

现代中国两次民族国家构建中单一制选择之比较

——兼论现代中国国家基本制度建设(下)

王 续 添

三、两次单一制选择的若干比较

在对两次民族国家构建中单一制选择作分别梳理和阐释的基础上,为更加清晰地认识和理解两次单一制选择的差异、关联,从制度选择的背景和条件、主体和主导力量、单一制的具体内涵、选择的过程和结果等方面加以比较,就成为进一步深入考察这一问题之必须。

(一) 背景和条件的同与不同

从国际背景和条件来看,如前所述,1912年和1949年中国两次民族国家的构建,都有一个现代的大国对这种构建在联邦制的国家结构形式上给予某种参照系意义的影响。从这个意义上说,是一个由传统走向现代的大国在国家构建方面如何借鉴或受到两个现代大国国家模式影响的问题。这是所谓的同。不同的是,1912年中国所受影响直接性和内在性,远逊于1949年的中国。因为1912年中华民国的构建与美国的关系,同1949年中华人民共和国的构建与苏联的关系是不可同日而语的。而且,这两个国家的联邦制本身也有着明显的差异。美国是联邦制的母国,其联邦制是典型和标准的模式;苏联的联邦制则是解决各族群尤其是少数民族政治地位的产物,特别是其执政党的基本制度和原则,即民主集中制与联邦制是不匹配和不协调的。正如当代美国著名学者奥斯特罗姆所说“尽管使用了诸如‘联盟’、‘苏维埃’和‘共和国’这样的词语,但是‘苏联’(the Soviet Union)并非其中的任何一个,它是一个由共产党领导的政体。”^①

从国内背景和条件来看,在相同的方面,两次都面临和正在进行民族国家的构建,并且都是在经历一场暴力革命之后所进行的。这是两次都可称之为“大革命”的暴力革命,它们“首先意指政治体制的激烈变革。这一含义远远超出了统治者的罢黜甚或统治集团的变更所包括的意义”。^②但两者的历史时空和场景有很大的差异。1912年是新的现代民族国家的初创,是从一个传统的帝国向民族国家的大转型;1949年则是更深刻地变革社会和重塑政治的民族国家的重建。在不同的方面,即从整个社会基础、基本政治生态和整体政治氛围上看,1912年的中国社会以横向为基础,棱柱化、分散化十分严重,缺少整合与团结。政治结构更是如此,没有一个强有力的纽带实现政治团结,而主要是以地域为基础形成不同的军事政治集团,甚至革命势力内部也是如此,整个社会和政治继续向分散方向演进。在当时的环境下,“中国的统一既是珍贵的历史遗产,面对外国的图谋,又是紧迫的现实需要。对这一基本看法,似乎没有严重的异议。但是如何去组织统一的中国呢?随着革命而来的是,有些重要的政治领袖和集团敦促实现中央集权制的政府……但在革命后的最初几个月里,这种呼声被地方自治鼓吹者的声音所淹没(并在国会中被否决)”。而且,“认为各省自治较之中央集权更加有利于中

① (美)奥斯特罗姆著,王建勋译《美国联邦主义》,上海三联书店,2003年,第7页。

② (以)S.N.艾森斯塔德著,刘圣中译《大革命与现代文明》,上海人民出版社,2012年,第12页。

国的民族主义，这种观点在清朝末年就在相当范围内得到传播。大多数省革命后以完全自治的姿态出现，它们无意放弃其自然增长了的特权……在地方主义者心目中，统一和自治这两项要求可以熔合在联邦制的结构中。早期的民国，首先是实际上的各省联盟。可是，外国对中国主权的持续不断的压力，使这种松散的安排受到严峻的考验”。^①可见，1912年，从旧的大一统解体到整个社会和政治的高度分散性，成为基本的背景和条件。

1949年的中国社会则大为不同，社会高度整合，政治结构发生重大变化，形成了以中国共产党为核心的全民族大团结的局面。这种中国历史上前所未有的团结局面对新国家构建是一种决定性的氛围，它现实地决定着正在构建的新国家的基本制度设计和选择。1949年6月下旬，北平中国民主同盟机关报《光明日报》发表社论指出：新政协筹备会的成立，“表示全中国人民破天荒第一次大团结，向民主建国的大路跨上了第一步”^②。9月21日，在中国人民政治协商会议第一届全体会议开幕式上，不仅中共的领导人毛泽东、刘少奇等强调了这种团结，作为特邀代表的宋庆龄也指出“在中国历史上，这是第一次有这样一个广大代表性的人民的集会”。黄炎培的讲话更充满了激情和感性，他把中华人民共和国的构建比喻为新大厦的建造，中国共产党、各民主党派、各人民团体、各少数民族、国外华侨和其他爱国分子是一根根柱子，工人阶级、农民阶级、小资产阶级、民族资产阶级和其他爱国分子的人民民主统一战线是“钢筋水泥”，马克思列宁主义、毛泽东思想是新大厦的基础，大厦顶尖飘扬的大旗上书写的则是新民主主义，这所新大厦五个大门上分别写着：独立、民主、和平、统一、富强。特邀代表程潜认为：这“是划时代的中国有史以来所未有的一次人民真正大团结”。九三学社首席代表许德珩则如此表述了这种团结气氛：这次会议“各类不同的人物，来自各种不同的地区，处在各种不同的环境，可是他们都抱着扬弃旧中国，建立新中国的同一心情，很自由的，民主的，融融合合的，空前未有地

团聚起来，也是空前未有地团结起来，团结在中国共产党的周围”。^③

热烈的场面、热烈的话语，表达了一种从未有过的期待和向往，当时激情澎湃、昂扬向上的气氛，确为亘古未有。显然，这种空前的民族团结是近百年来政治演进的必然结果，在这种团结基础上构建的新国家则是其制度化或凝固化。在1949年的新国家构建中，整个社会和政治从分散走向集中，一个经过革命形成了以强有力的政治力量为中心、实现了全民族全社会的大团结、力图改变一盘散沙旧局面的新国家的构建，统一已被作为一个最高的政治原则和目标，奉为圭臬，而有利于达到这一目的的国家结构形式显然是单一制而非联邦制。

（二）主体和主导力量的同与不同

这里的主体是指制度选择的所有参加者，而主导力量则是指主体中起主要作用的强有力主导者。两次民族国家构建的相同之处是主体中都有主导力量的存在，但主体和主导力量的不同更为显著。

从主导力量方面比较。首先，从主导力量的一元性和多元性、一贯性与转换性上看。1912年的主导力量是多元和转换的。民族国家构建的开初，地方性力量一度发挥着主导作用，各省的独立，是新国家构建的前提，可以说，是地方主义催生了带着联邦制色彩的新国家的制度选择。但地方力量的分散性，不足以维系和支撑这种选择的持续和强化。革命党的力量和各省的地方性力量，具有某种重合性。换言之，以孙中山为代表的革命党的力量本身也具有地方性，正如有学者指出“以同盟会为其最广泛组织的革命运动，在辛亥革命前的年代里

