

自由与秩序

——政治文化视角下的中美制宪选择比较

林慕华

(广东商学院, 广东 广州 510320)

[摘要] 自由与秩序, 是制宪的两种基本制度理想。美国在独立战争胜利之后, 选择了“自由至上, 兼顾秩序”的制宪理想, 并以此为基础建立了一套稳固的国家制度。而中国在革命型政党的领导下首先建立了人民主权国家, 然后进行制宪, 其制度理想追求的是稳定的秩序。中美制宪理想的选择差异, 既受制宪过程中特殊政治环境的影响, 更与各自深层次的政治文化思想密不可分。

[关键词] 制宪选择; 自由; 秩序; 政治文化

自由与秩序, 孰轻孰重? 能否兼顾? 200 多年前, 新兴的资产阶级国家美利坚合众国诞生了。美国赢得独立, 并在经历了长达 10 年之久的尝试与失误之后, 制定了《美利坚合众国宪法》, 确立了一种旨在同时实现自由与秩序两种伟大理想的立宪制度, 美国人用宪法来实践着对自由与秩序的定义、尝试达致二者的平衡与兼顾。不过, 在自由与秩序的选择中, 自由仍然稍占上风。而在 50 多年前, 与美国一洋之隔的另一世界大国——中国——也在赢得了新民主主义革命胜利之后, 建立了新民主主义国家政权, 并制定了《中华人民共和国宪法》。面对自由与秩序的选择, 在这里秩序更显重要。同样是在建国初期, 面临统一国家、选择和制定新的国家制度和政府制度, 中美两国做出了不同的选择。

正如美国当代著名政治学家罗伯特·A·达尔教授所言: “宪法可能在许多方面影响一个国家的民主政治……宪法会有助于……民主的基本政治制度的稳定, 它不仅搭起一个民主的政府框架, 而且, 也为基本的政治制度提供了一切必须的权利和保证。”^{[1]133-134} 但也正如达尔所言, “可以有許多不同的宪法安排, 它们都能和……多元民主的基本政治制度相容。”^{[1]136} 因此, 本文所要探讨的不是哪一种宪法安排更适合达致民主、自由或秩序, 而是通过中美两国制宪的价值和环境比较, 回答为何两国会做出不同的制宪选择。

一、自由至上, 兼顾秩序: 美国制宪的选择

美国独立战争爆发后, 大陆会议起着领导抗英斗争的作用。但是它是一个临时性机构, 不是一个全国性政府, 并不具有绝对的权威, 13 个殖民地各自相对独立, 具有各邦统治的

基金项目: 国家社科基金资助项目《宪政的基础》(编号: 04BFX013)

作者简介: 林慕华 (1980—), 女, 广东饶平人, 广东商学院财税与公共管理学院, 助教; 中山大学政治与公共事务管理学院, 博士生。研究方向: 公共行政学、公共预算。

绝对自由。由于抗英斗争和合众国今后发展的迫切需要，要求 13 个殖民地进一步联合起来，建立全国政府。为此，第二届大陆会议在 1777 年 11 月 17 日通过了《邦联和永久联盟条款》（简称邦联条款）。有学者认为，邦联条款应当算是美国的第一部宪法。^{[2]10}但是，独立战争结束之后，这个邦联政权的缺陷也显露出来，使其不能应付经济衰退、社会动荡、外敌威胁，更谈不上促进经济的发展。于是，便有了 1787 年的制宪会议及所通过的《美利坚合众国宪法》草案。随后，又通过了作为宪法修正案的权利法案，从而奠定了美国的制宪选择的蓝本。

从宪法草案的拟定，到最后的批准，整个过程，没有哪一个政党、哪一个势力占有明显的优势。民众的意见、民众的自由权利，在立宪过程中，也得到了应有的体现。无论是制宪者，还是各州的民众，皆把自由作为最高价值观。但是，他们也没有极端地追求自由，因为他们深知，秩序的缺失也是对自由最致命的伤害。最后，他们通过权力的划分和分立、制衡，通过权利法案，为保障享有真正的自由而建立起了一套有秩序的、稳固的国家制度和政府制度。充分体现了美国的制宪者们及其民众“自由至上，兼顾秩序”的选择。而立宪政体的良好运转，也确保了自由和秩序在美国这一国度里的平衡。

