

政治、行政与民政：当代中国国家治理现代化的“三政”框架建构

□ 唐亚林

摘要：人类社会现代化发展模式的出发点和根本目标，需要立基人的需求和社会发展的要求，系统均衡高质量地推进各领域的一体化发展，不能“见物不见人”。从国家治理现代化的人民、国家、政府、政党间关系结构基础这一全新视角出发，通过分析当代中国社会主义现代化发展框架所内蕴的从“工业化”到“四个现代化”再到“五位一体”的内容体系与治理体系的双重建构过程，展现了“党领导国家治理现代化”内在逻辑的生成过程，比较分析了现代西方资本主义国家与社会主义国家治理现代化涉及到的人民与国家（政府）和政党关系、政党与国家关系以及政党和政府关系三大核心关系的“性质差异”，探讨了当代中国国家治理现代化“三政”框架建构的理论与实践基点端赖于“过上好日子”的实际需求建构，其内容体系涵盖“心往一处想，劲往一处使”的多元主体“政治一体化”建构、“党政合理分工，整体高效协作”的行为主体“治理一体化”建构以及“人民利益，至高无上”的利益主体“利益一体化”建构三个有机方面，由此创建了当代中国国家治理现代化的政治行政民政“三政”理论框架，并对包括“政治引领行政”“行政提升绩效”“民政保障福祉”“组织起来发挥合力”在内的中国特色国家治理现代化运行机制体系进行了展望，从而为构建合力发展导向的国家治理现代化新型范式提供理论资源基础与实践绩效支撑。

关键词：国家治理现代化；内在逻辑 “三政框架”；运行机制；新型范式

中图分类号：D032 文献标志码：A 文章编号：1007-9092(2021)03-0049-016

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2021.03.005

人类社会从农业社会向现代社会的转型，其根本动力在于工业化和城市化的发展。由工业化和城市化所建构的社会全方位发展模式被称为现代化发展模式，其内涵通常被提炼为经济领域的工业化、政治领域的民主化、社会领域的城市化与文化领域的世俗化四大领域的四大进展之内容体系^①。然而，体现这四大领域四大进展的人类社会现代化发展模式，在当今各国的现代化发展实践中，并没

收稿日期：2021-02-20

作者简介：唐亚林，复旦大学国际关系与公共事务学院、马克思主义研究院教授、博士生导师。

基金项目：教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“新时代特大城市管理创新机制”（编号：20JZD030）。

^① 布莱克《比较现代化》杨豫、陈祖洲译，上海译文出版社1996年版，第7页。

有体现出一种均衡化发展的特质,而是呈现某一或某几个领域单兵突进、整体发展却日趋失衡的格局。究其原因,在于世界各国现代化发展模式往往内蕴着两大容易被忽视的关键因素,一是现代化发展模式的落脚点是否高质量地放在满足社会全体成员需求和公平公正地分配公共利益之上;二是现代化发展模式是否通过强有力的政治主体发挥了统筹多领域多层次多方面均衡发展之功效。也就是说,人类社会的现代化发展模式始终需要从人的需求和社会发展的要求出发,将其作为发展的出发点和根本目标,系统均衡高质量地推进各领域的一体化发展,不能“见物不见人”。在此过程中,还需要通过国家治理现代化体系及其有效运行方式等的建构,将经济工业化、政治民主化、社会城市化与文化世俗化有机地统筹起来,将人的发展与社会的发展、国家的发展乃至世界的发展有机地结合起来,从而形成真正以人为中心和以可持续发展绩效为取向的科学发展观。

一般而论,当代中国是指1949年10月1日中国共产党领导中国人民建立的中华人民共和国。70多年来,当代中国在中国共产党领导下,在国家治理现代化这一事关中国社会主义现代化建设成败的制度建构方面,经历了从制度模仿到制度创新再到制度成熟定型的发展过程,并形成了“一二三四五”的制度框架体系^①。从国家治理现代化的人民与国家、政府、政党(执政党)四者的关系结构基础这一全新视角出发,本文系统考察当代中国社会主义现代化发展框架的内在演化逻辑,并建构基于当代中国国家治理现代化的政治行政民政“三政”理论框架,提炼具有中国特色的国家治理现代化运行机制体系,进而为构建合力发展导向的国家治理现代化新型范式,提供理论资源基础与实践绩效支撑。

一、“党领导国家治理现代化”的内在逻辑:当代中国社会主义现代化发展框架的内容体系与治理体系的双重建构

中国共产党领导中国人民,将马克思列宁主义基本原理与近代中国实际有机结合,运用暴力革命的方式,开创性地走出了一条用农村包围城市、武装夺取政权的方式建立新中国的道路,从而为建立独立统一、民主自由、富强文明的社会主义现代化国家奠定了全新的政治前提和制度基础。

当代中国社会主义现代化建设的展开历程,既是一个探索中国特色社会主义发展道路和社会主义现代化发展模式的过程,又是一个探索“党领导国家治理现代化”的社会主义现代化发展框架的内容体系与治理体系的双重建构过程。

(一)从“社会主义工业化”到“社会主义‘四个现代化’”:当代中国社会主义现代化建设的全面展开

新中国成立后,中国共产党一方面为巩固新生人民政权开展了以废除封建土地制度为核心的土地改革和以推进工矿企业民主改革、婚姻制度改革、社会习俗与文化改革为核心的各项民主改革运动^②,全面建构新民主主义社会的政治经济与文化制度基础,另一方面积极实施以“一化三改造”(实现社会主义工业化和对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造)为核心的过渡时期总路线,为新民主主义社会向社会主义社会过渡奠定经济制度基础。

1953年6月15日,毛泽东同志在中央政治局会议的讲话中首次提出党在过渡时期总路线的基本

^① “一”是指中国共产党全面领导制度;“二”是指国家层面人民代表大会制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度两大制度形态;“三”是指以村民自治与居民自治为核心的城乡社区基层群众自治制度,以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,以重大法律、重大规划、重大决策、重大项目为主的立法联系点制度、(网络)意见征求征询会、专家座谈会、听证会、恳谈会、评议会、议事会等决策议事协商会议民主制度三大基层直接民主形态,其中由决策议事协商会议民主制度所展现的基层民主协商制度,愈来愈体现出了不同阶层、不同群体、不同人员、不同共同体的参与范围、参与意愿、参与形式、参与效率等民主质量与民主性质等价值;“四”是指公民所拥有的知情权、参与权、表达权、监督权四大权利;“五”是指民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督五大民主运作形式。参见唐亚林《全过程民主:运作形态与实现机制》,《江淮论坛》2021年第1期。

^② 中共中央党史研究室《中国共产党历史》第二卷(1949-1978)(上册),中央党史出版社2011年版,第90-245页。

内容,后经进一步修改,形成了正式完整的表述“从中华人民共和国成立,到社会主义改造基本完成,这是一个过渡时期。党在过渡时期的总路线和总任务,是要在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、对手工业和对资本主义工商业的社会主义改造。这条总路线是照耀我们各项工作的灯塔,各项工作离开它,就要犯右倾或‘左’倾的错误。”^①由于此时经济建设工作在个国家生活中已经居于首要地位,自然实施以重工业为核心的社会主义工业化战略就成为社会主义过渡时期总路线的主要任务。

为确保以发展重工业为核心、以建立国家工业化和国防现代化基础为导向的社会主义工业化战略得以优先实施,从1953年开始,当代中国开始了移植苏联计划经济管理体制的经验,一方面开始重点建设苏联援建的156项重点工程建设项目,形成了当代中国20世纪50年代工业建设的核心和骨干,另一方面着手建构与此相适应的囊括财力、物力和技术力量在内的,包括统一领导、分级管理的财政经济管理体制、国家计委和中央各主管部门严格管控的物资管理和分配制度、多部门联合实施的劳动管理制度等在内的系统化财经、行政与社会管理体制,即集中统一的计划经济管理体制。^②

