

白轲论中国的党国宪政体制*

■ 强世功

[内容提要]目前世界上的宪政体制,大体分为三种模式:其一是超国家宪政模式,其二是神权宪政模式,其三是党国宪政模式。本文集中介绍了白轲对中国党国宪政体制的研究。党国宪政体制来源于马克思列宁主义和苏联的实践,新中国成立后所确立的宪政模式也在这种传统之下。但是,这种党国宪政体制在1982年以来进行了一场根本性的改革,开始迈向“一党宪政体制”,是在党和国家分权的基础上,增加了法治的要素,确立了宪法的最高地位,从而在党的领导与依法治国之间形成了一种动态的平衡。一方面党作为社会价值规范的提供者,为宪法和法治提供了规范价值基础,另一方面宪法和法治约束了党的行为方式,使其服从于宪法和法律。

[关键词]党国体制 一党宪政 分权 实质法治

一、问题的提出

如何理解当下中国的宪政体制?当下中国是否存在着宪政?这些问题已成为中国学者在过去几十年来或明显或潜在的辩论话题,而这样的辩论同样具有西方思想的背景。

18世纪以来,现代国家开始用宪法组织起来时,宪政(constitutionalism)这个概念就用来表达用宪法组织国家且政治运作按照宪法规定进行的政治形态,而宪法作为一个国家最高的法律无疑反映这个国家最高的价值追求。^①然而,二战以来,自由主义为了战胜其他价值,逐步将西方

的自由宪政体制作为评判其他宪政体制的标准,由此不仅自由、人权成为宪政的核心价值,而且有限政府、三权分立、司法独立和违宪审查之类的制度安排,甚至民主选举、多党轮流执政之类的政治制度都成为理想宪政的标准。^②按照这个宪政标准,体现其他价值的宪政不仅不是宪政,甚至乃是反宪政(anti-constitutionalism)。于是,“宪政”概念就逐渐变成了操控意识形态正当性话语的手段。^③而在冷战意识形态的背景下,西方学术界在否定苏联的宪政体制的同时,也将中国宪政制度置于苏联社会主义宪政体系的背景之下,认为中国宪法与苏联宪法一样属于专制政

强世功:北京大学法学院(Jiang Shigong, Peking University Law School)。

* 本文为删节版,原文为《中国宪政模式?——巴克尔关于中国宪政研究述评》,载《中外法学》2012年第5期。

体或极权政体的一部分。由此,20世纪基于苏联极权主义传统的对中国的批判,与19世纪以来基于东方专制主义传统的对中国的批判一脉相传,构成了西方中心主义的重要组成部分。

然而,冷战之后,中国并没有随着东欧和苏联而崩溃,反而伴随着市场改革、全球化而强劲崛起。这也迫使西方学术界开始重新认真对待中国,“中国模式”的讨论也在西方学术界孕育而生。^④其中,对中国的宪政体制的讨论也不再把中国归入到苏联共产主义传统中加以讨论,反而关注中国独特的宪政体制。一方面中国古代思想不再是实现宪政的障碍,反而成为中国形成独特宪政传统的有利资源;另一方面中国共产党的统治不再是专制主义或极权主义的象征,反而成为“党国体制”的有机组成部分,^⑤以至于“重新把中国共产党带回来”成为西方学术界研究中国问题的理论倾向。

无论讨论中国模式,还是讨论当代中国政治秩序,独特之处首先就在于中国共产党的领导。在美国学者白轲(Larry Catú Backer,拉瑞·巴克)看来,中国共产党构成了中国宪政制度的核心,中国由此形成不同于西方自由宪政模式的“党国宪政模式”,即“一党宪政国”(a single party constitutionalist state)。^⑥本文初步介绍白轲教授关于中国宪政模式的论述,以期引发对中国宪政模式的讨论,深化对中国宪政问题的研究。

二、党国体制的起源及其发展

现代国家建构是经由对传统的革命而确立起来的。从光荣革命、美国革命、法国大革命、俄国革命到中国革命,构成了全球范围内现代国家建构的浪潮。俄国十月革命继承了法国大革命的精神,从而将自由权利从资产阶级推进到无产阶级阶段。因此,社会主义国家与资本主义国家

固然存在着意识形态上的区分,但二者都共同分享了现代性的基本命题,比如都将公民权利义务和国家机构的权力运用宪法规定下来。尽管如此,社会主义国家都存在着共产党的领导,由此构成独特的“党国治理模式”(the State-Party model of governance)。^⑦

