

功能性分权与中国特色权力 制约监督理论的探索

——评《权力法治与廉政治理》

许天翔*

陈国权、毛益民等（2018）. 权力法治与廉政治理. 北京：中国社会科学出版社. 共 394 页.

资本是经济生活中的权力，权力是政治生活中的资本。然而，由于政治权力往往存在扩张性、腐蚀性等特征，对政治权力的合理控制就成为国家治理现代化的必然选择（何增科，2018）。也正因如此，对权力法治与廉政治理的理论探索，也成为政治学和行政学研究的核心所在。

就当前学术进展而言，对权力腐败及其制约监督的系统研究，西方自由主义话语占据着主导地位，深刻影响着中国学者对该领域研究的基本取向。但是，值得注意的是，中西方之间在经济基础、政治体制和发展模式上，都存在着巨大的差异。这也导致西方学界对腐败成因的“政治病理学”阐释及其开出的“药方”同中国的实际诉求之间往往存在着难以消除的张力。究其根本，在于以自由主义为话语、以“三权分立”为特征的控权制度，建立在其西方私有制经济基础之上，并不适应以公有制经济为主体的中国。近年来，国内学界日益强调中国政治学研究的本土化，主张对西方政治学范式进行选择性的吸收，探索具有中国特色的权力制约监督体制的理论体系（景跃进，2017）。陈国权教授便是其中的代表学者之一。

陈国权教授长期从事权力制约监督理论研究。1993 年，他在《社会学研究》上发表了题为《不发达国家经济加速发展过程中的腐败问题》的学术论文

* 许天翔，浙江大学公共管理学院，博士研究生。

基金项目：国家社会科学基金重大专项课题“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”（18VSJ052）。

(陈国权, 1993), 从此开启了长达二十多年的对中国特色权力制约监督理论的不懈求索之路。《权力法治与廉政治理》是陈国权教授的最新力作。该书立足中国现实情境, 就如何实现有效的权力制约监督进行了全方位的理论探索, 建构了地方政府法治悖论、第三区域、政企统合、家庭式腐败等极具本土化特征的分析性概念, 深刻阐释了集体腐败现象的根源, 并从法治反腐和廉政治理现代化的角度提出了相应的对策建议。本文对该书进行总体性介绍, 以呈现该书主要内容和创新观点, 供读者参考、评析。

一、地方政府法治悖论的“病理学”研究

深入观察中国腐败现象并提出相应的研究问题是该书的逻辑起点。该书作者敏锐地观察到, 改革开放以来至党的十八大前, 中国经济与政治间曾存在结构性失衡的特征——“双高现象”。具体来说, 就是国情层面上高经济增长与高政治腐败并存, 政情层面上表现为高执政能力与高廉政风险并存。而高廉政风险与系统性腐败其实是互为表里, 作为一体两面的存在。这一现象的发现犹如打开腐败黑箱的一把钥匙, 成为了该书探索权力法治与廉政治理的关键。基于对双高现象的深入分析, 该书的研究问题在于: “双高现象”所揭示的高廉政风险是如何形成的? 具体发生机制又是怎样的? 什么样的权力监督和廉政治理模式才能够抑制高廉政风险所造成的系统性腐败?

以往对腐败成因的研究或聚焦于宏观的跨国比较 (Ackerman, 1999; Svensson, 2005; Johnston, 2005) 或着眼于个体、组织的微观视界之中 (Manion, 1991; Gong & Ren, J, 2013)。这对腐败研究产生的影响在于, 一方面它造成了“病理学”研究范式的两极化; 另一方面中外经济基础存在很大不同, 以往研究没有充分展现中国独特的制度安排对政府角色和行为所带来的巨大影响。而《权力法治与廉政治理》一书结合宏观与微观理论各自的优势, 引入地方政府作为分析单位, 以中观视角深入分析了地方政府权力的非法治化现象, 从而填补了该研究领域缺乏中观理论范式的遗憾。自中国经济社会转型以来, 地方政府逐渐摆脱中央政府代理人的单一角色, 激活了地方利益代理人的另一重身份, 从而成为双重代理人 (Gong, 2006; 陈国权、许天翔, 2018)。地方政府在从政治机器逐渐转变为经济引擎的过程中, 既成为推动中国经济增长的引擎, 又是引发腐败等众多问题的源头。

