

中国共产党全国代表大会 报告中的宪政话语

刘连泰*

目次

- 一、一大报告到七大报告：民主政府理论的形成
- 二、八大报告到十四大报告：民主与法制的协奏
 - (一) 八大报告：作为国家任务的民主和法制
 - (二) 十二大报告：作为基本国策的民主法制
 - (三) 十三大报告：作为社会主义重要特征的民主法制
 - (四) 十四大报告：作为社会主义本质特征的民主法制
- 三、十五大报告到十八大报告：公民权利的突显
 - (一) 十五大报告：人民主权语境中的平等、财产权、监督权
 - (二) 十六大报告：人民主权概念的深化和财产权的再强调
 - (三) 十七大报告：人民主权概念的具象化与政治权利的提出
 - (四) 十八大报告：人民主权概念的再提升与公民权利的再强调
- 四、结语

摘要 中国共产党全国代表大会报告能集中反映中国共产党的执政理念，其中包含的宪政话语是理解中国共产党宪政概念的活化石。从一大报告到七大报告，是民主政府理论的形成时期；从八大报告到十四大报告，是民主与法制的协奏时期；从十五大报告到十八大报告，是公民权利的突显时期。依宪治国、依宪执政，都是宪政的核心要义。中国共产党厉行宪政，在报告中使用宪政话语，却不明确提出“宪政”概念，彰显了中国共产党低调踏实的工作作风。

关键词 中国共产党全国代表大会报告 宪政 民主 法制 权利

* 厦门大学法学院教授、法学博士。

中国共产党全国代表大会报告能集中反映中国共产党的执政理念,其中包含的宪政话语是理解中国共产党宪政概念的活化石。虽然中国共产党全国代表大会报告中没有出现“宪政”字样,但宪政话语仍然活跃其中。为避免“……大报告都是宪政问题”的泛宪法论,我们需要提炼宪政的一些基本元素。学界对宪政的概念尽管表述不一,但存在着基本的共识。宪政是依据宪法的权力运作方式,旨在限制国家权力,保障公民权利,是处理国家和公民关系的体系化的价值和规范。从限制国家权力,保障公民权利这两端出发,以有限政府、民主、法制(法治)、人民主权、平等、权利这些常见的宪法语汇为检索项,辅之以必要的类型化处理,可以勾勒出中国共产党宪政话语的演进曲线。

一、一大报告到七大报告:民主政府理论的形成

从1921年到1949年,由于中国共产党没有取得执政地位,中国共产党的一大报告到七大报告都倾向于关注政府理论,^[1]较为集中地形成了中国共产党的政府理论。尽管其中隐含着公民权利的脉动,但其宗旨仍是论证民主政府理论。当然,中国共产党民主政府的理论也经历了由无国家、无政府理论,到民主国家理论,最后到民主政府理论的嬗变。

一大报告中的无政府理论。中国共产党召开第一次代表大会时,主要议题是中国共产党的纲领,报告的主要内容是中国共产党坚持的意识形态,是一个“务虚”的报告,旨在宣示普适价值。从报告全文看,是经过苏化洗礼后的原旨主义的共产主义理论。共产主义理论将所有的政府都视为过渡形态,以资产阶级政府为批评模板,得出国家必然灭亡的结论。中国共产党第一次全国代表大会报告集中表达了无政府理论:“对于政治方面的见解共产主义者主张废除政权,如同现在所有的国家机关和政府,是当然不能存在的。因为政权、军队和法庭是保护少数人的利益,压迫多数劳动群众的;在生产工具为少数人私有的时候,这是很必要的。要是私有财产和赁银制度都废除了,政权、军队和法庭当然就用不着了。”^[2]为了意识形态的纯粹,一大禁止共产党员进入

[1] 中国共产党第一次代表大会召开于1921年7月23日,报告题为《中国共产党宣言》;中国共产党第二次代表大会召开于1922年7月16日至23日,报告题为《中国共产党第二次全国代表大会宣言》;中国共产党第三次代表大会召开于1923年6月12日到20日,报告内容为《中国共产党第一次修正章程》《中国共产党第三次全国代表大会宣言》《妇女运动决议案》《青年运动决议案》《农民问题决议案》《关于第三国际第四次大会决议案》《关于党员入政界的决议案》《劳动运动议决案》《关于国民运动及国民党问题的议决案》;中国共产党第四次代表大会召开于1925年1月11日至22日,报告内容为《中国共产党第二次修正章程》《中共第四次全国代表大会宣言》《中共第四次大会对于列宁逝世一周年纪念宣言》《对于妇女运动之议决案》《对于农民运动之议决案》《对于青年运动之议决案》《对于职工运动之议决案》《对于宣传工作之议决案》《对于组织问题之议决案》《对于民族革命运动之议决案》《对于托洛茨基同志态度之议决案》《对于出席共产国际第五次大会代表报告之议决案》《对于共产国际执行委员会代表报告世界共产主义运动状况之议决案》《对于中央执行委员会报告之议决案》;中国共产党第五次代表大会召开于1927年4月27日至5月9日,报告题为《中国共产党第五次全国代表大会宣言》;中国共产党第六次代表大会召开于1928年6月18日至7月11日,报告内容为《告全体同志书》《周恩来在中共六大作组织问题报告》《政治决议案》《土地问题决议案》《妇女运动决议案》《共产主义青年团工作决议案》《职工运动决议案》《宣传工作决议案》《苏维埃政权组织问题决议案》《农民问题决议案》《关于民族问题的决议》《关于组织问题草案之决议》《定“广州暴动”为固定的纪念日的决议》《关于党纲的决议》;中国共产党第七次代表大会召开于1945年4月23日至6月11日,报告题为《论联合政府》。

