

1949—1956 年中国政治发展的表现、动因和隐患

施雪华¹, 赵 臻²

(1. 北京师范大学 政治学与国际关系学院, 北京 100875;

2. 武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

[作者简介] 施雪华(1963-), 男, 浙江嘉兴人, 北京师范大学政治学与国际关系学院教授, 法学博士, 博士生导师, 主要从事政治学理论与方法、现代政府与政治、中外政党政治、中国政治发展与政府创新等研究; 赵 臻(1977-), 男, 河南南阳人, 武汉大学政治与公共管理学院政治学与国际关系学系博士生, 主要从事中国政治发展与政府创新研究。

[摘 要] 新中国成立后, 揭开了中国政治发展的新篇章。1949 年至 1956 年, 由于经济的发展、领导层发展战略的合理、政治体制的转变、国内政治力量的团结及良好的国际关系等原因, 使得新政权的合法性和权威性大大提高、政治制度渐趋规范、政治民主得到初步发展、政府能力极大增强及保持了平衡的政治关系, 推进了中国的政治发展。然而, 在建国初期政治发展的同时, 也埋下了政治衰退的隐患和伏笔。

[关键词] 政治发展; 政治衰退; 动因; 经验

[中图分类号] D0 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2007)05-0731-06

随着人类社会的发展, 政治形态也在不断变化。政治发展是一种多因素的结果, 其中经济的变化是其主导因素, 但外来文化的冲击和一些偶发事件等也是不可缺少的诱因。政治发展的概念可界定为一个政治系统在历史演进过程中, 其结构渐趋于分化, 组织渐趋于制度化, 人民的动员参与支持渐趋于增强, 社会愈趋于平等, 政治系统的执行能力也随之加强, 并能渡过转变期的危机, 使政治系统之发展过程构成一种连续现象^[1] (第 30 页)。

中国传统社会在政治方面不仅拥有一套发达的政治制度, 而且拥有丰富的治国思想, 但同时, 传统政治变迁也陷入了僵化, 束缚了中国政治向现代的转变。近代以来, 在外来压力的催化下, 中国的传统政治体制最终崩溃, 但是清政府之后的军阀政府使中国政治更加混乱。国民政府的兴起虽然形式上完成了中国的统一, 但是最终没有建立一个独立自主的国家, 也没有建立一个权威的中央政府, 最终被坚决推动现代化的共产党所取代。1927 年大革命失败后, 中国共产党采取了在农村中发动群众、建立政权、进行武装斗争、以农村包围城市最后夺取城市的战略。因而, 在革命根据地的范围内, 使中国的政治发展大大向前推进了一步, 与国民党政治的衰退和腐败形成了鲜明的对比。中华人民共和国的成立, 揭开了中国政治发展的新篇章, 一个独立自主的、高效廉洁的、具有高度权威的新政权的建立, 消除了此前严重阻碍政治发展的大多数不利因素。建国初到 1956 年, 由于国家建设的完成、经济的发展、政治体制的转变、领导层发展战略的合理、国内政治力量的团结及有利的国际环境等因素, 中国的政治在从传统到现代的转变中, 取得了初步的发展, 给后来的政治发展, 特别是改革开放后的中国政治发展提供了某些有益的历史经验。但是, 如果我们仔细考察和分析就不难发现, 从建国初到 1956 年在总体政治发展

的同时,也已经存在某些导致后来(1957—1976年)政治发展受挫甚至政治衰退的隐患。总结这段历史进程中政治发展的经验和隐患,对于我们今天推进中国的政治发展,避免政治衰退,有着重要的历史启示的价值与作用。

一、1949—1956年中国政治发展的表现

新中国的建立揭开了中国政治变迁的新篇章,不同于历史上改朝换代后对前朝政治的模仿与改造,这一时期的政治与历代帝国初期的政治相比无疑是一新的开始。政治合法性大大提高,政治的权威化、制度化和民主化等方面取得了巨大的成就,同时政府能力也大大增强,这无疑是中国政治几千年来的重大发展。

