



国家高端智库

国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

RUC Perspectives

思想评论

弗朗西斯·福山：关于中国治理的反思

杨光斌：“历史终结论”底色下的中国政治观察

——对福山《关于中国治理的反思》的回应

2016年第5期 (总第8期)

【阅读提示】本期选登著名日裔美国政治学者弗朗西斯·福山的《关于中国治理的反思》和杨光斌教授的《“历史终结论”底色下的中国政治观察——对福山〈关于中国治理的反思〉的回应》共两篇文章。

一直以来，关于中国政府及其治理问题都是福山的重点关注和研究领域。近年来，福山的两部新作——《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》和《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》都与中国主题有所关联。福山认为，他的这两部著作虽然在中国被广泛传阅并获得了大量的评论与意见，但也受到了相当大的“非议”甚至“误解”。本着对其中的一些关于中国政府性质与未来发展的观点作出澄清的基本目的，福山在回应文章中重点围绕其概念框架及其与中国现状的适应性等问题进行了详细说明，进而对中国政治系统未来可能的一些发展作出了分析与预测。

在基本的概念框架方面，福山延续了其前述两部新著中的基本观点，即当代政治体系主要由三组基本的制度性支柱组成——强国家、法治与民主问责制。在福山看来，一个合法的、运行良好的国家需要将这三种制度支柱放置于恰当的位置并使它们之间维持适当的平衡。一个拥有强大国家而没有权力约束机制的政治制度将不可避免地走向独裁制。相反，拥有民主选举和法制但国家能力虚弱甚至失效的政治制度也将无法为公民提供必要的公共产品。当然，要实现这三种制

度之间的恰当平衡是相当困难的，并且这种均势即使形成也会随着时间的推移而不断变化。

从对中国历史的回顾入手，福山将其“制度三支柱”框架运用到对中国制度演变问题的分析之中。福山认为，相比世界其他国家和地区，历史上的中国很早就是一个“早熟”的“现代性”国家，成熟的官僚制便是其中最为显著的特征，它在一定程度上对国家权力起到了制度性约束的作用。同时，基于儒家思想的道德因素也对权力形成了制约。此外，福山又从合法性的角度出发，围绕中国共产党对中国历史传统和儒学思想的继承与发展以及当代中国政府与这种传统相关联、偏离的程度进行了考察。最后，福山重点从加强法治和扩大政治参与的角度出发，对未来中国政治发展可能的方向与问题进行了分析与预测。

杨光斌教授在《“历史终结论”底色下的中国政治观察》一文中对福山的《关于中国治理的反思》进行了全面的回应。他认为，从知识论层面上看，福山的“现代政府的三个制度支柱”——强国家、法治和民主问责制是修正版的“历史终结论”，在知识论上存在严重瑕疵。所谓的“强国家”完全是韦伯式的观念上的，因为在很多发展中国家是“强社会中的弱国家”，不可能存在“强国家”；所谓有宗教才有法治之说完全不符合罗马史，因为基督教的流行是罗马帝国后期的事，而此前早就有保护产权的法律；所谓选举式民主才有问责则混淆了概念，因为选举式民主可能有政治稳定，但很可能是稳定下的“无效的民主”，对于非道德的、无效治理的政府而言，谈何问责？

就中国历史看，中国并不似福山所言缺乏法治和问责，自古以来的“祖宗之法”和民本思想等便是中国特有的法治思想和问责机制，这些都是同时期其他王朝或国家不能比拟的。单纯以西方的选举授权作为合法性基础，不仅不符合中国人的政治秩序观，甚至也不符合西方的知识脉络。合法性应该是那些依据法律组建的、人民参与其中的、依据正义原则而有效治理的政府。依据这一标准，福山给中国开出的法治优先和党内竞争并行的“药方”显然并不完全适用，因为处于“世界时间”的中国已经难以按照福山设定的时间次序一步一步来，必须同步发展强国家、法治和问责政治，并在此基础之上实现更具包容性的目标——“有能力的有限政府”，其中，国家有能力、权力有边界、权力受约束是其中不可或缺的三大核心变量。

关于中国治理的反思

弗朗西斯·福山^①

非常高兴有机会能够再次阐释我对中国政府及其治理的观点并对其未来的发展作出预测。近年来我的两部著作——《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》和《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》都与这一主题相关。这两本书在中国被广泛传阅并获得了大量的评论与意见，但与此同时，它们也受到了相当大的非议甚至误解。对此，我认为有必要对其中的一些有关中国政府性质与未来发展的观点作出澄清。在下文中，我将对我构建起的概念框架进行必要的说明并尝试指出中国的现状是如何与之相适应的，进而对中国政治系统未来可能的一些发展加以讨论。

一、当代政府的三种制度性支柱

当代政治体系是由三组基本制度所组成的，即国家、法治与民主问责制。国家被马克斯·韦伯恰当地定义为一个在特定疆域内合法垄断暴力的组织。从本质上讲，国家是一个产生、集中权力并运用它去抵御外敌以保卫共同体、确保国内和平、实施法律以及提供从教育、公共卫生到基础设施等必要公共物品的等级化体系。

^① 作者系美国斯坦福大学弗里曼·斯伯格里（Freeman Spogli）国际研究学院奥利弗·诺梅利尼（Olivier Nomellini）高级研究员，同时兼任民主、发展与法治中心主任。

然而，韦伯所提到的“家族制”国家与现代国家之间是有着重要区别的。对于家族制国家而言，它的统治者会认为国家是用以实现其个人意志的私有物。个人之于统治者的关系是受私人关系支配的，也即他/她是当权者的亲戚、朋友或是蒙荫者。相反，现代国家则是非人格化的，并且致力于仅仅基于公民身份来一视同仁地对待其公民。只有在现代国家之中，才有公共和私人之分，当统治者占用公共资源来为自身谋利之时，腐败就会产生。

在历史上，国王或君主们曾一度相信他们实际上拥有他们所统治的领土并且可以将这些领土当做私产进行交换和买卖。今天，没有政治精英争辩说他们实际上占有他们的国家，取而代之的则是“新家族主义”，即领导人维持着外观上看来非人格化的现代政府，但实际上他们却扮演着利用自身政治权力来为个人和其家族利益攫取资源的掠夺者角色。新家族主义政府在发展中国家十分普遍并且是导致这些国家贫困问题的主要原因之一。

现代政府的第二个支柱是法治。关于“法治”有许多不同甚至相互抵触的定义，但从政治角度来看，其中最贴切的定义与法律的普适性有关。如果法律只是由最高统治者用以约束人民而非统治者自身的话，那它充其量只是“法制”而已。只有当最高统治者本身也和普通公民一样受到法律限制之时，它才是真正的“法治”。如果国王、君主、总统等最高统治者在位期间可以编造或篡改法律，那么就不会存在真正意义上的“法治”。

从以上含义出发，法治就意味着它与国家常常处在相反的维度之上：国家产生并使用权力，而法治则意味着对权力的约束。在某些方面，法治和国家又会出现重叠：在法院、法律体系和警察等形式下的执法都需要依靠国家能力。但是，根据普遍被认为是公正和合法的透明法规，真正的法治又会限制国家对于人民的自由裁量权。

因为法律是作为一种对国家权力的限制而出现的，所以它作为一套拥有相对于国家主权的独立法律体系，需要被明确地制度化。如果行政机关不仅有权随意修改法律，而且可以随意任命、解雇或者命令法官，那么法律限制国家权力的能力显然将会遭到严重破坏。

第三种制度支柱是民主问责制。国家权力需要反映其所服务的广大社会共同体的意愿而非治理国家的精英们的狭隘利益。在现代自由民主制国家中，要从程序层面来理解问责制，则它意味着给予公民使不能恰当履职的政府下野的机会的一种周期性的、自由、公平的多党选举制。

诸如选举之类的程序的目的在于达到实质性的问责制，也就是政府需要积极响应大众的意愿。程序性问责制并不总能产生实质性的问责制：民选政府也可能腐败、反应迟钝或者没有能力按照公民的需求作出反馈。相反地，那些没有选举制的国家却可以或多或少地响应公民的诉求。尽管如此，长远来看，我们仍然有充分的理由认为，实质性问责制的实现离不开程序性问责制。没有后者，人们将只能依赖于统治者的善意和他们关注公共利益多于自身利益的意愿。