[2] 中央档案馆编:《中共中央文件选集(一九二一——一九二五)》,中共中央党校出版社1991年版,第548页。

政界。

二大报告中的民主共和国理论。经历了一大的中国共产党，清醒地认识到实现无国家的共产主义是一项长期的任务，面对内忧外患，中国共产党眼下仍然需要建立政府。中国共产党提出了最高纲领和最低纲领的区分：实现共产主义是最高纲领，而建立具有正当性的国家是最低纲领。这样，“务虚”的基调中融合了“务实”的成分。二大报告从理论上塑造了正当性国家的雏形：“中国人民应当反对割据式的联省自治和大一统的武力统一，首先推翻一切军阀，由人民统一中国本部，建立一个真正民主共和国；同时依经济不同的原则，一方面免除军阀势力的膨胀，一方面又因尊重边疆人民的自主，促成蒙古、西藏、回疆三自治邦，再联合成为中华联邦共和国，才是真正民主主义的统一。”〔3〕为了表征民主共和国的正当性，二大报告还提出了选举权、表达自由和特殊群体权利的概念，“工人和农民，无论男女，在各级议会市议会有无限制的选举权，言论、出版、集会、结社、罢工绝对自由；制定关于工人和农人以及妇女的法律……”〔4〕当然，二大报告的主题是有关国家的理论，主张基本权利是为了证成国家的正当性。既然国家允许存在，共产党员就可以投身于国家的构造，因此，二大允许共产党员当选为议员。

三大报告中的国民自决概念。二大报告确立了建设民主共和国的理论，但究竟如何建立呢？三大报告提出了国共合作的思路。三大报告在二大民主共和国理论的基础上，提出“国民自决”的概念：“除集合国民自己之势力，做强大的国民自决运动，别无他途可以自救。”〔5〕同时，三大认识到“此时统治中国的是封建的军阀，不是资产阶级”，〔6〕提出了国共合作的策略，即共产党员可以个人身份加入国民党。中国共产党还意识到，工会是一支特别重要的力量，提出中国共产党“须努力促成全国总工会之独立的组织”。〔7〕三大允许共产党员进入政界。

四大报告对国体和政体的初步表述。四大报告阐明了农民是无产阶级同盟军的原理，强调了农民在中国民族革命中的重要地位，“中国共产党与工人阶级要领导中国革命至于成功，必须尽可能地、系统地鼓动并组织各地农民逐渐从事经济的和政治的争斗。没有这种努力，我们希望中国革命成功以及在民族运动中取得领导地位，都是不可能的”。〔8〕同时力主召开国民会议：“我们号召工人和农民，手工业者和知识阶级，来巩固自己的组织，并极力赞助国民会议促成会，要求国民会议之召集。无数万中国民众的命运真不能再静听军阀的愚弄了！”〔9〕这是对代议制民主理论的最早阐述。

五大报告以政府正当性理论为标准批评蒋介石政府。五大报告提出了民权政府的概念，并以此为标准宣布蒋介石政权实行的是法西斯统治，将革命的目的理解为“实现民政权”；此外，还提出了基层自治的概念：“绅士的政权必须消除，乡村自治政府，必须以乡村民权势力为基础而建立起来。”〔10〕

