

中国政治制度的三层分析

储建国

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 储建国(1971-), 男, 安徽潜山人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系副教授, 主要从事政治学理论、比较政治、政治发展研究。

[摘要] 当代中国政治制度的研究者对正式制度与现实政治之间的差距感到苦恼, 甚至怀疑制度分析对于理解中国现实政治的效力。本文认为, 制度分析仍然是有效力的, 关键是要把握不同层次制度的含义及其相互关系。对于当代中国政治来说, 有三个层次的制度均在发挥作用: 一是法定制度, 二是党内制度, 三是私属制度。有效地理解这三重制度, 就能有效地理解中国政治。

[关键词] 政治制度; 法定制度; 党内制度; 私属制度

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)06-0901-06

要理解当代中国的政治生活, 制度分析是基础, 因为它给定了政治行为的基本框架。当代中国政治制度并不是一个整合性的框架, 而是分裂性的板块, 不同的制度板块在逻辑和功能上各不相同。总体说来, 中国政治制度有三个板块: (1) 法定制度板块, 其行为关系由国家正式的法律加以规范; (2) 党内制度板块, 其行为关系由执政党正式的文件加以规范; (3) 私属制度板块, 其行为关系由私人伦理论加以规范。本文试图对这三种制度的合理性、适用性及互动性进行初步的分析和评估。

一、法定制度板块

法定制度是以宪定的根本政治制度为核心, 以其它配套法律为依托而演绎出来的一整套制度安排。在这套制度中, 人民代表大会(立法机关)是最高权力中心, 行政机关和司法机关由它派生出来, 并要忠实地贯彻这个中心的意志, 或者说是这个中心的左右手。这套制度尽管在组织形式上类似西方国家的分权制度, 但在权力关系上与后者有实质性的差别。从根本上说, 它只有一权, 那就是由人民委托给人民代表大会的权力, 其它政府权力都是这个权力的派生物, 不可能对这个权力起制衡作用。宪法将立法权、人事权、监督权以及重大决策权都交给了人民代表大会, 行政部门、司法部门只是在贯彻人民代表大会的意志。用这一套制度语言来描述当代中国政治是目前教科书中的通常做法^[1] (第18-19页)。

法定制度的理论基础是一种人民民主主义, 它是马克思主义政治理想的关键要素。人民民主主义的原初思想在中、西方都有踪迹可循, 但将其发挥为现代政治制度的理念基础还是应该归功于卢梭。马克思的民主政治理念是从卢梭那里演化出来的, 期望建立一种由平等的人民直接参与、管理的国家。即便是由人民选出的代表进行国家管理, 这些代表也要绝对服从人民的意志, 人民可以通过一定的程序随时对这些代表进行撤换。这种人民民主主义的实践最先表现为法国的巴黎公社, 后来表现为苏联的苏维埃制度, 再后来则表现为中国的人民代表大会制度。

法定制度的核心逻辑在于:一切权力属于人民。就像市场的理想状态一样,这套制度的理想状态需要一些苛刻的条件:每位合格公民对人大代表的产生都拥有同等的影响力;每位合格公民都有同等的机会成为人大代表候选人;人大代表的当选完全依赖票数的多少;人大代表始终代表选民的利益;人民代表大会独立地做出决策;人民代表大会的决策支配其它政府部门的行为;行政部门有效地施政;司法部门公正地执法;选民、代表、官员拥有必要的公共品德;选民、代表、官员拥有必要的公共知识。

这些条件在现实中很难满足,在现有的人类智慧条件下,前两个条件在理论上都无法满足。人民民主主义的制度实践运作得不太成功,无论是巴黎公社、苏维埃制度,还是人民代表大会制度,都出现了很大的困难。结果,这套制度更多地表现为一种形式,表现为一种权力来源的宣示,对实际的政治运作没有发挥重要的影响。然而,这套制度的存在意义是不可忽视的,它不仅标示着现有政治体系的合法性,而且意味着该体系有一完善的基础和方向。如同一些发展中国家一样,其宪定制度更多地不是反映现实,而是反映其人民对未来的渴望^[2](第 141 页)。

在西方,民主主义传统因为其理想主义色彩太浓而受到很多的批评。为了在现实中发挥更有效的作用,它跟自由主义思想合流,一起成为西方国家现代政治制度的支柱理念。这种合流的成功说明民主主义和自由主义制度理念是相通和互补的,这对中国人民代表大会制度的前景具有积极的启发意义。有学者将人民代表大会制度诠释为一种代议民主共和制度^[3](第 17-21 页)。中国宪法经过多次修改,公民权利语言越来越占据突出地位。这就意味着,人民代表大会制度在理念和运作的转换上不是想象中的那么困难。让它回归宪定的政治生活中心,发挥宪定制度的主导功能,是可以预期的。但如果认为根据这项制度可以把握当前中国现实政治的实质,则是一件愚蠢的事。

