

二十一世紀評論

多維的憲政化

憲政成敗的衡量標準與 世界趨勢

張千帆 陸符嘉

一 引言——要不要憲政？

對於長期研究憲法的人來說，憲政是一個毋庸置疑的追求目標；否則，有憲法無憲政，平生之學都是紙上談兵，不能經世致用，無疑是一種悲劇人生。在過去一個多世紀的歷程中，中國人已經因為沒有憲政而吃了太多的虧、栽了太多的跟頭、付出了太大的代價，用「罄竹難書」來形容並不為過，無需在此贅述。當今中國的有識之士，無人認為「要不要憲政」還是一個問題。借用作家慕容雪村的形象表述，要民主憲政還是自由憲政，是吃麵包還是吃馬鈴薯的差別，可以爭論；但是要不要憲政，則是吃飯還是吃屎的差別，沒甚麼好爭論的。

然而，從近年來泛起的反憲政言論及近來的中國官方定調來看，「要不要憲政」似乎仍然是一個問題。雖然2013年5月的反憲政逆流在遭遇網絡評論的「滑鐵盧」之後早已退潮，但是反憲政的官方宣傳攻勢依然力度不減。《紅旗文稿》、《黨建》、《環球時報》等官媒一面繼續大唱「中國模式」、「中國特色」、「中國道路」的老調，一面則想方設法抹黑西方憲政，渲染「民主危機」，竭力營造「風景這邊獨好」的氛圍。2014年6月，《人民日報》及其海外版同一天拋出兩篇評論文章，一篇警告「西式民主陷阱」，一篇「論證」中國民主模式初步成形^①。7月，該報又刊文宣稱，西方「普世價值」其實長期是「少數人的特權」，只是近五十年來才逐漸為不同種族和性別所共享^②。該文作者張維為曾於2011年出版《中國震撼——一個「文明型」國家的崛起》一書^③，其中心論點便是憲政轉型的國家全軍覆沒——從東亞到東歐，西方憲政模式沒有複製出一個成功的例子。

* 牟效波、蔡克蒙、尹婷幫助搜集本文的數據和圖表，在此特表感謝。

可惜的是，這些評論自說自話、空泛無力、漏洞百出，只能算是劣質的輿論造勢。只要不是別有用心或染上「民主恐懼症」，「要不要憲政」便不是一個問題，本文也不擬在這個顯而易見的選擇上糾纏。在價值選擇上，憲政本身就是一個值得追求的目標，因為它直接關係到人民的尊嚴和權利能否得到尊重與保障。經濟發展只是實現幸福生活的一種手段，而這種手段只是必要的，並非充分的。如果憲政制度不健全，那麼即便國內生產總值(GDP)的數字看上去很漂亮，平民百姓也未必是受益者。把經濟發展變成至高無上的目標，讓民主、法治、人權圍着GDP轉，有利於經濟發展的就擁抱，不利於經濟發展的就排斥，這是典型的本末倒置。不惜一切刻意追求GDP增長的惡果，在中國也早已顯現無遺。

當然，筆者也曾論證過，一個國家的民主與法治發展好了，公民權利得到保障，那麼這個國家的經濟發展也不會差到哪裏^④。中國國內「左派」常拿印度的經濟落後說事，但和中印相比，更有說服力的對比是南北朝鮮。二戰結束之後，南北朝鮮經濟實力相當，據「麥迪遜項目」(Maddison Project)的調查顯示，1950年兩國人均GDP同為854國際元。1953年，朝鮮半島戰爭結束，南北朝鮮的人均GDP分別為1,072國際元和966國際元。但是六十年之後朝鮮的民主指數在167個國家中倒數第一，其人均GDP在211個國家中排名第200位，跌落到506美元^⑤，六十年來經濟發展毫無建樹，甚至出現倒退。而韓國則已躋身「完全民主」國家；聯合國的數據調查表明，韓國2011年的人均GDP達到23,067美元，排名第47位^⑥；而根據世界銀行的統計，韓國2012年的人均GDP在174個國家中排名第28位(朝鮮無數據)^⑦。不同的政治制度造就截然不同的經濟實績，幾十年的政治極權造就了朝鮮的空前貧困；如果朝鮮的政治制度不變，其經濟發展將永遠無法向韓國看齊。

