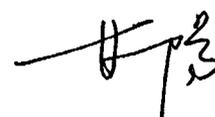


# 二十一世紀評論

## 中國政治改革的幾種思路

### 公民個體為本 統一憲政立國



人類社會是否真有能力以自己的反思和選擇去建立一個好政府、抑或注定只能把自己的政治命運交付給偶然性和暴力？這一重大問題的決定權似已懸於這個國家的人民，將由他們的行為和示範來說明。果如此，則我們實有充分理由認為，我們現在所處的危機時刻毋寧是千載難逢之機，因為人類最重大的決定有待在這個時刻作出。但也正因為如此，如果我們這個國家不幸作出錯誤的選擇，那麼這不幸將被看成是全人類的不幸。

Publius

### 走出中央集權制與區域寡頭制的歷史循環

我在1992年3月發表的一篇文章中曾提出如下問題<sup>①</sup>：

中國政治社會的組建原則是否真的永遠只能像歷來那樣在中央集權制與區域寡頭制 (provincial oligarchies) 之間擺盪，而根本不可能以個人本位原則建立？如果說，本世紀以來中國人曾一再以國家獨立和民族自由這種大群體來取代個人獨立與個人自由，那麼近年來是否已在滋生另一種危險，即以「地方」這種次大群體再度障蔽了個體？

我的這一疑慮最初主要是由1989年後海外風起雲湧的關於中國應建成邦聯或聯邦的種種討論所引發的，但以後這同樣的疑慮亦隨着聲勢更大的種種地方

分權論的提出而有增無已，以致我在不久前一篇論及中央與地方關係的文章中又再次提出了這一問題<sup>②</sup>。事實上，無論是有關邦聯聯邦的討論，還是關於中央與地方關係的討論，都向我們提出了一個無可迴避但卻被論者們普遍忽視的最基本政治哲學問題，這就是：現代政治社會的基礎或基本單位究竟是甚麼？是公民個體，還是地方權力或中央權力？

一旦我們從這一根本點上提出問題，那就可以立即看出，近年來的地方分權論者和邦聯聯邦論者就理論上而言，其實大多是在重複當年美國建國時期「反聯邦黨人」的基本主張，亦即他們着重的是以地方權力來取代或抗衡中央權力，而不是致力於論證中央權力必須來自於作為政治主體的公民們的直接授權。就政治哲學的意義上講，這種取向恰如當年的反聯邦黨人一樣，實際上是把地方共同體而非公民個體看成是政治社會的基本單位，從而主張把中央權力的正當性 (legitimacy) 建立在地方權力的基礎上。

但是，我們應當記得，美國日後憲政民主的發展並非以「反聯邦黨人」的主張為理論基礎，而恰恰是以否定「反聯邦黨人」的理論為前提。這就是麥迪遜 (James Madison) 等「聯邦黨人」為奠定美國憲政民主的基礎而作的努力，其基本着眼點正是要顛覆「反聯邦黨人」這種以地方權力為政治中軸的政治觀；從而奠定了憲政民主的兩條最基本原則，即：(1) 政治社會的基礎或基本單位只能是作為個人的公民個體，而不能是地方共同體；(2) 中央權力的正當性基礎必須來自於公民們的直接授權，而不能由諸地方權力間接授權。這兩條原則事實上是一體之兩面，即我所謂「公民個體為本、統一憲政立國」。

本文的中心論點是：中國政治的根本課題是要一勞永逸地擺脫歷來那種在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺盪的歷史循環，徹底奠定「公民個體為本、統一憲政立國」的現代政治社會。我個人認為「公民個體為本、統一憲政立國」這一憲政民主原則不僅是一般地適用於中國，而且事實上是特別地適用於中國的所謂「中央與地方」關係。因為中國傳統政治之所以歷來跳不出那種在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺盪的歷史循環，其原因恰恰在於它從未致力尋求把中央權力直接奠基於公民個體本位，而總是慣於把政治拘囿於只在「中央與地方」這種矛盾裏翻筋斗的傳統格局。也正是由此着眼，我認為如果我們今日仍不能牢固地樹立起「公民個體為本、統一憲政立國」的政治原則，那麼在實踐上事實上也將仍然不免重蹈中國傳統政治那種在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺盪的歷史循環。

現代政治社會的基本單位只能是公民個體這一原則同時意味着，公民個體與中央國家之間必須具有直接性的政治聯繫，不容任何地區共同體從中加以阻斷或切斷這種政治聯繫。所謂「公民」這一概念就其本義就預設了「國家」的概念：公民者乃一「國」之公民，非一省一區之公民也。中國政治改革的目標由此決不是要以「地方權力」之名來切斷或阻斷公民與中央國家之間的這一政治聯繫，而是要使這一政治聯繫高度民主化。也是從這種意義上，我不同意所謂區域民主論等主張。

