

# 論 制 度 化 分 權



十多年來，政治制度及其變革似乎已成為中國命運的咒語。一方面，由於沒有相應的政治制度變革，市場化經濟變革雖然給中國帶來了迅速的發展和繁榮，卻也同時產生了大量的社會弊端。在這個意義上，政治制度的咒語仍然在迷魘着初醒的中國。另一方面，政治改革，尤其是政治上的民主化，也常常被視為解決中國問題的萬能良方，可以在一夜之間清除集權、腐敗和落後。在這個意義上，政治變革也如同是一種咒語，似乎只要多多念叨，就能為中國帶來福祉。現實和理論的這樣兩極發展，從積極方面來說，正在為中國的大規模政治變化積蓄動力；而從消極方面來說，則可能把未來中國的政治變化導入以破壞與重生舊制度為主要內容的歷史軌道，從而妨礙新型政治制度在中國的發育和建設。

為中國政治「解咒」，是歷史的和民族的任務。本文的目的，僅在於探討現實的政治變革思路，為這樣的「解咒」提供可能的選擇。簡單地說，這種選擇就是以「制度化分權」為核心的「政治自由化」。那麼，甚麼是政治自由化的內涵？為甚麼可以把「制度化分權」理解為政治自由化的核心？而「制度化分權」又具有甚麼政治涵義？它在何種程度上可以變革中國政治？它與政治的民主化有甚麼關係？它應用於中國政治現實的可能性有多大？為甚麼中國的政治變革應該以制度化分權與政治自由化為首要的內容和進一步發展的前提？這都是本文將要研究的問題。

在這裏，我們與強調中央集權的思路和改革實踐中行政性放權的思路發生了分歧。與前者不同，我們主張分權而不是集權；與後者不同，我們強調制度化的而不是政策性的分權。

## 制度化分權的三層涵義

在分析中國目前變革過程中的中央與地方關係時，我們提出了「制度化分權」的思路<sup>①</sup>。我們認為，中央和地方之間的緊張關係，說明了中國現行政治制度的整體衰退，構成了這一制度內部的中心危機。變革中央與地方之間的關係，以改造現有政治結構和法律體系的方式來實現中央與地方之間的分權，使

地方與中央在相對獨立與平等的基礎上各自加強其一定方面的權力，在國家政治體系中給予地方政府的獨立自主性以合法地位，從而保護和鼓勵其促進社會經濟發展的功能；同時重構中央政府的合法性基礎，以維護國家的整合與統一，從而支撐與加強其國際政治功能，就是我們所說的「制度化分權」。在這裏，我們與強調中央集權的思路和改革實踐中行政性放權的思路發生了分歧。與前者不同，我們主張分權而不是集權；與後者不同，我們強調制度化的而不是政策性的分權<sup>②</sup>。

把中央與地方之間的關係看作中國制度變革中的軸心問題，等於包含着一個意思，就是說，通過這一關係的變革，可以進一步重新構造整個政治制度。或者說，「制度化分權」可以進一步延伸與深化，從而觸及中國現行政治制度的其他層面。至少，「制度化分權」還有另外兩層重要涵義。

第一層涵義，是沿着國家與社會 (state-society) 的關係展開。國家對於個人與社會組織的高度控制，國家權力幾乎無孔不入，是傳統的共產主義極權政治制度的根本特質<sup>③</sup>。實行國家與社會的分化，實現個人與社會組織的相對獨立的權利，就必然表現為從國家政權分散權力到公民個體及其自主組織。這就是從國家到社會、從政權組織到公民個體的「分權」過程。這種分權要不要制度化呢？就是說，是不是需要以法律形式、以重新結構政治體制之形式，來將政權與公民之間各自的權利與權力界定下來呢？我們的答案是肯定的。如果沒有這種界定，則國家強大時國家就可以隨意侵犯個人權利，而國家弱化時則個人可以無視國家權威。目前，兩種症狀在中國都已經出現<sup>④</sup>；在這一方面採行「制度化分權」也因此成為當務之急。

