



中央编译文库 · 专著系列

中国转型期的政治治理

ZHONGGUOZHUANXINGQI
DEZHENGZHIZHILI

若干问题与趋势

沈远新 ◎ 著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



中央编译文库 · 专著系列

中国转型期的政治治理

ZHONGGUOZHUANXINGQI
DEZHENGZHIZHILI

若干问题与趋势

沈远新 ◎ 著



中央编译出版社

CCTP Central Compilation & Translation Press

图书在版编目 (C I P) 数据

中国转型期的政治治理：若干问题与趋势 / 沈远新著. 北京：中央编译出版社，2006.9

ISBN 7-80109-791-2

I. 中… II. 沈… III. 公共管理-研究-中国 IV. D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 099740 号

中国转型期的政治治理：若干问题与趋势

出版发行：中央编译出版社

地 址：北京西单西斜街 36 号 (100032)

电 话：(010) 66509360 (总编室)

(010) 66509364 (发行部)

(010) 66509618 (读者服务部)

h t t p: // www.cctpbook.com

E-M A I L: edit @ cctpbook.com

经 销：全国新华书店

印 刷：北京新丰印刷厂

开 本：787 × 1092 毫米 1/16

字 数：183 千字

印 张：14.25

版 次：2007 年 1 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：32.00 元

写在前面

我是一名自由投稿者。从1994年发表第一篇习作起到现在，我发表的论文已经超过了100篇。虽然并不能说每一篇都是自由投稿，但经由报刊约稿，或者是学界朋友推荐发表的，肯定不到5篇。倒不是没有学界朋友约稿或推荐，而是自己有那么一点小小的自信。在寄出每一篇习作前，我几乎都能预想到：这篇文章应该能够发表，还能引起一些人的注意吧。认真想一想，之所以能够做到这一点，最重要的原因就在于：这些习作可



能论证并不十分周全、成熟，不少显得很粗糙，甚至还有偏颇之处，但总还算是在追求着思想的深度。也许，这正是许多素不相识的学界朋友看重这些习作的原因。

以前，我从来不奢望将自己这些不成熟的习作结集出版。最近，碰到素未谋面的一位大学教授，是一位长者，互相介绍以后，他居然一下子想起好几年前主编刊物时，曾经发过我的几篇习作，甚至还能记住这些习作的主要内容，认为属于他看过的“自由投稿中最好的稿子”。而我现在的一位同事，也在读了我大约五、六年前的一篇文章后，专门找我谈了自己的感受。这两件事使我不觉有所触动，觉得这些习作或许还有其价值在，或许依然还有着一股思想的锐气。因此，虽然心中不安，但还是抱着一种热切的企望，选取了12篇论题比较集中、人们比较关注、引用次数较多的文章，结成摆在大家面前的这个集子。

将这本书冠之以“中国转型期的政治治理”之名，主要是基于以下两点理由：首先，市场经济的发展、经济全球化的迅猛冲击，以及政治发展的自身逻辑，都使得中国政治处在日益急速的转型当中，而这些习作所论及的对象，正是处于转变中的中国政治。其次，当今时代发生的变化充分说明，决定世界上财富与权力的基础、游戏规则正在发生急剧而深刻的变化。体现到政治领域，最引人注目的一个趋势乃是由政治统治向公共治理的转型。我始终认为，中国政治发展的逻辑有自身特殊性因素，因此，借用“政治治理”而不是“公共治理”来表明本书的特色。另外，这些文章仅仅只是涉及到很少的一些问题与领域，因此又冠之以“若干问题与趋势”。

本书所收入的12篇文章，内容主要集中在三个方面：一是转型期政治治理所面临的种种“困境”，如政治资源的流失与开发、以合法性为轴心的秩序与民主的抉择、从逆境到危机的政治治理、转型



期政治谣言的生存机制与控制等，同时又以面向未来的态度探讨了改革中期的制度选择、中央与地方之间正和互动模式等问题；二是从腐败的“民俗化”和腐败行为的成本效益角度，试图更为深入地分析转型期腐败现象；三是针对当今时代发展的大趋势，分析了迈向知识经济时代的公共治理转型和信息化条件下的社会政治保存等重大课题。另外，收入了关于社会主义民主政治发展路径，以及借鉴国外执政党代表机制合理成果的两篇文章。

