

历史制度主义视域下的当代中国 国家自主性建设研究: 1978—1992 年

郭建明

内容提要	1978 年至 1992 年,中国国家自主性建设面临的历史环境是经济面临严重危机的内部压力和走向开放的外部压力。国家核心治理体系建设表现为党政分开、中央向地方放权和国家向社会放权的制度安排。国家基础治理能力建设表现为产权分离化的制度安排,计划机制向市场机制转变的政策运行和能务实主义的意识形态建构。分权与放权的制度安排引起了国家自主行为的方式转型和空间变化,国家自主行为的转变又增强了国家基础治理能力的有效程度。这一时期的中国国家自主性建设,实现了“国”与“民”之间的利益共赢和“民”内部的利益均衡,使中国共产党在改革开放新的历史条件下,重塑了自身合法性。			
【关键词】	国家核心治理体系	国家基础治理能力	国家自主性	
【分类号】	D5	【文献标识码】	A	【文章编号】 1005-6505(2015)06-0156-06

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2015.06.030

国家自主性是国家治理现代化中一个非常重要的问题,它涉及国家权力的行为空间和行为方式,涉及国家能力的有效程度,决定着国家政权合法性的强弱。本文在已有研究成果的基础上,^①将国家自主性的概念界定为:在国家权力的制度结构下,在国家能力的运行基础上,国家权力的行为主体独立于各种社会力量,自主地追求和维护社会整体利益的行为状态。

历史制度主义是新制度主义政治学的一种研究范式,探究制度与行为的关系和制度的变迁规律,其分析框架如图 1 所示。由此可见,在制度存续的正常时期,以制度为自变量,分析制度、观念、利益如何相互作用而塑造出某种行为;以行为为自变量,分析行为、观念、利益如何相互作用而使制度出现演进。在制度断裂的“关键节点”时期,

以行为为自变量,分析行为、观念、利益如何相互作用而生成某种新制度;这种新制度,在路径依赖作用下,进入新的存续期,实现制度的断续性平衡。^②

本文依据国家自主性的概念界定,运用历史制度主义研究范式,结合中华人民共和国史的研究,建构出当代中国国家自主性的分析框架(如图 2 所示)。国家自主性包括五个方面的内容:

一是国家自主性的历史环境。国际环境包括国际政治环境、国际经济环境、国际意识形态等。国内环境包括政治结构、经济结构、社会结构等。国家自主性受国内环境的内部冲突和国际环境的外部压力的影响而呈现出动态性。