「制度化分權」的再一層涵義，是在同一層級上的國家政權內部打破權力高度集中的局面，實行一定的權力分散，以達成權力的分工與制衡。在傳統的中國共產主義政治制度下，權力不僅集中於國家，在國家內部也不僅集中於中央，而且在中央則更進一步集中於黨，集中於黨的最高機構，甚至集中於黨的最高領袖個人<sup>⑤</sup>。這種政治結構在中國的實踐不斷表明，它既妨礙效率（因為行政權力與政治權力不分），又壓制參與（因為個人決斷代替廣泛參與）；既毀滅公正（因為權力的集中而產生腐敗與不公，也因為司法權力與監察權力不能獨立而難以彰顯其功能），又破壞穩定（壟斷權力的更替與爭奪、壟斷權力者想法的改變等等，都產生政治不穩定）。要改變這種政治結構，也必須實行分權。同樣，這種分權也需要制度化，以明確界定不同權力分支的性質、功能與責任，一方面加強不同權力分支本身的效率，另一方面達成權力之間的相互制衡。

## 政治自由化的分權內涵

「制度化分權」的以上三層涵義，正構成政治自由化的核心內容。一般說來，非民主制度政治變革的過程，常常被劃分為「自由化」與「民主化」兩個階段

在傳統的中國共產主義政治制度下，權力不僅集中於國家，甚至集中於黨的最高領袖個人。這種政治結構在中國的實踐不斷表明，它既妨礙效率，又壓制參與；既毀滅公正，又破壞穩定。要改變這種政治結構，就必須實行分權。

或兩個方面。其中，所謂結構論 (structuralist approach) 的一派，以政治發展學說中的「現代化理論」(modernization theory) 為基礎，強調民主化政治變革過程中的經濟、社會等結構性因素。早期，這一論點強調經濟發展水平等因素對於民主化政治變革的制約<sup>⑥</sup>；後來以達爾 (Robert Dahl) 研究民主化過程的經典著作《多元政治》(*Polyarchy: Participation and Opposition*) 為代表，發展出更為系統的觀點<sup>⑦</sup>。達爾將民主化過程分為兩個方面，即自由化 (liberalization) 或「公共競爭」(public contestation)，以及包容化 (inclusiveness) 或參與 (participation)。簡單地說，達爾認為，通過自由化在先而包容化在後的政治發展過程，往往能夠成功地建立多元民主的政治制度；而如果是首先發展包容化即政治參與，則鮮有成功建設民主政治的實例<sup>⑧</sup>。

與結構論不同，戰略選擇論 (strategic choice approach) 或精英選擇論 (elite choice approach) 提出了另一種民主化理論。簡單地說，結構論強調既定社會經濟結構對民主化發展的制約作用，而選擇論則強調精英階層在轉型中所採戰略對民主化的決定性作用<sup>⑨</sup>。這一派的代表學者同樣強調政治自由化的重要性，不過卻另外定義了其內涵。比如說，奧當奈 (Guillermo O'Donnell) 與史密特 (Philippe C. Schmitter) 在他們研究權威主義政權向民主化轉型所得的重要結論中，首先強調可以把這樣的轉型過程區分為「自由化」和「民主化」(democratization) 兩個階段。在他們看來，所謂自由化，就是發展個人與社會組織的權利達到不受國家或其他力量任意干涉的政治發展階段。在這個基礎上，才可能實現所謂民主化，即按照公民統治的原則使用這些權利於政治事務上，並逐步擴大政治參與的範圍<sup>⑩</sup>。在權威主義政治下，如何「打開」封閉的權威主義政治制度是一個很大的問題；而自由化正是「打開」權威主義政體從而發展民主化的必經階段<sup>⑪</sup>。

總結上述不同的政治轉型理論對政治自由化內涵和作用的界定與分析，我們看到，他們是從不同方面強調了我們所說的「制度化分權」的內容。其中，達爾關注的是如何發展政治競爭。他認為，只有在競爭機制相對成熟之後，大規模的群眾參與才有可能實現。奧當奈與史密特則側重民主的社會化內容，強調個人與社會團體通過政治自由化而落實本身的政治權利。歸結起來，政治自由化的概念可以包括兩個重要內容：第一，實現個人與社會團體的政治權利；第二，從政治壟斷發展到政治競爭。換句話說，就國家與社會的關係而言，政治自由化是國家歸還和落實個人權利的過程，是個人增加私性空間因而增加政治自主性的過程；就國家以及社會的內部構造而言，政治自由化是促成多元政治力量出現並形成政治競爭態勢的過程。

