

秦德君 / 著

政治设计 与 政治发展

 商务印书馆

政治设计与政治发展

秦德君 著

商 务 印 书 馆

2009 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

政治设计与政治发展/秦德君著. —北京:商务印书馆,
2009

ISBN 978 - 7 - 100 - 06667 - 9

I. 政… II. 秦… III. 政治理论—研究 IV. D0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 078881 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

政治设计与政治发展

秦德君 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 06667 - 9

2009 年 12 月第 1 版

开本 880 × 1230 1/32

2009 年 12 月北京第 1 次印刷

印张 13 1/2

定价: 28.00 元

如果我们还想作为一个物种继续存在——没有什么比这更重要的了——我们必须为没有先例的问题设计没有先例的制度。

——莱斯利·里普森《政治学的重大问题》

一个社会，当它不仅被设计得旨在推进它的成员利益，而且也有效地受着一种公开的正义观管理时，它就是组织得良好的社会。

——约翰·罗尔斯《正义论》

序言一

王邦佐

2000年10月,作者《政治设计研究》一书出版(上海社会科学院出版社),我在所作的序中说:政治设计是人类社会中非常特殊也是非常重要的一种现象。但是迄今国内外对这方面的研究甚少。政治学应该包容更多的政治智慧,为现实生活提供更多的政治决策参考。同时我说:“本书是一部研究政治设计的专著,是一部蕴涵了社会生活颇多政治经验和政治智慧的著作,值得一读。”通过9年的社会检验,证明此言不谬。书出版后,在学术界引起良好反响。书被列入许多高校的政治学或社会科学的重点书目中。近年来,作者对于政治设计的研究持续深入,发表了很多学术论文,这本《政治设计与政治发展》,正是多年来这方面研究成果的一部分。它在许多方面,进一步拓展和深化了作者那本博士论文中开始的政治设计研究。

据我所知,作者许多研究论文是在利用点点滴滴的时间中完成的,忙到下半夜是寻常事。作者做学问不是出于“任务”,不是出于赶时髦“热点”或其他功利性目的,而是出于观察事物和研究事物本身的兴趣,是有感而发。研究不是那种零星的、浮光掠影的,而是一种系统的、持久的学术思考。正是这样一种特点,使其学术科研多有独到的创见。如书中《制度设计的前在预设》一文,发表于《上海社会科学院学术季刊》(2002年第4期),后被《新华文摘》全文转载(2003年第4期)。一些高校研究生课程将此文作为课堂分析教材。《中国建设战略择定与集体行动》一文以政治设计的视野,分析中国小康社会、法治社会、和谐社会的演进路径,获上海市第五届学术年会优

秀论文一等奖。《关于制度设计的思想论辩》一文发表于《复旦学报》(2004年第1期),梳理分析了历史上对于制度建构的不同见解及其深刻启示,产生过良好的社会影响。2006年获上海市哲学社会科学优秀成果三等奖。《中国政治发展的政制安排》一文,对中国政治发展道路提出一种制度解释模型,被认为有很强的“解释完满性”,被多方面引用。又如书中《执政物理结构与公共绩效分析》一文,分析执政决策结构与公共绩效的内在关系,文中提出的执政决策结构的“五政模型”,对中国政治发展的解释具有说服力和创新性。

作者在书中说:“人类已进入‘规则政治’的时代。知识创新在政治领域的最大表现,就是在政治运作上如何更加自觉和理性,对社会发展作出符合逻辑的、体现人类合理生存本性和利益的理性选择。”的确,随着社会不断发展,政治设计对政治发展具有愈益重要的作用。中国是“后发型”现代化国家,是政府主导型、“外源型”的现代化。这种现代化过程的重要特征,就是需要有审慎的规划性和政治设计的前瞻性。

