



论中国单一制宪制的“大一统”特色

张 颖

摘 要：“大一统”文化将政治共识作为中央统一政权的基础，同时又承认地方的独立自主发展；它表现了“中国特色”单一制的制度设计与实践。这种特色是在历史演进中确立下来的。从历史中探寻“大一统”意识，可以发现，它和当代制宪学说中，有关政权结构形态正当性的“政治共识”存在着暗合与互补；由此，“大一统”作为文化底蕴在当代制宪中得到表达，成为我国国家结构形态构建的基础。

关键词：单一制；中国特色；大一统；政治共识

一、单一制的“中国特色”

根据我国《宪法》第三条规定，中国是单一制国家已经成为公论。基于现实国情，“中国的单一制”制度实践必然发生“中国特色”。这个特色是什么，它又是根据什么基础理念形成的？对此，进行的追问的论著可谓寥若晨星。要探清这些问题，首先要了解这种单一制的“中国特色”。

（一）制度文本层面

全国人大根据民主集中制原则，集中统一行使主权者权力，以此为基础产生的中央政权是全国唯一的主权性单位，这是我国采取单一制的根本标志^①。以此为出发点，我国在政权配置体系中都贯彻了统一原则：首先，全国人大常委会通过对下一级权力机关行使立法监督权，保证了立法权体系的统一。其次，国务院作为中央政府，统一领导全国行政权体系。最后，最高人民法院统一行使终审权，最高人民检察院领导全国检察院实行法律监督，共同保障了全国法治运行的统一。

在地方制度层面，我国则实行因地制宜原则。除省级行政区划外，我国还设置了直辖市、民族自治区、经济特区和行政特区等不同形态的地方单位。为促进地方发展，中央对特定区域分别进行特别授权，有的授权甚至不惜突破现有基本制度框架：如“一国两制”中，中央除了保留主权，在包括基本政治制度在内的广泛领域内，都允许行政特区实行自治。

（二）动态运行层面

以制度文本为依托，中央政权还通过政治权威的领导，切实保障制度设计的实现。

1. 坚持党的统一领导，以政治权威保障中央政权的统一。党的领导核心地位是人民在历史中选择的结果。党领导人民实现民主政治的权威并不是一句空谈，它需要具体的权力配置予以现实化。党从中央到地方各级政权以及各种社会团体中实施组织建设，通过贯彻党的方针，统一组织纪律，保障了中央政权统一领导的实现。

^① 参看童之伟：《单一制、联邦制的区别及其分类问题探讨》，载《法律科学》1995年第1期，第35页。

2. 党的领导方式灵活多样,为地方创造自主发展空间。党实现领导的方式有三种:大政方针的政策领导、思想动员领导和组织领导。所以,中央通常只以宏观规划等抽象方式实施统一领导,这就使具体政策的制定与实施,有待于地方因地制宜的积极贯彻,从而为地方发展的自主性和积极性创造了政治空间。

3. 从大局出发,整合地方自主发展,最终指向统一国家的共同发展。中央允许地方自主发展,目的是要促进各地方缩小差距、相互融合,最终实现共同发展。譬如早在建国之初,就民族区域自治问题,周恩来就强调:“这里主要的问题是在于民族政策是以自治为目标,还是超过自治范围。……我们应该把各民族团结成一个大家庭,防止帝国主义的挑拨分化。”^①改革开放初期,邓小平就发展经济特区也指出,要让“一部分地区有条件先发展起来……先发展起来的地区带动后发展的地区,最终达到共同富裕”^②。

(三) 理论研究层面

目前,对全国人大和下一级人大之间的关系界定为法律监督关系,或工作联系和指导关系。可是,它们作为权力机关是否存在层际关系呢?现有的理论研究中并没有对此作出明确解答。