与此同时,当代中国的政治制度体系建设也呈现出新的发展变化。1954年9月15日,第一届全国人民代表大会第一次会议正式召开,标志着为社会主义经济基础服务的政治与法律等上层建筑的制度化建设步入了正式的发展轨道。大会不仅通过了《中华人民共和国宪法》等重要法律法规,确立了人民代表大会制度作为新中国根本政治制度的宪制地位,而且在通过的《政府工作报告》中,将当代中国社会主义现代化建设的发展目标从“社会主义工业化”的单一发展目标拓展到“社会主义‘四个现代化’”的综合发展目标,即在“为了建设一个伟大的社会主义国家”的奋斗目标下,^③建立起包括现代化工业、农业、交通运输业和国防在内的“四个现代化”发展目标^④，“如果我们不建设起强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防,我们就不能摆脱落后和贫困,我们的革命就不能达到目的。”^⑤

这种将社会主义现代化建设的内容体系定位于“四个现代化”的发展目标,凸显出中国共产党在集中地闯过新中国成立后几年里既要为恢复国内经济秩序和重建国内经济发展格局的任务而奋斗的难关,又要为保卫新生人民政权和建立国际和平发展环境的目标而斗争的难关,还要为创建社会主义社会的政治经济文化基础的格局而努力的难关等多重难关之后,开始思考从单一片面的工业化发展模式向多领域多方面的综合现代化发展模式转型,并开始探索构建符合中国社会实际的社会主义现代化发展道路。

党的十二大报告提出了“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来,走自己的道路,建设有中国特色的社会主义”的思想,当代中国的改革开放进程也由此全面展开,并开始朝着构建中国特色社会主义发展道路并形成具有自己特色的现代化发展模式的目标迈进。党的十三大提出了“社会主义初级阶段”的论断和“一个中心两个基本点”的“党的基本路线”,传统的基于“四个现代化”的社会主义现代化建设的内容体系开始被中国特色社会主义事业总体布局的内容体系全面替代,而中国特色社会主义事业总体布局的内容体系,又在2013年进一步地被党的十八届三中全会提出的

① 中共中央文献研究室《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而奋斗》,《建国以来重要文献选编》第四册,中央文献出版社1993年版,第700-701页。

② 中共中央党史研究室《中国共产党历史》第二卷(1949-1978)(上册),中央党史出版社2011年版,第213页。

③ 《毛泽东文集》第六卷,人民出版社1999年版,第350页。

④ “四个现代化”的表述,在1962年经过周恩来的表述,变成了“农业、工业、科学文化和国防四个现代化”的内容(《周恩来年谱(1949-1976)》,中央文献出版社1997年版,第529页),并在1978年经过邓小平的表述,变成了“农业、工业、国防和科学技术的现代化”的内容(《邓小平文选》第二卷,人民出版社1994年版,第85-86页)。

⑤ 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第五册,中央文献出版社1993年版,第584页。

“国家治理体系和治理能力现代化”的新型发展目标所统摄,进而形成了当代中国社会主义现代化的新型发展框架。

(二)从“四个现代化”到“五位一体”:中国特色社会主义事业总体布局的演化逻辑

将当代中国社会主义现代化建设的内容体系浓缩为“农业、工业、国防和科学技术的四个现代化”,毫无疑问,是一种“将经济建设工作置于整个国家生活的首要地位”的发展思维所致^①,当然也属于一种以物质文明建设为导向的价值取向选择,受制于新中国成立后面临的复杂国际国内局势的需要,即通过尽快建立社会主义国家的工业化与国防化基础,有效巩固和保障新生人民政权稳固地立足并持久地发展。

这种需要权衡各种利弊、遵循“利害相一致”原理的战略选择^②,毛泽东同志在《论十大关系》中进行了系统性的论述,并用“你对发展重工业究竟是真想还是假想,想得厉害一点,还是差一点?”“你对原子弹是真正想要、十分想要,还是只有几分想,没有十分想呢?”两大问题,集中回答了如何处理“重工业和轻工业、农业的关系”与“经济建设和国防建设的关系”这两个在当时最为引人注目、至今仍是重要的关系话题,并将其视为“战略方针的问题”。^③

新中国成立后不久所形成的将经济建设工作置于整个国家生活的首要地位的发展思维,后被“以阶级斗争为纲”的斗争思维所取代,并在实践中遭受了巨大的挫折和失败。1978年12月举行的党的十一届三中全会决定把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来,以经济建设为中心的发展思维又重新占据国家生活的重要位置。与此同时,党和政府开始重视构建物质文明建设与精神文明建设协调发展的新型发展观,并通过对中国特色社会主义事业总体布局的内涵从“两个文明一起抓”到“三位一体”再到“五位一体”的不断深化,将当代中国社会主义现代化建设导入到中国特色社会主义道路的开创这一新型现代化发展模式的建构之上。

中国特色社会主义事业总体布局的内涵的深化路径,可以分为两个阶段,并可从中国共产党全国代表大会召开的时间节点及其所提出的发展主题中得到充分的展现。第一个阶段是从党的十二大到党的十四大,中国特色社会主义事业总体布局的内涵主要体现在“两个文明一起抓”的战略方针之上。党的十二大报告在“建设有中国特色的社会主义”的思想指导下,提出“要求集中力量进行社会主义现代化建设,要求社会主义物质文明和精神文明的提高”;党的十三大报告提出要根据党的十二届六中全会关于精神文明建设的决议,“必须以马克思主义为指导,努力建设精神文明”;党的十四大报告将“有中国特色社会主义事业”的内容体系概括为“一系列‘两手抓’的战略方针”——“一手抓改革开放,一手抓打击犯罪;一手抓经济建设,一手抓民主法制;一手抓物质文明,一手抓精神文明”^④,并集中体现在“围绕经济建设这个中心,加强社会主义民主法制和精神文明建设,促进社会全面进步”之上。

第二个阶段是从党的十五大到党的十九大,中国特色社会主义事业总体布局的内涵实现了从“三位一体”到“四位一体”再到“五位一体”的深化拓展。在党的十五大报告中,中国特色社会主义事业总体布局的基本内涵,从之前的“有中国特色社会主义”的“物质文明与精神文明协调发展”演进为“中国特色社会主义”经济、政治、文化“三位一体”协调发展;在党的十七大报告中,中国特色社会主义事业总体布局的基本内涵,又从之前的“三位一体”演进为中国特色社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”协调发展;在党的十八大报告和党的十九大报告中,中国特色社会主

① 中共中央文献研究室编《建国以来重要文献选编》第五册,中央文献出版社1993年版,第585页。

② 唐亚林《当代中国政治发展的逻辑》,上海人民出版社2019年版,第259-267页。

③ 《毛泽东文集》第七卷,人民出版社1999年版,第25-44页。

④ 《江泽民文选》第一卷,人民出版社2006年版,第215页。

义事业总体布局的基本内涵从之前的“四位一体”又演进为社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明“五位一体”协调发展,并在中共十九大报告中形成了习近平新时代中国特色社会主义思想,中国特色社会主义事业总布局是“五位一体”、战略布局是“四个全面”的新内涵。

(三)“党领导国家治理现代化”内在逻辑的生成:统摄当代中国社会主义现代化发展框架的制度和治理体系的形成

当代中国社会主义现代化建设的展开,不是一个简单地推进社会主义工业化的问题,也不是一个简单地实现社会主义四个现代化的问题,而是一个逐步深化对社会主义现代化建设的内容体系与治理体系的认识问题,又是一个逐步深化党领导国家治理现代化的发展模式与发展道路的建构问题,还是一个综合建构社会主义制度、社会主义社会形态的过程问题。这其中,党领导国家治理现代化的制度和治理体系起到了统摄作用。

首先,当代中国是通过“社会主义工业化”的引领,建构了从新民主主义社会向社会主义社会过渡的生产力基础,这是确保新生的人民政权能够建立稳固经济制度基础的刚需之举,也是确保“把一个落后的农业的中国改变成为一个先进的工业化的中国”的根本途径。^①

