

政党制度化与国家治理： 后发展国家政治发展的理论观察

罗 干

内容提要 对很多后发国家而言,政党产生于现代化进程之初,并成为国家政治秩序构建的主体,政党力量之强弱甚至可决定国家治理的成败。现有对政党力量的衡量大多从“政党制度化”入手,综合分析这些文献,结合后发国家政治发展的现实,本文认为,政党组织网络、政党自主性和政党内聚力这三大方面的指标可作为分析政党制度化水平的依据,并由此探寻政党是如何实现对国家的有效治理的。

关键词 后发国家 政党制度化 国家治理

罗 干,武汉理工大学政治与行政学院讲师 430063

一、“政党制度化”视角的提出

西方国家的现代化基本依循两大路径:一是“社会中心主义”,以英、美为代表,主要依靠市场方式和社会力量实现国家治理现代化;二是“国家中心主义”,以德、日为代表,主要依靠国家或官僚机器的推动走向现代化。但在很多后发国家,要么社会力量发展不足,要么传统国家能力较弱,均无力推动现代化变革。因此“社会中心主义”和“国家中心主义”两种路径无法有效解释后发国家的治理现代化转型。

根据一些后发国家的转型经验,政党往往成为国家治理和秩序构建的关键因素,杨光斌将之归纳为“政党中心主义”^[1]理论。事实上,在西方国家治理体系中,政党是民众与政府之间的衔接纽带,是民众进行利益表达及利益聚合的重要机制,西摩·马丁·利普塞特(Seymour Martin Lipset)甚至认为政党是民主政治不可或缺的要害^[2]。不过,在西方国家政党的作用是第二位的,是补充制度的力量,而不是

本文为教育部哲学社会科学研究重大攻关项目“当代中国政治制度的实践发展与理论创新研究”(项目号:13JD022)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“政党回应性与转型期的中国乡村政治”(项目号:2015VI064)阶段性成果。

[1]杨光斌:《制度变迁中的政党中心主义》,〔成都〕《西华大学学报》2010年第2期。

[2]Seymour Martin Lipset. The Indispensability of Political Parties. *Journal of Democracy*. 2000: No.1, Vol.11, pp.48-55.

填补制度真空的力量。相比之下,后发展国家的政党往往出现于现代化进程之初,能够影响乃至决定现代化带来的社会秩序变迁,所以这些国家里政党对国家政治发展起着更为重要的作用。

二、国内外对“政党制度化”的研究

国外对政党力量的衡量可追溯到塞缪尔·菲利普斯·亨廷顿(Samuel Philips Huntington),他认为“处于现代化之中的政治体系,其稳定取决于其政党的力量,而政党强大与否又要视其制度化群众支持的情况,其力量正好反映了这种支持的规模及制度化的程度。”^[1]此后,以“政党制度化”概念来描述政党力量成为诸多学者的共识。至于“政党制度化”的丰富内涵是怎样实现与后发国家治理现代化之间的有效联结的,学者们各有见解。

亨廷顿勾勒出的“政党制度化”包含四个指标:适应性、复杂性、自主性和内聚力。适应性是指组织适应环境挑战的能力和存活能力;复杂性是指下属组织的数量及专业化水平;自主性是指相对于其它组织的独立性;内聚力是指组织的团结程度^[2]。理论上讲,组织的适应性是一种结果状态,如果其它指标都达到很高水平,那么组织自然而然能够具有高度适应性。以此为基础,安杰洛·帕内比安科(Angelo Panebianco)将政党制度化的指标分为自主性和系统化两个方面。前者指政党在其所处环境中的自主程度,政党对其与支持者、外部组织等之间关系的控制程度。至于后者,若党内亚团体的权威过大,则政党系统化程度低;若党内亚团体之间依存度高,且政党中央能够控制资源、掌控局面,则系统化程度高。同时,他表明自主性和系统化呈正相关关系。他与亨廷顿的指标均包含自主性,且系统化与亨廷顿所说的内聚力和复杂性相似,至于适应性,帕内比安科认为高度制度化会妨碍政党组织的适应性和灵活性^[3]。史蒂芬·莱维斯基(Steven Levitsky)发现,上述关于政党制度化的内涵的探讨都过于强调“价值输入(value infusion)”了,而莱维斯基认为政党组织的行为规则(routinization)也不容忽视,因此他用价值输入和行为规则两方面来衡量政党制度化。行为规则包括组织内部的权力运转规则及与社会互动的规则^[4]。

