

构建民主基础上的国家集权体制*

陈炳辉

内容提要:恩格斯指出,“每个国家,从专制君主政体起到共和政体止,都是集权的”。但是,国内外却存在着对国家集权体制的误读,不少人将集权等同于专制。通过对国家集权体制的理性分析,还原国家集权体制的真实涵义,可以澄清国家理论的这一重大问题。国家集权体制作为国家组织管理制度本身并不等同于专制制度。从历史上不同国家的比较分析中,可以区分出建立在专制政治和民主政治的不同基础上的国家集权体制,专制政治基础上的国家集权体制是专制统治的工具,民主政治基础上的国家集权体制却能避免专制统治的危险。国家集权体制和民主政治体制是现代国家建构的两大不可或缺的制度体系,社会主义民主是国家集权体制健康运行的坚实基础,确立在社会主义民主基础上的国家集权体制,才能实现高效和民主兼具的良好国家治理。

关键词:国家建构 国家治理 集权 民主 体制

按照权力集中和分散的程度可以将组织管理的体制区分为集权制和分权制。国内外许多人存在着这样的认知误区,将集权等同于专制,将国家集权体制视为国家专制制度,混淆了集权与专制的概念。其实,与集权相对立的概念是分权,集权的反面是分权,集权并不等同于专制。在现代政治学的话语中专制是同民主相对立的概念,民主的反面才是专制。集权并不是民主的反面,并不是同民主相对立的,民主国家也存在国家集权体制,建立在民主政治基础上的国家集权体制,可以有效地避免专制主义的危险。

一、国家与集权体制

实际上国家就是一种集权组织,国家的制度就是集权的,无论哪种类型的国家都存在着集权体制,只是集权的强弱程度有所不同。恩格斯认为:“集权是国家的本质、国家的生命基础,而集权之不无道理正在于此。每个国家必然要力求实现集权,每个国家,从专制君主政体起到共和政体止,都是集权的。美国是这样,俄国也是这样。没有一个国家可以不要集权”^①。国家集权体制就是国家权力集中的制度体系,它是由统一的公共权力中心、系统的政府机构设置、专门的官

* 本文为福建省社科研究基地重大项目“政府治理质量与政治认同的理论与实践研究”(FJ2020MJDZ002)的研究成果。
① 《马克思恩格斯全集》,第41卷,第396页,人民出版社,1982年版。

僚队伍和以权力为中心的有效运行机制构成的组织制度。国家集权体制的特点是权力集中、政令统一,具有强大的动员功能、协调功能、整合功能和控制功能,有助于国家的统一领导和管理。国家集权体制通常体现在纵横两个方面。纵的方面就是通常所说的国家的中央集权制,国家权力集中在中央政府,下级的地方政府服从上级政府的领导,最终是服从中央政府的统一领导。横的方面的集权体制是指同一层级的政府的不同权力机构要服从某个中心的领导机构。国家集权体制是由纵向和横向两个方面的权力体制构成的。

英文中“country”一词指的是社会共同体意义的国家,是包括了主权、领土、人口、政府等要素的社会共同体,本文所说的国家集权体制的国家是英文 state 意义上的国家,指的是国家政权组织,或者说是政府权力机构的组织意义上的国家。国家集权体制是政府机构的权力集中的制度体系。需要指出的是,这里所说的国家集权体制指的是国家组织内部权力间的集权关系,而不是指国家组织与外部社会间的集权关系。国家集权体制包括纵向上的中央政府与地方政府的权力关系,以及横向上的同一层级政府的不同部门间的权力关系,是国家组织内部的集权关系。而国家权力组织对外部社会实施管理所构成的权力关系,涉及国家与社会的关系。国家集权体制是国家组织内部的集权,并不是指国家对社会的集权,并不是国家包揽、支配社会一切事务的集权。尽管国家集权体制有助于对社会的统一的领导、管理、协调和整合,有助于对社会的有效治理,但这并不意味着由国家包揽、支配社会的一切事务,并不意味着国家对社会的高度集权。在国家集权体制概念的理解上,区分并厘清国家组织内部权力关系的集权和国家组织对外部社会权力关系的集权是必要的。目前,理论界对此缺乏严格的区分,没有厘清国家内部权力关系集权和国家对外部社会的权力关系集权的不同,将二者相互混淆。不少人将国家集权体制理解为国家对社会高度集权,理解为由国家统揽支配社会一切事务的集权,从而在理论和实践上造成很大的困扰。就此而言,界定清楚国家集权体制的概念,将其理解为国家组织内部的集权,具有重要的理论和实践意义的。

“国家制度是集权的”^①,这是当代许多政治学者对国家的认知。20世纪以来,马克斯·韦伯的国家概念和理论在现代国家学说中具有重要的地位,韦伯提出并系统地分析了国家集权性的行政组织体系。韦伯认为“理性的国家作为垄断合法暴力和强制机构的统治团体”^②,这个经典性的国家概念在现代西方学界被广泛接受。而韦伯所定义的这样的国家是高度理性化的科层化的组织制度,这个组织制度一方面具有高度的分工来应对专门化的行政管理,另一方面又通过集权来统一、协调各个分工的机构工作,它是一个集权性的等级制的组织体系。韦伯将国家视为集权性的组织制度,对当代国家学说,特别是对20世纪七八十年代兴起的“回归国家”的理论产生了重大影响。回归国家学派的学者是将国家视为一种集权性的组织,并对这个集权性的组织,也就是对国家集权体制进行了更为系统更为深入的研究和分析。斯考切波认为,国家“是一套以执行权威为首,并或多或少是由执行权威加以良性协调的行政、政策和军事组织。”^③吉登斯把现代民族国家称为“最突出的权力集装箱”^④,并认为行政上的高度统一、行政力量的高度扩张是现代国家的显著特征。迈克尔·曼提出:“国家定义集中在其制度、领土、中央集权性质上,其中第三种性质最为重要,它是国家权力的前提。”“只有国家才拥有集中在某个确定领土内的权威

