

## 监督民主制:中国地方政府机会主义 耗散性危害的防治机制

○ 刘俊祥, 梅立润

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

**[摘要]**在新时代,实施党管治理、民主治理、依法治理、有效治理、合作治理、清廉治理、包容治理和平衡治理这八项“治理强国”战略措施,以权威有效的国家治理促进全面“强起来”,这是我国现代化强国建设的必由之路。然而,我国地方政府中长期存在的机会主义顽瘴痼疾,由其人性内耗效应所生成的社会耗散性危害,将会耗散治理强国之精气神,扼杀现代化强国建设之中坚力量。尤其值得警惕的是,地方政府机会主义可能会耗散性危害治理强国和现代化强国建设所必需的中央权威、治理合力、政府公信力和综合国力。因此,从顶层制度设计来讲,要有效地防治地方政府机会主义的耗散性危害,就要以党的坚强领导、人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府治理的“四个有机统一”为政制原则,在巩固选举民主和协商民主的基础上,重点发展社会主义监督民主,筑牢监督民主制的制度笼子。

**[关键词]**监督民主制;治理强国;地方政府机会主义;耗散性危害;多重制度规制

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.12.004

习近平新时代中国特色社会主义思想,包含了“治理强国”的精神实质和丰富内涵:一是“三次历史性飞跃”的发展观,即“中国特色社会主义进入新时代,意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃”。二是“治理强国”的现代化方略思想,即中国特色的现代化强国建设,要坚持中国共产党的坚强领导,推进权威有效的现代国家治理,实施党管治理、民主

---

**作者简介:**刘俊祥(1964—),武汉大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,研究方向:政治学理论、比较宪法政治、中国政治发展与公共治理等;梅立润(1991—),武汉大学政治与公共管理学院博士研究生,研究方向:政治学理论、中国政府与政治。

治理、依法治理、有效治理、合作治理、清廉治理、包容治理和平衡治理这八项“治理强国”战略措施，推动中国全面“强起来”，以建成富强民主文明和谐美丽的现代化强国。三是“四个有机统一”的国家治理体系思想，即在新时代，中国特色社会主义现代化国家治理体系的基本结构，已经从坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的“三个有机统一”发展升华为坚持党的坚强领导、人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府（即国家政权。下同）治理的“四个有机统一”。四是“三大民主形式”的中国特色民主政治思想，即新中国建立以来，我国社会主义民主政治的发展实践，已经形成了选举民主、协商民主和监督民主这三大民主实践形式，监督民主是我国社会主义民主政治制度的重要组成部分，等等。通过这些研究可知，中国特色的监督民主，是实现党的坚强领导的得力助手，是人民制度化当家作主的三大民主形式之一，是全面依法治国的重要制度机制，是政府有效治理的民主制度保障。因此，中国特色的监督民主，就是“四个有机统一”国家治理体系的重要功能机制。而且，发展中国特色的监督民主，有助于把权力关进制度的笼子，抑制权力人的机会主义腐败。所以，从顶层制度设计来讲，要有效地防治地方政府机会主义的耗散性危害，就是要以“四个有机统一”为政制原则，把权力关进监督民主制的制度笼子。

### 一、治理强国是现代化强国建设的必由之路

所谓治理强国，就是以权威有效的国家治理促进我国的全面“强起来”，这是我国现代化强国建设的必由之路。十九大报告不仅对新时代党和政府以及全国人民推进现代化强国建设总目标作出了战略部署，也对建设现代化强国的总任务作出了战略安排。这就是，坚持中国共产党的坚强领导，推进国家治理体系和治理能力现代化，实施党管治理、民主治理、依法治理、有效治理、合作治理、清廉治理、包容治理和平衡治理这八项“治理强国”战略措施，以权威有效的国家治理促进我国的全面“强起来”，以建成富强民主文明和谐美丽的现代化强国。

（一）坚持党的坚强领导，以党管治理促进现代化强国建设。党的领导是治理强国的根本保证。要实施治理强国战略，必须坚持中国共产党的领导。在新时代，各级政府和党员干部要自觉维护党中央权威和集中统一领导，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力，确保党始终总揽全局、协调各方。同时，还要全面增强党的学习本领、政治领导本领、改革创新本领、科学发展本领、依法执政本领、群众工作本领、狠抓落实本领和驾驭风险本领等治国理政的本领，以保证党领导人民有效地治理国家。

（二）坚持人民当家作主，以民主治理促进现代化强国建设。人民当家作主的人民民主是社会主义的本质特征。要实施治理强国战略，就要发展社会主义民主政治，以民主治理促进现代化强国建设。在新时代，就是要坚持走中国特色社会主义民主政治发展道路，推进社会主义民主政治法治化、制度化、规范化和

程序化,扩大人民有序政治参与,保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理和民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权。从而,保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,使社会主义民主政治体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力,以实现民主强国。

(三)坚持法治强国战略,以依法治理促进现代化强国建设。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障,也是党领导人民治理强国的基本方式。要实施治理强国战略,必须深化依法治国实践。在新时代,就是要坚持厉行法治,推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。成立中央全面依法治国领导小组,加强对法治中国建设的统一领导。加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。通过全面推进依法治国,推动国家治理的深刻革命,坚定不移地走中国特色社会主义法治强国道路。