(一) 党国体制的起源及其困境

“党国治理模式”的理论基础是列宁的《国家与革命》。其中,列宁集中讨论了无产阶级革命与国家的关系,重申了马克思主义的国家法律观,即国家绝不是简单的、似乎谁都可以平等加以利用的“价值中立”的机器(这恰恰是资产阶级法权和资产阶级宪政国家的虚伪性所在),而是阶级统治的暴力工具。因此,党与国家始终处在永恒的对立和冲突之中。一方面在阶级对立消亡和共产主义实现之前,无产阶级必须利用国家来实现自己的政治目的。但另一方面,国家机器本身包含了腐败的因子,因为国家机器会导致革命运动的停滞,尤其可能出现少数掌握国家机器的人将国家作为保护自己利益的工具。

鉴于共产主义乃是一个遥远的目标,社会主义不过是共产主义的初级阶段,且社会主义必须在全球范围内实现,无产阶级革命不得不借助国家机器。为了将党与国家的潜在张力降到最低限度,无产阶级必须建立新的国家机器,即不同于资本主义国家的社会主义国家,比如说要削弱国家的暴力职能,增加国家的社会管理职能等等。在列宁看来,无产阶级掌握政权建立国家之后,就需要利用国家力量来消除阶级对立,从而为实现共产主义积极创造条件。而从社会主义国家建立到最终废除国家之间这个漫长的过渡期间,无产阶级政党始终是火炬手,是先锋队,照亮未来的发展道路,因而共产党必须始终处于领导地位。

由此,“党既要有作为先锋队的理想,又要卷

入到国家治理中,是这个过渡期的治理中最核心的两个问题”。^⑧在白轲看来,党在社会主义国家宪政结构中的核心地位乃是列宁对马克思主义学说的重要贡献,其核心就在于党与国家的关系中,先锋队政党必须临时性地利用国家来消灭国家本身,并且最终消灭自身,将国家与政党融入到人民之中。然而,党国体制面临着巨大的难题,就在于这个先锋队政党(vanguard party)有可能蜕变为它所取代的阶级政党(class party)。苏联的党国体制之所以失败,就在于党内丧失了民主,缺乏法治约束,完全依赖赤裸裸的国家暴力,蜕变为“专政、官僚制、服从和一元化的国家结构”,最终堕入到“极权主义国家”。^⑨

(二) 国党体制的新发展：“一党宪政国”

宪政的核心要素在于法治,社会主义宪法完全可以利用法治来调节党与国家关系。而苏联党国体制的失败就在于缺乏法治。白轲敏锐地注意到新中国建立以来在处理党与国家关系上与苏联的根本区别,即新中国始终保持“国家机器的尝试性,并强调国家机器作为工具而非机构的特征”。^⑩中国共产党虽然超越于国家之上,并没有从根本上否定法治,除了“文革”时期短暂的中断,中国共产党始终意识到宪法和法治对于党和国家的重要性,即党在政治上超越于宪法和法治,但党组织和党员个人在行动上又服从于宪法和法律,这无疑容纳了法治的要素。

改革开放之后的修宪及社会主义民主和法制的重建,无疑是要恢复并重建1954年宪法奠定的党国宪政体制,其根本在于强调法治和宪政的积极作用,从而导致党的变化:“这项事业的关键不仅在于容纳法治和宪政主义的世界观(Weltanschauung)。从‘党’所主导的革命群众运动转向同样由‘党’主导的位于国家核心地位的统治机器用了半个多世纪。尽管如此,变化的轮廓已经变得越来越清晰。目前,中国共产党将自己理解为

外在于任何合法权力的革命纽带的观念,与其努力保持作为政治权威的最高体现从而推动监督国家机器的巨大政治运动之间,鸿沟越来越大。因为从党的观念出发所推动的政治运动发生在国家之内,而非国家之外,这并不具有苏联模式的个人主义转向,似乎意味着中国共产党在其一个多世纪之前接受的马克思列宁主义理论中,选择了一条不同的、但看起来更加可信的道路。1979年还有点反宪政的因素,但在2008年,就会发现理论框架有点不同,即提出了‘一党宪政国’(a single party constitutionalist state)。正是从‘有点不同’开始,会萌生出一种以独特的方式发展起来的治理理论(a uniquely developing theory of governance)。”^⑪因此,无论是理解中国的宪政体制,还是理解中国的法治,都必须从中国共产党入手,认真对待中国共产党的理论主张和制度运作。

