

统一性、联邦制与美国制度中的“封建性”因素

范勇鹏

姜义华教授的新著《中华文明的经脉》对中华文明作了宏大而精微的梳理。该书对中华文明的思考触及当前诸多学术焦点，其中之一就是如何看待中国的统一传统。姜义华教授非常正确地指出：“自秦汉以来，政治大一统成为中华文明一个最显著的特征。……它绝非一个短暂的发展阶段，而是整个文明存在和发展的基本诉求和主要支柱。”^①然而，这一基本认识，在近二百年来却历经沉浮，至今也未能得到知识界和大众的普遍认可。“近百年来，人们在揭露和抨击封建君主专制制度黑暗统治时，经常漠视传统的政治大一统的历史合理性。在西方民族国家理论与实践的影响下，不少人曾试图将中国传统多民族统一国家改变为单一民族国家，将中国传统单一制国家改组为联邦制国家，将传统集权制改组为分权制，将传统郡县制改组为地方自治制，将大一统精英治国改组为多党或两党竞选治国。可是，一接触中国政治实际，所有这些构想都碰了壁，因为当这些方案付诸实施时，非但没有将中国引向大治，反而一再将中国引向大乱，引发极为激烈的社会政治冲突。”^②

诚如姜教授所言，中国在清朝覆亡之后，经历了长期的探索。孙中山曾长期坚持元末起义的狭隘民族主义口号，追求汉地独立。但创立民国后发现中华民族早已多元一体，汉满蒙回藏谁离开谁都无法独荣，于是只好“五族共和”。民国初年曾模仿美国搞联邦制，历次宪法均尝试过与中国统一集权传统背道而驰的方案。^③新中国成立，中国才最终回到了走向统一的历史正途。

制度实验如此，思想潮流亦是。在相当长的时间里，中国知识界对西方的崛起做出了一个简单归因：因其分裂、分权，故其科学、工业、制度得以革新和强盛。严复的“知欧洲分治之所以兴，则知中国一统之所以弱矣”是代表性观点。^④虽然政治实验不断证明分之弊端，知识群体中仍存在着一种崇尚西方分裂分权的潜意识。改革开放之后的思想解放给这种潜意识以流向地表的自由空间，其影响萦绕至今。政治哲学多迷恋于王庚武先生所批评之“微型政治传统”^⑤，政治科学多专注于政治生活中的多元、竞争、分权，用所谓“民主”价值观来“全面否定”中国的大一统。^⑥

① 姜义华：《中华文明的经脉》，北京：商务印书馆，2019年，第6页。

② 姜义华：《中华文明的经脉》，第6—7页。

③ 1911年《中华民国临时政府组织大纲》和1912年《临时约法》均采用三权分立；1919年安福国会的宪法草案拟实行联邦制；1920年代各省曾试行立宪；1923年曹锟宪法到1925年段祺瑞宪法草案，都有联邦制特征。从1931年《训政时期约法》，1936年《五五宪草》，直到1947年《中华民国宪法》，联邦制的空想才渐至幻灭。

④ 《严复集》第四册，北京：中华书局，1986年，第965页。

⑤ 黄基明：《王庚武谈世界史》，刘怀昭译，香港：香港中文大学出版社，2018年，第50页。

⑥ 这方面的批评参见林尚立：《大一统与共和：中国现代政治的缘起》，载陈明明主编：《劳工政治》（《复旦政治学评论》第十六辑），上海：复旦大学出版社，2016年，第6页。

宪法学者坚信世界的发展方向是从单一制走向联邦制，^①历史学者否定统一是中国历史之常态。^②如果说在清季民初梁启超批判中国大一统为“退化之状”，有矫枉过正之良苦用心，今人仍持此说却不能不说是有味于历史客观规律和日益昭彰的世界发展大势。

所谓科学，萌于异同。中国历史上的大一统和今日广土众民之规模在世界历史中是如此独特，而欧亚大陆诸文明早期帝国之迅速崩解、长期处于分裂状态，又是如此普遍。^③所谓主流政治科学对此却熟视无睹，的确是咄咄怪事。^④可喜的是，近年来各领域均有学者意识到统一和规模是讨论一切政治不可离之须臾的变量，并加以严肃对待。将大一统视作因变量者，如姜义华指出其以小农为经济基础，以人本为文化基础，集权为制度基础，以基层自治为社会基础。^⑤赵汀阳基于“天下”概念尝试以哲学演绎的方法发展出解释中国统一、“中原逐鹿”的旋涡模式。^⑥徐勇以“血缘道德”作为解释周王朝开启大规模统一制度的原因。^⑦苏力从法学角度还原中国先民的生存情境和生活智慧，构建起从个人、家庭到国家制度的“宪制”链条。^⑧

从自变量的角度，张维为用统一和规模来解释中国制度的发展逻辑。他从“百国之合”这一基本特性出发，提出了包括超多人口和超大国土在内的“四超”。^⑨他的观点在中国乃至世界产生广泛影响。^⑩林尚立指出了大一统传统在现代中国制度选择和国家组织形态选择中的决定性作用。^⑪

这场辩论仍在进行之中。自改革开放以来，中国政治学乃至社会科学习惯于以西方的问题为问题，以西方的理论为主臬，^⑫良久没有出现这种围绕着中国本土命题而从不同学科不同角度展开辩论、并尝试从中提炼出普遍性命题的情形。因而在这场辩论中，不管是正方反方，均为中国学术主体意识和话语能力的提升发挥了积极作用。

① 张千帆：《中译本序：联邦制的启示》，载〔加〕乔治·安德森：《联邦制导论》，田飞龙译，北京：中国法制出版社，2009年。

② 葛剑雄说“这种统一观居然统治了中国两千多年，并且到今天还没有消除它的潜在影响”，葛剑雄：《统一与分裂》，北京：商务印书馆，2013年，第1页。葛剑雄对中国长期统一这一历史事实的否定，在其小逻辑中似乎没问题，放在世界历史的大逻辑下显然站不住。历史评价必须置于比较之中，中国统一与否不是与什么外星文明比较。而与世界所有文明相比，中国的统一经验都是独一无二的。

