

政府间的分权与治理

吴理财

[摘要] 本文通过分析支配性政府间体制,论证了政府治理包含着两个相辅相成的方面:一方面是政府与社会、市场乃至私人之间的分权与合作,另一方面则是政府内横向和纵向的分权与合作。

[关键词] 政府 分权 治理

—

政府的治理(governance)从表面上看似乎是最近一二十年才兴起的一场对传统政府统治(government)的“革命”。罗西瑙(J. N. Rosenau)在《没有政府统治的治理》中指出,与传统的政府统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现,罗茨(R. Rhodes)说得非常清楚,治理意味着“统治的含义有了变化,意味着一种新的统治过程,意味着有序统治的条件已不同于从前,或是以新的方法来统治社会”。让·彼埃尔·戈丹(Jean - Pierre Gaudin)则更为简洁明了地说:“治理从头起便须区别于传统的政府统治概念。”与此同时,治理更加强调政府与社会、市场之间的分权乃至与私人之间的合作。总而言之,“治理是各种公共的或私人的个人、机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程”。

然而,实质上,政府的治理依然是关心政府权力的行使,即政府应该在什么样的范围内正当地行使它的权力,以便政府权力的行使不致摧毁它有意促进的价值——确保社会相当的自治、市

场的一定自由以及公民的合法权利。强调政府与社会、市场乃至私人之间的合作,是建立在这样一个前提或基础之上的,即社会、市场和私人具有相对于政府的自主性或独立性合法的领域(或空间),政府的权力是不得恣意侵犯这些领域的。

对政府权力行使的这种关心,也从另一方面反映了人们对政府权力的某种担忧。因为政府的权力往往难以有效制衡,一切政府的权力均具有程度不同的集权性、绝对性、无限性或全能性(totalitarian)。因此,限制或制约政府权力便成为西方政治学探讨的一个历久不衰的主题。无论是古代的混合政体理论,还是后来的均衡政制理论、权力分立理论、有限政府理论,都在某种程度上对政府权力的行使或制衡寄予一定的“关怀”。

需要指出的是,政府权力的集权性、绝对性、无限性或全能性,并非专制政体、极权主义国家的“专利品”,也是现代民主国家(或政府)的一个令人忧虑的方面。对此,哈耶克(F. Von Hayek)毫不隐讳他对现代无限民主政府(unlimited democratic government)的忧虑和批判:在这种被人们普遍接受的“民主”政制类型的构成中,存在着某些根深蒂固的缺陷,而这些缺陷已经使得这些国家堕入全权性国家的危险趋向成为一种不可避免之势。他历数了“当代民主政体的四大罪

状”：第一，民主机构拥有无限权力；第二，民主政府除了拥有无限权力以外，还会不正当地行使这种权力，而且这也是一种必然的结果；第三，如果民主政府不受制于法律，那么它就必定是一个会受制于特殊利益支配的弱政府；第四，当代民主政体的政策是由各种少数利益集团支配的，所以它一点也不民主。其实，对于民主政府的这方面忧虑并不是从哈耶克才开始的。在他之前，已经有不少人洞察到民主政府的这一缺陷，例如，托克维尔（A. De Tocqueville）在对美国的民主考察以后就敏锐地感觉到这一点，他说：

在这个至高无上的权力者按照这种方式把每个社会成员一个一个地置于它的强大控制之下并且可以随意塑造他们以后，它便把手伸向全社会了。这个权力者用一张复杂、事无巨细、统一的规则之密网笼罩住了整个社会，即使是最具有原创精神和富有干劲的人也无力冲破这张密网而成为出类拔萃的人物。这个权力者并不摧毁人的意志，而是软化、驯服和操控人的意志；它很少强迫人们去行动，但却不断妨碍新生事物和新人的出现；它不实施暴政，但却压制和削弱人们的力量，使他们变得思想颓废、意志消沉和麻木不仁，甚至全体人民都变成一群胆小怯懦、只会干活的牲畜，而政府则是支配他们的牧人。……这种有序的、温和的、文雅的奴役方式，可能比一般人的想像更容易披上自由的外衣，甚至有可能在人民主权的幌子下得到牢固的确立。

现代政府治理理念之所以首先在西方兴起，实际上也是基于西方民主政府的权力的不断扩张或形形色色的“国家主义”（更准确地说是“全权国家主义”）对公民社会的渗透或侵吞的一种回应和反动。与之相呼应的还有公民社会和第三部门理论的兴盛。

