

# 当代中国的中央与地方分权<sup>\*</sup>

——重读毛泽东《论十大关系》第五节

苏 力

---

基于新中国的社会时代背景，本文从实在宪法的视角讨论了当代中国政制架构中纵向——中央与地方——分权问题。本文的分析力求表明，影响当代中国高度中央集权的关键因素可能有两个：国家统一与建国，以及革命政权的转型；进一步指出“两个积极性”作为一种非制度化的宪政策略在协调这一特定时空中的中央与地方关系上的政制意义；随着社会经济和政治的发展，当代中国有必要基于中国政制的成功经验和基本格局进一步制度化中央与地方的关系；最后简单阐述了本文政制（宪法/宪政）研究进路的学理意义。

**关键词** 政制 纵向分权 政权常规化 两个积极性 制度化

作者苏力，1955年生，法学博士，北京大学法学院教授（100871）。

---

## 一、统一与建国

1949年，中国共产党取得全国政权，面临着一个巩固政权、治理国家的问题：必须寻求一种适合中国的基本制度。这就是政制问题，其中的一个重要方面是中央和地方的分权。

今天，中外学术界谈论分权问题似乎更多集中于横向分权<sup>①</sup>，即所谓的三权分立的问题。但在我看来，纵向分权，至少在现代中国，也许是一个更重要问题。首先，无论采取何种形式，只要不是极小的城邦，历史上任何国家都必定存在某种形式的纵向分权，即在不同层级的政府之间配置不同的治理权力。在传统社会中，由于交通通讯的限制，仅仅是有关治理之信息传递就很耗费时间、人力和物力；如果民族众多、各地条件不同，各地所面临的问题以及解决问题的方式也应当不同；解决具体政治问题不仅需要一般的、抽象的知识和原则，而且需要大量的具体的判断和地方性的知识。在这样的条件下，如果治理都由中央政府统起来，治理不仅不可能有效，甚至完全不可能。因此，从历史上看，任何国家的政治治理就不可能由单一层面的政府来完成；即使是最独裁的政府也无法做到一切公共决策都由中央做出<sup>②</sup>。在民族众多、各地

---

\* 本文的研究和写作受到中国国家社科基金重大项目“法制与法制国家：当代中国社会变迁中的法律理论与实践”的资助。

① 至少在美国并非真的如此。在1980年代以后，美国重大的宪法论争其实更多地同中央与地方分权有关。这种论争不仅有关经济，而且有关社会和文化。

② 董礼胜：《欧盟成员国中央与地方关系比较研究》，中国政法大学出版社，2000年，第27页。

区发展不平衡的大国，往往会采取更大程度的中央和地方的分权，常常表现为联邦制<sup>①</sup>。因为在 大国，由于空间的延伸，中央和地方分权的问题不是一个要不要的问题，而只是一个如何分的问题。

这种分权也有更多的好处，尤其是对疆域辽阔的大国。分权不仅可以分担治理的责任，而且有收益。由于各地制度的差异会带来不同的制度收益和成本，从而形成一个制度市场，使人们有更多的制度选择，包括“用脚投票”；在某些情况下，就会导致各地制度的相互吸收和相互影响，甚至取代——有效率的制度取代无效或低效的制度。从这个角度来看，允许地方自治或在治理上有一定的自主权，实际上具有一种激励制度创新的功能和制度竞争的功能。

当然，实行较高分权也可能有一些弊端，除了有地方割据、分裂甚至战乱的风险外，还可能有的，例如，各地的规则不统一意味着没有法律的同等保护，以及规则不统一和繁多带来的交易费用过高等；但是，分权的弊端和风险必须同集权的弊端和风险综合平衡考虑。

中国是一个地域广阔的大国，也是一个多民族的国家，自然自古以来都无法避免这个分权的实践问题。由于政治统治的需要，自秦汉以来，一直都以不同的方式维持着一种多级政府的体制。这种体制主要以中央集权为根本特征，没有联邦制的分权概念；但由于种种原因，也一直有某种程度的中央和地方的分权；甚至形成了“皇权与绅权”共治的局面。<sup>②</sup> 尽管缺少学术的自觉，但作为一个政治的实践理性问题，分权问题的讨论也时断时续地一直在中国社会中存在。秦代围绕以郡县制取代分封制这一政治制度变革的辩论，汉初贾谊、晁错有关“众建诸侯而少其力”的“削藩”、“治安之策”，只要稍微作一种学术语汇的转换，就可以发现其中隐含了纵向分权问题的辩论。近代自清末和民国初年开始，就一直有一些政治家和学者从类似的角度出发提出并主张地方自治，并付诸实践<sup>③</sup>；中央和地方各种方式的——可欲的和不可欲的——分权（分治甚至分裂）现实也事实上存在。

1949 年的中国虽然也考虑过地方自治或联邦制，但最终建立了高度中央集权的单一制。难道真的如许多西方或中国学者认为的那样，这是因为中国是共产党国家吗？

这是一种误解。其错误在于：第一，许多学者往往从自己的“习性”出发，夸大了理论对实践的影响力。他们看不出政治家基本上都是实用主义者，其决策当然会受理论的影响，甚至自觉追求理论的指导，但最终追求的从来也不是某种既有理论的自治，尽管后来者有可能赋予其实践以某种理论的自治。第二，在纵向分权问题上，许多学者往往忽略了无论是单一制还是联邦制其实都是解决国家治理问题的工具，这两种制度本身都不具有独立的意义，其意义在于且仅仅在于能否实现政治家及其代表的社会群体所追求的目的——我们暂且不必评价这一具体的目的如何。至于选择的工具能否实现这个目的，则取决于社会各方面的条件。

要理解 1949 年后中国的纵向分权问题，必须考察当时中国社会面临的主要问题，考察当时的中国共产党人，特别是其核心层对这些问题的理解，以及他们试图解决这些问题的基本思路。什么是近代中国的核心问题？从毛泽东等人的一系列著作以及中国共产党的一系列文件中，我们可以有所了解。

① 现在有 20 多个国家，包括绝大多数大国（约占世界 1/2 的土地和 1/3 以上的人口），采用联邦制。参见“联邦制”，《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社，1995 年，第 255—256 页。

② 吴晗、费孝通等：《皇权与绅权》，天津人民出版社，1988 年；瞿同祖：《清代地方政府》，范忠信、晏峰译，法律出版社，2003 年。

③ 可参看丁旭光《近代中国地方自治研究》（广州出版社，1993 年）；马小泉《国家与社会：清末地方自治与宪政改革》（河南大学出版社，2001 年）。

首先，中国是一个各地经济文化发展不平衡的国家，它没有统一的市场，甚至在中国经济中占主导地位的仍然是农业，工商业基本集中在东部沿海地区的一些大中城市。自给自足的农业经济使得广大农村可以相对独立于城市。没有经济联系作为纽带，各地之间的联系就相当松散，如果没有高度的政治上、文化上的统一，就很容易发生分裂或割据。

