首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2018 年第 1 期 (总第 240 期)
法学研究

政府系统的结构关系及其法律调整

谈建成

摘 要: 结构关系是政府系统的存在形式。否定层级制和隶属关系,就是否定政府系统结构关系的基本存在形式,也在一定意义上否定了政府系统的整体性。基于政府权力的结构化事实,公法意义上的约束性规则需要重视协同创生的公共理性。政府系统的自组织性表明,决策是关系策略,而不是简单的"命令与行动"。基于政府系统的结构生成及其变革,厘清几种主要结构关系的基本认识和法律调整逻辑,是从可见的观察视界到可知视界的研究跨越。将政府结构的法律调整参量从可见的空间硬结构深化到内部关系的软结构上,既符合政府系统发展演进的客观规律,也符合法治政府研究的关系逻辑。政府组织法有必要改善结构体系、转换调整方式,从简单控制的法转变为调整结构关系的法。

关键词: 结构关系;政府系统;法律调整
中图分类号:D921.1 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2018)01-0048-08

无论是组织还是生命有机体或者无生命物质系统的结构,都可以理解为结构要素及其相互关系模式。结构要素之间的关系是其在行动或活动中的关系即动态关系,不只是在静止状态下的关系(静态关系),后者只是前者的特例。社会系统的结构关系复杂多变,政府系统的结构关系也一样,我们在此主要讨论容易被误解的隶属关系、容易被忽视的协同关系以及具有"命令与行动"逻辑传统的决策关系。政府结构调整被长期等同于"瘦身",停留于"表象"层面"硬结构"的简单调整。而系统论认为,结构本身就是关系范畴,关系是政府系统最根本、更深层次的"软结构",也是法律对政府系统结构的敏感作用点。政府系统的结构关系是多元的,而法律自身的调整方式却相对单一,二者存在一定的张力。法律需要改善自身的目标定位、结构体系和调整方式,以适应政府系统作为关系系统的运行规律。

收稿日期:2017-06-11
作者简介:谈建成,男,重庆忠县人,重庆旅游职业学院副教授,法学博士。(重庆 409099)

一、隶属关系:被误解的事实

隶属关系是政府系统结构存在的基本形式。政府系统的隶属关系主要表现为中央与地方、中央政府与其各部门、各级地方政府及其所属部门的垂直秩序和从属层级。垂直秩序和从属层级是世界各国政府的普遍结构形式。如美国的联邦、州、县与市政府,英国的郡、自治市镇、教区或社区议会,德国的联邦政府、州政府、县政府和乡镇政府,法国的中央政府、大区、省及市镇。中国的公共权力结构是典型的层级制,包括国务院、省、市、县、乡(镇)等行政层级。尽管经由法律确认的府际纵向关系是业务指导关系,但因权能差异而呈现出显著的垂直关系抑或是线性隶属关系,至少地方政府的组织架构和管理体制基本由上级政府决定,上级政府有权否决下级政府的决策。[①] 中国府际纵向关系先后经历了三大调整期,即"权力下放期"(20世纪80年代到90年代前期)、"收放结合期"(20世纪90年代分税制实施到党的十八届三中全会之前)、"深入调整期"(当前)。[②] 这集中反映出权能差异对府际隶属关系的影响。

权能调整是行政隶属关系法治化的根本途径。层级结构的客观格局决定了世界各国行政体制一般都有比较分明的纵向权力关系,其中既有地方与中央的行政权力关系,又包含地方不同层级的行政机关之间的权力关系。这种权能决定的隶属关系在行政实践中表现为行为互动关系:在上级政府的政令合理且具备执行条件的情况下,如果下级政府缺乏自主性,一般表现为"领导与服从"关系,如果下级政府自主性强,则一般表现为"领导与协同"关系;在上级政府的政令脱离实际并执意强行的情况下,如果下级政府缺乏足够的自主权能,一般表现为逆来顺受的"强制与顺从"关系,如果下级政府有足够的自主性,则一般表现为应付了事的"强制与应付"关系,或者表现为协商性的"强制与协调"关系,甚至可能是对抗性的"强制与抗衡"关系。[③] 在以上行政隶属关系的多种行为表现中,影响政府系统结构关系的重要参量有两个:一是上级政府政令的合理性与政治性强度,二则是下级政府所拥有的权能抑或是自主性程度。下级政府的自主性除基于权能外,还与行政隶属关系中受到的约束程度相关,故而行政隶属关系看似常量,但仍有一定范围的弹性,行政法对政府系统隶属关系的调整是可能的。

