

国家治理体系和治理能力现代化 与党的建设制度发展

■郑长忠

现代国家治理体系由政党、国家与社会三个主体性要素构成,其中政党具有领导功能,社会主义原则与“党建国家”的路径使中国共产党在中国现代国家治理体系建构中更是起到了核心推动作用。这就意味着党的建设决定着国家治理体系和治理能力发展,反过来,国家治理体系和治理能力发展也对党的建设提出新的要求。随着国家治理体系逐步走向定型以及全面推进依法治国的提出,法治与制度建设成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,由此决定了党的建设也必须在制度化以及根据新的要求进行制度改革上同时推进。国家治理体系和治理能力现代化背景下,党的建设制度发展应该从政治结构空间和要素结构空间两个维度入手,推动党的领导制度、党的执政制度、党的治理制度以及党内管理制度等四方面的改革与发展。

[关键词]国家治理体系;治理能力现代化;党的建设制度

[中图分类号]D621 [文献标识码]A [文章编号]1004-518X(2015)04-0011-07

郑长忠,复旦大学政党建设与国家发展研究中心常务副主任、国际关系与公共事务学院副教授,上海党的建设理论与实践创新研究基地常务副主任。(上海 200433)

所谓国家治理体系,是指国家共同体内,围绕公共权力运行的相关参与主体要素之间有效互动的相对稳定的关系。而所谓国家治理能力是指在特定国家治理体系基础上,国家共同体有效处理公共事务的能力。由此可知,所谓国家治理体系与治理能力现代化,就是指基于现代政治一般规律以及现代化建设发展需要,国家治理体系与治理能力所应采取的创新与发展。在现代政治条件下,政党是国家治理体系一个重要的主体要素,并在国家治理体系中起到领导作用,而中国政治发展逻辑决定了政党不仅影响国家治理体系的运行与发展,而且还承担着建构国家治理体系并不断推动其现代化的使命。现代政治的本质规定决定了政党对国家治

理体系与能力具有重大影响,反过来,国家治理体系与治理能力现代化也对党的建设提出了新的要求。根据现代政治发展规律,以及依法治国的本质规定,其中一个重要内容就是推动党的建设制度化以及推动其制度改革。本文将主要围绕国家治理体系和治理能力现代化背景下,党的建设制度发展的基本逻辑、主要框架以及改革原则等进行说明,对于每一个具体制度的阐述以及改革建议将另文研究,这里就不做详细分析。

一、国家治理体系的主体要素、逻辑空间与运行机制:现代政治的本质规定

马克思主义认为,进入文明社会之后,人类

社会经历传统、现代和后现代三个阶段,而后现代即所谓共产主义阶段。根据经济基础决定上层建筑原理,在不同阶段,基于社会基础差异,作为上层建筑的政治也将发生变化,并呈现出本阶段发展特色。相应地,作为政治形态重要体现的国家治理体系,在现代社会条件下也将具有其规律。

马克思主义认为,当人类诞生之后,基于劳动分工与发展,公共权力就出现了。随着私有制的出现和发展,社会内部矛盾出现了不可调和的时候,国家就诞生了,这时,公共权力就不仅服务于管理职能,而且开始服务于统治职能。^[1]于是,国家与社会分离就开始了。然而,在传统社会条件下,国家与社会之间的轮廓并不清晰。人类进入现代社会之后,国家与社会分离就比较彻底了。不过在现代社会初期,这种分离也带来了国家与社会之间的紧张与冲突。为了缓和这一矛盾,作为一种制度性安排,政党就诞生了。作为连接国家与社会之间关系的桥梁,政党成为代表社会驾驭国家的一种力量与手段。由此,政党、国家与社会就成为现代国家治理体系的三个主体性要素。其中,社会要素还可以分为市场与狭义上的社会。

由于国家是人类创造出来的掌握自身命运的最重要的手段之一,因此,不论是传统社会,还是现代社会,在国家治理体系中,国家要素都是最重要的内容,同时,在国家发展历史中,也不断丰富了其控制社会以建构秩序与推动发展的文明成果。于是,在国家治理体制中,实际上就存在着两个层面的逻辑结构空间:第一个层面是以国家治理体系为整体的、以影响公共权力建构与运用为重点的政治结构空间,在现代政治条件下,包括政党、国家与社会等三个主体要素。政治结构空间是以权力互动为原则的。第二个层面是以国家治理各要素为中心而形成的逻辑结构空间,即要素结构空间,包括政党结构空间(或称为党的组织空间)、国家结构空间和社会结构空间。政党结构空间(党的组织空间)