〔3〕 见前注〔2〕，中央档案馆书，第111页。

〔4〕 见前注〔2〕，中央档案馆书，第116页。

〔5〕 中央档案馆编：《中国共产党第二次至第六次全国代表大会文件汇编》，人民出版社1981年版，第75页。

〔6〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第59页。

〔7〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第60页。

〔8〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第108页。

〔9〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第136页。

〔10〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第187页。

六大报告对政党政治的正当性问题的阐释。六大报告首先确立了现阶段要建立的政权的性质：“应该建立工农民权独裁，而不能马上建立无产阶级的独裁，就是工农联合的政权而不是单纯无产阶级独裁的政权。”^{〔11〕}只有中国共产党才能领导人民建立政权，而中国共产党必须依靠群众，“建立苏维埃的政权机关，引进广大群众参加管理政事”，^{〔12〕}这事关中国政党政治的正当性。此外，还提出了与劳动和社会保障相关的一些权利主张，“实行八小时工作制，增加工资，失业救济与社会保险”；^{〔13〕}与财产权和契约自由的主张，“取消一切政府军阀地方的税捐，实行统一的累进税”；^{〔14〕}“保存商业的货物交易，战胜均产主义的倾向”。^{〔15〕}

七大报告中有关民主联合政府的主张。七大报告的主题是建立联合政府，而联合政府的性质事实上是民主联合政府。七大报告首先确立国家目标，“将中国建设成为一个独立、自由、民主、统一和富强的新国家”；^{〔16〕}然后讨论国家制度，“建立一个以全国绝对大多数人民为基础而在工人阶级领导之下的统一战线的民主联盟的国家制度，我们把这样的国家制度称之为新民主主义的国家制度”，^{〔17〕}“建立一个联合一切民主阶级的统一战线的政治制度”；^{〔18〕}再讨论国家制度的基本运行方式，“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府”。^{〔19〕}对于民主政府运作的保障，七大报告提出了“让人民来监督政府”的思想，并提出“人民的言论、出版、集会、结社、思想、信仰和身体这几项自由，是最重要的自由”。^{〔20〕}

通过追溯中国共产党第一次全国代表大会报告到第七次全国代表大会报告，我们可以清晰地梳理出中国共产党政府理论的变迁轨迹：由共产主义的无政府、无国家论，渐次演进到民主国家论，最后发展出民主政府理论。宪政事关国家与政府的构造，民主的国家和政府是宪政最深度的关切之一。从中国共产党的七个全国代表大会报告中，我们可以窥见中国共产党探索宪政国家的心路历程。如下表所示：

会议名称	国家、政府理论	
中国共产党第一次全国代表大会报告	无国家、无政府	
中国共产党第二次全国代表大会报告	民主国家理论	民主国家理论
中国共产党第三次全国代表大会报告		国民自决(建立民主国家的路径)
中国共产党第四次全国代表大会报告		国体和政体(民主国家的构造)
中国共产党第五次全国代表大会报告	民主政府理论	民权政府概念
中国共产党第六次全国代表大会报告		政党政治的正当性标准
中国共产党第七次全国代表大会报告		民主联合政府

〔11〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第345页。

〔12〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第229页。

〔13〕 见前注〔5〕，中央档案馆书，第212页。

〔14〕 见前注〔13〕。

〔15〕 见前注〔12〕。

〔16〕 毛泽东：《毛泽东选集（第三卷）》，人民出版社1991年版，第1030页。

〔17〕 见前注〔16〕，毛泽东书，第1056页。

〔18〕 见前注〔17〕。

〔19〕 见前注〔16〕，毛泽东书，第1057页。

〔20〕 见前注〔16〕，毛泽东书，第1070页。

二、八大报告到十四大报告：民主与法制的协奏

中国共产党第八次代表大会报告到第十四次代表大会报告，^[21]一直离不开民主与法制的叙事。

（一）八大报告：作为国家任务的民主和法制

中国共产党召开第八次全国代表大会时，中华人民共和国已经建立，中国共产党面对的主要问题是国家建设。国家建设离不开中国共产党的领导，离不开人民的积极参与，八大报告用大量的篇幅阐述民主与法制。

八大报告中的民主表述。八大首先将民主作为“让党少犯错误的方法”，^[22]将其上升为“国家工作中的一个重要任务”，^[23]提出进一步扩大民主生活，开展反官僚主义的斗争；其次，八大报告将民主理解为人民的一项权利，提出了人民监督政府的理论，八大强调了采取人民群众对国家机关批评监督的办法、各级人民代表大会对各级国家机关监督的办法、各级政府机关由上而下和由下而上监督的办法来扩大国家的民主生活，即用人民的权利制约政府的权力。

八大报告中的法制表述。八大报告首先提出完备法制的理想，接着从两个方面展开法制的内容。第一个方面是法制保障公民权利的功能：“为了正常的社会生活和社会生产的利益，必须使全国每一个人都明了并且确信，只要他没有违反法律，他的公民权利就是有保障的，他就不会受到任何机关和任何人的侵犯；如果有人非法地侵犯他，国家就必然出来加以干涉。”^[24]第二个方面是国家守法的概念：“我们的一切国家机关都必须严格地遵守法律，而我们的公安机关、检察机关和法院，必须贯彻执行法制方面的分工负责和互相制约的制度……我们的公安机关、检察机关和法院仍然必须同反革命分子和其他犯罪分子进行坚决的斗争。但是如上所说，这一斗争必须严格地遵守法制，并且应当根据目前的新情况，进一步实行宽大政策。”^[25]