根据我国产生人大代表的《选举法》规定,全国人大代表由下一级人大选举,并接受下一级人大的监督,这是否意味着全国人大“向下负责”呢?答案是否定的。我国人大不是西方代议机关,它的根本属性是权力机关。单一制国家中央政权是独占主权性权力的单位,所以全国人大根据人民直接授权享有原生性权力,而下一级人大只享有法律性权力。事实上,向下一级人大负责的只是全国人大的代表个人,全国人大作为整体,它的权力是下一级人大权力的来源,而非相反。为此,目前的理论回避了二者在事实中形成的层际关系,其实是为下一级人大独立发挥民主功能保留了研究的空间。

上述三个层面的“中国特色”都反映出了同一个问题:中央为了促进地方的自主发展,不断向地方放权,其放权幅度甚至可能突破当时现行的宪法制度框架。那么,中央向地方放权的边界到底是在哪里呢?或者说,中国宪法体制中的单一制特色的基础理念是什么呢?

特色是在比较中显现的。单一制在各国的具体制度形态千差万别,因为它本来就是在“非联邦制”现象总结的基础上提出的、和联邦制对称的概念,并没有对中央放权或地方自主的限度进行理论预设^③。

譬如同是历史悠久的欧洲国家:英国地方自治传统悠久,地方选区的选举结果是下议院产生中央执政党的依据,这就使地方成为中央主动示好的对象;法国则有长久以来实行中央集权传统,直到1982年才开始系统推进地方分权改革^④。又如,同属战后经济迅速发展的东亚国家:韩国受儒家传统和日本殖民时代的影响,在地方团体行使自治权的过程中,中央领导下的行政机关对地方自治实行监督和指导^⑤。日本则因为受到二战后美国强制推行的民主化改革影响,在1947年宪法的制定过程中,虽然中央内阁大臣也提出应当对地方团体自治实施监督,但终被否定^⑥。

从实践中看,影响各国单一制具体形态的因素是多重的,但其中关键的影响因素是历史文化原因。

历史文化传统不同,各国宪法体制中有关权力结构形态的核心理念也有所不同;据此可将国家分成三类:第一类以英、美为代表,以个人自由为核心理念;它们对积极的国家权力始终保持警惕,将地方作为个人自由直接实现的场所,赋予其发达的自治权能。第二类则以“人的尊严”为核心理念,要求国家积极承担责任;以德国的联邦制为代表,二战后联邦德国《基本法》规定立法权应以“维护联邦之国家整体之责任”为宗旨,追求各邦公民在联邦范围内获得平等保护,它更强调统一中央权威。第三类是以东亚政治为代表的“解放学说型”政权,它和前两类国家相比,构建政权的起点不是个体权利,而是作为主权者的人民整体;个体权利必须依赖整体中产生的代表才能得到表达和实现,其权力及其结构形态的正当性植根于代表的正当性,它所蕴含的核心理念是人民具有统一的权利需求,可以由代表者统一代表;代

①《民族问题文献汇编》,中共中央党校出版社1991年,第1266~1267页。

②《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年,第374页。

③参看殷啸虎:《特别行政区制度与我国国家结构形式的关系》,载《毛泽东邓小平理论研究》2010年第6期,第30页。

④参看潘小娟:《法国行政体制》,中国法制出版社1997年,第74~75、127~129页。

⑤参看金桂枝:《韩国传统政治行政文化的延续和变化》,载《烟台大学学报》(哲学社会科学版)1993年第3期,第43~45页。

⑥参看蒋松岩:《日本战后地方自治制度的改革与发展》,载《中国社会科学院研究生院学报》1994年第2期,第39页。

表者可能是“圣人”、君主,或具有先进性的阶级和政党,从而和单一制理论的政权结构高度契合,中国就属于这一类。

但政权产生之后,中央政权要保留的核心权力是什么?保留该核心权力所遵循的基础理念又是什么?“解放学说”却无法给出直接的答案。既然历史文化规定了政权结构形式,那么,就应从历史中寻找答案。对中国来说,历史中形成的“大一统”文化就是构建政权结构形态的基础理念。

