

# 中国政府原理的集权之维： 历史与现代化

陈明明\*

**【摘要】**所有的政治活动都有集权或分权的因素，当分权或集权具有系统性、结构性的特征时，分权或集权便超越了工具性的含义，具有制度安排的性质，或被称为分权政府，或被称为集权政府。西方的封建主义产生的分权体制，后经资产阶级革命用自由主义和代议制原则改造和创建了现代分权制衡的政府结构，分权的学说和分权政府由此被视为“永恒的规律”。中国的郡县主义产生了大一统的集权体制，大一统的集权基因经过遗传和变异的相互作用和反复选择，成为一种稳定的传统，对后世中国人的政治行为和制度选择具有深刻影响。中国近代以来的革命以人民主权为口号刷新了大一统的政治含义，中国共产党在大一统的框架下重建中国，把人民主权作为现代国家和代表制政府的基石，集中统一的原则延续了大一统国家集权的传统，在新的历史条件下，既是中国现代化全方位动员的迫切需要，也是代表制政府原理的逻辑体现。

**【关键词】**分权；集权；大一统；代表制政府

## 一、引言

如果说权力是政治的本质，那么权力的分散与权力的集中，即通常所说的分权与集权便是政治学的重大问题之一<sup>①</sup>。分权与集权有三层含义：第一层含义发生在权力的运用过程中。任何政府都有分权与集权之用，所谓“分权以搞活”“集权以调控”，是一种基于信息成本约束或收益—成本比较而使用的工具性的权力方式。分散权力或集中权力视组织任务和管理要求而定，并无一定成规，所有的政府行为都有分权和集权的因素。第二层含义表现在权力的组织形式上。不同的政府有不同的设置原则，如西方政府的“分权制衡”原则、中国政府的“民主集中制”原则，这些原则决定了政府的基本形式，即政体形式（government forms），如总统制、内阁制、

委员会制、人民代表大会制等（在广义上也可把诸如地方分权的联邦制、中央集权的单一制等“国家结构形式”归入其中）。权力的组织原则反映了政府建构背后的结构性环境的制约，不仅和地理、法制、民情等因素有关，而且和阶级、族群、党派等政治力量的博弈有关，它们的交互作用构成了政府“何以如此”的理由，于是又有了第三层含义，即权力的制度逻辑。所谓权力的制度逻辑是指权力产生和运行所遵循的某种不可逾越、不可背离的内在法则，这种法则构成并解释了权力的合法性，给定了权力变迁的“合理”边界。事实上，政府形式赖以建构和存在的设置原则是一定“历史—社会—文化”条件的产物<sup>[1]</sup>，在这一层含义中，分权或集权已经不是一种工具性的运用，而是一种具有系统性、结构性特征的制度安排。根据这些系统性、结构性特征，人们

\* 陈明明：复旦大学国际关系与公共事务学院教授，mmchen@fudan.edu.cn。

<sup>①</sup> 具体可参见：莱斯利·里普森的《政治学的重大问题》（第10章“集权与分权：第四问题之一”）。其中，第11章“地方主义、中央主义与联邦制”其实也是“集权与分权”问题的展开，故在书中列为“第四问题之二”。

把一些政府称为分权政府（分权体制），把另一些政府称为集权政府（集权体制），并把分权学说和集权学说视为现代政府原理的重要内容之一。

在系统性结构性约束下，一个政府的某些施政行为乃至体制性构造即使权力再集中，也仍然被人们认为是一个分权政府，如英国式的首相集权、法国式的总统集权并不影响它们属于分权体制的政府性质；反过来，一个政府实行的政策即使表现得权力再分散，也不妨碍它被看作是一个集权的政府，如中国政府在改革开放后进行了大规模的分权改革，甚至触碰到了“分权的底限”，所谓“财政联邦主义”“行为性联邦”“地方诸侯经济”“地方和中央的讨价还价”等评论不绝于耳，但中国政府仍然是一个集权的政府，集权的体制特征并没有改变。这不仅仅是由中国宪法的集权性质（集中统一的中央领导和民主集中制的组织原则）决定的，更重要的是由植根于历史中国的“大一统”和当代中国的政党—国家及其推动的现代化进程决定的。所谓分权政府和集权政府的分野和分析，正是在权力的组织原则、权力的制度逻辑的意义上进行的。

## 二、分权思想与西欧封建传统

分权思想源远流长，可追溯至古希腊亚里士多德关于权力分立的学说。按照亚里士多德对城邦制度的观察和总结，一切政体都是由三个要素构成的，分别是议事机能、行政机能和审判机能，“各要素的组织如不相同，则由此合成的政体也不相同”，它们的不同组织方式构成了诸如平民政体、寡头政体、贵族政体、共和政体等“城邦公职分配制度”可供识别的尺度<sup>①</sup>。亚氏并没有明确提出这些要素的安排何为最优的问题，更多的是强调城邦政体能否保持稳定，取决于三个要素能否各司其职、保持平衡。但他显然认为“共和政体”（polity）“以中产阶级为基础，是我们这里所涉及的各政体中最为稳定的类

型”<sup>[2]</sup>。共和政体之所以最为稳定，是因为它体现了作为城邦政体最高要素的议事机能的相对均衡性，实际上是一种“混合政体”，这种混合政体是寡头政体与民主政体的“合成”，寡头代表着富人的统治，易于为富不仁；民代表穷人的统治，易于以众暴寡，城邦的稳定需要弱化富人和穷人的冲突，共和政体的混合性正好满足调解城邦贫富的政治冲突的需要<sup>[3]</sup>。混合政体的观点，对当时和后世的政治思想和实践产生了重大影响。例如古罗马时期的一些政治家和思想家用混合政体来阐释政治事物的本性，认为国家的特征最终取决于政府的形式，政府的形式无外乎君主制、贵族制和民主制三种形式，但不幸的是，这三种形式中的任何一种都受制于各自的缺陷，不可避免堕落为其反面，如僭主制和暴民统治，出现周期性的革命和轮回。要打破这种政体循环，就要吸收每一种政体各自恰当特色的形式和原则，缔造能够体现三种政体“均衡结合”的“第四种政府形式”<sup>[4]</sup>。这就是罗马共和政体的构成。希腊思想家波利比乌斯指出罗马何以能迅速扩张，关键在于罗马政体的混合性，混合如此成功，“以至于本国人都不可能确切指出整个制度是贵族制、民主制还是君主制”<sup>[3]</sup>。

混合政体论和分权论当然有区别，前者确信社会中主要阶级和利益集团联合参与政府可防止某个阶级或集团把自己的意志强加于其他阶级或集团，后者强调政府职能分配给政府各个部分并限制任何部分只能行使其恰当的权力。这两种思想在其发展史上一直紧密相连，都关心在政府内建立内在机制来约束权力<sup>[5]</sup>，反映了西方古典世界不同阶级和集团对权力分享的追求。但是，古典混合政体中的分权着眼点是“分而合作”以维持城邦或帝国的平衡，不是“分而制约”以防止权力的独专，真正基于“一切有权者都会滥用权力”的理性认知而从权力结构上提出分权制衡理论的，是近代启蒙思想家洛克和孟德斯鸠。在《政府论》中，洛克清楚地表达了权力在不同主体间分立的原则，因为“如果同一批人同时拥有

<sup>①</sup> 具体可参见：亚里士多德. 政治学. 北京：商务印书馆，1981：214—230。这里没有提及君主政体或僭主政体，是因为君主或僭主并不构成议事、行政和审判中的一方，但在逻辑上，君主政体或僭主政体代表着三种机能悉归一人掌控的极端情况。