和法治一样，民主问责制对国家也构成了限制。在我看来，一个合法的、运行良好的国家需要将这三种制度支柱放置于恰当的位置并使它们之间维持适当的平衡。一个拥有强大国家而没有权力约束机制的政治制度将不可避免地走向独裁制。相反，拥有民主选举和法制但国家能力虚弱甚至失效的政治制度也将无法为公民提供必要的各种公共产品。在当今世界上的许多地方，这种连国家都陷入完全崩溃的极端案例并不鲜见，例如中东地区的伊拉克、叙利亚、利比亚和也门等国，它们的国家政权可以说都已经完全崩溃了。

然而，要实现这三种制度之间的恰当平衡是相当困难的，并且这种均势即使形成也会随着时间的推移而不断变化。特别是对于现代国家而言，具备民主问责制的选举制度更加难以建立并维持，因为现代国家的非人格性要求是与人类倾向于信任朋友和家人的癖性相悖的。一旦有权势的精英俘获了国家权力并利用它来实现个人利益，现代国家就很可能走向衰朽并退回到“新家族主义”模式。

二、中国制度的演变

上文中“三支柱”式的概念性框架是如何适用于中国的呢？在《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》一书中，我对中国是世界上第一个建立了国家的文明进行了论证。早在公元前 221 年秦统一六国后，中国就已经建立起了世界上第一个现代国家，这意味着中国在政治发展方面先于欧洲近 1800 年，后者直到十六世纪晚期才开始有现代国家出现。

统一中国并建立大秦王朝的秦国在诸如商鞅和他的法家追随者的指引之下建立了具备诸多现代国家显著特征的大帝国。秦不仅具有中央集权制、官僚制，并且具有远超同时期竞争者的税收汲取能力。秦朝确立了井田制，这是一种削弱地方精英权力同时增强国家对百姓监控能力的土地制度。秦王朝还统一了度量衡并开启了统一汉字书写的过程。此外，秦国还开启了推行以功绩和经验而非以统治者私人关系为官员晋升标准的实践。

秦王朝发展出这些制度性创新的原因与十六至十七世纪的法国、普鲁士和瑞典等欧洲国家相似：以残酷的军事竞争为特征的春秋战国时期迫使各个国家通过创建现代国家制度——变法来求得生存。当秦统一了中国之后，便把这些制度在全国范围内进行推广。

秦朝之后的发展证明了这种不平衡发展所带来的问题：古代中国有着一些非常强大且早熟的现代国家特征，但却没有形成以法律或问责机制为形式的约束制度。其结果就是出现了一个不受约束的独裁政体，并且该政体事实上因为太过于“现代”而更像一个有效率的僭主政体。据说，秦朝的第一位皇帝嬴政曾下令将 400 名儒家学者活埋。严酷的统治最终也引发了以本应执行帝国命令的士兵和官员为首的反抗，这使得秦朝只存续了短短 16 年。秦以后的汉朝实施了许多始于秦朝的现代主义措施，但汉却通过重新采用儒家思想原则缓和了秦的严酷统治。

在之后的两千年里，这种具有中国特征的现代政体得到了制度化。这一体制建立在国家权力不受正式法制制度约束的中央集权官僚

制之上。秦汉和后续王朝当然也存在法律规章，但是它们构成的是法制而不是法治——也就是说，这些法律在多数情况下只是皇帝为了严厉惩治臣民各种各样的违规违法行为而颁布，它们对皇帝自己则并不产生约束力。

在其他社会中，法治往往孕育自宗教之中。这在古时的犹太教、基督教、印度次大陆的印度教中以及穆斯林世界中都是真实存在的。这些社会都发展出了以神职人员或士师等神法解释者为中心的等级制度。在这里，法律并不起源于国家而是源于被许多独立自主的专职人员——犹太教的士师、欧洲天主教祭司、穆斯林国家的乌理玛以及印度的婆罗门——所保护（在大多数情况下）的一系列神圣的宗教经典。

在世界各主要文明中，唯独中国没有独立的法律专职人员阶层，这在某种程度上是因为中国从来没有发展出一种先验式的宗教。虽然中国有“天”的概念和“天命”观念，但这种权威的来源从不曾被一个诸如教会、乌理玛或婆罗门之类的单独机构所代表。中国的国家宗教在早期的那些朝代中由祖先崇拜所组成，但由于一个人只对他自己的祖先负责，因而祖先崇拜在定义上并不是一种普适性的教义。佛教在唐代承担了国教的某些特质，但却在宋朝及以后的朝代中遭到了抑制。在大多数情况下，宗教成为了社会抗议的媒介而不是一种独立的道德权威的来源。因此，宗教在中国受到了国家的谨慎约束。

由此，中国对待法律的传统态度有别于其他社会。在古代中国，法律被理解为国家权力的表达而非约束。相比而言，真正的约束往往存在于礼制、道德和官僚制等主要领域而非法律。

作为一种约束机制，道德在古代中国的儒法辩论中得到了清晰的呈现。法家支持明确透明的书面法律，并以此作为管制不守规则的臣民的唯一方式。相反，儒家则坚持认为没有任何一套正式的法律可以适用于所有情况，并且带有某种普世性的规则需要被能将一般规则置于特定情境中去分析的良好判断力所调和。这种判断力需要被具有学识和智慧的人所运用，而深受儒家思想影响的教育体系本质上就是一种使官员能够恰当作出判决的道德教育。因此，由儒家思想所连接的教育、道德和官僚制成为了中国文明的显著特征。

以上这种争论并不只存在于中国，在美国的行政法中就有关于行政决策中法规和自由裁量权之间如何恰当平衡的长期争论。正式法规并不能涵盖所有情况，因而通常都需要实行基于特定情境的审判，这是一种广泛的共识。虽然美国的民主因为过分地被规则束缚和尊重法律而经常受到指责，但事实上美国官员们在那些非常需要做出快速高效决策的特定领域中（例如货币政策和军事战略）大多都被授予了实质性的自主权。这种平衡大体上来说与中国习惯上会选择的那种平衡有很大差异——美国人更倾向于用正式的规则来限制权力，而中国则总是支持更大的自由裁量权。

封建时代的中国始终没有发展出一套像美国和其他西方国家那样的独立司法体系，国家权益也常常会被一些其他因素所限制。皇帝

在理论上拥有无上的权威，但实际上还是需要借助于庞大的官僚体系来进行统治。官僚体制在一系列复杂的规则和惯例之下运转，经常能够约束甚至驳斥皇帝的意愿。与所有大型等级体系一样，中国的政府也深为信息获取问题所困：中心总是不了解边缘的形势，这种情况在通讯不畅的古代尤为严重。这就要求中央向地方官员授权，而他们对本地情形了解程度上的优势又使得他们在地方相较于中央政府拥有更多的实际权力。

古代中国受到了现在被经济学家称为“委托—代理”问题的困扰，即形式上要执行委托人意愿的官僚代理机构实际上却有着与皇帝意志并不总是相符的自身议程。当皇帝发现代理机构并不可靠之时，就会被迫寻求其他获取信息与控制的渠道。例如，相较于官吏，皇帝显然更加信任宦官集团。然而，宦官集团中的精英——太监有时也会自行其是，这就要求对他们进行层层监督和把控，就像明朝曾建立过的宦官整顿机构（the Eunuch Rectification Office）所做的那样。

因此，中国的官僚制在一定程度上对国家权力起到了制度性约束的作用。此外，基于儒家思想的道德因素也对权力形成了制约。中国古代帝王深受儒学经典和要成为公众利益守护者的礼制等的精心教化，他们不仅仅扮演使皇室财富和福祉最大化的角色，同时也需要根据儒学精神来明智公正地统治整个帝国。

三、当代中国政府与中国传统

作为维护统治合法性的一种方式，中国共产党对中国历史传统和儒学思想遗产的重视是显而易见的。因此，我们需要对当代中国政府与这种传统相关联、偏离的程度加以考察。

当代中国与古代中国确实有着许多相似之处。它们都是庞大的、中央集权的官僚制国家，并且都是追求至少在最低限度上成为等级制的、统一的与非人格化的现代国家。中国具有上文所说的现代政府所需要的三大支柱，自古以来就是一个“早熟”的国家，并且这种情况一直持续到了现在。

在文化大革命时期，毛泽东曾经尝试并且在很大程度上成功地解散了政府与相当大一部分的共产党建制。他将红卫兵和个人权威所动员起来的大众来替代党中央高层权威，并且利用他们来代替党和国家已有的常规体制。

