



政治文明与政治发展研究丛书
ZHENGZHI WENMING YU ZHENGZHI FAZHAN YANJIU CONGSHU

当代中国政治资源配置研究

陈文新 著



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

政治文明与政治发展研究丛书
ZHENGZHI WENMING YU ZHENGZHI FAZHAN YANJIU CONGSHU



当代中国政治资源配置研究

陈文新 著



武汉大学出版社
WUHAN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政治资源配置研究/陈文新著. —武汉: 武汉大学出版社,
2014.9

(政治文明与政治发展研究丛书)

ISBN 978-7-307-14293-0

I. 当… II. 陈… III. 政治—研究—中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 213248 号



责任编辑:赵恕容

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 16.5 字数: 237 千字 插页: 2

版次: 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-14293-0 定价: 32.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

序

记得20年前我在研究政治文明问题，特别是在比较发达国家与发展中国家不同的政治发展绩效时，产生了一系列困惑和问题：为什么有的国家政治发展绩效高而另一些国家政治发展绩效低？为什么基本政治制度相同的国家政治发展绩效却截然不同？为什么有的国家政治局面能够保持有条不紊，而另一些国家却是危机四伏？面对风云变幻的国际国内政治形势，为什么有的国家能够应付裕如，有的国家却捉襟见肘？

经过反复比较和深入研究后我发现，这其中有一个国家政治资源合理配置和利用的问题。于是，在我2003年招收的第一届博士生中，我就希望自己的学生能够研究政治资源问题，以期从中找到上述问题的答案。陈文新的博士论文选题就是在这种学术背景下确定的。

但是当时，政治资源研究在国内还是一个没有多少人问津的新领域。这倒不是因为政治资源问题对中国政治发展不重要，恰恰在于它太重要了，以至于中国的政治发展和政治改革能否成功，归根到底都取决于能否合理地开发利用和配置政治资源。因此，我就让文新从政治资源的一般概念做起，然后再寻找突破点。但是，文新研究了将近一年，仍然是一头雾水，此时距离博士论文最后答辩只有半年时间了。于是，我不得不让他赶快收缩战线，集中于研究当代中国政治资源配置问题。我为他清理了一个大致的思路，要求他按图索骥，填充资料和内容。他也是马不停蹄，日夜奋战，直至正式答辩前夕仍在修改补充。“功夫不负有心人”，尽管他这篇论文有些急就成章，还存在诸多问题，但由于选题新颖，研究价值重大，仍然获得答辩专家们的一致肯定，顺利通过了论文答辩。

应该说，文新的博士论文虽然是研究政治资源问题，但仅仅只是提出了问题，因此，在他答辩后，我反复对他强调，政治资源研究是一个新的研究领域，随着我国改革开放和现代化事业的发展，会越来越显示出合理配置和开发利用政治资源的重要性。文新毕业到郑州大学工作后，谨记我的嘱咐，心无旁骛，继续潜心于政治资源问题研究，在国内重要期刊上连续发表关于政治资源研究的论文10余篇，其中一些学术观点和研究视角被政治学界同仁征引，产生了良好的学术影响。之后，他又围绕政治资源配置问题申报了国家社会科学基金项目，并成功地获得批准。

摆在我们面前的这本《当代中国政治资源配置研究》书稿，就是文新上述研究历程的结晶。相对于前述博士论文和其他相关研究成果而言，这部书稿无论在理论视野、研究内容、研究方法上均有极大的修改和提升，已经是不同于原有论文的一部新著了。粗读这部书稿，我以为至少有以下几个方面值得向读者推荐：

