

公信力与政府能力的现代化

刘培伟

(山东农业大学行政管理系,山东 泰安 271000)

摘要:从国家现代性进程的视角来解读当前的政府能力悖论,并基于对自由主义、尤其是新权威主义的解决方案的评析,得出结论:政府能力悖论的解决必须超越新权威主义提供的“加强政府权力”药方,将重心移至公信力的建设上。只有基于公信力的政府能力才能持久和强大,才是现代的。

关键词:公信力;政府能力悖论;政府现代性;新权威主义

中图分类号:D 693.61

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)03-0085-05

一、问题的提出

伴随着20世纪90年代初期中央政府财政汲取能力的危机,关于政府能力的研究在当时形成一股热潮。《国家能力报告》^[1]的思路自此成为政府能力研究的主流声音,对中国20多年来诸多宏观政策和公共管理影响甚大^[2]。十八届三中全会明确提出政府治理现代化的目标,引发了新一轮的政府能力的讨论,尤其是周其仁先生提出“王绍光等提出的‘国家能力’要重新定义”^[3]更将这一讨论推向高潮。本文将政府能力研究放置到中国国家现代性建设的进程中,与既有文献展开对话:基于汲取权力的政府能力理论解决不了反而加剧了中国政府能力悖论,要想彻底解决该悖论,应该重视公信力建设,实现政府治理的现代性,奠定持久和强大政府能力的基础。

目前国内关于政府能力的研究视角大体可以归为两类:

第一,从行政学角度进行探讨,可细分为两个方向:一为政策学视角,主张政府能力即政府政策的制定和实施能力^[4];一为政府职能和政府能力的关系视角,主张政府能力必须以对政府职能的界定为基

础,政府能力即履行其职责的能力。应该说,这两种研究是有一定的建设性的,但是局限性也不容忽视。前者仅仅局限于政府自身如何提升自己的能力,而没有看到其更广阔的社会基础;后者虽然看到了政府能力应该以对其职能的界定为基础,但是纯粹静态的罗列职能清单对于问题的解决并无多大作用,因为政府职能要以社会发展的要求为基础。总之,行政学视角因对政府能力的根基——“社会”因素的轻视而显得过于褊狭。

第二,从国家与社会关系的宏观视角进行探讨。它沿袭西方国家—公民社会的框架,并结合中国国家与社会的特殊关系,分析中国政府能力的悖论。自由主义与新权威主义都以此视角展开自己的立论并形成了激烈的争论。自由主义认为政府权力太强大,以致影响了社会的自由演进,所以增强政府能力的途径便是缩减政府权力,开放市场和社会空间;新权威主义则认为政府能力危机是因为改革后政府权力尤其是中央政府的权力逐渐萎缩,所以要增强政府能力必须扩展政府权力,尤其是在转型期各种社会矛盾集结的时候更需要强大的政府权力来维持秩序,否则社会将陷入混乱。

收稿日期:2015-02-06

基金项目:2012年教育部人文社科青年项目“不确定性及其应对”(12YJC630123)

作者简介:刘培伟,南开大学周恩来政府管理学院政治学博士,山东农业大学行政管理系副教授,硕士生导师,从事政治社会学、中国政府过程研究。

本文沿着第二种研究视角,将视野再度放宽,从国家现代性的角度探讨政府能力悖论这个问题,并对自由主义和新权威主义两大方案作出评析。通过对二者尤其是新权威主义仅仅强调政府权力而导致的政府公信力缺乏与政府能力悖论之间所形成的恶性循环的集中分析,导出政府能力必备的两个要素——政府权力与公信力,尤其强调了公信力作为政府能力的核心。鉴于目前对“公信力”之于政府能力的基础作用的研究尚未引起学界足够的重视,本文将之作为论证的核心。

二、中国政府能力悖论及其原因解析

(一)中国政府能力悖论的含义

第一,从中国国家现代性建设的角度来讲,一方面,现代性建设是对自古以来过于庞大的政府权力的限制,培育和保护社会力量,形成国家与社会关系良性互动的过程;另一方面,中国作为后发国家,现实已经不允许中国重复西方典型国家的自然演进路径——政府权力随市场经济与社会发展的要求而适时调整。中国历史上长期的国家与社会关系失衡的状况要转变为良性互动状态,不可能凭社会自身的力量完成,尤其是在转型阶段,各种社会利益和关系的调整尚不规范时,就需要有政府,并且是一个强能力政府来协调。由此可见,当前政府能力在现代性建设这一背景下面临着一个悖论:既要限制政府又不能离开政府。这个悖论留给我们的难题是:如何寻找到对政府权力的需要和限制之间的平衡点?

