

政治风险视角下地方政府制度创新

作者：郑州大学公共管理学院 秦国民 沈大涛

[摘要] 风险是社会转型期最大的特征，政治风险是地方政府制度创新面对的最主要的，破坏性最大，影响最广泛的风险之一。政府制度创新主体的政治风险观念不强；主体缺乏化解政治风险的措施；在制度执行的过程中责任意识薄弱，尤其是政治责任观念薄弱是导致政治风险的主要原因，必须从这三个方面做起，完善政府制度创新，防范政治风险。

[关键词] 政治风险； 地方政府； 制度创新

面临诸多复杂的社会环境变化，人们越来越认识到风险的破坏作用，尤其是政治风险。在我国建立和完善社会主义市场经济，促进社会发展的过程中，政府有着不可替代的作用。这种作用不是政府直接干预市场经济，而是通过制度创新为市场经济提供有效的制度。制度创新的过程就是改变现有制度安排的过程，是利益的重新分配过程，面对纷繁复杂的利益关系，难免会触动某些利益主体的利益，引发抵触或对抗，造成不可预测的后果。当这种抵触和对抗发展到一定的程度就会影响政治稳定，引发政治风险。因此从政治风险的视角研究地方政府制度创新具有十分重要的意义。

一、政治风险的特点

风险在早期被理解为冒险，指在海上航行时遇到危险和触礁的可能性。所谓政治风险就是一个国家，由于政治方面的原因引发局部性、全国性战争、叛乱、动乱、暴动、工人罢工、学生群众示威游行，群众性内乱以及其它不测事件，导致人民生命、财产的严重损害，国家、社会、执政党利益严重受到侵害的可能性。德国社会学家乌尔里奇·贝克、英国著名的社会学家托尼·吉登斯等为代表的“风险社会理论”认为：1、风险是永恒存在的，人类社会没有绝对的安全；2、人类社会正处在从古典工业社会向风险社会转变过程之中；这一转变正在全球范围内潜在地发生；3、现代社会风险是由于社会进步所带来的副作用与负面效应，特别是科学技术的迅猛发展带来的副作用和负面影响；4、在全球化时代背景和条件下，社会风险能够跨越时空的限制；5、总体上风险是不能根除的，但对于某个具体风险是可以控制的；6、现代社会风险具有两面性，既有消极的一面也有积极的一面。[]政治风险是社会风险的一种。另外其还具有特定的特点：第一、政治风险是各类风险中级别最高、损失最大、破坏最严重的风险。由于政治系统在一个社会的重大主导作用，任何局部性、全国性战争、叛乱、动乱、暴动、工人罢工、学生群众示威游行，群众性内乱以及其它不测事件的危害都是严重的，对于经济、文化、社会所造成的创伤需要几年甚至几十年都无法恢复；第二、影响政治风险的因子纷繁复杂，错综交叉，容易引起连锁反应。贫乏差距悬殊、就业压力增大、社会不正之风及社会治安恶化、公平公正偏离、环境污染严重、政策失误等一些问题对人们的心理、社会秩序、社会制度的公正性和权威性造成很大影响，导致政治系统权威削弱，政治资源流失；第三、政治风险的爆发具有相当时间的积累过程，在积累的过程中可以被把握到。政治系统的稳定对于整个社会的稳定都具有决定的作用，所以政治系统往往具有一套比较稳固的设计，用以化解政治矛盾。但是不能根本消除各种矛盾，在政治风险积累的过程中当冲突积累到一定的程度，任何的政治失策就会引发矛盾激化，危机一触即发。

二、当前地方政府制度创新存在的问题及原因

制度创新是地方政府在经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思

想观念深刻变化、新问题、新矛盾不断出现的形势下，解决社会的整体转型所造成的思想观念上和经济利益上产生的矛盾和冲突的根本途径，是支配人们行为及其相关关系的规则、规范和惯例的进步，促使各种社会资源配置更加合理，经济效率和社会效率有更大的提高。同时也是处理人与人之间、人与社会之间、人与自然环境之间关系最有效的手段。当前地方政府制度创新存在诸多的问题：面临一个两难处境，一方面外部压力和内部发展要求迫使政府顺应潮流进行制度创新，一方面政府本身成了制度创新的对象，要触动原有的利益刚性，会“动力不足”而无法履行其制度创新职能。具体表现就是造成的制度僵化、制度真空、制度衰败、制度的“内卷化”。地方政府制度创新还存在着误区：制度供给方式的误区。目前政府制度供给方式主要存在制度移植过程中脱离实际、制度供给主要是采取自上而下的单向供给方式；制度执行的误区。制度的执行不畅或有所偏失必然降低制度的效能；制度创新的“临界”的误区；政府制度创新滞后且不均衡等等；一方面制度供给过剩，另一方面有效制度供给不足。即使一项制度在设立之初是适应环境的合乎义理且建立在公平、公正的基础上，随着外部条件的演化，可能在机会或结果的公平性上与其初衷相背离，与外部环境相背离，使公平公正的天平更加倾斜，导致“集体事件”多发，为政治风险埋下隐患。造成这些问题的原因很多，总体上有三点：一是制度创新主体的政治风险观念不强；二是制度创新主体缺乏化解政治风险的措施；三是在制度执行的过程中政治责任意识薄弱，尤其是政治责任观念薄弱。在政府制度创新的过程中要防范政治风险就必须从这三个方面做起。

