

“混合宪法”与对中国政治的三层分析

崔之元

本文试图提供一个分析中国政治的新视角。这一新的视角可称为“三层”分析,与时下流行的“国家/市民社会”的“两层”分析相对而言。所谓“三层”,即“上层”(中央政府)、“中层”(地方政府和新兴资本大户)和“下层”(广大挣工资谋生的老百姓)。这一划分,也可算作亚里士多德《政治学》中“一人”(one)、“少数”(few)和“多数”(many)三分法的现代版。以唐代柳宗元“封建论”为代表的中国传统政治智慧,对于“皇帝”、“地方官员和大户”与广大小农三者的关系,颇多精辟考虑。柳宗元已认识到,皇帝只有联系和依靠广大小农,才能制止地方大户的离心倾向。但是,由于皇帝本身完全不受农民的“民主监督”,又害怕农民造反,故皇帝与农民的联盟总是不彻底的。只有现代民主制度,才初步建立了“上”、“中”、“下”三层互动的良性循环。

一.“混合宪法”理论:从亚里士多德到马基雅维利

研究政体的“三分法”,可追溯到亚里士多德的“混合宪法”或“混合政体”理论。所谓混合(mixed),就是将君主(monarchy)、贵族(aristocracy)和民主(democracy)的成份混合在一起。按亚里士多德的说法,这三种成份可视为“一个人”、“少数人”和“多数人”的权力,而“民主和贵族制的真正区别在于贫困和财富……当穷人统治时,就是民主”^[1]。柏拉图和亚里士多德均认为纯民主的政体是最不理想的,但他们不反对在“混合政体”中给“民主”成份一席之地,以此缓和“多数人”的敌意。综合古希腊政治哲

学的智慧,古罗马政治家西塞罗(Cicero)点明了“混合政体”的精髓:融汇“君主对臣民的父爱、贵族议政的智慧和人民对自由的渴望”于一炉,但“对人民自由的让步必须以保持贵族意志能够实现为限。”^[2]亚里士多德的“混合宪法”^[3]理论,旨在寻求“一个人的统治”(王权或君主制)、“少数人的统治”(贵族制)和“多数人的统治”的最佳平衡。他可谓开创了对政体的“三分法”研究,并将“贵族”与“民主”的阶级构成点明。

但是,亚里士多德的“三分法”基本上是静态的分类法,缺乏对于政体演变的动态考察^[4]。比他稍后的、从希腊被流放到罗马的史学家 Polybius(公元前 200 年至前 118 年),进一步阐述了“王权”、“贵族”和“民主”三者循环往复的“规律”。Polybius 指出“王权”(kingship)一开始时由有才能的领袖建立,但其继承人往往容易腐败,致使“王权”退化为“专制”(tyranny);于是,贵族挑头,带领民众推翻“专制”,建立“少数人的统治”即“贵族制”;然而,贵族的后代玩世不恭,致使“贵族制”(aristocracy)退化为“寡头制”(oligarchy)。这就引发平民奋起推翻“贵族制”,建立“民主制”。但是,“民主制”下的群众渐渐互不尊重,“无政府状态”逐步出现,最终被恢复秩序的“王权”取代。新一轮的“王权—贵族—民主”的循环往复(cycle)开始了^[5]。有鉴于此,Polybius 强调“最好”、“最稳定”的政体应结合“王权”、“贵族”和“民主”三种成份,他举出为斯巴达立法的 Lycurgus(公元前 9 世纪),作为深谙“混合宪法”之道的代表。斯巴达有两个国王,主要负责对外战争;28 名 60 岁以上的“德高望重”的贵族组成“Gerousia”(委员会),负责监督国王;而全体男性公民则组成“公民大会”

马基雅维利特别重视“混合宪法”的“三层”中“君主”和“人民”的良好关系,认为这层关系对君主来说比与贵族的关系更重要。

(assembly),选举官员。但与雅典不同,普通的斯巴达“公民大会”成员无发言权,只有听取贵族发言的权利^[6]。这种兼顾各方的“混合宪法”给了斯巴达 800 年的稳定。而雅典因梭伦改革对贵族打击过大,很快梭伦(Solon)就被迫离职了^[7]。