①（美）费正清编，孙品泉等译《剑桥中华民国史》上卷，中国社会科学出版社，1998年，第237页。

② 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，文史资料出版社，1984年，第64页。

③ 宋庆龄、黄炎培、程潜、许德珩的发言均见杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第315、329—330、343、440页。

没有能够保持团结一致。它的全国性领导人往往与各省的革命发展联系甚少，不能把革命进程中在那里成长起来的各种势力熔为一个紧密结合的整体。”^① 这是在新国家初创阶段孙中山向地方主义妥协的根源。比革命力量略微集中和强大的是以袁世凯为首的北洋派，这支力量成为1912年新国家构建中后来转向单一制选择的主导力量。而1949年的新国家构建，主导力量是一元和一贯的，既不具有地方性和分散性，也不再转换，始终是以一个民主集中制为组织原则的强大政党——中国共产党作为主导力量。

其次，从主导力量的质量即力量的素质与强弱上看。总体上说，1912年，主导力量的质和量均显孱弱。无论是当时的各省力量，还是孙中山革命党和袁世凯的北洋派，在某种程度上，都不足以单独担当且一以贯之地主导新国家构建的制度选择。1949年，在国家构建中，作为主导力量的中国共产党不仅自身力量极其强大，而且具有崇高威望，其质和量都是1912年的主导力量根本无法比拟的。

从主体的广泛性及其选择的一致性方面加以比较。1912年的主体显然不够广泛，仅体现着地域性和分散性的社会政治精英层，作为社会大众主体的工农没有直接参加，缺乏甚至没有体现出应有的人民性。而且，主体转换本身也体现了缺乏制度选择的一致性。1949年的主体，则有除国民党统治集团之外的其他一切中国社会各政党、政治组织和个人参加。这表明经过30多年的变化，中国社会逐步转型与社会得到整合，整个社会的组织性大大增强，地域化程度减弱，主体的广泛性前所未有，体现出充分的人民性。新政协筹备会由中共和赞成中共1948年“五一”号召的23个单位组成。而参加新政协第一届全体会议的各单位则为45个，分为党派代表、区域代表、军队代表、团体代表和特邀代表五大类，共662人^②。对这种代表的广泛性和多样性，许德珩在新政协会议上加以梳理和列举“这次会议的人物，是包括了各民主党派，军队和各人民团体，各区域，各民族的代表。从阶级的成分来说，它有工人，农

民，民族资本家，小资产阶级的知识分子；从中国革命的历史来说，它有戊戌政变，辛亥革命，五四运动以及一九二五年大革命以来的参加人物和领导人物；从代表的年龄来说，它有九十二岁的老翁，也有二十一岁的青年；从信仰来说，它有唯物主义的哲学家，科学家，文艺家，政治家，也有笃信宗教的基督信徒，佛教信徒，回教信徒；从居住的地域来说，它有远在天涯，冒险归来的海外侨领，也有僻处内地的苗、彝、黎、藏同胞！”^③ 并且，主体的制度选择及其改变都体现出高度的一致性。此外，从制度选择的主观性即责任心方面比较，两次选择的主体也体现出明显的差异，1912年的选择者，虽不乏为国家长远规划，但更多的是从现实利害考量；1949年的选择者则主要是从整个国家和民族长远发展考虑。

就制度设计和选择的直接参加者的代表性和规模而言，1912年分为前后两段。前一段是以孙中山为代表的革命势力和地方性力量为主，新国家基本法律文件的起草者一般仅几人，审议通过者最多不足40人。后一段则以袁世凯为代表的北洋派的保守势力为主，新国家基本法律文件的起草者、审议通过者的人数和规模已不具有实际的意义，基本是按袁世凯的意志行事。

与1912年相比，1949年新国家构建的直接参加者的代表性和规模则没有发生结构性的改变，始终是以中共为主导，各民主党派及各界代表人士广泛参加。基本法律文件的起草者、审议通过者的代表性和规模也远远超越了1912年。前述新政协筹备会成立的负责起草共同纲领的第三小组共26人，组长周恩来，副组长许德珩，秘书宦乡；组员有陈劭先、章伯钧、章乃器、李达、许广平、季方（严信民代）、沈志远、许宝驹、陈此生、黄鼎臣、彭德怀（罗瑞卿代）、朱学范、张晔、李烛尘、侯外庐、邓初

①（美）费正清编《剑桥中华民国史》上卷，第235页。
② 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第84页。
③ 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第439—440页。

民、廖承志、邓颖超、谢邦定、周建人、杨静仁、费振东、罗隆基。负责起草政府组织大纲的第四小组共25人，组长董必武，副组长黄炎培（离平时由张奚若代），秘书赖亚力；组员有张文、沈钧儒、张东荪、胡厥文（阎宝航代）、林砺儒、林汉达、韩兆鹗、李章达（千家驹代）、王昆仑、李民欣、陈其尤、刘伯承（滕代远代）、丘金、石振明、俞寰澄（酆云鹤代）、张志让、谢雪红、张琴秋（离平时由沈兹九代）、聂维庆、汤桂芬（雷洁琼代）、朱德海、罗隆基。1949年9月22日，即中国人民政治协商会议召开的第二天，大会设立了六个分组委员会，其中包括“共同纲领草案整理委员会”和“政府组织法草案整理委员会”，分别以周恩来、董必武为召集人，委员来自各党派、各地方、各民族和各界，分别为51人和52人。^①

（三）内涵的同与不同

这里的内涵包含两个方面的意义：一是两次选择中的联邦制及其影响；二是两次选择中的单一制制度。就前者而言，1912年和1949年都受到联邦制的影响，这一点是相同的。但两次联邦制的内涵不同，影响也不同。1912年的联邦制及其影响，是一种普遍的、一般的联邦制思想，用于解决整个新国家构建的制度设计；1949年的联邦制及其影响，是一种特殊的联邦制思想，主要用于解决少数民族群在新国家构建中政治地位的一种制度安排。两者也分属两个不同的政治思想体系，前者是源于近代西方尤其是美国民族国家构建的自由与共和的政治理论，后者是源自马克思列宁的国家和民族理论，尤其是民族殖民地革命和解放的政治理论。

就后者而言，两次选择的都是单一制，就这一点来说，两者是相同的。但就单一制的具体内涵来说，两者又有着本质的区别。1912年的单一制选择，主要是对现代单一制的一般形式的选择，后来则是对传统的单一制的某种变相复归；1949年的单一制选择，是现代单一制的一种特殊形式，借鉴了民族联邦制的某些精神，形成了以解决国内少数民族群自治权的制度设计，总体上则是一种以中共的民主集中制为基本内核的现代单一制——民主集中单一制。