肯尼斯·詹达(Kenneth Janda)则另辟蹊径,从“内部与外部”变量的视角,认为政党制度化衡量的是有关政党与外部环境之间关系而不仅仅是组织内部的一种特征。他认为,一个制度化水平高的政党必定是“具体化于民心”(reified in the public mind)^[5]的。随后,这种“外部指标”被罗伯特·哈摩尔(Robert Harmel)和拉尔斯(Lars Svasand)一再强调,他们认为如果政党与其他相关行为主体有紧密联系,则该政党具有较高的制度化水平^[6]。

维姬·兰道尔(Vicky Randall)综合这些研究,从组织结构与价值态度、内部与外部四个维度来确定政党制度化的指标(如表1),认为政党制度化的衡量指标应为组织系统化、价值输入、自主性及回应性。系统化是指政党组织活动的范围、频度和规律性;价值输入指党员和支持者

表1 政党制度化的四个指标

| | 结构 | 态度 |
|----|-----|------|
| 内部 | 系统化 | 价值输入 |
| 外部 | 自主性 | 回应性 |

[1][2][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2013年版,第341页,第10-19页。

[3]Angelo Panebianco. *Political Parties: organization and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, pp.57-59.

[4]Steven Levitsky. *Institutionalization and Peronism: The Concept, the Case and the Case for Unpacking the Concept*. *Party Politics*, 1998: Vol.4, No.1, pp.77-92.

[5]Kenneth Janda. *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: The Free Press, 1980, p.144.

[6]Robert Harmel, Lars Sväsand. *From Protest to Party: Progress on the Right in Denmark and Norway*. Unpublished paper presented at the 1989 Annual Meeting of the American Political Science Association.

对政党的忠诚度;自主性是指政党团体避免被社会势力控制和俘获而形成的独立性;回应性则是指政党在公众心目中的形象^[1]。

在此基础上,马蒂亚斯·巴斯图(Matthias Basedau)和亚历山大·斯特罗(Alexander Stroh)提出,态度维度可由价值输入维度替代,而价值也应有内部、外部区别,由此,制度化是赢得内部和外部稳定以及内外部价值输入的过程,因而包含四个指标(如表2):体现外部稳定性的是政党回应性;体现内部稳定性的是政党组织化;体现外部价值输入的是政党自主性;体现内部价值输入维度的是政党内聚力^[2]。

表2 政党制度化指标

| | 稳定性 | 价值 |
|----|-----|-----|
| 外部 | 回应性 | 自主性 |
| 内部 | 组织性 | 内聚力 |

国内对于政党制度化的研究较有代表性的是胡荣荣(2012),她认为应从内聚力和自主性两方面去衡量,内聚力是政党不至分裂的保证,自主性是指政党相对于社会的自主性,其核心为决策自主。她强调“组织不是制度,政党的组织发展并不能作为衡量制度化的指标,内聚力和自主性指标才是核心”^[3]。

综合现有的研究,自主性、内聚力、回应性、组织化(系统化)等都是较被认可的指标,但对于后发展国家而言,政党的组织网络几乎可以囊括政党组织化及回应性两个方面,因此本人认为,政党制度化的水平应从政党组织网络、政党自主性、政党内聚力等三个层面去衡量。

三、政党组织网络与国家治理

亨廷顿认为,判断政治社会发达与否的标准就在于其所拥有组织的数量、规模和效率之间的差异。如果一个政治社会共同体中社团组织稀少乃至缺乏,而且组织的发展层次低下,那么政治衰朽就极有可能发生。后发国家在现代化过程中发生的转型危机和秩序混乱,很大程度上是由于传统社会组织体系被现代化的力量侵蚀之后,没能及时出现新的组织化的力量对社会进行有效整合所致。

发展中国家在现代化发展的初期一般会面临政治秩序重建和社会整合的双重任务,政党的组织网络在其中的重要作用主要体现在创建政权、整合社会、组织参与三个方面^[4]。至于如何判断政党组织网络的强弱,则需要考察其广度和深度两个方面。其中,政党组织网络的广度即亨廷顿所说的组织复杂性:第一,一个组织必须具有数量庞大的下属组织,从上到下,隶属明确,职责不同,下属机构数量越大,形式越多,一个组织确保其成员效忠的能力就越强。此外,一个有众多目的的组织,在其失去某一目的时,调整自己从而适应新形势的能力,显然较之仅有一个目的的组织的能力要强;第二,不同类型的下属组织各具高度专门化水平,如果下属机构是多功能的,它们就有更大的机构性力量,但也正因为如此,整个组织的灵活性就很难得到加强。因此,具有“社会集成”的政党和具有“特定代表”的政党的政治体制相比,前者的灵活性比后者的灵活性要差^[5]。政党组织网络的深度是指政党与其它社会、经济组织之间的联系程度。政党需与其它社会组织形成“多元、交叉”的局面,通过组织化和制度化的架构,通过正式、非正式方式与其他社会组织进行

