

浅析新中国政制体系建构的制度基础与苏联因素

□刘文沛

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要:新中国政制体系构成的制度基础主要来源于三大基本要素,即历史传统与制度遗产,马克思主义的政体理论及其在中国早期的制度实践,第一个社会主义国家苏联的制度经验。其中,苏联是自近代以来影响中国政制建构最重要的外在因素之一,因而可以认为新中国的基本政制架构是中国传统因素与苏联因素共同作用的产物。

关键词:政制建构;制度基础;议行合一;苏联因素

[中图分类号] D9

[文献标识码] A

[文章编号] 1003-6547 (2013) 09-0017-03

1949年中国共产党历史性地完成了政治革命,结束了民国以来的历史纷争,建立了一个举世瞩目的新政权,开启了新中国崭新的现代化之路。这是一个集制度继承、制度模仿和制度创新于一体的全新的现代化政权体系,在政权性质上属于苏联社会主义类型的无产阶级专政。新中国政制体系构成的制度基础主要来源于三大基本要素,即来自中国自身的历史传统与制度遗产,马克思主义关于社会主义政体的制度理论及其在中国早期的制度实践,第一个社会主义国家苏联的制度经验。这三大基本因素共同构成了当代中国政治制度的历史来源、理论来源和制度来源。

一、传统的制度遗产和制度经验

新中国的国家形态是在传统帝国形态结束之后,从专制解体走向现代共和的重构型制度变迁的历程中形成的,因此,帝国时期的某些制度原则和制度精神为后来共和国家形态制度的建构提供了重要的经验来源。传统中国从秦时代开始,建立了以皇帝制为中心、以郡县制为基础的自上而下的官僚制帝国国家结构形式,历经两千余年的发展和完善,逐渐形成了一套完整的以皇权专制和中央集权为核心的制度架构,使得整个帝国体系的制度特征呈现出高度中央集权的模式。在这种不断强化中央集权的制度变迁历程中,任何分权或自治型的制度改革都是与整个国家的治理理念背道而驰的。

中国漫长的历史长河中,从中央层面来说,从秦开始的独相制到盛唐时的集体宰相制最终发展到朱元璋时的废相制,任何与皇权相抗衡的力量和制度都是没有生长空间的,皇权内在的集权与人治色彩成为帝国体系之下最深厚的制度遗产。从地方层面来说,郡县制确立了古代中国基本的国家结构形式,皇帝通过对郡县的任命制而完成了自上而下的行政控制,任何地域性的分封形态和郡县层级之上的府道州等都是特定时期的制度变迁,不具有与中央政

府稳定的政治等级关系,因此,在地方行政区划上任何分权和自治的因素都是与自下而上负责的集权体制相冲突的。

在从专制向共和转变的历程中,帝国时期的这种中央集权的政治逻辑仍然作用于现代中国国家建构的历史形态中,成为塑造现代中国政治体系的决定性变量。变相的独裁和持久的混乱充斥了近代中国政治的舞台,弱势独裁的政党和分权制衡的政府形态延缓了近代中国统一的步伐,集权强大的政党力量和集权统一的政府形态成为现代国家的内在需求。因此,中央集权的理念和政治形态是中国内生性的制度遗产,任何形态的国家建构都是在延续这一制度遗产的基础上展开的。新制度总是会被注入旧元素,正如诺斯所言,制度是由人为设计的规则和传统的惯例共同构成的,“在规则完全改变的情况下,原有社会中的许多东西还是能够存续下来”,^{〔1〕}传统的制度遗产在渐进式制度变迁的进程中起着重要的作用,任何国家的制度体系都是在继承原有的有效的制度经验基础上形成的。新中国在制度模仿的同时很好地吸纳了传统的有效的制度遗产,使得新中国的政治制度在总体上呈现出中央集权的结构和特征,在国家结构形式上也延续了帝国时期中央集权的单一制特征。

二、马克思主义政体理论及其早期的制度实践

1. 马克思主义“议行合一”的工人直接民主制

马克思主义关于未来国家政府体制的设想是建立在“议行合一”基础上的工人直接民主制。马克思认为未来的国家制度应该是一种彻底的民主制度,是一种不同于资产阶级民主共和国的民主形式,其具体政体形式就是巴黎公社的议行合一。马克思在《法兰西内战》中肯定了巴黎公社议行合一的做法。那么马克思意义上的议行合一在价值层面和制度层面是如何实现的?