上述角色和行为的扭曲又导致了地方政府权力非法治化现象进而形成“地方政府法治悖论”。地方政府法治悖论是指地方政府既是法治建设的关键力量,

也容易成为破坏法治的关键主体。这一悖论产生的根源在于地方政府治理行为中存在三重逻辑——政治逻辑、经济逻辑与法治逻辑之间的矛盾。当依法行政和经济建设发生矛盾时，法治逻辑往往让位于经济逻辑；而当经济建设与政治服从发生矛盾时，经济逻辑最终还要服从于政治逻辑。所以在三重逻辑的作用下，地方政府或是为了实现其任务目标，或是纯粹出于自身利益，而屡屡突破法律的约束、破坏法治环境。一方面，地方政府选择性执法导致了非法化竞争和系统性腐败。另一方面，一些良性的地方政府创新也突破了既有法律制度的约束，创新与法治间的张力又进一步推升了高廉政风险。诺斯（Douglass C. North）曾认为国家的存在是经济增长的关键，然而国家又是人为经济衰退的根源（North，1981）。经济发展需要对产权加以界定和保护，其背后蕴含着经济发展需要依靠法治的逻辑。由此该书进一步将诺斯关于国家公权力两重性的悖论拓展为：“地方政府不仅是经济增长的关键，也是法治建设的关键推动力量。同时地方政府不仅是人为经济衰退的根源，还可能成为破坏法治的关键主体。”

土地公有的制度安排使地方政府获得了土地的垄断经营权，地方官员以经营效率作为政绩表达所导致的地方政府集权化、公司化运作，廉洁价值对效率价值的退让，三者相结合使地方政府的角色定位和行为方式发生扭曲，从而成为高廉政风险的制度性成因。该书研究发现中国经济基础最为核心的特征是土地公有制，这种制度安排使得地方政府能够获取经营公有土地、国有企业的资质，拥有对土地和企业的垄断经营权。而以经济增长为基础的政治锦标赛又对地方官员产生强大的晋升激励（周黎安，2007），促使其以属地经营效率为基础积极表达政绩。地方政府土地开发经营实质上是大规模公共产品供给属地的过程，这种供给过程可以分为生产和分配两个阶段，两者具有不同的目标追求、行为逻辑以及由此衍生的权力结构。由于公共品生产阶段追求效率（而分配阶段追求公正，适用于民主行政），效率来自于科学，科学又首先被精英掌握。故而地方政府集权化运作实际上是在科学行政主导下，对公共品大规模生产追求效率的内在要求。

地方政府公司化经营角色在第三区域时表现得最为全面和典型。建立第三区域是土地公有制下政府追求GDP增速的有效途径，也是导致腐败的重大原因。开发区、新区、新城的治理环境（城市边缘区或农村地区，市政基础配套设施缺乏）、治理任务（开发土地等资源、招商引资）、治理模式（“管委会”+投资公司）、治理结果（乡村社会转变为都市社会，形成新城市空间）既不同于农村也不同于城市。由此构成的第三区域近年来已成为促进中国经济增长的一个

重要引擎。但由于第三区域“党工委+管委会+投资公司”的统合治理模式使其同时掌握公共权力和市场资源、兼具政府与企业的双重组织身份和行为方式，加之缺乏有效的制约监督，推升了高廉政风险集聚，使第三区域成为腐败高发之地。这种以土地公有制为基础、以土地经营为工具、以第三区域为载体的地方政府政企统合治理模式具有普遍性和稳定性，只要经济增长的内在要求及其官员考核逻辑不改变，政企统合型治理模式就能获得持续性的再生产进而不断维系自身。

