



新时期的中国共产党:挑战与机遇

郑永年[著] 陈 超[译]

摘 要: 当今中国的政治改革必须包括三个主要维度:开放政党、精英竞争与公共参与。第一,作为执政党的中国共产党,变得越来越开放,而这种变化正在导向一种开放的政治体系。第二,政治精英之间的有限竞争,正在这个开放的政治体系中形成。第三,在这种政治竞争的背景下,社会参与逐渐得以实现。总之,开放、竞争与参与是中国政治模式的三个核心特征。尽管在中国的政治体系中,这些特征正在形成,但在实现这些政治价值上,未来依然面临着巨大的挑战。如果党内民主不能实现,中国共产党的未来将充满不确定性。

关键词: 中国共产党; 政治开放; 社会参与; 中国模式

一、“中国模式”评估

近年来,学术界与公共政策领域对中国模式的广泛争论,主要集中在对中国经济发展的问题上,而有意无意地避开了对于中国政治模式的探讨。然而,不了解中国的政治模式,就很难理解中国的经济模式。在中国文化的特定背景之下,政治因素对中国模式的影响要远远大于经济因素。正是在政治与政治因素的驱动下,中国的经济发展模式才在改革开放过程中得以形成。因此,政治才是中国模式的核心。但是,由于政治领域的敏感性,人们对政治的讨论存在一定程度的缺失。然而,要科学、客观地理解中国模式,就必须考量中国政治模式的问题。缺乏对中国政治模式的深刻理解,我们就只能设定“中国不应该做什么”,而不能指明“中国应该做什么”以及“政治改革应当如何开展”。

知道“不能做什么”,而不知道“应该做什么”,这就是中国当前的处境。改革早期,邓小平这样的政治强人依旧健在,那时中国还具备政治改革的条件,中共的领导层也有能力动员资源,实现改革目标。如今,在强人时代过后,中共的领导层受限于内部的相互制衡。多年以来,中国的最高领导者们已经明确了“不能做”的领域,其中包括西方的民主制度、三权分立、多党制以及联邦制。如果“不能做”继续成为权威当局的关注点,那么这个“不能做”的领域很有可能会继续扩大。然而,党“能做”什么,以及经济增长能否解决中国日益增加的社会政治问题,这些才是问题的关键。许多问题,只有通过政治改革才能解决。而要解决这些问题,领导层就需要知道“做什么”和“如何做”。对现存问题有意或无意地忽视,都无助于问题的解决。那么,如何去发现根本的问题,以及如何解决这些问题,就成为我们讨论的核心。要回答这些疑问,我们首先要对近几十年来的中国模式进行解释与理解。

中国模式并非一夜形成,它是在中国政治实践过程中日渐形成的。这种实践模式,可以是隐性的、非正式的,也可以是显性的、制度化的。因此,探求那些隐性与显性的行为模

式,对我们讨论中国的政治模式就显得十分必要。而过去几十年中国政治发展的整体轨迹,正是由它们塑造出来。

中国政治模式的核心是什么?通过对传统中国政治的反思,以及对当代中国政治的观察,我认为,可以用三个相关的概念恰当地总结中国模式。这三个概念是“开放政党”(open party)、“精英竞争”(meritocratic competition)与“公共参与”(public participation)。政治开放,是精英竞争与公共参与的前提条件,也是其最重要的指标。在当代中国,“开放”通常用来表示中国对他国的开放,而在政治领域,“开放”意味着政治过程向不同社会团体开放,精英竞争与公共参与二者均源于政治开放。竞争并不限于社会成员之间的自由竞争,也存在于被挑选的精英之间有条件、有限制的竞争。而挑选的标准,就是这些精英在管理国际事务、社会事务与经济事务中的专业水平。换言之,那些来自不同社会团体的有能力的个人,在竞争政府职务之前,首先要被挑选出来的,这正是中国精英政治的悠久传统。由于中国共产党是中国政治体系的支柱,其开放性也就决定了整个中国政治体系的开放性。考察中国政治体系的开放性,就是考察中国共产党通过从不同社会团体选拔精英的方式,如何逐渐地、缓慢地向社会开放其政治过程。开放性是竞争的前提。没有政治过程的社会开放,精英人才就很难进入政治过程中去,竞争也就无从谈起。政治过程的闭合则意味着,政治过程被现存权力者所垄断,而社会被阻挡在外。竞争并不意味着单纯的西方式选举,而是一种挑选之后的选举,或者说是一种以精英管理为基础的民主。无论在什么样的经济、文化条件之下,任何政治竞争都是有条件、有限制的。与西方的政治竞争受制于经济因素(如选举资金)不同,中国的政治竞争更主要地受制于政治、文化方面的因素,而经济因素对政治竞争领域的作用尚未凸显。公共参与指的是不同社会团体在政治过程中的参与,这就是中国的“人民民主”,或者“社会民主”。竞争是参与的前提,没有竞争,就没有参与。公共参与不仅可以在人才挑选过程中得以体现,还可以在政策的制定与执行过程中得以反映。

