



上海市学术著作出版基金

丁冬汉 著

现代国家政治能力建构的逻辑

上

上海人民出版社



上海市学术著作出版基金

丁冬汉 著

现代国家政治能力建构的逻辑

上

 上海人民出版社

内容提要

如何进一步改革、完善我国政制，是党、政府、学术界正在努力探索和深入研究的综合性大课题。但在今天的研究中，国家政治能力建设被相对忽视。

本书认为，政治能力建设这个课题，对于今天的国家建设有很强的现实针对性，它针对的是现有的一些基本范式的缺陷。全书分为上、下两编，上编探讨了国家政治能力构建的内涵、特征及价值导向，主要是从理论和他国政治发展的经验、教训角度来研究。下编选取中国古代以及近现代一些较有特殊性的历史时段，从历史、现实角度来研究中国政治发展。

现代国家政治能力建构的逻辑



序

冬汉同学的大作即将出版,他希望我作序,我欣然接受。

我和冬汉同学认识已久。那时他还是国际政治系朱明权教授的硕士研究生。朱老师是我尊敬的前辈。承蒙朱老师厚爱,我参加过多次他指导的博士研究生、硕士研究生的学位论文开题报告会、预答辩和答辩会。在那些充满严谨学术气氛的场合,我认识了冬汉同学。我至今脑海中还能清楚地浮现出他满头大汗地报告自己研究工作进展情况时的情境。硕士研究生毕业后,冬汉同学去了上海外国语大学任教。后来,朱明权教授也荣休退出了教学第一线。又过了几年,冬汉同学和我联系,说要回来读博士学位。我知道他是一个对研究工作充满热情的人,又在朱老师门下受过极为规范的学术训练,当然表示支持。凭借扎实的功底,他顺利地通过了考试,回到复旦攻读博士学位。

他选择的研究课题是现代国家政治能力及其建构。这是一个重大而又困难的课题,研究这一课题需要出色的理论素养和宽广的知识储备。我虽然是他的指导教师,但是当时对于这一课题并没有做过集中和深入的思考。因此,当冬汉同学告诉我他的研究计划时,我有点犹豫。我告诉他,我也许只能做形式上的指导。后来事实也是如此。我所做的事情,基本上就是作为一个具有政治学背景的第一读者,就论文的部分内容提问和质疑以供其参考。尽管如此,冬汉同学还是充满激情地埋头于自己的研究课题,毕业时拿出了篇幅超出常人数倍的学位论文并且顺利地通过了答辩。

获得博士学位之后,他在繁忙的工作之余,继续潜心研究这一课题,

最终完成了这一著作。

在我看来,本书具有以下鲜明特点:

一是以人民主权为中心的价值取向。本书所探讨的核心主题是“现代国家”是作为政治共同体的国家,而非作为政治权力装置的国家;本书所关注的不是政治权力装置的统治能力的提升,而是政治共同体的政治能力的建构;并且作者认为,这种政治能力的本质,要在国家与社会、民众的关系中寻找;政治能力指的是民众能够参与政治权力,同时政治权力又能够引导社会良性发展的能力,亦即民众能够最大可能地摆脱政治权力异化所带来的奴役,又能使其成为民众自我治理工具的能力。作者将政治合法性(所谓“民心向背”)作为现代国家政治能力建构的起点,认为政治合法性的真正来源是规范主义和绩效主义的有机统一,而在操作层面这种政治合法性则表现为“民众的同意”,任何没有民众同意的政治权力都是非法的和不可接受的。

二是严整的逻辑框架。以本书上编为例,作者从现代国家政治能力的概念界定出发,先是探讨了政治能力建构的起点——“政治合法性”的建构问题,并依次引出关于“人民主权”“代议制”和“程序合法性”等问题的讨论。接着,探讨了政治能力建构与“国民性”的关系。作者将现代国家国民划分为公民、群体人和权力人三种类别,分别展开了分析。然后,探讨了政治能力建构与“社会”的关系。作者认为,建构现代国家政治能力体系如同建造一栋“大厦”,社会是其地基;如何对地基进行科学处理,使之足够稳固,可以说是现代国家政治能力建构的地基学问题。在对社会与政治权力的相互重构关系分析的基础上,作者论述了现代国家政治能力建构中如何培育良好社会基础的问题。在对“政治合法性”“国民性”“社会”这三大基础构建进行论述的基础上,作者研究了现代国家政治能力中的四大基础能力:对武装力量的控制能力;政治“权力人”的选拔、任命与监督能力;对社会资源的吸取与分配能力;对行政科层管理机构的控制、监督能力。最后,作者研究了现代国家政治能力建构集成问题,即如何将上述基本构件和要素在现代政制中实现。下编则是运用上编所讨论和得出的现代国家政治能力建构的一般理论,研究历史上中国政治的变迁和现实中国的政治发展。如此前后相连、环环相扣、层层展开,于井然

