

# 政治不稳定与政治妥协

陈 明 明

大多数由传统社会走向现代社会的国家对政治不稳定都相当警惕,这不仅因为它会导致改革进程的中断夭折,还因为它可能危及政治系统的合法生存。然而,这些国家又往往很难避免政治不稳定。美国政治学者亨廷顿说:“现代化产生不稳定性,”<sup>①</sup>正表明与新旧体制转换过程联袂而至的动荡不安具有某种普遍性。本文通过考察发展中国家政治不稳定的原因和特征,探讨能否在利益存在差异甚至对抗的不同利益主体之间建立一种妥协机制,以便有效地控制政治不稳定的规模和烈度。

## 一

政治不稳定是政治系统的一种失衡现象。它表现为两种情况:(1)系统能量的衰减。在政治系统的输入端,各利益主体空前活跃,躁动不安,大量的利益要求涌入政治过程,人民对系统怀着很高期望。但在系统的输出端,政治产品数量稀少,品种单一,不能满足环境的要求。这表明系统内部通道梗阻,转换功能失效,导致能量严重衰减。它必然引起社会集团的挫折感,产生对政治系统的失望和不信任。(2)系统能量的自激。与前者相反,在系统的输入端,各个利益主体尚未充分苏醒,人民的参政能力和参政要求低下,对政府的认识和支持模棱两可,鲜见利益要求进入政治过程。然而在系统的输出端,各种政治产品却源源不断被“制造”出来,政府似乎比民众更有能力,更有责任心。系统处于自激状态。由于系统输出的政策不是民意表达和综合的结果,而是精英集团的杰作,精英与民众是隔膜的、疏离的,因此系统同样是有病的。这两种情况都会发生在发展中国家的政治生活中,区别只在于侧重不同。这种输入与输出的不平衡表征着系统结构的失衡,结构失衡引起功能衰败,功能衰败导致政治不稳,大致也可以从系统的两个层面来分析。一是统治集团内部权力关系的不稳,表现为系统的权力体制存在着一种紧张的性质。统治集团内部由于政治变迁的压力,不得不就政治目标和政策取向作出重大调整,以维护自己的合法性,但是政治目标和政策取向的调整必然涉及对政治资源的重新分配。由于系统原有的制度框架无法提供对政治资源进行“公平”分配的机制,而新的政治规则和程序又未产生或者虽然产生但很脆弱,远远不能满足体制内的正常的政治竞争,于是,统治集团内的某些派别只好借助政治强力争夺并进而垄断政治资源的支配权,从而把政治系统推入强烈的震荡之中。二是社会集团之间利益关系的不稳,它与现代化过程中利益结构的变动有关。利益结构的变动要求对利益关系进行新

<sup>①</sup> 塞缪尔·P·亨廷顿,《变动社会的政治秩序》,第45页,张岱云等译,上海译文出版社1986年版。

的调整,以便确定各社会集团在政治系统中分享政治资源的合法地位。但是,由于政府不能有效地疏理和整合这些利益关系,而社会集团之间也缺乏协调的媒介,这样,利益结构的变动就导向利益对抗和利益冲突。系统这两个层面的不稳定常常是互相影响,互为因果的。

关于政治不稳定的原因,亨廷顿认为,在传统社会向现代社会的转变过程中,工业化与都市化的发展往往伴随着社会动员的扩大,由于发展中国家面临的诸多难题,经济发展落后于社会动员,引起了被动员起来的各社会集团的挫折和不满,如果这种挫折和不满不能通过增加纵向和横向的社会流动机会予以消解的话,它就会从反面强化和刺激这些集团要求改变现状的参政愿望,最后,当参政愿望又因这些国家政治制度化水平低下而无法实现时,政治不稳定就降临了。因此,就其心理因素而言,“进行现代化的国家中的政治不稳定在很大程度上是欲望和前景之间的差距造成的”<sup>①</sup>,就其逻辑关系而言,则是“由于缺乏流动性机会而政治制度化水平又低,社会挫折同政治不稳定之间便产生了联系”<sup>②</sup>。亨廷顿理论的特色是极为重视政治制度化,把政治稳定与否与制度化水平高低联系起来考察。另一些政治学者,如李普塞特、达尔、阿尔蒙德等则从政治文化的视角出发,高度评价政治合法性与政治稳定的内在关系。如阿尔蒙德指出:“如果大多数公民都确信权威的合法性,法律就能比较容易地和有效地实施”,“如果存在某种合法性基础的话,权威人物在困难的处境中也有时间和能力来处理社会和经济问题”。现代民主国家的“当权者的合法性取决于他们在竞争性的选举中是否获胜,取决于他们在制定法律时是否遵守规定的宪法程序。”<sup>③</sup>因此“稳定的民主政权的重大成就之一,就是能调节冲突,从而所动员起来的是选票而不是武器。”<sup>④</sup>显然,政治稳定是政治系统对政治变迁的一种适应过程,而政治不稳定毋宁说是政治系统对政治变迁的一种病态反应。由此,我们给出政治不稳定的三个特征。

