

现代化进程中政党的集权 结构和领导体制的变迁

陈明明

引言

政党在现代国家政治中具有极其重要的作用，但是它在当代政治生活中也面临着许多挑战。这些挑战既与政党所处的社会政治环境和时代背景的变迁性质相连，也与政党自身结构功能的历史规定性及其调整取向有关。在某种意义上，把这些挑战称为危机是恰如其分的。政党研究学者指出，政党危机是一个世界性的现象，西方如此，东方也如此，一党体制如此，多党体制也如此。不同的国家，不同的制度，这些危机有不同的表现，不同的性质和不同的原因。毋庸讳言，在中国同样存在政党危机这个问题。改革开放前中共党内频繁而激烈的“路线斗争”无疑是政党危机的表征，在国家与社会高度融合的条件下，政党危机波及国家社会政治生活的方方面面，而每一次大清洗在以一种破坏性的方式来恢复政治平衡后又隐伏着新的危机。改革开放后党的工作重心由阶级斗争转移到经济建设，但随着国家与社会关系的新变化，党的建设出现了许多问题。人们普遍认识到，党内存在的消极腐败现象是削弱党的战斗力、危及党的生存的直接因素。党内腐败及其导致的党在重大政治事变面前软弱无力，对社会主义政权和事业所具有的严重性与危险性被一些政治事件所证实，以至于邓小平说“这个党不抓不行了”，明白无误地指出党存在着严重的危机。

应该说，在这种危机中，腐败仍然是果而不是因，它与改革开放前的危机表现形式虽不同，但形成的根源是

一样的。它属于一种政党结构危机，即党的高度集权的组织结构所带来的危机。这种高度集权的政党结构在国家与社会一体的条件下会因为以党代政、党过多使用行政命令乃至镇压手段而导致党内民主制度的破坏和国家权力的蜕变（以此可以解释“文革”及“文革”前的政治形态）；在国家与社会分离的条件下会因为缺乏有效监督而导致权力对党的严重的腐蚀以及削弱党与其基本群众的政治联系（以此可以解释80年代中后期以来中国政治生活的某些重要变化）。分析和评价这种高度集权的政党结构和领导体制，在“资本主义-共产主义”的二元分析框架中已有大量的文献，但从政治学上予以考察，似仍有许多工作可做。

高度集权结构特征的由来

任何政治结构及其调控方式都有它的社会历史文化根源，都应置于一定的社会历史文化条件下予以分析和评价。中国共产党对自身的归属定位一直遵循这样一个基本观点，即党是依据马克思列宁主义理论建立起来的无产阶级先锋队组织，党所领导和从事的中国革命是世界革命的一部分。这种定位实际上为我们考察党的高度集权结构特征的成因提供了两条历史线索，即党的意识形态的规定性和与十月革命相连的中国革命环境的强制性。

按照马克思主义的观点，政党是阶级的组织，是阶级与阶级斗争发展到一定历史阶段的产物。但是，与资产

鲜明的纲领、严密的组织、严格的纪律、统一的行动,这些要素作为一种内在基因和遗传信息决定了后来所有共产党结构模式的基本倾向。

阶级政党不同,无产阶级政党并不是从体制内,而是从体制外产生出来的,虽然普选权的扩大也是它活动的重要基础。作为工人运动的产物,它一开始就把批判和否定现存制度的合法性作为自己存在和发展的依据,这使它具有鲜明的反体制特征。根据马克思的理论,资本主义由于自身无法克服的内在矛盾而迟早要让位于一个新的制度,这是历史的法则,无产阶级则充当这一历史法则的执行人。马克思、恩格斯为无产阶级规定的任务是:“工人革命的第一步就是使无产阶级上升为统治阶级,争得民主。无产阶级将利用自己的政治统治,一步一步地夺取资产阶级的全部资本,把一切生产工具集中在国家即组织成为统治阶级的无产阶级手中,并且尽可能快地增加生产力的总量。”^[1]无产阶级旨在推翻资本主义统治的使命要求无产阶级必须组织成为一个政党,“才能作为一个阶级来行动”,^[2]这样一个政党必须是“一个不同于其他所有政党并与它们对立的特殊政党”。^[3]^[4]“特殊政党”的根本含义在于,第一,它在政治上维护和坚持自己的独立性,有自己的目标和政策,而不能成为某个资产阶级政党的尾巴;^[4]第二,它是无产阶级组织的最高形式,经由最有觉悟的先进分子(精英)把革命理论从外部灌输给普罗大众,使无产阶级由一个“自在的阶级”变为“自为的阶级”;第三,它强调“革命是政治的最高行动”,把夺取政权作为自己的中心任务,而所有的教育、宣传和组织都是进行革命的手段。^[5]显然,在马克思关于无产阶级政党的理论中,党被赋予了高度内敛的特征,鲜明的纲领、严密的组织、严格的纪律、统一的行动,这些要素作为一种内在基因和遗传信息决定了后来所有共产党结构模式的基本倾向。

应该指出,虽然马克思毕生致力于无产阶级的统一行动,但在他的那个时代,无产阶级政党在国家间并没有真正整合起来(第一国际实际上是一个松散的联盟),在各国国家内部也远称不上是“一支严整的部队”(存在各种派系与思想斗争)。其中重要的原因是资本主义的竞争性的政治生态对无产阶级政党的诱惑和影响。无产阶级政党的反体制性质注定它成为资本主义政治的一个深刻的异数,也决定了它在资本主义社会政治生态环境中被排斥的边缘地位,因而需要以内部整齐划一和高度凝聚来抵御环境的压力。从逻辑上说的确是这样,但在欧

洲社会主义现实运动中,这种排斥既以政治高压如取缔、拘禁、驱逐乃至屠杀这种极端的方式出现,也以“文化霸权”即主流意识形态、法律、宗教、舆论及其民间社会团体的控制渗透的方式出现。后者对无产阶级政党的消极影响更大,因为前者如俾斯麦德国一类的“反社会党人法”多半把工人阶级推向街头,它除了导致资本主义社会的极度震荡,从而锻炼和凝聚了无产阶级以外,别无所求;而后者却可以使无产阶级政党分裂为不同的团体,从而把无产阶级不同的党派纳入可控的政党政治中,最终阉割了无产阶级的革命精神。欧洲资本主义国家政治生态下无产阶级政党的最大困境是,党的目标要求根本改变这种政治生态,但党的活动却要依赖这种政治生态提供的游戏规则,而一定的游戏规则作为系统的功能又是以维持系统的结构关系为存在前提的。

