

党政统筹下的三权分工：当代中国的国家治理结构及其调适

张国军¹，程同顺²

(1. 西南政法大学政治与公共管理学院、中国社会稳定与危机管理研究中心，重庆，401120；
2. 南开大学周恩来政府管理学院，天津，300071)

摘要：新一轮党和国家机构改革重塑了党政关系，继而引起政治权力和国家治理结构的变革。既有研究提出了党政融合和党政分工框架，前者过于笼统，后者则在操作层面存在职能分开的困境。中国的现代国家建构有其独特的历史和逻辑：公共权力主体已从国家拓展至政党。有必要把党政关系与三权关系贯通考察，以摆脱党政职能分合以及将三权关系局限于国家权力范畴的思维惯性。党政大部制改革从党政职能调整跃至机构设置层面，实现了机构、职能与人事的全面统筹，并通过对公共权力进行功能性分权形成三权分工体制，这迥异于西方通过结构性分权形成的三权分立制衡体制。党政统筹下的三权分工是理顺党政关系和完善国家治理结构的重要举措，由于公共权力的实践场域从政权扩展至政党，还需在党政体制中继续探索权力运行的一般规律，以实现输入和输出端的平衡。

关键词：机构改革；党政关系；国家治理结构；党政统筹；三权分工

中图分类号：D621

文献标识码：A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号：1672-3104(2022)01-0138-12



一、问题的提出与解释框架的选取

中国的政治权力是由党政关系、三权关系、中央与地方关系等纵横交织形成的一个复合结构，这些关系又以党政关系为本。党通过其组织领导体系嵌入国家政权各系统，使诸种政治关系都呈现出中国特色。党的十九大报告提出的机构改革思路在2018年付诸实践，十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》认为，此次机构改革实现了党和国家机构与职能的“系统性、整体性重构”。如何理解并阐释中国政治权力和国家治理结构及其在新一轮机构改革之后的变化，成为认识中

国政治进而建构中国话语的重大课题。

近几年来，学界着眼于党政机构改革和党政关系的变革展开研究，提出一些新的概念和解释框架。关于新一轮机构改革，学界已普遍关注了其设计性和整体性。李文钊认为该轮改革“实现了从演化主义治理、实验主义治理向设计主义治理转变，顶层设计在改革中发挥更为重要的作用”^[1]。改革的整体性突出表现为统筹党政机构设置，对党和国家的组织机构和管理体制进行“整体重构”^[2]。学界普遍认为，该轮机构改革是“大部制改革”的拓展——从行政部门推进到了党政机构。许耀桐称其为两个层次并行的“双大部制”^[3]，另有学者针对跨党政特性称其为“党政联动式大部制”^[4]或“统筹型大部制”^[5]。

关于党政大部制改革之后的党政关系，学界

收稿日期：2021-08-05；修回日期：2021-12-05

基金项目：国家社科基金青年项目“党群关系视域下人民民主话语体系建构研究”(17CZZ003)；重庆市教委人文社科研究基地项目“经济危机与发展中国家政治稳定的比较分析”(16SKJD08)；重庆市教委人文社科研究一般项目“现代国家建构视角下人民与群众的转化逻辑及其政治意涵研究”(20SKGH013)

作者简介：张国军，男，山东滨州人，博士，西南政法大学政治与公共管理学院副教授，中国社会稳定与危机管理研究中心研究员，主要研究方向：民主理论与中国政治，联系邮箱：guojunzhang414@163.com；程同顺，男，山西闻喜人，南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师，主要研究方向：政治学理论和政治

的解释框架可归并为两类: 其一, 是作为改革趋势的基于全面领导的“党政融合”, 认为改革开放以来党政关系经历了从党政不分到党政分开再到党政融合的变化^[6], 并将国家治理的成功之道归因于基于发展绩效的“党政关系运作一体化”^[7]。其二, 是作为政治过程的基于协同治理的“党政分工”, 这一解释在当前的党政关系研究中比较多见。关于党政如何分工, 相关研究提出了“领导—执行”^[8]、“领导—管理”^[9]等二分框架。这些表述虽不尽一致但总体思路高度接近, 即党在政治、思想和组织等领域进行领导, 政府则负责政策的执行与社会经济具体事务的管理。

“党政融合”虽然把握住了党政关系的变革趋势, 但对党政体制运行机制及其进一步的调适优化缺乏关注。“党政分工”尽管关注了运行机制, “领导—执行”功能的二分思路也颇为流行, 但政治统治与社会管理往往相互交织, 领导与执行难以区分开, 且既有研究从狭义的角度多把党政关系视为党与政府之间的关系。其实, “领导—执行”功能的二分与二十世纪八十年代以来的党政职能分开探索具有逻辑上的一致性, 与2000年以来流行的党政“领导—执政”二分思路也一脉相承。也有学者指出, “涉及政府结构的党政关系的改革不能仅仅从党政职能分合的角度着手, 更重要的是要从党政权力配置的角度着手”^[10]。这一论断虽然指出了更深层的问题, 但其从权力配置角度探讨“党行使领导权, 政府行使治理权”, 其实质仍然延续着党政二分的思路。

在党政融合与党政分工交互并存的背景下, 国家治理结构呈现出多个层面的复合性。其一, 是国家治理底层逻辑的复合性, 即党的领导、人民当家作主与依法治国三者的有机统一。其二, 是体现于历时和共时两个维度的代表模式复合性, 在历时维度下, 抽象的人民代表分散的民众, 进而又被政府代表, 形成双重代表模式^[11]; 在共时维度中, 政党本身具有代表功能, 人民代表大会(以下简称“人大”)合法性的首要来源也是其代表功能^[12]。多重复合性表现为党和人大两大系统的复合性, 在国家层面, 二者分别是“最高政治领导力量”和“最高国家权力机关”, 党的领

