

党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革^{*}

刘 杰

摘 要: 在中国的党政关系中, 作为执政党的中国共产党处于当然的领导地位, 政府接受执政党的领导, 成为党在公共事务领域的决策执行者, 政府的核心价值、体制构成、组织方式和运行机制也取决于执政党的制度性安排。新中国成立以来, 党政关系经历了一个从合一型向嵌入型转变的漫长的历史变迁。这一变迁过程投射到国家治理层面, 内在地决定了中国作为单一制国家特有的两位一体治理方式的变革逻辑, 渐进演绎出中国半个多世纪以来国家建设和国家成长的内在轨迹, 为中国的发展奇迹提供了强有力的政治保障和合理性支持。

关键词: 党政关系; 国家治理; 内在逻辑

中图分类号: D0; D2 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)12-0004-08

作者简介: 刘 杰, 上海社会科学院当代中国政治研究中心主任、研究员、博士生导师 (上海 200020)

当代中国的基本特征之一是中国共产党拥有合法的创制性地位, 在国家治理中扮演着制度设计者和实践领导者角色。这一特征决定了中国在治理理念和制度形态上与其他国家的根本区别, 也使中国的党政关系必然呈现出典型的两位一体特征。在这一关系构成中, 党与政府之间不是分立的权力形态, 而是二者间处于高度重合的相互依存状态, 执政党通过政府来实现自己的国家治理目标, 政府则通过对国家的治理行为来不断巩固执政党的地位, 成为执政党理念和价值的具体执行者。当然, 在半个多世纪的国家治理进程中, 两位一体的党政关系态势也内在地发生着适应性变革。改革开放以前, 两位一体的实质是党政合一, 党及其各级组织和机构直接代替政府行使行政权力, 政府只不过是革命目标下的一种工具性存在; 改革开放以来, 党政关系逐步变革为嵌入式的融合形态, 党不再直接介入政府事务, 对政府的领导也逐步转变为以总揽全局和协调关系为主要方式。在国家治理的实践过程中, 政府逐步成为基本主体。两位一体党政关系的内在变革, 也内在地蕴涵着国家治理逻辑的相应变化。高度集中统一的国家治理方式逐步向公开化、民主化、法制化和科学化方向发展, 国家建设随之显露出空前的活力和效力。近三十年中国的高速成长, 在很大程度上也即寓于这一党政关系变迁所蕴涵的国家治理逻辑变革的逻辑之中。

一、合一型党政关系的缘起与变迁: 历史过程的经验抽象

在一般意义上, 党政关系的实质是执政党与政府之间的互动相关性问题, 亦即执政党在国家

收稿日期: 2011-09-14

^{*} 本文系国家社会科学基金重大课题“中国模式研究”(项目编号: 09&ZD001)子课题“中国特色的党政关系”的阶段性成果。

治理过程中行使执政权力的角色定位和组织方式问题; 对于中国而言, 则是中国共产党以何种方式和路径处理党与政府之间的相互关系, 实现对国家的有效治理的问题。广义上的党政关系包涵执政党与立法、行政和司法机构之间的相互关系, 狭义上的党政关系则具体指拥有执政权力的执政党与拥有行政权力的政府之间的相互关系。无论在广义还是狭义上, 党政关系涉及的都是执政党如何有效治理国家的问题。进一步说, 党政关系的协调性和适应性是一个政党执政能力的直接体现, 尤其在中国的社会制度下, 党政关系更具有特殊的国家治理意义, 决定着国家治理的模式导向和制度框架。在政治实践的层面上, 当代中国的党政关系以中国共产党确立执政地位为逻辑起点。在建国初期的30年中, 这一关系体现出高度的重合性, 党和政府几乎完全合二为一, 改革开放三十多年以来, 党政关系经过长期的渐进式调整, 开始呈现出新的嵌入式特征。一种以党的政治领导为前提, 党的各级组织与政府各层级之间在职能上有所分工、各司其职但相互协调的关系格局走向成熟。与之相适应, 中国的国家治理也随之呈现出新的价值取向和创新活力。

革命党时期, 中国共产党是既存国家制度的挑战者和新型国家治理理念的倡导者, 体制外政党的政治身份决定了它必须整合所有可能的军事、政治、经济和社会资源, 与当时强大的国民政府相抗衡。这一基本的事实投射到当时还相对有限^①的党政关系上, 党与政府之间两位一体的共生共融关系成为必然的选择。在这一关系中, 政府必须高度服从革命党的政治目标, 为民主革命这一最高要求提供全方位的政治支持。而且, 由于民主革命的最终成功, 这一制度性的理念成为惯性的制度路径, 在新中国的党政关系中被长期移植并不断强化, 最终形成了以高度集中为典型特征的合一型党政关系。