其次，虽然近代以前的中国在一定意义上是一个封建专制国家，但由于它是一个地域辽阔的多民族大国，没有欧洲 15、16 世纪的那种绝对主义国家的历史，因此中国的皇权对全国更多地是一种政治文化意义上的统治。“天高皇帝远”是中国近代以前的一个现实，国家权力没有能有效深入到社会之中，当时的中国人缺少一种民族的认同，主要是一种文化的认同。

第三，近代中国又是一个受到各个列强间接控制的国家，各帝国主义国家对中国的各地有不同程度的影响。新中国的政治性质使得西方各国不愿意出现一个统一的大国，它们希望并且实际上在中国制造某种政治上的分裂以及经济上对于列强的依赖。

历史证明中国共产党人的这些理解和判断是正确的。

最能说明这一点的其实是中国共产党夺取全国政权的历史。从政治策略上看，中国共产党恰恰是利用了当时的中国还不是一个统一的现代民族国家这一社会历史条件，利用了东方不亮西方亮的大国特点，利用了帝国主义的不同势力范围、军阀之间的混战导致的割据局面，利用了自给自足的农业经济带来的乡村对于城市的相对独立性。中国共产党在许多边界地区首先创立了革命根据地，走上农村包围城市、武装夺取政权的成功道路。

但是，这种有利的社会条件，在中国共产党获得政权之后，当其使命从夺取政权转向建设社会主义、实现现代化时，就变成一个社会治理的不利条件。中国共产党的领袖可能比任何其他人都更理解这个问题对于建国以及巩固政权的重要性。

建国 (state building) 是中国近现代史的一个主题<sup>①</sup>。建立统一的民族国家，是实现现代化的最基本条件<sup>②</sup>。必须指出，这不仅是中国共产党的追求，也是中国近代自鸦片战争以来一切爱国的志士仁人的共同追求。如果没有统一的民族国家、统一的政治架构和统一的法律，不打破传统经济的封闭性，就不可能实现现代的经济变革，就无法发展现代的工业和商业，无法建立统一的军队和现代官僚体制乃至现代国家。

在中国社会的这样一个问题面前，在中国社会政治文化精英的这种认同下，建立单一制的中国政制架构几乎是一个理所当然的选择。即使是从逻辑上看，在一个内部联系松散、政治上四分五裂、地方割据的社会中，也根本谈不上分权；只有在中央和地方之间已经建立起一种比较紧密的政治关系之后，分权才可能作为一个政制的问题提出来。<sup>③</sup> 换言之，分权的前提是统一。对于 1949 年建立的新中国来说，当时的首要问题并不是分权，而是如何集权。

## 二、常规化——革命政权的转型

新中国建立之初选择中央集权制度，还有其他一些依据现有的理论框架很难处理因此很容易被忽视的因素。一个是新兴政权和平交接的问题；由此而来的是制度形成需要时间的问题。

① 杜赞奇：《文化、权力与国家：1900—1942 年的华北农村》，王福明译，江苏人民出版社，1996 年。

② 参见安东尼·吉登斯《民族—国家与暴力》（胡宗泽、赵力涛译，三联书店，1998 年）。

③ 参看薄贵利《中央与地方关系研究》（吉林大学出版社，1991 年）；寇铁军《中央与地方财政关系研究》（东北财经大学出版社，1996 年）。

这两个问题会制约革命政权最初几十年的制度结构，形成一个比较特别的时期。<sup>①</sup> 因为，政制是一个国家的根本政治结构，其针对并试图回答的是该社会在常规状态下的一些长期和基本的问题。但一个政权——特别是革命政权——的初建时期往往不是一个常规时期。从中国历史上的朝代更替来看，这一时期可以说是一个政权从魅力型统治向法理型统治或传统型统治转化的时期，都需要一段时间；但是，也就是在这一时期，在政权交接问题上往往会发生某些重大政治事变，弄不好甚至会发生政权的瓦解，重新陷入战乱。因此一个新政权的最高领导人在考虑其中央、地方关系的政制结构时，就不能仅仅考虑一些长治久安的问题，这个政制结构必须首先能够应付处理一些未必发生但有可能发生、因此亟待解决的实际问题。

西方学者很难看到这个问题，在西方的政制理论框架中没有它的位置。因为第一，时过境迁，现在的西方政制理论一般只讨论常规状态下国家的基本政治结构，不处理非常时期的政治结构。第二，这种革命政权在西方历史上似乎很少发生，除了法国大革命和美国独立战争之外，其他国家的政权更迭很少有“打出来”的天下。第三，西方国家的地域相对较小；美国在其革命时期虽然号称 13 个“国”（州），其面积大约也只相当于中国的两三个省，人口只有几百万，因此地方割据和分裂的危险并不像大国那么大。第四，中国缺少民主传统，这是转型中国以及其他缺少民主传统的国家分享的一个问题。

对于最后这一点需要更多的说明。我们必须进一步深刻理解毛泽东以及第一代中国共产党的领袖对中国革命性质的判断：中国革命是中国共产党领导的农民革命。这一判断今天看来意味深长。由于革命的主力军是农民，因此这场革命及其革命的领导人都带有很深的传统的农民革命的某些印记。如果没有其他社会政治经济条件的配合和制度的有效制约，一些革命者未必不会流变为割据一方的诸侯，在某些条件下，甚至会演变为争夺最高权力的斗争。这个问题对于第一代中国革命的领导人是一个非常现实的、必须时刻关注的问题，一个中国共产党不大愿意公开谈论但实际上在很大程度上一直高度关注的问题。

中国革命走的是农村包围城市的道路，其政权和军事力量都是在各个根据地独立发展起来的，各路大军统帅是党政军一手抓的地方“诸侯”，是一些说一不二的魅力型领导人。他们长期领导一个地区的全面工作，有自己的人马、班底，事实上形成了许多“山头”。为了保证指挥的有效，中国共产党强调精兵简政，反对“官僚主义”，因此没有形成现代的法理型政治统治所必须的强调专业化的科层制，而总是更多强调领导人的个人能力和智慧。总体说来，革命者的文化水平普遍比较低，没有接受很多现代化的规训，缺少民主的传统，不少人讲求的是对个人的忠诚。这些弱点，在打天下时可能还不构成一个严重的问题，有时甚至还可能是优点；此外，毕竟还有中国共产党的纪律和马列主义的意识形态来保证。但是，这些问题在建设国家的过程中就可能突现出来；这些问题不仅影响政权的巩固，而且会影响政权的和平转移，弄不好，有可能重新回到军阀割据的局面。

在新中国成立初期，这个问题可能还不那么明显，因为在中国革命中，党内产生了像毛泽东这样具有崇高权威的领袖。毛泽东的存在几乎就足以保证全党和全国的统一。但是毛泽东不可能万岁，这个问题如果不解决，一旦毛泽东去世，由于必然存在各种分歧，就可能发生政治上的动乱，手握重兵、各有“山头”的军事政治领袖就有可能形成地方割据。这种情况在中国

