

现代化进程中政治领导方式分析

王沪宁

中国正在进行人类历史上规模最浩大、气势最雄伟的现代化事业,政治领导决定着这场改变中国历史的伟大革命的成败。因此,有必要认真总结分析世界上各个国家走向现代化的经验教训,以供借鉴。

(一)

人类正处在一个政治化的时代,在这一时代,政治的作用和政治领导的作用尤为重要。环顾当今世界,政治领导在各个国家中都有着极为重要的地位。在发达国家,政府正运用各种手段缓和体制内在矛盾的激化,寻找解决后工业社会带来新的挑战 and 矛盾;在发展中国家,各国政府正在殚思尽虑改变贫穷落后的状况,以巩固因尚不稳固的政治制度 and 经济制度;在各社会主义国家,政治领导正在进行气势磅礴的自我革新,新的体制正在激发新的力量。凡此种种,都表明政治领导在当代社会中具有决定性的作用。因此,在政治化的时代,政治的使命就是:充分运用政治手段来促进社会的进步和人类的发展^①。

历史唯物主义强调经济基础对上层建筑的决定作用,但也充分肯定了政治上层建筑对经济基础的反作用,在某些条件下甚至是决定性的作用。恩格斯曾经说过:“国家权力对于经济的发展的反作用可能有三种:它可以沿着同一方向起作用,在这种情况下就会发展得比较快,它可以沿着相反方向起作用,在这种情况下它现在在每个大民族中经过一定的时期就都要遭到崩溃,或者是它可以阻碍经济发展沿着某些方向走,而推动它沿着另一种方向走,这第三种情况归根到底还是归结为前两种情况中的一种。但是很明显,在第二和第三种情况下,政治权力能给经济发展造成巨大的损害,并能引起大量的人力和物力的浪费。”^②这里讲的,就是政治领导的作用,我们可以运用这个基本原理来分析本文的主题。

在经济现代化过程中,政治领导最基本的功能是运用公共权威分配社会性资源。社会性资源是广义的概念,指一切能够促进经济发展和与经济发展有关的社会物质力量和精神力量。因此,社会性资源的概念就包括经济资源、人力资源、财力资源、物力资源、权力资源、自然资源、智力资源等各种因素。政治领导通过这些社会性资源的分配来推动经济发展,实现现代化计划。在不同的国家和不同的所有制下,政治领导根据不同的原则、方法、手段和目的来分配社会性资源。通观历史,可以看到,凡是政治领导能够有效和合理地分配社会性资源的地方,经济发展均较快,反之则较慢。

政治领导对社会性资源的分配主要通过三种方式:(一)制定政策。政治领导通过制定相应的经济政策、金融政策、货币政策、人才政策、科技政策、开发政策和发展政策来达到合理分配社会性资源的目的。这种方法为世界各国普遍采用,是政治领导分配社会性

资源最常用的方法；（二）配置权力，也可以说是行政手段，即通过配置权力来直接分配社会性资源。这种作法各国政府也均采用，但在东西方国家之间存在着较为明显的差别。社会主义国家传统上比较依赖这种方式，而资本主义国家对此的依赖性相对较小。在发达国家中，政治领导通过各项政策宏观分配社会性资源，然后通过市场机制和竞争来实现分配意图。而社会主义国家在传统的僵化模式下，却是政治领导直接统一完成全社会的资源分配。这样自然不可能把社会上千差万别的矛盾、需要和条件都考虑进来；（三）推动社会性资源的利用。这个功能是在社会性资源分配之后发生的，即政治领导在决定了社会性资源的分配之后，还要运用公共权威来控制 and 监督社会充分利用这些社会性资源，以达到目标，否则政治领导对社会性资源的分配也可能流于形式。政治领导通过以上三个方面的基本功能来实现对社会性资源的分配，从而实现对经济发展的领导。

显而易见，这里对政治领导提出了一个要求：要能够真正有效地对社会性资源进行权威性的分配，必须具备一个健全的和高效能的政治体系。这取决于三项因素：（一）政治体系一体化的程度，即政治体系能否对整个社会有效地发号施令，统一指挥；（二）政治体系效能的水平，即政治体系能否有效地运转，及时反映并满足社会的要求和需求；（三）政治体系公开化的程度，即政治体系关于社会性资源分配的决策是否反映了社会的意向，是否能得到整个社会的支持。

