

全面从严治党的政治系统论分析

——习近平新时代中国特色全面从严治党思想研究

徐 青*

【摘 要】全面从严治党,是中国共产党基于人民的愿望、要求和自身自我更新、发展需要的政治系统输出。作为党的政治系统输出,全面从严治党符合人民群众的价值期待,赢得了人民群众的支持性输入。人民群众对党的支持既包括基于获得感的特定性支持,也包括基于对党的信心、信任、合法性信仰增强的散布性支持。面向未来,全面从严治党应当在更高程度上寻求特定性支持和散布性支持的动态平衡,尤其要通过协调推进“四个全面”战略、“五位一体”总体布局,在更广泛的领域寻求特定性支持和散布性支持的动态平衡,以巩固党的政治合法性基础。

【关键词】全面从严治党;政治系统;民心民意;政治合法性

在中国共产党第十九次全国代表大会上,习近平总书记提出要“坚定不移全面从严治党,不断提高党的执政能力和领导水平”^①的伟大战略,它是四个全面战略的重要组成部分,是党的十八大以来党和国家政治生活的重大主题。可以说,“当前党的建设问题已经上升到关系影响治国理政实践成败的高度”^②。因而,运用戴维·伊斯顿创立的政治系统论对全面从严治党进行考量、分析,对于把握全面从严治党的政治系统的输出和人民群众对政治系统的输入之间的良性互动、拓展党的执政合法性来源持续增强的路径,具有重大意义。

一、政治系统分析的三大关键词

美国著名学者戴维·伊斯顿所著《政治生活的系统分析》与他的《政治系统:对政治学现状的探讨》《政治分析的框架》,成为其政治系统分析理论的三部曲,也提供了一套影响巨大的政治系统分析方法。他认为,一定的政治系统总是处在一定的环境之中,并与之互动,“我们可以把政治生活看作一个行为系

*南京师范大学马克思主义学院博士研究生,210023。本文是国家社科基金重大项目“习近平总书记意识形态系列重要讲话的理论贡献和实践要求研究”(15ZDA002)阶段性成果。

①习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,北京,人民出版社,2017年,第61页。

②尚庆飞:《“新的历史特点论”:党中央治国理政科学体系的历史基座》,《中国社会科学》2017年第4期。

统,它处于一个环境之中,本身受到这种环境的影响,又对这种环境产生反作用。”^①政治系统与环境的互动形成政治过程,它包括输入、转化、输出、反馈几个环节。其中,输入、输出最为重要,政治合法性问题是核心,政治过程在实质上就是围绕政治合法性的输入、输出循环往复的更新过程。输入、输出、政治合法性是理解政治系统论的三大关键词,也是我们对全面从严治党进行政治系统分析的三大关键词。

所谓输入,是指“包括了系统外部以一切可能的方式改变、修改或影响系统的所有事件”^②。“正是输入,成为连接社会生活非政治领域中和政治领域中所发生的事情之间的实际纽带。”^③其中,最为基本和重要的是民众的输入。民众对政治系统的输入包括民众的要求和支持两大层面。民众对政治系统提出的要求可能是出于自身的利益关切,也可能是出于公共利益的考虑。民众对政治系统的支持包括两种类型:特定性支持与散布性(弥散性)支持,其中既有情感支持又有行动支持。特定性支持是由于政治系统的输出(政策)给予系统成员具体的利益满足而形成,即特定的政策绩效带来的受惠者的支持;散布性支持则不同,它的获得并不以政策绩效、民众具体要求的满足为直接基础,它来自民众对政治系统的“善意”情感(如信仰、信念、信心、信任),并构成一个“支持蓄积”^④,从而使公众承认或者容忍那些与其利益相悖的政策输出,如为了特定的政治理想而放弃眼前利益,这是层次更高的支持形式。民众对政治系统支持的具体对象主要包括三个层次,即政治共同体如国家、政党等,典则如政策法律等,当局如领导者等。特定性支持具有功利性,且难以体现一致性(因为不同阶层、不同群体获得感不一,甚至有零和现象),因此他强调政治系统的合法性更主要地来自于散布性支持而非特定性支持,即“如果不得不或主要依靠输出,指望用人们对特定的和可见的利益的回报来生成支持的话,那么,没有任何一个政体或共同体能够获得普遍认同,也没有任何一组当局人物可以把握权力”^⑤。应当说,戴维·伊斯顿对特定性支持、散布性支持的地位、作用的认识是有道理的,但是其过分强调散布性支持的重要性是值得商榷的。

