



论科学执政、民主执政、 依法执政 (二)

詹福满◎著



 人民出版社



论科学执政、民主执政、 依法执政 (二)

詹福满◎著



人民出版社

第二册内容提要：

- 中国执政方式理论的研究现状和执政方式科学化、民主化、法治化的必要性与可能性；
- 科学、民主、依法执政的理论基础及其制度结构；
- 合法性理论对科学、民主、依法执政的启示；
- 执政党与人民代表大会、政府及司法机构的关系；
- 科学、民主、依法执政的善治逻辑；
- 科学、民主、依法执政的制度变迁。



作·者·简·介

詹福满 浙江人，留学回国人员，法学博士，政治学博士后；担任过县级政府领导，从事过司法实践；曾出版个人著作多部，发表学术论文多篇。

责任编辑：李春林
封面设计：肖 辉

目 录

第一章 科学执政、民主执政、依法执政的研究现状

以及分析框架 (1)

一 研究现状 (1)

二 分析框架 (8)

(一)作为分析框架的国家—社会理论 (8)

(二)作为分析框架的合法性理论 (12)

(三)作为分析框架的宪政理论 (14)

(四)作为分析框架的治理—善治理论 (16)

(五)作为分析框架的制度创新理论 (20)

第二章 科学执政、民主执政、依法执政的理论基础

及其制度结构 (23)

一 政治国家与市民社会二元理论视野中的
科学执政、民主执政、依法执政 (24)

(一)政党与政府的相对独立要求政党的权力有限 (25)

(二)政府与社会的相对独立要求政党的权力有限 (31)

二 科学执政、民主执政、依法执政的制度结构 (38)

(一)作为制度基础的市场经济 (39)

(二)作为制度基础的民主政治 (44)

(三)作为制度基础的法治国家·····	(51)
第三章 科学执政、民主执政、依法执政的合法性基础 ···	(55)
一 合法性理论对科学执政、民主执政、依法执政的 启示·····	(56)
(一)科学执政的合法性启示·····	(57)
(二)民主执政的合法性启示·····	(61)
(三)依法执政的合法性启示·····	(65)
二 执政合法性的当代问题及其对策·····	(69)
(一)当代我国执政合法性的现状与问题·····	(71)
(二)当代我国执政合法性的对策及出路·····	(76)
第四章 科学执政、民主执政、依法执政的宪政制度 ·····	(81)
一 科学执政、民主执政、依法执政理念下的党与 人民代表大会·····	(86)
(一)党对人民代表大会的领导·····	(87)
(二)人民代表大会对党的监督·····	(91)
(三)扩大党内民主是科学执政、民主执政、依法执政的 条件·····	(93)
(四)党的权力应当得到严格的制约与监督·····	(100)
二 科学执政、民主执政、依法执政理念下的党与 政府·····	(113)
三 科学执政、民主执政、依法执政理念下的党与 司法机构·····	(122)
第五章 科学执政、民主执政、依法执政的善治之道 ·····	(130)
一 科学执政的善治逻辑·····	(132)
(一)科学执政的合法性·····	(132)
(二)科学执政的法治性·····	(135)

(三) 科学执政的有效性	(137)
(四) 科学执政的稳定性	(140)
二 民主执政的善治逻辑	(143)
(一) 民主执政的参与性	(144)
(二) 民主执政的透明性	(147)
(三) 民主执政的回应性	(150)
三 依法执政的善治逻辑	(153)
(一) 依法执政的责任性	(153)
(二) 依法执政的公正性	(156)
第六章 科学执政、民主执政、依法执政的制度变迁	(162)
一 科学执政、民主执政、依法执政的路径依赖及其制度变迁	(164)
(一) 科学执政的路径依赖及其制度变迁	(166)
(二) 民主执政的路径依赖及其制度变迁	(176)
(三) 依法执政的路径依赖及其制度变迁	(181)
二 科学执政、民主执政、依法执政的成本与效益	(185)
三 科学执政、民主执政、依法执政的制度安排	(191)