中國傳統政治之所以歷來跳不出那種在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺盪的歷史循環，其原因在於它從未致力尋求把中央權力直接奠基於公民個體本位，而總是慣於把政治拘囿於只在「中央與地方」這種矛盾裏翻筋斗的傳統格局。

我完全不同意地方分權論者那種認為全國直選不僅不可能而且「不可欲」的觀點。在我看來，這種論點事實上反映了今日相當一部分中國自由派知識份子患有韋伯當年所批判的「民主恐懼症」。

人大制度改革的指導思想或基本原則不應不切實際地空談「黨政分離」，而是要全力推動中共走向「選舉政黨」之路，亦即使執政黨成為所謂「議會政黨」。如果這一轉型能夠實現，全國人大將逐步成為具有「議會主權」的最高中央權力機構。

我認為，中國政治改革的中心問題說到底是要重新奠定中國中央政治權力的基礎問題。事實上，這一問題由於晚近以來所謂「中央與地方」的張力加劇已變得分外迫切，但我以為這種張力恰恰也提供了中國政治改革的內在動力，因為這種張力實際上表明，在現代經濟發展促成社會高度分殊化條件下，中央權力將必須尋求重新奠定自己的權力基礎，而這事實上將為走向「公民個體為本、統一憲政立國」提供某種可能，因為事實上所有發達經濟民族加強中央權力的最有效手段，無一例外都是走向中央權力由全國大選直接產生。我以為今日中國政治改革者的胸襟和抱負絕不應該固步自封地在所謂「中央與地方」之爭中單純地站在所謂「地方」一邊，而是要如韋伯當年那樣大力論證，社會經濟發展越是多元分殊，中央權力就越有必要將自身立足於全民直選的大眾民主基礎之上，否則必處處受制於各種地方或集團利益。我完全不同意許多地方分權論者那種認為全國直選不僅不可能而且「不可欲」，因為「即使實現也成本太高而相對效益較差」的觀點<sup>③</sup>。在我看來，這種論點事實上反映了今日相當一部分中國自由派知識份子患有韋伯當年所批判的「民主恐懼症」。我以為我們應該做的是不失時機地強調，由於中國社會經濟已走向高度多元分殊發展，中國的中央權力走向由全國大選直接產生已勢在必行，而且中央權力走向直選事實上很有必要領先於省級直選進行，而非像一般以為的那樣似乎只有先實現省級直選然後才能實現中央直選。

中國現行選舉法關於直接選舉的規定只涉及縣以下人民代表的選舉，因此全國性選舉的制度安排在中國事實上幾乎是一片空白。我在1992年那篇文章中曾認為當時百萬村莊的選舉或將成為中國選舉政治的起點，但我在這裏要強調的則是，縣以下直選的制度安排對於設計全國人大直選的制度安排是無法提供太多參考價值的，因為後者面臨的主要問題根本就不會對前者發生。例如首先就是縣級和省級直選都不會發生的問題：全國應分成多少選區？這一問題反過來又將首先取決於究竟甚麼樣的選舉方法最適於中國，以及全國人大代表究竟以多少人數為宜。尤其選舉方法的選擇問題事實上將無可迴避地提出政黨制度的問題，因為前者無法脫離後者來設計。也因此，一旦全國人大代表直選的問題提上議程，那麼所謂「黨政分離」的傳統改革思路在我看來也就走到了盡頭。因為全國人大能否走向直選的問題到底事實上是中國共產黨能否轉為「選舉政黨」的問題。人大制度改革的指導思想或基本原則由此不是要不切實際甚至自欺欺人地空談「黨政分離」，恰恰相反，我以為人大改革應該毫不含糊地提出其中心任務是要全力推動中共走向「選舉政黨」(electoral party)之路。從這種意義上，人大改革的方向不但不是「黨政分離」；而且恰恰是要走向「黨政合一」，亦即使執政黨成為所謂「議會政黨」(parliamentary party)。我將同時指出，中國人大目前實行的民主集中制，雖然與美國式總統制下的國會差異甚大，但卻與歐洲議會民主制下的議會運作方式有相當接近之處，關鍵之點在於執政黨能否轉型為選舉政黨和議會政黨。人大改革不應捨本逐末(例如兩院制之類並無必要)，而應抓住根本即推動執政黨轉型為選舉政黨和議會政黨。如果這一轉型能

