

政治权力的合法性基础

政治合法性 研究

◎ 马宝成 著

中國社會出版社

政治发展研究丛书

政治合法性研究

图书在版编目(CIP)数据

政治合法性研究/马宝成著. —北京: 中国社会出版社, 2003. 9

(政治发展研究丛书)

ISBN 7-80146-824-4

I. 政... II. 法... III. 合法性-关系-政治-研究 IV. D081

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 083277 号

书 名: 政治合法性研究

著 者: 马宝成

责任编辑: 茹 蓓

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66078621 传真: 66030951

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 8.5

字 数: 212 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版

印 次: 2003 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-824-4/D · 114

定 价: 18.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

总 序

奉献给读者的这一套政治发展研究丛书，是一批青年学者（他们都是北京大学政府管理学院毕业的博士）在他们的博士论文的基础上修改而成的。他们都有比较好的理论素养，涉猎广泛，目光开阔，并且对现实生活都具有敏锐的观察力。第一批和读者见面的四本书：《政治合法性研究》、《个体与共同体——公民资格的演变及其意义》、《制度、影响力与博弈——全国妇联与公共政策制定》、《公益服务的体制创新——中国事业单位改革研究》，涉及宪政建设的理论问题、政治体制改革的问题、国家权威的合法性问题，公共决策与制度建设问题等。这些都是政治发展问题中需要研究的基本问题，也是目前政治生活中的重大问题。具有重要的理论价值和现实意义。

政治发展是指一个国家与经济生活和社会生活相联系的政治生活的一种向上的或者说具有前进性的变迁过程。政治发展研究早已成为政治学研究的显学，但人们往往以为，只有发展中国家才存在政治发展的问题，因为他们的政治体制距离现代化的要求太远。因此，对于政治发展的研究的目光便主要集中在发展中国家的范围内。其实，政治发展问题对发达国家也并未过时。因为发达国家的经济生活和社会生活也处于不断的变动之中，这种变动也需要政治生活的各个方面与之相适应，这便涉及到政治发展的问题。虽然这种变动的幅度和发展中国家比起来要小得多，但问题的性质是相同的。也就是说，只要人类的政治仍然存在，政治发展的问题就会一直存在下去，任何国家都无法回避。如果能

够这样看待政治发展问题，人们的思路就会开阔得多。这就会使人们更容易找到人类政治文明的共同的优秀成果，以便吸收之。

宪政问题是当前学者们讨论的热点问题之一。这是因为宪政问题是从人治政治向法治政治转变的关键问题。人们往往有一种误解，以为有了宪法之后就自然而然地实现了宪政，其实不然。因为宪政是以宪法在国家中处于至高无上地位的状态为前提的。如果没有这个前提，纵然有了宪法也不可能实现宪政，这是一个需要经过长期酝酿的复杂的历史过程。因为要想使宪法在国家中处于至高无上的地位，首先必须使它在人们的心目中处于至高无上的地位。这就要使人们（包括官员在内的所有的人）在内心中建立起一种对宪法和法律的虔诚的信仰，这就是法治的观念。这种观念在西方是经历了长期的文化发展酝酿的。“西方文明用了2000多年去丰富、调整和明确其价值目标，经历了基督教信仰、人文主义、宗教改革运动、自然法的‘天赋权利’观念和自由主义等等阶段。”^①特别是其中的基督教信仰和自然法观念，对于人们形成法律至高无上的观念起着决定性的作用。

进一步地分析这一过程我们还会发现，在西方，上述的法治观念的形成并不是孤立地进行的，与它同时产生的还有一系列有关民主的观念。例如：关于以个人为本位的社会观念；关于个人的权利神圣不可侵犯的观念；关于社会的进步取决于人们在思想上的差异性、意见的多样性，而不取决于意见的整齐划一的观念；关于任何多数都应该是受少数制约的多数，因而必须保护少数的观念；关于人们通过自由选举而产生的管理者必须是定期变动、可以撤换、可以反对并对选民负有责任和义务的观念；关于政治上的各种问题可以通过讨论、协商、妥协、合作来争取得到

^① [美] 乔·萨托利《民主新论》，冯克利等译，东方出版社，1998年版，第314页。

正和博弈结局的观念，等等。很显然，这些民主的观念是和法治的观念在同一历史背景之下、同一社会基础之上、同一演化过程之中，相互联系、相互影响、相互补充地从社会生活中逐渐地、共同地生长出来的。因此，在西方并不存在什么民主法治化的问题，因为这两方面从来没有分离过。民主就是在法治化的环境中发展起来的，而法治又是在民主的基础上不断巩固的。二者相辅相成、相得益彰。