其次,从“社会主义工业化”到“社会主义‘四个现代化’”的演进,既是当代中国社会主义现代化建设全面展开的自然反映,又是当代中国社会主义现代化发展模式向多领域多层次多方面的综合现代化发展模式转型的深度体现,还是当代中国社会主义现代化发展道路的开创尝试,更是中国共产党成为“一个政治上成熟的伟大的马克思列宁主义的政党”的自觉创造^②。

再次,从“四个现代化”到“五位一体”的拓展,标志着中国特色社会主义事业发展总体布局的内容体系的不断丰富完善,展现了日趋成熟的中国共产党对社会主义发展阶段认识的深化、对中国特色社会主义事业发展规律的把握以及对中国特色社会主义发展道路的建构,进而形成了对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律三大规律的系统化认识。

最后,在中国特色社会主义事业的内容体系走向成熟定型的“五位一体”总体布局的过程中,中国共产党着手思考完善统摄当代中国现代化的制度和治理体系,并形成当代中国社会主义现代化发展框架的内容体系与治理体系的双重发展格局。

2013年,党的十八届三中全会提出了全面深化改革的总目标——“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”,这标志着中国共产党通过建构统摄社会主义现代化发展框架的制度和治理体系的方式,将中国共产党领导、中国特色社会主义制度、中国国家治理体系和治理能力现代化、中国特色社会主义事业四者有机地统一于中国特色社会主义发展道路的开创和社会主义现代化发展模式的建构的历史实践进程。2019年,党的十九届四中全会作出的《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》,更是对中国特色社会主义制度的内容体系及其显著优势进行了系统全面的总结,同时对其理论定位和实践绩效进行了科学定位——“中国特色社会主义制度是党和人民在长期实践探索中形成的科学制度体系,我国国家治理一切工作和活动都依照中国特色社会主义制度展开,我国国家治理体系和治理能力是中国特色社会主义制度及其执行能力的集中体现。”

综上所述,回顾新中国成立后七十多年来当代中国社会主义现代化建设的展开历程,我们既看到了“从社会主义工业化到社会主义‘四个现代化’再到中国特色社会主义事业‘五位一体’总体布局”

① 《毛泽东文集》第七卷,人民出版社1999年版,第117页。

② 《毛泽东文集》第七卷,人民出版社1999年版,第114页。

的中国特色社会主义事业内容体系的不断深化发展,又看到了统摄当代中国社会主义现代化的制度和治理体系的形成,还看到了“从新民主主义社会向社会主义社会”的社会形态的转变,看到了“从社会主义现代化建设到中国特色社会主义道路和社会主义现代化发展模式”的开创,同时还看到了作为政治上成熟自信、发展上系统自主、行为上科学理性的伟大的马克思主义政党的中国共产党,建构了“中国共产党领导+中国特色社会主义制度+中国国家治理体系和治理能力现代化+中国特色社会主义事业”的中国特色社会主义现代化发展框架体系,这标志着“党领导国家治理现代化”的内在逻辑的生成,标志着中国共产党为建设富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化国家、实现中华民族伟大复兴的中国梦的伟大目标,创建了系统成熟定型的制度保障体系和根本稳固持久的发展动力体系。

二、人民与国家、政府、政党间“关系性质”:国家治理现代化的西中关系结构基础比较

从当代中国社会主义现代化发展框架的内容体系与治理体系双重建构历程中,我们一方面看到了“党领导国家治理现代化”内在逻辑的生成,另一方面看到了当代中国国家治理现代化在引领和形塑当代中国发展的过程中,其所回答的问题都是事关人类社会现代化发展的共性问题。这些共性问题归结起来,就是关于人民与国家、政府、政党(执政党)四者之间的“关系性质”问题,它们共同构成了国家治理现代化的关系结构基础问题。

(一) 现代西方资本主义国家治理现代化的关系结构基础分析

人类社会迄今为止关于国家治理现代化的实践模式及其知识建构问题,主要有两种类型^①:一种是源自现代西方资本主义国家的人民主权理论与三权分立与制衡理论;另一种是源自社会主义国家基于人民主权论的议行合一制与基于人民利益论的共产党执政论。

现代西方资本主义国家通过人民主权理论,建构了共和制国家,让主权国家成为推进现代化发展的基本治理单元;通过三权分立与制衡理论,建构了立法权行政权司法权相互独立又相互制衡体制,让国家的代表也是行政权的代表政府成为推进现代化发展的基本治理主体。根据政府的产生方式不同,现代西方资本主义国家又分为议会共和制国家和总统共和制国家。

由于现代政治面临处置紧迫、繁重、复杂的国内与国际事务的情势和压力不断上升的局面,无论是在议会共和制国家里还是在总统共和制国家中,传统的以立法权(议会)为中心的三权分立与制衡式权力模式愈来愈向以行政权(政府)为中心的三权分立与制衡式权力模式演化,并集中体现在掌握行政权的总统或总理把持国家大权,议会权与司法权难以起到真正制衡的作用,总统或总理及其所在的政党主要通过公共政策的制定与执行所制造的政绩以赢得民意,并由民众通过每隔几年的公开选举的方式,决定着谁上台谁下台,由此形成奇特的风水轮流转式轮换制执政模式。

在此过程中,作为国家权力和政府权力的最终拥有者的人民,却日益退隐到现代政治的幕后,甚至可以说他们的真正权利被隐蔽地剥夺,只是通过每隔几年的选举权的履行,才获得了成为所谓“国家主人”的幻觉。这种民主选举权实质上演化成了一种形式上的“民主权利”,即普选权只不过是“每三年或六年决定一次由统治阶级中什么人在议会里当人民的假代表”的表现^②,亦即“每隔几年决定一次由统治阶级中什么人在议会里镇压人民、压迫人民,——这就是资产阶级议会制的真正本质,不仅在议会制的立宪君主国内是这样,而且在最民主的共和国内也是这样”。^③

在现代西方资本主义国家,传统的通过三权分立与制衡以及政党轮替等方式而建构的结构性质

^① 当今之世在中东地区存在的政教合一制国家,不在本文的讨论之列。

^② 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社2012年版,第100页。

^③ 《列宁选集》第三卷,人民出版社2012年版,第150页。

力制约模式,逐渐让位于由行政权掌控和自导自演的决策、执行、监督的功能性权力制约模式,并形成功能性权力制约模式冲锋在前、结构性权力制约模式退隐在后的蜕化性现代民主制度体系^①。

也就是说,在现代西方资本主义国家,产生了国家治理现代化脱离民众实际需求的“寡头制治理”现象。国家治理现代化的关系结构基础中,本应看到的是人民与国家、人民与政府、人民与政党、国家与政党、政府与政党等多重关系结构体系,却只剩下“周期轮换制政府”与无奈选举的民众之间以及主要竞争的政党与政府之间的关系结构,更没有了国家整体利益和人民利益的位置,只有“党争”,即“一些公民,不论是全体公民中的多数或少数,团结在一起,被某些共同情感或利益所驱使,反对其他公民的权利,或者反对社会的永久的和集体利益”,导致党派之间“无意为公益而合作”,^②其结果犹如亚历山大·汉密尔顿当初忧虑的那样,“强化行政部门意味着政府‘逐渐向君主制迈进’。不适当地强化行政权力,会导致绝对主义和专制主义。”^③

现代西方资本主义国家治理现代化的关系结构基础在现实生活中日趋蜕化和变异,既失去了国家利益和人民利益的位置,人们看到的只是资本、资本家和政客联合操弄政治的身影,真正起决定作用的是资本与政治的联姻,并形成了由议会、政府与利益集团相互勾连的政治“铁三角”现象^④;又失去了人民的身影,人们无法看到人民通过各种制度化途径参与国家政治生活的管理,进而导致资本主义社会现代化日益走向阶层贫富分化、族群冲突加剧、区域发展不平衡的线性单一领域非均衡化发展道路。

