

二十一世紀評論

共和國七十年

黨國體制中的憲政問題

何國朝

時下國內外「自由主義憲政」^①、「儒家憲政」^②以及「社會主義憲政」^③已對中國政治開了不少「憲政藥方」。我是把「憲政藥方」當成一個問題來思考的——一個有待「確診」的經驗意義上的重大問題。中國的政治改革，必須首先提出和解決權力制約上的哲學貧困問題。這個問題不解決，許多「憲政藥方」就不能對症下藥。本文旨在闡述新中國成立七十年以來中國政治的根本特徵，即一種傳統皇朝政治與蘇聯憲政模式相混合的黨國體制，討論在這種體制中建立憲政的措施、可能性和困難，以及捕捉和探討中國黨國政治中永久性、根本性的問題，特別是黨國體制的繼承政治規則。

這篇文章可視為對國內不准討論憲政的一種「不識時務」的回應。2013年以來，國內從學術、政治、宣傳和實踐四個層面上徹底封殺「憲政」，凡書或文中提及「憲政」都必須刪除有關字詞。這些硬性措施引起了海外學者的困惑：憲政有各種流派和實踐，為甚麼反對所有憲政？為甚麼不能研究黨國憲政體制^④？西方有的學者提倡憲政多元性，西方自由主義憲政注重於對政府權力的限制只是一種憲政模式而已，美國的憲政模式更具有歷史和文化的局限性^⑤。為甚麼把憲政等同自由主義憲政，將黨國憲政這麼好的課題拒之門外？

本文採用宏觀歷史的方法，從中國政治文明的基因來把握當代中國政治及其發展；研究方法以經驗為主，把憲政問題放到歷史脈絡中並通過比較分析作一個實然的考察，發現其不成文的運作特點；而不從一個既定的憲政理念出發^⑥。憲政的運作不是人為的設計，而是在各種力量交互過程中形成的。近十年來，我每年去中國四至九次，進行田野調查，每次都記錄一下我對中國政治的觀察並寫成筆記，這篇文章是在這些觀察筆記的基礎上完成的：首先討論當下關於中國憲政的爭論，然後描述黨國體制的種種特徵，以及這種體制中的權力制約和哲學基礎

* 筆者感謝吳進進、張寶富先生的幫助，《二十一世紀》張志偉先生的熱情邀請及匿名評審人的寶貴意見。

問題，接着探索黨國體制有多大的憲政成份，最後指出黨國憲政體制中的內在矛盾並思考未來發展方向。

一 關於中國憲政的爭論

(一) 國外學者：「黨國憲政」模式

國外學者對中國憲政的研究為中國的憲政討論引入新的視角、帶來新的啟發。美國學者白軻 (Larry Catá Backer) 從比較政治的視野來研究全球憲政問題，討論了伊斯蘭世界的神權憲政和中國的黨國憲政或一黨憲政，從而指出這些不同的憲政模式在根本價值規範與國家機器程序化運作之間的內在張力^⑦。白軻把中國憲政模式概括為「黨國憲政」，指出它區別於西方自由主義憲政模式，是一種既獨特又合法的憲政體系。在黨國憲政模式中，中國共產黨（下稱「中共」）在憲政框架下起到了主導政府機構的作用，代表了中國政治權力的基本秩序；同時，中共被限制在憲政規範基礎上，這個基礎是建立在馬克思列寧主義、毛澤東思想、鄧小平理論和「三個代表」等思想譜系之上的^⑧。他始終強調中共是中國憲政制度的核心，認為「三個代表」為其提供了深刻的憲政思想基礎，也確立了中共在憲法框架內的中心地位^⑨。有關黨和憲法的關係，白軻強調中共作為中國政治意識形態的核心，不可以從屬於憲法之下，即黨與憲法之間是一種互相維護鞏固的和諧平衡關係。如果中共接受從屬於國家制度的角色，那將完全推翻中國現有的基本政治秩序，由此產生巨大的權力空洞，也會導致中共失去其作為執政先鋒黨的核心任務，使中國失去政治意識形態中心^⑩。

白軻的研究視角對中國當下的憲政討論具有重要的借鑒意義。他反對採用西方中心的視角來對中國經驗做出解讀，認為「不應該把思維方式限制在嚴格的政治制度分類上，就像西方民主制度可以多種形式展現，社會主義制度也不應該局限於某一種模式」。他同時指出，中國體制的特殊性與中共的長期執政地位不應該被傳統的西方意識形態所綁架。他也把這一點視為中國體制的特色：中國需要的是改革而不是革命，謹記憲政改革的目的是強化而非削弱國家制度與政治秩序^⑪。我也認為，應拋棄意識形態立場，同時避免直接套用西方的理論，從經驗意義上來描述和分析黨國憲政的特徵、困境和出路。

(二) 國內學者：中國特色的憲政理論

1、「社會主義憲政」或「憲政社會主義」？

中國學者試圖擺脫西方自由主義憲政框架的束縛，已經對「社會主義憲政」進行大量的闡述和討論，在建立中國特色的憲政理論方面做出了有益的嘗試。

高放認為，「社會主義憲政」和「憲政社會主義」有所不同。前者是落腳到憲政，重點是研究在社會主義制度條件下，怎麼樣實現憲政；後者是落腳到社會主義，

重點是研究在憲政的規制下，怎麼樣發展社會主義。他建議把「社會主義憲政」作為政治學、法學的一個學派來進行建設和發展¹²。

王占陽認為應該慎言「憲政社會主義」、多講「社會主義憲政」為宜。他強調「社會主義憲政」只能是基於普選制的「民主憲政」，只有在普選制的基礎上才能充分實現分權制衡、法治、憲政、保障人權和公民權，才能使國家服從和服務於社會。他認為只要把「社會主義憲政」定義為普遍幸福主義的憲政，進而再定義為基於普選制的民主憲政，討論「社會主義憲政」就不會陷入左傾思想之歧途¹³。

華炳嘯認為，「社會主義憲政」是指在某種社會主義制度條件下實行憲政，憲政只是這種社會主義制度建設的一個方面，它不得受制於現實的社會制度條件。「社會主義憲政」是一個相對偏狹的概念，是社會主義制度建設的一個重要方面；而「憲政社會主義」則是一個具有統攝性的概念，是一種現代社會主義制度模式¹⁴。

2、「社會主義憲政」內涵

至於「社會主義憲政」的內涵，周樹智認為「社會主義憲政」應該堅持憲法至上、公民為本、財富共有和改革開放這四大原則，並認為只有在民主憲政的制度架構中，執政黨的權力和政府的公共權力才能受到規範和限制，公民大眾的人權和公民權利才有保障，社會主義才有保障¹⁵。

華炳嘯雖傾向使用「憲政社會主義」這一概念，但對憲政的具體內涵做了全面論述，即「秉持憲政優先、憲法至上原則，在尊重和保障人權的基礎上，以公民社會為本位，以人民為權力主體，以民主憲政體制為權力載體，以人民民主憲政為本質特徵，以科學民主制為基本組織原則，以社會所有制為根本經濟制度，以社會公正和平等為根本核心價值，以促進公民的自由全面發展為己任，以實現『階級鴻溝』和『專政暴力國家』的最終消解為目標」。他也強調了憲政運動的內在要求，也就是「保障人權自由，實行憲政民主，發育公民社會，促進民主憲政化、國家社會化、社會自治化、主體自由化」¹⁶。上述具有強烈規範性的定義需要放到經驗世界中考核。從經驗世界中來看「社會主義憲政」，就是後面所討論的黨國憲政的成份。

