

論官僚社會的憲政轉型



「憲政」觀念在1990年代再度成為改革話語熱詞之後，「憲政轉型」也成為學界相應的熱議對象。但是，在討論憲政轉型的現實性之前，必須對中國社會有一個基本的政治學判斷。換言之，中國的政治轉型，為甚麼要在憲政問題上下大力，甚至要將主要精力集中於憲政，而不是民主、法治、公民社會等任何其他議題？這當然並不是說民主、法治或公民社會不重要，而是說，憲政為何比它們更重要？釐清這個問題，是討論中國憲政轉型的基礎，更是對憲政轉型的 possibility 予以展望的關鍵。

中國的政治轉型，為甚麼要在憲政問題上下大力，甚至要將主要精力集中於憲政，而不是民主、法治、公民社會等任何其他議題？憲政為何比它們更重要？釐清這個問題，是討論中國憲政轉型的基礎，更是對憲政轉型的 possibility 予以展望的關鍵。

一 官僚社會的源流與現實

無論東西方歷史，任何一國的憲政轉型都與其轉型前的社會狀況密切相關，有些國家的憲政轉型成功率甚至完全取決於此前社會的狀況。英國、美國、法國、俄羅斯、日本，以及當代的北非、中東，都有自己特殊的、異於他國的本國國情，不了解其歷史，不了解其國情，就無法理解其憲政轉型的進路。在憲政轉型的前夜，中國具有甚麼樣的特殊國情？

金觀濤、劉青峰兩先生曾對1950年代以來的中國社會有過一個精彩的政治社會學概括^①：

共產黨的官僚機構比國民黨大十倍，比傳統一體化結構大一百倍。……到80年代初中國擁有4,000萬黨員、2,500萬國家幹部，這是歷史上聞所未聞的官僚機構龐然大物。隨着國家官僚網達到社會底層，近代以來不斷萎縮的民間社會終於消失，50年代中國社會組織達到徹底的官僚化。

金、劉所指出的官僚組織的規模，現已達致更高的水平。根據官方數據，不包括事業單位編制，截至2010年，中國公務員人數已達689.4萬人^②。但這樣的算

法低估了官僚組織實際的規模，因為一則在事業編制佔主導的教育、醫療、文化等公共部門並未實行市場化，其工作人員的收入依然有很大一部分由國家財政來支付，二則事業編制的各部門由於其在各自社會領域的壟斷地位，依然具有高度的行政化色彩。因此，龐大的官僚社會依然是當代中國社會的基本特徵。

這一官僚社會固然是1949年之後中國共產黨建立與發展出來的，但它有着更為源遠流長的歷史傳統。遠溯國史，可以看到至遲從秦開始，中國就建立了官僚政治的傳統。商鞅的《商君書》將官僚政治的統治基調與基本方法講得十分清楚，而這些統治手段在直到今天為止的政治與社會生活中都有不同程度的存在。

三千年歷史中的中國政治，一個顯著特徵是王權或皇權的逐漸增強。隨着貴族制崩潰，西周以來形成的家產制政治歷經千年逐漸被改造成以科考為依託的「皇權—士大夫」官僚政治。1912年中華民國成立之後，百年中國飽經滄桑，家產制雖轉化成黨產制，但官僚政治部分不但幾無改觀，甚至固若金湯、變本加厲。目前中國面對的社會問題，主要表現為官民對立，涉及一切領域，究其根本，在於黨產官僚政治下，「鐵打的權力，流水的官」造成的流動但連續的權有制^②搶劫、無所限制的寡頭化偽公權，在侵犯人權方面長驅直入、無所掩蔽，製造無數人間悲劇。

無論古今，中國官僚政治的基礎都是「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」；前者解決錢袋問題，後者解決腦袋問題。古代的王是家族，現代的王是高度組織化的社會群體，目前的王是中共的官僚集團。中國官僚政治的兩大支柱，一是土地權有制：古代是王權或皇權家產制下的權有制，當代則是打着公有制旗號的黨產下的權有制；二是權力本位下的等級制。掌控了土地這一最重要的生產資料之後，官僚集團就掌握了整個國家的經濟命脈，權力本位的等級制觀念則是服務於此的意識形態。在權力不受限制的地方，絕對不存在公有制，只有權有制。因一切涉「公」利益，都需要委託一批人代為管理，管理權如果無法置於公共所有人的最低限監控中，就必然導致腐敗，因為管理者不會認為自己貪賄的利益是屬於任何人的。

