

·政治学理论与应用研究·

在有效性中累积合法性： 中国政治发展的路径选择

林尚立

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

[摘要] 以民主化为取向的政治发展是现代化发展的内在要求,而其战略选择和实际成效直接影响现代化的发展。随着改革开放,中国政治发展经历了三十年。中国三十年成功的发展得益于中国政治长期有效作用于中国的经济与社会发展。创造政治的有效性是中国三十年政治发展的基本战略,其核心是:在保证政治对经济和社会发展有效作用的前提下,顺势而动,积极推进政治建设和发展,推进民主化进程。所以,中国的政治发展是从创造政治有效性出发的,并在保持政治对经济与社会发展有效作用的过程中,逐步深化和扩大民主化,不断累积政治的合法性,以保证政权的稳定和国家的整体进步。

[关键词] 现代化 民主化 中国政治发展 有效性 合法性

现代化发展对政治的需求是双重的:一是需要建构有效的权威体系,以创造秩序;二是需要发展有效的民主体系,以保障权利的维护和权力的合法性。从最终的结果来看,这双重要求是能够统一的,因为有效的民主体系一定建立在强有力的宪政权威基础上。但就过程来看,在宪政权威尚未确立起来之前这两个要求之间是有张力的,这种张力一方面来自权威与民主之间内在的张力;另一方面来自现代化发展在策略上对权威的需求要强于对民主的需求所带来的民主发展的相对滞后性。所以,现代化过程中的政治发展就不得不面临道路的选择:即是从建构权威以达成秩序入手,还是从建构民主以平衡权利与权力关系入手,或者是两者的有机结合。中国的政治发展就经历过这样的选择。中国三十年比较成功的现代化发展表明,中国的选择是值得反思和总结的。本文将从政治学的视角对此进行反思和分析。

一、创造发展的秩序:权力、制度与价值

当现代化发展的潮流引发落后国家发生历史性巨变,开始从传统迈向现代的时候,人们就提出这样的问题:落后国家稳妥地迈向现代化并实现持续发展的基本前提是什么?最后形成的主流答案是:有效的国家。对于现代化和经济持续发展来说,有效的国家的本质意义在于能够有效地供给经济与社会转型、发展所需要的制度资源。制度能够为转型和发展提供明确的发展方向、有序的发展空间和规范的行动逻辑。从广义上讲,这里所说的制度,不仅体现为以法律形式确定下

[收稿日期] 2008-09-08

[作者简介] 林尚立,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,博士生导师。

美国经济学家刘易斯明确认为,政府对经济增长具有显著的影响。软弱的政府不能维持自己境内的秩序,自然也就无法创造有效的发展,而维持持续的基本力量就来自国家。刘易斯的这个看法获得了普遍共鸣。参见W·阿瑟·刘易斯著,梁小民译:《经济增长理论》,上海:上海三联书店,1990年,第515—529页。周忠德、严炬新编译:《现代化问题探索》,北京:知识出版社,1983年,第74—77页。

来的制度规则,而且体现为国家所提供的具有法律效力的各种发展规划和政策指南。国家的制度供给能力对现代化发展的决定作用,不仅因为现代化本身就是一个制度建设并不断实现全面制度化的过程;而且因为现代化的发展首先需要一个新的稳定秩序体系,以整合现代化过程中的社会分化;平衡经济与社会变迁中的多元失衡,保证变迁与发展的基础秩序的存在。美国政治学家亨廷顿的研究认为,国家是否有效所带来的发展差异要大于制度上属于民主还是属于专制所带来的发展差异。他说:“各国之间最重要的政治分野,不在于它们政府的形式,而在于它们政府的有效程度。有的国家政通人和,具有合法性、组织性、有效性和稳定性,另一些国家在政治上则缺乏这些素质;这两类国家之间的差异比民主国家和独裁国家之间的差异更大。”显然,国家要具有供给制度的能力,首先需要具有供给秩序的能力。创造了秩序,才能创造制度,而制度的基本功能之一就是创造和巩固秩序。所以,相对于国家供给制度而言,供给秩序更为根本。没有秩序,制度就不可能立足,也就更不可能形成持续有效的转型与发展。从这个角度来说,现代化过程中的政治发展,虽然是以民主化为根本取向,但其现实的基本任务始终是为现代化发展创造有效的秩序供给。有效的现代化发展必然使最终供给的秩序是一个民主的秩序,从而在制度上达成民主的巩固。许多的政治发展实践表明,为民主化而民主化的政治发展,是本末倒置的政治发展,其结果不但不能促进民主的发展,相反往往还会损耗现代化发展为民主化所积累起来的资源,从而把民主化变成畸形儿。

