

路径依赖视角下中越两国权力监督改革比较

蔡林慧*

〔摘 要〕 基于路径依赖的微观视角分析,中越两国在权力监督改革方面呈现出三个方面的异同。即,在正式规则方面,两国在改革的深层动力与实践取向上具有共同性,而在宪政制度、国家治理模式、法律规制等方面由于历史传统不同而表现出了差异性;在非正式规则方面,两国改革的共同障碍来源于权力崇拜与服从型政治文化的影响,而意识形态与文化信仰的差异则导致各色监督学说亲疏有别并使得两国权力监督改革表现出不同的变数;既得利益群体在体制变迁惯性推动力方面,其共同性表现为态度认知与风险成本使得内发式监督几无可能,而差异性则表现为由权力红利的积累速度、总量及对社会分配的影响而导致不同的改革难度与压力。从本质上讲,中越两国权力监督改革能否成功,关键取决于执政党对改革是否保持有效的控制力。

〔关键词〕 权力监督;正式规则;非正式规则;利益群体

在现代社会,由公共问题增生而引发公共权力扩张所导致的权力失范风险日益凸显,正是由于“国家对于社会生活的控制的增加,为超越法律制度之上的专横权力留出了足够空间。”^①因此,对政府权力运行进行必要规制以防止其越界运行,就成为现代国家治理的题中应有之意。

自20世纪80年代以来,由多元主义所引发的“小政府”思考及公民社会的实质性崛起,通过全球化运动而在世界范围掀起了一场权力监督^②改革运动。这场权力监督的改革运动,对世界各国权力监督体制改革产生了或大或小的影响。在我国审慎而渐进推进政治体制改革、尤其是权力监督体制改革的进程中,按照中国国情科学比较以及合理借鉴各国权力监督改革的异同,对于我国拓展权力监督体制变革的思路与提升变革的效度具有非同寻常的意义。这其中,越南在这方面的改革尤为值得关注。越南由于与我国地理相近,国情相似,文化、历史素有交融,其政治、经济体制改革方式也基本上是以学习中国改革经验为模板基础上的创新运用,两国在权力监督改革上表现出某些共性亦

* 政治学博士,南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师,210023。本文为国家社会科学基金项目“我国行政监督体系的完善和发展研究”(09BZZ013)中期成果。

①[美]昂格尔:《现代社会中的法律》,吴玉章、周汉华译,北京:中国政法大学出版社,1994年,第183-184页。

②权力监督中所研究的权力特指政治权力,即“在特定的力量对比关系中,政治权力主体为了实现和维护自身的利益而拥有的对政治权力客体的制约能力”。权力监督是指权力委托人对权力的代理行使者施加各种必要手段予以监视、督促与约束,使得权力行使过程和结果符合权力委托人的意志与利益。

在情理之中。而另一方面,由权力监督改革的复杂性、动态性及与特定政治体制和情境的调适性所决定的流水线式的标准化操作难以成为各国的现实选择,因而中越两国在权力监督上同样存在着较大的差异。

正是基于这种思考,笔者根据诺思(North)制度变迁的相关理论,将权力监督改革视为严格的制度变迁^①与重构过程,以微观技术视角聚焦改革进程中的路径依赖,从正式规则、非正式规则、既得利益群体等因素综合作用的视角,甄别中越两国在权力监督改革方面的共性与差异,并于二者相似性之中发掘并剥离其中隐藏的差异,以期为我国的权力监督改革提供镜鉴。

一、正式规则的连续性累积作用

正式规则,包括政治、经济与法律制度,对权力监督改革的路径选择具有最直接而深刻的影响,这一方面是因为既定制度的累积效应在相当程度上决定了改革路径选择的优先权,另一方面是因为稳定而有序的权力监督改革也必须以相关的制度重构为前提。在权力监督改革正式规则方面,中越两国的共性表现为深层动力与实践取向的相似性,差异性则主要体现在与权力监督相关的宪政制度、国家治理模式、法律规制等方面。

1. 共性:深层动力与实践取向

中越两国的权力监督改革具有相似的深层动力,即经济体制转轨与培育市场经济的现实需要。市场经济自身缺陷所带来的市场失灵为国家干预提供了正当理由,然而行政权力的扩张性、自利性及自由裁量空间的存在又往往与市场经济所蕴含的自主、自由、平等、竞争、信用、法制等内在诉求背道而驰,这就是诺斯悖论力图证明的“国家的存在是经济增长的关键,然而国家又是人为