① 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,第20页,广西师范大学出版社,2015年版。

② 马克斯·韦伯:《经济与社会》(下卷),第730页,商务印书馆,1997年版。

③ 西达·斯考切波:《国家与社会革命:对法国、俄国和中国的比较分析》,第30页,上海人民出版社,2007年版。

④ 安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,第14页,生活·读书·新知三联书店,1998年版。

性权力。”^①显然,当代国家理论的学者们是把国家界定为集权的组织体系的。

以回归国家学派为代表的当代国家理论,主要集中在国家自主性、国家能力及国家建构为主题的国家问题的研究,而这三大主题的国家理论研究都与国家集权性的问题紧密相关。韦伯将国家视为一个高度内聚的组织机构、官僚体系时,就蕴含着这个官僚体系有着自主的意志,具有国家自主性的涵义。西方马克思主义的理论家普朗查斯的结构主义国家理论意识到国家是整个社会结构中相对独立的权力结构时,认为国家具有相对自主性;而密利本德的工具主义国家理论也看到现代资本主义国家的权力机构及官僚是相对独立于资本家阶级的,因而国家就具有相对的自主性。斯考切波认为国家具有集权性、强制性的行政组织的存在是国家自主性权力的基础,只要这些基本的国家组织的存在,它们就有一种潜在的自主性。

当代国家理论的另一个主题是国家能力的问题,许多学者都认为,现代国家比传统国家具有更强大的动员、汲取社会资源的能力,现代国家是通过比传统国家更强大的更集权性的行政组织、官僚体系来实现其更强大的国家能力的。按照迈克尔·曼的说法,由专制权力和基础权力所构成的国家自主性权力,“能够提供一种以领土性集权形式的组织”^②的独特能力。通过集权国家的相关机构的相互协调,统一完成某个目标,实现国家的能力。国家能力的强弱往往取决于是否存在一个韦伯意义上的高效的国家行政组织、官僚体系。

国家建构也是当代国家理论关注的一个重要主题,许多学者把现代国家建构过程视为国家的集权过程,国家建构的过程就是中央集权制的确立过程,也是集权性的行政组织及官僚体系建立的过程。蒂利从战争的角度探讨了欧洲国家集权体制的形成,战争需要大量的人力、财力和物力,需要强大的动员、组织体系,这就推动了强有力的集权性行政组织及官僚体系的建立。“对战争资源的榨取和斗争产生了国家的中央组织结构。”^③吉登斯在《民族——国家与暴力》中,也从战争的角度说明了国家行政组织的建构。“正是战争和备战,为绝对主义兴起时所特有的行政资源的集中以及财政的重组,提供了最强有力的刺激。”^④通过对韦伯以来国家学说的学术史的梳理,可以看到当代国家理论的学者是将国家定位为集权性的组织体系,并从这种意义上的国家概念讨论了国家自主性、国家能力、国家建构的问题,这些研究和分析有助于我们对国家集权体制的客观理性认识。

从管理学的角度看,任何一个管理组织都会有权力中心。而在大型的管理组织中通常存在上下不同的组织体系,存在着从上到下的权力体系,从而需要纵向上的集权,下级服从上级,直至服从最高的权力中心。而在同一组织层次上因为职能分工的需要又会分成不同的职能(权力)部门,也需要有某个权力中心来领导,协调不同的职能(权力)部门。在管理组织的上下左右不同的组织机构中,既有一定的集权又有一定的分权,构成领导与被领导的关系,才能保证管理组织的正常运作。现代企业的大公司存在着具有最高决策权的权力中心,纵向上是从总公司到下层分公司的自上而下的组织体系,横向上也存在着掌握主要权力的领导中心和其他不同职能(权力)部门的组织体系。比如总公司里掌握决策权的董事会、掌握执行权的总经理和掌握监督权的监事会,这是组织管理需要的企业集权体制。国家作为更大型更复杂的社会管理组织,更需要有高效的国家集权体制,才能正常运作。

①② 迈克尔·曼:《国家自主性权力:起源、机制和结果》,郭忠华、郭台辉编:《当代国家理论:基础与前沿》,第64页,第49页,广东人民出版社,2017年版。

③ 查尔斯·蒂利:《强制、资本和欧洲国家(公元990—1992年)》,第31页,上海人民出版社,2021年版。

④ 安东尼·吉登斯:《民族——国家与暴力》,第136页。

国家不同于其他管理组织的一个根本特征是只有国家才拥有合法的最高权力,这是国家区别于其他管理组织的标志。国家拥有独立自主地处理其内外事务的最高权力,这种最高权力只能由中央政府即国家的最高权力机构来掌握。国家存在、国家运行、国家治理需要有最高的权力机构。在庞大的国家组织中,不可能只是由最高权力机构来管理国家所有事务、掌握国家的所有权力。通常要由中央政府的组织机构和各层级政府的组织机构构成一个具有统一中心的自上而下的组织体系,从而形成纵向的中央集权制。而同一层级政府的组织机构中,既有居于领导中心的权力机构,也有分管不同事务具有不同职能的权力部门,从而形成横向的集权体制。纵向和横向的集权综合构成了国家集权体制。福山认为,“国家是中央集权且等级分明的组织”^①。

从国家结构形式来说,存在着单一制国家和联邦制国家,二者集权的强弱程度不一样,但是同样都需要集权。现代国家大多数是单一制国家,相对于联邦制国家而言,单一制国家具有更强的集权性。中央政府的权力机关集中掌握国家的最高和最主要的权力,地方政府和中央政府之间是服从与被服从的关系。而像美国、德国那样的联邦制国家,中央政府和联邦单位的政府各自具有联邦宪法规定的权力范围,二者之间没有隶属关系,但是国家也具有一定的集权性。国家具有统一的宪法和基本法律,并设有国家的最高的立法、行政和司法机关,行使国家性的最高权力。单一制、联邦制国家作为统一的国家都具有国家集权性质,只是集权的强弱程度不一样。