第二,从政府能力的运作过程来讲,一方面,中国的政府权力无论从广度还是从深度上来讲都是很强大的,甚至是世界上少见的几个强权政府之一;另一方面这种至强的权力在运行过程中实际发挥出来力量却往往是软弱的,有时甚至是无力的,呈现出了软政权化。这就是强权力与弱能力的悖论。在当前转型期,这一点尤其表现为制度供给过剩和实际供给不足的悖论——一方面政府制定的制度或规则过剩;另一方面制度又显得很不足,社会急切需求的规范和秩序迟迟不能到位。这个悖论留给我们的难题是政府权力与其实际能力如何才能一致起来?

(二)中国政府能力悖论的新权威主义解读及其局限

对于中国政府能力悖论问题,自由主义和新权威主义都提出了自己的解释。本文将重点放在对新

权威主义的方案的评述上,当然其中也兼及对自由主义方案的评述。

新权威主义提出解决政府能力危机的对策是加强中央政府的权力——包括国家动员社会资源主要是汲取财政资源的能力、国家指导社会与地方经济发展的调控能力与国家维持统治权威的能力。他们认为,正是基于这种能力,强有力的中央政府才有可能克服“软政权化”、“分利集团化”、贫富两极化所引发的社会危机与政治危机,并保持政治稳定。由此可见,新权威主义是把政府能力建设的重点放在了政府自身的权力,而没有对权力的作用对象——社会的反应作过多的关注。笔者认为新权威主义的这些措施往好里说不能解决最根本的问题,往坏里说则是使问题加剧,使政府能力悖论表现得更为激烈。笔者将以新权威主义的重要代表萧功秦的观点为证,分析其理论的盲区。

萧功秦认为,由于中央权力不足,所以市场规范是呈缺序状态的,它导致经济恶化,并且引发一系列反应,最终陷入恶性循环:市场化→经济恶化、思想多元化→政府权威下降→民主化思潮→社会参与膨胀、社会动荡→经济进一步恶化……^[4]。从这个论证过程可以看出,萧功秦在逻辑上陷入了循环论证:权力不足→经济恶化→市场缺序,市场缺序→经济恶化→权力不足。权力不足和市场缺序到底哪个是因哪个是果?如果认为市场缺序是因,则与其论点矛盾。对这个问题可以作这样的理解:萧功秦通过将矛盾都集中到市场缺序上,进而就可以引出其核心论点:要想从无序变为有序,其途径就是加强权力。也就是说“市场缺序”的论据实际上是为其“加强权力”的论点服务的。权力不足和市场缺序在他那里实际上是内涵同一的概念,用概念互换来作论据是违反逻辑规则的。

笔者认为,市场缺序仅仅是权力不足的表现形式,而权力不足的实质是“分利集团”及其导致的“软政权化”^①。软政权化表面上是分利集团引起的,实际上分利集团之所以会软化政权恰恰是因为政府制定的规范缺少社会认同和公信力,没有经过下层民众的认可而由上面单方面决定,而法规在执行过程中被分利集团利用以为其自身牟利,甚至在某些环境中分利集团自己制定法规。政府法规的设立与行使的整个过程始终与民众无缘,其社会基础很不坚实,谈不上什么与公众的共识。这样的规范不可能与公众的意志相一致,公众不对政府真诚支持就可以理解了。而且,当政府出现危机时民众也会无动于衷

^[5] 这在客观上又为分利集团软化政权创造了条件。由此可见,政府与民众是分离的而非一体的,而造成分离的责任主要在政府:政府权力无论是过大还是不足都与社会普通民众无关。缺少进入有法律约束和其他制度化社会的机会,不能满足为个人提供因要努力解决他们自己的经济问题及因要更大地提高效率 and 增长所带来的个人机会而进行制度实验的要求^[6],这只能说明是一个由少数人设计的用以最大化政治控制和寻租活动的政权——虽然这不意味着该政权本意于此。

