

合法性概念的滥用和重述

, December 20, 2025 9:48

合法性概念的滥用和重述

作者：杨光斌，中国人民大学政治学系

来源：《政治学研究》2016年第2期

内容提要

“无选举授权就没有合法性”已经是很多中国人的一种集体无意识的政治表达。然而，它在合法性概念体系中的地位如何？合法性理论的“立法者”韦伯意指政权的合法性和有效性；半个世纪之后的冷战时期，为了配合熊彼特对民主概念的颠覆性改造，美国政治学家李普塞特复活并重构了合法性概念，将选举式民主纳入合法性理论，即所谓的合法性来自选举授权。但是，选举授权不仅未能避免20世纪60~70年代西方政治危机，第三世界国家更因此出现政治衰败。为此，亨廷顿响亮地提出不能进行有效治理（统治）的政府不但不具有合法性，还是不道德的。自由主义者罗尔斯和新马克思主义者哈贝马斯在20世纪70年代初相继出版了影响世

界的研究西方政治合法性的著作。提倡“反思平衡”的罗尔斯不但论证了西方政治自由主义的合法性问题，还为非西方社会的合法性政治提出一个本文所概括的“良序合宜政体”。这是思想市场上的一个巨大反讽，**当罗尔斯反复强调不能依据西方社会条件而判断非西方国家政权的合理性合法性时，中国学者依然在依据那些为西方定制的理论而评判中国政治的合法性。**即使在西方知识脉络上，**合法性也是一个包含了合法律性、有效性、人民性和正义性的概念体系，而且有效性是所有合法性理论流派的最大公约数。**合法性概念的滥用只是中国社会科学令人难以置信的落后性的一个缩影。

关键词: 合法性 有效性 统治能力 人民性 正义性

正文

我们迫切需要对社会科学中的基本概念（如政体、合法性、自由、民主、宪政）进行重新解释以达成新的认知，否则就必然是概念滥用。**社会科学是人们基于特定国家特定历史时**

期的特定经验的观念化工作，在本体论意义上属于地方知识。但是，在作为意识形态战争的冷战中，很多地方知识被“普遍主义化”，现在流行的很多概念如本文中的合法性，就是“冷战学”的产物。正是在这样一个背景下的观念化概念，已经深深嵌入中国思想界，以意涵不明的或充满张力的合法性概念来度量中国政治。为此，几年前本人曾写下一篇评论性短文《合法性问题再认识》，认为对合法性概念的理解有问题。^[1]这种滥用概念现象今天依然严重。英国德蒙特福大学曾敬涵博士的一项研究是最好的佐证，在《合法性研究：中西学者看法为何如此不同》一文中，^[2]作者统计了2008～2013年中外学术界关于中国政治合法性的研究文章共120多篇，结论让读者错愕。我们知道，2008年是世界政治的转折点，西方的地位因金融危机而加速了下滑，相反中国则加快了上升的步伐。面对这样一个世界政治常识，大陆的学者却在大谈特谈中国政治的合法性危机。相反，国外的学者则不认为中国有合法性危机或者说合法性问题没有那么严重。该文指出，面对同一个现实得出完全对立性的结论，根本原因就在于使用不同的概念和标准，中国学者一边倒地引用西方政治哲学的合法性概念来分析中国，而国外学者则用中国传统哲学看待中国。海外学者更多地选择文化主义路径，郝大伟（David Hall）、丹尼尔·贝尔（D. Bell）等人的观点已为大家熟知，更值得重视的是大陆有留学经历的新生代学者的文化主义视野。在国外中国政治研究

中，除了一些老套的说法如中国合法性建立在经济绩效、民族主义之上因而难以持久等，[3]越来越多的海外学者从文化主义出发，用中国的历史文化传统来解释中国的合法性。[4]

与此相反，国内学者的合法性讨论则完全囿于西方政治哲学理论，对中国自己的历史与哲学却茫然无知，比如在前述的120多篇文章中，马克斯·韦伯（Max Weber）被引用率占49%，尤尔根·哈贝马斯（Jürgen Habermas）占40%，塞缪尔·P.亨廷顿（Samuel Phillips Huntington）和西摩·马丁·李普塞特（Seymour Martin Lipset）占39%，加布里埃尔·A·阿尔蒙德（Gabriel A. Almond）占33%，而引用中国传统哲学家的只有2%。

国外的文化主义路径秉承的世界观是美国历史学者柯文（Paul A. Cohen）所说的“在中国发现历史”，而国内学者则依然奉行“用西方拯救中国”。被引的文献来源让人不由得产生一系列疑惑：

（1）当中国作者在连篇累牍地引用上述人物的合法性概念时，是否意识到“诸神”在说着不同的、甚至是彼此冲突的合法性？

(2) 与第一个问题的意涵相反，中国作者是否认识到，那些“诸神”的合法性理论的最大公约数恰恰是证明而不是否定了中国政治的合法性？

(3) 虽然中国学者也在用公平、正义等概念衡量中国政治的合法性，但为什么没有出现约翰·罗尔斯（John Bordley Rawls）的文献？为什么不提罗尔斯的作为合法性理论基础的正义论？本人在10年前写的《罗尔斯的正义论与政治学的新发展》，即呼吁以正义原则即罗尔斯的制度正义主题来审视政体与政治学发展。[5]

(4) 是否思考过西方个体主义文化的概念与“关系主义（关系本位）”的整体主义的中国政治文化有何种关系？而基于“关系主义”政治文化的政治正当性概念与西语中的合法性概念是什么关系？

中国思想界中的很多人已经被作为“冷战学”的合法性概念套牢了。“合法性”概念不但是社会科学，也是人文学科、政治哲学的基本概念，对其研究数不胜数，本文将着力于那些我认为最能代表合法性概念演变的几个作家：

韦伯——李普塞特——亨廷顿——罗尔斯，以他们为线索，重构合法性的基本要素，发掘新的政体合法性理论。本

文在知识论脉络上首次系统地阐述了罗尔斯关于非西方社会的政治合法性理论，[6]当然最大的努力还是致力于重构合法性概念。至于为什么没有专门梳理哈贝马斯的合法性思想，本文第四部分将给出理由。

一、合法性概念的“立法者”：韦伯

政治正当性或者说正统性，是人类政治生活与生俱来的诉求。作为一种现代性概念，即作为正当性的现代性表述的合法性概念，则是韦伯的功业。重新审视韦伯的概念，对于恢复合法性概念的本来面目大有必要，有利于搞清当下流行的合法性概念如何颠覆了韦伯的概念并招致世界政治乱象。

在韦伯看来，

所谓统治，就是具体命令得以服从的机会；然而服从并非都是出自经济利益，还有“对合法性的信仰。”

“一切经验表明，没有任何一种统治自愿地满足于仅仅以物质的动机或者仅仅以情绪的动机，或者仅仅以价值合乎理性的动机，作为其继续存在的机会。毋宁说，任何统治都企图唤起并维持对它的‘合法性’的信仰。”[7]

显然，合法性是对政治统治的一种信仰或者说信任。

按照合法性信仰，韦伯划分了三类合法性统治：合法型统治、传统型统治和魅力型统治，其中合法型统治是韦伯研究的重点。

合法型统治是建立在法律授权基础之上，而统治过程即行政命令符合法律。明确地说，合法型统治，就是合法律性的统治。这是韦伯合法型统治的第一个明确无误的含义，合法型统治就是合法律性统治，满足法律程序的统治才是值得信仰的。

尽管韦伯的统治类型学招致严厉的批判，但是韦伯秉承的却是一以贯之的西方政治统治：法治是一切政体的基础。到了19世纪80年代，即使那些未发生资产阶级革命的依然实行专制型君主制的欧洲国家，宪法化工程已经完成。欧洲的宪政化早于工业化。^[8]这就是韦伯为什么如此强调法律的基本背景，法治一直是“西方性”的根本属性。

统治不会自动实施，支撑统治或者完成统治指令过程的是韦伯最为重视的官僚制。这是理解韦伯的合法型统治的第二个支点。韦伯的合法型统治的概念，几乎专门是为官僚制量身定制的。

合法型统治可以有极为不同的形式，然而 “合法型统治的最纯粹类型，是那种借助官僚体制的行政管理班子进行的统治。” [9]

在韦伯看来，官僚制在技术上可以达到最完善的程度，因而是实施统治形式上的最合理的形式；官僚制的最大优越性是其专业知识，“官僚体制的行政管理意味着根据知识进行统治，这是它所固有的特别合理的基本性质。” [10]

