望，带头实践党和国家干部制度

的改革。9月2日他在接受美国记者华莱士采访时说:“就我个人来说,我是希望早退休。”“我正在说服人们,我明年在党的十三大时就退下来。”11月1日他又对意大利总理克拉克西说:“拿我来说,非改革不行,已82岁,还能干吗?该让路了。”

在坚决主张包括自己在内的老同志退休,废除领导干部职务终身制的同时,邓小平毫不迟疑地力主领导层要年轻化,并表现出了很大的决心。

7月14日,邓小平同朝鲜副主席李钟玉谈话时指出,要让有专业知识的年轻人来工作,这是一个重要的方针。

10月24日他在会见中日友协代表团的谈话中,当日本朋友谈起老一代和年轻一代领导人在年龄上和对问题看法上的差别时,邓小平更为干脆地说,年轻人思想开放,最支持改革。第二条,年轻人精力充沛,工作效率高。总之,要年轻化,否则没有出路。

11月3日他同美籍华人陈省身谈起这个问题并提出了实现年轻化的期限。他说,你三十几岁就成名,中国目前还做不到这一点,人才往往从五六十岁的人中挑选,这样就不能体现活力。只有中国将来出现三四十岁的政治家、科学家、经济管理家和企业家,并由这批人担负重任,国家才有活力,政策才能保持长久,要花15年左右的时间逐步解决干部年轻化的问题。

几天后,即11月9日在同中曾根康弘的谈话中他进一步作了具体设想:“明年党的十三大要前进一步,但还没有完成,设想十四大再前进一步,十五大完成这个任务。”今天回过头来看,我们党和国家领导层的年轻化正是按照这样的时间推进的。

在思考和确立目标的同时,萦绕在邓小平脑海里的另一个问题是政治体制改革应该从何着手。9月13日邓小平在听取中央财经领导小组汇报时提出:“改革的内容,首先是党政要分

开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位，第二个内容是权力要下放，解决中央和地方的关系，同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机构，这和权力下放有关。”在邓小平看来，权力过分集中是政治体制的主要弊端之一，也是经济体制改革的主要障碍之一。而正在蓬勃发展的经济体制改革无疑也为消除这一弊端，实现权力下放创造了条件。邓小平上述三点阐明了政治体制改革中的要害。

从长远目标到近期目标到具体内容，既着眼于社会主义的长久发展又充分考虑当前的客观实际，显示出邓小平对政治体制改革的深思熟虑。如果把这个时期他的阐述与他 1980 年前后的有关阐述作个比较的话，可以看出邓小平政治体制改革这时已基本形成了一个比较完整的框架，从而使我们党在重新把政治体制改革摆上议事日程之时，拥有了一定的思想基础。1986 年 9 月，党的十二届六中全会把坚定不移地进行政治体制改革确定为我国社会主义现代化建设的总体布局的重要内容之一。同时，根据邓小平的建议和关于目标、内容的设想，党中央成立了中央政治体制改革研讨小组，组织有关方面的理论工作者和实际工作者进行专题研讨和论证工作。邓小平关于政治体制改革的一系列论述，还在全国理论界引起了一场规模空前的讨论，讨论中提出的许多观点和建议对政治体制改革方案的设计产生了积极的作用。研讨小组在吸收各方意见的基础上，经过反复论证。一年后形成了《政治体制改革总体设想》的初步方案。其主要内容写入了十三大报告。1987 年 10 月召开的中共十三大将政治体制改革列入议程，提出了政治体制改革的蓝图。十三大报告提出：“进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”“改

革的近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导机制。”

邓小平认为，政治体制改革比经济体制改革的障碍要大，风险还要大，既要坚决又要慎重。

确立了政治体制改革的目标和内容，并不意味着改革从此可以顺利进行。政治体制改革在整个改革过程中举足轻重，牵涉各方，十分敏感。它的每一项措施都关系到千千万万的人，都受到政治、经济、文化、历史等多方面因素的制约，邓小平认为其难度超过了经济体制改革，将是长期的任务。他说，改革不仅这一代搞，下一代也要搞。在我有生之年要搞，比较年轻的同志也要搞，娃娃也要搞。

对政治体制改革复杂性、艰巨性和长期性的充分估计，使得邓小平尽管感到政治体制改革极为迫切，却并没有头脑发热，急于求成。他在把政治体制改革提上日程的同时，还郑重地提出了改革应遵循的原则和方法，这成为他1986年末乃至以后一直到十三大这段时间里反复阐述和强调的一个重点，其内容主要包括如下几点：

1. 既要坚决又要慎重。

政治体制改革是一项全新的开创性的事业，不大胆探索、坚决试验是搞不成的。邓小平指出：“搞改革完全是一件新的事情，难免会犯错误，但我们不怕，不能因噎废食，不能停止不前。”另一方面，鉴于政治体制改革的复杂性，他强调“处理具体事情要谨慎小心，及时总结经验。”80年代中期，邓小平在许多谈话中都表达了这样的意思：政治体制改革比经济体制改革障碍还要大，风险还要大，可能引起的波动不是经济体制改革可以相比的，波动更大，因而更复杂。因为中国积习太深，习惯势力大得很，明确表示反对改革的人不多，但遇到实际就会碰到一些人的

利益，赞成改革的人，也会变成反对改革的人。因此他指出："决策一定要慎重，看到成功的可能性较大以后再下决心。"他强调，政治体制改革要照顾到我们的传统，要理顺各方面关系，不能太急，太急要出毛病，重要的是坚持改革。

2. 要根据我们国家的实际情况进行改革。

当中国把政治体制改革提上日程的时候，苏联及东欧许多社会主义国家正涌动着改革的巨大浪潮，这不可能不对我们有所影响和触动，然而邓小平始终保持着清醒的头脑，这是他不断深刻反思历史的结果。邓小平指出："别人的经验可以借鉴，但不能照搬。"1986 年 9 月 29 日，他在会见雅鲁泽尔斯基的谈话中说："即使在苏联百分之百的成功，但是它能够符合中国的实际情况吗？能够符合波兰的实际情况吗？各国的实际情况是不相同的。我们现在提出政治体制改革，是根据我国的实际情况决定的。"1987 年 6 月 12 日，他在会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科罗舍茨时又指出："我们要根据社会主义国家自己的实践、自己的情况来决定改革的内容和步骤。每一个社会主义国家的改革又都是不同的，历史不同，经验不同，现在所处的情况不同，各国的改革不可能一样。"

3. 不能照搬西方模式，不能搞自由化。

这也是邓小平一开始就明确了的原则。他在 1986 年 9 月 13 日听取中央财经领导小组汇报工作时的谈话中，在提出十三大政治体制改革要有一个蓝图的同时曾告诫说："在改革中，不能照搬西方的，不能搞自由化。"

4. 要在共产党的领导下有秩序地进行改革。

我们的政治体制改革不是要改变社会主义的根本政治制度，而是为了完善这个制度，因此，改革必须在共产党领导下，在稳定的政治环境中有计划、有秩序地进行。这是进行政治体制

改革的根本原则和根本保证。针对自由化思潮中的错误言论和做法，邓小平指出："我们的改革不能离开社会主义道路，不能没有共产党的领导。"他说，共产党的领导丢不得，一丢就是动乱局面，或者是不稳定状态。他用"文化大革命"的惨痛教训作为佐证："'文化大革命'时搞'大民主'，以为把群众哄起来，就是民主，就能解决问题。实际上一哄起来就打内战。"他强调，政治体制改革要分步骤、有领导、有秩序地进行。要有稳定的政治环境。

十余年来，按照邓小平的设想和十三大规划的蓝图，党和政府逐步推动政治体制改革，取得了进展。当然，政治体制改革的道路还很漫长。在这世纪之交，我们应该以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导，在以江泽民为核心的党中央领导下，继续开拓创新，争取政治体制改革的伟业早日成功。

王沪宁

在推进经济体制改革的同时，积极推进政治体制改革，是改革开放以来党的坚定不移的基本方针。

继续推进政治体制改革，就是要克服党和国家现行的具体领导制度、组织形式和工作方式中还存在的一些弊端，进一步发挥我国政治制度的优势和特点。

政治体制改革是社会主义制度的自我完善，不是要改变社会主义的根本制度，而是要改革那些不适应社会生产力发展和人民要求的具体制度和体制。坚持四项基本原则，是推进政治体制改革不能逾越的政治界限。

继续推进政治体制改革

十五大报告明确指出，我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。这一论

断，提出了我们党面向新世纪进一步推进政治体制改革的总要求。

继续推进政治体制改革，发展社会主义民主政治，是实现建设富强民主文明的社会主义现代化国家目标的必然要求，是推进改革开放和现代化建设的一项重要任务。积极推进政治体制改革，使政治上层建筑更好地适应经济基础，使社会政治关系更好地适应社会经济关系和文化关系，以促进社会生产力的解放和发展，推动经济和社会全面进步。

在推进经济体制改革的同时，积极推进政治体制改革，是改革开放以来党的坚定不移的基本方针。邓小平理论全面深刻地论述了进行政治体制改革的重要意义、根本目的、基本任务、基本原则、主要内容和基本方法，是指导我们推进政治体制改革的理论指南。

建设有中国特色社会主义，是富强民主文明共同发展的进程。有中国特色社会主义政治，必须同有中国特色社会主义经济、文化的发展相适应。社会主义市场经济不断发展，社会主义精神文明不断提高，社会日益进步，必然向政治体制改革提出新的更高的要求。在前进的道路上，还存在一些新矛盾、新问题，需要通过深化改革来加以解决。我国的基本政治制度是好的，同人民的要求是符合的，同国家的发展要求是相适应的。这是国家实现稳定发展的重要制度条件。但是，党和国家现行的具体领导制度、组织形式和工作方式还存在一些弊端，如政企不分、机构庞大、人员臃肿、效率低下等国家行政方面的问题，官僚主义、形式主义等工作作风方面的问题，以权谋私、滥用权力、腐败现象等权力运用方面的问题。这些问题，在一些地方和部门还存在着，有的甚至是严重存在着。继续推进政治体制改革，就是要克服这些弊端，进一步发挥我国政治制度的优势和特点，使

我国人民民主制度更加完善。

推进政治体制改革，必须坚持初级阶段的基本纲领中关于建设有中国特色社会主义政治的要求。基本纲领明确规定：建设有中国特色社会主义的政治，就是在中国共产党领导下，在人民当家作主的基础上，依法治国，发展社会主义民主政治。这就要坚持和完善工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政；坚持和完善人民代表大会制度和共产党领导的多党合作、政治协商制度以及民族区域自治制度；发展民主，健全法制，建设社会主义法治国家。实现社会安定，政府廉洁高效，全国各族人民团结和睦，生动活泼的政治局面。

基本纲领中的这段论述，为政治体制改革，既确定了必须遵循的原则，也确定了基本方向；既指明了根本目的，也指明了主要目标；既指出了主要领域，也指出了主要任务。达到这个要求，社会主义改革开放和现代化建设就能够顺利向前推进，我国长治久安就能具备在政治制度方面的重要保障。

政治体制改革的目标，是发展社会主义民主政治。我们党始终不渝地坚持这个目标。建设富强民主文明的社会主义现代化国家，民主是社会主义的题中之意。党的十二大明确提出要建立高度的社会主义民主，党的十三大、十四大都明确提出政治体制改革的目标是发展社会主义民主政治。十五大继续明确了这一目标。

发展社会主义民主政治，必然包括实行依法治国。报告确定实行依法治国，这是为适应党和人民事业的发展，适应我国社会经济的进步而提出的重要论断。实行依法治国，把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，有利于党的主张贯彻于社会各个方面，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻执行，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导

核心作用。报告把依法治国提到党领导人民治理国家的基本方略的高度，突出强调了依法治国的重要意义。

政治体制改革是社会主义制度的自我完善，不是要改变社会主义的根本制度，而是要改革那些不适应社会生产力发展和人民要求的具体制度和体制。坚持四项基本原则，是推进政治体制改革不能逾越的政治界限。进行政治体制改革，是为了坚持和改善党的领导，巩固和发展我国的社会主义，发扬人民民主。离开了这些基本原则，就会偏离正确的方向，政治体制改革也不能成功。我国的国体和政体，我国的根本政治制度，是党领导人民在长期革命和建设过程中形成的，是适合我国国情的，有着深厚的历史渊源和现实依据。

推进政治体制改革，必须有利于增强党和国家的活力，保持和发挥社会主义制度的特点和优势，维护国家统一、民族团结和社会稳定，充分发挥人民群众的积极性，促进生产力发展和社会进步。一共五条，这既是推进政治体制改革的目的，也是要求和原则。政治体制改革的一切部署和措施，都必须符合这五条。离开了这五条，政治体制改革就不能达到预期的目的。

报告就继续推进政治体制改革提出了五个方面的任务：健全民主制度，加强法制建设，推进机构改革，完善民主监督制度，维护安定团结。这五方面的任务相互联系，相互促进，切合当前我国改革开放和现代化建设的实际要求，也切合解决当前在前进道路上存在的新问题、新矛盾的要求。

建设社会主义民主政治，是建设有中国特色社会主义的重要标志，也是一项艰巨复杂的任务。建立社会主义的高度民主，需要具备强大的社会经济基础，需要全社会精神文明建设水平的高度发展。可以坚信，随着我国社会主义物质文明和精神文明建设的不断发展，社会主义民主也必将不断发展和完善。

李慎之

法制是 rule by law，法治是 rule of law。一个 by，一个 of，判然有别，是不能含混的。

中国的政治改革比经济改革要困难不知多少倍。中国自古以来只熟悉、只习惯于专制主义的法律，要改革出一条“法治”的新路来，实在不是一件容易事。

实现“法治”难就难在“中国文化传统的最大缺陷就是没有人权”。在全球化的大趋势下，我们似乎已没有必要与许多国家去较劲，固守自己独有的“人权首先是生存权”的观念，而应该赶快采取世界共同的观念：“人权即公民权利。”

也要推动政治改革

在我们国家，政治改革与经济改革是同时开始的。到现在，知识分子对改革感受最强烈的，恐怕还不是生活上的改善，而首先是言论上的宽松。但是，如果说将近 20 年来的经济改革已经取得了举世瞩目的成就的话，政治改革却仍然是踌躇不前。现在既然是十五大决议已经提出要“继续推进政治改革”，我们在

这方面也一定要加快步伐。

十五大提出政治体制改革的目标是要“进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家”。这里“法治国家”是一个全新的提法。我们过去常见的是“法制”，而不是“法治”。其实这是两个大不相同的概念。虽然在中国的普通话里，两者发音全同，但是在英文里，法制是 rule by law，法治是 rule of law。一个 by，一个 of，判然有别，是不能含混的。在我们中国号称五千年的文明史中，法制并不希罕，早20年还被大吹大捧的秦始皇就是法制的老祖宗。“秦时任商鞅，法令如牛毛”。秦法严，执法也严，以致为秦始皇立法的商鞅最后自己也被五马分尸，作为“作法自毙”的典型，为儒家所讪笑。但是在“法制”的传统中，至少有一个人，也就是国家权力中心的帝王，往往还外加一小撮人，是不归法律管的，他超乎法律之上，以法律宰制天下，这就是“法制”的实质意义。这样的法制，我们中国人民太熟悉、太习惯了，熟悉、习惯到至今不能正确理解“法治”。其实法治与法制只有一点差别，然而却是原则的差别，那就是法治国家不允许有任何一个人处于法律之上或者处于法律之外。现在世界上有帝王的国家不多了，只有在欧洲的有些民主国家中还有一些保留君主的，只是他们的权利和权力(这又是两个发音全同而意义大不相同的词儿)完全来自法律，不能违反。这种情况，对中国人就全体而言，迄今还是不熟悉、不理解的。

正因为如此，中国的政治改革比经济改革要困难不知多少倍。中国经济改革的目标是实行市场经济。中国现代的市场经济虽然不发达，但是“日中为市，交易而退”的原始市场经济，是几千年前就有的，不比世界上任何其他民族为晚。中国人还特别擅于经商，因此而有“东方的犹太人”的名声，陈寅恪先生甚至

在80年前就预料“中国人当可为世界之富商”。但是说到政治上,中国自古以来只熟悉、只习惯于专制主义的法律,要改革出一条“法治”的新路来,实在不是一件容易事。然而这正是我们改革的目的,虽然难也不能不努力去争取实现,我们总不能在我们的目的面前望而却步。

实现“法治”难就难在“中国文化传统的最大缺陷就是没有人权”。这句话不是我发明的,而是茅于轼同志说的。我完全赞成,并且以此作为我自己的思想。我认为他真是说得“一针见血”,同五四先贤发现中国传统文化缺乏民主与科学的意思一样,然而更集中、更深刻。现在我们要求自己在一切方面都赶上先进国家,先与国际惯例接轨,然后争取能进而超越之。中国现在虽然还有6000万贫困人口,但是毕竟有95%的人口已经解决了温饱问题。在全球化的大趋势下,我们似乎已没有必要与许多国家去较劲,固守自己独有的“人权首先是生存权”的观念,而应该赶快采取世界共同的观念:“人权即公民权利。”

由于政治方面的因素,也就是由于“法治”的缺乏,我国的经济改革已碰到越来越大的阻碍。因此,政治改革实行得怎么样,实际上可以决定经济改革最后的成败。另外,在今天全球化的大趋势中,中国作为世界人口最多的国家,如果不进行政治改革,势必要引起世界其余部分的恐惧与厌恶。我们只有认真推进政治改革,才能避免这种情况,并且博得其他国家的尊敬与爱戴。

要建立法治国家,一个必要的前提是人民要有充分的人权意识亦即公民意识。半个多世纪以前,我从大学毕业后,曾在一个中学教过半年书。不知校长出于什么考虑,让我包教全校高中3个年级6个班的全部公民课,我就利用这个机会大肆宣传共产主义,居然大受学生欢迎,有人因此感激我把他们引上了革

命的道路。但是我现在回想起来，却惭愧自己并没有做好本职工作，为中国革命胜利后的民主建设多培养一些元气。中国现在自己也承认在许多方面同先进国家有差距。在我看来，千差距，万差距，最大的差距就是人民的公民意识方面的差距。近年来我常常想，如果一个人真的还能有下一辈子，那么我下一辈子最想做的工作就是再当一辈子中学公民课教员。对我来说，这将是我报效祖国以至服务人类最理想的途径。

朱厚泽

社会主义者，以社会为主义，为社会而主义。不要迷迷糊糊，被人牵着鼻子走，把国家主义误认为社会主义，进而去崇拜那个国家主义。

这是一个全面的、普遍的回归社会时代。回归社会，就是社会的问题主要由社会自身去解决，而不是由国家包办。

你真想保持那个主义的科学性吗？你就要存疑、检验、批判、扬弃，就要发展，不断地把它推向前进，而不能死守着，搞“无限忠诚”。

以社会为主义　为社会而主义

国家和社会

传统的社会经济制度，在20世纪初期遇到很大矛盾，发生了30年代的大危机，两次世界大战。这个大混乱，导致全球性的对私有制和市场经济、市场无政府状态的批判，人们认为这就是“万恶之渊”。伴随着人类社会历史进程中的混乱，在本世纪

的前期，整个社会出现了两种比较明显的思潮。一种就是搞公有制，搞计划经济，认为只有这样才能避免私有制、市场经济所带来的混乱。另一种是政治上崇拜权威，迷信国家，希望有一个强有力的政府，用这个自上而下的控制来解决社会生活中的混乱。整个20世纪的上半期，这种社会思潮到处传播。以这样的思潮作背景，国际上就出现了一些大事件，一个是十月革命，干脆推翻资本主义的传统制度，搞社会主义、共产主义。革命胜利以后，取消原来的商品市场经济制度，搞全面的国有化、计划化。后来欧洲出了个法西斯希特勒，叫纳粹党，就是国家社会主义，搞高度集权的独裁统治。在这样的思潮背景下，在几乎整个上半世纪，全世界的许多知识分子、政治家都为自己戴红帽子，都宣布自己是社会主义者，或者赞成、同情社会主义。这个运动波澜壮阔，向全球发展，在一系列国家建立了以这个运动命名的国家制度。这个制度有没有它的作用呢？当然有！突出表现在落后国家的初期工业化当中，这个集权制度把资源集中到国家手里，全力以赴，可以办大事。二战以后苏联的战争恢复也借助于这个制度，表现出力量。但是，当世界历史进程从战争转向和平，从军用转向民用，人民需要丰富多彩的生活，社会需求日趋多样化的时候，这个自上而下高度集中的制度就开始暴露出问题来了。那么大量的、全方位的基层信息都要经过一个一个的层次等级，集中到那个宝塔型的尖端，到那个中央处理器去处理，它处理得了吗？这个信息流程本身就预先决定它必然要发生信息堵塞，无法处理或延时处理。这就是我们所说的官僚主义嘛。官僚主义是信息堵塞的表现，使事情拖拖拉拉，延误时机，无法决策。从苏联的表现来看，60年代后期，经济增长速度就慢慢下降，到70年代就进入它们自己总结的那个“停滞时期”；进到80年代末90年代初，正是全球信息革命爆炸性扩展，

全球知识经济爆发性扩张的时候，它那个制度就无法维持，全面崩溃了。

20世纪全世界的历史事实证明：靠单一的国有经济，不行。一切交给国家政府去包办，不行。不是天天说坚持社会主义道路吗？社会主义者，以社会为主义，为社会而主义。不要迷迷糊糊，被人牵着鼻子走，把国家主义误认为社会主义，进而去崇拜那个国家主义。信息时代，知识经济时代，任何形式的国家主义都更不行了，这是一个全面的、普遍的回归社会时代。回归社会，就是社会的问题主要由社会自身去解决，也就是由各种类型和各个层次的社会群体自己去解决，而不是由国家包办，国家只是从上面给出一个规范，维持一种秩序。这是国家和社会相互之间的一种全新的关系。社会主义的问题应该从这种全新的关系出发重新思考。

科学和信仰

什么叫科学？科学是对真理永无止境的追求和探索。它始终处在不断的探索、实践、检验、批判之中，扬弃旧的，发现新的，永无终止，永无止息。信仰则是人们对自然的心灵仰慕，对人生的感情依托；对恶的扬弃，对善的虔诚；是善良的人们一种内心的追求和一种感情的寄托。多年来，我们在对待科学和信仰的问题上，却是反其道而行之。把本来应该予以科学地对待的一种世界观和方法论变成了信仰，既不存疑，又不检验，提倡“无限忠诚”，“理解的要执行，不理解的也要执行”，甚至公开宣扬“要相信到迷信的程度”；同时，我们又用自封为科学的东西去对待别人的信仰，批判别人的信仰。既毁坏了科学，堵塞了自己通向真理的道路；又毁坏了别人善良虔诚的内心信仰，两样东西都给

毁坏了。你真想保持那个主义的科学性吗？你就要存疑、检验、批判、扬弃，就要发展，不断地把它推向前进，而不能死守着，搞“无限忠诚”。反过来，对待别人善良的内心信仰，你就不要去横加干涉，更不能风马牛不相及地，用所谓科学去批判人家的虔诚信仰。

土地和脑袋

当我们还在传统的农业经济条件下，为解决亿万人的温饱而痛苦挣扎，艰难地为实现传统工业化目标而拼命奋斗的时候，一场新的技术革命和产业革命已经在世界兴起，一种全新的经济正在形成、发展，爆发性地向全球扩张。这种新经济，我称它叫智能经济，有的人把它叫知识经济，也可以。一句话，就是依靠不断创新的知识和人的智慧为基础而发展起来的经济。这种新经济现在正在国外蓬勃发展。我们过去那么些年的发展，现在依然在进行的发展，主要靠什么？主要靠的是劳动力、土地、能源、矿产资源。没有这些资源，我们要发展就很难。这是传统农业经济和传统工业经济的特点。现在讲国际上的新动向，就是人家正在从那种传统模式下转变，转而主要依靠知识来发展经济。从主要依靠物质资源，逐渐转向主要依靠脑袋、人力资本，依靠知识和智力来发展。这是一个很大的转折，可以说是划时代的转变。

过去美国不准跨行业经营电话，搞有线电视。电话电报公司不准搞有线电视，有线电视公司也不准经营电话电报。现在赶紧修改法律，把那些限制通讯信息发展的法律很快地加以修改，让各种媒体全面连通，都可以经营。这就使美国的经济、文化、通讯、传媒……跨行业、跨地区、跨所有制、跨国、跨洲进入全

球经济一体化、文化大融合当中。这些限制打掉以后，并不是简单的商品可以卖出去，得了个市场，或者得到个资源，赚得到钱就了事。最重要的是通过广泛交流，开阔了头脑，启动了智慧，这是无价之宝。计算机网络里边流来流去的信息，内容是什么？关键的东西就是各种新的知识、新思想及时地互相交流，这是最了不起的东西。

美国人拿诺贝尔奖拿得最多，但是如果查那些人的来历，父辈、祖宗，那里边有好多都是外国人。许多人都听说过二次世界大战结束时，美国人攻进柏林去抢科学家的故事。首先不是抢财宝，而是抢人、抢德国的科学家，把“脑袋”抓走。这对二战后美国高技术的快速发展是起了大作用的。现在国际大交流当中，最大财富就是知识，就是头脑。这是智能经济、知识经济时代的特征。过去传统农业时代打仗是抢地盘、抓俘虏。把人俘虏过来就是劳动力，得了地盘种粮食、放牛羊，就是胜利。传统工业社会靠的是矿物能源，因此抢石油，抢铀矿。中东、非洲为什么长时期搞得那么紧张？就是争夺能源、矿藏。现代智能经济、知识经济是知识密集型的经济，主要靠的是知识，是脑袋，是有知识的人，是对新知识敏感而又善于学习的人，是敢于和善于运用新的知识，并且把它物化为能够满足人需要的产品或服务的人，是善于学习的人，是善于把分散存在的知识融会贯通、组合集成、创造出新的知识并且付诸新的运用途径的人。总之，自己要有知识，还要不断追求新的知识；还要有本事把新的知识转化为产品，转化为服务，不断创造出更新的东西来。这就不是书呆子，而是既有知识，又有驾驭知识的本领的高手了。这就叫智慧。

所以，要认真办好国民义务教育、职业技术教育、全民终身教育。少办点其他事都可以，千万别把关系子孙后代、民族未来

的教育事业耽误了。教育一定要改革，要把启迪人智慧，培育人的创新意识的创新能力放在首位，提高全民素质。只要不死，一辈子都要学习新东西，接受终身教育，包括教授、工程师在内，不然就要落后。

美国近10年的经济高增长，5000家中小型高技术企业起了大作用。小企业，小公司，是很有活力的。许多最新的技术创新都是从小企业中搞出来的，当然也要有跨国跨洲的大企业，要有国家层次的大科研项目、大技术项目。但那只能是少量的。解决亿万人民的温饱，实现亿万人民的富裕，开创全国的新局面，进而走向世界，还是要靠亿万人民自身的智慧和努力。发展个体的、私营的、合伙的、股份的企业，发展民营经济，不论是现在、将来，都是可行的。

劳动和经营性劳动

我们在一个相当长的时期里，似乎总是将劳动狭隘地限制在体力劳动上，对于科学家的创造性、探索性智力劳动，对于企业家的开拓性、经营性脑力劳动，总是不能给予恰如其分的估价。或明或暗，模模糊糊，把科学家、企业家排斥在所谓劳动者之外。甚至将从事科研和从事经营的人视为“不劳而获”，等同于“剥削者”。由此而引发出一大堆荒唐、愚昧的社会问题来。科学技术的作用越来越重要，对待科学家比较尊重了，这很好。但是对待经营怎么看呢？经营性劳动是社会生产生活中不可或缺的一种高级的智力劳动。我们说市场经济要依靠“看不见的手”，但“看不见的手”发挥作用，要通过“看得见的人”，通过市场中日常的、琐碎的、一笔一笔的交易，一桩一桩的买卖，一个一个的产品，一家一家的企业，通过市场中每日每时平凡的交易和经

营去实现。这就表现出企业家的作用。他们在信息极不完备的条件下，冒着风险，大胆决策，把一块块的分散存在的资源寻找出来，串连起来，组合集成到一起，凝聚、增殖，使得社会物质生产得以正常进行，使得社会生活能够正常运行。他们的失败引发出社会的忧虑，他们的成功反映着社会的欢乐。企业家、经营家们的经营性劳动，在我们的社会市场经济运行中，特别是在经济全球接轨的这样一个全球一体化的大市场运营中，是我们非常稀缺的一种劳动，非常非常稀缺的一种资源。而对世纪之交的全球竞争，对于我们这个寻求立于世界民族之林的大民族，更是一种最宝贵最稀缺的资源。为了本民族的长远利益，我们特别需要清除外来教条和传统文化中轻商的心理，尊重、珍惜市场中涌现出来的民族企业家群体。应该进一步把企业家推向高级人才市场，通过市场的经营和市场竞争，使他们的劳动得到公正的市场评价。通过立法，保障企业家的合法经营不受无理干扰，合法权益不受无端侵犯。

国家崇拜和蔑视经营性劳动，是传统社会主义理论和实践中的两大弊端，前者妨碍政治民主化的进程，后者妨碍经济的发展。革除这两大弊端，正是我们在信息时代和知识经济时代全面推进现代化的当务之急。

王焱

中国古代历来重视行政改革而忽略政治体制的改革，最终导致近代中国积贫积弱，这个历史教训应当汲取。

作为根本大法的宪法权威不足，必然导致法律权威不足，而法治不立的结果反过来加剧了以党代政的程度，从而陷于治乱因循的怪圈。

现代社会中的执政党，应当遵循法制规范，通过国家政权来行使领导权。如果执政党不通过国家政权来表达自己的利益与意志，而在国家政权之外另设与国家政权机构相对应的机构，叠床架屋，其结果往往使国家政权机构成为执政党对应机构的附庸。

促进国家政治生活的法治化

政治体制改革与行政改革不同，目前一些相关讨论实际上涉及的是行政问题。从政治理论的角度看，用行政问题替代政治体制改革，将政治问题化约为技术问题，实际上是一种化约

论。中国古代历来重视行政改革而忽略政治体制的改革，最终导致近代中国积贫积弱，这个历史教训应当汲取。可以说，目前政治体制改革的滞后，已经严重制约了社会经济体制的改革。

政治体制改革涉及的方面很多，这里只谈一点，即以实行党政分开、理顺党政关系为先务，促进政治生活的法治化。

一般而言，执政党对国家政治生活的领导可以有几种方式。第一种是通过国家政权实施对政治生活的领导，即通过国家代议机关制宪、修宪及其他立法活动，以及通过国家政权机关对法令的贯彻实施来领导。第二种是不通过国家政权，而在国家政权之外直接行使本应由国家代议机关和政权机关行使的职能。第三种是执政党居于政府之上，形成政党决策、政府执行的局面。理顺党政关系作为政治体制改革的一项重要内容，就是实现领导方式由后两种向前一种方式的转变。

法国的马克思主义学者普朗扎斯（Nicos Poulantzas）曾指出："那种政党和国家行政不分，党政混为一体的政治，不仅与民主，也是与社会主义根本无缘的。"然而，他指的仅仅是社会主义的理念，传统社会主义模式的国家实行的往往都是一种党政不分的体制。这种体制的弊端很多，首先，国家社会政治生活法治化的核心是宪政，宪政的意义在于对公共权力加以规范，使其正当性建立在形式理性的基础上，所以，宪法通常都要规定国家政治权力机构的组成。而以党代政的政治体制，却使只规范国家权力而对党政关系没有明确规范的宪法，其行政方面的意义远远超过了政治意义。社会主义国家普遍存在宪法权威不高的问题，这种状况与这些国家党政不分的政治体制有很大关系。作为根本大法的宪法权威不足，必然导致法律权威不足，而法治不立的结果反过来加剧了以党代政的程度，从而陷于治乱因循的怪圈。其次，党政不分的体制，不利于真正体现国家代议机关作

为国家最高权力机关的权威。第三，宪法监督是一切权力监督的核心，以党代政直接行使国家政治权力，一方面使这一权力成为宪法监督的盲点；另一方面，由于这一权力的行使缺乏形式理性的基础和双向反馈的信息通道，容易导致决策的失误。第四，党政不分的体制造成机构的重复设置。现代社会中的执政党，应当遵循法制规范，通过国家政权来行使领导权。如果执政党不通过国家政权来表达自己的利益与意志，而在国家政权之外另设与国家政权机构相对应的机构，叠床架屋，其结果往往使国家政权机构成为执政党对应机构的附庸。实践证明，这种政治权力结构的流弊极大，诸如权责不清，功能交叉，腐败低效，官僚主义，泛政治化，缺乏监督等等，这不符合现代社会公共权力机构的功能－效率原则，而且使民众客观上要承担两套重复设置的机构，不仅加重了财政的负担，也不利于培育人民对自己国家的向心力与归属感。

由于目前中国的政治体制是从过去的全能政治体制中演化而来的，因此党政分开的所谓“政”，含义十分广泛，实际上不仅包含政治生活领域，也包含了社会生活领域。因此，要理顺党政关系，至少应包含如下几个方面：一、执政党与宪法和法律的关系；二、执政党的机关与国家代议机关的关系；三、国家政权各级政府中的党政关系；四、企业与事业单位内部党与政的关系；五、民间社团与党的关系。只有理顺上述五个方面关系，才能切实保证国家代议机关及国家政权机关行使其法定权力，维护其权威，充分发挥其作用，也才能使我们国家的社会政治生活恢复和保持活力。

改革之前几十年的经验表明，求治之心愈急，往往导致以党代政的程度愈深，但由于这种行使权力的方式不能实现形式合理，其结果往往如古人所言：治天下“如治丝而益棼”。30 年前，

邓拓曾写过《放下即实地》一文，即使在今天看来也还值得我们深思。如同在经济体制改革方面，我们实现由以行政命令手段直接干预经济，转变为利用经济手段如金融等杠杆间接调控经济一样，在政治体制改革方面，也要实现从以党代政、党政不分，党直接代替国家行使政治权力，转变为依靠修宪、立法等手段作为杠杆，实现间接通过国家政权对法令政策的贯彻实施来实现领导。只有实行党政分开，理顺党政关系，才能使宪法赋予国家代议机关和政权机关的权力不至于流于形式，也才能不仅保证代议机关有效行使宪法所规定的权力，同时保证行政机关依法独立行使行政权，杜绝形形色色的土政策，从而真正实现国家政治生活的法治化。

斯人

腐败的根源在于权力的垄断，它不是由市场取向改革造成的，恰恰相反，完全是因为改革不够快和不彻底造成的。

反对改革的人在整个改革进程中一天都没有放弃过他们利用各种各样的权力，在各种各样的场合争夺。不彻底从意识形态领域真正确立市场经济秩序和法治观念，走回头路也不是没有可能的。

静止是相对的，变革是绝对的。稳定是相对的，改革是绝对的，害怕这样或那样的变革不但达不到真正的稳定，相反会有更大的乱子。只有改革的稳定，没有不改革的稳定。

时局与选择

——吴敬琏、邓伟志对话录

在许多国家由农业社会到市场经济的转化过程中，往往广泛出现利用公共权力谋取金钱利益的腐败现象。在我国改革进程中，腐败的浊浪一天也没有停止侵袭神州大地。腐败是如何产生的？改革开放和市场经济是不是腐败现象产生的罪魁祸

首？市场经济是否必然带来腐败这个毒瘤？如何依靠加快经济体制改革，从而推进民主政治的发展？

不久前，一个偶然的机会，中国著名的经济学家吴敬琏教授与著名社会学家邓伟志先生就中国腐败问题以及经济体制和政治体制改革等当今时局与未来选择进行了一次对话。

吴敬琏：在我国改革过程中，腐败的浊浪曾经多次侵袭神州大地，例如，70年代末期的“工农兵学商，一齐来经商”，80年代中期的“官倒活动”，等等，这种普遍发生的腐败现象，激起了人们的强烈反应。

那么，应当怎样看待这种普遍的腐败现象呢？对于这个问题，人们有很不相同的认识。有些人认为，这一切都是市场经济中司空见惯的正常现象，既然认定了要实行市场取向改革，我们就只能容忍它的发展，而不必少见多怪。另一些人则愤懑不平，认为腐败是市场经济的必然产物，改革开放和市场经济是腐败流行的罪魁祸首，照他们看，为了制止腐败行为，应当加强行政管制，最好回到计划经济去。

以上两种貌似相反的论断在把腐败同市场经济联系起来这一点上，却是共同的。然而揆诸历史，他们的上述论断似乎缺乏足够的根据，是不能成立的。远的如14—18世纪实行原始市场经济的“重商主义”时代，当时腐败行为猖獗源于市场发育不良和行政特权的多方面干预，史有定论，且不去说它。就拿战后发展中国家来说，它们在实行市场化的过程中，并没有统统出现严重的腐败现象。而且和上述论断相反，愈是市场化进行得迅速和顺利的国家，腐败现象就相对地不那么严重。例如，新加坡从工业化发展的初期起就十分注重建立平等竞争的市场规则，同时辅之以打击贪污腐化的司法和行政措施，行政机关就基本上能够做到为政清廉。而那些市场发育缓慢，旧的官僚特权乃至

封建特权保留得愈多的国家，腐败现象也愈严重。

从美国经济学家克鲁格发表《寻租社会的政治经济学》时起，人们开始把这种超额收入叫做“租金”，而把谋求得到这种权力以取得“租金”的活动，称作“寻租活动”。当平等竞争的市场秩序尚未确立，而政府官员还拥有对微观经济活动的巨大干预的权力时，往往广泛出现寻求权力以营私的“寻租”活动的泛滥。

转轨时期广泛的“寻租”机会的存在，使社会矛盾的格局发生新变化。建立现代市场经济的努力，不仅会遭到在计划经济中有其既得利益的人们的反抗，还会遇到来自在“权力买卖”的“寻租”环境中有其既得利益的人们的阻碍。后者“既要钱、又要权”，力图保持双重体制下充满不公正竞争和以权谋私机会的状态，这些人并不希望回到命令经济去，但是，他们也反对加快进行彻底的改革，而愿意保持类似于“重商主义时代”或原始市场经济的混乱无序的状态，以便自己浑水摸鱼，放手“寻租”。他们甚至在改革中进行“设租”活动，扭曲改革，塞进私货，创造新的寻租机会，使自己能够大发横财。而且由于他们往往打着“不要任何政府干预”的“激进”旗号，反对任何自上而下的规划领导和规则设定，就更加容易迷惑那些对现代经济学一知半解或由于憎恶命令经济中的政府专断行为而对一切规划、规则、规范产生逆反心理的人们，因而对改革的顺利进行更加具有危害性。这一点，在80年代中后期东欧改革陷于困境时已经有人明确地指出过了，可惜没有引起人们足够的注意。

此前一段时间，由于通货膨胀的加速和双轨差价的扩大，更由于金融、财政等关键部门改革的滞后以及由于政府没有尽到设定市场规则的天然责任，相反却听任乃至号召，党政军警法机关普遍兴办“三产”，让“裁判员下场踢球”使寻租活动再次泛滥起来。如果说80年代寻租活动的主要领域是通过商品差价寻

求租金，那么，90年代就由商品寻租发展到了后果更为严重的通过生产要素寻租。例如，国家银行贷款的实际负利率和国家银行贷款同市场融资之间大约10%左右的利差，就能造成每年数千亿元的寻租机会。又如，土地由过去无偿划拨到现在通过批租有偿使用，本来是一个进步。但目前在不少地方采取“协议批租”的办法，批与不批、批租给谁以及价格多高等问题都由当地官员决定，而不是通过市场程序拍卖。这样，就给某些掌握行政权力或能够接近权力的人留下了营私舞弊的机会。此外，由于证券市场的土地市场秩序混乱，“泡沫经济”得以形成，少数人靠“黑色”和“灰色”交易在短时间内成为百万富翁，使得问题更加突出了。

邓伟志：我赞成您的分析。腐败的根源在于权力的垄断，它不是由市场取向改革造成的，恰恰相反，完全是因为改革不够快和不彻底造成的。从家庭社会学的角度来看，腐败的根源是权力家庭的存在。现代家庭不再是生产单位和交换单位，而是比较纯粹的消费单位。在我国封建社会的自然经济时代，家庭是主要的生产单位。一家一户一个生产单位，同时也是消费单位。男耕女织，除了地租和赋税，剩下的粮食自己吃，剩下的织物自己用。自给自足，自给不足，只是受饿挨冻。

商品经济出现以后，家庭又具有了交换单位的职能。起初是出售自己的剩余产品，换取其它日用消费品。随着商品经济的扩大，交换的目的也从纯使用价值，转向价值，转向货币积累。我国目前还大量存在这种家庭经济。

为了获得货币，家庭所拥有的所有资源都进入了流通。这有积极意义。越来越多的知识家庭，开始实现知识的市场价值。而那些没有知识，也没有生产资料的家庭，则开始开发其它资源。其中得到充分开发的是权力。

按说家庭不是权力的单位，权力也不是家庭的财产，但实际上，一个人只要在社会结构中拥有一定的权力，他所在的家庭就可能共同享用权力所带来的成果。成果之一就是使权力进入流通，以获取收益。

与商品不同，流通中的权力，并不出让所有权，只在一定时间内和交易中有限度地出让使用权。因此权力具有比耐用物品更耐用的性质。它不消耗、不磨损、不枯竭，只要权力不被社会剥夺，就可能进行无数次交易。

权力交易家庭化，是权力的特点决定的。掌握权力的人的公职身份妨碍他进行交易。他和家庭成员的分工，是权力家庭获得的条件之一。掌握者提供权力，家庭成员收取费用。用敬琏同志的寻租概念来说，掌权者提供出租的权力，家庭成员收取租金。可以说，我们社会中的大量寻租活动是通过权力家庭进行的。

权力家庭当然不是改革出来的，相反，要解决权力家庭问题，只有寄希望于进一步的改革。

这几年，原本与共产党人宗旨格格不入的东西反而被视作正常的了。共产党人是为人民谋利益谋幸福的，不贪污不腐化不受贿等等，原本是任何一个共产党人宣誓内容的应有之义，现在贪污少的人可以评上先进，因为其他人贪污比他多，对腐败的界定和对腐败现象的认识问题不从体制上来解决，怎么监督？谁监督谁？所以，就会有像王宝森这样的败类出来向人民挑战。监督要全方位的，要有新的保障。

吴敬琏：是的，权力对经济活动的干预和对平等竞争的破坏程度越大，腐败就越加畅行。那么，根本的救治办法就不能开倒车，走老路。一方面需要确立平等竞争的市场经济程序，另一方面必须从立法上来保证不干扰改革的进程。这几年出现的问

题，不能不说放慢了经济体制改革的速度，是重要的原因，从而使政治体制改革和民主的进程都受到了一定的制约。

邓伟志：这16年改革的实践证明，中国的出路在于改革，放慢改革的速度甚至停止不前或者倒退，都会葬送改革已有的伟大成果。中央领导曾经强调，经济发展是最大的政治。但是多说少做或者只说不做都是不行的。反对改革的人在整个改革进程中一天都没有放弃过他们利用各种各样的权力，在各种各样的场合争夺。不彻底从意识形态领域真正确立市场经济秩序和法治观念，走回头路也不是没有可能的。没有政治体制的改革，经济体制改革就缺乏保障，也难以进行。

吴敬琏：要有这样的危机感。今天，东方专制主义和它的经济基础正在走向土崩瓦解，涤荡历史上积淀起来的污泥浊水，实现民族腾飞的条件已经具备，16年来的改革确实取得了很大的进步。但旧体制像一条百足之虫，死而不僵，它们的代理者仍然步步为营，负隅顽抗。在转轨过程中，也有人打着“改革”的旗号干着掠夺大众的勾当。在这种时刻，我想我们知识界尤其需要有立志为世界人民服务而不屈从于任何政治权威的精神，为大众的利益、为推进改革而奔走呼号。

邓伟志：今天我们谈反腐败，不是从抽象的概念上来论证，从它更直接的意义上来说，乃是干系中国改革的命运和国家前途的大事。无论是党、政府、国家的事务，都必须让人民有更多的说话权利，一切重大事情让人民来裁决。静止是相对的，变革是绝对的。稳定是相对的，改革是绝对的，害怕这样或那样的变革不但达不到真正的稳定，相反会有更大的乱子。只有改革的稳定，没有不改革的稳定。今天，可以说改革又到了紧要的历史关头。没有法律的政治是无序的政治，而无序的政治，无法保证中国改革的积极推进。历史证明只能带来灾难。

刘军宁

市场经济在中国的确立仅仅意味着中国政治体制的变革刚刚踏上起跑线。而建立“有限政府”则是中国政体改革的突破口。

全面确立市场经济是迈进政治体制改革大门的一大步。一旦迈出了这一大步，政治体制改革的大门就再也关不上了。

中国最大的国情就是几千年来产权不受保障，中国最大的国力将来自对个人财产权的宪法和法律保障，承认财产权就是承认每个公民的神圣权利，以及由此焕发出来的创造财富的巨大热情。

产权保护与有限政府

政治体制改革的突破口何在

新一届人大和新一轮的政府体制改革再次引起了世人对中国政治体制改革的关注。不断深化的市场经济改革正在对中国传统的政治体制和法律制度形成越来越大的挑战。是适应市场经济的需要，及时对政治体制作出实质性的改革，还是死守作为

计划经济产物的旧政治体制不放，这两种思路的较量使得中国的政治体制改革一直迈不开步伐。

迄今为止，政治体制改革始终没有像经济体制改革那样出现重大的突破必定有其客观的原因。首先是外部的条件不具备。在计划经济占主导地位、政经不分的情况下，要对政治体制作任何重大的改革，注定是没有果实的花朵，就像前几次机构改革那样。现在，市场经济正在逐步取代计划经济，新的经济体制与旧的政治体制之间的矛盾日益突出，从而形成了推动政治体制改革的社会环境。

二是政治体制改革的动力不足。过去政治改革的要求多来自学者和理论家，是极少数人提出的政治改革，不容易得到社会的响应。市场经济导向的改革彻底重塑了中国政治体制改革的社会动力。未来提出政治改革要求的人，不仅是来自理论家和学者，而且会是来自民间每一个希望自己的财产权、自由权和生命权受到尊重和保护的人。

三是政治体制改革的目标不合理。以前的目标要么过于崇高，如“完善社会主义民主政治体制，劳动人民当家作主”，要么过于琐碎，如“精简机构，精兵简政，提高效率”之类，完全忽视了市场经济对政治体制改革的方向的塑造作用。通过法律制度和政治制度来保障公民的财产权、自由权和生命权这样的正当诉求，即使在80年代政改热潮期间也从未被提上正式的日程，遑论“有限政府”这样的合理目标。

我认为，改革中国政体体制的合理轨迹应是由“市场经济”经“有限政府”到“民主政治”之间的三点一线。市场经济在中国的确立仅仅意味着中国政治体制的变革刚刚踏上起跑线。而建立“有限政府”则是中国政体改革的突破口。要实现民主政治，市场经济与有限政府是必经之路。市场经济的改革正在打开民

主政治的大门，使民主政治有坚实的社会经济依托。在当今世界上还找不到哪一个民主国家是建立在非市场经济基础之上的。

市场经济绝不仅仅是指自由交易，你买我卖，更不是仅仅意味着有钱可赚，而是隐含着与计划经济截然不同的政治哲学。如果说计划经济的政治逻辑是无限政府的话，那么，市场经济的政治逻辑就是有限的政府；如果说计划经济的社会秩序是由上至下构成的，那么，市场经济下的市场秩序则是由下至上构成的；如果说计划经济的权力靠的是强制，那么，市场经济下政府权力的基础是自愿同意。

长久以来，人们一直始终致力于寻找有效的制止政府滥用权力的办法，但是直到市场经济的出现，才使得这一愿望有机会成为现实。市场经济把社会活动分成公共领域与私人领域这样两个领域。市场上的活动只发生在私人领域。市场经济的发展要求政府退出这一领域，把政府权力的作用局限在公共领域之内。这就为限制、缩小政府的权力提供了最为坚实的社会基础。

市场经济能够限制国家的权力，而计划经济则扩大国家的权力。自由市场经济造就了一个庞大的免受政府干预的生活空间，从而保留了自由的条件与环境。市场经济的政治含义就是政府与经济的分离，其政治前提是政府不插手民间的经济事务。没有权力受到限制的政府就没有自由的市场经济。市场经济并不排斥政府的作用，而恰恰是通过限制政府的作用来创造市场经济所依托的政治环境，市场经济要求政府的最为根本的职能就是保障财产权和经济自由，政府任何时候都不能，也不允许他人侵犯这种权利和自由。市场经济与有限政府是一对特殊的双胞胎，它们要么双双问世，要么双双离去。

中国于 1992 年和 1997 年分别放弃了计划经济和传统的公

有制，这意味着财产的私人占有制度和属于每一个人的财产权，将不再是政治上的异端。市场经济在中国的确立意味着允许一定程度的经济自由。市场经济意味着自由交换，意味着个人拥有一定的所有权。如果无权占有自己的财产，就无法交换。这样，市场经济的两条腿（经济自由和财产权）就在中国基本站立起来了。市场经济的出现，为有限政府的出现提供了社会经济基础，市场经济必然产生财产权和经济自由，个人一旦有了财产权，政府就不可以随意侵犯个人财产，个人就会要求实行法治，要求监督政府，以保障个人财产和经济自由。全面确立市场经济是迈进政治体制改革大门的一大步。一旦迈出了这一大步，政治体制改革的大门就再也关不上了。所以，这坚实的一大步意义重大。

在政治体制改革方面，政府首先应当承认公民的财产权和经济自由，大力发展私营经济，打破国家垄断，其次建立稳定、有效、公平的法律制度，司法机关应享有独立的司法权。市场经济在中国已成为不可逆转的选择。既然如此，实现计划经济下的无限政府向市场经济下的有限政府转变也就应成为势在必行的当务之急。

在有限政府之下对政府滥用权力的倾向不能听之任之，应该用法律和分权制衡的手段把政府的活动和职能限制在维持正常的社会秩序上，迫使政府去保障、而不是去侵害人们的生命权、财产权和自由权等基本权利和自由。只有这样的有限政府才能有效地防止政府行使专横的权力，防止官员滥用手中的权力。

在有限政府之下，要使国家和政府有所作为的最好办法就是对国家和政府的权力和能力加以必要的限制。没有限制的权力必然要导致对权力的滥用，从而败坏了国家的能力。一个合

理的政府理所当然地只能是有限的政府。

在限政的方式上，从经济方面看，一个庞大的、繁荣的、稳定的、有序的市场经济的存在本身就是对政府的权力扩张的最有效的限制。政府与市场都需要独立的生存空间。在一国内，政府的空间与市场的空间基本上是零和格局，政府多一份，市场就少一份，反之亦然。一个自由竞争的繁荣的市场经济，在社会中造就了无数个由小到大的、以小为主的经济和社会权力中心，从而阻止了政治权力向中央的集中。市场经济的扩展，必须与对政府的权力、职能和规模的限制同时进行，否则市场秩序就没有社会空间。

在法律方面，宪法和法律承认并保障每个人的财产权、经济自由以及由此派生出来的政治权力和经济权力，惩罚来自政府机关和民间对公民的经济自由和财产权的侵害。产权获得保障，私人财产权的稳步巩固是阻挡政府无限扩张的有效障碍。限政有赖于私人权利的扩张和政府权力及范围的缩小。从某种意义上讲，“宪政”就是“限政”，即政府的权力受到宪法和法律严格限制的政府体制。

在政治文化方面，有限政府还依赖于高度自觉的公民意识（权利意识、纳税人意识、参政议政督政意识），依赖于公民养成自觉抵制政府越权、越界的习惯，自觉监督政府对纳税人所承担的责任，认识到政府的职责不是授予幸福，而是让每个人有机会找到自己的幸福。最好的政府，是协助我们自主管理的政府。

在政治制度方面，宪法和法律必须给政府的行动范围划上明确的界限，对政府的权力进行纵向的和横向的分立，使其相互制衡。同时，实行法治，通过公平、有效、独立的司法，以确保个人的权利和自由，确保政府没有逾越其特定的行动范围。建立由作为纳税人的公民的代表按公平、自由、公开竞争的方式产生

的代表机构进行参政议政督政，以确保政府的行动符合纳税人和所有公民的利益，确保政府尊重并保护公民的财产权以及经济自由等基本权利，确保政府的税收和其它财政收入“取之于民，用之于民”；杜绝对社会进行无度提取、与民争利，通过有效的监督，使政府不逾越其行动范围。

中国最大的国情就是几千年来产权不受保障，中国最大的国力将来自对个人财产权的宪法和法律保障，承认财产权就是承认每个公民的神圣权利，以及由此焕发出来的创造财富的巨大热情。在对财产权的保障方面，中国的宪法和法律已经远远落后于中国的改革开放的现实。这就造成了国家的宪法与地方的法规之间的冲突，造成法律与社会实践的脱节。而中国的宪法却在对私人财产权的保护上态度暧昧，含糊其词，这无疑为市场经济的发展和有限政府的确立构成了障碍，因此，修改宪法，承认私人财产及其相关权益神圣不可侵犯已是当务之急。在扩大经济自由方面，要尽快通过立法，取消对国有企业公开的和隐蔽的各种补贴、扶持、优惠、保护和偏袒，向私人投资和境外投资开放包括金融保险、基础设施、对外贸易等主要的产业部门，允许这些资金自由流动。这些方面的举措对于巩固和扩大市场经济在中国的地位至关重要。因而，保护私人的财产权和扩大公民的经济自由，也是迈向有限政府的一个重要环节。而围绕市场经济的确立来推动建立有限政府，在目前可以说是政治体制改革最可行的突破口。

政府宗旨与政治体制改革

一定的政治体制的构造总是与该种政体的宗旨相适应的。政府的宗旨与政体的制度构造一旦背离，就会导致对宗旨或体

制的调整。一旦某种政权及其宗旨在社会中都行不通，就会导致重新确立政府的宗旨和政治体制的重大改革。另一方面，一定的政治体制总是同特定的经济体制联系在一起的，一旦经济体制发生了变革，政治体制也非变不可。例如，在过去的计划经济之下，政府的宗旨是通过剥夺私人的财产来追求一个崇高的理想，与之相配套的政体只能是一个专政的政体。计划经济的失败必然要带来政府宗旨的调整。当我们改行市场经济的时候，在确定政府的宗旨上也就意味着我们只能有一个新的选择，这就是自由主义的先驱洛克等人所发现的：保障私人的财产权。换句话说，只要我们承认了市场经济，我们就必须承认政府的宗旨是保障每个人的财产权。既然如此，我们就必须按照这一宗旨来重新构造政治体制，这一过程便是政治体制改革的过程。从这种角度看，改变政府宗旨的强大客观要求才是导致我国政治体制改革的隐秘的原因。

其实，政府的宗旨是离不开其与财产的关系的。有的政体不保障每个人的财产权，只保障有产者的财产，这种政体是寡头政体或专制政体。有的政体不仅不保障而且要剥夺所有人的财产权，如前所述，这样的政体是专政的政体。有的政体不仅保障每个人的合法财产，而且保障属于每个人的财产权利，这样的政体是自由民主的政体。除极少数政权外，在多数情况下，任何政体都对财产及其权利提供不同程度的保护。但是，不同的程度往往有质的差别。其中以现代市场经济下的自由民主政体对财产权的保障最为完善。

在财产权得到有效保护的情况下，财产的权利不仅是事实上的权利，而且是在法律条文上得到明确规定的法律上的权利。没有貌似空洞的财产权，有了财产也会丢掉。这种法律规定必须体现两个原则：一是对财产权的保护是平等的，不论是穷人的

一头驴，还是富家的万顷田，对其财产权都应一视同仁，同时予以保护。例如，据今年2月中央电视台“焦点访谈”报道，福州市财政局的一位领导在论证其乱收费政策的合法性时说，他收费的对象不是国有企业，而是个体户的出租车。在他的观念中，勒索国有企业也许要畏首畏尾，但盘剥私人财产却是天经地义的。这种观念和做法势必对私人财产权造成严重侵害。二是财产权是每个人与生俱来的权利，与其行为和身份无关。换句话说，所有公民不应因为性别、政治立场、宗教信仰、宗族、贫富等方面的差别而在财产权的享有和财产的保护上受到歧视。

按照上述两个标准来衡量，在我国的《宪法》中，对财产权的保障也是相当地不充分。《宪法》第十三条规定，“国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和其他合法财产的所有权。”这一条款没有明确规定财产权是每个公民与生俱来的基本权利，而且它优先保护的是公民的生活资料（如牙膏）；最后保护的才是公民的生产资料（如拖拉机）。既然《宪法》还规定现有的私有制成份是对公有制的补充，《宪法》对国有财产的保护当然也优先于对私有财产权的保护。为了防止私营经济的扩大及其所造成的政治后果，理所当然地要对私人占有生产资料和相应的财产权加以限制。既然只是“公有”的财产才神圣不可侵犯，那意味着私有财产因不神圣便可以“侵犯”。但这种不平等保护的代价也是巨大的：市场经济的发展受到极大的掣肘，民主政治建设停滞不前，公民的基本权利得不到保障。这意味着，现在的政体改革要求修改现行的《宪法》，承认财产权是公民个人神圣不可剥夺的权利，并以此作为构建政治体制的出发点。

如果我们承认保障每个人的财产权是政府的宗旨，那么，政治体制的重新构造就有了目标。在我看来，财产权保障在政治体制上要求的是一种有限的政府。要保护财产权就必须在诸多

的方面用《宪法》、法律和其他社会力量对政府加以限制。首先要限制政府的权力，政府不能用这种权力来歧视、侵害、剥夺公民个人的财产权，政府权力的宗旨是保障公民的财产权和其他基本权利；其次，财产权保护要求对政府的行为方式作出限制，不能与民争利，不能党政不分、党军不分、军商不分，不能政企不分、政商不分、政法不分，政府不能攫取本属于民间的权力为己有，把社会团体政府化；第三，财产权保护要求限制政府的规模，有效地防止政府机构的无限膨胀。在政权结构上，党政同构，机构臃肿，各级政权领导班子叠罗汉（多达四套以上），由此造成的过于肥大的统治机构只有靠从民间提取过量的财富才能维持，这样下去势必造成官肥民瘦，这种政体与保障财产权的宗旨显然背道而驰。最后，财产权保障要求每个公民参政议政督政的制度化渠道，这是因为政府的维持来自对公民财富的提取，政府对这些财富的使用不当本身就是对财产权的侵害，公民当然有权过问。

英国自由主义思想家、史学家阿克顿勋爵说过，我们判断国家是否是个自由国家，最可靠的办法就是检验少数派享有安全的程度。在今天，当我们判断一个国家是否以保障公民的财产权为己任时，最可靠的办法一是检验私人与官家或有政治权势者在发生财产纠纷或其他冲突时，前者的财产是否得到公平的保护；二是检验公民个人是否会因为持与正统的意识形态不同的观点，致使其财产权受到歧视；三是公民是否对其缴纳税收的用途（通过其代表）享有充分的监督权。如果我们得到的答案是令人满意的，那就意味着财产权受到了保障，政府是有限的政府。这也应是目前政治体制改革的方向。

俞可平

市场经济的确立和发展，要求政治体制必须进行相应的重大改革；政治体制的任何重大改革又都可能影响社会政治的稳定，进而影响经济的迅速发展：这个似是而非的怪圈严重束缚着人们的思维方式。

政治改革可能破坏现状，但破坏现状不意味着社会的不安定。一种新政治平衡状态可能更有利于经济的发展。

20年前，邓小平同志勇敢地冲破“两个凡是”的束缚，这应当被看作是一次用动态的平衡取代静止的平衡的范例。

走出“政治改革—社会稳定”的两难境地

改革开放20年来，我国社会发生了翻天覆地的巨大变化。20年改革最显著的也是最直接的后果莫过于创造了巨大的经济成就。20年来，我国国民生产总值的年均增长率达到9%，1978年的人均收入是379元人民币，1996年达到5634元人民

币,后者是前者的十几倍。如此高速的持续增长被认为是世界经济发展史上的一大奇迹。经济改革的巨大成功与中共十一届三中全会后党和国家所作的政治改革是密不可分的。不把党和国家的工作重点从阶级斗争转移到经济建设,不进行组织体制、干部体制和行政体制的调整,没有这些年来的民主和法制建设,就不可能有经济的高速发展。由此观之,那种把中国改革成功而苏联改革失败归结为中国遵循先经济后政治的改革策略,苏联则遵循先政治后经济的策略的观点,是经不起推敲的。在80年代前那样一种政治与经济高度一体化的传统背景下,说不进行重大的政治改革就可取得持续的经济发展,几乎是天方夜谭。

然而毋庸讳言的是,与巨大的经济成就相比,我们的政治改革明显滞后。官僚主义,钱权交易、以权谋私、干部特权、机构臃肿、人浮于事、政企不分、两极分化、地方主义、徇私枉法等政治弊端严重存在,它们极大地阻碍着我国的民主政治建设和行政效率的提高,威胁着我国的社会政治稳定,并将最终影响我国经济的迅速发展。人民群众对这些政治弊端的危害无不切齿痛恨,党和国家也一直在努力消除它们。令人遗憾的是,它们却屡禁不止,有些弊端甚至愈演愈烈。例如,反腐败反了这么多年,腐败现象却依然严重存在;机构改革已经两起两落,结果是更加膨胀。那么,究竟是什么原因呢?难道是领导人克服这些弊端的决心不大吗?非也。难道是群众不支持吗?非也。在我们看来,造成这种状况的原因之一,是我国的政治体制改革在某些方面尚存在着一些怪圈,形成了一种两难状态,其中之一便是"政治改革—社会稳定"的两难选择。

我国是一个发展中的国家,1996年人均GNP近700美元,但与发达国家相比还有很大差距,后者人均GNP一般在1.5万至2万美元左右;况且我国尚有6000万贫困人口,他们连起码

的温饱问题还没有解决。所以，大概没有人会否认，我国目前最紧迫的任务是集中力量发展经济，迅速提高人民的生活水平。发展经济必须有一个稳定的社会政治环境，一个动荡不定、秩序混乱的社会决不能产生高速增长的经济业绩，这一点恐怕也没有人会反对。政治体制改革涉及到利益格局的重大调整，稍有不慎即可能影响社会的稳定，这又是古今中外无数次改革实践所证明的基本教训。于是，一个两难境地便因此形成：社会主义市场经济的确立和发展，要求我们的政治体制必须进行相应的重大改革；但政治体制的任何重大改革又都可能影响社会政治的稳定，并进而影响经济的迅速发展，为了确保经济发展有一个稳定的社会环境，政治体制改革便应当缓行。

这个似是而非的怪圈直接地或间接地严重束缚着人们的思维方式，不冲破这一怪圈，我们的政治体制改革就不可能深入进行。为了打破这一怪圈，有识之士已经作出了不少努力，提出了若干方案，其中最主要的是以下两种思路：

第一是谨慎地进行政治体制改革。持这种观点的人认为，政治体制不同于其他体制，牵一发而动全身，一不小心便事与愿违，影响社会的安定和经济的发展。所以，他们认为，政治体制改革必须小心谨慎，切莫操之过急；可改可不改时宁可不改，可说可不说时宁可不说。

第二种观点认为，政治体制改革涉及整体性的全局利益和长远利益，从来都带有很大的风险，如若因此而却步不前，那就永远不可能对政治体制作重大的调整。所以，即使冒一定的风险，也要义无反顾地在经济改革的基础上推行相应的政治改革，否则积重难返，终有一天会导致政治体制的全面危机。

这两种观点在我们看来都有相当的道理。前一种思路强调政治体制改革须小心谨慎，后一种思路则强调大胆作为。既大

胆行事，又小心谨慎，应当是我们对待政治体制改革的基本态度。但是，仅有这两种思路，仅凭借大胆加谨慎，还远不足以冲破上述“稳定—改革”的困境。我们必须引入第三种思路，它对于走出上述两难境地具有决定性的意义。

这一新思路的核心，在于引入“现代稳定”的概念。具体地说就是，政治体制改革必须维持社会安定，但是，在市场经济条件下，我们所要达到的不再是一种“传统的稳定”，而是“现代的稳定”。传统的稳定是一种静态的稳定，其主要特点是把稳定理解为现状的静止不动，并通过抑制的手段维持现存的秩序。与此不同，市场经济所要求的现代的稳定则是一种动态的稳定，其主要特点是把稳定理解为过程中的平衡，并通过持续不断的调整来维持新的平衡。

以公民对某些官员或某个政府机关的不满为例，我们可以有两种处理方法。一种是通过各种手段禁止公民表达其对某些官员或某个政府机关的不满，不许他们行使宪法允许的申诉、抗议、游行、示威、静坐等反抗违法官员或违法机关的权利，用强制的方式来维持现存的政治平衡；另一种是让公民通过合适的渠道表达其不满，然后根据公民的不满和政治生活中新出现的问题及时调整公民—政府关系，用新的政治平衡去替代旧的平衡。这前一种方式就是我们所说的传统的静态稳定，后一种便是现代的动态稳定。

动态稳定的实质，是不断的打破现状，用新的平衡代替旧的平衡。所以，虽然动态稳定允许人们释放其对现状的不满，但决不是像文化大革命时期那样的无序状态，而是使秩序由静止的状态变为一种过程的状态。如果把稳定理解为运动中的平衡，那么，我们对政治体制改革的后果就不会有太大的顾虑。政治改革可能破坏现状，但破坏现状不意味着社会的不安定。相反，

设计良好而条件成熟的政治改革更可能意味着新的平衡状态的到来;这种新政治平衡状态可能更有利于经济的发展。所以,这样的政治体制改革不会影响社会的安定,从而也不会影响经济的发展。显而易见,根据这样的思维逻辑,所谓的“社会稳定—政治改革”的怪圈就不复存在。

一位政治学家这样说,在高度发达的现代科学技术和通讯条件下,以维持现状来达到稳定,对于政治家来说是最不可取的。反过来就是说,只有明智的、自信的、成熟的政治家才会运用动态平衡来维持社会政治稳定。动态平衡对于政治家来说确实是一个严重的考验,它不仅要求政治家具有高超的驾驭全局、应付复杂情况和适应多变环境的能力,还要求他们具有强烈的现代意识、开放精神和创新思想。20 年前,邓小平同志勇敢地冲破“两个凡是”的束缚,中国人民也把自己的思想和行为从教条的禁锢中解放出来,中国共产党把工作重心从阶级斗争转移到经济建设上,进行改革开放的宏伟大业,开创了全新的社会政治局面,平稳地实现了历史性的伟大转变,这应当被看作是一次用动态的平衡取代静止的平衡的范例。

江泽民同志在中国共产党第 15 次全国代表大会上所作的政治报告中有这样一段话:我们“必须把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度统一起来,在社会政治稳定中推进改革、发展,在改革、发展中实现社会政治稳定”。这实际上已经明确提出了动态政治稳定的思想:我们必须在改革和发展中去实现社会政治稳定,也只有在改革和发展中才能实现社会政治稳定。我们相信,只要各级党政干部认真地、深刻地领会政治改革与社会稳定的辩证关系,树立现代的稳定观念,就可以避免前面所说的“政治改革—社会稳定”的两难困境,毫不犹豫地继续推进政治体制改革。

董郁玉

我们必须树立政治体制改革的机遇意识。所谓“机遇”，并不一定意味、并且往往不意味着有利条件居多的状况。

改革政治体制的阻力确实不能低估。如何突破体制性的阻力，将成为政治体制改革所面临的最大问题。

对未来政治制度的安排，要由在现体制中取得实际收益的人来作出决定，而这样的决定往往需要他们自己在某些方面和某种程度上首先作出一定的牺牲。

通过政治体制改革的法治之路

建设社会主义法治国家，是中国面临的一项历史任务。建设法治国家，是中国正在进行的社会主义现代化建设事业的题中应有之义。中国能否建设成为法治国家，是中国现代化建设事业是否成功的首要标志之一。

从健全社会主义民主和法制到建设社会主义法治国家

近代以来的历史昭示人们，一个国家，无论其经济社会发展的快慢，无论其政治形态、国情、传统有多么别致的特点，要构造一个充满活力的社会，保持健康发展，跟上时代潮流，最终都要确立建设法治国家的目标。有些国家，即使在社会发展方面相对滞后，即使在法律制度、政治形式与社会控制方式上与法治背道而驰，也往往要在相应的政治文件或成文法典中写进“法治”的词句来加强其政治统治的合法性。在当代，在其政治文件用语、法典条款等形式上公开否认法治正当性的国家几乎没有。在越来越多的国家中，对建设、实施、维护法治的承诺与保证，是政党或集团能够获取国家统治权力的首要条件，是已经获取国家统治权力的政党或集团在实施统治权力时不能逾越的一个根本性的约束。因此，一般而言，评价一个国家是否是“法治”的国家，常常是对这个国家政治统治方式的文明程度的一个基本价值判断；“法治”一词，也就成了人们用以对一个国家的政治、经济、法律等总体社会状态进行描述的带有价值判断色彩的词汇。

20年前，我们从“文化大革命”的惨痛教训中，得出了必须在中国健全社会主义民主与法制的结论。20年后的今天，我们在国家经济体制向市场化的方向不断发展的条件下，确立了建设社会主义法治国家的目标。从健全社会主义民主与法制，到建设社会主义法治国家，伴随了中国在经济社会等方面取得快速发展的变革过程。

“法制”与“法治”，一字之差，其意义却有所不同。完备的法律制度、完善的法律体系固然是法治的前提条件，但是，并不是

在有了这样的法律制度体系的国家中就自然意味着法治。实际上,从已有的历史来看,宪政民主政体的国家可以在较完备的法律制度体系中实施法治,非宪政民主政体的国家也可以在不断加强立法的情况下实施专制统治。在法治国家中,法律具有超越于刚性条文之上的正义的价值,法制是法治的具体规定;在专制国家中,法律只是在形式上法律化了的某个统治者或某个统治集团的命令,法制不过是有别于其他具体统治方式的一种工具罢了。

法治的原则决定了体现正义的法律在国家始终处于至高无上的地位,体现在国家制度上就是宪政或宪政民主等国家根本性的政治制度,及与其相联系的自治的法律制度和政治制度;实施法律的目的在于促进社会正义,维护社会公正;一切权力都要通过法律程序进行授予,没有任何不受法律约束的权力和个人;实施国家权力的目的在于维持一定的秩序,以保证人们在社会中享有充分的政治、经济和社会自由;任何人的合法行为若受到无论来自何方的非法妨碍,都可以求助于法律的帮助排除妨碍,实现其行动的自由。正是在这种意义上,法律制订的程序、法律的内容、法制及其体系的完备性才关乎到法治的质量;也正是在这种意义上,法治国家的含义才不是简单地等同于"用法律来治理"。

在中国,建设社会主义法治国家的目标,是在社会主义法制建设已经进行了20年实践的基础之上提出的。在这一实践过程中,人们对法治的认识在逐步深化,接受了大量的现代法律观念,相当多的人已经初步形成了现代法律意识。实际上,在20年、尤其是近几年的社会主义法制建设实践中,已经不断有人提出建设社会主义法治国家的要求,并为此提出了许多有价值的见解和意见。现在,确立建设社会主义法治国家的目标,为人们

比较系统地提出建设法治国家的步骤与方案提供了基本前提。

法治的价值

其实,人们对法治这个词并不陌生,对一些有关法治的口号和原则也都耳熟能详。那么,法治究竟意味着什么?法治的价值何在?

我们知道,社会主义法制的原则是:“有法可依,有法必依,违法必究,执法必严。”由这个原则可以看出,社会主义法制建设注重的是立法、守法和执法三个环节,具有很强的实用性。严格实行法制,可以在社会中形成法律所期望和维护的社会秩序。

同样,法治也有很强的实用性,实施法治的目的之一,也是为了在社会上形成一定的秩序。与法制不同的是,实施法治,除了可以实现其实用性外,还可以在社会中形成超越于实用性之上的价值。这种超越是建基于多元社会集团、多元文化以及现代法律意识之上的。这种超越价值的实现,是法治社会最好的自我保障。

法治是对在宪政民主制度下的个人与社会状态的一个总体性说明。这其中,安全、秩序、自由、正义是法治最基本和最重要的价值,也是法治的实用性之所在。因此,法治是安全、秩序、自由、正义等综合价值的体现;法治国家,就是在社会中实现或基本实现了这些价值的国家。

那么,法治的基本价值意味着什么?