必须引起注意的是, 在革命党时期的合一型党政关系中, 党在对政府实行一元化领导的同时, 在政府内部的体制构成中则进行了相对开放的结构探索, 这就是在政府内部并不刻意强调中共党员的绝对控制地位。在延安时期, 一度在政府构成上采取了“三三制”的作法, 亦即在政府组成中, 共产党员占1/3, 非党的左派进步分子占1/3, 中间派占1/3^②。这一体制在表象上似乎与合一型党政关系相矛盾, 但实质上蕴涵的是另一条国家治理逻辑, 这就是最大限度地争取执政资源, 将尽可能多的政治力量吸纳到以中共为核心的执政体系之中。在这两条并行的国家治理逻辑中, 合一型党政关系是核心逻辑, 从根本上确保了中国共产党对国家治理的绝对领导; 以“三三制”为典型表现的政党关系则是党政关系的合理延伸, 一方面有助于争取更多的政治支持, 另一方面又通过党对政府的一元化领导而保证了政府不会有失控之虞。

建国初期, 中国一度在党政关系方面延续了延安时期的作法, 努力通过吸纳各方面人士参与政府来尽快实现国民经济的恢复和初步增长。为此, 政府成员的多元构成脉络基本得到了长期保持。在共和国的第一届中央政府构成中, 党外人士在国家副主席6人中占3名, 56名政府委员中占27名, 4名副总理中占2名, 15名政务委员中占9名, 34个部级单位中占14名^③。只不过, 随着执政地位的巩固和政府职能的不断扩大, 非执政党成员在政府构成中的比例和作用逐步有所削弱。

20世纪50年代中期以后, 随着政权的稳定和国家建设的启动, 以一元化为特征的合一型党政关系开始形成。1956年, 中共召开八大, 认为当时国内的主要矛盾“已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾”, “党和全国人民的当前的主要任务, 就是要集中力量来解决这个矛盾, 把我国尽快地从落后的农业国变为先进的工业国”^④。国家经济

① 这里的“相对有限的党政关系”主要指各时期中共在各根据地进行的政权建设的初步实践。这些实践一方面为建国后党政关系的形成奠定了基础, 但同时受当时各方面条件的限制, 根据地时期的党政关系的一些探索在后来并没有继续下去。

② 毛泽东《抗日根据地的政权问题》, 载《毛泽东选集》第2卷, 人民出版社1991年版, 第743页。

③ 任涛等主编《新编中国统一战线基本教程》, 华文出版社1995年版, 第367-368页。

④ 胡绳主编《中国共产党的七十年》, 中共党史出版社1991年版, 第334页。

建设成为中国共产党的主要任务,决定了党政关系的必然变革,要求更强的权力集中体制和更高的领导效率。以此为起点,各级党委和党的组织工作重心开始转到经济建设领域,合一型党政关系逐步形成并固化为国家治理模式。

合一型党政关系的实质,是党以治理主体的方式直接介入国家治理过程,党和政府构成合二为一的高度融合关系,党在国家治理过程中既是决策者又是执行者,政府在很大程度上只不过是党治理国家的象征性的制度符号,本身完全不具备治理功能,政府机构执行的是党的政策措施,而且这样的执行也是在机构党组织的领导下进行的。按照1958年中共中央一份通知的规定,“大政方针在政治局,具体部署在书记处”。“大政方针和具体部署,都是一元化,党政不分。具体执行和决策属政府机构及其党组。”^①合一型党政关系具有两个基本的特质:一是党政不分,党既是国家基本路线、方针和政策的制定者,又是具体的执行者、监督者和行动者,党的各级领导人既是党内事务的最高决策者,又是实质上的政府领导人;二是以党代政,即使政府内部事务的决策、乃至国有企事业单位的具体管理和经营行为也由各机构党组织包办代替,政府的功能和职责被彻底虚化,同时执政党的政治领导功能也难以有效发挥,政治理想不仅难以得到更好的实现,反而因国家治理逻辑的不够清晰而受到限制。在此意义上,文化大革命期间的政治无序局面即是因权力边界不清而导致的后果。

