

论分权与权力制约

陈根发

【摘要】分权与权力制约并不是资本主义的专利,分权的学说与权力本身一样古老,而有分权就有权力制约。我国的权力分工与制约体制是新型的社会主义权力制约制度,在本质上带有调整和探索的性质。与实行多党制的国家相比,我国现阶段的国家权力之间的分工和制约只能是相对的,而分权与权力制约的变革实际上面临的是一个国家权力如何民主化的问题。

【关键词】分权 权力制约 议行合一 权力民主化

有权力,就会产生权力的集中与分权思想,因此权力制约的理论和实践与国家的产生一样古老。权力制约并不像某些人所说的那样,就必须实行三权分立,或最好的权力制约就是三权分立,社会主义国家的分权和权力制约的伟大实践,也为人类社会的分权思想提供了新的和科学发展的经验。

一、分权与权力制约是什么

有学者认为,分权(decentralization)是权力分散(deconcentration)和权力下放(devolution)的一对孪生程序。分权,能够通过恢复决策程序的自治权和主动权以对抗官僚政治,保护个人免遭来自强大、孤高和缺乏人情味的官僚政治的威胁,同时为健康的民主社会提供一个制度和基础。^[1]分权能把政治竞争规范到有效地组织、检查、平衡和分散权力的政府体系中,而这一体系将能自动运转,并依靠内部机构相互之间的竞争来控制机构的界限和阻止专横的勾结。在牛顿学说的视觉中,分权是“一台会自己运转的机器(a machine that would go of itself)”。^[2]

四十多年前,乐观的殖民主义强国、新兴独立的国家和一些西方的援助机构开始帮助发展中国家规划、引进和实施分权的改革和程序。这一漫长的时期至少经历了三个值得注意的阶段,虽然各个阶段所强调的重点不同,但都有渐增的目标。在20世纪60年代早期,分权的倡议者主要聚焦在利用外国干涉支持殖民地走向独立,实现政治公正和提升对公共物品和服务的要求。少数国家追随联邦制的解决办法并考虑在中央与地方政府之间的分权战略,但是大多数新兴独立的国家却在单一制国家模式内部考虑分权。分权的第二个阶段发生在20世纪70年代中期到80年代早期。援助机构激励那些长期独立的和新出现的国家采取分权的改革和程

作者简介:陈根发,中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

[1] Shalini Rajneesh, Rural Development through Democratic Decentralization, Deep & Deep Publications PVT. LTD., New Delhi, 2002, p.38.

[2] Daryl J. Levinson & Richard H. Pildes, Separation of Parties, not Powers, Harvard Law Review, Vol. 119, 2006, p.2312.

序,以推动发展目标,诸如改善管理和资助项目的承受力、实现经济增长的公正分配和在发展进程中增加乡村地区的参与。援助机构的建议在很大程度上适合那些单一制的国家,尽管一些大国,如印度、墨西哥和尼日利亚具有联邦制度,并且按照宪法规定把权力下放到了州或地方政府。分权的最后一个阶段开始于20世纪80年代中期,援助机构使用结构上的调节制约机制迫使有关政府采纳行政分权的改革和程序。在一定程度上,这些措施满足了市民社会的紧急需求、支持了民主制度的建设,并顺应了种族、宗教或国家主义者对地方自治和更大自治权的要求。它首先促进了现实的和有效的生产,增加了公共物品和服务的供应,建立了以市场为方向的经济,在那里公共部门的任务能够有效地得到私有化。^[3]