制定和执行法律的权力，这就会给人们的弱点以绝大的诱惑，使他们动辄要攫取权力，借以使他们自己免于服从他们制定的法律，并且在制定和执行法律时，使法律适合于他们自己的私人利益，因而他们就与社会的其余成员有不相同的利益，违反了社会和政府的目的是”<sup>[6]</sup>。洛克由此主张立法权与行政权的两权分立（他没有区分司法权，把司法功能视为立法功能的一部分，而区分出的对外权则交由掌握行政权的主体行使）<sup>①</sup>。孟德斯鸠则明确提出政府的权力应一分为三，立法权由议会行使，行政权由君主行使，司法权由法院行使，三权各自独立，彼此交叉，相互制约，以此最大限度保证政府系统内部各权力分支的结构优势，避免一权独大，从而实现国家政权的稳定与平衡。孟德斯鸠把英国政治制度视为三权分立并不准确，但把分权看作是政治自由的基础，在西方政治理论中并无分歧。三权分立的制衡机制和限权功能因而被誉为西方“宪法制度的中流砥柱”，自18世纪起，逐渐被西方各国所采用，虽然各国制度实践和重心不尽相同，如詹宁斯所说<sup>[7]</sup>：

在英国，分权得到了维护，然而使议会处于最高地位，法院受议会控制，对于控告行政当局的讼案给予救济。在美国，分权学说也得到了维护，因此使行政机构相对分立立法机构，然而使最高法院享有宣布立法机构的法令为无效的权力。在法国，立法机构构成了最高权力机构，但未能使民事法院拥有控制立法行为或行政行为的合法性的权力。

由此可见，分权理论和分权政府构成了西方政府原理的重要基石。

分权作为一种制度特征，是历史发展和现实环境共同作用的结果，其中历史的传统是非常重要的。如果说城邦时代的自治孕育了分权的思想及其实践，那么可以说欧洲的封建主义奠定了分权的体制结构，而自由市场和市民社会的发展则

强化了分权的趋势。封建主义（feudalism）本义是土地分封主义（采邑制），封建领主贵族在封授地产时，连同附在土地上的统治权（如行政权、司法权、征税权等）一并分封，土地的层层分封和统治权的层层分解，就导致了权力系统的多元化和私人化。封地上的贵族对上为封臣，对下为封君，以自己的领地为依托，割据一方，各自为政，无论是“广义的封建论”（如布洛赫的领主—农奴的经济关系）<sup>[9]</sup>，还是“狭义的封建论”（如冈绍夫的“自由人之间”的主从关系）<sup>[9]</sup>，都揭示了封建制度的一个显著特征：主权分裂、政治多元<sup>[10]</sup>。封建的权利义务关系早期靠封建法来界定、调整和维护，这是欧洲封建主义的重要特点，由此封君—封臣不是一种单纯的支配服从关系，而是基于双方互相承诺的契约关系。到11—12世纪，国王封赐领地的特许状为封建法提供了新的成文法的依据。这些就是“封建制度中的宪政因素”<sup>[11]</sup>。欧洲的封建主义正是因为主权分裂、政治多元，故而在封建体系下存在着封建主鞭长莫及或因封建法而不可直接施加强制的大大小小的空间，自由的种子就在这些空间中生长出来。欧洲的城市就是这样的自由空间。诚然，城市是封建体系的组成部分，是奉国王特许状而存在，为国王统治输送物质资源的场所，但城市又是封建母腹中的异质机体，生长着最终埋葬封建主义的革命力量。城市有什么？有初级工业作坊，有行会组织，有商业活动，有货币流通，有市民生活和文化，有放债收息的金融机构，等等。“城市的空气使人自由”，这句西谚再鲜明不过地表达了城市相对于封建领地的独特的性质。城市的商业逻辑是自由贸易，货币的本性是满世界奔走，当财富日渐积累的市民要求贸易走出城市、走进腹地以实现更大的商业利益时，却发现长距离贸易在封建割据的重重藩篱和关税不统一的情况下备受沉重的交易成本的煎熬。这时，封建主义的丧钟便敲响了。

欧洲中世纪末期市民运动表明，资本主义的

① 洛克的分权学说对立法至上的强调使有些人拒绝承认其为分权学说的倡导者，但洛克的立法权不是专断的和无限的，立法权只限于分配正义，并由已颁布的法律和获得授权的法官来决定臣民的权利。国王不能立法，只能同意立法；国会监督法律执行，但自身不能执行。这就成为均衡制的基础。所以维尔说在一定程度上洛克可称为“美国宪法之父”<sup>[6]59-61</sup>。

兴起与发展必须结束封建体制，代之以统一的法律、统一的关税、统一的政府。这个历史过程首先是通过王权与市民阶级的结盟摧毁封建贵族的政治多元，建立中央集权的统一国家为先导的。然后是市民阶级以自然权利和社会契约为思想武器，以“非代议士不纳税”为政治口号，发动资产阶级革命，在中央集权提供的统一的现成的国家设施条件下，用市场和市民社会的逻辑改造经济结构，用自由主义和代议制的原则创建政治结构，从而把国家的政治开关从君主统治扳到资产阶级统治。这个过程在欧洲不同的国家有不同的具体特点，如果把美国的国家建构也看作是欧洲革命的回响的话，那么在西方资产阶级革命中，择其制度大要而言，英国式的阶级妥协建立了君主立宪政体，法国式的激进革命建立了平民民主政体，美国式的独立战争建立了合众（州）联邦共和政体。这些政体几经内部的变革和反复，最终基本上都呈现出共同的特征，即代议民主、分权制衡、共和宪政。其中，分权制衡是代议民主和共和宪政赖以存续的根本性制度机制，分权政府是资产阶级民族国家的最典型的政府形态。资产阶级建立的中央集权的民族国家，其制度机制和政府形态实行分权制衡，看起来似乎是一个矛盾，但如果细究这些国家的“历史—社会—文化”环境，就不难发现，从长达近千年的封建体制中发展而来的现代国家，封建的自由传统、封建的等级会议制度、封建的城市自治、封建的契约法治精神，积累起了这些现代国家起步和巩固所需动员的制度资源。资产阶级革命被认为代表了“从分散的历史走向整合的历史”，但是整合又是为了什么？整合是为了在统一的国家内发展自由市场，给资本的扩张铺路，而自由市场和资本扩张的本性对利维坦天然具有戒惕之心，所以封建割据带来的分权传统在新的历史条件下，便发展为西方现代国家建构中的分权制衡和分权政府的制度原则。正如马克思所提到的那样，“在某一国家里，某个时期的王权、贵族和资产阶级争夺统治，因而，在那里统治是分享的，那里占统治地位的思想就会是关于分权的学说，人们把分权当作‘永恒的规律’来谈论”<sup>[12]</sup>。

### 三、“大一统”与中央集权的形构

西方这种历史发展路径及其背后的思想机制同中国的历史演进和文化传统是完全不同的。在人类告别“野蛮状态”迎来“文明社会”之际，西方是以财产和地域因素消解部落组织并在此基础上建立起古典国家而进入文明时代，中国则是保留并依靠血缘宗法因素把未完全解体的部落组织聚合为新的共同体而进入文明时代<sup>[13-15]</sup>。后者这种“协和万邦”的建国之路，使它很早就发展出“天下共主”的观念。当古代中国人通过天象观测来辨方正位，“天圆地方”的空间结构、天下秩序的感觉和想象便已初步确立，天圆地方当然有一个中心，先民据有这个中心（“宅兹中国”），赋予天下以统一性和稳定性，最终成为绝对中心统摄下的“大一统”世界。大一统这个词始见于汉时的《春秋公羊传·隐公元年》，其开篇就说：

元年春，王正月。元年者何？君之始年也。春者何？岁之始也。王者孰谓？谓文王也。曷为先言王而后言正月？王正月也。何言乎王正月？大一统也。

天元地始王正月，即天道、农时与人事三者合一构成了万物同源、四时轮替、天下共治的大一统。如果说天下秩序在秦汉以前还是一个隐性的框架，那么秦汉以后经由大一统的提出便具有了明确的内容：大一统之所谓“大”，是指疆域规模之大，广土众民；所谓“一”，是指天下归一，礼乐征伐自天子出，政令不出二门；所谓“统”，是指“六合同风”，“九州共贯”，车同轨，书同文，行同伦，民同俗，百川异源，终归于海，文化多元，兼容并包。