经济衰退的根源”。就中越这样的二元经济特征明显、资源配置方式模糊的国家而言,计划经济的流弊及市场经济的不成熟,使得经济体制改革所受的权力桎梏格外严重,政府握有土地、资金等重要资源的支配权,通过直接审批投资项目、设置市场准入的行政许可、价格管制等手段对微观经济活动进行频繁干预,在导致寻租等一系列负面行为的同时,严重窒息了市场经济的活力。鉴于此,无论是中国特色社会主义市场经济还是越南社会主义定向市场经济,其进一步发展必然以强化权力监督,削弱其对经济活动的不当干预为前提,这是两国权力监督改革最为深刻而持久的动力。

而另一方面,中越两国具有不同程度的集权主义传统,“苏联模式”与议行合一制度结合的模式曾一度导致国家权力在经济和社会领域的渗透随心所欲,因而中越两国的权力监督相较其他国家显得尤为虚弱,这也使得权力格局调整即宏观权力转移(权力由国家向市场和社会转移)顺理成章地成为两国权力监督改革在现实中最为突出的取向。就我国而言,党的十七大提出“确保权力正确行使,让权力在阳光下运行”为权力监督改革目标,强调加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开。十八大也强调政府要进一步向社会和市场放权,“要处理好政府和社会的关系,经济领域要更多发挥市场配置资源的基础性作用,社会领域要更好地利用社会的力量,包括社会组织的力量,把应该由市场和社会发挥作用的交给市场和社会。”越南亦是如此,越共十届十中全会原拟提出的“公民社会”虽因担心敏感而最终搁置,但政府调整自身权能,对市场和社会的管控力度趋于弱化,却是不争的事实。近年来推行的“行政手续改革运动”至今已简化3000多项行政手续,越南政府办公厅更是与行政手续改革咨询委员会联合发起“携手进行行政手续改革竞赛”,寄望于继续推进这项运动,为人民和企业提供更多便利。

^①制度变迁是指一种制度框架的创新和被打破,即新制度(或新制度结构)产生、替代或改变旧制度的动态过程。从各国来看,权力监督都有严格的制度架构,其内部结构与原理、操作流程与程序、具体手段与工具等都有统一的权威性规定,权力监督改革不仅带来自身制度安排的变化,也深刻影响着相应的经济、政治及文化制度,因而无论是从狭义还是广义的角度来看,权力监督改革都具有鲜明的制度变迁特征。

2. 差异:宪政制度、国家治理模式与法律规制

首先,从宪政制度角度来看,宪政的民主、法治和人权三个基本要素与权力运行和监督直接相关。中越两国宪政制度的差异对权力监督的影响不同。越南宪法中权力分立与制衡的色彩浓厚,权利型监督的理念也更加凸显。越南宪法明确规定将国家权力划分为立法、行政、司法三部分,现行政治架构中,由国家主席、总书记、总理组成的“三驾马车”向包括国会主席在内的“四驾马车”的转移,具有更强的权力制衡意味。与此同时,越南重视通过伸张公民权利来适应权力监督的需要,不仅将“民有、民治、民享”明确写进宪法,近年来更是通过落实国会代表直选、国会质询与表决、重大问题决策要实行人民知晓、人民讨论、人民动手、人民检查的方针等措施来切实保障真正意义上的人民做主。然而,我国宪法里则没有三权分立的描述,依宪法规定,人民代表大会作为权力机关拥有对行政机关的直接监督权,宪法同时赋予公民的各项权利,包括权力监督的权利同样最终汇聚到人大,也就是说,我国宪法所设计的权力体系本就是一个监督权高度集中且单向度运行的系统,带有一定的先天不确定性,人大作为权力监督的核心,背负了极大的压力,一旦因为各种因素影响导致人大监督权不能有效实现,行政机关内部监督必然成为现实而无奈的补救式选择,长此以往,将“习惯性”锁定于低效率的自体监督。因而,学界关于“中国只有宪法,没有宪政”的迷思某种意义上恰恰反映的是我国权力系统设计的既定思路与权力监督的现实困境。

其次,从国家治理模式来看,我国历来采用威权治理模式,以计划经济体制为核心的管制行政,通过行政权力向市场和社会的全面渗透来打造高度一体化的政治集合体,在这种模式下,公域吞没了私域,监督让位于管制,权力扩张肆无忌惮。这种情况虽在改革开放后得到缓解,阶层共治取代阶级统治也日益成为共识,但

