

“过度分权”与“过度集权”： 中国国家结构形式的 “制度悖论”及其宪法释义

周刚志*

目次

- 一、过度分权：中国国家结构形式的联邦制属性及其功能障碍
 - (一) 中国国家结构形式的联邦制特征
 - (二) “中国式联邦主义模式”存在的功能障碍
- 二、过度集权：中国国家结构形式的单一制品格及其功能障碍
 - (一) 中国国家结构形式的单一制品格
 - (二) “中国式集权主义模式”中存在的功能障碍
- 三、宪法变迁：中国国家结构形式的制度性调整及其内在机理
 - (一) 行政管理体制的制度调整
 - (二) 政党组织体制的制度调整
- 四、结语

摘要 中国国家结构形式存在“过度分权”与“过度集权”的“制度悖论”，源于中国的两套相对独立却又相互关联的组织系统，此即：具有过度分权之“联邦制”属性的人大组织体制，和具有高度集权之“单一制”品格的政党组织体制。中国 20 世纪 90 年代以来的“制度调整”过程说明，人大组织体制与政党组织体制的“合作成效”，大体上决定了中国宪法制度实施和变革的实际效果。充分考虑宪法文本和宪法惯例的“规范组合”，乃是中国宪法规范诠释过程中必须考虑的重要因素。

关键词 过度集权 过度分权 国家结构形式

* 中南大学法学院教授、法学博士。

当下中国的国家结构形式似乎存在一个“制度悖论”：^{〔1〕}宪法学者根据宪法文本中“统一的多民族国家”及“民主集中制”等条款，认为中国属于典型的单一制国家，甚至是“中央高度集权的单一制国家”。但是，中国现行宪法体制中却存在“行政权”“司法权”等权力“过度地方化”现象，甚至滋生出严重的“地方保护主义”和“诸侯经济”等现象，有学者因此认为中国属于“行为联邦制国家”，^{〔2〕}或者是“具有联邦制因素的单一制国家”。^{〔3〕}事实上，中国的国家结构形式确实存在“过度分权”和“过度集权”的双重属性，其根源主要在于中国实际上存在两套各不相同却又内在关联的组织系统，此即：具有过度分权之“联邦制”属性的地方人大制度，和具有高度集权之“单一制”品格的政党组织体制；前者以中国宪法文本为依据，后者则是因执政党多年革命、建设历史沿袭而成，似可被视为中国的宪法惯例。^{〔4〕}

德国宪法学家耶利内克曾言：“在那些缺乏制定法规范，且无实质的法律对之进行调整的地方，其存在和作用则是基于任意宪法，这些任意宪法作为一个流动因素填补成文宪法产生的巨大空间。”^{〔5〕}中国共产党长期执政并在国家机构体系中拥有至关重要的权力，这是中国宪政实践中毋庸置疑的事实。但是中国政党法规范的缺失却使得中国宪法释义学的体系建构可能面临“残缺不全”的格局，此为某些宪法学者认为“中国宪法释义学缺乏解释能力和体系建构的可能性”之重要理由。亦如郑贤君教授所言：“在基本权利的发展历史中，可见不同时期占支配性的研究方法……主导前期研究方法的是政策性阐释、普通法律分析、一般社会科学方法的综合运用。”^{〔6〕}当前，中国宪法释义学尚处草创阶段，其他社会科学方法之适用，以及中国宪法文本与宪法惯例的功能分析，或将有助于我们合理诠释中国国家结构形式之“制度悖论”，由此阐明宪政演变的可能方向，为中国宪法释义学的发展注入新的内容。

一、过度分权：中国国家结构形式的 联邦制属性及其功能障碍

（一）中国国家结构形式的联邦制特征

单一制与联邦制之区别，素为宪法学上最重要的类型化研究主题之一，中外宪法学者对此多有争议。尽管有学者认为此种研究已无太多意义，然则因二者之间依然存在诸多差异，迄今为止，此种类型化研究方法依然不失其宪法学上的重要价值。由于众所周知的原因，中国宪法取法前苏联宪法之处颇多，其中尤为重要者，乃是由前苏联苏维埃制度移植而来的“人民代表大会制度”，以

〔1〕 哲学学者认为：“悖论是思维或理论中出现的一种似乎正反言说皆有理的现象，它困扰人的思维，有时甚至会造成某种理论坍塌的危险。”参见倪荫林：《关于悖论本质及其研究之应然方向的新见解》，载《自然辩证法研究》2006年第2期。

〔2〕 郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央-地方关系的变革与动力》，东方出版社2013年版，第27页。

〔3〕 王世涛：《论单一制中国的财政联邦制——以中央与地方财政关系为视角》，载《北方法学》2010年第5期。

〔4〕 “惯例”是国家机关处理某类事物反复之惯行，它与“习惯法”都属于不成文规范；但“习惯法”须具备一般人普遍确信其有法的效力之要素，“惯例”并非以一般人民为对象，其有无拘束力须以受规范的公务员为判断基准。明显违背成文法规的“惯行”不具备“惯例”的法源地位。参见吴庚：《行政规则与行政惯例的拘束力问题》，载《月旦法学》第156期，第7页。

〔5〕 [德]格奥奥尔格·耶利内克：《宪法修改与宪法变迁论》，柳建龙译，法律出版社2012年版，第44页。

〔6〕 郑贤君：《基本权利释义学体系研究——基本权利研究之方法论批判》，载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2012年第4期。

