

· 公共治理 ·

# 论权力结构的转型: 从集权到制约

陈国权 黄振威

**内容提要:** 文章认为, 市场经济发展正迅速改变我国的经济基础和社会结构, 市场效率和社会和谐都建立在法治的基础上。法治与权力结构具有密切的互动关系。权力结构有两种基本形态: 集权结构与制约结构, 而权力结构转型将引起权力运行方式的改变, 导致管理目标、管理者地位、管理方式的相应变化。总之, 市场经济的现代转型需要建立决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的社会主义权力制约制度, 权力制约是市场经济社会的基本政治权力结构。

**关键词:** 权力结构 集权 制约 市场经济

当前, 我国正处于快速的社会转型时期。工业化与市场经济的发展导致我国经济基础和利益结构发生根本性的变化, 由于权力结构与经济基础以及利益结构具有内在的相关性, 经济基础和利益结构的迅速变化必然要求权力结构进行相应的转型, 即市场经济发展与社会变迁的背后伴随着利益结构与权力结构的转型。深化经济改革, 推动社会建设, 构建和谐社会, 都要求进行相应的权力结构变革, 改变权力过于集中的传统权力结构, 构建新型权力结构以适应社会经济基础与利益结构的迅速转型。在此背景下, 党的十七大提出: 要“建立健全决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的权力结构与运行机制”。这是我国政治改革领域的一个重大理论突破, 也为我国探索权力结构转型和构建社会主义权力制约制度提出了一个重大的研究课题。

## 一、权力结构的两种基本形态: 集权结构与制约结构

权力结构是指权力的配置及各权力主体之间的相互关系。权力结构是以权力为核心, 以关系为纽带而形成的体系。从权力主体来看, 权力结构具有明显的“嵌套性”特征, 也就是说, 每个权力结构都可称为上一级的“子结构”或“次结构”, 不同层次的权力结构对国家整体的影响效果也不同。另外, “嵌套性”还说明了任何一个权力结构的存在、发展和转型都将受到其他权力结构的影响和制约, 并且与经济结构、社会结构、政治结构等之间存在密切的互动关系。

权力结构有两种基本形态: 制约结构与集权结构。制约结构是指权力与权力之间相互制约, 是不同权力主体之间通过彼此钳制的关系形成权力之间的相互约束, 因此, 分权是制约的前提, 只有在权力分解之后, 才可能形成不同权力之间的钳制。集权结构则恰好相反, 权力在

作者简介: 陈国权, 浙江大学中国地方政府创新研究中心主任、北京大学政治发展与政府管理研究所研究员、教授、博士生导师。黄振威, 浙江大学公共管理学院博士研究生。

横向层级上向某个个人集中,在纵向关系上,下级向上级集中,并且对集中的权力缺乏有效的制约。由此可知,制约结构与集权结构在权力主体间的地位、权力行使的方向、权力运用的方式上都存在明显的差异(参见表 1)。

表 1 权力制约结构与集权结构的比较

	制约结构	集权结构
权力运行的前提	分权	集权
权力主体间地位	平等	隶属
权力运行的方向	双向	单向
权力运用的方式	法制化	人治化

首先,权力运行的前提不同。制约结构以分权为前提,将权力分立为若干部分并由不同的人员和组织掌握,使之相互独立、互相牵制和相互平衡。权力按其实质可分为决策权、执行权和监督权。因此,决策权、执行权和监督权的分工与制约是权力制约结构的基本特征。集权结构则强调权力的集中性与权威的至高性,推崇管理的一元化和规制的统一性。

其次,权力主体间的地位不同。在制约结构中,各权力主体的地位是大致平等或不相隶属的,不同的权力主体在各自的权力领域内具有最高决定权,各自行使规定的权力。不仅如此,各主体还拥有相应的抗衡另一方强制性的权力。建立在权力分离基础上的制约结构通过构建地位平等和彼此制约的权力组合,实现权力主体之间的彼此约束。而集权结构由于有一个至高性的权威,权力主体之间存在隶属关系,权力具有明确的层级性与层级之间的依附关系,下级的权力来源于上级的授权并受制于上级,权力主体之间是不平等的。

再次,权力运行的方向不同。在制约结构中权力按一定的规则分离,并在权力主体之间建立相互约束关系。这种关系侧重于双向性,权力主体之间互为制约主体和制约客体,在这种情况下,一般不存在不受约束的权力。集权结构则注重单向作用。它以集权为前提,表现为上级权力对下级权力单向的控制和约束。