我曾经对自己的理论思考有过这样的规划：第一步，主要是用分析的态度来解剖政治发展中的一些矛盾和问题；第二步，主要是采取建设的方法，提出一些推进政治发展的思路。收入本书的文章，或许更多地带有分析的特点，自己还希望能深入下去，多在建议上下功夫，做出点成绩来。

我一直很赞同毛泽东的一段话：“今天的中国是历史的中国的一个发展；我们是马克思主义的历史主义者，我们不应当割断历史。”因此，我在思考中国政治发展的种种问题时，始终保持着这样的学术立场：以积极的、建设的态度来探索，充分挖掘今天的中国本身历史、社会、文化、体制所固有的强大潜力。事实上，也正因为如此，我才对国家、民族的前途命运，始终抱着无穷的热望和信心！作为一名普通的中国人，希望阅读本书的读者能够体察我的这一心情。

我从来都是把自己这些文章看作是习作，看作是征求意见稿。因此，这次对收进来的每一篇文章都作了修订、调整：一是改正个别观点、结论在论证上明显的谬误、不妥当之处；二是恢复发表时因为版面限制等多种原因不得不删节，而自己觉得比较重要的内容；三是文字上的订正和体例上的调整。但不论怎样，我都可以负责任地说，自己没有为了显示某种高明或正确，而修改、否定自己



中国转型期的政治治理：若干问题与趋势

基本的观点。事实上，我更欣赏从这些习作中看到自己生命成长、思想成熟的历程，也希望读者诸君能够与我共享这种成长中的喜悦。

沈远新

2006年6月6日



目 录

政治资源的流失与开发：转型期中国的考察 /1

- 一、政治资源：内涵及其重要性 /2
- 二、政治资源的主要制约因素及特征 /7
- 三、当前政治资源流失的主要因素 /11
- 四、推进政治资源的开发与保护 /15

秩序与民主：以合法性为轴心的转型期政治治理困境 /19

- 一、现代化往往意味着政治治理处于逆境当中的社会状态 /21
- 二、转型社会的发展战略模式：以保持和强化合法性为主导 /24
- 三、作为国家能力的政治秩序与作为政治秩序的政治民主：
合法性角度的一个悖论 /27
- 四、程序民主、合法与非民主的统治：民主可以避免最坏，
但不能保证最好？ /30
- 五、发展与合法性：一副万灵妙药？ /33
- 六、结论：以合法性为轴心的政治治理——中国的尝试与经验 /36



由逆境到危机：复杂局势条件下的政府治理初论 / 43

- 一、必须大力加强对逆境条件下的政府治理的研究 / 44
- 二、预防由逆境向危机转化：当前危机管理应着力关注的几个重大问题 / 47
- 三、长远战略：逆境条件下政府治理的主要原则、方式和途径 / 52
- 四、短期应对：必须在整个逆境和危机过程中牢牢掌握工作主动权 / 55

政治谣言：界定、生存机制及其控制 / 62

- 一、什么是政治谣言 / 63
- 二、政治谣言的生存机制 / 66
- 三、政治谣言的后果及其控制 / 69

制度选择：中国中期改革面临的问题与契机 / 72

- 一、制度选择是中国中期改革的实质 / 72
- 二、中期改革在整个改革进程中具有关键意义 / 78
- 三、中期改革应当着力解决的若干重大问题 / 83

正和互动：中央与地方关系的新范式及其政策意义 / 91

- 一、零和博弈观下的中央与地方的关系 / 92
- 二、正和互动范式是否可能？ / 95
- 三、正和互动范式的建构 / 99
- 四、结论：政策意义 / 103

铲除腐败“民俗化”基础：儒家思想视角的分析 /105

- 一、需要高度警惕的腐败“民俗化”趋势 /106
- 二、腐败“民俗化”在儒家思想中的文化源头 /108
- 三、中国历史上腐败现象的几个特点 /115
- 四、结论：如何铲除腐败“民俗化”的基础 /118