西方的分权思想可以追溯到古希腊亚里士多德的“政体三要素”学说。亚里士多德认为,一切政体都有三个要素组成,其一是有关城邦一般公务的议事机能部分,其二是行政机能部分,其三是审判机能。倘使三个要素都有良好的组织,则整个政体也将是一个健全的机构。各要素的组织如不相同,则由以合成的政体也不相同。^[4]当然,亚里士多德提出的构成政体的“三个要素”,与“三权分立”的立法、行政和司法并非是一一对应的,虽然它们之间在名词上是一一对应的。亚里士多德的分权学说开了分权论的先河,此后西方历代政治思想家们无不从这里汲取自己所需要的东西,它成了分权学说逻辑进展的思想链条上的第一个环节。^[5]在政治思想史上,英国的洛克(John Locke,1632~1704)是第一个系统地提出并阐释国家分权构想的学者。他把国家权力分为立法权、执行权和对外权,而非现代意义上的立法、行政和司法的三权分立。洛克认为,立法权“是每一个国家中的最高权力”;负责执行法律的权力叫执行权,它与立法权往往是分立的;而包括战争与和平、联合与联盟以及同国外的一切人士和社会进行一切事务的权力,可以称之为对外权,它与执行权是有区别的。^[6]用现代的眼光看,对外权实际上也是执行权的一部分,所以洛克的分权理论不是三权分立论,而是两权分立论。资产阶级“三权分立”与制衡理论的创立者是法国的孟德斯鸠(Montesquieu,1689~1755)。孟德斯鸠也与洛克一样,认为君主立宪政体是最好的政体,但是为了实现和保障政治自由,防止国家权力腐败,“就必须以权力制约权力”,实行立法、行政和司法权力的分立。孟德斯鸠认为:“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机关之手,自由便不复存在了;因为人们将要害怕这个国王或议会制定暴虐的法律,并暴虐地执行这些法律。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,则将对公民的生命和自由施行专断的权力,因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合而为一,法官便将握有压迫者的力量。如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权、执行公共决议权和裁判私人犯罪或争讼权,则一切便都完了。”^[7]

近代分权制度在我国的实践,起始于中华民国的创立者孙中山先生所主张的“五权分立”思想和章太炎先生提倡的“三权分立”思想。孙中山先生在批判性地考察了西方分权思想的基础上,结合当时中国的国情,提出了立法、司法、行政、考试和监察五权分别独立、互相制约的思想。这一分权思想与孟德斯鸠的三权分立学说相比,在反对封建专制、提倡人民主权、扩大直接

[3] John M. Cohen, Stephen B. Peterson, *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*, Kumarian Press, Connecticut, 1999, pp.1~2.

[4] [古希腊]亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,商务印书馆1965年版,第215页。

[5] 朱光磊:《以权力制约权力——西方分权论和分权制评述》,四川人民出版社1987年版,第23页。

[6] [英]洛克:《政府论》(下),叶启芳、瞿菊农译,商务印书馆1982年版,第89-91页。

[7] [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上),张雁深译,商务印书馆1961年版,第155-156页。

民权等方面,都更彻底和具有中国特色。1924年1月发表的《中国国民党第一次全国代表大会宣言》指出:“民权运动之方式,规定于宪法,以孙先生所创之五权分立为原则,即立法、司法、行政、考试、监察五权分立是也。凡此既以济代议政治之穷,亦以矫选举制度之弊。近世各国所谓民权制度,往往为资产阶级所专有,适成为压迫平民之工具。若国民党之民权主义,则为一般平民所共有,非少数人所得而私也。于此有当知者:国民党之民权主义,与所谓‘天赋人权’者殊科,而唯求所以适合于现在中国革命之需要。”^[8]章太炎先生虽然在形式上借鉴孟德斯鸠的三权分立学说,但他从当时中国的国情出发,反对议会制度,主张以民选的总统为国家元首,执掌行政、军事、外交大权,而立法权和司法权则由“明习法律”的专家来行使。^[9]