（二）

在现代化过程中，政治领导有效的三项因素中，后两项因素之间存在着某种矛盾：一个意味着政治体系的高效化，一个意味着政治体系的民主化。从动态政治过程分析，高效化意味着对民主的某种牵制，民主化意味着对高效化的某种掣肘。因为民主化意味着某种委员制或会议制的存在。在运作过程中，委员制或会议制虽能集思广益、众志成城，但它具有责任分散、行动迟缓、事权不一、议而不决、决而不行的弊病。而与委员制相对立的首长制最显著的特点是责任明确、效率高、事权集中、指挥灵敏、行动迅速，它的缺点与委员制正好相反^③。因此，在这两者之间就有一个选择倾向的问题。这关系到政治领导能否充分有效地通过分配社会性资源来促进经济发展，也关系到经济现代化的成败。

要分析这个问题，首先应当分析历史所提供的实例。二次大战之后，一些新兴的国家和地区在现代化建设上取得了令人赞叹的成就。这些国家和地区大部分处在亚洲、非洲和拉丁美洲。而欧美由于历史上经济发展处在较高的水平上，因此这种现代化与前现代化之间的分野就不那么明显，当然国与国之间也存在着这样或那样的差别。从亚洲来说，日本从战败国一片废墟的基础上经过二十多年的努力一跃成为世界上名列前茅的经济大国，连美国这样一个泱泱大国对日本这个弹丸小国也要相让三分；南朝鲜、新加坡、台湾和香港被称为“四小老虎”，它们在不长的时间里在经济发展上取得了世人公认的成就。从拉丁美洲来说，巴西一度成为拉丁美洲经济发展的佼佼者，有人甚至相信它很快就要进入世界经济大国的阵营；在非洲，经济发展的任务尤为繁重艰巨，大部分国家的现代化计划均没有如愿以偿，但中部非洲的喀麦隆却取得了相当稳定发展的成就，国民经济年平均增长百分之六点五，八十年代非洲国家普遍面临饥馑威胁时，喀麦隆得以幸免^④。在西欧，各国之间的差别不太明显，但战后经济发展的历史表明，法国较快从较多农业色彩的国家走向先进工业国家，在核技术、宇航技术等方面取得了较为显著的成就。尽管这些国家和地区在

经济发展上存在着这样和那样的问题，但它们取得的成就却令人瞩目。

经过比较分析，可以看到一个有启发意义的现象，即：在这些国家和地区中，政治领导对经济发展都有着举足轻重的影响。政治领导要依靠一定的政治体系来实现，在这些国家和地区中，大部分政治体系对效能较为侧重，也就是说，它们大都是在政治领导集中的方式下取得成功的。

日本虽然于二次世界大战后修改了宪法，建立了立宪君主政体，实行了民主政制，但其政治体系实际上不同于西方国家，保持着高度的集中性和一贯性。美国康内尔大学教授彭佩尔认为政治体系是日本成功的关键，不乏独到的见解。从1955年以来，日本自民党从未丢掉过政权，在全国参政两院中自民党始终占多数，几乎所有的内阁成员均来自自民党^⑤。政治体系长期保守稳定，政治一贯，有效地分配了社会性资源。南朝鲜、新加坡、台湾、香港等均非民主政制，南朝鲜长期以来军人干政，台湾是一党执政，香港政治体系是殖民地型的，由英国女皇任命总督，总督任命各个部门的官员，长期不存在民主选举。在这些地方，对社会性资源均可进行高度一体化的分配。巴西自1964年开始就由通过政变上台的军人进行军事统治，通过军事性组织来分配社会性资源。喀麦隆自1960年独立起，长期内部政治稳定，喀麦隆民族联盟为唯一合法政党，掌握政权，对整个社会进行着有效的政治领导。法国的情况虽然不同，但也表现出政治体系走向集权化的过程。1958年，戴高乐总统执意修改宪法，结果形成了法兰西第五共和国，改变了第四共和国议会制的弊端，加强了总统和行政的权力，有“准总统制”之称，其基本目的还是为了保证政治体系能够有效地分配社会性资源^⑥。以上实例告诉人们，这些国家和地区中政治领导能够高度有效地分配社会性资源，对促进经济的飞速发展起了不可低估的作用。