1. 政治合法性的极大提升。哈贝马斯指出:“在不求助于合法化的情况下,没有一个政治体系能成功地保证大众的持久性忠诚。”^[2](第186页)国家的存在的首要目的就是为了控制社会冲突,保障社会秩序,“当一个国家的政府不再具备保护自己的能力和能力时,它实际上就不是一个政府了。”^[3](第46页)所以,保障社会秩序是一个政权合法性的基础。而“统一”在传统中国政治中更是具有重要意义,“统一作为正统王朝的标志,其形象扩大了一百倍,而成为中华民族存在的象征,这个象征不但是一种文化,而且现在是一个国家,它通过国际交往逐渐代替了地方,而成为中国的社会精英认定效忠的中心对象。”^[4](第22页)政治的本质要求加上中国的传统,使统一成为中国的一个政权合法性的根基,“全国统一的成就在很大程度上使新政权合法化了”^[4](第69页)。同时,土地改革的成功、“三反”运动、对知识分子的改造、新社会理想的宣传以及“一五”的成功,使新政权的合法性大为提高。

2. 政治权威的日益强化。政府作为独特的社会组织,它比任何社会组织都需要权威,没有权威,政府就无法正常运行,权威是政府运行的基础。清末以来的历届政府一直没有建立一个权威的政府,特别是一个权威的中央政府。正如L. 派伊所指出的:“中国在发展上的基本问题是:如何在社会及政治生活中获得新的权威形式,一方面能满足中国人对历史自信心的再肯定,一方面能为他们的社会提供重振的基础,以符合现代化的需要。”^[5](第108页)实现独立、统一、民主、富强的现代民族国家,是中华民族近百年来孜孜以求的目标,从根本上说,正是这种强烈的民族期望,左右了一个世纪中国政治舞台上不同角色的更替与沉浮。而“20世纪中期最突出的政治成就之一,就是1949年中国在经过百年的动乱之后首次建立了一个真正能治理中国的政府”^[6](第314页)。通过政治革命,以先进思想作指导、以人民利益为旨归的中国共产党实现了民族独立和人民解放,大大强化了其政治权威。同时,没收官僚资本、扫除地方封建军阀势力、国民经济的恢复、镇压反革命运动等,使新政权的权威达到前所未有的程度。

3. 政治制度的逐渐规范。随着中华人民共和国的成立,中国的政治制度化也逐渐展开。1949年的《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《人民法院暂行组织条例》、《最高人民检察署试行组织条例》、《公安部试行组织条例》、《司法部试行组织条例》和1954年的《中华人民共和国宪法》、《国务院组织法》、《地方组织法》、《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》等法律使中国的立法制度、行政制度、司法制度、政党制度、元首制度等初步确立并日益完善。此外,国家结构制度、国家军事制度、民族区域制度、选举制度等在这一时期基本形成。因此,在1949—1956年期间,虽然各政治机构之间关系还不具备现代性,但现代国家政治制度的基本框架建立,为以后中国的政治发展中各政治机构之间关系的调整奠定了良好的基础。

4. 政治民主的初步发展。建国之初,由于条件不成熟,由中国人民政治协商会议代行全国人民代表大会职权,代议民主政治初步构架。到1954年条件成熟后,全国人民代表大会的召开,全国人民代表大会成为最高权力机构,中国的代议民主政治才真正从法律上完善起来。同时,刚刚从臣民转变为公民的中国老百姓终于第一次拥有了选举权和被选举权。全国适龄公民广泛行使这来之不易的民主权利,踊跃投票选举人民自己的代表,广泛深入参与新中国的政治,使我国的代议民主政治初步运转起来。虽然

