

当代中国的 地方苏丹化倾向论析

萧功秦

一，什么是苏丹式政权

在国际政治学界，一些学者很早就注意到，发展中国家中存在着这样一种权力极端私人化的政体，在这种政体下，当权者可以把自己的治理范围视为私人领地，任凭个人意志为所欲为地进行统治。人们形象地称为“苏丹式政权”。(Sultanistic Regime)。这种统治体制，类似于汉语中的“土皇帝”政治。在这种政体下，盘根错节的裙带关系、任人唯亲(cronyism)的关系网与渗透于官僚各层面的腐败甚至成为政治生活方式的组成部分。在非洲与拉美的某些国家，这种情况特别普遍，例如，拉美的海地、巴拉圭、尼加拉瓜等国家历史与现实中的某些军事强人领袖，又如人们所熟知的菲律宾的马可斯政权，古巴革命以前的巴蒂斯塔政权，伊朗革命以前的伊朗巴列维国王，以及那位以吃人肉而著称于世的中非帝国博卡萨皇帝等等，均可以看作是较为典型的苏丹式政权。^①

大体上，根据林兹等学者对这种政体的描述与分析，我们可以把苏丹式体制的政治特征概括综合为以下四种基本特征。

首先，是权力范围的私产化。掌权者把自己的治理区域视为私产或封建领地，国库与当权者的私人财产几乎没有分界。其次，是权力行使的无规则性。权力者使用其权力是任意的，不受

制度与规则约束的，权力者个人的意志就是法律，统治者所欲为的个人的决定，可以不断地破坏官僚制度内部原有的程序规则。第三，统治方式的非意识形态化，苏丹式的统治者则无须借助于意识形态的理想或信念来作为自己的统治权力的合法性的基础，他们甚至并不感觉到有必要用意识形态的用语，来包装或辩解他的私人权力与意旨的合法性。第四，私人关系的网络统治，在苏丹式政权里，家族成员掌握着重要部门，统治者任用官员并不是根据正常的官僚程序规则或标准，而是任用私人朋党、亲族纽带、甚至是黑社会式的团伙。在统治者与其任用的官员之间就形成以私人效忠为基础的关系网统治。

苏丹式政权是一些国家在经历了被扭曲了的现代化过程的结果。现代化的产业又使统治者可以通过提供经济上的小恩小惠，使落后农村的民众对之感恩戴德，以顺从自己统治，与此同时，广大农村的孤立状态、知识教育的缺乏，普遍的愚昧与贫困，民众由于恐惧而产生的消极服从，以及自主的市民社会的先天缺乏，也是苏丹化形成的温床与重要条件。

苏丹式政权统治下，也可能会在一定时期内出现一定程度的经济增长，但这些国家根深蒂固的贿赂成风与政治腐败，则从根本上破坏了经济进步的必要条件，苏丹式的国家里，只有基于个人及其亲属利益垄断资本主义类型才可能得到畸形发展。整个国家就仿佛像一个巨大的吸血盆，这是一种经济上的“掠夺性国家”。持续的家长专制的对经济的干预，导致一种扭曲的资本主义。整个国家在这种苏丹式统治下陷入不死不活的经济长期停滞状态。②

二，中国地方政权中的苏丹化倾向

中国二十世纪以来的现代化历史上，曾经出现过多次具有苏丹化倾向的政治局面，事实上，镇压二次革命以后的袁世凯，就逐渐显示出日益严重的苏丹化倾向，袁世凯本人迷信权谋，以北洋派系的私人纽带来作为权力基础，从事大规模的权钱交易来维持自己的统治，直至最后发展到袁世凯本人要称洪宪皇帝。历史事实充分表明，中国曾经是产生苏丹化政权的极佳土壤与温床。

上述对苏丹化政权的分析概括，对正在进行现代化转型的中国人来说，有什么现实启示意义？从总体上说，中国现行的政治体制与非制度化的苏丹式政权完全不是一回事。在中国进入改革中期以后，又往往会在某些地区的地方权力层面，出现类似于苏丹化的腐败与结构性蜕变

