

现代化进程中执政党权威与合法性建构*

张向东

内容提要:对于合法性理论的研究,我国的研究者一直难以摆脱“韦伯式”的类型学和选举式授权的窠臼。这些研究导致了一种想当然的立场:法理型合法性是“韦伯式”类型学的唯一评判标准,同时西方法律程序正义和大众选举授权模式成为法理型权威的唯一有效形式。而在韦伯那里,程序正义侧重于法律意义上的过程,而不仅仅是选举程序,选举也是精英选举而非大众选举,因此法律的程序正义与大众选举授权在韦伯的思想中是对立的、无法结合的两种方式,但经由自由主义的改造后,却成为西方的主流意识形态。这些研究忽视了韦伯对权威主体与合法性关系的研究,对执政党权威的判断拘泥于既有价值标准,忽视了权威整合价值规范和秩序重建的根本性作用,导致了对绩效合法性的片面理解。党的十八大以来我们党的自我革命性锻造和党的十九大新阶段系统的顶层设计,证明了执政党的成长过程也是合法性建构的过程。在现代化进程中,执政党权威是合法性的来源,而非相反。

关键词:现代化进程 执政党权威 合法性

合法性理论源于马克斯·韦伯对欧洲现代化初期政治权威在现代民族国家建构中进行价值整合的类型比较分析,在韦伯那里,以暴力为基础的权威是合法性建构的前提,而绝不是相反。到了20世纪50~60年代,也就是发达国家走向成熟时期,自由主义意识形态对合法性理论进行了颠覆性改造:程序正义和选举授权是权威唯一的合法性来源和评判标准,合法性成为权威产生的前提,这一观点对我国学者起着非常大的影响,以至于很多学者用这一理论对一切现代化实践进行教条式的研究和批判。然而随着西方内部社会问题的凸显,对自由主义价值的批判与反思也随之兴起,在合法性方面具有代表性的有两种理论。一是以亨廷顿为代表的比较现代化研究,他们力图超越冷战时期意识形态的对立,以发达国家和发展中国家现代化为对象,对权威生成和成长机制进行比较研究,指出是不同类型的权威构建了不同的合法性价值基础。二是以萨拉蒙为代表的政策执行和新治理理论对自由主义合法性只关注选举而把政策执行仅仅作为工具性的定位提出了批判,并对价值—绩效的合法性二分法提出了挑战。他们指出,政策执行是社会利益和价值的整合过程,无论是整合方式还是内容,作为新的治理工具,同时都具有合法性建构的作用。

如果把从韦伯到亨廷顿和萨拉蒙这一理论发展史看作是西方国家从现代化初期由成长到反

* 本文为国家社会科学基金重点项目“政府购买农业公益性服务机制建设研究”(17AZZ012)和河南省高等学校哲学社会科学创新团队项目“公共服务创新与地方治理现代化”(2018—CXTD—09)的研究成果。

思批判的历史过程的话,我国的现代化建设也经历了从革命、建设到当前富裕强大起来的历史进程。通过比较分析发现,中西方现代化进程中,有权威建构合法性的共性,同时也存在我国执政党权威自我发展的稳定性、现代化进程的连续性,与西方和其他国家权威不断更迭、现代化进程间断等方面之间的巨大差异。因此,对合法性理论尤其是权威与合法性之间的关系进行比较性分析和梳理,总结党的十八大以来我国现代化实践中执政党权威对合法性重建的经验,无疑对我国政治学理论话语体系建构有重要意义。

一、相关理论回顾

经由自由主义意识形态的颠覆性改造,合法性理论对权威的判断演化出了两个变种。一是政治—行政二分法,认为权威产生于程序正义下的投票授权,其合法性在于选举(权威产生的环节),而政策执行则是行政的事情,是对上负责,对其判断仅仅体现为结果反馈。执行过程的利益分配和价值整合的复杂性和重要意义被忽略,尤其在价值—绩效合法性二分法中的工具性定位,成为攻击发展中国家现代化的理论资源。二是合法性彻底沦落为分析工具。合法性本身就是社会利益和价值分配、整合过程的反映,但是自由主义合法性理论把合法性仅仅看作公民的主观认同、满意度、支持率和投票,殊不知这些都是政策执行带来的结果,至于执行过程是如何进行利益分配和价值整合,从而导致主观认同与否的内在逻辑却遭到忽视,尤其是执行过程中的价值和利益分配以及整合的复杂性被抛弃了。虽然已经有学者在努力澄清这些研究误区,但相关讨论的空间依旧很大,以下进行逐步分析。

唐文方在调查研究中发现,“在任一维度中国大陆的政治信任都显著高于台湾”^①,尤其是内在效能感(个体主观对政治的感知和评价)和外在效能感(民众相信政府回应请求)这两个核心变量和整体支持度更是如此。但他依旧坚持所谓民主政体最优的观点,这一方法无法实现理论和实践检验的内在自洽性,既脱离了韦伯当初对合法性三种类型分类进行历史比较视野的初衷,更背离了比较政治研究中的价值中立这一原则。也正是这种价值偏见,使他一直坚持中国合法性建立在经济绩效、民族主义之上因而难以持久的老套观点,对韦伯权威与合法性互相建构的理论和中国经验视而不见。