夠實現，中國的全國人大將不是不可能逐步成為具有「議會主權」(parliamentary sovereignty) 的中國最高中央權力機構。

這裏只能對中國政黨制度的轉型問題作一初步探討。我將提出的基本看法是：中國或可採取以「一黨執政」的不同形態逐步向民主過渡。如我將會指出，通常所說的兩黨制與所謂多黨制的主要差異，事實上就在於前者旨在選舉後能形成「一黨執政」(single party government，通稱韋斯特敏斯特模式即英國式)，而後者則多不得不採取「多黨聯合執政」(multi-party coalition government)。韋斯特敏斯特模式的一個特殊變種，即在定期選舉制下出現同一政黨長期連續「一黨執政」，是所謂「絕對優勢黨體制」(predominant party polity)，這種政體在文獻中亦常被稱為「一黨制」。美國本身就是一個突出的例子：從1870年至1950年，美國有二十七個州都是同一政黨連續執政長達八十年之久，因而被稱為美國的「一黨州」(one-party states) ④。這種「絕對優勢黨政體」的其他典型則為瑞典、挪威即所謂斯堪的納維亞模式，以及日本、印度等國家。我以為，這一「絕對優勢黨體制」應是中國政治改革下一步應該爭取的目標。我所謂「以一黨執政的不同形態逐步向民主過渡」這一基本看法可暫用薩托里(Giovanni Sartori)的政黨理論術語表述如下⑤：

(1) 中國政治從毛澤東時代到鄧小平時代的轉型可以看成是從全能主義一黨制(one-party totalitarian polity) 轉向務實主義一黨制(one-party pragmatic polity) 的過程；

(2) 中國憲法目前設計的「中國共產黨領導的多黨合作和政治協商制度」在江澤民體制下基本上可以看成是「務實主義的盟主黨執政制」(pragmatic-hegemonic party polity) ；

(3) 中國政治改革下一步比較切實可行的目標是從這一務實主義盟主黨體制走向「絕對優勢黨體制」；

(4) 就更長遠的未來而言，如果「絕對優勢黨體制」逐漸式微，我個人也仍傾向於中國政治能形成韋斯特敏斯特模式兩黨制下的「一黨執政」制，而非某種「數黨聯合執政」的多黨制⑥。

這當然只是我個人的一種一廂情願，因為事實上兩黨制國家在世界上尚不超過十個⑦，西方政治學家今日更大多認為兩黨制一定比多黨制更不民主從而傾向多黨制⑧。但我個人從1990年以來對蘇東歐政治轉型的長期觀察和思考使我日益認為，我們不能不把建立「可治的民主」(governable democracy) 作為中心問題來考慮⑨。蘇東歐轉型後的典型情況之一是，小黨林立而無法形成能佔議會多數的執政大黨。例如1991年波蘭議會大選的結果竟有29個政黨取得下院席位，其中最大的八個黨所佔下院席位的比例乃在6%到19.6%之間。這種無法形成政治主導力量的局面反過來往往導致總統急於主導局面，從而又不可避免地陷入總統與議會之間的惡性權力鬥爭，波蘭政治即為此而幾乎癱瘓。多半是有見於波蘭等國的教訓，後來的俄羅斯則乾脆走向另一極端，其1993年12月以公民投票通過的所謂新憲法事實上完全是圍繞葉爾辛個人而設計，即在權力分布的設計

中國政治從毛澤東時代到鄧小平時代的轉型可以看成是從全能主義一黨制轉向務實主義一黨制；在江澤民體制下可以看成是「務實主義的盟主黨執政制」；中國政治改革下一步可行的目標是走向「絕對優勢黨體制」。

上乃以總統無論如何都能贏為目標。這種制憲實離憲政民主的理念太遠，而且很可能會自食惡果，即一旦下次(今年六月)總統大選葉爾辛落選，這一幾乎不受任何約束的總統權力同樣可被其他人用於任何目的<sup>⑩</sup>。

我以為在中國目前條件下，從「務實主義盟主黨體制」走向「絕對優勢黨體制」這一轉型是中國走向民主當前有一定可行性的關鍵一步。這一轉型的標誌就是前述推動執政黨走向「選舉政黨」和「議會政黨」。簡言之，「盟主黨」是不經選舉的當然盟主，而「絕對優勢黨」則是每次選舉中居絕對優勢<sup>⑪</sup>。如果這一轉型能夠順利達成，或將為中國民主政治的進一步發展奠定根本性的基礎，因為這一轉型如果能夠達成，它將意味着中國的主導政治大黨開始走向「選舉政黨」和「議會政黨」，而中國政治則開始進入「選舉政治」和「議會政治」的民主大道，儘管「絕對優勢黨體制」未盡如意，但無人否認其為一種民主政體。

我們現在可以把本文的基本思路總結如下：中國政治要一勞永逸地擺脫歷來那種在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺盪的歷史循環，就必須走向「公民個體為本、統一憲政立國」的憲政民主政治，其核心是將中央權力直接奠定在全體公民的授權，其形式由此必然體現為中央權力的全國直選；中國經濟改革的深化所帶來的「中央與地方」的張力加劇，暴露了目前中國的中央權力事實上並無自己的基礎，但同時也為以「公民個體為本、統一憲政立國」的憲政民主方式來重新奠定中國的中央權力帶來了一定的可能。即走向全國人大的直選，但其前提條件為執政黨必須轉化為「選舉政黨」和「議會政黨」，在中國今日條件下，這意味着從「務實主義盟主黨體制」走向「絕對優勢黨體制」這一轉型。

