



民生政治的合法性论析

田新文

摘 要: 政治合法性是指民众基于正当理由对政治体系或政治权威的认同和忠诚。政治合法性基础是不断变化的。如果说传统社会的政治合法性是建立在“道德”基础上,建国初期政治合法性是建立在政权政治的基础上,那么改革开放以来经济发展就成为了中国政权政治合法性的源泉。但是,重经济增长轻其它发展,造成了贫富差距扩大等问题,导致政治合法性不断减弱。在新形势下,应加强民生政治建设,在民生政治的基础上构建我国政治合法性,构建和谐社会。

关键词: 民生政治; 政治合法性; “道德”政治; 政绩困境

政治合法性是指民众基于正当理由对政治体系或政治权威的认同和忠诚。所谓正当理由,指的是让民众接受一个政权的政治承诺,如道德承诺、意识形态承诺、政绩承诺等。政治合法性能够有效地保证政治体系稳定、持续运转,但凡大规模的政治统治和社会管理形式皆积极寻求其合法性。正如马克斯·韦伯所言:“任何统治都企图唤起并维持对它的‘合法性’的信仰。”^①合法性程度取决于民众认可的政治承诺与现实履行承诺之间的差距。政治合法性决定着政治秩序的稳定和政权的兴衰,政治权力只有具有合法性基础才能稳定、持久,否则就会危及政权。但是,政治合法性并不是一成不变的,随着时代的变迁,人们对政治的观点和需求不同,政治合法性也在不断地发生变化,有着显著的时代特征和民众需求认可。正是从上述问题出发,本文希望通过对我国政治合法性的变迁和发展的考察,分析不同历史时期政治合法性的基础及其变化,探讨和说明在当今政治、经济、社会转型的背景下我国政治合法性的重建之路。

一、政治合法性的内涵及基础

“合法性”是政治学中的一个重要理论问题,这与我们日常生活中的合乎法律有着很多不同,并不单纯地指政府的行为合乎法律,还包括获得人民的政治认同和支持,合乎道义等等。政治合法性理论最为著名的学者当推韦伯,学界公认马克斯·韦伯是当代合法性理论的奠基者,他“通过对社会史的研究发现,由命令和服从构成的每一个社会活动系统的存在,都取决于它是否有能力建立和培养对其存在意义的普遍信念,这种信念就是其存在的合法性”^②。因此,在韦伯那里,政治合法性是政治稳定的来源,任何统治只有获得民众的服从和认同,才能长久地持续下去,而“不合法”的统治必然会遭到民众的唾弃。韦伯根据合法性在政治统治中的作用,将政治统治类型分为三类:法理型统治、传统型统治、

^① 马克斯·韦伯:《经济与社会》上卷,商务印书馆1997年,第239页。

^② 杨文革:《马克斯·韦伯政治合法性理论评析》,载《北方论丛》2006年第1期,第157页。

魅力型统治。与传统型和魅力型统治相比,法理型统治是最稳定的统治形式。在这种统治类型中,依靠合理性和合情性,但更重要的是依靠社会成员对社会制度的同意、赞成这样一种发自内心的稳定的心理状态。这种统治依靠现代官僚体系进行,社会成员服从的是制度而并非个人。哈贝马斯也说:“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值。”^①认为民众对政治体系的认同和忠诚就是合法性,这种观念在当代是非常普遍的。但是,当代合法性建构已经超越了韦伯的分析框架,在传统型、魅力型、法理型之外,当代政权越来越强调基于政绩的合法性即通过改善绩效(经济绩效、政治绩效、社会绩效)来获得民众的认同和支持,包括强调经济增长的政绩合法性和强调社会公平的政绩合法性,这是全世界的普遍现象。即使一个政权是民主产生的,但如果政绩不行,也很容易丧失民众的认同。所以,政绩合法性对执政党和政府来说有着非同寻常的意义。

