

# 豈一個「行政吸納政治」了得？

● 談火生

隨着社會經濟發展而來的政治參與要求的膨脹，在改革中的中國是真實存在的，80年代的政治熱情和90年代熱鬧一時的村民自治實踐就是明證；同樣，缺乏足夠的制度化渠道滿足參與要求將會導致政治不穩定的問題也是真實存在的，八九事件就是明證。問題是，90年代的中國為甚麼就能跳出魔咒？

《二十一世紀》雜誌在2002年6月和8月號先後發表了吳國光、卞悟和康曉光三篇頗有分量的文章，對十餘年中國的改革及其前景作了富有啟發性的分析。與卞悟和吳國光的悲觀預期不同，康曉光借助金耀基「行政吸納政治」的分析模式對90年代中國大陸政治發展與政治穩定作了獨特的分析，並依此對中國改革的前景作出了樂觀的估計。雜誌在2002年的最後一期又發表了蕭瀚、蕭濱、吳增定三位先生的評論文章，這一組文章從不同的角度，借助不同的理論資源，為我們反思改革提供了借鑒，其中吳增定〈行政的歸行政，政治的歸政治〉一文尤有啟發。

吳先生所評論的是前述康曉光的〈90年代中國大陸政治穩定性研究〉一文，應該說，康文提出的問題十分重要，即：如何理解近十年的中國經驗？無疑，中國改革的經驗有其獨特性，但如何理解這種獨特性，卻是仁者見仁，智者見智。首先是如何界定這種經驗的獨特性，是否像康先生說的那樣，90年代的中國大陸並沒有像某些現代化論者所預言的那樣出現政

治動盪加劇，而是比80年代更加穩定就完了？我們是否應該追問，這種政治穩定是一種甚麼性質的政治穩定？它是否也出現了那些現代化論者所強調的，隨着社會經濟發展而來的政治參與要求的膨脹？如果是，它是否也面臨着現代化論者所擔心的，政治發展落後而無法提供足夠的制度化渠道來滿足參與要求而會導致政治不穩定的問題？實際上，隨着社會經濟發展而來的政治參與要求的膨脹，在改革中的中國是真實存在的。80年代的政治熱情和90年代熱鬧一時的村民自治實踐就是明證。同樣，缺乏足夠的制度化渠道滿足參與要求將會導致政治不穩定的問題也是真實存在的，八九事件就是明證。看來，現代化論者的擔憂並不是像康先生所說的那樣對中國經驗毫無解釋力。

問題是，90年代的中國為甚麼就能跳出現代化論者的魔咒？按康先生的解釋，那主要是因為「90年代的大陸政治表現出金耀基所謂『行政吸納政治』的基本特徵」，即由行政系統承擔政治的功能，從而抑制並消解經濟精英和社會大眾的政治意識和參與衝

動。具體而言，首先由權威政府或政治精英壟斷一切政治決策，其次是最大程度地滿足包括經濟精英和知識精英在內的其他社會精英的經濟利益或需求，最後通過「諮詢」等方式安撫或平息非精英大眾的不滿和反抗。通過這一過程，賦予了統治權力以合法性，從而一個鬆弛但整合的政治社會得以建立。當然，這一整合得益於經濟的持續增長，「行政吸納政治」之所以能夠重建政治權威，是因為它創造了某種「政績的合法性」。

的確，90年代以來，大陸政治模式表現出低度政治參與與高經濟增長相結合的特點，但我們要問，這種以拋棄整個「非精英」大眾群體為代價的低度政治參與的做法，單純依靠經濟的增長和所謂「政績的合法性」是否能保證政治權威的重建？是否就能塑造整個國家和民族的政治認同 (political identity)？康對此問題似乎未予考慮。事實上，不僅被拋入社會底層的「非精英」大眾很難產生認同感，就是被吸納進去的政治精英和經濟精英也不見得就有強烈的認同感。君不見，某些早已通過各種途徑攫取了大量社會財富的政治精英和經濟精英，已經在想方設法弄一本外國護照揣在兜裏，隨時準備逃離險境？在他們的眼中，中國似乎是一艘隨時可能沉沒的巨輪，他們中的一部分人已未雨綢繆，將資產向國外轉移。儘管資本外逃是一種地下經濟活動，我們無法準確統計其數目，但據一些民間金融機構估計，1997-99年累計資本外逃近一千億美元；而據官方機構的估計也高達530億美元。即便是依據官方正式認可的後一個資料，兩年間中國的資本外逃從老百姓的身上挖走了1998年整個國民生產總值的5.5%，挖走了

1998年北京國民生產總值的兩倍，挖走了1998年整個河北省的國民生產總值，挖走了1998年東三省國民生產總值的一半多！2000年中國資本外逃總額已達480億美元，超過了當年外商對華投資的407億美元，超出比例高達17.9%！面對無數失學的兒童、上千萬下崗的職工、三千萬尚無力吃飽穿暖的農民兄弟，我們的資本外逃的規模和力度卻正呈現出加速發展的趨勢，你能說這些政治精英和經濟精英們對國家和民族有認同感嗎？