二是国家自主性的制度结构。中国国家自主性的制度结构是党政关系、中央与地方关系和国

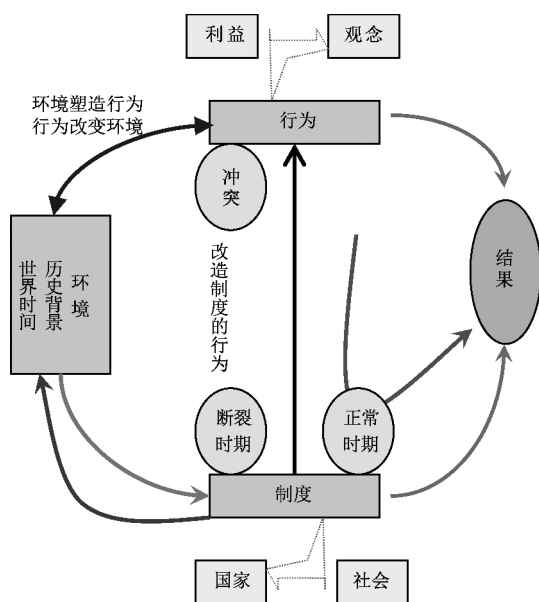


图1 历史制度主义研究范式

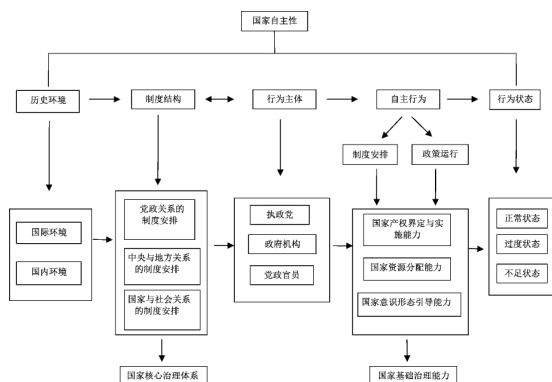


图2 当代中国国家自主性的分析框架

家与社会关系的制度安排的总和。党政关系的制度安排集中体现为中国共产党的组织嵌入各种政治机构,对政治机构实施着领导,影响着决策。^③中央与地方关系的制度安排集中体现为中央对地方的干部选拔任用制度和公共财税制度。国家与社会关系的制度安排集中体现为社会自治制度和社会组织制度。党政关系、中央与地方关系和国家与社会关系的制度安排又构成了国家核心治理体系。

三是国家自主性的行为主体。国家权力的行为主体包括执政党、政府机构和党政官员。由于中国的国家政权生成逻辑和中国共产党在政治层面的组织化嵌入制度,中国共产党的自主性就成为中国国家自主性的核心。政府机构主要指承担政务管理、宏观调控、市场监管、社会管理和公共

服务的政府部门。党政官员包括党政最高领导层、地方、部门党政领导层和基层党政官员。党政最高领导层往往从国家及社会整体利益出发,制定战略规划、组织政策实施,代表着较高的国家自主性。地方、部门领导层既有追求社会整体利益的一面,也有追求本部门、本地区利益的一面,其自主性程度因时因势而异。基层党政官员由于权力结构和社会环境的影响常常倾向于变通国家和上级政府的政策,追求自身利益,致使社会群体利益受到影响。

四是国家自主性的自主行为。自主行为是指国家权力的行为主体在国家治理能力得以实现的制度安排与政策运行中追求和维护社会整体利益的行为。国家基础治理能力包括国家的产权界定与实施能力、资源分配能力和意识形态引导能力。国家自主行为是国家基础治理能力的实现基础。

五是国家自主性的行为状态。中国社会的利益包括政府机构利益、社会集团利益、社会群体利益、党政官员个人利益和社会公众个人利益等,这些多元利益的高度契合与均衡就是社会整体利益。国家权力的行为主体在历史环境、制度结构和政策运行中受到各种因素的影响,追求和维护社会整体利益的行为状态就出现了差异,包括追求和维护社会整体利益的“正常状态”,只追求自身利益、忽视甚至“掠夺”社会群体利益的“过度状态”,以及社会强势利益集团所“俘获”而侵害其他社会群体利益的“不足状态”。

一、中国国家自主性建设的历史背景

新中国成立后,在国家主导下,迅速完成了“一化三改”的社会主义改造,形成了“全面国有化”的“总体性支配”格局。^④为实现应对国内外压力而制定的赶超战略,国家在农村建立人民公社制度,在城市建立单位制,依靠指令性的计划经济控制着社会资源和社会机会的分配,并且构造出“共产主义美好蓝图”,引导整个社会去实现这种赶超战略。

这种高度集权的计划行政体制,是共产党领导革命后,面对冷战环境和既有的经济社会条件,进行国家建设的必然选择,也为国家工业化起步提供了重要保障。但是,这种高度集权体制没有

纠错机制,缺乏监督和制约程序,在个人崇拜面前无能为力,最终导致了“文化大革命”的发生。“文革”不仅使国民经济面临严重危机,而且让人们严重质疑“共产主义美好蓝图”,现行政权的合法性受到很大挑战。

“文革”时期,受冷战国际环境和国内“左”的意识形态影响,中国与外部世界的联系被切断。1966—1970年间,中国基本上处在与世界事务绝缘的状态。随着世界殖民体系崩溃和美苏争霸格局变化,尼克松访华之后,中美建交,中国在联合国的合法席位得到恢复。随后,中国与日本、西欧等国也陆续建交。中国社会由封闭走向开放,推动了自身的现代化,同时也给执政党带来了巨大的挑战和压力。