严整之中让读者感受到了逻辑的力量。

三是宽阔的分析视野。相信读了这本书之后人们会和我一样,对于作者娴熟的理论分析和宽广的史料运用能力留下深刻印象。这种娴熟和宽广的能力对于宏大主题的深刻论证是不可缺少的,无此,本书观点和结论的雄辩性不能确立。冬汉同学受过国际政治和政治学理论两个专业的专门训练,同时酷爱中西政治史,熟悉比较政治制度,加之担任社会科学公共课程教学和研究多年,具备了极为宽广的知识结构和出色的理论功底,正是这一优势使其敢于并且能够很好地驾驭现代国家政治能力建构这一宏大而又困难的课题。

四是注重实践和操作。本书不仅注重通过分析和论证得出具有规律性的结论,而且注重运用这些结论分析现实中国的政治能力建构问题,注重知识在操作层面的运用。书中有“现代国家政制建构基本原则”“价值观念建设基本原则”“社会建设基本原则”“改进央地体系应坚持的原则”“现代国家武装力量控制能力建构,要坚持哪些基本原则”“现代国家政治‘权力人’选拔、监督能力建构要坚持的基本原则”“合理的社会资源吸取与分配能力建构,要坚持哪些基本原则”等许多有关政治能力建构中的操作原则的专门小节,对“价值观要有时代先进性和良善性,价值观既要有超验性(神圣性),也要有低端底线”,“实现政治、社会、经济价值观兼容”,“确立以加强中观联系纽带为目标的社会重心”,“构建一个多轴心,富有流动性的开放社会”等诸多操作要领展开详细论述,使得本书具有很高的现实参考价值。

作者在书中提出了许多认识深刻和富有启发意义的观点和论述,这些观点和论述也是本书的精华所在。例如,作者提出,现代国家政制价值基础,除了民主、自由、共和、公正、法治这五大基本价值之外,还应该有对生命的尊重以及各国的传统价值观等;政治权力需要在一定历史时期内改造社会结构,但改造目的是为了更好地服务于社会与政治的同构,而不是政治权力为自己私利而“宰制”社会;现代国家在继承各种优秀的、引导人性美好向上的传统制度建构外,还要针对“国民国家”特质制约和引导“国民性”,其中包括构建民意“过滤”机制和实行言论自由,言论自由可以使公民在各种争论、集会、示威等活动中提高智识,开阔眼界,淘汰肤浅、

错误的观点；当代中国的国家建设必须寻求文化国家、民族国家和国民国家三者的统一，以国民国家为基点，文化国家特性应该高于民族国家特性；中国社会微观、宏观联系纽带强，中观联系弱，社会建设应该以加强中观联系纽带为重点；人民主权不能从肯定角度去理解，而应该从否定角度去理解，即对传统政治少数人统治多数人特权的否定；对一个国家而言，最好的合法性形式，应该是根据具体国情实现绩效、规范合法性的有机统一……。当然，这些观点和论述未必全都是冬汉同学首创，但是将其汇聚在现代国家政治能力建构的主题下施以组合、添加、充实、延展、深化的功夫，其所形成的震撼力是巨大的，思考当代中国政治者应该可以从中得到启发。