一、政治不稳定意味着政治合法性资源的不断流失。合法性是政治权威赖以存在和活动的依据和基础。合法性资源可分为三类:(1)价值性资源,即统治阶级的意识形态;(2)基础性资源,即人民对政治权威的认同、支持和信任;(3)技术性资源,即政府治理社会的能力、水平和手段。在传统社会向现代社会的转换时期,利益格局和利益关系发生变化,新的利益集团纷纷崛起,传统的价值观面临挑战,人们早期通过社会化学习到的对政治权威的看法逐渐变得与新环境格格不入,政府置身于变革潮流之中,却无法提升整个政治系统的权力水平和施政能力,这些都表明合法性资源在流失,当流失超过某一阈值,政治动乱频频发生,人民对系统本身的价值不再怀有信心,此时社会陷入了深刻的危机之中。

二、政治不稳定意味着政治过程的非制度化。不同的社会集团要进入政治过程必须通过一定的组织形式,而组织在表达、综合集团的利益时不能不遵循一定的政治规则和程序。没有制度规范的大众参与无异于乱政,缺乏游戏规则的政治竞争必然导向流血,

①② 《变动社会的政治秩序》,第61页,第60页。

③④ 加布里埃尔·阿尔蒙德和小宾厄姆·鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,第36页,第149页,上海译文出版社1986年版。

在这种情况下,拥有资源的集团可以超越宪法和法律的约束,左右利益和权力的分配,视平等原则如敝屣,不掌握资源或资源短缺的集团只有通过游行示威、骚乱暴动来表达自己的利益要求,置秩序法制于不顾。这样,政治稳定的基础就被倾覆了。

三、政治不稳定意味着政治变革的非连续性。变革的非连续性指政治变迁过程具有中断和突变的性质。突变性表征着政治系统的权力结构、运行规则、目标方向在短时间内的彻底改变,往往与暴力相伴并通过暴力得以实现。人类历史不乏暴力,当一个社会死气沉沉,不借助暴力就无法激发出任何生机的时候,暴力确实充当了历史理性的工具,所谓暴力是新社会的助产婆就是这个意思。但是,毋庸讳言,暴力对社会的进步而言,其代价也过于高昂,其过程也过于痛苦。当代发展中国家的政治发展经验表明,承认政治系统既有的政治合法性,坚持持续的渐进的变革,使政治系统在适应环境、转换创生的稳定调整中达到政治结构的根本性改变,更符合国家与民族的长远利益。

## 二

以色列政治学者艾森斯塔德在分析政治变迁过程中的政治不稳定时指出,政治发展和文化演进在促成主要社会群体与阶层相互依赖与影响的同时,也增加了它们之间冲突的可能性,造成各种各样的社会解体局面。因此,政治稳定与否相当程度上依赖于社会能否产生容纳持续变迁的制度框架,能否孕育出一些解决冲突的方法和机制。<sup>①</sup>政治妥协正是作为一种化解社会政治冲突、促进政治系统的组织与程序获得稳定性与价值的方法和机制,越来越广泛地被引入现代政治生活中。

妥协是人类社会生活的一种常见现象。当不同的社会集团、阶层和个人由于利益冲突而无法使用大家都完全满意的办法来解决时,通常面临两种选择:或是诉诸强力,把对方排除在利益之外,以保证自己的独占性;或是进行妥协,作出让步,以保全主要目标的达成。前者的困难是,在双方势均力敌的情况下,诉诸强力的后果是无法预测的。这种后果的不确定性迫使双方不得不理性地选择后者,因为后者虽然不能达到最大满足,但可以避免社会系统的崩溃和双方可能的同归于尽。可见,妥协最早是作为解决冲突的手段提出来的,它属于工具性价值的范畴,其核心是它的有用性。在政治社会里,妥协具有鲜明的政治性质。虽然某个在政治上居于统治地位的集团在一定的时期内可以凭借政治强力把其他社会集团的利益置于自己的控制之下,暂时垄断了政治资源的分配权,但是,它仍不得不正视来自本集团内部各派别之间的政治竞争,在任何一方都不能吞并对方的情况下,为了不致于在竞争中两败俱伤而削弱、损害整个集团的根本利益,就需要启用政治妥协。此外,当非统治集团的力量增大到足以威胁但尚不足以取代统治集团的地位时,政治资源的垄断权被部分打破,政治妥协也成了合乎时宜的明智之举。工具性价值的政治妥协的适用范围是很广泛的,在各种社会政治共同体中,只要存在冲突,都不会排除使用政治妥协的可能。