二、党内制度板块

党内制度也可称为执政党的领导制度,分为党外制度和党内制度两块;党外制度是实现对国家机关、军队、社会团体以及企事业单位的领导,党内制度是实现执政党内部的有效治理。这套制度是中国现实政治制度的核心。现实主义者一般都会认为中国执政党的制度在相当程度上代表了当代中国的政治制度,有的政治学者在著作中开始贯彻这一现实主义思想^[4](第 12 页)。

如果说法定制度是根据自下而上的民主原则建立起来的,那么党内制度就是根据自上而下的集中原则建立起来的。前者代表了马克思主义的政治理想(民主主义),后者则代表了马克思主义的政治现实(列宁主义)。它们尽管在抽象层面可以互补,但在“过一种什么样的政治生活”的现实选择中,二者显然有深刻的分歧。这种分歧在第二国际内部演变成重大的政治斗争,并最终导致马克思主义阵营的大分裂。结果,自下而上的民主主义在西方发达国家获得了很大的影响力,而自上而下的列宁主义在比较落后的国家获得了非凡的成功。

列宁并不反对民主主义的理想,但对群众的自治能力缺乏信心,认为需要一个能正确认识革命发展规律的先锋队来号召、组织和领导工人阶级,他说“工人本来也不可能有社会民主主义的意识。这种意识只能从外面灌输进去”^[5](第 247 页)。被灌输、被鼓动起来的工人群众自然必须接受先锋队的领导,一切行动必须听从先锋队的话,只有这样,才能克服群众自发性的不足,从而最有效地实现无产阶级专政。

列宁主义政治理论从人民中存在道德和知识水平差异这一基本事实出发,认为水平高的人士应该组成一先进团体,领导群众实现一种比现在更美好的生活,这种生活在政治上就是一种更民主的生活。中国共产党的领导制度就是在这一理论基础上建立起来的,它意味着这种制度是一种自上而下的权力集中的制度。其核心的逻辑在于:先进分子领导落后分子。

中国党内制度的基本模式是从前苏联移植过来的,但具体的制度形式则是在执政党的政治实践中摸索出来的,而且是独立于法定制度之外的。

就党外领导制度来说,主要包括思想领导、组织领导和政策领导三个方面。

思想领导制度。主要有思想政治教育制度和舆论管理制度两种。思想政治教育制度是一种积极的领导制度,如教育系统的公共政治课教学制度,以及定期和不定期的政治学习制度,这项制度的目的是要影响、改造人们的政治观念,以自觉接受和维护中国共产党的领导,以及在其领导下所进行的各种活动。舆论管理制度则是一种保守的领导制度,如刊物的审批、文章的审查等,旨在控制危险思想的传播,以免对党的领导带来不利的影响。

组织领导制度。这包括领导干部的培养和任用、领导机构的设置和运作等。对领导干部培养和任用是党的领导之核心部分,中国公共部门各级干部都按照严格的等级编排起来,由干部管理部门进行分级管理。中国共产党的各级组织部门重点管理各单位的正副职领导,而且有一套行之有效的考察、培养、任用、奖惩的制度,工作中能力突出者一般都有机会进入领导群体。在领导机构的设置和运作方面,主要有党委领导下的行政首长负责制、党的工作委员会制以及党组领导制等。党委领导下的行政首长负责制是指在政府领导负责具体管理事务的条件下,由党委控制政府重大问题的决策权,党委书记是没有争议的一把手。党的工作委员会制是由党的副职领导归口管理若干职能相近的公共部门,这些委员会拥有非常大的实权。党组领导制是指在非党组织的国家机关、群众团体、经济组织和文化组织中具体实现党的领导,它对本部门的重大问题享有讨论权和决策权,而且服从上级党组织的领导。

政策领导制度。它是路线、方针、政策领导的简称。中国共产党的领导机关就重大问题制定路线、方针和政策,然后通过意见和建议方式转化为公共意志和公共政策,从而对本区域的公民和组织产生约束力。这是一种宏观的领导,是依法治国的主要实现方式,党的领导机关的意志和政策一旦形成公共意志和政策,它在党内外的约束力是一样的。