首先,安全,是法治最基本的价值,也是社会之所以组成为社会的基本条件。人的基本安全,意味着每个人的人身权利和财产权利不受非法侵犯;社会的基本安全则意味着一种和平状态。没有安全,人的正常行为与活动都无从谈起,社会也不能正

常运转。

但是，需要指出的是，即便是法治社会，也只是注重保障人的基本安全。这并非法治社会没有能力在更广的范围内和更大的程度上采取更完善的方式来保障安全，而是一种制度化的安排。这是因为，一个正常的社会必须在安全与其他价值之间达到某种平衡。多方面过分的安全，可以使人沉湎于安逸，而安逸是创造的腐蚀剂。法治则以制度化的规则，通过保证人的人身与财产基本权利的方式，以及同时为人们提供实现这些权利的基本社会条件和必要的社会秩序，来保障人的基本安全，进而保障其他方面的安全，使人们获得一种必要的安全感。因此，也可以说，法治保护下的安全，就是人们以合法的方式和手段行使自己基本权利的安全性。

法治下的有关安全的制度化安排，是以激励人们为争取更大程度上的安全而不断进取为主要目的的，并以此来促进整个社会的不断进步。在促进基本安全以外的安全方面，法治主要是为人们平等地提供争取与创造这种安全的机会，而不是为人们提供这种安全本身。况且，有些安全也并非法治力所能及，例如，要保证人们婚姻的安全，那必定要以大量介入人们的隐私为前提，而这恰与法治的根本原则相冲突。此外，个别人在市场竞争中失去财产或失去工作——维持生存的基本条件之一，也是有关安全的制度化安排不可或缺的一部分。保证这种优胜劣汰机制的安全运行，是保持社会活力的必要条件之一，也是整个社会安全的重要基础之一。当然，有关安全的制度化安排，也包括通过维持正常市场秩序、保持经济发展来为人们提供（重新）获得工作和财产机会的机制，同时还辅以为人们提供维持生存最基本条件的福利制度作为补充。

还需要指出的是，人的安全并不能简单地等同于人的生命

存在的现实。显然，一个虽被保全了性命却随时可能丧失或被剥夺生命、财产以及其他权利的人，很难被视为是安全的。这就是说，人的安全感是人的基本安全的一部分。在朝令夕改、意思含混的法律面前，在“黑箱”决策、暗中操作的政治环境中，生命尤存但却惶惶不可终日的人是无安全感的，进而也就无安全可言。而法治社会通过公开、明确的法律，通过依法必须公开的政治决策过程和可预见、可控制的政治操作，来赋予人们安全感。

与安全密切相关的是秩序。

不同的统治形式产生不同类型的秩序。法治下的秩序，是通过个人权利的落实和国家权力的程序化、规范化而形成的和平状态。在公开、明确的法律规则下，个人权利的界定，国家权力的界定，使人们对他人、对国家的行为能够有所预见，从而据此来制定自己的行动计划，由是，个人行为、国家行为始终可以处在一种有序的状态。

法治下的秩序，是以自由为基础的秩序。在法治国家，自由总是落实在宪政制度及与其相关的法律制度所规定的权利中。即使在法治的状态下，出现在不同自由权利的界限之间、以及在不同人行使同样自由权利时的冲突始终不能避免。然而，这也正是法治国家正常秩序的一部分。法治下的秩序，并不是没有权利的冲突、并不是人们彼此相安无事……法治之所以能够在社会冲突存在的情况下保持一种充满活力的秩序，就在于在法治的制度化安排中，已经为冲突的解决准备了程序化的方法。公开而确定的法定程序，是解决冲突的手段和方法。有了这种既定的程序，法治下的秩序就能够在不断扩大自由、而非限制自由的基础上得以保持。

在此，不能不提及秩序的形成与维持。的确，法治内涵着国家强制力。但是，法治下的秩序却并非是依赖国家强制力而形

成和维持的。在法治国家，一个人们能够在其中享有自由的秩序，是人们根本利益之所在。由此，对确立和保护人们自由权利的宪政制度的遵守，在很大程度上是出于人们的自愿，并由此形成秩序，而不必借助外在的强制。这种由自愿而形成的秩序，在相当程度上减少了维持秩序所花费的成本。此外，即使为了维持秩序，法治国家也为强制力的使用规定了严格的条件和程序。宪政民主制度的侧重点之一，就是要在保证个人自由权利与保持公共秩序之间达到某种平衡。

不仅如此，法治下的秩序，是在自由权利得到充分伸张的基础上形成的，因此，当权利发生冲突时，甚至对所谓“公共秩序”的界定也要按照既定的程序来进行，以防止在“维持公共秩序”的借口下对权利进行不正当的限制。

当然，在非法治的状态下也可以形成某种秩序。在专制统治下，秩序是对统治者命令的服从，是统治者意愿的实现，是被统治者在统治者强制下的整齐划一。这种秩序，可以在人们没有安全感、没有自由的条件下形成，可以在社会缺乏正义的环境里出现。这种须臾不能离开国家强制力支撑的社会秩序，是一种没有活力、死气沉沉的秩序；人们表面上的统一行动，不过是外力强制下被迫的机械运动罢了。而一旦在这种秩序中加进些许自由的因子，就可能引发整体性的社会秩序危机，导致失序状态的出现。

因此，自由，是法治与其他“用法来治理”的统治形式之间的根本区别之一。在安全、秩序、个人权利中所具有的自由价值，是法治的重要标志之一。

古往今来，人们对自由的界定可谓多种多样，对自由的论述可谓汗牛充栋。但是，不管对自由价值的理解和认识有多么大差异，这种差异也不应成为在具体制度中落实自由权利的障碍。

实际上，实行法治的国家，尽管其在习惯、传统、文化、国情等方面有着种种差异，但是，在以宪政民主制度肯定和保护人们的政治、经济、社会等基本自由权利方面却几无差别。在现实中，由于自由价值有着不可抗拒的正当性，甚至一些非实行法治的国家，也在成文法典中规定了与法治国家大致相同的自由权利。尽管那只是“纸上的权利”而已，但却从一个方面说明了自由价值具有超越不同民族、不同国度、不同传统文化、不同社会背景、不同意识形态之上的普遍性。同时，这个事实也告诉人们，妨碍自由权利落实的种种理由，都不过是经不起人们推敲的托词罢了。

在法治国家中，保证人们安全、维持社会秩序的目的在于实现自由，而不是相反。这就是说，不能以安全的理由限制自由权利的行使，不能以维持秩序的名义取消自由权利。自由权利被保障还是被蚕食，自由度是不断扩大还是日趋缩小，是衡量法治质量的重要参数。如果说安全、秩序、自由主要体现的是法治的实用价值的话，那么，正义则主要体现了法治所具有的超越性价值。正义，是法治非人格化的基础和象征。中性的、非人格化的法律，是其保持权威，从而促进社会公正的基本条件。

正义具有超乎实体法之上的价值，正义本身即是一种社会关怀。在资源有限的条件下，正义所关心的是法律的实施是否能够达到公正的结果，是否能够为社会成员平等地获得机会创造条件。按照正义的要求，法律实施的结果，应该在自由地获取利益与合理的社会福利之间达到某种平衡。

法治的正义性通过实体法体现出来，主要是法律所具有的形式正义，即相似的事实要适用相似的法律、并产生相似的法律后果。法律只规定程序及法律适用的条件，而不规定适用结果。在多元社会中，程序正义显得尤为重要，因为它为人们提供了一

个求得公正的平等机会。只有存在通过法律求得公正的可能性，法律才能被视为与每一个人有关的规则。体现正义的法律，有某种使人们自觉遵守的内在道德约束，这正是法治超越性所具有的特殊力量。和自由的主题一样，正义，也是一个众说纷纭的话题。也许，一百个人会有一百种正义观，但是，这绝不能成为在制定、实施实体法时，对正义“删繁就简”、避而不谈、弃而不用的理由。其实，在法治实践中，正义并非是陷入迷宫的纯理论或纯学术问题。在信息流通的世界上，在愈加开放的环境中，人们在法律的制定、实施及其所产生的结果中，自然会对正义有所体会、有所认识，进而也会对正义有所比较、有所选择。

在宪政民主制度的法治国家中，法治首先是对统治者的约束。在非法治国家中，缺乏正义价值的法律，不过是统治者用来贯彻强制命令的工具。只要存在法律上的差别待遇，存在法律之上的特权，法律就不可能成为促进正义的工具。

当然，要实现法治的安全、秩序、自由、正义等价值，还要有一整套相应的、自治的法律制度，其中包括独立的法律规范体系、独立的司法体系、独立的推理、解释和适用法律的技术、独立的受过良好训练的职业法律工作者，等等。

通过政治体制改革推进国家法治建设

在中国当前的历史条件下，建设法治国家的目标，要通过政治体制改革来实现，根据政治体制改革的进程来确定法治建设的具体步骤，同时，积极而稳妥地进行制度变革和制度创新，最终在中国成就法治。

实际上，在中国确立建设社会主义市场经济体制目标之后，建设社会主义法治国家，就是中国再适当不过的选择。如果说

市场化的经济体制改革是不可逆转的话，那么，法治国家的建设也就踏上了一条不归之路。历史已经证明，法治，是市场经济保持健康发展最适当的必要条件。如果在不久以前我们还对此有所怀疑、不愿正视的话，那么，在东南亚“经济危机”余波尚存的今天，我们当对此有一个比较清醒的认识。

法治建设的根本在于健全的宪政民主制度。经过20年的法制建设，中国的法律制度体系已经初具规模。如何使这一体系不断地适应市场经济发展和社会发展，从而成为法治基础的一部分，是政治体制改革面临的具体而又复杂的问题。

法治建设、政治体制改革的进程，可以依据各方面的具体情况或快或慢、或直线或曲折地向前推进，但是，无论如何不能停滞。事实证明，我们希冀在暂时的停滞中能够得到缓解、以利日后加以解决的问题，往往成为更加棘手、更加难以解决的问题；并且，在一段时间之后，我们也很少能够找得出更好的因应之道和解决问题的办法与手段。其实，这个结果也并不出乎人们的意料之外。当趋利避害原则的正当性已经在市场经济的发展中得到实际肯定和运用时，人们不再为一个不受到鼓励的事情去进行思量，倒也应在情理之中。

从近几年经济社会发展的总体格局来看，有利于政治体制改革的各种社会条件始终没有消失，当然，这些条件往往不是同时存在，更不是永远存在。从一定阶段的某个局部来看，有时是困难居多，有时是有利条件更多一些。实际上，在中国，不要说对既有的政治体制进行改革，就是对既定的行政程序、行政方式进行些许变动，怕是也要引来相当的阻力。因此，有利条件也好，困难阻碍也罢，这些在政治体制改革进程中无论怎样迟延、无论采取何种方式都无法回避的现实，要求我们必须树立政治体制改革的机遇意识。

从政治体制改革作为一项任务被提出以后的实践来看，所谓“机遇”，并不一定意味、并且往往不意味着有利条件居多的状况。在局面复杂、前景不明、困难丛生的条件下，甚至是在已经错失了某些机会的情况下，政治体制改革也并非到了寸步难行的境地。当然，在政治体制改革的具体操作中，我们必须正视阻力，以做出解决问题的方案。但是，阻力的大小与多寡，只是影响我们对政治体制改革作出或改变轻重缓急排序和决定具体路径的因素，而不应该成为要否进行政治体制改革的因素。因为在市场化的经济体制改革已经取得巨大成功的既定历史现实中，政治体制改革相对滞后于市场体制建设，即使即刻向前推进，也已为时不早。

在转型中推进改革，在改革中完成转型

十几年前，在提出进行政治体制改革以后的一段时间里，人们对政治体制改革的必要性已经有了相当程度上的认识。这种认识虽不能说已经完成，但即使是在客观形势发生了进一步变化的今天，对于要否进行政治体制改革这样的问题，昔日的认识水平也仍然不嫌落伍。这就是说，对政治体制改革的认识水平，尚未成为政治体制改革的障碍，虽然这种认识还有待于大大提高和加强。

但是，从近些年政治体制运行的情况来看，改革政治体制的阻力确实不能低估。如果说政治体制改革在以前所面临的阻力更多的是认识问题和一些实际问题的话，那么，现在，如何突破体制性的阻力，将成为政治体制改革所面临的最大问题。当下运行的政治制度，既不是政治体制改革之前的政治制度，也不是未来与比较成熟的市场经济体制相适应的政治制度。虽然正在

运行的政治制度处于改革的过渡时期，但是，就一个阶段而言，它又有相当的稳定性。与改革前的那个既未给体制内的当权者带来稳定而持续的收益，又没有为体制外的人带来多少实际利益的旧体制相比，现在的政治体制已经从效力、效率及效益等许多方面得到了大大的改善。由此，这个体制带给人们的实际收益，已是旧体制所不能比。这样，在政治体制上所做的任何变动，都不可避免地影响到已经从现体制取得相对稳定收益的人的利益。问题的复杂性也正在于此。在中国，政治体制改革是一个自上而下的过程，因此，对政治体制改革的设计，对未来政治制度的安排，对政治体制改革进程的总体把握等，都要由在现体制中取得实际收益的人来作出决定，而这样的决定往往需要他们自己在某些方面和某种程度上首先作出一定的牺牲。当然，在政治体制改革已经成为国家政治发展既定目标的情况下，就最终目标的实现而言，任何阻碍都必将被排除。在此意义上，我们似乎不必为这种体制性的阻力担心。但是，在现在和未来的政治体制改革中，我们必须敢于正视这种阻力，在尽可能小地影响到方方面面的实际利益的情况下，克服阻力，推进改革。

如何在政治体制改革中克服来自体制本身的阻力？在当前的条件下，我们可以结合建设法治国家的目标，在法治建设的过程中，开掘出新的政治资源，抵消和减少政治体制改革的阻力，把政治体制改革推进到与市场经济发展相适应的水平，最终完成建设法治国家的目标。

什么是新的政治资源？如何开掘这种新的政治资源？在现阶段，新的政治资源就是宪法所规定的公民基本权利。开掘新的政治资源，就是在现有政治和法律的框架内，从落实宪法及其他法律已经明确规定的公民各项基本权利入手，在具体制度的安排上增加公民实际参与政治的途径与机会，在法定程序上扩

大公民对政治体制影响的幅度和力度。这样，可以从更广泛的范围内，形成政治体制改革的动力。20年来，我们之所以在经济体制改革、市场经济发展上取得了巨大成功，盖源于公民的基本经济权利得到了比较好的落实。这个事实，应当对我们有所启发。并且，落实公民基本权利，是法治一个最基本的指标，也是把法制转变为法治基本部分的一个必要过程。

落实公民基本权利，扩大公民政治参与的范围，在现阶段的政治体制改革中究竟有没有必要，会不会引起政治或社会的震荡，这是许多人所担心的问题，也常常是一些人犹豫、彷徨、裹足不前的理由。

别的暂且不提，从近几年腐败的蔓延没有得到有效的遏止这一现象来看，扩大公民的政治参与不仅十分必要，而且相当紧迫。从制止腐败蔓延所需要的公民参与政治的幅度和范围来看，这种参与并没有突破现行宪法所规定的公民基本权利的范围。落实公民基本权利本身，就是扩大公民参与政治的范围。当然，参政不是当政，而是依法定程序影响政治格局和走向的制度化行为。因此，所要做的就是要把宪法所规定的权利，以法律的形式作出程序化和规范化的制度性安排，把法典上的宪法权利变成实际中可以行使的权利。

在现实中，公民的许多基本权利亟需得到实际落实。如果公民获取和传播信息自由、表达自由的权利得到真正落实，那么，公民其他民主权利的行使也就有了基础。公民表达自由权利的行使，是促使政治开放的一种动力。政治开放就是政治决策与执行过程的公开化，而公开是腐败的天敌。明确政治体制改革的目标及阶段性进程，公开政治决策和行政的过程，必定会使人们形成对政治体制改革和政治开放的心理预期，其本身就是一个政治承诺和对承诺者的约束。在法治国家中，这种公开

与所谓“开明政治”有着本质上的区别，法治国家的政治公开是政治过程的法定程序。因此，公民基本权利的落实，是政治公开和依法行政的监督和保证。公民基本权利、政治公开在具体法律制度上的落实，可以从根本上遏止腐败的蔓延。与那种依靠把行政办法和手段法律化的方式来遏止腐败的方法相比，落实公民权利、促进政治开放、推进政治体制改革，是从总体上消除腐败，实现政治清明，达到法治目标的途径。

当然，在落实公民基本权利与政治开放的过程中，必须尽力避免社会动荡。但是，这也只能是就总体而言。在这一过程中，我们所能避免的只能是总体性的社会“同步震荡”，至于在个别地方出现的局部震荡，则应当在我们的预料之内。如果因为避免出现任何形式的动荡而迟滞政治体制改革的进程，那么，这也只是迟滞动荡发生的时间而已，这种迟滞也许会在总体上引发较大规模的社会同步震荡。

其实，如上“法治的价值”中所述，一个安定正常的社会，不在于其没有动荡，也不在于其没有各式各样的社会冲突，关键在于其有无解决这些问题的既定程序。昔日，我们也有过堪称是“整齐划一”的年代，但是，我们为那种“整齐划一”付出的巨大代价，不正是促使我们开始经济体制改革和政治体制改革的重要原因之一吗！在这个意义上，我们正处在一个秩序转型的历史时期。

随着开放程度的扩大，信息交流方式的革命性进展，法治价值中所蕴含和传递的合法性、程序性等观念将逐渐内化为人们的意识，外化为人们的行为。这必将使人们对个人权利、国家权力和政治体制的预期发生或大或小的变化。随着法律越来越多地进入人们的生活，人们同时也在对法律、法治进行着比较和选择，从而对政治制度进行多角度的观察与思考。就此而言，政治

体制改革的进展程度必须及时适应这一变化，只有这样，才能从根本上保持国家长期稳定和发展。

法治的要求，确定了我国政治制度的未来形态，政治体制改革是实现建设法治国家目标的手段。现代法治国家在制度形态上，常常是宪政或宪政民主制度国家。当然，宪政民主制度，并不是保证一劳永逸地解决所有问题的制度形态。在实现和保证自由与正义的基础上，这一制度是对人类智力与能力的一个严峻考验。在旧的行政关系日趋瓦解的过程中，法治的方法必然越来越多地替代行政方法和手段。法治的方法就是摒弃非程序化的方法，依法进行政治操作，以程序化的方式来制约国家权力，使权力的行使规范化、程序化。说到底，就是要以法治的原则来处理和解决一切历史遗留的、现在的、以及将来出现的问题。

萧雪慧

权力，尤其是不受制约的权力，本身就具有腐蚀道德、侵犯公众利益、与公众利益相对抗的潜在倾向。

政府部门起草法律，许多官员又作为人大代表直接介入法律审议和监督，不可避免要造成政府自己立法、自己监督自己的局面。

把管束和限制本身就有着扩张倾向且对道德有着腐蚀性的权力诉诸于个人的道德自律，未免过于天真；把事关人民的地位和公民权益保障的问题诉诸于可以伪装又会发生变化的个人德性，更是过于冒险。

不可回避权力制衡

近年来，我国加快了立法步伐，似乎印证着一种朝向法治的努力。然而，倘若不首先明确法治的要义，努力的结果可能南辕北辙。

法治的要义在于，为了确保人民的主权地位和每个公民的权利不受国家侵犯，必须对国家权力进行限制。这里说的“确保”正是法治的着眼点所在，“限权”是它的逻辑结论。对国家权力的限制既要求行政、执法机构只能在法律允许的范围内行事

而不得自于法外，更不得凌驾于法之上；也要求立法活动遵循一定规范，使行政、执法机构和公众所依之法具有公正性、合理性，至少，要力避通过立法活动产生将偏私意图法制化的恶劣法律。两种限制缺少任何一种，人民的主权地位和公民的权利在高度组织化的国家力量面前将无所依恃，更谈不上有所保障，法治也将荡然无存。限制的实现需要诸如公民的法治意识和舆论监督等多方面条件，但极为迫切的则是使立法、司法和行政权力之间保持制衡关系的制度安排。

就此而论，我国走法治道路面临的情势相当严峻，任务也相当艰巨。纵然，我国宪法规定了全国人民代表大会作为国家最高权力机构拥有立法权和监督权，也规定了司法机构应依法独立行使司法权。但长期以来，人大和司法机构的权力在一直呈膨胀之势的行政权面前处于弱势，致使权力分立的表象下却是事实上的权力一体化。这种状况还因为这样两个事实而更趋严重。其一，我国缺乏由具有法律专业知识的人员组成的专门的法律起草机构，法律法规多由行政部门起草，人大只是审议通过。这导致行政机构对立法权的僭越。各级政府部门在这种僭越之外还盛行着以文件代法甚至以文件压法的反法治行为方式，这尤其加剧了权力失衡。其二，许多时任政府官员同时兼有人大代表身份，不仅造成本应分立而有所制约的权力之间的交叉、混杂，而且使人大作为最高权力机构而表达民意的性质大打折扣。这样一来，政府部门起草法律，许多官员又作为人大代表直接介入法律审议和监督，不可避免要造成政府自己立法、自己监督自己的局面。

在这种情况下，人民主权地位和公民权利的保障就只有诉诸于官员们的个人德性了。并无强制力的道德不得不承载起如下沉重任务，它要能保证：当官员们作为各部门参与法律起草者

时着眼于维护人民权益而自我限制;当他们在行使其作为官员的本份职能时有高度自律精神;当他们作为人大代表发言时要忠实表达民意而不是官员阶层的意志,在行使审议和监督权时出以公正……不可否认,有人具备这样能负重的道德,然而,谁又能假定每个官员都有此道德素质?事实上,权力具有一种特性,它使掌握它的人倾向于扩展权力,并通过权力的运用追求自己和自己所属集团利益的最大化。因而权力、尤其是不受制约的权力本身就具有腐蚀道德、侵犯公众利益、与公众利益相对抗的潜在倾向。无论中、外,无论历史或现实都在不断向人们昭示,这种潜在倾向具有普遍性,而且一有机会就要从潜在的倾向转变成显在的现实;相反,拥有不受制约的权力而能自律者却是极难得的例外。至于个人道德品质,则原本是可以伪装也可能变化的因素。尽管无德冒充有德意味着邪恶也不得不向美德致敬,因而证明了道德的魅力和威力。不过,把管束和限制本身就有着扩张倾向且对道德有着腐蚀性的权力诉诸于个人的道德自律,未免过于天真;把事关人民的地位和公民权益保障的问题诉诸于可以伪装又会发生变化的个人德性,更是未免过于冒险。

说"冒险",不是危言耸听,也不是推测。它已经或者正在成为实实在在的危险显露出来。权力部门有法不依或无视法律,甚至动用专政工具行诸如加重农民负担这类违法之事,早就不是什么新鲜事,即使在新闻界"极守纪律"的情况下,这类事情也反复见诸报端。更为严重的危险是日前已有不少学者论及的立法中部门利益恶性膨胀的倾向。前面提到的行政部门起草法律以及审议通过法律草案的人大代表中有大量时任官员的权力僭越和交叉混杂现象,正是造成这种倾向的主要原因。如果不改变这种情况,法律不仅因缺乏公民意志的充分参与而在很大程度上成为一些部门"批发"给全社会的既定之规,人们只能被动

接受;而且,还可能导致把特定部门的自私意图、甚至是包含着侵犯公民权益的犯罪意图法制化,公民稍不小心触犯了部门或特定集团的不正当利益,反倒成为违法者。在这种情况下,立法越多,离法治越远。因为,法治意义上的法律正如希腊先哲亚里士多德所说,是"免除情欲影响的……理智"。特定部门为追求自身利益最大化而制定法律显然不具有这一特性,倒是如《南方周末》所载文章所示,当属"家法"(1998 年 2 月 20 日头版)。

当公民因权力机构有法不依或违反法律而受到侵犯时,还可以保持依据法律讨还公道的希望,但如果法律本身就带偏私性、甚至包含犯罪意图,就把受到侵犯的公民借助法律讨还公道的理性道路阻塞了。如果再考虑到我国还存在着行政干预司法的严重情况,行政部门可以在事实上对人民既是立法者又是法官,还是他们自己所作判决的执行人;如果需要,还可以兼作原告。公民权利也好,人民作为国家主人的地位也罢,在如此咄咄逼人的一体化权力面前就只能具有嘲讽意味了。

欲防止上述状况,眼下需要的不是立法制度,而是规范立法行为,明确立法主体,从选举制上杜绝时任官员兼人大代表的现象,使人大真正成为表达民意的机构,从而使人民意志与政府决策之间得以保持动态平衡。与此同时,致力于遏制权力的倾斜和集中,致力于形成权力制衡格局。在这种格局下,应如伏尔泰流亡英国期间观察到的,掌权者有充分权力去增进公益,但若要行恶,便会被缚住手脚;也应如马基亚维利通过研究古罗马共和制和佛罗伦萨历史所总结的,制约和均衡的格局限制着掌权者的私欲膨胀,使人民的自由和安全不依赖于掌权者的个人品德或去留,因而也就为社会的稳定与繁荣提供了一个持久而可靠的制度安排。

不跨出这一步,法治只能作壁上观。

李曙光

代表国家以政府名义行使公共权力的，都是具体的个人，他们既可能无意识地消极渎职，更可能有意识地滥用权力，谋取私利。

为保证市民社会独立健康的成长，政府只应在市场经济中担负三种角色："守夜人"、"慈善家"、"经济警察"。

法外之法——由文件通知等政策构成的准法律系统异常活跃，使得有法不依，"徒法不能自行"的问题成为建立法治国家的巨大障碍。

政治体制改革的法治取向

1997年9月，中共十五大第一次在党的代表大会上将"依法治国，建设社会主义法治国家"确立为治国方略，在国内外引起了巨大反响。在中国持续近20年之久的改革开放即将进入21世纪的时候，提出"依法治国、建设社会主义法治国家"，无疑有着重大的理论价值和现实意义。

一、法治的科学内涵与现实价值

什么叫依法治国？"依法治国"的核心内涵就是"法治"。

建立在民主基础上的近现代意义上的法治，无论是作为一种启蒙理论，还是一种社会实践，都有其特定的含义。古希腊思想家亚里士多德在回答“由最好的一人或由最好的法律统治，哪一方面较为有利”这个问题时，就曾明确提出“法治应当优于一人之治”。（亚里士多德《政治学》，商务印书馆 1965 年版，第 167 页）。他对法治的注解是：“法治应包含两重意义：已制定的法律应获得普遍的服从；而人们所遵从的法律本身应该是成文的和良好的。”英国宪法学者戴雪认为，法治有三项标准，即法律具有至尊性，反对专制与特权，否定政府有广泛的自由裁量权；法律面前人人平等，首相同邮差一样要严格遵守法律；不是宪法赋予个人权利与自由，而是个人权利产生宪法。

在现代西方法治国家，法治作为一种社会实践，体现为一些基本的原则和制度。“法治”指的就是法律的统治（Rule Of Law），它区别于“法制”（Rule By Law），通常包括三项基本的原则：1. 法律至上原则。实行法治，必然要求一个国家的以宪法为核心的法律拥有至高无上的权威，不允许任何个人凌驾于其上，即便是贵为国家元首者也必须服从法律以及根据法律作出的裁判。2. 人权与自由原则。包含三层意思：第一，法非君出，而是法自民出，法治本身是民主之治；第二，法律面前人人平等，人人在法律面前均有平等的身份和机会；第三，法治的基本目的之一是，充分保障每个人的权利与基本自由的实现。3. 权力分立制衡原则。绝对的权力导致绝对的腐败，“要防止滥用权力，就必须以权力约束权力”（孟德斯鸠语）。因此，法治的原则是使各种权力归位：立法机构依照法律程序立法；行政机构要限制自由裁量权，依法行政；司法机构独立地行使司法权力。除了上述三项基本原则之外，法治还有一些具体的指标：以普遍有效的法律作为社会控制主要的甚至是唯一的方式，国家权力和政府必

须置于法律的严格规束之下，具有独立的法院及其它司法制度的综合系统，发达的开业律师界，中立的法学家和法律学者团体，各种法律制定、修改和废止的方式，以及普通人难以懂得或了解的复杂的和技术性的法律知识体系。

实行依法治国，建立法治国家，对于正疾步迈向市场经济和21世纪的中国来说，具有重大的现实意义。中国曾有数千年的封建历史传统，信奉的是“为政在人”的“人治”哲学。结果，历代王朝或是“政怠宦成”，或是“人亡政息”，或是“求荣取辱”，始终跳不出王朝兴替的周期率，建国以后很长一段时间里，我们对法律的价值和作用是忽略甚至否定的。如毛泽东同志就曾说：“不能靠法律治多数人，民法刑法那么多条谁记得了。宪法是我参加制定的，我也记不得……。”① 可以说，正是在法治问题上的偏颇，加上其它一些复杂原因，导致了“文化大革命”的巨大灾难。

1978年改革开放以来，法制建设得到了重视和重大发展，所取得的成就也是举世公认的。但与此同时我们应承认，我们对“加强社会主义法制”的理解还是较狭隘的，不少时候仍然采取工具主义的态度，而没有把其放到治国方略的地位。从1978年开始的持续了近20年之久的这场改革目前已进入关键性的“决战阶段”，活跃的市场因素与僵化的体制和行为观念是这场决战中对峙的双方主角。不论这场决战的最终结果如何，居行不移的体制障碍与陈腐的“人治”观念等改革中的深层次矛盾，绝不会无所触及、毫发无损。尚在发育期的中国市民社会，体内已生长出日益壮大的市场独立利益主体的细胞；市场经济在中

① 全国人大常委会办公厅研究室编著《人民代表制度建设四十年》，第102页，民主与法制出版社，1991年3月版。

国的初期扩展也带来了自主性很强的多元化的产权关系;市场社会中,对信用、合同的承诺和人格尊重的需求,以及对合法私权保障的渴望,有如久旱的土地期盼甘霖。这些,都向过去流行的政治理论与法哲学以及陈旧僵化的体制障碍提出了挑战。中国市场经济的不断扩展与社会政治生活的变革进程,呼唤新的政治哲学和法治理念的支撑以及相应的制度和程序的保障。因此,实行依法治国,建设法治国家,是中国改革发展的逻辑结果,是中国社会进步的重要标志,是中国迈向富强、民主、文明的社会主义现代化国家的必然选择。

二、法治的目标取向

依法治国,各国各有其经验和实践。各个国家根据其本国的人民素质、社会环境与法治状况等因素来设计其法治目标和道路。中国有自己的具体国情和特殊问题,因此,依法治国应针对中国社会的弊症来设计其具体的法治目标。大体说来,中国的依法治国方略有三个具体的目标取向。

1. 观念层面上的权利本位取向

中国传统法的特色之一,就是观念上强调义务本位。这种义务本位,强化权威服从和履行的观念,强调个人对家庭、社会和国家的义务,使法与"刑"、"律"等词义等同起来,以暴力、惩罚、强制、专政为特征,法律条文多禁止性规范,而少权利性规范,忽略和轻视人的独立人格、自由、尊严和利益。这种义务本位又进一步衍生了官贵民贱、重人治轻法治、道德问题与法律问题混淆不清等"集体无意识"。浸润于这种单向的消极的法律观,直到今天,许多普通百姓仍只有遵纪守法的法律观念,而不知法律还有赋予公民权利、保护公民权利的功能。一些公职机构和人员仍主张和默认权大于法,居高临下地以法治民。

依法治国,首先就是要在观念层面上确立权利本位的目标

取向。与权力不同,权利通常是指个人作为主体的权利。如果说权力是一种政治概念,那么权利则属于法律范畴。权利本位,就是指个人(公民)在法律划定的界限内享有价值选择、行为自由和利益获得的可能性。

中国人在追求法治的过程中,尽管已经历了一百年的民主思想的启蒙,但主体意识、公民意识仍显淡薄。实行依法治国,建设法治国家,就是要唤起人们的主体意识、公民意识和权利意识,就是要树立起法律面前人人平等的观念,就是要使人们重视自身的独立人格、自由、尊严和利益,就是要使权利本位在人们的法律观念中占据中心位置。随着中国建立法治社会的进程,人们将会愈来愈重视自身的权利和利益,我们可以说,中国社会进步的过程,就是公民权利得到切实保障和全面实现的过程,就是人的主体意识得到充分实现的过程。

2. 制度层面上的规范政府行为取向

中国传统法的另一特色是行政与司法合一,政府权力凌驾于法律之上。相对于民间社会来说,政府的力量往往过于强大。所谓"政治权力凌驾于法律之上"有两层含义:一方面,它与中国传统社会政治化的特征相连,政治的核心就是"人治",人存政举,人亡政息。政府是全能政府,拥有巨大的权威。在"人治"社会,虽然有时它有很完备的法制,但这完备严密的法制大都是政府用来加强对社会控制的工具,而缺乏制约控制政府、保护民间社会和个人权利的效能;另一方面,在现代社会,政府权力本身就有异化的倾向,强大的政府权力一经产生,往往容易失去控制,转而谋求自己的特殊利益,导致政治腐败和专横。其原因在于,代表国家以政府名义行使公共权力的,都是具体的个人,他们既可能无意识地消极渎职,更可能有意识地滥用权力,谋取私利。

在计划经济体制时代,“人治”、“政策之治”代替了法律之治,政府的权力无所限制,政府行为无所规范,这一点在经济领域尤显突出。如果把中国计划体制下的生产竞争比喻为一场球赛的话,那么政府在其中扮演的角色即是运动员,又是裁判。政府同时还是一个“超级企业”,负责所有大小企业的生老病死。由于政府对劳动要素和生产全过程的垄断性控制,使政府权力渗透到社会生活的各个领域。政府这种全能角色的担负,是法治权威无从树立的重要原因。

实行依法治国,建设法治国家,就需要重新整合国家权力结构,转变政府职能,规范和限制政府权力。具体地说,将体现于如下两方面的深刻变革:要求立法的重心,应从旧体制下偏重政府体系完善和强化政府权能的立法,转到规范政府行为和发展市场经济方面上来;要求法治的重点在政府必须遵守法律,依法行使权力,实行“守法的统治”。一方面,政府只能行使法律赋予的权力,而法律没有赋予政府的权力,原则上由人民保留;另一方面,公民不得行使法律明确禁止的行为,而法律没有禁止的,原则上公民都有权行使,政府不得干预。为保证市民社会独立健康的成长,政府只应在市场经济中担负三种角色:A.“守夜人”,防止外敌入侵和保障个人安全;B.“慈善家”,提供公共物品、公共救济和社会福利;C.“经济警察”,征税、预算,维护市场秩序和自由公平竞争的环境。

3. 操作层面上的公正合理程序取向

中国传统法还有一个很重要的特征,就是虽然法制条文繁杂,但缺乏一个合理、公正的程序。“官府衙门八字开,有理无钱莫进来”,这为人熟知的谚语,反映了普通民众对法律条文实现程序欠缺的无可奈何。其主要原因在于:传统社会司法与行政合一的体制决定了司法听讼不过是行政的一个环节,听讼(审

判)程序按行政原理设计运行。犯罪嫌疑人的招供过程不是一个事实认定过程,他对法律援引和解释没有发言权,而是一个被迫的认罪过程。民事案件的当事人也不能对司法官违法的受理程序提出效力瑕疵的异议,而只能靠具有监督权的上级机构监督的自觉性。法律适用完全系于司法官的一念之间,司法官居高临下地"听讼",不必受复杂的证据法和程序的限制,也不必经过法庭和律师的论辩。传统社会中,法律程序的不公正与非理性化是中国人"无讼"与"耻于诉讼"观念的根源之一。

公正、合理的程序是实行依法治国的重要基石。这里所说的程序指的是法律程序,它是人们为达到法治目标而预先设定好的方式、方法和操作步骤。公正合理的法律程序能限制程序义务人的主观随意性,保证选择效率最优兼顾公平的手段并维护和促进这种手段的正当性。"文革"十年动乱中因为排斥一切程序,造成了无数冤假错案的恶果。今天,我们虽然在法律制度建设上有了巨大的发展,但是由于不注重公正合理的程序要件的建立,许多立法都是原则性规定,弹性规定,没有落实执法主体,加之法外之法——由文件通知等政策构成的准法律系统异常活跃,使得有法不依,"徒法不能自行"的问题成为建立法治国家的巨大障碍。依法治国,就必然要求清除这些障碍,就要求协调运行的法律制度必须具备合理公正的程序要件。它一方面限制了政府权力的恣意和专断,维持了法律的稳定性和自我完整性;另一方面又给市民社会中的个人一个恰当的自由选择空间,使法律系统具有更大的可塑性和适应力。在我国迈向市场经济的过程中,价值中立、操作性强、体现公平和正当性原则的程序,对目前中国社会出现的秩序混乱、制度不力与地方保护主义现象,将是一剂根治的良药,也是中国社会实现法治主导的最现实选择。

三、法治目前急需解决的难题

具体说来,以下三大问题是依法治国迫切需要解决的现实难题:

1. 体制上的深层矛盾

中国的法治进程一直被认为是政府推导型,而不是民众自发型,这一点可以从每一次大的普法活动都由政府发起而得到印证。但是,如此以来,就给中国法治的实践带来了一个深刻的"二律背反"式的挑战:这就是作为法治推动者的政权力量本身本来应是法治所针对的主要客体,而作为法治被推动者的客体——民众本身恰恰应是高举法律之剑的主体。这正是中国法治进程中体制上的最重大的深层矛盾,不勇敢地、富有建设性地解决好这一深层矛盾,就必然为我们实现"依法治国"目标带来一系列难题。我国宪法规定,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权,法律面前人人平等。但是现实中长期以来,由于体制上的弊病,形成了"法律面前不平等"的现象,在社会生活中一些个人、组织和行政机构的权威高过法律的权威,违宪现象常有所见,违宪的审查和监督机构未能真正发挥作用,没有完全做到依宪治国,"党大于法"、"权大于法"的现象在实际生活中没有得到根本的改变,这意味着在"依法治国"的体制保障上,还有许多基础的、繁难的工作要做。

2. 实施机制上的失灵

完备的法律要依靠安全性能好、稳定性强、运作效率高的机制来付诸实施。据统计,1979 年以来,全国人大及其常委会已经制定了 310 部法律,国务院制定了 700 多部行政法规,地方政权机关制定了 4000 多部地方法规,初步形成了以宪法为核心的法律体系,国家政治生活、经济生活和社会生活的基本的、主要

的方面已有法可依。但按照“依法治国”的标准加以考量，应该说我们远未做到“有法必依”。法律实施机制存在着比较严重的失灵，既定的法律得不到有效的遵行，一直是引起广大人民群众强烈不满的重要问题。表现在：其一，国家公职人员有法不依，一些地方和部门的执掌权柄者，上有政策，下有对策，不顾大局和长远利益，有组织地用种种不正当手段非法保护地方和部门的私利；其二，执法和司法人员不按法律程序办事办案，甚至曲解法律依据，处理变动中社会各种关系随意性很大，维护部门和个人利益的倾向非常明显；其三，老百姓的诉讼观念是“打官司就是打关系”，其市场活动和社会行为缺乏民商法和私法的习惯和传统。如果有法不依的不良倾向弥漫到社会生活的许多角落，则势必导致社会公共价值体系的失范，影响社会机体的健康发育。因此，真正做到有法必依，这是实施依法治国战略的最最关键的环节。

3. 司法人员的腐败问题

法治的运作离不开人的因素。好的法律也不会自动产生效能，而需要高素质、廉洁、公正及理性的司法者来操作和运用。司法的公平、公正是社会和公民安全感的来源，因此，司法队伍的公正、廉洁、理性是一个社会实现法治的最基本的标志。培根说：“一次不公正的司法判决比多次不公正的其它举动为祸尤烈。因为这些不公的举动不过弄脏了水流，而不公正的司法判决则把水源败坏了。”目前，发生在司法队伍中的腐败现象相当严重，流传在老百姓当中的许多民谚，如“大檐帽，两头翘，吃了原告吃被告，原告被告都吃完，还说法制不健全”，“捞人”法官，“三陪”律师的出现等等都说明了司法腐败现象令人震惊。某些道德品质低下、丧失起码的职业自律的法官、检察官、警察、律师成了腐败的污染源，贪污行贿，触目惊心。司法队伍的腐败和贪

赃枉法行为，极大地影响了法律的权威和法治的发展，影响了人们的法律信仰。因此，改革司法体制，维护司法公正，提高司法人员的整体素质是目前迫切需要解决的严峻问题。

实行依法治国，建设社会主义法治国家，急需解决上述体制、机制与人三大问题。而体制——机制——人这三者又构成一组相互绞合、紧密相连的法治链条，只有链条上的各个齿轮各个环节连成一体，一以贯之，法治机器才会启动正常，运作顺利，从而推动我们迈向一个富强、民主、文明的现代化目标。

“依法治国，建设社会主义法治国家”的提出，必将给中国社会带来一系列深刻的真正革命性的进步，所以，我们由衷地说，这是一个神圣崇高的目标，它带给我们的使命也是崇高的。这几乎同时决定了，实现目标和完成使命的过程必定是繁难的。要将一个缺乏法治传统的国家导向现代法治国家，不仅需要我们在日常生活中付出许多艰苦努力，不仅需要在面对困难时要有坚韧不拔的意志和毅力，可以肯定地说，在某些情势下，甚至可能还要付出鲜血和牺牲。每一个认同这一目标并愿意为之奉献心力的有责任感的中国公民，都应该对此有理智清醒的体认。

王跃生

专家治国的改革无济于事，不能代替根本的社会政治改革。

东欧的经验更证明，仅靠引进技术、专家治国、提高效率、简政放权甚至利用市场都无法从根本上挽救旧式的经济和社会，否则，昔日东欧就不会变为今日东欧，苏联也还会是苏联。

在社会转型如此剧烈、原有体制那般集权、市场化和私有化提供了如此“良机”的情况下，东欧的政府和官员远比经济更为发达和更为稳定的东亚模式下廉洁得多，这一点颇为发人深省。

东欧昭示我们什么

暑热无奈乱翻书。翻的大都是旧书，但有些旧书历经多年再来品读，因为世事变化，因为时过境迁，倒常能读出些新意。《苏联经济论战中的政治潜流》就是这样一本书。

这是英国人莫舍·卢因在70年代中期写的书，其中译本80年代曾流行于中国经济理论界和改革研究者之中。90年代的今天，当我重读此书时，发觉十年前我们并未能读到这本书的全

部,按照流行时期的“流行读法”,我们可能丢了些什么,我们忽略了书名的提示,把注意力过多地集中在“经济论战”上面,而没有去细细品味“政治潜流”的含义。

除了导言之外,本书共有三个部分。第一部分,历史的记载,主要讲的是20年代布哈林的经济思想、新经济政策和战时共产主义以及斯大林模式的形成;第二部分,经济与国家,讨论60年代关于经济改革的论战和改革国家所有制计划经济的方向;第三部分,社会与党,分析变革中的苏联社会、不同社会利益集团的形成、经济改革对社会结构、党和官僚集权政体的影响。十年前初读此书,至少我是把着眼点主要放在前面两部分上的,我所看到的其它学者的评论也把眼光放在了书中对不断改革经济体制的争议上。我们比照中国当时关于计划机制同市场机制结合方式的争论而关心苏联有关经济改革的论战,关心苏联(和东欧)在不改变国有制前提下对传统中央计划经济如何“探索补救的办法”(第七章),关心“下一步怎么办”(第九章)。但是,囿于当时的社会环境,更由于其时各国的改革都还停留在对传统计划经济进行改良的补救的范围内,所谓政治改革要同经济改革相配合、政治体制会妨碍经济改革的深化等等都还只是理论探讨,纸上谈兵,因而我们没有切身感到政治和社会问题的迫切性,我们也就把第三部分忽略掉了。不知道这是不是能算作对本书的“误读”。

今天,东欧和原苏联各国“全盘西化”了,中国的社会主义市场经济体制也已初步形成。但是,这并不意味着如何使社会政治体制同市场经济体制相适应的问题已经有了公认的结论,更不等于各国已经解决了市场经济改革所带来的社会和政治问题。特别对于社会政治体制改革相对滞后的中国来说,这一问题不但没有解决,反而更尖锐、更迫切地提到日程。旧书新读,

我特别注意到第三部分关于改革与社会和政治环境的某些看法。

一曰“平民社会”的到来。苏联十月革命后形成的社会体系是一种高度集权的官僚等级社会体系，一切社会权力（包括政治权力、经济权力、行政权力以及意识形态和生活方式的选择、言论的表达等等）都集中在国家政权机构手中，这种情况在斯大林时代达到高峰，随着经济改革和经济发展，整个社会的结构逐渐发生变化，到六七十年代，苏联社会已呈现出一种不同的状态，这种状态被本书作者称作“平民社会”（civil society，按照时下的说法应该叫“公民社会”或“市民社会”）的到来（第十章）。这种平民社会的具体特征作者没有描述，不过，按照一般理解，平民社会就是保护人的生命、财产和自由的社会，是一个社会成员具有自觉的公平权力意识、要求分享政治和经济权力的社会。平民社会形成的原因，在作者看来，一是经济发展带来的城市化过程。作者写道：“自从60年代初，整个国家的城市人口就占了总人口的绝大多数，而人口城市化的过程仍在方兴未艾中。农业人口依然是个重要的部分，但其比例已从1926年的83.1%，下降到今天的20%左右。”另一个重要原因“是迅速成长起来的非体力劳动的白领阶层”，使“俄国在一个相当短的时期内，便从一个基本上是庄稼汉的农业国，变成了一个具有现代文明的工农业结构的国家”。（231－232页）这种现代意义上的“公民社会”社会基础的形成，既是经济发展和经济改革的结果，更是进一步改革经济体制和社会政治体制，有意识地构造与之相应的社会结构的原因。

二是社会利益和社会集团差别的公开化、合法化。经济发展和改革、平民社会的来临使社会不同利益集团的利益差别更加公开、明确，所谓全民利益日益让位给不同集团的不同利益。

作者认为,“由于这样一个新的社会结构产生了它的这些新的阶级和对国家起着重大战略作用的大量社会集团,于是也就产生了要求各种优惠待遇、特权地位和势力,以及参与领导的种种压力”。各个利益集团“尽量设法坚持和捍卫自己的观点和利益,继续不断地向党提出各种无异于权力法案的要求,包括承认其利益并有权保护这些利益,有自主活动的自由”。“新的社会现实的一个最重要的标志,就是它的社会差别。”(232－233 页)这种社会利益的差别,在经济改革进一步深化之后,肯定会变得更大、更强烈。对这种我们如今已经耳熟能详的不同社会集团的利益差别,视而不见和怒发冲冠都没有用,以为可以轻易抹平这种差别也是不现实的。唯一的出路在于承认其合法化,建立一种与此相适应的多元社会格局,让不同社会集团都能有自己的代表,都能分享权力,表达政见。实际上,在作者看来,苏联六七十年代的政治社会结构上已经出现了“一种早期的多元主义”,以适应上述变化。不过,后来苏联和东欧的崩溃表明这种早期多元主义不足以挽救那种业已腐朽的制度。

三是妨碍改革进程的主要障碍是旧的政治结构。作者根据六七十年代苏联东欧的情况认为,党的权力过度集中使之不可避免地腐败,但是,权力并非集中在普通党员手中,而是集中在各级(特别是高级)官僚机构手中。这样,社会各集团之间的矛盾会反映到党的系统内部,形成普通党员和下级工作人员同官僚阶层的矛盾。作者写到,“由于否认社会各阶级和各集团有发表政见和公开捍卫自身利益的权力,党实际上助长了现存阶级分歧和矛盾的激化。这些矛盾在经济衰退和社会机动性减弱的情况下,便具有更大的爆炸性危险;它们渗透到党内,使本来已在削弱着党的领导能力的各种因素更加复杂化。党既然追求更全面的控制,那么任何有损其控制的事物对现行的权力结构都

会是一种威胁。因此必要的改革和政治上的创新便被看作主要的危险。”“经济上已经遇到的各种困难,以及正在阻碍着经济改革和妨碍着改革派的各种障碍,在很大程度上同样是由于总的政治环境造成的;而国家和党的无所作为与落后状态都应该归咎于这种环境。”(304－305 页)作者 70 年代中期的上述观点可能是关于经济改革与政治改革之关系的较早的看法和议论了。

四是专家治国的改革无济于事,不能代替根本的社会政治改革。作者认为,既然传统的官僚体制对于真正的社会政治变革态度保守,而日益增加的经济压力和国际压力又使利用经济改革促进经济发展成为必然选择,那么官僚体制总是希望进行单纯经济的、“专家和官僚治国型的改革,而不愿采取社会政治型的改革”。“因为自由放任对经济改革的某些可行方案来说,不过是个用语问题,但对于政治改革来说,却是个纲领性问题了。”(313、306 页)但是,连贯的理论逻辑表明,要进行真正的经济改革,由于利益集团、权力分配、社会矛盾等等,最终必然导致政治改革和多元化。东欧的经验更证明,仅靠引进技术、专家治国、提高效率、简政放权甚至利用市场都无法从根本上挽救旧式的经济和社会,否则,昔日东欧就不会变为今日东欧,苏联也还会是苏联。在这个意义上,作者 20 年前的话仍有意义:“……容许各个社会集团和各种集体利益有表达意见和参与更自由的实力较量的权力,这样才能使政治制度更加合理,使社会生活更好地协调起来并有自由活动的余地;就必须解放全体公民,并为他们参与政治生活创造条件;最后,还必须克制党对权力的欲望,使党变成一个无论在多党制或一党制中都有内部政治较量的自由的政治组织。”(315 页)

今天俄罗斯和东欧国家的现实早已超越了莫舍·卢因当年

的论断，但是也在很大程度上应验了作者的观点。俄罗斯和东欧以极大的代价（甚至是“国破家亡”的代价）完成了社会结构的转变，无论这种转变对它们幸或不幸，对于我们总有一种启发和借鉴的价值。撇开意识形态方面，从建立真正的市场经济体制及为市场经济提供相宜的社会政治环境角度来说，从社会转型与社会转型的代价角度来说，我们与东欧面临的问题有许多共同性。在这方面，东欧的代价大得多，但从解决向市场经济过渡的深层矛盾角度来说，东欧已经超越了我们。

市场经济改革是彻底的与逻辑一贯的改革。虽然当代经济学家都认为市场经济是混合经济，完全不排除国有企业、政府干预、社会福利之类等等，并以这些制度的存在为条件。但是，混合经济毕竟不等于新生的市场体制同计划经济遗留下来的国有企业的“大杂烩”，无论怎样强调对这些老式国有企业的简政放权、独立核算也是一样。这就是说，市场经济必然要求对现在国有企业的彻底改革。但是，对这些国有企业的彻底改革又是一个相当棘手的任务，弄得不好，城市工人的大范围失业和贫困很容易造成社会的矛盾和动荡，甚至危及政局稳定。这是一个经济问题，但又不完全是经济问题，如果仅仅在经济领域内兜圈子，这个问题就是一个“死结”。东欧曾一再在此类问题上碰壁，波兰甚至连一次像样的调价都难完成。而在一场更广泛、更深入的社会变革中，这样的矛盾完全被超越了。通过国有财产平均分配、证券私有化、货币私有化等手段，目前东欧各国大都已完成了国有企业的改造任务，它所带来的社会后果也正在被逐渐消化和吸收。就经济的市场化程度而言，在某些方面东欧还不及我们，但其进一步发展已经没有什么特别的障碍（除了技术性的选择），而我们则还在围着国有企业的难题绕圈子，始终不得其门而入。

东欧的另一个进展就是出现了一种全新的政治架构。我们当然不是在意识形态的意义上讨论东欧的多党政体、选举制度，更不是说可以照搬到中国。我们是在有利于经济改革的环境的意义上看待这种架构。这种新的架构的出现一方面使设计经济改革的思路大为开阔，可供选择的手段大大丰富；更重要的是，新的政治架构为消化和吸纳经济改革政策的消极后果提供了较多的回旋余地，创造了宽松的环境。譬如由于社会矛盾带来的罢工、示威、游行等等，在东欧的旧体制下，这些现象的出现或者导致政府更迭、改弦易辙，或者导致高压政策、严格管制。而在新的架构下，它不过是某些社会集团表明其政见的一种方式而已，只要多数选民支持政府的政策，政策就可以延续。东欧的激进改革能够在几年前社会的一片混乱中坚持下来，部分地就得益于这种机制，东欧某些国家的共产党能够重新上台执政并对政策作出某些调整，部分地也得益于这种机制。

多元利益集团和多元化社会的逐渐形成与此具有类似的性质。在经济市场化和权力与财富再分配过程上，包括在市场经济形成后，社会各集团在社会中的地位以及它们的利益会日益有所不同，新旧官吏同普通百姓、贫富分化造成的富人和穷人、具有自由倾向的知识分子和工人农民，他们的利益差别是显见的，也是正常的。承认这种差别就应该容许各个集团有代表自己利益的组织。东欧变革初期政党纷起、派别林立的局面具有矫枉过正的性质，但鱼龙混杂后剩下的一些团体往往代表一定社会集团的利益。市场经济社会，从根本上说，由于社会成员在占用和支配社会财产上的差别，必定是一个多元社会。在这一点，东欧走在我们前面。

最后一点，一个动态的开放社会的逐渐形成。一个持久稳定的社会必然是一个动态的开放社会。东欧(和俄罗斯)在过去

几年间似乎失去了往日的稳定，其政策更迭、党派争端、民怨爆发、利益冲突使社会似乎处于不断的动荡之中。但是，撇开过渡性因素，现在我们会发现，实际上社会不是变得动荡了，而是变得稳定了：经济生活已相对独立于政治运作，政权更迭不再意味着社会混乱；党派争端更多了，但它已成为职业政客的一种职业活动，不再对社会具有那么大的破坏力；民怨累积通过选民投票、游行请愿、言论发泄直至移民出走而得以释放和平衡；利益冲突则依靠党派制约、新闻监督、司法独立而得到调整和牵制，不至失控。在社会转型如此剧烈、原有体制那般集权、市场化和私有化提供了如此“良机”的情况下，东欧的政府和官员远比经济更为发达和更为稳定的东亚模式下廉洁得多，这一点颇为发人深省。

中国与东欧和俄罗斯都不相同，中国的历史传统、社会结构、经济水平、自然条件都与东欧乃至俄罗斯存在差异，中国的社会主义市场经济体制及与之相适应的社会主义民主政治体制在目标模式上也与东欧的“全盘西化”不同。因此，如果认为可以照搬东欧的做法就大错特错了。但是，苏东的实践有助于我们思考中国的现实。

中国有 8 亿农民，他们当中的许多人至今还没有完全解决温饱，这是中国制定任何政策都不能忽略的一个现实，是认识和研究中国的一个基本出发点。但是，这种现实也是不断变化的现实。中国近 20 年的经济改革带来了经济的巨大进步，城市化的进程也越来越快。其结果是，农民，特别是真正从事农业劳动的人在人口中的比重直线下降，而城市人口（非农业人口）的比重不断增加。改革开放初期，中国的城市人口占总人口的比例不足 20%，1995 年，中国的城市已有 640 个，城市总人口 5.1

亿,占全国总人口的43%,而更广泛一些的非农业人口概念已占到总人口的50%,城市化的速度还在加快。中国的贫因人口则从30%以上减少到6%左右。由于经济和文化的发展,广义知识分子在社会人口中的比重也在不断上升。这种情况也许目前还不足以改变中国社会的总体面貌,但这种加速发展的趋势无论如何将日益成为影响社会价值选择和发展方向的重要变数。如果不考虑这些发展中的因素,不考虑一个可能的"市民社会"将要来临,仅看到农民、文盲、贫困的一面,政策的制定就可能失之偏颇。说到底,中国的发展得益于市场经济和改革,这种发展的结果却又要求更深的改革和全面的市场经济。诚如斯言,市场经济制度在发展经济的同时也在不断复制和发展着市场制度自身。

如果说"市民社会"的到来尚需假以时日,那么社会利益差别与利益集团的日益公开和强化则是中国改革带来的社会现实和影响未来社会选择的因素之一。在目前的中国,这些社会集团(社会阶层)至少包括,普通劳动者工农阶层、随着文化教育发展日益壮大的知识分子和白领劳动者阶层以及主要由中层以上官员构成的集团。除此之外,还有不同地区利益所形成的利益差别。这些集团在社会价值取向上不同,在改革中受益不同,对未来社会发展方向的选择也有所差别,总之,存在着不同利益。在中国现时的社会格局中,各个利益集团无法通过公开透明而畅通的渠道表达利益,于是出现了在市场化中瓜分国有财产、以权谋私、腐败泛滥、消极怠工、职业道德水平下降和以民谣等形式表达不满等等社会现象。这种利益差别和矛盾既不能消除,唯有通过政治社会的改革,建立相应的体制适应这种新的社会格局。

由于各种原因,中国的社会政治改革大大滞后于经济市场

化，这为我们带来了一些优势。但是，以往十几年依靠这种策略而得益可能意味着现在将要付出代价：没有能够承受国企破产、工人失业的社会承受力，国有企业的改革就无法真正开始，从80年代末就开始在此徘徊，直到今天仍未找到出路；没有一种新的政府结构，产权多元化和市场化就意味着全民的财产被官僚个人化、私有化，国有资产的大量流失为此作了最好的注脚；没有来自其自身之外的独立集团的监督和新闻自由下的舆论监督，承认个人利益和个人财产必然导致以权谋私和腐败的泛监，这种折扣在旧的结构中是无法解决的（报载，某省一位达官之妻兼某国营大公司董事长，贪污敛财被枪毙，其继任者仅上任12个月又疯狂敛财，锒铛入狱）；没有一种制度化的、较平和的矛盾释放机制，矛盾累积最终会导致矛盾以异常的形式爆发和社会动荡，结果就是改革的倒退；没有与市场经济相适应的社会道德和社会价值追求，“泛市场化”将把社会道德和社会风气引向极端，把人性中的阴暗面推向极致，并把经济学中“劣币驱逐良币”的规则社会化。近两年改革步伐相对放慢，矛盾相对尖锐，说明我们已开始付出这种代价。

一部西方学者的旧著，难免片面和偏激。东欧自身也矛盾重重，自顾不暇。但是，这部著作一些思想恰好能被东欧和俄罗斯的经历所证明，这些思想和经历又能对今天的中国提供一些启示，这也就够了。旧书新读，还能要求什么呢？

蔡定剑

立法指导思想的三大误区："立法宜粗不宜细"，"遇到矛盾绕着走"，"立法不求全，有总比没有好"。

法院只有超乎国家机关和公民之上，才能对国家机关和公民的是非曲直进行判断裁决。如果把法官、检察官和警察都作为代表国家一方，从理论和现实上看都难免有"官官相护"之嫌。

对握有人的生命、自由、财产大权的法官给予任何的任意性可能造成的危害，会比可能放纵公民个人对社会可能造成的危害要大得多。制度上对法官的防备优于对公民个人危害社会的防备。

危机与变革

——转型时期的法律

在我国，从计划经济转向市场经济的过程中，法律起着尤为重要的作用。与之相应的法律的变革，就是要从计划经济下的法制，走向市场经济的法治；从传统中国的法制，走向现代社会的法治。

危机的背景

经过10多年的改革开放,中国社会发生了深刻的变化。在经济领域,体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。在政治法律领域,今天的中国社会已从一种在传统体制下的逐渐演进态势进入到一个整体转型的阶段。与转型时期社会发展相适应,中国需要一场法制的深刻变革。这场变革已由市场经济体制改革拉开了序幕。

全国人大常委会于1993年底,制定了一个推进社会主义市场经济体制建立的宏大立法规划。在这个规划中列举了需要制定的有关市场经济法律体系的立法项目152件,直接属于市场经济的立法项目53件。包括:规范市场主体的法律;调整市场主体关系、维护市场秩序的法律;改善和加强宏观调控的法律;建立、健全社会保障制度等方面的法律。

这个雄心勃勃的立法规划本身就意味着一场立法革命,而且是一场前所未有的立法革命。我国过去单一公有制基础上的计划经济体制正在瓦解,整个社会经济基础和经济结构正在发生根本性转变。市场经济的建立必将冲破和彻底改变计划经济体制,这就意味着市场经济体制的改革必将对与计划经济体制相匹配的法律造成深刻危机,从而引发法律的变革。

危机:计划经济体制下制定的法律几乎破产

●在开始进行市场经济建设的广泛领域,几乎是无法可依。

在1993年以前,我们曾经认为,自1979年以后我国法制建设取得的最伟大的成就,就是制定了一大批的法律。许多法学家甚至国家领导人都曾自豪地宣告,我国社会主义法律体系已初步形成,国家建设的重要方面已基本做到有法可依了。但是,

当国家确立社会主义市场经济改革目标，并着手推进社会主义市场经济建立的时候，人们才惊讶地发现，在市场经济建设的广阔领域里，几乎无法可依。于是，全国人大常委会在中共中央提出建立社会主义市场经济体制目标后不久，就提出了制定150多项法律的立法规划，以建立社会主义市场经济法律体系，尽快改变进行市场经济建设时无法可依的状况。它表明，在新的社会经济结构下，我国的法律体系存在严重缺陷。

●部分在计划经济体制下制定的法律已成为推进市场经济体制改革和建立现代法制的障碍。

计划经济本质上是权力经济、人治经济。在这种体制下制定法律的基本指导思想就是把法律作为管理经济、控制社会的工具，因而它维护的是政府权威及其各部门的利益，保证政府集权和经济统制。这种法制缺乏维护独立、平等、自由的精神，忽视社会权利和公民权利的保护。

在过去10多年中，制定最多的是经济法。经济法最反映计划经济的特征，它遵循权力服从关系，以不平等为基础，以保证政府进行有效的经济行政管理为其立法精神。因而，这个领域里的很多法律已经不适应市场经济的需要，甚至成了市场经济发展的障碍。例如，前两年公司法出台的过程就是典型一例。

在计划经济体制下，我国在企业立法方面是根据所有制、企业的行业、规模、地域不同而不同。这样，便制定了《全民所有制工业企业法》、《全民所有制小型工业企业租赁经营暂行条例》、《中外合资经营企业法》、《中外合作经营企业法》、《外资企业法》、《城镇集体所有制企业条例》、《乡村集体所有制企业条例》等。当经济改革向市场经济推进的时候，我国曾几度升起办公司热，市场的生长迫切需要公司法。但公司法千呼万唤出不来。在全国人大常委会的多次督促下，国务院有关部门向全国人大

常委会提交了一个公司法的法律草案，但这个法律草案竟是一个调整国营企业相互之间、国营企业与集体企业之间，集体企业相互之间关系的法律。这是违背公司法常识的。为什么会提出这样的法律草案呢？提案者解释说，因为我国已经有各种企业法，只剩下这部分经济主体关系还没有法律调整，所以公司法只能调整这部分法律关系。当然，这样的法律草案后来被推倒重来。但从这件事反映出计划经济体制下的法律对市场经济法制建设形成的障碍，影响市场经济立法。如果有关部门进行市场经济改革和立法时，又没有足够的勇气和胆略去彻底废除旧体制下的法律，而是迁就照顾现实，新的市场经济法律就难以生长，或者在旧体制与新体制夹缝中生长起来的法律也会变成怪胎。

对市场经济立法造成阻碍的法律远不止一个二个，而是一批。过去（包括正在制定的）某些法律带有计划经济的深刻印记，过多地确立和保护的是职能管理部门的权力和垄断性利益。像邮政法、铁路法、矿产资源法、土地管理法等，都较强地反映了行政部门的权力和利益。在这些立法指导思想中，管理者与被管理者、行政部门和公民的权利义务是不平衡的。这样就对具有独立、平等、自主权利的市场主体立法造成侵占，使这些法律难以出台，或好不容易出台的法律已走形。在过去十多年制定的一些经济法和行政法起着维护计划经济下的政府职能的作用，它需要在转变政府职能的同时彻底修改这些法律。

●许多法律已不适应市场经济改革发展的需要。

在计划经济法制下，我们制定一些重要的基本法律，已有相当一部分法律不适应市场经济改革和法制建设的需要。例如，我们制定了民法通则。但是，我们的民法却不能解决最基本的民事纠纷——债务问题，债务纠纷要靠政府组织清理。此外，现

行民法通则也充满了计划经济的痕迹和影响。法律要求当事人的经济活动以服从计划为基本原则;合同是否强制履行也取决于经济计划;民法本应有的“物权”和“物权制度”被政治经济学上的“所有权”和“所有制”取代;缺乏对平等主体公民权利的应有保护;属于民法基本内容的抵押、代理、信托财产等制度残缺不全。民法早已表现出严重不适应市场经济的要求。

再说刑法。虽然早就制定了刑法,可是它却对破坏市场经济秩序,保护公民私有财产方面显得无能为力。现行刑法还是以阶级斗争和专政工具论的思想指导制定的,充满了革命年代的政治色彩。而对市场经济条件下的危害社会行为完全没有关注,像对欠债、信用欺诈、金融、证券、期货、商标、著作权、产品责任、不正当竞争、破坏生态环境、计算机犯罪等方面严重危害经济秩序的行为束手无策。刑法不得不在市场经济发展过程中亡羊补牢,通过许多补充条例来弥补。但过多的补丁已使刑法支离破碎,自相矛盾、不协调,甚至有悖正义精神。为全面保障社会秩序和市场经济秩序,新的刑法应将问世。

计划经济体制下的破产法自制定后本身就限于破产状态。由于它的范围仅限于国有企业的破产,而国有企业由于政治原因根本就难以破产,而在市场经济条件下生长出来的众多经济主体在自由竞争规则下必然产生一些公司的破产。破产法处于不该有的有了,该有的却没有。在市场经济条件下,对计划经济背景下制定的破产法与其修改不如重新制定。

●法律、法规相互矛盾、打架,存在相当程度的混乱。

中共十一届三中全会以后,为了加强社会主义法制建设,扩大地方自主权,发挥各方面的积极性,确立了一元化多层次的立法体制,全国人大及其常委会可以制定法律,国务院可以制定行政法规,省级人大及其常委会、较大的城市人大及其常委会以及

被授权的经济特区人大及其常委会可制定地方性法规，国务院各部委和省级(和被授权的经济特区)人民政府可以制定规章。由于法律没有对中央与地方的权力作明确的界定，而计划经济体制下的行政职能部门林立，职权交叉重叠。在市场经济条件下，利益多元化，部门利益、地方利益分野，于是，出现一些部门和地方利用立法“争权夺利”、“取利弃责”的现象。争夺部门和地方利益，设法逃避、推卸、减轻应承担的责任和义务。它们争夺管辖权、审批权、发证权、收费权、处罚权等等，结果导致许多法律、法规矛盾，不协调，职责不明，权限不清。有的权力无人行使，有的权力则多单位、多部门分割行使。权限的争夺导致一些法律迟迟不能出台。如《证券法》为市场经济急需，早在几年前就着手起草，由于许多有关部门(如财政部、银行、经贸委、体改委、证券委、证监委)都主张对此法享有权力，对有些权力归属争执不下，使该法拖延时久不能出台。又如《城市房地产管理法》在制定时土地管理和城建部门就为房子应随土地走和土地应随房子走各执一词，使法律难以制定。现在，法虽已制定出来，但法律中的交叉职权给公众带来麻烦。而法律之间的矛盾抵触带来的就远不止是烦恼，而是巨大的经济财产损失。如《法制日报》报道一案[①] 就是如此。海南大源木材加工厂经工商局登记，从事木片加工等经营活动，开工不久即被省林业公安局查封宣布取缔。根据林业部、国家工商局的文件，以木材为原料的木材经营加工单位，须先经林业主管部门审核同意取得许可证后，再向工商行政管理部门登记才可经营。但是，根据海南省人大常委会通过的《海南经济特区企业法人登记管理条例》，企业经营许可需林业主管部门专项审批的只有林业采伐一项，木材加

① 《法制日报》“方圆传真”，1996 年 4 月 6 日。

工不需要许可证。像这样一些矛盾的法规和规章不仅给当事人造成巨大经济损失，而且影响到经济建设和改革开放的进行。

还有些立法缺乏瞻前顾后，立新法也不顾及旧法（不修改或不废除旧法），使得新旧法律矛盾并存。有些法律制定得太粗，笼而统之、大而化之的规定难以操作，所以不得不依靠行政机关、部门和地方制定法律实施办法或细则，或靠司法解释或行政解释才能实施。一部法律要经过两三个实施细则才能执行，已是太复杂了。如果这些细则、解释再变形、走调，甚至与原法律不一致、相冲突，这样的法律体系就相当混乱了。

●立法指导思想的误区，导致法律空洞难以实施。

在此有表现种种：其一，根据“立法宜粗不宜细”的指导思想，使许多法律条文停留在纲领、口号、政策、宣言的层面上，法律空洞无物，难以实施。如农业法、科技进步法、大气污染防治法、渔业法、体育法、教师法等等，许多条文与其说是法律，不如说是部门政策宣言。试看农业法条文：“国家逐步提高农业投入的总体水平”、“国家采取措施，促进农业扩大利用外资”、“发展农业必须合理利用资源”。科技进步法也有很多政策性宣言：“国家鼓励”、“国家依靠”、“国家支持”、“国家保障”等等。许多法律诸如此类的条文不胜枚举。在这样一些法律中，人们只看到国家对一些事情的态度，看不到解决这些问题的具体程序和措施。

其二，“遇到矛盾绕着走”，法律不敢直面现实，去解决矛盾和困难。多年来我国立法的一个指导思想是“成熟一条制定一条”，暂不成熟的搁置一边。于是，立法常常是遇到矛盾绕着走，见了包袱就甩开。一些地方和部门只热衷于立法壮威、揽权，对解决矛盾并不感兴趣。立法时抄袭成风，子法抄母法，一法抄多法，似乎为了立法而立法，法律抄来抄去，没有新东西。或对解

决问题，如隔靴搔痒，不切中要害。法律空洞无物，遇到复杂一点的关键性问题，含含糊糊、闪烁其词。或干脆给法律开“天窗”，如规定“由法律另行规定”、“法律另有规定的除外”，立法也“且听下回分解”，不知下回何处寻。结果法虽立了一大堆，问题依旧没解决。

其三，“立法不求全，有总比没有好。”在这种指导思想支配下，导致立法残缺不全，很不配套，缺少具体程序和措施。有一些法律只有实体性权利宣告，没有程序和具体措施的规定，法律难以实施。如惩治违反公司法犯罪的决定规定，虚假出资和抽逃资本是犯罪行为，可是谁起诉和追究这种犯罪行为？合资双方一方虚假出资和抽逃资金另一方是否可以控告，向谁控告等程序性问题都没有规定，诉讼难以启动。另一些法虽有制裁措施，但没有规定执法机关，法律仍没有人执行。也有一些法律虽有程序和处理后果，但适用法律条件不明确，规范性不强，处理后果不具体、不确定，处罚、量刑幅度大，给执法者的任意性太大。还有些法律规定脱离实际也难以执行。

总之，在市场经济体制改革的冲击下，建立在计划经济体制上的法律体系已濒临破产。

变革的土壤

危机是改革的酵母。

中国法律的危机是在市场经济体制改革的冲击下产生的，同时，市场经济的改革又为新法制提供了生长点。法律的改革就是要把法制的根基，以及由这个根基生长的法律制度和法律观念，从计划经济的土壤上移植到市场经济的土壤上，由“人治的法制”转变到“法治的法制”上来。

市场经济是法制经济。但法制不会自然生长，它要靠我们去建立起来。而建立需要变革旧法制才有可能。它需要的法律不是来自“国家的意志”，而是来自市场主体，利益关系者的意志—人民的意志。它要求法律超乎一切权力，具有最高权威，受到全社会尊重，而不是国家或政府手中的“工具”和“指挥棒”。它需要法律受制于理性，根植于人的心中，而不取决于领导是否重视，也不是受制于人们的感情、甚至情绪的支配。法律也不仅依靠于国家强制力或外在强力存在，而是发自人们内心的需要。法律需要真正独立和公正的、超于政府和社会之上的机构来评判执行。唯有对过去的法律进行改革，才能摆脱危机，使我国法制建设踏上现代宪政之路。

变革：重塑现代法的精神

现代法精神最根本的是“人本主义”精神，即以人为本位和出发点来设置我们的制度和法律。有些关系如公民与国家和国家机关之间的关系，表面上看，似乎不是人与人的关系，但实际仍是人与人的关系。人们为了自己的共同安全和利益，才通过一定形式产生一个公共权力机关(即国家)，公民把自己的权力授给国家，是为了让国家按公民的意志和利益来管理社会，调节人们相互之间的关系，保护大家的共同安全，维护和发展公共利益。

现代法精神就是法律要以公民人格独立和社会平等为基础，以尊重人的自由和权利，保障公民财产，控制政府滥用权利为己任，维护社会的和谐和稳定发展。法律体现正义、平等、自由，保护权利和控制权力。

塑造现代法精神，使法制从传统走向现代，需要我们推动社会结构、政治结构和法律观念的转型。

●在社会结构上，要实现从身份到契约的转变，打破计划经

济体制下人的身份关系。在那种体制下，大部分人的一生都固定在一个单位、一个组织、一定的区域之中，几乎没有个人的选择，很难流动。人没有独立的品质，没有个人的自由，一切都由单位包了，一切也都由单位管着。所以，法律几乎是多余的。市场经济条件下，独立的法人和民营企业的出现，使公司生存空间大大扩展，大量具有平等地位的独立个体出现，人们不再都生存在严密的行政管理之中，不必都有一个上级，并必须服从上级的一切。人们更多地凭借法律来调节彼此的关系。这个过程正在发生，并逐步向深入发展。建立法治，必须加快这个过程的转变。

●在公民意识中，要实现从“国家本位”到“社会本位”、“个人本位”的转变。在过去的制度设置和宣传中，公民的一切都是属于党和国家的，公民的一切都是国家赐给的。当公民得到荣誉的时候，感谢政府；当公民得到救济的时候，感谢政府；当公民取得成就，有所创造发明的时候，归功于政府。任何人不能向领导、向政府提出权利和利益要求。公民只能等待党和政府的赐给。不能索要、争取，更不能告政府违法，政府就是法。国家本位表现在国家权力分配上，下级服从上级，“小家”服从“大家”，最后家长说了算。下级的权力是上级给的，地方的权力是中央给的，公民的权利是国家给的。凡法律没有规定给公民和地方的权利，都是国家的。法制变革必须打破这种“国家本位”的制度、法律构架和社会中流行的意识，把法律的制定，制度的构架转到以“人”为宗旨和核心上来。制度、法律、国家、政党等等，一切目的都是为了保护个体公民的权利，帮助促进人的健康发展，改善公民的生活，扩大公民的自由。以人为出发点和归宿来设置我们的法律和制度，这就是“人本主义”，这就是我们要注入到新法律中去的一种精神。

●在法权关系上,实现从权力至上到法律至上的转变。过去的社会是国家权力泛滥、崇尚权力的社会。国家权力无所不在地支配着社会的一切。从农民的水稻插秧行距应有多宽,到处理夫妻吵架调解家庭不和;从妇女穿的裙子有多短,到青年的头发留多长,政府都得管。由于权力无所不在,支配一切,所以权力就有至尊至上的地位。权力至上,法随个人的权力而存废,法随领导人的注意力而转移。权力至上就不会有法治。推进市场经济建设首先要改善政府的权力,使万能的政府变成有限权力的政府。政府和领导人的权力必须受到法律的控制,依法行使,而不是相反。要使法律至上,在我们社会中大力推崇其权威和地位,更重要的是进行政治体制改革,改变党的执政方式,改善党与人民代表大会的关系,使党真正在宪法法律范围内活动。确保宪法在国家具有最高地位和权威。

"人本主义"的现代法精神并不是空谈的,它有丰富的内涵,可以体现到每个具体法律中去。从"人本主义"精神出发,我们就应以保护公民的政治权利和自由,扩大公民的政治参与,防止公共权力对公民的侵犯为核心来架构我们的政治制度,制定国家制度方面的法律。只要公民在不侵犯他人同样权利的条件下,应最大限度地保障和发展人的自由和权利。对国家权力的滥用应有有效的防止措施。应以保护公民私有财产为核心来架构我们的民法制度,公民合法的财产和利益都应受到充分的保障。以平等、公平的竞争精神为核心来制定我们的经济法律制度。以人道主义的精神来架构我们的刑法。要以高度珍惜人的生命、自由的价值来确定罪罚,犯罪行为必须是事先宣告、明文规定的行为,罪罚相当而不是严刑峻法等等。

●除了法的观念的改变,还需改变现行法律。首先要对现行刑法进行彻底修改。刑法是一个社会文明程度的重要标志。

古代中国法律是从刑法中来的，刑法等同于法律。而刑法又是暴力的工具，是镇压之具，“严刑峻法”、“乱世用重典”，推崇死刑是中国法的传统。以至到了近代，西方帝国主义侵入之时，中国刑法停留在封建时代甚至奴隶社会所用的刑法上。以“十恶”[①]定罪，论心定罪，刑罚用枭首、凌迟处死等。落后而残酷的刑法成为帝国主义要求在中国建立领事裁判权、会审公廨的托词。