「制度化分權」的概念，則不僅包涵了這樣的內容，而且在三個方面突出、豐富和深化了政治自由化的內涵。第一，制度化分權突出了對於政治結構本身的關注，突出了政治變革的制度性內涵，把自由化即「分權」(decentralization) 與解構 (de-construction) 和制度化即重構 (re-construction) 與權力合理劃分 (division of power) 結合起來，把變革過程聚合為舊制度的解體與新制度的建設相一致的

歸結起來，政治自由化的概念可以包括兩個重要內容：就國家與社會的關係而言，政治自由化是國家歸還和落實個人權利的過程；就國家以及社會的內部構造而言，政治自由化是促成多元政治力量出現並形成政治競爭態勢的過程。

過程。第二，制度化分權把政治競爭的發展界定為權力分工與制衡發展的過程，並區分了「地域分權」與「首府分權」兩種形式<sup>②</sup>，從而不僅在概念上深化了對非民主制度下政治變革過程的認識，而且在實踐中發現了權力壟斷格局下逐步發展政治競爭的實際動力與承載體。第三，制度化分權的思路打破了將自由化與民主化截然分開並靜態分析的可能誤區，從而在實踐中可以幫助避免兩種傾向：一種是看不到自由化過程中的民主化內涵，從而取消自由化過程，以民主化替代和吞噬自由化，主張以迅速發展大規模參與來改造現行制度；另一種是把自由化局限於經濟領域，閹割其政治變革的靈魂。前一種思路往往過分強調了公民參與政治決定的重要性，但是沒有看到公民本身需要政治成長與成熟的過程，更忽略了公民作為個體其私性空間存在的重要性；而後一種思路則使從經濟到政治的自由化邏輯流於自發，把制度的空間出讓給了傳統政治架構。

在「極權主義」政治制度下，國家控制基本上是通過經濟生活的控制、意識形態的控制與高度動員參與等方式來實現的。因此，擺脫國家控制的過程，是政治自由化的重要內容。

## 擺脫國家控制與政治私性化

如果公民參與是民主化的核心內容，那麼，在權威主義政治制度的歷史背景下，我們要問：具有個體自主性的公民從何而來？參與的渠道如何開闢？顯



然，這需要首先實現個人和社會團體的政治權利。而這一過程，在這種歷史背景下，往往首先是擺脫國家控制的過程。尤其在所謂「極權主義」政治制度下，國家控制基本上是通過經濟生活的控制、意識形態的控制與高度動員參與等方式來實現的<sup>⑬</sup>。因此，擺脫國家控制的過程也必然體現在上述三個方面。

在經濟上擺脫國家控制的過程，主要屬於經濟自由化的範疇，我們這裏不多討論。值得注意的是，經濟自由化必定產生相應的社會政治後果，從而為起碼的政治自由提供支持<sup>⑭</sup>。但問題在於，這樣的經濟動力必須進一步發展為政治自由化的有機內容，從而將經濟的自由化與政治的自由化在制度層面相結合，形成社會變革的遞進邏輯。然而，在有關中國政治變革的觀點中，卻有兩種重要思潮試圖把經濟自由化與政治自由化割裂開來。其中，浪漫民主主義思潮否認經濟自由化的深刻政治含義，而新權威主義則強調經濟自由化而在實質上取消了政治本身的自由化變革<sup>⑮</sup>。

在共產主義的極權政治體制下，擺脫國家的意識形態控制和對國家強力動員參與的抵制，是政治自由化的重要內容。在前一個方面，社會發生所謂「非意識形態化」(de-ideologization)的變化，國家強制灌輸的霸權話語解體，人們的意識空間得到拓展和解放。在後一個方面，社會則從高度動員向低度動員轉化(de-mobilization)，國家強制的社會組織和社會活動方式趨於解體，人們的個體自主性因而得到發展與提高。在思維和活動這兩方面的空間，必須更進一步，得到制度性保障，個體自由和權利才有可能體現到民主化參與之中。