然而，作为一个东方的国家，我们没有经历过这一过程，我们这里也没有生长出与此相应的社会的土壤和政治的土壤。因此我们很难理解法治与民主之间的这种内在的、必然的联系。这就使我们走向宪政的道路一定会是十分艰巨和曲折的。我们必须经过长时间的努力，来造就法治政治的社会土壤、文化土壤和政治土壤，同时将法治成长的过程和民主成长的过程有机地结合起来，才能为实现宪政奠定坚实的基础。

宪政的基本内容大体上包括两个方面，一是运用宪法来约束政府的行为，二是运用宪法来保障公民的基本权利。在人类历史上，国家的产生本身就意味着社会权力的异化，也就是公共权力开始逐渐地与社会相脱离。这不仅表现为政府的政策往往受到经济上力量最强大的社会势力的支配从而背离社会利益，而且表现在政府自身已经生长出独立于社会利益之外的特殊利益。此外再加上政府所具有的巨大的自由裁量权。在这种情况下，如果不运用宪法对政府的行为加以约束，便无法保证政府为社会公众利益服务。宪法对公民基本权利的保证其前提就是确定公民资格。这个问题在当代国家中似乎是一个十分简单的问题，因为在现代社会中获得公民资格对于在一个国家中土生土长的人们来说是自然而然的事。这是因为在现代社会的潮流之下公民资格问题在多数国家中已经成为统治者时髦的政治包装。但是，在历史上，公民资格问题在人类政治发展中曾经历过漫长而曲折的过程才有今天

的局面。在这个过程中充满了各种社会力量之间的惊心动魄的较量和斗争。即使在现代社会中，名副其实地真正地实现公民的权利也还不是轻而易举的事，往往还会受到来自政府和社会上某些势力的干扰和破坏，仍需要人们为自己的权利去抗争。而在这种抗争中，人们手中最强大的武器便是宪法。随着宪法在社会上和人们心目中的地位越来越高，这个武器的威力也会越来越强大。

政治体制改革是长期以来人们瞩目的大事。但政治体制改革滞后于经济发展又是一个人们不愿意看到而又无法回避的问题。因为政治体制改革本身具有很大的政治的和社会的风险，同时它又涉及各种政治主体的权力和利益的再分配，因而很难从权力体系内部获得强大的和持续的动力。在这种情况下政治体制改革的滞后在政治发展的一定时期内便是不可避免的事。因此，目前在实际上推动政治体制改革的力量只能主要来自经济生活，从而造成政治体制改革滞后于经济发展的局面。所以，政治体制改革基本上循着这样一条道路：即在政治体制中与经济发展联系比较密切的和政治与社会的风险较小的那些方面便会首先提到改革的日程上来，而与经济发展联系不那么密切且政治和社会风险比较大的那些方面的改革，则会在较长的时间内不能提上日程。我国事业单位体制的改革便属于前一种情况。事业单位是中国在计划经济时代所产生的一种特殊的组织。面临着由市场经济的发展所引起的社会领域的深刻变化，事业单位原有的组织形式越来越不适应，从而把改革的任务提到了日程上来。目前，这方面的改革正在进行，但对于事业单位朝着什么方向改和如何改的问题，人们仍存在着不同的认识。因此这方面的研究成果就具有重要的参考价值。

政治权威的合法性问题不但是政治学中的一个经典性的问题，而且是现实政治生活中的重大而尖锐的问题。因为革命时期的政治合法性和现代化建设时期的政治合法性其内容有着很大的

区别。在革命时期，来自意识形态的、政治伦理的和领袖魅力的政治合法性占居主要的地位。而在现代化建设的时期，上述的政治合法性来源都已逐渐地减弱和淡化，因此，政治权威的合法性便需要建立在新的基础之上。这时，来自法理的合法性和来自政绩的合法性就变得更加重要。因此，如何使政治权威的合法性从前者转移到后者上来，就成为一个十分艰巨的任务了。这方面的研究成果也具有重要的参考价值。

政府的公共决策问题首先就涉及政府政策的公共性问题。所谓政府政策的公共性，就是政府的政策要反映公众的利益。目前影响政府政策公共性的首要问题是政府中各个机构的小团体利益，这是一种与社会利益和公众利益背道而驰的特殊利益。政府行为中所存在的各种问题几乎都可以和这种现象相联系。为了使政府的政策具有公共性，其前提就是必须使政府及其各种机构自身具有公共性。什么是政府自身的公共性呢？政府的公共性是一个比较复杂的概念，它首先表现在政府的合法性上。这就意味着管理的权力是由公众委托的权力，因而是受公众制约的权力。其次，政府的公共性表现在其所管理的对象是公共事务，也就是和每个公民的利益密切相关的事务，而不是仅仅与某个特殊阶层的利益相关的事务。第三，政府的公共性表现在政府的公共决策过程应该是公民与政府之间的互动的过程。第四，政府的公共性表现在政府管理的内容应该主要体现政府对公民的服务。第五，政府的公共性表现在面对政府，每个公民都有平等的参与权利。在现实的过程中，政府及其政策的公共性的保持，往往取决于各种社会力量与政府之间的博弈。而在这种博弈中，目前正在生长着的各种社会团体将会起着越来越大的作用。