王磊在坚持经济绩效为基础的合法性可以支持国家有效性的立场上,把绩效合法性的内在结构分为微观绩效和宏观绩效,力图在对应的个体主义和集体主体认同上考察二者之间的一致与分歧,从而验证国家(集体)与社会(个体)的内在张力。^②他通过宏观集体认同和个体感知认同的区分,提出绩效合法化机制的不同路径及其对合法性建构的影响,将绩效合法性研究深入推进了一大步,尤其是微观绩效的提出,将公共政策或政府行为在实践中对社会利益和各种诉求的整合及其效应凸显出来,弥补和丰富了仅仅从宏观层面就得出我国政府的合法性源自经济绩效和民族认同的简单化问题。同时更为重要的是,他在揭示微观绩效对宏观绩效影响时,有意无意地涉及到一个重要问题,那就是公共政策和政府的微观行动同样是价值整合和认同的重要途径,因此绩效合法性并不仅仅是李普塞特意义上通过有效性获得合法性,^③它本身就是合法性建构和获得的过程。这一问题还需要进一步丰富和论证,其局限性在于,权威获得合法性是它自身在

① 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。

② 王磊:《在象征与现实之间:经济绩效中的合法性逻辑》,《政治学研究》,2017年第2期。

③ 西摩·马丁·李普塞特:《政治人——政治的社会基础》,第53页,商务印书馆,1993年版。

整合社会价值和秩序重建过程中实现的,绝不是一个简单的满意度问题。

杨宏星、赵鼎新继续坚持中国共产政权合法性依赖于经济绩效的观点:“之所以能够出现这样局面,是因为当前中国的国家合法性主要来源于绩效表现。绩效合法性机制使得中国政府在前期政策出现负面后果时马上会面临来自社会的压力而不得不迅速进行政策调整,而历史传承的强国家传统又让中国政府能够打破利益集团或其他阻力,出台应对之策。中国的经济奇迹背后并没有固定的政策和稳定的制度来支撑,因而我们也不可能据此来构建‘中国模式’或‘北京共识’。”^①他们进一步强调了绩效合法性的短暂性,认为经济绩效合法性是脆弱的,力图用所谓的“中国历史的特征和改革开放前社会的若干遗产”来说明国家能够有效和及时调整政策,以应对阶段性改革所带来的“意外性负面后果”。^②这一分析故意降低了经济绩效的地位和作用,并突出了它的临时性和短暂性,忽视了政策执行和政策工具的价值整合和利益再分配的重大作用,将改革开放后的经济发展和政策制定评价为“应急性”特征。这一判断显示了作者对现代化理论的片面认知,无视我国经济发展过程中,作为高度政治自觉的执政党这一权威主体在统筹掌控发展过程中的关键历史作用。我国的改革开放选择的是渐进模式,在这一框架下,现代化多元发展目标是逐步分阶段实现的。^③我国在改革之初,之所以选择以经济建设为中心,是因为当时客观现实问题(贫困)的紧迫性,倒逼党和政府采取措施来改变这一困境。更为重要的是在这些改革的历史关头,我们党内和社会各界对于改革开放和发展道路如何走的问题,都经历了重大的历史讨论甚至争论(改革开放以来关于道路和发展问题至少经历了三次大讨论),最终在执政党的权威推动下,整合为改革开放的战略政策和发展措施。因此,我国以经济发展为中心的现代化道路的探索是在执政党这一高度政治自觉的权威主体推动下,有步骤、有计划地进行的。当然这一过程是探索的过程(摸着石头过河的改革模式),但探索并不意味着乱撞、毫无目的性,历史恰恰证明了中国道路是在经济发展的改革中不断成长和成熟起来的。国家的自主性来自执政党这一权威的高度政治自觉,而非什么“中国历史的特征和改革开放前社会的若干遗产”。^④

林尚立敏锐地意识到对绩效合法性仅仅做工具性的理解有其局限性。他认为我国改革开放的探索的主要特点是“有效的政治发展来保障政治对经济和社会发展的有效作用,因而,其中自然也包含着对合法性的追求。”^⑤经济绩效与有效政治发展是紧密结合的,即在坚持党的领导下,以高度有效的自主政治建设保证经济和社会的发展。经济绩效是在既定价值权威推动下所取得的,它的发展模式、实施方式和社会效应都是既定价值权威的体现。我国经济发展模式正是在不断创造政治有效性中形成的,“这种创造主要是围绕着政治领导、政治治理、政治稳定和政治发展展开的,其着力点都在制度建设,即力图通过制度积累、制度创新和制度完善来提升政治能力,健全政治治理,巩固政治稳定,深化政治发展。”^⑥正是在政治建设中形成了具有中国经济发展模式,经济绩效不是工具性的,它是既定价值权威和政治建设的目标诉求,同时经济民主也是我国民主政治建设发展的重要组成部分。林尚立的研究非常清晰地指出了绩效合法性与既定价值权威之间的内在关联:政治权威通过自身建设(政治建设)保证了经济和社会的发展,同时通过推动经济社会发展进一步完善政治建设自身,合法性的获得是绩效合法性(有效性)与价值合