最后,权力运用的方式不同。在制约结构中,强调制约的基本目的是为了保障权力运行的正常化和合法化,要求权力行使者在设定的法制轨道内行使权力,同时任何权力主体都无法脱离被约束的状态,这就能最大限度地防止权力主体的专断和权力被滥用。而在集权结构中,权力主体通过对权力的垄断使用来达到一种统一规制的治理模式,领导的个人权力往往凌驾于法制之上或摆脱法制的约束,表现为人治高于法治。

权力的制约关系实质上是权力结构问题,“只有将制约权力问题转化为一个权力的结构问题,对权力的制约才是可能的。”(周永坤, 2005)强调对权力进行制约,从权力内部对权力进行分解,并以此建立一个稳定的、相互制约的权力体系无疑将会取得更好的控权效果。由于权力结构是一个复合性体系,要真正厘清制约结构或集权结构的特性还必须进行多维度考察。

权力结构复合性的第一个考察维度是功能性,即根据权力在规范运作中的作用不同进行横向区分,划分为功能权力或专业权力,最基本的可将权力区分为决策权、执行权、监督权。如果决策权过大而监督权孱弱,就会导致制约关系的失衡,使得权力结构内部的相互制约关系无法实现,这也是当前各种监督手段难以有效发挥作用的主要原因。因此,如何促使决策权分权制约、执行权集中有效、监督权独立公正甚为关键。

权力结构复合性的第二个考察维度是层级性,即根据权力主体的层级不同对其进行纵向划分,进而对有等级差别的上下级权力主体之间的关系进行研究;一般来说,下级权力只是上级权力的自然延伸,但结构化视阈下的层级制不仅指单纯的命令—服从关系,还涉及到上下级在各自独立的权力范围内有效履行职能。另外,权力的层级性结构与功能性结构通常是相互交织的,都涉及到政府内部的权力关系组合问题。

权力结构复合性的第三个考察维度是国家权力与社会权力的相关性。我国社会权力与国家权力之间“委托—代理”关系长期以来处于模糊的甚至倒置的状态。在国家权力的强势压力之下,社会力量呈现出发育不足,独立性不够的弊端,社会权力制约国家权力的制度基础远没有完成,社会权力制约国家权力的运行规则、机制和方法也需完善,从这个意义上讲,国家权力与社会权力之间不是一种制约结构,而近似于一种从制约趋于集权的依附型关系。

## 二、经济社会转型与权力结构转型的互动

权力结构转型虽然在形式上表现为机构改革或制度变迁,但其意义已不局限于政治系统内部,而体现在权力结构与经济社会转型的互动之中,正是在这个意义上,权力结构与经济社会发展的适应性成为权力结构转型最为关键的推动力量。经济社会转型与权力结构转型形成良性互动,才能保障经济增长与社会发展。

### (一) 经济转型与权力结构转型的互动

我国的传统权力结构是以权力为轴心的集中体制,自秦以来就形成了大一统的中央集权的国家治理模式,在漫长的农业社会,我国大一统的集权统治与我国相对发达的农业文明具有正相关性和合理性。这是一种与小农经济相适应的治理方式,在国家与社会关系上强调国家的绝对权威,在国家内部层级之间强调上级对下级的绝对权威。历史证明,这种大一统的集权体制有利于维护国家的统一和社会的稳定。恩格斯也正是从这个意义上指出:“集权是国家的本质、国家的生命基础,而集权之不无道理正在于此”(恩格斯,中文版,1982)。这种集权体制在我国延续了两千多年,具有巨大的历史惯性。新中国成立后,乃至改革开放以来,集权体制仍然对我国的社会经济发展产生了深刻的影响,权力集中维护了国家的统一和社会的稳定,保证了改革开放的顺利进行,巨大的经济成就也印证了这种权力结构在这一历史时期的合理性。

但集权结构的合理性随着我国市场经济的发展不断丧失,集权结构的弊端也正在突显。正如托克维尔指出的那样,“在一定的时代和一定的地区,行政集权可能把国家的一切可以使用的力量集结起来,但将损害这些力量的再生。它可能迎来战争的凯旋,但会缩短政权的寿命。因此,它可能对一个人的转瞬即逝的伟大颇有帮助,但却无补于一个民族的持久繁荣。”(托克维尔,中文版,1988)随着我国市场经济的发展,社会对法治化的要求日益提高,集权结构从改革初期有利于经济高速发展逐渐演变为阻碍市场经济现代转型的消极因素。从市场经济的发展历史来看,市场经济与集权结构是不相容的。权力过分集中的传统体制正影响着我国市场秩序的健康发展。因为,“市场秩序主要是一种内生的自发秩序,这种自发秩序是在人们长期的市场交易过程中逐渐形成并且不断深化的,它不是人为设计的结果,不是政府规范出来的一种秩序。”(方福前,2004)亚当·斯密论证了个人追求自身利益是人类一切活动的根本,是人的本能要求。正是人的天性构成了市场经济秩序的原动力。因此,在亚当·斯密看