是以政党组织原则为基础,国家结构空间是以法治原则为基础的,社会结构空间是以伦理原则为基础的。

不论是在政治结构空间内,还是在要素结构空间内,各主体要素内部运行、主体之间互动以及公共权力有效实施,都需要相应机制予以连接与保证。我们认为,不论是在古代还是现代,作为政治运行机制的要素,都包括以下三方面:一是价值,二是制度,三是组织。价值是建构人们内在精神秩序的,制度是建构人们外在行为秩序的,组织是推动上述两个秩序得以实现的物质性力量与载体的。由于在不同历史时期下,上述三个要素具体内涵与实现方式都存在着差异,同时,起到轴心作用的要素也存在着差异。

二、党的建设与国家治理体系发展的关系变迁:中国的逻辑

在不同历史条件下与不同国家中,现代国家治理体系生成的路径与模式存在着差异。中国是后现代化国家,还是社会主义国家,因此,历史逻辑与本质属性都决定了现代中国国家治理体系生成的路径与模式,与现代化西方国家以及其他非社会主义的发展中国家的情况,存在着不同,具有自身特点。其中一个重要特点,就是中国共产党在国家治理体系中具有核心性支配作用。这就决定了中国共产党自身建设与国家治理体系发展之间有着密切的联系:一方面党的建设决定着国家治理体系发展;另一方面,国家治理体系发展也对党的建设产生影响。

在中国古典政治文明崩溃之后,民族独立、国家统一和现代化建设对组织化诉求与传统中国社会“一盘散沙”的特点之间的矛盾,使中国选择了以政党领导人民建立国家的所谓“党建国家”的路径^[2]。这就意味着政党在推动国家治理体系生成上,具有原发性的创建作用,从而导致了政党自身建设对于国家治理体系生成具有

决定性意义。因此,在民主革命时期,毛泽东同志将党的建设作为取得革命胜利的“三大法宝”之一。^[3]

新中国成立后,在党的领导下,我们颁布了宪法,建立了以人大为权力机关的国家体系,作为现代国家治理体系的国家要素初步生成。党的八大提出执政党建设,开始推动党的建设适应国家要素初步生成。同时,在经济和社会建设上,建立了以国家权力为基础的计划经济体制,以政党组织为核心的单位社会体制。然而,现代化对组织化诉求逻辑的演绎,不仅带来了经济与社会层面的组织化加剧,而且在政治上也导致了党政不分和以党代政的后果,最终,不论是现代化建设,还是政治建设,都陷入了危机。

为了使国家要素得以复原与现代化建设获得可持续发展动力,中共中央做出了改革开放决定。在政治上推动了以党政分开为主要内容的政治体制改革,使国家要素得以重新复原。在经济上推动了以建立市场经济为主要诉求的经济体制改革,使人民积极性得到了调动。1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制,标志着现代社会基因植入了中国社会;1997年党的十五大提出依法治国,标志着现代国家要素进入了全面生成阶段;2002年党的十六大提出“三个代表”重要思想,标志着政党开始适应市场经济进行创新;2007年党的十七大提出和谐社会建设,标志着现代社会基本生成。至此,作为现代国家治理体系的主体要素,现代市场、现代国家、现代政党与现代社会基本生成。与此同时,在社会主义市场经济体制建立之初,中国共产党就提出了建设新的伟大工程,要求根据市场经济建立与发展,推动党的建设创新与发展。

为了推动现代国家治理体系各主体要素功能得到充分发挥,以及国家治理体系内部实现有机化,党的十八届三中全会提出要进行顶层设计,全面深化改革,推动国家治理体系与治理能力现代化,标志着现代国家治理体系进入了

全面发展与定型阶段。对于党的建设来说,三中全会提出了要推动党的建设制度改革任务。

由上可知,在中国现代国家治理体系生成与发展的过程中,党的建设总是伴随发展。不过,如果对上述过程进行分析的话,我们会发现,这一过程可以分为三个阶段:第一阶段是以党创建国家治理体系阶段,党建是唯一基础;第二阶段是以党建推动国家治理主体要素生成阶段,党为推动力量,党建与国家治理体系发展相互影响;第三阶段是国家治理体系将走向定型阶段,党建应该更多适应国家治理体系发展要求。