在世界史上，古代中国的大一统和古希腊的城邦自治大体上都属于“轴心文明时代”的产物，但是大一统这种观念包含了古代中国国家不同于古希腊城邦的基本要素和政治取向。第一，如上所述，它发生于部落解体时代众多尚未完全解体的部落组织被称“王”的部族聚合而成的大型宗法乡土共同体，而不会发生于亚里士多德生

活的那种随部落解体而形成阶级社会的小型城邦共同体。尽管在夏商周时期号称有几千个小邦，但经兼并运动在春秋战国时期已经剩下几十个小邦，其规模也远大于古希腊村落式的城邦，而且最重要的是，它对“君国一之”的自觉需求使它到周时已确立了以王畿为中心的天下共主的格局，到秦时终于演变为一个大规模的官僚制国家，而古希腊商业城邦虽有频繁战争但始终没有形成大型共同体的构建及其意识。第二，它倾向于一种中央集权的政治结构所要求的抑制世卿豪强、防止割据势力坐大的治理形态，而不是古希腊城邦那种视贫民和富豪、平民和寡头竞夺“城邦公职”为常态的竞争形态。在周秦相交的时代，尽管处于封建社会，但“普天之下莫非王土，率土之滨莫非王臣”的观念仍然是主流的正统观念，所以诸侯战争最终会指向争夺“天下”的统治权，而古希腊的城邦政治只能在君主—僭主、贵族—寡头、平民—暴民政体之间循环交替。第三，它强调“选贤与能，讲信修睦”的“大道之行，天下为公”的政道思维，而不是古希腊城邦政治强调的三种职能因素在阶级之间平衡分配以维护城邦稳定的政体思维<sup>[16]</sup>。“公天下”以苍生为顾念，以均平为大要，相信得天道者胜，便有国泰民安、政通人和、河清海晏的太平治世；恃私智者败，才有“天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己”的据土相争。而古希腊政体思维以阶级分殊为基础，城邦最重要和最普遍的部分是多数穷人和少数富人，贫富之间的斗争使得城邦实际只有两种政体即民主政体和寡头政体相克相生，中产阶级则是为数更小的阶级，其作用常常是被富人与穷人的斗争所限制而不是被加强<sup>[3]</sup>，由此导致了古希腊城邦的衰落，最终被异族所征服。

大一统是中国古代思想家在大型复杂共同体中生活的经验凝结，它既是中国人的生活方式，也是中国政治的制度样式。作为政治制度，大一统从战国初期开始便日渐显示出它的中央集权的特征，其主要表现为郡县制的建立、齐民编户制

的实施、驿传体系的完善、军功爵制的推行。郡县最初是适应兼并战争的需要而划分的若干战区，以方便统一调度和配置战略资源，其后逐渐发展为统治国土和治理民众的行政区域。秦一统天下后，置郡三十六，辖县八九百，普遍实行以县管亭、乡，并以乡统里、社的基层组织制度，从而将天下整合为一统无外的政治系统、中央集权贯彻到基层社会的行政网格。齐民编户是随郡县制发展而来的管理民众的户籍制度。齐民之“齐”即民众无论贵贱，不分国野，同编入国家图籍，齐民编户反映了中央集权国家提取资源、垂直管理的需要，因为当土地和人口成为赋税征收的对象，建立严密的户籍制度就势所必然。户籍制度一经建立，民众的生产、生活资料 and 日常行为便都处于国家的监控之中。驿传体系是由国道和驿路构成的朝廷公文传递、物资运输、军队调动、军队后勤补给的交通信息网络，也是朝廷对边疆地区进行控制的重要手段。“凡国野之道，十里有庐，庐有饮食，三十里有宿，宿有路室，路室有委五十里有市，市有侯馆，侯馆有积。”<sup>①</sup>除特殊军事驿道外，其他驿道基本上为公共使用，方便了民间商贸的发展。驿传服务体系由此把中心和边陲连接起来。军功爵制的推行改变了春秋以前列国普遍存在的“世卿世禄”制度，庶民以军功为获得爵禄赏赐的必要条件，为下层社会进入官僚国家的等级序列提供了机会，它不但是走向中央集权国家的军事制度的重要内容，而且是秦以后新的国家官僚制度的组成部分。

作为中国人的生活方式，大一统的观念经汉代“独尊儒术”的传播机制早已内化为社会集体行动的无意识。“天尊地卑，乾坤定矣。卑高以陈，贵贱位矣。”<sup>②</sup>尊卑之分、贵贱之别是宇宙内在的规定性，“故圣人作乐以应天，制礼以配地”<sup>③</sup>，自然的秩序（天理）便与社会的秩序（伦理）形成有机的统一，集中体现为中国社会的礼治。礼治的重要特征之一是明确每个人在不

① 具体可参见：《周礼·地官·遗人》。

② 具体可参见：《周易·系辞上》。

③ 具体可参见：《礼记·乐记》。

同场合、不同关系中的身份、地位、角色，并以此确定自己的行动，在制度层面包括了政治、行政、司法、婚丧嫁娶、宗教祭祀诸方面的一整套行为规范；在伦理层面包括了父权家族原理、伦理忠孝原理、服制裁决原理、权利差等原理等一系列调节宗族、群体、人际关系的原则总和；在文化或意识形态层面构成了传统中国最核心的价值观念。“独尊儒术”并非不讲“法治”，历代王朝都采用“礼法并用”之策，甚至是“儒表法里”，但是正如瞿同祖所言，这个“法”本质上是“礼”，所谓“法从礼出，以礼入法”<sup>[17]</sup>，“法”不过是以外在的强制的方式把“天理”之“礼”贯彻到社会生活的方方面面，使“礼”成为上至国家纲纪、下至黎民百姓进行自我约束以保持国家长治久安、人民安居乐业的非成文的习惯法。自两汉的引礼入法，经魏晋南北朝的礼法结合，到隋唐至宋元明清的礼法合一，凡伦理视为异端的，法律必予制裁，凡伦理所褒扬的，法律必予维护。大一统在政治上的中央集权得到了社会文化上的支持。

中国文明的特点是维系了数千年的大一统，而把大一统的政治制度和生活方式联结起来的关键因素是中国有一个西方社会所没有的独特的阶层，以及适合这个阶层生活的制度及其信念，这就是相对开放流动的士人阶层、“开科取士”的科举制度和“修齐治平”的意识形态。作为一个与土地联系松弛、等级身份界限模糊的“游士”阶层，他们在春秋战国时期便活跃周旋于列国之间，以其知识、策术和理念影响着逐鹿中原的统治者。秦汉以后，士人被国家所吸纳，成为国家官僚机构成员的基本来源，这和大致同时期的罗马初期由贵族任官、后由自由民和商人入仕不同，后者借帝国争取他们的土地和商业利益，前者则基于维护大一统的信念主动臣服于中央，是中央集权超大国家的主要组织力量和自觉理性支持者。如果说中国的农耕社会是一个由上层官僚机构、中层地方自治组织和下层家族宗法组织构成的一体化结构，那么作为中层结构的士人阶层便是这个一体化的黏合剂，他们具有双重角色，一方面是代表着国家道统和学统的知识精英，另一方面是代表着国家地方和基层治理的乡土精

英；他们履行着双重功能，一方面作为王朝国家的政治候补（有功名的士子），通过科举制完成社会与国家官僚组织的有效衔接，另一方面作为王朝国家的社会基础（居乡的士绅），通过伦理本位实现民间与官府的沟通互动。士人阶层之所以有如此的能动力量，根本上在于他们是儒家意识形态的承载者和解释者，儒家意识形态把国家看作家庭的同构体，有效消解了家与国的对抗，所以成为“社会上、中、下三个层次权威的合法性来源，从而把三个层次联成一体，使三者能互相协调”，“实现了一个超级农业社会之整合”<sup>[18]</sup>。

