

近来，在西方世界，“去制度化”（de-institutionalization）或者“制度化失败”（failure of institutionalization）正在成为学术界和政策圈很多人讨论中国精英政治的新概念，借此形容自中共十八大以来党内政治生活所发生的巨大变化。尽管不同的人对这个概念有不同解释，但大多都指向了党内集权和权力结构重组、顶层设计、反腐败、中国模式的明确化等变化；同时他们担忧这些变化对中国政治的长远影响。

为什么西方学者会认为这些变化是“去制度化”或者“制度化的失败”呢？这就要看另外一个相关的概念，即“制度化”，也就是中国改革开放以来中共党内生活的“制度化”，因为所谓的“失败”是和十八大之前中共党内政治生活“制度化”状况相比较而言的。

在西方，中国精英政治的“制度化”一般指的是邓小平生前确立起来的一系列重要政治机制，主要包括任期限制、年龄限制、精英选拔制度和集体领导等制度。

第一是领导职位任期限制。限任制至为关键。一般来说，包括中共总书记、国家主席、总理和其他重要职位（所有政治局常委）在内的领导人，最多可以在任两届，也就是10年。这与许多西方国家的总统制并无太大区别。对于防止在毛泽东时代普遍存在的个人专制，限任制是有效的制度工具。当一个人或一个家族统治一个国家数十年，政治体制就不可避免会倾向于营私舞弊、滥用职权，为社会所不容。很多国家发生颜色革命，其中一个主要因素就是领导人个人长期的专制统治。在现代社会，尤其是年轻人很不愿意看到一个特定领导人在政治舞台上表现数十年。

确保快速自我更新

第二，年龄限制同样非常重要。它为高龄政治领导人和官僚提供了退休制度。在其他政治体制，退休制度适用于公务员。但在中国，退休制度适用于所有党政官员，包括政治领导人、公务员、人大代表、社会组织负责人以及所有其他重要的政府和准政府组织。不同的级别有不同的年龄限制，西方最为关心的乃是政治局常委。在这一级别，到十八大为止实行的是“七上八下”的制度，即68岁及以上的官员必须退休，67岁及以下的官员则可以留任。

郑永年专栏

限任制和年龄限制使中国的政治精英能够以极快的速度自我更新，因而可以有效地反映代际变化和利益变化。与许多其他政治体制相比，中国的政治体制有利于迅速地、大规模地更换政府官员。中国每年有数以万计的官员离职，又有同等数量的官员接替。这种迅速的流动尽管有其弊端，但却无可辩驳地体现着时代的变化。

第三项制度是无情的精英选拔体制（meritocracy）。在很多政治体制尤其是民主政治，要想获得政治权力，就必须获得足够多的选票。中国也在开始实行党内票决制，在考察一位潜在的领导人在其同事以及民众之间受欢迎程度时，票决制也很重要。然而，在票决之前，还存在一个额外的选拔程序。这个被考察对象必须满足诸如教育、工作经验（在不同地区以及不同级别上任职），和很多其他考核指标的所有要求。在中国政坛，不可能产生在其他政治体制内所发生的“黑马”现象，即使有所谓的“黑马”，他已经处于体制内，并且已经满足了级别的要求。中国有几千年的贤能政治历史。今天，中共在人才录用方面越来越倾向于从其中吸取有用的东西。

第四项制度是中国所说的“集体领导”或“党内民主”，主要指的是政治局常委成员的集体政治领导。这个体制以内部多元主义为特征，在中共的最高领导层，成员之间有着相当的制约与平衡。政治局常委会作为最高权力决策机构，往往被外界视为权威主义的象征。然而，在相当长的时间里，其各个成员之间拥有几乎是同等的权力，各自负责一个领域的决策，并在该领域有着最大的发言权和决策权。一些中国学者将这个体制称为“集体总统制”，因为主要国家决策是由集体做出的。

西方所担心的是什么呢？第一，以往的这些制度是否还会继续生存和发展下去？第二，权力交接是否会顺利进行？这始终是中共领导层所面临的最棘手的问题。毛泽东时代和邓小平时代都没有处理好这个问题，导致了严重的权力斗争和政治不稳定。在后邓小平时代，因为有了上述几个方面的制度建设，权力交接问题处理得比较好，

制度化失败还是自我更新？

从江泽民到胡锦涛，从胡锦涛到习近平，中共已经实现了两次和平的权力交接。十八大之后所引入的诸多变化，是否可以使得权力交接继续和平稳定呢？现在离2017年的中共十九大只有约两年的时间了，西方对中共高层政治的稳定性越来越关注。第三，是否还存在着江泽民时代和胡锦涛时代开始的党内民主？如果现在有变化了，新的制度又是怎样的？是否有可能重新回到毛泽东时代的个人集权呢？

如果说流行于西方的这些担忧还可以理解，“去制度化”和“制度化失败”却是毫无经验根据的。十八大以来所发生的巨大变化，导致人们对中国政治未来的不确定感，但从经验层面看，这些巨大的变化中间更隐含着再制度化和更制度化的努力，而不是“去制度化”，更不是“制度化的失败”。制度化是一个复杂的进程，其中一些制度因为根据原先的方式很难再继续制度化，需要调整，使之走上更为有效的方向；而另一些制度则需要更加制度化。可以从如下几个方面来理解今天中国的政治生活的制度化。

