

● 政治学

宪政理论的变迁

——从民主与宪政关系层面分析

包 亚 军

(北京大学 政府管理学院, 北京 100871)

[作者简介] 包亚军(1977-), 男, 湖北安陆人, 北京大学政府管理学院政治科学系博士生, 主要从事政治学基础理论与方法研究。

[摘 要] 从民主与宪政关系的角度看, 宪政呈现出来一些新的理论动向。这包括其方法基础、新的人性理念、权力制约主体的非正式化、正式权力制约与非正式权力制约之关系和对经济社会领域的关注等方面。这其实也是政治理论总体性发展的一个具体表现。但是, 宪政始终要以民主为内核, 在各自的变化中相互协调。

[关键词] 宪政; 民主; 权力制约

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2004)01 \ 0120-05

萨托利认为, “宪政不是政治科学的传统主题, 政治科学家也曾在一定程度上关心过宪政, 他们或者倚重于作为学者个人先前所受的法律训练, 或者倾向于认为, 宪法制约与社会制约和政治多元主义制约相比, 其作用较小, 地位较次要, 在前一种情况下, 可以说他们对待宪政话题的态度属于传统的政治科学。在后一种情况下, 我认为新的政治科学几乎没有条件来谈论这个问题”^[1] (第 119 页)。这里新的政治科学指的是行为主义政治科学。笔者以为, 萨氏这个论断有失偏颇。宪政作为政治学的一个重大理论问题, 正引起人们日益广泛的关注。本文试图指出宪政理论所呈现出的一些变化。

(一) 古典宪政理论

宪政的相关理论渊源或许至少可以上溯到古希腊时期。亚里士多德在其名著《政治学》中对当时民主制度的描述早已为人所熟悉。在该书中, 他所描述的政体也常被译为宪法^{2 \ 3]} (第 275 页)。不过, 无论政体也好, 宪法也好, 它表明的都是一种权力的运行机制。在随后的中世纪, 尽管是神权思想占统治地位, 人们仍然可以体会到某种宪政气息。钱永祥指出西方宪政的发展“需以中世纪教会为起点”^[3] (第 28 页)。正如卡尔·J·弗里德里希所言, 随着中世纪秩序的发展, 一种对统治者滥用其受委托权的行为予以积极抵制的学说被广泛地确认^[4] (第 19 页)。圣人奥古斯丁提出双城论就表明在地上之国里人的尊严与权利是得不到保障的, 统治者有可能滥用权力侵犯上帝的秩序。这时宪政开始拥有抵制专制权力、保障人的尊严的含义。中世纪后期意大利北部共和国的兴起又一次促进了宪政思想的发展。宗教改革期间, 加尔文派发展了一种民众革命理论, 认为民选官员和监察官员都可以拿起武器反抗他们的统治者^[5] (第 501-504 页)。由于历史的原因, 这些理论必然要汇入近现代宪政主义的洪流之中。

尽管有这些渊源, 学术界一般把宪政思想的萌芽定位于资产阶级革命初期^[6] (第 24 页)。其根本原因是资产阶级为了自身的需要而主张对权力加以制约。虽然中国学术界有将宪政等同于民主政治的一种认识^[7] (第 29 页), 但笔者仍倾向于从狭义上把民主和宪政分开来。一种理想的政制是民主和宪政的

结合。而对宪政的分析也需要与民主相结合。

1. 古典的民主理论。古典的民主理论即是近代民主理论，其主要代表人物有洛克、卢梭、密尔等人。民主理论的核心是权力归谁行使的问题。以洛克和密尔为代表的是一种间接民主代议制理论。以这种理论为指导的资产阶级政府获得了成功，延续了几百年。而以卢梭为代表的直接民主制却没有成为现实，在西方政治思想上亦不占主流位置。代议制民主理论意味着一切权力属于人民。人是万物之灵长，是理性的动物，在近代国家产生以前，按社会契约论分析，已结为社会^[8]（第113页），但这个社会有种种缺陷，于是为了保障生命、财产和自由，人们结成国家。国家的权力来自于人民的委托，国家应遵照法律行事，尊重并保障人民的基本权利。人民享有广泛的自由，尤其是自由表达和结社的权利。代议制民主理论相信，人民不会自己对自己实行专制，要保障权利就必须参与政治，在国家规模较大的情况下，选举自己的代表并通过代表制定法律。选举是近现代民主的一个重要特征，一般采用多数裁决原则，选出的政府若违反契约，民众可以通过选举制度加以纠正。民主理论体现了以权利制约权力的思想。