（一）美国建国历程：自由至上的路径

早在 1620 年部分英国分离派教徒乘五月花号轮船远渡重洋到达美洲大陆，途中所形成的《五月花公约》，便成为美国人民追溯“主权在民”的第一个正式文件。这群刚刚从大英帝国那里逃离出来的人，具有独立思想和民主意识，视自由为生命。1774 年第一届“大陆会议”所通过的《权利宣言》，更是高调地宣布殖民地人民有生存、自由和财产的权利。1776 年通过的《独立宣言》，提出了美国的理想，强调“政府的正当权力，是要经过被治理者的同意才能产生”^{[3]7}。1787 为期四个月的制宪会议，更是充满了激烈的辩论和斗争，但最终实现了基于自由之上的必要妥协，使美国人民所希望的自由与秩序之间的平衡至少在一段时间内已经达到。可以说，1787 年制订、1788 年批准的宪法建立了一个坚定、稳固、有秩序的政府；1789 年起草、1791 年批准作为宪法修正案的权利法案，规定了美国人民防止被新的联邦政府侵犯的基本自由权。

（二）共同的制宪底线：自由权

《独立宣言》中所强调的“人人生而平等，造物主赋予他们一些不可剥夺（转让）的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利”，便是美国人民以及他们的代表制宪者们共同的制宪底线。因此，在创立以保障“自由的恩惠”为目的的政府体制时，制宪者们将人们对政治自由和公民自由的新的理解予以体制化，这些新的理解将对后来的美国历程具有深刻的影响。^{[4]49}可以说，制宪者们已经将“自由”看成是政府权威的基础。但同时，他们也

理性地意识到，“自由”也是一种必须加以钳制的、对正当政府管理行为的威胁。^{[4]52}因此，基于底线的认同，他们强调自由至上，但同时又选择必要的限制来达致秩序的安排。

（三）制宪过程中的双重目标与多元力量

众所周知，美国是制宪与建国同步，制宪过程即建国过程。赢得独立的美国人需要考虑如何建立新的国家，如何建立一种既能保证人民的自由和权利、又能保证国家的生存和繁荣的新的政治制度。^{[5]65}因此，制宪者们有两个需要实现的目标：首先是立国，即将邦联条款下 13 个松散的相互独立的邦凝聚起来，建立一个可以行使足够权力的联邦政府来取代邦联，合众国才成其为一个国家。其次是限权，约束权力是宪政的根本，这个联邦政府的权力必须恰当，而且从创建伊始就要将限制自身权力的机制设置其中。有学者对美国制宪者们所持的观点概括为：有政府，不是无政府，但这个政府不是至高无上、至大无边的。^{[6]23}正是基于立国与限权的双重目标，制宪者们在精心设计的基础之上，实现了自由至上、兼顾秩序的宪法蓝本的选择。而在这个过程中，多元力量的相互作用、制约与抗衡，也是实现妥协、折中的关键所在。整个制宪过程，没有绝对的权威、没有绝对的主张，只有多元力量相互抗衡之下的商量与折中。可以说，联邦宪法本身就是一个不同派别和利益集团妥协的结果。

二、 追求稳定秩序：中国的制宪选择

从中国制宪的整个过程来看，应当说，1954 年宪法是以 1949 年的《共同纲领》为基础，同时也是《共同纲领》的发展。^[7]不过，也有学者评价 1954 年宪法“不是个永久性的宪法，它是为了满足向社会主义过渡阶段的需要而制订的”。^{[8]110}与美国最大的不同就在于，新中国的统一与中国共产党的领导密不可分。整个新民主主义革命的过程，中国人民在中国共产党的领导下，历经了无数次大大小小的革命和战役，历经了国民党治下的磨难和外敌入侵的耻辱，最终，历史性地选择了中国共产党、选择了人民民主专政的国家政权。新中国建立之时，亦是中国共产党正式成为唯一执政党之日，虽然有八个民主党派，但是，那些都无法撼动中国共产党的权威地位。在经历了半个世纪的分裂和动乱，中国人民最渴望的是国家的稳定、和平和统一，稳定的秩序成了中国制宪的首要价值。革命党的组织传统、领袖对制宪的认识与选择、党的集权与民主集中制以及严峻的国内外形势，最终促成了中国追求稳定秩序的制宪选择。

