

威权体制是如何运作的？

[文 / Kevin J. O'Brien]

[内容提要]周雪光文章与强世功文章的共同之处是关注治理而非改革或体制变迁，既关注正式规则也关注非正式规则，关注做法多于关注文本。两篇文章的主要区别在于抽象层次及探究深度。周文“组织做法”基本上是强文探讨的一般宪法原则的微观变体。两位作者令人信服地指出，有持久的规则塑造中国政治精英之间的行为模式。不过，这些规则是什么，宪法原则与其它制度（及临时政治妥协）的区别何在，仍有待进一步研究。

Abstract : Common features of the articles by Xueguang Zhou and Jiang Shigong include attention to governance rather than reform or regime change , to informal as well as formal rules , and to practice over texts. The essays differ mainly in their level of abstraction and the reach of their findings. But even here , Zhou's "organizational practices" are essentially micro-level variants of the broader , constitutional principles that Jiang explores. Both authors make a persuasive case that there are abiding rules that pattern behavior between Chinese political elites , though what these rules are , and what distinguishes constitutional principles from other institutions (and temporary political compromises) awaits further study.

本期的主要论文关注此时此刻，几乎没有涉及改革或制度变迁，令人耳目一新。对周雪光和强世功而言，关键问题是：“中国是如何治理的？”而不是“政权快要改变了吗？”也不是“中国将会变得民主吗？”甚至也不是“政治改革的前景怎样？”两位作者细致地考察了行政做法，并设法揭示影响中国政治的游戏规则。他们发现，今天的政治行动主要是发生在政权内部，治理取决于当权者之间难以尽数的折衷协调，既有政权不同层级的当权者之间的折衷协调，也有相同层级的当权者之间的折衷协调。

值得一提的是，周和强把考察重点放在政策过程及构造这个过程的正式和非正式的规则之上。他们与戴西(Dicey)和惠尔(Wheare)的观点很接近，认为政治制度不仅由法律和条例构成，而且还包含了习俗、谅解、习惯和常规。他们在每个步骤均强调中国是如何治理的，而不是最高领导人或宪法所说的中国应该如何治理。当周注意到被视为理所当然及合情合法的“非正式但高度制度化的做法”时，他与强可以说是所见略同。在探究中国政治中的公开秘密，并致力于为学术研究重新定向以使之远离死胡同和空中楼阁的过程中，

两位作者自始至终贴近实际。这两篇文章的不同之处主要在于抽象层次及其探索的深度。但即便如此,周文“组织的做法”基本上是靠文探究的一般宪法原则在微观层面上的变体。

两文均具有另一特色:它们既是作为各自学科(组织社会学和宪法学)、也是作为中国学的文章来撰写的。发生在中国的重要现象得到了阐释,不过却是作为社会科学家所说的一个“案例”来阐释的。由此,在各专业学科博得大量关注、尤其是年轻学者(及其雇主)的关注时,周和强提出了关于地区研究的作用这一重要问题。

一、周雪光与地方共谋

周文的核心是“好”而灵活的执行和“坏”的目标替代之间的张力。尽管他有时把地方共谋作为一种“组织失灵”和一个歪曲、敷衍或阴谋破坏的例子,但周的论点是:貌似趋异并非确实趋异。地方官员及其上级之间的共谋明目张胆且已体制化。在一个上级用高压手段来激励其下属的庞大集权的政体下,战略联盟的构建就成了对上级指示和经常性检查的绝对必要的反应。行政授权、自由裁量和灵活性得到了“制度逻辑”的支持,如果没有它们,治理将无法进行。

周文的寓意之一就是关于中国政策执行不力的大量研究其实是受到了误导。当中央宣布其企图贯彻一揽子令人难以置信的雄心勃勃的政策时,中国政治的研究者们经常过于认真地看待中央的言论,而事实上统治体系依赖于大量批示被(不受责罚地)忽略。并非当局的高层无法衡量敷衍塞职;亦非他们只关注重要任务的完成、却不激励地方干部落实其他任务;亦非绩效措施必须反复微调以引导下属执行多项任务并减少道德风险问题;亦非干部管理责任制与20世纪70年代末以来制定的法律规范相冲突。相反,官员