就党内领导制度来说,除了更为严格的思想政治教育制度外,主要是组织制度,这种制度的正式称呼是民主集中制。中国共产党党章规定民主集中制的组织原则是:个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,全党服从中央(新党章将中央定义为党的全国代表大会和中央委员会)。这套制度的核心是保证中央的意志能够得到充分的贯彻,同时保证各级党组织的决策能够集中较多人的智慧,以及反映更多的群众意见。在该制度的纵向结构上,是绝对的集中制;而在横向维度上,则存在较多的民主因素,如重大决策必须经过党组织讨论,很多决策要征求普通党员的意见等。这种党内的横向民主现在有扩大的势头,如中国共产党十六大报告规定:要完善党委内部的议事和决策机制,进一步发挥党的委员会全体会议的作用;改革和完善党内选举制度;建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度和重大决策征求意见制度等。但该报告最后仍然强调要维持党和国家的集中统一,坚决维护中央权威,保证中央的政令畅通。因此,党内领导制度可以概括为纵向集中,横向民主。上下级之间的等级是严格的,所谓“官大一级压死人”在很大程度上是对这种制度的描述。但在每一层级的决策和组织生活中,民主成分也确实存在,而且扩大这种成分的呼声很高。

在中国政治生活中,党内制度比法定制度发挥着更大的作用,这是毋庸置疑的。半个多世纪以来,除了文化大革命这种特殊时期之外,党内制度均在有效地发挥作用。更重要的是,按党内制度办事,在当代中国政治体系内一直享有很高的道义性。这套制度的有效运作,所需要的条件尽管比法定制度要宽松,但如果丧失了下面这些条件,这种制度也会出现危机:执政党地位的历史正当性没有根本性的动摇;执政党的政治目标得到社会成员的基本认同;执政党的政治手段与政治目标具有逻辑一致性;执政党的施政满意度维持一个较高的比例;执政党的外部控制力保持稳定;执政党的内部控制力保持稳定;执政党以无偏的方式进行政治录用;执政党成员具备社会成员可以接受的素质。

中国执政党长期以来能够在某种程度上满足这些条件,这是其执政基本稳定的重要原因,也是党内制度在中国政治生活中的支配作用一直保持基本稳定的原因。但随着执政时间的推移,党内制度内部的各种链条出现了松散的迹象,尤其是上下层级之间的控制力出现不同程度的疲软,从而导致一种碎片化威权制度^[6](第33-58页)。这为各种非正式制度的产生提供了条件^[7](第14-23页)。

三、私属制度板块

宽松地说,在法定制度和党内制度之外用来分配和运作政治权力的制度都可以称为私属制度,它是遍布政治权力场中的人情网、关系网。其中在发展中国家具有普遍意义的是一种政治恩护制,一种以政治从属换取物质酬报的关系^[8](第 151-184 页)。它意味着恩护人和受护人之间一种不对称的、可持续的交易关系,具有私人性、情感性和互惠性特征^[9](第 149-178 页)。

在政治恩护制中,恩护人通常是一位权势者,他掌握分配某些资源的自由裁量权,受护人通常是因为某种原因与恩护人产生一种亲密关系的地位低下者,在政治权力场中,恩护人与受护人互有所求,前者希望得到后者的政治支持,后者希望分享前者手中的资源。这种关系在中国政治生活中广泛存在,而且历史悠久。许多权势者后面都跟着大大小小的支持者,这些支持并非是无条件的,他们希望能够通过支持而获得预期的好处。这种政治的典型通常被称为派别政治,它是一种半公开的政治现象,从基层到高层都存在。就基层来说,即使在人民公社时期,农村的恩护关系也很发达,作为恩护人的生产队长在工种安排、工分计算、口粮分配等方面给作为受护人的生产队员以照顾,受护人在上级检查时会给生产队长以支持^[10](第 238-266 页)。就高层来说,执政党内一直存在基于恩护关系的各种派别。毛泽东曾公开指出,“党内无派,千奇百怪”^[11](第 75-81 页)。

派别政治中比较典型的恩护关系由同一官僚系统的上下级关系演变而来。这种上下级关系本来是由正式制度界定的,上级指挥下级、下级服从上级是理所当然的。但在中国,如果只有这一层关系,那么它的运作就会很僵硬,整个官僚机器就会运转不畅。熟悉中国政治的人都会知道,这层关系需要加进粘合剂,让它变得更“铁”一些。这种粘合剂通常称为感情,一种仿血缘的感情。上级就像父亲,下级就像儿女,前者对后者要爱护,后者对前者要忠心。当然,纯感情的关系不是恩护制关系,恩护制关系是一种感情与利益的联结体。