3、蘇聯的黨主憲政

在社會主義建設實踐中，曾經出現過蘇聯模式的黨主憲政，即在蘇聯共產黨主導和嚴密控制下的憲政，是黨為人民作主、替人民作主的憲政。高放認為，蘇聯的黨主憲政是歷史上君主立憲制的變種，這種黨主立憲制甚至比沙皇君主專制制度更糟。蘇聯的最後失敗正是黨主憲政與憲法背離這樣一個根本原因造成的。當年的一些改革都沒有成功，其黨主立憲制也最終被人民所拋棄¹⁷。

通過對蘇聯憲政建設和中國大陸當前局勢的反思，郭道暉質疑以黨代政、以黨治國，黨權凌駕於全國人民代表大會（人大）之上。他指出「我們黨的執政地位不是天賦的權力，也不是一勞永逸的」；當黨權凌駕於人大權力之上，執政黨中央和地方黨委也就成為實際上的國家權力或最高國家權力機關¹⁸，不利於憲政發展。

我認為，蘇聯黨主憲政的歷史為我們的憲政改革提供了有益的經驗教訓，但是我們必須看到中國黨國憲政比蘇聯的更為成熟和完善，形成了其獨特的風格。

(三) 反憲政論述

2011至2012年間國內學者大力提倡的「社會主義憲政」可視為一種為新領導提供的新的治國思想。可是，2013年起中國出現了一些反憲政的文章，並發表在頗有影響力的官方刊物上。楊曉青宣稱憲政是沒有普遍性的；作為西方現代政治基本的制度架構，它的關鍵性制度因素和理念與人民民主制度不相容，兩者是本質上不同的政治制度^①。發表於《環球時報》的一篇社評文章批評憲政概念的模糊性和虛偽性，認為「『憲政』實際上是繞了個彎，用新說法提出中國接受西方政治制度的老要求」，並認為其「毫無實踐基礎，越來越淪為空洞的政治口號」，在中國提出憲政這一概念是想妄圖扭轉中國大陸的政治方向^②。鄭志學則認為憲政是一個話語陷阱，因為憲政不論從理論上還是現實上來說，都是指西方資本主義社會的憲法的實施，在中國主張憲政就是要取消共產黨的領導、顛覆社會主義政權^③。

這些文章的基本要點是一致的，即擁護中共長期執政、反對明確黨權範圍、反對制約或限制黨權，認為中共應該始終享有絕對和無限的權力，所有關於憲政的討論都是反黨的，憲政是資本主義社會的產物。已有國內學者對這些文章中的邏輯和知識上的紕漏進行了詳盡分析^④，不過，我認為這些文章還起到了下述不好的影響：

首先，改革開放之後，中國經濟得到了極大的發展，民眾的公民意識逐漸覺醒，政治參與意識也逐漸加強。憲政討論也就是民眾試圖爭取憲法規定的公民基本權利的努力，在這樣的大趨勢下，反憲政論者卻極力想維持現狀，把那些支持黨國憲政的人趕到自由民主憲政的陣營，這樣就形成一個高度對立化和兩極化的局面：一方面是民眾對政府控制感到不滿，另一方面是政府對憲政討論加以約束和壓制。這非但不利於對憲政的討論，更是阻礙了經濟改革之後對政治改革的深化。

其次，反憲政論者將憲政一概歸於資本主義制度，不僅忽視了幾百年前托克維爾(Alexis de Tocqueville)對於民主是大勢所趨的判斷，更是數典忘祖，不理解中國先哲對憲政的思考和歷史上具體的制度安排。這種言論嚴重堵塞了人們認識多元憲政實踐的可能性。浙江溫嶺等地將協商民主和預算納入地方人大的正常工作中^⑤，其實質就是在落實憲法和法律，也就是憲政的具體實施，而反憲政論者拘於意識形態，不但無視這些基層的憲政實踐，更無法將這些地方上的改革提升為本土的憲政經驗。批評者認為憲政必須基於兩黨制或多黨制是一種狹隘片面的認識，而把憲政說成是「姓資」更純粹是一種知識謬誤，無法把握地方改革中的憲政意義。我認為最好的辦法是沿用鄧小平以前的做法，在開放市場上，不討論「姓資」還是「姓社」的問題，旨在實踐中探索。當前中國也需要這種精神和態度，探索地方憲政的經驗，而不做意識形態的表態。

再者，雖然每個國家的憲政實踐及制度安排有所不同，但是在世界範圍內，憲政已是國家治理的主導手段，已成為衡量一個國家政治文明的最基本的標尺。而反憲政的言論卻讓國外有識之士難以了解中國的政治形勢，只會授人以柄，不

利於中國在國際上的地位。目前中國正在談論「和平崛起」和「新型大國關係」，其目的之一就是為了淡化不同國家之間在意識形態上的分歧；而不准公開談論憲政，很容易造成中國要實行獨裁統治的國際形象，讓中國成為一個另類，刺激美國鷹派採取更強烈的方法來遏制中國的發展，從而在國際社會產生無謂的意識形態矛盾和衝突。其實，憲政的實現形式是多樣的，我們完全可以去探索適合中國的憲政模式，而不是一口否決憲政。

二 黨國體制的特徵和權力制約問題

(一) 體制特徵

西方比較政治注重總統制和內閣制，對黨國體制的研究不夠深入。概而言之，黨國體制可分為三大類型：第一類是共產黨執政的國家，如中國、越南、老撾、古巴、北朝鮮，以及解體前的蘇聯和東歐諸國；第二類是戰爭期間形成的黨國體制，包括納粹黨執政的德國、奉行法西斯主義的意大利；第三類是非共產主義國家，如阿拉伯敘利亞共和國、南蘇丹共和國。

在當代政治中有那麼多的國家實行過（或正在實行）黨國體制，說明黨國體制必定有一些吸引人的制度性優點，如黨國體制在中國崛起過程中發揮了巨大的作用。此外，黨國體制其實是現代政治制度的根本特徵，西方自由政治體制也包涵了黨國體制的某種核心因素，如各黨通過政治競爭控制國家組織，也是一種「黨國體制」，只不過黨小國大，黨不壟斷國家權力而已。我們一般所說的「黨國體制」往往是指一黨統治，黨控制國家的各個方面，缺乏政黨競爭的政治制度。從德國、意大利、蘇聯和東歐諸國的歷史來看，黨國體制最終不得不放開政治競爭，說明這種體制也有重大的缺陷。

比較黨國政治和皇朝政治的異同可以幫助我們認清黨國體制的特徵。皇朝是一種皇產，可代代相傳的「家產」；共和國強調黨權，是一種黨產，不能名正言順地代代相傳。皇朝政治以宗族為基礎，以血緣為命脈；中國黨國政治則以現代政黨制度為基礎，以地緣和社會界別來構建人大和中國人民政治協商會議（政協）這兩個根本制度。皇權一般不下縣，不能涉及到社會各個方面；共產黨的權力擴展到社會任何一個角落，深入到基層鄉村。皇朝政治中縣以下的治理靠宗族；黨國政治是一種新型的「人民」政治，管理每個個人。皇朝政治可把許多基層問題推給宗族，讓宗族自己管理；黨國政治卻把許多基層問題統籌起來，雖然推行基層自治，但基層自治是在黨領導下，客觀上成為共產黨在基層擴權的一個過程。皇朝政治和黨國政治在控制商業和商人上是一致的，兩者都避免商人坐大，防止其對政權構成威脅。此外，西方的黨國體制是在神權政治中宗教—國家體制中發展出來的，即宗教控制了一些國家機器，成為主宰政治社會生活的主導力量；中國的黨國體制是在皇朝政治的歷史條件下發展出來的，必然受到皇朝政治的影響。