●要重修改造民法。民法是保护公民私权最重要、最典型的法律。它是公民具有独立、平等人格权的重要标准。在计划经济体制下，民法主体范围窄，并缺乏独立、平等、自治的法人人格，依所有制性质划分的所有权具有重要地位。作为民法制度核心内容的物权（实际主要是私有财产权）缺乏应有的规定，因而对公民私有财产权缺乏有效保护。债权制度也缺乏完善的制度保证。修订民法应按市场经济要求扩大民事主体范围，确保民事主体独立、平等、自由的地位，建立完整的物权、债权、知识产权和人身权的民法制度。确保契约自由原则，依安全、便利、公平秩序的要求建立现代契约制度。对多元主体的多元利益予以有效保护。总之，以保护公民私有财产权为核心重塑民法。

●重理经济法。十几年来，经济法是成长发展最快的部门法。但我国的经济法是典型的计划经济的产物，它仅仅是政府管理的工具。过去的经济立法以加强政府行政管理为立法思路，带有强烈的行政手段色彩。建立现代市场经济法，就要保证市场主体的独立能力，以维护平等、自由、竞争为核心，政府实行宏观调控、间接管理为指导思想，因而，需要对旧的经济法进行

① 中国古代十种被认为最严重、不可饶恕的犯罪：一为谋反，二为逆大逆，三为谋叛，四为恶逆，五为不道，六为大不敬，七为不孝，八为不睦，九为不义，十为内乱。这些罪行大都是政治和道德问题。

一次彻底清理，依新的原则进行废、改、立。

●完善行政法。行政法是实施宪法最重要的法律。完备的行政法对推动我国走上民主宪政之路具有重要意义。过去几年我国制定了几个非常重要的行政法，如行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法等。它是我国法制建设的重要进展。但我国的行政法治还远不够完备，而过去行政立法指导思想也有很大偏差。要建立现代行政法应转变行政立法观念。从国家管理，政府充当运动员的旧立法观念中转变出来，以规范、约束、控制行政权力，防止权力滥用的控权法精神来指导行政法的变革。创建现代行政法还依赖于在市场经济条件下政府角色的转换。市场经济体制下不需要“万能”的政府，而需要相对“无为”的政府；需要理性化的政府，而不是主观随意性的政府。“控权”和“平衡”应作为行政立法的理论基石。“控权”即将行政机关置于法律和立法机关的严格控制之下，保证依法行政。“平衡”即将行政机关与相对方权利义务平衡。不论哪方侵犯对方合法权益，都应依法纠正。现代行政法的核心是要求行政机关与对方处于完全平等地位。根据这一理论，要求新的行政法在立法内容上，公平分配行政机关与相对方权利义务；强化执法中的民主和公正因素；弱化行政手段；强化行政合同和行政指导；注重行政诉讼实现。同时，应制定完善的行政程序法。①

●完善程序法，提高程序法地位。中国有重实体，轻程序的法律传统。它与西方社会“程序先于权利”的法律传统正相反。在现代法制中，没有程序就没有权利。没有公开的事先公布的程序，就很难有公正的结果。1979 年以后，我国制定了几个重

① 罗豪才等“现代行政法的理论基础”，《中国法学》1993 年第一期第 52—59 页。

要的程序法:刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法,以及仲裁法等,这些程序中体现了非常浓厚的“国家本位主义”思想。各种诉讼程序中法院的绝对支配地位;控辩双方不平等的诉讼地位;控告方的证据具有绝对效力和不可怀疑性;被告及代理方处于不利地位;律师进入诉讼晚,不能充分地取证和行使辩护权等等。

诉讼程序中的国家主义和诉讼参加人的诉讼地位不平等是过去计划经济体制下,国家万能观念的指导下形成的。国家支配一切,所以,诉讼中从调查取证到判别是非、适用法律都是国家在做,被告只有被动挨审的份。市场经济体制下,国家的角色要转变,由过去超乎一切之上,指挥、包办一切变为有限的职权,并要受到监督。国家职能的转变反映到司法、诉讼中来就要求:第一,法院的角色要转变。法院只有超乎国家机关和公民之上,才能对国家机关和公民的是非曲直进行判断裁决。如果把法官、检察官和警察都作为代表国家一方,从理论和现实上看都难免有“官官相护”之嫌,难以作出公正的判决。第二,警察、检察官的角色也要转变。警察的证人地位应和其他证人地位一样,提供的证据不应是不能查问和不可怀疑的。检(控)方与被控方地位应平等,而不是检方的权利和地位优于被控方。在诉讼程序的设置中,体现国家权力有限,政府与公民权利义务平衡,法院具有公正独立地位的精神。

●树立现代诉讼精神。一国司法制度体现什么样的诉讼精神,涉及到公民权利和司法正义问题。为确保公民权利不受司法侵害,法治国家一般采取“无罪推定”,“法无明文规定不为罪”、“法不溯既往”等司法原则。这些原则从一切可能的方面阻塞了司法的任意性,如果仅从行为人的社会危害后果出发,给法官有法律之外的灵活性让其在有社会危害后果而没有法律规定

时自行判定犯罪，这种法官的任意性就可能导致许多无辜的人锒铛入狱，对法治造成严重威胁。对握有人的生命、自由、财产大权的法官给予任何的任意性可能造成的危害，会比可能放纵公民个人对社会可能造成的危害要大得多。所以，制度上对法官的防备优于对公民个人危害社会的防备。

谢庆奎

有得有失，本来是事物发展的一般规律。然而必须把握时机，及时作出调整，不能使政治体制改革长久滞后于经济体制改革。

过去，动辄“最高批示”，全党全国传达，而把法律、法规扔在一边，这是“人治”，而不是“法治”，而且容易造成个人专权。

一个行政村能够实行直接选举，一个乡为什么不能进行直接选举？直接选举乡长乃至县长，不仅能使民众得到民主的训练，更重要的是对选民负责，办事不能来虚的。

逐步走出政治体制改革的困境

江泽民总书记在十五大政治报告中指出，“政治体制改革要继续深入”[①]，并专辟一节谈论政治体制改革，给陷入困境的政

① 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向21世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》，《人民日报》1997年9月22日第1版。

治体制改革注入了一支强心剂，给人们带来了希望。人们期待着政治体制改革逐步走出困境。

改革开放19年来，中国的经济体制改革取得了巨大的成就，外国人刮目相看，中国人尝到了改革的甜头，综合国力大为提高，日常生活有了很大的改善。这是举世公认的，无需赘说。与步步深入的经济体制改革相比较，政治体制改革却举步维艰，直至陷入困境而一筹莫展。改革开放的前11年，鉴于“文化大革命”的沉痛教训和对中国政治体制弊端的初步认识，邓小平在1980年发出了“改革党和国家领导制度及其他制度”[①] 的号召，开展政治体制改革。邓小平指出：“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”[②] 并且提出了“肃清封建主义和资产阶级思想影响的问题”。[③] 根据邓小平的指示，中国政治体制改革逐步展开。首先是党中央不设主席，而设总书记和书记处，以部分解决权力过分集中的问题。其次是改革国家领导干部职务终身制问题，规定了任期制和限任制，领导干部按照规定的年龄退休、离休，但是没有规定党中央的领导干部的任期制和限任制。再次是进行机构改革，以克服官僚主义。最后是部分地实行了党政职能分工，减少了党政兼职，基本取消了对口设“部”[④]；加强政府与人大的工作。还有就是基层群众性自治组织的建立、基层的民主

① 《邓小平文选》第2卷第322页，人民出版社1994年版。

② 《邓小平文选》第2卷第327页。

③ 同上注。

④ 对口设“部”，即在五六十年代，县以上的各级党委均设立与政府各部委、厅局、处局、科局相对应的部门，党委的各部门领导政府的各厅局。

选举、干部的“四化”[①] 建设以及加强法制建设等。中国的政治体制改革在这些方面都取得了一定程度的成效与进展。

中国政治体制改革的进程受到了“左”的和右的思潮的干扰，或者根本反对政治体制改革，以维护自己的特权地位与利益；或者主张“全盘西化”。结果，1989 年发生了政治风波，完全打断了政治体制改革的进程。所以 1989 年至 1997 年，是中国政治体制改革比较沉闷的阶段。只讲经济体制改革，不谈政治体制改革。加强政治上的稳定，是为了更好地改革开放，进行现代化建设，集中精力发展经济。以经济建设为中心的方针没有变，所改变的是如何实现这种方针。这就意味着要放弃或减缓政治体制改革，在经济上加紧建设，实行先经济、后政治的改革战略与策略。

这种战略和策略要求正确处理稳定与改革、发展的关系，把稳定作为改革与发展的前提，改革和发展的成果又要促进和保持政治稳定。这样，政治稳定就成为压倒一切的中心任务。这种中心任务是硬任务，势必要冲击以经济建设为中心，因为不可能同时存在两个中心。其结果必然会影响经济建设的速度和质量。如果将这种战略和策略，与以科斯为代表的新制度经济学的观点相比较，也不无暗合之处。新制度经济学在注意资源优化配置的前提下，从交易费用存在出发，解释了企业存在的经济根源，而且也解释了产权制度、政府、法律、社会意识形态等产生和发展的经济依据。这种观点要求节省交易费用，实行资源优化配置，促进经济的发展。中国改革的战略与策略的转变，强调政治稳定，也可视为从改革费用即交易费用存在出发，充分考虑改革开放中经济、政治和心理补偿，磨合各方面的利益关系，使

① 干部“四化”，即革命化、年轻化、知识化、专业化。

市场体制在旧体制可以允许的限度内尽快发展，使社会的资源配置得以逐渐优化。这种战略和策略的出发点也是为了节省改革费用即交易费用，减少损失，但因此付出的代价也是相当可观，甚至是沉重的。因为它在实际上放弃了政治体制改革，至少是放慢了政治体制改革的速度、规模和深度，应该说是有所牺牲。有得有失，本来是事物发展的一般规律。然而必须把握时机，及时作出调整，不能使政治体制改革长久滞后于经济体制改革，否则将会严重失衡，反过来影响经济的发展。

就政治与经济的关系来说，不管是马克思主义的政治经济学理论，还是西方现代政治经济学派，都提倡政治和经济的不可分性。经济是政治的深厚基础，政治是经济的集中反映，这是马克思主义政治经济学的基本观点。西方现代政治经济学派则认为，政治体制与经济体制之间存在着结构关系与互动模式，“两种结构互相渗透，互相影响，而展现各种行为者在自利动机下的复杂关系与互动。另外，任何政治体制或经济体制都镶嵌于国际政治与经济体系的网络中，故其政治、经济问题亦深受国际政治与经济体系相关特质的影响。”① 政治与经济的这种结构关系与互动模式，主要体现在对“权力”和“利益”的追求上。在市场化的过程中，政治行为者与经济行为者都具有自利的动机，追求政治权力和经济权力的扩张，寻求利益的最大化，这是它们的本能；而且这种权力和利益关系错综复杂地交织在一起，形成政治与经济难分难解的联系网络。人为地割裂政治与经济的关系的时代已经过去。人们现在考虑的是如何整合政治与经济的关系，而不是割裂。

① 萧全政：《政治与经济的整合》，第3－4页，桂冠图书股份有限公司（台北），1988年11月。

政治与经济的密切关系说明,在现代化与市场化的过程中,不能割裂政治与经济的关系而进行单方面的改革。中国自1989年以来进行单方面的经济体制改革,特别是1992年以来进行社会主义市场经济的建设,遇到了难以克服的障碍。中国的政治与经济本来就是一体化的,很难分清哪个是政治问题,哪个是经济问题。如政企分开的口号提出了十几年,为什么就分不开呢?原因很简单:这既是经济问题,又是政治问题。政治行为者——政府出于自利的动机,不愿放弃企业,否则就无利可图了;紧紧抓住企业不放,则有利可图。经济行为者——企业有些则分不开,有些则不愿分开,它们需要政府的支持、帮助和保护。那么政企关系,就不是经济体制改革所能解决的问题了,必须同时开展政治体制改革,解决政府机构、职能、权限等问题,双管齐下,才有可能实现政企分开。所以在中国开展经济体制改革,必须同时开展政治体制改革,至少要做到基本适应,不能完全脱节。

江泽民总书记在十五大政治报告中指出:"我国经济体制改革的深入和社会主义现代化跨世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。"① 这段话说明了政治体制改革的必要性和重要性。为此,他提出了政治体制改革的五项内容,从现实出发,其中三项更为重要,值得认真执行。第一项是"依法治国",加强法制建设。江泽民指出:"依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文

① 江泽民总书记在《中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》,《人民日报》1997年9月22日第3版。

化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。”[①] 注意画黑线的地方，这是他过去没有公开讲过的话，这里提出了一个问题，即领导人的非正式、没有成为文件的讲话算不算数，能不能贯彻执行？照此说法，回答就该是否定的。如果能做到这一点，在中国就是一个很大的进步，也是政治体制改革的重要内容。过去，动辄“最高指示”、“重要指示”，全党全国传达，贯彻执行，而把法律、法规扔在一边，这是“人治”，而不是“法治”，而且容易造成个人专权。今后应该坚决杜绝这类事情的发生。如果领导人的讲话的确重要，可以经过讨论变成文件下发，也可以发表文章，供大家学习、执行或参考。这样可以督促大家学法、执法，不要专等领导人的讲话，揣摸领导人的意思。全党全国都能做到这一点，如此则“依法治国”有望，否则就是空话。

第二项是健全民主制度，扩大基层民主选举。江泽民指出：“城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”[②] 这里画黑线的地方，新意是“城乡基层政权机关”，也要“健全民主选举制度”。城乡基层群众性自治组织实行民主选举已有十几年的历史，积累了一定的经验，也有教训。特别是约 90 万个村民委员会的直接选举，60％左右进行得比较成功，其中有激烈的竞选，村民得到了民主的训练。城乡基层群众性自治组织的民主选举工作只要加强指导，就可以逐步提高。问题是城乡基层政权机关，这里的民

① 同上注。

② 同上注。

主选举，至今还是间接选举，代表选代表，竞争性不大。县长、乡长能否直接选举，回答应该是肯定的。一个行政村能够实行直接选举，一个乡为什么不能进行直接选举？直接选举乡长乃至县长，不仅能使民众得到民主的训练，更重要的是对选民负责，办事不能来虚的，只能老老实实地为人民服务，办实事。现在的县长、乡长主要不是对本地区人民负责，而是对考察、任命他的上级负责，好大喜功地创造政绩，是给上司看的，浮夸、虚报的现象比比皆是。扭转这种不良现象的根本出路是直接选举，他必须对本地区负责，也只能这样做，因为选票对他来说是最重要的。基层直接民主选举扩大到县、乡，包括乡、镇、民族乡，县、县级市、自治县、旗等，只要建立各级选举委员会，党政加强指导，分步骤实行，是不难展开的。与此相适应，基层企事业单位也实行直接民主选举，取消任命制，对这些单位也是有好处的。这样，就可以为更大范围的直接民主选举准备条件，为真正的民主政治开辟道路。

第三项是“发挥舆论监督的作用”[①]，完善民主监督制度。这里画黑线的地方没有新意，过去也说过这种话，但多半没有认真实行。这一次希望动真格儿。舆论监督在境外很发达，是一种强有力的民主监督。中外现在有一种鲜明的对照：中国的传媒只报道好人好事，境外的传媒几乎只报道坏人坏事。这种对照说明，中国的传媒无法且无力进行监督。长期以来，我们实行舆论一律的政策，弊多利少，发挥不了舆论监督的作用。要真正“发挥舆论监督的作用”，就不能实行舆论一律的政策，应该规定一些传媒宣传官方意图，也应该允许一些传媒宣传民间意愿，实行多样化。新闻多样化还不是新闻自由化，要逐步放开，不可能

① 同上注。

一步到位。这样做既可以听到一些善意的批评，也可以揭露坏人坏事，“发挥舆论监督的作用”。反腐败不是很难吗？但如果让传媒介入，跟踪调查与报道，那么情况就可能大不一样，贪官还是怕见天日的。

中国的政治体制改革是一个系统工程，牵涉面广，关系重大，只能一步一个脚印地缓进，不能贸然急进。本来，中国政治体制的弊端决不仅仅是加强法制、基层民主选举、舆论监督、机构改革、维护安定团结等这么几个问题，更为重要的是权力过分集中、官僚主义、家长制、特权现象，肃清封建主义和资产阶级思想影响等问题，这是体制性的问题，也是结构性的问题，并非一朝一夕所形成，是长期积累下来的，真是所谓积重难返。但解决问题还得循序而进，先易后难，逐步深入。因此，江泽民总书记在十五大政治报告中提出的政治体制改革的五点方案，是一个良好的开端。如果能在“依法治国”、扩大基层民主选举、加强舆论监督等几个方面认认真真地而不是敷衍了事地做起来，我认为中国有希望走出政治体制改革的困境，以经济带动政治，以政治促进经济，在建设具有中国特色的社会主义市场经济的道路上取得更大的成就。

秦晖

在某种情况下不改政治不仅可以改经济，而且可以改得极“彻底”，改得决无半点“社会主义”的残留。只是这种改革将毫无公正可言。

一些“主旋律”作品堂而皇之地教训下岗工人“往后得学会自己养活自己”，仿佛过去工人是被“养活”的，如今不“养”了……

公有制也许很理想，但像红色高棉那样搞“公有制”，马克思在世也会给气死；私有制也许很有效，但无论任何一个“资产阶级理论家”都不会赞成贪官污吏的化公为私。

管理改革可以讲集中，但产权改革必须讲民主。

产权改革与民主

过去人们常说，如果没有政治体制改革，经济体制改革就搞不下去，因为特权者会死守旧体制。这话看来不对，事实上无论古今中外，许多案例都表明，在某种情况下不改政治不仅可以改经济，而且经济体制可以改得极“彻底”，改得决无半点“社会主

义”的残留。只是这种改革将毫无公正可言，它将变成“掌勺者私占大饭锅”的一场超级原始积累过程。道理很简单：特权者也许不愿意放弃权力垄断，但他决不反对，也许还比任何民主主义者更乐于当老板！

我们过去说不问姓资姓社，现在又说不问姓公姓私，其实“姓公姓私”早就是个伪问题：市场经济中的所谓“私有权”本质上是公民自由产权，其中理所当然地包括若干公民自由地（即不是被迫地）把自己的资产加以合并、自由地组织经济联合体的权利。因此世界上只有命令经济国家立法禁止私有制，从无市场经济国家立法禁止“公有制”的。如美国，从当年欧文的新协和村、民粹派的“联盟公社”到如今的摩门教公社，只要它不搞强制，国家就不会阻挠它。倒是在我们这里，近年来一些地方相继规定“今后禁止新建产权不明晰的国有企业”，规定一年内乃至几个月内完成乡镇集体企业产权改制，甚至合同未到期的承包、租赁企业也要提前终止合同以便拍卖。一些地方在有油水时强调领导层持大股；而在那些“烂摊子”中又反过来强制职工出钱补窟窿，不出钱就解雇。这些做法算是“激进”得可以。

我国如今不少地方雇主可以自由地组织商会，工人却不能自由组织工会。我们过去启发劳动者觉悟时常讲“谁养活谁”：不是资本家养活工人，而是工人养活资本家。其实“资产阶级经济学家”倒从来没有“养活工人”之说，主张劳动价值论的斯密等不用说，即如弗里德曼这样号称最极端的自由市场理论家，也不过说“劳务贡献”与“资本贡献”同等重要，两者间是互利的交换关系而不是一方对另一方的单向示惠。然而我们今天的一些“主旋律”作品却堂而皇之地教训下岗工人“往后得学会自己养活自己”，仿佛过去工人是被“养活”的，如今不“养”了……

的确，我们如今不应纠缠于姓社姓资姓公姓私这类伪问题

了,但我们却不能回避一个真问题:公正还是不公正?无论姓公姓私都有个公正与否的问题。公有制也许很理想,但像红色高棉那样搞"公有制",马克思在世也会给气死;私有制也许很有效,但无论哈耶克还是米塞斯或任何一个"资产阶级理论家"都不会赞成贪官污吏的化公为私。像"休克疗法"倡导者萨克斯那样的人尚且大骂"权贵私有化",我们这里却有人撰文宣称只要不把国有资产分给老百姓,其余怎么弄都行,真让人叹为观止。

无论姓公还是姓私的不公正,都与不受制约的权力有关,即马克思指出的那种"权力捉弄财产"之弊。而这只有在政治体制改革中才可能解决。在今日中国,没有政治体制改革,经济"改革"也能进行,甚至还可能进行得又快又"彻底",但绝不可能缓解不公正,使改革沿着人类文明与正义的方向前进,甚至会激化社会矛盾,影响社会稳定。

近年来海内外一些"新左派"大谈"经济民主",但他们讲的"经济民主"内容是文革式的"工人治厂"与文革前的"两参一改三结合"。而理论与实践都证明,企业管理上的"民主"大都是失败的。企业决策应当由所有者或受其委托并对其负责的经营者作出,"大众参与"只能限于建议性质。换言之,无论姓公姓私、计划经济还是市场经济,较成功的企业家在管理上一般都是"一长制"。然而,由此决不能导出所有者的产生过程也是"一长制"、也要排斥民主。在发达市场经济下,企业主可以对他的企业发号施令,但他之成为企业主决不是发号施令得来的:他决不能下令把"非他的"企业变成"他的企业"或他所看中者的企业。换言之,管理改革可以讲集中,但产权改革必须讲民主,而不能搞"一长制"。遗憾的是我们的情况往往相反:一些人热衷于鼓吹"鞍钢宪法式的民主管理",另一些人则主张搞一长制的产权改革,这是很可虑的。由于"管理改革要集中",过去一个时期政

治体制改革滞后的消极影响还不明显，现在随着“产权改革要民主”日益成为时代的要求，这种滞后的消极性会大大突出。

另一方面，随着市场经济由商品时代向信息时代的推进，政治体制改革问题也愈发突出。近来一个以关注政治著称的“首富”就信息价值问题频发惊人之论，认为信息时代已使平均利润率概念失效，无本万利、“四两博千斤”已不足怪。此论值得注意。的确，在一个机会均等的规范市场中信息价值的创造是人类劳动质量的一次飞跃，创造者得到超常回报也是经济进步的表现。但在一个机会垄断的不规范市场中，“权力信息化”比“权力商品化”更可怕，“信息官倒”的危害将百倍于“商品官倒”，它的“四两博千斤”将是腐败的一次飞跃。就此而论，我国某些信息价值论者对权力的兴趣远在比尔·盖茨之类洋人之上，是耐人寻味的。而众所周知，消除机会垄断与权力信息化也有赖于政治体制改革。

总之，产权改革要民主，走向信息时代的产权改革尤其需要民主。十五大提出加强民主与法治建设，重申政治体制改革，是再及时不过了。

胡伟希

思想自由总是同言论自由、出版自由联系在一起。

言论自由要有真正的保障，而不是徒具空文。当政者要鼓励人民讲真话，要容纳不同的和反对的意见，不压制和打击。

出现不同的声音和意见不仅不可怕，而且是正常的，而民主社会的活力也正表现在这里。

“在精神奴役的一般气氛之中，曾经有过而且也会再有伟大的个人思想家，可是在那种气氛之中，从来没有而且也永远不会有一种智力活跃的人民。”

思想自由与民主政治

“‘思想自由’不是指思想得到自由自在发生出来而言。因为思想在个人的脑中并没有所谓自由与不自由，这个问题乃是起于思想的对外发表，就是思想的发表是否受外来力量的干涉。如果受干涉，乃有不自由。……所以思想自由不是一个关于思想本身的问题，乃是一个思想在社会上势力的问题。”40 年代的

自由知识分子张东荪如是说。唯其如此，思想自由总是同言论自由、出版自由联系在一起。1948 年联合国通过的《世界人权宣言》对“思想自由”一款作了如下明确的表述：“人人有权享有主张和发表意见的自由；此项权利包括持有主张而不受干涉的自由，和通过任何媒介和不论国界寻求、接受和传递消息和思想的自由。”

综观中外近现代史，我们发现一个奇特的现象：一、凡表示愿意实行“宪政”的国家，无不将保障“思想自由”的条款写进“宪法”；二、实行“宪政”之后，各个国家依然有一部争取思想自由的历史。这个事实表明：一方面，保证公民“思想自由”似乎已是每个近代国家不言自明的“公理”；另一方面，在这个问题上，“宪法”的条文与事实之间有着极大的距离。宪法的条文没能落实，原因有多端，而就当政者方面来说，一个重要原因是对思想自由与民主政治的关系还缺乏应有的认识。

何谓“民主政治”？应该说，民主政治包括的内容很广，但就其实质而言，不外一是“法治”，一是政治的普遍参与。“法治”是“以宪法治国”，故保护公民的思想自由是“法治”的题中应有之义。政治的普遍参与，离开了公民对政治及社会问题的普遍关心，是难以想像的；而这种对政治与社会问题的关心无疑以“思想自由”为前提和先决条件。更何况，在现代社会，民主政治普遍采取“代表制”，对“民选”的代表进行监督，防止其滥用权力，“思想自由”应是最强大有力的“利器”之一。只有在广大公民能充分了解政府行为之运作，且能对政府自由发表各种批评意见时，“民主政治”的“有限政府”的观念才能落到实处。

公民的“思想自由”能否得到保障不只是一个认识问题，更主要的是一个实践问题。依我看，要实行“思想自由”，如下几点是不可忽视的：一.宽容。当政者要鼓励人民讲真话，要容纳不

同的和反对的意见，不压制和打击。总之，言论自由要有真正的保障，而不是徒具空文。为此要有一系列的措施和办法，包括对各级公务员的职业道德要求等等。二.“舆论独立”。民间应有自由办报刊和出版之权利，民间报刊要有独立采访、报道消息和自由发表意见的权利。三.公民有自由地获取思想和信息以及了解事实真相的权利，这意味着政府的事务和活动要增加“透明度”。四.对于政府公务人员压制公民“思想自由”的行为要及时揭露和查办。

历史证明，“思想自由”是真正的民主政治不可或缺的内容和条件。在一些人眼里，实行“思想自由”最大的担心是怕导致思想混乱和出现反对意见。要知道，现代社会本是一个多元和“异质”的共同体，出现不同的声音和意见不仅不可怕，而且是正常的，而民主社会的活力也正表现在这里。约翰·穆勒在比较实行“思想自由”的民主政体和压制“思想自由”的专制政体的不同时说：“在精神奴役的一般气氛之中，曾经有过而且也会再有伟大的个人思想家，可是在那种气氛之中，从来没有而且也永远不会有一种智力活跃的人民。”“思想自由”对国民智力及素质之影响，由此可见一斑。

当前，我国正处于体制转轨时期，随着经济体制改革的深入，政治体制改革不可避免地提到议事日程上来。应该说，我国政治体制改革面临的基本任务就是促进和完善民主政治，这就要求我们为“思想自由”创造和提供更为有利的环境和条件。而就经济体制的改革来说，要完成如此艰苦的任务，仅靠少数政府官员不行，仅靠某些专家学者的建议不行，应该动员全社会积极参与，而这离开了“思想自由”就不行。如果说在人类近现代历史上，“思想自由”不仅因为是人的基本权利而被努力争取，而且已被证明是调动和动员全社会力量从事“人类工程”的最有价值

的动力资源，那么，在信息爆炸、“思想”已成为最重要资源的今天，则更会如此。中国是12亿人口的大国，这12亿人不只是“劳动力”，而且是巨大的“思想库”和“头脑”。而要如此，还有待于我们运用“思想自由”的法宝去成就。

张西明

应以法制建设为实施和深化新闻事业体制改革的突破口，加快新闻立法的步代。

目前的新闻媒介无不隶属于各种各样的党政部门，不但很难以公众媒体的姿态对社会生活进行广泛、经常和制度化的舆论监督，而且容易成为主管主办部门昭显政绩、隐恶忌医的自我宣传、自我保护工具。

保障社会主义新闻自由的新闻立法，不会使党对新闻出版事业的领导有任何削弱，但却会削弱和限制将新闻媒介用于一己一部门之私的滥用权力的腐败行为。从这个意义上说，是对党的领导的大大加强。

新闻法治与社会发展

中国的改革开放已整整进行了20年。中国社会由此经历的政治、经济、文化方面的深刻变迁，世所罕见。发展带给12亿中国人及全世界的机遇和积极影响，使中国成了亚洲乃至全球最具活力的地区。与此同时，经济快速增长和社会急剧变化带来的一些“制度缺陷”和“制度真空”表现得越来越突出，产生了

地区差距、分配不公、国企困境、经济腐败、治安恶化和行为价值失衡等新矛盾，并进而导致了行政权力的滥用、司法腐败等传统监督机制失灵甚至失控等严重问题。这些消极因素交织到一起，恶性循环，有抵消、吞噬甚至倾覆改革所取得的积极成果的危险。这种情况下，中国社会越来越强烈地要求新闻媒介承担起社会责任，以现代舆论监督的力量补充司法监督、立法监督、行政监督等的不足。

在过去的20年中，中国的新闻事业在不遗余力地推动改革开放的同时，自身也经历了相当深刻的变革，新闻事业的内部改革已取得一些进展。但是，传统的计划经济条件下形成的新闻事业的体制并没有从根本上受到触动，在这种情况下新闻媒介很难真正肩负起社会责任，按照社会发展的要求实现其舆论监督的功能。

国内外历史与现实的经验一再告诉我们：作为政治体制的重要组成部分，新闻体制必须随整个社会的发展而不断进行适时改革，否则就会对政治体制的整体改革形成羁绊，最后影响社会全局的健康发展。目前，围绕我国新闻事业体制进行深层次改革，社会各方面的要求日益迫切，来自新闻界内部的动力也越来越强劲，新闻事业体制改革的基本条件已逐渐具备。我认为，应以法制建设为实施和深化新闻事业体制改革的突破口，加快新闻立法的步代。

新闻立法的根本目的在于保障社会主义新闻自由。具体地说，就是保障公民通过新闻媒介了解情况、表达意见的权利，保障新闻机构正当的采访权、报道权、批评和评论权；同时依法限制滥用自由的行为，规定新闻媒介对于泄密、干涉公正司法审判、刊播虚假信息和广告、进行不正当竞争等违法行为的法律责任。

保障性的法律规范是新闻媒介进行舆论监督、履行社会责任的根本前提之一。法治使规范具有了统一性、确定性、强制性和权威性。无法可依，只靠行政指导和政策调整，规范笼统模糊、充满弹性，就经常出现因领导人、时间、地点和部门的不同而被随意解释的情况。根本的问题还在于，我国目前的新闻媒介无不隶属于各种各样的党政部门，不但很难以公众媒体的姿态对社会生活进行广泛、经常和制度化的舆论监督，而且容易成为主管主办部门昭显政绩、隐恶忌医的自我宣传、自我保护工具。

新闻立法从80年代初期开始动议，中期呈现积极研讨和草拟法稿的活跃局面，末期基本形成了框架。随着党的十三大报告明确提出加快新闻出版立法的步伐，《中华人民共和国新闻法》几乎呼之欲出。但进入90年代，这一重要工作反而止步不前，主要症结在于人们对新闻法制的性质、功能和目标持有一些并不准确的看法。

例如，有一种认识是：新闻立法会削弱党和政府对新闻事业的领导。这种观点成了怀疑、抵制新闻立法努力最重要的理由。实际上，立法始终是在党的领导下进行的，它将深刻反映党对中国国情、民心民情民意以及人类社会发展潮流的把握和规律性认识，法律制定后执法司法和依法行政的各个环节上都将体现党的路线和方针。这一切，恰恰是在社会主义市场经济条件下对党的领导最强有力的支持，也正是在这个意义上，党的十五大将依法治国作为国家发展的根本方向。依法治国体现为各个领域的法治，当然包括新闻事业在内。所以，保障社会主义新闻自由的新闻立法，不会使党对新闻出版事业的领导有任何削弱，但却会削弱和限制将新闻媒介用于一己一部门之私的滥用权力的腐败行为。从这个意义上说，是对党的领导的大大加强。

还有一种说法，即“外国没有新闻法，新闻事业发展得也很

好”,以此论证中国没有必要进行新闻立法。这种认识也是不准确的。当今世界上已实现现代化的国家,没有不对新闻事业实行法治的。但由于法律体系不同,新闻法治表现的形式各有不同。如英美属于普通法系,以不成文的判例法为主要的法律存在形式,他们对新闻业和新闻工作者实行的法律规范,主要体现在判例或议会通过的法案当中,很少有专门的新闻法的法典;在法国、德国等民法法系国家,法律则以成文法典的形式存在,他们都有专门的新闻法(或称报刊法、广播电视法等)。另一方面,近二三十年来,即使是成文法传统的发达国家,关于新闻事业的立法行动确实很少,容易给人以他们对新闻事业的调整并非通过法律的错觉。其实,这主要是因为发展阶段不同,这些国家的新闻立法大多完成于多年以前,德法英美等国家都是在一两百年之前定下新闻法治的基本框架的。这些国家法制时间长,在漫长的实践中认识到法律稳定的重要,其法律虽历经修订,但基本结构和立法精神都没有变。考虑到这种历史发展因素,我国在新闻法治方面的努力已属后发,只能迎头赶上,没有理由再作拖延。

新闻立法的许多关键性难点需要大力研究。如宪法规定公民有言论、出版的自由,那么怎么规定公民或法人创办报刊等新闻媒介的权利与义务呢?有人提出,正像企业要体现公有制为主体、多种所有制形式并存一样,应在条件成熟的中心城市,尝试创办若干国家控股、公民或法人参与创办经营的报纸或刊物,这样不但可以有限地使一些新闻媒介相对独立地发挥社会功能,也可以从根本上改变计划经济体制下是个部门就能创办自己的喉舌,实行地方和部门保护的新闻事业滥、散发展的局面。这样,中国 2000 多家公开发行的报纸、7000 多家期刊、3000 多家电视台、1000 多家广播电台的“粗放”经营格局就会按照法律

规则和市场经济规律逐步得到调控。

总之，新闻法治建设首先要解决观念上的问题，这里的核心就是：保障性的新闻立法将使中国社会的各方面从中获益：一、新闻媒介可以充分发挥社会安全阀的作用，将各种社会焦点问题反映出来，让人们看到决策层是在面对而不是回避社会矛盾，而且全社会都必须面对和思考同样的问题，这样会使决策者的直接压力减小。二、通过新闻媒介的参与、沟通和引导，能够使不同社会利益群体直接摩擦的可能性降低，理解和宽容度加大。三、充分的信息流通和舆论监督可以为现有社会问题的解决提供必要的舆论基础和社会心理准备。四、有利于整个社会在解决问题的过程中进一步法制化、秩序化，很多问题经新闻媒介反映出来后，经社会广泛参与讨论而形成的措施和规则，在执行和实施中比闭门造车出来的法律和规则要积极和顺利得多。五、许多新问题、新矛盾很快通过新闻媒介反映出来，容易从一开始就使可能激化的冲突得到缓解和释放，新闻媒介也容易发挥正确的舆论引导作用，促进社会发展建设性地着眼于全局和长远的利益价值观。六、有利于中国新闻事业向现代化、法制化的方向发展。

新闻立法不可能一蹴而就，但也不能止步不前。面对社会发展和政治体制改革的迫切要求，我们应该一起努力。

马立诚

新闻监督是保证公共权力正确使用、促进依法治国和制约腐败最有力的措施之一，也是政治体制改革的重要议题。

有些经济学家估计，近年来，我国腐败额度为每年7000亿元人民币左右。我们的新闻监督监督出了多少钱？

认为加强新闻监督会给社会主义“抹黑”，这是一种封建的愚昧的面子观。

有的人认为加强新闻监督会影响社会安定，实际上恰恰相反，如果紧张不满的情绪得不到宣泄和缓解，那倒真会影响安定。

新闻监督不姓“资”

我在山西偏僻山村问一农民爱看什么节目，回答：“最爱看焦点访谈！”

《南方周末》，则被新闻界一些人士称为“办得最好的报纸”。为什么？因为它们显著增大了新闻监督的力度，有力地伸

张了正义，维护了社会公正。

从这里，也可以看出全社会都强烈地呼唤新闻监督。

新闻监督是保证公共权力正确使用、促进依法治国和制约腐败最有力的措施之一，也是政治体制改革的重要议题。

我国宪法第41条规定："中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利。"江泽民同志在十五大报告中除了要求"维护宪法和法律的尊严"之外，还在"完善民主监督制度"一节中特别指出："发挥舆论监督作用"，"加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力。"

这是新闻监督的法律和政治依据。

十五大报告还指出，反对腐败，"教育是基础，法制是保证，监督是关键"。

这里强调了监督的重要性。

无疑地，加强新闻监督可以促进政务公开和依法治国的落实；可以提高公民的主人翁责任感和政治参与程度；可以促进新闻活动走向法治。一句话，可以极大地促进民主和法制建设，促进社会主义精神文明建设。

但是我们的新闻监督却远远滞后。

近几年召开的国际反腐败会议指出，贪污腐败较为严重的国家，其腐败额度一般为该国国内生产总值的10%到15%。

据此，有些经济学家估计，近年来，我国腐败额度为每年7000亿元人民币左右。我们的新闻监督监督出了多少钱？

全国人所共知的大案陈希同王宝森案，公开曝光三年了，连一篇稍微像样的揭露文章也没有，结果使不少人把小说当成这件事的新闻来读。

新闻监督之所以还远远不能满足社会需要，既有观念上的原因，也有制度上的原因。

观念上的原因：一是“抹黑论”。有的人的思想还受陈旧传统的束缚，认为加强新闻监督会给社会主义“抹黑”。其实，这是一种封建的愚昧的面子观。每一个社会都有光明与黑暗，揭破黑暗才能增加光明。“报喜不报忧”式的光明是虚假的光明，是无法持久的苍白，而并非健朗的光明。其间的道理并不复杂：怎么能说揭露“四人帮”是给社会主义“抹黑”呢？

二是“影响安定论”。有的人认为加强新闻监督会影响社会安定，实际上恰恰相反。前些日子，“焦点访谈”把山西一些交警在国道上乱收费的情况公开曝光，结果人心顺畅，公路上紧张对立情绪大为缓和。新闻监督发挥了“减震器”、“排气阀”的作用。如果紧张不满的情绪得不到宣泄和缓解，那倒真会影响安定。

至于有的人把加强新闻监督看作是“资产阶级新闻观”的表现，就更离谱了。新闻监督是人类文明的产物，既不姓“资”也不姓“社”，资本主义可以用，社会主义也可以用。

制度上的原因：前些时候有一个规定：新闻单位的批评稿件要送给被批评对象的上级审阅批准，才能发表。这就极大地阻碍了新闻监督功能的发挥。

在推进政治体制改革的过程中，应该把绝大部分批评稿件的审稿定稿权放开，由新闻单位自己掌握。新闻单位如果捏造或故意歪曲事实，是要负法律责任的。在依法治国的范畴里可以解决这方面的问题。最近，“焦点访谈”批评山西交警乱收费的报道，以及《南方周末》揭露昆明市某区公安局负责人的儿子仗势侮辱残害青年妇女的文章，突破了这一限制，取得了非常好的社会效果。

新闻与社会的联系广泛而又紧密，一些重要的报纸在高峰期每天能收到近万封社会来信，提供许多有价值的监督线索。这些资源应该充分发掘。

黄钟

建国以来有一种现象值得深思，就是我们仿佛老是在平反，在纠正以前的错误当中过日子；先是“一致”地犯错误，然后过了多少年，大家又“一致”地改正错误。

在政治体制方面，人们现在创造出来的以法制权、以民制权、以权制权、以德制权，应该看作是人类共同的文明财富，本身没有阶级性，它们为谁服务，就具有什么样的性质。

不在民主法制建设上下功夫，单靠思想教育来保证我们权力的廉洁，可以说是很困难的。

超越政治体制改革的思想障碍

——周文彰访谈录

思想解放是永无止境的。党的十五大提出了一系列新理论和新观念，为我们昭示和开拓了思想解放的前景和任务。那么，我们思想上还需要哪些超越呢？海南省政府发展研究中心副主任周文彰博士有着自己独到的一套见解。日前，他就政治体制改革的问题接受了采访。

经济体制改革发展到今天，我们时时处处都感受到政治体制改革的必要性和重要性

周文彰说，经济体制改革发展到今天，我们时时处处都感受到政治体制改革的必要性和重要性。比如，我们成立了股份公司，就要有股份公司的一套组织架构，董事会、股东代表大会、监事会。那么，“老三会”即党委会、工会、职工代表大会怎么摆？党的领导怎么在股份公司中实现？党的领导是必要的，但是它的实现形式是应该改革的，这就是政治体制改革的问题。要不然，一个企业六个会，怎么处理它们的关系啊？再如，各级地方，领导班子众多，机构重叠，冗员成堆，工作相互扯皮，行政效率低下，行政成本居高不下。再如，到底用一种什么样的程序决策，如何监督权力等等。所有这些问题都把政治体制的改革提到了重要位置上。

政治体制改革的核心是权力的运用，而权力的运用有两个关键问题，一个是决策，即如何保持决策的科学化，第二个是廉洁，即如何不让权力被用来谋取私人利益

周文彰认为，政治体制改革的核心是权力的运用，而权力的运用有两个关键问题，一个是决策，即如何保持决策的科学化，第二个是廉洁，即如何不让权力被用来谋取私利。决策要科学化，就必须民主化，民主化是保证决策科学化的一个重要条件。我们看到有两种决策机制，一种是民主决策机制，任何决策都要反复讨论、辩论，它的缺点是效率低，优点是失误少；另外一种决策呢，就是集权决策，或者是权威决策，它的优点是效率高，脑袋一拍，就这么定了，缺点是容易失误。建国以来有一种现象值得深思，就是我们仿佛老是在平反，在纠正以前的错误当中过日子；先是“一致”地犯错误，然后过了多少年，大家又“一致”地改正错误，为什么要改正？决策错了。为什么错了？民主机制不

健全，权威决策份量太重。1988 年左右，有人提出“新权威主义”的主张，认为我们改革开放中出现的问题是由于缺乏一个权威，我们国家需要一个新权威。当时，我就写文章反对这种观点。我很希望我国能有这么一个人，他能够洞察一切，他的决策、他对事物的分析不会有失误；如果有这样的人，绝对是我们中华民族的骄傲和幸运。可惜，人类发展到今天，还没有产生这样一个人的条件；人的能力都是有限的，人都是有缺点的，这就决定了人不可能不失误。指望个人决策，凭借个人权威，是靠不住的。这就要借助民主。

在政治体制方面，人们现在创造出来的以法制权、以民制权、以权制权、以德制权，应该看作是人类共同的文明财富，本身没有阶级性，它们为谁服务，就具有什么样的性质

在谈到权力监督问题时，周文彰指出，权力的运作有一个铁的规律，就是权力腐败规律。权力是自发地倾向于腐败的，绝对的权力倾向于绝对的腐败。因此，如何监督权力，把腐败遏制到最低限度，自古以来就是政治学家、政治家们一个长久不衰的话题。人类发展到今天，制约权力的比较有效的方法有这样几种：第一是以法制权，有法律规定能做什么，不能做什么。第二是以民制权。比较常用、比较有效的方法又有两种，一种叫群众举报。举报在我们反腐败中发挥了很大的威力，但是举报也有它的局限性。自从举报被发明以来，既揭露了许多贪官污吏，但也使许多忠良受到陷害。就是说它虽然有效，但是成本很高。所以光是举报是不够的，还需要新闻监督。这两种方法作用是不同的。就举报来说，一个人或一件事如不激起民愤，群众是不会举报的；举报是事后总清算。而新闻监督就有一种提醒、防微杜渐的作用。去年，俄国的副总理写了一本书，叫《俄国的私有化进程》，拿了九万美元的稿费。稿费不是劳动所得吗？不，俄罗

斯的舆论认为带有隐性收贿性质。在舆论的压力下，副总理要求辞职。新闻监督的作用就在于能随时暴露权力运作的失范，使掌权者时时感到有新闻记者在盯着，因而必须谨慎。我们有一些干部最后犯罪，不都是被人拉下水的，而是与监督不力有很大关系。假如我们的监督及时地给他指一指，敲一敲，情况会好得多。学者们现在有一个共识：在新闻监督没有充分应用的国度里，要想铲除腐败，是相当困难的。第三，以权制权，即人们常说的权力制衡。权力过分集中，容易导致腐败。因此，我们在实际工作中早就采用了以权制权的权力制衡措施。例如，现金必须两人管，一个会计，一个出纳，这就是制衡。这样，一个人想要作案，难度增加一倍。把权力分散，让权力相互制衡，就可以防止权力被滥用。第四，以德制权，即提高政府工作人员的道德水平。这个作用是不容忽视的，但绝对不能单打一。不在民主法制建设上下功夫，单靠思想教育来保证我们权力的廉洁，可以说是很困难的。在政治体制方面，人们现在创造出来的以上种种方法，应该看作是人类共同的文明财富，本身没有阶级性，它们为谁服务，就具有什么样的性质。对于制约权力的种种办法，我们不能依葫芦画瓢，我国有自己的具体国情，但不管怎么说，权力得制约，不制约不行。

在国体的实现形式上，关键是要掌握两条，一条是有利于科学决策，一条是有利于制止腐败

在有阶级性问题上，周文彰说，回顾国际共运史，回顾我们走过的道路，就会发现我们的认识是逐步深化的。最初，在社会主义革命刚刚胜利的俄国，有人提出把资产阶级的铁路炸毁，建立无产阶级的新铁路，列宁说这是“左”派幼稚病，铁路哪有无产阶级和资产阶级之别！后来到我们，算认识的第二个阶段吧，我们认识到自然科学、工程技术没有阶级性，应该大胆地学，但我

们坚持认为管理有阶级性。资本主义搞计时工资，我们就不能搞；它实行“一长制”，我们也不能搞；它有商品货币，我们最好赶快消灭之；它有破产、倒闭制度，我们也不能用。管理有阶级性曾是我们长期抱有的认识。改革开放以后，我们的认识发展到了第三个阶段，认识到管理也没有阶级性，“一长制”、破产、倒闭这些措施我们为什么不能用？应该用；管理甚至被理论界纳入生产力的基本要素之一，彻底打破了管理有阶级性的传统观念。但我们仍坚持认为，经济体制有阶级性，“资”就是市场经济，“社”就是计划经济，这不能含糊。到了党的十四大，我们的认识终于进入第四个阶段，宣布经济体制也没有阶级性，它不过是个形式，它为谁服务，被谁利用，它就是什么性质。可以说，我们今天就处于这样一个认识阶段。毫无疑问，我们的认识还会前进。政治体制问题也应该遵照党的思想路线，进一步解放思想，实事求是。在政治体制中，它有国体和政体之分。国体怎么改都不能变，坚持无产阶级专政，坚持无产阶级先锋队对国家的领导。至于国体的实现形式，则可以吸取人类一切优秀的文明成果为我们服务，用不着有思想顾虑，关键是掌握两条，一条是有利于科学决策，一条是有利于制止腐败，保证我们的权力领导全国人民同心同德，去开创现代化建设的新局面。我想，这可能是第四次思想解放的内容和任务。

王跃生

每当我听到“在前社会主义国家的改革中，只有中国的改革是成功的”这类议论时，我都觉得其中隐含了一种夜郎自大的无知，如果是外国人这样讲，我宁愿把这当作是一种对中国友好的表示。

中国不过是把俄罗斯或东欧做过的某些事情推迟进行而已。俄罗斯碰到的某些困难、付出的某些代价，中国现在可能还未遇到，但却迟早要遇到、要付出。

中国的改革是在不断把这些问题向后推延，也就是使矛盾不断累积，到现在很有些“危如累卵”的味道。

经济改革以外

——与一个俄罗斯学者的对话

关于计划经济国家经济改革的方式，即所谓激进改革还是渐进改革，近年来颇为经济学界乃至范围更广的社会公众所关注。中国老百姓日益鼓起的钱袋、中国经济的蓬勃增长以及某些国际机构所谓中国经济实力已居世界第三的鼓噪都让不少国

人飘飘然,以至于现在似乎有一种已成定论的看法:以中国为代表的渐进式改革成绩斐然,而俄罗斯和东欧的激进改革正泥足深陷,因而中国选择的渐进改革是唯一正确的道路。海外某些称赞"中国模式"的言论更让我们相信,这种判断并非国人夜郎自大。不久前接待了一位来自俄罗斯莫斯科大学的教授,也是位汉学家,此人研究中俄改革比较多年,对于广为流行的渐进改革与激进改革的说法颇有微词,其中不乏独到之处,很多我亦深以为然。同这位教授的两次谈话,使我颇有所感,遂以对话形式将谈话的某些内容及感想转录于后,也算关于改革模式的群竽齐奏之一种声音。为免笔墨官司,故隐教授大名,以A代之,以示文责自负。

王:很高兴有机会与A教授讨论中俄经济改革问题。开门见山,请教授谈谈对中国改革的看法以及同俄罗斯相比较的感想。

A:到中国一月有余,同各方面的专家谈了很多,也看了不少地方,对中国改革印象深刻,中国改革十几年,成绩举世瞩目,经济进步之快非俄罗斯可比。不过,我历来不赞成把两个国家的事做比较,改革也是一样。中国和俄罗斯都是很复杂的大国,这两个国家的比较就尤其困难。

王:好,那么我们不直接谈中国和俄罗斯,我们谈谈改革的两种模式或思路。现在研究者一般认为有两种改革的模式,一种以俄罗斯和波兰、捷克这样一些国家为代表,属于激进改革之列,有时也叫做"休克疗法",另一种以中国为代表,属于渐进改革,有时也称做"摸着石头过河"。

A:那么你来说说什么是激进改革或渐进改革?

王:这方面并没有一个权威解释,一般认为激进改革或"休克疗法"是指通过迅速而猛烈的一步到位的价格放开,形成商品

的市场均衡价格，同时在尽可能短的时间内实现国有企业的私有化，使整个计划经济体系在瞬间崩溃，然后在市场经济基本原则的作用下，在消费者与生产者的逐利过程中，按照市场机制这只“无形之手”的引导，迅速形成市场秩序，建立起市场经济的基本结构。至于渐进改革，是指在较长时间内通过逐步地用市场经济的因素，通过人为的有意识的培育，在一个相当长的过渡时期后最终建立起市场经济制度。

A：你所说的激进改革或渐进改革，代表了很多人的看法。不过，我认为这种看法可能过多地把眼光放在了经济领域，过多地强调了改革过程和经济自由化过程的技巧性差别。在我看来，如果考虑到各国改革的实际做法和其改革所依据的整体观念，那么激进改革还可以有不同的解释。也就是说，不是纯粹从经济角度，而是从经济、政治、社会、人际关系、意识形态、生活方式等等更广泛的角度去理解，那么所谓激进改革的思想或模式指的是：(1)改革应当是综合性的、一揽子的，政治、经济、文化、社会结构、价值观念、人际关系等等社会各方面的转变应当在一个总体框架内一并进行，而不应当人为地割裂这一总体过程；(2)作为整个社会变革的核心和基础，经济的市场化应当在尽可能短的时间内完成，不应当人为地拖长两种体制和结构并存的局面；(3)经济和整个社会剧烈变革如同能量的剧烈释放不可能不造成社会的动荡和经济的破坏，这一破坏过程由于各国情况的不同会长短不一，但总是不可避免的。不能用处于过程之中的状态作为估计变革成功与否和这种改革方式优劣的主要依据；(4)剧烈的社会变革必然伴随着消费者福利的下降，只有当经济转变接近完成，公众的福利才会不断改善，但是无论如何，各阶层从中受益会不同，福利的改善不可能是帕累托式的。现在，我倾向于用这样的观点来理解激进改革。至于“休克疗法”，

它不能与激进改革相等同。我认为,休克疗法只是纯经济的一种技术性(操作性)方法,是具有理想主义色彩的知识分子按照微观经济学教科书坐在书斋里想出来的。好像价格一放开自然就会有资源按照稀缺性的合理配置,一进行企业自由化马上就会产生企业家精神。在俄罗斯,只是在盖达尔执政时期的很短时间内实行过休克疗法,在盖达尔执政后期就不是休克疗法了,当切尔诺梅尔金出任总理后,更完全放弃了休克疗法,但俄罗斯的改革仍然应当被认为是激进的改革。

王:你对激进改革和休克疗法的看法很有意思,我大致能同意你的看法。说到俄罗斯的实际改革过程,1993 年我在俄罗斯的印象并不美妙,生产萎缩、物价飞涨、社会动荡、人民贫困。我当时也认为俄罗斯的改革前途多桀,主要原因又在于改革只是使社会成员忙于争夺和瓜分现有的社会财富而没有调动公众的经济积极性和刺激生产的发展。也就是说没有促进资源的合理配置和利用,没有促进企业家精神的产生。那么现在的情况是否有所不同呢?

A:当然有很多不同。你所经历的,大概是俄罗斯改革最困难的日子。现在情况改善多了,经济已基本稳定,市场上商品供应丰富,应有尽有,物价和汇率也开始稳定下来。其原因一方面是分散到社会中的财富开始合理组织,形成资本财富;另一方面政府开始发挥它本应发挥的经济作用,稳定了现有生产能力。你当然知道,前苏联经济的最大特点就是短缺,这个问题在前苏联存在的 70 多年就从来没有解决过。你肯定记得,以前俄罗斯人到中国访问,离开时总要大包小包地买许多东西。现在则完全不同了,俄罗斯第一次建立起了经济学所说的“买方市场”。你看,我这次到中国来就带了这么一个小包,大概用不着买什么紧俏的商品带回去了。

王:但是,我从媒介看到的消息说,俄罗斯的经济并不乐观,其生产的总水平已经下降到相当低点,目前仍在小幅下降,而且这些都有统计数据证明,这又怎么解释呢?

A:我要说的是,目前俄罗斯统计是极不准确的。这有两方面的原因,一方面,我国的整个统计体系、统计制度和方法都在经历巨大的变化,从事统计工作的人员和统计体系都要有一个适应过程,在这个过程中,很难认为它的结果是准确无误的;另一方面,现在的企业同过去完全不同,为了少纳税,为了自己的利益,企业和地方都会有意压低自己的生产水平。再有,俄罗斯目前存在着大量的灰色经济,通常估计的可能只是其真实数量的 1/3,这样大量的灰色经济都没能统计进去。至于国有企业,统计表明生产下降了 2/3,但很难想像 2/3 的企业都停止了生产,俄罗斯的一亿多人口是不能靠外国养活的。就我的估计,目前国营企业的产值大概仍占总产值的 40%—50%。所以俄罗斯现在的统计指标显示生产下降多少是靠不住的,就像前苏联的统计说生产增长多少多少是靠不住的一样。另外我想强调的是,在(俄罗斯)政府认为通过民主选举解决了自己政府的民意代表性之后,它是不需要再粉饰现实、制造繁荣来蒙蔽视听、表明自己是代表民意的,这同前苏联时期完全不一样。当然大选之年会不同,比如今年就是。

王:感谢你让我对俄罗斯的经济状况有了一些不同的印象。我想,对于作为一种模式的激进改革,还不能仅从俄罗斯的情况去评价,而应当看到诸如捷克、波兰、匈牙利等国的情况可能更顺利一些。对于俄罗斯,也不能仅从经济角度去看问题,还应当看到政治、社会、生活方式包括公众同政府的关系等等的变化,看到公众的选择权、知情权等等诸种权力的扩大和人的自由发展可能性的扩大,如此等等,因为这些本来就是激进改革的题中

应有之义。

A:你说得很对,这也是我所要强调的。俄罗斯改革的目标,从一开始就不仅仅是经济上的。除了经济上的问题之外我们所处的是一种封闭的、非民主的社会结构,一种专制主义的官僚政体,一种毫无活力、压抑人作为个体充分发展创造性的社会体系……除了改善经济福利外,俄罗斯人民也(更)关心改善政治环境和生活方式。应该说,在社会民主化、政治多元化、从政治社会变为公民社会的进步等等方面我们取得的成绩比在经济上更好一些。正因为如此,俄罗斯公众,特别是年轻人、受教育程度较高的人会支持改革,支持现行政策。

王:让我们回到改革模式的讨论。你介绍的俄罗斯的情况与中国有比较大的差异。我们的改革目前主要是在经济领域,而我们估量改革的成效,也主要是从经济指标的改善和物质福利的提高来着眼的。

A:这就是俄罗斯与中国的不同。当然,我们两国有着很多的相同点,比如都是大国,资源都比较丰富,都缺少民主传统,都有很复杂的民族问题……。但是两国的差异同样也是很大的,我愿意指出这样几点:一、俄罗斯虽然也是经济上相对落后的国家,但我国已完成工业化,而中国正在进行大规模的工业化,这使中国对经济增长的要求更强烈、更急迫;二、中国的地区差异和不平衡比俄罗斯大得多,因而地区矛盾、自立倾向都较强烈,只有一个强有力的中央政府才能维持稳定;三、俄罗斯是一个文化发达、人民受教育程度比较高的国家,而中国的文化发展相对落后,人民的受教育程度比较低,人口的主体是农民,还有大量的文盲,人民相对更关心物质福利的改善;四、中国受着独特的东方儒家文化的影响,孔夫子的传统十分深厚,而俄罗斯基本上是一个基督教国家。

王:你所说的这些都很重要。我想,中国和俄罗斯对于渐进或激进改革道路的选择,对改革评价标准的不同,以及中俄改革之不可轻易比较,都同这些差异有关。说到这里,我倒想按照A教授的思路对中国改革谈一点想法。

A:愿闻其详。

王:的确,中国的改革特别是经济改革取得了很大的成功,这一点,任何观察者都会承认,中国的老百姓也深受其惠。但是,每当我听到"在前社会主义国家的改革中,只有中国的改革是成功的"这类议论时,我都觉得其中隐含了一种夜郎自大的无知,如果是外国人这样讲,我宁愿把这当作是一种对中国友好的表示。在没有明确界定评价标准之前,在原苏联和东欧真正的经济改革刚刚开始三、五年的时候就下这样的断语是轻率的。再者,我一直认为,从建立市场经济及与之相协调的社会政治体制的意义上来说,无论激进改革还是渐进改革所要达到的目标都是一样的,所谓渐进改革不过是把这一任务分散到长得多的时间来完成,因而其对社会的震动就要小得多,但有些无论激进、渐进改革都要完成的共同任务,虽可推迟,却无法绕开、不可回避。我们中国不过是把俄罗斯或东欧做过的某些事情推迟进行而已,但却早晚要开始做。也就是说,你们碰到的某些困难、付出的某些代价,中国现在可能还未遇到,但却迟早要遇到、要付出。

A:你所指的主要是哪些事情呢?

王:在经济方面,譬如说国有企业的非国有化问题。基本维持国有企业的旧有状态在改革前期的确起到了稳定经济、稳定就业的作用。然而现在,国有企业已经成为经济的沉重负担,大家都认为它是改革路上的顽石,但迄今为止对国有企业的改革几乎完全没有触及到问题的实质。再譬如社会福利的市场化、

失业和城市化带来的就业问题等等。这些问题不解决，很难认为经济改革的最主要任务完成了。因为这些问题是真正对社会稳定从而对改革过程本身威胁甚大的因素。我总感觉中国的改革是在不断把这些问题向后推延，也就是使矛盾不断累积，到现在很有些“危如累卵”的味道。在经济领域之外，诸如政府结构的多元化和民主化、官僚阶层的逐利和寻租行为、腐败现象的普遍化，这些问题都会在利益重新分配的改革过程中产生巨大的破坏力。问题的严重性还在于，随着市场经济的不断发展，不受到制约和监督的权力越来越有机会和可能聚敛财富、贪污受贿。从这个意义上说，市场经济的确是产生腐败的温床，如果没有与之配套的政治架构、行政体制、司法制度、新闻舆论、监督制度的制约和监督，我想，按照人的本性，腐败现象将趋于无穷大。近年来我国政府不断地进行反腐败的努力，但其成效一直不佳，腐败现象仍然普遍存在并愈演愈烈，其原因恐怕只能从制度性因素中去找。

A：我想补充你的是，近年颇为流行的“东亚模式”即集权政治同自由经济的结合，在带来经济发展的同时也大都伴随着政府和官僚机构的普遍腐败。这种从高层领导到一般官吏的普遍腐败，往往要到政治结构民主化以后才能被公众知晓。腐败当然哪里都有，但有人说东亚模式特别适于腐败的生存，这是有一定道理的。这一点，大概可以验证你说的意思。

王：这一思想当然并不是我的发明，而且这种说法本身也并无多少新意。我现在思考的是，在经济取得顺利发展、基本解决温饱实现“小康”的情况下，在改革已经进行到必须对原有计划经济的主体——国有企业动大手术才能为继的情况下，在既往改革积累的矛盾已迫在眉睫的情况下，不从政治架构、经济利益、社会体系、价值观念、人际关系、生活方式等等所有方面作出

努力，我们的改革是否还能深入下去，还能进行多久？相当成功的经济改革是否会受到政治之累？最近以来，我国的不少学者就改革的进一步深入进行过研究，结论显示，中国经济改革的进一步深入，必须要求进行相应的政治和行政体制改革，而这恰恰是难题所在。我相信，所谓中国特色的社会主义政治体制一定是一种民主政治，但究竟如何实现这一点，目前还不很清楚。

A：按照这样的观点，俄罗斯为建立民主制度付出的代价应该说还是值得的。最后我想强调，俄罗斯根据自己的情况选择激进的走向市场经济和民主政治道路是正确的，就像中国根据自己的情况选择渐进式的有中国特色的社会主义市场经济和民主政治道路一样。对于这种道路选择，不能轻易地作价值判断，因为第一，政治经济社会的综合改革肯定比单纯的经济改革震动要大，第二，能量的短时间释放肯定比长时间释放震动要大，第三，俄罗斯的激进改革同国家解体这样的历史问题搅在一起震动就尤其大，但这种震动不应当完全记到激进改革的账上。况且，现在看来俄罗斯是能够经得起这种震动的。

王：而且现在也还不是对俄罗斯所发生的变化做最终评价的时候。政治方面的变化成为促进经济发展的积极因素是需要时间的。顺便提一句，根据俄罗斯领导人的说法，俄罗斯的改革要到2010年才能显出最终结果。作为经济学家，我想，更多、更深入地研究我们两国改革的一些具体政策、措施的起因、动作和影响，或许更有意义。

魏加宁

政治选择的结果，改革的时机总不是(从经济学角度看)最优的，甚至连次优都不是，而是最差的。为什么中国改革措施出台的时机总是一次次滞后于经济形势所提供的大好时机呢？

在我国尚缺乏组织化、制度化的“决策支持系统”。决策机制上的这种缺陷，常常使我们错过了改革的最佳时机，提高了改革的总成本。

今后的改革，必须首先改革的是改革的决策机制，也就是改革模式本身。

实现政治学与经济学更大程度上的整合

或许是由于知识结构的缘故，我对于中国改革进程的探讨，绝大多数是从经济学的角度出发的，但偶尔也从政治学的角度反省一下。于是，就会常常陷入这样一种困境：当你运用经济学知识得出某种结论、再从政治学的角度去重新审视时，就会发现

二者经常处于不一致甚至是完全相反的状态。

就拿中国各种改革措施出台的时机来说吧，当我们运用经济学的最基本分析方法——成本比较法去分析时会得出某种结论，然而现实中，实施的结果却常常正好与此相反。

——价格改革出台的最好时机，应当是物价水平不高、景气低谷时期。因为此时的供求矛盾较小、计划价格市场价格之间的价格差也最小，从计划价格“挂”到市场价格上的成本自然也最小。然而，令人费解的是，当我们下决心进行“价格闯关”时，已经是通货膨胀水平较高的 1988 年，而不是此前薛暮桥、吴敬琏等一些经济学家们极力主张进行价格改革的低通货膨胀时期。

——外汇也是一种价格，因此外汇改革的道理大体上也是如此。1990 年我还在日本，当我们得知 1989 年政治风波以后的一段时间，我国外汇市场上官方汇率与黑市汇率的差距一度大大缩小时，我和当时正在日本的凌星光先生都很兴奋，认为这正是实行汇率并轨、推进外汇制度改革的大好时光。然而，当我们决定推出外汇改革措施时，却已经是景气处于顶峰时期、通货膨胀居高不下的 1993 年。此时出台外汇改革，较之 1990 年时成本必然要有所加大。1994 年外汇占款猛增、通货膨胀加剧，无不是我们为在这种条件下推出外汇改革而不得不付出的巨大代价。

——企业改革与价格改革的原理则正好相反。当景气处于上升阶段时，因企业改革而下岗的职工会很快被新兴产业和新兴企业所吸纳。这也正是 1992 年我在一份内部报告中之所以一再强调此时应是推进改革的最佳时机，而不要把精力过多地放在开放和发展上的主要原因。然而，令人遗憾的是，当时各级政府把主要精力放在了开放和发展上，结果错过了推进企业改

革的最好时机。而如今,当我们下决心推进国有企业改革时,已经是处于景气收缩阶段,此时,即使不推出国企改革,恐怕也会有企业要破产、也会有职工要下岗。

——住房制度改革可能最能说明问题了。1983 年我大学毕业刚到中国社会科学院工作时,在其内部刊物《学术动态》上撰写的第一篇综述就是关于"住房商品化"问题的。当时,推进住房商品化的主要障碍在于意识形态。然而,当我们认识到推行住房商品化已经势在必行时,最好时机已经错过。道理很简单:在改革之初,人们的收入水平尽管很低,但收入差距也很小,大家几乎是站在同一条起跑线上,因此商品房的定价比较容易,改革的总成本也比较低。而如今,人们的收入差距如此之大,以致于商品房价格无论订得多么低也会有人骂,无论订得多么高也会有人买。并且,改革的总成本也要比改革初期高得多。

究竟为什么会是这样一种状况呢?即:政治选择的结果,改革的时机总不是(从经济学角度看)最优的,甚至连次优都不是,而是最差的。很长一段时间,我一直在思考这一问题。看来,仅仅靠经济学是解答不了这个问题的。正如诺斯所说,"对现代宏观经济理论来说,除非其实践者认识到,通过政治进程所作出的决定会显著地影响经济的运作,否则它就永不会解决所面临的问题。"① 毫无疑问,改革是制度变迁的方式之一,它既是一个经济过程,更是一个政治过程,因此,就必须从制度经济学和政治学的角度去寻找答案。

中国的改革似乎有这样一个特点,这就是在整个改革过程中,一直存在着一个特殊的推动主体或曰"非结社性质的、思想

① 诺斯,《制度、制度变迁与经济绩效》,上海三联书店,1994 年,150 页。

性利益集团”[①]，这就是中国的经济学家们。

之所以称之为“利益集团”，是因为长期以来他们基本上是“吃国家饭”的“国家干部”，即使是大学教授也拿的是“国家工资”，这一点与西方国家的大多数经济学家有所不同。因此，国家经济形势的好坏与这些经济学家的切身利益直接相关。

之所以称之为“思想性利益集团”，是因为他们中绝大多数人的价值取向不是为了金钱，不是为了自身的经济利益，而主要是为了某种共同的信念和价值观，似乎只有研究和推动中国的经济改革，才有他们存在的价值和生活意义——至少对大多数老一代主张改革的经济学家们来说是如此。

之所以称之为“非结社利益集团”，是因为他们尽管利益一致、奋斗目标一致，但是他们始终是散在的，并未形成政治性组织，至多是成立个学会什么的。

正是这样一个特殊的“利益集团”，多年来，他们一直在坚定不移地实现着他们的理想，推进着中国的改革。在每一次改革大潮的背后，都可以看到这些改革派经济学家的身影：每当改革处于低潮时，他们就埋头学习，刻苦钻研，著书立说；一旦改革的“时机成熟”，他们就大张旗鼓地推进改革，掀起了一次又一次的改革高潮。

然而，为什么中国改革措施出台的时机却总是一次次滞后于经济形势所提供的大好时机呢？这恐怕与中国的决策机制有关。每当经济学家们看好经济形势，主张推进某项改革时，以政

① 在政治学上，利益集团有几种分类。按照利益的目的、性质分类，则可分为：经济性利益集团、思想性利益集团、经济性思想性混合型利益集团以及少数派利益集团；如按照组织形式分类，则可分为：结社性利益集团、非结社性利益集团、制度性利益集团、临时利益集团。

治家为基本构成的各级决策层要么是尚未认识到推进这一改革的必要性和紧迫性,要么是尚未就推进这一改革措施达成一致意见。然而,等到决策层意见一致、下决心推进这一改革时,已经是进过境迁,经济环境可能已经变得不利于这项改革措施的出台了。

——比如说,外汇改革。如果从政治角度来看,在1990年的国际国内政治形势之下,推进外汇改革几乎是不可能的。而只有当主张改革的领导人于1993年主持了金融工作以后,推进这一改革才成为可能。

——又比如说,企业改革。1992年,当景气上升时期,国有企业的日子比较好过,无论是企业领导者还是政府主管部门,都缺乏推进企业改革的紧迫感。只有当国有企业在景气收缩局面中日子混不下去的时候,国有企业领导人才会着急,政府也才放得开。

可以说,中国的改革在其决策过程中缺乏经济学的有效参与,或者说,改革的"第一推进主体"——经济学家,与"第二推进主体"——政府之间存在的距离过大,咨询—决策机制的链条过长,整个决策过程过于缓慢,这是造成这一现象(指政治选择导致改革成本增加)的主要原因。

当然,这并不是说,中央在决策过程中不听取经济学家的意见。事实上,中央在每次重大决策之前都曾以各种形式来广泛听取包括经济学家在内的社会各界的意见。这里所说的是,在我国,尚缺乏类似日本的政策审议会之类的组织化、制度化的"决策支持系统"。决策机制上的这种缺陷,常常使我们错过了改革的最佳时机,提高了改革的总成本。

在谈论政府的作用时,尤其是在谈论所谓"东亚模式"时,人们常常忽略(或通过某种假设省略掉)一个最基本的问题,这就

是政府与政府是不同的：一个拥有科学、有效决策机制的“强政府”和一个缺乏科学、有效决策机制的“强政府”是截然不同的。一个拥有有效决策机制、顺应市场规律的政府，对于市场经济的运作是起促进作用的，或者用青木昌彦的话说，政府与市场的关系是“互补的”；然而，一个缺乏科学、有效决策机制的政府，它与市场的关系必然是紧张、对立的。

像日本、韩国等东亚国家，在其政府的背后，都有大量的政策审议会、研究会以及研究所等官方、半官方、甚至民间的决策咨询研究机构在支撑着政府的决策，并构成政府决策系统一个不可或缺的重要组成部分。关于这一点，我在应邀撰写一篇有关世界银行与日本海外协力基金 1993 年的共同研究报告——《东亚的奇迹》的评论文章时，就曾经指出过。我认为，一个强有力的决策支持系统正是“东亚模式”的主要特征和力量所在，也是我们研究东亚模式中“政府作用”的问题时绝不能忽略的核心问题。

正像许多人所认识的那样，中国的改革已经进入了一个新阶段，改革的复杂性和艰巨性都决定了像改革初期那种“摸着石头过河”的旧办法已经适应不了改革新阶段的要求。因此，今后的改革，必须首先改革的是改革的决策机制，也就是改革模式本身。这一改革，借用诺斯一句话，就是“必须实行政治学与经济学的更大整合”。

黄钟

最坏的就是政府自己办企业，参与市场经营活动，既是裁判，又参与踢球，谁比得过你呢？

市场经济要求法治，政府干预也得依法，否则市场就乱了，失去其优化资源配置的功能。

改革政治体制要有一种觉悟，明白政治体制改革推不掉躲不开，非改不可。

要警惕将“渐进”变成见了困难绕着走、拖延改革的倾向。

市场经济要求改革政治体制

——董辅礽访谈录

中国的改革已经进入了第20个年头，回顾过去，放眼世界，反思改革，我们可以得到什么样的启示呢？日前，著名经济学家董辅礽教授在接受采访时阐述了自己的看法。

中国改革还不能说已经最后成功了，必须清醒地认识到前面的路还很难，改革还可能会有反复。

在回顾改革的历程时，董辅礽说，我们的改革走的路总体来看还是比较顺的，没有遇到大的挫折，成效也是异常显著的。在改革过程中由于经济大发展，绝大多数人从改革中获益，所以受到广大人民群众和干部的支持，说明改革适应了人民群众的需要，也适应了经济发展的需要，所以同原苏联东欧国家相比，应该说是相当顺利的。但是也应看到改革事业是前所未有的，由计划经济体制怎么转向市场经济体制前人没有做过，改革没有现成经验，所以在改革过程中，第一，会有一些曲折，第二，不可避免地会发生各种各样的冲突，包括观念上的冲突、利益上的冲突、改革办法上的冲突，这也是正常现象。改革之初到底改革什么以及往什么方向改革，大家都不是很明确。邓小平同志说“摸着石头过河”，实际上就反映了这样一种情况，要过这个河，要改革，这点大家逐渐地都看到了，但改什么以及往什么方向改，以及通过什么道路来改，相当长一段时间不是很清楚，这些问题都是在改革过程中逐渐逐渐明确起来的。

他认为，中国的改革还不能说是已经最后成功了，应该说是行百里者半九十，我们必须清醒地认识到后面的路还是很艰难的。因为，虽然提出了社会主义市场经济体制的改革目标，但这还是一种理论的模式或者还在实践中探索的模式。首先还需要在理论上论证它到底是个什么样的模式。目前对什么是社会主义市场经济就存在各种不同的理解。其次，理论上的模式要变成实践上可以运行的一种模式，这中间要解决许许多多实际问题，不是说模式提出来了，它就能运行得好。改革还是个任重道远的课题，所以不能认为它已经最后成功了，而且要估计到，改革还会有反复，即使大的反复不会有，小的反复还会有。

经济体制发生了根本性变革，上层建筑虽然也有一些改革，但仍不适应经济基础。首先是政府机构和职能要适应经济体制

需要，二是要法治，三是要民主。

在20年的改革过程中，经济体制改革与政治体制改革的关系，始终是个在理论上争论不休、在实践上悬而未决的问题。董辅礽认为，经济体制改革在逐渐深化过程中提出了政治体制改革的要求。政治体制改革同经济体制改革必须相适应，因为原来的政治体制是同计划经济体制相适应的。经济体制发生了根本性的变革，作为上层建筑一部分的政治体制纵然已有一些改革，但仍不适应经济基础。我这里讲的政治体制首先是指政府的机构和职能，第二，是实行法治，三是民主制度。

接着，董辅礽详细阐述了自己关于政治体制改革的观点。他说，政府的机构和它的职能应该是同经济体制相适应的。

首先，从政府职能来说，过去，政府是资源配置的主体，可以说它深入到经济生活的一切方面甚至深入到居民的日常生活中。由于它的职能那么宽泛强大，相应地它的机构也很庞大。这是和计划经济的要求相适应的。在我们向市场经济转变过程中就要改革了，因为市场成了资源配置的主体，在社会主义市场经济中政府的职能主要是维护公平的市场竞争秩序，使市场更好地发挥它优化配置资源的职能，促使经济的协调稳定发展。市场能管得好的事情政府就不要去管，政府应去管市场管不好、管不了的事。政府要防止市场发生混乱；在市场发生混乱以后去纠正它，使经济能健康运转，特别是要促进社会公平分配，实现社会公平与市场效率的结合。