然而，公共管理的監督成本很高，需要大眾理性、持續地投入精力，同時，公共管理的成本與公共部門的規模呈正相關關係。「公共利益」的範圍愈大，制度設計愈複雜，管理成本相應愈高，管理難度愈大，腐敗可能性就愈大，公共所有人所要投入的精力也愈大。發達的公民社會，會以自治形式將專制社會好大喜功的龐大公共管理化整為零，使管理成本降低、難度減少，腐敗也相應減少；而官僚社會則恰恰相反，監管成本奇高，而貪賄成本則極低——就是作為最後一道防線，不是獨立而是效忠於黨派的司法體系也不可能公平地解決貪賄問題。

朱元璋和毛澤東都曾想過根治官僚政治這些痼疾，但他們的目的都不是為了分權，而是為了更極端地集權，結果民不聊生、官不聊生，官民均不聊生，且導致官僚政治反彈後原有的痼疾更加強固。官僚制只能改造，無法取消——任何社會都需要官僚制，合適的改造方式不是疾風暴雨式的重錘，而是改變其基礎。因此，土地權有制向土地私有制的改革，以及結束權力的暴力來源、等

中國官僚政治的兩大支柱，一是土地權有制：古代是王權或皇權家產制下的權有制，當代則是打着公有制旗號的黨產下的權有制；二是權力本位下的等級制。掌控了土地這一最重要的生產資料之後，官僚集團就掌握了整個國家的經濟命脈。

級制組織形式及其所依賴的大一統意識形態，是終結官僚政治與官僚社會的核心命題。

「若無必要，勿增實體」，這是中世紀英國經院哲學家奧卡姆 (William Ockham) 的邏輯學法則，哲學史上稱之為「奧卡姆剃刀」(Ockham's razor)。在筆者看來，套用奧卡姆的名言，「若無必要，勿增公權」，這或許應該成為當代中國政治學、法學、經濟學、管理學等領域的「奧卡姆剃刀」。這是「大社會、小政府」的人性基礎。政府與社會、個人都存在着權力與自由此消彼長的關係，公權增加，社會權、私權必受擠壓，善治國家必然是私權和社會權發達，公權則被上述兩者限定在必要限度內。任何國家都存在官僚制，這是社會必需；但唯有在公權力被壟斷私化之地，才會配以效忠特定黨派的官僚制，這種官僚制中的官僚並將職業利益化為他們的私利，從而產生以侵犯人權為基本特徵的官僚政治。

中國官僚政治的悠久傳統與極權主義有着天然的親緣關係，因為它們都是以官僚機構為其核心的運行樞紐。古老的官僚政治配以現代科技，便自然轉化為極權主義——從而成就官僚社會。雖然自1970年代末以來，中國在部分經濟領域實行了半鬆綁式改革，但與真正的結束官僚政治——實行官僚社會所需要的改革——還距離十萬八千里。官僚集團在國人的政治、經濟、文化等所有生活最重要領域的決定性壟斷地位，沒有出現過任何根本性鬆動，甚至連鬆動的端倪也沒有出現過。

官僚社會的基本特徵是無處不在的等級制，其基本等級的劃分包括官僚階層與被官僚階層統治與管制的奴民階層。官僚階層內部也劃分為無數等級，被奴役的奴民階層也在本階層內模仿官僚階層確立等級。

二 官僚社會的症狀

正常社會有正常社會的基本特徵，病態社會也有病態症狀，官僚社會自然亦有其基本症狀，這些症狀涵納了政治、經濟、文化等所有領域，但集中於政治領域。從政治社會學的角度看，「官僚社會」應該是與「公民社會」相對的概念，因此，其症狀也該是與公民社會相比較而言——當然，都是在韋伯的「觀念類型」(ideal types，又譯「理想類型」) 意義上的比較。