导和人大制度分别是“根本领导制度”和“根本政治制度”^[13]。在党的全面领导之下, 如何实现国家治理结构多重复合性的协调具有重大理论和现实意义。

为理清这种复合性, 有学者提出了关于党政关系和治理结构的第三类解释框架, 如基于党集中统一领导的“一体双轨”^[14]——党通过全面融入政府体系实现对其深度改造, 党掌握领导权和核心决策权, 政府负责执行党和国家的决策; 再如基于党内嵌于国家权力体系的“两位一体”^[15]——党不仅设计、构造并全面领导行政体系, 也担负着施政功能, 与行政机关等组成广义政府。这种“一体二轨”式框架将“党政融合”“党政分工”合二为一, 抽象度更高, 揭示了我国党政体制的独特性和复杂性。原则维度的党政融合与过程维度的党政分工相互交织, 涉及如何理解执政党在两个层次上的功能差异, 以及如何理解“政”这一轨在框架中的定位。回答这些问题, 需要对公共权力、政党与国家等的政治学原理进行探讨。

关于公共权力配置及其运行原理, 景跃进基于对西方政党理论的反思和对党政体制研究的承续, 提出“将政党带进国家”, 视政党为公权力的行使主体, 认为政党与国家一起才构成完整的公权力概念^[16]。“将政党带进国家”是具有启发意义的命题, 为基于中国历史和场景构建的中国党和国家理论提供了新思路。近年还出现关于权力配置和治理逻辑的功能主义解释趋向。张翔对三权分立与议行合一原则进行反思, 主张为权力“分—合”问题祛魅, 认为应着眼于国家效能和治理能力来确立“功能主义”权力配置原则^[17]。陈国权等通过对权力分工的中西逻辑进行比较发现, 西方三权分立是“政治性分权”; 中国的分权则是“功能性分权”, 即在广义政府内决策权、执行权与监督权, 三者相互制约和协调的权力结构和运行机制^[18]。

“治体”研究在近年兴起, 这与功能主义研究趋向的底层逻辑相一致。曹锦清主张摆脱政体之争, 将政治学研究的重点转向“治体”^[19], 任锋主张推进历史政治学研究, 探讨中国传统的“治体论”资源及其现代启示^[20]。功能主义和治

体论研究关注效能问题,这一旨趣在实践层面的公共管理中表现为当前流行的“技治主义”或“技术治理”。多数学者对技术治理持乐观态度,提出“技术赋权”“技术赋能”等命题,但越来越多的学者对此表示忧虑,肖唐镖、彭勃等指出,技术治理存在技术操控、权力失控等风险^[21],它无法解决行政体系的组织理性、行为监控有效性、组织间委托—代理关系等内在结构性困境^[22]。

关于新一轮机构改革后的党政关系、权力逻辑和治理结构,既有研究具有启发性,但其中也有比较笼统的政治化阐释,并且研究主题相互孤立,不利于形成有关国家治理逻辑的结构性认知。机构改革、党政关系、权力配置等问题具有高度联动性,需要在厘清国家治理结构内部诸要素及其相互关系的基础上,对其外部轮廓进行整体性描述。

本文尝试在回溯党政关系问题渊源的基础上,通过梳理新一轮机构改革的逻辑,来探讨当代中国的国家治理结构。这一结构的突出特征是“党政统筹”,在党政统筹之下,权力划分并非存在于党政之间,而是针对由党政(即“党和国家”)组成的、作为一个整体的公共权力,本文将此治理结构称为“党政统筹下的三权分工”。相较于既有研究,本文试图把党政关系和三权关系结合起来进行考察,以突破党政“分—合”框架的理论和实践局限,避免因在政党之外单独谈论国家机关的“立法—行政—司法”三权关系而产生的现实困境,继而探索治理结构的进一步调适空间。

二、现代国家建构的逻辑与党政关系的症结

政治学理论一般把政党与国家视为两种不同性质的组织;政党政治却是由政党运作国家政权,其中必然存在着政党与政权运行逻辑的张力,这是党政关系问题的实质,且在世界各国普遍存在。西方的政党是由特定的集团为掌握国家权力而结成的政治组织,其所代表的利益无疑具有显著的狭隘性。作为马克斯·韦伯所说的暴力

的合法垄断者,国家是特定区域内公共权力的唯一合法代表,其功能是维持公共秩序、增进公共利益,显著特征是公共性。因此,西方党政张力的实质是政党利益的狭隘性与国家权力的公共性之间的矛盾,具体表现为党派争斗和政党分肥。西方党政张力产生的根源是多元社会利益的结构张力。

革命年代的共产党代表了被压迫阶级的利益,具有“非公共性”,但其实质是阶级性,而非西方政党利益的狭隘性。社会主义革命完成之后,共产党所代表的利益也就在阶级解放的基础上具有了公共性。作为应对情境变化的调适,中国共产党从革命党转变为执政党,从工人阶级的先锋队转变为同时是中国人民和中华民族的先锋队,从代表工农大众利益转变为代表中国最广大人民的根本利益,因此中国不存在政党利益的狭隘性。另外,社会矛盾和冲突低烈度运行,尤其是从未形成政治上的不同派别,因而西方式的党政张力在中国并不存在。但是,正是由于政党具有与国家同样的公共性,中国政治权力结构中就存在着政党和政权两套公共权力机构。如果西方党政张力的实质是社会利益的结构张力,那么中国党政张力的实质则是权力主体的结构性张力。

作为权力主体的党政之间的张力源于中国现代国家建构的历程。从历史演进的时间序列来看,中国共产党建立在先,并通过领导人民革命构建了现代国家,西方则是在现代国家建构基本完成之后才在代议政治中产生了政党。这一先后顺序不只是时间序列,更是逻辑序列。中国共产党相较于国家政权具有本体论上的优先性;西方则是相反,其政党无论内生于还是外生于国家政权,都只能在代议制民主的既定框架中运行国家政权。这一基本区别意味着,西方政党不具有本体论上的独立性,只是国家与社会的联结中介,党政关系的基本原则是“以政为本”,政党活动依附于国家政权的运行逻辑;中国共产党不仅具有本体论上的独立性,且实现了对社会的整合和对国家政权的构建,党政关系的基本原则是“以党为本”,政权的运行服务于政党的历史使命。