及由前苏联民族联邦制改造之后的“民族区域自治制度”。因前苏联宪法为联邦制宪法，故而中国宪法所确立的国家结构形式亦具有浓厚的“多层联邦制”特征。

第一，间接选举制中的联邦制因素。加拿大学者安德森先生认为：“几乎所有的联邦制国家的上议院，其成员在某种形式上就是作为构成单位的代表。联邦制国家中的这类上议院的流行是与下列观念相联系的：人口和构成单位都是联邦的组成部分，二者都需要在中央机构中得到反映。”〔7〕在联邦制政体形式下，联邦成员一般均可通过联邦上议院参与联邦事务的决策权，尤其是财政预算、税收立法等方面的决策权。相对于单一制政体之下中央政府拥有的独断权力而言，联邦制政体形式因其保障了各联邦成员对联邦重大事务上的决策参与权，可以有效遏制联邦政府的恣意专断，防范联邦政府的区域歧视政策。依据中国《宪法》第59条、第97条之规定，全国人民代表大会由省、自治区、直辖市、特别行政区和军队选出的代表组成，省、直辖市、设区的市的人民代表大会代表由下一级的人民代表大会选举；县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表由选民直接选举。由此可见，除了县、区、乡、镇等基层政权之外，中国权力机关的产生主要是采取“间接选举”的方式，即由下级人大选出的代表（团）构成。理论上讲，此种权力机关的产生方式将使得地方人大在国家重大决策中拥有较大的发言权；但是实际上，由于人大会议期较短等因素的存在，地方权力机关对于上级权力机关重大决策的影响力远不及其他联邦制国家。

第二，地方权力体制中的联邦制因素。在传统的单一制国家，国家议会与总统等中央政府一般拥有地区法院法官、地方行政首脑的人事任免权。以法国为例，法国本土分为22个大区，另有4个海外大区，大区议会主席即大区行政长官，大区所在首府的省长兼任大区的“国家代表”，在大区内代表国家和政府，代表总理和全体部长监督地区内的自治行政。同样，法国的省长也非地方行政首脑，而是中央政府派驻地方的“国家代表”；省议会与省行政机构共同组成省政府，其业务组织分为两组，一组管理国家公务，由省长领导，一组管理自治事务，由省议会主席领导。省长作为国家代表、政府代表、国家行政系统的一个机关和省级国家行政部门首脑，他主要负责领导全省的行政警察维持公共秩序，代表中央政府对本省和省属市镇的行政系统实施监督，等等。〔8〕相对而言，联邦制国家的联邦成员在司法机关、行政机关的人事任免、事务决策等方面拥有更为完整的独立自主权力。是故，瑞士学者弗莱纳认为：“联邦制可以定义为：一国国内由宪法保障的联邦成员之间自治与共治的平衡。自治是指联邦成员在宪法、立法、司法和行政事项上有受到限制的自主决定权，包括教育、安全（警察）、住房、医疗、外交、环境、税收、财政、社会福利和私法等方面。共治则为联邦成员参与到中央层级的宪法制定、立法（国民院）、联邦法规的行政执行等事项的决定过程提供了可能。”〔9〕依据中国《宪法》第3条之规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。《宪法》第103条亦明确规定：县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限，管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作，发布决定和命令，任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。由此而言，中国地方司法机关和行政机关均由地方人大选举产生，而非由中央政

〔7〕 [加拿大]乔治·安德森：《联邦制导论》，田飞龙译，中国法制出版社2009年版，第70页。

〔8〕 参见王名扬：《法国行政法》，北京大学出版社2007年版，第63～65页；[法]让·里韦罗、让·瓦利纳：《法国行政法》，鲁仁译，商务印书馆2008年版，第102～103页。

〔9〕 [瑞士]托马斯·弗莱纳编著：《瑞士的联邦制》，王全兴等译，中国方正出版社2009年版，第1～2页。

府任命；地方政府在形式上拥有独立的人事任免权和地方事务自主决定权，具有非常浓厚的联邦制特征。

第三，民族区域体制中的联邦制因素。在中国的地方权力体制中，民族区域有别于一般地方单位之处，不仅在于自治权限之不同，更在于其源于前苏联的“民族联邦制”，蕴含了更为独特的“联邦制”因素。从理论上讲，马克思、恩格斯、列宁等马克思主义的经典作家最初都主张实行单一制，但是前苏联政府却最终选择了联邦制，其原因大致在于列宁的“民族自决权”理论——“所谓民族自决，就是民族脱离异族集体的国家分离，就是成立独立的民族国家”。^[10]正是基于此种理论，在列宁领导之下的前苏联最终选择了“民族联邦制”，此即：兼顾特定民族之民族自决权与建立统一苏维埃共和国之需要的联邦制模式。十月革命胜利之后，列宁在《俄共〈布尔什维克〉党纲草案》中进一步重申：“在民族问题上，夺得国家政权的无产阶级决不是像资产阶级民主制那样在形式上宣布民族平等（在帝国主义条件下这是不能实现的），而是坚定不移地真正使各民族的工人和农民在推翻资产阶级的革命斗争中接近和融合起来。要达到这一目的，就要完全解放殖民地民族和其他受压迫的没有充分权利的民族，使他们有分离的自由，这样才能保证资本主义遗留下来的、各民族劳动群众和被压迫民族工人对压迫民族工人的愤恨完全消失，而代之以自觉自愿的联盟。”^[11]在井冈山时期，中国共产党领导制定的《中华苏维埃宪法大纲》即深受此种理论影响，宣布了蒙、回、藏等诸族的“民族自决权”。但是，随着国内外形势的转变，毛泽东等中共政治领袖最终选择了“民族区域自治制度”而非“民族联邦制”的制度形式，然则前者毕竟系由后者之理论指导或启发而成，打上了“民族联邦制”的深刻烙印。

（二）“中国式联邦主义模式”存在的功能障碍

对于中国国家结构形式中存在的联邦制因素，经济学家最先从“财政联邦主义”等视角作了较为深刻的阐述。譬如，钱颖一等人将20世纪80年代以后中国的“财政包干制”“分税制”称为“市场保护型联邦主义”（market-preserving federalism），等等。^[12]其实，中国国家结构形式中的联邦制因素不仅仅体现在财政体制上；进而言之，所谓“中国式财政联邦主义模式”，不过是单一制形式下“中国式联邦主义模式”的一个侧面而已。此种联邦主义模式的存在，亦不是仅仅具有“刺激地方政府发展经济”等正面的功能，它还导致了诸多制度的功能性障碍。