(四)坚持全面深化改革,以有效治理促进现代化强国建设。推进国家治理体系和治理能力现代化是全面深化改革的总目标,也是现代化强国建设的主要推动力。要实施治理强国战略,必须推进国家治理体系和治理能力现代化,建设有权威能治理的良善政府。在新时代,就必须坚持和完善中国特色社会主义制度,积极稳妥推进政治体制改革,不断推进国家治理体系和治理能力现代化,坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端,突破利益固化的藩篱,吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,健全依法决策机制,构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制,以权威有效的治理体系和强有力的治理能力推进现代化强国建设。

(五)加强和创新社会治理,以合作治理促进现代化强国建设。有效的社会治理,是维护社会和谐稳定,确保国家长治久安、人民安居乐业,推进现代化强国建设的基础性治理工作。要实施治理强国战略,必须加强和创新社会治理。在新时代,要继续加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。从而打造共建共治共享的社会治理格局,以党委领导、政府负责、社会协调和公众参与的多元合作治理促进现代化强国建设。

(六)健全党和国家监督体系,以清廉治理促进现代化强国建设。加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子,标本兼治权力腐败,保证干部清正、政府清廉、政治清明,才能跳出历史周期率,确保党和国家长治久安,也才能促进现代化强国建设。要实施清廉治理强国战略,必须健全党和国家监督体系,强化治理监督。在新时代,要强化自上而下的组织监督,改进自下而上的民主监督,发挥同级相互监督作用,加强对党员领导干部的日常管理监督。深化政治巡

视，坚持发现问题、形成震慑不动摇，建立巡视巡察上下联动的监督网。深化国家监察体制改革，将试点工作在全国推开，组建国家、省、市、县监察委员会，同党的纪律检查机关合署办公，实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。强化不敢腐的震慑，扎牢不能腐的笼子，夺取反腐败斗争压倒性胜利。从而，以法治化权力和清廉清明治理促进现代化强国建设。

(七)秉持共商共建共享的全球治理观，以包容治理保障现代化强国建设。实现现代化强国的中国梦离不开和平的国际环境和稳定的国际秩序。要实施治理强国战略，就要积极参与共商共建共享的全球治理，推动构建人类命运共同体，为我国现代化强国建设提供国际环境保障。在新时代，我国要秉持共商共建共享的全球治理观，倡导国际关系民主化，坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等，支持联合国发挥积极作用，支持扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。中国将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量。

(八)坚持平衡发展战略，以平衡治理推动中国全面“强起来”。2017年2月，习近平总书记在北京市考察时强调，“中国以后要变成一个强国，各方面都要强。”十九大正式开启了中华民族全面强起来的新时代。因此，在新时代，要建设现代化强国，就要通过强有力的平衡治理，在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡不充分问题，大力提升发展质量和效益，推动经济、社会、文化和外交等全面的“强起来”，更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要，更好推动人的全面发展、社会全面进步。在现实上，这主要包括贯彻新发展理念，努力建设富强国家；实施人才强国战略，加快建设人才强国；发展战略新兴产业，加快建设制造强国；实施创新发展战略，加快建设科技强国、质量强国、航天强国、网络强国和交通强国；坚持陆海统筹，加快建设海洋强国；推动形成全面开放新格局，推进贸易强国建设；坚定文化自信，建设社会主义文化强国；广泛开展全民健身活动，加快推进体育强国建设；优先发展教育事业，建设教育强国，等等。从而，全面推进富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国建设。

## 二、地方政府机会主义的耗散本性及其现实危害

如果说要实施治理强国战略，就必须推进国家治理体系和治理能力现代化，建设有权威能治理的良善政府，那么，我国各级政府就应该成为推进治理强国战略和现代化强国建设的中坚力量。然而，我们必须高度重视的是，我国地方政府中长期存在的机会主义顽瘴痼疾，由其人性内耗效应所生成的社会耗散性危害，将会耗散治理强国之精气神，扼杀现代化强国建设之中坚力量。

(一)机会主义的人性内耗效应决定了其具有社会耗散性危害

所谓机会主义,也称投机主义(Opportunism),一般是指损人利己或损公肥私、不择手段地谋求私利最大化的非规则性、非正义性的社会思想和行为现象。具体而言,机会主义,是指行为人为达到自己的非正义性目标而不择手段,特别是通过随机应变、投机取巧、算计、欺骗他人和钻空子等非规则性和无原则性手段,损人利己,损公肥私(假公济私),以谋取自己利益最大化的观念和行为。

概括起来,机会主义具有如下的基本特性:1.机会主义是本源于人性矛盾内耗的损人利己的社会现象,是利己不利他的人性矛盾和损人利己的人性内耗效应的外在表现。2.机会主义是为谋取自身利益最大化而不择手段的行为。这主要表现为搭便车、投机取巧,不择手段,狡诈算计,阴谋诡计,欺骗他人,钻空子,偷懒(不作为)等不确定性的思想信仰和无原则性的权术行为或非规则性的失德行为。3.机会主义是一种非正义的逐利行为。机会主义的价值目的都是利己主义地、不择手段地追求自身利益的最大化,这表现为行为成本外化并收益内化,即“好事”都是自己的,“坏事”都是别人的,利己不利他(即绝对自私自利、损人利己)、损公肥私(贪污受贿等官员腐败)地为自己谋利益。4.制度规制的缺陷或失效推动着机会主义的现实生成。由于人类对自身利己与利他人人性矛盾内耗效应认识上的有限理性,加之制度稀缺、外部性、合同不完备和信息不对称等原因,在制度不完善的市场化外部环境下,就极易刺激唤起人的机会主义的心理,使机会主义从潜在的可能性转化为现实的社会存在和社会行为。<sup>[1]</sup>

