

政治制度何以生长秩序

——兼论转型期中国政治制度完善的逻辑理路

雷振文

(南昌大学, 江西南昌 330031)

摘要: 政治制度以其反映基本社会共识、确认利益结构、调解社会矛盾和规范政治行为等具体途径在社会生活中发挥着秩序生长功能。合理政治秩序的生长依赖于按照实质正义与程序正义相统一、效力和利益均衡等原则建构而成的政治制度。转型期中国政治制度的完善应以公正性、适应性和整合性为逻辑理路。

关键词: 政治制度; 政治秩序; 秩序生长功能; 原则; 逻辑理路

中图分类号: D62

文献标志码: A

政治制度是一定政治理念的载体。政治理念的秩序追求是一种观念的存在,虽然对政治实践具有指导作用,但如果它仅止于此,它就由于永远的不在场而缺席于活生生的政治生活。因为,政治理念本质上是一种价值观,而“价值系统不会自动地实现”,而要通过有关的控制系统来维系。在这方面要依靠制度化、社会化和社会控制一连串的全部机制”。^{[1] p140}可见,理念发挥对实践的指导作用需要相应的中介。在现代社会,承担这一中介作用的最基本形式就是制度。从政治秩序的发生学角度讲,政治制度起着秩序生长的作用。政治制度的秩序生长功能并不能保证其所生长的秩序的正当性,对秩序正当性的追求还必须考虑政治制度建构的原则,毕竟,只有合理政治制度才能生长出人类可欲的政治秩序。循着这样的思路,在秩序问题日益凸显的转型期中国,认真探寻政治制度完善的逻辑理路、正确发挥政治制度的秩序生长功能是一个紧迫的时代课题。

一、政治制度的秩序生长功能

政治制度是根据一定政治理念设计出来的并用以对社会价值进行权威性分配的规则体系。虽然这些规则体系并不一定能够保证它所进行的权威性分配的公正性,但是它一旦设计出来就具有了进行权威性分配的事实。它以确定性的、制度化的形式给社会生活中的人们带来了一种秩序,尽管这种秩序可能并非是人们所期望的,但它生长着秩序的功能确是无法抹杀的。政治制度的秩序生长功能主要是通过以下途径表现出来。

首先,政治制度反映了起码的社会共识。政治制度是政治理念的外化。当然这种外化为政治制度的政治理念首先是经济上占统治地位从而政治上也占统治地位阶级意志的反映。阶级性是政治制度的首要特征。但是政治制度也必须具有公共性特征,而且事实上政治制度总是具有公共产品的特性,它一旦被制定出来,就对社会共同体的所有成员具有同等的约束力,政治制度面前人人平等。政治制度之所以能够在社会生活中发挥着这种作用是因为它尽管首先是统治阶级意志的反映,但它也是在社会各阶层的长期博弈过程中逐渐形成的,聚合了社会各阶级、阶层的意志,达成了最起码的社会共识。从政治制度的公共性特征来说,政治制度所体现的意志是经过整合了的社会意志,是社会各阶级阶的政治理念的非均衡交集。“制度是产生社会秩序的文化衍生的策略……对社会秩序的要求是合作博弈,其中,拥

有共同价值观的人们寻找一个集合点以保证合作。^{[2] p260}从这个角度上讲,政治制度为政治行动和意义解释提供了道德或认知的模块。个人被包围在符号、风俗、惯例的世界中,而特定的政治制度起到一种过滤作用。制度不仅能够提供有用的战略信息,而且也能影响到人们的认同、自我想象和偏好。^[3]因此,政治制度反映了最起码的社会共识,而这种社会共识是人们从事政治实践的心理基础。基于相似的心理基础,人们对政治实践就会有相似的理解,自觉遵守交往规则,认同、维护制度,这样秩序就容易生长起来。

