

广义政府及其功能性分权^{*}

陈国权 皇甫鑫

内容提要:探讨国家治理现代化,必须首先明确“国家”(state)这一主体的概念内涵与外延。西方意义上的“国家”概念由于将政党排除在外,显然不适合中国,客观事实是中国共产党是中国国家治理体系中最重要主体。然而,中国共产党拥有非常庞大的组织体系,不同党组织承担不同的角色、发挥不同的作用。本文基于“国家-社会”的分析框架对中国共产党480多万党组织进行分类,将其中履行国家公共职能、承担国家公共责任、行使国家公共权力、参与国家公共管理的国家性质党组织带进国家,从而与宪法意义上的国家机构形成中国特色的整体性国家公权力体制,本文称之为“广义政府”。广义政府的有效治理需要在国家性质党组织与国家机构有机整合的基础上建立决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制,也就是要建立科学的功能性分权体系。功能性分权理论有别于西方“三权分立”的政治性分权理论,旨在通过决策权、执行权、监督权三分的框架,阐释广义政府这一中国特色国家体制的运行逻辑,探讨中国特色国家治理体系和治理能力现代化。

关键词:广义政府 中国共产党 国家治理 功能性分权

构建与国情相适应的国家治理体系是中国百余年来持续探索的过程,其中要解决的一个前提性的关键问题是构建什么样的“国家”(state)^①。1911年辛亥革命的胜利标志着长达2000多年的封建专制体制落下帷幕,中国开始探索适合国情的现代政治体制。最终,历史和人民选择了中国共产党和社会主义道路。1949年中华人民共和国成立以来,党和国家不断探索国家治理体系的科学构建,虽经历过严重波折,但发展道路渐趋清晰。党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标,即“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。”^②党的十九届四中全会专门讨论并审议通过了《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》^③。

* 本文为国家社会科学基金重大项目“新时代党和国家监督体系的理论建设与制度完善研究”(22ZDA039)的研究成果。

① “国家”一词可对应三个不同含义的英文单词:state、nation和country,其中state指公权力意义上的国家,nation指民族意义上的国家,country指地域意义上的国家。本文皆是在公权力意义上的国家(state)层面展开讨论的。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》,2013年11月16日。

③ 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。

这些重大会议的召开和重要文件的出台突显了中国推进国家治理现代化的现实需求和坚定决心。在推进国家治理现代化的过程中,有两个极为重要的理论问题需要回答:第一,如何理解中国国家治理体系的主体——“国家”?中国国家治理体系的“国家”由何构成、如何构成?与西方意义上的“国家”有什么区别?其中最重大的问题是如何理解中国共产党在国家治理体系中的地位与作用。第二,权力是任何政治组织最基本的构成要素,那么如何理解中国国家治理体系的权力结构与运行机制的核心特征?中国国家治理体系遵循怎样的运行逻辑?

一、“国家-社会”视野下的中国共产党

在西方党政分开的政治情境中,政党不能直接行使公共权力,只能通过引导国家机构中的党员或党团来间接地治理国家。然而,中国共产党与西方政党有着根本的区别,如果不能正确理解中国共产党的政治地位及其治理职能,就无法准确认识中国特色的国家治理体系。

(一) 将政党带进来:对当代中国公权力体制的再认识

公权力体制是国家治理体系的组织形式,公权力主体的范围大小、公权力主体间关系的差异会建构相异的体制运行逻辑。当前,对中国场景下公权力体制的讨论大致可以分为三条路径:行政路径、国家路径与党和国家路径。行政路径侧重于考察国家行政机关,主要讨论行政组织、行政行为、行政效能、行政与社会的关系等问题;国家路径中的“国家”主要是指宪法规定的国家机构,研究主要集中在对立法机关、行政机关、司法机关、监察机关等的考察。行政路径与国家路径的研究对于理解中国的公权力体制与国家治理大有裨益,推动了相关研究。但从客观事实来看,这两种分析路径都没有抓住中国共产党这一关键的公权力主体。正如有学者所言:“理解当代中国,必须从理解中国共产党开始。”^①要理解当代中国的国家治理体系,必须重视中国共产党这一关键要素。党和国家路径的研究抓住了中国共产党在中国公权力体制和国家治理中的特殊意蕴与重要作用,指明了中国共产党和宪法意义上的国家机构之间的独特关系。党和国家路径的研究多以“党和国家”及其相关概念来描述中国的公权力体制,如“党政体制”^②、“以党的领导权为核心的国家权力结构”^③,等等。此外,党和国家路径的研究揭示了中西方政党的根本性差异。具体来说,西方政党的根本目标是通过竞争夺取或参与政权。与其不同,中国共产党执政后就不存在政党竞争与政权争夺的问题,其基本任务是组织国家建设、参与国家治理、推动国家发展。从功能来看,在西方政党理论中,政党具有代表和表达功能^④,扮演着选举工具的角色。而中国共产党不仅具有代表、表达功能,更为重要的是具有国家公共治理功能,发挥着引领、整合、分配的作用,扮演着“使命型政党”^⑤、“治理型政党”^⑥的角

① 姚洋、席天扬主编:《中国新叙事:中国特色政治、经济体制的运行机制分析》,第3页,格致出版社、上海人民出版社,2018年版。

② 景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,第13—33页,中国人民大学出版社,2016年版。

