

蘇聯解體是因為黨國精英認識到，資本主義將帶給他們更大、更安全、更穩定持久、更合法的個人特權，因此他們致力於資本主義化並取得了成功。認識到這點很重要，中國官僚集團的強大開始於1978年，目前這種力量已經非常強大，有趣的是政府官員對於私有化的信心與熱情，比自由主義者還要高很多；而俄羅斯的民主化程度要高於中國。

繕費用仍然由國家承擔。自來水、熱水（一天二十四小時供應）、供暖，從來就不收費，索性連水錶都省了。全民公費醫療，農民、無業者一律公費醫療。手術免費、住院免費、治療免費，唯一不免的只有藥費。義務教育制度依然如故。莫斯科市民60%以上在郊區建有私家別墅。2003年的社會優惠政策所需要的資金高達2.8萬億盧布，相當於政府全部預算的68%。

中國與俄羅斯的區別之三在於，俄羅斯的民主化程度要高於中國，儘管在東歐各國中，俄羅斯的民主化程度偏弱。中國的民主則一直在削弱，十五年來，官僚集團、資本以及官僚集團和資本的結合抑止了工會和基層民主。

中國要從俄羅斯的案例中吸取教訓，也要參考普京的國內政策和外交的經驗。民主憲政轉型前的準備

是很重要的，對政府來說，要加強法治，約束官僚集團的行為；對社會來說，要加強基層民主，發展工會、農會，而不是僅僅謀求更多不平等的自由。

這組俄羅斯研究的文章，對中國的啟示是多方面的：並不是民主憲政轉型了，國家就能夠煥然一新。如果在某些關鍵地方走錯了，國家會陷入更深的危機。

### 註釋

① 具體論證參見科茲(David M. Kotz)、威爾(Fred Weir)著，曹榮湘、孟鳴歧等譯：《來自上層的革命：蘇聯體制的終結》(北京：中國人民大學出版社，2002)。

鄧 廣 自由撰稿人，興趣領域包括學術書評、電影學、文化研究等。

## 聯邦制的司法中心主義精神

● 秋 風

季米特洛夫(Martin Dimitrov)在《俄羅斯與中國聯邦制度之比較》中提出了一個有趣而大膽的命題：俄羅斯和中國可以被視為聯邦制國家，而且都是不怎麼健全的聯邦制，都存在着相似的「聯邦反常」現象。他進而得出結論，認為俄羅斯和中國的聯邦反常，其實存在於一般意義上的聯邦制度安排中，聯邦制本身加劇了不平等和腐敗，它們是聯邦制的「黑暗面」。

不管聯邦制的確切含義是甚麼，俄羅斯都屬於聯邦制國家，至少其憲法對此作出了明確的規定。中國的憲法顯然並無此一規定，中國的政治學家也幾乎無一人將中國視為聯邦制，因此，季米特洛夫結論未免有點唐突。

作者給出了一個聯邦制的定義(出自瑞克[William H. Riker])，但這個定義本身就比較含混：「聯邦國家是由兩級(或多級)政府行使對國民的

統治，每一級政府在特定的政策議題上享有自治權，並且有制度保證另一級政府不會侵佔其他級別的政府的自治範圍。」事實上，在任何一種治理模式中，不同級次政府之間都有權力分割的問題，這一定義顯然沒有注意到聯邦制的一個突出特徵：每級政府均擁有自己獨立的執行機構，直接對公民個人進行治理，而毋須依賴下級政府來執行其法律和政令。

依據這一標準，美國是典型的聯邦制國家，而中國則根本不是。其實，關於聯邦制的這一特徵之重要意義，美國立憲者在設計美國政體之時就已給予了充分的強調，在《聯邦黨人文集》(*The Federalist*)中給予了詳盡的論證。

正是由於沒有注意到這一點，作者過於輕易地得出聯邦制內在地具有其「黑暗面」，比如，法律不統一、腐敗叢生。對於這些問題，作者僅僅實證地分析了俄羅斯和中國中央政府所採取的「實然」的應對策略，比如，通過強化中央稅收和行政槓桿來控制地方政府，而沒有從政治學的角度、基於自由憲政的理念，指出一種「應然」的解決辦法。

原因就在於，在作者的論述中，沒有注意到每級政府擁有自己獨立的法律、政令執行機構，尤其是其中司法的一面：對於維持聯邦制來說，有一個至關重要的制度支柱，即一個強有力的聯邦司法系統。

《聯邦黨人文集》第七十九篇在解釋聯邦法院的司法管轄權時，實際上討論了在聯邦制度下設立一個獨立於州政府的聯邦法院系統的必要性。第一條理由為：「憲法的生效必須有憲法保障」，為此，「需要授權聯邦法院

可對明顯違背憲法規定的決定宣布其無效」<sup>①</sup>；第二條理由是：「如果政治上有所謂定理，則一個政府，其司法權與其立法權應具同格，當列為一條。僅舉國家法律的解釋有統一的必要這一點，即可說明。」<sup>②</sup>第三條為，「國家與其成員公民間產生的糾紛只能訴諸國家法庭」<sup>③</sup>；第四條：對於「不少州所通過的偏頗不當的法律」，聯邦政府應予以「監督與控制」，而這種監督和控制的職能應由聯邦法院來履行，「聯邦法院應審理涉及一州或其公民與另一州或其公民間的案件，以維護聯邦全體公民所享有的特權與豁免權」<sup>④</sup>，即確保公民享有聯邦憲法所賦予的一切自由和權利，其邏輯的延伸就包括廢止地方通過的歧視他州人民的法律，打破地方保護，維護統一市場。

