

§ 中国共产党百年: 革命与治理 §

百年中国共产党的独特性再认识

——基于治理型政党的视角

郭定平

摘要: 在中国共产党迎来百年华诞之际,从治理型政党的视角重新认识中国共产党的独特性有助于正确把握中国特色社会主义的制度优势,增强制度自信。在领导革命、建设和改革的百年征程中,中国共产党经历了从革命型政党到革命型执政党、再到治理型政党的转变。在坚持和加强党的全面领导新时代,中国共产党治国理政就是一种党领导的多党合作、多元主体共同参与的政党中心的复合型治理,具体体现在国家治理、社会基层治理、国企公司治理等方面。为了加强治理型政党建设,实现党的全面领导与国家治理体系的有机统一,中国共产党治国理政必须走制度化、法治化、规范化道路。

关键词: 治理型政党; 中国共产党; 国家治理; 制度体系; 依法治国

中图分类号: D20, D035.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2021) 02-0005-09

中国共产党在领导中国革命、建设和改革的曲折历程中创造了无数彪炳史册的人间奇迹,并在百年华诞之际成功实现了全面建成小康社会的宏伟目标。立足中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,中国共产党乘势而上开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。由于传统的政党理论和当代的治理理论来源于西方的历史经验,无法充分认识和科学解释中国共产党的发展独特性和制度优越性,本文拟从治理型政党的新视角,探索中国共产党发展壮大的历史逻辑和治国理政的成功密码,以期对推进中国国家治理体系和治理能力现代化有一定启示。

一、认识中国共产党独特性的新视角

进入新世纪以来,随着中国经济的快速发展和中国国际地位的大幅提升,中国共产党作为中国改革开放和社会主义现代化建设事业的领导核心再次引起国内外高度关注,成为人们探索中国崛起之谜的关键。江泽民提出的“三个代表”重要思想着重回答了“建设什么样的党、怎样建设党”的问题,不仅大力推进了党的建设新的伟大工程,而且有力推动了中国共产党的复兴。2012年党的十八大之后,坚持和加强党的全面领导成为新时代的最强音。习近平总书记在十九大政治报告中明确指出,“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导,党是最高政治领导力量”,并要求“坚持党对一切工作的领导”。^① 2019年党的十九届四中全会通过了《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》,对坚持和完善党的领导制度体系进行了全面部署,要求把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节。这就进一步掀起了中国共产党研究的新高潮。

在如雨后春笋般的众多研究中,重新认识中国共产党的独特性无疑是最重要的时代主题。这不仅

作者简介: 郭定平,复旦大学国际关系与公共事务学院教授(上海 200433)

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“坚持和完善党的领导制度体系研究”(20ZDA013)

^① 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》,《习近平谈治国理政》第3卷,北京:外文出版社,2020年,第16页。

因为中国共产党是当今世界最大规模的政党,在一个超大规模的国家执政长达 70 余年,如果要理解 1921 年特别是 1949 年之后的中国以及中国与世界的关系,就必须从认识中国共产党的独特性着手。更为重要的是,中国共产党在领导中国革命、建设和改革过程中自身不断经历重大变革,从局部执政到全面执政,从战争与革命年代以军事与政治斗争为主,到和平与发展时期以经济建设为中心,党的组织规模日益壮大,领导制度不断完善,执政能力显著提升。随着党的目标任务、地位作用、组织体制、领导方式等的不断变化,中国共产党研究就必须具有新的视角,必须重新认识中国共产党独特性。这种对党的独特性再认识是一个无止境的过程,一方面中国共产党是不断变化发展的,具有与时俱进的品格,有时这种变化还是急剧的、全面的、彻底的,具有自我革命的毅力和勇气;另一方面人的认识总是有限的、不完整和不完善的。正如毛泽东曾经指出的那样,人们的认识运动是没有完成的,“客观现实世界的变化运动永远没有完结,人们在实践中对于真理的认识也就永远没有完结”。^① 改革开放以来,特别是中国特色社会主义进入新时代以来,中国共产党治国理政取得了大量新成就,出现了许多新特点,迫切需要从新的视角重新认识中国共产党的独特性。