统治者靠什么获得民众的认同和支持?在不同的时代,也许获得合法性的途径不同,可以有许多,但政治合法性的基础至少应该包括以下三个方面:一是意识形态基础,统治阶级往往会通过意识形态教育,使民众的认知、信仰、价值观等合乎统治阶级的要求,从而获得民众的支持和认同;二是制度基础,即统治阶级的行为要合乎既定的社会程序和制度,特别是政治权力的获得要具备当时社会公认的法则;三是有效性基础,统治阶级要想获得稳定、持续的统治还必须满足民众的需求,关心人民的生活疾苦,通过经济发展满足民众的物质文化需求,为社会的发展创造一个良好的秩序,保障公民的合法权益不受到侵犯等等。最稳定、最有效的合法性莫过于这三者的有机结合。

二、“道德”政治:中国传统政治合法性

在古代,科技很不发达,人们无法理解自然现象,对我们今天觉得再正常不过的刮风、下雨、雷鸣闪电等自然现象,充满着迷惑和敬畏。中国古代的统治者为了使自己的统治更加稳定和持久,他们利用民众对大自然的敬畏心理,宣称自己的皇位和统治是上天授予的,代表着上天对民众的管制。其中,西汉大儒董仲舒和刘歆等人的“天人感应说”明确指出,“道之大原出于天”、“君权神授”,自然、人事都受制于天命,天子违背了天意,不仁不义,天就会出现灾异进行谴责和警告;如果政通人和,天就会降下祥瑞以鼓励。中国历代皇帝的诏书中开篇就是“奉天承运、皇帝诏曰”,这就是告诉民众,皇权的合法性来源是来自天命与天道,是上天授予的,任何人都只能服从和听命,其权威不可置疑。统治阶级过度地压迫和鱼肉民众,民众无法再生存下去时,通常会打着“替天行道”的口号揭竿而起。可见,中国古代政权合法性的基础不仅需要“天意”、“上天授予”,还需要合乎民众的“德行”。而衡量“天意”的一个重要标准就是统治阶级,特别是皇帝的行为要合乎“德行”,只有这样民众才会认同服从他,他的统治才会稳固和合法。

儒家代表着道统,儒家致力于政治之“道”的追求。在建构政治合法性的时候,他们往往将政治合法性的建构提升到政治哲学的高度来处理。当政统还没有战胜道统时,儒家站在人性善理念的角度上,代表着民众,凸显人心内在的真善美,希望重构一个安定、友爱、有序的社会。在儒家的心里,统治者只有施行仁政,才具有合法的统治资格。通过君臣父子夫妻兄弟朋友的伦理秩序,与仁义理智信的建构性道德规范,来约束统治者的行为。统治阶级只有实行“礼治”、“德治”、“贤政”,将儒家的思想内化成普通百姓的日常生活,将政治的秩序道德化,用道德去感化教育人,使人心良善,知道耻辱而无奸邪之心,这样才可以实现稳定的统治,获得民众的认同。儒家建立的“德化的统治”这一维护传统社会统治的合法性基础,显现为“内圣外王”的机制。“内圣外王”,即对内具有圣人的才德,对外施行王道,两者相辅相成,共同促使统治者实行“德化的统治”。而“内圣”,是指内心具有圣人的才德,不仅具备治理国家所具有的各种能力和才干,同时还充满了智、信、圣、仁、义、忠等礼治秩序和道德规范。“外王”,主要讲统治者将自己的才德运用到政治实践中,实现道统和政统的统一,达到斯有仁心、故有仁政的政治理想。从内圣到外王,恰好构成了所谓的中国传统社会政治合法性从儒家的道统理论到政统的实践过程。“这也是‘德化的统治’必须既关照既有伦理秩序、又关照道德境界、更关照政治运行是否合乎伦理道德规范的

^①哈贝马斯:《交往与社会进化》,重庆出版社1989年,第184页。

政治合法性建构,所必然做出的双向考量”^①。由此可见,“道德”在中国古代很早就与权力运行的合法性结合在一起,具备了丰富的政治意蕴。就“道德”本身而言,它不仅指执政者本人必须具备美好的品性,施行仁政、爱民、遵守礼制等等,成为民众道德的楷模。更重要的是,“德”意味着君主要将这种内在的修养行之于外,使之成为一种德政。这种对于“德”的认识,深深影响了古代中国政治合法性的建构路径,以至于在以后的政治统治中过分重视德政、意识形态的作用,而忽视了制度与规则的作用。