科学研究就是整理事实,从中得出普遍的规律或结论。政治设计就是要在社会生活中,做这方面的工作,以提高我们公共生活的质量。从人类整个历史过程看,适度的、自觉的“理性”,正是人类主导自己命运的一种表现,是一种积极的“生存哲学”。政治设计正是应运于此种“生存需求”而日益具有更为广阔的运筹空间。科学研究需要更多的独创精神。作者政治设计研究的一个优势,就是研究视野的开阔性、观察社会生活的多样性以及在社会科学领域多方面扎实的学科积累。我希望作者这些方面的长处能很好地保持下去。

马克思曾指出:“理想主义不是幻想,而是一种真理。”在社会发展上,人类社会应该有追求进步和完善的理想,但实现这种理想要靠科学而又审慎的政治设计来贡献智慧。据我所知,除这部论著外,作

者另有潜研多年的专著将付梓。我期待作者有更多的政治设计理论研究成果问世,也期待有更多的政治设计研究成果运用到实际生活中去。

2009 年 10 月 5 日

(作者为中国大百科全书(第二版)学科副主编、中国政治学会
顾问、复旦大学博士生导师、上海市社会科学联合会副主席)

序言二

桑玉成

德君君是少有的一位在政界一直孜孜不倦地研究政治学的人。尽管说起来德君君还不是一位“显要的”官员，但他毕竟一直在地方的党政显要部门工作，接触显要的官员或者说直接接触我国的政治实际。广泛接触了政治实际的人来研究政治学术问题，其价值、其视角、其观点，等等，都有其独到之处。

近年来，人们都注意到德君君关于政治设计研究的诸多成果。且不说已经有的研究达到了如何的高度，仅就提出政治设计这一重大命题以及关于对于我国政治设计的关切而言，我认为就是一个很好的学术性探索和创新。

政治在多大程度上是个设计问题？政治在哪些领域存在一个设计的问题？更为重要的是，如果存在政治设计或者需要政治设计的话，那么政治的“设计师”应该是什么人？诸如之类，我认为都是非常值得研究的问题。

德君君的研究，已经涉及到了上述的一些基本问题。

这本《政治设计与政治发展》，对政治设计的功能、范式、场景、历史渊源、技术规范、政治设计对政治发展的影响以及制度设计、公共政策设计、行政策划等基本问题；对社会建设战略设计、公民政治参与的制度安排、执政物理结构优化、领袖人格设计等，都进行了一些深入的、有意义的研究。

这部论著反映了作者对于政治学术的探索性精神。该书从人类文化特性和人的历史主体性这一基点上界定了“政治设计”，提出政

治设计是人类特定的文化行为,是人的“族类”本质的外化,是历史主体在历史规律大框架背景下的“理性化”创制。由此政治设计是历史选择与技术设计的统一:在历史规律一面,政治设计是设计性的“选择”;在历史主体一面,政治设计是选择性的“设计”。

在政治设计基础理论方面,作者进行了积极的探索。如范畴是政治设计分析和研究的基本工具,建立政治设计范畴体系,是政治设计学术研究的任务之一。作者提出政治设计的技术范畴,主要有价值、逻辑、系统、变量、平衡、结构、功能等诸多方面。在《制度设计的前在预设》一文中,分析和归纳了制度领域关于人的特性、权力特质、理性限度、国家实质等各种“前在预设”,揭示了人类规则体系所特有的既基于人性又超越人性的文明特征。这些方面的研究,为拓展和完善政治学学科内容,作出了积极的努力。

对于一个社会来说,政治制度是自然“长成”的,还是人为“设计”的?这是古往今来很多思想家致力于回答的问题。这个问题涉及到了人类制度发生学和理性主义与经验主义的历史之争等问题。作者在深入研究的基础上,提出了自己的看法,认为在制度领域“理性过度”和“理性阙失”都有失大当,虚无主义和“乌托邦工程”的“整体设计”都是一种必须规避的极端。书中对于制度的“演生性”和“创制性”以及如何保持它们之间的平衡、实现优化互补,提出了自己的见解和方法。

