

论作为“中国模式”的民主集中制政体*

杨光斌 乔哲青

内容提要:作为政体的民主集中制在国际社会科学理论上的位置远远不能匹配其实践中的重要性,需要“找回民主集中制”。作为中国模式本身或者最核心制度的民主集中制,不但是一个组织良好的秩序,而且其在元理论上有多值得重新发掘之处,比如民主集中制所表述的真实的政治关系、民主与集中之间的动态的结构性均衡特征、政治属性上的民主主义、文化机理上的集体之善、政治思想上的民本主义以及运行机制上的民主形式。在实践中,作为政体的民主集中制,不但是宪法上所规定的国家机构和央地关系的组织原则,还是改革开放之后政治经济关系、国家社会关系的事实性组织原则。更重要的是,作为权力结构的民主集中制同时还是决策过程的一般原则,做到了形式与过程的统一,这是其他现代政体所不具有的优势。

关键词:中国模式;民主集中制;政体

民主集中制政体在冷战时期曾经是西方政治学研究的焦点,苏联的解体使得这个概念在西方政治学中几乎消失,即苏联的失败也是这个理论和概念的失败。但是,在冷战结束之后的四分之一世纪之际,随着“中国模式”成为世界舆论的焦点,也就有必要“找回民主集中制”,正如当年“统合主义”概念在第二次世界大战后消失了30年又被重新找回来一样。其实,在中国,民主集中制一直是理论上和实践中的热点问题,也是政治中的核心问题,只不过因为中国社会科学和政治学的问题意识具有脱离国情的倾向,没有对自己的核心问题给予足够的重视,很多人研究的都是与中国本身没有什么关系的无用之学。

今天,很多人谈论的“中国模式”到底是什么?能够称得上以国家为名的模式,一定是能将中国良好地组织起来的那种政治制度。而且,作为一种模式,必然有其思想上和制度上的历史连续性,以及因为独特而且有用所产生的特征独有性。这两点决定了在中国谈中国模式,其实就是讨论一种政治模式,而政治模式的核心首先是关于党的组织原则问题,这是一个常识;不仅如此,这样的组织原则必须是适用于国家的组织原则的。这样,能把党和国家有机地联系在一起的非民主集中制莫属。民主集中制从其产生到今天已经有近百年的历史,目前是唯一能与代议制民主政体媲美的政治制度或政体。因此,在比较政治学教材中讲政体或政治制度,非西方化的教科书必然离不开民主集中制,否则按照西方教科书的概念去分析中国就会风马牛不相及。

遗憾的是,国际社会科学界研究的政体大致有两大类:作为自由民主的代议制民主和非民主政体即威权主义。在西方政治学那里,前者是“历史的终点”,后者必然失败即转型或过渡到“历

* 本文为“中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务专项资金资助)项目”(10XNL015)的研究成果。

史的终点”。那么世界政治的事实到底是什么样的呢?让我们看看简单的加减法。实行代议制民主的32个富裕国家的人口总和不过10亿,即不超过全球人口的15%,全世界85%的人口生活在中等发达或者欠发达国家;在85%的人口,中国13亿人即占全球的20%,实行的是民主集中制;而剩余的全球65%人口,绝大多数即60%的人口生活在代议制民主国家,另外5%左右的人口生活在君主制或其他政体之下。比较政治研究的发现是,其发达国家的发达不是因为实行了代议制民主,而是综合因素比如战争掠夺、殖民地掠夺,其中日本最典型,《马关条约》掠夺中国2.3万万两白银,比当时日本两年的国民生产总值还多;在后发国家即基本上经历了殖民地半殖民地统治的国家,占全球人口60%的国家基本上实行了代议制民主,更有可比性的是人口过亿的发展中国家共9个,除中国外,其余8个(包括印度、巴基斯坦、孟加拉国、印尼、菲律宾、尼日利亚、墨西哥、巴西)都实行了代议制民主,结果如何呢?它们并没有因为实行了代议制民主这一“好制度”而变得更好,而是陷于党争民主所罗织的发展的陷阱。这并不是个案,而是大概率事件。如果中国也走上了代议制民主即党争民主的道路,结果会比其他巨型发展中国家更好吗?

中国因制度不同而取得的比较优势如此地显著,但是在西方政治学那里却被列入威权主义的“坏政体”之列,必须走向“历史的终点”才算是正道。读书人怎么都成了不睁眼看世界的观念囚徒?自称搞社会科学研究的人怎么都成了传教士?目前关于中国政体的种种说法基本上都是在“威权主义”一词加个前缀词或者后缀词,离开“威权主义”就不知道怎么看中国。由此可见,国际社会科学界已经思想僵化到什么程度,教条主义到何种程度,中国无论怎么变化,都是与民主政治无关的威权主义;既然中国是非民主的威权主义,那么,其政体转型是必然的,即转型到自由民主政体。可以说,西方主流学界关于中国的研究已经不是科学主义或政治科学,好听地说是从意识形态出发的政治哲学,事实是从宗教信念出发而搞的“十字军东征”。

必须跳出西方社会科学宗教式意识形态化的话语体系,给中国的政体正名,给予它学理上的身份还原。我们发现,坊间热议的中国模式首先应该是作为政体的民主集中制,而这一制度在理论上不但具有现代性的民主主义属性,同时也具有基于中国历史文化的内生性变迁的特征,并且克服了后发巨型国家因普遍缺失国家能力而导致的组织化不足的结构性病理。更重要的是,生活政治告诉我们,作为政体的民主集中制同时还是政治过程的核心即决策过程的原则,因而它构成了世界上最独特的制度体系,即政治形式与政治过程的一致性原则。为此,中国政治学乃至整个社会科学非常有必要深入研究这样一个关乎道路自信和制度自信的根本性政治制度。

一、为什么民主集中制是“中国模式”的最好表述

大国兴衰一直是国际思想界的热门话题。仅仅是在10年前,西方世界谈论最多的还是中国的问题甚至是中国何时崩溃的问题,但现在的热门话题是“当中国统治世界”和“西方还能主宰多久”。

生活在中国的一些学者比西方人更早地看到中国的光明前景,因此10年前就开始讨论“中国模式”这个大话题。对于中国模式,有两种决然不同的态度或者说价值取向,即否定说和肯定说。在否定说中,又有几种不同的看法,第一种是完全以自由主义的价值观来否定中国模式,相信福山的“历史终结论”,即认为世界上只有一种模式即自由民主或者说代议制民主,其他都是过渡形态,或早或晚地要转型至自由民主政治。但是,连“历史终结论”的发明者福山都不得不说,目前中国模式是自由民主模式的唯一的替代性挑战者。第二种是一些经济学家或者说改革

坚持者担心如果肯定中国模式,中国就会满足现状而不再改革。在某种意义上,这不是对中国政治模式或者说中国模式本身的否定,而是对中国发展模式的质疑,即中国不能停留在既定的发展模式上。中国发展模式需要转型升级,这种对中国模式的担忧有其一定的合理性和价值。第三种是从治理模式上质疑,认为不存在所谓的中国模式,一个东西如果可以称之为“模式”,至少应达到以下几个方面的标准:(1)模式应有一种制度化的稳定性;(2)模式应跟其他模式不同,具备独特性或差异性;(3)模式一旦确立后能够被他人所模仿,即有扩散性;(4)模式应不仅自己承认,还被他人认可。如果观察中国的状况,这几个标准目前都不确定,这是模式总结的关键难题。^①这是典型的从治理角度看问题,没能看到中国治理背后的那种独特的、稳定的、具有扩散性并进而被承认的政治因素。任何国家都难以从治理的角度确定其独特的模式,因为治理方式都是文明互鉴的结果,比如由于资本主义与社会主义的相互影响与交流而形成的一些治理模式,比如混合制经济、福利国家等,治理模式可以彼此互鉴。与政治模式相比,治理模式是技术化的非根本层面的东西。当我们谈论中国模式的时候,一定是在根本制度层面谈问题。