基于国家建构理路的差异,中国的党政张力

也就与西方式的党派争斗无关, 而表现为政党与政权的机构叠加和职能重合。党通过动员民众重新整合社会, 进而领导人民革命构建现代国家, 这一历史逻辑已经赋予党内在的“国家身份”^[23]。在现代国家建构的过程中, 党形成了完备的领导和组织体系, 那么, 在党的体系之外另设一套国家政权机构, 必然会出现两套机构及其职能的重叠^①。政党和政权的运行逻辑也有区别。党的领导体系是通过领导人民群众进行革命和建设来实现其建构的, 其运行更多地表现为基于群众路线自上而下的贯通。虽然社会主义国家政权的阶级基础和机构关系迥异于西方国家, 但二者都遵循着代议政治的基本逻辑, “我国的人大制度与西方的议会制度具有一定的相似性, 至少在政治原理和组织的结构形式上是如此”^[24]。这样一来, 政治体系的双向运行机制之间形成了张力, 使人大与政府等机构之间的产生一负责一监督关系受到影响, 并使人大的治理功能更加突出, 从而面临代表性弱化的问题^[12]。

由于存在这些张力, 过往党政关系的调适在“分一合”之间摇摆。早在工农武装割据时期, “以党代政”问题就已产生并引起关注, 毛泽东在《井冈山的斗争》中指出, “党在群众中有极大的威权, 政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省便, 党在那里直接做了, 把政权机关搁置一边”^[25]。抗战期间建立的“三三制”政权实行党政分开, 党政在机构和职能上都相互独立。随着新民主主义革命的胜利和新中国的成立, “党政不分”问题再次出现。改革开放之后, 领导体制和党政关系改革提上日程, 当时各界将党政关系问题概括为“党政不分、以党代政”, 对其弊端进行了系统反思, 如机构重叠、职能不分、效率不高、政权威信不高、党组织官僚化以及权力过度集中。于是, “党政分开”成为当时讨论政治体制改革的焦点和共识。

“党政分开”旨在改善党的领导体制, 但由于概念含混而在实践中遭遇操作困境。根据要分开的对象的差异, 可将当时的党政分开概念区分为职能分开和全面分开两个层次。“职能分开”是指党委摆脱具体行政事务而侧重于政治、思想和组织方面的领导, “全面分开”则主张党政在

职能、人事、机构上全面彻底地分开。职能分开是当时的主流阐述, 主要在观念层面解释思路, 尚未涉及实际操作层面。全面分开的理解不是主流, 却更接近职能分开思路进入实操阶段后的改革方案。职能分开一旦滑向全面分开, 必然导致党政间的张力愈加凸显以及党在权力结构中的边缘化。苏联在“一切权力归苏维埃”的口号下推进党政分开和政治多元化改革, 其后果足以成为前车之鉴, 因而“党政分开”在1990年以后基本淡出政治话语和学术讨论。

虽然“党政分开”淡出, 但党政关系问题仍在, 因此相关讨论在2000年前后重新兴起, 只是理论话语转换为区分“领导”与“执政”。“领导—执政”二分的核心论点在于: 其一, 领导的基础是权威, 执政则基于权力; 其二, 权威的作用机制是吸引和影响, 权力则有赖于强制。这一区分貌似合理, 其实存在多方面偏颇。其一, 权威固然与权力的作用机制不同, 但它不能完全独立于权力而单独存在, 即权威的主要基础是权力, 不以权力为基础的权威无法进行规范。其二, 领导并非只是通过权威发挥作用, 也包含权力的刚性。其三, 如果罔顾领导和权威的权力基础, 将领导片面理解为通过说服、宣传、示范等方式吸引和影响被领导者, 可能会将领导虚化为说教。

“党政不分”的弊端已厘清, “党政分开”及其各种理论变体又存在诸多偏颇, 如此党政关系的调适又陷入“分一合”两难的困境。另外, 通过近百年党政关系的实践来看, 虽然党政关系的调适一直在“分一合”之间摇摆, 但是自从毛泽东针对以党代政提出“以后党要执行领导政府的任务; 党的主张办法, 除宣传外, 执行的时候必须通过政府组织”^[25], “党政(职能)分开”一直都是党政关系调适的规范性思路。理论与实践的这种张力之所以发生, 症结在于“政党—政权”二分法。党政的“分”与“合”都囿于这种二分法, 从而难以实现机构设置以及权力运行逻辑的一贯性和自洽性。

“政党—政权”二分法是基于西方现代国家建构路径的“以政为本”的政党政治方案, 它将国家政权视为既定存在, 将政党视为外在于政权

的非制度化力量,因而要通过规范政党竞争将政党纳入国家政权的运行轨道。然而,中国的现代国家建构逻辑迥异于西方:政党不是内生于国家政权,相反人民民主国家是在党的领导下建立的;政党不是国家权力运行的工具,党通过运用国家政权动员社会来完成其历史使命。这意味着,消解政党张力的前提在于破除“政党—政权”二分法:基于中国现代国家建构的历史,以党为本来重塑政党政治,在实践中将政党和国家政权视为公共权力的整体。由此,党政关系的核心议题就不再是(基于西方经验的政治学理论中的)作为两种不同性质组织的政党和国家之间的关系,党政关系规范化的关键也不再是功能视角下的“党政分工”,而是党政统筹体制下公共权力的机构设置和运行逻辑。

三、党政统筹:从“职能分合”跃回“机构设置”

从中国现代国家建构的历史和逻辑来看,党的全面领导必然形成“党政统筹”的国家治理框架。所谓“党政统筹”是指,把党和国家政权诸系统纳入党全面领导的整体格局,统一职能配置、人事配备和机构设置,形成党总揽全局、协调各方的领导体系,进而理顺权力运行逻辑和权责关系。“党政统筹”由党总揽全局、协调各方意味着:其一,将党的领导作为中国政治运行的基本框架,正如代议制民主是西方政治运行的基本框架;其二,将党的领导运行逻辑作为中国政治权力运行的基本逻辑,正如基于选举授权的三权分立制衡是西方政治权力的运行逻辑。

党政统筹在局部领域中已多有探索和实践^②,但由于受党政二分思维惯性的影响,党政职能重合而机构对口分设成为常态,这使党政张力广泛存在。另外,纵横两个维度的所有党政官员都被纳入“党管干部”的基本原则之下,官员在党政系统之间的流动非常频繁。周雪光等人的实证研究也发现,虽然党政机构和职位有明晰的结构边界和角色设置,但许多重要职位和机构都有很高的党政交融度,“频繁的人事流动在实际运行过程中降低和弱化了党政体制的二元组织