让我们假设政府权力继续加强,看一下问题是否会因此而得到解决?对此,萧功秦本人也表示出了并不十分乐观的态度。他认为,面对社会和市场的无序,政府加强权力控制局势,消除自下而上的强大的“政治参与爆炸”的压力,维护现存政治秩序。如果是这样的话,等于政府任由“软政权化”与“分利集团化”的趋势继续发展,最终只能是形成一种与国家权威分庭抗礼的、弥漫于整个社会的离心力量。在上述发展综合症群的侵蚀下,国家权威资源和作为这种权威资源后盾的经济财政资源的不断流失,使政府的命令贯彻机制名存实亡,以致根本无力与社会上尾大不掉的分利集团和社会犯罪集团进行斗争。这样就形成一种既没有现代化的秩序,又没有剧烈的两极政治震荡的“不死不活”的“混沌”的失范局面^[7]。可见,新权威主义自己对其加强政府权力的方案能否解决问题都信心不足。

萧功秦虽然对其权威主义方案比较悲观,但是他却认定问题不是出在其方案本身,而在于当代中国特殊的转型期矛盾的集结。他认为,制度化(也即社会成员按某种约定俗成的游戏规则进行自主活动)的程度远远跟不上社会分化的速度。这种不平衡性所造成的后果,自然就表现在“软政权化”、分利集团化(包括地方经济行为“诸侯化”与封闭排它性),地区之间的贫富两极化等几个方面^[8]。这样,他实际就等于承认现条件下“软政权化”、分利集团化是不可避免的,从而走向了一种宿命论,降低了其理论探索的意义,同时也反映了新权威主义的方案对于彻底解决问题的无力。

笔者认为,新权威主义忽视的一个问题是:制度化为什么总是会出现跟不上社会分化的现象?为什么一出现脱离现象就又回到老路即加强权力控制上去,继而再一次出现制度化相对于社会分化的滞后……最终致使二者的距离越来越大?问题的关键是:发生裂痕的究竟是什么样的社会分化和什

么样的制度化?萧功秦所说的“软政权化”、分利集团化等问题出现的原因有两种可能:要么是与正常的社会分化不相平衡的虚假制度化,要么是悖离真正制度化的非正常社会分化(所谓非正常社会分化就是权力不正当干预下的社会分化)。事实上,真正的制度化不但不与正常的社会分化矛盾,恰恰相反,它是建立在后者基础上的,建立在社会各利益群体的共识上的。而虚假的制度化是由少数人设计的用以最大化政治控制和寻租活动的制度,是未获得社会充分认可而强塞给民众和社会的。它徒具制度的空壳和形式而不具备制度的实质。社会逐渐偏离这种不具备威信的制度,与其裂痕越来越深是必然的;而政权要继续自己的存在就不得不再次以权力强行整合与其分裂的社会,所以导致了二者的距离越来越远。从这个意义上讲,正是因为与正常的社会分化不相平衡的虚假制度化才导致了悖离真正制度化的非正常社会分化,导致了萧功秦感到宿命的那种现象——真正制度化的迟迟不能确立。

三、基于公信力的中国政府能力构建

在政府能力研究中,一般都把“政府能力”中的“政府”作广义的解释,对政府能力与国家能力作同义解释,不作特别区分,甚至有时还专指中央政府的能力。由于本文是从现代性构建的宏观视角来分析问题,所以也采用这种与国家能力混用的广义政府能力说。关于“国家”的定义很多,比较经典的是广为人知的马克斯·韦伯对现代性国家的定义:“国家是对暴力和税收的合法垄断的组织”^②。本文借用这个定义对国家(政府)能力进行阐释。

国家必须是有垄断权力的,包括人力、财力、调控力等等,这些权力是其能力发挥的基础和前提。这是国家能力的第一重含义:权力。自由主义认为政府权力越小越好,政府的能力就体现在其严守自己边界的意识与行为。但是众所周知,西方自由主义提倡的“守夜人政府”并非空穴来风,它正是以专制时代的绝对权力为前提的。当代中国的自由主义认为政府权力只要缩减了,社会自然会走上健康发展之路。它轻视了政府权力对自由主义理念的奠基作用,尤其是转型期各种社会矛盾集中同时爆发,特别需要一个超越于矛盾方之上的中立的协调力量,社会各方是不可能具备这种协调能力的。更为迫切的是,社会混乱之源——分利集团要得到控制,更是离不开政府的权力,甚至必要时将对其采取强制。纯粹的市

场利益主体是不可能凭借自己的力量战胜分利集团的——虽然市场作用的正常发挥必须要以分利集团的消失为前提。在当代中国特殊的环境下,在市场经济由分利集团所控制的背景下,如果仅仅满足于守夜人式的政府,任市场主体自由竞争,其结果极有可能是使分利集团更加得势,自由主义的自由竞争目标将永远不可能实现。