遗憾的是,即使在肯定中国模式的阵营中,也几乎没有在根本制度层面谈论这个问题。

第一个角度是在治理模式、发展模式意义上说中国模式。最著名的无疑是“北京共识”,基本上讲的都是中国经济发展模式,极力推销中国模式的张维为也是在发展模式意义上总结中国模式——虽然其胸中有“文明型崛起”的概念,用他自己的话说“中国模式主要有八点,即实践理性、强势政府、稳定优先、民生为大、渐进改革、顺序差异、混合经济、对外开放”。^②总结中国模式怎么能不提中国共产党及其组织中国的基本制度?把这8条对照一下俾斯麦时期的德国,结论必然是“德国模式”的要素。在某种意义上,肯定中国模式的王绍光教授也是在治理意义上谈中国模式,他提出著名的“西式政体,中式政道”之说,即西方人善谈政体,而中国人善谈政道。这种说法值得商榷。中国有很多政治制度史的书,而西方则主要是政治思想史的书。政治思想史中的各种“主义”,各种思想,难道不正是“政道”?所以,肯定“中国模式”的王绍光教授不是在根本制度即政体层面而是在治道意义上谈论中国模式。

第二种角度是文化意义上的。潘维教授的“国民—民本—社稷”中国模式论更像是一种无所不包的文明模式,有作为经济模式的“国民”经济体制、作为政治模式的“民本”政治和作为社会模式的“社稷”构成,其中每一种子模式下面又由四个支柱构成,这样“中国模式”包括12个支柱。在国内流行的贝淡宁(Daniel A. Bell)《超越自由民主》一书中的中国模式观其实也是文化意义上的,即认为儒家的贤能政治优于自由民主的选举政治。

第三种角度便是政治制度意义上的中国模式论。美国哥伦比亚大学政治系教授黎安有(Andrew Nathan)固然不会认为有什么中国模式,但其“韧性的威权主义”(the authoritarianism resilient)至少用来刻画中国政治的现状,用来解释中国政治制度为什么没有随着第三波民主化而垮掉,这一概念在西方学术界影响很大,其实就是说中国共产党的“适应性”问题。郑永年教授眼中的中国模式就是相对西方外部多元主义的内部多元主义即共产党的开放性。^③我认为,无论是否承认中国模式,从共产党这里找答案正在接近问题的真相,但是“内部多元主义”只是一种政治现象,或者说是中国政治制度即政治模式本身外溢出的一种非常重要的现象而已,不能

① 张静:《中国治理尚无“模式”可言》,FT中文网,2014年11月03日,<http://www.ftchinese.com/story/1001058909>,2015年10月5日。

② 张维为:《中国模式和中国话语的世界意义》,《经济导刊》,2014年3月号。

③ 郑永年:《实践逻辑中的中国政治模式》,《人民日报》(海外版),2014年6月12日。

当作中国模式本身。

比较而言,看上去对中国模式更有现实感的是丁学良从政治、社会和经济三大方面而概括出的“多重矛盾的综合体”:列宁主义的权力架构、政府管制的市场经济和社会控制系统。^①毫无疑问,这些都是中国政治发展中的重要方面,但和张维为一样是现象的罗列。更重要的是,丁学良教授的历史观有问题,他把中国模式的“史前期”推到20世纪80年代,割裂了中华人民共和国前后30年,更没有革命时期的历史。

既然是模式,只能是一个简洁而有穿透力的一个词,比如西方的“代议制民主”或“自由民主”。更重要的是,作为终端性的模式绝对不是几年、十几年的发展性政策的变化,而是某种根本性政治制度,而且这个政治制度有其悠久的历史根源。在这些意义上,中国模式只能是我们耳熟能详但又被忽视掉的“民主集中制”。如前,一个国家模式只能是以政治制度为核心,而且这个政治制度能有效地、合宜地将这个国家组织起来。要知道,对于中国等很多后发国家而言,面对历史上遗留下来的“强社会”,最主要的任务是如何有效地组织国家,需要的是一个强国家而非弱国家。晚清之后的中国,陷入了军阀割据下的半封建半殖民地状态,成了孙中山所说的一盘散沙,如何组织中国就成了当务之急。孙中山和蒋介石想以党领军、以党建国,均告失败。最终把中国有效组织起来的是中国共产党,关键是其组织原则即民主集中制。作为胜利者的中国共产党又适时地将民主集中制原则转化为国家的组织原则。

在历史维度上,它不但是中国共产党革命史的写照,也是改革开放前后30年的一以贯之的根本性政治制度。作为政体的民主集中制决不止于政府机关由人大产生并对人大负责,更体现在党政关系、国家社会关系、中央地方关系和政治经济关系的诸多维度上。一个词能概括政治经济社会的所有维度,难道它不正是中国模式的最好的概括吗?我们不能忘却自己的传统和业已存在的资源,不能因为其名称古老而弃之不用,相反,我们应该运用政治学理论的新进展而丰富“民主集中制”这样的政体概念。在政治制度意义上,越是古老的概念,而且还在实践中运转着的,越有生命力。

二、民主集中制原理

民主集中制是中国人最熟悉的一个概念,或许是太熟悉,人们容易使之流于空洞和形式上的说法,以至于忘记了人们孜孜以求的中国模式其实就是我们生活中的民主集中制。

作为一种党和国家的组织原则,民主集中制无疑会得到大量的研究,这里无须列举国内既有的研究成果。在厘清政体意义上的民主集中制之前,在语言哲学上澄清民主集中制的含义。

(一) 民主集中制的政治属性——民主主义

一般认为,民主集中制来自俄语,民主集中制是“民主的集中制”的简称。按照王贵秀教授的考察:在俄语中,“民主集中制”是这样一个复合词:“Демократический централизм”。把它译为“民主的集权制”“民主的中央集权制”,也未尝不可。我们在二、三十年代就使用过这样的译法。^②

应该说,民主集中制不是有些学者解释的两种制度的组合即民主制和集中制,而是一种制度形式的表述,即民主的集中制。但是,停留在“民主的集中制”还不够,还不能真正体现一种政治

^① 参见丁学良:《辩论“中国模式”》,社会科学文献出版社,2011年版。

^② 王贵秀:《民主集中制的由来和含义新探》,《理论前沿》,2002年第8期。

制度的内在的、深远的价值逻辑。中文一般都把 democracy 翻译成“民主”,其实,正如 liberalism 不是自由而是自由主义一样, democracy 不但是汉语中的民主,更有民主主义的含义,自由、民主、平等等价值都是带“主义”的,认识不到这一点,就是对近代政治思想史的遗忘。

理解了这个大背景, democratic centralism 就不是简单的“民主的集中制”了,而是“民主主义的中央集权制”即“民主主义的集权制”。其实,民主集中制思想的集大成者毛泽东恰恰是在“民主主义”的意义上谈论民主集中制。在《井冈山的斗争》中讲的民主就是用“民主主义”,“同样一个兵,昨天在敌军不勇敢,今天在红军很勇敢,就是民主主义的影响。红军像一个火炉,俘虏兵过来马上就熔化了。中国不但人民需要民主主义,军队也需要民主主义。军队内的民主主义制度,将是破坏封建雇佣军队的一个重要的武器。”^①并不熟悉外文的毛泽东为什么大讲特讲“民主主义”?可以认为,“民主主义”是当时的一个流行语。然而,无论如何,“民主主义”确实是恰如其分的运用。

把“民主集中制”完整理解为或者还原为“民主主义的集中制”,并不是无用的文字游戏,而是关乎到这一政治制度的本体论归属,即到底是什么政治属性、政治价值问题。如果一个政治制度只是硬制度而无价值支撑,这样的政治制度是没有生命力的,或者说就不属于根本性的制度(“道”),而是中观性或者微观层面的“器”。“器物”层面的制度属于治道范畴,任何国家、任何时代都可以通用,但是作为“道”的根本制度则是很难移植、很难轻易学习,需要根植于一个国家的文明基因。也正是因为政体的“道”的属性即文化或主义意义上的属性,或者说文明基因属性,我们才可以理解,为什么同样一种政治制度在不同的国家具有完全不同的效应,即我们常说的南橘北枳。