所谓输出,是指政治系统或执政集团基于输入并考虑其他各种因素进行“转化”的产物,即公共政策的出台及政策落实、执行实践,“某种输入由此而被转换为我们称之为官方政策、决策和执行行动的输出”^⑥,“当局所产生的输出包括约束性的决策、实施这种决策的行为。这些输出可能与政治系统本身有关,或者与其环境系统有关。”^⑦政治系统的输出作用于环境,作用于社会、民众,其效果具有或然性,关键看民众的体验、感受、反应,核心是评价。民众的体验、感受、反应特别是评价实质上也是一种输入,它通过反馈环节传导给政治系统,从而引发再输出。政治系统的运行,就是这样一个输入—输出—再输入—再输出循环往复的动态过程。值得注意的是,输出首当其冲的是通过制定、出台公共政策对社会进行“权威性价值分配”^⑧。这是政治系统对公众影响最大、最直接的输出,但输出不只是社会价值的权威性分配,它还包括公共政策的执行、国家治理实践,以及其他获取政治合法性的努力,如意识形态灌输、制度建设等。

政治合法性是政治系统理论的一个特别重要的关键词。法国政治学家让—马克·夸克说,“政治合法性是对统治者与被统治者关系的评价”^⑨,是被统治者“对统治权利的承认”^⑩。伊斯顿认为,合法性一般是指“相信执政者统治和社会成员服从的正当性”^⑪。合法性对政治系统、执政集团具有至关重要的意义,“没有对系统合法性的一些适度的信奉,任何系统都不能延续,至少不能延续很久。”^⑫因此,政治合法性是任何政治系统的期盼、追求,“任何统治都企图唤起并维持对它的合法性的信仰”^⑬,即如马克思所说的,给自己的政治统治“盖上社会普遍承认的印章”^⑭。在戴维·伊斯顿看来,民众指

①②③④⑤⑥⑦⑫ [美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,北京:华夏出版社,1999年,第21、31、61、335、323、21、420、336页。

⑧ [美]戴维·伊斯顿:《政治体系》,马清槐译,北京,商务印书馆,1993年,第122页。

⑨⑩ [法]让—马克·夸克:《合法性与政治》,佟新平、王远飞译,北京:中央编译出版社,2002年,第1、12页。

⑪ D. Easton, *A System Analysis of Political Life*, New York, London, Sidney: John Wiley & Sons, Inc. 1965, p. 288.

⑬ [德]马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),北京:商务印书馆,1997年,第239页。

⑭ 《马克思恩格斯选集》(第4卷),北京:人民出版社,1995年,第107页。

向政治系统的支持维度的输入,在实质上是政治系统、执政者政治合法性问题。也就是说,民众对政治系统的支持维度的输入事关政治系统的合法性,反映政治合法性程度的高低,民众对政治系统的特定性支持、弥散性支持程度与执政者的政治合法性呈正相关关系。他认可民众特定性支持的重要性,但更为看重民众的弥散性支持,认为民众由于受政治系统、执政集团的价值感召和道德吸引(通过意识形态、体现公平正义的制度规范和当权者的优秀品质、超凡魅力)而形成的对政治系统的善意情感,对政治系统的认同、支持,对政治系统合法性的信仰。其中,民众如何看待政治系统和公共利益的关系不可忽视。他认为,如果公众建立起了对公共利益的信仰,那么“当局对这一利益的任何露骨的、严重的和长期的背离,都必然要削弱对它们本身合法性的信仰。如果那种认为典则本身妨碍了公共利益的感觉普遍化,那么继续承认典则的正确和适当便不会是理所当然的”^①。而“只要成员能承认输出是为了满足共同利益的,那么,不符合成员特定要求的输出就能更为容易或情愿地被接受”^②。