第一，限任制会更加制度化。邓小平之后，中国实行的是“三合一”制度，即党的总书记、国家主席和军委主席由同一个人担任。这一制度的理性在于，像中国那样的大国，必须具有促成足够权力集中的制度。没有“三合一”制度，如何能够进行像十八大以来那样的大规模的反腐败运动和其它各方面的改革？从其他国家（包括越南）的经验看，没有这样的权力集中，更有可能走向寡头政治。现行宪法规定，国家主席是两个任期，即十年。尽管由政治局常委担任的所有重要职务没有明文规定，过去的实践都是两届。如果要改变限任制度，不仅要修改宪法，也会导致其他各个方面的深刻变化。因为限任制所带来的政治更新和稳定效应，这一制度不会更改，而是会更加制度化。

第二，年龄限制即人们关注的“七上八下”制度的变化仍然有待观察。现在的年龄限制并不是完全固定的。这个实践从江泽民时代开始，当时只是为了高层领导的年轻化考量和政治上的方便。这个制度如果坚持下去，就自然被视为是制度化；但如果出现一些变化，也很

难说是制度化的失败。人们既不能消除更年轻化的可能性，也不能完全排除取消这个“年龄歧视”的可能性。实际上，在存在限任制（即在一个职位上不能超过两届）的情况下，这个“年龄歧视”有可能在将来被改变。

集体责任导致无人负责

第三，集体领导党内民主方面，十八大以来发生了很大的变化，但这些变化是为了通过调整而取得更大的制度化。十八大之前，政治局常委过于分散，由于政治局常委的每个成员，只负责各自的领域并在该领域享有最大发言权，政治局常委内部的分工体制，是趋于向分散化发展的，有效的协调并不存在。因此，人们所说的“集体总统制”经常导致没有总统，集体决策导致无人决策，集体负责导致无人负责的局面。这种体制类似于顶层“分封制”。正是这种制度特征，才造成今天人们所看到的“周永康现象”，即政治学上所说的“寡头政治现象”。令计划现象与军中的徐才厚和郭伯雄现象也属于这个类型。党内“团团伙伙”的形成使得顶层权力不再正常运作。这正是胡锦涛那一届领导层所发生的情况。他们在开始时也有雄心勃勃的改革计划，但最终因为无穷的阻

力而没能成功实施。更严重的是，党内“团团伙伙”的形成直接威胁到了执政党的生存和发展。这种威胁远远超出了经济腐败行径所能带来的威胁。

十八大之后才改变了这个局面，主要是新成立了几个领导机构，即中央全面深化改革领导小组、国家安全委员会、中央网络安全和信息化领导小组和中央军委深化国防和军队改革领导小组。这就是人们所说的权力集中化。不过，这种集中化是对之前权力过于分散的回应。除了军事改革领导小组，习近平是这些小组的组长，李克强是副组长，其他的几个常委被安排在不同的小组，这就克服了从前的顶层“分封制”，避免各自为政，协调功能大大强化。这些小组的运作方式也和以往的不同，那就是正式化。从前也有不同的领导小组，但不公开，社会并不知道它们在做什么；与此不同，现在的这些小组公开，活动公开透明。正式化应当被理解成“更加制度化”（greater institutionalization）而非“去制度化”。

第四，执政党的党建能力大大提升。这不仅表现在反腐败运动上，更反应在各项制度建设上。十八大之前尽管“党内民主”有了发展，但“党内民主”不应当成为党内腐败合理化的借口。如果党内

的“团团伙伙”互相制约，以“党内民主”的名义来运作政治，执政党的生存就是一个大问题了。互相制衡的结果必然是最后连反腐败都没有能力了。十八大之前就出现这种情况，当时盛行所谓的“刑不上大夫”的意识，即常委犯错不会得到惩罚。十八大以来彻底改变了这种情况。更重要的是，一套新的以广义“法治”为核心的党内纪律道德制度，和以中纪委为主导的反腐败体制正在形成。

第五，执政党更具行动能力。十八大以来经过顶层设计，由三中和四中全会推出了一共500多项改革方案，五中全会推出今后五年的行动纲领，最近又开始了声势浩大的军事改革。因此有人说，在今天的世界很难再找到一个像中共那样具有行动能力的政党了。

所有这些都指向了中国的再制度化和更加制度化。当然，这些变化并不是说中共党内政治生活制度化已经完成。中共是中国唯一的执政主体，也是改革和发展的主体，党内政治生活的制度化决定了党的生存和发展。在党内民主、权力交接、政治退出、政治录用制度等很多方面，仍然存在着巨大的制度化空间。所有这些方面的建设并不能一蹴而就，而是不断试错的过程。但只要方向明确，执政党领导层具有坚强的政治意志力和具体的行动纲领，就会实现最终的制度化。

作者是新加坡国立大学东亚所所长
文章仅代表个人观点