意大利文艺复兴时期的思想巨人马基雅维利(Machiavelli 公元 1469~1527)继承和发展了亚里士多德和 Polybius 的“混合宪法”理论。马基雅维利在其《李维史论》第一篇中,首先重述了 Polybius 关于斯巴达“混合宪法”成功的观点,但紧接着,马基雅维利提出了一个更深刻的问题:若没有 Lycurgus 那样精通“混合宪法”的“立法者”,怎么办?马氏的回答是:罗马共和国时期平民与贵族的斗争导致平民中选出十名护民官(tribune),使平民的利益有所表达,故平民与贵族的斗争所产生的平衡客观上形成了“混合宪法”,毋需 Lycurgus 那样的“立法者”的设计^[8]。他进一步以罗马农业法为例,说明该法的两大内容(即设立土地拥有上限和把战争获得的新土地平分给平民)是贵族所不满的,但却具有延长罗马共和国寿命的功能^[9]。这样,马基雅维利将“混合宪法”理论上升到一个

新的阶段:“混合”不再是“立法者”设计的结果,而是社会冲突的相机产物。“混合宪法”的妙处,主要不在于“王权”、“贵族”和“民主”三要素的静态平衡,而在于采取“混合宪法”的“共和”政体更有灵活应变能力,更能驾驭无常命运(fortune)。在马氏那里,“共和政体”(republic)



上层

是“混合宪法”的同义词,它比单一的“君主制”(principality)更富于生命力。尽管人们常常因马氏另一名著《君主论》而认为他主张“君主制”,但他自己说得明白:“新君主”创建国家后,维持这个新国家和自身光荣的最好方式即是建立共和制^[10],因“君主”、“贵族”和“民主”三要素在“共和制”下可以因环境变化而灵活形成不同的配合比例。值得注意的是,马氏特别重视“混合宪法”的“三层”中“君主”和“人民”的良好关系,认为这层关系对君主来说比与贵族的关系更重要。他明确地说:“如果一个人是由于人民的赞助而获得君权,他就发觉自己是巍然独立的人,在自己周围并没有不准备服从自己的人或者只有极少数人不准备服从自己。除此之外,一个君主如果公平处理事情而不损害他人,就不能够满足贵族的欲望,但是却能够使人民感到满足。因为人民的目的比贵族的目的来得公正。前者只是希望不受压迫而已,而后者却希望进行压迫。再说,如果人民满怀不满,君主是永远得不到安全的,因为人民为数众多,另一方面,君主能够使自己安全地对付贵族,因为贵族人数甚少。”^[11]马氏这种“君主”和“人民”结盟的思想,与本文开头所述的柳宗元的“封建论”不谋而合。

可见,从亚里士多德到马基雅维利,“混合宪法”及其蕴含着的对于政体的“三层分析法”是西方政治思想的主流。但是,我们必须认识到,“混合宪法”理论仍只是“共和政体”的理论,与现代民主理论还不是一回事。现代民主理论与“共和政体”理论的关键区别,在于前者以“人民主权”(popular sovereignty)为基础,而后者则缺乏这一基础。只有对“混合宪法”理论进行现代民主理论的改造,才能使其中蕴含着的“三层分析法”的合理因素焕发出新的生命力。

二.“混合宪法”理论的现代改造

在“人民主权”理论上做出重大贡献的是洛克(John Locke)。在他的《政府论》第二卷最后一章“论政府的解体”中,洛克将“社会解体”与“政府解体”区别开来,认为“政府解体”后权力回到人民手中:“如果政府被解体,人民就可以自由地建立一个新的立法机关,其人选或形式或者在这两方面,都与原先的立法机关不同,根据他们认

