

# 行政权力合理配置视域下政府与社会之和谐互动\*

魏崇辉

(盐城师范学院经济法政学院,江苏盐城 224051)

**摘要:**该文指出,行政权力的配置是指行政权力在不同行为主体之间的调配,行政权力的配置与行政授权不同,行政权力的配置包含“下放”和“外放”双重含义。处理好政府与社会之间的关系是合理配置行政权力的应有之意,政府与社会之间的和谐互动又会推动行政权力的合理配置。

**关键词:**行政权力;合理配置;政府;社会;和谐互动

**中图分类号:**D035 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2011)43-0039-04

行政权力的合理配置不仅仅是行政机关内部的问题,因为行政机关不是“真空”的存在,必然面对外部的社会环境。这可以称作是行政权力的“外放”。有学者将行政权力“外放”<sup>[1]</sup>也称为行政权力配置的一种途径。这里无意对此展开争论,但无论行政权力“外放”是否为行政权力分配的一种途径,不可否认,行政权力配置始终是为了社会管理与社会服务,是以其外部为行为客体的。行政权力的“外放”主要解决的是政府与社会(公民、社会组织)之间的关系。处理好政府与社会之间的关系,可以从外部推动行政权力的合理配置,是合理配置行政权力的应有之义。

## 1 合理配置行政权力的涵义与意义:基于政府与社会的解读

“行政管理生命线就是权力。权力的获得、保持、增长、削弱和丧失是实践工作者和研究者所不能忽视的。忽视了这点,其后果几乎可以肯定是会丧失现实性和导致失败”<sup>[2]</sup>。依据马克斯·韦伯的官僚制理论,从内部来看,行政权力借助于两种分配(配置)方式形成:一是结构性分配,即根据行政权力的层次性不同而对其所进行的纵向垂直性划分,形成了结构性权力,从而使行政主体呈现等级差别;其中涉及管理跨度与管理层次之间关系的问题。二是功能性分配,即根据行政权力作用客体的不同和

承担任务的不同而对行政权力所进行的横向水平性分割,形成功能权力,从而使行政主体呈现出专业差别<sup>[2]</sup>。这在提高效率的同时,也使得行政权力存在着集中的倾向,导致了政府官员在规模上的相对“过剩”。有学者细分了这种相对“过剩”,其中有“结构性过剩”、“功能性过剩”以及“政府官员规模超过了财政的承受能力”<sup>[3]</sup>。以上从一个侧面反映出行政权力有集中在少数人和集团手中的危险。这一问题不能仅仅局限于政府内部加以解决,需要发挥社会的作用。但是,从实践上看,如何从内部来配置行政权力却是很有难度的。中国的行政体制改革一直徘徊在行政机构“精简-膨胀-再精简-再膨胀”、“合并-分开-再合并-再分开”的怪圈里。要走出怪圈,关键不在机构本身数量的多少,而在于是否发挥了其应该发挥的作用。因此,行政权力的合理配置不仅要立足政府内部,合理配置横向(中央与地方各级政府之间)与纵向(同级政府之间、同一政府各个部分之间、同一部门各个机构之间)的行政权力,更要关注涉及到政府与社会(公民、社会组织)之间的关系。这需要对行政权力合理配置准确定位,充分认识到效率与民主在其中的基本价值,需要认识到,该由政府来做的事情,做不好就是失职;不该由政府完成的任务,去做就是越位;同时用社会监督政府,制约政府,以权利约束权力,从外部强化行政权力合理配置的硬性约束机制。

需要明确的是,行政权力的配置与行政权力的授予是不同的。行政授权是指较高层次的行政主体授予下级行政主体以一定的责任与管理权限,使下级行政主体在上级的监控下获得某种自主行使的权力。行政授权则不影响上级行政主体原本拥有的行