对于经济与社会发展来说,秩序的本质就是有效地平衡利益的冲突,并保证不同的利益各自都获得实现的空间。所以,秩序不仅要提供一种规范与原则,更为重要的是要平衡利益主体之间的权力关系和利益主体的内在欲求。在现代化过程中,秩序的根本使命不是消解矛盾与冲突,而是通过协调矛盾与冲突创造持续有效的发展。这要求国家所创造的秩序既要满足稳定的需要,也要满足发展的需要,相对来说,后者则更为根本。因为,在现代化过程中,不发展就是稳定的最大破坏力量。要进行这样的秩序建构,国家就必须着力于三个层面:一是权力结构;二是制度规范;三是价值体系。权力结构关系利益的基本格局;制度规范关系利益实现的基本形式;价值体系关系利益的基本取向。现代化的过程是一个制度变革、创新与替代的过程,这个过程一方面取决于现代化发展本身的广度与深度;另一方面则取决于秩序建构的战略选择。国家进行秩序建构中的战略选择,有两种路径:一是从价值体系出发,即从满足利益的基本价值取向出发;二是从权力结构出发,即从调整利益的基本格局出发。这两种路径不是截然对立的,有一定的相互包容关系,但其中的差异还是很大的,因为不同选择背后的战略意图是完全不同的。以调整利益基本格局为出发点的秩序建构,是以创造有效的发展为首要战略意图的;而以满足利益的基本价值取向为出发点的秩序建构,是以创造国家政权的合法性为首要战略意图的。所以,建构秩序出发点的差异,决定着国家推动现代化发展的战略选择及其所形成的实际发展形态是完全不同的。国家的定位、转型与发展正是政治发展的核心部件,所以这种不同必然会直接反映到政治发展上来。

国家进行秩序建构的路径不外是以上两种,但这并不意味着国家在这两种路径中的选择是轻而易举的。其实,这种选择是相当困难的。原因在于在现代化与社会转型的过程中,不论是国家还是社会,不论是政府还是百姓,其所面临的压力是多重的,其所生成的利益欲求是多元的,其所获得的发展启示是多种多样的。于是多元、杂乱、茫然以及争论成为国家与社会、政府与个人最为基本

美国的塞德曼夫妇对非洲国家的长期研究得出基本的结论认为:国家的立法能力以及法律对国家和社会的有效控制是经济与社会发展的基本政治前提。参见安·塞德曼、罗伯特·塞德曼著,冯玉军、俞飞译:《发展进程中的国家与法律》,北京:法律出版社,2006年。另外一个美国学者克里斯托夫·克拉克在其主编的《制度与经济发展》一书中则明确认为:至于是民主制度还是独裁制度更有利于改革与发展,至今无法有明确的定论。但政治和经济制度的质量是一国的重要资源则是毋庸置疑的。参见克里斯托夫·克拉克主编,余劭松等译:《制度与经济发展》,北京:法律出版社,2006年。塞缪尔·P·亨廷顿著,王冠华等译:《变化社会中的政治秩序》,北京:三联书店,1989年,第1页。

的生存状态和心理结构。在这样的情形下,对于任何一方面的满足都可能直接意味着对另一方面的忽视,而这种忽视是必然要遭到强烈的反抗和压力的。如果不能很好地处理这种反抗与压力,国家不仅可能面临其战略选择实现的困难;而且可能面临国家分裂与瓦解的危险。要摆脱这种两难境地,合理的举措就是将两种路径有机地结合起来,形成相互包含的结构。然而,即使这样,还是有一个以何为战略出发点的问题。本文认为,不同战略出发点的选择,实际上是两种完全不同的政治发展路径的选择。中国的政治发展路径选择是以调整利益格局为出发点的,其战略意图是要通过有效的政治创造有效的经济与社会发展,并在这个过程中满足人们对民主的价值追求,从而累积现代化过程中的政治合法性。

