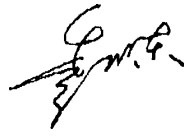


漸進改革的新動力

——從「化整為零」到「合零為整」



一 思想困境與期盼結構

1979年以來持續了二十餘年的中國改革的根本特徵是甚麼？答曰：是傳統社會的轉型與產業社會的進一步轉型這樣雙重的現代化齊頭並進、糾纏不清。

從政治體制的觀點來看，前一種現代化的目標是要建立保護自由權的市民公共空間以及產業經濟組織，而後一種現代化的目標則主要是建立保護平等權、社會權的福利國家，以及超越功能和效率的人生意義之網，其實質表現為對前一種現代化（特別是產業化）的反思、批判以及糾偏。在歐美諸國的演變過程中，上述兩種不同的現代化基本上是通過不同歷史階段先後實現的^①。但是，在中國，兩者的關係卻非常複雜。首先，作為產業化對象的傳統社會本來就帶有某種福利國家的色彩（這是韋伯 [Max Weber] 關於中國的家產制德政的界定^②），與對產業化的反思以及進一步轉型的導向相映成趣，因而讓人很容易在心理上產生「欲投鼠而忌器」的顧慮。其次，作為最近二十餘年改革對象的社會主義計劃經濟以及「單位」體制，既包含產業社會的成分，也包含福利國家的成分，使得現代化的話語以及反思性現代化的話語都顯得有點「名不正、言不順」。

正是在這樣的背景之下，人們不得不面臨「理論結構深層次的自我矛盾」（金觀濤語）或者「闡釋中國的焦慮」（張頤武語）。於是出現了知識界的混亂和兩極分化，或者把既存的現實認作定盤星，或者把一陣風似的知識時髦奉為「急急如律令」，或者在前現代、現代以及後現代的形形色色的大小敘事乃至學術泡影之間茫然自失、手足無措。

也正是在上述背景之下，中國的改革實踐不得不採取「摸着石頭過河」的漸進路線。針對複雜的問題狀況和理論上的兩難，政府的具體應對策略是把時間作為參量的「先後有序」以及在社會中營造出相應的「期盼結構」：先讓一部分人富裕起來，後實現共同富裕；先按照有效率的開發獨裁的模式講紀律，後按照分配公正的邏輯講民主。這種策略當然是可以奏效的，但必須首先具備一定的

二十世紀90年代，中國出現了一種通過不斷刺激景氣而形成的實惠性期盼結構——盼股票牛市、盼搬進新房、盼加工資、盼回歸、盼入世、盼奧運，等等。有關的圓夢過程中，國家變得越來越像控股公司那樣的機構，政治本身也變成了特殊的利益分紅方式。問題是怎樣才能避免幻滅？

條件。這就是經濟要維持相當速度的不斷發展，使人們在不同程度上嚐到甜頭、看到盼頭。換言之，只要經濟的餡餅還在日益增大，即使切割分配上有些不公平，吃虧者所得的那份餅倒也未見減少甚至還略有增加，這時肚裏憋了些氣他也仍然可以忍耐，當下的不滿會與未來的滿足相抵銷。但是，倘若經濟的發展一旦停滯，杯裏分羹、鼎中染指的小實惠沒了，甚至連希冀似乎也要落空，這時忍耐的底線就會顯露出來。

另外，「先後有序」的策略還受到一個特殊事實的限制，即當代中國與東南亞中進國家之間在經濟發展的出發點上有根本性不同，首先得通過化公為私的方式創造出一個資產階級作為產業化的主導力量。這就涉及全民所有的資產如何重新分配的問題，因此不得不提前思考分配公正的原理，不得不提前應對民主化的要求^③。在此存在着一個深刻的悖論：過份強調公正就無法啟動改革，而過份忽視公正又無法使改革成果合法化。如果改革不能及時甚至盡早在制度安排上找到適當的均衡點的話，實際上很有可能把舊體制的失敗風險全部轉嫁到下崗工人和破產農民身上，形成了該負責的集團不負責、已經受益的階層永遠受益、過去沒有選擇自由的人們現在除了自認背時倒楣之外別無選擇這樣一種極其不公正的事態。其結果，改革就有可能被低層造反的行為所否定，二十餘年的努力或許將付諸東流。

在某種意義上可以說，二十世紀90年代中國出現了一種通過不斷刺激景氣而形成的實惠性期盼結構——盼股票牛市、盼搬進新房、盼加工資、盼添電器、盼回歸、盼入世、盼奧運，等等。在有關的圓夢過程中，國家變得越來越像個控股公司那樣的經營機構，政治本身也變成了特殊的利益分紅方式。問題是怎樣才能維持這樣的期盼結構、避免幻滅？怎樣才能在必要時別開生面，創造出一個更高尚的新型期盼結構來？