当然,戴维·伊斯顿太过看重作为弥散性支持生成基础的民众的善意情感、政治信仰对政治合法性的意义,而不太重视作为特定性支持生成基础的执政绩效对政治合法性的价值,是有失偏颇的,应当引起我们的关注。我们认为,弥散性支持不是没有原因的,公众的善意情感不是天然的,也不是仅仅靠意识形态灌输、体现公平正义的制度规范和当权者的优秀品质、超凡魅力应能培育而成的,即便能够培育而成,它也不可能在总是没有绩效支撑的情况下得到延续。这就是说,如果一个政治系统不能够产生执政绩效,民众总是没有利益获得感,这个政治系统就不可能获得特定性支持,合法性就会流失,而且会殃及弥散性支持。“如果政治体系能长期满足成员的需要和利益,也可赢得统治的合法性;同时,即使一个传统的政治体系完全拥有统治的合法性,但如其长久以来表现得昏庸无能,亦会慢慢侵蚀其统治的合法性”^③,而如果“有效性一再丧失,或长期丧失,则会危及一个合法系统的稳定性”^④。

综上,戴维·伊斯顿政治系统论的关键词——输出、输入、政治合法性,正是我们对全面从严治党进行政治系统分析的三大关键词。

二、全面从严治党:体现民心民意的输出

习近平总书记在《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》中提出:“从严治党永远在路上”^⑤,这表明从严治党是我们党一以贯之的政治选择。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把从严治党推向了新的历史阶段,即把全面从严治党上升到了统揽中国特色社会主义事业全局的“四个全面”战略的高度。全面从严治党这一政治系统的输出,是我们党自觉顺应民心民意的战略抉择,体现了我们党的政治自信和使命担当。没有共产党就没有新中国,就没有中国特色社会主义,中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,是全国人民的主心骨,中华民族、中国人民的命运、福祉与中国共产党的前途命运息息相关。这些年来,人民群众对党内不正之风特别是特权现象、腐败现象深恶痛绝,深切呼唤全面从严治党,深切希望我们党保持自己的纯洁性、先进性,永远成为中国工人阶级的先锋队、中华民族和中国人民的先锋队,始终成为中国最广大人民根本利益的忠实代表,从而引领中华民族走向并实现伟大的历史性复兴。这种希望、要求,是人民向政治系统即中国共产党的政治输入。

得民心者得天下,失民心者失天下。人民群众是我们党力量的源泉,全心全意为人民服务是我们

①② [美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,第343、346页。

③ 胡伟:《在经验与规范之间:合法性理论的二元取向及意义》,《学术月刊》1999年第12期。

④ [美]西摩·马丁·李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,张绍宗译,上海:上海人民出版社,1997年,第58页。

⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,第61页。

党的根本宗旨,民之所欲天必从之。正是基于人民群众的政治输入,以习近平同志为核心的党中央审时度势,正视自己面临的挑战和危险,本着对党、对人民、对民族高度负责的政治自觉、历史担当,从党的前途和命运、中华民族和人民福祉的高度,作出了全面从严治党的战略决策。