③ 中国历史与地中海文明相比之独特性并不否定其普遍性。如张光直就认为在同一地点延续发生的“中国—玛雅文化连续体”是普遍的，两河流域等地中海文明才是世界历史中的“例外”，张光直：《青铜挥麈》，上海：上海文艺出版社，2000年，第212—213页。

④ 笔者曾专文评论此种现象，参见范勇鹏：《重思规模：探寻有关“可大可久”之道的政治学》，载《东方学刊》，2019年春季刊。

⑤ 姜义华：《中华文明的经脉》，第170—189页。何柄棣对华夏人本主义的探源也提供了解释中国统一历史的重要线索，参见何柄棣：《华夏人本主义文化》，载《何柄棣思想制度史论》，北京：中华书局，2017年，第一章。

⑥ 赵汀阳：《天下的当代性：世界秩序的实践与想象》，北京：中信出版社，2016年。

⑦ 徐勇：《历史政治学视角下的血缘道德王国——以周王朝的政治理想与悖论为例》，载《云南社会科学》，2019年第4期。

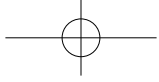
⑧ 苏力：《大国宪制：历史中国的制度构成》，北京：北京大学出版社，2018年。

⑨ 张维为：《文明型国家》，上海：上海人民出版社，2017年，第23—36页。

⑩ 张维为提出的“文明型国家”概念被一些国外学者和评论家借用，如Gideon Rachman, “China, India, and the Rise of Civilisation State”, *Financial Times*, March 5th, 2019. Parag Khanna, *The Future is Asian*, New York: Simon & Schuster, 2019. Nicolas Berggruen and Nathan Gardels, *Intelligent Governance for the 21st Century*, Cambridge, UK: Polity, 2012.

⑪ 林尚立：《大一统与共和：中国现代政治的缘起》。

⑫ 甚至出现执着于一些西方概念而轻视政治历史与实践的现象。苏力引用霍尔姆斯大法官名言痛斥：“我们应当想事而不是想词”。Oliver Wendell Holmes, Jr., “Law and the Court”, in *The Mind and Faith of Justice Holmes: His Speeches, Essays, Letters and Judicial Opinions*, New York: The Modern Library, 1943, p. 389, 转引自苏力：《大国宪制》，第33页。



一、统一性命题的普遍性

虽然诸多学者关注到中国政治经验中统一性问题的重要性，但是如果仅仅将之视作中国的本土经验、本土知识，则低估了其普遍性。一旦将中国的统一和规模作为政治制度发展的一种理性“趋势”而非“例外”或“问题”，^①我们对世界制度史的看法便会发生颠覆性的转变。前人认为中国近代衰落之因，恰恰包含着今日发展奇迹之因；过去所认为的西方兴起的条件，恰恰在今天造成了普遍的政治危机。因而，一些政治学者将“统一性”作为一个重要的政治概念提了出来。^②

统一性概念对于今天的世界政治有极强的现实性。近年中东地区不断显现“巴尔干化”趋势，东南欧长期的巴尔干困境尚未有实质性改善，甚至欧美诸国也开始遭遇分裂危机。^③以中国为参照系，甚或以中国为方法，我们恰恰可以看到，世界政治中存在的深层危机之一就是统一性缺失。不过，即便是粗浅扫描世界制度的统一之难，也是这样一篇短短笔谈文章无法做到的。故本文谨以美国为主要例子，探讨其实现统一国家制度之艰难，统一性缺失的原因以及其制度中的“封建性”因素，以期启发这方面更加深入广泛的研究讨论。

关于封建性的讨论，离不开一个知识背景，即中国两千余年的“封建—郡县”之辩。郡县制是中国长期统一的制度基础，相比起封建制度的“封建亲戚”，郡县制与选举、科举制等紧密嵌合，实现了客观化、理性化的国家治理模式。郡县制通过贯通中央和地方的行政制度，实现了信息、人员和物资的纵向与横向流动，极大促进了中国社会的整合，产生了将国家统一与个人道德和事功追求相契合的士人群体，在小农经济海洋中延续着天下情怀。郡县制建立了古代历史上最为高效的政府体系，与其他文明相比，更加接近贾谊所说的“如身之使臂，臂之使指”。顾炎武说“封建之失，其专在下；郡县之失，其专在上”，郡县制固然有其弊端，但毫无疑问的是，它支撑了人类历史上唯一一个走出轴心时代而没有崩溃解体的文明。如柳宗元所说，郡县制“有叛国而无叛郡”，用历史实验证明了自己抵制分裂解体趋势的效力。

郡县制胜出并非易事，既需要“众建诸侯而少其力”式的高明政治手段，也经历了惨痛的内战、分裂和“五胡乱华”，前后经历600余年方才基本稳定下来。然而，正是郡县之难，成就了中国统一之易。欧亚大陆其他文明，未能克服此“难”，所以被迫不断重复性地选择其“易”，封建制或半封建制不断重现，^④造成了统一之“难”。

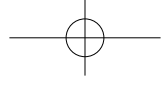
近代以来，西方文明孜孜以求的一个梦想就是建立大规模的统一国家。启蒙以来无数思想家

^① 如金观涛等将中国长期统一—稳定视作一个“问题”，导致其对历史制度发展做出了虽有新意却存在根本性错误的解释，甚至将中国两千年郡县制与欧洲封建制相比较，见金观涛、刘青峰：《兴盛与危机：论中国社会超稳定结构》，北京：法律出版社，2010年。

^② 如林尚立：《大一统与共和：中国现代政治的缘起》，第4页。笔者也在网络公开课中较早提出将“统一性”作为理解政治制度史的主要概念，见范勇鹏：《又见中国：中国政治模式》，《观视频工作室》，2018年4月13日—5月19日。储建国等基于马克思主义国家理论提出的“统一性”概念，包含着结构与意志双重含义，见储建国、陈刚：《政治有机体视角下的政治健康度指标体系构建》，载《比较政治学研究》2019年第1辑。与储建国等的定义相比，本文所谈论的“统一性”是狭义定义，不考虑国家的意志自主性，仅关注其结构和生长运作机制，价值体系也仅被当作客观结构和机制的一部分。