二、有效性与合法性:政治发展的两种路径

政治的基本使命就是通过公共权力创造有序的公共生活,从而促进社会的进步与发展。在什么时候,政治都是人们建构起来的,其内在的使命就是维系社会秩序,促进人与社会的发展。所以,政治发展的最基本任务就是使政治能够最大限度地满足社会发展对政治的基本需求,从而使政治能够在有效而稳定的运行中得到不断的充实和完善。政治的这种规定性在以人民主权为逻辑建构起来的现代政治体系中体现得更加直接,也更加明显。从政治必须满足社会发展的需求出发,任何政治体系的稳定与有效运行,需要两大基本要件:一是政治体系是否能够为经济与社会发展创造条件;二是政治体系的特性与作为是否能够得到绝大多数民众的认同,从而被人们视为应该接受并自觉服从的权力与制度。我们通常把前者称为政治的有效性;将后者称为政治的合法性。美国政治学家利普塞特界定了这两者:“任一民主国家的稳定不仅取决于经济发展,也取决于它的政治制度的合法性与有效性。有效性指实际的政绩,即该制度在大多数人民及势力集团如大商业或军队眼中能满足政府基本功能的程度。合法性涉及该制度产生并保持现存政治机构最符合社会需要的这种信念的能力。”“有效性主要是指作用;而合法性是确定价值。群体按照政治制度的价值观念是否符合他们的价值观念来确定该制度是合法的或非合法的。”在有效性与合法性成为政治体系稳定与有效运行的前提的条件下,政治发展就必须把民主化的终极目标与全面提升政治体系的有效性和合法性有机结合起来。由于出发点不同,这种结合就形成了两种不同的政治发展路径:一是从政治有效性出发,在创造能够有效推进经济与社会发展的有效政治的过程中,促进民主化;二是从政治合法性出发,在创造民主价值所期待的政治体系并直接满足民众的民主需求中,促进民主化。从具体的策略来看,前一种路径不是从价值出发的,可能从权力结构的调整或有计划的体制变革出发的,后一种路径则十分明确地从价值出发。对于政治体系来说,价值是触及其内在逻辑的。所以,价值上的任何变化,都可能导致政治体系的整体变化;相对来说,权力结构的调整对政治体系的冲击要缓和得多。因为权力结构调整是从量变开始的,只有达到一定程度才会有质变的意义,才会触及和影响政治体系的内在逻辑。显然,这两种路径所形成的政治发展必然有很大差异。

但是必须指出的是,不论从哪种路径出发,政治发展都必须同时考虑政治体系的有效性和合法性,所不同的是在累积有效性与合法性的策略安排上有所不同。从政治有效性出发的政治发展,倾向于在政治有效性的累积过程中进行合法性建设,并将政治有效性的累积与政治合法性的累积有机地统一起来,形成良性的互动;从政治合法性出发的政治发展,倾向于通过制度的转型、社会的开放以及纯粹市场体制的确立所形成的民主格局来形成新的进步与发展,以政治民主带动社会民主与市场民主,进而全面迈入现代。这两种政治发展路径孰优孰劣,这里无法做出确切的评价。但是,必须强调的是任何一种政治发展战略与策略的选择,都不能将政治发展孤立于经济与社会发展的现实,孤立于国家建设所面临的时代条件和历史使命。无数的实践表明,为民主而民主的政治发

利普塞特著,刘钢敏、聂春译:《政治人》,北京:商务印书馆,1993年,第53页。

展往往是不稳定的政治发展,要付出的代价也是比较大的。因为,一旦这种发展只能带来民主的狂欢,而不能带来实实在在的物质与利益的时候,就可能在瞬息之间将民主化的努力化为乌有。许多第三世界国家在民主化进程中所遇到的挫折充分地证明了这一点。