儒家政权统治合法性的一个关键思想是圣人,认为有圣人存在。圣人仁慈、诚信、实行仁政等等,即谓其无所不能,“全心全意为人民服务”。可是,圣人是根本不可能存在的,如果存在的话,也必定不是在现实的人间,而是在天上,或在我们对于远古的想象中。同时,儒家追求的是实质正义,而不是程序正义。这种实质正义的评判依据就是为政者是不是行仁政,而且评判的权力不属于为政者而属于被统治者,即民心背向决定为政者和国家的命运。一旦统治者施行暴政,人民就有反抗的理由。从秦末陈胜吴广农民起义,到后来历朝历代的民众“造反”,往往都利用儒家学说“以其人之道还治其人之身”,这就造成了中国历史上王朝频繁更迭。“既然儒家学说所提供的合法性理念基础是不完善的,无法真正解决政权的取得与政权长久维持的排他性理论依据,最终也就只能靠暴力。夺取天下靠暴力,统治天下也不得不依靠暴力,这或许是中国传统政治‘儒表法里’之无奈。但是,依靠暴力维持的统治注定是不可能长久的,改朝换代也就是必然了”^②。

三、当代中国政治合法性建构

从整个人类社会的历史发展来看,政治合法性不是一成不变的,在不同的时代背景下,构成政治合法性的基础也有所不同。近代以来,由于社会发展、科技进步和人们认识能力的提高,加之受西方文化思潮的影响,中国传统的“道德”政治合法性,就开始不断被弱化,统治者开始寻求新的国家政治权力合法性来源。中国共产党也是如此。在革命战争年代,共产党通过在民众的支持下坚持武装斗争,推翻了压在人民群众头上的三座大山,获得人民的支持和认同,从而获得政权的合法性。建国后,中国共产党也在与时俱进地建构自己的政治合法性。具体来看,中国共产党的执政合法性建构过程包含着两个发展阶段。

从新中国成立到十一届三中全会之前,共产党的执政合法性是以意识形态为主导的。意识形态是一种共识的、普遍存在于人们心中的一种社会观念和信仰,它是维系一个政治系统合法性的不可缺少的资源,能凝聚人心和增强社会成员对政治权威的合法性情感,从而赢得社会成员的广泛支持和普遍认同,有利于巩固政权,维护社会的稳定。共产党获得执政地位后,在意识形态方面用马克思主义对民众进行教育,社会各个阶层的民众普遍确立了只有社会主义才能救中国发展中国、只有共产党才能带领大家实现共产主义的坚定信念,从而使民众对共产党的执政充满了信任和认同,坚定地相信跟着共产党走就能建设美好家园,过上幸福生活。这种认同即使在大跃进运动遭到挫折,同时又遭三年自然灾害时期,民众也未曾动摇过,始终坚信社会主义美好明天一定会实现。当然,此时共产党政权合法性并不只有意识形态这一唯一来源,在这个时期我国经济取得的巨大成就,抗美援朝保家卫国的胜利,共产党全心全意为人民服务的行为,中共领袖特别是毛泽东的人格魅力,中国传统的历史文化等等,这些都为当时中国共产党的执政赢得了合法性。比较而言,意识形态在整个合法性基础中占了主导地位。

但是,由于我党对社会主义初级阶段认识不足,片面地理解马克思主义,急功冒进,坚持“以阶级斗争”为纲,忽视经济、社会发展,重点发展重工业,而关系到民众切身利益的农业、轻工业发展缓慢,无法满足人民群众日益增长的物质文化需求。特别是“文化大革命”的发生,扰乱了人民群众生产、生活的秩序,严重损害了党在人们心目中的美好形象,我党意识形态离具体国情越来越远。20世纪70年代末,越来越落后的经济发展水平使得我国人民群众的物质生活越来越贫困,整个社会都处于一种动荡不

①任剑涛:《道德与中国传统政治的合法性》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2005年第1期,第30页。