但是,现有的中国共产党研究中明显存在一些不足之处,概括来说主要有两大方面。一方面,基于传统的政党概念和理论进行的研究严重不符合中国实际,经常把中国共产党与某些外国政党混为一谈,有时甚至有误解和曲解之嫌。从整体上来看,传统的政党研究大多遵循迪韦尔热、萨托利的学术传统,将政党看作社会部分利益的代表,以政党数量和竞争程度两个维度来对各个国家的政党制度进行类型分析,并特别重视政党在民主政治发展中的作用,是一种典型的民主中心论与选举中心论的政党研究。著名的民主研究和政党研究专家萨托利就认为“政党是由在选举中提出的正式标识来辨别身份的、能够通过选举(自由的或不自由的)提名候选人占据公共职位的政治集团。”^② 由此来看,政党主要是一种选举组织,很多政党研究着重于选举研究。根据这种政党概念和政党制度理论对中国共产党的研究具有先天缺陷,这些研究者先验地假设一党制国家缺乏政治合法性,始终处于不稳定状态,最终会走向衰败或转型为西方式的多党制。面对中国的改革创新和发展进步,一些西方学者不得不承认中国共产党本身具有应对变化的调适能力,并通过积极主动的制度改革进一步巩固党的执政地位。^③ 但是他们均不能理解中国共产党的独特性,也不认可中国共产党的领导制度,认为调适只是一种权宜之计。

另一方面,基于过去革命时期政党概念和理论进行的研究无法解释中国共产党的自我革命和巨大进步,无法满足新时代的发展要求,更不能充分阐释中国共产党治国理政的崭新实践。中国共产党自成立伊始就明确宣布是无产阶级的先锋队,要通过组织工农群众实行社会革命,推翻资本家阶级的统治;随后在中国共产党第二次全国代表大会宣言中提出了打倒军阀、建设国内和平,推翻国际帝国主义的压迫、实现国家独立,完成国家统一、建立真正民主共和国,渐次实现共产主义的宏伟目标。进入新世纪后,我们党修改章程并明确规定,中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队。基于此,近年来关于中国共产党先进性、先锋队性质的研究,关于中国共产党的使命型政党性质的研究相继出现,试图为新时代全面从严治党、坚持和加强党的全面领导提供学理支撑。例如,汪仕凯通过分析先锋队政党的治理逻辑对全面从严治党进行了理论透视,认为先锋队是对中国共产党内在性质的集中概括,先锋队性质是全面从严治党的内在依据,全面从严治党将强化共产党的先锋队性质,并能够改善党的领导方式与执政方式。^④ 唐皇凤从政党类型学研究谱系中重新理解和定位中国共产党,认为使命型政党是具有先进的理想信念和坚定的政治立场,将主动承担历史使命和切实履行政治责任视为组织激励和行为动力之根本源泉的先锋型政党,中国共产党具有使命型政党

① 毛泽东《实践论》,《毛泽东选集》第 1 卷,北京:人民出版社,1991 年,第 296 页。

② G. 萨托利《政党与政党体制》,王明进译,北京:商务印书馆,2006 年,第 95 页。

③ 沈大伟(David L. Shambaugh):《中国共产党:收缩与调适》,吕增奎、王新颖译,北京:中央编译出版社,2012 年,第 5-11 页。

④ 汪仕凯《先锋队政党的治理逻辑:全面从严治党的理论透视》,《政治学研究》2017 年第 1 期,第 26-39 页。

的典型特质，已经创造了执政党建设的中国范式。^①唐亚林、李海青等政治学者也从多种角度对使命型政党的性质、特点、作用进行了论述。从上述分析可以看出，这些关于中国共产党的先锋队政党性质、使命型政党类型的研究均从一个特定角度揭示了中国共产党的组织独特性和制度优越性，有助于加深我们对党的强大组织力和生命力的认识。但是，这些研究明显都局限在党的建设层面，无法准确说明百年大党的巨大转变，无法充分解释党的全面领导及其与国家治理的关系，更不能揭示新时代中国共产党治国理政的丰富内涵。

鉴于上述，本文提出从治理型政党的新视角分析中国共产党从革命党到执政党的转变，并考察百年未有之大变局下、两个一百年交汇点上中国共产党的历史发展独特性和治国理政新内涵。需要说明的是，治理型政党并不是这里首创的概念。罗峰早在2009年就运用了治理型政党的概念，认为这是政党与其他主体保持一种合作、协商和对话的关系，进而推进公共事务的妥善解决。^②随后杨涛用此概念探讨城市基层党组织与社会组织的关系重构及其对政党权威再生产的作用。^③很显然，他们都是基于西方狭义的治理概念理解和运用治理型政党，着重强调执政党与其他社会组织的合作关系。本文旨在将治理型政党拓展为比较政治学的新概念，强调政党的治理取向，认为它是当代政党发展的新阶段，是政党随着社会经济的发展在国家治理和社会治理中发挥领导作用的新类型。在重新认识中国共产党独特性的过程中引入治理型政党的新视角主要基于如下理由。