表3 政党组织网络的四种理想类型

| 深度 \ 广度 | 无 | 有 |
|---------|--------|-------|
| 无 | 类型 I | 类型 II |
| 有 | 类型 III | 类型 IV |

出处:作者自制。

[1]Vicky Randall, Lars Svasand. Party Institutionalization in New Democracies. *Party Politics*. 2002; Vol.8.No.1, pp.2-13.

[2]Matthias Basedau and Alexander Stroh. *Measuring Party Institutionalization in Developing Countries: A New Research Instrument Applied to 28 African Political Parties*. GIGA WP69/2008, p.6.

[3]胡荣荣:《政党制度化:理论框架与实践分析》,《广州社会主义学院学报》2012年第3期。

[4]汪仕凯:《政治发展中的秩序类型:一个比较分析》,《北京》《比较政治学研究》2013年第5期。

[5][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2013年版,第14页。

能量交换,才能形成有效的组织网络并获取政治支持^[1]。广度是深度的前提,广度的增加可以促进政党的专业化和政党组织网络的规模,提升政党自主性,进而为政党组织网络深度的形成提供基础条件。

对政党组织网络的衡量,广度和深度两方面缺一不可,根据二者的“有、无”组合,可以得到政党组织网络的四种理想类型(见表3),便于分析。

类型IV表明政党组织网络很发达,拥有这种政党的后发国家能在现代化转型中形成稳定的政治体系。但这并不常见,因为组织规模(广度)的拓展容易导致组织官僚化,而组织深度的拓展又强调其对社会的回应性,所以,广度和深度的有效结合意味着政党组织需要解决官僚化与回应性之间的悖论。安杰洛·帕内比安科将政党分为大众官僚型政党(mass-bureaucratic parties)和选举职业型政党(electoral-professional parties),其中前者具有组织广度,但却形成了自上而下的官僚组织结构,对社会群体的回应性有限;后者具有自下而上的沟通机制,权力来源于社会支持,但组织结构过于扁平^[2]。将两种形式的组织机制有效结合极为困难,需要在组织设计层面进行科学的“顶层设计”。

从各国成功经验来看,处理政党官僚化与回应性悖论的方式有两种:一种是以“逆向回应性”的方式,通过“全能主义”的政党-国家形态(党国体制)来统合社会^[3],这种政党本身组织网络的广度较强,另外在深度层面,政党-国家将社会组织进行分类、编组、建构,将之塑造为可控型组织,并通过它们强力控制整个社会。这种方式在苏联、朝鲜、东欧,以及建国初期的中国等传统的社会主义国家比较常见。另一种是“正向回应性”方式,政党的组织广度足够,并强调基层组织与社会多元主体之间的有效互动,这种类型的成功经验较少,它需要政党具有极强的自律性和调试性,在权力与社会之间实现平衡。新加坡人民行动党是一例。人民行动党内部实行议员与社工“兵不认将,将不认兵”的分工制约体制。议员,也包括政府高官,是公开的政治精英,负责在议会、政府中进行政治活动,贯彻党的政治纲领与政策。议员没有自己的组织基础,是由党的上层选择、确定的政治精英,其主要的政治活动依赖社工的支持,而社区工作、党的工作和工会工作三大系统中的社工都由党组织统一调配。即社工是议员的支持系统,却不听命于议员,由党中央介于他们之间,切断其联系,二者一定程度上都只是党的工具。这种体制杜绝了政治精英建立政治基础、形成派系的可能,使他们团结于党的领导下,依赖于党,保证了党中央的权威、控制力和统一性。大量的社工更是深入到一个个社会自治组织的运转过程中去,使人民行动党获得巨大的政治支持,可以这样认为,“在存在宪政民主和竞争性选举的制度环境下,一党长期执政的根本机制是执政党能够将掌握的经济与行政资源转化为政治资源——选票,以这样的合乎法律、合乎程序的方式取得政权并长期保有。而资源转化是透过人民协会这类社会组织的社会服务功能来实现和完成的。党领导和影响的社会组织是资源转化的载体与方式。”^[4]