腐败行为的成本效益分析 /124

- 一、关于腐败的正负功能问题 /125
- 二、腐败行为的成本 /126
- 三、腐败行为的“效益” /129
- 四、对腐败正功能观点的几点认识 /130
- 五、成本效益的比较与庇护型腐败 /136
- 六、反腐败行动的成本 /141
- 七、结论：反腐败的效益与反腐败的时机选择 /143

迈向知识社会进程中的公共治理转型 /147

- 一、信息：迈向知识社会进程中日益凸显的一种公共资源 /148
- 二、社会信息化、信息资源化将对知识社会的政治控制方式产生重大影响 /149
- 三、信息资源化：以网络扩张为轴心对政治控制的冲击 /151
- 四、权力重心的变迁：由政治统治向公共治理转型 /155
- 五、迈向知识社会进程中公共治理转型的主要内容 /156
- 六、余论：公共治理转型过程中的多层次性和多重性 /161



信息化条件下的社会政治保存 /163

- 一、信息技术及信息时代的几个特征 /164
- 二、信息化对社会政治保存可能具有的威胁 /167
- 三、信息化时代的社会政治保存 /176

社会主义民主：发展路径与模式 /182

- 一、党内民主与国家民主 /183
- 二、政治民主和经济民主 /187
- 三、精英民主与大众民主 /190
- 四、政治秩序与民主发展 /194
- 五、简要的结论 /197

国外执政党如何完善代表机制 /201

- 一、国外执政党构建和完善代表机制的主要做法 /202
- 二、辩证认识国外执政党代表机制的合理成果 /211



政治资源的流失与开发： 转型期中国的考察

根据戴维·伊斯顿的看法，政治体系的本质特征就是对有价值的东西进行权威性的分配。而要分配就必须有可供分配的东西，这就涉及到政治体系能够支配的资源问题：体系所掌握和能够支配的资源越丰富，分配的权威性越高，政治体系也就越具有合理性和稳定性，也就越具有发展的前景。从20世纪70年代末开始至今，中国改革经历了早期的一些波折之后，已经进入了中期阶段，也就是大规模的结构转型时期。其中，政治资源的利用和开发程度（包括原有有





效政治资源的保护、利用和新政治资源的开发)将成为制约中国改革能否成功的一个主要因素。

一、政治资源：内涵及其重要性

1. 政治生活是一个具有开放性和适应性的系统，也是一个生产系统，同样涉及到资源的生产、汲取、分配和调控的问题。

在谈到我们的主题，即政治资源的流失与开发问题前，有必要明确两个认识。

其一，政治生活是一个具有开放性和适应性的系统。正如戴维·伊斯顿所提出，这一概念包含了三个基本之点：一个政治体系与处于其中的社会之间的政治互动(Political interaction)构成了一个行为系统，且政治体系的政治行为将起到极其主动的作用；这一行为系统并不是生活在真空之中，它处于自然的、生物的、社会的和心理的环境包围当中并受到影响；政治生活要构成一个具有适应性的系统，它就必须具有开放性和能够对环境作出鉴别。^[1]

其二，政治体系(本文主要指政府和居于执政地位的中国共产党)是一个生产系统。在资源具有相当稀缺性的社会中，政治体系通过汲取一部分资源，经过一系列复杂的行政活动后，向社会提供各种公共产品或服务。这也就是政治体系行政活动“生产”的产品，其中投入的资源就体现为行政成本。显然，政治体系的这种产品具有非市场性质，是一种非市场产出。

基于以上两个基本认识，我们可以得出一个初步的结论：一方面政治体系之所以能够对社会行使一种权威性影响，乃在于它拥有、运用和在全社会范围内分配一定量的政治资源，且其行为还拥有暴力的保障；另一方面对于政治体系而言，涉及到了政治资源的汲取、配置和调控的问题。这就为我们从政治资源流失与开发的角度来分析政治生活提供了可行性。