从国家政权组织形式来说,存在着专制制度和民主制度两种不同的政体,专制国家、民主国家都存在国家集权体制。古代的君主制和现代的独裁制、威权制都是专制政体,统治者将国家集权体制作为其专制统治的工具。而民主制国家也存在国家集权体制,国家集权体制是在民主基础上运作的。现代西方民主国家主要可以区分为议会制和总统制两种政权类型。议会制中的议会是国家最高权力机关,政府(内阁)是由议会中的多数党或政党联盟组成,向议会负责。现代议会制国家名义上议会是国家的权力中心,但实际运作中政府(内阁)已成为国家权力中心,国家权力更多集中在作为行政机关的政府(内阁)那里。总统制国家,理论上是由宪法规定总统和议会按不同的职能分别掌握国家的最高权力,但实际上总统既是国家元首又是行政首脑,是国家主要的权力中心,国家权力集中在总统,通常来说总统制比议会制国家具有更强的集权性质。

国家是一种集权组织,国家产生的标志就是公共权力中心的确立。恩格斯认为国家区别于氏族组织的不同点之一,“是公共权力的设立”。^②按照恩格斯的观点,国家的产生就是在某一固定领土上的社会共同体中形成了不同于氏族组织的公共权力中心,并有围绕这个权力中心的官僚机构、军队、监狱、法庭等国家机器和维持权力中心及其各种机构存在和运行的税收制度。围绕国家权力中心及其相关的各种机构和制度构成了国家集权体制。在这个意义上说,国家的形成过程就是国家集权体制的形成过程。马克思主义将国家视为阶级统治的工具,而统治阶级需要建构起以公共权力为中心的国家集权体制,借助国家机器来行使社会管理和政治统治的职能。卡尔·魏特夫提出了东方国家起源于大型水利工程的著名观点,认为中国、印度、埃及、美索不达米亚的国家起源都与水利工程的修建相关。在古代社会只有通过国家集权体制才能聚合起水利工程建设所需要的人、财、物,是在水利工程修建过程中逐步形成了集权的国家体制,导致了国家的产生。当代西方学者蒂利、吉登斯的国家建构理论,从战争需要强有力的官僚组织体系角度,探讨了现代国家集权体制的产生。虽然不同的国家起源理论对国家的产生有各种不同的解释,但是这些不同的国家起源理论有一个共同点,即把国家的产生看作是国家权力中心及其相应的

① 弗朗西斯·福山:《政治秩序与政治衰败:从工业革命到民主全球化》,第19页。

② 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第187页,人民出版社,2012年版。

机构制度的形成过程,也就是把国家的产生看作是国家集权体制确立的过程。

国家的产生是一个公共权力中心形成的过程,是一个国家集权体制建构的过程,这是历史进程的逻辑。没有集权,没有形成公共权力中心就不可能形成统一的国家。没有国家集权体制,国家无法稳定地存在。没有国家集权体制也无法形成有效的国家治理。国家的存在、国家的稳固、国家的治理、国家的发展需要强有力的国家集权体制来保障,为此福山将作为集权组织的国家和法治、民主负责制看作是稳定的政治秩序的三大要素。国家的衰败往往也体现为国家集权体制的衰败,当国家集权体制衰败,以至国家权力中心崩溃时,就会造成国家的解体。中国古代各个王朝的垮台,或者因为农民起义,或者因为藩镇割据,或者因为外敌入侵,但其直接表现是原有国家权力中心的崩溃、原有国家集权体制的解体。当代南斯拉夫、苏联的分裂解体,虽有其深刻的历史和现实的各种原因,但其直接表现也是原有国家权力中心的崩溃、原有国家集权体制的解体。国家的存在、国家的统一依赖于国家权力中心的存在,依赖于国家集权体制的维持。按照恩格斯的话说:“集权有其存在的历史的和合理的权利!”^①

集权和分权是相对的概念,在一个大型的管理组织内既有一定的集权也有一定的分权,领土广阔人口众多的国家不可能是完全绝对的集权而只能是相对的集权,国家集权体制并非没有任何分权的绝对集权体制。从国家结构上看,单一制国家有较强的中央政府集权,但地方政府也有自己的某些独立权力;联邦制国家的地方政府有较强的独立自主的权力,但也存在一定的中央集权。从政体上看,西方民主国家实行三权分立的原则,但并不排除国家整体所具有的集权性质。在君主制国家,国家权力集中在君主手上,但也有一定程度的分权,就如古代中国大多朝代都存在着皇权和相权的不同。一个好的国家集权体制,既不是绝对的集权也不是绝对的分权,而是集权和分权的相对平衡。绝对的集权是不受制约的绝对权力,会导致权力的滥用,甚至沦为专制的权力。强调国家集权体制,并非主张绝对的高度国家集权,并非否定国家体制中分权的合理性和正当性。建立一个强有力的国家集权体制,恰恰需要解决好集权与分权的关系,如何建构集权与分权相平衡的国家集权体制,是当代政治理论和实践仍然面临的重大问题。