不消說，這整個思路都只能被譏為書生之見，而且也確實只是書生之見。但我以為，處於世紀之交的中國人今天討論中國政治的未來發展時，不能完全僅從目前的權益之計出發，而必須同時有基本政治理念的視野。即使我們不能達到我們的目標，我們至少需要清楚地知道我們在追求甚麼。

中國政治要走向憲政民主政治，其核心是將中央權力直接奠定在全體公民的授權，其形式為全國人大的直選，其前提條件為執政黨必須轉化為「選舉政黨」和「議會政黨」。不消說，這整個思路都只是書生之見。

## 築基長治久安的憲政民主國家

### 一 「人民主權」不容「主權中的主權」

我在1992年的那篇文章中曾經說過，1989年以來雖然聯邦邦聯之議在中文世界不絕於耳，但事實上鮮見中國的「聯邦黨人」，而是到處只見中國的「反聯邦黨人」。這其實是不足為怪的。因為不管是近年來的邦聯聯邦論者，還是地方分權論者，其基本政治取向已經決定了他們只可能採取當年美國「反聯邦黨人」的立論和立場，而不可能採取美國「聯邦黨人」的立論和立場。原因非常簡單：美國建國時期所謂「聯邦黨人」和「反聯邦黨人」之爭，就是當年美國的「中央與地方」之爭。「聯邦黨人」是當時美國的「中央派」、「集權派」，而「反聯邦黨人」則是「地方派」、「分權派」。而且「反聯邦黨人」的基本出發點也與中國的地方

分權論者和邦聯論者完全一樣，即都是以弱化、虛化、以致空洞化中央權力為指歸，而他們之所以如此着眼亦都出於非常正當的動機，即認為中央權力的強化必然帶來專制。但如我們所知，日後被稱為美國憲政民主之父的並不是「反聯邦黨人」，而恰恰是「聯邦黨人」，這就已經足以提示我們：中央集權未必一定就是專制，而地方分權也並不必然就是民主。

這裏想要指出的是，目前一些論者似乎往往從「反聯邦黨人」的立論和立場來了解美國「聯邦黨人」以至美國憲政民主的理論和經驗，然後又以這種誤解為根據來論證今後中國的中央權力應當將其正當性基礎落實在地方權力上。我想在這裏以吳國光和鄭永年的《論中央—地方關係》為例，這首先是因為此書是地方分權論中最有分量的論述之一，同時，不同於流俗的地方分權論，此書相當正確地強調了要擺脫「集權—分權—再集權」的歷史循環，認為在把大量權力下放給地方的同時，「要建設一個強有力的中央，以有效行使政府集中」<sup>②</sup>。但問題在於，他們提出來的解決之道，即他們所謂「發展地域民主」，在我看來只可能與他們的目標背道而馳，因為這一路向事實上決不可能導向「建設一個強有力的中央」，而是只能導致一個高度依賴性的中央，即一個日益受地方權力牽制而無自身獨立權力基礎的中央。這是因為所謂「地域民主論」實質上是主張，加強中央權力之道就是加強地方權力，要建設一個強有力的中央就要把中央權力建築在強有力的地方權力上：中央通過吸納地方實力派來加強自身的權力基礎，並通過地方權力來達到國家整合的功能，這也就是作者所謂「對地方來說，它是鞏固地方權力並參與中央政治的途徑；而對中央來說，它則是中央政府用以整合地方勢力、增強中央權威的手段」<sup>③</sup>。不奇怪，作者最後提出的中國政治改革方案就是「把吸收地方精英制度化」作為「重組中央政府的政治議程」<sup>④</sup>。

相當清楚，這是一種以地方權力為中軸的政治安排。在這種政治安排下，中央權力與個體公民的政治關係是以地方權力為中介的，亦即中央主要是通過地方權力來達及公民，而公民則是通過地方權力在中央的代表來得到代表，中央權力與個體公民這兩者之間只有間接性的政治聯繫。這樣一種政治安排體現為選舉政治則必然是間接選舉，事實上這正是作者們的主張<sup>⑤</sup>。要言之，作者們事實上是以前述地方權力作為政治社會的基礎從而力圖以地方權力作為中央權力的正當性基礎，用他們自己的話說，他們的「目標是把地方政府的合法性轉化為中央政府的合法性基礎」<sup>⑥</sup>。但他們似乎從未想過，如果中央政府的合法性基礎如他們設計般乃來自於地方政府的支持，中央政府是否還可能有它自己獨立於地方政府的政治意志？更進一步而言，如果地方政府認為中央政府不合其意而撤回他們的政治支持，則中央政府又將奈如何？不過此地先讓我們指出，兩位作者在論述他們這一「地域民主」觀之前，首先就以美國為例，似乎美國建國時期奠定的憲政安排正好可以支持他們的論證方向，因為他們認為，「在美國建國時期的思想家那裏，尤其是在憲法之父麥迪孫那裏，『地域權力』得到了足夠的重視和系統透徹的論述。……麥迪孫及其同人的思想，最後表述於美國憲法之中。美國憲法明確規定了聯邦政府和地方政府（州政府）之間的權力關係。在當時的

