

## 良善的制度决定我们民族的发展机遇

张千帆

摘要：在过去一百多年间，中国已经在苏联和日本军国主义的不良影响下失去了太多的历史性机遇，导致中国没有走上宪政民主之路。当年经济改革，中国是「一穷二白」，所以才有了长期增长的「奇迹」。在政治体制上，中国今天同样是「一穷二白」，如果政治改革，哪怕只改那么一点点，因为制度不合理而造成的许多社会问题将迎刃而解，「奇迹」就会接二连三出现，想挡也挡不住。到那时候，各种「机遇」会从天上砸下来，让我们应接不暇，想躲都难。但是宪政民主制度不立，一切都是浮云。制度决定一切，尤其是决定了内政外交的基本决策，也决定了我们能否抓住和平发展机遇。

「中国的机遇结束了吗？」这个题目很大。我们经常高谈阔论「机遇」、「战略」、「挑战」这些高大上的概念。久而久之，我能嗅出一种投机取巧的味道。一会儿「机遇」来了，一会儿「机遇」走了，治国犹如走钢丝。在这个国家，我们有太多莫名其妙的乐观、悲观、忧虑、张狂。一会儿「美利坚的末日」到了，一会儿欧洲债务陷入了万劫不复的危机……就好像 1848 年有人断言「资本主义的丧钟已经敲响」，但是 170 年过去，人家还不是活得好好的。

美国对日常公共问题的讨论，是看不到这样的话语的。为什么？因为人家的宪政民主制度摆在那儿，治国不会像过山车那样左右摇晃。民主国家有机遇，也有挑战——任何国家都有挑战，这很正常。但是成熟的民主国家不会有危机，因为他们不会等到国内问题堆积如山、酿成危机以后，再去关注、处理和调整政策。自由民主制度通常会选择最适合的人去决定这个国家的基本政策，也就决定了这样的国家一般不会失去机遇。当然，我们也可以问，美国怎么选出了特朗普这么不靠谱的人做总统？像他这样有争议的人毕竟是例外，即便民主制度也不能保证每次都选出最好的人，但是哪怕这个人不可靠，制度足够靠谱，也是没有太大问题的。譬如特朗普当局出台的「禁穆令」已经被法院搁置，即足以表明宪政制度的纠错力量。

当然，宪政制度能使国内稳定，未必能保证不受外力的突然冲击，这是例外。譬如美国的两座世贸大楼被恐怖袭击撞了，但即便如此，也不意味着美国的「末日」就来了。小国或弱国更容易受到国际因素的影响，而且这种影响可能是决定性的。有的国家比较幸运，正是在这种影响下走上了宪政民主之路。譬如日本战败，在我们看来是「亡国」了，肯定会有很多人如丧考妣，但是日本其实捡了一个大便宜。盟军总司令麦克阿瑟当时在纸条上写下国民主权、人权保障、和平主义三大立宪原则，逼迫日本通过一部民主宪法。日本战后 70 年间，我们看到它经济发展得一直很好，却没有看到它之所以能够维持稳定的高速发展，没有重蹈军国主义法西斯的覆辙，正是因为 1946 年「和平宪法」奠定了一个自由民主的政治基础。

作为一个稳定的大国，中国就很难有这样的幸运了。其实，在过去一百多年间，中国已经在苏联和日本军国主义的不良影响下失去了太多的历史性机遇，导致中国没有走上宪政民主之路。无论是清末的宪政改良、民初国民党和袁世凯的权争，还是后来的国共合作，都有可能让中国走向宪政民主道路，但是都阴差阳错失去了。那时候中国非常不稳定，不幸受了国际上的不良影响。现在稳定了，似乎又有了拒绝良好影响的资本。改革三十多年，中国经济和政府实力都空前强大了，欧美则因为恐怖主义、国内矛盾和经济低迷等因素自顾不暇。对于国际社会

在人权、民主和法治方面的某些正当要求，我们可以置之不理。他们当然也不会坚持，因为这些改革归根结底是为了中国人自己好，别人何苦要得罪中国政府？其实，别的国家即使想帮中国也帮不上，因为中国太大了。能改变中国的，只有中国人自己，别的谁都靠不住。现在国际形势对中国空前有利。这么多年，欧美宪政民主为主流的国际社会对中国是和平友好的，不像百年前那样存在重大的国际威胁。如果还是成天把矛头指向外部世界，那就是在故意掩盖国内的基本问题。我们应当好好把握这个机会，认真向宪政国家学习，把自己的制度改造好。