③ 周光辉、彭斌:《国家自主性:破解中国现代化道路“双重难题”的关键因素——以权力、制度与机制为分析框架》,《社会科学研究》,2019年第5期。

④ G·萨托利:《政党与政党体制》,第56—57页,商务印书馆,2004年版。

⑤ 唐皇凤:《使命型政党:新时代中国共产党长期执政能力建设的政治基础》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2018年第3期;唐亚林:《使命型政党:新型政党理论分析范式创新与发展之道》,《政治学研究》,2021年第4期。

⑥ 郭定平:《政党中心的国家治理:中国的经验》,《政治学研究》,2019年第3期;郭定平:《百年中国共产党的独特性再认识——基于治理型政党的视角》,《四川大学学报》(哲学社会科学版),2021年第2期。

色。实践中,中国共产党的治理属性远远超越了西方政党理论的范畴,体现为党行使着管理国家事务与社会事务、解决公共问题的治理职能^①。换言之,中国共产党不仅具有西方政党所具有的政治统治功能,还具有独特的公共治理功能^②。从政党与国家机构产生的先后顺序来看,在以英国、美国为代表的西方国家,政党通常后于国家机构产生,多产生于议会中的意见分歧与利益冲突,不同政党通常代表不同的利益群体。而中国共产党先于中华人民共和国产生并依靠革命缔造了新的国家机构、领导了新中国建设,这赋予了政党内在于“国家身份”^③。从这个角度讲,中国共产党具有西方政党所不具备的典型的公共性。因此,无论从政党的性质、政党的功能还是政党与国家机构产生的先后顺序来看,中国共产党与西方政党都有本质的区别。在此基础上,中国共产党与国家机构的关系也与西方的政党与国家机构之间的关系大不相同。在中国,只有“将政党带进来”^④,将中国共产党视为国家治理体系的重要组成部分,才能形成一个与中国实践相一致的国家概念。

实践中,中国共产党与国家治理体系的关系通常被置于党政关系的视野下考察。党的十八大以来,将中国共产党带进国家治理体系的系列改革举措实际上体现了党政关系的整体性建设、制度化建设、规范化建设。中华人民共和国成立以来,党政关系随社会环境的变化发生了深刻的演变,并对经济社会发展产生了重大影响。中华人民共和国的成立标志着中国共产党由局部执政正式转为全国执政,党政关系正式成为关乎全国发展的核心问题之一。中华人民共和国成立初期,党政关系采取相对分离的原则。然而,1952年的“新税制改革”和1953年的“高饶事件”等引起了中央高层对党政关系的反思,强化了党对国家的“一元化领导”。然而,这种一元化领导在实践中被过度强化了。尤其是随着第一个五年计划和赶超战略的实施,以及反右派斗争的扩大化,党政关系逐步走向“以党代政、党政不分”。“文革”期间,党政关系遭到严重破坏且畸形发展,极大地影响了国内政治生活和社会稳定。“文革”结束后,国家秩序亟待恢复,在此情形下,党的高层领导开始在1978年11月召开的中央工作会议和1978年12月召开的十一届三中全会上反思党政关系问题。尤其是1980年8月18日邓小平同志在中共中央政治局扩大会议上的《党和国家领导制度的改革》^⑤讲话深刻地反思了过分集权问题,明确提出要实行党政分开,解决“以党代政、党政不分”问题。但党政分开在此后的实践过程中,过度实行党政领导分任制,在一些国家机关中撤销了党的组织,甚至在党政之间实行组织制衡,这些举措非但没有实现加强党的领导的目标,反而造成了党的领导的弱化。党政分开的改革在1989年政治风波后不再推行。20世纪90年代至今,党政关系在法治化、制度化、规范化的要求下进行了深入持续的探索。尤其是党的十八大以来,在优化党的领导方式和系统推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,将中国共产党带进国家治理体系,形成了党政关系整体化之下的党政分工格局。习近平总书记曾在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话中说:“在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大局分明。”^⑥党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机

① 罗晓俊、孔繁斌:《执政与施政——执政党双重功能的一个理解框架》,《江海学刊》,2014年第2期。

② 后文的论述都是从公共治理功能而非政治统治功能的角度展开的。

③ 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》,《江苏社会科学》,2015年第2期。

④ 景跃进:《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》,2019年第8期。

⑤ 邓小平:《党和国家领导制度的改革》,《人民日报》,1987年7月1日。

⑥ 习近平:《毫不动摇坚持和加强党的全面领导》,《求是》,2021年第18期。

构改革方案》^①,以及党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》^②都体现了中国共产党参与国家治理并成为国家治理核心主体的特征。

总之,将中国共产党带进国家治理体系已逐步成为我国理论研究的基本共识。然而,一个十分关键的问题在一定程度上被学术界长期忽视了,即对中国共产党组织的分类认识问题。实践中,并非所有的党组织都行使国家公权力,不能简单地将所有党组织都带进国家和国家治理体系。因此,需要将已有的“将政党带进来”的研究细化,明晰“带进来”的党组织的类型,从而准确认识和理解中国“国家”和国家治理体系的权力结构与运行逻辑。