政府职能发生变化了，政府机构就必须相应变化。政府应居于市场之上、市场之外，而不是在市场之内。否则市场就不能正常运转了。因为，第一，政府对经济活动什么都干预，市场主体就缺少独立性，就不能建立起市场经济要求的自主经营自负盈亏这样的微观基础。第二，政府如果还像过去那样职能很宽，

权力很大，那么权力就可能变成交易的对象，从而发生腐败。像现在许多事情都要政府来审批，谁能得到审批呢？大家争，只好去走后门拉关系甚至贿赂。第三，最坏的就是政府自己办企业，参与市场经营活动，既是裁判，又参与踢球，谁比得过你呢？破坏了公平的市场竞争。第四，就是增加交易成本，因为等待审批、走后门、拉关系都得花费，庞大的政府要运转需要巨额费用，从而要多征税或乱收费，担子最后还是落到企业、老百姓头上，交易成本就增加了。

所以政府机构必须大量精简，实现职能的根本转变。总体来说，政府的机构和职能有些变化，但没有根本的变化。各个部门都看到权力是有含金量的，都希望扩大自己的权力，这件事情你批了还不行，还得我批，大家都想从市场经济中拔根毛，占点便宜。所以几次政府机构改革都成效不大。

第二个是政治。计划经济是与人治相适应的，因为，社会资源由政府配置，官员的意志具有决定作用，官员的意志代替了法律，超越了法律。市场经济要求法治。因为市场经济要求形成公平竞争的环境，需要用法律来维护市场的秩序、各个方面的权利和利益，政府干预也得依法，大家都应守法，否则市场就乱了，失去其优化资源配置的功能。

第三是健全民主制度。民主是市场经济的必然要求。在市场经济中各个市场主体必须是独立自主的，不能凡事都由政府和政府的官员说了算。市场经济要求政府的政策、决策、许多市场信息应该是公开的、透明的。政策公开了才能得到贯彻遵守，信息透明了市场才能运作得好，政府的活动公开、透明才能获公众的监督。否则市场的运行就好不了。例如，如果政府对证券市场的政策缺乏透明度，且变动频繁，大家就会想办法去套政府的政策，各种小道消息就会不胫而走，就会有人制造虚假信息误

导他人以从中获利。民主制度从目前来看，一是要完善人民代表大会制度，使人大真正发挥最高权力机构的立法和监督职能，二是加强舆论监督，发挥新闻舆论的监督作用。

董辅礽指出，有了与市场经济相适应的政治体制，市场经济才能正常运作，当然，市场经济本身也支持民主制度的健全和完善。

政治体制改革要有一种觉悟，它不应是被动的，而是主动来改为好。

至于政府改革难推动的原因，董辅礽认为在于：第一，目前的政府机构的设置、职能的划分是从计划经济延续下来的，建立起来后要改变它很难，它熟悉老的工作方式，对新的工作方式不熟悉，习惯按老路走。

第二是涉及到利益和权力的划分。大家都希望自己这个机构能留下来，要减就减别人，自己的权力、职能要加强，机构要扩大。机构精简后这么多官员又往哪里去？因此会有一种自然的抵制或不愿改革的力量。如果没有领导人下很大的决心，很难改得动，即使改了也会走回头路。

他强调，政治体制改革要有一种觉悟，明白政治体制改革推不掉躲不开，非改不可。认识到了政治体制改革的迫切性，政治体制改革还是可以解决的。不管怎样，最后都必须这样做，因为市场经济在运作过程中必然要求这样做，它会形成一种力量逼着这样做。例如地方国有小企业都放掉了，地方政府中的许多管企业的机构还管什么？政治体制改革不应是被动的，还是主动来改为好。例如，对需要精简下来的政府官员应主动及早进行分专业定向培训，有的学会计，有的学管理，有的学金融，有的学资产评估，有的学法律，等等。市场经济发展起来需要大批人才，官员的学历高，有经验，经过定向培训有了适应的专业，何愁

没有去处！这件事有人好几年前就谈过了。早这样做，机构改革岂不好办多了？

在谈到渐进式改革和激进式改革这两种改革方式时，他指出，两者都有道理。渐进改革要求改革循序前进，一步一步来，具备条件才改，要积累经验，逐渐创造改革的条件，逐渐明确改革的方向。其好处在于阻力小，社会震动小，而且可以先试验，不至于犯大错。缺点是，各项改革不是配套进行，而任何一项改革没有其他有关方面改革的配合，难以成功，甚至会发生变形。同时，往往是容易改的先改，把困难的改革往后推，使困难问题越积越多，甚至使困难的程度越来越大。渐进式改革的最后结果也是一个全盘改革。激进改革，要求改革全面迅速推进，社会震动太大，人们思想一下很难接受，而且触及各方面的利益太大，很难得到支持。其实激进改革也不大可能一下子全部都改，因为有些改革条件不具备也改不下去。

他认为，仅就最终要建立市场经济体制这一点而言，两种改革方式最后是殊途同归的。总的来看，渐进式改革在相当长的时间里代价显得比较小，但到一定程度以后，在必须解决推后的困难问题时，如国企改革，它也要付出较大代价，因为改革必须付出代价，不可能不付出代价。我们的代价是逐步逐步积累的，是一点一点地付出的，但总体看代价也不小。到现在，看起来还是我们付出的代价较小，原苏联付出的代价很大，但是原苏联把阻碍建立市场经济的基础清理干净之后，把老房子推倒重建，它今后的路可能会顺些快些。所以现在还很难下一个最终结论说哪一种方式更好。当然到目前为止，总体上看是我们的改革成就大得多。今后怎么样就看我们今后的改革做得怎么样。回过头来看，有些改革应更早着手，如国有企业的产权制度改革、社会保障制度改革。

董辅礽强调，由于渐进式改革与激进式改革在摒弃计划经济体制，建立市场经济体制这一点上目标一致，因此，渐进式改革也应研究激进式改革的经验和问题。例如，俄罗斯的商业银行的发展就比我国快得多。而且要警惕将“渐进”变成见了困难绕着走、拖延改革的倾向。

一定要解放思想，为经济体制改革扫清障碍

在总结改革的经验教训时，董辅礽认为他感受最大的有四点：

一是一定要解放思想，要给改革创造一个宽松的思想理论讨论的环境。一定要有学术自由，“百家争鸣”，从改革的进程来看，每一次大的改革先有思想的一次大解放。因为传统思想、理论严重地束缚着人们，不能把有关改革的讨论轻率地上升到政治斗争的高度，以致让人不敢去碰它，而改革恰恰是必须冲破过时的错误的思想、理论束缚才能前进。所以必须形成自由的学术研究风气，为经济体制改革扫清思想、理论上的障碍、意识形态上的障碍。

二是改革要考虑到大多数人的利益。如果改革只能给少数人带来利益，大多数人受损失，改革绝对成功不了。当然改革过程中免不了有些人的利益受损或者暂时受损，但应尽可能减少其损失或给予适当补救，这样才能使更多的人支持改革。

三是改革需要有正确的领导，邓小平同志作为改革的总设计师，起了不可估量的作用。自上而下领导、引导改革是重要的。自下而上的改革也不可轻视，必须尊重群众在改革中的首创精神。因为群众处于第一线，最知道什么好什么不好。农村中的包产到户、发展非农产业等等，都是群众自己先干起来的。如果上上下下都发挥积极性创造性，改革就会波澜壮阔地前进。

四是改革要和发展结合得好。改革的根本目的是为了发

展,改革本身不是目的。改革要能促进发展,而发展反过来支持改革。当然每一步改革要考虑社会的承受能力。

刘军宁

从历史上看，中国人的政治头脑也不简单。尤其擅长钻营与算计。但是，对不同政治制度的不同成本却从未用其商业头脑作过认真周密地核算，以致世世代代吃尽无穷的苦头、付出无尽的代价而不自知。

中国人对无限政府与暴政的宽容与耐心就像中国的景泰蓝一样举世无双。不知道这种宽容与耐心是出自大度，还是出自无知。

从选拔到选举的转变，兹事体大，关系到市场经济在中国能否成功，关系到中国能否有一个自由民主的未来。

人·制度·选拔·选举

聪明的人与聪明的制度

记得小时候常常读到，中华民族是勤劳、勇敢、智慧的民族。改革开放以后，随着大批的学子出国留学，中国人聪明的结论不断得到新的证据。许多人认为，中国人和犹太人是世界上两个最聪明的民族，此话绝非空口无凭。中国人有举世羡慕的商业

才能，尤其是在中国以外的地方发挥得更为淋漓尽致。大致科学“大业”，中国的中学生们捧回了一座座奥林匹克竞赛奖的奖杯，海外的华人科学家也取得了一项项骄人的科学成就，乃致诺贝尔奖这样的殊荣也不乏有华人问津；小至烹调“小艺”，尽管中国传统上是一个高度中央集权的单一制国家，但中国的饮食文化比任何联邦制国家的多元政治都更加丰富多彩，而且美味绝伦。更让中国人骄傲的是，五千年不曾间断的中华文明，绵延不绝，举世无双。中国人没有非凡的智慧绝对不可能取得这些挂一漏万的成就。

中国人的聪明似乎不容质疑。但是我们至少可以问一问，中国人是否在任何一方面都聪明，还是只在一些领域聪明，在另一些领域不那么聪明。或者在一些领域有无数的小聪明，而不具备大智慧。如果中国人在每一方面都聪明绝顶，大智大觉的话，为什么中国人在近代长期被动、挨打，为什么长期跳不出充满暴力和血腥的治乱循环的怪圈？为什么经过漫长的五千年，中国至今仍是个发展中国家？为什么中国被只有几百年历史的国家，甚至几十年历史的国家在人均国民生产总值上远远地甩在后面？从上述问题看，中国人在聪明的同时一定还在另一些地方不够聪明，缺乏大智慧，甚至是十分糊涂。如果把这些领域找出来，至少对中国人重新认识自己的聪明是十分益的。

也许在这里很难把这些领域一一理遍，但至少从上面的由实物名分到权利自由的转变这一脉络中可以找到一些线索。我个人以为，中国人的聪明更多的是体现在私生活中。在琴棋书画、在诗词歌赋、在饮食的制作中、在日常交往中。即便在这些领域，有些时候与其说聪明，不如说滑头；与其说聪明，不如说世故；与其说聪明，不如说犬儒；与其说聪明，不如说没有远见，缺乏大智慧。另一方面，在公共领域，中国人的聪明和智慧却有严

重的欠缺。普通的中国人贪了经济小便宜,耍了小聪明,吃了制度上的大亏,上了政治上的大当,而长期不自知。有时作贱到不把自己当人的程度。即使是知识分子在个人与国家的关系中,也更愿意把自己当作受他人所用的"才",而没想到把自己当作自己的主人、自己支配自己的命运、自己是自己的目的、自己为自己而活着的个人。

20年前,中国恢复了高考,其理由是"人才青黄不接,国家需要人才",我也曾深为自己有机会能站出来让国家挑选感到骄傲,因被国家当成人才而感恩不尽。对"人才"的观念从没有任何质疑。20年后,当我从电视片中再次看到、听到恢复高考的这一理由时,我突然间产生了一种疑惑:如果国家不需要人才,那么,就可以不恢复高考吗?就不需要青年去学习、去受教育了吗?或者说,如果这一理由成立,如果受教育不是每个青年独立于国家的权利,如果国家感到人才充足或是过剩,或是培养的人才有问题,那么,就像曾经发生过的那样,高考就可以随时被堂堂正正地终止了吗?当时最流行的比喻是"伯乐与千里马"。难道每个青年活着的目的就是去充当国家马厩中的一匹"好马"吗?如果国家不需要"马"了,青年成为"马"的机会也就丧失了。如果自己把自己当马的话,别人根本就没有必要把你当人。这里国家被看成了至高无上的人格神,而作为人才的个人不过是供其骑乘的好马。然而,如果个人仅仅是"国家"(其实是统治者)的工具,那么个人的自由尊严、独立的人格怎能得到保障?这种以国家的需要为最高的需要,以国家的理由为最高的理由的国家主义观念早在数世纪前就已被驳得体无完肤,而在今天的中国仍大行其道。如果20年前这一观念无可厚非的话,那么,我们今天还能如此坦然地重述、坚持这一观念吗?如果个人仅仅是抽象"国家"的工具,个人的生命还有其独立的尊严和价

值吗?

也许中国人真的聪明、智慧。但是遗憾的是,长期以来,很少有人把这种聪明和智慧大规模地集中用于去探索聪明的制度。也许在另外一些地方,人们或许远不如中国人精明,但是,他们把最稀缺的智慧用在了最保贵的地方。早在公元前的世纪,古希腊人的智慧就发现,享有绝对权力的政府是变态的政体,靠用政府的力量来消灭私人财产来实现正义的想法是愚蠢的念头。早在13世纪,中国人以外的一些人的智慧就找到了用法律来限制王权,在17、18世纪的旧大陆和新大陆的一些国家实现了市场经济及与之相配套的有限政府。而在离21世纪还有短短几年的今天,我们仍然在为是否要实行市场经济争论不休。连那些最坚定的拥护市场经济的人在鼓吹市场经济的时候也不得不支支吾吾、吞吞吐吐,谈到财产权和经济自由时,更是腰不直、气不壮。由于中国人在一些最重要的领域没有表现出大智慧,落后的制度与聪明的中国人之间的尴尬就毫不令人惊讶了。

中国人向来以精于商业核算著称。从历史上看,中国人的政治头脑也不简单。尤其擅长钻营与算计。但是,对不同政治制度的不同成本却从未用其商业头脑作过认真周密地核算,以致世世代代吃尽无穷的苦头、付出无尽的代价而不自知。在本世纪30年代,《吾土与吾民》的作者林语堂先生就指出,中国人只期待仁慈的领袖而不关心构建捍卫其权利与自由的制度,以致于有千千万万这样的事例:"人民围着一位刚刚离任的,坐在轿子中的长官,跪在地上,眼里浸满了感激的泪水。这就是中国人感恩戴德最好的证明,是中国官吏所施恩惠的最好例子。人民只知道这是恩惠,不知道这是中国官吏们应该做的事。"他还发现中国人对无限政府与暴政的宽容与耐心就像中国的景泰蓝

一样举世无双。不知道这种宽容与耐心是出自大度，还是出自无知。如果是出自大度，为什么一向斤斤计较的人在这一方面却反于常态；如果是无知的话，又怎么能说中国人聪明？如果中国人真的聪明的话，为什么不关心政治，不关心政治正义？为什么不在意自由与权利，只关心没有权利便朝夕不保的财产与权力？为什么不去探索能够发挥而不是压制所有中国人聪明才智的社会政治经济制度？

在聪明与愚笨、人与制度之间有一些常被人们忽略的重要搭配。有愚笨的人与高明的制度相搭配，也有聪明的人与低劣的制度相搭配。当然，最好的搭配是聪明的人与高明的制度相搭配，最坏的搭配则是愚笨的人与低劣的制度相搭配。在中国，人与制度的搭配虽不是最坏的，但也绝不是最好的。如果最坏的搭配很容易避免，而最好的搭配又很难实现的话，那我个人以为，宁愿选择愚笨的人与高明的制度之间的搭配。以对待聪明的态度来衡量，最愚笨的制度是那些让个别人的聪明才智压过所有人的聪明才智的制度，中国有一句形象的说法用于形容这种制度最恰当不过："武大郎开店"。高明的制度是那些让每一个似乎是不太高明的普通人把自己的才智都充分地发挥出来的制度。如此看来，人的聪明与愚笨远远不如制度的高明与低劣重要。再聪明的民族，一旦这种聪明才智被压制了，或者在最重要的方面没有表现出来，这种聪明如果不是形同虚设的话，那么，也只是聊胜于无。而在高明的制度下，不管人聪明与否，若能把仅有的才智充分调动出来，倒也蔚为可观，受益良多。如果中国人真的聪明，必须拿出最重要的证据来，这就是演化出一套高明的制度。聪明的最重要的表现应当是善于把稀缺的智慧用在制度的刀刃上。宪政与法治之下的自由民主以及有限政府则是迄今为止被人类的智慧所发现的最为高明的政治制度。

选拔与选举

选拔与选举是中国人所十分熟悉的政治“字眼”。表面上，它们所涉及的只是各级领导和官员的产生方式。但从政治学的角度看，实质上，它们却代表着两种根本不同的政治秩序构建方式和两种性质迥异的政体形式。

选拔所代表的秩序构建方式是：权力的流动方向是单线的，是由上至下的，掌权者是由上一级对下一级选拔（俯身拔）出来的。试看中国的王朝政权，开国者们用暴力打下江山，权力的逻辑是打江山者坐江山，最高权力的继承人是由前任（如始皇帝、太祖等）选拔、并指定的（如儿皇帝、甚至皇侄子）。靠通过这种由上至下的选拔方式构建秩序的社会便是选拔社会。选拔社会的秩序基础是暴力（取得政权、强制维持政权）。选拔社会与无限政府是孪生子，在选拔社会中的无限政府的统治之下，最高的权力不受被统治者制约，不实行开放的公平竞争，下级只对上级负责，而不对被管辖对象、被统治对象负责。做官的“诀窍”是讨得上级首长与领导的“欢心”，如民间的顺口溜所刻划的“选拔哲学”：能喝半斤的喝一斤，这样的干部要进京；能喝五两的喝两口，这样的干部要调走。由于选拔者握有不受下级限制的特权，就难免孳生跑官、要官、买官卖官的丑恶行径，以致官职的“购销”成为有“明码标价”的产业化行为。

选拔型社会是由计划和命令调控的、按照国家意志、由上至下组织起来的、以官僚为主导的社会。在这样的社会中，权力无约束，民权无保障。全面的选拔所造就的往往是一个权力不受民众和法律约束的无限政府。社会政治生活是如同做广播体操。一切生活的律令是一切行动听指挥、步调一致才能得胜利，

连建设都以打战役的战争方式进行，民众被当作士兵与“孩童”，一切为长官与“家长”的马首是瞻，个人的自主性、能动性无从发挥，因而没有市场经济、民主政治和个人自由的发展空间。

相比之下，选举代表的秩序构建方式是：权力是由下至上，逐级授予的，掌权者是由下至上选举（选出来，举上去）的。在选举方式取代选拔方式的过程中，难免会借助革命的手段，但是打天下与坐天下并无必然的联系。除非以选举的方式、经由下至上的自愿同意，打天下者才能坐天下，并在适当的时候，由新选举出来的掌权者取而代之。即便打天下者经由选举坐上江山。他们也必须承诺对选举他们的人负责，并尊重、保护每个公民的生命权、自由权和追求幸福权。丘吉尔在领导英国人民打赢二次大战后却被选民选下台，这是选举社会中打江山与坐江山脱钩的一个生动事例，也是在选拔社会中所不能想象的。

在当今的选举社会中，秩序的基础不是野蛮的暴力，而是公民以选举这种文明的方式表达的自愿同意，维持秩序的手段是尊重和保障民权前提下的法治（而非申子、韩非子式的依法而治，更非无法无天的人治）。按照选举来构建政权必定会造就一个权力受到选民和法律有效约束的有限政府。在有限政府下，最高权力和各级权力都受到限制、约束和监督，各级权力向自由竞争的选举开放，且对选民负责。由于政府受限制，民权有保障，加上稳定有效的法律，高度的经济自由，市场社会的发育也就具备了肥沃的政治和法律土壤。

在目前的中国，选举与选拔并存。但是，选举在政治生活的必要作用还受到极大的限制，选举往往被不相干的部门所包办代替，下级办选举往往是为了完成上级布置下来的任务，选民的选举权难以落实，选举的积极性无法发挥。另一方面，从日益活跃的村民自治选举和要求乡级和县级政府直选的呼声中不难窥

到，中国目前正处在选拔社会向选举社会的过渡之中，从选拔到选举的转变，兹事体大，关系到市场经济在中国能否成功，关系到能否实现由无限政府向有限政府的转变，关系到中国能否有一个自由民主的未来。

李曙光

若公权的运用具有节制和理性的话，就会有助于解决社会的各种弊病。反之，公权力的滥用，则可能使道德秩序更加混乱，社会问题更趋恶化。

所谓中国特色的地方保护主义，不过是行使公权的官僚理性、自私两面表现的混合畸型产物。

公权力的道德倾向具有极强的传染性，如果公权力的道德倾向本身并不“公正”、“公平”，那么它给社会道德秩序的建立与维系带来的将是灾难性后果，留下的将是几代人难于治愈的后遗症。

公权组织行为的道德示范效应

从两个案例谈起

1995年2月15日和2月21日，中央电视台《东方时空》之《焦点时刻》先后播出两则采访报道。一则是“解决经济纠纷，严禁扣押人质”，另一则是“山东莒南法院非法拘禁法人代表”。这两则报道讲的是同一个事实：山东省莒南法院为解决本地企业

与外地企业的经济纠纷，追索外地当事人债务，动用司法手段，强行将外地债务企业的法人代表（或法定代表人）羁押在莒南县一简陋民房中，名为办封闭式学习班，实为将这些厂长经理羁押作为人质，交钱放人。有的人质竟遭扣押达数月之久。当受害者对其进行抗议，并指出他们无权这么做时，法院院长说，“我们什么都能管，上管天，下管地，中间还管空气。”

东北某市百货站长期以来经营管理不善，严重亏损、资不抵债，1992年就已处于不能清偿到期债务的困境。其债权人（主要是京、津、沪、穗等地百货公司）自1992年8月起，就债务问题多次提出诉讼，其中有的诉讼经法院判决，已进入执行程序，在此情况下，该百货站一面假意应付，表示愿意分期还款或以商品抵债，一面又把占原百货站资产总额的95%达2217.3万元的资金转移出来，另立新企业，并于1994年1月以百货站经变更后剩下的96.6万元注册资金，向市中级人民法院申请宣告破产。百货站这种抽逃转移资产的行为，得到了市政府商业委员会、工商局和当地国有资产管理部门的支持与批准认可。在百货站提出破产申请以后，当地法院又很快受理了这起破产案件，并指定该百货站上级主管部门市政府商业委员会的官员担任清算组组长，清算组在清算报告中确认资产的转移与企业分立为合法，并将百货站向分立企业投资的两千余万资金排除在应清偿的破产债务之外，这样，在百货站破产清偿方案中，遍布全国各地的七百余名债权人只能得到象征性的债务清偿。

这两个案例，都涉及到公权的运用，它概括地揭示了在中国市场经济初始阶段公权滥用的典型特征，也从一个很重要的角度折射了公权力行使的道德倾向。

首先，这两起个案的主角是作为“公正”、“秩序”化身的公权力行使机构。这里讲的公权力，狭义的理解，指国家权力机构行

使的立法权、行政权和司法权。广义的公权力还包括社会(舆论)监督权、独立管制权与政党社团权。上述两起个案涉及到作为狭义公权力重要构成的司法权和行政权。在第一个案例中,非法拘禁人质的是执有司法权的山东莒南法院。在第二个案例中,欲进行假破产真逃债的实际上是执有行政权的东北某市百货站的上级主管部门——市商业委员会,其它一些公权力机构也参与了破产逃债合法性的确认过程。两起个案的主要特征是个案的主角都借助了公权力机构的合法名义,而对两起个案的受害者来说,在公权力这个视为道德秩序和社会准则化身的合法名义面前,他们是那么的渺小和缺乏支持。

第二,这两起个案,都有似是而非的合法性解释,有可借参考的"制度背景"。在第一个案例中,被山东莒南法院拘禁的外地企业法人代表都是债务人,他们拖欠山东莒南本地企业的债务,损害了地方利益,债务人欠钱还债,天经地义,而法院则已判决执行偿债。为达此"正当"目的,莒南法院承认自己采取了"特殊"手段。在第二个案例中,百货站的破产逃债行为有其双重的制度背景:其一,其资金的转移与企业的分立是以商委为主的几个政府部门支持的,并有一系列政府正式文件批准认可,其二,即使就现有破产法来讲,商委与百货站的行为在法条上没有违法。因为现行《企业破产法》第三十五条规定:"人民法院受理破产案件前6个月至破产宣告之日的期间内,破产企业的下列行为无效:(一)隐匿、私分或者无偿转让财产;(二)……。"而东北某市商委和百货站转移财产的行为发生在法院审理破产案件前一年。这就规避了现行破产法的第三十五条的"行为无效"条文。不过,这种合法性解释,在法理上很难立住脚。比如,对贪污、盗窃,抢劫破产财产的行为,破产法未作规定,但并不等于说这些犯罪行为可以不受追究。

第三,这两起个案都是以公权侵犯私权为特征。前一案例侵犯的私权主体为债务人,后一案例侵犯的私权主体为债权人。在前一案例中,外地债务人虽欠莒南地方企业的债款,但这纯属于民事经济纠纷,而莒南法院作为公权力机构,其活动本应以国家审判权的运用为特征,但它却违法使用职权,以拘禁人质的强制方式来处理民事诉讼和经济纠纷,直接侵害了债务企业法人代表的人身权利。在后一案例中,百货站与各地债权人的关系是一种经济关系,属于私权领域,百货站经营不善,资不抵债本应由债权人和百货站按"私法自治原则"予以调整,或依法破产,或经债权人同意进行重组。而作为公权力的商委等行政机关有自己的领域,它以服务公众、维护秩序和公平为己任。但在此破产逃债案中,商委等公权力机构却政企不分,以一系列政府文件和决定的方式,上下其手,串通一气,策划与支持破产逃债行为,使百货站各债权人的合法权益难以得到保障,实为公权对私权的侵害,以致于此案的许多债权人说:公权的"黑手"伸向了市场经济的私法领域,使债权人遭殃。

第四,这两起个案的公权的行使者都强调其行为的普遍性特征,以此来证明其行为的合理性。这两起个案中的公权力机关在解释自己的行为时说:"我们也是逼得没办法,外地不也这样吗?""我们这是玩法律技巧,各地都这样做。"确实,目前在我国许多地方出现了与本文两起个案类似的案例。如拘禁人质,逼迫还债的现象就具有普遍性。债务人拖欠到期债务,其原因多种多样:有的是因合同纠纷,有的是受"三角债"困扰,有的是因经营不善、亏损严重,无以还债,还有的是坑蒙拐骗的违法犯罪行为。因此,为保护本地企业利益,有的地方或动用公安机关,或动用法院与检察系统,到外地羁拿人质,用以逼债。但本文案例中莒南法院非法拘禁的多是合法企业的法人代表。另外

利用破产逃债的现象现在也很普遍。在辽宁、山东、山西、四川、湖北等地都出现过。在债权、债务纠纷中，地方政府或企业主管部门往往考虑本地企业和本地主管单位的利益，与当地法院“合作”，或是怂恿本地濒临破产的企业虚假破产；或是采取金蝉脱壳的方法将企业资财非法转移，留下空壳走破产程序；或是采取行政命令方式使企业分立；或是非正常压价出售企业财产；或是对未到期的债务提前清偿等等，损害外地债权人的利益。这种公权力行为的合理性是令人怀疑的。

两起个案，从某种意义上说折射了在快速迈向市场经济的今天公权力的道德倾向，那就是公权的滥用与公权对道德秩序的僭越。那么，某些公权力行使者为什么会形成这样一种道德倾向呢？

美国学者詹姆斯·布坎南的公共选择学说从一个很重要的角度说明了这个问题：即在公权力机构担任公职的是既有理性、又很自私的人。公权力持有者的行为可通过其任期内面临的各种诱因而得到理解。公权力持有者在行使公权时，也像普通人一样，是从个人的角度看待问题，并按个人面临的诱因行事，尽管他们有为“公共利益”服务的愿望，但这种愿望不过是他每天面临的许多诱因之一罢了。一旦个人有利可图的欲望成为更强有力的诱因，那这个诱因很可能压倒为“公共利益”服务的愿望。正是因为公权力行使者有自私的一面，因此公权的运用必然也有理性和滥用的差异。若公权的运用具有节制和理性的话，那就会体现某种“公正”和“正义”，就会有助于解决社会的各种弊病。反之，公权力的滥用，则可能使道德秩序更加混乱，社会问题更趋恶化。上述两个案例，公权的行使者都有自私的一面和“趋利”的动机，所谓中国特色的地方保护主义，不过是行使公权的官僚理性、自私两面表现的混合畸型产物。

从法律的角度来分析，两起个案的公权行使者混淆了法律上的错误关系。法律上的错误分为私错和公错。前者是对私有权或属于个人的民事权利的侵害，或称为民事侵害，它是对公民个人的侵害，后者是对影响整个社会的公共利益和社会价值准则的侵害，或称为违法与犯罪。私错责任是以功利为基础的，其责任方式以补偿为主，其法律调整特征是“私法的意思自治”原则；公错责任是以道义为基石，其责任方式以惩罚为主，法律的介入特征为强制性干预，即通过公权力的运用、刑事制裁等强制性手段来对社会关系加以调整。这两起个案中的公权力行使者，混淆了私错与公错的界限，政企不分，把民事司法混同于国家公权的运用，进而采取强制性干预措施，以公权侵入私权领域，导致一种“超职权主义”趋向，这既是一种公权力的滥用，其行为本身也是一种公错。

公权力道德倾向的示范效应是明显而巨大的。以两起个案为例，它带来的就是一种恶的后果。因追索债务，而强扣人质，可能在一时一地有其立竿见影的效果，但是各公权机关群起仿效的话，那不是又回到了“私设公堂”的“文化大革命”？至于公权力介入假破产真逃债的做法，如果被现实认可，那全国各地区各部门都会出于自身利益的考虑而竞相效尤，大家都来“以其人之道，还治其人之身”，每一个企业作为债权人都被债务人以非法破产逃债的方式坑害；同时它作为另一经济关系中的债务人又去坑害别的债权人，公权力机关在这个过程中上下其手，推波助澜，那全国将会出现无数个因地方保护而分割开来的封闭市场，也将会出现无数个因地方利益而被瓜分的公权主体。这种示范效应将彻底破坏我们刚刚起步还十分脆弱的统一市场体系和市场竞争机制。公权力的道德倾向具有极强的传染性，如果公权力的正当性合法性得不到民众普遍信任的话，如果公权力

的道德倾向本身并不“公正”、“公平”的话，那么它给社会道德秩序的建立与维系带来的将是灾难性后果，并且它留下的将是几代人难于治愈的后遗症。

目前，我们正处于一个飞速迈向工业文明，道德秩序渐被侵蚀的时代。在中国这样一个处于现代化与后现代过程并肩齐行阶段的特殊国度，公权力的道德倾向在很大程度上引领着一个社会的价值取向。另一方面，它也提示我们许多需要解决的基本问题：是公权至上，还是法律至上？是官本位，还是权利本位？公权力是否应有所限制，应受监督？监督权是否应大于被监督权？这种大于关系应该如何实现？更重要的是，谁又来监督“监督者”呢？要改变中国民众长久形成的要么不信任公权力，要么屈从于公权力的传统，公权力行为“正义”、“公正”的道德倾向是重要的，而要做到这一点，引入广义的公权力概念——即扩展社会舆论监督权的作用是必要的。只有通过制度化的手段和程序化的操作，才能一点一滴地促使公权力的道德倾向朝有利于建立一个良好的道德秩序的取向发展，促使一个群体的秩序或社会的制度适合于实现其基本的目的和任务，即满足个人的合理需要和要求，并与此同时促进产生进步和社会内聚性的程序。

龚祥瑞

宪法的权威性决定于成文宪法背后的隐含因素：宪法所体现的公平正义以及实际存在的力量对比，它可以与成文宪法的记载相一致，也可以与之相去十万八千里。

宪法拥有权威的关键不在于公民是否服从它，恰恰在于政府自身是否服从它。

法律和国家不能仅仅依靠强制权力使人服从，这是很危险的，也是很不可靠的。法律必须符合某种更为正当而有效的东西。

欲达到长治久安的目的，令人服从的力量不应该是强制力而应该是说服力。

论宪法的权威性

法不仅仅是“法律制度”，也不仅仅是“依法办事”。就其形式而言，法包括法律、法规、条例、判决等等；但就其精神实质而言，法却高于和先于法律规范，是国家机关制定和执行法律法规所必须遵循的规则。罗马法学家乌尔庇安（Domitus Ulpianus,

160－228)说:“法是鉴别人类行为之是非的科学。”这样说来,法也就包括法学中那些追求公平正义的法理了,法的本质不外乎是达到正义的一种手段、一种体制、一种秩序。

宪法是“法中之法”,这前一个“法”字,指的是法的第一种意义,即形式意义的法——法律法规判例等等;后一个“法”字,则指的是第二种意义的法,即法的精神实质,也就是国家机关制定和执行法律法规必须遵循的规则,如公平、正义、自由、平等、人权等价值法则。宪法因而是先于和高于立法权、行政权和司法权的,所以即使是最高权力机关也必须遵循,任何法律法规和判例都不能与它相抵触。于此,可得出宪法概念的广义性和宪法权威的最高性的论据。

我们把人类在一切组织关系上都完整结合(于一个领域)的状态叫做“国家”。既为一个国家,便总有一批人管理它的事务,我们把这批人叫做“政府”。政府以国家的名义依照国土上最高的法律管理国内外事务,我们把这种法律叫做“宪法”(the constitution),把这种政府叫做“立宪政府”(the constitutional government)。宪法是国家的根本大法,以色列和伊朗则以祖传的圣书如《圣经》和《可兰经》为其根本法。还有些国家并无根本法与普通法的区别,最高权力机关通过的法律都具有最高法律效力,也就是一国的根本法,英国和新西兰就是如此。含有上述这几种意义的宪法就是狭义的宪法,我们把它叫做“成文宪法”。

当代宪法学者所称“宪法”的内容并不以此为限。即使严格就载在文件上的条款而言,也不只限于被叫做《宪法》的文件本身,而应包括《宪法》中明文规定“须以法律定之”的“宪法性法律”(the constitutional law)。宪法性法律的效力低于《宪法》又高于其他普通法律,所以通常被称为“基本法律”。

然而即使加上宪法性法律,所谓宪法仍然是狭义的宪法。

宪法学者所研究的宪法尚有更广的含义，它包括宪法条文的解释、法院（包括宪法法院）的宪法性判例（对美国宪法来说这必不可少）、政治活动中必须遵循的政治道德和传统。宪法并未明言然而行之有效的政治制度或原则通常被称为“宪法惯例”（the conventions of the constitution）或“宪法习惯”（the customs of the constitution），又叫“不成文的宪法准则”（the unwritten maxims of the constitution）。

把成文和不成文的根本法融成一体就是宪法之广义的概念。宪法含有不成文的意义，如在英国、新西兰、以色列这类国家找不到一部叫做《宪法》的文件，别国成文宪法规定的政治制度和政治准则在这些国家里或散见于普通法律，或存在于习惯之中。即使在成文宪法的国家里，虽不见之于宪法条文但实际上起着宪法作用的东西也不少。如美国总统必须在宪法惯例或美国国会授予他的权限内活动——这是一切法治国家的根本观念，也是法的本质使然。所有这些非正式的、不成文的宪法往往比宪法中的明文规定更能说明一国的实际政体，更能反映法的本质。宪法的权威性决定于成文宪法背后的隐含因素：宪法所体现的公平正义以及实际存在的力量对比，可以与成文宪法记载得一致，也可以与之相去十万八千里。宪法学者要探讨的正是实际存在的“活的宪法”（the living constitution），而不仅仅是写在文件上的纸面宪法（the paper constitution）。

关于宪法权威的最高性的最早表述见于1787年的美利坚合众国宪法。美国宪法第六条写道：“本宪法和依照宪法制定的联邦法律以及在联邦权力下所缔结的一切条约均为全国最高法律。”其他绝大多数国家的宪法对此也有明文表述。如加拿大宪法第52条宣称：“本法是加拿大的最高法律，一切法律与本宪法的规定相抵触的，其抵触部分将不发生效力。”意大利宪法第1

条规定:“主权属于人民并在本宪法的形式和限度内行使之。”

美国南北战争爆发前夕,反对蓄奴制的领袖哈利·西华德(William Heray Sewad)在参议院里宣称:“在我国有一个高于宪法的法。”这句话在当时引起蓄奴制的辩护者和反对者的共鸣。西华德的说法对相对立的两派来说都是可以接受的,即不受宪法规定的束缚,无论是蓄奴制的辩护者还是反对者都否认宪法的最高性而诉诸自认的高于宪法的法——法中之法。西华德提出了一个带根本性的宪法理论问题:宪法本身有没有最高权威?宪法可以要求什么样的权威?

关于宪法的权威问题,宪法学界存在着很大的分歧。概括起来有三种不同的见解:一种是宪法在法律上的权威;一种是宪法在道义上的权威;一种是宪法在政治上的权威。而这三种见解又是有着内在联系的,不可分割或彼此孤立。这三种权威就像后浪推前浪一样。一浪高过一浪运动着向前推进的。

一、宪法在法律上的权威

宪法具有最高效力或最高法律效力,这是一个习以为常的论断。那么执政者如何处理违宪或合宪的法律问题呢?称作宪法的是否可以作为判决的依据呢?于是宪法是不是可执行之法,宪法是不是法律这个问题便被提出来了。

如果说法律必须由一个能够立法的机关来制定、批准、公布施行的话,那么在宪法出现之前,哪里有个能够立法的机关呢?既然能够立法的机关是由宪法规定的,那么制定、批准和公布宪法的机关是不是一个立法机关呢?显然,只有在宪法授权立法之后才能给予宪法以实际的法律效力,那么究竟谁是法的首创者呢?对于这个问题,不同的社会、不同的人们有不同的回答。

例如,英联邦国家的一些宪法是由英国议会和女王在枢密院制定或颁布的。在这些例子中,宪法的法律效力是由最高权

力机关赋予的。英联邦有一条公认的法律规则,就是英国议会至上。“权比法大”,法由权而产生,同时又宣称:“法比权大”,即使最高权力机关也必须遵守。这是法学学者的文字游戏,就如“先有蛋还是先有鸡”的辩论。由于英国议会对英联邦大多数国家享有名义上的主权,这些国家宪法的效力是由英国发生的,由英国议会授予的,澳大利亚、新西兰、加拿大等国的宪法就是这样。另一些英联邦成员国,如牙买加,则是英国女王的枢密院为它立法。所以这些国家的宪法是经英国承认的,其法律效力来自先于宪法而存在的外在的主权。英国自治领或殖民地的宪法之拥有权威从而产生法律效力,是因为这些国家的宪法就是英联合王国的法律。

1950 年后印度宪法宣称其权威来自人民。“人民”二字最早出现于宪法中的是 1787 年《美利坚合众国宪法》。当今大多数国家都效仿美国的模式,直接宣称其制宪会议以人民的名义取得立宪的权威。美国最高法院也把人民作为宪法法律效力的来源。首席法官马歇尔(Chief Justice Mashall)在论及 1819 年的“麦古卢查诉马里兰”一案时说道:“政府是来自人民并以人民的名义规定和建立起来的……形式上也好,实质上也好,都来自人民。政府的所有权力都是由人民赋予的,并且是直接地为了他们的利益而行使的。这些全体人民的政府,它的所有权力都是由全体人民委任的;它是代表全体人民并为了全体人民而活动而生效的。”

第一次世界大战后紧接德俄奥匈帝国的战败而通过的新宪法使“人民主权”这个术语在宪法中的使用达到了高潮。每一部宪法无不宣称它的法律效力来自人民。如魏玛宪法、捷克宪法、波兰宪法、爱沙尼亚宪法都是这样。第二次世界大战后制定的宪法仍然强调宪法的权威来自人民。法兰西第四共和国宪法宣

告“主权在民”，人民主权由宪法建立的机构行使，宪法须“经法国人民批准”。

综观各国的宪法文本，从严格的法律观点出发，宪法之所以拥有法律权威，均出于它是由一个能给予它以法律效力的团体所制定。这个团体或者是外在的立法机关，如联合王国的议会；或者是本国领土上的人民或人民以某种方式选出的制宪会议。

宪法不仅享有法律效力，而且具有最高的法律权威，即高于立法机关所制定的法律。这是为什么呢？

对于这个问题，主要有两种答案。第一种是逻辑论证。母亲高于儿子，母法高于子法，宪法不是普通法律，它先于立法机关而存在。即使事实上不是如此，在逻辑上宪法也是先于它所规定的立法机关的。宪法的功能就在于规范各政府机关，使各国家机关的活动有章可循，因此不能将它与《文物保护法》这样的普通法律相提并论。正如美国最高法院首席法官马歇尔在“马伯里诉麦迪逊”(1803 年)一案中所说：“毫无疑问，所有制定成文宪法的人们都想建立一纸至高无上的法律，这样的一个政府理论必将使违宪的法律不发生法律效力。我们认为，宪法或者是一纸至高无上的法律，非普通立法所能改变；或者与普通立法处于同样地位，立法机关想改变就改变，二者必居其一。不是宪法控制着普通立法行为，就是立法机关可以随意改变它。如果前者是正确的，那么一个违宪的立法便不是法律。如果后者是正确的话，那么从人民的立场上看，他们想要限制的权力从本质上仍然是不受限制的。因此宪法必须按照它的条款规定对它创建的机关(包括立法机关在内)加以限制，否则又何必制定宪法呢?!”

另一个可以用来解释宪法最高性的理由是：宪法是行使制定最高法律之权的产物。这个有权制定最高法律的机关便是我

们前面所提到的三种:外在的最高立法机关,如英国的议会之对于其自治领及其人民(包括复决和公民投票)。许多国家对此有明文规定:由公民产生的制宪会议,它高于制定《选举法》的立法机关——其实这是一种自相矛盾的法律观。

显然,任何理论总不能只靠逻辑形式主义的推论而使人信服。美国首席法官马歇尔的论据,在我看来,只不过是有权解释美国宪法的最高法院九名法官的论据。换言之,所谓美国"宪法的最高性",只不过是美国最高法院的最高性,因为美国的真正宪法乃是由美国最高法院多数派所造之法:他们在各个不同时期对社会问题作出了前后不一的"活的宪法"。由于两百多年以来美国所有的最高法院法官都是自由主义法哲学家,所以 1787 年制定的自由主义宪法迄今有效,依然可以适用于以"自由企业"为立国之本的美国。美国如此,其他国家亦复如此。即使宪法实际上不生效力的国家,也可自称其宪法具有最高法律效力。所以仅仅由法律领域不能说明宪法权威最高性的问题。我们不得不进而转移到其他领域。

二、宪法在道义上的权威

对宪法作为法律就有两种对立的道德观:一种视宪法为国家法,而国家则是人类社会的最高组织;另一种认为国家是多数人受握有权力的少数人统治的状态,如果统治者与被统治者不分、国家与人民不分的话,那么就没有宪法的地位,剩下来的不过是一纸法律文本而已。

先说第一种:服从国家或国家法的宪法观。

宪法之所以不是普通法律而是根本大法,且不说它的制定机关与程序特殊,仅从道义上来说,宪法也是法律得以制定和实施的基础,是法律与秩序产生的一个前提。因此宪法从道义上应该是统治着任何组织和个人的超越一切的最高法律。这个论

断不过是在道德领域里重复美国最高法院首席法官马歇尔在“马伯里诉麦迪逊”一案中在法律领域里的论据，谓宪法不能与《野生动物保护法》相提并论，以大慈大悲的人道主义精神予以服从或拒绝服从。除了无政府主义者(这种人在政治哲学领域是极少的)，大家一般都公认社会上必须有一个强制权威以规定社会行动的适当规则。人类既有善良的一面，也有残酷的一面，如果没有一个最高权威临之于上，势必不能成立有秩序的生活。有了法律然后有秩序、有安全，秩序和安全是人类需要可得和平满足的条件。

这种服从国家或国家法的道德观是以一种将理想与现实混为一谈的观点为基础的。许多哲学家都企盼建立一个理想型的国家，然而这个理想国不过是根据他自己的生活经验得出的真善美的概念。他们把它写进现实的宪法中，就认为理想中至善至美的国家已经实现，人们都应该服从它。霍布斯的国家论，归根到底是坚持秩序和稳定高于一切，而不问秩序与稳定的代价如何。黑格尔也说：苟无一位正统的皇帝，则国家的人格就不健全。按照这种见解，国家也好，宪法也好，都是由它的本性决定的；如果遭到失败或失误，不可归咎于国家和宪法，国家和宪法始终是最高的。

如果我们不取这种见解，那么一种宪法观分明是评估现实国家的成就的一把尺度，一种方法，而不是一种现实的说明。在现实世界中(不是在哲学家的要求中)，秩序有好的秩序，也有坏的秩序。现在的德国人不见得会像黑格尔那样，认为“个人之最高责任是要做国家的一分子”，他们想的也许是德国的最后责任是要做欧洲的一分子。

与以服从国家为宪法在道义上的权威的观点相反，另一种宪法观以保障人权和公民权利作为宪法道义权威的基础。

美国宪法第5条宣称它自己是全国最高法律，总统、国会和法院都必须遵守。亚伯拉罕·林肯在内战爆发前夕向南部诸州讲话时说道："美国宪法过去确实就是这样，只有坚持宪法中的牵制和限制等原则，并经常随民意和民情的变化而迅速地变化的大多数，才是一个自由国家的名副其实的全权者。否定它，就必然会陷入无政府状态或暴政。"根据林肯的见解，即然只有人民才有权改变宪法，而且人民可以自由地选出他们在国会中和各州政府中的代表，他们就必须服从既定的宪法；如果他们想修改，就应竭尽艰难地按照宪法规定的修宪程序去修改。

这番话对于大多数公民来说不成问题，但对于固执已见的少数派来说情况就不同了。他们既无希望以自己的形式修宪，又无希望阻止他人修宪。当他们竭尽全力去说服大多数人而达不到目的时，他们该怎么办呢？少数服从多数，然后保持沉默么？按照林肯的回答就是"必须这样"，他们必须接受宪法，他们不能从宪法所建立的联邦中分离出来。

由于林肯的论断是蓄奴制已在道义上无法辩护的时候提出的，因此他顺应了历史潮流，取得了胜利。但如果持不同政见的少数派固执的不是蓄奴制而是民主的人道主义的东西，情况也就不同了。在道义上少数人有权做出不服从的决定，并且顽固地维持这种决定。历史上不乏其例。如阿基诺反对派推翻马科斯政权即为显例。宪法是法律和秩序的基础，但仅仅法律和秩序是不足为据的。一个好的政府，一个好的秩序才能为人民所服从。如果少数人认为生活在一个糟糕的宪法之下，并且试过别的方法而没有成效，他们就会诉诸高于宪法的法——如自然法。并非宪法当然享有道义上的权威，而是宪法必须建立在道义的基础上才能享有权威。主张权威主义的霍布斯说得不错，服从是人类的经常习惯，恐惧是服从国家与法律的动机。但以

此来解释全部社会问题显然是太简单了。大多数人之服从法律并非总是出于恐惧,有时是自觉自愿的。例如对《义务教育法》,做父母的服从它恐怕主要不是由于惧怕而被处罚。犯法的人总是极少数,但有些穷凶极恶的刑事犯是毫无恐惧之心的。

宪法拥有权威的关键不在于公民是否服从它,恰恰在于政府自身是否服从它。林肯总统在南北战争时期说过:当整个宪法有被推翻的危险时,除非破坏其中的一部分以保全整体,例如宣布戒严、限制人身自由和言论自由等宪法基本权利的行使。这种做法比少数不妥协分子拒绝服从宪法更危险,因为并非所有的宪法条款都是同等价值的。如果政府是有道义有权威的,它就必须作出恰当的选择:宪法中的哪些部分需要拯救,哪些部分必须暂时停止实施,哪些部分应该抛弃。

一国宪法之所以具有道义上的权威,在革命时期的资产阶级看来是因为它把政府的权力建筑在自然法的基础和人权的保障上。美国独立宣言宣称:政府的存在是为了保障天赋人权。所谓天赋人权,就是说自由、财产和追求幸福等权力是人生来所固有的,并非法律的恩赐。诚如德国哲学家康德所说:"人是目的而非手段。"所谓"自然法",是指客观存在的法则或自然成长的习惯法,它不同于立法或一次制定的国家法。这是罗马法学家对法的理解。自然法思想为我们服从法做出了合乎道义的解释。说到底,法律应该是以理服人的东西。我们服从国家立法,原因就在于这些规定在某种意义上乃是我们应该做的。西方中世纪将法解释为"上帝的意志",公元前一世纪时,罗马的斯多噶学派认为法是理性和人性的表现,带有普遍价值。奴隶制在罗马的制定法下是合法的,在自然法下则是非法的,因为人是生而自由、平等的。凡与自然法冲突的法都不是真正的法,因为任何一个统治者或统治集团可以把是非置之度外而保持其统治的稳

定。乌尔庇安就认为，正义并非来自民意而是来自自然、来自人性。这种观点在十八、十九世纪的西欧风靡一时，它否认法仅仅是以国家主权为后盾的东西，否认权大于法。否认权大于法的理由正如著名的耶稣会法学家喀德伦所说："这样一来，人们对于每一条法律无论它怎样荒谬可笑不合情理，也把它视为真正的'法'；那么一来，人们将不复有权诉说不公道和不正义了。"

根据罗马哲学家西塞罗(Cicero)的观点，上帝是自然法的制定者，颁布者和审判者。谁不服从自然法，谁就是否定自我、否定人性、否定神，谁就要受到最残酷的惩罚，即内心的谴责，假使他逃脱了通常所说的惩罚的话。

洛克在他的《政府二论》一书中，以经典的语言为英国 1688 年反对詹姆斯暴政的"光荣革命"进行了道义上的辩护："在人民主体或任何单个的人被剥夺了他们权利的地方，或生活在一种毫无权利的权力之下，在地上已无控诉之处，那么也就足以成为向天老爷求救的原委了。"他继续写道："为了达到某种目的，伴随着信任所授予的一切权力都受此目的之限制。什么时候该目的显然被忽视了，或与之相背了，信任也就必然被收回，权力也就落到先前给予者的手里，他们也许会重新将权力置于他们认为最可靠和使他们最安全的地方。"

洛克的这段话告诉人们，法律和国家不能仅仅依靠强制权力使人服从，这是很危险的，也是很不可靠的。法律必须符合某种更为正当而有效的东西，例如法律的制定、颁布和实施是为了人民的和平、安全和公众福利。如果一个当局没有这样去做，反而营私舞弊，残害百姓、侵害人民的权利，那么这个自称代表国家或人民的当局就在道义上失去了叫人服从的理由。当然他可以运用手中的强制权力迫使人民服从，但是根据自然法的真谛，欲达到长治久安的目的，令人服从的力量不应该是强制力而应

该是说服力。

根据人类的理性来解释自然法，进而解释宪法的权威，体现了一种宪政主义精神，为我们提供了一个宪政批判的阵地，相应地也为我们提供了一个政治服从的理论根据。来自自然法的观点并没有否定法律的效力。相反，它表现出对法律的需要，就像洛克在《政府二论》第57节所指出的那样："哪里没有法律，哪里就没有自由；这是因为自由意味着不受他人的束缚和强暴，而哪里没有法律，哪里就不能有这种自由。"

我们提到了西方几位最有影响的哲学家——卢梭、黑格尔、霍布斯、洛克，以及几位著名的政治家——他们以各不相同以至各自相反的观点，不是为无限制的最高国家权威辩护，就是为有限的政府权力立言；不是为维持现状（法律与秩序说教），就是为制止暴政、保障人权、伸张正义提出各自的道义。卢梭与洛克是后者，黑格尔与霍布斯是前者，林肯则介于二者之间——为了维护整个宪法的权威，不惜破坏部分宪法的权威。这些资产阶级革命时代产生的观点有一个共同点，就是他们都从道义上而不从形式主义的法律上来提出人类的要求。

三、宪法在政治上的权威

法国大革命的先驱者卢梭认为一切重大的法律"不是刻在大理石或铜版上、而是铭记在公民们的心中"，民心、民意才是"真正的宪法"。他说："当旧的法律腐朽了，渐渐消亡了，新的权力有的把它保留下来，有的则取而代之，驱使人民按其心之所向的方式走去，他们无情地把靠习惯势力生效的那个权威抛在后面，取而代之。人们讲的是道德，是习惯，但最主要的是民意，一个尚未被政治思想家所了解的权力实有待它（指民意）在一切方面取得胜利。"

这无疑是说：宪法到底有多大的权威，并不靠它的自称，习

惯势力也靠不住,终究还是取决于民意。这是对宪法法律权威和道义权威的挑战,它吹响了法国大革命的号角。这印证了恩格斯所说的:“革命是最大的权威。”

宪法自称权威是一回事,宪法的实际权威则又是一回事。宪法后面的实际力量对比和宪法文本所记载的东西可以是一致的,也可以相差十万八千里。宪法规定与社会实际的政治力量对比一致的,就有权威;不一致的,就没有权威。

把各国宪法拿到这个权威光谱上来检验,不难发现有的宪法是没有权威的,如曹锟的中国宪法是无耻的拙作,马科斯的菲律宾宪法是对现实的讽刺;另一些宪法则是完全有权威的,如爱尔兰宪法的记载就真的变成了现实。大多数宪法在权威程序上介于两者之间,如英国宪法的“议会主权”现在变成了法律虚构,大选决定政府命运的宪政主义使英国宪法名实不一,重大问题实际上是经全民表决后生效的。

纸上的宪法是静止不变的,但宪法的实施是一个过程,实际生效的宪法是动态的。发展中国家经常翻手为云,覆手为雨。即使在发达国家,宪法也不是条条名副其实。美国宪法要求政府“随时公布一切收支项目”,实际上国会和白宫都从未向公民公布,最高法院也宣称该规定不在它的司法管辖范围之内。同样在60年代通过《民权法案》前一百多年,美国的国会、总统、法院对宪法修正案第14条所谓“平等保护”条款一直视而不见。根据1981年修改前的《不列颠美洲法》的明文规定,加拿大政府首相“须向加拿大议会负责,进而向选民负责”,实际上则明确是向英国女王的代表——总督负责。意大利宪法明文规定“法院独立行使审判权”,而立法却使行政长官在“最高审判委员会”中占据统治地位,将司法独立原则化为乌有。卢梭说得好,宪法权威只能是政治权威,只能取决于民心的向背。

汉密尔顿在《联邦党人文集》第78篇中谈到宪法在政治上的权威。他说:“代议机关的立法如违反委任其行使代议权的根本法,自当归于无效,这是一条十分明确的原则。因此违宪的立法自然不能使之生效。如否认此理,则无异于说:代表的地位反高于所代表的主体,仆人反高于主人,人民的代表反高于被代表者本身。若这样的话,那么行使授予的权力的人不仅可越出其被授予的权力,而且可以违反授权时明确规定禁止的事。”

由此他得出结论:“宪法与法律相较,宪法优于法律;人民与其代表相较,则人民的意志优于代表的意志。”

宪法的法律权威似乎是形式主义的逻辑游戏;宪法的道义权威则仁者见仁,智者见智,莫衷一是;我们只好接受宪法权威是政治权威一说。宪法有没有权威,即有没有最高效力,不取决于法律上的文字游戏,也不取决于各不相同甚至各自对立的道德观念,而是取决于力量的对比。政治既可以是人性中善良的一面,也可以是人性中残忍的一面,或者是既善良(口头上)又残酷(行动上)的一种活动、一种生活方式。人类的本性不是尽善尽美的,而是易犯错误的。麦迪逊在《联邦党人文集》第51篇中道出了一条宪法原理。他说:“政府本身岂不是充分不过地反映了人性的特色么?如果人都是天使,就不需要任何政府了。如果是天使统治人,就不需要对政府有任何外来的或内在的控制了。最大的问题就在于两方面:首先使政府有能力控制被统治者,其次就要控制政府自身了。控制政府无疑要依靠人民,但经验教导我们:人类必须有其他的防备方法。”

这里所谓“防备方法”,简言之,就是内有分权制衡机制,外有人民团体对政府的控制,特别是司法机关对立法、行政机关的行为在个别案件中进行公正的审查。显然单讲这些技术,未必

能使人们相信不经革命便可以达到公平正义的目标。要知道我们探索的问题，其渊源甚深，不是立宪过程所能揭晓，也不是这些卓著的技术——分权制度、人权宣言、成文宪法所能收效的。如果每个政府都有腐败的必然趋势，那末我们仍想知道政府所以腐败的原因，政府所以滥用权力的原因。法（包括宪法）能不能防止或遏制权力的滥用，这是每一个法学者、每一个法官无法回避的课题。我们不能不考虑各种在法律条文之上的价值问题。我们所得实在不多，这里存在着许多的空白，实有待进一步去觅取各种势必出现的普遍的公平状况，而法律尤其是作为它的依据的宪法之圆满实施，是以取得这些状况为条件的。

刘军宁

政府的二重性决定了政府既可能对增进人的福祉、维护人的自由作出实质性的贡献；另一方面，又为专权和滥权提供了许多可乘之机。

宪政得以可行的前提是，人是天生自由的、非政治的、拥有权利的，他们需要、并且确立起了政府，而这种政府是他们可以、而且应该加以控制的。

政治活动家们似乎有一种“天然的”倾向去扩展政府行动的范围和规模，去超越任何可以想像的公共界线。只有政府的或国家的活动范围受到可强制执行的宪法的约束，方可阻止此种过分的扩张。

市场与宪政

现在，随着改革的深化，市场经济是法治经济的看法取得了越来越多的共识。法治经济不仅意味市场中的商业行为要依据法律，更重要的是政府行为也必须依据法律。而法治的关键则是宪政理念和宪政精神的确立，因为法律作为行为规则的最高性是通过宪法反映出来的，甚至可以说宪法是法律的最高权威

性的化身。

市场经济的相对独立性(不受任意干预的特性)及其与宪政的关系主要是由以下三个因素决定的:1.市场秩序的自发性;2.在“公共领域”和“私人领域”的划分中,市场中自愿交换的商业行为属于“私人领域”,因此不受政府权力的干预,所以应受宪法的保障;3.一切权力,如果不受制约,都会被滥用。所以任何现代宪法至少在形式上都含以下两个必不可少的组成部分:一是对国家与政府权力的规定;二是对公民权利的保障。这种规定的用意就是要在“公共领域”与“私人领域”之间建立一道屏障,以防止公共权力对属于公民权领域的私人事务任意干预。

经典宪政理论把政府当作一种必要的恶。政府的二重性决定了政府既可能对增进人的福祉、维护人的自由作出实质性的贡献;另一方面,又为专权和滥权提供了许多可乘之机。对此要靠宪政来严加防范。基于公私的区分,公共权力的作用应该被严格地限定在公共领域;而且在私人生活方面,个人被认为是能自理的,包括通过自愿性的互助行动。国家不能代替个人处理私人事务。例如,不能通过宪法或法律规定,谁与谁应该结婚,或是谁应该抽某个牌子的香烟。立宪国家不应介入公民的道德事务,不能逼迫人们去追求美德,不能规定及强制实行某个道德目标。宪法、共和都是旨在解决公共领域的问题,而不是规定和控制纯私人性的行为。按照古典的经济与政治学说,即使是“私害”,在市场条件下也可以转化为公益。这种转化过程,宪政可有积极作为。汉密尔顿指出,人类必为己谋利,改变人类天性同抵挡私欲之激流一样不易。明智的立法者当审慎地使之改道,因势利导,以为大众造福。不明智的立法者则试图阻塞它,结果因其泛滥而涂炭众生。

现代宪政的理论与实践都建立在特定的人性论基础之上。

因为宪政绝不可以离开人的能力、需求和缺陷而自行。根据经典的宪政理论，宪政得以可行的前提是，人是天生自由的、非政治的、拥有权利的，他们需要、并且确立起了政府，而这种政府是他们可以、而且应该加以控制的。这种控制的必要性来自于历史的经验，来自于人性的展现，来自于人的能力与人的缺陷。限制国家权力的必要性同时也来自社会领域或政治领域的分离、私人领域与公共领域的分离，以及维持这种分离的必要性。

现代宪政对人的本性十分悲观。它要面对的事实是人的自私和滥用权力的天性。面对活生生的人性，选择之一是改变它，并使之符合较为理想的制度。另一种选择是因势利导。既然人是无法改变的追求私利的动物，因此，要制止专权与滥权仅靠人的自我克制能力是不行的，必须以私利抵制私利，以野心抗衡野心。对宪政与限政的这一麦迪逊式论证方式也代表宪政理论由传统（诉诸神与自然法来论证宪政的必要性）到现代（诉诸人性来论证限制权力的必要性）的转变，从而把宪政的正当性和可行性由基督教社会推广到非基督教社会。

所以，宪政的根本原则是限政与法治。宪政的核心特征就是对国家权力的法律限制。宪法要成文的必要性是旨在建立有限的、负责的政府，防止专横的威权的和绝对的统治。近两个世纪以来，宪政主义的最大目标一直是限制政府的权力，在于阻断一切垄断的行为。现代宪政主义的根本标志就是对与“人民主权”直接结合在一起的政治权力的限制。宪政民主作为一种具有普遍适用性的政治形式出现在启蒙时代之后，同时在18世纪自发的市场经济的发育中得到了支持。自发秩序的原理表明，这种经济运行时能允许分散的个人利益和平地协调，在资源的组织、分配和产品的生产过程中不需要任何政治决定。需要就经济问题作出政治决定的范围在政府中急剧缩小，这自然而然

地使得为了保证经济的正常运行就必须为政府的行为立上界碑。可是,正如J·布坎南所发现的,政治活动家们似乎有一种"天然的"倾向去扩展政府行动的范围和规模,去超越任何可以想像的公共界线。军队和政府机关很少或不会自动顾及到政府行为的适当界线。只有政府的或国家的活动范围受到可强制执行的宪法的约束,方可阻止此种过分的扩张。

市场与宪政的关系同市场与共和的关系是密不可分的。亚里士多德把人看成是政治动物,这意味着只有参加社会政治生活才能使自己得到充分实现。用和平的方式参与公共事务是人类活动的最高形式,这便是"共和"。只有公众可以和平地共同管理公共事务时才有共和,以暴力的方式、以鼓励人与人斗争的方式处理公共事务都不叫共和而叫"共斗"。在这一点上,"共和"比"Respublica"表述得更充分,因为后者不直接含有"和"之意,传说中的召公共和不过是双头政治的美称。

共和政体只能建立在商业社会之上。商业是空前的一体化的力量,军事与宗教实现不了的征服被商品征服了,而且用的是和平方式(自愿交换)。商业还是最大的求"和"力量。市场经济中商业的发达绝对依赖于一个"和平、稳定的"国际国内环境。市场经济下商业是由求"和"走向"共和"的最大的、不可取代的经济动力和心理动力。对"和"与"共和"的保障则离不开宪政。

历史表明,共和国是商业发达的政治产物,两者的结合便是商业共和国(commercial republic)。自发形成的商业共和国早已有之。历史上最早的一批共和国与发达的商业天然联系在一起,从古希腊的雅典到古罗马共和国,从意大利的威尼斯到荷兰的阿姆斯特丹,如果这些小型的城市共和国有什么共同之处的话,那就是它们的共和政体和经济繁荣都靠的是发达的商业贸易。没有商业,也就没有这样的共和制的出现。差别在于,前面

的那些共和国都死亡了，只有与宪政相结合的共和国才活下来了。新近的（商业）共和国更是少不了一部宪法。根本原因之一，因为后者有了宪政，使共和政体得以充分、有效的制度化，其表现是对政治干预经济的权力作了严格的制度限制，以及给经济自由和财产权提供了充分的法律保障。这就把经济制度从受政治制度任意摆布的地位上解放出来，使两者平起平坐，各自独立，而又相互依赖。

市场经济为公民提供了经济上的独立以免受国家权力的绝对支配。只有在共“和”的社会政治环境中，人们才能自由自在的进行经济活动，这会使他们更加珍惜“共和”。这样，珍惜公共的利益与珍惜私人的利益统一起来，而不必像过去那样，只有牺牲个人利益才能增加公益。“共和主义”中含有对新型公益的强调，而民主与宪政中却没有。公共利益（public interest）是在特定的制度架构内追求个人利益的产物。私益之和便是公益。但是掌握公共权力的人所刻意追求的私益之和，却未必是公益。而刻意追求公益的结果往往只会有益于特殊利益。在自由的市场之下，私人的利益会造就公共利益。市场会把私益转化成公益，斯密早就证明了这一点。狂热追求绝对的、抽象的公共利益则无异于去寻找卢梭的“公意”。

促进公共利益往往是政府扩大其权力和规模所援引的理由。但这会瓦解正常的市场秩序。公益只能是私益的和谐组合，脱离了私益便无公益。国家只是公民的集合，除公民的个人利益，国家自己没有特殊的利益。按照马克思的判断，如果有的话，那一定只是统治者（个人或集团）自身的利益。所以，公共利益要求的是限制政府权力的作用和范围，而不是相反。

宪政精神要求以理性的态度和方法来进行政治活动。在前宪政时代，实现国家权力更迭的最后手段是暴力。宪政的出现

正是对这种造成流血和动荡的暴力政治的否定。在这一点上，宪政与共和是一致的，而民主则不尽然。可是，对政治权力的争夺所引起的暴力却是对市场秩序的最大威胁。

宪政是完善的市场秩序所需的必要条件，但不是充分条件。宪政必须用法治、民主、共和相互配合才能使政治权力以和平、理性和有效率的方式来组织、更迭和运用，从而使市场秩序不致受到破坏。国家在经济方面的权力不受限制，就不免会破坏市场秩序的自主与完整。宪法正是勘定国家权力的界限以确保其不被逾越的最权威、最有效的工具和手段。也只有具备了上述的必要和充分条件，才能解放和保护个人及社会创造财富的能力，营造出最适合经济发展和财富增值的政治制度环境。

这里所谈的宪政只是就其与市场经济的相关性而言，虽然宪政对市场经济起着不可或缺的制度和法律的保障作用，但我们决不能把宪政只看成是保护市场经济的工具，不能仅看到宪法作为制度、程序等技术性设施的一面，而忽略其所蕴涵的价值及其道德基础。

谢春涛

在诸种提法中，邓小平明确表示倾向于使用“社会主义市场经济体制”这个提法，并且主张不再突出地强调“有计划”三个字。

有些政治家、理论家本来就反对市场取向的改革，国民经济一出现问题，他们马上就以此为由，重新挑起关于计划和市场的争论。

对重大理论问题持有不同意见本来是很正常的，而且应当允许人们保留自己的看法，不能强求一律，问题是有些人总喜欢“上纲上线”，动辄把事情往政治路线上联系。

关于计划经济与市场经济的论争

——吴敬琏访谈录

70年代末开始了对计划和市场问题的新探索

谢春涛（以下简称谢）：建国后不久，我国就通过对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，建立起了以苏联模式为蓝本的高度集中的计划经济体制。这时，社会主义经济只能

是计划经济的观念可以说深入人心。那么,在70年代末开始改革以前的很长历史时期内,有没有人提出过应该对计划经济进行市场取向的改革,或者中国应当搞市场经济的意见?

吴敬琏(以下简称吴):许多人对于计划与市场问题的认识是双重的:一方面,在集中计划体制全面建立以后,人们普遍感到计划经济的实际运转远不像理论上讲的那么好,问题不少,需要加以改革;另一方面,除了像顾准那样个别例外的情况,又几乎没有人敢于设想实行市场经济,让市场价格的自由涨落去调节生产。当时经济领导部门和经济学界改革思想的主流,是在由国家计划配置各种经济资源的大框架下容许市场力量起某些补充作用。其中具有代表性的,一个是陈云针对资本主义改造中出现的偏差(即追求清一色的所有制结构和无所不包的集中计划管理)而提出的"三个主体、三个补充"(又叫"三为主、三为辅")的主张。所谓"三个主体、三个补充",就是以国家经营和集体经营为主体,个体经营为补充;以计划生产为主体,在国家计划许可范围内的自由生产为补充;以国家市场为主体,国家领导的自由市场为补充。另一个是孙冶方提出的,在国家计划的范围内通过价值规律的作用激励企业改善经营,降低成本,提高效益的意见。当时,思想禁锢是十分严重的,任何对苏联式的社会主义政治经济学的偏离,都会被认为是大逆不道。所以不仅顾准很快就被打成极右分子,他所提出的让市场价格的自发涨落调节生产这种现在看来十分精辟的意见随之湮没无闻,而且就连陈云这样功勋卓著、地位崇高的老革命家,他的意见只不过是在占主体地位的计划经济旁边给市场发挥辅助作用留下一点余地,也在1962年北戴河会议"重提阶级斗争"以后,被当作"鼓吹'三自一包'(自由市场、自留地、自负盈亏和包产到户)"的"右倾思想"和"修正主义纲领"而遭到批判。社会主义采取市场经济

体制的问题，自然更是一个严禁涉足的禁区了。

谢："文化大革命"后重新提出这一问题，是在什么时间？

吴：据我所知，第一次正式重提这个问题，是在1978年7至9月间讨论怎样加快现代化建设的"国务院务虚会"上。在"四人帮"覆灭以后，面对濒临崩溃的国民经济，许多经济学家批评了要求消灭商品货币关系的"左"倾观点，提出应更多地发挥价值规律的作用。例如，已经平反的孙冶方重提"千规律，万规律，价值规律第一条"；曾长期担任经济工作领导人的资深经济学家薛暮桥提出应当为长途贩运平反，要利用市场活跃流通，等等。在这种情况下，当时的国务院副总理李先念在国务院务虚会作总结时，提出了"计划经济与市场经济相结合"的口号。从李先念后来所作的说明看，这个口号显然是从陈云1956年的"三为主、三为辅"脱胎而来的。1979年2月李先念在一次会议上说，他同陈云谈过计划与市场的问题。陈云同意在计划经济的前提下，搞点市场经济作补充，"计划经济和市场经济结合，以计划经济为主。市场经济是补充，不是小补充，而是大补充。"应当说明，当时对于市场经济和市场调节这两个概念往往是混用的。所以，李先念这里所说的计划经济与市场经济的关系，和陈云随后在《计划与市场问题》提纲中讲的"计划经济为主，市场调节为辅"，以及李先念在1979年4月中央工作会议讲话中根据陈云意见提出的"计划调节和市场调节相结合，以计划调节为主，同时充分重视市场调节的作用"的口号，其含义是相同的。

与此同时，在邓小平的脑海中也开始孕育市场经济的思想。不久前《百年潮》刊载的、在于光远那里发现的、邓小平为1978年12月中央工作会议闭幕讲话所准备的手写提纲，就有"自主权与国家计划的矛盾，主要从价值法则、供求关系来调节"这一条。显然，这里已经孕育了市场经济思想的萌芽。一年以后，当

邓小平在1979年11月会见美国不列颠百科全书出版公司编委会副主席吉布尼等人时,更明确地指出:“说市场经济只存在于资本主义社会,这肯定是不正确的。社会主义为什么不可以搞市场经济,这个不能说是资本主义。我们是计划经济为主,也结合市场经济。”

谢:现在回过头来看,邓小平当时就提出上述思想,应该说是难能可贵的,很多研究者给予了很高的评价。但是,能不能说邓小平那时就明确主张中国搞社会主义市场经济呢?

吴:恐怕还不能这样说。邓小平在上述谈话中仍然肯定以计划经济为主,把市场经济(市场调节)作为补充。总的说来,那个时候要彻底解决社会主义市场经济的问题,无论在理论上还是实践上,条件都还不够成熟。当时党内多数人所能接受的,是在实行计划经济的前提下采取某些市场调节的办法,来增加社会主义经济的灵活性,以满足人民生活多方面的需要。不过这与以前的经济观念和经济体制相比,已经是一个很大的进步了。

这样来处理计划与市场的关系,也充分表现了中国改革的“增量改革”特点。这就是说,不是一下子就把整个国民经济搞成市场经济,而是在占主体地位的国有经济内大体上保持原有的计划经济的基本架构,同时在国有经济之外开辟市场经济的新园地作为补充,两种调节方式即资源配置方式并存。这样做的好处是,震动小,干部也容易接受;但它也有弱点,就是新旧两种体制并存,互相掣肘。就像当年实行价格双轨制时的情景:同一种商品,一部分进入了市场,放开了价格,一部分则没有,还继续由国家计划控制着。这种做法一方面刺激了紧缺物资的生产,另一方面也助长了腐败等消极现象的滋长。面对这种情况,干部和群众中出现了两种不同的倾向:有些人看到了这些消极现象的危害性,却把它们归因于商品、货币和价值规律的作用,

于是主张限制市场力量的发展,强化国家计划。另一些人则认为,经济中存在的消极现象不是来自市场,而是来自依然占主体地位的计划体制和由双重体制并存造成的摩擦和漏洞,因而主张进一步推进市场取向的改革,把整个国民经济都改造成市场经济(或者用俄国人的语言,叫做"商品经济")。例如,薛暮桥早在70年代末、80年代初就主张进行全面的"流通改革",以便充分发挥价值规律的作用。本着这种想法,他认为"计划经济为主、市场调节为辅"的口号是不正确的,应该代之以建立社会主义商品经济的口号。

80年代初社会主义商品经济论提出不久即遭到批判

谢:在这之后,领导人或决策部门的认识有没有什么发展?