吳國光和鄭永年所謂「地域民主論」，實質上是主張加強中央權力之道就是加強地方權力，中央通過吸納地方實力派來加強自身的權力基礎，並通過地方權力來達到國家整合的功能。這是一種以地方權力為中軸的政治安排。在我看來這一路向只能導致一個高度依賴性的中央。

美國，權力首先是地域性的，而不是首府所有、全國性的。作為一個移民國家，這裏本來就不存在一個主權的首府權力。」<sup>①</sup>

作者們在這裏實際是把反聯邦黨人的主張與麥迪孫等聯邦黨人的主張混淆了起來，從而完全模糊了美國建國時期「中央與地方關係」大辯論的關鍵所在。確實，麥迪孫對「地方權力」作「系統透徹的論述」，但試問是甚麼樣的論述呢？事實是，麥迪孫在費城制憲會議前一年就開始系統研究西方自古以來以地域權力為基礎的政治體制並寫下了評註，其基本結論正是要向其聯邦黨人同志指出，凡以地域權力為基礎而無強有力中央權力的政治體制無一不以內亂外患而瓦解，決不可能長治久安<sup>②</sup>；而在費城會議前一個月，麥迪孫更進一步完成了為會議準備的工作備忘錄《美國政治體制之痼疾》(*Vices of the Political System of the United States*)，中心思想就是要指出美國獨立後制定的第一部憲法(1781年「邦聯條款」)的全部問題就在於它把整個政治安排置於對地方權力的「盲目信任」(*mistaken confidence*)上，從而導致當時美國中央權力完全被地方權力所左右卻無能制約和制裁地方權力，在麥迪孫看來，這只能表明當時美國政治缺乏「任何憲政體制賴以存活的最重大原則」，即中央權力對於所有地方權力的制約權力<sup>③</sup>。可以說，麥迪孫及其同人即美國聯邦黨人在美國建國時期的全部思考事實上都圍繞一個中心問題，這就是，必須建立一個強有力的「全國性」政府，以徹底扭轉當時美國那種「權力首先是地域性的」政治結構<sup>④</sup>。

麥迪孫及美國聯邦黨人在美國建國時期的全部思考只圍繞一個中心問題，這就是，必須建立一個強有力的「全國性」政府，以徹底扭轉當時美國那種「權力首先是地域性的」政治結構。

麥迪孫和聯邦黨人對於美國的主要歷史功績，恰恰就在於他們在費城制憲會議(1787年)上以廢除舊憲法的斷然革命行動徹底否定了舊憲法體制下「不存在一個主權的首府權力」這種荒謬政治安排，並以制定一部新憲法的形式為建立一個絕對凌駕於一切地域性權力之上的美國中央政府這一名副其實的「全國性」權力奠定了法律基礎；他們之所以後來被美國人尊為「國父」，正是因為他們創立了以「一個主權的首府權力」代表國家整體這一「全國性」政治機制，從而為美國的民族認同(*national identity*)奠定了基礎<sup>⑤</sup>。所謂聯邦黨人與反聯邦黨人之爭，指的就是1787-1788年間圍繞要不要批准「新憲法」以廢除「舊憲法」的全美大辯論<sup>⑥</sup>。在這場辯論中，「反聯邦黨人」指責聯邦黨人的新憲法實質上是「兼併」(*consolidation*)，即以一個巨無霸式的中央政府吞併了十三個地方政府的主權，因此反對批准新憲法，反對建立新的美國中央政府，而主張維護舊憲法，維持舊體制即由十三個地方政府鬆散聯盟這種政治組方式<sup>⑦</sup>；麥迪孫等人寫下了日後以《聯邦黨人論稿》傳世的著名反駁，其中心論點就是要指出，「反聯邦黨人」實質在於「他們仍在盲目崇拜『主權中的主權』這種政治怪物(*political monster*)」<sup>⑧</sup>，亦即以地方政府攔斷中央政府與個體公民之間的政治聯繫。由此造成的最大弊病就是麥迪孫指出的所謂「國家的主權不是直接來於人民而是來自於地方主權(*a sovereignty over sovereigns*)，中央政府不是向人民負責而是向地方政府負責(*a government over governments*)，中央立法機構不是為每一個人立法而是為地方共同體立法(*a legislation for communities as contradistinguished from individuals*)」，這在麥迪孫看來乃「理論上荒謬不通，實踐上足以顛覆綱紀，毀