其次,政治制度是对利益结构的确认。利益关系是人类社会最基本的、本质的关系,它是社会共同体的一个联系纽带,也是常常导致社会矛盾的引线。如何发挥利益的联系功能进而掐断利益的矛盾引线,政治制度在这方面扮演着十分重要的作用。政治制度形成于人类对社会利益冲突的反思。人们为了避免在利益冲突中遭受重大损失,为了避免社会的四分五裂,就通过政治和国家这样的社会权威来制定政治制度,以合理地分配利益和协调利益关系,使个体利益、群体利益与社会的公共利益之间的关系达到某种均衡状态。因此,政治制度一方面要保证个体以及群体合理的利益要求和对利益的追求,另一方面又要约束、规范个体和群体的利益最大化行为,使其以不损害社会的公共利益和其他个体、群体的利益为前提。正所谓“在政治生活中,政治行为者之间的偏好或利益分配、资源或权力的分配和博弈规则的施加的限定,都不是外生于制度的。”^[4]对此,有人形象地指出,怎样最大限度地创造物质财富是经济制度所要解决的问题,而财富生产出来后如何进行分配,则是政治制度的事。政治制度正是通过对社会利益的分配来理顺人们之间的利益关系,确认一定的利益结构,从而使人们之间的利益秩序有了制度保障。而利益秩序是社会稳定的最深层基础。社会秩序、政治秩序等其他秩序的状况归根结底都取决于利益秩序的状况。历史已经证明,人类历史上的纷争、冲突与动荡的终极原因都与利益有关。政治制度通过以制度化的方式对特定社会利益结构进行确认,理顺了人们之间的利益关系,形成了较为确定的利益秩序,从而为其他秩序的生长创造了前提。

再次,政治制度是调解社会矛盾的平台。矛盾是社会的固有属性,没有不存在矛盾的社会。实际上,“冲突也是社会生活中一个永恒的现象。社会冲突是社会群体之间由于利益和价值的对立而发生的对抗”,^{[5] p589}问题的关键是如何引导、消解社会矛盾,把它控制在秩序所能允许的范围之内。在市场经济社会里,这种矛盾和冲突如不加以控制,则将使正常的冲突演变为对立,进而形成对抗和暴力。因此,任何社会都需要一系列能够消解矛盾、防止分裂,维持生存的整合机制。政治制度就是这样一种重要的矛盾整合机制,它为社会矛盾的消解提供了制度平台。因为制度的一个重要功能就在于遏止冲突和化解矛盾。一种制度能够化解矛盾和冲突的能力的大小,决定一个社会秩序稳定程度的强弱,换言之,制度化化解冲突的能力与秩序维持的程度成正比关系。如政治参与制度,它不但是各参与主体表达各自利益诉求的渠道,而且还是他们进行协商、寻求互惠合作的制度空间,各利益主体可以在此就他们所关心的利益问题展开充分的对话。这样,政治参与制度不但满足了参与主体的参政期望,稀释了政治系统的参与压力,而且它还还为各参与主体的利益冲突得到较为妥当的处理提供了条件,使矛盾有可能在互惠合作中得以消解。总之,政治制度使矛盾从隐性走向显形、从桌下走向桌面,为矛盾的消解创设了空间条件。这种制度平台的存在为相互冲突的利益主体消除对抗、走向合作提供了机会。而妥协、合作总是意味着秩序的可能。

最后,政治制度是对政治行为的规范。政治行为是政治主体参与政治生活、从事政治实践的各种活动。任何行为都有边界,政治行为也不例外。在现代社会,对政治行为边界进行限定的规范主要表现为政治制度。“制度是规范的一般形式,这些模式为人们与他们的社会及其各式各样的子系统和群体的其他成员互动规定了指定的、允许的和禁止的社会关系行为的范畴”。^{[6] p145}也就是说,制度的基本意义在于向人们提供规约和可预见性。制度经济学派约翰·康芒斯认为:“如果我们要找出一种普遍的原则,适用于一切所谓属于‘制度’的行为,我们可以把制度解释为集体行动控制个人行动”。^{[7] p57}因此,政治制度本质上是通过权利与义务的对称性来规范政治主体行为以达到调整政治主体间关系的一种制度安排。

这种制度安排规定了各政治主体在现实政治生活中的实际活动范围以及基本的行为方式。“人类社会基本制度的建立是为了创造出动力和约束的结构,以引导人们采取可预测的因而是有秩序的行为”。^[8]