韦伯强调“国家元首”必须毫无疑问地基于全民意志,不受中间层的干扰。

为那种最有利于他们的安全和福利而定”^[12]。

洛克关于“政府解体”不等于“社会解体”的论述,为卢梭对“混合宪法”的现代民主理论的改造奠定了基础。卢梭彻底突破了源于古希腊的“混合政体”理论。他在民主理论发展史上的一个贡献,是区分“主权”与“政府形式”。他认为,主权是共同体的最高权力,必须由全体人民的“公意”来决定,并以此成为立法的基础。但是,行政权力可以依各国不同情况而定,这属于“政府形式”问题。在《社会契约论》中,卢梭在论证了人民主权后,才讨论政府的分类。在分类中,他虽仍使用了“混合政体”的语言,但已经赋予新的意义。他说,“首先,主权者可以把政府委之于全体人民或者绝大部分的人,从而使行政官的公民多于个别的单纯的公民。这样的政府形式,我们称之为民主制。再则,也可以把政府仅限于少数人手里,从而使单纯的公民的数目多于行政官,这种形式就称为贵族制。最后,还可以把整个政府都集中于一个独一无二的行政官之手,所有其余的人都从他那里取得权力……它就叫做国君制。”^[13]这里的“贵族制”、“国君制”、“民主制”,因为只属于“政府形式”,而不动摇全体人民“公意”构成的“主权”,故实际上相当于今日的“议会制”、“总统制”和“直接民主制”,而与古希腊“混合政体”理论中的三种成份根本不同。

在英国革命、美国革命和法国革命之中和之后,诸多政治理论家以“人民主权”为基础改造了“混合宪法”理论^[14],赋予“三层分析法”以新的生命。兹举数例。

托克维尔认为,现代民主制下的地方政府类似中世纪的贵族^[15]。这是托克维尔关于地方政府可以制约中央政府过度集权的命题的另一个侧面,说明地方政府具有反民主和反专制的两面性。更有意思的是,《联邦党人文集·第17篇》把地方权力比作“封建制”;《联邦党人文集·第10篇》则论证说,大国比小国更容易实行民主,原因之一是选民越多越不容易贿选。

德国思想家韦伯(Max Weber)在1919年2月呼吁,德国魏玛共和国总统不应由国民议会选出,而应由全民直接选举产生。他强调,“国家元首必须毫无疑问地基于全民意志,不受中间层(intermediaries)的干扰。”^[16]这是支持总统制的一个论点,强调它具有比议会制更大的民主性。其原因是,在总统制下基层群众有可能越过局部地

域性的代表,直接选择行政首长。如果像在议会制下那样,民众只能通过其代表间接选择行政长官,则很难避免“中间层”(“代表”)的保守性,从而基层选举的意愿往往不能够上达到行政机构。韦伯这种支持总统制的论点,实可认为是前述马基雅维利关于“君主”必须与“人民”联盟的现代版。

在当代政治哲学家中,纽约大学的曼尼(Bernard Manin)教授是对“混合宪法”的现代改造研究最深入的学者之一。在许多人看来,现代民主制度基于“普选”,取消了“君主”和“贵族”的天然的统治权。但是,不难看出,在对“被选举人”资格有财产限制时,所选出的“人民的代表”类似于“贵族”。然而,曼尼揭示了更深刻的道理:即使没有财产限制的普选,所当选“代表”仍具有“贵族性”,是所谓“民主的贵族”^[17]。为什么呢?曼尼指出,从亚里士多德到卢梭,西方政治思想一直将“贵族制与选举制”、“民主制与抽签制”当做两对范畴,认为贵族制的选择官员方法应是(竞争性的)选举,而民主制的选择官员方法应是抽签(lot)。这是因为抽签可以保证每个公民有平等机会当选官员,而竞选制不能给每个公民平等机会^[18]。竞选的本质是选出“出众”的人,当选者至少在某一方面比选举人“出色”(财产更多或能力更强或更漂亮)。选民必定着眼于候选人的与众不同的特性,否则无从在多个候选人之间做出选择。因此,曼尼指出,现代“代议制政府”(representative government)实际上具有“民主”和“贵族”的两重性;从当选的“代表”角度看,他们有与众不同的特质,并且不到期不被“招回”(recall),也不受竞选时许诺的硬性约束,故他们有独立于选民的相当大余地,相当于现代“贵族”,其中“总统”类似“国王”。这也是许多西方语言中“选举”(election)和“精英”(elite)具有相同词根的原因。但是,从选民角度看,选举又具有民主性。因为“尽管竞选选出的是精英,但却是由普通选民来定义何为精英、何者属于精英的”^[19]。一言以蔽之,在曼尼看来,“代议制政府乃是我们现时代的混合宪法”^[20]。