第一章 科学执政、民主执政、 依法执政的研究现状 以及分析框架

一 研究现状

如果说“要按照总揽全局,协调各方的原则,改进党的领导方式和执政方式”,是党的十六大报告首次明确指明执政方式改革的方向的话,那么,“如何改革和完善党的领导方式和执政方式,是我国社会主义自我完善和发展需要进一步探索和回答的重大课题之一”,则是2003年胡锦涛同志在“七一”重要讲话中进一步明确执政方式改革的意义。无论是十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济的决定》所提出的“要自觉适应社会主义市场经济发展的新形势,改革和完善党的领导方式和执政方式”,还是党的十六届四中全会明确把完善与改进党的领导方式和执政方式作为提高党的执政能力的关键措施之一,或者是2006年6月29日举行的中共中央政治局第32次集体学习时,胡锦涛同志提出要建设科学执政、民主执政、依法执政的执政党,全都表明了执政方式改革的紧迫性与重要性。事实上,学术界对执政方式的理论研究也达到了一个全新的程度。目前,通过百度网以“执政方

式”为关键词进行搜索,出现相关网页高达315万条,均为关于执政方式的学术与非学术文章。各种期刊上发表的论文以及出版社出版的图书多达数百种,学术研究空前繁荣。但是同样重要的另外一个事实是,执政方式的理论与执政方式的应用实践之间,也存在着一段距离。执政方式理论难以解释执政实践,而执政实践也无法体现执政理论,导致出现理论与实践在一定程度上脱离的现象。在这样的背景下,我们对执政方式的理论研究进行一定的反思是必要的。

判断我国的执政方式理论是否成熟,关键在于我国的执政方式理论是否具有独特性,这种独特性不仅在于在指导我国的执政实践上游刃有余,更在于给世界各国的执政也带去启迪;成熟的执政方式理论不可能是脱离我国执政实践的理论,也不可能是翻译执政方式理论、移植执政方式理论或国外执政方式理论在国内的翻版。就当前而言,执政方式理论存在研究范式的危机问题。范式是美国科学哲学家库恩历史主义科学哲学的核心概念,它用以表示一种理解系统、一种理论框架、一种理论背景、一种方法论及一种学术传统。将范式引入执政方式理论研究的学术意义在于:促使执政方式理论研究的革命化,执政方式理论的变革是通过范式的替换最终实现;同时促进执政方式理论研究群体化,构筑学术合力,消解执政方式理论研究的私人化色彩,增强对话交流的共同语境,从而使执政方式理论研究的人力资源得以最有效地组合和配置。

新中国成立以来,我国执政方式理论的发展基本上沿着两条主要线索展开:执政方式理论研究的苏联范式和执政方式理论研究的英美范式。由于受社会制度演进的影响,二者也被深深地打上了政治的烙印。我国实行改革开放前的执政方式理论传统可以

说是全盘苏联化的传统,尽管那时执政方式理论也曾是一门显学,也不乏令今人自叹不如的著作,^①但随着新中国改革开放的实践,这个传统被彻底打断了。进入20世纪90年代后,随着经济和政治体制的转变,“英美范式”执政方式理论在中国大行其道,发展势头极为迅猛,以至于其成为“宪政”、“自由”、“民主”等词的代名词。由于“苏联范式”和“英美范式”执政方式理论有相同之处,更有重大差异,因而科学地综合起来难度相当大,需要寻找新的理论增长点。目前的执政方式理论研究空前活跃,思潮纷呈,但对中国转轨问题的解释又往往缺乏一以贯之的理论框架,因此,导致所谓的“范式危机”。笔者认为,对于执政方式理论来说,其生命力主要依赖于其对执政实践的解释力和预见力。从这个角度说,中国执政方式理论中的“苏联范式”和“英美范式”都面临现实问题的巨大挑战,与其说“范式危机”是某一理论范式的危机,不如说中国执政方式面临的是各种“教条主义”执政方式理论范式的总危机。曾令中国政治学人所顶礼膜拜的理论“图腾物”不见了,代之而起的是“百家争鸣”的局面。

问题意识是执政方式理论范式危机在政治学家群体中的积极反应。它标志着中国政治学家的工作从理论引进、模仿的自在方式到理论创新的自觉方式的转变,也反映了中国政治学家对教条主义的摒弃和主体意识的觉醒。问题意识包括对现实执政实践问题的挖掘和对执政理论问题自身的反省两个方面。前者涉及理论解释力问题,后者则涉及执政理念问题。执政实践总是不断地对固有执政方式理论范式提出挑战,从而推动执政方式理论的动态