然而，对于一些发展中国家的研究者而言，

他们之所以借用西方的治理理论，最主要的还是基于对现实威权政府的批判，或者是以之来治疗这些国家日渐突出的政治合法性危机。在日益全球化的当今社会，这些国家已经深深陷入“治理危机”（crisis in governance）之中。诚如吉登斯所言，“在一个后传统社会中，权威无法再通过传统的象征性符号或者通过声称‘情况向来如此’而获得合法性。”目前的治理方式必须适应全球化时代的新情况，而且，权威，包括国家的合法性，必须在一种积极的基础上得到重构。”

二

从总体上而言，人们对政府权力的约束侧重于政府内外两个方面横向上的制衡。在政府内，主要是立法、行政和司法三权（横向上）的分立与制衡；在政府外，主要是政府与社会、市场之间横向的分权与合作。如果社会或市场的力量非常弱小，政府能够主动地让渡一定的权力归还社会吗？如果政府内的三个权力机构沆瀣一气，人民又该如何去约束政府呢？

于是，有人想到了政府的纵向分权，即中央政府与地方政府之间的分权。他们强调地方政府在地方治理中的作用，甚至把地方政府看作是对抗中央集权的一个堡垒。例如，J. S. 密尔在《代议制政府》中对地方政府的价值进行了经典的论述：第一，（代议制）地方政府扩大了公民政治参与的机会，同时，对于培养公共精神和发展才智起着重要的作用；第二，地方政府能够根据对地方的了解、利益以及专门知识来管理地方事务，并使之比任何其他机构，当然还有遥远的中央政府更可能提供有效公正的服务。边沁则强调代议制民主的三个特征——责任性、反应性和代表性——对于这三点，地方政府显然要比中央政府获得更高的评分。而斯密还将选举组成的地方政府视为对抗中央集权的一个重要堡垒。显然，在这里，他们只是从总体上论及“地方”与中央政府的关系，也就是说，他们都没有进一步

论述所有上下级政府间的关系。而政府间的关系体制,在一定意义上而言,正是许多政府问题的关键所在。换言之,只要政府间的关系体制没有根本性改变,即维持一种人们熟知的支配与服从的关系,那么,地方政府在地方治理中的自主性、创造性和主体性往往很难实现,更不必寄望于地方政府会对抗中央的集权或全权主义的肆意扩张。因为,“在支配政权(hegemony)里,每一个人和每一个团体、组织都是层层控制、无所不包的体系的一部分”。

对于政府的治理及改革,人们现在讨论的焦点(或兴趣)也仍然主要集中在政府的大小(无限政府或有限政府)、政府职能的转变(从再分配经济转向市场经济)、政府与社会及市场之间的分权与合作等问题上,固然这些都是重要的问题,却因此而忽视了另外一个问题——一个至少是同等重要的问题——那就是政府间的治理和改革。

只有较少人注意到政府间的管理体制问题,但是,他们也只是局限于某些特定的层级,而没有进一步延伸到所有政府间的关系上。例如,有人论及基层政府间的关系,如县乡之间的“压力型体制”^⑩(事实上,压力型体制并不单存在于县乡政府之间,几乎在每一级政府间都存在一种支配性压力关系当然,其间的压力程度、范围乃至形式并不完全相同)。以致有人天真而错误地认为,消解县乡之间的“压力型体制”,其釜底抽薪之策是在于“撤销乡镇政权,实行乡镇自治”^⑪。殊不知,这种“压力型体制”几乎存在于所有上下级政府之间,如果仅仅是撤销了乡镇政府,又该如何纾解市县、省市之间的压力型紧张关系呢?由此可见,彻底消除政府间“压力型体制”的釜底抽薪之策不是随意撤销哪一级政府层级,关键在于政府间分权式体制改革,在各级政府之间基于宪政理念建立新型的民主合作式关系体制。