列宁很早就认识到这个悖论。在第二国际诸项论战中,无产阶级能否通过争取普选权,参加资产阶级议会而合法地改造国家制度,最终取得政权,一直是最具争议性的论题。列宁指出:“议会制度并没有消除最民主的资产阶级共和国作为阶级压迫机关的本质,而是暴露这种本质。议会制度有助于教育和组织比先前积极参加政治事变的人多得多的广大居民群众,但是议会制度并不能以此促使危机和政治革命归于消灭,而是在这种革命发生时使国内战争最高限度地尖锐化。”^[6]列宁的结论很大程度上是基于对“20世纪初期的全部俄国革命史”的认知。如果说,在西方国家,无产阶级政党虽然受到来自体制的结构性和文化性限制,但理论上毕竟享有合法角逐国家权力的地位,那么,在东方,由于不存在国家与社会之间既抗衡又妥协的社会政治生态关系所提供的政治空间,无产阶级政党从一开始就是非法的,被统治者认为是极度危险的,因而必须置于国家机器的严密监视之下,这意味着无产阶级通向政权的道路具有极其紧张的性质。只有看到这一点,才能理解列宁何以从第二国际中分裂出来重起炉灶成立第三国际(共产国际),才能理解国际共运史上马尔托夫与列宁关于建党的著名争论对各国共产党组建的深刻影响,才能理解共产党何以形成纪律严格、活动秘密、管理军事化的政党结构。列宁的政党理论是建立在俄国严酷恶劣的政治环境和党的特定任务(与沙皇专制制度斗争,而不是像西欧各国党那样与资

意识形态的规定性和革命环境的强制性决定了中国共产党高度集权和垂直动员的组织结构特征。

本主义制度斗争)基础上的,这样一个党必然按“秘密工作”的要求发展成为一个“职业革命家”组织,而不能像马尔托夫那样“把各色各样的人都变成党员”;必然强调党的高度集中与高度统一,而不能像孟什维克那样把党建成西欧模式的“群众性政党”。因此,人们通常把“党建学说融入革命行动理论”视为列宁主义的最深刻的特征之一。

列宁是共产国际的奠基人,俄国的社会经济政治条件与中国又极为相似,如果说列宁党是俄国革命的必然选择,那么它对中国共产党的组建(历史上曾作为共产国际的一个支部)和中国革命的巨大示范和影响是不言而喻的。如果有什么不同的话,那就是中国的资本主义程度较之俄国更低,封建专制较之俄国更甚,在中国更不存在西方政党政治的条件。正如毛泽东所言:“中国的特点是:不是一个独立的民主的国家,而是一个半殖民地半封建的国家;在内部没有民主制度,而受封建制度压迫;在外部没有民族独立,而受帝国主义压迫。因此,无议会可以利用,无组织工人举行罢工的合法权利。”^[7]中国在“源”上从来不曾出现过类似西方国家竞争性的社会政治生态,在“流”中又堵塞了这种竞争性社会政治生态的希望。现代史上曾有过民国初年短暂的多党政局,但它完全是缺乏社会基础的模仿性的政治泡沫,转瞬即逝,没有任何实际意义。抗战时的国共合作似乎显现出某种政党竞争的格局,然而一方是强权政治,一方是武装割据,与西方政党政治中的“执政”、“在野”概念有天壤之别。战后的“联合政府”方案可能最接近西方政党政治的蓝图,但未及实践,即夭折于内战炮火中。这就是说,中国共产党要实现自己的政治理想和政治价值,不能不在体制外进行广泛的社会动员,而体制外动员最好最现成的蓝本就是列宁式的政党动员。在中共革命中,列宁这段名言经常见于领导人的讲话和文献中:“没有铁一般的和在斗争中锻炼出来的党,没有为本阶级全体忠实的人所信赖的党,没有善于考察群众情绪和影响群众情绪的党,要顺利地进行这种斗争是不可能的。”^[8]中国党完全是按列宁建党的原则组建的,中国革命的实践也证明列宁党原则的有效性,这种“路径依赖”使党必然日益趋向高度集中和严格纪律。在国共决战的前夜,毛泽东在一份党内指示中即提出“将全国一切可能和必须统一的权力统一



审判皮诺切特:历史的必由之路

于中央。”^[9]“目前的形势,要求我党用最大的努力克服这些无纪律状态和无政府状态,克服地方主义和游击主义,将一切可能和必须集中的权力集中于中央和中央代表机关手里,使战争由游击战争的形式过渡到正规战争的形式。……使党的工作的重心逐步地由乡村转到城市。”^[10]显然,意识形态的规定性和革命环境的强制性决定了中国共产党高度集权和垂直动员的组织结构特征。