(p45) 作为社会互动规则的政治制度之所以具有这样的功能,是因为‘规则是以规范或秩序选择的标准,即把什么是禁止的与什么是允许的及要求的区分开来作为基础的以语言表达出来的意愿。人类通过对所有可能的行动设置界限,便能够实现相互关系中的可预测性,并且仍然对选择自由开放充分的空间’。^[9]

(p45) 换言之,政治制度通过对主体权利与义务的明确界定,规定了各种情形下主体的权利空间和利益限度,为主体提供了何者可为、何者不可为的信息和预期。对此,邓小平同深刻地指出:制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”^{[10] p293} 不仅如此,政治制度通常也以其独有的国家意志的强制性规定了或惩罚或激励的措施。这样,政治制度就以其确定性、连续性和稳定性规范了各政治主体的政治行为,而规范的政治行为是秩序生长的直接决定因素。

二、合理政治秩序的制度建构要求

政治制度的秩序生长功能并没有完全回答何种政治秩序是所欲的事实。政治制度生长着秩序是一回事,但政治制度生长什么样的秩序又是另一回事。是赤裸裸的刺刀下的沉默的秩序还是基于人民普遍认同的秩序,这取决于政治制度的性质。也就是说政治制度的选择与创设是有条件的,只有合理的政治制度才能生长出人类所欲的政治秩序。因此,以什么原则建构政治制度就成为生长什么样的政治秩序的前提,毕竟‘对于社会制度和政治安排的思考,如果不考虑其安排的原则,就会仅仅理解其实际运行,而很难使我们对于其适当性和可取性作出判断。’^{[11] p303} 笔者认为合理政治秩序的制度建构要求必须遵循下述原则。

第一,实质正义与程序正义相统一的原则。实质正义是对客观对象的道义上的追问,它指向的是客观对象的终极价值关怀,反映的是价值理性。程序正义是对客观对象的存在方式的追问,它指向的是客观对象的终极价值的如何实现问题,反映的是工具理性。一般而言,实质正义决定程序正义,程序正义反映实质正义,但它们也并非总是一一对应的关系,现实生活中到处充塞着两者的相脱节的现象,程序正义的工具理性日益扩张,淹没了实质正义的价值关怀。然而,那种抽离价值关怀的纯粹的程序正义,其所谓的正义往往成为一句空洞的口号,沦为恣意的工具。当然,没有程序正义支撑的实质正义终究也只能是一种理想的‘乌托邦’。政治制度建构的实质正义要求是指政治制度安排能够体现广大人民的根本利益,以实现和维护广大人民根本利益为终极价值关怀。政治制度建构的程序正义要求是指政治制度安排能够以一套公正、透明的程序来实现实质正义所指向的价值关怀。在现代社会,合理政治制度的建构必须坚守实质正义与程序正义的统一。对此,李普塞特说,“所有复杂社会都是以内部高度的紧张和冲突为特征的,所以制度和价值观的一致性对这些社会的生存是必要的条件。”^{[12] p1} 政治制度的实质正义使人民产生心理上的归属感,是一种规范认同;政治制度的程序正义使人民获得经验上的满足感,是一种经验认同。只有规范认同与经验认同的结合才构成完整的‘合法性’。而在现代民主政治的语境下,合法性实现了人民主权的实质正义和法治的程序正义的会通。因此,合法性不但构成为政治制度存在、持续和发展的基础,而且还是政治秩序维持、发展的源泉。

第二,效力原则。对政治制度而言,其存在的直接目的就是维护与完善政治秩序,为政治系统的持续存在提供有效的制度保障。政治制度的这种作用的发挥全在于它自身的效力。这种效力一方面是指政治制度建构的时效性,另一方面是指构建的政治制度运行中的规范效果。政治制度建构的时效性是指政治系统必须能够及时回应变化发展的社会环境对其提出的新要求,适时地进行制度创新或制度变迁,为社会矛盾的消解提供及时的制度化渠道,从而达到维护与完善政治秩序之目的。概言之,政治制度建构的时效性就是政治系统提供消解社会矛盾的制度化渠道的及时性,解决的是‘有法可依’的问题。政治制度运行的高效率是指政治制度在政治生活中得到普遍的自愿的遵循,能够有效地规范政治

