

审时度势 郭良平

中共官员的制度性魔咒

毫无疑问，领导国家崛起、民族复兴，改善人民生活，是中共政权合法性的根本来源，中共在这方面相当成功。根据国内外各种民调，它的支持率长期居高。但是，在选举民主缺席的情况下如何永葆政权的人民性，仍然是中共未能彻底解决的难题。

中华人民共和国的一切都是围绕“人民”二字展开的：人民政府、人民代表大会、人民法院、人民银行、人民解放军、人民政协、人民公社、人民警察、人民币等等。毛泽东开创了“为人民服务”的党风，他的“老三篇”的首篇就是《为人民服务》。毛曾斩钉截铁地说：“上帝是谁？他就是人民！”邓小平回顾他的一生时说：“我是中国人民的儿子，我深情地爱着我的祖国和人民。”

改革开放以来，经过了一个“为人民服务”的阶段后，江泽民在他2000年的“三个代表”中，定义中共为“始终代表中国最广大人民的根本利益”。2002年胡锦涛上台伊始，就提出了他的“新三民主义”：权为民所用，情为民所系，利为民所谋。习近平版的“新三民主义”强调中共“来自人民、依靠人民、为了人民”。他以十足的毛泽东风格说：“江山就是人民、人民就是江山，党打江山、守江山，守的是人民的心”“把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制定方针政策和作出决断的出发点和归宿”。

中共在党章中确定了“全心全意为人民服务”的宗旨，并宣称党“没有任何自己特殊的利益，从来不代表任何利益集团、任何权势团体、任何特权阶层的利益，而是为人民谋幸福、为民族谋复兴”。

人民性的迷途

但作为一个列宁式的先锋党，如何保持人民性有巨大的模糊空间，也极易走向反面。首先，普选与党的性质相抵触——先锋党是领导人民的，落后的人民选不出先进的党。其次，“为人民服务”被党的未来理想社会的目标，大大复杂化了。不能是人民想要什么，党就给什么。为了实现共产主义的远大理想，它必须改造社会和人民的思想，并要求人民作出牺牲和贡献。

合作化、公私合营、人民公社、一大二公的国营企业、计划经济、“东西南北中，党政军民学，党是领导一切的”等等，这些都把权力集中在党的各级干部手里，也把老百姓的命运交到官员的手中。在改革开放前的单位制下，党国对每一个人的生活和命运的掌控，远远超过了历朝历代的统治阶级。作为交换，党不光允诺一个未来理想社会，还保证要全心全意为人民服务。

然而，在这个契约中，到达干部手中的权力是实的、具体的、制度化的，并且往往达到了生杀予夺的程度。而为人民服务的允诺却缺乏制度保障，“共产主义远大理想”更是虚的。这样一实一虚，就把各级、各地、各单位的官员放在了“既可做牛做马，又可作威作福”的地位上。

那些标榜为人民“做牛做马”的党员干部，如焦裕禄、孔繁森、雷锋、张思德、王进喜、陈永贵、廖俊波等英雄模范，构成了官方宣传和思想政治工作的主调。他们也确实激励了许多年轻人，包括当年的习近平。然而在现实生活中，党员干部无时无刻不面对骑到人民头上作威作福的诱惑——他们的权力地位在客观上为此提供了充足的条件。过去苏共的特权阶层，现在中共面临的大面积腐败，都是作威作福的具体表现。

对未来理想的追求还要求当前的牺牲和艰苦奋斗。大跃进导致成百上千万的“非正常死亡”却没有任何人负责，因为“动机是好的”。毛泽东发动文化大革命的底气是“相信群众，依靠群众”。他没有意识到群众是在党和政府的全面掌控下，才变得“可信可靠”。一旦群众运动冲垮了党政权威和机构，人性中的恶就如脱缰野马，酿成中共所谓的“浩劫”。但有一点毛泽东是对的：大批判运动中的暴力和残酷，是群众被官僚机构长期压抑的不满的总爆发。

官僚机构的非人民性

在目前的体制下，一个官员是做牛做马还是作威作福，往往只是一念之间的事。中国古代有“八字衙门朝南开，有理没理钱莫进来”和“官官相护”的传统，但还有击鼓鸣冤，县令上堂的制度，也有“父母官”和“衣食父母”的政治文化。但制度总是强于文化；仇官、怕见官、莫谈国是、远离政治，都是官府奴役百姓的后果。

现在“衙门”外的鼓没有了，冤民只好堵截官员的座驾，因为官员有层层秘书把关，深宅大院隔绝，门岗警卫森严。官场在神秘中孕育出了无穷的腐败。网络时代的社会舆论强大，但在中国它起作用的机制，是炒得沸沸扬扬的事件惊动了上峰。越高层的官员就越关心政权的合法性，而这不是低层官员