(三) 认真对待中国共产党:价值规范与政治公民

政党是现代政治运作中最重要力量,不理解政党就无法理解现代政治。然而,中国共产党的合法性不是基于西方政党的选举程序,而在于它所承担的终极价值规范。这些价值本身是超越于政府的,连同国家机器都没有权力去改变这些价值。正因为如此,白轲比较了中国与伊朗的宪法,发现二者有类似的地方。“这两个超级结构高于国家机器,尽管国家机器负责直接治理人民,但国家机器的权力又要服从于更高的政治权威,在伊朗就是“护宪委员会”(Guardian Council),一种政治上建立起来的宗教团体,而在中国就是中国共产党的政治局。”^⑫尽管如此,二者有着根本的不同,即“建构治理边界的规范和这些规范运作机制的渊源不同。神权宪法要服从某种普遍化的宗教中的命令和规则。不同于这两种宪政模式,中国的宪政国家将马列主义理论的普遍化规范适用于具体的相关情景之中,而这种

马列主义理论关注共产党由政治公民构成,而且通过共产党的过滤,公共善(common good)被人们所理解并被适用”。^⑬

由此可见,中国宪政模式中的价值规范是开放的,符合中国具体实际的,对其“学说/教义”的理解甚至是实用主义的。这在中国的语境中就表述为“马克思主义中国化”、“中国特色”、“解放思想”和“理论创新”等等。不同于超国家宪政模式和神权宪政模式中的对规范价值的普遍性和不变性的强调,中国宪政模式对规范价值的开放态度和实用主义态度恰恰反映了对“公共善”的高度关注,而这些“公共善”的形成需要经过由政治公民构成的中国共产党对分散、甚至相互矛盾的社会利益的整合和过滤。而在这个过程中,就需要关注由“政治公民”(political citizenship)所构成的中国共产党与作为“经济和社会公民”(economic and social citizenship)的社会大众的关系。正是“政治公民”与“经济和社会公民”区分,才使得党国体制中需要区分党和国家,进而理顺党和国家的关系。

三、党和国家的关系

1982年宪法之所以是“一党宪政国家”的开端,就在于理顺了党与国家的关系并将二者关系法律化,从而使得党和国家都开始服从法律规则的治理。

(一)事实与规范的分离:党与国的分权

党的机器与国家机器的分离必然意味着需要重新界定党与国家的职能和职权,由此导致治理权力的划分。白轲充分意识到邓小平在一系列讲话中包含的党政分离的思想。在处理党与国家的权力划分方面,白轲并非着眼于邓小平提出这些具体的职权划分,而是紧紧抓住邓小平提出的“国家制度建设”这个关键来考察党与国家

的关系,并认为这种制度建设最终要确立这样一种制度运行模式:“中国共产党要成为社会的模范,努力最终实现马克思主义原初构想的无国家制度,同时承担起为社会提供政治价值的责任,正是借助这些政治价值,国家的行为才能被理解和适用,国家权力也才能被解释。在这种背景下,邓小平既强调四项基本原则又强调党与国家的分离,就变得可以理解了。国家在日常生活方面服务于人民,而党则通过为国家提供价值体系而服务于国家。国家的运作需要通过法律规则来进行,而法律规则的恰当运用则需要依赖这套政治价值。”^⑭由此可见,白轲紧紧抓住了现代性政治面临的基本难题,即事实与规范分离导致价值规范领域中的“诸神之争”与事实领域中权力运作的理性化。

正是从现代性政治的根本难题出发,白轲试图把中国共产党理解为政治价值的提供者,而把国家看作是理性化的权力运作机器。由此,党与国家的关系被他理解为即“意识形态”与“国家机构”之间的复杂关系:“如果我们认为中国共产党在国家统治中发挥了关键性的作用,那么我们对国家的理解就变得更加复杂。在国家与党之间,国家机器被一分为二:一半在很大程度上遵循西方的制度化的统治模式,而另一半则符合对政府和政治进行融合的理解,从1949年以来,中国的社会主义建设就一直进行这种融合。国家机器的这种分裂非常重要,因为它表明很难建立这样的机构建制(institutions),它既能够促进与其他国家交流,同时又能够成为国家的社会政治秩序的实质性基础。国家权力的机构建制采取一些形式化的正式组织(formal organization),无疑是一种西方模式,即一个政治实体用国际社会(the community of nations)所能理解的方式来展示其国家的机构建制。这是公共组织的外表,这也是其他世界所期望看到的,正是在这些地方,它们适