① 例如《董必武文集》(人民出版社1985年版)、《邓小平文选》第1卷等著名著作。

演进,形成政治学家和执政方式理论、执政实践三者间的叩问与解答。20世纪90年代以来,英美范式执政方式理论在中国的影响是不容忽视的。从英美引进的原版和中译本著作已经逐渐占据了执政方式理论的核心地位。这些英美范式执政方式的理论研究方法和思想体系正在改变着中国青年学生、中青年学者甚至社会大众的思维、信念和信仰体系。诚然,英美范式执政方式理论的确给中国输送来了民主政治观念和相关制度,开拓了执政方式理论视野,但其过渡的形式主义和在理论前提上与中国转型社会的脱节,会使中国执政方式理论误入歧途。从执政哲学的角度来看,英美范式执政方式的个人主义、实证主义不过是工具理性和功利主义哲学的政治学用语。英美政治学家自觉或不自觉地皈依于某种政治意识形态的信念,会借助于知识的积累和传播扩散其思想上的影响,造成接受主体很可能自觉或不自觉地成为凯恩斯所说的某些思想家的奴隶。从执政实践问题的角度来看,英美范式执政方式的价值或许仅仅是提供了一种成熟的执政方式制度的理想参照系。而对中国来说,许多理论前提是不存在的,其理论解释力也就大打折扣。用流行话语说,就是英美范式在中国存在“失语”问题。中国执政实践问题积累而成的经验事实是检验英美范式执政方式理论的标尺,它们至少在一些方面已经证伪了英美执政方式的一些理论假设。值得指出的是,当前中国学者引进英美执政方式理论方法论的时候,更多的是直接引进它们的结论,而不是方法本身,这就会引起背景错置的问题,使中国执政方式理论真正成为殖民地风景。当然,方法论上的哲学反思和现实执政问题的经验依据,并不能代替对英美范式执政方式理论内在逻辑的批评。英美执政理论与实践的严重脱节才是这一学术范式本身的致命要害。尽管英美范式存在上述缺陷,其地位并未因批判而发生根本

性的动摇。至少有一点可以肯定的是,对其保持怀疑和批判可能会更有利于执政方式理论本身的发展。

苏联范式是综合马列主义和斯大林主义宪法理论,并以阶级斗争为主要分析方法的社会主义执政方式理论。尽管其中有不少科学成分,但总体上已不符合社会主义宪政的运作规律,因而已日渐衰弱。但我们不能把马克思范式和苏联范式混为一谈,批判苏联范式而全盘否定马克思范式。执政方式理论的马克思范式在理论上的优点是显而易见的,但其毕竟是以分析资本主义执政方式为主,而对社会主义执政方式没有提供一套系统的分析框架,我们更不能从中找到具体执政问题的现成答案。不过,马克思所提供给我们的是一个与西方主流执政方式理论迥然不同的理论参照系,通过这个参照系我们能够看到资本主义政治制度的另一面,以及未来社会政治制度的演进方向,从而使我们在执政方式改革过程中避免重蹈覆辙。在知识市场中,马克思执政方式理论范式正日益受到冲击,造成这种局面的原因是多方面的,但制度环境的改变是其主要原因。首先,要进行执政方式改革必然要求西方政治制度的理论知识能得到传播。根据制度经济学理论,科学知识的进步会使制度变迁的供给曲线向右移动。因此,西方政治思想的传播会使制度创新的成本大为降低;其次,从学术激励机制的角度可以发现,许多学术刊物有意无意地表明,用西方政治理论作为分析工具的关于执政方式理论的论著容易发表,这极大地影响了科研人员的偏好。

笔者认为,从方法论的角度和客观效果的角度出发,不存在某一范式好与坏的二元判断;我们不能轻易地拒绝任一范式。过去的一个时期,我国执政方式理论一直未能摆脱具有悖论色彩的命运。一方面,政治学理论关于执政方式理论的“专业槽”尚未构