二、国家核心治理体系建设与国家自主性

面临经济濒于崩溃的内部压力和走向开放的外部压力,以邓小平为核心的党政最高领导层,加强国家核心治理体系和国家基础治理能力建设,增强国家自主性,重塑执政党合法性。这一时期的国家核心治理体系建设主要表现为党政分开、中央向地方放权和国家向社会放权的制度安排。

(一) 党政分开与国家自主性

以邓小平为核心的党政最高领导层反思“文革”的教训,认为必须推动政治体制改革,对权力进行监督和制约。邓小平在1980年的中央政治局扩大会议上作了《党和国家领导制度的改革》的讲话,指出现行体制的弊端是“权力过分集中”和“党政不分”。^⑤这一讲话提出“各级党委实行集体领导与个人分工负责相结合,设立中央顾问委员会,完善人民代表大会制度,建立从上到下强有力的政府系统,改革党委领导下的厂长负责制,企事业单位成立职工代表大会”^⑥等改革内容,为中国整个20世纪80年代的政治体制改革指明了方向。

此后,党政关系的制度改革安排有:恢复和完善了人民代表大会制度,规定了国家领导人任职期限;五届人大五次会议通过了《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国组织法》,贯彻党政分开原则;中共中央通过《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意

见》,完善了政治协商制度;试行由基层选民直接选举县级人大代表,由县级人大代表选举县级人大常委会和人民政府领导人。

由于制度本身的路径依赖性,受到当时各种社会思潮的影响,政治体制改革步履蹒跚。为加快改革步伐,中央于1986年成立政治体制改革领导小组,1987年党的十二届七中全会通过了《政治体制改革总体设想》。在中共十三大上对政治体制改革作出了明确规划:实现党政分开,取消政府部门中的党组,取消与政府对口的党委功能部门;调整党的组织形式,改革纪律检查委员会,取消其刑事功能;加强法制建设,取消政法委员会,改为政法领导小组;推进干部人事制度改革;实行政府机构改革;建立与社会群体的协商对话制度。^⑦此后,政治体制改革全面展开,与党政关系相关的制度安排有:制定一系列党的活动规则,理顺中央内部机构之间的关系;建立干部任期限制制度和退休制度;建立中央顾问委员会制度;推行国家公务员制度,转变政府职能,进行机构和人员精简。东欧剧变、苏联解体等一系列政治事件使党政最高领导层认识到了政治体制改革的复杂性,党政关系的制度安排从“党政分开”转向“加强党的执政能力建设”。

“党政分开”的制度安排上减少执政党与政府之间职能的重复交叉,促使执政党与政府之间权责的适度分开,在一定程度上明确了执政党与政府各自的行为空间,引起了国家自主行为方式的转型,从“党政不分”的一元自主走向“党政适度分开”的一元主导下的多元自主,适应了改革开放引起的经济结构和社会结构的变化,有助于促进社会整体利益的实现,增强了国家自主性。

(二) 中央向地方放权与国家自主性

改革开放的开启,使中央与地方之间的关系发生了变化。1984年,中央决定改革干部管理过分集中的状况,干部管理权限由过去的下管两级改为下管一级,扩大了下级党委、企事业单位的干部管理权,调动了多方面的积极性。十三大提出“政治体制改革”,要求进一步下放权力,总的原则是凡是适宜于下面办的事情,都应该由下面去决定和执行。此后,中央对地方的人事权进一步放开。

有计划的商品经济体制的建立和运行,中央

向地方放权,客观上要求改革“大锅饭”财政。1980年,实行了“划分收支,分级包干”的“分灶吃饭”财政体制,地方的财权得到有效扩大。1985年,“分灶吃饭”财政进一步演化,变成了“划分税种,核定收支”的“分级包干”财政,地方财权进一步增加。但在地方财力快速增长的同时,中央财政收入增长缓慢,中央对地方的经济调控能力大大减弱。1988年,中央开始实行多种形式的财政包干体制,解决财政收入增长缓慢的问题。总体上看,中央与地方之间的财政结构由以“条条”为主的“分财型”向以“块块”为主的“分税型”过渡。