三

在支配性政府间体制下,不难想像下级政府

总是趋于墨守成规、不敢创新。一方面,“铁板一块”的政府的权力可以恣意侵犯社会、市场乃至私人的一切领域;另一方面,又由于官僚主义泛滥,而缺乏效率、回应性差、责任性不强,因此从总体上而言,这样的政府往往是外强中干。为了维持政府间的支配与服从关系,就必须辅之以自上而下的层层任命制,这样一来,政府间的权力关系必然发生异化或庸俗化,成为一种不正常的“庇护—附庸”关系(patron-client relation)。在这种“庇护—附庸”关系中,“官官相护”是人们熟知的一种现象;更为重要的是,在这种支配性政府间体制下,上级政府往往会侵占下级政府的权力,使下级政府沦为相对意义上的不完全政府。

首先,在支配性政府间体制下,下级政府缺乏应有的自主性和创新精神。将权威分散于不同的政府层级,是与支配性政权或绝对主义相对立的。在支配性政府体系中,中央政府必须不断努力防止国家机器的任何组成部分和政府体系的任何层级发展自己的利益,防止它们在政府管理或地方治理中产生一定程度的自主性,支配性政治的“理想”或逻辑,就是建立单一的、自上而下的、层层控制的、无所不包的政府体系。也就是说,这种政治的基础是建立在单一的控制或支配之上的。与之相反,现代的政治治理则以多元的调和为基础^⑫。其多元性,不仅表现在政府与社会、市场之间的分权,权威分散于政府与非政府的各个领域,而且表现在政府本身各个层级之间的相对独立和自主。对此,达尔(R. A. Dahl)已经论述得非常清楚,他说:“在多元政权(polyarchy)里,个人和次体系对国家的政府的关系比支配政权要更为自主(autonomy)。……在多元政权里,政府的决策可能藉由讨论、议价而后决定。相反,在支配政权里,政府领导人的影响力比较单向,同时,政策主要由层级和命令来达成。”^⑬

由于下级政府缺乏应有的自主性,它更不可能具有创新精神。下级政府最保险(也是唯一)的做法是,静等上级政府发号施令,或者亦步亦趋地跟随上级政府的指挥棒转;一旦遇到新情

况,最好是首先层层请示上级政府,然后遵照上级政府的指示行事。这也就暗示人们,上级政府必须是全知全能的,否则它怎能指挥下级政府处理各种完全不同的问题呢?

其次,在支配性政府间体制下,政府从整体上而言既是强大的又是弱小的。一方面,支配性政府体系是“铁板一块”,谁也无法与之为敌。它的权力是无所不能的。在这种政治中,政府总是高高在上,凌驾于一切之上。同时,在另一方面,在这样的政府中,下级事事恭请,其办事效率之低下不难想见;而上级则惯于开会和层层向下发文件,其文牍主义和官僚作风必然泛滥。所谓文山会海、公文旅行、高高在上、滥用权力、脱离实际、脱离群众、好摆门面、好说空话、思想僵化、墨守成规、机构臃肿、人浮于事、办事拖拉、不讲效率、不负责任、不守信用、互相推诿,以至官气十足、动辄训人、打击报复、压制民主、欺上瞒下、专横跋扈、徇私行贿、贪赃枉法……是之谓也。^⑩

第三,在支配性政府间体制下,政府间的关系往往沦为“庇护—附庸”关系。上级政府之所以要庇护下级,是因为它们是一体的,庇护下级也就等于庇护自己。而下级政府之所以依附于上级政府,因为它的权力是自上而下授予的。特别是下级政府的负责人,他的升迁、荣辱、名誉、地位和利益直接掌握在他的上司手中,他必须惟上级之命是从,以上级好恶为好恶,对上级极尽阿谀奉承之所能,而不是相反地去取悦选民。就这样,一切庸俗的裙带关系、人身依附、惟命是从、个人崇拜等现象由此滋生、蔓延。要想彻底摧毁这些丑恶现象,只能依赖政府间的分权和自下而上的民主选举。

第四,在支配性政府间体制下,下级政府相对于它的上级政府讲是不完全的政府。因为在这种政府间体制下,决策权似乎始终掌握在上级政府手中,“上级决策,下级执行”是这种政府间关系体制的一条通则。从这个意义上说,每一下级政府相对于它的上级政府都是一种不完全的政府,因为它自己没有实质的决策权,它的决策

权被上级所侵占——相对于它的上级政府而言,它是上级政府的一个行政单位,而不是一个完全的政府组织;即便如此,上级政府往往还通过它设置在下级政府中的派出部门,来分割、肢解或架空它的下级政府的行政权,以至下级政府相对于它的上级政府而言与其说是它的一个行政单位,毋宁说是它的派出机构。