从 1978 年开始，相较于“文革”之前，中国的等级结构得以重建并在更广泛、更现代化的程度上实现了制度化。虽然党依然领导国家并与国家紧密交织在一起，但它已经开始从许多政府机构中逐渐退出并且使常规的国家机构得以重获权力。在过去的三十年中，党在重塑并将其权威制度化的同时也显示了其在国家机器中运用传统的、自上而下的纪律形式的能力。然而，中国并不具备其他两种限制国家权威的现代政府的制度性支柱，也即法治与民主问责制。

在许多方面，运用这种自上而下的方式统治像中国这样幅员辽阔的大国时会面临古代中国曾经历过的相同的治理困境。首先，信息收集成为一个巨大的问题。高度集权的政府面临的问题是：治理国家需要获取有关地方状况的详细消息，如果信息在被实施之前需要在一个大的等级系统中上上下下地被传达，那么制定和实施与地方情况相关的决策将变得缓慢、扭曲且反应迟缓。

对此，中国力求通过传统方式来解决这一问题。虽然正式的权威归属于中共中央政治局常务委员会，但大量权威的意志在实际中是被委托执行的。这种委托权在具有分散化定价的市场经济中体现得尤为明显（虽然中国保留了远高于大多数资本主义国家的对市场进行干预的自由裁量权）。

但是委托权在国家权力机关中同样明显，各省、市和县都拥有实施与当地情况相符的政策权力。这导致了地区性权力中心的产生并可能使国家政策与地方意愿相冲突。正如在封建时代的中国，中央政府官员通常不了解各省发生的事情，而他们的政策也常常会受到地方当局的阻挠。

中国共产党在通过自上而下的方式来管理近九千万党员的庞大组织时也会遇到类似的问题。党处在政府之上来对其行为进行监督，但问题是谁来监督党呢？组织部负责像人力资源经理那样来实施监管，但是组织部本身亦需要被监管。此外，监管机构有一种相互叠加、互相监管的趋势，并且由于领导者并不信任代理人会完全执行他们的意志，因而他们将委托权从既有的权力结构中转移了出来。当前的反

腐败运动就是这样一种过程的例证，即党内高层实际上不得不从自身下手以便在党内施加自我约束，因为这一过程不能通过常规途径得以实现。

中国当前缺乏的正是诸如法治形式或民主问责制程序之类的约束机制。当然，这并不意味着现在的中国完全没有法治或问责机制，只是它们远没有被很好地制度化进而真正达到限制权力被滥用的目的。

中国拥有的是“法制”或者“规则导向的决策制”。而从 1978 年起，规则的扩展成为中国政治发展最为重要的组成部分之一，并且使中国同其他威权主义国家区别开来。

为了管理日常生活，中国在 20 世纪 80 年代颁布了综合德国、日本和台湾的法典之后形成的民法典。不同于西方法律，当代中国的法律并不承认公民是个人权利的终极持有者，他们享有的权利是国家赋予的。中国的法律并不能完全地保护产权。事实上，产权是作为一种政治问题而被承认和遵守的，因为这符合市场经济运作的需要。其结果是，相较于其他真正的“法治”国家，中国官员有更大的权力去肆意侵犯公民的财产。

中国最重要的一个规则导向的决策领域或许就是自邓小平退休后开始实行的领导人继任和人事更替制。全部的中国高层领导人都必须遵守任期限制，到目前为止，党内已经经历了三次领导班子的换届，每次换届以十年为一个周期。此外，党设有强制退休年龄，这有助于干部的更新循环。虽然党内领导人的实际选拔机制仍然是不透明的，

但选拔过程的制度化水平却远超其他非民主政体。在党内较低层级的组织中，任用和提拔规则要更加清晰明确，这样的官僚体系如同其在封建时期的中国一样，具有很多韦伯式的国家特征。

任期限制和继任机制对中国而言有巨大的好处。定期的领导人轮替制度对促进必要的政治改革十分重要。在大部分威权政体中，领导人把持权力的时间都太长了。在人格化的独裁政体中，没有关于领导人继任制的清晰规则，因此一位领导人（他/她很可能因当政时间过长而不再受欢迎）的去世往往会导致潜在的政体生存危机。例如，朝鲜、哈萨克斯坦和阿塞拜疆等国都把倒退回王朝时代的领导继任制度作为解决继任问题的办法。

另一方面，中国领导人的任期限制、退休、选拔和升迁规则缺乏真正的约束机制。这些规则是由中共高层领导在吸取文革教训后一致同意的结果。在宪政之下的自由民主国家，总统延长或更改任期需要得到立法核准，在一些情况下（例如哥伦比亚的阿尔瓦罗·乌里韦，Alvaro Uribe），总统会因为宪法法院的阻挠而无法达偿所愿。不过，中国当下的高层领导人继任制度依然具有不确定性。

因为缺乏一个独立的司法体系来约束中国共产党，所以中国离真正的法治国家尚有一段差距。举例来说，当前的反腐败活动并不是由一个独立的司法体系来实施，而是由党的高层领导下的中纪委负责并以一种传统的政党整顿的方式自上而下发起的。如果党的官员被发现违法，他们将在后续的程序中被移交给法院。但是实施这些纪律措施的人并不一定会受制于这些纪律。有一句拉丁谚语——“谁来看守这

些看守者？”（*quis custodiet custodes?*）就适用于说明中国的情况。虽然党已经授予了下级法院比以前稍微多一些的自主权来抗衡地方官员，但非常明确的是，中国还没有真正意义上的司法独立，当然执政者也不会允许司法独立。

此外，中国也没有多党选举之类的民主问责机制。虽然中国有基层村民选举，但领导干部的选拔结构仍旧是自上而下的。

一些中国学者和政府官员均提出，中国应该被认为是民主的，因为党代表了中国人民的真正利益。他们还以不同方式测量了舆情：通过听取群众的评价、私人民意调查、网络监测以及对公众抗议的回应。虽然党并不是基于制度性驱使来对民众的投诉、利益、意愿进行回应，但它确实是重视民意的。一些人还认为，相较于其他民主国家的政治家而言，中国共产党的领导人能够以更长远的眼光看待民众的利益，因而中国的政体事实上才是真正负责的政体。

尽管如此，中国的确离真正的民主政体还有相当长的一段距离。实际上，我们并不知晓政府的行动在多大程度上能够真正代表民众的选择，因为民众并不能真正地表达他们的观点。反腐倡廉活动所揭露的许多贪腐官员的案例清楚地表明，这些官员表现出的自私自利行径严重侵害了民众的权利。他们不需要担心被那些利益受到侵害的民众追究责任，因为这些官员只需要对党的高层领导负责。看起来中国享有普遍的合法性并且在过去的三十多年中取得了良好的结果。但是民主并不仅仅意味着广义上的合法性。真正的民主制是基于公民是真正的法律参与者而非仅仅是政府慷慨馈赠的接受者这一观点。这种

参与机制是基于他们具备分享规则和政治权力的能力，只要他们能每隔几年定期进行投票或者表达对政府行为的批评意见。从某种程度上讲，参与自治的过程与结果一样重要。

在封建时代的中国，政府拥有大量自由裁量权来执行最高领导层的意愿，并没有横向或垂直的权力机制来制约政府的行动与对权力的运用。在这个意义上，中国是或曾经是治理有方的，这是自 1978 年以来最高领导层一致同意的结果。因为这些亲历过文革的高层领导人都深刻感受到，拥有过的那种不受约束的个人权力是相当危险的。

但这并不是一种“定制”，而是完全依赖于顶层权力集团的良好意愿。虽然这一制度在优秀的领导者手中可以运行良好，但在其他时候则很可能是脆弱的。从 1978 年开始，中国最高领导人无疑都是“好皇帝”，这是业已达成的共识。但是，能否保证继任领导人永远都是“好皇帝”呢？虽然一个“好皇帝”可以推行比民主国家更为迅速果断的改革，但对于“坏皇帝”的权力而言，当前并没有有效的制约机制或罢黜他/她的方式。

此外，党还需要面对与合法性有关的一系列问题。正如上文已经指出的那样，现代中国政府与封建时期的中国传统存在许多的延续性。然而，在封建时代显然存在着国家意识形态和实际制度之间明确的协调与契合。同时，儒家思想为官僚的培养与招募提供着支持，并且为未来的统治者——帝王提供了教育基础。