中央向地方放权的制度安排引起了国家自主行为空间的变化,一方面扩大了地方的人事权和财政权,扩大了地方自主性空间,促进了地方社会整体利益的实现;另一方面中央对地方的经济调控能力下降,减少了中央自主性空间,影响了整个国家社会整体利益的实现。

(三) 国家向社会放权与国家自主性

人民公社解体后,乡村社会出现“权力真空”,农村公共产品无法供给。一些地区的农民自发创建村委会,承担起农村社会的部分管理和服职能。村委会出现后,职能逐渐扩大,演变成农民自我管理和自我服务的基层社会组织。1982年宪法正式确立了村委会作为农民自治组织的法律地位。1983年,《关于实行政社分开建立乡镇政府的通知》宣告了人民公社体制解体,为全国范围内村委会的建立铺平了道路。到1985年初,全国已建立948628个村民委员会。^⑨1986年,中央在《关于加强农村基层政权建设工作的通知》中强调发挥农村基层组织的自我治理作用。1987年,全国人大常委会通过了《中华人民共和国村民委员会组织法(试行)》,村民自治被以法律形式正式确定下来。1988年,受中央委托民政部开始在全国范围内组织乡村选举,进行试点。自1990年以来,全国各地广泛开展了村委会选举的示范活动。到1992年底,全国各省市都进行了农村村委会选举。

党的十一届三中全会以后,城市居委会得到恢复。1980年,国务院重新颁布《城市居民委员会组织条例》,居民自治步入制度化轨道。1982年宪法赋予居委会以法律地位,各地相继健全了

居委会的组织机构和法规制度。1987年,十三大报告提出“基层民主生活的制度化”,要求“逐步做到群众的事情由群众自己依法去办”,居委会的制度化、法治化进一步发展。1989年,全国人大常委会通过了《城市居民委员会组织法》,各地制定了相应的实施办法,居委会的社区服务功能日益凸显。

改革开放后,中国的非政府组织有了生长空间。20世纪80年代,非政府组织主要以基金会的形式存在,如中国儿童基金会、宋庆龄基金会等。1988年,国务院出台了《基金会管理办法》,对基金会的运行加以规范。到1989年初,全国性的社会团体由“文革”前的不到100个发展到1600多个,增长了16倍,地方性的社会团体由6000多个发展到20多万个,增长了33倍。^⑩1989年以后,为了引导非政府组织发展,国务院制定了《社会团体登记管理条例》,规定成立社会团体必须提交政府业务主管部门的批准文件,然后才能在各级民政部门登记。在1989年至1991年的社会团体清理整顿中,大量社团因无法找到业务主管单位而被迫自行解散。

农村村民自治出现、城市居民自治恢复以及非政府组织出现,显示出这一时期国家开始转变对社会的管控方式,重视促进社会自身成长,培育社会自治能力,国家自主行为的空间和方式开始发生变化,从全面干预到有限合作。

三、国家基础治理能力建设与国家自主性

借鉴国家自主性的结构分析,^⑪本文认为1978—1992年间的国家产权界定与实施能力主要表现为产权分离化的制度安排,国家资源分配能力主要表现为计划机制向市场机制转变的政策运行,国家意识形态引导能力主要表现为能动务实主义的意识形态建构。

(一) 产权分离化与国家自主性

家庭联产承包责任制是人民公社解体后,农民源于基层实践的制度创新,但在当时并不符合法律规定,也没有得到中央的认可,并且引起了“姓社姓资”的激烈争论。但是,家庭联产承包责任制极大地提高了农业生产率,并由此带来了农民生活水平的大改善。有鉴于此,中央采取了