第一是当代世界政党政治发展的普遍趋势。早期西方政党只是基于社会阶级利益分化而形成的一种社会政治组织，它们开展政治斗争，攫取政府公职，并通过公共权力的行使谋求特定的利益，有时甚至表现为一种赤裸裸的集团分利与政治分肥。现代政党政治的制度化与法治化程度不断提高，政党不仅是一种社会利益的代表和国家与社会的中介，更是逐渐演变为一种国家治理主体，具有明确的法律地位。凯尔森在论述国家理论时指出“鉴于政党在立法和行政机关选举中所扮演的决定性角色，所以通过调整它们的章程而使其成为国家机关也是有根据的。”^④20世纪末期，卡茨和梅尔敏锐地观察到西方政党模式的转型和一种“卡特尔”政党的出现，这种政党逐渐脱离社会，向国家靠拢和渗透，成为一种准国家机构，从而在国家治理方面发挥更大的作用，因此他们认为“现在几乎所有主要政党都可以被看作是一种治理型政党。”^⑤这种政党政治的新发展迫切需要在政党研究中引入新的研究视角。

第二是中国共产党领导革命、建设和改革的经验结晶。无产阶级政党在发动革命、夺取政权之后均应该马上开始国家治理的崭新事业。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中扼要阐述了无产阶级政党进行国家治理的基本任务，认为无产阶级在巩固自己的政治统治的同时就必须尽可能快地增加生产力的总量。列宁在领导俄国十月革命取得胜利后迅速着手社会稳定、经济恢复、改善民生等国家建设工作。中国共产党自诞生之日起就秉持为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心和使命，在从局部执政到全面执政的各个历史时期均强调谋求民族独立与国家富强、发挥国家治理的作用。在新中国成立前夕举行的中国共产党七届二中全会上，毛泽东就提出“在革命胜利以后，迅速地恢复和发展生产，对付国外的帝国主义，使中国稳步地由农业国转变为工业国，把中国建设成为一个伟大的社会主义国家。”^⑥中国共产党在诞生以来的百年征程中，在不同的历史时期由于时代背景和历史任务不同总体上呈现出不同的特征。在1921—1949年领导中国革命取得胜利，推翻旧政权，建立新中国，

① 唐皇凤 《使命型政党：执政党建设的中国范式》，《浙江学刊》2020年第1期，第69-79页。

② 罗峰 《嵌入、整合与政党权威的重塑——对中国执政党、国家和社会关系的考察》，上海：上海人民出版社，2009年，第210-211页。

③ 杨涛 《治理型政党与政党权威的再生产》，《西南交通大学学报》2012年第5期，第93-98页。

④ 凯尔森 《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，北京：中国大百科全书出版社，1996年，第326页。

⑤ Richard S. Katz and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics*, Vol. 1, January, 1995, pp. 15-17.

⑥ 毛泽东 《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》，《毛泽东选集》第4卷，北京：人民出版社，1991年，第1437页。

中国共产党表现为一种革命型政党;在 1949—1978 年领导建立新中国并开启全面执政,但是由于经验不足和国内外环境的压力,继续沿用革命的思维方式和运动手段,因而表现为一种革命型执政党;1978 年之后中国共产党领导改革开放和社会主义现代化建设事业,坚持以经济建设为中心,在调整和优化执政党、国家与社会关系的基础上,不断改革和完善党的领导制度和执政方式,治理型政党的特征日益凸显。

