

# 作为一种政治形态的政党-国家 及其对中国国家建设的意义

陈明明

**内容提要** 低组织化状态下的超大国家治理与人均资源相对贫乏的矛盾,是中国国家建设面临的基本约束,而中国现代国家建设采取政党-国家的特殊方式,则是试图克服低组织化状态以应对内外超强压力的历史选择。改革开放前30年的历史表明,政党-国家的最大的优点是强大的组织和动员能力,藉由集权的方式迅速缩短和发达国家的差距,它的最大的问题是在发挥这种强大的组织动员能力的同时,如何有效防止权力的滥用,如何保障公民的权利和经济社会的可持续发展。今后我们仍然需要利用政党-国家政治的强大效能,同时也需要依靠民主法治的力量,继续推动经济和综合国力的发展,逐步健全和完善国家的政体形式,构建和发展公民授权体系,完成中国现代国家建设和中华民族的复兴。

**关键词** 政党-国家 党治体制 使命型政党 低组织化状态 中国国家建设

陈明明,复旦大学国际关系与公共事务学院教授 200433

## 一、引言

政党、国家与社会三者的关系是当代中国基本的政治关系。一般的国家和社会关系理论预设了政党的“社会政治角色”属性,有一个政党通过动员社会支持以“合法进入”国家的过程,从而认为政党是一种“非国家公权”的组织<sup>[1]</sup>。但在当代中国,政党并不是靠选票“进入”了国家方才获得“运作”国家的资格,它是靠革命手段“缔造”了国家于是成为国家的灵魂,构成了国家最深刻的内容。中国现代历史的逻辑已经赋予了政党内在于“国家身份”,这是当代中国政治关于从革命党到执政党改革所面对理论和现实问题之一。我们需要从中国政治的现实出发来分析和理解这一问题,一个基本事实是,无论是结构性的制度形态(以人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度为基本制度框架),还是功能性的政治过程(以党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一为基本价值规范并使之贯彻于理论与实践、认知与行动、

本文为教育部人文社会科学研究项目(项目批准号:12JJD840001)内容之一。

[1][英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,[北京]中国政法大学出版社1992年版,第521页。

权利与责任、中央与地方、政府与公民、国家与社会各个方面),中国共产党的领导地位和领导原则以及由此决定的党和国家与社会的关系都是当代中国政治发展最为重要的影响全局的支配性因素。

这种支配性的作用,在中国共产党开国建政后相当长一个时期,主要表现为党运用政权的力量从三个方面对社会经济组织结构进行大规模的变革与重组,它们实际上是中国革命的内在要求:一是政治上通过阶级斗争摧毁乡村家族宗法组织和城市旧的社会势力,建构新国家的阶级关系;二是经济上对前资本主义和资本主义的所有制实行社会主义改造,奠定新国家的经济基础;三是思想文化上以马克思主义消解、破除和取代传统的观念,确立马克思主义意识形态在新国家的统治地位。这种大规模变革与重组的重要结果是,党和国家结成了一个有机的整体。改革开放以来,国家逐渐从社会领域退出,社会有了更多的自主空间,但是,中国共产党作为一个特殊的政治支配力量,在国家生活和社会生活中仍然发挥着极其重要的作用。

## 二、作为一种政治形态的政党-国家的特征

在欧美工业化国家,现代意义的政党是伴随着代议民主制而出现的,是为了适应阶级和阶层利益的表达和综合,最大限度进行选票动员,进而获得组织政府的权力而存在的<sup>[1]</sup>。西方学者认为政党是介于国家和市民社会界面的政治组织<sup>[2]</sup>,政党的权利不过是宪法规定的公民权利的组织化的延伸,政党只有进入国家,并通过既定的程序和方式以国家的名义说话和行事,才能成为政治生活中和国家机关具有某种同等分量的因素。但在中国,政党的出现并非自由分权传统的结果,政党也无议会民主政治资源可资利用,政党的存在及其与国家的关系同欧美国家不可等量齐观,最明显的区别是,政党无法在体制内依靠既存的机制从事政治动员并由此获得国家权力,这迫使它不得不从体制外谋求社会改造和推动政治发展。20世纪中国政治史表明,政党最初是旧国家的敌人,经过规模、性质和暴烈程度不等的革命获得国家权力,才进而变成新国家的支柱。孙中山的以党建国、以党治国是如此,共产党的社会革命、开国建政亦是如此。政党经由这种方式立国主政,政党就成为国家特殊的支配性的组织和力量,因而可以把政党的组织、制度和价值输入国家,从而决定国家的命脉、形构、方向、进程和特征。这样一种融政党于国家并与国家权力高度结合的政治形态,通常就称为“政党-国家”或“党-国体制”(party state system)。

政党-国家的政治特征有三重面相:(1)作为一种动员型政治,政党是国家和社会政治运行和变革的发动机,政党的意识形态充当了“启蒙”和“唤醒”国民、推动现代政治进程的工具,并由此获得了统摄、规划和引领人们的观念和行为规范的地位。(2)作为一种整合型政治,政党的各级组织机构遍布国中,按照中央制定的路线方针政策,自上而下将地方机构、社会团体和政治人口“整编”纳入既定的政治框架中,形成行政性的组织化的政治社会。(3)作为一种全控型政治,政党通过垄断全部暴力资源和大部人力、组织资源,主导国家的政治方向,规定国家的政治过程,决定政治价值的配置,政党由此成为国家和社会政治体系的核心结构,使整个社会政治生活具有浓厚的党治色彩。政党-国家政治的典型结构是党国同构、党国一体。党国同构指政党与国家的制度逻辑是相同的,政党与国家的行为规则是相接的,政党与国家的利益偏好是相通的。党国一体表现为,在国家与社会领域缺乏明确界分的情况下,政党、国家与社会三者边界彼此重合,功能高度重叠;在国家与社会出现某种分离的情况下,政党与国家二者相互联结,作为相对于社会而存在的一个整合结构,压倒性地制约和影

[1]见 John Kennety White, “What is a Political Party?” in Richards Katz & William Crotty(eds.), Handbook of Party Politics, Sage Publications, 2006, pp.5-7.

[2]如萨托利认为,“政党是社会和政府之间的核心中介组织。”见[意]G. 萨托利:《政党与政党体制》,[北京]商务印书馆2006年版,第2页。另剑桥大学内斯特·巴克也指出,政党是“一端架在社会,另一端架在国家上的桥梁”。转引自刘红凇:《政党政治与政治规范》,上海人民出版社2010年版,第89页。

响着社会。

如前所述,作为一种政治形态的政党-国家,其赖以支撑的核心组织力量是政党,以及适应政党活动的政党体制。当然,不是所有的政党都具有建构政党-国家的意愿和能力,也不是所有掌控了执政权力的政党都意味着必然走向政党-国家的形式。建构政党-国家的政党至少需要具备几个条件或特质:(1)有一套精致而系统的理论学说作为思想基础;(2)有一个关于未来社会远景的构设作为奋斗目标;(3)有精心设计的并获得理论支持的战略和策略作为实现目标的手段;(4)有统一严密的中央、地方和基层组织网络作为行动支撑;(5)有成熟而富有经验和激情的职业化政治精英集团作为协调行动的“总参谋部”;(6)有倡导为主义不惜献身的精神教育作为党员的道德律令。这样一种政党又被称为“使命型政党”、“动员型政党”或“意识形态型政党”<sup>[1]</sup>。在中国现代政治史上,具备这些特质的政党屈指可数——孙中山仿苏俄方式改组后的国民党可算一个,它曾试图按此方向建设和提升党的品质,但终了只是在一定形式上获得其中的某几项特征,相比之下,完全符合以上特质而且一直坚持将其作为党建任务的政党则是中国共产党。

中国共产党是一个强调把马克思列宁主义原理和中国具体实践相结合的政党。作为共产主义革命的产物,它具有和一般意义的政党不同的特征。按西方政党多元主义的分类定义,共产党无法满足西方语境中多党竞争的一般条件,一些人把共产党视为一种特殊类型的政党,因为它在政治动员过程中表现出对权力一元化的强烈取向<sup>[2]</sup>。其实,马克思主义并不讳言共产党的“特殊性”<sup>[3]</sup>,这种“特殊性”正是来自它的“使命性”,“使命性”则来自它的自觉的阶级性,以及由此实行的恢宏的社会改造计划,在这一点上,它和政党世界中的其他政党——以选举为中心展开日常活动从而实际上成为通过大众选举以组织政府的工具——的确是大异其趣的。另一方面,作为落后农业国家推动现代化转型的精英领导集团,它也具有和其他国家的共产党不同的风格,一开始就是把马克思主义作为观察国家命运和富国强兵的工具加以接受的,这使得它重视中国在世界中的方位、中国的历史和国情、中国社会的需求,在社会革命改造的过程中创造性地发展出一套符合中国特点、具有中国特色的微观机制,如“农村包围城市”、群众路线、军民关系、统一战线等富含实用理性的战略策略。因此在世界共产主义运动中,它不仅是“国际的”,也是“民族的”;不仅是“阶级的”,也是“人民的”;不仅是“精英的”,也是“群众的”。