饶有兴味的是，八大报告还提出轻刑的思想，主张限制死刑甚至废除死刑，并将此作为法制概念的延伸。“除了极少数的罪犯由于罪大恶极，造成人民的公愤，因而不能不处死刑的以外，对于其余一切罪犯都应当不处死刑，并且应当在他们服徒刑的期间给以完全人道主义的待遇。凡属需要处死刑的案件，应当一律归最高人民法院判决或者核准。这样，我们就可以逐步地达到完全废除死刑的目的……”^[26]

[21] 中国共产党第八次代表大会召开于1956年9月15日至27日，由刘少奇代表中共中央委员会作政治报告；中国共产党第九次代表大会召开于1969年4月1日至24日，由林彪代表中共中央委员会作政治报告；中国共产党第十次代表大会召开于1973年8月24日至28日，由周恩来代表中共中央委员会作政治报告；中国共产党第十一次代表大会召开于1977年8月12日至18日，由华国锋代表中共中央委员会作政治报告；中国共产党第十二次代表大会召开于1982年9月1日至11日，报告题为《全面开创社会主义现代化建设的新局面——在中国共产党第十二次全国代表大会上的报告》；中国共产党第十三次代表大会召开于1987年10月25日至11月1日，报告题为《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》；中国共产党第十四次代表大会召开于1992年10月12日至19日，报告题为《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》。

[22] 人民出版社编辑：《中国共产党第八次全国代表大会文件》，人民出版社1980年版，第72页。

[23] 见前注[22]，人民出版社书，第52页。

[24] 见前注[22]，人民出版社书，第57页。

[25] 见前注[24]。

[26] 见前注[22]，人民出版社书，第58页。

除民主法制两大主旋律之外,针对公民权利,八大报告阐述了男女平等的思想。“党应当继续鼓舞妇女群众的上进心,帮助她们克服参加工作的某些特有的困难,帮助她们提高工作的熟练程度,纠正党内外一切歧视妇女的错误思想,并且注意在社会生活和家庭生活中树立男女平等和保护妇女儿童的新道德风尚。”^[27]针对中央地方关系,八大报告提出了“适当地调整中央和地方的行政管理权”;^[28]针对党政关系,提出了“正确处理党政关系,解决党政不分、以党代政现象”,“健全党的民主集中制和集体领导制,反对个人专断和个人崇拜”,“废除领导干部终身制的初步设想”。^[29]

中国共产党第八次代表大会报告在中国共产党的历史上具有里程碑式的意义,中国共产党十一届三中全会以来历次报告中的宪政话语基本都可以到此溯源。^[30]相对于一大报告到七大报告中的宪政话语,八大报告不仅从政府构造的角度看待民主法制,还从保障公民权利的角度阐述民主法制的意义,即便在今天看来,其中的一些话语也显得颇为睿智和“前卫”——比如限制死刑,逐渐废除死刑。

(二) 十二大报告:作为基本国策的民主法制

“文革”十年,于中国而言,显然是宪政的灾难,中国共产党第九次全国代表大会报告和第十次全国代表大会报告也打上了反宪政的底色,充斥着大量的反宪政话语。1977年,“文革”虽已结束,但“文革”思维阴魂不散,“以阶级斗争为纲”“无产阶级专政下继续革命”的口号不绝于耳,中国共产党第十一次全国代表大会报告也无法嵌入宪政话语。直到中国共产党第十二次全国代表大会报告,宪政话语才再度登堂入室。

接八大报告余绪,十二大报告继续阐释民主法制,并将民主法制从八大报告中的国家任务提升到基本国策的高度,提出“党必须在宪法和法律的范围内活动”,^[31]“要保证党的领导人的活动处于党和人民的监督之下”。^[32]民主法制作作为基本国策体现在四个方面:民主法制是评价过去工作成败的标准——“大力推进社会主义民主和社会主义法制”是十一届三中全会以来所取得的巨大功绩之一,^[33]“社会主义的民主和法制正在逐步健全”是我国取得拨乱反正、实现历史性的伟大转变的主要标志之一;^[34]民主法制是当前的工作任务——“继续健全社会主义民主和法制”是全面开创新局面的伟大任务之一;^[35]民主法制与国家目标关联——“法制建设是实现两个高度文明(物质文明和精神文明),振兴中华的保证”;^[36]民主从党内纪律扩展到国家权力运作方式——“社会主义民主扩展到政治生活、经济生活、文化生活和社会生活的各个方面,发展各个企业事业单位的