二、“大一统”和统一多元的国家构建

“大一统”是中国历史上一个关于国家构建的重要政治术语,也是一个由来已久的价值符号。它最早语出《春秋公羊传·隐公元年》:“何言乎王正月?大一统也。”在西汉中期,为了强化中央皇权,限制地方封国势力,以董仲舒为代表的汉儒,吸收了阴阳五行学说,以“微言大义”的方式将这句话阐发为系统的政权构建理论:“王者必受命而后王,王者必改正朔,易服色,制礼乐,一统于天下,所以明易姓而非继人,通以己受之于天也。王者受命而王,制此月以应变,故作科以封天地,故谓之王正月也。”

仅从文字上看,“大一统”以正朔(历法)、服色(官制)和礼乐(尊卑等级)为“一统于天下”的标志,凝聚了儒家思想中关于王权正当性的理念:它将周代追思为理想社会,王权受命于“天”这个至上且唯一的神化权威;所以,周王受天命而享有的权威是正当的,它的实现方式也应直接仿效“天”,即“一统于天下”。

除了确立统一权威的至上性,“大一统”中有关政权构建的内容,并未对今天通常认为重要的权力如立法权、行政权、司法权以及军事统帅权等进行分配。作为支配两千年传统政权构建的符号和理念,这种论述并非疏漏,实是汉儒有意为之的设计。在这个事关帝业的价值符号中,汉儒借用了中国传统政治哲学中的三个重要概念,即“一”、“大”、“统”。

(一) 一

“一”是中国传统文化中最神圣的价值符号:一方面,“一”曾是先秦道家 and 阴阳家学说中用来表述万物始源的哲学范畴,《老子·第42章》说“道生一,一生二,二生三,三生万物。”“一”直接和宇宙本体“道”发生关联,既是万物的来源和归依,也是万物运动的根本规律。“一”为政治哲学所吸收之后,成为一切权力和权威的来源,是最高的正当性规定。另一方面,经过秦汉黄老学说的发展,“一”吸收了法家“壹赏”、“壹罚”、“壹教”的内容,追求统一的深度由表及里,广度由核心权威发展为全面整合。董仲舒在汉代推崇“一”是要推进君主政治上的高度集权,以及政治国家对社会生活的全面支配,这是对社会生活方方面面无所不包的“一”,它支配了传统封建国家的集权追求。

(二) 大

“大一统”除了强调“一”之外,还要冠之以“大”。

一方面,《康熙字典》先后引《易经·乾卦》“大哉乾元”和《庄子·天地篇》“不同同之谓大”来解释“大”,它的内涵指向多元性。多元性也是中国历史发展的重要特色;所以,包容“不同”的“大”是完整理解“大一统”的重要范畴。在《老子》一书中,曾多次提到“大”,根据该书所遵循的辩证思维,“大”和“无”对称,这使得“大”足以成为一种具有无限展延性的范畴,在“无”通过“一”最终衍生万物的过程中,“大”就成为“无”的具体展延,也就成为“一”的具体存在形态。道家的这种思想为儒家学说吸收,《礼记·礼运》将“大”、“一”合为一个词,称“夫礼,必本于大一”。

另一方面,在汉语系统中,“大”代表了一种原始状态下形成的审美性的集体无意识,古人在这种修辞原型中表达了“他们对外界和自身的隐喻认知方式”。《说文解字》说:“大象人形。”从“天人合一”这个至上价值准则出发,“大”蕴含了动态上“四维向度的无限扩展的价值追求”^①。