从经济发展来说，政治体系的高效化具有首要的作用。当然，政治体系的民主化对经济发展也有自己的作用，不可偏废。

现代化过程中的这种政治领导方式可以称之为集中现代化模式。在现代化过程中，还存在与集中现代化模式相对应的另一种现代化模式：分散现代化模式。实行分散现代化模式的国家也有取得巨大成就的，联邦德国就是最典型的例子。联邦德国在二次大战后成为战败国，经济濒临崩溃，满目疮痍，一片废墟。但它迅速发展成为世界经济强国。联邦德国在议会内阁制的基础上对社会经济发展实行政治领导，几大政党往往以不同的组合联合执政^⑦。不过一些实行这种模式的国家取得的经济成效均不能与集中现代化模式相媲美。例如亚洲有的国家虽然不是典型意义上的分散现代化模式，但也不是典型意义上的集中现代化模式，它独立后，模仿西方国家建立了议会内阁制，其政治体系在分配社会性资源方面就遇到了重重困难，步履维艰。

要在分散现代化模式下有所作为，有四个非常重要的先决条件：（一）政治一体化达到了较高的程度；（二）社会的经济结构和经济关系能积极实现政治领导分配社会性资源的意图，也就是说要有比较发达的市场机制和市场调节；（三）经济发展成为社会各种经济主体生存的基本条件，经济主体只有在发展中才能谋得生存和成长，否则便会消亡，经济主体不依靠国家生存，而依靠自己，社会经济活动与政治体系保持某种自主性，不存在大量超经济的政治调节和控制机制；（四）存在着充足的私人性资源，作为社会性资源不可缺少的补充，私人性资源与社会性资源成份相同，只是它们属于社会成员私人拥有，由社会成员根据一定的条件自行分配。私人性资源是分散现代化模式非常重要的条件。

(三)

一定的政治领导方式要与一定社会的历史—社会—文化条件相适应，离开这个前提讨论政治领导的方式，可能会流于形式，因为它不能最大限度地合理分配社会性资源，也无法以权威的方式加以分配。现代化需要一个社会最大限度地调动它所拥有的一切社会性资源和私人资源，把一切可以利用的资源都投入到现代化计划中来。要做到这一点，除其他各项条件之外，政治领导的地位和作用是十分关键的。

集中现代化模式之所以在实践中给经济不发达国家实现现代化计划带来了可观的结果，原因在于它能够满足上述要求。这主要表现在这样四个方面：（一）领导统一。集中现代化模式形成了对整个社会的统一领导，可以避免各种不同的观念和看法不必要的相互冲突，反之则会形成内耗，在机制上找不到克服分歧的手段，形成朝令夕改，政策多变；

（二）行政统一。光有政策没有健全的行政体系，政策不会变为现实。在一个走向现代化的社会中，尤其需要有完善的行政体系来贯彻方针和政策。现代化每前进一步都意味着新的发展和旧结构、旧行为模式的否定，会遇到很大的阻力，如果不能有力地甚至依靠法律贯彻政策，现代化难以大功告成；（三）反应迅速。集中现代化模式具有高度的敏感性，能针对现代化过程中出现的各种问题和突如其来的事态作出快速反应，有效解决问题。现代化过程是社会迅速变化的时期，各类问题会应运而生，政治领导必须反应迅速；（四）行动有力。集中现代化模式能集中强大的政治力量，这是现代化建设的必要保证。现代化过程容易引起社会的大动荡、大分化，政治领导如不能有力行动，不仅对社会性资源的分配无法实现，而且本身的稳定性也会在社会大变革中受到动摇。