高度集权结构的历史合理性

从国际共运史的角度考察党的高度集权结构特征的成因,更多是一种发生学上的分析。但是,党何以在掌控

中国共产党主导的现代化的基本内涵是两个转变,即“由农业国转变为工业国”和“由新民主主义国家转变为社会主义国家”。

政权后,其高度集权的结构特征不仅没有弱化,反而日趋强化,还需要把上述两条线索置入百年中国自身发展的逻辑一起来审视。

20 世纪的中国有两项任务:重建自清中叶以后溃败的社会政治秩序与推动现代化实现民族的强盛,这两项任务是相互依存的。现代化需要一个稳定和有序的环境,经验和理论表明,这样的环境通常是由一个强有力的具有现代化取向的中央集权政体提供的。然而自清中叶以来,传统的秩序在世界性现代化的挑战面前即告崩离析,资产阶级性质的辛亥革命未能挽救这一颓势,反而加剧了中央权力的衰败,地方主义的盛行。中国不仅出现了西方学者所概括的转型社会的五大危机(合法性危机、认同危机、贯彻危机、分配危机、整合危机),而且在民族存亡的大背景下,这些危机具有特别严重的性质。于是,从政治改造入手,寻找根本解决途径便成为中国现代化精英的选择。这也是改良主义在中国始终无法取代激进主义成为主流思潮的原因。海外研究中国问题的一些学者指出,社会革命可以说是克服全面危机的一种对策,并且从事社会革命最有效的办法是采取全能主义政治方式,即“只有先建立一个强有力的政治机构或政党,然后用它的政治力量、组织方法,深入和控制每一个阶级、每一个领域,才能改造或重建社会国家和各个领域的制度与组织,才能解决问题,克服全面危机。”^[11]撇开“全能主义政治”这一概念的特定内涵,这种分析理路的确触及到中国发展的逻辑。这样我们便发现,在中国共产党的社会动员中,列宁主义意识形态和列宁式党领导的政治体制事实上被置于中国现代化的语境中,被用来作为重建社会政治秩序,为中国现代化提供了坚实权威基础的手段。

中国共产党主导的现代化的基本内涵是两个转变,即“由农业国转变为工业国”和“由新民主主义国家转变为社会主义国家”。按照列宁关于过渡时期的理论,经济落后国家走向社会主义的过程必须经历一个利用资本主义提供的物质条件和文明成果进行现代化积累的中间环节。中国共产党的现代化发展战略最初也是接受列宁的理论和苏俄的经验。毛泽东很早就表达过这一思想:新民主主义与社会主义是两个独立的时期,前者为后者的到来作经济文化上的准备,先有工业化,后有社会主

义,工业化被视为建设社会主义的现实基础。^[12]问题在于,现代化发展的前提在这里却成为现代化发展的瓶颈。工业化面临的首要问题是资本积累,规模庞大的资本投入是工业化建设的必要条件。但近代以来中国就是一个工业基础极为薄弱,社会资源极为匮乏、人口规模超大与社会资源总量贫弱尖锐矛盾的国度。资源总量不足带来的社会分配的强大压力使得中国的工业化倾向于采取“赶超型模式”,而“赶超型”工业化对资源供给的需求又极为迫切旺盛,而且由于革命后的新政权处于外国势力的封锁包围与内部敌对及传统势力的抵抗之中,因此工业化不能被赋予强烈的政治意义:第一,与许多先发国家的现代化不同,中国现代化的动力不是来自社会的自组织力量,而是来自一定的政治权威,1949 年的革命正好提供了这样一个权威。第二,正是由于中国现代化的动力不是来自社会的自组织力量,因而以上所述的“全能主义政治”,即政治系统的权力可以不受限制地渗入和控制社会每一层面和每一阶层便具有历史的合理性和必然性。第三,中国现代化具有强烈的社会主义改造性质,其目标不仅是要告别传统的小农经济和农业文明,而且要超越现代资本主义生产关系,建立一套全新的生产关系和社会制度。面对这种情况,中国共产党在长期革命中积聚起来的巨大的政治权威、对革命中人的主观能动意志的创造性的深刻记忆和自信、以及对社会主义理想的普遍渴望产生了对这种发展瓶颈本能地采取政治解决而不是经济解决的要求。

于是,过渡时期党的发展战略发生转折。在毛泽东关于过渡时期的总路线的表述中,原先两个独立的时期及其各自任务的逻辑关系开始变得模糊,而以生产关系改造促进生产力发展、以上层建筑革命引领经济基础变革的思路却日益清晰。毛泽东说:“党在过渡时期的总路线的实质,就是使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会的唯一的经济基础。我们所以必须这样做,是因为只有完成了由生产资料的私人所有制到社会主义所有制的过渡,才有利于社会生产力的迅速向前发展,才有利于在技术上起一个革命,把在我国绝大部分社会经济中使用简单的落后的工具农具去工作的情况,改变为使用各类机器直至最先进的机器去工作的情况,借以达到大规模地出产各种工业和农业产品,满足人民日益增长

现代化中所有问题最终都可以归结为政治问题,都需要通过阶级斗争来解决。

着的需要,提高人民的生活水平,确有把握地增强国防力量,反对帝国主义的侵略,以及最后地巩固人民政权,防止反革命复辟这些目的。^[13]这样,以工业化社会主义创造经济基础的战略构想被以社会主义改造为工业化开辟道路的战略实践所取代。社会主义改造属于社会革命的范畴,因此,这种战略转折的意义在于,它凸显了中国现代化的“社会革命”的性质,弱化了“发展生产力”这一历史主题在中国现代化发展和社会主义社会确立中的决定性地位。中国现代化这种特殊逻辑必然创造一种特殊的激励机制,这就是政治动员,即执政党诉诸以意识形态合法性为中心价值的一波接一波的政治运动来实现经济、政治和社会发展计划。

这种政治动员主要通过三条途径来实现:(1)组织途径。在乡村,为了最大限度提取工业化的建设资金以及为国家经济发展蓄留大规模的劳动力,必须克服土地改革后在乡村出现的小土地私有制和个体农业的制度性后果,以合作化运动把农民组织起来,收回农民独立的财产权利,限制农民变换身份的自由,于是有了政社合一的人民公社。在城市,为了抑制居民的消费需求,满足国家对资源的强制性提取和再分配,必须以组织化的社会生产代替分散的私人生产,由此又必须把原属职业意义的“工作场所”(work place)改造成为直接承担汇聚资源、供给公共产品、实行社会控制功能的隶属于国家行政机器的“政治单位”(political unit)。这样一种制度安排,表现在国家与社会关系中,即国家垄断几乎所有的重要资源,对社会实行全面的高强度的控制。而国家对社会的全面的高强度控制恰恰是通过而且只有通过党的庞大而系统的组织网络才能得以实现。(2)政治途径。主要通过阶级斗争来调动、索取全党以及整个社会对

党的路线、方针、政策和战略目标的拥护与支持。它的特点是:现代化中所有问题最终都可以归结为政治问题,都需要通过阶级斗争来解决;由此阶级立场与政治态度以及阶级分析方法便成为政治动员的基础;在阶级斗争中,不是运用有效的制度机制,而是直接诉诸人民的力量,即以人民群众为动员对象;因而合乎逻辑的是,容纳全体社会成员参与的广泛的政治运动,即“大民主”成为政治动员的主要形式。(3)思想途径。主要运用意识形态的革命理想主义激发人民群众的建设热情,确保“参与式动员”的成功,同时为了配合生产关系方面的社会主义改造,在思想文化领域不断发起批判资本主义意识的政治斗争,开展社会主义教育运动。