第一,“议行合一”是革命非常时期所采取的一种非常措施。“在革命之后,任何临时性的国家机构都需要专政,

[收稿日期] 2013-04-17

[作者简介] 刘文沛(1979-),女,山西榆次人,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生,

西北政法大学政治与公共管理学院讲师,研究方向:中外政治制度。

并且需要强有力的专政。”^[2]而这种专政的实现，又暂时需要借助于“立法机构对行政机构职能的干预”。^[3]“暂时的革命秩序正是在于，分权暂时被废除了，立法机关暂时攫取了行政权或者行政机关攫取了立法权。”^[4]第二，“议行合一”是非革命时期“普遍的直接民主”前提之下的理想措施，即人民不仅能够完全自由地选举自己的代表，而且能够随时撤换或者罢免他们，人民代表机关既是行政机关，又是立法的工作机关。因此，马克思原意上的“议行合一”是一种在价值层面上实现了无产阶级夺取一切国家权力，而且已经实现了普选的直接民主制基础之上，作为人民代表的代议机构同时在制度上实现代表角色、领导角色和执行角色三者合一的真正意义上的议行合一。然而，马克思主义议行合一的设想在输入政党因素之后发生了由民主向集中的转变。

2. 从马克思主义工人直接民主制到列宁的集中制

马克思意义上的未来国家政权首先由俄国革命变为现实。列宁在创建无产阶级国家政权时，没有简单照搬马克思的设想，而是将马克思所主张的无产阶级民主共和国演变成为一种社会主义集中制的共和国。俄国十月革命胜利后，全俄苏维埃代表大会在国家政治生活中具有全权地位，不仅拥有立法权，而且拥有指导、监督和罢免行政机构——人民委员会的权力。随着国内战争的爆发，苏维埃代表机关开始大权旁落，国家的最高权力实际上转移到了苏维埃行政机关人民委员会手中，而这种权力转移，客观上为以党代政提供了重要条件，苏维埃行政机关由此在现实运行中逐渐蜕变成清一色的布尔什维克政府。到了1920年，列宁提出，“我们共和国的任何国家机关未经党中央指示，都不得解决任何重大政治问题或组织问题”。^[5]这意味着，苏维埃机关要直接受布尔什维克党中央领导，它的工作实际上要对党中央负责。与此同时，布尔什维克党的集中化程度加强。党从集体领导的中央委员会发展到政治局、组织局和书记处三个分工机构，政治局由此成为了事实上的党和国家的最高权力机关。党和国家最高权力的这种“极端集中”化，使得党的最高领导成员中某个“个人的偶然的因素”经常起到重要的、甚至是决定性的作用，使最高领导成员中“一小部分人的冲突对全党前途产生过分大的影响”，^[6]从而造成极其严重的后果。

因此，列宁的党建理论发展了马克思主义的民主制，即工人民主制走向无产阶级集权制；马克思意义上的工人主体地位被虚化了，代之以工人阶级先锋队为代表的主体地位；国家的集权演变为政党的集权，政党凌驾于国家之上，而不是由工人集体自己掌握国家政权，实现真正的议行合一，行使真正的直接民主制。俄国的历史表明，马克思意义上的议行合一在社会主义实践中是无法真正落实的，议行合一的价值理念和制度形态在俄国的社会主义实践中遭到了制度性的异化。

3. “议行合一”在中国早期的制度实践——苏维埃政权

继俄共之后，中共作为马克思主义政党，不仅以马列主义为革命指导理论，而且以议行合一为原则进行苏维埃政权的制度试验。制度实践的过程也就是制度在组织场域中扩散的过程。^[7]中共在革命根据地的诸多制度实践及其制度精

神，在新中国的制度框架中得以保留和体现，其中最重要的制度实践就是以“议行关系”而展开的苏维埃政权建设。中共早期的苏维埃政权实践积累了丰厚的制度经验，从根据地时期的工农苏维埃政权到陕甘宁边区政府再到华北人民政府，其最重要的制度经验就是必须把马克思议行合一理论和革命的具体特征结合起来。

