

《宪政、改革与中国国家体制： 中西方学者对话(三)》导言

[文 / 黄宗智]

编者按

本专辑的英文版“Constitutionalism, Reform, and the Nature of the Chinese State: Dialogues among Western and Chinese Scholars, III”同时在 *Modern China*, Vol. 36, No. 1 (January 2010) 刊登。中文版在个别地方有删节,内容略有不同。几位评论人在评论强世功和周雪光的文章时,所依据的是英文版。

此辑纳入的两篇论文同样偏重实际运作而不是表达。它们同样试图挖掘运作中的逻辑,也就是说实践中的逻辑,并且考虑到历时的演变。几位点评人则既认可这样的研究进路也提出了一些特定的和一般性的批评。与一般学术对话同样,评论者无论是认可还是批评都说得比较含蓄;我这里为了更鲜明地突出对话中的分歧和问题,可能难免夸大了评论者们的原意。

(一)强世功

强世功的论文是对以往关于宪政的中国学术研究的一个重要进步。他从 A. V. Dicey 等西方宪政学者所突出的两大宪法传统出发,即美国所代表的成文宪法传统和英国所代表的不成文宪法传统,把成文与不成文宪法两个范畴用于对中国近—现—当代宪法的分析。他认为,中国成文宪法传统源自晚清和民国,是一个一直被西方话语霸权所左右的传统;其不成文宪法传统则源自中国革命和中国共产党的历史和实践,包括其党章和在实践中的不成文规则。强世功强调,中国宪政的

运作只能从这两个传统和其互动来理解。我们不能只看到其成文文本,或简单地认为其文本根本就不值得认真考虑,以及其所规定的各级人民代表大会只不过是没意义的“橡皮图章”。我们需要的是同时通过其成文和不成文的宪法来理解中国宪政和治理的实际运作。他指出,即便是美国的宪法也不能简单地只凭单一文本来理解,它具有其(内战之后的)“隐秘的宪法”的一段历史、最高法院的司法审查以及其他的宪政“惯例”等等其他方面。

强世功突出的是中国这两个传统中的四个方面。首先是中国共产党的“民主专政”,党具有最终决策权力,这是来自其领导革命的历史中所形成的权力。而这是和人民代表大会的立法权和多党制共存的。两者体现于“不成文宪法”的中国共产党党章与成文的中华人民共和国宪法。(这里应该说明,我们不能就此无视成文宪法,简单地把人民代表大会及其常委认作没有实质意义的“橡皮图章”,我们只需回顾“文化大革命”前毛泽东和刘少

奇在国家主席这个问题上的复杂斗争便足可说明这点。)

再则是三个关键权力——党权、军权、政权——制度的复杂历史。经过错综复杂的分与合的历史,今天已经形成了合一的“三位一体”体制,在1954年曾经合一,1959年后分开,1993年则再次在邓小平领导下合而为一于江泽民,以及其后的胡锦涛。今天,它已被最高领导层所普遍接受,形成一种“宪法惯例”。

第三是在中央和地方关系中的地方政府分权与党的中央集权(以及政府科层制的垂直权力制度)的并存。强世功认为,这个体制源自毛泽东在《十大关系》中提出的“两个积极性”思想。它的用意是在中央集权控制的框架下激发地方积极性。它被邓小平采用于改革。这也是今天运作中的不成文宪法的一个组成部分。

最后是用于香港的“一国两制”“基本法”。它具有类似两国间的条约的性质,允许美国“联邦制”所不允许的自主权,但中国中央政府同时对香港拥有主权,体现于其“行政长官”制度。这是个比较特殊的体制,其中关系既有两国之间的条约的成分,也有中央与少数民族自治区、古代朝贡外交以及现代民族—国家等的成分。今天它也是中国不成文宪法的一个组成部分。

(二)周雪光

和强世功一样,周雪光注重的是治理实践而不是理论或意识形态化理想。他要解释的是几种运作中的悖论现象:中央集权决策怎样和地方灵活实施(诸如计划生育和环境保护)结合,为什么?中央所定目标和所下拨资源怎样被地方挪用,为什么?非人格化的科层组织怎样变成人缘化关系的运作,为什么?