正因为如此，我要衷心地祝贺和感谢冬汉同学。

是为序。

臧否

目 录

序.....	臧志军	1
导论（上）		1
一、问题提出与概念界定		1
二、国内外研究综述		4
三、从现有理论缺陷看本研究理论意义和实践意义		6
四、本研究要解决的主要问题		14
五、本研究创新		15
六、研究方法		16
第一章 现代国家诞生与政治能力建构		19
一、民族国家是“现代性”时代潮流的产物		19
二、主权、战争、军事技术进步与民族国家诞生		29
三、现代国家本质是“民族—国民国家”		34
四、民族主义本质：增强国民“国家认同”		41
五、现代国家特质及其革命性进步		46
六、小结		58
第二章 现代国家政治能力建构与政治合法性		63
一、政治合法性概述		63
二、传统政治合法性建构		66
三、现代国家政治合法性对传统政治合法性的超越：人民主权		72

四、人民主权与代议制民主	75
五、现代国家政治合法性建构:绩效主义与规范主义有机 统一	81
六、小结	89
 第三章 政治能力建构与“国民性”	93
第一节 “人性”根本特质	94
一、传统政治理论对人性的认知	94
二、人性根本特质是“欲望”	98
第二节 现代国家“国民性”分析.....	104
一、公民	104
二、“群体人”	105
三、政治“权力人”	107
四、现代国家政治能力建构如何制约、引导“国民性”	110
五、小结	116
 第四章 政治能力建构与社会.....	119
一、社会与政治权力的相互重构	120
二、“家国同源”社会结构与政治权力	125
三、现代性社会基本特征	126
四、现代性社会与现代国家政治建构	132
五、落后社会结构对现代政治建构的“扭曲”	134
六、政治权力“宰制”社会的后果	138
七、现代国家政治能力建构如何培育良好社会基础	143
八、小结	148
 第五章 现代国家政治能力的四大基础能力建构.....	152
第一节 对武装力量的控制能力.....	152
一、武装力量从家族“私器”到国家“公器”	152
二、武装力量失控的危害	155

三、武装力量专业主义的现代控制	156
四、部分国家武装力量的“异化”	158
五、中国共产党“党指挥枪”与现代国家政制建构	161
六、现代国家武装力量控制能力建构要坚持的基本原则	165
七、小结	177
第二节 政治“权力人”选拔、监督能力	180
一、人类社会精英主导现实	181
二、政治权力人选拔机制对社会、经济形态的形塑	186
三、政治“权力人”选拔与国家兴衰	189
四、政治“权力人”培养、选拔与约束	194
五、西方政治“权力人”选举体制分析	209
六、现代国家政治“权力人”选拔、监督能力建构要坚持的 基本原则	216
七、小结	217
第三节 合理吸收与配置社会资源的能力	218
一、社会资源吸取与分配能力基本组成	220
二、社会资源吸取模式变化对政治、社会结构变迁的 巨大影响	222
三、税收、预算体制演进,是认识现代政治体系建构的钥匙	225
四、社会资源吸取、分配能力与近现代英国的强大	227
五、社会资源吸取、分配能力建构失败与法国大革命	236
六、合理的税收与预算体系建构是核心	242
七、现代国家货币掌控能力与国家兴衰	252
八、合理的社会资源吸取与分配能力建构要坚持的 基本原则	260
九、小结	262
第四节 对行政机构的监督、控制能力	262
一、对行政机构的监督、控制是现代国家政治建构的 重要环节	264
二、行政机构官僚主义通病	266

三、现代国家政治权力如何控制、监督行政机构	269
四、我国对行政机构的监督、控制能力亟待完善	271
第六章 现代国家政治能力三大政治领导力建构	279
第一节 政治领袖、政党、民意代表机构政治领导力	281
一、政治领袖政治领导力	281
二、政党政治领导力	282
三、民意代表机构政治领导力	288
四、政治领袖、政党、民意代表机构三大政治领导力的 组合逻辑	291
第二节 政治领导力建构失败与苏联崩溃	291
一、民意代表机构(苏维埃)政治领导力“虚化”	292
二、政治领袖领导力“异化”	296
三、政党政治领导力“官僚化”	305
四、小结	313
第七章 现代国家政治能力建构集成	318
第一节 现代政制概述	318
第二节 现代政制价值基础	322
一、自由	323
二、民主	324
三、共和	330
四、公正	332
五、法治	332
六、基本价值底线:尊重生命	339
七、小结	339
第三节 现代国家政制建构的经验教训	340
一、德意志第二帝国政制建构经验教训	340
二、魏玛德国政制	351
三、今天德国政制对历史教训的反思	362