改革开放以来中国共产党将它的执政的合法性定位于代表先进生产力、先进文化和最广大人民根本利益,而不是像以往那样诉诸阶级阵线、阶级革命、总体决战这些意识形态色彩鲜明的口号,极大扩展了党的社会包容性和群众基础,因而呈现出某种“世俗化”的倾向,但是,这并不意味着党失去了或放弃了它的使命型政党、动员型政党或意识形态型政党的特征。第一,党仍然强调它的工人阶级先锋队的政党性质(现在也扩增为“中华民族先锋队”),这种强调延续了中国革命和列宁主义的传

---

[1]“使命型政党”的提法来自复旦大学唐亚林教授,在多次的研讨会议上,他反复提到中国共产党这一区别于其他政党的特质,使笔者深受启发。复旦的一些学者在出版物中也正式使用过这个概念,见刘建军、周建勇、严海兵:《创新与修复:政治发展的中国逻辑》,〔北京〕中国大百科全书出版社2011年版,第208页。“动员型政党”、“意识形态型政党”见金观涛、刘青峰:《开放中的变迁》(第9章),香港中文大学出版社1993年版;Franz Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China* (Chap.1: Ideology), University of California Press, 1971.

[2]前者见 Leon Epstein, *Political Parties in Western Democracies*, Transaction Books, 1980, p.9; Sigmund Neumann, “Towards a Comparative Study of Political Parties” in H. Eckstein and D. Apter (eds.), *Comparative Politics: A Reader*, The Free Press, 1963, p.352; David L. Sills and Robert K. Merton (eds.), *International Encyclopedia of the Social Science*, Vol.11, Macmillan Free Press, 1968, p.428. 后者见〔意〕G. 萨托利:《政党与政党体制》第2、7章,〔北京〕商务印书馆2006年版。

[3]恩格斯说:“无产阶级必须(马克思和我从1847年以来就坚持这种立场)组成一个不同于其他所有政党并与它们对立的特殊政党,一个自觉的阶级政党。”载《马克思恩格斯选集》第4卷,〔北京〕人民出版社1972年版,第469页。

统,在意识形态上,它对未来社会理想和“终极价值”的体认和论证仍然被认为在理论上是有效的,在行动上是有约束力的。第二,党仍然强调它是中国现代化事业不可替代的领导力量,这种强调来自它对中国国情即社会结构、历史文化、资源禀赋、问题危机的认知,在主观上,它充满了引领民族复兴“舍我其谁”、主持国家大业“当仁不让”的强烈的历史意识,在客观上,它仍然起着维系中国社会平稳转型的权威保障的作用。第三,党仍然强调它在整个国家政治生活中的轴心和支配地位,对重大事项和决策的决定性作用,这种强调和它追求“长期执政”的目标紧密联系在一起,因而不允许有摆脱一党控制或挑战现存政治秩序的任何倾向存在。

### 三、研究文献中的政党-国家的三重含义及其问题

一党制国家是第一次世界大战后出现的<sup>[1]</sup>,和一党制有内在关联而被指称为一种国家体制的政党-国家概念,则是第二次世界大战后才逐渐出现于比较政治研究的文献中。这一方面是因为政党及政党政治已经成为现代民主政治的主要表现形式,而比较政治研究在战后政治潮流的推动下,其研究视野上开始超越西方工业国家的地域,研究方法上也试图超越传统的制度主义、法条主义<sup>[2]</sup>的限制,这些都激起了政治学者对新兴国家政党与政治发展的研究兴趣,以及对其如何构成对西方代议民主模式的挑战的关注。另一方面,即使是在二战前的具有自由宪政传统的欧洲大陆,也出现过一些政党与国家关系非常不同于主流传统和政体类型的国家(如德国、意大利),它们有力地反失业、反通货膨胀、反危机,迅速治愈一战的创伤,从战争废墟中崛起成为庞大的军事-经济共同体,给人们留下深刻的印象。另一个传统上属于欧洲的国家——苏俄,以及典型的东方国家——中国,在共产主义革命和社会主义建设中,借助党和国家的力量推进国家的现代化,取得了令人瞩目的经验和成就。这些事实不能不引起人们关于政党与国家关系的思考。政党-国家概念正是在这种背景下提出来的,它主要在三种意义上来使用:其一是对政党在政府决策过程中关键性主导作用的描述,并根据这种主导作用的政策取向而给政府贴上党派的标签;其二是将其纳入政党体制来讨论,即把它作为政党体制中的一党制的特殊类型;其三则是强调它对比较政治学关于政体分类的特殊意义——这种分类不再局限于以往那种关于政府的正式的法律的层面(formal-legal aspects of government),而是着眼于国家与社会关系、政府与公民关系的结构与过程的互动,在这里,政党-国家概念构成了一种政体类型。后面两种含义又因政党体制与国家体制的内在联系而经常交互使用。

就第一种意义而言,政党-国家不过是对议会民主国家政党掌控议会多数或行政权因而得以配置政治资源的一个借用说法。例如,《布莱克维尔政治学百科全书》对“政党国家”的解释是:“自第二次世界大战以来,……狭义的‘政党国家’是指,党的领导人和党在议会中的领导人对政府的组成拥有几乎是唯一的决定权。这种国家很少存在,最多只有比利时、荷兰和意大利仍可称之为这个意义上的政党国家。”<sup>[3]</sup>“狭义的政党国家”其实表达了议会制条件下政党领袖或议会党团领袖对政府组成拥有压倒性决定权的事实,政党挟选票和民意进入国家,在此过程中似乎成了国家组织的一个部分。在揭示大多数工业民主国家与政党的内在普遍联系时,其他学者使用了另外一个与“政党国家”含义相近但程度相对较弱的概念——“政党政府”(party government)。美国政党学者卡茨(R.S.Katz)认为,“政党政府”的存在须满足三个条件,(1)“根据政党纲领,通过选举来选拔人员,由他们来制定

[1][意]G. 萨托利:《政党与政党体制》,[北京]商务印书馆2006年版,第60页。

[2]法条主义即认为法律制度由一整套形式化的意义明确的法规条文构成,法律的运用是一个对确定无疑的法律事实作出解释和适用,即通过法条的逻辑推演而得出结论的过程,法条主义政治学研究把复杂的政治关系归结为法条化的法律和政治制度,而在法律和政治制度的研究中倾向于排除一切社会、经济、伦理、宗教和文化的因素。

[3][英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,[北京]中国政法大学出版社1992年版,第523页。

政府的所有重大决策,或者政府的决策者由他们来任命并对他们负责”;(2)“如果存在‘一党’政府,那么由执政党制定政策;如果存在联盟政府,则由各政党协商制定政策”;(3)“最高官员(如内阁成员,尤其是总理)必须在本党内选择,并通过他们所属的政党对人民负责”<sup>[1]</sup>。可见,“政党政府”是对代议民主制条件下政党在政府公共决策过程中的发挥主导作用的一种概括,这在工业民主国家是普遍的现象,它和《布莱克维尔政治学百科全书》的“狭义政党国家”并无性质的不同,只有程度的差异而已。当然,“当政党控制了社会,并且政府完全控制了国家时,政党政府就有成为党治国家(即政党-国家——引者注)的潜能。”<sup>[2]</sup>这自然是另一种景观了。总之,在这里,无论是“狭义的政党国家”还是“政党政府”都可以从两个角度来理解,一是指“政府的政党性”,即政党对政府的正式控制,政府一般而言总是具有党派色彩,故有“工党政府”、“保守党政府”诸如此类的称谓;二是指“政党的政府性”,即政党总要通过对公共政策的建议和竞夺公职的行为来显示它对价值分配所具有的影响力,虽然这种影响力可能随政府权力或政客对政府控制力的强弱而程度不一<sup>[3]</sup>。

