

# 公共管理过程中的公共权力异化与制约

张晓燕

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

**摘要:**公共权力作为权力的一种类型,公共权力不仅继承了权力的一般特征,而且具有其特殊性:垄断性、普遍性与公共性。在公共管理中,公共权力如果配置和运行失当,就会导致公共权力的异化,公共权力的异化很大程度上降低了公众对公共管理的满意程度,动摇了公共权力合法性的基础,因此必须加强对公共权力的制约,防止公共权力的私化、滥用,侵害公共利益。在分析公共权力异化的同时,进行了遏制公共权力异化的对策研究,以便有利于形成有效的公共权力制约机制,实现公共权力良性、健康的发展。

**关键词:**权力;公共权力;异化;制约

**中图分类号:**C93

**文献标识码:**A

**文章编号:**1001-7348(2005)12-0064-03

## 1 公共权力异化的原因分析

权力异化,就是权力本体上产生了与自身相矛盾的对立力量,丧失了原来的质的规定性而异于本来意义上的权力,因此,权力异化出去的仍是权力,是变了质的权力。公共权力的异化指的是公共权力来自于公民权利,与公民权利分化并独立地凌驾于公民权利之上,最后走向公民利益的反面。在公共管理实践中,公共权力之所以被异化是由于公共权力不恰当配置以及在运行中的失当而造成的<sup>[1-5]</sup>。

(1)公共权力的公共性与私人掌握性之间的矛盾。人性的假设是一个思想家进行理论架构的前提。尽管中西方的思想家在对人性的理解上存在分歧,但不可否认的是任何一个个体都是具有特殊利益和特殊偏好的存在。任何群体也是基于群体成员存在某方面相同或相似的利益,才得以存续。这种利益基础一旦消失,群体就会解散。公共权力是通过这些具有特殊利益和偏好的个体或群体(如政党)来行使的,公共权力的公共性也要由这些个体(公务员)或组织(各级政府或公共组织)来体现。因而公共权力的运行过程不可避免地要体现出权力行使者的意志,

这就是公共权力的个人性或私人性。由于公共权力的公共性与私人性同时存在,决定了社会成员操作国家的公共权力后,其运用公共权力服务于公众的利益与追求个人的利益都是可能的。可是,当公共权力的行使者运用权力主要或完全追求自己的利益时,政治的私人功能就会充分体现,公共权力行使者的个人利益就会扩大,相应的公众利益就会受到政治的侵蚀。这时,公共权力的滥用就会不可避免。因此,如果我们不能通过一系列的制度设计将公共权力行使者对利益的追求限制在一个有限的框架内实施。我们将无法保证公共权力的公共性不被权力行使者的私人性所掩盖,也无法排除在公共管理实践中公共权力沦为权力行使者实现其特殊利益工具的可能。

(2)职位与职责的游离。职位是权力的社会形式,职位的核心是权力。职位上的权力怎样运行、怎样被约束,都与职位所处的时代背景、社会政治制度以及权力运行的体制、机制相关。我国的社会主义制度要求居于权职的领导干部必须对自己运用权力的行为及其后果负责,向人民负责,在为民谋利、促进社会发展等方面承担相应的责任。但是,这种原则认同的软约束没有化为公开

的、可以随时考核的程序,难以解决当权者在其位不谋其政、掌其权不负其责的问题。权力所有与权力使用一旦分离,就使权力的来源由人民委托变成了上级授权,甚至成为可以买卖的商品。时下买官卖官蔓延成风,裙带关系盘根错节,显示出权力的势利法则:权力只限于向事实上的权力来源负责,而不屑于向抽象的人民主权的负责;职位一旦成为商品或资本投资的目标,权力的来源事实上就是资本,权力运作根本服从的便是职位投资带来的剩余价值。如果没有建立起保障责权统一的约束机制,这种权力就存在着异化为一种独立的社会力量的现实可能性,并且在利益角逐中前“腐”后继;更有“集体负责”为失职者买单,使官僚主义、腐败现象已成为危及党的执政地位的重大政治隐患。