社会主义国家的分权实践开始于列宁领导的苏维埃社会主义联邦共和国。1917年十月革命胜利之初,列宁曾设想苏维埃政权应该仿效巴黎公社,是一个“议行合一”的政体。但是,由于俄国经济文化落后,疆域辽阔,所以不具备直选苏维埃代表统一行使立法权与行政权的条件,急迫的国内外形势迫使全苏维埃选择了一个以政治经验丰富、领导能力较强的共产党人为核心的国家管理机构——全俄苏维埃代表大会及其常设机关中央执行委员会和人民委员会。尽管1918年的苏俄宪法规定这两套班子的三个机关都有立法权,但行政权却是专由人民委员会掌握的。这种做法与巴黎公社一套班子一个机构的“议行合一”制已经有了很大差别。到1936年斯大林时代修改宪法时,根据多年来的经验,更进一步,取消了三个机关都有立法权的规定,明确了立法权归代议机构——苏联最高苏维埃,行政权则交给人民委员会(后来改称部长会议)。这一划分已根本不是“议行合一”,实际上形成了立法权与行政权的分离和分工。^[10]由于这一分权体制比较适合于经济文化欠发达的社会主义国家,所以我国和其他一些社会主义国家建国后,都相继采取了类似的由两套班子分别负责立法和行政的分权制度。我国现行宪法明确规定人大常委会委员不得在政府部门任职,表明我国的政体实际上也是议行分离的。但是,由于教条主义的影响,上述已在各社会主义国家政权中长期实行的分权体制,从斯大林时代到最近却一直被许多人否认是分权,而仍然被说成是“议行合一”。更有甚者,因为马克思当年在总结巴黎公社经验时,曾赞扬和推崇了“议行合一”的权力体制,有人便认定“议行合一”是无产阶级政权的唯一形式,而议行分立则是资本主义政权的统治形式。其实,马克思在总结巴黎公社的经验时,并没有说“议行合一”就是唯一的无产阶级政权模式。相反,马克思曾明确指出:“巴黎无产阶级用以欢迎二月革命的‘社会共和国’口号,不过是表示了希望建立一种不仅应该消灭阶级统治的君主制形式,而且应该消灭阶级统治本身的共和国的模糊意向。公社正是这种共和国的一定的形式。……人们对公社有各种不同的解释以及公社代表各种不同的利益,证明公社是一个高度灵活的政治形式,而一切旧有的政府形式在本质上都是压迫性的。公社的真正秘密就在于:它实质上是工人阶级的政府,是生产者阶级同占有者阶级斗争的结果,是终于发现的、可以使劳动在经济上获得解放的政治形式。”^[11]由于巴黎公社“不过是在特殊条件下的一个城市的起义,而且公社中的大多数人根本不是社会主义者,也不可能是社会主义者”^[12],因此马克思认为公社也只是“共和国的一定的形式”。可见,我们不能把巴黎公社的“议行合一”原则绝

[8] 《孙中山选集》(下),人民出版社1956年版,第526页。

[9] 贾国发:《清末民初法文化流变》,东北师范大学出版社2003年版,第180页。

[10] 马宏:《分权问题再思考》,载《人大研究》2003年第1期。

[11] 《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社1972年版,第374、378页。

[12] 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社1972年版,第422页。

对化和教条化,而是必须在本国国情和法律全球化的视野中确立“可以使劳动在经济上获得解放的政治形式”,包括议行分立的政体形式。

二、比较分权与权力制约论

分权与权力制约并不是资本主义政权的专利,从人类社会各个阶段的统治模式和变化看,它们具有或多或少的共同性,即使在专制的奴隶社会和封建社会,政府的分权与制约也是加强其统治的重要实践之一。在古代中国,两千多年前的秦朝就曾设置了有权监督其他权力机构及官吏的专职监察机构——御史大夫。汉朝曾实行以十二部刺史专门监察全国官吏的制度。唐太宗时制定了“监察六事”,即监察机构负责督查惩办官吏为恶不善、办事不公、农桑不勤、以权谋私、嫉贤妒能、祸害百姓等行为。在古希腊的奴隶主民主制城邦国家,也已萌发了分权政府的雏形。在欧洲中世纪,少数封建共和制国家也施行过分权制度。到了资本主义时期,分权制衡则更是成为了资产阶级国家政权最一般、最普遍的制度。至今,几乎所有的资本主义国家政权都是按照分权与制衡的原则构建和运行的。

政治权力之间的分工与制衡指向的对象多为行政权、立法权,而司法权在这种政治权力交锋中一般不会成为众矢之的。即使在美国这样司法权比较强大的国家,制宪者们也认为司法机构是力量最弱、危险最小的一个分支。^[13]因此,在权力制约制度的设计上,标榜法治国家的缔造者和继承者们,都首先以加强和调整司法权在政治权力框架中的位置和创制司法机构本身的合理体制为己任。