合一型党政关系的形成是民主革命这一特定历史条件下的产物。随着中国革命的胜利和新中国的建立,这一成功的有效性经验形成了巨大的制度惯性,新中国成立后被继续采用并不断强化。用历史的眼光看,建国初期合一型党政关系的形成在当时是必须的选择。在相当长一段时期,已经成为执政党的中国共产党仍然以革命党的思维方式来治理国家,这一理念投射到国家建设方面,国家治理的重心是维护和巩固政权,防止一切可能出现的政权威胁;在对外政策上,则是强调防止外部的战争危险。只不过,在实现了高效率治理国家的同时,合一型党政关系的不适应性随着经济发展的现实需要而逐步凸现。从根本上说,政党是政治层面的主体,它的组织方式是以政治革命和政治发展的需要为宗旨的,这一组织方式并不完全适用于经济和社会领域。如果说,以党代政与经济和社会建设之间的内在张力在应对危机的状态下还不明显的话,一旦国家治理的核心目标发生导向性的变化,国家治理过程中面临的经济社会事务的日益复杂化和专业化,以政治存在为核心价值的政党就越来越难以适应新的要求。

改革开放以来,以经济建设为中心目标的确定标志着国家治理的核心目标由继续革命向经济发展转变。与之相适应,高度合一型的政党关系也进入调整和转变时期。1980年8月18日,邓小平在政治局扩大会议上,发表了《党和国家领导制度的改革》的讲话,对合一型党政关系提出了否定性的评价,明确提出要“着手解决党政不分、以党代政的问题”。在他看来,高度合一的党政关系造成了权力过分集中的现象,“在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导”。在这篇讲话中,他还敏锐地意识到,改革开放实质上蕴涵了中国共产党由革命党向执政党的转变,这一转变同时又意味着国家治理核心目标的转变。他因而提出,党已经成为“全国的执政党”,“党的中心任务已经不同于过去,社会主义建设的任务极为繁重复杂,权力过分集中,越来越不能适应社会主义事业的发展”。^②

在否定合一型党政关系的基础上,邓小平提出的调整设想是,“中央一部分主要领导同志不兼任政府职务,可以集中精力管党,管路线、方针、政策。这样做,有利于加强和改善中央的统一领导,有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统,管好政府职权范围的工作”^③。这

① 夏禹龙、顾肖荣主编《20年来中国政治体制改革和民主法制建设》,重庆出版社1999年版,第265页。

②③ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第321、328-329;321页。

一设想,与毛泽东曾经提出的“各中央局主要负责同志必须亲自抓财政金融经济工作”^①的观点明显有着巨大的区别,实际上标志着合一型党政关系向嵌入型党政关系转变的起点。

回顾和反思合一型党政关系形成和变迁的历史轨迹,可以得出一条基本的经验性抽象,那就是对于党政关系的判断应该放在特定的历史条件下加以考量。在革命党时期和以革命党理念治理国家的建国初期,以高度一元化为特征的合一型党政关系的形成是合乎历史逻辑的。事实上,它为新生政权的巩固提供了强有力的政治支持,也为国家的初步现代化奠定了必要的物质基础和制度基础。当然,合一型党政关系的弊端也是显而易见的,除不可避免地导致了权力的过度集中外,在国家治理方面也因功能界限的模糊而造成了国家治理的低效率,因而在改革开放后被逐步变革也是必然的结果。

二、从合一型到嵌入型党政关系:改革开放以来国家治理的逻辑变化

与合一型党政关系受到公开而明确的确认不同的是,嵌入型党政关系的形成是一个内在嬗变的渐进式过程。在某种程度上,这一过程发端于改革开放初期的邓小平“8·18讲话”,到今天仍然处于逐步变革和不断完善的动态变迁之中,是中国特色的国家治理的最为重要的有机构成之一。