在社会实践中,由于人性内耗效应的本性,决定了机会主义观念和行为,在社会、经济、政治和文化各领域,都有存在的可能性。并且,它们会以多种方式对各国社会政治生活发挥消极的影响力,耗损着社会权利利益关系及其行为方式的规则性与正义性,耗散着人们团结合作的社会资本。柯武刚等人明确的指出,机会主义由于“追求最大化满足的短期行为”,“它不顾及这类行为对他人的影响,也不顾及一个共同体内公认的行为规范。这种行为具有离心性的、从而有害的长期后果。”<sup>[2]</sup>

## (二) 地方政府机会主义表现形式的多样性

从机会主义的上述人性本源来看,只要有利益关系存在的社会领域,就会有机会主义出现的可能性,因此,机会主义会普遍存在于人类社会生活之中。诸如,有认识信仰上的机会主义,即意识形态机会主义;经济领域的机会主义,即经济机会主义;政治领域的机会主义,即政治机会主义、政府机会主义或官场机会主义,等等。

在我国的一些地方政府中,机会主义现象作为一种顽瘴痼疾长期存在而没有得到根治。地方政府机会主义,实际上,就是地方政府官员或权力人机会主义,在本性上仍然是利己不利他的人性矛盾和损人利己的人性内耗效应在地方政府中的外在表现。不过,这种地方政府机会主义的现实产生和存在,则是由我国不良的社会文化传统和不完善的制度环境所决定的。从不良的社会文化传统来看,在我国,由于传统的权治政治(非法治的权力人政治)和权术文化盛行,国

民规则意识和法治观念淡薄，现代化过程中的激烈竞争和急功近利心理，道德水平的下滑，目的和结果导向的行为方式以及民主监督的不足等等因素，导致了利己与利他人性矛盾内耗效应的激烈反应，助推着地方政府机会主义的现实生成。

从不完善的制度环境来看，我国地方政府机会主义行为之所以盛行，机会主义成为地方政府官员奉行的“潜规则”，至少有如下重要原因：1.央地上下级委托代理关系制度的不完善造就了地方政府机会主义的生成环境。我国单一制国家结构形式下的中央政府与地方政府关系，实际上表现为一种上下级之间的委托代理关系体制。我国现行《宪法》第3条规定：“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”然而，我国对这种中央集中统一领导与地方自主性、积极性发挥的民主集中制原则，没有通过法治化、制度化、规范化和程序化，设置具体的制度机制和操作规程。于是，中央政府主要依靠政治引导、政策指导和人治责任来激励地方政府，但信息成本却阻碍其成为胜任的委托人和监控者。在这种情况下，地方政府就会机会主义地异化运用自主性、积极性的民主。一方面，“地方政府往往会隐蔽行为，在政策的制定、决策的执行、方案的选取等方面不是真正从当地的实际出发，而是看上级政府眼色行事，满足上级主观偏好，表现出一种讨好取巧的代理人机会主义倾向。”<sup>〔3〕</sup>另一方面，地方政府自主性、积极性异化膨胀和非规制性扩张，又会导致地方政府欺上瞒下，对中央政府阳奉阴违地搞本位利益最大化的机会主义。2.政绩考核晋升制度的偏差成为地方政府机会主义的一大重要诱因。在我国的干部管理体制下，地方政府官员是根据政绩考核而获得晋升，如同通过“晋升锦标赛”而相对胜出。在“晋升锦标赛”<sup>〔4〕</sup>中，上级和中央在对地方官员的晋升选拔中，依靠的是考察相对经济绩效（GDP绩效）或民生绩效而不是绝对经济民生绩效的锦标赛式选拔机制，这导致地方官员实际上不对当地和民众负责，只对上级和中央负责，为了追求所需要的政绩形象和获得晋升，在规则制度、道德诚信和公开监督等缺失或失效的情况下，地方政府之间就会不择手段、损人利己地恶性竞争，行为短期化地大搞“政绩工程”“形象工程”，从而，产生机会主义“败德行为”。3.我国党政关系体制和党政双重领导制度也会为地方政府官员机会主义地利用。根据我国现行的党政关系体制和党管干部原则，党政双重领导造成了地方党政干部向上的双重委托代理关系，他们既要向上级政府负责，又要向上级党组织负责，而且党政干部可能还会出现权责分离的情况，这也可能会导致地方政府官员在向上级政府或上级党组织负责的选择上，采取用权不负责的机会主义行为策略，或者在政治忠诚与勤政实干之间，机会主义地选择以政治忠诚的“政治表演”粉饰消极怠政的行为策略。4.非制度化的试点与容错为地方政府机会主义留下了策略空间。试点是我国体制改革和国家治理的试验性政策工具，试点最鲜明的特征是其自主性、试验性和试错性，如果没有制度化的政策规制，地方政府官员也很容易机会主义地借试点之名，谋取私利。近年来，为了“给改革创新者撑腰鼓劲，让广大干部愿干

事、敢干事、能干成事”，各地出台了有关改革创新容错免责机制的政策文件，由于这些文件的大多数条款内容都是一些宏观原则性的、具有较强解释弹性的规定。因此，在实践中很难分辨地方政府官员是在合理的自主改革创新还是在机会主义地标新立异。由此可见，非制度化的试点改革创新与容错免责，客观上为地方政府机会主义留下了策略空间，如此等等。