二、区分不同政治基础上的国家集权体制

在国家学说史上,近代西方学者提出了建立在君主制和民主制基础上的国家集权的不同主张,区分了不同政治基础上的国家集权体制。文艺复兴后逐步形成的现代国家(state)概念是以公共权力为主要标志的,体现为不同于古代伦理国家观的权力国家观。马基雅维利首先采用了以公共权力为标志的现代国家概念,在当时意大利还处于四分五裂的状态,马基雅维利强烈要求建立一个统一的集权国家,他在同一时期写下了主张君主制的《君主论》和主张共和制的《论李维》,认为“统治人类的一切国家,一切政权,不是共和国就是君主国”^②。但是在他看来,无论是君主国还是共和国都应该是集权的,“若要建立新共和国,或撇开其古老制度对它进行彻底改造,只能大权独揽”^③。显然在他看来,既可以有君主政治基础也可以有民主共和政治基础上的集权。与马基雅维利同时代的布丹则提出并论证了国家主权的概念和理论,他认为主权是国家的最高权力,是国家绝对的永久的权力,是国家区别于其他社会组织的特有权利。主权概念突出

① 《马克思恩格斯全集》,第41卷,第396页。

② 尼科洛·马基雅维利:《君主论》,第3页,商务印书馆,1985年版。

③ 尼科洛·马基雅维利:《论李维》,第71页,上海人民出版社,2005年版。

地体现了国家所具有的集权的性质。布丹还认为国家主权掌握在君主一人手里是最好的国家体制,实际是主张君主制基础上的国家集权。霍布斯在近代首先提出并系统地论证了社会契约论的国家学说,认为人类为了摆脱丛林法则支配的无政府的自然状态,维护社会的安全和秩序,将个人权利全部转让给统治者,建立了权力高度集中的利维坦国家。他指出缺乏强有力的公共权力和权力的分散是国家分裂的源头,推崇权力集中的君主制,认为“分割国家权利就是使国家解体,因为被分割的主权会互相摧毁”。^①布丹和霍布斯都主张君主制政治基础上的国家集权。

独立建国时期的美国思想家则在美国建国的政治实践上,确立了建立在民主政治基础上的国家集权体制的理论。以汉密尔顿、杰尹、麦迪逊为代表的联邦党人,主张建立中央集权制的联邦国家,通过中央集权的强大的联邦政府,来保证政治上的统一,实行有效的国家管理,强调赋予政府足够强大的权力,汉密尔顿认为“把最重要的国民利益的管理交付给一个政府,而又不把适当而有效的管理所需要的权力交给它,就必然是永远荒谬的”。^②与此同时,为了防止国家集中的权力而导致专制统治,他们又提出坚持民主共和、法治和三权分立的民主主张。美国联邦党人的思想家一方面主张建立中央集权制,另一方面也主张民主共和制,明确地区分了中央集权体制和民主共和制,要求建立民主政治基础上的国家集权体制。19世纪末20世纪初,德国韦伯提出并系统地分析了国家高度理性的科层化管理组织制度,将这种制度视为具有统一性集权性的等级制的官僚体制。而为了防止这种体制演变为专制的官僚统治,韦伯主张将官僚体制和民主体制结合起来的官僚民主制,其核心思想是民众能够选举政治家,而政治家又能控制官僚,由民选的议会来制约官僚化的政府,这也体现了建立民主政治基础上的国家集权体制的主张。

近代以来,不少西方政治思想家已经区分了君主专制和民主制的不同政治基础上的国家集权体制,而不是简单地把国家的集权等同于专制。事实上通过历史政治学的分析,可以发现国家发展的历史上存在着不同政治基础上的国家集权体制。

国家的形成是公共权力的形成过程,是国家集权体制的建构过程,而国家的变迁也是与国家集权体制的变化联系在一起的。古希腊的众多城邦实际上是由众多的权力中心形成的不同小城邦。希腊人没有发明出使希腊各个城邦统一起来的国家集权体制。后来的罗马人则通过国家集权体制吞并了原来共和国的分支,建成了统一的罗马帝国,而罗马帝国中央集权体制的衰落又导致了罗马帝国的灭亡。此后,欧洲进入了四分五裂的封建社会状态,中世纪欧洲是众多的封建领主社会,没有形成中央集权制的统一国家。随着中世纪晚期西方封建经济的衰落,资本主义市场经济逐步兴起,要求打破封建社会各种各样的经济壁垒,要求有统一的民族国家来结束四分五裂的封建状态。经过了激烈的战争,王权最终战胜了贵族、教会的挑战,建立起具有高度集权的绝对主义国家。安德森指出:“在16世纪,西方出现了绝对主义国家。法国、英国和西班牙集权化君主政体是与金字塔式的四分五裂君主制及其领地制、封臣制这一整套中世纪社会结构的决裂。”^③路易十四的“朕即国家”就是这种绝对主义国家的典型体现,与这种绝对主义国家相适应的是国家集权体制,是建立在君主专制基础上的国家集权体制。

最早开始的英国资产阶级革命,推翻了君主专制的制度,经过1688年的光荣革命,最终建立起君主立宪制度,又经历过不断的政治改革,使得君主的权力受到限制,君主不再有绝对的权力,国家最高权力转移到了由选举产生的议会,成为议会制的民主国家。国家集权体制仍然存在,但

① 霍布斯:《利维坦》,第254页,商务印书馆,1985年版。

② 汉密尔顿、杰尹、麦迪逊:《联邦党人文集》,第117页,商务印书馆,1980年版。

③ 佩里·安德森:《绝对主义国家的系谱》,第3页,上海人民出版社,2001年版。

已经是逐渐确立在议会民主制的基础上。1776年北美爆发了反抗英国殖民者起义,推翻了英国的殖民统治,宣告了美国的独立。但是1781年建立起来的邦联制的美国,没有形成统一的中央集权体制而处于松散的状态。新国家的建立、巩固和发展需要一个更为统一的更为集权的国家制度。1787年的费城会议制定了联邦宪法,以中央集权制的联邦国家体制取代了原来松散的邦联体制,新的联邦制的美国确立了国家集权体制。美国的建国先驱们担心过于集中的权力会导致对个人自由权利的侵害,因此设计出民主共和制的政体,并且建立了三权分立的制度架构,将国家集权体制确立在民主政治基础上。现代西方民主国家无论是国家结构上采用联邦制还是单一制,无论是国家政体采用总统制还是议会制,都存在国家集权体制。资本主义民主确立了人民主权、自由、人权、法治和分权的原则,从而使国家集权体制建立在资本主义民主政治的基础上。