一旦正式制度的上下级关系转化为恩护制度的上下级关系,那么这种关系就有了相对于正式制度的独立性。这就是说,当前一种关系消失后,后一种关系依然存在。调到别的系统工作的干部仍会在某种程度上维持对老上级的忠诚,而老上级如果手中仍有资源,仍会处处维护老下级的利益。这是一种关系比较铁的恩护制,或者说是一种强恩护制。在比较弱的恩护制下,当上下级关系解除,尤其当上级失去权势时,恩护关系就基本消失了,所谓“树倒猢猻散”描述的就是这种情况。

当然,正式制度的上下级关系并不一定能转化成恩护制的上下级关系,它需要一个相互确认的过程。这种确认过程有明示确认和默示确认两种。所谓明示确认,常常需要下级在适当的时候向上级表忠心,要让上级相信,“我是你的人”,而且“永远是你的人”;上级也要通过某种语言或行为对这种忠心表示认可。所谓默示确认,就不需要语言上的表达,通过一定时期的行为互动,双方都明白相互的关系已经进展到了那个层次。明示确认在建立跨部门、跨系统的恩护制时更加必要,这个部门的某个人希望得到另一部门的某位领导的恩护,一般得通过明示方式,否则对方难以确信。除了官僚部门的上下级关系成为政治恩护制的基础外,同乡关系、同学关系、亲缘关系、共事关系、朋友关系同样可以成为这种制度的基础。不管通过哪种因素建立起来的恩护关系,其运作机制是大同小异的。

政治恩护制并不是见不得人的事,它在中国传统政治文化中拥有深厚的道义基础,体现了儒家思想中的忠诚、关爱、情义等特殊主义的伦理。恩护人需要有关爱心和责任心,受护人需要有忠诚心和感恩心,这都是在民间得到广泛认可的品德,是塑造社会理想角色的标准。尽管它与正式制度的角色标准有冲突,但仍是当代中国政治文化的重要组成部分,不按这套标准行事的人往往被视为不明事理。当然,在恩情关系背后有利益的交换,恩护人需要受护人的支持,受护人需要恩护人的酬报。因此,恩护制的核心逻辑界于“知恩图报”与“有奶便是娘”之间。

恩护制能够有效运作的条件是:正式制度不能充分有效地运作;传统的情义互惠伦理构成政治行为

的一种标准；恩护人拥有足够的可以自由支配的资源；恩护制拥有低成本的解决冲突的手段。

与前面正式制度的条件比起来，恩护制的条件是最宽松的，在现实中很容易满足，所以，现实政治中恩护制大量存在，人们习以为常。

四、三种制度的互动关系

首先，三种制度无论从理念层面来看，还是从现实层面来看，都有相互冲突的关系。

法定制度与党内制度之间存在双重合法性的冲突。两种制度都自我确认享有国家政治生活中的最高政治权力，而且这种权力均来源于人民，所不同的是，法定制度中的政治权力是人民通过投票的方式授予的，党内制度中的政治权力是通过历史上的人民在走出灾难局面过程中用跟随行动进行选择。在当代中国，这两种合法性都有被人民接受的心理基础。但是，跟随合法性依赖于人们对历史的记忆，投票合法性依赖于人们现在的判断，随着时间的流失，投票合法性的竞争力会越来越大。

私属制度与前两种制度都有冲突，但从短期来说，对党内制度的威胁较大。在当前，党内制度是主导性制度，它占据着主要的政治权力空间，私属制度的发达意味着党内制度的空间直接被压缩。更重要的是，党内制度的生存不仅依赖于跟随的合法性，而且依赖于当前行为的公正性和有效性，而私属制度对此构成了直接的威胁。一个老上级出于多年的感情，在选拔的问题上关怀、照顾一下自己的下级，在中国政治文化中似乎情有可原。但这明显违背了党内制度的承诺，意味着其他人丧失了公正的竞争机会。丧失这种机会的人会因此而对党内制度多了一份怀疑，而且这种怀疑会在日常交往网络中扩散开来，从而最终威胁到党内制度的合法性。

从长期来说，私属制度对法定制度的威胁较大。这两种制度的理念根基是完全对立的：法定制度基于普遍主义的权利，依赖法律面前人人平等的行事规则；私属制度基于特殊主义的情义，依赖关系面前人人不平等的行事规则。私属制度的发达，会大大阻碍法定制度对社会的渗透，会让已经确立的法定制度流于形式。在很多发展中国家，选票在政治恩护制中分配。公共政策的承诺无法让候选人赢得人们的选票，候选人只有依赖自己的恩护网络的范围及恩护承诺的可靠性才得以当选。国家的公共政策会受到恩护制中私人利益的撕扯，公共利益难以实现。一个国家的人民在恩护制网络中很难成长为具有国家意识的公民，而只会成长为具有小团体意识的私民。