上述分析表明，由于我国不良社会文化传统和不完善制度环境的诸多原因，导致了地方政府机会主义顽瘴痼疾长期存在，没有得到根治，其表现形式也多种多样。概括起来，在地方政府体系中，这种机会主义，可以从中央与地方之间、上下级之间、领导与下属之间、有利害关系的官员相互之间以及官员与民众之间的关系中产生，容易高频率地出现在群体性事件治理、社会维稳、房地产博弈、投资环境竞争、政府管理竞争、民生建设或扶贫脱贫，以及法律制度竞争和腐败治理等政务活动中，可以表现为官员个人机会主义或政府小团体机会主义、事前机会主义或事后机会主义、行为策略方面的机会主义或利益博弈方面的机会主义，以及维稳的机会主义、腐败平安的机会主义、急功近利的机会主义和守法的机会主义，等等。

### （三）地方政府机会主义耗散性危害的多样性

改革开放以来，在中央集中统一领导下发挥地方自主性、积极性的民主宪制，对于我国创造经济奇迹和推动社会高速发展，起到了不可忽视的重要作用。但是，将地方自主性、积极性的民主宪制异化为非规则性和无原则性的不择手段、随机应变、投机取巧以及损人利己，损公肥私（假公济私）的各种地方政府机会主义行为，却必然对我国的政治经济社会生活的各方面，都形成多种多样的消极影响和耗散性危害。

对此，国内研究者从多方面揭示了地方政府机会主义的这些消极影响和耗散性危害。譬如，刘寿明通过以政绩工程为例的研究，认为地方行政领导决策机会主义行为以沉重的代理损失为代价。在政治后果方面，会造成政府合法性、信任危机；“劣币驱逐良币”，不良政风的恶性循环；政府成本大大增加，行政效率严重低下。在经济后果方面，会使宏观调控失灵，政策得不到有效的贯彻执行，造成经济动荡；社会稀缺资源的浪费；公共产品次品、废品和公害品的出现；政府债务增加，地方财政不堪重负。在社会后果方面，会败坏诚实守信的社会风气；破坏社会道德的建设。<sup>〔5〕</sup>汪伟全通过对地方政府竞争中机会主义行为的分析，认为“机会主义行为致使公共政策不稳定、不连续、不统一，危害了政府法治。……严重侵损了地方政府间竞争秩序，破坏了公平、公正、效率的竞争原则。”<sup>〔6〕</sup>周黎安通过对晋升锦标赛模式的研究，认为地方官员的晋升锦标赛是一把双刃剑，“它的强激励本身也内生出一系列的负作用，比如行政竞争的零和博弈的特性导致区域间恶性经济竞争；在政府职能呈现多维度和多任务特征时，晋升锦标赛促使地方官员只关心可测度的经济绩效，而忽略了许多长期的影响”。<sup>〔7〕</sup>李婧认为，政府机会主义因逐利性而背弃公共性，它“破坏着具体的契约利益，更侵蚀着大众

的规则意识、制度意识和法治意识，使潜规则代替了正式规则，为中国社会转型和全面深化改革制造了诸多障碍”<sup>〔8〕</sup>。杨攀则将政府机会主义的危害简明地归结为：“滋生腐败、造成资源浪费、加剧经济与社会危机、损害政府的政绩与公共形象。”<sup>〔9〕</sup>

政府或官场机会主义的这些消极影响和耗散性危害，也得到了民意调研数据和实证研究的证实。2013年，人民论坛问卷调查中心组织了有关“机会主义行为会造成哪些不良后果？”的调查，1127位受访者选出最严重的一项后果依次是，“使国家政策被扭曲”被选择的次数最多，占21.4%；“被公众耻笑，降低公信力”和“助长形式主义作风”分别占12.0%；选择“浪费资源，劳民伤财”的人数最多，占50.8%；选“使官员不愿在日常应做的工作上用心”的仅占8.7%。<sup>〔10〕</sup>据此，《人民论坛·学术前沿》杂志在有关“官场机会主义”专题研讨栏指出，官场的“机会主义倾向，是政治秩序规范、政治运行机制和政治生态文化的天敌，与追求实现公共利益、创造公平正义生存氛围的现代政治理念背道而驰，也严重损害了党和政府的形象与公信力，增加政府治理成本，消解权力合力，甚至动摇和侵蚀了党执政的民意基础。”<sup>〔11〕</sup>

综上所述，政府机会主义的这些消极影响和耗散性危害，涉及到政治、经济、社会以及思想观念各领域，并主要表现为造成政绩短期化，忽视地方公共物品供给，导致政府治理失序，从而损害政府的政绩与公共形象；造成地方资源配置效率低下，地区间交易成本增大，浪费社会资源，降低经济效益，影响社会经济的持续发展；扭曲中央对改革发展的总体战略安排，消解中央宏观调控的效度，造成政策的不稳定、不连续、不统一；造成干群关系恶化，损害民众利益，影响社会和谐稳定；因违法滥用权力而滋生腐败；消解社会规则意识、制度意识和法治意识，影响法治的权威性和有效性；败坏诚实守信的社会风气，给社会造成机会主义的负面示范效应，等等。

### 三、地方政府机会主义对治理强国的四大耗散性危害

在我国，地方政府机会主义作为一种顽瘴痼疾，在新时代，也不会自然而然地消失。而且，地方政府机会主义的上述各种耗散性危害，仍将可能给治理强国和现代化强国建设带来不可忽视的危险和挑战。