还有很多不完善、不到位的地方,但为以后我国民主政治的进一步发展奠定了基础。

5. 政府能力的增强。从建国至“一五”结束,整个中国政府能力有了全方位的发展:政府国际关系能力的增强、政府行政能力的强化、政府政治能力的增强、政府政治社会化能力的强化,政府以军事管制和计划体制的形式强化了社会资源配置、政策过程和社会发展等项能力。这一发展的支柱和根本动力是政府政治和军事能力的强大。这一时期,中国政府经济社会调控能力的强化主要得益于经济社会管理的军事化和政治行政化。前期(1949—1952)主要是经济社会管理的军事行政一体化,后期(1953—1956)主要是经济社会管理的政治行政一体化,即计划化^[7](第387—390页)。

总的说来,建国后经过一系列的经济运动和政治运动,大大提高了新政权的合法性和权威性,为政治制度化和政治民主化的进行奠定了基础,最终提高了政府能力。

二、1949—1956年中国政治发展的动因

这一时期总体来说政治是发展的,这归功于以下多方面的因素:

1. 经济的发展。经济发展促进政治发展,“政治是经济的集中表现,政治生活领域的各种冲突和变化,实际上都是经济领域的冲突与变化的反映。”^[8](第381页)政治发展以经济发展为前提,“任何一种政治发展都不是完全自发的,它都需要一定的社会和经济条件的诱发和推动。”^[8](第382页)建国初的经济发展成为政治发展的重要推动力。经济的发展不仅仅是经济增长,还包括经济体的独立、经济关系的重构、经济结构的调整、资源配置的优化等。这一时期的经济与以前相比,通过废除帝国主义在华的一切经济特权、没收官僚资本、国营企业的民主改革、工商业的合理调整及土地改革等经济改革运动,中国的经济在经济关系、经济结构和资源配置方面都有全面的发展,成为新中国政治发展的基础——直接提升了新政权的合法性和政治权威,促进了领导层的团结,为政治制度化、政治民主化及政府能力的增强提供了物质基础。

2. 政治体制的转变。1949年中华人民共和国的成立后,中国共产党为逐步建立与人民民主专政的国家性质相适应的政治体制做出了多方面的努力。在建立和巩固人民民主专政的过程中,我国建立起了相应的国家机构和组织管理形式及其运行机制,从而建构起社会主义政治体制的基本格局。这种体制很大程度上沿用了战争年代革命根据地建设中党的一元化领导的传统,又在一定程度上受到苏联集权型政治体制模式的影响。这种议行合一、党的绝对领导的集权政治体制,促进了新政权的建设,强化了中央权威,推进了政治制度化,提高了政府能力。与国民政府松散低效的政治体制相比,新中国建立了全新高效的“议行合一”的政治体制。

3. 领导层发展战略的合理。近代以来,“中国从来就不是一个完全的殖民地,在其整个现代史上一直得到作为一个独立国家的正式外交承认,……然而,中国人和外国人都承认,中国的‘独立’只是形式上的。”^[9](第46—47页)“到1915年前后,除了一个各自为政的地区性体系的集合之外,几乎没有什么‘中国政府’可言。”^[10](第328页)而从现代化理论角度看,任何国家和地区要从传统农业社会走向现代工业社会,均要求政府具备两种基本能力:一是建构和维持独立自主的主权国家的能力;二是建构和维持一个权威性的政府,特别是权威性的中央政府,以对全国实行统一的行政管理的能力^[7](第382页)。所以,清末以来,中国政治的首要任务是建立稳定的社会秩序及一个独立自主的主权国家和一个权威性的中央政府。但是,由于帝国主义势力、封建势力、军阀势力等影响,旧中国的历届政府一直不能解决这两个问题。中国共产党牢牢地抓住了这两点,建国后领导层采取了合理的战略,先进行国家主权和中央权威的建设,再进行政治制度和政治民主建设,成功地推进了革命后初期的政治发展。