圖1a、1b及1c均顯示，無論是法治、民主還是新聞自由，在統計學上均和一國的經濟發展有相當密切的相關性。憲政發達國家一般也是經濟發達國

圖 1a 經濟發展與法治之間的正相關性

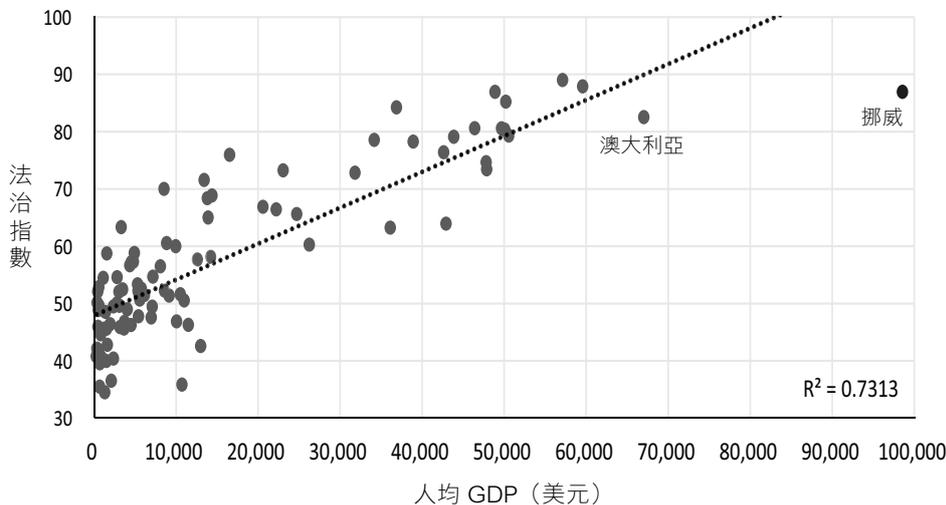


圖 1b 經濟發展與民主之間的正相關性

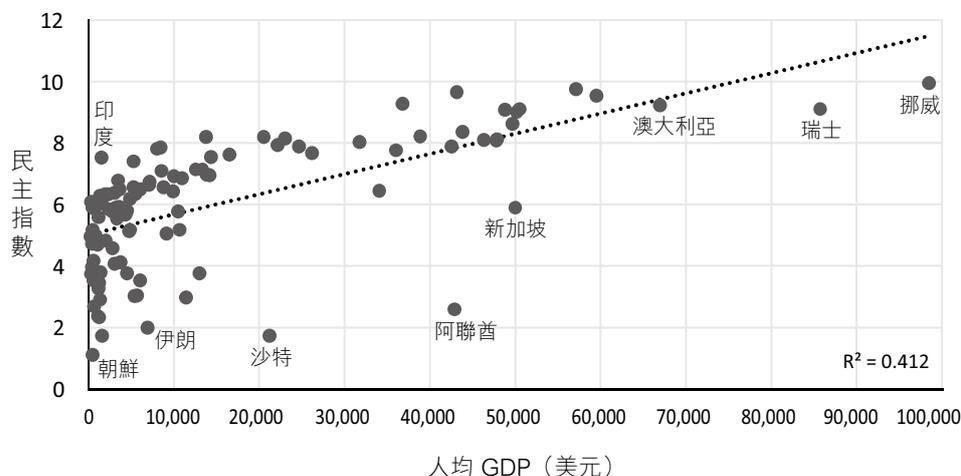
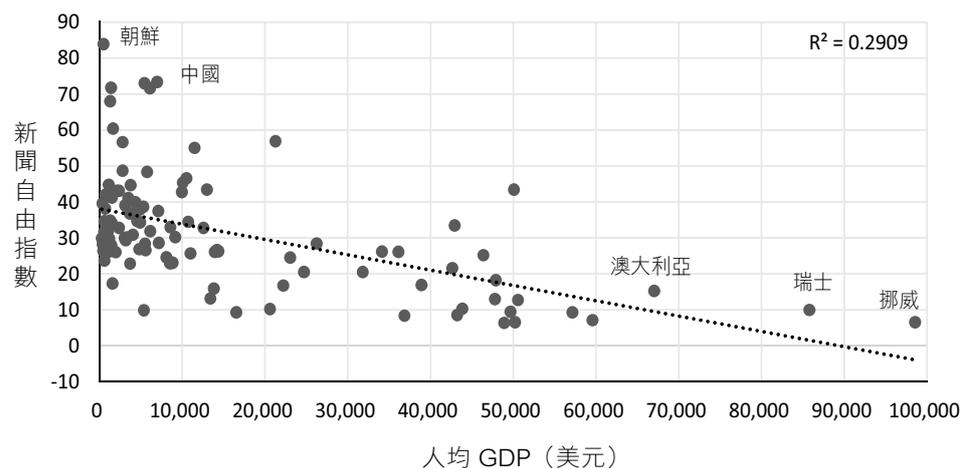


圖 1c 經濟發展與新聞自由之間的正相關性



數據來源：法治指數 (2012) 來自 World Justice Project, Rule of Law Index 2012, <http://worldjusticeproject.org/blog/wjp-rule-law-index-2012-2013>；民主指數 (2012) 來自 Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2012, www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12；新聞自由指數 (2013) 來自 Reporters without Borders, 2013 World Press Freedom Index, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>；人均 GDP 數據 (2011) 來自 UNdata, <https://data.un.org/Data.aspx?q=GDP+per+capita&d=SNAAMA&f=grID%3a101%3bcurrID%3aUSD%3bpcFlag%3a1>。圖 1a 數據來自 97 國，圖 1b 及 1c 數據來自 106 國。

說明：R² 代表自變量和應變量的相關係數，數值在 0-1 之間，愈接近 1 表明兩者相關度愈高。

家，而憲政落後國家一般也是經濟落後國家。當然，諸如印度之類的例外不是沒有，但規律畢竟是規律。如果一個國家的發展拋開規律，硬要另闢蹊徑，找甚麼與眾不同的「特色」、「道路」或「模式」，那麼只有祈求上帝保佑。但是過去幾十年的經驗教訓表明，幸運之神似乎並沒有特別庇護中國。中國及世界各國歷史都表明，只有以符合民主、法治、尊重人權的方式治國，才能可持續地發展經濟並增進人民幸福；反其道而行之，則只能收穫動亂與貧困。

以上三個圖顯示，司法公正和經濟發展之間的關係最為密切（相關系數 R^2 最高[0.73]）——這完全是意料之中的，但是民主與新聞自由指數也和經濟發展存在顯著的相關性。當然，法治、民主、新聞自由與經濟發展之間的關係並非誰決定誰的單向關係，而是互為因果。在一個經過唯物主義洗禮的國家，尤其需要破除經濟決定論的魔咒。經濟發展對於以上三者都顯然產生積極影響，而法治對於市場規則的確立、言論自由對於人類創造力的激發、民主政治對於社會財富的公平分配與公權恣意妄為的遏制，均發揮不可忽視的作用。因此，與其將經濟發展與民主、法治對立，讓「中國模式」與西方憲政為敵，不如拋棄偏見、調整心態，勇敢面對自己的弱點、向自己的不足「開刀」，盡早推行已經被擱置得太久的憲政改革，讓人民的權利和尊嚴獲得制度保障。也只有到那個時候，GDP數字才更有意義。

二 衡量憲政成敗的三維指標

既然憲政是國家應當追求的目標，那麼憲政轉型就是所有非憲政國家的當務之急。與其糾結於轉型失敗帶來的經濟代價與社會風險，不如探討轉型成功的要素，以此指引推動轉型的方向。但是在此之前，首先要明確衡量轉型成敗的標準，而要衡量憲政轉型的成功或失敗，又必須明確一系列基本概念：甚麼是「憲政」？甚麼是憲政國家的主要標誌？憲政國家之於威權國家的主要區別何在？

（一）如何衡量憲政？

所謂「憲政」，無非是指統治國家的基本法得到有效落實的狀態，因而在理論上既可以有自由民主的憲政，也可以有專制獨裁的憲政——只要如實落實憲法，哪怕是一部威權主義憲法，也算是實現了憲政。在這個問題上，我們沒有必要過多糾纏於價值判斷。然而，「威權憲政」實際上是自相矛盾的，因為如果最高統治者的權力不受人民的監督，那麼憲法的實施即完全取決於統治者的個人好惡，沒有任何制度保障。憲政是法治的最高形式^⑥，但是由於威權國家的公權力不受制約，因而通常不能實現完整意義的法治。當然，以香港、新加坡為例談論威權憲政或法治的大有人在，但是這些「例外」其實並不能代表普遍現象，尤其和中國大陸沒有可比性。香港和新加坡規模都很小，也都有殖民歷史，而殖民統治者英國是一個民主法治國家，更何況新加坡和香港近年來都面臨民主化的壓力。在本質上，靠統治者恩賜的「法治」還是人治，不可能是真正的法治，遑論憲政。