正因为如此，习近平总书记在十九大报告中告诫党政干部，“中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。”具体地说，要建成现代化强国，中国要真正“强起来”，党员干部就必须担当起“治理强国”这一历史使命，坚持实干兴邦，树立大局意识，坚持说实话、谋实事、出实招和求实效，必须准备付出更为艰巨、更为艰苦的努力，不能搞个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义和形式主义，不能消极懈怠，不能脱离群众，不能搞两面派、做两面人。归结到一点，就是不能搞机会主义。

习近平总书记还再次强调，要“深刻认识党面临的精神懈怠危险、能力不足



危险、脱离群众危险、消极腐败危险的尖锐性和严峻性”。实际上,共产党面临的这些危险,就是各级党政机关和党政干部的思想 and 行为危险。而且,这种精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险和消极腐败危险,在本质上就是机会主义耗散性危害的现实表现。

如果从耗散性危害的角度来看,我国地方政府机会主义作风和行为,对现代化强国建设的危害,也将会多种多样。不过,尤其值得警惕的是地方政府机会主义对治理强国所必需的中央权威、治理合力、政府公信力和综合国力的耗散性危害。

(一)地方政府机会主义耗散中央权威。地方政府机会主义对治理强国的首要危害是耗散党中央的权威和中央政府的权威。在党中央的权威方面,十九大报告要求,为了建设现代化强国,要坚持党对一切工作的领导,不断增强党的政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力,党员干部“必须增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,坚决维护党中央权威和集中统一领导”,自觉在思想上、政治上、行动上同党中央保持高度一致,使党的创造力、凝聚力、战斗力显著增强,党的团结统一更加巩固。在中央政府的权威方面,根据我国现行《宪法》的规定,就是要求地方政府遵循民主集中制的原则,在充分发挥主动性、积极性时,必须坚持中央政府的统一领导。如前所述,要实现治理强国和建成现代化强国,更需要坚决维护党中央权威和集中统一领导,建立权威有效的政府治理体系。而地方政府机会主义首先就产生和表现在中央和地方关系领域,其首要危害即是耗散党中央的权威和中央政府的权威。因此,在新时代,在现代化强国建设进程中,首先要警惕地方政府官员的“精神懈怠危险”,要重视和防治地方政府机会主义对中央权威的耗散性危害。

(二)地方政府机会主义耗散治理合力。地方政府机会主义对治理强国的第二个危害是耗散国家治理能力,特别是政府治理合力。建设现代化强国,不仅要充分发挥中央和地方两个积极性,需要中央与地方之间的相互支持与配合,也需要地方政府之间的相互合作。权威有效的政府治理体系和治理能力,必须是政府系统的治理合力。然而,由于“行政区行政”和“行政区经济”的政制模式,是“内向型行政”或“闭合型行政”模式,是“‘画地为牢’和‘各自为政’的,甚少关注行政区划边界或跨行政区域的‘区域公共问题’”。<sup>[12]</sup>从而,导致各地方政府在地方治理发展中,形成上文所述的地方政府间机会主义的行为方式。而且,因恶性竞争、损人利己甚至互相拆台而导致损耗地方政府之间的合作意愿,增加政府间的合作成本,难以形成系统性的治理合力。因此,在新时代,在现代化强国建设进程中,也要警惕地方政府官员的治理“能力不足危险”,要重视和防治地方政府机会主义对治理合力的耗散性危害。

(三)地方政府机会主义耗散政府公信力。地方政府机会主义对治理强国的第三个危害是耗散人民群众的认同感和政府公信力。十九大报告对党员干部作了如下告诫,“我们党来自人民、植根人民、服务人民,一旦脱离群众,就会失去生

命力。”因此，在新时代，要坚持以人民为中心的发展理念，“全党同志一定要永远与人民同呼吸、共命运、心连心，永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”，必须紧紧围绕保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和群众感情，不断厚植党执政的群众基础，增强党和政府的公信力。然而，正如上文所述，地方政府机会主义又往往产生于干群关系领域，特别在社会治理、社会维稳、民生建设和脱贫攻坚等与人民群众利益密切相关的管理事务中，地方政府官员容易犯机会主义的毛病。这种干群关系方面的地方政府机会主义，由于忘记甚至漠视为中国人民谋幸福的中国共产党人的初心和使命，为一己私利而不惜损害人民群众的利益，这必然损耗人民群众对党和政府的认同与信心，疏远党群干群关系，耗散政府的社会公信力。因此，在新时代，在现代化强国建设进程中，还要警惕地方政府官员的“脱离群众危险”，要重视和防治地方政府机会主义对政府公信力的耗散性危害。

（四）地方政府机会主义耗散综合国力。地方政府机会主义对治理强国的第四个危害是耗散我国的综合国力，这也是地方政府机会主义的综合性耗散危害。十九大报告指出，改革开放以来，我国经济实力、科技实力、国防实力、综合国力进入了世界前列，国际地位实现了前所未有的提升。在新时代，我国的现代化强国建设，更需要在中国共产党的坚强领导下，通过权威有效的国家治理，全面提升综合国力，推动我国全面“强起来”，从而建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。概括起来，全面提升我国综合国力，既要提升党的领导、政府的执行力和公信力、民众的监督力和依法治国能力，也要提升经济实力、科技实力、创新能力、国防实力、国际影响力和文化软实力等各种国家实力。然而，地方政府机会主义由于耗散中央权威、耗散治理合力和耗散政府公信力，加之其损公肥私（假公济私）的权力腐败以及滋生与国家治理现代化所需规则文化相悖的机会主义文化等危害，最终必然耗散我国的综合国力。因此，在新时代，在现代化强国建设进程中，尤其要警惕地方政府官员的“消极腐败危险”，更要重视和防治地方政府机会主义对综合国力的耗散性危害。