问题。人们可以从大量新闻报道中看到，前面所列举的苏丹化政治的四个基础特征，即权力私产化、权力运作的无规则性、权力运用的非意识形态化以及私人网络统治，已经在某些地区，尤其是一些落后地区的当权者中相当程度地蔓延。质言之，中国现行的政治体制具有较强的制度化水平，因而足以有效地防范全局性苏丹化倾向的出现，然而，市场经济发展，地方自主性加强，低政治参与与地方官员腐败的正相关性，则又为地方出现“土皇帝”式的类苏丹化提供了条件。

为了说明中国转型时期在某些局部地区出现地方苏丹化的现实，下面我们引用传媒已经公开报道过的一些典型个案来加以考察。

河南卢氏县为国家级贫困县，原县委书记杜保乾为了巩固自己在卢氏县的统治，下令县电视台掐断了中央、省市的电视频道，这种信息封锁足足维持了三年，才因新华社调查此事，重新开放省市频道。杜在卢氏六年里，各乡镇、局委、二级机构领导全部被他换过一茬。他的权力泛滥无孔不入，他权倾一方，滥用国家每年给予的6000万扶贫款，把对资源（物的资源、人的资源）的支配权（公权），统统集中到自己一人之手，随心所欲地擅权专横，而又不受任何限制约束。杜保乾对农民横征暴敛，虚报、重报农民的收入。农民拒绝交苛捐杂税，卢氏县所属潘河乡政府甚至会下令撬门砸锁，强行拉走农民的电视机、缝纫机。杜保乾继父去世，该县全部乡镇领导、各局委领导及二级机构负责人一律赴数百里外杜的老家奔丧，共出动小车120多辆，单这一次，杜收礼达100多万。

据中国青年报报道，河北省深州市东郎村前任支书李振省，任职期间私印“村币”100多万元，在村里发行流通达7年之久，以此对村民巧取豪夺，使该村农民苦不堪言。1997年底“村币”终止流通后，村民手中数以万元计的“村币”化为废纸。李还经常叫镇派出所的警察到村里抓人、打人，并且在毒打村民时把村委会的高音喇叭打开，让挨打者的惨叫声传遍全村，以威吓村民。东郎村村民告状长达4年之久，才使这位“土皇帝”李振省受到撤销村支书、开除党籍的处分。正是上级领导的“不管”与当地受害群众的“不敢”两相结合，导致大大小小的土皇帝敢于在他们的一方“天下”称王称霸、肆意妄为。

以上这些事实表明，在中国当代社会转型过程中，农村公共权力已经出现了局部地区的苏丹化倾向。研究农村公共权力受到破坏的原因及相关的体制性因素和内生性因素，无异具有重要意义。

三，地方苏丹化形成的制度因素

为什么中国在改革开放以后会在某些地区出现“土皇帝”这类“地方苏丹化”倾向？从总体上说，改革开放与市场经济在展开，使地方各级政府获得了比过去更大的自主经济活动空间。从而使地方政权较少受到中央及上级领导的约束，为一些地方当政者不受中央控制地为所欲为提供了条件。其次，中国社会内部自组织力量的天然缺乏，中国通过内生的市民社会与自主性社会机制来缓解矛盾的机制，比拉美与东亚权威主义体制更为缺乏。“后全能体制”的刚性，又起到有效扼制自主性民间声音的惯性作用。在这种情况下，这种“转型期官僚病”就有了滋生的温床，在缺乏权力制约的条件下，地方官员利益在没有面对挑战者的情况下，势必不断凝固化，自我封闭化，在某些“天高皇帝远”地区，出现以上的杜保乾案、李振省案，其根本原因就在于此。

如果说，以上分析是中国地方出现苏丹化的一般原因，那么，人们还可以发现，中国模式的地方苏丹化，还与以下三个相互依存的制度性因素有关。首先，是上下级之间的**非法制的庇荫关系**的形成，从而导致以当权者个人为中心的私人关系网统治。第二，**黑社会组织与地方官员之间形成互生关系**。以及前者对后者的寄生性。从而使当权者可以在完全摆脱正式制度约束的条件下实现权力的极端个人化。第三，**地方司法系统受地方政府官员支配控制的组织结构**，这致使地方官员的违法行为受到司法系统的庇护从而可以为所欲为。这三种制度性因素，是中国特色的“地方苏丹化”的结构性基础。下面，本文对三个因素加以考察。