回过头来看 50 年代工业化这段历史,应该承认,政治动员这种激励机制最初与现代化的要求是兼容的。通过政治动员,国家迅速确立了以公有制为主体的经济基础,废除了阶级对抗的阶级结构,完成了社会的重建和整合,提升了国家的贯彻能力和综合国力。但是,由于这种政治动员的特质是政治权威的行使没有确定的体制程序和法律程序,它运用完成革命的力量来非程序地、权威地组织和领导现代化建设的同时,必然使现代化过程充满不确定性和震荡性,大跃进与大挫折交替出现,思想解放



政治单位取代民族社会

党的高度集权的结构特征对中国国家与社会关系以及由这种关系决定的中国政治形态产生了深刻的影响。

与政治强制此起彼伏,因而现代化的成果不易积累,现代化的基础显得极其脆弱。最典型的例子是1958年的大跃进使经济增长速度突然加快,但持续仅三年便出现大倒退,造成社会生产力的空前破坏。

于是我们看到,现代化与政治动员存在着一种悖论性的关系:现代化需要政治动员推动,然而政治动员却把现代化引向危机,“现代化的危机,使现实的经济和社会发展,不但不能为政治形态提供实现其巩固发展所必要的资源和动力,反而要求政治对其有更大的、更积极的作用;……在这种严重的两难困境下,政治权力就成了政治形态唯一可动用、可提供的政治资源。政治权力的过度使用,必然带来政治权力结构和运作方式的畸变。”^[14]这种悖论性关系的直接后果就是不可避免的权力高度集中。一方面,因为现代化经济基础脆弱,政治系统面临着政治合法性的巨大压力,权力不得不通过更加强制专断的方式来满足自身对社会控制的需求,另一方面,由于现代化危机,党内的思想分歧和政治斗争趋于尖锐,为了维持政治系统的稳定,权力也不得不通过更加权威的方式来应对来自各个方面潜在或公开的挑战。不难发现,在中国现代化与党的高度集权之间存在着一种相互促进的“共振效应”。它可以从两个角度考察:第一,党的集权是在党领导的现代化过程中形成和发展的,国家追求现代化的过程是党对中国社会进行动员(例如组织化运动)的过程,而对中国社会的动员又为权力高度集中于党提供了政治、经济和社会基础。第二,国家追求现代化构成一党集权的内在动力,而现代化的挫折和危机则把党的集权推向极端。毋庸赘言,在列宁式党的架构安排下,集中起来的权力必然按照党委集中于书记、全党集中于中央、中央集中于领袖的格局呈等级分布^[15]。

高度集权结构的政治后果

党的高度集权的结构特征对中国国家与社会关系以及由这种关系决定的中国政治形态产生了深刻的影响。如前所述,在中国这样一个后发展国家中,由于社会的力量极其薄弱,现代化的动力不是来自社会的自组织力量,而是来自一定的政治权威。政治权威主导型的现代化对中央集权有天然的偏好。这不是说其他类型的现代化不

需要中央集权,恩格斯很早就指出,集权是国家的本质、国家的生命基础,每个国家必然力求实现集权。^[16]在发现现代化国家,中央集权是在社会结构分化的基础上产生的,是为避免分散、分割及各种封建壁垒对统一市场形成的损害而建立起来的,它主要意味着整个社会生活存在着一个协调、整合的中心,而且一般地总和某种形式的地方自治相结合,因而伴随着中央集权国家还有一个奉行分权原则的相对独立的市民社会。国家与市民社会的二元结构之间保持有足够的张力。政党不过是平衡国家与市民社会张力的、运行于政治体制的正式部分(立宪的)和非正式部分(社会的)交界上的一个制度要件。^[17]但对中国现代化的逻辑而言,中央集权的特殊意义在于,它是剪除旧制度痼疾的手术刀,是推行社会变革的发动机,是利益活动和社会资源的分配器。这就意味着在中国资源贫弱基础上的新制度和生活方式的确立不可能是一个自然生长的过程,而是一个充分依赖于人的主观能动意志和政权力量去构建的过程。它在形式上表现为国家政治权力的推动和支持,实质上体现为作为国家领导核心的党的决策和调度。在这里,中央集权国家具有把社会统合进自己的政治框架中的本能冲动,而党的领导作用则在国家全面宰制社会的实践中扮演了至为关键的角色。正如林尚立所分析,“在改革开放前的中国社会和中国政治形态中,党、国家与社会的关系是:党领导国家,国家主导社会,党通过国家或自身组织主导社会。在这样的关系格局下,只要党加强控制,党就能迅速积聚权力,从而拥有绝对的权力。”^[18]

前面的分析已经表明,在中国现代化特殊逻辑的规制下,党对国家和社会的控制无论是在广度还是深度上一直呈强化趋势。中央集权在这里是透过党的集权实现的。党高度集权首先使党与国家(政府)的关系发生了根本性变化,政府完全成为党的组织体系内的一个部分。按照以代议民主制为精髓的现代政治的要求,处于国家制度外的政党必须作为执政党才能领导国家,执政党经由法定程序进入国家制度体系、依据法律授权和制度安排决定和管理国家事务,从而把党的理念变为国家的意志。无论如何,政党本身不是国家权力结构的一部分,即使在执政时亦如此。这样一种制度安排决定执政党的权力是有限的、相对的。但我们知道,政党取得国家权力方