#### 四、以“四个有机统一”的监督民主制度防治地方政府机会主义

十九大报告提出，“任何贪图享受、消极懈怠、回避矛盾思想和行为都是错误的。全党要更加自觉地坚持党的领导和我国社会主义制度，坚决反对一切削弱、歪曲、否定党的领导和我国社会主义制度的言行；更加自觉地维护人民利益，坚决反对一切损害人民利益、脱离群众的行为；更加自觉地投身改革创新时代潮流，坚决破除一切顽瘴痼疾”，清除一切侵蚀党的健康肌体的病毒。由于地方政府机会主义就是贪图享受、消极懈怠、回避矛盾思想和行为，削弱、歪曲、否定党的领导的行动，损害人民利益、脱离群众的顽瘴痼疾和政治病毒，因此，理所当然应该在防治和清除之列。总体而言，防治地方政府机会主义的耗散性危害需要多重制度设计，要以“四个有机统一”为政制原则，把权力关进监督民主制的制

度笼子。

### (一)防治地方政府机会主义的耗散性危害需要多重制度设计

对于地方政府机会主义的防治,国内研究者普遍提议,要健全和完善民主法治和监督责任的制度机制。在防治干群、央地或上下级委托代理关系下的地方政府机会主义方面,普遍认为,应该注重民主法治的委托代理监督体制的建设:第一,加强民主建设,落实公民与地方政府官员的委托代理关系,提高官员对民意的敏感度,而且,要以改革和完善人民代表大会制度为突破口。第二,通过立宪限制来重构政治过程的互惠性,修正和重构中央和地方以及上下级政府之间的委托代理关系。第三,建立科学的政府行为激励机制、强化监督约束机制以及树立科学和正确的政绩观等来防范地方政府的机会主义行为。第四,转变中央对地方官员的考核机制,通过制度设计使地方整体性发展与地方官员的升迁挂起钩来。第五,加强法治政府建设,强化对行政权力行为的规范约束,以此减少和避免机会主义行为。总之,要有效地抑制地方政府官员的机会主义行为,就必须以现代的委托代理理论和交易成本理论设计建立一种现代、科学的委托代理体制,其根本对策在于:“强化委托机制,提高机会主义者的博弈成本;规范行政权力、杜绝特权,降低机会主义者的博弈收益。从而使理性的博弈者作出最明智的选择——在委托人的选择与监督下,只有通过忠诚地为人民服务这一正式途径才能赢得公众委以行使行政权力的资格,达到升官的愿望。”<sup>[13]</sup>在防治地方政府官员晋升博弈机会主义方面,另一些学者认为,由于地方政府官员的晋升锦标赛是因对上负责制和政绩晋升制造就的,所以,要抑制地方政府官员考核晋升博弈中的机会主义,就必须还权于民,加强民主法治建设。周黎安提出,应对机会主义等晋升锦标赛负面问题的根本解决之道,是“让政府公共服务的对象——公众对政府施政的满意度进入官员的考核过程,比如进一步发挥人大和政协在监督和问责政府官员方面的作用,引入差额选举的方式,让辖区内的公众意愿能够影响官员的仕途,并适当增加新闻媒体的监督作用。这样可以大幅度降低上级政府在考察官员所需的信息成本和设计指标的困难,从而从根本上减少对晋升锦标赛模式的依赖。”<sup>[14]</sup>在此基础上,何智美等人提出了解决这个问题的进一步方案,即是“必须对考核指标和选拔机制进行改革,将官员的对上负责制变为对下负责制。同时,要转变政府职能,在法律框架下明确政府事权,使其职能从直接参与经济竞争转到提供公共服务上来。”<sup>[15]</sup>对此,王希岩更明确地指出,“对于中央政府而言,在下放事权、财权的同时,只有下放监督权,即还权于民,才能有效地约束地方政府,抵制其机会主义倾向。”<sup>[16]</sup>

实际上,从各国治理政府官员机会主义的经验和教训来看,必须综合发挥“多重制度设计”的系统合力。也就是说,要开展“抑制或矫治权力人机会主义的制度设计,就应该综合选择法律制度、道德规范(如官德官风规范)、人格声誉、理想信仰、正义观念以及民主监督和政绩考核制度等正式和非正式制度规制,公平地协调官员所面临的公私、群己等利益关系,减少官员权力行为的不确定性机

会,多重性和针对性地抑制‘左’右倾机会主义、政治代理人机会主义和政治权术机会主义等权力人机会主义。”<sup>[17]</sup> 由于政府官场机会主义实质上就是政府官员或权力人的机会主义,所以,这种抑制权力人机会主义腐败所必须依赖的“多重制度设计”方案,同样适用于对地方政府机会主义的防治。

## (二)防治地方政府机会主义的耗散性危害要以“四个有机统一”为政制原则

我们认为,根据十九大对我国新时代建设现代化强国的战略部署,这种防治地方政府机会主义的“多重制度设计”,应该纳入“四个有机统一”的监督民主制度体系结构之中。也就是说,要以“四个有机统一”为政制原则的监督民主制度体系,作为防治地方政府机会主义耗散性危害的制度笼子。