一，官员内部的庇荫关系 庇荫制度，是人类历史上一种古老的人际关系模式。所谓的“庇荫制关系”，(patronage relationship)指的是一个有一定权力、地位与影响力的人，利用其物质财富、社会声望、政治权力资源，去支持并保护另外一些人，或为其提供机会或安全，成为其恩主或保护人。后者作为受惠者，则通过为前者提供效忠作为回报，这样，在庇护人与被庇护人之间，就形成一种私人效忠为基础的关系纽带。^③

在改革开放以后，动员性的意识形态的政治伦理淡出，权力资源又高度集中于地方各级主官，这样，在省与县之间，县与乡镇之间的上下级关系中，很容易逐渐蜕生出一种具有封建色彩的庇荫制关系。其形成机制是这样的：一方面，下级升迁完全决定于上级主官个人的意志，故下属官员，为求升迁，就会很自然地揣摩上面的喜好行事。善于迎奉者可以轻松获得上级赐予的权力地位，另一方面，上级主官往往选拔自己信任的私人，以巩固自己的权势地位与私利，并通过下级官员的回报来获得对自己的支持。这种上下级之间约定俗成的恩赐——回报关系，就会在官场上不断反复出现。最终就会形成庇荫制私人关系网。

在这种庇荫关系结构里，权力主官作为“恩主”可以获得下属的效忠，下属官员通过其“恩主”给予的权力与保护，放纵地盘剥百姓而不必担心风险。例如，正是前面杜保乾提拔的这位薛某人，用强行向群众集资修路的资金为自己购买了一部桑塔纳轿车。《河南日报》报道此事，杜保乾下令将当日的《河南日报》全部收缴焚烧。^④而作为县委书记的杜保乾本人又在三门峡市委里又有其庇护人，一位市领导人在卢氏县干部大会上公开这样说：“告杜保乾的信在我桌子上有两尺厚，不看，我统统不看！”

苏丹化政治就是以这种纯粹利害关系上的效忠关系作为结构基础的。这种组织实质上包含着复杂的保护人一依附者交易。这样一种建立在反法制的互利性基础上的、封闭性的连环关系结构，具有极强的抗外部干预性，除非处于强大的外力干预的条件下，这种土围子一般是很难从内部解构的。

这种庇护关系一旦形成，就具有极强的示范效应，并有可能进而形成新的官场游戏规则，形成颇具中国特色的“跑官”政治文化。在官场的私人网络中，“恩主”与受庇人双方之间形成相对固定权利义务关系，一般不可以轻易脱离。久而久之，就成为一种特殊的、无所不在的、无孔不入的以若干权力者为圆心的蜘蛛网络。如果任这种庇荫制现象在中国不断发展，这种地方苏丹化现象就会向整个社会渗透蔓延。整个社会都会蜕化为“组织依附主义”。可以认为，庇荫制下主从关系，是理解中国某些地区出现苏丹化政治的关键。

二，官员与黑社会势力之间的庇护关系 近年来中国一些地方的黑恶势力确实呈发展蔓延之势。部分地区异常猖獗。可以认为，黑社会势力与地方官员之间的结合，是上述庇护性关系从体制内向体制外的延伸。这种庇荫关系的形成机理，是与上述官场内部的庇荫制关系相似的：一方面，黑社会势力需要权力者作为靠山以获得保护，这样又可以大大地减少违法犯罪的

风险成本。另一方面，某些政府官员需要黑社会作为一种体制外对自己的支持力量，以保护自己的利益，通过黑社会做他的身份与官员角色不便做的违法的事。这样，在权力者与黑社会势力之间就会形成互生关系。即双方由于功能上对对方的需要，通过保护-依附关系来实现各自的利益。可以说，地方苏丹化与黑社会势力是孪生关系。黑恶势力的迅速蔓延，是通过权钱交易而形成的，以是庞大的关系网为基础的。一旦黑社会与地方当政者之间形成庇护关系，地方苏丹化倾向就进入如虎添翼的长足发展时期。黑社会势力可以从此狐假虎威而有恃无恐，地方官员可以从此借刀杀人而随心所欲。某些官员甚至指使黑社会势力来完成他处于官员角色难以做到的事。据新闻报道，有的地方官员甚至可以雇用黑道人物来暗杀政治上的竞争对手。可以认为，庇荫制度向黑社会的延伸，是形成中国地方苏丹化的最重要机制。