从这里不难看出大一统对于中国制度与组织、生活方式和中国人思维的深刻影响。近代以来的民主革命，革掉的只是大一统政治制度中的官僚专制主义、生活方式中的宗法家族主义和思维方式中的特殊主义，但并没有革掉大一统赖以存在的多民族共同体的生存发展形态，没有革掉“车同轨、书同文、行同伦”的文化形态，没有革掉“民为邦本，天下为公”的价值形态，没有革掉“礼乐征伐”自中央出的国家统一形态。换句话说，大一统作为一个传统，在近代以来的革命的冲击下经历了皇冠落地、帝制覆亡的大事变，改变了专制主义家天下的政治逻辑，但保留了多民族统一国家“协和万邦”、对生民赋有保护性义务的“公天下”的政治内核。“百代都行秦政法”，秦汉建立的这个大一统的传统始终制约着中国的现代国家建设。传统为什么有如此之伟力？是因为所有的变革都是在历史中展开的，总是在历史提供的基础上进行的，历史固然是一经发生就归于消失的东西，但历史的“集体记忆”——人们在特定时空解决问题的方式，无论是经验还是教训，则在世代的传承间作为知识和价值保存下来，只要产生问题的环境和背景没有本质上的变化，曾经解决问题的方式必然会影响到现今人们的选择，传统的作用就在这里。在这个意义上说，大一统已经成为中华文明的基因，而基因恰恰是经过遗传和变异的相互作用反复选择后留下来的稳定的积淀，它对人们的政治行为具有强制性。

在批判和推翻帝制的 20 世纪初的革命中，

人们曾经把皇权专制主义同大一统联系在一起，试图在颠覆帝制的同时，废弃大一统的国家结构形式，这就是“联邦中国”建设方案的提出。梁启超说：“效瑞士之例，自分为数小邦，据联邦之制，以实行民主之权，则其国势之强盛，人民之自由，必可以震古烁今而永为后世万国法者。”<sup>[19]</sup>革命党人冯自由在同盟会机关报《民报》著文称“共和政治也，联邦政体也”，“然使吾党之目的而达，则中国之政体将变为法国之共和，美国之联邦”<sup>[20]</sup>。同盟会的纲领就是“驱逐鞑虏，恢复中华，建立合众政府”，“合众政府”即联邦政府。孙中山在武昌起义后发表“在巴黎的谈话”，明确指出：“中国革命之目的，系欲建立共和政府，效法美国，除此之外，无论何项政体皆不宜于中国。”他的理由是中国超大，省份过多，人种（民族）复杂，气候不同，人民习性各异，“似此情势，于政治上万不宜于中央集权，倘用北美联邦制实最为相宜”<sup>[21]</sup>。这和托克维尔的“民情决定政体论”非常相似<sup>①</sup>。这种因打倒皇帝制度进而废除大一统的联邦论在20世纪20年代的实践高潮是“联省自治”，即使是初步接受了马克思主义的青年共产主义者，如李大钊、毛泽东等人，都有过激进的“世界联邦（邦）”<sup>[22]</sup>、“解散中国”<sup>[23]</sup>的思想，虽然同道中有反对“联省自治”者（如陈独秀），但不过是反对地方自治旗号下的“官治”和军人的“联督割据”<sup>[24]</sup>，并不反对联邦的理想本身，及至共产党成立后，在其党纲和后来的宣传中仍主张建立“中华联邦共和国”的构想<sup>[25]</sup>。

然而，在中国的国家制度实践中，解构大一统的联邦制始终不能成为主流，坚持大一统的单一制最终成为制度的基本形态，其中最重要的原因之一，恰恰和孙中山“巴黎谈话”中所注意到的“民情”有关——经济、族裔、省份和文化的多样性不是散落于“封建”状态中，而是存续于历史久远的古老帝国，所谓“山川异域，风月同天”。在没有政治强制的“自然状态”下，多样性可能会自发演化为若干分离而独立的小共同

体，但在长期共同生活经验已经形成的互嵌性框架中，多样性的保存不能不以聚合为相互依存的多元的大共同体为前提。何况“联邦”在北美是一个由分而合的过程，在中国则是一个由合而分的概念，它既不符合中国人承平年间“和合而生”、危机时代抱团自救的理念，也不符合中国本来就是一个依靠中央集权制度“治水”以解决生存与发展问题的治理实践。所以孙中山在推翻帝制建立民国后，很快就放弃了原来的激进主张，提出“保持政治统一，将以建立单一之国，行集权之制，使建设之事纲举而目张也”<sup>[26]</sup>。国民党北伐成功建立南京政府，以党国体制的形式确立国家体制的单一制特征。共产党推翻国民党统治建立中华人民共和国，以更为强大有效的党国体制为新国家的单一制奠定了坚实的基础。无论是国民党还是共产党，中国现代史上这两家势均力敌的政治力量，逐鹿中原最后的结果都恢复或采用了大一统的单一制的国家体制。我们不能把这归诸于历史的力量和人心所向，历史记忆、文化传统对民族复兴之“光荣和梦想”的内在而强韧的制约和激励，不论如何估量都不会过分。

#### 四、超大规模国家的现代化

作为国家结构形式的单一制只是大一统的一个面相，大一统的本质是集中与统一。在传统的帝制时代是“礼乐征伐自天子出”，天子打倒落后；在革命后的社会是“礼乐征伐自人民出”，即人民是国家的主人，是国家权力的来源和归宿。这是政治逻辑的变换，但在“形式逻辑”上，人民统治是通过委托授权的代表制进行的，这种代表制在国家治理实践中要求“事在四方，要在中央”。所以大一统不仅表现为国家结构形式的单一制，而且更重要的是表现为国家组织形式的集权制。大一统离开集权就不成为大一统。因此接下来的问题就是集权何以必须？把集权置于历史来考察，只是说明历史形成的理念和行事

<sup>①</sup> 托克维尔说：“美国之能维护民主制度，应归功于地理环境、法制和民情。”“依我看，自然环境不如法制，而法制又不如民情。”具体可参见：论美国的民主（上卷），北京：商务印书馆，1991：354+358。

习惯支持了集权，但在历史发生巨变的时刻，在创造历史的主体曾经图谋改弦更张移植外制的时刻，集权最终还是作为不二的法则被恢复或选取。

一定有更根本的原因、更强烈更实际的需求，使得创造历史的主体不得不从历史与现实的交汇中去寻求现代性的进路。这个根本的原因、更强烈的需求是超大规模国家面临并试图解决的现代化困境。从19世纪中叶即晚清以来，中国进入了世界史上的资本主义全球扩张的时代。马克思曾以恢弘的视野描述过资本主义对这个时代的深刻影响<sup>[27]</sup>：

资产阶级，由于开拓了世界市场，使一切国家的生产和消费都成为世界性的了。……古老的民族工业被消灭了，并且每天都还在被消灭。它们被新的工业排挤掉了，新的工业的建立已经成为一切文明民族的生命攸关的问题；这些工业所加工的，已经不是本地的原料，而是来自极其遥远的地区的原料；它们的产品不仅供本国消费，而且同时供世界各地消费。……过去那种地方的和民族的自给自足和闭关自守状态，被各民族的各方面的互相往来和各方面的互相依赖所代替了。

资产阶级，由于一切生产工具的迅速改进，由于交通的极其便利，把一切民族甚至最野蛮的民族都卷到文明中来了。它的商品的低廉价格，是它用来摧毁一切万里长城、征服野蛮人最顽强的仇外心理的重炮。它迫使一切民族——如果它们不想灭亡的话——采用资产阶级的生产方式；它迫使它们在自己那里推行所谓的文明，即变成资产者。一句话，它按照自己的面貌为自己创造出一个世界。