其一，本书建立了政治资源和政治资源配置研究的基本框架。此前，关于政治资源研究的成果本来就不多，更鲜有建立政治资源研究理论框架的尝试。文新的书稿从政治资源概念、类型、特征到政治资源配置的机制、规则和判断标准这些方面，都作了十分详尽的界定和解释，初步形成了政治资源研究的概念系统。经过对各种概念的梳理和比较分析，他认为政治资源是指能够使政治行为主体对政治客体发生作用，从而影响政治变迁、维护政治稳定、推动政治发展的物质与非物质因素的总和。又根据政治主体的不同，本书将政治资源分为个体性的政治资源和集体性的政治资源。特别是从政治资源的表现形态，把政治资源分为实体性的政治资源和规范性政治资源两个主要部分。实体性政治资源分为政治实体（政治权力、政治组织）部分和经济实体（国家财政、国有企业）部分；规范性政治资源是指政治实体性质、地位、作用、相互关系、运行程序、运行方式等的制度规范，它是政治资源体系不可缺少的重要组成部分，关系到实体性政治资源的顺利运行和预定的政治目标的顺利实现，主要包括法律规范和政治规范、意识形态以及政治权利。这些基本概念的科学厘定，为后

来者深入研究政治资源提供了便利。

其二，本书总结了新中国成立以来中国政治资源配置的经验教训。本书系统考察了改革开放前中国政治资源配置的历史，分析了当时两种基本政治资源配置路径——城市“单位制”和乡村“人民公社体制”，指出这两种政治资源配置是计划经济的产物，也是制约和谐政治发展的重要原因。然后考察了改革开放以来政治资源配置的变迁，具体分析了政治权力配置变迁、国有企业配置变迁、财政资源配置变迁、意识形态配置变迁、政治权利配置变迁的实然状况，总结了各自的利弊得失，进而说明当代中国政治资源配置变迁三个应然的取向：现代化的战略需求；经济利益的追求；交易费用机制的导向。这种基于历史事实而总结出的经验教训，对于社会主义市场经济基础上的政治资源配置具有重要启示作用。

其三，本书分析了当代中国政治资源配置的现状。本书稿着重分析了当代中国政治权力配置的结构和特点、国有企业配置的现状和特点、国家财政配置的现状和特点、意识形态配置的结构和特点、政治权利配置的结构和特点，从中梳理出当代中国政治资源配置的问题与不足，指出正是由于政治资源配置的不科学，导致政治资源的流失，造成政治权力配置的不均和政治权利配置的失衡，从而影响了国家政治稳定和社会和谐。其中关于改革以来政治资源流失的表现、后果及其成因的分析，具有较强的理论观照和现实关怀。

其四，本书重点讨论了和谐社会的政治资源优化配置问题。和谐社会是新时期中国社会发展的主旋律。和谐社会需要政治资源的合理配置，换言之，政治资源合理配置是和谐社会的重要前提和保证。本书在分析了和谐社会与政治资源及其配置的相关度之后，明确提出优化政治资源配置是促进社会和谐的基本要求。最后，根据和谐社会对政治资源配置的要求，提出和谐社会政治资源优化配置的前提是加强执政党的执政能力建设；核心是优化政治制度资源配置；基础是财政资源的优化配置；保障是意识形态资源的优化配置；归宿是政治权利资源的优化配置。这些分析和论证不仅从理论与实践相结合的高度辨明了和谐社会与政治资源配置的关系，而且直接指明了和谐社会政治

资源配置的原则和方向，拓展了政治资源研究的广度和深度。

如同任何研究都具有时空限制一样，文新的书稿对于政治资源的研究也只是初步的，特别是中共十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力现代化的改革目标后，如何结合国家治理现代化进一步深入研究政治资源问题，已经摆到中国政治学者的面前。

当十八届三中全会公开提出推进国家治理现代化目标后，人们不约而同地意识到，国家治理现代化对于正在实现中华民族伟大复兴的中国来说，无疑是继“现代工业、现代农业、现代国防和现代科学技术”（四个现代化）之后的第五个现代化。相对于前四个现代化而言，第五个现代化（国家治理现代化）将是一场深刻的制度变革和治理变革。国家治理体系和治理能力现代化，强调制度的现代化、制度执行力的现代化，体现时代性、把握规律性、富于创造性，彰显了理论创新的科学精神和开放态度。推进国家治理体系和治理能力现代化，是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，是实现社会主义现代化的应有之义，也是最根本意义上的现代化，是实现中华民族伟大复兴的现代化和中国全面走向世界的现代化。