(3)公共权力的目标与手段之间的矛盾。公共性与强制性是公共权力的两大主要特征。公共权力的目的——普遍的安全、公正的秩序,要通过公共权力的手段——基于对暴力的占有和垄断而带来的彻底强制来实现。然而,“暴力像火一样,可以成为人们有用的奴仆,也可以是危险的主人,一旦失去控制,就会拥有巨大的破坏力”。“与其它任

收稿日期:2005-07-30

作者简介:张晓燕,武汉大学政治与公共管理学院教授,副书记。

何机构相比,国家可能尤其受到它所使用手段的影响,它们的被滥用会对国家的目的造成致命的损害”。目的并不能决定手段,因为“有些手段是如此的不道德,以至于没有什么目的能够说明它们的正当性。”事实上,如果个体的利益诉求被公共权力认定为不符合公共目标,那么个体“除了屈服或死亡外,就别无选择”。

(4)权力本身就具有性质和效用的二重性。公共权力是公共主体利用某种资源,对客体实行价值控制,使客体改变其行为,服从主体的意志和利益要求的强制力量或特殊的影响力,公共权力在性质上是一种公共主体对公共客体的强制力、影响力,应当用于公共利益。“云出其山,复雨其山”。但毕竟云不是山,而是凌驾于山之上,甚至还以为是它以雨露赐山以恩泽。同样,公共权力本来出自于公共利益、公民权力(现代国家政府是民选的),但前者与后者毕竟不同。因此,公共权力在性质上是应为公益服务,但应然不等于必然和实然,实际上公共权力有时还反过来侵害公共利益。

公共权力之所以具有效用,就在于它能给权力的行使人或群体带来利益(尽管有时是以损害他人的利益为基础的)。公共权力是一把“双刃剑”,在效用上有积极的一面也有消极的一面,当方向正确时,公共权力的作用就是正的、积极的,从而实现设置公共权力的本来目的,促进公共利益;方向相反时,公共权力的作用、运行的结果就是消极的,背离原始设置目的,不但没增进公共利益反而侵害公共利益,权力的最终实际获利者变成了权力的行使者——个人、小集团。

在公共管理过程中,人都是平等的,无论谁支配和控制谁,人人都有保护自身利益的自由权力。但人人都有自利的一面,这样人的生命、自由和利益就难保证,为保护大家的自由权力,人们让出一部分自由权力来形成公共权力,大家都受这个公共权力的约束,这样就避免了个体权力之间的互相侵犯。公共权力一旦产生,就必须有公众的代表来行使即权力的委托代理。在权力的委托代理过程中,由于公共权力行使的信息不对称和权力行使者的道德风险,公共权力性质上是公众的,经过委托代理后,被公众代表者(即人民的“公仆”)所掌握,就变成了代表者的特权。如果代表者利用这种特权为公众

谋福利,则达到本身的目的;但如果代表者利用这种特权支配和控制公众,就造成权力的一般性异化;如果代表们利用公共权力为自己谋私利,就称之为权力“极端异化”,腐败就是权力“极端异化”的结果,人民的“公仆”变成人民的“老爷”,以权谋私,贪赃枉法,堕落腐化等都是公共权力“极端异化”的具体表现。

## 2 对公共权力制约的对策研究

从以上的分析可以看出,公共权力异化是由权力的配置、运行、监督以及权力本身的属性等因素造成的。要防止公共权力的异化,我们必须从公共权力的授予、运行、监督、收回等全过程,强化对权力的制约监督作用,防范、制止和惩治任何公共权力偏离授权者意志的私有化行为。具体必须从以下几方面入手<sup>[6-8]</sup>:

### 2.1 科学配置公共权力

(1)转变和完善政府职能。目前各级政府的越位、缺位和错位现象仍很普遍,从效率的角度看,不该管的事政府管了,等于花钱买不需要的东西,是一种无效行为,而政府该管的事没有管起来,同样会带来效率损失。仔细看一下,就会发现某些政府干预市场往往是一种行政设租的行为,容易导致寻租和腐败的泛滥。尤其在重大公共投资、公共财政支出、工商税务、金融保险以及和证券房地产相关的领域,这些领域是产生巨额租金的根源所在。而这些环节租金的存在往往与公共部门的一些行政权力密切相关:①公共采购决定权;②基建投资决定权;③税收减、免、缓决定权;④价格、信贷、补贴控制权;⑤垄断控制权及许可证授予权等。在这些行政权力中,行政审批事项庞杂、行政程序不透明不规范、自由裁量权过大则是这些行政权力运用的通病;另外行政权力过分集中,行政机关的牵制功能被弱化则加剧了租金的膨胀。针对这些问题,控制公共行政人员的权限,简化、公开行政执行程序,缩小行政干预范围,完善市场经济机制、加快公共部门职能的转变才是遏制市场租金之根本。解决政府过度干预导致的市场失灵,只能通过完善公共权力的科学配置,转变政府职能,变全能政府为有限和有效政府。把市场能够解决的交给市场去解决,让市场发挥资源配置的基础作用。这是因为在既定的技术

条件下,政府的能力是有限的。能力有限的政府若要成为有效的政府,其职能应该也是有限的。界定政府干预社会、经济发展的范围,将政府从直接配置资源的角色逐步改变为让市场发挥作用的秩序维护者的角色,而不是替代市场。

(2)合理分权。完善公共权力的科学配置,最直接的出路就是合理分权。提供公共物品和服务以及通过公共物品的市场化,借助市场的力量来提供半公共物品和服务是政府的功能优势,也是政府的核心职能。而配置资源则是市场的职能和功能优势。政府与社会的合理分权主要是指政府培育和发展社会中介组织,将原来管不好却又包揽在手的社会事务重新交给社会。政府权威组织、市场交换组织、社会中介组织是3种相对独立却彼此支持的组织,社会的自我管理、市场的自我组织、行业的自我约束、降低交易费用是社会中介组织的4大功能。

政府除了要和社会分权,还要内部分权。行政活动在本质上是组织管理活动,这种活动以执行性和直接性为特点。执行性指行政机关作为国家权力机关的执行机关,其活动具有执行性。直接性指行政机关的活动一般是直接与相对人发生关系或对其权益产生直接影响,正因为这两个特点,我们才称行政机关为执法机关,为与司法机关相区别,称之为行政执法机关。所以,科学配置公共权力,就要规范行政审批权力,推行行政审批制度改革。行政审批制度改革实际上是对原有权力进行一次清理,重新实现权力配置的均衡。必须大幅度削减行政审批、核准事项,能够用市场机制配置的社会资源,一律取消原有的行政审批,改用市场机制、实行公开招标竞争的方式进行配置。把行政审批制度改革同推进相对集中处罚权和综合行政执法的试点结合起来,对现有各项专营权,通过建立市场选择专营主体的机制和价格、服务、质量的监督制度,加以规范管理。对其他各项有限的行政性、垄断性社会资源和基础设施、公用设施、公共服务,引入市场机制进行合理配置和管理,并且强化对审批行为的监督制约。建立和健全政务服务中心,完善服务项目,提高服务质量,探索建立综合执法体制和运行机制。按责权统一的原则,建立和完善行政审批责任追究制度。对另一些不适宜完全取消的则通过分解权力

的方式减少公共部门的过度干预;同时还应配套建立各部门领导的轮换制度,设置规范、透明的行政执行程序,使官员的任意处置权最小化;还必须加强对公共行政人员的离职审查、审计制度,健全监督机制,建立较完善的公共行政人员责任追究制度。这样一方面可以规范公共行政人员的行政行为,另一方面可以增加信息的透明公开性,便于社会公众的监督。

## 2.2 加强法制建设,强化法律监督

公共管理过程中,因为公共权力的异化,如寻租性腐败,具有极强的效仿功能,如果不健全法制建设,不强化法律的惩治力度,腐败行为得不到有效的惩处,这样一种寻租性腐败将会被竞相效仿,其结果只能是反腐总体战略的失效,经济学中的“劣币驱逐良币”可以从一个角度解释腐败现象增多的原因。因此必须未雨绸缪,变消极的事后解决为积极的事前预防,强化法制建设,健全和完善法律体系,充分发挥法制所特有的作用。在此背景下,一方面必须加强对公共权力行使的各方面立法,另一方面必须加强对公共权力行使行为约束相关法规法律的建设,强化对公务人员执法的监督,预防公务人员滥用手中的权力;同时加快《反腐败法》的制定,加大受惩成本,从重、从快提高办案效率是促进租金消散的必然选择。