笔者强调自由主义所忽视的这一点绝非意味着主张回到新权威主义,加强一度强大的政府权力^[8],而是强调指出西方国家现代性构建的双重内涵^③。绝对主义时期“国家权力”前所未有的增长,不仅仅是权力扩张,而且更重要的是权力本身性质的变化。国家——公共(政府)组织角色的变化,与此相关的各种制度——法律、税收、授权和治理方式的变化,以及公共权威与公民关系的变化。现代国家的政治结构反映的是一种新的权威和社会关系:逐渐掌握了强制性手段的君主开始改变力量联盟,他们与普通人民结合,充当后者基本权利的界定和保护者。这种做法,有效地破坏了传统的、地方分割式权威依赖的支持基础^[9]。君主的绝对权力逐渐转换为一种超脱和整合社会各阶层利益的能力,也就是创设国家权力与民众的共识,否则其统治不可能顺利推进^[10]。这就是政府能力的第二个要素——“公信力”。

从前述“国家”概念中可以看到,国家不仅要拥有对税收和暴力的垄断权力,而且这种权力必须是合法的。这个合法性就是国家应该做什么,使得其权力的发挥成为正当。其含义不仅仅包括对政府权力进行约束——如自由主义所主张的,而且更重要的是拥有能够超脱各特殊利益集团而具有为全社会信服的威信。“公信力”是政府取得与民众的共识的能力,它既非唯权力至上,也非唯民众意志是从。“公信力”的实质就是政府对社会有效整合的能力,尤其是对社会各利益群体协调和平衡。协调和平衡要求政府拥有一定独立的权力,甚至在必要时偏离民众意志,然而这种偏离却必须以民众能够接受为基础。诚如马克斯·韦伯所言,“任何大政方针虽然总是由少数人或小集团制定的,但是成功的实施却取决于……广大民众和强大的社会阶级的支持意志”^[11]。

“公信力”更多是一种潜在的、内隐的、无形的力量,而“权力”则更多是一种外在的、显露出来的有形的力量。从理论上说,二者应该是统一的。但是一方面,“权力”的自主性很强,并不必然遵循“公信力”的要求,往往要偏离“公众意志”;另一方面,“权力”又不能偏离“公信力”太远,否则其实际的控制力量就

要弱化甚至政权的存在都会受到威胁。中国政府能力中的强权力与其实际的政权弱化的悖论之所以出现,新权威主义加强政府权力却不能解决政府能力悖论或危机,就是因为只看到权力的扩张,而没有注意到权力的现代性转换:从特别的权力、权威个人或王朝家族的利益到公共权威。

中国政府公信力的薄弱为其埋下了软政权的祸根,而软政权必然导致分利集团的出现,分利集团只能是越来越侵蚀公信力……。这俨然已经形成了一个恶性循环,其根源就在政府权力基础的薄弱。当代中国政府面临着两个选择:要么将制度化建基于民众的认同,建构社会与政府的共识,使制度真正成为约束整个社会的普遍规则——而要做到这一步,首先需要控制分利集团;要么任由分利集团行动,继续维持软政权,加剧社会与政府的离心力,造成形势越来越不利于政府。

笔者主张当前政府能力建设的重心主要应该以控制分利集团为突破口,逐步建构政府的公信力,扩展政府的权力基础。政府不能够完全倒向分利集团与其共同剥夺社会利益,也不能够完全任由社会无秩序的竞争,而是力图使自己摆脱与任何势力的结盟,力图使自己成为社会各利益团体公正的裁判者,成为社会秩序的维护者。

四、结论与进一步讨论

自由主义和新权威主义虽然存在着很大的分歧,但是它们却有一个共同的局限:他们都将焦点集中在权力的大或小上,而没有注意到权力的深层制约力量——公信力。笔者认为,正是因为有了公信力的保证,有了“人们所共享和持之为共有之物的概念和信念”^[12]作基础,自由主义才可能去大胆地主张将政府权力维持在最小而不致社会失序;而新权威主义的强大政府权力正是因为无视这个基础,才使得它总是企图无所不能地控制一切,但结果却使得政权持续遭到软化,受制于各种分利集团的侵蚀。