<sup>①</sup> 这可以说是从革命时期和政权初建时期的魅力型政治转向建设时期的法理型政治的问题，也可以说是一个如何使革命党转变为执政党的问题。因此，韦伯有关的魅力型政治的讨论是相关的，参看韦伯《经济与社会》（林荣远译，商务印书馆，1997年）。

这样一个有长期封建传统的国度中发生的可能性相当大；在中国历史上，这也一直都是各个王朝初年必须妥善解决的问题。尽管中国共产党是无产阶级革命政党，但上述问题和顾虑，对于中国共产党的开国领袖以及这个领袖集团来说，也是不能完全排除的，甚至是不应该排除的。

几乎从一开始，毛泽东就深刻地意识到这个问题；在我看来，这个问题实际伴随了他建国之后的 27 年历史的一系列决定，包括高饶事件、1959 年庐山会议、“文化大革命”都在一定程度上与这个问题有关。当时的其他一些中共高级领导人都明显意识到这一点，并且也一直强调要反对今天已经很少提起的“野心家”。

与此相伴的是一系列政治措施。就行政而言，解放初期，全国划为东北、华北、华东、中南、西南、西北六大行政区；各大区设立中共中央的代表机关中央局；除华北外，其他五个大区都设有大区行政机构。1952 年 8 月以后，各大区的一些主要领导人上调到中央，有所谓“五马进京”之说。1954 年，由于高饶事件的出现，中央随即撤销了各大行政委员会，令各省对中央负责，以“众建诸侯”的方式进一步削弱了地方割据的风险。<sup>①</sup>许多带兵打仗的高级将帅陆续上调中央，另有任用，削弱了这些军事政治领导人对军队的直接控制。与此同时，设立了更多的大军区，大军区的第一政委由当地省委第一书记兼任。但地方并不控制军权，军权一直归中央军委直接管。省军区、军分区都没有野战部队。

毛泽东和第一代中国共产党的领袖的这些疑虑或担忧并非多余，更不是完全没有根据。事实上，在党内和军内，分别来自各根据地的高级领导人之间也有冲突。从这些冲突中可以看到一个重要的关注点：防止第一代打仗出身的军政领袖长期握有太重的、甚至可能导致分裂的权力。这可以说是维护国家政权的集中统一领导所采取的重要的措施。

在这一历史背景下，我们可以看出中国在当年实行强有力的中央集权，压缩地方权力，几乎不可避免。<sup>②</sup>保证党的统一，国家的统一，权力的集中，消除任何可能危及政权的危险，这是当时的中国共产党的最高层必须注意的一个大问题。从这个维度，我们甚至可以重新理解实行计划经济以及其他强化意识形态的控制所具有的政治意义。

### 三、“两个积极性”：一种政制策略

虽然保证了国家的统一以及政权在毛泽东去世之后的基本和平的转移，但是高度的集中统一领导带来了很多问题。从经济上看，这些做法带来了中央“统得过死”的问题。1978 年以后开始的改革开放在很大程度上就是要解决这个问题。其实，在高饶事件后，中央采取了一系列措施，建立了计划经济体制之后，这个问题就开始表现出来。为此，毛泽东在 1956 年，在总结建国初期的一些历史经验之后，发表了著名的讲话《论十大关系》<sup>③</sup>，其中的第五节，第一次从政制结构的层面讨论了中央和地方分权的问题。

① 关于中国行政大区沿革的更细致的介绍，请看华伟《大区体制的历史沿革与中国政治》，载《战略与管理》2000 年第 6 期。

② 可参看陈明明《现代化进程中正当的集权结构和领导体制的变迁》，载《战略与管理》2000 年第 6 期，特别是第 11—14 页，讨论了中国高度集权结构发生的历史条件，认为中央集权与 20 世纪中国两大任务相关：重建社会政治秩序和推动现代化。

③ 《毛泽东选集》第 5 卷，人民出版社，1977 年，第 267—288 页。关于此文的意义，可参看中共中央文献研究室《关于建国以来党的若干历史问题的决议（注释本）》（人民出版社，1983 年内部发行）第 233—237 页。

在这篇文章中，毛泽东从一开始就承认，中央和地方的关系是一个矛盾；要解决这个矛盾，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。为什么？毛泽东认为，这是因为中国是大国，人口众多，情况复杂。因此，分权管理（毛泽东称之为“两个积极性”）比集权管理（一个积极性）更好。毛泽东明确指出，“我们不能像苏联那样，把什么都集中到中央”。

尽管这篇文章和这一节更多地是从经济建设的角度考察中央与地方分权的重要性和必要性，但毛泽东作为一位敏锐且务实的政治家，也考虑了影响分权的政治性因素。他显然——并且有部分正当理由——不能完全相信中央的官僚的“条条”统治。但毛泽东同样注意“块块”的问题。他特别提到高饶事件，指出，“我们建国初期实行的那种大区制度，当时有必要，但是也有缺点，后来的高饶反党联盟，就多少利用了这个缺点。以后决定取消大区，各省直属中央，这是正确的。但是由此走到取消地方的必要的独立性，结果也不那么好”。他希望建立一种相对灵活的政制架构，能在中央和地方的权力之间达成一种有利于全国整体利益的平衡。

根据当时的经验和实际情况，毛泽东提出几条基本的措施。首先是要提倡“同地方商量办事”的作风。其次，把当时的经济问题（因此排除政治、军事问题）分为两类，一类主要靠中央管，例如发展工业，建立全国的国民经济体系；另一类则主要靠地方管，例如农业和商业。第三，强调限于“我们的经验还不多，还不成熟”，因此这是目前的做法。

这一思路不仅仅是对中国经验的总结。随后，毛泽东明确提到外国的经验。他说，“处理好中央和地方的关系……这个问题，有些资本主义国家也是很注意的。它们的制度和我们的制度根本不同，但是它们发展的经验，还是值得我们研究”。

因此，毛泽东至少是在政制制度层面上讨论这一问题的。直接证明这一点的是他随后关于立法权的话。间接的证明则是，在此后的许多年里，他一直在提外国特别是美国的分权问题的优点。据彭真的回忆，毛泽东曾分析长期中央集权对中国经济发展的影响，认为相比而言欧洲和美国发展就比较快，“一条原因是欧洲分成了许多国家，有利于充分发挥积极性，美国发展也快，原因则是各州有相当大的自治权”<sup>①</sup>。在文革中，毛泽东接见美国友人斯诺时也提到，中国中央政府集中的权力，“要学你们美国的办法，分到五十个州去”。<sup>②</sup>

毛泽东甚至想把这一思路进一步贯彻下去。他在讲话中提出地方的上下级关系，强调“省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性”；还简单提及省市与省市之间的关系，“要提倡顾全大局，互助互让”。要求各级领导人“好好研究讨论，并且每过一个时期就要总结经验”。