建。哲学、法学等社会科学即使以“粗放型”的研究也就足以轻易地替代政治学者对执政方式理论研究的劳作现象较为普遍。值得指出的是,越是其他社会学科对执政方式问题的“大手笔”研究,越是容易被评判为“深刻的”或“可传世的”成果。对执政方式理论研究的重复性现象较为严重,在大同小异的理论背后难以识别理论的创新与模仿;另一方面,我国社会正面临着一个被称为“黄金发展期与矛盾凸显期”并存的大转型时期,社会公众广泛地注意到现实秩序的急剧变迁,身处这一转型时期中的执政方式理论也不能避免“社会科学的叙事危机”和知识的合法化等问题。社会公众的疑问是:传统的执政方式理论是否能够恰当地描述和解释当前的执政现象,它能否为执政实践的继续演进提供规范性基础和学术支持?同时,传统执政方式理论的研究方法受到了质疑,需要从其他社会科学中借鉴知识与方法。在实践层面上,执政方式理论与实践的严重脱节与执政方式理论的意识形态宣传深得人心之间形成巨大的反差,执政方式理论与执政实践各说各话的事实最终导致执政方式理论虚无的观念,这将成为构建执政制度最大的阻碍。

执政方式理论的创新,旨在完善这一理论的本土性和社会科学性,即用得以客观领悟和严格论证的知识体系来解决本土问题,从而构建出原创性执政方式理论。笔者以为,以下几点为执政方式创新的关键所在:

第一,重视执政方式理论的本土性。作为一个有着悠久历史的文明古国,中国社会中存在各种“自生自发”的规则和秩序,这些规则和秩序是理论家的政治观所无法发现的,但它们对中国的影响却不亚于执政实践。同时,源自西方的执政方式理论对中国执政实践的作用甚为有限,如果执政方式理论只注意对西方政治

理论与实践的研究,则无法关注中国的执政实际运作情况,即缺乏所谓的本土性与实证性。事实上,西方的绝大多数执政理论已经被我国数十年的执政实践所淘汰,我国特有的国情与党情注定了我国的执政理论必须从实际情况出发,符合我国的实际情况。

第二,发展执政方式理论的社会科学性。就理论而言,执政方式理论的科学地位不是也不应是不证自明的,它需要从其他一些社会科学理论中借鉴知识与方法。比如,公共选择理论和制度变迁理论自20世纪80年代兴起以来,对社会科学的影响正日益扩大。这些理论不仅对执政方式理论的研究方法构成一种挑战,而且暗示了一场迟早会到来的执政方式理论的整体性反思。以布坎南为领导的公共选择学派将方法论上的个人主义、经济人假设和作为交换的政治等假设应用于政治领域,并做出与传统迥然不同的回答。公共选择理论为执政方式理论的创新提供了新的知识和方法。制度变迁理论则说明,一个社会中的人们是如何从人与自然、人与人的博弈中学习和进化的,是如何运用其知识进行制度建设以规范其生活的,这个过程所体现的特征是什么,以及对于那些进行制度创新的社会在一个更基本的制度设计问题上所应采取的态度与对策等等。哈耶克关于制度演进的理论、科斯的交易成本理论、诺思关于政治法律制度与经济发展之间的制度变迁研究都做出了一些广为人知的贡献。制度变迁理论的应用突破了执政方式理论的传统,它可以进一步解释随着知识和技术的进步,执政实践是如何发展演进的。

第三,重新定位政治学家的贡献。政治学家的贡献主要是描述、解释、预测执政实践现象,并在这一基础上阐述种种价值理论和可能的制度安排。这需要专业知识,是政治学家得以发挥其贡献的相对独立的知识资源。因而,政治学家的贡献主要是向人们

说明执政实践“是什么”,而不是“应当是什么”。

二 分析框架

学术研究是一个严肃的“致知”过程,必须建立一个层次分明的基本分析框架作为整个研究的指引,以免离题或失焦。执政方式理论描绘的是一套价值的发展和阐述,长期以来这些价值的意蕴一直受到考查和争论;但同样重要的还有这样一个历史,它所争论的是必须有什么样的制度结构,这些价值才能在执政实践中实现并相互和谐,这是因为作为思想特点的价值并不自动生效。因此,人们一直关注着执政方式理论的分析框架,关心在多大程度上制度促进了这些价值。科学执政、民主执政、依法执政之分析框架的确立就是把交错、混杂的执政方式理论归入确定的范畴,这种主观进行的有序化能更清晰地展现执政理论及执政实践模型的面貌,但也难免有损于这一理论及实践的全面性,因为归结于某一范畴之下的理论略去了时间与空间的划界,抽取的也只是部分理论与制度,但只要制度及其理论多样性的存在,除此之外,我们似乎别无选择。