第三是中国新型政党制度的比较优势。世界政党制度种类繁多,从根本上来说可以区分为竞争型和非竞争型两大类,具体代表分别是西方国家以多党竞争为主的政党制度和中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。对于西方的多党竞争制度,英国著名政治学者布赖斯早就观察到党派政治中无休止的争论和故意的反对,并尖锐指出“他们反对的动机就是想把敌党的内阁推翻了,而自己爬上台来。这样一来,国会就变作战场了;国会争论也不过在朝党和在野党间继续不断地相互攻击罢了。国家的福利已抛在九霄之外了。”^①特别是在当今西方各国民粹主义和认同政治泛滥的情况下,党派竞争更是经常加剧社会撕裂和政治危机。美国的特朗普政府在应对新冠肺炎疫情的过程中以党派划线、党同伐异,只顾选举造势,不管百姓死活,致使美国的疫情严重失控,并造成巨大灾难。因此,在西方多党竞争体制下,政党的治理效率较低。在英美资本主义国家,长期以来社会自治和市场调节发挥了很大作用,但是在社会严重撕裂和资本大肆扩张的情况下,优良有效的国家治理自然无法得到保障。比较而言,中国的新型政党制度既有中国共产党的集中统一领导,又有各个民主党派的参政议政、民主监督,因此能够真实代表最广大人民根本利益和各族各界根本利益,能够团结带领全国人民为着共同目标而奋斗,能够通过制度化、程序化、规范化的安排集思广益、推动决策科学化民主化。^②由此可见,虽然治理型政党正在成为世界政党发展的一种趋势,但只有中国共产党的治理型政党特质最为明显,因而从治理型政党的视角研究中国共产党的独特性将更为合适、贴切和有效。

二、作为治理型政党的中国共产党独特性

治理作为一种政治理论在 20 世纪末期开始兴起并迅速传入中国,对中国社会科学研究产生了巨大影响。治理研究的著名专家罗西瑙专门论述了治理与政府统治的区别,认为政府统治意味着由正式权力和警察力量支持的活动,而治理则主要由共同的目标所支持,不一定依靠强制力量;与政府统治相比,治理是一种内涵更为丰富的现象;治理包括政府机制,同时也包含非正式、非政府的机制。^③敬义嘉分析了治理主体的复合性特征,其中既有各种政府机构,也有各类企业、非营利组织、社区组织、志愿者团体等,并认为近年来公共领域最显著的发展趋势就是“非国家的治理主体以各种方式加入到公共秩序与公共服务的提供中来”。^④在借鉴吸收治理理论的基础上,治理型政党强调政党的治理取向,认为在中国共产党治国理政过程中需要发挥国家与社会、政府与市场、执政党与参政党等多元主体的作用。与此同时,在推进国家治理现代化过程中必须坚持和加强党的全面领导,发挥党的领导核心作用。这是治理型政党的中国特色之所在。正如习近平所说“国家治理体系是由众多子系统构成的复杂系统。这个系统的核心是中国共产党,党是领导一切的,人大、政府、政协、法院、检察院、军队,各民主党派和无党派人士,各企事业单位,工会、共青团、妇联等群团组织,既各负其责,又相互配合,一个都不能少。”^⑤由此可见,中国的国家治理就必然是一种中国共产党领导的多党合作、多元主体共同参与的政党中心的国家治理。^⑥

① 詹姆斯·布赖斯《现代民治政体》上,张慰慈等译,长春:吉林人民出版社,2001年,第117页。

② 习近平《论坚持党对一切工作的领导》,北京:中央文献出版社,2019年,第242页。

③ 詹姆斯·N. 罗西瑙《没有政府的治理》,张胜军、刘小林等译,南昌:江西人民出版社,2001年,第4-5页。

④ 敬义嘉《合作治理——再造公共服务的逻辑》,天津:天津人民出版社,2009年,第172-173页。

⑤ 习近平《论坚持党对一切工作的领导》,北京:中央文献出版社,2019年,第9-10页。

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,第13-22页。

中国共产党的这种治理型政党特质并不是与生俱来的，也不是全面执政就会自然形成的。在中华人民共和国成立之后，中国共产党从局部执政走向全面执政，并逐步建立了对国家政治、经济、社会、文化等一整套高度集中的领导体制。由于受到国际冷战格局和国内“左”倾思想的影响，党的一元化领导慢慢变成了党政不分、以党代政，甚至在有的场合变成了党委书记的个人领导。在党的一元化领导体制下，党政一体化、政经一体化、政法一体化、政社一体化现象日益突出。名义上是为了加强党的领导，但是由于党管了许多不该管、管不了也管不好的事情，实际上是削弱了党的领导，当然也使国家治理绩效受到严重影响。改革开放以后，在改革和完善党和国家领导制度的过程中，中国的各级国家政权机关得到了恢复和发展，并在社会经济发展中发挥了越来越大的作用。特别引人注目的是，从党的十一届三中全会伊始，中国共产党就开始注重发挥市场的作用，在1992年邓小平南方谈话之后更是明确提出了建立社会主义市场经济体制的改革目标，让市场在资源配置中发挥决定性作用。与此同时，中国共产党出台一系列政策鼓励社会组织的发展，注重培育社会力量，中国的民间社团随着市场经济的发展得到快速成长。随着市场经济的发展和社会力量的成长，中国共产党始终注重正确处理国家与社会、政府与市场的关系问题，并在它们之间寻求平衡。正是在此过程中，中国共产党在坚持和加强全面领导的同时，促进并实现了自身的治理转向，在总揽全局、协调各方的原则下支持各级各类国家政权机关、各民主党派、各企事业单位、各社会团体独立履行自己的职能，发挥各自的作用。中国共产党的治理型政党特征逐渐凸显，并成为其独特性的主要内涵。