但是,严格说来,政治妥协与一般意义上的妥协是有区别的,只有在工具性价值的

<sup>①</sup> S·N·艾森斯塔德:《现代化:抗拒与变迁》,第24—25页,第43—46页,中国人民大学出版社。

意义上，它们才是可以互换的。就实质性价值而言，政治妥协是现代化过程的产物，有特定的历史前提。政治妥协的基础在于利益主体的独立性与利益的可交换性。现代化启动以后，社会利益结构逐渐分化，利益差异扩大，形成了不同的利益主体，它们有独立的目标意向和行为能力，能够独立决定和处分自己的权益，在经济和社会政治生活中承担法定的义务和约定的责任。换言之，这些利益主体是真实的法人团体，其生存与发展依赖于利益在形式上的和平交换。如果没有独立的法人地位，没有利益的和平交换，它们就不能在处理彼此的利益关系和解决面临的政治难题时充当自主的平等的谈判对手和竞争角色，从而也无所谓政治妥协。传统社会一般不需要政治妥协，因为传统社会是个利益浑沌的社会，政治系统中的子系统既没有大致可辨的利益边界，也没有独特的功能地位，不具有政治妥协的基础，其利益的交换和政治资源的分配是自上而下的或者是由一个中心辐射出去的，因而政治生活的特色是专制主义。专制主义倾向于政治强力而排斥政治妥协。政治妥协即使有，至多也只是在政治强力不及的地方作为其补充偶尔用之，不构成政治生活的常态。当政治妥协被引入政治系统中时，传统社会已经式微了。因此，政治妥协实际上是孕育于传统社会解组、利益结构分化、现代社会逐渐形成的转型期。在这一历史时期，它一方面既保留着工具性价值的特征，继续充当化解社会冲突的手段；另一方面，其实质性价值获得越来越重要的地位。政治妥协已经不仅仅是构建容纳变迁的制度框架，使政治系统的组织与程序趋于稳定与连续的机制，而且成为判断政治系统是否具有新质的一个表征。

发展中国家在克服政治不稳定的过程中，其对政治妥协的认识和运用，正体现了这种由工具性价值向实质性价值转移的趋势。首先，这些国家的现代化是后发的，是被西方工业国家用殖民主义和贸易战争强行拉入世界市场体系中的，因此，其利益结构的分化具有突发性，原有相对稳定的利益格局被打破，利益结构趋于复杂化和多元化，利益关系发生重大变动，这一切都与社会的解组和脱序交织在一起，因而社会性的政治对抗程度骤然增高。政治对抗越严重，政治上的妥协越困难。在这一阶段，政府很可能不得不利用政治强力，创造政治妥协的物质条件、制度条件和文化条件。随后，由于利益结构的分化和利益主体的崛起，政治系统成员对政治资源的“公平”分享的渴求日益强烈，刺激了各利益集团主体意识的复苏，因此与政治对抗程度加剧的同时，政治理性也迅速提高，它表现为寻求合适的规范的解决社会冲突的手段，政治妥协的工具性价值受到普遍的重视。再次，通过政治妥协，社会冲突的规模和烈度减低，政治稳定的机制在发育，社会利益关系得到调整，政府的行为富于弹性，整合社会利益的水平提高，政治资源的分配公开化、规范化和合法化。最后，社会经济发展突破转型期，在较富裕和平等的环境里，政治系统的成员对公平而和平的政治竞争增加了信心，更愿意在制度框架内通过合法、规范的协调、磋商来解决各种利益问题。政治妥协成为系统政治生活的常态，工具性价值降低、实质性价值升高，它表明，社会走向成熟，政治妥协这时已经演化成为一种精神和气质。

### 三

把政治妥协的工具性价值特征和实质性价值特征综合起来考察，政治妥协大体上有

如下特点:

1. 协调性 政治妥协虽然是由于利益冲突而提出来的,但它的基础并不在于冲突,而在于冲突的双方在利益上有共同点,没有共同点,妥协便无从谈起。因此,利益冲突的双方要表现出“协调的意向”,寻求共识,搁置歧异,进行大量的政治对话和政治磋商,以确定在其政治要求的哪一部分上和多大程度上作出让步,从而换取另一部分的满足。利益冲突的双方如果共同点较少,政治妥协是一个极其艰苦的过程,如果共同点较多,则政治妥协较易达成彼此满意的结果。