二、结构与过程：权力分析的双重维度

该书的另一大特点在于采用了“结构-过程”双重分析维度，从权力结构和运行机制两个维度审视了政府权力非法治化的成因进而提出相应的对策。所谓权力结构意指不同权力主体间所形成的权力关系，而权力运行机制是动态化的权力行使中所必须经过的过程和程序。该书分析认为诱发系统性腐败的高廉政风险本质上都是由高度集中的权力结构和运行机制所引发的，其治理之道还在于推动权力结构从集权向制约的法治化转型，同时提升权力运行机制的正当性和合法性。通过将权力结构法治化和权力过程法治化相结合，共同推动权力法治化和腐败控制。

权力结构是权力运行的载体和政治制度的深层架构。权力结构是否科学合理对权力法治和廉政治理具有根本性的影响。权力结构具有集权结构和制约结构两种主要类型。在集权结构下，各权力主体间既无法形成相互制约，又难以相互协调，进而导致了权力结构处于失衡的非法治化状态。而高廉政风险和系统性腐败的制度性成因恰恰在于权力结构中缺乏法治化的分权制衡。而在制约结构中，纵向维度上国家权力与社会权利间处于平衡状态，横向维度上决策权、执行权、监督权之间同样形成了分权制约。对于决策权、执行权、监督权如何实现有效的制约与协调，在陈国权教授前一本专著《权力制约监督论》中做了深入系统的探索，在本专著中又进一步得到了阐释。这种以决策权、执行权、监督权为核心的分权思路，景跃进教授在序言中将其概括为“新三权论”，以区别于传统的西方三权分立学说。“新三权论”的基本主张，就是认为决策权、执行权和监督权的三分有其内在的逻辑，是一种更具有操作性和普适性的权力划分方式，依据这种分权逻辑建立权力制约监督体制，将更符合中国现实情境的需求。

由于权力结构转型通常需付出较大政治成本，且转型结果具有不确定性。

相比于“硬着陆”式的权力结构转型，推动权力运行机制的法治化则可以发挥“软着陆”的作用。权力运行机制是包含权力过程和程序在内的一系列动态运行规则，兼具规范权力运行过程和为权力提供正当性、合法性的功能。因此权力过程的法治化，主要是通过程序设计正当化和合理化以树立程序的权威性，最终增强权力过程的正当性和合法性。当前中国地方政府权力运行过程在某些方面表现出非法治状态：一些地方政府在行使公共权力的过程中屡屡超越法定权限和程序，使其权力行为处于不受制约和失控的状态；一些地方人事选拔任用过程中频频出现“程序空转”以及预算过程中的“名实分离”等现象都是权力过程非法治化的具体表现。权力过程非法治化现象之所以产生乃是由于中国经济增长诉求下的法治软约束、政治集权化对程序控权的消解、传统文化与法治行政的冲突性等因素造成的。因此，消除权力过程非法治化的药方还在于将外部行政程序再造与内部行政程序优化相结合，重点加强对权力运行过程的关键环节、关键步骤进行有效的制约与控制，并以此作为建设法治国家的路径，最终实现权力法治。

三、集体化与家庭化：典型腐败形态的深入剖析

党的十八大以来反腐败力度空前提高，查处了大量腐败案件。这些腐败案件从侧面反映出我国腐败现象较以往出现了形态上的变化。针对这一新情况、新问题，该书系统探讨了集体腐败和亲情腐败两种典型的腐败形式。