也許，正是因為只有政治精英和經濟精英才最為清楚，他們手中的財富是如何在一種極不公正的環境中，以種種不公正的手段積聚起來的；也只有他們才最為清楚，這種不公正的社會資源分配方式會帶來甚麼樣的可怕後果。這正應了吳增定所說的，經濟的持續增長絕對不可能自發地導致政治的穩定，相反卻孕育着國家與社會分離以及政治離心化的極端危險。更何況，任何經濟都不可能永遠超常增長，一旦出現經濟增長速度放慢甚至停滯和倒退（經濟危機），這根最後的救命稻草可能也保不住，後果將不堪設想。那時許多原先被高速增長掩蓋着的矛盾就會爆發出來，會像卞悟所告誡的那樣，形成我們在印尼「蘇哈托繁榮」之後看到的「危機激發的遲來之民主」。我們不能不看到穩定背後潛藏的危機。事實上，正如蕭功秦所指出的，與低度政治參與相伴而行的是結構性腐敗和高度的兩極分化，這樣一種結果在今日的中國已十分明顯。如果我們無視這一事實，仍像康先生那樣，天真地以為在權威主義體制下，在一個除了政府之外再沒有其他「有用的」政治設置的社會中，行政吸納政治或政治行政化也許是唯一可

經濟的持續增長絕對不可能自發地導致政治的穩定，相反卻孕育着國家與社會分離以及政治離心化的極端危險。更何況，任何經濟都不可能永遠超常增長，一旦出現經濟增長速度放慢甚至停滯和倒退，許多原先被掩蓋着的矛盾就會爆發出來，後果將不堪設想。

在黨政不分的中國，黨權控制着立法、行政和司法權，超越於法律之上，於是立法不可能按照正當程序產生、司法不獨立、政府資訊不公開、行政行為飛揚跋扈、大眾輿論被官方壟斷。「行政吸納政治」對今日的中國仍有啟發意義，但要是拿它做救命稻草，最後恐怕只有等着淹死的份。

行的政治整合機制，仍將「非精英」的大眾排除在政治之外，任腐敗和嚴重的社會不公正一日重似一日地發展下去，我看這潛藏着危機的政治穩定是不可能持久的。

幅員遼闊的中國不是彈丸之地的香港，香港基本是一個工商社會，中國則不僅地區差異大、民族關係複雜，而且地緣政治和國際政治環境也十分險惡。連康先生自己都承認，改革以來，我們的社會結構發生了「天翻地覆」的變化，這種「天翻地覆」的社會結構變化對政治和社會穩定構成嚴峻挑戰。一方面，統治者必須學習與新興的社會精英和平共處，解決全新的政治整合問題；另一方面，統治者又必須面對失落者的不滿與反抗。作為「城市社會」的香港，可以通過將經濟精英吸納到決策層而成功地建立一個以精英共識為骨幹的政治體 (elite-consensual polity) (金耀基語)，但中國大陸能通過「行政吸納政治」在全體，哪怕是大部分社會成員中達成共識嗎？香港是法治社會，康先生也清楚地知道，香港有法治、廉潔並高效率的文官系統、高度的社會自由（言論、出版、新聞、結社、遊行示威、建黨等自由）、高水準的社會福利（全民公費醫療、面向低收入階層的政府住房計劃和各種援助方案），這些正是香港可以通過「行政吸納政治」來建立共識的前提。而後極權時代的中國大陸顯然離法治社會還有很長一段距離。季衛東曾尖銳地指出：中共的「依法治國」實際包含了兩個前提條件：一是黨的領導地位是先驗的，在憲法、法律制訂之前就已經確立；二是所謂的黨在「憲法和法律範圍內活動」是為了「從制度上和法律上保證黨的基本路線和基本方針的貫徹

實施，保證黨始終發揮總攬全局、協調各方的領導核心作用」，黨是享有「治外法權」的。在黨政不分的中國，黨權同時控制着立法權、行政權和司法權，超越於法律之上，於是立法不可能按照正當程序產生、司法不具獨立品格、政府資訊不公開、行政行為飛揚跋扈、大眾輿論被官方壟斷。

僅此數端，我們就不能簡單地將香港經驗搬到中國。更何況，金耀基本人對其「行政吸納政治模式」本身還是保持着高度的警覺，他清楚地意識到其理論限度，「只有在一個政治層很小，政治化很低的社會中，精英的整合才能構成政府合法性的充分條件。一旦當社會經歷了快速的都市化，特別是前述的『社會遊動』後，則政治化提高，原來屬於『非政治層』的義皇上人都將進入『政治層』，從而，『精英的整合』將漸漸無力，而必須更通過『精英與大眾的整合』(亦即政治民主化)才能獲致一安定的政治體系。」他進一步斷言：「香港今天的政治合法性問題已不能純可從『精英整合』的途徑加以適應了。」那麼，面對中國這樣一個曾經高度政治化、今天仍保持着很強的政治傳統的社會，又豈是一個「行政吸納政治」了得？

不過，「行政吸納政治」對今日的中國仍是有啟發意義的，因為「行政吸納政治」的精義在於通過拓寬溝通渠道，強化認同、達成共識、重建政治合法性，而這正是我們政治改革的題中應有之義，但要是拿它做救命稻草，最後恐怕只有等着淹死的份。

談火生 中國人民大學國際關係學院  
2002級博士生