韦伯进而认为，官僚制推动或者带动了所有其他领域的团体组织形式的现代化，它是组织社会的中枢机制。

把合法型统治的两个支点结合起来，我们就会明白，在韦伯那里，合法型统治是一种以理性法律而组织起来的高效率政权，因而值得信仰。

(1) 合法性是一种关于服从的信仰，服从统治是因为其产生和行使权力的过程是都合乎法律程序的；

(2) 所以信仰这个基于法律而产生的统治，是因为这个统治（即政权）能以官僚制的形式高效地把国家、社会组织起来。这样，在韦伯那里，合法性信仰有两个关键词：法律性和有效性，这是合法性信仰的来源，或者说具备这两个要素的政权才值得信仰。

(3) 韦伯的概念是典型的精英主义，所谓的服从只是官僚制中行政官员对统治者的服从，而不讲人民的权利，即不讲人民为何服从，而韦伯时代已经是社会主义运动推动的大众民主的高峰时期。

熟悉韦伯著作的人都知道，韦伯的合法性概念并不看重民主选举的作用，认为其抵不过强大的官僚制的主宰性作用。

韦伯都是在负面意义上谈论选举与合法性的关系。[11]

韦伯所关注的根本是如何把国家有效地组织起来的问题，认为这是一切问题的出发点，为此韦伯才说官僚制是合法型统治的最纯粹的组织形式。如果统治无效，一切都是空谈，更谈不上对它的信仰。

学术界关于合法性的数不胜数的讨论更多地集中于韦伯的概念。比如哈贝马斯给韦伯的帽子是基于经验主义的法律实证主义者，认为这个概念具有“非道德性”的一面，合法律性演变成合法性需要与法律相互内嵌的道德基础。[12]后面我们将论及哈贝马斯对合法性理论的贡献，但是我认为这样的定位实在有强加之嫌，要知道韦伯提出“合法性信仰”

的“理性价值”等论述，本身就是一种价值观和道德观，他的基于合法性的有效官僚制来自源远流长的历史即作为“西方性”的法治，怎么会缺少道德信仰？

今天炙手可热的合法性概念曾一度沉寂几十年之久，将其激活者是冷战高峰时期的美国政治学家李普塞特，将选举授权的形式纳入合法性概念，但前后两个概念的意涵已经相去甚远。

二、李普塞特的替代性改造： 以选举授权为标准的合法性政治及其新困局

李普塞特激活了合法性概念。1959年李普塞特这样说当时的政治社会学研究状况：“大多数社会学家同意，稳定的权威是权力加合法性。但是在政治制度的分析中，使用合法性的概念几乎没有做过什么工作。”[13]显然，合法性理论处于无人问津的状态。

李普塞特是在论证自由民主政体的合理性中“重述”合法性概念的，他所有的努力都是为了“回到托克维尔提出的问题：民主政治的社会必要条件和社会后果。”即其民主政治

的合法性基础是什么。 [14]李普塞特的出发点是约瑟夫·熊彼特 (Joseph Alois Schumpeter) 和韦伯。

我认为，如果说熊彼特完成了对民主理论的颠覆性改造，李普塞特则完成了对合法性理论的颠覆性改造，李普塞特的改造恰恰是为了证成熊彼特的改造，可谓是一种连续性的理论建构工程。正是对这两个概念的大改造，自由主义民主理论的霸权地位才得以最终确立。

不理解熊彼特对民主概念的改造就不能理解李普塞特对合法性概念的改造，即其合法性理论“重述”是为了强化“熊彼特式民主”的合理性乃至对其的“合法性信仰”。在熊彼特之前，流行的民主观就是卢梭的人民主权理论，甚至到了20世纪20~30年代，引入了行为主义科学方法的美国政治学还在讨论为什么一般百姓不适宜选举。

《共产党宣言》开启的百年社会主义运动的最伟大的成就是：

(1) “公正”成为一种世界性价值，以至于像弗里德里希·奥古斯特·冯·哈耶克 (Friedrich August Von Hayek) 的导师路德维希·冯·米瑟斯 (Ludwing Von Mises) 在1923年的《论社会主义》中说，不接受社会主义的基本价值在道德上有瑕疵。

(2) **当时的社会主义就是民主，过去的民主主要是一种政治理想，而到了二战时期，民主共和国成为一种普遍性的建**

国追求，并出现了“社会主义国家群”和以民主的民族解放的“新兴国家群”。

熊彼特在《资本主义、社会主义与民主》的开篇就是“人类大步进入社会主义”。面对大众民主运动带来的世纪性和世界性的压力，曾秉持精英现实主义的美国思想界不得不重新定义民主，将自己论述为民主国家的代表。但是，美国宪法本身是一部经济文献，即关于经济利益的政治分配方案，必然具有反大众性反民主性。^[15]怎么办？就必须“重述”民主。

“熊彼特式民主”对古典民主理论来了一个简单的颠倒：

人民主权理论一直强调人民当家作主的首要性质，但是熊彼特说，理论上最重要的人民主权在事实上从来不存在，而真实的民主是选民选举政治家的过程，即选举是第一位的，人民当家作主是第二位的；并论证说立法和决策过程都不属于民主政治的范畴。^[16]

“熊彼特式民主”把竞争性选举等于民主，是对社会主义运动的一种让步，因为普选权也是社会主义运动的重要诉求。但马克思从来都不停滞在这里，认为其有进步意义，但并没有改变经济基础决定上层建筑的政治本质。不但如此，选举

政治在中世纪的教会政体和俗世政治都已经出现，但当时这样的政制被称为神权政治、君主制或贵族制；而且当熊彼特这样界定民主的时候，美国黑人的政治权利还没有得到实现。因此，“熊彼特式民主”可以认为是对西方历史的一种新继承，是对现实政治的观念化、合理化乃至神圣化的证明，即当下的美国和西方国家就是民主政治。

“重述”后的“新民主论”严重有违于现实的本来面目，就需要进一步的理论论证，即论证“选举式民主”的“社会必要条件”，其中经济发展（有效性）和合法性最为重要。

李普塞特接过熊彼特的旗帜，给民主的定义是：

“一个复杂社会的民主，可以定义为一种政治系统，该系统为定期更换官员提供合乎宪法的机会；也可以定义为一种社会机制，该机制允许尽可能多的人通过在政治职位竞争中作出选择，以影响重大决策”。

“这个定义基本上从约瑟夫·熊彼特和马克斯·韦伯的著作中抽象出来的，它隐含着如下几个特定条件：

- (1) 有这样一种‘政治信条’或政治信仰体系：认为通过政党、新闻自由等方式表达信仰是合法（公认正当）的；
- (2) 有一组执政的政治领导人；
- (3) 有一组或多组希图执政并得到承认的领导人。” [17]

李普塞特的民主定义直接来自熊彼特，而“几个特定条件”中前两个是韦伯式的，即合法性信仰和执政者（相当于韦伯的官僚制），第三个条件来自熊彼特即竞争性选举。

显然，李普塞特是在以韦伯的理论论证熊彼特式民主，实现了合法性概念与自由民主理论的无缝对接。

在李普塞特那里，熊彼特式民主的自由民主所以拥有相对于其对手即社会主义阵营的优越性，关键在于两个关键的特有因素：经济发展（即有效性）和合法性。

“任何一种特定的民主的稳定性，不仅取决于经济发展，而且取决于它的政治系统的有效性和合法性。有效性是指实际的行动，即在大多数居民和大企业或武装力量这类有力量的团体看政府的基本功能时，政治系统满足这种功能的程度。” [18]

经济发展导致民主政治，是当时普遍的乐观主义表达，只不过是李普塞特首先最系统地论证了经济发展与民主的关系，其名言是“一个国家越富裕，它准许民主的可能性就越多”。[19]

经济发展与民主的关系争议很大，这已经是常识，不再赘

述。我认为，经济发展可以列入“有效性”，虽然经济发展可能是社会和市场的职能，而这里的“有效性”主要指政府的职能或功能，即政府的统治能力，没有经济发展政府能力就是一句空话。很显然，李普塞特的政府“有效性”概念，直接来自韦伯，即作为“最纯粹合法型统治形式的官僚制”。

和韦伯一样，仅有有效性还不够，还需要合法性信仰这样的价值评价系统。被长期遗忘的合法性是什么？

“所谓合法性，也可以说是社会的组织机构自认为以及被认为正确和正当的程度”。[20]

“合法性是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信仰的能力。当代民主政治系统的合法性程度，主要取决于解决造成社会历史性分裂的关键问题的途径。”

能化解历史性分裂的政治就是有合法性的，因为“合法性危机主要是一种晚近的历史现象，这是紧跟着一些团体间出现尖锐分歧而发生的；究其原因是因为，由于大众传播媒介的作用，团体可以围绕不同的价值标准组建，而以前认为，可接受的价值观是唯一的。”[21]