（一）革命党的组织传统

从 1927 年毛泽东在湖南领导秋收起义，并率领起义部队开辟了第一个农村革命，成立了“湘赣边界工农苏维埃政府”开始，一直到 1949 年 10 月 1 日中华人民共和国宣告成立，中国的政权形式和政府制度在战争中不断地发展和演变，经历了土地革命、抗日战争和人民

解放战争三个时期领导工农群众建立的人民民主政权制度。这些经验直接影响了新中国成立后的政府制度的确立。1948年11月，中共中央总结了各地的实践经验，决定在军事管制时期以各界代表会议作为党和政府联系群众的形式。后来，正是由这些人民代表会议发展成为人民代表大会。长久的恶劣环境下的战争需要，建国初期严峻的国内外形式的要求，都使得革命党的组织传统保持着专政的特点，对秩序和效率的追求被置于首要位置。

（二）领袖对制宪的认识与选择

前述分析中，笔者认为中国在面临其特殊的国情时，选择了维护国家的独立、统一和秩序，而多少牺牲了对自由和民主的追求。但是，在当时中国所处于内外交困的情势下，人民民主专政正符合希望集中和统一的中国民族心理。或许，中国共产党及其领导人在制宪前的较早时期，已经看到了中国与其他国家的不同。正如毛泽东1940年2月20日在延安召开宪政促进会成立大会上所指出的：“世界上历来的宪政，不论是英国、法国、美国，或者是苏联，都是在革命成功有了民主事实之后，颁布一个根本大法，去承认它，这就宪法，中国则不然。中国是革命尚未成功，国内除我们边区等地而外，尚无民主政治的事实。中国现在的事实是半殖民地半封建的政治，即使颁布一种好宪法，也必然被封建势力所阻挠，被顽固分子所障碍，要想顺畅实行，是不可能的。所以现在的宪政运动是争取尚未取得的民主，不是承认已经民主化的事实。这是一个大斗争，决不是一件轻松容易的事。”^{[9]689-698}正因为如此，制宪对于这些建国者来说，更重要的是维护和巩固既有的统一、和平和稳定。

（三）党的集权与民主集中制

到1949年中国共产党取得全国政权时，中国的民众尤其是有识之士，已经花了整整两代人的时间借鉴西方的政府模式和社会秩序理论。无论是共产党，还是孙中山，都深受列宁主义的影响，把党的专政当作反对帝国主义的一种工具。^{[8]10}在实践中，民主没有诸如完善的选举制度和监督制度等法律措施保障；而集中则依靠少数领导人手中的政治权力，其作用发挥得淋漓尽致。由于通过党的集权取代家族的血统联系、通过党的专政抗击国内外反动势力，中国采取了一种通过维持党内团结和稳定，从而确保国家统一和稳定的路径。此外，1949年后，在意识形态上的共同的马克思主义信仰，广泛一致地实现工业化的雄心，以及完成社会主义改造的抱负，也为集权和集中奠定了坚实的基础。

（四）严峻的国内外形势

在选择政体和政府制度时，毛泽东等新中国的领导者们，早已认定，“西方资产阶级的文明，资产阶级的民主主义，资产阶级共和国的方案，在中国人民的心目中，一齐破了产”^{[10]1478-1479}。在当时的形势下，他们选择的，是苏联及其宪法模式。正如毛泽东在1954年中

声称，新宪法“是以自己的经验为主，也参考了苏联和各国人民民主国家宪法中好的东西”。^[7]费正清更直截了当地说，“它基本上模仿斯大林的 1936 年宪法的模式”^{[8][110]}。在 1949 年中华人民共和国正式成立之时，国家的新领导人面临着从棘手的难题。社会及组织机制支离破碎，公共秩序混乱，道德水准衰败，经过战争蹂躏的经济承受着高通货膨胀、高失业率的沉重压力。中国在经济上的赤贫和军事上的极度落后，给领导人富强国家的目标造成了巨大的障碍。加之外部严峻的国际形势，在只有苏联能给予及时的援助下，中国不可能不受苏联的影响。因此，其制宪选择，很正常地也离不开苏联模式。这种情况，在美国制宪过程中，是没有出现的。