在這個意義上，中國政治變革的首要特點與其說是以參與為主要內容的政治「社會化」，不如說是政治的「私性化」。根據美國政治學家沙士內德(E.E. Schattschneider)的區分，政治的「私性化」是意圖縮小政治衝突所涵蓋的規模，而「社會化」則是通過擴大參與而解決政治衝突的過程<sup>⑯</sup>。美國經濟學家赫史曼(Albert O. Hirschman)也觀察到，在社會生活中，人們有在參與公共生活與注重個人空間之間搖擺的特點和規律；前一方面與社會運動的興起相聯繫，而後一方面則表現為政治的「私性化」<sup>⑰</sup>。通過政治的私性化，民眾獲得具有個人自由的政治空間。這樣的空間具有不為國家權力所任意滲透的特點，它因此是「私性」的；但是，也正是在抵制國家權力任意干涉的意義上，這種空間又是具有深刻政治涵義的。如前所述，通過分權，在壟斷的權力架構中切割出這樣的空間，並形成制度的、法律的保護機制，正是「制度化分權」的重要內涵。

在目前有關中國政治變革的觀點中，有兩種重要思潮試圖把經濟自由化與政治自由化割裂開來。其中，浪漫民主主義思潮否認經濟自由化的深刻政治含義，而新權威主義則強調經濟自由化而在實質上取消了政治本身的自由化變革。

## 分權、自治與政治競爭

「制度化分權」的思路，不僅僅強調了極權政治制度下的變革有一個解構過程，更重要的，是它把新型政治制度(institutions)發育成長的建構過程放到中心位置，並打通了從經濟變革到政治變革的平穩推進邏輯。如果說，在擺脫國家控制、恢復個人自由與權利的過程中，僅僅通過解構也是可以發生政治上的自

目前鄉村民民主的主要內容不是表現為農民對國家政治生活的參與，而是農民通過選舉和一定程度的自治，在小範圍內將自己的政治生活從國家的控制中切割出來，形成相對獨立的政治空間。



由化結果的；那麼在打破政治壟斷走向政治競爭的過程中，則單純的解構政治壟斷將會產生巨大的社會失序，自由反而會受到無政府狀態的威脅。如果說個人向國家爭取經濟、社會、進而是政治權利的過程，在一定程度上可以是自發的、可以是組織狀態被打破的結果；那麼政治競爭的形成就必須是政治力量和政治結構重新組織 (re-organization) 的過程。一般地說，在社會政治生活中，政治競爭若離開一定的組織形態，是很難存在和進行的；特殊地說，在中國共產主義極權政治制度下，要在政治壟斷的狀態下發展出具競爭力的政治力量，若單純以個人權利為依歸而一味擺脫國家控制，不僅可能拖延政治變革過程，更可能付出社會巨大失序的代價。

在中國變革的實踐中，由於分權而產生的生機勃勃與由於非制度化而出現的紊亂失序目下正並存共生，怎樣保持其生機而規範其混亂，就成為制度化分權思路的一個中心思考點。目前看，有三種分權過程特別值得注意：第一是中央與地方之間的分權；第二是所謂「黨政分開」；第三是在分權過程中出現的農村自治現象。

中央與地方的分權首先是經濟性質的，主要着眼於調動地方政府的積極性以促進經濟發展。在這個意義上，這是經濟自由化在中國發展的一種特殊形式。但是，它的後果很快就在政治上表現出來，使這個問題成為中國政治制度演變中的一個帶有根本性的問題。中央與地方之間的權力一旦重新劃分 (特別是在地方力量成長到一定程度的條件下)，傳統中央集權的政治壟斷體制就開始在現制度內部出現以地方為基礎的競爭性政治力量。在這個意義上，地方分權正在成為從政治壟斷向政治競爭過渡的一種重要方式。打破壟斷的題目一旦破題，規範競爭的議題就提上政治發展的議程。這個問題，我們另有專文論述，此處不再重複<sup>⑩</sup>。