2. 古典宪政理论。从最严格意义上讲，民主和宪政各自的涵义来源都有可能不易分清。但正如对民主理论有一个粗线条的认识一样，人们对宪政也有一个大致的认识。一般而言，宪政理论的核心就是对公共权力的制约。宪政本身意味着对政府权力的限制。从历史源头上看，其逻辑起点是近现代的人民主权说。由于人民享有主权，在选举代表参加国家管理时，实行的是多数裁决原则，这就有可能导致多数的暴政，多数人可能压迫少数人，更有甚者，多数可能会通过禁止言论自由等法律而推残民主本身，这就需要有对多数权力的制约，而设计一些政治制度来限制政治权力的行使就成为西方宪政思想上的突出主题^[9]（第27页）。近代宪政思想的主要代表者即是法国人孟德斯鸠，他在其经典名著《论法的精神》中系统论述了立法、行政、司法三权分立的精神，认为，“当立法权和行政权集中在同一个人或者同一个机关手中，自由便不复存在了”，“如果司法权不同立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权同立法权合而为一，则将会对公民的生命和自由施行专断权力，因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一，法官就将握有压迫者的力量”^[10]（第153页）。正是基于孟德斯鸠的指引，联邦党人才开创了人类第一个宪政样板，通过深思熟虑和自由选择建立了一个良好的政府，摆脱了依靠机遇和强力来决定政治组织的命运。

宪政理论不认为民主就能防止专制，虽然民主也尊重人类的价值和尊严。宪政主义对人的本性更持一种悲观的看法，人总是趋向于贪图并滥用权力，从而给人的权利尊严造成灾难。是故，要保障人的价值，须以权力制约权力。“自由建构于权力之间势均力敌的相互斗争和对峙的基础上。权力之间的相互制衡使得自由安然无恙。”^[11]（第312页）古典的宪政理论在20世纪又通过新的形式得到表达，只不过重点已转移了。20世纪以前的宪政理论强调的是国家机构之间的制衡，而20世纪则强调法治。迈克尔·奥克肖特、詹姆斯·布坎南、弗里德里希·冯·哈耶克和西奥多·洛伊被埃尔金选做这一方面的代表。之所以有这种重心的转移，是因为“立法实际上不仅是现代政府的一项重要活动，而且是使好的政府变坏的手段。现实的情况是一个干涉主义和政策导向的国家被一群急于利用公共权威以改善其命运的民众所驱使，因此救济的方法必须或者是抑制住颁布过多法律的倾向，或者是规定这样一些原则，这些原则能够区分真正的或良好的法律与只不过是把社会某些部分的选择强加给另外一部分之间的不同”^[9]（第30页）。这样，宪政的重心就落在法治上，政府必须制定并执行良好的法律才可以维护自由，保障人的权利。但它们都属于古典的宪政理论，因为在保障公民权利方面，它主要寄希望于政府按预定的权力分立模式进行或实行法治，期望政府自己约束自己。

3. 古典民主理论与宪政理论的差异。布坎南说，“民主只有用宪法的观点来看时才具有标准的意义”^[12]（第264页）。这一句话点出了民主与宪政关系的实质所在。大凡要求坚持民主价值的人很少同时不是这种或那种宪法主义者。但是，民主理论和宪政理论的确有某种差异。同一个人既坚持民主又坚持宪政亦是有缘故的。

第一 对人类政治本性的看法不同。立宪主义者认为人性主要是恶的，尤其是当权者，对当权者施

加某种约束就是必然的选择。而且,他们也认为民众在智识上是愚蠢的。这是那个时代的特色,在他们看来,只有受过教育的智识上高人一等的,因而在美德上更为完美的人加入到政权中才会保证权力行使的正当。这种观点为《联邦党人文集》所反映并化为现实,于是美国有了上院和下院。与之相应的是民主主义者认为人性主要是善的,人们不会自己对自己实行暴政,通过一定的选举程序,人们参与到政权中就可以为政权提供足够的合法性。若官员不理想,人们有足够的智识加以撤换。