主体的政治行为,解决的是‘有法必依、执法必严、违法必究’的问题。政治制度建构的效力原则是对社会发展变化的回应。如果政治制度的建构不坚持时效性,那么政治制度就跟不上活生生的社会现实,那么其后果要么是以过时的政治制度规范已变化的社会生活而导致的制度无力,要么是给社会生活的许多方面留下太多的制度真空而导致的权威尴尬。在这种制度无力与制度真空的社会里,人们又怎能奢望理想的政治秩序呢。同样,如果政治制度缺乏效率,得不到有效贯彻与遵守,那它也就形同虚设,不可能生长出良性的政治秩序。因此,效力问题是建构政治制度的重要考量向度。

第三,利益均衡原则是合理政治制度的制度建构要求的逻辑起点。政治制度通过对社会价值进行权威性的分配,使多元的、分化的利益最终形成一种相对稳定的利益结构。换言之,利益结构是社会价值分配的关系状态,政治制度是特定利益结构的最终形成的中介。从调整各政治主体的利益关系的角度,政治制度的合理性表现在对社会价值的均衡分配。利益均衡不是没有差别的利益平均,而是在一套公平、公正的制度性程序运行过程中所形成的对社会价值的合理、合法占有的过程与状态。利益结构反映的是各社会主体在社会中的地位,直接关联着人们的具体利益。有利益就有矛盾。政治制度作为对人们利益确认的制度工具,它以什么样的利益观念分配社会各阶级阶层的利益就成为社会稳定与否的关键。合理的政治制度必须使社会各阶级阶层的利益实现均衡,因为利益的均衡是社会秩序的可靠保证。社会秩序的动荡可能是政治秩序混乱的结果,但在一个社会秩序混乱的社会里更是无法企望良性的政治秩序。因此,政治制度的建构必须以利益均衡为逻辑起点,这就要求在建构政治制度时要以能够促进实现社会公正的政治理念为指导,合理地分配利益和协调利益,使各政治主体在利益的占有状态达到均衡。利益的均衡意味着合理的利益秩序的达成,而合理的利益秩序又是良性政治秩序的基础。

三、转型期中国政治制度完善的逻辑理路

在秩序问题日益凸显的转型期中国,“社会秩序已经变成了个人理性与集体理性的冲突问题,成为进一步推进改革实践的首要考虑变量。而制度总是意味着秩序,合理的制度意味着合理的秩序。因此,对转型期中国而言,政治系统有必要‘将制度看成政治能力的产品’;因为,“在协调个人理性与集体理性时,制度发挥着关键的作用。制度减少了不确定性,使世界变得更易预测。”^[13] p289可见,制度的秩序生长功能及其建构原则启迪着转型期中国政治制度完善的逻辑理路。

第一、转型期中国政治制度的完善要更凸显公正性。政治制度一旦被制定出来,它就具有公共产品的特性:政治制度面前人人平等。但要真正做到政治制度面前人人平等就要求政治制度必须能够保证社会成员利益分配的公正性。转型期以来,中国政治制度总体上保障了社会全体成员的利益平等实现,但是,它也并没有完全化解经济社会发展过程中出现的一些不公平、不均衡问题。由于转型期中国经济社会发展的逻辑起点是尽快摆脱‘短缺社会’,以‘效率优先,兼顾公平’的理念为指导实行的梯度发展战略就成为转型期中国经济社会发展的战略选择。这种战略选择在当时无疑是现实的、正确的,它极大地调动了人们的生产积极性,极大地解放和发展了转型期中国社会的生产力,为中国经济社会的进一步发展奠定了扎实的基础。然而,由于梯度发展战略是以利益的分立和分化为起点,以社会财富的分配不平衡为中转,原本打算带着光荣与梦想驶向共同富裕的终点,但是,由于财富无力超脱自身的各种关系,因此,财富的不平等或不平衡正在逐渐演变为社会权利的不平等,而权利的不平等或不平等,恰恰是人类不平等真正的起源和基础。事实上,转型期的中国经济社会发展的不平衡的稗草已散布在各个阶层、各种部门、城乡以及各个地区之间,使中国的现代化发展呈现出多元立体的不平衡格局,公平的呼声日渐强烈。在各经济要素缺乏普遍遵循的规则规范的情况下,经济矛盾和经济冲突不可避免。“我们经济关系上的冲突,并不是竞争导致的,而是因为缺乏健全的法律、条规和常规,以确立正确和公正的原则。然而,这种缺乏是经济关系迅速发展所不可避免的。法律和道德标准的发展没有跟上步伐,于是就出现了极大的不平衡,使某些人和阶级有理由向另一些人和阶级提出公正而合理的要求。”^[14] p189这样,如何破解梯度发展战略的这种不公正后果就成为转型期中国亟待解决的难题。破解这个难题