上下级府际隶属关系的法律调整,既要适度,也要适时。如果过分弱化行政隶属关系,权力的任意分散将导致政府系统内部关系松散、决策层缺乏权威、各自为政、政策不一、无法集中力量办大事,从而弱化政府系统的协同性和整体性。比如,美国历史上罗斯福"新政"(1933年)、杜鲁门改革(1947~1949年)、艾森豪威尔改革(1953~1955年)、尼克松改革(1969~1971年)、卡特改革(1978年)、里根改革(1981年)和克林顿改革(1993年)等,尽管对政府的行政管理带来了生机,但要彻底克服某些制度本身存在的根深蒂固的弊病会遇到很多阻力,尤其是分权制衡的制度,在立法过程中所产生的很多人为的因素,使得即使再好的改革提案也会遇到重重困难,甚至被否决。另一方面,如果过分强化隶属关系和层级管理,政府系统就会失去活力。因为强制型行政隶属关系缺乏沟通协作,容易导致决策偏离。行政实践中主要表现为下级地方政府的自治能力低,政令信息主要表现为至上而下逐级传达,惯例上也不会有越级汇报,导致政府系统内部的信息沟通缺乏反馈环节。同时,强制型行政隶属关系中,往往依赖于上级监督下级的单向型监督模式,缺少下级对上级以及同级横向的权力监督模块,导致政府系统内部难以建构多模块的权力监督模式。因此,法律既要防止过度的强制型行政隶属关系,同时也要维护适度的线性隶属关系。积极的线性隶属关系有利于明晰政府系统结构的层次,确保目标一致、政令畅通,从而形成较强的向心力和行政执行力。

法律要对政府的层级结构进行重组并非易事,因为一旦涉及权力关系的改变,人定法总是显现出它

① 孔凡宏:《中美地方政府管理体制差异分析——基于组织架构、职能配置、运行体制的比较》,《兰州学刊》2013年第1期。

② 薛立强:《政府间纵向关系的"德国模式"及其借鉴意义》,《天津商业大学学报》2015年第2期。

③ 韩艺、雷皓桦:《地方行政层级改革中的市县关系:一个演化模型分析》,《国家行政学院学报》2014年第3期。

谨慎的稳定性。针对这一难题，有学者提出相对简单的做法：针对特定项目或重要事务，从不同专业和阶层抽调专家或代表，组织形成专门工作组攻坚克难。这种非正式工作组不需要考虑成员的官僚等级，甚至可以运用头脑风暴的方法解决问题，克服了行政隶属关系中信息流的单向性局限，营造充分的信息交流和反馈，有利于激发创新、提高工作绩效。[①] 这种做法在很多单位或职能部门并不陌生，对破解等级限制、实施协同攻关具有一定效果，但它刻意回避了解决问题的制度性难题，既非主流也非长久之计，更不是治国理政之良策。

有学者指出，目前中国基层地方政府被认为是公民信任度最差的，“政策落实走样”现象普遍，与政府系统层级过多有一定相关性。因此，其进而认为应当废除市管县体制，实行省（含自治区、直辖市）直管县（含县级市、自治县等）。其主要理由是：市管县增加了一个政府中间层级，使省县之间的上情下达、下情上达都不得不经过市级层次，降低了行政效率，有碍政策执行；同时还认为，市管县违背了城乡分治的国际惯例，导致了所谓“市刮县”或“市卡县”现象，有碍于对农业、农村、农民实行保护政策。同时，中国现行政府机构的设置和运行受到本级政府与上级政府主管部门的双重领导，这与《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第七条中，“县级以上各级人民政府行政机构不得干预下级人民政府行政机构的设置，不得要求下级人民政府设立与其业务对口的行政机构”的相关规定南辕北辙。这似乎验证了我们的一个看法，传统制度设计重视机构设置与管理权限明显有余，但对府际关系的调整明显不足。换言之，有关政府结构的行政组织法是控制型而非关系型，与政府系统自身作为关系系统的基本存在形式不相符。