结构和边界”^[26]。人事交融有助于在现实中缓解党政张力,却也可能消解正式制度的功能,从而加剧制度化困境。为解决这些问题,党的十九大提出的机构改革思路即党政统筹:“统筹考虑各类机构设置,科学配置党政部门及内设机构权力、明确职责”“统筹使用各类编制资源,形成科学合理的管理体制”“在省市县对职能相近的党政机关探索合并设立或合署办公”。相较于各领域的局部统筹,此轮改革的突出特征是党政全面统筹。

从1982年到2017年,党和国家机构分别进行了四次和七次改革^③。1988年的改革以调整党政关系为主题,其他几次改革主要是在党政各自系统内部进行。1988年首次提出机构改革的关键是转变政府职能,改革思路超越了机构层面,拓展到政府与市场、社会的关系领域,进而触及厘清权力边界的问题。改革思路的转变对推动市场经济发展具有重大意义。转变政府职能的精髓在于简政放权,淡化直接管理和微观管理,这一思路与当时的党政职能分开有相通之处,都是从职能层面出发。其实,在我国经济体制转型背景下,探索职能转变的基本逻辑必然是简政放权,后来党和政府的几次机构改革也都延续这一逻辑。随着政府转变职能的持续推进,市场经济快速发展。但是从1999年到2017年,党的机构改革却并未继续。这段时间正是中国经济社会的高速发展期,机构改革停滞意味着党的建设和领导并未因环境的变化而进行积极调适。随之面临执政、改革开放、市场经济和外部环境等“四大考验”,以及党的十八大以来中央巡视组发现的“党的领导弱化、党的建设缺失、全面从严治党不力”等问题。

政府转变职能取得了长足进步,党的机构改革在近20年却基本停滞,原因在于,受党政职能分开思路的影响,党的领导职能体现在政治、思想和组织等方面,已无进一步缩减的余地。21世纪以来的“领导—执政”二分法仍然秉持“党政(职能)分开”的思路,基本没有涉及机构分立和统筹问题,依旧纠结于如何在党的统一领导和党政机构分设的基础上划分党政职能。“党政分工”框架中的“领导—执行”二分思路,还是

着眼于党政职能“分—合”问题。如前文所说, 党政职能分开一直是党政关系调适的规范性思路, 但难有成效, 究其原因主要是, 实际操作方案存在全面分开的风险, 从而使改革一旦实施即迅速回缩。

结构功能主义理论为解析这一困境提供了视角。政治系统是由相互作用和相互依存的结构组成, 各结构即承担特定功能的角色组合, 功能即结构相对于人的需求而具有价值; 结构与功能密不可分, 结构决定功能, 功能由结构承载, 有什么结构就会产生什么功能; 结构与功能必须相互适应, 结构要适时调整以满足功能变革的需要, 从而实现系统更新和对环境的适应。阿尔蒙德认为, 适应的含义之一即“体系有能力改变其结构和作为, 从而更有效地对付环境中产生的挑战和机会”^[27]。党政职能“分—合”调整缺乏成效的根源在于, 职能不具有客观性和独立性, 必须由相应的机构作为载体。职能与机构高度联动, 职能调整必须辅之以机构改革, 否则仅停留于观念层面。

综上, 从“机构”演进到“职能”的改革思路适用于政府机构改革, 因为这一演进将“结构”改革从政府“机构”层面拓展到了政府、市场与社会的结构性关系。但规范党政关系则必须从“职能分合”跃回“机构设置”层面, 因为党政关系是政党与国家机构之间的关系, 而非它们与市场和社会的关系(如图 1 所示)。如果不打破党政机构分立的壁垒, 没有跨党政的机构改革和重置为依托, 党政职能调整必然无从着手, 机构职能重叠的问题也就不可能从根本上解决。就如党政职能分开在实践中必然滑向职能、人事和机构的全面分开, 党政统筹也不能仅局限于其职能的调整, 而是要探索党政职能配置、人事配备和机构设置的全面统筹。

党的十七大曾明确提出“统筹党委、政府和人大、政协机构设置”, 但当时并未将机构统筹在中央层面付诸实践。有些地方推进党政机构统筹改革试点, 尤其是广东省佛山市顺德区的党政大部制改革引起广泛关注, 被称作“最大胆”的大部制改革。但由于地方改革的独特性, 难以嵌入以目标责任管理、对上负责和职责同构为特征

的纵向党政结构, 面临着上下级衔接困难、上级政府的支持与考核的张力等问题^[28]。作为中国最基本的政治权力关系, 党政关系变革涉及政治体系的各种结构性关系, 难以在个别地区实现突破, 因而要提高机构改革的统筹层次, 进行顶层设计。

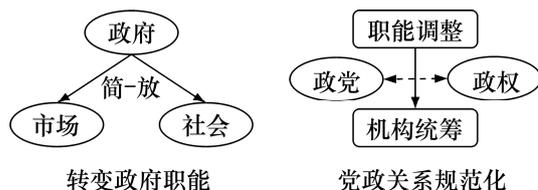


图 1 政府机构改革与党政关系重塑的差异

十九届三中全会通过的党和国家机构改革方案, 从职能配置、人事配备和机构设置三个方面, 推进党政全面统筹, 并将其从中央贯彻到地方各级。在职能配置方面, 从提高执政效率的角度科学配置党的部门职责, 加强归口协调职能, 统筹各系统和领域的工作; 理顺党政机构职责关系, 形成统一高效的领导体制。在人事配备方面, 中央组织部统一管理公务员工作, 统一管理中央机构编制委员会办公室, 由其统筹负责党和国家机构职能编制工作。在机构设置方面, 全面统筹党政军群机构改革, 使各种机构、团体、单位和组织在党的统一领导下协调行动; 统筹设置党政机构, 将职能相近、联系紧密的机构合并设立或实行合署办公。

自从 2008 年开始探索“大部门体制”改革以来, 大部制改革一直局限于行政部门的机构精简和职能转变。2018 年新一轮的机构改革打破了党政壁垒, 从实践上解决了机构叠加和职能重合产生的党政张力。党政大部制改革一方面加强了党的领导, 另一方面实现了国家治理结构的整体化和系统化, 突出表现为跨党政的决策、执行和监督三权分工体制的建立。