与其顶头上司之间的共谋,是进行统治所绝对必要的。这样的例子包括资金从一个预算项目被挪移到另一个上,逢年过节时的送礼,以及收买那些能够阻碍其所需项目的下属或上司。这样的“对策”以及对地方合谋及隐瞒的默认,并不破坏统治体系,他们本身就是统治体系,或至少是治理运行的润滑剂。

然而与此同时,周仍然为“目标替代”所困扰。他建议对有意设计的、无意设计的及由特殊利益主导的三种灵活性进行区分。不过,尽管由特殊利益主导的灵活性实际上就是腐败,因而必然是一种功能失调并且不可取,其他两种灵活性之间的区别却可能不像周所说的那么大。事实上,只有轻信的人才会认为中央政府不知道周所说的“制度逻辑”,或者认为中央并非早就知道必须容忍(并预期)下面的各种“不合法的”政策变种。换句话说,“设计”及“目的性”的概念不应被实体化,正如周所正确指出的那样:这三类灵活性往往混杂在一起,而只鼓励“好的”灵活性并清除“坏的”灵活性几乎不可能。

这对研究者很有启发。如果学者们也像中国领导人一样接受一个看法,即政策执行不当是固有的和常态的,这将会降低妖魔化地方干部(他们多年来已经承受了很多批评)的倾向,并增进人们对他们及其上司所承受压力的理解。这也将促使人们更加关注不切实际的政策目标以及强劲的、几乎不可抗拒的激励机制——这事实上使得官方目标与基层实践之间必然出现差距。虽然周开诚布公的制度分析淡化了彻头彻尾的贪婪及腐败成风的其他源头,但他对另一种令人困惑的结果——一个集中而强大的政权却经常不能确保其政策得到落实(有时甚至不试图去落实)——的阐述对此作了弥补。

因此得出的结论是:在中国这样一个幅员辽阔的集权政体下做一个威权领导者是很有挑战性

的,但这种挑战性并不像外界观察者所描述的那样严重。政策制定者知道他们指示下级去做的事只有一部分会实现,而时不时地加强压力(例如,在“扫黄打非”、反盗版、或食品安全排查的运动中)是旨在限制合谋,而不是将之斩草除根。此外,把合谋从统治体系中彻底清除,即便是可能的,大概也并不可取。很大一部分的地方合谋增进了社会福利,并且是基层“搞定工作”的“有效的适应性战略”。

二、强世功与中国宪法

强文首先是对形式主义的批判。他老练地把读者引离“国家宪法是‘假’的吗或是‘被普遍妄用’了吗?”的这一标准问题,转向更迫切的“中国宪法是什么?”的问题。尽管他花费了一些时间来解析文本,并对诸如宪政传播中的国际影响这类问题略显防备,但他也避免了仅仅附和党的路线或重复一些尽人皆知的虚假的陈年老套。他主要感兴趣的是做法而不是文本注释,他的“经验—历史视角”反映了社会科学家的直觉——存在一些在深层次造就中国的政治行为模式的根本原则(惯例、规则和习俗)。像周一一样,强关心的是中国是如何统治而不是一些文件声称如何统治的,他的“从形而上学或意识形态的迷雾中走出来,深入到中国政治的现实、历史和传统文化中去”的呼吁,对任何仍在从事空对空而不是脚踏实地的研究的法律学者或政治学家而言,都是一声打断睡梦的闹钟。

强文强调了中国政体的四个方面和中国“不成文宪法”的四个来源。“正在使用的、有效的”宪法是由党章以及某些惯例、教条和法令构成的。这宪法具体表现为一系列的制度关系:党与全国人民代表大会之间的关系、国家主席和其他掌权者之间的关系、中央和地方政府之间的关系、北京和

《基本法》治下的香港之间的关系。

强对人大的阐述拆解了“党和国家之间的互动关系”且有启发性,但也略显轻率。一方面,他声称人大代表是民主选举产生的,这听起来像是从他自己所批评的那种误导性的宪法论著中得出来的。他对合法性的论述也存在问题。共产党因其“政治理念、历史使命和阶级利益”是工人和农民的代表并“受到群众的拥护”这一说法,忽略了一个事实,即合法性的获得和维持并不是一劳永逸,而是必须像嫩苗一样日复一日予以培育。虽然最近的调查确实显示党的支持率很高,但这些支持的源头并不如强所说的那么遥远或不会干涸。