(一) 流動性等級制

官僚社會的基本特徵是無處不在的等級制，其基本等級的劃分包括官僚階層與被官僚階層統治與管制的奴民階層。官僚階層內部也劃分為無數等級，所謂「官大一級壓死人」就是對官僚等級制最到位的概括；同時，被奴役的奴民階層也在本階層內模仿官僚階層確立等級。這種等級制毒瘤不但彌散於所有領域——包括學校、醫院、報社等任何部門，甚至連家庭也會形成嚴重等級特色的人際網絡，父權制是其基本特徵。此外，不但官僚階層奴役奴民階層，就是奴民階層內部大量依附於官僚階層的奴民，也會利用這一依附關係創造有利於自己的等級制壓迫關係。這種壓迫關係根據其依附對象的官僚級別，甚至常常會延伸到官僚階層內部，對級別不夠高的官僚形成逆向壓迫。由於意識形態效

忠體系具有一定的開放性，這種等級制具有極大的流動性特徵，古代「朝為田舍郎，暮登天子堂」描述的是科舉流動性等級制，而共產黨體制下的流動性等級制則改科舉為入黨，作為基本的等級制門檻。

(二) 資源的流動性壟斷以及財富積累的搶劫性與分贓性

所謂「流動性壟斷」，包含三層意思：一是個人流動性，指壟斷者作為具體的個人，具有流動性，這是由官僚職位的變遷所帶來的；二是集團性壟斷，此處「壟斷」的根本含義是指相對封閉的集團性壟斷，當代中國正是由共產黨官僚集團所壟斷；三是壟斷領域的全面性，即壟斷遍及所有領域——政治、經濟、文化、意識形態等，這些領域的資源都掌控在官僚集團手中，民間能夠分享的利益極其有限，而能夠通過市場公平交易分享的則更少。壟斷導致了財富的積累方式具有濃重的搶劫特性，以及依附搶劫、參與搶劫的分贓特性。

由於中共官僚集團對資源的流動性壟斷，導致了政治上獨裁、經濟上搶劫、文化上專制。只是為了有利於搶劫而在一定程度上放開市場，一方面只是從壟斷中分一個小小的口子，另一方面則是替壟斷作掩護，化明搶為暗奪，利用暴力政治的壟斷地位收穫市場的主要份額，進行寡頭式分贓，因此並不具有真正的市場經濟性質。這就是秦暉先生所謂「化私為公」、「化公為私」的各種利益與財富的掠奪過程④。

中共官僚集團對資源的流動性壟斷，導致了政治上獨裁、經濟上搶劫、文化上專制。一定程度上放開市場，一方面只是從壟斷中分一個小小的口子，另一方面則是利用暴力政治的壟斷地位收穫市場的主要份額，進行寡頭式分贓。

(三) 私權無保障

由於中共官僚集團的壟斷地位，尤其是其依託於暴力基礎的政治、經濟、文化壟斷，使得立法、行政、司法通通籠罩於黨權之下，因此，無論是通過誠實勞動獲得的合法財富，還是利用官商勾結得來的非法財富，究其本質，都不具有制度保障性。任何人的私權安全僅具有僥倖性，而不具有確定性。只是從概率上看，官僚集團及其依附者獲得的各種利益，無論合法非法，都更能得到制度的一般性保護，而無權無勢的奴民的利益，則難以得到一般性保護。近二十年來各地極端慘烈的「血拆」現象，便是私權得不到保障的最典型的實例。

除了直接面對偽公權的私權難以得到保障外，私權難得保障的另一個特徵，是私權與私權之間的相互侵害，也很難得到來自偽公權的公平司法，致使私權受損者無以得到救濟。而且從官僚集團的統治利益出發，他們更樂見私權之間的相互損害，因為私權之間缺乏基本的相互尊重是官僚集團統治安全的重要保障。除了官僚社會的長期存在外，私權缺乏保障的一個重要原因是民間社會自身嚴重缺乏自由精神，從而導致缺乏尊重私權的常識。

這種局面造成了未來中國民主化改革的困難，因為自由是民主之根，沒有自由作為基礎的民主，很難保障個人自由，其最大的可能性就是造就多數人暴政。缺乏私權觀念的人群，最大的問題在於難以造就私權通過契約自治聯合而成的公民社會，而公民社會是制約政府權力的主要來源。