党既然自身成为政府,党的组织也就高度行政化了。

式的不同,通常决定了政党执政方式的不同。中国共产党一开始就是体制外动员的党,它不存在“经由法定程序进入国家制度体系”的问题,它本身就是新国家和新政府的缔造者,它在缔造这个国家和政府的时候已经把自己的意志、组织模式和管理原则赋予这个缔造物,因此它对国家(政府)的领导很自然会同时采用两种方式:一是在政府机构内建立党组,通过党员直接掌握国家权力来实现党的领导;二是通过形式上独立于政府之外的党的各级委员会,对相应的各级政府官员所具有的组织人事任免权或任免建议权,以及以民主集中制为基础的集体决策制来实现党的领导。在第一种方式中,政府的党组成为与政府共同履行政府功能的政府组织,在第二种方式中,政府不仅受其内部的党组控制,而且受其外部的同级党委控制。这两种方式高度的互联性和同构性使党非常容易代替政府(以党代政),使政府系统的政府间关系无形中转化为党的组织系统的上下级关系。事实上,作为高度集权的产物,以党代政的历史可以追溯到党在根据地的政权建设时期,只不过那时形成高度集权的外部动力来自于战争,现时的外部动力来自于现代化^[19]。党既然自身成为政府,党的组织也就高度行政化了。



列宁主义的党

第二,党的高度集权使国家与社会关系发生了根本性的变化,社会完全成为国家的行政附属物。完成这种变化的手段主要有两个,一是组织整合,即上面所述的以农村合作化运动(人民公社)和城市工商业社会主义改造运动(单位组织)把几乎所有社会成员纳入国家的政治生活中,使得独立于国家权力之外的、可能对国家权力构成挑战的其他社会权力中心无法形成,从而确保政治主导型现代化对社会资源的垄断性分配。这些单位组织“并不是真正的利益主体和资源主体,而是国家分配资源、管理社会的代理人,因此,(社会)成员对组织的依赖只是形式,对国家的依赖才是实质。人们通过组织(单位)高度依赖政府或国家。”^[20]具有关键意义的是,在这一过程中,党的组织网络迅速繁殖增生,并在社会各种单位组织中逐步确立其核心与领导地位。国家全面宰制社会正是以社会被党组织网络化为基础的。二是价值整合,它是与组织整合相配套的文化观念重建的过程,因为国家要把社会“编组”必须依赖于一种特殊的有效的文化象征资源与规范。党的意识形态关于阶级与阶级斗争、社会主义道路、无产阶级专政的阐释提供了国家全面宰制社会的合法性,而关于平等主义、集体主义、斗私批修、献身精神

的宣传则营造了社会绝对服从国家的伦理氛围,这就是为什么即使在政治主导型现代化展现出它极为复杂与冷峻的品格时,整个社会却始终没有发生大的对抗或大的抵制的原因。在组织整合和价值整合的共同作用下,全部社会生活都编入国家的政治范畴,从而实现政治、经济、文化一体同构(即政治权力、经济权力、文化权力均集中于政治领域)和中心重迭(即政治、经济、文化活动均由政治的强制逻辑一以贯之)。国家(政府)无所不能、无所不管,基层自治组织、社会中介团体不复存在,或者

党的高度集权的结构和领导体制获得加强的同时,却在事实上削弱了党的合法性根基。

成为国家(政府)机器的延伸。

第三,党的高度集权在形成党国一体的领导体制以及通过国家成功地整合社会的同时,却因党自身日益的行政化带来两个严重的后果:国家制度组织原则的瓦解和政党功能的退化。在以党代政的条件下,国家制度组织原则的瓦解实际上就是党的组织原则的瓦解,它主要表现为民主集中制的变形。按照民主集中制的规范表述,民主集中制包括民主和集中两个方面,是民主基础上的集中,集中指导下的民主,二者是不能割裂的。对于党的领导方式来说,它的基本要求是集体领导,而不是个人独断。但正如我们上面提到的高度集权的权力分布逻辑必然以个人(第一书记、领袖)为归宿,因此民主集中制就蜕变为“无民主的集中制”,即个人独裁制。在缺乏社会有效制衡国家的条件下,这种个人独裁制日益习惯于使用行政手段、专政手段压制不同意见和打击反对派,它必然成为诱发国家病变的炎症,直至发生“文革”,最终导致国家制度的全面破坏^[21]。另一方面,由于党直接行使国家权力,成为国家行政组织本身,政党本应具备的利益表达、沟通信息、联系群众等传统的政治功能便被日趋强化的行政功能所消解。因为党的行政化无疑会给党贯彻自

己的意志提供极大的便利,党和国家权力融为一体也对党产生强烈的诱惑作用,这使得党越来越倾向于直接做政权工作,越来越不愿意做复杂、艰苦、细致的群众工作。这样就出现了一个悖反性的现象:借助长期的政治动员,党已经成为一个政府,是一个按照科层制原则建立起来的金字塔状的组织,它更适合于集中决策、垂直指挥,而不那么适合民主与分权;但党的这种科层制的组织结构特征和政府化的行为方式,由于国家权力固有的“凌驾于社会之上”的异己性和矛盾性而导致其同群众的日益疏离,反过来不但衰减了政治动员的效能,而且使政治动员的合法性成为问题。不难看出,这恰恰是同党在通过国家全面宰制社会的过程中执行了许多根本不属于政党的功能相关联的,显然,党的高度集权的结构和领导体制获得加强的同时,却在事实上削弱了党的合法性根基。

国家与社会分离条件下的党的建设

1979年以来的改革开放是中国历史上最深刻的变革。它的意义不仅在于改变中国社会的基本结构,还在于改变中国社会的权力结构,一方面,市场机制的引入打破了经济领域的国家全面垄断资源的局面,国家的经济权力不断减弱,市场的经济权力不断加强。这种经济权力此消彼长的过程首先表现为经济管理体制的分权放权。在乡村,家庭联产承包责任制的实行使农民获得了比较完整意义上的土地使用权和经营权,支配农民经济活动的动机和行为不再是上级领导的指令,而是经济利益,经济利益的实现不再是依赖政府,而是依赖独立于政府之外的市场。在城市,随着股份制改造和企业制度创新,国有集体企业的经营决策权、投资决策权、产品劳务定价权、产品销售权、劳动用工权、人事管理权、工资奖



