

社会主义政治发展的制度要求

——现代中国社会治理形态的结构性营造

韩福国

摘要: 社会主义政治发展构成了中国特色社会主义的重要内涵,它要实现“党的领导”、“人民当家作主”和“依法治国”的有机统一,就必须完成中国社会治理形态的结构性营造这一战略性支撑载体,进而才有可能实现“国家有效治理、政府依法管理和社会有序参与”的三个社会目标。本文基于“政治发展的制度建构与社会具体治理形态之上”这一理论逻辑,分析了社会主义政治发展、政府管理模式和社会治理机制三者的结构性营造的具体路径和指向,提出政治权力要与民主权威相配,从而生成形态的结构性营造的中轴性要素。否则缺乏权威的政治——行政系统就会失去对国家治理的有效性,也会缺失人民参与所形成的政治认同。

关键词: 社会主义; 政治发展; 十九大; 现代社会治理形态; 结构性营造

作者简介: 韩福国, 复旦大学国际关系与公共事务学副教授, 复旦大学城市治理比较研究中心主任, 上海 200433。

中国共产党的十九大政治报告中明确提出:“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求”,这明确地提出三者的有机统一构成了“社会主义政治发展”的具体指向。

在此指向下的基本制度框架,则包括“必须坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持和完善人民代表大会制度、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、基层群众自治制度,巩固和发展最广泛的爱国统一战线,发展社会主义协商民主,健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。”¹它们构成了中国特色社会主义在国家层面上新时代的制度规定。但这些制度规定,需要具体的可落实的社

会治理形态来进行承接，这就对中国社会治理形态赋予了“结构性营造”的切实任务。

换句话说，如果相对应20年前市场经济建设所带来的权力结构的营造任务而言，现在的治理形态的结构性营造能否顺利进行，直接决定着社会主义政治发展的基础是否能“做实”，也进而决定着社会主义制度的顺利发展和有序演化。

政治发展文献一直是具有不同的解释和观点²，但可以预料，随着中国社会主要矛盾的形态变化，新一轮前所未有的中国改革进程，将大幅度地冲击和改变中国的政治发展结构。在社会即将发生大的转变的时刻，清醒的人们不能一头扎入纷繁的具体事务之中，即不能以世界政治发展的规律来简单地框定中国政治发展的细节，更不能过度地夸大我们政治发展的阶段性和滞后性，否则就是以为中国社会主义建设可以“轻轻松松”完成，可以文字上的“敲锣打鼓”来实现的错误，而是应冷静地思考这一社会主义政治发展的制度要求，这一社会变动会带来什么样的政治结构的反应和治理结构的要求。

当下以及今后很长一个时期内，我们需要根据这一要求，思考中国特色社会主义新时代，需要什么样的治理形态，进行何种路径上的结构性营造。这与20年前提出的中国权力结构的营造³，在内在逻辑是一致的，但是在具体路径和指向发生了很大的变化。

一、中国社会主义政治发展的三个逻辑统一

“中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果，是坚持党的本质属性、践行党的根本宗旨的必然要求。”⁴因此，中国政治发展的治理结构的营造，需要基于以上三个逻辑，来实现三个层面上的营造目标——“政党有效治理国家、政府依法履行职能、人民有序政治参与”。

“一个现代化中的政治体系的安定，取决于其政党的力量。”这是亨廷顿对发展国家的政治发展的总结，但其逻辑的依据是“一个强大的政党能使群众的支持制度化。”⁵反过来说，如果现代化进程中的政党无法把群众的支持进行制度化（institutionalization），那么政治体系的“安定”就无法实现。

在社会主义政治发展的基本结构中，虽然历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑，

不能与三个结构性营造的目标——简单地对应，但是一个基本的解释是：政党的领导是中国特定的历史发展的逻辑，这构成了执政合法性建构的基本依据，它需要实现有效地治理国家也是历史发展的所需，也是其执政的重要基础；而现代政治发展的理论逻辑则需要现代政府必须依照“法治”和“规章”进行管理，提供社会主义政治发展的有效政策资源；社会自身结构的营造，要采取“自治”和“共治”的协商民主路径，实现各个阶层的人民有序政治参与。三个逻辑统一的体现，就是能否实现根本目标——“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”。