威權國家的主要特徵是少數人統治，且對多數被統治者不承擔實質性責任，具體體現於以下三個方面：首先，政府不由周期性選舉產生，或選舉有



香港近年來面臨民主化的壓力

名無實，實際上由統治集團自己操控，因而完全流於形式；其次，政治自由受到剝奪或嚴重限制。事實上，剝奪言論自由也是操縱民主與維持選舉假象的必要手段。同時，限制大眾對政府的批評也有助於掩蓋社會問題的嚴重性，維持政府的良好形象。此外，剝奪或限制公民的集會與結社自由則將公民維持在孤立個體狀態，難以對威權統治造成有效威脅；最後，開明的威權國家（如新加坡）可能允許一定程度的司法獨立，以維持國家法治、市場規則和社會秩序，但是不會允許司法約束政治權力。

與此相對照，憲政國家必須至少符合以下三個基本條件：第一，統治者通過實質性的周期性選舉產生並對人民負責。選舉顯然不是民主的全部，但規範而有效的選舉是否存在，決定了政府和人民的基本關係，也決定了憲法能否真正得到落實。雖然幾乎所有的現行憲法都自稱以保障人民權利為目的，但是一個不對人民負責的政府不可能實施一部保障人民權利、約束自己權力的憲法；只有通過周期性選舉產生領導人才能迫使政府對人民負責，只有對人民負責的政府才會尊重人民的憲法權利和約束自己的憲法權限。

第二，憲法承諾的基本權利得到有效保障。當然，「基本權利」是一個十分寬泛的概念，包括生命權、財產權、名譽權、隱私權、人身自由、宗教自由、政治自由等多個方面，因而其整體不適宜作為衡量憲政的一個維度。然而，在各項基本權利當中，說話的權利尤其重要，因為有了言論與新聞自由，權利遭遇剝奪的個體至少可以向社會訴說自己的不幸，並通過民主與法治的

途徑獲得適當救濟；如果沒有言論和新聞自由，人民遭遇再大的不幸也無法為自己伸張正義。在這個意義上，言論與新聞自由是所有其他權利的前提與基礎。憲政國家的基本要求是政治自由得到充分保護，其中包括批評政府的言論自由、新聞與出版自由、集會與結社自由等。除非為了保護重大的公共利益而有所必要，否則法律不得授權政府限制政治言論。

第三，國家法治獲得制度保障，尤其是司法獨立和政府分權。政府分權是法治的題中之義，因為如果政府把甚麼權力都抓在手裏，那麼即便民主選舉產生的政府也會在任期內濫用權力；如果政府內部缺乏相互制衡的多元權力中心，就無法約束最高權力濫用權力，因而也就不可能實現法治^⑨。法治與分權首先要求區分政府行使的政治（立法與行政決策）職能和法律（司法）職能，並維持後者的價值中立性。也就是說，不論立法與行政如何分權，都必須保障司法獨立。

因此，衡量憲政轉型成敗的標準主要是特定國家在民主、言論與新聞自由、法治與分權等制度建構方面取得的成就。當然，以上三大標準中的每一個維度都需要進一步細化，甚至在一定程度上定量化，以便相對準確地定位國家憲政轉型的不同階段。「經濟學人智庫」(Economist Intelligence Unit)、「無國界記者」(Reporters sans frontières)、「自由之家」(Freedom House)、「政體IV項目」(Polity IV)、「世界正義項目」(World Justice Project)等非政府組織(NGO)對這些指標進行過比較全面而詳實的調查，為構建世界各國憲政的三個維度提供了基本條件。