在这种中国特色的治理型政党的视角下，中国共产党治国理政就必然是一种多主体参与，包括治党治国治军、改革发展稳定、内政外交国防多方面内容的复合型治理，为此必须在党的领导下不断调整 and 正确处理政党与国家、国家与社会、政府与市场的关系。作为治理型政党的中国共产党独特性就具体体现在党领导下的国家治理、社会基层治理、国企公司治理等主要方面。

第一是加强党的领导与国家治理，推动形成强政党与强国家。这里的国家治理主要是指通过国家政权机关实施的治理。中华人民共和国成立后，中国共产党逐步建立了领导国家政权机关的一整套制度，并随着历史发展不断进行改革和完善。改革开放初期，在反思“文化大革命”的基础上，我们对党和国家领导制度的改革进行了大胆的探索和实践，在进一步发挥社会主义制度优越性的同时，也遭遇了一些意想不到的问题。例如，在片面强调党的政治领导、推进党政分开的过程中就出现了弱化、虚化党的领导的偏向。党的十八大以来，在坚持党对一切工作的领导原则下，党对国家政权机关的领导普遍得到加强。与此同时，注重依照法律法规发挥各级国家政权机关的重要作用，并加强党的领导与国家政权机关的有机统一。2013年11月中共十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，同年12月30日中央全面深化改革领导小组正式成立，负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实，是新时代更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用的一项重大制度创新。2018年3月，中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》，决定将中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央财经领导小组、中央外事工作小组均改为委员会。这些委员会集中了中央层面的党政军各大机构的相关负责人，是中国共产党在治国理政过程中坚持党的全面领导与支持国家政权机关发挥作用的重要制度安排。党的十八大以来加强党的全面领导的另一项重要举措是规范与强化党组制度。新修订的党章明确规定，在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中，可以成立党组，发挥领导核心作用。随后制定和颁布了党的历史上第一部《党组工作条例》。在建章立制的同时，党组在坚持和加强党的集中统一领导方面的作用也不断得到增强。中央政治局常委会每年召开会议，专门听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组汇报工作，创造了党的领导与国家治理的新形式，推动形成了一种强政党与强国家的新关系。

第二是加强党的领导与社会基层治理，推动形成强政党与强社会。社会基层治理是国家治理的重要方面，是中国共产党广泛联系群众、巩固执政基础的重要阵地。随着改革开放的深入和市场经济的发展，中国城乡基层社会均发生了重大变化，农村的人民公社体制解体后开始推行村民自治，城市单

位体制消解过程中社区建设蓬勃兴起。为了维护社会稳定、化解社会矛盾、加强社会服务,中国共产党在领导和推动社会基层治理方面进行了不懈努力。1997 年中共上海市委发布了《关于加强和改进社区党的建设工作的若干意见》,明确提出“形成以街道党工委为核心,居民区党支部为基础,社区内各类党组织联动为网络,社区内的党员为主体,各类社会团体及居民群众共同参与为依托的大党建新格局”。^① 在全国各地探索与经验积累基础上,2004 年 10 月,中共中央组织部发布《关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》,明确规定凡有三名以上正式党员的社区,都要单独建立社区党组织;尤其要重视及时在城市新区、开发区和新建居民区建立社区党组织的工作;不断加大在新经济组织、新社会组织中建立党组织的工作力度。该意见规定街道党(工)委和社区党支部(总支、党委)是街道、社区各种组织和各项工作的领导核心。^② 随后,一种党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会基层治理体系逐渐形成,其中强政党与强社会的有机互动是基层社会有效治理的核心。2021 年 1 月 28 日,中共中央政治局审议通过《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,要求加强党对基层治理的领导,将基层组织的政治优势、组织优势转化为治理效能,加强基层政权治理能力建设,健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系,为进一步完善社会基层治理提供了根本遵循。