“世界上没有完全相同的政治制度模式，政治制度不能脱离特定社会政治条件和历史文化传统来抽象评判，不能定于一尊，不能生搬硬套外国政治制度模式。要长期坚持、不断发展我国社会主义民主政治，积极稳妥推进政治体制改革，推进社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。”⁶

事实上，也没有一个制度能照搬成功，我们过去照搬苏联的实践也带来大量的经验和教训，因为中国不是前苏联或者任何一个国家。在某种意义上，“制度照搬”不是一个意愿的问题，而是一个在事实上“无法落地”的问题。作为“骑在马背上的世界精神”⁷的拿破仑也无法将法国制度强加给西班牙人。但是，毫无疑问，制度的具体程序、方法和技术和实践案例，是解决中西民主争论的最好方式。

中国社会治理形态的结构性营造，直接关系到社会主义政治发展的中轴性制度能否落地，以及如何落地的问题。就是历史逻辑与实践逻辑能否统一理论逻辑的关键点。它既要坚持民主的逻辑，又要实现党对国家有效治理的归宿，又要体现社会自治和共治的演化诉求，“社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化”就构成了一个制度建设的中轴性规则体系。

通过分析，可以得出一个基本的判断：现在需要的是对治理形态进行结构性的调整和营造。仅作局部的治理结构的调整已不能解决问题，各项局部的治理结构的调整目前已经累积起来，需要有更为宏观的结构性营造来将它们“捏成一体”。毫无疑问，如果一个国家的制度和政治实践之间的落差不断增加，导致了

民众的不满甚至怨恨，就会带来无法遏制的政治衰败（political decay），造成中国40年一直追求的政治发展（political development）的反面。

二、社会主义民主政治的结构性营造：国家的有效治理

中国社会经过40年的持续的改革开放，从一定的角度观察，可以将其视为社会权力结构和民主政治结构两个方面是否发生了对称性变革的过程。

任何社会的大幅度变迁，首先都会对一定社会的政治权力配置结构提出要求。在社会发展的不同阶段，在不同的社会中，在社会政治、经济、文化和道德等发展的不同水平上，社会发展向政治发展提出的要求是不同的。合理的政治发展战略要判明这些基本的要求是什么，这样才能顺应社会发展的要求，有效地推进政治发展。

中国的改革开放向政治发展提出的基本要求是：满足社会结构大幅度变动导致的利益分化，有效整合社会发展中滋生的各种要求，按照中国社会现代化发展的基本目标，制定确定和适当的政策，平衡各种政治关系以保持动态的政治稳定，推动现代化进程的持续进步，避免各种历史倒退和激烈动荡。

经过40年改革开放的推进，中国建立社会主义市场经济体制的目标已经初步实现，市场在资源配置中已经发挥了决定性的作用，虽然还有许多的政府和市场间关系的不清晰，这都向中国政治体制的深化改革提出了新的要求。经济发展的有效性可以带来一定程度的合法性，因为民主国家的治理绩效可以通过其分配经济增长带来的承诺和能力来衡量，但一个长期的治理有效性，必然要求制度的整体性，这首先就是社会主义民主的结构性营造。

1. 民主政治的结构性营造

社会主义民主政治的发展，在推进社会主义整个政治发展形态的过程中，有着特别重要的地位，因为社会群体利益的满足、政府决策的科学化、政治发展的稳定，均联系着民主政治的具体呈现结构。

中国改革开放的推进，引起了基层党建形态、政府的组织结构和行政功能的诸种不适，如党建嵌入的困境、宏观调控能力的弱化、各种管理体制的重叠、中央和地方政府关系的结构性失衡，干部人事制度的滞后等等。所有这些呈现来的治理能力不足的问题，实质上都刻画了一个命题：社会主义民主政治结构的适应性问题。改革开放不久，邓小平就准确地概括了这一结构性困境：“现在经济体

制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化的成功。”⁸“重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求，所以不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进。”⁹经济制度发展和社会结构演化的深入，日益向中国政治体制改革提出了新的要求，这一要求也会变得越来越迫切。