在现代分裂型或冲突性社会，合法性是人们对解决社会冲突的能力的一种共识或者信仰。什么样的制度能解决社会冲突呢？焦点就自然而然地转移到合法性与选举式民主的关系，

并以拉美的混乱、法西斯时期的意大利和第五共和国之前的法国以及一党制国家为例，论证和平竞赛的竞争性选举对于政权合法性的重要性。[22]

在李普塞特看来，除了实行“熊彼特式民主”的当代西方国家，其他国家都不能有效地解决冲突问题；而能够化解冲突的能力的制度即选举式民主是有合法性的，而化解冲突的能力说到底还是有效性范畴。这样，李普塞特建立了一个经典的有效性与合法性关系的矩阵图：

		有效性	
		+	-
+ 合 法 性	+	A	B
	-	C	D

添加图片注释，不超过 140 字（可选）

哪些国家属于A格中的既有效又有合法性呢？是西方阵营的

代表国家如美国、瑞典和英国，而西方的对手即社会主义阵营中的匈牙利政府和民主德国政府则属于既无效又无合法性D格。 [23]

有效性与合法性之间是什么样的关系呢？

- 从短期看，一个高效然而不合法的政治系统，比那些有效性相对较低、合法性很高的政权更不稳定； [24]但是，“有效性一再丧失，或长期丧失，则会危及一个合法系统的稳定性。” [25]
- 从长期观点看，“几代人时间的长期持续的有效性，也可以给予一个政治系统合法性。在现代世界，这种有效性主要指持续不断的经济发展”。 [26]显然，包括经济发展在内的有效性依然可以理解为合法性政治的最重要的基础，这一点和韦伯并没有多少区别。

如果说政治系统的稳定性有赖于政府有效性和合法性，即这些是民主政治的稳定性条件，那么能够化解冲突政治的合法性又是建立在什么条件之上呢？

前面只是告诉我们选举授权能够消弭社会冲突因而是一种合

法性制度安排，但是同样的选举式民主的魏玛共和国为什么导致国家失败？为什么选举民主所导致的极端政治已经不再是例外？

这就意味着，作为合法性基础的选举政治本身也是附条件的，即选举式民主所需要的均质性文化，否则，建立在异质性社会条件下的选举式民主也是不稳定的。这是李普塞特在比较美国一致性政治文化和法国冲突性政治文化后得出的结论。^[27]

致力于讨论民主的社会条件的李普塞特虽然着力于经济发展与民主的关系，但其关于“均质文化”（即同质化社会）与消解社会冲突的合法性政治之间的关系的看法，虽然论述不多，却已经触及问题的核心。

第三波民主化衰退的故事告诉我们，民主政治的好坏与其说与经济发展有关，不如说与政治文化这样的**社会结构**的关系更加密切。

与李普塞特一样，其他学者如乔万尼·萨托利（Giovanni Sartori）认为，在不存在政治共识的条件下，多党制是很危险的。这也是强调西式民主的政治文化条件是需要同质化文化的。我们熟悉的达尔更是如是说：

“我一再指出，一个国家特定的基础条件和背景条件有利于民主的稳定，如果这些条件过于脆弱或完全缺乏，那么民主是不可能存在的，或者说，即使它存在，也是极不稳定

的。” [28]

如果既无历史条件又无现实基础，选举式民主要么难以维系，要么就很脆弱。研究转型学的胡安·林茨（Juan Jose Linz）则强调民主的前提是疆域性的，即国家性（stateness），即大家必须首先得有国家认同，否则就是四分五裂。 [29]

罗尔斯同样如此，认为将西方特性的制度建立在非西方社会，非西方社会因缺乏必要的社会条件而难以有效运转，政体的选择应该考虑社会的历史条件、它的政治思想和政治实践的传统以及其他许多东西。 [30]

由此我们看到，虽然经济发展、有效性和合法性是稳定的民主政治的三大支柱，但三者之间是彼此密切关联的，其中有效性居关键位置。更深层次的逻辑是，如果说选举式民主是合法性政治的条件，而有效性尤其是作为历史条件的同质性文化，则是竞争性选举的条件。虽然竞争性选举有助于解决下层阶级的“公民身份”从而化解社会冲突并因此享有合法性信仰，但是在经济落后、社会分裂、文化异质化的社会条件下，竞争性选举只能损害合法性。

由此得出以下推论：

第一条，也是总推论，在西方政治中，选举式民主的稳定性条件是经济发展、政府有效性和合法性；

第二条，合法性的必要条件或者说基础条件是同质化社会；

第三条，异质化条件下的选举式民主不但不能消弭社会冲突而成就合法性，反而会成为一种加剧社会冲突和分裂社会的工具，选举式民主因此失去其合法性。这已经不是理论上的推演和争论，而是世界政治的真实写照。

李普塞特大概不会反对上述推论。特别值得指出的是，李普塞特并没有认为适宜于美国政治的合法性标准即基于均质文化的竞争性选举具有普适性；不但认为发展中国家搞不了这种政体，甚至认为当时的法国也因竞争性选举而变得更不稳定，因此才有社会条件比政体本身对民主政治更重要的思想。[31]

但是，概念一旦被炮制出来，便不是李普塞特所能控制的。

一个经验主义的概念变成了先验性的意识形态观念，

一个论证西方政权合法性的概念变成了衡量一切政体的合法

性标准，而这正是李普塞特所不主张的，因为他在《政治人：政治的社会基础》一书中明确指出了这样的政体在很多发展中国家的暗淡前景。[32]

第三波民主化回潮和政治衰变验证了其先见之明。内在的逻辑在于，看上去很美的选举授权之说在现实中只能依靠党争民主去实现，而这背后如果是异质性社会结构和政治文化，选举授权带来的并不是期许中的合法性政权，而是不能统治下去、无效治理的政治，这样的政治不但不具有合法性，还是不道德的。这是亨廷顿的命题。

事实上，不但选举授权不能给发展中国家带来政治合法性——虽然在第三波民主化浪潮中，发展中国家趋之若鹜，结果却是飞蛾扑火。李普塞特为西方政治量身定做的合法性标准不久便陷于困局之中，那就是20世纪60～70年代西方的政治社会大危机。这场大危机真正激活了合法性研究，但研究的对象都是西方国家而非社会主义国家的合法性危机。本文的第四部分将详细论述这一有趣的世界政治现象。

三、重返韦伯式国家主义的亨廷顿： 作为合法性标准的统治能力

在亨廷顿看来，虽然西方学界关于民主一直存在争论，但到20世纪70年代，这场辩论结束了，熊彼特赢了。[33]从此，西方世界都以“选举式民主”观察、衡量世界民主化进程。这样，夏尔·阿列克西·德·托克维尔（Charles Alexis de Tocqueville）所预言的基于平等化的世界民主大趋势，变成了竞争性选举即党争民主的世界政治潮流。甚至连亨廷顿本人也提出了广为接受的关于民主巩固的标准：两次政党轮替。

按照竞争性选举的标准，亨廷顿划分了著名的三次民主化浪潮，又出现两次民主回潮，写作此书时亨廷顿还没有看到第三次民主回潮。我认为，西方人心目中的第三次回潮应该开始于叶利钦的失败而导致的“普京式民主”的出现，即始于1999年。而回潮的高峰无疑是“阿拉伯之春”最终变为“阿拉伯之冬”，如埃及流血、利比亚混乱和叙利亚内战，“颜色革命”失败而导致的乌克兰分裂和内战。

“第三次回潮”出现了和“第二次回潮”一样的局面，那就是政治衰败。事实上，在描述了“第三波民主化”之后不久，即到1995年，亨廷顿又退回到其固有的保守主义立场，认为对于很多转型国家而言，权威和秩序比民主更重要。因此，研究亨廷顿在第二次回潮时关于民主与合法性关

系的思考，同样适用于分析第三次回潮中国家的合法性问题。

20世纪50~60年代，西方社会科学界憧憬在发展主义的乐观情绪之中，即经济发展带来民主，选举授权的民主政治拥有合法性。当绝大多数人痴迷于此的时候，目光如炬的亨廷顿看到的却是普遍的政治倒退乃至政治衰朽：在非洲和拉美的“普力夺社会”，各种社会政治势力结党营私，参政为己，而且彼此之间是囚徒困境式的零和博弈，从而导致政治失序和豪强政治，人民处于水深火热之中。

世界政治的发展需要新的政治理论。亨廷顿承认流行的观
点，“从长远观点看，政治制度的合法性有赖于更广泛的社会集团参与其中。选举、议会和政党是现代社会中组织此种参与的办法”。

但是，和一般人不一样，或者一般学者所看不到的是，
亨廷顿看到的是现代政治的办法即选举政治却在强化“普力
夺社会”，强化的是封建制的社会结构，结果非但不具有合
法性，还导致政治失序，