首先，“中国式联邦主义模式”强化了地方权力精英的宪法地位，实质上阻碍了中国改革事业的进程。如前文所述，联邦制乃是各联邦单位“自治”与“共治”的有机结合，联邦成员拥有对联邦事务的参与权，甚至可以在联邦代议机构中行使“否决权”。如此，则联邦制在有效防止“多数暴政”或者联邦政府恣意专断的同时也可能会强化地方权力精英在全国性议会中的决策参与权，阻碍联邦政府决策效率的提高。因此，瑞士学者弗莱纳提出：“联邦制会导致‘少数派的暴政’，尤其是当少数派在决策中拥有否决权时。那些国内划分为两大民族的国家可以尝试通过两大族群的平等权为基础的制度来防止多数派的专制。如果不能从程序和制度上找到方法，以解决由于某个集团滥用否决权而致陷入僵局的问题，联邦制在政治发展上就会受阻。”^[13]“中国式联邦主义模

[10] 《列宁选集》第2卷，人民出版社1960年版，第509页。

[11] 《列宁选集》第3卷，人民出版社1960年版，第760页。

[12] Gabriella Montinola, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, 48 World Politics 1 (October 1995), 50-81.

[13] 前注[9]，托马斯·弗莱纳书，第11页。

式”的问题，从表面上看似并不存在所谓“否决权的滥用”；但实际上，从全国人大对于许多重大议题的讨论情况来看，我们无法排除这样的可能性，即“地方权力精英在某种程度上已经构成了阻碍中央政府推进相关改革的重要因素之一”。此外，中央政府仅仅在海关行政等事项上建立了独立、直接的法律执行机制，大多数全国性法律、法规、规章的执行均需要依赖于地方政府；如此，地方政府及其权力精英固守地方利益，必然削弱法律、法规和规章的执行效力，最终弱化中央政府的权威。

第二，“中国式联邦主义模式”导致了司法权的地方化，实质上阻碍了全国统一市场的发展进程。在联邦制国家，联邦成员利用其自主权力维护其地区垄断利益，妨害公平竞争秩序，乃是其权力运作的必然现象。此时，如果联邦司法机构具有足够的权威，则此种“地方保护主义”措施可以在一定程度上得到遏制。譬如：在美国历史上，1819年的“麦考洛克诉马里兰州”案、1824年的“吉本斯诉奥格登”案、1868年的“克莱达尔诉内华达州”案等等，均体现了联邦最高法院遏制各州的“地方利益本位主义”倾向，维护“州际自由贸易”、保障个人财产权利的此种努力。但是，在这一阶段，联邦最高法院仅仅否定了在州法律与联邦法律存在冲突时的法律效力，当联邦议会立法不作为时，则州可以凭借“剩余权力”条款调控地方事务，即使他们的行为影响州际贸易，亦当被推定合宪。自20世纪30年代开始，联邦最高法院开始强化对州议会的司法审查。在1970年的 *Pike v. Bruce Church* 案件中，亚利桑那州要求州内香瓜运出本州时必须在本州包装的一项法律被联邦最高法院否决，因为事实显示在亚利桑那州建一个包装设备要花费公司20万美元。^[14]从一定意义上讲，美国联邦制在创建国内统一的自由贸易市场等方面的经济成就，与美国联邦最高法院的诸多努力息息相关。“中国式联邦主义模式”的问题在于，地方人大制度导致了司法权的地方化，事实上已经构成了中国市场化进程的严重障碍。这曾经是21世纪初期最高人民法院主导中国司法体制改革时试图克服的问题，后来也是中国司法体制改革本身陷入困境的重要原因之所在。

第三，“中国式联邦主义模式”促进了少数民族族群观念的固化，在一定程度上可能会助长民族分离主义倾向。关于前苏联解体的原因，俄罗斯科学院社会学研究所首席研究员亚历山大·加尔金指出：“苏联从建立初起推行的双重民族政策起了消极作用。一方面，苏联宣布并且部分实行了按地理区域确定民族共同体独特性的方针，这表现为所谓的冠名民族，成立各种自治共同体并赋予其许多准国家的配置，大力培训民族文化和管理干部，这种‘民族-地区’构成体的存在促使‘冠名民族’形成了渴望自我认同的民族感。而另一方面，这种政策的内涵由于在政治和经济决策上的中央高度一元集权制、对民族地区特殊利益的忽视以及特意实行的旨在加速民族融合的政策而毫无意义。……此外，人为划分的‘民族-地区’构成体等级（其实质就是民族等级）已变成一种多层次的心理伤害体系，它使各加盟共和国的民族感到自己不如俄罗斯民族，使自治共和国的民族感到自己不如加盟共和国的冠名民族，而使没有形成本民族区域的少数民族感到自己不如其他所有民族。”^[15]其实，在现代市场经济及全球化潮流的驱动下，各民族成员之间的交流、

[14] [美]保罗·布莱斯特、桑福·列文森、杰克·巴尔金、阿基尔·阿玛编著：《美国宪法决策的过程：案例与材料》，张千帆、范亚峰、孙雯译，中国政法大学出版社2002年版，第587~588页。

[15] [俄]亚历山大·加尔金：《戈尔巴乔夫在俄罗斯历史上的地位》，载俄罗斯社会经济和政治国际基金会（戈尔巴乔夫基金会）编：《奔向自由：戈尔巴乔夫改革二十年后的评说》，李京洲等翻译，中央编译出版社2007年版，第63页。

