

郑永年专栏

# 制度身份与领袖个体

在政治文明发展过程中，各种制度和功能之间的分化(differentiation)可以说是衡量这个政体是否具有现代性的最重要的标志。在原始部落，部落首领一人包揽所有重要事务。在政教合一国家，宗教领袖的权限涉及到精神和世俗的各个领域。这些政体都被视为是不具有现代性的。

在社会科学中，系统论述“分化即是进步”的无疑是英国经济学家亚当·斯密。斯密在经济领域提出了“劳动分工论”，论述了为什么劳动分工可以提高劳动生产率，产生财富。在政治社会学领域，延续斯密这方面的论述并且作出了巨大贡献的，要推德国社会学家马克斯·韦伯(Max Weber)。在韦伯之后，社会科学便把制度分化与功能分化视为是近代社会的标志。

韦伯还探讨了不同组织的不同权威来源和它们之间的关联。他界定了一个组织的三种合法权威来源，即习俗惯例、个人魅力、法规理性；这三类权威来源构成了三类不同的组织，即传统组织、个人崇拜组织和近代官僚组织。韦伯认为法理权威最适宜的组织形式是近代之后发展起来的官僚制体系。

在韦伯看来，在这三种组织类型中，只有传统组织和官僚组织才有相当程度的稳定性。个人崇拜组织与这两种组织差异极大，它可以破坏一个旧世界，而无法建立一个新世界，因为无法保持领袖人物魅力的历久弥新，或者领袖人物隐退去世等等，个人崇拜组织从其诞生起，衰败也就不可避免。例如，宗教组织在其创立时必须依赖领袖的神圣光环，但要将信徒对领袖的顶礼膜拜常规化，一旦形成了教义和规则，它就开始转变成传统组织。

古代王朝在创立时期，常得益于某个具有超凡魅力的领袖，人们信赖他那种拯救社会的神力，对乌托邦式美好世界的追求形成对领袖的拥戴。不过，一旦成为统治者，他就得实现权威的转变，把神力变成传统，制定典章制度，个人崇拜组织随之平凡化，变成传统组织。

传统组织与官僚组织在外观上具有相似性，但两者实质有很大不同。在官僚组织中，由制度规定组织层级、部门划分、职位设置、成员资格，能够形成非人格化的层级体系和部门结构，组织成员是否胜任仅仅取决于他的能力，而不是取决于他对组织领袖的个人忠诚和个人依赖。

传统虽然也有规章体系，但它的典章来自传统习惯，组织成员之间的关系是建立在个人关系、喜好偏爱、社会特权的基础之上。所以，尽管传统组织中也有法律制度，但不可能有法理权威。按照韦伯的说法，这种组织的司法是不规则的，组织运行缺乏工具理性。

韦伯在这里已经意识到了另外一个巨大的转型，但并没有对这个转型给予明确的论述，即领袖的制度身份和领袖个体之间的区分或者分化。简单地说，这个区分就是个人和个人所持职位的区分。在传统社会，人们不能对这两者区分开

来，例如对部落首脑来说，人就是职位，职位就是人；一个人一旦获取一个职位，就倾向于把这个职位视为是自己的“私物”。

进入近代以来，法国国王路易十四的名言“朕即国家”，更是把此种现状表述得淋漓尽致。在没有做这种区分的情况下，所有的人与人之间的关系，包括皇帝和大臣之间、上下级官员之间、官员和老百姓之间等，都表现为依附关系。近代官僚体系则不同，在官僚体系内部，人与人之间的关系表现为职位之间的关系，是分工合作的关系，而非依附关系。

在西方，推动这个“分化”的便是近代民主。民主是为了什么？不同的人有不同的看法。一方面，很多人把民主视为一种可以实现人类各种价值的制度安排，例如政治参与、自由、政治平等和公平等等，而民主本身更是一种价值。另一方面，现实主义者并不认为民主具有这么伟大的价值，而仅仅是一种解决政治精英之间权力分配和权力移交的一种政治安排，只是一种技术性的安排。

19世纪两位意大利社会学家莫斯卡和帕累托提出了“精英循环理论”，从不同类型的精英循环来解释历史的变迁。在他们两人看来，不管什么样的政体（专制独裁、寡头、共和、民主等等），一个社会的本质都是一样的，即总是少数精英统治多数大众。

精英民主理论在哈佛大学经济学家熊彼特那里得到了充分的发展。熊彼特也认为，民主政治并不改变一个社会结构的本质，任何社会永远都是少数人统治多数人。在《资本主义、社会主义与民主》一书中，熊彼特批评了西方之前两百年间的主要民主理论，认为它们都是建立在不真实的、规范假设基础上，都是空想，与事实完全脱节，民主理论更是不知道政治权力的真实来源。

他自己提出了一个称之为“民主程序理论”或者“精英竞争式民主理论”，把民主界定为仅仅是产生统治者的一个过程和制度安排。无论人民参与程度有多大，政治权力始终都在精英阶层中转让更替。

## 政治竞争和斗争需要规则

政治永远都是精英之间的竞争和斗争，但竞争和斗争需要规则，没有规则，便会暴力成灾，血流成河。所谓的权力更替就是精英的更替，包括同一代精英之间的权力分配、权力在这一代与下一代之间的转移、从一种类型的精英到另一种类型的精英的转移。因此，民主简单地说就是精英之间的竞争和斗争规则，这种规则对谁都有利，至少从理论上说可以保证和平。