推进国家治理体系和治理能力现代化必须充分挖掘和利用各种政治资源。俗话说：“巧妇难为无米之炊。”再高远的政治理想，再高级的政治制度，再高超的政治艺术，如果没有可供利用的政治资源，或者有了政治资源而不能合理地配置，那也无用。因此，推进国家治理体系和治理能力现代化，不仅是一个新的表述或提法，更是一项重大的政治决策，涉及各个领域的全面深化改革，都是围绕完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化而展开的。要使这样一项涉及制度安排、组织架构和运行机制等多方面内容的系统工程取得实效，必须充分挖掘和利用各种政治资源。一是制度资源。党领导人民建立的社会主义制度，是一个巨大的制度资源宝库，必须大力挖掘其中的制度优势，尽可能地发挥各项制度在国家治理方面的强大功能。二是组织资源。作为执政党的中国共产党和国家政权，是当代中国最重要的组织源，必须充分发挥支撑政治制度运行的组织体系的巨大力量。三是文化资源。中国是一个具有深厚传统

文化的国家，有效地利用博大精深的传统文化资源，同时借鉴全球化时代人类的进步文化资源，是促进国家治理现代化的文化前提。四是社会资源。改革开放以来中国社会自主性得到加强，各种不同的社会合作机制正在形成，国家治理现代化必须有效利用已经形成的社会机制和社会资源。

谈到政治资源配置，我们不由得想到一句中国俗语：“吃不穷，穿不穷，不会算计一世穷。”这句俗语告诉我们一个浅显的真理：资源的合理配置可以产生新的效能，是可持续发展的条件。

当代著名政治学家弗兰西斯·福山在《什么是治理》中谈道，在当代政治科学中，对行政机构和官僚组织的功能的重视程度相对不足。大家都对研究权力受限或制衡的政治机制感兴趣，比如民主责任或法治政府，却很少有人注意掌握和操作权力的机构以及治理的绩效。因此，他提出现代治理应该研究如何通过调动职业官僚的积极性进而激活政治资源和提高治理绩效。而要激活政治资源和提高治理绩效，就需要科学配置、有效利用和合理开发政治资源。

“众人拾柴火焰高”。在现代市场条件下，政治资源的科学配置、有效利用与合理开发，并非只是执政党和政府的事情，而是全社会的事情，不同的政治主体都必须投身其中，充分发挥政治市场和思想市场的作用。如同经济资源需要市场配置一样，政治资源的合理配置也要依赖于政治市场和思想市场。尽管政治市场和思想市场与经济市场有着不一样的机制，但是如果没有政治市场和思想市场，政治资源的配置就很难做到公平和科学的配置。因此，如何在民主和法治轨道上发展政治市场和思想市场，使不同政治主体能参与政治资源配置，从而实现政治资源的合理配置，这已经成为制约我国国家治理现代化的重要问题。

长期以来，我国政治资源的配置主要是依靠执政党和政府，这种脱离政治市场和思想市场的政治资源配置，曾经使我国的政治资源发挥了巩固国家政权和执政党地位，促进社会安定团结和作用。但是，缺乏必需的政治市场和思想市场，导致了政治资源的流失和滥用。

那么，如何才能形成自主自治、富有活力的政治市场和思想市场

机制呢?

十八届三中全会《决定》在提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的同时,针对我国社会主义市场经济发展中的问题,提出要发挥市场在资源配置中起决定性作用。在这里,《决定》实际上已经指明发展经济市场、政治市场和思想市场的基本途径,这就是全面深化改革。只有通过全面深化改革,才能完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。只有通过全面深化改革,才能革除束缚生产力发展的体制机制,形成让一切劳动、知识、技术、管理、资本的活力竞相迸发,让一切创造社会财富的源泉充分涌流,让发展成果更多更公平惠及全体人民。可见,全面深化改革与推进国家治理现代化、完善社会主义市场机制是三位一体改革发展目标。关于政治资源的研究,如果能够与这三者结合起来,并体现这三者的基本要求,其研究境界、学术指向和现实关照将得到大大的提升,并将展示出其广阔的发展前景。