集中现代化模式在现代化过程中之所以产生了上述的效应，同时，现代化之所以需要这种条件，出于两大原因：

第一，政治领导决策广度扩大，难度增加。在现代化过程中，社会变幻莫测、变化多端的发展，时时刻刻都要向政治体系提出多种多样的要求，大量前所未有的社会问题涌进了政治体系，要求政治体系加以处理。在社会走向现代化的过程中，政治领导决策会发生三个方面的变化：（一）政治领导决策的范围空前扩大。现代化意味着社会经济和文化生活的蓬勃发展。现代化是一个系统工程，是社会各个领域协同运动的过程。因此，政治领导决策要涉及政治、经济、军事、外交、种族、语言、文化、教育、财政、金融、贸易、商业、生活质量、生态、科学、技术等各个领域。政治领导决策范围的扩大更需要政治领导能高瞻远瞩，统一协调，集中制定宏观政策；（二）政治领导决策的社会意义和历史意义空前突出。现代化过程的每一关键步骤均有牵一发而动全身的性质，因为当代社会生活构成了一个紧密相关的整体，任何部分的变动或波动都会影响整体的稳态。一项正确的决策，往往会使成千上万人享受长久的欢乐和幸福，而一项错误的决策却会使几代人都背上历史的包袱。正因为如此，宏观决策就必须是通观全盘之后的结果。在许多情况下，还必须力排众议，作出对社会和历史负责的决策；（三）政治决策的难度空前增加。在现代化过程中，社会的各种力量、各种运动、各种观念交叉汇合，各个决策领域环环相扣。而且，现代化本身就是一个利用和开发现代科学和技术的过程，高度复杂的、尖端的科学技术为政治领导决策增加了难度，因而需要政治领导集思广益，综合平衡，做出决策。

第二，社会变迁巨大，需要政治领导有效协调，有力控制。现代化的过程实际上是从

传统社会向现代社会过渡，是改变或改造既存的社会结构和社会关系，这就必然会引起社会不稳态。现代化的过程就是不断从不稳态走向稳态、从稳态走向不稳态的过程。在现代化过程中，会发生这样一些变化：（一）社会经济活动的变革引起利益分化。改变旧的经济结构和经济关系，就势必要改变过去依靠这种结构而享有某种地位的人的处境，就会使他们改变利益和条件的结构。根据改革的规模大小，程度深浅，幅度宽窄，涉及的人数有大有小。这种利益分化会形成一定的社会压力，而这种压力并非都能完全通过政治协调来消除，必定会有一部分继续存在，这就要求政治体系能有较大的承受压力的能力；（二）人员更替。现代化的过程同时也是人员更替的过程，掌握了现代化科学技术的人们、具有现代化观念的人们必将在现代化过程中发挥越来越大的作用，而且在旧体制下成长起来的人们与现代化过程有许多不相适应的地方，其中一部分人被代替。这是一个历史的过程。但这种人员更替也会在社会上形成压力。政治体系如果没有力量，便不能承受来自他们的压力，现代化也无法顺利地进行下去；（三）传统变革。现代化进程会向社会各个方面的传统发起挑战，它在各个方面都会带来革故鼎新，如经济、政治、文化、艺术、观念、意识形态等各个方面。传统与社会大众的心理活动有十分密切的关系，传统变革到一定程度就会引出人们的心理承受能力问题。现代化进程往往会在某些点上超出人们的心理承受能力，如果政治体系无力控制局面，或者不能有效实行进一步的政治领导，就会发生社会紊乱。由于上述原因引起现代化失败的例子世界上也是存在的。现代化应该是一个民主的进程，但在很多具体情况下，它也选择集中。

这两大方面的原因决定在我们分析的个案中，在促进现代化计划方面，集中现代化模式显得比分散现代化模式更有力量和能量。

（四）

集中现代化模式和分散现代化模式孰优孰劣？在国际学术界亦是个争论不休的问题。一些政治学者断定，走向现代化的国家经不起“民主”，因为它要全力以赴地促进经济发展。反对的意见却认为，民主化的政治领导可以最广泛地动员大众参与政治，共同对付经济发展中出现的难题^⑧。这场争论至今没有一个令人满意的答案，可能是因为各个国家的国情不同，不能说哪一种模式就适用于所有国家。另外，从最近的发展来看，集中现代化成功的实例比较多。