马克思曾经指出:“现代国家最完善的例子就是北美。”^[14]美国联邦宪法严格地划分了立法、行政和司法的“三权分立”,即国会掌握立法权,总统掌握国家行政权,最高法院及国会设立的各级法院掌握司法权。在长期的历史进程中,三权之间已经形成了密切的制衡关系。美国总统对国会最强有力的制约武器,就是他拥有的对国会通过的法案的批准权和否决权。根据宪法的规定,如果被总统否决的法案不能以 2/3 的多数在国会的众议院和参议院两院通过,该法案就算被取消,但是,总统所批准或否定的只能是法案的全部,而不能是法案的部分。反之,国会也有许多限制总统的办法。如总统任命的高级军、政、法官员,均须经过参议院的同意;参议院可以对总统的违法行为进行弹劾;总统与外国缔造的条约,要经参议院的批准;众议院具有对政府开支的全部经费详细地进行表决的权力。行政权与司法权的相互制约,主要表现为,最高法院的法官由总统任命,但是九名最高法院的法官却终生任职,他们可以利用自己作为宪法的最终解释者的特殊地位,以宣布总统法令违宪的方式牵制行政机关的权力。而立法权与司法权之间的相互制约,则较为微妙。最高法院的法官虽由总统提名和任命,但要经过参议院的同意;参议院对高级官员的弹劾,包括施及于专门审查他人的法官和首席法官。同样,面对立法机关,司法机关也不是无所作为,他们可以“比较超脱于纷乱的政治生活之外”的方式,行使立法监督权,并以多种方式提出“新的政策”。另外,美国宪法对联邦与州之间的权力也做了明确的划分,其原则可以概括为两条:一是联邦的地位高于各州,二是联邦政府同各州各有其专有的权力,两者并无统属关系。美国各州都有自己的宪法,州政府也同联邦政府一样,根据制衡原则,分为立法、司法、行政三个权力系统;州政府对联邦政府保持着一定的独立性。例如,联邦非经州的同意,不得改变州的疆界;联邦只有在州议会的请求下,才能前去平定内乱;各州拥有“专有权

[13] 蒋惠岭:《加强监督与优待司法》,《法制日报》2005年10月31日。

[14] 《马克思恩格斯全集》第三卷,人民出版社1956年版,第70页。

力”监督州内各级地方政府;在不违宪的前提下,州政府的行为如果同联邦政府有抵触,也可以自行其是。^[15]由于美国的分权具有高度的融合与制衡的特点,因此有学者认为“在美国联邦的统治机构下,立法权、行政权和司法权并没有专门地分配给立法府、行政府 and 司法府,各该三权都横跨两个机关乃至三个机关分散配置。换言之,立法府、行政府和司法府的各个机关都共同拥有二权乃至三权。可见,美国联邦的统治形态并不是‘三权分立制’,而是‘三权共有的三机关分立制’或‘三权共立制’”。^[16]在世界上,实行或接近美国分权模式的国家还有印度尼西亚共和国、墨西哥合众国、巴西联邦共和国等。

近现代资本主义国家中的另一种重要的分权模式是君主立宪的英国政体模式。恩格斯在1844年曾指出:“英国宪法是一座颠倒过来的金字塔,塔顶同时又是底座。所以君主这一要素在实际上变得愈不重要,它在英国人的眼光中的意义就愈重大。大家知道,没有一个地方比英国更崇拜统而不治的人物了。”^[17]英国的政体虽然不像美国的总统制那样,明显地体现分权的原则,但却是美国分权模式的逻辑起点。在英国,掌握立法权的议会和掌握行政权的内阁与首相,负有连带责任。英国议会和美国国会、英国首相和美国总统在职权方面基本上是一样的。它们之间的差别,在于它们各自的组织以及二者之间的关系。英国的最高行政长官——首相,不是由选民直接选出,而是由议会下院的多数党领袖担任,内阁阁员均是这个多数党的领导人物。这种制度,把立法机关和行政机关紧紧地拴在了一起。因此,如果内阁失去下议院的信任,就必须或是总辞职,或是提请名义上的国家元首——英王解散下议院,通过大选重新确立立法机关和行政机关。在形式上,英国议会是国家的最高权力机关,内阁居于从属地位,但实际上是内阁实实在在地控制着议会。因此,内阁是国家权力系统的核心。英国的一切重要方针、政策都由内阁直接操纵。它操纵着议会下院,支配着“国民道德感情的表现”的国王,对司法机关也有重大的影响。而首相又是内阁的核心,他的主要职权包括主持内阁会议,任免政府重要官员,指导各部大臣的工作,调解和裁决政府各部门之间的争端,直接审批政府各部那些不须提交内阁例会讨论的比较重大的问题。另外,根据1888年和1894年通过的《地方管理法》规定,英国实行地方自治,中央政府和地方政府之间的关系是监督与被监督的关系。但事实上,中央政府和地方政府之间只是实行极为有限和狭窄的分权。中央政府对地方政府的控制是实质性的,其主要手段是立法上的限制、行政上的监督,财政上的控制,以及对地方选举出的官员的任免。地方政府所负责的事务,如郡级政府分管教育、社会治安、社会福利等,区级政府分管环境保护、文化娱乐和住房等事务,不过是“一堆杂差杂役”,因此地方政府充其量“不过是中央政府的代理机构”。^[18]英国分权模式的基本特点是立法权和行政权的融合,是典型的内阁制政体。目前在世界上采纳这一体制的,既有实行君主立宪的日本国、泰国和比利时王国,也有实行共和制的印度共和国、德意志联邦共和国、意大利共和国等。