中国的“三千年未有之大变局”正是这个资本主义的全球扩张带来的，它中断了农耕社会的自我复制，打破了王朝循环的规律，提供了前所未有的历史机遇。中国人在这个时代为了不使自己灭亡，不得不学着“采用资产阶级的生活方式”，“推行所谓文明制度”，试图把“农民的国

家”变成“资产者”的国家，即把农业文明转变为工业文明。洋务运动就是中国人的自救运动，也是中国现代化的最早尝试。但是，资本主义的全球扩张在逻辑上是资本的增殖过程，在结构上却是资本的征服运动，后者需要把非资本主义国家变为资本主义国家的原料产地和商品销售市场，即保持其农业国家的状态才能满足前者的扩张逻辑。也就是说，资本和商品的重炮摧毁万里长城，实际上并不是要把所谓非现代国家变成现代国家，而是如同它在西方本土所做的使乡村从属于城市那样，在全球资本主义扩张的结构中使所谓未开化的国家从属于文明的国家、农民的民族从属于资产阶级的民族、落后的东方从属于先进的西方，即西方国家借资本主义的经济、政治和军事力量“制造”一个全球依附性的结构<sup>[28]</sup>。不打破这个结构，作为不发达国家的中国就不能跻身于世界强盛民族之林。

打破这一结构的前提是存在一个既能有效动员内部资源，又能与西方列强平等交易的独立自主的国家。但是，19世纪中叶以后，中国的国家本身已经严重丧失了它的内外治理能力。其一是军事财政的衰败使它无法抵御外部列强的入侵，一系列不平等条约的签订反映了国家主权遭到严重侵蚀和损害，于是发生了严重的主权危机；其二是借助私人武装镇压太平天国的起义导致地方势力的崛起，中央权威的溃落，中央对地方社会、边疆地区的管辖能力越来越软弱，于是发生了严重的权威危机；其三是传统儒学意识形态面临来自西方经济、科技和文化的挑战，道统和价值受到质疑，统治的合法性日益凋零，于是发生严重的文化危机。大一统的国家出现了某种类封建化的征兆（所谓“督抚专权”），到光绪末年，朝廷举凡兵卒粮饷一应事务不得不仰求于督抚，而督抚又各专其兵、各私其才，唯知自固疆圉，不知有国。故康有为把当时十八行省比之十八小国<sup>[29]</sup>，中国的政治、军事和经济处在溃散、糜烂之中。西方现代国家崛起已经表明所有的必要条件——“统一的政府、统一的法律、统一的民族阶级利益和统一的关税的国家”<sup>[27]</sup>，在中国或是不存在，或是不完整存在且日益沦为无实质内容的形式。这意味着，中国被卷入了现

代化的潮流之中，但中国缺乏现代化的权威支撑。正如罗兹曼等人的研究表明，中国现代化的失败，最致命的是“政治失败”<sup>[30]</sup>。于是，重建中央集权便作为中国现代化的重要前提被提出来。

重建中央集权是 20 世纪中国现代化和革命的主题。革命的任务被认为是“反帝反封建”，“反帝”是外争国权，并革除依附帝国主义势力的官僚买办资产阶级，建立一个强大的独立的主权国家；“反封建”是内争民主，扫除一切腐朽的阻碍生产力发展的传统权势集团和生产关系，因为这些集团和生产关系已经成为资本主义全球扩张的盟友，使中国新式资本主义的因素无从发展。在某种意义上，“反封建”也可以理解为扫除抵御中央集权的分散的割据的地方性力量，正是这种“封建”的势力阻碍全国性市场、法律、关税的建立。国民党虽然不提“反帝反封建”的口号，但其三民主义的民族、民权、民生主张和这个口号的内涵是重叠的，这就有了中国革命过程实行“党国体制”的空间。无论是国民党还是共产党，都意识到中国作为一个走向现代化的国家，超大国家规模和人均资源贫弱构成国家发展的长期制约。在快速和复杂的现代化过程中，要维护超大规模的多民族共同体，有效解决问题和应对危机，客观上要求实行集中权力，拥有一个强有力的中央权威。党国体制就是解决中央集权问题最合适的政治体制，区别只在于，国民党和中国传统社会上层集团有更多的利益情感联系，和国际资本有难以割舍的既矛盾又依赖的经济军事政治勾连，不能有效地完成反帝反封建的任务，结果削弱了其现代化的领导者的地位（“国民”党沦为“豪绅”党），反过来又削弱了中央集权（从“军绅政权”到“弱勢独裁”），其党国体制是一个不成功的案例。而共产党则明确提出彻底而系统的政治革命和社会革命的行动战略，以党为革命和军事斗争的领导核心，通过遍布社会各方面的党组织，发动民众、组织民众、训练民众，有效地完成反帝反封建的任务，并在此基础上建立起强大的一体化的中央集权体制，从而为大规模动员和配置现代化资源提供了坚强的权威保障。

公共管理与政策评论 2021. 1, 6-20

## 五、代表制政府的集权原理

中国近代以来的革命以人民主权为口号刷新了大一统的政治含义，中国共产党在大一统的框架下重建中国，把人民主权作为现代国家的基石，实行代表制政府。集中统一的原则延续了大一统国家集权的传统，在新的历史条件下，既是中国现代化全方位动员的迫切需要，也是中国代表制政府原理的逻辑反映。

代议制和代表制及其政府在英文中皆为一个词，即“representative”或“representative government”，在理论上是指一种实行委托代理政治的政府形式。按照皮特金的研究，“代议”“代表”概念起源于中世纪，其后作为现代意义的一个观念产生于 17 世纪，“在观念形态上，代表与代理人和代替他人行动的观念联系在了一起；在制度形态上，代表则与民主制度和权利相关的事务关联在一起”<sup>[31]</sup>。在西方资产阶级革命的时代，代议制这种政府形式取代了君主政治、神权政治、贵族政治、财阀政治等一人统治或少数人统治的政府形式，虽然不是古典城邦民主的直接再现，但在民主的发展史上被视为现代条件下对后者的继承和超越，因而属于现代政治的范畴。现代政治并非划一的政治，即使在西方，基于委托代理形式的政府形式也有不同的制度表现。事实上，在马克思主义对市民社会和工业资本逻辑的批判之后，随着新型国家（无产阶级社会共和国）的试验和探索，在通行的“代议制政府”之外，产生了另外一种虽然同样基于委托代理原则，但更强调代理和委托之间的权责一致、更偏向人民主权本质设定的“代表制政府”。本文在这里把这种委托代理政治区分为代议制和代表制，是由于二者虽然共同承认和分享人民主权的现代表达，但后者赖以产生的经济社会结构、权力构成的原则、制度运行的机制和价值取向等方面都具有与前者明显的不同特征。

代议制和代表制的重要区别是委托代理关系的不同的内在安排，这种不同的内在安排对权力的行使有不同的要求和偏好，并由此把分权或集权同制度的逻辑有机关联起来。一方面，代议制

政府中的代理人行为适用“独立模式”，即非强制的委托代理关系，政治中的行为者一经选民选举为议员，即成为选民的代理人（受托人），他（她）在履行代理（受托）职务的过程中并不需要时时事事都听命于选民，因为选民的表达可能充满分歧，意愿可能“不够正确”，故代理人应该根据自己的经验、良知和智慧对政治事务进行独立的判断，尤其在政策过于复杂且政治瞬息万变时更应如此。换句话说，非强制委托代理关系给予了议员（代理人）较大的自由裁量空间，自由裁量空间是以自主性为基础的，而自主性是需要分权予以支持和保障的。另一方面，代议制又要求受托的政治人物（议员、官员）必须采取恰当的向委托者（选民、公民）负责的行动，由此才能合理推定委托代理关系的存在。但代议制的非强制委托理论是建立在委托者对受托政治人物的不信任上，为了防止他们在使用自由裁量权的过程中可能对委托者造成的损害，制度上必须能够制约受托者。制约的办法是以野心对抗野心，以权力牵制权力，所以分权和制衡联袂而至，分权制衡成为代议制的内在要求。