自1999年夏天起，向農村圈地的熱潮尚未消退，不同機構乘實施證券法之機向股市圈錢的做法也開始愈發露骨。與此同時，國有企業和行政部門的改革加大了失業率上揚的幅度；在有些地方，欠發工資的現象也已經日常化；貧富懸殊極其嚴重，「共同富裕」的承諾開始受到不同程度的懷疑^④。特別是入世之後，農村以及許多企業都將受到國際競爭的巨大壓力，這個眾所周知的事實，使得很久領不到薪水的普通職工和老實巴交的種田人更加不安，也使得在舊體制餘蔭下暴發起來的富者，更加傾向於把財產轉移到比較安全的海外（無論是新加坡還是新西蘭）。我們應該清醒地認識到，人們之所以能夠一直容忍全民所有的資產被非正式地私有化，是因為知道在中國要創造新生企業家只有這個招；但是，當人們發現自己的犧牲並沒有像預期那樣換得應有回報，流失的國有財富並未轉化成國內生產性投資的源頭活水，而僅僅是中飽了少數權貴的私囊和欲壑時，特別是由此造成的虧空還將由可憐的小股民、小存戶以自認倒楣的方式去包攬分攤，不滿就很可能像火山一般突然爆發出來，把那個脆弱的期盼結構沖得「落花流水春去也」。

如果改革不能及時在制度安排上找到適當的均衡點，實際上很有可能把舊體制的失敗風險全部轉嫁到下崗工人和破產農民身上。當人們發現自己的犧牲並沒有換得應有回報，而僅僅是中飽了少數權貴的私囊和欲壑時，不滿就很可能像火山一般突然爆發出來。

怎麼辦？顯而易見，要防止財產的轉移或者浪費，首先必須建立形成健全的國內產業資本市場，在加強對私有權利的保障機制的同時，建立起整套能兼顧公正分配和公平競爭的新的遊戲規則體系。還要指出的是，經過二十餘年的改革，社會的結構已經發生了根本性的變化，出現了利益集團和價值多元化，分散自立的區域經濟圈也隱然可見，但國家權力結構仍然故步自封，保持着一元化的集中格局；這兩者之間的構造型結合方式是很不適當的，必須加以調整和重組。另外，權力交替的程序性規則也必須進一步明確化、合理化，以防止當政者在面對繼承關係的糊塗帳時不得不靠豢養和寵幸佞臣的下策來維護大位根基的「蘇丹制」(sultanism) 那樣的弊端以及統治的合法性危機^⑤。總而言之，現在只有通過在國政層面的變革以及權力結構的重組才能把已經取得的零散成果串起來，產生規模效應，從而形成新的整體性期盼結構，避免人民對改革前景的幻滅。

經過二十餘年的改革，社會的結構已經發生了根本性的變化，出現了利益集團和價值多元化，分散自立的區域經濟圈也隱然可見，但國家權力結構仍然故步自封，保持着一元化的集中格局；這兩者之間的構造型結合方式是很不適當的，必須加以調整和重組。

處於這樣的脈絡當中，我認為目前的中國還沒有步入「後改革」時代^⑥，而是正騎虎難下，不得不繼續探求「改革過大關」的適當出路。換言之，在改革的瓶頸階段，成敗或許繫於一念之差，但更上層樓的可能性依然沒有終結，甚至還能出現刷新政治的最佳時機。因此，氣可鼓而不可泄。其實，如果說過去二十餘年的漸進路線推行了一種「化整為零」的改革，那麼今後中國應該果斷地轉向「合零為整」，在五六年裏大致完成政體重構的研究和部署，以便在下一個二十年期間內盡早形成一種能夠滿足雙重現代化的要求、兼顧理性和人性的真正有效率的政治經濟結構。否則日益蔓延的制度腐敗就有可能使中國重蹈拉美中進國家在社會轉型方面功虧一簣的覆轍，而地方的經濟離心力又有可能使中國在政治上的集權體制支撐不住。需要指出，這裏所提倡的「合零為整」並非對「化整為零」式漸進改革的否定，而只是漸進路線的延續和深化，是從量變到質變的反覆過程的一種推動裝置。

二 司法改革的多米諾骨牌

在1990年代，中國政治體制的改革雖然遠遠不能令人滿意，但在內外壓力之下實際上已經悄然起步，只是與經濟改革相比，「化整為零」的漸進路線貫徹得更加徹底，其各種舉措也更加不動聲色而已。例如推行農村基層選舉、導入公務員制度、精簡行政機構、建立現代租稅和財政制度、加強人民代表大會功能、提高職業法律家群體的地位、普及當事人對抗主義審判程序等等，就是其中的一些重要環節。可以說，正是由於這些有限的成果積少成多、互相促進，目前已經釀成了「改革過大關」的不可逆轉之勢，才使「合零為整」的思路顯得有些現實可行的意義。