2. 政治资源是政治主体凭借权力和地位，在政治过程中所运用的人类征服自然的能力和人类创造能力的总和。

对于政治资源，人们已经有很多深刻的认识。美国著名的政治学家罗伯特·达尔就曾经指出，政治资源是一个人可用于影响他人行为的手段，其中主要包括了财富、收入、知识、声誉、对传播的控制，以及对警察和军队的支配等。^[2]他认为，如果每一个人的相对地位相同，从而形成一种完整的相互关联，资源的不平等就会完全是累积性的。也就是说，一个人拥有的某一种资源越多，他拥有的其他资源也就越多。而在另一种情况下，一个地位序列与另一个序列无关时，政治资源的分布就将是弥散性的，但这并不意味着平等。总的来看，累积性不平等对于我们有特别重要的意义。

与罗伯特·达尔不同，我国政治学学者王沪宁的分析，则主要是从整个社会所掌握的社会性资源入手。^[3]他认为社会性资源是一个广义的概念，指一切能够促进社会经济发展的社会物质力量和精神力量，换言之就是人类征服自然的水平和人类创造能力的水平的总和。政治领导中枢就是通过对这些资源的权威性分配来推动一个国家经济社会的发展，并最终实现本国的现代化计划。社会性资源的匮乏和社会调控无力是当前中国诸多政治问题的本源所在。他提出，社会性资源除了物质性资源外，还包括了文化资源、价值资源、智力资源、权力资源等非物质性的因素，不过起用非物质性资源达成社会调控，往往并不表现为对社会要求的满足，而是某种压抑。也许正是这一认识，促使他把自己分析的重点放在物质性资源方面。

显然，这两位学者分析的角度和侧重点有所不同，所关心的问题也有所区别。但是我们可以从二者的论述中认识到，个人所拥有的政治资源与整个政治体系所拥有的政治资源是紧密相关的。有人曾经认为，政治体系要运用一定的政治资源，就必然引起个人政治资源所拥有的总量下降，也就存在反相关性。但我认为，这种观点有其片面性，恰恰相反的是，二者之间有着天然的正相关的一定联系。个人政治资

源的相对满足将表现为政治体系所掌握政治资源得以扩大的一个前提条件和参照因素。这是因为，个人政治资源的满足就意味着个人在一个社会中处于较高的位置，他对于政治体系的支持度和参与度也都会比较高，这就成为政治体系所拥有的独特的政治资源：雄厚的权威合理性，或者说政权的高度合法性。这就是说，当社会性资源为政治体系所掌握和运用时，它就转化成为政治资源。

我们认为，政治资源可以这样来界定：某一政治主体凭借一定的政治权力和地位，为达到自己的政治目标和实现一定政治价值而在政治过程中所运用的人类征服自然的能力和人类创造能力的总和。政治资源是多种多样的，但可以大致地划分为两大类：配置性资源和权威性资源。其中，配置性资源是指政治体系对物质工具的支配，包括物质资源以及在其生产过程中可予以利用的自然力，通常理解为经济资源；权威性资源则是指政治体系对人类自身的活动行使支配的手段，它与行政力量密不可分，事实上对于权威性资源的调度直接成为行政力量大小的衡量尺度。配置性资源与权威性资源紧密相联。配置性资源常常直接体现为权威性资源的一个方面，而权威性资源的大小又可以为政治体系生产、保存和开发更为大量的配置性资源提供有利的条件。

3. 权力、合法性和有效性构成了权威性政治资源的三个要素。

在对政治发展史进行分析时，人们常常还能同时注意到配置性资源和权威性资源在社会组织和社会变迁发展中的各自作用，但在现实生活中却往往走向片面地强调前者的极端。这样说，并不意味着我们要走向另一极端，即把所有的注意力都放到权威性资源上去。但如果能够克服这一弱点，对现实政治生活进行分析，或许可以为我们提供一个新的视角而推进政治发展。因此，本文将把主要的注意力放在对于权威性资源的分析上。