虽然当代中国的许多领导人都寻求从历史传统中获得合法性，但中国共产党在官方层面却仍然坚持拥护由毛泽东所诠释的意识形态

——马列主义。值得注意的是，多年来，党并没有被马列主义限制与束缚，而是尽量用“中国特色”来对它作出诠释。一个看似矛盾的情形是，从官方层面放弃这种意识形态可能会付出极大的代价，而继续留存它又可能使得党不能进行支持儒家思想和中国传统价值观复兴的大胆尝试，因为这会破坏政权的认同与合法性。这种思想混乱导致的结果是，党执政合法性的真正来源并不是统一的思想，而是民族主义与绩效。然而，马克思列宁主义和毛泽东思想继续以宪法的形式被确定为党和国家的指导思想，并且继续被作为合法性的一个来源。

在过去的三十年中，绩效合法性使党获益良多。但不幸的是，党赖以维持的高水平绩效并不必然以人的意志为转移。虽然当经济增长率高时，民众可能会满足于生活在党的监管之下。然而，一旦国家面临普遍失业或长时期的经济停滞，大众将会如何反应？这些显然具有某种不可预知性。

此外，通过民族主义获取的合法性可能会带来其他一系列风险。自 2008 年中国对外强化领土领海主张后，东亚地区的地缘政治形势就已经在一定程度上失去了平衡。总体而言，大国崛起必然会对国际局势带来挑战。而通过对外的强硬政策来寻求对内的合法性，对中国而言显然具有一定的风险，因为这将很有能扰乱国际社会既有的稳定局势。

除了政治稳定性之外，更深层次的问题是，在没有更多的政治与个人自由的前提下，中国经济是否可以保持持续增长？中国正处于向经济低速增长的“新常态”过渡的时期，人均 GDP 的进一步增长将

不再主要依靠对资源（首先是农业劳动者）的广泛动员，而是要依靠生产力的提升。但是，生产力的提高取决于创新和与外部世界的联系，除非人们愿意并且能够挑战已确立的思想和行为方式，否则根本性的转变将不可能发生。

四、前方的道路

在过去的三十多年中，不论经济增长与政治发展是如何得成功，当前中国政治制度的许多缺陷依然会随着经济引擎的放缓减速而变得更加明显。届时，政治发展的最佳前进之路将会是什么？

在我看来，最明智的道路就是那些欧洲国家早期曾经走过的路，也即在短期内发展出真正的法治并且在一段时期后逐渐引入更好的民主政治参与。以习近平为首的党中央事实上也将此作为中国长期的目标并将这一道路模式部分地写入十八大所提出的“核心价值观”之中。

有许多的理由来支持这样的一种发展顺序。许多中国精英都表现出了对更加自由和受规则约束的政治制度的广泛希冀。那是一种包括知识分子和商人在内的人民群众可以在确立了个人自由界限的明确规则之下拥有更多的言论、批评、参与、承担风险等等自由的制度。经济的发展在一定程度上已经为这种个人权利开拓了空间，但是这种空间仍然需要被扩展至非经济生活领域。

沿着这条道路，中国需要从法制转型为法治。也即清晰的法律法规不仅被用来约束普通民众和下级政府，也要约束中国共产党自身。

在党的实际权力运行过程中，需要有真正的制度性约束。党的干部的自由裁量权需要受到明确、透明的法律而不仅仅是党纪的制约。

为此，首先需要扩展司法自主权的范围。在惩治腐败方面，对司法自主权的需求尤为明显。目前党已经明确地注意到了腐败问题对党的名誉与合法性严重的破坏作用，并且正努力开展“打虎拍蝇”式的大规模反腐倡廉活动。当然，这种努力尤其需要在法治的框架下进行。不过，贪腐官员受到指控的规则并不明确，早些年被官方允许的行为现在可能就会成为被惩处的罪行。此外，起诉与定罪都缺乏一定的规范性程序。这些对经济的影响是显而易见的：行政官员们并不清楚什么样的决定会给他们带来麻烦，由此导致的结果就是他们变得非常不愿承担风险。这种反腐败活动与党早年为规训其党员所做的那些工作非常相似。但问题在于，世界上没有一个政党能够长时期地维持这样一种内部整顿活动。反腐成功的氛围可能会麻痹政府和私营经济部门，党在过去就曾因此而逐渐减弱和放松管制。然而，腐败的根本性问题并没有被解决，因为这种系统性、制度性的腐败是由不受制约的权力所导致的，仅仅依靠执政党不断变换的政治要求而缺乏明确的法治显然是不够的。

同时，中国还需要更多可持续的制度性机制来抑制腐败，并且这一机制必须是由独立司法体系所执行的法治。如果行政部门和司法部门不能实现制度性分立的话，对腐败的管控依然是可以随意实施或取消的，甚至可能成为有选择性的针对某些个人或派系的政治性决策。

使现阶段的中国体制更趋近于真正的法治，会赋予中国的宪法更实质性的意义，并且能够将现存规则嵌入于强制退休制度、集体领导制以及领导人任期限制之中。

上文提到的领导人任期限制和强制退休制度是中国政体形式优于其他威权政体的重要政治实践。然而，这些实践大体只是大部分亲历过文革的党内精英达成的一种共识。如同上文所注意到的，这些政治共识会不会被改变？答案可能是存疑的。将这些规则嵌入宪法之中最终并不一定能确保它们被维持与遵守，不过此类条款却可以使个人难以颠覆整个宪法。

法治并非仅仅意味着二元对立、非此即彼，而是有着明确的组成部分和适用范围。法律约束机制不可能拥有完全的约束力，并且时常受到人性本能欲望的威胁。但我依然认为，逐步将现行的规则导向的决策制从经济领域扩展至政治领域将会使中国受益良多。

民主问责制的情形则更为复杂。近期内推行台湾、韩国上世纪80年代所实行的多党民主制转型在中国似乎都不可能取得成功。这绝不仅仅是因为党没有兴趣像当年台湾的国民党那样主动放弃权力。问题的关键似乎在于，中国共产党并不像其他国家的政党那样仅仅是一个对中立的科层制体系进行思想政治教育的政治实体，它还是一个从中央政治局常委会到最小基层单位的全局性管理机构。很难预见如果党没能从选举中获胜，它将如何从政府中将自身抽离出来。墨西哥、日本、台湾等这样长期一党独大的国家或地区的经验表明，建立真正的政治竞争是极其困难的。党在国内并没有有组织的反对派或者反对

党，即使这些组织或政党被允许建立，它们也没有足够的执政和治国经验。如果它们真的上台执政，也必然会因无法落实其方针政策而在后续的竞选中落败。

对于那些成功实现由一党制到多党制转型的国家或地区而言，在放开围绕国家权力的政治竞争之前，它们通常会先将权力下放到省市一级的地方政府。墨西哥、土耳其和台湾都是这样做的：在竞争国家级别的职务前，反对派候选人通常会通过当选省长、市长等来获得并积累治理经验。即使如此，竞争也从来不是公平的，因为执政党会想方设法维持手中的权力。

在中国，我唯一能预见到的真正的政治竞争道路只会存在于中国共产党党内。如果党能分化为不同的派系或者允许较低层级的政府部门进行竞争，不同的声音最终将可能出现。例如，党可以尝试授予省、市和县从具体实施中央政策到制定更多的根本性政策等多领域的自由裁量权。然而，鉴于党维持政权的决心，这些可能性将变得很不确定并且在可预见的未来不太可能会发生。

结 论

中国当下已经迎来了一个重要的历史性时刻。不久之前，中国刚刚结束了一段长时期的、空前的、主要是基于广泛的劳动力动员和出口制造业的经济增长。当前，经济增长正在更多地转向以第三产业、国内需求和日渐增长的生产力为基础。经济与政治是紧密交织在一起的，只有同步推进必要的政治领域的改革与创新，才能真正实现经济发展向“新常态”的成功转型。这需要能够贯穿体系的更加自由的思