(二) 憲政三維的相關性

並不奇怪的是，民主、法治與新聞(言論)自由之間存在較高程度的相關性。圖2a、2b及2c顯示，民主程度愈高(民主指數愈大)的國家，新聞愈自由

圖2a 新聞自由與民主指數的正相關性

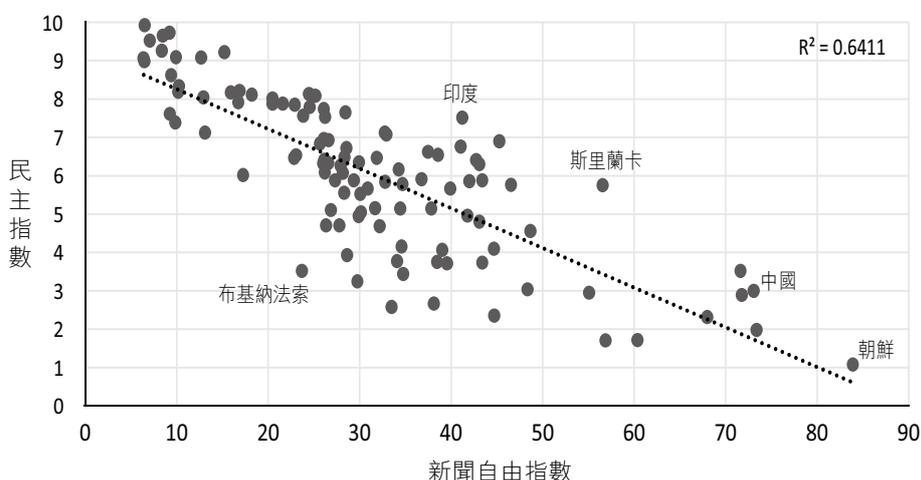


圖 2b 新聞自由與法治指數的正相關性

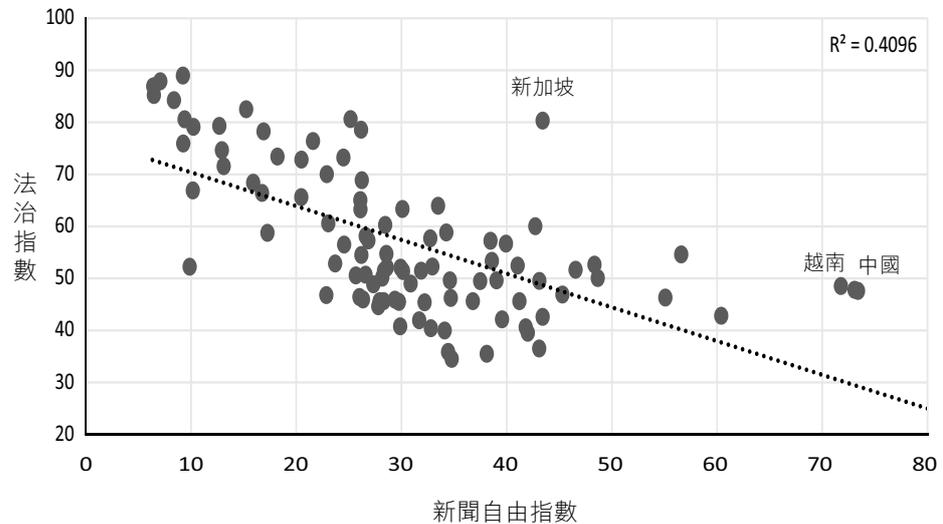
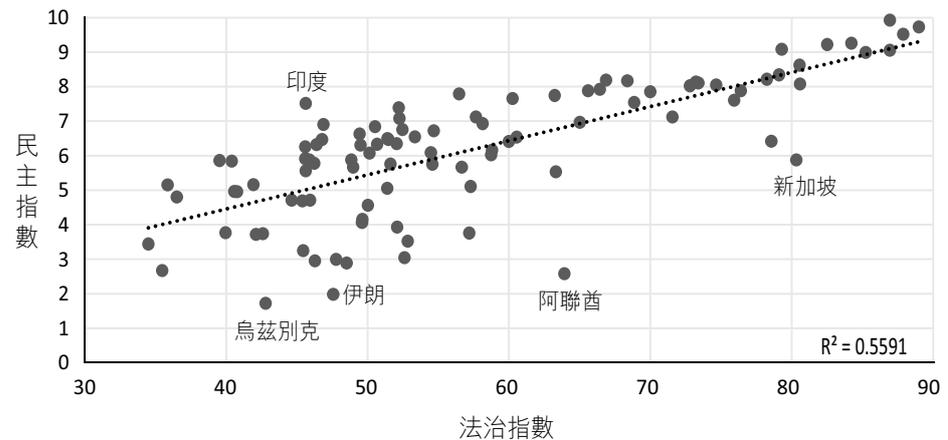


圖 2c 法治與民主指數的正相關性



數據來源：法治指數(2012)來自 World Justice Project, Rule of Law Index 2012, <http://worldjusticeproject.org/blog/wjp-rule-law-index-2012-2013>；民主指數(2012)來自 Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2012, www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12；新聞自由指數(2013)來自 Reporters without Borders, 2013 World Press Freedom Index, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>。國家數目與圖 1a-1c 相同。

說明：圖 2a、2b 的指數來自不同的原始數據，數值取向相反：愈民主的國家民主指數愈大，司法愈公正的國家法治指數愈大，新聞愈自由的國家新聞自由指數愈小，因而回歸斜率為負值。

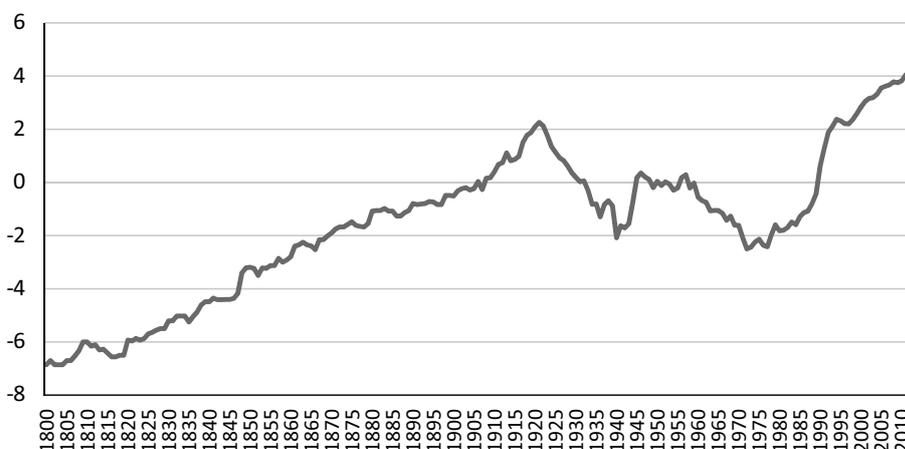
(新聞自由指數愈小)，司法也愈公正(法治指數愈大)。事實上，除了這三個維度本身的內在相關性之外，各自的衡量指標也有一定程度的重疊，如「經濟學人智庫」測量的民主指數當中就含有媒體獨立性和司法獨立性指標。但是重疊成份在指標衡量中所佔比例較小，因而並不影響三大指數本身作為衡量憲政發達程度的獨立標準。

憲政三維之間的相關性也表明，法治、民主與新聞(言論)自由很難分清誰先誰後。在中國當下的知識精英中間，「法治優先論」、「自由優先論」相當普遍。毋庸置疑，法治對於保障自由、規範民主發揮不可替代的作用，自由(尤其是受憲法保障的意見自由與財產權)對於控制多數人的衝動乃至暴政亦必不可少，但是沒有健全的民主制度，恐怕自由和法治也很難得到有效保障。事實上，雖然言論與新聞自由對於選舉民主而言顯然不可或缺，但是新聞自由制度也只有在民主相對成熟的國家才能確立下來。當然，在特定國家的特定時期，憲政三維中的某一維度需要先行，以推動其他維度的憲政發展，但是要從相關性上升到因果關係殊非易事，而且已經超越了本文的討論範圍。在此我們只能說，新聞(言論)自由、法治與民主互為因果，理應齊頭並進，而無理由亦無必要厚此薄彼。

三 憲政維度：民主

人們常說民主是浩浩蕩蕩的「世界潮流」，此言不虛，有數據可以佐證。圖3a、3b顯示「政體IV項目」對世界各國民主與專制指數、趨勢與國家分布的調查。圖3a顯示，從1800年至今，民主總的來說處於不斷上升趨勢。到兩次世界大戰的時候，這一趨勢出現逆轉，並開始走下坡路。二戰結束一度給民主帶來轉機，但是隨着冷戰的開始，以蘇聯為核心的社會主義陣營整體走向專制，世界民主指數又開始了下行趨勢，直到1970年代。以1978年西班牙憲政轉型為標誌，世界民主指數恢復了上升趨勢。尤其從1980年代末開始，蘇東鉅變更使得世界民主指數加速直線上升。

圖3a 「政體IV項目」世界民主指數平均值(1800-2013)