还原语义学上的民主集中制,是为了明确作为政体的“民主集中制”是民主主义的本体论属性,正如作为政体的“自由民主”是自由主义的本体论一样。

前述的语义学的考察已经指出,民主集中制属于民主主义的,正如自由民主属于自由主义的政治性质一样。过去我们理解的民主集中制讲究的都是其对立统一性的哲学范畴。也正是在哲学上,可以把对民主集中制的理解向前推进。根据王贵秀教授的解释,哲学揭示了人类把握宇宙万物所使用的范畴有三大类:一是“实体”范畴,二是“属性”范畴,三是“关系”范畴。以此来观察和分析民主集中制的内在结构,它即“民主的集中(制)”,并不是由两个“实体”构成,而是由“民主的”这一“属性”与“集中(制)”这一“实体”构成的。就是说,“民主的”与“集中(制)”这两部分的关系既不是两个“实体”的关系,也不是一个实体的两个“侧面”(实体的侧面仍然是实体)的关系,而是“属性”与“实体”的关系。“民主的”这种属性是内在地规定集中(制)”这一实体的性质的。具有了“民主的”这种属性或规定性,“集中(制)”就成为“民主的集中制”。^②

王贵秀教授的这种哲学范畴上的解释和我们前述的对 democracy 的语义学即“民主主义”的解释异曲同工。更重要的是,确定作为政体的民主集中制的政治属性,其实就是一种类型的划分。

第一,集中制的政体是民主主义的,而非其他主义的,不是斯大林式的集权主义的,也不是戈尔巴乔夫式的无政府主义的,因此一切集中制下的决策或其他政治行为都必须以民主为前提。这里的民主形式是多样的,有选举式民主、参与式民主、协商民主等,还有作为民本思想实践形式的群众路线。也就是说,界定了民主集中制的民主主义的类的属性,无论是在政治制度和组织制度的构成上,还是在其中的政治过程中,都离不开民主主义的原则和形式。

① 《毛泽东选集》,第1卷,第65页,人民出版社,1991年版。

② 王贵秀:《民主集中制的由来和含义新探》,《理论前沿》,2002年第8期。

第二,作为一种类的属性的划分,可以鉴别出两大政体类型即民主集中制和自由民主制的根本区别所在。在自由民主那里,由于政治属性是自由主义的,因此民主或者作为民主的平等只能在自由主义的范畴之内发展,以自由主义指导或者框定民主与平等,而不是相反,即不能以平等或者民主来淹没自由主义,即可以有政治上的民主或一人一票,但这种政治上的民主不能有损财产权。这样,自由主义的民主是自由主义对民主或者平等的胜利,而不是民主对自由主义的胜利;而当平等或者民主的势力盖过自由主义的时候,自由民主也就死亡了。这是萨托利关于自由民主关系的经典论述。

比较而言,民主集中制的民主主义的性质是一个比自由主义具有更多民主属性的政体。也就是说,自由主义民主偏爱的是自由即少数人的财产权,而民主集中制偏爱的是民主即大众的平等权。

按照萨托利的论述方式,同理,民主集中制是民主主义之中的集中制,而不是民主主义之外的集中制。也就是说,民主集中制的生命力来自民主主义,观念上的民主主义就是常说的人民主权,而人民主权在实践形式上既有直接民主,也有乡镇自治即社会民主,还有选举民主、参与式民主与协商民主。集中制建立在在这些民主制度形式上才是民主的集中制,才有活力和生命力。历史上的集中制并不少见,有君主个人的,有少数寡头的,但都不是以前述民主诸形式为基础的。但是,即使有民主诸形式和大众参与,如果没有法治为保障,民主集中制也可能脱离民主主义范畴而变质。

比较而言,在具有悠久专制主义传统的国家,搞集中制相对容易,难的是民主主义的各种制度的形成和约束机制的建立,因此很多国家都出现了因集中过度而民主不足带来的问题。而在被长期殖民的国家,因为殖民者分而治之的战略遗产,社会中的军阀、贵族势力很强大,在民主化运动中往往是以民主之名搞党争有余,而国家决策权威不够,结果自由民主在这些国家形成了无效治理,甚至更严重的灾难。

近代中国经历了上百年的四分五裂、一盘散沙的历史,权威的集中制无疑是一种必需品。但是,集中过度而导致的社会自由、社会创造力的窒息以及党内民主的阙如而导致的政治灾难,又迫切需要将集中制置于民主主义的制度矩阵之中。因此,确立民主集中制的民主主义政治属性,以及由此而带来的观念上的改变,对于民主集中制的常态化不无裨益。

(二) 作为“矛盾体”的民主集中制

还是在语义学上,尽管“民主集中制”是一个词儿,但还是有很多人把它理解为两种制度即民主制和集中制,那么这两个词不是对立的吗?以二元对立的方式看待民主集中制,是典型的西方社会科学的思维方式,比如国家与社会的二元对立、民主与专制的二元对立,而中国人更讲究“对立性事物”的统一性,即老子的所谓的“反者道之动”,讲究的是事物之间的相互的转换。对于把民主与集中对立的想法和疑问,毛泽东早在延安时期就给出如下回答:民主和集中之间,并没有不可越过的深沟,对于中国,二者都是必需的。一方面,我们所要求的政府,必须是能够真正代表民意的政府;这个政府一定要有全中国广大人民群众的支持和拥护,人民也一定要能够自由地去支持政府,和有一切机会去影响政府的决策。这就是民主制的意义。另一方面,行政权力的集中化是必要的;当人民要求的政策一经通过民意机关而交付与自己选举的政府的时候,即由政府去执行,只要执行时不违背曾经民意通过的方针,其执行必能顺利无阻。这就是集中制的意义。只有采取民主集中制,政府的力量才特别强大,抗日战争中国防性质的政府必定要采取这种民主集中制。^①

^① 《毛泽东选集》,第2卷,第382~383页,人民出版社,1991年版。

民主和集中的融通性,对中国人而言是一种很正常的思维方法和工作方法。

不得不在比较意义上说,在语义学上,如果说民主制与集中制是矛盾的,“自由民主”即自由主义民主的矛盾性和其中的紧张关系更加明显。很简单,自由主义讲的是个人权利尤其是财产权,而民主是大众的平等即合法地通过立法的形式而剥夺少数人的财产,其间的紧张关系可见一斑。^①

民主和集中尽管是可以融通的,但毕竟是两个结构性变量,这就涉及如何实现结构性均衡的问题。结构性均衡既是一个抽象的理论问题,也是实践中的具体问题。在抽象的理论上,任何政治制度都是由一套彼此关联的制度矩阵而构成,彼此之间要相互适应,实现动态中的均衡而不是稳定不变的平衡。民主集中制需要动态均衡,自由民主也需要如此,萨托利论证自由民主的均衡性原理同样适用于民主集中制。他这样说,“假如西方式的制度是自由主义加民主的产物,他们就会不断提出对各组成部分进行内部再平衡的问题……在历史上,我们最终达到的永远是各种各样的平衡结局,也就是对它们的组成部分进行各种组合与调配而达成的平衡。然而,一种社会制度要想保持统一,它就必须始终获得某种均衡性的再平衡。在一个特定制度中,假如所有因素都在导致不平衡,就是说,没有出现补偿性力量,这个制度只有土崩瓦解。”^②