小康之家的兴起:权力相应发生转移

现在，现代化动员的重心不可避免地由政治动员向经济动员发生转移，由政治动员造就的高度集权的现代化模式在逻辑上就失去了存在的依据。

金分配权等自主权逐步得以确立。尽管政府的干预仍广泛顽强存在，但市场的调控力量越来越大，至于非公经济则完全是按照市场的法则运作。这种以分权放权为基本特征的运动趋势无疑是对高度集权体制的直接冲击和剥蚀，因此它一开始就具有鲜明的政治取向：经济体制上的分权放权必然提出政治体制上的改革要求，即要求推行与经济民主相适应的政治民主。

另一方面，伴随着经济领域的市场化，开始了社会领域的自治化进程。社会的复苏和成长，使越来越多的权力要素流入社会，从而导致国家与社会关系的根本性变化。按照一些学者的分析，国家与社会关系的变化主要体现为个人权利的初步形成、社会自组织的扩张和公共舆论的萌生，它标志着国家与社会的二元分离，政治领域垄断一切权力的时代让位于另一个从未有过的权力渐趋多元化的时代^[22]。不难发现，“权力的转移”在相当程度上改变了政治权威主导现代化的逻辑：例如，正是因为中国的现代化缺乏社会自组织的支持，所以政治系统的权力不受限制地渗入和控制社会每一层面和每一阶层才具有历史的合理性和必要性；而现在，当依托于市场经济的各类社会团体应运而生、而且本身成为现代化的自觉的推动力量以后，现代化动员的重心不可避免地由政治动员向经济动员发生转移。因此，由政治动员造就的高度集权的现代化模式在逻辑上就失去了存在的依据。

国家与社会关系的变化对党的领导方式、领导体制和组织结构的变革发生了决定性的影响。

王沪宁认为：“在革命后社会的初期，受历史——社会——文化条件的制约，高度集权的政治领导方式是必然的，也是必需的。不仅社会主义革命后如此，一般社会革命后亦均会出现高度集权的政治活动模式。今天，高度集权的领导方式之所以谓‘过份’、‘不相适应’，完全是因为历史——社会——文化条件发生了今非昔比的变化，所以必须改革之。”^[23]由于国家体制上的高度集权模式是由党的高度集权组织结构和领导体制决定的，党的高度集权主要体现为国家领导体制的以党代政、党政不分，对经济、社会、文化等事务的全面干预和直接管理。因此，邓小平指出：“改革的内容，首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位。”^[24]为此，党的十三大报告提出以党政分开为主要突

破口、推进中国政治民主化的政治体制改革方案。十三大报告明确提出，“党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务进行政治领导的基本方式是：使党的主张经过法定程序变为国家意志，通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。”^[25]十三大以后，为实现党的领导方式的转变，各级党委撤消了与同级政府部门对口重叠的职能部门，大量日常性、事务性和行政性的工作开始由行政部门和业务部门承担。应该说，政治体制改革的努力在一定程度上调整了党政关系，使传统的党的集权趋势得到一定程度的克服。然而，由于80年代后期国内外政治形势出现的某些新情况，也由于习惯政治思维的阻力，十三大报告确立的党政分开思路没有得到最终的有效的贯彻，实际上相当程度被放弃了。

党政分开的确切含义是什么？在政治学上，这本来不是一个问题。现代政治通常称为“政党政治”，这一命题首先就预设了政党不是国家，只是国家体制外的一个特殊的政治组织，政党和国家、政党的组织和国家政权机关之间既不具有包容或从属的关系，也不具有交叉或重叠的关系，无论在内涵上或外延上都是两个独立的概念。只是因为我们前述的共产党通过革命缔造国家这种历史的规定性，以及革命后的政治、经济、社会发展尚无法用新型的党政关系取代传统的党政关系的现实规定性，才发生“党专政”、“党政上层融合”这类被实际政治生活证明为弊端无穷的实践和观念。虽然有人拒绝“政党政治”这一西方政治概念背后蕴涵的多党竞争的制度价值，但是在市场经济所启动的国家与社会关系的历史性变革中，人们却不能拒绝这一概念所蕴涵的对现代政治具有普适性的经验理性，毕竟，连政党、民族国家这类概念本身也是源自西方的。在当代中国的语境中，党政分开首先是指改变党的国家属性、国家职能，还权于政，即党把过去包揽的国家权力归还给政权机关（这和国家把过去包揽的配置资源、直接决定经济生产、直接管理社会活动的权力归还给市场、企业和社会中介团体是一致的）。因此，党政分开可以作这样的概括：“凡是国家政权机关职权范围内的工作或凡是应该由政管的事，都由政来管；党除了管党，搞好自身建设外，对国家包括权力机

党的领导当然是政治领导,但党的领导却不能简单地从政治上来实现,而应主要从制度上来实现。

关、行政机关、司法机关以及军事机关等实行政治领导,而不具体干涉和包办政权机关的事务。^[26]

接下来的问题是,党政分开能否保证党的政治领导?毫无疑问,党政分开只是对党高度集权的克服,它本身并不能自动保证党对国家权力的有效控制,党对国家权力的控制必须通过某种途径,依靠某种机制。在这里,“领导”与“执政”是一对很值得讨论但又长期为人们所混淆的概念。在政治学上,执政是指政党经过法定程序“进入”国家体制内,控制、行使公共权力的法律性行为,其所处理的关系主要是党与宪法、法律、政府、代议机关(国会、议会、人大等)的正式关系;领导则是指政党在国家体制外控制、主导公共领域的政治性行为,其所处理的关系主要是党与社会、民众、舆论、他党的非正式关系。虽然在政治生活中,执政党不一定是领导党,例如西方国家,撇开联合执政不谈,即使是单独执政的政党,事实上绝少声称自己“领导”着整个国家与社会,因为领导涉及民意、政治动员、意识形态和社会认同,更不用说那些凭恃强力占据国家权力的政党。但对于中国共产党这样特殊的政党来说,由于它宣称其意识形态、纲领政策、立党宗旨代表着中国最广大人民的根本利益,体现了中国现代化的进步要求,在各个历史时期主导着中国政治的走向,具有极其深厚的社会基础和民意基础,因而对它来说执政与领导是一致的,而且必须一致。执政与领导无疑存在着交集,即一个党既是执政党,也是领导党,前者取决于它是否合乎形式正义(程序性),后者取决于它是否合乎实质正义(正当性)。如果说形式正义是实质正义的保证,那么党的领导就必须通过党的执政来保证。在改革开放前,党对国家的领导方式很少从执政党这种现代政治规则要素的角度考虑,要么撇开国家体制进行领导,要么代替国家体制进行领导。这是一个重大缺陷。在国家与社会分离的条件下,党的领导必须从民主与法治的内在要求出发,必须通过党的执政地位和执政行为来体现,即通过国家代议机关制宪、修宪及其他立法活动,以及通过国家行政机关对法令的贯彻实施来领导,从而把掌控政权这种典型的政党诉求奠基在与市场经济属性相适应的人类政治文明的共同成果上。因此不无矛盾的是,党的领导当然是政治领导,但党的领导却不能简单地