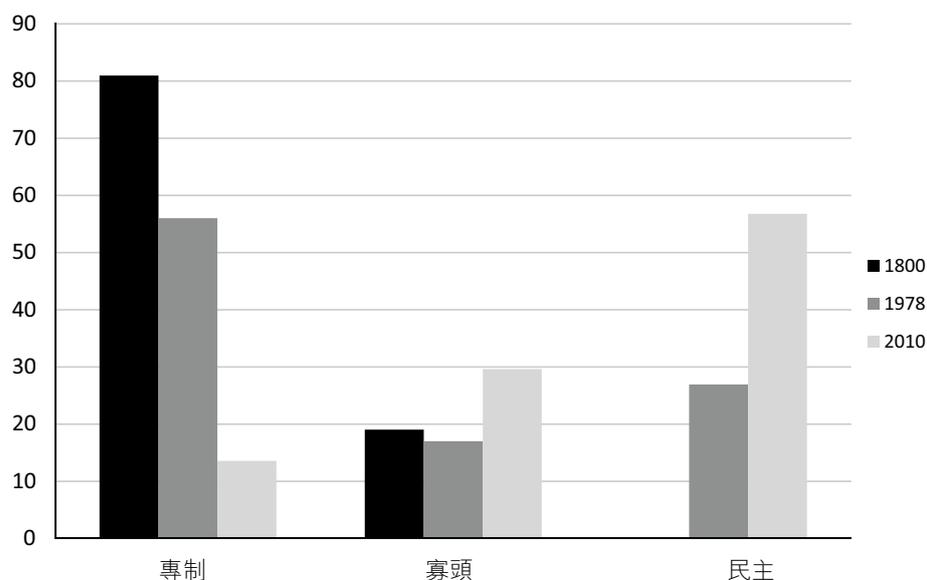


數據來源：Polity IV Project, www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

說明：完全民主(10分)；民主制(6至9分)；開放寡頭制(1至5分)；封閉寡頭制(-5至0分)；專制(-10至-6分)。

圖 3b 清楚顯示了專制和民主力量在三個時段的對比。1800 年，專制顯然是各國政體的主導力量，竟然沒有一個民主國家。即便美國也只是「開放寡頭制」(4 分)，英國則是「封閉寡頭制」(-2 分) ⑩。經過兩次世界大戰和冷戰的洗禮，民主死而復生，但是直到 1978 年，專制力量仍然異常強大，超過 50% 的國家被認為「專制」(-10 至 -6 分)。不過，民主的量變已經反映了其中的質變。被認為「封閉寡頭制」及「開放寡頭制」(-5 至 5 分) 的國家數量似乎歷年變化不大，其實這個類型是專制向民主轉化的「中轉站」。從 1970 年代開始，許多封閉或開放寡頭制國家悄然轉變。即便在民主有瑕疵的國家，多黨制也從 1972 年的 20% 上升到 1996 年的 63% ⑪，議會民選的國家則從 1975 年的 58% 上升到 2002 年的 80% 以上 ⑫。

圖 3b 「政體 IV 項目」專制、寡頭與民主國家的比例 (%) 調查
(1800、1978、2010)



數據來源：Polity IV Project, www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.

從 1990 年開始，民主「第三波」使得局面發生了根本逆轉。從圖 3a 可見，世界民主指數平均值從負值轉變為正值。據圖 3b 顯示，2010 年，超過 50% 的國家被認為「民主」(6 至 10 分)。此時，專制國家如中國、越南、古巴(數據未包括朝鮮)已是「四面楚歌」，處於被民主國家如歐美、澳洲及某些非洲與拉美國家包圍的汪洋大海之中 ⑬。

2012 年，「經濟學人智庫」對世界上 167 個國家進行更為詳實的調查(表 1)，根據衡量一國的民主程度的五個指標：(1) 選舉過程與多元化；(2) 政府功能；(3) 政治參與；(4) 政治文化；(5) 公民自由，加權匯總後計算得出各國民主指數，數值在 0 至 10 分之間 ⑭。「完全民主」國家不僅尊重公民與政治自由，而且具備支撐民主制度的政治文化；政府運行令人滿意，並具備有效的

表1 「經濟學人智庫」167國民主指數調查(2012)

體制及民主指數 國家數目及 相關比例	國家數目	國家 (%)	人口 (%)
完全民主 (8-10分)	25	15.0	11.3
瑕疵民主 (6-7.9分)	54	32.3	37.2
混合體制 (4-5.9分)	37	22.2	14.4
威權體制 (0-3.9分)	51	30.5	37.1

數據來源：Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2012, www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12.

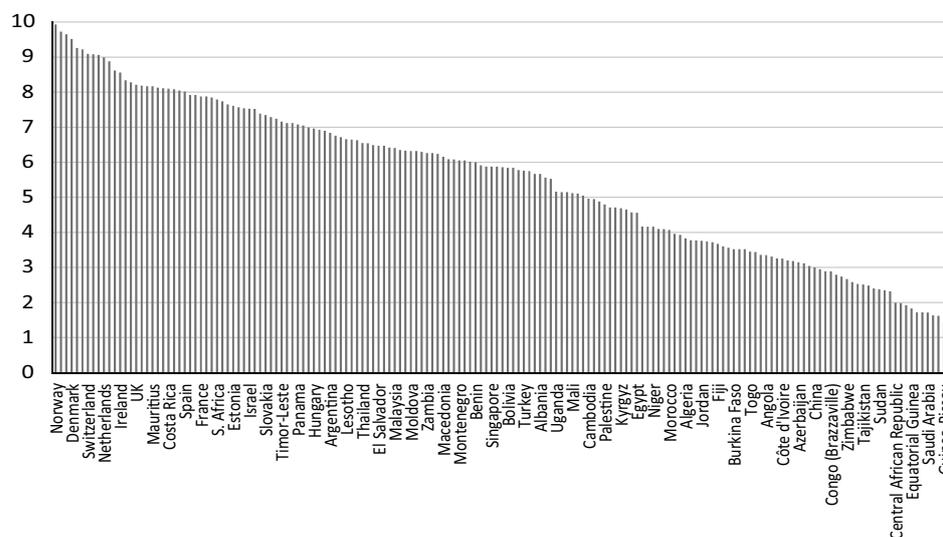
制衡機制；媒體多元獨立，司法保持獨立，且司法決定獲得執行。相比之下，「瑕疵民主」國家雖然也有自由與公正的選舉，卻存在政府運行效率較弱、公民政治文化不發達、政治參與度較低等問題。「混合體制」國家不能完全保證選舉的自由與公正，政府經常對反對黨及其候選人施壓，政府運行、公民參與和政治文化比「瑕疵民主」國家更弱，媒體可能受到壓力或恐嚇，司法不夠獨立，腐敗比較普遍。「威權體制」國家的主要特徵則是缺乏政治多元，民主機制名存實亡，選舉徒具形式，媒體國有或由統治集團控制，對政府的批評意見受到嚴格審查，獨立司法亦不存在。



韓國已躋身「完全民主」國家

「經濟學人智庫」發布的民主指數基本驗證了「政體IV項目」的調查結果。表1顯示，在調查涵蓋的167個國家中，民主國家（「完全民主」與「瑕疵民主」之和）在數量上約佔47%，「威權國家」約佔30%，其餘為兩者之間的「混合體制」。民主國家佔據了明顯的主導地位。此外，「經濟學人智庫」發表的167國世界民主指數排名（圖4）也和「政體IV項目」的調查結果相當吻合，兩個統計均顯示中國（排名第141位）屬於威權體制。

圖4 「經濟學人智庫」世界民主指數排名（2012）



數據來源：Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2012, www.eiu.com/Handlers/WhitePaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12.