集体腐败是较为突出的一种系统性腐败，学界对此已形成了一批代表性的研究成果（倪星，2001；吴一平，2005）。该书将集体腐败界定为某个或某些政府机构中的部分或全体公职人员结成同盟、共同行动，以组织化的方式滥用公权以谋取私利的现象。在此基础上，该书对集体腐败的滋生及其制度化成因提出了独特的见解。首先，该书总结归纳了集体腐败的主要特征和类型。制度嵌入性、网络化结构以及系统性趋势是集体腐败的三个关键特征，同时它还可以区分为横向同盟、纵向同盟以及混合同盟三种主要类型。其次，该书对集体腐败的形成机制进行了深入分析。集体腐败需要经过对象识别与关联建构的联结阶段、关系投资与结构转换的整合阶段、成员吸纳与组织嵌入的维持阶段才能完整地嵌入社会网络之中。最后，作为一种持续时间长、参与人数多、涉及范围广的腐败形态，集体腐败的滋生和蔓延需要外在的制度环境为其提供持续的诱因和条件。具体来说，权力租金链的再生产是其直接诱因，行政关系的圈子化构成其非正式制度条件，监督控权的效能失灵为其提供了制度空间，而地方

治理的项目化运作则成为其催化因素。这四个方面相互关联、相互强化，共同导致了集体腐败呈现蔓延之势。而作为一种群体行为的集体腐败较之零星的个体腐败更具危害性与威胁性，因此遏制集体腐败应成为当前我国廉政治理的重中之重。

家庭式腐败则是另一种典型腐败现象。公职人员运用公权力为其家庭成员或与家庭成员结成腐败群体进而谋取私利，成为近年来我国腐败案件中令人关注的突出现象。党的十八大以来所查处的大小腐败官员，其案情不少涉及家庭，屡屡上演沉重的家庭悲剧。对此，该书认为家庭式腐败的实质是法治与家庭的张力与冲突，且与我国家庭组织的特殊性有重要关系。家庭功能、结构、关系模式，以及传统的家庭主义文化影响使家庭成为腐败行为动机来源，激励着腐败官员为家庭关系而采取行动。传统上重视亲情关系的家庭主义文化产生了权力家庭化；而我国法治环境的不完善和法律对亲属受贿惩处的困境是家庭式腐败产生的外生因素。传统的、深厚的家庭基础和现代的、有待加强的法治基础，两者的失衡往往造成冲突，使得家庭亲情往往战胜法治。此外，身兼家长角色和公共角色的领导干部角色错位；家庭群体抗行贿能力的脆弱性；家庭式受贿的隐蔽性与易受性以及法律中亲属受贿行为认定的困难等原因共同形成了产生家庭式腐败的土壤。而治理家庭式腐败则需要从家庭和公共部门两方面入手，阻隔公权力与家庭的结合。近年来，党和政府不断加强了对领导干部家风家教建设也正是基于这种考虑。重申相关的政治纪律、建立科学合理的回避制度、规范领导干部家风家教是以法治构筑家庭与公共权力边界的重要手段。

四、走向反腐败法治化与廉政治理现代化

构建中国特色权力制约监督体系，关键在于实现反腐败法治化与廉政治理现代化，即通过法治来配置公共权力，建立控权制度，进而实现廉政治理体系的现代化。权力法治的核心在于综合采用良法控权、多元控权和分类控权的三重方式实现控制权力；廉政治理现代化就是在权力结构和运行机制法治化的基础上，从良法治理、多元治理、分类治理三方面入手有效控制权力腐败。从这个意义上说，该书将权力法治与廉政治理界定为“本体－回应”的关系，权力法治是廉政治理体系的主体，而廉政治理体系则是对权力法治的制度性回应。权力法治侧重于理论层面，是对控权制度的抽象概括；而廉政治理体系侧重于制度建设层面，是一套具体的控权制度安排。同时，该书认为在廉政治理场域中存在以“权力”为核心的“科斯参照点”。权力若运行在廉洁高效的轨道上，

则廉政制度的交易成本为零,即廉政制度是有效的;反之,交易成本则大于零,即廉政制度运行低效甚至失灵。这一研究发现的政策意义在于,廉政制度的有效性是廉政治理现代化的重要前提和基础,提高控权制度的有效性必须从提高制度设计的理性程度、降低制度的交易成本、减少权力主体机会主义行为的动机与可能、减轻资产专用性程度等方面入手,使廉政制度最大限度地发挥对权力的规制作用。