基于以上问题和事实，学理界高度关注世界各国政府的层级特点，并进行了大量的比较研究。有的以美国联邦法律和各州法律为例，认为联邦、州、县与市政府之间是一种权力分配关系和法律监督关系，地方政府实行自治体制，其与州政府、联邦政府之间均不存在行政隶属关系，不接受上级政府的直接命令，直接对委托管理的当地公民负责。有的以英国 1888 年和 1894 年的地方政府条例以及 1899 年的伦敦政府条例为蓝本，认为英国中央政府与地方政府之间主要是一种法律关系，不是行政隶属关系和行政领导关系……中央与地方建立关系的渠道主要包括：建立在议会基础上的法治统一、借助司法体系建立的法律关系、中央与地方的分权加以影响、通过财政转移支付加以影响、通过中央派驻地方的代表机构等对地方加以影响。[②] 有的在分析德国政府间纵向关系时认为，按照德国法律，乡镇实行自治，尽管乡镇之上是县政府，但二者之间的权力、责任与职能泾渭分明，因此乡镇并不“隶属”于县。根据德国联邦体制，联邦政府、州政府、自治团体三级行政机关是三套独立的系统，相互之间不存在行政上的隶属关系，只在法律上存在职务协助、委托和监督关系。德国地方政府本身即为邦所设立，各邦可变更地方的区划，并增减其权力。因为宪法只保障地方的自治，并没有规定自治权的范围，而是由各邦自由规定。各邦政府对地方政府的监督主要在于是否遵守邦的各种自治法令、是否推行邦的行政。所以，各邦政府尤其是各部门常命令各地方政府或听取其报告。[③] 因而，德国显示出鲜明的府际关系调和而非隶属管制：中央政府行政监督与地方自治并行不悖，人民自治与各邦监督实现调和，民治及专家政治助力调和。法国政府有中央、大区（région）、省（department）及市镇（commune）四个层级，其中大区、省和市镇为地方行政单位，但彼此之间不存在隶属关系。[④] 上述比较研究结论的共同之处显而易见，一致认为英、美、法、德等国家的政府结构不存在纵向隶属关系，其共同的理论取向偏好于各级政府自治、否定政府的隶属关系。

从法律文本上看，中国《国务院行政机构设置和编制管理条例》第 24 条规定：“国务院行政机构不

① ［美］彼得·埃文斯、迪特里希·鲁施迈耶、西达·斯考克波：《找回国家》，方力维等译，三联书店 2009 年版，第 96 页。

② 应松年：《英美法德日五国行政法》，中国政法大学出版社 2015 年版，第 24 页。

③ 钱端升：《德国的政府》，北京大学出版社 2009 年版，第 322 页。

④ 黄凯斌：《法国中央与地方政府行政职责划分情况及其启示》，《江汉论坛》2007 年第 9 期。

得干预地方各级人民政府的行政机构设置和编制管理工作，不得要求地方各级人民政府设立与其业务对口的行政机构。”《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第7条明确规定：“县级以上各级人民政府行政机构不得干预下级人民政府行政机构的设置，不得要求下级人民政府设立与其业务对口的行政机构。”因此，我们同样可以得出结论，中国法律确认的纵向府际关系是业务指导关系，同样不是隶属关系。