四 憲政維度：言論自由

由於數據限制，本節討論的「言論自由」僅限於網絡言論和新聞自由，而不包括集會、結社等廣義的政治自由。統計分析所用的數據包括「自由之家」的網絡言論自由指數和「無國界記者」公布的新聞自由指數，而後者的數據覆蓋了較多國家。

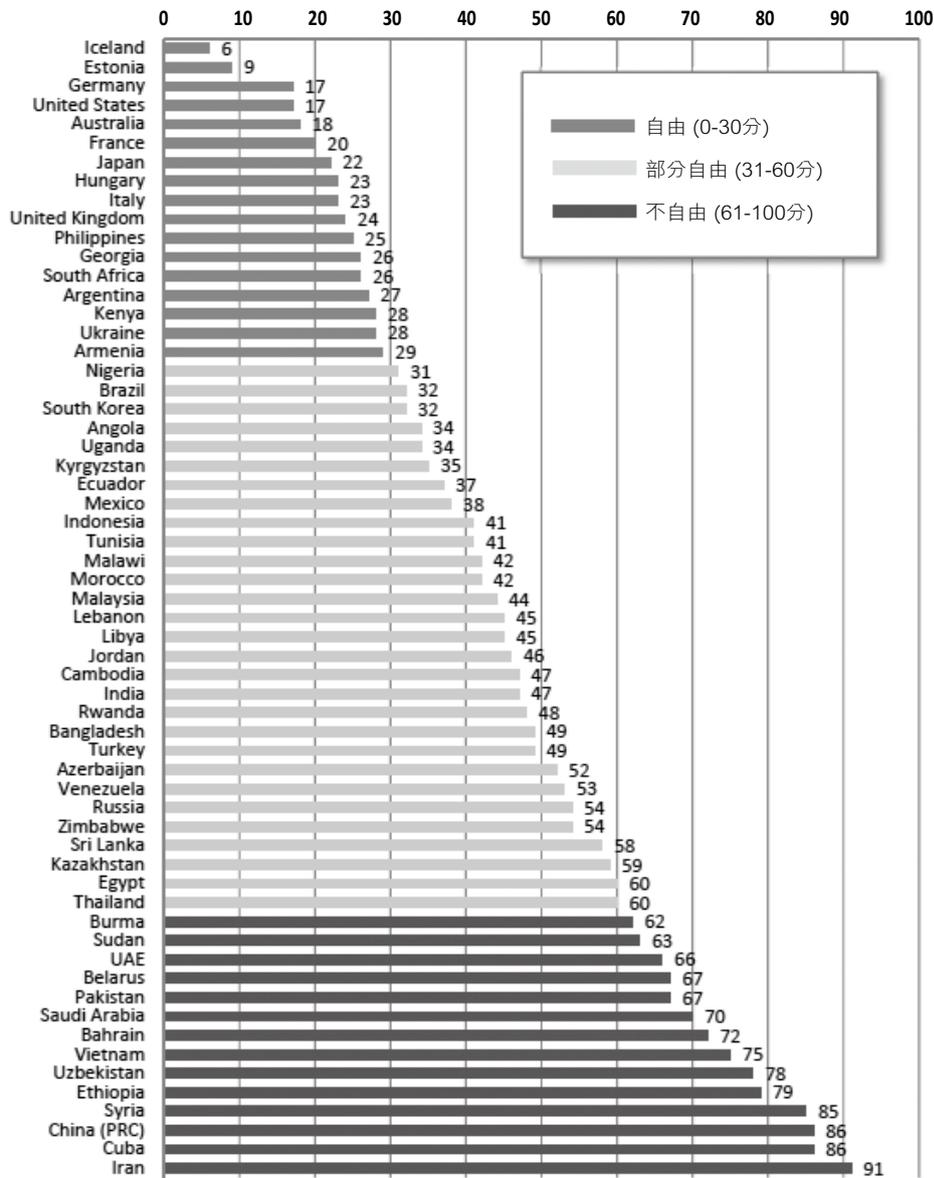
（一）網絡言論自由

對於網絡言論，「自由之家」常年檢測各國的網絡自由環境，主要包括三個方面：一是准入障礙，包括網絡准入的經濟和結構性障礙、政府對特定技術或應用程式的限制，以及對互聯網和手機網絡供應商的法律和所有權控制；二是內容限制，包括網頁過濾和禁止訪問、內容操縱及其他形式的審查或自我審查，以及網絡媒體的多元化程度、數字媒體在社會與政治動員中的使用程度；

三是對用戶權利的侵犯，包括對網民活動的法律限制、網絡監控，以及對網絡活動的法律起訴、拘捕、身體攻擊或其他形式的恐嚇等打擊手段^⑮。

按此標準，「自由之家」2013年對60個國家進行了網絡自由調查，結果顯示中國排名倒數第三（圖5）。此外，調查發現，政府僱用「五毛」現象不僅在中國出現，像巴林、俄羅斯等國也經常使用這種策略來「引導」敏感問題的輿論走向。在所調查的60個國家中，有22個國家在不同程度上存在「五毛」^⑯。