4. 国内政治力量的团结。中国经过百年的动荡,各种社会力量强烈渴望社会安定和统一,但是这一问题一直没有得到解决。1947年12月毛泽东在《目前的形势和我们的任务》中指出:“中国新民主主义要胜利,没有一个包括全民族绝大多数人口的最广泛的统一战线,是不可能的。”^[11](第1237页)这为建国

后各政治力量的团结奠定了理论基础。建国初期,中国共产党邀请各民主党派的代表人物和无党派知名人士参加中央和地方各级人民政权工作,共同决定和管理国家和社会事务,并经常就国家大政方针、经济文化建设和统一战线中的重大问题同各民主党派和无党派知名人士进行协商、讨论。各民主党派和无党派知名人士积极参加新中国政权建设,积极参加国家政治生活和经济建设活动。这一时期,各民主党派和无党派知名人士坚决支持中国共产党,形成了中国共产党领导下的多党合作的政治局面,体现了各种政治力量的紧密团结。各种政治力量的团结对当时加强全国各族人民的团结,巩固新生政权,提高新政权的权威,推进政治制度化、政治民主化、政府能力的提高,起到了重要作用。

5. 国际环境的促成。一个国家的政治发展主要靠自身的力量,但也要靠国际力量的促进,合理地利用国际力量能加速本国的政治发展。因此,国际环境的好坏,关乎本国政治发展的速度。建国初外交的成功,各国对新中国的承认,使得中国作为一个全新的主权国家出现在世界上,也标志着中国主权国家建设初步完成;中苏友好关系的确立及其签订的一系列条约,保证了新中国主权的完整性,这就促进了新政权的建设,提高了新政权的合法性和权威性;苏联政府对中国的援助,促进了新中国的经济发展,进而促进了这一时期的政治发展,提高了新政府的能力;通过抗美援朝战争的胜利,打击了敌视新中国的国际势力。这都为新中国赢得了良好的国际环境和国际支持,保持了国家的独立自主,为新中国的政治发展营造了一个良好的外部环境,使国内的政治发展得以顺利进行。

总之,是以上各种因素的综合作用促成了这一时期的政治发展。

三、1949—1956年中国政治发展的隐患

1949至1956年,由于领导层发展战略的合理、经济的发展、政治体制的转变、国内政治力量的团结及良好的国际环境等原因,使得新政权的合法性和权威大大提高、政治制度渐趋规范、政治民主得到初步发展及政府能力极大增强,大大推进了中国的政治发展。但是建国初期政治发展的同时,也存在某些政治衰退的隐患,为下一时期埋下了政治衰退的伏笔:

1. 政治精英对政治发展发挥了巨大的推动作用,但也有“人治”代替“法治”的隐患。建国之初政治制度化的主要力量是执政党特别是执政党中的政治精英,可以说政治精英的意志和因素深深的渗入到中国政治的架构中,由此造成一种错误的观念:制度只是一种工具而已,人可建之亦可破之。由此埋下了巨大的隐患,即“人治”特别是政治精英的统治在动员型政治体系中被深深地掩盖起来,一旦群众性政治运动冲破政治精英原有的政治与社会框框时,政治精英统治对政治制度的潜在破坏性就很容易转变为破坏的现实性。

2. 政治关系的规范化程度依然很低,这为后来大规模的党政不分、以党代政、高度集权等现象的发生准备了条件。正如有些学者所指出的:“1954年宪法确立的国家政治体制,其中最大的缺陷在于:国家立法机关、国家行政机关、国家司法机关和国家军事机关的设置,没有与执政党的执政行为相协调。”^[12](第112页)因此造成了共产党的领导容易脱离于国家组织体制之外,党的组织便在国家机构之外强化了领导行为。党政不分,以党代政现象就此发生。再者,中央和地方关系没有形成制度化和法律化的关系,使单一制的中央集权不可避免地会导致集权——分权——再集权——再分权的恶性循环。

