

近年，中国社会发生了一场持续的“宪政”之争，直到中共十八大四中全会出台以“法治”为核心的改革纲领、强调“法治”的前提是“依宪治国”才告一段落。但这场争论远没有终结，因为中国社会对宪政并没有多少共识。从左派和自由派之间对宪政的争论，和对“法治”截然不同的解读来看，争论会随时再发生。实际上，在中国还没有确立主流社会所能接受的“宪政观”的情况下，中国社会会继续被左、右两个极端的宪政观念所左右。

左派还是在继续强调“阶级斗争”和“无产阶级专政”。在法治方面，左派的很多论述仍然停留在文化大革命期间的“资产阶级法权”阶段。左派否定宪政，把宪政简单地视为西方资本主义制度的产物，实行宪政就是西方化。尽管老左派和新左派在很多方面有不同的看法，但在反西方方面是高度一致的。他们甚至简单地把所有的中国问题视为是西方影响的产物。因此，走到极端，左派必然走向“关门主义”，把自己孤立于世界之外，最终走向落后，走向挨打。

中国的自由派主张中国要实行西方式的宪政，并把宪政和西方式的多党制、三权分立、选举等制度等同起来。他们经常看不到西方宪政背后的实质，而过度注重形式化的东西。在“法治”方面，自由派则经常对“法治”过度“发挥”。“法制”被经常曲解为 rule by law，即统治者用法律统治社会，而 rule of law（法治）则表明统治者本身也要服从法律。

这里涉及到的是共产党和法律之间的关系。如果是 rule by law，只是表明共产党根据法律来统治社会，而自身则超越法律之上；如果是 rule of law，表明共产党自身必须服从法律。当然，在自由派看来，在一党统治的体制内，不可能产生法治，如果没有类似反对党那样的外在制约和“三权分立”那样的内部制约，共产党本身不会自觉服从法律，而会站在法律之上。自由派因此幻想着能够把中国转型成为另一个西方国家，实行西方那样的宪政。

尽管左、右派的宪政论述似乎表现为中国的“主流话语”，但都不符合中国的现实。左派把宪政视为是西方化，再反过来反对中国实行宪政。这里的“西方式宪政”实际上只是一个“稻草人”。除了自由派，没有多少人认为中国应当实行西方式宪政。问题在于，中国共产党不实行宪政，实行的又是什么样的制度呢？宪政不仅是近代以来，数代中国人的愿望，也是迄今为止最为稳定的政体形式。

孙中山先生的理想是宪政，其建立的国民党的目标也是宪政，只是后来国民党不搞宪政。共产党革命时代的理想是宪政，其夺取政权之后的理想仍然是宪政。1954年宪法的制订表明，毛泽东领导的共产党是要实行宪政的；1982年宪法的确立表明，邓小平领导的共产党也是要实行宪政的；十八届四中全会确立法治和“依宪治国”方案表明，今天的共产党也是要实行宪政的。

自由派要照搬西方宪政，忽视了在非西方世界照搬西方宪政有太多失败的案例这一事实。孙中山先生

## 郑永年专栏

# 中国的宪政、法制与法治

开始时就是想照搬西方宪政，实行西方式的多党议会民主，后来以失败告终。而在广大的发展中国家，包括非洲、亚洲和拉丁美洲，很多国家在理论上都是西方式宪政国家，具有多党制、选举、三权分立、自由媒体等等所有西方所拥有的制度体制，但就是没有一个是运作得好的。

### 一党主导下的宪政体制

在一些国家，宪政名不符其实，停留在纸面上；在另一些国家，宪政往往和无政府联系在一起。即使在西方，在工业社会时期运作良好的宪政，在后工业化时代也遇到了巨大挑战，出现多党之间互相否决、“一人一票”只是为了实现“一人获取一份（福利）”而非“一人贡献一份”、金钱政治、富豪政治等等现象。西方如何应付这些挑战和实现可持续的宪政，仍然是未知数。

如果继续被左、右派主导中国宪政话语，等待人们的未来可能只是无政府。中国政治发展到现在这个阶段，所需要直面的是如何建设一党主导下的宪政体制，包括法制、法治和司法独立等方面。

要确立一党主导下的宪政，法制是根本。任何社会，法制都很重要，是法治的前提。一党主导下的宪政，法制建设的重要性远比多党制下的法制建设来得重要。在多党之下，存在着外在的制约因素。一党主导下的宪政，内部制约要远比多党制宪政强，因此法制显得更加重要，因为需要通过更多的法律制度来实现有效的内部制约。