①② 杨宏星、赵鼎新:《绩效合法性与中国经济奇迹》,《学海》,2013年第3期。

③ 关于现代化理论中发展目标的多样性和是否兼容等改革分析见塞缪尔·P·亨廷顿:《发展的目标》,塞缪尔·P·亨廷顿等著:《现代化:理论与历史经验的再探讨》,第331页,上海译文出版社,1993年版。

④ 作者在该文和其他文章中“发明”了很多说法,如“受约束的自主性”以及对韦伯合法性的不到位理解,由于篇幅所限不再展开讨论。

⑤⑥ 林尚立:《建构民主——中国的理论、战略与议程》,第141页,第143页,复旦大学出版社,2012年版。

法性有机结合的结果,二者无法割裂开来。党的领导和政府推动都体现出了高度自觉和自主,而不是有学者所强调的那样缺乏规划和风险判断。林尚立的研究贡献在于绩效合法性与价值合法性的紧密结合,指出二者之间不可分开评价;同时强调了党作为权威主体一直在保证稳定、秩序和有效性的前提下,不断完善和提升自身治理能力和权威性,推动制度建设和民主政治发展。这不仅仅体现了权威主体的自觉性和自主性,更表明了权威主体在推动现代化进程中,通过经济社会发展来重建(或完善)社会价值和秩序,这一过程本身就是权威主体构建合法性基础的过程。可以说,权威主体不是合法性的被动评判者,而是主要构建者。但是林尚立的研究过于关注宏观层面的制度理念、发展理念和要求,对于具体的政策执行过程,尤其是改革方式、推进过程等社会整合方面关注不够。

杨光斌对合法性理论的贡献在于对韦伯思想的澄清,并揭示了其被自由主义改造的内在逻辑。他指出,“韦伯被严重地误解了,进而导致了对合法性命题的误读。首先,误读导致了国家的‘应然性’遮蔽了国家的‘实然性’。在韦伯讲被统治者‘自愿服从’时,只是‘理想类型’或‘纯粹的’类型。”^①因此,“实然性”国家的成长必然伴随着战争和强制,暴力及其合法性垄断是国家必然要掌握的。“在韦伯看来,合法性统治建立在暴力基础之上的,或者说政治的(即国家的)暴力保证了建立在‘法律秩序’之上的法理型统治的存续。强制性或暴力潜能,就是国家的实然状态。”^②因此,现代国家的合法性统治是国家利用暴力或强制力进行社会整合和价值重建的一个长期建构的产物,甚至是长期的战争和革命带来的结果。与此同时,在不同的发展阶段,其合法性基础也不同。^③该研究最大的贡献就是对国家实然状态的暴力性质的分析,使人们从认为合法性就是“自愿的服从”这一重大误解上走出来。合法性不是仅仅理解为对政治统治进行判断评价的标准,而是暴力权威(国家垄断暴力)通过战争、革命、改革或其他方式进行社会价值和秩序重建的合法化过程所带来的结果,因此它是暴力权威建构出来的,当然在这一建构过程中权威也获得了合法性认同。因此,合法性绝对不能像有些研究者所认为的仅仅是主观满意度和认同度那样简单,它应该是权威合法化的实践过程。但是,杨光斌指出,“合法性探究的是权力存在的基础和渊源”^④这一看法之后,没能对韦伯和现代化理论中权威与合法性互相建构的实践逻辑进行分析,略有不足,这正构成了本文进一步探讨的理论空间。

为了进一步澄清合法性理论中的相关问题,杨光斌以韦伯、李普塞特、亨廷顿和罗尔斯的合法性理论为线索,梳理了合法性理论演变的逻辑进路。他指出,就韦伯而言,官僚制是合法型统治最纯粹的形式,大众选举则在那里遭到鄙视。只是到了李普塞特时期,为了迎合大众民主运动的压力,李普塞特将竞争性选举作为民众授权主要形式,认为这是政权获得合法性的重要形式。因为该政治系统为“定期更换官员提供合乎宪法的机会;也可以定义为一种生活机制,该机制允许尽可能多的人通过在政治职位竞争中做出选择,以影响重大决策”。^⑤这种经过大众授权的形式获得了大家的自愿服从,而有效的行动系统则体现了政治运行的有效性,它为合法性提供了有力的支撑,二者实现了良性互动。正是在这一点上,大众选举成为政权合法性的判断标准,从而成为自由民主的意识形态。但是这一意识形态马上受到了挑战,亨廷顿指出,在价值冲突、对立或碎片化的社会结构中(第三世界),新型权威对秩序和稳定的维护成为首要选择,政治有效性是第一位的,它甚至是合法性基础得以形成的前提。基于这一演变的逻辑进路,杨光斌指出,合

