



理论文库

从决策权力的分散与政治责任的集中看当前我国政治体制的主要矛盾

赖海榕

2009-04-17

【内容摘要】随着市场经济体制的变革，我国的政治体制也发生了很大变化。从原来的权力与责任高度集中于中央，转变为决策权力相对分散到地方、政治责任仍高度集中于中央。这样的体制使我国的经济、社会和政治发展中出现了一系列严重的问题，需要我们采取措施予以解决。

【关键词】决策权力/政治责任/政治体制/主要矛盾

随着市场经济体制在我国的发展，我国的政治体制也发生了很大变化。最大的变化在于，原来的体制是权力与责任都高度集中于中央，现在是决策权力已经相对分散到地方，但是政治责任仍然高度集中于中央。这样的体制正在产生一系列难以解决的问题，亟须采取相应的改革措施。

—

改革开放的过程极其复杂，其中一个重要特征是权力下放和决策权力分散化。可以这么说，1978年实行改革开放以来的将近30年，是我国持续进行权力下放的30年。这场权力下放运动包括两个方面：一是国家的权力不断下放给社会，国家逐渐减少对公民的吃、穿、住、行、用、职业、思想、道德等事务的控制与干预；二是在党委政府体系内，中央的权力不断下放给地方。

1978年起实施农村联产承包责任制，意味着农业的生产经营分配决策权已经下放给农户，关于农村生活的众多事务的决策权已经下放给农户和村集体。1983年开始推行城市经济体制改革，企业经营上实行承包制，实际上把工商业的有关生产、经营、分配的许多决策权由行政管理机关下放给企业。1992年国家确立市场经济体制作为国家根本的经济制度，则加速并彻底确立了权力下放的格局。市场经济要求市场在资源配置中起基础性的作用，是集中统一的计划经济体制的对立面。市场经济要求的是分散决策，要求决策权力分散到地方、企业、个人。把原先集中在国家行政机关里的决策权力分散出去，这是在绝对意义上的国家权力下放。

1978年以来，个体工商户与私有企业、外商投资企业这些在生产、经营、分配决策上独立自主的经济体从无到有，从改革开放之初的国民经济的补充，到20世纪90年代末开始成为国民经济的重要组成部分，再到21世纪最初几年达到国内生产总值的贡献超过一半。原先就独立决策的经济体在数量和规模上的快速成长，也是相对意义上的国家权力下放的表现。

有关生产、经营、分配的决策权下放给企业与个人，必然伴随并推动有关雇佣、就业、消费、教育、医疗、居住等各项事务的决策权或快或慢地下放给企业与个人。20世纪90年代以来教育、医疗、住房的商业化与市场化是投资决策权力下放的结果，也是对消费、教育、就业、医疗、居住等决策权力下放给居民个人的回应，同时也加速了有关这些事务的决策权力向居民个人下放的趋势。

在中央与地方的财政收支问题上，20世纪80年代实行财政“分灶吃饭”，放弃了原有集中统一于中

央的制度，启动了中央对地方的权力下放运动。但是这时候中央与地方的分权，还是一种政治性的分权，即如何分权是由中央与地方不断地谈判来实现的，是易变的。这种分权在性质上是中央委托地方、地方代理中央对经济、社会、文化等各项事务进行管理。1994年起实施的分税制改革，虽然在财政收入上比20世纪80年代向中央集中了一些，但是中央与地方的分权框架则由法律固定下来，其后虽然还有谈判与调整，但次数明显减少，而且都是小幅的变动，因为中央与地方分权的整个结构已经明确并稳定下来。这时候的分权在性质上虽然还有中央与地方的委托—代理关系，但是已经有中央与地方各自管理各自的事务的成分。可以说，1994年的分税制改革巩固了中央对地方的权力下放，并将这种权力下放制度化了。

伴随着财政收支向地方分权，行政审批权限也下放了。原先要到中央审批的投资项目现在地方就有权审批。这就促使地方有很大的积极性发展地方道路、交通、城市建设，并在这些方面采取行动；这也促使地方有很大的积极性吸引、鼓励、支持私有经济包括外商投资企业在当地的创办、落户与发展，并在这些方面采取了实际措施。发展什么、请谁开发、如何发展、什么时候开发、在何处开发、谁受益、各自受益多少、如何融资、成本如何分担、不良后果是什么、如何进行补偿等，一系列事务的决策都已经分散到各个地方。中央只提供政策指导，具体的决策与实施都在地方。

总的说来，在我国，决策权力正在分散给地方、企业、个人，整个过程虽然是渐进的，但也是明显的、强劲的，并且已经持续了将近30年。从目前的趋势看，决策权力分散化的局面还将进一步深化下去。