“政治参与扩大的代价就是制度的衰朽和公民政体的紊
乱。”

“在这两地，政治权威衰朽了，制度枯萎了：拉丁美洲各国
的宪法变成了一纸空文；非洲的一党之国变成了无党之

国”。[34]

在亨廷顿看来，既有的选举授权合法性理论坑害了这些国家。

“根据民主理论，政府行为的合法性来源于人民意志的体现。根据程序概念，如果政府行为表达了有关各方进行冲突和达成妥协这一过程的结果，它就是合法的。”但是，所有这些理论都不管用，在政治失序的状态下，必须寻求新的合法性来源，亨廷顿认为“可以从政府行为本身是否反映政府机构本身的利益来寻索政府行为的合法性。这一概念显然和代议制政府理论不同。因为据此概念，政府机构的合法性和权威并非视其在多大程度上代表人民的利益或是其他什么集团的利益，而是视其在多大程度上具有区别于其他所有组织的自身利益。”[35]

这里，亨廷顿实际上就是在讲今天流行的**国家自主性概念，具有自主性的政府就有合法性，因为政治制度本身就体现了公共利益，比如提供安全秩序等公共产品。**

这里，亨廷顿还表现出一个大多数政治哲学家无法企及的智慧，响亮地提出**能保障公共利益的政治制度就是合法性的**。亨廷顿认为，过去所有关于公共利益的界定都不能回答现实

政治的困境，“**公共利益既非先天地存在于自然法之中或存在于人民意志之中的某种东西，也非政治过程所产生的一种结果。相反，它是一切增强统治机构的东西。公共利益就是公共机构的利益。它是政府组织制度化创造和带来的东西。在一个复杂的政治体系中，政府的各种组织和程序代表着公共利益的不同侧面。**” [36]

显然，代表公共利益即能维护基本秩序和提供基本福利的政治制度本身就是具有合法性的。没有强有力的政治制度，社会便缺乏去确定和实现自己共同利益的手段。创建政治制度的能力就是创建公共利益的能力。

“制度化程度低下的政府不仅仅是一个弱的政府，而且是一个坏的政府。政府的职能就是统治。一个缺乏权威的弱政府是不能履行其职能的，同时它还是一个不道德的政府。”

[37]没有能力的政府不但不具有合法性，甚至还是不道德的。

亨廷顿这些警言，对于习惯于代议制政府或者选举授权程序合法性的人而已，无疑是石破天惊的逆天之言。更让人觉得不可思议的是，亨廷顿还进一步论证说，

政府的合法性或者道德基础来自一个强大的政党，即政党提供了合法性和稳定性：在那些传统政治制度或崩溃或软弱或根本不存在的政体中，政党的作用就完全不同于那些生存于具有传统制度延续性的政体中的政党了。

在这种情况下，强大的政党组织是唯一能最终排除腐化型的或普力夺型的或群众型的社会动乱的选择。政党就不仅仅是个辅助组织，而是合法性和权威性的源泉。……不是政党反映国家意志，而是政党缔造国家，国家是党的工具。政府的行动只有反映了政党的意志才是合法的。政党是合法型的根基，因为它是国家主权、人民意志或者无产阶级专政的制度化身。[38]

显然，亨廷顿最关注的不是民主与非民主的程序政治差异，而是实质政治即政府的统治能力（the degree of government），其实就是今天所说的国家治理能力。[39]

在政治制度没有统治能力的国家，代议制政府理论和选举授权只是加剧了一个社会的腐化程度或变态程度：腐化型社会缺乏法律、权威、内聚力、纪律和共识，私人利益主宰着公共利益，没有公民责任和公民义务意识，是一种政治制度软弱而社会势力强大的社会。[40]

显然，弱政治制度即没有统治能力的制度是没有办法维护公共利益的，也就谈不上拥有合法性。

师承亨廷顿的乔尔·S.米格代尔（Joel S. Migdal）在腐化型

社会、普力夺社会等概念的基础上，基于对非洲的研究，提出了著名的“强社会中的弱国家”命题。在非洲，一些身居要职的强人们——譬如说地主、酋长、地方商人、放高利贷者——虽然不会受到政府领导人那样的关注，但他们却在许多国家近期的历史中扮演着重要的但被学者所忽视的角色。^[41]

在广大第三世界的“强社会中的弱国家”里，流行的是“生存政治”，实际上就是不择手段的“丛林规则”。^[42]面对这样难解的问题，选举授权会带来合法性政治吗？不仅不会有合法性的政治制度，甚至是亨廷顿所说的非道德的政治制度——不能履行统治的职能。

以非洲人口最多的国家尼日利亚为例，独立之后的政治是“制度翻烙饼”：第一共和国是联邦制；1966～1979军事政变导致军人政权；1979年开启了第二共和国，到1983年；1983～1999年，军人政权；1999年之后开始了第三共和国，虽然已经能够定期选举了，但族群冲突和宗教冲突更加严重。所有这些，即不管什么制度都不能解决政治制度的合法性问题，就在于殖民地遗产。^[43]

这就是第三世界很多国家中的殖民地遗产所导致的现实问题，社会强大而国家碎片化，在这样的“强社会中的弱国家”里，选举式民主只是强化了固有的部落制（非洲）、封建制（东南亚的菲律宾和南亚的印度、孟加拉、巴基斯坦）

的社会结构，从而导致了第三波民主化以来的普遍性的“无效的民主”，即无效的国家治理。长期的无效性必然会丧失合法性。

非西方国家必须寻找新的出路以达成自己的合法性政治。

四、探索西方政治合法性危机并努力理解

非西方社会：罗尔斯基于正义论的“良序社会”

在亨廷顿看来，非西方发展中国家的主要危机是因为政府统治能力的缺失。其实，当20世纪60年代亨廷顿这样论述非西方国家的时候，他何尝不是这样审视西方国家的？以美国前总统肯尼迪遇刺为起点，西方开始出现政治危机。在美国，民权运动风起云涌，反越战运动如火如荼，在此基础上出现了大众民主的参与潮。在欧洲，1968年法国“五月风暴”动摇了刚刚稳定10年的法国政治，意大利的“红色旅”恐怖活动触目惊心。到20世纪70年代，石油危机造成西方经济雪上加霜，而美国各个角落的黑人暴动依然有增无减，尼克松政府不得不派军队到大小城市。所有这些，都使得西方固有的政治制度难以承受，出现了政治合法性危机。

各政治派别均开始反思西方政治的危机，合法性研究因此进入了新阶段。

新马克思主义者如哈贝马斯在1973年的《合法化危机》中认为，这场危机不是经济性的，而是对政治制度信任的危机，人民不对国家的权力制度表现出忠诚和支持，同时人民的愿望因得不到满足也会产生合法性危机，这样晚期资本主义社会必然受到危害。[44]

而在一向为自由民主辩护而闻名的达尔看来，这场危机是多元主义民主的危机，危机的根源是组织资源的不平等性以及由此导致的对公民意识的扭曲、绑架公共利益、扭曲公共政策议程以及由此而形成的公民对政治的失控。[45]既然连多元主义者都认定西方国家出现了危机，更可以想象保守主义者如亨廷顿等人的态度了。

当时最有影响力的国际智库“三边委员会”委托亨廷顿等人提供关于西方政治危机的解决方案，出版了著名的《民主国家的统治能力》，认定西方民主国家其实已经出现了“民主的统治能力危机”和政府信任危机。1958年，即李普塞特论证西方因选举式民主而拥有合法性的年代，76.3%的美国人认为政府为所有人大谋福利，1972年降至37.7%；而认为政府为少数利益集团服务的看法，1958年是17.6%，1972年则为53.3%；公众对联邦政府的信任比例在1966年是41%，1973年则为19%。[46]而这一政府信任危机的直接

原因，比如在美国，亨廷顿认定是因为长达十年之久的平等主义的民主化对传统政治秩序的挑战，使得美国和西欧都出现了民主的统治能力危机，民主力量给民主的统治能力制造了大麻烦，呼吁“节制民主”以增加些许统治能力。[47]

三边委员会的这个报告在西方国家内部引起轩然大波，因为“《民主国家的统治能力》以少有的直率打破了民主社会的一个禁忌，即不管多痛恨民主都不应该公开撕破它华丽的面纱。”[48]

其实这只是二战之后冷战学的共识：对西方民主只能说好不能说坏，否则就是政治不正确问题。

但是，危机性问题终究是要面对的。西方20世纪60～70年代的政治危机其实是对李普塞特合法性理论的一种事实性否定；而以加强“民主的统治能力”的建议与其说是理论的，不如说是危机公关意义上的政策实践，因而不是一种真正意义上的合法性理论建构。但是，新的合法性理论确实在酝酿之中，轰动世界的便是罗尔斯的以“正义”为标准的“良序社会”：一种事实性的全新的合法性理论。