合作将日益频繁,联邦单位之设置当主要考量地区管理之便利,满足特定区域民众的“公共物品之偏好”,并由政府向在市场经济条件下处于不利地位之“原住民”等“社会弱势群体”履行生存照顾之义务,而不宜固守某一民族的特殊政治地位,阻碍市场统一化进程及“国家-民族”意识之形成。是故,瑞士学者弗莱纳指出:“不应通过建立单一族群地区,或为不同民族组织设立‘家园共和国’,或采用以民族为主要标准来确定政治代表的办法,以此将联邦制作为一种解决民族问题的工具。在这种情况下,每一政治冲突都将自动转化为不同民族间的冲突,以至于该体制将加剧民族关系紧张而非使其缓和。南斯拉夫即为此情形最突出的事例之一。”^[16]毋庸讳言,脱胎于前苏联民族联邦制的中国“民族区域自治制度”,虽然有效地回避了“加盟共和国的脱离权条款”等立宪理念的重大缺陷,但是依然可能会在某种程度上导致国家的“认同危机”,以及引发地方制度的诸多功能障碍。

当然,全国人大及其常委会是中国唯一享有“法律(狭义)”制定权的主体,而制定经济发展计划或国民经济发展规划也是中央政府最为重要的传统权力事项之一。因此,其权限分配体制依然具有部分“集权制”因素。就此而言,中国国家结构形式中存在的“过度分权”与“过度集权”之“制度悖论”,在人大体制内本身也存在,不过就权力配置机制而言,中国人大体制主要体现为“过度分权”的“联邦主义”特色。

二、过度集权:中国国家结构形式的 单一制品格及其功能障碍

关于“政党”之属性,各国司法机关的认知各有不同。譬如,德国宪法法院对政党之司法认定,就经历了“国家机关论”到“宪法组织论”,最后到“国家与社会的媒介论”等阶段;美国联邦最高法院对政党之判别,则有“私人社会团体”与“准国家机关”之分歧。^[17]在中国,有学者认为“中共中央是人民制宪权的常在的代表机构”,“这是主权意义的制宪权代表”。^[18]显然,这种观点有悖于《中国共产党章程》和《中华人民共和国宪法》对“党”和“党组织”的宪法定位——“党在国家之内,党在人民之中……正是在总结经验教训、拨乱反正的思想基础上,修改制订1982年宪法时,断然删除了1975年和1978年宪法正文中所有关于‘中国共产党领导’的词句”。^[19]从现行宪法和法律的精神来看,中国共产党的各级党组织并非凌驾于“国家”和“人民”之上的所谓“主权者”或“制宪者”,但是它们也不属于“国家机关”。依据《公务员法》等法律法规的规定,中国共产党党内机关的工作人员属于“依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员”。是故,将中国共产党的各级党组织(基层党组织除外)认定为“准国家机关”较为妥当。事实上,中国共产党的组织体系、组织原则乃是“中国式集权主义模式”之“单一制”品格的重要体现。

(一) 中国国家结构形式的单一制品格

如前文所述,受前苏联苏维埃制度与民族联邦制模式的影响,中国的国家结构形式具有非常浓厚的联邦制特征。然则,在传统计划经济体制下,中国国家结构形式亦具有非常浓厚的单一制

[16] 前注[9],托马斯·弗莱纳书,第10~11页。

[17] 叶海波:《政党立宪研究》,厦门大学出版社2009年版,第100~110页。

[18] 陈端洪:《制宪权与根本法》,中国法制出版社2010年版,第24~25页。

[19] 高锴:《1982年的宪法为何不在正文中规定中国共产党领导》,载《炎黄春秋》2011年第8期。

品格；即使在中国确立“社会主义市场经济”的经济运行模式之后，此种“单一制”品格依然依托于中国共产党的组织体系继续存在，其主要体现在如下几个方面：

第一，国家重大决策中的单一制因素。依据中国宪法之规定，全国人大及其常委会是唯一享有法律制定权的主体，原则上其立法权限不受任何限制。此外，中国《宪法》第89条第4项明确规定，“国务院统一领导全国地方各级国家行政机关的工作，规定中央和省、自治区、直辖市的国家行政机关的职权的具体划分”。可见，中国宪法不仅没有明确界分各级政府之间的权限，而且将此种界分权力直接授予给中央人民政府即国务院。由此而言，在立法及其他国家重大决策事项上，中国行政体制上的单一制特征尽显无遗。从宪法文本上看，国务院有权领导地方各级行政机关的工作；最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作（《宪法》第127条）；最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作（《宪法》第132条）。然则，每一级人民政府、人民检察院和人民法院均由同级人大选举产生并对其负责，上级机构的领导权、监督权能否落实？如何落实？这依然是一个疑问。不过，从现行中国政权体系的实际运作情形来看，中国共产党党内的集中决策、领导体系似乎起到了至关重要的作用。早在1958年6月，《中共中央关于成立财政、政法、外事、科学、文教各小组的通知》即设立了5个小组直接领导财经、政法、外事、科学、文教等5个大口的工作。毛泽东主席当时即指出，这些小组直属于中共中央政治局和书记处，并向他们报告工作。杨光斌教授认为，从那时起党中央形成了一套几乎和国务院完全对应的行政性管理机构：党中央财经小组与国务院财贸办公室和工交办公室相对应，党中央政法小组与国务院政法办公室相对应，党中央外事小组与国务院外事办公室相对应，党中央文教小组与国务院文教办公室相对应。^{〔20〕}实际上，从中共中央领导小组的领导范围可以看出，党的领导机构不仅覆盖了国务院等行政机构的职权事项，而且将法院、检察院等职权范围尽行囊括其中。此种“党委工作小组”的集中领导机制，往往亦为地方党委所效法。这样，中国看似“过度分权”的国家权力体系，经由中国共产党党领导机制之聚合，就会成为一个层层集权、高度集权的单一制权力体制。