吴:依我看,80年代最重要的发展,体现在1980年9月国务院经济体制改革办公室提出的《关于经济体制改革的初步意见》中。这份文件明确提出:"我国现阶段的社会主义经济,是生产资料公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济。""我国经济体制改革的原则和方向应当是:在坚持生产资料公有制占优势的条件下,按照发展商品经济和促进社会化大生产的要求,自觉地运用价值规律,把单一的计划调节,改为在计划指导下充分发挥市场调节的作用。"

这份文件的主要起草人薛暮桥在各省、市、区第一书记会议上作文件说明时指出:这个文件要解决的,是"在中国这块土地上应当建立什么形式的社会主义经济的问题"。"现在我们提出我国现阶段的社会主义经济是生产资料公有制占优势、多种经济成分并存的商品经济,是对30年来占统治地位的教条主义的

挑战。这种认识究竟对不对，应当广泛讨论。如果是对，这是马克思的社会主义学说的一个新发展。”正像薛暮桥在他的《回忆录》中所说，文件得到了与会代表和当时任中共中央总书记的胡耀邦的赞扬。

谢：这种认识在当时有没有成为决策层的共识？

吴：从后来发生的情况看，应该说没有。特别是1980年晚些时候，由于国有企业放权让利改革的某些副作用和“洋跃进”的后遗症没有得到克服，出现了财政赤字增加、通货膨胀上升和经济秩序混乱等问题。有些人就把它们归因于对价值规律的市场调节作用的强调，并以此为根据，发动了对商品经济论的批判。

谢：当时有些政治家、理论家，特别是宣传部门的某些领导人，好像对发挥市场的作用持有不同的观点。

吴：是这样的。1981年4月，中央一政策研究部门在内部印发了一份材料，按照对计划和市场的态度，有倾向性地将经济学家划分为四类。在第一类中，摘引了一些人关于坚持以计划为主的言论；而薛暮桥、廖季立、林子力等主张宏观经济由计划调节，微观经济由市场调节，或国家计划也要通过市场调节来实现的，则被划为第四类。

1982年8月，在党的十二大报告的起草过程中，有位当时处于领导地位的理论家组织并批发了参加起草工作的五位同志给他的一封信，批评一些经济学家关于发挥价值规律的作用、把企业办成独立的经济实体、企业的经营活动主要由市场调节、体制改革的实质是要建立“在商品经济基础上的计划经营方式”等意见，都是“必然会削弱计划经济，削弱社会主义公有制”的“错误观点”。信中提出：“在我国，尽管还存在着商品生产和商品交换，但是绝不能把我们的经济概括为商品经济。如果做这样的

概括，那就会把社会主义条件下人们之间共同占有、联合劳动的关系，说成是商品等价物交换的关系；就会认定支配我们经济活动的，主要是价值规律，而不是社会主义的基本经济规律和有计划发展规律。这样就势必模糊有计划发展的社会主义经济和无政府状态的资本主义经济之间的界限，模糊社会主义经济和资本主义经济的本质区别。”结果使十二大政治报告在计划与市场的问题上没有能取得进展。

在这份文件的指导下，1982—1983 年各主要报刊发表了大量文章，批判在计划经济与市场调节问题上强调价值规律和市场作用的“错误观点”。后来红旗出版社把部分文章编辑成《计划经济与市场调节文集(第一辑)》一书出版。按照该书编者在《前言》中的说法，“国民经济的有计划发展是社会主义经济的一个基本经济特征”，“放弃计划经济，必然导致社会生产的无政府状态，导致对社会主义公有制的破坏”；“实行指令性计划是社会主义计划经济的根本标志，是我国社会主义全民所有制在生产的组织和管理上的重要体现”，“取消指令性计划，取消国家对关系国计民生的生产资料和消费资料的生产和分配的直接管理，取消国家对骨干企业的直接指挥”，“国家就难以掌握必要的经济力量来保障国民经济按照全社会的利益和要求健康发展，就无法避免社会经济生活的混乱，就不能保证我们的整个经济沿着社会主义方向前进”。他们认为，“经济体制改革的中心问题是坚持贯彻计划经济为主、市场调节为辅的原则。”据此，《前言》声称，对于诸如“认为我国现阶段不具备实行计划经济的条件”、“认为计划调节只管宏观经济，微观经济即各个企业的活动应由市场调节”、“认为包括全民所有制企业在内的所有企业都应成为完全独立的经济实体，具有商品生产者的一切特征和权利，有权自主地进行生产、交换等经济活动”、“认为市场经济比起计划

经济要优越得多”这类“否定、怀疑或者至少会导致削弱社会主义计划经济的观点”，不能“漠然置之”。

这时，不同的意见不再能自由发表。薛暮桥因为说过“计划调节大部分要通过市场调节来实现”，而不得不在他自己主持的经济体制改革理论座谈会上违心地作检讨。刘国光也因为在《人民日报》发表文章，说“随着买方市场的逐步形成，随着价格的合理化，要逐步缩小指令性计划的范围，扩大指导性计划的范围”，而受到批判。

在这种情况下，十二大政治报告重申“计划经济为主体，市场调节为补充”的原则，说它是“经济体制改革的一个根本性问题”。就连《邓小平文选(1975—1982)年》在1983年出版时，也将《目前形势和任务》一文中“计划调节和市场调节相结合”的提法，改为“在计划经济指导下发挥市场调节的辅助作用”。直到1994年出版新版时才改回原样，并在注释中作了说明。

对于社会主义商品经济的批评，一直延续到1984年十二届三中全会的前夕。

十二届三中全会的《决定》实现了理论上的重大突破

谢：1984年10月，党的十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》，明确指出社会主义经济是有计划的商品经济。这是理论上的一个重大突破。为什么不过两年多时间，就能有这么大的突破呢？

吴：照我看，能够取得这样的突破的原因，一是改革的实践起了作用，二是理论界的努力，三是邓小平等当时中央的主要领导人积极推动了理论观念的更新。

从1981年到1984年十二届三中全会，由于社会主义商品经济论受到压制，国有部门的改革也因为方向不明而处于停顿状态，但是，在非国有部门，改革仍在继续向前推进，并取得了巨大的成功。由非国有部门发展和对外开放激发出来的经济活力，使我国经济日趋繁荣，并提出了进一步改革的要求，使愈来愈多的人认识到，向市场经济转变是历史的必然。具体说来：第一，日益壮大的城乡非国有经济的发展，要求对整个国民经济体系首先是它的价格体制、流通体制、金融体制进行相应的改革。第二，从1984年初开始的第二次对外开放浪潮，要求国内经济作进一步的改革。第三，国有企业在指令性计划束缚之下严重缺乏活力的状况，也要求突破“计划经济为主、市场调节为辅”的框架，进行国民经济总体性的市场取向改革。1983年末至1984年初，经济领导部门专门研究了怎样改善国有企业素质的问题。5月，国务院发布了《关于进一步扩大国营工业企业自主权的暂行规定》(“扩权十条”)。当时许多人都认识到，要落实“扩权十条”，不仅是企业内部的问题，而是要求整个经济体制作相应的改变。于是，政界和学术界的一些人开始酝酿为商品经济(市场经济)恢复名誉。十二届三中全会的这个《决定》，从1984年6月份就开始起草了。最初用一个多月搞出了一个提纲，还没有脱离原来的调子。7月底在北戴河向胡耀邦汇报时，胡对提纲很不满意，并为此重新调整了起草班子，改由林涧青负责，充实了郑必坚、龚育之等。

也正在这个时候，当时任中国社会科学院院长的马洪受命组织院内的周叔莲、张卓元和我等几个人写了一篇为商品经济翻案的文章，送请一些老一代革命家征求意见，意在试探反应。使我们喜出望外的是，文章不但没有招来批评，还得到了原来以为会持强烈反对意见的某位老同志的称赞。这样，赵紫阳就在

9月9日给中央政治局其他常委写了题为《关于经济体制改革中三个问题的意见》的信，论述了“计划体制”、“价格改革”和“国家领导经济的职能”等问题。他在信中提出：“计划第一，价值规律第二，这一表述并不确切，今后不宜沿用。”“社会主义经济是以公有制为基础的有计划的商品经济。计划要通过价值规律来实现，要运用价值规律为计划服务。”邓小平、陈云分别在9月11日和12日批示同意。从这时开始，十二届三中全会决定的起草工作就在新的方针指导下进行了。

但是，即使在这时，要在中央文件中用“社会主义商品经济”的提法取代“计划经济为主、市场调节为辅”的提法，也并不是那么容易的。又经过一番曲折，在中央领导人的支持和不少经济学家的共同努力下，才在提交给十二届三中全会讨论的《关于经济体制改革的决定(草案)》中采取了商品经济的提法。但是，由于当时许多同志还不能完全摆脱传统的意识形态束缚，《决定(草案)》不仅继续保留了“社会主义计划经济”这一概念，还在“商品经济”四个字前面加上了“有计划的”这一限定词。即便如此也还是不行，在会上有的领导同志对这样提问题仍旧顾虑重重，所以在论述社会主义商品经济的那段话后面又加上了这样一段话：“在我国社会主义条件下，劳动力不是商品，土地、矿山、银行、铁路等等一切国有的企业和资源也都不是商品。”这样，《决定》才算最后通过了。《决定》写道：“就总体说，我国实行的是计划经济，即有计划的商品经济。”“社会主义计划经济必须自觉依据和运用价值规律，是在公有制基础上的有计划的商品经济。商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段，是实现我国经济现代化的必要条件。只有充分发展商品经济，才能把经济真正搞活，促使各个企业提高效率，灵活经营，灵敏地适应复杂多变的社会需求，而这是单纯依靠行政手段和指令

性计划所不能做到的。”

谢:那么,您认为应当怎样全面评价十二届三中全会的这个《决定》呢?

吴:十二届三中全会《决定》虽然有不够完善的地方,但它毕竟实现了社会主义理论的重大突破,为中国的改革规定了正确的方向。我想,正因为这样,邓小平才对它作了很高的评价,说它“是马克思主义基本原理和中国社会主义实践相结合的政治经济学”。邓小平说:“这次经济体制改革的文件好,就是解释了什么是社会主义,有些是我们老祖宗没有说过的话,有些新话。我看讲清楚了。”

从实践上看,1984 年的《决定》对于解放干部的思想,促使各级领导人开拓进取,作用也十分显著。由于有了《决定》作依据,各地的市场极大地活跃了起来,从而促进了经济的快速发展,人民生活水平也因此而有了明显的提高。下面这两组简单的数字就很能说明一些问题。先看国民生产总值:从 1980 年到 1983 年,每年平均增长最多者仅 35 亿元;从 1984 年到 1987 年,每年平均增长已在 137 亿元以上,是前几年增长水平的两倍多。再看职工平均工资:从 1980 年到 1983 年,全部职工每年平均工资增长最多不超过 28 元;从 1984 年到 1987 年,每年平均增长都在 150 元左右。即使扣除物价因素,后四年的平均增长率也是前几年平均增长率的 3 倍半。

谢:十二届三中全会后,经济体制改革全面展开,对市场经济的认识是不是也有新的发展?

吴:在 1984 年以后的几年中,决策层和理论界在实际工作和经济理论研究方面,基本上是按照《决定》的思路继续拓展的。例如,《决定》把市场大体限制在商品市场的范围内,而把要素市场排除在外,而 1985 年 9 月召开的中共全国代表会议提出了

“逐步完善市场体系”的问题，强调发展商品、资金、劳务（即劳动力）、技术四大市场，这就使我们对于“商品经济”的理解更加接近于由市场配置经济资源的科学概念。

更为重要的是，在准备十三大的过程中，邓小平1987年2月6日同几位中央领导人谈话时，又一次谈到了计划和市场问题。他不无针对性地指出：“为什么谈市场就说是资本主义，只有计划才是社会主义呢？计划和市场都是方法嘛。只要对发展生产力有好处，就可以利用。”他还说：“我们以前是学苏联的，搞计划经济。后来又讲计划经济为主，现在不要再讲这个了。”根据邓小平的这一谈话，党的十三大报告没有再提计划经济，也完全突破了改革初期计划与市场各分一块的老框架，而强调“计划和市场的作用范围都是覆盖全社会的。新的经济运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制”。我赞同龚育之对十三大政治报告有关论述的评价：它“离确认有国家调控的市场经济，只隔一层纸了”。

十三大以后，经济理论研究相当活跃。有些同志建议干脆采用社会主义市场经济的提法，使改革的目标更加明确，但也有一些人持相反的意见。对重大理论问题持有不同意见本来是很正常的，而且应当允许人们保留自己的看法，不能强求一律，问题是有些人总喜欢“上纲上线”，动辄把事情往政治路线上联系。在1988年和1989年出现新的经济和政治形势以后，一些坚持计划经济的人又利用这种形势来为自己的目的服务，变相地恢复了“计划经济为主、市场调节为辅”的口号。

80年代末90年代初一场关系改革成败的大论战

谢：1988年9月，由于经济发展中出现了一些问题，党的十

三届三中全会提出了“治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革”的方针，开始了治理整顿。在这期间，改革开始有所停顿。我们是不是可以说，治理整顿对改革产生了负面影响？

吴：我认为治理整顿本身并不是问题，改革的停顿也不是治理整顿的必然结果。既然出现了经济过热，就需要进行治理；既然出现了经济秩序的混乱，也必须加以整顿。问题是有些政治家、理论家本来就反对市场取向的改革，国民经济一出现问题，他们马上就以此为由，重新挑起关于计划和市场的争论，声言这几年国民经济中的问题，都是由于改革从一开始就出现“方向错误”，选择了市场取向，削弱了计划经济。既然问题都归因于市场取向，出路就只能是“计划取向”，回到计划经济的老体制去。

特别是在1989年的那场政治风波以后，一些人把计划和市场的问题同社会主义基本制度的存废直接联系起来，提出这是一个姓“社”还是姓“资”的问题。他们运用类似80年代初期批判“商品经济论”时的论据和语言，断定“社会主义经济只能是计划经济”，而“把改革的目标定位在‘市场取向’上，把‘市场经济’作为我们社会主义的目标模式，就把资本主义生产方式的经济范畴同社会主义生产方式的经济范畴混淆了”。进而断言“市场取向等于资本主义取向”，“市场经济等于资本主义”；“市场经济，就是取消公有制，这就是说，要否定共产党的领导，否定社会主义制度，搞资本主义”。于是，“市场化”被说成是“资本主义和平演变”的一项主要内容。

由于改革理论是改革实践的思想基础，针对市场经济的理论进行有组织、有领导的大规模批判，不能不在干部和群众中引起极大的混乱，使他们无所适从。

谢：您在1992年出版的一本名为《计划经济还是市场经济》的论文集的前言中提到，在1990年7月的一次高层会议上，经

济学家之间就社会主义经济应当是计划经济还是市场经济的问题进行了正面交锋。当时敢于公开坚持正确观点是很不容易的。听说您也因坚持市场取向而被人含有贬义地称作“吴市场”。您能不能介绍一下这次会议的情况?

吴:1990 年 7 月 5 日,中共中央政治局常委会邀集一些经济学家座谈经济形势和对策,出席会议的有薛暮桥、刘国光、苏星、吴树青、有林、袁木、许毅、吴敬琏等十多人。座谈会一开始,就在改革应当“计划取向”还是“市场取向”这个问题上发生了激烈的争论。主张改革应当“计划取向”的人,强调社会主义只能在公有制的基础上实行计划经济,市场调节只应在国家计划许可的范围内起辅助作用,而不能喧宾夺主。他们说,1988 年的通货膨胀和 1989 年的政治风波,都是由于前些年颠倒了这种关系,采取了“市场取向改革”的错误路线的结果。所以,必须坚持“计划经济与市场调节相结合”的口号。我们几个主张改革应当“市场取向”的人则据理力争,强调必须坚持十一届三中全会以来的改革路线,维护市场取向的正确方向;并且指出“计划经济与市场调节相结合”的口号是从十二届三中全会和十三大后退,应当恢复原来的提法。薛暮桥不但在会上发了言,还在会后给中央主要领导人写了一封长信,批驳攻击改革路线的言论。他明确指出,东欧剧变的主要原因,都是因为未进行彻底改革,老是跳不出乱物价、软财政、软信贷的圈子;我们必须认清形势,当机立断,推进以建立奠基在商品经济基础上的经济体制为目标的综合改革,才能克服困难,走向繁荣。过了不久,一位在国家信息中心担任负责工作的老同事打电话给我,一是告诉我他听到一种传言,说我最近受到了批评,一位领导同志在我的一份报告上批示:“市场就那么灵吗?”(此事查无实据)。二是告诉我,有人说目前北京经济学界有三派:“有计划”、“吴市场”、“杨(杨

培新)承包”。“吴市场”的说法就是这么来的。

在反驳“计划取向派”的文章中,影响最大的是1991年3月发表在上海《解放日报》上署名皇甫平的《改革开放要有新思路》。这篇文章指出:“有些人总是习惯于把计划经济等同于社会主义,把市场经济等同于资本主义,认为在市场调节的背后必然隐藏着资本主义的幽灵。随着改革的进一步深化,越来越多的同志开始懂得:计划与市场只是资源配置的两种手段和形式,而不是划分社会制度的标志。资本主义有计划,社会主义有市场。”“在改革深化、开放扩大的新形势下,我们要防止陷入某种‘新的思想僵滞’”。由于这篇文章触到了某些市场经济批判者的痛处,很快就受到了围攻和批判。

谢:据说,皇甫平文章的写作和发表,有邓小平讲话的背景。

吴:是的。这在当时对许多人(包括批判皇甫平的人)来说就不是什么秘密。现在大家可以从《邓小平文选》第3卷看到,从1990年末到1991年初这段时间里,邓小平发表过两次有关这方面问题的谈话。一次是1990年12月24日在中共十三届七中全会开会前夕。邓小平在同几位中央负责同志谈话时说:“我们必须从理论上搞懂,资本主义与社会主义的区分不在于是计划还是市场这样的问题。”“不要以为搞点市场经济就是资本主义道路,没有那么回事。计划和市场都得要。不搞市场,连世界上的信息都不知道,是自甘落后。”另一次是1991年1月至2月间同上海市负责同志的谈话。邓小平指出:“不要以为,一说计划就是社会主义,一说市场就是资本主义,不是那么回事,两者都是手段,市场也可以为社会主义服务。”皇甫平的文章,大致上就是根据后一次谈话的精神写的。

除了上海的皇甫平,据我所知,在北京有些了解邓小平讲话精神的人也很想有所作为。例如,1991年夏天有一位年事已高

的老领导干部曾让社会科学院的几位经济学家为他起草过一篇主张发挥市场作用的文章，准备在党报上发表。这篇文章得到国务院发展研究中心徐雪寒等老同志的支持。后者并且进一步主张废止“计划经济与市场调节相结合”的提示，恢复“建立商品经济”的口号。不过，文章草成不久就遇上了苏联的“8·19 政变”。在当时的政治环境下，发表文章的事终告流产。经过修改的文章直到 1992 年邓小平南方谈话以后才发表出来。

谢：从您的那本论文集里了解到，1991 年 10 月到 12 月间，中央领导邀请一些经济学家讨论有关建设有中国特色社会主义的理论问题。在 12 月 12 日的会议上，您作了题为《加快改革进度，开辟现代化建设新阶段》的发言，从理论、历史和现实等几个方面论证了加快市场取向改革的重要性。您能不能再介绍一下这方面的情况？

吴：那是江泽民总书记召开的中央各部门研究人员的座谈会，讨论了三个问题：(1)用马克思主义观点看战后资本主义经济的发展和现状；(2)苏东剧变的根本教训是什么；(3)怎样建设有中国特色的社会主义。从 10 月 17 日到 12 月 14 日，一共开了十次会。与会经济学家刘国光、张卓元、杨启先、傅丰祥、林毅夫、周小川、郭树清和我，在发言中不约而同地用这种或那种方式反驳了当时甚嚣尘上的开倒车论调，捍卫了改革的市场方向。我在会上除了发言，还提供了一篇介绍资源配置与计划、市场关系的背景资料。

邓小平的南方谈话和市场经济目标的确立

谢：前面已经谈到，1990 年和 1991 年，邓小平两次谈到了计划和市场问题。但是，真正产生巨大作用的，恐怕还是 1992

年春天视察南方一些城市时的有关谈话。

吴:是的。1992 年 1 月到 2 月间,邓小平视察南方时,直接面对群众,阐述了他对于计划和市场问题的基本观点。他讲得比过去更加直截了当:“计划多一点还是市场多一点,不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义,资本主义也有计划。市场经济不等于资本主义,社会主义也有市场。”邓小平之所以采用这种方式来回答这个长期争论不休、困扰人们的难题,确实也是形势所需、形势所迫,到了不清除意识形态的障碍改革事业就不能前进的时候了。

在广大干部群众热烈响应邓小平南方谈话,加快改革的热潮中,江泽民总书记在 1992 年 3 月 9 日至 10 日主持中央政治局会议,在计划和市场的问题上作出了明确的决定:“计划和市场,都是经济手段。要善于运用这些手段,加快发展社会主义商品经济。”

谢:以上情况说明,在计划与市场的关系问题上,党和国家领导层的思想已统一到邓小平的有关论述上来。不过,此时对于经济体制改革的目标到底是什么,还没有一个明确的说法。1992 年 4 月 30 日,您曾向中央领导提出过一份《关于计划与市场提法的建议》。您能不能介绍一下这个建议的前因后果?

吴:关于计划与市场的提法,是我多年来考虑的一个问题。再加上江泽民总书记和朱镕基副总理来先后向我了解过关于计划和市场提法演变过程的情况,说明中央领导同志也在研究这个问题,就更促使我考虑在这方面有所建言。1992 年 4 月初,北京的一些经济学家在香山开会,请上海市的几位负责同志介绍他们的发展战略设想。我在会上的发言从计划经济与市场经济争论的历史讲起,强调正确的发展战略要以市场体制作为它的制度基础。刘吉和吴明瑜两位觉得讲得不错,鼓励我把有关

的意见向中央领导提出。于是,在李剑阁的帮助下,我写了这份建议。建议书有两部分内容:一是“十多年来关于计划与市场的争论”,介绍了有关这一问题的提法的演变;二是“建议确立‘社会主义市场经济’的提法”。我建议“在党的十四大上,根据一百多年来马克思主义理论的发展和我国十多年来改革的实际进程,特别是小平同志的最新论述,把十一届三中全会以来对这个问题的论述提高到一个新的高度,对社会主义改革的目标模式作出新的科学的概括,为制定跨世纪的大政方针,奠定理论基础”。我认为有两个方案可供选择:一个是“社会主义商品经济”;另一个是“社会主义市场经济”。前一个是最低限度的方案。“商品经济”这种提法的优点是,能与十二届三中全会《决定》的提法相衔接,易于为人们所接受。但这种提法既不能从马克思的原著中找到根据,也不是现代经济学的通用语言,而是俄语的表达方式。它不能突出一种经济体制的运行特征,指明它的基本的社会资源配置手段。更理想的方案是“社会主义市场经济”。这种提法能够更加鲜明和准确地表达我国经济体制改革的实质,即以市场机制为基础的配置方式取代以行政命令为主的资源配置方式。在这个意义上,社会主义经济可以叫做市场经济。

谢:在确立社会主义市场经济体制目标的过程中,江泽民1992年6月9日在中央党校省部级干部进修班上的讲话,应该是一篇很重要的文献。

吴:的确是这样的。在这篇讲话中,江泽民以较大的篇幅阐述了经济体制改革的目标问题。他指出:加快经济体制改革的根本任务,就是要尽快建立社会主义的新经济体制。而建立新经济体制的一个关键问题,就是要在国家宏观调控下,更加重视和发挥市场在资源配置上的作用。在当时理论界提出的“社会

主义商品经济体制”、“社会主义有计划的市场经济体制”和“社会主义市场经济体制”三种提法中，他明确表示倾向于使用“社会主义市场经济体制”这个提法，并且主张不再突出地强调“有计划”三个字。江泽民的这些意见，得到了广大干部和群众的普遍拥护，因而1992年10月召开的中共十四次全国代表大会正式宣布：“我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制”，并且明确地指出：“社会主义市场经济体制，就是要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用，使经济活动遵循价值规律的要求，适应供求关系的变化；通过价格杠杆和竞争机制的功能，把资源配置到效益较好的环节中去，并给企业以压力和动力，实现优胜劣汰；运用市场对各种经济信号反应比较灵敏的优点，促进生产和需求的及时协调。”应该说，到这个时候，长达十几年的关于计划与市场问题的论争基本上宣告结束，建立社会主义市场经济体制的目标终于得到了确立。

谢：作为亲身经历了这场争论的经济学家，您是否认为随着争论的基本结束，在这个问题上不会再有更多的麻烦了？

吴：当然不是。首先，我已经讲到，这场争论的中止具有特殊的背景，那就是邓小平的南方谈话，也就是说，人们的认识至少在此之前还没有统一。而从十五大前后一些人批评改革的长篇意见书来看，要真正实现认识上的统一，还有一个漫长的过程。这个过程既需要理论的进一步完善，更需要由改革实践的进一步发展作出事实上的证明。

其次，政治上问题的基本解决，只是为改革的实践打开了道路，但落实工作还很艰巨复杂，并不是大家都举手赞成搞市场经济了，市场经济就一定能够搞成。我们主张市场经济取向，根本的目的是强调要尊重经济发展自身的规律性，使市场在资源配置中起基础性的作用，而并不是因为市场经济这个称呼比较好

听和流行，也不是为反对计划经济而反对计划经济。为了使市场起到基础性的作用，就要认真通过改革把独立自主的企业、竞争性的市场体系等市场经济的基础结构建立起来。在这方面要做的事情还很多。另外，我们的许多政府机构还是在计划经济体制下建立起来的，它们的职能还没有得到根本性的转换，因而往往习惯于采用行政干预手段去“抬牛腿”，而不善于通过设定和执行游戏规则去管理社会经济生活和保持宏观经济的稳定。学会用市场经济的办法来管理经济，这是一个大问题。在这方面，我们走的弯路实在太多了。但愿今后能自觉，不犯或少犯错误。

回顾市场经济目标确立的过程，我深深地感到，社会主义必须不断更新。从马克思提出他的社会主义学说一个半世纪以来，世界发生了巨大的变化。追求社会公正和共同富裕的社会主义也必须适应世界的这种变化，更新实现目标的方式和手段，否则就会变得没有生命力。我国改革的市场经济目标的确立过程，正是社会主义实现自我更新的过程。作为矢志为世界人民服务的经济学工作者，我们也要不断从自身的经历和外部世界的发展变化中汲取营养，不断进步，才能担当起历史赋予的重任。

雷颐

直到1949年中华人民共和国成立，中华民族才真正获得独立，孙中山先生所说的“民族”问题才得到解决。也就是说，民族问题是共和国第一代领导人所解决的。

若以“温饱”为标准，民生问题已基本解决，起码可以说，“民生”问题的解题方案已经找到。而这个问题，主要是共和国第二代领导人解决的。

政治体制改革已经不可避免地提到历史的日程表上，若借用孙中山先生的话说，就是到解决“民权”问题的时候了。可以说，这是摆在共和国第三代领导人面前的一项艰巨任务。

民族·民生·民权

自1840年鸦片战争开始到1949年中华人民共和国成立，在近代中国这百余年历史中，给中华民族冲击、影响最大的莫过于一次甚于一次的帝国主义侵略，以至数度面临“亡国亡种”的险境。在这种虎视鹰瞵、瓜分豆剖的背景下，民族危亡不能不成为近代中国最为急迫的问题。所以，这百年来一批又一批、一代又一代志士仁人的首要关怀、设计出的种种方案，首先要解决的

都是民族问题。

鸦片战争的失败，提出了“师夷长技以制夷”，开始承认“夷”也有所长，统治阶级中的开明者冲破重重阻力，开始了以“求富求强”为主旨，以引进大机器生产、效仿西方“坚船利炮”为主要内容的“洋务运动”。但甲午战争的失败，说明仅有器物层面的改革是行不通的，于是制度改革提上了历史的日程。由于种种原因，这种制度变革未能以渐进改良的方式进行，而是以辛亥革命这种暴力革命的方式进行。但无论是“器物变革”还是“制度变革”，其主要着眼点都是为了使国家富强，这些“变革”，主要是作为一种救国之术来加以提倡、宣传的。这当然具有历史的合理性，孙中山在谈到“民族主义”时说：虽然中国人口最多，“但是中国人只有家庭和宗教的团体，没有民族的精神，所以虽有四万万人结合成一个中国，实在是一盘散沙，弄到今日，是世界上最贫弱的国家，处国际中最低下的地位。人为刀俎，我为鱼肉，我们的地位在此时最为危险。”因此，“要救中国，想中国民族永远存在，必要提倡民族主义……用民族精神来救国”。孙中山依轻重缓急，将他的治国理念分为民族、民生与民权这三个阶段。

不过，由于国内和国际的原因，1911 年辛亥革命的成功并未解决民族独立问题。直到 1949 年中华人民共和国成立，中华民族才真正获得独立，孙中山先生所说的“民族”问题才得到解决。也就是说，民族问题是共和国第一代领导人所解决的。在民族独立问题得到解决之后，发展经济、提高人民生活水平的问题成为历史的主要任务。但是，由于主导路线仍以“阶级斗争为纲”，由于在经济体制上建立了强硬的计划经济体制，结果使经济在 1979 年以前一直缺乏活力，发展屡受挫折。十年文革，经济确实到了崩溃的边缘。也就是说，“民生”问题一直未获解决。从 1979 年开始经济体制改革到现在明确提出建立市场经济体

制这近20年的经济改革,尽管还有种种严重的问题,但经济的发展有目共睹,人民的生活水平也有较大提高,若以"温饱"为标准,民生问题已基本解决,起码可以说,"民生"问题的解题方案已经找到。而这个问题,主要是共和国第二代领导人解决的。

经过20年的经济改革与发展,政治体制改革已经不可避免地提到历史的日程表上,若借用孙中山先生的话说,就是到解决"民权"问题的时候了。可以说,这是摆在共和国第三代领导人面前的一项艰巨任务。

笔者并非严格的"经济决定论"者,并不认为只有经济发展到一定程度上才能有政治民主。在现实世界中,也有经济更为落后国家实行民主政治的。但经济的发展,尤其是市场经济的确立,无疑能为政治的民主改革打下一个良好的基础,使政治体制改革更为平稳一些。市场经济发展到现在的程度,凸显出政治体制改革的必要性。市场经济要求政府从一些权力中"退出",由市场这只"看不见的手"来调节。如果该"退出"的地方仍不"退出",就会形成垄断,有关部门或人物将获得高额的"垄断利润",这就无法形成市场经济所必需的公平竞争。同时,如果没有对权力的各种形式的监督和制衡,就会产生"权钱交易",腐败就得不到有效的遏制。其后果的严重性,尽人皆知,不必细说。这次东南亚的金融危机,标志着曾经为一些人所称道的所谓"东亚模式"的破产,再次说明没有政治民主、政治清廉,经济虽然可能一时"搞上去",但终究是要"垮下来"的。市场经济确立、发展的一个重要结果是市民社会的产生,社会经济结构的这种变化确为政治体制的改革提供了必要的社会条件。"社会"成为国家与个人之间的中介,成为国家与个人之间调节器和减震器,为政府权利从一些领域的退出创造了可能。

可以说,民族、民生与民权是近代以来中国的三项主要任

务。虽然前面两项已基本完成，但“行百里者半九十”，最后一项可能最为艰巨。其实，民主也应是“民生”质量的一项重要指标，应该成为我们“生活”的一个重要部分。如果没有民主，“民生”的质量要大打折扣，实际只是一种愚昧的生存。而如果没有民主，民族的意义其实也非常有限。

何清涟

权力垄断社会生产要素对市场经济的发展，特别是对收入分配的危害，比市场经济体制下的经济性垄断所造成的分配缺陷危害更大。

如何遏制腐败，阻止分利集团与政治结盟，已经成为关系到改革成败的关键问题。正是在这一问题上，中国已经泥足深陷。

目前寻租活动的猖獗，从制度上来说，主要是源于资源分配大权掌握在各级政府手中。这个问题一方面有赖于建章立制，让制度来约束人；另一方面则是要尽快使政治权力从经济活动中退位。

建立道德和政治责任是改革成功的关键

腐败、软政权化以及分利集团化，都是中国现代化道路上的陷阱。依靠对“人民公仆”实行高工资制并不能解决腐败问题，关键还在于建立健全法律制度，并在社会公众中树立现代化的道德和政治责任感。中国目前许多问题并非无法可依，而是有

法不依。

在瓜分计划经济体制庞大遗产的过程中所产生的大量寻租活动,使中国的市场化进程严重偏离本应达到的社会目标。发达国家民主化进程的历史表明:新生资产阶级总是先有了经济实力,再争取经济权力。鉴于此,在80年代初期,许多知识分子曾充满希望地想像:随着民间经济力量的日益壮大,以经济权力来削弱非经济权力,会使民主与法制的进程加快。但严酷的现实却没有按照人们的想像发展,生活中大量权钱交易活动,使得人们不得不认知这一现实:有权才能有钱,这样反而进一步刺激了官本位意识在新的社会条件下畸形发展。国际经验和中国的现实均证明,权力垄断社会生产要素对市场经济的发展,特别是对收入分配的危害,比市场经济体制下的经济性垄断所造成的分配缺陷危害更大。这种体制衍生出大量官商、官倒及依附于权力阶层的"中介人"。这些人共同谋取财富,其相互勾结使权力结构更加强化,成为经济发展和体制改革最大的阻力。

关于腐败产生及如何克服腐败的问题,人类历史中一直都有一些杰出的思想家穷毕生之力加以探讨。被誉为"政治学之父"的马基雅弗里就是世界上第一个深入研究腐败问题的思想家。他在分析了15世纪意大利的社会情况以后,认为产生腐败的原因有几个,包括社会的不平等,人的私欲,权势者为满足自己一己私利的权势欲,等等。针对当时意大利的社会情况,他提出了消除和防止腐败的办法,如依靠领导者的自律为公民作出良好的榜样,依靠法律规范人们的行为,依靠有效的监察制度,依靠相互制衡的政治制度,等等;最重要的是他还提出了依靠改革来防止腐败的思想。马基雅弗里明确指出,国家政权如果长期不予更新,必然会走向腐败堕落,"因为随着时光的流逝,德性必然腐化,如果不加以治疗,这种德性的腐化必然会导致政体的

毁灭”。因此他主张经常革故鼎新，为国家注入新的生机，通过种种兴利除弊之举来克服腐败，使国家历久不衰。马基雅弗里对腐败危害性及其根源的认识，不仅震撼了他的同代人，使人们开始正视腐败的灾难性后果，还为后来西方国家的政治学说开创了新的研究方向。此后以自然法三权分立学说为理论基础，以反腐败为主要目的的西方廉政思想，以及“廉洁政府”理论的盛行，溯其思想源流，都会看见马基雅弗里的思想光芒在闪烁。

瑞典经济学家、1974 年诺贝尔经济学奖得主冈纳·缪尔达尔在对南亚诸国进行了长达 15 年的实地考察之后，出版了他的姐妹篇名著《亚洲的戏剧》与《世界贫困的挑战》。在这些著作中，他提出发展中国家现代化进程中所遇到的普遍问题：软政权化和分利集团化。他认为，所有的发展中国家的政府都属于“软政权”，这种“软政权”有几大基本特征：缺乏立法与具体法律的遵守实施，对法律的解释有很大的随意性和松弛性，各级公务员普遍不遵守交给他们的规章与指令，并且常常和他们本应管束其行为的有权势的人们与集团串通一气；社会成员之间常利用各自掌握的资源，在违反和抵制法规的基础上，为一己私利进行交换，亦即存在反法制的互利性；有着互诱性和积累效应，对包括下层阶级在内的各社会阶层有着很强的渗透性。

在这种以权钱交易为主要特征的“软政权”模式下，很容易形成各种分利集团，而这种分利集团一旦形成，必然会利用自己垄断的各种资源，通过种种寻租活动获取非法利益，而这些寻租活动又必然导致这些发展中国家进一步软政权化。“如此恶性循环，一旦这种恶性循环发展到一定程度，一个国家的政府将面对这两大陷阱的相互沟通而无能为力。”从中国现在的实际状况来看，这种分析正好切中要害。

如何遏制腐败，防止进一步“软政权化”，阻止分利集团与政

治结盟，在中国已经成为关系到改革成败的关键问题。正是在这一问题上，中国已经泥足深陷：由于在政府和企业这两大科层组织中拥有权力的大小决定了获得财富的多寡，所以不少政府公务人员不是去考虑如何加强为社会及公众服务，企业负责人不是去考虑如何增多社会产品，而是花费大量精力去进行权力的角逐。这些都极大地损害了社会基本单元的工作动机，侵蚀了人们的社会道德和政治责任感。

有人根据新加坡的经验总结出，中国目前腐败成风，主要是因为公务员的工资太低，“便宜没好货”，“贪污受贿、谋取各种特权和好处便成了低工资的一种虽然不合法但却合理的必然的补充”。言外之意，当然就是说只要对公务员实行了高工资制，贪污腐败之风就会得到遏制。

对这一看法，作者不敢苟同。因为中国目前的腐败之风并不是依靠对“人民公仆”实行高工资制就可以解决的——必须声明的是，笔者绝对不是反对给公务员高工资，在这里谈的只是高工资能不能遏止贪污的问题，而不是应不应该给公务员高工资的问题——历史上清代的“养廉银”制度也没有养出几个清官就是明证。再则欲望无止境，近几年频频曝光的数百万元乃至数千万元、上亿元的贪污案，证明这些人依靠贪污所获得的财产之巨，即便是享受高薪的新加坡公务员们也无法望其项背。这也就说明在中国实行公务员高工资制，恐怕也无法遏止公务员们的贪欲，所以这不是解决问题的根本办法。

继马基雅弗里之后，法国著名哲学家孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出：“一切有权力的人都爱滥用权力，这是万古不变的经验。防止权力滥用的办法，就是用权力约束权力。权力不受约束必然产生腐败。”这是被西方社会认同的公理，中国人在不再奢谈“共产党员是特殊材料制成的”以后，似乎也在某种程

序上接受了这一公理。这些年“阳光法”等法律不断出台，检察部门、监察部门、纪检部门、反贪局等“意在用权力约束权力”的机构也在不断成立，但贪污腐败之风却越演越烈，成了一种蔓延全社会的“政治之癌”，其关键就在于中国还是“人治的法制社会”，向“法治的法制社会”演进正处在步履维艰的阶段。

如何才能遏止目前这种贿赂公行，腐败成风的局面？笔者认为，这不仅有赖于建立健全法律制度，还有赖于在社会公众中建立现代化的道德和政治责任感。现行制度的不健全比较容易理解，如前所述，中国目前寻租活动的猖獗，从制度上来说，主要是源于资源分配大权掌握在各级政府手中，“权力腐蚀人，极端的权力极端地腐蚀人”，这种问题一方面有赖于建章立制，让制度来约束人，使人们必须在法律允许的范围内活动；另一方面则是要尽快使政治权力从经济活动中退位。否则掌权者中就会出现“前车”不远，“后车”又覆的现象：北钢杀掉了管志诚，管的继任者紧接着步其后尘；贵州阎健宏尸骨未寒，接掌位置的向明序又走上她的老路。

仅靠严刑重罚似乎已不能有效地遏制腐败的蔓延。1993年9月，阎健宏因贪污受贿被抓，当时贵州省派了该省厅局级干部当中学历最高的向明序接任贵州省国际信托投资公司总经理一职，谁知1995年1月就有人向有关方面检举向有受贿嫖娼等劣行。这件事的出现令贵州省的领导“大为震惊”，原以为杀了阎多少有点震慑作用。其实仔细一想，就知道这是因为该位置实在是离钱太近，手中用钱的权太大，一般人在那一位置上很难把握住不受诱惑。所以换人是解决不了问题的。笔者就曾亲耳听过几位手提大权的官员在酒醉饭饱后发表如此高论：“政府从爱护干部的角度出发，只应该让一个人在一个位置上坐两年。因为第一年刚去，还没摸准路子，不敢放手捞，第二年就捞得够

了,而第三年恰恰是最容易出事的一年,胆也大了,事也多了,保不住哪一单事留下一些手尾,就很容易翻车。"深圳市从1996年开始已在一些重要的位置上实行轮换制,其效果还有待检验。

用时下流行的话来说,这是"硬件"建设,这方面各国都有一些经验可以借鉴。然而最困难的问题却不在这方面,而是在"软件"方面,即如何建立道德和政治责任感的问题。再好的制度也必须依赖人去执行,人的素质在许多情况下,往往是关键。以制度创新和明确财产关系为主要观点的制度经济学派代表人士、1993年诺贝尔经济学奖得主道格拉斯·诺斯在观察了东欧和我国的经济改革以后,认为迄今为止,人们尚未找到一种从计划经济向市场经济过渡的有效药方。但通过已有的经验研究,这样几个方面是很重要的:第一,建立有效的经济市场;第二,建立有效的政治市场,即政治体制;第三,经济市场和政治市场的有效协调;第四,宏观经济政策与政治市场、经济市场的互相协调。这里所谈的四点其实就是一点:制度建设。与此同时,他还提出了一个十分重要的概念:路径依赖。这一观点非常强调一个国家在制度改革过程中历史习惯因素产生的影响。他认为,如果一个国家不知道自己过去从何而来,不知道自己面临的现实制约、传统影响以及文化惯性,就不可能知道未来的发展方向。

我国现阶段正在进行建章立制,许多问题并非无法可依,而是有法不依。法律要从纸上的文字变成现实,看来还有一段漫漫长路。而从终极意义上来说,所谓制度建设其实也就是一种文化建设。基于此,在中国进行经济改革与建立各种法规法律的同时,如何在国民中,尤其是在政府公务员中建立道德和政治责任感,至少和经济改革、建章立制同等重要。

对中国的思想家们来说,还有一个要倾注全力研究的问题则是:考察中国现时所依赖的"路径",即历史文化源流,看看中

国究竟有没有可能成为一个“法治的法制社会”，而不是一个“人治的法制社会”。因为这两种社会的治理方法完全不是一回事。可以说，解决好这一理论问题，是解决现在中国所有问题的基本认识前提。

萧雪慧

构成我们生存环境的那些要素影响知识界之深，以至于普遍有一种在“路见不平”时严格管束自己嘴和笔的“自律精神”，以退避反应来面对国家制造的不公。

重整体轻个人的价值观无论以何形态出现，无论它被加诸多么不可置疑的崇高性，都掩不住它在内核上的蒙昧性。

要真正实现对权力的制约，还必须有一个成熟的公民社会，当权力有不轨行为而威胁民主政治时，起而反对者将有强大的后援力量可依恃。

民主的后援力量

——纪念德雷福斯事件一百周年

德雷福斯事件一百周年之际，正值我国面临建立民主与法治的迫切任务。回顾这一在民主政治发展历程中意义重大的事件，从中将可以得到深刻而丰富的启示。

事件发生在法兰西第三共和时期，起于1894年一桩挟裹着军国主义情感和种族偏见的冤案。陆军上尉、犹太人德雷福斯

受诬向德国人出卖军事机密，被军事法庭以判国罪判处终身监禁。良知被民族主义情绪和排犹情绪遮蔽的公众支持定罪，排犹集团更借机宣称：德雷福斯象征着法藉犹太人对国家的不忠。随着真正的罪犯暴露出来，本来就疑点重重的德雷福斯的冤案性质已确凿无疑。但军方无意纠错。著名作家左拉挺身而出，连续发表《告青年书》、《告法国书》，无情揭露出事实真相。陆军当局却伪造证据，以犯罪行径来掩盖冤狱，军事法庭不仅坚持原判，还于1898年1月宣布真正的罪犯无罪。同年2月，左拉发表了著名的《我控诉》，激烈攻击军方乃至整个司法制度的不公正性。这封公开信是个转折，德雷福斯案件由此成为使法国人分成两个对立营垒、使所有报刊介入进来的全国性事件。左拉置身于漩涡中心，受到陆军当局和民族主义分子的打击。排犹分子的迫害、漫骂、攻击铺天盖地而来，甚至有人以暗杀相威胁。进步作家和艺术家站出来声援左拉，同他一起为反对国家犯罪、为恢复法国的良知而斗争。7月，军方以“诬陷罪”起诉左拉，左拉在战友们陪同下出庭受审，他义正辞严地宣告：“上下两院、文武两制、大报和这些报纸制造的恶毒舆论都可能反对我；帮助我的，只有思想，只有真实和正义的理想……然而将来，法国将因为我拯救了她的名誉而感谢我。”左拉被判有罪而流亡英国，但他勇敢的声音已响彻法国，震醒了许多人酣睡的良知，要求平反冤狱的声浪席卷法国。左拉一年后就胜利回国，继续与顽固的军方斗争。当他在1902年死于煤气中毒后，斗争仍在进行。1906年，蒙冤12年的德雷福斯终得以昭雪，一场正义对强权的韧性战斗也终于获胜，法兰西第三共和国的民主与法治则因经受了这场危机的考验而得到巩固。

这里叙述的故事，中国当代知识界也许早已耳熟能详，其实，何止耳熟能详。其中一部分内容一直就是其生存环境的构

成要素。例如事件的起因——冤狱。在这里即古老又现实，相似的悲惨故事一再重复着，有时是成批量地生产着；法国军事当局的愚行——为保全面子不惜以一连串犯罪来掩盖错误，我们也屡见不鲜，至于仗义执言揭露罪恶者被犯罪一方当罪犯审判惩处的荒诞剧，更是见多历广。然而事件的另一半，由冤狱和国家犯罪引起的反应却于我们的环境极为陌生。这些反应是，左拉作为社会良知的坚决承当，在他背后一大批独立知识分子组成的强大声援力量、借助自由的新闻界而展开的持续辩论、公众基于公民精神对事实真相的关心和广泛参与。事件的特殊价值正蕴涵于这一面。对于民主的持续、巩固或法治的健康运行，它们代表了比制度安排更为重要的东西。

法国早在1875年就通过了第三共和国宪法，它体现着由启蒙运动和《人权与公民宣言》来伸张的建构现代民主国家的基本原则，如主权在民原则，个人的自由必须受到保护的原则，还有与这些原则相应的立法、司法、行政之间的分权制衡。但德雷福斯冤案的发生和军事当局的表演证明，单靠制度安排不足以防止国家权力的滥用，当然也不足以防止国家权力对公民权利的侵犯和对民主制度的威胁。事实上，军方在这一事件上的所作所为已经使法国陷入立国原则遭到动摇的严重政治危机。是左拉掀起的战斗阻止了权力的滥用和蜕变、保卫了共和民主、拯救了法兰西的荣誉。在这场战斗中，左拉不惜以自己的巨大声望和晚年的安宁作代价，为一个素昧平生的小人物伸张正义，显示了无与伦比的勇气。然而，当他只身挑战国家权力并引起如潮的谩骂和司法迫害时，如果知识界明哲保身、隔岸观火，民众公民意识瞌睡沉沉、不关心事实真相和事态发展，左拉再勇敢再有声望，也难以阻遏正在发生着的国家犯罪，却只能给权力祭坛增添一个著名的牺牲，他的悲壮斗争充其量使黑暗中闪现一抹正

义之光，却难以促成正义的胜利。这个“如果”于德雷福斯事件当然只是假设，因为事件没有按“如果”的方向展开；但于我们的环境并非假设而是通例。构成我们生存环境的那些要素影响知识界之深，以至于普遍有一种在“路见不平”时严格管束自己嘴和笔的“自律精神”，以退避反应来面对国家制造的不公。拍案而起的勇者要承受的不单是来自权势的迫害，还有哪些唯恐与之划不清界限者的孤立，与权力调情者的落井下石，以及民众的冷漠。彻底的孤立无援使得勇者不得不背负孤独而沉重的命运，甚至不得不成为烈士，绝难有左拉在德雷福斯事件的胜利结局。

然而，造成如此巨大差异的，不光是民众中公民精神的匮缺和知识分子长期退避反应的后果——人格侏儒化，还有价值观上更深刻的原因。左拉和支持者在德雷福斯案件上的胜利，实际上也是民主和法治所依托的尊重个人的价值观的胜利。西方社会走出中古时期而步入近现代，经历了经济、政治、文化多方面的变革，而种种变革均是由一个关键性事实带动的，这就是个人价值主体地位的发现和确立。基于这个事实而形成的尊重个人权利的价值观确信：人，活生生的、有各种欲望、需要和潜能的个人是社会历史的真正主人，是社会进步的真正目的；而政府只是一种信托，其价值不能由它自身得到说明，而只能根据它对公民提供的服务来证实。因而它不承认国家的荣誉要以某些人承受不公为代价，更不认可任何权力机构可以为保全脸面而胡作非为。这些观念在西欧经文艺复兴以来数世纪的传播，到19世纪，早已普遍植根于人们内心深处。正是这样一种价值背景的支撑，当德雷福斯冤案发生后，左拉和支持者们不因承受冤狱的只是一个人而冷眼旁观；法国公众，只要没有被种族偏见和民族主义狂热遮住双眼，一旦了解真相，也坚决支持平反冤狱。不屈

不挠的平反冤狱斗争，使政府破天荒第一次发现，自己面对着一个成熟的公民社会。由左拉和支持者掀起的强大舆论，是公民社会蕴藏的制约力量的出色展现，它使政府破天荒第一次发现，自己置身于来自民间独立力量的无处不在的监督之下，任何越轨行为都难以逃逸于外。

回过头来看我国的情况。如果一概而论地指责知识分子缺乏主持正义的精神，无疑不公正，但知识分子大多在最该有所为时却不为，即在国家犯罪时保持缄默，却是事实 。不仅“不为”，还总能为自己的“不为”找到堂皇的说辞，诸如以“整体”、“全局”或“国家利益”之类说法来化解发生的不公正，实在化解不了，则用“一个指头与九个指头之比”或“少数人承受不公是难免的”之类说辞辩护。这些辩辞用多了，在许多知识分子中形成一种少论是非的思维定势，它应和着历来以整体压个体、视个人无足轻重的价值观。一些人信奉的所谓“历史进步要以牺牲无数个人为代价”正是这种价值观的现代版本。但重整体轻个人的价值观无论以何形态出现，无论它被加诸多么不可置疑的崇高性，都掩不住它在内核上的蒙昧性，这蒙昧性就在于，它“以群体淹没个人”这一根本特点是从还认识不到个人真实价值的原始人类社群中延续下来的。被这种蒙昧性遮蔽了双眼的人是不会把一百年前法国军事当局为保全面子所作的一切视为犯罪的，无论伪造文件还是以牢狱之灾封左拉的口，都可以在维护“军队荣誉”或“国家荣誉”的口实下给以合理化甚至道德化辩解。

重整体轻个人的价值不仅内含蒙昧性，而且使人的良心极易得到安顿。持这种价值观的人不会像左拉们非得去相信什么“正义之外没有平静，真理之外没有安息”，非得憋足了劲似的要跟自己过不去。事实上，由于习惯于以多少之比、以整体与个别、全局与局部之分论是非，他们倾向于为多的或大的一方辩

护，因而总是万无一失地站在不输的一方，行动中透着一股重大轻小、趋强凌弱的势利气息。监督权力的公民精神委难从这种价值观生发出来，为一个小人物的冤狱去挑战权力的行动更难从这种价值观衍生出来。然而，纵然冤狱承受者只是某些个人，但在一个权力可以践踏法律、强奸事实的地方，他们的命运只是普遍命运的缩影和现实化。实际上，每个人都是潜在的囚徒。这种囚徒境遇或许因当局的错误而兑现，或许因蓄意迫害而兑现。蓄意受害往往针对因各种缘由被划归“异类”的人，尤其针对下述人：他们不愿充当唯唯诺诺的百姓、群众和单纯有利于国库收入的工具，而是认真地相信人民是国家的主人，认真地相信每个公民都有监督政府、过问和参与国事的权利，并且动真格地要行使这权利。就是说，只要谁把自己的尊严和权利当真了，灾变将随时可能降临到头上。

国家权力的运用过于随意，早已是不争的事实。造成这种固疾的原因，不仅是缺乏由制度安排来提供的权力制约机制，还缺乏一个具独立性的知识分子群体，尤其缺乏一种能促使民间制约力量产生的尊重个人的价值观。如果说，人们从专制对人的权利与尊严的摧毁已经意识到建立民主与法治已刻不容缓，从绝对权力造成的巨大灾难已经意识到了制约权力的必要性，意识到了分权制衡机制的不可回避性；那么，德雷福斯事件则告诉我们，要真正实现对权力的制约，还必须有一个成熟的公民社会，当权力有不轨行为而威胁民主政治时，起而反对者将有强大的后援力量可依恃。这样一种公民社会，只能以对个人权利的尊重为价值背景。在这方面，知识分子面临双重任务：在克服自身人格缺陷的同时推动一场价值观的转换。

刘军宁

法制、依法治国和法治国都不是法治，因为它们都将最高统治者置于法律之上，其实质是为统治者的专横行动披上合法的外衣。

法治社会与非法治社会的区别在于：在非法治社会中，民众必须守法，政府可以不守法；在法治社会中，人民必须守法，政府更必须守法。

对迈向市场经济和民主政治的中国来说，法治的理想是不可替代的理想，对法治的选择是不可替代的选择。

从法治国到法治

法治是现代市场经济和民主政治的一个核心特征，是一切向市场经济与民主政治过渡的国家必须尽快解决的重大的现实课题。在我国，人治与法治孰优孰劣已是不争的事实。近年来学术界的讨论焦点已从人治与法制之争转到(依)法治国与法治之争。对法的认识，开始由“法制”向“法治”转变。随着讨论的展开，法治国、依法治国之类的概念也使用得越来越多。然而，

法治(the rule of law)与法制(legality、legal system)、依法治国(the rule by law,亦称以法治国,依法而治)和法治国(rechts state, legal state, law－based state)这三者貌似相同,实则有着重大的区别,而这种区别常常被忽视或是被混淆。显然,对这些字面含义相近的概念,尤其是对(依)法治国与法治作深入的剖析,无疑是深化对法治的认识所必需的。

一、源流

法治作为一种法律学说和法律实践,是经过漫长的历史积累逐渐形成的,它来自于特定的法律思想与社会实践的频繁的、积极的互动。从历史实践看,法治的形成得益于现实中存在的某种权力平衡,得益于统治者无力集中起绝对的权力,及因此出现的多元的权力结构。

在中世纪后期,特别是在文艺复兴时期,法治体现了反对专横的立场,包括反对统治者的专横行为和反对带来专横后果的立法,法治要求一切行动都必须服从于法律。为了确保法律是正义的,法治的鼓吹者主张一切法律都必须由自由选举产生的、代表人民的、作为国家最高权力机关的立法机关来制订,而且这些法律必须合乎自然法的普世原则,即尊重基本的(天赋)人权。在中世纪之初的英格兰,法律的观念已显然强大到迫使国王只有在得到其最有权势的臣民(封建领主)的同意才有权进行统治。由于王权的软弱和社会中存在多元的权力,尤其是领主的权力,1215年约翰王为取得发动战争所需的征税权,在领主们的逼迫下不得不在《大宪章》上签字画押。这一宪章成为英语世界乃至整个西方世界的最重要的法律文件。在《大宪章》出现之前,国王握有法律的权力,甚至可以说,国王就是法律。但有了《大宪章》之后,国王必须承认他也得服从于这一法律。《大宪章》本身并不是具有多少民主内容的文件,但它给王权的范围立

下了界标，肯定了个人所应享受的人身权和民事权，从而表明这种为权力勘定范围的工作只能由法律来完成。在西方世界中，另一个类似于《大宪章》的法律是1222年匈牙利的《金玺诏书》，但影响不及《大宪章》。尽管《大宪章》所带来的改革十分有限，但它却标志着法律对专制权力的胜利。[①]因而，它也为法治在近现代的西方社会，尤其后来在美国的确立奠定了坚实的法律基础。

从思想渊源上看，法治的形成与12、13世纪逐渐盛行于整个欧洲的高水平的法律意识及某种超验的法律价值观有关。在古代，这种超验的法律价值观存在于神和自然正义之中；在现代，这种超验的价值观则体现在对人权、正义、自由、尊严等普世价值的坚定信念之中，法治的思想起源于自然法，得到了盛行的宗教意识形态的支持。根据古希腊、古罗马和基督教的自然法思想，自然法被认为是普遍存在的根本性的法则。孟德斯鸠就认为：从最广泛的意义上说，（自然）法是由事物的性质产生出来的必然关系。自然法，就一般意义而言，它指全人类所共同维护的一整套权利或正义。由政府制订的法律不过是人类对这些自然法则的发现，因而是次要性的法律。所以，法治承认人类所制订的法律必须服从于更高的自然法。法治的正当性和必要性来自于这样一个观念：在一切人订的法律之上还有时时处处适用于每个人的普世法律。这意味着一切人订的法律都必须服从于来自自然法的根本法律原则，而且不因时间和场合而转移。

① 伯尔曼：《法律与革命：西方法律传统的形成》，贺卫方、高鸿钧、张志铭、夏勇译，中国大百科全书出版社，1993年版。Patrick Watson & Benjamin Barber: The Struggle for democracy (London: W. H. Allen & Co Plc, 1990).

在这一自然法传统中，亚里士多德把法律看成是“不受欲望影响的理性”，他承认有绝对凌驾于个人意志之上的绝对正义的形而上学，因为他说，“谁让法律来统治，可以说是，只让上帝和理性来统治，但谁要让人来统治，那就要加上兽性的成分。”后来西塞罗和斯多噶学派把亚里士多德关于法律是理性和正义的体现这一概念加以弘扬，表述成更高的自然法理论。这种自然法是宇宙秩序的产物，可以由人的理性去发现。西塞罗给自然法下的定义是：“真正的法律是正确的理性，它是和自然调和的，散布在一切人们中间的、不变的和永恒的。……要制定和这种法律相违反的立法为宗教所禁止，它甚至连一部分也不可以废止，我们也没有力量通过元老院和人民来解除它对我们的统辖。”①

同样，在1688年的“光荣革命”中，议会派的胜利与其说是民主的胜利，不如说是法治的胜利。这场革命的结果重新确定了谁是英国的立法者。是洛克的理论使得在光荣革命中成为主权者的英国议会免蹈成为新的专制者的覆辙。他担心，由主权者（不论是君主或议会）制定的实在法若不受理性、自然、上帝、正义等的约束会危害自由与财产权。所以，洛克把英国议会看作是个人权利和自由的受托者，而且坚持认为，议会无权通过立法来废除这些权利，哪怕是以公共利益的名义。这种新的政治哲学彻底改变了主权者与法律的传统关系。根据这一政治哲学，主权者为了行良政固然需要武器和法律这两样东西，但主权者的政权应来源于法律，而不是武力。一旦主权者只能用武力进行统治，他就不再是主权者了。易言之，主权者必须以符合正义和人权的法律来作为使用武力的依据，而不是靠武力来作为使用武力的依据，靠武力来推行违背自然正义的法律（即恶法），

① 同上注。

使法成为纯粹服务于行使武力的工具。因此,统治和法律必须以人民的同意和保护人的权利为基础。

法治思想起源古典自由主义的法律学说。这种观点不仅把法律看作是对自由的约束,而且更把法律看作是对自由的保障。对洛克这样的自然权利哲学家来说,这种更高的法律包括在自然秩序下属于一切人的基本权利。这些权利对于人的生存至为重要,不仅不能让渡,而且自动构成对统治者行为的限制。这一学说为法国的《人权宣言》、英国的《权利法案》以及美国的《独立宣言》和美国宪法提供了理论基础,并因融入美国宪法而获得了法律效力。正是有了这种自然法理论的依据,美国联邦最高法院才得以理直气壮地推翻由国会和州议会通过的,但被认为与自然法中的自然正义和天赋权利的某种基本原则相抵触的法律。随着现代自由民主政治思想的形成,法治可以被恰当地理解为是专制与无政府的对应物。

与"法治"的起源不同,"法治国"至少在其起源之初,纯粹是个德国的概念。法治国的概念据认为起源于康德的一句名言:"国家是许多人以法律为根据的联合。"① 但这里的法律不是来自"法治"中的自然法,而是来自人民的联合意志(或者说公意),法律是作为主权者的立法者的产物,而不是自然正义的产物。换言之,法律服从于立法者的权力意志,而非自然正义。然而,在德国和欧洲其他地方,政治、法律思想的发展很少像在英国那样对自由秩序的稳定起着积极的维护作用。在许多国家,自由主义与民族主义(或者说以民族主义面貌出现的国家主义)搀和在一起。在德国,自由主义运动几乎从一开始就与民族主义的

① 博登海默:《法理学:法哲学及其方法》,邓正来、姬敬武译,华夏出版社,1987年版;沈宗灵:《现代西方法律哲学》,法律出版社,1983年版。

国家主义思想联系在一起。到19世纪中叶,自由主义与民族主义的结合尤为明显,其后果是把民族国家和主权者的地位抬得太高最终导致国家(民族)社会主义(即纳粹,National socialism)在20世纪的崛起与得势。康德的自然法与卢梭的自然法一样都搀和进"公意"和"人民主权"这类极易凌驾于法律之上的东西。[①] 与自然法理论相对立,实证法把法律看成是国家的命令或者主权者的意志表现的概念。卢梭就认为,法律是公(共)意(志)的表现,是出自作为主权者的人民的命令。[②]

由于康德的国家与法律理论与卢梭是一致的,因而其政治法律学说也显现深度的"悖反",即其政治哲学的立论表面上是自然法的,而其在国家与法律学说的精髓则是法律实证主义的。按照康德的看法,人们的自由和权利只能由立法机关多数人的意志加以保护。任何情况下都不能抗拒这种意志。在康德的理想政治体制下,忍受立法权的滥用是人民的义务,即使他们忍无可忍。主权者是一切法律的渊源,他本身不会作恶。由于康德认为只有实在法才具有强制力,所以,他为实证主义法学的兴起准备了条件。[③] 在法国大革命后欧洲大陆的君主专制或独裁统治之下,法治国的思想意味着把立法权交给(共和政体下的)议会或(君主制下的)君主。在德国各州的专制统治之下,情况更是如此。"法治国"的思想与实践对西方之外的世界产生过广泛而深刻的影响,在许多地方超过了起源于英美的"法治"的影响。

康德哲学中的不可知论和作为主权意志的法律为后来法律实证主义在德国的"昌盛"提供了最基本的思想"养分"。其最正

① 同上注。

② 伯恩斯:《当代世界政治理论》,曾炳钧译,商务印书馆,1983年版。

③ 同上注。

面的实际后果是魏玛宪法和魏玛共和国,最恶的后果则是第三帝国。新康德主义法学在本世纪初的重要人物拉德布鲁赫(Gustav Radbruch),在希特勒上台前,是海德堡大学法学教授,从1920年到1924年期间曾作为德国社会民主党人出任魏玛政府的司法部长。他根据康德的学说,提出了一种相对主义的法律哲学,认为法律最终在于实现正义,但正义是一个相当模糊的观念,最后必然依不同的政治信仰为转移;个人主义、集体主义和超人格主义这三种价值观代表三种不同的政治信仰,无法科学地加以论证。这种相对主义教导人们:没有一种政治观点是可以证明的,也没有一种政治观点是可以驳倒的。在第二次世界大战后,他大大地修改,甚至可以说放弃了原先的相对主义法律思想,从康德的相对主义、实证主义转向自然法学。他认为实证主义法学的"法律就是法律"的观念,有利于纳粹政权的暴行;法律应具有绝对的价值准则,在实在法和正义原则发生不可调和的冲突时,应服从正义原则。①

法治国概念的理论化是由实证主义法学,尤其是由纯粹法学来完成的。这一法学流派认为,法律的最高渊源不是来自自然法的普世法则,而是来自立法者的意志,在国家的立法权之外不存在任何其它的法律渊源。直到二战结束之前,法治国的概念已成为大陆法系传统的一个重要组成部分。实证主义法学相信法律必能由国家制订,相信法律的效力来自国家惩罚违法行为的权力。分析实证主义法学派中的代表人物凯尔逊的纯粹法学也是以康德的不可知论为重要的思想渊源。纯粹法学不关心法律中"应然"的价值问题,只关心实然的事实问题。这种"纯

① 沈宗灵:《现代西方法律哲学》;《现代西方法理学》,北京大学出版社,1992年版。

粹"法学是要从法律中摈弃一切"不是法"的东西,包括伦理、宗教以及形而上学,更包括自然法中作为普遍规律的更高法(higher law)的思想,以及自然正义和天赋权利等超越立法者意志之外的东西。以意志界定的法律的极端后果,就是直接诉诸意志,绕过法律,直到废弃法律,关闭法律学校和法学专业,取缔法学家、律师乃至法官的职业。

在20世纪30年代,实行国家社会主义的德国有一项法律规定:"根据健全的大众感情认为应予惩罚"的任何行为都可作为犯罪予以惩罚。[①] 这种立法的法理依据显然是法律来自意志。纳粹党人在上台后的第三年(1935年)制订了臭名昭著的纽伦堡法,并得到议会、法院和天主教会的支持。该法律旨在"保护"日尔曼的血统和荣耀,其矛头是针对不纯洁的种族,尤其是犹太人。该法剥夺了这些无辜平民的受教育权和财产权,然后是剥夺其公民权,最后变成了掩饰种族灭绝的法律烟幕。可见,这种法律意志论必定要导致对自然法所主张的自由、人权和自然正义的践踏。

在德国,由于缺少不可动摇的自然法学传统,法律实证主义为专横的政府和暴力的统治敞开了大门。这种法学理论强调,法律是人订的,不存在正义和权利这样的绝对价值,立法者(人民或暴君)可以篡演上帝的角色,可以根据自己的意志自行决定什么是道德和正义。纳粹德国践踏法律的暴行不能说与其法治国的传统在理论与实践上的重大缺隐毫无干系。美国已故著名法学家富勒曾这样描述过希特勒统治下的德国,"法制普遍极其败坏"。纳粹党人制订溯及既往的法律,不公布法律,实行秘密法。在这里,不可能有一个用以确定德国公民有忠于法律的义

① 伯尔曼:同前。

务的简单原则。这些统治者把对既定权势的尊敬与忠于法律这二者混为一谈。

正是由于法治国将法律视为政治，视为强者的意志，反映纳粹意志的法律也就可以顺理成章地无视人的自由、尊严与价值。乃至为种族大屠杀铺平了道路。然而苍天有眼，纳粹党人根据自己意志制订的不合正义的法律最终被没有法律的正义所纠正，而地点正是纳粹把种族灭绝合法化的地方：纽伦堡，即进行著名的纽伦堡审判的地方。把一国的法律当作审判的一个对象，不论该法多么恶，历史在此之前没有先例，而且也无现成的法律可以援引。这样，检察官和法官只好依据更高法的思想，即关于人人权利平等，且不得被其政府所践踏的自然法思想来审判。从法理学上讲，如果实证法学认为法律是主权者的意志、并因此具备正当性的观点是正确的，那么，纽伦堡的审判就是不合法的、不正义的。若根据自然法思想，只有合乎自然正义、保护个人的权利、自由、尊严，主权者所立之法才是正义的法律，那么，纽伦堡的审判当然是正义的审判。吊诡的是，只有按照自然法立法，个人的自由和权利才能得到伸张；按照主权者的意志，公民个人将随时有可能被迫放弃自己的自由意志。正是根据这一自然正义的思想，人权的国际立法和国际保护才有法理的依据。

二、根本分野

法治与法治国在起源、理论与实践上的重大分歧已在西方学术界引起了广泛的关注。著名法学家伯尔曼在《法律与革命》中认为，英国所实行的“法治”不仅仅是“法治国”意义上的“依法而治”。[①] 高道蕴认为，形成于19世纪的德国“法治国”理论，不

① 伯尔曼：同前。

同于产生于17世纪的英国“法治”学说。[①] 林毓生在比较“法治”与中国古代的“依法治国”后，得出的结论是：法家所谈的那一套主要是把法律当做政治统治的工具，与英美民主社会所依靠的“法律主治”的法治完全相反；法治是“法律主治”，并不是古代中国法家思想所谓的“依法而治”；法治也并不仅指依法而治的意思，法治是以基本人权为其基础，是维护人的自由与人的尊严的架构。[②]

与法治不同，法治国思想的基本主张是最高立法者，不论是专制君主、独裁者、或是民选的立法机关完全不受任何一种更高一级法律的束缚。统治者的权力可以受到法律的限制，但是立法者在认为适当的时候可以变更法律。可以预见，在法治国下，统治者可以轻而易举地通过手中握有的任意修改法律的权力来逃避法律的约束。一个法治国可能是一个法制高度完备的国家，但却不是一个法治的国家。法治国，就其德文本意及康德的解释而言，指的是有法可依、依法治国的国家，或者说一个有法制的国家。

法治国是实证主义法理学传统的一部分。根据这一传统，立法者的意志是法律的最高渊源，没有任何其他法律渊源高于国家的立法权。直到二战结束前，一直主导着大陆法传统的法治国概念始终不承认最高立法者(不论是专制君主、独裁者或是民选立法机关)应受更高法的约束。这种法治国的概念虽承认国家的权力应受到法律的限制，但是立法者可以根据自己的需要任意修改法律，因此，它排斥了宪政主义。这种法治国的首要

① 高道蕴、高鸿钧、贺卫方编：《美国学者论中国法律传统》，中国政法大学出版社，1994年版。

② 林毓生：《中国传统的创造性转化》，三联书店，1992年版。

目标是确保一切国家权力的运用须根据(事实上,而非名义上的)最高立法者的指导。法律被看作是迫使所有的人和所有的政府机构服从最高立法者所颁布之法律的工具。因此,这样的法治国不是法治,是依法治国。这种(依)法治国的传统在形成中与宪政民主或基本人权没有多少正面的关联。相反,对一切国家机关服从法律的强调,根据伯尔曼的看法,为纳粹和其他独裁统治以法治国之名行专制之实打开方便之门。①

法治国的目的是要确保一切国家权力,包括法院的权力在行使时都应接受最高统治者的指导。所以,统治者可以运用这样的法律来迫使人们就范,自己却超然于法律之外。在实行(以)法治国的国家,通常都有一个权力和机构都十分庞大的行政官僚系统来帮助统治者推行法律,这方面以普鲁士的例子最为典型。法治国强调一切国家机构和公民只能服从最高立法者所颁布的法律,而无不服从恶法的权利。在(依)法治国之下,法律与政治(作为统治权)的关系是政治权力高于法律的"政法"关系;在法治之下,法律与政治的关系是法律高于政治(权力)的法政关系。由此可见,法治国与法治不可相提并论、同日而语。

从上述对两者的比较对照中,我们不难观察到法治与(依)法治国之间的一些根本分野:

1.法治起源于自然法思想,基于自然法的契约观。作为契

① Harold Berman:" The Rule of Law and the Law-Based state (Rechtsstaaat)" in Donald D. Barry ed. Toward the Rule of Law in Russia? (Armonk: M. E. Sharpe) pp. 43-60; John C. Reitz;"Constitutionalism and the Rule of Law: Theoretical Perspectives" in Robert D. Gray ed., Democratic Theory and Post-Communist Change (Prentice-Hall, 1995).

约的宪法要求法治，要求保护民权，要求限制政府的权力。所以，法治与宪政有着天然的联系。法治国则起源于实证主义法学，强调作为立法者的统治者的意志及权力至高无上，须被无条件服从。因此，它排除了体现着平等精神的契约思想和为限政提供依据的宪政主义。

2.法治，不论是作为一条法理原则、还是作为一项法律实践都体现了它对公民权利与自由的偏爱；而法治国则偏爱国家，尤其是偏爱作为无上立法者的统治者，法治限制统治者的专横权力，而法治国则随时有可能为统治者的专横权力大开绿灯。自然法认为，法律超越政治；实证法和维辛斯基法学则认为：法律任何时候都是国家（统治阶级或统治者个人）的工具，即实现那些行使政治权力的人们意志的手段。

3.法治强调法律是被人们能动地发现的自然法则，而决不是统治者的权力意志。人们对自然法则的认识可能有变化，但法则自身是不会消亡的。所以在法治之下，修改法律意味着修改人们认识自然法则过程中的偏差。法治国则强调法律是统治者的意志，作为特定个人意志的法律当然也就会随着个人的消亡而消亡。因此修改法律意味着统治者在塑造自己新的意志。魏玛宪法正是这样按照新的统治者的新的意志被名正言顺地修改了、抛弃了。

法治强调法律的规则，故注重法律的稳定性、持久性，一部宪法可以实行数百年而不必作重大修改。（以）法治国强调法律的意志性，故注重法律的灵活性，因而宪法频频需要修改、更换。乃至在一百年内更换了数十部宪法。规则是万古不易的，意志则是因人而易、变幻莫测的。法治与法治国的不同政治实践一再证明了两种法律观在实践中的重大分野。

4.根据法治的思想；人们服从法律时，是在服从普遍的、客

观存在的自然法则。而根据法治国的思想,人们服从法律时,是在服从统治者本人的具体的个人意志。服从自然法则的人继续是自由的,而时时处处服从他人意志的人显然不能说是在享受自由。可见法治国与人治并无根本的差别。这种作为意志的法律观印证了人治思想的一个重要结论:人存政举,人亡政息。

法治是有目的的、有价值的观念。其目的就是保障个人自由。法治不仅以法律统治老百姓,更是以法律约束统治者。以"法治"的标准来衡量,仅谈"依法治国",只提(统治者的)权力就远远不够了,这是因为即使最专制的皇帝,他们同样可以宣称自己是受命于法。世界史上的许多专制者和暴君,都曾把自己的权力宣称为来自"人民"的意志。而其所谓的"法"只有一条,即他代表上帝或者代表"人民",所以他就是最高的政权,他的话就是法律。① 如果统治者的意志高于法律,那么,统治者的意志又从哪里取得合法性呢?