共和國建立七十年來的根本制度是蘇聯黨國體制在中國的延伸、修改和發展。民國以來，多黨並存。國民黨首創黨國體制，首先用黨來治軍，控制軍閥，並用黨來管理現代國家，建立「黨天下」；共產黨也有這個傳統。按照鄭永年的詮釋，中共是一個現代化背景下組織化的「皇權」^②。在中國從傳統社會向現代社會轉化中，共產黨組織是一種制度創新，猶如國中之「國」：中共黨員在2018年已達九千萬，黨員人數超過許多中型國家的人口。中共各級黨組織的常委委員兼任各種政府機構中的領導位置，一個常委會議就如一個內閣會議。黨控制了國家機器，也控制了現代化的大型國營企業、單位和社會組織。共產黨自身就是一個國家，也是一個最大的社會組織、一個政治社會，由此形成了黨國體制。目前學者談論國家和社會關係中，只在「國家」層面談到黨的作用，忽略了中國社會自身中黨的重大特性及其影響。

「黨國體制」中的黨政關係，在狹義上指黨與國務院及下屬各級政府機構的關係；廣義上包括了黨和人大的關係、黨和政協的關係。廣義的關係比狹義的關係更為重要：其一，黨國體制的特徵在於黨的意志通過人大和政協來貫徹。人大和政協是實現黨權合法化的工具，甚至國家憲法也服務於黨。其二，黨國體制下的選舉是為了保證黨的領導。從名義上看，黨的領袖和國家領導人都由選舉而產生，但是這種選舉是間接的、非競爭性和受到控制的。黨組織可以提名候選人、控制差額選舉的比例和增加比例的速度，最後確定以多少票為門檻。通過上述種種措施，從而確保其提名的人能當選。這種選舉制度是黨國體制得以運行的前提。

黨國體制的一個重大特徵是政黨領袖（黨主席、總書記、第一書記）的權力凌駕於國家元首和政府總理之上（華國鋒是唯一例外，他在1977年8月兼任中共中央主席、中央軍委主席和國務院總理），強書記、弱總理的權力分配，是這種體制的生動寫照。它也延續了中國歷史強君弱相的傳統。共和國建立以來，強勢的毛澤東為黨主席，其地位和權力遠高於總理周恩來。毛和周這種權力分配是當代黨國體制中黨領袖和總理權力關係的一個經典版本，其後江澤民和李鵬、江澤民和朱鎔基、胡錦濤和溫家寶、習近平和李克強的權力關係都沿襲毛周配的經典框架。

人治政治在黨國體制中起了關鍵的作用。文化大革命期間，毛澤東主張不要設國家主席；相反，林彪還是多少有一點黨國憲政的思維，認為一個國家總得有一位國家主席。周恩來曾在文革中說，中央政治就是處理好他與毛澤東、林彪、江青等同志的關係。1989年學運期間，有人呼籲時任人大常委會委員長萬里召開人大常委會，通過立法機構來解決當時的政治衝突，但是萬里從國外一回國就被軟禁，更不用說啟動人大機制了。在歷史關鍵時刻，共和國的領袖意志往往起了關鍵作用，制度和程序往往被拋棄。

黨政合一是黨國體制的另一個重大特徵。黨擁有領導權，政府行使行政權，兩套機構，職務有分工，但政府職務往往由黨領導人兼任。這種兼任機制一方面是黨政合一的制度措施，另一方面是出於工作協調的需要。當年鄧小平大力提倡黨政分工，其中一個現實目的在於削弱華國鋒的權力，在黨政分工的要求下，迫使華國鋒把總理位子讓給趙紫陽。1987年黨的十三大會議上，趙紫陽以黨政分工

作為政改的重大內容之一。1989年後，中共再次強調黨政合一。近幾年中共在習近平的領導下，黨政合一的趨勢大大加強：2017年中央提倡「雙向進入，交叉任職」，即企業中符合條件的黨委成員可通過法定程序擔任董事會、監事會和經理職務，董事會、監事會和經理中的黨員可進入黨委會擔任黨內職務。2018年中國國家新聞出版廣電總局在組織上直屬國務院，但在業務上改為由中央宣傳部管理。1991年組建的中央機構編制委員會，2018年3月改由中央組織部管理。在地方改革上，廣東順德等地把黨政兩套班子合一；在鄉村，中共大力提倡村支書與村主任「一肩挑」。雖然黨政合一解決了重複組織架構下行政效率的問題，加強了制度的整合和與政治組織之間的協調性，但同時強化了黨的「一把手」權力，沒有解決對黨權的有效監督和制約問題。這是腐敗層出不窮的制度性根源。

（二）權力制約與哲學問題

黨國體制缺乏對最高權力者的制約，真正在黨國體制中具有權力制約效果的是授權機制。當毛澤東把軍權授予林彪時，林彪的軍事機構就對毛澤東構成了一個「威脅」或「約束」，這是體制內部的牽制，並不是憲政意義上的權力制約。中國體制中的四大班子——黨委、政府、人大和政協，構成了內部的權力平衡和制約機制：國家根本大策必須走程序時，先由黨內作出決策，交政府審查，最後移交人大和政協審議。這裏也包括了一定的權力制約制度和措施。

體制內部的牽制只是權力制約的一個方面，現代權力制約更注重在憲政框架下限制和約束權力，其方法是擴大和落實公民權利。一個合理的憲政體制必須保證權力和權利平衡，二者有對等的憲法地位，並且相互約束——用公民權利來約束政府的權力，用政府的權力來限制過份的權利。現實中國卻恰恰相反，共產黨追求權力最大化，並使公民權利最小化。

雖然黨國體制建立了內部權力約束機制，如黨的紀律檢查和督查系統，但最缺乏的是外部權力制約機制，例如媒體受到黨的控制，無法構成外部制約。中國經濟高速發展造就中產階層和私營經濟的出現，它們本應起到制約作用，但是中共大大強化了國企，使之在國家經濟中佔據了舉足輕重的位置。中國的多種宗教本來可以構成一種外部制約力量，但是中共大大加強了對宗教的控制。目前，對中共、特別對領導人的權力約束主要來自國外，現在美國已成為中國最大的「海外反對派」。隨着中國在世界的影響日益擴大，美國制約中國的動力和措施也愈來愈強。這種海外制約力量被中國看成是「反華」、「和平演變」，由此進一步強化國內的集權趨勢，刺激和強化了中國的民族主義。這也是目前海外制約力量所遇到的困境。

以下將討論黨國體制中權力約束的哲學問題，從歷史和哲學高度上來探討為甚麼共和國缺乏對最高領導人進行制約的思想理論，討論甚麼方法和措施才能更好地形成權力制約。權力約束問題是中國政治文明中的核心問題，黨國體制的改革必定是一場深度的哲學改革。