在上述两种路径中,中国选择的是从政治有效性出发形成的政治发展路径。中国改革开放伊始就提出要进行政治体制改革,要建设社会主义民主,但其现实的目标性十分明确,即强调政治体制改革所推进的民主发展,不是一般意义的民主发展,而是具有三大现实规定性的民主发展:其一,民主应该成为改革的前提,为此,民主建设应该与解放思想有机结合;其二,民主应该成为秩序建构的基础,为此,民主建设应该与法制建设有机结合,使民主制度化、法律化;其三,民主应该成为发展的动力,为此,民主建设应该与有效分权有机结合,通过发展经济民主,调动全体人民的积极性和创造性。这种民主发展原则实际上贯穿于后来的改革开放的全过程,并在具体的政治、经济与社会发展的实践中取得了良好的成效。中国之所以能够在改革开放伊始就能够比较准确地把握好政治发展与经济和社会发展之间的关系,一方面与中国共产党用历史唯物主义的世界观和方法论来指导改革有关,这种世界观和方法论强调,政治决定于经济,政治的发展必须为经济和社会发展服务,政治改革必须与经济改革有机互动;另一方面与中国改革的历史逻辑和现实任务有关,中国改革是在结束十年“文革”之后形成的,其面临的基本任务是如何使国家从无序转为有效,从停滞走向发展,从封闭走向开放。在这其中,中国共产党抓住了发展这个核心环节,强调只有生产力得到发展,人民生活得到改善,社会主义制度才能巩固,国家才能长治久安。所以,中国共产党选择这样的发展路径是具有深刻的理论基础和现实条件的。基于这样的路径选择,中国的政治发展在民主化的取向下,以权力结构调整为切入口,强调应该通过有效的权力结构调整,来改变旧有的领导体制,同时,通过积极的分权来调动和激发被旧体制限制的地方、企业和个体的积极性和创造性。所以,中国的改革开放是从分权开始的。分权也从两种路径展开:一是从经济民主的路径展开。在十一届三中全会的预备会议上,邓小平就明确指出:“现在我国的经济管理体制权力过于集中,应该有计划地大胆下放,否则不利于充分发挥国家、地方、企业和劳动者个人四个方面的积极性,也不利于实现现代化的经济管理和提高劳动效率。应该让地方和企业、生产队有更多的经营管理的自主权。我国有这么多省、市、自治区,一个中等的省相当于欧洲一个大国,有必要在统一认识、统一政策、统一计划、统一指挥、统一行动之下,在经济计划和财政、外贸等方面给予更多的自主权。同时“要切实保证工人、农民个人的民主权利,包括民主选举、民主管理和民主监督。”二是从政治民主的路径展开,强调要用法律规范党和国家的权力,党政分开,努力确立法律和制度在国家政治生活中的地位和权威,做到“制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变”,从而使国家全面走上法治化的轨道。

在分权成为改革开放逻辑起点和内在动力的条件下,分权的力度与效率就直接关系到经济体制改革的深度以及经济建设和发展的速度;而分权的实现与政治体制改革密切相关。所以,改革开放全面启动之后,满足经济体制改革和经济发展对新的分权体系和经济自主权的需求,就成为政治体制改革的现实任务。上世纪八十年代中期,邓小平在强调政治体制改革对经济体制改革的重要性时,虽然一时无法确定政治体制改革的头绪,但他对政治体制改革所要服务的现实任务是十分明确的:即通过有效的放权“调动群众的积极性、提高效率,克服官僚主义”。为此,他说:“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。第二个内容是权力要下放,解决中央与地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机

保罗·哈里森著,钟译:《第三世界:苦难、曲折、希望》,北京:新华出版社,1984年,第446—494页。

邓小平:《解放思想,实事求是,团结一致向前看》,《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社,1994年,第140—153、145—146、146页。

构,这和权力下放有关。”由此,人们可以深刻地体会到,中国的政治体制改革实际上是围绕着创造有效的经济与社会发展展开的,当这种发展需要政治体制做出深刻性变革的时候,政治体制改革即使是在缺乏系统性规划的情况下也会努力前行的。当然,基于政治改革要为经济与社会有效发展服务的原则,政治体制改革在努力前行的时候,还是要最大限度地化解这其中可能带来的风险与危机,不然,前行的政治体制改革将因所引发的失序状态反而使经济与社会发展陷入危机。所以,邓小平在强调政治体制必须根据经济体制改革和经济发展需求进行改革的同时,也强调这种政治体制改革要审慎周密:政治体制改革“这个问题太困难,每项改革涉及的人和事都很广泛,很深刻,触及许多人的利益,会遇到很多的障碍,需要审慎从事。我们首先要确定政治体制改革的范围,弄清从哪里着手。要先从一两件事上着手,不能一下子大干,那样就乱了。国家这么大,情况太复杂,改革不容易,因此决定一定要慎重,看到成功的可能性较大以后再下决心。”中国政治体制改革追求政治对经济与社会发展的有效性的背后,是强烈的现实主义原则。这个原则决定了中国的政治体制改革,不是为改革而改革,而是为发展而改革;而且即使改革,还应该是最小风险的改革。在这样的改革原则下,政治体制改革所面临的民主价值追求自然要融入到其所面临的现实使命之中,只有能够创造出有效的经济变革和成长,所面临的民主价值追求才有可能迅速转化为实际的政治发展实践。1992年中国全面迈向社会主义市场经济体制,五年之后,1997年中国共产党就改变治国方略,提出了依法治国的新方略。这种快速的政治变迁再次体现了中国政治发展的这种路径选择。