三. 三层分析法的应用

由前面分析可见,经过现代民主理论(“人民主权”和普选权)的改造,从亚里士多德到马基雅维利的“混合宪

“混合宪法”理论启示我们从“中央政府”、“地方官员与资本大户”和“普通百姓”的“三分法”来审视中国与世界。

法”理论仍具有现代生命力。它启示我们不只从“国家与社会”的两分法(虽然“两分法”在某些情况下也有用),而更从“中央政府”、“地方官员与资本大户”和“普通百姓”的“三分法”来审视中国与世界。

美国宪法第14条修正案的历史经验,提供了“三分法”的一个很有启发性例证。该修正案于南北战争后通过,结束了“二元联邦制”(即州内事务由州政府全权管辖,州际间事务由联邦政府管辖)。“二元联邦制”的宪法体现即美国宪法第10修正案。该修正案说明,凡未授予(delegated)中央政府的权力均归州政府行使。但这里的微妙之处在于如何理解“授予”。“反联邦党人”曾要求在“授予”之前加上“明示”(expressly),这样一来,凡未明确授予中央政府的权力均归州政府行使。麦迪逊(James Madison)坚持反对,他说:“使政府局限于行使明示权力是不可能的,必须允许默示权力(power by implication)”。宪法第10修正案的正文采用了麦迪逊的意见,没有用“明示”的提法,即允许了颇有弹性的“默示权力”。“默示权力”给中央政府相当灵活的活动余地。例如,尽管宪法中没有明示规定国会有建立国家银行的权力,但美国第一任首席大法官马歇尔(John Marshall)在1819年“麦克洛克诉马里兰州案”(McCulloch vs. Maryland)中判定国会有建立国家银行的“默示权力”。尽管如此,“二元联邦制”还是给中央政府的权力加上了很大的限制,其中最重要的是“权利法案”(The Bill of Rights)不适用于州政府,而只适用于联邦政府。换言之,言论、人身自由等基本权利,联邦政府必须保护,但州政府却不必如此。这种奇怪的安排,只有和奴隶制问题联系起来才能得到理解。事实上,在弗吉尼亚州批准宪法的会议上(ratifying convention),麦迪逊向群众保证宪法不会影响各州采用奴隶制的自由。

1868年“南北战争后”通过的宪法第14修正案的深远历史意义,在于它标志着州政府也必须遵守“权利法案”的开始,亦即“二元联邦制”的终结的开始。随着“权利法案”被逐步“并入”(incorporated)第14修正案,顽固坚持“二元联邦制”的法官不得不主要诉诸宪法正文第一条第八款(所谓“贸易条款”)。他们强调“各州之间”

(interstate)中的“之间”二字,以此反对国会制定的禁止使用童工等法案。他们还强调“州际间贸易”中的“贸易”二字,因此“制造业”不在国会管辖之内,任何劳动保护立法和集体谈判立法都成了违宪的。直到罗斯福1932年当选总统并任命布莱克(Hugo Black)等进步人士为最高法院法官,这才彻底结束了“二元联邦制”。其标志是1937年最高法院判定“全国劳动关系法案”(National Labor Relations Act)符合宪法;因为“州内”的不合理劳动关系将影响“州际”间贸易。

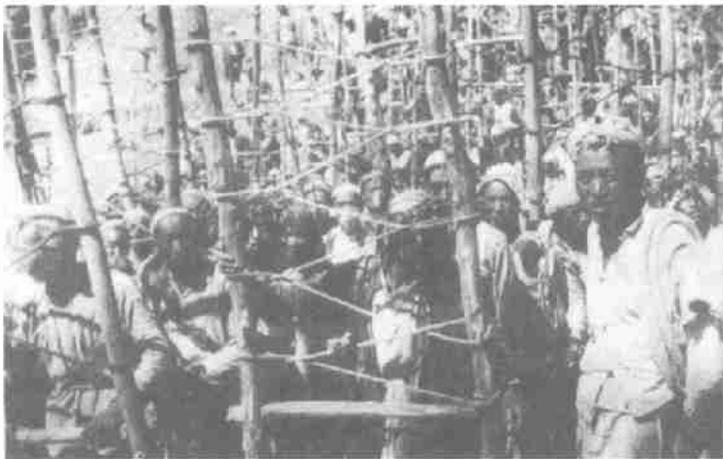
“二元联邦制”的终结,意味着第14修正案在宪法中取得了对第10修正案的优先地位。它表明,地方政府在“权利保障”和民主建设方面,并不一定比中央政府高