1、權力制約中的哲學貧困

黨國體制的哲學基礎是馬列主義的「無產階級專政理論」，這個理論提供了各種加強權威的理論證明，卻在權力制約問題上缺位。雖然列寧強調了黨的集體領導、黨的純潔性和先鋒性，但這些都不足以為權力制約提供一套系統的理論。江澤民的「三個代表」和胡錦濤的「科學發展觀」分別從黨的基礎和黨的決策上豐富和深化了黨權理論，但是仍然沒有涉及到權力制約問題。

中國皇朝政治對皇帝有一系列的制約措施和機制。皇帝承通天意，治理天下，被稱為「天子」。皇為「子」，說明「天」高於皇帝。由此皇帝犯了重大過錯，就有「天譴」之說。「天」約束了皇權，當儒者解釋天意時，就分享了部分皇權。皇帝同時受到先帝的約束，或受到宗法體系中叔伯的約束，可見祖宗構成了對皇權的一種約束力量。此外，皇權還受到來自儒家「王道」的軟約束，在制度上皇帝受到諫議大夫的規勸。自然，這些約束都是軟性的，皇權制度不允許宗教力量高於皇權，也不允許一個公開的政治力量來挑戰皇權。

民國以來，中國引進了西方的代議制和民選制度，包括一系列對最高權力者的約束機制。比如，通過選舉制度來任命和罷免總統；通過立法權和司法權來約束總統的行政權。袁世凱不滿議會對他的約束，最後選擇復辟皇帝制度。新中國吸取了民國時代最高領袖權威遭到削弱的經驗，於是引進和強調「無產階級專政理論」，由此重新確立最高領袖權威及其至高無上性，並且通過個人崇拜確立毛澤東的「神性」。但是，這帶來了黨國體制中的一個致命缺點：對最高領導人缺乏一套行之有效的權力制約機制。雖然中國有集體領導制度，並輔之以投票制度，但集體領導未能構成對最高領導人的約束。在蘇聯，斯大林摧毀了集體領導制度，建立個人獨裁制；在中國，毛澤東也是如此，一人行使最高權柄。

2、為甚麼新中國沒有恢復和建立古代的諫議制度？

如前所述，中國皇朝政治有一個約束和規勸皇帝的諫議制度。諫議制度的運作依賴於一個開明的君主，如李世民和武則天納諫如流。諫議制度在明清時已開始衰微，到民國時，孫中山的「五權」說並不包括諫議權。相反，他強調以黨國紀律來重建強大的中央權威。新中國也沒有重新恢復古代的諫議制度，共產黨內的民主集中制給予官員一定的諫議權利和機會，但這種制度實際運行的結果卻是「集中」壓過了「民主」，它在功能上遠不如古代的諫議制度。

古代諫議制度是建立在天賦神權的基礎上的。「天子」不一定會作出正確的決定，因此需要有諫議大夫來規勸皇帝。黨國體制不恢復諫議制度有其哲學基礎。中共端賴馬列主義指導，馬列主義被其尊奉為現代科學，掌握了馬列主義就是掌握了科學真理。毛澤東思想被奉為中國人自身發現的偉大創造，是建立在現代社會科學基礎上的真理，這種真理自然不需要諫議。毛澤東被捧為「神」時，「諫議」更是不允許的，也是不需要的。此外，古代諫議制度依賴儒家「王道」思想和士人階層而運作。新中國建立後，從反右運動到文革長期批判「臭老九」，改造和打擊了整個知識份子群體，這從社會結構上瓦解了諫議制度及其社會基礎。

3、最高領袖的「神性」問題

共和國難以建立對最高領導人的權力制約機制，原因眾多，其中之一是黨國體制中的「神性」問題。中國皇朝政治建立在天意、神性的基礎之上。隨着近代科學觀念的傳入，人們逐漸不再相信皇帝是「天子」。共和國自我定位為一個世俗政體，神性在黨國體制中沒有地位，但傳統政治基因中的「神性」卻悄悄地影響當代中國政治。

在皇朝政治中強調的是天賦神權，在黨國政治中卻是「人賦皇權」，即靠受控的選票和建構的民心來賦予黨領袖最高權威性。2018年3月17日，十三屆全國人大全票選出習近平為國家主席和中央軍委主席，以全票當選來肯定新的最高權力者具有「神性」——必須全票通過，才能說明「神性」和純潔性；只要有一票反對，就玷污了「神性」和純潔性。我們只有從這種宗教般的視角中才能理解全票當選的涵義。

黨國體制內部總有追求個人迷信的內在動力和聲音。毛澤東被奉為「紅太陽」，是一個「一千年來的天才」和「新神」；對毛澤東的個人迷信是當時體制的要求。葉劍英也贊成對華國鋒的個人迷信崇拜，因為有利於政局的穩定。今天新一輪的個人崇拜，同樣是出於體制的需要、政局穩定的需要。在個人迷信的政治中，暗殺最高領導人、發動政變難以達成。當年浙江空五軍政委陳勵耘派人暗中監視毛澤東，就遇到抵抗——「怎麼可以暗中監視我們的毛主席呀！」這是人們的第一不自覺的反應。

黨國體制壟斷了這種特殊的「神性」，有着種種害處：第一，一旦把領袖神化了，領袖的聲音就是真理，領袖就是掌握真理的特殊天才，由此開啟了無法糾正最高領袖作出錯誤決定的機制。因此，1959年廬山會議上彭德懷給毛澤東的萬言書，就被視為對真理的挑戰、對領袖的挑戰。第二，在黨國體制下的官員，無法形成一種真正的對神的敬意。一旦一個幹部隊伍不畏天、不敬神，就可以肆無忌憚地作出各種荒唐之事，一個普通幹部的貪污受賄可達幾億人民幣、幾十套房子，幾輩子都用不完。第三，當這種體制把最高領袖建構為「神」時，卻把真正有神性的宗教看成是一個國家安全問題，認為宗教是對現有體制的一種破壞力量，是西方敵對勢力滲透的「敵人」。這樣就排除了像韓國那樣利用基督教來有效地治理國家的做法^②。

人們普遍認為，神化的領袖只能有一個，一旦黨國體制尊毛澤東為「神」後，要創造出第二個「神」就困難重重。把毛澤東說成是「神」，精英和民間都可接受；但是把華國鋒說成是「神」，政治精英和普通民眾的接受程度就大大下降了。把領袖說成「神」，是在非常規政治中發生的。一旦中國黨國體制運作進入常規階段，江澤民和胡錦濤等領袖都無法被製造為另一個「神」。新一輪的個人崇拜也將遇到類似的挑戰。

4、現代國家的政治忠誠問題

皇朝政治主張「君為臣綱」，要求朝臣對皇帝的絕對忠誠；現代國家的忠誠以國家為對象。二千多年形成的「君為臣綱」的倫理原則退位了，在近現代政治倫理

領域中形成了一片巨大的空白。五四運動期間民主和科學佔上風，對權威的追求及政治忠誠問題無人問津。新中國建立後如何解決這個問題？對毛澤東的個人迷信就是一場新的忠君運動，一個重新梳理和重構「君為臣綱」的運動。自然，中國已拋棄這種「君為臣綱」的政治語言，取而代之的是林彪所說的「毛主席的話，一句頂一萬句」，「毛主席的話，句句是真理」。此外，中共還強調黨的鐵一般的紀律，黨員個人服從黨的組織，下級服從上級，地方服從中央。這是一種的新的政治倫理原則。