“不批、不斗、不禁止”的方式,“让实践检验其成效”。1980年,中央召开包产到户专题座谈会,通过了“75号文件”,家庭联产承包责任制在全国范围内迅速推广。1983年,中央1号文件正式确认了家庭联产承包责任制的合法地位。它不仅调动了农民的生产积极性,而且大幅度提高了国家以农业税费方式进行的财政积累,“在1983—1988年间农民负担总额年均增长9.7%,而农民人均纯收入年均增长12%”^⑫。家庭联产承包责任制本质上是一种“产权分离化”的制度安排,以“土地承包”的方式实现土地所有权与经营权的分离,把经营权让给农民,与农民共享土地产权收益。这种制度安排有效实现了国家与农民之间的利益共赢,表明国家自主行为处在实现社会整体利益的“正常状态”。

随着家庭联产承包责任制的推广,乡镇企业异军突起。据统计,1986年中国的乡镇企业个数为1515万家,其中集体企业152万家,私有企业(村以下办企业)1363万家,固定资产原值1212亿元,其中集体企业947亿元,占78%,私有企业(村以下办企业)265亿元,占22%。^⑬面对民营资本进入乡镇企业引发的社会担忧,党政最高领导层依然采取了“让实践检验”的方式,由此推动了乡镇企业的快速发展。1988年,七届全国人大一次会议通过了宪法修正案,明确“私有经济是社会主义公有制经济的有益补充”,乡镇企业的合法地位得到确认。20世纪90年代末期,大量乡镇企业的民营化改制表明其合法地位进一步巩固。乡镇企业快速发展,吸收了大量农村富余劳动力,优化了城乡产业结构,增加了国家财政收入,实现了国家、农民和乡镇企业经营者之间的利益共赢,同样表明国家自主行为处在实现社会整体利益的“正常状态”。

城市中的国有企业改革呈现了不同的格局。1979年,为了调动国企的生产积极性,中央扩大企业自主权,产生了“内部人”控制问题。1982年,中央推广工业经济责任制,国家财政赤字大幅减少,但企业内部激励日益不足,生产积极性降低。1983—1984年,先后两次推出利改税,生产积极性问题依然没有解决。1987年底,中央开始对国有大中型企业实行承包经营,对一些小型国有企业实行租赁经营,并在少数国有大中型企业

中进行了股份制改造和集团化改革试点。1978—1991年,国企改革总体上是国家与国企的体制内权利再分配,并未触及国企的产权结构。在国企改革过程中,国家利益和国有企业职工的利益都没有得到有效实现,表明国家自主行为处在“不足状态”。

(二) 计划机制向市场机制转变与国家自主性

家庭联产承包责任制是一种统分结合的双层经营体制,能够使农民个体成为独立的市场交易主体,并且促进了农村生产力的大发展,使农村出现了富余的农产品和劳动力。这样,农村集贸市场和农业劳动力市场开始形成。农村劳动力市场的出现为乡镇企业提供了劳动力资源。在“分灶吃饭”财政体制下,地方政府为汲取税收、增加财力,通过控制银行信贷等方式大力支持乡镇企业的发展。乡镇企业因获得劳动力要素和资金要素的支持而快速发展,这反过来又推动了农村市场的形成。国家在农村的资源配置方式开始从计划机制向市场机制转变,实现了国家与农村社会群体的利益共赢,表明国家自主行为处在实现社会整体利益的“正常状态”。

城市中开始实行价格双轨制。价格双轨制是指允许国有企业在完成了国家计划限额后,在市场上以高于国家计划价格的市场价格自由销售产品和购买原材料。价格双轨制在一定程度上提高了国有企业的市场意识,增加了国有企业的利润,同时又为其他市场主体提供了产品和生产资料,推动了它们快速发展。同时,价格双轨制也因“价格差”创造了巨大的权力寻租空间,导致20世纪80年代末期出现“官倒”现象,引起公众不满。但是,总体上看价格双轨制兼顾了国有企业和其他市场主体的利益,特别是党政最高领导层推行价格体系并轨政策之后改革继续前行,维护了市场公平,表明国家自主行为处在实现社会整体利益的“正常状态”。