周的关键概念是“共谋”,不是经济学家们研究过的那种厂商间的秘密性共谋,而是不同层级地方政府间的公开共谋。一个县政府(或其某部

门)会和乡政府(或其某部门)串通,后者又和村政权机构串通,一起来应付上级所定的目标。

周的解释首先是政策决策的高度集中和一统化,导致中央政策与地方实际间的一定的隔离。面对这样的现实,地方政府只能灵活变通来适应地方实际,并且由每一层和其直接管理的上一层,出于共同的利益考虑而掩盖实际、“糊弄”中央。正因为国家科层体制采用去人格化的审核标准来激励地方官员,包括一整套的检查和赏罚制度,他们只好依赖人缘关系来应付制度压力和追求晋升,包括掩盖事实、挪用资源(例如,把国家所拨“退耕还林”资源用于基础建设来招商引资,或他种违规挪用)。正是中央的集权与科层体制的高压激励制度导致了如此普遍的未预共谋现象。

总之,周雪光和强世功同样要求集中分析实际运作和其所包含的逻辑。简单的制度或理论/意识形态(例如,“民主”还是“威权”)讨论不能推进我们的认识。他要做的是通过与现有组织理论的对话来建立符合中国国家体系实际的概念。

(三)Kevin O'Brien(欧博文)

O'Brien赞同强世功和周雪光对实践的重视,以及他们和本学科(宪法学与组织社会学)的对话,但也提出了一些具体的商榷。

针对周雪光的分析,他质疑道:中央政府真的可能不知道基层对中央政策的公开背离吗?也就是说,O'Brien隐约提出这样一个问题:在周雪光集中分析的地方“共谋”现象之外,是不是也存在中央本身与地方的某种“共谋”?下面我们将会返回来讨论这个问题。此外,O'Brien还问:周雪光是否过度强调了地方共谋在制度整体运作中的必要性?他认为,周雪光的分析确实澄清了中央政府政策为何不能见于地方实施,也纠正了一般批评意见之过分偏重地方政府,但同时,周也许对贪污重视不足。周的“泰然自若的制度分析”(“un-abashedly institutional analysis”,O'Brien用词)也

许忽略了贪污和滥用的责任问题。这里,O'Brien 隐约提出了应然与实然间的关系的问题。这也是我们下面还要讨论的问题。

至于强世功,O'Brien 认可他对实际运作的重视,但认为他有点过分为共产党的领导/专政辩护了。同时,根据 O'Brien 的解读,强世功对各级人民代表大会的作用不够重视,尤其是地方代表大会在决策过程中逐渐扩增的作用。但 O'Brien 赞同强世功对国家主席位置的复杂历史的分析,认为那些只看到其中的政治花招而没有看到其背后的规则逻辑的学者有失于偏颇。O'Brien 也赞同强世功关于宪政结合中央集权与地方积极性的分析,认为可以用来理解周雪光关于中央与地方关系的分析。最后,O'Brien 认为强世功关于香港基本法性质的意见是把其等同于“两国之间的条约”,他对如此的分析表示认可,但对行政长官制度则表示保留,认为乃是来自政治考虑的抉择。

在其结论中,O'Brien 再次指出,两篇文章阐明了实际运作的规则。此外,O'Brien 认为强世功的文章提醒我们毛泽东时代的遗产在今天仍然起着一定的作用,而人们多忽视这点(这里我们可以补充指出,在仍然高度意识形态化的后毛泽东时代中国思想界尤其如此。)最后,O'Brien 呼吁我们继续注意中国治理中“长时期持续主宰行动的规则”。此前,他曾批评强世功和周雪光,说他们的实际运作研究进路容易忽视前瞻性分析而局限于回顾性——譬如,没有考虑进一步改革或民主化的问题,但在结论中没有再提。这是我们下面还要讨论的问题。

(四)Donald Clarke(郭丹青)