与西方国家相比,中国更早形成了成熟的国家集权体制。福山认为,“如要研究国家的兴起,中国比希腊和罗马更值得关注,因为只有中国建立了符合马克斯·韦伯定义的现代国家。中国成功发展了统一的中央官僚政府,管理众多人口和广阔疆域,尤其是与地中海的欧洲相比,中国早已发明一套非人格化和基于能力的官僚任用制度,比罗马的公共行政机构更为系统化。”^①古代中国从三皇五帝到尧舜禹,又经历了夏商周,逐步从原始氏族社会演变为早期的国家形态。春秋战国是先秦时期中国的社会政治制度剧烈变动的时期,从早期的分封制逐步演变为国家的中央集权制,到了秦始皇时期真正确立了不同于先秦分封制的国家中央集权体制。秦始皇废除了周朝的分封制,把全国分成36郡,郡下设县,从而以郡县制取代了分封制,确立了中央和地方关系上的中央集权制。虽然中国古代封建王朝的某个历史阶段也曾出现过短期的分封制,但都因其容易导致分裂影响国家统一,而被郡县制所取代。历代均行秦汉制,从秦汉到明清的历代王朝都是建立在皇权制基础上的国家集权体制。这种高度国家集权体制的国家权力是高度集中在皇帝那里,一方面国家的立法、行政、司法权力,包括军队的权力都是由皇帝掌控的,另一方面是实行郡县制的中央集权制,地方服从中央,最终服从皇帝的最高权力。秦朝建立了皇权制和郡县制两个最重要的国家制度,自秦以后的中国封建王朝基本上沿袭了这两大制度,皇权制与郡县制的结合,构成了中国封建王朝政治制度的基本架构。体现了国家集权体制的郡县制适合大国组织管理的需要,具有其合理性,而皇权制则是一种专制制度。皇权制将郡县制的国家集权体制作为其专制统治的工具,但是郡县制的国家集权体制作为工具理性的组织管理制度,并不直接等同于专制制度,因此要把专制的皇权制和具有合理性的中央集权制的郡县制区别开来。

从秦汉到明清的长期历史进程中,中国古代形成了以郡县制的权力机构设置、科层制的专门官僚体系、科举制的人才选拔机制等为主要特色的国家集权体制。中国古代王朝总体上是高度的中央集权制,国家权力集中在中央,地方的省、州、县政府是作为中央的派出机构,由中央负责地方官吏的任免权和财政的支配权,实现中央对地方的控制,最终是实现皇权对全国的控制。这是皇权制基础上的纵向的中央集权制。另一方面是横向上的国家集权体制,地方政府层面是由皇帝任命的地方最高官员统一行使权力,掌控所有事务,而在中央政府则是由皇帝掌握立法、行政、司法的权力,也包括掌握军队的权力。古代中国大多数王朝的中央政府也存在着宰相制度,一定程度上体现了皇权和相权的分权关系,由宰相分享皇帝的部分权力。在中国古代王朝,皇权是至高无上的,虽然设置了相权,但相权是由皇权派生的,相权只是执行皇帝的权力,而到了明清时期连相权都取消了,皇权制得以极端化地发展。自秦汉以后的中国旧王朝实行的是皇权制基础上的国家集权体制,其必然结局是专制的统治。皇权制才是专制制度的真正根源。

① 弗朗西斯·福山:《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,第21页,广西师范大学出版社,2012年版。

从中西国家的历史比较中,可以区分出建立在君主制(皇权制)基础上和民主制基础上的国家集权体制。历史事实表明,无论是君主专制国家还是民主制国家都存在国家集权体制,因此不能简单地把国家集权体制等同于专制制度,不应把二者混淆起来,而应将二者区别开来。关键在于区分出是建立在专制政治基础上的还是建立在民主政治基础上的国家集权体制。

各种国家的集权体制作为管理组织的制度形式,其本身具有工具性方面的共性。但是,专制政治和民主政治基础上的国家集权体制也存在着显著的不同。首先,专制政治最本质的特征是国家权力属于少数统治者,公共权力异化为统治者的私权,维护少数统治者的利益,其国家集权体制是按照少数人的意志来运作,是为少数人的利益服务的,人民的权利得不到保障,随时可能受到权力的侵害;而真正的民主政治最本质的特征是国家权力来自人民、属于人民,国家集权体制是按照基于公共利益的人民的意志来运作的,是为人民利益服务的,是维护人民自由平等权利的,公民个人享有不受侵犯的权利。其次,专制政治下没有真正的法治,“在专制国家里,法律仅仅是君主的意志而已”^①。少数统治者的意志就是法律,国家集权体制不是真正按照法律,而是按照统治者官僚机构及个人的意志来处理公共事务的;而在真正的民主国家,法律具有至高无上的权威,法治是民主政治的根本原则,国家集权体制及其官僚机构和个人必须在法律的规范下运作,按照法律来处理公共事务。最后,专制政治下缺少良好的权力监督的体系,缺乏权力运作的公开透明的机制,国家集权体制的官僚机构及个人的权力难以得到严格的监督和制约;而真正的民主政治下,存在严密的权力监督体系,国家集权体制的权力必须在公开透明的阳光下依法运作,受到有效的监督和制约。可以说在专制政治基础上,国家集权体制会成为少数统治者专制统治的工具,而在民主政治的基础上国家集权体制则能避免专制统治的危险。