应该说,中国政治发展选择这种路径还是面临着诸多压力的,因为,现代化发展所形成的强大政治动员,还是使得人们往往从民主的基本价值出发对中国政治体制改革提出根本性的要求,如三权分立、多党政治、竞争性选举等,并形成相应的社会政治运动。然而,中国共产党并没有因此改变其政治发展的路径选择,依然强调应该从中国的实际出发,围绕着发展这个根本问题来进行民主与法治建设,推进政治体制的改革与完善。八十年代末九十年代的苏东剧变,使中国共产党更加坚定了这个政治发展路径的选择。

苏东剧变与苏东国家尤其是前苏联改革的失误有极大的关系,而在这种失误中,政治发展路径选择的不当首当其冲。作为前苏联改革的直接推动者戈尔巴乔夫在其回忆录中这样写道:“在脑子里反复回味八十年代后半期和九十年代初我国所发生的一系列富有戏剧性的事件,我们不难得出一个结论,那就是:几乎我们所有的挫折、错误和损失恰恰都和我们偏离了合理分寸相联系。”“我承认我和我的幕僚并不总能够找到最佳的行动方案,但我应该补充说的是,许多事情并不取决于我们。导致联盟解体的事态的恶性发展,恰恰是那些丧失一切分寸感、不惜任何代价、一意孤行要保持旧秩序和自己权力的势力所为的结果,另外一些人则不惜手段来抓取权力。”由果追因,我们不难发现出现这样的失误和后果,关键还在于改革路径选择的失当。从戈尔巴乔夫的改革宣言书《改革与新思维》来看,他把整个改革系于政治改革,而把政治改革系于能够产生极大社会动员的“公开性”上。他说:“在革命过程中占首位的无疑是政治。改革中也是如此。这里具有首要意义的是政治性措施,是实际上的而不是口头上的广泛民主化任务,是同官僚主义和违法行为作无情的斗争,是积极吸收群众参加国家事务的管理。所有这些都与一切革命的根本问题——政权问题有直接关系。”“这次改革的特点和力量在于,它既是‘来自上面’,也是‘来自下面’的革命。这是它成功和不可逆转的最可靠的保证之一。我们将坚决做到,使群众和‘基层’享有其全部的民主权力,并学会习惯地、内行地和负责地行使这些权利。这一切都有赖于“让公开性大放光明”。“社会气氛的民主化和沿着社会经济改革道路加快前进步伐,这在很大程度上正是由于发展了公开

邓小平:《关于政治体制改革问题》,《邓小平文选》(第三卷),北京:人民出版社,1993年,第177、176—177页。
米·谢·戈尔巴乔夫著,述弢等译:《真相与自白》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第454页。

性。”公开性很快就成为一股越来越壮阔的潮流,在这潮流下,“报刊失控”,进而使社会舆论两极分化,戈尔巴乔夫自己回忆说:“公开性不断突破当初力图限制它的框子,开始具有不仰赖于某些人的命令和指示行事的性质。从社会民主化的观念来看,优点是显而易见的。但也出现了许多缺点。大众传媒上无原则的相互争吵向社会散播仇恨、敌对和刻毒的情绪。”这种情绪在导致社会分裂的同时,也最终引爆了前苏联这个多民族国家最敏感的神经:民族主义。“正是这个东西,成了苏维埃国家内部破坏过程的强有力的催化剂”,并最终导致改革失败,国家解体。显然,前苏联的政治改革是力求通过公开性,使党和国家政权重新获得合法性,进而有效地推进改革本身。这个思路在理论上没有什么问题,但在实践中由于没有将党和国家合法性提升与其创造经济与社会发展能力的有效性提升有机结合起来,结果失去了分寸,导致悲剧发生。从前苏联的悲剧中,我们不难看到,从政治合法性出发所启动的政治发展往往是强政治动员的政治发展,很容易放大政治的压力,在社会质量、制度牢度和国家整合都有限的条件下,其可能带来的风险要大大高于从政治有效性出发启动的政治发展。中国的政治发展经验表明,从政治有效性出发启动的政治发展,也是能够有效地关照到政治合法性的,对于中国这样的社会来说,这条路径显然更稳妥、更有效一些。