^③ 见范勇鹏：《重思规模：探寻有关“可大可久”之道的政治学》，载《东方学刊》，2019年春季刊，第17—18页。

^④ 地中海诸文明每当面临危机，往往习惯性地选择“分”之方案，并且不断发生封建化或半封建化，参见范勇鹏：《重思规模：探寻有关“可大可久”之道的政治学》，载《东方学刊》，2019年春季刊，第22页；欧洲中世纪的封建制就是为了回应罗马帝国崩溃后的安全威胁，见Francis Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, 1st ed., New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, p. 213。当然，应当承认中国形成崇尚统一集权的传统或许也有偶然性。秦初也曾为建立何种制度而发生李斯王绾之辩。周振鹤指出，战国末期，齐之外的六国均已形成郡—县—乡—里一级的地方行政组织，唯独齐行五都之制，权力分散，假如齐国统一天下，则中国制度或许会采取更为分权的地方制度。参见周振鹤：《假如齐国统一天下》，载《二十一世纪》，1995年第2期；周振鹤：《中国地方行政制度史》，上海：上海人民出版社，2014年，第35—36页。



设想过统一的方案。^① 无数领袖和独裁者也都渴望一统欧罗巴。但是封建传统之深厚和郡县制传统之缺乏使之始终未能实现这一梦想。^② 美国、苏联和欧盟是大规模国家实验的三种主要模式，^③ 它们都选择了不同形式的联邦制作为合众为一的制度方案，当然具体方式包括代议制宪政联邦、苏维埃联邦和基于条约体系的超国家法律共同体。过去我们长期以某种浪漫主义的眼光看待这些伟大实验，但是苏联的命运和美欧今日困境，促使我们不得不严肃反思这些制度中所包含的“未完成性”。本文试图表明，这种未完成性的主要症结，就是其制度中所包含的“封建性”因素。

二、走出中世纪的欧洲民族国家

谈美国之前，首先需要回顾欧洲民族国家实现统一的制度基础。走出中世纪之际，欧洲各国在实现具有中等规模的单一民族国家的过程中，主要产生了两类制度模式：一类是英国和波兰代表的贵族议会模式，一类是启蒙以降借鉴所谓“东方专制主义”而发展的法国和普鲁士所代表的集权专制。^④ 这两套模式之间以战争的形式展开竞争和对话。在西欧，英国议会式借殖民帝国的优势而逐渐胜出，法国长期陷于革命和动荡。在中欧，普鲁士式的集权模式优势渐显，波兰则几至亡国。故西欧走向议会式道路为主，中欧走向集权式道路为主，渐至以莱茵河为界形成两处迥然不同的世界。河西成为自谓的“文明世界”，或德国人眼中庸俗软弱的“物质文明”；而河东被西方视为“野蛮”，德国人则自我标榜为更加高贵的精神性“文化”。^⑤

而历史之吊诡于此处发威：首先，法德之间的地缘安全困境和欧洲的“权力均衡”产生了复杂的联动后果。先是英、俄、普等“神圣”保守势力摒弃制度模式之别，联合围剿法国的共和革命；随后，19世纪“欧洲协调”却在一战后以代议制的基本胜出为结局。这一结局的另一个后果是奥匈、沙俄和奥斯曼土耳其三大传统帝国的解体，留下了大量未纳入政治制度的地理空间和大量“无根之人”。代议制的全面胜出，其实是将欧洲封建传统中的一些要素保留下来，顽固地嵌入资本主义现代政治制度之中（代议制与封建性之关系后文详述）。

其次，美、俄崛起使欧洲的模式竞争在世界范围重现。美苏的规模也使过去的欧洲制度模式竞争大体失效，因为无论英式代议制还是德式集权官僚制都无法对付如此大规模国家的挑战。三大老牌帝国的崩溃也宣告了旧式“帝国监狱”模式是死路一条。美国基于瑞士等小型联邦国家的经验所开创之大型联邦遂成先例，为苏联以及后来的欧盟所借鉴。

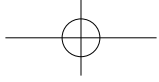
① 参见〔意〕梅吉奥妮：《欧洲统一，贤哲之梦》，陈宝顺、沈亦缘译，北京：世界知识出版社，2004年，第一章。

② 以英国为例，郡守一词到11世纪才首见于文献；到14世纪时才基本确定首都位置，王廷比较稳定地驻留在伦敦一带；一直到19世纪，地方仍然存在脱胎于封建采邑的基层单位——庄园（manor）；19世纪末才形成全国统一的地方行政体制，此距中国郡县制已至少两千年。1782年英国才开始文官改革，1870年枢密院命令之后，公开的竞争性考试仍未成为文官录用的唯一方式，政治分肥仍普遍存在。

③ 葡西英法等殖民帝国也是一类模式，但与本文所议之国家相比，缺乏“共同地理空间”这一基本条件，暂存不议，留待另文处理。

④ 近代以来，学界对中国古代制度多持批评立场，与欧洲专制制度和官僚制度历史经验有很大关系。例如王亚南对官僚制度的批评，显然受到了欧洲经验的影响。再如针对中国古代“专制皇权说”，吕思勉就指出中国古代君主处于官僚与平民之间，既要与官僚合作，又要保护平民免于官僚的过分剥削，其统治术以保持平衡为要。经过日本转译的西方政治学理论传入后，人们才开始用专制来描述中国古代君主制，认为其有绝对权力。相关评论见王锐：《如何治理中国？——吕思勉对儒家政论的阐述》，载《历史教学问题》，2019年第3期。

⑤ 〔德〕诺伯特·伊里亚特：《文明的进程：文明的社会起源和心理起源的研究》，上海：上海译文出版社，2009年，第1—48页。



三、美国内战前联邦制的“封建性”