三、 政治文化思想的差异对制宪的影响

宪法的选择和制定，更深层次地是对既有的政治文化思想和社会客观需要的反映。它往往会受到现实条件的种种制约，很难超越社会发展所处的阶段。因此，中美两国不同的制宪选择，与两国深层次的政治文化思想差异密不可分。

（一）美国：“人人生而平等”与自由的追求

正如上文所述，美国的制宪过程没有绝对的权威。可以说，在美国历史上唯一最有威力的思想，也许就是自由的概念。宣布独立正是为了生命、自由和对幸福的追求，制订和通过宪法也正是为了获得自由的幸福。应当说，美国的政治思想和政府体制的根源可以追溯至北美 13 个殖民地建立以前，他们用《独立宣言》向世人宣布的“人人生而平等”的信条，也并非这场独立战争所孕育，而是渊源于古代思想家及基督教诞生的初期。柏拉图和亚里士多德的作品就包含着这样一个观点：一个合乎道德准则的政府必须依法管理事务。多年来，这一原则已发展成为现代政治的信条。政府应该是法治，而不是人治。

最早自愿来美国海岸定居的殖民者大都是出于经济或宗教的原因。差不多从欧洲人在新大陆一开始定居就鼓励独立思想和个性发展。并且，他们从很早就试图藐视权威，提倡个人获得成就。因为他们对欧洲暴君统治记忆犹新，所以他们在创立新政府时，谨慎地限制政治权力的运用。他们最朴实的对于生存、自由和追求幸福的权利思想经由美国制宪者的系统阐述，成为美国政治思想的基石。一方面，自由是其主要价值和最终目的。另一方面，他们也认识到的，没有统一、安定和秩序的社会，就没有自由。当自由和秩序这两种重要价值观发生冲突时，他们试图通过建立一种恰当平衡的立宪制度来维持自由和秩序的平衡和统一。所以，他们通过宪法来保证自由权，但迫于形势和发展的需要，对自由、权利和“多样性”的探求也没有走得太远。在自由与秩序、“多样性”与“一致性”、分歧与统一之间，他们通过多次的博弈，寻找到恰当的平衡，也通过《美利坚合众国宪法》达致了自由、秩序和统一的

目的。

（二）中国：强调统一与稳定的政治文化思想

相比之下，中国的独立与制宪，似乎更多地是挽救民族危亡、维护国家统一与和平。再加之中国固有的政治文化思想，那么，选择不同的制宪价值亦在情理之中。

首先，中国权利文化的变迁不是中国社会经济关系发展的自然结果，而主要是输入西方人的权利观念和人权学说引起的。近代中国的经济绝大部分是乡村经济，经济生活的商品化程度很低。因而，严复、梁启超及陈独秀、胡适等人提出权利平等和自由的要求，并非如西方人文主义者和启蒙思想家那样，只是将商品经济的要求宣布为普遍的人性，而是意味着他们在西方现代权利文化的刺激下，试图通过权利平等和自由的人权观念来变革中国古代落后的权利文化。^{[11]275}但由于缺乏商品经济这个现代权利文化的养生地和助产婆，所以他们的收获终究有限，现代权利文化在中国近代社会屡经阵痛而仍难以降生。

其次，“救亡”作为时代的主题成为压倒一切的中心。对于近代中国人来说，主要任务在于挽救濒临危亡的中华民族，而不在于扩展个人权利和普及人权观念。这就使人们在价值观上并不把人权视为一种独立的价值实体和信仰，相反，权利和自由往往被看作是救亡图存的工具和手段。救亡图存是“五四”新文化运动和思想启蒙的首要目的，人权启蒙则处于次要的地位，所以人权启蒙必须服从于救亡图存。中国近代史上的许多著名民主运动，其直接目标也都更多地在于救亡而不在于人权。在这种历史背景下，中西权利文化现代化的过程就显现出各自不同的特点：在近代中国，民族救亡、民族战争和国内革命成为压倒一切的任务，人权启蒙不可能成为主要的目标。