其次，三种制度在现实中也存在相互补充的关系。

如前所说，法定制度的有效运作需要苛刻的条件，这些条件在中国需要很长时间的培养。在培养期间，法定制度不能有效运作的地方自然需要别的制度来补充。党内制度有效地填补了这个空缺，承担着法定制度目前还不能承担的功能。而且党内制度还承担着培养法定制度的功能。通过党内民主培养人民民主已经写进了执政党的权威文件，通过党员的守法行为带动群众的守法行为也是执政党思想政治教育的重要内容。如果这种培养法定制度的战略是一贯的、得当的和有效的，党内制度与法定制度会持续地相容下去，其冲突的一面会得到有效的抑制。

私属制度是对正式制度的侵蚀，也是对正式制度的补充。无论是法定制度，还是党内制度，都与中国传统行为标准有某种程度的冲突，因而在现实中都难以得到人们的自觉遵从。所以，中国共产党为了保证党内制度的有效运作，不得不进行各种各样的思想改造活动，但其效果是有限的。当正式制度不能有效地发挥作用，政治机器又要继续运转下去时，恩护制这种非正式制度就发挥作用了。譬如说，当按照正式制度需要完成的任务在下级机关遇到障碍时，上级领导往往会出面，运用恩护关系来排除障碍。受护人一般会看在恩护人的面子上，投入更多的资源来完成任务。另外，私属制度也为创造性的工作提供了条件，因为一个领导有了新的工作设想，一般愿意找自己亲近的和信得过的人谈论，并在恩护关系的支持下实施，这是官僚制中的普遍现象，在东亚社会尤其显著^[12]（第471-483页）。恩护制之类的非正式制度比正式制度灵活，比较容易带来正式制度的变革，有人认为中国过去的改革成功要归功于非正式

政治^[13] (第 230-245 页)。

但需要提醒的是,私属制度的这种积极意义一般是短期性和边际性的,它是对正式制度缺陷的一种无奈补充。如果私属制度成为政治生活中一种长期性和系统性的制度,正式制度就会面临重大危机,国家就会陷入发展的困境。

[参 考 文 献]

- [1] 浦兴祖. 当代中国政治制度[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1999.
- [2] Almond, Gabriel and James Coleman, eds. The Politics of the Developing Areas[M]. Princeton: Princeton University Press, 1960.
- [3] 浦兴祖. 人代会制度的内在逻辑与外在方位[J]. 人大研究, 2004, (10).
- [4] 俞可平. 当代各国政治体制: 中国[M]. 兰州: 兰州大学出版社, 1998.
- [5] [俄] 列 宁. 列宁选集: 第 1 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1972. 1995
- [6] Lampton, D.M. A Plum for A Peach. Bargaining, Interest, and Bureaucratic Politics in China[C]. Kenneth, G. and M. David Lampton, eds. Bureaucracy, Politics, and Decision making in post-Mao China. Berkeley: University of California Press, 1992.
- [7] 马 骏, 侯一麟. 中国省级预算中的非正式制度[J]. 经济研究, 2004, (10).
- [8] Fox, Jonathan. The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico[J]. World Politics, 1994, 46(2).
- [9] Lemarchand, Rene & Keith Legg. Political Clientelism and Development: A Preliminary Analysis[J]. Comparative Politics, 1972, 4(2).
- [10] Oi, Jean C. Communism and Clientelism: Rural Politics in China[J]. World Politics, 1985, 37(2).
- [11] 李 锐. 接受历史教训 加强党内民主[J]. 改革, 1998, (1).
- [12] Cheng, Peter P. Political Clientelism in Japan: The Case of "S"[J]. Asian Survey, 1988, 28(4).
- [13] Fewsmith, Joseph. Institutions, Informal Politics, and Political Transition in China[J]. Asian Survey, 1996, 36(3).

(责任编辑 叶娟丽)

Analysis on 3 Levels of Political Institutions in China

CHU Jianguo

(School of Politics & Public Administration, Whuhan University, Whuhan 430072, Hubei, China)

Biography: CHU Jianguo (1971-), male, Doctor, Associate professor, School of Politics & Public Administration, Whuhan University, majoring in political theory and comparative politics.

Abstract: Students in Chinese politics feel troubled in the gap between formal institutions and political reality, even doubted on the significance of the institutional analysis in understanding contemporary Chinese politics. The article insisted on institutions matter in Chinese politics, but the key is to grasp the relationship of different levels of them, which include institutions based on law, the CCP constitution, and personal relations.

Key words: political institutions; legal institutions; in-party institutions; personal institutions