(四) 其他症狀

官僚社會的其他症狀都是派生於上述症狀的併發症，例如權力來源沒有合法性、權力行使缺乏正當性等。因此，以「公共利益」或任何「公共」之名行使的權力，都不具有「公共」含義的合法性。雖然政府施政在一些諸如路政、救災、具體個案的司法等方面具有一定程度的結果正當性，但權力的總體特性仍是非法的，其行使的程序也是非法的。再如，由於權力並非來源於非壟斷性的選舉制度，沒有民主政治做依託，權力本質上集中於黨權，因此，立法、行政、司法的分工不具有三權分立的特性，權力並未分立，即使其本身相互之間有微弱的制衡，也只是壟斷集團自身的權鬥——哪怕這種權鬥的結果在有利於人民時具有一定的正當性，但依然不是憲政意義上的分權制衡。

從上述三大症狀中派生出來的各類社會併發症，難以一一歸納，但總體上呈現出一種全民腐敗、社會道德全面淪喪的末世景象，整個社會喪失了正常健康的價值觀、倫理觀，因此各種造假、損害環境、只顧私利罔顧公益的短期現象層出不窮、登峰造極。

中央政府能否成功地轉型為憲政型政府，從長遠眼光看不是最重要的。倒是以縣級為基本單位的民主自治政治能否成功，才是中國憲政轉型的關鍵。像中國大陸這樣遼闊之地，不走聯邦制道路，善治的可能性等於零。

三 憲政轉型的幾個難題

官僚社會的轉型必有相當的難度，因此研究中國憲政轉型的重要課題之一是如何認識其難度，從而明白轉型之困難及其克服之道。雖然在具體實踐中未必能克服種種困難，但至少明瞭需要克服的目標之後，行動能更有針對性，既不至於因此氣餒，也不至於盲目樂觀。

(一) 自治與聯邦

中央政府能否成功地轉型為憲政型政府，從長遠眼光看不是最重要的。倒是以縣級為基本單位的民主自治政治能否成功，才是中國憲政轉型的關鍵。像中國大陸這樣遼闊之地，不走聯邦制道路，善治的可能性等於零，因為這是由政治治理與經濟財政兩方面所決定的。美國學者奧茨 (Wallace E. Oates) 在其《財政聯邦主義》(Fiscal Federalism) 一書中，通過對集權政府、分權政府以及聯邦政府的財政進行研究後，得出結論：聯邦政府的財政管理是最合理的^⑥。其政治經濟學路徑的研究結論，與二百多年前麥迪遜 (James Madison)、漢密爾頓 (Alexander Hamilton) 等美國國父所著《聯邦黨人文集》(Federalist Papers) 中的政治學路徑的研究結論，可謂異曲同工。聯邦是以地方自治為基礎的多中心聯合，與自由主義政治哲學中的「自由人自由聯合」理念也是一致的。

當年美國走向聯邦制時遇到的阻礙，主要集中在原各地邦聯州的分離傾向，是過度分權帶來的鬆散、缺乏聯合、缺乏凝聚力，以及各州邊界壁壘過甚的問題；而中國的問題則在於自秦廢封建之後，數千年權力高度集中。隨着多

年來大一統意識形態的強力灌輸，許多人早已將大一統意義上、中央集權意義上的「統一」視為不容爭辯的公理對待，這是深藏在民意中極端頑固的偏見。中央集權造成中央無力管理地方官員，地方官員又不屑於對地方民眾負責，其結果便是官僚階層魚肉人民游刃有餘。早在明末，顧亭林便已發現「郡縣之失，其專在下；封建之失，其專在上」，並提出「所謂寓封建之意於郡縣之中，而二千年以來之敝可以復振」^⑥。雖然他並沒有明確提出聯邦制這樣的制度主張，但他看到的問題，與今日並無性質上的差異。

如果中央政府的內部集權問題被打破而走向民主政治基礎上的三權分立憲政道路，並自上而下推廣地方民主自治基礎上的分權政府結構，那麼地方與中央的關係必須重組。在目前根本沒有推行縣級民主自治的前提下，這個重組的過程歷時多久、難度多大，是否會引發真正的分裂並導致內戰，都是難以估量的。而如果中央一級政府暫不改革，而推行地方民主自治改革，待縣級改革基本完成，中央或許不改也得改。如此，聯邦制或許能在不知不覺中完成，但這可能無法避免西藏和新疆的獨立——即使實行聯邦制也可能無法使其自願加入聯邦。