第三是加强党的领导与国企公司治理,推动形成强政党与强市场。国有企业是中国特色社会主义的最大特色之一。改革开放以来,我们在推行社会主义市场经济改革过程中,始终坚持和不断完善党对国有企业的领导,进行了大量卓有成效的探索。一方面,必须推动国有企业深化改革,提高经营管理水平,加强政府对国有资产的监管,逐步建立现代企业制度,完善公司治理。另一方面,必须加强和完善党对国有企业的领导,加强和改进国有企业党的建设。坚持党的领导、加强党的建设,是我国国有企业的光荣传统和独特优势。坚持党对国有企业的领导,就是要发挥企业党组织的领导核心和政治核心作用,保证党和国家方针政策、重大部署在国有企业贯彻执行;坚持服务生产经营不偏离,确保国有资产保值增值;坚持党管干部,努力培养一批高素质国有企业领导人员队伍;加强国有企业基层党组织建设,发挥党支部的战斗堡垒作用,为做强做优做大国有企业提供坚强组织保证。2016 年 10 月 10 日,习近平总书记在全国国有企业党的建设工作会议上的重要讲话中强调指出,坚持党对国有企业的领导是重大政治原则,必须一以贯之;建立现代企业制度是国有企业改革的方向,必须一以贯之。中国特色现代企业制度,“特”就特在把党的领导融入公司治理各环节,把企业党组织内嵌到公司治理结构之中,明确和落实党组织在公司法人治理结构中的法定地位。^③ 党对国有企业的领导就是要处理好党组织与其他各个治理主体的关系,形成各司其职、各负其责、协调运转、有效制衡的公司治理机制。

三、治理型政党建设的新路径

无论是从马克思主义的政党学说还是从中国共产党的历史经验来看,坚持党的全面领导是中国共产党治国理政的必然要求。但是在实践过程中,如何处理党的领导与国家治理之间的关系一直是个有待完善的问题。在中国共产党领导的革命、建设和改革过程中,既有“以党治国”的历史影响,又有“党政不分、以党代政”的深刻教训,还有党政分开的改革探索,因而表现为党政关系的分分合合,有学者甚至将这种历史现象描述为“缩党扩政”或“扩党缩政”。^④ 其中的根本问题就是,要么

① 中国城市社区党建研究课题组编《中国城市社区党建》,上海:上海人民出版社,2000年,第27页。

② 中共中央办公厅法规局编《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》下,北京:法律出版社,2017年,第798-802页。

③ 习近平《坚持党的领导、加强党的建设是国有企业的独特优势》,《习近平谈治国理政》第2卷,北京:外文出版社,2017年,第175-178页。

④ 吕增奎《执政的转型:海外学者论中国共产党的建设》,北京:中央编译出版社,2011年,第295-296页。

食洋不化，把中国共产党与西方政党混为一谈；要么固步自封，沿袭革命战争年代的老套做法。1997年党的十五大提出了依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略，要求把党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。^① 2002年党的十六大进一步提出发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。2017年在党的十九大政治报告中，习近平总书记再次强调“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是社会主义政治发展的必然要求”。^② 这样，我们就跳出了多年来要么党政合一、要么党政分开的二元对立逻辑，找寻到了构建执政党与国家治理之间新型关系的具体路径。这就是，既加强党的全面和集中统一领导，又支持国家政权机关和社会经济组织依法依规履行职能、开展工作、发挥作用，做到两个方面的有机统一和协调运作。作为治理型政党的中国共产党独特性就是这种有机统一的具体体现。

但是，由于党内思想不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题仍然存在，也由于党的领导方式和执政方式还存在不够科学、不够规范的状况，当然也有国内外的新情况新挑战，中国共产党的治理型政党特质和职能并未得到充分体现和发挥。因此，加强治理型政党建设是建设社会主义现代化国家、实现第二个一百年奋斗目标的一项紧迫任务，具体包括如下方面。