有几点必须概括一下。第一，毛泽东分析讨论这一问题的基本前提是要巩固中央的统一领导，放权不能危及中央的领导权威。第二，在中央与地方分权的问题上，毛泽东关心的是中国面临的问题而不是书本上的概念，他更关心“实”（可行且有利于中国发展的制度）而不是“名”（联邦制或单一制）。因此，尽管苏联是联邦制国家，他却认为其权力过于集中；相反，由许多国家组成的当时最多也只是有共同体之萌芽的欧洲，在他眼中却已然是一个分权的政治实体；后来西欧的发展也印证了毛泽东隐含的预见<sup>③</sup>。与第二点相关，第三，毛泽东对中央与地方的分权问题显然有宪法意识，但基本上拒绝了将其制度化。无论是强调“商量办事”，是强调“目前”，还是要求“每过一个时期就要总结经验”，都蕴含了至少在当时对制度化分权的否弃。

① 彭真：《论新时期的社会主义民主与法制建设》，中央文献出版社，1989年，第196页；又请看木村一三的回亿《日本友人深情怀念毛泽东》，《参考消息》（周四特刊）2003年12月18日第9版。

② 洪承华、郭秀芝等编《中华人民共和国政治体制沿革大事记》，春秋出版社，1987年，第368页。

③ 欧盟前身欧共体萌芽于1951年，到1967年《布鲁塞尔条约》生效，欧洲共同体才算正式成立。

第四，同样与上面几点相联系，毛泽东从经验出发，而不是从概念出发，寻求按照事务的类型（例如工业、农业和商业）来发现分权的可能性（这一点与国外的分权的经验其实是一致的），并且试图将分权和协作概念延伸到各级政府以及各地政府之间。

## 四、成就

从后来的历史发展看，这一思路应该说大致是成功的。就总体而言，过去 50 多年里，特别是改革开放以来的 1/4 个世纪里，一方面，中国保持了国家的统一，政权的和平转移，各地经济逐渐形成整体，地域观念和地域经济的独立性大大削弱；另一方面，地方的自主性、积极性也增强了。中国已经形成统一的现代民族国家。尽管目前有地方保护主义，还需要时间和措施来解决，但从总体来说，它已无法对国家统一的政治体制构成重大威胁，不大可能构成政制层面的危机。新中国基本完成了中国人近代以来一直追求的统一、独立、自强的战略目的，确立了促进中国经济、政治、社会发展的最重要的前提条件。从实用主义的角度看，两个积极性的基本思路是当代中国政制形成的一个成功的选择。<sup>①</sup>

50 多年中，似乎前 30 年侧重于强调集中，后 20 多年侧重于强调分权，相对稳定的格局是在改革开放以后才真正形成的。但是这样的理解过于简单了。因为，正如前面提到的，在一个内部联系松散、政治上四分五裂、地方割据的社会中，根本谈不上分权；民国初年的所谓“地方自治”不过是对地方割据的一种修辞性承认，它带来的只是战乱。只有在中央和地方之间建立一种相对稳定且比较紧密的政治关系之后，分权才有可能。在这个意义上，后 20 多年的分权其实是以前 30 年的集权为前提的。

必须注意，即使在 1978 年以来总体上的分权进程中，保证中央的集中统一领导仍然是一个重要的补充性应急措施。例如 1988 年，当中国经济过热，面临着治理整顿之际，邓小平就强调中央要有权威，强调地方政府不能搞违背中央政策的“下有对策”<sup>②</sup>。邓小平还专门引证了文化大革命后期的八大军区司令对调<sup>③</sup>。在事关中国统一的关键时刻，邓小平仍然强调中央的集中统一领导，以政治权威、党的纪律作为必要的政制约束之补充。

还必须指出的是，尽管近 20 多年来中央似乎仍然不时有“收”有“放”，但就总体说来，具体措施确实与前 30 年有很大的不同。最突出的是，经济手段变得日益重要，而不再以激烈的政治措施为主。这一点，在 1990 年代格外明显。

这种变化固然有治国策略的转变，标志着执政党治国经验的累积。但是，这种转变也恰恰是由一系列经济、政治、社会和文化条件的改变支撑的，其中包括前 30 年间积累下来的一些条件。首先，一个如今几乎无人提及但在我看来相当重要的因素就是各地方领导人的更替。到毛泽东去世时，各省市的领导人已经全都不再是战争年代独立领导一个根据地或一个大兵团的军事政治型领导人了；尽管各省市当时的领导人还有一些军人出身，但他们在战争年代大多是中级军官，其政治军事影响力相当有限；更多的是相对年轻的政治领导人。尽管 1970 年代末一批文革中受到迫害的老干部重新担任地方领导，但他们年事相对已高，文革已经在很大程度上割

① 在实用主义看来，在宪法性决策中，经常的情况是，一个决定之对错是政治的而不是认识的，是实用主义的而不是逻辑的。可参看波斯纳《法理学问题》（苏力译，中国政法大学出版社，2001 年）第 380 页以下。

② 《邓小平文选》第 3 卷，人民出版社，1993 年，第 277 页。

③ 《邓小平文选》第 3 卷，第 319 页。

断了他们同中下层党政军官员的联系。新一代地方领导人的政治权威都更多来自中央的政治授权，而不再是个人的赫赫战功和政治魅力，他们已经不像以前的从战火中走出来的封疆大吏那样有能力（尽管未必图谋）同中央政府对抗。其次，毛泽东时代初步形成的技术官僚队伍和相应制度得到改善，并开始制度化（国家公务员考试制度就是其中之一）。按照韦伯的观点，这两者都是法治型统治的重要和必备的前提条件。<sup>①</sup> 第三，中国经济的发展，包括全国一盘棋的计划经济，特别是市场经济的发展，使得各地的经济形成有机连带。第四，建国30年后已经形成的现代民族国家的政治上层建筑和意识形态，使各地不再有地方割据的经济和政治可能性。第五，由于经济的发展，特别是由于1990年代中期之后的一系列经济体制改革，中央手中的钱逐年增多，经济调控手段增强了，也更有效了，因此没有必要像以前那样更多依靠政治纪律、人事调整乃至宫廷政治的手段。中央与地方分权的诸多前提条件已经基本具备。

当然，“两个积极性”的思路也不是没有问题。最主要的问题就是“协商办事”进路中的非制度化因素，它意味着中央与地方各自权限受政策影响过大，受个别领导人的权威和判断影响过大，受客观情势的影响过大<sup>②</sup>，因此有更强的“人治”色彩。非制度化的安排使人们的预期不确定，地方的积极性有时很难充分发挥，地方领导人的创新精神更可能受到压制，并且往往培养出机会主义的政绩观。