以目前的政治形勢觀察，後一種路徑成為現實的可能性等於零，因為作為集團的中共，絕對沒有主動進行民主化改革的意願。而按目前的形勢繼續發展，一旦中央權威失控，由於缺乏地方民主自治的底盤，即便中央政府願意和平改革，地方改革也因地域過於遼闊而產生諸多混亂，很難展開有序、穩步的改革。同時，西藏、新疆等地的分離傾向也可能隨中央權威的失控而得以實現；若是和平分離還好，倘若不能，結果便可能是腥風血雨。

作為集團的中共，絕對沒有主動進行民主化改革的意願。一旦中央權威失控，由於缺乏地方民主自治的底盤，即便中央政府願意和平改革，地方改革也因地域過於遼闊而產生諸多混亂，很難展開有序、穩步的改革。

(二) 軍隊國家化

亨廷頓 (Samuel P. Huntington) 在《第三波——20世紀後期民主化浪潮》(*The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*) 一書中對軍方有個描述性判斷：「三心二意而又強大」，因此他提出旨在「節制軍方權力，促進軍隊職業化」的十條方法^⑦。但這些方法，寫在紙上是一回事，落實到具體政治生活過程中是另一回事。作為外力的政治領袖能否促成軍方的自律，不但要看其是否擁有高超的政治智慧和政治技巧，而且在巨大的利益面前，軍方自身拒絕誘惑的節制能力才是首要的。

許多事實表明，在憲政民主化過程中，即使軍方不參與政體改革的過程，對於轉型之後的民主政體來說，軍方也是一個嚴重威脅。許多時候，在威權政府垮台的過程中，軍方並不急於出手，而是以中立態度坐等前者被人民推翻，但在建立新政權過程之中或之後，軍方則會主導甚至操縱新政權。軍方除了直接參與政變外，還常常將新政權置於其隱性操控之中——即使像智利這樣實行了160年民主政治的國家，軍政府的成立也只是一夕之間，武力摧垮文官政府確實不是一件難事。因此，如何防止軍隊干預政治，如何使軍隊保持克制，一直是個大難題。愈是專制傳統深厚之地，愈是瀰漫着用暴力解決問題的思維方式，軍隊的危險性正是源於這種思維方式的政治傳統。

在中央集權的郡縣時代，中國歷代王室對軍隊問題都極為頭疼，尤其在文官政府喪失權力之後，武將染指政治，或其他陰謀活動者染指軍隊而生事，以及軍隊干政造成的苦難比比皆是。自漢代以來，新政權建立初期的幾十年裏，地方諸侯擁兵自重而帶來的削藩戰爭，在中國歷史上江山代出。雖然那是一種中央集權與地方集權的衝突，但對於人民生命安全所造成的威脅，則與任何軍事衝突沒有本質區別。現代是熱兵器時代，無論何種形式的軍事衝突，都要比古代的冷兵器時代更具破壞力。

在皇權時代，由於政權合法性尚有所謂「奉天承運」的「神授」、「天意」來源，因此軍隊直接威脅政權會有更多顧慮，從而需要更多的「外衣」；而在喪失了超驗合法性的現代專制國家，軍隊干政的危險將會變得更加赤裸和嚴重。因此，軍方如何看待自己的利益，在關鍵時刻是否會支持憲政民主化轉型而保持中立態度，這都是難抱很高期望的。軍方比任何其他權力機構更明白，在威權政治下和民主政治下，其本身的地位大為不同。威權政治以賄賂性態度對待軍隊謀求支持，或者說，專制者與軍方的利益原本一體；而在民主政治下，和平時期的軍方地位將一落千丈，更因為國會對財政撥款的民主化控制，軍方不可能像在威權時代那樣呼風喚雨、吃香喝辣。

因此，憲政轉型也必然是對軍方權力的大大削弱，軍方能否接受這些明顯的未來利益中斷？對軍方高級將領來說，唯一能約束他們的，可能只有軍人的榮譽感，這個職業是所有職業中榮譽感最強的，因此，可不可以將槍口對準人民，會成為讓軍方極度焦慮的問題。在1989年六四事件中，據說也有一些軍隊將領抗命，但問題在於，並非所有軍人都有這種不顧後果地堅持的榮譽感。「六四」屠殺依然發生，就充分說明了這個問題。