Clarke 集中批评了周雪光关于中央统一决策和地方灵活实施这对悖论矛盾的分析。Clarke 争辩说,首先,中央政策其实常常并不统一。有的比较高度抽象化,允许甚或鼓励地方上不同的实施。有的则明确区分不同地区,例如重新分配地方财

富的政策,以及对不同地方的不同税务减免政策。因此,不可能像周雪光所假设那样,地方变通程度和中央集权程度形成正比。其次,“共谋”概念并不能涵括许多有关中央与地方关系的现象,甚至不能涵括周雪光所讨论的现象。譬如,它排除单一政府层级对中央政策的变通,因为根据周雪光的定义,“共谋”必须涉及两个不同层级。又譬如,它不能涵括不涉及共谋的问题,诸如地方官员谄媚上级问题,以及中央过分依赖统计数据来审核地方官员问题。Clarke 认为,周雪光的“共谋”范畴源自委托—代理(principal-agent)理论,但只能涵括其一部分的内容。

至于强世功的文章,Clarke 赞同它之摆脱一般中国研究宪政只关注成文宪法的倾向,转而探索中国政治实际运作规则。但他认为强世功过分美化了中国共产党的专政,对之采用了过分委婉的表述。一个例子是把共产党和“民主党派”的关系表述为“中国共产党领导下的多党合作”制度。另一个例子是把共产党表述为“代表工人阶级和农民阶级”的政党。再则是把共产党,尤其在采纳“三个代表”政策之后,表述为“人民的政治代表”。再则是无视共产党对人民代表大会成员选举的控制等等。基于此,Clarke 认为强世功自己并没有完全成功地超越他所批评的“形式主义”。

Clarke 本人可能会认为他的批评并不涉及价值规范,只是来自经验证据的批评,或者是只关乎对实际更精确描述的批评。但我们也许可以这样理解:涉及价值规范的判断是不可避免的,Clarke 对一党治理的态度便显然如此,我们不妨直面和明确如此的价值观。毋庸说,我们这样必然会进入应然问题的讨论,并指向回顾实践的观点是否对应然考虑不足的问题。

(五)Lynn White

White 对“宪法”范畴采用了比强世功还要宽阔的理解,把它等同于“权力的结构/运用”,借此

既认可也批评了强世功和周雪光的文章。他认为,强和周所分析的是“行动的宪法”,是国家所为而非其所宣称,因此要优于简单的文本分析。但是,White 质疑说:处于国家成文和不成文宪法范围之外的权力问题呢?不被国家允许的、甚或因被国家禁止而成为不可思议的权力问题呢?关乎权力应该怎样行使的问题呢(区别于实际上如何行使)?例如,涉及小政党和少数民族的问题?

更有进者,针对强世功关于人民共和国宪政历史的描述,White 问道:它不是显示了更大的变化吗?从 1954 年的“相对宪政主义化”到 1975 年的专制主义,再返回到 1982 年的相对宪政主义化?至于强的“三位一体”制,White 质疑说:中国宪政史中的孙中山不是提倡权力分立吗?而在强世功所分析的行动宪法之外,White 问道:列宁主义型的由上一级委任下一级制度(区别于 20 世纪 80 年代初期所试用的委任下两级的制度)也算不成文宪法吗?规范化的五代领导人,包括第二代的邓小平、第三代的江泽民、第四代的胡锦涛(多是工程师)和第五代的接班人也算吗?

和 Donald Clarke 的意见一致,White 认为周雪光的中央—地方关系分析没有充分考虑不同区域间的地方—中央关系的差别,包括特殊的香港和少数民族自治区,不同的省—直辖市和不同的城市,诸如甘肃与河北的不同、重庆与天津的不同、广州和厦门与邻近中央的城市的不同。White 强调,中国其实是一个“超联邦”(“hyper federation”)或“联合国家”(“conjoint state”)。

此外,White 质疑强世功是否把中西过分二元对立化了。中国 1954 年的宪法并不是在外来压力之下所采纳的,和印度独立后所采纳的宪法同样。美国的宪法并不是长久不变的,一开始的时候只把有土地的男子认作公民(排除奴隶、穷人和妇女)。法律规范是会演变和进化的。他认为,强世功对中国文化的看法可能太整体化,对宪法的看法