当代法国的分权模式,虽然是美英模式的一个嫁接和混合,但却具有一定的创新和启发性。1946年,法国制定的第四共和国宪法,实行内阁制政体,但与英国的内阁制不同,法兰西共和国赋予国民议会以较高的政治地位,处于下势的内阁解散议会比较困难。1958年,戴高乐将

[15] Ann L. Griffiths, Handbook of Federal Countries 2002, McGill—Queen’s University Press, London, 2002, p.346.

[16] [日]阿部竹松:《美国宪法与民主制度》,株式会社ぎょうせい2004年版,第77页。

[17] 《马克思恩格斯全集》第一卷,人民出版社1956年版,第682页。

[18] 同[5],第148页。

军主持制定了法兰西第五共和国宪法,在坚持传统的人权和国民主权原则以及分权原则的前提下,集英国和美国两种模式,创制了独特的分权模式。首先,共和国总统的产生和权限,类似美国总统,但却比美国总统具有更为优越的地位。总统是国家元首、军队的最高统帅,虽然他不同时是政府首脑,但有权主持内阁会议和任命作为政府首脑的内阁总理以及其他高级军政官员。使美国总统望尘莫及的是,法国总统的任期长达七年,并且拥有极其重要的解散议会的权力,提议再次审议议会提出的法律的权力。在立法机关和行政机关的关系方面,类似于英国模式。宪法第39条规定:“立法的创议权同时属于总理和议会议员。”同时,政府和议会负有连带责任;政府要对议会负责,议会可以谴责政府,当议会通过对内阁的不信任投票案、否决政府的总政策声明和施政纲领时,总理必须向总统提出政府总辞职。但是,在国家元首和政府首脑的关系方面,法国独具特色:总统既是国家元首,又亲临行政事务,但政府总理也有次于总统的很大权限。美国的国务卿不可与法国的总理同日而语,因为法国总理具体领导行政机关的活动,并在总统的命令上副署。和英国首相一样,法国总理对国会负责,并确保法律的执行。总的来看,总统制定大政方针,总理组织具体实施。行政机关对国家生活的领导一旦发生失误,引起议会不满或议员选举的结果出现逆转,任期内的总统不受影响而由内阁和总理代为受过,以维护政局的稳定。^[19]另外,自1982年以来,法国进行了地方分权改革,将中央的权限向地方转移。为了适应这一变化,法国在2003年对宪法进行了修改,重新定义国家与领土单位关系的性质,宣称法国是一个“地方分权”的国家,进一步扩大了地方自主权。虽然法国的分权模式不及英国和美国古老,但是由于它集中了双方的特色,坚持了分权原则,又比较适合于那些政党、派别较多的国家,因此也为一些国家如赞比亚共和国、坦桑尼亚联合共和国等所效仿。