“形而上者谓之道;形而下者谓之器”。一本有价值的学术著作,应该是“道”理之作,但它不会拘囿于“形而上”,一定会有它实际功用、资政生活的一面。《政治设计与政治发展》很注重政治设计的实际应用。如书中提出现代国家的执政,不仅要正义,还应具有“温润而泽”的“政治外相”,它必须是正义的、规则的,同时还应该是智慧的、情愫的、云淡风轻且春风拂面的,有较高“人性化”指数。基于此,

书中提出了“执政政治美学”这一范畴和命题以及一系列技术假设，论证了公共执政美学基础的可能性。提出了“规则与秩序”、“透明与简约”、“艺术与圆融”的政治美学的“三维空间”和七个方面构成的结构框架。尽管这些概念和命题尚值得进一步推敲和论证，但这些思想，对现代化进程中更好地提高执政绩效、夯实执政基础，实现执政产出的最大化，无疑具有一定的理论和操作双重层面的功能与价值。

如果说还要对德君君关于政治设计的研究提些什么建议的话，那主要有两点，仅供参考：一是，如何从逻辑的推理和理论的思辨进一步转向对于政治实务的考察，就是说，致力于通过对于政治实务的考虑来提出政治设计的优化，是需要注重的研究取向；二是，进一步拓展对于政治设计主体的研究，是另一个重要的研究领域。正如上文所说的，如果存在政治设计或者说需要政治设计的话，那么政治设计的主体是什么人、为什么是这些人而不是那些人，以及不同的人对于政治的设计会有什么差别等等，都是需要进行认真研究的。

总之，无论是从学术研究角度，还是从政治实践角度，这本《政治设计与政治发展》都是很值得我们重视和关注的。

是为序。

2009年10月30日

（作者为中国政治学会副会长、上海市政治学会会长、
复旦大学博士生导师、上海市社会科学联合会党组副书记）

自序	1
----------	---

第一章·范畴·范式

一、政治设计与政治发展	9
-------------------	---

人类已进入“规则政治”的时代。知识创新在政治领域的最大表现,就是在政治运作上如何更加自觉和理性,对社会发展作出合乎逻辑、体现人类合理生存本性和利益的理性选择。政治设计对政治发展有重要影响。中国的现代化是后发型现代化,是政府主导型、外源型的现代化。这种现代化的重要特征,就是需要有审慎的规划性和设计性。政治设计关系到执政的合法性基础和国家的长治久安、关系到国计民生和民族的前途命运,需要精心而审慎的设计和筹划。

二、制度设计的前在预设	23
-------------------	----

对于一个社会来说,政治规则为什么有必要?或者说,我们为什么需要制度?这既是一个“已然”的经验性命题,又是“未然”的思辨性命题,需要进行理论的追问和解析。本文通过“无赖原则”等八个方面的分析与探讨,从多种视角透视了制度创制、制度设计的理论前提和客观价值意义,揭示了人类规则体系所特有的既基于人性又超越人性的文明特征;为政治规则与“规则政治”的内在关系的确立,寻求一种理论支撑点。同时,本文的研究也为完善政治学学科内容、裨补政治学学科这方面久已存在的阙失,提供了学术尝试。

三、关于制度设计的思想论辩..... 41

以宪法法律为核心的规则体系是人类政治文明的重要成果。制度是“长成”的,还是“设计”的?是“自然”的,还是“人为”的?其中何种因素更本位?历史上不同时空中的思想家们迸发歧见,不同观点的论辩和撞击所产生的制度理性的各色火花,给人以智慧的启迪。本文梳理了历史上不同时空中的有代表性的思想家关于制度设计的典型见解。这些思想论辩,给今天社会完善制度理性、以审慎的科学态度进行制度设计,提供了丰厚的理论借鉴。