确实,如果说自由主义与民主的不均衡导致了很多国家的问题,比如党争太激烈而导致的治理失效,而不均衡的民主集中制最终导致了苏联的瓦解。因此,什么时候民主多一些还是集中多一些,在理论上需要把握均衡,而在实践上更是一种智慧。毛泽东这样说,过去在战争年代集中制多了些,现在建设年代需要更多的民主制。^③毛泽东还很智慧地指出,大民主是吓唬敌人的,小民主才管用。^④这确实是治国理政的要道。遗憾的是,“小民主”没有得到充分发掘,而“大民主”观念却大行其道。“大民主”最终伤害了的不但是民主本身,还有正常的集中制。

(三) 民主集中制的文化机理——“集体之善”^⑤

任何一套行之有效的政治体制,必须有与之相适应的文化系统为支撑,政治使文化保持生命力,而文化使政治免于沉沦。我们已经看到世界上完全不同的文化系统均实行同一性的政治制度比如代议制民主或自由民主,结果却是天壤之别,其中的关键机理就是政治与文化的冲突性。结果,大家虽然都是“民主”国家了,但并不能避免“文明的冲突”。因此,有哲学家这样指出,“政治与经济同是文化的表述,它们的效能必须与其他文化价值观一起来评估。而且特别需要指出的是,我们认为自由主义的、个人主义的和以权利为基础的民主以及自由企业资本主义,都是西方现代性历史发展的具体产物。因此,任何试图将这些东西在各种文化中普遍化的做法都是愚不可及的。”^⑥

自由民主在一些早发达国家运行得还不错,关键是这种制度所赖以存在的文化系统。这个文化系统就是洛克式自由主义所确保的个人权利至高无上性,而且是麦克弗森(C. B. Macpherson)所说的是能够“个人占有式自由主义”,即以财产权为核心的自由主义,个人权利凌驾于以社会为价值的基础之上,因为个人是权利的唯一拥有者。如果把这套价值系统即文化体系移植到中国,“就会大大改变中国的特征,实际上会将整个中国社会改造成一个外族历史叙事的终端。”^⑦

因此,中国的政治制度、尤其是根本性的政体形式,只能建立在自己文化基础之上,这套文化

①② 参见萨托利:《民主新论》,第394~398页,第394~395页,东方出版社,1993年版。

③ 参见《毛泽东选集》,第1卷,第278页,人民出版社1991年版。

④ 参见《毛泽东文集》,第7卷,第160~161页,人民出版社1999年版。

⑤ 这里特意不用“公共善”,以区别于自由主义,因为自由主义也讲基于个人权利的“公共善”,但它不会讲“集体善”,它甚至不认为有什么集体福利的存在。

⑥⑦ 郝大伟、安乐哲:《先贤的民主:杜威、孔子与中国民主之希望》,第16页,第17页,江苏人民出版社,2004年版。

系统就是整体的善高于个人权利的儒家思想,用西方人的话说就是社群主义。巧合的是,“民主集中制”的属性是相对于自由主义的民主主义的,而民主主义是大众权利的产物,即社会平等化的产物。这也就意味着,民主集中制本身是一种“集体善”的追求,而不是自由主义的个人权利的张扬,“个人服从组织,少数服从多数”,就是“集体善”的经典表述。

当然,虽然民主集中制是以大众平等化权利为基础的,但并不必然要排除个人自由以及基于个人自由而产生的活力和创造性。事实上,无论是毛泽东还是邓小平,他们在谈论民主的时候,大多数时候谈的是由个人活力、社会活力和地方活力而构成了生动活泼的政治局面。对于自由主义的信徒而言,这套话语可能算不上民主的表述,但是,只能说这样的认识太拘泥于自由主义的教科书而忘记了自己的历史文化传统。“在西方传统中,独立自主的个人占据着重要位置。要在中国传统范围内寻找这种西方知识分子推崇的主导思想,将是徒劳的。更很重要的是,表述这些思想成分的价值观、行为以及制度同样在中国传统中不存在。”^①存在的传统就是“个人服从组织,少数服从多数”的“集体善”。这里的“组织”不但是政治组织,还包括家庭组织和社会组织。

(四) 民主集中制的思想基础——民本主义

不同于一般的治理形式或者技术性的制度形式,一套行之有效的政治制度尤其是根本性质的政体形式,不但要成长于特定的文化土壤之中,还必须有价值体系尤其是“主义”层面的价值体系的支撑或者基础,否则就只是一种世界通约性的治理形式、制度形式。比较而言,“自由民主”的文化基础是个人权利至上即权利高于善,而其价值体系则是自由主义;民主集中制的文化机理是“集体善”,而其价值体系则是经过马克思主义中国化后的民本主义。

我们知道,民主集中制这个概念来自列宁,但为什么能在中国生根发芽而成为世纪性活力的政治制度?不但有其前述的深厚的文化基础,更有其治国理政的思想基础,与中国历史悠久的民本主义思想相吻合。从先秦时期的“民惟邦本”,到汉代的“民贵君轻”,到明末清初的“天下不能一人而治”和“天下为主,君为客”,再到孙中山的“天下为公”之共和思想,尤其是毛泽东的“为人民服务”的共和思想,是一套延绵不绝的民本主义思想的不同形式的政治表述。

在延安时期,毛泽东已经形成了其完整的治国理政思想。毛泽东把民主集中制与其共和思想联系在一起。他这样说,“只有民主集中制的政府,才能充分地发挥一切革命人民的意志,也才能最有力量地去反对革命的敌人。‘非少数人所得而私’的精神,必须表现在政府和军队的组成中,如果没有真正的民主制度,就不能达到这个目的,就叫做国体和政体不相适应。”^②在毛泽东那里,政体是民主集中制,而国体则是人民当家作主的共和国,即后来所说的无产阶级领导的工农联盟为基础的人民民主专政。

毛泽东所说的是一套特定时期的话语,即基于阶级分析的共和制概念的话语表达。但是其中的政治思想价值是显然的,那就是民主集中制是一套实现共和国的政体。在毛泽东那里,共和国又是什么样子呢?就是其引用的“非少数人所得而私”的“为人民服务”的国家,是孙中山的“天下为公”。无论怎么表述,其中的民本主义思想的色彩是很浓厚的。

值得指出的是,过去所有的民本主义思想只是停留在思想层面,或者是各级官员所奉行的一套指导思想,而无实现这套思想的制度或者中介机制。所不同的是,作为政体的民主集中制不但是民本主义思想的政治制度,而且还有实现民主集中制度的中介集中即我们耳熟能详的群众路线

^① 郝大伟、安乐哲,《先贤的民主:杜威、孔子与中国民主之希望》,第25页。

^② 《毛泽东选集》,第2卷,第677页。

线。对此,毛泽东有很多经典的论述,比如“从群众中来,到群众中去”的群众路线思想,并把群众路线作为共产党成功的一大宝贵经验。关于民主集中制和群众路线的关系,毛泽东这样说,没有民主,不可能有正确的集中,因为大家意见分歧,没有统一的认识,集中制就建立不起来……。没有民主,就不可能正确地总结经验。没有民主,意见不是从群众中来,就不能制定出好的路线、方针、政策和办法。我们的领导机关,就制定路线、方针、政策和办法这一方面说来,只是一个加工工厂。^①

如果把群众路线和民主集中制联系在一起,民主集中制的民本主义思想基础就更容易理解了。群众路线说到底还是讲人民的重要性,即儒家自古以来的“以民为本”思想。

这样,群众路线、民主集中制、民本主义之间的逻辑关系就很清楚了。群众路线是实现民主集中制的中介机制,而民主集中制是具体实现共和制的政治制度即政体,而中国的共和制必然是“以民为本”的民本主义思想为纲。反过来说也成立,也正是因为有了民本主义思想指导下的“天下为公”的共和制,才会有更好的民主集中制政体,而民主集中制的健康实践则少不了实践这种政治制度的群众路线以及其他形式的民主。