社会主义民主政治制度化、规范化、法治化、程序化均是有效治理的平台和载体。随着对这个问题的体认，需要认真思考的一个重要问题是：社会主义民主政治在中国现阶段的社会发展和经济发展中有何作用？民主政治的权力结构要适应社会治理结构的进一步发展，该如何采取何种方式来组织和建构？民主政治运作的原则和目的应该是什么？这些问题一直存在于中国的政治发展当中，但是目前尤其是需要仔细地思考和审慎地营造。

关于社会主义民主政治的具体结构应该如何营造，各种观点纷纷扬扬的，生动地反映了中国社会经过40年改革后，历史、社会、文化条件发生了巨变的变化，社会结构的转变向政治体制提出了更现实的迫切民主要求：政治体制以及由它确定的民主结构，能否在“国家治理体系和治理能力现代化”下一步的发展中，起到强大的推动作用，将在很大程度上制约着中国现代化能否走出“初级阶段”。

同时，在“社会主义民主政治”的内涵到底应包括什么具体结构的讨论中，体现出来的普遍忧虑和关注也深刻地表明，在社会新旧体制和新旧结构交替之际，社会冲突、结构矛盾、利益错节、发展失衡等诸多问题也相随产生，作为社会调控系统的政治和行政系统能否迎接挑战，将决定中国特色社会主义的“新体制”和“新秩序”能否牢固地、顺利地建立起来，以及“中国特色的社会主义市场经济”最终能否完善起来。

因此，完善健全中国社会的现代化领导体制就构成了一个核心任务，即通过执政党领导体制及其与政府、其他党派、社会、企业等的嵌入式互动关系，来提升政治领导体制的现代化领导能力，这是检验领导体制能否长期存在的基础，也是支撑政府管理的资源有效整合的基础。同时，通过对党与政府、政府与企业、国家与社会、中央与地方、干部与群众等关系的优化，来营造整个政治权力关系的多中心的合作机制等等，这构成支持民众进行有序的社会政治参与的政治载体。

任何社会在其发生快速变化的阶段，均需要有与这种变革相适应的民主政治结构。社会结构与民主结构是相辅相成、相互制约的关系。在很多场合，两者是相互适应的；但是在社会结构和民主结构各自发生变革时，它们之间的关系就需要做出调整。要满足这个要求，就要对政治体制进行改革，需要通过社会主义的民主政治关系调整来实现。

2. 国家有效治理中的调控方式转型

民主政治结构直接影响到“政治-行政”在国家治理体系中的运行方式，形成了政治-行政体制的社会调控行为。从民主结构的角度来看，国家治理中的“政治-行政”调控方式已经在实际的社会形态中发生了以下的变化¹⁰，这些变化是当下中国正在迅速发生的变化，也是今后中国国家治理能否有效现代化的关键，或者说是能否带来国家治理能力提升的可能性：

(1)从“自上而下”式调控走向“自上而下与自下而上相结合”：过去集中于有限的公共事务并主要是通过政治手段进行管理，现在大规模的社会事务大量地进入了国家调控系统，原有的政治-行政体制的调控空间显得应对能力不足，从而产生了治理能力的低效，甚至结构性失衡，这就需要“上下结合”的互动式国家治理路径。

(2)从“单中心-集权式”调控走向“多中心-分权式”：过去中国政治体制主要采用集权方式统一管理，现在需要把权力分散到社会各个层次的治理结构中去，采用授权地方政府层面进行多中心方式的社会调控格局。

(3)从“直接-命令式”的调控走向“间接-合作式”：过去的“政党-政府”结构直接决定社会林林总总的各项事务，现在需要采取间接方式的控制，采用与社会多元主体进行政治合作、公共服务外包、公共决策的参与，形成居中调控。

(4)从“具体-细节式”的调控走向“宏观-大局式”：过去中国政治调控介入到了国民经济每一个具体部门和社会民众生活的每一个组织内部，现在需要侧重于总体社会和经济发展战略的调控，学会宏观调控的现代治理方式。

(5)从“垂直-集中式”调控走向“横向-协作（同）式”：传统的纵向“一竿子插到底”的集中式管理的基础已经发生了改变，现在中国发展出了横向的政府间协调，尤其是不同的区域之间、不同政府之间、不同政府组织之间的治理协作（同）。