再次，中国古代文化思想的巨大惰性的影响。中国制宪时期，虽然政治文化思想历经了近代的变迁，但是毕竟是从古代的传统政治文化思想中走出来，不管受外来政治文化思想的冲击与影响如何，总是以本民族已有的政治文化思想为前提。政治文化思想的变迁，如同一切文化思想的变迁一样，既可是个自然发展的过程，也可采取人为变革的方式。但不论是自然发展，还是人为变革，都不可避免地要受传统文化思想的制约。

最后，民族主义对制宪的影响。近代中国，经历了连续五次对外战争的失败，一系列不平等条约的签订，民族存亡问题成为人们关注的焦点。现代意义的民族主义因此产生，也成为社会动员的有效工具，并几乎成为人们判断政府合法性的首要工具。在“民族主义作为一种手段对中国现代化进程起到了神魔般的社会动员作用”的同时，“民族主义常常淹没了现代化，并使之偏离主航道”。^{[12]66}当民族主义在中国传播开来时，民族主义和人民主权就被分割开了。在民族主义之下，选择强大的国家政权，保持民族独立成为主流，“强大的中国”、

“统一的中国”、“稳定的中国”比“自由的中国”更重要。

结 语

社会的演进和历史的发展总有某种特定的规律，正如在制宪时，中美两国都无法脱离其实际和特定的国情以及社会政治文化背景。制度的选择和设计并不能随心所欲，它往往是受很多现实的因素制约，也会有历史遗留的痕迹。但是，制度也不会是一成不变的，一如美国宪法的多次修正案以及中国建国以来四个版本的宪法。时代的发展，会推动着人们自觉或不自觉地朝向符合客观规律的制度。如何达到自由与秩序的平衡与兼顾，是人类制度史上永恒的话题。建立和完善一种能同时实现自由与秩序这两种伟大理想的宪法制度，将是中国政治改革的必然之路。而要真正在国家制度和政府制度中充分体现自由与秩序的平衡，政治文化思想的发展是必不可少的基石。没有追求民主与自由的政治文化思想，就很难真正建立体现自由与秩序平衡的宪法制度，也就更难在现实中实现这样一种自由与秩序的平衡。因此，在政治文化思想的发展上，在自由与秩序的选择与平衡中，中国的制宪任务依然任重道远。

参 考 文 献

- [1] 罗伯特·A·达尔教授：《论民主》[M]. 北京：商务印书馆，1999.
- [2] 李道揆：《美国政府和美国政治》（上册）[M]. 北京：商务印书馆，1999.
- [3] 易中天：《艰难的一跃——美国宪法的诞生和我们的反思》[M]. 济南：山东画报出版社，2004.
- [4] 埃里克·方纳：《美国自由的故事》[M]. 北京：商务印书馆，2002.
- [5] 王希：《原则与妥协：美国宪法的精神与实践》[M]. 北京：北京大学出版社，2000.
- [6] 钱满素：《美国自由主义的历史变迁》[M]. 北京：生活·读书·新知三联书店，2006.
- [7] 毛泽东：《毛泽东选集》（第五卷）[C]. 北京：人民出版社，1977.
- [8] 费正清：《剑桥中华人民共和国史（1949—1965）》[M]. 上海：上海人民出版社，1990.
- [9] 毛泽东：《毛泽东选集》（第一卷）[C]. 北京：人民出版社，1991.
- [10] 毛泽东：《毛泽东选集》（第四卷）[C]. 北京：人民出版社，1991.
- [11] 程燎原，王人博：《赢得神圣——权利及其救济通论》[M]. 济南：山东人民出版社，1993.
- [12] 布莱克：《现代化的动力：一个比较史的研究》[M]. 杭州：浙江人民出版社，1989.

Freedom Versus Order: Comparison of Sino-U.S. on the Constitution Making Choice by Perspective of Political Culture

Lin Muhua

(Guangdong University of Business Studies, Guangdong Guangzhou 510320)

Abstract: There are two basic institutional ideals of constitution making: freedom and order. After the war of independence, the American people chose the ideality of constitution for 'let freedom reign, take into account order', and then set up a suit of the country's institutions. Comparatively, under the leading of a revolutionary party, Chinese people firstly founded a sovereignty country, and then made constitution. Its

ideality of institution is steady order. The difference of the idealities of constitution making between China and USA, is not only for the influence of the political environment, but also for exact contact with the deep levels' political culture of each other.

Key words: constitution making choice; freedom; order; political culture