長期以來中共事實上實行的軍事統治，使得憲政轉型過程中軍隊能否保持中立，而不將槍口對準人民，成為一件不可逆料之事。「六四」悲劇是否會再度發生，並非絕然可判。即使威權政府出現危機時軍方不表現明顯的立場，但在整個憲政轉型過程中，軍方是否能一直保持克制態度而不參與政治，至少在中國的政治傳統中不是容易預期之事。畢竟，對於襁褓中的民主新政權，軍方有無能力拒絕輕而易舉地干政的誘惑，更是一個巨大的考驗。軍隊的態度與作為或不作為也決定了政治轉型是否會出現暴力，以及暴力的程度，甚至直接決定未來政治局勢的發展。

(三) 轉型政治家

被「人民，只有人民才是歷史的創造者」這種口號式的歷史唯物論洗腦洗了六十多年的中國人，一方面曾自相矛盾地大搞領袖崇拜，另一方面卻又極端蔑視個人在歷史中的作用。回顧各國歷史，沒有任何一場改革運動與傑出的政治家無關，這些傑出政治家的作為常常甚至是在關鍵時刻影響事態發展的決定性力量。

由於掌握政治資源的差異，更由於政治資源掌握者個人的品質、性格、才能等諸多稟賦的差異，在複雜的政治風雲中，普通個人與具有政治地位的政治

即使威權政府出現危機時軍方不表現明顯的立場，但在整個憲政轉型過程中，軍方是否能一直保持克制態度而不參與政治，在中國的政治傳統中不是容易預期之事。對於襁褓中的民主新政權，軍方有無能力拒絕輕而易舉地干政的誘惑，是一個巨大的考驗。

人物，在政治判斷力、決斷力、政治動員力方面都具有極大的差異。因此，說任何一場改革都不能沒有人民的支持固然政治正確，但傑出政治家的個人作用，也是無論怎麼高估都是不過份的。

極權政治在經過一兩代傳承之後，通常會進入極權領袖個人素質十分平庸的時代。這些平庸的政客，既沒有遠大的政治抱負，也沒有第一二代領袖那樣兇狠暴虐，他們通常只會求穩，以保住自己的權力和保住權力集團的政權為己任，因此，在政治上通常處於守勢。如果權力集團中有人覬覦他們的權力地位而行出格之事，無論是正向的改革者，還是逆向的倒行者，都在他們阻止之列——前者因妨礙政權穩定而被阻止，後者則因恐激起民變而被阻止。

當威權政府侵害人權持續時間過長，加上經濟改革因政治障礙無以推進，以及社會不公嚴重加深而使威權政府出現危機，尤其是威權政府的後期通常步入一種寡頭分贓體制之時，不排除權力集團中有政治家會出於全盤考慮而試圖推行根本性變革。這裏的全盤考慮，至少包括政治家維護自己權力、有利於國家、有利於實現政權與人民的和解等多重的個人利益與公共利益混雜的通盤考慮。這些政治家在原體制內享有一定的權力，有時甚至是最高權力，他們常常是推動歷史發展的決定性力量。戈爾巴喬夫(Михаил Сергеевич Горбачёв)和葉利欽(Борис Николаевич Ельцин)都是這樣的轉型政治家。

當代中國是否存在——或至少是潛在這樣的轉型政治家？應該相信，存在這樣的可能性並不是件奇怪的事，完全沒有才是奇怪的。分析政治家和分析任何其他領域的人物一樣，無論是否將分析的主要目的鎖定在公共利益上，首先必須將人的行為動機鎖定在要分析的對象的個人利益上，才有可能得出較為客觀的結論。個人利益千差萬別，這取決於人們的價值觀差異，人們甚至常常因為價值觀的差異，而完全無法理解他人的利益。韋伯明確地將社會學和社會理論分析中的利益確定為物質利益和精神利益，這是非常重要的^⑥。被所謂「唯物主義」毒害的國人，在思考利益時常常只能想到物質利益而無法深入思考並理解精神利益，這尤其在分析具有特別公共性的政治人物時就會有失公正和準確。

對於政治家而非政客，尤其是權力和地位很高的政治家而言，甚麼是他們的利益？應該說，權力、安全、歷史地位都是政治家最重要的利益。家族經濟利益並非完全不重要，但在分析政治家時，這種利益是次要的。許多人將政治人物的家族經濟利益置於首位來對他們進行分析，這是庸俗低能之見。