尤其值得關注的是司法制度方面的一系列改革實踐。

在1990年代之初，社會渴望安定化的開明政治，國家也不得不通過制度性措施來回應這種要求，於是根據程序公正原則進行的司法權合理化就成為比較適當的突破口^⑦。閱讀過吉拉斯 (Milovan Djilas) 的《新階級》(The New Class) 一書的人對以下命題是能夠心領神會的，即：真正的司法獨立是啟動政治變革的關鍵。不過，非常有趣的是，在中國，進行司法改革的初始理由卻很簡單，就是提高審判效率，減輕法院的財政負擔和案件積壓。因此，其起點無非要調整舉證責任的分配方式，讓當事人自己來分擔查明事實方面的制度成本而已，並不涉及任何敏感的政治問題^⑧。但在兩廂情願、皆大歡喜的氣氛裏這麼輕輕一推，制度邏輯的多米諾骨牌就嘩啦啦倒將下去，連鎖反應的另一端卻是關於加強司法權、提高職業法官地位、刷新審判正義觀，以及重構國家體制的合法性基礎等各種各樣的訴求隨之鵲起！

在這種歪打正着、四兩搏千斤的演進過程中，有兩組矛盾特別值得我們關注。

一組是傳統的承包責任與現代的公正程序之間相反相成的關係。本來審判獨立的前提應該是既有很高的制度效率又有很好的群眾效果的程序要件，但從中國各地人民法院的實踐來看，所謂「下放審判權」始終是以層層遞進的歸責機制作為擔保的，表現為「主審法官責任制」、「合議庭責任制」、「審判長責任制」等等^⑨。程序公正原理以這樣「反其道而行之」的方式進入司法系統的確是很有中國特色的。至於作為媒介物的責任制會不會反過來導致程序的蛻化變質，還有待進一步的觀察。

另一組是人民主權與真正的司法獨立之間的衝突。集中表現為1998年開始大力推行的立法部門「個案監督制」^⑩以及2001年試圖導入司法部門對立法部門的「合憲性審查制」的司法解釋^⑪等事態。至此，司法改革實際上已經開始觸及政治體制，特別是人民代表大會、政府與法院之間的許可權劃分。

迄今為止的司法改革是卓有成效的^⑫。導入抗辯制色彩較濃的審判方式使任何個體在公共空間裏都獲得了比較充分的發言機會，而舉證責任的新規定又大幅提高了當事人委託律師進行訴訟的比率，其結果，法院的生態環境正逐步發生深刻變化，人民在現有的國家體制內部宣泄不滿、尋找說法的動機顯然得到強化。特別是行政訴訟提供了「民告官」的渠道和方法之後，借助法律程序來抵抗濫用政府權力的傾向的希望已經浮現，圍繞審判的相互作用越來越成為法院之外政治過程的一個重要組成部分。

在某種意義上可以說，司法改革也是為國家體制營造某種新的可視性期盼結構。如果法官真正有威信，審判真正能獨立，這種期盼結構就可以為根本性的政治改革提供必要的緩衝裝置和動力。但令人遺憾的是，法官整體素質不高以及司法腐敗等問題，卻使上述期盼面臨落空的危險。

為了防止這樣的結局，最高人民法院採取了一系列制度性舉措，例如加強法院的內部監督和倫理紀律、制訂嚴格的錯案責任追究規定、實行立案與審判

真正的司法獨立是啟動政治變革的關鍵。司法改革也是為國家體制營造某種新的可視性期盼結構。如果法官真正有威信，審判真正能獨立，這種期盼結構就可以為根本性的政治改革提供必要的緩衝裝置和動力。但法官整體素質不高以及司法腐敗等問題，卻使上述期盼面臨落空的危險。

的分離、加強審判人員迴避和忌避、通過選任審判長優化資源配置、以再審聽證會和「陽光工程」等方式提高程序上的透明度等等^⑤，其中有些做法確實收到了很好的效果。然而也不得不指出，以下兩項改革出現了好心辦錯事的失誤：一項是容許人大代表干預具體審判過程的「個案監督」，另一項是容許公共傳媒進入法庭進行報導的「輿論監督」。

「個案監督」的做法與現行憲法關於法院對人民代表大會負責的規定似乎是吻合的，也似乎符合民主政治的理念，但卻損害了憲法所規定的司法獨立原則的制度性基礎，甚至使上訴之類的程序都有可能在人民主權至高無上的口實之下變得名存實亡。