值得注意的是政党-国家在第二种意义上的用法,即把政党-国家和特定的政党体制联系起来。传统的政党体制分类,按照法国政治学者迪韦尔热(Maurice Duverger)的观点,最简单直观而又最易把握的表述是一党制、两党制和多党制,而政党-国家可归入一党制<sup>[4]</sup>。另一些政治学者则把政党体制分为竞争性与非竞争性两种类型,一党制属于“非竞争性体制”,而政党-国家则是一党制的极端形式<sup>[5]</sup>。如意大利政治学者萨托利指出,一党制的最大的特点是不能构成独立的次体系,也不允许次级体系的自治,而政党-国家则是这个“单一政党体制”的摹本<sup>[6]</sup>。在政党-国家形态中,(1)公共行政事务基本上是党务的副产品,虽然所有政府官员不一定是该党的党员;(2)政党官僚体制和政府官僚体制同时并存,政党控制政府官僚有利于行政效率的提高;(3)国家机器的启动要求政党必须吸纳技术人才,这样政党官僚与技术专家间便存在着关系的调整问题;(4)国家政治机构间(如警察、军队和政党组织间)也存在着关系的协调问题,其复杂性包含着巨大的变数<sup>[7]</sup>。显然,这种研究是以西方政党多元主义为参照的,即以存在不同“部分”(政党)的相互作用所构成的体系(萨氏认为这才是真正的“政党体制”)为常态,通过两相比较来概括政党-国家的行为特征:“在一元中心的政治实体中,类似体系的特性存在于政党-国家的相互作用中,因而这样的体系是以缺少次体系自治为特征的。‘一党体制’并不存在,并且不能这样称呼,因为在这种情况下实际所指的是‘国家体制’,政党在其中的作用是服务于国家的目的而不是社会的目的。政党体制(即多党体制)承认分歧并使反对势力制度化;党国体制则否认分歧的正当性并且压制反对势力。多元体系中的政党是表达的工具,一元体系中的政党则是选拔的工具。”<sup>[8]</sup>

从一党制里面推出政党-国家(“党国体制”),把单一的政党“作为整体的政党”,进而把这个“整体的政党”等同于“总体国家”,这迎合了20世纪中叶以后比较政治学提出的政体新分类法。这种新的分类法超越了传统的君主、共和(议会共和或总统共和)政体的法律结构划分,而根据政治的实际运行过程,把政权形式分为“民主政体”、“极权政体”和“威权政体”。这三种政体的区别大体上遵循

[1][2][3]见〔法〕让·布隆代尔、毛里其奥·科塔:《政党与政府》,北京大学出版社2006年版,第2页,第40页,第42页。

[4]迪韦尔热并没有专辟章节来讨论政党-国家,但他在一党制与多党制、准军事性政党与竞争性政党的比较研究中,通过对一党制中那些以“支部”方式、“小组”方式和“部队”方式活动的政党的讨论触及到了苏俄式政党体制(党国体制)的特点。见 Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen Co., 1964.

[5]〔意〕G. 萨托利:《政党与政党体制》,〔北京〕商务印书馆2006年版,第2、7章;Paul Lewis, “Party States and State Parties” in Richard Katz and William Crotty(eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, 2006, pp.471-474.

[6][7][8]〔意〕萨托利:《政党与政党体制》,〔北京〕商务印书馆2006年版,第72页,第71页,第74页。

三个标准,其一是国家与社会的分离(分立)程度;其二是公众对政府政策的影响程度;其三是宪法和法律对政府构权、行权和更迭的约束程度,其中最重要的是第一个标准,后两个标准都是由此派生而出。在这里,对政党-国家(党-国)的讨论采取了“极权政体”和“威权政体”两种模式,主要是“极权政体”模式。萨托利正是据此来区分一党制的不同类别。在他关于一党制三个类别中,“极权主义一党制”区别于“威权主义一党制”、“实用主义一党制”的地方在于,前者代表了政党对公民全部生活经验的渗透、动员和垄断控制的最高程度,这种渗透、动员和控制来源于它强烈的、排他性的、全面的意识形态;来源于它高强度的对社会资源的提取力、对社会的强制力、对民众政治参与的动员力;来源于它对社会所有团体的一元整合;来源于它高度的内部凝聚力;来源于它决策模式的专断性<sup>[1]</sup>。显然,在萨托利那里,政党-国家既是一种极权式的国家政体,也是一种极权式的政党体制,或者说,极权式的国家政体恰恰是由极权式的政党体制塑造和支持的。

撇开政体分类隐含的意识形态价值判断不论,以上这些概念对于我们理解政党、国家与社会的关系,以及国家通过特定政党体制向社会扩张的强度、特点及结果有一定帮助,但是,作为一种过于抽象化的概念,这种抽象“囊括众多的、在性质上差异甚大、或彼此没有相似之处的政权形式”<sup>[2]</sup>,舍弃了特定国家的具有重要历史和文化意义的不同,遮蔽了这些国家通往现代国家之路的内部需求、时代方位、变革取向、政治逻辑、力量对比和公共选择等等因素,无法解释为什么在一个“标签”之下的所谓“类家族”,其路径、方式和结果何以有如此巨大的区别(如同为“极权主义”的中国和苏联的差异,或同为“威权发展主义”的中国和拉美、非洲、东亚等国的分殊)。就“极权政治”的结构的高度稳定的性质和特征而言,它的结局似乎唯有革命或崩溃一途,这使它无法有效揭示当政者在所谓“极权”状态下如何成功地发动国家与社会关系的重大变革<sup>[3]</sup>。其实,对于把握中国政治过程而言,“政党-国家”(或“党-国体制”)概念无须以“极权政体”或“威权政体”来支撑,它本身就兼具结构和历史的双重维度,阐释的背后包容了中国国家建设的历史逻辑及中国与外国、中央与地方、军治与民治、权威与自由、革命与解放、精英与民众的一系列互动的深深刻意涵,是一个描述、分析和理解20世纪中国政治的适切的概念。我们需要的是回到中国的语境,讨论为什么在中国现代国家建设中会出现政党-国家的政治形态,这种政治形态的历史贡献和面临的问题是什么,如何对它作出恰如其分的评价。

#### 四、为什么有政党-国家:历史与理论

关于政党-国家缘起的原因,一般有四种观点:其一是政治危机论,其中以美国比较政治委员会所提出的发展中国家危机综合征和亨廷顿的现代化危机分析影响最大<sup>[4]</sup>。这种观点认为一党制是对现代化动员及随之而来的过度参与引发政治危机的产物,政党-国家实行一党制可收抑制政治需求、维护政治稳定、提供现代化转型所需的政治秩序之功。其二是经济决定论,主要倾向于从社会条件尤其是经济结构来解释政党-国家体制的形成。如保罗·路易斯指出,“单一政党出现的国家典型地是被战争削弱或处于早期发展阶段的国家,国家经常不得恶化的经济状况作斗争,这是一战后的苏俄、意大利和德国,以及1945年后的中国面临的基本条件。这些条件给作为一个政治调控和指导的机构的单一政党提供了领导、控制、采取有目的的行动和担负特殊责任的特殊机遇。在此背

[1][意]萨托利:《政党与政党体制》,[北京]商务印书馆2006年版,第307页。

[2]景跃进:《如何认识中国政治?》,[http://www.21ccom.net/articles/zgyj/xzmj/article\\_2010102122433.html](http://www.21ccom.net/articles/zgyj/xzmj/article_2010102122433.html)

[3]邹说:《中国革命再阐释》,香港牛津大学出版社2002年版,第136页。

[4]参见 Lucian Pye, *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Company, Inc., 1966, pp.62-67; Joseph LaPalombara & Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development* (Chap.1: The Origin and Development of Political Parties), Princeton University Press, 1972; [美]亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》(第5章、第7章),上海译文出版社1989年版。

景下,单一政党成为社会整合的基本手段。”<sup>[1]</sup>其三是精英主导论,即政党-国家是政治精英理念、经验、策略和因应重大变革的结果。斯考切波在论述俄国革命和中国革命后果的两章中分别冠之以这样的标题:“俄国无产阶级专政国家的出现”(第六章)、“中国大众动员型政党国家的兴起”(第七章),二者都是政党-国家或“党国”的一种表述。社会革命是中央集权官僚制国家的发动机,但共产主义革命则是更为集权、更为官僚化的政党-国家的酵母,因为共产主义革命面临着更为严酷的环境,领导和从事革命的精英集团必须把自己锻造成一支严格纪律、严密组织、高度集中、高度统一的“严整的部队”,于是负责行政管理的政府与负责决策、协调,以及监督的政党一起便形成了一种有区别但是密不可分的组织体系<sup>[2]</sup>。其四是社会政治化论。这是萨托利的观点,他相信政治化社会的出现是一党制的先决条件。“政治化社会”意味着数量广大的人口进入政治过程,政治被高度关注,由此大大加剧了“引导”和“沟通”大众的功能压力;此外,这样一个“政治化社会”并非“市民社会”,而是“大众社会”,而“大众社会”又意味着中间阶层和中间组织的薄弱,弱小的中间阶层和组织无法平衡民粹主义与精英主义结合导致的政治动荡。在这样一个“政治化社会”里,一党制获得了丰厚的土壤。