②徐家林:《中国政治合法性的理念基础及其当代认同——兼论马克思主义指导思想教育的本质》,载《上海行政学院学报》2009年第1期,第24页。

安之中,这极大地损害了我国主流意识形态的权威性,使得中国共产党的政治合法性开始发生动摇。重塑执政合法性,成为我党执政的重中之重。

十一届三中全会后,我国实行改革开放,坚持以经济建设为中心,通过发展经济、改善人民的生活获得了民众的支持和认同,使得过去以意识形态为主导的政治合法性基础,逐步转变为以经济绩效为主导的执政合法性基础。一般来说,政治合法性主要有三个方面:意识形态、有效性、合乎制度规则。早在20世纪50年代,利普塞特就提出了有效性能增强执政的认同和合法,政府通过发展经济,促进社会的公平和谐,都可以增强政治合法性。也就是说,一个国家经济越发展,就越能增强政治合法性基础,政治统治必然越稳定、持续、长久,而长期缺乏有效性的政治制度将危及政治统治。正是基于此,以邓小平为核心的第二代中央领导集体自20世纪80年代开始,一方面继续巩固意识形态合法性基础,另一方面着手构建以经济绩效为主导的我党执政合法性基础。邓小平反复强调:“经济长期处于停滞状态总不能叫社会主义。人民生活长期停止在很低的水平总不能叫社会主义。”^①如果经济不发展或者低速度发展,人民群众的物质文化生活水平就很难得到改善和提高,就不能消灭贫穷,那么社会主义的优越性就得不到充分发挥,所以要“抓住时机,发展自己,关键是发展经济。现在,周边一些国家和地区经济发展比我们快,如果我们不发展或发展得太慢,老百姓一比较就有问题了”^②。显然,邓小平看到“对于我们这样发展中的大国来说,经济要发展得快一点”^③,唯有如此,人民群众日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾才能得到解决,人民群众才能真正得到实惠,我们党和政府才能最终得到人民的支持、拥护和爱戴。因此,“中国解决所有问题的关键是要靠自己的发展”^④,邓小平坚定地指出,“不坚持社会主义,不改革开放,不发展经济,不改善人民生活,只能是死路一条。”^⑤30多年以来,我党始终坚持以经济建设为中心、改革开放不动摇,提高执政水平,不断解放生产力,发展生产力,人民群众的生活发生了翻天覆地的变化,人民群众对党和国家的认同和支持越来越高。

四、民生政治:巩固我国政治合法性的新举措

中国共产党坚持以经济建设为中心,坚持改革开放,取得了巨大的成就。改革开放30多年来,中国经济发展一直保持着较高速度的增长,特别是2002年后,GDP增长率更是八九不离十。经济的发展促使社会稳定,人民安居乐业,中国正在一步步崛起,走向富强、民主、文明,迎来中国历史上的空前盛世,政治合法性的资源也得到了前所未有的巩固。但是,在积极发展的同时,也造成了一系列的问题,像环境污染、资源浪费、科技含量低等等,同时因过分重视效率而忽视公平问题,造成了贫富差距扩大、区域发展失衡、城乡二元对立等等,特别是政府在民生方面的投入过少,造成了人民群众的生活水平并没有同经济增长同步进行,政治发展和社会发展远远落后于经济发展。

对以经济增长来增强合法性基础的过分依赖,使得政治合法性的其他来源被忽视,关系到民众切身利益的基本公共服务没有到位,造成了民众看病难、住房难、上学难、出行难等。同时,由于官员的升迁也以“GDP”增长作为重要的考核标准,官员为了自己的利益,在地方竞争的大背景下,必然会不顾本地经济发展的水平、资源环境的承受能力,违背市场规律大力投资那些可以带动本地“GDP”发展的项目,忽视那些和民众切身利益密切相关的基本公共服务的提供。甚至有些地方与民争利,侵犯社会公众的合法权益,比如在征地拆迁的过程中,强拆不顾民意,利用公权力从群众手里低价强买土地,然后再高价卖给开发商,从中获取巨额利润。这些与民争利、不关心民众切身利益的做法也极大地损害了民众的合法权益,违背了社会公平正义原则,造成了基本公共服务远远落后于经济发展,老百姓的公平感不升反降,对政府的信任和认可度越来越低。正如亨廷顿所说,“把合法性建立在政绩基础之上的努力产生了