必须强调的是，虽然各国政府在法律文本中几乎不提及隶属关系，但隶属关系是政府系统结构存在的基本形式，纵向府际隶属关系是客观必然的。从前文有关众多国际比较的研究结论看，试图代替隶属关系的关键词主要有：“权力分配关系”“法律监督关系”“法律关系”“职务协助”“委托和监督关系”“对地方加以影响”，等等。这些关键词都只描述了府际关系的联系形式，是用形式表象否定隶属关系本质。事实上，“自治”只是地方政府运行的一个方面，它对化解前文提及的“顽强的隶属关系”具有积极作用。但是，在政府系统运行中，各要素（或子系统）不可能完全达到理论描述的“自治”程度。世界各国政府，其内部隶属关系尽管在形式上的表现各异，但同样必须依赖层级管理，否定层级制和隶属关系，就是否定系统结构关系的基本存在形式，也在一定意义上否定了系统的整体性。法律对政府系统隶属关系的调整是可能的，也是必要的。其调整的重点或关键，在于影响隶属关系的两个重要参量，即是上级政府政令的合理性和下级政府的权能，联系这两个参量的关键则是层级间的沟通反馈机制。

二、协同关系：被忽视的公共理性

任何系统必须具备若干要素、相互关联的结构形式以及某种功能。但系统功能只是一般意义上“过程的秩序”，而现实中我们往往追求的是系统的功效，即实现系统功能的效率。只有从整体上将系统的要素、结构、环境等联系起来，使系统内外发生协同作用，其功效才能得到优化。其中，系统内部协同是以系统结构要素相互依存为基础，表现为系统功效实现 $1+1>2$ 的总目标而必然相互合作以及各子系统自我维生的需要。这意味着政府系统中结构要素间依存关系的形成需要两个基本的前提条件：一是各结构要素的分属目标与系统整体目标必须保持一致，二是各结构要素的特殊功能与系统整体功能必须保持一致。一般稳定型政府系统都具备这两个条件且能适应各结构要素自我维生的需要，而发展型的政府系统除了保持各结构要素的目标与功能一致外，还要产生特殊的、整体的新功能和属性，使其整体属性和功效大于各结构要素孤立属性和特殊功效的简单相加，这就是建立协同关系的需要。同时，协同是“系统在开放的条件下，系统内各子系统间以及系统与环境间产生的协调、同步、默契的非线性作用，体现的是系统本身固有的自组织能力”。[①] 换言之，一个系统内部的协同，主要是指各要素（或子系统）与结构关系的合理选择，系统与其外环境的协同主要是指外部条件的合理选择和优化。

协同作用有利于创生系统结构与功能，促进系统反馈和调节，避免耗损并产生互补效应，优化并放大系统的整体功效。只有实现合适的内外协同，系统才能得到优化。社会系统（包括政府系统）也不例外，“协同性是贯穿社会系统各种特征的一个基本线索，离开了协同性，社会系统的要素就组成不了整体，也就不会具有一定的结构和层次……社会系统的协同性是通过社会进步的动力这一形式表现出来的。因为社会系统是由多层次、多结构、多因素等组成的有机整体，这三重要素在依据各自不同的角色、侧重与定位，使得社会有机体变无序为有序，对社会系统整体的演化起着互推作用的自组织能力。”[②]从政府系统整体而言，各要素间的协同是内部协同，对于各结构要素而言，这种协同也是与环境的协同，促使政府系统结构要素发挥协同作用的关键，在于建立各要素间良好的协同机制。