(三) 能动务实主义的意识形态建构与国家自主性

1978年,中共十一届三中全会召开,充分肯定了“真理标准问题大讨论”,明确了“实践是检验真理的唯一标准”,为党和国家工作中心转移奠定了意识形态基础。“实践标准”是一种能动

务实主义的意识形态,为改革开放中的各种重大争议提供了评判方式——“让实践去检验”,有力地推动了改革开放的前行。我们从家庭联产承包责任制和乡镇企业的合法化过程就可以看出这一点。

1978年1—4月,中央召开了理论务虚会,深入探讨了许多重大理论问题,如社会主义处在什么阶段上、社会主义民主等,对推动中国特色社会主义理论形成起了积极作用。然而会上的一些讨论出现了“自由化”的错误倾向。社会上也出现了否定毛泽东思想、否定中国共产党领导、否定社会主义制度的“自由化”思潮。面对这种情况,邓小平决定务虚会复会,发表了《坚持四项基本原则》的讲话,确立了“立国之本”。各地相继开展了“真理标准讨论”问题的补课,把解放思想和坚持四项基本原则结合起来推动改革开放。在此基础上,中共十二大提出了“建设有中国特色社会主义”的重大命题,中共十三大提出了“一个中心、两个基本点”的社会主义初级阶段基本路线。确立“实践标准”的“政策范式”,建构“社会主义初级阶段”的“话语体系”,有效抵御了左的思潮和“右”的自由化思潮的冲击,保障了改革开放的稳步前行。这显示出在意识形态领域国家自主行为处在维护社会整体利益的“正常状态”。

四、结论与启示

1978—1992年期间,以邓小平为核心的党政最高领导层进行的中国国家自主性建设,实现了“国”与“民”之间的利益共赢和“民”内部的利益均衡,在改革开放新的历史条件下,重塑了中国共产党的执政合法性。“分权和放权”的国家核心治理体系建设,引起了国家自主行为的方式转型和空间变化,从党政一元自主到执政党一元主导下多元自主,从全面干预社会到给社会留出一部分空间。而国家自主行为的转变,又增强了国家

基础治理能力的有效程度。从实践角度看,“分”的制度安排在政治运行中受到挑战,转向加强党的执政能力建设,而“放”的制度安排既取得了明显的成效又出现了新的问题。今天推进国家治理体系与治理能力现代化,需要在实践中继续探索“分”的制度安排,不是“党政分开”,而是“党政职能分工”,继续完善“放”的制度配套,实现中央与地方、政府与市场、国家与社会的制度化良性互动,建构出一元(执政党)主导下多元(政府、市场、社会)合作的国家自主行为格局,从而确保国家自主性处在实现社会整体利益的“正常状态”。

注释:

①① 郭建明《国家自主性的涵义辨析、概念界定与结构分析》,载于《上海行政学院学报》2013年第3期。

② 这一提法参见何浚志《结构、历史与行为——历史制度主义对政治科学的重构》复旦大学出版社2004年版。

③ 罗峰《嵌入、整合与政党权威的重塑:对执政党、国家和社会关系的考察》上海人民出版社2009年版第61页。

④ 孙立平、王汉生、林彬、杨善化《改革开放以来中国社会结构的变迁》,载于《中国社会科学》1994年第2期。

⑤⑥ 《邓小平文选》第2卷第327页,第339—341页。

⑦ 《十三大以来重要文献选编》(上册)人民出版社1991年版第34—47页。

⑧ 叶振鹏、赵云旗《新中国60年财政转型之研究》,载于《中国经济史研究》2009年第3期。

⑨ 徐勇《中国农村村民自治》华中师范大学出版社1997年版第52页。

⑩ 郭国庆《现代非营利组织研究》首都师范大学出版社2001年版第14页。

⑪ 孙梅君《农民负担的现状及其过重的根源》,载于《中国农村经济》1998年第4期。

⑫ 《中国乡镇企业年鉴(1978—1987)》中国农业出版社1989年版第570—574页。

作者单位 中国延安干部学院教学科研部。

责任编辑:文思