2. 避害性 政治妥协是一种政治理性的表现。它遵循的原则一般不是“两利相权取其大”,而是“两害相权取其轻”,因为如上文所述,当不同的利益主体需要政治妥协时,总是意味着彼此的关系出现了问题,为了规避可能由此引发的有害因素,维护政治系统的稳定,不能不牺牲局部的、非实质性的政治要求。因此,政治妥协很少奢望“赢利”,更多是专注于“保本”。

3. 正规性 政治妥协仅限于在正式组织,即法人性组织之间进行。现代政治生活经验表明,只有正式组织才能有效地表达和综合不同的利益要求,才能就政治问题进行富有成效的协调和磋商。非正式组织可能也存在不同程度的协调和磋商,但它一般不拥有足够的政治资源,无法进入正规的政治过程,故不能成为政治妥协的主体。

4. 规则性 政治妥协既然是限于正式组织之间的政治行为,这就意味着不同的正式组织必须承认一定的政治运作规则,遵守一定的政治程序,使其所代表的利益合乎规范地进入政治过程。政治妥协的规则性精神在于反对政治生活中损害政治共同体的黑暗交易,限制政治强力对政治过程的粗暴侵犯,过滤彼此冲突的利益要求,使其具有较高的同质性,增加妥协的成功率。

5. 层次性 从政治妥协的主体层次来看,有统治集团内部的政治妥协,主要内容涉及权力关系的变动和权力分配;有社会集团内部的政治妥协,主要内容涉及不同利益关系的调整和规范;有统治集团与社会集团之间的政治妥协,表现为对社会动员与经济发展,大众参与与政治制度化,权力分配与利益交换等问题的谈判、协商、谋求共识和达成谅解。从政治妥协的范围层次看,有全国性的政治妥协,如关于重大的阶级冲突、民族冲突、制度改革、社会发展问题的妥协;有地方性的政治妥协,如关于省、州、市、县范围的公共交通、住宅建设、劳动用工、失业救济、国民教育、社会保险、社会治安、环境保护等重大问题引起的政治协商。

#### 四

政治妥协对政治系统发挥着积极的影响。首先,它加强了政治系统的合法性。任何政治系统要指望长治久安,都不能回避合法性问题,仅凭政治强力不足以维持有效的政治统治,可以说早已成为大多数政治学者的共识,区别仅在于对合法性来源的不同理解。马克斯·韦伯把合法性分为三类:建立在对个人超凡魅力产生归顺之心基础上的合法性,建立在对传统神圣性怀有臣服之意基础上的合法性和建立在对法制表示认同基础上的合法性。<sup>①</sup>第三者构成了现代民主政治的基石,其核心是人民的同意。政治妥协的

<sup>①</sup> 弗兰克·帕金:《马克斯·韦伯》,第111—112页,四川人民出版社。

历史前提是承认利益的可交换性和利益主体的独立自主性，这实际上意味着妥协的达成依赖于不同利益主体的自愿与同意，因而非常接近人民同意这一民主政治合法性的核心。<sup>①</sup>诚然，现代工业国家各利益集团的意向未必就是人民的意向，政治妥协的结果往往徒具人民同意之名。但是，从效用上看，通过政治妥协，各利益主体（也包括人民）承认政治系统的权威，承诺对其有服从的义务，从而在根本上加强了政治系统的合法性和确保了政治系统的稳定性，这是没有疑问的。

其次，政治妥协促进了政治系统的制度化。政治妥协是不同利益主体解决彼此存在的利益冲突，调整彼此利益关系的一种方式，它一方面推动不同利益主体积极介入政治过程，一方面又要求不同利益主体遵循一定的政治运作规则。没有对涉及自身权益的关心、竞争和协商，谈不上政治参与，而如果不遵循一定的政治规则，竞争也会退化为混战。因此，政治妥协在规范上、技术上、操作上不能不对组织与程序提出相当高的要求，在客观上大大促进了政治系统的制度化建设。

再次，政治妥协鼓励了政治系统的渐进变革。政治妥协是反暴力的、讲避害的、重程序的、谋共存的，反映在社会变革进程上，就是注重稳健的改革，根据系统成员的要求不断调整系统本身，在承受变化和适应环境的过程中，逐步达到政治结构合理的根本性变动，整个变革曲线呈光滑平稳状。因此，政治妥协无论从内在精神还是外在特征来看，与渐进主义一脉相承。由于政治妥协能创造一种温和的氛围，它对于处于新旧体制转换期而政治局势动荡不安的发展中国家而言，不啻一支镇静剂。

（作者系复旦大学国际政治系硕士研究生）

责任编辑 徐中振

---

① 美国政治学者科恩甚至认为“妥协是民主程序的核心”，因为“妥协的过程对民主是特殊的支持。”见科恩著《论民主》，第184页，第186页，商务印书馆。