（四）过程和结果的同与不同

近代以来国家发展的历程表明，国家的构建方式或国家的产生方式是不同的。一般来说，单一制国家的构建方式，是先有中央，后有地方，以中央建地方；联邦制国家的构建方式，则是先有地方，后有中央，以地方建中央^②。从这个意义上说，1912年中国的新国家构建方式，类似于联邦制国家的构建；1949年中国的新国家构建方式，则属于单一制国家的构建。1912年的选择过程曲折复杂，开始阶段缺乏应有的准备而在匆忙中应急，制度的文本基本上是一个急就章；中间充满了变数，不是一以贯之的；其后阶段制度选择也不定型，留下了再次选择的空间，也显示出中国从传统走向现代之路的艰难曲折和现代国家基本制度初创的历史惯性。

1949年的选择过程则是经过了充分的准备。这一点不仅从前面论述得到展现，而且，一些参与者当时就对此有这样的认知和期待，并秉持高度的责任意识 and 认真精神。如1949年6月季济深在新政协筹备会第一次全体会议上讲话指出“全中国人民，盼望有一个民主的、独立的、和平的、繁荣的中国出现，已经很久了。”“共同纲领和建立中华人民共和国政府的方案，是关系全国人民生活的国家大计。我们要深谋远虑地制定切实的草案，使人民所愿望的新中国得以迅速地建立起来。”沈钧儒强调说：新政协“筹备会同仁对于每一议案，必须加以十分缜密的研究和讨论，尤其是对共同纲领和组织中央联合政府等议案，更需格外缜密地加以研究和讨论。”^③陈叔通的讲话也充满了这种期待“相信我们出席新政协的各位同仁，一定

① 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第280、552页。

② 当然，现代国家发展变化极具复杂性，也有先建立起单一制国家，后改变成联邦制国家。参见（加）安德森著，田飞龙译《联邦制导论》，中国法制出版社，2009年。

③ 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第251—252、254—255页。

能够殚精竭虑，提供最好最妥善的意见和办法，来巩固并且发展中国人民用无数鲜血所争取到的革命果实。”^①

这中间虽然有变化，但整个过程是连续和一贯的，结果也是明确和定型的制度。张澜就此评论道：“三个月的筹备工作，已经准备好了三个完善的草案……根据这几个法案，中国政治将来就有了一个新民主主义的民主集中制。这个新的政治制度，将不同于世界上任何一个国家的现有制度。”它“放弃了旧民主主义中所谓的总统制、内阁制那一套陈腐的旧东西，同时我们亦不同于苏联及东欧各国的政权治权合一的制度……在这里，我要赞许那个将要通过的共同纲领，这是新中国的一个人民大宪章。它确定了新中国的政治理论和政治制度，它有了‘革命到底’的大方针，它有了稳步建设的大原则……中国今天应做的，要做的，和能够做的，这个纲领都一一标举出来了。中国将来应做的，要做的，但今日事实上还不能够做的，这个纲领就暂时保留不说。它没有高调，它更没有空想。这真是切合实际，切合人民今天需要的共同纲领”。^②

就筹备过程中讨论建国文件的程度而言，1949年也远比1912年更为深入。沈雁冰在政协会议上谈到这一点时指出：“这三个历史性的文件都经过全体代表的反复商讨，然后草定，在座各位代表，都不止一次亲身参加了这种分组讨论，有的小组从早上九时开会，直到晚上十一时，每个人做到了知无不言，言无不尽。”^③从某种意义上说，中共和各民主党派及各界人士这种认真和充分的商讨或许恰恰也是后来易于从民族联邦制与单一制并存转变为单一制的重要因素。而这一制度设计和选择的变化，是1949年新国家构建中具有重大历史意义的一环，对维系国内各民族间的团结和睦、新国家的统一与安定以及实现民族和国家完全统一影响至巨至深。

诚然，1912年的选择，以美国为当然的样板；1949年的选择，则是当然的民主集中单一制和当然的民族联邦制并列，说明两次单一制

选择的主体对现代国家构建的制度选择，注意借鉴并参照了已有的国家制度。如果说1912年是带着美国联邦制色彩却被传统单一制某种程度的变相复归，那么1949年则是在全民族大团结的氛围中，带着列宁民族殖民地问题的理论尤其是民族自决与自治的理念以及苏联的影响因子，从当然的民族联邦观念到民主集中单一制的理性选择，其中交织着党政关系的建构，将执政党的组织原则——民主集中制，运用到新国家政权构建中，终使单一制成为不二的选择。

四、单一制、联邦制与现代中国的国家基本制度建设

美国著名学者福山指出：“将理论放在历史之后”，“是正确的分析方法。应从事实推论出理论，而不是相反”。^④从1912年和1949年现代中国两次民族国家构建中制度选择的复杂历史过程，引发我们对相关政治学问题的思考：如单一制本质及其与联邦制的区别、关联何在？现代中国单一制的基本特征或制度属性是什么？中国选择单一制与借鉴联邦制的缘由或必然性何在？单一制和联邦制在现代中国国家建设中有着怎样的地位和价值？如何建设和完善这一国家基本制度？无疑都是我们应予以回答的。

（一）单一制的本质及其与联邦制的区别、关联和现代中国单一制的属性特征

在人类社会生活中，政治生活是最具制度化。而现代国家的构建，本质要素即在于主权如何进行制度安排。虽然单一制为世界上大多数国家所实行且比联邦制历史悠久的国家结

① 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第261页。

② 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第321页。

③ 杨建新等编著《五星红旗从这里升起——中国人民政治协商会议诞生纪事暨资料选编》，第376页。三个草案或三个文件，即指《中国人民政治协商会议共同纲领》《中华人民共和国中央人民政府组织法》和《中国人民政治协商会议组织法》。

④（美）福山著，毛俊杰译《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，广西师范大学出版社，2012年，第24页。