## 2.3 建立鼓励民间参与社会公共事务的机制

建立鼓励民间参与社会公共事务的机制。如加速推动部分社会公共事业市场化的进程,使部分事业可以本着企业化的原则有效经营;培育中介组织,并逐渐委以部分的

行政事务;鼓励民间参与基础设施、公益事业的建设和管理。此外,还可以考虑将工商管理中顾客导向的管理、成本效益管理、全面品质管理等制度和理念,运用到公共管理中,以期不断地提高公共管理的效益、效率和品质。这样的制度建构对减少权力异化,提高行政效能,节约行政成本意义很大。就我国现状而言,为解决严重的公共权力异化问题,无疑要进行大量的制度创新,其中最根本的当然是不断健全民主制度、行政法制、科学决策制度。当然,权力之矫正不仅仅表现为制度的创新、机制的变革,还表现为思想、观念、文化的革新。以传统文化积淀为底蕴,配以现代政治意识和观念,也是调整权力扭曲的重要方面。

## 2.4 党员干部要树立正确的权力观

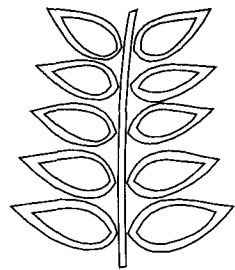
思想决定行动。能否树立正确的权力观,对党员干部能否正确行权具有决定性的作用。要树立正确的权力观,党员干部必须自觉加强对世界观、人生观和价值观的改造,认真学习马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想,努力提高党性修养,增强宗旨意识,做到自重、自省、自警、自励,从思想上筑牢拒腐防变的堤防。必须正确认识和对待手中的权力,时刻牢记人民赋权的观点,明确权力即是责任、领导即是服务、“共产党员除了最广大人民的利益,没有自己的特殊利益”的道理,明确“水能载舟、亦能覆舟”的深刻意义,摆脱行权唯上、唯利、唯己的羁绊,自觉密切与职工群众的血肉联系,在思想上、行动上、作风上做到立党为公、执政为民,摆正公仆位置,增强公仆意识,想群众之所虑,急群众之所难,谋群众

之所求,努力用人民赋予的公权,把人民的利益维护好,实现好。

## 参考文献:

- [1]马克思,恩格斯,马克思恩格斯全集(第1卷,第3卷),[M],北京:人民出版社,1957.
- [2]万俊人,西方伦理学名著选辑(上卷)[M],北京:商务印书馆,1964.
- [3]《经济社会体制比较》编辑部,腐败:货币与权力的交换[M],北京:中国展望出版社,1989.
- [4][法]孟德斯鸠,论法的精神[M],张雁深译,北京:商务印书馆,1982.
- [5]徐大同,西方政治思想史[M],天津:天津教育出版社,2002.
- [6]陈振明,政治学[M],北京:中国社会科学院出版社,1999.
- [7]张振华,公共权力:悖论、异化与制约,西南行政学院学报,2004,(3).
- [8]莫吉武,试论政治权力及其制约机制[J],江汉论坛,2003,(4).

(责任编辑:汪智勇)



## The Alienation and Restriction of Public Power in Public Management

**Abstract:** Have not merely inherited the general characteristic of power in public power as a kind of power in public power, and have its particularity: Monopoly and universality, public. In public management, if public power disposes and runs improperly, can cause public alienation of power, public alienation of power reduce between the public and public satisfaction of management to a great extent, have wavered on the foundation of public power legitimacy, so must strengthen the restriction of public power, prevent the melting, abusing privately of public power, encroach on public interests. This text has also contained the countermeasure research of public power alienation while analysing public power alienation, in order to help to form effective public power restriction mechanism, realize the benign, healthy development of public power.

**Key words:** power; public power; alienation; restriction