(二) 当代中国国家治理现代化的关系结构基础分析

在当代中国,中国共产党带领中国人民通过人民主权理论,建构了国家权力来源和行使的议行合一制;通过保持人民利益、国家利益与共产党利益的一致性,建构了由中国共产党通过政治领导方式统领国家和社会发展的共产党执政论。这种基于人民主权论的议行合一制与基于人民利益论的共产党执政论,有机统一于当代中国社会主义现代化国家发展的历史进程。

国家权力来自人民,属于人民,人民是国家的主人,人民通过议行合一制的代议机关和行政机关实现对国家权力的管理,这是马克思主义关于社会主义国家政治制度体系建构的根本原理。马克思从巴黎公社的短暂存在史中提炼出了社会主义国家“议行合一制”的基本原理,即“公社是一个实干的而不是议会式的机构,它既是行政机关,同时也是立法机关”,“公社的真正秘密就在于:它实质上是工人阶级的政府,是生产者阶级同占有者阶级斗争的产物,是终于发现的可以使劳动在经济上获得解放的政治形式”。^⑤在此基础上,列宁特别强调了要摆脱资本主义国家议会制的虚假面目,“不在于取消代表机构和选举制,而在于把代表机构由清谈馆变为‘实干的’机构”。^⑥毛泽东在新中国和人民代表大会制度尚未正式建立前,针对代表人民意志和发挥权力机关作用的人民代表大会的探索实践,做出了旗帜鲜明的肯定:“在反对封建制度的斗争中,在贫农团和农会的基础上建立起来的区村(乡)两级人民代表大会,是一项极可宝贵的经验。只有基于真正广大群众的意志建立起来的人民代表大会,才是真正的人民代表大会。这样的人民代表大会,现在已有可能在一切解放区出现。这样的人民代表大会一经建立,就应当成为当地的人民的权力机关,一切应有的权力必须归于代表会议及其选出的

① 唐亚林《权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构》,《理论探讨》2015年第3期。

② 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊《联邦党人文集》程逢如等译,商务印书馆1980年版,第45-46页。

③ 文森特·奥斯特罗姆《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙译,上海三联书店1999年版,第144页。

④ Thomas L. Gais, Mark A. Peterson and Jack L. Walker, "Interest Groups, Iron Triangles and Representative Institutions in American National Government" *British Journal of Political Science*, 14 (1984).

⑤ 《马克思恩格斯选集》第三卷,人民出版社2012年版,第98-102页。

⑥ 《列宁选集》第三卷,人民出版社2012年版,第151页。

政府委员会。”^①

中国共产党在按照“议行合一制”原理构建人民代表大会制度时,通过“国家根本大法”宪法对国家权力的性质进行根本规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”而“人民代表大会制度所以能够成为我国的适宜的政治制度,就是因为它能够便利人民行使自己的权力,能够便利人民群众经常经过这样的政治组织参加国家的管理,从而得以充分发挥人民群众的积极性和创造性”。^②

由于共产党从一诞生,就奉行“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”的根本宗旨,而且共产党人“强调和坚持整个无产阶级共同的不分民族的利益”“在无产阶级和资产阶级的斗争所经历的各个发展阶段上,共产党人始终代表整个运动的利益”,^③因此,在建立新民主主义政权和社会主义政权的过程中,在人民和中国共产党、国家、政府三者间关系之上,首先,中国共产党强调国家根本性质在于国家权力的人民性,即人民是国家的主人,将人民主权论予以完全落实。“工人阶级领导和以工农联盟为基础,标志着我们国家的根本性质。这就表明我们的国家是人民民主的国家。人民民主的国家和资本主义国家在性质上是完全不同的两类国家。在资本主义国家里,无论怎样标榜‘民主’,终究只是占人口中极少数的资产阶级居于国家的统治地位。在我们这里,最大多数的人民才是国家的主人。”^④

其次,人民通过中国共产党实现对人民的国家及其政府的领导,实现了基于人民主权论的议行合一制与基于人民利益论的共产党执政论的有机统一。“人民大众组成自己的国家(中华人民共和国)并建立代表国家的政府(中华人民共和国的中央政府),工人阶级经过自己的先锋队中国共产党实现对于人民大众的国家及其政府的领导。”^⑤

最后,人民的利益和国家的利益是完全一致的,并经由人民代表大会制度予以全面实现,构建了中国共产党领导的“议行合一制”的国家治理现代化制度框架体系。“人民的共同利益和统一意志,是人民代表大会和一切国家机关工作的出发点。因此,在这一切国家机关中,也就能够在民主的基础上形成人民的政治一致性。”^⑥

毋庸讳言,当代中国国家治理现代化的人民、国家、政府、执政党四者之间的关系结构基础,从关系建构与制度框架设计等方面均表现出很强的逻辑自洽特质,然而在现实政治生活中,既有制度框架与治理体系的运作机制与运作效能都存在很多需要完善的地方,尤其是需要加强制度框架与治理体系的连接与落地机制建设。

(三) 现代西方资本主义国家与当代中国国家治理现代化的关系结构基础比较分析

从现代资本主义制度体系与现代社会社会主义制度体系两大类型的国家治理现代化关系结构基础比较中,我们可以看出,带有普遍性的涉及国家权力性质与运行质量的核心关系结构主要有三大内容:

① 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第3页。

② 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第212页。

③ 《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社2012年版,第413页。

④ 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第204页。

⑤ 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第1页。

⑥ 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第215页。

一是为实现人的需要和社会发展要求而解决国家权力的来源与归宿问题,其关系结构表现为人民与国家(政府)的关系以及人民与政党的关系,简称民国关系(政民关系)与党民关系;二是为推动国家发展和引领未来而解决国家权力的主导性与结构性安排问题,其关系结构表现为国家与政党的关系、政党与政党的关系,简称党国关系、党党关系。由于党党关系在现代西方资本主义国家往往通过对议会的议席以及对政府组阁权的争夺,并通过民众选票予以解决,而党党关系在社会主义中国主要通过执政党和参政党的新型政党制度予以制度化解决,不存在通常意义上的对国家权力的争夺问题,故略去此项内容,不再另行讨论;三是为提升执政绩效而解决国家权力的职能分工与运行质量问题,其关系结构表现为政党与政府关系,简称党政关系。总结起来,可以归为人民与国家(政府)和政党关系、政党与国家关系以及政党和政府关系三大核心关系结构,简称民国关系(政民关系)和党民关系、党国关系、党政关系。

然而,针对上述带有普遍性的国家治理现代化关系结构的性质问题,现代资本主义国家通过代议制、选举制、政党制等方式,置换了其核心内容,割断了人民与国家、人民与政府的联系,异化了政党与国家、政党与政府的关系性质,只剩下了残缺不全的民众与政府之间“换汤不换药”的选举与被选举关系,以及竞争性政党与政府之间相互拆台、置国家利益和人民利益于不顾的关系,进而导致现代西方资本主义国家的国家治理现代化的关系结构基础呈现国家权力性质异化与政府运行质量蜕化的局面,根本原因在于当初推动现代资本主义国家建构的人民主权论等在实际政治生活中被资本利益集团、党派政客利益等绑架,资产阶级失去了原初革命时期的革命性与进步性,整个国家失去了前进的方向,而人民大众在一种被异化的制度化统治状态下被动接受每隔几年行使一次投票权的政治安排。“主权在民原则的光芒日益暗淡,充其量在每隔数年进行一次的议会、总统选举或公民投票中尚可觅见它的踪影。资产阶级已经告别了革命,成为一个保守的阶级,而人民主权作为一种昨日的政治资源仍然被资产阶级国家所利用,据此在统治阶级内部因时度势地进行权力再分配,不断地调节和平衡统治阶级这一部分和那一部分、近期的和长远的利益,以防止一部分有产者对另一部分有产者的专横,防止掌握和行使权力者被权力腐蚀而导致政府腐败,以致再也不能发挥‘总资本家’的作用。”^①