當威權政府尚未陷入嚴重危機時，其中的高級掌權者通常會以自保與保權的姿態成為平庸的政客；但當威權政府陷入嚴重危機時(如前述威權政府的後期通常帶有權力寡頭制的特性)，原本有些隱藏了抱負的政客就有轉化為政治家的可能性。這些政治家是從政客轉化而來，因此，他們可能始終會將繼續擁有權力作為其首要目標——尤其在他們即將因掌權集團內部的權力更替規則而自然喪失權力時；而從政治策略角度看，要想在瀕臨崩潰的威權政府中為政治轉型作出貢獻，保住權力也是前提條件。因此，只有從權力角度看待，才能認清轉型政治家的可能行動，這可以解釋為甚麼有些政治家在最初的掌權期間沒有改革的動力，而到即將失去權力時才會戮力推進改革。

當威權政府的後期通常步入一種寡頭分贓體制之時，不排除權力集團中有政治家會出於全盤考慮而試圖推行根本性變革。這裏的全盤考慮，至少包括政治家維護自己權力、有利於國家、有利於實現政權與人民的和解等多重的個人利益與公共利益混雜的通盤考慮。

分析轉型政治家推進改革的可能性還得考慮他們如何對待自己的歷史地位。每個人都有虛榮心，但表現形態各異。除了有些政客出於掌握實權的強烈欲望而刻意隱藏虛榮心（比如法國大革命時期的不倒翁政客富歇[Joseph Fouché]）之外，真正的政治家都會有留芳歷史的強烈渴望，當這種強烈渴望與正確的價值觀相容時，就會轉化為政治家的榮譽感，而不單是虛榮心。應該相信，在威權政府瀕臨崩潰之際，其中可能會產生一些政治家，他們希望自己成為改變歷史的人物而留芳後世，而不是在政權崩潰之後成為被人唾罵的末代政客；而要成就這樣的歷史地位，就需要他們在現實的政治活動中做出正確的選擇，即使這種選擇是艱難和危險的。

轉型政治家是否做出推進改革的決斷，還需要視乎他們對自身安全的考慮。極權政治的權力更替常常缺乏最起碼的安全退出機制，這在第一二代極權政治中尤其體現得明顯。那種權力鬥爭常常是十分殘酷和兇險的，無論蘇共還是中共，其歷史都證明了這一點。即使在幾代之後，權力更替依然危機四伏。掌權者退出權力中心之後，能否安然生存甚至繼續發揮一定的影響力，會成為他們焦慮的內容。尤其在權力寡頭制下，部分權力寡頭犯下無數罪惡，手上沾滿鮮血，而另外的權力寡頭即使並不沾血，在退出權力中心後，也許會因其高位而被視為必須與前者共同承擔血債，這種被綁架感也會導致這些權力寡頭驚恐於退出權力中心以及在威權政體解體後會被清算，或者被作惡的權力寡頭裹挾在一起維護喪失了合法性的政權。因此，出於自身安全考慮，部分權力寡頭也會有改革的動力。

轉型政治家在威權政體尚未解體時，通常並不急於表現出他們全面的政改目標，而只是在一些具體問題上啟動改革。因此，他們到底是為了維護現有體制，還是要摧垮現有體制，一時難以定論，但無論如何，任何保障人權、促進社會發展的改革措施都是值得支持和鼓勵的。以前者論，一定程度上的鬆綁式改革，可能會延緩舊體制的壽命；以後者論，掌握好步驟和節奏的改革，會產生多米諾效應(Domino Effect)，最終摧垮舊體制。以政治家本人而論，過早暴露目標，會成為體制內外保守派的眾矢之的，出師未捷身先死。因此，轉型本身決定了轉型政治家必然同時兼具政客和政治家的雙重特性：一方面具有政治家的智慧和遠大抱負，另一方面則適當地運用政客的謀略手段，以保證改革的順利進行和自身安全，這是無可避免的。亨廷頓把土耳其凱末爾(Mustafa Kemal Atatürk)的改革戰略戰術歸納為「費邊戰略」與「閃電戰術」並舉，即在政治謀略中首先避開難題，但一旦決斷，即以保守派來不及反應的速度推行改革，直到整體改革成功後才加以明確地宣示心中的戰略目標，在改革過程中則秘而不宣^⑨。可以說，凱末爾將政治戰略與政治謀略結合得很恰當。但也有人對他改革過程中的侵犯人權現象有諸多質疑，因此，一方面可借鑒其經驗，另一方面也要吸取其教訓。