其实关于这一点,已经有学者论及,例如,钱穆就曾在其所著的《中国历代政治得失》中谈到:如今沿用的“省”,原来并非地域之名,而是衙门名,其全称应该是“行(中书)省”,它是中央宰相府(都省)的派出机构,意思就是“行动的中央政府”,分驻在各地地方代替中央政府管理地方事务。“如是则地方绝无权,权只在中央”。据钱穆所言,这一行省制度,最早起用于金代,在元朝时正式成为一种制度,“不过无论是金或元,都是外族用此制度来统制中国,都是不放心把政权交给地方,也不放心把政权分散。所以连地方政事,也由中央政府最高领袖来亲自统制”。随后的各个朝代自然明了这一制度的背后用意,便由此相沿,成为今天“省”之滥觞。^⑪

第五,在支配性政府间体制下,上下级政府机构的设置趋于“同构”,这不单有利于上下级政府之间的“沟通”,更主要地是为了便于上级政府支配、驾驭下级政府。由于这种“同构”,使下级政府的每一次机构改革必须首先仰赖上级政府的机构改革,下级政府的改革几乎无一例外地套用上级政府的制度设计,一点也不能反映本级或本地方的特色。

最后,还有一点值得指出的是,在这种政府间体制下,每一级政府中都存在“内重而外轻”的现象。例如,一个省长往往不及中央部门的一个部长位高权重;一个乡长想要进城,一般都只能安排为县政府某一科局的副职。如此等等,不一而足。

四

对于许多人而言,政府间的关系似乎天经地

义地(或必然地)是一种支配与服从的关系,否则,政令难以通畅,全国难于一统……那简直不可思议!然而,殊不知正是这种政府间的支配与服从关系,内在地限制了政府从传统的行政管理向现代民主治理的结构转型。

“治理”的精义或者说它与传统意义上的“统治”(或行政管理)的根本分野在于,统治的建立以绝对的支配为基础,而治理则以合作为前提;统治的主体只能是一元的,即维护一个中心,因而它只能是集权的,而治理的主体则是多元的,各种组织(无论是政府组织或是非政府组织)、各种个体、以及各种组织内部的各种层级之间都有各自的权限,至少就法律意义而言大家都是平等的。政府间的治理便是要强调政府间的(法律面前的)平等、协商和合作。

为了实现政府间的善治(good governance),首先,政府间必须依据宪政理念,进行合理分权。^⑩即进一步明确地方政府是地方治理的主体,每一政府层级都有相对的地方治理的自主权,中央和地方每一层级政府间都有自己明确的权力界限,上级政府不得恣意侵占、分割下级政府的地方治理权。

其实,政府间的宪政分权是现代政府治理的必然趋势,也是全球化时代重建政府权威、合法性的一条积极路径。恰如吉登斯所言:“国家必须对全球化作出结构性的回应。民主制度的民主化首先意味着权力的非中心化过程(decentralization),但这一过程并不是单向性的。全球化为权力下放提供了强大的动力和逻辑,但它同时也为权力的向上移交提供了同样的东西。这一双向性的运动——一条双向民主化的道路——与其说是弱化了民族—国家的权威,倒不如说是重塑了这种权威的条件,因为这一道路可以使国家得以回应各种各样的冲击,否则这些冲击便会反过来挫败国家本身。”^⑪

事实上,我国的政府改革已经有某种宪政分权的趋向了,只是,它现在还是隐藏在其他改革背后。譬如,财政上的分税制改革就可以视为

一种分权式改革,因为如果政府间不进行某种分权的话,是根本无法搞好分税制改革的;这就意味着,我国当前政府间的财政分税制之所以还存在着这样或那样的问题,也主要是由于政府间进一步分权改革相对滞后造成的,尽管如此,财政上的分税制改革毕竟为我国下一步的政府间分权改革奠定了重要基础。

其次,在政府间分权的基础上,要进一步确立政府间的民主合作机制。既有政府间的适度分权,又有政府间的积极合作,才能彻底消除传统的、单一的、支配性的政府间关系,真正改善政府间的关系体制,充分体现我国政府组织的“民主集中制”原则,达成“统一、效能、法治”的目的。从总体上而言,这种政府间体制将不但极大地调动各层级政府的积极性、主动性和创造性,而且还有利于整个政府向现代治理的转型,提升政府的治理能力(governing capacity)。