集权体制长期自我强化而衍生的惯性至今尚存,行政权力的超然地位也未能从根本上扭转,这就使得我国的权力监督改革难度更大、更敏感,冀望于短期的突变式改革是不切实际的。与我国相比,越南更倾向于“软威权主义”^①国家治理模式,权力的集中与控制力度有限,这是因为受长期战争影响,越南建立计划经济体制时间不长,与之相配套的融国家与社会高度一体化的集权制度体系并未成形。此外,胡志明逝世之后,越南并无他人拥有相同的魅力和权威,越共内部权力格局自20世纪70年代以来始终维系一种南北平衡的状态,这在客观上也限制了大范围、高强度的集权可能。简言之,越南推进权力监督改革的制度障碍相比我国要少得多,相应的路径选择也就拥有更大余地。

第三,从法律规制来看,我国尚未出台专门的权力监督法案,权力监督的规定散见于《行政监察法》、《公务员法》、《行政诉讼法》、《审计法》、《法官法》、《检察官法》及各类党内纪律条例之中,且多囿于单一的“以权力限制权力”思路,“以权利制约权力”的法规乏善可陈,仅有的一些规定也往往欠缺可操作性,难以承载近年来媒体及公民个人日益勃发的监督热情。就这方面而言,权力监督立法确实滞后,且这种滞后使得大量的权力型监督因为缺乏法律依据而沦为无序的体制外监督。越南在权力监督的法律法规建设方面则显得步伐更大,在《政府组织法》、《检察院组织法》、《法院组织法》、《公务员法》等法规之外,制定了针对性更强的《反贪污法》、《反腐败法》、《反浪费法》。近来,越南国会更是以94.98%的赞成票通过了《反腐败法》修正案,明确要求公开越南高级官员个人财产申报表。但须注意的是,各项监督法案的井喷并未带来显著的效果,权力滥用而导致的腐败现象在越南仍然层出不穷,越共中央总书记阮富仲对此毫不避讳地说:“腐败、浪费现象在多个

^①软威权主义相较传统意义上的威权主义,其民主特征、法制规范性与伦理色彩更突出,治理理念与工具选择更强调柔性。台湾学者洪镛德认为,在软威权主义的政治体制下,更能体现群体的和谐与安乐,更能使政治和社会秩序显出和平景象,成为个人落实其权利之场域。

领域和部门存在,已对党的领导和国家管理形成巨大挑战。”

二、非正式规则的渐进、内生式影响

尽管诺思认为制度变迁主要源于正式规则的变化,但他并没有因此而忽视非正式规则的作用,在诺思看来,非正式规则不仅是正式规则的修正、补足或延拓,更与制度变迁的渐进性直接相关,“嵌入在习俗、传统和行为准则中的非正式约束可能是刻意的政策所难以改变的。这些文化约束不仅将过去与现在和未来联结起来,而且是我们解释历史变迁路径的关键之所在。”^① 格瑞夫也认为,文化传统作为桥梁和纽带把历史上前后两个制度连接起来,从而决定了社会对多重均衡中某一特定结果的选择,形成了制度变迁的路径依赖性。权力及对权力的监督本就是文化影像的一个棱面,其中糅合的文化因子自然会影响力监督改革的路径。

1. 共性:权力崇拜与服从型政治文化

我国历来有“大一统”的集权文化,经过上千年封建社会的发酵和沉淀,对权力集中的固执偏好及对权力与生俱来的敬畏感深嵌于民族文化之中,权力通约一切的官本位意识深入人心。越南与我国有颇多共通之处。自秦始皇征岭南、设三郡以来,越南深受中国主流汉文化影响,整个北属时期,尽管中央政府对越南地区的统治分为正州与羁縻州两种状态,越南作为地方政治制度一环的定位并无疑义,天人合一的集权专制不仅是一种文化象征,更是现实政治体制的选择,那时越南的典章制度与我国的并无二致,这种正式规则基于学习效应所带来的报酬递增和自我强化机制使得权力崇拜及对集权的认可伴随中原文化的传播与积淀,映射为越南民众特定的政治心理及伦理价值。时至今日,越南社会仍具有典型的“熟人社会”特征,人们对社会关系网的重视和参与,客观上助长了