第二，人事举荐制度中的单一制因素。当今时代，政党政治已经成为世界各国的普遍实践，“招募公职候选人”并“组织选举”是现代政党最为重要的职能之一。作为中国大陆地区唯一的执政党，“人事举荐权”乃是中国共产党最为重要的权力之一，其运作规则亦体现了强烈的单一制特征。《中国共产党章程》第10条、第15条明确规定：“党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。……党的下级组织必须坚决执行上级组织的决定。下级组织如果认为上级组织的决定不符合本地区、本部门的实际情况，可以请求改变；如果上级组织坚持原决定，下级组织必须执行，并不得公开发表不同意见，但有权向再上一级组织报告。”此外，中共中央《党政领导干部选拔任用工作条例》第16条、第33条规定：“各级党委领导班子换届，由本级党委书记办公会根据上级党委组织部门反馈的民主推荐情况，对考察对象人选进行酝酿，本级党委常委会研究提出考察对象建议名单，经与上级党委组织部门沟通后，确定考察对象；……市（地）、县（市）党委、政府领导班子正职的拟任人选和推荐人选，由上级党委常委会提名，党的委员会全体会议审议，进行无记名投票表决；党的委员会全

〔20〕 杨光斌：《制度的形式与国家的兴衰——比较政治发展的理论与经验研究》，北京大学出版社2005年版，第205页。

体会议闭会期间,由党委常委会做出决定,决定前应当征求全委会成员的意见。”由此可见,尽管“一府两院”的领导人选均由同级人大或其常委会选举产生,但是同级党委拥有实质的“人事举荐权”,其行使权力时必须与上级党委组织部门沟通。因而,某级“党政班子”的重要职务的任免,上级党委组织部实际上拥有更多的发言权。尤其是,“地方党政领导班子”的正职人选须由上级党委常委会提名。此种由上级党委提名本级党委书记、本级党委常委,本级党委与上级党委组织部沟通确立党政首脑(领导班子)的人事举荐制度,并非单纯的“中央集权制”,毋宁说,它是一种“层层集权制”。当然,组织部对下级党委重要职务的“人事举荐权”,并非一种“包罗万象”的权力,它还要受到诸如“党内民主制”等多重因素的掣肘;除非地方权力系统存在非常严重的腐败问题或其他法纪问题,“中国式联邦主义模式”所衍生的功能障碍依然无法在制度上加以遏制。这是中国国家结构形式之“制度悖论”存在的重要原因。

第三,法纪监督制度中的单一制因素。依据中国宪法和《监督法》等法律的规定,人民通过人大及其常委会选举产生“一府两院”并监督其行使权力的行为,此种权力监督体制下似乎不可能产生所谓“法纪监督”缺乏实际效能的问题。但实际上,依据“党管干部”的原则,地方人大及其常委会对于“一府两院”的监督依然必须在党委的领导下进行,尤其是对于兼任地方党委委员或党委常委的党政首脑之监督,只能由上级党组织实施组织人事制度上的监督。譬如,《中国共产党党内监督条例(试行)》第27条、第38条明确规定:“中央和省、自治区、直辖市党委建立巡视制度,按照有关规定对下级党组织领导班子及其成员进行监督。”“党的地方各级委员会委员,有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会和同级纪委中不称职的委员、常委。党的地方各级纪律检查委员会委员,有权向上级党组织提出要求罢免或撤换所在委员会不称职的委员、常委。受理罢免或撤换要求的党组织应当认真研究处理。”由此而言,从地方法纪监督制度的内容来看,真正富有实效的监督措施莫过于“罢免”“撤职”等人事处理措施。显然,这些实质性的监督举措均是源于“自上而下”的党内法纪监督体系;进而言之,只有掌控着人事举荐、任免大权的党委、纪委才拥有真正的法纪监督权。此种法纪监督模式实质上也构成了中国国家结构形式中最为典型的单一制因素。

(二)“中国式集权主义模式”中存在的功能障碍

民国时期著名财政学家马寅初先生曾言:“不实行均权制,中央之集权必有地方之滥权。”^[21]从经济学的视角来看,此种“集权”与“滥权”的“制度悖论”,源于中央等高层政府因管理地域太广、中间环节太多,由此而衍生出两类问题:其一是真实信息的采集、反馈问题,其二是高层决策的执行、贯彻问题。^[22]中国在确立市场经济体制的经济改革目标之后,此类问题在政治体制内依然存在,它主要体现在如下几个方面。

第一,中国共产党党内“层层集权”的组织体制,导致体制内信息传递和信息反馈机制的环节过多,可能会使高层决策面临信息失真的严重问题。换言之,受“信息成本”和“利益矛盾”等因素的影响,中国共产党党内“层层集权”的组织体制是不彻底的“集权体制”,它依然具有与中国人大

[21] 马寅初:《财政学与中国财政——理论与现实》,商务印书馆2001年版,第171页。

[22] 美国学者沈大伟认为:“列宁主义体制不能够有效应对社会具有挑战性的要求和需要,因为它们本质上是自上而下的‘动员’体制,不具备倾听和回应社会总体要求和需要的反馈机制。”([美]沈大伟(David L. Shambaugh):《中国共产党:收缩与调适》,吕增奎、王新颖译,中央编译出版社2012年版,第8页。)实际上,传统社会主义体制的“动员体制”并非总是当然有效,而其“反馈机制”则并非当然无效。

系统相类似的“联邦制”特征。《中国共产党章程》第18条规定：“党的全国代表大会每五年举行一次，由中央委员会召集。中央委员会认为有必要，或者有三分之一以上的省一级组织提出要求，全国代表大会可以提前举行；如无非常情况，不得延期举行。全国代表大会代表的名额和选举办法，由中央委员会决定。”实际上，党的全国代表大会的选举，省、自治区、直辖市党委是固定的选举单位，中央直属机关、中央国家机关和直属单位、中国人民解放军则可另外划分若干个选举单位。省、市、县等地方党代表大会的选举与此类似。此种选举方式与人民代表大会的选举颇为相似，均具有“联邦制”的某些属性。尤其是，中国共产党党内政治局委员中有数名地方党政首脑，强化了党内最高决策机制的联邦制特征。如此一来，中国社会经济事务的情况，经由党内组织体制传达到中共中央等决策层时，不仅可能会面临信息严重失真的现实，更会因地方党政首脑的参与而呈现“决策错位”的困局。当然，正如美国学者弗兰泽奇所言：“新的通信和说服的技术以这样一种方法发展起来：政党，作为候选人和投票人之间关键性的联系，很大程度上已经被绕过去了。”^[23]大众传媒和电子邮件等新技术的发展，在西方国家强化了政党候选人与选民的直接联系而弱化了政党的“中介功能”，在中国则可以帮助党内高层决策者更为直接、便捷地获得相关信息，弱化了党组织系统原有的“信息传递”功能，减少了“信息失真”等现象。不过，依据中国共产党的组织体系和组织原则，毕竟党内逐级上传的信息呈递机制才是更为正式、权威的“信息传递”机制；信息传递和信息反馈中的“失真”现象，高层决策的“错位”现象，依然是中国共产党党内“层层集权”的组织体制必须正视的重要问题。