四、三权分工：“大决策—大执行—大监督”体制

近年流行的“党政分工”框架仍延续职能分

工思路,由于未置于机构和权力关系变革基础上而存在操作困境。其实,在“党政统筹”基本格局中,党和国家机关共同掌握公共权力,党政之间并不存在分工,存在分工的是公共权力的三个部分,即决策、执行与监督。党政大部制改革重塑了公共权力结构,将与西方代议制具有形式一致性的立法、行政、司法“三权相分”的国家体制,重塑为党集中统一领导下的大决策、大执行和大监督“三权分工”的党政体制。

在三权分工体制中,决策权由党的机构和人大共同掌握,政协作为社会主义协商民主的重要载体也参与其中。具体来说,党中央通过决策议事协调机构制定方针政策,经由政协协商和人大审议等方式保证决策方案的科学性和民主性,最后由中央会议决定或人大表决出台决策。新一轮改革重组或组建了全面深化改革、全面依法治国等委员会,赋予其顶层设计、总体布局、统筹协调、整体推进的定位和功能,加强和优化了党对重大工作领导的全覆盖。执行权由党的职能部门和政府共同掌握,群众团体和事业单位等组织积极配合。职能配置打破了党政壁垒,通过合并设立或合署办公,厘清了党政职能机构的权责关系。监督权由纪律检查委员会、监察委员会和司法机关共同掌握。监察机构从政府中独立出来并与党的纪检机关合署办公,强化了监督主体的独立性,并通过对职能相近的部门进行整合来增强监督合力。

党领导下的决策、执行和监督“三权分工”体制与西方的立法、行政和司法“三权分立制衡”体制具有质的不同,根本区别在于中西方对权力三分的理解不同。西方典型的权力三分是对公共权力的“结构性分权”,中国的权力三分则是对公共权力的“功能性分权”(如图2所示)。

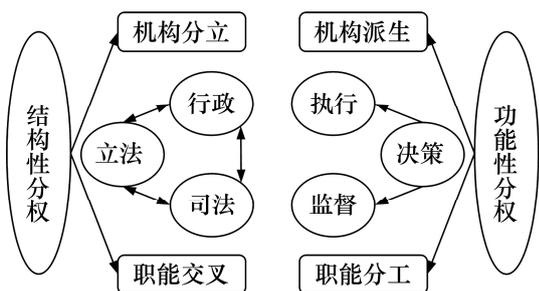


图2 结构性分权与功能性分权的差异

“结构性分权”包含两个不可或缺的要素:其一,议会、政府和法院都有各自独立的合法性来源;其二,国家机构各系统的权力和职能相互交叉。关于西方政体的设计原则,“三权分立制衡”比“三权分立”表述更准确,但仍易引起误解。权力是针对特定事务做出决断并改变特定对象行为的能力,如果把立法、行政、司法三权完全分开并分由不同机构掌握,那么三套国家机构将各负其责,互不干涉,就不能形成针对同一事务的共同话语权,进而不存在制衡。分权制衡的精髓在于,权力不但没有完全分开,反而相互交叉,比如总统可否决议会通过的法案,议会又能以绝对多数将其再次通过,总统任命法官,但须经议会确认,法院又可对另外两者发起违宪审查。有了权力交叉,议会、政府和法院才能相互制约。

孟德斯鸠的分权制衡学说本就包括三权的分立、交叉这两个要素,将其学说以及西方政体设计原则称为“三权分立”之所以不够准确,是因为它只表述了分立,而未提及交叉。关于权力交叉,孟德斯鸠指出,“如果行政权没有制止立法机关越权行为的权利,立法机关就会变成专制”;立法机关“有权利审查它所制定的法律的实施情况”;“行政应通过它的‘反对权’来参与立法”;“立法机关由两部分组成,它们通过相互的反对权彼此钳制,二者全都受行政权的约束,行政权又受立法权的约束”。^[29]权力既“分立”又“交叉”的表述有些混乱,可以这样来做区分:结构性分权所分的“权”首先是结构层面的,而非功能层面的;立法、行政、司法三种职能虽然有划分,但不能彻底分割,彻底分割的是作为公共权力主体的三套国家机构。因此,三权分立制衡的实质是机构分立、职能交叉,进而形成“机构分立制衡”。由于这一实质落在机构层面,本文将西方的权力三分原则称为“结构性分权”。

“功能性分权”的依据是权力的运行流程和机构的职能分工。决策、执行和监督三权分由不同的机构掌握,三种机构各掌其权并各负其责,相互之间不存在功能交叉,结构上也就不存在相互制衡,从而保证了权力单向运行的高效率。正如习近平总书记指出,“在党的领导下,各国家

机关是一个统一整体,既合理分工,又密切协作,既充分发扬民主,又有效进行集中,克服了议而不决、决而不行、行而不实等不良现象,避免了相互掣肘、效率低下的弊端。”^[30]在党政统筹格局中,由于公共权力主体已从国家拓展至政党,作为社会主义国家政体设计原则的“议行合一”,也不再局限于传统的立法、行政、司法等国家机关之间的关系,而是扩展到党和国家机关共同组成的公共权力结构,三权分工体制与议行合一原则仍相契合。

关于分权类型,陈国权教授曾将其区分为“功能性分权”与“过程性分权”^[31],本文认同其“功能性分权”概念,认为“过程性分权”概念表意不清。因为过程与功能在表述分权时逻辑一致,都包含分工的意思,过程性分权并未揭示出西方分权逻辑中机构独立且职能交叉这两个要素。由于“过程性分权”使用不当,其分权类型划分混乱,如果两种类型都把三种权力分别交由三个机构独立行使,二者也就不存在区别了。陈教授在新作中重新对此做了类型划分:将与“功能性分权”相对的分权类型称作“政治性分权”,把“过程性分权”视作“功能性分权”的一种特征^[18]。相较于前作,本文认为,新的类型划分更加合理,但在“政治”概念具有多重含义的中国语境中,“政治性分权”概念仍然不够清晰,并且“政治”与“功能”也不是通用的、对等的概念范畴。因此,将中西方权力三分的两种类型分别称作“功能性分权”和“结构性分权”会更为准确。

通过“功能性分权”形成“三权分工”体制的前提是党政统筹,这一体制与 2018 年党政大

部制改革之前的立法、行政、司法“三权相分”体制也有区别(见表 1)。“三权相分”是国家政权体制,只涉及三种国家权力,未将党的机构及其运行逻辑容纳进来,从而产生了党政张力。党政统筹下的“三权分工”是典型的党政体制,正是为了弥合党政张力而进行的改革探索。由于中国“三权相分”体制的建构原则是“议行合一”,并且也是对权力的功能性划分,而非基于结构性分权的三权分立制衡,那么,“三权相分”体制也就具有转变为“三权分工”体制的可能性。使这种可能性落地的基础在于党与人大的有机统一、党的领导与人民当家作主的有机统一。