3. 政治权力的制约有限,埋藏着党内斗争和党外斗争的导火线。首先是中共权力的任意扩张,一方面,中共权力控制了整个的政治制度体系,另一方面,中共权力对社会也形成了高压控制。在这种情况下,中共政策一旦失误就会造成政治体系的危机,而政治体系的危机又会很快导致社会体系的危机。此外,政治权力制约有限还表现在政治精英权力上,政治精英的权力一方面是建立在一种精英人际关系上,另一方面是建立在共同的政策主张上,正是这两种形式构成了中国政治中精英之间的权力制约关系,但是此种制约是任意的、非制度化的,容易在政治形势和政策变动中遭致严重破坏,形成“精英破裂”的局面,对中国后来政治发展带来极大的持续性负面影响:党内斗争和党外斗争的恶性循环影响。

4. 立法机构的权威性和有效性的低下是政治发展最薄弱的环节。建国之初,中共比较重视法制建设,但是其思路仍然没有摆脱“人治”理念,即将法律作为“人治”的一种辅助手段而已。再加上各级人大产生后其作用一直受到质疑,特别是执政党可以完全无视人大及其通过的法律的存在的情况下,立法工作更是收获甚微。各级人大也就不可避免地成为执政党手中的“橡皮图章”;有利于执政党执政的法律很容易在各级人大通过,相反,对执政党执政行为有可能产生某些制约作用的法律就不会被提上立法日程上去,即使提上立法日程而且被通过了,也逃脱不了被置之楼阁、弃之不用的命运。以至于人大在1966年到1975年之间竟然十年没有召开一次全会。

四、1949—1956年中国政治发展的经验

建国初的政治发展为改革开放以来乃至未来的中国政治发展都留下了宝贵的历史经验,所以,总结这一时期政治发展的经验具有重要意义。这一时期中国政治发展的经验主要有:

1. 经济发展决定政治发展。政治发展的根本动力在于社会生产力发展引起的,在特定经济关系和社会关系基础上产生的利益矛盾运动,其推动的主导力量是代表着生产力和社会发展要求的阶级、阶层和社会集团^[13](第375页)。所以,“经济发展决定政治发展;政治变革与发展的终极原因是经济条件的变化;经济发展促进政治发展;政治发展以经济发展为前提。这意味着,要想推动政治发展,必须要首先推动经济发展。”^[8](第381页)建国初期的经济发展成为这一时期政治发展的前提,同时促进了政治发展。所以,经济发展始终是政治发展的原动力,要想推动政治发展必须首先推动经济发展。

2. 合理的发展战略推动政治发展。发展中国家的政治发展的总体特征是“后发性”,所以,发展中国家面临着时间和问题的巨大压力。但是发展中国家在政治发展中,它们的历史、文化传统因素等也不可忽视,这些因素决定了发展中国家的政治发展有自己独特的政治发展规律,要走自己的道路;同时“后发性”的政治发展中政治精英在政治发展中具有重要作用,这就决定了政治精英既要根据本国的历史、文化等传统因素,又要把握政治发展的普遍规律,探索适合本国政治发展的道路。新中国成立后,领导层把马克思主义普遍原理和中国具体国情相结合,制定合理的政治发展战略,有力地促进了建国初的政治发展。所以,在政治发展中,根据本国国情,采用合理的发展战略,将大大推动政治发展。

3. 合理的政治体制促进政治发展。政治体制是“以国家政权组织为中心的各种具体政治制度和政治行为规范的总和”^[14](第502页)。政治体制是政治制度在组织形式和活动方式中的具体化,同政治制度相比,它具有很大的灵活性,对整个社会的政治、经济、文化生活的影响也更为直接,其合理性和科学性的程度影响着政治制度的实施和完善。建国初至1956年的政治体制总体上是合理的、灵活的、高效的,促进了这一时期的政治发展。所以,在政治发展中,政治体制的科学性、合理性也是重要的因素。