三、增强地方政府制度创新的政治风险意识的措施

首先，地方政府政治风险意识薄弱表现在制度创新的整个过程，必须增强地方政府制度创新的政治风险意识。可以从三个方面加强，一是加强政治风险的理论研究，完善政治风险理论体系。我国风险理论的建立和发展是在借鉴西方社会风险理论和应对社会风险的实践当中建立的，时间不长，尽管发展很快，但是面对越来越多的社会风险，远远不够。政治风险理论的研究尤其比较薄弱，还仅仅停留在传统的政治风险观念之中，沉迷于传统行政管理体制的安逸之中；二是提高地方政府制度创新过程中对政治风险的重视程度，时刻把政治风险放在第一位，深刻地认识政治风险的危害、发生的特点和原因，把政治风险化解在积累阶段；三是在制度创新及制度执行的过程中动员最广大的民众参与，防范政治风险。

其次，完善地方政府制度创新中政治风险防范及应急措施体系。由于政治风险具有的严重破坏性、影响因子的复杂性和积累性，对政治风险的评估、缓解、应对应该是一个完整的体系，又是有相互关联的子系统构成的。不能仅仅关注于制度创新过程中所遇到的矛盾、摩擦、和问题，政府制度创新所调整的利益关系错综复杂，动一发而牵动整体，所引发的是整个利益格局的调整，受损的利益主体必定会尽力利用手中的资源保住既得利益而采取利己行为，会对各个领域产生影响。所以必须建立政治风险评估体系，最大可能地涵盖各个领域可能引发政治风险的因素，贯穿于地方政府制度创新的整个过程；建立和完善利益协调沟通机制，妥善缓解利益冲突和矛盾；制定应对各种政治风险的应急措施。

最后，加强地方政府制度创新应对政治风险的政治责任明晰及追究制度。政治责任与公共权力有关，是公共权力的使用者对公共权力的所有者应该承担的责任，权力来源于谁就该对谁负责。地方政府制度创新的过程一定程度上说是地方政府运用公共权力做出决策的过程，理应把公共利益放在第一位，作为公共权力实施的根本出发点和落脚点，保持公共权力的公共性、增进公共利益是地方政府义不容辞的政治责任。胡锦涛同志强调要坚持权为民所用、情为民所系、利为民所谋。这就是对政府政治责任实现的要求，也是具体表现。法国著名的启蒙思想家孟德斯鸠说：“没有监督的权力是最危险的权力”，最容易导致权力的异化，所以，在明晰政府的政治责任以后就必须建立一套完善的权力监督机制，以权力制约权力，同时权力总是和一定的人相结合的，人的意志会受到利益的驱使，从而渗透与权力的实施，

必须对权力的使用者明晰政治责任，加强监督，建立严格的政治责任追究制度，严防制度创新过程中以权谋私、权钱交易等腐败行为。

综上所述，地方政府制度创新面临诸多的社会风险，在实施的过程中应该时刻牢固树立政治风险意识、切实加强政治风险防范措施体系建设、保障社会稳定。

[参考文献]

1. 安东尼·吉登斯著，周红云编译：《失控的世界：风险社会的肇始》.《全球化与风险社会》[M]北京：文献科学技术出版社，2005年 第47页
2. 乌尔里奇·贝克《从工业社会到风险社会》[J] 马克思主义与现实.2003.（3）
3. 李景治：《当代中国政治发展中的制度创新》[J]《社会科学研究》.2007.（3）

作者简介：

秦国民，郑州大学公共管理学院副院长，教授，硕士生导师。研究方向：当代中国政府与政治研究。

沈大涛，郑州大学研究生，研究方向：当代中国政府与政治。