第二,对民主制度有效性的争议。宪政主义者认为民主制度可能导致多数的暴政,而且这种暴政是以多数人的旗帜为掩护的,可能对社会造成更大更持久的伤害;他们认为由于社会中不同势力不同地位的人的力量之分化组合是有一定限度的,强者总是处于有利地位,民主让人们来决定自己的事务,有可能导致弱者被排斥。这后一点在某种程度上可归之多数的暴政的一方面,某种程度上可归之于当代的一种宪政观,它强化了对不平等的关注。而民主主义者的观点正相反。

但是,这并不意味着二者不可调和。尽管像卢梭、潘恩等激进民主主义者强烈地反对宪政对民主的束缚,西方最终实行的是二者的融合。当代西方国家都同时采取民主理论和宪政理论,建立了宪政民主,一方面给予人民广泛的政治参与等政治自由和公民自由权利,另一方面又对政府权力及其行使做出限制。从历史上看,这种政治的形成是通过以下途径慢慢实现的:一定民主理念支配下的民主制度的实行,其特征体现为制度不完善、民主范围不广泛——宪政制度的强化,以分权竞争为特色的权力约束机制逐步完善——逐步在宪法框架下扩大民主权利和民主范围。这个历史进程反映了民主理论和宪政理论相互接受的过程。民主需要宪政的保护以防止某些人窃取权力,宪政也需要以民主为内核,即它保护的是民众的权利。在民主理念浩浩荡荡的年代,执着地与民主为难,只会造成自身价值的失落。况且,宪政也能够促进民主,只有公民自身权利获得了保证,他才有胆量去进一步扩大民主。“所有有效的民主制度,正如实际所表明的那样,都是在由稳定性约束所确定的范围内运作的。”^[13](第226页)

(二)现代的宪政理论

20世纪,由于特定的时代背景的变迁,古典的民主理论已经不能合适地解释西方国家的政治生活,新的民主理论纷纷涌现。按照民主与宪政相调适的规律,与新的民主理论适应的新宪政思想正在形成。

1. 时代的变迁。进入20世纪,西方国家在政治、经济、社会各领域都已出现了显著的变化。在政治上,西方资产阶级的统治日益巩固,公民权利范围也更趋广泛,利益集团政治也活跃起来,尤其是政党政治发育成熟;在经济上,西方国家大都进入垄断资本主义时代,自由竞争已不占首要地位,与之相适应的是经济领域与政治领域的互渗进一步加强,国家干预经济;在社会领域里,由于长期的自由竞争,公民社会成长壮大起来,对政府权力有了更切实的制约。当然,这种变迁在不同的时代有不同的侧重点。如20世纪上半叶,西方国家侧重于政府对经济的干预作用,国家的力量在不断地强化,相比较而言,公民社会对国家权力的制约就不太引人注目。而50年代和60年代由国家干预经济导致的福利国家也造成了很多问题,一些人又主张国家权力的收缩问题,重视对权力的制约。

2. 民主理论的变迁。20世纪西方社会暴露了诸多问题,同时也涌现了各种各样的民主理论。它们可归为四类:参与民主论、技术民主论、精英民主论和多元民主论。后二种理论的影响远较前二者深远。不过,多元民主论和精英民主论都可以看作是一种集团理论^[14](第375页),而且多元民主论实际上也是一种精英理论,只不过更强调精英受控的多元性。精英民主论认为:古典民主的人民主权学说过于简单,只是给人们以心理上的感召力和诱导而不可行;现实中的民主是指社会由少数最具有能力的杰出人物来实行统治,民主的本质是在现代官僚社会中提供一个最大限度地选择领袖的公民选举机制,保证精英的出现并维持效率;民主就是选择精英来统治,它意味着政府的统治应当交给获得更多支持的人或集团;而精英被选出以后基本上就垄断了决策领域。多元民主论则认为:国家不是惟一的权力中心;权力实际上是分散的。这就构成了多元民主与精英民主论的区别。托马斯·戴伊等对多元论的精彩评论也有助于我们深入认识多元论^[15](第11-14页)。