在党政统筹下的三权分工体制中,还有一些关系和问题需要进一步厘清和研究。其一,从统筹分工体制的横向结构来说,要在厘清三权关系的基础上明确其承载机构之间的关系。就决策权而言,需要明确党的决策机构与人大之间的关系,这就要对党的领导与人民当家作主的有机统一进行创新性阐释和制度化实施,持续推进全过程人民民主建设,挖掘和转化制度优势。就监督权而言,首先,要明确监督的运行逻辑,监督主要是针对权力运行过程中失范行为而进行的事后追责,如果把监督前置,可能会模糊决策、执行与监督权的边界,导致监督机构对决策、执行机构的不当干预。其次,要明确监督的范围和界限,避免因监督权的任意使用和层层加码而导致被监督者产生消极作为。最后,明确监察委员会与司法机关的分工协作和监督制约关系,并完善监察委员会内部的权力运行机制,防止新型权力寻租。

其二,从统筹分工体制的纵向结构来说,需

表 1 权力三分的三种模型及其比较

	“决策—执行—监督” 三权分工	“立法—行政—司法” 三权相分	“立法—行政—司法” 三权分立制衡
权力内容	决策、执行、监督	立法、行政、司法	立法、行政、司法
分权对象	政党和国家权力	国家权力	国家权力
分权原则	功能性分权	功能性分权	结构性分权
政治体制	党政体制	国家体制	国家体制
机构关系	议行合一,分工协作	议行合一,分工协作	机构分立,职能交叉
逻辑前提	党政统筹	党政二分	党政二分
政治框架	党的全面领导	党领导下的代议民主	代议民主

进一步理顺中央和地方间的权责关系。职责同构、条块交叉是中国纵向党政机构设置的显著特征,在强化集中统一领导背景下有其必然性,但运行中也存在由权责不平衡、事权和财权不匹配等导致的官僚主义、形式主义和基层空转等问题。新一轮改革强调地方机构设置要“确保集中统一领导”,保证有效实施党中央的方针政策 and 国家的法律法规,明确政治性集权的改革取向。同时,通过分级确权将具体的经济社会管理事项下放给地方,提出了“赋予省级及以下机构更多自主权”,又具有明显的行政性分权的取向。政治性集权与行政性分权的平衡,取决于中央与地方权责对等和事权与财权的平衡。

其三,从统筹分工体制的外部环境来说,党政统筹是由党总揽全局、协调各方,并非由党政机构对所有的社会经济事务大包大揽,要关注并积极应对由于国家治理规模超大、公共事务无限扩张而导致各级机构运行负荷过重问题的产生。充分调动各方面的积极性和创造性,减轻国家治理负荷,有必要在制度层面进一步明确党政机构(广义政府)与市场、社会间的关系。为了使市场在资源配置中起决定性作用,发挥社会组织在基层社会治理和公共服务中的作用,要在强化市场监管职能的同时,消除权力因素对市场运行的不当干预,支持社会组织在各自领域积极行动,实现政府与社会的良性互动。

五、现代公共权力的运行规律与治理结构的调适

现代政治的基本运作模式是政党政治,党政张力普遍存在,但在不同国家的表现不同,消解策略也不同。西方国家为解决党派争斗之弊,采用“融党入政”^④的策略,基于党政二分法和有限执政的制度设计,把政党整合进政权的运行逻辑,基本解决了政党分肥的传统弊端,但党政张力仍在。当前西方社会利益的结构性的张力是以身份为界聚集的文化群体之间的利益冲突,文化与物质双重冲突相互强化,这比十九世纪以来的阶级阶层冲突更为复杂,致使利益的狭隘性与国家权力的公共性之间的张力更难弥合。在贫富分化

加剧、经济不景气、身份政治兴起的背景下,右翼民粹主义与文化多元主义的对抗加剧,形成对政党政治和民主框架的冲击。目前西方政党政治尚未对这一变局做出积极调适。

多党竞争和融党入政产生于西方土壤,且存在局限性,不可能成为中国政治体制改革的模板。中国的政党制度和党政统筹体制根源于中国独特的现代国家建构史,且在国家治理绩效方面具有显著优势。中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是一种“新型政党制度”。理顺了中国共产党领导下多党间的关系,有效避免了旧式政党制度代表少数利益集团、相互恶性竞争以及撕裂社会等弊端。党政统筹则理顺了中共领导下的党政关系,尤其是规范了党与国家行政机关的关系,破除了制约改革发展的体制机制障碍,为实现“四个全面”战略布局和中华民族伟大复兴提供了强有力的制度保障。

当然,党政统筹下的三权分工并非党政关系规范化和国家治理结构调适的完结,而是其起点。“起点”包含两层含义,其一,在党政统筹之下探讨公共权力一体化配置,需要打破党政二分的思维惯性。在党政二分法影响下,一般认为党政关系规范化的前提是党政分开,但分开也就意味着二者遵循不同的运行逻辑,或者形成党政两张皮,从而会弱化和虚化党的领导,或者导致党政机构职能重叠,使权责不清且效能不高。认知上的局限与改革中的风险相互作用,使党政关系规范化陷于困境:既有理论上党政分开与实践中的党政不分的矛盾,又有党政分开与党政不分交替循环的怪圈。“党政统筹”才是党政关系规范化的前提,只有将党和国家的职能、人事、机构置于同一个频道,才能进一步探索权力运行规律。

其二,党政统筹下的三权分工是理顺党政关系和完善国家治理结构的重要举措,但这只是第一步,随着公共权力的实践场域从政权领域扩展至政党,就要在党政体制中进一步探索权力运行的一般规律。二十世纪八十年代体制改革的问题意识并非党政不分,而是权力过于集中。邓小平曾指出,“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过