美国建国之时，面临的一个首要问题就是是否和如何在基本没有大规模国家经验的欧洲文明基础上建立一个统一大国。英国式代议制无法解决这一问题，美国人只好采取一种拼接的方式，搭起了一个联邦制框架。^①无论法学和政治学理论有多少关于联邦制的精妙理论，也无法掩盖联邦制本质上是一种未完成状态的制度模式。在特殊的地理、资源和国际关系条件下，这种未完成状态能够在—个均衡点附近保持相对稳定，但是一些条件变化会产生重大的制度危机。南北战争是最大的一次爆发，其他小的危机也多次出现，今天的美国又处于走向非均衡的一个危险时期。

之所以说美国制度是未完成状态，一个主要原因就是其制度中包含的“封建性”。这种封建性，亦可以中国的封建—郡县之辩为—个参照系加以考察。

所谓封建，如中国的周制、欧洲和阿拉伯中世纪的封建制以及半采邑性的奥斯曼土耳其蒂玛制和印度伊塔克制。封建制包含有宗法制、裂土分封、人身依附等因素，但是本文仅取其—个机械性定义：即单从制度结构上看，封建制的一个共同的基本特征就是政治权力的分层，中央政府权力只能管辖到紧随其下的层级，而无法直接“穿透”达至社会的基本单位。^②中国的先秦封建制是“天子建国，诸侯立家，卿置侧室，大夫有贰宗，士有隶子弟，庶人工商各有分亲，皆有等衰”。欧洲中世纪是“我的附庸的附庸不是我的附庸”。^③

从社会性质上，美国显然是现代资本主义社会，与封建社会不可同日而语。但是如果仅从机械结构上看，美国的联邦制却与封建制有不少相似之处。

早在殖民地时期，代表英王的总督名义上是最高权力，实际上主导权却在殖民地中上层阶级组成的地方议会手中。这就埋下了央地抗权，地方寡头掌权的制度基因。早期殖民地细分又有三种类型：其—是公司殖民地，以股份投资的形成产生，但是也需从王室得到特许，故其兼有公司财产和封建领地双重属性；^④其二是业主式领地，英国王室将土地封赐给贵族而来，是如假包换的“封建领地”；其三是契约式殖民地，由殖民者之间签订契约而形成，形式上看似乎类似于启蒙哲学家们所讲的“社会契约”，实质上早期大多是从公司领地分裂而来，也具有封建性。^⑤它们的共同特征就是拥有自治特权。

此外，早期殖民地的封建性与英帝国的制度设计也有关系，当时英国本土与海外殖民地关系属于帝国制度，殖民地无法独立解决的、涉及帝国整体的问题由英国议会管辖。这一原则影响到后来的联邦制形成，以及宪法“州际贸易条款”的产生和演变。

独立之后，北美大陆会议制定了《邦联条例》，建立了—个邦联，但是它未能使美国成为—个统一国家：“无论《邦联条例》多么投合美国人对地方自治的热望，它却不能满足人们的另一

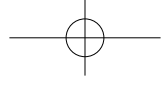
^① 见范勇鹏：《重思规模：探寻有关“可大可久”之道的政治学》，载《东方学刊》，2019年春季刊，第17—18页。

^② 这个基本单位不一定是个人，也可能是家庭或基层自治单位，如中国之乡村自治，古代是所谓“皇权不下县”，今天是村民委员会和居民委员会。但更多情况下是根据政治权力的不同维度而决定穿透到个人还是家庭和其他自治单位。

^③ 英国在诺曼征服之后王权较强，这句话不完全适用英国，见阎照祥：《英国政治制度史》，北京：人民出版社，2012年，第24页。金观涛等也引用这句话来描述中国的郡县制时期，是—个时代性错位，见金观涛、刘青峰：《兴盛与危机：论中国社会超稳定结构》。

^④ 其中如弗吉尼亚公司1624年破产，成为王室私产；马萨诸塞后来演变成政教合一，教权与股东权合一。

^⑤ 大名鼎鼎的《五月花号公约》实际上是以宗教契约为根底的。



种强烈愿望，即对一个‘永久联合’的有力政府的愿望”。^①这个邦联的统一性甚至未达到多数封建制度的水平（最典型例子就是在独立战争中，各州未能持续向大陆军提供兵员和军饷。导致华盛顿将军被迫向国会写信索求）。正是为解决这一问题，北美政治精英们决定召开制宪会议来实现“更完美的联合”^②。从邦联到联邦，美国实现了统一性的一次跃进，但是《宪法》仍然未使美国成为一个统一国家。“各州从来都不是中央政府的政治分支，或者完全隶属于中央政府”，阿纳斯塔普罗据此认为美国宪法不适合移植他国。^③

《宪法》与《邦联条例》存在着延续性。例如，大陆会议中各州的代表被称为“代表”（Delegates）而非“议员”，这说明他们更像各国派驻邦联的使节。《宪法》制订后，国会议员被称为众议员（Representatives）和参议员（Senators），但是国会本身继续使用了Congress一词。根据《宪法》所成立的中央政府，所拥有的大多仍是邦联过去已有的权力，只不过增加了征收直接税的权力和广泛的商业权力。^④而即便是这些商业权力，也是在200多年的时间里才基本达到了宪法所最初设想的范围。^⑤

斯大林曾经如此评论：“联邦制原来也像邦联制一样，是一种过渡办法。各州和中央政府之间的斗争并没有停止，两重政权的局面难以维持下去。”^⑥事实上，立宪之后美国正式和非正式的制度中的确包含有诸多封建性因素，只不过在政治学和法学文献中，这些因素被包装成各种专业概念，供学者们穷经皓首、探幽发微，反而使常识变得难以辨别。其中最重要的就是联邦权与州权的关系。之所以联邦权力的发展如此艰难，根本原因就是联邦和州的地位关系问题。从独立到立宪，州的地位始终是核心问题。与英国的和平协议以及邦联和联邦的成立，法律上均可声称各州所主导，所以《宪法》能否以“我们人民”开头一度引起争论。《宪法》明确规定联邦的权力是被“授予”的，未明确授予的权力仍归各州，^⑦而联邦所拥有的权力都是与各州共同利益相关的权力，如征税权、外事权、战争权和州际贸易管理权。