在20世纪70年代的新的合法性理论热潮中，哈贝马斯在批判资本主义价值危机所导致的政治制度信任危机之后，提出了基于交往行动理论而形成的商谈民主的合法性理论，把其民主理论等同于合法性理论。这是非常值得重视的来自欧洲的视角。但是，经验已经告诉我们，即前述的几个波次的合

法性理论的标准，如果试图用一种工具性标准来界定好政治，结果往往会因时代的变化而使得既定的工具性标准失去其本来价值，何况罗尔斯的正义理论中也包含着协商民主的工具理性。因此，好政治的标准不但要有工具尺度，更应该有价值尺度。比较而言，人们更看重罗尔斯的正义论也不是偶然的，那里是一种既有工具又有价值的合法性理论。

在冷战高峰时期，让一个自由资本主义国家的主流思想家提出以“作为公平的正义”的正义论，确实是匪夷所思之事。但是，资本主义社会确实发生了无法回避的大危机，如前所述，不平等、不公正是最引人注目的政治危机。为此，罗尔斯1971年出版的《正义论》可谓是对时代的回应。值得指出的是，公正思想古希腊就有了，但是把公正作为政治运动的目标和政治制度的建制去追求，应该还是社会主义运动以来的事。^[49]在这个意义上，罗尔斯的政治自由主义与欧洲的自由社会主义即民主社会主义的价值目标，无疑具有家族近似性。

罗尔斯的正义论是为了寻求一个“秩序组织的良好的社会”即我们常说的“良序社会”（ordered-well society），而只有满足其正义论的社会才称得上“良序社会”。

本文接下来阐述三个问题：

一是以正义原则为核心的良序社会的含义；

二是罗尔斯如何比较政体，即哪些政体因基本满足了正义标

准而属于正义政体；

三是良序社会在不同的政治社会到底有什么样的不同形态，或者说非西方国家的可接受的良序社会是什么样的。

(一) “良序社会”

罗尔斯给良序社会的定义是：“

(1) 每个人都接受、也知道别人接受同样的正义原则；
(2) 基本的社会制度普遍地满足、也普遍地为人所知地满足这些原则。在这种情况下，尽管人们可能相互提出过分的要求，他们总还承认一种共同的观点，他们的要求可以按照这种观点来裁定。如果说人们对自己利益的爱好使他们必须相互提防，那么他们的共同的正义感又使他们牢固的合作成为可能。在目标相异的个人中间，一种共有的正义观建立起公民友谊的纽带，对正义的普遍欲望限制着对其他目标的追逐。我们可以认为，一种公共的正义观构成了一个良序的人类联合体的基本宪章。” [50]

在后来的《正义新论》中，“良序社会”的同义词是“良序政体”，即基本政治结构中体现了正义原则的政体。[51]

简言之，所谓良序社会，就是存在经过理性的重叠共识而确认的正义原则，人们因彼此追求正义原则而进行合作、并最

能保证最不利者阶层利益的社会。这样一个良序社会事实上就是一种良序政体，即拥有合法性信仰的正义政治。

良序社会是有公共的正义观念所有效规范的社会，那么正义观念是什么呢？

罗尔斯的两个正义原则已经为大家所熟知，不必再做讨论。我认为，罗尔斯正义论的主题就是制度的正义性，而正义性制度的根本标准是看其否能保护社会最不利者阶层的利益。用罗尔斯的话说，在确保政治制度第一优先性的条件下，市场等经济制度被置于政治制度和法律制度的框架之内，以此来调整经济力量的长期趋势，防止财产、财富以及那些特别容易导致政治统治的力量的过分集中。同时，正义的政治制度也能为所有人建立平等的受教育的机会，而不管其家庭收入是多少。^[52]可见，罗尔斯和达尔讨论的问题其实都是一样的，即组织资源的不平等对多元主义民主造成的危机。**民主是平等化的产物，但社会结构和经济结构的不平等从根本上伤害着民主，而现实中的不平等的社会条件和经济机会则恰好来自政治制度和法律制度。这就是罗尔斯面对这样的现实所设计的如何让社会更公平的正义原则。**

(二) 正义政体

在阐述罗尔斯的正义政体之前，我们先看看罗尔斯对“熊彼特—李普塞特式程序民主”的合法性质疑。罗尔斯对政治的作用的判断是，

在现代民主社会中，与雅典的城邦国家相比，政治生活对于现代公民而言并不占有重要地位，政治不是生活的中心。

在这个前提之下，宪法政治就是第一位的，在宪法政体中（第一原则），法律和法规必须同某些基本的权利和自由相一致。与宪法政治相比较，程序民主是这样一种政体，其中不存在任何对立法的宪法限制，从而多数派（或者相对多数派）所制定的任何东西都成为法律，只要适当的程度得到了遵守，而这种适当的程序是一套确认法律的规则。虽然这些规则规定了必要的民主程序，但是这些程序本身没有对立法内容强加任何限制，即无法禁止立法机关剥夺某些群体的平等政治权力和基本自由。 [53]无疑，程序民主政体存在正义论上的瑕疵。

程序民主与宪法政治是我们习惯了的政体类型，其实，政体是一种权力关系的总和，其中不但包括政权的组织形式，更重要的还有经济权力。现代社会的一个最重要权力便是资本权力，以及因资本权力而导致的对基本自由（权利）的侵害。因此，不讨论经济权力的政体理论都是隔靴搔痒。在这

个意义上，罗尔斯确实比很多政治理论家更胜一筹，他所讨论的政体不但有狭义的、表面化的政体类型如程序民主，更多的是以经济权力为出发点的政体。

罗尔斯区分出5种作为社会体系的政体（regime）以及其相应的政治制度、经济制度和社会制度：

- (1) 自由放任的资本主义；**
- (2) 福利国家的资本主义；**
- (3) 带有指令性经济的国家社会主义；**
- (4) 财产所有的民主制度；**
- (5) 自由（民主）社会主义。**

对于任何政体，都会被提出一系列需要解决的问题，但首要的问题则是正当（right）的问题，即它的制度是否是正当的和正义的。据此，

罗尔斯认为，前三种政体（1~3）都至少以一种方式违反了两个正义原则。

自由放任的资本主义仅仅保证形式的平等，而否认平等的政治自由的公平价值和公平的机会平等。

福利国家的资本主义只是在社会最低保障上有所建树，但也否认政治自由的公平价值，和自由放任的资本主义一样允许经济结构不平等的存在，从而使经济和政治议程都控制在少

数人手里。

计划经济体制因不存在市场机制而违反了平等的基本权利和自由，自由的公平价值得不到保障。

只有财产所有的民主制度和自由社会主义的理想描述包含了用于满足两个正义原则的安排，它们都建立了民主的宪政框架，保证了基本自由以及政治自由的公平价值和公平的机会平等，而且使用相互性原则而不是差别性原则，来规范经济不平等和社会不平等。 [54]

(三) 良序合宜政体

在《正义论》问世30年后，罗尔斯在其最后一部著作即《万民法》中，将其正义原则从国内政治使用到全球政治，寻求合作的全球正义。与普遍主义的哲学观点如契约论者洛克不同，作为建构主义者的罗尔斯强调，

“作为公平的正义”

“并不是从那种在所有情形中都具有权威的普遍的首要原则出发的”，

“并不适合作为一个完全普遍原则。”

“每一次，建构主义程序都要随着所讨论的主题而进行修正调整。”

“它的权威性建立在实践理性的原则和观念之上，同时也总是基于为适应依次出现的不同主题所做的恰当调整上。”

[55]

基于这种建构主义原则，罗尔斯说，

“假定一个非自由社会的基本制度符合某些特定的政治正当和正义条件，并且能引导人民去尊重一个合乎情理的正义的万民法，一个自由人民就将去宽容和接受该社会”， [56]即下文中的“良序合宜政体”。

这样，罗尔斯把其分析域内制度即国内制度的正义原则，拓展到国际社会，以建构用于规制各人民间彼此政治关系的特殊政治原则即“万民法”。事实是，“万民社会”不但包括罗尔斯所说的自由社会即西方国家，更多的还有非西方社会，如何处理与非西方社会的关系，就是冷战结束之后美国争论最大的问题，其中有绝对主义式的保守主义，即追求单一霸权而不承认非西方国家的政治制度，也有自由制度主义即“通过接触而改变”，其实罗尔斯就是后一派的政治哲学。