三、国家治理体系和治理能力现代化与党的建设制度发展:理由、维度与内容

国家治理体系和治理能力现代化的提出,将使以下三方面内容获得强调:一是现代国家治理体系各主体要素功能将得到充分发展,二是国家治理体系各要素之间将进一步有机化,三是国家治理体系将走向定型。首先,党的建设与国家治理体系发展之间有着密切联系,因此,国家治理体系和治理能力现代化就相应地促使党提高领导与执政有效性;其次,党与发展了的国家、社会之间应该建立更为密切的联系,通过创新价值、制度和组织等互动机制,使彼此之间能够形成相互反应又相互促进的有机关系;第三,党与国家、社会之间关系以及整体国家治理体系将形成稳定的关系,要求党建适应这一发展并全面推进。

国家治理体系与治理能力现代化内在要求依法治国,这就意味着,法治将成为国家治理体系建构中的一个重要基石,从而使制度机制成为国家治理体系中轴心性的机制,价值与组织将围绕其而展开。由此,不论是国家治理体系现代化导致党与国家、社会之间形成有机与稳定的关系,还是依法治国需要,都内在要求党建必须围绕制度建设展开。一是要重视党的建设制度化,二是要对不符合国家治理体系和治理能力现代化要求的党建制度进行改革,三是形成与国家治理体系和治理能力现代化要求相匹配

的党建制度体系。

根据上文关于国家治理体系的逻辑结构空间分析,我们认为党的建设制度发展,需要从两个维度、四个方面展开。

党的建设制度发展的第一个维度是在国家治理体系的政治结构空间范围内展开,主要是指党的领导制度。所谓党的领导,是指在政治结构空间内,政党以自身组织为基础,通过有效整合社会力量与意志,实现对国家公共权力建构与运行以及对社会事务有效治理,从而达到其政治目的的过程。相应地,使党的领导目的得以实现的制度安排,就称为党的领导制度。它包括党对国家的领导制度、对社会的领导制度以及对党组织自身领导的制度。

党的建设制度发展的第二个维度是在国家治理体系的要素结构空间范围内展开。由于国家治理体系包括国家、社会与政党三个要素,因此,相应地,政党的领导在不同逻辑结构空间内必须遵循相应原则而展开,从而使党在进入不同要素的逻辑空间后,就有着不同的运行机理与实现方式,由此也导致了不同的制度安排。党的建设制度发展在国家结构空间内展开,主要是指党的执政制度发展;党的建设制度发展在社会结构空间内展开,主要是指党的治理制度发展;党的建设制度发展在政党结构空间(党的组织空间)内展开,主要是指党内管理制度发展。

四、完善党的领导制度的制度基础:政治结构空间内党的建设制度改革

在政治结构空间内,党的建设制度发展主要体现为党的领导制度的改革与发展。对党的领导制度发展的把握,可以从领导权力主体关系以及权力运行机制两个维度来把握。

(一)基于领导权力主体关系维度的党的领导制度改革与发展

从领导权力主体关系维度来看,党的领导制度主要包括党领导国家制度、党领导社会制度以及党领导自身制度。党的领导制度有广义

与狭义之分,广义的党的领导制度,是指整个政治结构空间内实现党有效领导的各方面制度安排,不仅包括在政治结构空间内但在要素结构空间之外的政党影响要素主体的制度安排,还包括政党在要素结构空间内发挥作用的制度安排。狭义的党的领导制度,是指在政治结构空间内但是在要素结构空间之外而又能够影响要素主体发展的党运行的制度安排。由此定义,那么党领导国家、社会和党自身的制度,也有广义与狭义之分。对于党领导国家制度来说,广义的包括党的执政制度,而狭义的不包括执政制度。对于党领导社会制度来说,广义的包括党的治理制度,狭义的则不包括。对于党领导自身制度来说,广义的包括党的自身管理制度,狭义的则不包括。由于党在要素结构空间内作用的制度,将在随后详述,那么,在这一部分中,所谓党的领导制度,我们主要是指狭义部分。