---

① 曾广容、欧阳绪清：《竞争、协同与系统优化》，载乌杰等：《系统科学理论与应用》，四川大学出版社1996年版，第32页。

② 姜兴宏：《社会系统分析》，东方出版社1993年版，第31－32页。

事实上，无论任何制式的政府，只要存在层级或部门分工，就必然存在府际或部际的协调配合问题。比如，法国按照1958年《宪法》第21条之规定，总理领导政府工作并负责政府部门间的协调；除此之外，还专门成立了“部长会议”“部际委员会”“部际工作会”等机构；其中，“部长会议”是由法国《宪法》第13条所确立的最庄重的部际协调会议形式，是法国的最高行政决策机构，主要解决由政府提交议会审议的法律草案定稿、国家重要人事任命、政府重大决策等全局性、根本性的问题；“部际委员会”是为了研究和解决专项问题而设立的跨部门常设机构，目前约有30多个；“部际工作会议”则是一种常态化的工作协调机制。① 20世纪末，英国首相布莱尔颁布《现代化政府白皮书》，通过提倡“协同政府理念”，力图在不打破部门界线的情况下促进部门协作，以应对信息技术发展、经济低迷、政府机构臃肿、公共服务分裂化等窘境。其具体的做法有以下几个方面：一是重组功能相似的部门，界定其权限与职能，同时与第三部门合作建立以社区为基础的机构；二是成立促进各部门合作的跨部门的综合性决策机构，如政策中心、绩效与创新小组等，就相关公共事务提供需要部门之间协作的统一决策；三是对部门设立绩效目标体系，并与财政投入挂钩，促进政府战略方向更加统一；四是建立更加开放的协作机制，除设立特别委员会等社会智库外，出台“地方战略伙伴”计划，消除各地方治理主体之间的界限，以形成更加协同的治理模式；五是利用信息技术、成立“公民咨询团体”等，为公众提供参与公共事务的机会。英国协同政府建设的特点是：以决策统一为核心目标，强调并加强政府主导作用，形成了不同政府组织功能之间、不同治理层级之间、公私部门之间的协同体系。② 德国除了在宪法中明确各级政府职权外，通过总理和联邦政府协调会议、非正式的政治决策中心“专门委员会”、地方城市协会、联邦参议院等，形成政府间权力关系的协调机制。中国自改革开放以来，地方政府利益的合法性在政策上逐渐得到确认，其积极性和主动性得到一定程度的调动，地方政府间的横向联合与区域合作也得到有效促进，改变了中央与地方之间“一对一”的单一格局。③

不过，府际合作模式尽管在缓解“部门主义”、整合优势资源、促进决策开放、化解区域矛盾、促进整体互动等方面具有明显作用，但它同样依赖于政府系统内部权力结构的调整、合作要素间责任与利益的监控、协商和激励机制的建立等系列外部因素。④ 同时，府际合作多数情况下是促进同层级政府间的合作，如果“过分强调和谐与合作，可能意味着政府间协议只是最低共同点，它们可能更关注如何维护一致，而把重要决策问题和民众利益置于一旁”。⑤ 或者说，简单的横向合作并不代表良好的协同关系，地方政府间的保护主义、职能部门间的各自为政、上下级政府间的线性管控常常难以得到根本性解决。单靠横向“部际会议”或“超级部门”也仅仅是权力内部的一种“游戏”方式，而且如果协同范围有限同样容易形成熟悉的行政权力圈，从而导致行政措施失效甚或权力腐败。因而，政府系统内部协同关系的创生并不能简单依靠“权力的游戏”，而必须依靠经由权力自觉而设计的制度，并经由制度打破其自身体制的制约和阻碍。

然而，通常情况下，法律的调整方式要么是积极义务的要求，要么是合法行为的允许，要么就是禁止行为的规定。其中，义务要求也好，行为禁止也罢，无疑都体现着公法意义上权力的管控，而非关系协调。而合法行为的允许，则往往是基于私法意义上对权利和自由的考量，同样也不是以协同关系之建构为目的。行政法也往往被简单视为一种公法意义上的约束性规则，以至于至今依然保留着传统的强制性单边色彩，或者仅限于权利和义务范畴的授权规则，很少被定位到第三方协调的角色上来。甚或在现代民主法治国家，行政法主要就是用来约束政府系统赖以维系的权力工具，是“法无授权不可为”的参量而已。因而，在这种情形与功能定位之下，行政法对于政府系统内部之协同关系自然显得十分乏力，

① 张莉：《当代法国公法——制度、学说与判例》，中国政法大学出版社2013年版，第205－206页。
② 马丽：《走向决策统一：英国的协同政府改革》，《学习时报》2015年9月7日，第5版。
③ 谢庆奎、佟福玲：《政治改革与政府转型》，社会科学文献出版社2009年版，第322页。
④ 何精华：《府际合作治理：生成逻辑、理论涵义与政策工具》，《上海师范大学学报》2011年第6期。
⑤ ［加］理查德·西米恩：《联邦体制的适应能力与变革》，刘北成等译，《国际社会科学杂志》2002年第1期。