二

在我国，决策权力已经分散到地方、企业、个人，但是控制后果的政治责任却高度集中于中央。这主要表现在两个方面：首先，各种分散的决策，特别是地方党委、政府、各国有企业的决策依据在于中央确立的政策、战略、目标以及原则；其次，对正在和已经作出的决策及决策的过程进行控制、规范、评价、监督、惩罚、奖励的权力全部集中在中央。第二条既是权力更是显著的责任，因为控制、规范、评价、监督、惩罚、奖励不当、不力、不及时，使错误的决策不能得到纠正，其后果就会恶化，会损害政治体系的运转，甚至使政治体系崩解。因此，这种权力实际上是重大的责任。当然，个人、私有企业、外商投资企业的决策会被市场优胜劣汰，监督他们的责任实际上已经分散到市场了，这部分是相互没有矛盾的。我们看到出现矛盾的是地方党委政府与国有企业等掌握了公权力的决策，这个部分的责任是高度集中于中央的。

从决策依据的角度看，各种决策，特别是地方党委、政府、各国有企业的决策根据都是中央制定的政策、目标、要求。它们在经济、社会、文化、教育、医疗、城市建设、道路、交通、环境保护等各方面的决策，是根据中央的要求和部署进行的。当然，中央的要求和部署不会很具体，地方党委、政府、各国有企业有一定的自主权，可以根据具体的情况去落实，但是这种自主权的大小，也是由中央授予的。因此，中央集中了所有的政治责任。与其他国家作个简单的比较，可以更清楚地看到我国责任集中的情况。其他国家，特别是西欧、北美国家，不论是单一制还是联邦制国家，中央并不包揽一切，关于地方政治、经济、社会发展的目标，由地方居民决定。决定的方式由居民投票决定，或居民选举的代表决定，或官员提案咨询当地居民决定，中央只负责监督决定过程是否合法，而不负责地方当局的具体决定是什么。这样，分散决策的依据不再是中央确定的目标，一旦决策产生的结果不如预期，责任也就不在中央，地方居民只能自己寻找补救或改变的措施，而不能因为地方的问题向中央提出抱怨、抗议，也就是说，中央无须承担责任。而在我国，中央则承担一切责任和最终责任。

责任集中的更重要表现更在于控制、督导、奖惩各个决策——特别是地方党委政府以及国有企业的决策——的责任都集中在中央。首先，地方党委、政府与国有企业的人事任免是自上而下进行的，其中的政治责任也就可以自下而上追溯到中央。决策者所作出的决策是否合适、是否达到效果，评价的主体是中央。奖励好的决策，惩罚坏的决策，责任也在中央。最大的奖励，对于掌握公权力的官员来说，就是继续任职或职务提升。惩罚有两种：一种是法律的惩罚，官员触犯法律要负民事或刑事责任；一种是政治的惩罚，就是免去官员的职务，剥夺官员的决策权力。就法律惩罚而言，我国实施了《行政诉讼法》，公民有了通过法律的手段惩罚决策错误的官员的途径，可以说惩戒官员的责任一定

程度上分散给了公民。但是，从实际情况来看，真正能够把有违法犯罪嫌疑的官员送上法庭的仍然是中央，因为监督官员行为的各种渠道不是开放的，只有党的纪律检查系统才有权力，而且只有上级的党的纪律检查系统才有作用，遇到稍微大一些的事件，往往需要党的中央纪律检查委员会才有能力把官员绳之以法，以此来看，政治责任集中于中央的状况十分明显。如果说，在法律惩戒方面，公民还可能有微弱的作为，那么在政治惩戒方面，公民则基本上无能为力。官员在一个任期届满后离任还是留任，或者在任职期间是否解除职务，只有上级党委乃至中央才能作出决定。任何地方的居民都没有手段和可能决定官员是否续任或是否解职。政治惩戒的权力，也是政治惩戒的责任，完全集中于中央。