這種以個人崇拜和組織紀律來建構政治倫理原則的方法，與現代國家政治忠誠的原則格格不入。現代國家強調公民對民主國家的忠誠，而不是對個人、對領袖的盲目忠誠。現代國家的忠誠必須建立在公民的聲音和權利之上：公民有權表達自己的聲音，公民的政治忠誠是基於理性的。此外，黨國體制轉變為黨國憲政的一個重大標準是：領導人何時、在何種程度上成為一個共和國的公民，他們是否忠於共和國憲法。只有共和國的領袖成為遵守國家憲法的公民時，才有可能建立對最高權力者的約束機制。中國憲政的建立和發展，必須確立一個最基本的規範性標準：國家的領導人應是現代公民，忠於並遵守憲法。對上述問題缺乏深入討論反映了當代中國權力制約理論的哲學貧困。

三 黨國體制到底有多大的憲政成份？

(一) 地方實踐

在多大程度上，我們可以在經驗意義上把黨國體制描述為黨國憲政？從宏觀歷史視角來看，中國在學習西方和蘇聯體制時，懂得了憲法在國家治理中的根本作用，至少在形式上透過人大來選舉國家領導人，近幾十年逐步形成了每年的兩會制度，人民主權的概念體現在人大和政協中²⁰，人大和政協在國家決策上慢慢發揮修改、補充和批評的作用，形式上確確實實地在構造一個黨國憲政體制²¹。鄧小平努力建立黨國憲政，建立一個有程序可循、憲法可依的制度；江澤民和胡錦濤在黨國憲政體制的建設上也作出不少努力。因此，共和國七十年歷史的大趨勢可以描述為一個建立黨國憲政的過程，目前不許談憲政或許只是這個過程中的小插曲。

前幾年中國的不同地方開展了豐富的改革實踐，顯示出從地方到中央的憲政建設嘗試。從法治建設方面來看，湖南早在2008年頒布的〈湖南省行政程序規定〉，成為全國第一部統一行政程序規範；2011年〈法治湖南建設綱要〉作為一部地方性的法治建設綱要，獲得一致通過，不僅為湖南未來法治建設繪製出具體的路線圖，更重要的是在建立法治政府的基礎上，進一步推動了地方黨委執政方式的轉變。中南大學法學院前院長蔣建湘認為，〈綱要〉提出的「完善省委領導地方立法的制度和機制」實際上是實現「黨的意志法律化」的關鍵。其中「省委提議、調查研

究、納入規劃、起草初稿、徵求意見、專家論證、審議通過、執法評估、修改立法」等九大程序的提出，體現了由「人治」向「法治」轉變，也是地方黨委執政方式的重大轉變²⁸。

也有學者關注地方治理模式的轉變，並對基層實踐作出了一定的經驗總結與理論概括。比如，華炳嘯把廣東的治理模式總結為「多元共治」模式，強調由國家一體化體系向國家、市場、社會三元結構分化，具有普遍的經驗推廣意義。他還進一步關注社區層面的探索，總結了深圳市南山區的「政府—社區—人大代表—黨組織多元共治」模式：讓人大代表工作室進駐社區、黨組織扎根社區，並從「憲政社會主義」理論出發，強調議會是社會藉以制約國家的機關，是公民社會嵌入到國家中的建制，也是公民社會的一部分；同時，具有先進性的公意型政黨是整合公民社會力量並協助公民社會監察國家的工具。因此，讓人大代表回歸社區、讓黨組織扎根社區的舉措，對於繼續探索「憲政社會主義」多元治理具有特別意義²⁹。

最近幾年地方基層還開展了各種協商民主實驗，為公民參與提供了制度化的渠道，也改善了政府決策與地方治理，充分表明了協商民主必須保障公正性、平等性和可審議性。協商民主實驗在解決各種衝突性的地方事務中積累了豐富的經驗，這種成功經驗應提升到國家的層面上，運用到憲政問題上，使協商民主成為推動中國憲政建設的核心原則。就溫嶺的參與式預算實踐來說，它對一些涉及政體、政權組織形式等敏感問題採取迴避態度，主要從地方預算上對憲政進行落實。溫嶺實踐的憲政意義主要體現在保障了公民政治參與的權利，實現了對政府權力的約束，並且通過協商培養了公民的公共理性。

（二）繼承政治的規則

更為重要的是黨國體制中的憲政成份在繼承政治中也有所體現，這裏我只討論最高領導人的產生（因篇幅關係，不涉及對最高領導人的「諫議」和罷免程序等問題）。蘇共七代領導人，五人在職任上離世，兩人因政變而下台。蘇共中央政治局人數多、變動大，其在國家機構中的任職也沒有形成規則。權力繼承規則的匱乏，最終導致勃列日涅夫（Leonid I. Brezhnev）執政後期老人主政。戈爾巴喬夫（Mikhail S. Gorbachev）主政時，因缺乏政治經驗，間接促使蘇聯解體。反觀中國，從江澤民到胡錦濤，再從胡錦濤到習近平，中國最高權力的繼承實行了和平轉移，並逐漸建立了一系列的規則，它們以間接的、逐步的方式慢慢建立對最高權力者的制約機制。這些規則的建立和發展是中國黨國憲政形成的一個重要組成部分，也是中國國內政治既穩定又有活力的源泉。繼承政治的規則可視為黨內高層政治的「常規化」和「民主化」。

當然，有論者會否定這些規則的存在，或者認為即使存在，也並不重要。在他們看來，政治權力鬥爭中唯一的規則就是爭取、贏得和維持權力——這是不受其他規則約束的「元規則」。我不同意上述看法。事實上，中共是一個龐大的官僚機構，在其發展中逐步形成了一些慣例和規則。可以說，當代中國繼承政治已經

發展出各種具體的規則。自然，對規則的理解，是富有爭議性的。我認為，規則是一種相對定型的、有規律可尋的實踐活動和成文或不成文的慣例；它們對掌權者有一定的約束，並調節和支配有關的政治行為。此外，從定量的視角來看，我認為，當一個成文或不成文的準則已經被遵守了三次或以上，我們可以視之為規則。大致符合這一理解的國內繼承政治規則如下：

年齡限制規則：政治局常委「七上八下」是一個不成文規定，即以67歲續任、68歲退任的規則，來保證常委的年輕化。這個規則從十四大以來已經被遵守了五次。在十九大召開之前，不少人猜測這個規則可能會被廢除，但是十九大的七位常委的年齡都符合這個規則。堅持年齡規則使政治繼承具備可預測性。越南目前實行了黨總書記和總統以65歲為年齡限制的措施^⑩，蘇聯卻沒有建立這個規則，1980年政治局委員的平均年齡是70.1歲^⑪。

資歷規則：出任總書記的人必須擁有在兩個大省或直轄市當過第一把手的經歷，例如胡錦濤曾在西藏和貴州任第一把手，習近平在浙江和上海任第一把手，李克強在河南和遼寧任第一把手；並且必須在全國性組織、特別是書記處中鍛煉過，熟悉和了解全國情況。一般來說，常委從政治局委員中挑選，政治局委員又根據政治局候補委員得票多少而依序挑選。在十九大召開之前，西方媒體常有報導預測某些官員將成為「黑馬」跳級進入常委。從十九大選出的七位常委來看，除了習近平和李克強是上屆常委以外，另外五位常委都從政治局委員升遷。除了王滬寧之外，其餘所有常委都在地方和中央擔任過重要職務。