这些问题并不意味着当初就已经有了制度化纵向分权的可能。如前所说，政制的制度化分权针对的是社会的常规状态。毛泽东等领导人在思考这个问题时，新中国刚刚建立，他们完全没有治理一个现代中国的经验，这种经验只能通过实践并需要时间才能累积。设想一下，如果从建国一开始，就采取制度化的中央与地方分权，有许多问题——例如高饶的问题——就很难解决，甚至可能增加外国势力——例如苏联通过高岗——对国内政治格局的影响。在中国还缺少现代政制分权经验的情况下，急急忙忙地制度化，一旦中央与地方权力配置不当，无论是中央权力过于集中还是地方权力尾大不掉，都有可能带来一些灾难性的甚至完全断送国内和平的后果。在这些问题上，法学家和宪法学家必须超越形式主义、法条主义和概念主义，充分理解包括分权问题在内的政制制度从来不是在真空或恒定的社会条件下形成的，而总是在一个不断变化发展的社会环境中，以及当代中国还必须在各种国际力量的互动中逐渐形成，它必须针对和解决的首先是当时社会所面临的根本问题。在一个非常规时期，权力架构要服从的首先也许不是某个抽象的政制原则，而是波斯纳所谓的“必要之法”（law of necessity）<sup>③</sup>。从这个角度看，这种中央和地方“商量办事”的非制度做法，这种“每过一个时期就要总结经验”的渐进式进路，就当时的情况而言可能更有道理。它不是强调分权理念与制度原则的先存性、先验性，而是强调制度是实践的产物，是经验的产物，是要解决具体社会中的问题。

其次，任何制度要成为一种规范都需要时间，政制意义上的规范尤其如此，对于政权的常规化并形成政制则更是如此<sup>④</sup>。从这个角度看，即使当时中国共产党的领袖选定了一个他们认为

① 参看韦伯《经济与社会》。

② 注意，我说的是“过大”，而不是认为从来不当根据情势予以调整。事实上，即使是制度化的中央与地方的分权，例如联邦制也总是对各个政府的权限做出调整的，可参看波斯纳《联邦法院——挑战与改革》（邓海平译，中国政法大学出版社，2002年），特别是第九章。

③ Richard A. Posner, *Law, Pragmatism, and Democracy*. Harvard Press, 2003.

④ 伯克则认为时效是“自然法则的伟大基本部分”，是政体成长的方式，是适用于宪法性法律的一个原则，一个统治的原则。参看利奥·斯特劳斯、约瑟夫·克罗波西主编《政治哲学史》下册（李天然等译，河北人民出版社，1994年）第835—836页。韦伯关于魅力型统治之常规化的论述同样隐含着时间因素。



恰当的分权制度并希望将之制度化，颁布了一个宪法文本，恐怕也很难制度化。因为直到毛泽东去世时，新中国的历史还不到 30 年。这段时间对于一个国家，对于像中国这样一个处于现代化进程中的国家，要能够形成适当的政制分权制度，还远远不够。许多法学家心目中的政制和联邦制典范美国的历史就证明了这一点。美国从建国到联邦制的司法确认——以 1819 年的麦克罗诉马里兰州案为标志——就经历了 43 年的历史；若从美国宪法颁布起算也经历了 32 年的历史；即使此后，还经历南北内战，最终依靠对南方的军事占领和南方重建才真正确立了联邦至上的原则。因此，毛泽东提出的这种商量办事、不断摸索、及时调整的政制分权思路至少在过去的数十年间就总体而言是很有道理的（reasonable）。也许恰恰是在权衡了各种可能的选项（因为他考虑过欧美的经验）和后果之后，毛泽东有意选择了这样一种非制度化的商量办事的进路。换言之，很有可能，毛泽东认为只有通过这种进路才更有可能形成某种稳定且可行的制度化的纵向分权。

## 五、问题及出路

这种“商量办事”的非制度化思路作为一种政制原则是否必要和正当？由于社会的变化和转型，制度化的问题已经非常必要。例如，当年倡导地方与地方之间“顾全大局，互助互让”，如果说在毛泽东、邓小平时代还可以行得通，在今天就很难落实了，因为分权后的地方利益更为突出了。目前在中国市场经济中普遍存在的地方保护主义就是一个证明；非制度化的分权带来的预期不确定，“上有政策，下有对策”会造就机会主义的政治经济社会伦理，不仅不利于中国的统一的市场经济发展，而且会威胁中国的政制统一和稳定。

基于欧洲大陆传统法理学和宪法学关于法律的普遍性特点或传统的主权至上、立法权统一和权力分立的观点，许多法学学者对非制度化带来的诸多现象提出批评并提出法律的回答。就针砭时弊来说，这些批评是正确的，有助于唤醒人们包括领导人对法律的特别是立法的统一性的重视。但是对此开出的药方——立法权集中（包括一系列法典化的努力）——未必是良药，特别是如果过分强调立法权的集中统一，过分强调法律的位阶，强调法律普适性，并且把法律制定得非常详尽、乃至剥夺了对某些必须予以考虑的地方因素，那么问题就有可能更大。我们必须看到近代以来中国政制的中心问题，以及影响中国政制架构的一些根本特点，例如，政治经济文化发展不平衡和大国，这是中央与地方分权政制架构的基本背景。

因此，在“统得过死”与“法律不统一”这两害不可能同时根除的情况下，必须权衡利弊。我们必须意识到，不可能有百利而无一弊的政制架构：立法权高度集中一定就能解决问题，并总是对社会有利。就总体而言，高度的集中统一必定造成地方的灵活性少，自主性、积极性少；而地方主动性高则必定导致规则的统一程度低。任何分权的制度结构都无法完全消除这个权力统一和分散之间的悖论以及可能引发的种种社会问题。这就是制度的局限性，这也是人类永恒的宿命。因此，中国的立法体制应当在统一性和多样性这两个同样值得追求的极端之间保持一种必要的张力，寻找黄金分割点。至少在社会生活的某些方面，应当允许地方立法的发展，给地方更大的灵活性。这并不是要姑息迁就地方主义，因为从制度的演化来看，从过去的经验来看，要消除地方保护主义，最根本的是要靠市场经济的发展，因为经济利益最终会使人们逐渐放弃地方保护主义，接受统一的市场；政治手段只是辅助。在我看来，目前中央地方分权问题上的基本方向和框架是正确的，不仅符合当代中国国情，而且从长远看，这可能是一种更具有活力和创造力的分权制，因为它允许有更大的地方性秩序生发、形成、竞争的自由空间。这对

社会转型、改革乃至对中国这样一个不同于其他国家的大国具有极其深远的意义。

在中央地方关系上，中国法学界的另一派观点同样值得注意。这一派大致强调中国的改革就应当是“小政府、大社会”，要弱化中央的权力，甚至有人明确主张采取联邦制。这种批评也有道理，目前确实在一些方面，政府（有时并不完全是中央政府）还管得太多，管得太死，有必要放权。但是，这一点同样不能变成一种口号，变成一种意识形态，一种教义，认为政府或中央政府“管得越少越好”。这种观点至少是不完全的。“小政府”的前提是要先有一个“大社会”，但在现实中一个“小政府”并不必然导致、伴随或等于有“大社会”。中国传统社会的政府显然很小，但是老百姓却只能属于一个个比今天更小的“社会”。如果一味强调小政府，即使在当代中国的现状下，弄不好也会出现“弱政府，小社会”。一个弱政府不但不可能为社会提供必要的公共物品，例如国防和治安，社会福利，甚至很难保障人民的基本权利，人们将不得不更多依赖地方宗法家族势力或地方群体（小社会）。换言之，就总体来说，没有一个良好的强有力的全国政府，公民就不可能享有作为公民的权利<sup>①</sup>。