(三) 统

连结“大”和“一”的是“统”。《说文解字》中“统”、“纪”互训,后段玉裁作注时,将它“引申为凡纲纪之

①朱 玲:《“大”:修辞原型和隐喻认知》,载《暨南学报》(哲学社会科学版)2006年第1期,第101~104页。

称。”从辞书解释来看,“统”表达了权位和权威传承中的正当性:当根据“血统”或者“法统”传承时,它表示的是具体权位和权威正当性的延续;当“更纪始元”时,权位和权威就只在抽象的“道统”意义上继续存着,但具体权威者个人已经变更。把“统”所表述的正当性放到政权构建语境下,它就成为一个整合性的范畴:“统,……主绪人世,类相继如统绪也。”此时“统”就是千丝万缕的“头绪”,它指示的是“合多为一”。在“大一统”符号整体中,“统”起到了对“大”和“一”的贯通作用。

这样贯通而成的“大一统”:一方面,它集中反映了不断追求“一统”的趋势,选择了以一元权威核心为基础统一建构政权的模式;另一方面,它用“一”统率“多元”,建构起了一个以多元为基础并且“求同存异”式的统一结构,在具体结构和动态发展的意义上规定了中国单一制内在的多元特色。“大一统”理念影响和规定了中国人对国家结构的式样追求,成为中国宪政文化中的一个重要基因。

但是,并非所有传统都会在不同时代获得同等实现。“多元”和“一统”在根本上还是一组对峙的范畴。“一”成为最高价值准则的背后还存在一个价值排序过程,这个过程和国家起源与发展的历史密不可分。

学界关于中国古代国家的最早起源说法不一,但普遍认为夏商周三代已进入了“早期国家”阶段。夏代的历史并不清晰,唯知以“三壤成赋”标志了“九州攸同”;商周的天子都是天下共主:在盟誓共尊商王的结构中,地方氏族酋邦都有权独立统治地方、拥有军队;到周时,天子虽然享有至上权威,但对诸侯的“一统”控制非常松散,至多“礼乐征伐自天子出”;各诸侯国仍各自权宜治理,这从周初分封的记载中就可以看出。《左传·定公四年》记:封唐于夏墟,其国策为“启以夏政,疆以戎索”,封鲁、卫时,它们分别获授殷民六族、七族,则“启以商政,疆以周索”;这其中,夏、商、周三代制度并存,统一之下,天子承认地方诸侯在封国内实施独立的治理权力和制度。

到董仲舒等汉儒阐发“大一统”时,秦帝国强力推行的高度集权制成为汉代人所反思的经验教训:强力推行政治、经济、文化的统一并没有获得天下归心,反致二世速亡。这使汉儒清楚的认识到了,先秦以来的地方多元政治格局并未根本改变,要巩固中央集权,统一皇权对地方的控制只能是有限的。所以,汉儒阐释“大一统”时,放弃了秦代高度集权国家的梦想,选择了历史中形成的核心共识来构建国家:一方面,以正朔、服色、礼乐为标志,中央政权确立起“一统”的至上政治权威,它是地方多元政治实体权力的根本来源;另一方面,中央要允许地方因地制宜,在各区域内实行不同的政治制度。这些符号从整体上规定“一”统摄“大”,所以“一统”是主流趋势;但它的结构内部并不消灭多元,对地方的整合,是统一政权结构得以巩固的基础。

两汉之后,这套政治理念又发生了理念增添与学术更新。南宋时,为抵御少数民族政权的进犯,宋儒从“大一统”学说中提升出政权的“正统”学说,将中央集权模式论证为唯一正当的政权构建模式,受到大汉族主义的历史局限性影响,宋室所代表的汉族政权被论述为和唯一至上的“正统”权威者。除了朱熹提出以“一理”达致“一天下”这种完整的理论体系以外,张载更以华夷之辨为理论起点,极力推崇“尊王攘夷”,将构建“居天下之正”的国家阐释为“大一统”的具体实现形态。宋儒的这种理论论证,在清末又被提出,这就是康有为托古改制时提出的“公羊三世说”:他希望能够唤起对统一中央政权的向心力,恢复统一国家的凝聚力,结束国家分裂割据;但此时这只是传统理念的一点余烬罢了。清末的“大一统”仅是知识分子在传统教育熏染下抱有的理念,很难再直接发挥凝聚多元政治势力的历史功效了,在地方政治势力坐大和外来强权干涉的双重挤压之下,“大一统”理念的作用已经风光不再。