恰恰现代社会主义国家通过中国共产党的领导,把“人民的共同利益和统一意志作为一切工作的出发点”,奉行“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”的宗旨,实现了基于人民主权论的议行合一制和基于人民利益论的共产党执政论的有机结合,并通过国家治理现代化的多元主体“政治一体化”、行为主体“治理一体化”与利益主体“利益一体化”的政治行政民政“三政”框架建构,以中国共产党的先进性引领国家发展的方向,以党和政府的全心全意为人民服务换来人民的高度拥护和衷心支持,将民国关系(政民关系)和党民关系、党国关系与党政关系等有机地统一于社会主义国家治理现代化的历史进程,努力实现人民当家作主、人民利益至高无上的根本目标。

三、政治、行政与民政的“三位一体”： 当代中国国家治理现代化“三政”框架的内容体系

人类社会在长期的演化中在世界各地形成了不同的文明形态,且在从公元前800年到公元前200年的时间段里,同时产生了被誉为塑造人类精神进程、处于历史大转折的“轴心时代”的四大文明古国及其代表性思想人物与思想体系——古中国、古印度、古巴比伦、古埃及四大文明古国,以及孔子/老子/墨子/庄子/列子等哲学家、释迦牟尼/怀疑主义/诡辩派等学派、以利亚/以赛亚/耶利米等先知、巴

^① 曹沛霖、陈明明、唐亚林《比较政治制度》第二版,高等教育出版社2020年版,第90-91页。

门尼德/赫拉克利特/柏拉图等哲学家^①。在这四大文明古国中,唯有中华文化绵延了数千年而没有中断,且至今仍长盛不衰。个中原因,在于中华文化紧紧抓住了事关中国人的生存与发展、中华文化的绵延与传承、中国国家的发展与繁荣这三位一体的根本问题的实际需求,形成了将人-家-家族(共同体)-国-天下(世界)等发展主体有机纳入到政治全过程的发展格局,并通过国家权力的积极行使和政府的有效作为,建构了基于东方社会发展特质的新型国家治理体系与治理文化。

作为当今世界社会主义国家代表的中国,不仅肩负着自身实现建设社会主义现代化强国伟大目标的历史重任,而且肩负着一种光荣使命,即将现代国家治理现代化的三大难题——国家权力的来源与归宿、国家权力的主导性与结构性安排、国家权力的职能分工与运行质量——有机地统合起来,并通过构建价值性、绩效性和创造性兼具的国家治理现代化制度框架体系,为人类社会的现代化发展探索出一条自主繁荣发展、和平团结和谐的命运共同体发展新路。

要构建当代中国国家治理现代化的理论框架,一方面需要对过往人类社会关于国家治理现代化的不同实践模式与主导知识体系范式进行系统总结和比较反思,萃取其精华,汇集其大成,另一方面要始终立基中国人的实际需求和中国特色发展阶段的特质,同时兼顾人类社会发展的共荣需求与发展实际,系统思考和整体建构通过国家权力来实现有关人的生存和发展、国家的繁荣和发展、世界的和平与发展这三大主旨问题的新路。

(一)一切从“过上好日子”的实际需求出发:当代中国国家治理现代化“三政”框架的理论与实践基点

古往今来,人类社会在创造满足人的实际需求的物质生活资料生产以及事关人的种属繁衍的种属生产两大核心问题之上,一方面通过分工与协作,创造了促进生产力发展的有效合作形式,另一方面通过交往和分配,形成了一个共同体,并在长期的演化过程中,建构了不同类型的公共管理机构。其中,最为典型的是超越血缘关系的以流动性人口与流动性社会为主体的生活共同体的出现,并通过权利与义务关系的缔结,借助于以暴力与强制为主要特征的强制性机构、设施与法律规范,实现对社会全体成员的管理。这种以居住地来划分它的成员,以及以强制性机构与设施为标志的公共权力的设立,其普遍形态就是人类社会进入近代以后所出现的生活共同体的最高形式——国家。^②

近代国家的出现,建构了以主权国家为基本治理单元、以国家的代表政府为核心治理主体的现代治理体系,这既为满足各国人民的实际需求,界定了地域范围,提供了制度基础,又为各国的现代化发展,提供了发展主体,形成了根本动力。为从理论与实践上建构国家治理现代化的理论框架,当代中国创造性地按照马克思主义基本原理的指导,并将其与中国实际有机结合,一方面创建了社会主义制度体系,另一方面创建了现代国家权力的有效运作体系。

当代中国的社会主义制度体系和现代国家权力运作体系的理论与实践基点,始终是建立在满足中国人不断增长的实际需求之上。这种实际需求可用“四层次三十二字”的“圈层包容共生式需求观”来概括:保障个体与家庭存活与安全的“丰衣足食、安居乐业”之生存需求,保障家族和村社共同体血脉延续的“出入相友、守望相助”之交往需求,保障区域共同体和国家繁荣发展的“国泰民安、政通人和”之发展需求,保障世界各国和地区和平共处与共同发展的“天下为公、四海一家”之共荣需求,且由“生存需求—交往需求—发展需求—共荣需求”构成的四层次需求体系,体现了由里向外、依次递进、相互依赖、层层包圆的特征,并一体化贯通于人的一生、社会、国家和世界发展的大历史过程

^① 卡尔·雅斯贝斯《历史的起源与目标》,李夏菲译,漓江出版社2019年版,第9页。

^② 《马克思恩格斯选集》第四卷,人民出版社2012年版,第187页。

之中。^①

中国共产党在创建和运作社会主义国家政权的历史进程中,正是基于“圈层包容共生式需求观”,并从中国人千百年来生生不息的文化传统和“一方水土养一方人”的生存环境中,找到了千百年来中国人追求“过上好日子”梦想的文化基因与发展密码,创造性地将人民的需求与政党的需求、社会的需求、国家的需求以及人类的需求有机地统一于社会主义国家现代化历史进程,通过战略性的执政党政治引领和绩效性的政府作为,将广大人民的共同利益、统一意志、民生福祉作为党领导国家治理现代化的根本出发点和落脚点,由此开创了从人民与国家、政府与政党(执政党)关系出发,通过“政治一体化—治理一体化—利益一体化”的统合型发展合力建构,形成了当代中国国家治理现代化的“政治行政民政”三位一体框架。

当代中国国家治理现代化的“政治行政民政”三位一体框架的内在逻辑,表现为如下特点:一是作为实际需求以及表现为民生福祉的“民政”,既是国家治理现代化的出发点又是落脚点,构成了“政治”的依据和“行政”的基础,又在得到满足后形成更高水平的实际需求,成为“政治”与“行政”的新型动力基础;二是通过执政党的领导,建构了统率多元主体的“一体化政治”,“政治”起到了把实际需求转化为公共决策的作用;三是通过党政一体化的职能分工与多元行为主体的整体合力,“行政”起到了将“公共决策”高效地转化为“民生福祉”,进而又转化为更高水平的实际需求的作用;四是这三者之间形成了“民政—政治—行政—民政”的闭环。

(二)“心往一处想,劲往一处使”:当代中国国家治理现代化的多元主体“政治一体化”建构

现代政治铸就了“国家权力来自人民”这一根本原理,它集中地回答了国家权力的来源与归宿问题。中国共产党领导中国人民创建了新中国,建立了社会主义制度体系,开辟了中国特色社会主义发展道路。在此过程中,中国共产党不仅在人民与国家(政府)关系建构问题上,实现了人民是国家(政府)的主人的根本目标,建构了人民当家作主的根本制度是人民代表大会制度,而且在人民与中国共产党关系建构问题上,创造了人民是中国共产党的力量源泉的根本原理,建构了中国共产党领导国家的根本制度是中国共产党的全面领导制度,实行人民与中国共产党心连心的根本制度是群众路线制度,而把人民与国家(政府)、中国共产党三者有机地统一的制度,是党和国家全面遵循的全心全意为人民服务制度。