三，地方司法与地方政府依附关系 长期以来，我国地方人民法院的法官任免、司法经费等都在平级地方政府、地方权力机关、地方党委的直接控制之下。地方司法机关的经费来源于地方财政。在具体的干部考核和人事管理上，法院系统也都受同级党政机关的领导。这样一种体制安排造成了地方各级司法机关对地方政府在人、财、物等方面的严重依赖，从而为地方利益干预乃至主导司法工作提供了条件。这是司法权地方化最核心的制度根源。使其与地方利益形成依附关系。^⑤ 地方苏丹化正是以这种不合理的司法系统从属于地方政府的结构为基础的。正是这一结构使社会丧失了抑制土皇帝势力恶性膨胀的最后一道防线。

四，地方苏丹化的人文社会环境

可以认为，地方苏丹化是中国现代化过程中出现的一种发展综合症。前面，本文已经从静态结构的角度，分析了三种制度因素对于中国局部地方苏丹化的影响。下面，本节试图从动态的综合角度来分析这种地方苏丹化的形成机制。

在中国，哪些地区容易形成地方苏丹化？不同地区的地方苏丹化形成的机制有什么不同？这个问题值得另文专门研究，这里，可以根据本文前面所考察的卢氏县个案，先对中西部地区的地方苏丹化的人文环境与政治生态条件作若干探讨分析。

杜保乾这个卢氏县的土皇帝，曾对卢氏县总结了三句话：“没想到卢氏那么穷，没想到卢氏人这么听话，没想到卢氏人这么爱当官。”据说这三句话使卢氏人心悦诚服。事实上，它无意中

相当传神地概括了中西部落后地区地方苏丹化的三个政治文化生态条件。

第一句话，说的是卢氏县的极端的贫困与愚昧，文化落后，正是这种“人穷志短”的经济文化条件，致使民间社会缺乏抵制“土皇帝”的信息资源、政治参与能力与精神支点。

第二句话，用当地人的话来说，反映的是“民风胆小怕事、不抱团，各人只为自己打算。”卢氏人这种一盘散沙式的、不开化的利己主义价值观，最有利于土皇帝在公共领域“各个击破”，为所欲为。用一位当地干部形容的话，“杜保乾到卢氏县，就象羊群里跑进了一只狼。把没有见过世面的卢氏人镇得服服帖帖。”^⑥

第三句话反映的卢氏人普遍的“爱当官”的政治文化心理。由于落后地区经济不发达，卢氏人在官场以外获取稀制资源的途径极度缺乏，而给官的权力又完全掌握在当权者个人手里，从而极大地提升了“土皇帝”的政治势位。而杜保乾正是利用这一政治势位，来行使为所欲为的统治。

上述因素并不是形成地方苏丹化的充分条件，此外，还需要某种反规则的“政治人精”来占据这个舞台并充当主角。近代以来中国社会中从来不缺乏此类地痞、流氓无产者式的“人精”，只要具备了本文前面已经分析的种种制度因素条件与文化生态环境，他们就会自然而然地被吸引到这个舞台上表演。在卢氏这样的社会生态环境里，杜保乾此类“地痞人精”，就最具有生存能力与发展机会。据报道，杜保乾从小家境贫寒，屡遭人白眼，骄横跋扈又为人精灵，因此，出人头地，扬眉吐气的愿望特别强烈。他从当招待所服务员起家，一旦得到某位领导的赏识，就很快步入仕途，此类“人精”在基层生活中学会了官场的游戏潜规则，又在作恶方面，敢于为天下先，他们可以在突破原有的制度规则上特别胆大，又在把握权力场的游戏规则方面特别精细。这两种习性相结合，以致于在利用中国地方制度缺陷来图谋私利方面，可以说是达到游刃有余。此类“政治人精”一旦掌握了本文前节所述的任命大权，以他为主心的官员庇护网就会很快形成，这一网络进一步沿伸到把黑社会势力吸纳进来，他就会进一步如虎添翼，在其上面，他有足够的财力资源去贿赂他的上司，以获得庇护。在其下面，又有一大批为其效忠的私人朋党供其驱策，在其左右，又有从属于他的公安局、检察院、法院为其作恶的保驾者，他就会在这一地区几乎达到“战无不胜”地步。完成向地方苏丹化的最后蜕变。