权威性资源从其构成要素看，主要包含了三个方面的内容：权力、合法性、有效性。



权力总是成为权威的源泉。从权威的一般意义来说，它是指某一主体把自己的意志强加于某一对策之上并欲使之服从的能力，甚至于还体现为一种政治暴力。因此，权威是以服从为前提，以组织为基础，以强制为特征的行为，其物质基础、作用方式和产生的效果与权力都是一样的。可以说，权力总成为权威的源泉和构成要素，二者常常同一。

合法性是政治体系使社会成员产生和坚持现存的政治制度是最适宜的社会制度这样一种信仰的能力和程度。权力作为权威要素又与合法性紧密相联。在政治意义上，权威来自于合法地行使权力。但权力与合法性又泾渭分明，凡是有权的并不一定就合法；反之，合法的也并不一定就是有权的。因此，合法性作为权威的要素不可或缺。

有效性则是指实际的行动和效果，指在社会中的大多数有力量的群体向政治体系提出要求时，政治体系满足其要求的程度。与合法性的评价性质不同，有效性是工具性的。有效性是从持续发展的角度对权威的一个衡量因素。对于既定的政治体系来说，人们更看重的是其实际作为。这愈益成为一个重要的趋势：强大的政治体系的实际能力有可能成为合法性的来源，而无所作为则会使社会成员逐渐丧失对政治体系的信任，从而降低政治体系的合法性，使其丧失权威性。

政治体系所拥有的权威性资源最为核心的基础就是权力，而权力又是一种可以自我扩张从而增强自身的力量和范围的资源。但是，权力的运用作为所有政治资源援用的方式，它的生产和不断扩大有可能同时减弱其它资源的生产和运用，甚至于得不偿失。因此，对于政治体系来说，不仅要注重权力资源自身的运用，而且要在有效行使权力的基础上，同样注重非权力资源的运用，利用非权力方式把正确的价值观和政治信念输入到人们头脑中去，推动政治生活的秩序化和健康发展。

4. 权威性政治资源面临着流失与开发的现实问题。

与其他配置性资源一样，权威性资源在改革开放不断深入、社会处于深刻转型期的背景下也存在着流失与开发的现实问题。权威性资

源从根本上而言来自于政治体系自身的实际作为，以及社会成员对这种作为作出的反应。其流失可以从以下几个方面理解：其一，政治体系所能掌握和运用的配置性资源总量的减少，引起人们对其权威性的怀疑；其二，小群体甚至个别人对社会财富的侵吞、对公共权力的滥用，从实际总量上减少政治体系掌握的资源量；其三，政治体系不能在现有体制下有效行使权力，并把它转化为权威，导致权力的实际萎缩；其四，政治行为发生重大失误并造成严重后果，导致社会成员对政治体系支持力度的下降；其五，制度供给不足引起政治体系的“异己”力量的生长，并导致政治体系的合法性持续下降，最终威胁到政治体系的安全；其六，外部干涉引起政治体系的不稳定，社会动荡不安。

政治资源的流失问题最主要的原因乃在于政治体系的自身作为。这种流失并不一定就表现为资源从政治体系一方“转移”到了另一方（如个人或某一小团体）手中，但它却一定从政治体系手中“消失”了，不再为政治体系所控制、掌握。直观上权威性就体现为人们对于政治体系的支持度如何。因此，政治资源的开发，其实质就是要提高整个社会对于政治体系的支持与信任。当前我们开发政治资源要注意到以下几个方面的问题：一要保护、利用好现有政治资源，充分发挥其作用，特别是对一些已经证明行之有效的制度、办法和观念，一定要注意使其与新体制、新环境相互契合；二要特别注意政治体制对于政治资源容纳能力的比较分析，注重以制度体制的推进从根本上解决问题，因为只有当制度体制为政治资源提供了有效的容纳模式时，才能谈意识形态创新、参与的控制与提高、民主化等等问题；三要注重在对政治资源新生点的培育的同时，坚持积极控制流失的方针，如采取消除政治腐败、建设廉洁政治的办法，就是一种“力挽狂澜”式控制政治资源流失的途径；四要注意选择正确的政治资源开发模式和战略，不要因小而失大、因近而失远，要注意在开发的同时及时处理暴露出来的问题，通过解决问题使政治资源的开发始终在稳定有序的轨