可以说，马克思主义的“议行合一”从理论和实践两个层面影响着新中国制度的建构，作为理论，它给制度建构提供了一种规范；而作为实践，它给制度建构提供了一种经验。^[8]中共在长期革命的环境下，创造性地把马克思主义理论与中国的具体实际相结合，根据新民主主义革命的特点和规律，形成了有中国特色的人民民主专政的理论。在确立了人民民主专政的国体之后，毛泽东进一步发展了马克思主义关于公社制和列宁的苏维埃制思想，明确提出了人民代表大会制度这一全新的概念。人民代表大会制度既不同于苏维埃制，也不同于资产阶级议会制，是基于近代中国革命斗争中生长出来的人民当家作主的实际需要，为人民所确认的民主制度，也是中共把马克思主义关于无产阶级政权建设的一般原理运用于中国革命的具体实践之中，创立的具有中国特色的政权组织形式。中国共产党在革命根据地的诸多制度建构及其制度精神，在新中国的制度架构中得以保留和体现。^[9]这种源于根据地时期的人民代表大会的制度职能由于制度环境的不成熟而在共同纲领时期由一届政协代行，五四宪法时期正式确立了人民代表大会制度是当代中国的根本政治制度，全国人民代表大会是最高国家权力机关，由它产生一府两院，从而形成了中国政府体制中独具特色的议行合一原则。

三、苏联因素及中共的“一边倒”

1. 苏联因素输入的历史必然性

以上提及的中共对于马克思主义和苏维埃政权的制度实践，只是近代中国效仿西方制度经验的一个方面。实际上，从晚近以来，外部因素在重塑中国政治体制的实践中是连绵不断的，中国政体选择中所借鉴的诸如思想、制度和组织资源等一系列载体都离不开外部因素的输入，这些政治遗产成为近代中国政治发展不可阻挡的趋势。作为后发国家，在制度经验上需要向社会主义先发国家进行学习。可以说，英国、美国、日本、苏联的制度因子都曾出现在中国政治精英的政制实验场中，而且这种学习基本都是自上而下的以中央政府为主体的政治精英的尝试，正如德国学者韩博天认为的那样，中央主导的政策实验是一种中国独特的政策过程，它赋予中国体制超乎寻常的学习能力和适应能力，使它在急剧变化的环境里得以从容应对形形色色的挑战。^[10]

中国的国家形态从早期的依靠封建制而形成的华夏国家，到后来基于郡县制而形成的官僚制国家，^[11]历经两千余年，发展到近代一直在努力探寻建立现代国家的政治形态。自近代以来，中国的制度模仿历程经历了一个拒绝模仿、全盘模仿到有限模仿的发展轨迹。鸦片战争之后，洋务派率先提出的“中体西用”，尽管是一种拒绝制度模仿的政治态度，但“西学为用”的口号毕竟在观念上为西方现代化模式引入传统中国政制结构开了缺口。甲午之期，维新派

提出了“中西会通”的主张，在实践中突破了“中体西用”的模式，由此掀起了制度模仿的维新思潮。^[12]帝制结束后，世界现代化的发展潮流激励近代中国各派政治力量从不同的救国理念出发，开启了一系列宪政运动和制度实验，探寻走向中国现代化的强国之制和宪政之路。然而，历经近半个世纪的革命、战争、改革、合作与实践，近代中国对西方现代化经验的学习从技术层面逐渐发展到制度层面，从理念层面逐渐发展到实践层面。从康有为的戊戌维新到清廷的预备立宪，从光绪帝的皇族内阁到宋教仁的责任内阁，从孙中山的总统制到袁世凯的洪宪帝制，从军阀时期的议会政治到国民党时期的五权宪法，从蒋介石的一党专政到毛泽东的苏维埃制，近代中国演绎了一幅西方制度不断输入并不断被本土化的复杂图景，留下了丰厚的制度遗产。然而，无论是君主立宪制还是三权分立的政体形式，欧美早发国家的现代化制度经验并没有能够在中国实现真正的“全盘西化”，实践证明这种全盘模仿的方式在中国并未行之有效，中国虽然成为一个多彩的制度实验场域，但并未能够完成现代国家的转型。正是在这一历史背景之下，随着冷战时代的到来，中国必须像从华夏国家到官僚制国家的嬗变那样，再一次重新寻找制度建构的理路，重新踏上制度建构的征程，然而这一次制度建构的历史巨变是由中共完成的，具有跨时代的历史意义，其完成的是从传统的官僚制国家向现代国家的历史嬗变。

中国近代的政制发展史是不断学习和借鉴外国经验的，但最终毛泽东为代表的中国共产党选择了苏联社会主义的现代化发展模式，苏联因素成为诸多外来因素中对新中国影响最大的力量。建国初期中国政制发展进程的一个重要特征是经历了“新民主主义”和“社会主义”两个发展阶段，这一历史进程的演变与苏联模式的影响密切相关。1949年至1957年被称为引进、模仿和采用“苏联模式”的时期，^[13]因此，苏联模式成为影响当代中国政治制度建立和变迁的重要因素之一。^[14]