但是代表制政府中的委托代理关系本质上或理论上是一种强制性委托，属于皮特金所说的“指令模式”，这种模式要求代理人必须成为委托者利益和意愿的忠实代表，一切行事必须严格遵从委托者的意志，以确保委托者意志的表达和贯彻。强制性委托对代理人的授权并不给予其较大的自由裁量权，而是强调在委托契约期间必须保持对代理人的直接控制，如代理人有违背委托者意愿的行为，可得以“随时罢免、撤换”（马克思语）。这种控制是集权存在的深刻理由。中国代表制政府在理论上是建立在人民主权“公意”基础上的整体性人民概念的逻辑展开，在现实中是传统中国儒家执政集团在现代条件下的继承和复兴，在战略上是后发国家实行赶超现代化对“集众力”“集众智”的必然要求，因此代表制中的强制性委托不接受代议制中那种基于委托者和代理人实际构成的权力二元关系上的分权制衡，而是在强调委托者（人民）和代理人（人民代表）利益、信念一致的前提下，代理人

如何更好地、更有效率地完成委托者的托付。代表制政府有分权，但分权的要义是分工协作，而不是相互牵制。委托者对代理人的授权在理论和逻辑上是一元的，集权体现了一元化权力的要求。

中国的根本政治制度是人民代表大会制，人民代表大会的权力形态具有鲜明的集权特征，这是代表制政府的集权性的宪法来源和政治表现。1954年建立人民代表大会制度前夕，《中华人民共和国宪法》草案第2条第2款规定：全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关，一律实行民主集中制。草案公布后，境外一些刊物评论：“这种人民代表大会制乃是中央集权的制度。”对此刘少奇明确表示<sup>[32]</sup>：

我们经过人民代表大会制统一和集中行使国家的权力，就说明了我们的民主集中制。……这些反动分子自以为发现了一种什么理由可以用来攻击我们。可是我们马克思列宁主义者早就公开地宣布过，我们是主张集中制的。问题是什么样的集中：是少数大封建主或大资本家的专制的集中呢，还是以工人阶级为领导的人民大众的民主的集中呢？这两种集中制度，当然是完全不同的两回事情。正如宪法草案中所规定的，我们在这里是把高度的集中和高度的民主结合在一起的。我们的政治制度有高度的集中，但是这种高度的集中是以高度的民主为基础的。

刘少奇在这里解释人民代表大会实行民主集中制为什么偏向集中制，除了讲明理论上来自马列理论，区分了不同的集中制，以及民主制和集中制的结合外，很重要的一点就是认为人大制度的高度集中是历史与现实的需要：中国人过去被讥为一盘散沙，革命使人民的意志和力量集中起来了，人民取得政权后就应该把自己的意志和力量充分集中到国家机构中，使国家机构成为一个坚强的武器，才有能力保卫人民的利益，保障人民的民主权利和社会主义建设<sup>[32]</sup>。而西方的议会实行分权制衡原则，在政府形式上的权力分

立、司法独立，除议会制来自历史上封建主义的分权传统外，主要不是基于国家建设的合作分工上的统一协调，而是基于捍卫自由所需要的牵制分权。这是两种不同的政治语境：在代议制政府条件下，政府可以无为但必须维持市场和个人的自由，即使经济发展乏善可陈，民生改善捉襟见肘，但相对于至高无上的“自由”而言一切均可容忍。但在代表制政府条件下，无为的政府既不可欲，亦不可行，促进经济发展、保障改善民生、维护社会稳定、提供良好治理等，是政府存在的根本理由，即使政府的集权可能导致个体自由受到抑制，但相对于整体的生存、发展和福祉而言，事实上多半都会接受这种选择。正如周恩来在反思中国制度的集权特征时说：“你掌握政权，总有这个问题，权力过分集中时就会有偏向。特别是因为我们搞社会主义，为最大多数人谋最大利益，集中最大权力，做最大的好事，人民比较满意，在这样的情况下做错了一点事情，容易为人民谅解，这就使我们很容易忽视发扬民主而犯官僚主义和主观主义的错误。”<sup>[33]</sup>代表制政府并非看不到集权的底限和边界（如邓小平“八一八讲话”对“高度集权”的批评），但它本身植根于革命和赶超型现代化的需要，又被历史的大一统文化心理所加持，所以它的调整难免经常会被它的逻辑所影响，所谓“收放循环”即其表现之一。针对这种情况，1978年以来的政府改革在转变职能的旗帜下持续开展法治民主建设，引入市场、参与和分权的因素。不过需要注意的是，这种改革不是要改变代表制政府的集权逻辑，而是努力使其包容和吸收法治和分权，集权的体制特征没有变化（因为体制激励的动因没有变化），但集权的表现和强度可以变化（因为体制激励的要素有了变化）。

择其大要而言，代表制政府的集权原理主要有四个体制支撑：其一，总揽全局协调各方的政治轴心体制。中国共产党是国家的最高领导力量，中国共产党的领导制度是国家的根本领导制度，这两条规定了国家权力的集中统一性质。就政党和政府的权力关系而言，主要有三重特征：一是权力中心的唯一性，党中央是最高的决策中

心，只有一个“政治设计院”；二是权力结构的集中性，政府不仅受其内部党组领导，而且受其外部同级党委领导，政府所有主要和重要事项均须请示同级党委，并经过党委讨论批准后始得执行；三是权力形态的统合性，政务系统中的立法、行政、司法、监察，党务系统中的组织、宣传、统战、联络，在纵向上服从中央的领导，在横向上服从党委的领导。就政党、国家和社会的政治关系而言，是一种融动员型政治、整合型政治和全控型政治于一体的政治形态，在这种政治形态中，政党是国家和社会政治运行和变革的发动机；政党的各级组织机构遍布全国，按照中央制定的路线方针政策，自上而下将地方机构、社会团体和政治人口“整编”纳入既定的政治框架中；政党控制全部的暴力资源和大部分人力、组织资源，主导国家的政治方向，规定国家的政治过程，是国家和社会政治体系的核心结构<sup>[34]</sup>。这种政治轴心体制有一个通俗的表达：“东西南北中，党是领导一切的。”中国共产党对国家和社会的领导是政治上、思想上和组织上的全面领导，在各国家机关和社会组织中，同级党委居于轴心地位，总揽全局，协调各方，这是中国共产党领导的代表制政府原理的基本要求。

其二，集中力量办大事的举国体制。举国体制是指以国家为主导，以行政为主要手段在全国范围内动员、整合与配置资源，以实现关键突破或解决关键问题的工作体系、管理方式和运行机制。举国即举国家之全力，实行全民动员，第一需要大规模的号召宣传，第二需要全方位的统筹协调，第三需要全过程的财力人力投入，第四需要强有力的控制管理，这些对国家能力的需求和依赖是不言而喻的。举国动员体制也有一个通俗表达，即“集中力量办大事”，在后发现代化国家，由于人均资源贫弱，欲谋大事成大事，没有集中力量便一事无成。改革开放前的工业化体系的建立、“两弹一星”的研发、西南西北交通干线的修建，改革开放后的三峡工程及其百万移民的搬迁、扶贫脱困战略数十年的坚持、跨越半个中国的南水北调、高速铁路网线的覆盖，直至当下疫情的全民管控防治，等等，需要调动的

资源和人力之巨是人类现代化史难以想象的。集中力量必然会打破某种“低水平均衡”，触及某些地方或利益集团的利益，也必然会引发各种矛盾和冲突，没有力量集中者的超强意志、超强动员力和执行力，以及赖以行动的体制的有效性，不可能收“全国一盘棋”、化矛盾冲突为合力之效。因此，举国体制不仅依赖集权，创造集权，而且强化集权。举国体制虽然也会因领导者的决策错误而造成重大损失，但其作为中国现代化过程中表现出来的政治优势、竞争优势、协同优势、战略优势是不容轻忽的。这也是党的十八大以来习近平多次强调要发挥举国体制重要作用、“探索建立新型举国体制”的原因<sup>[35]</sup>。举国体制是代表制政府的事功主义的集中表现。