(五) 实现民主集中制的微观机制

作为政体的民主集中制是宏观性结构,而宏观结构的政治制度的生命力无疑需要微观机制来丰富和充实,否则名称再美好的政治制度都会落空。也就是说,理想要落地,需要一套实现理想的中介机制。当我们特别提出来民主集中制的微观机制的时候,我们并不缺少实现集中制的机制或制度,比如各级党委就是专门集中而设立的机关。因此,这里的微观机制主要是民主的方面,即如何建立更多元而有效的民主形式以健全民主集中制。

第一,作为特殊民主形式的群众路线。前述的民本主义思想之下的群众路线无疑是一种中介机制。而对于陷于自由民主话语体系而难以自拔的人来说,很难理解为什么把群众路线与民主联系起来,甚至在心理上拒斥群众路线这样的概念。殊不知,作为自由民主理论大师的萨托利(Giovanni Sartori)和英格尔哈特(Ronald F. Inglehart),都把回应性当作是民主的根本,认为不能回应民众需求的民主最终都是“无效的民主”。在回应性意义上,无论是选举式民主还是参与式民主,并不必然多于群众路线所产生的回应性效应。常识还告诉我们,选举民主是可以被强势利益集团操纵的,而参与式民主的主体在能力和力量上也是不平等的,因此这些民主形式所表达的利益渠道与效果都是不平等的。也正是在这个意义上,自上而下的群众路线倒是可以弥补其他民主形式的与生俱来的不足,让民意更能成为政策议程。可以说,其他的民主形式都是可以模仿甚至移植的,唯有以民本主义为文化和思想基础的群众路线难以模仿和移植。

第二,选举民主。我们反对选票至上,但并不意味选票不再重要,选举毕竟是民主的最原始最重要的形式之一。但是,选举民主如何运用?社会矛盾主要来自纵向的基层政治、横向的单位—社区政治以及政治功能层面。对于解决政治功能问题(比如权力滥用如乱立项乱花钱),选举民主就无能为力。但是,在基层单位和社区层面,选举民主就是重要的,因为大家彼此了解,如果上级强行任命,人们的不满自然的;而且不满的人们会迁怒于体制和执政党,认为因为有了这样的制度才有带病上岗的单位领导。

第三,协商民主。中央关于全面深化改革的决定指出,要建立全方位多层次的民主协商制度。在我看来,如果说在横向层面的基层单位—社区急需选举民主,政治功能层面则急需协商民主。政治功能其实也是分层次的,比如事关日常生活的居住环境问题,社区和街道建设问题,以及知识界和媒体所关心的没有预算法而各个部门浪费性预算、无效预算、非生产性预算,都需要

^① 《毛泽东著作选读》,下册,第819~820页,人民出版社,1986年版。

协商民主制度。地方和基层的协商民主已经有了实践甚至是成型的模式,亟待建设的是政府部门决策中的协商民主制度。

第四,参与式民主。参与式民主主要适用于纵向层次的政治生活,既包括基层政治中的政治参与,也包括中观层面的利益集团的活动,还有全国层面的政治参与。具体形式有:上访、听证会、意见表达以及利益集团的游说活动等。其中,上访是因为百姓的个人利益受到侵害,听证会是关乎群众的切身利益比如物价问题,而意见表达则是知识分子特有的关心国家大事、国家前途的表现。这样,本来适用于纵向层次的参与式民主则有了最多层次的色彩,既有个人利益和群体利益,还有全国性利益和公共利益,可谓民主形式的多样性所体现出的政治生活的生动性。百姓有参与,政府有回应,正是民主政治的最生动体现,也是民主政治的最本质写照。

第五,分权民主。如果西方人把宪政称为一种民主形式,我们更有理由把分权政治与民主联系在一起,称之为“分权民主”。这样说不仅有政治理论上的资源支撑,还因为分权本身最符合民主的本义。

民主的最基本的含义就是人民当家作主或者多数人统治。分权能找回原始意义上的民主,即让“人民”直接行使各种权利。这是因为,对于先发达国家而言,现代国家的形成就是权力集中化或中央化的过程,从而大大削弱既有的地方自治。为此,托克维尔无比正确地指出,追求民主的法国大革命却强化了中央集权而削减了地方自治。就此而言,中央对地方的分权难道不是重新找回“人民”的过程?因此,中央对地方的分权其实就是一种民主化的过程。

对于中国这样的后发国家而言,国家建设与早发达国家的次序不同,即早发达国家依次是社会(自治)、经济组织、政治权力集中化,而后发国家如中国则是在一盘散沙的基础上先有政治权力的集中与统一,然后再扶植大的经济组织,最后再建构社会。也就是说,政治权力淹没了一切,没有经济和社会,一切都政治化了。集中了一切权力并进而垄断了一切资源的国家又需要大转型,即培育自主的经济组织和自主的社会组织。在这一大转型过程中,中央不但要向地方分权以形成权力分享与共治的中央-地方关系,政府要向企业分权以形成好的市场经济,国家向社会分权以形成好的公民社会。这样,权力和资源集中化或中央化是现代国家建构的第一阶段,而去中央化或去集权化的大转型又成为国家建设的第二阶段。后发国家的国家建设中的大转型,无疑是民主化的一个部分,或者可以成为“民主的去集权化”或干脆称之为“分权民主”。在《论美国的民主》中,托克维尔谈论的民主就是平等、分权和社会自治。

值得指出的是,上述几种民主形式中的选举民主和协商民主,不仅是民主集中制的民主阶段,在集中阶段都是不可或缺的政治形式,比如重大事项、重大人事安排中的票决制和协商制,都是“集中”阶段的重要组成部分,没有民主的决策就是毛泽东所说的“霸王”而不是“班长”。也正是在这个意义上,我们说民主集中制在政治属性上是民主主义的。

三、作为政体的民主集中制

中国的国家建设路径,既不同于以英美为代表的商业集团主导的以社会为中心的所谓的社会中心主义,也有别于法国、德国和日本的官僚制主导下的以国家为中心的国家中心主义,而是党作为国家的组织者,其时间顺序和组织路径是:建党——建军——革命——国家制度。这样一套独特的建国路径决定了,必须寻求那种既能解释国家也能解释党的政治理论。或者说,只有把党和国家有效连接在一起的理论才是有效的政治理论。民主集中制正是这样一种政治理论,它从党的组织原则(可以称为“党体”)演变为国家政权的组织原则(即“政体”),并同时是党和国

家的本体论性质的组织原则。也可以说,我们常说的“党和国家”之间,存在一个内在的组织逻辑关系,存在一个连接党和国家的桥梁,那就是民主集中制。没有民主集中制,就难以理解党和国家领导体制,也难以理解党何以治国即“党治国家”。

作为政体的民主集中制思想来源于列宁。^①在《新民主主义论》中,毛泽东明确指出新中国的政体是实行民主集中制的全国人民代表大会。^②在1945年的《论联合政府》中,毛泽东说新中国的政权组织应该是人民代表大会制度,而人民代表大会制度的组织原则是民主集中制:新民主主义的政权组织,应该采取民主集中制,由各级人民代表大会决定大政方针,选举政府。它是民主的,又是集中的,就是说,在民主基础上集中,在集中指导下的民主。^③

《论联合政府》中的民主集中制既是人民代表大会制度的组织原则又是政体形式的来源。应该看到,政体理论是抽象的,而任何政体之下都有一套根本性制度、基本制度或组织制度为支撑;如果一个国家的政体是民主集中制,政体之下的各种结构性制度都是民主集中制,也就是理所当然的。因此,实在没有必要去争论民主集中制到底是人民代表大会制度的组织原则,还是政体的组织原则。民主集中制就是政体,而政体是由一套制度构成的制度矩阵。

毛泽东在延安时期的建国理论直接成为新中国宪法的指导思想,甚至宪法文本本身。1954年宪法“总纲”第一条规定了新中国的国体,第二条便是政体:“第一条 中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。第二条 中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使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。全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关,一律实行民主集中制。”