四、政治设计论纲..... 58

政治设计是人类政治生活中一种重要现象,是一种“经验事实”,它是政治文明中灿烂的一部分。政治设计与社会发展形成一种内在的互动关系,客观上它不断参与着“历史”。政治设计有着自己的“历史”和“逻辑”系统,也有着很大的研究开发空间。对政治领域这种重要的历史现象作深入考察和深层解析,将“政治设计”引入政治学研究视野,从学理上梳理、归纳政治设计的社会实践、历史经验和历史动因,除了学术原创意义,还可为今天的政治发展尤其是现代化设计,提供某些层面的方法论参考。

五、中国宪政构造:对西方政治文化的改造性移植

——孙中山政治设计研究..... 75

中国革命先行者孙中山对如何建立符合时代发展潮流,又不失中华民族本土精神的民主政治作了长期的探索。辛亥革命后,孙中山逐渐形成了以“民主程序”、“五权宪法”、“直接民权”、“权能分立”为主要内容的宪政图式。孙中山总结了欧、美、日本等地建立资产阶级政治制度成败得失的历史经验,博采西方17、18世纪启蒙思想家们的学说,并掺入中国历史上的政治经验,形成了富有创见的政治设计和清晰的民主政治推行路径。孙中山以“宪法”为核心的宪政设计,对今天中国现代化民主政治建设仍富有深刻借鉴意义。

六、政治发展中的政治智慧

——政治设计的几个中国场景..... 90

政治设计中,西方社会占据的“场景”较多。然而事实上,政治设计在中国是“古已有之”的。东西方哲人们有着同样伟大的智慧和上下求索的进取精神。由于文化情境的不同,使得他们的政治图式同工异曲,呈现着不同的政治风貌。对于理想社会的追求与设计,中国古代哲人们显示了源源不断的伟大智慧和创造力。例如中国式的“大同”、“小康”社会理想和制度设计源远流长,影响深远。在以后的历史演进中,“中国场景”的政治设计出现了理论化、整体化的特点。许多志士仁人如洪秀全、康有为、孙中山等,都构筑过理想社会的政治蓝图。

七、政治设计技术范畴分析 101

政治设计是对社会进行理念创设、制度安排组织建构、政治筹划、政治创制的历史选择活动和社会选择活动。它是一种自觉的创造性过程。范畴是政治设计的分析和研究的基本工具。建立政治设计范畴体系是政治设计学术研究的任务之一。本文提出了政治设计研究的一个重要假设,即政治设计的重要学术范畴表现为价值、逻辑、系统、变量、平衡、结构、功能等诸方面。本文以此为主线,展开系统分析,为政治设计的实践提供理论支持。

第二章 · 结构 · 理性

一、公共政策的国家产出:质量与绩效 119

作为公共产品的公共政策是国家的重要产出,也是公共管理绩效和执政绩效的重要变量。在成本—收益上,政策质量决定着运行成本、交易成本和社会损耗。质量不高的公共政策,不仅自身损耗极大,而且严重影响公共管理绩效和执政绩效。考量公共政策系统与外部环境的输入(input)—输出(output)过程,在政策分析(policy analysis)中推行绩效评估(performance appraisal),按照公共收益最大化的要求,优化政策创制、设计的技术流程,已成为当前公共政策国家产出当中一个无可规避的重大问题。

二、执政物理结构与公共绩效分析 148

提升执政绩效是一个由多重结构构成的多维控制系统。正如考察一个事物,不能忽略其物理结构一样,对于执政绩效的考察,也必须看到其结构要素对绩效的制约和影响,如体制结构、层级结构、决策结构、制度结构、

机制结构等。任何组织都需要通过某种结构、体制要素,将投入转换为产出。执政组织要将政治投入转化为政治产出,就要对结构关系进行优化整合。也就是说,提升执政的公共绩效(public performance),最大限度地实现执政的价值和目标,应注重在执政物理结构关系上进行检测、调适和优化,在其层级结构、决策结构、技术结构和机制结构等方面下工夫。这也是“执政能力建设”的一个重要方面。