权力崇拜及对权力滥用的宽容,越南俗语“一人做官,全家可恃”,便是这一现象的真实写照。

阿尔蒙德(Almond)认为,人类的行为一定会受思想意识(即引导与驱动人们政治行为)动因的指导。对中越两国来说,根深蒂固的权力崇拜对国民心理的熏染会显著影响政治文化的构成,进而决定权力监督改革的难度与效度。按照阿尔蒙德对政治文化的分类(分为蒙昧型、服从型和参与型三类),中越政治文化近年来虽表现出一些新趋势,但受历史传统、经济发展、国民教育水平、政治心理等多重因素的影响,本质上仍属于一种服从型政治文化,民众的政治参与度普遍不高且以被动参与为主。根据中国社科院政治学研究所发布的《政治参与蓝皮书(2012)》,按照10分的评分标准,我国公民的政治参与得分仅为4.21分,总体处于中等偏下水平,低水平的实际参与率对总分起了重要的拉低作用,“接受型的政策参与模式”成为当前政治参与最基本的特征。越南虽在选举制度、基层民主制度等方面作出较大改进,但“确保国家权力真正属于人民的机制有待完善,人民对政府部门的监督检查力度在某些地方作用不大”^②,越共十一大报告也坦承:“革新和提高祖国阵线及人民团体的作用等工作进展缓慢”。凡此种皆表明主动性更强、效度更高的权利型监督的真正落实在中越两国仍然任重道远,多元监督的构想效度短期内将无从验证。

2. 差异:意识形态与文化信仰

意识形态作为“观念的上层建筑”,具有鲜明的政治性和社会性,其在自觉地系统地反映社会经济形态和政治体制的同时,对宏观制度建构,权力的配置、运行与监督拥有不可忽视的影响。中越两国的意识形态虽有着诸多相似之处,但苏联和东欧剧变之后,随着传统意识形态的消解,两国在全球化背景下的意识形态重塑表现出不同走向:与越南相比,我国的意识形态创新更连贯,更系统,更稳定,在始终坚持以马克思主义为指导思

^①[美]道格拉斯·C. 诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社,2008年,第7页。

^②[越]杜进君:《越南改革中存在的若干矛盾问题》,《改革与开放》2010年第2期。

想不动摇的基础上,与时俱进地融入邓小平理论、“三个代表”、科学发展观等先进元素,使得主流意识形态的说服力、吸引力、凝聚力不断增强,有效抵御了西方意识形态借助全球化对相对弱势国家主流意识形态的破坏与瓦解。越南对马克思主义的本土化创新,虽先后提出社会主义过渡时期初级阶段理论、胡志明思想、社会主义定向市场经济理论等,但至今未形成系统的理论体系,因而越共内部的意识形态之争比我国要激烈得多。从陈春柏事件到陈度事件,主流意识形态不断遭遇挑战,官方已不再坚持人民民主专政的学说,“阶级斗争是社会前进的动力”等表述也不再提及,这些意识形态方面的变化,不仅触及对权力本质的体认,更对权力监督的理论根基和现实路径带来最直接的冲击,越南权力监督改革的变数也随之大大增加。

在文化信仰方面,中越两国“同文同种”,“血统相同,文化根基相同”^①,然而作为每个国家和民族的历史记忆与精神结晶,以集体思维方式显现和作用的文化信仰必然会以各自不同的方式来参与权力监督并产生不同的结果。当前的中国社会,虽不能说“礼乐崩坏”,但民众的信仰缺失与传统文化的式微却是不争的事实,由此带来的文化虚无主义与信仰重建的呐喊交相呼应,进一步验证了当前价值体系正处于旧力已衰,新力未生的转型期,西方的民主自由精神与传统的清官意识、臣民观念在同一时空范围内并发,使得各类监督理念相互激荡,多种监督工具齐举共襄,以法治为内核的体制内监督与以上访为代表的体制外监督同时存在,权利型监督与权力型监督同时存在,纵向监督与横向监督同时存在。越南民众的文化信仰对权力监督的影响则主要表现在以下两方面:其一,越南宗教众多,主要有佛教、天主教、基督教(新教)、儒教、道教、高台教、和好教、伊斯兰教等,信教人口 2400 万,占总人口的 27%,各种教义的熏陶和融合使得官员个人的道德自律被视为权力监督的重要手段。而越南一些宗教(例如