據我個人的採訪調查，在有些地方已經出現了人民代表組織特別調查委員會對某個訴訟案件搞所謂「一錘定音」的現象，也存在個別人民代表居然接受當事人的賄賂向同級或上級法院施加壓力的實例。最高人民法院囿於司法獨立不能脫離黨的領導和人大監督這一既存體制的框架，明知「個案監督」貽害無窮也不敢公然糾正，只好採取不了了之的「擱置」方式（但在地方上這個拖字訣被領會得如何還是個問題）。2001年8月13日發布的最高人民法院關於憲法進訴訟的司法解釋雖然為立法權劃了一條底線，為今後抵制「個案監督」留了伏筆，但在不握有合憲性審查權的狀況下，真正的司法獨立還是難以得到充分保障。

「輿論監督」不僅符合民主精神，也是防止司法腐敗的重要措施。自從1998年7月11日中央電視台實況轉播北京第一中級法院對著作權糾紛集團訴訟的審理過程後^⑥，法院報導蔚然成風，彷彿是美國在1960年代以後推動的觀察法院運動（court watching movement）的再現。然而在中國，法官的社會威信以及民眾對訴訟報導的反應畢竟與美國的情形有很大不同。結果是有些事與願違的：過去觀看公審大會和處決的獵奇起哄心理，如今正在訴訟實況轉播中尋求滿足，有的法官和律師甚至還流露了借媒體和被告出名的低級趣味，嚴格的程序要件和嚴密的法律議論被淹沒在所謂直接民主的表演競賽的熱鬧之中，傳統審判過程中的煽情因素不僅未能克服，反倒借助現代報導設備的影響力得以成倍放大，理性化的現代審判中當事人必須在法律的各種裝備上旗鼓相當這一基本要求幾乎被完全置之度外。

在這裏，人們所共有的最大誤解是把審判程序的透明性與審判參與者活動的透明性混為一談，忘記了經過攝影師、記者等剪裁加工的視覺印象或語境對於輿論以及法官心證的影響足以威脅司法的獨立和公正這一潛在趨勢。

實際上，「個案監督」和「輿論監督」不僅未必能提高法院的社會威信，反而有可能壓縮審判空間，甚至會導致司法人員在立法機關表達的權力意志與報導機關反映的群眾情緒之間的夾縫裏進退失據。這樣的尷尬和無奈，可以說也正是司法改革當前面臨的「鬼打牆」困境的一個縮影。

最高人民法院的《人民法院五年改革綱要》提出了許多好措施，但在政治體制不變的假設下就很難落實。例如：對法官編制的精簡和單獨系列化涉及地方人事

有兩項改革出現了好心辦錯事的失誤：一項是容許人大代表干預具體審判過程的「個案監督」，另一項是容許公共傳媒進入法庭進行報導的「輿論監督」。實際上，個案監督和輿論監督不僅未必能提高法院的社會威信，反而有可能壓縮審判空間。

管理制度、異地任職涉及家屬崗位待遇的區域差異、資訊技術的採用和案件流程管理制度的推廣涉及財政撥款的方式和規模，都不是法院系統有權拍板的。

以這樣嚴峻的事實為背景，為了維持司法改革的勢頭，最高人民法院只好在一些技術性、形式性問題(例如法袍、法槌)上繼續大做文章，向社會直接傳遞「我動故我在」的資訊，或者僅限於在自己許可權的雷池之內以身作則，進一步施展自我革命的拳腳(例如執行機構的分離自立)^⑤。但是，現行體制下最高人民法院的權力資源相當有限，對地方各級法院的影響也受到多般制約，如果只在力所能及的範圍內不斷騰躍，弄不好還會「一失足成千古恨」，反而削弱最高法院的威信、調控手段以及司法權已有的制衡力量。

當前，最高法院其實應該以加強審判系統整體的獨立性為近期目標，充分把握今年首次實施全國司法統一考試制度的時機，立即將全國審判機關的人事權收回到自己手裏，實現垂直管理(這樣的做法並非十全十美，但在現階段對於落實司法獨立的原則是必要的)。與此同時，把定編工作與新的資格認定結合起來，在嚴格控制今後法官職稱授予的規模和質量的前提下大幅提高其待遇。由於財政制度不可能立即改觀，最高法院應該在下一年度向第十屆全國人民代表大會和國務院爭取中央預算中的大宗司法專項撥款作為調劑手段並直接控制之，以增強地方法院在司法行政方面對最高法院的向心力、保證改革的舉措都能落到實處。為了盡快打破司法地方保護主義的壁壘，最高法院還不妨考慮精簡自身的人員編制，與此同時設置跨越行政區劃的分院或者直屬的巡迴法院作為上告機構，在限制性的一定條件下與中級、高級法院平行或者共同受理二審案件，並酌情調整管轄權和決定審判主體，也不妨為上告機構另行設立對變更之訴進行覆審(reversal)的程序。這樣做的好處是，不僅可以擴大當事人選擇的餘地，而且還能通過交叉進行「下凡人事」和「選拔人事」的做法從上到下逐層改善法官素質。然而，上述的迫切舉措也都牽扯到國家權力結構改造問題，審判機關本身還是鞭長莫及的，需要綜合性決策機構統籌安排^⑥。由此可見，司法改革的確已經把政治體制改革的課題提上了議事日程。