廉政治理体系现代化不仅需要有效的廉政制度,还应依赖于正确的反腐败策略。权力意味着责任,权力关系亦是一种责任关系,权责平衡、一致是以责任制约权力的根本要求,也是进行权力问责的基础。而明确权力责任、强化问责力度一直以来都是我国反腐败的重要策略。该书依据决策权、执行权、监督权的功能性划分,将政治责任进一步划分为决策责任、执行责任和监督责任。尤其是在我国的政治情境下,加强和完善决策过程中的问责机制、执行过程中的绩效问责以及监督权问责,实现问责过程的闭合循环。以行贿、受贿为代表的交易型腐败日益取代了以贪污、挪用公款为主的掠夺性腐败,逐渐成为当前我国腐败的主要形式(魏德安,2014)。由于交易型腐败中的行动者是多元的,其责任认定和追究也应该是多元的。遗憾的是,现实中反腐策略往往只对直接受贿人进行单一追责。交易型腐败中的复合过错与单一追责之间所产生的矛盾极大地影响了反腐败的效率。鉴于此,该书提出廉政治理的有效路径应建立在对多元过错主体进行全面追责的基础上实现“集约式反腐败”。

法治反腐不仅能够提升国家治理主体权威、优化权力结构和运行机制、提高制度的执行力,也为中国经济社会的可持续发展提供必要保障、为全面推进依法治国提供了良好的示范,因而可以成为兴政强国的动力和保障。从古今中外的经验来看,果断、全面、彻底的反腐败能够为国家治理体系和治理能力的现代化提供坚实的基础。具体而言,该书认为需要以“整体性治理”优化廉政建设的顶层设计;以“系统性治理”健全廉政建设的制度体系;以“协同性治理”完善廉政建设的组织结构;以现代治理技术提高廉政建设的绩效水平。

“天下之患,最不可为者,名为治平无事,而其实有不测之忧。坐观其变而不为之所,则恐至于不可救。”如何遏制权力腐败、建设廉洁政治是学界必须予以回答的重要课题。从这个意义上而言,《权力法治与廉政治理》一书为回答这一问题做出了非常重要的探索。它内容丰富,视野广阔、论证严谨,无论是对于相关领域的专家、学者还是从事相关工作的公职人员都具有很强的启示意义,相信其学术价值会随着我国廉政治理的推动而不断得到呈现。

参考文献

- 陈国权(1993). 不发达国家经济加速发展过程中腐败现象的对策研究. 社会学研究, 6: 1-5.
- 陈国权主编(1993). 比较行政监督导论. 太原: 山西人民出版社.
- 陈国权(2000). 政治监督论. 上海: 学林出版社.
- 陈国权、许天翔(2018). 地方党委的双重代理与三重失衡. 江海学刊, 4: 112-118.
- 何增科(2018). 中国政治监督40年来的变迁、成绩与问题. 中国人民大学学报, 32(4): 32-42.
- 景跃进(2017). 中国特色的权力制约之路——关于权力制约的两种研究策略之辨析. 经济社会体制比较, 4: 32-44.
- 倪星(2001). 论集体腐败的经济学根源. 武汉大学学报(社会科学版), 1: 99-104.
- 吴一平(2005). 经济转轨、集体腐败与政治改革——基于中国转轨经验的经济学分析. 当代经济科学, 2: 21-26.
- 魏德安(2014). 双重悖论. 北京: 中信出版社.
- 周黎安(2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36-50.
- Gong, T. (2006). Corruption and Local Governance: The Double Identity of Chinese Local Governments in Market Reform. *The Pacific Review*, 19(1): 85-102.
- Gong, T. & Ren, J. (2013). Hard Rules and Soft Constraints: Regulating Conflict of Interest in China. *Journal of Contemporary China*, 22(79): 1-17.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Manion, M. (1991). Policy Implementation in the People's Republic of China: Authoritative Decisions and Individual Interests. *The Journal of Asian Studies*, 50(2): 253-279.
- North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose - Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Svensson, J. (2005). Eight Questions about Corruption. *The Journal of Economic Perspectives*, 19(3): 19-42.