反之,类型I这种政党组织网络既无广度又无深度的现象,可称之为“碎片化的组织网络”。这种政党是无法在后发国家的现代化转型过程中发挥有效整合作用的。而且政治发展引发的“参与爆炸”,在得不到有效组织化引导的情况下极易造成政治共同体的衰朽。此外,政党组织网络的缺失还

[1]这种组织化的支持实际上包含“弥散性支持”与“特定支持”两种,弥散性支持来源于社会其它组织对政党常态化、合法性层面的认可;特定支持是社会对于政党执政以后政策绩效方面或治理有效性方面的满足。参见[美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,[北京]华夏出版社1999年版,第320-330页。

[2]Angelo Panebianco. *Political Parties: Organization and Power*. New York: Cambridge University Press, 1988, pp.262-274.

[3]邹谠认为,全能主义是指政治机构的权力可以随时无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的知道思想。”参见邹谠:《二十世纪中国政治:从宏观历史和微观行动的角度看》,牛津大学出版社1994年版,第3页。

[4]房宁:《自由、威权、多元:东亚政治发展研究报告》,[北京]社会科学文献出版社2011年版,第9页。

会使社会产生巨大的权力真空,给“军人干政”提供了极大空间。如表4,处于现代化转型过程中的国家,其军事政变和政变企图的发生,在无效政党国家和拥有多元化政党体系的国家比较频繁。可以说,“一种政治制度遭受军人干政的几率是与其政党的力量成反比。”

以阿根廷为例,20世纪50年代,由于各政党的组织网络呈碎片化,

没有一个能够有效应对社会转型的治理危机,且它们对转型的基本问题没有形成“制度化妥协”,反庇隆主义的公民联盟极力将庇隆主义政党排除在政治秩序的建构过程之外,并寻求军方作为仲裁者,造成军人干政的结果,这种“不可能的博弈”状态加剧了社会撕裂,造成国家动荡^[1]。

现实的政治实践中,政党组织网络在广度和深度上往往不能同时获得成长。如果组织网络具有广度却无深度,如类型III,则政党组织徒具规模,却无法获得社会广泛支持,无法实现“政党回应性”,呈现“没有发展的增长”,走向“组织内卷化”的结果,即一方面“没有实际(提高效益)的发展和增长”,另一方面“旧模式藉非正式规则获得再生和持续。”^[2]这种现象比较常见,在政治秩序生成初期,一些国家或地区依靠“权力的组织化网络”^[3]完成了对碎片化社会的整合,并通过自上而下的压力型组织强行控制整个社会。但随着现代化的发展,社会不断多元化、利益诉求也具多样性,如果政党组织网络只有广度却无深度,就会造成政党与社会之间信息不对称,并在利益协调上产生问题,无形中增加了政党-国家的治理成本,影响到治理绩效^[4]。

类型II是指政党组织网络覆盖不足,且未实现专业化,政党不得不依靠非正式的方式与其它利益集团建立联系,组织的“异化”难以避免,这对后发国家和地区的政治发展有百害而无一利。以台湾地区为例,在国民党入台以前,基层社会被乡绅掌握,乡绅在某种程度上弥补了官府力量的薄弱。国民党迁台后,其政权建设力度不够,基层组织没能有效整合地方性力量,主要通过收编地方派系来保持其支配性地位。国民党开放地方选举,实施地方自治,而且将地方客运交通、农田水利会、工程建设承包等社会治理权交由地方权贵,以此来交换他们的政治效忠,形成一种“恩宠-侍从关系”体制。这种关系存在不少风险,因为双方关系不是以制度化的联系纽带,而是以腐败的政治社会资源交易为基础的,“国民党对于地方派系的倚赖,以及与部分财团的复杂利益交换关系,使得台湾的代议政治一直无法摆脱黑金政治的侵蚀。”^[6]国民党这种简化的治理模式造成了过度依赖地方派系、政党组织自主性丧

表4 处于现代化之中的国家在独立后发生政变和政变企图的统计^[1]

| 政党制度类型 | 国家数 | 发生政变的国家数 | |
|--------|-----|----------|-----|
| | | 数目 | 百分比 |
| 共产党国家 | 3 | 0 | 0 |
| 一党制 | 18 | 2 | 11 |
| 主从政党制 | 12 | 4 | 33 |
| 两党制 | 11 | 5 | 45 |
| 多党制 | 22 | 15 | 68 |
| 无效政党国家 | 17 | 14 | 83 |

[1][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2013年版,第340页。

[2]Guillermo O'Donnell. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South America Politics*. University of California, Berkeley, 1973, p.180.