改革开放后中国的党政关系的调整以适应经济发展需要为初始动力,核心目标是为改革开放提供强有力的政治领导和制度保障。但必须强调的是,邓小平关于合一型党政关系的改革设想并不是单纯地为了实现“党政分开”。这不仅因为党的十三大后中国在政治体制改革中不再谈及党政分开问题,也在于客观上“党政分开”在一度的大范围讨论中被异化,甚至被推导出执政党应退出对国家事务的管理的结论,这在中国的政治现实中当然是不能被接受的。因此,或许更加合乎事实的是,邓小平并没有将党和国家体制的根本弊端归咎于没有实行“党政分开”,他的矛头针对的是当时存在的“党政不分、以党代政”的现象。事实上,在这篇讲话中,邓小平还专门强调,“改革党和国家的领导制度,不是要削弱党的领导,涣散党的纪律,而正是为了坚持和加强党的领导,坚持和加强党的纪律。在中国这样的大国,要把几亿人口的思想 and 力量统一起来建设社会主义,没有一个由具有高度觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的能够真正代表和团结人民群众的党,没有这样一个党的统一领导,是不可设想的,那就只会四分五裂,一事无成”。^② 这表明,邓小平主张的是在保证党的领导前提下党务部门和政务部门在功能上的适度区分,根本目标是发挥政府在国家治理中的作用,不是党与政府之间构成竞争性的权力主体关系,更不是党不再介入国家治理。

中国的党政关系不是对等的权力主体之间的关系问题,而是党在国家治理格局中对政府权力的安排和规范方式问题,党在这一关系中处于绝对的主导地位。因此,党政关系的调整首先是党的治理理念和领导方式的调整。改革开放以后,中国共产党开始着眼于经济建设和对外开放而突出强调了政府在国家治理中的基本主体地位,党在国家治理中的角色定位随之进行了新的调整,合一型党政关系开始向嵌入型党政关系方向转变。

嵌入型党政关系是与合一型党政关系既有区别又有联系的党政关系新模式。这一关系的核心是党不再直接替代政府的行政职责,而是主要通过制度性嵌入,功能性嵌入、主体性嵌入、过程性嵌入等方式介入国家治理过程。所谓制度性嵌入,是指在国家制度层面的规范中,明确规定党拥有决定国家建设方针、主导基本社会制度、部署国家发展战略等一系列国家治理的最高权力。从改革开放决策的制订到科学发展观的提出,从经济建设中心的确立到转变经济发展方式,所有重大的经济和社会发展决策都是首先以党的文件形式决定的,政府必须无条件地加以贯彻落实;

^① 胡绳主编《中国共产党的七十年》,中共党史出版社1991年版,第279页。

^② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第341-342页。

功能性嵌入是指党在不直接介入政府内部事务的同时, 仍然承担着重要的政府性治理功能, 尤其是政府内部的党组织仍然是实质上的决策者, 政府公务人员中的党员、尤其是党员干部更以双重身份承担着管理经济、社会事务的具体执行功能; 主体性嵌入则指包括政府机构、国有企业和事业单位在内的所有公共部门都必须设立不同层级的党组织, 这些党组织虽然并不直接干涉行政事务, 但仍扮演着把关者和监督者等主体性角色; 过程性介入是指政府运作的全过程都贯穿着党的存在, 防止政府过程偏离党的预期方向。通过各种不同形式的嵌入, 执政党既从制度上保障了政府在行政过程中的相对自主权力, 又能有效防止政府权力在运行过程中偏离党的执政理念和国家治理目标。

嵌入型党政关系的渐进式形成, 可以从改革开放三十多年来党政关系改革和变迁的实践历程中得到充分验证:

首先, 党不再成为经济、社会事务的直接主体, 转变为统筹者和协调者的角色, 对政府的领导由一元化领导改为政治、思想和组织领导。党在不再直接介入政府事务的同时, 仍然通过各种嵌入的方式保持对政府的政治领导: 一是党组织对各级政府的领导, 政府规划的发展战略, 作出的重大经济决策首先必须经由各级党委的批准方能实施; 二是在各级政府的组成中, 主要负责人必须是中共党员 (尤其是各省、地、县行政首脑均同时担任地方党委副书记职务), 并且以党员的身份行使行政权力; 三是外部性的政治嵌入, 这主要包括干部安排和纪律监督两个重要方面, 各级行政官员的考察和任命权力均归属于党的组织部门, 同时对党员干部腐败行为的惩处权力也由党的纪检部门掌握。