构形式，但现代政治学对单一制的研究似乎比联邦制少得多，事实上，单一制的复杂性并不亚于联邦制。对现代单一制的论述，源于博丹、霍布斯、洛克、卢梭等的主权学说^①。在当代，奥斯特罗姆就明确揭示了主权和单一制的逻辑关系，指出“国家的统一仰赖权力的统一。这是适用于单一制治理体制的基本预设。”^②而权力的统一则仰赖其制度载体的统一或一元化，那么，单一制的本质是什么？无疑是国家权力及其组织体系的一元主义。以色列学者伊拉扎指出：在人类的政治思维即思考政治组织构建时，直到现在为止，一元主义仍是“普遍的政治科学学说，即每一个政治制度如它曾经出现的那样可以说‘天生地’都有中心和边缘地区；只有在中心区域发生的事情才在政治上具有重要意义；联邦主义仅仅是权力下放的一种形式，也许由于联邦制度的各种宪法障碍的特性，使之远没有其他方式有效率”^③。从一般逻辑上说，政治多元来自社会多元，但如果由此得出多元社会就一定使国家政治组织多元化，那显然过于简单和机械。在人们的思考中，常常是社会的多元性成为国家权力体系及其组织体系一元主义追求的前提，社会结构和政治组织的关系并不只是正向关系演进，有时恰恰体现为相反相承。从国家的构建上说，主权更体现为一种建制性权力，国家的构建如何体现主权的特性即不分割性和最高性，以维护国家的统一性和人民的代表性，这也是大多数国家都以单一制立国的原因所在。正如英国学者赫尔德指出“在不丹看来，主权是国家特征性的或建制性的权力。”^④而且，民族国家的构建是以民族主义的建构为起点的。西方尤其是近代欧洲民族国家的生长，经历了绝对主义国家的阶段，即民族主义是王权主义之后的产物。“现代民族主义是建立在专制政体的中央集权论的、等级制的、国家主权论的原则的基础上的”，也“是建立在一个单一的独立存在体的理念基础上的，要求所有的臣民或者公民普遍地忠诚，在其领土范围内拥有完全的权力或者是主权。经典的现代民族国家是建立在这样的原则基础上的，

即主权是不可分割的，而且，当然要通过适当的行使，主权必须集中于一个单一的中央”。^⑤中国的民族国家诞生于外部列强欺压下的倾覆传统大一统王朝秩序之后，主权统一作为其民族主义的基本价值目标更具迫切性。再者，单一制的本质也契合了作为组织的国家的本质——集权。“作为组织，国家是一个非常复杂的实体，内部存在许多不同的组成部分。由于国家的单一性质，即‘集权的’特点，国家的不同部分紧密结合为一体是很基本的，国家必须通过明确的安排来规定每一个部分的权限、人员和设施……使国家作为一个整体在实现自己的目的方面具有更高的权能。”^⑥

如进一步与联邦制比较，就这两个制度本身的区隔来看，除宪法学一般指出的外，似有如下几点值得注意。其一，从主权安排来说，单一制是主权的统一和维系的制度安排；联邦制是主权的让渡或分享的制度安排。换言之，单一制的国家主权在纵向上统一，即国家最高权力不能被地方分割和共享；联邦制的国家主权则在纵向上被组成单位分割（让渡）和共享。如果从主权的内外部二分来说，正如戴季陶在《中华民国与联邦组织》一文中指出“联邦者，有对外主权全部及对内主权一部之国家也。”^⑦其二，从制度结构来说，单一制是一元的制度体系，人民赋予的权力归属于一个权力机构；联邦制是二元或多元的制度体系，人民赋予的权力分归两层权力结构：联邦和州。奥

① 限于主旨和篇幅，拙文不在此缕析主权思想与现代单一制关系的历史演化。

② (美) 奥斯特罗姆著，王建勋译 《美国联邦主义》，第36页。

③ (以) 伊拉扎著，彭利平译 《联邦主义探索》，上海三联书店，2004年，第16页。

④ (英) 戴维·赫尔德著，胡伟等译 《民主与全球秩序——从现代国家到世界主义治理》，上海人民出版社，2003年，第42页。

⑤ (以) 伊拉扎著，彭利平译 《联邦主义探索》，第153页。

⑥ (美) 波齐著，陈尧译 《国家：本质、发展与前景》，上海人民出版社，2007年，第24页。

⑦ 唐文权、桑兵编 《戴季陶集（1909—1920）》，华中师范大学出版社，1990年，第756页。

斯特罗姆就此强调“联邦制标准定义的特性之一是权力由联邦政府和州或省政府共享的政府体制。根据这一定义，核心问题是一个双重的政府结构。”^①其三，从政治治理来说，单一制只存在国内不同程度的自治，而不存在共治；联邦制则不仅存在相当程度的自治，而且更重要的是存在共治。也正是从这个意义上，瑞士学者弗莱纳将联邦制定义为“一国国内由宪法保障的联邦成员之间自治与共治的平衡。”^②其四，从整合模式来说，二者的区别也显现了两种不同的国家政治整合的制度模式。单一制是中心—边缘的制度模式，是中心主义政治制度的一种基本体现；^③联邦制则是矩阵的制度模式，是非中心主义政治制度的一种基本体现。伊拉扎在《联邦主义探索》一书中比较了国家两种政治整合的制度模式，指出“矩阵模型中的政治整合与围绕一个共同中心所进行的整合是极为不同的。首先，与边缘部分相对的是，政治整合的措施并非中心的长处，相反它却是构架的长处。因此，不仅是整体，还有其部分都能够同时获得力量，当然，是在相互独立的基础上获得的。更何况，建立在联邦制基础上的政治整合为传统的民族国家的限度之外进行联合提供了可能性。”^④

现代中国两次民族国家构建单一制选择的复杂过程，也充分显现两种不同国家结构制度的关联。实际上，单一制和联邦制只是一种相对的划分，一个现代国家尤其是大型国家的构建，从某种程度上说，或许常常是两种国家结构形式的要素和精神结合而成，只不过是有一个为主，另一个为辅。单一制和联邦制的区隔也是一种对国家结构形式的二分法，二分只是对事物的一种相对的基本的划分。正如罗斯金等学者认为的那样“没有任何国家是完全的单一国，也同样没有任何国家完全是联邦制。即使是典型单一国体系，也有某些由地方所展现的创新性措施与控制，而联邦制也会为中央政府维持相当权力，当代的一个有趣趋势是，单一国有逐渐向联邦制靠拢的现象。英国、法国与西班牙，是三个高度中央集权政府转向准联

邦制（quasifederalism）的例子。不过，如果认为单一国制度终将会和联邦制相类似，尚属言之过早，因为，这两种制度，都是在数世纪的制度与文化包袱下所产生的。”^⑤有西方学者甚至将原来的单一制国家经过地方分权后产生的一种新的既介于又有别于单一制和联邦制国家的国家，称为地方分权制国家^⑥。

结合现代中国两次民族国家构建的实际，不难发现，单一制选择的历史过程、制度设计（选择）和实际运行之间存在着某种张力。从最初体现为传统单一制蜕变抑或现代单一制雏形（即形实不符，制度设计实际上主权者非人民，是传统单一制的某种变相复归），中经国民党在大陆时期制度设计上中央集权单一制和中央与地方均权单一制的纠结，实际在运行上是变形走样的中央集权和地方分治的单一制（过渡形态），到1949年以后现代单一制的基本定型。对于1949年以后的单一制，有法学学者称为“民主集中单一制”，它作为现代单一制的一种，有别于中央集权单一制和地方自治单一制等^⑦。如果从中央与地方关系上直接表述，笔者认为，这种单一制是：地方参与同中央集权相结合的