中國繼承政治中的資歷規則可以保證新領導人熟悉政務，具有較強的執政能力。相反，美國的民主制可能選出缺乏政治經驗的領導人，這種領導可以擺脫官僚機構，便利實行新政，但有可能對實際管治帶來一些負面影響。例如，總統特朗普(Donald J. Trump)根本不熟悉北朝鮮核問題的歷史和困境，其推動的「特金會」只是一場公關鬧劇。

職權分配規則：經過幾代領導人的探索，從十四大以來，四位常委的分工已經十分明確：總書記兼任國家主席和軍委主席，一位常委兼任總理，一位常委兼任人大委員長，一位常委兼任政協主席。四位常委佔據四個主要位置，由此奠定了黨國憲政體制中權力分配的基礎(可是在市這一級，政協主席還不是市委常委委員)。十九大召開之前，西方媒體報導中國將恢復毛澤東時代的主席制，並改變常委職權分配規則。但是這個推測是錯的，七位常委的分工又一次鞏固了這個規則，即四位常委分別成為四大班子的首腦。中國這種職權分配規則遠比蘇聯政治局委員的職權分配更為合理和穩定。蘇聯只有政治局委員制，不設常委制；政治局委員人數眾多(兩位數以上)，而且經常變化，其任職並不形成定型的模式。

民主程序規則：黨代表和中央委員的差額選舉具有刪選的功能。1989年之後，鄧立群有當總書記之意，但他在黨內差額比例選舉中落選了。十九大中央委員選舉以百分之八的比例差額產生(十六大中央委員的差額比例是5.1%，十七大是8.3%，十八大是9.3%)。比例慢慢上升，意味着黨內選舉競爭逐步在擴大，為黨國憲政提供一個有限競爭的基礎，但是十九大中央委員選舉的差額比例呈下降狀

態。民主測評也有排序的功能。據香港《信報》透露，2011年中央政治局草擬了一份十八大政治局常委候選人的十六人名單，由出席十七屆六中全會的365名中央委員和中央候補委員模擬選舉。選舉結果以得票多少為序，前八名為王岐山、習近平、李源潮、劉延東、薄熙來、令計劃、孟建柱、胡春華。不過，斯坦福大學的學者米勒(Alice Miller)曾稱這種選舉為「沒有價值的民調」(Straw Polling)^⑳。

蘇聯和越南由中央委員會選舉總書記。可是，蘇聯直到1966年才在憲法中規定黨的總書記由中央委員會選舉產生，實際運作是中央委員會按照政治局的要求確認已定的候選人，中央委員會的選舉只是一個程序。因此，我們不能只從這種選舉標準來評判繼承制度的完善程度。

二屆任期制：二屆任期制實驗是鄧小平吸取毛澤東終身制的教訓後提出的一個制度創新，後來被寫入了國家憲法。江澤民是二屆任期制的貫徹者，首次實現權力的和平轉移。從1992到2002年任屆後，江澤民從總書記的位置上退下來，但是直至2005年依然保留了軍委主席的位置。胡錦濤是二屆任期制的完善者，實現了全部權力一次性和平轉交。「江胡」時代，都有人「勸進」，但是兩人都堅持了二屆任期制。2018年3月人大修憲廢除二屆任期制的規定，在這個關鍵問題上說明黨國體制有着巨大的缺陷；當然，按照前面的定量化標準來看，二屆任期制畢竟只實踐了兩次，只有在實踐了第三次之後，才可以稱得上是一個定型的規則。因此，二屆任期制未能形成一個新的政治規則。

事實上，有各種理由解釋二屆任期制的廢除，其中之一與這個制度本身有關。新領導人在第一屆任期內需要時間建立自己的班子，鞏固權力，其後就需要考慮下一屆領導的人選問題。對一個雄心勃勃的領導人來說，這種制度限制了領導才能的發揮；而且堅持任期制並非一件容易的事情。比如，赫魯曉夫(Nikita S. Khrushchev)曾在1961年蘇共二十二大《蘇聯共產黨章程》中明文規定：蘇共中央主席團委員連續當選不得超過三屆，每屆任期四年；勃列日涅夫上台後，批評任期制對幹部不公正，又恢復職務終身制。越南有65歲年齡限制，但是沒有明文規定二屆任期制。即使在美國，實現和堅持二屆任期制也是好事多磨。羅斯福(Franklin D. Roosevelt)曾在1933至1945年間四次當選為美國總統(在任期間逝世)，但美國直到1951年才通過憲法第二十二條修正案，正式明文確定總統二屆任期制。1985年，里根(Ronald W. Regan)總統在其第二任期內試圖廢除第二十二條修正案，以競選第三屆美國總統，到1994年他因身體情況不佳才放棄這個想法。即使到了2013年，還有眾議員動議廢除二屆任期制規定。

權力和平交接負責規則：毛澤東時代權力繼承規則的匱乏伴隨着巨大的政治動盪；從江澤民到胡錦濤，再從胡錦濤到習近平，中國最高權力的繼承實行了和平轉移。從「打天下」的角度來看，毛澤東對共和國的締造功勞最大；從「治天下」的角度來看，鄧小平是偉大的探索者；從「移天下」(和平轉移權力)的角度來看，江澤民和胡錦濤是偉大的實踐者。不管出於甚麼原因(如江澤民的干預、權力的分割形成均勢，或胡的個人想法)，胡錦濤在2012年首次實現了最高權力的一次性和平轉移。他是新中國建立之後，第一位徹底實現了權力和平轉移的領導人。這個先例為中國最高權力繼承制度的完善提供了範本，確立了標準。胡錦濤和平地「移

天下」，猶如古代聖人所說的「立德」，遠遠高於他的「立言」（如「科學發展觀」）和「立功」。

在皇朝政治中，每個皇帝都有保證朝代永存的天職。如宋朝時，新皇帝必須面對祖宗牌位祭拜立誓。當今最高領導人也有一個「天職」：上級領導人確保權力的和平轉移，培養和保護下一代的領導人；新領導人上任後也應承擔保護已卸任領導人的責任。這個規則正在逐漸建立，黨國憲政能否完善這個規則還有待於進一步觀察。

潛在的政治文化規則：當今黨國體制政治文化中有一些潛在的政治文化規則。首先，元老人物在政治權力繼承中往往起到較大的作用。相比之下，正如前面對民主程序規則的描述所提到的，民主的大多數裁決規則雖起一定的作用，但並非決定性的。其次，誰掌握軍權，誰就在權力繼承政治中發揮關鍵性的作用。但是，具體掌握軍權的並不是政治局常委。最為重要的是，黨控制軍隊的規則一直被遵守，由此避免了第三世界國家經常發生的軍事政變現象。

被質疑的血緣規則：皇朝政治中的皇權繼承是依照血緣規則進行的。武則天即使大權在手，也無法改變這個規則，在她死後，權力又歸於李家。共和國廢除了權力繼承中的血緣規則。「共和國」這個理念構建了一個根本的合法性規則：共和國不是傳統的君主制世襲朝代，「紅二代」或「紅三代」總是缺乏合法性。但是，面對蘇共垮台，陳雲力主選拔元老幹部的子弟當接班人，以保證紅色江山代代相傳。由此，一個擴大的、精緻的、變相的血緣規則產生了。但是這個血緣規則不可能長久維持，因為「紅色血緣」集團太大，難以制訂一個可操作的公正標準。此外，「紅色血緣」傳承幾代後，這種「血緣」自身並不能保證「紅色」的持續性，因此其合法性終會受到質疑。中國社會主義的核心理念拒斥權力由某個家族來繼承和壟斷，血緣規則是與社會主義理念相悖的。很難想像，中國會出現日本、印度和菲律賓那樣的三到四代政治家族。相比較下，北朝鮮仍然按照血緣來決定繼承政治，從金日成（1948-1994）、金正日（1994-2011），再到金正恩（2011年至今），這是黨國體制中的一個例外。