开放、竞争与参与三要素,嵌入在传统的中国政治之中。自改革开放以来,这三要素也存在于中国的政治实践当中。历史表明,中国政治的起伏变迁,与开放的程度紧密相连。当政治开放时,竞争产生,社会便拥有了参与的机会,这一过程转而促使善治实现。反之,当政治封闭,竞争消失,社会变得与政治无关时,政治衰退也随之而来。

二、中国传统政治的开放性

在中国的悠久历史中,开放性历来是中华文明最突出的特征。与其它文明不同,中华文明是世俗化的。宗教文明具有明显的“排他性”,相比之下,世俗文明则更强调“包容性”。包容性意味着开放性。比如中华文明,它常以开放而非排斥的姿态,共存于其它文明之间。在其漫长的发展过程中,中华文明汲取了其它文明的许多元素,其中最重要的,就是对佛教文明的成功吸收。诚然,每一次对外来文明的内化,在最初的阶段都曾引起了各种冲突,带来了不小震动。然而,每一次对外来文明的兼容并包,都使中华文明获得了引人注目的进步与发展。

与此同时,传统的中国政治,或者说皇权的行使过程,也具有相当的开放性。皇权,作为古代中国国家的象征,在绵延了数千年之后才被西方的现代国家击溃。正是这一系统内部的动态变化性,帮助中国的古代政治体系避免了重大的革命性变迁,使其得以延续数千年。在近代,当中国屡次战败于西方国家时,人们常常归咎于帝王之责。然而,对皇权的简单否定,并不利于我们深入理解中华文明。显而易见的是,在开放程度上,中国的帝国体系要远高于西方现代国家出现前的封建社会。尽管皇权本身是排他性的,但官员的职位却是向社会开放的。用现在的话说就是,君王享有对国家的“所有权”,而向全社会开放对国家的管理权。虽说君王及其家族独享皇权,但除了帝位本身,其它任何职位都不具有世袭继承的合法性,中国与欧洲政治家族的世袭继承体系有着巨大的差异。

向社会各个阶层开放的,还有行政权力,科举制度将这种开放性高度地制度化。从理论上讲,普天之下莫非王土;然而,在实践中,皇权可触及的范围,则是有一定限制的。由于政府拥有实际的管理权力,所以皇帝常常是“统而不治”。的确,古代中国的这套复杂的官僚体系,后来被欧洲人发现并受到了

欧洲人的高度赞赏。并且,行政权力的开放性直接促进了社会的开放性。在现代社会科学的概念中,古代中国仅有“阶层”与“阶级”的概念,而没有在其它社会中流行的“氏族”或“种姓”。阶级与阶层是开放的,一个人可以通过个人的努力,改变其所属的阶层或阶级。相反,氏族与种姓则是不可变更的,个人的努力无济于事。因此,中国的儒家思想强调“有教无类”,认为每个人都是可以被教化的,而每个人都可以在教育中改变自己。在儒家思想中,人性不是一成不变的,而教育正是改变人性的根本。人,也因之区分成有教养和无教养的两类。

中国的世俗文明可以延续数千年而没有中断,正是与这种开放的本性密切相关。不过,传统文明的这种开放性,也有其自身的局限。从文明融合的角度来看,中华文明在历史的某些阶段,曾一度失去自信,逐渐隔绝于外部世界。明朝时期,朝廷终止郑和西行就是一个例子。但必须指出的是,这种“封闭性”与“排他性”是不同的。在中国,“封闭性”仅仅是自我防卫的一种体现。长城的修筑、闭关锁国的政策,这些都是用来保护国家而非排斥外来文明的。因此,当中华文明重拾自信时,便又恢复了它开放的姿态。另外,皇权本身是对古代中国开放性的最大限制,或者说最大敌人。皇权所具有的排他性、垄断性与世袭性,都与开放、包容格格不入。改变的唯一办法,就是一次次的革命,一次次的朝代更替。正如其他社会一样,中国皇权的封闭性,直接导致它最终走向了衰退与灭亡。尽管在其它社会中,皇权被边缘化,仅成为一个政治象征,但中国的皇权,却被一个现代组织化的权力所取代,这个权力,就是政党。