①（美）奥斯特罗姆著，王建勋译《美国联邦主义》，第5页。

②（瑞士）弗莱纳著，王全兴等译《瑞士的联邦制》，中国方正出版社，2009年，第1—2页。

③参见王续添《中心主义政治制度与“中国政治模式”》，《经济社会体制比较》2010年第6期。

④（以）伊拉扎著，彭利平译《联邦主义探索》，第17页。

⑤（美）罗斯金、科德、梅代罗斯、琼斯等著，刘后安等译《政治学的世界》，台北时英出版社，2002年，第269页。

⑥“地方分权制国家是这样一种国家：它的组成单位按照某种特定方式在特定范围内参与中央政府的决策。它们参与决定它们自己的地位，但它们不参加中央权力的行使，尤其从来不参与宪法的制定。这些地方单位的地位由宪法加以保障，并享有中央政府的某些特权。”〔瑞士〕布莱泽著，肖艳辉、袁朝晖译：《地方分权——比较的视角》，中国方正出版社，2009年，第14页。

⑦参见董之伟《单一制、联邦制的区别及其分类探讨》，《法律科学》1995年第1期。在此，笔者也借用这一概念来具体指1949年中国新国家构建时选择的单一制。

单一制,更准确地说,是以地方参与为基础、以中央集权为主导的单一制。它有两大基本特征或制度属性:一是中央集权,这是最基本的、主导和归宿的方面,地方参与要服从和服务于中央集权,并寓以其中;二是地方参与在这一制度安排中居于基础性的地位,不仅不可或缺和不可动摇,而且中央集权必须建立在它的基础之上^①。如果说,“独立和依存,竞争和合作构成了”美国“联邦制内中央政府和地方政府关系的特色”^②,那么,统一与隶属,主导与参与,则构成了现代中国单一制下中央与地方关系的制度属性。

从总体来看,这种单一制凸显了中国的历史传统、现实政治生态和时代印记。它不是单纯的中央集权制,而是吸纳了联邦制某些精神的一种特殊的单一制。它既实行中央集权,又赋予地方参与权和自主权;既坚持全国统一性,又包容地方多样性;既集中统一,又因地制宜,两个方面的兼顾和平衡是这个制度的优点和难点,也是其实际运作状况检验的动态标准。但并不是孙中山的中央和地方均权主义的翻版,它还是以中央集权为主的制度设计。当然,任何制度安排在实际运行中都不见得按制度设计的原封不动、丝毫不差地原样运行,存在着某种程度的变形走样是正常的。中央高度集权和地方主义或地方保护主义就是这种单一制实际运行中出现的两种偏向,尤其是前者往往成为主要的甚至是某种常态。

(二) 现代中国选择单一制与借鉴联邦制的缘由或必然性

必然性的认知并不是客观决定论或宿命论,也不排斥偶然性的存在和价值,而是把历史与现实、主观与客观有机结合去发现事物演化的内在关联的综合分析方法。德国近代哲学家、历史学家席勒在其《美育书简》中指出“一个国家的构建,不能以伦理性格的张扬而牺牲自然性格的实存,如果他以牺牲自然性格的方针来建构,说明这个国家还缺乏起码的立国基础;即,如果一个国家的宪法是通过泯灭多样性才促成了一体性的,那说明,这部宪法还非

常地不完善。亦即是,国家不能只对那些客观的和类属的性格表示尊重,还应该尊重一切主观的和广泛的特殊性格。总之,国家在张扬那些眼睛无法清晰辨识的伦理王国的同时,也不能让现象王国变得人迹渺无。”^③现代国家的构建和其后的建设,时时刻刻都应该把主观与客观、已然与实然,历史与现实、统一性和多样性相结合。尤其作为国家基本制度的国家结构形式——中央与地方关系制度,更需如此。从这个意义上说,就像美国和苏联选择联邦制具有某种历史的必然性一样,现代中国两次选择单一制并在其中借鉴联邦制,也存在着某种历史的必然。美国著名政治学家达尔在《美国宪法的民主批判》一书中谈到的美国以外的21个“民主国家”中,仅有7个实行联邦制,除瑞士和比利时外,“像在美国一样,其余5个国家联邦制的建立与其说是自由选择的结果,倒不如说是历史机缘注定,均带有不言而喻的必然性”^④。同样,苏联民族联邦制的构建也是内外部复杂的环境下历史和现实、理念和实际交互作用的结果。正如列宁当时指出“我们希望有一个尽可能大的国家,尽可能紧密的联盟,希望有尽可能多的民族同大俄罗斯人毗邻而居;我们这样希望是为了民主和社会主义的利益,是为了尽可能多地吸引不同民族的劳动者来参加无产阶级的斗争。我们希望的是革命无产阶级的团结和联合,而不是分离。”^⑤中国的政治文化和传统只能产生单一制,正像美国的政治文化也只能产生联邦制一样。达尔指出“美国人对于支撑共和政府所必需的观念、实践和政

① 这里的地方参与,是指地方参与中央政府参与中央和全国性决策的权力、制度及行为。

② (英)波格丹诺主编,邓正来等译《布莱克维尔政治制度百科全书》,中国政法大学出版社,2011年,第241页。

③ (德)席勒、〔俄〕普列汉诺夫著,李光荣译《大师谈美》,重庆出版集团、重庆出版社,2008年,第37页。

④ (美)达尔著,佟德志译《美国宪法的民主批判》,东方出版社,2007年,第37页。

⑤ 《列宁全集》第32卷,人民出版社,1985年,第370页。

治文化，并不陌生。不像有些国家，几乎在一夜之间从独裁统治转变为民主制度，而之后很快又陷入混乱，出现专制的复辟。到1787年，美国人在政府治理的艺术方面已经积累了一个半世纪的经验。”^①可见，任何一个国家和民族在这样重大的制度选择中，制度选择的主体、主体之间的关系、主体与历史和现实环境的互动，这一切都影响制度选择的具体过程及其结果。现代中国在两次民族国家构建中选择单一制是历史的必然，在选择单一制中借鉴联邦制也是必然的。

第一，影响和制约两次单一制选择的主要因素。一是政治文化传统和政治价值传承，这是最基本的和最深刻的，其规定性也更具内在性。一个国家的构建，尤其是国家的基本制度、历史传统和政治文化的延续，具有魂灵和符号的双重价值，在历史的节点上，政治制度的创造或选择虽具有主观性，但也绝不是任意选择的，受主客观条件和环境的制约。正如瑞士学者内夫指出“任何民族国家都不可能从一张白板开始，从头构造自己的政治结构，让自己按照少数几项根本原则的指引走上一个新方向。”^②吴国祯在其《中国的传统》一书中也对此总结道“从秦始皇时代直到今天，即使中国的疆域也许有时扩张有时收缩，即使行省的数量也许有变化，即使省政府的形式也许经历了许多明显的变更，可是这个中央集权统治的原则基本保留未变。”^③英国学者沃森更强调这一点：“在印度和中国，构建现代民族运动的努力不过是古老文明的附属物”。^④这种认知虽不免有些偏颇，但却说明了两国在走向现代过程中历史和传统的强大甚至是某种决定性的作用。