其次, 党政关系逐步走向规范化。合一型党政关系的形成, 在很大程度上是党以非规范化方式领导政府的必然结果。在党居于绝对领导地位的非对称性党政关系格局下, 由于党在经济、社会中的功能和地位没有得到清晰的界定, 导致党的各级组织和各级领导人必须无限度扩张在政府事务中的决定权, 最终导致了政府的虚化。改革开放以来, 党政之间在经济、社会事务中的职责逐步开始规范化, 这主要表现为: (1) 以党章的形式明确规定, 党必须在宪法和法律的范围内活动, 任何组织和个人不得凌驾于宪法与法律之上。党必须保证国家立法、司法、行政机关, 经济、文化组织和人民团体积极主动地、独立负责地、协调一致地工作; (2) 地方党委第一书记不再兼任政府主要负责人, 党委的工作部门不再一一对应政府工作部门进行工作指导; (3) 政府决策由各级政府自行发布而不再由中共中央或地方党委以党的文件的形式加以发布; (4) 建立和完善行政首长负责制, 行政首长在各级国家行政机关中处于核心地位, 拥有最高决策权和领导权, 国有企业实行厂长 (经理) 负责制, 事业单位视不同情况实行行政领导人负责制或党委领导下的行政领导人负责制。

第三, 政府职能得到极大提升, 国家治理功能极大增强。随着党逐步退出日常行政事务, 政府对于经济社会事务的管理职责得到了不断增强, 建立起了自上而下的强有力的工作系统, 形成了以国务院为最高行政权力中心的, 分层、分级、分部门的权力运行体制; 不仅拥有经济、社会管理等方面的巨大权力, 在行政立法、维护公共秩序、外交等领域也被赋予了广泛的权力, 成为国家治理最为直接的基本主体。

第四, 执政体系更加合理, 党政之间多层次、多面向互动关系更加顺畅。在嵌入型的政党关系下, 党对政府的互动关系虽然从表象看不及合一型党政关系状态那样显而易见, 但内在的机制更加复杂而有效率。党政之间既有中共中央的总揽全局和协调各方, 也有平级党组织与政府机构之间、上级党组织与下级政府机构之间、上级政府与下级党组织之间、不同领域党组织与政府机构之间复杂的嵌入关系。这些关系的逐步顺畅不仅确保了党对政府的领导和政府治理经济、社会事务的双重效率, 也使党的执政体系和国家治理的体制更加合理, 为过去三十多年中国的国家建设提供了强有力的政治保障。

嵌入型党政关系是一种新型的党政关系, 既是对合一型党政关系的修正和变革, 也与其他国

家的党政关系有着显著的不同,体现出浓厚的中国式国家治理的特色。它既避免了苏联模式下政党治国的结构性弊端,以有分有合、分合有机统一的国家治理方式促进了中国经济的飞速发展;也不像西方国家那样,越来越将执政党的功能局限在选举过程,对政府几乎只提供立法支持而不试图促使政府根据执政党的意志治理国家,进而导致政府往往因缺乏广泛的社会基础而难以提高执政效率。用发展的眼光看,中国式的嵌入型党政关系还正在外化为一种全新的执政方式和国家治理路径,可能成为中国为多元的世界提供的具有普遍意义的成功经验之一。

三、转型期的党政关系调整与国家治理的变革向度

在党政关系从合一型向嵌入型的变迁过程中,中国共产党实现了从革命党向执政党、从以革命党的管制性治理方式向执政党的管理性治理方式的转变。简言之,中国开始从政党治理向政府治理方向发展,这也将在今后一个时期继续构成国家治理变革的基本向度。

近年来,中国经济、社会发展进入一个新的转型时期,经济建设由超常规的粗放型发展模式向常态的可持续发展模式转型,社会建设则由单一化的社会结构向多元化的社会结构转型,经济和社会的双重转型投射到国家治理层面,要求党政关系也必须作出新的适应性调整和变革。在很大程度上,如果说合一型党政关系的形成是建国初期维护国家独立、实现国家整合的需要的話,嵌入型党政关系对应的是改革开放后以经济建设为中心的阶段性要求,而在新一轮的经济、社会双重转型过程中,过去 30 年初步形成的嵌入型党政关系面临着新的不适应性,尤其在社会建设成为国家治理的新的重心的趋势下,以效率至上为出发点的嵌入型党政关系与国家治理之间出现新的结构性张力。一方面,经济体制的转型虽然已经基本结束,但经济发展方式转型的紧迫性日益凸现,国家治理保持适度的高效率仍然是必须的;但另一方面,社会公平和正义诉求的空前高涨,要求中国在保持高效率发展的同时必须维护社会稳定和社会进步,过度强调效率容易导致社会价值和社会结构的碎片化倾向;此外,随着中国经济实力的不断增强,中国的国际影响不断提升成为必然的结果,但中国国家成长所产生的国际效应的两面性也十分明显。这一切,都要求中国重新调整和变革党政关系,适应国家治理的新需求。