三、从传统帝制向现代政党的转变

中国古代王朝虽绵延数千年,却在西方现代国家面前不堪一击。在清王朝覆灭后的半个世纪里,中国经历了一次最重要的转型,即从传统皇权向现代组织化权力——政党权力(“党权”)的转变。这次转型,在中国的近代历史上,具有最重要的文化意义。因此,虽然拥有相同的名称——“政党”,但从一种文化视角入手来考察中国政党体系,要比简单地从西方语义上理解更有助益。为什么中国共产党是中国唯一的执政党?这个问题看起来容易,实际上却很难回答。在学术界,学者们通常以看待其他国家执政党的方式来理解中国的执政党。尽管在形式上,中国共产党与其他国家的执政党具有相似性,特别是与其他国家中的列宁主义政党相似。但是,与其他国家的执政党相比,中国共产党在文化意义上具有显著的不同。

在多党制体系中,不管是在西方民主国家还是发展中国家,一个政党通常代表的仅仅是一个社会中的局部利益,也就是个别团体的利益。“党”一词的本意指涉的就是部分人群,而非全部。在多党制体系下,政党的生存与发展依赖于其自身的开放性。如果一个政党要掌握政治权力,它就必须获得大部分人的认可。此外,如果在一个政党的内部,不同政治力量之间有冲突,它的内部成员还可以分别成立新的政党。这种现象,可以称作“外部的多元主义”。“退出”是时常存在的。同时,人们可以自由地在不同政党之间进行选择。如果一个人不满意政党A,他还可以转向政党B、政党C或者其他。这样的政治过程,衍生出了政党的动态性,迫使政党通过开放,以吸引不同的利益群体。

在当代中国,尽管有不少的民主党派与政治组织,但中国共产党依旧是唯一的执政党。其他的党派与政治组织,只能通过中国共产党主导的政治过程来参与政治,而不能与其竞争国家权力。中国共产党的这种支配地位是不言而喻的。自从1949年建国以来,这种支配性就不曾改变,而在可见的未来,它的这种支配性也不太可能发生变化。这不仅仅是因为中国共产党本身的存在与发展需要这种支配性,更重要的是,中国共产党的这种支配性地位具有深刻的历史与文化根基。中国漫长的历史并没有孕育出现代政党的概念。而与现代政党概念相对接近的,就是中国文化中的“朋党”。虽然“朋党”常常存在,但它在政治文化中却没有任何合法性。在每一个朝代中,都频繁上演着对朋党的打击与镇压。

在中国,现代政党的概念来自西方,但其含义,自它引入之时就发生了变化。多党政治传统的缺失,使中国缺乏多党竞争的文化基础。而中国文化更偏好一元的权威。这种一元的权威,在古代是皇帝,而在现今就是一个组织,比如政党。在过去,人们渴望一个良善的帝王,而在如今,人们则希冀一个政党的正确领导,不管是个人还是集体。人们拥护的对象从帝王向政党的转变,正是需要研究的一个重要问

题。当前，社会中的许多人，是以看待帝王的方式来看待政党以及政党领袖的。

中国深厚的传统文化暗示着，政党在中国，几乎不能发展成为西方意义上的政党。不过，中国政党在组织形式上又与传统的帝制有所区分。传统帝制是一个封闭的体系，是“家天下”的统治。相反，政党供给的是一个面向所有社会成员和不同社会利益、并具有开放性的政治过程。尽管在结构上，传统帝制与现代政党有些相似之处，但后者却拥有前者所不具有的开放性。因此，传统帝制因为其载体是个人与家庭而无法民主化；而现代政党的载体却是组织，这就为民主化的产生提供了可能。

四、一党执政下的开放政党体系

1978年中国改革开放以来，中国共产党的转型逐渐显示出中华文明的种种特征，即中国共产党是一个开放性的政党。正是这一点，使中国共产党与前苏联及东欧国家的共产主义政党相比，显得独树一帜。随着社会经济转型的深化，经济与社会利益的多元化已经成为中国的现实。东欧共产主义国家踏上了西方的道路，社会中不同的利益群体组建了不同的政党。由于这条道路与西方文化相匹配，而这些国家又比较容易接受西方文化，从某种意义上来说，这样的选择是不可避免的。在社会经济利益多元化的背景下，中国共产党作为唯一的执政党，选择了一条与众不同的道路：将政治过程向全社会以及社会中的不同利益群体开放。简而言之，中国是在一党执政下的开放政党体系。

在这种政党体系中，第一个也是最重要的特征便是开放性。任何不开放的政治体系，都将不可避免地成为排斥性的、封闭性的体系。在西方，政治的开放性主要通过外部多元主义得以实现。如在多党制政治中，每一种利益都可以找到代表其利益的政党。在中国，由于不存在这种多党制的政治，政治的开放性则是通过“内部多元主义”来实现的。内部的多元主义是指当社会中出现不同利益的时候，执政党向不同利益开放，将其吸纳进体制中来，并通过不同的机制来代表不同的利益。多年来，中国共产党一直致力于实现从革命党向执政党的转变。在革命期间，政党必须依靠特定的阶级与阶层的支持。而对于中国共产党来说，工人阶级与农民便是它的联盟主体。而作为一个执政党，它需要依靠社会中所有的阶级与阶层以获得最广泛的社会基础。