当然是个系统工程,需要在社会各个层面做出不懈努力。但从政治制度层面而言,这就要求政治制度的建构与安排必须凸显公正性,因为政治制度是对社会利益分配结构的一种制度化确认,它不但决定利益分配的结果,而且直接影响利益分配的过程。只有有公正的政治制度,才会有公正的利益分配,有公正的利益分配才会有安定有序的社会生活。政治制度的价值取向奠定了社会秩序乃至政治秩序的状态。“如果这个制度是公平的,并且真正关心它对之要求服从的所有人的重大利益,它可以获得和保有大多数人在多数时间内的忠诚,并相应地将是稳固的”。^{[15] p197}相反,那么它就为社会的稳定埋下了祸根。“一个按照统治集团的利益管理的偏狭的和独断的制度,它可能成为愈加具有压迫性和不稳定性的制度,并包含着潜在的动乱威胁”。^{[16] p197}因此,“制定一个社会方案的时候,我们要解决这些问题:在未来,如何实现公正、参与、互助和创新;如何塑造一个值得人们在其中生活的社会,不排斥任何人,并且使所有的人最好地发挥自己的能力和促进首创性,保护弱者并且鼓励强者做出贡献”。^[17]

第二、转型期中国政治制度的完善要注重适应性。政治制度的适应性是指政治系统着眼于变化发展的社会环境而对政治制度进行的或改革或创新的一种理性自觉行为。按照亨廷顿的观点,所谓制度的适应性就是制度经受环境挑战与时间考验的一个函数。他认为,“一个组织或程序的适应性越强,其制度化的程度就越高;反之,适应力越差、越僵化,其制度化的层次就越底。”^{[18] p12}一般而言,政治制度是以一套规则体系的形式反映与规制社会环境的,但社会环境是变动不居的,政治制度若要不落后于社会生活,它就必须适应社会环境的变化对自身进行改革或创新。要实现这种改革或创新就要求政治制度必须具有弹性和容纳性,能够能动地适应环境及其内部因素的变化。政治制度必须具有这种“适应环境挑战的存活能力”,^{[19] p12}只有如此才能使政治制度内部各要素的组成与配合达到最佳效能。当然制度的弹性和容纳性不是以制度结构的不完善为代价,而主要是在制度结构的相对均衡互动中来实现。转型期中国社会环境发生的变化无疑是深刻的、全面的,这些变化给转型期中国的政治系统提出了许多新要求,政治系统必须在政治制度层面对这些变化做出回应。如,社会主义市场经济体制的确立与运行就要求政治系统一方面对那些与计划经济相适应的政治制度进行改革或摒除,另一方面也要求政治系统能够针对经济体制的变化进行政治制度的创新,设计出适宜社会主义市场经济体制的政治制度。当前,在政治制度方面为人们所诟病的政治制度滞后、政治制度缺失和政治制度冲突等现象都是政治制度的适应性不强的表现。而正如上文所述,政治制度滞后、政治制度缺失与政治制度冲突等给社会政治生活带来的许多消极后果冲击着转型期中国的政治秩序。因此,转型期中国社会环境的变动客观上要求政治系统在建构政治制度时要更加注重政治制度的适应性。