如何处理联邦权与州权的关系，是美国政治生活中的核心问题，州权在诸多重大问题上提出对联邦权的质疑和抗拒。例如在法国大革命期间，对于联邦国会通过的《煽动法》，杰斐逊和麦迪逊就曾利用州议会决议来反击，杰斐逊当时主张各州而非美国人民才是美国的基本组成单位，单个州可以宣布联邦法律无效。他们的观点为内战前南方各州的州权理论所发挥。等到杰斐逊当总统后，1807年的《禁运法》也受到新英格兰各州的反对。马萨诸塞、康涅狄格等州也出台决议抨击。杰斐逊不得不于1809年废除法案，恢复贸易。1812年麦迪逊对英宣战，遭到新英格兰

① [美]阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，赵雪纲译，北京：华夏出版社，2012年，第12页。

② 见美国《宪法》序言。

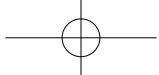
③ [美]阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，第34页。

④ 见美国《宪法》第一条第八款。

⑤ [美]阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，第43，67页。

⑥ 斯大林：《反对联邦制》，载《斯大林全集》第3卷，北京：人民出版社，1955年第1版，第25页。不过斯大林接下来讲的，后来美国已经成为单一制，联邦制已经变成“有名无实的东西，变成早已不符合实际情况的陈迹”，则过于乐观了，本文后面将会详述。实际斯大林也是为了指出苏联联邦制应该的发展方向。一年之后的1918年4月，斯大林在《俄罗斯联邦共和国的组织》一文中重申，“美国和瑞士的联邦制是各州、各邦从独立走向全联合的过渡阶段。……各州、各邦联合成统一国家整体的条件一成熟，联邦制就被废除和抛弃了”，载《斯大林全集》第4卷，北京：人民出版社，1956年第1版，第68页。

⑦ 美国《宪法》第十条修正案。



各州和纽约、新泽西、特拉华等商业州反对。马萨诸塞、新罕布什尔等州议会通过决议反对联邦政府的战争。马里兰和康涅狄格两州拒绝派兵，甚至有一些新英格兰商人支持英国军队。1814年，马萨诸塞州议会干脆邀请康涅狄格、新罕布什尔、佛蒙特、罗得岛等州提出修宪决议，以退出联邦相威胁。

内战之前，南北方围绕关税问题展开了长期斗争，1830年，南卡罗莱纳州议会曾企图发起州公民代表大会，抗议联邦关税政策。虽未开成，但发布了卡尔霍恩（John C. Calhoun）起草的秘密宣言，指责联邦关税法违宪，主张州的否决权。1831年，卡尔霍恩提出著名的州权联邦制理论，声称州有权拒绝联邦法律的侵犯（即 nullification 理论），如果州权和联邦权冲突，州可以收回组成联邦的权力，如果其他州不支持，则州有权退出联邦。

这些历史事件中反映了内战前美国制最大的弊端就是顾炎武所说的封建之失，权“专在下”。

四、内战之后：克服“专在下”的努力

这种封建性对于统治集团也不是好事情，故联邦政府从来没有放弃压制州权、加强集权的努力。林肯上台后强调联邦不能分裂，主张联邦先于州。最终这一争议通过战争来解决。内战是美国宪法弊端的一次总爆发，显示主权问题、州与联邦关系、奴隶制等问题都没解决，本质上就是历史形成的封建性因素仍在发挥消极影响。

内战大大消除了封建性因素，使美国具有了一定的统一主权和制度。此后州权基本从属于联邦权，州也不再具有退出联邦的权力。^①内战后，美国开始走在联邦权不断扩大的道路上。1866年《公民权利法》和1868年宪法第十四修正案，开始为美国人创造联邦公民身份，以解决建国近百年来，美国人究竟是联邦公民还是州公民这一问题。按照机械性的郡县与封建标准，此前显然仍存在较强的“我的附庸的附庸不是我的附庸”式的封建身份；此后，公民身份不再是由各州的公民转换而来。这些法律终于使联邦和个人直接联系起来。^②美国学者福山曾说中国秦代是最早的现代国家，其中理由之一就是秦的郡县制建立了国家与个人的直接联系。由此角度看，美国晚至19世纪晚期才开始逐渐“走出中世纪”。美国成为“现代国家”的时间比我们通常认为的要晚得多。

第十四修正案的通过是个重要时刻，宪法前十条修正案均是限制联邦权的，第十四修正案是限制州权，预示着此后中央权力的扩张，美国向着中央集权现代国家制度的方向迈进。通常认为，中央集权的过程在罗斯福新政期间达到高潮。

内战之后的美国迎来了资本主义空前发展的时期，资本的活动范围大大扩展，自然而然地要求加强“州际贸易”条款实施的力度，联邦政府借此原则不断扩权。同时资本垄断加剧，引发社会问题和激烈的阶级冲突，也使联邦政府的社会管理和法律调控更为必要。一战后的危机终结了自由放任理念的主导地位，联邦对于州的权威进一步建立起来。这一时期在制度上的革命性通常受到低估，但实际上今天以集权联邦制为特征的美国制度，就是在这一时期发展并在罗斯福时期

^① 需注意，苏联宪法和欧盟条约均有退出条款。

^② 美国著名宪法学者雷科夫认为，1789年《宪法》生效以来，没有任一条款比第十四修正案在实现“更完善的联合”方面做得更多。该修正案以“特权和豁免权”“正当程序”“平等保护”三条款为基础，将州和地方权威置于联邦权力的审查之下，见 Jack N. Rakove, *The Annotated U.S. Constitution and Declaration of Independence*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012, pp. 258-266。也就是说，至此，中央权威才基本上可以确保高于州的权威。

