



他山之石

- ▶ 他山之石
- ▶ 国际观察
- ▶ 热点关注

他山之石

从现代国家构建视角看行政管理体制改革（中）

2010-04-02 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2010-4-2

不过,当西方现代国家制度兴起后,传统中国国家制度的比较优势便不复存在了。在传统中国,由于国土之广袤、国家制度结构之前现代特征,国家对社会的渗透能力颇为有限。中央权力的有效行使范围只能下达到县级。而且,传统中国从未建立起统一而有效的官僚制度与公共财政制度,中央权力管理社会、渗透社会、控制社会、动员社会的能力相当脆弱。

中国传统帝国制度在现代国家构建方面的不足可以在很大程度上解释中国近代在遭遇西方列强挑战时所显示的无力。如果仅仅从经济发展的角度看,直到大清帝国遭遇西方列强冲击时,中国的经济总量远远超出欧洲任何国家。清王朝的所谓积弱并不是体现为经济的不发达,而主要体现为国家动员社会能力的软弱以及科技的落后。尤其是国家能力的软弱是清王朝与欧洲列强相比的致命弱点。由于缺乏强有力的中央集权的国家以及有效的行政体制,缺乏高效的现代财政制度,清王朝无力将巨大的社会财富转化为实现国家意志的手段,故而在保护国家主权方面软弱无力。

惟其如此,中国近代以来的一系列政治变革都包含着为实现现代国家构建这一核心目标的努力。

中国共产党在1949年胜利后建立的政权从根本上改变了传统国家无法渗透社会的状况。从国家理论的角度言,新政治结构的性质是全能主义的(totalism)。它的特征是,国家通过意识形态、组织结构以及有效的干部队伍,实现了对社会生活所有方面的渗透与组织。这种渗透的过程也许是现代化中不可或缺的政治动员过程。建国之后政治动员程度之高,效果之彰,是近代历史上所有政治运动与政治制度所无法比拟的。经过这种政治动员过程,中华民族第一次以一种具有现代主权国家统一意志的姿态出现在世界舞台。国家有能力将分散的意志、分散的资源凝聚为统一的意志和资源,彻底改变了近代以来长期积弱的局面。

我们有必要简单分析一下全能主义政治的结构形态。如果从组织结构的角度言,这种制度可以简单地概括为:它是以单位制为细胞的、以纵向组织为中介的、高度中央集权的体制。单位制是整个社会的细胞,在单位之上,是以层层行政区划为中介的各级组织,而中央则是纵向组织的最高层。这种组织体制至少有以下几方面的特征值得注意:第一,整个组织是高度中央集权的;第二,从单位到中央,所有层次的组织在结构上是同质的。单位是一个国家的缩影,它是一个集政治、经济、安全、福利所有职能为一身的组织,乡、县、地、省在结构上亦具有相同特征。如果用公共选择理论来表述的话,单位以及各级政府一身兼具两方面的职能:一方面,它们是公共产品的提供者,承担相当程度的社会组织、管理以及意识形态传播的功能,是社会与政治控制的组织者;另一方面,它们又是非公共产品的提供者。除政府机构本身的单位外,绝大部分单位都是某种产品或服务的提供者。

这种制度的一个突出特征是,由于政治治理以地域分殊、而不是功能分殊为基础,整个社会不复存在一个独立的、以履行国家职能为己任的专门机构。当然,从另一角度看,整个社会也不复存在专门私人性的领域。国家与社会达到高度的统一。

应该说,在改革开放前,人们感觉到的并不是国家的缺位,而是整个社会的政治化与国家化。由于政治动员一直是社会的中心任务,全能主义政治结构与这一中心任务之间并未展示出任何不适应之处。

改革开放之后，国家政策的目标从政治动员转向以经济建设为中心，后来又提出建立社会主义市场经济制度的目标。这样一种目标转化对传统政治结构的挑战是深刻的。为了建设健全的市场经济体制，至少需要两个行为者：一方面，市场经济需要一套具有专门职能的国家机构来提供必要的公共产品；另一方面，市场经济要求企业、事业单位作为经济活动的主体按照市场经济原则参与市场经济运转。

很显然，原有的组织结构无法满足这些需求。一方面，在原有的结构下，国家深入而全面地渗透社会，既组织生产，提供福利与保障，也提供典型意义上的公共产品。换句话说，不存在一个以分殊为基础的、专门提供公共产品的国家制度。另一方面，传统的企业与事业单位由于兼具提供市场化产品与公共产品双重责任，也无法在市场经济运转中表现出活力。

更为严重的是，在引入市场经济机制初期，随着多元化利益的出现，各级政府机构的行为方式会发生变化。这些机构可能不以提供公共产品作为自己的主要职能，而会愈来愈演变为追求各自利益的行为主体，从而导致公共权力丧失公共性。