收稿日期:2011-08-17

作者简介:魏崇辉,博士,讲师,主要从事马克思主义中国化、政治学等方面的研究。E-mail:chonghui79@163.com

\*基金项目:江苏省社科基金“当代中国政治语境下治理理论研究”(09ZZB002)的阶段性成果;江苏省“青蓝工程”资助

政权力,是基于行政权力内部展开的,而行政权力配置则不同。本文无意探讨行政权力“外放”是否属于行政权力配置的基本途径。但无论行政权力“外放”是否为行政权力配置的一种途径,不可否认的是,行政权力配置始终是为了社会管理与社会服务,是以其外部为行为客体的。这里所指称的行政权力的配置是特指行政权力在不同行为主体(主要是政府)之间的调配,经过这一过程,行政权力变更了所属主体,更为关键的是,经历了这一过程,行政权力对其外部,即社会产生了影响。可见,这一问题的解决以处理政府与社会关系为基本旨归,关涉到行政效率,更关涉到行政民主。

## 2 行政权力的合理配置:行政民主视域下政府与社会和谐互动的促成

有学者指出,中国行政体制改革的目标仍在于提高效率。而行政民主是调整政府与社会关系的目标取向,不能与行政体制改革本身的目标相混同<sup>[4]</sup>。在行政实践中,效率和民主问题是不可分割的。“帕金森定律”指出,政府具有权力和规模上的自我扩张倾向,庞大的政府体系不仅会越出自身的行政职权边界,侵犯社会私人领域,而且会导致官僚主义和官员腐败等行政危害,这些都造成了行政低效。这些都在导致行政效率低下的同时,必须损伤行政民主。虽然“无论是泰勒的科学管理时代,或梅奥的行为科学时代,还是当今系统理论时代,一切研究以及实践活动(包括组织模型设计、决策导向、公务员行为规范)都始终围绕着一个中心即高效率”<sup>[5]</sup>,但是20世纪六七十年代末以来,美国传统官僚制行政管理危机引发了旨在重塑行政思维与运行模式的新公共行政学,并由此形成了全球性的“行政改革时代”<sup>[6]</sup>。新公共行政学突破了威尔逊、古德诺创立的传统政治——行政两分法的思维框架,认为在现代民主社会中,由于行政对决策的积极参与和对社会危机的积极治理以及社会最少受惠者对公平的切实需求,行政改革应建立起“民主行政”的目标范式<sup>[7]</sup>。对于行政权力的内部配置来说,更多注重效率;而对于其外部配置来说,更多强调的应该是民主。在民主行政的趋势下,行政权力的合理配置需要政府与社会和谐互动的促成:

第一,科学理解基本要求,促进行政权力的合理配置。实现政府行政权力合理配置的基本要求是:

从纵横双重角度形成行政权力之间协调配合、全面合理的内部结构体系;同时要使政治权力在向行政权力转变过程中合理、合法。前者要求处理好集权与分权的关系;适度的集权与适度的分权有利于调动各方积极性,实现政府效能的目标。无论是外部授权还是内部权力分配,做到程序合法、职权分明、权责一致、权利明确、内容全面是基本要求和必须遵守的原则<sup>[1]</sup>。后者关注的是公共行政过程中政府与社会(公民、社会组织)的关系。

无论是行政权力的结构性分配还是功能性分配都必将涉及到分权问题。行政权力的配置主要是通过逐级授权的途径实现的。而这种行政权力配置的结果必然涉及政府与社会之间的关系。政府是给社会一个相对自由发展的空间,还是继续承担本不该承担的一些重任呢?传统中国社会实行的是“大政府,小社会”的模式。在这一模式下,政府力量很强,职能范围很广,政府的活动和控制几乎深入到社会生活的各个方面;而社会力量却很小,个人的独立地位和自由权利非常缺乏,社会组织不够发达,均处于依附于政府的地位,是政府控制个人和社会的手段,个人自觉的政治参与程度低,被动的参与水平高<sup>[8]</sup>。公民的权利意识不强,致使公共权力吞噬了整个社会力量,行政权力无法得到有效监督。中国改革开放以来,政府逐步实行行政权力的下放,把本来不该管而应由社会来管的事还给社会,从而更好地管好自己应该管的事。积极引导社会权力的成熟,积极培养公民的权利意识,为促进一个廉洁、民主、高效、勤政政府的建立而共同努力。自主性增强的公民通过形成组织体系加强对行政权力的监督,加强对行政权力的监督,促进双重配置的行政权力的良性运作。一个成熟的公民社会可以推动政府合理配置行政权力。行政权力的合理配置是个动态的过程。随着经济社会的发展,行政权力的分配需要作出相应的调整。但是,多数情况下,“行政体制改革并非由政府自身发动”<sup>[9]</sup>,政府本身对于改革缺乏动力。