中国共产党的转型是非常迅速的。由于不存在反对党，进入中国共产党的政治过程，就成为社会各个团体表达其利益最有效的渠道。如“三个代表”思想就典型地反映了中国共产党现实性的考量，即中国共产党必须代表不同的社会利益。1978年以来，中国社会最显著的变化，就是中产阶级的成长，但包括私有企业主在内的中产阶级，规模却不大。这部分人群却已经显示出对政治参与的强烈愿望。正源于此，执政党始终“与时俱进”，不仅为包括私营企业在内的非国有部门提供宪法上的保护，同时允许并鼓励私有企业主加入执政党。“三个代表”背后体现的是多种多样的社会、经济利益。要有效代表不同的社会利益，就要求中国共产党要将不同的社会利益纳入到同一个政治过程中来。党员构成的变化，就是一个观察指标。在毛泽东时代，工人、农民与人民解放军，占据了中国共产党党员的大部分。改革开放以来，知识分子、专业人士以及新近崛起的社会阶层，在党员中的比例日渐增加。如果西方是以“外部多元主义”为特征，那么在中国，则是以这种“内部多元主义”为特征。不同的利益首先被“内部化”，他们被融合到既有体系中，进而在体系内部与不同利益群体进行竞争与协作。将私营企业主吸收入党，并将其纳入到政治过程之后，中国共产党将重点放到“社会管理”上，以期通过吸纳更多的新生社会力量，来扩大其执政基础。随着中国共产党社会基础的扩大，党内民主的呼声也随之增加，这正是中国共产党始终强调党内民主、寻求党内民主的原因。2002年党的十六大阐释了中国民主化过程的纲领，即由党内民主促动社会民主或“人民民主”。

这种内部多元主义的开放性，其有效性不亚于其他任何体系。最近，随着“茉莉花革命”在中东、北非地区的扩散，人们常把中国体制的走向同阿拉伯世界国家相类比。虽然这些体制在总体上可以被归类于威权主义，但是他们在内部结构上却有着相当的差异。与阿拉伯国家相比，内部多元主义正是中国的与众不同之处。在阿拉伯各国，基本上没有外部或者内部的多元主义，大部分国家是由一个（君主国）或几个家族长期垄断权力、统治国家。乃至在一些民主国家，例如英国、美国和日本，政治权力也经常是

被少数几个政治家族所垄断。而在中国,较低社会阶层参与政治的人数,要远远大于民主国家。中国共产党的统治,并不是基于政治家族,它是一个在高度多元利益基础上的大众政党。

中国政党体系的第二个特征是,政治的开放性促进了政治精英的快速更替。西方民主的本质表现为通过周期性的选举来实现政治精英的更替。在民主出现前,暴力在权力继承上常常扮演着重要角色。古代中国,悠悠千载,概莫能外,每一次革命都是为了朝代更迭。中国没有走上西方民主的道路,而是发展出自己一套很有效率的权力交接体系。这应当归功于70年代回归政坛的邓小平。他成功地建立起了两套相互联系的体制。其中一个是老干部的退出体制,另一个是从社会各个阶层吸收人才的招募体制。从最高领导到社会基层,这一权力交接体系已经被高度地制度化。

更重要的是,由于年龄的限制(如所有领导一旦达到退休年龄后,就应当离开其工作岗位),在各个层级上精英更替的速度,都是其他体系甚至是民主制度所不能比拟的。尽管在外界看来,基于年龄的退休制度是不合理的,但这种制度的确具有多种积极的政治效应。这种权力交接体制具有两方面的优点:(1)它避免了从毛泽东时代到邓小平时代的人治传统。主要限制因素就是由内部多元主义产生的“党内民主”,或者是党内集体领导机制。与民主国家相比,在中国最高领导层,其内部的相互制衡更多、更强。例如,在美国,一旦赢得选举,总统的权力之大近似于帝王;然而,中国在强人政治时代过后,这种情况就不复存在。中共中央政治局常委会是中国最高也是权力最大的决策主体,它常常被看做是一个高度集中的政治体系的象征,或者是威权主义的象征。然而,常委会的成员实际上拥有近似相等的权力。每个人在其负责的专门领域,都享有最重要的话语权。其次是固定任期制,或称有限任期制。如今,包括中国共产党中央委员会总书记、国家主席、总理以及其他主要职位在内的领导,都只能最多在职两个任期,共10年的时间。这一体制与西方总统制相比,并没有大的差异。显而易见,有限任期制对个人独裁是一项有效的制度约束。尽管中国不具有西方民主制度,却已经建立了一个近似的或者说更有效的方式来防止个人独裁。相反,在阿拉伯世界,个人独裁无论是在君主制国家中,还是在现代政党国家中,都十分常见。当一个人或者一个家族支配一个国家数十载后,就容易滥用国家权力,令社会无法忍受。(2)中国的政治体系允许快速变革的发生,从而有效反映代际变迁和利益变化。与其他政治体系相比,中国的政治体系推动了官员迅速、大量地更新。由于年龄限制的严格执行,使得每年有成千上万的官员离开工作岗位,又有成千上万的新人走上工作岗位。尽管如此快速的流动有其弊端,但不可否认的是,它确实反映了一种时代的变革。