但中央地方分权确实有必要制度化。考虑到以下一些因素和情况：中国是一个政治经济文化发展不平衡的大国，中国过去 50 多年来已经积累的分权经验和实际形成的一些惯例和制度，制度具有保持预期稳定的优点，中国的制度转型将是一个比较长的时期，中国市场经济发展水平和各地区之间的联系正在而且必定会日益加强，法治在中国的历史必然性，如今中国已经如同毛泽东、邓小平这样的魅力型的政治领导人了，因此，可以而且必须进一步考虑如何从一种注重实践的眼光来总结 50 多年来的政制经验，注意以制度化来保证和稳定中央与地方的分权，逐步使作为一种政制策略的两个积极性转化为中国政制制度的一个重要组成部分，使两个积极性都得到制度化的保证。一方面是保证国家的统一，另一方面是为地方性秩序的形成发展创造可能性和激励因素。

事实上，自 1990 年代以来，在中央和地方分权问题上，中国已经有了相当一些制度创新并且有越来越强的制度化趋势。例如在立法权上，1979 年《地方组织法》、2000 年《立法法》都规定了地方的立法权限，尽管受制于单一制的理念，后者有意避免使用地方立法权的概念。此外，中央还给予地方一系列改革开放的政策。但是，我更希望强调一些并不为法学家视为有政制意义的经济改革的措施和制度创新，例如 1990 年代以来的税收制度和银行体制的变革<sup>②</sup>；强调一些具有制度化意义的重要措施，例如近年来中央政府为减轻农民负担采取的一系列经济决策；强调一些已经形成的关于地方官员特别是省市市长任免的政治习惯（practices）。

由于传统宪法模式的限制和知识的自我限制，中国法学界（也许宪法学界尤甚）习惯于把诸如税收和银行体制这样的变化仅仅视为经济制度的变革，但这些变革其实是具有深远意义的重大政制变革。政制并不仅仅关涉狭义上的政治问题，它的最核心问题就是权力和利益的分配。税收、财政、金融体制在现代国家中央与地方的关系中占据了重要地位，因为税收的征集和分

① 一个重要的基于实证的理论研究成果，请看 Stephen Holmes and Cass R. Sunstein, *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxation*. Norton, 1999. 该著作特别提到俄罗斯的例子。又请看刘世军《现代化过程中的政府能力》，《中国经济评论》创刊号，1999 年。

② 可参看戴柏华等《从放权让利到制度创新：中国财税体制改革》（广西师范大学出版社，1999 年）；刘佐《中国改革开放以来税收制度的发展：1978—2001》（中国财政经济出版社，2001 年）；汪小亚等编著《大突破：世纪门槛的中国金融改革》（中国金融出版社，1999 年）。

配是从根本上影响中央与地方关系的第二种基本方法<sup>①</sup>，因为财政关系是政府间关系的核心问题<sup>②</sup>。只要回顾一下美国的历史，就可以看到，美国的个人所得税制度就是通过宪法修正案建立的；美国宪法史上的一个重要性被认为（因此未必）仅次于马伯利诉麦迪逊案的麦克罗诉马里兰州案，就同时涉及联邦设立银行以及地方政府征税的重大的宪法斗争。

进入上述制度变革的中国社会语境，就更可以看出它们具有的政制意义。1994 年的税制改革按照中央与地方的事权划分了各级财政的支出范围；根据财权与事权相统一的原则，划分了中央与地方收入；实行中央财政对地方的税收返还和转移支付制度。这一改革表明了中央和地方的财政权划分，地方政府不再如同计划经济条件下，没有财权了。实践表明，分税制的实施开始把中央与地方分工合作的关系导入一条制度化的轨道。<sup>③</sup>因此，早在 5 年前甚至更早，就有中国经济学家称其为“中国式的联邦制”或“财政联邦制”<sup>④</sup>。1998 年中国中央银行制度改革，废除了按行政区域设立省级分行的制度，跨省区设立了 9 大分行，直接对中央银行负责。这种制度变革基本上剥夺了各个省、市、自治区首长干预地方银行从而影响国家金融政策的可能，提高了国家货币政策执行的效率，强化了中央政府通过中央银行对全国经济的宏观调控，这表明中国的经济、政治统一性的加强，标志着中国各地经济的内在联系进一步强化。<sup>⑤</sup>

因此，近年来中央政府关于农村税费制度改革等一系列措施也就不仅仅是减轻农民负担，它们同时强化了中央政府在乡村的治理能力，乡政府将在更大程度上被纳入国家的官僚体制，因此有可能从根本上改变长期存在的中国先前乡政权一级的“绅权”性质<sup>⑥</sup>。

甚至，目前的一些尚未充分展示其潜在的政制意义的政治惯例，也可能随着时间的延续而获得政制制度的规范意味。例如，近些年来，各省、直辖市的行政首长实际上都是由中央政府确定候选人，最后需要地方人大以“选举”方式认可。这种做法，既不同于许多单一制国家的地方行政首长中央委任制，其政治合法性来自中央授权；也不同于联邦制国家地方政府首长的选举制，其政治合法性来自地方选举。中国目前这种地方首长的任职制度，一旦稳定下来并制度化，就创造了中央与地方关系的一种可能，成为一种中央与地方相互制约的具有政制意义的制度。<sup>⑦</sup>可以说，这一宪法惯例已经给中国的单一制政体带进了联邦制的因素。当然，我并不想夸大这一宪法惯例在目前的实际意义，甚至我不能肯定这种意义一定都是正面的；我想指出的是确实有这样的制度因素在发挥一定的作用。<sup>⑧</sup>我们应当进一步研究和重视这一正在形成的政治惯例，它完全有可能在适当之际展现出它的制约力。实际上，真正起作用的制度往往是“寻常

① 伊夫·梅尼、文森特·赖勿特编《西欧国家中央与地方的关系》，春秋出版社，1989 年，第 27 页。

② 董礼胜：《欧盟成员国中央与地方关系比较研究》，第 11 页。

③ 辛向阳：《解读中国》，江西人民出版社，2001 年，第 63 页。

④ Yingyi Qian and Gerard Roland, “Federalism and the Soft Budget constraints”, *American Economic Review*, 88 (5), December, 1998, pp. 1143—1162; Yingyi Qian, “The Process of China’s Market Transition (1978—1998): The Evolutionary, Historical, and Comparative Perspectives”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156 (1), March 2000, pp. 151—171.