第二，中国共产党党内“上级提名”的人事制度，导致体制内人事举荐权和人事任免权的高度集中，可能会使“干部任免机制”面临权力腐败的严重问题。由于地方党委书记（所谓“一把手”）是上级党委提名，实质上不受地方党委节制，故而如何监督“一把手”并防范其滥用权力的问题，遂成为中国权力体制运作中最为棘手的问题，党内民主改革、党内法制监督成为盛行之话题。此外，如前文所述，地方人民代表大会制度使得地方司法和行政系统面临“地方化”的困境；尤其是“司法地方保护主义”倾向的存在，已经构成了中国统一市场体系形成的重大障碍，其原因即在于：上级党委提名，或者上级党委组织部与本级党委沟通后决定举荐人选的官员，仅仅局限于本级市委常委等重要官员，而不包括普通法官、检察官。所以，中国共产党党内重要干部“上级提名”的人事制度，无法克服行政权、司法权的“地方化”取向，因而也无法遏制所谓“地方保护主义”的滋生与蔓延，最终会使宪法权威和法律权威形同虚设。

第三，中国共产党党内“自上而下”的监督制度，导致体制内法纪监察权和违纪纠察权的相对集中，也可能会使法纪监督面临实效不足的严重问题。“党管干部”的原则不仅是中国共产党党内的组织原则，它实际上也是中国整个国家权力体系的组织原则——这体现在某些级别的党政官员被立案侦查时，必须首先征得中纪委或省纪委等相当层级纪委的许可。^[24]国家权力监督机制如果缺乏必要的法纪制裁和人事管理等手段（在西方国家常常体现为“弹劾”“罢免”“免职”等制度），则此种法纪监督必然缺乏实效。正因为如此，尽管中国也存在《监督法》等法律规定的权力监督机

[23] [美]史蒂芬·E. 弗兰泽奇：《技术年代的政党》，李秀梅译，商务印书馆2010年版，第399页。

[24] 《中国共产党纪律处分条例》第29条规定：“对于本条例没有规定但危害党、国家和人民利益，确需追究党纪责任的违纪行为，比照分则中最相类似的条款处理。需要比照处理的案件，按照处分党员批准权限的规定，应当由省（部）级党委、纪委批准处理的案件，报请中央纪委批准；应当由省（部）级以下党委、纪委批准处理的案件，由省（部）级纪委（不含副省级市纪委）批准并报中央纪委备案。”由此可见，查处党员违纪违法的案件，实际上需要按照“批准权限”由各级党委纪委审批。

制,但是实际上最富实效的监督机制依然是党内“自上而下”的党纪监督。近年来,随着“微博”等新媒体的出现,党内高层纪律检查机关获得了更为广泛的信息渠道,无须完全受制于传统“逐级呈递”的信息反馈机制。但是,受党内“民主集中制”等组织原则的影响,上级党委既然是由下级党委选举产生的党员代表大会选举产生,它在行使党纪监督权时势必“投鼠忌器”,“有所为有所不为”。于是,纪委的“选择性反腐”遂成为一种法纪监督的“常态”。事实上,这也是“党纪国法”缺乏实际权威、贪污腐败层出不穷的重要原因之一。

三、宪法变迁:中国国家结构形式的 制度性调整及其内在机理

德国宪法学者耶利内克指出:“任何政治制度的价值都取决于它的历史和所具有的效能。一项国家制度统治的时间越久、越强,则缺陷便会日益暴露出来,这些缺陷是人类无法避免的。”^[25]“中国式联邦主义模式”与“中国式集权主义模式”构成的中国“制度悖论”,从建立之后的20世纪50年代即已经被当时的中国政治领袖所察觉,其时已开始实施诸如“放权—收权”之类的制度改革。20世纪80年代以后的制度变迁史,已经充分说明:人大组织体制与政党组织体制的“合作”关系“贯彻始终”,其“合作成效”大体上决定了中国“国家结构形式”变革的实际效果。

(一) 行政管理体制的制度调整

第一,通过设置中央直属的行政机构,缩短“权力之柄”。如前文所言,中国国家结构形式中的“多层联邦制”特征,使得高层决策部门由于信息传递机制的环节过多而面临信息失真、执行乏力的困境。为此,中央政府的应对措施之一是强化中央直属行政部门的职能,以此摆脱信息传递上完全依赖于地方政府逐级上传可能导致的问题。譬如,据媒体披露,国家统计局派出工作组的抽查和调研数据,国务院发展中心赴各地进行调研、座谈取得的数据、资料,还有各部委派出的调研组采集的数据、主政官员的基层调研材料,等等,均是现在高层决策的重要依据。^[26]此外,为了提高中央政府的执行效能,国防(包括边防及军队建设、国防科技研究等)、外交、海关、金融监管均属中央政府的专有职能;国务院及其职能部门如国防部、外交部、海关总署、人民银行等等不仅拥有最终决定权,而且还通过其所直接管辖的机构进行直接的执法工作。为了便于流域管理,水利管理与建设的某些领域也是由中央政府职能部门的派出机构直接管理,譬如水利部的派出机构长江水利委员会、黄河水利委员会等等,对相应的水域拥有直接的管理、执法权。海关、银监局、人民银行等机构也是受中央职能部门的垂直领导。国家工商总局、质量技术监督局也拥有一部分直接的管理权,如专利、商标的管理及纠纷调处事务。在实行分税制并分设国税局与地税局之后,属于中央预算固定收入的和海洋石油资源税,由国家税务局和海关系统负责征收,等等。中国行政组织体制的改革措施,说明中国高层决策部门已经充分意识到“中国式联邦主义模式”的消极影响,并且试图在维持现有权力体制整体格局的条件下实施改革。由于政府间层级分工的必要性,尽管此种行政管理体制的改革举措在一定程度上提高了中央政府的执法效能,但是其适用的领域均存在严重的局限性,无法应用和推广到纯粹地方性公共事务等领域。