一旦地方苏丹化过程完成，多数官员不得不根据“适者生存，不适者淘汰”的原则，来重新调整自己的行为选择，以求得在这一官场现实环境中继续生存下来。地方苏丹化环境具有“顺

之者昌，逆之者亡”的强大的反向淘汰机制。进入庇荫网的官员从体制内获得源源不断的收益，抵制庇荫网的官员付出的是身败名裂的高昂成本，这种正反对比所形成强大的示范效应，促使大多数官员不得不去遵从“苏丹”统治王国的新游戏规则。从追求庇护到跑官买官，并按照这一游戏规则所提供的激励机制来作出自己的行为选择。在这样的苏丹化政权环境中，并不是没有正直的官员，但在举世皆浊而我独清的环境里，他们无力回天，只能望洋兴叹，独善其身，或者就象卢氏县那位介县长，只能在私下借题发挥，指桑骂槐而已。而那些敢于与杜保乾式的权力者抗争的小人物，如卢氏药材公司科长张冲波、村支书张文秀，甚至在杜保乾失败以后，仍然在社会上备受歧视，难以生存。^⑦

为什么人们不能团结起来选择集体反抗杜家王朝？这里，还应该注意，改革开放以来的落后地区向省外地区的社会流动性的增加，反而削弱了本地区对抗苏丹化的社会力量聚集。正如一些发展社会学家通过研究指出的，在发展中国家，如果个人能通过移居都市或向外打工，获得新的机会、较高的报酬与职业，这种迁居流动会在一定程度上成为他们反抗当地不公平现象的政治参与的替代物。用美国学者赫希曼的话来说，如果出走的诱因与机会的增多，而移居的代价足够少，就会降低本地的政治参与的水平。社会学家认为，经济发展一方面刺激人们走向政治参与，另一方面，它也为移居他地从事其他活动创造了更为诱人的机会，这就从而减少了本地人们参与本地公共事务的动因。^⑧

这种情况在中国某些农村地区同样十分突出，落后地区的权力苏丹化盛行，向城市流动的机会的增加，反过来减少了当地人在本地政治参与的意愿。在政治生态日益恶化的情况下，农民中的正直的有能力、有文化的精英人物都纷纷选择脱离了农村，被迫外走他乡生活与就业。剩下来的就大多只是一些老弱无能、善良老实之辈，任土皇帝及其扈从们斩割。由于当地人抵制土皇帝统治的政治参与的压力的减轻，地方权力集团更可以有恃无恐。农村的政治生态退化就会进一步形成恶性循环。湖北李昌平向总理告状成功以后不得不出走他乡这一事实，就很说明问题。而卢氏县的一些反抗者后来都选择出走的路。这一点对于理解中国地方苏丹化为什么会具有强大的生命力不无裨益。正是基于这一事实，如果中国政府不能在制度创新方面作出重大努力，地方苏丹化的顽症就很难根本解决。

五，防止苏丹化的若干建议

正如本文前面已经指出的，中国的地方苏丹化，与第三世界国家的苏丹化相比，两者在形成原因、途径方面有很大的不同，后者一般是某些“苏丹式”的军事强人或政治强人主宰了整个国家政权的結果，前者则是在中国部分地区在现代化过程中，经由庇荫制关系而蜕生出来的发展综合症。中国现行的政治体制就其整体而言，继承了社会主义全能体制的主要政治资源，在所有的权威政体中，是一种具有较高的制度化水平，具有较强的制度规范意识及动员力、具有高度组织化的执政党对政治生活的干预能力的政治体制。中国可以通过中央的组织权威与基层民主的制度创新相结合，双管齐下地有效地克服地方苏丹化倾向的恶性发展。在防范地方苏丹化的方面，综合一些专家学者的建议，可以考虑以下的途径：