①②③④ 杨光斌:《“合法性”问题再认识》,《河南社会科学》,2008年第4期。

⑤ 李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,第21页,上海人民出版社,2011年版。

法性是特定语境下的政治秩序观,有效性是最没有争议的合法性政治基石。^① 他指出了合法性理论对政治统治的评价是多样性的,并澄清了自韦伯以来合法性理论的演变,指出了将大众选举与韦伯意义上的合法性等同起来的谬误,强调了“无选举不合法”的滥用。他对合法性研究做出了较为深刻的理论挖掘和系统梳理。

但杨光斌的研究仍有不足之处。一是韦伯暴力基础的国家观,在历史比较的视野中透视出了一个重要特征,即国家的建构源于权威主体的推动,目的是实现社会价值和秩序的重建。这既是合法性基础建构的过程更是权威生成和成长的过程,因此权威通过暴力垄断实现认同的合法化过程是一个权威与社会双向互动过程。亨廷顿和米格代尔在比较第三世界国家现代化进程中的实践时更是强调了权威对价值和秩序建构重要性。杨光斌的研究没有涉及这些内容,仅仅关注了暴力的本质,而没有分析暴力作用下的合法化过程。二是杨光斌的研究一直停留在宏观制度架构和政权建设层面来研究政治有效性,忽略了公共政策执行的意义,即政策执行的功用就是微观层面对社会利益进行分配、整合,并在这一过程中获得或丧失合法性。这主要受到韦伯以来对合法性和有效性二分法的局限,总是将有效性定位为工具性的,而实践中,有效性本身就是价值整合和重建的过程,合法性的价值评价都包含在有效性实践之中,二者是高度统一的,当前的政策执行理论和政策工具推动治理理论都证明了这一点。

以上分析形成了本文的研究基础,本文主要研究以下几个问题:一是国家建构是在特定阶段下权威主体推动价值和秩序重建的过程中形成的,这一过程既是权威成长的过程,也是合法性建构的过程,是双向互动的实践逻辑,因此在不同传统的国家,其建构的逻辑有差异,合法性评价方式也有很大的不同。二是政策执行过程本身就是社会再分配和整合的过程,是合法性基础重建的核心领域,具有重要意义。三是自党的十八大以来我国的政治实践就体现了这一点。

二、历史的比较:权威建构与合法性整合的内在关联

欧洲各国现代化早期的政治发展是韦伯政治理论的历史来源,20世纪发展中国家现代化实践则是亨廷顿和米格代尔的研究对象,政策执行对合法性的支撑性作用则是当前治理理论的主要问题,将这三方面的理论进行比较分析,能够全面地反映权威和合法性的内在关联,并为我国现代化实践带来对话式的比较研究提供良好的议题背景。

韦伯首先论证了统治暴力的公共性特征及其内在的价值和合目的性。暴力是韦伯政治统治理论的根本出发点,“通过准备采取有形的暴力,而且一般也包括武力,目的是让参加者们(对这片领土)进行井然有序的统治。”^②在暴力强制的基础上实现对权威的服从,这就是统治或者是政治共同体的本质特征。统治的暴力和一般暴力有着根本性的区别,统治对暴力的垄断是共同体内在安全和整体利益诉求的直接反应,并且能够从“一种单纯的、在受到直接威胁的情况下突发的偶然行为,广泛地发展为一种持续的、强制机构性的社会化,于是它的强制手段的剧烈性和有效性就愈是全面地与它应用某种理性的、先例为证的制度的可能性相吻合,在有关参加者的观念中,政治制度就愈加从纯粹量上的特殊地位转变为一种质上的特殊地位”;“政治团体的现代地位是建立在有关参加者之中广泛传播的、对一种特别威严的特殊信念所赋予的威望之上:即由它们所安排的共同体行为的合法性,也包含着而且恰恰在这个意义上包含着支配生杀大权的有形

① 杨光斌:《合法性概念的滥用与重述》,《政治学研究》,2016年第2期。

② 马克斯·韦伯:《经济与社会》(下卷),第217页,商务印书馆,1997年版。

强制:与此相关的特殊合法性的默契。”^①韦伯的睿智和智慧都体现在这一历史的洞察之中:以暴力为基础的权力和统治,在要求对政治共同体支配权的同时,还要在强制和服从的过程中进行秩序建构,这一建构过程中既有对参与者的规训(社会化),也有推动历史实践进程和发展合目的性的价值实践。因此权力的权威是内在的,不是纯粹外在的强制,而是具有价值和合目的性的实践行动,因此具有合法性(共同体价值的塑造与融合),只是在历史比较的视野中,他提出了传统型、个人魅力型和法理型三种权威类型,这些类型体现了不同历史阶段或不同文化区域的实践特性。