用一些恰当的行为标准。但是,国家机器的内在展示,也就是它的实质价值,则借助中国共产党的正式机构建制得以表现出来。”^⑮

(二)党与国家关系的法律化:两个宪法文本

在白轲看来,仅仅从成文宪法角度来理解党国体制无疑是从西方中心主义视角来看待宪法问题,这种视角坚持了意识形态与国家建制相分离,完全忽略中国共产党在中国宪政结构中的核心地位,由此忽略了党与国家的关系,自然也就不会关注中国共产党党章的宪政意义。在中文中,“宪法”与“党章”是两个不同的概念,似乎有着完全不同的含义,可在英文中,这两个单词都是 constitution,因此白轲在讨论中国宪法问题时,可以毫不困难地把《宪法》与《党章》统统放在宪法的概念下加以讨论。

正是从《党章》与《宪法》这两个相互补充的宪法性文本出发,白轲认为:“在中国,宪法化的原则最好被理解为分叉的,这种分叉反映了整个社会是如何通过政治组织起来的。由此,重要的是理解宪法由两个文件组成:1982年中国《宪法》和掌握权力的党的宪法,即《中国共产党党章》。前者规定了国家组织机构以及国家机器与拥有最高公共政治权威的执政党之间的关系。这部宪法意味着要提供一个框架从而将构成更高政治权威的次级宪法(inferior constitution)置于中国共产党的机器中。后者将国家中政治权威的宣言加以组织化和制度化:即党的权力是公共的、团体性的,并受到明文规则和规范的约束,正是这种规则和规范构成了党国政体的特征。真正使这两部宪法与1979年之前先锋队政党的治理区别开来就在于把法律看作是政治权力制度化和官僚化的机制。但是,从宪政的角度看,这种区别是关键性的,从不受法律约束的政治迈向法律约束的治理架构,表明迈出关键性的一步来采纳以法治作为组织政治权力的基础性框架。毫

无疑,这是宪政国家的根本前提。”^⑯

(三)法治国:形式法治与实质法治的互动

“法治”包含了两方面的含义:其一乃是程序意义上的法治,即法律规则对权力构成了刚性约束,权力必须按照法律的规定来运作,这是区分合法与非法的标志。其二乃是实质意义上的法治,即法律的程序运作必须符合相应的价值规范,国家必须捍卫一系列共同信奉的最基本价值规范。由此,不同的文化传统、不同的国家就具有不同的实质性法治。

由于中国共产党是社会基本价值规范的承担者,由此实质意义上的法治必须由中国共产党来承担,中国共产党必然是中国法治建设中积极的有机组成部分。这就意味着党必须调整法治建设方向,使得程序法治的建设符合实质法治的内在要求。然而,对中国法治重大的批评之一就在于党的领导,认为党是法治的障碍,法治建设必须反对党的领导。在白轲看来,这无疑是西方中心主义在作怪。这种思考方式忽略了将党所提倡的政治理念写入宪法中的重要意义,以至于把中国宪政的各种努力贬低为意识形态。“如果是在西方国家,这些思想意识形态方面的进展则可能被视为实质性的或深层的宪政理念(substantive or deep constitutionalism)的发展。具有讽刺意味的是,美国总统将其推动民主、负责和社会责任的意识形态运动看作是于美国宪政价值的重要话语的一部分;然而,在中国就公民、政府和政党的角色展开的重要对话,却被贬斥为‘纯粹的’意识形态”。^⑰

因此,党提出的政治理念,从马列主义毛泽东思想,到邓小平理论和“三个代表”重要思想,以至于科学发展观,实际上都为法治提供了规范性基础,从而构成实质法治的重要组成部分。就像美国的宪政和法治发展是在“麦迪逊思想”和“杰斐逊思想”的指导下,他们的思想指导着美国

最高法院关于宪法的解释,中国的宪政和法治发展也是采取传统的意识形态运动的方法,将中国共产党所提倡的政治规范价值引入到法律话语当中加以贯彻落实。

由此可见,要理解中国的法治,必须理解党在法治中的作用,由此形成党与法治相结合的“混合的法治概念”(hybrid concept)。这个概念一方面将社会各项事业纳入到法律规则的治理之下,从而用法律的意志来取代个人意志,用法治来取代人治,这无疑符合西方法治模式的基本要求,但这个概念同时融合了党的领导,使得法治要在党的领导下进行。这无疑是一个具有中国特色的法治概念,但这个概念本身包含了法治内部程序法治与实质法治的张力,而且更为重要的是,党提供的不仅仅是实质法治的基本价值规范,而且直接渗透到国家司法机器的运作过程中,完全有可能是程序法治的破坏者。