一，要防范地方官员内部的庇荫制关系的形成，有效控制买官卖官现象的蔓延，关键在于对地方主官掌握的近乎垄断的干部任免权和任免方式作重大的改革。从治标层面而言，可以考虑采用省委全委会无记名投票表决的方式，来任命或推荐市级党政正职干部，从而把传统的属于省委常委会的干部任命权扩大到省委全体委员。省委全体委员投票制不仅能让更多的人参与到以前由少数人控制的干部任命工作中，更重要的是，无记名投票使人们可以大胆地投出反对票。按照规定，得票不超过半数的候选人将不能获得任命或推荐。干部任用制度的改革可以作为政治体制改革的一个突破口。改革个别主要领导操纵人事大权的弊端，可以相当程度上减少官员内部的庇荫制与“买官卖官”现象的发生。此外，对于违法官员的推荐与任命有责任者，要严格追究其连带责任。

二，必须对现行司法管理体制做重大改革。地方司法机关与监督机关受地方政府管理，就难免地方司法监督系统为形形色色的土皇帝“保驾护航”。地方各级司法机关与各级地方政府的设置完全重合，造成了司法机关在财政上和干部任免上依附于地方。这种权力结构和权力隶属、依附关系使得地方司法机关无力抗衡地方权力干预。为了使各级法院彻底摆脱地方权力的影响，应该将地方的司法机关与监督机关从地方政府管辖范围里分离出来。事实上，中国的许多地方高层腐败案件都是由中纪委处理的，而地方司法机关往往无能为力。例如，震惊全国的远华案就是显例。又如，沈阳市慕裕新、马向东贪污受贿大案之所以能在排除重重干扰之后得以最终解决，靠的是最高检察院决定将此案移交给江苏省司法系统办理。一件中央关注的大案要离省办理才能办成，由此可见地方司法对地方政府的依附性的严重程度，由此可见地方庇

护制关系网的发达程度，这不能不让人深思。

防止司法权被地方肢解和司法地方化，是克服地方苏丹化的最重要途径之一。必须建立独立统一的司法制度。在领导体制方面，应实行司法机关的垂直领导，包括垂直的行政领导和党的领导。必须建立地方司法官员统一任命制、回避制和定期交流制。地方所有的法官由上级法院考核，报请省一级和全国人大常委会任命。必须在全国范围内建立统一的司法财政体系。有专家建议，司法机关的经费可由两部分构成：一，中央财政拨款；二，地方财政按其财政收入的一定比例向中央财政上交。中央财政再将这两部分款项纳入财政预算，经全国人大批准后，统一划归最高司法机关，由最高司法机关按一定的原则比例加以分配。只有这样，司法权力的地方化这一弊端才能根除。地方苏丹化才可能失去司法保护伞。

三，如果说，前面所建议的办法还是必要的治标之策的话，那么，通过制度创新来建立有效的地方民主监督机制，支持鼓励新闻传媒对地方政治事务的有效监督，严厉治理打击黑恶势力，在发展经济与文化教育的过程中，通过制度创新来培养、提高国民政治参与的能力，发展基层民主制度，这些自上而下与自下而上的双管齐下的综合治理手段，是克服地方苏丹化的治本之策。任何民族的现代化过程都不可能是一帆风顺的，中国地方苏丹化目前只是部分地区的现象，而且远没有严重到无法应对的地步。中国人完全有能力与智慧，去克服自己在发展道路上出现的障碍。关键在于决心与合理的战略。

注释

(1) 参见 Edited by H.E.Chehabi and Juan J.Linz: *Sultanistic Regimes*,(Baltimore and London:The Johns Hopkins University Prsee,1998，该书第一章与第二章。第3页到第48页。

(2) 同上。

(3) Jeremy Boissevain. "Patronage in Sicily," In *Political Corruption, A Handbook*, (ed.) Arnold J. Heidenheimer, 1999, Transaction Publishers, New Brunswick and London. 307-325.

(4) 石破：“卢氏五种相”，载《南风窗》2003年第一期。

(5) 引自“地方法院只应对国家法律负责”，载《21世纪经济报道》，2002年3月21日。

(6) 同(4)。

(7) 有关资料可参见《南风窗》2003年1月下《卢氏五种相》。

(8) 亨廷顿与纳尔逊：《难以抉择》 华夏出版社1988年出版，第56页。