法治与法治国由上述分野派生出的一个重要区别是:法治强调不仅应依法办事,而且所依之法必须合法;法治国则仅仅主张依法办事。从法治的观点看,"法律如欲成为法律,不能仅仅表示一个权威机关的意志,这个权威之所以令人尊重,〔不能〕仅仅因为它是根据自己所能运用的强制权力;反之法律必须符合某种更为正当有效的东西。于是,就从合法性中产生出了合理性问题。因此除法律外,应有一套确认的规范或原理原则借以保证广泛的自由裁量权。这就比'依法办事'的原则更进了一步,或将'法'一词推广,把法理或正义之类的内容包括在内。"②

在"法治"之下的法律中,存在着这样一种内部的紧张:即作

① 龚祥瑞:《比较宪法与行政法》,法律出版社,1985 年版。

② 同上注。

为实在法的法条与作为自然法的法理之间的紧张。“法治”之下的法律之所以不同于(依)法治国下的法律,就是因为前者不仅是成文法,而且体现了自然法;而后者则仅仅是人订的实在法,是主权者的意志。实在法作为主权者的意志,是维持统治和运用权力的工具,它首先要的是公民守法。由于这种法具有强制和侵害的能力,在主权者的意志与被统治者的利益和意志发生冲突时,这种法律就有可能成为镇压(专政)的工具,通过正当的程序制定的法律同样可能是恶法。所以,依法治国就可能意味着依恶法治国,而自然法则体现为自然正义和公民个人的天赋权利。自然法作为伸张权利、自由、正义、尊重的法律,因而对公民个人的权利和自由起着保护作用,是公民实现自治的法律保障,它首先要求的是政府守法。

在法治之下,人订的实在法与自然法之间在紧张中保持着一种平衡:当这两种法发生冲突,毫无疑问,在法治之下,实在法必须服从自然法。所以,体现法治、符合宪政的宪法通常都包含一套权利法案。对于这套法案所规定的权利,立法程序产生的实在法是不能剥夺或践踏的。如前所述,法治下的法律具有实在法和自然法的双重性,而(依)法治国下的法律仅仅是反映主权者意志的人订法。纳粹法学和维辛斯基法学的法律实践表明,(依)法治国下的实在法是不受自然法约束的,其后果是大屠杀、大清洗、无法无天、全面专政。

由法治与(依)法治国在法的内涵上的区别还引伸出了这两者与正义关系上的区别。法治既合乎实质的正义,也合乎形式的正义。实质的正义是指支撑制度本身所依据的价值的正义性。形式的正义只是指对法律和制度的公正和一贯的执行,而不管其价值内核是否合乎正义。法治国充其量只合乎形式的正义。但这种单纯的形式正义在后果上可能是极不正义的。按照

自然法的看法，主权者处于法律之下，不是主权者创制法律，而是法律造就主权者。没有自然法的价值内核，法治就缺少实质正义。

（依）法治国所关心的是谁是最高的立法者。法治则不仅关心谁是最高的立法者，而且坚持法律与正义的统一，即法律作为主权者的声音应保护个人及其权利，以免受到主权者权力的侵害。龚祥瑞教授曾有针对性地指出：所谓“法治”，其实不仅仅是“以法治国”的意义，而且含有用于治国的法律所必须遵循的原则、规范、或理想的意思，如“公正原则”、“平等原则”、“维护人的尊严的原则”，也就是说，法是确定的、公认的理想，而非我们通常所称的“长官意志”，或者个人灵机一动的狂想。法高于法律，是立法者和司法者用以检验法律能否生效的法则。①

如果仅仅把依法办事当作唯一的衡量标准，法治与依法治国也许没有什么区别。但是，依法治国仅指的是依法办事，而法治除蕴涵依法办事外，还另有所指。以下这段话或许最能说明法治与依法治国的根本区别：依法治国“认为只要政府的一切行动都经过立法机关正式授权的话，法治就会保持不坠，但是这是对于法治意义的完全的误解。法治和政府一切行动是否在法律的意义上合法这一问题无甚关系，它们可能很合法，但仍可能不符合于法治。某些人所做的事是有充分的法律上的根据的，但这并没解答这个问题——即法律是否给他权力采取专横行动，或是否法律明白地规定他必须如何行动。很可能，希特勒获得了无限的权力是出之以严格的合乎宪法的方法，因而从法律的意义来说，他的所作所为都是合法的。但是，谁会因为这种理由而就说，德国仍然盛行着法治呢？……如果法律规定某一机关

① 同上注。

或当局可以为所欲为，那么，那个机关和当局所做的任何事都是合法的——但它的行动肯定地不属于法治的范围。通过赋予政府以无限制的权力，可以把最专横的统治合法化；并且一个民主制度就可以这样建立起一种可以想像得到的最完全的专制政治来。”① 然而，法学理论和历史经验都一再强有力地证明：法治国不是法治，法治不是依法治国。如果“法治国”就是“法治”，以法治国就是法治，那么专横的权力得到的法理便宜也太大了。

通过上述对法治与依法治国、法治国所作的比较，我们可以得出这样的结论：法制、依法治国和法治国都不是法治，因为它们都将最高统治者置于法律之上，其实质是为统治者的专横行动披上合法的外衣。(依)法治国完全可能是实行法制的人治。所以，(依)法治国所实现的不是法治的统治，而是立法者的统治。当立法者是多数的民众时，便是大众民主；当立法者是仁慈的君主时，便是开明专制；当立法者是专制君主或独裁者时，便是暴政。

尽管两者之间存在着上述重大分野，法治与(依)法治国相混淆在世界上仍然非常普遍。法制与依法治国的思想在中国古代早已有之。中国的法家一方面主张通过强制性的法制来贯彻统治者的意志，以法制作为统治社会的有效工具，其最高境界是“不殊贵贱，一断于法”；另一方面又把君主置于法律之上，其实际后果则是建立一个高效率的专制军事帝国。而儒家的人治思想则主张依靠道德高尚的圣贤通过道德感化来统治国家。不过，秦以后的统治者援法入儒，并用法律和道德来治理国家。

然而，在中国的政治法律传统中，如李鸿禧教授所言：权利义务的观念在法律制度中几乎从无体现。历代的法制都以刑事

① 哈耶克：《通向奴役之路》，滕维藻、朱宗风译，商务印书馆，1962年版。

法规为中心，其核心目的则是维护专制君主的永久统治，法律的最高使命在于统治百姓、规范庶民以充当维持王朝永固的利器。因此，在民众的法律观念中，根本缺少以法律来保护自己权益的观念，更多的则是对法律疑惧和憎恶的态度，避之唯恐不及。整个法制体系既以维持君主的专制统治为目的，则难免盈溢着“威权主义”的气息，充斥着“身份差别”的色彩。既然法律不合正义，又缺少平等，即使统治者打算依法治国，老百姓也难以对这种恶法产生高度认同，更难以养成遵法守法的传统。而长久的人治事实则使得对客观的法律规范反而没有信心，宁愿顺从主观独断的人治，不相信法大于权的法治。普通民众不信任乃至忌憎法律制度及“依法而治”的法律文化，以及帝王官僚只知道运用法律来规范民众、维护专制的法律思维，历经数千年的传衍浸渗，深入人心，几乎成为难以破除的法律传统。朝廷官衙一方面拒绝让法律体现公平、正义与民意，另一方面又迷信法律的“统治功能”，动辄制颁法律，企图以强有力的刑法和行政法为后援，来解决政治、社会与经济问题。同时，他们又借助宣扬人治的观点，如“法是人定的，徒法不足以自行”、“法不外人情”等论调，来否定法律规范的客观性，蔑视法律应有的尊严。这种把法律视为“呼之即来，挥之即去”的刍狗之传统恶习，当然会严重妨碍法治的落实。

也正是由于这种法律传统的根深蒂固，我国近现代在移植法治时，不知不觉地、又毫不意外地以“依法治国”置换了“法治”。由于传统法律文化深植人心，研究西方近现代法学时日尚浅，理解未必深入；因而，不少国家机关或官员，在厘定制颁各种法典或依法行政时，未能正确认识“法治政治”是一种哈耶克所谓的“超法律原理”（meta legal doctrine）。法律必须是客观、明确而平等的规范，才能为多数人心悦诚服的尊重，法律才能规范

社会。他们用西方“法律实证主义”(legal positivism)理论,强调“恶法亦法”观念;指定了漠视民意之由上而下的法律规范,强力推行;遂使过去君主牧民之“依法统治”思想,与西方民主宪政之“法治政治”思想,在“(依)法治(国)”这一用语之巧妙诠释下,鱼目混珠、两相混淆;企图使中国传统专制体制下之法律思想,借尸还魂于民主宪政之法治思想中。①

在中国,长期流行这样一种很有代表性的观点:“法治的意思并不是说法律本身能统治,能维持社会秩序,而是说社会上人和人的关系是根据法律来维持的。法律还得靠权力来支持,还得靠人来执行,法治其实是‘人依法而治’,并非没有人的因素。”② 这里强调人在执行法律中的作用显然是恰当的、必要的。但不能因此把法治归结为人依法而治。若是这两者之间可以划等号的话,那么世界上的几乎所有的国家都可以说是法治国家,因为任何国家都存在着某种程度的法制。持这种观点的立论是法律得靠人来制订、执行,所谓“徒法不足以自行”。这样的逻辑乍听起来很有道理:既然法律是统治者意志的产物,既然法律是物,只可以人使物,怎么能让物役人呢?

然而,上述见解显然不承认,或者说没有意识到在人订的实在法(即法律)背后还应有更高的法,应有“超法律的原理”,即代表正义的自然法。法治理论和自然法学说认为法不仅有作为实在法的物的一面,还有作为道和规律的一面。作为物的实在法当然不能统治众人,但是作为道、规律、法则的法却无时不在支配着包括人在内的宇宙万物。人当然有权不接受作为物的实在法的统治,尤其是在实在法违背道和自然、正义或侵害人的权利

① 李鸿禧:《宪法、宪政之生理与病理》,台北,前卫出版社,1990年版。

② 费孝通:《乡土中国》三联书店,1985年版。

和自由的时候，这时，按照洛克的主张，不服从这种不正义的恶法不仅是一种权利，而且是一种义务。然而，若实在法不是统治者意志的再现，而是自然正义、道和规律的再现，那么，这样的法不仅可以统治，而且必须统治。因而，法治只能是由合乎自然正义、维护人类基本权利和自由的法律来统治，而绝不是统治者依据作为自己意志的法律来统治。

不仅在中国，而且在其他由人治向法治过渡的国家，误把(依)法治国当作法治的混淆也同样十分常见，似乎成了实现法治的必经阶段。例如，在80年代中后期的前苏联，戈尔巴乔夫就把法治国当作法治大加弘扬。他把法律看作是对社会进行全面控制的工具，把健全民主(被理解为放任)和加强法制(被理解为管制)视作天平的两端，在两者之间搞平衡。这反映了他对民主与法律的双重误解：民主被认为会带来无政府，而法律和法治国在本质上不过是依法治国。[①]一谈到“发扬民主”，就必然要带上“加强法制”，否则天平就会一边倒。在这里，民主象征放纵，法制则代表收敛；民主不过是赐给的，随时可以收回的一点奖赏，法制所带来的惩罚倒是实在的。可谓是赏罚分明，不偏不废；文武之道，一张一弛。

从历史上看，法治国的传统在形成过程中与君主专制和纳粹的极权政权颇有瓜葛。更重要的是，(依)法治国排斥宪政，强调主权者的意志及反映这种意志的法律至高无上，拒绝对国家的最高统治权加以必要的制衡和约束，从而极可能造就一个不受约束的国家权力。所以，(依)法治国被公认为是落后的、有重大缺陷的，并可能带来严重后果的法律传统。所以战后的一些欧陆国家在建立民主体制过程中抛弃了这一传统，以法治取而

① John C. Reitz: ibid.

代之。这些国家为修改宪法设置了更加苛刻的程序，并纷纷建立了宪法法院，或宪法委员会等违宪审查和宪法保障机构，以把最高立法部门和行政部门的权力纳入法律的控制之下。德国基本法甚至规定该法中关于基本人权和联邦结构部分的条款不能被修改，从而避免了法治国传统中宪法和法律可以被任意修改所可能带来的恶劣后果。鉴于纳粹政权给人类带来的教训，仅仅使统治者和法官依法行政尚不足以保障正义，因为法律可用于不道德的目的，所以，必须超越实在法本身来判断整个法律制度的正当性。战后西方理论家们所潜在关心的一直是将依法而治(国)与真正的法治区别开来。前者利用正式的法律规则服务于统治者邪恶的目的，后者是把法律看作服务于广泛的社会共同体以实现实质正义理想的一种手段。①

诚然，应当承认，与对法律持虚无主义态度、排斥任何法制的人治相比，法制、(依)法治国已是一个巨大的进步。依法治国与人治的区别在于：在前者之下，统治者的一切行动都必须有法律依据；在后者之下，统治者的行动直接来自其个人的专横意志，这种意志不必转化为法律就可以直接成为行动的指南，立法执法上的走过场不仅多余，而且影响“效率”。法治不同于人治和依法治国，它不仅要求统治者的行动须有法律依据，而且这种法律必须合乎正义。但法制、(依)法治国终究不是法治，而不过是由人治通向法治的一个台阶。基于传统“法治国”的概念存在重要的缺陷，战后的一些欧陆法学家们虽仍在继续延用德国“法治国”的外壳，但是换上了英美“法治”的内容，对“法治国”进行了脱胎换骨的改造。尤其是战后德国的自由民主主义者与“法治国”传统作了彻底的决裂。因此，尽管“法治国”的概念被继续

① 高道蕴、高鸿钧、贺卫方编：《美国学者论中国法律传统》。

使用，但需要分清的是，此“法（律统）治”的国家已不是彼“（依）法（而）治”的国家。

三、法治的内涵

法治的概念包含若干独特的要素，这些要素来自作为法治之价值基础的超越性自然法原则。法治的价值前提是它对于基本人权的承认。这些人权不能剥夺、不可侵犯。即使立法机关也不得以绝对多数的意见剥夺这些权利。宪法和法律不是基本人权的渊源，是其产物。是宪法和法律造就了统治者，而不是像法治国的理念所主张的那样统治者造就了法律。这还意味着宪法和法律可以修改，但是人的基本权利不可剥夺，维护这种权利的基本制度原理不得背弃。为确保人权不受践踏，必须建立专门的司法审查和违宪审查机构，确保司法独立。因为这些权利属于个人，而个人是自治的。是否承认以基本人权为前提及确立相应的制度保障，是法治与（依）法治国的根本分歧之所在。

法治中隐含的是一种消极的政治观。[①] 既然法律本身包含着产生专横权力的巨大危险，那么，法治的使命就是把法律中专横权力之恶的危险降到最低程度。换句话说，在法治的使命中，止恶要多于扬善。而法律所要避免的恶只能是法律本身所造成的恶。可见在止恶的方式上，法治采用的是守株待兔，而非主动出击的战略。法治的理想是基于对人性，尤其是对掌权者的本性所作的悲观、消极的假设。法治社会的预设是对掌权者的不信任。“在权力问题上，不要再侈谈对人的信任，而是要用宪法的锁链来约束他们不做坏事。”（杰斐逊语）因此，法治排除了托付任何人、任何集团以无限权力的可能，不对掌权者的崇高理想

① 关于消极的政治观，请参见刘军宁：《善恶、两种政治观与国家能力》，《读书》，1994 年第 5 期。

和善良愿望寄以丝毫的幻想。

法治的基本要素和原则包括：[①]

□法律必须是公开的，普遍的，不自相矛盾的，稳定的，明确的，针对未来的，合乎实际的，法律不能是针对一些人特别制定的，而必须是对所有人同等适用的。同时，草率的立法造成法律条文的含糊不清、自相矛盾和朝令夕改对法治是极其有害的。

□法律必须是善意的、合乎情理的。因此，法治之下的法律不能要求人们去履行不应履行的不正当义务，或是去禁止完全不应被禁止的正当行为。

□法律具有最高性。这意味着不允许存在超然于法律之上的、专横的权力，意味着任何人不得因除违反法律外的行为受到法律的惩罚。此项原则十分重要，是否遵循这项原则是受法律约束的政府与专横政府的界限所在。在实行法治的地方，政府就不能随心所欲，为所欲为。

□法律必须是可预知的、可信赖的。这意味着法律与政策的制订和实施要依据事先公开的、制度化的程序规则。一切法律必须公布于众，因为法律旨在为所有的人提供一般性的行为准则。这意味着国家有义务公布法律，公民有权利知道国家所制订的法律。未经公布的秘密法律或替代公开法律的秘密政策都是与法治相违背的。法律在没有经过法定的程序修改之前，

① 关于对法治基本内容的权威论述，请参见：A. V. Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10thed. (London: Macmillan & Co., Ltd., 1961); F. A. Hayek: The Constitution of Liberty (Chicago: Henry Regnery Co. 1960); Lon Fuller: The Morality of Law, revised edition (New Haven: Yale University Press, 1969); John Finnis: Natural Law and Natural Rights (Oxford: Clarendon Press, 1980).

其适用的范围和结果每次都是一致的、是可以预期的。不论是什么人,所犯的罪行相同,所受到的处罚就应一致。要维持法律的可信性和可预知性就必须尽可能维持法律的稳定性与连续性,并做到违法必纠。

□法律面前人人平等。即法律必须平等地对待每一位公民,每位公民都有服从法律的平等义务。如果法律赋予某些人不服从法律的权利,那么这项法律本身就是专横的。

□法律的目的只能是正义本身。如果法律服务于除正义之外的其他目的,那么法律本身就是不正义的,有偏袒的。所以,法治要求对法律的执行必须依据公平一致的原则。普遍的、公平的、正义的法律要求其在适用上对于所有的人和事都一视同仁,不分性别、智愚、出身、种族、信仰、地域、场合。这意味不能选择性地执行法律。

□一切法律都不得违背宪法,不得侵犯宪法所保障的权利与自由。宪法则不得违反保障人权和宪政的原则。

□(因此)一切法律都必须接受违宪审查(亦称司法审查),审查工作可由最高法院、宪法法院、或宪法委员会承担。

□(这就要求)司法必须独立。即司法部门独立行使司法权,不受其他部门或个人的干预,这是法治的制度性前提。司法独立必然要求司法部门与立法部门和行政部门在权限上分立,并相互制衡。司法独立还应包括律师在身份和提供法律服务上的独立。

□越权无效原则。政府机构必须在立法机关的法律授权的范围之内行使职权。任何行政机构不得在法律之外行使职权。在法治之下,政府依法行政是法治的要求。依法行政的尺度有四:1.政府的一切活动有法律条文的依据;2.民众对政府的不法行为有权抵制;3.政府因不法行为给民众造成损失,应予以救

济,包括行政救济、司法救济和赔偿等形式;4.政府官员要对自己的违法行为负法律责任。

□国家责任原则。这意味着政府及其机构应为其非法的或不当的行为负责,并补偿由此造成的损失。公民的权利在受到政府的行政行为或其他个人的侵害时,应当能够及时、公正地得到法律的有效援助。

□ 不溯及既往原则。即新的法律不能适用于过去已经发生的行为。溯及既往不论在逻辑上,还是在情理和法律上都是极其荒谬的,因为它意味着用今天的法律来指导人们昨天的行为。其后果不仅使得法律成为一句空话,而且可能开辟通往专横权力之路。

□无罪推定原则和法律的正当程序原则。罪刑法定主义是文明国家公认的一条准则。这意味着非经公平、合法的审判不得定罪,不得实施没有法律依据的惩罚。调查、检察与审判必须分离,检察官与法官不得兼任于一身。审判公正、证据公开。被告有权(通过律师)为自己进行辩护(在一些国家,正当的法律程序还包括由陪审团来定罪)。与此项原则相关的是,罪罚相当原则,即重罪不得轻罚,轻罪不得重罚。“正当程序”的原则包含对公职人员裁量权的限制,也包含了对个人基本权利的保护。

基于其特定的法律观,法治之下的法律还必须满足以下两个条件:

1.法律必须由主权者制订。在宪政民主政治之下,这个主权者就是由人民的代表选举产生的立法机关。良好的立法是实行法治的一个重要先决条件。考虑到立法者自身难免有局限,立法过程必须尽可能向社会各界开放,接受社会的批评和建议,鼓励民间参与立法讨论,如在立法机关内建立听证会制度等,并通过正当的程序进行修改。

2.法律必须是公正的、不偏不倚的。法律不能包括由某个社会团体强加的规则,因为这种团体所代表的少数无权强迫社会接受只对该少数派有利的规则。根据同样的道理,民主制度中的多数派也无权对少数派实行专制。法律必须为所有的个人提供同等的保护,而不是只保护社会中的某个团体。

法治社会与非法治社会的区别在于:在非法治社会中,民众必须守法,政府可以不守法;在法治社会中,人民必须守法,政府更必须守法。公民要守法是一切有法制的社会的共同特征。在法治社会,政府与公民都必须守法。所以,是否要求并做到让政府守法,才是衡量法治社会的一个重要试金石。自古以来,要政府守法总比要民众守法难度更大,因为政府手中握有权力。从这种意义上讲,政府守法比民众守法更为重要。

四、法治与宪政民主

理论与实践两方面都证明,法治是宪政民主最有力的支柱之一。[①]与一切其他形式的政体相比,民主是最适合、也是最需要法治的政体。法治是自由民主国家的一项基本宪政原则。它意味着法律应当统治,即统治者和被统治者都必须在正义的法律所提供的框架内活动,任何公民与官员都不得逾越。法治与宪政分享共同的价值基础,这就是自然法的正义观与价值论。法治与宪政都以保障基本人权为根本原则。

法治的落实首先要求有一部合乎宪政精神的宪法。在宪政之下,宪法正是根据体现这些基本人权的政治思想而制定的,它要求对政府的权力加以限制,对民选的立法机关也不例外。它

① 关于宪政与民主的关系及宪政民主,请参见墨菲与信春鹰的两篇文章;另见刘军宁:《共和·民主·宪政:探索市场经济的政治架构》,《公共论丛》第二辑,三联书店,1996 年版

要求权力分立,相互制衡;要求一切公共事务依正当的法律程序来处理。而法治则是实现宪政民主的最强有力的工具。同样,要实现法治,首先要求有一部合乎宪政精神的宪法。法治最充分地体现了宪政的"限政"精神。民主政治的落实与运作无法离开法治,民主政治的每个环节都是以法治为基础的。

法治与专横的权力相对立。法治的主要功能在于约束专横的权力。任何权力都不可能完全免于专横之虞,而不论掌权者在行使专横权力时的动机是多么高尚,凡有政府行为的地方就有可能产生专横的决定。不仅专制独裁者的权力不例外,以民主的方式产生的多数派的权力也不例外。法治要求实行限政的宪政,因而要求有分权制衡和违宪审查制度和强有力的人权保障机制。如果把权力都集中在一个权威手中,那就是个人独裁,这样的权力必然是专横的权力。从这种意义上说,法治是对纯粹民主的中和,对多数派权力的限制,以确保民主不致沦为专制。

法治意味着人人应服从法律并由法律统治。法治是个人自由的重要保障,法治标定了人的行动范围的基本界限。在这一范围内他们享受充分的自由,法治保护这种自由免遭他人和政府的干预和侵犯。法治尊重人的尊严和自主性,即尊重个人主导自己前途和命运的权利,把安排个人前途命运的权利交给了个人自己,反对对个人的命运进行外在的(尤其是来自政府的)干预、设计和控制。法治有助于个人的自治与自我实现,选择生活方式,确定个人的奋斗目标。法治是个人自由的最强有力的保护者,它保障并增强了人的自主选择能力(不受政府的非法的、不当的干预)。

近现代的历史表明,法治与宪政民主之间存在着十分亲密的伴生关系。事实上,现代民主政治与法治有着内在的必然联

系。而且对民主的真伪首先要用法治的尺度来衡量,即指导国家机关活动和政治社会生活的不是统治者个人或集团的专断意志,而是对一切人均有同等约束力的客观规律。这种法不仅划定了国家行为的界线,而且为个人的权利、自由提供同等的保护。在典型的现代民主社会中,民主是法治不可分割的一部分。法治支持民主,民主也兼容法治。法治通过对一切私人的、公共的权力施以必要的法律限制,从而保障了基本人权,支撑了民主秩序。况且,人格的平等是两者共同的价值基础。法治通过宪法中对平等的保障有助于消除对部分公民的歧视,增加社会的安定和凝聚力,增加公民与公民之间、公民与政府之间的相互信任和共契(solidarity)。这种信任和共契是巩固和维护民主政治的一个重要的精神因素。

另一方面,法治与民主的伴生关系还表现为,没有牢固的民主制度结构,也很难有可靠的法治。在非民主国家,由于统治者的权力过于庞大,尤其是缺少经过普选产生的代表机关,也就很难有有效的违宪审查。根据作为法治之理论基础的自然法,每个人对现行的法律是否合乎人性、正义都平等地拥有发言权,对法律的制订、修改和完善都有相应的参与权、决定权。而在建立在法制基础上的人治中,统治者的意志之所以成为法律,往往是因为他(们)宣称,只有他(们)才有能力发现、支配规律,而普通臣民没有这种能力,因而也没有必要拥有这种权利。

法治与民主的关系在本质上同宪政民主的关系是一致的。民主的宪法具有契约的性质。人民通过这样的契约给政府提供合法性并授予其法律之内的权力。政府则以这一契约为行动指南,代表全社会履行处理公共事务的职能。这一契约隐含着通过法治来实现对公共权力的限制和对宪法中所规定的基本人权的保护。民主对法治的贡献在于民主制度下的立法方法(民主

决策),由于具有普遍的参与和广泛的代表性,从而提高了法律的质量;民众对立法和执法的监督,又是维护法治的根本重要途径。法治的实现可以增加公民对政府的信赖。法治有助于提高民主政府的公开性和透明度,迫使政府在法律范围之内活动,以法律的稳定性来维持政府施政的稳定性和连续性,因而增加了公民对民主政府的支持,唤起了公民参与民主政治的热情。法治还有助于提高公民与公民之间、公民与政府之间的相互协商,从而大大降低了政治家个人任意的、不负责任的行为和政府的专横行为。

尽管如此,法治仍受到不少的指责。有人认为法治钟情于自由,把自由摆在(结果)平等之上,保障自由,兼顾平等。而民主则青睐平等,倾向于平等优先,兼顾自由。法治强调对契约与财产权的保护,这样会加剧社会中的经济不平等及由此带来的其他不平等。差距过大的不平等会反过来限制对民主政治的参与。但是,结果平等与权利是两回事。法律只能保障权利平等;不能保障结果平等,否则必然会侵犯人的基本权利,包括穷人的权利。其次,若法律不保障契约和财产权,有权势的人就可以无偿地剥夺无权势者的财产,拒绝履行契约,其后果不仅是加剧经济不平等,而且会造成严重的政治不平等,最终导致结果平等和权利平等的双重失落。况且,在一个社会中,一定程度的结果不平等不仅是正常的,而且恰恰为社会发展提供了动力,关键是要维持一个公平的竞争环境和合理、有效的社会保障制度。

还有人指责,法治与宪政民主中的违宪(司法)审查不权具有精英主义倾向,而且会影响到政府的办事效率。说其具有精英主义倾向是因为法治授予少数高级法官否决立法机关中以多数决定原则通过的法案的权力。说其影响效率是因为对立法和行政机关活动的审查需要时间。可是,违宪审查的权力是必不

可少的，否则就会出现不受法律约束的权力。同样，对这一审查权的约束也是必不可少的，所以，权力不仅要分立而且要相互牵制平衡，对违宪审查者的权力也不例外。审查也的确需要时间，这固然会影响到办事的效率，但违宪审查所构成的纠错机制，恰巧是现代民主政治优越于其他政体的一个关键所在。没有纠错机制的政体，其效率可能极高，但这种高效率极可能被用来作大恶，二战期间的纳粹德国和日本帝国在这方面提供了最典型的例证。

法治对纯粹的民主的确有妨碍，因为它用违宪审查来制衡经过多数人同意所形成的民主决定。也正是这种反制才使少数一方权利得到了保护，制止了凭借多数所可能出现的专制，从而实现了对民主的宪政改造，实现了宪政对国家权力所施加的必要限制。即使在民主之下，如果法律仅仅是多数人的意志，那么按照这种意志所制订的法律也可以无善不为，或者说无恶不作。即使在按照这种意志立法的民选立法机关中，任何可能的事情都可能（通过法律的形式）变成合法的事情：没收财产、剥夺自由、社会歧视、种族灭绝。

不可否认，法治（宪政）与纯粹的民主之间存在着某种紧张，或者说，有相互冲突之处。纯粹的民主强调多数一方意志的至上性，而法治则强调宪法和法律具有高于多数一方意志的最高性。法治对纯粹民主的改造恰恰反映在法治在现代民主政治中所具有的不可替代、不可或缺的独特价值。历史的记录表明，没有法治的纯粹民主要么短命，要么为专制乃至极权铺平道路。

五、法治与市场经济

计划经济是意志经济、权力经济；市场经济是规则经济、权利经济。前者的特征是行政命令、长官意志，后者的特征是自由交易、公平竞争。计划经济是人治的最好土壤，它内在地、本能

地要求人治。[①] 这种经济更强调法律的意志性一面，因为计划是根据计划制订者的意志形成的。市场经济则天然地要求法治。只有人的基本权利得到保障、公平的游戏规则和经济规律得到遵守，人们才有可能进行这种自由、自愿的商业活动。而人的自由和基本权利则正是法治的道德内含。

法治对市场经济的促进作用是显而易见的。市场经济是法治经济已经成为普遍的共识。与其他经济体制相比，只有市场经济最适合法治，也只有市场经济最需要法治。法治也是市场经济得以健康发展的一个根本前提。从历史上看，法治自动带来市场经济，市场经济催生法治。例如，早年的美国宪法中并没有关于实行市场经济的明文规定，而只是保护了个人的基本权利和自由，维持了一个有利于商业活动的社会环境，市场经济便应运而生了；而经济繁荣则要求社会稳定，要求更完善的法治。在今日的中国，迈向市场经济已成为不可逆转的大趋势，实行法治必将成为不可避免的选择。

就与市场经济的关系而言，法治的目的是为市场中自愿交换的商业行为的参与者提供一个十分有利于商业的、稳定的社会环境。财产权与经济自由属于宪法所保障的基本人权之列，因而也就自动成为法治的首要保护对象。法治之下的法律为产权的行使和契约的履行提供了保障，为商业活动的进行和商业纠纷的解决提供了规则。

法治的基本功能在于保障最低限度的人的基本权利和自由。如果允许根据执政者的个别命令逮捕某人，没收其财产，那么，法官的独立性就不存在了。如果法官必须无条件地执行这

① 江平：《完善市场经济法律制度》，袭祥瑞编《宪法对理想与现实》，中国人事出版社，1995 年版。

种针对个人的特殊的法律或政策,没有司法独立,那么法官就变成了警察,司法与警察行动就没有界线了。因而作为一个执法环节也没有独立地存在。为了保障经济自由和财产权,国家必须建立并维持能够保障合同履行的法律秩序。万一政府要干预个人的经济自由和财产的处置时,这种干预必须是事先可以预估到的。政府不能在法律外干预,因为这种干预是不可知的,而且是不受节制的。没有法治就没有基本人权;没有经济自由和财产权,没有公平交易的准则,就没有市场经济。

在多数场合下,日常的商业活动并不诉诸法律。有效的、可信赖的法治显然打消了许多不正当商业行为的念头。对侵权之法律后果的预期可以有效地规范商业行为。法律还为损失的分摊提供了合理的基本准则。可见,有效的法治可以大大降低商业活动的风险,减少交易成本,提高经济活动的效益和效率。宪法和法律对政府权力的有效约束也为维持市场经济的有效运转提供了根本保障。

在历史和现实中常有这样的情形:即在某种程度上实行依法治国(无法治)的社会中,商业活动仍然十分繁荣。尽管对政府干预市场的行为缺少充分的法律控制,个人仍然十分愿意从事商业活动,只要他们相信其在政治上得到了保护。通常要么这些商人是统治集团的一部分,而正是这一集团控制着国家。要么是因为统治集团指望从他们那里得到税收和政治支持,而该统治集团又不致全面剥夺私有财产、取缔经济自由。对老百姓而言,虽然产权和收益得不到严格的保障,但大致能维持日常的经济活动。在这样的竞争社会中,竞争不可能是公平的,对人们基本经济权利和自由的保护也不可能是平等的。由于缺少权力制约,于是普遍的腐败司空见惯。因而,其经济发展难免受到因缺少法治而造成的掣肘。所以,在当今世界,除少数石油输出

国外,经济发达程度与法治的健全程度呈绝对正相关。这为我们提供了法治支持经济发展的最有说服力的经验证据。

在当今世界上,市场经济最发达的社会显然是法治程度最高的社会。在实行法治的国家,自发的秩序最有效、最丰富;一个法治程度愈高的社会愈是一个自由的社会。几乎可以说,开放社会中,政府的唯一功能就是维护法治,也就是维护那个抽象的、超越私人偏好的、事先规定的、高度透明的,因而是受到广泛监督的,并使人们行动之前可以计算损益的秩序。法治意味着市场半径的扩张,意味着分工合作的秩序的扩展。

在与市场经济的关系上,法治在法理上也远比法治国有利。按照法治的思想,立法者的任务是帮助市场经济发现其自身所需要的规则,并加以法律化。而按照法治国的思想,立法者的使命是把自己的意志以法律形式加诸市场经济。这样的意志是否与市场经济的逻辑相吻合,就只好听天由命了。

一旦法治和民主政治得以实现,这将大大增加人们对商业活动的积极性和信心。在对市场经济的贡献上,法治优越于(依)法治国之处在于法治在人民中间造就了这样一种信念:法治之下国家及其政府不仅可以,而且应该在商业活动中保持公平的立场。这也是法治促使人类采纳民主的方式来治理国家的一重要原因。

作为一种理论和学术探讨,本文有所侧重于法治的理想,或者说,理想状态下的法治。我们应当承认,法治的现实当然不可能完全合乎法治的理想。没有一个社会能够完完全全时时处处兑现法治的理想。但对现实中法治实现状况不理想的非议,不应导致对法治理想自身的放弃;更不能因为现实中的法治有缺陷就否定法治的理想,或是试图寻找其他的替代物。有的人可能认为法治的理想根本就不可取,但是比法治大为逊色的(依)

法治国理想更不可能提供有效的办法来防止专横的权力。在法律与人类事务的关系方面，迄今为止，还没有发现什么法律理想比法治更可取。所以对迈向市场经济和民主政治的中国来说，法治的理想是不可替代的理想，对法治的选择是不可替代的选择。我们所能做的只能是按照法治的理想来改进现实。

在我国，法治的确立要靠制度建设，把前面所阐述的法治要素和原则逐步落实到制度中去。这一点已似乎没有多少争议。但是，法治的存续，不仅要靠制度建设，而且还要靠一种新型的法律文化，一种为政治家、法官和所有公民所共同信奉的法律文化。这种文化使人们怀有这样一种信念，法律应当得到遵守，没有人能够例外，掌权者更不能例外。建立法律的制度设施，要比建立法律文化容易得多；可是，法律文化对法治的支持却比制度设施牢靠得多。同样，基于法治与民主政治之间的伴生关系，法治的确立必须与政治民主化配套进行。否则，离开了民主政治，不可能有真正的法治。

法治虽然强调的是法律至上，但是，在确保法律至上的过程中，人的作用也是十分重要的。要实现法治，必然需要有称职的立法者制订正当、可行的法律，有称职的执法者公正地执行法律，有认同、尊重、关心法律的民众遵守法律才行。法治对人的强调与人治对人强调不同：前者强调人只能在认可法律最高性的前提下来发挥自身的作用；后者则通过强调一切法律都由人来制订、执行、遵守来证明人高于法律。法治之下对人的重视与尊重法治的法律文化联系在一起。法治的落实不在于用法条来取代固有的文化传统，而是要把人们对法、法律和法治的信念融入到人们的血液中去、融入到代代相传的文化传统中去。这是在中国实行法治的困难所在，同样也是在中国实行法治的前途所在。

应该认识到，只有体现正义、保障权利和自由、反映客观规律的法律才能培养起法律与民众之间的亲和力，作为意志和镇压工具的法律将导致法律与公民的对抗。若单纯靠立法的数量来规范人的行为，其结果是法律愈多，漏洞愈大，因为再严密的法律也不可能包罗万象。没有落实到每个人的观念和行动中的尊重法治的法律文化的支持，任何法治都不可能横空独行。而法治教育则是培养支撑法治的法律文化的一个重要途径。与单纯的法制教育不同，法治教育不是教育民众盲目、被动地服从法律，也不仅仅是教育民众现在实行哪些法律、其内容是什么，而是教育民众如何运用法律捍卫自己的权利和自由，捍卫法律的尊严，如何主动地参与法律的监督，抵制任何置个人意志于法律之上的行为。只有形成了这样的法律文化，法治及其传统才能历久而弥坚。

刘作翔

连基本的法律意识都不具备的权力掌有者虽然在我们社会中不占多数，但他们对公民权利的享有和实现却构成极大的威胁。

西方从近代以来锤炼出了一条自由主义的法律原则，即“法不禁止便自由”，并将它奉为金科玉律。这一原则在西方资本主义自由主义社会里，可能还行得通，若将它搬用到我国来，便存在着重大缺陷和漏洞。

对公权力，法无明文规定（授权），不得行之；对私权利，法无明文禁止（限制），不得惩之。

私权利：一个值得重视的法治领域

“私权利”问题的提起

“私权利”这一概念，在中国是一个为人们所忌讳的概念，因为它带有一个“私”字，很容易同“私利”、“自私”等联系起来，进而又同放大了的“自私自利”、“个人主义”等联系起来。在一个

高度强调和推崇“公”的文化传统的国度里，大凡带有“私”字内容的概念和词语及其事物，像私产、私权、私利、私营等等，自然不会有一个好的命运和结局，对它们的冷落甚至鞭挞也就是“顺理成章”的自然而然的事情了。

“私”概念的重新抬头和受重视，乃是改革开放以来的事情。在法学界，对“私”概念承认的最大标志是对“公私法”的划分。

“私权利”，英文为“private right”，即个人权利，它同“公权力”(public power or state power)相对应，只因为它具有“私人”(个人)性质，因此，称为“私权利”。在今日我们国家力倡建立社会主义法治国家的战略方针下，我国公民的私权利状况如何？法治社会又应该怎样对待公民的私权利？对公民的私权利应确立什么样的对待原则和态度，这是我们应予重视和研究的课题。

谈论私权利，不能不首先从公民权利谈起。因此，有必要先作点概念辨析。私权利即个人权利，但不等于公民权利。公民权利同宪法权利、法律权利是同等概念，是指宪法和法律所确认的、规定的公民应该享有的权利，它具有法定性，因此也叫法定权利，它具有较强的法律意义和属性；而私权利则较为复杂，有些私权利被宪法和法律所确认，成为法定权利，而有些私权利则纯属一种个人自由或个人行为，没有或暂没有上升为法定权利。这就使私权力呈现为两大块，即法定的非法定的。这两种私权利形态，都具有重要的分析意义。作为法定形式的公民权利，是私权利的重要内容和主干组成部分，并且是受到法律的明确保护的，因此，公民权利的保障和实现状况，是考察一个社会对私权利保护的主要参照系。

在我国，就总体而言，宪法和法律确认了公民的基本权利，并调动起各种力量和因素促使和保障公民权利的实现。但同时，也确实存在着一些不谐音。

几件与公民权利有关的事例

●事例一:1995 年 12 月,浙江医科大学作出一则决定,从 1996 年起该校不招收吸烟学生,其理由是:吸烟是当今世界公认的三大不良生活习惯之一,为保护公共洁净环境和人类健康,应该积极提倡不吸烟,而培养健康卫士的医学院校更应带个头。这一消息被国内几家有影响的文摘报纸转载。在此后的 1996 年初在北京召开的第十届世界烟草和健康大会组委会上,大会发出了《在全国医学院校开展禁烟活动的倡议》,倡议从 1996 年开始医学院校不再招收吸烟的学生。

做出上述决定的决策者可能并没有意识到,虽然这一决定的愿望是良好的,积极提倡不吸烟的理由也是充分的,但这一决定的实质性内容——不招收吸烟学生——却是同宪法赋予公民的受教育权利相冲突的,因为它以吸烟这一不良生活习惯为由而剥夺了这一类公民的受教育权。值得深思的是,对这一决定,国内新闻媒介、舆论及有关公民权利维护保障机构至今尚未作出反应。

概括地讲,这一决定带来以下一些法律问题:(1)当对一种有违"社会公德"的行为进行法律性制裁却又同宪法权利相冲突时,是维护宪法权利,还是为维护"社会公德"而剥夺宪法权利;(2)一个教育事业单位有无权力作出与宪法权利相冲突的决定,事业单位乃至行政机关的法定权限有哪些;(3)当一个行政的或非行政的决定明显地同宪法权利相冲突时,由哪一级哪一个权力部门对此进行宪法审查和纠正,等等。

●事例二:谯菲与其丈夫张德智是中国石油工程建设公司职工。1993 年底,张向公司提出辞职,公司对其进行挽留,并阐

明职工调动、辞职的有关规定:“男性职工申请辞职,如系双职工,夫妇二人应一并提出申请,方可按程序办理。”1994 年 1 月 21 日,公司又发出《关于职工调动(辞职)补充规定的通知》,规定申请调出(辞职)的职工,如系双职工,夫妇双方应同时调出,三个月后不调出公司的,停发工资,收回住房。1994 年 7 月 4 日,谯菲接到单位通知,说 1994 年 3 月 24 日公司已同意张德智辞职,同时限令她三个月内调离公司并交回住房。公司自 7 月 5 日起不再安排谯菲的工作,7 月 15 日起停发她的工资和各种待遇。

面对这突如其来的厄运,谯菲开始向劳动部、全国妇联、全国总工会、公司上级主管部门等单位反映情况。在与单位调解未果后,谯菲于 1995 年 2 月底向北京市西城区劳动争议仲裁委员会申请仲裁,仲裁委员会以公司依据内部规章制度作出对张、谯的处理决定并无不妥之处为由,判谯菲败诉。谯对仲裁不服,于 1995 年 7 月 13 日起诉至北京市西城区人民法院,西城区人民法院于 1995 年 8 月 30 日作出一审判决,认为“被告根据本企业特殊性,为了稳定队伍,加强管理制定的规章制度,符合国家的法律、政策、予以维护。”谯认为被告不按规定批准张的辞职是违法的;在男职工辞职后对同单位女职工采取的株连行为是违反国家劳动法律和劳动管理政策的,故对西城区人民法院的判决不服,于 1995 年 9 月 11 日上诉至北京市第一中级人民法院。北京市第一中级人民法院第二审判决:中国石油工程建设公司应张德智的请求将其妻谯菲由四川接收到该公司工作,张德智辞职时曾书面保证其妻三个月后将调离该公司。该公司依张德智的书面保证及该公司的有关规定所做出的对谯菲按自动离职处理的决定,是建立在双方权利义务一致的基础上的决定,该决定没有违背国家的有关法律政策,不构成株连。谯菲要求撤消

该公司对其的处理决定,理由不足,法院不予支持。

对此案的判决结果,有关方面发表了看法:谯菲的律师指出,判决书对劳动争议的关键问题之一的即企业所作的"夫妇双方男方辞职,女方也须一同调离或辞职"规定的合法性避而不谈,而完全依据其夫张德智的书面保证作出判决,其性质与丈夫立字据即可卖妻无异;劳动部劳动关系司劳动争议处表示:中油建公司有关职工辞职的规定及补充规定不合法,部分违反了劳动部68号文件。一个与国家政策相抵触的规章,在诉讼中不能作为法律依据。北京市高级法院的两位女法官听取了谯菲一案审理过程后表示,从法律上来讲,此案判决确有与现行法律相违背的地方,但在市场经济条件下此类争议也还有争论。并告知谯菲,对二审判决不服可向终审法院再申诉。

这是一个比较典型的案例,并且此类事例在全国并不鲜见。此案暴露出的问题是:该企业做出的这种"夫妇双方应同时调出"的规定明显地同宪法权利、劳动法、妇女权益保障法等相冲突,这样的企业规章竟能够连续得到劳动争议仲裁委员会和一审法院、二审法院的支持。法院的判决理由中所提到的企业制定的这种"规章制度符合国家的法律、政策,予以维护",认为企业的决定"没有违背国家的有关法律政策",这其中的"国家法律、政策"指的是什么样的法律和政策?人民法院对企业规章制度进行司法审查时,依据什么标准来进行?企业在行使企业自主权时,如果制定的规章制度同宪法、法律相冲突时,怎么办?企业自主权的行使是否可以超越国家法律?丈夫是否可以代替妻子处置其劳动权,丈夫的书面保证对妻子有无效力?等等。

●事例三:比起上一案例中的谯菲,上海希尔顿酒店原员工王芳就幸运得多,她通过法律诉讼争回了自己的应有权利。王芳原就职于上海希尔顿酒店,后离开了该酒店,应聘于另外一家

公司，恰巧这家公司的办公地点就在她原就职的希尔顿酒店内。当她欲前往公司上班而踏进该酒店时，却遭到了该酒店的拒绝。该酒店在其员工手册第9条中规定："辞职、退职员工，6个月内不得以任何理由进入该店"。这一规定显然侵犯了员工的合法权利，与我国法律相悖。而她新应聘的公司要求她在规定的期限内上班，如不能前来上班，应聘将失效。在这种情况下，被逼无奈的王芳诉至上海静安区人民法院，指控该酒店侵犯了她的人身权利。在经过一段审理之后，静安区人民法院对此案作出一审判决：希尔顿酒店应排除对王芳进入该酒店的妨碍。此案审判长吴裕华认为，"希尔顿"违法之处是它限制了当事人的劳动就业权，其员工手册第9条应该取消。

"王芳事件"的胜诉，是公民运用法律维护自身合法权利的一个案例，也是司法机关运用国家司法权力维护公民合法权利的一件典型案件。此案审理的首要前提便是对希尔顿酒店员工手册第9条规定进行司法审查，只有在对此规定作出肯定或否定的司法评价后，才能进而对该酒店的行为作出裁决。问题的实质在于：究竟根据什么来对此(员工手册第9条)进行司法评价？是根据国家宪法、法律及其他法律性文件，还是根据别的什么标准。在这种评价过程中，行使司法权的法官们的法治意识就不像人们平时所理解的那样抽象和不可捉摸，而是实实在在的直接影响案件公开合理合法裁决的重要因素。

●事例四：1995年初，广西南宁市二轻医院职工要求成立工会，并通过院党支部书记请示市总工会组织部，组织部答复："有80%以上的职工申请，就打报告来。"但此一合乎宪法权利的合理要求遭到该医院院长及轻工局局长、书记的反对，他们召开大会轮流对广大职工进行指责，并当众宣布：职工们要求成立工会，是要"取消共产党的领导"、"是非法组织"、要"坚决取缔"。

职工们对此不服，派代表一次次到上级有关领导部门反映，奔波呼号近一年，医院的上级领导、南宁市二轻局就是不批准。

职工要求成立工会，既是宪法权利，又符合工会法，但竟被这些手里拥有某些权力的人视为“非法”，并扣上“取消共产党的领导”的政治帽子。这样的权力掌有者连基本的法律意识都不具备。这样的权力掌有者虽然在我们社会中不占多数，但他们对公民权利的享有和实现却构成极大的威胁。

由以上这样一些个别的、具体的事例，使我思考到更广阔范围的问题。如果以主体的属性来分析，中国有 12 亿多的人口，每一个人都是一个私权利的主体，除了经法律判决的那些被剥夺政治权利的极少数人外，都享受宪法和法律赋予的应当享受的不可剥夺的法律权利；同时，中国又有从中央到基层不计其数的公权力主体和更不计其数的虽不是公权力主体、但又拥有某些权力的“准公权力主体”（准公权力主体是本文作者的一个概括，意指那些虽不具有权力属性，但却在实际事务中拥有某些权力扮演着权力角色的主体，如企业、事业单位，社会团体，民间自治组织等等）。这些公权力主体及“准公权力主体”每日、每月、每年要做出不计其数的涉及到公民权利内容的决策，这些决策会直接或间接地影响着公民权利的实现。毫无疑问，就总体来讲，社会主义政治权力的本质属性决定了大多数权力性决策为公民权利的充分实现提供了权力保障，否则的话，社会主义社会的人民主权原则和为人民服务的本质属性便荡然无存；但我们也应清醒地看到，也有相当数量的权力性决策和行为同宪法权利是相冲突的，是有悖于人民利益和人民权利实现的，为人民所痛恶的、充诉社会中的“土政策”的大量存在就是例证。这就使得我们不得不去认真考虑一下，在我们社会中，究竟有多少权力性决策和行为是同宪法权利相吻合的，又有多少权力性决策和

行为是同宪法权利相冲突的？这实在是一个需要法学界、法律界认真思考研究的问题。此外，每一个公权力主体及“准公权力主体”行使权力的法定合理界限是什么？有没有？有哪些？当出现公权力侵犯私权利的现象时，怎么办？公民的私权利如何保障？如何实现？当一个公民的行为没有法定授权时，如何对此作出法律评判？

一个法治社会如何对待私权利？对私权利应该采取和确认什么样的法治原则，等等，都需要进行深入思考和法律定位。

法治社会应如何对待私权利

一般而言，法治社会中，私权利也应由法律予以规定和确认。权利意味着一种享有、占有、使用。对于法律已经明确授予的私权利范围，私权利主体去享有它，使用它，实现它，这是无庸置疑的，也是法治国家和法治社会所力争实现的目标之一。如果公民的法定权利受到来自不论何方的不法侵害，毫无疑问应该受到法律的制止、纠正和赔偿，使公民权利切实受到法律的保护，例如本文所列举的那些事例。而对于法律没有明确授予、也没有明确禁止的私权利主体行为，法治应持何种态度？是支持，还是反对？是容忍、默许，还是制裁、惩罚？这都不是可以简单作答的，其中包含着比较复杂的情况和分析因素。这是法治社会对待私权利应予关注的重点和焦点。

从法理学的一般理论来讲，权利总是伴随着社会的整体发展和进步而逐步扩大和增多。社会越发展，越进步，公民私权利的法定享有范围、内容也就越广泛和越丰富。社会主义社会将为公民提供越来越多的权利享有和权利实现的机会和条件。但在发展过程中，权利又总是受着各种因素的制约，用马克思的话

讲,“权利永远不能超出社会的经济结构以及由经济结构所制约的社会的文化发展”,因此,即使在法治社会中,再完善、再健全的法律体系也不可能规定和确认公民所有的私权利种类,一是主客观条件不允许,二是法制技术达不到。但是,在现实生活中,又往往会出现法律既未明文授权,但也未明文禁止的个人行为,对这些个人行为如何进行法律评价,是法治社会要解决的一大难题。

欲解决这一问题,我认为首先应确立一个法治原则,然后用这一原则去分析、评价、判断具体的个人私权利行为。西方从近代以来锤炼出了一条自由主义的法律原则,即“法不禁止便自由”,并将它奉为金科玉律。这一原则在西方资本主义自由主义社会里,可能还行得通,若将它搬用到我国来,便存在着重大缺陷和漏洞;如果将这一条原则适用于公权力领域,那无疑为滥行权力、越权等行为提供了法律依据,权力将失去控制,其灾难性后果不能想像和不可想像;如果将这一原则适用于私权利行为领域,如前所述,在私权利领域,法未禁止的行为很多,如果认为这些行为都是自由的,自由的便是合法的,那么无疑同我们的法律价值取向和社会道德规范相悖,也不符合法治追求的目的。因为如果我们将私权利理解为一种个人行为自由的话,那私权利(指法未确认的那部分)行为既有同社会美德相吻合的,也有同社会道德相冲突的。对于后者虽然法律上未禁止它,但社会道德却不容许它。因此,必须对这一原则进行改造。我认为,在法治社会中,对私权利行为,应确立这样一条法治原则:对私权利,凡法未明文禁止(限制)的,不得惩之。需要强调说明的是,这条原则中的讲的“惩”是指“法律惩罚”,它并不排除其他社会规范的惩罚。这条原则可以解决以下几层问题:

第一,这条原则强调对此类行为,不能施以法律惩罚(包括

各种法律惩罚措施)。因为在一个法治社会中,要对一种行为进行法律惩罚,必须要有法律上的充分依据,也即惩罚法定原则,道德评价不能代替法律评价,这是法治社会必须恪守的一条法治原则,否则,会导致破坏法治。这样做,也有益于保护私权利,特别是可以防止公权力对私权利的随意侵害,使公权力循着法制轨道运行。

第二,这条原则对法未禁止的行为不施行法律惩罚,并不意味着认可它是自由的,是法律允许的行为,因为这条原则并没有对此类行为作出合法或违法的法律评价,意即它不属于法律调整的领域。

第三,对此类行为不进行法律评价和不施行法律惩罚,并不排除对其进行道德评价、道德惩罚和采用其他社会规范的评价和惩罚措施,如对那些虽未被法律所禁止,但又违反社会道德规范的行为可以采用道德惩罚的方式,或对那些虽未被法律所禁止的但又违反国家政策、政纪的行为人采取行政措施纪律措施等惩罚手段,意即虽然法律不能去调整,但不排除用道德、政策、纪律等去调整,使它回归到应当归属的调整规范领域。

第四,这条原则并不影响新的权利性规范的确立和禁止性规范的增减,因而它具有永久的适应性。即当一种行为被法律明文确立为权利行为规范时,它自然就成为法律保护的权利;同样,当一种行为法律确定为禁止性行为规范时,它自然地成为对该行为进行法律惩罚的依据;而当一种原被禁止的行为从法律中被删除时,它就变成了不得为法律惩罚之行为。

由此可见,这条原则既可充分地保护公民合法的(指合乎法律精神和价值取向)权利和行为,防止公权力侵犯私权利,维护法治,又可保留对那些虽未被法律所禁止、但又违反社会道德等私权利行为采用非法律惩罚措施的余地,并且能够适应不断变

化着的社会生活和法律发展状况,是一条有利于处理公权利与私权利关系的法治原则,有利于法治的实现。

这条原则还隐含着这样一个意蕴:当我们大力倡导法治,实现法治,视法治为一种非常重要的治国方略的同时,我们也应保持一个清醒的认识,即法律调整的局限性和有限性,有一些领域是法律所无法涉及的领域,而应该留给其他社会规范去调整。保留这样的调整空间,发挥多种社会规范的调整功能和作用,更有利于法治的实现,而不是相反。

法治社会中,无论是作为代表国家的公权力,还是作为代表公民个人的私权利,都有一个如何正确定位的问题,它们共同构成法治运作的基础性力量。我们既不应把它们看成完全对立冲突的两极,也不能把它们看成没有差别、矛盾的统一协调体,而是既相适应又相冲突,既对立又统一的矛盾结构体。从发展历史看,公权力始终处于强势的、支配的地位,而私权利大多处于弱小的、被支配的地位。社会主义法治应该改变这种强弱不平衡、不对等状态,使两者处于一种势能均衡态,以利于社会进步和发展。而要做到这一点,我们在实现法治的进程中,就必须坚持两个法治原则:对公权力,法无明文规定(授权),不得行之;对私权利,法无明文禁止(限制),不得惩之。这两个原则应作为我们建设法治国家和法治社会的重要原则渗入到我国的立法、守法、执法、司法、法律监督等法制建设的诸环节中去,并将它们作为判断公权力行为和私权利行为是合法的、合理的、有效的,抑或非法的、违法的、无效的重要依据,这样才能使公权力和私权利行为走上法治化道路。而作为公权力和私权利主体两者自身,又都须经历一个如何正确运用权力、行使权力的法治实践过程。

李曙光

许多老百姓说《焦点访谈》办得好，是因为《焦点访谈》播出的揭露社会罪恶的一个个实例，大都得到依法查处的结果。

今天中国的政治体制改革的法治进程，应当建立在一个支点上，即它的目标应着眼于揭露和消灭一个个具体的社会罪恶，一点一滴地实现具体的正义，以此推动中国社会的进步。

在具体操作中，法律之网往往被更大的社会传统关系网所纠缠。这促使我们不得不思考良法、恶法的问题以及法的正义性得以实现的具体程度与步骤是否欠缺的问题。

着眼于消灭一个个具体的社会罪恶

前一段时间，听到两则案例故事。第一则故事讲的是一位平民百姓在银行储蓄的美元现金，在存储期内且有密码的情况下被人挂失领走了。银行声称自己对此事概无责任，储户告到法院，法院虽勉强受理此案，但最后的裁决却是储户自己负责。

此案载《南方周末》等报刊。第二则故事是一位律师朋友告诉我的，说的是北方某市公安局及其属下派出所，借整治卖淫嫖娼之名，行乱罚款之实。该执法机关利用手中的权力，近一段时间对辖下村民，刑讯逼供，要老实巴交的村民承认有卖淫嫖娼之事，然后再课以数千至上万元的罚款（按：《治安管理处罚条例》规定，派出所最高罚款额为 50 元人民币，公安局最高罚款额为 5000 元），不开收据，聚敛大量供己私用的钱款。这两则故事讲的都是小民百姓的遭遇，而且，面对那些有钱有势有权的诉告对象，作为一芥草民受害者当真是上告无门，欲哭无泪。

事实上，类似上述两案例的不公不正以及公职人员腐败的故事我们已听到不少了。这些一个个具体的社会罪恶，或是报纸载之，或是电视播之，但更多的是民间传之。许多老百姓说中央电视台《焦点访谈》办得好，是因为《焦点访谈》播出的揭露社会罪恶的一个个实例，大都得到依法查处的结果，如震惊全国的山西朔州假酒案、郑州公安人员张金柱驾车撞人逃逸案等，莫不如此。但是偌大一个中国，现在只有一个《焦点访谈》，一年 365 天，天天播问题报道，也不过解决 365 个具体问题。实际上，发生在我们身边的大量社会罪恶，正在层出不穷地冒出来，其中以政治腐败与经济腐败为祸尤烈。由于政治腐败与经济腐败的蔓延，权法交易、钱法交易的大量发生，使得人们在诉求法律消灭罪恶的同时，也在心里暗暗怀疑这种诉求法律伸张正义的行为本身是否具有意义。

传统的政治理论与法哲学往往追求抽象的善和理想的法律条文的制定，而忽视具体的广泛存在的社会罪恶，忽视具体正义的实现。今天中国的政治体制改革的法治进程，应当建立在一个支点上，即它的目标应着眼于揭露和消灭一个个具体的社会罪恶，一点一滴地实现具体的正义，以此推动中国社会的进步。

我们应始终关注这样一些问题:哪些是老百姓普遍关心的社会罪恶?哪些是目前中国最紧迫需要解决的社会罪恶?应该以什么样的方法和手段揭露和消灭这些具体的社会罪恶?

着眼于消灭一个个具体的社会罪恶,目前重点要解决三个层面的问题:其一,体制上的问题。法律正义的实现很大程度上依赖于法律至高无上的权威,任何人、任何党派、任何社会团体,都必须服从法律以及根据法律作出的裁判。但我们国家现在的情况却不尽如人意,"党高于法"、"权大于法"等现象并未发生根本的变化,执政党与宪政的关系问题尚未得到有效的解决。其二,机制上的问题。我们有许多法律条文的规定,自 1978 年以来的 20 年间已颁布中央及地方法律法规 5000 余部,但在具体操作中,法律之网往往被更大的社会传统关系网所纠缠,达不到"法网恢恢,疏而不漏"的目的。这促使我们不得不思考良法、恶法的问题以及法的正义性得以实现的具体程度与步骤是否欠缺的问题。其三,人的问题。特别是执法、司法人员的问题。现在对社会罪恶打击不力,很大程度上是因为执法司法人员的腐败。培根说,一般不公正的举动只不过弄脏了水流,而不公正的判决却败坏了水源。现实生活中,许多不公正的判决与裁定都是人为的。体制、机制与人这三者的关系是紧密相连的,要消灭具体的社会罪恶,实现具体的正义,这三者缺了哪一环都不行。

俞可平

自由主义的命题在下述意义上是正确的：国家做了不应该做的事，如侵犯个人的思想、生活等自由，那就是践踏人权。对这样的“强国家”，就应当限制其职能，通过其不作为而增进公民的利益。

而社群主义的价值则在于：国家没有做应该做的事情，如没有使其人民享受最低的教育也是对人权的践踏。对这样的“弱国家”，就应当加强其职能，通过其积极作为来增进公民的个人利益。

自由主义的最大危险是，过分强调国家的消极无为，可能导致公共秩序的混乱、贫富差别的悬殊和国家防卫能力的减弱等。

权利政治，还是公益政治

这里所说的权利即是个人权利，公益即公共利益。保护个人权利，促进公共利益，在任何时候都是政治的基本任务之一。个人权利与公共利益既有一致的和相容的方面，但也经常处于

矛盾和排斥之中,协调个人权利与公共利益,当然是最佳的理想;但当两者处于不相容状态时,实际的选择往往是排他的:要么优先考虑个人权利,要么优先考虑公共利益。当代政治哲学中影响最深刻的一场争论,即以约翰·罗尔斯(John Rawls)、罗纳德·德沃金(Ronald Dworkin)和罗伯特·诺齐克(Robert Nozick)等人为代表的自由主义(Liberalism)与以迈克·桑德尔(Michael J. sandel)、阿拉斯达尔·麦金太尔(Alasdair Macintyre)、查理斯·泰勒(Charles Taylor)和迈克尔·华尔采(Michael Walzer)等人为代表的社群主义(Communitarianism)之争实源于此。

一位政治学家这样说,70年代政治哲学的主要话题是自由主义者的社会正义;80年代政治哲学的主要话题则是社群主义者的社群;到了90年代,社会正义和社群两者则同样成为政治哲学的主要话题。无论在方法论领域还是在规范理论领域,自由主义与社群主义都形成了当代西方政治哲学两足鼎立的局面。自由主义与社群主义赖以争论的核心问题便是个人权利与公共利益的关系问题。

自由主义者认为自我优先于其目的。而当自我的认同与自我所拥有的目的与利益毫无关系时,自我才能把自己看作是自由的、独立的和有选择能力的。换言之,只要自我优先于其目的,也只有当自我优先其目的时,权利便优先于善。按照自由主义者的这种思维逻辑,权利在以下两种意义上优先于善:第一,权利优先意味着不能因普遍的善而牺牲个人权利;第二,界定这些权利的正义原则不能建立在任何特定的善良生活观之上。

与此相反,社群主义者认为,自我不能优先其目的和价值,而是目的和价值优先于自我并规定自我。因此,不是正义优先于善,而是善优先于正义。正义原则是用以规范个人平等选择

的权利的,它属于权利的范畴。所以,说善优先于正义,也就是说善优先于权利。用桑德尔的话来说就是:那种认为权利优先于善的主张从根本上说是错误的。正确的观点应当是,权利以及界定权利的正义原则都必须建立在普遍的善之上,善优先于权利和正义原则。这是因为,1)把政治建立在权利之上意味着相信正义对于我们的所有特殊目的,我们对善的感知(our conception of the good)都应当具有绝对的优先性。2)接受正义优先于我们对善的感知意味着相信我们的认同可以先于善而确立。否则,我们对善的感知会进入我们对正义的感知。3)由于我们的认同是由我们对善的感知构成的,所以正义不可能具有优先性。据此,桑德尔建议,人们应当放弃"权利的政治学",而建立"公益的政治学"。

自由主义者所说的权利,主要是指个人的私人权利,而社群主义者所说的普遍的善,在现实的社会生活中的物化形式便是公开利益,或简称公益。于是,权利优先于善,还是善优先于权利的争论便引申出又一个更具体的争论:是个人利益优先于公共利益,还是公共利益优先于个人权利。自由主义者认为正义的原则是绝对的和普遍的,因而个人权利也是绝对的和普遍的,一个公正的社会必须遵循下列这一基本原则,即"不能为了普遍利益而牺牲个人权利"。自由主义者倡导"权利政治",他们的理论便被称为"权利的政治学"。社群主义者则相反,断定普遍的善始终优先于个人的权利,公共利益必须优先于私人利益,如果必需,国家为了社会的公共利益,可以牺牲个人的私人利益。他们强调公共利益压倒一切的重要性,其理论因而被称为"公益政治学"。

"权利政治学"与"公益政治学"之争,具有极为深刻的理论意义和极其重要的现实意义。

首先,自由主义者主张尽可能地限制政治生活的范围,同时扩大个人私人生活的范围。在他们看来,政治进步的过程就是国家范围日益缩小,而公民自由活动不断扩大的过程。所以他们反对大政府,主张小政府,认为政治范围的扩大及大政府的存在是滋长极权政治的温壤。相反,社群主义者倡导扩大政治生活的范围。按照社群主义者的理解,一个政治社群如果是把推行公共利益作为己任的,它所提供的公共利益的范围越大,获益的人数或者同一个人获益的数量也越多,就越符合善良生活的要求。如果一个政治社群所提供的公共利益很少,或者公共利益的享受者寥寥,这样的社会纵使最公正,也不能算是一个良好社会。针对自由主义者关于扩大政治生活领域可能导致极权主义的指责,社群主义者回答说,极权主义的根源不在于此,而恰恰在于对政治领域的限制。

其次,自由主义者主张,个人应当享有最大限度的自由,哪怕在涉及到政治参与时也一样,国家不能强迫个人参与政治。他们认为个人是否参与政治是个人的自由选择,积极动员个人政治参与的结果可能是对个人自由的限制。与此不同,社群主义者倡导个人积极参与社会的公共生活。他们主张扩展政治参与有两个主要依据。一是认为,只有通过积极的政治参与,个人的权利才能得到最充分的实现。他们从实质上把政治权利界定为个人参与政治决策的权利,因而把个人广泛的政治参与当作是民主政治的基础。华尔采和米勒都强调指出,最基本的个人权利不是别的,而正是个人的成员资格和公民资格,没有积极的政治参与,这种成员资格或公民资格就不能真正实现,从而个人的权利也就不能充分实现。二是认为,使人们脱离公共争论和公共活动就为专制独裁创造了基本的条件,没有公民积极而广泛的政治参与,就谈不上真正的民主政治。因此,个人积极的政

治参与是防止专制集权的根本途径。

自由主义者认为,国家对关于个人的事务上,应当尽可能消极,尤其不能倡导为了公共利益而损害个人利益。诺齐克就声称,不应当为了任何一般的善的理念而置权利于不顾;促进或维护任何善良生活的理念都不是政府的事务。公民的自由权利优先于任何其它普遍的善。相反,社群主义者则大胆地主张包括政府在内的各种政治社群应当在保护和促进公民的公共利益方面更加有所作为,甚至为了社群的普遍利益可以不惜牺牲个人的利益。例如,桑德尔指出,在当前的全球资本主义时代,资本纷纷从劳动力和原材料价格昂贵的发达国家流向价格低廉的发展中国家,从而在资本流出地导致失业率上升,直接影响到发达国家资本流出地人民生活的下降。针对这种现实情况,他就坚决主张政府采取强硬措施阻止资本的自由流动。他建议:国家应当颁布法律,规定工厂的停产,以保护社群不受资本流动和突然的工业变迁而带来的破坏性后果。又以禁止色情活动为例,社群主义者认为色情有伤风化,并有害于其维护社群的良好价值,所以比自由主义者更积极主张禁止色情书店。自由主义者担心这样的政策会在社群标准的名义下开启不容忍的先河。对此,社群主义者的回答是,不容忍恰恰最经常地发生在那些生活方式不确定、根基不稳固和传统未形成的地方。因此,他们敦促恢复那些隐含在传统中但在现代正在消失的公民的共和能力。

自由主义者强调公民的消极权利,主张限制国家的权力,从而增进个人的利益。自由主义的命题在下述意义上是正确的:国家做了不应该做的事,如侵犯个人的思想、学术、言论、信仰和生活等自由,擅自干涉私人的生产、经营、研究、结社、婚姻等等,那就是践踏人权。对这样的"强国家",就应当限制其职能,通过其不作为而增进公民的利益。而社群主义的价值则在于:国家

没有做应该做的事情，如没有使其人民享受最低的教育、没有救济垂危中的个人，也是对人权的践踏。对这样的“弱国家”，就应当加强其职能，通过其积极作为来增进公民的个人利益。当然，“强国家”或“弱国家”只是一种便于分析的逻辑划分。在现实生活中，一个国家总是既有“强国家”的一面，又有“弱国家”的一面。也就是说，在某些领域，国家可能做得太多以致有越权行为；而在另一些领域，国家可能做得太少以致有失职行为。

自由主义的“弱国家”与社群主义的“强国家”两者都可能增进个人利益，但同样也都可能损害公民的个人利益。在这方面，自由主义的最大危险是，过分强调国家的消极无为，可能导致公共秩序的混乱、贫富差别的悬殊、生态环境的恶化、社会安全的缺乏和国家防卫能力的减弱等。社群主义强调公益政治所潜藏的危险主要来自它关于善优先于权利的命题。这一命题的逻辑意义就是，国家和其他政治社群具有两种功能，一是它有强迫个人从善的权力，二是它有强迫个人不从恶的权力，其中第一种强迫个人从善的权力优先于第二种强迫个人不从恶的权力。通俗而简单地说就是，国家等政治社群为了普遍的善可以牺牲个人利益。这里的危险性就在于，对善的理解是因人而极不相同的，一些人认为善的东西，另一些人可能不认为是善，甚至认为是恶，反之亦然。当大权在握的政治领袖所理解的善与绝大多数公民所理解的善不一致时，这种善就是一种伪善。在这种情况下奉行“强迫从善优先于强迫不从恶”的原则，必然导致极权政治和专制独裁，这样的教训在人类历史上不胜枚举。在这一点上，记住自由主义者对社群主义者的反驳和警告对人们来说，将大有益处。这一警告就是，强调普遍的善对个人权利的绝对优先性，始终存在着极权主义的危险。

自由主义和社群主义在个人权利与公共利益问题上的争论

还在继续,很难说谁是赢家谁是输家。任何严肃的学术讨论和学术争鸣,失去的只是偏见和不足,得到的却是理论的改善和进步。从这个意义上说,谁都不是输家,双方都是赢家。因为正如许多评论者不约而同地认为的那样,每一方都从辩论中获得了益处,真正的赢家是整个政治哲学。

黄钟

时至今日，中国的根本出路在于我们党所领导的政治体制改革，包括党自身的改革和现代化。

有人由于弄不清政治体制和基本政治体制的关系，担心把政治体制改革也当成一场革命来搞，会把基本政治制度的命也革掉了。这是不必要的疑虑。

如果采取改良主义的态度，企图只是对原有政治体制作某些修补而消除其弊端，这实际上就是取消政治体制改革。

政治体制改革不能再往后推

——中共中央党校教授王贵秀答问录

中国的政治体制改革一直是海内外关注的热点问题。我就此采访了中共中央党校教授王贵秀。

王贵秀认为，中国的改革开放和社会主义现代化建设取得了举世瞩目的成就。经济体制改革已进入了攻坚阶段。在此之际，实现跨世纪的战略任务，建设有中国特色的社会主义，毫无

疑问，具备了良好的基础和众多有利条件，但同时也面临着许多深层的矛盾和问题，亟待我们去解决。如何解决众多深层的矛盾和问题，关键在于处于执政地位和领导地位的中国共产党，在于我们党对改革特别是政治体制改革、党政领导体制改革的领导和党的自身建设。在许多矛盾和问题相互交错、相互钳制的新形势下，由于政治体制改革的严重滞后，存在弊端的原有政治体制对各种问题的解决特别是经济体制改革的深化和经济的持续发展起着严重的阻碍作用，这已经成为最为突出的问题。这个问题不解决，其他问题也很难解决，今后中国的发展会难上加难。可以说，时至今日，中国的根本出路在于我们党所领导的政治体制改革，包括党自身的改革和现代化。邓小平早就指出：政治体制改革必须与经济体制改革相互依赖、相互配合；不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通。他还强调，应该把政治体制改革作为改革向前推进的一个“标志”，“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”这些精辟的思想，在经济体制改革不断深化的今天，就更显示出它的真理性和现实性。

王贵秀强调，要能积极推进政治体制改革，使之不断深化，必须解决一个思想理论问题，这就是改革究竟是“革命”还是“改良”的问题。应当明确，改革是对存在弊端的原有体制的革命，而不是改良，只作细枝末节的修补。“改革是中国的第二次革命”。我们通过“第一次革命”（新民主主义革命和社会主义革命）推翻了或者说从根本上改变了旧社会的“基本制度”，建立了新的基本制度，从而解放和发展了生产力。但在此基础上建立和形成的“体制”却随着历史的推移越来越不适应基本制度的本性和要求，越来越成为生产力发展的桎梏。要解放和发展生产力，就必须改变这种已经过时的僵化的旧体制。

王贵秀认为，第一次革命是解决基本制度问题。第二次革

命是改革，是解决作为基本制度的实现形式的体制问题。所以，改革这种革命含有两个命题：一是“改革是社会主义制度的自我完善”，二是“改革是对存在弊端的原有体制的革命”。第一个命题中的“制度”主要是指“基本制度”，而不是指“体制”。对基本制度只能说是“完善”，而不能说是革命；对存在弊端的体制则只能说是“革命”，而不能说是完善。也就是说，改革是通过对原有体制的“革命”来“完善”基本制度的。对已经成为生产力发展桎梏的体制，必须从根本上加以革除，绝不能去“完善”（即巩固和发展）它。如计划经济体制由市场经济体制所取代，就是革命的问题，而不是去“完善”原有计划体制的问题。政治体制改革也一样，像“领导职务终身制”的体制、“个人高度集权”的体制、“人治”型体制等能通过修补、改良加以“完善”（巩固和发展）吗？

王贵秀说，有人由于弄不清政治体制和基本政治体制的关系，担心把政治体制改革也当成一场革命来搞，会把基本政治制度的命也革掉了。这是不必要的疑虑。政治体制改革完全可以和经济体制改革一样大胆地搞。只有通过对存在弊端的原有体制的革命，建立起充满生机和活力的新体制，从而与人民民主专政的基本政治体制相适应，才能使我们的基本政治制度得到进一步完善、巩固和发展。因此，他强调，既然政治体制改革是一场革命，那么就要以革命的态度和革命的举措来对待，就要有相当大的决心，甚至敢冒风险；否则，如果采取改良主义的态度，企图只是对原有政治体制作某些修补而消除其弊端，这实际上就是取消政治体制改革。

王贵秀认为，现在我们的政治体制改革之所以严重滞后，原因很多，其中一条或许是未曾料到的苏东剧变使人产生一种恐惧感，害怕政治体制改革，甚至讳言政治体制改革。有一种观点认为，苏东剧变的原因之一是政治体制改革造成的，要避免步其

后尘，就只能不搞政治体制改革。这恐怕有点因果颠倒。其实，如果从错综复杂的因果链条上找一定的因果关系的话，那就只能说，苏联垮台是其僵化的旧体制包括政治体制长期积累起来、沉淀下来的众多矛盾发展到一定阶段的结果。可以说，它的改革包括政治体制改革为时已晚，犹如一个人有病早不医治，等到病入膏肓的时候，再高明的医生也无能为力了，何况并不高明的医生呢！这就应了邓小平的一句名言，那就是：不改革死路一条。不搞政治体制改革和不搞经济体制改革一样如此。因此，我们必须正确地总结历史的经验教训，抓住难得的机遇，积极推进政治体制改革，使之与经济体制改革和经济发展相适应、相促进。这是唯一正确的选择。

在谈到政治体制改革和经济体制改革的关系问题时，王贵秀说，在这个问题上一直有不同的理解和看法。有一种观点认为，先搞经济体制改革，后搞政治体制改革，是“优选之路”，把政治体制改革的任务推到遥远的未来。这实际上等于取消政治体制改革。还有一种观点认为，把政治体制改革“寓于”经济体制改革之中或“融于”经济体制改革之内，是“极高政治智慧的战略选择”，好像政治体制改革的问题可以在经济体制改革之内自然而然地顺便解决。这种“寓于”论、“融于”论实际上是把政治体制改革融化、埋没掉，因而与“先后”论殊途同归，必然使政治体制改革化为乌有。所以，我认为，这些观点不仅在理论上站不住脚，而且在实践上是非常有害的。在政治体制改革与经济体制改革的关系问题上，唯一正确的选择只能是邓小平一贯倡导的“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合”。

王贵秀指出，政治体制改革必须与经济体制改革相适应，这在理论上是符合马克思主义关于上层建筑必须适应经济基础的原理，在实践中已被改革的经验所证明。比如，农村改革所以能

在短时期内取得举世瞩目的成就，其中一条重要原因就是，推行家庭联产承包责任制这一经济体制改革的重大举措与改变和废除“政社合一”的人民公社领导体制大体上或几乎是同步的，从而达到了政治体制改革与经济体制改革相适应。城市经济体制改革特别是国有企业改革之所以步履维艰，一个重要原因就在于政治体制改革的滞后，拖着它的后腿。这集中表现在政企分开问题难于根本解决上。

王贵秀认为，政治体制改革所要解决的根本问题，最主要的就是要解决权力过分集中的问题以及与此相关联的问题，实现由个人高度集权的人治型体制到民主的法治型体制的转变。这一转变是与从计划经济体制到市场经济体制的转变相适应、相配套的。虽然实现这一转变是艰难的，也是长期的，但这条路必须走，非走不可。迟走不如早走更有利。