二是民族主义和战争的现实氛围。两者互为推动，成为近世以来人类社会紧密连接的两个东西，民族国家的诞生，是民族主义发展的标志性的政治结果，而民族主义这种政治追求的过程又常常伴随的是战争。现代民族国家的诞生，多伴随着战争，作为非西方的民族国家的后来者更是如此，他们往往是在反抗西方资本主义国家的侵略和殖民的战争中诞生的。战

争需要权力的集中统一，经过战争建构的民族国家，对外维系国家独立，对内进行政治和社会整合，在这种环境中，单一制往往成为民族国家构建的首选。可以说，正是民族主义和主权思想的统一铸就了现代单一制。英国思想家阿克顿指出“民族理论包含在主权是普遍意志的民主理论中。”“要拥有集体意志，统一就是必须的；要肯定集体意志，独立则是先决条件。与君王的废黜、法律废止相比，统一与民族性依然是主权概念的较为根本的因素。”“民族的特性在很大程度上决定国家的形式与活力。”^⑤现代中国两次民族国家的构建都是经过了战争或者说是战争的结果。《剑桥中华人民共和国史》就此写道“自19世纪80年代以来，现代中国的一个新的重大事实是现代形式的群众民族主义的传布”，“这种民族主义基于古代的文化主义，并受到城市中心的现代报刊的培育。统一作为正统王朝的标志，其形象扩大了一百倍，而成为中华民族存在的象征，这个象征不但是文化，而且现在是一个国家，它通过国际交往逐渐代替了地方，而成为中国的社会精英认定效忠的中心对象。19世纪90年代威胁国家存亡的帝国主义在1900年反义和团的入侵北京中达到了最嚣张的程度，它在政治生活中灌注了一种新的、压倒一切的必须实现的思想：保存‘中国’。不久，辛亥革命导致了旧中华帝国外缘领土的脱离。外蒙古和西藏到1913年都实行自治。一个统一的中国成了广大民众为之奋斗的理想。在连续的军阀割据、革命、日本入侵和国共内战的动乱的推动下，平民参与政治强有力地恢复了统一的理想。到1949年，当

① (美) 达尔著，佟德志译 《美国宪法的民主批判》，第19页。

② (瑞士) 内夫 《瑞士的联邦主义与地方自治》，王建勋编 《自治二十讲》，天津人民出版社，2008年，第302页。

③ 吴国祯著，陈博译 《中国的传统》，东方出版社，2000年，第484—485页。

④ (英) 沃森著，吴洪英、黄群译 《民族与国家——对民族起源于民族主义政治的探讨》，中央民族大学出版社，2009年，第13页。

⑤ (英) 阿克顿著，胡传胜等译 《自由史论》，译林出版社，2012年，第409、417页。

人民不惜任何代价取得和平时，只有一个统一的中央政府才能维持中国的传统。”^①

三是主观的限制性。如前所述，虽然两次单一制选择的主体不可同日而语，但基本的文化和价值取向有着普遍的一致性，即政治一元主义取向。1912年虽然没有像1949年形成中共那样一个强大坚固的政治的强中心和围绕这个中心全民族大团结的局面，而是旧秩序瓦解过程中形成了两个或两个以上弱的中心：一个是以孙中山为代表的革命势力的中心；一个是以袁世凯为代表的旧秩序衍生出来的保守势力的中心，没有一个中心和围绕这个中心的团结氛围，政治还继续向分散演进，表面上和联邦主义更相近，但实际上只不过是政治重新走向一元的一个过渡阶段，一元主义诉求本身没有变。无论是1912年的建国者，还是1949年的建国者，都对各自学习和借鉴的联邦主义和联邦制认识有限，或是一种政治一元主义的理解。但这种认识和尝试不仅表明了中国在与外部世界互动中对新事物的接纳，并实际上对中国民族国家的构建也具有一定的正面价值。选择首先是“思考”的结果。无论是1912年中国的创建者，还是1949年中国的创建者，都是国家构建的一元论者，对国家结构形式的选择，都从“思考”的角度出发。有西方学者指出“存在‘思考联邦制’这样一个重大问题，也就是从联邦主义者而非一元论者或中央集权主义者的角度探讨组织政治关系的问题。”^②近代以来中国的政治组织尤其是政党，大都以一元主义的理念组织建构“中央集权化政党制度”。组织的整合与统一是基本的规范，政党尤其是执政党和国家组织的协调是人类现代政治生活制度化拓展和延续的基本保证。从政党制度和国家结构制度的关系上看，另一种情况也可印证这一点。有西方学者“最近的研究表明非中央集权化政党制度的存在也许是维护联邦制的非集权化最重要的单一因素”^③。

第二，借鉴联邦制同样是内部和外部、主观和客观互动的结果。中国虽有大一统的政治传统，但内部疆域的辽阔，多族群的结构，社

会与文化的多元和差异性以及地方主义传统都对建构现代民族国家构成了巨大的挑战。联邦制同单一制相比，恰恰在解决现代大国构建中地方差异性和多样性问题上显现了优势。尤其是先后两个大型民族国家即美国和苏联联邦制的构建，更为中国提供了借鉴乃至重新选择的强势、甚至是独具魅力的样本。但是，从中国两次国家建构中单一制选择的比较中，地方的特殊性、整体的地方多样性和差异性，对国家结构形式的选择是一个主要的变量，在构建统一的国家中，对地方的自主性的尊重和多族群性、多样性的包容，也不是唯一决定性和不可超越的因素。换言之，并不是地方的特殊性、自主性和多族群性成为构建单一制国家不可逾越的关隘，或成为选择联邦制的不二因由。相反，在上述诸种因素中，本民族的历史和文化传承，现实的理性和安全考量使单一制在比较中胜出，当然，联邦制的某些精神在选择过程中已然被吸纳其中了。历史地看，“制度是把历史经验嵌入到规则、惯例和形式中去，又超越于历史片断和条件而存留下来”^④。作为国家基本制度的国家结构形式——中央与地方关系制度更是如此。

第三，单一制与联邦制这一国家基本制度的建构和选择，并不具有或一定带着政治意识形态的规定性。现代中国两次民族国家构建的事实表明，一定的政治意识形态和一定的国家结构形式不具有内在的相关性，这也是1949年的单一制选择能够借鉴和吸纳民族联邦制精神的原因。国家结构形式这类基本制度的建构和选择，更多地体现为民族和国家的政治传统与