[3]赵建民、张执中:《组织内卷与列宁式政党的调适与变迁:中国共产党个案分析》,〔台北〕《人文及社会科学集刊》2005年第2期。

[4]强世功:《法制与治理——国家转型中的法律》,〔北京〕中国政法大学出版社2003年版。

[5]周雪光认为,中国国家治理的负荷与政府组织膨胀形成了恶性循环:治理负荷刺激了政府组织和权力的膨胀,而后者的膨胀又诱发了治理规模的扩大。随着政府体制的膨胀,信息流通和政策执行为复杂体制的惰性所累,自上而下的政策指令随着各级机构的过滤而力图不及,只能依靠政治上的运动型治理机制来推行之。具体参见周雪光:《国家治理规模及其负荷成本的思考》,〔长春〕《吉林大学社会科学学报》2013年第1期。

[6]朱云汉:《国民党与台湾的民主转型》,〔香港〕《二十一世纪》2001年6月号。

失的局面,致使地方政党能力极其弱化。

四、政党自主性与国家治理

20世纪80年代以来,社会科学领域重新重视起国家及国家自主性的作用,国家自主性指国家在与社会力量竞争过程中体现出的占据优势地位的控制力,国家不为社会所“俘虏”,是具有独立意志的组织体^[1]。埃里克·诺德林格(Eric Nordlinger)考察民主国家中政府政策偏好在与利益集团的偏好相一致或出现分歧之时,能否显示出国家自主性^[2]。皮特·埃文斯(Peter Evans)、期考切波等人则试图“找回国家”,强调国家自主性在解释社会冲突等问题上的作用^[3]。

政党自主性在某种程度上与国家自主性类似,两者均是相对于社会而言的。罗伯特·H·迪克斯(Robert H. Dix)认为政党自主性是指政党独立于其它社会团体的程度^[4]。亨廷顿认为,“自主性涉及以社会各势力为一方和以政治组织为另一方的关系。就自主性而言,政治制度化意味着代表某些特定社会团体利益的政治组织和政治程序的发展。凡充当某一特定社会团体——家庭、宗族、阶级——的工具的政治组织便谈不上自主性和制度化。”^[5]安杰洛·帕内比安科认为政党自主性体现政党在其所处环境中的自主,政党对它与支持者、外部组织等的关系的控制程度,一个具有自主性的政党能够对其所处的环境进行广泛控制。综合分析这些观点,本文认为政党自主性研究的是政党与社会之间的关系问题。

正如胡荣荣所言,政党要保持自主性就必须控制公共资源,并使其服务于政党的行动^[6]。但是政党在汲取资源时,难免依赖其它利益集团的支持,或为精英集团、或为普罗大众。因此需要衡量政党相对于精英的自主性和相对于大众的自主性。根据二者“强、弱”的不同组合,可得出四种理想类型(见表5)。

表5 政党自主性的四种理想类型

| | | |
|----------|----------|--------|
| | 相对于精英自主性 | |
| 相对于大众自主性 | 弱 | 强 |
| 弱 | 类型 I | 类型 III |
| 强 | 类型 II | 类型 IV |

出处:作者自制。

如表5所示,相对于精英和大众均有较高自主性的政党可称为“自主型政党”(类型IV),这种政党具有极强的自我决策能力和行动能力,能够在精英与大众之间保持平衡,使制度和政策保持正义,因而政党制度化水平较高,有利于政治秩序的稳定。现实中,自主型政党可分为两种:一种是依靠政党精英的自律而形成的自主,这需要政党领袖具有公平的施政理念,对国家和民族具有强大的使命感,且具有高超的对现代政治运行规律的把握能力,进而能够严肃党纪,规范党内民主,并以一种政党权威主义去推动现代化的发展。这在一党长期执政的国家和地区比较常见。但这种依靠政党精英自律的自主性有其自身限度,即精英的衰退或更迭会造成的巨大风险。另一种自主型政党是在整个国家权力制衡体系的设计中,在宪制的规约下,逐渐被“规训”而成的一种选举型政党。要在激烈的多党竞争中获取执政地位,就必须逐渐淡化其政党阶级属性,并使其意识形态“中间化”,向奥托·基希海默

[1]曹胜:《国家自主性的知识逻辑与研究视域——以国家回归理论为中心的分析》,〔杭州〕《浙江社会科学》2012年第8期。

[2][美]埃里克·A·诺德林格:《民主国家的自主性》,孙荣飞等译,〔南京〕江苏人民出版社2010年版。

[3][美]彼得·埃文斯:《找回国家》,方力维等译,〔北京〕三联书店2009年版。

[4]Robert H. Dix. Democratization and the institutionalization of Latin American political parties. *Comparative Political Studies*, 1992: Vol.24 No.4(Jan.1992), p.500.