则可能太固定化。

最后,White 总结说,我们必须把中国看作一个庞大、复杂和不断演变的实体。强世功和周雪光都可能把其过分简单化了。至于我们前面提到的 White 的批评意见——强世功和周雪光的“行为式”(behavioral)研究进路没有充分考虑应然问题,而 White 所采用对“宪政”更广义的理解则提出了应然的问题——他在结论中没有予以总结。

(六)黄宗智

我自己的文章可以视作此辑最后的总结性点评,也可以视作三轮对话的“代跋”,所讨论的中心问题是我们大部分文章所采用的实践历史研究进路是否缺乏前瞻视野的问题。这是几位点评人,在认可脱离意识形态化的争论而转向实际运作的分析的同时,所半含蓄半明确提出的问题。

我文章的主题是中国改革时期的国家体制。文章强调,从实践历史的角度来看,右派所赞扬的经济奇迹和左派所批评的社会危机其实来自同一国家体制根源。它是一个中央集权和地方分权的结合体,前者通过党组织在决策和干部委任上具有高度集中的权力,后者则在实施过程中具有高度的灵活性和自主性。这和强世功对中央和地方关系的“宪政”结构分析基本一致。这个体制所提倡的意识形态既包含发展主义也包含社会公正和环境保护,但是在实际运作中,它显然优先考虑经济发展(被等同于可以量化的 GDP 增长),在这方面显示了一定程度的中央和地方间的“共谋”(区别于周雪光集中分析的基层地方政府对付中央的“共谋”)。它是改革所推进的特殊经济发展模式的关键,是一个利用“非正规经济”中来自农村的廉价劳动力以及相对宽容的环境保护政策来提高投资回报率这个“秘诀”来招商引资的发展模式。结果既是瞩目的 GDP 增长也是日益剧增的社会不平等和环境危机。

文章指出,这样的实践历史视野含有内在的

改革指向。今天需要的是由国家来提供公共物品和社会保障,赖以缓解社会不公(并同时扩大内需和国内市场)。其中的关键则是干部激励制度。现今表达的兼顾经济发展和社会公正与环境保护实际上空谈多于实质,在实践中GDP增长其实是必须遵从的“硬道理”,其它则是可以含糊应付的软道理。今天国家领导层已经公开提倡要从汲取一管制型政府转型为服务型政府,而真要达到如此的目标,其中的关键显然正在于其干部激励制度。这不是意识形态/理论抉择的问题,而是掌握实际运作和有效改革方法的问题。

文章提出,从更长远的角度来考虑,实践历史研究进路所指向的不是左右两方所争论的资本主义对社会主义或自由主义对威权主义的非此即彼抉择,而是从两者并存的历史实际出发来探寻其超越性的结合。崔之元所提倡的“自由社会主义”乃是颇具启发性的一条思路——其中一个关键概念是用国有资产在市场中的所增价值来支撑公共物品提供。强世功的成文与不成文宪法同样为我们提供了一个根据实际历史情况而思考进一步改

革的出发点(我们也许可以想象某种一党民主制,由人民代表大会在立法权之外掌握预算以及罢免国家领导者等权力),而不是从意识形态出发的“休克治疗”型药方。Sebastian Heilmann 和王绍光突出中国国家特殊的试验—适应—实践—学习决策模式也为我们提供了进一步改革的办法。如此的思路比理论或意识形态更能提供可行的改革方案。我们可以把它们视作实践历史研究进路的前瞻维度的可能例子。

这个系列的第一轮对话给我们留下了这样一个问题:在现代西方的自由—民主—资本主义和毛泽东时代的计划经济—社会主义两个模式之外,还有什么样的选择,什么样的具体内容?我们的第二、三轮对话,以及我这里的总结性评论,也许可以视作回答那个问题的一个初步尝试。

黄宗智:中国人民大学农业与农村发展学院、美国加利福尼亚大学洛杉矶校区历史系

责任编辑:吴铭