中国政党体系的第三个特征是,它有利于推动政策的变迁。从理论上讲,在多党制国家,政策变迁的阻力应当小于一党制国家,这是因为政策可以在执政党的更替过程中得以变化。当一个新的政党掌握政权后,它可以终止上一任执政党的政策。然而,现实却常常事与愿违。在许多民主国家,无论西方发达国家还是发展中国家,反对党并不发挥其建设性的作用,常常是为了反对而反对。在这样的环境中,真正的政策变迁通常十分困难。在中国,却是另外一种情况。如果说西方民主更多的是一种政权更替,那么中国的政治体系,则更多的是一种政策更迭。尽管在中国社会,人们时常抱怨执政党的政策变化太慢,然而事实上,这些政策在中国的执行速度,已经超过了其他的政治体系,处在一个相对较快的基础之上。在民主国家,政治精英可以将变革政策的责任相互推诿;而在中国,执政党的这种责任,则是无法逃避的。从20世纪的80年代一直到21世纪,中国已经实现了几次重大的政策变革。面对不同的局势,以合理的政策变迁加以回应,如果无视执政党的这一巨大能力,那么我们就无法理解近几十年来中国发生的巨大变迁。

中国执政党的这些变化,正反映了其“开放建党”的趋势。如果中国共产党是中国政治的核心,那么政党政治的改革,就应当是中国政治改革的核心。鉴于中华文明的开放本质,开放建党以及建立一个开放的政党体系,则是中国政治改革的一个可行性方向。从这一视角入手,来解读中国的民主模式——由党内民主带动社会民主——显得更有意义。党内民主不仅有利于加强执政党的支配地位,而且有利于保持其开放性。毫无疑问,作为一个组织,执政党拥有其自身利益。没有利益,也就没有责任。然而,作为唯一的执政党,中国共产党不应成为既得利益集团,也不应该垄断政治过程。否则,就将重蹈皇权的

覆辙。作为唯一的执政党，中国共产党需要成为一个开放的政治系统，为确保其自身的生存与发展，政治过程也必须随之开放。党内民主更为重要的使命在于保持全社会的开放性。正如美国经济学家曼瑟尔·奥尔森论证的，即便是在西方多党制民主国家中，稳定社会里的个人与企业行为，会促使共谋的、卡特尔的游说组织形成一种密集的网络，从而降低经济效率，弱化经济发展的动力，使国家难于治理。在没有动乱产生的情况下，一个社会持续的时间越长，这种组织的力量就越强。对此，奥尔森颇为悲观，因为在他看来，这种利益集团除非通过革命、战争或是大规模的冲突，否则是无法消除的。然而，中国改革开放的经历已经向我们展示，保持系统的开放性，是一种克服既得利益的有效方式。显而易见，克服既得利益，需要的是一个开放的政党。

五、衰退中的政治开放性的后果

向社会开放政治过程是不容易的，而向社会保持这种开放性更难。所以，政治改革的目标，就是实现并保持这种开放性。近几十年来中国产生的一些变化，可以用开放性来解释；而中国社会存在的很多政治问题，也正是源于开放性的缺失，以及开放性的衰退。

丢弃了政治的开放性，领导者很难有效地使用政治权力。在所有的因素中，最值得注意的就是系统性的腐败。尽管每年都有一系列的反腐运动，可是腐败案件却在持续攀升。中国共产党在 20 世纪八九十年代，高度强调“法治”与“法制”。可是，这种声音，在近近年来鲜有听到，司法系统也随之失去效力。缺乏对领导者的外部制衡与监督，特别是缺乏对地方领导者的监督，是中国腐败蔓延的主要原因。而这正是缺乏开放性的恶果。没有开放性，社会对领导者就难以进行有效的约束。