顯然，在聯邦制下，聯邦、州及更次級政府的立法和行政部門分別獨立地行使自己的權力，而為使這些獨立的政府之運行不至脫離軌道，因而，在聯邦制下，必然格外強調憲法之重要性，而欲使憲法真正具有效力，則必須建立聯邦法院系統來統一地解釋和執行聯邦憲法。因而，可以說，在聯邦制下，聯邦法院系統是對下級政府進行「監督與控制」的主要手段。

英國著名憲法學家戴雪(Albert Venn Dicey)早已在《英憲精義》(*Introduction to the Study of the Law of the Constitution*)第三章〈巴力門主權與聯邦主義〉中發明此旨：「憲法的至尊性實為聯邦的存在之必要條件」<sup>⑤</sup>，而「聯邦法院在合眾國的制度中顯呈異彩，最足為聯邦制度生色」<sup>⑥</sup>。「聯邦主義實與法律主義無異。何謂法律主

季米特洛夫對聯邦制的定義含混。事實上，在任何一種治理模式中，不同級次政府之間都有權力分割的問題，這一定義顯然沒有注意聯邦制的一個突出特徵：每級政府均擁有自己獨立的執行機構，直接對公民個人進行治理，而毋須依賴下級政府來執行其法律和政令。依據這一標準，美國是典型的聯邦制國家，而中國則根本不是。

在聯邦制下，聯邦法院系統是對下級政府進行「監督與控制」的主要手段。以此衡量俄羅斯和中國的「聯邦制」，當可發現其中的缺陷所在。以中國而論，首先是缺乏硬性的憲法，最重要者，即使有憲法，也沒有讓法院承擔維護聯邦憲法的職能。中、俄借助於中央行政系統強化對地方的控制，實際上完全是反聯邦主義的手段。難怪其聯邦制走形。

義？分析言之，則有法院在憲法上之優越地位，又有法律精神之瀰漫全國。在一聯邦如合眾國中，法院成為聯邦憲法運行於國中之樞紐；此理最為明白易曉。」<sup>⑦</sup>此處所說的法院，主要指聯邦法院系統，尤其是指聯邦最高法院。

以此衡量俄羅斯和中國的「聯邦制」，當可發現其中的根本缺陷所在。即以中國而論，儘管存在某種程度的財政聯邦主義，然而，首先，缺乏戴雪所說的硬性的憲法，最重要者，即使有憲法，也沒有機構承擔其憲法守護者之有效職能，尤其沒有讓法院承擔維護聯邦憲法的職能，而是錯誤地將此職能賦予了立法機構或行政機構，或者是由政治機構僭奪了此一職能。俄羅斯和中國借助於中央行政系統強化對地方的控制，實際上完全是反聯邦主義的手段。難怪其聯邦制走形。

季米特洛夫所批評的大多數現象，正可歸咎於缺乏一個強有力而獨立的聯邦(或中央)法院系統。比如，立法中廣泛存在的地方主義，就缺乏矯正機制。憲法規定全國人大常委會擁有審查地方立法是否合憲的權力，然而，由一個民選的政治機構對另一個民選的政治機構之行為進行審查和控制，在政治上是危險的、不可行的。美國制憲會議的辯論中即否定了這樣的設計。於是，面對地方歧視性立法和地方保護主義立法，全國性政府竟然缺乏一個可行的正式機制對其予以審查和控制。

當然，由司法來控制地方，則目前的司法體制本身顯然無力承擔，因在目前體制下，地方司法機構已經嚴重地方化。因而，地方法院往往與地

方立法和行政機構一起踐踏憲法和全國性法律。面對地方立法與行政部門的強橫，地方法院根本無力、也無心為公民提供及時而有效的救濟。

季米特洛夫所指出之中央與地方財政權力的模糊，也緣於沒有一個機構來解決上級政府與下級政府的權限衝突。這種解決只能通過政治方式秘密地解決。

季米特洛夫指出：「財政上、行政上和法律上的地方分權，為企業官僚利用灰色地帶和尋租行為提供了諸多機會，而聯邦政府薄弱的審計水平，又使發現這類貪污腐敗行為並對其實施相應的懲罰變得不大可能。」然而，真正的原因恐怕在於，地方司法機構很容易被地方權貴控制。

職此之故，不管當下中國是否為一真正的聯邦制國家，為保持政令之統一和所有公民在憲法下之平等，似乎均應致力於設計建立一套強有力的中央法院系統。當然，此一中央法院系統的運行本身，也可培育戴雪所說的「法律主義」精神，從而為未來中國走向聯邦制及自由憲政秩序奠定基礎。

## 註釋

① ② ③ ④ 漢密爾頓(Alexander Hamilton)、傑伊(John Jay)、麥迪遜(James Madison)著，程逢如、在漢、舒遜譯：《聯邦黨人文集》(北京：商務印書館，1989)，頁399；399-400；400；401。

⑤ ⑥ ⑦ 戴雪(Albert Venn Dicey)著，雷賓南譯：《英憲精義》(北京：中國法制出版社，2001)，頁208；206；221。