关于中国政府治理的“现代性”,曾经引起几位世界顶级学者的关注,然而并未为我们所重视。著名的中国研究专家孔飞力(Philip Kuhn)在对现代性构建过程的研究中敏锐地指出一个普遍性难题:“为什么在中国,‘竞争’与‘普遍参与’要素始终不能独立,而最终为‘权力控制’要素所压倒?”^[13] Acemoglu 和 Robinson 也尖锐地曾经指出:国家成败的关键在于其政体是包容性的还是汲取性的,中国

历史上的国家之所以失败就在于其汲取性^[4]。这些极具慧眼的学者对中国现代性构建过程的诊断是非常有说服力的,也是很具启发性的:中国要想建成现代政府,继而完成现代国家的建设,必须将政府权力建基于公信力,鼓励竞争与普遍参与。当前中国政府能力悖论的解决主要取决于它能否建立起与民众的联合而抑制分利集团,最终建设一个既有威力又有公信力的政府。所幸的是,十八届三中全会已经将此问题提上日程。

注:

- ① “分利集团”,是指在市场发育过程中与新旧体制转型过程中,运用某种特殊的政治与经济势力与资源力量,以非市场化的方式来获取更大的财富与权力的既得利益集团。“软政权”,指的是国家在现代化过程中,行政命令贯彻能力的退化、行政实施效率的低下和法律规则被任意破坏而引起的综合现象。参见参考文献7.奥尔森在《国家兴衰探源》中曾经对“分利集团”做出过特别经典的论述。
- ② 马克斯·韦伯并未作出过“国家”的确切定义,但是从其一系列著作尤其是《经济与社会》里可以作出这种概括。
- ③ 新权威主义者在论及政府能力时经常援引绝对权力这一现代性的其中之一面相,而对另一面一直未曾重视。

参考文献:

- [1] 王绍光,胡鞍钢.中国国家能力报告[M].沈阳:辽宁人民出版社,1993.
- [2] 周其仁.应重新定义“国家能力”[EB/OL].<http://business.sohu.com/20131218/n392011508.shtml>, 2013-12-20.
- [3] 汪永成.中国现代化过程中的政府能力——国内学术界关于政府能力研究的现状与展望[J].政治学研究,2001,(4):79-88.
- [4] 张强.“新权威主义”在中国.凤凰资讯[EB/OL].http://news.ifeng.com/opinion/specials/thinking/200812/1211_4817_917866.shtml,2009-02-03.
- [5] 张静.两种社会整合的纽带——中国变革的文化与政治之路[J].二十一世纪,2013,(12月号):31-39.
- [6] 文森特·奥斯特罗姆等.制度分析与发展的反思——问题与抉择[M].北京:商务印书馆,1996.63.
- [7] 萧功秦.软政权与分利集团化:现代化的两重陷阱[J].战略与管理,1994,(1):2-4.
- [8] 王绍光.软实力的培植主体是政府[EB/OL].<http://finance.sina.com.cn/hy/20061012/12062980933.shtml>,2007-03-18.
- [9] 张静.国家政权建设与乡村自治单位[J].开放时代,2001,(9):5-13.
- [10] 贾恩弗兰科·波齐.近代国家的发展[M].北京:商务印书馆,1997.62-85.
- [11] 马克斯·韦伯.政治论文集[A].戴维·比瑟姆.马克斯·韦伯与现代政治理论[C].杭州:浙江人民出版社,1988.115.
- [12] 文森特·奥斯特罗姆.美国公共行政的思想危机[M].上海:上海三联书店,1999,(导言):6.
- [13] Philip Kuhn ,Origins of the Modern Chinese State [M]. Stanford University Press,2003.Introduction:2.
- [14] Daron Acemoglu ,James Robinson,Why Nation Fail :The Origins of Power, Prosperity, and Poverty [M].Crown Business,2012.

【责任编辑:张西山】

Credibility and Modernization of Government Capability

LIU Pei-wei

(Department of Administration, Shandong Agricultural University, Tai'an, Shandong, 271000)

Abstract: Based on the analysis of liberalism and especially the solution of new authoritarianism, this paper interprets the government capability paradox from the perspective of state modernization, drawing the following conclusions; to find a solution to government capacity paradox, we should go beyond the prescription of “strengthening government power” provided by the new authoritarianism, and focus on the construction of government credibility. Only on the basis of credibility can the government capability be lasting, powerful, and modern.

Key words: government credibility; the paradox of government capacity; state modernization; new authoritarianism