政治权力的封闭性，阻碍了党内竞争，即党内民主的发展。党内民主的提出，可以追溯到 20 世纪 80 年代，特别是在赵紫阳时期。但是，在当时，这并不是执政党的第一要务。执政党内部的政治竞争，是党内民主的核心，其目的就在于挑选出合适的政治精英。作为一代政治强人，邓小平治下的中国，政治竞争问题并不显著。选拔优秀政治精英，主要服从于最高领导的意见，尤其是邓小平自己的看法。尽管领导层内的保守派时常提出强有力的反对意见，但没有人有能力否决邓小平的决定。所以，从严格的意义上来讲，政治竞争并不存在。

那么，如何将党内民主转化为现实呢？中共十三大（1987）为此做了一些尝试（主要集中在不重要的一些选举上）；而中共十七大，则在这一问题迈出了更加重要的一步。在这次大会上，党内竞争被引入到对未来领导层选拔的过程中。此外，各级党组织在近近年来也逐渐扩大党内竞争的范围，增强党内竞争的力度。在强人政治时代过后，党内竞争显现出更大的活力。如果党内竞争是不可避免的，那么，对竞争进行制度化规范就显得至关重要。为了消除潜规则，就必须有明确、公正、透明的正式竞争规则。反之，民主就将受到损害。如果民主受损，党内竞争将不仅会破坏党的团结，更会削弱执政党的执政能力，进而增加政治动乱的风险。薄熙来事件就是最近的一项例证。薄熙来事件严重地破坏了党的领导集体的团结，尤其是破坏了党在人民心目中的团结形象。在这个方面，执政党依然有很大的空间加以改进。虽然党内民主已经实施，但却还没有相应的正式规则与规范。

政治权力的封闭性，对基层组织带来了最大的负面作用。近年来，由于缺乏社会监督，基层组织变得越来越“黑恶化”。广东乌坎事件表明，许多社会抗争运动是由地方政府的“匪化”管理所引起。一个开放的政治过程，包含一个开放的媒体，它可以有效地遏制政治权力的腐败，尤其是在地方层级。

政治与社会的互嵌关系，对执政党与人民之间的交流，也产生着影响。要代表人民的利益，执政党自身就需要成为社会中的一员。失去了政治对社会的开放性，或者是开放性的程度不够，执政党与其政府就不能代表人民的意愿。在很多方面，中国的官僚体系趋向于越来越封闭，最终成为一个独立的既得利益者。如果不加以纠正，执政党最终将失去与社会的联系。同时，如果执政党不能够超越其自身利益，那么其他的政治风险也将浮出水面。

缺乏足够的开放性，难以使政策的良好初衷转化为现实，这是执政党面对的一项艰难的任务。这种困境，在今日中国的各级政府都广泛存在。多年以来，中国政府一直力推“以人为本”的政策，逐渐将其

政策重心从新崛起的社会阶级(富裕和权力阶层)转向工人、农民等弱势群体。然而,政策却无法得到贯彻执行。初衷良好的政策,由于缺乏有力的社会支持,最终被消解在既得利益者之间。总之,不向社会开放政策过程,政策的实施就无法实现。

在体系内部,同样缺乏开放性。例如,通过吸纳入党、允许参与政治过程的方式,执政党对新崛起的阶级,特别是私营企业主们赋予了权力。如今,商业组织可以直接集合利益,并在政治过程中表达他们的意愿。然而,农民、农民工等弱势群体,依然缺乏参与政治的有效渠道,被排挤出政治过程之外。这并不代表他们没有参与政治的意愿,而是在正式参与渠道缺位的情况下,他们只能借助于非正式的途径,例如请愿、抗争,甚至是一些暴力行为。

正如经济领域中存在“好市场”与“坏市场”一样,政治的开放性,也有好有坏。好的政治开放性,使社会各个阶级的参与在一种平衡的状态下进行;坏的政治开放性,则会导致失衡的政治参与。不对称的政治开放性,通常会导致政治动乱。参与在各个阶级之间越平衡,就会产生越多的积极效应。

六、从党内民主到社会民主

基于对开放性的论证,我们可以指出未来中国政治改革的三个关键领域,而这三个方面,在当下的政治实践中,已经在不同程度上存在着。中共十七大已经提出了推动党内民主与社会民主的提案,而改革执政党自身(党内民主)与社会民主这两个主要领域,也已经有所涉及。为使改革更有成效,全国人大作为连接党与社会的组织,也应当在一定程度上保持开放性。

当前,关于竞争与党内民主的讨论,主要集中的领域包括党内集体领导、选拔与权力的更替。这些都是最根本的问题。党内民主最重要的任务,是保持党的开放性。由于中国共产党是最重要的政治组织,因此,亟须建立一套党内利益表达与利益协调机制。在一个政治过程中,要代表并整合如此之多的社会利益,并不是一件易事。然而,没有一套利益表达与协调机制,内部的冲突与纷争就会出现。更重要的是,不同的社会阶级与利益,并不是同时进入政治过程的,因此,有必要防止在党内形成既得利益集团。如果率先进入者控制了政治过程,那么政治公平就会丧失。历史已经表明,一个封闭的政党不能久立,而一个代表各种社会利益的政党可以长存。一个政党越开放,其可持续性就越强。