在中國變革的實踐中，有三種分權過程特別值得注意：第一是中央與地方之間的分權；第二是所謂「黨政分開」；第三是在分權過程中出現的農村自治現象。

在過去曾經討論和有限推行的中國政治改革項目中，「黨政分開」是重要的題目。研究1987年前後的大陸政治改革就可以發現，「黨政分開」甚至成為當局自上而下實行政治改革的「首要關鍵」<sup>19</sup>。雖然1989年的事變打斷了這種變革的進程，當局在天安門事件之後幾乎否定了當年政治改革的所有政策與成果，但是，這種在不同權力機構之間重新劃分權力的思路，事實上正通過不同的方式在實際政治進程中繼續發展。其中，人民代表大會自主性的提高，成為近年來比較突出的政治現象。人大權力的增長，無疑對壟斷權力的共產黨黨委會開始形成某種制約、威脅甚至挑戰<sup>20</sup>。在政黨或其他政治性社會組織不被允許出現之前，現行體制內部的不同機構之間的權力競爭，不僅在現階段形成了政治自由化的重要內容，而且對推動未來更為深刻而廣泛的政治自由化將起着良性的作用。如何在憲政架構上體現此種變化，如何連結這種政治競爭與民眾的政治參與，就成為目下貫徹「制度化分權」的關鍵之點。

在全國範圍的政治變革受到壓制的情況下，中國農村緩進的政治變革開始逐漸得到人們的重視。村級選舉是這種變革的集中體現。通過選舉，中國廣大鄉村地區的基層政治生活開始發生變化，村民的自治權利開始得到一定程度的落實<sup>21</sup>。對鄉村政治生活本身而言，選舉改革當然是民主化的核心部分；但就全國政治生活而言，村級選舉的主要政治含義卻在於實際地推進了制度化分權，或者說在基層賦予分權以恰當的制度形式。換句話說，目前鄉村民民主的主要內容不是表現為農民對國家政治生活的參與，而是農民在小範圍內對於自身公共生活的自治。通過選舉和一定程度的自治，村民在小範圍內將自己的政治生活從國家的控制中切割出來，形成相對獨立的政治空間。如何在國家政治生活層面界定這種自治？如何將這種兼具參與、競爭與個體權利落實等多方面政治因素的實踐導入國家政治生活？我們認為，只有按照「制度化分權」的思路，才能重視並回答這樣的問題。

說到底，「制度化分權」的目標是形成一種具有「公共競爭」精神的制度框架。在這種框架下所發展出來的參與，才會真正具有民主的精神，而不會等同於傳統共產主義制度下的參與。

## 中國政治變革的現實道路

根據以上的簡略考察，本文認為，通過制度化分權而逐步變革現行政治制度，是中國建立民主政治制度的可行道路。只有實行制度化分權，才能在打破權力壟斷的同時，防止出現權力真空與社會失序；才能在保持經濟持續發展的同時，將變革動力自經濟領域導入政治領域；也才能培育具有制度根基的多元政治力量與具有自主個性的現代公民，並逐步形成相對公平的規則以規範政治競爭和真正的法制以保障政治權利。在這個基礎上，進一步的民主化變革才是可能和可行的。

在實踐層次，我們看到，以分權為核心的政治自由化具有難以摧毀的頑強特質，可以在極權政治制度下以多種不同的形式出現，從而成為變革非民主政治制度的現實選擇。在中國的政治現實中，激進的民主化要求每每以激昂面目

出現，但是對實際變革極權政治制度卻作用甚小；而與此同時，具有政治自由化特質的政治變革卻每日每時地進行，其改變現實政治制度的深度和廣度，往往大大超出當政者的允許或變革者的預期。這種自發性，是其力量所在，也是其現實性所在。因此，無論從理想化性質的民主化概念出發，還是從現實政治條件制約下的道路選擇着眼，中國的政治變革都必須借助分權與政治自由化的這種自發性。