想和行动以及更多的适应迅速变化形势的能力。在这一过程中，即使是最明智的党的领导层也不可能做到仅仅站在高处指挥而不置身其中。

举例来说，中国面临着在经济增长和环境安全之间作出权衡的重大抉择。在这些相互矛盾的价值观之间取得正确平衡的处方不应该仅仅从上层（即中国共产党）开出，广大人民群众也必须为获得洁净的空气和安全的食物而在支付何等代价方面作出抉择。一个民主的政治制度应该是一种以和平的方式调节不同社会利益和情感或者在最低限度上防止整个社会被特殊的、狭隘的利益集团所挟持的机制。一直以来，在国家、法治和民主问责制之间，中国所作出的平衡都是严重倾向国家而远离制度约束的。在中国追赶其他发达国家的进程中，这种不均衡的体系可能能够良好地运行。但是，当作为一种治理模式来应对当今纷繁复杂的世界时，情况可能就不会那么乐观了。

（整理人：赵卫涛）

“历史终结论”底色下的中国政治观察

——对福山《关于中国治理的反思》的回应

杨光斌^①

福山先生认为中国人对其观点有误解，为此专门写下了帮助中国人理解其思想体系的《关于中国治理的反思》（“Reflections on Chinese Governance”）一文。作为福山观点一直以来的批评者，笔者很高兴应邀就此文做出回应。福山有很多演讲和文章散见于各处，笔者也拜读过其中文版的《政治秩序的起源》^②和《政治秩序与政治衰败》^③，要评论其全部思想显然不是本文之目的，在此仅对福山《关于中国治理的反思》做一集中回应。

一、“现代政府的三个制度支柱”：修正版“历史终结论”的知识论问题

福山先生以其 1989 年的“历史终结论”^④而一举成名，目前依然是世界思想市场影响最大的学者之一。但是，近 20 多年的世界政治演变显然有违其“历史终结论”，不但“文明的冲突”到处可见，更出现了“民主的回潮”和因民主化而导致的“无效的治理”乃至国家

^① 作者系中国人民大学国家发展与战略研究院副院长、政治学系教授、教育部“长江学者”特聘教授。

^② [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，广西师范大学出版社，2012 年版。

^③ [美] 弗朗西斯·福山：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，广西师范大学出版社，2015 年版。

^④ [美] 弗朗西斯·福山：《历史的终结及最后之人》，中国社会科学出版社，2003 年版。

的失败。社会科学是时代的产物，在这种情势下，福山虽然坚持民主依然是人类的终极性目标，但他现在所说的民主已经不再是典型的美国式的自由民主，而是带有参与式民主的内涵了。在参与式民主的意义上谈论民主，思想界之间不会有什么大的分歧，事实上美国哲学家杜威所说的民主就是参与民主，而这也是中国人所接受的。

福山对时代性无疑是极为敏感的，仅在这个意义上，他就称得上一流的学者，其敏感性几乎赶上了二战后世界最伟大的社会科学家亨廷顿。当自由民主在转型国家导致“无效的民主”乃至“失败国家”时，福山适时地开始研究诸如阿富汗之类的国家的建构问题。^①一般认为，自由主义者那里是没有国家理论的，或者说国家被刻意掩蔽掉了。但是，自由主义者一旦研究国家建设，就不能回避国家能力问题。也正是在这一学术思想轨迹下，福山提出了“现代政府的三个制度性支柱”即强国家、法治和民主问责，仿佛所有国家一旦有了这副药方，有了三者之间的平衡，一切问题就不再是大问题，国家就实现了“善治”。福山认为，有强国家而无法治或者民主问责，是专制政府；有法治或者程序民主而无强国家，则不能提供有效的公共产品。

作为熟悉美国政治学的学者而言，笔者对福山新药方的第一反应是翻版的普世主义范式。我们知道，在冷战高峰时期，美国政治学搞出了结构功能主义，只要发展中国家有了政治社会化、政治录用、政治交流、利益表达与利益综合、决策规则等七大政治功能，这些国家

^① [美] 弗朗西斯·福山：《国家建构：21 世纪的国家治理与世界秩序》，中国社会科学出版社，1999 年版。

就变成西方国家了，就能实现现代化了。^①结构功能主义支配美国政治学二十年，以至于变成了美国国务院的外交指南。但是，发展中国家不但没有因为有了政党竞争而实现西式现代化，反而出现了亨廷顿所说的“政治衰朽”。福山的新药方和结构功能主义的政治意图有区别吗？非西方国家只要有了制度“三件套”，就算是善治政府了？显然，和结构功能主义一样，西方学者不是着眼于非西方国家的难题到底在哪里，在中医那里，“不把脉”就给病人下药方，不是对症下药，这么做显然犯了医家大忌。试图以一副药方医治所有不同类型的疾病，可能吗？换句话说，非西方国家并不会因为有了这些药方而变得好起来，该是什么问题还是什么问题。

我的第二个反应是，新药方是修订版的“历史终结论”。在“历史终结论”那里^②，由自由和竞争性选举所构成的自由民主是人类的终极状态。并没有放弃“历史终结论”的福山，只不过给其自由民主加上了自由主义者一直不喜欢的“强国家”而已，“法治”其实一直是自由主义的核心。“强国家”要素看起来是在其《政治秩序的起源》研究中国历史而得出的结论，其实，在福山那里，强国家的真实历史渊源还是西欧的历史。因此，福山的政治秩序起源看起来在研究世界历史和世界政治，其实只不过把依据西方历史、西方政治模式而形成的观念投射到非西方国家的历史与现实而已，以便增加点理论的“普

^① [美]加布里埃尔·A.阿尔蒙德、小G.宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学：体系、过程和政策》，上海译文出版社，1987年版。

^② [美]弗朗西斯·福山：《历史的终结及最后之人》，中国社会科学出版社，2003年版。

世化”色彩。这样，其理论看上去是依据世界历史而得出的制度三要素结论，但根本上还是西方政治模式的观念放大。

即使是比较研究，“本国中心主义”都是很多学者免不了、与生俱来的情怀。因此，无论是翻版的普世主义范式还是修订版的“历史终结论”，对于福山这样的富有政治使命感的学者而言都是可以理解的。但是，值得讨论的是，其三个制度性支柱的论述有很多知识性问题。就“三大制度性支柱”而言，每一个“支柱”在知识论上都有值得商榷之处。

强国家。福山所说的强国家是典型的韦伯式国家观，是韦伯依据当时德国的国家而总结出的国家概念。韦伯的国家概念已经流行一个世纪了，谁不知道强国家的重要性呢？哪个国家不想拥有韦伯式的强国家呢？对于很多非西方社会而言，就是不可能建立起强国家，因为社会结构和文化都是难以改变的，这才有了亨廷顿所说的拉美的“普力夺社会”^①，进而还有亨廷顿的学生米格代尔研究非洲时所得出的“强社会中的弱国家”^②。米格代尔称韦伯的国家概念是“观念中的国家”，而自己所看到的是“实践中的国家”；在“实践中的国家”那里，观念中的国家是行不通的，国家是支离破碎的（porous），起作用的是“地方强人”的“丛林法则”。相信福山不但熟悉亨廷顿的

^① [美]塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社，1987年版。

^② [美]乔尔·米格代尔：《强社会与弱国家：第三世界的国家社会关系及国家能力》，江苏人民出版社，2012年版；[美]乔尔·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》，江苏人民出版社，2013年版。

作品，同样也应该熟悉米格代尔的作品。比较而言，米格代尔是在给病人诊断问题，而福山则是不见病人而直接给药方。

法治。福山给法治的定义是国家制定法律并受法律的约束，讲的是法律适用的普遍性。在知识论上，福山认为一些国家之所以有完美的法治而一些国家阙如，是宗教的原因。中国历史上缺少法治是因为没有一个专门解释法律的神权阶层，相反在以色列、西方的基督教、南亚次大陆的印度教以及穆斯林世界，都存在一个神权阶层垄断并解释法律。

宗教与西方政治和伊斯兰世界的关系已经是常识，但把法治与宗教这么密切地联系在知识论上，在世界历史意义上都说不通。无论是历史还是现实，以印度为主的南亚次大陆国家以及伊斯兰世界的法治水平并不比中国高，事实上中国的法治水平反而还高于这些国家。在法治与宗教的先后上，到底是法治在先还是宗教在先？且不说四千年前的汉谟拉比法典，柏拉图、亚里士多德的著作亦告诉后人，无论任何政体，没有法治的政体都是坏政体，罗马早期的波力比乌斯则系统地发扬光大了这种混合政体思想。这是大家都知道的希腊文明，而“希腊化的罗马人”在罗马时期才诞生出基督教，其流传开来更是罗马帝国后期的事，怎么能把法治归因于宗教？即使在同一个基督的世界，中世纪英国国王奉行的是“王在法下”观念，英国人从上到下都有“神法”观念，自己不能乱来，而欧陆的“太阳王”路易十四则自称“朕即法律”，普鲁士的法治也是到了 18 世纪弗里德里希二世（Friedrich