来,自然市场秩序的基础是个人拥有独立自主、不可侵犯的财产权,享有不损害他人追求自己利益的权利和自由,享有从事劳动的权利和获得自己劳动成果的权利。个人在市场交易中只要自由地追求自己的个人利益,最终必然会增进社会利益,从而形成一种市场经济秩序。由于人的利己心是人的一种天性,一种本能,是自然赋予的,因而市场经济秩序也是一种自然秩序,具有内生性,是以演化的内在规则为基础,并以人的利益需要为前提而产生的(陈国权,2008)。市场经济秩序的内生性要求有充分的经济自由和公平竞争的市场环境,民主政治、法治、有限政府等政治理想都是在这样的历史背景下产生的。而集权结构显然与市场经济的理念和精神背道而驰,因为集权结构背后隐含的一个基本特点是人治和特权,作为权力中心的政府在处理社会、经济、政治等公共事务时主要以政策、而不是借助法律为主要的施政手段。其优势是容易作出灵活的反应,而且执行起来可能非常迅速、高效;其缺陷是法治缺失,行政裁量权过度,政策可以轻易更改,权大于法,政治制度化程度低。由于权力不受制度约束,并对社会资源具有过大的配置权力,导致寻租现象泛滥和腐败问题严重蔓延,政策在执行过程中被普遍扭曲。所以,政策的手段一旦使用过度,弹性过大,政策变化过多过快,就会使人们失去对政策的信赖,导致政策失效。在这样的政治环境中,市场主体就面临制度风险,制度的不确定性使经济主体无法按经济理性进行判断和回应,市场经济的理性逻辑就会被扭曲(陈国权、徐碧波,2005)。

我国的权力核心在政府,这里的政府不仅指各级人民政府,也包括党中央和地方党委,事实上,党中央和各级地方党委是我国公共管理的权力核心。改革开放以来,政府从“文革”期间“以阶级斗争为纲”转向“以经济建设为中心”。这是我国社会转型过程中至关重要的战略转变,政府主动、全面介入经济活动,发挥了对经济建设积极的推动作用,因此,人们普遍认为中国的转型是政府强制推动的,特别是三十多年来的经济奇迹,如果没有政府先走一步,明智地做出适应社会发展要求的改革,中国就不会有如此巨大的成就。但回顾历史发现,在传统的集权结构下,地方政府是中央政策的被动执行者,而非地方公共利益的主动代表者。在大一统的政治框架下,自上而下的集权结构形成了反向的下级服从上级、地方服从中央的隶属关系,特别是上级政府在很大程度上掌握着重要资源的分配权与下级官员的仕途命运,导致了地方政府重视对上负责,而轻视对民众负责的格局。尽管我国各地经济社会状况差异极大,但集权结构下的管理方式使处于较低层级的政府在决策和政策执行中承受着上级政府规定的制度框约和指标化压力,地方自主性不强,从而使我国各地方政府经济社会发展战略基本雷同,发展的不平衡性与规制的统一性之间的矛盾十分突出。这种矛盾一方面造成了地方政府管理资源的严重浪费,另一方面,更是造成了地方政府出台的政策不能与当地经济社会发展相适应,也很难真正解决地方实践中普遍存在的差异性问题的。

## (二) 社会转型与权力结构转型的互动

市场经济的发展必然带来公民社会的形成,在市场经济社会,社会组织也将提供大量的公共服务来满足社会不断增长的公共需求。国家和社会之间不是紧张的对抗关系,而是一种既有合作又有制约的互动模式。社会组织作为公民社会的主体,运用自主的社会力量自发地解决社会成员之间的问题,从而在一定程度上实现社会的自主治理。这一方面能够帮助政府走出“管得太多而又管得不好”的困境,减轻政府在提供公共服务等方面的负担;另一方面能够通过组织化的政治参与,实现对国家权力的制约和监督,从而更加有效地保障公民权利。然而