事实上,自中共十七大提出“政治体制改革需要继续深化”的命题以来,党政关系的进一步适应性调整始终是国家治理的一个基本的路径取向;而且,这样的变革在理念、方式、路径、体制、机制等方面都在不断深化。大致说来,这主要体现在:

第一,坚持中国共产党的领导是党政关系变革的基本宗旨和原则。在中国的政治体制改革中,一切问题和讨论的前提和核心都是必须坚持中国共产党在党政关系中的绝对领导地位,嵌入型党政关系的构建和逐步完善本质上也是基于这一基本的出发点;在当前中国与党政关系相关的一切制度、体制、机制的安排中,根本目标都在于维护和巩固中国共产党在中国的执政地位。任何试图排除中国共产党这一核心要素的理论探讨都是无意义的,当然也是不可接受的。

第二,人本主义理念的不断强化。自执政党提出“以人为本”的治国理念以来,党政关系在变革中的人本主义色彩日益浓厚,党对政府的要求不仅是高效率地推进经济建设,同时也需要高度注重保障民生,要求政府在权力运行中必须从“以人为本”的宗旨出发,使经济发展的成果最大限度地惠及于民。当然,在今天的中国,“人”不仅是指具体的每个人或具有特殊利益诉求的社会群体,而更多地是指构成这个国家和社会主体的“最大多数人”,只有“最大多数人”从“以人为本”的执政理念中公平地分享到了经济发展带来的好处,才可以确认中国取得了实质性的发展。

第三,党政关系的制度化、规范化、程序化水平有所提高。改革开放以来,党政关系的规范化一直是基本的趋势,事实上,规范化程度的不断提高也是中国重要的改革经验之一。在当前,党政关系在制度化、规范化和程序化方面的水平进一步有所提高,党政部门在政府公共事务中的责、权、利的划分更加明确。当然,这仍然有着巨大的提升空间,如对党的政治领导、思想领导

和路线领导的内涵界定,近年来大量出现的党政交叉任职、尤其是农村基层选举中的支部书记兼任村委会主任现象,“三重一大”^①中党政权限的界定和程序规范等问题,目前都还有待进一步加以明确规范。

第四,进一步提升政府的公共服务能力,政府在经济、社会领域的治理权力得到进一步的提升。改革开放以来党政关系变革的重点之一,是党把越来越多的经济发展权力授予政府。随着近年来社会建设的日益提出,政府在社会领域中获得了新的授权,同时党对政府社会建设权力的行使也提出了新的要求,这就是在继续推进经济发展的同时,不断提升公共服务能力,着力保障和改善民生,完善社会保障体系。在党政关系的寓意上,政府社会权力的提升既是党和政府的新共识,也是推动党政关系进一步调整的新动力。

近年来中国党政关系的调整和变革,蕴涵着一条深刻的国家治理逻辑。这就是在坚持中国共产党在国家治理中的领导地位的前提和原则下,逐步提升和拓展政府作为代表执政党治理国家主体的功能,保持公平与效率的协调并重,加快实现建设现代化国家的执政目标。在实践中,这一逻辑决定着今后中国国家治理变革的基本向度:

第一,统一安排国家治理的体制机制。中国作为单一制国家的制度优势,在于可以通过集中调配资源的方式突出解决国家治理中的优先事项。在当前,尽管中国已经成为世界上第二大经济体,但相对较低的人均收入水平、社会建设中不断滋生的无组织力量、多民族国家不可避免地存在的分裂势力以及频繁发生的自然灾害,等等,都决定了在今后相当长一段时期内,国家治理中仍然需要自上而下的体制结构和高效率的执行机制;而党政关系的内在领导和执行逻辑与国家治理的现实需求无疑是高度契合的,为自上而下推行国家治理提供了合理性支持和可能性保障。

第二,通过内部制约的方式限制政府权力的无限扩张趋势。限制政府权力扩张是世界性的难题,即使在那些强调权力分立和制衡的国家中,这一问题仍然难以从根本上得到解决。而在中国的党政关系下,国家治理的这一难题几乎是不会出现的假设性命题。在党的执政体系中,政府不过是其中的一个环节,尽管在经济发展至上的时期,政府被赋予了强大的国家建设功能,但这一权力的赋予不是政府自主膨胀的结果,更不能根据自己的需要扩大自由裁量权,必须服从于执政党整体的国家治理目标的要求,可以比较有效地解决大多数国家面临的政府权力膨胀难题,实现对政府权力的有效监督和制约。