为此他专门区分了两种尖锐对立的统治类型:“一方面是依仗利益状况(特别是依仗垄断地位)的统治;另一方面是依仗权威(命令的权力和听从的义务)的统治。”^②无疑后一种就是韦伯意义上“自愿服从”的合法性权威统治。所以总体而言,韦伯的合法性类型与以暴力为基础的政治统治和权威服从是互为表里的关系,它们是在政治共同体形成的历史实践中互相建构起来的,而不是当前研究者理解的那样是评判与被评判的关系。

其次,韦伯指出,权威主体成长的过程也是合法性建构的过程,这就是政治社会化。他在政治社会化发展的阶段性分析中,非常清晰地体现出了权威建构与合法性整合的内在统一性。政治社会化有三个层面:一是政治共同体成长中,权力的强制从单纯的直接性突发行为向持续性的、强制化的制度化转变;二是强制的暴力主体由其他主体向政治共同体这一主体的垄断性转变,且政治共同体“被视为唯一正常的法律秩序的创造者,因为它今天实际上篡夺了通过有形的强制赋予强调要尊重那种秩序的垄断权。”^③三是将暴力的垄断制度化和法律化,权力主体机构化和组织化,这就是国家。暴力行为的特殊合理性总是与某种共同体行为相契合,这就是所谓权威的合法性基础。当强制的合理性与共同体的某些固定习惯和目的相契合(如抵御入侵与宗族安全等),这一统治则是传统式(习惯)的政治社会化;当强制与个人和纯粹武力相结合时,政治社会化是通过个人魅力型实现合法化的;当强制是通过法律保护的强制机构实施,且按照理性化的原则转换为合理安排的法律过程,统治则实现了法理型的政治社会化,权威也由从原始临时性的长老、村庄首领逐渐演变为具有理性化的组织机构。^④

韦伯的政治社会化分析体现了他所追求的理想统治类型:理性化统治,即“应用有形暴力的规则理性化,在合法的法律秩序的概念中,理性化就是它的最终的归宿。”^⑤他更多的是从历史比较的视野来看政治共同体的统治变迁,及其在不同历史阶段和区域实践的特性,并且详细分析了三种类型统治的各自特性和相互之间的混合和转换。这些都表明,韦伯对统治权威和合法性类型的分析目的在于,以暴力为基础的政治统治,权力支配和权威服从关系的建构,与政治共同体的诉求有内在关联,因此国家是能够代表共同体利益的主体,具有自主性;而所谓合法性类型正是不同的共同体或不同阶段内在价值的体现,它与权力统治是一个问题的两面,统一于统治权威建构的历史实践之中。也正是这种自主性,推动了强制秩序的制度化 and 法律化,服从和行动有了客观的、合目的性的合理安排,政治统治能够超越私人以及其他类型组织实施暴力和强制的狭隘性和主观不确定性(随意性或偶然性),成为共同体共同意志的代表者,是共同体的主体性权威。但是,韦伯对政治统治权威建构和合法性的研究,是类型学的比较分析,至于权威主体的成长,以暴力为基础的斗争、革命和改革等秩序和价值重建的过程性研究则是比较现代化理论的任务。

①②③⑤ 马克斯·韦伯:《经济与社会》(下卷),第220页,第265页,第220页,第226页,商务印书馆,1997年版。

④ 政治社会化过程的详细分析见韦伯:《经济与社会》(下卷),第221~227页。

20世纪中后期发展中国家的现代化为权威主体成长提供了良好的历史素材,以亨廷顿和米格代尔为代表的现代化理论从过程分析上弥补了韦伯的不足。亨廷顿和米格代尔以韦伯意义上的国家自主性抛弃了冷战思维的意识形态观念,避免所谓的“民主—集权(威权)”的二元分野的价值偏见。亨廷顿提出政府的有效程度是衡量各国之间的政治分野标准,因为一个合法性、组织性、有效性和稳定性强的政府,具备“强大的、适应能力的、有内聚力的政治体制……从而有能力去开发资源,征用民力,创制并贯彻政策”,这与衰微的政治体制之间的差异比民主与独裁之间的差异更大。^①因此,现代化进程中,为了避免政治腐朽,有效的政治秩序远比其他一切发展目标更为重要,而有效的政治秩序则是在权威推动下的国家自主性建构。米格代尔继承了韦伯意义上的国家自主性观点,但是为了避免简单化套用韦伯理想化国家标准来衡量一切现代化国家建构,他强调了国家自主性形成的过程,因为韦伯合法性类型“简化了发生于每个人类社会多重规则体系中的大量谈判、沟通与抗争,”^②而这些实践差异造成了现代化进程中不同权威建构和发展模式的差异,“国家间的这些变异是极为重要的(对于研究国家的学者来说,这些变异正是比较政治学研究的对象)。”^③因此国家自主性建构过程成为核心内容:“国家是一个权力的场域,其标志是使用暴力和威胁使用暴力,并为以下两个方面所形塑:(1)一个领土内具有凝聚性和控制力的、代表生活于领土之上的民众的组织观念;(2)国家各个组成部分的实际实践。”国家自主性的形成是一个观念和实践相互塑造和互相建构的过程,由于不同的权威主体、不同的观念和不同的实践方式,其结果也不同:“这二者之间会交互重叠并加强,也可能会相互排斥甚至相互毁灭。”^④在米格代尔这里,国家不再是韦伯意义上不证自明的、类型学的自主性实体,它是在权威服从以及权力强制的法律化和制度化的实践中建构起来的自主性实体。