为了说明这一点，我们可以举改革前任意一个管理经济的国务院部委为例。这些部委至少有三方面的职能：第一，它是公共权力的行使者，制定或执行国家有关领域的法规、行政命令，维护正常的经济秩序；第二，它管理、经营若干大型企业；第三，它本身还是一个单位，单位内干部职工的福利也属于领导关注的范围。这样，从制度上讲，就必然出现“利益冲突”，导致公共权力的私有化或部门化。许多人深恶痛绝的政府部门乱收费等现象，根源并不完全在于领导觉悟不高，而在于制度本身的利益冲突。

各级政府在职能上所展示的利益冲突又由于公共财政制度的缺失而加剧。由于我国在长期以来没有严格意义上的公共财政制度，公共权力单位行使公共权力所需要的公共财政与该单位自身福利所需要的资源之间不存在清晰的区分，公共权力单位利用公共权力来谋求特殊利益的现象便难以避免。

三、最近30年来中国政治体制改革的路径

中国自1978年以来进行的改革走了一条独特的道路，取得了很大的成绩。许多人都注意到中国的改革与前苏联、东欧的改革有不同的路径。但是，这种不同表现在哪些方面？学者们往往有不同的解释。有的学者将中国与前苏联和东欧改革的不同解释为经济改革为主或政治改革为主的差异，有的解释为渐进改革与激进改革的区别。这些解释都有一定的道理，但都失之笼统。很难将中国几十年的改革解释为只有经济改革，没有政治改革。无论从历史的角度还是从逻辑的角度，很难设想一个以计划经济为基础的全能主义政治结构会支持、容纳一个蓬勃发展的市场经济体制。

如果我们沿着上文的逻辑来分析，可以发现，中国改革的路径与前苏联、东欧改革路径的不同不在于是否进行了政治改革，而在于政治改革的路径不同。中国政治改革的路径是以现代国家制度构建为中心的路径，而前苏联与东欧的路径则是以民主化为导向的路径。

应该说，在1978年开始进行改革之初，中国的领导人就对这种改革路径有比较清醒的认识。中国的改革一开始就确立了以经济建设为中心的目标取向，政治体制的改革必须服从并服务于经济体制的改革。对于政治体制改革与经济体制改革的相关性，邓小平在1986年“关于政治体制改革问题的谈话”中谈到，“我们提出改革时，就包括政治体制改革。现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”

鉴于这种改革目标的选择，中国政治改革从一开始就将注意力集中在党和国家权力太大的问题上。邓小平在1980年“关于党和国家领导制度的改革”一文中十分痛切地陈述了现行政治体制的弊端。他说道，“我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事”并指出这一弊端的根源“同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”。

针对政治体制的这一弊端，从20世纪80年代开始，中国进行了一系列在本质上是现代国家构建为目标的改革。当然，由于中国改革以前政治制度的全能主义特征，中国现代国家的构建路径不同于西方。在近代西方，国家构建的过程是逐步建立国家制度、官僚制度、现代公共财政制度的过程，换句话说，是一个从无到有的立的过程。而中国现代国家构建的过程则是一个复杂的破与立交织的过程。在中国的环境下构建现代国家面临双重任务，即在缩小国家权力范围的同时增强国家提供公共产品的能力，或者，换句话说，在解构全能主义国家（de-totalization）的同时实现现代国家构建（statebuilding），重新构建专门履行国家职能的、以分殊与有限政府为原则的国家机构。这种集解构与构建双重任务为一体的情形似乎是在世界历史上仅见的[6]。

从理论的角度言，这种集解构与构建为一体的国家构建过程至少涉及以下方面。

第一，政府职能的转变。剥离政府的非国家职能，使政府成为单纯行使公共权威、提供公共产品的机构。政府行使公共权威的资金依赖公共财政的支持。政府机构本身从各自具有相对利益的“单位”转化为单

纯的政府职能机构。通过这些举措，从体制的角度消除政府机构追求自身利益而非公共利益的动因。

第二，单位职能的转变。推行企业与事业单位的改革，剥离单位提供公共产品的职能，使单位转变为单纯的经济或社会实体，不再承担全能主义政治基层组织的职能。

作者：李强

来源：《中共中央党校学报》2008年第3期

[>>返回](#)

相关新闻

- 人民日报连发四文聚焦国内收入差距问题 2011-02-18
- 中科院传达尹蔚民部长“关于加强人力资源社会保障科研工作座谈会上的讲话” 2011-02-17
- 公务员“凡进必考”不动摇 正确看待“公务员热” 2011-02-17
- 世界一些发达国家统筹城乡基本公共服务的经验 2011-02-17
- 罗正恩：北京拟采取多种举措调控人口将收紧进京指标 2011-02-17
- 人社部副部长：公务员制度改革路向何方 2011-02-16
- 新加坡营造电子政务技术的良性生态环境 2011-02-15

Copyright (c) 2010 中国人事科学研究院 版权所有

地址：北京市朝阳区育慧里5号 邮编：100101 院办电话：010-84635652

科研管理处：010-84635686、84622949

京ICP备10211434号