[27] 见前注[22],人民出版社书,第75页。

[28] 见前注[22],人民出版社书,第53页。

[29] 曾忠恕、蔡俊桃:《中共“八大”与党和国家领导体制改革的最初探索》,载《北京党史研究》1996年第3期,第25~27页。见前注[22],第66、98~99、141~142页。中共中央党史研究室著、胡绳主编:《中国共产党的七十年》,中共党史出版社1991年版,第348页。

[30] 参见田华:《党的“八大”对我国社会主义民主与法制建设的历史功绩》,载《河北法学》1997年第3期,第42~43页。

[31] 人民出版社编辑:《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版,第82~83页。该引用内容源于《中国共产党章程》(中国共产党第十二次全国代表大会一九八二年九月六日通过)。

[32] 见前注[31],人民出版社书,第88页。该引用内容源于《中国共产党章程》(中国共产党第十二次全国代表大会一九八二年九月六日通过)。

[33] 见前注[31],人民出版社书,第10页。

[34] 见前注[31],人民出版社书,第7页。

[35] 见前注[31],人民出版社书,第14页。

[36] 曹漫之:《社会主义法制建设的新阶段——庆祝党的十二大胜利召开》,载《法学》1982年第9期,第1~4页。

民主管理,发展基层社会生活的群众自治”。〔37〕 十二大报告还将民主法制的意义进一步延伸到对公民的社会保障:“不断满足人民日益增长的物质文化需要是社会主义生产和建设的根本目的。”〔38〕

十二大报告中的宪政话语是“接着讲”式的叙述,给八大报告中的宪政话语加上了重点符,拓展了八大报告中宪政话语的广度和深度。

(三) 十三大报告:作为社会主义重要特征的民主法制

中国共产党第十三次全国代表大会召开时,社会主义民主和法制建设已经逐步展开,以宪法为基础的社会主义法律体系初步形成。在这个背景下,十三大报告将民主法制提升到社会主义重要特征的高度,“社会主义应当有高度的民主,完备的法制和安定的社会环境”,〔39〕“建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制”。〔40〕 十三大报告还对社会主义民主的本质特征做出了精炼的概括:“社会主义民主政治的本质和核心,是人民当家作主,真正享有各项公民权利,享有管理国家和企事业的权力。”〔41〕

如何达成社会主义民主? 十三大报告提出了社会协商制度、基层民主建设的思路,还集中批评了权力过分集中的弊端。“建立社会协商对话制度的基本原则,是发扬‘从群众中来、到群众中去’的优良传统,提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道,重大问题经人民讨论”,〔42〕“现阶段社会主义民主政治的建设,必须着眼于实效,着眼于调动基层和群众的积极性,要从办得到的事情做起,致力于基本制度的完善”,〔43〕“权力过分集中的现象,不仅表现为行政、经济、文化组织和群众团体的权力过分集中于党委领导机关,还表现为基层的权力过分集中于上级领导机关”。〔44〕 当然,建设社会主义民主的最终目标是达成制度化、法律化的民主,“必须抓紧制定新闻出版、结社、集会、游行等法律,建立人民申诉制度,使宪法规定的公民权利和自由得到保障,同时依法制止滥用权利和自由的行为”,〔45〕“总之,应当通过改革,使我国社会主义民主政治一步一步走向制度化、法律化”。〔46〕

社会主义法制之路如何设计? 十三大报告再次强调中国共产党要守法,“党领导人民制定了宪法和法律,党应当在宪法和法律的范围内活动”;〔47〕接着提出立法、执法和司法的重要性,其中又特别强调了经济立法和行政立法:“抓紧建立完备的经济法规体系,并加强司法、严肃执法”,〔48〕“为了巩固机构改革的成果并使行政管理走上法制化的道路,必须加强行政立法,为行政活动提供基本的规范和程序”,〔49〕强调通过行政立法,明确权力行使的依据、限度及程序,进而保护公民权利。

〔37〕 见前注〔31〕,人民出版社书,第 37 页。

〔38〕 见前注〔31〕,人民出版社书,第 21 页。

〔39〕 中共中央文献研究室编:《十一届三中全会以来党的历次全国代表大会中央全会重要文件选编》,中央文献出版社 1997 年版,第 449 页。

〔40〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 470 页。

〔41〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 478 页。

〔42〕 见前注〔41〕。

〔43〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 478~479 页。

〔44〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 473 页。

〔45〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 480 页。

〔46〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 481 页。

〔47〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 471 页。

〔48〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 466 页。

〔49〕 见前注〔39〕,中共中央文献研究室书,第 475 页。

(四) 十四大报告:作为社会主义本质特征的民主法制

在十三大报告的基础上,十四大报告继续民主法制的叙事,将民主法制提升到社会主义本质特征的高度。十三大报告用肯定句式表述民主法制,“社会主义应当有高度的民主,完备的法制和安定的社会环境”,^[50]十四大报告则用双重否定的句式表述民主法制,语气大大加强,“人民民主是社会主义的本质要求和内在属性。没有民主和法制就没有社会主义,就没有社会主义的现代化”。^[51]