三、构建社会主义民主基础上的国家集权体制

国家集权体制和民主政治体制是现代国家建构中不可缺少的两个方面,只有完善这两方面的制度建设,建构民主基础上的国家集权体制,才能实现现代国家的良好治理。现代国家良好治理的标准主要体现为效率和民主这两个方面。国家集权体制的权力集中、政令统一的制度优势,有助于增强政府的执政能力,提高国家治理的效率;民主政治才能确保国家集权体制的合法性基础,民主政治体制能够实现人民的当家作主,保障人民的权利,并使国家权力受到有效的监督和制约,从而保证国家集权体制健康良好地运作。缺少完善的国家集权体制,无法实现高效率的国家治理,无法保证社会秩序的稳定,甚至导致国家的混乱、动荡,更谈不上国家的发展。而缺少民主政治体制的基础,国家集权体制无法获得合法性,国家集权体制的权力至上、官僚主义、官场腐败的弊病也无法得到有效制约,甚至有导致专制统治的危险。因此,现代国家建构包括了国家集权体制和民主政治体制两个方面的制度建设,缺一不可。二者具有现代国家治理所需要的不同功能,不是相互替代而是相互补充的,不是完全对立的而是可以相容的,只有实现二者的有机结合,建构民主基础上的国家集权体制,才能实现高效且民主的国家治理。

理想上现代国家的建构是既有完善的国家集权体制又有完善的民主政治体制,但是在现实实践中并非二者都可以同时建立并完善起来的。在现代国家建构的实际进程中,大部分国家首先确立了国家集权体制,然后才建立起民主政治体制,如英、法、德等绝大多数现代国家的建构都是如此。但是,美国则是个例外,1776年美国最初独立时还只是一个具有民主性质的邦联制共

^① 孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),第66页,商务印书馆,1961年版。

同体,还不是真正意义的国家,后来在 1787 年美国宪法制定后才建立起具有国家集权体制的联邦制国家。现代国家建构的两大任务中,国家集权体制的确立具有优先性,因为国家集权体制的建立意味着国家权力中心的建立,这是国家形成的标志,是国家得以存在、运作的基础。对于现代新兴的后发展国家而言,国家集权体制的建立是必须首先解决的问题,当国家集权体制还未建立时,缺乏强有力的公共权力中心,缺乏系统的国家官僚机构和专门的官僚队伍,那只能是无能的政府,无法实施有效的国家治理,甚至无法维持稳定的社会秩序,社会的纷乱、动荡无法避免。在这种情况下,国家集权体制的建立就是更为紧迫的任务,亨廷顿在研究现代新兴国家的政治发展时就揭示了这样的现实,强调对于新兴政治体而言,秩序优先于自由民主,他甚至认为“秩序与无政府之间的分野比民主与独裁之间的分野更为根本”^①。只有在国家集权体制基本建立起来后,实现了社会的基本稳定和发展,解决了国家存在的基本前提,建立民主政治体制才是最佳的选择,在这个意义上国家集权体制的建立优先于民主政治体制的建立。当代不少新兴的后发展国家在其现代国家的建构过程中,国家集权体制并未真正建立起来,却力图首先建立西方模式的民主政治体制,其结果必然是社会的无序、混乱,也往往导致民主的溃败。

在一定的意义上可以这样说,国家集权体制使国家权力能够有效率地运作,而民主政治体制则能使国家集权体制在民主基础上健康地运作,实现对国家权力的有效的监督、制约。理想的情况应该是同时建立起完善的国家集权体制和民主政治体制,建立起民主基础上的国家集权体制。问题是现实中无法同时建立完善的国家集权体制和民主政治体制时,现代国家建构首先要确立强有力的国家集权体制,然后才谈得上对其有效的监督和制约。但是,一旦国家集权体制确立,巨大的利维坦就诞生了。这就需要对其形成有效的监督和制约,迫切需要建立起民主政治体制,使其在民主基础上健康规范地运作。

国家集权体制有其制度优势,权力集中、政令统一,具有强大的动员功能、协调功能、整合功能和控制功能,能够实现高效率的国家治理。但是,国家集权体制也有其制度缺陷,容易产生权力至上、官僚主义、官场腐败的弊病,甚至可能产生专制统治的危险性。其一,国家集权体制是以权力为基础的运行机制,是通过权力来组织、管理、指挥的。国家权力的集中是必要的,但权力集中统一也可能产生权力至上的弊病。“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”^②绝对的至上的权力的滥用,必然造成对公民权利的侵害。其二,国家集权体制是由官僚机构、官僚队伍构成的官僚组织,遵循韦伯所说的工具理性的原则,具有专业知识和技能的官僚是国家集权体制能够高效运作的重要条件,但是受工具理性、技术理性主导的官僚机器却又容易产生官僚主义的弊病。就像王亚南分析的那样,官僚体系会产生讲形式、打官腔、推诿责任等“技术性的官僚作风”^③。其三,国家集权体制是由官僚机构、官僚队伍构成的组织体系,按照公共选择理论的官僚自主性的观点,它有特殊的自利性利益,会形成相对独立的利益集团,从而背离为公共利益服务的宗旨,产生谋求自身利益而以权谋私的腐败行为,容易导致官场腐败的弊病。国家集权体制的权力至上、官僚主义及官场腐败的弊病都会导致对公民个人权利的侵犯,产生专制主义的危险。国家集权体制有其两面性,一方面具有权力集中、政令统一性带来的高效治理的制度优势,另一方面也存在权力至上、官僚主义、官场腐败的制度弊病,但是我们不能因为这些弊病的存在而否定国家集权体制合理的功能和价值。国家集权体制的这些弊病,只能通过民