[5][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2013年版,第16页。

[6]胡荣荣:《政党制度化:理论框架与实践分析》,《广州社会主义学院学报》2012年第3期。

(Otto Kirchheimer)所论述的“全方位政党”^[1]转型。这在英美等西方民主国家的政治体系中比较普遍。

反之,相对于精英和大众自主性均低的政党可称为失败型政党(类型I),它们没有明确的价值取向,极易造成国家政治秩序的崩解。

现实中,政党被精英或大众任一方所“俘获”的现象时有发生,此种情形下,政党关于国家与社会治理的政策难免失衡,失衡的治理体系难以获得治理的有效性,而治理有效性危机可能转为政党的合法性危机。

具体而言,如果政党无法对精英集团的利益进行制度化整合,反被其“宰制”,政党就失去了相对于精英的自主性,趋向“寡头化”,或者政党成员转变成一种“营利型经纪”,成其为“寡头化政党”(类型II),此种政党所构建的政治秩序中,政党成为权力与利益交换的中心,黑金政治、暗箱操作层出不穷。很多发展中国家、地区出现的政党与财阀暗相勾结的现象就属此类。其实,现代化过程难免产生多元化的社会精英,这迫使“一党政治”国家的执政党从排他性政党向包容性的政党转型^[2]。布鲁斯·迪克森(Bruce J. Dickson)发现,列宁主义政党包容性的扩大,是其面对环境变迁最常采取的策略。面对传统依附关系的弱化,以及社会横向流动的增加,政党通过“行政吸纳”的方式将精英吸纳进来,这不但可以换取政治支持,同时可以使之免于精英的“俘获”^[3]。

此外,如果政党相对于大众自主性较低、被大众控制,政党及政治体系将陷入民粹主义的陷阱中,成为“民粹主义政党”(类型III)。民粹主义是现代化的产物,目前对其并没有确切的定义,但通过学者的讨论和描述,可总结出一些特征,如它反对、仇视精英政治,主张重新分配社会财富,有极端平民化倾向,崇尚全民利益、直接民主,实行公正公平等,希望统治者顺从大众情绪和意愿等等。民粹主义政党在拉美特定阶段的政治实践中比较普遍,如巴西的瓦加西主义、秘鲁的阿普拉党、乌拉圭的新巴特利主义以及委内瑞拉的查韦斯政权等等,最为典型的还是阿根廷的庇隆主义(Peronism)。民粹主义政党面临着先天的困境,因为民粹主义最初的要求是对占统治地位的政党进行批判,然而在其政治活动中,政党又是他们组织运行的载体。民粹主义政党往往以运动式的方式进行社会动员与国家治理,这与政党的制度化建设是相悖的,长久来看会使社会经济发展陷入无效率状态,甚至引发国家动乱。

此外,我们还应认识到,政党自主性是一种相对的自主,具有严格限度。其一,要与国家自主性耦合。黄杰的相关研究表明^[4],评价和衡量政党与国家自主性耦合程度的指标有两个:一是“认同性”,即政党与国家权力对各自存在的意义和必要性给予承认与尊重,同时在通过合作共治以保障整个政治体系的有效运作和存续方面也达成了基本一致;二是“嵌入性”,指政党、国家两种体系各自依靠某种机制实现前者进入后者或后者进入前者的过程、状态和程度,如果双方可以相互进入对方,则形成“双向嵌入”。具有相互认同和嵌入关系的政党与国家具有极强的耦合性,这样,一方面政党可以依靠国家

[1]基希海默认为全方位政党具有如下特征:“一、政党意识形态包袱急剧减少;二、高层领导群体的地位巩固与否,不再以其是否能实现政党的目标为依据,而是看其是否有助于国家利益的实现;三、个体成员所起作用降低;四、淡化自身的阶级属性,淡化自己的特定社会阶层或宗教派别出身,鼓励从各种人群中尽可能地吸收拥护者;五、确保与各种不同利益集团都有往来,并通过这些利益集团来争取选举上的支持。”Otto Kirchheimer, “The Transformation of the Western European Party Systems”, in Joseph LaPalombara and Myron Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1966, pp.177-200.