(6)从“维稳-被动式”的调控走向“动态-平衡式”：过去重点在维护一个表明上的稳定的社会状态，不再追求一个简单维稳取向的静止格局，现在更注重推动社会的全面动态均衡和多元快速发展。

(7)从规制式的调控走向驱动式：过去整个国家的行政体制着力按照中央层级制定的一致化的全国规范进行社会规制，并控制所有的社会子系统不游离开政治规范系统，重点在对社会运动的具体组织方式进行管制；现在更强调在日新月异的社会生活中不断更新管理规范和管理手段，不断迎接来自社会的新挑战，要求社会运动成为社会发展的主要推动力量。

(8)从内向封闭式的调控走向外向开放式：过去中国主要是在一个相对封闭的社会内进行国家内部事务的管理，通过组织化权能——“硬权力”推动管理，受到国际因素的影响比较小；现在中国却是在一个开放的社会中进行调控，需要通过更多的“软权力”来推动社会运动，不仅要遇到来自国际环境的重重挑战，而且还要主动地介入国际社会，交流中国的可能的“智慧”和“经验”。

三、政府管理模式的结构营造：依法履行职能

原有体制的结构转变，要求行政管理的运行方式作出相应的变革，其中的基本原因在于原有体制的特性。原有体制的基本特征是由计划经济体制引起的。在计划经济体制下，社会的权力结构的构成是高度集中的。这种集中的体制特点可以大致概括如下：“党政一体化、政经一体化、政治一体化、政社一体化”。原有体制下的行政管理权力的结构是以这样的社会总体结构为基础的。

40年改革，使原有的社会结构发生了令人瞩目的转变，相应地，既有的行政管理权力结构便不能与新的社会结构相衔接，在体制、程序、功能、权威、动态的过程等诸方面都会出现“水土不服”，甚至被严重弱化。这样依一来，变革中的社会本来矛盾和冲突就变得异常尖锐，而应当起调控和控制作用的政府行政权力却没有找到合适的介入方位。在大力推进社会主义市场经济体制的建立的同时，对原有行政管理体制的冲击会更加猛烈，更加彻底。这一客观的有力的发展进程，使中国政府管理模式的结构营造的问题，显得更加迫切。

民主政治对于行政管理权力的基本要求，就是一个依法行政的基本营造性路径和要求，前面所言的社会主义民主政治结构的营造之必要，蕴含着对政府管

理模式法治化的最高层面的政治要求。民主政治的一个关键指标就是政府的依法行政以及依规管理，否则，民主政治就失去了意义所在和价值所依。

1. 政府管理模式的法治化营造规则

(1) **完善健全社会的立法体制的独立性。**即通过完善人民代表大会制度形成全社会主体的政治发展动力体制。在法理和法律上，人民代表大会是政府权力的来源基础，是人民合法性授予的组织，也是所有组织和个人在社会主义宪法的合宪性上进行审查的主体。依法行政的最大基础就是社会的立法体制如何具有独立性、系统性和整体性。党的领导决策一旦形成法律决策，就不能随便更改，否则，法律就会退回到领导意志上去，形同虚设。

(2) **完善健全政治决策的咨询体制。**即通过完善政治领导方式意义上的协商民主来建成广泛的咨询体系，形成政府公共决策的前置性信息基础。十九大报告提出一个重要的议题就是要把民主（协商民主）放在决策之前以及决策之中，换句话说，过去那种决策之后的协商民主没有太大的决策意义。

(3) **完善健全社会的民主决策体制。**在公共决策的层面上，科学民主和民主决策需要紧密配合，既要通过建立社会各个层次的，包括从社会民众到政府决策者的成系统的民主决策机制，使得社会信息得以全面沟通，同时又要保证公共决策的程序化、决策流程的科学化，来实现科学决策的质量。

(4) **建构低成本的政府管理体系。**政府管理部门是公共财政支持的公共组织，低成本是一个现代政府的必然要求，中国通过精简机构和人员管理成本来降低行政管理成本，将有效资源投入社会发展本身，尤其是要警惕公共组织的自我膨胀本能，避免机构减少而人员增多的怪现象。