中国共产党建构的国家治理现代化的多元主体“政治一体化”基础,不仅回答了现代政治关于国家权力的来源与归宿问题,而且还进一步回答了国家权力在实际运作过程中涉及到的多元化政治主体的关系建构问题,并将其直接指向了多元主体“心往一处想,劲往一处使”的人类社会现代政治的最高境界追求,其根本原因在于在中国共产党领导下,当代中国建构了基于“党领导国家治理现代化”的“政治统领行政与民政”的利益一致性基础,而不是像现代西方政治制度设计从一开始就是建立在人性恶与权力恶“双重恶”假设,以利益妥协、集团对抗与阶级冲突为标志的利益分赃性基础之上。

一般而言,人类社会现代政治制度体系的建构,是从对权力的公共性思考开始的。传统社会里,政治被认为是一个人或者少数人的事情,乃至是归属于神的旨意,政治权力被掌控在一个人或者少数人手中,其后果是违背了公权力来自共同体全体成员的集体意志这一根本信念。基于这一根本信念,人类社会随着社会生产力的提升与发展、生产关系的冲突与变革以及社会形态的转型与更替,进入到了对公权力进行有效制约与积极行使的漫长实践探索阶段。

从人类社会现代化发展的历史进程来看,尤其是从现代西方资本主义政治制度体系的建构过程来看,基于人性恶与权力恶“双重恶”的制度设计假设,对公权力的有效制约思考远大于对公权力的积

^① 唐亚林《当代中国政治发展的逻辑》,上海人民出版社2019年版,第230-231页。

极行使的思考 根本原因在于看到了不受制约的公权力对人身财产和自由的伤害后果以及对社会与国家繁荣发展的损伤后果 实在是太大,且一旦发生,后果往往难以挽回。而且,在实践中,用一种新型政治制度体系取代另一种旧有政治制度体系的演化过程,因涉及到新旧等多方政治主体与势力的反复博弈,本身就充斥着妥协交易和杂糅拼盘的成分,甚至会遇到原初制度设计在框架与原则一旦定型之后,即使发生了许多重大新情况新问题,也难以得到根本改变的机会^①。其结果是现代西方资本主义政治制度体系的建构,充满了诸多的无奈,存在着很多难以根除的先天不足与后天缺陷。

如今回过头去审视人类社会现代政治制度体系建构的几百年历程及其所内蕴的人类社会政治理想或发展蓝图的实现程度,可以发现其仍存在较大的缺憾,尤其是在现代资本主义国家中,这种缺憾更是以一种畸形的发展方式存在着,且始终难以得到根本性改变。这是因为体现公意的公权力一方面需要防止在实践中被盲目滥用,另一面又需要在实践中被积极行使,这是人类社会政治发展和社会发展的“一体两面”问题。对于防止公权力滥用的核心制度设计,主要表现为对公共权力的有效制约与对公民权利的有效维护两大方面;对于公权力积极行使的核心制度设计,主要表现为对公共利益的有效分配与公共精神的有效提升两大方面。这两者不可偏废,是一个体系化的整体,即人类社会关于现代政治制度设计的完整选择,应是一个包括公共权力有效制约、公民权利有效维护、公共利益有效分配、公共精神有效提升的“四公”内容体系。

从既有人类社会现存的两大主要类型政治制度体系的建构实践来看,现代资本主义政治制度体系偏重于前者(公共权力制约、公民权利维护),而忽视后者(公共利益分配、公共精神提升),这与现代资本主义制度体系立基私有制基础的单领域发展目标追求有关,是一种线性单一领域非均衡化的发展观,而现代社会主义政治制度体系则既涵盖前者,又包括后者,这与现代社会主义制度体系立基公有制基础的多领域发展目标追求有关,是一种复合性多领域统筹化的发展观。^②而且,在当代中国的政治语境里,政治不仅关涉国家权力的运用问题,而且关涉通过中国共产党的政治领导,实现“党政”这一核心要素对“行政财政民政军政”四个关键要素的有机统合问题^③,由此进一步关涉建构国家治理现代化的人心政治形态基础问题,即“民心这个最大的政治”。^④

基于“民心是最大的政治”的要求,当代中国通过中国共产党将包括人民、国家、政府、政党和各类市场主体、各类社会组织等有机地团结在一起,形成了多元化政治主体围绕着体现“利益一致性”的“社会主义国家现代化”这一共同发展目标,愿意“心往一处想、劲往一处使”地共商大计、共谋发展的互信格局,进而建构了国家治理现代化的多元主体“政治一体化”基础,而不是相互对立、彼此拆台的分化格局基础。

① 像美国政治制度设计,主要由1787年美国制宪会议通过、1789年予以实施的《宪法》所确定的诸如共和制、三权分立与制衡制、联邦制、国会两院选举制与任期制等原则而体现,其后主要靠宪法修正案对重大问题进行调整,但对于出现了诸如资本深度绑架公共利益以及两党党争利益凌驾于国家利益之上等新情况,均无以再从宪制层面得到重大改变。

② 唐亚林《当代中国政治发展的逻辑》,上海人民出版社2019年版,第195-198页。

③ 笔者认为,当代中国政治体系是一个复杂体系,其来源包括四个方面:既有马克思主义的理论指导成分,又有苏联社会主义革命与建设的经验指导成分,还有中国数千年传统政治文明的历史指导成分,以及中国共产党在革命、建设和改革不同历史时期中的自我创造成分。在现阶段,当代中国政治体系是一个由“党政(此处‘政’作‘政制’‘政务’‘政德’解,非传统的‘政府’解)”统领“行政”“财政”“民政”“军政”,各方形成合力的“五政”框架体系。由于此文只是从人民与国家、政府与政党(执政党)四者关系视角,尝试性探讨国家治理现代化的结构性要素基础建构问题,故此处提到的财政和军政问题略去不论(留待以后再专文系统讨论“五政”框架问题):一方面在于财政问题属于议行合一制下的议题(“发展型财政”问题另行讨论),且一部分内容已融进民政的讨论范畴;另一方面在于军政问题已由“党指挥枪”与“党对军队的绝对领导”的制度设计与运作体制平稳解决,且已退隐在国家治理现代化的日常运作范畴之后。关于当代中国政治体系的“五政”框架中“党政”独特概念的意思提炼及其作用发挥,受复旦大学中国研究院吴新文教授启发,特此鸣谢!

④ 《习近平谈治国理政》第三卷,外文出版社2020年版,第95页。

(三) “党政合理分工 整体高效协作”: 当代中国国家治理现代化的行为主体“治理一体化”建构

人类社会进入到19世纪中期后,政党开始成为现代政治的运作中枢。在议会制国家里,获得政府组阁权的政党或政党联盟同时也是议会里的多数,所谓的“三权分立制度”实际上是“议会权与行政权高度合一、司法权独立”的“两权分立制度”,但由于议会权与行政权高度合一,这在一定程度上缓解了执政党与政府间相互对立、彼此拆台的情况;在总统制国家里,由于议会中的多数党与掌握行政权的总统往往分属不同的党派,其结果就容易出现不论事务的是非曲直,只顾各自抱团站队,相互否决法律与政策议案的情况,进而产生不管是哪个党派上台执政,都会将党派利益凌驾于国家利益和人民利益之上的恶果。

本来在现代国家政治生活中,无论是议会制国家还是总统制国家,都心照不宣地认可人民主权论,承认人民是国家的主人,也在表面上认可议会与政府之间应该通过理性审慎的讨论与协商,以及尊重少数服从多数基本规则等方式,妥善解决党派分歧与政策歧见,可一旦进入到真实的政治过程,且涉及到党派间利益冲突、党派利益与国家利益冲突之时,为保住自己所在政党的利益,赢得选民的欢心,现代西方资本主义国家的政府领导人往往宁愿牺牲国家的整体利益和人民的长远利益,而只注重眼前的短期利益,只注重兑现向选民竞选时的承诺政策,或为换取下一次继续投票支持而推行讨好选民的短期政策等,其结果必然是政党与国家关系日渐疏离化,政党与政府关系日趋变异化,以政府面目出现的“行政”日益脱离以议会面目出现的“政治”的视野与控制,进而让掌握政府主导权的政党及其领导人将政党利益凌驾于国家利益和人民利益之上的现象无以消除,最终变成了现代西方政治生活中无以根除的“痼疾”与“毒瘤”。