我们党全面从严治党的战略决策的输出,指向的对象是共产党员,特别是党员干部,尤其是党员领导干部,当然也包括掌握公共权力的非党员干部,诉诸的是其心理、思想等内心世界和外部行为。十八大以来,以习近平同志为核心的党中央顺应民心民意,首先在贯彻八项规定、反对“四风”这个小切口寻求突破,继而持续进行全面从严治党的政策、举措的输出,规约权力的制度的笼子越扎越密、越扎越紧,到2016年党的十八届六中全会,全面从严治党有了系统化的顶层设计,形成了全面从严治党的大格局。这个大格局,以全面治党(思想、政治、组织、制度、作风建设,标本兼治)为基础和前提,以从严治党为关键,既体现了全面治党的理念,又体现了从严治党的理念,彰显了全面治党和从严治党的辩证统一,为全面从严治党准备了比较充分的制度供给。

我们党全面从严治党的战略决策的输出,不只有全面从严治党的党内法规、规章等制度的出台,更有落实、执行全面从严治党具体行动的输出。十八大以来,我们党持续开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育活动、“两学一做”学习教育活动等,对党员干部增强党员意识、公仆意识、规矩意识、纪律意识等,发挥了重要作用。中央巡视组巡视常态化和回头看,成为正风反腐利器。正风反腐踏石留印、抓铁有痕,依照中央八项规定,坚定不移反“四风”,中央政治局常委、党的总书记以身作则、率先垂范恪守八项规定,从严整束风气,持续曝光违反八项规定精神的问题,并对当事人进行必要的党纪政纪处分,促进了党风政风和社会风气的好转;严肃党纪与依法治国相结合,高悬反腐利剑,猛药治疴,刮骨疗毒,老虎苍蝇一起打,不管地位多高、功劳多大,无论是被监督者还是监督者,凡腐必惩,决不给腐败分子容身之地,即便贪官外逃,也因“天网行动”“猎狐行动”而无处藏身。老虎苍蝇纷纷落马,外逃贪官一个个被押解回国或被迫回国自首,反腐败斗争取得重大进展,“不敢腐的目标初步实现,不能腐的笼子越扎越牢,不想腐的堤坝正在构筑,反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”^①,正在向压倒性胜利挺进。在《习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编》中,“反腐倡廉建设‘永远在路上’的旅行类隐喻则表明了反腐斗争的任重道远,需要党和人民坚持不懈的努力才能完成,‘在路上’的状态构建出反腐没有‘休止符’,反腐无禁区的高压态势。”^②对此,人民群众欢欣鼓舞。

我们党全面从严治党的输出,是对人民群众愿望、要求的自觉回应,是一种对人民负责的自觉担当,也是一种政治自信。我们党领导和部署的全面从严治党虽然已经取得重大进展,但是部分群众认为腐败案件仍时有发生,远未绝迹,“四风”问题树倒根在仍有反弹可能,在教育医疗卫生领域和选人用人、工程项目等问题上不正之风及腐败问题仍然突出,管党治党宽、松、软的问题尚未得到根本解决。这也是客观事实。因此,全面从严治党要根据人民群众的要求性输入和党自身持续自我更新的需要持续输出,实现向管党治党严紧硬的转变,让不敢腐、不能腐、不想腐成为现实,决不可松懈。对此,习近平总书记提出要“夺取反腐败斗争压倒性胜利”^③的伟大号召。

我们认为,全面从严治党应当在更大程度上把增强人民群众获得感和培育、增强人民群众对党的政治合法性信仰统一在实践之中,保持散布性支持和特定性支持这两种支持的动态平衡,以进一步巩固党的政治合法性基础。更为重要的是,党的政治系统输出在持续推进全面从严治党的同时,应当以五大新发展理念为指导,全面实施“四个全面”战略和推进“五位一体”总体布局,进一步扩大并改善执政绩效,解决好贫富分化、利益固化、就业增收、生态治理等事关人民群众利益的问题,全面增强人

^{①③}习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)》,第8、66页。

^②于琴:《隐喻视域下的廉政话语构建机制研究——以〈习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编〉语篇为例》,《行政论坛》2017年第4期。