对于非西方社会，罗尔斯认为最可接受的、可以与之共存的便是符合政治正义原则的“合宜协商等级制”(decent consultation hierarchy)，这些人民是“合宜的等级制人民”，他们和西方自由人民一道，构成了“良序的人民”(well-ordered peoples)，都是“一个合乎情理的万民社会中遵规尽责的一员”。[57]我们知道，“合宜协商等级制”是“良序社会”的一个下级概念，即因其符合“良序社

会”原则而被称为“合宜协商等级制”，故我又称之为“良序合宜政体”。

如果认为罗尔斯给“良序合宜政体”的条件不包括有效性，那就错了。符合基本正义原则的“良序社会”的前提是安全与秩序的存在，因此作为政治哲学家的罗尔斯其实是典型的政治科学家，他说“无论从历史的观点看，一个社会的边界的划定有多么任意，但一个人民的政府的一个重要角色，就是作为人民具有代表性的和有效性的代理人，对自己的领土、人口规模、环境完整性及其供养人民能力负责”。[58]这是现实的政治社会，在此基础上，罗尔斯才开始其“理想理论”下的西方自由社会和非西方的包括“良序合宜政体”的诸社会。也就是说，罗尔斯是在有效性政体的前提下开展其两个“理想理论”的。

1999年版“万民法”中的“合宜协商等级制”，在1993年版的“万民法”中称为“合情理的协商等级制”，即和西方自由社会一样都属于“合情理的正义”(reasonably just)。[59]

“合宜的协商等级制”的构成原则包括：

第一，和平性。该社会不能有侵略性目的，并且它认可必须经由外交、贸易和其他和平方式来达成其合法目的。

第二，法律性。该社会的法律体系以该人民共同善的正义理念为基础，法律确保社会所有成员的基本人权；所有人都受

到法律规定的道德责任和义务的约束；法官和其他管理法律的官员由共同善的正义观念所引导。这里，我们既看到罗尔斯一贯的宪法第一位重要性，也看到对韦伯的回响，即合法性是合法性的最基本要素。

第三，协商性。因为“合宜的协商等级制”“基本结构必须包含有一类的代表性团体，它在该等级中的作用就是参与进一个确立起来的协商程序当中去”，“每一个人属于一个群体，该群体在该协商等级制中由一个小团体来代表，且每一个人都能参与进与众不同的活动中去，并在总体合作计划中发挥一定的作用。”不同的意见有机会通过协商的程序表达出来，并且政府有义务严肃对待不同意见并且给出一个严肃真诚的答复。“异议者表达了公共抗议的一种形式，而只要这种抗议仍处于共同善的正义理念的基本框架之内，那么它就是可允许的”。[60]

在罗尔斯看来，拥有了有效性、和平性、法律性和协商性要素的“正派等级制社会的确具有某些制度性的特征是值得我们尊重的，即使从政治自由主义或一般性自由主义的观点来看，它们的制度作为一个整体还完全是合乎情理的。”[61]

正因为如此，西方已经有政治学者用这一概念来分析中国的民主集中制政体，认为中国政治原则虽然与西方自由社会大相径庭，但其协商性集中制事实上是一种值得尊重的“合宜的民主集中制”，自由主义者和民主集中制主义者都立足于

良序社会的基础之上，谁也不比谁更良序；而且，没有任何充分的理由说明民主集中制政体必然会通向自由民主制度。[62]

行文至此，不由得感慨万千。**当罗尔斯这样的思想家在为非西方国家建构一套基于合情理正义的政体标准时，即一套承认非西方国家的政治制度合法性标准，中国学者却以绝对主义的姿态而且是以西方政治的绝对标准来衡量中国政治，大谈中国政治的合法性危机。这里面显然暴露了两个层面的问题，关于合法性知识的碎片化问题，即对最新知识的阙如以及知识的短缺必然导致的认识论上的偏差。**

罗尔斯的正义论推动了西方社会科学研究的转型，其基于正义论而建构的非西方社会合法性政体理论是合法性理论和政体理论的新坐标，但是如此重大的政治理论突破居然没有引起中国思想市场的应有关注，关注点还只是罗尔斯关于西方政治合法性论证。罗尔斯研究专家伯顿·德莱本（Burton Dreben）说“《正义论》的主题是正义，《政治自由主义》的主题是合法性”。[63]国内的罗尔斯研究者也呼应罗尔斯的《政治自由主义》主题是关于“自由主义的合法性原则”，即在宪政民主国家，人民的意志体现在宪法之中，只有按照宪法原则来行使政治权力的时候，这种政治权力才是完全正当的即具有合法性。[64]

但是，这种关于罗尔斯合法性理论的研究对于认识中国政治

并没有什么助益。我们应该认识到，罗尔斯的研究主题是依次推进的，如果说《正义论》主题是正义，《政治自由主义》主题是合法性即西方政治的合法性，《万民法》主题则是非西方社会的政治合法性。也就是说，在罗尔斯将其正义原则运用到西方社会之后，转而运用到非西方社会，而且《万民法》中的合法性主题色彩比《政治自由主义》更直截了当，明确提出了非西方社会的合法性要素。一句话，正义观念已经成为合法性政治和合理性政治的基础。

正因为如此，罗尔斯的正义观念才有世界的适用性价值，比如主流经济学也必须考虑到分配正义问题，其中有代表性的便是阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）的福利经济学。在《以自由看待发展》中，作为“可行能力”的“自由”其实就是基本正义问题，其中包括免受苦难的实质自由——诸如饥饿、营养不良、可避免的疾病、过早死亡，以及受教育、性别平等、参与政治、过自己愿意过的那种生活的“可行能力”。实质性自由的实现离不开既是目的又是工具的自由的手段，包括享有基本言论自由的政治自由比如批评政府、经济条件比如市场经济、社会机会比如在教育、保健等方面的社会安排、透明性担保比如公民彼此相互信任、防护性保障比如建立社会安全网。[65]

在森看来，在实现作为实质正义的“可行能力”上，中国和印度虽然彼此需要相互借鉴、相互学习，但是印度更应该向

中国学习。森的“可行能力”概念影响巨大，联合国自1990年以来每年发表的《人类发展报告》，都包含了森帮助设计的、评价各国发展状态的若干清单。众所周知，在联合国的报告中，恰恰是自1990年以来，印度与中国之间的在关键问题即基本正义上的差距越来越大。

联合国发展报告事实上可以看作是各国政府合法性的评价指标，而这一指标的来源直接看是森的“可行能力”，而“可行能力”背后则是以罗尔斯的正义原则为核心的良序社会。在非西方发展中国家，“良序合宜社会”就是一种不错的有助于发展“可行能力”的环境。

五、重新认识合法性的来源及其相互关系

在回溯了最具代表性的合法性概念之后，让我们回到文章的开头，那些以合法性而度量中国政治的中国作者，是否意识到自己所引用的“诸神”之间是彼此冲突的？是否意识到合法性概念已经从单向度的经验性、工具性的概念演变为多维度的兼具工具与价值的概念？大概更没有意识到，在罗尔斯—阿马蒂亚·森的合法性语境中，中国恰恰比选举式民主的发展中国家更有合法性？现代性政治就是人民性，因此合法性离不开公民的广泛参与，但是那些拥有了李普塞特式合法性国家即选举授权的国家，为什么因失去治理能力而离合

法性更遥远了？带着这些问题意识，基于对合法性概念的知识论上的重述，本文试图对合法性的构成维度作一总结。

（一）合法性的“因时因地”性质

合法性是一个“因时因地的哲学”。

“因时因地的哲学”（“positional philosophy”）是亨廷顿用来定位保守主义的说法，也特别适用于合法性概念的性质。正如“因时因地的哲学”而不否认保守主义的基本要素一样，也不会否认合法性的基本要素或现代性政治的共同基础。

第一，合法性概念的时代性。不同的时代有不同的合法性、正当性的观念，且不说前资本主义社会与资本主义社会的合法性标准和来源的不同，就是在现代性政治中，从韦伯的官僚制就是合法性，到李普塞特的选举授权合法性，到亨廷顿回到韦伯式的以统治能力为标准的合法性，最后到罗尔斯的以正义原则为标准的良序社会，都是回应大时代的产物。也就是说，以一个产生于特定时代、特定社会经验的概念当作政治标准去度量所有国家的政治的时候，要格外谨慎。

第二，合法性政治的国家性特征。不同的国家有不同的合法性诉求，这是由国家发展阶段、国家的文化基因禀赋所决定的。在发展阶段上，有的国家最急需的是秩序和经济增长，如果此时冠于选举授权的合法性即追求分配政治的民主合法性，结果就是已经发生的世界性政治衰败。因国家禀赋差