(5) **完善形成管理技术的现代化更新。**社会管理方法、原则等发生推陈出新，新的社会发展进程创造并呼唤着新的管理体制，而管理体制的现代化主要是治理技术的现代化，它既是从管理到治理的理念转换，也是国家治理体系和治理能力现代化的基点。

2. 政府管理模式营造的效率规则。

社会发展不仅会向政治体制提出民主化的要求，而且会提出高效化的要求，这是行政管理效率化的最本质特征。作为后现代化的国家，并且已然成为第二大经济体的社会而言，社会主义市场经济的发展，尤其需要政府具有高效率，因

为在这个过程中，社会的变化特别迅速，问题也就特别复杂，社会对政府领导艺术的要求也就特别严格。政府管理的模式如不能适应中国现代社会和现代市场的诉求，社会主义市场经济体制就难以建立起来，或者不能依人们的单纯的美好主观愿望而建立起来。

所以，中国社会的发展向政府管理模式提出的要求是：对应社会发展的客观要求和社会确定的政治战略目标，发挥政府行政管理的最大能量和最高艺术，以平衡地、创造性地、有力地支撑着中国社会的发育。要达到这个要求，就必须有一个政府管理模式的建构战略。这个战略的基本面包括：

(1) 建构方位适当的行政职能结构。即通过转变政府管理部门的职能履行方式，来增强政府管理的恰当性。政府管理模式的科学化、现代化、技术化和信息化，是现代社会治理的内生性要求，因为中国已经融入到整个国际交往结构当中。如果要提供发展的智慧和经验，首先是基于管理方式现代化的样本。

(2) 培养具有现代品质的管理群体。即通过实行公务员制度，形成稳定、专业化、程序化、科学化的人员素养提升机制，而不是选拔录用以后就缺少“终身学习”的技能提升机制。

(3) 建立强而有力的社会督体制。社会主义新时代的诸多发展任务，都要通过健全法制、行政、土地、工商管理等部门，保证社会发展在有序而高效的范围内进展。在政府高效率行政的前提下，对其职能的合法性监督就是一个“伴随而生”的“一体两面”的事情，否则，一个失去社会监督的政府权力，最终会毁损“高效率”的根本诉求。

(4) 提升市场经济发展的质量和增量。现代政治的一个基本规律就是政府对市场的政策激励和调控功能。当政治制度的运行不能给民众带来物质的基本满足时，再响亮的口号和美好的设计理念都显得苍白无力，它们动员社会的能力将随着实践而衰减。中国对市场经济发展的增量，一直构成了合法性论证的基点，而发展的质量也随着社会阶段而成为另一个更为重要的政策议题。

四、社会治理机制的结构性营造：人民有序政治参与

回溯40年改革开放的中国实际社会过程，对比政治民主结构和行政管理结构与社会结构各组变量的变化幅度，不难发现，社会结构的变革在程度和幅度上均

快于政治民主结构的变革。

40年间的中国社会结构变迁，在这里包括政治、经济、文化等各个方面，是一个错综复杂的综合。中国40年改革开放先从经济改革入手，从农村土地改革到城市单位组织改革，从国有企业的产品经济到多种企业形式构成的商品经济，从以计划分配为主到以市场资源调配为主，有力地改变了中国既有的社会结构。这是前无古人的改革过程，加之全面开放及国际社会的全球化冲撞，中国社会文化心理也在革故鼎新。

40年间的中国政治权力结构当然是“且演且进”，而不是“停滞不前”，但与社会结构变化的速度相比，在节奏存在着一定的落差。强国家始终压制着社会领域，使得社会一直处于弱化的境况，也使得民众的社会见解和社会情感没有制度化的渠道得以有效而真实地表达和沟通，但改革使社会既有的政治权力结构与正在形成的社会结构渐次不相适应，改革过程中遇到的种种困难和意外，便可证明。社会主义市场经济的发展将进一步扩大两者间的距离，所以说，中国政治发展需要新的社会治理结构，尤其是通过实现人民的有序政治参与，化解和分解社会危机。只有“共建和共商”的参与，才能“共享”，而只有参与才能实现人民的获得感和幸福感，进而才能形成一个人民认同的共同体。现代社会的民众已经超越了让“被给予式”的公共服务供给，如果民众与政治体没有共同体的感觉，社会意识会出现隔离和断裂，会使得政治结构无法适应现代国际社会竞争的需要。