人类的政治发展归根到底需要理想的支撑，没有理想的支撑就没有动力，就无法克服和冲破政治发展前进道路上的各种障碍。而政治理想则基于对政治的应然研究所构画和掌握的人类政

治的应然逻辑，推动着人们满腔热情地去汲取人类政治文明的优秀成果和设计各种制度安排，并为此而不懈地去奋斗。

总之，上述这些问题都可以从相应的著作中得到启示。

本套丛书的研究方法是多样的，既有应然性的研究，也有实然性的研究；既有规范性的研究，也有实证性的研究；文风也各有千秋，相得益彰。作为他们的导师，我也从中学习到许多有益的东西，因此我也愿意将这套丛书推荐给广大读者。

李景鹏

2003年4月27日

摘 要

本书的研究对象是政治权力的合法性基础问题。研究目的在于通过建立一个分析政治合法性基础的理论框架，来揭示政治权力对于社会的政治统治或政治管理何以得到民众的认可和支撑的问题。在整个论证过程中本文基本上采取了规范分析的研究方法。

笔者首先梳理了合法性概念的起源与演变的历史线索，对有关合法性的各种争论做了客观评价，并在区分权力合法性与政治权力合法性这两个不同范畴的基础上，确定了本文的研究对象——政治权力的合法性基础，认为政治权力的合法性是政治权力主体和客体相互作用、相互影响的结果，并在此基础上提出了本文的主要论点：规则、有效性和意识形态是政治权力合法性的三大基础。遵循规则为政治权力的合法性提供制度基础，传统政治权力所遵循的规则与现代政治权力遵循的规则具有根本区别。以契约论为逻辑起点的宪政制度是现代政治权力所遵循的主要规则，其中选举制度赋予政治权力以程序合法性，而对政治运行规则的遵循则使政治权力获得运作上的合法性，虽然新、旧宪政理论关于有限政府的主张有许多不同，但都表现出了以宪政制度来制约政治权力的思想。有效性是指政治权力管理或统治社会所取得的成就，它可为政治权力的合法性提供政绩基础，韦伯的卡里斯马型有效性主要是针对人格化的政治权力而言的，而以利普塞特为代表的世俗化有效性则主要是针对制度化的政治权力的，有效性对于人格化政治权力的合法性比起制度化政治权力的合法性

来更为重要，一般来说，较高水平的有效性会带来较高水平的政治合法性，发达国家和发展中国家的事实都证明了这一点。意识形态是人们对周围世界的感觉、认识和信仰，它为政治权力的合法性提供理念基础，意识形态诸形式包括君权神授理论、人民主权理论、民族主义、宗教等都能够在一定程度上为政治合法性提供理念支持。意识形态一般须经政治社会化才能达到为政治权力的合法性提供支持这一目的。规则、有效性和意识形态作为政治权力合法性的三个重要基础，它们之间并不是彼此分割和孤立的，而是相互关联、相互弥补的。处于发展变化中的规则、有效性和意识形态共同影响着政治权力合法性水平的高低状况。

关键词：政治权力，合法性，规则，有效性，意识形态。

On the Legitimate Basis of Political Power

Abstract

With the purpose of establishing a theoretical framework in which we may approach the problem of how the political governing or political administration is approved by the people, the present book purports to make a study upon the legitimate basis of political power by way of normative analysis.

Firstly, the author analyzes the origin and the historic clues of the concept of legitimacy, and makes impersonal remarks on different arguments, then, the author locks the research object i. e. , the legitimate basis of political power by making a distinction between the legitimacy of power and the legitimacy of political power, and proposes that the legitimacy of political power is the result of the interaction between the subjects and objects of political power. The central argument of the book thus plays to the foreground: ideology, rules and performance are the three basis of the legitimacy of political power. As the ideal basis of the legitimacy of political power, ideology is virtually constructed by people's feeling, knowledge and belief about the world. Theories such as "the divine power of kings", "people's sovereignty", nationalism and religion are the relative forms ideology usually takes. Generally speaking, ideology must be politicized and socialized in order to offer a legitimate basis for political power. To comply with rules is the institutional basis of the legitimacy of political power, yet the rules complied by tradition-