中层

明。当代著名政治学家拉斯基(Harold Laski)指出,“小单位的政府无力抵抗大单位的巨型资本主义”(Small unit of government is impotent against the big unit of giant capitalism)。拉斯基的见解,不仅符合前述的美国1937年才通过“全国劳动关系法案”的情况,而且也有助于我们了解中国近年的法律执行情况。1995年1月1日,中国“劳动法”开始正式施行。但不少地方政府为了“吸引外资”,往往不惜牺牲劳动者的合法权益,使“劳动法”得不到充分贯彻执行。需要指出的是,从毛泽东1956年发表《论十大关系》以来,中国一直重视发挥地方政府的积极性,“改革、开放”时期更是如此。但这不等于说中国应回到连在

下一步改革应进行县、市长的直接竞争性选举，这将对村民委员会选举的扩展。



下层

美国都已被抛弃的“二元联邦制”去。美国宪法第 14 修正案将“权利法案”运用于州政府的经验表明，问题的关键并不在于州政府与联邦政府之间的主权分割，而在于地方政府和中央政府都必须保障公民基本权利，都必须民主化。前面引用过的《联邦党人文集》中关于“大共和国”更容易民主的论点，就对我们思考今日中国的政治体制改革有所启发。

我国目前正经历着空前的社会变革。一方面，经济改革激发了地方政府和企业的活动；另一方面，离心、失控情况也日益加剧。中央政府的许多正确的改革方案，往往在执行中严重走样。那么，中央政府怎样才能保证改革目标的实现呢？“三分法”启示我们，中央政府必须紧紧依靠普通群众，使群众真正拥有监督基层干部的民主权利，并充分发挥新闻舆论的监督作用。只有这样，中央政府才不会被架空，才能确保改革实现“社会主义市场经济”，而不是“资本主义原始积累”。

当前，中央政府与人民群众结盟的重要方式之一，应是确保 1990 年公布的“行政诉讼法”的执行。据《南方周末》1998 年 2 月 20 日报道，四川蓬溪县河边镇 2164 户农民向四川省高级人民法院提起行政诉讼，状告县镇两级政府，这是自“行政诉讼法”公布以来我国最大规模的行政诉讼案。该案调查虽因受县镇二级干部的阻挠，至今未获结果，但《南方周末》对此事件的报导，将有助于社会舆论对此案的关注，加强对“行政诉讼法”执行的监督。

当然，最彻底的中央政府与普通民众的结盟方式，是使中央政府建立于“人民主权”基础上，从而拥有比地方政府更广泛的民意基础。这意味着我国全国人民代表大会代表的直接普选应成为我国政治体制改革的主要目标之一。值得注意的是，电视等大众传媒的普及，使信息传递大大加速，从而使选民深入了解具体问题 (issues) 的能力加强，而不必再靠候选人的政党身份 (party identification) 去推测候选人的政策取向。例如，在近年美国，同一个选民可能同时投票选民主党的总统和共和党的州长，或同时选民主党的参议员和共和党的众议员。这是因为一旦选民了解具体问题的信息成本降低，候选人的

政党身份便不再那么重要了。可见，多党制在美国作用也在下降。中国也出现了类似情况。根据 1987 年 11 月 24 日第六届全国人民代表大会常务委员会通过的《中华人民共和国村民委员会组织法 (试行)》，全国各地都进行了村民委员会主任的直接选举。据统计，不少地方真正举行了多个候选人的竞争性选举 (如辽宁铁岭地区)，但结果仍有 70% 左右的当选人是中共党员。有趣的是，这些人中相当一部分当选，并非由于政党身份，而是被村民们认为是“能人”。因此，只要有竞争性选举，在大众传媒发达的情况下，政党身份 (不论在美国还是在中国) 对候选人获胜与否并不重要。

目前，中国每个县都有自己的电视台，农民家用电视普及率也很高。山东省招远市玲珑镇鲁格庄已率先利用本村电视录像转播竞选辩论。这表明，中国政治改革采用“非政党式竞争选举制度”的时机已经成熟。我们认为，下一步改革应进行县、市长的直接竞争性选举，这将对村民委员会选举的扩展，并对更广规模的“非政党式竞争选举”打下实验的基础。