就法制建设的思路,十四大报告提出严格执法和法律监督的概念,还强调独立行使检察权和审判权,“要严格执行宪法和法律,加强执法监督,坚决纠正以言代法、以罚代刑等现象,保障人民法院和检察院依法独立进行审判和检察”。^[52]政法机关自身的建设无疑是履行上述职能的前提,因此,十四大报告指出,“加强政法部门自身建设,提高人员素质和执法水平。要把民主法制实践和民主法制教育结合起来,不断增强广大干部群众的民主意识和法制观念”。^[53]

与民主法制相关,十四大报告在论述精神文明时,提出了学术自由的概念,论及国家针对学术自由的保障义务,指出“精神文明重在建设。应当高度重视理论建设,保障学术自由”。^[54]这是十四大报告中的又一亮点。

从八大报告到十四大报告,中国共产党对民主法制的强调逐渐加深,到十四大报告为止,民主法制已经被强调到了无以复加的高度。与一大报告到七大报告相比,八大报告到十四大报告对什么是具有正当性的国家,什么是具有正当性的政府这类形而上的思辨着墨不多,对国家建设、人民和国家的关系浓墨重彩。民主既是人民的一项权利,又是国家权力的一种运作方式,是宪政的前设;法制型构了国家,也规定了政府行为的边界。从八大报告到十四大报告,宪政话语的叙说是“话分两头”,然后合致。与一大报告到七大报告偏于国家、政府一端的叙说相比,宪政话语的叙说更为丰富、更为全面。

三、十五大报告到十八大报告:公民权利的突显

十四大报告将民主法制提升到社会主义本质特征的高度,完成了民主法制与国家关系的宏观论证。十五大报告到十八大报告,^[55]在肯定民主法治(法制)作为评价中国共产党执政效果的同时,强化了有关公民权利的叙事。

[50] 见前注[39]。

[51] 中共中央文献研究室编:《中共十三届四中全会以来历次全国代表大会中央全会重要文献选编》,中央文献出版社2003年版,第165页。

[52] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第167页。

[53] 见前注[52]。

[54] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第168页。

[55] 中国共产党第十五次代表大会召开于1997年9月12日至18日,报告题为《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪——在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告》;中国共产党第十六次代表大会召开于2002年11月8日至14日,报告题为《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》;中国共产党第十七次代表大会召开于2007年10月15日至21日,报告题为《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》;中国共产党第十八次代表大会召开于2012年11月8日至14日,报告题为《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》。

(一) 十五大报告:人民主权语境中的平等、财产权、监督权

十五大报告提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”,^[56]法治国家的概念是在民主的基础上提出的。十五大报告中的民主不再局限于从国家权力运作方式上展开,而是从人民主权的角度论证其意义,并在人民主权的语境中论述公民的基本权利。

人民主权与中国共产党执政的关系。“国家一切权力属于人民”,^[57]“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权”。^[58]从这段论述可以看出,中国共产党执政的核心是“领导和支持人民掌握管理国家的权力”,也就是说,国家的一切权力属于人民而不属于中国共产党,中国共产党行使的权力最终来源于人民,这就意味着,中国共产党执政的正当性植根于人民主权。因为人民主权要表达的基本理念在于阐释国家权力,包括执政党的权力最终都源自于人民,都要在人民的权力框架内获得正当性。^[59]

人民主权与权力监督机制的关系。“我们的权力是人民赋予的,一切干部都是人民的公仆,必须受到人民和法律的监督。要深化改革,完善监督法制,建立健全依法行使权力的制约机制。”^[60]权力的最终源头是人民,任何权力都应该受到监督和制约。

人民主权与平等的关系。人民主权是一个集合的概念,中国共产党通过领导人民制定宪法和法律,人民的意志被表述在宪法和法律中,维护宪法和法的尊严就是实现人民主权,法律面前的平等首先是任何人、任何组织都没有超越法律的特权。“维护宪法和法律的尊严,坚持法律面前人人平等,任何人、任何组织都没有超越法律的特权。”^[61]

财产权保护。“要健全财产法律制度,依法保护各类企业的合法权益和公平竞争”,^[62]“要尊重农民的生产经营自主权,保护农民的合法权益,切实减轻农民负担,使广大农民从党在农村的各项政策和工作中得到实惠”,^[63]这是对不同主体财产权保护制度的叙述,强调了针对财产权的国家保障义务。