甚至于视而不见也不足为怪。如果说现代法治政府是责任政府，也是效率政府，那么，政府系统内部协同关系的创生既是前提，也是根本性问题，现代行政法必须正确面对并正当解决这个无法回避的课题。

“任何权力都意味着一种领域的结构化的存在，并同时构成领域的结构化。”①权力是在社会系统内进化出来的角色位置上进行支配的意志，处在那些位置上的人得以获得信息，做出决策，并按自己的意志发出指令以进行支配。从“天赋人权”到让渡权力给国家或政府，反应了社会系统内部的基本矛盾造成的张力，社会系统就是在这种矛盾状态和张力的抻拉当中形成和进化出各种结构。② 作为公共物的权力系统，我们应该更多的关注其结构化问题，尤其需要关注权力领域的结构化问题。首先，权力领域结构化容易导致权力边界阻遏。在权力层级结构上，上下隶属关系有助于上一级权力的执行便利，但缺乏双向互动和平等沟通协商；在权力横向结构上，空间分割的权力块状结构虽然有利于各权力领域拥有较大的权限，但易各自为政、政出多门，缺乏回应性。其次，权力领域的结构化倾向为权力圈子的形成提供了可能性，一方面容易形成权力内部的圈子，另一方面是权力与相对人在长时间的交互中容易形成圈子，导致权权交易、权钱交易等诸多权力圈现象。再次，权力领域的结构化倾向是政治保守僵化的源头，不利于建构开放竞争的政治环境。权力的纵向层级和横向结构分化在一定程度上是权力实施的必须，但过多的层级和功能区分则会成为权力执行的障碍。因而现实的权力实施需要跨越人为的结构分化，“为了解决这种跨结构区分的问题，负责任的问题解决者必须跨越部门和权力结构的边界。这就意味着你将在你没有得到正式授权的区域内进行管理。”③当然，跨越人为结构划分的基本形式决不仅仅是临时性的组团行动，而是基于协同理论的法律制度设计。

三、决策关系：“命令与行动”逻辑的反思

决策应该是循环过程，包括“输入—输出—反馈—完善”的基本过程。决策是由政府系统的目的性、能动性或者说是其自组织性决定的，是公共事务的行动者围绕其目标设计方案并可遵照执行的行为。决策是行动的基础，正确的行动来源于正确的决策。决策是一个过程，由一系列分析与综合、认识与判断的环节组成。理查德·施奈德(Richard C. Schneider)将决策定义为：“决策者为达到想象中未来事务的状态，从社会所限制的各种途径中，选择一个行动计划的过程。”④一般的系统决策过程包括四个阶段：一是提出决策问题、探查环境条件、确定决策目标，二是研究制定可能采取的行动方案，三是优选特定的行动方案并执行，四是对决策执行结果进行验收和评估。确保这四个阶段或者过程科学合理，必须做到系统考虑且把握全局、预测准确且方向明晰、方案精细且合理可行、信息畅通且反馈及时。可见，决策是动态的，政府系统有关社会民生、国家战略的重大决策，更是一种复杂的互动过程。这充分体现出决策在社会系统尤其是政府系统中的重要性和严肃性。政府决策是由政府系统的目的性、能动性或者说是其自组织性决定的，它是政府系统权力行动的基础和正确性的源头。

在人治思维模式下，人们往往不假思索地认为决策就是领导者的职责，与领导者的好恶、才能、经验等个人素质相关。然而，决策本身除了与权力相关，它也是一个系统，或称决策系统，它在要素上包含决策主体、决策对象和其他相关事物。在系统关联性上，决策关系包括决策主体间关系、决策主体与决策对象间关系、决策对象与对象间关系。我们讨论政府系统内部结构时所指决策关系，主要表达决策权的关系策略及其科学性问题，是指政府系统对公共事务作出行动计划过程中的决策主体间关系，既有纵向决策关系，也有横向决策关系。纵向决策关系是由政府决策系统层级特征决定的，包括最高决策者与下