政治动员:中国现代化的特殊逻辑必然

从政治上来实现,而应主要从制度上来实现。所谓“制度上”是指党要在宪法与法律的范围,充分尊重和利用现存的制度安排和合法程序,积极主动地履行制定施政纲领、提名和推选国家机关候选人、动员选举和投票、组织政府、实施政纲、把党的意志变为国家意志等综合政治功能。党的十五大提出依法治国,同时庄严承诺,“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”^[27]这意味着,党对国家的领导一定要通过法律和制度的途径,党的领导一定要成为一种制度化的和法律化的行为。例如,

党政分开不仅要求改变党的领导方式,而且要求变革党的组织结构。

党中央和地方各级党委向全国人大和地方各级人大推荐政府重要领导人选时无疑要求遵循法律程序而不能采取“委任”、“命令”方式;党精心组织竞争性的选举(如差额选举),并运用党纪约束自己在全国人大和地方各级人大的党员代表,保证党推荐的政府领导人选合法通过从而实现组织、控制政府的目的;党的路线、方针和政策要通过立法、行政指令和担任各级行政部门的首脑变成政府的行动才能推向社会。不难想象,这一切都是以党政分开为前提的,假如党政一体,上述这些功能就是多余的,事实上,在以党代政的高度集权的旧体制下,政党的这些功能是极度萎缩的。

党政分开不仅要求改变党的领导方式,而且要求变革党的组织结构。在党是一个政府的情况下,科层制的逻辑要求党的结构必须高度集权,否则不能满足党全面控制社会的需要;在党与政分开以适应国家与社会分离的情况下,党必须克服过分集权的结构特征,否则不能有效地介入和控制公共领域(目前有相当数量的文献和实践对党如何介入和控制公共领域作出了可贵的探索,但需要指出的是,这只有在实行党政分开的前提下才是有价值的,否则很可能南辕北辙)。由此可见,党的组织结构的变化既是党的领导方式转变的必然要求,同时也是党的领导方式转变的组织基础。这种组织基础就是民主集中制,或者确切地说,民主的集中制,其体制(结构)表现就是集体领导制。从政治学上看,集体领导体制本质上是一种委员会制,委员会制的特征是:第一,委员会的成员权力平等,一人一票,每票等值;第二,一切重大问题均由委员会集体讨论,并按照少数服从多数原则共同作出决定;第三,委员会负责人有权召集或主持会议以及主持日常工作,但无权单独决定重大问题;第四,因此委员会所有成员对委员会作出的最后决定都负有共同责任,即委员会制是一种集体负责制^[28]。在这个意义上,民主集中制的“集中”,其实是少数服从多数的民主的最终结果,它和那种“委员民主,书记集中”的传统思维与做法存在着原则的区别,后者实际上是割裂民主集中制的个人集权制。在旧的历史条件下,组织结构上的个人集权制有它的合理性,虽然它扭曲了权力的授受关系,包含了政治危机的几乎全部的根源;在变动社会条件下,这种组织结构和整个社会生态环境的反差如此之大,使得它的普

通党员和基层组织普遍存在着一种无力感、边缘感,因而大大削弱它的政治效能。显然,只有在这种情况下,即党因党员消极无能而不能履行其政治功能的情况下,党政分开才确有可能因为“分开”这一行动本身而使党失去对国家权力的控制。这恰恰又是集权制的悖论,因为,作为一个非国家体制性质的政治组织,个人集权制的最大弊端在于抑制了政党联系群众、渗透社会、表达民意、综合利益等功能的发挥,它必然导致党无法在社会公共领域建立牢固的“意识形态领导权”,从而使党的执政丧失必要的合法性基础。反过来说,我们也可以做一个断言:假如党不对这种高度集权的组织结构进行真正的变革,不在党内切实实行民主制的集体领导,党迟早会因为面临国家权力失控的危局而不得不最终搁置党政分开的正确思路,重新回复到党政不分、党国一体的局面。毋庸赘言,这不过是以一个危机的暂时解除去积累一个更大的危机。

总结

我们在上文中对党的高度集权的结构特征及其成因始终是置于特定的历史与现实条件下考察和评价的。党的谱系(共产国际的支部)、党的意识形态(马克思列宁主义)、党的路径依赖(革命战争)和党的任务(现代化和社会主义改造)决定了党的集权是一个必然的历史过程;而现代化环境的紧张性质(例如资源总量的匮乏)、现代化的赶超战略(基于资源总量匮乏而发动的大规模政治动员)和现代化的挫折危机(大规模政治动员的副产品)则是把党的集权推向极端的关键因素。当国家最终完成对社会的全面宰制时(其主要标志是经济制度的单一公有制和计划体制以及社会管理的单位制的确立),党的高度集权便获得了可靠的经济基础和体制保证。只要这些约束条件和因素大体依然存在,党的集权的趋势不会有实质性的变化^[29]。然而,改革开放带来的国家与社会关系的新变化使这些约束条件和因素或是不复存在,或是日趋式微,因而党的高度集权的变革便被提上议事日程。它首先是从改变高度集权的领导体制——党政不分、以党代政开始的,十三大关于政治体制改革的设想已经指出了努力的方向。但是,正如我们前面所述,一定的领导