政党如何保持其开放性呢?与古代科举考试类似,现代中国通过公务员考试系统来招募人才。当然,这一途径的有效性依赖于教育系统的开放性。如果教育系统是排他的,政党的开放性也会受到抑制。更重要的,执政党应当将党外社会精英纳入到政治过程中来。到目前为止,中国共产党的精英大部分是从党内系统培养出来的。由于制度化程度较低,特别是基于正式规则的公平竞争的缺乏,当前的“精英培养”系统常常成为“剔除精英”的系统。在这一系统中,有能力有思想的人常被剔除到体制之外。另外,由于人才是在党内完成培养的,因而选拔上来的人大部分都是官僚化的。中国共产党这样一个庞大的组织,其官僚化问题是极为严重的。过度官僚化,使官员转变成为官僚,却很难成为政治家。此外,由于官僚化,政党对社会的开放程度逐渐降低。官僚化一旦形成,政党将失去与社会的有机联系,与社会的距离越来越远。

那么,执政党如何保持对社会的开放性呢?新加坡为中国提供了很多的学习经验。虽然是在一党支配之下,新加坡的政治系统却是向社会开放的。自建国以来,新加坡的领导者就意识到,对于一个没有自然资源的国家,政治人才就是一个国家生存与发展的关键。在西方发达国家中,最有天赋的人常常流入商界,而新加坡政府则希望他们进入政治领域。于是,执政党发挥的一项重要作用,便是充当“伯乐”,从本土社会以及全世界去发现最好的人才。在新加坡,文官系统中的公务员是通过系统内部选拔产生的,但政治精英却是从社会中招募。许多政治领导者并不是由执政党自身培养起来的,而是从社会中吸纳进来的。1970年,人民行动党(PAP)吸收了吴作栋与陈庆炎,这两人后来分别担任了新加坡的总理与副总理。而现任总理李显龙与副总理黄根成,就是在20世纪八九十年代被吸收进入人民行动党的。这些领导者在就任执政党领袖之前,都是社会各个领域的顶尖人才。也只有他们在各自领域内展现出卓越的才华后,执政党才会邀请他们加入党组织,为所有人民服务。所以,在新加坡,很少听到人们

谈及“党龄”或者“资历”。决定一个人能否被征集进入党组织的，并不是资历的高低，而是他在不同领域所取得的业绩与成果。新加坡的这种方式解决了“按照资历优先分配”的问题，而这种问题广泛存在于列宁主义政党中。列宁主义政党虽然可以开放性地容纳社会精英，但在成为组织之后，他们就成为了既得利益集团。新加坡有效地解决了这个问题，保持了政党对社会的开放性。

从社会招募精英，对一个执政党有着深远的意义。这可以从几个方面加以理解：(1)从社会招募官员，可以保持党与社会的联系。来自社会不同领域的人才，他们更清楚社会所需，从而能更清晰地表达、代表社会的利益。更重要的是，由于这些人从社会中来，因而在社会中有着较高的认同度。他们的加入加强了执政党的合法性。这是保持执政党权力的一条有效途径。(2)有才华的人，由于他们基本上可以使自己生活富裕，所以不易受腐败的影响。这些人加入执政党并担任公职，为的是服务社会，而非希图个人所得。如果官员发现他们的付出不能获得同比回报，或者他们的所得无法满足经济所需时，即使是在民主国家，政府官员也会寻租和以权谋私。在新加坡，这种问题非常罕见。(3)培训一名优秀的政治领袖或者政府官员所需的成本非常低。由于这些人在私营部门拥有丰富的阅历，因而对这些人的培训并不需要高额的成本投入。

关于“人民民主”或者说社会民主，以及开放政治，需要继续开展多种形式的政治实践，其中包括公共协商与参与。在当前的中国，这些民主实践活动实际上已经以不同的形式进行了许多年。将社会民主与选举划等号，这还不够。其实，制度建设与善治对于地方各级政府更加重要。始于 20 世纪 80 年代的村民选举实践表明，选举本身并不能催生有效的治理。村级民主已经实践多年，其中出现的问题应当仔细的反思与研究，因为这些都反映了选举性民主可能出现的变异。在中国的很多地区，宗派与家族依旧在村庄发挥着重要的作用，而民主在这些地方仅仅是名义上的存在。如果民主的规模过小，它就很容易被一个宗派，或者一个有影响力的家族所支配。事实上，地方的公共参与与协商同善治的关系更加紧密。在这个方面，民主有着更加广泛的内容。在地方，选举民主有助于产生地方组织与地方继任者，从而解决权力接替的问题。然而简单地开放地方选举，难以产生一个有效政府。相反，公共参与与协商在改善地方治理质量上至关重要。开放的预算、公开的政策制定过程与公民社会的建设，都是地方民主的根本所在。