第二,积极推动民主决策,促进行政权力的合理配置。政府决策是检验行政权力是否得以合理配置的基本途径。众所周知,从终极意义上说,是人民的直接或间接授权促成了行政权力的产生。虽然人民授权的具体方式和形式不同时期在不同国家有不同的表现;但是,这并不影响公民是行政权力合法存在

的终极来源。中国宪法规定:国家的一切权力属于公民。公民出于维护自身利益的考量授权给公共部门。行政权力就成了实现公民权利的必要工具。但是,政府机构谋求内部私利而非公共利益的所谓“内在效应”(internalities)现象时有发生,诸如“寻租”(rent-seeking)之类的现象在一定范围内存在。其危害在于“不仅使生产经营者提高经济效率的动力消失,而且还极易导致整个经济的资源大量地耗费于寻租活动,并且通过贿赂和宗派活动增大经济中的交易费用”<sup>[10]</sup>。腐败是影响到行政权力运行的重要因素。要防御腐败的发生,必须积极推进公民参与,推进决策的民主化。政府决策的民主化是在传统普选制度、政党政治与利益集团政治基础上实现政府行政日益公开化、提高政府公共政策对公民需求的回应性等<sup>[7]</sup>。行政权力的合理配置自身包含了“权力‘外放’”的含义,“这是针对权力下放而言的。与权力下放旨在解决行政权力内部主体之间的关系不同,权力外放主要在于解决行政权力主体和社会之间的关系,实际上也就是行政权力与社会权力之间的关系问题,亦即政府与社会的关系问题”<sup>[1]</sup>。

同时,假如只有公共行政高度的集权,则很难指望公民能有对好政府的责任意识。公共行政的民主化倾向缩短了行政权力与社会之间的距离,为公民参与提供了可能性,而信息技术的飞速发展为此种参与提供了便利条件。公众政治参与是衡量现代社会民主化程度和水平的一项重要指标。它表现为直接选举和全民公决、公共决策听证会及其他诸多形式<sup>[11]</sup>。当前直接、有效、具有广泛适用性的方式就是民主决策,包括广泛倾听群众呼声、集中群众智慧、充分听取专家的意见,等等。

第三,提高自治水平,促进行政权力的合理配置。这里的“自治”包含有两层含义。其一是地方自治权力,这是一种特殊的行政权力配置形式。主要指的是中央与地方之间行政权力的配置。复合制国家中,地方行政机构的自治权力一般是不为中央政府所随意侵犯的。单一制国家中,地方自治权力往往来自于中央政府。其二是基层(城市社区、农村等)的自治权力,这是一种社会权力。民主行政要求政府对基层授权。相对于政府而言,基层民众对其自身利益的关注要强的多。而且,基层更具有灵活性、创造性,更加节约成本,提高效率<sup>[12]</sup>。社区

主义在这方面有自己独到的见解。传统处理公共政策议题的层级常常是在中央或省级政府,社区主义治理的模式则强调自下而上地参与,使公共政策的制定更能符合民众最直接的需求。“社区主义”在欧美国家成为拓展公共行政领域的重要手段。在新加坡,李光耀曾经致力于建立“新加坡人的社区主义”。

地方、基层要具有一定水平的自治能力和水平,民主理念和实践要逐步成为人们生活的重要组成部分,地方自治权力需要基层自治权力的监督与制衡。而好的社会形态的构建并不是要政府来满足来自社会的一切需求,而是取决于公民社会中的公民、社会组织解决问题的责任感和能力。这需要政府,尤其地方政府的引导和培育。两种意义上的自治密切勾连。中央、地方与基层之间良性关系的构成需要两者的协同并进。