三、制宪学说与“大一统”意识的暗合互补

当代立宪主义学说中,政权正当性来源于制宪权的行使,制宪权之所以能够产生正当的权力和权威,是因为它产生于政治决断中。这个过程中,关键是人民作为制宪权的主体,能够在历史上完成自己作为“政治地存在着的联合人群”的自觉,并对自己作为政治统一体的特定存在,作出了“有意识的决

断”^①。

《布莱克维尔政治学百科全书》解释“政治共识”是“与政治体系有关的信念”^②。“共识”一词由拉丁语传入，1861 年被最早用于和政治国家相关的范畴，指“构成一个国家的文明的各部分之间，有一个普遍的关联……称之为……共识”^③，它指向政治统一体内构建纵向权力结构形式的意志。

循沿着这一思路，再来解读“中国特色”的单一制，“大一统”理念其实就是当代中国就国家结构制度所形成的核心政治共识，它分三个方面规定了当代中国特色的单一制形态：

（一）一元

人民的统一政治决断转化为政权权威体系中的一元核心：党作为政治权威领导核心，中央作为宪法和法律规定的权力核心，二者通过党的政治、思想、组织领导结合成为全国统一发展的核心权力所在。

（二）统一

根据《宪法》规定，“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会由民主选举产生，对人民负责，受人民监督。”政权的民主认同是人民整体作为主权者行使主权的結果，是维护我国统一大局的基础，也是地方自主发展不能超出的界限。

（三）大局整合

中央为地方多元发展需求提供了的开放结构，将多种政治制度和多种区域形态整合到统一发展轨道中，以中央统一领导，引导地方自主发展朝着巩固统一和深化共识的方向发展，实现全国范围内的共同发展。

这三点之中，强调“大局整合”在今天尤其重要。因为除了“政治共识”之外，“共识”将历史规定施诸政治领域的方式还可能是“共识政治”，后者是有悖于“共识”真意的一种虚假表象，它有意地回避了真正的冲突，只在无关紧要或真正无可争议的议题中达成妥协，实际上掩盖了真正分歧。这是用虚假的共识压抑了多元独立的诉求，只会侵害地方发展的自主性和积极性。

由此，当代发展单一制始终要警惕对“一”的片面追求，必须要明确：“一”所表达的政治共识是地方多元政治实体在历史发生的具体关联，这样的政治共识不但是现实的，更是有限的，它可能随着历史的发展而得到深化或扩展。在这一过程中，多元性不会因为共识而消灭，它们只是转换到统一结构中共存。

毛泽东在《论十大关系》中曾提出：“我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂”，“应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性……可以和应当统一的，必须统一，不可以和不应当统一的，不能强求统一。”^④兼顾中央统一和地方自主的精神成为从建国之始至今一以贯之的制宪理念，这说明“大一统”理念已经植根于民族的思维模式中。“中国特色”单一制确立了“统一大局”和“共同发展”两方面的核心政治共识，中央以此为基础统一行使领导权，并大力促进地方的自主发展，这才是实现国家统一和共同发展的必由之路。

■作者简介：张 颖，武汉大学法学院博士生；湖北 武汉 430072。

■基金项目：广东省新兴县委委托项目（106—232079）

■责任编辑：车 英

①参看卡尔·施密特：《宪法学说》，上海人民出版社 2005 年，第 85～88 页。

②戴维·米勒，韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 2002 年，第 166 页。

③雷蒙·威廉斯：《关键词：文化与社会的词汇》，三联书店 2005 年，第 82 页。

④《毛泽东文集》第 7 卷，人民出版社 1999 年，第 31～33 页。