三、在有效性中累积合法性:中国的实践

从理论上讲,政治体系的有效性指的是其实际的政绩,即它创造经济与社会发展的能力与效度。政治体系的有效性是其能力与效度的统一,可以体现在这样几个方面:(1)政治体系结构与功能的自我完善能力,这是政治体系发挥作用的基础与前提;(2)政治体系保障和推动经济与社会发展的能力,这是政治体系作用发挥的核心;(3)政治体系预防危机和驾驭风险的能力,这是政治体系持续发挥作用的关键。政治体系这三个方面能力的强弱,直接关系到政治体系在民众中的权威与形象,直接影响其获得社会认同、赢得合法性资源的基础与空间。实际上,政治体系积极追求有效性的过程,也应该同时伴随着合法性的累积过程。这两个过程要形成相互促进的关系,政治体系必须把自身的有效性建设和积累与合法性的累积结合起来,使有效性建设包含有合法性的追求。中国政治发展的实践就是在这个逻辑中展开的。

第一,在政治体系结构与功能的自我完善中累积合法性。中国的政治体制改革和政治发展是在社会主义政治制度自我完善和发展的框架内展开的。在强调党的领导和中国政治制度的合理性的前提下,正视党和国家领导制度运行中存在的体制、机制与功能配置上的不合理性。党的建设和政治体制改革就是要消除这其中的不合理,从而不断完善和巩固国家基本政治架构和整个政治制度。因而,这种政治体制改革是一种自我完善性的改革。在不仅不变而且要巩固基本的政治架构和政治制度的前提下展开的政治体制改革,主要通过三个途径展开:一是吸纳现代政治文明中的一些通用原则与措施,以提升中国政治的现代性,如协调中央与地方关系的分税制、人大中的预算监督体系、公共决策中的听证制度、政治透明中的信息公开、责任追究中的引咎辞职制度等等;二是开发中国政治制度中既有的资源,以提升中国政治的民主性,如在党内民主与人民民主联动中拓展民主空间、开发协商机制以适应公民多元参与的需求、开发基层民主以满足民众当家作主的实践;三是适时进行体制创新和转型,以提升中国政治的适应性,如改革开放以来,政治改革在党的建设和政府改革方面没有停止过。进入二十一世纪,中国共产党在提出以改革精神推进党的建设伟大工程,从整体上改革和完善党的领导、运作和组织体系;同时,也提出了用公共服务型政府替代原有的政府形态,从而使中国政府改革和发展的逻辑、路径和目标发生了革命性的变化,以便更能适应市

米·谢·戈尔巴乔夫著,苏群译:《改革与新思维》,北京:新华出版社,1987年,第61、65—66、88、89页。

米·谢·戈尔巴乔夫著,述弢等译:《真相与自白》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第157页。

尼·伊·雷日科夫著,徐昌翰等译:《大国悲剧:苏联解体的前因后果》,北京:新华出版社,2008年,第384页。

市场经济发展的要求,社会建设的需要以及全球化条件下经济与社会管理的规范。中国政治现代性、民主性和适应性的提升,一方面为增强政治体系服务和推动经济与社会发展提供了新的基础和资源;另一方面也在不同程度上改善了人们对政治体系的认知、态度和信念,从而在一定程度上保证了政治体系的合法性。在中国政治制度自我完善的过程中,对其合法性最大的挑战是权力腐败问题。尽管对腐败的有效遏制需要整个制度体系的健全与完善,但中国共产党坚定的反对腐败决心和一系列有效的行动,多少还是为合法性的累积起到了一定的支撑作用。