异，比如同质化文化与异质化文化的差异，把同质化文化下的合法性工具运用到异质性文化之中，结果非但不是合法性政治，而是灾难性政治，是非道德的无政府状态。中国先人早就有这方面的智慧：“物之不齐，物之情也。”

第三，即使是同一个国家，不同历史阶段的政治有不同的合法性诉求。

德国从韦伯式的官僚制合法性，发展到魏玛共和国选举授权合法性并因此回到国家主义的合法性，最后发展到当今的基于“共决制”式的商谈民主的合法性。

美国作为国家的合法性，首先来自南北战争之后确立的联邦制而非邦联制的国家，之后建立在因进步主义运动而确立起来的现代政府体制，后来就是熊彼特式民主即李普塞特所谓的选举授权合法性，不久便是三边委员会所建议的“民主的统治能力”的合法性，现在依然是治理能力的危机，即福山所说的“否决型政体”。中国也概莫能外。

(二) 合法性之“四维”

世界政治演化到今天，基于政治实践的各种合法性学说，已经为我们提供了可以抽象的**合法性政治的基本要素：**

合法律性、有效性、人民性和正义性。

第一，虽然合法律性是大家都承认的现代性政治原则，但因为法治或者说宪政是“西方性”的基因，非西方国家的法治必然不可能等同于西方，何况西方国家本身的法治化道路也是不一样的，**有英美式的自发秩序，也有法国和德国自上而下的强制性法治，还有新加坡式的“党主立宪”**，中国这样的人情文化国家的法治化道路更有别于西方。世界历史和世界政治已经告诉我们，虽然合法律性是现代政治的基石和闸口，但合法律性并不必然意味着具有正当性，希特勒是靠民主程序上台的，结果是人类的灾难。今天，很多发展中国家也都实行竞争性选举，都有了宪法法院，但并没有因此使社会和国家更好，**根据世界正义工程 (the World Justice Project) 的指标，法治水平并不比中国高，甚至远远落后于中国。**

因此，合法律性并不必然意味着正当性（即符合正义原则）。正义性是衡量其他指标的最高原则。

第二，有效性是最没有争议的合法性政治的基石，从韦伯式官僚制有效性，到李普塞特所说的长期有效性有助于合法性，再到亨廷顿所说的作为有效性的统治能力，以及罗尔斯强调的政府责任的有效性，都是合法性须臾不可缺的要素。在这个意义上，古老的合法性概念其实是基于古老的有效性

概念，哪个政治统治不追求有效性呢？也就是说，现代性政治不能代替几千年演化而来的传统性智慧。

第三，比较而言，“人民性”是争论最大的要素，需要给出具体的说明。大众政治参与是现代政治合法性的根本来源。自卢梭呼唤“人民主权”以来，人民性已经成为不容置疑的合法性政治的最重要的来源，所以鼓励人民参与政治并保障公民政治权利，是政治合法化的必要历程。但是，同样是人民参与，为什么有些国家是有序政治因而才有合法性，为什么很多国家变成了无序政治、无效治理并因此丧失了合法性？**思想的成熟和深度体现在逻辑的分层性，而打包处理的做法即以一个大概念解释一切，恰恰是思想肤浅的表现。**

关于人民性，这里有几个层次的逻辑。

首先，同质化的人民即同一个种族的条件，在这个条件下，在法治政治确定即罗尔斯所说的宪法政治第一的前提下，人民参与范围的扩大并不会动摇政治制度，反而赋予政治制度更大的合法性。李普塞特所说的选举授权合法性就是以美国、英国、瑞典为原型的，甚至还以当时的法国为反面教材。

但是，即使是美国和英国这样的同质化国家所以能有序实现

政治参与，历史前提是“大清洗政治”，即白人对印第安人的种族灭绝式屠杀，亨廷顿说用今天的标准说就是种族清洗，迈克尔·曼（Michael Mann）详细描述了这一种族清洗的残酷过程。[66]英国的同质化民族首先也是有了克伦威尔专政时期对天主教徒的大屠杀，最后是19世纪20年代的宗教和解，才有了从1832年开始之后的一系列选举改革，渐进扩大选举权。

其次，由此衍生的更加复杂化的政治是，在异质化社会，即在存在冲突性种族、宗教和社会阶级的国家，“人民”之间并不存在共识的基础，选举授权结果变成了对各自冲突性利益结构的确认，是对“普力夺社会”或“强社会”的确认，国家因此陷于或分裂、或动荡、或无效治理的境地。也就是说，作为一种现代政治形式的大众选举最终坐实的古者的固有的利益结构，在印度北方邦和菲律宾强化了封建制地主的权力，在非洲强化了军阀和冲突性种族的权力，形同虚设的现代国家即米格代尔所说的“弱国家”，连亨廷顿所说的“统治能力”也丧失了，何来合法性？因此，在运用合法性概念时，正如社会科学的其他概念一样，最忌讳的是“概念拉扯”而导致的概念滥用，必须慎重看待人民主权与合法性之间的关系，尤其要慎重看待人民主权的实现形式。

别说中国这样的巨型国家，就是一个城市国家，政治制度也是分层次的，也是多功能的。人民主权有赖于政治制度去实

现。政治制度的层次性和功能性意味着，必须采用配套的、相应的方式去实现人民的权利，不可能用一种方式而适用于层次不同、功能不同的政治生活。选举、协商、分权和表达权等民主形式，其适用性取决于其场景性质，**试图以一种方式而一劳永逸地解决人民主权问题，结果反而践踏了人民主权**。为此，哈贝马斯和罗尔斯才不约而同地都把商谈、审议、协商看作合法性或良序政治的路径；尤其是罗尔斯，他更是明确质疑多数决程序民主对于正义政体的价值。这些洞见已经被正在发生的世界政治所证明，即第三波民主化——“阿拉伯之春”所招致的国家治理能力的丧失和政治衰败。

因此，虽然说现代性政治就是人民性，但即使基于合法律性的人民性政治，是否必然具有正当性？也要视正义性而定。要知道，**不同语境下的“人民”是完全不一样的，即同质化与异质化文化下的人民具有完全不同的意义，从而呈现共识政治或冲突政治的结局**。因为语境不一样，以什么样的民主制度而实现、容纳“人民性”，就是政治家最艰难的抉择。即使是自由主义者罗尔斯，也承认万民社会中存在不同的但符合正义原则的合情理的制度形式，承认非西方社会的“**合宜的协商等级制”即以协商程序为主的“良序合宜政体”**。

第四，正义性。相对于合法律性、有效性和人民性等经验性

或工具性标准，正义是评价合法性的价值标准，也是一套制度标准，因为罗尔斯正义论的主题就是制度正义。虽然本文中的正义原则来自自由主义论述，但他们的正义论主张已经汲取了社会主义关于公正思想的营养。比如，罗尔斯说财产所有权的民主和自由（民主）社会主义这两个政体才是符合正义原则的，而美国式自由资本主义和自由资本主义的改良版即福利资本主义则有违其正义原则的一些方面。进而，寻求世界和平和全球正义的罗尔斯认为非西方的很多国家，恰恰因为其政治的协商性质、基于协商的法律保护了人权，是符合非西方语境的正义原则，因而是一种良序社会即“合宜政体”。其实，社会主义政治的“理想描述”包含着公正社会原则，公正更是中国文明的一种古老政治传统和政治实践。

“合法律性—有效性—人民性—正义性”之间的逻辑是：

(1) 合法律性是一切现代政治的前提和基础，在此基础上的有效性增进了合法性。韦伯的合法性概念依然没有过时，是所有其他合法性理论的元理论，而且是不能或缺的要素性概念。但合法律性政治并不必然具有正当性。

(2) 现代性政治就是人民性政治或者说大众政治，因此没有大众参与的政治就谈不上合法性，但人民性之于合法性的

关系是多面向的，既有实质的人民性又有形式的人民性**。**

就前者而言，人民性体现为民生的实现程度而达成的“民心向背”；

就后者而言，政治形式并非有了人民性就具有合法性，因为人民性与合法律性和有效性之间都存在着复杂性关系，人民性形式的民粹主义破坏着合法律性，人民性形式的竞争民主也有可能形成“否决型政体”即无效治理，法治的破坏和无效治理伤害的都是合法性。

(3) 正义性制度（宪法政治第一位重要性）不但可以框定人民性，也是衡量合法律性和有效性的标准。

合法性四要素之间的关系，有助于理解具体情境中的合法性政治。

六、结语：作为一种政治秩序观的合法性

合法性知识叙事告诉我们，合法性是特定语境下的政治秩序观。中国与西方是两种历史语境，分属两种政治逻辑。西方最悠久的一个政治传统是国家与社会的二元对立，而且一直是法律性的程序至上主义。从韦伯式合法性理论，到李普塞特的合法性理论，尤其是罗尔斯的正义政体理论，都是基于