尽管法治变得重要起来，中国远没有完成法制建设。中国在上世纪80年代提出法制建设是邓小平的功劳。1978年十一届三中全会提出建立社会主义法制体系，“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。在过去的30多年里，法制建设有很大的进步。中共十八大之前，一些领导人匆忙宣布社会主义法律体系基本建成。不过，实际上并不是这样。中国在过去的年代里，关切的是经济立法。因为执政党的主要目标在于经济发展，不难理解大多数法律都是有关经济活动的。

中国的社会立法远未完成，在很多方面仍然空白。例如社会权利，包括社会保障、医疗、教育和公共住房等方面，还没有基本法律制度。民法、刑法和诉讼法等仍然具有巨大的发展空间。中国尽管具有悠久法典传统，但到现代还没有出现一部符合时代需要的《民法典》。政治上的立法更是少得可怜。社会领域的法律空白，导致了社会领域的大破坏。在过去很长时间内，人们往往以破坏社会领域的方式来促进经济的发展。

法治当然也是中国宪政的目标，并且是可以实现的目标。法国思想家孟德斯鸠称“法的精神”。简单地说，法的精神包含两方面。一是法作为客体，在法律面前人人平等；另一方面是社会成员必须具备服从法律的意识和文化。如果没有法的精神，即使拥有最好的法律，也只会是一纸空文。

在人们怀疑中国能否实现宪政时，中共四中全会所颁布的改革方案，已经在制度层面构建中国宪政了。四中全会并没有回避共产党和法律之间的关系，这种关系被界定为中国共产党领导人民建设法治，同时任何组织（也包括共产党本身）必须服从法律。四中全会所界定的“法治”要普遍适用于社会、经济、军队和执政党本身的治理，所以应当说是广义的法治而非仅是法学家所界定的狭义法治。

执政党在掌控法律的同时服从法律，这是普遍现象。在所有国家，执政党都是立法的主体，通过其控制的议会或者国会立法，执政党可以根据新的情况立法，也可以修改法律，甚至废除法律。不过，一党主导的宪政下，司法仍然可以实现相对独立。执政党控制立法，但法律一旦到位，政治便要终止，需要专业的司法组织和人员来执行法律。

### 需要一批政治企业家

四中全会在这方面已经走出了重要几步，包括建立巡回法庭、建立跨区域人民法院、法律从业人员专业化、实行领导人干预司法终身追究责任制。如果说前两方面所要解决的是司法地方主义，后一方面所要解决的是各级领导人随意干预司法程序的问题。

无论是司法地方主义还是领导人干预司法，都是中国司法领域最为核心的问题。司法是社会正义的最后防线，一旦失守，社会正义便荡然无存。而这道防线失守，大多是因为政治人物对司法的干预。这些制度设计很显然是要界定政治和司法之间的边界，防止

政治人物随意干预司法的公正性。

当然，中国要实现一党主导下的宪政仍然任重道远。人们首先需要从目前左、右派那些脱离中国现实的毫无用处的讨论中挣脱出来，更不能让左、右派的宪政话语绑架了中国宪政。要避免左、右派陷阱，就需要认真深入探讨一党主导下的宪政、法治和司法独立等问题。在理论上，人们并没有充分的知识储备，更多的领域是空白的。在没有理论的指导下，就很难有有效的法治改革和建设。在实践层面，中国更需要制度创新。从四中全会所确定的制度设计来说，这种制度创新是可能的。

无论是理论还是制度创新，中国需要一批政治企业家。从实践层面来看，西方式宪政既非理想，也很难超越西方边界。如上所说，非西方发展中国家有太多失败的宪政案例。不过，也有成功的例子，例如日本和新加坡等。这两个国家实行的都是“一党独大”体制，即一个执政党长期执政。不过，“一党独大”并没有妨碍这两个国家实行有效的宪政。

有效宪政的关键在于这两个国家的政治精英，能够有效地把自己的文化价值观，和西方的一些最优实践结合起来。以自己的文化为体，以西方的制度工具为用。同样，中国如果不能出现一批政治企业家，能够把西方的一些最优实践和自己的最优实践、文化价值观有效结合起来，“中学为体、西学为用”，就很难建立中国宪政。

这里就涉及“关键少数人”的作用问题。无论是日本、新加坡还是其他成功的案例，都是因为“关键的少数人”，也就是政治企业家。日本明治维新的成功是因为“关键的少数人”，新加坡等亚洲国家也是。制度是“关键的少数人”设计的，也是在“关键的少数人”践行之后得以制度化的。

中国宪政是否成功也同样取决于“关键少数人”。例如，如果执政党的精英不能践行法治，如何可能要13亿老百姓来服从法律？执政党最近提出的“四个全面”，其中两个“全面”就是全面建设法治社会，全面治党。可以预见，把法治和治党结合起来，应当是中国宪政之路的突破口。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点