(二) 中国共产党组织的类型分析

中国共产党拥有庞大的组织体系,据中国共产党中央委员会组织部统计,截至2021年12月31日,全国共有党的各级地方委员会3198个,党的基层组织493.6万个。其中,全国9034个城市街道、29649个乡镇、114065个社区(居委会)、491129个行政村已建立党组织,全国共有机关基层党组织74.5万个,事业单位基层党组织94.9万个,企业基层党组织153.2万个,社会组织基层党组织17.1万个^③。值得注意的是,所有这些党组织并非具有相同的性质、承担相同的功能,需要对其进行类型分析和分类建设。实际上,党组织的分类建设一直都是中国共产党组织建设的重要内容。《中国共产党章程》将党组织分成党的中央组织、党的地方组织和党的基层组织,并对其产生方式、届次、职权、基本任务等作了规定。分类是提高认识科学性的基本方式,党的中央、地方和基层组织的类型划分和分类建设是中国共产党持续探索的方向。此外,党组织的分类建设还体现在依据组织分布、组织性质制定了相应的制度规则,如《中国共产党地方委员会工作条例》《中国共产党党组工作条例》《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》《中国共产党国有企业基层组织工作条例(试行)》《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》《中国共产党农村基层组织工作条例》,等等。因此,有必要从组织分类及制度规则的角度出发认识中国共产党的490多万个党组织。

在社会科学研究中,国家(state)与社会(society)是两个重要的场域和主体,国家施政的基础是权力(power),社会运行的基础则是权利(right)。如前所述,在西方政党理论看来,政党是脱胎于社会并在社会与国家之间发挥连接作用的工具,本质上是一种特殊的社会组织。与此不同,中国共产党组织既在社会中,又在国家中,有些党组织具有国家机构的公权力性质。基于此,本文在国家-社会的视野下,认为中国共产党490多万个党组织事实上形成了一个从国家特性到社会特性的连续谱,连续谱的两端分别为国家性质党组织和社会性质党组织,还有一些党组织处于中间状态。具象地看,国家性质党组织是指党中央、党的省级委员会、党的市级委员会、党的县(区)级委员会、乡镇(街道)党委、各级纪委以及在国家机关中设置的党组等党组织。之所以称之为国家性质党组织,是因为这类党组织在本质上履行国家公共职能、承担国家公共责任、行使国家公共权力、参与国家公共管理,其成员皆为国家公务员,具有“国家”的特征。例如,党的中央和各级地方委员会在国家机关人事任免、重大事项决策、法律法规出台等方面都直接参与,发挥着至关重要的作用。又如,在国家机关中设置的党组是国家机关的决策核心,各党组定期向同

① 《中共中央关于党和国家机构改革的决定》,《人民日报》,2018年3月5日;《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》,2018年3月22日。

② 《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》,《人民日报》,2019年11月6日。

③ 中共中央组织部:《中国共产党党内统计公报》,《人民日报》,2022年6月30日。

级党委汇报或请示工作,通过党组实现党对国家机关的领导。社会性质党组织则主要是指在私营企业、社会组织等社会体系中设置的党组织。之所以称之为社会性质党组织,是因为这类党组织在本质上不履行国家公共职能、不承担国家公共责任、不行使国家公共权力、不参与国家公共管理,而对社会主体及其相关的社会事务发挥引领作用,具有显著的社会属性。例如,私营企业和行业协会商会党组织的基本职责是保证政治方向、团结凝聚群众、推动事业发展、建设先进文化、服务人才成长、加强自身建设等偏社会的职能,而非国家治理的职能。此外,“工青妇”、事业单位(如高校、科研院所)、国企、农村(社区)等单位中的党组织则处于连续谱的中间位置,介于国家性质党组织与社会性质党组织之间。例如,像中国国家铁路集团有限公司这类国企的党组织就需要兼顾国家政治建设与企业经营发展。

分类分析方法是人类认识世界最重要的路径,将中国共产党众多的组织划分为从“国家性质党组织”到“社会性质党组织”的连续谱有利于加深人们对中国共产党的认识,更加清晰地理解中国共产党与西方国家政党的不同,进而准确认识中国特色的“国家”和国家治理体系。显然,前文所论述的将政党带进国家治理体系显然是将国家性质党组织带进国家治理体系,这一点在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中尤其重要。当然,基于“国家-社会”的框架分析中国共产党,是一种认识世界的理论分析,事实上国家性质党组织和社会性质党组织是不可分割的整体,二者都是中国共产党的有机组成部分,都在党中央的集中统一领导下开展工作。

二、广义政府:中国特色的国家概念

只有明晰国家性质党组织与社会性质党组织的差异,才能准确理解中国共产党与“国家”的关系。西方社会科学话语体系中的“国家”概念显然与中国的政治实践不相符,我们需要以客观政治实践为基础构建中国特色的“国家”概念,并以此为前提进一步探讨国家治理现代化的诸多议题。