第二,通过“权力下放”或“权力分工”,分散“权力之源”。如前文所述,中国权力机关体制本身

[25] [德]格奥尔格·耶利内克:《宪法修改与宪法变迁论》,柳建龙译,法律出版社2012年版,第73页。

[26] 晓月:《政治局年中经济决策如何作出》,载《潇湘晨报》2013年8月2日。

亦具有部分集权制因素，在计划经济时期此种集权体制因国家经济体制的特征而更为明显。为了克服传统集权制带来的问题，中央政府通过“权力下放”或“权力分工”，分散“权力之源”，乃是一种不得已的“权宜之计”。但是，此种“权宜之计”一旦持续存在，其本身就成为“中国式联邦主义模式”的重要特征——早在1955年，各省市负责人即向毛泽东反映，中央对经济统得过死，严重束缚地方和企业的手脚，要求中央向地方放权。1956年，毛泽东提出中国不应当学习苏联集权式的模式，应当注意美国分权式的联邦制模式，他还主张地方权力过小对建设社会主义不利。1957年11月，一届全国人大常委会批准了国务院改建管理体制的文件，决定于1958年实行“下放权力”的改革，其中包括：下放计划权、企业管理权、物资分配权、基本建设项目审批权、投资和信贷管理权、财政权和税收权、劳动管理权等。^[27]自20世纪80年代以来，尤其是90年代中期以后，中国的“放权改革”不仅没有停止，而且真正的“分权改革”似已正式启动。譬如，省作为次中央一级政府，可以设立独立的地税局系统；省可以设置垂直管理的执法机构如质量技术监督局、食品药品监督管理局和工商行政管理局；等等。至于市县政府，其主要的独立职权是处理地方公共事务，尤其是城乡规划与基础设施建设，以及医疗、教育、社会保障等基本公共服务的供给。省以下机场、公共交通服务、市县级公路维护与管理、饮用水服务、省以下地方医院、少数大学、绝大部分中小学校舍建设和教师的工资支出、日常治安管理等公共事务现阶段都属于县市级政府所承担的职能。^[28]问题在于，目前中国行政管理体制的“放权改革”和“分权改革”，均未考虑到“人大制度”与“政党制度”与之“协调”“配套”等问题，因而可能会导致地方政府“滥权”现象无法得到有效遏制而肆意扩张；“地方负债”的极度恶化、“血腥拆迁”的屡屡发生，正是其中最为惨烈的后果之一。

杨光斌先生认为：“中央集权的上限是不能导致某一国家机关或个人的过分集权和独断专行，其下限是不得侵犯和剥夺地方的自治权、法人和公民的合法权益；地方分权的上限是在政治上不得危及国家主权和领土的完整、不得损害国家统一的政治法律制度和中央的合法权威，在经济上不得妨碍统一市场体系的建立与发展，其下限是不得侵犯与剥夺地方的自治权、法人和公民的合法权益。”^[29]中国当前的某些规范及其制度改革措施，不仅突破了“中央集权”的“下限”，而且洞穿了“地方分权”的“上限”，其制度效能可能会面临日趋窘迫的格局。

（二）政党组织体制的制度调整

美国学者沈大伟先生曾言：“无论从中国的情况来看还是从苏联的情况来看，有一件事情似乎都是确凿无疑的，即政权之所以会加速收缩乃至可能崩溃，执政党的停滞、僵化和对变化的漠视是根本的原因。”^[30]事实上，自建党以来，尤其是建国以后，中国共产党的组织体制一直处于持续不断的变动状态当中。近年来，为了适应市场经济建设与民主法制建设的需要，中国共产党在组织体制改革方面亦做出了诸多积极探索，其中尤以两个改革措施为典型，此即：以“党内民主”改进传统的高度集权体制，以“巡回检查”强化传统的纪律检查制度，前者系针对传统政党体制中的“权力过于集中”问题；后者则主要是试图运用党纪监督机制解决地方人大等地方权力监督机制缺乏实效的问题。