第三,各层级政府实行“有限自治”(limited self-government)。在这里,这种有限自治实际上包含了两个方面的内容:一方面,它是指政府间关系具有一定的基于宪政意义上的相对自主性,换言之,中央和地方的每一层级政府仍然共同组成一个宪政框架内的统一政府体系,并非政府间的分离或分立。另一方面,则是每一级政府都必须积极扩大与社会和公民的民主合作,使公民和各种非政府组织参与到本级政府机构的公共管理上来,发挥他们在地方治理中的重要作用。其前提就是每一级政府必须真正由人民民主选举产生,并在此基础上建立民主参政、民主治理的各种有效机制。真正的“善治只有在自由民主政治的条件下才能真正实现,没有自由民主善治便不可能存在”。^⑫我国是人民民主的社会主义国家,社会主义愈发展,民主愈进步,也便为我国政府日臻善治创造了必要的前提或坚实的基础。

在这里,之所以强调政府间的治理,是人们对这一问题还未引起足够的重视。实质上,政府治理同时包含着两个相辅相成的方面:一方面,是政府与社会、市场乃至私人之间的分权与合

作,另一方面则是政府内横向和纵向(即政府间的治理)的分权与合作。二者缺少任何一方面都不会达致善治之境。

注释:

分别参见罗西瑙:《没有政府统治的治理》,剑桥大学出版社1995年版第5页;罗茨:《新的治理》,《政治研究》1996年第154期;让·彼埃尔·戈丹:《现代的治理,昨天和今天》,《国际社会科学》杂志(中文版)1999年第2期。以上均转引自俞可平主编:《治理与善治》,社会科学文献出版社2000年版。

全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社1995年版第23页;转引自俞可平主编:《治理与善治》,第4页。

关于混合政体理论、均衡政制理论和权力分立理论之间的联系和区别,可以参见[英]M. J. C. 维尔:《宪政与分权》,三联书店1997年版。

[英]冯·哈耶克:《法律、立法与自由》第3卷,中国大百科全书出版社2000年版第264页。

霍伊:《自由主义政治哲学》,三联书店1992年版第156页;转引自《哈耶克论文集》,首都经济贸易大学出版社2001年1版。

[法]托克维尔:《论美国的民主》下卷,商务印书馆1996年版第870页。

关于公民社会和第三部门理论,可以进一步参见何增科主编:《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社2000年版。

[英]安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,北京大学出版社、三联书店2000年版第76页。

参见[英]J. S. 密尔:《代议制政府》,商务印书馆1997年版第207—221页。

以上参见[英]卡洛林·安德鲁·迈克·戈登史密斯:《从地方政府管理到地方治理》,原载《国际政治科学评论》1998年第19卷第2期,转引自俞可平主编:《治理与善治》,第189—196页。

⑪[美]罗伯特·A·达尔:《当代政治分析》,台北远流图书公司1992年版第106页。

⑫可以进一步参见荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,中央编

译出版社1998年版。

⑬参见郑法:《农村改革与公共权力的划分》,《战略与管理》2000年第4期。

⑭参见俞可平主编:《治理与善治》,第271页。

⑮罗伯特·A·达尔著:《当代政治分析》,第106—108页。

⑯参见《邓小平文选》(1975—1982)第287页。

⑰参见钱穆:《中国历代政治得失》,三联书店2001年版第116—118页。

⑱有必要一提的是,我国目前的政府层级过多,在进行政府间分权前,必须调整和改革现行的政府层级结构。我认为,我国的政府层级可以首先从现实的五级即中央、省(市、区)、(地级)市(自治州、盟)、县(市、旗)、乡(镇、苏木)调整为四级,即撤销(地级)市,适当增设直辖市,调整省、乡镇和县的规模(有许多县都是民国以来由几个县的边界地区重新组建的,特别是在国民党执政时期,有许多县都是基于围剿共产党等原因新建的,现在看来不但无此意义,更不利于当地经济的发展——之所以做此说明,是因为有许多学者认为县制最为稳定,不主张调整县域);最终,将政府层级调整为三级(或以三级为主干)。

⑲安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,第76—77页。

⑳俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,《新华文摘》2001年第2期。

(作者:安徽省社会科学院乡镇研究所副研究员)
(责任编辑:张文镐)