壞社稷」<sup>26</sup>。聯邦黨人由此強調，「如果我們不願被置於這種危如卵石的境地，如果我們仍認為一個全國性政府 (a national government) 必不可少，……那我們就必須使民族共同體權威直達公民人身 (the persons of citizens)，因為政府必須達及的唯一真正對象乃是公民人身」<sup>26</sup>。換言之，一個民主「國家」的主權必須直接接受自於作為個人的每一公民個體，而非來自於任何其他地方共同體，不管是省、市、鄉、村，也因此，中央政府必須能直達每一公民個體，「決不需要經過任何中間性立法機構 (intermediate legislations)」<sup>27</sup>。

總之，現代政治社會的基本單位只能是公民個體而非任何地方共同體，而這同時也就意味着，公民個體與中央國家之間必須具有直接性的政治聯繫，不容任何地區共同體從中加以阻斷或切斷這種政治聯繫。直接了當地說，「主權中的主權」之所以不能容許，乃因為一個民主「國家」必須立足於人民主權 (Popular Sovereignty) <sup>28</sup>。聯邦黨人制定的新憲法與舊憲法的全部不同事實上正在於此，即舊憲法乃以地區主權為基礎，而新憲法則以人民主權為基礎。前者 (1787年「邦聯條款」) 開宗明義即說明美國是諸地區共同體之間的「永恆聯盟」 (perpetual Union between the States)，因此主權在地區共同體；而後者即今日美國憲法則以其聞名世界的首句“*We the People of the United States, ……*”集中表達了聯邦黨人的基本政治理念，即美國作為一個政治社會，不再是由各地方權威當局所組成，而是直接由作為個人的每一公民個體所組成。也因此，中央政府乃是每一公民個人的直接代表，而非地方共同體當局們的僕人。

可以說，以「人民主權」克制「主權中的主權」就是聯邦黨人力圖為奠定美國長治久安之道所作的最大努力。我以為這一基本理念對於我們今日思考中國今後的長治久安之道實有莫大的啟示意義，這裏涉及到的一個問題是：大國民主如何可能？

## 二 大國民主之道

中國政治歷來困難的原因之一是中國這個國家太「大」。事實上，各種地方分權論以及邦聯聯邦論的提出大多都與中國之大有關。但我以為，這些主張並不是對「大國民主如何可能」這一問題的真正回答，而毋寧是迴避甚至取消了這一問題本身，因為這些主張事實上是認為大國只有先化大為小才能走向民主。

本文認為大國民主之道並不在於如何化大為小，而恰恰在於先立乎其大。換言之，大國民主之道要研究的問題是如何奠定一個民主大國，但一個民主大國並不可能靠組合若干小民主體來轉成，而在乎能否建立大國本身的內在民主機制。聯邦黨人的啟示正是在這裏，因為事實上，聯邦黨人在政治史上的最大貢獻就在於他們徹底打破了民主只有在小國才有可能的西方傳統政治觀，在西方以致人類歷史上第一次奠定了「社會越大，越能妥當自治」 (the larger the society, the more duly capable it will be of self-government) <sup>29</sup>這一截然相反的「大國民主論」，即認為民主在大國更易達成。著名政治學家達爾 (Robert Dahl) 曾相

以「人民主權」克制「主權中的主權」是聯邦黨人力圖為奠定美國長治久安之道所作的最大努力，我以為這一基本理念對於我們今日思考中國今後的長治久安之道實有莫大的啟示意義。

當正確的指出，這是自希臘城邦民主以後民主理念的最大發展<sup>⑩</sup>。我以為，聯邦黨人的這一「大國民主更易」的理念及美國的歷史經驗，使我們有理由相信，中國自秦漢以來的「一統天下」傳統並不必然構成中國走向民主的障礙，相反，在充分立足公民個體為本、充分落實人民主權的基礎上，中國的大一統傳統或將極大地有助於中國最終成熟為一個「憲政布於天下」的偉大現代政治共同體。從某種意義上講，晚近以來種種邦聯聯邦論以及地方分權論之所以如此盛行，在很大程度上是對中國之「大」不知所措的表現，從而以為中國要走向民主就必須先把自己分解成若干區域自治體。但這些路向之所以在我看來都不是對問題的真正回答，首先是這種思路實際並未跳出中國傳統所謂「以封建抗郡縣」這種老路，其次則論者們與當年美國的「反聯邦黨人」一樣，實際上拘囿於民主只有在小國才可能的傳統偏見，從而以為在一個大國只有以地方分權才能建立民主，而其實際結果則很可能將再度陷入中國傳統政治那種在中央集權制與區域寡頭制之間來回擺盪的歷史循環。