第一，推进党内民主改革。早在2004年，中共中央即颁布了《中国共产党党内监督条例（试

[27] 胡鞍钢：《中国政治经济史论（1949—1976）》，清华大学出版社2007年版，第332～336页。

[28] 参见卢洪友：《政府职能与财政体制研究》，中国财政经济出版社1999年版，第177页。

[29] 杨光斌：《中国政府与政治导论》，中国人民大学出版社2003年版，第170页。

[30] 前注〔2〕，沈大伟书，第246页。

行)》,其中专门设立“监督职责”一章,规定了党的委员会、党的委员会委员、党的纪律检查委员会、党的纪律检查委员会委员、党员、党的代表大会代表在党内监督方面的职责或责任、权利。有学者认为“党内民主是政治体制改革的突破口”,并由此考察和概括了党内民主改革的五种类型:第一,竞争性选举,包括党代表选举、党的领导班子成员选举、政府领导推荐人选等等。第二,党代会常任制。第三,党委会决策体制改革。第四,党务公开。第五,票决制、党员议事会制等其他形式。^[31]无疑,党内民主改革的发展具有非常重要的积极意义。但是,我们也不难发现,这些改革措施在弱化了党委书记(“一把手”)权力的同时,实际上强化了地方领导干部集团的权力,有可能在干部选拔机制上陷入“官僚集体分肥制”的困境,无法克服“腐败始终追随权力、权力转移导致腐败转移”的困局,其效果可能不仅无助于推进“人民民主”,反而会使中央等高层政府失去节制基层政府的能力。譬如,徐州沛县县长推荐人选采用所谓“公推公选”方法,共分七个阶段,其中最为重要的阶段包括“民主推荐”“组织考察与市常委会建议”“市委全委会表决”等等。而“民主推荐”共分两轮,第一轮推荐主体为辖县(市、区)四套班子成员等领导干部,第二轮推荐主体为副市级以上领导干部。^[32]除了“党务公开”等制度外,可以说现今所有其他的党内民主改革措施,都在实际上强化了地方党政官僚集团的决策参与权,同时也在一定程度上弱化了中共中央等高层党委的控制能力。由此而言,“党内民主改革”虽拥有诸种积极之政治功能,亦可能会引发更为严重的“地方保护主义”,甚至强化原有的“诸侯经济”等现象,因而危及中国的市场经济建设与民主法制建设。

第二,推进党内法纪监督。近年来,为了应对权力腐败问题,中国共产党逐渐强化了纪委的独立地位,尤其是通过“巡视制度”强化了中央等高层政府对于地方党委的法纪监督。中纪委的巡视制度源于1996年1月,并在2002年11月的中共十六大报告中有所提及。2003年8月,中纪委、中共中央组织部正式设立了5个巡视组。《党内监督条例》第三章“监督制度”中,专设第六节“巡视”,在规定“巡视任务”“巡视方式”的同时也明确规定“巡视组不处理所巡视地方的具体问题”。2009年7月《中国共产党巡视工作条例(试行)》颁发,中共中央和省、自治区、直辖市委员会的专门巡视机构开始呈“建制发展”之态势。《中国共产党巡视工作条例(试行)》第14条明确规定:“对省、自治区、直辖市党委,市(地、州、盟)党委和同级人大常委会、政府、政协委员会党组领导班子及其成员的巡视,在每届任期内开展1至2次。对县(市、区、旗)党委和同级人大常委会、政府、政协委员会党组领导班子及其成员的巡视,由省、自治区、直辖市党委确定。”在社会经济情况错综复杂的当今时代,中共纪委“自上而下”的法纪监督似乎在一定程度上能够“补强”传统权力体制的“制度缺失”。然则,与司法诉讼制度等正式的权利救济机制、权力监督制度相比,“巡视制度”的目的与功能等,主要是着眼于“被巡视党组织执行党的路线方针政策、贯彻落实科学发展观、党风廉政建设责任制、处理改革发展稳定等方面的问题”,“被巡视党组织领导班子及其成员涉嫌违纪的问题”,以及“被巡视党组织领导班子及其成员在执行民主集中制、干部选拔任用、工作作风等方面存在的问题”,等等(《中国共产党巡视工作条例(试行)》第27条)。因此,此种“巡视制度”与英美等国传统的“巡回审判制度”不可等同视之,它当然无法取代司法诉讼制度等国家制度的法治功能;其职能的“过度扩张”,可能反而会助长民众迷信“信访”的倾向,从而弱化“司法诉讼”等国家制度

[31] 王勇兵:《党内民主的制度创新与路径选择——基于基层和地方党内民主试点的实证研究》,中央编译出版社2010年版,第3~4页,第189页。

[32] 同上注,王勇兵书,第92~93页。

的权利救济功能。

综上所述，人大组织体制与政党组织体制乃是中国宪法制度中的一对颇为“奇妙”的“组合”，二者的“合作”关系大体上决定了中国“国家结构形式”等宪法制度的实际效能。进而言之，如果“党内民主改革”的推进不能与司法体制改革相配套，可能会衍生出极为严重的“司法地方保护主义”；如果“纪委巡视制度”的推广不能以权力监督机制相协调，则可能会侵蚀司法权威的社会基础。

四、结 语

美国学者沃克指出：“社会法学家今天所面临的主要任务是推动和使得法律规则在制定、解释和适用时能够更多地、更明智地将社会事实纳入考虑范围，因为它们是法律的产生之源，也是法律适用的对象。”^[33]今日中国宪法学者所面临者，不仅是一个错综复杂而需要仔细推敲的“规范体系”，而且还有一个急剧变革而必须适时体察的“转型社会”。所以，以捍卫、促进宪法权威为“圭臬”的“宪法释义学”或许是中国宪法理论的最终形态，但是以检视、反思制度功能为“己任”的“宪法社会学”亦是中国宪法学断然不可缺少的理论视角。

亦如英国法学家詹宁斯所言：“虽则惯例首先基于法律，但是它们一旦形成，却又趋于构成法律的基础。”“宪法惯例要实现两种功能。首先，它们能促使僵化的法律框架——所有的法律都趋于僵化——符合日益变化的社会需要和日益变化的政治思想。第二，惯例使统治者得以运转统治机器。统治乃是一种合作的功能，而法律规则不能单独地促成合作的行动。”^[34]中国国家结构形式未来的“宪政改造”方案，并非本文所探讨之主要问题。本文之目的，乃是试图通过揭示中国国家结构形式的“制度悖论”，阐明其中的宪法学理问题；中国人大制度与中国政党制度在中国宪法体制中“互为表里”“如影相随”，宪法学者对于中国宪法制度的释义学研究，唯有考量宪法文本与宪法惯例的“规范组合”，方能找到“宪法案件”的“问题症结”之所在，阐明“宪法制度”的“规范释义”之所依，建构中国完整的“宪法释义学”体系。

（责任编辑：林 彦）

[33] [美]约翰·莫纳什、劳伦斯·沃克：《法律中的社会科学》，何美欢、黄博译，法律出版社2007年版，第11页。

[34] [英]W. Ivor. 詹宁斯：《法与宪法》，龚祥瑞译，生活·读书·新知三联书店1997年版，第57～58页，第69页。