三、“执政方式”与“领导方式”:一种政治学规范分析…………… 173

“执政”是反映国家政权归属关系的概念,“领导”则是反映群体中控制与服从关系的概念。“执政”反映了国家宪政样式,取决于是否合乎“形式正义”(宪法和法律上的正当性)。“领导”则涉及民意、社会意识形态和社会认同等,取决于是否合乎“实质正义”(人民体认的伦理合法性)。“执政方式”属于国家根本政治制度范畴,“领导方式”则属于根本制度下的体制性范畴。一个国家的“执政方式”是相对稳定的,而“领导方式”却是相对变化的。本文对“执政方式”和“领导方式”提出了定义,在对世界范围执政党行使职权途径深入分析的基础上,厘清了这一问题领域的相关学术范畴。

四、执政党政治美学设计…………… 184

执政不仅要正义,而且要有“温润而泽”的政治外相。公共执政过程应该是充满智慧、技巧和正义要求的过程。政治美学设计所追求的境界,是规则的、艺术的、情愫的、云淡风轻的、春风拂面的,有较高“人性化”指数。政治美学可以通过经验方法和科学手段,进行系统化的技术设计。本文提出“执政党政治美学设计”的概念与命题,论证了公共执政美学设计的可能性,提出了政治美学设计的三维空间和考量框架,回答如何在“正义”的前提下,实现政治美学设计的基本要则。本文是一项原创性研究,对于现代化进程中执政党提高执政绩效、优化政治外相,具有理论和操作双重层面的功能与价值。

五、“一国两制”政治构想的哲学论证…………… 213

“一国两制”政治构想是一种政治设计。它是从中国实际出发,运用马克思主义的观点和方法,分析、解决问题的产物。“一国两制”政治构想有着

深厚的马克思主义哲学基础。“这个具有国际意义的构想应该归功于马克思主义的辩证唯物主义和历史唯物主义”。它符合海峡两岸人民要求和平统一的共同愿望,也反映了人类和平发展的必然趋势。实现这一具有国际意义的伟大构想,对于中国的和平发展意义非常深远。它必将以最终实现祖国和平统一、推进人类和平事业而彪炳史册。

六、国家公共管理中的公共理性 224

在今天这个全球化时代,国家公共管理必须具备充沛的公共理性。公共理性(public rationality)是经长期积淀形成的具有正义规范的公共管理取向和社会政治价值,具有超地域政治之特性。公共理性也是执政党提高执政绩效、规避执政风险的经验伦理。今天,一个国家的公共管理、一个政党的公共执政,都必须具备这种公共理性。公共理性不仅要求有一套富有政治特性的解释话语,更要求这套话语合乎世界性的公共标准。本文从合法性理性、宪治理性、规则理性、科层理性、权利理性、全民理性、创新理性七个方面,诠释了公共理性的一般内容。

第三章·策划·形塑

一、政治设计与行政策划 245

无论是处于宏观层面的中央首脑机关,还是处于中观层面的地方首脑机关,有无高水准的技术策划,公共执政和公共行政的绩效与面貌大不一样。良好的行政策划能延伸、凸现、形塑个性化领导风格,提高行政绩效,优质地实现战略预期,并辅佐领导者在公共舞台上表现得恰到好处、游刃有余。本文在“政治设计”的框架中,提出并厘定了“行政策划”的概念,分析了重点内容和相关技术。本文强调,行政策划有其系统性和内在逻辑性,有着“执经通权”、“奇正相生”的“超规则”智慧要求,有着较强的特定技术和专业背景预期。

二、领导者公共形象设计特性分析 257

从广义上说,政府形象包括领导者形象,也是政府系统向社会提供的“公共产品”。当我们谈及领导者“公共形象”的时候,其实是指它的伦理形象。形体形象包含的视觉信息,是人格形象的物理基础。但是归根结底,形