1. 社会结构变化的多元性

我们基本可把截至目前为止的中国社会结构的变化，归纳到以下几个方面：

(1) **从相对稳定到全面发动。**中国社会环境从相对稳定的状态，已经进入到现代化全面发动的时期，因此，中国社会结构也进入到了全面转型的状态。这是不以任何人的意志和设想为转移的，这构成了社会主义政治发展何以成构的基础性条件，政党建设、政府管理转型和社会自治结构都以此为基点进行各自的设计和相互回应。

(2) **从运动式管理到社会建设和治理。**中国社会的战略目标和价值系统从以政治动员式和行政运动式治理为基本治理方式，全面转向以社会建设为中心，把社会建设与社会治理融合在一起，建设是治理的载体，治理是建设的保证，政党和政府一直持续鼓励公民参与政治决策和社会治理的各个环节。

(3) **纸质文本时代到网络信息化方式。**高技术信息手段正在全面进入社会调控过程，人们的交往方式发生了信息载体上巨变，从信息的纸质版到网络化，让中国社会结构发生巨变，新的结构形态也层出不穷。社会管理技术从传统的纸质统计时代迅速转向现代网络空间的信息化治理方式。

(4) **社会心理的结构化变化。**中国社会心理在现代化大氛围下发生转变，尤其是新生代的人群的社会认知方式发生了巨大的变迁，加上新经济的组织方式，科技方式对人们生活的改变等等，这都极大地改变了社会和行政系统内部的群体动力系统。

2. 有序政治参与的必然性

社会的快速演化，特别是社会主义市场经济的发展，将导致社会群体间的交往关系发生变更：如社会各个阶层之间的关系，社会群体之间的关系，社会各个领域之间的关系，社会人与人之间的关系。交往关系造成人们政治参与的结构性变迁。政治发展对社会交往关系的要求是：在社会的发展过程中，培育社会群体间交往关系的稳定和平衡积极，形成有序的政治参与格局，保证社会生活和人们心理的和谐与融洽，从而确立社会秩序的稳固的基础。有序的政治参与结构包括以下几个方面：

(1) **建构完整的基层民主生活体系。**即通过党建的开放式建设，嵌入社会治理形成有效引领；通过强化社区塑造和群众自治组织发育，形成基层民主自治；通过社会资源整合和组织联动形成共治结构，通过企业民主参与形成社会经济民主。通过“党建引领下的社区共治和社区自治格局”，塑造现代城市和乡村共同体（community）。

(2) **建构民主参与公共决策的程序化体系。**即通过“落实”公民参与公共决策的各种程序、技术和方法，使得社会主义政治参与口号，变成“扎扎实实”的参与制度，增加政府对民众需求偏好的回应新，进而强化政治权力和行政权力与社会的有序关系，实现社会政治结构间的有机互动（interaction）。

(3) **发展社会群体-领域间的有序合作交往关系。**即通过对社会主义政治发展的共识，调整各个社群之间的社会性权力关系，形成一个有序的交往关系，形成多形态的跨领域、跨界、跨群体的合作共享平台（inclusive networks），建构一个有机、有序、共享的社会体。

以上所言均是一些大的方面。总之，社会结构新陈代谢的过程也是社会秩序新陈代谢的过程。社会主义市场经济的发动，必然以更大的力量冲击原有的社会秩序，走向新的社会秩序。在社会主义市场经济的浪潮下，以既有的社会结构和权力结构为基础的社会秩序渐渐解体，而新的秩序在新社会结构和权力结构有效建立起来之前又不可能一步到位。如果整个社会的治理结构不能以较快的速度作出调适，就难以控制混乱和失调（disorders）。