以上四种观点并不是彼此对立的观点,它们都从一个侧面揭示了政党-国家发生的某些原因,也都包含着彼此合理推演且可以相互援引的因素。例如,萨托利的“政治社会化”的观点和亨廷顿的政治发展的危机理论并无大异,都是对现代化转型中的政治反应的描述和分析;而经济决定论所经常提及的经济失败、战争(包括内战)、革命等因素何尝不是政治危机论的危机诱因和表现形式?在一定程度上它们也完全可以结合起来构成斯考切波结构主义社会革命路线图的注脚,这种结构主义的两条主线——国内社会政治结构影响下的不同境遇的群体间关系、阶级间关系或阶级结构;以及世界资本主义经济和跨国性结构(国际关系)影响下的阶级集团与国家官僚组织间关系,同样是理解现代化进程中政党-国家兴起的有益的路径。这些观点都具有浓厚的“以社会为中心”的分析理路风格,即从政治体系所处的社会经济环境的变迁来把握政治的走向,即使试图唤起人们对国家自主性给予新关注的斯氏的阶级结构和国际关系,在某种意义上仍然属于一种宏观的社会历史理论。

以这样一种社会历史理论来解释中国政党-国家政治形态(党-国体制)的发生,需要注意两点:其一,要把中国共产主义革命置于20世纪中国现代化的世界历史场景之中,一方面看到中国与外部世界接触后出现的结构性的总体危机,这种总体危机集中表现在政治领域,但其根源在于社会和经济,在于内部结构受到国际环境的强烈影响——包括中国在国际权力结构中地位的变化,发达国家提出的挑战与提供的模式,资本主义世界经济和政治的输入和入侵。这是一个基本的结构约束。另一方面要看到结构的约束不是机械的、静止的、线性的,结构本身不过是人们集体行动的产物,因此行为主体在结构中仍然拥有选择的自由,在一定条件下能够随着宏观历史与行为主体的交互作用而改变这种结构。其二,要有一个能把中国共产主义革命和中国现代国家建设联系起来的中观视角(“中层理论”),通过这样的中观视角来使宏观历史场景成为一个有理论假设和经验事实支持的“具体的宏观和具体的抽象”,它其实并不排斥关于中国可以和西方社会分享现代性因素发生和建构中的历史方式的论证,所需要的只是将此置于逻辑和证据有机关联的基础上,通过比较中国国家建设和西欧国家建设的异同来揭示革命与现代化在中国的特殊历程。例如,精英如何对大众动员,建立一个强有力的政党,用它的政治力量、组织方法,深入和控制每一个阶层每一个领域,达到改造或重建社会国家和各领域的组织制度,以最终克服结构性的总体危机。在这里,这种中观视角的旨趣之一就是20世纪初中国社会的组织化状态及其理论解释。下文将简要述及这种组织化状态与政党-国

[1] Paul Lewis, “Party States and State Parties” in Richard Katz and William Crotty(eds.), *Handbook of Party Politics*, Sage Publications, 2006, p.472.

[2] [美]斯考切波:《国家与社会革命》,上海人民出版社2007年版,第314页。

家兴起的历史关联。

一般认为,源起于西欧的现代化在政治上就是民族国家建立的过程<sup>[1]</sup>。民族国家的建立伴随着三个现象:(1)原来属于封建贵族和地方精英集团的权力(立法、司法、行政、税收、铸币等)逐渐收归国家,国家的法律、政令通过政治统一、功能分化的官僚体制和官僚队伍贯彻到基层,中央权威在封建贵族和地方精英被翦灭或被收编的过程中确立起来;(2)国家在对内统治和对外战争中组建起受控于中央政府的常备武装力量和用以维持日常统治秩序的警察体制,国家对这种军事性和警备性设施的独占,是国家法律和政令统一贯彻的强制性的基础,是国家区别于“领地”、“城邦”、“帝国”以及常备军区别于雇佣军、地方军阀的根本所在;(3)中央集权的建立除了设计新的政府形式来有效管理人口及其事务以外,还创造出新的机制来获取人口对政治共同体的效忠和认同,这就是以自由、人权、法治为内核的公民文化及其社会化的机构和制度,它们成为打破旧的地域共同体、建构新的政治身份和形成集体归属感的国家意识形态。

按照经典现代化理论,传统国家的重新组织化的动力来自市民社会的资本及其相关组织的扩张要求,如城市自治组织,契约观念塑造的市民团体与制度,和财产、能力、才智及职业活动相关的“中产阶级”,采用资本主义原则经营投资与放贷的商人集团、银行、企业、运输系统等私人机构等等,正是这些初步自我组织化的资本的力量(“现代性的因素”)逐步构成了布莱克所说的“现代化的领导”,从而开启了“经济和社会的转型”——从乡村和农业的生活方式转变为城市和工业的生活方式,表现在政治上,其标志性事件就是法国大革命,最终达成“社会的一体化”——社会结构的根本性改组<sup>[2]</sup>。换句话说,在西欧民族国家的成长过程中,中世纪后期出现的市民社会组织为经济和社会的转型以及现代国家的到来提供了不可或缺的组织资源,没有市民社会的自组织,很难想象有民族国家的再组织。

在这方面,中国的民族国家建设和它是完全不同的。19世纪中叶以后,中国在外强入侵和内部危机频发的环境下开始了自己的现代国家建设,但它可资利用的组织资源是相当匮乏的,主要表现在三个方面:第一,在(州)县以下不设职能性官员和机构的乡村地区,中央集权政府办理治安、赋役、诉讼等地方事务主要依靠里甲、里社等乡里组织。终清一代,这种组织弊端丛生、腐败不堪,早已成为“新政”革除的目标之一,所以基层社会的治理很大程度上只能靠地方士绅集团<sup>[3]</sup>。但是,1905年科举制废除后,作为“乡村组织的基石”的士绅集团急速分化解体,科举时代对于收拢农民起过重大社会作用的乡绅向城市不断单向迁移,滞留于乡村的士绅日益沦为“土豪劣绅”,地方精英集团的品质迅速恶化,导致了地方社会秩序的溃瘍<sup>[4]</sup>。第二,在社会团体相对集中的通商口岸,各种商业组织既缺乏严密的专业分工,也缺乏市场竞争性的自主交往性质,业缘性的城市组织(如行会)被地缘性和血缘性的同乡组织所覆盖,凭借于宗族和乡籍关系,这些组织成功地在异地环境中保住了自己的利益,也保持了与整个城市社区的隔膜<sup>[5]</sup>。在某些民用工业领域,由于一开始就采取了“官督商办”的办法,结果导致了“商人”、“绅士”、“买办”和“官吏”之间身份角色的模糊不清<sup>[6]</sup>,对行业帮会的依赖和对官府的依赖限制了这些组织的正常发育。第三,晚清官僚机构在开创治局和维系社会秩序方面,更多的是依靠伦理纲常而不是正规组织,更多的是专注于基层政治安全而不是地方、区域和全国性整

[1]钱乘旦:《世界现代化历程》,〔南京〕江苏人民出版社2010年版,第174页。

[2][法]伯纳德·布朗:《法国的现代化经历》,载〔美〕西里尔·布莱克:《比较现代化》,上海译文出版社1996年版,第238-269页。另见布莱克:《现代化的动力》,〔成都〕四川人民出版社1988年版。

[3]魏光奇:《官治与自治——20世纪上半期的中国县制》,〔北京〕商务印书馆2004年版,第7-55页。

[4]王先明:《近代绅士》,天津人民出版社1997年版,第343-346页。

[5][美]吉尔伯特·罗兹曼:《中国的现代化》,〔南京〕江苏人民出版社1988年版,第220-224页。

[6]见张玉法:《中国现代化的动向》,载罗荣渠、牛大勇编:《中国现代化历程的探索》,北京大学出版社1992年版,第89页。



合的统治目标,由于其治理方式是伦理性的而非行政性的,官僚录用是诗文性的而非技术性的,统治取向是维持性的而非变革性的,主导社会的组织原则是分散化的而不是动员化的,因此极大地抑制了统治者创造各种有效组织手段的动力,也极大地限制了统治者开发各种组织资源的能力。