第二,在政治体系有效地推进经济与社会发展中累积合法性。中国的改革开放是围绕着创造有效的发展而展开的。发展的成效直接关系到国家的进步与民众的幸福,不仅深刻地影响民众对党和国家的信心以及对社会主义制度的信念,而且也深刻地影响整个世界对中国的认知和判断,而这种认知和判断又能直接影响到国内的民众对党和政府的认识和认同。所以,积极创造发展既是改革开放和现代化发展的本质要求,也是中国政治建设和政治发展的核心任务。经济是政治的基础,稳固而富足的经济是创造稳定政治的基本前提;而经济的发展是离不开政治的作用与作为的。所以,中国政治在推进经济与社会发展中累积其合法性,首先是充分保证政治对经济与社会发展的有效作用,即通过有效的政治来创造有效的发展;其次是在政治有效性中积极累积合法性资源,其原则就是不仅要在有效的发展中不断满足民众对提高生活水平要求,而且要使得发展成果为社会普遍共享,实现社会的基本公平。中国的政治发展主要是通过这样几个途径来创造有效政治,以保证政治对经济和社会发展的有效推动:(1)建构以党的领导为核心的领导体系。现代化的发展需要领导力量和支撑主体。中国革命和建设的逻辑决定了中国共产党必须同时承担起这双重角色。中国改革开放的过程,是党分权社会和政府的过程,同时也是党的领导得到有效坚持的过程。但党的领导得以维护和坚持,不是通过权力向党集中,而是通过改革和完善党的领导,通过中央的宏观调控体系的完善和有效的调控,通过党自身的建设,尤其是通过党的先进性和执政能力建设,通过党的意识形态对社会的有效作用和积极适应实现的。这样,党的领导不仅在新的政治、经济与社会格局中得到巩固,而且逐渐形成了与新的格局相契合的新的领导体系,其根本在于把党的领导体系与国家制度体系和社会运行体系紧密地联系起来,相互适应、相互促进。(2)建设以法治为根本的政治治理。进入九十年代,随着社会主义市场经济体制的确立,中国共产党全面改变治国方略,推行依法治国,从而开始创造以法治为根本的政治治理,并力图使政治治理从权力的单一、单向作用过程,发展为依法进行的多方参与、协商与合作的治理过程。(3)创造有活力的动态政治稳定。稳定主要涉及三个方面:经济稳定、社会稳定和政治稳定。从稳定的大局讲,任何一方面的不稳定,都可能造成全局的不稳定,所以,任何一方的稳定都必须以另外两方面的稳定为前提。为此,中国把改革和发展,包括政治建设,都置于推动国家建设和发展的基本路线和行动原则之中。基本路线就是坚持“一个中心,两个基本点”,强调以经济建设为中心是中国的兴国之要,以坚持“四项基本原则”为中国的立国之本,以改革开放为中国的强国之路。这个基本路线犹如一个大锚,保证了中国这艘大船的稳定。(4)创造有序的可持续的政治发展。中国政治发展的目标和取向都聚焦于发展社会主义民主,强调中国的民主建设和发展必须走中国特色社会主义政治发展道路。具体

中国社会科学院近年来每年发布的《中国社会形势分析与预测》报告都表明,腐败问题是官员和百姓都共同关心的首要问题,而且都共同视为影响社会稳定的最主要因素。

中国共产党第十七次全国代表大会提出的原则是:“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。”要通过发展增加社会物质财富、不断改善人民生活,又要通过发展保障社会公平正义、不断促进社会和谐。实现社会公平正义是中国共产党人的一贯主张,是发展中国特色社会主义的重大任务。要按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的总要求和共同建设、共同享有的原则,着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面,为发展提供良好社会环境。见胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,北京:人民出版社,2007年。

来说,就是从中国既有的制度出发,通过制度的建设和完善,来增强民主的制度化和法律化,来满足人民不断提高的政治参与积极性,从而实现制度的巩固和民主生活的丰富。这种发展具有内在的有序性和可持续性。

第三,在政治体系预防危机和驾驭风险中累积合法性。任何社会发展都可能面临风险和危机,在全球化的时代,在改革开放的进程中,这种风险与危机的挑战更是直接、深刻和不确定的。人类社会发展的无数事实表明,任何一场危机都有可能击毁一个政权、甚至一个国家;但也有许多的政权或国家在危机中获得新生,获得发展的机遇和空间。所以,危机与风险对于政治体系来说是一把双刃剑。一个有效的政治体系应该有能力驾驭风险,有能力预防和抵御危机,有能力在处置危机中赢得社会的支持和民众的认同。这种能力一方面来自政治体系功能与结构的有效;另一方面来自政治体系所拥有的经济与社会基础以及比较丰厚的领导人才的储备。中国共产党从改革开放伊始,就力求把改革放在稳定的前提下,强调改革的力度、发展的速度和社会的可接受程度的三者统一是改革行动的基本依据。基于这样的行动原则,改革允许有风险,但不允许制造危机。另一方面,对于由不可控的力量引发的风险和危机,政治体系要有体制、机制、人才以及心理上的充分准备,既要有忧患意识和风险观念,也要有处置危机的方案、体制与物质准备。中国共产党把抵御风险、预防危机作为其执政能力的重要方面予以重视,并努力不断加强和提高。事实上,在改革开放三十年中,中国社会经历了由各个方面所带来的风险与危机,既有来自自然的,也有来自经济、社会与政治的;既有来自外部的,也有来自内部的。由于中国政治体系具有内在的稳定性和强大的领导力,所以,这些风险和危机不但没有动摇既有的政治体系,相反使得既有的政治体系在有效抵御风险和危机中获得了巩固和发展,其合法性也因此获得了有效的累积。这不能不说是中国政治建设与发展的一大特点。经过三十年的实践,中国政治体系积累了比较丰富的执政经验和治理经验,也具有了更强的抗风险与御危机的能力。这些资源在提升中国政治的有效性的同时,自然也累积起比较扎实的合法性基础。