2. 中共“一边倒”的政制选择

中共“一边倒”的政制选择成为苏联因素作用于政制建构的正式标志。事实上，早在中国新民主主义革命历史进程中，苏联因素就一直在中国政治发展和国共两党政治角力中发挥着重要作用，是影响中国走向社会主义道路的重要因素。毛泽东在冷战格局中作出“一边倒”的政制选择后，中共在对未来政权体系进行政治设计时，只能在一个既定的范围中进行借鉴，且又受到苏联政治战略需要的压力，因而不可避免地要接受苏联的指导，向苏联学习，因此，苏联因素成为影响新中国全国性政权建立的重要国际因素。这种影响可从中苏高层具有实质性接触的米高扬秘访西柏坡和刘少奇秘访莫斯科的时机选择即可说明，学界普遍认为，这两大政治事件直接涉及新中国的建国方案。中共在苏联的外交帮助、建议和告诫中逐步调整和改变了有关建国的政治设想，听取了斯大林关于建国程序提前的建议，通过政治协商的方式产生了中央人民政府，并最终确立了人民民主专政的国

体、人民代表大会的政体形式和由各民主党派和民主人士参加的联合政府。建国之初，中共高层领导毛泽东、周恩来相继访苏，参照苏联模式进行政务院机构设置的改革，确立苏联“一五”计划期间的援助项目；在新民主主义向社会主义过渡的时机选择上效仿苏联，作出了提前向社会主义过渡的重大战略决策；听取了斯大林关于尽快召开全国人民代表大会的建议，通过选举产生新型政府，并用宪法的形式确立了中共的政治领导地位及新中国社会主义政权的合法性，由此确立了与建国初期政制架构性质不同的社会主义政制模式。

由此可见，在建国初期特定的历史背景下，苏联的政治影响成为建国初期中共政权建设模式选择的外在动因和重要因素。在整个1949年至1957年时期，苏联的各种影响以多种复杂的方式在对中共的政策和中国社会起作用。^[15]上个世纪50年代中共掀起了向苏联全面学习的政治运动，苏联模式由此成为中国政制效仿的榜样。政治制度在很大程度上是一种人为的创造，“在一个国家历史的关键时刻人们有选择制度的机会”，^[16]在苏联模式的影响下，中国政府体制的结构由此与苏联呈现出高度的同构性，时至今日，中国政治体制的改革仍然不能完全突破这种制度建构时期的同构性。因此，建国初期政制架构产生的历史渊源和发生发展的内在机制与苏联因素有密切关系，从制度发生学的角度探究二者之间的历史相关性，分析后发国家在制度模仿和政制选择进程中内外因素的互动关系，对于新时期政治体制改革中进一步消解来自苏联的某些否定性制度遗产具有重要的理论意义和现实意义。■

参考文献：

- [1] [美] 诺思著.制度、制度变迁与经济绩效 [M]. 杭行, 译.上海: 上海人民出版社, 2008: 51.
- [2] [3] 马克思恩格斯选集 (第1卷) . [M]: 308、309.
- [4] 马克思恩格斯全集 (第5卷) . [M]: 226.
- [5] 列宁选集 (第4卷) . [M]: 203.
- [6] 列宁全集 (第36卷) . [M]: 615.
- [7] [美] 坎贝尔著.制度变迁与全球化 [M]. 姚伟, 译.上海: 上海人民出版社, 2010: 62.
- [8] 张阳.当代中国议行关系变迁研究 [D]. 复旦大学博士论文, 2012: 53.
- [9] 刘建军.人民代表大会制度的成长与国家形态的更新 [J]. 中国延安干部学院学报, 2010 (2) .
- [10] 王绍光.学习机制与适应能力: 国农村合作医疗体制变迁的启示 [J]. 中国社会科学, 2008 (6) .
- [11] 刘建军.古代中国政治制度十六讲 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2009: 77-78.
- [12] 袁艳, 胡汉昌.中日近代化之制度模仿比较 [J]. 武汉大学学报, 2004 (5) .
- [13] 胡鞍钢.中国政治经济史论 (1949-1976) [M]. 清华大学出版社, 2008: 171.
- [14] 浦兴祖.中华人民共和国政治制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2005: 20.
- [15] [美] 费正清.剑桥中华人民共和国史——革命的中国的兴起 (1949-1965) [M]. 上海: 上海人民出版社, 1990: 68.
- [16] [美] 迈克尔·罗斯金.政治科学 [M]. 北京: 华夏出版社, 2001: 278.

责任编辑: 焯子