明確反對政治體制改革的人不多，只是人們大都要求在絕對確保社會穩定的前提下設計萬無一失的可操作性方案。但這實在是過份的奢望。在經濟格局已經丕變、新興階層已經坐大的當今中國，就算舊體制原樣不變也無法迴避衝突，而政治改革的目標就是要通過新的制度安排來適當處理新的社會衝突。

三 改造政體未必引起社會動盪

對於政治體制改革明確持反對意見者倒不多，只是人們大都要求在絕對確保社會穩定的前提下設計萬無一失的可操作性方案。但這實在是過份的奢望，也有可能就是無限拖延改革的巧妙藉口。因為政治改革涉及權力再分配和利益關係的重組，不同勢力的競爭和衝突在所難免，問題僅僅在於如何控制其程度和範圍。何況在經濟格局已經丕變、新興階層已經坐大的當今中國，就算舊體制原樣不變也無法迴避衝突，而政治改革的目標就是要通過新的制度安排來適當處理新的社會衝突。

不過，如果把後一種認識推到極端，認為自1990年代後期起利益均沾、歡喜皆有的改革模式已經終結，今後的任何改革都必然要引起社會動盪，這種主張同樣難以認同。儘管國內的分利集團已經達成了安定的均衡，但只要不回到鎖國狀態，新的不均衡就必然會產生。因此，談改革的前途不能脫離對外開放的環境^①。可以說，在開放的動態當中，國內精英階層試圖以改革終結換取社會穩定的那種想法無異於「刻舟求劍」。

政治改革其實不等於一場零和遊戲 (zero-sum game)，也不是非採取休克療法不可，更不至於動輒招致亡黨亡國。特別是在制度演變到民意表達渠道豐富多樣和暢通無阻的場合，公共選擇的正當程序可以為改革提供合法性保障，使任何過激行為都成為多餘，社會動盪反倒難以出現。

那麼，現階段中國政治改革的實質內容如何？在我看來，不外乎回應經濟改革引起社會結構多元化、自由化之後的客觀需求，接過最高人民法院在2001年8月13日司法解釋中已經提出的課題，重組立法權與司法權的關係——使立法權真正符合民主政治的標準，以加強國家權力的正當性基礎；使司法權真正符合獨立審判的標準，以加強個人權利的制度性保障。這樣的作業勢必進一步促成對政體的全面而根本性的改造，否則期盼的結構就有可能變質為欺瞞的陷阱，但仍然可以在一定程度上繼續採取漸進路線。

這樣的政治改革怎樣才能啟動？鑒於特殊國情和當前這個精英階層的功利主義傾向，可以考慮首先從增益遊戲 (plus-sum game) 開始，在權力周邊而不是權力中樞鋪開；不妨參考「經濟特區」的做法，限於一定領域內進行全新的制度安排試驗，並使之成為進一步整體性政治改革的驅動裝置。根據上述思路，在維持全國人民代表大會作為人民主權象徵的前提條件下，現在可以着手的改革部署有兩項：第一、把被譏諷為「政治花瓶」的全國政協轉變成與全國人大常務委員會並列的立法審議機關，進而改造成孕育代議制的溫牀。第二、設立憲政委員會對法律規範的合憲性進行司法審查，在立法權與司法權之間締造出相互制衡的關係。在邊緣地帶進行的這些增益性改革都不會對現有的國家權力結構造成巨大衝擊，施行起來也比較容易，如果獲得成功則可以為一系列後續改革提供支點和參照物，如果失敗也無礙大局，更不至於誘發甚麼社會動盪。

按照現行體制，國家立法權是由全國人民代表大會及其常務委員會行使的。在人民主權的話語中，全國人大享有無限的、絕對的權力，但人民代表的產生卻不取決於直接面向人民的競選活動，全國人民代表的間接選舉程序與基層人民代表的直接選舉程序之間缺乏層層遞進、環環相扣的承接次序，代表與選民之間也沒有制度化的聯繫紐帶。因此，立法權的民主化本來似乎應該體現在人民代表選舉制度的變更上。然而，全國人大是國家最高權力機關和根本的政治制度，其改革牽一髮而動全身，不能不採取極其慎重的態度。如果從處於國家體制邊緣的全國政協開始推行立法權的民主化，那麼現階段對常委會的日