在亨廷顿和米格代尔那里,国家自主性的成长与获得,至少有两个必备要素,一是权威主体的成长和确立,二是有效的制度和政策体系对社会的整合。他们发现,无论是发达国家早期现代化的社会结构还是发展中国家的社会构成,都呈现为高度分散化、碎片化状态。^⑤而在传统价值和秩序受到质疑,新的秩序和价值尚未形成的关头,现代化急需集权式权威主体的出现,“现代化要求具有变革能力的权威。社会和政治的根本变革源于人们有目的的行动。因此,权威必须属于人而不能属于不变的法。……权威必须集中于某些坚强有力的个人或集团手中。”^⑥只有这样才能实现价值和秩序的重建,而20世纪的政党无疑是这一历史使命的主要承担者。对于新型权威主体的产生,米格代尔仅仅从生存性的技术分析^⑦,其深度和洞见则远远不如他的导师亨廷顿。“在那些传统政治制度或崩溃或软弱或不存在的政体中,……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性组织,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。政党是合法性的根基,因为它是国家主权、人民意志或无产阶级专政的制度化身。”^⑧由于政党自身具有系统的价值理念、高度组织化和强大的动员力量以及强烈的制度化内在驱动,它能够在同其他主体竞争中脱颖而出,并在国家组织建构和自主性形成中成为政治共同体的主体权威。政党正是在价值和秩序重建的过程中确立

①⑥⑧ 亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,第1页,第93、94页,第85页,三联书店,1989年版。

②③④⑤ 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16页,第15页,第16页,第109页,江苏人民出版社,2013年版。

⑦ 相关分析参见乔尔·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73~86页。

了自身的权威性地位,并重建了合法性基础和内涵,这既是权威合理化的过程,又是合法性重构和社会认同形成的过程。

权威主体地位形成之后,制度化和现代化公共政策的持续推进是国家整合合法性基础,是推进权威建构延续性的关键方式,这也与国家自主性和共同体整体利益高度一致。但是一些研究者受传统政治一行政二分法的影响,一直以为政策执行仅仅涉及结果性的绩效,与价值整合无涉。亨廷顿注意到了现代化发展目标体系和发展阶段之间的协调关系,尤其是权威主体在推动这些目标实现的重要性,并指出了政策和制度化对价值和秩序建构的重要作用。米格代尔则强调了公共政策执行中社会力量对国家和塑造作用。但是他们的研究一直停留在宏观层面的政策推动,对于在政策实施的微观实践中国家内部、社会内部以及国家与社会内部之间各参与主体的价值和利益整合过程则重视不够,政策执行理论有效弥补了这一不足。

普雷斯曼和维尔达沃夫斯基在奥克兰发展项目执行过程中发现,由于参与主体的多元性和合作的复杂性,政策执行仅仅对上级负责是远远不够的,因为在执行过程中涉及到了参与主体、目标主体等多元诉求和利益整合,这些整合仅仅靠政策制定过程的合法性是得不到有效认同的,所以政策执行与政策制定一样包含着利益和合法性的整合。^①斯科罗德则指出,由于复杂的内容、主体和过程,需要构建政策执行的网络体系,主张建构多元主体、多元组织参加的政策执行主体网络,从而有效避免强制,这样有利于政策执行的协调和实现。^②萨拉蒙进一步指出,在市场化日益复杂的局面下,私有化竞争机制还是无法克服执行中的委托—代理关系和不对等的依赖性等各种风险。因此,以合作替代竞争,以平等、协商和相互赋权的新治理成为当务之急。^③这种以政策工具在微观实践中推进价值认同和利益整合,从而推动国家治理变革的研究,对理解党的十八大以来重大改革有着重要意义。

三、中国的经验:党的十八大以来现代化实践

党的十八大以来,我国现代化进程处于一个关键的转折阶段,面临全球经济危机、国际动荡等严峻的国际生存环境,国内经济高速增长背后的转型压力,以及社会分化和日益复杂的社会整合和社会公平问题。执政党权威面临执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验的“四大考验”,面临精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险的“四大危险”。党的权威需要全面加强,这一过程同时也是合法性基础和内涵重新整合的过程,更是现代化进程中权威主体自我完善从而推动国家现代化转型的重大转折过程。

作为代表先进生产力的无产阶级先锋队,中国共产党在革命以及建设的历史实践中,其权威源自自身的革命性、纯洁性和先进性。尤其在现代化建设阶段,作为执政党,党一方面要保证无产阶级的先进性和革命性,另一方面还要保证执政党对全体人民和社会整体利益和根本利益的代表性,即在保证阶级特性的同时还要扩大执政的社会基础。与此同时,党要引领推进社会主义

① Jeffrey L. Pressman & Aaron Wildavsky, *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.