定型的。为了完成这一革命，罗斯福几乎动用了独裁权。^①

但是联邦政府集权的手段并不是像通常认为的那样仅仅体现为联邦政府对经济社会事务的干预。实际上，行政权和司法权的上升乃是克服封建性，增强集权性的“权力暗战”利器。首先是行政权，内战之后，总统的宪法地位逐渐发生了变化。1883年的文官制改革扩大了一些总统权力。19世纪末到20世纪初，总统执行国会法律的“任意权”（discretion power）不断扩大，到1911年，最高法院宣布总统的任意权有法律效力，实际上是赋予了总统更多的立法权力。20世纪的总统不再是宪法文本中设计的那样，有点类似于威尼斯共和国的首席执行官，仅仅负责执行立法机关命令。到尼克松时，已经被历史学家称为“帝王般的总统”：“宪法总统已经变成了帝王总统”。^②1933年《全国工业复兴法》之后，很多原属国会的权力被移交给总统。到越南战争期间，国会的战争权也受到总统的侵蚀，国会不得不推翻总统否决，通过1973年《战争权力法》。

其次是司法权。司法权的上升更能够体现统治集团的集权愿望。美国联邦权与州权发生争议时，最终需要通过最高法院来做出裁决，最常用的宪法原则之一就是“州际贸易”，说明在涉及市场、贸易和资本的事务中，统治集团是希望加强联邦权的。法院还通过一个特殊的案例（马伯里诉麦迪逊案）获得了司法审查权。美国《宪法》中并无司法审查权的明文规定，在宪法文本中，法院是排在国会和总统之后的。州权主义者卡尔霍恩就曾质疑最高法院是否应该拥有这个权力。^③因为司法审查权实际上是使少数人可以限制多数人民的有效自治，多数通过的法律可由法院宣布“违宪”。这一担心今天已经变成了事实，最高法院已经无数次表现出其“独裁”性质。例如，一项至少在名义上是由选民多数产生的众议院和参议院经表决多数通过的法案、由至少在名义上是由选民多数产生的总统签署生效后，却可以由最高法院宣布为“违宪”。而且在众多争议性较强的案例中，最高法院是以5/4做出裁决。那么事实就是，在特定情况下，一名大法官可以否决通过法定程序所表现出来的所谓“人民”的多数意志。这毫无疑问符合“独裁”一词的原始含义。由此可以看到美国统治集团克服其宪政内含“封建”因素之精巧构思和强大意志。

另外，政党也在一定程度上对冲了州权带来的问题。最早是汉密尔顿发现了政党的秘密，通过全国性的派系，可以打破州权与联邦权博弈的死局。但是两党制的出现也有负面效应：它在削弱州权影响力的同时，让商业利益、资本和企业集团以及二战后的“赋权运动”所催生的大量身份和议题团体介入政治过程之中，形成了新的“割据力量”，阻碍了政府统一意志和政策的形成。

在美国历史上，利益集团长期被视为邪恶现象。早在制宪时期，麦迪逊等人就批评拉党结派现象。但是经20世纪诸多理论家（包括阿瑟·本特利、^④戴维·杜鲁门、^⑤罗伯特·达尔^⑥等）为之“正名”、美化、合理化，利益集团反而成了民主政治的一项表征和优势。利益集团政治的悲剧结果

① 罗斯福在就职演说中要求国会赋予他战胜危机和遭遇外敌时所需要的巨大权力。不过事实上他并未得到林肯、威尔逊曾得到的豁免权。

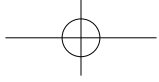
② Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, New York: Popular Library, 1973, p. 10.

③ [美]阿纳斯塔普罗：《美国1787年〈宪法〉讲疏》，第265页。

④ Arthur F. Bentley, *The Process of Government: A Study of Social Pressures*, Chicago: University of Chicago Press, 1908.

⑤ [美]杜鲁门：《政治过程：政治利益与公共舆论》，陈尧译，天津：天津人民出版社，2005年。

⑥ [美]罗伯特·达尔：《多头政体——参与和反对》，刘惠荣、谭君久译，北京：商务印书馆，2003年。



之一就是，今天在美国即便是一项公益性、进步性的公共事业，也要以利益的方式来运作，要遵守利益集团的游戏规则才有可能影响政策。^①

最后，就是通过文官制度来增加国家的稳定性和统一性。1883年之前的美国与今天的美国，在行政制度上是截然不同的。19世纪早期美国形成了政党分赃制，各党为了利益而竞选，通过执政来分肥，堪称美国版的“养猪理论”。后来腐败日益不堪，政局动荡，遂有不少人提出建立稳定中立的官僚体系。其实文官制动议的提出本身也有党争的背景，1872年自由派共和党人提出文官制度的部分动机是因为他们政治上失势，希望通过文官制改革来反对格兰特的激进重建计划。但客观结果是1883年《彭德尔顿法》出台，美国终于有了现代国家的一个基本制度体系。借用王夫之评价秦始皇的话，也算是“天以其大私而行其大公”。

无奈，此大公非真大公。官僚制原本是克服封建性因素最有效的药方，这已为中国所充分证明，土耳其、拜占庭历史等亦可为部分佐证。伏尔泰读到中国的官僚制度，曾慨叹这是世间唯一不需要愚昧和迷信来统治的理性制度。但美国文官制度存在诸多缺陷，首先，美国的文官制度不像古代中国那样成为国家轴心制度，也不像普鲁士官僚一般成为“国中之国”，掌握军队、工商、文化权力，而是被严格地限制于低级行政领域，与高层政治无关，不参与政党竞争，仅作为“事务官”而与“政务官”相对。由于事务官行政层级之低，故其无法真正发挥克服分肥政治、打通纵横隔膜、凝聚国家肌体、推行统一意志的功能。文官系统没有政治性，且上升空间有限，导致了事务官沦为“吏”而非“官”。这些吏不一定没有权势，他们可以长期把持行政岗位，操控权柄，分配资源，甚至会形成所谓“深层国家”（deep state）的一部分，他们的部门本身也会变成特殊利益集团。但是他们决不会拥有天下为公的情怀，而是私字为上，营营苟苟于政商之间。历史上所有成功的官僚制度，均离不开对文官的政治性要求，例如中国古代官僚均系胸怀儒家理念的士大夫、奥斯曼帝国的官僚自然要求有伊斯兰教信仰、今日中国的官员均是党和国家干部，有极强的政治性要求。中国香港局势的发展已经暴露出港英时期在港督政治性统治之下非政治性的公务员队伍之“吏”员性质，遗留到今天依然是个严重问题。靠“吏”只能“行政”，而无法“执政”，更应对不了政治斗争。