4. 各种政治力量的团结是政治发展的重要条件。在现代化的初级阶段,还没有完全走出传统农业经济的范畴,而商品经济又迅猛发展,这就造成各阶层、各集团力量的此消彼长、变动剧烈,在这一过程中,社会结构也极不稳定。因此,社会与国家的政治沟通渠道、政治沟通机制难以制度化,这就使各种政治力量直接面对政治体系而没有沟通渠道的“过滤”,所以,各种政治力量能否和是否团结成了政治能否和是否发展的重要因素。建国初各种政治力量的团结促进了这一时期的政治发展。因此,在后发国家的政治发展中,政治力量能否和是否团结也是政治发展的一个决定因素。

5. 良好的国际环境是国内政治发展的外部条件。资本主义之前的世界是个松散的世界,而“资本主义的出现使国际社会空前地融和起来,传统的国家组织发展为现代民族国家,国际分工的确立和世界市场的形成使世界结成一个有机的整体,并产生了一个囊括全球的国际关系体系”^[8](第452页)。所以,当今任何一个国家都不可能脱离国际体系而独立存在。同时国际政治体系影响国内政治体系:良好的国际关系促进国内政治发展;紧张的国际关系则阻碍国内政治发展。建国后,新中国取得的外交成功,为国内的政治发展塑造了一个良好的外部环境。可见,良好的国际环境也是国内政治发展的重要条件。

[参 考 文 献]

- [1] 陈鸿瑜. 政治发展理论[M]. 台北: 桂冠图书股份有限公司, 1987.
- [2] [德] 尤尔根·哈贝马斯. 交往与社会进化[M]. 重庆: 重庆出版社, 1989.
- [3] [美] 莱斯利·理普森. 政治学的重大问题[M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [4] [美] R. 麦克法夸尔, 费正清. 剑桥中华人民共和国史——革命的中国的兴起 1949—1965 年[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1990.
- [5] [美] 白鲁询. 中国现代化过程中的权威危机[C]. 中国现代化的历程. 台北: 台北时报文化出版有限公司, 1980.
- [6] [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序[M]. 北京: 三联书店, 1989.
- [7] 施雪华. 政府权能理论[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- [8] 王沪宁. 政治的逻辑——马克思主义政治学原理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2004.
- [9] [美] 詹姆斯·R. 汤森, 等. 中国政治[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1994.
- [10] [美] 吉尔伯特·罗兹曼. 中国的现代化[M]. 南京: 江苏人民出版社, 1988.
- [11] 毛泽东. 毛泽东选集: 第 4 卷[M]. 北京: 人民出版社, 1992.
- [12] 谢庆奎. 当代中国政府[M]. 沈阳: 辽宁人民出版社, 1991.
- [13] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 1995.
- [14] 中国大百科全书·政治卷[G]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1992.

(责任编辑 叶娟丽)

On Chinese Political Development 1949-1956

SHI Xuehua¹, ZHAO Zhen²

(1. School of Political Science and International Studies, Beijing Normal University, Beijing 100875, China;

2. School of Politics & Public Administration, Wuhan University, Wuhan 430072, Hubei, China)

Biographies: SHI Xuehua (1963-), male, Doctor, Professor & Doctoral supervisor, School of Political Science and International Studies, Beijing Normal University, majoring in theory and method of political science; ZHAO Zhen (1977-), male, Doctoral supervisor, School of Politics & Public Administration, Wuhan University, majoring in political development of modern China.

Abstract: After the establishment of New China, Chinese political development began its new chapter. From 1949 to 1956, because of reasonable development strategy of leadership, economic development, the change of political system, the solidarity of domestic political strength and good international relations, the legitimacy of authority of the new regime was raised greatly, the political system tended to standard, the political democracy got preliminary development and the government capability was improved greatly, which had carried a big step forward for the Chinese political development. But, in this stage, Chinese politics also buried the hints of political decline.

Key words: China; political development; political decline; experiences; lessons