中国社会这种组织状态,一言以蔽之,即低组织化状态,是中国现代化失败的主要原因,这在当时已为大多数先进的中国人所认识。例如孙中山的“宗族团体论”、梁启超的“新民团体论”、梁漱溟的“集团生活论”、毛泽东的“民众大联合论”,等等,都是针对这种低组织化状态开出的“组织革命”的药方。他们都认识到“团体”、“组织”这些社会政治要件对于中国现代国家建设的决定性作用,中国人惟有通过组织,才能激活民族的“机能”,振奋民族的精神,而在一个缺乏“组织”的国度,“组织起来”天然具有一种“根本解决”(李大钊<sup>[1]</sup>)、“急进革命”(陈独秀<sup>[2]</sup>)、“刻不容缓”(毛泽东<sup>[3]</sup>)的性质——这是来自西方的个人主义在20世纪的中国迅速屈从于同样来自西方的团体主义、社会主义的根本原因。总之,中国不发动一场组织化运动,就不能摆脱后发现代化国家面临的内外困境。

组织化的途径曾有不同的构想(如合宗族为民族、联职业团体为国家),但是比较而言,最直接、最有效、最能代表中国人学习西方民族国家建设经验的努力、因而也最具“现代化”的方式就是组织政党。当时的舆论认为:“欧西各国政治,皆操之于政党。政党者,聚全国爱国之士,以参与一国之政;聚全国舌辩之士,以议论一国之政者也。凡设立内阁,则内阁之大臣,皆政党之魁首。召集会议,则议会之议员,皆政党之名士。用以抵抗暴政,则暴政绝迹而不行;用以代表民情,则民情无微而弗达。……故吾国国民而坐视吾国之亡则亡,苟不忍吾国之亡,则必大声疾呼,号召国之志士,联为大群,不论为士为农为工为商,苟痛心疾首以四万万之水深火热为己忧者,皆听其入会,立一中国三千年来所未有之大党,其而后中国之元气,乃聚而不散,一而不纷,风霜不能侮,刀火不能侵,暴君民贼不能制,异国异族不能灭,非中国历史上一大盛事乎?”<sup>[4]</sup>这种主政采行西方议会政治、政党政治,以政党形式把中国人“联为大群”、“合为大党”的呼声表明,中国的政党时代到来了。虽然“毁党”、“造党”的争议时有起伏,但随着西方政治观念的不断传入,政党对于民族国家建设的重要作用渐成为共识。

民国初年是政党组织纷呈迭出即多党政治的黄金时代,几乎所有的西方政党类型都可以在中国找到。连孙中山这样的革命党人也一度认可多党竞争的必要性 with 合理性。不过人们很快发现,多党竞争的必要性 with 合理性只能停留在西方政治的理论层面,而在中国政治土壤中却发生了橘枳之变。随着袁世凯称帝运动的表面化,议会政治、政党政治的乐观情绪很快便被冷峻的利益较量和严酷的武力政治所湮没。政党的引入本来是为了组织社会进而组织国家,但在一个民族资本发展缓慢、专制势力强大、缺乏自主参政和政治妥协传统、内外危机日益深重的国家,其结果却加剧社会和非组织化。人们注意到民初的政党政治败于政治强人,但政治强人不是凭空而出的,政治强人之所以能够运用非法律非程序的强力左右政治的进程,恰恰说明这个社会在性质上存在着一种集权政治的逻辑:分散的社会需要强有力的政治才能整合,强大的专制需要更强大的力量才能制服,在政党来临的时代,要形成更强大的力量,只能组织更强大的政党。适合这样一个强大政党的活动及其诉求的政治条件,必定是一个更有效的政党体制,它不能是原来的多党体制,因为“在任何进行现代化的国家里,多党体系都是软弱无力的政党体系”,更不能回到无党体制的时代,因为作为无党体制基础的传统君主政体已经被打破<sup>[5]</sup>。事实表明,多党体制和无党体制都不能改变中国的低组织化和非组

[1]李大钊:《再论问题与主义》,《李大钊文集》第3卷,〔北京〕人民出版社1999年版,第6页。

[2]陈独秀:《复东荪先生的信》,《新青年》卷8,第4号。

[3]毛泽东:《民众的大联合(一)》、《民众的大联合(三)》,载中共中央文献研究室、中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组:《毛泽东早期文稿》,〔长沙〕湖南出版社1990年版,第338、390页。

[4]《政党说》,载《清议报》第78册,〔北京〕中华书局1991年版,第4908-4909页。

[5][美]亨廷顿:《变动社会的政治秩序》,上海译文出版社1989年版,第456、434-435页。

组织化的现状,都不能完成现代民族国家建设的使命。于是,组织化的话语便转化为社会革命的话语,政党政治的话语便转化为党建国家、党治国家即政党-国家的话语。

1921年,在共产国际的扶持下,中国出现了马克思列宁主义的共产党。三年以后,在多党政治的失败中饱经创痛的国民党,在苏俄和中国共产党的帮助下,开始了“以俄为师”的党务革新。国民党的改组,奠定了“党治国家”的思想和组织基础,在成功北伐之后,形成了中国第一个“党国体制”的政党-国家政治形态;共产党在其后与国民党的战争中摧毁了国民党的党国结构,并依托在革命动员过程中积聚起来的强大的政治权威,以一种更为有力的方式,刷新和重建了“党治国家”赖以存在的社会组织网络,最终把政党-国家的政治形态发挥到了极致。总之,无论是国民党还是共产党,按照列宁式而非西方式政党结构,实行党治国家战略,本质上都是20世纪中国在现代化压力之下,欲采取革命动员方式摆脱中国社会“低组织化状态”约束,进行现代国家建设的一种选择。

## 五、政党-国家的比较:国民党与共产党

政党-国家是20世纪不发达国家发动社会革命解决现代化危机的产物。作为一种政治形态及其实践,它最早发源和成形于苏俄,但作为一种制度构想,按民国政治学者陈之迈的说法,则是孙中山的贡献。孙中山1914年就明确提出党治理论,即以党建国、以党治国的理论,这比1917年爆发的俄国十月革命要早三年。所以陈之迈指出:“本来以党建国的制度可以说是本党总理孙先生最先发明的。本党推翻满清,创立民国,就是以党建国的开始;后来苏联继起,德意仿行,都以党员的努力完成了革命,复兴了国家。所以以党治国的理论实际为孙先生所创始,苏联革命的成功,不过使我们对于这个办法益增信念而已。”<sup>[1]</sup>不过,党治理论遂成定制,是1924年国民党第一次全国代表大会宣布效法苏俄实行改组,即按照列宁主义政党的样式把国民党改造成一个动员型的革命政党以后的事。在这个意义上,以党建国、以党治国的政党-国家理论和实践又属于20世纪中国共产主义革命的范畴。

根据孙中山的政治发展方略,“党治国家”是介于“军政时期”和“宪政时期”的“训政时期”的政党-国家体制。它有五个要点:(1)“政权由党行使”。《训政纲领》第一条规定,“中华民国于训政时期由中国国民党全国代表大会代表国民大会领导国民行使政权”。(2)“政府由党产生”。依照《国民政府组织法》和《训政时期约法》,国民政府最重要的官员一律由国民党中央执行委员会选任,其他“政务官”亦由国民党中央政治委员会议决任命。(3)“政府向党负责”。根据《确定训政时期党政府人民行使政权治权之分际及方略案》,国民政府在训政时期受党指导监督并对党负责。(4)“重要法律由党修正及解释”。《训政时期约法》本身虽无修正程序的规定,但其解释权依该法第八十五条归“国民党中央执行委员会行使之”,而《国民政府组织法》的修正与解释按《训政纲领》第六条则由“国民党中央执行委员会政治会议议决行之”。总之,“在党治主义之下,党权高于一切;党的决定,纵与《约法》有所出入,人亦莫得而非之。”(5)党外无党。训政时期全国只有一个合法政党,即国民党,除国民党外,一切政党均属非法,“中华民国人民须服从拥护中国国民党始得享受中华民国之权利。”<sup>[2]</sup>

公允而论,国民党的“军政、训政、宪政”国家建设方案的确反映了中国民族国家建设的客观要求。在一个低组织化的后发的现代化国家,若要实现社会转型,一个重要条件是要有一个现代化取向的动员型的政党,以及由该政党控制的国家权力,使之对各种社会力量和社会关系进行有力和有效的干预调节。然而,这个国家建设方案本身并无宏观的社会发展理论引为依托(国民党缺乏一个理论明晰、论证自洽,且能把中国社会发展基本要求有机融入其中的总体战略),尤其未与底层民众