如果从习近平新时代中国特色社会主义思想所包含的“治理强国”的精神实质和丰富内涵来讲,十八大以来,中国特色社会主义制度更加完善,国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高,尤其表现在中国特色国家治理体系的基本结构,已经从“三个有机统一”发展到“四个有机统一”。2013年,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”这意味着完善和发展中国特色社会主义制度,要落实到推进国家治理体系和治理能力现代化上来,努力构建中国特色的现代国家治理体系。由此决定了中国特色的现代国家治理体系,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一这“三个有机统一”。

2017年,十九大的召开,宣告中国进入了现代化强国建设的新时代。在全面建设社会主义现代化强国的这个新时代,为了实现治理强国,推进国家治理体系和治理能力现代化,就要将“中国特色的现代国家治理体系”建设转化为“中国特色的权威有效国家治理体系”建设,相应地,“坚持党的领导”将提升为维护党中央权威和坚持党对一切工作的坚强领导;“坚持人民当家作主”将真实化为健全人民当家作主制度体系,发展社会主义民主政治;“坚持依法治国”将落实到坚持全面依法治国,深化依法治国实践;“推进国家治理现代化”将具体化为构建权威有效的政府治理体系,培育亲民的政府治理能力。总结起来,就是要坚持党的坚强领导、人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府治理的“四个有机统一”。于是,在新时代,中国特色社会主义现代化强国治理体系的基本结构,就从坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的“三个有机统一”发展升华为坚持党的坚强领导、人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府治理的“四个有机统一”。

实际上,本文前述的实施“治理强国”的八项战略措施,就是这“四个有机统一”在治国方略上的展开和落实。由此可以说,在新时代,通过“治理强国”以实现现代化强国的战略安排,就必然表现为在党的坚强领导下,推进人民制度化的当家作主,以全面落实依法治国为保障,通过权威有效的国家治理,推动中国全面“强起来”,进而,推进富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国建设。

虽然十九大报告还没有有关“四个有机统一”的文字阐述,但它内含在习近平新时代中国特色社会主义思想的精神实质之中,因此,“四个有机统一”国家治理体系结构的建设,既符合政治发展和治理现代化的基本趋势,也具有鲜明的中国特色。美国学者福山认为,一个法治和民主问责的国家,如果没有强政府的有效治理,必将走向“政治衰败”,与此相反,如果一个国家仅有强政府的有效治理,而没有法治和民主问责,就必将走向专制主义。于是,他设计出了由强政府、法治和民主问责这三个制度要素构成的现代国家模式或者政治发展模型,并且,将追求良好政治经济制度和全体公民获得同等尊重的理想国家,称之为“走向丹麦”。在他看来,把强政府、法治和民主问责这三种制度结合在稳定的平衡中,意味着“国家功能是集中和行使权力,要求公民遵从法律,保护自己免遭他国的威胁。另一方面,法治和负责制政府又在限制国家权力,首先迫使国家依据公开和透明的规则来行使权力,再确保国家遵从民众愿望”,这“本身就是现代政治的奇迹”。<sup>[18]</sup>由此可见,将强政府、法治和民主问责这三种制度结合起来的现代国家建设,是现代政治发展和治理现代化的基本趋势。从这个意义上讲,我国坚持党的坚强领导、人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府治理“四个有机统一”的国家治理体系结构,既因其人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府治理而符合政治发展和治理现代化的基本趋势,又因其坚持党的坚强领导还具有鲜明的中国特色。这“四个有机统一”的国家治理体系结构,也许可以为发展中国家走向现代化提供国家治理体系设计的全新选择。

从中国特色社会主义政治发展道路来看,在新时代,建设“四个有机统一”的特色国家治理体系结构,将是我国积极稳妥推进政治体制改革的总目标和总任务。“四个有机统一”的特色国家治理体系结构,将成为我国治理强国和现代化强国建设的政制原则或元规则。因此,要构建防治地方政府机会主义耗散性危害的“多重制度设计”,也就必须以“四个有机统一”为政制原则或元规则。

### (三)防治地方政府机会主义的耗散性危害要以监督民主制作为制度笼子

我国是人民当家作主的社会主义民主政治国家。在新时代,党的坚强领导、人民制度化当家作主、全面依法治国和有效的政府治理将统一于我国社会主义民主政治的伟大实践。我们认为,新中国建立以来,在我国社会主义民主政治的实践进程中,已经形成了选举民主、协商民主和监督民主这三大民主实践形式,而且,监督民主已经是我国社会主义民主政治制度的重要组成部分。十九大报告提出,“我国社会主义民主是维护人民根本利益的最广泛、最真实、最管用的民主。”于是,在巩固选举民主和协商民主的基础上,重点发展监督民主这一最广泛、最真实、最管用的民主实践形式,将是新时代我国发展社会主义民主政治的必然选择。因此,要防治地方政府机会主义的耗散性危害,就要筑牢监督民主制的制度笼子。

对于我国的选举民主、协商民主和监督民主这三大民主实践形式,国内学者

们一般只注重选举民主和协商民主的研究，虽然对“民主监督”有众多的研究，但几乎没有将监督民主与选举民主和协商民主同等看待，并对“监督民主”进行专门系统的研究。实际上，对“民主监督”的研究不能替代对“监督民主”的研究。因为，民主监督只是我国民主实践和监督体系的具体方式，而监督民主则是我国社会主义民主政治三大实践形式之一，是我国社会主义民主政治制度的重要组成部分。所以，我们认为，要实施治理强国和建设现代化强国，要防治地方政府机会主义的耗散性危害，就要注重对我国监督民主制度的理论和实证研究。