从“三分法”角度看，从中央政府与普通民众的“上、下结盟”来制约“中间层”的离心倾向，只是“上、中、下”三者良性互动的一个环节^[21]，尽管这在当代中国是一个至关重要的环节；另一个环节是“中间层”对“上层”过度集权的制约。我国 1994 年的税制改革明确划分了中央和地方的事权，我国 20 年来的经济改革正在建立起“现代企

业制度”；1998年九届全国人大又进行大胆的国务院机构精简——这一切，为消减计划经济时代的中央政府过度集权和提高中央政府宏观经济调控的质量奠定了基础。

总之，源于“混合宪法”、及其现代改造的“三分法”，启示我们密切注意中央政府、地方精英和普通百姓三者的关系，力争建立三者的良性互动。本文只是介绍“三分法”的来源和应用的一篇导引，希望引起关心我国经济与政治体制改革的读者的进一步讨论。

(作者单位：美国麻省理工大学政治系)

注释：

[1] 亚里士多德，《政治学》，Ⅲ 7，1279b，中译本第133页，商务印书馆，1996年版。

[2] Cicero, DeLegibus, Ⅲ。

[3] “mixed constitution”，有时英译又为“balanced constitution”。

[4] Harrey Mansfield 还进一步认为，亚里士多德的“混合政体”中缺乏对“王权”的深入讨论。马基雅维利的《君主论》才补上这一空白。见 H·Mansfield, *Taming the Prince*, Chap. 3, The Johns Hopkins University Press, 1993。

[5] Polybius, *The Rise of the Roman Empire*, Book VI, Penguin Books, 1979。

[6] 引自 E. Rawson, *The Spartan Tradition in European Thought*, Oxford, 1969, p. 4。

[7] 关于梭伦改革对贵族的打击，见《顾准文集》第173页，贵州人民出版社，1994年。

[8] Niccolo Machiavelli, *The Discourses*, 14, Penguin Books, 1970。马氏强调，罗马皇帝 Tarquin(公元前534年~509年在位)死后，贵族压迫平民便变本加厉，故平民与贵族斗争加剧。

[9] 同8注，137。

[10] 同8注，158。卢梭早已看出马氏真心乃在于“共

和制”。见卢梭《社会契约论》中译本，第95页，商务印书馆，1994。

[11] 马基雅维利，《君主论》中译本，第46页，商务印书馆，1988年。

[12] 洛克，《政府论》下篇，第132页，商务印书馆，1986年。

[13] 卢梭，《社会契约论》中译本，第86页。

[14] M. J. C. Vile 探讨了“分权”(separation of power)原则在英国革命中与“混合宪法”相对立的含义，他的专著 *Constitutionalism and the Separation of Power*, Oxford, 1967, 是研究西方政治思想的两大传统——“混合宪法”与“分权”之间复杂错综关系的经典著作。

[15] 引自 Stephen Holmes, “Tocqueville and Democracy” in David Copp, et al, ed., *The Idea of Democracy*, p. 49, Cambridge University Press, 1993。

[16] Weber, *Political Writings*, Cambridge University Press, 1994, p. 304。

[17] Bernard Manin, *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, 1977, Chap. 4。

[18] 除当选机会平等外，卢梭还指出抽签制的另一好处：“在一切真正的民主制之下，行政职位并不是一种便宜，而是一种沉重的负担；人们无法公平地把它加给这个人，而不加给另一个人。唯有法律才能把这种负担加给中签的人。因为抽签时，人人的条件都是相等的，而且选择也并不取决于任何人的意志，所以就绝不会有任何个人的作用能改变法律的普遍性。在贵族制之下，是由君主来选择君主的，是由政府自己来保存自己的；正是在这里，用投票的方法才是非常合宜的。”见卢梭《社会契约论》第142页。

[19] 同17注，P238。

[20] 同19注，P238。

[21] 必须牢记，这里的“上、中、下”只是与“混合宪法”的类比。经过“人民主权”论的改造后，“混合宪法”中的“下”实际上是最高权力的来源。