制度是决定性的，不仅决定了国家政策，甚至决定了我们的语境和概念。「中国的机遇期」这个概念很大。最近30年来，中国获得了发展机遇，但是不是所有人都认为它是一个机遇，我想不一定，下岗工人不一定认为是「机遇」，失地农民也不一定认为是「机遇」，而他们的人数不少。还有，这个机遇是长期的，还是短期的？经济增长速度很高，即便降到了6.5%，仍然是相当高的。但是如果这种「发展」牺牲了我们的生态环境、透支了我们的自然资源，导致空气、水、土壤没一项是安全的，用短期的「发展」去牺牲民族的长期利益，这还是不是一种「机遇」？还有言论不自由，你甚至不能敞开来谈这个问题。当然，这个国家的知识精英很可能也是「中国式发展」的既得利益者，所以我们看到的满屏都是「机遇」，但这样的「机遇」有多大意义？

有什么样的制度，更是直接决定了我们有什么样的政策。如果我们的邻居中有一个流氓，不断去骚扰另外一家邻居，结果这一家建了一堵墙，不让流氓随便侵入，而我们不去骂这个流氓，反而骂这个建墙的邻居——这是什么思维？我们的外交政策是不可能「研究」的，因为连言论都不自由，基本信息和共识都不具备，譬如朝鲜是一个什么性质的国家？我们为什么这么多年一直省吃俭用支持这个疯子一样的国家？这些问题在民间有许多争论，但是没法在决策层次上谈，我们的民意和决策是完全割裂的。事实上，朝鲜频繁举行的核试验至少对我们的东北产生了很严重的直接影响。我们的绥靖政策养虎为患，最终很可能严重牺牲自己的国家利益。这也从另一个角度来说明**制度决定一切，尤其是决定了内政外交的基本决策，也决定了我们能否抓住和平发展机遇。**

什么是好的制度？首先，制度是什么？制度其实就是一种机制，能够让这个国家的某些人获得参与决策的权利。至少在政治和经济领域，有效参与的人越多，制度越好，一个好的制度就是要让这个国家的人民能够有效参与这个国家的决策。当然，现实来讲不是每个人，但也是要有相当多数的人能够参与。其中必然就会有真知灼见、真才实学的人，这样的国家就有希望。美国为什么强大？首先因为它的制度能把有雄心和才干的人选入决策层。我对中国过去的经济发展评价并不高，过去的增长并不是什么「中国奇迹」，而是因为我们实在太落后了，甚至落后出「优势」来了。这样的国家只要保证社会和政治的基本稳定，就不可能不增长，不可能不出现所谓的「奇迹」。但是至少在一点上，我认可中国经济改革是进步的，因为它通过打破计划体制，能够让更多的人有效地参与经济活动。至少我们有事做了，不像「大跃进」的时候，农民快被饿死了，都不能逃出去要饭。现在的经济制度也说不上有多好，不公平的地方太多了，但是至少和计划体制相比是巨大的进步，因为自主参与经济活动的人多得多了。

相比之下，在政治领域，我们没有相应的制度改革，导致基本决策仍然是少数人说了算，多数人无法通过相对自由的言论、新闻、出版等渠道，以及有实际意义的选票去有效参与这个国家的决策。当然，互联网的发展带来了巨大进步，但是在制度上，近几年的趋势好像不是越来越开放，而是越来越往回收缩。这是我们真正需要担忧的地方，因为从统计上来讲，我们每个人的认知能力和善良程度都是差不多的，利己性是主要的，所以参与决策的人越多，公共利益就越受保障，犯错的概率就越小。你现在不断缩小有效决策的人数，缩小成几个人甚至一个人，犯错的概率就不断增加。若干年后，我们可能会觉得今天自己在国际上的所作所为非常不可思议，譬如对亚非拉各发展中国家的「撒币」政策。撒出去那么多钱能不能收回来？是不是和我们得到的短期或长期利益成比例？这些都是没法回答的问题，因为现在的政治制度是极少数人的决策机制。如果没有相应的政治体制改革，恐怕我们还会在谈论机遇的同时继续失去自己的机遇。

我希望我们这一代就能基本解决制度改革问题，给我们的后代交一份像样的答卷，否则肯定会被他们耻笑。虽然很多人对此很悲观，我倒认为没必要太悲观。当年经济改革，中国是「一穷二白」，所以才出了长期增长的「奇迹」。在政治体制上，中国今天同样是「一穷二白」，而且即便如此，天也没有塌下来，社会仍然在发展。如果将来中国开始政治改革，哪怕只改那么一点点，中国社会都会人心振奋，因为制度不合理而造成的许多社会问题将迎刃而解。在极度贫困的起跑线上，改革只会改好，不会改糟。政治只要改一点，「奇迹」就会接二连三出现，想挡也挡不住。到那时候，各种「机遇」会从天上砸下来，让我们应接不暇，想躲都难。但是宪政民主制度不立，一切都是浮云。

（作者为北京大学宪法学教授）