同样，与其他国家作个比较，可以更清楚地看到我国政治责任完全集中于中央的状况。比如在西欧与北美，中央(单一制国家)或联邦(联邦制国家)当然也承担控制、监督、奖励、惩罚地方、企业、个人决策的责任，但是无论在法律惩戒还是政治奖励或惩戒方面，责任都在很大程度上分散给了公民和法人，而非集中于中央或联邦。就法律方面而言，由于这些国家里法院系统在人事、经费、专业等各个方面都独立于行政系统，不会受到行政系统的干预，公民或法人对行政机关或掌握公权力的个体官员提起诉讼时，法院能够公开、公正地处理，这样就可以起到控制、监督、惩罚公权力决策者的效果。控制、监督、惩罚决策者的责任就在很大程度上由公民来分担了。就政治奖励或惩戒而言，定期、公开、有竞争的选举使得地方居民能够直接对拥有公权力的决策者给予政治上的奖励或惩罚。如果决策者的决策与执行符合居民的预期，居民就可以投票让他们留任；如果他们的决策与执行不符合居民的预期，人们就可以投票让他们下台。也就是说，地方居民已经负起了奖惩决策者的责任，中央无须承担此项责任。此外，这些国家有公开的、自由的、多元的媒体，公民或法人可以借助这些媒体，评价各种决策者的决策与执行的效果，创造一种监督、鼓励、惩罚掌握公权力的决策者的舆论，使官员的决策符合法律，符合人们的预期，这也减轻了中央的政治责任。

三

我国决策权力分散但政治责任集中，这样的体制产生了严重的问题。当前我国经济、社会、政治发展中出现的重大问题，比如权力滥用与腐败及其引起的社会不满乃至局部的群体冲突，基本上都根源于此。同时，还造成中央不堪重负，政治体制所保有的支持度受到侵蚀。

决策权力分散而政治责任集中的体制必然引发大量的腐败和权力滥用。因为决策权力已经分散给千千万万个决策者，但是控制、监督、评价、惩罚、奖励这些决策者的人只有党组织，具体来说是党的宣传部门、组织部门和纪律检查部门，党的这这几个工作部门数量有限，其中的工作人员数量有限，不可能及时、有力、恰当地控制、评价、监督、奖励和惩罚几百万甚至上千万掌握了大小权力的决策者。在这样的条件下，权力滥用与腐败是十分自然的结果，是不可避免的。

权力滥用与腐败的不可避免不仅由于集中的责任追究力量无法应付不计其数的分散决策，更在于在高度集中的责任体系里，追问责任者与被追问对象合二为一，无法超然、客观、公正地进行评判、监控与奖惩。如前所述，由于决策者进行决策的依据来自党中央确定的目标和要求，将公权力分派给具体决策者进行决策的权力(责任)在各级党委，所以党的各种组织无法超然评价、监控与奖惩大大小小的决策者，特别是难以进行监控与惩罚，因为负面的监控与惩罚，有可能发展为对决策依据的适当性的否定，发展为对任命的适当性的否定，就有可能发展为对自身的否定，所以是不可能的。当然，如果决策者违反法律的规定，发生了违法犯罪的行为，党的组织是能够把违法犯罪的决策者送上法庭的，因为对违法犯罪的人员的追究不会导致对决策依据以及决策者的任命的怀疑。但是，如果决策者没有违法犯罪，而只是一般性的权力滥用以及由此导致的腐败，就会难以监控与惩处了。

由于集中的政治责任没有能力应对分散的决策权力，正确的决策不能得到及时、恰当的鼓励与奖赏，好的实践不能快速地得到传播，阻碍了进步的速度。更可怕的是，错误的决策不能及时地得到有力的控制与惩罚，损害不断积累扩大，小的问题演变成大的问题，大的问题演变成激烈的社会对抗与群体冲突。根据近年来的情况，已经可以看得比较清楚，由于一切问题只能留待能力有限的上级解决，地方上局部的小的决策错误不能得到及时有力的控制与纠正，受到危害的人群变得越来越多，利益受损害的群众积累的不满情绪越来越强，一些本来不大的事件会突然演变成为对政府的强烈冲击。

而且由于政治责任的高度集中，地方上的不满向上滚动，会使得中央不堪重负，使得整个政治体系不堪重负。因为监控奖惩的责任在上级、在中央，所以感到利益受损的公民的诉求对象只能是上级乃至中央，一个村民的住宅被乡政府拆除或者受到不公待遇，他只能不断上访，上访到县，上访到市，上访到省，最后上访到中央，这是我国决策权力分散但政治责任高度集中的典型表现。中央指令地方要把上访人士带回地方并不能解决问题，因为只有中央才有可能监控和改变地方的不当决策，所以上访到中央的人士不会因为地方政府阻挠上访而停下脚步，只能更坚定这些人关于当地政府无法解决问题的见解。一旦地方的居民没有手段促使地方决策者解决问题，对地方决策者的不满会逐渐发展成为对掌握了控制、规范、评价、监督、惩罚以及奖励地方决策者的中央的不满，造成中央不堪重负，造成整个政治体系不堪重负，这是要引起我们极端重视的问题。