是为序。

虞崇胜于珞珈山下

2014年7月31日

目 录

绪论	1
一、政治资源研究现状回顾	1
二、基本结构与主要内容	15
三、基本研究视角与方法	17
(一) 新制度经济学的视角	17
(二) 现代化理论的视角	18
(三) 政治结构功能的分析方法	19
(四) 历史分析的方法	20
第一章 政治资源与政治配置	21
一、政治资源的理论定位	21
(一) 政治资源的概念	21
(二) 政治资源的分类	30
(三) 政治资源的特征	37
二、政治资源配置的基本理论	41
(一) 政治资源配置的含义	41
(二) 政治资源的配置机制	47
(三) 政治资源配置的规则	52
(四) 政治资源配置优劣的判断标准	55
第二章 当代中国政治资源配置的历史考察	63
一、改革开放前的政治资源配置	65
(一) “单位制”——政治资源配置的城市路径	65

(二) 人民公社体制——政治资源配置的乡村路径	74
二、改革开放以来政治资源配置的变迁	86
(一) 改革开放以来政治权力配置的变迁	87
(二) 改革开放以来国有企业配置的变迁	93
(三) 改革开放以来中国财政资源配置的变迁	98
(四) 改革开放以来中国意识形态配置的变迁	104
(五) 改革开放以来中国政治权利配置的变迁	112
三、当代中国政治资源配置变迁的动力探寻	119
(一) 现代化的战略需求	119
(二) 经济利益的追求	122
(三) 交易费用机制的导向	124
第三章 当代中国政治资源配置的现状分析	126
一、当代中国政治权力配置的现状	126
(一) 政治权力配置的一般理论	126
(二) 政治权力配置的一般结构	133
(三) 当代中国政治权力配置的结构	136
(四) 当前中国政治权力配置的特点	141
二、当代中国经济实体性政治资源配置的现状	144
(一) 当代中国国有企业配置的现状	144
(二) 当代中国财政资源配置的现状	146
三、当代中国意识形态配置的现状	150
(一) 当前中国意识形态配置的结构	150
(二) 当前中国意识形态配置的特点	153
四、当代中国政治权利配置的现状	155
(一) 政治权利配置的结构	155
(二) 当前中国政治权利配置的特点	156
第四章 当代中国政治资源配置的问题分析	160
一、政治资源配置中的流失	160

(一) 当代中国政治资源流失的表现	160
(二) 当代中国政治资源流失的政治后果	169
二、政治资源配置的失衡	172
(一) 物质性资源配置的差距	172
(二) 政治权力配置不均	180
(三) 政治权利配置的失衡	187
第五章 走向新时期的政治资源配置	191
一、新时期中国社会的主旋律：和谐	191
二、当代中国提出构建和谐社会的现实依据	194
(一) 社会主义和谐社会目标的提出是对目前 中国社会发展中种种不和谐现象的回应	194
(二) 社会主义和谐社会目标的提出也是推进 社会主义政治文明建设的需要	196
(三) 构建和谐社会也是当代中国社会转型的需要 ...	197
三、和谐社会与政治资源配置的相关性	198
(一) 社会的不和谐源于对政治资源的激烈争夺	198
(二) 社会主义和谐社会是政治资源和谐共处的 社会	199
(三) 社会主义和谐社会也是政治资源（政治力量） 政治参与有序的社会	201
(四) 社会主义和谐社会更是政治资源配置 合理的社会	202
四、优化政治资源配置、促进社会和谐	203
(一) 和谐社会政治资源优化配置的前提是加强执政党 执政能力建设	204
(二) 和谐社会政治资源配置的核心是优化制度 资源配置	206
(三) 和谐社会政治资源配置的基础是财政资源的 优化配置	211