圖5 「自由之家」60國網絡自由指數排名（2013）



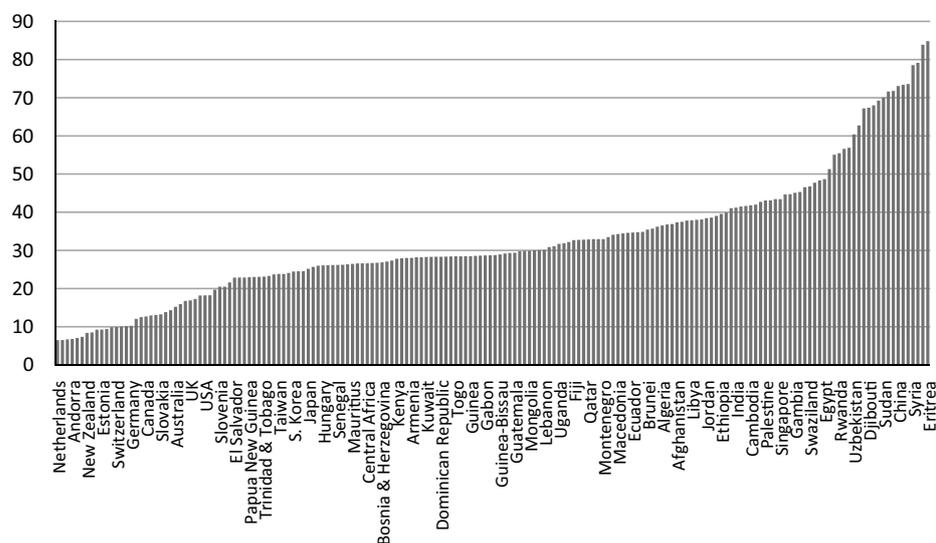
數據來源：Sanja Kelly et al., eds., *Freedom on the Net 2013: A Global Assessment of Internet and Digital Media*, http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Full%20Report_0.pdf, 25.

說明：0分代表最自由，100分代表最不自由。

(二) 新聞自由

自2002年以來，「無國界記者」組織每年發布新聞自由指數。相關問卷調查主要涵蓋五個方面：(1) 媒體的法律地位；(2) 記者的法律地位；(3) 編輯獨立性與觀點多元化；(4) 新聞自由規定獲得實施的程度；(5) 互聯網等技術資源的自由程度等。2013年，該組織調查了179個國家的新聞自由(圖6)，結果顯示芬蘭、荷蘭、挪威由於為新聞來源提供最優環境，保持前三名位置，土庫曼斯坦、朝鮮、厄立特里亞三國排名最後三位，中國排名第173位^⑩。

圖6 「無國界記者」179國新聞自由指數排名(2013)



數據來源：Reporters without Borders, 2013 World Press Freedom Index, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

此外，調查顯示，當今世界新聞自由和不自由國家在數量上旗鼓相當，前者略佔優勢。在調查涵蓋的179個國家中，新聞自由受到有效保障的國家(得分30以下)佔54.8%；在剩下45.2%的國家，新聞自由狀況堪憂(表2)。這個圖景和上述民主指數調查結果相似，或許令人感到悲觀。

表2 「無國界記者」179國新聞自由國家比例(2013)

新聞自由程度及指數	好或較好 (0-20分)	問題較少 (20-30分)	問題較大 (30-50分)	極不自由 (> 50分)
國家	34	64	60	21
數量	34	64	60	21
比例 (%)	19	35.8	33.5	11.7

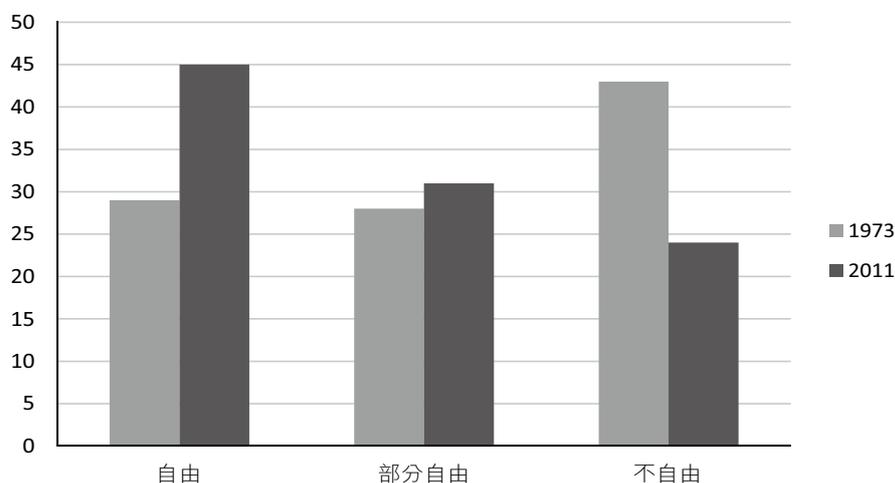
數據來源：Reporters without Borders, 2013 World Press Freedom Index, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.

此外，和網絡言論自由的檢測標準類似，這裏所調查的新聞自由也是針對其法理狀態，而非現實狀態。新聞自由指數衡量的是國家對新聞媒體的法

律限制，卻未必能全面反映新聞自由的現實狀況。以中國為例，雖然政府限制並未放鬆甚至花樣不斷翻新，但是由於互聯網的發展和媒體市場化等因素，中國的新聞自由狀況在過去二十年中實際上大大進步了，而這種進步未必體現於以上排名之中。

總的來說，和民主一樣，自由也是當今世界的大趨勢，而且這一趨勢發展得很快。根據「自由之家」的統計，在1973年的151個國家中，高達43%的國家為「不自由」國家；而在2011年調查的195個國家中，這一比例降低到24%，高達45%的國家為「自由」國家（圖7）。短短四十年，自由與專制國家的數量對比發生逆轉。

圖7 「自由之家」世界自由國家比例(%) (1973、2011)



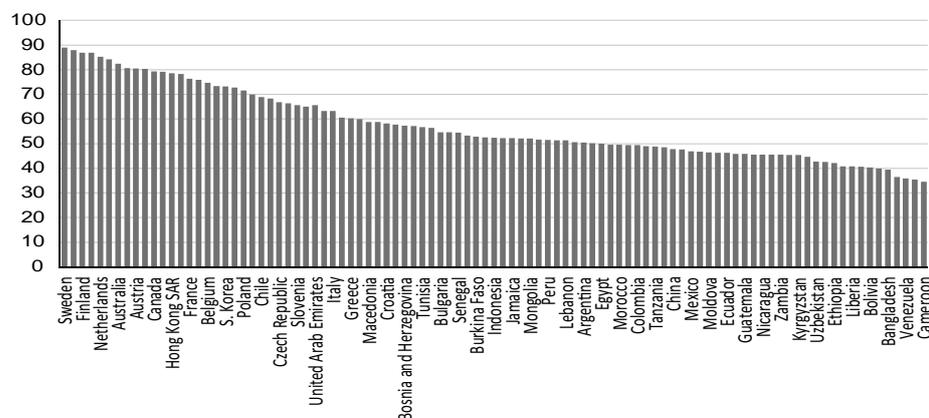
數據來源：Laurel E. Miller et al., *Democratization in the Arab World: Prospects and Lessons from around the Globe* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2012), xvi-xvii.