① (美) 麦克法考尔、费正清编，谢亮生等译 《剑桥中华人民共和国史：革命中国的兴起（1949—1965年）》，中国社会科学出版社，1998年，第22—23页。

② (以) 伊拉扎著，彭利平译 《联邦主义探索》，第15—16页。

③ (以) 伊拉扎著，彭利平译 《联邦主义探索》，第216页。

④ (美) 马奇、〔挪〕 奥尔森著，张伟译 《重新发现制度：政治的组织基础》，三联书店，2011年，第168页。

现实环境的结合。

（三）现代中国选择单一制与借鉴联邦制的历史和现实价值

单一制和联邦制作为现代国家的一项基本制度，在现代国家构建及其后长期的建设和发展过程中居于怎样的地位，具有何等的价值，是对其认知和评价的一个核心问题。当代政治制度理论认为，政治制度具有自主性，它“不仅是社会力量的简单映射物”，而且其“内在过程也在影响着历史进程”^①。综合来看，单一制和联邦制的一般或共有价值在于：其一，基础性，即一方面它奠定一个国家和民族发展之根基；另一方面，又为这个国家和民族的政治生活“提供重要的秩序基础”^②。其二，重大性，即这种制度选择本身，就是一个民族和国家建设与发展的大事件。其三，保证性，即它们是一个国家或政治共同体的“政治保证制度”，^③对整个国家政治制度起到某种保障作用。其四，长效性，它一旦建构，很难改变，长久起作用，但也应注意巩固和完善。其五，互鉴性，单一制和联邦制，各有利弊、优劣，以一个为主，另一个补充、鉴之，可谓互鉴互补。

进而言之，这种互鉴性也显现了二者作为国家基本制度在现代国家构建和建设过程中价值上的某些差异性。这些差异性主要体现在对代表现代国家发展的一些基本指标和维度，诸如个人自由、经济发展、政治民主、社会平等和国家统一等作用上。总体比较，单一制在实现自由和民主方面，在不同时期和不同程度上或许逊于联邦制（这也是现代单一制国家更重视权力下放之缘由所在），而在实现平等和维系统一上抑或又优于联邦制。一方面，单一制保证统一性和一致性的主导和优先，有利于对整个国家和各地的统筹和平衡；但另一方面在不同的时期和不同程度上或许对国家与社会的民主和活力、公民的个人自由则存在某种限制和压抑。因为在单一制框架下，制度的自主性和惯性往往使中央权力趋于强化，托克维尔在比较两种制度后认为“单一的国家便有自然走向集权的趋势，而联邦国家则有自然走向分裂的趋

势。”^④这种集权趋向，对个人自由和政治民主都会产生不同程度的影响和制约。从而，也造成国家能力和政府能力不同程度的弱化。对此，托克维尔谈到“极端的中央集权最后会使社会失去活力，久而久之，还会使政府本身软弱无能。”^⑤而对于经济发展，在不同阶段、速率和持续性等方面，二者也会体现出作用的复杂性和差异性。

依据上述分析并结合现代中国的历史经验，可以体认两次民族国家构建中选择单一制和借鉴联邦制的历史和现实的价值所在。从选择单一制来说，第一，历史地看，在现代中国民族国家构建中单一制是一种顺乎自然和历史的选项。通过构建这种单一制，实现了国家和民族尽管还不是完全的但至少也是历史性的统一。“中国政治生活的一个普遍想法是认为国家统一的思想是自然秩序的一个部分。”^⑥以单一制为内核的大一统安稳祥和局面，是千百年来中国政治追求的一种最佳的国家状态，现代中国在构建民族国家的过程中，现代单一制（民主集中单一制）的制度安排达到甚至是超越了这种状态。第二，单一制是现代中国国家统一和安全稳定最基本最有力的制度保障，避免了主权被分割的制度隐患和危险。正如斯宾诺莎在《政治论》中指出“国家的美德”“在于安全稳定”^⑦。近百年来的历史表明，殖民地半殖民

①（美）马奇、〔挪〕奥尔森著，张伟译《重新发现制度：政治的组织基础》，第18页。

②（美）马奇、〔挪〕奥尔森著，张伟译《重新发现制度：政治的组织基础》，第52页。

③近代法国历史学家基佐在分析联邦制的局限时使用了这一概念“在一切政治制度和政治保证制度中，联邦制度肯定是最难以建立和盛行的。”参见〔法〕基佐著，程洪逵、沅芷等译《欧洲文明史》，商务印书馆，2005年，第82页。

④〔法〕托克维尔著，董果良译《论美国的民主》上册，商务印书馆，1988年，第426页。

⑤〔法〕托克维尔著，董果良译《论美国的民主》下册，商务印书馆，1988年，第851页。

⑥（美）麦克法考尔、费正清编，谢亮生等译《剑桥中华人民共和国史：革命中国的兴起（1949—1965年）》，第18页。

⑦〔荷〕斯宾诺莎著，冯炳坤译《政治论》，商务印书馆，1999年，第8页。

地国家在实现民族解放和国家独立（即现代民族国家）的构建中，往往都受到外部势力尤其是殖民势力和周边强国的分割甚至肢解，中国在两次民族国家构建中，除外蒙古外，还没有出现更为严重和剧烈的分解现象。而且，60多年来，虽然国家统一和安全稳定受到来自内部、外部的诸多挑战和威胁，但总体上保持统一和安稳。从这个意义上说，选择单一制是中国之福。第三，整体与局部、中央与地方的关系是现代民族国家构建的一种基本关系。无论是单一制，还是联邦制，作为国家构建和维系的一项基本制度，它的价值和目标就是寻求并保持国家内部这种基本关系的动态平衡。1949年的《共同纲领》曾写明的“既利于国家统一，又利于因地制宜”，指的就是这种平衡。但统一是基本前提，对于后发国家、尤其是超大型且具有悠久大一统传统的中国来说，统一的构建和维系具有绝对的价值优先性甚至压倒性。如果说，美国采行联邦制是出于维系和保护“自由和公共利益”的话，^①那么，中国选择单一制，就是出于国内各民族和族群的平等、和睦与国家的安全稳定。第四，单一制对维系中国这样一个多族群的超大型国家是一种比联邦制更好的选择，不仅易于维系民族和国家的统一，更有利于提升整个国家建设发展的速率和各地方各族群乃至个人之间的平等。内夫在《论非中心制度》中指出：“‘国家统一’（national unification）是晚近以来世界历史的一大主题，而它与中央集权观念是紧密联系在一起。将一切集中起来归于中央（centralise）似乎是人的一大基本内驱力，受制于人透明、清晰及层级分明的欲求，也许在它的后面甚至还有某种美学和心理上的欲望，因而具有深层次的人类学根源。人们也有充分的理由认为，集中化乃是提高政治体系效率的关键所在，乃是强大的民族国家繁荣富强的决定性因素。”^②事实也是如此，自1912年以来，尤其是1949年以来，中国的建设发展虽历经艰难曲折，但与西方国家相比，其速率之快是举世公认的。而且，各地区各族群乃至个人之间的总体上联系和团结持续强化，差异性缩小，平等性增强。第五，从