(一) 广义政府:国家性质党组织与国家机构的统合整体

政党与国家的关系是现代国家建设的核心命题。在两党制或多党制国家,国家政权是政党的“猎物”,政党通过竞争执掌国家政权。例如,在包括民主党、共和党在内的美国各个政党之间存在着激烈的竞争关系,夺取、参与政权是各个政党最为重要的目标,这决定了美国的这些政党无法融入一个整体为共同的目标而努力。此外,就政党与国家机构的关系而言,西方政党(包括执政党和在野党)不具备直接的国家公共治理功能,其治理职能只能间接地实现。在中国,中国共产党和其他民主党派之间不是竞争性关系,而是协商合作的关系。各民主党派在中国共产党的领导下参与国家治理,同属于一个治理结构。就政党与国家机构关系而言,中国共产党(国家性质党组织)^①与国家机构同属于一个治理结构,围绕着共同目标采取行动,形成了一个统合整体化的组织,我们将其称为“广义政府”^②。从理论上讲,广义政府是中国特色的“国家”概念,指

① 后文广义政府中的党组织皆指国家性质党组织。

② 之所以称之为“广义政府”而非“广义国家”或其他概念,有两方面的考虑:一是广义政府是从公共治理(governance)的角度展开讨论的,而公共治理(governance)是政府(government)的主要职能,二者统一于govern(参见王绍光:《治理研究:正本清源》,《开放时代》,2018年第2期;竺乾威:《政府结构与党政关系》,《暨南学报》(哲学社会科学版),2019年第7期);二是“国家”一词本身具有多重含义(state、nation、country),在学术概念层面若采用“广义国家”会显得更不清晰。需要注意的是,本文所指的“广义政府”与政府有狭义与广义之分的“广义的政府”不同。“广义的政府”是对政府范围的一种理解。与此不同,本文所指的“广义政府”不仅具有范围的意涵,即囊括中国共产党这一中国特色的关键治理主体;还具有组织与关系的意涵,即广义政府本身意味着国家性质党组织和国家机构的整体性关系。

国家性质党组织与宪法意义的国家机构结成了统筹协调的整体性组织,以结构的联结与行动连续为共同的治理目标而努力。

实践中,国家性质党组织和国家机构组成的广义政府的整体化趋势在逐渐凸显。党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》和《深化党和国家机构改革方案》^①正是基于整体性的广义政府的改革,体现了党和国家建设的系统性、整体性、协同性特征,改革的基本导向就是在党政作为有机整体的基础上,统筹设置党政机构,防止机构重叠、职能重复和工作重合,形成广义政府内部科学合理的分工。正如习近平总书记在十九届三中全会上所作的《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》中所言:“各级各类党政机构是一个有机整体。推进国家治理体系和治理能力现代化,必须统筹考虑党和国家机构设置,科学配置党政机构职责”^②;“党的有关机构可以同职能相近、联系紧密的其他部门统筹设置,实行合并设立或合署办公,使党和国家机构职能更加优化、权责更加协同、运行更加高效。”^③总之,在当代中国的治理实践中,“执政党和国家体系并非独自运行、各成一系,而是形成了党政统筹协调的治理结构。”^④

简言之,“广义政府”可以表述为“国家性质党组织+国家机构”,这是中国特色的、真实的国家概念和国家公权力体制。“广义政府”这一概念在两个方面与前文所述的“党和国家”概念存在差异:一是“党和国家”未区分事实上存在显著差异的国家性质党组织和社会性质党组织,虽然其包容性更大,但在讨论国家治理的语境下对象指向不够明确;而广义政府是在区分党组织类型的基础上提出的,更为清晰且符合中国公权力运行的实际。二是“党和国家”这一概念以“和”字相连,体现出“党”和“国家”两个组织的拼接,对“党和国家”的整体性阐释不够;而“广义政府”这一概念更加强调国家性质党组织与国家机构之间的整体性、协同性关系,在广义政府内部存在着组织结构的整合和治理职能的分工。

(二)广义政府整体性的结构—过程分析

如前所述,广义政府是国家性质党组织与国家机构组成的统合整体,这一整体性体现在权力结构与权力过程双重维度。

1. 权力结构维度广义政府的整体性。所谓权力结构,是指权力主体之间在共时态维度上相对稳定的关系。在权力结构维度上,广义政府的整体性具体表现在国家性质党组织和国家机构根本的行为目标具有一致性,治理主体的整合、治理职责的归总、治理功能的分工等特征在广义政府内部更加明确。当前,中国广义政府内部国家性质党组织与国家机构之间的整体性关系在权力结构维度上主要有以下三种具体的表现形式:

第一,中国共产党通过归口管理、委员会、领导小组以及党组等形式对国家机构及其部门进行领导和管理。在《深化党和国家机构改革方案》中,具体体现在中央统战部统一领导国家民族事务委员会、组建中央全面依法治国委员会并将其办公室设在司法部、组建中央审计委员会并将其办公室设在审计署、组建中央教育领导小组并将其秘书组设在教育部等改革措施中。以中央审计委员会为例,其主要职责是审议审计监督重大政策和改革方案,审议年度中央预算执行和其他财政支出情况审计报告,审议决策审计监督其他重大事项,等等。

① 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》,《人民日报》,2018年3月5日;《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》,2018年3月22日。

②③ 习近平:《关于深化党和国家机构改革决定稿和方案稿的说明》,《〈中共中央关于深化党和国家机构改革的决定〉〈深化党和国家机构改革方案〉辅导读本》,第86页,第85—86页,人民出版社,2018年版。

④ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

第二,中国共产党直接对公共事务进行管理,党政之间呈现出基于公共事务管理的分工关系。在《深化党和国家机构改革方案》中,体现在中央组织部统一管理公务员工作、中央宣传部统一管理新闻出版工作和电影工作、中央统战部统一管理宗教工作和侨务工作等改革措施中。在这其中,党的部门对于具体事务的管理不只是宏观的领导,而且是落到实处进行具体事务的管理。以中央组织部统一管理公务员工作为例,在公务员管理方面中央组织部的主要职责就包括统一管理公务员录用调配、考核奖惩、培训和工资福利等事务,研究拟订公务员管理政策和法律法规草案并组织实施,指导全国公务员队伍建设和绩效管理,负责国家公务员管理国际交流合作,等等。

第三,中国共产党与国家机构以组织整合的方式共同参与到公共治理过程中,最常见的方式是合署办公。在《深化党和国家机构改革方案》中,主要体现在组建国家监察委员会并和中共中央纪律检查委员会合署办公、组建新的中央党校(国家行政学院)并实行一个机构两块牌子。此外,《深化党和国家机构改革方案》还提出要“统筹设置党政群机构,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,市县要加大党政机关合并设立或合署办公力度”^①,这些都意味着整体性趋势的加强。

2. 权力过程维度广义政府的整体性。所谓权力过程,是指权力主体之间在历时态维度上的动态关系。阿尔蒙德(G. A. Almond)等学者将政治过程看作是从政治要求和支持的输入权威性政策输出的转换过程,并指出这一过程由四个环节构成,分别是利益表达、利益综合、政策制订、政策实施^②。从这个角度来看,权力过程维度广义政府的整体性是指国家性质党组织和各个国家机关同属于利益表达、利益综合、政策制订与政策实施的政治过程。具体来说,在国家重大发展事项的规划、重大决策及其实施的过程中,国家性质党组织和各国家机关都参与其中,各有分工,形成了整体性基础上的分工关系。

以国家与地方国民经济和社会发展规划(以下简称“五年规划”)为例,在其制定与实施过程中,一级党委、人大、人民政府等相关机构都参与其中,形成了相对稳定的、制度化的运行流程,国家层面与各级地方层面的制定流程大致相同,本文仅以国家层面为例。在整个流程中需要制定三份主要文件,分别为《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第××个五年规划的建议》(以下简称《建议》)、《中华人民共和国国民经济和社会发展的第××个五年规划纲要草案》(以下简称《纲要草案》)、《中华人民共和国国民经济和社会发展的第××个五年规划纲要》(以下简称《纲要》)。其中,中共中央《建议》起草小组制定《建议》稿,国务院职能部门依据《建议》稿编写《纲要草案》。《纲要草案》编制完成后提交中共中央审定,审定之后提交全国人民代表大会进行表决,全国人民代表大会有权对其内容进行调整。全国人民代表大会表决通过后,国务院制定职责分工方案,各部门依据该方案进行五年规划的具体实施。从五年规划制定与执行的整个过程可以看出,中国共产党和各个国家机关同处于五年规划制定、实施的过程中,形成了整体性的关系。此外,诸如监察体制改革等事关国家发展的重大事项基本上都由国家性质党组织和各个国家机关共同参与决策与执行,在此不再赘述。

三、功能性分权:一个广义政府的分析框架

国家治理现代化的重要目标就是在广义政府这一中国特色国家概念的基础上构建科学合理

① 《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》,《人民日报》,2018年3月22日。

② 参见加布里埃尔·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》,第16—18页,上海译文出版社,1987年版。

的权力结构与运行机制。显然,西方立法、行政、司法三分的框架无法与我国国家治理现代化实践相适应,原因有二:一是立法、行政、司法的框架无法涵盖广义政府内中国共产党、监察委员会等国家治理的关键主体;二是中国广义政府内部的权力主体间关系与西方国家立法、行政、司法之间相互制衡的关系存在根本性差异。因此,采用这一框架分析和建构中国国家治理体系显然不合适,甚至会发生谬误,因此需要探索新的框架重构中国特色的国家治理体系。实际上,中国共产党早已否定了强调分权制衡的西方三权分立体制对于中国的适应性,且已在积极探索适合中国国情的国家治理体系及其权力架构,即决策权、执行权、监督权三分^①。我们将党提出并持续探索的决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制称为功能性分权。功能性分权是基于效率的分工逻辑,决策、执行、监督活动的分工经由职能的分定与责任的分置从而形成权力的配置体系^②,不仅强调决策的可持续、执行的效率,而且强调监督效能的提升。

当功能性分权作为一个分析框架时,决策权、执行权、监督权分别体现出不同的行为目标和逻辑。在这三者中,决策权具有核心作用。因此,对于政治组织而言,谁来做决策、如何做决策就至关重要。在现代国家治理中,决策存在着科学化和民主化的要求。科学决策需要信息充分、专家参与以及严谨的决策流程;民主决策则需要借助合理的机制吸纳利益相关者参与到决策过程中来。同时,决策过程本身也是一个博弈的过程,体现着多种力量和利益的均衡。与之不同,执行的关键在于对决策的落实及其效率。监督则是一种约束力,以保证决策制定的公正性和合理性以及执行过程的正当性和有效性。在简单的个体活动中,不需要区分决策、执行与监督,一个人即可完成一整项工作。随着管理活动复杂性的提升,执行会先从主体活动中分离出来,形成决策与执行的分工,由一个人或少数人做决策,另一部分人专门负责执行。在这一阶段,决策者通常还扮演监督者的角色,以保证执行者的执行效果。随着管理活动复杂性的再提升以及组织规模的再扩张,原本由决策者行使的监督功能会逐渐分离出来,确立专职的监督者。至此,就形成了决策、执行、监督的三分结构,这是现代组织建设的普遍规律,国家作为一个极其复杂的组织体系也依从这一规律。因此,在考察国家这一组织时,很关键的是考察决策权、执行权、监督权的主体架构。