1954年宪法中的民主集中制专指国家机构的组成方式,即国家行政机关由人大产生并对人大负责。到了1982年宪法,民主集中制不但包括国家机关即横向的权力结构组织形式,还包括了国家结构形式即中央-地方关系的组成方式。82宪法第三条规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”

可见,中国人在政体的认识上有一个不断拓展的过程,即政体不但包括横向的国家权力组织方式,还包括纵向的国家结构形式即中央-地方关系。事实上,这才更符合政体理论本身的意义。政体说到底就是统治权以及围绕统治权而建立的权力关系,简单地说政体是权力关系的总和。据此,不同时代的政体内涵是不一样的。在城邦国家时期,因为是一种典型的政治社会,而且不存在现代国家意义上的规模以及由此而导致的中央-地方关系,政体主要是指统治权。亚里士多德的定义是,“一个城邦的职能组织,由以确定最高统治机构和政权的安排,也由以订立城邦及其全体各分子所企求的目的。”^④这里,政体至少由三个方面构成,第一是组成城邦的目的即今天所说的立国价值,第二是统治权,第三是围绕统治权而建立的政权的安排即国家机构。即使在城邦国家时代,亚里士多德已经提出了政权的安排包括三权即议事、行政和审判,这是我们看到的三权分立的源头所在。据此,后来的学者才把三权之间的关系总结为议会制政体、总统制政体

① 《列宁全集》,第24卷,第148~149页,人民出版社,1990年版。

② 《毛泽东选集》,第2卷,第677页。

③ 《毛泽东选集》,第3卷,第1056~1057页,人民出版社,1991年版。

④ 亚里士多德:《政治学》,第181页,商务印书馆,2008年版。

和混合制政体。

到了现代国家时代,存在一个古典理论不曾面对的国家规模问题。这样,回答大规模国家如何组织起来的政体理论就适时出现了,比如单一制和联邦制。国内新的政体理论研究成果是,到了市场经济时代,权力关系不但包括狭义政治范畴的国家机构和央-地关系,经济权力即资本权力事实上已经是一种左右政治权力的不可忽视的权力。因此,考察市场经济时代以后的政体理论离不开政治-经济关系的维度。资本权力是重要的,同样重要的还有社会权力,因为现代政治的一个重要特征便是政治的大众性。这样,政治社会关系或国家社会关系的维度也是现代政体理论所不能忽视的。^①也就是说,今天的政体理论不再是单纯的讲国家机构这个纯粹的政治,还有经济和社会两大变量,政体是政治、经济和社会三大关系的总和。^②

这样,在中国,事实性政体内涵除了宪法所规定的国家机关组成形式、中央地方关系,还应该包括政治经济关系和国家社会关系。我们发现,在中国,无论是传统意义上的政体形式即国家机关组成方式和中央地方关系,还是中国改革开放以后所衍生出来的政治-经济关系和国家-社会关系,都有形或无形地体现了民主集中制原则。

(一) 国家机构的组成原则

按照宪法规定,中国国家机构实行由人大产生并对人大负责的民主集中制原则,其中人民代表大会制度本身就是民主集中制的集中体现。

首先,人民代表大会制度的民主性。我们常说人民代表大会制度是一种最高权力机关即人民主权的象征。其实,人大制度不仅体现了民主理论中的人民主权原则,还有实现人民主权的中介机制即代表制民主和协商民主制度。在社会主义国家的政治实践中,人民主权思想已是政权建设的基本原则。人民主权原则是以抽象理论原则和根本性制度形式而体现出来的,而人民主权的生命力则来自实现人民主权的具体民主形式。(1)代表制民主。在大规模的现代国家,人民主权的实现形式之一便是代表制,即人民的代表代表人民实现自己的意志,其中代表与选民的关系至关重要。在我国,各级人民代表大会不但具有地域代表制的特征,而且还有按行业建制的色彩。按功能团体建制,是一种从程序角度保证人民性得以实现的制度安排。(2)协商民主。协商民主属于一种程序性民主,强调的是公共权力运行和达成共识的过程。虽然西方民主理论中的“协商民主”(deliberative democracy)在20世纪后期才得以成型,但在政治实践上,中国共产党人却有着悠久的协商民主实践。“从群众中来到群众中去”是一种协商民主,延安时期的“三三制”是一种协商制度,新中国之后的政治协商制度更是协商民主制度的集大成者。可以说,协商民主是社会主义民主的独特优势。

其次,人民代表大会制度的集中性。人民主权原则的实现既要有程序性的民主形式,也要有能将各种程序民主统合起来的制度安排,否则就如同我们看到的很多转型国家陷于代议制民主之下的党争民主而不能自拔。邓小平曾经说过:“我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。”^③联想到当下很多转型国家党争民主下的困境,更能体会到邓小平朴素语言中的大智慧。在我国,这种统合程序民主的制度既完整地体现在党章中,也在宪法中有着明确的规定,具体体现为党的领导原则。关于我国的根本政治制度,完整的说法应该是“党的领导下的人民

① 参见曾毅:《政治科学方法论视野下的政体观研究》,中国人民大学博士论文,2013年。

② 参见林德布洛姆:《政治与市场》,上海人民出版社,1992年版。

③ 《邓小平文选》,第3卷,第220页,人民出版社,1993年版。

代表大会制度”。习近平指出,“保证党领导人民有效治理国家,切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。”^①这既是对中国历史和现实的客观描述,也是比较之后的经验总结。

西方的政党政治产生于资产阶级革命之后的议会政治,因此政党在议会活动中形成,在议会内部有党团,因此政党只是利益集团性质的政治组织。和西方政党政治完全不同的是,中国共产党是建国党,是一盘散沙的国家的组织者,建国路线图是“建党—建军—革命—建国(国家机构)”。因此,党领导人大是历史的内生性逻辑,一种事实性存在,不能用基于西方历史的宪政主义理论来“关照”中国的历史和现实。倒是有很多国家包括很多大型国家不顾自己的历史而搞起了党争民主式的宪政主义,结果如何呢?因此,在理论上,党领导下的根本制度的优越性应该得到更深入的研究和认识。

作为一种运行 60 年的制度,固然有其不完善之处,比如人大的监督职能有待充分发挥,但是相对于发展中大国的三权分立而导致的相互对立、相互扯皮而使国家发展、人民福祉裹足不前的困局,议行合一原则所表现出的制度优势有目共睹。

(二) 中央—地方关系的组成原则

根据宪法第三条,中央—地方关系是在中央统一领导下,充分调动地方的积极性和主动性。中央的统一领导,讲的是国家结构形式中的单一制或者中央集权制,即中央是主权的代表和权力的来源,地方只是主权者的代理人,中央—地方关系是委托—代理关系。这是传统意义上的单一制。

经过 30 多年的改革开放,中国的中央—地方关系已经发生了结构性变化。我们知道,中国的改革是以分权为起点的,即中央分权给地方以调动地方的积极性和主动性,国家分权给社会以形成社会的自我管理和社会自治,政府分权给市场以形成市场经济和充分调动个人的积极性与能动性。完全可以说,改革开放本身就是一个民主化进程,是一种分权式民主形成的过程。没有民主,就没有活力,也就没有今天的经济成就。这应该是一个政治常识。

那么,已经发生结构性变化的新型中央—地方关系到底是如何贯彻民主集中制原则的呢?如果说改革开放前的中央—地方关系是典型的单一制,那么改革开放之后的中央—地方关系则是政治与经济的一定程度的游离,即形成了政治单一制和经济联邦主义的二元化结构。所谓政治单一制,就是在党管干部的民主集中制原则下,确保中央对地方的政治、人事的领导,具体体现为副省以上干部由中央组织部直接管理,人事权进一步保障了中央对地方的政治领导。在政治关系上,中国是全国一盘棋的局面。