晚近以來種種邦聯聯邦論以及地方分權論之所以如此盛行，在很大程度上是對中國之「大」不知所措的表現，從而以為中國要走向民主就必須先把自己分解成若干區域自治體。這種思路實際上拘囿於民主只有在小國才可能的傳統偏見。

聯邦黨人的建國思想之所以特別值得我們重視，正是因為他們的思想乃是在深刻總結以地方分權建立大國民主的失敗教訓中發展起來的<sup>⑪</sup>。他們從美國獨立後最初十餘年建立「大國民主」的經驗教訓中深刻地認識到，在大國建立民主將同樣面臨大國在君主制下最常面臨的問題，這就是如何防止出現所謂「主權中的主權」這種地方坐大、中央架空失控的危險政治局面。換言之，在一個共和制大國，同樣存在着中央權力如何不受地方權力挑戰和顛覆的問題。這實際意味着，大國民主要想成為長治久安的政治體制，就必須把中央權力的正當性基礎奠定在比任何王權都更穩固的基礎上。聯邦黨人的遠見就在於他們認識到，要一勞永逸地解決這一問題，唯一之道就是必須徹底使中央權力直接立足於「人民主權」的基礎上，因為惟此中央權力才有可能真正奠定自己不受任何地方權力挑戰的最堅實政治基礎。聯邦黨人這一「中央權力直立人民主權之中」的思想及其在美國這一大國的政治實踐，事實上是對西方自馬基雅維利以來關於「共和政體如何可能長治久安」這一問題的最徹底回答<sup>⑫</sup>，也是美國之所以能打破「大國只能實行君主制」這一西方傳統，之所以能成為西方以至人類歷史上第一個「大國無君主而能長治久安」的例子的重要原因。

聯邦黨人的這一「大國民主之道」對於我們中國這一巨型大國如何走向民主的啟示，我以為是不言而喻的。我們當然都太熟悉中國歷史上一旦王權動搖必天下大亂的種種故事，我們也知道正因為如此自賈誼〈過秦論〉以還，中國歷代儒家士大夫對於長治久安的高度重視，也正是由於這種重視，儒家主流歷來有以維護中國大一統為己任的傳統。但自從1911年推翻帝制、建立共和以來，我們不但至今尚未能奠定一個長治久安的政治體制，而且事實上尚未對中國這一巨型國家如何可能「共和」，沒有君主如何可能長治久安這一問題作過真正深入的思考。晚近士風頗以妄自菲薄儒家維護大一統這一傳統本身而自標榜，似乎儒家歷來維護大一統本身就是錯了。這既不公正更未切中問題所在。事實上在西方亞里斯多德早已見出所謂「王權」的問題在某種意義上乃內在於任何政治體

制，這是因為任何政治體制的根本問題都是中央權力如何落實的問題<sup>③</sup>；西方傳統認為大國只能行君主制也是因為國家越大，中央權力的落實問題就越困難。我們今天應該說歷代儒家對此都有太深刻的理解，他們的歷史局限性並不在於他們維護中國的大一統，而在於他們與西方傳統思想家一樣（試讀但丁的《論王權》），無法看出大國無王權如何可能長治久安。今日之事由此也並不是單純反對大一統的傳統而走「封建」的老路，而毋寧是要繼承儒家歷來重視長治久安之道的傳統，探討如何在中國這一巨型大國以民主的方式重新奠定中央權力的正當性基礎。

關於全國人大代表的直接選舉和採取「一黨執政」的不同形態逐步向民主過渡這兩個更為實際的問題，我將在另文作進一步討論。

歷代儒家的歷史局限性並不在於他們維護中國的大一統，而在於他們與西方傳統思想家一樣，無法看出大國無王權如何可能長治久安。

### 註釋

① 甘陽：〈公民個體才是民主自由的基礎〉，《時報周刊》，1992年3月15-21日。

② 甘陽：〈走向政治民族：中國政治改革的中心問題〉，《明報·思潮版》，1996年2月26日。

③⑫⑬⑭⑮⑯ 吳國光、鄭永年：《論中央—地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》（香港：牛津大學出版社，1995），頁142；137；153；161；143；161；140。

④ 此為美國政治中著名的所謂「南方政治」問題，亦即直到1960年代美國南方諸州（以及其他一些非南部州）大體為所謂「一黨州」，這自然就引出了如何解釋美國聯邦層面是兩黨政治但卻有一半以上的州是一黨政治這一複雜關係問題。此一問題的開創性研究為1949年V.O. Key的名著：《Southern Politics in State and Nation》（New York: Knopf）以及1952年Alexander Heard的著作：《A Two-Party South?》（University of North Carolina Press）。亦參Key另一著作：《American State Politics》（New York: Knopf, 1956）。

⑤ Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).