二元对立之下的社会对国家的衡量，形成自由行动、个体责任传统并据此而度量国家满足个人利益的合法性信仰。

在现代性政治中，有很多共同的要素已经建制性地存在于世界政治之中，即自由、民主、法治、公正、人权等价值也已经是中国社会主义的核心价值。但是，这并不意味着抹杀或磨灭了各自的政治传统与政治逻辑，更不意味着可以无视自己的政治传统和政治逻辑而用基于完全不同政治逻辑而产生的政治概念衡量中国政治。“文明例外论”在基督教救世文化的普遍主义那里并不受欢迎，但是中华文明确实独特，这是所有涉猎中华文明的作者都特别强调的。^[67]

和其他国家一样，中国要建设一个现代化的国家治理体系，要建设法治化民主，但是这些重大的根本议程的解决，只能在中国语境和中国逻辑里解决，因为**政治制度从来不能脱离其文化而有效存在**。正如郝大伟和安乐哲所言，

“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文化中普遍化的做法都可能是愚不可及的。”

“把所有这几件起作用的东西照搬到中国去，就会大大改变中国的特性，实际上将整个把中国社会改造成一个外族历史叙事的终端。”^[68]

现代性意味着政治形式的同一性，很多国家的政治制度在形

式上都英国化或美国化了，但是文明基因并不能随着政治的改变而改变，在文化难以改变的很多发展中国家，外来的政治制度并不能如人所愿，很多情况下甚至更糟糕。

因此，孔飞力（Philip Kuhn）教授著作的最后一句话可以拿来作为本文的结束语：

中国建制议程的界定所根据的将不是美国的条件，而是中国自己的条件。[69]

注释

[1] 杨光斌：《合法性问题再认识》，《河南社会科学》，2008年第4期。

[2] 曾敬涵：《合法性研究：中西学者看法为何如此不同》，《经济社会体制比较》，2014年第5期。

[3] 最具代表性的应该算是Pei Minxin，“China and East Asian Democracy: is CCP Rule Fragile or Resilient?”，Journal of Democracy, Vol.23, No.1, Jan., 2012; Susan Shirk: Fragile Superpower: how China's Internal Politics could Derail its Peaceful Rise, New York: Orford University press, 2007。Shirk的观点基本上来自何汉理（Harry

Harding) 在其China's Second Revolution: Reform after Mao (Sydney: Allen&Unwin, 1987) 的开创性命题，即中共政权越来越依赖于经济改革成就和民族主义。

[4] 参见唐文方：《政权合法性比较研究：以中国大陆和台湾为例》，《国外理论动态》，2013年第7期；Yangqi Tong, “Morality, Benevolence, and Responsibility: Regime legitimacy in China from Past to the Present” , Journal of Chinese Political Science, Vol.16, 2011; Shi Tianjian, “Cultural Values and Political Trust: a Comparison of the People's Republic of China and Taiwan” , in Comparative Politics, Vol.33, No.4, July, 2001; Tianjian Shi, Jie Lv, “the Shadow of Confucianism” , Journal of Democracy, Vol.21, No.4, October, 2010; Xin Gu, “Who was Mr.Democracy?The May Fourth Discourse of Populist Democracy and the radicalization of Chinese Intellectuals (1915~1922) ” , Modern Asian Studies, Vol.35, No.3, 2001.

[5] 杨光斌：《罗尔斯的正义论与政治学的新发展》，《天津社会科学》，2006年第2期。

[6] 笔者请教了国内专门研究罗尔斯理论的吉林大学哲学教授姚大志，他说国内外只是注意到罗尔斯关于政治自由主义

的合法性主题，还没有从合法性角度研究罗尔斯关于非西方社会的合法性主题。2015年9月29日电话访谈。

[7] [8] [10] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（上卷），第238~239页，第245页，250页，商务印书馆，1998年版。

[8] 塞缪尔·E·芬纳：《统治史》，第3卷，第595~597页，华东师范大学出版社，2014年版。

[11] 马克斯·韦伯：《经济与社会》（上卷），第297~300页。

[12] 尤尔根·哈贝马斯：《基于合法性的合法性何以可能》，见《在事实与规范之间》，第555~585页，生活·读书·新知三联书店，2014年版。

[13] [14] 西摩·马丁·李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，第13页，第14页，世纪出版集团、上海人民出版社，2011年版。

[15] 参见查尔斯·比尔德：《美国宪法的经济观》，商务印书馆，1984年版；参见罗伯特·达尔：《美国宪法的民主批判》，东方出版社，2007年版。

[16] 约瑟夫·熊彼特：《资本主义、社会主义与民主》，第395~400页，商务印书馆，1999年版。

[17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] 西摩·马丁·

李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，第21页，第47页，第23页。

[27] 西摩·马丁·李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，第49~50页，第56~57页，第58~59页。

[28] 罗伯特·A·达尔：《论民主》，第124页，中国人民大学出版社，2012年版。

[29] 胡安·J·林茨，阿尔弗来德·斯泰潘：《民主转型与巩固问题：南欧、南美和后共产主义欧洲》，17~39页，浙江人民出版社，2008年版。

[30] 约翰·罗尔斯：《作为公平的正义：正义新论》，第168页，中国社会科学出版社，2014年版。

[31] [32] 西摩·马丁·李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，第49~50页，第56~57页，第58~59页。

[33] 亨廷顿：《第三波：20世纪后期的民主化浪潮》，第5页，上海三联书店，1998年版。

[34] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，第166~167页，世纪出版集团、上海人民出版社，2008年版。

[35] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，第21~22页，第19~20页，第22页，第69页，第1页，第62页。

[36] [37] [38] [39] [40] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的

政治秩序》，第21~22页，第19~20页，第22页，第69页，第1页，第62页。

[41] 乔尔·S·米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系与国家能力》，第268页，江苏人民出版社，2012年版。

[42] 乔尔·S·米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，第73~87页，江苏人民出版社，2013年版。

[43] 阿莱克斯·汤普森：《非洲政治导论》，第120~129页，民主与建设出版社，2015年版。

[44] 参见尤尔根·哈贝马斯：《合法化危机》，上海人民出版社，2009年版。

[45] 参见罗伯特·A·达尔：《多元主义民主的困境》，求实出版社，1989年版。

[46] 米歇尔·克罗齐、绵贯让治、塞缪尔·亨廷顿：《民主的危机》，第73页，第75页，第149~161页，求实出版社，1989年版。

[47] 米歇尔·克罗齐、绵贯让治、塞缪尔·亨廷顿：《民主的危机》，第73页，第75页，第149~161页，求实出版社，1989年版。

[48] 艾伦·沃尔夫：《合法性的限度》，第466页，商务印

书馆，2005年版。

[49] 让·饶勒斯：《饶勒斯文选》，第1~31页，人民出版社，2009年版。

[50] 约翰·罗尔斯：《正义论》（修订版），第4页，中国社会科学出版社，2009年版。

[51] [52] [53] 约翰·罗尔斯：《作为公平的正义：正义新论》，第164页，第57~58页，第173页，第176~179页。

[54] 约翰·罗尔斯：《作为公平的正义：正义新论》，第164~170页。

[55] [56] [57] [58] [59] 约翰·罗尔斯：《万民法》，第8~9页，第101页，第46~47页，第18~19页，第24页，第27页，吉林出版集团有限责任公司，2013年版。

[60] [61] 约翰·罗尔斯：《正义论》，第113~114页，第125页。

[62] Stephen C. Angle, “Decent Democratic Centralism”, Political Theory, Vol.33, No.4, August, 2005.

[63] Burton Dreben, On Rawls and Political Liberalism, UK: Cambridge Univ.Press, 2003, p.317; 转引自杨晓畅：《论罗尔斯政治自由主义的合法性问题》，《学习与探索》，2013年第4期。

[64] 参见姚大志：《公共理性与合法性：评罗尔斯的〈政治自由主义〉》，《江苏行政学院学报》，2010年第2期。

[65] 参见阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2013年版。

[66] 迈克尔·曼：《民主的阴暗面：解释种族清洗》，第88 ~139页，中央编译出版社，2015年版。

[67] 塞缪尔·E.芬纳：《统治史：古代的王权和帝国》，第1卷，第289页，华东师范大学出版社，2010年版；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，江苏人民出版社，2004年版；沟口雄三：《作为方法的中国》，第111页，生活·读书·新知三联书店，2011年版。

[68] 郝大伟、安乐哲：《先贤的民主》，第16页，第17页。

[69] 孔飞力：《中国现代国家的起源》，第122页，生活·读书·新知三联书店，2013年版。