分集中的现象, 家长制现象, 干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^[32]当时提出的党政分开旨在约束权力, 但这一思路因其在实践中有弱化党领导的风险而淡出。关于党政大部制改革, 有学者认为存在着党政一体化趋势和导向党政不分风险, 在政党和国家共同构成了公共权力主体的中国语境下, 消除这些风险, 不能陷于简单的党政“分一合”选择, 而要将权力运行规律的探索空间从国家机构扩展至党政体制。

从结构功能主义视角来看, 中国党政制度的优势是政治系统输出的高效率。输出端的高效率有时遮蔽了输入端的低效率, 尤其是意见表达制度和渠道对民众表达吸纳不足。分化社会中多元群体间的利益不兼容与话语权不平衡, 进一步加剧了制度吸纳的困难。输入与输出的失衡内涵于中国现代国家建构的历史和逻辑。在中国政治话语中, 人民更多被视为一个抽象的整体概念, 但改革开放以后, 人民概念出现整体性与个体性并存的局面。作为整体的人民需要党政机构的集中代表, 作为个体的人民更关注具体利益实现中的自主表达和政府回应, 人民的根本利益与群众的具体利益之间出现张力, 这种变化也正是党面临的“四大考验”的基本内容。因此, 在新时代背景下发挥制度优势, 需要在保持党政体制输出端高效率的同时提高输入端的效率, 实现二者的平衡, 正如肖滨教授所言, 在政治共同体和个体的双重逻辑起点上, 需要摆平国家建构与个体权利的关系^[33]。

实现政治体系输入和输出端的平衡, 有赖于合理区分根本利益和具体利益。党政体制代表人民的根本利益, 根本利益需有比较清晰的界定, 可将其明确为政治共同体的存续以及民众有尊严生活的底线, 此即党政统筹国家治理结构的核心职能。在此底线之上, 则是改革开放以来快速发展所形成的具体利益的范畴。具体利益应包括民众自主地追求其幸福, 其中各种利益冲突的解决, 则应促使利益相关者在党政体制提供的框架和机制中通过协商达成共识, 避免党政机构过度介入社会矛盾。从代表人民的根本利益角度来看, 党政统筹的重大课题是通过深化从严治党来增强党的“先进性”和“纯洁性”, 这是党的领

导和执政地位的根基。从维护民众具体利益的角度来看, 党政统筹则需实现党政体制与社会的有效互动, 增强党政机构对公民表达和诉求的回应。

党的十八大以来, 中央对增强党的“先进性和“纯洁性”尤其重视, 认为腐败是党面临的巨大威胁, 因而将反腐倡廉提到前所未有的高度, 使持续开展的反腐败取得了新的成绩。从人民根本利益的代表这一定位出发, 党的反腐败除了需进一步巩固和持续推进, 更需要从权力运行的逻辑中发现党政统筹下的反腐重点和策略。由于党政统筹下的分权逻辑是功能性分权, 而非结构性分权, 西方通过机构分立制衡来控制权力的逻辑并不适用于中国。党政体制的控权逻辑是监督, 而非制约, 监督又总会存在“如何监督监督者”的困境, 这一困境的实质就是十九届四中全会提到的“一把手”监督和同级监督难题。在党政统筹之下, 破解这个难题的出路在于发展社会主义民主政治和完善集体领导制度, “正确处理领导班子集体决策与一把手决定的相互关系, 建立健全领导班子集体决策和一把手决定协调一致的体制机制。”^[34]

人类政治文明的精髓在于对权力运行逻辑的认识, 尤其是权力要对其授予者负责, 且须受到监督和制约。党政体制的调适和优化, 也应着重探讨权力规律带来的启示。在中国语境中, 无论是发展民主政治, 还是破解权力监督难题, 最终都落脚于“民主集中制”这一根本组织原则, 即十九届四中全会提出的“发展党内民主和实行正确集中”。在党政统筹的国家治理结构中, 民主不可能脱离党的领导而独立发展起来, 只能从党的领导内部孕育而成。正如俞可平教授所言, “由于中国共产党并不是一个纯粹的政党, 而是国家制度的组成部分, 因此, 不论是民主建设还是法治建设, 都只可能在国家与党之间的不可瓦解的融合基础上才能行之有效。”^[35]

改革开放以来, 增量改革已有诸多进步, 接下来更需要盘活存量, 并通过存量改革使增量发挥出更大的效用。党领导人民革命和国家治理一直有坚持群众路线和党内民主的优良传统。群众路线, 意味着相信人民群众愿意也有能力追求自

己的幸福,各级党政机构和领导干部对于行使权力要更加审慎,这既有助于激发个体活力,又有助于为国家治理减压。党内民主,意味着各级党政干部不能凌驾于组织之上搞家长制,行使权力要置于宪法和法律之下。关于这一区分,习近平总书记明确指出,“我们说不存在‘党大还是法大’的问题,是把党作为一个执政整体、就党的执政地位和领导地位而言的,具体到每个党政组织、每个领导干部,就必须服从和遵守宪法法律。”^[36]无论是夯实党政体制输入端,还是提高党的执政能力和领导水平,走群众路线和发扬党内民主都是国家治理现代化需要坚持的两大原则领域。对于建构中国政治话语体系而言,这也是不可或缺的一环。

注释:

- ① 十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出,党和国家机构设置和职能配置还存在一些问题,“主要是:一些领域党的机构设置和职能配置还不够健全有力,保障党的全面领导、推进全面从严治党体制机制有待完善;一些领域党政机构重叠、职责交叉、权责脱节问题比较突出;……”。
- ② 局部党政统筹的主要形式包括党政机构的领导兼职、党政机构合署办公、一个机构两块牌子、各种领导小组、非党的组织中普遍设立的党组织等,这些实践在一定程度上弥合了党政之间的张力。
- ③ 党中央机构于1982、1988、1993和1999年进行了四次改革,国务院机构于1982、1988、1993、1998、2003、2008和2013年进行了七次改革。
- ④ “融党入政”策略主要包含两个要点:其一,实行多党制以保证各方势力均衡,并以“合法反对原则”规范政党竞争;其二,发展出“政治与行政二分”理论,建立政治中立的、常任的现代文官制度,以维持常规治理。

参考文献:

- [1] 李文钊. 党和国家机构改革的新逻辑——从实验主义治理到设计主义治理[J]. 教学与研究, 2019(2): 59-71.
- [2] 张博. 论党的全面领导与党和国家机构改革的关系[J]. 当代世界与社会主义, 2020(1): 178-185.
- [3] 许耀桐. 党的十九大报告提出深化机构改革的新特点[J]. 南海学刊, 2017(4): 8-10.
- [4] 陈家刚. 党政联动式改革的样本: 顺德大部制改革研究[J]. 广东行政学院学报, 2018(3): 43-48.