⑥ 能夠組成聯合執政的多黨制多為所謂「適可的多黨制」(limited pluralism)，即真正「算數的政黨」(relevant parties)在三至五個以內，如在一政體下「算數的政黨」在六個以上，就已屬於「過份的多黨制」(extreme pluralism)。參註⑤ Sartori, pp. 131-85.

⑦ 薩托里舉出的兩黨制國家為五個，即英、美、加、新西蘭、澳大利亞；另一著名政治學家達爾(R. Dahl)增加至八個，即加上巴拿馬、菲律賓、烏拉圭。但如薩托里所言，嚴格而言連加、澳都不是長期隱定的兩黨制，由此只有三個即英、美、新。

⑧ 參 Arend Lijphart 頗有代表性的著作：《Democracies, Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries》（New Haven: Yale University Press, 1984），esp. pp. 23以下關於他所謂「共識性民主模式」(the concensus model of democracy)與韋斯特敏斯特模式的八大對立。Lijphart 最初本是以荷蘭為案例而提出「協調式民主」(consociational democracy)，晚近則以「共識性民主」代替較早的「協調式民主」。參 Arend Lijphart: *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands* (Berkeley: University of California Press, 1968)，以及其近作 *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (Oxford University Press, 1994)。

⑨ 特別參見薩托里有鑒於蘇東歐轉型過程後所寫的新著，Giovanni Sartori: *Comparative Constitutional Engineering* (New York: New York University Press, 1994)。關於民主的可治性問題亦可參M.J. Crozier, S.P. Huntington, and J. Watanuki: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York University Press, 1975)。

⑩ 可參甘陽：《自由主義反思》(香港：牛津大學出版社即出)，第二部分對東歐制憲進程的分析。

⑪ 大多數西方學者未區分本文所謂「盟主黨」與「絕對優勢黨」，而是將它們籠統稱為dominant party，以致過於泛泛地討論所謂「一黨民主」(one-party democracy)的可能性。例如Maurice Duverger在其經典研究《政治黨派》。書中就含糊其辭地說：「一黨制與某種類型的政治民主相應這種情況並非不可想像」。參氏著，*Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Barbara and Robert North trans. (London: Methuen, 1954), p. 278. 但如薩托里所深刻替出，dominant party必須區別「盟主黨」與「絕對優勢黨」，前者是非選舉的政黨體制，後者則是本質上無異於民主政體下其他政黨的選舉政黨和議會政黨體制。

⑫ “Notes on Ancient and Modern Confederacies”, in *The Papers of James Madison*, W.T. Hutchinson, et al., eds. (Chicago, 1962-91), vol. IX, pp. 3-24. 麥迪孫的這些筆記後來在《聯邦黨人論稿》中更發揮得淋漓盡致，特別參第16-20篇。

⑬ 此備忘錄現收入同上，pp. 345-57.

⑭ 關於美國獨主後走向統一政治的艱難過程以及聯邦黨人由此思考必須建立超越地域性的「全國性政治」(national politics)的思想發展過程，可特別參見 Jack N. Rakove: *The Beginnings of National Politics: An Interpretive History of the Continental Congress* (New York, 1979), esp. pp. 275-399

⑮ 可特別參 Richard Beeman et al., eds.: *Beyond Confederation: Origins of the Constitution and American National Identity* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1987).

⑯ R. A. Rutland: *The Ordeal of the Constitution: The Antifederalists and the Ratification Struggle of 1787-1788* (Norman, 1986).

⑰ 參 Jackson Main: *The Anti-Federalists: Critics of the Constitution, 1781-1788* (Chapel Hill, 1961), esp. pp. 119-248.

⑱⑲⑲⑲⑲ Issac Kramnick ed.: *The Federalist Papers* (Harmondsworth: Penguin Books, 1987), pp. 147; 172; 149; 154; 322.

⑳ 參 Gordon Wood: *Creation of the American Republic, 1776-1787* (Chapel Hill, 1969), esp. pp. 524-36; Edmund S. Morgan: *Inventing the People: The Rise of Popular Sovereignty in England and America* (New York: Norton, 1988).

㉑ Robert Dahl: *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989), ch. 15. 亦參其 *Size and Democracy* (Stanford: California University Press, 1973).

㉒ 可特別參註㉑ Jack N. Rakove.

㉓ 關於此問題參見 J.G.A. Pocock 影響巨大的著作：*The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition* (Princeton: Princeton University Press, 1975). 此地無法討論此書。

㉔ 關於此一問題可參哈佛著名政治哲學家 Harvey Mansfield 的深刻分析。Harvey Mansfield: *Taming the Prince* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989), esp. chs. 2-3.