[1]陈之迈:《中国政府》,上海人民出版社2012年版,第30页。

[2]以上所引见陈之迈:《中国政府》,上海人民出版社2012年版,第31-36页。

的经济社会诉求(如土地改革)和中间势力<sup>[1]</sup>发展资本主义的要求发生紧密的联结(国民党的动员能力受其社会基础和党内复杂的派系所限制),实际上成为一个孤立的政治设计。说起来,国民党和共产党都是20世纪列宁主义意义上“东方革命”的产物,但较之共产党,国民党是一个相当矛盾的综合体,它师从苏俄,却拒绝阶级斗争理论;它欣赏欧美,却迷恋中国旧传统的价值;它声称反帝反封建,却和国际资本与乡村士绅保持千丝万缕的联系;它与资本主义在中国的发展具有亲和性,却宣示其反资本主义的立场(见蒋介石《中国之命运》)。因此这个把德式权威主义、俄式政治理念、中国传统治理之道、美式民主理想等相互对立的思想资源融为一体的三段论的设计,由于理论上具有内在的紧张,不能不导致实践中的尖锐冲突。它本质上是一种希望通过训政来维护党国政治安全的“保育政治”,但又由于它承诺了宪政目标,这就使得它在党外自由势力要求兑现诺言施行改革时而常常落入严重的政治危机的困境之中。国民党无法援引经济社会发展之“必须”予以自辩,因为它的经济社会改革措施乏善可陈,它也无法给资本主义的独立发展提供切实保障,因为它的政治效能被消耗在党内派系党外政治的冲突之中,终其一生(到1949年),它是一个糅杂传统与现代、独裁与自由的弱勢政权,它和中间势力处于统治与抗争的脆弱的平衡之中。

前面说过,能够建构和支撑政党-国家的政党至少需要具备几个条件或特质,其中最重要的是组织建设。说共产党胜在组织良好,国民党败在组织不力,海峡两边大概都无异议。台湾中研院近代史所研究员吕芳上指出,国民党在大陆统治的失败,症结在组织结构呈现倒金字塔型,只重上层不重下层。党政自成系统,双轨并行,纠纷不断,党组织在地方少权力、无威望,不能生根,地位弱化。他引国民党党务主管陈果夫的日记说:“党的宣传为民主自由,党的训练为军事化,党的组织外表为学苏联,内部是中国的。如此东拼西凑,不成一套,如何是好?”<sup>[2]</sup>中国社科院近代史所研究员王奇生也指出:国民党“从来不是一个具有严密组织和高度内聚力的政党”,“党的组织长期处于派系纷争和软弱涣散的状态中,其离散而有限的‘党力’在相当程度上制约了它的训政的力度。”<sup>[3]</sup>国民党的软肋恰恰是共产党的强项。共产党在组织上建立了高度统一、集中、严整的系统,在和国民党的对决中表现出强大的竞争力,所谓“党的建设”(毛泽东誉为共产党战胜国民党的“法宝”之一)其重要内容就是构筑高度社会动员能力和组织凝聚力的组织建设,这种组织建设的有效性连蒋介石也不得不承认——蒋的日记写道,他看中共延安整风文件,看完以后非常认可,觉得中共的这些整风文件,对加强组织纪律性,凝聚政党非常好<sup>[4]</sup>。

造就共产党强健的组织特性主要来自三个变量,即政党的目标;政党为实行其目标所运用的方式;以及政党的生存环境。共产党以推翻地主资产阶级统治秩序为己任,这就把自己推到了这个秩序的对立面;共产党运用暴力手段改造专制的政治社会结构,就使自己与这个秩序之间的关系具有极度紧张与不妥协的性质;这两点决定了共产党生存环境的压迫性与严酷性。列宁在俄国社会民主工党组织问题上与马尔托夫等人争论所坚持的一个著名观点是,一个处在专制政府高压统治下的革

[1]“中间势力”概念来自胡绳,指知识界、教育界、工商界等社会集团,中间势力不是一个严格的阶级概念,尽管它涵盖民族资产阶级,而是一个政治社会学概念,主要指介于国共两党之间的政治上处于中间状态的群体,在宽泛的意义上也包括中下阶层如职员、店员以及尚无政治倾向的农民,后者以往多被称为小资产阶级。见《胡绳论“从五四运动到人民共和国成立”》,〔北京〕社会科学文献出版社2001年版,第4页。

[2]《陈果夫日记》,1948年10月20日,台北国民党党史馆藏。转引自吕芳上:《政治转型的挑战——近代中国“党国”体制的发展与省思》,载《共识网》([http://www.21ccom.net/article\\_2013061785713.html](http://www.21ccom.net/article_2013061785713.html))

[3]王奇生:《党员、党权与党争》,上海书店出版社2003年版(作者自序)。

[4]转引自中国社会科学院近代史研究所副所长金以林教授在“蒋介石是如何丢失大陆”讨论中的发言,原文载《刘维开、沈志华、王奇生等:蒋介石是如何丢掉大陆的?》,腾讯文化燕山大讲坛(2013年7月14日),胡耀邦史料信息网(<http://www.hybsl.cn/beijngcankao/beijngfenxi/2013-07-23/39065.html>)

命政党不能采行松散的民主的群众性的政党结构,党试图像德国社会民主党那样提出按照“广泛的民主原则”来建设自己的组织结构是有害的,因为“广泛的民主原则”所依赖的两个条件,即“完全的公开性”与“一切职务经选举产生”在俄国如此恶劣的政治环境中根本无法实行<sup>[1]</sup>。因此,在列宁看来,共产党不能建成一个边界模糊、结构松散的组织,而必须建成一个人数不多、组织严整、实行集中制并由以革命为职业生涯的精英集团主持的战斗部队,共产党的指导原则应是“最严格地保守秘密,最严格地选择成员”,无条件地接受“职业革命家的训练”和服从“像军事纪律那样的铁的纪律”<sup>[2]</sup>。很容易可以看出,各国共产党(特别是亚洲)的组织结构至少在草创期不过是俄国共产党模式的复制,在以后的发展中虽然有所变化,但只是程度上的,其基本特征则是一贯的。从根本上说,共产党的生存环境仍然是其组织建制最重要的约束条件,专制独裁的国家越是强大,党的组织结构就越是趋向集权,非如此不能积聚起更加强大的力量以制服这个强大的敌人。按照列宁主义原则建党的中国共产党在革命时期形成的高度集权的组织结构和领导体制应作如是观<sup>[3]</sup>。

这种高度集权的政党结构在其意识形态的指导下,不仅履行一般政党所具有的宣传、联系、沟通、发动、组织的功能,而且还直接从事军事、情报、经济、财政、政权等非政党性的活动。中国共产党的基本特色在于当它被暴力排除在既存的国家体制之外(1927年后)便实行武装割据,建立与既存国家体制相对抗的军党合一、党政合一的革命政权(如井冈山根据地、江西中华苏维埃、鄂豫皖根据地等),并由此形成了运作政权的独特方式——群众动员。一般而言,国家可以通过广泛的大众动员来加强中心国家对边陲社会的控制,但问题是,国民党政府是一个低制度化的权威主义城市性政权,它与中国传统社会旧式精英的天然联系以及与列强的依附性关系使其不能亦不愿唤起民众——它严重缺乏广泛而深刻的动员能力(这在抗战中表现得尤为明显),因此在中心国家与边陲社会之间便出现了大大小小的缝隙。而对于“落草”于这些缝隙中谋求生存和发展的红色割据政权来说,大规模的群众动员则是其“生命线”。对底层社会群众的动员恰好反过来削弱中心国家与边陲社会本来就十分脆弱的联系,使边陲社会与红色割据政权混融一体,从而成为颠覆国民党的压制性国家体制的堡垒。

在中国革命运动中,组织严密且功能完备的共产党积累了巨大的政治权威与超强的社会推动能力,它所建立起来的政党-国家体制,较之国民党“党国体制”具有一些不同的重要特点,其结构的系统性、严整性、内聚性远非国民党“党国体制”所能比拟,其功能的广泛性、整合性、一致性更在后者之上。

首先,新中国的政党-国家的合法性深植于共产主义革命的意识形态之中。新中国的临时宪法(《共同纲领》)和第一部宪法(“五四宪法”)虽然没有在条文上规定党与国家、党权与政权的关系,更没有在政府组织法(《中国人民政治协商会议组织法》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》)和人大组织法(《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》)中载入任何类似国民党“训政时期约法”那样的党代“国大”、党建政府乃至具体到何种职位由党选任的文字,但是明确规定中国人民民主专政是“以工农联盟为基础,以工人阶级为领导”的“人民民主统一战线的政权”(“《共同纲领》序言”)<sup>[4]</sup>,明确指出“中国人民经过一百多年的英勇奋斗,终于在中国共产党领导下”,“建立了人民民主专政的中华人民共和国”(“五四宪法序言”),并在“五四宪法”第一条开宗明义宣布:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主国家。”<sup>[5]</sup>在这里,“工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主国家”是关于国体的关键表述,而阶级与阶级统治是关键的关键。在马克思主义意识形态中,阶级是国家构成的必要条件,阶级斗争必然发展为政治斗争,