3. 现代的宪政理论。在古典宪政那里,宪政是被理解为一种对政治制度进行设计的理论。由于理

代资本主义的毛病越来越多,不少学者开始从制度设计的层面来思考一种新的社会制度而不满足于就具体问题开出药方。毫无疑问,无论民主制度是从程度还是从实质上满足了人民主权的理念,新的制度设计都必须是进一步围绕落实公民权利而展开的。从这个意义上看,新的制度设计就是宪政设计。单个人的智识毕竟有限,没有一个人能够完整地提出整套设计方案。只有在一个个人乃至一代代人积累的基础上,新的宪政论方可形成。单个个人所有的只能是零散的宪政思想。但是,将个人的零散思想加以整理正是学术研究的应有之义。

卡罗尔·爱德华·索乌坦提出了新宪政论的四大主题^[9](第17-20页),它们是从一些论文中归纳出来的,因而反映了新宪政论的一个基本轮廓,但这仅仅是从主题上而言的。笔者认为,新宪政论至少可以从以下几个方面加以描述:

一是关于方法基础。众所周知,古典的宪政论和民主论主要是以政治哲学为指导,强调的是价值取向,“政府的权力来自人民”是那时政治思想家的主要话语;避免暴政,成为传统宪政设计的主导思想。但是,现代的宪政论力图把政治科学和政治哲学结合起来,它的形成是建立在对政治现实的深刻分析基础上的,并辅之以一定的政治哲学理念,如政治平等,等。一定的历史环境也造成这种差异,这在当代主要表现为行为主义方法的应用。

二是关于人性理念。传统的宪政人性论强调恶,但主张制约,遏制人性;而新的宪政论则认为人性有恶的一面,人总是追求扩大利益,但围堵并不是好办法,他们主张顺其自然。

三是强调对权力制约的非正规性,即不再像以往那样主要靠国家机构的分庭抗礼或法治,而是转而求助于用非正式政府制度的手段。如查尔斯·林德布洛姆强调的是市场和企业的经济制度可作为控制权力的补充方法;创造多头政治的人也会保存市场制度^[10](第238页),当然他也看到了其中的矛盾。达尔则看到了有组织的社会、信仰等的制约作用。

四是处理正规权力制约与非正规权力制约的关系问题。如同民主的理念深入人心一样,一部正式的宪法及其确定的正规权力制约在现代社会也不可能因思考新的权力制约方式而废除。二者关系的处理构成思想家的重要思考内容。在现代西方社会,三权分立和法治作为人类政治文明的成果必将继续实行,但社会组织制约权力、多元市场制约权力以及人们的信念等内在制约今后也势必受到人们重视。

五是关注社会经济领域的民主问题。“宪政设计的任务即是把追求经济效益和民主的社会选择结合起来。”^[9](第35页)首先这关涉到政治与经济的关系,其次也关系到政治理论发展的重大变化。人们在传统政治领域的基本问题如政治平等得到解决以后开始注意经济社会领域的种种问题,突出表现就是对经济不平等的重视。围绕它出现了激烈而丰富的争论。一时间各种理论潮涌而现,形成了一轮新的政治哲学争议。这样政治与经济的区分被慢慢打破。在传统宪政安排侧重于政治权利的保障之同时,对人类经济权利的保障怎样进行制度安排呢?达尔提出新的立宪规则,即“每当由于民主程序的结果,少数公民被多数公民剥夺了基本权利、自由或机会,少数人必须得到保证有某种程度的自治(如果有必要的话包括独立)以足以保护那种权利、自由或机会,而且新的少数人组成的单位也必须适用此原则于它内部的少数人”^[17](第92-93页)。联想到公共选择学派代表人物布坎南提出的立宪经济学,人们对用宪政来保障经济权利充满期待。