民的获得感,进一步兑现“人民对幸福生活的向往就是我们的奋斗目标”的价值承诺,在更大程度上赢得人民群众的特定性支持和散布性支持,持续夯实党的执政合法性基础。今天,以习近平同志为总书记的党中央治国理政的实践已经显示出这样的良好态势,我们希望并相信谋求散布性支持和特定性支持动态平衡的努力,能够从良好态势转化为常态。

三、认同、支持度的提高:体现民心民意的输入

十八大以来党的全面从严治党的输出,得到人民群众的认同和支持。2017年1月4日,中国社会科学院中国廉政研究中心等部门联合发布的第六部《反腐倡廉蓝皮书:中国反腐倡廉建设报告No.6》(自2011年以来,他们以实证调查为基础已发布了6部《反腐倡廉蓝皮书》)显示:2016年,“93.5%的普通干部、86.7%的专业人员认为,党和政府惩治和预防腐败‘非常坚决’或‘比较坚决’,比2012年分别提高14.6和29.7个百分点”;“九成以上普通干部和专业人员认可党和政府惩治和预防腐败力度,比2012年分别提高4.5、16.6个百分点”;“超过九成干部、八成专业人员、七成以上管理人员和六成以上城乡居民,对当前反腐工作表示满意,或者比较满意;九成以上领导干部和普通干部、七成以上城乡居民对党风廉政建设和反腐败斗争‘有信心’和‘比较有信心’,比2012年分别提高9.9、21.3、10.2个百分点”。与上述《反腐倡廉蓝皮书》所反映的情况相当的是,国家统计局发布的《2016年全国党风廉政建设民意调查报告》所显示的调查结果。该报告显示:在2016年,“92.9%的群众对党风廉政建设和反腐败工作成效表示满意,比2012年提高17.9个百分点。93.1%的群众对遏制腐败现象表示有信心,比2012年提高13.8个百分点。93.0%的群众认为所在地区、部门和单位的党政领导重视党风廉政建设和反腐败斗争,比2012年提高12.8个百分点。90.9%的群众认为当前党员干部违纪案件高发势头得到遏制,比2012年提高5.5个百分点”。“92.1%的群众认为2016年深入贯彻落实中央八项规定精神、持续纠正“四风”有效果,比2013年提高10.8个百分点。90.1%的群众认为治理侵害群众利益的不正之风和腐败问题有效,比2012年提高18.1个百分点”。以上情况表明,我们党全面从严治党的决策、举措的输出产生了良好的社会效果,得到了人民群众的认同和支持。这种支持既是情感支持,又有行动支持。情感支持表现为民众对全面从严治党的认同,对寸土不让反“四风”、高压反腐不动摇、打虎拍蝇猎狐不妥协拍手称快,对正风反腐成效的肯定、对党正风反腐信心的增强。行动支持表现出为民众积极响应党中央号召,通过信件、网络、电话等不同方式提供正风反腐线索以及自发地传播、点赞党的正风反腐政策、成果。人民群众对全面从严治党的情感、行动支持,增强了党正风反腐的信心,为全面从严治党作出了重要贡献。

全面从严治党的输出为什么会得到人民群众认同、支持?换句话说,全面从严治党为什么能够增强党的政治合法性呢?李普赛特指出,合法性是判断性的,“社会群体是否把政治体系视为合法或者不合法,取决于他们对该体系的价值与他们自己的价值是否一致的判断。”^①我们认为,人民群众对党的全面从严治党这一输出的支持,既包括特定性支持,更包括散布性支持。既是基于获得感增强的特定性支持,更是基于对党的信心、政治认同的散布性支持。

人民群众对全面从严治党的认同、支持,首先来源于获得感的增强。曾几何时,在一些地方、部门、单位,群众办事门难进、脸难看、事难办,甚至遭遇吃拿卡要的纠缠和尴尬,各种“黄牛”畅行无阻、如鱼得水,群众不得不付出不该付出的代价;群众被迫跟着做了不少劳民伤财的事;老百姓开饭店被一些干部赊账吃破了产;政府下拨的救济款、扶贫开发款、赈灾款被克扣、截留、贪污,或则给了并不困难和贫穷但却有背景的人……人民群众的具体利益受到了官僚主义、形式主义、享乐主义、奢靡之风

^①S. M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1981, p. 64.