不过，民主要保障和平与稳定，还需要其他很多条件。在政治面，至少需要两个分化。其一是政治与行政的分化。政治主导变化，而行政主导稳定。表现在人事上，就是政治人物和官僚之间的区分，政治人物由选举产生，但官僚则远离选举。当政治人物发生变化的时候，官僚是稳定的。其二，同样重

要的是领袖的制度身份或者职位与领袖的个体之间的分化，例如首相作为一个职位和担任首相的人之间的区分，总统作为一个职位和担任总统的人之间的区分。

用中国人所说的“铁打的营盘，流水的兵”对此比较好理解，无论是首相职位还是总统职位都是“铁打的营盘”，而首相个体和总统个体则是“流水的兵”。这一区分非常关键，因为它解决了领袖个体因素和职位之间的矛盾。领袖的各种个性因素在促成其获得这个职位过程中发挥着作用，但一旦一个人获得了这个职位，就会面临有关这个职位的诸多制度制约，社会也会对这个职位具有可预期的期待。如果领袖的行为和人们对职位的期待之间产生了很大的差异，就会出现政治不稳定现象。

那么，中国的情形又如何呢？在规范层面，中国和西方似乎很不相同。中国文化强调“普天之下莫非王土”，似乎什么东西都是属于皇帝的，皇帝可以支配一切。但这仅仅是规范和理论层面的，实际则不然。理论上所有权力归于皇帝，但权力在实际运作过程中则是相当分散的。早期西方传教士来中国，误认为中国较之西方诸国更“共和”。“共和”指的是皇帝和其大臣之间的权力分享模式。

在皇权体制下，权力分工处处可见，例如皇权和相权之间的分工，各个官僚机构之间的分工，中央官员与地方官员之间的分工。其中，内部三权体制，即决策、执行与监察，从汉朝开始一直到晚清。西方的三权即立法、行政和司法是三个独立领域的分权和制衡，中国的三权则是同一个政治过程不同阶段的区分。中国这套制度的产生远较西方早，是各个文明中最先发展出来的最成熟的官僚体系。

## 中国的权力继承问题

很多学者包括当代的福山，认为中国秦朝之后发展出来的制度，已经具有西方到近代才出现的特征，甚至可以说，中国是第一个近代化国家。的确，中国的这套官僚体制尤其是公务员制度，对近代以来的西方民主政治产生了巨大的影响。如果没有中立的公务员（官僚）体系，民主政治的稳定就很难得到保障。

不过，中国文化缺少另外一种区分，即皇帝作为一个职位和皇帝作为一个个人这两者之间没有区分开来。当然，这并不是说，中国古人没有意识到这两者不是同一件事情。在儒家的认知里，皇权是一个职位，对这个职位具有诸多文化的期待和制度的制约。不管谁当皇帝，都需要符合人们对这一职位的期待，都要面临这一职位所关联的制约。

当皇帝个人的行为不符合文化对这一职位的期待的时候，那么皇帝本人就会遭致议论甚至批评。不过，这种区分只有在所谓的“大儒”那里才有，在实际政治生活中，大部分都是腐儒和犬儒，他们没有能力把两者区分开来，因此对皇帝个人的忠诚往往替代对皇帝职

位制度的忠诚。

缺失了这种区分，也使得中国一直很难解决权力继承问题。皇帝把其职位视为“私有财产”，把决定继承者的权力牢牢掌握在自己手中，可说是“绝对主权”。而这种“绝对主权”无论对皇帝本人还是皇权制度实际上都是有害的。尽管中国早就发展出了先进的人才选拔思想和制度—贤人制度，但这一制度显然没有用于解决权力继承问题。不难理解，中国历朝历代的权力继承充满了血腥和暴力。

这种区分的缺失一直延伸到近代。梁启超说中国人只有对皇帝个人的忠诚，没有对国家的忠诚，就是指缺失这个区分。梁启超认为，中国要变革，就要造就一种“新民”，他们具有对国家的忠诚，而非对领袖个人的忠诚。

经验地看，要实现这个一样区分不容易。直到今天，大多数的人们仍然没有能力做这个区分，而领袖们本身也经常不愿意做这样的区分。在实际层面，领袖的制度身份和个体身份不分，经常导致制度或者职位的个人化。如果这个区分不能实现，中国在实现政治现代化方面的道路会变得更加艰难，尤其是在权力继承方面。

如前所述，在西方，民主化帮助解决了这个区分。但西方在进入大众民主阶段之后，民主不仅解决不了精英循环问题和他们之间的纠纷，反而促成了精英之间的无休止的恶斗，深刻影响着今天西方民主政治的运作。中国在这方面的任务更加艰巨。中国已经决定不输入西方民主政治，因此，人们必须找到民主之外的其他替代方法来实现这个区分。

一旦有了这个区分，领袖们不再把自己所担任的职位视为是自己的、自己有支配权，那么即使没有西方的民主方法，中国传统的“贤人”思想和人才选拔制度，足以解决权力分配和权力继承问题。从这个角度来看，中国的政治现代化还必须和这个“贤人”政治传统结合起来并加以更新。

作者是新加坡国立大学  
东亚研究所所长  
文章仅代表个人观点