(四) 和谐社会政治资源配置的保障是意识形态的 优化配置	216
(五) 社会主义和谐社会政治资源配置的归宿是 优化政治权利的配置	222
结语: 政治资源配置与现代国家的成长	226
参考文献	229
后记	250

绪 论

一、政治资源研究现状回顾

政治资源这一术语最早出现在 20 世纪 40 年代西方企业（公司）管理领域。1940 年，英国学者 Fainsod 提出在企业（公司）管理中应该动员三种类型的资源即财政（政治运动的经济支持）、人力（议员和律师）、政治（政治联合），强调工业的发展需要获得强大的政治支持，必须同广泛的社会目标紧密联系起来。^① 后来，一些管理学的研究者相继发展了政治资源的理论，把它引入政治学和公共政策的研究领域之中。

然而，使政治资源范畴真正被规范化和广泛使用的当属西方行为主义政治学家的推动。西方行为主义政治学主张政治学研究应秉持价值中立，主张大量借鉴和采用自然科学的相关理论和方法来分析政治现象，其革命性的标志之一是建立了一套不同于传统政治学的话语体系，扩大了对政治内涵的认识。政治与我们的生活息息相关，但长期以来，人们对政治的理解存在着误区，对政治的本质并没有形成完全清晰的认识。在传统政治学中，人们倾向于把政治理解为规范性的道

^① Nicolas Dahan: A contribution to the conceptualization of political resources utilized in corporate political action, *Journal of Public Affairs*. London: Feb 2005. Vol. 5, Iss1; p. 43.

德或超自然、超社会力量的体现或外化。^①更多的时候，政治在现实生活中往往被理解为就是权力、阶级斗争等，是一种让人可望而不可及的“奢侈品”或让人产生怨恨的“灾难”。这种对政治的理解，使政治的丰富内涵被人为压缩，不仅在理论上造成了人们认识上的混乱和迷茫，而且在实践中容易酿成政治悲剧或政治灾难，在人们的心理投下了沉重的政治阴影。随着现代政治学的建立与发展，相当多的学者开始用开放式的思维方式重新认识政治，寻找政治的本真，提出了许多新的关于政治本质的见解。行为主义政治学将政治理解为一种权威性的分配活动，美国当代著名政治学家戴维·伊斯顿首次将体系概念引入政治学研究中，认为“政治学的总目标必须是了解政治体系所起的作用”。“为了便于实际研究，有必要把政治学描绘成探讨人们如何为一个社会进行权威性价值分配的问题。”^②因此，政治学只涉及种种权威性的分配方法或政策，这就要求政治体系必须掌握一定的资源来保证政治体系的正常运转和有序发展，政治共同体掌控的资源数量与质量往往影响到政治权力效能的发挥，资源对于政治共同体十分重要。这样，经济学上的资源概念就自然而然地被借用到政治学研究中去，政治资源范畴就产生了。

除了戴维·伊斯顿以外，其他的行为主义政治学家，如哈罗德·拉斯韦尔、罗伯特·达尔、阿尔蒙德等也强调政治与资源的配置或分配有关，强调政治的权威性分配的功能。同时，西方一些社会学者如威廉姆·甘森、丹尼斯·朗、罗伯特·杰克曼等也对政治资源理论进行过研究和探讨。

总体上，西方学者对于政治资源的研究成果主要较为分散，并没有对政治资源进行系统地专题式研究，往往在著作中涉及政治资源问题。其中，美国政治学家阿尔蒙德和达尔以及社会学家丹尼斯·朗关