Wilhelm II, 1712-1786, 也即“腓特烈大帝”) 长达半个世纪的自上而下的强制推行的结果。

广义的法治是指国家的任何人都受到一些正式规则和非正式规则的约束, 宗教是一种非政治规则, 但世俗化中国的非正式规则更为强大, 从西周开始的“礼治”, 到“儒家”, 都是深入人心的约束人的行为的规则。除了几个企图心极大的皇帝, 比如秦始皇、隋炀帝和朱元璋, 这些规则即使是皇帝都不能任意妄为, 例如, 万历皇帝甚至连改立太子都难以实现而只能以怠政的方式来抗争“规矩”。对于中国这种监察制度的法治性质, 并不是西方人都不懂, 英国比较政治学家芬纳在其《统治史》中, 谈到世界中世纪时期的中国的几个王朝时, 都特别书写了皇帝及皇帝制度所受到的各种规则的约束。^①几乎所有的中国读者都认为, 芬纳真正懂得中国历史, 虽然他并不专门研究中国历史, 但他所讲的中国历史却没有知识硬伤。

法治一直是改革开放以来中国政治发展的目标之一, 而前政治局常委、政法系统主管周永康的作为更加强化了中国人对法治的重视, 中国的腐败也主要是因为法治的不健全。因此, 法治不但是一种制度安排, 还是中国人的一种价值观。但是, 在比较历史和世界政治的意义上, 法治的意义则有所不同。福山在《政治秩序与政治衰败》所描述的美国的“否决型政体”即政府难以有所作为, 其根源就在于“政治司法化”, 美国的决策靠司法判例, 这个过程漫长而艰难。“政治

^① [英]塞缪尔·芬纳: 《统治史》(1-3卷), 华东师范大学出版社, 2014年版。

司法化”的原因何在？早在 1968 年，亨廷顿在《变革社会中的政治秩序》中提出美国政体是一种“都铎式政体”，认为美国政治其实是一种前现代政治，即一切以所谓的古老的法律为依据；而现代政治却需要政府去作为、去推动，政府要有所作为就是“破法-立法-守法”的过程。美国的前现代政治制度之所以有了现代化，是因为其特定的条件，这些都具有偶然性，如果司法主宰一切的体制移植到其他国家、尤其是后发国家，情况又是什么样呢？笔者自己观察到的案例是，在九十年代的菲律宾马尼拉，环城公路十几年修建不起来仅仅是因为几户人家不搬迁，美其名曰“保护其产权”。在今天的印尼，中国高铁项目搁浅了，同样的原因还是保护私有产权。非洲和印度的情况也差不多。如何认识这种法律至上所导致的发展难题？与此相对应的另一种历史经验是，凡是经历了土地改革这样“破法”的后发国家，比起南美那些大地主垄断土地制度的国家，发展状况都相对更好。这已经是比较政治研究的结论。

民主问责。什么样的政治才有“民主问责”？福山坚持的是“历史终结论”，即只有以定期的、自由的、多党的竞争性选举为核心的自由民主才有真正的民主问责，即政府对选民负责。这是典型的代议制民主理论。

福山的论述和其前辈李普塞特在《政治人》^①中的观点如出一辙，即只有竞争性选举的政府才是具有合法性的，也是源自代议制理论。即便如此，李普塞特还是非常小心地指出，竞争性选举需要“均质文

^① [美]李普塞特：《政治人：政治的社会基础》，上海人民出版社，2011 年版。

化”这个社会条件，否则前景黯淡，前程堪忧。不是吗，在那些缺少同质化社会条件的国家，比如没有国家认同、政治文化对立、社会结构分裂的国家搞选举民主，坏结果已经被第三波民主化和“阿拉伯之春”所验证。在没有国家认同的乌克兰、前南斯拉夫乃至前苏联、在政治文化对立的大中东地区和非洲、在社会结构对立即贫富对立的泰国，竞争性选举的政府哪里有什么民主问责？要知道，选举需要政党去组织，而政党背后则是族群、阶级或教派，结果在异质化条件的国家搞竞争性选举，无不强化了既有的政治对立，强化了固有的封建制社会结构^①。亨廷顿在上世纪 60 年代也提出过类似的担忧。也就是说，在异质化社会条件下，竞争性选举连稳定的政府都不能保证，何来民主问责？这样的民选政府到底对谁负责？即使有了政治稳定，如果民选政府不能有效地回应百姓诉求，也是一种“无效的民主”，这样的民主对谁负责？

作为“历史终结论”的修正版，基于西方国家政治模板而产生的民主问责之说，与其说是问责，不如说是政治稳定，即保证了政权的稳定性转移，但并不能保证其对选民真正负责。福山提出的美国是“否决型政体”（vetocracy）的概念很好，它意味着利益集团、政党政治和司法体制主宰着政治过程，从而出现极化政治，政府难有作为。其实，更多的新多元主义研究表明，美国是一个典型的寡头政治，寡头

^① 杨光斌：《观念的民主与实践的民主：比较历史视野下的民主与国家治理》，中国社会科学出版社，2015 年版。

垄断着政治制定^①，而选民千呼万唤的控枪则得不到落实。这哪里是民主问责政府呢？哪一届政府因为不能兑现选举时的承诺而下台？因此，福山其实是把政治稳定与问责混淆了。再次指出，即使竞争性选举所保障的政治稳定，也是建立在均质文化的社会条件下，否则，竞争性选举只能加剧固有的社会冲突，正如我们在转型国家所看到的。

另外需要指出的是，三要素的“次序说”即强国家—法治—民主问责并不是福山的发明，西方政治学者菲利普·施密特等早有这样的研究，笔者早在2007年《早发达国家政治发展次序问题》一文中，就提出英美的“时间性”（timing）政治发展次序是“国家、法治下的经济发展和民主政治”^②。其实，民主政治只是公民权利的一个方面，公民权利还包括公民个人的基础性权利，比如财产权和以社会保障为中心的社会权利。对于很多国家而言，没有争议的发展次序是国家和法治，随之而来的分歧就是先民主政治还是先社会权利？英美走的是国家—法治—民主路线，而亚洲的韩国和台湾地区则是国家—法治—社会权利—民主，印度等广大发展中国家是按照英美发展次序，即在解决社会权利的前提下民主政治先行，结果经济权利和社会权利便成了难解的问题。

总之，福山的“三大制度性支柱”是不是一副好药方？其实，广大发展中国家的政治发展已经给出了答案。至少，人类理想社会的实

^① [美]拉里·巴特尔斯：《不平等的民主：新镀金时代的政治经济学分析》，上海人民出版社，2012年版。

^② 杨光斌：《早发达国家的政治发展次序问题》，《学海》，2007年第2期。

现不是有了一副药方就万事大吉，绝对不会因为有了“三大制度性支柱”就可以“抵达丹麦”。

二、关于中国的历史与现实

从历史的角度来看，福山也承认，中国是一个早熟的国家，以官僚制的标准而言，比欧洲早 1500 年。尽管如此，也很难拿一个现代国家治理的标准去衡量古代中国，即不能以所谓的产生于特定语境下的法治和民主问责去衡量古代帝国，这是时空错位，不具有可比性。如果非要谈古代中国的法治和问责，只能在比较意义上说，与同时期的所有其他国家的政权相比，中国的法治程度和问责机制都可能是最好的。

如前，自西周开始的一套“礼治”，以及后来发展成熟的监察制度、史官制度，这些约定俗称的“祖宗之法”，无疑是缜密的法治思想和法治实践的代表，其中既有正式也有非正式的制度。就问责而言，自古以来的民本思想，也即每一个统治者自我约束下的以民为本、以及整个儒官体系所奉行的民本思想，正是任何其他国家或王朝所不能比拟的问责思想与机制的体现。无论是西方的罗马帝国、拜占庭帝国，还是法国的路易十四以及作为辅臣的黎塞留、马萨林和柯贝尔等人，还有东方的印度卧莫儿帝国，其财政收入无不是为了维系战争和朝廷本身的存在，“太阳王”的大臣们更是毫不掩饰地说“百姓就是骡子”。正是因为世界历史上相对发达的法治体系和问责政治，除了两个开章建制的王朝如秦朝、隋朝以及“外来政权”元朝，每个中国大多数王朝都能存续二、三百年乃至更长，而且各个王朝所奉行的都是一种制