其次，文官群体本身也从属于联邦和州政府，无法跳出联邦制框架，形成上下相维的官僚系统。再次，地方教育、消防、警察等公共事业由地方税收承担，强化了地方主义色彩。又次，在两党制和选举制之下，文官不可能真正独立于政治。在《彭德尔顿法》通过之初，执政党就通过大量任命文官来强化自己的力量，在下台之前保护本党已经获得的职位。执政党还利用总统的行政权力从国会手中侵夺了部分公职的任命权。选举代议制之下，所有法律从立法程序中就已经浸透了地方和集团利益的汁液，文官无论多么非政治化，也只不过是政治意志的工具而已。^②总之，美国制度设计的目的就是为了确保资本的力量能够稳稳掌握国家最高权力，这种“大私”反而阻碍了美国制度克服分权乃至分裂性力量的能力，始终未能成就“大公”之统一集权。

粗线条回顾美国制度演进历史，即可发现美国200年政治史之核心命题乃是中央与地方权力

^① James Patterson, *Restless Giant*, New York: Oxford University Press, 2005, p. 86.

^② 即便是罗斯福的所谓进步时期，依然是“获胜的政党往往会特别厚颜无耻地把肥缺分配给自己的拥护者”。列宁：《美国在选举之后》，载《列宁全集》第22卷，北京：人民出版社，1990年第2版，第230页。

关系问题。美国各州均采取选举制度，美国《宪法》对各州实施共和制亦有要求，^①自然不可简单将之与封建邦国相比。但是在央地结构上，美国确乎在建国和立宪之初有极强的“封建性”色彩。内战之后州权受到更大约束，联邦权威基本确立起来，行政权、司法权不断扩张，两党制、文官制不断发展，但都未能在根本上消除联邦制本身的上下隔绝弊端。那么此中关键节点何在？联邦制又是否有可能过渡到集权统一的单一制呢？本文认为可能性极小，原因就在于选举和代议制中所固化下来的封建性因素，更深层原因则是资本掌权。

五、选举和代议制中之封建“尾巴”

前文提到，欧洲近代国家制度之竞争，以代议制全面胜出告终，并指出代议制将欧洲的封建制传统固化到资本主义国家制度之中。代议制的这次胜出，被政治学界称之为“第一波”民主化浪潮。然而回到历史事实和概念本义，代议制和民主从来都不是一回事。按照古典定义，民主的原义是“人民的统治”，对应的是“精英的统治”，而代议制毫无疑问是精英的统治。^②古典民主有两个特征，其一，人民直接参与立法和决策；其二，多数决定。所以亚里士多德称雅典民主就是一个“数学概念”。代议制显然既非直接参政也不一定能保证多数决定。事实上，在制定美国制度的过程中，人们并不看好民主，或希望建立任何形式的民主。麦迪逊就曾直白地讲，民主政体不能制止派别斗争的危害，民主是动乱和争论之源，将亡于夭折。从政治思想史来看，几乎所有欧洲思想家都认为代议制与民主是不同的政体类型。从代议制发展史看，代议制的主要特征是选举和代议，而选举和代议均是源于贵族制，也一直体现精英阶层的利益。因而，它与自由有关，与民主无关。是故，托马斯·潘恩（Thomas Paine）认为美国宪法设计的新政体是代表制与民主制的嫁接。如果代议制就是民主，潘恩又何必将代表制与民主制并称呢？

代议制是贵族制度传统，具有极强的封建遗风，这一点在中国也早有认识。章太炎就曾说代议制是封建遗留，“非承封建末流弗能”，欧日能够搞代议制，实因其距封建尚不遥远，“欧洲诸国宪政初萌芽，去封建直三四百岁。日本且不逮一世”。^③

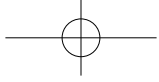
代议制和选举制中所包含的封建性体现在何处呢？除前人所述之存在“不平等”“横向阶级”等外，首先，封建性的基本特征就是地方性权力的优先性，而代议选举制度都是以选区为基础，地方性利益和意志通过选举活动和代议机关一级级地向上传导，最终投射到中央政府。所以凡是搞代议制的国家，地区利益博弈在国家立法和决策中均有重大影响。例如美国国会的“猪肉桶”法案中，相当部分是与选区利益交换有关。这与中国集中统一的制度模式有根本区别。

其次，代议制和选举制的权力来源于下，故必然会向下负责。这本身不一定是坏事，政府的民主性和责任性，很大程度上就体现为对社会的回应。但是“专在上”和“专在下”均有弊端。合理的制度应该是自下而上和自上而下相统一，新中国的政治制度在这方面做了创新性尝试，更好地实现了历史上所追求的“上下轻重相维”。美国今天在立法和政策方面的“专在下”弊端日

① 美国《宪法》第四条第四款。

② 马克思、恩格斯指出，“没有一个民族能够在民主的基础上存在”，希腊罗马“根本不是民主政体，这些国家的基础是奴隶制”，“大西洋两岸民主制永远不可能实现。宇宙本身就是一个君主政体和等级制度”。马克思、恩格斯：《评托马斯·卡莱尔〈当代评论〉》，载《马克思恩格斯全集》第10卷，北京：人民出版社，1998年第2版，第317页。