长久以来,在国家权力无限扩张的背景下,社会组织的生存环境受到很大的限制,政府过度地干预可以由社会或公民自己履行和完成的事务,或把国家权力深入到纯粹个人生活的私人领域,使得原本属于私人的权利和自由不断缩小,个人的权利和经济自由不断受到侵犯。

随着市场经济的发展,“中国社会已经快速地出现社会分层,社会利益的分化正在加速,在市场经济中竞争失败或者受损的利益群体正在凝聚其影响力,并开始以各种中国版本的社会自我保护运动进行抗争……在此关键时刻,国家需要重构自己与社会的关系。”(马骏,2010)关键的一点就是改变现有的权力结构,放松对社会经济事务和公民私人事务的管制,为社会组织的生长让出足够的空间。同时,国家还要为社会组织的发展建立相应的制度,将社会组织的正当利益诉求纳入法治的轨道。

总之,随着从计划经济向初级市场经济再向现代市场经济的转型,我国从一元社会逐步迈向多元社会,权力主体之间原有的集权结构已不可能再维系下去,为适应经济社会的发展,必然要求新的制约结构取而代之。

### 三、权力结构转型与权力运行方式的转变

权力结构从集权到分权制约的转型必然带来权力运行方式、管理目标、管理者地位、管理方式等变化,以适应市场经济对政府公共管理的要求,也只有通过权力运行方式的切实转变才能保证实现权力结构的转型。

#### (一)从强调过程的运行效率转向注重结果的社会效益

权力结构转型带来权力目标指向的改变,从重视过程的运行效率转向注重结果的社会效益。权力的实质是对有价值的稀缺资源进行权威性的分配。权力结构从集权向制约转型,反映了国家为适应市场经济的需要对社会有价值的稀缺资源配置目标和配置原则的调整。这种调整以分权为特征,以促使权力本位转向权利本位为实现方式,以落实运行效率优先转向社会效益优先。

从历史上看,在农业社会或工业社会早期,集权结构有其存在的合理性,因为集权有利于资源的集中配置,尤其在经济基础薄弱、社会生产力水平较低的情况下,集权能集中资源获得规模效益。但随着市场经济改革的不断深入,集权结构所具有的效率优势正在逐步丧失,并且产生了诸多消极作用:首先,集权下的政府权限太大、由政府配置的社会资源太多,这为政府官员提供了广泛的设租机会,造成严重的腐败现象,导致政府赖以生存的合法性基础不断丧失。其次,权力过多介入市场破坏了市场经济的公平竞争,导致非市场竞争带来“劣币驱逐良币”的逆淘汰现象,造成社会资源的严重浪费。最后,集权还给政府决策带来高风险,权力高度集中下的决策虽然可以做到快捷,却可能带来较大的执行成本和决策风险,高集权决策往往伴随着高失败代价。

由此可见,把权力置于整个社会系统进行考察,权力运行效率已不是主要的衡量标准,而是包含多重价值取向的社会利益成为衡量权力结构合理性的基本标准。现代政府的权力来自于公民权力的让渡。因此,政府作为人民权力的受托者和公民意志的代表,理应按照公民的意愿依法行使公共权力,对关系到公民共同利益的公共事务予以管理。因此,放弃追求效率的单向维度,有效实现公平和效率的合理均衡,也是现在政府存在的合法性基础之一。

## (二)从执权者为中心转向以公民为中心

在集权结构下的社会,公共权力是配置社会稀缺资源的主要力量,对稀缺资源的追逐会转化为对权力的崇拜。政府是一个金字塔式的权力层级结构,上级做决策,下级负责执行,对政府行为的评价在很大程度上取决于上级领导的认同,权力关系的单向性导致了官员的顺从性。由于社会资源跟随着权力流动,整个社会都复制了官僚系统的组织结构和运行方式,社会关系也围绕着权力中心而展开。正是由于政府能运用公共权力把各种资源集中起来统一管理 and 分配,使得个体只能以让渡个人权力的方式依附国家从而获得个人的独立性和发展空间,形成以执权者为核心的社会关系,政府和官员被置于社会的中心位置。虽然公民权力是公共权力的来源和基础,但在现实政治生活中,“门难进、脸难看、事难办”依然是公众的普遍感受,在强势的政府面前,公民的民主参政和民主监督政府的权力并没有得到保障。