第四,积极应对全球化的机遇和挑战,促进行政权力的合理配置。全球化情势下,民主行政的外部压力要求必须对政府进行改革。集中到一点,还是如何科学合理地配置行政权力的问题。对此,可以充分借鉴国外成熟的经验。例如,美国学者戴维·奥斯本与特德·盖布勒提出要建立“企业化政府”,即用企业精神改革公营部门,用“企业家精神”来克服“官僚主义”。他们为改革美国政府开出了“药方”,主要是:1. 起催化作用的政府,是掌舵而不是划桨;2. 社区拥有的政府,是授权而不是服务;3. 有事业心的政府,有收益而不是浪费;4. 有预见的政府,预防而不是治疗;5. 分权的政府,从等级制到参与和协作;6. 以市场为导向的政府,通过市场力量进行变革<sup>[12]</sup>。

在经济全球化的大环境下,国家权力出现两种变动趋势:一种是权力向上流动即权力有移向超国家组织的倾向。另一种是国家权力流向地区性组织和地方政府。地区和城市将超过国家疆域,成为全球化过程中再工业化和重新组合的主要空间<sup>[6]</sup>。这为行政权力合理配置提供了契机,形成了外部的压力。

### 3 结语

行政权力处于公共权力的中心,行政相对人范围极为广泛,行政管理的内容十分丰富。合理配置行政权力对于处于社会转型期的中国而言,是深化



行政体制改革的核心内容。中国行政体制改革既包含有效率的标准,更包含有民主的要求。合理配置行政权力既包含有政府内部,诸如横向(中央与地方各级政府之间)与纵向(同级政府之间、同一政府各个部分之间、同一部门各个机构之间)的行政权力配置,又由于政府并非真空存在,涉及到政府与社会(公民、社会组织)之间的关系。如果仅仅立足政府内部进行行政权力配置,就可能使得行政体制改革陷入恶性循环的怪圈,最终演变成政府的自说自话。

本质上,由于行政权力配置的目标指向是管理、社会服务,或者说,合理配置行政权力是手段,社会管理、社会服务才是根本目的。所以说,倘若不能充分考量社会(公民、社会组织)的因素,行政权力的“合理”配置也仅仅停留在表面上,就无法满足社会需求。因此,只有处理好政府与社会(公民、社会组织)之间的关系,才能使得行政权力的合理配置成为可能。

#### 参考文献

[1] 张国庆. 行政管理学概论[M]. 北京:北京大学出版社,2000. 119,121-122.

- [2] [美]斯蒂尔曼. 公共行政学(上册)[M]. 北京:中国社会科学出版社,1988. 211,84-135.
- [3] 朱光磊,张光波. 中国政府官员规模问题研究[J]. 政治学研究,2003,(3).
- [4] 胡伟,王世雄. 构建面向现代化的政府权力——中国行政体制改革理论研究[J]. 政治学研究,1999,(3).
- [5] 孙柏瑛. 公共行政的新思维[J]. 国外社会科学,1995,(3).
- [6] 国家行政学院国际合作交流部. 西方国家行政改革述评[C]. 北京:国家行政学院出版社,1998. 118-119.
- [7] [美]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. 1.
- [8] 潜龙. 政府与市场:干预更多还是更少?[A]. 自由与社群[C]. 北京:生活·读书·新知三联书店,1998. 178.
- [9] 张国庆. 当代中国行政管理体制改革论[M]. 长春:吉林大学出版社,1994. 32.
- [10] [美]奥斯特罗姆等. 制度分析与发展的反思——问题与选择[M]. 北京:商务印书馆,1992. IV.
- [11] 彭宗超,薛澜. 政策制定中的公众参与——以中国价格决策听证制度为例[J]. 国家行政学院学报,2000,(5).
- [12] [美]戴维·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府——企业精神如何改革着公营部门[M]. 上海:上海译文出版社,1996. 43-47.

## Harmonious Interaction between Government and Society: Reasonable Allocation of Administrative Power

Wei Chonghui

(School of Economics Jurisprudence&Politics of YCTU, Yancheng, Jiangsu Province224051, China)

**Abstract:** The allocation of administrative power refers to allocating the administrative power between different subjects, which is different from the administrative authority. It is necessary to well handle the relationship between government and society for the reasonable allocation of administrative power. The harmonious interaction between government and society can help promote the reasonable allocation of administrative power.

**Key words:** administrative power; reasonable allocation; government; society; harmonious interaction