三、我国分权与权力制约制度的理念与现实

我国的权力分工与制约体制是新型的社会主义权力制约制度,在本质上带有调整和探索的性质,因此对它的理论研究就格外具有现实意义。与西方的“三权分立”政体相对立,我国的政体是人民代表大会制度民主集中制,在形式上保留了“议行合一”的某些特征。这一政体的模式源自1871年的巴黎公社。马克思在《法兰西内战》中指出:“公社是由巴黎各区普选选出的城市代表组成的。这些代表对选民负责,随时可以撤换。其中大多数自然都是工人,或者是公认的工人阶级的代表。公社不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。……法官已失去表面的独立性,这种独立性只是他们用来掩盖自己向历届政府卑鄙献媚的假面具,而他们对于这些政府是依次宣誓尽忠,然后又依次背叛的。也如社会其他一切公务人员一样,他们今后应该由选举产生,对选民负责,并且可以撤换。”^[20]巴黎公社的机构在组织上是简单和讲究效率的,它实现了所有资产阶级革命都提出的廉价政府的口号,因为它取消了两项最大的开支,即常备军和官吏,建立了真正民主制度的基础。从整个公社的领导机构来看,它是兼任立法和行政的工作团体,但并不意味着公社内部不存在任何分工。事实上,当公社委员会做出重大决定之后,它还是通过组织各种委员会去分头执行的。我国虽然存在着立法权、行政权和司法权等由相应的国家机关分别行使的事实,但并不实行“三权分立”或者“五权分立”,而是分工负责。在我国,立法权代表了全国人民的统一意志,居于首位;司法权是适用这种已经被立法机关法律化了的人民意志,所以处于从属的地位;行政权也只是执行那已被制定成法律了的人民意

[19] 同[5],第150页。

[20] 《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社1972年版,第375页。

志,而不能用来与立法机关对抗。^[21]

但是,理念上的合理并不等于就一定能够在现实中发挥预期的效用,并且一个新的政体机制的孕育也离不开旧的国家机器的某些合理形式。马克思在分析巴黎公社的历史形态和意义时指出:“但是,无论廉价政府或‘真正共和国’,都不是它的终极目的,而只是伴随它出现的一些现象。……工人阶级并没有期望公社做出奇迹。他们并没有想靠人民的法令来实现现成的乌托邦。他们知道,为了谋得自己的解放,同时达到现代社会由于本身经济发展而不可遏制地趋向着的更高形式,他们必须经过长期的斗争,必须经过一系列将把环境和人都完全改变的历史过程。工人阶级不是要实现什么理想,而只是要解放那些在旧的正在崩溃的资产阶级社会里孕育着的新社会因素。”^[22]可见,马克思认为巴黎公社的经验也是随着社会经济的发展而变化发展的,工人阶级的根本任务在于解放“资产阶级社会里孕育着的新社会因素”。但问题是,巴黎公社和作为巴黎公社的延续和发展的苏联东欧社会主义阵营,都已经或是被迫或是主动地退出了历史舞台,因此关于社会主义政体的探索和实践就必须站在反思与“和谐”的立场,深入改革和增加兼容性,才具有与其它分权政体长期共存的可行性。

“绝对的权力产生绝对的腐败”,这是为历史所证明了的真理。高度的集权是腐败的母体,腐败则可能导致亡党亡国。腐败对于一个正在变革中的社会确实具有极大的危害性,能否抑制腐败,消灭腐败现象,关系到一个社会的经济、政治社会的健康发展,因而是发展中国家走上现代化道路的关键。邓小平在1989年“六·四事件”后同几位中央负责同志的谈话《第三代领导集体的当务之急》中指出:“在这次事件中,没有反对改革开放的口号,口号比较集中的是反对腐败。当然,这个口号在某些人来说是一个陪衬,其目的是用反腐败来蛊惑人心。但对我们来说,要整好我们的党,实现我们的战略目标,不惩治腐败,特别是党内的高层的腐败现象,确实有失败的危险。新的领导要首先抓这个问题,这也是整党的一个重要内容。”^[23]值得注意的是,我国目前的权力制约论,主要是迫于反腐败的需要,并且在政治上被限定在了重在“惩治腐败”而忽视变革现行权力体制的层面,这是我国权力制约的特点,也是我国权力制约论的局限之所在。