(四)违宪审查:中国式的宪法法院

宪政意味着宪法具有最高的法律效力,因此违宪审查就是保障宪政的必要制度安排。在白轲看来,目前关于中国违宪审查的争论犯了方向性错误,因为这些不同的主张都忽略了在中国宪法中的主权权力或政治权力,而违宪审查行使的权力乃是政治权力,而不是行政权力,可在中国党国宪政体制中,无论是全国人大还是最高人民法院,宪法所确立的这些国家机关行使的权力都属于行政权力,而政治权力属于中国共产党。这就意味着在中国宪政体制中,无论是全国人大,还是最高人民法院,都无法真正行使违宪审查权。这个权力只能由党来承担。白轲认为,可以在中国共产党内部设立一个特别委员会作为最高的机构。这个委员会也可以被看作是一个宪法法院,但是其目的与其说是为了解决司法纠纷,不如说是为了“维持在党国宪政体制中国家权力与政治权力,即全国人大架构与中国共产党

的关系”。^①因此,这个委员会仅仅接受全国人大常委会多数成员提出的审查议题,而不接受个人提出的审查诉求。这种宪法法院既不需要采取普通法法院的司法审查形式,也不需要采取西方模式的将政治与司法混合在一起的宪法法院模式,而类似于法国的宪法委员会模式。

四、简单的结论

白轲从现代性政治面临价值与事实相分离这个根本问题出发,以比较的视野来讨论全球宪政问题,特别是比较美国主导下的西方世俗的超国家宪政、伊斯兰世界的神权宪政和中国的党国宪政或一党宪政,从而指出这些不同的宪政模式在根本价值规范与国家机器程序化运作之间的内在张力。

党国体制在中国有漫长的历史,且不说这种体制与古典天下体系有某种连续性,就是民国以来形成的党国体制及其演变,足以体现出中国人应对现代政治生活的独特方式。党国体制在中国,而目前对党国体制的研究却在海外,我们身处其中,却日用而不察。因此,真正关心中国宪政法治建设的人,不能不认识党国体制,研究党国体制,从而改革党国体制,完善党国体制。也许,就像美国宪法中的“反多数难题”一样,党国体制中的权力划分难题可能会带给中国学者持久的困惑。

注释:

①Larry Catá Backer, “From Constitution to Constitutionalism: A Global Framework for Legitimate Public Power Systems,” *Penn State Law Review*, 2009, Vol. 113, pp. 671-732.

②Louis Henkin, *A New Birth of Constitutionalism: Genetic Influences and Genetic Defects*, *Cardozo L. Rev.*, 1993, Vol. 14, p. 533. 亨金:《宪政与权利:美国宪法的域外影响》,郑戈译,北京:三联书店1996年版。

③同注①,第112页。

④有关外国学者对中国模式的讨论,参见王新颖(主编):《奇迹的建构:海外学者论中国模式》,北京:中央编译出版社2011年版。

⑤关于外国学者对中国的党国体制的讨论,参见吕增奎(主编):《执政的转型:海外学者论中国共产党的建设》,北京:中央编译出版社2011年版;沈大伟:《中国共产党:收缩与调适》,吕增奎、王新颖译,北京:中央编译出版社2012年版。

⑥Larry Catá Backer, “The Party as Polity, The Communist Party, and the Chinese Constitutional State: A Theory of State-Party Constitutionalism,” *Journal of Chinese and Comparative Law*, Vol. 16, pp. 101-168.

⑦白轲在文章中同时使用“party-state”和“state-party”这两个概念,而且并没有根本性的区分,所以本文中一律使用“党国”这个概念。

⑧同注⑥,第118页。

⑨同上,第120~122页。

⑩同上,第124页。

⑪同上。

⑫同上,第146页。

⑬同上,第144~145页。

⑭同上,第130页。

⑮Larry Catá Backer, “The Rule of Law, the Chinese Communist Party, and Ideological Campaigns: Sange Daibiao (The ‘Three Represents’), Socialist Rule of Law, and Modern Chinese Constitutionalism,” *Journal of Transnational Law & Contemporary Problems*, 2006, Vol. 16, p. 130. 该文初稿是提交一个会议的论文,后被翻译为中文。本文援引的内容来自正式发表的英文论文。参见巴克爾:《中国的宪政、“三个代表”和法治》,载吕增奎(主编):《执政的转型:海外学者论中国共产党的建设》。

⑯同注⑥,第130~131页。

⑰同注⑮,第125~126页。

⑱同上,第16~17页。

责任编辑:周 慧