第三,从注重治理效率走向效率与公平并重。改革开放以来,中国在国家治理中突出强调了效率优先原则,这在促进了经济发展的高速度运行的同时,也导致了分配不公、贫富差距拉大、社会群体之间的紧张关系等一系列消极后果。近年来,国家治理中的社会公平问题日益受到党和政府的高度重视,促进社会公平正义成为国家治理中的新重点。在国家治理中寻求效率与公平之间的动态平衡,甚至在一定情况下突出强调公平,将成为国家治理变革的重要方向。

第四,渐进式协调推进国家治理。渐进式的协调推进国家治理是改革开放以来中国国家治理的基本方式。在中国的治国理念下,经济、社会发展不是一朝一夕的事情,任何期望中国可以在一夜之间全面改善经济状况的主张都是不切实际的。因此,中国的选择是首先推进经济改革,在此基础上逐步改善其他方面的政治、社会、文化状况。同时,在这一渐进的推进过程中,中国注重根据中国经济、社会发展的步伐来不断协调国家治理的重心,不仅重视完善治理方式和路径,也注重不断改善国家的环境与生态,使国家治理奠立在更加坚实的政治、经济、文化和社会土壤之上。在此意义上,国家治理的渐进性和协调性是过去 30 年中国国家治理的重要经验,今后仍将是国家治理的重要方式和路径。

^① “三重一大”最早源于 1996 年第十五届中央纪委第六次全会对党员领导干部在政治纪律方面提出的四条要求之一。2010 年 7 月 15 日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于进一步推进国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度的意见》再次规定:凡属重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作(简称“三重一大”)事项,必须由领导班子集体作出决定。引自中央政府门户网站: http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/15/content_1655395.htm

第五,以党政关系为主线促进国家治理体系的有序化。党政关系是中国执政体系中最核心的一对关系,但它并不代表整个体系,这一体系的其他构成还包括党与人大、党与政协、党与军队、党与其他民主党派等重要关系。但通过党政关系,可以促进党在执政体系的关系网络中的核心地位得到更好的体现,不同政治主体之间的相互关系也将更加有序和顺畅。在此意义上,党政关系的调整过程也是国家治理走向更加有序的过程。进一步说,党政关系的调整不仅有助于推进政治主体在国家治理过程中的有序化,在更大层面上还可以逐步纳入社会主体对国家治理的有序参与,形成党、政府、社会“三位一体”协同推进国家治理的新格局。

第六,自主意志前提下的包容性是中国国家治理重要的外部性特征。中国的国家治理基于中国的国情和独特的政治实践,尤其是中国共产党在党政关系中的法定领导地位决定了中国必须根据自己的自主意志决定国家治理的方式和路径,决不能根据其他国家既有的治理模式来主导国家治理。但同时,中国又从来不是在封闭的政治氛围中推进国家治理的,建国以来始终以包容性心态对待外部的治理经验并加以积极吸纳;只不过,这种包容和吸纳的出发点始终是审慎的、有区别、有选择的,必须在中国具有现实的可操作性。

显然,由党政关系延伸出来的治理逻辑正在外化出一种全新的国家治理模式。虽然这一模式不是人为设计和建构的治理形态,在实际的衍进过程中表现出某种程度的自然成长性特征,以致于二者之间的内在逻辑在很长一段时期内显得扑朔而难以把握。迟至今日,其间蕴涵的张力仍未充分消除,价值内涵和发展导向仍然有待进一步丰富,普遍性意义也还需要得到更加广泛的认同和验证。但至少它被半个多世纪的政治实践证明了有效性,一个整体性的中国模式也即蕴涵于形成中国发展合力的诸多要素的整合和协调机制之中。

(责任编辑:李 申 潇湘子)

The Changing Course of CCP – Government Relation and Governance Reform

Liu Jie

Abstract: CCP exercises leadership in China. In the relation between CCP and the Government, Party is the Decision Maker. The Government not only implements party's policy, but its core value, system, organizational principle, regime also depends on the party's arrangements. Since establishment of new China, CCP – Government relation experiences a long changing course from unified leadership to inlaid leadership. The change casts to governance, constitute the logic of China's construction and development, and also offer strongly politic guarantee and reasonable support.

Keywords: CCP – Government Relation; Governance Reform; Inner Logic