全國人大是國家最高權力機關和根本的政治制度，其改革牽一髮而動全身。如果從處於國家體制邊緣的全國政協開始推行立法權的民主化，那麼現階段對常委會的日常活動方式暫時不必進行甚麼改動，有助於政治過渡期間的社會穩定以及權力運作不間斷。

常活動方式暫時不必進行甚麼改動，有助於政治過渡期間的社會穩定以及權力運作不間斷。而僅僅加強全國政協的功能和許可權，基本上屬於增益遊戲的範疇，在改革起步階段比較容易得到廣泛的理解和接受。

政協改革的方向是把一個貴族院化了的協約性立憲機構改造成類似眾議院那樣的日常性民意表達機構，把政協委員重新定位為不同利益集團和政治勢力的代表，容許或者迫使他們開始以職業政治家的身份參政論政，在提出政策建議和制訂法律方面發揮越來越大的實質性作用。也不妨在一定期間內把政協的審議功能主要集中在政治改革設計方案以及各種涉及公民權利義務關係調整的法律草案方面。在某種意義上可以說，這是有目的地回歸到1940年代政治協商會議的初衷。

改造後的全國政協論壇應該逐步容許更加充分的言論自由和政見競爭，但最終決定權在一定期間內仍然由全國人民代表大會保留。鑒於人員構成、制度性變遷的路徑依存等因素的影響，相信在政協進行的決策辯論將更具備理性，更帶有妥協藝術的色彩，也更有利於培養出議會政治所需要的那種「忠誠的反對黨」。在立法權與司法權的關係上，全國政協的改造應該也有可能試行煥然一新的制度模式，至少要廢止最高法院向政治代議機構報告工作、接受監督之類的現行做法。

在此基礎上應逐步導入通過競選活動遞補缺額政協委員的方式。按照新的選舉方式經過幾輪增選之後，政協委員的構成和性質就會發生徹底變化。待條件成熟之後，所有政協委員都作為職業政治家由直接選舉或者逐層遞進式的間接選舉產生，具有絕對優勢的中國共產黨也與其他黨派一同參加競選，並按照各自的選區與選民建立明確的負責關係。順便指出，如果沒有這樣的環境變化相配合，2001年7月1日啟動的中共黨內改革是難以為繼的。在這個過程中，由政協造成的合法性競爭的壓力將促使全國人大常委會以及其他政府機關進行相應的自我調整和變革，一場以小運大的漸進式政體重構運動就會逐步展開。

如果全國政協的改革順利進行並取得了初步成功，就可以把立法權的重心轉移過來，與此同時，提高全國人大常委會改革的速度和力度，使之轉變成具有廣泛代表性的類似參議院那樣的機構。在適當的時候，全國政協和全國人大常委會都可以根據新的客觀狀況各自改變名稱以及法律定位。

另外，由於司法改革的實踐已經深入到「憲法進訴訟」的層面，離「憲法訴訟」以及在此基礎上的司法審查只有一步之遙，所以導入合憲性審查制是順理成章的。如果能夠盡早設置憲政委員會，司法改革就可以突破瓶頸，邁進一個嶄新的階段^⑩。

只要先政協後人大的代議制機構改革有可能實現，那麼最高人民法院就可以推動建立一個與全國人大常委會、全國政協勢均力敵的憲政委員會。這個憲政委員會在初期將統一行使原來規定由全國人大享有的改變或撤消其常務委員會的決定的許可權、由全國人大常委會享有的直接撤消行政法規和地方法規以

如果全國政協的改革順利進行，就可以把立法權的重心轉移過來，與此同時，提高全國人大常委會改革的速度和力度，使之變成類似參議院的機構。只要能實現先政協後人大的代議制機構改革，最高人民法院就可以推動建立一個與全國人大常委會、全國政協勢均力敵的憲政委員會。

及進行憲法解釋和立法解釋的許可權、由最高人民法院享有的在撤消已經生效的法院判決方面的最終決定權等等，僅對全國人民代表大會以及憲法直接負責。憲政委員會原則上只能審查全國人大常委會制訂的法律及其他低階的法律性規範(包括行政法規、地方法規、自治條例、司法解釋以及各種規章在內)，而無權審查由全國人民代表大會自身制訂的基本性法律是否合憲的問題，可以通過向全國人大會議提出法律修改建議案以及解釋憲法和法律的方式進行補救。在憲政委員會正式成立之前，最高法院審判委員會也不妨逐步開始受理憲法訴訟，並在一定範圍內(例如僅限於行政法規和地方法規)從事合憲性審查，積累經驗和培養人才。待條件成熟之後，憲政委員會將接替審理憲法訴訟的職能，逐步增強自身的司法性質。