象的穿透力和影响力的关键,在于它的伦理性而非它的物理性,在于其形象构造中的伦理元素和心理说服。领导者公共形象面临的最基本的问题,是如何以人格、人品、人性、人情这些东西,去“说服”公众。领导者的公共形象学,最为根本的,是重在“人格形象”的建造。

三、领袖人格设计:马基雅维里、马克斯·韦伯、马克思的经典理论解析 276

马基雅维里在《君主论》一书中,系统阐述了著名的“马基雅维里主义”政治人格;马克斯·韦伯在《经济与社会》一书中,提出了著名的三种“统治类型”人格;马克思则在一些著作中,提出了关于革命领袖人格的深刻论述。“马基雅维里主义”,给今天领导者人格建设提供了伦理警策;马克斯·韦伯著名的“统治类型”人格理论,为今天提供了一种历史性理论参照;马克思的革命领袖人格理论则为领导者人格建设提供了根本性的“正义”指导原则。本文通过对三种经典的历史人格理论的解析与比较,为当今领导者人格建设提供伦理性的价值坐标。

四、传媒政治时代领导者公共形象的形塑逻辑

——一种行政设计的技术分析 294

现代传媒网络构建了新的社会形态,而网络化逻辑的扩散,实质性地改变了生产、经验、权力与文化过程中的操作和结果。强大的传媒系统一方面主导着国家政治—行政过程;另一方面又深入地影响和干预着现代领袖群体的行为方式。在高密集传媒网络形态中,领导者公共形象传播具有何种形塑逻辑和制约特性?在人与传媒的互动中,有哪些新的技术特征?这是今天“领袖行为艺术”和领导者公共形象设计必须面对和解决的。本文于“时代—人物”交互点上,分析、论证了新的网络形态中领导者公共形象传播六种客观特性构成的形塑逻辑。

五、领袖风格的行政绩效考察 312

领袖的个体风格特点有时决定着社会历史事件的个别外貌,影响着历史的进程和命运。在任何行政形态中,领袖及其团队的个性风格、领导力和行政风格,都会影响到领导绩效的高低。对领袖“行为艺术”进行高质量

技术形塑的前提,是深入研究领袖个体的风格特征和政治—行政过程中的领袖“个性化”因素。于是,在领导科学中,需要询讯、求证和解析这样一个问题:领袖的个性风格与领导的行政绩效之间,究竟是怎样一种内在关联?本文把领袖风格视为研究行政绩效的一个技术参数,从七个方面展开了探讨和分析。

第四章·规制·运筹

一、法治·官员·政治规则:21 世纪中国法治进程的政治展望 335

当我们步入 21 世纪时,在政治领域,规则将比觉悟具有更为重要的地位。政治规则是“规则政治”的必要前提。西方发达国家的法治传统,经历了三百多年才逐渐形成。今天中国法治社会的建设和形成,面对的是西方社会从刑法时代、民法时代到宪政时代的整个历史过程。中国在汲取人类政治文明经验的同时,必须探索自己更有效率的法治道路。法治真正有效的推行,必须深深根植于法治精神的普及,亦即根植于社会对于法律的普遍信仰。法律工具主义倾向,是极不利于一个国家法治的真正推行的。

二、民主政治建设:中国现代化政治发展的价值主题 343

政治发展是中国现代化政治建设的一个重大课题。本文在区分建国后中国政治发展四个历史阶段的基础上,提出现阶段中国政治发展的基本任务,是积极而稳妥地推进民主政治建设。本文从政治设计的角度分析了民主政治的历史发展与一般原则,分析了推进民主政治建设的必然性;同时分析了中国民主政治建设所具有的独特社会历史背景。在操作层面,提出应坚持民主理想与民主现实的统一,遵循民主政治建设的一般规律,从制度构建着手,以一种“渐进理性”予以全面实施,以适应现代化政治发展跨世纪的战略需要。

三、中国社会建设战略择定与集体行动

——政治设计视野中小康社会、法治社会、和谐社会的演进
路径 359