① 塞缪尔·亨廷顿:《第三波——20 世纪末的民主化浪潮》,第 28 页,上海三联书店,1998 年版。

② 孟德斯鸠,《论法的精神》(上册),第 154 页。

③ 王亚南:《中国官僚政治研究》,第 20 页,中国社会科学出版社,1981 年版。

主政治体制才能得到有效的遏制,只有建立在民主基础上的国家集权体制才能健康地运行。

古代中国自秦朝以后的各个王朝是建立在皇权制基础上的高度国家集权体制,国家专制制度的根源是皇权制。皇权制下的国家集权体制成为皇帝专制统治的工具,皇帝借助国家集权体制的组织机构、官僚体系和权力运行机制,维持社会秩序,保障自己的统治地位。皇权制是中国古代王朝专制主义统治的真正根源。只有建立民主制的政治基础,才能克服国家集权体制所具有的权力至上、官僚主义、官场腐败的弊病,避免国家集权体制产生专制主义的危险。1945年,毛泽东在延安同黄炎培的谈话中,谈到了中国历朝历代都没能跳出治乱兴衰的历史周期率,他指出我们已经找到新路,我们能跳出这周期率,这条新路就是民主。只有通过民主政治才能跳出旧王朝周期性的兴衰,只有民主政治才能摆脱国家产生专制主义的危险从而摆脱旧王朝周期性兴衰的历史命运,保证国家的长治久安。

新中国成立后,逐步建立了中国特色的社会主义民主制度,改革开放后坚定了社会主义民主的方向,努力建设并完善了社会主义民主制度。当代中国的国家集权体制是建立在社会主义民主基础上,对新中国的国家治理、国家发展起到了重要的作用。随着社会主义市场经济体制的建立和完善,我国现在的国家集权体制与计划经济时期相比已经发生了很大的变化,但仍然是一种强国家集权体制。市场经济体制和强国家集权体制是推动当代中国社会经济发展的两个重要的制度因素,由此形成了不同于西方发达国家和其他后发展国家的现代化进程的中国道路。

按照制度主义的观点,制度是社会经济发展的决定因素,“制度构造了人们在政治、社会或经济领域里交换的激励。制度变迁决定了人类历史中的社会演化方式,因而是理解历史变迁的关键”^①。市场经济体制是当代中国社会经济发展的一个关键性的制度因素,这是国内外大部分学者的共识。而中国特色的国家集权体制则是当代中国社会经济发展的另一个重要的制度因素,但这一制度因素却被许多学者误读,对其还缺乏理性的分析。有的学者将当代中国发展仅仅归结为市场经济体制的作用,而片面地将国家集权体制视为中国社会经济发展的障碍。不少学者客观分析了当代中国发展中强政府的作用,却未能进一步认识到这种强政府的作用是依赖于国家集权体制而得到有效发挥的。在当代中国社会经济的发展中,市场化因素起到了基础性关键性的作用,但有为政府也发挥了重要的作用。但是,许多学者只是从政府的领导、政策、战略、规划等各种行为来分析政府的作用,却没能更深入一步地探讨强政府作用所依赖的制度因素。事实上,当代中国政府在社会经济发展中的作用是依托国家集权体制来实现的,按照政治学结构功能主义的理论,政府作用是由某种政治结构所产生的功能,如果说国家集权体制是某种结构的话,那么政府的作用就是这种结构产生的功能。有为政府的作用依赖于强有力的国家集权体制,而强有力的国家集权体制使得有为政府的作用得以充分发挥。

当代中国发展中有为政府的作用是与强有力的国家集权体制联系在一起的。“中国的国家政治权力结构和中国政府,都具有权力高度集中统一的明显特征。”^②在这样的政府权力结构中,中国共产党居于领导核心地位,对各级政府的权力机关实行政治领导、组织领导和思想领导,而各级政府的权力机关既服从党的领导又相对独立地行使宪法所赋予的权力,而并非直接隶属于党的组织机构的一个部分。总之,当代中国的这种政府结构具有权力集中统一的明显特征,是具有中国特色的强国家集权体制。

改革开放以来,在社会主义市场经济的建立和完善过程中,中国国家集权体制的一个重大变

① 道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,第3页,格致出版社、上海三联书店、上海人民出版社,2008年版。

② 朱光磊:《当代中国政府过程》,第28页,天津人民出版社,2002年版。

化就体现在中央和地方关系上,改变了新中国成立后与计划经济体制相适应的权力过分集中的国家集权体制,经历了一种自上而下的放权、分权的过程,各级地方政府在社会经济的发展中有了更大的独立性、自主性,有了推进地方社会经济发展的积极性、主动性,从而形成了各个地方政府为了各自地方发展而剧烈竞争的结构。正是这一点被学者视为当代中国社会经济发展的重要动因。地方政府经济自主权的提高,意味着传统中央集权体制的某种弱化,即地方政府权力的某种强化。正是这种分权体制带来的竞争构成了中国社会经济发展的一种重要动力。

尽管如此,从总体而言当代中国仍然是具有强性质的国家集权体制,县级政府竞争性制度、中国特色的财政联邦主义是以中央集权制为基本前提的,是在国家集权体制的基础上运作的。荣敬本等人对压力型体系的分析表明,下级政府是为完成上级布置的任务,在各项指标的压力状态下行动的,是在上级主导的政治动员、行政命令下完成地方经济增长的。^①周黎安提出了行政发包制的分析模式,说明上级政府的发包方拥有对下级政府的承包方的人事控制权、监督权、指导权和审批权,只是把具体的执行权、决策权交给了下级政府的承包方,表明了上级政府对下级政府具有正式权威的控制权。^②压力型体系、行政发包制的不同分析模式,都说明了当代中国各级地方政府虽然在社会经济发展中有了一定的独立性、自主性,但是中央政府对地方政府仍具有路线、方针、政策的领导权,上级政府对下级政府仍然具有正式的权威和组织上、人事上的决定权,从而体现了强国家集权体制性质。当代中国的发展就是在这种强国家集权体制下实现的。