[2]赵建民、张执中:《组织内卷与列宁式政党的调适与变迁:中国共产党个案分析》,〔台北〕《人文及社会科学集刊》2005年第2期。

[3]Bruce J. Dickson. *Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation. Political Science Quarterly*. 2000: Vol. 115, No. 4, pp.517-540.

[4]黄杰:《比较历史视野下的大国治理问题研究——以耦合性治理结构与治理绩效的关系为线索》,〔上海〕复旦大学2012年版。

能力权力网络来吸纳资源,另一方面,高耦合程度下,国家自主性会促进政党自主性。其二,须与社会权力协同运行,否则政党就会丧失社会根基,成为曼库尔·奥尔森(Mancur Olson)所谓的“分利集团”,侵蚀社会财富,“降低社会效率和总收入,并使政治社会中的分歧加剧”^[1]。政党作为分利集团的极端表现就是“极权政党”。根据玛利亚·乔纳蒂(Maria Csanadi)的研究,此种政党统治下的政党与国家之间、政党与社会之间、政党与经济之间、统治精英与工人阶级之间的边界和势力难以确定,政党从一个自主的政治实体发展为一种政治垄断的制度化权力实体^[2],其政治后果是形成极权化的国家治理模式。

五、政党内聚力与国家治理

政党内聚力指政党成员,尤其是党内精英之间的团结程度^[3],精英整合程度高的政党容易达成政治共识,形成巨大的能量聚合。政党对党员的整合不是简单依靠组织和规则所能达成的,还需要信仰的统一,利益的满足和人格的尊重。政党内聚力的提升,需要将其成员之间的关系纳入到制度化的轨道当中,使党内各派政治精英形成良性的竞争局面,防止派系分裂。

毋庸置疑,意识形态对政党内聚力具有重要影响。意识形态概念复杂,正如大卫·麦克里兰(David McClelland)所言:“意识形态是一个定义(因此其应用)存在激烈争议的概念。”^[4]但其“黏合剂”的基本功能是被认可的,即为成员提供共同的思想信仰体系和思想准则,进而使其形成共同体。现实的政党运转并不严格按照意识形态进行,而是按照正式、非正式的原则运作。依据政党成员之间的关系模式,可将政党内聚力分为人格化、派系化以及职业官僚化三种类型。

政党内聚力的人格化指基于对领袖的忠诚而形成的成员关系结构。人格化是相对于体制化而言的,体制化结构中政党权力一般来源于规章,而人格化结构中个人的权力依附于政党领袖,来自对领袖的“忠诚”。在胡伟看来,人格化结构的存续需要两个基本条件:第一,“领袖与其他权力精英之间的关系是否和谐是人格化结构稳固与否的关键。”第二,“在次级人格化权力结构中,也需要权力精英之间在人际关系和个性气质方面的协调配合。”^[5]领袖的超脱地位和平衡权力的娴熟技巧是确保人格化权力的条件和关键。要使政党内部有序运转,须以人际关系的有机组合为前提,形成一个最高权威即克里斯玛领袖,这个领袖可以对次级权力精英及群体进行节制,而权力精英及群体间又互相牵制。只有这样,权力结构才能达到平衡状态(如图1)^[6]。前苏联、东欧、朝鲜等传统社会主义国家的政党内聚力均为这种形态。

领袖在这种人格化结构中举足轻重,一旦领袖去世,这种权力结构的稳定装置就失去了“锚”,对政党的内聚力产生极大冲击。因此遴选“接班人”至关重要。以印度国大党为例,它成立于1885年,一百多年来,政党权力的继承者一直由甘地家族垄断。尼赫

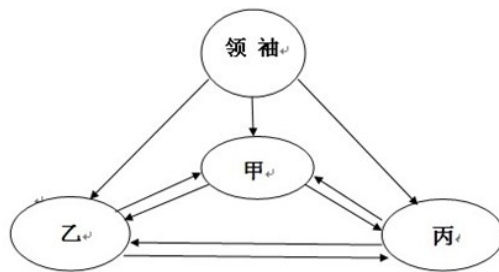


图1 人格化权力结构的平衡态

(甲、乙、丙代表若干权力精英群体,箭头表示权力矢量)

[1]Mancur Olson. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. Yale University Press, 1982.