七、如何开放现存的国家制度

政治的开放性要在关乎国家与社会、政府与人民的各种制度上加以体现。中国已经具备了基本的国家制度，这些制度包括人民代表大会制度、政治协商制度以及司法制度。而改革的目标，就是对这些既有制度加以改进。前者是代议制组织，后者是由不同的功能性团体协调不同利益的组织。21 世纪初，在江泽民提出“三个代表”之后，中国的领导层开始强调人民代表如何代表人民利益的问题，这样的变化表现出了政治的开放性。在这个方面，重要的进步之处集中在人大代表对意见的表达上。然而，在制度与政策层面上，依然存在着许多重要的问题。其中一个问题就是，如何建立人大代表与人民之间的关系。如果人大代表与他所要代表的人民没有任何联系，那么人大代表对人民利益的代表性就无法实现。紧接着的一个问题就是，如何改进人大代表的提名程序，促使代表性更好地得以实现。多年以来，广东省的人大代表尝试通过建立工作站的办法，加强同人民的联系。这为高层领导留下了一个疑问：人大代表可以通过个人来代表人民的不同利益吗？同样受到质疑的是，人民代表大会中的代表们，他们每个人可以各自代表人民中的不同利益吗？如果这不是一条切实可行的道路，那么人民代表大会作为一个整体，又怎能代表全体人民呢？换句话说，人民代表大会怎样整体性地代表人民？当前，出现了一些有关如何进行利益代表的实践尝试。党的领导者不应该拒绝这些尝试，而是要鼓励创新，并通过创新来建立新的制度。

中国人民政治协商会议的功能也需要更多的考量。当前，政协委员是从数十个社会功能性团体中挑选出来的。该项制度的功能，确实一定程度上克服了西方民主的一些缺陷。西方民主强调权力分立以及国家内部权力之间的相互制约平衡。然而，这种政府层面的制约平衡，常常并不足以保证政治的

稳定性。当多种形式的西方民主制度被引入到发展中国家时,特别是引入到那些高度分裂的社会中时,多党政治往往是政治动乱、甚至国家崩溃的根源。导致政治悲剧主要原因在于,这种制约平衡在不同社会群体之间并不存在。事实上,人民政协可以成为这样一种国家制度,即在不同社会团体之间产生制衡关系,这是因为人民政协的主要功能就是政治协商与利益协调。从这个视角来看,人民政协制度还需要解决许多实际问题。例如,如何更加科学地确立、扩大或减少社会功能性团体的数量?如何将所有的社会功能性团体转化为更民主、更开放的组织?香港的经验在这里值得借鉴。围绕取消功能界别制度的提案,香港一直有不少的争论。但是,争论的核心并不在于这项制度本身,而在于如何使这个制度变得更加民主化。

在党内民主所有的这些领域里——社会民主、利益代表(人大)与协商——由于利益的多元化,不可避免地会引起政治竞争。在西方,政治竞争集中体现在竞选拉票的过程中。然而在中国,无论选举民主在哪个层级施行,都应当考虑到延续千年的精英治理传统。精英治理是中国的优良传统,民主制度是西方的宝贵遗产。前者基于自上而下的拣选,后者基于自下而上的选举。如果要将选举民主引入中国,就应当将精英制与民主制有机结合,让拣选与选举相结合。只有这样,中国的政治体系才能超越西方式的民主制度。追溯历史,我们可以看到,单独依靠选举制度,既不能选出最好的人才,也不能防止最坏的人胜出。

八、结 语

尽管中国的领导层已经意识到了政治改革的日益重要性,但在“改什么”与“如何改”的问题上,并没有达成基本的共识。社会经济利益的多元化,为这一问题的解决注入了更大的动力。按照马克思主义的逻辑,当经济基础发生变化,政治的上层建筑也将随之改变。在确立未来国家改革方向之前,中国的政治改革首先需要考虑的是中国从何而来。这就要求我们不仅要全面理解中国存在了数千年的政治模式,还要明白中国从传统政治模式向现代政治模式转变的全部过程。当前,虽然鲜有关于中国政治改革的讨论,但强人时代之后的许多政治实践总体上已经预示了这种轨迹,即开放建党与建立一种开放的政党体系。这一方向,不仅与传统中国的开放性保持一致,也与现代政治的开放精神相互契合。

■作者简介:郑永年,新加坡国立大学东亚研究所所长,教授,著名中国问题研究专家;新加坡 259770。

■译者简介:陈 超,新加坡国立大学政治科学系博士候选人。

■责任编辑:叶娟丽