与此同时,强过分低估了人大的潜力。正如最近两部著作揭示的那样,地方人大取得了长足的进步。虽然代表性并没有明显改善,但立法和监督已经发生转变,在地方政策过程中地方人大发挥着日益重要的作用。充满活力的地方人大不是“竞争秀”或像强所说的“橡皮图章”,而是作为治理的伙伴,为利益相关各方(大部分在官僚体系之内)提供一个达成妥协的场所。行政改革正对权力关系重新洗牌并改变着政治活动的发生场所。党委和地方人大之间的关系已变得比领导和被领导更为复杂,合作或对抗、服从或争执这类非此即彼的选择经常得到微调。如果赵(Cho)、夏(Xia)^①所论切中肯綮,那么在中国的“不成文宪法”之下地方人大(至少)不会注定成为橡皮图章。“多党合作”提供了操作空间,仅通过重点考察一段特别安静时期的全国人大,强并没有充分探讨在党的领导下立法机构所能发挥的作用。^②

把国家主席职位作为中国宪法秩序的一个要素是个出人意外的选择。但它是观察人治与制度化统治之间所达成平衡的一个极好的视角。强文所描述的国家主席职务的历史具有多重层次并且引人入胜,或许这里只需指出它不仅讲述了一个

关于流动和变化的故事，同时也是一个关于连续性和行为制约的故事。强文也让人思考宪法变革除了高层领导的突发奇想之外还有什么其它根源，有些人会将国家元首的起起伏伏当作一切都是政治操纵及中国没有宪法秩序的证明。我认为那种观点是错误的。如果目前围绕国家主席的安排保持不变的话(如强预测的那样)，强将被证明是正确的。

等级制和民主集中制长期被认为是党国的基本特征。强的贡献是阐述了一种有着强大的地方政府的政治体系是如何保持高度集中的特质的。这再一次显示各级党委权威是其中的关键，而政府部门和人民代表大会显然是第二(和第三)把手。权力是集成的且源于中央。尽管存在“协商解决问题”和扩大地方自主权的周期性努力，过多的冲突则被避免，原因在于分权和制衡并未被提到台面上。对强而言，党的首要地位和纪律构成中国不成文宪法的核心，而党成为一种超宪法力量的可能性被有效地预先排除。(有些人可能怀疑是否存在党或中央政府可做的某些事情是违宪的这种情况)。^③各地(政府和人民代表大会)根据制度规划拥有有限的自治，而来自下面的主动性主要发生在政策落实过程中。毛泽东在《论十大关系》的讲话中可能要求给地方更大发言权，但权力的结构——即便在邓小平权力下放的改革之后——仍与这一目标相冲突。

强所考察的现行宪法的最后一个方面是香港基本法。他把它设想为一项两国之间类似条约的协议，该项协议规定了仅适用于一个地区的特殊法规。这似乎是合理的。不同的宪法之间可能存在不一致，否则，不同的解读将很快制造出矛盾之处。一个地区的统治原则与该国其他地区迥异或许不常见，但在殖民地或领土上适用不同的(或不完整的)宪法并非没有先例。宪法可以兼容区别对待。在资本主义的香港可以实行一套法规，而在后

社会主义的中国可以实行另外一套。但香港拥有一个“行政主导的政治体制”而不是“立法主导体制”是必要的这一点却并不那么显而易见。这是一个出于政治原因、而非宪法考量的选择。如果在香港有更多的“爱国者”，那这可能就不会是“必要的”了。

最后三点看法：强文在一个方面让人想起早期的中国学术：在他文章后半部分的一个段落中间藏着一个激进的建议：对党章的任何修改应该由全体人民参与并同意。同样令人瞩目的是，强对历史的重视导致他出人意料地强调毛泽东在中国政治中的持续影响。特别是考虑到他去世后发生的巨变，毛泽东对中国的影响依然特别庞大，即使在他常常藐视的宪法—法律领域也是如此。最后，如周文一样，强文对研究中国政治体制是一个贡献，因为他提出了一个很有说服力的论点，即存在一些长期的规则能够塑造精英之间的行为模式。这些规则是什么，以及如何将宪法原则与其他制度或临时性的政治妥协区别开来，有待进一步研究。我们只能寄望于强教授、他的学生和其他宪法研究者将这项研究深入下去。

(译/马俊亚)

注释：

Kevin J. O'Brien and Lian Jiang Li, "Selective policy implementation in rural China", *Comparative Politics* 31, 2 (1999): 167-86.