② Aaron D. Schroeder, *Building Implementation Networks: Building Multi-organizational, Multi-sector Structures for Policy Implementation*. <https://vtechworks.lib.vt.edu/bitstream/handle/10919/27586/ImplementationNetworks.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

③ 莱斯特·M. 萨拉蒙:《政府工具:新治理指南》,第13页,北京大学出版社,2016年版。

市场经济深入发展,还要防止以利益交换为核心的市场原则对党组织内部先进性原则、奉献原则和革命原则的侵蚀,更为重要的是要防止既得利益集团对党组织的侵蚀,即先进的执政党权威在保证与社会发展紧密相连、相互融合发展的同时,还要保证自身对世俗社会价值的超越,引领社会发展的方向。但是,在现实的实践中,这些问题是不可避免的。在执政党扩大执政社会基础,允许多元身份的群众可以加入共产党的过程中,我们党在建设社会主义市场经济体和现代化发展道路上保证了强大的活力和执政能力,体现了党与时俱进、自我发展和自我提升的先进品格,但是利益交换原则和利益集团对党组织的侵蚀也同时存在,上述的“四大考验”和“四大风险”正是这一问题的具体体现。为了克服这一问题,党的十八大以来,中国共产党加强了自我革命,实现了现代化发展战略、政策体系的重新建构。

(一) 中国共产党的自我革命

一个具有强大生命力的组织,一定具有高度组织化的体系和自身的独立性,并且与社会环境保持着良好的互动能力,即强大的社会整合和动员能力。中国共产党不仅具有这种能力,而且还具有超越自身,代表人民根本利益和整体利益的能力。首先,党通过相关专题教育学习活动和高压反腐营造出一种健康的政治和社会生态环境。党通过“群众路线”教育实践活动、“三严三实”专题教育、“两学一做”教育这一系列强有力的措施,接受群众监督,从群众中学习,查摆自身工作、生活和思想等方面存在的问题,推动全党尊崇党章,增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护党中央权威和集中统一领导,使党内生活的组织、纪律和思想达到高度统一。高压反腐则是手术式的自我治理,剔除阻碍党内生活规范化和统一化的不利因素。这表明,党在保证强大发展能力的同时,通过自我革命保证了社会发展的航向;党组织在自身活力焕发的同时,保证了党与人民群众、社会环境融合互动的强大能力,体现了党作为具有强大生命力的组织既有其自身独立性和统一性,又有其开放性和与时俱进的品格,进一步强化了执政党的权威性。其次,制度治党。制度建设至关重要,而其重要性就在于贯穿和融合在党的建设各个环节。这是党实现自我提升、自我完善和自我超越的重要体现。党的思想高度统一、组织高度发达和纪律的高度严密反映了党内强大的活力、行动力和领导力,党的制度化建设则是将这些强大活力、行动力和领导力常态化,它保证这些能力不受权威的代际更替、外来冲击等因素的干扰而具有持续性和客观性。将权力关在制度的笼子里就是要消除权力的任性、主观性和偶然性,以及外在因素的不确定性的影响,保证党内民主生活的规范化和科学性。这是执政党权威的重要保障,执政党的权威在党内制度化和法治化建设中保证了科学性和先进性,那么执政党推动下的国家法治化和制度化建设就是自然而然的事情,也是发展的应有之义。党的权威性与国家和人民的根本利益和整体利益实现了高度一致和有机融合,这是发展中国家的现代化中党对社会价值和秩序进行重建和整合,实现党与国家高度融合和自主性的重要体现。第三,一批管党治党的重要法规准则相继颁布和实施,体现了全面从严治党的系统性和全面性。这些法规准则既有强调作为党员身份行动者个人的道德品质、作风要求、集体行动的纪律和党内生活的制度规范,又有作为执政能力主体的业务要求、决策原则和个体生活原则;既保证了党作为一个组织的强大活力,又强化了党作为执政党的权威,党的治理能力建设更是引领时代发展的根本要求。在此基础上,党的十九大报告着重强调坚持党的领导,强化党的政治建设,其目的是为了保证党的坚强领导力和统一行动力;与此同时,业务能力和执政能力也占有非常重要的地位,党的权威实现了全面重建。