政治领导的权力集中是世界性的趋向，东西方国家均是如此。二次大战之后，随着科学技术的飞速发展和生产力的蓬勃生长，政治领导被要求承担越来越多的调节和干预经济的责任。凯恩斯主义为这种权力开辟了通途，战后西方国家政府对经济活动和经济关系的干预达到了史无前例的程度，政治权力日益紧密地与经济活动结合在一起。在西方国家，这一般表现为行政权的增长，故有美国总统掌握“帝王般的权力”之说^⑨。在东方国家中，由于特殊的发展道路和历史原因，一般也均采用集中领导模式。不能否认，尽管苏联模式有这样或那样的弊端，但它毕竟在几十年时间里把一个落后的农业国家改造成世界上屈指可数的经济大国。其他社会主义国家的集中现代化模式也都取得了卓有成效的成绩，在短时间内改变了面貌。这种体制的弊端是在经济活动和经济关系获得发展之后才显示出来的，因而需要改革，并不是说它就没有任何历史必然性和必要性。政治领导的扩大化是时代发展的必然趋势，因为没有相当的权力，政治体系便无法控制和协调日益扩大的

经济活动和经济关系向政治体系提出的要求。

当然，并非所有的集中现代化模式都取得了成功。在当今世界有关国家的实践中，集中现代化模式可分为两大基本类型：一为决策权集中现代化模式，一为管理权集中现代化模式。决策权集中现代化模式指政治领导在分配社会性资源时具有高度权威，但这种分配是通过一定的开放程序合理制定的，并有一定的政治和社会条件保证这种分配得到实现。这里讲的决策权集中，主要地是宏观决策涉及社会性资源分配的决策，而非社会各个方面细致入微的决策。而管理权集中现代化只有前一项条件，没有后面的条件。管理权集中指的是社会的宏观方面和微观方面都归政治体系统一管理。事实告诉人们，获得成功的往往是决策权集中现代化模式，管理权集中现代化模式却难以成功。社会主义国家大都走过一段管理权集中现代化的道路，但是与非社会主义国家的管理权集中现代化的道路有一点根本不同，即形成这种机制的原则不是政治领导的主观愿望，而是经济体系和政治体系的结构性病。实际的个案分析表明，获得现代化成功的大多属于决策权集中的现代化模式。

决策权集中的现代化模式为什么会取得成功呢？比较下来，它和管理权集中的现代化模式有这样一个基本的机制差别。无论是决策权集中的现代化模式还是管理权集中的现代化模式，在最后决断权问题上不相上下，都是相当集中的。但决策权集中的现代化模式给予社会成员和社会经济主体较多的甚至充分的自主性，建立了社会经济和经济关系的开放体系，一般由法律加以保障。而管理权集中的现代化模式没有这一条件，束缚了社会成员和社会经济主体手脚。这也就是说，决策权集中的现代化模式没有决断权上的充分参与，但保证了社会的充分自主性，而管理权集中的现代化模式两者都没有保障。

为什么决策权集中的现代化模式易于获得成功呢？原因很多，并且因地因时而异，但有三条可能较为重要：

第一，经济自主性的机制保证了政治领导对社会性资源的分配能够充分实现。在这里，既有政治领导对社会性资源的宏观分配，亦有社会在竞争基础上焕发的创造性和能动性；既有政治领导对社会性资源的控制，也有社会为取得好的分配份额而展开的竞争；更重要的是，这里既有社会性资源的效用充分利用，也有私人性资源的充分利用。私人性资源作为社会性资源的补充，使经济活动充满了生机。而且，政治领导通过对社会性资源的分配，间接地牵制着私人性资源，充分调动了社会拥有的一切资源。

第二，决策权集中的现代化在保证对社会性资源的权威性分配的基础上，建立了政治体系的一定程度的开放性。虽然政治领导具备对社会性资源做最后的权威性分配的权力，但政治领导拥有相当发达的信息渠道和网络系统，能够比较精确地确定社会经济发展的趋向和指数，比较充分地了解社会发展向政治体系提出的要求，最后能较合理地分配社会性资源。建立这样一种体系实际上就是一种有限民主体制，国外学者称之为“基本民主”或“指导民主”而不是完全民主。这种机制的作用就是将社会各种信息和意愿最充分地吸收到政治决策过程中来。当然，大众传播媒介、公共舆论、咨询机构、智囊机构、学术团体、科研单位都会在这个机制中起作用。这个机制的作用要发挥得好，有赖于充分的开放性。