当代中国在中国共产党领导下,一方面通过执政党基于近期与中长期发展目标相结合的国家大政方针和发展战略的科学化谋划和系统化制定,将执政党的作用重点放在把方向、谋大局、定政策、促改革之上,“党中央的建议主要是管大方向、定大战略的”^①;另一方面通过政府将执政党的重大发展方略转化为有效执行的政策体系,将政府的作用重点放在重执行、保落实、优服务、增绩效之上,由此形成了“执政党负责领导与决策—政府负责执行与落实”的党政职责分工且决策与执行高效互动的运作模式。

这种“党政合理分工”的制度化模式,在2018年3月推进的党和国家机构改革中得以正式建立,其核心在于确保党的领导力和政府的执行力。“深化党中央机构改革,要着眼于健全加强党的全面领导的制度,优化党的组织机构,建立健全党对重大工作的领导体制机制,更好发挥党的职能部门作用,推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公,优化部门职责,提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力,确保党的领导全覆盖,确保党的领导更加坚强有力。”“深化国务院机构改革,要着眼于转变政府职能,坚决破除制约使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用的体制机制弊端,围绕推动高质量发展,建设现代化经济体系,加强和完善政府经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护职能,结合新的时代条件 and 实践要求,着力推进重点领域、关键环节的机构职能优化和调整,构建起职责明确、依法行政的政府治理体系,增强政府公信力和执行力,加快建设人民满意的服务型政府。”^②

在此过程中,以执政党领导国家发展面目而出现的“政治”与以政府执行党和国家决策面目而出现的“行政”二者之间,呈现职责划分有分有合、功能取向高度一致、实际运行高度一体化的特征。对此,王岐山同志曾经有个很好的说明“在中国历史传统中,‘政府’历来是广义的,承担着无限责任。

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,人民出版社2020年版,第54页。

^② 《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日第1版。

党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院,在广大群众眼里都是政府。在党的领导下,只有党政分工、没有党政分开,对此必须旗帜鲜明、理直气壮,坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。”^①

与此同时,当代中国的政府在中国共产党的领导下,按照机构职能优化协同高效、中央和地方一盘棋的原则,充分发挥层级化、专业化与理性化的科层制管理优势,通过协调政府与市场、政府与社会、上级政府与下级政府、不同层级与不同地域政府、不同市场主体与不同社会主体、不同公民等行为主体之间的关系,将规划、决策、执行、监督与评估等职能一体化地统一于服务型政府建设的全过程,进而形成了“政治与行政合理分工与高效互动”——“党政机构合理分工”——“各行为主体高效协作”的整体性治理格局,从主体、关系、制度与机制层面建构了当代中国国家治理现代化的行为主体“治理一体化”基础。

(四)“人民利益,至高无上”:当代中国国家治理现代化的利益主体“利益一体化”建构

自古以来,中国的历朝历代执政者都明白一个至关重要的道理——“得民心者得天下,失民心者失天下”,“水可载舟亦可覆舟”。是故,中国古人就一直把民心(人心)作为执政者政绩的最高评判标准。这种民心(人心)既可表现为一种抽象的观念与形象认同,比如对执政者“父母官”“清官”的认同,又可表现为一种具体的物质与文化环境认同,比如“丰衣足食”“政通人和”,且往往呈现由后者决定前者的特征,即“仓廩实而知礼节,衣食足而知荣辱”。这种既包括抽象观念又包括具体物质的民心(人心)特质,是群体生活在长期自然演化过程中由生产方式塑造的政治制度形态及其政治文化形式的自我选择,既被生产方式规约,又被政治制度形态规约,还被政治文化形式规约,乃至被地理环境等自然条件规约。

为满足生于斯长于斯老于斯的生民对“仓廩实、衣食足”“路不拾遗、夜不闭户”的“大同社会”的向往,中国古代历朝历代的执政者围绕人的成长、家庭家族的兴旺、社会的安定、王朝的繁荣这些相互贯通的一体化需求体系,建立了以生老病死、尊老爱幼、徭役赋税、教化抚恤、乡风民俗为核心的包罗万象的社会救助与秩序管理制度,这被认为是“仁政”的基础。这种社会救助与秩序管理制度,属于中国古代历史悠久的“民政”制度的核心内容。中国在西汉和东汉时期,就把户口、风俗、傅籍、更役、乡役、泛役、复除、置三老、赐孝悌力田钱帛、恤鳏寡孤独、恤流民、徙豪族、奴婢、治豪猾、杂录、乡三老、乡亭长、民伍、劝农桑、假民田苑、赐民爵、赐酺、崇孝行、戒奢侈、荒政、禁厚葬、瘞遗骸等列入民政门类,形成关于民政的概念与制度体系。到了清代以后,民政的内涵包括地方行政、警政治安、疆里版图、救灾救济、营缮公用、户口户籍、风教礼俗和卫生防疫等。^②

然而,中国古代的“民政”制度终究是一种基于政治统治策略与宗法社会救济习俗而生的制度设计与社会活动,既受制于王朝统治者的德性认知,又受制于社会生产力的发展水平,还受到家族组织管理水平与区域文化的影响,并没有成为有效支撑中国古代政治制度的社会管理基础,因此长时期处于一种低水平徘徊的境地。也就是说,囿于生产力发展状况、政治制度演化情况、规模国家治理状况、人的认识能力等历史条件所限,古代中国虽创造了璨若星河的中华文明体系,在政治制度体系建构上也一度傲然于世,可到了近代以后渐渐落伍,并让整个国家和民族遭遇到了前所未有的磨难和挑战。

直接促成中国古代的临时性民政救济制度向现代制度化的民生福祉制度转型的动力,来自中国共产党对人民利益的全新认知和制度化设计。1921年中国共产党的成立,是近代中国历史上的大事变,由此带来了中国社会面貌的天翻地覆变化以及中国社会发展形态的全新建构。按照1921年《中

^① 王岐山《构建党统一领导的反腐败体制提高执政能力完善治理体系》,《人民日报》2017年3月6日第4版。

^② 卢谋华《民政概论》(试用教材),民政管理干部学院1984年版,第1页。

国共产党第一个纲领》的规定,中国共产党的理想在于消灭社会阶级区分,建立一个人人平等的社会:“革命军队必须与无产阶级一起推翻资本家阶级的政权,必须援助工人阶级,直到社会阶级区分消除的时候。”^①而且,在马克思主义指导下,中国共产党遵循“没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”的根本宗旨^②,将人民的利益作为建立无产阶级专政的最高指导原则。

在中国新民主主义革命即将取得决定性胜利、新中国即将正式成立之前,毛泽东同志在总结中国共产党成立二十八周年的基本经验时,把“保护人民利益”作为中国共产党建立人民民主专政的根本目的。“我们现在的任务是要强化人民的国家机器,这主要地是指人民的军队、人民的警察和人民的法庭,借以巩固国防和保护人民利益。以此作为条件,使中国有可能在工人阶级和共产党的领导之下稳步地由农业国进到工业国,由新民主主义社会进到社会主义社会和共产主义社会,消灭阶级和实现大同。”^③

1954年9月,在新中国第一部宪法正式通过之前,刘少奇同志对于人民代表大会制度立基人民利益、整个宪法体现人民利益根本性质的特点,做了提纲挈领的说明“人民的共同利益和统一意志,是人民代表大会和一切国家机关工作的出发点。因此,在这一切国家机关中,也就能够在民主的基础上形成人民的政治一致性。”^④这标志着人民利益作为最高法则进入到了国家的根本大法宪法层面。