四

决策权力分散与政治责任集中产生的这些严重问题应该如何解决呢？在决策权力分散化正在也必须不断深化的条件下，解决的办法应该是适当地分散政治责任，以便跟决策权力的分散化相匹配。通过分散的组织、个人、机制去监控与奖惩分散的决策，一方面可以大大加强对分散的决策的监控与奖惩，另一方面可以大大减轻中央的责任负担，维系整个政治体系所享有的支持度，保障经济、社会、政治的稳定健康发展。

我国已经有一些分散政治责任的机制，通过进一步改革，可以发挥重要的作用。其中，地方人民代表大会与法院是分散政治责任的重要载体、平台与机制。但是地方人民代表大会与法院在目前的状态下并不能起到分散政治责任的效果，因为人民代表的产生仍然是自上而下确定的，法院也作为地方政府的组成部分而难有超然的立场。虽然在法律上，县与乡镇的人民代表由地方居民直接选举产生，但是因为候选人由上级党委掌握，所以实际上政治责任也就集中上去了。如果改革地方人大代表的产生过程，让人大代表，或者为了循序渐进起见先让一部分人大代表，能够经由人民自由选举产生，掌握地方行政部门公权力的决策者就会受到很大的监督，评价、监督、奖励与惩罚的一部分政治责任就分散出去了。

法院是另一个分散责任的重要渠道。目前地方法院是地方政府的一部分，人事与经费上由地方党委政府决定，从而地方法院不可能在涉及地方党委政府的案件裁决中站在公正超然的立场，这样公民个人或法人难以通过法院起到监督、控制、惩罚与纠正地方党委政府的作用，责任就无法分散出去。如果地方法院从地方政府建制中脱离出来，由块块隶属改革为条条隶属，人事、经费、党务等各方面都不再受到地方党委政府的干预，而直接由最高人民法院管理，如1997年对银行系统的改革一样，或者为了循序渐进起见，省以下的法院脱离县、市的块块，由省高级人民法院进行条条管理，如1994年对地方税务系统的改革一样，那么地方法院可以提高在涉及地方党委政府的案件中裁决的公正程度，公民个人或法人就可以通过法院系统来监督、控制、惩罚与纠正地方党委政府的工作，中央督导地方的一部分政治责任就分散出去了。

分散责任的一个更有力的措施是让地方居民来选举地方官员。目前地方官员经由地方人民代表大会产生，但是因为地方人民代表大会代表基本上由上级党委决定，而且地方官员的提名也是上级党委决定的，这样地方官员事实上由上级党委决定。问题不在于这样的人选是否适当，上级党委决定的人选可能事先广泛征求了真实表达的民意，可能是正确的人选，问题在于因为这个人选是上级决定的，这个人选上任后的行为就要由上级党委负责了，一旦后来的行为不符合预期，受到责难的将是上级党委。如果经由地方上的人民决定，那么即使人民一时所选非人，那也是当地人民的责任，人民可以在下一轮选举到来时通过让他落选来惩罚他，这样责任就分散出去了。

同时，由于选举的过程也是确定地方发展的目标和办法的过程，所以地方的决策依据除了中央确定的原则与政策外，具体的目标与要求是地方政治过程的结果，目标本身是否足够好，目标最后能否实现，都是地方人民的事情，这部分的责任也就从中央那里分散出去了。一旦结果不符合预期，人们不会责备上级与中央，同时也非常有利于上级与中央站在更加超然的立场评价、监督、控制、奖励与惩罚相关的决策者。

一旦地方官员真正经由当地人民选举产生，当然，为了循序渐进起见，可以先从乡镇一级和一部

分县先开始做起，那么，公共传媒与公众舆论就可以活跃起来发挥督导作用，可以进一步分散政治责任。目前，因为一切责任都是集中的，党的中央与地方媒体难以监督党所任命的官员，而当党所任命的地方官员受到媒体的监督时，他们可以循着责任集中的机制，阻止媒体对自己的监督。一旦官员真正由地方人民选举产生，那么我们的公共传媒就可以理直气壮地监督这些官员，而受到监督的官员也没有立场和渠道阻止媒体和舆论发出监督的声音。

与此同时，上级对下级的监督力度也会极大增强。由于官员不再是自己任命的，而是地方人民选举的，所以监督这些官员就不再是自己监督自己了，而是真正地监督他人了，这时候上级党委政府对下级的监督就能够真正的客观、公正，并且及时、有力。这样，一方面责任分散出去了，同时剩下的责任也能够更有力地担负起来，可以极大地提高政治体系运行的效率。

（来源：《当代世界与社会主义》2007年第6期）（作者单位：中央编译局比较政治与经济研究中心）

上一条 居于社会与政治之间的信任——兼论当代中国的政治信任
下一条 白俄罗斯的社会主义运动

[网络链接](#) | [联系我们](#)

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处