[1][2]《列宁选集》第1卷,〔北京〕人民出版社1972年版,第348-349页,第210-211、345页。

[3]陈明明:《革命党、统治党、执政党》,肖滨、郭忠华:《中大政治学评论》第5期,〔广州〕中山大学出版社2005年版,第54页。

[4]《建国以来重要文献选编》第1册,〔北京〕中央文献出版社1992年版,第1页。

[5]《建国以来重要文献选编》第5册,〔北京〕中央文献出版社1992年版,第520、522页。

政治斗争的中心问题是政权问题。无产阶级作为一个阶级的行动不能自动形成,需要通过党来发动实施,无产阶级的阶级统治,必须由党来领导和体现,因此,“工人阶级领导”的内涵就是“共产党领导”。可见,宪法虽然没有出现党治的条文,但宪法规定的国体、政体实际上渗透了“党国”的精神(例如,宪法第二条规定各级人民代表大会和国家机关“一律实行”的“民主集中制”就是党的组织原则)。而构成政党-国家体制的真正的来源,不是宪法和法律,而是法背后的由共产主义革命意识形态阐释的革命和历史的逻辑。

第二,新中国的政党-国家无论在中央还是地方层面都形成了一种相互支持、彼此对接的机制,以共同维系体制的完整和效能。共产党在中央层面的这些制度安排都是国民党欠缺的,国民党在中央政府内部并无党组、党委之设,只有一个中政会(以及中常会)“为党与政府之连锁”,但中政会因委员人数膨胀而渐流为“追认备案之机关”,中常会则因主理党务而疏于政务,致使“以党统政”徒有法理上的“国民党代国民大会行使中央统治权”。而在地方层面,国民党更无法与共产党相比拟。毛泽东所强调的“大政方针和具体部署一元化”在中央是落实在党的政治局,在地方则落实在党的各级委员会,也就是说,地方各级政府必须成为同级地方党委的执行机构。为了适应地方党委直接指挥同级地方政府的模式要求,从50年代开始党便设立了各种与政府职能机构相对应的党的工作部门,实行对口管理与领导,权力的集中是一个非常明显的体制特征,它有两条线索,纵向是地方政府的权力资源流向中央政府,中央控制着地方;横向是各级政府的权力资源流向各级党委,党控制着政府。因此集权的过程本质上是党集权的过程,在中央就是权力集中于党中央,在地方就是权力集中于地方党委;中央与地方关系本质上是党的中央与党的地方各级组织的关系,由于民主集中制的党的组织原则,党内权力关系一经确定,则地方政府与中央政府因经济、地域利益形成的矛盾,都可以通过党内权力关系的运用(包括协调、斗争和强制)获得解决。

第三,政党-国家在推进社会主义革命和国家工业化的过程中,成功地对城市资本主义工商业和农村小农经济关系实行改造,并在此基础上完成对城市生活的控制与乡村秩序的重建。社会改造的动因之一来自党的社会发展纲领,即“由新民主主义国家转变为社会主义国家”,必须经过一个社会主义革命,以彻底消灭传统的剥削制度,变革传统的生产关系,向更高的社会发展阶段过渡。生产关系的变革并不是马克思意义上的生产力的自然的发展所提出来的任务,而是列宁主义的基于生产关系对生产力的“反作用”原理而主动地创造生产力发展的社会条件的结果,显然,这种“主观能动性”对政治权力的运用存在着极大的需求。社会改造的另一个动因是现代化。因为“由新民主主义国家转变为社会主义国家”必须伴随着“由农业国转变为工业国”的过程<sup>[1]</sup>,没有工业化,不可能有现代意义的社会主义。在一个经济落后、资源贫乏的国家,这种现代化必然强调政治(政府)主导的作用,必然打上计划的、分配的、动员的、可控的鲜明印记,同样对政治权力的运用存在着极大的需求。政党-国家体制正好满足了政治权力的供给问题。如前所述,政党-国家从根本上说就是为了克服长期困扰中国现代化的低组织化状况而应运而生的一种制度安排,通过这种制度安排,国家可以比较有效地压制反对社会主义改造的力量,以廉价的赎买政策化私人资本为国家资本,打击城乡资本主义自发势力,维护社会主义改造的成果;也可以比较容易垄断和集中资源,通过工农业产品价格剪刀差的隐性方式把农业资金注入工业部门,从而以比较低的成本完成工业化所需要的原始积累<sup>[2]</sup>。

第四,政党-国家的超强的整合趋势湮灭了政治领域与非政治领域的界限,使整个社会变得日益高度政治化。所谓政治领域,是指以国家权力为中心、以国家活动为经纬的公共空间,非政治领域则指以市场为基础、以民间生活为常态的私人空间,在1956年以前,这个私人空间大体是存在的,此后

[1]《毛泽东选集》第4卷,〔北京〕人民出版社1967年版,第1371页。

[2]见陈明明:《在革命与现代化之间》,《复旦政治学评论》第1辑,上海辞书出版社2002年版,第240-246页。

所谓政治与非政治的界限已经不大清楚了。进入60年代,特别是到文化大革命,残存的民间社会因素终于被彻底剔除,从而也彻底消除了政治与非政治的边界。共产党强大的组织网络穿透了国家与社会之间的屏障,把公共空间与私人空间联通起来,社会各阶层成员,通过各种组织关系被编入“国家机构”中——城市的各种“单位”如工厂、机关、学校、街道等都被赋予了行政等级,成为一种“类国家”机构或国家的代理机构;农村的人民公社既是经济组织,又是政治组织,既管理生产建设,又管理财政、粮食、贸易、民政、文教卫生、治安、民兵和调解民事纠纷及其他基层行政任务,实行工农兵学商结合,成为经济、文化、政治、军事等的统一体。国家和社会按照同构的方式交相重叠在政党-国家的偏好与逻辑之上。

## 六、政党-国家为中国国家建设做了什么

中国共产党开国建政后,政党-国家的发展大致可划分为三个大阶段:第一个阶段从1949年到1957年,其中,1949到1953年是新民主主义时期,政权的性质属于“统一战线的政权”,政党-国家的特征尚未突显;1954到1957年是向社会主义过渡时期,藉由经济、社会的改造,政党-国家的要素逐步健全。第二个阶段从1957到1977年,前后20年,特别是后十年,国家的政治生活经历了一个从激进主义到极端主义的年代,在文化大革命时期达到了它的高峰。政党-国家在“无产阶级专政下继续革命”理论的指引下,具有鲜明的绝对性、独占性和排他性色彩。第三个阶段是改革开放年代,1980年邓小平发表“党和国家领导制度的改革”一文,政党-国家形态随着国家与社会关系的调整开始出现变化。1992年中国市场化改革进程加速,1993年十四届三中全会通过建立“社会主义市场经济体制”的决定,1997年十五大提出“建设社会主义法治国家”,2004年十六届四中全会提出“构建社会主义和谐社会”,政党-国家越来越呈现出世俗化(非意识形态化)、包容性(“人民”政治范畴的扩大)和调适性(改革、创新、调整)的特点。

如果将新中国以来的发展分为前后两个三十年,则前三十年即改革开放前三十年,政党-国家的政治形态对中国国家建设的贡献主要表现在这几个方面<sup>[1]</sup>:

第一,结束了中国百余年来外侮内争的历史,在政治上统一了中国大陆,为现代化奠定了坚实的权威基础。晚清以来中国现代化运动所追求的国家的“权力”与“财富”这两项目标,尤其是前者,1949年后大体上都实现了。最明显的标志是中央集权国家对外有效地维护了国家主权独立和领土完整统一,对内按照民主集中制的原则建立了相对完备的国家政治与行政体系(各级人民代表大会制度和各级政府制度),中央政府的政令贯彻到基层。保证这种政治一体化格局的核心要素是党的组织网络及其所支撑的政党、国家与社会关系:“党全面领导国家、国家全面主导社会,党通过国家和自身组织领导社会。……党、国家和社会的这种关系,为权力高度集中提供了政治、经济和社会基础。”<sup>[2]</sup>

第二,形成了多民族的政治共同体,促进了民族及其地区的融合。民族建设在共产党看来是一个和国家政权建设紧密联系的政治建设的过程,即通过阶级革命摧毁旧制度、建立新政权的政治建设的过程,其中心内容就是以阶级解放和民族平等为取向的民族区域自治制度的建设。在国家结构形式上,民族区域自治制度实际上是共产党放弃原有的联邦制构想、在多民族国家条件下实行单一制的一种准联邦性的制度安排,这个制度在坚持中央政府统一领导和民族平等原则的前提下,赋予各少数民族地方自治机关相当的自主权,照顾和保护了少数民族的文化、传统和权益,维护了民族关系的整体和谐与边疆地区的稳定。