- [5] 赵立波. 统筹型大部制改革: 党政协同与优化高效[J]. 行政论坛, 2018(3): 24-30.
- [6] 陈鹏. 改革开放四十年来我国机构改革道路的探索和完善[J]. 浙江社会科学, 2018(4): 4-10, 155.
- [7] 唐亚林. 新中国70年: 政府治理的突出成就与成功之道[J]. 开放时代, 2019(5): 5-6, 34-52.
- [8] 沈亚平, 范文宇. 党政分工: 新时代机构改革的深层逻辑[J]. 天津行政学院学报, 2020(3): 40-48.
- [9] 赵宇峰. 政府改革与国家治理: 周期性政府机构改革的中国逻辑——基于对八次国务院机构改革方案的考察分析[J]. 复旦学报(社会科学版), 2020(2): 121-130.
- [10] 竺乾威. 政府结构与党政关系[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2019(7): 30-36.
- [11] 谭安奎, 张旭斌. 以人民为中心的双重代表模式——兼及政治代表中“利益”与“意志”的调和[J]. 开放时代, 2019(6): 8, 96-107.
- [12] 杨雪冬, 闫健. “治理”替代“代表”? ——对中国人大制度功能不均衡的一种解释[J]. 学术月刊, 2020(3): 59-67.
- [13] 胡伟. 国家治理体系下的党和人大关系[J]. 探索与争鸣, 2019(12): 14-17.
- [14] 王浦劬, 汤彬. 当代中国治理的党政结构与功能机制分析[J]. 中国社会科学, 2019(9): 4-24, 204.
- [15] 颜昌武. 党政体制下的中国行政国家建设: 特色与路向[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2019(7): 37-45.
- [16] 景跃进. 将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构[J]. 探索与争鸣, 2019(8): 85-100, 198.
- [17] 张翔. 我国国家权力配置原则的功能主义解释[J]. 中外法学, 2018(2): 281-303.
- [18] 陈国权, 皇甫鑫. 功能性分权: 中国特色的权力分立体系[J]. 江海学刊, 2020(4): 128-136, 225.
- [19] 曹锦清, 曹正汉, 宋亚平, 等. 郡县制传统与当代中国治理[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2017(5): 1-19.
- [20] 任锋. 治体论的思想传统与现代启示[J]. 政治学研究, 2019(5): 72-81, 127-128.
- [21] 肖唐镖. 中国技术型治理的形成及其风险[J]. 学海, 2020(2): 76-82.
- [22] 彭勃. 技术治理的限度及其转型: 治理现代化的视角[J]. 社会科学, 2020(5): 3-12.
- [23] 陈明明. 作为一种政治形态的政党-国家及其对中国国家建设的意义[J]. 江苏社会科学, 2015(2): 99-114.
- [24] 景跃进. 代表理论与中国政治——一个比较视野下的考察[J]. 社会科学研究, 2007(3): 16-21.
- [25] 毛泽东选集: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 73.
- [26] 周雪光, 艾云, 葛建华, 等. 党政关系: 一个人事制度视角与经验证据[J]. 社会, 2020(2): 137-167.

- [27] 加布里埃尔·A.阿尔蒙德, 小 G.宾厄姆·鲍威尔. 比较政治学: 体系、过程和政策[M]. 曹沛霖, 郑世平, 公婷, 等译. 北京: 东方出版社, 2007: 416.
- [28] 肖滨, 郭明. 以“治权改革”创新地方治理模式——2009 年以来顺德综合改革的理论分析[J]. 公共行政评论, 2013(4): 2-28, 177-178.
- [29] 孟德斯鸠. 论法的精神: 上册[M]. 张雁深, 译. 北京: 商务印书馆, 1961: 161-164.
- [30] 习近平. 坚持、完善和发展中国特色社会主义国家制度与法律制度[J]. 求是, 2019(23): 4-8.
- [31] 陈国权, 周鲁耀. 制约与监督: 两种不同的权力逻辑[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2013(6): 43-51.
- [32] 邓小平文选: 第二卷 [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 327.
- [33] 肖滨. “一体双权”: 中国政治学的一个分析框架——与景跃进教授商榷和对话[J]. 政治学研究, 2020(1): 57-65, 126.
- [34] 李景治. 领导干部要进一步增强民主意识[J]. 理论与改革, 2018(2): 1-10.
- [35] 俞可平. 中国政治发展 30 年(1978—2008)[M]. 重庆: 重庆出版社, 2009: 236.
- [36] 习近平. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障[J]. 求是, 2021(5): 4-15.

Division and cooperation of three powers under Party-government overall planning: The national governance structure and its adjustment in contemporary China

ZHANG Guojun, CHEGN Tongshun

- (1. School of Politics and Public Administration, Social Stability and Crisis Management Research Center China, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China;
2. Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300071, China)

Abstract: A new round of CPC and state institutional reform has reshaped the Party-government relations, and then evokes reform of political power and national governance structure. Existing studies have proposed some frameworks such as Party-government integration and Party-government division and cooperation, but the former is not clear enough, and the latter is difficult to implement in which there exists the dilemma that functions are separated. China's modern state construction has its unique history and logic, and the subjects with public power have been extended from the state to the Party. Therefore, it is necessary to integrate and investigate the Party-government relations with those among three powers so as to get out of the dilemma between Party-government functional integration and separation as well as out of the conventional thinking that relations among three powers exist only in the category of state power. The focus of this Party-government super ministry reform changed from Party-government functional adjustment to organization establishment, hence accomplishing organizational, functional and the personnel overall planning. This reform also developed a system of division and cooperation by functional separation of public power, which is different from the western system of checks and balances based on structural separation. The functional separation reform of three powers under Party-government overall planning is an important strategy in straightening the Party-government relations and improving the national governance structure. As the practice field of public power has extended from the state to the Party, it's necessary to further explore the general law of power in the Party-government system to balance the input and the output of the system.

Key Words: institutional reform; Party-government relations; national governance structure; Party-government overall planning; division and cooperation of three powers

[编辑: 游玉佩]