四、日本帝国政制建构经验教训	364
五、法兰西第五共和国政制建构	375
六、中央与地方纵向权力体系建构	384
七、现代国家政制建构基本原则	392
八、小结	396
总结（上）	404

导论（上）

一、问题提出与概念界定

如何进一步改革、完善我国政制，是党、政府、学术界正在努力探索和深入研究的综合性大课题。在今天的研究中，党的建设、服务型政府、法治等，学界广泛关注和研究。综合分析相关研究资料和文献，不难发现，一个根本性子课题：国家政治能力建设被相对忽视。

我国政制建设也属于现代国家政治建设范畴。如果将社会建设、官民关系等相对宽泛的领域撇开，从比较窄的维度分析，现代国家政治建设主要是两个方面：一是基础行政能力建设，即构建一个较完善的国家行政管理体制，使其具有较高绩效。从马克斯·韦伯的理论看，就是构建合理的官僚科层体系，“服务型政府”建设、大部制改革等，就是从这个角度着手；二是政治统治能力建设（简称：政治能力，后面论述皆用此简称），即“元政治”建设。

自古以来，我国就有“政道”与“治道”的分野。《尚书·毕命》说，“道洽政治，泽润生民。”更多情况下是将“政”与“治”分开使用。《左传·定公四年》中，“政”指国家权力、制度、秩序和法令。如“启以商政，疆以周索”；“启以夏政，而作禹刑”。“治”则主要指管理人民和教化人民，如“安上治民，莫善于礼”（《礼记》）。

将“政”与“治”分开研究，始于近代，如康有为等人研究如何在中国引进君主立宪制。最典型的是孙中山影响深远的“权能分治”理论。孙中山把国家权力分为政权和治权两种，他在《中华民国建设之基础》中说：

政是众人之事,集合众人之事的大力量,便叫做政权。政权就可以说是民权。治是管理众人之事,集合管理众人之事的大力量,便叫做治权,治权就可以说是政府权。所以政治之中,包含有两个力量:一个是政权,一个是治权。这两个力量,一个是管理政府的力量,一个是政府自生的力量。^[1]

孙中山这里所论述的政权与治权,实质就是国家政治统治权力和行政管理权力。政权,就是政治统治权力,在民众手中;治权,就是政府治理的权力。民权管理治权。这样形成人民有权,政府有能。实现政治统治权力,与行政管理权力的有机协调和制衡。

他还说,“大凡有团体有组织的众人就叫做民。什么是权呢?权就是力量,就是威势,……把民同权合拢起来说,民权就是人民的政治力量。”^[2]并在此基础上提出著名的“五权宪法”。“权能分治”理论在我国政治思想发展史上可以说具有划时代意义,它指出了现代政治根本性的权力划分,即根本的政治统治权力与具体的行政治理权力,是两个不同范畴。

孙中山只是提出,人民的“政权”由“选举权、罢免权、创制权和复决权”构成,由这“四权”来管理“治权”。为什么要实行“权能分治”,其中深层次逻辑阐释,并不清楚。此外,现代国家政治统治权力建构比这“四权”要复杂得多,是一个需要深入研究的政治体系。

我国《宪法》规定:“中华人民共和国一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”行政管理权则是“国务院和地方各级人民政府”。这也是“政道”与“治道”的区分。

党的建设、政府行政管理改革等,无疑是今天中国政治建设需要解决的重要课题,但正如有学者所言:一个问题的解决,总是依赖于与问题相邻的更高一级问题的解决,通常问题很难在它出现的那一层面得到有效的解决,而应借助更高层面。

要科学、合理的解决以上诸多问题,没有对政治能力建设(元政治)这个根本性子课题的深入研究,很难达到目标。“问渠那得清如许?为有源头活水来。”国家政治能力构建的科学、合理,才是政治建设能否成功的

“源头活水。”

什么是现代国家的政治能力?简言之就是“政道”的治理能力。即由现代国家政治统治权力的理念、来源、机制等基本要素,以及运作程序所构成的一个复合体系,最终制度集成,就是合理的宪制建构。