此外,功能性分权作为一个分析框架,重点还在于考察决策权、执行权、监督权三者之间的关系。权力之间不同的关系模式会有不同的绩效产出和治理功能,当然,每种关系模式会有其相适应的条件和情境。当决策权、执行权、监督权形成地位平等且相互制衡的关系时,其权力结构的构建是以约束为导向的,相应地,会损失一定的效率。反之,如果三者形成统合的关系,其权力结构的构建则是以效率为导向,相应地,会在一定程度上损失对权力的约束从而增加权力滥用的风险。总之,在决策权、执行权、监督权之间构建起不同的权力结构和运行机制就会产生不同的治理功能,功能性分权可以成为理解和推进中国国家治理体系的框架和理论。下文将借助功能性分权的框架对广义政府的主体架构和主体间关系进行系统分析。

① 党的十七大报告提出要“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制”,参见胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2007年10月25日。党的十八大报告在此基础上提出要“确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调,确保国家机关按照法定权限和程序行使权力”,参见胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2012年11月18日。党的十九大报告则进一步对决策权、执行权与监督权的运行予以明确要求,提出“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制”,参见习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2017年10月28日。

② 参见陈国权、皇甫鑫:《功能性分权与中国特色国家治理体系》,《社会学研究》,2021年第4期。

四、广义政府的功能性分权体系

将功能性分权作为分析框架来分析广义政府这一中国特色的国家治理体系时,首先,需要回答在广义政府中谁是决策主体、执行主体和监督主体?其次,需要回答决策主体、执行主体、监督主体之间是何种关系?当然,任何一个权力主体与其他主体之间的关系都是复杂的,本研究试图简化这种复杂的关系,以实践为基础在宏观层面抽象出最本质的特征。需要说明的是,国家治理本身包含两重含义:政治统治和公共治理。政治统治更多的是政权建设问题,在中国体现为党的领导;而公共治理则更多的是公共事务治理问题。本文是在公共治理层面讨论对公共治理权力的分工分权。换言之,我国的政治权力集中统一于中国共产党,而公共治理权力则呈现出广义政府内部各主体之间的分工配置关系,公共治理层面功能性分权的前提是政治统治的集中统一。

(一) 决策权、执行权、监督权的分工配置

就中国国家治理现代化而言,广义政府的整体性与功能性分权之间不是存在冲突,而是具有协调统一的兼容性特征。在任何一个公权力体制中,决策权、执行权、监督权及其主体之间的关系都是相对的,不存在绝对意义上的决策者、执行者、监督者。一定程度上,所有主体都既是决策者,又是执行者,还是监督者。此外,在广义政府的各个组织内部又可以进行决策、执行、监督的分工及其关系的分析。本文仅从共时态的切面对广义政府做一个基于事实的客观描述。

在决策权方面,各级党委与同级人大在实践中客观上形成了决策结构。在决策过程中,党委往往行使决策创议权,人大行使决策审议权^①,二者构成了决策的协同和制约关系。决策的协同关系是指二者同处于决策结构,在决策过程中进行互动与协调;决策的制约关系是指二者可以在制度框架内进行决策的约束与决策意见的调整。具体来说,党委和人大的决策协同与制约关系主要体现在以下三个方面:第一,在人事任免方面,我国实行党管干部与人大行使任免权的制度。党管干部是指按照党的干部路线、方针和政策使用干部,在实践中最直接的体现是党向国家机关主要领导职位推荐人选。人大行使任免权主要是指对党建议的国家机关干部人选依法选举、任命。从制度本身来看,党管干部并不意味着党直接任命干部,在人事任免体系中,人大依据法定程序有可能出现党推荐的候选人未获投票通过,这种推荐与任免的人事决策结构体现着党委与人大在决策结构中的协同与制约关系。第二,在重大事项决策方面,我国宪法确立了人民代表大会“国家权力机关”的法律地位,行使重大事项决定权。在实践中,党委拥有重大事项的决策创议权。例如在五年规划的制定与实施过程中,党委与人人都参与其中,形成了事实上的决策协同与制约关系,共同推进决策的科学化和合理化。第三,在国家法律制定方面,通常也是党与人大共同决策的过程。以《中华人民共和国监察法》的立法过程为例,2016年10月27日,党的十八届六中全会闭幕当天,中央纪委负责同志即率队来到全国人大机关,对接监察法立法相关事宜^②。中央纪委机关会同全国人大常委会法制工作委员会,抽调两边骨干力量,共同组成国家监察立法工作专班,按照党中央要求,密切配合,迅即开展工作。在地方