⑤ 可参看吴志攀《金融全球化与中国金融法》（广州出版社，2000 年）第 226—227 页；辛向阳《解读中国》第 64—65 页。

⑥ 关于这些措施，请看朱镕基《政府工作报告》（2001 年）；又请看《国务院关于全面推进农村税费改革试点工作的意见》（2003 年 3 月 27 日）。

⑦ 在一定意义上，这有点类似于美国联邦法院法官的选任，总统提名，参议院确认。

⑧ 在 1993 年前后的换届选举中，中央提出的浙江和贵州两省的省长候选人就落选了。可参看蔡定剑《中国人民代表大会制度》第四版（法律出版社，2003 年）第 350 页以下。

看不见，偶尔露峥嵘”的，“看不见”（常规）和“露峥嵘”（冲突或例外）都是制度起作用的方式；一个需要时时“露峥嵘”的制度反倒可能意味着这里还没有严格意义上的制度。<sup>①</sup>

## 六、转型时期的中国政制研究——方法的反思

本文其实还有另一个追求：探索研究转型时期中国政制的一条新的进路，或追求一种广义的政制研究。

通常政制研究一般关注常规状态社会（或宪政社会）的根本架构和权力配置问题，并且——受欧陆法学的影响——一般以宪法性规范文本研究为主。中国目前的中国宪法研究基本都属于这一范式。

这种研究显然与当代中国社会有点脱节，最重要的原因就是中国还是一个转型社会。尽管新中国自1954年就颁布了宪法，尽管即使是在“无法无天”的文革期间，作为文本的中国宪法也仍然存在，但如果用孙中山关于宪政三阶段的说法来考察当代中国，大胆一些说，中国目前还处于从“训政”到“宪政”的进程中。处于这样一个历史时期，法学家自然会有许多尴尬，甚至有许多言不由衷的时刻；从书本上学来的有关理想的政制原理和原则或多或少总有点“屠龙术”的大而无当。只是近年来，随着“法治”理念的流行，宪政理念也开始逐渐流行起来，但是研究的取向更多是法制讲座式的宣传，研究者希望推销“宪政”这种待价而沽（当然也可以说是目前滞销）、据说是优质的产品，使得中国社会最终成为法治国家。

我分享这种理想，却不分享这种研究进路。因为这种进路获得的最多也只能算发生在中国转型时期的政制“研究”，而不是有关中国转型时期的政制研究，后者是以具体时段（转型时期）空间（中国）内的政制问题和实践为对象的研究。我给前一种研究打上引号是因为，这种努力往往是事先已经有了结论，最多也只是一种适用型研究，把据说是公认正确良好的政制制度——通过大众化的宣传——布施于当代中国。我追求的是一种更为广义的政制研究，发现转型时期中国政制问题和实践中本身蕴含的逻辑，试图分辨出在前一种研究中可能被错失甚或被过滤了的变量，从而探求中国政制发展的经验教训以及——最重要的——可能的路径。

这一进路有一个最基本假定。在原初的意义上，政制是一个国家的根本制度，其针对和所要解决的是这个社会的具体问题，尽管其中有些问题可以用抽象命题来表述。在这个意义上，每个相对长期存在的国家，不论其结构组合和治理是否为你我所欲，都必定有其内在结构和相应权力配置，都有其制度逻辑，这就是我要研究的实在宪法（effective constitution）。也因此，一个国家也许没有系统阐述的宪法理论，但它一定存在着政制问题；没有成文的宪法，也会有政制实践<sup>②</sup>，必然有制度意义上的宪法，或实在宪法，因此可能进行社会科学的实证性研究。从这一角度来看，宪法并不必定具有我们通常赋予的那种褒义，宪法问题也并不必定有一个固定的格式或话语。这种广义的政制研究也研究应然问题，但更研究实然问题，更重要的是研究政制是如何演化发展起来的。它追求一种有说服力的解说，而不是一种有感召力的修辞或传教。它追求的是对社会事实的解说，而不是对经典文本的解释。

① 美国的司法审查制度可以作为例证。这一大名鼎鼎的制度其实很少使用，从其初次得以主张的马伯利诉麦迪逊案（1804）到其第二次使用的德里德·斯各特案（1857），中间经历了半个多世纪！

② 一些学者已经进行了这样的研究，但他们还是趋向于在规范的意义使用宪政一词。请看，例如，Vicki G. Jackson and Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, Foundation Press, 1999. 特别是第五章，讨论了“没有宪法的宪政”，以及“没有基本权利（entrenchment）的宪政”等问题。

这种研究更强调一种历时性的研究（因此不排除共时性研究）。它将政制视为一个过程，可能是一个从无序到有序的过程，一个经过各种形式的社会变革（包括革命、改良甚至政变），社会的政治结构逐步调整最终获得政治合法性的过程，一个从魅力型政治到法理型政治或传统型政治的过程；甚至有可能，这是一个没有终结的过程。我们可以以某个事件或时刻作为某个社会已经完成宪政的标志，但是社会中的这个过程不会停止。我们可以以美国 1787 年制定宪法作为其宪政的标志，但也同样有理由以 1804 年马伯利诉麦迪逊案提出司法审查权作为其宪政的标志，以美国内战期间和之后解放黑人和制定三项宪法修正案作为宪政的标志，甚至以 1954 年布朗案宣告废除学校的种族隔离或 1964 年民权法案全面禁止种族隔离作为其宪政的标志也并非毫无根据。事实上，英美传统的法学家大都采取了或隐含了这种历时性的研究进路。

这种研究真正关心的是一个具体国家——在本文就是中国——在这一意义上的政制发展的问题、实践和话语以及制约因素。它受到了英美特别是美国法学研究传统的影响，但并不以其为圭臬，不预先设定三权分立、司法审查、两党制或民选总统等是宪政的标志，并且也不一定以发现所谓的普遍规律为目标。因此本文始终关心的是 20 世纪中国的问题，考察这些 20 世纪世界的一般性问题（民族解放、社会革命和现代化）以及中国的一些重大的特殊问题（大国、政治经济社会发展不平衡、农民革命、“封建”传统等）对中国政制发展的影响和对中国政制——本文主要是关于中央地方的分权——的影响。

这种进路不仅从狭义的政治方面考察政制结构，而且要考察可能影响政制结构的一切重大因素和维度。因此，根据不同的时期，本文就考察了军事领导人对政制结构的可能影响，考察了“山头”对政制结构的影响，也考察了税收制度和银行制度的变化对政制结构的影响，甚至考察了开国领导人所面临的特殊问题对政制结构的影响。它会考虑甚至借鉴某些从西方近代政治实践中衍生出来的政制理论的核心问题和制度，但是并不必然将之作为中国当代政制的主要问题或制度模本，它将这些制度都视为对原产国之问题的回答，而不必定是放之四海而皆准的灵丹妙药。它汲取这些制度和相应理论的启示意义，甚至会借用其中的一些概念，例如本文涉及的联邦制，但是它思考的是事而不是词，注意提防自觉不自觉地把西方国家的政治学和政制理论中的概念视为天经地义，并赋予其规范意义。它坚持在借用这些学术概念时首先要“祛魅”——消除因为地方性经验可能赋予这些关键词的地域偏见或普遍规范意义，而更多关注其经验的意义。因此，本文尽可能摒弃往往与联邦制或单一制这些概念相伴随的规范寓意，仅仅强调其经验的维度，即权力在不同级别的政府之间的分配，尽可能避免使用联邦制，而是选择了纵向分权这个概念来讨论中国在这一方面的实践。