其三，党委领导政府负责的多元一体治理体制。在中国政治逻辑和政治语境中，国家治理是一个宽泛的概念，包括国家治理、政府治理和社会治理，“国家治理、政府治理和社会治理在本质上具有一致性，这就是中国共产党领导人民进行的治国理政”<sup>[36]</sup>。国家治理并不是西方式“没有政府的治理”，也不是自由主义摒弃“统治”含义的“多中心治理”，前者基于西方福利国家“政府失灵”的现实而主张把秩序交予社会和市场的调节，后者基于国家与社会的二元对立的西方逻辑而把“统治”和“治理”割裂开来，以自发秩序的形成掩盖资源权威性分配的政治本质，虽然包含了现代化国家发展的某些合理因素，但对于中国而言，无论在政治、经济、社会和文化上都存在深度的隔膜。前已述及，中国是一个走向现代化的超大国家，超大国家规模和人均资源贫弱构成国家发展的长期制约，在快速和复杂的现代化过程中，要维护超大规模的多民族共同体，有效解决众多人口的民生问题、公平分配和整合社会资源以及应对发展危机，客观上要求有一个可以应对巨大生存和发展压力的集中统一的治理体制。这一治理体制被表达为“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”，其中，作为治理的主体是多元的，目标是共治共建共享的，在这一点上，“多中心治理”被引

入国家治理的过程，但多元主体各部分的行动和利益是需要协调的，没有协调，目标无以达成，协调必然需要权威并产生权威，充当这种权威的仍然是党和政府，只不过在治理的语境中，权威不是强制的，是示范的商量的说服式的，制度（秩序）的供给不是强加的，是诱致性的，即通过良好的服务而在民众中建立起对新制度的依赖关系。

其四，授权与问责合一的调控监督体制。我们已经提到，无论代议制或代表制都是一种委托代理政治，委托代理需要授权与问责。和代议制的授权与问责分离的委托不同，代表制是一种授权与问责合一的委托，要求代理人必须成为委托者意志的忠实的代表，如有背离或渎职可得以随时罢免或撤换。为了保证这种“随时罢免或撤换”的授权问责合一关系的成立，理论上代表在整个契约时间内必须受到委托者的全程监督。但由于委托代理客观上是两个主体的两种行为，其间或因行为主体及其动机和认识的差异、或因时间、情势和环境的变化而存在着信息不对称，因而给调节和控制带来挑战。这不仅表现在部门间关系，而且最为明显地表现在央地关系中。如果把中央和地方政府分别作为委托代理一方，则可看到，改革开放一段时期内，中央政府赋予地方政府在地区事务中更为重要的治理角色，授权地方政府履行相关的职能，但中央在制定统一规划和政策后，很难获取地方政府的职能履行和实际运行情况。地方政府受到以GDP增长和地方财政收入为核心的政绩考核机制的影响，选择性地执行公共服务目标，导致中央政策无法得到切实贯彻执行。这种情况的出现被许多学者归结为分权化改革下的委托—代理风险。事实上，分权化改革是在强有力的政治集权的前提下进行的，一方面是中央强调党管干部原则，始终掌握着地方党政领导干部的“官帽子”（任免管理），从而抑制了地方政府的地方无序扩张的冲动；另一方面，20世纪90年代中期实施的分税制改革强化了中央政府重新集中财政资源的权力，中央通过转移支付的方式提高了对地方政府的管控力。显然，即使在分权化改革的过程中，代表制政府的强制性委托代理关系仍然是授权问责的基础，委

托人必须以某种方式对代理人施加控制，以确保代理人严格按照委托人的目标及意志行事。党的十八大以来，针对作为代理人的官僚持有信息优势，倾向于逃避责任、寻求自主性与最大化预算等行为，中央政府通过巡视、督察制度，采取调阅资料、随机暗访、接受信访、“一竿子插到底”等形式，把巡视督察与纪检、监察、组织、审计等方式结合起来，虽然过多地强化调控监督的政治色彩（“全面从严治党”，“净化政治生态”），但实际上是代表制政府为克服委托代理的信息不对称，缩小信息流程的中间环节，减小层级传递中的信息损失，从而更加全面、准确地获取代理人治理事务相关信息的举措。不难看出，基于集权逻辑的授权与问责合一的调控监督体制是解决委托代理关系中信息不对称的重要制度安排。

## 六、小结

综上所述，从历史和现代化的视角出发，可以对中国代表制政府原理为背景的分权和集权的联系做一个简要归纳：

(1) 分权或集权本来是一种组织基于信息成本约束或收益—成本比较而行权的方式，所有的政治活动都有集权或分权的因素，但是当分权或集权具有系统性、结构性的特征时，分权或集权便超越了工具性的含义，具有制度安排的性质，分权政府或集权政府就是一种制度逻辑意义上的概括。分权政府基于国家—社会二元对立和政治自由的假设，认为权力的分立和权力分立部门的相互对抗可避免国家对市民社会的侵入，从而使社会和个人免于暴政。与此不同，集权政府基于国家—社会相互依赖和互动合作以及政治一体化的假设，相信权力的集中统一是相互依存的政治共同体和有序优良的公共生活的基石，其必要性与合理性在于可为实现人民的共同意志和福祉提供有效的治理支持。“如果政策正确，方向正确，这种体制益处很大，很有助于国家的兴旺发达，

避免很多牵扯。”<sup>①</sup>

(2) 这两种对立的权力哲学来自不同的历史实践和传统。西方的封建主义产生最早的分权体制，封建的多元政治培育了最早的市民社会，市民阶级用市场和市民社会的逻辑改造经济结构，在资产阶级革命的洪流中用自由主义和代议制的原则创建政治结构，在资本统治的经济基础上实行资产阶级共同事务委员会中的权力分享，分权的学说和分权政府由此而起。中国的郡县主义产生大一统的集权体制，大一统把国家的政治制度和社会的生活方式联结起来，通过一个西方社会所没有的独特的士人阶层，构成了中央集权超大国家的主要组织力量和自觉理性支持者。他们身体力行的儒家意识形态，把国家看作家庭的同构体，有效消解了家与国的对抗，使得国家官僚、士绅阶级和下层民众三个层次连成一体，实现了大一统国家和农业社会的整合。大一统的集权基因经过遗传和变异的相互作用和反复选择，成为一种稳定的传统，对后世中国人的政治行为和制度选择具有深刻影响。

(3) 在资本主义全球化扩张的时代，西方国家面临着工人运动和民主化的挑战，工人运动促进了普选权的扩大，民主化则扩大了民众的参与，伴随这一趋势的是福利国家的成长。但是，工人运动和民主化并没有改变资本的逻辑，在资本逻辑的作用下前者由工团经济主义演变为被国家制度吸纳的法团主义，后者演变为多头政治（多元精英民主政治），即建立在利益集团竞夺主导政治过程基础上的以党争形式呈现的“多重少数人的统治”<sup>[37]</sup>。多元精英民主政治的重心并不是民主，而是自由，即市场和资本的自由，市场和资本自由吸收了资本主义制度的危机震荡，改善、发展和强化了分权制衡和分权政府的制度原则，巩固了资本在国内的统治地位及保障其向不发达世界的输出和扩张。作为不发达世界中的中国，在资本全球扩张的态势下，其经济、社会和政治危机日趋积累，由于本身不存在市民社会的