Maria Edin, "State capacity and local agent control in China: CCP cadre management from a township perspective", *China Q* 173(2003): 35-52.

Susan H. Whiting, "The cadre evaluation system at the grass roots: the paradox of party rule", pp. 101-119 in Barry J. Naughton and Dali L. Yang (eds.), *Holding*

China Together : Diversity and National Integration in the Post-Deng Era. New York : Cambridge Univ. Press , 2004.

Carl F Minzner , “Riots and coverups : Counterproductive control of local agents in China” , *University of Pennsylvania Journal of International Law* , 待出版。

Kevin J. O’Brien and Lian Jiang Li , *Rightful Resistance in Rural China*. New York : Cambridge Univ. Press , 2006.

关于当代中国政治合法性的问题,见 Gunter Schubert and Xuelian Chen , “Village elections in contemporary China : new spaces for generating regime legitimacy ? Experiences from Lishu County” , *China Perspectives* (2007) 3 : 12-25 , Gunter Schubert , “One-party rule and the question of legitimacy in contemporary China : preliminary thoughts on setting up a new research agenda” , *J. of Contemporary China* (2008)17 , 54 : 191 -204 , Bruce Gilley , “Legitimacy and institutional change : the case of China” , *Comparative Political Studies* 41 , 3 (2008) : 259-84 , and Bruce Gilley and Heike Holbig , “The debate on party legitimacy in China : a mixed quantitative/qualitative analysis” , *J. of Contemporary China* 18 , 59 (2009) : 339-58。

Chen Jie , *Popular Political Support in Urban China*. Stanford , CA : Stanford Univ. Press , 2004. John James Kennedy , “Popular support and the rural and urban divide in China : the influence of education and the state-controlled media” , *Political Studies* , 待出版。在网页 <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/120121162/PDFSTART> 可以查到,查获时间为 2009 年 6 月 9 日。

Cho Young Nam , *Local People’s Congresses in Chi-*

na : Development and Transition. New York : Cambridge Univ. Press , 2008. Xia Ming , *The People’s Congresses and Governance in China : Toward a Network Mode of Governance*. London : Routledge , 2008.

Kevin J. O’Brien , “Local people’s congresses and governing China” , *China J.* 61(2009) : 131-41.

Cho Young Nam , *Local People’s Congresses in China : Development and Transition*. New York : Cambridge Univ. Press , 2008.

①Xia Ming , *The People’s Congresses and Governance in China : Toward a Network Mode of Governance*. London : Routledge , 2008.

②对地方人大是“橡皮图章”这一看法的有力反驳,见 Tanner Murray Scot , *The Politics of Lawmaking in China : Institutions , Processes , and Democratic Prospects*. Oxford : Oxford Univ. Press , 1999。Kevin J. O’Brien , *Reform Without Liberalization : China’s National People’s Congress and the Politics of Institutional Change*. New York : Cambridge Univ. Press , 1990 与 Michael W. Dowdle , “The constitutional development and operations of the National People’s Congress” , *Columbia J. of Asian Law* 11 , 1(1997) : 1-125 也认为这一说法并无助益。

③当然,中央请客地方出钱(无财政支援的任务)以及中央政府侵夺地方财政的事实(就像 2009 年在加利福尼亚州发生的事情)提醒我们,无论是在中央集权制还是在联邦制国家,也无论在独裁还是民主制度下,最高领导人都往往会试图侵犯地方的自主和权益。

Kevin J. O’Brien(欧博文) :美国加利福尼亚大学伯克利分校

责任编辑 :于喜强