(二) 十六大报告:人民主权概念的深化和财产权的再强调

十五大报告论及了民主和人民主权关系,十六大报告将民主与政治文明相关联,进一步深化了人民主权的概念。

党的领导、法治与人民主权的关系。十六大报告将人民主权理解为法治的目的,“推进政治体制改革,发展民主,健全法制,依法治国,建设社会主义法治国家,保证人民行使当家作主的权利”,^[64]党的领导根本目的是保障人民主权,法治是党保障人民主权的方略,“要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证,人民当家作主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方

[56] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第435页。

[57] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第436页。

[58] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第437页。

[59] 参见肖君拥:《人民主权论》,山东人民出版社2005年版,第147~149页,第315~317页。

[60] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第439页。

[61] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第438页。

[62] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第428页。

[63] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第432页。

[64] 见前注[51],中共中央文献研究室书,第656页。

略”。〔65〕

人民主权延伸出国家针对人权的义务。人民主权原理要求“规定公民是国家权力的合法性来源，一条合乎逻辑的推论是，公民或公民的联合有参与国家政治生活的权利，并能通过制度化的政治参与对国家政治生活产生决定性影响”。〔66〕十五大报告提出“扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权”。〔67〕这意味着将人民主权与民主关联，将民主理解为人民主权的延伸，十六大报告则在此基础上进一步延伸，从民主的概念中延伸国家“尊重和保障人权”的义务。人民主权和民主都有集体的面相，而人权则有个体的面相，十六大报告通过民主的政治参与面相，将人民主权概念延伸到人权概念，丰富了人民主权概念的内涵。

人民主权是权力行使的目的。十五大报告从权力来源的角度论证权力监督和制约的关系，十六大报告进一步深化，从权力行使的目的来论证权力监督和制约，人民主权决定了权力行使的目的是为人民谋利益，“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益”。〔68〕

财产权是作为个体的公民享有的一项重要权利，十六大报告看到财产权的意义，十五大报告用“健全财产法律制度”来涵盖私人财产问题，十六大报告则明确提出“完善保护私人财产的法律制度”，〔69〕“充分发挥个体、私营等非公有制经济在促进经济增长、扩大就业和活跃市场等方面的重要作用”，〔70〕财产权的表述更加明确。

（三）十七大报告：人民主权概念的具象化与政治权利的提出

十七大报告秉持十六大报告将人民主权与民主关联的叙事方式，将民主当作“社会主义的生命”，〔71〕“社会主义愈发展，民主愈发展”，〔72〕然后将人民当家作主理解为社会主义民主政治的本质和核心，此外，除将民主法制作为评价过去工作的两个维度外，还增加了一个新的维度，即“人权事业健康发展”。〔73〕

从人民主权延伸出一系列政治权利。十七大报告提出“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”，〔74〕“完善信访制度”，〔75〕将人民主权具象化，同时将保障人民权益与社会公平正义挂钩，作为法治政府取得成效的标志。知情权、参与权、表达权、监督权都是公民参与政治过程必须具有的权利形态，可以理解为人民主权在具象层面上的构成性要素。

人民主权与“以人为本”。经济建设一直是中国共产党工作的核心，从人民主权概念出发，经

〔65〕 见前注〔51〕，中共中央文献研究室书，第676页。

〔66〕 前注〔59〕，肖君拥书，第252页。

〔67〕 见前注〔51〕，中共中央文献研究室书，第676~677页。

〔68〕 见前注〔51〕，中共中央文献研究室书，第680页。

〔69〕 见前注〔51〕，中共中央文献研究室书，第672页。

〔70〕 见前注〔69〕。

〔71〕 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社2007年版，第28页。

〔72〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第33页。

〔73〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第3页。

〔74〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第29页。

〔75〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第41页。

济建设的目的是什么呢？十七大报告将发展的核心理解为“以人为本”，〔76〕并提出了社会保障权的问题，“努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。〔77〕

人民主权与民主立法。十七大报告继续强调中国共产党要在宪法和法律的范围内活动，继续坚持法律面前人人平等，要求“全体社会成员平等参与、平等发展的权利”。〔78〕“平等参与”“平等发展”是“法律面前人人平等”的逻辑拓展，将平等原则的适用范围拓宽到人类生活的全部视域。十七大报告提出的民主立法，可以理解为“平等参与”的必然要求，这意味着十七大报告从人民主权的角度涉及法律创制的正当性。

十六大报告明确表述了“完善保护私人财产的法律制度”，〔79〕十七大报告则提出“坚持平等保护物权”，〔80〕确立了私有财产权的概念，并用平等原则表述私有财产权的重要地位。