當代中國威權體制中是否存在這樣的政客兼政治家，人們當可拭目以待。民間是否有足夠的智慧既保持清醒冷靜的獨立，又保持對政治家的鼓勵和支持，在很大程度上要取決於政治家的個人人格魅力、政治才能，以及最重要的改革行動。這樣的人物會使得轉型成本降到最低點。

轉型本身決定了轉型政治家必然同時兼具政客和政治家的雙重特性：一方面具有政治家的智慧和遠大抱負，另一方面則適當地運用政客的謀略手段，以保證改革的順利進行和自身安全，這是無可避免的。

四 結語：百年孤獨匯入世界大潮

自鴉片戰爭以降一百七十多年來，中國沒有一代人是未經動亂度過一生的，不是遭到外侮，便是遇上內亂，這樣的苦難既是古代官僚政治的遺產，也是現代官僚政治發展到官僚社會的現實結果。要結束這樣的惡性循環、要結束官僚集團統治人民的格局，改為使之服務人民，需要艱苦卓絕的努力。

即使耕種的植物相同，也可能因土壤不同而使種植的結果不同。在普世價值的異域移植過程中，我們既要防止以土壤差異為由拒絕普世價值，又要防止對任何別國的制度設計生搬硬套。可取的思路應該是，在撿取那些具有全球憲政制度共性的制度公約數基礎上，根據本國的具體情況添以必要的輔料（例如對議會中的兩院制，就應該設計適應中國國民特徵的方案，未必需要照搬任何一國的兩院制，各國也都有自己的兩院制），而目標始終是限制政府權力，保障人權。

官僚社會進行憲政轉型以走向公民社會，這是一個長期而艱難的過程，沒有這樣的心理準備，很容易因為一時一地的得失而變得盲目樂觀，或盲目沮喪。中國正在走向何方？中國能夠走向何方？還要走多久？走的道路對不對？如果走錯會有多大的代價？這些都是長期的疑問，答案在所有人的思考和行動之中。

我們既要防止以土壤差異為由拒絕普世價值，又要防止對任何別國的制度設計生搬硬套，應該在撿取那些具有全球憲政制度共性的制度公約數基礎上，根據本國具體情況添以必要的輔料，而目標始終是限制政府權力，保障人權。

註釋

- ① 金觀濤、劉青峰：《開放中的變遷——再論中國社會超穩定結構》（北京：法律出版社，2011），頁371。
- ② 〈194人養一名公務員 中國公務員數量是多還是少？〉，人民網重慶視窗，<http://cq.people.com.cn/news/2012327/2012327758436738676.htm>。
- ③ 「權有制」是筆者在分析中國政治史時經常使用的術語。這個術語在學術界也有其他人使用，但筆者在使用這個概念時，主要是從權力制衡角度進入，認為當權力不受限制時，任何掌握權力者就會公權私用，因此，所謂「公有制」等所有制形式，一旦與權力不受限制相配合，必然蛻變為權力所有制，簡稱「權有制」：誰掌握了權力，誰就可以為所欲為僭奪公器，既肆意踐踏他人私權，也踐踏公共利益。
- ④ 秦暉：〈自由主義、社會民主主義與當代中國「問題」〉，《戰略與管理》，2000年第5期，頁83-91。
- ⑤ 奧茨（Wallace E. Oates）著，陸符嘉譯：《財政聯邦主義》（南京：譯林出版社，2012），頁19。
- ⑥ 顧炎武：《顧亭林詩文集》（北京：中華書局，1983），頁12。
- ⑦ 亨廷頓（Samuel P. Huntington）著，劉軍寧譯：《第三波——20世紀後期民主化浪潮》（上海：上海三聯書店，1998），頁305-307。
- ⑧ 韋伯（Max Weber）著，閻克文譯：《經濟與社會》，第一卷（上海：上海人民出版社，2010），頁309。
- ⑨ 亨廷頓（Samuel P. Huntington）著，王冠華等譯：《變化社會中的政治秩序》（上海：上海人民出版社，2008），頁292-300。