四、推动权力制约制度的变革

分权的问题,是一个重要的政治问题;权力制约,即政治权力之间的妥协和规则设定则是宪法必须予以明确的政体问题。因此,权力制约制度的改革,往往与政治体制的改革和宪法修改具有相依性。新中国成立以来政治体制变革的经验和教训告诉我们,在现阶段中国特色的社会主义市场经济条件下,必须采取一定形式的分权和权力制约。新中国成立之初,我国政体的分权制约主要表现在由中国人民政治协商会议代行代议和立法权,而行政权由中央人民政府及其执行机关——政务院行使。后来又成立了国家的人民监察委员会和最高人民监察署,负责对政府机关及其公务人员和所有公民遵守法律的监督。这充分体现了特殊历史条件下的权力分工和制约的思想。但是不久,由于党在指导思想上的左倾错误,权力集中和以党代政的倾向日趋严重,1957年以后推行了党的一元化领导,1959年撤销了国家监察部,各种权力越来越集中于党,集中于党中央甚至个人,在“文化大革命”期间,集权思想登峰造极,出现了“中央文革小组”和集党、政、军权于一体的“革命委员会”这样极度集权的权力机构。邓小平在总结我国历

[21] 何华辉、许崇德:《分权学说》,人民出版社1986年版,第121页。

[22] 《马克思恩格斯选集》第二卷,人民出版社1972年版,第377页。

[23] 《邓小平文选》第三卷,人民出版社1994年版,第313页。

史上高度集权的教训时指出：“我们在历史上多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。”^[24]这是导致“文化大革命”和阻碍社会主义事业发展的一个重要原因。

但是，与实行多党制的国家相比，我国现阶段的国家权力之间的分工和制约只能是相对的，即在任何分工负责的国家和地方权力机关的联系上，实际上都难以实现党政分开的理想。这样，在我国政治体制改革的反思中，就必然会产生一个“党政一体化”的构想和挑战。俄罗斯科学院的加列诺维奇曾指出：政治主导力量的问题对俄罗斯和中国来说都是一个复杂的问题，俄罗斯国内还没有形成稳定的、具有影响力的政党。中国的情况也并不像它表面看去那么简单。在思想意识和宣传教育工作方面存在许多问题，都各自出现了一些政治老化综合症。尽管如此，“我们彼此都还没有一个政党能够在今天和近期给人民提供一种统一的民族信念”^[25]。而这种民族信念需要现有的和新生的各个政党和人民团体之间达成广泛的共识，这应该是我国在分权或权力制约创新道路上的必由之路。因此，我国的分权与权力制约实际上面临的是一个国家权力如何民主化的问题。而“权力民主化”的必要条件，部分地是“那些抗衡权应当尽可能地具有民主性质，并且突出归属于由真正自愿的联合体、真正参与式的群体组成的多元群体社会”^[26]；部分地是能够在真正民主协商和民主对话的基础上实施民主集中制的政治和法治。

[24] 《邓小平文选》第二卷，人民出版社 1994 年版，第 329 页。

[25] [俄]尤·米·加列诺维奇：《世纪之交的俄罗斯与中国》，王扬、米俊敏、何希泉译，四川人民出版社 1999 年版，第 256 页。

[26] [美]乔·萨托利：《民主新论》，冯克利、阎克文译，东方出版社 1998 年版，第 487 页。

(上接第 15 页)

和障碍。^[68]为了帮助农民工有效地维权，各地法律援助都应降低门槛，让更多地农民工作为援助对象。^[69]各级地方法院内可建立劳动法分庭，并设定劳工审理的简易程序。

总之，给农民国民待遇，不是基于国家或政府的恩赐，而是国家或政府必须承担的义务，因为任何人都享有不受歧视的基本权利，更何况在中国农民仍然占人口的大多数。

[68] 例如，《劳动法》第 79 条规定：“劳动争议发生后，当事人可以向本单位劳动争议调解委员会申请调解；调解不成，当事人一方要求仲裁的，可以向劳动争议仲裁委员会申请仲裁。当事人一方也可以直接向劳动争议仲裁委员会申请仲裁。对仲裁裁决不服的，可以向人民法院提起诉讼。”按照《劳动法》的这一条款的规定，劳动争议仲裁是劳动争议诉讼的前置程序，因而也成为司法救济的一种制度性障碍。

[69] 国务院研究室课题组：《中国农民工调研报告》，第 193 页。