但是，僅僅是自發性的分權與自由化，還遠遠不夠。一方面，要保障與推動它；另一方面，又要規範它，這就需要「制度化分權」了。說到底，「制度化分權」的目標是形成一種具有「公共競爭」精神的制度框架，一方面限制權力的壟斷，另一方面則限制自由的濫用。在這種框架下所發展出來的參與，才會真正具有民主的精神，而不會等同於傳統共產主義制度下的參與。如果不能明白這樣兩種參與的區別，不懂得個性空間優先於公眾意志的政治原則，不接受權力分割優先於民主選舉的政治安排，則無論怎樣談論政治變革，無論怎樣標舉民主，都將不能驅除那鎮壓中國一個世紀而於今為烈的咒語；在集權專制與社會動亂之間輾轉循環，會成為中國永難擺脫的宿命。

### 註釋

①⑱ 吳國光、鄭永年：《論中央—地方關係：中國制度轉型中的一個軸心問題》（香港：牛津大學出版社，1995）。

② 同上，尤其第一章。

③⑲ Juan J. Linz: "Totalitarian and Authoritarian Regimes", in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby eds.: *Handbook of Political Science*, vol. 3 (Macropolitical Theory) (Reading, MA: Addison-Wesley, 1975), pp. 175-411; Carl J. Friedrich and Zbigniew K. Brzezinski: *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (Cambridge: Harvard University Press, 1956).

④ 吳國光：〈變革中的國家能力：一個悖論與三種能力〉，載吳國光編：《國家、市場與社會》（香港：牛津大學出版社，1994），頁89-124。

⑤ 參見鄧小平：〈黨和國家領導制度的改革〉，《人民日報》，1987年7月1日；趙紫陽：《沿着有中國特色的社會主義道路前進》（北京：人民出版社，1987），第五部分。

⑥ Seymour Martin Lipset: "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, vol. 53, no. 1 (March 1959), pp. 69-105; Samuel P. Huntington: "Will More Countries Become Democratic?", *Political Science Quarterly*, vol. 99, no. 2 (Summer 1984), pp. 193-218.

⑦ Robert A. Dahl: *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971).

⑧ 參見上書，尤其第一章。

⑨ 關於精英或戰略選擇理論有關民主化的論述，參見Guillermo O'Donnell, Philippe

C. Schmitter and Laurence Whitehead eds.: *Transition from Authoritarian Rule* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986); Giuseppe Di Palma: *To Craft Democracies* (Berkeley: University of California Press, 1990).

⑩⑪ Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter: *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 7-8; 15-21.

⑫ 見註①，第九章；Arthur Maass ed.: *Area and Power: A Theory of Local Government* (New York: The Free Press, 1959).

⑬ 吳國光：〈自由：推進中國現代化轉型的基本導向〉，載李少民編：《中國大陸的社會、政治、經濟》(台北：桂冠圖書股份有限公司，1992)，頁41-72。

⑭ 劉軍、李林編：《新權威主義》(北京：北京經濟學院出版社，1989)。

⑮ E.E. Schattschneider: *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America* (Fort Worth: Holt, Rinehart and Winston, 1983).

⑯ Albert O. Hirschman: *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action* (Princeton: Princeton University Press, 1982).

⑰ 見註⑤，趙紫陽；Wu Guoguang: *Hard Politics, Soft Institutions: China's Political Reform, 1986-1989*, a Ph.D. dissertation (Princeton: Princeton University, 1995).

⑱ 例如 Kevin J. O'Brien: *Reform without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change* (New York: Cambridge University Press, 1990).

⑲ 鄭笛：〈農村與農民：中國改革的原動力及其自身的改革〉，《當代中國研究中心論文》，第4卷，第4期(1993年4月)，頁1-24；Kate Zhou and Lynn White: "Mute Politics and Rural Business in Reform China", a manuscript (Princeton: Princeton University, 1995); International Republican Institute: "People's Republic of China: Election Observation Report, May 15-31, 1994" (Washington: International Republican Institute, 1995); Steven Mufson: "China Dabbles in Democracy: To Run Villages, Reform Party", *The Washington Post*, January 26, 1995, p. A17; Kathy Chen: "Chinese Villages Get Taste of Democracy", *The Wall Street Journal*, May 17, 1995；另參見本期鄭永年：〈鄉村民主和中國政治進程〉，《二十一世紀》(香港中文大學·中國文化研究所)，1996年6月號。