等現有的全國人大常委會和全國政協演化成為議會兩院，並且重新制憲之後，再把憲政委員會改造成憲法法院。它必須獨立於任何國家機關和組織——無論是全國人大常委會、全國政協的後身還是國家主席，只對憲法負責。憲法大法官們按照憲法規定的許可權和程序對一切已經生效的基本性法律、一般法律、決議、行政法規、地方法規、自治條例、司法解釋以及各種規章制度進行抽象性審查並能夠直接否定違憲規範的效力，也可以批准並宣告已經生效的法院判決的撤消。除有關的國家機關外，任何公民也都可以經由普通的法院向憲法法院提起憲法訴訟，在特殊情況下憲法法院還可以直接受理已經窮盡一切其他司法性救濟手段的個人所提出的控訴或申訴——人權訴訟。

上述政治體制轉型的漸進方案不具備現實可行性嗎？會導致社會動盪嗎？我以為回答都是否定的。解決問題的關鍵在於有沒有充分的統治理性、改革意願以及決斷力。在這一意義上可以認為改造全國政協和導入司法審查制就是中國今後發展的試金石。放行，漸進改革就得以獲得新的動力，在人民中馬上會激發出新的期待，並且為當局贏得更多自我調整的時間；其結果，政治體制轉型就很有希望實現軟著陸，與台灣和平統一的條件也會更加成熟。與此相反，告停，則意味着根據「依法治國」綱領進行政體重構的作業實際上將被推遲到2010年之後，很可能將錯過漸進改革的最佳時機，不同利益集團在體制外部甚至激烈的社會衝突中尋求政治代表的概率也會明顯增大。

當然，即使兩個方面的改革得以盡早推行，在具體操作過程中還是會碰到這樣那樣的實際困難，相應的制度變遷過程也勢必引起國家權力結構的一系列連鎖反應。但這些都不構成無法逾越的障礙。

四 結 語

對於中國的政治改革以及憲政體制的確立而言，全國政協和司法審查是最關鍵的兩個支點，沒有這樣的改革措施相配合，黨內民主化、人民代表大會的

對於中國的政治改革以及憲政體制的確立而言，全國政協和司法審查是最關鍵的兩個支點，沒有這樣的改革措施相配合，黨內民主化、人民代表大會的代議制化、基層選舉的深化和有序化都無從着力，也無法形成互相呼應的有機聯繫。

代議制化、基層選舉的深化和有序化都無從着力，也無法形成互相呼應的有機聯繫。所以，「合零為整」的漸進改革應該從這兩項作業開頭。尤其是憲法訴訟，一方面可以把民間的各種訴求通過審判程序轉達到制度創新的決策機構，另一方面又可以通過合憲性審查避免社會力量對比關係以及情緒化的公共選擇對規範秩序的安定性、整合性造成直接衝擊和破壞，是「合零為整」的適當操作裝置。

假設連安全係數如此之大的舉措都不在決策的視野之內，那麼只好承認中國改革的確已經成了斷尾巴蜻蜓——怎麼飛也飛不出夭折的命運。說改革「夭折」而不是「壽終正寢」，是因為迄今為止的漸進改革並沒有真正完成傳統社會的轉型與產業社會的進一步轉型這樣的雙重現代化的課題。

正是這種未完成的現代化造成了二十年期盼之後目睹之怪現狀：儘管穩定話語支配一切，但還是免不了富者為自由沒有昇華為法定權利而感到不安，貧者為平等失去了國家保障而感到不安，仁者為物欲橫流、道德淪喪而感到不安，智者為學術界、思想界甚至演藝圈的懷舊保守而感到不安。但是，面對這樣的社會不確定性，改革是欲罷就能休的嗎？

實際上，目前的平穩局面是建立在漸進改革的基礎之上的動態均衡。就像陀螺要站穩只得不停旋轉那樣，就像現階段的經濟成長率不達到一定百分點以上就會碰到許多更棘手的難題那樣，改革一旦中斷或鬆馳，權力結構就將失去必要的張力，作為改革成果的安泰景象也將流散成記憶的碎片。只有不間斷的漸進改革和深入改革（深入到政治體制的改革）才能切實維持人們的期盼結構，才能保證社會安寧以及經濟的高速成長——這就是中國在漸進改革過程形成的穩定悖論。

目前的平穩局面是建立在漸進改革的基礎之上的動態均衡，改革一旦中斷或鬆馳，權力結構就將失去必要的張力，只有不間斷的漸進和深入改革，才能維持人們的期盼結構，才能保證社會安寧以及經濟的高速成長——這就是中國在漸進改革過程形成的穩定悖論。