^① 王浦劬等：《政治学基础》（第2版），北京大学出版社2006年版，第1~6页。

^② [美] 戴维·伊斯顿著，马清槐译：《政治体系——政治学状况研究》，商务印书馆1993年版，第123页。

于政治资源的研究具有一定的影响力，主要对上述三位学者的政治资源研究作一简要梳理。

阿尔蒙德和小鲍威尔在《比较政治学：体系、过程和政策》中，不仅对政治资源进行了界定，而且对政治资源的提取和开发问题进行了探讨。他们实际上把政治过程中各种各样的支持看做政治资源，这种支持不仅包括政治性，还包括物质性的。因此，政治体系对政治资源的提取与开发是很重要的。所有的政治体系，甚至最原始的政治体系，都以人们对社会义务性贡献的方式来提取某种资源，在现代政体中，最普通的提取资源的形式是税收，而战争掠夺是一种常见的国际提取形式。阿尔蒙德和小鲍威尔通过对当代一些国家提取的税收、社会保险金和国有财产所得利润和利息占国内生产总值的比例的比较研究后，认为，一般来说，从发达的工业经济中，政治体系更容易提取比例高、绝对量也较多的资源。在经济不发达的农业社会中，大多数人生活在最低生存线上，要想提取他们收入的大部分是十分困难的。除了经济发展程度这一限制性因素外，政策目标和战略对资源提取的程度和形式也起到重大的影响。他们认为，政治资源的提取具有重要意义，历史上的重大政治斗争，特别是民主化运动所取得的具有历史转折意义的胜利，往往与税收有关，如：英国大宪章的制订和法国大革命的部分起因就源于税收的斗争。^① 总之，从体系、过程与决策三个层次来看，政治资源都是政治结构功能发挥的基础，政治资源的提取与开发是政治分配活动的前提。

达尔对政治资源的研究与分析主要集中在《现代政治分析》《多头政体》《谁统治？》《论民主》《民主理论的前沿》《多远民主的困境》《论政治平等》等重要著作中。达尔关于政治资源理论研究主要体现在四个方面：第一，他提出了政治资源的概念。在其重要著作《现代政治分析》中，达尔认为，政治分析涉及权力、权威与统治，

^① [美] 加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小 G. 宾厄姆·鲍威尔著，曹沛霖等译：《比较政治学——体系、过程和政策》，上海译文出版社 1987 年版，第 338～343 页。

而政治体系可定义为“任何在重大程度上涉及控制、影响力、权力或权威的人类关系的持续模式”。^①在阐述政治影响力的基础上，达尔提出了政治资源的概念。他说：“政治资源是一个人可用于影响他人行为的手段。因而政治资源包括金钱、信息、食物、武力威胁、职业、友谊、社会地位、立法权、投票以及形形色色的其他东西。”^②第二，政治资源与政治参与。政治参与以拥有政治资源为基础。达尔以美国纽黑文市为例，详细探讨了在一个城市的政治权力运作、政治民主决策过程中，城市各个群体拥有的政治资源对政治决策的影响。第三，他探讨了政治资源分配与政治平等问题。达尔认为，所有政治体系所具备的一个普遍特征就是政治影响力的分配是不公平的，政治资源在不同的政治体系中都是不平等分配的，但不平等的程度却随体系和社会而异。政治资源在社会体系中的不平等分配主要有两种：累积性的和分散性的。第四，他分析了政治资源分配与政治体制的关系。在《多头政体》中，达尔把政治体制的划分与政治资源的分配结合起来，提出了多头政体与霸权政体的概念，并对多头政体与霸权政体中的政治资源的分配进行了描述与研究。总之，在西方行为主义政治学家中，达尔对政治资源的研究较为具体和丰富，提出了很多开创性的见解和观点，奠定了政治资源理论的基本分析架构，对政治资源的理论研究做出了重要贡献。

美国著名的社会学教授丹尼斯·朗在其著作《权力论》中，围绕着政治权力来讨论政治资源。他认为，政治权力与政治资源是密切相关的，政治权力来源于对政治资源的占有和掌握，政治权力作用力的大小受制于政治主体掌握的政治资源的数量与质量。他把政治资源分为个人资源与集体资源，前者是个人拥有的、流动性比较高并且易于转化为政治用途的资源，如：自由支配的时间、金钱、声望、个人

① [美] 罗伯特·A. 达尔著，王沪宁译，《现代政治分析》，商务印书馆1987年版，第17~18页。

② [美] 罗伯特·A. 达尔著，王沪宁译：《现代政治分析》，商务印书馆1987年版，第47页。