在谈到如何看待西方的政治体制时，王贵秀说，我们在长时期内对西方的政治制度缺乏具体分析。对于政治制度，首先应该把国体和政体、基本制度和体制区别开来，以不同的态度来对待。西方资产阶级专政的国体、基本政治制度与我国人民民主专政的国体、基本政治制度在阶级本质上有原则区别，我们绝不能汲取。但作为国体、基本政治制度之实现形式的政治体制，实际上并不存在什么姓“社”姓“资”的问题。

王贵秀

真正的优选之路，只能是邓小平提出的政治体制改革同经济体制改革相适应的道路。

所谓“后政治体制改革，先经济体制改革”，也就是政治体制改革“缓行论”，即把政治体制改革的任务推到遥远的未来，拖得遥遥无期。这实际上就是取消政治体制改革。

我国原有高度集权的政治体制不适合于以经济建设为中心，不适合于社会主义市场经济体制，不适合于协调、有序和稳定的国家管理和社会运行，不适合于民主和法治。

“优选之路”：政治体制改革必须与经济体制改革相适应

以党的十一届三中全会为标志，我国的改革开放新时期已经历了整整20个年头。20年来，我国经济体制改革日益深化，已进入了攻坚阶段，经济发展为世人刮目相看。而相比之下，政治体制改革显得严重滞后，形成了较大的反差。这是实现跨世

纪的战略任务亟待解决的一个突出问题。如何对待和解决这个问题，在这个问题上作出什么样的战略选择才是“优选之路”，直接关系到经济体制改革能否取得攻坚战的胜利，能否妥善解决一系列深层社会矛盾和问题。因而不能不引起高度的重视，并给予深入的研究和探讨。

一、何为“优选之路”？

——“适应论”还是“先后论”，“寓(融)于论”抑或“分离论”？

在政治体制改革和经济体制改革的关系问题上历来有不同的理解和看法，也可以说历来存在着重大的分歧。只不过，在我国由于种种复杂而微妙的原因，并没有就这个问题展开过深入的研究、讨论或争论，因而似乎显得不怎么明朗。但实际分歧还是客观存在的，也是有端倪可循的。

(一)从大的背景来说，处理政治体制改革与经济体制的关系问题的基本对策，是与现代化道路或模式的战略选择相关联的。现代化道路(模式)的抉择，是当今时代面临的新课题。人们对此作出了种种回答。值得特别注意的是现代化的“两种模式论”和所谓“新权威主义”。

自第二次世界大战以来，先是日本突飞猛进，经济迅速发展，尔后是亚洲“四小龙”即香港、台湾、新加坡和韩国等地区和国家接踵而上，东亚在经济方面有了比西方更迅速、更有效的发展，在现代化的道路上有了长足的进展。面对这种现象，西方一些学者和政治家，提出了现代化的“两种模式”论。他们认为，后进社会或不发达国家发展经济，实现经济现代化，可以走与欧洲发达国家不同的道路。他们把世界各国所走过的现代化道路分成或概括成两种模式：西方模式和东亚“四小龙”模式。前一种模式的特点是“政治发展同步于、甚至超前于经济发展，民主自由推动并保证了经济的现代化。”后一种模式的特点是：政治的

发展滞后于经济的发展,经济现代化早于政治民主化,或者说自由民主滞后于经济发展、经济现代化。甚至有人由此进一步作出结论说:后进社会搞经济现代化,民主自由的同步进展,不但无必要,反而有害;抑制民主自由,更有利于经济发展的目标。这就是广为流行的所谓经济现代化的两种模式论的基本内容。

按照这种理论,不发达国家包括中国在内,只能选择把政治和经济截然分开,先搞经济现代化,后搞政治民主化的道路。或者说,这些国家可以而且必须在非民主制下实现经济现代化。这种理论不仅为一些第三世界国家的领袖和顾问所接受、所奉行,而且被我国的一些海外留学生以及我国一些领导人所接受、所奉行。这种理论对我国的影响,最有代表性的是在十三大前后至1989年政治风波期间风行一时的那股所谓“新权威主义”思潮。“新权威主义”的基本主张是“在经济上分权,在政治上集权”,或者说在经济上实行“自由化”包括市场化,在政治上实行高度集权甚至专制;依靠少数政治精英或政治强人来推动经济现代化;等到经济现代化实现之后,再回过头来搞政治民主化或政治现代化。这种主张运用于政治体制改革与经济体制改革的关系问题,就是先搞经济体制改革,后搞政治体制改革;如果也要搞政治体制“改革”的话,那也不是要改变个人高度集权的人治型的原有体制,而是反其道而行之,进一步强化这种体制。在有些人看来,这是适合于作为后发展国家的中国国情的、实现现代化的优选之路。其实,这与其说是推进政治体制改革,还不如说是在政治体制改革上搞大倒退,或反对搞政治体制改革,从而使整个改革开放和现代化事业走上绝境。这种“新权威主义”作为一种思潮,随着1989年政治风波烟消云散了,但实际上在一些人的头脑中依然这样那样地存在着,不时以各种形式表现出来。

(二)在国际风云变幻,苏联东欧发生剧变以后,有人试图总结其历史的教训,把中俄改革加以对比,这完全是在情理之中,但却作出了错误的结论,认为二者的根本区别在于原苏联的改革是先搞政治体制改革,后搞经济体制改革;而中国的改革则是"先搞经济体制改革,后政治体制改革"。而且据此作出结论说:先搞经济体制改革,后政治体制改革是"优选之路"。这种经济体制改革和政治体制改革的"先后论",完全是"新权威主义"在新形势下的复活或翻版。值得注意的是,这种观点在最近仍见诸报端。有的文章在谈论"中俄两条道"时,把中国改革中提出和存在的"摸着石头过河"、"双轨制"与"政治改革与经济改革分离"相提并论,认为"政治改革与经济改革分离"是"立足于中国国情"的。

(三)最近还有人主张所谓"把政治体制改革寓于经济体制改革之中"、"把政治体制改革融于经济体制改革之内"的"战略选择"。在党的十五大之后,有的同志在总结我国政治体制改革发展历程时作出结论说,在改革过程中,"中国改革最高决策层为了既避免党内极'左'习惯势力的阻挠,又防止海内外敌对势力借题发挥;既保持政治稳定,以利于经济发展,又能够渐进、理性地推进政治体制改革,在各种复杂因素的压力和挑战面前,采取了一个具有极高政治智慧的战略选择——寓政治体制改革于经济体制改革之中,融政治体制改革于经济体制改革之内。"而且认为,这种"寓于"、"融于"就是或应该是"中国政治体制改革的战略特征",要人们从我国改革的发展过程中去"深入理解"其"巧妙"之处。不管论者提出这样的观点出于什么善良的愿望,但这样的看法本身是值得商榷的。

第一,用"寓于论"或"融于论"来描绘和概括我国最高决策层在政治体制改革和经济体制改革关系问题上的"战略选择"未

必符合实际。作为改革总设计师的邓小平从来没有表示和流露过这样的意思,其他中央领导人也从来没有说过这样的意思。相反地,倒是他们都一再说明政治体制改革必须同经济体制改革相适应、相依赖、相配套。特别是邓小平在一个时期强调要把政治体制改革作为一项相对独立的任务提上全党的议事日程。因此,没有任何根据说,我国最高决策层把所谓“寓于论”、“融于论”当作什么“战略选择”。

第二,能否用“寓于论”、“融于论”来概括我国改革的实际进程?恐怕不能。应该看到,在我国改革的实际进程中确实存在着政治体制改革滞后于经济体制改革的倾向,但这绝不能用“寓于论”或“融于论”来概括。如果用此来概括这样的滞后倾向,并把它赞美为“具有极高政治智慧的战略选择”,说成是中国改革的“战略特征”,那就未免有点为现实存在的但却并不合理的现象作无原则辩护了。

第三,“寓于论”、“融于论”与“先后论”(或政治体制改革“缓行论”)有何区别?我以为,它们在本质上是相通的。所谓“后政治体制改革,先经济体制改革”实际上也就是政治体制改革“缓行论”,即把政治体制改革的任务推到遥远的未来,拖得遥遥无期。这实际上就是取消政治体制改革,至少在相当长时期内是如此。而“寓于论”、“融于论”必然使政治体制改革被融化、被埋没,变得有名无实。它与“先后论”、“缓行论”殊途同归。按照这样的“战略选择”不仅政治体制改革无望,而且经济体制改革也会因原有政治体制的阻碍而难于前进和深入,以至断送整个改革事业。因此,这绝不是什么“优选之路”,而是危险之路。真正的优选之路,只能是邓小平提出的政治体制改革同经济体制改革相适应的道路。

二、“不适应”问题的产生及其对经济体制改革的影响和邓

小平“适应论”战略的提出

之所以提出并强调政治体制改革必须与经济体制改革相适应的问题，不仅在于思想理论上有分歧，有思想障碍，而且在于在现实中早已出现了并长期存在着“不相适应”的问题，严重困扰和阻碍着改革的深化。那么，这种“不适应”问题是如何产生的？它对经济体制改革有什么影响？邓小平对政治体制改革必须与经济体制改革相适应主要有哪些论述？这里将对这些问题作简要分析。

（一）“不适应”问题的产生

从理论上来看，政治体制作为上层建筑的重要组成部分，是建立在一定经济基础和经济体制之上的。它依赖于一定的经济基础和经济体制，同时又反过来反作用于和服务于经济基础和经济体制，并直接或间接地影响（促进或阻碍）生产力的发展。当政治体制与经济体制、经济基础以及生产力的发展不相适应（或相矛盾）的时候，政治体制改革迟早会到来。特别是当经济体制改革已经和正在展开和日益深化的时候，政治体制改革不适应经济体制改革要求的问题就会突出出来。这时，政治体制改革就成为刻不容缓的任务，历史地提到了人们的面前。这已不仅仅是一般理论分析的合理推断，而且已被改革的实践所证明。

从世界社会主义国家改革的实际进程来看，许多国家都出现过这样的情况：在改革之初，一般地只是笼统地提“改革”，政治体制改革与经济体制改革还没有分化，而实际上往往又着重于经济体制改革。当改革发展到一定阶段，主要是在经济体制改革已经全面展开并开始引向深入的阶段，经济体制改革遇到了原有政治体制的阻碍，随之才或迟或早地把政治体制改革作为一项相对独立的任务提了出来。这种现象带有一定的普遍

性。

我国的改革包括经济体制改革和政治体制改革在内,以重大的历史性会议为标志,实际上开始于党的十一届三中全会。但在一段时期内,政治体制改革同经济体制改革一样,还没有作为相对独立的任务提出来,十一届三中全会对改革作了这样的表述:“改革同生产力迅速发展不相适应的生产关系和上层建筑。”这里无疑既包括了经济体制改革,也包括了政治体制改革,但关于改革的提法比较笼统,政治体制改革和经济体制改革尚未分化。1980 年 8 月 18 日,邓小平在中央政治局扩大会议上发表了题为《党和国家领导制度的改革》的长篇重要讲话。8 月 31 日由中央政治局讨论通过。这是指导我国政治体制改革的纲领性文件。这实际上就把政治体制改革作为一项相对独立的任务提了出来。不过,这里还没有使用“政治体制改革”的概念;而且,这里提出政治体制改革,主要是针对“文化大革命”以及历史上的其他错误而发的,其着眼点在于从制度上解决如何防止“文化大革命”一类历史悲剧重演,实现长治久安的问题。1982 年,党的十二大明确提出了系统地进行经济体制改革的任务,对政治体制改革作了这样的表述:“继续改革和完善党和国家的政治体制和领导体制,使人民能够更好地行使国家权力,使国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设。”这时,经济体制改革在农村初见成效,还未在城市展开。

十二大之后,1984 年召开的十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》提出:以城市为重点的全面经济体制改革就是要从根本上改变束缚生产力发展的经济体制,建立充满生机和活力的社会主义经济体制,促进生产力的发展。随之而来,我国的经济体制改革,重点从农村转向城市,全面展开,日益深入。这标志着我国改革发展到了一个新的历史阶段。正是在这时,由

于经济体制改革的全面展开和不断深入，突出地遇到了原有政治体制的阻碍，而产生了政治体制改革与经济体制改革“不相适应”的问题，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求。作为改革开放总设计师的邓小平高瞻远瞩，及时敏锐地察觉到了这个问题，提出了政治体制改革必须与经济体制改革相适应的紧迫任务，并深刻揭示了这种“不相适应”对经济体制改革和经济发展的严重影响。

（二）邓小平的主要论述

在1986年至1987年期间，邓小平之所以一而再、再而三地强调政治体制改革的必要性和紧迫性，从根本上来说主要就在于政治体制改革与经济体制改革不相适应，政治体制改革滞后于经济体制改革，已经对经济体制改革以及经济发展产生严重的影响和阻碍。这显然与1980年提出政治体制改革的背景和所针对的问题是有所不同的。

1986年6月6日，邓小平在听取中央负责同志汇报当前经济情况时就指出：“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革应该包括政治体制改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志。”“1980年就提出政治体制改革，但没有具体化，现在应该提到日程上来。不然，……必然会阻碍经济体制改革，拖经济发展的后腿。”（《邓小平文选》第3卷，第160页，以下凡引自此书只注明页码）

6月28日，他在中央政治局常委会上的讲话中指出：“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度来讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”（第164页）

9月3日,他再次强调:“现在我们的经济体制改革进行得基本顺利。但是随着改革的发展,不可避免地遇到障碍。对于改革,在党内、国家内有一部分人反对,但是真正反对的并不多。重要的是政治体制改革不适应经济体制改革的要求。”“我们提出改革时,就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步,都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制,就不能保障经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进,就会阻碍生产力的发展,阻碍四个现代化的实现。”(第176页)

11月9日,他深有感触地说:“我们越来越感到政治体制改革的必要性和紧迫性。”(第179页)

以后,邓小平反复强调党的十三大要“把政治体制改革提到日程上来”(第240、244、249、251、256页),并指出:“十三大要重申我们党十一届三中全会以来一系列方针和政策,深化经济体制改革,相应地进行政治体制改革。”(第251页)

(三)政治体制改革滞后对经济体制改革的影响和阻碍的主要表现

政治体制改革同经济体制改革不相适应,或者说,政治体制改革滞后于经济体制改革,对经济体制改革发生的严重影响和阻碍,按照邓小平的分析,可以归纳为以下三点:

第一,总的来说,政治和经济、政治体制和经济体制是相互联系、相互依赖的。经济体制改革必须有政治体制改革的支持和保证。如果只搞经济体制改革,而不搞政治体制改革,那么由于原有政治体制的阻碍,经济体制改革也搞不通,也难于进行。譬如说,经济体制改革迫切要求精兵简政,真正下放权力,扩大社会主义民主,把人民群众和基层组织的积极性调动起来。但是,“现在的机构不是减少了,而是增加了。设立许多公司,实际是官办机构,用公司的形式把放给下面的权又收了上来。机构

多、人多，就找事情干，就抓住权不放，下边搞不活，企业没有积极性了。”（第160页）

第二，即使在没有政治体制改革支持和保证的情况下，依靠个人权威或“人治”也能使经济体制改革取得一定的进展，但是，要想继续前进，不断深化，就很困难了，甚至不可能了。“改革向前推进的一个重要标志”，就是积极推进政治体制改革，使之与经济体制改革相适应。不仅如此，而且如果不积极推进政治体制改革，政治体制改革总是滞后于经济体制改革，那么，经济体制改革已经取得的成果也得不到保障。就是说，由于存在诸多弊端的原来政治体制的阻碍和干扰，必然会使得经济体制改革停滞不前，出现曲折和反复甚至倒退。这是不依人们的良好愿望为转移的。

第三，政治体制改革如何，包括它能否与经济体制改革相适应，相配套，最终将决定整个改革的命运，首先将决定经济体制改革的命运。邓小平强调指出：“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”这就是说，如果不搞政治体制改革，它总是处于“不适应”状态，那么，经济体制改革以及其他各个领域的改革，或者说整个改革，就不能取得最终成功，质而言之，改革就有失败的危险。我以为，这是邓小平改革理论中最为深刻、最有远见、最为发人深省的思想，也是最适合中国国情的思想。人们对这一思想或许在短时期内，在改革的一定阶段上还不容易理解，或理解得不深。但应该相信，历史最终会证明它的真理性及其深远意义的。

三、“相适应”的基本含义和要求

政治体制改革与经济体制改革相适应，或相依赖、相配套，这个命题蕴涵着丰富的具体的内容，概括地说，大致包括三层含义或者说三个方面的要求：一是其目的和性质的同一性；二是其

方向和内容的一致性;三是其进程的大体同步性。这三个方面是相互联系、相互制约的,缺一不可的。

首先,所谓目的和性质的同一性,就是说,政治体制改革和经济体制改革不管在具体内容上怎么不同,但在目的和性质上必须是同一的或相同的。就其目的来说,邓小平曾明确指出:“我们所有的改革都是为了一个目的,就是扫除发展生产力的障碍。”(第134页)他还指出:“我们的改革要达到一个什么目的呢?总的目的是要有利于巩固社会主义制度,有利于巩固党的领导,有利于在党的领导和社会主义制度下发展生产力。”(第241页)十三大报告指出:“政治体制改革和经济体制改革的目的,都是为了在党的领导下和社会主义制度下更好地发展社会生产力,充分发挥社会主义制度的优越性。”(《十三大以来重要文献汇编》上册第34-35页)这些表述虽然不尽相同,但都充分说明了政治体制改革和经济体制改革的目的的同一性。这是二者相适应的重要一点。

就其性质或实质来说,政治体制改革和经济体制改革也是同一的或相同的。这里所说改革的“性质”问题,实际上包含着密切相关的两个问题:一是改革是不是要改变社会主义的社会性质,或会不会把社会主义改变为资本主义,亦即常常被诘难的所谓姓“社”还是姓“资”的问题;二是改革是对束缚生产力的原有体制进行革命性变革还是只作某些修补的问题,或者说改革究竟是革命还是改良的问题。这两个问题,是与社会主义的“基本制度”和作为其实现形式的“体制”相联系、相对应的。对于改革的性质,可以也必须用两句话来概括,这就是:“改革是社会主义制度的自我完善”和“改革是对存在弊端的原有体制的革命”。关于前者,十四大报告明确指出:改革“不是要改变我们社会主义制度的性质,而是社会主义制度的自我完善。”这就表明,改革

对于社会主义的基本制度来说，不但不会改变，反而是要通过改变原有体制而使之更加完善，即进一步巩固和发展。可见，我们的改革本身是社会 主义性质的，并不存在所谓姓“社”还是姓“资”的问题。关于后者，邓小平在谈到经济体制改革时指出：改革就是“从根本上改变束缚生产力发展的经济体制，建立起充满生机和活力的经济体制”，解放社会生产力。（第370页）十四大报告解释说：改革“不是原有体制的细枝末节的修补，而是经济体制的根本性变革，”1992年6月9日，江泽民在中央党校的讲话中谈到积极推进政治体制改革时强调：我们的改革“是对存在弊端的原有体制的革命”。所有这些，都旨在说明，改革是革命，而不是改良。如果把上述“改革是社会主义制度的自我完善”和“改革是对存在弊端的原有体制的革命”这两命题综合起来，用一句话概括改革的性质的话，那就可以说，改革是通过对存在弊端的原有体制的“革命”来使社会主义制度更加“完善”。

从以上分析中可以得出这样的结论：既然改革是革命，经济体制改革是革命，政治体制改革也是革命，那就必须把政治体制改革和经济体制改革都当作革命来对待。只有这样，才能使二者在性质上保持同一性，也才能使它们相适应。如果只把经济体制改革当作革命，而把政治体制改革当作改良，那就使政治体制改革同经济体制改革在性质上相背离，也就谈不上什么“相适应”了。

其次，所谓方向和内容的一致性，就是说，政治体制改革和经济体制改革在方向和内容（包括总方向、长期目标、近期目标、实际措施等）上要协调一致，相互贯通，相互促进，相辅相成，而不能相互矛盾和抵触，也不能互不相干，形成“两张皮”。这里最为重要的是二者的方向和目标首先要协调一致，或者说政治体制改革的所有内容必须与经济体制改革的方向、目标和要求相

符合,而不能相偏离,甚至南其辕而北其辙。像十三大把经济体制改革的方向和目标确定为建立“社会主义有计划商品经济的体制”,相应地把政治体制改革的方向和目标确定为建设“有中国特色的社会主义民主政治”;十四大把经济体制改革的目标进一步明确为建立社会主义市场经济体制,相应地在政治体制改革的目标上仍然坚持建设有中国特色的社会主义民主政治,这在目标和方向上都是一致的,只不过在具体提法上由于随着实践的发展和认识的深化,十四大比十三大更深刻、更准确、更贴切罢了。切实沿着这样的目标和方向积极推进改革,就会使政治体制改革和经济体制改革相互促进,相得益彰。相反地,如果像有些人曾提倡的或总想奉行的所谓“新权威主义”那样,在经济上实行“分权”或“自由化”,而在政治上则实行“集权”或专制化,那就是使政治体制改革停止下来,甚至更加强化原有的个人高度集权的人治型政治体制,同经济体制改革背道而驰,陷入相互干扰和尖锐的冲突之中。如若照此办理,势必会葬送改革事业。

再次,所谓进程的大体同步性,并不是说政治体制改革和经济体制改革的所有相应内容和环节齐头并进,而是说在总体上不能相距太远。无论政治体制改革“超前”于经济体制改革,还是“滞后”于经济体制改革,都会使它们相互脱节、相互阻扰,而造成紊乱,以至导致改革的反复或失败。只有在进程上做到大体同步,才能保证在目的和性质上的同一性、在方向和内容上的一致性。在这方面已有某些正反两方面的经验可供借鉴。

在原苏联,从赫鲁晓夫以来有过几次改革,基本上是只搞经济体制改革,未搞实质性的政治体制改革或搞了一点不久又退了回去。政治体制改革长期严重滞后于经济体制改革,使经济体制改革的推进屡屡遇到原有僵化政治体制的阻碍而寸步难

行。这不能不说是原苏联改革一次又一次失败的众多原因中的一个重要原因。戈尔巴乔夫一开始改革，似乎就接受了其前任的教训，大抓政治体制改革，但却走到了另一个极端：政治体制改革超前冒进，经济体制改革严重滞后。结果，由于在原有僵化的经济体制以及政治体制的束缚下，经济不但得不到发展，反而大幅度滑坡，人民得不到实惠，完全失去人民的支持，加上其他更重要更深层的诸多复杂原因，从而导致混乱以至惨败就在所难免了。这些作为一面镜子，对我们是有值得借鉴之处的。

从我国改革的实践来看，我们的农村改革在不长的时间内就取得了举世瞩目的成就。这里有许多成功的经验值得总结，而其中有一条不可忽视的重要经验，就是政治体制改革与经济体制改革大体上同步推进。具体一些说，我们在农村进行经济体制改革，主要是在农民大胆创造的实践基础上，大力提倡和推进家庭联产承包责任制，并几乎同时果断地改变以至废除“政社合一”的人民公社体制（这首先是或主要是农村领导体制—政治体制）。正是人民公社体制的根本改变，才使以家庭联产承包责任制为主要内容的农村经济体制改革得以顺利推进。大家知道，“三级所有、队为基础”的、政社合一的人民公社体制是一种政治和经济不分、政治体制和经济体制一体化的畸型混合体制。它严重地压抑着广大农民的积极性，束缚着农村生产力的发展。

试想，如果不改变和废除人民公社体制，家庭联产承包责任制能够推行吗？我国农业的改革和发展能够出现历史性的飞跃吗？不可能。只有与实行家庭联产承包责任制相适应、相配合，同时废除人民公社体制，才能实现这种飞跃。邓小平在谈到中国农村的改革和发展，要有两个飞跃时说，“第一个飞跃”就是“废除人民公社，实行家庭联产承包为主的责任制。这是一个很大的前进，要长期坚持不变。”（第355页）废除“政社合一”的人

民公社体制与实行家庭承包为主的责任制这两项改革的大体同步推进,之所以会发生如此巨大的作用,具有如此重要的历史地位,很重要的一点就在于从政治体制改革和经济体制改革的有机结合上充分而有效地实现了“权力下放”,“调动积极性”,发展民主。1987 年 6 月,邓小平在谈到政治体制改革时指出:“调动积极性是最大的民主。”“调动积极性,下放权力是最主要的内容。我们农村改革之所以见效,就是因为给农民更多的自主权,调动了农民的积极性。现在我们把这个经验应用到各行各业,调动各方面的积极性。”(第 242 页)同年 8 月,他在谈到农村承包责任制和乡镇企业时又指出:“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。我们讲社会主义民主,这就是一个重要内容。”(第 252 页)究竟如何把农村政治体制改革与经济体制改革大体同步推进,紧密配合,实现下放权力,调动积极性,发展民主的这条成功经验,应用和推广到各行各业特别是城市改革,这还是一个有待于从理论和实践的结合上深入研究和探索的重大课题。

从我国的城市改革来看,城市经济体制改革是全面的改革,重点是解决搞活国有大中型企业的问题。这个问题从 1984 年十二届三中全会《关于经济体制改革的决定》提出算起,迄今已经十几年了,但为什么总是步履艰难,迟迟不能从根本上解决问题呢?这是需要深思、再深思的问题。这里原因固然很多,首先是因为国有大中型企业本身远比农村经济复杂得多,城市经济体制改革远比农村经济体制改革复杂得多,但不可否认,其中一个不可忽视的重要原因就在于企业下放,政企分开,所有权和经营权分开的问题迟迟未能从根本上解决。企业下放,政企分开,所有权和经营权分开,包括政府职能转变,这类问题常被人们仅仅当作经济体制改革的问题,其实这类问题本身具有双重性质:

它对于企业来说属于经济体制改革的问题，而对于国家和政府来说则属于政治体制改革的问题。邓小平明确指出："企业下放，政企分开，是经济体制改革，也是政治体制改革。"（第192页）甚至可以说，企业下放（实际上是政府权力下放），政企分开等问题，首先是或主要是政治体制改革问题，把这类问题局限于经济体制改革的范畴不能不说是陷入了误区。所以，邓小平正是在谈到政治体制改革的目标时说了这样一番话："第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。这些年来搞改革的一条经验，就是首先调动农民的积极性，把生产经营的自主权力下放给农民。农村改革是权力下放，城市经济体制改革也要权力下放，下放给企业，下放给基层，同时广泛调动工人和知识分子的积极性，让他们参与管理，实现管理民主化。各方面都要解决这个问题。"（第180页）这就清楚地告诉我们，要搞活国有大中型企业，不能只在经济体制改革上作文章，必须政治体制改革与经济体制改革双管齐下，尽可能同步推进。近些年来在这方面作了一定努力，但企业下放，政企分开，所有权和经营权分开等问题的解决比较缓慢，政治体制改革滞后于经济体制改革的状况一直存在，而且有日益严重之势。这不能不是说国有大中型企业迟迟不能从根本上活起来的一个极为重要的原因。

总而言之，正反两方面的经验证明，政治体制改革与经济体制改革在目的和性质上同一，在方向和内容上一致，在进程上大体同步，这是在政治体制改革与经济体制改革的关系问题上的最佳选择，是改革的真正的"优选之路"。只有这样，才能使政治体制改革与经济体制改革相适应、相依赖、相配合、相促进，取得改革事业的全面胜利。

四、经济体制改革不能脱离政治体制改革而孤军奋进的深层社会根源

政治体制改革必须同经济体制改革相适应的理论或思路、战略选择,不仅是对改革实践的正反两方面经验的科学总结,而且是以中国国情和社会主义初级阶段的实际为依据的。换句话说,在我国之所以不能“只搞经济体制改革,不搞政治体制改革”,或者说经济体制改革不能孤军奋进,是有深层社会历史根源的。具体来说,这是由我国原有的政治和经济、政治体制和经济体制形成发展的历史及其基本特点所决定的。从总体上说,我国原有的政治和经济、政治体制和经济体制是融合在一起的、“一体化”的,在相当大程度上是密不可分的。这与西方资本主义国家的政治和经济、政治体制和经济体制的关系有很大不同。在那里,政治和经济、政治体制和经济体制是相对“分离”的,基本上属于“二元化结构”。

首先,稍微说远一点,这与社会主义革命和资产阶级革命的区别问题或社会主义革命的特点问题有关。大家知道,社会主义革命或无产阶级革命一般地说是先夺取政权,然后依靠政权的力量改变私有制,建立社会主义经济制度。换句话说,社会主义经济关系,总的来说不会在旧社会内部自发产生和形成,只有首先夺取国家政权,然后依靠政权的力量,对旧的经济关系进行自觉改造,才能建立起来。而资产阶级革命则与此不同。资本主义经济关系是在旧社会内部自发产生和形成的。这种经济关系发展到一定阶段时,便发生资产阶级革命。这种革命的任务,只是用新的资产阶级政权来巩固和发展已经有了相当基础的资本主义经济关系。可见,就革命过程而言,资产阶级革命一般是先有“社会革命”(如果资本主义经济关系的形成也可以称为革命的话),后有政治革命(资产阶级政权取代封建地主阶级政权);而社会主义革命则是先进行政治革命(夺取政权,建立无产阶级专政),后进行社会革命(改变资本主义经济关系为主的私

有制，建立社会主义经济制度）。

我们党领导的革命（包括新民主主义革命和社会主义革命）大体上也经历了不同于资产阶级革命的这样两个阶段：先进行政治革命（夺取政权，建立人民民主专政），然后进行社会主义革命（依靠这种政权进行社会主义改造，变生产资料的私有制为公有制，即建立社会主义经济制度）。这里所说的是“基本政治制度”和“基本经济制度”建立和形成的过程。基本制度的这种建立和形成过程，必然对政治体制与经济体制的关系及其特点产生重大影响。

其次，我国的经济体制是政治体制的集中体现。作为基本制度的实现形式的“体制”——政治体制和经济体制，是随着基本制度的建立，为适应基本制度的本性和要求而建立起来的。从体制的建立和形成来说，我国的政治体制大体上先于经济体制，而且，经济体制的模式，除了被基本经济制度的需要所制约和决定以外，在相当大的程度上是按照先已形成的政治体制模式以及意识形态而塑造和建构的。而我们的政治体制又是从很不成功的“苏联模式来的”（第 178 页），并受到意识形态特别是“左”的思想的影响，其弊端“同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关”，“同我国历史上封建专制主义的影响有关”，（第 2 卷第 329 页）“多少都带有封建主义色彩”。（第 334 页）这样一来，经济体制就不是也不可能是完全按照基本经济制度的本性和要求独立地形成和发展起来的，在某种程度上是由政治体制决定的，至少是受到其重大影响的。经济体制的弊端，除了有其自身的特有问题以外，在相当大程度上根源于政治体制及其弊端。因此，像集中统一的计划经济体制和个人高度集权的人治型政治体制一旦形成就天然地具有不可分性，而且往往互为因果，互为条件，共同不断得到强化，很难

孤立地单独改变。

我国的政治体制是胚胎于革命战争年代,而在社会主义改造时期基本确立起来的,是在大规模阶级斗争、群众运动和不断强化指令性计划体制的过程中,为适应产品经济模式的需要发展和强化起来的。从这个意义上说,经济体制是政治体制的集中体现。这是我国政治体制和经济体制“一体化”或经济体制被政治化的重要深层社会历史根源,也正是经济体制改革不能离开政治体制改革的配合,孤军奋进的重要深层社会历史根源。

再其次,由这样的社会历史条件形成和发展起来的政治体制特别是党和国家的领导体制必然存在着诸多弊端,而成为深化经济体制改革不可逾越的障碍。经济体制改革要攻坚,要继续深化,就必须相应地积极推进政治体制改革,扫除这种障碍,为之铺平道路。对于原有政治体制特别是党政领导体制的弊端,邓小平举其要者作过如下描述:“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”(《邓小平文选》第2卷327页)所有这些弊端是相互联系的,而其中最为严重和突出的是官僚主义和权力过分集中,“总病根”又是个人高度集权。这里着重对官僚主义问题和权力过分集中问题作一简要分析。

关于官僚主义问题。邓小平指出:“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是:高高在上,滥用权力,脱离实际,脱离群众,好摆门面,好说空话,思想僵化,墨守成规,机构臃肿,人浮于事,办事拖拉,不讲效率,不负责任,不守信用,公文旅行,互相推诿,以至官气十足,动辄训人,打击报复,压制民主,欺上瞒下,专横跋扈,循私行贿,贪赃枉法,等等。这无论在我们的内部事务中,或是在国际交往

中,都已达到令人无法容忍的地步。”(同上 327 页)这是我们所特有的官僚主义。它既不同于旧中国的官僚主义,也不同于资本主义国家中的官僚主义。我们所特有的这种官僚主义的“总病根”,除了我们的党政机关以及各种企业、事业领导机关中长期缺少严格的从上而下的法规和个人负责制以外,最根本的就是权力过分集中。或者说,它同“对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”,同“我们的各级领导机关,都管了很多不该管、管不好、管不了的事有密切关系。”(《邓小平文选》第 2 卷第 328 页)

关于权力过分集中问题。邓小平对此有一段最为精辟的概括,这就是:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。”(同上第 328－329 页)这里所说的“权力过分集中”,实际上包含着三层含义或三种表现:一是在横向关系上,一切权力包括国家或政府的权力、企业或经济组织的权力、文化事业单位的权力、群众团体的权力等等,都集中于党委领导机关;二是在纵向关系上,基层和下级组织的权力过分集中于上级和中央领导机关,主要是中央过分集权;三是在个人与组织的关系上,组织的权力集中于主要领导者个人,而形成“领导者个人高度集权”。(第 2 卷第 329 页)权力如此集中,必然产生官僚主义以及其他弊端。因此,邓小平有时把我们党和国家中存在的官僚主义干脆称为“权力过分集中的官僚主义”。(同上第 141-142 页)

以上分析表明,我国原有政治体制是一种党政不分、党企(政企)不分、党事(政事)不分、党群(政群)不分,对经济、政治、

文化、社会实行高度集权的体制。这种体制总的来说,适合于以阶级斗争为纲,而不适合于以经济建设为中心;适合于统一集中的计划经济体制,而不适合于社会主义市场经济体制;适合于搞群众运动,而不适合于协调、有序和稳定的国家管理和社会运行;适合于个人专断和人治,而不适合于民主和法治。在这种政治体制下,经济体制以及科技文化教育等体制在相当大程度上被政治化、国家化、行政化,或者说变成了党和国家的附属物,其本身的自主性和独立性已经变得很有限了。这是经济体制改革不能离开政治体制改革的密切配合而孤军突进的内在现实根源。从这种现实来思考,对“政治体制改革必须与经济体制改革相适应”这一真正的优选之路就会有深刻的理解。

制度的变迁存在着“路径依赖”，就是说，某个国家的制度变迁离不开自己的历史，也要在自己的历史的基础上进行创新。

压力型体制的本意是想看政绩用干部，但由于无法很好地解决谁来衡量政绩及衡量政绩的标准等问题，因而很容易演变为凭领导人的个人好恶用干部。“人民选票千万张，不如领导嘴一张”。

中国的民主改革不能照搬西方议会民主的道路，也不能仿效前苏联和某些东欧国家的做法。中国的民主改革恰恰应该首先在农村中推行，从家庭、村、乡、镇、县一级一级地推行。

如何建立民主合作的新体制

——关于县乡两级政治体制改革的研究报告

1996年6月15～30日，我们“县乡人大运行机制”课题组在河南省新密市作了两周的调查。此前，我们在4月份曾经在新密市的大隗镇、超化镇、曲梁乡分组对乡人大运行机制作了调查。我们对新密市人大的调查是在对其乡镇有了较深入的了解

的基础上展开的。

我们调查的基本指导思想是从制度变迁的角度来研究县乡两级人大运行机制演变的情况。正如马克思所说,任何权利结构都会受到社会经济结构和社会文化结构的约束。我们所说的制度实际上是社会经济、政治、文化结构的总称,在比较制度分析中通常被定义为"人们制定的对相互关系的约束,或是达到某种均衡的机制"。制度的变迁存在着"路径依赖"(path dependence),就是说,某个国家的制度变迁离不开自己的历史,也要在自己的历史的基础上进行创新。西方的议会民主制度是从以城市为中心的城邦制度演变而来,这种变迁有自己的"路径依赖"。中国人民代表大会制度实际上在很大程度上是继承了秦汉以来的郡县制基础上的等级民主制度,这种制度的完善也会有自己的"路径依赖"。基于以上认识,我们对新密市人大运行机制的调查,并不是局限于人大本身的工作,而是着眼于制度变迁即经济、政治、文化结构本身的演变来研究人大运行的机制,从而研究人民民主制度进一步完善的"路径依赖"。

新密市原为密县,1994 年撤县置市,成为隶属于河南省省会郑州市的一个县级市,现有 70 多万人口。新密市位于中原腹地,处于古都洛阳和开封之间,目前是河南省经济发展最快的县之一,1995 年财政收入居全省的第三位。新密市是研究这种"路径依赖"理想的微观模型。

一、从分封制到郡县制

据清嘉庆 22 年即 1817 年修的《密县志》说:"黄帝之子二十五人,别姓者十二;结,其一;密结姓分也",又说,"周圻内国,宣王灭之,此河南密,"接着又说,"周封黄帝后为郐国。"

在新密,还留下黄帝这位部落首领的遗址,但毕竟是传说。根据可靠的史料,河南是商朝的旧址,当时存在着许多部落国

家，但都臣服于商，以后以西安为中心的周联合许多部落国家伐商，建立了周朝。实行分封制，即封建制，把周王室的家庭，商之子孙，各部落国家首领分封土地，成为诸侯国，管理地方事宜。实际上，这时已经出现了中央和地方的观念。当时的诸侯国已经有好几百个，大小不等，如密县就有两个诸侯国。如果地方诸侯国不服从中央，中央就用武力讨伐，如密国就被周宣王所灭，而当周王室衰微时，小的诸侯国就被大诸侯国兼并，如郐国被郑国兼并。密国和郐国的建立和消灭，也可以说是从周王朝建立，到周王朝迁都洛阳，进入春秋战国时代达800年之久历史的缩影。

秦国依靠逃亡的士大夫和平民，既有了出谋划策者，又拥有了大批兵员，才结束了战国的纷争，实现了中国的统一，秦始皇建立了中国历史上第一个统一的中央集权的郡县制国家，他分全国为三十六郡，郡下设县，确定中央最高统治者的称号为皇帝，国家一切重要事务由中央确定，郡县的重要官吏由皇帝直接任命，统一法律、度量衡、货币和文字，以便地方官员推行中央的命令，地方官员必须服从中央，同时必须爱民如子，而平民必须像服从父母一样，服从地方长官，即自己的“父母官”。

周制和秦制的最大区别，前者是分封制，把土地分封给诸侯，由诸侯来管理地方事务，秦制则是郡县制，把土地交由农户耕种，按官职高低封邑若干农户，由中央任命官员来管理地方事务。但两者共同的则是要建立君臣父子的制度规范，以建立某种均衡。汉代兴儒学，复周礼，无非是形成符合中央集权下官僚管理体制需要的制度规范。这种中央集权下的官僚制度对中国的历史发展有极大的影响，中国社会的下层机构由上层机构指定，这种设计原则不仅妨碍民权及地方性质之组织制度的发展，也是将技术上不尽不实之处压至下端，使整个国家不能在数字

上管理的原因。所谓数字管理是指近代西方国家依靠财政、金融、税收、信用等经济手段来进行管理，以使中央、地方和民间的利益得以协调，既保障中央财政收入的稳定，国家的统一，又能保障民间的权利，促进地方经济社会的发展，以达到某种均衡的状态。

由于明清时代密县留下的资料较多，我们不妨以明清为例，对这种体制作一剖析。

洪武二十年(1387 年)，朱元璋实行奖励开荒政策，全河南开荒田永不征税。除了土地税正赋之外，还有人头税。康熙五十年(1711 年)密县“核准人丁(成年男子)八千三百九十二丁。每丁派银一钱，实征丁银八百三十九两二钱，定为常额。续生人丁，永不加赋”。“雍正四年(1726 年)，河南总督田文镜题准部复：丁银派入正赋内……共一万四千八百八十九两七钱二厘，遇闰加征二百八十四两九钱另八厘，共银一万五千一百七十四两六钱一分。”

税制的设计很周密，而且很精确，银两后的小数点有 9 位，不仅毫丝不差，而且沙尘也不能有差错。

同时，为了加强中央集权，推行严格的科举制度，通过考试来选拔地方官员。据《密县志》上记载：从洪武元年(1368 年)到清嘉庆二十年(1815 年)，一共有 62 任县官，这些县官大多是举人和进士，即经过严格的文官考试，而由中央任命。严格考试的目的是使官员受到儒家学说的熏陶，忠于皇帝，清廉自守，爱民如子。这些县官的籍贯有山西、辽宁、直隶、江西、广西、福建、湖广、江苏无锡、常州、浙江杭州、安徽芜湖、奉天铁岭、四川，还有满清时代的正白旗、正黄旗，等等，值得注意的是没有一个河南本地人。易地做官，便于加强中央对地方的控制，防止他们同地方势力相勾结，忠实地完成中央规定的赋税任务。科举制度的

设计也很周密，不许地方官员违背中央的意志。

但是，中国自古以来由中央设计制度，其形式都很完善，到了地方，千差万别，很难符合实际，不得不靠地方官员灵活执行，于是又出现了不均衡状态。

首先，密县农户有社民和屯民之分，社民是原来的村民，屯民是迁民，前者先占亩广，称为大亩，后者后占亩狭，称为小亩。大亩小亩都按照一亩来征税，税负就不公平，屯民来密垦荒，应享受免税，但屯田是否算作开荒地，要凭地方长官决定。在土地计量和征税上，地方官员有很大的权力，中央和民众无法监督，在制度的实行上就存在很大的漏洞。

其次，在货币信用制度不发达，严禁民间银钱交易的情况下，即使有精确的银两计算，在实际操作中仍然属于形式，农民还是需交纳实物，把粮食和布绢交到县的仓库里。按制度规定，这些实物归中央控制，其中一部分交中央和军队开支，一部分留在县里作赈灾济贫之用。这似乎也是合情合理。其中交中央和军队部分由农民运输，但是，密县离京城和边疆路途遥远，往返需要一年时间，农民不堪重负，于是改为由农民承担漕粮，由县官再转包给商人，由商人运输，后改为县府就地出售粮食，折成金银向中央或军队交饷。县府在转包商人运输和出售粮食中利用自己的权力可以捞取实惠。此外，留在县仓库中的粮食物资会有损耗，可以向中央报损耗，称之为耗米。多报损耗，就可以减少向中央上缴的税金。粮食的卖价和损耗，中央都无法作硬性规定，这里就留下了地方官员腐败的广泛空间。他们甚至可以利用灾荒，把赈灾粮卖高价以自肥，而使密县发生人相食的惨剧。

再次，在明清两代初期皇帝往往恩旨减税，但在更多情况下因中央政府财政短绌多次增税，在明代加派倭饷、辽饷、练饷、官

员薪饷，在清代则加派银耗、盐税以及各种摊征。在密县就有城市建设费、河道整治费、防务费，此外还有草料、秆秸、柳条等各种物资。正赋似有明文规定，而正赋之外的杂税摊征，就全凭各级官吏的意志了。大户送礼行贿，官员给予优惠，一般小民则叫苦不迭。总之，整个官僚机构的重负是压在广大农民身上的。

清代对县政府的开支和县令的工资作了详细的规定，乾隆三年(1738年)，密县政府有130多人，除知县外，还有教谕、训导、典史、皂隶、快手、马夫、走卒、民社、膳夫等。最高工资是教谕，40两，最低工资是马夫，6两，厨师工资是20两，知县工资是25两，只比厨师多5两，一共1000多两银子，够微薄和清廉的了，名义上要求官员以儒家献身精神履行职责。但是，在上述具体制度上有那么多的缝隙，给官员们以强烈的诱惑，在正常工资不足使用的时候，官员们取得额外收入是不可避免的事。为了调动地方官员的积极性，中央只能听之任之。后来正式规定密县的养廉基金为1200两银子。这还是桌面上的，桌面下则不得而知了。

官僚制度的腐败蔓延不仅使儒家道德说教流于形式，而且直接威胁到科举制度本身，地方官员因有各种税收制度的漏洞可钻而成为肥缺，毕竟地方官员要由中央任命，“朝内有人好做官”，于是金、银又流到京官手里，特别是考试年，被认为是京官的收租年。既然考官领取了贿赂，考试又有何公正客观可言呢?

经历了近2000年的历史沧桑，密县仍然没有跳出秦汉以来的中央集权下的官僚体制的均衡和非均衡的周期率。

二、从集中的动员体制到分权的压力型体制

1949年，密县人民政府成立后体现了为人民服务的宗旨，征税办法比之明清时期和民国时期有许多改进，在农业税方面主要征收公粮，每人40公斤作免征点。50公斤产量，全年征粮

8.5公斤。在未土改地区,起征点为60公斤,实行累进税制,以维护庞大贫苦农民的利益。在工商业方面,仅开征货物税、营业税、印花税、屠宰税四种。1949年全县征收各税总额为14.68万元。历代官吏和国民党的官僚为人民所厌恶。在人民民主制度下被称为"干部"的来源主要是:人民解放军转业地方的干部,由人民政府培训当地工农学员后择优录用的干部,以及当地知识分子培训后录用的干部。这些干部受过为人民服务的教育,大多廉洁公正。因此,县人民政府受到了人民的拥护。在中央政府发生财政困难时,采取发行公债的办法,把任务分配到县,动员人民认购,密县都能超额完成任务。国民党统治时期的恶性通货膨胀得到遏制,工农业得到恢复和发展,社会秩序和风气有了好转,人民生活有了提高。

由上可见,在人民民主制度下,中央、地方和民众之间可以形成一种利益互动的关系。

1950年,中共密县县委和县人民政府,根据中央的精神,进行了土地改革。在人民民主制度下,中国历代没有解决的遏制豪强兼并土地的问题终于得到了解决。在土地改革过程中,还消除了一批恶霸和顽匪,进一步巩固了人民民主政权。

在人民民主制度下,对私营工商业采取保护政策。实行"公私兼顾、劳资两利、城乡互助、内外交流"的四面八方政策,促进了密县工农业生产的发展。密县粮食总产量从4110万公斤增加到1953年的6614.5万公斤,增加了50%多。1952年,工业产值达717.6万元,比1949年增长99.7%,占工农业总产值的19.5%。1953年工商税收达175万元,为1950年33万元的5倍多。

可见,地方政府和人民的收入有明显的增加。

建国初,在中央决策层发生了巩固新民主主义秩序和按苏

联过渡模式向社会主义过渡的争论。但是,在当时的特殊条件下,最高决策层的决策并没给中国的不同地区足够的时间根据自身情况进行试验,而是作出了整体向社会主义过渡的结论。具体地说,就是实现国家工业化(工业属国家所有),农业集体化,并把私营工商业改造为国有经济。与此相联系,在全国实现粮食、棉花、油料的统购统销,为计划经济的全面建立奠定了基础。

1954 年密县办农业生产合作社,在 1956 年,入社农户达 7.5 万户,占全县农户的 98.8%。1956 年,全县发展手工业生产合作社 27 个,以后变为国营企业。私营煤矿 1957 年全部实现国有化。

从 1954～1957 年,粮食生产稳定在 1953 年 6000 多万公斤的水平,没有明显的增长,猪和家禽产量则相对减少。工业总产值 117.4 万元,比 1952 年增长 59.9%,工商税收除 1954 年外没有超过 1953 年水平,1953 年县财政收入 361.3 万元,而 1957 年财政收入仅为 202.6 万元。而行政管理费用支出却不断增加,已占财政支出的 37.2%。

从以上数字可以看出,地方政府或人民收入并没有增加,统购统销和农业合作化等运动,是为了国家建立重工业的长远利益,只能在一定程度上牺牲了地方和农民的局部和暂时利益。

由各级党委直接动员群众来完成中央下达的任务和指标,这是密县开始形成的党的一元化领导的动员体制的本质,也成了社会主义计划体制的主要内容。这种动员体制在战争年代或在克服自然灾害,兴修水利时起了积极的作用,这可以被理解为为了长远共同的利益而达到某种均衡。但是,在经济建设中,实际上又回到了中国的传统体制,即依靠在中央集权下的庞大的官僚体制来运作。这种官僚体制不适应各地千差万别的资源情

况，又不能发挥民间的积极性和创造性，因而不适应在民主革命后已经开始发展的城乡经济。这种动员体制是在党的一元化领导下进行的，所以具体地表现为各级党委和群众的关系所出现的某种紧张局面。

1958 年，发动了众所周知的大跃进、大炼钢铁、人民公社运动。这些运动给密县带来了灾难性的后果。

在严酷的现实面前，在 1961 年七千人大会以后，中央对政策作了调整。密县对大批受错误批判的干部和群众作了平反，把人民公社改为生产小队（村民组）核算，把过渡到国营企业的集体企业改为合作企业，并将部分土地借给农户耕种。到 1966 年虽然在政策上作了调整，但是，这种调整并没有从制度变迁的角度来加以思考和总结。

这种动员体制的基本指导思想是毛泽东所说“马克思要与秦始皇结合起来”。如何用马克思主义的观点来看待秦始皇，来看待中国的秦汉体制，是关系到对中国制度变迁的规律性的认识。

中国传统体制在中国新民主主义革命时期被称为封建制度，中国新民主义义革命是一场反对封建主义的革命。

但是，对于中国的这种封建制度如何认识，似乎有各种理解。一种理解是中国古典的含意，封建制即分封制，按照这种理解，秦始皇已消除了分封制，实现了郡县制。但是，通常仍认为秦汉体制仍然是封建制，这同汉代大兴儒学有关。孔子主张“克己复礼”，即恢复周礼，即恢复周代设计者周公制定的天子、诸侯、平民之间的制度规范，以结束诸侯之间的战乱。到了汉代，大兴儒学的目的是要建立皇帝、郡守和平民的制度规范，以维持皇权下的郡县制的均衡状态。由此产生了反封建的原意和转意，原意是反封建割据，转意则是反专制的君臣父子关系。另一

种理解是苏共党史的解释，即主要是把封建关系看作是封建主占有土地的关系，在中国对此理解为地主占有土地的关系。第三种理解是一些学者的看法，如《资本论》的中译者之一王亚南的看法，他用剥削农民剩余劳动的共同本质来说明周制和秦汉体制都属于封建形态，但是，他又肯定了两种体制的差别。同时，他又把中国和欧洲的封建体制加以区别，他把中国的封建主义看作是官僚体制对农民自由的压制，因为官僚是资源的主要支配者，可以凭借其权力，取得土地和来自土地的收益，因而限制了农民的自由，使他们不能积累资本投入工业和科技事业，这是造成中国和西方在近代发展中差距拉大的根本原因。

马克思生活在欧洲，因此，他肯定在共产主义的第一阶段即通常所说的社会主义阶段还必须保留资产阶级的权利或市民权利，这个词也带有欧洲制度变迁的痕迹，也有多种含意，一是脱离原始的野蛮状态进入城市享有城市文明的权利，二是把人民看得高于皇帝和长官而享有民主的公民权利，三是人们的财产权受到保护，并且享有自由交换的权利。

看来，在消灭地主所有制后，毛泽东肯定秦始皇，偏重于古典含意的理解，即反对封建割据，强调中央集权，而对待马克思提出的资产阶级权利，却是从字面的意义上去理解，认为这种权利是产生资产阶级的基础，而必须加以限制。这两种理解的结合，就是依靠中央集权下的各级官员来动员农民，来建设社会主义，并向共产主义过渡。

尽管社会主义革命同秦始皇的目的不同，是为了加速实现工业化。在社会主义条件下，各级行政官员同旧官僚不同，把为人民服务作为宗旨。但是，不以人们的意志为转移，以行政官员来配置资源的计划体制，仍带有官僚体制的通病，它压制了农民的自由，特别是农民自由交换的权利，其后果必然是影响生产力

的进一步发展。

动员体制是以领袖的某种个人权威或马克斯·韦伯所说的Charism来维持某种动态的均衡，这种均衡只能靠某种理想来支持。在理想破灭以后，人们不得不回到现实中去。1978年底，中国出现了历史性的机遇，这就是邓小平复出，彻底否定文化大革命，结束了政局长期动乱的局面，把工作重心转到经济建设上来。并提出了经济体制和政治体制改革的任务。

中国的改革起始阶段是放权，即把计划体制下由中央掌握的财政权和人事权逐级下放给地方，以调动各级地方政府的积极性，同时保留中央给地方规定的各项计划指标，以控制和监督各级地方官员，努力完成这些指标。

这样，密县就从中央集权的动员体制逐步过渡到分权的压力型体制。分权反映了地方政府的要求，在中央实行集中计划体制，压制地方政府积极性的情况下，放权给地方政府是有利于地区经济发展的。同时，在计划体制下，企业和农户长期依附于政府，在中央计划体制没有根本改变的情况下，地方政府出于本地区的利益，会更积极地支持本地区企业和农户的发展。上级对下级的各种指标压力，是传统的计划体制的主要特征，在这种体制没有改革的情况下，中央政府对地方政府的控制仍只能采取传统的办法。

三、压力型体制的运行

所谓压力型体制，指的是一级政治组织(县、乡)为了实现经济赶超，完成上级下达的各项指标，而采取的数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系。为了完成经济赶超任务和各项指标，该级政治组织(以党委和政府为核心)把这些任务和指标，层层量化分解，下派给下级组织和个人，责令其在规定的时间内完成。然后根据完成的情况进行政治和经济方面的奖惩。由于

这些任务和指标中一些主要部分采取的评价方式是“一票否决”制(即一旦某项任务没达标,就视其全年工作成绩为零,不得给予各种先进称号和奖励),所以各级组织实际上是在这种评价体系的压力下运行的。

压力型体制是在中国目前发生的赶超型现代化以及正在完善的市场化进程中出现的,有客观经济原因,也有传统的体制背景。改革开放以来,随着中央的放权让利,地方的利益在制度上被承认下来,地方的利益意识增强了。地方党委、政府成为地方利益增长和保护的首要力量。对于各地来说,其所追求的以工业化为核心的现代化是典型的赶超型的,是在世界范围以及国内其他先进地方的压力下进行。但是由于计划体制的残存,这些地方利益主体无法通过市场取得应具备的资源,它们必须用各种手段从上级那里取得政策上的优惠以及资金、物质的支援。这样就出现了各级地方政府争政策和资源的“竞争”场面。

县委的中心任务是实现经济赶超,同时完成计划生育、社会治安这两项硬性任务以及其他每年下派的重点工作。在这种竞争压力下,为了在这种“竞争”中获得更大的份额,县、乡各级政权一方面对上级采取“跑步前进”(跑部钱进);另一方面对自己的下级机构和个人“加温加压”,驱动前进,利用各种关系去争资金、争项目,以取得经济的超速增长,在上级设立的各种排名中取得好名次、先进称号,以博得上级的赞许,获得更多的政策性支持。

压力型体制的运行是围绕着数量化的指标和任务展开的。在县级经济增长过程中,其运行过程大致分为四个阶段:

1. 指标任务的确定。指标、任务分为年度的、三年期的、五年期的以及长期的,是由县委常委会确定的。一般是通过党代会决议、年度政府工作报告、每届的政府工作报告、“×五计划”

等发布。这些指标、任务是根据中央的宏观计划，省的计划，与自己竞争的各县市的经济增长与建设情况以及本县的情况制定的，各项指标的增长幅度要远远高于全国、省、主管市的相应增长率，并且要能够达到在预期内赶超自己竞争对手的目的。

2. 指标、任务的派发。岗位目标责任制是派发指标和任务的“制度化”方式。目标责任制在中国几十年计划经济中早已存在，上级组织的产值、利润、成本、工资奖金等各项指标体系作为指令性计划指标下达给下级组织，作为下一级组织必须完成的目标责任。只是在中国农村承包责任制取得成功后，取得了某种新的形式，被称之为“政治承包制”，成为各级党委、政府管理经济，完成指标、任务的重要手段。

已经确定的任务是逐级通过责任制的形式向下派发的。一般先由县委、政府与各乡镇、党委、政府、职能部门签订责任书，这是第一层次责任制。责任人是乡镇的书记、乡(镇)长以及职能局长、书记。责任书规定完成的任务以及任务完成与否的奖罚措施。奖励措施包括提级、提资、发放奖金等，惩罚措施包括限期调离等。一般没有经济性处罚，这与干部的低收入有关。在密县，全县范围的第一层次责任制大概可以追溯到1988年3月20日，县委、县政府同各乡(镇)党委书记、乡(镇)长签订的1988年农村工作奖罚兑现责任书。第二个层次责任制是在各乡镇、职能部门内部展开的，乡镇领导、职能部门领导与自己下属部门的负责人签定责任书。第三个层次则由这些分部门的负责人和工作人员签订。这两个层次责任制的签订比前一个层次的灵活性更大，而且由于主管部门负责人没有人事权力，不能为责任人提级、提资，所以直接采取了经济手段。责任人在签订责任书时要向主管部门交纳一定的抵押金，当然这些抵押金在数额上是这些工作人员可以承受的。如果完不成任务，这些抵押

金将作为处罚金，不予归还，另外附加的处罚措施还包括通报批评等。如果完成了，抵押金如数归还，还有相当数额的奖金以及通报表扬等奖励措施。

通过这三级派发的指标任务每经过一个层级都会被相应地放大。这尤其体现在乡(镇)和职能部门这一层级上。我们可以从各乡镇和职能部门所订立的工作计划中看到，与县计划中的各项指标和增长率相比，它们自己相应的指标和增长率都高于前者。这样既可以向上级表明自己对指标任务的重视，以争取更优异的工作成绩，也可以向下属施加压力，动员下属更积极地工作，以更好地完成指标任务。

3. 指标任务的完成。一旦接受下来这些指标任务，就要寻找措施完成。在目前这种赶超型现代化以及计划体制向市场体制过渡的背景下，这些经济增长指标和任务的完成依靠的是争资金、上项目、铺摊子。资金越多，项目就会立得越多，摊子也会铺得越大，这样会刺激经济扩张，造成到处是工地的热气腾腾的局面。

县委、政府的主要领导人要承包各乡镇，利用自己的诸如同学、同事、上级、同乡、战友等各种关系，帮助这些乡镇跑资金、上项目，并以跑资金、上项目的多少作为考核政绩的标准。职能部门也被要求办厂上企业。它们完成任务方式或是劝说上级主管部门共同投资，或是利用自己的部门垄断权力开办垄断性企业，控制相应的行业领域。

4. 指标任务完成的评价。评价是通过组织部门对干部的年度考核，乡镇、职能部门负责人的述职报告以及工作报告双向进行的。评价的标准则是项目、资金数量以及各种经济指标的增长幅度，即有成绩就要大奖特奖；成绩不突出则要进行处罚。每年年终或年初都有全县性的表彰大会，对那些工作成绩突出

的单位和个人进行奖励,奖励方式包括:提级、提资、奖金等。奖励方式与各部门、个人的物质利益直接相关。除此之外,还不定期地对一些工作非常突出的乡镇党委书记给予副县级待遇。尽管公开受罚的人微乎其微,但是对于一些干部的长期不予提拔、或者使之长期在乡镇工作或者使之在物质条件较差的部门工作,则对他们来说是一种变相的处罚。因为不能得到提拔,或者不能进城,对许多人来说,自身的利益以及全家的利益会受到很大损害,收入不能提高,家属工作不能解决、孩子入学成为困难,凡此种种。

在压力型体制运行的四个阶段中,我们可以清楚地看到压力是由上至下层层施加的。但是就完整的压力型体制运行来说,还应包括下面两个内容:

1. 压力环境。中国目前正处在赶超现代化和日益完善的市场化进程中。从世界范围看,正面临着剧变着的全球性现代化的压力,如果自身不能实现快速转变,就会在世界竞争中失利,失去巨大的经济利益和政治地位。就中国内部来看,由于各地发展的不平衡,以及从计划体制向市场体制转轨过程中出现的市场非正规性、不完善性,造成了各地争资源、争资金,在"竞争"中地区主义、部门主义日浓的局面。位于中部的新密市处于这种夹缝中,外界环境压力显得更加突出。

2. 减压机制。在压力型体制中,"加压驱动"并不总是压力越来越大。在压力型体制运行中存在着减压机制,而运行的4个阶段的每个阶段中都存在着相应的"减压阀"。"减压阀"包括两种:(1)关系;(2)统计方法和手段。前者是非正式的制度;后者则是制度的非正式化。这两种"减压阀"的作用集中地体现在压力型体制运行的第二阶段指标任务的派发以及第四阶段指标任务完成的评价。在指标任务派发时,下级部门会尽量利用各

种关系与上级讨价还价，诉说工作难度，以求降低指标任务额度，获得上级更多的报酬承诺；在指标任务完成评价时，一方面通过关系，尽量向上级说情，突出成绩，隐藏失误；另一方面可以利用统计工作的漏洞，在统计数字上做文章。当然。“减压阀”的使用只是少数的，但是由于其客观存在，为压力型体制下的组织和个人提供了逃避责任的“合理”途径。

90年代日益突出的压力型体制对于新密市的经济、社会等各项事业的发展起到了强大的推动作用。以“企业家”的形象出现的市委、市政府通过“加压驱动”、经济刺激等手段，使压力型体制产生了一些积极结果。这些积极结果体现为：

1. 动员和发挥了组织和个人的积极性和创造性。在指标任务的压力下，经济奖励的刺激下，“一票否决”的驱动下，各个组织和个人为了保住和提高自身的收益，纷纷想点子，找路子，引资金，上项目，利用新密市丰富的矿产资源，兴办了大量的包括煤炭、耐火材料等在内的企业以及其他经济实体。

2. 促进了各种类型企业家的出现。在80年代，新密布的企业家只有两类：一类产生于新兴的乡镇企业，属于农民企业家；另一类来自县办企业。后一类由于行政权力的干预，带有强烈的官员色彩，可以称作“官方企业家”。

县办企业、乡办企业、村办企业中的业务干部，如厂长、经理、推销员等在1992年后也出现了脱离原企业的迹象，成为90年代出现的私营或民营企业家。他们利用自己的各种关系，为新密市争取到许多资金和项目，推动了新密市经济的快速发展，一定程度上缓解了就业压力，并且他们中的一些人已经是农村致富的带头人，他们所在的村在他们的带领下，村办企业红红火火，村民生活水平有了相应的提高。

3. 资源型产业成为全市国民经济的支柱，增强了全市的经

济实力,使新密市经济发展在河南省县市中名列前茅。经济的发展使新密市财政收入1995年达到2.28亿元,创历史最高水平,比上年增长76.8%,跃居河南省第三位,增幅名列全省第一。

4. 由于经济实力的提高,新密市的城市建设、教育、交通通讯等各项事业有了长足的发展,优化了投资的硬件,正在成为河南省会郑州周围一个新兴的卫星城。

5. 乡镇企业的发展,一方面转移了农村中大量剩余劳动力,另一方面提高了农民收入,有助于减轻农民负提,增加农业投入,从而提高了人民生活水平。

随着社会政治经济的进一步发展,压力型体制逐渐显示出矛盾,而且这些矛盾有进一步发展的趋势。这些矛盾是围绕两个制度问题展开的。这两个问题是:(1)用财制度;(2)用人制度。

围绕用财制度的矛盾表现如下:

1. 财政限制和职能扩张的矛盾

财政是每一级政府运转和职能完成的物质支持。如果财政不能提供充足的资金保障,政府职能的完成就成了一句空话。政府也会寻求其他途径去获得资金支持,以保证自己的存在和运行,这样极容易造成政府行为的混乱。从80年代末开始,县级的财政能力与职能的迅速扩张就出现了矛盾。这对矛盾在90年代压力型体制下更快速复杂的社会经济变动条件下,显得更加突出。县财政被许多人称为"吃饭财政",主要功能是支付编制内干部,即所谓吃"财政饭"的工资以及范围很小的党政机关的活动,而因职能扩张造成的人员、活动的增加以及各项公共设施的建设则只能靠县自筹资金解决。

财政限制与职能扩张的矛盾对乡镇以及各职能部门都产生

了巨大的压力,导致了其行为的混乱。县乡两级政府为了完成日益增多的职能,只能通过集资、收费等方式直接向个人、企业伸手要钱来增加预算外收入,而职能部门则通过增加收费罚款项目和力度来维持日常工作、越来越多的经费支出以及不断膨胀的人员。这虽然减轻了县乡两级政府以及职能部门的财政压力,为其运行提供了资金保障,但是,由于收费集资行为的随意性、无合理的规则以及监督力度不够,造成了许多严重后果:(1)加重了农民的负担;(2)侵犯了企业的产权,破坏了企业发展的潜力;(3)各部门"小金库"的滋长,单位消费行为的混乱;(4)县作为一级政府无法通过预算控制乡镇以及职能部门收费行为,冲击了正规的财政制度。

2. 职能部门的强化与市场秩序的建立的矛盾

对于县级政府来说,税务局、工商局、物价局、技术监督局、城建局、环保局、公安局、法院、检察院等部门是其职能的具体实现者。它们也是正在出现的社会主义市场经济秩序的建立者和维护者。它们的一举一动直接影响着市场秩序的完善和成熟。但是,在压力型体制下,强调经济成绩和效益的管理方式以及财政支持的乏力,使这些部门市场秩序的建立与维护的应有职能受到了冲击。在为了经济增长而采取的"加压驱动"下,它们的行为带有强烈的经济色彩,为了部门的生存,它们不得不把一些精力用在如何办企业、上项目、赚钱上面,这影响了其公共管理职能的完成,同时也造成了其与企业竞争资源的局面。

从80年代中期开始,各类职能部门的改革启动了,在这个过程中,由于社会分配机制的变动,职能部门工作人员的收入增长在全社会范围内处于停滞甚至相对落后的地位。90年代以来,特别是1992年以后,在全国范围内,县级职能部门中出现了两个突出现象:一是职能部门在"下海"潮的推动下,普遍开始兴

办企业公司,组织所谓的“自救”运动,以提高收入,改善办公条件,为家属子女提供就业机会。二是职能部门,特别是随着市场经济的发展需要加强的部门,如各执法部门出现了人员迅速增加的现象。增加的人员并不是国家编制,而是自收自支的事业编制。

职能部门办企业固然有利于提高部门的办公条件、福利水平,安排本部门职工子女就业以及部门因机构改革的分流人员的就业,但是对于正在建立和完善的社会主义市场经济来说,则有很大的负面影响。职能部门办企业带有浓烈的“官商”气息,这些企业以政治权力为支柱,以不公平的竞争方式与国营企业、民营企业争资源争利益,破坏了市场公平的竞争秩序,形成了市场中特殊的经济主体。这种不公平的竞争体现为:(1)利用自己对本职能范围的管理权,建立相应的企业、公司,形成特权垄断。然后利用自己的管理权,强行推销产品拉客户,如果买方不答应,则滥用权力,对其进行刁难,破坏买方正常的经营活动,以此挤走同行业的竞争对手。(2)利用自己的职权,保护自己的企业,以逃避税务、工商等部门的管理和应尽的社会义务,形成市场竞争中的独立王国。这实际上减少企业运行应支付的许多社会成本,使企业变成只对自己做贡献的“下金蛋的鸡”,同时也削弱了各项正式制度规章的执行力度和严肃性。加深了部门之间的冲突。1993 年后,中央三令五申要求职能部门企业与部门在人、财、物上进行脱钩,以此约束和规范这些企业的行为,起到了一定的效果。但是,一些企业改头换面,继续生存和发展。在讲求人情关系的环境下,这些企业仍不容易受到监督。

自收自支人员的增长对于这些职能部门内部来说,也造成了不小的冲击。这体现为:(1)部门内部人浮于事。对自收自支人员没有严格的管理,人员的数量与职能任务不成比例,许多人

无所事事。(2)部门内部团结受到了破坏。某些人员素质低下,造成执法过程中出现问题。罚没收入的分配不公使部门内部出现了利益矛盾,影响部门内部团结。(3)编制人员蹲办办室,自收自支人员在外面从事具体工作,一方面降低了职能部门工作质量,另一方面也削弱了职能部门对工作人员的监督。

职能部门人员的膨胀直接推动了各种名目繁多的罚款、收费的增加,形成了"七八顶大盖帽压向一顶破草帽"的乱罚款、乱收费、乱摊派集资的"三乱"现象,并有进一步发展的迹象。开始时各职能部门为了养活自收自支人员,被迫去加大罚款、收费力度,但随着这种收费的增加,由一种被动的心态转向主动的利益驱动。

围绕用人制度的矛盾表现如下:

1."官员企业家"和腐败的蔓延

压力型体制是一种产生"官员企业家"的体制,因为在这种体制下,政治力量直接介入并推动了经济增长。在这种体制中,官员的行为类似于企业家,他们要为自己所管理的地域或领导的部门的财富增长决策、经营。县级、乡镇级的主要领导,以及职能部门的领导在经济发展是硬任务的压力下,以官员的身份涉足了"企业家"的活动领域。他们的活动方式可以用官员+企业家表示。另一类的"官员企业家"出现在国有企业之中,虽然他们身处企业之中,身份是企业家,但由上级主管部门任命,待遇却属于"官员",而且可以随时走出企业,成为官员。这就造成了其行为在企业家特征之外,加上了"官员"特征。他们的活动方式可以用企业家+官员表示。这两种类型的"官员企业家"虽然在活动方式上,官员和企业家的特征比例不同,但是在本质上却属于官员,而不是纯粹的企业家,是政治权力涉足经济领域的必然结果。

“官员企业家”的大量出现有其客观条件，这些条件包括：(1)压力型体制把经济发展任务压在了政府头上，使其必须以企业家的身份去用政治权力在短时期内推动经济增长。(2)在体制转轨过程中，国有企业没有真正实现企业体制的变革，企业仍是行政权力的附属物。(3)资源型经济在发展初期，需要大量的资金投入，这也为政府充当“企业家”提供了机会。

政府履行企业家的行为，进行选项、立项和经营等经济活动，在压力型体制下具有产生腐败的巨大危险。原因在于：(1)政府官员的任期制，造成了一些官员为了在自己的任期内取得突出的成绩，会不顾客观条件限制而大上项目，只重数量，不重质量，只重外表，不重本质。虽然上了许多项目，但是这些项目或不适应市场需求，很快倒闭淘汰，造成资金浪费；或者属于“钓鱼”工程，后备资金不够，一旦官员离任，就成了“半拉子”工程。(2)官员由上级任命，缺乏市场监督，使得一些官员在任期间乱铺摊子，一旦发现自己难以收拾，就会通过种种关系，想方设法调走，异地做官。这样既逃避了责任，也造成了资源的巨大浪费。(3)由政府开发的项目，进行的建设工程招标缺乏公开性、竞争性和监督，使得少数官员借此机会进行“寻租”，与一些承包商进行勾结，偷工减料，以此从承包商那里获得“回扣”。这样既损害了国有资产保值增值，也造成了工程质量的下降。(4)由于亲自参加项目建设，使一些官员把握了经济资源，这为其寻求个人升迁提供了经济支持。

一些国有企业的厂长经理由于行政权力的过度干预，造成了其企业家行为畸形化。企业家由上级主管部门直接任命，其以后的调任升迁也由上级部门决定。但形式上，上级要对下级负责，事实上，又无法对经营活动进行监督。这无疑为一些经理和厂长逃避经营状况恶化的责任提供了条件。在行政权力过度

干预而且监控不力的情况下,有些企业的厂长经理在经营中并不考虑企业的长远利益以及职工的切身利益。这样就出现了下列情况:(1)在企业经营中,厂长经理不顾其他管理人员的意见以及职工的态度,一个人说了算,个人专断,造成一些决策失误,造成企业的亏损。(2)一些厂长经理上任之后,不管企业经营状况如何,职工工资福利如何,首先买汽车、配手机、装修办公室,形成"穷庙富方丈"的现象。(3)一些厂长经理从行政系列走进企业,也把行政中的一些不良风气带入企业行为中,只重视"宣传"和公众形象,不扎扎实实地抓企业内部建设和经营。这样的结果是企业如同气球,越吹越大,直到有一天倒闭。(4)一些厂长经理在把企业折腾得没有发展潜力之后,通过关系调入行政部门或其他企业,结果是企业倒闭,个人照做官。厂长经理的这些行为直接造成了企业的短期行为、国有企业的亏损以及职工利益的损失。

行政权力对企业的过度控制使那些效益好的企业成为人们竞相取得的"肥缺"。因为在一些人看来,效益好的企业不仅会给自己带来经济利益,而且蕴藏着巨大的政治利益。因为效益好的企业往往是本地方的财政支柱,深受地方领导的重视,如果能够进入这些企业,则会给自己带来接近决策中心的良好机会,进而满足自己的当官的愿望。

于是为了获得这个职位,一些人就会动用各种关系,甚至进行权钱交易。有的人会以某种承诺来获取这个职位;有的人则借助上级部门某些个人的压力;还有的人以其他职位进行交换。这样就产生了企业中的"跑官"、"买官"的现象。

2. 政绩考评与干部任命

所谓政绩,主要是经济实绩,包括产量、税利等一系列指标,还包括计划生育和社会治安综合治理(发案率、上访率等)指标。

在压力型体制下,政绩的考评方式是:①各级政府和部门向上级定期汇报工作。在汇报材料中要讲清工作成绩和工作困难,为上级的考察提供书面依据;②官员要定期向上级述职,汇报自己在工作中存在的问题和取得的成绩;③组织部门的调查,一般采取的形式是召集官员所在单位的部分群众和其他干部,进行座谈,以了解该官员的情况,或发放问卷,以求得客观结果;④数量化的形式成为考评政绩的主要方式,统计指标等数字被大量使用以描绘政绩如何、工作如何。

这种考核任命制度带有某些民主的因素,但是,官员任免升迁的决定因素还是上级部门。因此,出现以下问题:

①某些官员为求升迁,同上级部门的某些领导人"拉关系",走后门。

②一些官员为了向上级部门突出自己的政绩,大搞集资活动,搞劳民伤财的浮夸建设,加重企业和农民的负担。

③一些由组织部门主持的调查考评流于形式。往往是领导早就决定了,他们调查考评只是一个参考,并不能影响领导决定。在这种形式下,一些干部群众也害怕打击报复,不愿说实话,反映实际情况,结果调查中敷衍话居多。有些官员虽然群众意见很大,组织部门也清楚,但没有制度性的表达,照样提拔升迁。

④目前统计工作缺乏独立性和科学性。"干部出数字,数字出干部",甚至准备了三套数字,高数字报给上级请功争奖,以得到提拔,较准确的数字报给统计局备案,可怜的数字报给民政局争取扶贫救助。