① ［法］克罗齐耶、费埃德伯格：《行动者与系统：集体行动的政治学》，张月等译，上海人民出版社 2007 年版，第 233 页。

② 若缺：《社会系统学的基本原理》，湖北科学技术出版社 2012 年版，第 57 页。

③ ［美］杰拉尔德·W·福斯特：《责任制造结果》，陈小龙译，中信出版社 2012 年版，第 167 页。

④ 刘军：《系统工程》，机械工业出版社 2014 年版，第 186 页。

级决策者、决策者与决策机构、决策者与执行者之间的关系;横向决策关系包括相关决策系统之间以及同级决策者之间的关系。

决策在本质上就是一种权力关系,但它并不等同于决策者的权力,也绝非领导者的"金口玉言"。霍布斯以来的古典政治理论认为,权力是维护主权的强力;马克思将权力与生产资料占有、国家机器、阶级统治联系起来,权力是统治阶级对被统治阶级进行压迫与剥削的工具;韦伯认为:"权力意味着在一种社会关系里哪怕是遇到反对也能贯彻自己意志的任何机会……让具体的命令得到服从的机会。"①对吉登斯来说,权力的运用是所有行动的普遍特征,权力反映出行动者之间的自主与依附关系,凭借作为权力实施中介的资源,即使是臣属者也能对居于支配地位的人的活动施加影响;②帕森斯指出,权力是能够为有效的集体行为调动资源的一般化媒介,而阿伦特认为,权力所对应的不仅仅是人们行事的能力,而且是共同行事的能力,必须超出命令与服从的关系来考虑权力……③;在福柯看来,权力还是作为关系出现的策略,而不是某些人或者集体的所有物,是生产性的,而不是压制性的外在控制。④ 福柯将权力看作一种关系策略,与我们讨论的权力结构就是一种关系是相符合的。就政府权力而言,无论是政治学还是法学的研究均可谓汗牛充栋。通常的理解是,权力依行政层级有大小,权力依法律有界限,而且权力始终具有滥用和膨胀的危险,这正是现时代法律控权论的由来。但需指出的是,从系统科学的角度理解,政府系统权力结构的本质是政治"关系",它得以存在的必要性,主要体现为政府作为社会系统的运行和维生之必需。对待权力,既要有政治学意义上的"危险性警惕",也要有法学意义上的"膨胀性规制",但仅凭"警惕"和"规制"无法满足政府这个社会系统的生存与发展需要,只有从"关系"的角度,做好"权力关系的调整"才是正确的决策之道。

通常情况下,由于政府系统的维系主要依赖于权力,而权力具有显著的有机性,故而政府系统内部结构的决策关系,往往也是非线性的、概率的、随机的。尤其在政府系统常规性、临时性、非重大事项的决策中,领导者的指令就是决策,其决策关系被简化为"命令与行动"关系。基于一般公法意义的行政法,在对政府系统行动者的授权规则中,有上级否决下级的明文规定,但并没有建立起上下互动的决策"反馈环"。在现实的行政活动中,尤其是大多数非重大事项的决策,按惯例往往依赖于政务会议、党务会议或者党政联席会议,而不是依照行政法的授权规则进行的,决策过程的完整性、系统性、合理性及其效果难以监控。经验主义的立法是确认改革成果,工具主义的立法是服务于改革实践,法治主义的立法是引领和推动改革……在全面推进依法治国的背景下,立法角色和理念的转型必然要求重塑立法与改革决策的关系,实现二者的良性互动与有效衔接……立法不应消极地适应,也不仅是总结经验,而要主动前瞻性谋划,通过立法转化改革决策、引领改革进程、推动科学发展。⑤ 西方国家"政""事"相对分离,决策权属于政治任命的官员,执行权属于文官(事务类公务员)。多数现代国家的宪法和行政法对政府系统决策关系的调整,往往热衷于各级政府部门和官员的权力配置与程序设计,进一步的措施还可以晒晒权力清单、规制自由裁量。如此种种,都属于控权而非决策关系调整,因为决策关系的调整至少需要具备两个或者两个以上的被调整对象,比如决策系统与行动系统的关系调整、决策系统与监督评估系统的关系调整、决策系统与民主管理系统的关系调整等。