(三)结 语

那么,新民主论和新宪政论是一种什么关系呢?完整无缺地论述这一问题超出了我的学识与能力,在此仅就个人零星想法略陈一二。第一,现时代的一些主要思想家,如达尔、哈耶克、布坎南等在对民主进行反思时也提出了其立宪思想。必须承认,在现代西方社会,占主流的民主理论仍是古典民主论,主流宪政论还是古典宪政理论。前文已说过,新的宪政只是在萌发之中。我们注意到,各种新的民主理论对古典民主论构成了重大冲击,但不足以动摇之。而新的宪政理论则还不太为人们所重视。在中国,或许这是因为我们尚未建立西方那种传统宪政模式,故还对其倾慕不已,无暇顾盼新的宪政动向。在西方,虽然有人注意到了,可是因为它还不壮观,还不能吸引众多目光,但不能因此而忽视它。思想家如果

要深入发展各种民主理论,势必要思考实施这种民主的制度保障、制度调适及相关问题,势必会发展种种宪政思想。当然,极端民主主义者除外,因为宪政就是要保障民主权利落到实处。民主与宪政的这一层关系无论是在过去还是在现在都不应改变。第二,两者都侧重于经济社会领域,都运用了新的研究方法,都是在传统政治理论向现代政治理论转变中出现的。这些也昭示人们,政治理论研究领域天高海阔,大有可为之地。

[参 考 文 献]

- [1] [美] 萨托利. 宪政疏议[A]. 晓龙译. 刘军宁. 市场逻辑与国家观念[C]. 北京: 三联书店, 1995.
- [2] [古希腊] 亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [3] 钱永祥. 个人、抑或共同体[A]. 刘军宁. 自由与社群[C]. 北京: 三联书店, 1997.
- [4] [美] 弗里德里希. 超验正义——宪政的宗教之维[M]. 周勇, 王丽芝译. 北京: 三联书店, 1997.
- [5] [美] 斯金纳. 现代政治思想的基础[M]. 段胜武, 张云秋, 修海涛, 等译. 北京: 求实出版社, 1989.
- [6] 林广华. 论宪政与民主[J]. 法律科学, 2001, (3).
- [7] 莫纪宏. 宪政是宪法的逻辑运动的状态[J]. 法律科学, 2000 (5).
- [8] [英] 洛克. 政府论[M]. 叶启芳, 瞿菊农译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [9] [美] 埃尔金. 新旧宪政论[C]. 周叶谦译. 北京: 三联书店, 1997.
- [10] [法] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上[M]. 张燕深译. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [11] [法] 阿克顿. 自由与权力——阿克顿勋爵论说文集[C]. 侯建, 范亚峰译. 北京: 商务印书馆, 2001.
- [12] [美] 布坎南. 自由、市场与国家——20世纪80年代的政治经济学[M]. 北京: 北京经济学院出版社, 1988.
- [13] [美] 埃尔斯特, 斯莱格斯塔德. 宪政与民主[C]. 潘勤, 谢鹏程译. 北京: 三联书店, 1997.
- [14] [美] 格林斯坦, 波尔斯基. 政治学手册精选[C]. 储复耘译. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [15] [美] 托马斯·戴伊, 哈蒙·齐格勒. 民主的嘲讽[M]. 孙占平, 盛聚林, 马俊, 等译. 北京: 世界知识出版社, 1991.
- [16] [美] 林德布洛姆. 政治与市场[M]. 王逸舟译. 上海: 三联书店, 上海人民出版社, 1996.
- [17] [美] 达尔. 多元主义民主的困境——自治与控制[M]. 尤正明译. 北京: 求实出版社, 1989.

(责任编辑 叶娟丽)

The Change of Constitutionalism

——In View of Relationship between Constitutionalism and Democracy

BAO Ya-jun

(School of Government Management, Beijing University, Beijing 100871, China)

Biography: BAO Ya-jun (1977-), male, Doctoral candidate, School of Government Management, Beijing University, majoring in theories and methods of political science.

Abstract: Constitutionalism is developed in many aspects such as its' new method, new idea on human nature, non-formalization of the subjects of checking power, the relationship between the non-formalization and formalization of the subjects of checking power, the attention to social and economic field etc. It is discussed in view of relationship between constitutionalism and democracy in this article. It means the total development of political theory, too. However, the constitutionalism must service democracy, and be in harmony with it by their development.

Key words: constitutionalism; democracy; checking-power