度，一种事实上存续了两千年以上的制度。没有法治、没有作为法治的“规矩”、没有责任政治，如何做得到这一点？这无疑是世界政治史上的奇观。如果西欧封建制的维持是靠韦伯所说的强制力量即官僚制和军队，而中国各王朝长达百年以上的有效运行依赖的则是一套约束官民的文化，即作为非正式规则的儒家学说。流淌着程序主义血液的福山，显然很难理解中国文化和中国历史中的实质正义性。

就现实而论，判断中国是否缺少法治和民主问责，福山至少需要回答两个问题。第一，如果基于程序正义的独立司法机关的存在是评判法治的根本标准，为什么很多发展中国家有宪法法院而其法治水平并不比中国高？为什么泰国、巴基斯坦的宪法法院事实上是政治斗争的工具而非正义政治的守护者？第二，新中国确实出现过因法治被破坏和问责机制缺失而出现的“文革”乃至其他灾难，但就百姓所享受的阿玛蒂亚·森^①所说的“可行能力的自由”而言，即在教育机会、男女平等、医疗保健、住房、工作机会等方面的“自由”上，到底是印度人民的福祉多还是中国百姓的福祉多？不但如此，在森的“自由”维度上，与所有发展中国家相比，中国都是其他发展中国家的榜样。世界上有9个人口过亿的国家，它们是亚洲的中国、印度、孟加拉、印尼、巴基斯坦和菲律宾，非洲的尼日利亚，拉丁美洲的巴西和墨西哥，其中8个都是福山所指的“历史终结者”即自由民主制国家，只有中国是民主集中制国家，到底哪类政体更能对百姓负责？在治理

^① [印度]阿玛蒂亚·森：《印度：经济发展与社会机会》，社会科学文献出版社，2006年版；[印度]阿玛蒂亚·森：《以自由看待发展》，中国人民大学出版社，2013年版。

指标上，中国比所有的发展中国家都更负责任。记得福山先生有一个假设，50年之后是中国更像美国还是美国更像中国？不排除这样的可能，即中国可能更像美国，前述的8个人口过亿的国家都是美式政体，但其对选民更负责了吗？所以，50年之后如果中国变成了美式政体，那将是美国的胜利，但对中国的命运、对整个中国人民而言就是福利吗？反事实法即目前发展中国家的情形告诉我们，答案是否定的。而对于未来，历史也终将再次验证这一点。

因为中国政体不符合西方标准，西方人观察中国时都不约而同地提及中国政体的合法性问题，即因为不符合西方政体标准而存在所谓的合法性问题。一些西方人的合法性基础是代议制，具体而言就是李普塞特在《政治人》中对韦伯的合法性概念的改造：选举授权才有合法性。

以此为标准，福山说中国政治目前的合法性主要求助于历史即共产党革命史、经济绩效和民族主义，而经济绩效不具有永久性，因此没有选举授权的政权就存在合法性危机。这和西方一般学者的一些看法并无区别。^①

事实果真如此吗？这关乎合法性的知识脉络，或者说只有弄清楚了合法性知识脉络才能更好地判断一个政体的合法性。首先，多数的中国历史文化研究者都认同这样的观点，比如外国人中有代表性的学者芬纳^②、美国的历史学者孔飞力^③和柯文^①以及哲学学者郝大伟

^① Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform after Mao*, Sydney: Allen&Unwin, 1987; Susan Shirk: *Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, New York: Oxford University Press, 2007.

^② [英]塞缪尔·芬纳：《统治史》（1-3卷），华东师范大学出版社，2014年版。

^③ [美]孔飞力：《中国现代国家的起源》，三联出版社，2013年版。

(David Hall) 和安哲乐 (Roger Ames)^②、日本的沟口雄三^③, 等等, 中国和西方存在完全不同的政治秩序观, 西方人奉行的是典型的基于国家—社会对立的个人主义、程序正义, 而中国人在政治制度、社会结构和价值体系上都融为一体的有序秩序。正因如此, 在世界各大文明体系中, 目前只有中华文明能够在 4000 年中历经沧桑而再度复兴, 香火不绝。这不是“文明例外论”所能解释的, 中华文明本身就是一个世界, 也即笔者所说的“文明基因共同体”^④。因此, 很难拿西方人的政治秩序观来度量中华文明。需要指出的是, 改革开放之后去美国接受教育的很多有代表性的中国学者基本上也持文化主义的立场来看待中国政治的合法性问题^⑤。

在西方的知识脉络那里, 近代的合法性概念起源于韦伯, 即一个政权只要是基于理性法律而组建的、有效运转的官僚制, 就是值得人民信仰的政权, 即一种合法性政权。半个世纪之后即冷战时期, 李普塞特改造了韦伯的概念, 保留了韦伯的有效性, 将合法律性改造为竞争性选举, 即只有美国、英国、瑞典这样的经竞争性选举的政权才是合法性政权。但是, 发展中国家和西方国家在六十年代很快就都陷于政治危机之中, 为此, 亨廷顿在其著名的《变革社会中的政治秩序》^⑥中事实上回到韦伯那里, 认为能履行公共利益的制度化政权本身就

① [美]柯文:《在中国发现历史》, 中华书局, 2002 年版。

② [美]郝大伟、安乐哲:《先贤的民主: 杜威、孔子与中国民主制希望》, 江苏人民出版社, 2004 年版。

③ [日]沟口雄三:《作为方法的中国》, 三联书店, 2011 年版。

④ 杨光斌:《中国民主: 轨迹与走向 (1978-2030)》, 中国社会科学出版社, 2015 年版。

⑤ [美]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; Yangqi Tong, *Morality, Benevolence, and Responsibility: Regime Legitimacy in China from Past to the Present*, *Journal of Chinese Political Science*, Vol.16, 2011, pp.141-159; Shi Tianjian, *Cultural Values and Political Trust: a Comparison of the People's Republic of China and Taiwan*, *Comparative Politics*, Vol.33, No.4, 2001, pp.401-419.

⑥ [美]塞缪尔·亨廷顿:《变革社会中的政治秩序》, 华夏出版社, 1987 年版。

是合法性，不能统治即不能治理的政权不但不具有合法性，还是不道德的。也就是说，选民授权只是有了形式上的合法性，但却可能是不负责任的不道德的政府，因为政府的职业道德就是有效统治。到了70年代初，新马克思主义者哈贝马斯更是明确提出资本主义政治制度的合法性危机问题，即人们不再信仰这个政治制度；而自由主义者罗尔斯从其正义原则（即保护社会最不利者阶层的利益）出发，提出“良序社会”（well-ordered society）概念，并进一步指出西方自由社会和非西方社会的“良序社会”的标准是不一样的，在《政治自由主义》中论证西方政体的合法性是基于宪政秩序，而在《万民法》中非西方社会的政权只要运行有效、爱好和平、合法律性、充满协商，就是一种“合宜的”（the decent）“良序社会”^①。

综上，即使是在西方知识脉络上，合法性知识的最大公约数也是合法律性、有效性、人民性（选举政治或者协商政治）和正义性（是否保护社会最不利者阶层），由此可以给合法性一个新定义：那些依据法律组建的、人民参与其中的、依据正义原则而有效治理的政府，就是合法性政权。

且不说中国人的政治秩序观，或许正是因为中国政治已经满足了上述最大公约数，才获得了中国百姓的认同。无论是北京大学国情研究中心^②、中国社会科学院的数据，还是亚洲价值观项目以及皮尤调

^① [美]约翰·罗尔斯：《万民法》，吉林出版集团，2013年版。

^② 沈明明等：《中国公民意思调查数据报告（2008）》，社会科学文献出版社，2009年版。

查中心的数据，都显示人民对中国政府的认同度是很高的，都在 70% 以上。

无论是合法性的知识层面，还是各种数据，都是重新认识中国政治合法性的新尺度。观念很重要，它是一种看不见但影响巨大的政治力量。如果中国政治依据流行的观念即依据多党竞争而有了所谓的合法性，还会有亨廷顿所说的道德性吗？所幸的是，福山给中国的药方并不包括多党竞争。

三、中国：路在何方？

尽管福山完全依据西方的政治标准来评判中国政治并认为中国政治存在所谓的合法性问题，但药方却是非常审慎的：法治优先和党内竞争，而不是竞争性选举。

法治优先，是很多国内外中国观察家的共识。但是，在被压缩的“时空域”中，很难说先有什么后有什么，民主是绕不开的。但是，民主是分配权力，法治是约束权力，没有法治约束的民主并不比其他政体更好。为此，笔者曾提出“法治民主”的政治发展道路。^①

党内竞争一直是西方学界研究中国政治的老话题，即把党内派系当做是西方式的利益集团而视为党内多元主义，比如 1970 年代西方的派系主义范式^②，新近郑永年教授认为，中国模式的核心就是相对西方外部多元主义的党内多元主义^③。但是，中国这两年的制度变迁对于党内竞争、党内多元主义并不鼓励，比如习近平总书记这样说，

^① 杨光斌：《中国政治发展的战略选择》，中国人民大学出版社，2011 年版。

^② Jonathan Unger(ed.), *The Nature of Chinese Politics: From Mao to Jiang*, M. E. Sharpe, 2002.