(二) 发展战略与政策体系的重新建构

如果说党的自我革命是权威主体自我完善和自我发展的话,发展战略与政策体系的重新建构则意味着党的自主性与国家自主性的融合。党的利益、人民利益和共同体利益的有机融合,是党作为权威主体推动和掌控社会发展和现代化的体现。在这一过程中,执政党权威实现了对合法性基础和内涵的重新整合和推进。首先,发展战略从增长向全面发展转变。这一战略的调整源自党对时代发展主要矛盾转换的科学判断。经过长期的经济高速增长和发展,我国社会主要矛盾不再是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾,而是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民的生活已经从生存需求转向发展性需求。发展需要以结构性调整来弥补以前总量发展带来的不均衡,需要以公平分配来弥补以前积累性分配带来的利益失衡,需要以文化和价值的发展来弥补以前发展物质财富所带来的不足,需要以全面可持续发展来替代单纯的不计成本的高投入发展。这些战略转换涵盖了我国现代化发展价值观念和理念的调整,并且体现了发展的系统性、引领性。

(三) 系统规划各个领域中的政策体系

这是将上述发展战略的价值理念贯彻到具体领域中的重要方式,如供给侧结构性改革对全面发展的重要性;环境政策、民生保障政策和农村发展等调整体现了分配和发展的公平和正义;公共财政体系政策、政府购买公共服务的机制调整体现了国家内部职能改革和体制机制的改革。这些政策体现了国家要求提升治理能力和治理体系现代化的价值目标。在决策机制的微观实践中,智库的建立、公众听证会机制、社会主体培育和参与机制等方面都体现了政府从管理走向治理,从控制走向合作的机制转变,而这些转变也无一不体现出治理理念和价值,因此已有研究者总是将政策执行看作是结果性的绩效合法性具有片面性。更为重要的是,现代化进程中,任何一项改革政策都涉及到了利益的重新分配和价值调整,因此,对于各行动主体而言总是有受益者和受损者,尤其是在社会主义市场经济深入发展、社会日益复杂分化的阶段,一项政策及其执行对各行动主体影响是多样化和复杂化的,所以用主观满意度的测量来看合法性有着重大缺陷,因为政策执行的目的不是要损害某一主体的利益(除了打击既得利益集团之外),而是要达到或实现某些价值理念,合法性的衡量必须在政策过程中检验,而不能仅仅看结果,更不能仅仅看各行动主体的主观结果。

党的十八大以来的实践探索表明,执政党权威主体在自我转型和权威自我完善的过程中,重新建构和整合了合法性基础。发展的问题倒逼执政党权威的重新建构经历以下过程:从成长探索阶段向系统谋划的成熟阶段转变,但无论哪一个阶段都体现了执政党权威的合理性、目的性和科学性,而不是所谓的无规划性。与此同时,公共政策执行的微观实践过程同样是利益整合和价值调整的过程,因此,绩效合法性是价值有效性和工具性的有机统一,同样反映了合法性的基础构成和内涵,更为重要的是它体现了执政党权威主体在自我成长中实现了权威与合法性的互相建构。

四、结语

就现代化民族国家建构过程而言,权威与合法性的内在关联,在现代化的起步阶段(起点上),权威成长是合法性建构的前提,因为社会整合和价值转型离不开强有力权威主体的推动,同时不同文化传统和实践又形成了不同类型的权威主体和合法性基础。但是随着现代化深入发展,新的价值观念逐渐成熟,权威的演变和发展就受这些新兴成熟价值观念的引导和规范。自由

主义理论对韦伯思想的颠覆性改造,就是这一历史发展的结果,只是需要澄清的是,我们不能从这一结果的结论去理解韦伯的合法性理论,而是要在早期的起点上去理解。

就我国而言,执政党权威成长的过程也就是马克思主义中国化的过程,是中国共产党建构了新中国的主导价值和合法性基础。这一点与其他国家相似,具有共性特征。不同的是,在现代化深入发展的历史进程中,作为权威主体的中国共产党,在面临各种挑战和困难时,总是能够实现自我的转型、调整和提升,从而在有效化解矛盾的过程中实现了我国现代化的深入推进,更是保证了权威自身发展的稳定性,而不像其他国家那样,权威主体不断更迭。与此同时,作为合法性基础的、中国化的马克思主义,也在权威主体每一次的自我调整和提升中实现了阶段性的、系统性的发展和创新,毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观和习近平新时代中国特色社会主义思想等理论的形成就是阶段性、系统性的创新发展,体现了我国合法性基础的连续性。权威的稳定性推动合法性发展的连续性不仅彰显了中国道路的优势,而且在国际范围内获得较为广泛的认可。因此,从比较的视野来看权威主体与合法性基础之间的关系,也就是对各种不同现代化道路探索实践的一个比较性分析,在比较的过程中,答案是多元的,不能以西方市场自由主义意识形态为唯一标准。

作者:张向东,河南大学马克思主义学院(河南省开封市,475001)

(责任编辑:王炳权 孟令梅)