总之，社会主义市场经济发展引发的中国社会结构的变革，要求建立新权力结构，原有秩序的转型要求一股力量来促进新秩序的成长。M·P·托达罗把行政管理视为发展中国家“稀缺的资源”，认为发展中国家的政府注定要为国家的繁荣和幸福承担更多的责任，更主动地承担责任，必定要在经济发展中起到越来越大的主导作用¹¹。中国社会能否通过变革和调整产生新治理形态以支撑政治发展的结构，将是社会主义市场经济能否建成、现代化能否成功的关键条件之一。

五、政治权力与民主权威的匹配：治理结构营造的中轴性要素

在当下中国，原有的权威随原有的社会结构和权力结构的消解而面临着严峻的挑战。面对变革社会所面临的挑战，亨廷顿提出：“改革者不仅要比革命者更纯熟地驾驭社会势力，而且还必须更精确地控制社会的变化。他的目的是实现局部的变化而不是全局的变化，是实现渐进的变化而不是翻天覆地的变化。”¹²这就是说，中国政治发展战略需要更好的政治权力结构，更匹配的政治权威，更好的治理艺术。

社会主义政治发展之所以需要，在于它将服务于中国的现代化和民主化，服务于社会主义市场经济体制的发展。在社会结构以及社会秩序处于过渡状态的阶段，政治发展作为社会发展的协调器和推进器的作用尤其重要，对中国这个超大社会来说更是如此。“共产党人向现代化国家提出的真正挑战并不在于他们善于颠覆政府（做到这一点很容易），而在于他们善于创建政府（做到这一点就很难了）。他们可能没有提供自由，但的确提供了权威；他们确实创造了有控制力的政府。”¹³

中国社会的发展，自改革开放伊始就对政治发展提出了新要求，而社会主义市场经济的发育和完善，对社会主义的政治发展的结构提出了更迫切的要求，不

仅仅是权威的持续更新，而且包括社会主义社会的自由发育和市场经济的快速发展。不言而喻，要推动社会主义的新的政治发展，需要有新的治理结构(New Structure of Governance)。

虽然权力和权威经常联系在一起，但并不总是一致。社会结构的渐进或者激进式的转变，往往会造成一种现象：如果与原有社会结构相适应的权力结构不与社会结构的变革同步转变，原有的权力结构会继续存在，但其权威却渐渐“消解”。从结构上看它与新社会结构的发展不合拍，从功能上看它与新社会结构的治理不协调，从意识形态上看它不能同时取得社会的认同。在这一“结构-功能-意识”的状态下，政治权力便无法有效引导和调控社会的发展。政治发展的宗旨之一，就是通过中国当下社会结构性的营造来重建政治权力的权威性，同时新治理结构只能在政治权力具有权威形成时才能成立。因此，不能撇开权威的构筑来谈权力结构的改革，否则是不合逻辑的，也无法营造中国治理结构的中轴性要素。

在现代人类共同体的生活中，治理权威的空缺和虚弱会是灾难性的。如今中国社会出现的许多苗头是令人担忧的。这些苗头的扩大和恶化，将不利于中国现代化和民主化的实现，不利于社会主义市场经济的完善。但治理结构要起到这样的作用，必须具备权威，才能推动社会主义政治发展的生成。

对中国这样的超大社会，又处在社会结构的转变时期，没有足够的权威很难想象国家的有效治理结构。中国社会转型遇到的基本挑战是：旧的权力结构固有的权威逐渐消解，难以有效地执导和控制社会的快速发展；旧的权力结构还存在，但权威分化，不辞而别。

任何一种政治发展结构都建筑在一定的原则基础上。古今中外，奠定政治发展的原则有多种。权威可以经多种方式产生，但归纳起来无外乎两种：民主的和非民主的。民主与权威并不是对立的。民主可以产生权威，民主也不反对权威。毋庸置疑，现代社会和人类精神的演进，为政治发展确定了不能回避的目的：社会民主化和政治民主化。现代民主获得了前所未有的发展，不仅仅是欧美工业民主，中国社会主义民主也取得了前所未有的进展。民主政治构成了整个人类社会发展的历史方向，从终极目标上来看，也必然是中国社会发展的指向，当然要发展的是适应中国国情的社会主义民主政治。