这一进路坚持的是政制发展和实践必定有而且应当有法学家参与，但是政制的发展和实践并不是法学家甚或宪法学家的理论产物，而更多受政治家或政治家集团对社会问题的理解、思考和决策的影响，受社会政治力量的影响。它会把重大的政治决策视为政制实践和理论发展的主要标志，而不是把被标识为“法学”或“宪法学”或“政治学”的特定理论言词视为政制实践和理论发展的主要标志。在这个意义上，它更重视考察诸如毛泽东、邓小平等政治领袖的广义的政治判断和决策，重视执政党的党内斗争、经济体制改革这样一些重大的历史事件，认为这些判断、决策、历史事件是影响甚至决定中国政制发展和实践的主线，是影响中国政制形式和内容的重大要素。基于这一时期的特定性，它完全没有考察这一时期的著名法学家或宪法学者的法学著作，而是关注《论十大关系》这样的政治论述，关注诸如高饶事件以及其他重大政治事件。尽管毛泽东等中国共产党领袖不是严格意义的宪法学家，甚至毛的某些做法是违反宪法的，但是他们注重实际的态度、开阔的政治视野和敏锐的政治洞察力，促使他们面对中国问

题广泛考察了各国政制实践，进而做出一种清醒的（尽管有时可能是错误的）判断，其中甚至有理论的贡献。

尽管不合通例，我认为这一种政制研究的进路至少是值得追求的。在实践的层面，它有可能帮助我们从另一个角度理解中国政制的发展历程，进而有助于中国当代的宪政建设，加速中国政治文明建设。理论的层面，它有可能拓展政制理论研究的视野，有可能促使目前主要以西方政制理论和概念为主干加部分当代中国政治口号的中国政制话语真正成为—种理论，—种有关中国的转型时期的政制理论。甚至，它有可能对—般的政制理论也有所贡献。例如，本文提出—般政制问题，“—国”政制问题，“—国”政制问题，至少是目前的—般政制理论没有阐述或没有给予足够重视的，当然这也是因为提出这些—般政制理论的国家不曾遇到过这样的问题，至少不曾那么突出。

这一研究进路并非—个—般的创新。在很大程度上，我不过是回归了古典的“—国”研究传统，包括亚里士多德在《—国》、《—国》和《—国》的实用主义传统，以及中国古代—些思想家并非系统的政论中所体现的传统<sup>①</sup>，集中考察现实中—个国家（城邦）的政制结构以及促使这种结构产生的社会原因。另—方面，我也接受了政制研究的历史学方法，即保持“—种对历史感的坚定承诺。……试图突出—国决策所发生的社会和政治环境”<sup>②</sup>，特别关注—些似乎是偶在然而对政制发展显然并确实具有影响力的事件。

—切制度所要处理的问题在不同国家必定会以不同形式表现出来，解决的办法也可能不同，解决的形式、路径也不同。因此重大的政制问题并不—定要以轰轰烈烈的形式表现出来。轰轰烈烈的问题有可能但并不必定与政制问题联系；轰轰烈烈可能仅仅与注意力有关，甚至与人们的习惯思维方式有关。如果我们看不到诸多制度变化中蕴含着的政制变化，那只能说我们还缺少政制和法治意识，缺乏眼力，或者说我们头脑中的—国还是一些高度政治化、道德化的理念；或者说，我们还根本—理解—国，—理解—国所要解决的问题是什么。

2000年11月13日初稿于北大蔚秀园，2001年4月二稿、2003年5月三稿于北大法学院

〔本文责任编辑：王好立〕

① 请看 Aristotle, *The Athenian Constitution: The Eudemian Ethics; On Virtues and Vices*, trans. by H. Rackham., Harvard University Press 1992.

② 关于这一方法的简单讨论，请看保罗·布莱斯特等编著《前言》，《—国决策的过程：案例与材料》第四版，张千帆等译，中国政法大学出版社，2002年。但在运用这一方法时，我与布莱斯特仍侧重不同。鉴于中国的政治现实，—国决策自然是由政治权力机关和领袖人物决定的，因此我更多关注政治机构的决定和政治事件；而布莱斯特针对美国—国教科书大多以最高法院为焦点的传统，试图把焦点集中在不同的机构个人等行为者用来做出—国决定和解释的方法以及建立—国理论的不同过程。

**(3) The Division of Power between the Central and Local Governments in Contemporary China: Rereading of Chapter Five of “On the Ten Prominent Relations” by Mao Zedong**

*Su Li* ° 42 °

This article addresses the issue of vertical division—that between the central and the local governments—of power from the perspective of effective constitutions in the People’s Republic period, and shows that two key factors may have worked in shaping the highly concentrated power: the unity of the nation and the foundation of the People’s Republic on the one hand, and the transformation of the revolutionary state power on the other. The “Two Initiatives,” a non-institutional constitutional strategy, has been coordinating relations between central and local governments that are to be institutionalized. The theoretical significance of this approach of studying China’s Constitutional law is also examined.

**(4) Application of the Constitution as Private Law in China**

*Cai Dingjian* ° 56 °

Based on China’s reality, I study the theory and practice of applying the constitution as private law in the Western countries and conclude that constitution is usually applied through two dispute-solving mechanisms: the inspection mechanism for violations of constitution that settles the disputes on state power and invasion of state power; and form of action of the constitution as a private law that settles disputes of private rights, such as the invasion of civil rights by factors other than state power, and conflicts of two constitutional rights of citizens. I further analyze the difficulties of inspection mechanism for violations of constitution in China, suggesting the legalization of the constitution as a private law, and discussing related theoretical dilemmas.

**(5) A Challenge to the “Doctrine of Monism” in Intellectual Property**

*Li Chen* ° 68 °

The “Doctrine of Monism” suggests that intellectual property is a hybrid of property and personal rights. Through logical analysis, we argue that monistic right is impossible. Historical review shows that personal rights were combined with intellectual property by accident; the 19<sup>th</sup> century philosophy and aesthetics saw one’s works as a form of one’s personality. Since such a view is challenged by modern aesthetics, personal rights over intellectual works are faced with a double dilemma: culturally, the foundation of social recognition is lost; legal regulation is rendered inefficient. We thus propose that intellectual property exists purely as a property right.

**(6) Administrative Environment and Strategic Options for E-Administration**

*Jiang Qiping Wang Xiangdong* ° 80 °

We analyse the interactions between administrative management and its environment in e-administration