人类文明的历史长河来看，现代中国民族国家构建中单一制的选择，保障多民族的统一与融合，不仅对中华民族，而且对人类进步也具有重要价值。正如阿克顿所说“正是在国家的大熔炉中，融合才有可能，据此，人类一部分人的活力、知识与能力才能与另一部分人交流。”^③“社会的进步是依赖于同一政府下的种族的共存的。”^④第六，如前所述，单一制在实际运行中的两种偏向，尤其是中央集权的极端强化趋向对国家和社会发展也会产生负面影响，对于大国尤其是中国这样超大型国家和社会来说，这种情况有时会更为明显和严重，不仅会妨碍个人自由、社会活力、地方积极性和政治民主，而且可能导致“大规模集体性错误”，^⑤如“文化大革命”。而片面追求统一性也可能造成新的不平等。

从借鉴联邦制来说，虽然中国没有选择联邦制，但联邦制和联邦主义对现代中国国家基本制度建设，仍具有正面价值，两次民族国家构建过程及其结果都证明了这一点。正是受联邦制和联邦主义的启迪，才结合中国历史和现实并着眼于未来，从制度安排上给予多族群性和地方多样性以兼顾和尊重，也为今天乃至未来建设和完善单一制这一国家基本制度提供资鉴。

（四）建设和完善我国单一制的若干思考

“对每个民族而言最好的政体，就是在这个民族占有的领土之内，能够在尽可能长的时间内为尽可能多的人创造尽可能多的幸福和实力的政体。”^⑥在迈向现代化和民族复兴的伟大进

①（美）沙利文《联邦政府和州之间的权力平衡》，张千帆、〔美〕葛维宝编《中央与地方关系法治化》，凤凰出版传媒集团、译林出版社，2009年，第123页。

②（瑞士）内夫《瑞士的联邦主义与地方自治》，王建勋编《自治二十讲》，第296页。

③（英）阿克顿著，胡传胜等译《自由史论》，第412页。

④（英）阿克顿著，胡传胜等译《自由史论》，第416页。

⑤（瑞士）内夫《瑞士的联邦主义与地方自治》，王建勋编《自治二十讲》，第299页。

⑥（法）迈斯特著，冯克利、杨日鹏译《信仰与传统——迈斯特文集》，商务印书馆，2010年，第172页。

程中如何建设和完善这一国家基本制度，使之成为一个体制健全、运转良好和造福民族的好制度，这无疑是在改革和发展必须解决好的一个重大课题，历史的深邃或许会有助于我们思考。

第一，从历史角度观察，虽然单一制的选择没有错，但单一制的实际运行和制度设计之间尚存在着不小的距离，主要症结在于地方参与的不足和弱化。换言之，单一制这一基本制度缺少具体制度和补充制度的有力支持而发生运转不畅的情况。中央权力虽然来自于人民整体的整体性授权，但这种权力的行使，地方参与却不可或缺，脱离了有效的地方参与的中央集权，易于走向绝对化和极端化，使国家发展出现滞胀，甚至是危机。从未来发展看，问题的关键是拓展地方参与的制度空间，并从具体制度的创新来完善这一国家基本制度。也就是说，地方多样性和代表性在单一制中如何具体落实和体现，是完善的重点和难点。现代中国两次民族国家构建的历史经验告诉我们，可以借鉴联邦制的某些精神，从维系国家的统一和尊重地方多样性和多族群性出发，实现整个国家和社会的民主和法治。达成这一目标的基本思路是在中央政治架构中，包括执政党的中央机关，尤其在决策体系中完善和强化地方参与制度。从根本上说，中央和全国性权力架构这个“一元”，应是人民的整体性、代表性与地方的代表性、参与性的统一。地方参与权包含在“中央”的意涵之中，它既彰显民主，又体现集中。因此，这一制度的基本运作路径是：地方参与→中央集权；中央决策→地方落实。

第二，扩大地方参与权不仅不会损害而且还能从根本上维系和巩固中央权威。中央权威的维系和巩固，对于单一制的正常运转的重要性和意义不言而喻，但是，中央权威的源泉在于地方和社会，在于地方和社会心悦诚服的认同。在一个超大型多族群且地方多样性和差异性显著的大国，地方参与权的充分实现及制度化保障，是这种单一制健康运转的关键，也是政治民主的一种基本制度体现。只有地方在中央与全国性决策中充分参与和表达，才能减少其行为中的机会主义，才能从根本上强化中央

权威。钱穆在《中国历代政治得失》一书中指出“如何使国家统一而不要太偏于中央集权，能多注意地方政治的改进，这是我们值得努力之第一事。”^①如果说，“联邦主义的关键问题不是决定在国家政府里如何来谋划各州的政治影响力，而是决定如何在不公开求助于强力的情况下解决可能出现的两级政府对立的问题”，^②即妥善维系联邦国家的存在；那么，单一制的关键问题就不是单方面的扩张和强化中央权力，而是如何解决、保护和保证地方的参与权和自主权，即制度化地维系中央和地方关系的动态平衡。在这一点上，联邦制和联邦主义的某些精神恰恰是我们在现代国家基本制度建设尤其是完善单一制方面需加注意汲取的。

第三，在单一制的一元权力和组织体系中，在实现地方参与权扩大的同时，也可实现地方制约地方。同样在这个制度平台上，经充分的表达，实现地方之间的博弈，从而达到维系和强化中央权威。这一点同样也是联邦制的一个基本精神。阿克顿指出“联邦制是对绝对民主真实而自然的限制。它以有保留的权力制约着中央政府，以州政府所让与的权力制约州政府。这是美国对政治科学的一个不朽贡献，因为州权同时是民主的实现和保障。”^③

第四，必须指出的是，虽然单一制完善的重点在地方参与权的充分实现，但它的前提则是地方自主权的保障，这一点，除了中央必要的尊重外，更根本更重要的保障是地方民主的实现。从这个意义上说，实现地方民主是完善这一国家基本制度的一个重要基础。

(本文作者 中国人民大学国际关系学院教授 北京 100872)

(责任编辑 高远戎)

① 钱穆《中国历代政治得失》，三联书店，2001年，第171页。

② (美)雷克夫著，王晔等译《宪法的原始含义：美国制宪中的政治与理念》，江苏人民出版社，2008年，第175页。

③ (英)阿克顿著，胡传胜等译《自由史论》，第211页。