<sup>①</sup> 具体可参见：邓小平文选，第3卷，北京：人民出版社，1993：220。邓小平在这里说的“这种体制”，是指人民代表大会的一院制，他说“不搞三权分立、两院制，我们实行的就是全国人民代表大会一院制，这最符合中国实际”。三权分立是西方典型的分权体制，人民代表大会的一院制则是中国的集权体制的内容之一。所以邓小平所说的“这种体制”即指集权体制或集权政府。

自组织体系，而现代化的初始条件——类似支持西方现代国家成长的政治和制度要件——又已遭侵蚀和破坏，整个生态日呈殖民地化的特征。为了救亡图存、跻身于强大民族之林，现代化运动在中国表现为一系列的革命运动，革命的主题一是扫除封建势力，重组中国社会；二是反对帝国列强，重构中国主权。两者均指向一个目标，即重建具有现代化取向的中央集权国家。只有强大的中央集权，才能在一个缺乏市场、资本、技术和组织的以农民为主体的社会中，以国家力量动员集中资源，排除干扰破坏，制定发展规划，统筹各类事项，分配社会价值和平衡各方需求。可见，集权是中国现代化的内生变量。

(4) 分权或集权落实在政府制度安排上，就是代议制政府基于非强制委托代理关系，其授权问责的设计给予了代理人较大的自由裁量空间，同时又因其非强制委托理论是建立在委托者对受托政治人物的不信任上，为了避免他们在使用自由裁量权的过程中可能对委托者造成的损害，制度上必须能够以权力牵制权力，所以分权和制衡联袂而至，分权制衡成为代议制的内在要求。而代表制政府基于人民主权的强制性委托代理关系，强调代理人必须成为委托者利益和意愿的忠实的代表，以确保委托者意志的表达和贯彻，同时也为了克服强制性委托代理关系中存在的信息不对称，而采取对代理人的全程监督制度，其授权问责的设计呈现出鲜明的集权特征。毋庸赘言，出于效率考虑，代议制政府有集权的表现，代表制政府也有分权的实践，但是二者并没有偏离各自制度的固有逻辑，也不影响各自制度的内在偏好。

#### 参考文献

- [1] 王沪宁. 比较政治分析. 上海: 上海人民出版社, 1987: 321.
- [2] 亚里士多德. 政治学. 北京: 商务印书馆, 1981: 235.
- [3] 列奥·斯特劳斯, 约瑟夫·克罗波西. 政治哲学史(上). 石家庄: 河北人民出版社, 1998: 152—153.
- [4] 西塞罗. 国家篇法律篇. 北京: 商务印书馆, 1999: 35—37+73.
- [5] M. J. C. 维尔. 宪政与分权. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 31—32.
- [6] 洛克. 政府论(下篇). 北京: 商务印书馆, 1981: 89.
- [7] 詹宁斯. 法与宪法. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1997: 21.
- [8] 马克·布洛赫. 封建社会(下卷). 北京: 商务印书馆, 2004: 698—704.
- [9] 弗朗索瓦·冈绍夫. 何谓封建主义. 北京: 商务印书馆, 2016: 4—5.
- [10] 佩里·安德森. 从古代到封建主义的过渡. 上海: 上海人民出版社, 2000: 153.
- [11] 程汉大. 西方宪政史论. 北京: 中国政法大学出版社, 2015: 124—126.
- [12] 马克思恩格斯选集. 第1卷. 北京: 人民出版社, 1972: 52.
- [13] 弗里德. 政治社会的演进//自哈斯. 史前国家的演进. 北京: 求实出版社, 1988: 37—38.
- [14] 张光直. 考古学专题六讲. 北京: 文物出版社, 1986: 12.
- [15] 李学勤. 东周与秦代文明. 北京: 文物出版社, 1984: 376.
- [16] 王绍光. 中国·政道. 北京: 中国人民大学出版社, 2014: 21—52.
- [17] 瞿同祖. 中国法律之儒家化、法律在中国社会中的作用//瞿同祖法学论著集. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 361—381+393—416.
- [18] 金观涛, 刘青峰. 开放中的变迁: 再论中国社会超稳定结构. 北京: 法律出版社, 2011: 11.
- [19] 梁启超. 饮冰室合集. 第1册(文集之六). 北京: 中华书局, 1989: 110.
- [20] 冯自由. 民生主义与中国革命之前途、《民报》5号//张勇. 中国思想史参考资料集·晚清至民国卷(上编). 北京: 清华大学出版社, 2005: 208.
- [21] 孙中山全集. 第1卷. 北京: 人民出版社, 1981: 563+562.
- [22] 李大钊. 联治主义与世界组织//李大钊选集(上). 北京: 人民出版社, 1984: 622—623.
- [23] 中共中央文献研究室, 中共湖南省委《毛泽东早期文稿》编辑组. 毛泽东早期文稿. 长沙: 湖南出版社, 1995: 531.
- [24] 陈独秀. 独秀文存. 合肥: 安徽人民出版社, 1996: 253.
- [25] 中国共产党第二次全国代表大会宣言//中央档案馆. 中共中央文件选集. 第1册. 北京: 中共中央党

校出版社, 1982: 74.

[26] 孙中山全集. 第2卷. 北京: 人民出版社, 1982: 399.

[27] 马克思恩格斯选集. 第1卷. 北京: 人民出版社, 2012: 404.

[28] 斯塔夫里亚诺斯. 全球分裂: 第三世界的历史进程. 北京: 商务印书馆, 1993: 11-20.

[29] 罗尔纲. 湘军兵志. 北京: 中华书局, 1984: 227.

[30] 吉尔伯特·罗兹曼. 中国的现代化. 南京: 江苏人民出版社, 1988: 271-276.

[31] 汉娜·费尼切尔·皮特金. 代表的概念//聂智琪, 谈火生. 代表理论: 问题与挑战. 广州: 广东人民出版社, 2018: 5.

[32] 刘少奇选集. 下卷. 北京: 人民出版社,

1985: 157-158.

[33] 周恩来选集. 下卷. 北京: 人民出版社, 1984: 209-210.

[34] 景跃进, 陈明明, 肖滨. 当代中国政府与政治. 北京: 中国人民大学出版社, 2016: 14.

[35] 习近平. 为实现我国探月工程目标乘胜前进, 为推动世界航天事业发展继续努力. [EB/OL]. (2019年2月20日). [http://www.xinhuanet.com//2019-02/20/c\\_1124142195.htm](http://www.xinhuanet.com//2019-02/20/c_1124142195.htm).

[36] 王浦劬. 国家治理、政府治理和社会治理的涵义及其相互关系. 国家行政学院学报. 2014 (3): 11-17.

[37] 罗伯特·达尔. 民主理论的前言. 北京: 东方出版社, 2009: 123.

## The Principle of Chinese Government on the Dimension of Power Centralisation: History and Modernisation

Chen Mingming

**【Abstract】** All of the political activities are combined with factors of centralisation and decentralisation of power. When decentralisation and centralisation of power have systematic and structural characters, it surpasses the instrumental meaning. Those concepts would have the identity of institutional arrangement, which can be further developed and called either decentral government or centralised government. The western feudalist decentralised system was transformed by capitalist revolution to a modern decentralised check and balance government structure through liberalism and representative system. Hence the decentralisation theory and government be realised as “eternal rule”. The “Grand Unification” and centralism whence the Chinese county ideal. The centralisation with unification became a sustainable tradition through heritage and variation by ages, strongly influenced Chinese political behaviour and institutional choice. The political meaning of “Grand Unification” has been refreshed by the slogan of “Popular Sovereignty” whence modern China’s revolutions. The Communist Party of China rebuilt China under the framework of “Grand Unification”, concern the “People’s Sovereignty” as the cornerstone of modern state and representative government. The principle of centralisation and unification is a heritage of “Grand Unification State” tradition. Under the new historical condition, it is not only an essential requirement of total mobilisation due to China’s modernisation, but also a logic of representative government principle.

**【Key words】** Decentralisation, Centralisation of Power, “Grand Unification”, Representative Government