在经济关系上,出现了治权的分享与共治(即学理上财政联邦主义)的格局,中国的分税制和治权的地方化都是经济联邦主义的经典案例。地方所享有的治权的分享和共治,事实上就是一种分权式民主。

中央—地方关系的结构性变化意味着,地方不再只是单一制下的纯粹的代理人角色,地方政府尤其是市县级政府,已经变成了利益主体,而且地方利益主体之间竞争而产生的积极性和活力,正是中国历代领导人所讲的“民主”。比如邓小平这样说,“调动积极性是最大的民主”,“把权力下放给基层和人民,在农村就是下放给农民,这就是最大的民主。我们讲社会主义民主,这就是一个重要内容。”^②托克维尔(Alexis de Tocqueville)在《论美国的民主》中就是在分权和社会自治意义上大讲人民主权。因此,下放权力、让人民自由的改革开放本身就是民主权利实现的过程。

地方治理的民主性和政治集中性,已经是中央—地方关系中的新型民主集中制。

^① 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立 60 周年大会上的讲话》,《人民日报》,2014 年 9 月 6 日。

^② 《邓小平文选》,第 3 卷,第 243、252 页,人民出版社,1993 年版。

(三) 政治—经济关系的事实性构成原则

一个国家的政治经济关系样式,既体现其治理模式,也体现了一个国家内部的真实的利益关系,即集团与集团之间的关系、阶级与阶级之间的关系。在自由资本主义的美国,是典型的经济决定政治;而在市场经济的东方国家和地区比如韩国、日本、新加坡和台湾地区,政治与经济的关系更复杂,“发展型国家”是对这些东方国家和地区的概括。

中国不但不同于美国,也不同于韩国等国家,经济力量很重要,但最重要的还是政治权力,尤其是政治制度具有决定性作用。这个前提决定了中国的政治—经济关系属于政治主导型发展型国家。

“发展型国家”是西方学者研究日本战后奇迹而提出的一个概念,其要素是:一个有效能的官僚组织,一个能让行政队伍实施创新和有效行事的政治制度,顺应市场经济规律的国家干预经济,一个像通产省这样的经济发展的导航机构。简单地说,“发展型国家”是指在以保护市场为导向的政治体系里,基于为发展经济而建立起来的行政机构,有效地规划国家经济并干预国家经济,从而实现经济腾飞。

按照这种界定,在政治经济关系上,中国的“发展型国家”比东亚其他政治体更典型,但是中国的发展型国家也是“民主集中制”体制下的一个中国经验。

首先,从其构成要素而言,一是能让行政制度有效地实施其经济规划和经济干预的政治体系,具体而言就是中央财经领导小组、中央农村工作领导小组等党的领导下的国务院相关经济主管部门;二是中国行政部门虽然问题不少,但是其公务员个人能力基础上的整个行政队伍所体现的国家能力,是不容置疑的;三是专事规划国民经济的宏观经济调控部门即国家发展与改革委员会,尤其是国务院组成部门中的大多数机关都是专事经济管理的机关。

其次,就其经济运行机制而言,中国的“发展型国家”特征也最突出。十年规划、五年规划、中央年度经济工作会议,都是值得重视的实施国家综合发展的有效机制。五年规划似乎是传统社会主义的遗产,但这并不意味着不是值得珍惜的遗产,何况法国这样的发达资本主义国家在战后也有五年规划之类的机制。如果说五年计划是中期的发展蓝图,十年规划则是长期的国家发展的综合性计划。这些机制保证了国家发展的连续性,而这种有规划的连续性发展,是美国这样的体制所不可能想象的,也是美国精英所艳羡但所不能得的。

如果说“发展型国家”更多地体现了政治经济关系中的集中性,在过去几十年里“发展型国家”的一个结果就是社会主义市场经济体制的形成。既然是市场经济体制,企业自由是必然的。事实上,中国的私人企业对国民经济增长的贡献率已经达到70%,同时70%以上的就业机会也都是私人企业提供的。私人企业如此的比重和重要性自然会在中国的政治经济过程中发挥影响和作用。这主要表现在两个方面,一是在经济发达的东南沿海地区,在地方人大代表的构成中,私人企业主的比重越来越大,这样地方人大以及由人大而产生的地方政府不能不顾及私人企业主的利益。二是私人企业主已经有能力影响国家的宏观政策,比如他们所推动的非公企业与国有企业同等机会和地位的国家立法与相关政策。也就是说,中国的政策过程中的声音已经多元化了,而多元化正是民主的一个重要特征,或者说是民主的构成部分。

概言之,中国政治—经济关系的事实性构成原则是民主集中制。也正是因为这样的体制,使得中国的政治经济关系不可能变成美国式的即资本决定政治权力的结构,中国只能是政治权力主导经济、主导资本权力的结构。任何一个结构都不会让所有人满意,比如美国的结构有利于资本集团,而中国的结构则有利于社会下层。这大概是中国制度和美国制度的根本性不同之所在。

(四) 国家—社会关系的事实性构成原则

改革开放之前,中国的国家社会关系是依附性链条关系,即个人依附于单位,单位依附于政府,政府依附于国家,即个人—单位—政府—国家,没有自主性的个人和社会,甚至连家庭生活都是不自由的,只有无处不在的国家权力。伴随着市场经济的形成,不但出现了不同于国家和社会的资本权力,社会的重要性也愈发突出,比如过去未曾出现过的“社会治理”一词就最能说明问题,与国家治理、政府治理、经济治理等概念并驾齐驱,可见“社会”的重要性。

中国有社会自治的古老传统,比如自古皇权不下县,即县之下的家族自治,明晚清之际的行会组织,民国时期的商会自治尤其是上海的金融商会组织,因此讲社会自治没必要与被制造出来的概念即“公民社会”扯在一起。也正是因为与生俱来的传统,所以改革开放之后中国的社会新兴组织如雨后春笋般地成长起来,目前在民政主管部门登记注册的上百万家,而大多数还没有注册登记。根据十八届三中全会决定,除政治类、法律类、民族类、宗教类之外,社会组织的成立都实行登记制,而不再是1992年民政部制定的主管部门审批制。

在鼓励社会组织自主和自我管理的同时,国家对社会组织实行有区别的限制,比如对上述四类组织。同时,在转型过程中,原来基于产业、行业而设立的政府主管部门,转型为国家性的行业协会,比如钢铁业协会,或者把政府主管部门的一些权力转换成其政府下属的行业组织,比如英语四级、六级考试以及很多行业性的考级组织。在过去的20多年里,带“中国”字头的或者成立全国性的行业组织都需要上报国务院审批。

社会治理中一方面有自由,另一方面有国家严格的控制和限制,这种国家—社会关系在西方政治学理论上属于“国家统合主义”即国家主导的可控的有效组织起来的行业组织能积极参与政治过程和决策过程,而在中国政治术语里就是典型的民主集中制原则。社会组织的自主性管理是民主的,而国家的控制和限制则是集中制的。

在上述四大结构性维度中,即横向的行政体制、纵向的央地关系、横向的政治—经济关系和纵向的国家—社会关系,无不贯穿着民主集中制原则,或者说中国这样一个硕大无比的国家依靠民主集中制原则而得以组织起来并有效地运转。民主集中制不仅体现在政治制度和组织制度上,更是统率政治过程的一个大原则。

四、作为决策过程的民主集中制

相对于政治制度和组织制度的民主集中制原则,政治过程中的民主集中制原则更容易理解,中国人也更熟悉。决策过程中的民主集中制的经典表述就是“从群众中来,到群众中去”的群众路线,以及“民主基础上的集中,集中指导下的民主”。完整的决策过程的民主集中制阐述还是来自毛泽东的关于如何实行民主集中制的讲话。他指出,没有民主,不可能有正确的集中,因为大家意见分歧,没有统一的认识,集中制就建立不起来。什么叫集中?首先是要集中正确的意见。……没有民主,就不可能正确地总结经验。