(一)作为分析框架的国家—社会理论

对于什么是国家的问题,在马克思主义产生以前,没有一个人能界定它的科学含义,没有一个人能正确分析它的作用和影响。各种非科学的解释把国家问题复杂化,“未必还能找到别的问题,会像国家问题那样,被资产阶级的科学家、哲学家、法学家、政治经济学家和政论家有意无意地弄得这样混乱不堪”。^① 马克思从辩

证唯物主义和历史唯物主义出发,将国家的本质根植于市民社会中,从而科学地揭示了国家的起源。在论述国家与社会的关系时,马克思指出,政治国家没有家庭的天然基础和市民社会的人为基础就不可能存在,他们是国家的必要条件。^① 由于国家是从社会中分离出来的管理机构,所以统治阶级在进行政治统治的时候,不得不从事一些社会管理职能,“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去”。^② 马克思主义认为,国家的内部职能除了有政治统治的职能和社会的管理职能之外,还有外部职能,即保卫自己国家的安全、预防外敌的入侵或侵略他国,在这两种职能中,内部的职能是主要的,它制约一国的外交政策和走向。

对于国家的起源,英国学者休谟认为,假若每个人随时都有充分的远见卓识,都有促使他保证奉行公正与公平的强有力的爱好,都有足以坚持不懈地信奉普遍利益和未来利益原则的思维能力,抗拒眼前的快乐和利益之诱惑,那么,在这种情形中,就永远不会存在政府或政治社团这类的东西;而且,每个人受其天赋自由的引导,早就生活在完整的和平之中,彼此和睦相处。新古典经济学把政府视为一种万能的、仁慈的机构,它控制着赋税、津贴和各种数量,以实现一种帕累托最优的资源配置。但公共选择学派指出,政府在运行过程中也会失灵。像企业之间争夺客户的竞争对市场过程的结果所产生的影响那样,党派之间的竞争也会对政治过程的结果产生同样令人满意的结果。政府要在自由和权威中寻找平衡,任何一个极端都会导致其自身的毁灭。市民社会是市场经济

① 参见《马克思恩格斯全集》第1卷,第252页。

② 参见《马克思恩格斯选集》第3卷,第219页。

的必然结果。虽然有不少学者对此持有异议或怀疑的态度,但是,只要我们看一看那些不具有西方文化传统的民族在取向于市场经济的发展模式之后社会关系所发生的巨大变化,注意到在它们的社会中迅速崛起的非政府力量的作用和影响,我们就不会再局限于文化主义的立场而看不到经济关系的决定性作用。既然“市民社会”并非只是某种文化的“特殊模式”,那么,当我们今天也取向于市场经济的经济制度时,我们就必须正确地面对和解释社会转型过程中社会生活的重大变化,正确地把握市民社会和国家政治权力之间的关系,以便在变化了的经济关系和全部生活关系上建构与之相适应的政治体制。马克思从经济的角度看待市民社会,把市民社会规定为市场经济条件下人们的经济交换关系及其所构成的经济交往领域,这无疑抓住了市民社会的本质。因为正是由于市场交往关系体系的形成,才使独立于国家的私人领域形成了一个因契约关系而联结的整体社会,才使人类社会的活动以现代的交往方式进行。市场交往中的契约活动是市民社会中个人最基本的活动,是人们进行其他一切活动的基础,因而制约着其他一切活动的进行;在市场交往中形成的契约关系也因而成为塑造市民社会中人与人关系的基础。如果离开了市场中的经济交往和契约关系,就不可能有市民社会与政治国家的现代分离,因而也就不可能有真正的市民社会。事实上,马克思的“市民社会”是一个普适的分析性概念,它不只是指市场经济条件下的私人生活领域,而是指任何一个历史时期内与政治国家相对应的私人生活领域。

“国家与社会”的二元分析框架来源于西方政治学理论,在这个框架中,与国家权力相对应的是“市民社会”。按照《布莱克维尔政治学百科全书》的定义,市民社会(civil society)指“国家控制之外的社会和经济安排、规则、制度”。在这一概念中,国家是指