^③ 郑永年：《未来三十年：改革新常态的关键问题》，中信出版集团，2015 年版。

必须清除那些有碍人民利益的政治利益集团，“党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。如果有了自己的私利，那就什么事情都能干得出来。党内不能存在形形色色的利益集团，也不能存在党内同党外相互勾结、权钱交易的政治利益集团。党中央坚定不移地反对腐败，就是防范和清除这种非法利益关系对党内政治生活的影响，恢复党的良好政治生态，而这项工作做得越早、越坚决、越彻底就越好”^①。这段讲话就是超预期反腐的根本原因，周永康、薄熙来、令计划、徐才厚、郭伯雄等“大老虎”的背后，其实就是形形色色的政治经济利益集团。所以，至少在理论上和形式上，党并不鼓励党内多元主义。福山事实上也认识到了这一点。

至于福山说中国应该像 18~19 世纪的德国一样先法治建设，这也是很多中国学者乃至中国官方的政治设计。确实，中国的很多问题比如福山所特别重视的腐败问题，并不是因为缺少竞争性选举所致，西方国家和很多发展中国家的历史告诉我们，没有法治的竞争性选举可能更腐败，法治和行政体制改革才是惩治腐败的根本之策。应该说，这样的政治建议是可行的。

问题是，处于“世界时间”中的现代国家已经很难使发展中国家按照福山所设计的时间次序去一步一步走了，而是把所有重要变量压缩在一个“空间域”去实行，也就是说，强国家、法治和问责政治事实上是同步需要的，也应该是同步发展的，时间不允许一个国家先建设什么后建设什么，因为每一个变量的实现都是几十年乃至上百年的

^① 习近平：《在中共十八届五中全会第二次全体会议上的讲话》，2015 年 10 月 29 日。

事。何况，福山的“三大制度性支柱”并不能真正解释国家治理，因为国家治理中政治与市场的关系、国家与社会的关系等，并不会因为有了“制度配件”而自动到来。或者说，福山提供的是一种简化的普世主义的蓝图，至于各个国家在实践中到底如何“出发”，也只能把“三大制度性支柱”作为一种外生性的参考变量。

就中国这样的国家而言，根据自身的问题和迫切需要，我提出一个更加包容性的概念：“有能力的有限政府”，其中包括了强国家、法治和问责，当然含义更为广泛一些。提出“有能力的有限政府”是因为中国目前的国家能力有待优化，而且政府的权力是一种无限责任、无限权力。这个概念由三个变量构成：国家有能力、权力有边界、权力受约束。^①

国家有能力。中国国家权力给人的印象是，国家权力和国家能力都无比强大。这是一种错觉。国家权力强大的国家，国家能力并不必然强大，因为内部体制的交叉与重叠以及由此而导致的利益冲突，中国的国家能力事实上呈现出美国学者所说的“碎片化权威”

(fragmented authority)^②，这是他们深入研究中国水利工程的决策过程后所得出的比较接近中国政治真相的结论。更有甚者，在中国常有“政令不出中南海”之说。西方国家的“否决点”出在立法阶段，“否决联盟”的大小决定了立法的成败。比较而言，中国在立法上并不存在强大的否决者联盟，但政策执行过程中会出现各种“否决点”，没

^① 杨光斌：《中国民主：轨迹与走向（1978-2030）》，中国社会科学出版社，2015年。

^② K. Lieberthal & Michel Oksenberg, *Policy Making In China: Leaders, Structures and Processes*, Princeton University Press, 1988.

有人敢反对最高领导人的政策意图，但法律和政策在执行过程中却可能受制于各种利益集团，比如部门政治和地方政治。因此，中国确实还存在加强国家能力问题。事实上，习近平执政后组建的中央全面深化改革领导小组、中央国家安全委员会、中央网络与信息安全领导小组以及更加重要的中央财经领导小组，都旨在强化决策能力和政策执行中的协调能力。

权力有边界。中国虽然改革开放了将近四十年，也早就提出了社会主义市场经济，但是政府与市场的边界还是不清楚，政府的权力随着市场经济的拓展而延伸，政府之手无处不在，比如政府依然控制着很多项目的审批权、各级政府制造出名目繁多的“资格”“资质”要求，从而使得进入市场的成本和营商成本都很高。因此，2013年中国全面深化改革的决定指出，让市场在资源配置中发挥决定性作用，让政府发挥更好的作用。与此相配套，中国先后在上海、天津、广东和福建成立4个自由贸易区，试图按照西方国家的政府与市场关系而压缩政府的权力边界。

权力受约束。中国的迫切问题确实是法治不健全而导致的腐败、权力不受约束而出现不负责任的决策。2014年中共十八届四中全会专门以“法治中国”为主题，这在中共历史上是空前的。目前中国正在进行司法体制改革，比如最高法院在沈阳和深圳设立巡回法庭，以便为下一步的司法体制垂直管理作试点；省法院直接管理市级、县级法院。在笔者看来，约束权力不但表现在狭义的司法体制上，还有前面所讲的压缩政府权力边界、以及中共所提出的建立全方位、多层次

的协商民主，从而使得各种政策的出台有民众参与并能对民众负责。这三种意义上的约束权力，包含了福山所说的“民主问责”，当然问责的形式不是竞争性选举——这也不是福山给中国的选项。

三年前中国政府提出了“国家治理体系与治理能力的现代化”（简称“国家治理现代化”），对此外国人颇难理解。治理体系的现代化无疑包含人类的一些文明价值，诸如自由、民主、平等、法治、公正等，而如何实现这些美好的价值目标，需要强有力的国家能力。笔者将之概括为“有能力的有限政府”。这是中国与很多发展中国家的不同之处，传统的发展理论和非西方国家重视的是现代性的治理体系，但是往往没有相应的治理能力即国家能力，从而其现代化的制度最后都是徒有虚名，现代化制度的外壳之下还是古老的部落制、封建制乃至“普力夺社会”。

（整理人：林雪霏）

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是全国首批“国家高端智库”建设试点单位。

国发院是以习近平总书记治国理政思想为指导，以“四个全面”战略为研究框架，以“国家治理现代化”为特色研究领域，通过体制机制创新，整合中国人民大学优质智库资源而打造的、独立的非营利实体研究机构。

国发院以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为目标，对当前中国与世界面临的紧迫性问题进行政策与战略研究。主要聚焦于经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新三大核心研究领域，形成了十大核心研究团队和十大智库产品体系，致力于打造成为党和政府“信得过、用得上”的国家高端智库。

理事会：

理事长：靳诺

副理事长：刘伟、裘国根

理事：王利明、毛振华、阎庆民、查显友、张宇、刘元春

院务会：

院长：刘伟

执行院长：刘元春

副院长：杨光斌、聂辉华、王莉丽、伍聪

电 话：010-62512142
邮 箱：nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn
网 址：http://nads.ruc.edu.cn

The seal of Renmin University of China is circular, featuring the university's name in English 'RENMIN UNIVERSITY OF CHINA' around the top and '中国人民大学' around the bottom. In the center, there is a stylized 'R' logo and the year '1937'.

思想决定命运。

研究关乎国家方向的思想问题和话语权，

高端智库责无旁贷。

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院

主编：杨光斌 责编：赵卫涛 林雪霏