我们的集中制,是建立在民主基础上的集中制……在党委会内部只应当实行民主集中制……如果不是这样,就是一人称霸。这样的第一书记,应当叫做霸王,不是民主集中制的“班长”。^①

这是关于民主集中制决策过程的最经典的表述。在决策前占有正确的、全面的信息需要民主的群众路线,而集中“意见”即决策过程的党委会也需要民主制,不能搞书记一言堂。

^① 《毛泽东著作选读》,下册,第819~820页。

民主集中制的决策原则在21世纪有了系统的发展。根据国务院规定,重大决策已经把公众参与、专家咨询、风险评估、合法性审查和集体讨论决定,作为决策的必经程序。决策民主或行政民主,已经是学界公认的中国民主政治的重大进展和突破之处。

不仅涉及利益攸关方的决策体现了作为行政民主的民主集中制,那些事关国家未来的重大改革规划,也是民主集中制的产物。在立法上实行“开门立法”,许多直接涉及群众切身利益的法律法规草案都向全社会公开征求意见,取得了比较好的效果。十八届三中全会关于全面深化改革的决定和十八届四中全会关于推行依法治国的决定,都是民主集中制决策原则的典型产物。

作为决策过程中的民主集中制,能将现代化的国家治理体系转换为现代化的国家治理能力,或者说民主集中制是沟通国家治理体系与治理能力之间的中介机制。比较而言,很多发展中国家徒有现代化的治理体系而无治理能力,关键在于政治过程中的实现机制的缺失。在现代世界,现代性的一个特征就是国家之间的政治制度越来越雷同,比如印度、巴基斯坦是和英国一样是代议制民主,但是为什么治理状况天壤之别?所以,将制度体系和治理能力一体化的不是二元对立化,正是看到了中外各国的制度与治理之间的内在复杂逻辑。

治理体系与治理能力之间的内在逻辑就是政治过程中的政治组织原则问题。过去我们常说经济基础决定上层建筑,政治反作用于经济。这样的说法无疑简单化了。如果把一个国家比作由若干同心圆构成,从核心到外围依次是政治制度圆、经济制度圆、社会制度圆和历史文化圆,其中最核心的政治制度要素固然要适应作为环境性要素的经济、社会 and 历史文化,但是最核心的力量怎么可能总是被决定而不起主导作用呢?马克思早就说过在权力横行的地方商品经济发展不起来,中国秦以来更是政治权力主导社会的历史。就是这样一个明确无误的道理,长期以来被庸俗化了,政治的作用只是变成了“反作用”。

习近平《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》有利于人们进一步理解制度体系的内在逻辑。习近平提出了“政治制度的决定性作用”：“一个国家的政治制度决定于这个国家的经济社会基础,同时又反作用于这个国家的经济社会基础,乃至于起到决定性作用。在一个国家的各种制度中,政治制度处于关键环节。”^①这种党内文件的新表述既还原了马克思主义的基本原理,也道出了中国历史的制度变迁规律。

好的国家治理体系的核心是政治制度,因此与治理能力最密切的制度还是政治制度。通俗地讲,面对需要治理的复杂问题,需要解决问题的愿望和意志,而意志需要相应的制度、体制或机制去实现,这个过程就是国家治理能力。也就是说,制度是将意志变为现实的中介机制。没有中介机制,再宏大的、理想的制度结构都只能陷于空转而不起作用。

在中国,这个中介机制就是我们常说的民主集中制。强调民主集中制原则,是习近平在人大制度60周年讲话上的一个最突出的内容。民主集中制可以“形成治国理政的强大合力,切实防止出现相互掣肘、内耗严重的现象”;保证了“有效治理国家,切实防止出现群龙无首、一盘散沙的现象。”在中国这样一个超大规模国家,没有个人自由、社会自治、市场经济等民主的原初形式,就没有社会活力;没有社会活力,就没有改革开放以来的巨大成就。同样,在中国这样一个空前复杂的国家,没有决策权威,也很难想象会有今天的局面。比较而言,很多发展中大国都是有民主而无决策权威,发展因此步履蹒跚。不只是发展中国家,就连美国这样的发达国家,也因为其政策过程中的“否决型体制”而难以推动国家急需的公共政策和基础设施项目,比如全民医保难以实施,高铁计划几近流产。这一切都是因为立法和决策过程中的“否决者联盟”力量太过强大。

^① 习近平:《在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话》,《人民日报》,2014年9月6日。

政治过程中民主集中制之比较优势有目共睹,而其优势的持续性则需要决策过程中更多的“民主主义”,让民众更多地参与到决策过程,民众的利益得到更好地保护,使这个体制的回应性更强也更有弹性和活力。

五、结语:确立民主集中制的政体理论地位

民主集中制原则从写进中国共产党党章至今,历经近 100 年的历史,从最初的党-军组织原则,到新中国的政权组织原则,再到改革开放之后的围绕政权的组织制度的组织原则,可谓历久弥新。能够称得上政治模式的制度,必然是有时间维度为基础的,而且是有强大生命力的。如果说革命时期的党-军原则是民主集中制 1.0 版,新中国之后的毛泽东时期则是民主集中制的 2.0 版,而改革开放之后的 30 多年则是民主集中制的 3.0 版,是一个版本不断升级的过程。这个不断升级的过程和政体理论的演进路径是一致的,即起初只是亚里士多德所说的统治权,到了现代国家则演变为围绕统治权而建立起来的行政体制(比如议会制与总统制)、中央-地方关系(比如单一制与联邦制)。有解释力的政体理论一定是与时俱进的,停留在古希腊城邦时期的政体理论是没有意义的,用一种政体理论来解释其他国家的政体也是不可思议的。

更重要的是,没有哪种政治模式像民主集中制原则这样,既是权力结构的组织原则,又是这一权力结构的运行原则,充分体现了组织形式与组织过程的统一性。比如,世界上另一大政体即自由民主政体在组织形式上限于选举民主,但在政治过程中却被资本权力所主导。自由民主政体是两张皮,如果说其组织形式是民主的,而组织过程及决策过程所体现的政治则是寡头国家,是不平衡的多元主义即寡头利益集团主宰下的决策。形式与过程一致性的政体显然比不一致的政体更具有理论上的正当性和道义性。也正是因为其理论优势,才体现为治理绩效上的强大优势,这是中国与实行代议制民主即自由民主政体的发展中国家的比较结果。

实行了百年而仍然具有强大生命力的制度,必然是与其固有的文化和政治思想具有相适应之处。作为一种外来的但最终成为一种内生性演化的制度,是因为其基于集体善的文化传统并以民本主义思想为脉络。因而,这种内生性制度自然比很多发展中国家移植的“飞来峰”更有适用性和生命力。

民主集中制的生命力不但因为其已经成为一种内生性制度,而且因其还是符合政治逻辑的混合政体。政治体必然是方方面面的关系,而且需要把各种关系有机地统合起来。因此,好的政体一定是混合制的。比较而言,自由民主政体在本质上也是混合制的,但却被诠释成以竞争性选举为标准的二元对立的理论,有竞争性选举则是民主,无则是非民主。结果,混合制政体变成了单向度理论,这种视竞争性选举为一切的单向度理论必然给其他国家带来灾难。

这种历史悠久的、道义正当的并客观体现政治内在逻辑的内生性演化而来的制度,以及由此而体现出的治理上的优越性,都使得作为中国模式的民主集中制政体有资格在政治学理论乃至社会科学理论体系上占有不可或缺的一席之地。换句话说,在中国乃至在美国,谈政体如果眼中只有自由民主政体而无民主集中制政体,在学术上是极其是不严肃的,在理论脉络上是残缺不全的,其比较政治研究或中国研究的意义都会大打折扣,甚至可以归为无用之学。

作者:杨光斌,中国人民大学政治学系(北京市,100872)

乔哲青,四川大学政治学院(成都市,610039)

(责任编辑:刘杰)