③ 章太炎：《代议然否论》，载《章太炎全集》第4册，上海：上海人民出版社，2014年，第311页。



益严重，甚至地方分裂主义也有抬头之势，便是封建性遗留所致。

再次，联邦制国家中普遍存在的两院制，亦强化了封建性因素对立法的影响。上院的存在通常是代表地方性，这不仅会带来“代表权不平等”等问题，更严重的是会使地方利益凌驾于整体利益之上，使必要的立法行动遭到拖延或失败。斯大林早就发现这一问题：“我指的是北美、加拿大和瑞士。在这些国家里，中央政府是由各州（或各邦）全体居民所选出的全国议会和各州（或各邦）政府所选出的联邦院这两个平行的机关组成的。这样就形成了立法滞缓、扼杀任何革命事业的两院制”。^①今天的欧盟无疑是这一弊端显现最明显之地。

最后，本文提出一个“新封建性”概念，也就是非地方性的“割据性”因素。选举和代议制对于资本、利益集团及各种政治势力天然缺乏免疫力。资本所掌握之国家，必然会建立代议制，因为这最符合资本间接统治国家的需要。但是现代大众政治的崛起，使代议制不可避免地选举权扩大相联系。在掌握媒体和金融的情况下，资本一般可以使选举不失控，保持独享国家权力。但是有组织的现代利益集团和政治势力，甚至无组织的民粹力量也同样可以使用选举制度将自己的意志输入至国家政治权力之中（特朗普的当选在一定程度上就是失控的结果）。列宁在谈到无产阶级是否应该利用资产阶级议会问题时就指出，“民主愈发达，交易所和银行家对资产阶级议会的操纵就愈厉害”，但是“布尔什维克利用议会，恐怕比世界上任何一个政党都更有成效”。^②革命政党可以利用的制度，各种特殊利益集团或组织只要掌握了控制舆论和选民的手段，自然也可以利用。这些特殊利益均会对集权统一的国家制度造成制约，发挥与封建性因素类似的影响。

除了传统的资本家、金融集团、军工复合体、媒体势力外，新技术新产业的发展，是否会带来新的封建性集团？这是人类未来政治面临的一个重大挑战。在复旦大学中国研究院举办的第一届“思想者论坛”上，王绍光教授提出的一个概念“数据割据”非常有理论启发性，维系统一性的制度，需要未雨绸缪地思考对大数据、人工智能、机器算法之类新技术因素的应对方法。

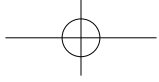
结语：以统一性为参照系理解政治制度

本文对联邦制的讨论并不否认联邦制的历史贡献。除中国之外，历史上各文明各民族构建大规模政治制度的经验都非常稀薄。进入“人民主权”时代之后，传统的统一模式大多宣告失效。所以联邦制应运而生，为异质人口整合为大规模共同体提供制度路径、为地区性超国家共同体的产生提供了可能、为消除暴力冲突提供了一种方案。

本文所提出的美国制度中之“封建性”概念也不是一个价值判断，而是对制度结构的一个机械判断，重在强调联邦制本身包含着朝向统一而未达的一种“未完成性”。但是，本文观点包括有价值判断。联邦制在一定阶段促进了人类的联合，但如果不在制度上向着统一性继续演进，很有可能会遇到瓶颈，甚至遭遇挫败，重演地中海文明数千年合而又分之旧事。在西方二战后形成的政治分权、文化多元的氛围之中，这一风险更大，也许当下世界正在酝酿着巨大危机。所以，

^① 斯大林：《在鞑靼—巴什基里亚苏维埃共和国成立大会筹备会议上的讲话：开幕词》，《斯大林全集》第4卷，北京：人民出版社，1956年第1版，第82页。

^② 列宁：《无产阶级革命和叛徒考茨基》，载《列宁全集》第35卷，北京：人民出版社，1985年第2版，第246—247页。



由联邦制迷信所衍生出来的反集权、反统一性的观念是应予批评的。^①正如姜义华教授所说，这种迷信已经被历史证明是灾难性的。

本文分析美国制度中的封建性因素，亦非为标新立异，而是希望穿透话语的成见，提出现代政治中并未解决却被长期掩盖的问题；非为贬低美国或西方的制度体系，因为历史会不断地检验任何一种制度，一介学者的褒贬扬抑无关紧要，而是希望更换一个参照系，以期发现我们并不熟知之“真知”。我们过去长期习惯于以西方为标尺，今天中国的知识、理论和价值大都时时在与这个参照系进行对比。参照系无所谓对错，就如日心说和地心说都能构造出自己的太阳系模型，只不过后者更加简约高效。社会科学也许有同样的问题。如果我们换个角度，以中国为参照系来观察世界，肯定能够得出迥然不同的发现。美国制度中包含的封建性因素就是这样一个尝试的初步发现。

如果中国这个参照系是有效的，如果封建性这个概念站得住，如果统一性的确包含着普遍性的意义，那么我们可以从世界政治中看到许多以往意识不到或不那么受重视的问题。比如，英美普通法精神是不是遗留着封建性传统？代议制是不是一种足够“现代”的制度？代议制是不是有着规模限度？西方国家中为何只有极少数采用了“强宪政审查”？欧盟法律的“辅助性原则”与美国宪法的“州际贸易条款”有何同异？联盟法穿透国家直达个人有什么制度意义、又受到哪些因素的制约？威尔逊式的民族自决理论究竟产生了什么结果、今天欧美面临的国家分裂和地区独立问题又如何解决？除了不同民族、语言、宗教外，还有哪些新的（如技术、传播等）因素会造成人类的分裂？人类命运共同体将会以什么样的制度形式浮现？这些问题不仅是具有中国主体性的社会科学应该回答的问题，而且是极具普遍性的问题，可能是未来政治学理论的新增长点。

作者系复旦大学中国研究院副院长

^①如安德森认为苏联、南斯拉夫和捷克斯洛伐克不是真正的联邦国家，因为共产党高度集权，见〔加〕乔治·安德森：《联邦制导论》，田飞龙译，北京：中国法制出版社，2009年，第17页。这就是典型的基于分权价值而将联邦制理想化，将制度演化的未完成状态变成抽象的政治价值，殊不可取。国内今日也有不少人存在着联邦制迷思。