第三，前两项条件实际上克服了决策权集中的现代化模式本身所包含的弊端。决策权集中的现代化模式最大的弊端在于它是一种高度集权的社会性资源分配方式，因而弄得不好就会产生机械论和官僚主义，凭主观臆断和理想模式来分配社会性资源。为了更有效地克服这一弊端，决策权集中的现代化模式可采取两项基本措施：（一）充分发挥社会各行各

业专家的作用，依靠专家制定社会性资源的分配方案，运用现代科学技术手段来制定合理的社会性资源分配方案。要做到这一点，政治体系就应具备强大的吸收社会人才的能力，充分发挥他们的作用，使他们成为体系内的能动力量；（二）扩大社会监督，在决策权集中的模式下，社会参与的空间相对小一些，但社会监督的空间越广阔对其越有利，社会监督可以保证政治领导对社会性资源分配的方案实现，同时也能保证政治体系的高效率。

这些条件在实行集中现代化模式的国度中表现的程度是不一样的，有的发展得较为充分，有的不那么发展，有的很不发展。这里是就其发展较高的水平而言的。

从目前来看，决策权集中的现代化模式的“政治生产力”是较高的。集中现代化模式虽然在经济现代化方面取得了令人赞叹的成绩，但是它也引起了各种批评，这种模式本身也一直经历着理论上的挑战和现实的挑战。人们对这种模式的批评集中在政治领域内，即由于集中化而产生的民主程度不高。归纳起来，这些批评意见主要是：（一）集中现代化模式忽略了人民大众的广泛参与，不能够将社会大众的积极性充分调动起来，排斥了社会大众参与社会发展的权利；（二）由于社会大众不能充分参与政治决策，决策是否真正反映了社会的总体倾向就值得怀疑，而一项政治决策或社会决策能否成功的关键因素之一是它是否符合大众的利益和心愿；（三）集中现代化模式会导致专家治国，专家治国较侧重技术和成效的一面，而忽略大众的多种愿望和多种需要，容易抑止大众的多层次、多方面的发展；

（四）集中现代化模式首先是就经济现代化而言的，然而在另一面它却不利于社会其他方面的现代化，有时候会阻遏其他方面的现代化，结果造成一种困境：经济现代化成效越高，其他方面付出的代价越高；如此等等。分析下来，这些情况在不少集中现代化模式的国家中是存在的，其程度如何，要看上述三项条件发展的程度如何。然而，不论其程度如何，这些问题的确存在，并且会构成潜在的社会冲突。在经济发展到一定水平之后，这些潜在的冲突萌芽就会生长出来，引起政治不稳。这就是近年来一些实行集中现代化的国家社会矛盾和政治冲突激化的部分重要原因。因而，在经济现代化的过程中，应当注意不断克服上述弊端。凡是不能在这两者之间很好平衡的社会，最后都有可能面临种种政治、经济和文化问题。因此，对这些国家来说，随着经济的快速发展和现代化的推进，社会的民主意识和民主要求会逐步增加，会向政治领导提出非经济方面的要求。在社会发展到这一步时，政治方面的变革就势在必行了。

注：

- ① 参见王沪宁：《比较政治分析》，上海人民出版社，1986，第1—33页。
- ② 恩格斯：《致康·施米特》，《马克思恩格斯选集》第4卷，第483页。
- ③ 参见唐代望编著：《现代行政管理学》，湖南科学技术出版社，1985，第98页。
- ④ 《喀麦隆——非洲国家发展经济的一个范例》，《国际问题资料》，1985，第16期。
- ⑤ 陈鸿斌：《政治体制——日本经济成功的关键》，《社会科学报》第19期，1986年7月9日。
- ⑥ [美] 布里安·克罗齐埃：《戴高乐传》，查理·斯克里布纳父子公司，英文版，1973，第386—387、492—493页。
- ⑦ 参见[美] 埃德温·哈特里奇：《第四帝国的崛起》，世界知识出版社，1982。
- ⑧ [美] 路辛·派伊：《政治发展面面观》，英文版，1966，第72—74页。
- ⑨ [美] 托马斯·戴伊：《谁掌管美国——里根年代》，世界知识出版社，1985，第81—82页。