显然,就现代行政法对政府决策系统的规范策略而言,遵循的是传统的行为规范逻辑而非关系调整逻辑。实际上,行为因混沌复杂而难以准确把握,而关系相对而言更容易厘清。针对政府决策系统,行政法的一种理性选择就是由行为规制逻辑转向关系调整逻辑。从关系系统的视界观察,现代行政法对

① [德]马克斯·韦伯:《经济与社会(上卷)》,林荣远译,商务印书馆1997年版,第81、238页。

② [英]安东尼·吉登斯:《社会的构成》,李康、李猛译,三联书店1998年版,第77-78页。

③ 李猛:《福柯与权力分析的新尝试》,载黄瑞棋主编:《再见福柯——福柯晚期思想研究》,浙江大学出版社2008年版,第108页。

④ 王树生:《权利的迷宫:埃利亚斯、布迪厄与福柯的比较研究》,中国社会科学出版社2014年版,第1-8页。

⑤ 石佑启:《论立法与改革决策关系的演进与定位》,《法学评论》2016年第1期。

政府决策系统的调控明显忽略了最高决策者与下级决策者、决策者与决策机构、决策者与执行者之间的关系，也忽略了相关决策系统之间以及同级决策者之间的关系。在中国，中国共产党的政治规矩，在很大程度上弥补了法律对决策关系调整的不足。不过，政治规矩有别于国家法，它本身就有着显著的政策特征，同时它又需要党内法规的体系化、系统化，即是具有法律与政策的二重性。① 在美国，基于特朗普“入境限制令”的匪夷所思，美国民众及国际社会一片哗然，华盛顿州西区联邦地方法院法官勇敢裁定暂停实施总统行政令。这可能算一个当代政府决策失败的典型案例，也是一个十足的政治笑话。虽然法律最终可能终止失败的决策，但让失败的决策能够产生，这本身也是法律的失败。

四、结语

政府系统的结构关系极为复杂，法律在面对这个极为复杂且能动性极强的关系系统时，对其实施有效控制就必然显得格外被动和困难。目前看来，政府系统的结构关系是多元的，而法律自身的调整方式却相对单一，二者存在一定的张力。在实践中，至少当前的政府结构调整长期等同于“瘦身”，是“表象”层面“硬结构”的简单调整。从系统控制论的角度分析，与复杂大系统的结构相适应的控制方式有三种：一是集中控制方式，由一个中心作出指令，操纵所有子系统的活动。在系统规模不大且能及时有效控制前提下，这种方式的效果是明显的，但对复杂大系统却并不可靠。二是分散控制方式，由若干分散的控制器的局部控制来共同完成大系统的总任务。这种方式对信息处理能力的要求相对较低，适应性、灵活性和可靠性较高，决策和反应快速，但对各子系统之间的协调较困难。三是多级递阶控制方式，采取既能兼顾集中控制方式和分散控制方式的优点，又能避免两种方式的缺点。按照多级递阶控制方式，面对政府系统复杂的关系集合，法律的分化与统一必然是一项系统性工程。法律有优化政府系统结构的必要性，但不能无视“关系”而仅限于硬结构的简单调整。因为结构本身就是关系范畴，关系是政府系统最根本、更深层次的“软结构”，合理调整政府系统的结构关系，是法律干预政府系统结构的关键点。因此，法律如若调整政府系统的结构关系，就需要改善自身的目标定位、结构体系和调整方式，以适应政府系统作为关系系统的运行规律。

（责任编辑：新中）

① 屠凯：《党内法规的二重属性：法律与政策》，《中共浙江省委党校学报》2015 年第 5 期。