第一是执政党建设，坚持全面从严治党，深入推进党的建设新的伟大工程，努力建设世界上最强大的马克思主义执政党。在全面从严治党过程中，坚持把党的政治建设摆在首位，同时协调推进党的思想建设、组织建设、作风建设、廉政建设。党的政治建设是党的根本性建设，决定党的建设方向和效果。保证全党服从中央，坚持党中央权威和集中统一领导，是党的政治建设的首要任务。全面建立健全中国共产党巡视巡察工作制度，对于正风肃纪、反腐倡廉发挥了极大推动作用。2015年8月《中国共产党巡视工作条例》（修订稿）制定发布，2017年5月《中国共产党巡视工作条例》再次修订，强调要对“落实全面从严治党主体责任和监督责任等情况进行监督”。巡视巡察制度中的一些特别制度设计，割断了监督者与被监督者的利益关系，有效地解决了“一把手”监督难的问题，提高和改善了监督效能。2016年10月，党的十八届六中全会明确了习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，有利于保证党的团结和统一。在全面从严治党的过程中，注重提高党的全面执政能力，增强党的全面领导的本领，为坚持和加强党的全面领导提供强大的支持和有力的保障。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把抓全党同志特别是领导干部的学习作为治国理政的一条成功经验，不断提升党的全面领导的能力和水平。中央政治局以身作则、率先垂范，坚持进行集体学习；各级领导干部利用党校、行政学院、干部学院以及其他高等院校参与、组织、举办了大量的干部教育培训活动，对于改善知识结构，提高执政能力，坚持和加强党的全面领导发挥了重大作用。

第二是坚持依规治党和依法治国，建设社会主义法治国家，推动依规治党与依法治国相互配合、有效衔接。改革开放以来，随着中国特色社会主义法律体系的建立和完善，中国共产党的领导在国家宪法和其他各种法律规章中均得到进一步体现。2018年3月11日，第十三届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》规定，在宪法第一条第二款“社会主义制度是中华人民共和国的根本制度”之后增加一句“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。除了在宪法序言中多次强调“中国共产党领导”之外，这是在宪法的正式条文中明确规定“中国共产党领导”，进一步凸显了党的领导根本制度特征和坚实法治基础。在新时代加强党的全面领导、完善党的领导制度过程中，我们开始制定和修改有关法律法规，明确规定党领导相关工作的法律地位，把坚持党的全面领导的要求载入人大、政府、法院、检察院的组织法，载入政协、民主党派、工商联、人民团体、国有企业、高等学校、有关社会组织等的章程。与此同时，在党领导中国人民建立新中国、建立新的法

① 江泽民 《江泽民论中国特色社会主义》（专题摘编），北京：中央文献出版社，2002年，第327页。

② 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》，《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第17页。

律制度之后,中国共产党、党的各级组织、党的干部和所有党员都必须遵守宪法和法律、在宪法和法律的范围内行事。对此,国家宪法法律和党内规章都有明确具体规定。宪法第五条规定,中华人民共和国实行依法治国,一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。中国共产党党章规定,党必须在宪法和法律范围内活动,对于严重触犯刑律的党员必须开除党籍。2016年10月27日,中共十八届六中全会通过的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》规定,党的各级组织和领导干部必须在宪法法律范围内活动,增强法治意识、弘扬法治精神,自觉按法定权限、规则、程序办事,决不能以言代法、以权压法、徇私枉法,决不能违规干预司法。但是,在党的领导法规中,专门化、系统化的领导法规依然相对较少,特别是在中国共产党治国理政、领导国家治理与社会经济治理方面的专门法规有待进一步补充和加强。

第三是有序推进党和国家领导制度改革,加强制度体系建设,促进党的领导制度体系与国家治理体系相互嵌入、形成合力。1980年8月18日,邓小平在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中强调指出“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^①此后,我们在政治体制改革和国家制度建设方面进行了持续不断的努力和探索,并取得了显著成就。党的十八大以来,我们党把制度建设摆在更加突出的位置,开始提出并着力推动党和国家的制度体系建设。习近平总书记在主持十八届中央政治局第一次集体学习时就强调指出“我们要坚持以实践基础上的理论创新推动制度创新,坚持和完善现有制度,从实际出发,及时制定一些新的制度,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,使各方面制度更加成熟更加定型。”^②在中国共产党和国家领导制度体系中,中国共产党从中央到地方均建立了党的各级委员会,发挥着党的领导核心作用,形成了完整的组织体系和领导制度体系。党的各级委员会成员均包括了同级人大、政府、政协等各政权机关、各人民团体、各企事业单位的主要负责人。中国共产党对国家事务的领导也具体通过领导小组(委员会)、党组等制度形式实现。由此形成了中国特色的党政分工合作体制,这是中国共产党作为治理型政党的独特性的重要体现。2018年3月,中共中央印发了《深化党和国家机构改革方案》,对于推动人大、政府、政协、监察机关、审判机关、检察机关、人民团体、企事业单位、社会组织等在党的统一领导下协调行动、增强合力,全面提高国家治理能力和治理水平具有重大积极作用。在中国共产党机构改革方面,中宣部、中组部和统战部等中共核心部门接管了部分政府行政职能。2018年3月,全国人大审议并通过《中华人民共和国监察法》,正式建立国家监察委员会制度。各级监察委员会同党的纪律检查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。监委和纪委合署办公实现了纪委和监委在职能和人员上的互补,在坚持和加强党的全面领导的同时,提升了以法治思维和法治方式惩治腐败的能力,实现了依规治党与依法治国的有机统一。^③党和国家机构改革促进了党的全面领导与国家治理的分工合作与有机统一,但要加强党的全面领导、提升国家治理的整体效能,形成系统集成的制度体系尚需更多有机衔接和细致磨合。