①《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年,第312页。

②《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第375页。

③《邓小平文选》第3卷,第377页。

④《邓小平文选》第3卷,第265页。

⑤《邓小平文选》第3卷,第370页。

可以被称作政绩困局的东西”^①，因为任何国家都无法保持经济永恒增长，经济必然会出现滞涨，甚至滑坡，单纯的经济绩效无法满足民众的多元化需求。经济上一旦出现滑坡或者危机，就会动摇合法性，从而危及政治统治。由此可见，经济增长可以提高政治合法性，但单纯地依靠经济增长获取民众的信任是非常危险的。因此，当前摆在中国共产党面前的新的课题是寻求新的政治合法性来源，改变过度依赖经济增长作为自己的执政合法性，从而获得社会公众的支持和信赖。

那么，政治统治的合法性来自哪儿呢？作为合法性基础之一的有效性不仅包括经济增长而且还包括社会公平正义、国家安全、人的权益保障和发展、环境保护、文化繁荣等等。让一马克·夸克把政府满足民众多元化、动态发展的需要作为一种政治责任，认为政府应该通过满足民众的需求获得民众的支持和认同。他指出，“对于任何一个想方设法显示其所具有的统治权利的政治领导人来说，他必须，或者说尝试，或者说是尽全力满足共同体成员的需要”^②。因此，国家必须满足民众的需求，服务于民众、服务于社会，真正做到执政为民、政策富民、制度保民。当前社会公众最大的需求莫过于民生问题了，解决人民群众最为关心的住房、社会保障、医疗、就业、教育等基本公共服务已经成为党执政的合法性重要来源，民众支持和信任的重要基础。这就是基于民生、强调社会公平的政绩合法性，与改革开放初期基于经济增长的政绩合法性有着显著不同。民生政治要求政府更加关注民生，坚持以人为本，为改善民生提供宽松自由、公平正义的环境，加大公共服务的投入力度，建设服务型政府。民生问题不仅是重要的经济问题、社会问题，也是重大的政治问题，要求政府把人民群众最关心、最现实、最直接的利益问题提升到政治的高度予以关注和解决，并作为政府官员绩效考核的重要指标，把全心全意为人民服务的宗旨体现在改善民生上。党的十六大以来，以胡锦涛为总书记的党中央一直强调民生建设，很早就明确提出要“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”，政府要关注民生、重视民生、保障民生、改善民生，实现社会公平正义。在十七大报告中，专门列出了“加快推进以改善民生为重点的社会建设”一章，强调必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会管理体制的改革，促使公共服务均等化，实现公平分配，为民众的发展创造一个更加良好、公平、和谐的环境。“这一切都显示我们已开始由追求经济增长指数作为合法性最重要支撑的时期，进入一个以民生改善、国民福祉为取向，把民众生活质量指数和满意指数作为合法性支撑来源的民生政治时代”^③。

政治合法性既非天然，亦非静态不变，而是动态演进的。随着我国政治、经济、文化、社会的发展和变迁，政治的合法性基础也在不断地发生变化。当前，我国正步入一个新的时代，这是一个平等的时代，这是一个民生的时代，它是一个“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会”。在这个民生的时代，让人们受到同等的尊重和关照，让人人平等分享发展的成果，让更多的人获享平等的公民权利，日益成为人们的共识。平等分享改革发展的成果，平等享受基本的公共服务，是每一个公民应有的权利，也是社会主义的公平正义的本质要求和构建和谐社会的基本途径。如果放任公共服务差距的扩大，不仅会造成社会矛盾和冲突，损害社会和谐的目标，也与社会主义民主、公正的原则相违背，更与民生这个时代主题相背离。因此，坚持以人为本、重视民生、缩小由社会权利与机会的不平等造成的差距，实现社会公共服务均等化，这必将获得民众的高度认同。只有让大家平等享有公民权、民生权，共同分享社会发展和进步的成果，才可能真正做到让人民生活更加幸福、更有尊严，使我们的社会成为一个民主、民生、和谐和文明的社会。

■作者简介：田新文，湖北科技学院思想政治理论课部副教授，法学博士；湖北 咸宁 437100。

■基金项目：2010年湖北科技学院博士启动基金项目(BK1015)

■责任编辑：叶娟丽

①塞缪尔·亨廷顿：《第三波——20世纪后期民主化浪潮》，上海三联书店1998年，第59页。

②让一马克·夸克：《合法性与政治》，中央编译出版社2002年，第49页。

③曹文宏：《民生政治：民生问题的政治学诠释》，载《社会主义研究》2007年第6期，第78页。