五 憲政維度：法治

「世界正義項目」是2006年在美國律師協會主席動議下設立的獨立NGO，每年公布各國年度法治指數及其排名。衡量一國法治有八個量化指標：(1) 政府受到限制；(2) 沒有腐敗；(3) 秩序與安全；(4) 基本權利；(5) 政府公開；(6) 管制執行；(7) 民事正義；(8) 刑事正義。每個大指標下還包含6個小指標，比如基本權利指標是在綜合平等權、言論自由和宗教信仰自由等小指標之後計算得出。一個國家的法治綜合指數是所有48個小指標數值的總和。

2012年度的法治數據包含了97個國家（圖8），前四名是清一色的北歐國家——瑞典、丹麥、芬蘭、挪威，最後四名分別是巴勒斯坦、委內瑞拉、津巴布韋和喀麥隆，中國排名第69位（調查未包括朝鮮與古巴）^⑩。調查結果和這些國家的經濟與政治發展水平相稱，並不令人驚訝。如上所述，法治不僅和經濟發展呈現緊密的相關性，而且和民主與新聞自由也存在顯著的相關性。

圖 8 「世界正義項目」97國法治指數排名 (2012)



數據來源：World Justice Project, Rule of Law Index 2012, <http://worldjusticeproject.org/blog/wjp-rule-law-index-2012-2013>.

說明：0分代表法治水平最低，100分代表法治水平最高。

六 結論——如何找回自信？

在當今世界版圖上，中國的位置大致是經濟發展居中，法治落後，民主政治與新聞（言論）自由墊底。當然，新聞自由指數對於中國「形象」甚為不利；如果選用其他衡量標準，譬如人身自由或財產權，中國的得分和排名很可能會顯著提高。然而，作為最重要的基本權利，言論與新聞自由對於衡量憲政的意義是不可替代的。中國在新聞自由指標上得分甚低，並不是迴避與忽視新聞自由的理由，而恰恰說明制度改革的必要性與迫切性。

歸根結底，真正的自信不在於對自我評價「揚長避短」。一個基本健康的人對自我康復有自信，因而不會諱疾忌醫；只有病入膏肓的人才會自暴自棄，拒絕正視自身的疾病，陷入自我陶醉的末世狂歡。中國制度積弊日甚一日，卻不是不可救藥的。要徹底擺脫「東亞病夫」的病態，中國人需要恢復健康人的心態，恢復正視自己、改正缺點的勇氣，拒絕在種種阿Q自慰式的思維中尋求「自信」。

憲政民主是一個民族走向自強、自立、自治的制度里程碑，也是民族自信的終極體現。一個畏懼民主、鄙視自己的民族，怎麼可能具備健康的自信呢？「民主恐懼症」無非出於兩個原因：或囿於統治者的既得利益障礙，或緣於政治精英的「民智未開」心結。然而，時代不同了，「人民已不再愚不可及」。在教育水平和社會知情權大幅提高的互聯網時代，繼續排斥民主的心態——無論有意無意——在效果上必然是維護統治者既得利益，而那些以「反西方」為由頭的反憲政知識精英也就淪為專制的吹鼓手。

當然，憲政民主轉型未必一帆風順，遇到一點波折是完全正常的。決定轉型成敗的主要變量包括政權更迭的形式、先前對政治多元化的經驗、軍人服從文官政府等關鍵決策、國家和社會凝聚力及社會分化與邊疆問題、經濟

發展程度，外部環境以及外部政策選擇和援助等多種因素^⑩，但這只是表明憲政轉型需要做好充分的戰略研究和社會心理準備，而不足以對憲政民主的基本目標產生任何懷疑。

註釋

- ① 米博華：〈警惕西式民主陷阱〉，《人民日報》，2014年6月9日；鄭永年：〈中國民主模式初步成形〉，《人民日報》（海外版），2014年6月9日。
- ② 張維為：〈澄清關於「自由、民主、人權」的認知盲點〉，《人民日報》，2014年7月17日。
- ③ 張維為：《中國震撼——一個「文明型」國家的崛起》（上海：上海人民出版社，2011）。
- ④ 張千帆：〈政改與經改不可分割〉，《經濟觀察報》，2013年10月17日。
- ⑤ Jutta Bolt and Jan Luiten van Zanden, "The First Update of the Maddison Project; Re-estimating Growth before 1820", Maddison-Project Working Paper 4 (January 2013), www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm.
- ⑥ UNdata, <https://data.un.org/Data.aspx?q=GDP+per+capita&d=SNAAMA&f=grID%3a101%3bcurrID%3aUSD%3bpcFlag%3a1>.
- ⑦ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.
- ⑧ 參見張千帆：《憲法學導論——原理與應用》（北京：法律出版社，2004），頁14-15。
- ⑨ 對於孟德斯鳩的至理名言，參見Montesquieu, *The Spirit of the Laws*, trans. and ed. Anne M. Cohler, Basia C. Miller, and Harold S. Stone (Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1988), 157。
- ⑩⑬ Polity IV Project, www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm.
- ⑪ Jennifer Gandhi and Adam Przeworski, "Cooperation, Cooptation and Rebellion under Dictatorships", *Economics and Politics* 18, no. 1 (2006): 1-25; Jennifer Gandhi, *Political Institutions under Dictatorship* (New York: Cambridge University Press, 2008).
- ⑫ Philip Keefer, "Database of Political Institutions: Changes and Variable Definitions", manuscript (Washington, DC: World Bank, 2007). 轉引自 Mario L. C. Barrero, "Competitive Authoritarian Institutions and Political Change: Theory and Evidence from the Third Wave of Democratization" (Ph.D. diss., Yale University, 2011), vi.
- ⑭ Economist Intelligence Unit, Democracy Index 2012, www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2012.pdf&mode=wp&campaignid=DemocracyIndex12.
- ⑮⑯ Sanja Kelly et al., eds., *Freedom on the Net 2013: A Global Assessment of Internet and Digital Media*, http://freedomhouse.org/sites/default/files/resources/FOTN%202013_Full%20Report_0.pdf, 9-12; 10.
- ⑰ Reporters without Borders, 2013 World Press Freedom Index, <http://en.rsf.org/press-freedom-index-2013,1054.html>.
- ⑱ World Justice Project, Rule of Law Index 2012, <http://worldjusticeproject.org/blog/wjp-rule-law-index-2012-2013>.
- ⑲ Laurel E. Miller et al., *Democratization in the Arab World: Prospects and Lessons from around the Globe* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 2012), xviii.

張千帆 北京大學憲法學教授

陸符嘉 德克薩斯大學政府學博士