四、总结与启示

在反思传统的政党概念和理论、批判性借鉴当代治理概念和理论的基础上,本文将治理型政党拓展为比较政治学的新概念,认为它是当代政党发展的新阶段,是政党随着社会经济的发展在国家治理和社会治理中发挥领导作用的新类型,并在中国共产党研究中引入治理型政党的新视角,强调政党的治理取向,推动执政党建设的治理转型,揭示了中国共产党治国理政发展的独特性和制度优越性。在治理型政党的新视角下,推进国家治理现代化必须坚持和加强党的全面领导,发挥党的领导核心作

① 邓小平《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第333页。

② 习近平《紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义 学习宣传贯彻党的十八大精神》,《习近平谈治国理政》,北京:外文出版社,2014年,第10页。

③ 上海社会科学院政治与公共管理研究所《中国政治发展进程2018年》,北京:时事出版社,2018年,第148页。

用；同时，在中国共产党治国理政的过程中需要发挥国家与社会、政府与市场、执政党与参政党等多元主体的作用。因此，中国的国家治理就必然是一种中国共产党领导的多党合作、多元主体共同参与的政党中心的国家治理。在这种中国特色的治理型政党的视角下，中国共产党治国理政就必然是一种多主体参与，包括了治党治国治军、改革发展稳定、内政外交国防多方面内容的复合型治理。作为治理型政党的中国共产党独特性具体表现在推进国家治理、社会基层治理、国企公司治理的过程中正确认识和处理好政党、国家、社会与市场的关系，充分发挥各自的作用。为了加强治理型政党建设，实现党的全面领导与国家治理体系的有机统一，中国共产党治国理政必须走制度化、法治化、规范化道路。

从治理型政党的新视角研究中国共产党治国理政，重新认识中国共产党的独特性具有重要意义。首先，在重新定义政党和政党制度、强调政党的治理取向的基础上，成功地超越了过去多年来在党政合一与党政分开之间分分合合的二元对立思维怪圈，极大地拓展了中国共产党研究的新视野，揭示了中国共产党治国理政的独特性。其次，将中国共产党重新定义为一种既反映时代趋势又具有中国特色的治理型政党，不仅有利于正确总结中国共产党治国理政的百年光辉历程和丰富历史经验，而且有助于正确认识中国共产党治国理政的独特制度优势，增强制度自信。第三，治理型政党的内在逻辑要求我们在注重开发政党的治理功能的同时，在推进国家治理现代化过程中坚持和加强党的全面领导，推动党的领导与国家治理的有机统一，这既为全面深化党和国家领导制度改革提出了更高的要求，也为建设强大的马克思主义执政党和社会主义现代化国家开辟了光明的前景。

Rethinking the Outstanding Characteristics of the Communist Party of China with Centennial History

—the Perspective of a Governing Party

Guo Dingping

Abstract: When the Communist Party of China (CPC) celebrates its centennial anniversary, rethinking the outstanding characteristic of the CPC will contribute greatly to better understanding of the advantage of the socialist system with Chinese characteristics, and strengthen our trust in the system. During the past hundred years of leading the revolution, construction and reforms, the CPC has transformed itself from a revolutionary party to a revolutionary ruling party, and then to a governing party. During the new era of the overall leadership of the CPC, the governance of China is the party-centered task characterized by multi-party cooperation and participated by the plural actors, as indicated in the national governance, social governance and corporate governance. The governance of China by the CPC must be institutionalized and based on the rule of law in order to build a governing party and strengthen the good combination between the overall leadership of the CPC and national governance system.

Key words: governing party, the Communist Party of China, national governance, institutional system, the rule of law

(责任编辑：邱爽)