更为严重的是:由于在压力型体制下存在政企不分的状况,"官员企业家"依靠政治权力谋取某种超额利润,发展了"权钱交易"的欲望,他们利用某些上级领导贪图钱财的弱点买通关系,

以达到升官升级的目的。而上级部门由于财务上的困难,往往需要“官员企业家”的经济支持。这就为买官卖官现象提供了土壤。

更值得注意的是,这种压力型体制发展下去,会出现人们最担心出现的乡霸和县霸。乡霸和县霸是当地有识之士在论文中和谈话中提及的一种社会现象。

这表现在:①有些人为了自己的小团体,大搞帮派,培养帮凶,把同乡、同学、战友等关系变成了纯粹的互相利用狼狈为奸的关系。在他们看来“为官一任,要造福一帮”。②变相的个人崇拜。能够指挥小团体的人是当然的“领袖”,他可以指派其他人去完成自己的意志,而这些人对其命令视如“圣旨”,一律照办。③扼杀民主、目无法纪。为了保证自己的人当选,他们不惜任何手段,贿赂代表,恫吓代表,操纵选举,忤逆民意。而一旦当选,则会无法无天地扩充小团体利益。④左右本地区党委政府的决策。他们利用自己的势力和影响,干扰当地县委政府工作,对新来的领导进行拉拢腐蚀,以充当自己的“圈中人”或羽翼;对于不服从自己意志的领导则打击、诽谤,不惜任何手段直到排挤走为快;对于不利于自己的决策,则多方阻挠,层层设卡,试图实现自己的意志。⑤对待群众,采取霸道的作法,不服从则用暴力甚至借助“黑社会”势力进行威胁,而且压制群众的呼声。⑥一些暴发户买通官员,或者自己买官做。

今天人们又担心出现乡霸、县霸,并不是完全没有根据。因为乡霸和县霸是这种压力型体制演变可能出现的极端形式。在压力能促进经济增长时,干部和农民群众能表现某种利益的一致性,因为经济增长能够给双方都带来利益,但是,当增长的动力机制衰退时,减压阀的作用会愈来愈起作用,各种关系网和欺骗的减压作用会愈来愈大,权钱交易,虚报浮夸,欺上瞒下,强迫

命令的作用日益蔓延,以致于有可能发展为人们所说的“领导傍大款,大款傍领导”,“前面走的是有权的人,后面走的是有钱的人,有钱的人找的是有权的人,有权的人依靠的是有钱的人”。双方都可以得到实惠,而受到损害的则是中央的权威、勤勤恳恳为人民服务的各级干部和广大人民。这无非是中国历史上土豪劣绅和贪官污吏相结合的翻版。人们对出现乡霸和县霸忧心忡忡,正是担心他们会危及共产党领导的重要基础,即广大农民的支持。这里潜伏着中国历史上中央、地方和民众之间出现的那种“零和博弈”在新的条件下面再现的危险。

由上可见,这种压力型体制在新密市已经到了非转变不可的时候了。

四、改变压力型体制的经济和社会基础

经济和社会的进一步发展,客观要求改变这种体制并为此奠定了必要的经济和社会基础。这主要表现在以下五个方面:

1. 经济体制的转变要求改变压力型体制

中国共产党第十四次代表大会提出了建立社会主义市场经济新体制的目标,党的十四届五中全会再次提出要实现经济体制的转变即从计划经济体制转向社会主义市场经济体制。实现经济体制的根本转变,意味着政府在经济生活中扮演的角色必须加以转换。政府和政府官员不应再扮演直接组织经济活动的角色,但“一手高指标,一手乌纱帽”的压力型体制实质上还是用计划经济体制下发展经济的办法来强力推进经济发展。其结果是政企难以分开,政府官员和企业家身份重迭,指令性计划以数字指标形式重新发挥关键性作用,市场机制在资源配置中难以发挥应有的作用。

2. 经济增长方式的转变要求改变压力型体制

十四届五中全会提出实现两个根本转变中的另一个转变是

经济增长方式的转变即从粗放型转向集约型，从总量扩张转向以提高效益为主。在压力型体制下，各级政府为了追求经济的高速增长，往往把经济总量指标（产值、财政收入、人均收入等）定得很高，而且一年比一年高，上级政府把这些指标完成情况作为考核下级政府政绩的主要依据。为了完成这些高指标，县（市）乡（镇）政府往往把经济工作重点放在铺摊子上项目引资金上。但是，到了今天，再沿用过去的老一套作法已经行不通了。这是因为在新的经济增长方式下，搞集约型经营和提高经济效益主要靠企业来完成，企业成为经济生活的主角，政府工作要以企业为中心，努力为它们排忧解难并提供企业所需的各种服务。这实际上是对政府工作提出了更高的要求。只有改变压力型体制，各级政府才能转变职能转变作风适应新形势的要求。

3．现代化的客观进程也要求改变压力型体制

按照现代化理论的观点，后发展中国家的现代化乃是一种赶超型的现代化，政府要在本国的现代化进程中发挥主导作用。这一观点主要适用于这些国家现代化早期阶段。在现代化早期阶段，由于市场机制尚不健全，企业家阶层尚未形成，精英分子主要集中在政府部门，因此政府及其所制订的计划就在现代化过程中担当了义不容辞的领导责任。而随着市场体系的建立和完善，职业企业家队伍的形成和壮大，民间精英和官方精英逐步平分秋色，“政府主导型”的现代化就要及时转向“市场导向、官民合作”的现代化模式了。在新的现代化模式中，市场机制在资源配置、组织经济活动方面发挥着基础作用。计划的制订是官民双方协商达成共识的过程。计划本身仅具有参考作用，不能靠强迫命令来实现。政府主要通过提供各种诱因和依靠企业家的自愿合作来达成计划目标。从前一种模式向后一种模式的转换势必要求改变压力型体制。因为这种体制仅适合于“政府主

导型”的现代化。

4. 社会结构的分化、利益群体的多样化和独立意识的增强也要求改变压力型体制

在现代化和市场化的进程中逐步出现了社会结构的分化并随之而形成了多种多样的利益群体。首先是企业家群体的形成。据新密市工商局提供的资料，截止 1995 年底，全市共有 4500 家注册企业，其中全民所有制企业 1200 家，私营企业 500 家，余为集体所有制企业。这些企业的厂长、经理已经形成一个有着自身利益和要求，势力不可低估的利益群体。他们乃是企业生存和发展的灵魂。其次是个体老板的队伍不断壮大。同样据该市工商局提供资料，全市个体工商户在 1995 年为 12357 户（统计局提供资料为 19880 户），从业人数为 95197 人（统计局资料）。这些个体从业人员和老板有着较强烈的产权意识，对于侵犯产权的行为抱着强烈的敌意。第三，各种身份的工人的数量猛增。据该市统计局提供的资料，职工人数从 1980 年的 13098 人跃至 1995 年的 43250 人，农民从工人员从 1980 年的 3510 人升至 1995 年的 9980 人，在外经商务工人数 1995 年达到 5339 人。第四，由于庭院经济的发展，农村社会结构也发生很大变化。仅 1995 年全市就新发展各类庭院经济专业户 19452 户，专业村 35 个，年纯收入 2 万元以上专业大户 3252 户，庭院经济总产值达到 9.95 亿元，庭院经济纯收入达到 2.1 亿元。在越来越多的农民走上致富之路的同时，农村的贫困现象也不容忽视。在新密市仍有 3 万多贫困人口生活在农村地区。与城市居民人均收入 3100 元（1995 年）相比，农民人均纯收入仅有 1528 元，远低于城市收入水平。第五，以县、乡各类干部为主体的城镇居民也形成一个利益群体。他们有的在市各职能部门工作，有的在乡镇工作，但基本上都居住和生活在新县城里或至少在新县

城里有一套房子。他们模仿大中城市居民的消费方式、休闲和娱乐方式，正在向城市居民过渡。

这五种利益群体分别有着不同的利益和要求，与此相适应，每个群体的独立意识都在增强。在压力型体制下各个群体的利益关系很难理顺，其核心是干部群体与其他利益群体关系处于对立和高度紧张状态。压力型体制中，无论是经济工作、计划生育工作，还是社会治安综合治理工作，指标都是层层加码，由此导致指标定得过高过紧。基层干部为了完成指标保住乌纱帽或追求升迁，往往不择手段甚至靠牺牲其他群众的利益来达到目的。以经济工作为例，乡镇干部为了显示自己的政绩往往高报农民的人均纯收入，各种提留摊派也顺理成章地水涨船高，从而加重了农民的负担。各职能部门为了完成市里下达的财政创收指标，兴办经济实体指标或分摊的城市建设任务，往往利用本部门的职权加大收费、罚款力度，其结果是搞得企业和个体工商户苦不堪言。前述“三乱”的一个重要根源即在于此。再以计划生育工作而论，基层干部普遍反映现在的计划生育政策在某些方面脱离农村实际，但他们无权改变这种不合理的政策。在“一票否决制”的强大压力下，基层干部为了应付上级检查和完成上级下达的各项计划生育指标，被迫采取非法的甚至强制性手段来达到目的，从而直接把自己推向群众的对立面。

物极必反，压力型体制在其运行过程中正在走向它的反面。压力型体制的本意是想看政绩用干部，但由于无法很好地解决谁来衡量政绩及衡量政绩的标准等问题，因而靠政绩用干部很容易演变为凭领导人的个人好恶用干部，造成“人民选票千万张，不如领导嘴一张”。那些跑官买官的人之所以得逞就是因为他们善于投领导者个人之所好。如果跑官买官之人官运亨通，势必会伤害那些兢兢业业干工作的干部的感情。跑官买官之人

谙熟生财之道，他们投资于仕途升迁的精力和金钱必须要加倍得到补偿。为此他们上任后往往大肆搜刮民脂民膏，从而大大加重农民或企业的负担。此外，那些靠兴办经济实体或收费罚款而尝到甜头的职能部门往往会形成强烈的利益驱动行为，部门利益也因之而不断膨胀。在部门利益驱使下，“三乱”行为往往难以得到有效遏制，正是所谓“上有政策，下有对策”。乱收费乱罚款乱摊派往往改头换面花样翻新后重新出现，令人防不胜防。腐败现象和“三乱”现象是压力型体制所结下的两颗毒果，它不仅违背了广大民众的利益，而且也损害了广大干部的利益，造成了干部和群众关系的紧张，并且造成了产生县霸、乡霸和民霸的土壤。所有这一切都说明，要想理顺各种利益群体的关系，从而理顺民心、党心，必须尽快改变压力型体制。

5. 现代化和市场化进程中人们思想观念的转变也要求改变压力型体制

现代化和市场化进程正在深刻地改变着人们的思想观念。教育的普及和电视、收音机走进千家万户使人们更容易接受新的思想观念。进城经商务工或到工厂做工使农民接受现代工商业及城市生活的洗礼，农民的身份正在发生变化，由此也影响到他们的思想观念，对青年一代农民的影响尤其深刻。乡镇企业家和个体工商户、专业户率先成为市场经济中的弄潮儿，他们的思想观念转变得也最快。传统的臣民意识，对政府权威的盲目服从和敬畏，官本位意识和等级特权思想正受到强有力的冲击。在现代化和市场化进程中成长起来的新型农民和城镇居民开始产生和接受一些现代思想观念，如公民意识、法制观念、平等观念等。面对人们思想观念的这种深刻变化，压力型体制所代表的领导方式和方法显得过时和落伍了。

五、如何建立民主的合作型体制

完善人民代表大会制度，从根本上说需要体制的转换，从分权的压力型体制向民主的合作型体制过渡。

早在中国进行新民主主义革命时期，毛泽东在《新民主主义论》和《论联合政府》中已经对这种民主的合作型体制作过详细的论述。

这里可以用黄炎培先生等五位国民参政会参政员访问延安，受到毛主席等中央领导人的接见返重庆后所写的见闻来说明。黄炎培先生写的《延安归来》中有这样一段话：

“有一回，毛泽东问我感想怎样？我答：

我生六十多年，耳闻的不说，所亲眼看到的，真所谓‘其兴也浡焉，其亡也忽焉’，一人，一家，一团体，一地方，乃至一国，不少不少单位都没有能跳出这周期率的支配力。大凡初时聚精会神，没有一事不用心，没有一人不卖力，也许那时艰难困苦，只有从万死中觅取一生。既而环境渐渐好转了，精神也就渐渐放下了。有的因为历时长久，自然地惰性发作，由少数演为多数，到风气养成，虽有大力，无法扭转，并且无法补救。也有为了区域一步步扩大了，它的扩大，有的出于自然发展，有的为功业欲所驱使，强求发展，到干部人才渐见竭蹶、艰于应付的时候，环境倒越加复杂起来了，控制力不免趋于薄弱了。一部历史，‘政怠宦成’的也有，‘人亡政息’的也有，‘求荣取辱’的也有，总之没有跳出这周期率。中共诸君从过去到现在，我略略了解的了，就是希望找出一条新路，来跳出这周期率的支配。

毛泽东答：我们已经找到新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主，只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。

我想：这话是对的。只有大政方针决之于公众，个人功业欲

才不会发生。只有把每一地方的事,公之于每一地方的人,才能使地地得人,人人得事,用民主来打破这周期率,怕是有效的。”

当时的谈话是真诚的。从这里已经可以看出民主合作制的基本特征:即政府将受到人民的民主监督;人民的事由人民自己来办,地方的事由各地人民来办,以实现政府和人民的合作、中央和地方的合作。在新民主主义革命取得胜利、中华人民共和国成立后,人民民主制度的建设是按照这个方针进行的。

但是,在进入社会主义革命后,似乎没有按照这个方针继续前进。

邓小平指出:“我们进行了28年的新民主主义革命,推翻封建主义的反动统治和封建土地所有制,是成功的、彻底的。但是,肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务,因为我们对它的重要性认识不足,以后很快转入社会主义革命,所以没有能够完成。”

邓小平同志所说的封建主义的政治思想残余自然是指秦汉以来长达二千多年之久的中央集权下的官僚体制的影响。因此,他明确地指出:“我们现在的官僚主义现象,除了同历史上的官僚主义有共同点外,还有自己的特点,既不同于旧中国的官僚主义,也不同于资本主义国家的官僚主义。它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切的联系……在加强党的一元化领导的口号下,不妥当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事情都要第一书记挂帅,拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导,全国各级领导都不同程度地存在这个问题……这种现象同我国历史上封建专制主义的影响有关。”

为什么在新民主主义革命后进入社会主义革命时,反而会

出现以上现象。这里除了我国历史上中央集权下官僚体制的影响外,还同前苏联向社会主义过渡的理论和实践有关。在前苏联社会主义革命或向社会主义过渡中的中心问题,被认为是“谁战胜谁”(КТО—КОГО)的问题,这里从原意理解还包含着支配者和从属者的关系,实际上在无产阶级战胜资产阶级的背后掩盖了资源的支配和从属关系。因此,在社会主义革命后,国家机构成了资源的主要支配者,形成了对经济、政治、文化、社会的集中管理的体制,从而形成了执政党的一元化领导体制。

其实,列宁在晚年经历了过渡时期的教训,就提出了合作制的思想。他讲述了自己的思想转变过程,“现在我们有理由说,在我们看来,单是合作社的发展就等于社会主义的发展,因此我们不得不承认我们对社会主义的看法根本改变了。这种根本的改变表现在:从前我们是把重心放在而且也应该放在政治斗争、革命、夺取政权等等方面,而现在重心改变了,转到和平组织文化工作方面了。”

如果说在政治斗争、革命、夺取政权等等方面现实存在着谁战胜谁的问题,那么,在和平建设时期就不存在支配者和从属者的关系,而应该强调在政治、经济、文化、社会等各方面的合作关系。列宁的合作制思想决不限于以后通常所理解的在农村中推行合作社,而涉及政治、经济、文化、社会等各方面,涉及如何理解社会主义本身。列宁在合作制这篇文章中曾经谈到过去许许多多社会主义者解决不了的难题,是如何找到使私人利益与国家对这种利益的检查监督相结合的尺度,是如何找到使私人利益服从共同利益的尺度。列宁在实行新经济政策时期已经感觉到一方面必须遵守自由工商业的原则,另一方面必须遵守合作的原则,以解决过去许许多多社会主义者解决不了的难题。可见,社会主义本质恰恰应体现在合作的原则上。

但是,在前苏联建设社会主义的实践中,仍然沿着“谁战胜谁”的轨道,而不是按照自由工商业原则和合作原则相结合的轨道发展,形成了国家高度集中的管理体制,并且把这种体制的形成看作是社会主义建成的标志。中国在新民主主义革命以后转入社会主义革命时,直接受到前苏联这种社会主义模式的影响,因而没有能够把新民主主义时期形成的民主合作精神在社会主义建设时期更加发扬光大,反而使旧的中央集权下的官僚体制的弊病在新的形式下得以延伸。

邓小平指出:“党成为全国的执政党,特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后,党的中心任务已经不同于过去,社会主义建设的任务极为繁重复杂,权力过分集中,越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识,成为发生‘文化大革命’的一个重要原因,使我们付出了惨重的代价。现在再也不能不解决了。”

前面已经指出,在我国从一元化的动员体制向分权的压力型体制过渡时,中国社会经济结构已经发生了巨大的变化,多元化的利益格局已经形成,这种情况必然影响到各级党组织。事实上,各级党委及其部门,各级党委所领导的政府及其部门,以及它们所领导的企事业单位都有其特殊利益,而且各有关领导人也有其私人利益。

问题并不在于这种特殊利益或者私人利益,而在于如何对于这种特殊利益和私人利益有制度性的约束。通行的办法是加强上级对下级的约束,即使上级确有“清官”,但是也监督不了那么多的下级部门,这需要庞大的机构和人员。这些庞大的机构和人员也会有自己的特殊利益和私人利益,在缺乏制度性约束的条件下,由追逐特殊利益和私人利益所产生的腐败会逐级向上蔓延。

今天我们也许仍然面临着列宁所说过去许许多多社会主义者面临的难题，即如何确立使这些特殊利益和私人利益服从社会共同利益的制度。

看来，我们仍然应当沿着毛泽东在新民主主义革命时期提出的“民主新路”以及列宁在社会主义革命时期提出的“合作原则”的轨道前进，向民主的合作制度过渡。列宁曾经指出，“我们转入新经济政策时做得过火的地方，并不在于过分重视自由工商业的原则，而在于我们完全忘记了合作制。”这段话也许至今仍然值得我们深思。今天我们面临的种种问题并不在于强调发展市场经济，而在于对民主合作制的建设不够重视。

1982年，邓小平在提出改革党和国家的领导制度的同时，把完善人民代表大会制度作为我国政治体制改革的方向。他已经预计到，这个任务是十分困难的。他说：“这个任务，我们这一代人也许不能全部完成，但是，至少我们有责任为它的完成奠定巩固的基础、确立正确的方向。”

这个方向就是：①改变经济领域的“官办工业”、“官办商业”、“官办农业”式的体制，保障公民个人和集体进行创业并进行市场交换的权利；②改变上下级关系和官民关系中的等级观念和不平等现象，切实保障人民享有管理国家各级组织，从而享有对国家的执政党的各级组织进行监督的权利；③改变那种宗法制即家长制式的一元化领导体制，加强法制和民主建设，通过法律来保障国家的整体利益，地方和企事业单位的合理的特殊利益和公民应有的私人利益，同时规定各级政府、各种经济社会组织和公民个人应尽的义务，立法必须经民主讨论，执法必须受民主的监督；④共产党作为执政党的地位由于历史的原因得到保证，同时同民主党派和党外人士实行长期协商合作，互相监督。

邓小平提出的政治体制改革方向实际上也就是确立这种新型的民主合作型体制的方向。

同目前运行的压力型体制相比，这种民主的合作型体制会有以下明显的特征：

1. 在民主的合作型体制中，各级地方政府促进本地经济和社会发展的压力和动力既来自上级政府，又来自当地民众

民主合作型体制是一种地方政府对上负责和对下负责相结合的体制。地方政府领导人的推荐提名由上级政府负责，而选举任命权则掌握在同级人民代表大会及其常务委员会手中，后者与在压力型体制中相比将获得更大的人事任免决定权。这样做的目的，是为了强化各级地方政府向当地民众及其选举产生的人大代表负责的制度。加强民众的参与和监督，建立起地方政府对上负责和对下负责相结合的体制有利于减少用人问题上的腐败，避免急功近利、好大喜功、虚报浮夸等不良行为，使个人功业欲得到遏制。

2. 民主合作型体制着眼于在中央与地方、政治组织与经济组织之间进行适当的分工，明确各自的职责、权利与义务，从而为合作创造一种必要的条件

民主合作型体制着眼于合理地划分中央与地方以及地方各级政府之间的财权和事权，致力于明确界定各种政治组织与经济组织之间的权利和义务，从而调动中央和地方、政府和企业多方面的积极性。1994 年推行的分税制改革在合理划分中央和地方的财权方面迈出了重要的一步。在财权进行适当划分之后，中央和地方以及各级地方政府事权的适当划分也需要尽快提上议事日程。只有明确各自的职责权限，各负其责，通力合作，调动中央和地方两个方面的积极性，经济和社会发展才能走上健康的轨道。

政治组织和经济组织之间分清职责，明确各自的权利与义务，是它们之间建立起合作关系的前提条件。政治组织的职责就是进行管理，提供服务，它不应代替经济组织进行投资决策，更不应以兴办企业为己任，否则就是不务正业。经济组织则应守法经营，照章纳税，同时作为纳税人有权要求政府提供相应的服务。市场在协调经济组织活动进行资源配置方面应发挥主要作用，政府的职责应是通过自身政策协助、“增进”市场机制发挥其作用，而不是越俎代庖。只有明确了政府和市场的职责范围，分清政治组织和经济组织的职责，在此基础上分工协作，政府和企业之间关系才能走上良性互动关系的轨道。

3. 民主合作型体制是一种参与各方共享合作收益的体制

民主合作型体制改变了中央、地方、民众之间的游戏规则，使三方共享分工合作的收益，从而建立起一种报酬递增的制度。在合作型体制中，各级地方人民代表大会及其常务委员会成为评价地方政府官员工作业绩的主体，并根据评价结果决定对地方政府官员的奖惩。评价的依据既有数字指标完成情况，又有对当地经济和社会发展的实际贡献及群众公论。在民主合作型体制中，各地经济发展指标主要由地方政府根据本地情况自主制订，并由地方人民代表大会审议通过。量力而行、实事求是成为地方政府制订数字指标的主要依据。在民主合作型体制中，中央和地方、政治组织和经济组织分工明确，各司其职，各负其责，依靠自上而下的压力来推动经济发展的必要性消失了。在新的游戏规则下，中央、地方和民众之间只有完成各自分工并相互合作才能获得相应的收益。而违反这种规则，采取不合作的战略，其利益就会受到损害。

由于中国历史特点和现状，中国的民主改革不能照搬西方议会民主的道路，也不能仿效前苏联和某些东欧国家的做法。

中国的民主改革恰恰应该首先在农村中推行，从家庭、村、乡、镇、县一级一级地推行。

如果在基层组织中没有民主合作的基础，这种改革在上层就会演变成权力的争夺，而一旦上层发生权力真空，目前广大干部和群众担心的县霸、乡霸、村霸等就会横行乡里，各霸一方。中国历史上统一受到破坏后出现的地方割据和军阀混战的局面就会再现，这对中国人民会是一场真正的灾难。如果一旦出现这种局面，就只能像中国历史上一样，靠武力、靠强化官僚体制来解决。这决不是中国向民主合作体制的路径依赖，而只能锁定在专制的官僚体制的恶性循环中。相反，在保持中央政权稳定的前提下，加快基层民主建设，一方面促进经济社会文化的发展，另一方面，基层民主建设的许多实用经验在上层可以借鉴，而且在基层民主建设过程中，必将涌现出大批受到广大群众拥护、真正致力于为人民服务的好干部。他们可以逐步被选为上层人民代表大会的代表或上层部门的领导人，以进一步完善各级人民代表大会制度。从这里显示出了中国向民主合作制过渡的路径依赖，这既可以保持政局的稳定，又有利于改革和发展。

同时，我们必须看到，中国的民主改革再也不能拖延了。有人怀疑中国农民和农村干部素质低，不能搞民主。在调查中，我们看到的情况却相反。因为农民没有大锅饭可吃，在历史上农民受专制的官僚体制压迫最深，他们会珍惜自己民主的权利，会像选举自己家庭当家人一样，选好自己村里和乡镇的当家人，更加关心乡镇的重大问题，作出民主正确的决策，并为实现这些决策作出更大的努力。广大农村干部在历史上也是这种官僚体制的受害者，苦于完成上级布置的各种各样的任务，忙于协调各种各样的关系，他们的聪明才智不能正常发挥，还为此付出了巨大的代价，在过去的历次运动中，不断挨批挨斗，甚至有的人作出

了牺牲。因此，他们最能深刻领悟实行民主的好处。在农村中推行民主，只要不搞运动，不搞一刀切，不规定什么指标，而是靠示范和推广，相信广大农民和广大农村干部，那么一定会促进社会的稳定和生产的发展。

在新民主主义革命时期，中国共产党提出了民主的新路，依靠农村的民主，取得了人民民主革命的胜利，这是打破周期性循环的开始。在社会主义现代化建设中，我们应该沿着这条新路继续走下去，继续发展和完善基层民主，切实发展和完善村民自治制度和县乡两级人民代表大会制度，向民主合作型体制过渡。中央抓根本性的制度建设，而各地的事按照中央规定的制度由各地人民自己解决，基层政府的领导人按照中央规定的制度由各地人民自己来选举、监督和任用，从而可以实现“地地得人，人人得事”，从根本上打破这种周期率，用现代制度变迁的理论语言来说，这就是向民主合作型体制过渡的“路径依赖”。

祝华新

一个政府仅仅声称人民利益高于一切是远远不够的，它还必须设计出、建立起一整套保证人民有效地当家作主的政治程序；一个国民仅仅确立民主的理念是远远不够的，他还必须熟练掌握政治参与的技术。

就在众多国内外传媒的视野之外，社会主义中国的政治体制改革，在广袤的黄土地上静悄悄地展开了！这就是自1987年开始的村民自治。

如果认为只有当人们的生活富裕了，才可能实行民主，这是对民主的误解。

草根民主

——回眸村民自治

民主：走出政治喧嚣

民主既是一种崇高的人文价值、政治信仰，也是一种实际的运作程序和技术。一个政府仅仅声称人民利益高于一切是远远不够的，它还必须设计出、建立起一整套保证人民有效地当家作

主的政治程序;一个国民仅仅确立民主的理念是远远不够的,他还必须熟练掌握政治参与的技术。本世纪初,孙中山先生慨然写下《民权初步》,不厌其烦地介绍结社集会的组织法、议事程序、会员的权利和义务、动议的程序、讨论的原则、表决的方法、议事表的格式等等,就是为了向全社会普及民主操作的"实用技术"。

转眼世纪初到了世纪末,中国的民主建设真是"路漫漫其修远兮"。我们看到了太多激昂的誓言、恢宏的构想和悲壮的献身,然而,一系列规范化的政治程序不是难以成型,就是难以切实遵守。

可是,你知道吗?近10年来,在经济改革先行一步的农村,已经有近6亿中国人在近93万个选民点,参加过三轮、甚至4轮直接选举。向来被认为政治素质低的乡下人,没有像城里人那样为搞不搞民主争来争去,却开始自由选举自己的"社区领袖",并实实在在地享受到直接民主的种种好处。就在众多国内外传媒的视野之外,社会主义中国的政治体制改革,在广袤的黄土地上静悄悄地展开了!这就是自1987年开始的村民自治。

不久前,中国社会科学院公共政策研究中心在京召开"加强村民自治法制建设国际学术讨论会"。一些政治学者和民政系统的官员用一个个生动的案例,展示了村民自治的伟大进展和存在的问题。

什么人当选,什么人落选

梁家村地处深山区,是河北省井泾县有名的贫困村。一首民谣"山好水好空气好,只见哥哥不见嫂",道出了梁家村的辛酸。在退伍军人、党员梁洪才的带领下,村民到镇里联名告状,

请求调整村班子。镇领导毫不犹豫地拒绝了他们的要求。理由很简单:村干部没有功劳还有苦劳,如果由着群众的性子来,势必引起连锁反应,影响其他村干部的情绪。群众无奈,采取持久战,一有空就到镇里去"磨"。

一天,梁洪才又像往常一样来到镇政府,偶然从桌子上发现了一本小册子——《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》。他打开一看,句句说到他心坎上。梁洪才就把小册子"偷"走了。回村后,念给村民听,大家都觉得有法律的支持,咱就告镇里违背组织法、不搞民主选举。于是,他们兵分三路:一路到镇里,一路到县民政局,还有一路由党员组成到县委组织部。在村民的强大攻势下,镇里终于顶不住了,决定民主选举村干部。1990 年 1 月 9 日,天刚黑,梁家村的村民每户出一个代表,到小学校参加选举。全村 159 户,有 130 多人参加了投票,是"大包干"以来参加会议人数最多的一次。

选举结果是镇领导最不愿意看到的:"告状头子"梁洪才当上了村主任。然而,新的村委会和党支部一产生就带领群众打了一系列硬仗:荒山植树 120 亩,修防渗渠 1480 米,修路 1500 米……(《乡镇论坛》1991 年第 5 期)

福建柘荣县黄柏乡的一个山村,村委会选举那一天,有人问主持人:"我们是不是一定要选乡党委推荐的人?"这是明知故问,实际上,会场上张贴的《选举须知》已经说得明明白白,村民就想知道领导上有没有诚意。主持人当场表态:"按选民意志办事,组织上不干预选举结果。"结果,在参加投票的 487 位选民中,领导看中的候选人只得了 130 张票。票箱中跳出另一个人的名字,在未被列入候选人的情况下,有 352 位选民不约而同地填上了他的名字。这印证了一句老话:"群众的眼睛是雪亮的。"(《人民日报》)

村委会选举使一批能人走上了领导岗位，也淘汰了一批不胜任者。据最近完成的新一届村委会换届选举的省份统计资料显示，在历届村委会选举中，大约有15%的上届村委主任落选。村委会成员中，70%以上具有初中以上文化程度，党员所占比例辽宁为71%、河北为82%、上海为91%。村委会主任平均年龄，山东为39岁，江苏为40岁，河南为41岁。（民政部基层政权建设司宁立华）

选举中的种种创造

在民主实践中，群众的创造力是惊人的。早在延安时期，不识字的老百姓就发明了“豆选”，即在每个候选人面前放一只碗，村民属意于哪位就在他的碗里搁一颗豆子。推行村民自治10年来，农民兄弟对如何行使民主权利又有了很多了不起的创造，使选举程序在试行的法律文件的基础上更加完备了。

“海选”：无庸讳言，对于村委会这个纯粹的群众自治组织，不少地方的领导人仍沿用干部任命的旧体制：村委会成员候选人由村党支部提名后报乡镇审查批准，或者由乡镇党委、政府直接考察遴选；村委会主任不搞差额，仅在村委会副主任和委员中设一两名差额。这种“指选”、“派选”的做法遭到选民越来越强烈的抵制。吉林省梨树县率先推出“海选”的方式。“海”在东北方言中有“大”、“多”和“漫无目标”的意思，像“人可海了去啦”，“丢了东西一顿海找”。所谓“海选”，就是指提名村委会成员初步候选人时，上级部门和村选举工作领导小组不定调子，把提名权放手交给每个村民，发给选民一张白纸，由选民自由填写候选人，然后以得票多少为序排列出候选人名单。中国社科院公共政策研究中心主任白钢强调，初步候选人的提名方式，反映选民

自主权的实现程度。“海选”的方式具有公开、平等、民主、透明的特点，深受广大选民的欢迎，已成大势所趋。同时需要对“海选”产生的候选人进行资格审查，以防止把不合格的人选进村委会。吉林省在第四次换届选举中将有60%的县市采取“海选”，甘肃省采用“海选”方式的村已达76%，湖南湘潭市达到100%。

竞选演说：据民政部基层政权建设司的宁立华介绍，河北固安县大韩一村是一个以回民为主的民族村，在1997年3月的村委会选举中，党支部书记胡义臣和原村委会主任李国路作为新一届村委会主任的两位候选人，在投票前先后登台演说，详细公布了各自的治村方案。尤其是李国路，对于修路、建学校、落实民族政策等项目标考虑得十分周到，最终以多数票当选。在现场观摩的欧盟10国使节对此给予了高度评价。公开的竞选活动使胜利者光明磊落，失败者心服口服。福建柘荣县山区西源村1993年10月27日选举，到晚间5时40分，投票结果揭晓，魏进亮以微弱多数当选。当着全村人的面，另一名候选人魏岩灼握住他的手说：“你胜了！”魏进亮回答：“你也输得很光彩！”全场报以热烈的掌声。

秘密划票间：1987年，台湾籍全国人大代表黄顺兴在庄严的人民大会堂里高高举起双手，执意要求设立秘密划票间，并且在众目睽睽中形单影只地走进秘密划票间。这一幕曾经是各媒体津津乐道的热门新闻。如今，在各地村委会选举大会的中心会场和分会场、投票站普遍设立了秘密划票间，以防止干部和家族、宗族势力干扰选民自由表达意志。村民依次单独走进用木棍和红布围成的秘密划票间时，脸上的表情恐怕要比城里人面对“窗口行业”的黄色1米线时自然得多。

“函投”：因在外经商、打工等不能回村参加选举的村民，以前是采取委托投票，但受委托者不一定能忠实地反映委托人的

意志。近年来,一些地方改行“函投”,即把选票提前寄给在外地谋生的选民,由他们本人填写后寄给村选举领导小组,在选举日当天当众打开投票信,与其他选票一起唱票。湖南省祁东县最近一轮村委会选举,全县43万张选票中就有1万多张“函投”选票。据悉,福建已在全省推广了这种做法。中国社科院公共政策研究中心主任白钢今年4月在澳大利亚霍巴特市郊区考察时发现,那里的地方选举中,外出选民的“函投”选票占总投票率的20—30%。随着人口流动的加剧,对外出选民实行“函投”,以保障他们的民主权利,是选举制度的一大革新,具有推广价值。

代议制:村民自治不仅仅是村民直选,它还包括对当选村干部的民主监督和村务的民主管理。即使是民选出来的人,也不可能与腐败和低效率绝缘。在民选的村委会上任后,至下届选举前,如何防止好人掌权后也变成恶霸?村民会议可以发挥作用,但难以实现。全国人大内务司法委员会的佟宝贵算了一笔账,村委会一般是在原生产大队的基础上建立的,所辖人口多在1000—3000人左右,18岁以上的村民约占60%,能参加村民会议的成员约有600—1800人左右。每户按6人计算,即使是召开户代表会议,也有100—300人。这么多人在一起是难以有效地议事和决策的。事实上,全体村民大会也很难定期召开,因为外出经商、打工的人数越来越多。这表明即使在村级实行直接民主也有诸多困难,于是一些地方就发明了村民代表会议。通常是每10—20户推荐一名代表,平均每个村有村民代表二三十人,由村民会议授权,行使村民会议部分职权,对村中的公共事务及时作出决策,直至弹劾村干部。村民代表会议的决策必要时需提交全体村民讨论表决,如罢免村干部只能由村民会议作出最后决定。这是在直接民主之下派生出的一种新的管理体制,带有代议制的色彩。目前,全国已有半数以上的村建立了村

民代表会议。

村务公开:村务公开的内容包括计划生育情况、电价及电费缴纳情况、宅基地发放情况、征收提留情况、干部任期目标等,尤其是对以往村民意见最大的财务收支状况定期张榜公布,“给村民一个明白,还干部一个清白”。如河北赵县北王村,1986 年村里投资 8 万元盖校舍,村主要干部高价承包给亲戚,把校舍盖成了危房,学生无处上课。村民代表会第一次会议就对承包人罚款 8000 元,限期缴出,还撤换了村干部安排的不称职教师。村里投资 4 万元重新翻修校舍,村民人心大快,自发捐款 4000 元,给新选配的教师安上太阳能热水器。村民代表会又作出第二号决议:一切财务收支须经代表审查签字,方可入账。这样一来,全村气氛骤变,各项工作全然不难了。在当前席卷全国的所有制改造过程中,村办企业的改制尤其要防止掌勺者私分大锅饭,甚至把大锅端到自己家里。村务公开具有特殊的迫切性。

贿选:某村 520 张选票,一个赌博成性的个体户以每张 10 元的价格购得 204 张,在正式候选人的名前打“×”,在“另选人”一栏填上自己的名字,投进票箱。他在村里扬言:“只要大家能把我选上,我还会给更多的钱。”(《人民日报》1996 年 5 月 21 日)

干扰选举:有些宗族势力、黑社会势力企图操纵选举,一旦不能得逞就冲击选举会场,甚至砸烂票箱。但需要指出的是,干扰公正选举的力量更多的来自政府官员。为保证他们中意的人当选和他们不满意的人落选,可以不择手段,如利用流动票箱作弊,以选民划票不规范为由任意推翻选举结果。山西前村事件就是官员和黑社会势力上下联手操纵选举的恶果,平陆县前村村委会主任、县乡人大代表裴安军一出门,就有一批打手前呼后拥,挥霍公款,敲诈勒索,强奸民女。这个败类是怎么当选的呢?

他上面有镇党委书记和派出所负责人撑腰,逼退了原村委主任。选举时,全村2000多口人,到会的还不足100人,差不多都是原村干部及其家属,居民组没有通知。裴安军的一伙酒肉兄弟抢着代人填。流动票箱就由他的人背着在村里转悠。最后,也不公布多少人参选、每人得多少票,裴安军就走马上任了。村里怨声载道,最后是几位老党员越级上告,一直到惊动省委书记胡富国,才把这位"民选"的村委会主任拉下马。(《山西日报》1996年6月13日、15日)

小资料:选举简史

一、国会选举,黄粱一梦

1898年,康有为请定立宪开国会,实行君主立宪制。光绪皇帝未采纳。康有为退而求其次,请设制度局,议行新政。光绪皇帝终于下决心开懋勤殿,广召朝野才俊,每日在殿中轮值,作为皇帝的政治改革顾问。此事成为保守派反扑的导火线之一。

二、姗姗来迟,声名狼藉

1908年8月27日,清廷颁布《钦定宪法大纲》,宣布1908—1916年为预备立宪时期。

1910年清廷宣布,9年预备期缩短为5年,1913年召开国会。

1911年11月3日,武昌起义不久,清廷颁布"宪法重大信条19条",宣布立即实行责任内阁制。9日,资政院"选举"袁世凯为总理大臣,为他窃取共和果实铺平了道路。

1913年2月,国会选举结果公布,国民党得269席。3月20日,准备前往北京组阁的国民党理事宋教仁在上海车站遇刺身亡。宋案被视为资产阶级民主在中国行不通的典型案例。

1915年12月11日，国民会议代表1993人全体投票赞成拥戴袁世凯为皇帝。

三、“共和之父”的良苦用心

1924年1月23日，孙中山在广州起草《国民政府建国大纲》，提出中华民国建设程序——军政、训政、宪政三阶段。军政阶段，革命党人以武力推翻原有的统治者及其制度。训政阶段，由政府对人民实施民主训练，选派考试合格成员协助县筹备自治。当一省所有县实现自治即召开国民大会，选举省长；当半数省份达到自治即设立行政、立法、司法、考试、监察五院，实行“五权”之治，召开国民大会，制定颁布宪法；实行大选，建立民选政府，这就是宪政阶段。

四、“训政”下的一党专政

1928年8月，鉴于北伐战争胜利、讨奉完成，南京政府宣布军政结束、训政开始，由国民党全国代表大会、中央执行委员会、中央政治会议代表国民行使政权。

1929年，南京政府宣布训政期为6年，1935年完成，但实际上一拖再拖。

1939年，南京政府公布《县各级组织纲要》，规定县为基层政权，乡镇、保甲为自治组织，乡(镇)长、保甲长由乡(镇)民代表会、保民大会、户长会议分别选举产生。但在实际执行中，选举大多变成委派。宋代以来的保甲制度在国民党手中成了封建专制统治的工具。

1946年12月25日，国民党背弃政治协商会议协议，召开“制宪”国民大会，通过《中华民国宪法》。随后出台的《动员戡乱时期临时条款》，又使宪法成为一纸空文。共产党、民盟等主要反对党拒绝参加国民大会。

1948年3月29日，国民党召开“行宪”国民大会，选举蒋介

石为总统，宣布“还政于民”、进入宪政阶段。李宗仁击败蒋介石属意的孙科当选副总统。会议闭幕前一天，中共中央发表纪念“五一节”口号，号召打到南京去，活捉蒋介石。

五、边区的民主尝试

1941年，陕甘宁边区民主选举乡、县（市）和边区三级参议会的参议员。识字农民采用票选，识字不多的画圈、画杠或画点，不识字的投豆、烙票或举手。共有4万多人当选乡参议员。

六、忽如一夜春风来

1979年，五届人大二次会议颁布《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》，规定直接选举人大代表扩大到县一级，变等额选举为差额选举。

1980年，四川广汉县恢复设立了全国第一个乡政府——向阳乡人民政府。同年冬，广西宜山县出现全国第一个村民委员会，取代生产大队。

1983年，中央文件要求在农村全面恢复乡政府，人民公社体制寿终正寝。

1982年，新宪法中第一次规定村民委员会是农村基层群众性自治组织。而以前的生产大队、生产队是人民公社政社合一、政经合一体制的延伸，是基层政权的组织部分。

1987年11月24日，全国人大常委会以113票赞成、1票反对、6票弃权，通过《村民委员会组织法（试行）》，规定“村民委员会主任、副主任和委员，由村民直接选举产生。村民委员会每届任期3年，其成员可连选连任。”目前，已有25个省市区制定了本地《村委会组织法实施办法》，福建、河北、湖南等省还制定了《村委会选举办法》。

1991年，吉林省梨树县群众自发推出“海选”制，被国际社会誉为“梨树模式”。

1997年,全国已有18个省市区的农村进行了3轮村委会直选。福建、黑龙江两省进入第4轮选举。其他一些地方经历了2轮选举。一些国际组织观察了部分地区的选举过程。

1997年,江泽民在中共十五大政治报告中指出:“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。”

民主是否符合中国国情?

经济落后不可能发展民主?

有人觉得,当前我国经济的总体发展水平还不够高,更需要效率、需要独裁,民主还是遥远的明天的事情。

民政部基层政权建设司的范瑜指出:实行民主还是实行专制,与一个社会的经济发展水平有一定关系,但又没有必然的联系。富裕的社会可能是专制的,相对贫困的社会也可能是民主的。反之亦然。如果认为只有当人们的生活富裕了,才可能实行民主,这是对民主的误解。民主作为一种社会管理体制、一种生活方式,无论贫富都可以使用。1940—1960年这段时间里,智利、菲律宾、爱尔兰和印度的民主化程度大大超过根据其经济发展水平而“应该”具有的程度;而西班牙、原联邦德国和日本的民主化程度又低于它们“应有”的程度。在我国农村,一些根本不实行村民自治,由个别所谓“能人”、“强人”独断专行的村庄,往往经济很发达,如天津的大邱庄。而一些相对不富裕的村庄,村委会选举和村民自治反而做得很好。

华中师范大学的张厚安警告说,如果“能人”失去了民主监督,遇事一个人说了算,凌驾于广大村民之上,是十分危险的。大邱庄“庄主”禹作敏私设公堂的教训就是一个典型的例证。推

行村民自治是防止“能人”走向“罪人”的一个制约因素。

现阶段农民只关心经济，不关心民主？

当前全国要以经济建设为中心，这是没有疑问的。过惯了“穷日子”、“紧日子”，渴望小康、渴望富裕、渴望金钱，这也是人之常情。正因为如此，如果自己那一点点来之不易的劳动果实不正常地流失掉，农民不会不心疼、不会不计较。在蛋糕做得还不够大的时候，蛋糕的分法可能比蛋糕的大小更加牵动人心。中国社科院公共政策研究中心的王振耀分析：联产承包责任制前，几乎所有农村资源都掌握在集体和国家手里，农民每年要向集体和国家要分配；现在，多数农村资源转到农民手中，国家和集体反过来每年要向农民收取税收和提留等。集体兴办公益事业，如修路、建学校，都要依靠农民的财力和人力。因此，农民更加理直气壮地关心向他们收取的资金的去处。《乡镇论坛》杂志总编辑米有录补充说：土地承包后，村里还掌握着一些公共资源，如宅基地，村民也希望能监督它的使用和分配。浙江省一些在外打工的村民，选举日大都长途跋涉回乡参选，甚至集体包乘飞机回家。广东佛山市富湾镇的一个管理区村委会换届选举，一共300多位选民，村委会主任候选人就提了100多个。为什么在市场化程度较高的沿海地区，还有这么多人想当这个不在官员序列中的自治组织负责人呢？因为大家都意识到这个位置对社会资源的处置权，以及用这种处置权所能换取的巨额个人利益。十五大以后，所有制改造浪潮席卷全国，村办企业的改制、村里土地的批租等等，涉及农村集体经济的最后一笔家底的分配。这笔家底为数不小，而且其形成与改革以来农民的血汗有直接关系，断言农民不关心这笔家底分配的公正、不想参与影响分配过程，是睁眼说瞎话。

中国民众是否具备民主素质和自治能力？

从当初人大常委会审议村委会组织法时就有这种担心:村民自治是不是一种“政治浪漫主义”?民政部的范瑜分析:公民的教育程度越高,对于实行民主可能越有好处。但一个民主的社会并不需要都由学士、硕士组成。在村庄这样的社区内,需要民主解决的问题,如选举村干部、公开村务、兴办公益事业等,并不需要高深的专业知识,不难对个人权益与公共利益作出明智的判断。即使没有受过正规的学校教育,在正常的社会化过程中,在村民之间频繁的直接互动中,农民也基本掌握了上述技能。选举中一些技术性、程序性较强的内容,如挑选候选人、秘密划票、监督选举过程等,他们也能操作得很好,说明中国农民有足够的知识实行民主。例如福建泉州法石村 89 岁的阮老太太虽然不识字,但对平日相处的村民十分了解。她看着候选人的照片,在工作人员的帮助下,也投下了自己满意的一票。

村民自治 10 年,村民参政、议政能力得到锻炼。如果说包产到户和乡镇企业造就了一批农民企业家的话,那么,村民自治可望造就一批“草根”政治家。人民日报驻山西记者阎晓明在太行山深处的系列采访中感到,农村已经崛起了一股新的政治力量,即在村民自治中脱颖而出的新生代村干部,他们与过去由上级任命的村干部和传统宗族势力已成三足鼎立。

一些地方村民自治发展不平衡,与其说是村民素质低下,还不如说是干部素质不高和引导不力。民政部基层政权建设司王时浩认为:党政干部,特别是乡镇干部在推进村民自治进程中的作用非常关键。村民自治进程的快慢与各级党政干部的态度及行为直接有关。对村民自治的意义认识比较早、态度坚决的地方,村民自治开展得就早;而那些认识不明确、态度不明朗的地区,村民自治开展得就晚。在几个落后的省份,至今还没有制定出《村委会组织法》实施办法。

民主会不会导致混乱?

这是人们对民主的最大担心。这需要对当前农村形势有一个基本估计。目前不少地方干群关系紧张,基层组织的凝聚力下降。有些村干部"一杯酒,一根烟,一部单车转半天。"公款私用,办公益事业没钱,自己吃吃喝喝却是大手大脚,甚至拿扶贫款去吃喝嫖赌。用简单的罚款,甚至粗暴的手段对付村民。河南邓州市徐楼村农民陈中身状告村委会不合理摊派等问题,1994 年竟被 4 名村干部合谋杀害,震惊全国。有的村民甚至扬言:"过去鬼子来了,我们掩护村干部;现在要是鬼子来了,我们先把他们送出去。"华中师范大学农村问题研究心中教授徐勇惊呼:村民平时由于难以参加村务管理,积累起强烈的不满情绪,一旦有外部的政治动员,就可能以非理性的、难以控制的方式发泄出来。而以民主方式选举村干部,治理村务、财务,能够避免矛盾的积累和激化。

仔细分析一下就会看到,有的村之所以乱,大都不是因为搞民主造成的,恰恰是干部的产生不民主,或对干部缺乏民主监督造成的。许多乱村的治理,正是靠了民主的力量而实现的。1993 年,四川仁寿县因强制农民交钱修路而出现大规模农民闹事,有人到相邻的彭山县串联。彭山县的农民说:"我们这里的公益事业,都是由村民代表会议决定的,政府只是提出建议,我们怎能反对政府?"这以后,彭山县的县委书记调到仁寿县,依然用民主的手段,很快平息了矛盾,修好了路。

村委会的合法性如果建立在村民选举的基础上,其权威就大大增强了。从生产到流通的社会化服务,以及整顿村容、兴修水利、防洪防汛、修路造林、拥军优属、养老抚幼、兴建学校等工作,需要村民出人出钱时,村委会就会有更大的感召力。治理赌博偷盗、抢劫斗殴、封建迷信等问题时,村委会可以借助村规民

约，把问题解决在社区内部，避免矛盾的激化和蔓延。

政治体制改革的快慢之辨

中国有12亿人口、近1000万平方公里的国土，同时也背负着几千年集权、专制、大一统的思想包袱。在我们这里，搞政治体制改革和民主政治建设，恐怕是世界上规模最大、难度最大的政治操练。它需要一个坚强的领导核心，这就是锐意革新的中国共产党。村民自治是由党和政府主导推进的。而社会民主反过来也会促进党内民主。如村委会的选举方式在一些地方已经影响到村党支部的组成。山西率先推进党支部换届“两票制”：先由村民投票推荐，再由党员正式投票选举。村民代表会议对村党支部也能起到某种制约作用。

村级是群众自治组织，不是一级政权。那么，直接选举能否向基层政权组织延伸呢？1987年，当时的委员长彭真说过：“他们把一个村的事情管好了，逐渐就会管一个乡的事情；把一个乡的事情管好了，逐渐就会管一个县的事情，逐渐锻炼，提高议政能力。”早在1957年的《政府工作报告》中，周恩来就设想：“在条件成熟的时候逐步地在县以上的各级也实行直接选举。”在此次讨论会上，田穗生、陈小京的论文提出：基层民主将为推进上层民主打下基础，让农民实现对民主政治的全面参与和对民主果实的分享，提高他们的政治素质、政治能力和政治信心，为将来的基层政权自治，乃至高层民主奠定基石，提供源源不断的推动力，以及良好的经验借鉴。共产党人学会用民主自治的方式在基层执政，将增强推进党内民主和社会主义民主政治的信心和艺术。村民自治是中国民主化进程的伟大起点。

民主是一个渐进的过程。人们不可能在一夜之间学会民

主。村民自治10年来一直在积累经验、不断改进,才渐入佳境。中国社科院公共政策研究中心研究员史卫民分析:全国农村建立了村委会的只有60—70%,而村委会中实行村务公开、民主管理的只有10%。村委会组织法至今还是一部试行的法律,有许多新情况、新问题需要在法律上加以规范。但村民自治发展较快的省份如山东、吉林、福建,就使乡一级的问题凸现出来。一个乡几十万人,情况非常复杂,乡一级的民主需要一个非常科学的程序,需要全国人大修改乡政府组织法和选举法。希望1998—1999年第七次乡镇换届选举,能开始直选乡干部的试点。鉴于乡镇机关是一级行政机构,乡镇的直接选举将极大地冲击县级权力构架,在一个县的范围内开始政治资源的重组,那将意味着民主政治建设步入高级阶段。乡干部的直接选举是第一步,以后再往上将是加速度。

李锐

防“左”的问题，确实是我们党有史以来的一个大难题，必须从根本上彻底解决，否则今后还可能出现麻烦，甚至再走弯路。

“伟大的阶级，正如伟大的民族一样，无论从哪方面学习，都不如从自己的错误中学习来得快。”

我们党如何进一步健全民主和法制？除了任期制、选举制、民主生活制度，还应有什么制度？自己是难以很好地监督自己的。

接受历史教训　加强党内民主

——关于防“左”的感想与意见

近来从报上看到江总书记在中央党校讲话的报道及有关文章，似涉及了防“左”的问题。这确实是我们党有史以来的一个大难题，必须从根本上彻底解决，否则今后还可能出现麻烦，甚至再走弯路。

离职十多年来，主管了《中国共产党组织史资料》（从一大到

十三大)的编纂工作(省地县三级已出版,中央卷近期也将面世);同时,自己也写了一些50年代的经历和有关研究毛泽东的书。因此,回顾历史,感想颇多。古人说得好:"以古为鉴可知兴替,以人为鉴可明得失。"恩格斯也说过:"伟大的阶级,正如伟大的民族一样,无论从哪方面学习,都不如从自己的错误中学习来得快。"中顾委撤销后,很少讲话的场合。趁这次列席十五大的机会,本着知无不言之旨(却难言尽),就回顾历史谈一点感想和意见。我今年已满80岁,来日无多,以后这样的机会恐也难得了。

(一)党的76年历史中最难改的错误是什么?一个字,"左"!

王明的"左"倾路线,从1931年开始,经过遵义会议,到1941年延安整风,整整10年,才做了全面总结;从而形成了马克思主义普遍原理与中国革命具体实践相结合的毛泽东思想,统一了全党认识,取得革命胜利。但一些根据地的"肃托事件",1942年审干抢救运动,解放战争期间的土改,仍出现过严重的"左"。

建国头7年,经济恢复、社会主义改造和"一五"计划等方面,成绩很大,但也有改造过快等"左"的东西。1957年至1978年20年来,走了一条漫长的"左"的错误道路:反胡风,反右派,"大跃进",反右倾,"四清"社教,直到十年"文革"灾难。1978年十一届三中全会后拨乱反正,批"两个凡是",平反冤假错案,改革开放,走上社会主义初级阶段的道路。但直到现在,"左"的阴魂从未散去。有鉴于此,1992年小平同志南巡谈话,特别讲了"左"是根深蒂固的问题。可以说,邓小平倡导的解放思想,实事求是,狠抓一个中心,坚持三个有利于,以及社会主义初级阶段的实践和理论,近20年来,与之相对的种种"左"的干扰始终没

有停止过。

历史上“左”造成的恶果甚多，其中整人（往死里整）是最大恶果之一。江西时期从富田事变开始“肃反”，打“AB团”、打“社会民主党”“改组派”“托派”“罗章龙派”等等，直到长征结束才停止。我接触的材料，鄂豫皖、湘鄂西、湘鄂赣三个地区共杀了4.5万人，加上中央苏区、湘赣、闽浙赣等，直到陕北，自己杀自己，总数估计不下七八万，从根据地创始人、省军地县干部，一直杀到士兵。湘鄂西杀得只剩下5个党员，许多地区是自己杀得站不住脚的。

延安抢救行动，康生执行，说“特务如毛”。幸有毛主席的九条方针，才没有再开杀戒，但也杀了几个，如王实味。可是《唐纵日记》1942年8月23日写到：现在延安很乱，可惜我们没有一个内线。唐纵是戴笠的二把手，当年在蒋介石侍从室负责特工。1950年在长沙时，我翻过全部日记原件。（《日记》现已出版）

建国之后，肃反发展到以言治罪，以思想划阶级。1957年前后反胡风，反右派，反地方主义，尤其反右，整了当时1/10的知识分子，内多高级知识分子与精英人物。庐山会议后反右倾，伤及380万人。“四清”运动，认为有多数基层组织不在我们手中。十年“文革”更是遍地敌情，如山冤案，国家主席、三军元帅都难幸免。

1978年后，平反一切冤假错案，基本结束了自己整自己的漫长历史。但是积习犹存，余波未息，“左”王、“左”爷们时有表演。如借人道主义与“异化”问题，整得周扬抑郁而死；后来还演化为“清除精神污染”运动，大搞了28天，才被制止。

为什么会反复出现上述历史情况？首先是理论与认识问题。

革命时期，“左”的教条主义盛行，同共产国际、斯大林有关，

对中国革命的问题在认识上有偏差，包括肃反政策也受苏共影响。七大前总结历史教训的第一个《决议》，讨论时虽然平反了一些历史上的冤假错案，但是从富田事变开始的“肃反”运动，并没有做全面彻底的总结。审干抢救运动，也没有认真总结教训。康生这个“肃反大师”一直身居高位，“文革”期间同“四人帮”结合，在党内党外，从上到下，全国各地，制造了千千万万冤假错案。

建国初期，土改完成，认为封建主义已经解决。开始建设，争取苏联援助，沿用苏联模式。《论十大关系》想摆脱苏联某些影响，走自己的道路，但总的方向仍是列宁那里来的：小资产阶级汪洋大海，时刻产生新的资产阶级分子；认为今后的斗争对象与要消灭的是资产阶级及其思想（知识分子划入资产阶级）。且又急于求成，反右结合“反冒进”，搞“一大二公”，平均主义，从合作化到公社化，三年“大跃进”，超英赶美，一度幻想向共产主义过渡，结果经济大倒退，饿死几千万人。仍然不接受教训，转而从经济运动完全转向政治运动。认为从社会主义到共产主义为整个过渡时期，一直存在阶级和阶级斗争，必须以阶级斗争为纲，造出“无产阶级专政下继续革命”的理论，终于认为“资产阶级就在党内”，要清除“身边的赫鲁晓夫”，发动“文化大革命”，真正搞成了“天下大乱”。

回顾1945年毛主席在《论联合政府》中讲的“中国人民的基本要求”：“将中国建成一个独立、自由、民主、统一和富强的新国家”，真是不胜感慨。

上述情况同当年对国际形势的判断也有关系。争相输出革命，两大阵营对抗竞赛，东风压倒西风，资本主义已到垂死阶段，帝国主义日落西山。赫鲁晓夫揭开斯大林盖子的后果，导致我们长期的反修防修，同国内“左”的路线紧密结合。

总之，如小平同志所说，什么是社会主义，怎样建设社会主义，这两个根本问题长期没有解决。尽管近20多年来，我们从实践中解决了一个中心，改革开放，农村联产承包，经济多元化，发展三资企业等等，同过去路线相比，可说是“反其道而行之”，因而取得了伟大的成就。但国有企业改革仍然步履蹒跚，迟迟未能突破，导致几次失业高峰。这方面从实践到理论都有待新的发展——前无古人的发展，必须突破马恩列斯毛不适于当今世界实际的违时或失效的论述。这方面我们要学习当年毛泽东的气概：不要怕马克思，我们做的已超过了马克思。

（二）发生以上革命和建设两个阶段长期“左”的错误，其根本原因何在？

前面已经提到，首先是理论和认识问题。说得简单一点，两个时期都吃亏于“左”的教条主义的束缚，长期局限于阶级斗争和“消灭一切私有制”的框框。马恩的学说产生于19世纪的西欧，他们根据西方社会历史的发展和当时资本主义的发展所得出来的结论，怎么可能适用于100多年后的东方与全世界呢？马克思自己就不同意“马克思主义”的提法。马克思主义是科学，科学是发展的，是不能停滞的（真理也是如此）。马克思主义的精髓是实事求是，可以说，每个时代有每个时代的有同有异的马克思主义。所以我们不能怪马克思，也不要怪列宁、斯大林，只能怪自己。何况我们并没有遵从马克思主义最根本的原则：人类历史发展的基础是生产力和经济制度，而不是上层建筑，后者对前者只能起一定的反作用。可是十年“文革”我们全部颠倒了。

社会主义在历史上是作为一种人类社会理想提出来的。西方早期社会主义者囿于小生产的狭隘眼光，只能从道德上抨击初期资本主义的丑恶现象，无法找到实现自己理想的物质基础。

马恩继承了早期社会主义者追求的社会公正的价值观，根据产业革命后资本主义工业的发展与社会两极分化，看出了实现社会主义的物质条件和力量所在，从而提出实现社会主义的前提是“消灭一切私有制”。他们对社会主义如何实现公有制，不可能作具体设想。列宁急于消灭私有制和过渡到共产主义碰了钉子后，改行新经济政策，而且认为过渡到社会主义将是长期的过程。斯大林没有继承列宁的路线，反而批判布哈林，从理论到实践，认为只有采取国家所有制和集体所有制，完全的计划经济（消灭商品），才能实现社会主义。苏联几次宣布实现了社会主义和向共产主义过渡了，可是历史证明，苏联解体的根本原因还在经济的失败（现在还有40%的国有制），民心不满首先在于商品的匮乏。国有制经济并非社会主义的特色，西方也都有不同程度的存在，但都有各种教训。

我们经过长期的痛苦的弯路，终于认识清楚市场经济是人类社会历史上不可逾越的一个阶段，现代市场经济制度适用于不同的国家和社会，总之，利多害少，包容性强，效率较高，成本较低。只有通过市场经济，才能建设好社会主义初级阶段，这是邓小平理论上的一大突破。把社会主义的最大优越性规定为实现共同富裕，避免两极分化（追求社会公正），近20年的实践证明邓小平理论的正确。当然随着实践的发展，这一新的马克思主义理论还要继续发展。

过去我们讲惯“兴无灭资”，资本主义是万恶之源，是世界上最丑恶的东西，只能永远斗下去，只能是“你死我活”。近20年的对外开放，来往交流，终于提出“要重新认识资本主义”（相信马克思活着也会这样说的）。因为随着两次世界大战和殖民制度的崩溃，亚非拉新独立国家的诞生，尤其是科学技术的空前发展，全球市场的统一，冷战的结束，世界走向和平发展的道路，现

在的资本主义制度有了许多新的变化，首先是资本与市场，阶级结构也发生变化（“蓝领”缩小，“白领”扩大）。总之，生产力在变化，生产关系也在变化，更不要说社会保障制度（这是市场经济的基础条件）在走向健全。资本主义的生产力及其生产关系并没有固定下来，还在继续发展；社会主义更是如此。他们两者之间生产关系的变化，是否可以找到某种共性与交叉之处呢？（西方有一种“趋同论”，我们理论界有人批判过。）马克思早就说过，资本主义生产的社会化（包括股份制）发展，就包含有社会主义因素。暴力革命是不得已而为之的（马恩也说过）。我们从来反对“改良主义”，而能够逐渐改良，用和平的手段发展、变化，究竟有什么不好呢？苏联“和平演变”了，究竟是他自己之过，还是人家“演变”的呢？应该弄个清楚。立场只应当一个：走共同富裕道路，手段各自为之。

除开思想认识和理论问题外，根本原因还有一个体制问题，即我们“党和国家领导制度的改革”还没有做得很好，这就同民主化的问题有关。

我国是一个长达两千多年的封建专制主义国家，儒家命根三纲六纪，“民可使由之，不可使知之”。于是从秦始皇到蒋介石，是一个个人专断、家长制和愚昧盲目、迷信盛行的国家，当然也是一个权力无限，滥用权力，没有监督与法制的国家。这种专制传统也不能不影响到我们的党和我们的新中国。

革命和战争年代，地下党与根据地的党，对敌斗争尖锐，战争环境，军事生活，需要高度集中统一的领导，党政不分顺理成章。但当年也还有某些值得回忆的民主生活。延安整风开始，广泛填写“小广播表”，就逐渐不敢随便说话了。建国之后，战争年代的这些传统不仅继承下来，而且历次运动有所发展。因为敌人变成了资产阶级及其知识分子，是有文化的人，于是阶级斗

争更转入思想意识领域。毛泽东毫不讳言："我就是秦始皇加马克思。"在八大二次会议上说，秦始皇不过坑了四五百个儒生，我们打了几十万。一个以反封建专制主义为天然职责的共产党，到十年"文革"，林彪鼓吹个人崇拜、个人迷信，"一句顶一万句"，"四人帮"搞封建法西斯主义，早请示、晚汇报，跳忠字舞，这不能不令我们深思。

1980年8月31日，中央政治局通过了邓小平的《党和国家领导制度的改革》极其重要的讲话。讲话着重了"权力不宜过分集中"的问题。"权力过分集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领导，也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。""权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一功权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国各地都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。这种现象同我国历史上封建专制主义的影响有关，也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。我们历史上多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。""革命队伍内的家长制作风，除了使个人高度集权以外，还使个人凌驾于组织之上，组织成为个人的工具。家长制是历史非常悠久的一种陈旧社会现象，它的影响在党的历史上产生过很大的危害。"

“不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。我们的组织原则中有一条，就是下级服从上级，说的是对于上级的决定、指示，下级必须执行，但是不能因此否定党内同志之间的平等关系。不论是担负领导工作的党员，或者是普通党员，都应以平等态度互相对待，都平等地享有一切应当享有的权利，履行一切应当履行的义务。上级对下级不能颐指气使，尤其不能向下级交办违反党章国法的事情；下级也不应当对上级阿谀奉承，无原则地服从，‘尽忠’。不应当把上下级之间的关系搞成毛泽东同志多次批评过的猫鼠关系，搞成旧社会那种君臣父子关系或帮派关系。一些同志犯严重错误，同这种家长制作风有关，就是林彪、江青这两个反革命集团所以能够形成，也同残存在党内的这种家长制作风分不开。总之，不彻底消灭这种家长制作风，就根本谈不上什么党内民主，什么社会主义民主。”

“搞特权，这是封建主义残余影响尚未肃清的表现。旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不受重视，特权现象有时受到限制、批评和打击，有时又重新滋长。”

摘引这么多《讲话》的原文，是以其正确性和权威性来说明，经过17年之后，《讲话》中所批判的封建专制主义的残余影响，权力过分集中，家长制作风，特权思想，党政不分，以党代政，党内民主生活不正常，法制的不完备和很不受重视，等等方面，都还没有很好解决。政治体制改革不能同经济体制改革同步进行，必然影响经济的更好发展，尤其使得国有企业的改革迟滞不前。

党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准

则》，12 个问题中有 4 个问题同上述《讲话》是一致的：坚持集体领导，反对个人专断；要讲真话，言行一致；发扬党内民主，正确对待不同意见；接受党和群众的监督，不准搞特权。“在党委会内，决定问题要严格遵守少数服从多数的原则。书记和委员不是上下级关系，书记是党的委员中平等的一员。书记或第一书记要善于集中大家的意见，不允许搞一言堂，家长制。”“对人对事要开诚布公，有什么意见，有什么批评，摆在桌面上。”“各级党的领导机关和领导干部要做实事求是的模范。在工作中，各种不同意见都要听，成绩、缺点都要了解。要鼓励下级同志讲心里话，反映真实情况。要努力造成和保持让人当面提意见包括尖锐意见而进行从容讨论的气氛。”“发扬党内民主，首先要允许党员发表不同的意见，对问题进行充分的讨论，真正做到知无不言、言无不尽。”“要严格实行不抓辫子、不扣帽子、不打棍子的‘三不主义’。所谓不抓辫子，不扣帽子，就是禁止任意夸大一个人的错误，罗织成罪状，并给予政治上组织上的打击甚至迫害。”“党内在思想上理论上有不同认识、有争论是正常的。对待思想上理论上的是非，只能采取摆事实、讲道理、民主讨论的办法求得解决，决不能采取压服的办法。有些思想理论是非一时解决不了的，除了具有重大政治性的迫切现实性的问题外，不要匆忙作结论，留待以后进一步研究和经过实践来解决。”

这些《生活准则》写得多么好。可是 18 年来，这些《准则》实行得如何？周扬事件就是这个《准则》通过不久之后发生的。多年来，似乎很少听到人们谈论这个《准则》了。

正确路线的制定与执行，党及其领导威信的建立，国家各方面事业的正常发展，除开要解决民主化的问题外，还必须解决科学化、知识化和法制化的问题，这四化也是互相关联的。我们党几十年来，领导革命与建设尤其后者，这四化的建设与贯彻，一

直在曲折中前进;历史教训我们,没有这四化的保证,我们的事业是不能取得胜利的。

(三)应当开始总结这20年来(1978～1998年)的经验教训。

我们要在本世纪前彻底弄清楚我们走过的道路,以及世界整体发展的趋势。总结最主要的成功经验,更要记住最关键的错误教训,避免再走弯路,21世纪走上康庄大道。应当像总结前两个《历史决议》一样,作出我们党的第三个《历史决议》。当然,什么时候办这件大事,要由时机成熟而定。但这件事是非办不可的。要允许个人思考,也要让学术机构研究;是自发进行,还是组织领导?是内部"动态参考",还是允许报刊讨论?其实许多事境外议论甚多,书刊出得不少。研究历史,不能设禁区。前两个《历史决议》当年都进行过广泛深入的讨论,尤其第二个《历史决议》,全国4000人参加讨论,真正做到了知无不言,言无不尽。大家摆事实,讲道理,去掉一切个人恩怨,以党和国家的前途为重,指导思想还是"解放思想,实事求是,团结一致向前看"。相信这件事终能办好。设想一下,如果没有第二个《历史决议》,这20年能这样走过来吗?何况这20年中并非没有曲折,没有艰难,没有干扰。

粗粗想了一下,有些问题不能回避讨论:

——是否存在、为什么存在"根深蒂固的'左'"的问题?这20年"左"的表现,今后如何防"左"?如果说这20年有右,"右"又在何处?

——改革开放,引进外资,是否即引进了资本主义?资本主义是否已经复辟或存在严重复辟的危险?在我们社会主义政权领导控制下的资本主义企业、集团、其发展同西方是否会有同有异?革命时期就有"红色"资本家帮我们的忙,社会主义初级阶

段社会的资本家、企业家是否会多少带些“红色”?

——国有企业与公有企业的区别或关系,如何以公有企业为主?姓“公”姓“私”,姓“社”姓“资”的问题,我们的市场经济与资本主义市场经济同异何在?

——社会主义初级阶段怎样具体定性,主要是政治、经济和理论三个方面,以及同历史上人家(苏东)与自己(1978 年前)及马恩列理论的同异何在?初级阶段将经历多长时间?几代人,几十年,100 年?还是更长的或说不清楚?

——邓小平南巡前后的形势和存在的问题。

(四)中国今后的危险是什么?

为保证党今后少犯错误或不犯错误,使我国经济与社会生活更加顺利发展,考虑我们有哪些存在和潜在的危险,这仍是一个至关重要的大问题。粗粗想来,是否有这样几个问题?

1. 封建专制主义的余毒是否在各级干部中还不同程度存在?家长制、搞特权、个人专断、听不得不同意见,等等,情况如何?最近看到一份《1996 年涉及农民负担恶性案件的情况报告》,一共 26 起,多逼得农民服毒身亡,也有爆炸死人,也有打死人的。受到党纪、政纪处分的县、乡干部共 135 人。其中山东 10 件,湖南 6 件。

2. 人们都议论党的威信下降,腐败蔓延,失去民心,情况究竟如何,怎样界定?过去骂蒋介石是“一个主义、一个党、一个领袖”。毛主席说过:“党外无党,帝王思想;党内无派,千奇百怪。”这恐怕从来是实情。记得反右前,毛主席说过,要鼓励民主党派同我们唱对台戏。随后就提出“百花齐放,百家争鸣”的双百方针。当时可能真是这个念头。无奈波匈事件,“右派鸣放”,整个历史就走入弯道了。我们党如何进一步健全民主和法制?除了任期制、选举制、民主生活制度,还应有什么制度?自己是难以

很好地监督自己的。中纪委(监察部)如何加强权力,发挥作用?党政分开,政企分开,党管什么?如何能保证党不犯错误?过去我们是吃尽这方面苦头的。党是受人控制的,人又是必然受到三种限制的(恩格斯说三条:历史时代、知识经验、思维能力。还应当加一条:个人品德。)

3. 如何防止资本主义复辟,如何防止新的资产阶级作为一个左右社会力量的阶级的出现?如何防止这个阶级对社会生活发生严重的负作用,国家如何从政策等方面加以控制。公私各种经济成分如何服从"三个有利于",私有经济与公有经济如何相得益彰?

4. 国外威胁问题。对国际形势及世界走向的看法。"敌人亡我之心不死",是一种怎样的理解与认识,如何对付。苏联的外部教训何在?美国为首的西方对苏联的崩溃起了哪些作用?这方面我们要注意些什么?我们搞过"反对和平演变",应当怎样认识和估计这一举措。

5. 香港与台湾问题。要充分认识香港尤其在经济上的国际地位。争取香港民心也真正回归。目前香港总产值约占全国的1/5;人均已超过英国;向内地的投资占全国外来投资的60%。如何发挥香港的正面作用?大陆、港、台经济能否做到"一体化"?如何分化台独,争到民心。解决台湾问题关键何在?台湾对我们的危险何在?

6. 自然生态环境问题。水土流失已占全国土地的1/3。导致洪水灾害的原因何在?新中国成立以来,我们的治水究竟做了哪些好事,哪些蠢事,哪些坏事?有关系统应该总结治水的经验教训。三峡工程木将成舟,我只建议,要接受三门峡教训,要准备后事,即水库形成后,将出现哪些严重问题,怎样防范?

7. 教育乃立国之本。中国落后的根本原因在于人多又素

质不高，社会无序(犯法人多)。人口太多如何消化，已经出现过三次失业高峰。普及义务教育，如何提高全体公民的素质。世界今后的竞争主要是经济实力与科学技术的竞争，也即是人才的竞争。关于提高素质的教育，人的素质靠什么保证？我想起《共产党宣言》中的一段话："代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。"还使我想起鲁迅说的一段话："此后，最要紧的是改革国民性，否则，无论是专制，是共和，是什么什么，招牌虽换，货色照旧，全不行的。"

后　记

编辑这本书殊为不易。其原因在于很难收集到近几年发表的有关政治体制改革方面的文章，所以，对这些为数不多的文章就几乎没有什么取舍的余地。本书把近些年论述政治体制改革的文章——如果说不是全部的话——差不多都收了进来。从这里，我们可以看到近几年人们对政治体制改革的研究成果及其水平。

由于此方面的文章数量有限，我们在把文章编入本书时，并没有遵循什么标准——不论是观点上的，还是行文风格与文字水平上的。当然，就观点而言，也许本来就不应该确立什么固有的或排他的标准。但是，需要说明的是，除我们自己写就的文章外，其他文章中所表述的观点并非全都代表我们的观点和看法。

相信读者在阅读本书的过程中，一定会发现那些独具洞察力的文章，其中一些由于发表时间久些，已为不断变化着的现实所印证。当然，读者也会发现一些文章中存在前后不一致或常识性的错误。然而，联想到此类文章一直缺乏发表与交流的机会，这些前后不一致和常识性错误也就不是不可以原谅的了。

作为编者，我们希望此书的出版能够为政治体制改革讨论的空间拓展作些有益的铺垫。如果不是这样，甚或出现相反的结局，那么，这绝非仅仅意味着编者个人的不幸……怎么可以想像，仅靠几十个大脑的思考，仅靠几十支笔的写作，仅靠几十张嘴的呼号，就可以成就中国的政治体制改革！退一万步说，如果

中国的政治体制改革真的能够在众人漠视的缄默中成功的话，那么，那些身处这一过程却无所事事的人们，是否会觉得有愧于这一成就、有愧于这个时代呢？

不知读者以为然否。

编者谨识

1998.4.7 于北京