綜上所述，共和國構建了一些根本的合法性規則：不是基於血緣的世襲制度，權力和平交接負責規則避免了權力交接時容易引起的政治動盪，保證了最高權力的和平轉移，職權分配規則形成了黨國憲政體制中權力分配的基本面貌，年齡限制規則保證了黨國體制的活力，民主程序規則具有刪選的功能，等等。所有這些說明黨國體制確實具有不少憲政成份。

四 黨國憲政體制的內在矛盾和未來發展方向

（一）內在矛盾：黨和人大關係、政治改革創新

任何憲政體制都有其自身的內在矛盾。儒家憲政的根本矛盾在於君權和相權之間的衝突，以及封建制和郡縣制的矛盾。美國自由主義憲政的矛盾在於總統和

國會之間的衝突。中國當下的黨國體制也包括了一系列的衝突，黨和國家這兩個政治組織和理念，其轄權範圍和領域不盡相同。用一黨專權來管理現代國家，必然帶來黨和國家自身的矛盾。中國近七十年來在黨政分工和黨政合一上的搖擺，從一個側面反映了黨和國家的內在矛盾。

黨和人大的關係也反映了深層的悖論。目前黨通過在人大機構內部設立黨組織，以黨組織來控制人大代表，並以黨的紀律要求共產黨的代表完成上面的「政治任務」，即選出由上級組織部指定的人選。但是人大理應是一個最高的立法機關，人大制憲和修憲的地位和功能都應高於共產黨。中共理應在人大的憲法框架內運作，但是其自身又在控制人大，在實際權力運作過程中，黨的書記的權力高於人大主席。

黨國體制的內在矛盾體現在近幾十年中國政治改革的創新、尤其是地方創新中。我們可以從黨國體制的框架理解政治改革的方向、動力、阻力及其特點。一般來說，各種改革都是沿着激活、強化和健全人大制度的方向進行。這種改革是向人民主權的方向前進，確實是中國黨國憲政改革的核心成份、基礎和道路。此外，改革的動力來自黨國體制中的弱勢組織。民政部在1990年代推行全國的村民選舉，政協倡導協商民主，全國總工會推動工會維權，全國人大提倡地方預算監督。這些部門組織在黨國體制中並非處於權力的核心，遂有通過改革擴大其權力的動力。

相反，中組部位居權力核心，雖然也推動公推公選或黨內民主，但這些改革往往是不徹底的。此外，當地方改革涉及到黨的權力核心問題，有可能削弱黨的領導時，改革就會停頓。村民選黨書記有可能削弱基層黨的領導，因此黨組織就提倡「一肩挑」。當司法改革涉及到對黨權的監督時，改革就不走司法獨立的道路。某市地方人大在推動參與式預算中取得了一定的成就，地方黨組織部也要參與指導，但一旦組織部來指導，在關鍵制度設計上就不願意放開公民擴權，而只是在加強黨的領導上下功夫。最近幾年，地方黨組織介入和領導協商民主的實驗，往往使這些實驗在民主賦權上打折扣。基層的年終民主評議會，近年從公民為主體的評議，變成本單位幹部為主體的評議，因後者可控性增大。

地方改革大都集中在地方治理上，不涉及權力來源的問題，而只涉及權力運作。一言概之，即用改善治理來解決權力合法性問題。一旦政治參與中涉及到黨的領導權，政治參與就必須讓步。一旦實質性的、賦權式的政治參與無法推進時，就會出現一些奇怪現象，如讓小學生選班長，讓村民來定村幹部的工資，表面上公眾有參與政治的權力，實際上他們的權力有限，只是表演性地行使公民權利。黨國體制的根本特徵在於黨的領導權貫徹在一切政治運動的全過程，拒絕向獨立的民間力量分享權力，也不能將其轉讓給公民。由此規定了中國公民政治參與的底線——簡言之，所有地方改革都不能制約黨領導的權力。

(二) 未來發展：黨國憲政抑或運用電子技術強化黨領導？

黨國體制的內在矛盾包涵了各種未來發展途徑：一種是沿着黨國憲政的思路，另一種是強化黨領導，通過政治運動來實施強制的治理，包括運用電子技術

管理方法。黨國體制的建立依靠強大的動員政治和階級鬥爭。雖然新中國已經成立七十年，過去所謂的地主階級已不復見，但是階級鬥爭的治理模式仍然存在。據說某地組織部召開一次內部會議討論制度自信，組織部副部長仍認為階級鬥爭是共產黨制度的一大優勢。從階級鬥爭的思路來看，2016年「雷洋事件」、2019年香港「反送中」（反對《逃犯條例》修訂）等社會抗爭運動都是域外勢力的干預或影響造成的。因此，必須堅持黨的領導、集中資源，與「階級敵人」作有效的、長期的、艱苦的鬥爭。這種治理方式的好處在於強化黨的領導，擴大其政治權力，有效地通過行政手段以「階級鬥爭」的名義把一個問題壓下去。同時，這種運動式的治理也製造了一種高壓氣氛，而且從上往下、層層加碼，愈往下管得愈緊（相反，在資金管理方面層層減碼現象，從上往下各級都想扣壓一部分資金）。但是這種治理方法不利於法制建設，不注重對權力的約束，不能解決社會公正問題。

在當下的電子時代，黨國體制遇到了一個千載難逢的機會，就是利用現代化技術手段加強社會控制。中組部領導人可以用微信直接把指令下達到每個村書記，這種政治信息傳遞是即時的，不受時空的限制。過去發生革命，必須先控制廣播電台和電視，現在為了避免革命，政府控制了社交媒體和網絡。通過大數據，政府可控制每個人的收入和消費行為。電子監控和人面識別技術更提供了新的技術控制手段。在社區和鄉村，中國已發展和建立了廣泛的網格化管理。這種現代化技術管理方式為黨國體制提供了一種新的治理方式和手段，由此減弱了發展黨國憲政體制的動力。在政治技術的崇拜背後是對權力的頂禮膜拜，把政治權力電子化，把公民變成網格管理中的一個「點」。電子化的權力和技術理性使中國遠遠背離二千多年前孟子所說的「王道」，違背了一個合乎人性的人道主義原則，陷入到一種對技術控制的盲目崇拜，而且最終很容易滑落進後極權主義的陷阱中。

當然我們不能盲目迷信憲政。從歷史視角來看，中國近代追求君主立憲失敗，土耳其的君主立憲並沒有改變其衰退的國運，明治維新後日本實施的君主立憲並沒有遏制軍人的崛起；即使當下的美國自由主義憲政體制都無法有效地制約特朗普許多一時衝動的決策。然而，對於黨內健康力量和社會進步力量而言，建立和完善黨國憲政體制是較好的思路和發展方向。在一個威權體制下照樣可以建立一個法治社會，並在法制的框架內允許或默認公民抗爭。公民抗爭是中國黨國憲政建設中的社會進步力量（當然，從「階級鬥爭」的思路來看，這是一種受域外勢力影響的破壞力量），基層的公民抗爭已經促使地方政府尋求民主治理的新平台和新方式。可是，在廣大知識份子抗爭的背景下，中國目前卻加強監控，例如發明了學生信息員制度來監控教師上課。這根本不符合現代治國的理念和方向。