第三、转型期中国政治制度的完善要更加着重整合性。所谓整合就是指系统内不同要素通过互相作用,达到相互渗透、相互融合、相互协调乃至相互包涵的状态,从而使系统达于高度有机的团结的过程。社会整合的方式是多样的。制度,作为一套规范体系,在社会生活中起着十分重要的作用。诺斯认为:“制度是一个社会的游戏规则,它包括人类用来决定人们相互关系的任何形式的制约”,并且“通过向人们提供一个日常生活的结构来减少不确定性”,“它们是为人类发生相互关系所提供的框架。”并能以此“确定和限制了人们的选择集合。”^{[20] p3-4}亨廷顿对制度的定义也突出了制度的整合功能,他认为,“制度就是稳定的、受尊重的和周期性发生的行为模式。”“制度化是组织和程序获取价值观和稳定性的一种进程。”^{[21] p12}可见,制度的整合功能得到了普遍的认可与重视。转型期中国社会的一个显著特征就是社会的分化,这种分化是多层次的,既有社会利益的分化,也有社会结构的分化,还有价值观念的分化。诚然,这些分化是社会发展的客观趋势,推动了中国经济社会的发展,具有进步性,但是这些分化也给转型期的中国社会生活带来了许多消极现象,如悬殊的贫富差距、信仰的迷失、断裂的社会结构以及猖獗的政治腐败等严重的社会失范现象。更为重要的是这些失范现象并不是彼此孤立的,它们夹杂在一起,互相传染、互相膨胀,给本已存在隐患的社会秩序带来更多的潜在的变数。如何化解这些不安定因素对社会秩序的冲击当然是一个系统工程,但通过发挥政治制度的整合功能来调节、消解社会矛盾无疑是一条可靠的途径,毕竟“社会越复杂,异质性越强,政治共同体的建立与维持就越依赖

于政治制度的作用。^{[24] [25]}也就越需要‘通过变革,尤其是变革中的制度功能开发,使现有的制度有效地运作起来,并在制度运作的过程中,完善和发展制度本身。^{[23] [26]}因此,政治制度的建构必须更加着重其整合性功能。这包含二层含义:一是挖掘和发挥现有政治制度的整合功能;二是政治制度的创新要特别注重新制度的整合功能。

参考文献:

- [1] [美]塔尔科特·帕森斯.现代社会的结构和过程[M].北京:光明日报出版社,1988.
- [2] 薛晓源,陈家刚.全球化与新制度主义[C].北京:社会科学文献出版社,2004.
- [3] [美]James G. March, Johan P. Olsen, Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York: The Free Press, 1989.
- [4] [美]James G. March, Johan P. Olsen, The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. The American Political Science Review, 1984, (3): 739.
- [5] [美]刘易斯·科塞.社会学导论[M].天津:南开大学出版社,1990.
- [6] [美]塔尔科特·帕森斯.现代社会的结构和过程[M].北京:光明日报出版社,1988.
- [7] [美]约翰·康芒斯.制度经济学(上册)[M].北京:商务印书馆,1962.
- [8] [美]V·奥斯特罗姆, D·菲尼、H·皮西特编.制度分析与发展的反思[C].北京:商务印书馆,2001.
- [9] [美]V·奥斯特罗姆, D·菲尼、H·皮西特编.制度分析与发展的反思[C].北京:商务印书馆,2001.
- [10] 邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [11] 林毓生.热烈与冷静[M].上海:上海文艺出版社,1998.
- [12] [美]李普塞特.张华青等译.一致与冲突[M].上海:上海人民出版社,1995年.
- [13] 薛晓源,陈家刚.全球化与新制度主义[C].北京:社会科学文献出版社,2004年版.
- [14] [美]库利.包凡一等译.人类本性与社会秩序[M].北京:华夏出版社,1989.
- [15] 周辅成.西方伦理学名著选辑[M].北京:商务印书馆,1996.
- [16] [英]哈特.张文显等译.法律的概念[M].北京:中国大百科全书出版社,1996.
- [17] 殷叙彝.施罗德、吉登斯谈公民社会与国家的互动关系[J].国外理论动态,2000,(11).
- [18] [美]亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].北京:华夏出版社,1988.
- [19] [美]亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:华夏出版社,1988.
- [20] [美]道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,1994.
- [21] [美]亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].北京:华夏出版社,1988.
- [22] [美]亨廷顿.变革社会中的政治秩序[M].北京:华夏出版社,1988.
- [23] 林尚立.当代中国政治形态研究[M].天津:天津人民出版社,2000.

(责任编辑 王 刚)