随着权力结构由集权结构转变为制约结构,政府如果不能有效保障公民的权利将会受到惩罚,相应地政府会从权力(power)本位走向权利(right)本位,会更加注重保护公民的权利,更加热心公共服务的有效供给。因为此时政府已不再是资源配置的唯一来源,也不再是唯一掌管公共权力的组织,非政府组织的介入和公共物品的社会化供给,都对政府权力的核心地位产生重大影响。因而政府无论是在政策制定还是在政策执行上都必须更加重视公众的需要,更好地保障公民的权益,这样才能增进政府的合法性。

## (三)从集权管理为主转向分权管理为主

邓小平同志曾经对我国存在的集权现象做过如下论述:“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象、权力过分集中现象……”对于权力过分集中现象的表现,邓小平进一步指出:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。”(邓小平,1994)

历史经验表明,这种权力过分集中的体制严重影响了政府官员尤其是基层公职人员的自主性和主动性,影响了政府工作人员的责任感,由于这种体制不能适应迅速变化的社会,容易导致瞎指挥、低效率等弊端。

为了克服这些弊端,分权管理是权力结构转型的必然要求,也是政治发展的必然趋势。在集权结构下,决策权和执行权、监督权融为一体,社会权力不发达。而在制约结构下,权力的制约受制于利益的博弈。政府需要听取多方意见,兼顾多方利益,这些都直接影响政府的机构设置和权力分配,由此促成了政府管理方式由集权管理向分权管理转变并最终确立了权力制约结构的主导地位。

人类政治文明的历史表明,权力制约是市场经济的必然要求。西方资本主义国家普遍实行分权制约并不是资本主义剥削属性的反映,而是西方资本主义国家都是市场经济国家,市场经济决定了西方资本主义国家普遍实行分权制约制度。权力制约是市场经济条件下的共同政治文明,是市场经济发展对政治体制的根本要求,我们不能因为西方资本主义国家实行分权制约制度而简单地予以排斥。我国政治上严重存在的腐败现象和市场经济的普遍存在的不正当竞争,说明权力如果没有得到有效制约监督将会导致严重的消极影响。只有将权力置于有效制约的制度下,才能防范权力被滥用,其中的关键就是权力的结构问题。中国(下转第201页)

North, Douglas and Barry Weingast, 1989. "Constitutions and Commitments" *Journal of Economic History*, XLIX (4): 803-832.

Przeworski Adam, 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schumpeter Joseph Alois, 1991. *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.

Skocpol Theda, 1979. *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Slater Dan, 2010. *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. New York: Cambridge University Press.

Smith Benjamin B., 2007. *Hard Times in the Lands of Plenty: Oil Politics in Iran and Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.

Tilly Charles, 1990. *Coercion, Capital, and European States AD 990-1990*. Cambridge, Mass, USA: B. Blackwell.

Timmons Jeffery, 2005. "The Fiscal Contract: States, Taxes and Public Services" *World Politics*, 15(4).

Wong Christine, 2009. "Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector?" *The China Quarterly*, 200: 929-52.

(责任编辑: 郜继红)

(上接第 107 页)

市场经济发展的历程表明权力结构转型对于保持国家繁荣的重要性。这里需要强调指出的是, 权力结构的转型或调整并不是对权力的简单肢解或分割, 支离破碎的权力反而会造成权力结构的不合理, 制约结构在根本上就是决策权、执行权和监督权既相互制约又相互协调的权力结构。权力结构调整的目的是建立起符合市场经济社会发展规律, 结构更科学, 制约更严密, 关系更协调, 运行更有效的权力结构, 为社会发展创造更好的环境, 为社会生活提供更好的公共服务, 为社会公平建立更好的制度保障, 防止公共权力的滥用和腐败现象的蔓延。

#### 参考文献:

陈国权, 2008 《社会转型与有限政府》, 北京: 人民出版社。

陈国权、徐碧波, 2005 “法治缺失下的制度风险与非市场竞争”, 《社会科学战线》, 2005, 3: 176-181。

邓小平, 1994 《邓小平文选(第2卷)》, 北京: 人民出版社。

方福前, 2004 “政府与市场秩序的形成”, 《经济理论与经济管理》, 2004, 7: 13。

马骏, 2010 “经济、社会变迁与国家重建: 改革以来的中国”, 《公共行政评论》, 2010, 1: 29。

周永坤, 2005 “权力结构模式与宪政”, 《中国法学》, 2005, 6: 5。

[德]恩格斯, 1982 《马克思恩格斯全集(第41卷)》, 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局译, 北京: 人民出版社。

[法]托克维尔, 1988 《论美国的民主(上卷)》, 董果良译, 北京: 商务印书馆。

(责任编辑: 郜继红)