第三,以阶级斗争的方式重组了中国社会,实现了各阶层的政治经济平等。1956年对农业、手工

[1]陈明明:《党治国家的理由、形态与限度》,《复旦政治学评论》第7辑,上海人民出版社2009年版,第243-245页。

[2]林尚立:《中国共产党与国家建设》,天津人民出版社2009年版,第163页。

业和资本主义工商业的社会主义改造及其前后相随的思想改造,结束了私人经济、资本主义经济和社会主义经济和平竞争的“混合经济”时代,传统的经济、社会、文化精英集团彻底退出历史舞台。工人阶级和农民阶级结盟构成了共和国制度的政治基础,他们在组织化过程中和国家的政治结构、政治运行、政治录用发生紧密的联系。社会学的等级差别(官僚集团与大众以及行政、职业之间)仍然存在,但在阶级倾斜政策下,尽管尚未改变总体的贫困状况,他们在性别、劳动保障、文化、受教育、医疗卫生等方面获得了中国有史以来最大的平等和前所未有的尊严。

第四,推行赶超型的国家发展战略,初步建立了独立的相对完整的现代工业和国民经济体系。从1956年到文化大革命前夕,一批新兴工业部门迅速建设起来,形成了一个门类比较齐全、有相当生产规模和一定技术水平的工业体系。科学技术领域先后取得了重大研究成果,1964年、1965年两次原子弹爆炸试验和1966年导弹核武器发射的成功,表明了中国在科学技术应用方面大大缩短了与发达国家的距离。沿海工业基地得到进一步加强,内地和边疆少数民族地区兴建了不同规模的现代工业,内地工业产值占全国工业产值比重显著提高。交通运输状况发生了明显改变,除西藏外各省、直辖市、自治区通了火车,公路、航运、邮电通讯也有了迅速发展。农田水利建设方面取得很大成绩,淮河、黄河和海河三大水系得到治理,灌溉面积、机耕面积、机灌面积在全部耕地总面积、灌溉总面积中的比重大大增加,农村植树造林、农业耕植技术、农业气象预报都有很大进步<sup>[1]</sup>。和1949年以前相比,中国的面貌发生了根本性的变化。

第五,发动大规模的群众政治参与,完成了有史以来最为深入广泛的国民政治训练,主要表现为:(1)主流政治象征符号走进民间,消解了原来束缚大众的宗族意识、村落意识、地域意识等小团体意识,使他们超越狭隘的情感、信仰和视野,由一个自在的群体变为一个自为的群体;(2)在底层社会生活与上层国家生活之间提供了流动的渠道,国家可以依据参与者在政治运动中的政治忠诚度考虑对其吸纳和录用,底层社会可以通过个人的积极努力进入国家体制而在某种程度上完成社会身份的变换;(3)第一次把无权的大众引入国家的政治生活,唤醒他们潜藏的政治能力、政治表现欲和政治创造性。从50年代到文化大革命,中国人关于时代、历史与“我们”及其关系的认知程度、对国家政治和外部事务的关注程度、对政治变迁与个人命运之间联系的意识程度、对政治语言运用与政治事物描绘的夸张程度,都达到了无与伦比的高度。

然而,政党-国家的政治在现代国家建设中造就了巨大成功的同时,也隐含着严重的危机,或者说,它的成功与危机经常相伴随,并随危机的非制度化解决而程度不同地削弱了成功的实际意义。它最大的政治危机不仅表现在党和国家权力体系内部(由高度集权走向个人专断),而且表现在党、国家与社会的关系方面。作为一个高度集权化的体制,政党-国家政治从根本上改变了传统国家无力渗透社会的现实,以政治动员把社会组织起来,从而克服了中国社会的低组织化状态,这是它成功的一面;但是另外一面,作为一个高度一体化的体制,政党-国家政治通过党的组织网络、精英录用机制和意识形态全方位进入社会,实现了对社会生活的全面控制,这种社会高度政治化与国家化的党国结构带来一系列严重的问题。第一个问题表现在经济增长缺乏动力,因而发展不可持续。第二个问题表现为社会自主性和创造力的萎缩,社会陷入普遍的困顿。这种国家与社会关系的极度失衡导致第三个问题,即国家高度扩张的同时,反过来不是强化了国家能力而是削弱了国家能力。国家在一个时期似乎显得很强大,实际上,国家针对社会发起的历次政治运动消耗了社会积聚起来的成果,社会在国家竭泽而渔式的经济动员和一网打尽式的政治动员中日益凋敝,反过来伤及国家本身。事实上,到文化大革命后期,国家的扩张不过是国家话语的扩张而已,国家扩张的能力相当程度上已被

[1]杨树标、梁敬明、杨青:《当代中国史事略述》,〔杭州〕浙江人民出版社2003年版,第363-366页;马洪、刘国光、杨坚白:《当代中国经济》,〔北京〕中国社会科学出版社1987年版,第364-368页。

政治权力的滥用所抵消了。

1978年12月中国共产党十一届三中全会发表的会议公报指出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命。”<sup>[1]</sup>这场革命不仅突破了计划经济体制的束缚，触动了政党-国家政治、行政的集权架构，而且培育了进一步要求全面变革传统体制的各种政治和社会力量，包括获得自主权的地方政府、企事业单位和民间组织。十一届三中全会由此成为中国政党-国家后三十年体制改革的标志性事件。

## 七、结 语

20世纪80年代以来的改革开放引入市场体制，许多要素从国家流入市场，使一个相对自主的社会成长起来，市场和社会的发展要求分散和分权，于是在集权逻辑身边出现了另一个逻辑，即分权的逻辑。人们呼吁的自由化、民主化、法治化，就是这种分权逻辑的表达。在分权逻辑作用下，中国有选择地加入全球化体系，开始承受和消化着发达国家制度、资本、技术、价值的冲击，在内部则由于市场体制的建立，国家与社会出现相当程度的分离，改变了中央与地方、政府与公民、社会不同群体间的竞争交易规则，形成了“权力、资本与劳动”三边结构的互动局面，也出现了“权利、责任与制度”三重关系的整合要求。这就使政党-国家体制面临着前所未有的挑战。

这是一个不无矛盾的过程，一方面，民生、发展、调控等目标对集权有迫切的需求——这是政党-国家政治存续的理由；但另一方面，在发展过程中，民众对政治绩效的评价越来越重于对经济绩效的评价，换言之，仅靠经济绩效已经无法满足民众的进一步发展的要求，因此，民主、人权、法治这一类目标又强烈地支持着分权的要求——它们则成为改革政党-国家政治的理由。显然，在今天，政党-国家政治事实上是在双重逻辑的作用下运行的，它不可避免具有双重性的特点，例如，中国仍然是一个党治国家，但改革开放三十多年来已成长起许多法治的要素，形成了党治与法治兼具的双重性体制。反映这种双重性体制的双重逻辑——集权逻辑和分权逻辑的确存在着内在的紧张，但它们是当代全球化背景下历史中国和现实中国、本土中国和世界中国交织汇合的产物，轻易否定哪一个逻辑都可能给中国的国家建设造成消极的影响。寻求这双重逻辑在制度上的平衡——比如寻求党治与法治的平衡，权威和自由的平衡，公平和效率的平衡，稳定和发展的平衡，而不是各执一端，应该是我们考虑中国政治改革的出发点。

政党-国家政治的最大优点是强大的组织动员能力，它的问题在于坚持中央集权，发挥这种强大的组织动员能力的同时，如何有效防止权力的滥用，如何保障公民的权利和经济社会的可持续发展。所以政党-国家政治的集权逻辑应有分权逻辑来节制，分权逻辑的最大优点其实主要不在于调动社会和个人的积极性，而在于它本质上提供一种制衡的机制，使个人的权力转化为制度化的权力，无限的权力转化为有限的权力，任性的权力转化为依法行使的权力。在双重逻辑的交互作用下，就关键的变量而言，对执政党来说，有一个党内民主建设和执政方式变革的过程；对国家来说，有一个发展代议民主和协商民主、确立宪法权威和司法独立的过程；对社会来说，有一个培育公民参与和基层群众自治的过程。在未来的三十年间，我们仍然需要充分利用和发挥政党-国家政治的效能，同时依靠民主、法治和社会的力量，继续推动经济和综合国力的发展，逐步健全和完善国家政体形式，逐步构建和发展公民授权体系，逐步实现国家治理体系和能力的现代化，在宪法的框架内，完成中国现代国家建设和中华民族的复兴。

[责任编辑：钱继秋]

[1]《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》，[北京]《人民日报》1978年12月24日。