如前所述，黨國體制已為黨國憲政定下了基本的框架。在黨國憲政框架下，由人大和政協把黨的意見轉變為國家意志，通過法律和人大來實施黨對政府的政治領導，堪稱為一種黨國憲政的邏輯發展。中國黨國體制自身潛含了這種邏輯。從七十年共和國的歷史來看，這是一個吸引人並具有規範性力量的理想目標，目前黨國憲政發展的一時中斷可能無法與這種長期的歷史力量抗拒。

當然，黨領導的黨國憲政能否成功，是一個經驗意義上有待檢驗的問題。黨國憲政的關鍵在於黨自身的約束和限權，特別是對黨的最高領導人的權力約束。憲政中最困難的是：如何在國家領導人中樹立一種現代公民的觀點，使其遵守憲法所規定的各種措施。憲法如何自我維持和自我遵守？中國理應通過憲政體制來保障經濟發展的持久性，特別是確保經濟發展成果的公平分配；以憲政追求長治久安之道，將是中華民族對人類政治文明的重大貢獻。

縱觀古今，皇朝可輕易持續幾百年，黨國政體的平均政治壽命則遠遠低於自由民主憲政政體，沒有超過百年的。但是中國黨國體制已經存續七十年了，超過蘇聯六十九年的紀錄。我認為，把既有黨國體制中的憲政因素充分發揮出來，並努力建立和完善黨國憲政，特別是繼承政治，是延長黨國政體的政治壽命的一個「藥方」，也是中共長期執政的必然要求。近三百年世界大國爭霸，只有實施憲政的英國和美國，其政治壽命超過幾個世紀。但是，中國能否建立和完善黨國憲政，能否通過黨國憲政來超越百年大壽仍然是一個現代化之謎，仍然依賴幾代人的追求和未來實踐的檢驗。

註釋

- ① 任劍濤：《中國的現代國家構造》，上、中、下卷（香港：香港城市大學出版社，2019）；高全喜：《自由政治與共和政體》（香港：香港城市大學出版社，2019）。
- ② 蔣慶：《政治儒學：當代儒學的轉向、特質與發展》（北京：三聯書店，2003）；Jiang Qing, *A Confucian Constitutional Order: How China's Ancient Past Can Shape Its Political Future*, ed. Daniel A. Bell and Ruiping Fan, trans. Edmund Ryden (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013)。
- ③ 參見華炳嘯主編：《憲政社會主義論叢》，第一至四輯（西安：西北大學出版社，2011-2012）；Baogang He, "Socialist Constitutionalism in Contemporary China", in *Constitutionalism beyond Liberalism*, ed. Michael W. Dowdle and Michael A. Wilkinson (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), 176-94。
- ④ Li-Ann Thio, "Constitutionalism in Illiberal Polities", in *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, ed. Michel Rosenfeld and András Sajó (Oxford: Oxford University Press, 2012), chap. 5.
- ⑤ Michael W. Dowdle and Michael A. Wilkinson, "On the Limits of Constitutional Liberalism: In Search of Constitutional Reflexivity", in *Constitutionalism beyond Liberalism*, 17-37.
- ⑥ 何包鋼：〈憲政和超越左右之爭〉，《晉陽學刊》，2010年第4期，頁21-24。
- ⑦ Larry Catá Backer, "Theocratic Constitutionalism: An Introduction to a New Global Legal Ordering", *Indiana Journal of Global Legal Study* 16, no. 1 (2009): 85-172; "A Constitutional Court for China within the Chinese Communist Party: Scientific Development and a Reconsideration of the Institutional Role of the CCP", *Suffolk University Law Review* 43, no. 3 (2010): 593-624；強世功：〈白軻論中國的黨國憲政體制〉，《開放時代》，2014年第2期，頁30-36。
- ⑧⑨⑩ 趙憶寧：〈中國共產黨創造出世界上最活躍的發展體制——專訪美國Larry Catá Backer教授〉，《決策與資訊》，2012年第12期，頁10-16；12、14；13。
- ⑪ Larry 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”, *Transnational Law & Contemporary Problems* 16, issue 1 (2006): 29-102。

⑫⑬ 2011年12月24日高放在憲政社會主義論壇上的發言，參見華炳嘯：〈憲政社會主義論壇2011年會發言實錄(二)〉(2012年2月28日)，中國改革論壇網，http://people.chinareform.org.cn/h/huabingxiao/media/201202/t20120228_135236.htm。

⑭ 王占陽：〈甚麼是憲政社會主義〉，載《憲政社會主義論叢》，第二輯，頁470-72。

⑮ 華炳嘯：〈論憲政社會主義的建設性改革路徑〉，「2011中國改革峰會：現狀與未來」會議論文(2011年)。

⑯ 周樹智：〈論憲政社會主義學派在中國的興起〉，載《憲政社會主義論叢》，第三、四合輯，頁583-613。

⑰ 華炳嘯：《超越自由主義——憲政社會主義的思想言說》，修訂版(西安：西北大學出版社，2011)，頁28。

⑱ 郭道暉：〈權威、權力還是權利——對黨與人大關係的法理思考〉，《法學研究》，1994年第1期，頁3-11。

⑲ 楊曉青：〈憲政與人民民主制度之比較研究〉，《紅旗文稿》，2013年第10期，頁4-10。

⑳ 〈「憲政」是兜圈子否定中國發展之路〉，《環球時報》，2013年5月22日，第15版。

㉑ 鄭志學：〈認清「憲政」的本質〉，《黨建》，2013年第6期，頁29-31。

㉒ 參見楊天石：〈與「憲政」反對者討論三題〉(2013年6月7日)，愛思想網，www.aisixiang.com/data/64643.html。

㉓ 參見何包綱：《協商民主：理論、方法和實踐》(北京：中國社會科學出版社，2008)。

㉔ Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation* (London: Routledge, 2010).

㉕ Yong-Shi Park, “Protest Christianity and Its Place in a Changing Korea”, *Social Compass* 47, no. 4 (2000): 507-24.

㉖ Larry Catá Backer, “Party, People, Government, and State: On Constitutional Values and the Legitimacy of the Chinese State-Party Rule of Law System”, *Boston University International Law Journal* 30, no. 2 (2012): 331-408.

㉗ 何包綱：〈協商民主和法治建設〉，《浙江社會科學》，2015年第10期，頁29-38。原文標題是〈協商民主和憲政建設〉，但是國內不允許用「憲政」，只好改題目為〈協商民主和法治建設〉。

㉘ 譚劍、帥才：〈湖南法治建設「路線圖」規範黨委「依法執政」成亮點〉(2011年8月4日)，央視網，<http://news.cntv.cn/20110804/100778.shtml>。

㉙ 華炳嘯：〈地方可為新時期改革再探新路〉，《同舟共進》，2012年第6期，頁16-19。

㉚ Nguyen Khac Giang, “Is Vietnam Creeping into a Succession Crisis?”, *The Diplomat*, 20 April 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/is-vietnam-creeping-into-a-succession-crisis>.

㉛ Graeme Gill, *Collective Leadership in Soviet Politics* (Cham: Palgrave Macmillan, 2018).

㉜ Alice Miller, “The Politburo Standing Committee under Hu Jintao”, *China Leadership Monitor*, no. 35 (September 2011), <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM35AM.pdf>, 5.