（四）十八大报告：人民主权概念的再提升与公民权利的再强调

十七大报告以人民民主为桥梁，将“人民当家作主”与党的领导、依法治国、人大制度、政治协商制度联系起来，〔81〕以“人民当家作主”来阐释人民主权的内涵，十八大报告则用“必须坚持人民主体地位”来拓展人民主权的外延，将社会主义事业理解为人民的事业，〔82〕这就意味着中国共产党的事业的核心是服务于人民的事业。“坚持人民主体地位”是将人民放在关系论的语境中，阐释人民主权、中国共产党的领导、法治之间的逻辑关系。因为宪法和法律集中体现了人民意志，是在党领导下制订的，所以“党必须在宪法和法律范围内活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”。〔83〕

人民主权与中国特色社会主义道路之间的关系。中国特色社会主义道路的最终目标是“促进人的全面发展”，〔84〕中国特色社会主义道路是手段，人的全面发展才是目的，这就从人民主权概念中推演出了作为针对个体的人的人道。〔85〕

公平正义理念中的“平等”原则。“公平正义是中国特色社会主义的内在要求……逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。”〔86〕“权利公平、机会公平、规则公平”是对法律内容正当性的要求，相对于十七大报告中从立法程序角度的法律正当性（民主立法），前进了一步，十八大报告所述“实行城乡按相同人口比例选举人大代表”是上述三个公平的体现。〔87〕十八大报告还明确提出和阐述了“社会主义协商民主”的概念，〔88〕这意味着少数人的权利也应受到平等对待，少数人的意见也应

〔76〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第15页。

〔77〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第37页。

〔78〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第31页。

〔79〕 见前注〔69〕。

〔80〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第25页。

〔81〕 见前注〔71〕，胡锦涛书，第28页。

〔82〕 人民出版社编辑：《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2012年版，第13页。

〔83〕 见前注〔82〕，人民出版社书，第26页。

〔84〕 见前注〔82〕，人民出版社书，第11页。

〔85〕 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译：《马克思恩格斯选集（第一卷）》，人民出版社1995年版，第9～10页。人是人的最高本质，这就是马克思所说的人道。

〔86〕 见前注〔82〕，人民出版社书，第13～14页。

〔87〕 见前注〔82〕，人民出版社书，第3页。

〔88〕 见前注〔82〕，人民出版社书，第24～25页。

受到尊重。

十八大报告秉承十七大报告“保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”“完善信访制度”的表述,更进一步细化监督权行使的路径,“加强党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行”。^[89]

从十五大报告到十八大报告,民主法制(法治)继续占有大量的篇幅,但报告并不是为了证明民主法制(法治)的重要性——民主法制(法治)的重要性已经在八大报告到十四大报告中得到证立——而是以民主法制(法治)为叙事框架,从中阐发出大量的公民权利。经由人民民主—人民当家作主—人民主体地位—人民主权—公民权利的逻辑演进,公民权利在中国共产党的报告中渐次浮现;通过铺陈法治—中国共产党领导人民制定宪法和法律—民主立法、权利公平、机会公平、参与公平—平等发展权、平等参与权—中国共产党要在宪法和法律的范围内活动—监督权这一长长的叙说链条,公民权利在中国共产党的报告中地位突显。

四、结 语

“不争论”是一种政治智慧。^[90] 其实,中国共产党长期以来都在叙说着宪政话语,这也是一个用不着争论的结论。我们不能因为中国共产党没有直接使用宪政字眼,就说中国共产党的理念与宪政不兼容,甚至硬要将毛泽东当年的新民主主义宪政论污名化为过渡时期的苟且。^[91] 如果按照这一逻辑,将宪政理解为资本主义国家的“苗”也有问题,因为总统的演说中也不使用“constitutionalism”这个语汇。中国共产党厉行宪政,在报告中使用宪政话语,却不明确提出“宪政”概念,也许正彰显了中国共产党低调踏实的工作作风。从中国共产党全国代表大会报告可以看出,中国共产党的执政理念与宪政合拍,胡锦涛同志“依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政”,^[92] 习近平同志“把权力关进制度的笼子里”,^[93] 都是对宪政通俗形象的表达,正中宪政嚆矢。

要不要宪政本不应是今日要重复的常识,宪政的正当性本不证自明。中国宪法学需要精耕细作,不停地重复常识会消耗太多的学术资源。充分利用我们并不富足的学术资源,关注中国宪法的真问题,这也是中国宪法学界的“生态文明”。

(责任编辑:林 彦)

[89] 见前注[82],人民出版社书,第17页。

[90] 参见邓小平:《邓小平文选·第三卷》,人民出版社1993年版,第374页。

[91] 参见杨晓青:《宪政与人民民主制度之比较研究》,载《红旗文稿》2003年第10期,第4~10页。

[92] 胡锦涛同志2004年9月15日在首都各界纪念全国人大成立50周年大会上明确提出,依法治国首先要依宪治国,依法执政首先要依宪执政。参见江必新:《开启依宪执政新阶段》,载《红旗文稿》2013年第1期,第14页。

[93] 《习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》,载人民日报2013年1月23日,第01版。