高台教、和好教)具有的政治色彩及其对政治生活的参与对多元权力监督的影响也值得关注。其二,越南文化是中华文化、印度文化、法国殖民文化相互交融的产物,其内蕴的包容性为各色监督学说提供了生发的土壤,尤其是法国殖民文化的烙印远比我们想象的要深,加之越南人口结构年轻,全国 8160 多万人口中,14 岁以下人口占了 30.2%,平均年龄只有 24.5 岁,这就使得贴上民主、权利标签的西方监督理论更易获得民众的认可与推崇。

三、既得利益群体保持制度 变迁惯性的推动力

根据制度变迁理论,渐进式改革很容易产生路径依赖,而路径一旦“锁定”,改革将成为“修修补补”的游戏,人们将逐渐习惯这种游戏并竭力从中获得好处。中越两国无论是政治还是经济改革,都是一种“倾斜式、增量的”渐进式改革,在初始制度因学习效应、协调效应与适应性预期等因素的存在而沿着既定方向不断强化的过程中,它无法有效抑制与其“共存共荣”的既得利益群体的滋生和壮大,由此带来的制度锁定自然会增加变革的难度。就中越两国而言,权力监督失范本就是既得利益群体产生的重要原因,因而他们乐于见到权力监督制度陷于低效率的锁定中,那么这是否意味着对权力监督改革的坚决抵制?抵制力度又会否因改革的深化和民意的汹涌而衰减?在笔者看来,既得利益群体保持制度变迁惯性的推动力最终取决于权力监督相关的态度认知、权力红利以及抵制监督的风险成本等因素的综合作用。以此为据,下文分析中越两国在这方面的共性与差异。

1. 共性:态度认知与风险成本

由于既得利益群体掌控稀缺的权力资源并且从中获益,因而相较一般社会组织,他们对权力的认知是否科学,对权力监督的态度是否积极,会以加成方式影响权力监督改革的成效。就中越两国

^①[越]胡志明:《致华侨兄弟姐妹的信》,《胡志明全集》(第4卷),北京:国家政治出版社,1995年,第496页。

而言,情形不容乐观。以我国为例,尽管中央三令五申要树立为民掌权、为民用权的权力观,但受传统文化及现实利益的支配,异化的权力意识仍普遍存在,“一些人对公共权力爱不释手,所得到的私权力运作规则的训练和教育”^①,近年来频频爆出的“替谁说话”,“不要以卵击石”,“跟政府作对就是恶”,“我是局长”等“经典”言论,恰恰反映了部分官员荒唐而畸形的权力观。当权力意识被扭曲,对权力监督的自发式抵制也就再正常不过了,据多次为官员财产申报呼吁的十届全国人大代表王全杰所作的调查,高达97%的受访官员对官员财产申报持反对意见,这其中除却利益因素及对可操作性的顾虑,异化的权力意识作祟也是重要原因。而越南的情况大抵相同,官员的权力意识常为人所诟病,一些人追逐权力的动机在于“一心只想为自己和家庭谋求利益”。据越南媒体报道,近年来越南公务员报考中的贿赂情况仍大量存在,在河内市想要成为公务员,需至少花费1亿越南盾(约合人民币3万元),有民众表示,报考公务员除了比拼财力,角力人际关系也不可或缺。之所以大众对待遇较低的公务员职业趋之若鹜,甚至不惜贿赂大笔金钱成为其中一员,据越南国家行政学院前院长阮友谦分析,主要是因为他们认为利用职位可以回收所付出的费用。这些准公务员们的心理预期,不仅是当前越南官员权力心态和意识的真实写照,也间接折射出越南的官场生态,如此语境下再奢谈权力监督的道德自律,无疑是不切实际的。综上,当权力认知沦为利益算计,内发式监督将因既得利益群体对权力监督的本能排斥而陷入绝境,借助外部效应来摆脱低效率的路径锁定或将成为唯一选择。

在风险成本方面,既得利益群体抵制监督的风险来自两方面。一是隐性风险,包含两个风险敞口:一个是抵制监督所导致的公信力下降与合法性基础削弱,再一个便是舆论的发散效应所引发的上级部门的强力干预。前者因为不会立即兑现,对抵制行为的约束力有限,而后者风险成本虽高,却终因舆论聚焦的范围有限而难以面面俱