註釋

① Cf. Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting* (New York: Basic Books, 1973), and his *The Cultural Contradictions of Capitalism* (New York: Basic Books, 1976). 山崎正和：《彈性個人主義的誕生》（東京：中央公論社，1984）表明日本的社會發展也經歷了產業化和後產業化這樣兩個階段。關於這種變遷在政治以及價值體系方面的表現以及歐美各國的比較分析，可參Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1977) and his *Culture Shift in Advanced Industrial Society* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

② 詳見韋伯(Max Weber)著，林榮遠譯：《經濟與社會》，下卷（北京：商務印書館，1997），第9章，特別是頁374、441以下。

③ 有關的經驗性描述，不妨閱讀陳劍編著：《流失的中國——國有資產流失現象透視》（北京：中國城市出版社，1998）。秦暉在〈「賣方缺位」與政治體制改革〉一文中

(收在他的文集《問題與主義》[北京：長春出版社，1999]，頁41-45)已經提出了社會主義國家在產權改革中對民主的需要更迫切的命題。

④ 具體的事例及其分析，見何清漣：〈中國改革的得與失〉，《當代中國研究》，2002年第1期。另外，根據國務院發展研究中心披露的數字，2001年實際失業率高達10%，為近二十多年之最；顯示國民收入差距的基尼係數自1994年超過0.43之後一路攀升，據估算2001年在0.46-0.47之間。參閱汝信等編：《社會藍皮書——中國社會形勢分析與預測 2002年》(北京：社會科學文獻出版社，2002)有關報告。

⑤ 韋伯著，洪天富譯：《儒教與道教》(南京：江蘇人民出版社，1997)，頁162-66。類似「蘇丹制」的流弊在中國歷史上的確屢見不鮮，例如明朝的沈士柱對佞臣曾經有如下入木三分的刻畫：「效吮癰舐痔之行，媚銜憲握爵之人；具翻江攪海之才，行墜石下井之事，何求不遂，何欲不行？……以國為戲，於以知公之膽大而才小也」(《祭阮大鉞文》)。

⑥ 關於「後改革」時代的可能性和特徵，吳國光在〈改革的終結與歷史的接續〉一文(《二十一世紀》，2002年6月號)中進行了精闢的分析。

⑦ 參閱季衛東：〈當前法制建設的幾個關鍵問題〉，《中國法學》，1993年第5期，頁19-21；季衛東：《法治秩序的建構》(北京：中國政法大學出版社，1999)，頁3以下、頁222以下。

⑧ 據最高人民法院前任院長任建新在第14次全國法院工作會議的報告(1988年7月18日)中關於審判方式改革的部分。

⑨ 據全國法院民事、經濟審判方式改革試點工作座談會(1997年4月16-20日)上散發的各地經驗報告以及最高人民法院副院長唐德華的講話(1997年4月16日)。

⑩ 見最高人民法院《關於人民法院接受人民代表大會及其常務委員會監督的若干意見》(1998年12月24日)。

⑪ 最高人民法院2001年8月13日《關於以侵犯姓名權的手段侵害憲法保護的公民受教育的基本權利是否應當承擔民事責任的批覆》(第25號司法解釋)。

⑫ 參閱賀衛方：《司法的理念與制度》(北京：中國政法大學出版社，1998)；王利明：《司法改革研究》(修訂本)(北京：法律出版社，2001)。

⑬ 除了一些單項改革舉措外，詳見最高人民法院《人民法院五年改革綱要》(1999年10月20日公布，法發〔1999〕第28號)。

⑭ 徐來：〈庭審紀實走進千家萬戶〉，《法制日報》，1998年7月12日第1版。但是，司法機關與公眾傳媒的衝突也接踵而至，甚至出現了法院也變成新聞官司當事人的奇妙事態。參閱冷靜：〈從法院狀告新聞媒體談起〉，《北大法律評論》，第2卷第1輯(1999)；張志銘：〈傳媒與司法的關係〉，《中外法學》，第12卷第1期(2000)。

⑮ 例如：田雨：〈激越改革潮——全國法院探索審判規律深化司法改革述評〉，《人民法院報》，2002年3月7日第5版。

⑯ 參閱王旭：〈論司法權的中央化〉，《戰略與管理》，2001年第5期，頁31以下。

⑰ 關於開放對司法改革的促進作用，曹建明的〈加入WTO對中國司法工作的影響及思考〉(《法學》，2001年第6期)進行了詳盡的分析和闡述。

⑱ 詳見黃松有：〈憲法司法化及其意義——從最高人民法院今天的一個《批覆》談起〉，《人民法院報》，2001年8月13日《法治時代》周刊專欄；季衛東：〈合憲性審查與司法權的強化〉，《中國社會科學》，2002年第2期。