基于人民利益的思考,新中国成立后召开的第一次全国民政会议,将民政工作任务的范围覆盖了民主建设、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设、宗教和侨务等广泛领域。^⑤更值得重视的是,源于中国古代的民政思想与民政制度,在建国后更是成为“政权建设的一部分、社会保障的一部分、行政管理的一部分”^⑥还发挥了“民政工作就是做人的工作(毛泽东语)”“民政部门就是人民群众的组织部”“人民群众有什么困难,有什么问题,就找民政部门(朱德语)”“民政部门是上为中央分忧,下为群众解愁(陈毅语)”^⑦的服务群众、调解纠纷、加强联系、增进感情、提升认同等独特作用,并推动“民政”与“政治”“行政”一起成为当代中国国家治理现代化“三政”框架的有机组成部分,还在随后的发展进程中实现了从单一行政管理到既包括行政管理又包括政权建设^⑧、从福利救济到权利保障、从管理到服务、从大民政到大民生、从工作体系到理论体系的历史性转变,同时推动了当代中国国家治理现代化的多元主体“政治一体化”与行政主体“治理一体化”进程始终是建立在中国共产党领导的利益主体“利益一体化”基础之上。

中国共产党按照“人民利益至高无上”的根本法则,通过党领导人民建立国家、治理国家、发展国家,将人民利益、国家利益与执政党利益三者有机统一于中国社会主义现代化历史进程中,建立了实现人民利益的“政治一体化”与“治理一体化”制度保障体系;与此同时,中国共产党将人民利益作为

① 《中共中央文件选集(1921-1925)》第一册,中共中央党校出版社1989年版,第3页。

② 《马克思恩格斯选集》第一卷,人民出版社2012年版,第413页。

③ 《毛泽东选集》第四卷,人民出版社1991年版,第1476页。

④ 全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编《人民代表大会制度重要文献选编(一)》,中国民主法制出版社、中央文献出版社2015年版,第215页。

⑤ 卢谋华《民政概论》(试用教材),民政管理干部学院1984年版,第7页。

⑥ 卢谋华《民政概论》(试用教材),民政管理干部学院1984年版,第7-9页。

⑦ 卢谋华《民政概论》(试用教材),民政管理干部学院1984年版,第11页。

⑧ 从传统民政事务与民政制度转化而来的现代民政,虽新增了行政管理的职能以及国家政权建设的功能,但民政所提供的公共服务与社会保障职能属于大民生范畴(亦属于人的需求范畴,只不过用“公共产品”与“公共服务”等现代术语表达而已),且这种民政还具有独特的“办事服务、分忧解愁”等情感治理作用。是故,本文所说的“民政”,更多的是取其“民生福祉”以及“情感治理”的内涵。

治国理政的根本出发点和落脚点,不断解放和发展生产力,通过创造更加充裕的物质生活和更加丰富的精神生活来满足人民不断增强的对美好生活的向往,既有效地接续了千百年来中国人期待“过上好日子”之“天下大同”梦想,又营造了人民衷心拥护中国共产党长期执政的发展力、绩效力和信心力基础,从而创造了基于人民与国家(政府)和执政党之间长期互信,执政党和国家、政府通过系统均衡高质量的发展拥有深厚执政资本的人心政治新形态。

四、结语:重构当代中国国家治理现代化的新型发展范式

实现现代化、过上好日子,是人类社会的共有梦想。然而,如何实现人类社会现代化发展模式从线性单一领域非均衡化发展模式向复合性多领域统筹化发展模式的转型,建构以人的需求为基点,将人的发展与社会的发展、国家的发展、世界的发展有机地统合起来的可持续发展观与制度体系,尚需要人类社会各个国家和共同体携起手来,进行持续艰辛的探索与共建共享的合作。

通过重新理解政治与行政的作用,重新挖掘民政的思想,本文重建了人民、国家、政府和政党(执政党)四者间的关系内涵,分析了中西方关于四者关系的制度设计的性质差异,重点考察了当代中国“党领导国家治理现代化”内生逻辑所内蕴的国家治理现代化“三政框架”的真谛,形成了一个关于当代中国国家治理现代化的新型理论分析范式。

基于政治、行政与民政“三位一体”的当代中国国家治理现代化“三政”框架的有效运行,尚需建立与之相匹配的“政治引领行政”“行政提升绩效”“民政保障福祉”“组织起来发挥合力”的中国特色国家治理现代化运行机制体系。简言之,所谓“政治引领行政”,是指通过政治确保行政的方向、政治督导行政的执行、政治响应行政的需求,全面提升国家治理现代化的价值性基础;所谓“行政提升绩效”,是指通过积极行政、有效行政、整体行政,提升行政的回应度与服务质量,全面提升国家治理现代化的绩效性基础;所谓“民政保障福祉”,是指以人民利益和人民需求为基点,根据生产力发展状况与经济社会发展水平,不断拓展民政所内蕴的民生福祉范围和内容,推进民生福祉的标准化、均等化、制度化、法制化和多样化、品质化、情感化进程,全面提升国家治理现代化的信心力基础;所谓“组织起来发挥合力”,是指充分发挥组织“是理论与实践之间的中介形式”,^①通过组织将国家、政府、政党、团体、人民等所有主体有效组织起来,以组织肩挑“人”与“制度”的方式,并以组织的主体性、先进性、能动性、生命性和引领力、行动力、协作力、情感力等,建构政治、行政和民政的合力基础,全面提升国家治理现代化的组织性基础。

基于政治、行政与民政“三位一体”的国家治理现代化“三政”框架及其运行机制体系,综合反映的是国家治理现代化的价值性、绩效性、信心力和组织性基础建构,既为构建合力发展导向的国家治理现代化新型发展范式提供了理论资源基础与实践绩效支撑,又为人类社会的现代化发展创造了一种集公共权力制约、公民权利维护、公共利益分配、公共精神提升“四公”目标于一体的新型文明发展形态。□

(责任编辑:张震)

^① 卢卡奇《历史与阶级意识》杜章智等译,商务印书馆1999年版,第401页。

本刊特约作者 何大安、唐亚林



何大安，浙江工商大学人文社会科学资深教授、应用经济学一级学科博士点学术委员会主任、经济学部主任，阿里巴巴集团第三届学术委员会委员，享受国务院特殊津贴，浙江省有突出贡献的中青年专家。主要研究领域为投资运行机理、产业组织、政府产业规制、商贸流通、理性行为及其决策等。在上海三联书店、上海人民出版社编辑的《当代经济学文库》独立出版专著3部，在《中国社会科学》《经济研究》等期刊上独立发表学术论文100余篇。提出过“投资流向与产业结构调整共异向”“投资流向陷阱”“投资传导循环”“有限理性的实现程度”“理性选择向非理性选择转化”等概念。接受过《光明日报》的名家访谈栏目的专访和《学术月刊》中青年经济专家栏目的教授访谈。多次获得浙江省哲学社会科学优秀科研成果一等奖。



唐亚林，复旦大学国际关系与公共事务学院二级教授、博士生导师，大都市治理研究中心主任，《复旦城市治理评论》联合主编，教育部2006年“新世纪优秀人才支持计划”入选者。主要研究领域为中国政府与政治、比较政府与政治、城市治理与区域一体化、地方政府与地方治理等。代表性著作有《当代中国政治发展的逻辑》《区域治理的逻辑：长江三角洲政府合作的理论与实践》《社区治理的逻辑：城市社区营造的实践创新与理论模式》《文化治理的逻辑：城乡文化一体化发展的理论与实践》；代表性论文有《中国式民主的内涵重构、话语叙事与发展方略》《权力分工制度与权力清单制度：当代中国特色权力运行机制的建构》《使命-责任体制：中国共产党新型政治形态建构论纲》等。近年来提出的原创性学术概念或理论范式主要包括：“圈层包容共生式需求观”“使命型政党/政治”“结构性权力与功能性权力制约模式”“使命-责任体制”“政党主体理性”“党兴国体制”“区域中国”“党性人假设”“网络化治理范式”“委托-信心制”等。