但在现代政治生活中，在一个追求政治民主化的国家中，权威只能通过民主

体制产生——选举民主和协商民主。中国面临的困难是，由于长期的忽略和高度集中的体制的长期存在，尚未建立完善的社会主义民主体制，因此，中国改革目前遇到的一个紧迫任务，就是使作为社会中枢系统的政治系统重振民主权威，使得政府管理模式获得法治权力，社会治理机制具有民众参与途径。

缺乏民主认同的政治权力也会缺乏权威，这就是社会主义民主政治建设的必要性，它构成了政治权威的核心基石；而政府管理模式如果缺乏法治规则，也会使政治权力做出的政治决定流于形式，导致治理结构对社会问题鞭长莫及，最终造成治理结构缺乏权威；没有权威，任何社会的治理结构都会感到力不从心。

中国目前的政治发展和以后的政治发展都必然是中国民主化的推进结果，而政治发展也须以推进社会主义民主进步为目的。要形成成熟的社会主义民主体制需要新的权力结构，以及与之相随的必要的权威，如果过去还不具备现实性和充分必要的条件，那么现在的一个合理选择就是，尽量提升现有的民主秩序，并在建立新治理结构的过程中充分推进民主化，同时控制这行政管理权力的实际运转机制，使其发挥合目的性的功效。

推进社会主义民主进步，意味着在构筑社会主义政治发展时，必然要从近期和长远两个层次观之。有些抉择，可能近期内管制效果不错，但是从历史的发展来看，并不利于民主的进步。有些抉择，近期内可能治理效果不明显，但长远观之确是根本。任何一次新旧社会结构和新旧社会秩序更替的时候，都有可能提供民主和非民主的路径选择。在此时刻，尤其要坚持既定的政治发展目的。

说社会主义政治发展以社会主义民主进步为目的，意味着把中国民主的形成看成是一个综合的社会发展过程。民主体制的形成，需要有一定的历史-社会-文化的条件。在条件没有成熟时，选择了民主为目的的政治权力就应当尽量培育和促成这些条件的成长。列宁指出：“任何民主，就像一般的任何政治的上层建筑一样（这种上层建筑在阶级消灭以前，在无阶级社会建立之前，是必然要存在的），归根到底是为生产服务的，并且归根到底是由该社会中的生产关系决定的。”¹⁴目前阶段中国政治发展和民主政治的目的应该是为现代化服务，为建立社会主义市场经济体制服务，离开了这个政治发展的总方向，民主政治不可能得到有力的发展，而中国新治理结构的中轴性支撑也无从建构。

愿意严肃认真地思考中国的现实发展的人，都感觉到了构筑政治发展的迫切

性和必要性。可以说，对政治发展的认真思量，是我们40年改革开放取得的一条最宝贵的经验或是教训。民主政治、政府管理和公民参与在权力与权威的关系中，构成了一个紧密的“社会治理共同体”，则是社会主义政治发展的核心结构。

【参考文献】

- ¹ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年，第22页。
- ² 政治发展的文献，早期包括勒奈、阿尔蒙德、科尔曼、阿普特、派伊、亨廷顿等人的著作，后期的文献更是十分丰富，此处就不赘述。
- ³ 沪王宁：“社会主义市场经济的政治要求：新权力构结”，《社会科学》1993年第2期。
- ⁴ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年，第36页。
- ⁵ 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年，第396页。
- ⁶ 习近平：《决胜全面建成小康社会，夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2017年，第36页。
- ⁷ 黑格尔：《精神现象学》（上卷），贺麟、王玖兴译，商务印书馆，1979年，第5页。
- ⁸ 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》，人民出版社1987年版，第138页。
- ⁹ 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》，人民出版社1987年版，第138页。
- ¹⁰ 改革开放40年的地方政府创新与社会治理创新构成了这一变化的主要内容，而这些创新上升到国家制度的过程，或者与国家制度的互动，是这一变化的根本体现。
- ¹¹ M·P·托达罗：《第三世界的经济发展》下册，中国人民大学出版社1988年版，第221页。
- ¹² 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年，第337页。
- ¹³ 塞缪尔·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》，华夏出版社1988年，第8页。
- ¹⁴ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年，第553页。