al political power and the modern political power are fundamentally different. Constitutional institutions founded on the theory of social contract as logic start point are the main rules modern political power follows, among which electoral institutions offer procedural legitimacy for political power, while complying with the political operating rules offers legitimacy for political process. Though in terms of how to shape a limited government the old and the new constitutionalisms are at odds with each other, they both conceive to limit political power by constitutional constructions. Performance refers to the effect resulted from the application of political power to society, it may serve as the practically effective element to account for the legitimacy of political power. Weber's charismatic performance centers on personified political power whereas the secular performance proposed by Lipset cares about the systematic political power. On account of legitimacy, performance is more important for personified political power than for systematic political power. Generally, more legitimacy of political power stems from more performance of the practice of a power – this is vividly epitomized by the differences between the developed and the developing countries. All in all, as three fundamental constituents of the legitimacy of political power, ideology, rules and performance are not isolated from each other but mutually co-related. Specifically, being under the condition of constantly changing and developing, the three elements work together to be influential upon the degrees of the legitimacy of political power.

Keywords: political power, legitimacy, rules, performance, ideology.

目 录

导 论	(1)
一、问题的提出	(1)
二、研究方法与研究文献	(6)
三、篇章结构及其相互间的逻辑关系	(8)
第一章 合法性与政治合法性	(11)
一、合法性概念辨析	(12)
(一) 合法性概念的缘起与演变	(12)
(二) 合法性与合法律性	(19)
(三) 合法性与正当性	(21)
二、关于合法性问题的争论	(22)
(一) 主观主义与客观主义的争论	(22)
(二) 信仰理论与权力理论之争	(24)
(三) 社会文化系统理论与政治——行政系统 理论的争论	(27)
(四) 经验主义与规范主义的争论	(31)
三、权力与合法性	(34)
四、政治权力与政治合法性	(41)
五、政治合法性的基础	(52)

第二章 遵循规则 政治合法性的制度

基础	(57)
一、规则与政治合法性内在关联的历史考察	(57)
二、规则与传统政治合法性	(65)
三、宪政制度与现代政治合法性	(71)
(一) 现代政治合法性对宪政制度的必然诉求	(71)
(二) 契约：宪政制度的逻辑起点	(77)
(三) 选举与政治权力的程序合法性	(84)
(四) 有限政府与政治权力的运作合法性	(89)
四、规则的二次合法性论证	(101)
五、规则作为政治合法性基础的局限	(107)

第三章 有效性 政治合法性的政绩

基础	(115)
一、有效性与政治合法性的内在关联	(115)
(一) 有效性的涵义	(115)
(二) 马克斯·韦伯的卡里斯马型有效性	(116)
(三) 世俗化有效性	(119)
(四) 有效性对于政治合法性的意义	(122)
二、评价政治权力有效性的标准体系	(128)
三、人格化政治权力的有效性与合法性的关系	(140)
四、制度化政治权力的有效性与合法性的关系	(146)
(一) 有效性对于制度化政治权力合法性的 意义	(146)
(二) 早期宪政主义国家的有效性对政治合法性的 影响	(151)
(三) 新兴民主化国家的有效性对政治合法性的	

影响	(155)
五、有效性作为政治合法性基础的局限	(159)
 第四章 意识形态 政治合法性的	
理念基础	(163)
一、意识形态的涵义及其与政治合法性 的关系	(163)
(一) 意识形态的涵义	(163)
(二) 意识形态与政治合法性的关系	(170)
二、意识形态诸形式及其对于政治合法性 的意义	(177)
(一) “君权神授论”与“国家理由”： 传统政治合法性的理念基础	(179)
(二) 世俗化与政治合法性理念基础的 现代转变	(182)
(三) 人民主权理论与现代政治合法性	(185)
(四) 民族主义与现代政治合法性	(190)
(五) 宗教与政治合法性的关系	(201)
三、意识形态的政治社会化	(208)
(一) 政治社会化的方式	(208)
(二) 政治社会化的结构与过程	(212)
四、意识形态的消极意义及其作为政治合法性 基础的局限	(218)
 结 论	(227)
 主要参考文献	(233)

Contents

Introduction	(1)
Issue Put Forward	(1)
Methodology and References	(6)
The Framework and the Inner Logic	(8)
 Chapter 1 Legitimacy and Political	
Legitimacy	(11)
1. Concept of Legitimacy	(12)
Review of the Concept of Legitimacy	(12)
Legitimacy and Legality	(19)
2. Debates on Legitimacy	(22)
Debates on Objective and Subjective	(22)
Debates on Belief Theory and Power Theory	(24)
Debates on Socio – Cultural System Theory and Political – Administrative System Theory	(27)
Debates on Empiricism and Normativism	(31)
3. Power and Legitimacy	(34)
4. Political Power and Political Legitimacy	(41)
5. Base of Political Legitimacy	(52)