和腐败行为的侵蚀,群众苦不堪言、深恶痛绝。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央持续推进正风反腐,既打虎又拍蝇,加大整治、惩处发生在群众身边、侵害群众利益的不正之风、腐败现象的力度,取得了明显的成效。人民群众从全面从严治党的实践中增强了获得感,因而表现出对全面从严治党的高度认同和支持。人民群众对全面从严治党的这种支持,正是戴维·伊斯顿所说的是基于政治系统的输出带来的实际利益而生成的支持,即特定性支持。

人民群众对全面从严治党的认同、支持,更来源于对党的价值立场、价值承诺、价值追求即党的初心与现实实践一致性努力的认同,对党的“善意情感”复苏,即更是一种散布性支持。在老百姓看来,中国共产党从历史时空中走来,团结、带领人民把积贫积弱的中国转变成了自立自强的国家,今天她更是当代中国具有宪法依据的执政党和领导党,是全国各族人民的主心骨。她能否保持纯洁性、先进性,不只牵系她自身的前途命运,也事关中华民族和中国人民的前途命运。所以,人民群众希望中国共产党通过全面从严治党保持自己的纯洁性、先进性,并从其真心实意且富有成效的推进全面从严治党的实践中获得了信心,生成了对党的较之过去一段时间程度更高的认同、信任和支持。在老百姓看来,中国共产党的价值立场是以人民为中心的立场。她的价值承诺是立党为公、执政为民,全心全意为人民服务,始终代表中国最广大人民的根本利益。她的价值追求是成就人民对幸福生活的向往和中华民族的伟大历史性复兴及其向更高境界的升华。全面从严治党正是为了进一步彰显党的价值立场,更好地兑现党的价值承诺、实现党的价值追求,而且十八大以来的全面从严治党,态度之坚决、力度之大、涉及面之广、震慑力之强,前所未有。因此,人民群众从全面从严治党的实践中生成了对党的价值立场、价值承诺、价值追求即党的初心与现实实践一致性努力的认同,增强了对党的信心、增进了对党的信任,强化了对党的政治合法性的信仰。

应当说,十八大以来的全面从严治党逐步深入,特别是反腐败斗争形势实现了从“依然严峻复杂”“腐败和反腐败呈胶着状态”,到“反腐败斗争压倒性态势正在形成”,再到“反腐败斗争压倒性态势已经形成”的转变,为我们党赢得了更高程度的信任,使党的执政合法性资源流失现象得到了一定程度的遏制,人民群众对党的政治合法性信仰进入了强势复苏的阶段。

(责任编辑:杨嵘均)

An Analysis of the Full and Rigorous Governance over the Party from the Perspective of Political System Theory

XU Qing

Abstract: The full and rigorous governance over the Party, based on the wishes and needs of the people, is the output of the political system to meet the CPC's need for self reform and development. As the output of the Party's political system, the governance over the Party meets the people's expectations in values, and has won their support as the input into the political system. People's support for the Party includes both the specific support based on the sense of gaining benefit and the diffuse support based on their confidence and trust in the Party as well as the enhancement of their faith in the legitimacy of the Party's leadership. Looking forward to the future, the full and rigorous governance over the Party should seek a dynamic balance between these two types of support, which should be achieved in particular by promoting coordinated implementation of the five-sphere integrated plan and the four-pronged comprehensive strategy and be conducted in wider areas in order to consolidate the political legitimacy foundation for the Party.

Key words: full and rigorous governance over the Party; political system; people's confidence and support; political legitimacy