① 陈国权、周盛:《我国人大决策权的变迁与决策权的制约监督》,《浙江大学学报》(人文社会科学版),2011年第5期。

② 朱基钗、姜洁:《反腐败工作法治化的重要里程碑——〈中华人民共和国监察法〉立法纪实》,《人民日报》,2018年3月22日。

层面,某一重要事务引起地方党委注意后,经过内部程序在党委常务会议或党政联席会议上被决定作为重点工作开展专项整治。随后,地方人大或政府会以法规、规章的形式在制度层面解决专项整治的依据问题^①。从这些举措都可以看到党深度介入国家法律的制定过程,对最终的立法决策产生重要影响。

相对于党委和人大行使决策权,人民政府行使执行权。在地方层面,地方各级人民政府作为地方国家行政机关,必须贯彻执行党中央和各级地方党委制定的路线、方针和政策。“各级地方党委就地方的重大事务进行讨论并作出决定,形成重要决策部署,由地方政府执行”^②。有学者也指出,中国共产党对各级人民政府的领导方式之一就是各级政府需执行党委的决策,“各级党委是处理本地区、本部门、本单位事务的决策机构和指挥中枢”^③。人民政府负责将党的战略决策付诸实施,是党和国家决策的执行主体。据此,有学者认为实践中中国共产党和人民政府之间形成了决策与执行的高效互动模式,中国共产党的功能在于“负责重大方略和政策的决策和监督,而政府主要负责党的重大方略和政策的执行……并将执行中存在的问题及时反馈,以利于宏观决策的随时随机调整,形成‘党的决策权-政府的执行权’互动模式”^④。确保党委与人民政府形成“决策-执行”关系的机制主要是集体领导和个人分工负责相结合的党委制度,党委常委会是党委的决策核心,人民政府主要领导又是党委常委会的成员。在这样的组织体制下,人民政府的重要决定需要通过党委常委会集体讨论决定^⑤。总之,在中国的政治实践中,中国共产党掌握着国家治理的核心决策权,发挥着战略领导和决策中枢作用;相对而言人民政府作为党的战略决策的行政实施体系,是执行主体^⑥。需要说明的是,党中央和地方党委的决策具有宏观性,而具体的行政决定、执行中的专业性事务决策则由人民政府负责。

在监督权方面,各级纪委和监察委员会形成了合力监督的关系。其中,纪委是中国共产党的纪律检查机关,监督对象为中国共产党党员;监察委员会属于国家机关,监督对象为所有行使公权力的公职人员。党的纪委与国家监委合署办公,在体制上使得党的监督力量与国家监督力量之间形成了合力监督的关系,发挥监督力量的整合效能。监察体制改革之前,国家治理体系中虽然存在着较多的监察监督力量(如行政监察机关、预防腐败局),但这些力量呈现出分散化、碎片化的特征,监督部门间分工与协调不顺、权力运行成本过高、综合效能低下,降低了监督的权威性。此外,纪委、行政监察机关查办案件的证据不能直接为司法机关所用,也带来了过高的监督协调成本。监察体制改革将行政监察部门、预防腐败局和检察机关反贪污贿赂、反渎职侵权以及职务犯罪预防等部门的监督职能整合至新成立的监察委员会,一定程度上破解了监督机构多头、力量分散的问题。党的纪委与国家监察委员会合署办公为广义政府监督力量的整合奠定了基础。原来纪委职能管不到或无法监督的地方,现在监察委员会可以以国家机关的名义依法监督,同时兼具违纪、职务违法与职务犯罪问题的监督、调查与处置职权,为办案提供了法律依据,在制度层面保障了各项监督措施的合法性,有利于实现执纪和执法的贯通以及依规治党和依法治国的统一。此外,各级人民法院、人民检察院行使法律监督权。

综上所述,在广义政府作为一个有机整体的基础上,广义政府内部各组织之间形成了相互分

① 陈柏峰:《党政体制如何塑造基层执法》,《法学研究》,2017年第4期。

② 徐勇主编:《地方政府与政治》(第二版),第212页,高等教育出版社,2018年版。

③ 房宁等著:《中国政治制度》,第27页,中国社会科学出版社,2018年版。

④ 唐亚林:《论党领导一切原理》,《学术界》,2019年第8期。

⑤ 林尚立:《集权与分权:党、国家与社会权力关系及其变化》,《复旦政治学评论》,2002年辑。

⑥ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

工的权力配置体系,实践中各个组织之间还构建起多重协调与制约机制^①。

(二) 决策权、执行权、监督权的动态关系

在中国治理实践中,决策权、执行权、监督权主体之间的关系不是固定不变,而是具有一定的权变性,会随着国家治理核心任务和目标的变化形成新的权力关系。改革开放以来,地方层面的决策权与执行权关系并未出现根本性的变化,基本上保持着决策执行相统合的格局。与之不同,改革开放以来监督体制发生了较为明显的变化,由此引发了监督权与决策权、执行权关系的变化。