国家集权体制能够发挥权力集中、政令统一的优势,具有强大的动员功能、组织功能、协调功能和控制功能,从而表现出强大的国家能力。因此能够在当代中国社会经济快速发展中起到重要的推动作用。中国社会经济发展过程中有为政府的作用是通过国家集权体制得以有效发挥的,中国改革开放的政策是通过国家集权体制得以贯彻落实的,稳定的社会政治秩序是通过国家集权体制得以有力维护的,社会经济的快速发展是通过国家集权体制得以推动的。没有社会主义市场经济体制,仅仅依靠国家集权体制无法创造出巨量的社会财富,但是没有国家集权体制同样也无法保证中国社会经济的快速发展。市场经济体制和国家集权体制是当代中国发展的两个重要制度性因素。强有力的国家集权体制是当代中国社会经济发展的客观要求,有其事实上的合理性。

当代中国发展仍然需要一种高效的强国家集权体制,这是当代中国国情的客观要求。首先,中国是一个地域广大、人口众多的多民族国家,国家集权体制有利于国家的统一,克服各种分散甚至是分裂的倾向。其次,中国是一个发展不平衡的大国,城乡之间、东西部之间、沿海和内地之间、发达地区和不发达地区之间存在着发展的不平衡,需要通过国家集权体制来协调和平衡。再次,中国还是一个发展中国家,虽然我国已成为世界的第二大经济体,但与发达国家相比仍有较大的差距,面临着全球化时代的激烈竞争的国际环境,依托国家集权体制,有助于发挥国家整体的优势,集中力量办大事,在国际竞争中得到更快更好的发展。最后,中国正处于社会转型的大变革时期,经济利益的分化,贫富差距的扩大化,社会地位、思想观念的剧烈变化,容易引发各种社会矛盾、冲突,甚至产生社会动荡,国家集权体制有助于维护稳定的社会政治秩序。因此,保持强有力的国家集权体制仍然是当代中国社会经济发展的不二选择。

斯考切波考察并分析中国革命后的国家建设,认为就整体而言,中国共产政权下的民主参与质量显著提高。他说:“中国农民对于自身的生活拥有更多的直接参与权与决策权。”^③这说

① 参见荣敬本等:《从压力型体制向民主合作体制的转变》,第28页,中央编译出版社,1998年版。

② 参见周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

③ 西达·斯考切波:《国家与社会革命—对法国、俄国和中国的比较分析》,第344页。

明国家集权的加强并不必然导致民主的减弱,相反,国家集权加强的同时民主也可以加强。但是,国家集权体制毕竟存在着容易产生权力至上、官僚主义、官场腐败等各种弊病,可能导致对公民权利的侵害,蕴藏着专制主义的危险性,只有民主政治才能有效地克服国家集权体制的弊病,从而避免产生专制主义的危险性。中国是社会主义民主国家,当代中国社会主义民主政治的实践告诉我们:“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求。”^①社会主义民主政治是国家集权体制健康运行的坚实基础。只有坚持和完善社会主义民主,才能防止国家集权体制可能产生的专制主义的危险性,跳出国家周期性兴衰的怪圈。国家的有效治理、当代中国的社会经济发展需要强有力的国家集权体制,而只有通过民主政治才能有效驯服权力,有效地制约、规范国家集权体制的健康运行。

在追求和探索社会主义民主政治的建设过程中,我们国家已经确立了具有中国特色的社会主义民主制度,包括人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度,这些制度是充分体现我国国情的人民当家作主的民主制度。另一方面也形成了具有中国特色的社会主义民主的实践活动,包括民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督五大相互联系的环节。中国特色社会主义民主制度及具体实践活动,构成了习近平同志所总结和概括的全过程人民民主,是“全链条、全方位、全覆盖的民主,是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”^②。只有“践行以人民为中心的发展思想,发展全过程人民民主”^③,才能筑牢社会主义民主政治的基础。

我国国家集权体制高效且健康的运行需要建立在社会主义民主政治的基础上。首先,人民当家作主是社会主义民主政治的核心价值。社会主义民主的性质决定了国家的一切权力属于人民“人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征”。^④国家权力机构及其工作人员是受人民的委托行使公共权力,为人民做事,向人民负责,受人民监督。坚持人民当家作主的核心价值,是国家集权体制在民主基础上运行的根本保证。其次,法治是社会主义民主政治的根本原则。真正的民主是和法治紧密联系在一起,甚至可以说是共生的,是互为基础的,没有法治的极端民主可能导致多数的专制。“依法治国是党领导人民治理国家的基本方式”^⑤。国家权力机构及其工作人员依照法律履行职责,严格依法办事,确保权力在法律的规范下运行。再次,民主集中制是社会主义民主政治的独特优势。我国党和国家的各级政府机构是在民主集中制的组织原则下运行的,将民主基础上的集中和集中指导下的民主结合起来,既有民主又有集中,在充分发扬民主广泛听取意见的基础上形成统一的意见和决策。坚持民主集中制的组织原则,可以在最大程度上防止国家各级政府机构的权力官僚化、专断化。最后,权力的制约和监督是社会主义民主政治的必要制度。只有强有力的制约和监督,才能防止权力的滥用和腐败。国家集权体制是以权力为中心的运行机制,是通过权力的运作来发挥其功能的,坚持对权力的制约和监督是国家集权体制在民主基础上健康规范运行的有效手段。

作者:陈炳辉,厦门大学政治学系(福建省厦门市,361005)

(责任编辑:阳军)

①④⑤ 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第22页,第36页,第36页,人民出版社,2017年版。

② 习近平:《在中央人大工作会议上的讲话》,《求是》,2022年第5期。

③ 习近平:《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《人民日报》,2021年7月2日。