[2][匈牙利]玛利亚·乔纳蒂:《自我耗竭式演进:政党-国家体制的模型与验证》,李陈华、许敏兰译,〔北京〕中央编译出版社2008年版,第29-30页。

[3][美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海人民出版社2013年版,第17页。

[4][英]大卫·麦克里兰:《意识形态》,孔兆政、蒋龙翔译,〔长春〕吉林人民出版社2005年版,第1页。

[5][6]胡伟:《政府过程》,〔杭州〕浙江人民出版社1998年版,第147-148页,第162-163页。

鲁、尼赫鲁的女儿英迪拉·甘地和外孙拉吉夫·甘地曾先后担任国大党领导人并出任政府总理。

随着政党-国家权力的缔造者、精英逐渐去世,以及社会现代化、世俗化的发展,具有绝对权威的克里斯玛型领袖再难出现,或是被培养出来。因此,对于具有人格化结构的政党来说,平衡次级权力精英之间的关系极为重要。如果次级权力精英之间无法达成共识,政治平衡将被打破,党内因此形成一种派系化的权力结构,成员之间的关系不受正式制度章程的规范,普通成员依附政党精英,个人的升迁、福利跟其“投靠”的政党精英息息相关,类似“政党分肥制”。诚然,任何政党内部都可能存在派系,但是派系化政党结构的致命之处在于维系政党运作的组织原则不规范,一旦发生社会经济危机,就易走向分裂。以墨西哥的革命制度党为例,虽然它在相当长时间里保持了执政地位,但一直未摆脱派系斗争。党内成员因地域、地位不同,形成了不同派系,国内重大政治冲突和竞争大多源于派系之间的缠斗。20世纪80年代后,随着改革的深入,党内各派围绕着“权”和“利”的斗争愈发激烈,组织逐渐分化,1987年8月,主张民主选举总统候选人的派系被开除,90年代后,党内派别更是繁杂,元老派、传统派、现代派、少壮派、革新派、技术官僚派、团结派、批判派等等不断混战,极大耗损了党的内聚力。终于在2000年大选前,该党在预选总统候选人时各立山头、互相倾轧的丑相成为反对党攻击的靶子,直接导致执政地位的丧失。

当然,也有一些后发国家的政党成员之间形成了一种职业官僚类型的关系模式,政治交往依据政党的正式规则进行,政党精英对政党的基本价值和行为规则具有共识,普通成员的升迁以一套科学、公正的常规化机制为准则,从制度上减少了派系滋生的机会。新加坡人民行动党就是一例。该党主要政治资源和组织资源掌握于党中央的上层,并规定党内精英在从事竞选等重要政治活动时,必须依靠党组织提供的政治资源,不得接受外来赞助,党中央介于组织资源和政治家之间,切断其联系,保证了党中央的权威和控制力以及全党的团结统一。而且人民行动党对党内人才选拔也具有严格的标准、规范的程序^[1],自1979年开始,所有候选人均须经过通过严格的资格审查和筛选程序,且被选拔者也服从中央执行委员会的调遣,由人民行动党“空降”到各选区,在基层党支部协助下,与基层党员密切合作,展开竞选,争取胜选。

结 语

总之,对很多后发国家而言,“政党中心主义”的路径使主要政党成为政治秩序构建和国家治理的核心,成为“党国体制”,政党力量的强弱甚至可决定国家治理的成败。现有的对政党力量的探究大多从“政党制度化”入手,综合分析既有文献,结合后发国家政治发展的现实,本文认为政党组织网络、政党自主性和党内聚力这三大方面的指标可作为衡量政党制度化水平的依据,并由此探寻政党是如何实现对国家的有效治理的。如果政党组织网络能够既具广度又有深度,实现与其他社会组织的“多元、交叉”关系,就能源源不断从社会汲取支持;如果政党能够既不受精英挟持又免于大众的俘获,就不至于走上寡头或民粹的道路,保证施政的公义;如果政党能够切实发挥其意识形态作用,并在党内形成制度化、规范化的良性竞争机制,就能保有强大内聚力,不至于走向分裂。在后发国家的现代化转型中,只有这样的政党才能发挥出强劲的国家治理能力,促进政治、经济、社会的发展。

[责任编辑:史拴拴]

[1]Chan Heng Chee. Politics in An Administrative State: Where Has the Politics Gone? In Chee Meow Seah (ed.). Trends in Singapore: *Proceedings and Background Paper*. Singapore: Singapore University Press for ISEA, 1975.