1982年,党的十二大将纪委的双重领导体制写进党章,并规定将纪委由党委选举产生改为由党的各级代表大会选举产生^②,增强了监督权的独立性。但这一时期纪委仍侧重受同级党委领导,监督工作受到同级党委较大的约束,纪检监察工作时常被党委中心工作所统合,纪检监察机关甚至直接履行非监督职能,如直接承担招商引资等经济发展工作以及维护稳定等社会治理工作。另外,据笔者不完全统计,十八大之前各省省级纪检监察机关平均参加的议事协调机构数量多达146个,市级纪检监察机关平均参加了145个。需要注意的是,这些议事协调机构中的大多数都与纪检监察机关的监督主责无紧密关系。总体而言,十八大之前,在强调以经济建设为中心的背景下,地方监督权多被统合,决策权、执行权、监督权之间以统筹协调的方式提升了公权力的运行效率、促进了经济发展,但同时监督权的独立性相对较弱,无法对决策权和执行权进行实质性约束,从而导致了监督疲软、选择性监督、同级监督难等问题以及严重的腐败问题。十八大之后,在全面从严治党和完善党和国家监督体系的背景下推进国家治理现代化,强化了上级纪委对下级纪委的领导,突出体现在案件查办以上级纪委领导为主,各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主^③,纪委发现同级党委主要领导干部的问题,可以直接向上级纪委报告;下级纪委至少每半年向上级纪委报告1次工作,每年向上级纪委进行述职^④,加强派驻监督与自上而下巡视巡察,逐步形成了纪检监察机关双重领导事实上以垂直领导为主的领导体制,极大地增强了监督的独立性和权威性。此外,纪检监察机关大量退出与监督主责无关的议事协调机构、提高执纪监督相关科室和人员编制比重等举措也大大增强了监督权的独立性和权威性,从而在一定程度上形成了监督权对决策权和执行权的约束关系。据笔者统计,十八大之后中央纪委一共退出了111个议事协调机构,仅保留了14个,且全部与监督主责相关。省市级层面进行了2—3轮退出议事协调机构的改革,最终省级纪检监察机关平均退出130.55个议事协调机构,平均保留15.75个,且全部与监督主责相关,精简率为88.62%;市级纪检监察机关平均退出127.65个议事协调机构,平均保留18.2个,且全部与监督主责相关,精简率为85.1%。在机构和人员编制方面,中央纪委纪检监察室的数量从8个增加到了12个,执纪监督人员编制数量占机关总编制数量的70%左右;省市级也基本上增设了3—5个与监督主责紧密相关的纪检监察室,执纪监督人员比重升至60%—70%。实践证明,以垂直领导为主的纪检监察在提升监督权独立性权威性的基础上显著提高了监督绩效,提升了监督制度的有效性。本研究认为,监督制度有效性提升的关键原因是在党和国家赋权增能的背景下监督权与决策权、执行权之间的权力关系发生了显著变化,即由十八大之前的监督权被同级党委决策权统合转向监督权独立性权

① 参见陈国权、皇甫鑫:《功能性分权体系的制约与协调机制——基于“结构—过程”的分析》,《浙江社会科学》,2020年第1期。

② 参见《中国共产党章程(中国共产党第十二次全国代表大会一九八二年九月六日通过)》,《人民日报》,1982年9月9日。

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》,2013年11月16日。

④ 《中国共产党党内监督条例》,《人民日报》,2016年11月3日。

威性的增强,使得监督权对决策权、执行权形成了一定程度的约束关系,实现这一变化的原因是国家治理的逻辑发生了转变。

五、结论

中华人民共和国成立后,我国开始探索适合国情的中国特色社会主义的国家治理体系,虽经历过严重波折,但发展道路渐趋清晰。党的十八届三中全会正式提出了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的总目标。在此背景下,如何理解“国家”成为一个极为重要的前提,只有在清晰界定“国家”的基础上,才能进一步探讨国家治理现代化的诸多议题。将中国共产党带进国家治理体系,已成为学术界和实务界的基本共识。然而,中国共产党的组织体系极其庞大,不同的党组织承担着不同的任务,发挥着不同的作用。本文基于国家-社会的分析框架,认为中国共产党480多万个党组织事实上形成了一个从国家特性到社会特性的连续谱,连续谱的两端分别为国家性质党组织和社会性质党组织,还有一些党组织处于中间状态。国家性质党组织履行国家公共职能、承担国家公共责任、行使国家公共权力、参与国家公共管理,其成员皆为国家公务员;社会性质党组织则不履行国家公共职能、不承担国家公共责任、不行使国家公共权力、不参与国家公共管理。在类型划分的基础上,实践中国家性质党组织与国家机构之间的整体性关系形成了“广义政府”这一中国特色的国家(state)。

如何理解并推进国家治理体系和治理能力现代化是当前需要回答的核心问题。中国共产党提出并持续探索的决策权、执行权、监督权的功能性分权的框架可以较好地用于理解和完善中国国家治理体系。在功能性分权理论看来,广义政府内部党委和人大形成了决策结构,共同行使决策权;相应地,人民政府行使执行权;纪委和监察委员会则形成了监督合力,共同行使监督权。当然,广义政府内部决策权、执行权、监督权之间关系的特征会随着国家治理核心任务和目标的变化而改变,或统合或专责或制约。总的来说,国家治理体系的理性构建是关系党和国家发展的重大理论与现实命题。如何进一步在功能性分权的框架下实现国家治理效率与廉洁等目标的均衡,是当前推进国家治理现代化亟须解决的重大问题。

作者:陈国权,浙江大学公共管理学院、浙江大学国家制度研究院(浙江省杭州市,310058)

皇甫鑫(通信作者),浙江大学马克思主义学院、浙江大学中国特色社会主义研究中心
(浙江省杭州市,310058)

(责任编辑:林立公)