应该指出的是,上述三方面的实践是有机统一的,其立足点就是一个:在中国改革开放的过程中,要时刻保持政治对经济和社会发展的积极作用,为此,必须根据中国经济与社会发展的需求,来不断地发展和完善中国的政治体系,使其在实现民主化的同时,也不断地得到巩固。可见,中国的政治发展是与经济和社会发展相伴随的,中国政治的合法性累积是通过政治有效性与合法性的有机互动而得以累积的。

四、结 论

政治发展是一个过程,要经历不同的阶段。在现代化的过程中,政治发展的核心目标是民主化,但是,迈向民主化的过程和阶段,在不同国家是不同的,这种差异与政治发展的路径选择密切相关。政治发展的路径选择,既取决于政治发展的基础、条件与现实任务,也取决于政治体系本身的素质、社会的质量以及国家建设的水平。上述两种路径,不存在优劣之分,只存在是否合适与有效的问题;而且,这两种路径之间也不是不能转换的,换句话说,可以在政治发展的不同阶段进行发展路径的调整。但是,有一点必须强调,任何政治发展可以在战略和策略上对有效性或合法性的追求有所侧重,但在具体的发展进程中,应该相互兼顾,形成相互促进的关系,任何的偏废都可能带来政治发展的挫折和失败。

中国三十年改革开放和现代化发展的成就证明,中国政治发展的路径选择是正确的,取得了积极成效,使得政治发展与经济和社会发展保持了良性的相互促进关系,政治在有效推进经济与社会

参见林尚立等著:《政治建设与国家成长》,北京:中国大百科全书出版社,2008年,第1—27页。

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,新华网,2004年9月27日。

发展的同时,也实现了自身的整体进步与发展。基于这个路径,中国的政治发展从权力结构调整入手,逐步进入制度建设和价值构建的层面。经过三十年的努力,中国政治发展已经在权力结构、制度体系和价值建构三个层面上有逻辑地展开。市场经济的发展、社会建设的展开以及法治国家的建设,孕育了中国政治生活的新的权力结构;“四位一体”的新的国家建设框架的确立,开启了中国全面进行制度建设的时代,社会主义市场经济体制的完善以及社会组织和管理体制的建设,为政治制度的建设和完善提供了新的制度平台和推动力量;社会主义核心价值观建设任务的提出,为民主法治国家建设实现制度与价值的内在统一提供了重要的建构空间,使得民众对现代民主价值的基本信念和信仰可以转化为推动政治发展的动力,这就使得中国政治发展有可能从单一路径的推动,发展为双路径的推动,即在从创造政治有效性出发推动政治发展的同时,也可以从增强政治合法性出发推动政治发展。由于不同路径所追求的目标是共同的,都是民主化,所以,这种双路径的推动,不是冲突的,而是互补的,将使得中国政治发展能够更为系统、更为全面、更为深入地展开。

Legitimacy Accumulated with Effectiveness: The Pathway Choice of Chinese Political Development

LIN Shang-li

(School of International Relations and Public Affairs, Shanghai 200433, China)

Abstract: The democratic political development is the inherent requirement of modernization which is relatively influenced by strategic choice and the effectiveness of political development. China has experienced three decades of successful political development since the reform and opening-up. The success depends on the long-term effectiveness with which Chinese politics has played a role in economic and social development. The basic strategy of the three decades is to create political effectiveness. Therefore, Chinese political development started from here, deepening and expanding the democratic construction and accumulated political legitimacy so as to guarantee the political stability and an overall progress.

Key words: modernization; democratization; Chinese political development; effectiveness; legitimacy

[责任编辑 刘 慧]