到,偶发式、随机性的非制度化惩戒,即便力度再大,终究难以匹敌抵制监督的利益冲动。二是显性风险,即抵制行为因触犯宪法、法律及各项党内条例所带来的制度性惩罚,其与制度本身的严肃性、完备性及实际执行的力度密切相关。从中越两国来看,要求监督对象配合监督的法律法规并不鲜见,其中也不乏一些具体的条文。例如,两国的监察法都对监察对象如何配合监察工作的细则作了清晰的界定,但对监督对象以种种理由敷衍、拖延甚至直接抵制监督的行为应予何种惩戒,相关法律法规却往往语焉不详,更欠缺可操作层面的详细规定,已有的一些模糊规定在执行环节也往往大打折扣,这就赋予了抵制行为以一定的弹性空间,尽管抵制监督的最终结果未必乐观(隐性风险的爆发通常带来更严厉的惩戒),但基于隐性风险爆发的不确定性所带来的侥幸心理常常会导致“误判式”的抵制。从这个意义上讲,较低的显性风险恰恰刺激和鼓励了既得利益群体对监督行为的抵制。

2. 差异:权力红利

本质上看,权力监督改革的阻力主要取决于既得利益群体放弃权力红利所带来的沉没成本,即腐败官员凭借权力寻租获得的非法收益及垄断国企依赖行政垄断获得高额垄断利润。

中越两国在这方面同中有异。一方面,两国事实上都存在较严重的腐败,垄断国企占有大量资源却效率低下也常为民众所抨击,因而权力滥用所衍生的权力红利是切实存在的;另一方面,两国权力红利的积累速度、总量及对社会分配的影响则大不相同。相比我国,越南权力红利的积累速度要更快,这是缘于其腐败更加严重,2012年全球清廉指数排名,越南排在123位(我国列第80位),越南媒体甚至称腐败已成国难。为此,越共不得不成立由中央总书记任主任,由政治局直接领导的中央防治腐败指导委员会来惩治腐败。与此同时,越南国有企业近年频频爆出丑闻,其中暴露的腐败问题更令人担忧。2012年10月,迫于民众压力,越南总理阮晋勇就国企监管不力

^①叶先宝:《公共权力意识与服务型政府》,《行政论坛》2007年第3期。

向人民公开道歉。尽管如此,由于越南经济发展相对滞后,收入水平总体偏低,这种权力红利总量有限,并未从根本上影响社会分配(2008 年越南基尼系数为 0.356^①,低于中国、泰国等周边国家)。我国则不然,经济高速发展使得权力寻租及依赖行政权力而获得的垄断收益更高,丰厚的权力红利不仅拉高了主动放弃的沉没成本,使得权力自律几无可能,赤裸裸的利益刺激对社会肌体的侵蚀也日益加深,其对收入分配的影响已成为困扰当前中国社会发展的关键问题,林毅夫先生

就认为,基于权力得不到有效监督而导致的腐败、金融抑制、资源价格不合理、垄断等,是当前收入分配恶化的主因。显然,单就权力红利而言,我国的权力监督改革将遭遇比越南更严重的阻力。

四、总结

最后,我们以图表形式对前文所述作个梳理和确认:

| 中越权力监督改革的路径依赖比较 | | | |
|-----------------|-------|--------|--|
| 国 别 | | 中 国 | 越 南 |
| 正式规则 | 共性及影响 | | 深层动力: 经济体制转型的现实需要铸就权力监督改革的紧迫性与恒定性 实践取向: 宏观权力转移成为改革的既定方向 |
| | 差异及影响 | 宪政制度 | 权力分立与制衡色彩日益浓厚, 权利型监督理念凸显 |
| | | 国家治理模式 | 软威权主义, 权力监督改革难度稍低 |
| | | 法律规制 | 权力监督立法日益完备, 但效果欠佳 |
| 非正式规则 | 共性及影响 | | 权力崇拜: 权力监督改革共同的心理障碍 服从型政治文化: 抑制权利型监督, 多元监督主体难以遽现 |
| | 差异及影响 | 意识形态 | 意识形态斗争激烈, 未形成完善的理论体系, 权力监督改革的方向存在变数 |
| | | 文化信仰 | 宗教信仰对权力监督有重要影响, 殖民文化加深民众对西方监督理论的认可与推崇 |
| 既得利益群体 | 共性及影响 | | 态度认知: 异化的权力意识使得内发式权力监督几无可能 风险成本: 较低的显性成本及隐性成本的不确定性, 常常导致对权力监督的“误判式”抵制 |
| | 差异及影响 | 权力红利 | 累积速度比不上越南, 但总量更大, 已严重影响社会分配 |