政治能力的本质,要在国家与社会、民众的关系中寻找。归根结底,就是社会、民众能够参与政治权力,同时政治权力又能够引导社会良性发展的能力。换句话说,就是民众能够最大可能地摆脱政治权力异化所带来的奴役,又能使其成为民众自我治理工具的能力。

现代国家政制与传统政制相比较。传统政制,国家是君主的私人领地,核心为君主,政治能力的优劣往往体现为君主本身的良莠;现代国家是民族—国民国家,其政制良莠,首先体现为一个科学合理的体制。

政治能力建构的科学与否,深深影响了不同国家的命运。有的国家“起个大早,赶个晚集”,如西班牙、葡萄牙;有的像流星,短时间绚烂辉煌,但迅速陨落,如苏联;有的国家后来居上,如德国,但进程坎坷;到目前为止,一直相对稳定的可说只有英、美两国。对处于转型期的中国而言,无疑是一个重要课题。

“政治能力”与“国家能力”的区别

“政治能力”概念由梁启超首先提出,为了清晰理解这个概念,首先将政治能力概念与国家能力概念进行比较分析。

梁启超在《新民说》中指出,“National State 创代议制度,使人民得参与政权,集人民之意以为公意,合人民之权以为国权,又能定团体与个人之权限,定中央政府与地方自治之权限,各不相侵,民族全体,得应于时变,以滋长发达。”^[3]孙中山政权与治权的划分,也提出政治统治权力应在民众手中。

从梁启超和孙中山的论述清晰可见,在现代国家体制下,政治能力的主体是国民。如何建构一套合理的机制和程序,使现代国家政治统治权力掌握在国民手中,国民能够参与国家管理,而不是异化为戕害国民的权力。此外,在保证国民掌握政治权力的同时,如何使政治权力能相对超脱,有效克服民众的短视,是现代国家政治能力建构的中心内容。

国家能力概念,主要强调国家相对于社会,或公共部门相对于私人部门的自主性(autonomy)。如王绍光和胡鞍钢 1993 年的研究,“国家能力是指国家将自己意志、目标转化为现实的能力。”^[4]

尽管其他学者对国家能力也有不同定义,如著名社会学家迈克尔·曼任意性权力(despotic power)和渗透性权力(infrastructural power)区分,以及斯考克波等编著的《找回国家》,提出的“国家自主性”(state autonomy)和“能力”(capacity)等。^[5]但国家政权相对于社会的自主性,或公共部门相对于私人部门这个核心特质一直是中心。

学界最早提出“国家能力”概念的,可能是瑞典著名学者缪尔达尔,在其 1968 年出版的《亚洲的戏剧》^[6]中,将某些深陷社会溃散状态的南亚国家,称为“执行力极弱”的“软政权”(soft states)。针对这种现状,提出了以强化政府权力为基础的国家能力理论。这也是今天很多学者将国家能力、政府能力没有区分使用的重要原因。

国家能力的主体,无疑是国家公权力。其的确有相对合理的地方,但有几大缺陷:一是将政治权力与行政权力混同在一起,没有区分;二是没有对现代国家和传统国家进行区分;三是将国家在治理中面临的困境,多简化为中央政府对地方政府的控制或权威性不足,或者政府公权力相对于社会的独立性不足。这几大缺陷很容易导致国家权力的极度膨胀。

二、国内外研究综述

我国最早应用“政治能力”这个概念,并有所研究的,是梁启超。他在《新民说》中,称赞条顿人,特别是盎格鲁—撒克逊人的政治能力。这本书以《论政治能力》结束,“我中国自黄帝以来,立国数千年,而至今不能组织一合式有机、完全秩序、顺理发达之政府,其故安在?一言以蔽之,亦曰无政治能力而已。”^[7]梁启超能在 19 世纪末,就认识到政治能力建构的重要,具有敏锐眼光和深刻历史洞察力。总体而言,其论述比较粗浅,正如其文风一样,激情有余,理性分析不足。

梁漱溟在《中国文化要义》中也提出过政治能力。他说:“组织能力缺乏,即政治能力之缺乏。”^[8]其论述非常简单,可说只是提及而已。

当代学界对政治能力的研究仍远远不够,与“政治能力”相关的文献