的本分。自上而下的政治压力，而不是自下而上的舆论压力，促使当事官员采取行动。其目的从根本上来讲，是应付上级的问责而不是解决群众的问题。

这种机制对官员行为的导向，突出表现在“一刀切”“层层加码”、信息封锁和命令主义，以及由此导致的基层政府行为缺乏理性和人文关怀上。这次上海封城民怨鼎沸，这么大的决策的内幕不得而知，但其命令主义色彩颇浓；为了保证完成上级任务，对下级任务层层加码、一刀切、蛮横执法等，造成许多不必要的悲剧。各级官员缺少自主空间和与老百姓制度化的主仆关系，是主因；上级而不是群众才是他们的死穴。

这些弊端是长期公认的，但却屡禁不止，因为是体制的产物。常见的官场行为模式是：出事后遮遮掩掩，在处理上能压下去就压下去，压不下去就千方百计息事宁人。整个过程中，“人民”只是一个抽象概念或口号。中共至今未能做到他国早就实行的官员财产公开，说明了中国官场的非人民性。而中共政权的人民性，迄今还主要存在于高层领导人的主观意志中。在中国的体制下，这种意志的力量是强大的。但如果缺乏制度保障，最终恐怕难免像苏共那样翻船。

政治发展的默认模式

基于传统政治文化、体制的惯性，以及庞大官员队伍的自身利益，中国政治的默认模式近似普京治下的俄罗斯：中共牢牢掌握各级政权和主要的企业、社会组织，但给老百姓足够的空间，良好的基础设施和公共产品，足够的福利和娱乐消遣的选择。只要能丰衣足食，悠悠哉哉，他们大多不会过问政治。

但执政党必须做到政策顺应民心民意；贪腐、滥权、寡头垄断不太过于损害老百姓的利益；加上强大的国家暴力机器为后盾，就可以长治久安。现代科技和生产已经或正在消除中国历史上社会动荡的主要根源：饥荒、瘟疫、贫穷、战乱、官逼民反等。

这个模式最省力。它是民主中“为民做主”的变种。它的缺点是缺乏活力和创造力，既规规矩矩，也浑浑噩噩，最终有可能全民躺平，在一张新床上接续“昏睡千年”的旧梦。这样的中国将永远是平庸，甚至是落后的代言人。而真正的民族复兴，则须要制度化民主的另一个变种：人民当家做主。

制度化“人民当家做主”

毛泽东最先尝试这个。且不说苏区和解放区土改和建立新政权的创新，建政后他为了避免中共蹈苏共的覆辙，蜕变为脱离群众的特权阶层，不断强调群众路线和缩小“三大差别”，最终发动了文化大革命来扫荡大大小小的官老爷和“新生资产阶级”，并企图制度化许多“新生事物”，如干部、军队和群众代表三结合的革命委员会；干部蹲点下放；“五七”干校；与群众同吃同住同劳动的“三同”；工农兵大学生；知识青年上山下乡；赤脚医生；文艺下乡；乌兰牧骑等等。这些大都因为脱离现实和违背人性而失败了，但其背后的平等和庶民理想主义的精神，至今仍有号召力。

目前，中共正在进行“人民当家做主”制度化的第二轮尝试，即“全过程民主”。基本构想是民主“不只体现在民主选举环节，还体现在民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等国家治理其他环节；不只体现在政治领域，还广泛深入到经济、文化、社会等领域，成为人们日常工作和生产生活的组成部分”。

但这还只是个愿景，将其制度化须要长期艰苦的不懈努力。这种努力容易受到旧思想、旧框框、旧习惯和旧观念的束缚，也容易在自身利益驱动下浅尝辄止、半途而废。比如中共常说干部要“自觉接受群众监督”，“自觉”将主动权掌握在自己手里：什么时候监督，在什么方面监督，监督到什么程度，让哪些人参与等等，都可灵活掌握。“自觉”二字的妙处，是不自觉了人民就没法监督了；而且谁来定义什么叫“自觉”？

“人民当家做主”的前提，是人民有健全的理智、成熟的道德和人格的约束和指导，不能像文革中那样，一旦“当家作主”就变得疯狂，破坏性十足。成熟的人格需要成熟的公民社会来培养，对社区事务自治是民主的第一课堂。但恰恰是公民社会受到当局的打压。这次上海“战疫”几乎完全依靠官方的组织体系来大包大揽，力图控制一切细节。这个体系一旦失灵，就没有民间组织的第二线防御，一刀切下的悲剧就不可避免。相比之下，日本的灾后自救有条不紊，即使官方力量许久达不到也能顺利减灾。

人民当家做主的制度化，须要人民对官员的仕途有系统化的影响，须要破除官员既可做牛做马，又可作威作福的制度性魔咒，否则就无法彻底解决政权合法性的问题。

作者是新加坡国立大学东亚所高级研究员