必须指出的是,中越两国的执政党在权力监督改革中起着至关重要的作用。这是因为:其一,两国的权力监督改革都陷于某种程度上的锁定状态,脱身而出必须依赖强大的外力推动。中共与越共作为各自唯一的执政党,长期以来对各种政治活动施加重要影响,其在制度变迁与社会变革中的作用

远非一般选举制度下的执政党所能比拟,自然是最佳的外力选择。其二,权力监督改革本身蕴含着风险,其中涉及的权力格局调整更是困难重重,政府往往不愿意向市场和社会放权,“因为这种让渡意味着既得权力的散失同时又得不到预想的回报,甚至有可能因为市民社会的崛起而给政府带来一定

^①数据来自世界银行网站: http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi_data_value_2011。

的压力”^①在这种情况下,执政党旗帜鲜明地表明态度并主导权力监督改革的进程,无疑是从权力源头自上而下地破除改革障碍的现实举措。其三,中越两国执政党本身就是主要的政治资源提供者和重要的制度创立者,执政过程中的政策输出与价值引导以及各种政治社会化手段又会显著地影响政治文化与伦理,与此同时,两党在政治系统中的超然地位使其极易遭受权力的侵蚀,客观上也存在蜕化为既得利益群体的可能,总之,在正式规则、非正式规则以及既得利益群体的三重语境下,两国执政党都具有特殊的意义。

鉴于此,中越两国做了大量工作来发挥执政党在权力监督改革中的作用:一是加强执政党自我监督,通过各种宣传、教育和培训手段,在党内树立积极的权力观,以道德救赎的方式来推进权力运行的规范化,提高权力的净度,例如我国的“保先”教育,越南的“以胡志明为道德榜样而工作和生活”运动等等;二是大力推进党内民主,中共在十七大报告中明确提出“以党内民主带动人民民主”,越共十大也有“发展党内

民主,发挥越南党内党员的积极性,保障党员的民主权利”^②的阐述,两党在领导体制、党内选举与决策、党员权利保障等方面取得了突出进展;三是主导并推动了各项监督制度的创新与发展,例如我国的重大事项报告制度、廉政档案制度、党内民主评议制度,越南的党员干部个人财产申报制度、国会质询制度等等。

综上所述,尽管中越两国基于各自的国情和发展轨迹,在权力监督改革的路径依赖上表现出不同的特征,从而带来现实操作中的不同思路和举措,呈现出或易或难,或主动或被动,或激进或渐进,或单兵突进或多元共济的改革图卷。但我们有理由相信,只要两国的执政党继续担当改革的“火车头”,始终保持对权力监督改革进程的控制力,最终结果必然是殊途而同归,以厘清权力作用边界,完善权力行使制度,规范权力运行路径,限制权力越界可能为核心的终极目标也将必然实现。

(责任编辑:杨嵘均)

Power Supervision Reforms in China and Vietnam: A Comparative Analysis Based on a Perspective of Path Dependence

CAI Lin-hui

Abstract: Viewed from a micro perspective of path dependence, power supervision reforms in China and Vietnam show both similarities and differences in three aspects. In terms of formal rules, the two countries share the same underlying driving force for reform and the same practice orientation, but show differences in the constitutional system, the mode of governance and legal regulation due to their different histories and traditions. In terms of informal rules, they have the common obstacle to reform which results from the worship of power and the political culture characterized by obedience, but their different ideologies and cultural beliefs make them different in understanding the power supervision reform both in theory and in practice. Due to the same inertia against reform caused by the invested interest groups, it is almost impossible for them to achieve internal supervision because they hold similar attitude toward reform and having the similar cost of risk; but they have different difficulties and pressures in reform due to their differences in the speed and amount of accumulating power-generated profits and in distribution of social resources. In essence, the success of power supervision reforms in China and Vietnam is determined by whether the ruling parties in the two countries can play a “locomotive” role in the power supervision reform and keep an effective control of the reform process.

Key words: power supervision; formal rules; informal rules; vested interest groups

①周建国:《权力转移与社会权力格局之变迁》,《社会科学辑刊》2009年第2期。

②[越]黎有义:《一党执政条件下发扬民主》,北京:社会科学文献出版社,2008年,第273页。