党的组织结构的变革决定了党的复兴与未来。

体制与一定的组织结构是联系在一起的,党能否作为一个国家体制外的政治组织有效地掌控国家权力,能否因应新的社会生态环境的压力和挑战而使自己的领导制度化、法律化,从而保持和扩大自己执政的合法性基础,取决于党的组织结构奉行的原则是否与社会的原则具有一致性和亲和性,这就是民主制的原则。在这个意义上,可以说党的组织结构的变革决定了党的复兴与未来。在结束本文时,有必要指出,当代中国的现代化转型决不是一个一蹴而就的过程,超大社会资源贫弱的格局制约着现代化的整个进程,国家与社会关系虽然发生了深刻的变化,但国家仍然处于绝对的主导地位,也就是说,政治主导型现代化的特征还没有根本改变(生活的逻辑和逻辑的生活常常是分离的,即使不是背离)。在这种情况下,改革必然是“渐进式”的改革、“稳定压倒一切”的改革、“分步走”的改革^[30],这使得党的集权(无论是领导体制还是组织结构)呈现出“半集权”的态势。从政治发展的观点看,这正是历史进步中现代与传统交汇的一个关节点,其中蕴涵的积极意义是不应低估的。

(作者单位:复旦大学国际政治系)

注释:

- [1]《马克思恩格斯选集》,第1卷,第272页。
[2]《马克思恩格斯选集》,第2卷,第138页。
[3]《马克思恩格斯选集》,第4卷,第469页。
[4]《马克思恩格斯选集》,第2卷,第440-441页。
[5]《马克思恩格斯选集》,第2卷,第440页。
[6]《列宁选集》,第2卷,第6页。
[7]《毛泽东选集》,第2卷,第507页。
[8]《列宁选集》,第4卷,第181、200页。
[9]见《胡乔木回忆毛泽东》,人民出版社,1994年,第524页。
[10]《毛泽东选集》,第4卷,第1240页。
[11]邹说:《中国20世纪政治与西方政治学》,载《思想家:跨世纪的探险》,华东化工学院出版社,1989年,第19页。
[12]见《毛泽东选集》,第3卷,第1081页。
[13]《建国以来毛泽东文稿》,第4卷,中央文献出版

社,1992年,第405-406页。

[14]林尚立:《当代中国政治形态研究》,天津人民出版社,2000年,第287页。

[15]邓小平这样说:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事情都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。”见《邓小平文选》,第2卷,第328页。

[16]《马克思恩格斯全集》,第41卷,第396页。

[17][英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社,1992年,第521页。

[18]林尚立:《当代中国政治形态研究》,天津人民出版社,2000年,第322页。

[19]党政不分更远可以追溯到列宁。一些文献认为列宁是最早主张党政分开的,证据是例如1919年俄国共产党八大根据列宁的提议通过关于党和苏维埃关系的决议中写道:“党应当通过苏维埃机关在苏维埃宪法的范围内来贯彻自己的决定。党努力领导苏维埃的工作,但不是代替苏维埃。”但如何做到“领导”而不是“代替”,事实上列宁对这个问题是不明确的。因为对共产党这种从体制外通过暴力取得政权的特殊政党而言,高度集权的组织结构和面临的历史任务决定了“党的上层领导就是苏维埃的上层领导,这是一回事。”(《列宁全集》,第31卷,第382页)因此总的来说,这段话似乎更符合列宁的一贯想法:“我们是执政党,所以不能不把苏维埃上层与党的上层融成一片——它们现时在我国融成一片,而且将来也会如此。”见《列宁全集》第32卷,第166页。

[20]孙立平、王汉生、王思斌、林彬、杨善华:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》,1994年,第2期。

[21]“文革”是一个非常复杂的历史现象。从表面上看,“文革”代表了最广泛的民主运动对国家机器官僚化的清算,是一种失控的“多数人的暴政”,但事实上,它自始至终都处在个人(领袖)和党(中央)的控制之中,结果民主集中制在这里又蜕变为“大民主的集中制”,它既不能理性地表达和维护多数人的真正福祉,也专横地剥夺了

历史事实表明,“大民主”之所以能成为党领导社会的一种重要的政治形式,与党的集权要穿越制度屏障直接控制国家制度有密切关系。

少数人的应有权利。“历史事实表明,‘大民主’之所以能成为党领导社会的一种重要的政治形式,与党的集权要穿越制度屏障直接控制国家制度有密切关系。”见林尚立:《当代中国政治形态研究》,天津人民出版社,2000年,第348页。

[22] 见康晓光:《权力的转移》,浙江人民出版社,1999年,第82-112页。

[23] 王沪宁:《革命后社会政治发展的比较分析》,载《复旦学报》,1987年第4期。

[24] 《邓小平文选》,第三卷,人民出版社,1993年,第177页。

[25] 中央文献研究室:《十三大以来重要文献选编》(上),人民出版社,1991年,第36页。

[26] 王贵秀、石泰峰、侯少文:《政治体制改革和民主法制建设》,经济科学出版社,1998年,第119页。

[27] 江泽民:《中共十五大政治报告》,1997年9月。

[28] 中共的领袖实际上很早就论述过这个问题。毛泽东1962年说:“党委的领导,是集体领导,不是第一书记个人独断。在党委会内只应当实行民主集中制。第一书记同其他书记和委员之间的关系是少数服从多数。”

毛把那种“一个人说了算”的第一书记称为“霸王”,认为他们连封建时代的某些帝王还不如。见《毛泽东著作选读》,下册,人民出版社,1986年,第820-821页。邓小平在他著名的“8.18”讲话中明确指出:“重大问题一定要由集体讨论和决定。决定时,要严格实行少数服从多数,一人一票,每个书记只有一票的权利,不能由第一书记说了算。”《邓小平文选》,第二卷,人民出版社,1983年,第341页。

[29] 尽管自从50年代以来日趋集权的弊端逐渐为党内一些人包括领袖所认识,并试图从体制上对此进行调整,但一直没有成功的先例。这可以从1958年对权力集中的经济管理体制——党高度集权在政府管理体制上的体现——的重大调整看出。调整的取向是从集权变为分权,即中央与地方、政府与企业之间的分权。但这种分权是在国家全面宰制社会的总体格局上进行的,因而一旦分权造成管理的紊乱和脱序时,国家可以轻而易举地在“一夜之间”把下放的权力全部收回。

[30] 康晓光:《权力的转移》,浙江人民出版社,1999年,第149-150页。