十九大报告虽然没有使用“监督民主”这个术语，也还没有从形式上阐述我国社会主义选举民主、协商民主和监督民主这三大民主实践形式。但是，如果从习近平新时代中国特色社会主义思想有关发展民主政治的精神实质和基本方略来看，我国“最广泛、最真实、最管用的民主”就应该由选举民主、协商民主和监督民主这三大民主实践形式所构成。

1.选举民主是国家政权组建环节的民主政治形式。在我国，选举民主，就是由人民民主选举产生全国人民代表大会和地方各级人民代表大会，并由人大产生其它国家机关，代表人民行使国家政权，对人民负责地管理公共事务的社会主义民主形式。因此，选举民主是我国国家政权组建和公职人员任用环节的、保障人民民主选举权的民主政治形式。

2.协商民主是国家政权运行环节的民主政治形式。在我国，协商民主，一方面包括公职人员民主决策、民主管理，各级领导干部增强民主意识，发扬民主作风的决策管理的民主。另一方面包括保障人民知情权、参与权、表达权，扩大人民有序政治参与，保证人民依法通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务的人民大众的参与决策管理的民主。而公职人员的决策管理民主和人民大众的参与决策管理民主这两个方面的结合，就是我国的协商民主，它表现为公职人员和人民大众在决策管理过程中的民主协商。因此，协商民主是我国国家政权运行环节的、保障人民民主管理权的民主政治形式。

3.监督民主是国家政权组建、运行和监控维护全过程的民主政治形式。在我国，监督民主，不仅适用于国家政权的监控维护环节，而且，它也要对选举民主和协商民主环节进行依法民主监控。因此，比之选举民主和协商民主，监督民主就是中国特色的、更加广泛真实管用的、保障人民民主监督权的民主政治形式。

我们通过初步研究发现，十九大报告对我国监督制度的设计，实质上就是我国发展社会主义监督民主的顶层方案，它包含了多方面的内容，譬如，(1)中国特色的监督民主，包括了党的领导监督、人民监督、人大监督、政协监督以及党内监督、国家机关监督、司法监督和舆论监督等范围广泛的监督方式。(2)发展中国特色的监督民主，就是要健全党和国家监督体系，把权力关进制度的笼子，夺取反腐败斗争的压倒性胜利。具体而言，就是“要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子。强化自上而下的组织监督，改进自下而上的民主监督，发挥同级相互监督作用，加强对党员领

导干部的日常管理监督。”还要深化政治巡视监督；深化国家监察体制改革，组建国家和地方各级监察委员会；制定国家监察法；改革审计管理体制；构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系，把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来，增强监督合力。（3）发展中国特色的监督民主，其根本目的是通过深化标本兼治的制度机制，夺取反腐败斗争的压倒性胜利，以保证干部清正、政府清廉、政治清明，使中国的政治发展跳出历史周期率，确保党和国家长治久安，等等。

综上所述，中国特色的监督民主，是实现党的坚强领导的得力助手，是人民制度化当家作主的三大民主形式之一，是全面依法治国的重要制度机制，是政府有效治理的民主制度保障。因此，中国特色的监督民主，就是“四个有机统一”国家治理体系的重要功能机制。而且，发展中国特色的监督民主，有助于把权力关进制度的笼子，抑制权力人的机会主义腐败。所以，从顶层制度设计来讲，要有效地防治地方政府机会主义的耗散性危害，就是要以“四个有机统一”为政制原则，把权力关进监督民主制的制度笼子。

### 注释：

[1][17]刘俊祥：《权力人腐败的机会主义动因及其矫治》，《廉政文化研究》2014年第4期，第24—25、29页。在文中，作者从“官场机会主义”的角度，对机会主义的涵义、产生动因和表现特征以及以多重制度设计矫治权力人腐败的机会主义，进行了比较详细的分析。

[2][德]柯武刚、史漫飞：《制度经济学——社会秩序与公共政策》，韩朝华译，商务印书馆，2000年，第76—77页。

[3]刘秦洪：《委托代理理论下地方政府机会主义行为分析》，《中国石油大学学报（社会科学版）》2008年第1期。

[4][7]周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期，第48页。作者对这种“不择手段”地进行“恶性竞争”而造成的损人利己的机会主义，作了系统的分析。

[5][13]刘寿明：《地方行政领导决策中的机会主义行为探析——以政绩工程为例》，《中山大学学报论丛》2006年第3期。

[6]汪伟全：《地方政府竞争中的机会主义行为之研究——基于博弈分析的视角》，《经济体制改革》2007年第3期。

[8]李婧：《政府机会主义病灶如何滋生？》，《社会观察》2015年第8期。

[9]杨攀：《政府机会主义危害众多》，《社会观察》2015年第8期。

[10]吴江：《中国官员群体的机会主义倾向研究报告》，《人民论坛·学术前沿》2013年第19期。

[11]《人民论坛·学术前沿》编者：《机会主义的天然危害》，《人民论坛·学术前沿》2013年第19期。

[12]陈瑞莲：《论区域公共管理的制度创新》，《中山大学学报（社会科学版）》2005年第5期。

[14]周黎安：《官员晋升锦标赛与竞争冲动》，《人民论坛》2010年第15期。

[15]何智美、王敬云：《地方保护主义探源——一个政治晋升博弈模型》，《山西财经大学学报》2007年第5期。

[16]王希岩：《从地方财政到地方公共财政——我国地方财政体制演化的内在趋势》，《地方财政研究》2013年第7期。

[18][美]弗朗西斯·福山：《政治秩序的起源》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012年，第21页。

〔责任编辑：汪家耀〕