党领导国家制度是指党以自身组织为基础,整合社会力量与意志,实现对公共权力建构与运行产生影响的制度性安排。它包括党对国家领导的整体性制度安排,以及党对国家政权各组成部分的领导制度。其中后者包括党领导立法制度、党领导行政制度、党领导司法制度以及党领导军队制度。下一步关于党领导国家的制度改革,我们认为应该基于尊重国家运行原则的逻辑,围绕依法治国落实,强化科学与民主原则,来推动党领导国家制度的改革与发展。

党对社会领导制度,包括党对市场领导以及党对狭义社会领导的两方面的制度安排。党对社会领导制度改革,我们认为应该主要着眼于保持社会主义国家性质以及为政权巩固建构认同而展开。

党对自身领导制度,主要是指党对整个政党整合社会的组织体系的领导,包括其对党组织自身的领导、政党性群团组织以及统战性群团组织的领导。党对自身领导制度改革,应该着眼于提高政党组织体系有效整合社会而展开。

(二)基于权力运行机制的党的领导制度改革

革与发展

中国共产党认为,党的领导主要包括政治领导、思想领导和组织领导三方面,由此,我们认为这三方面领导,实际上就是党的领导具体的运行机制。因此,我们可以认为,基于权力运行机制的党的领导制度可以分为政治领导制度、思想领导制度和组织领导制度。其中,政治领导制度中最重要的应该是重大事项的决策制度。

国家治理体系和治理能力现代化的提出,标志着国家治理体系要素功能将进一步发展,以及国家治理体系整体形态将进一步有机化,这就意味着,党对国家和社会和领导应该更加重视国家和社会运行的新的逻辑原则。因此,在相应的权力运行机制上,党应该更加重视国家和社会的运行机制。一方面,要更加重视与国家和社会运行原则与机制的对接;另一方面,在党领导运行机制中,要重视国家与社会的主体要素力量和作用的吸纳。这两方面的改革原则将贯穿于党的政治领导制度、思想领导制度和组织领导制度中。

五、规范执政有效性的制度安排:国家结构空间内党的建设制度改革

党的建设制度发展在国家结构空间内展开,主要是指党的执政制度发展。所谓党的执政制度,是指党依照宪法规范,以执政党身份进入国家体系以及国家机构内部,使党的意志得以在国家政权内实现的制度安排。随着国家治理体系与治理能力现代化的提出,特别是在全面推进依法治国背景下,依宪执政成为党在国家结构空间内的重要原则。因此,我们认为在这一背景下,党的执政制度建设需要解决以下几方面内容。

一是保证党的意志能够有效转化为国家意志。由政党力量来运行政权,承担执政任务,是现代政治的本质规定之一。而所谓政党就是以获得或参与国家政权为主要诉求的政治组织。政党之所以希望获得或参与国家政权,最重要

的目的就是希望将其意志转化为国家意志。因此,党的执政制度建设首先需要解决的,就是要通过建立并完善相应制度来保证党的意志能够有效转化为国家意志。这就意味着,在立法、行政和司法以及军队内部都应该有相应的制度,使党的意志能够转化为国家意志。

二是保证党在国家政权中运行与宪法、法律要求之间的制度安排相适配。党的执政受两个逻辑所规定,一是政党逻辑,二是国家逻辑。保证党的意志能够转化为国家意志,是党的执政中政党逻辑所要求的。同时,为了避免党政不分、以党代政现象,要求党在国家政权中的运行必须与宪法、法律的要求相适配。这就意味着党必须建立相应的制度,使之能够得以实现。

三是保证党的力量能够成为推动国家政权有效运行的主导力量。政党要将自身意志转化为国家意志,需要两方面的保障:一是建立相应制度与机制,使党的决策与国家决策对接。二是在国家政权机关内部需要政党性力量予以具体落实,包括政党成员或由政党推荐的成员、相应的组织形式,作为具体落实党的意志的微观载体。前者已经在前文中予以说明,而要做到后者,也必须通过建立相应制度予以落实,从现实工作来说,体现在两方面:一是对国家机关党员与党组织发挥作用的制度发展;二是对党组织派出的国家机关党组的作用发挥的制度发展。在国家治理体系与治理能力现代化的背景下,上述两方面制度改革的重点在于,使党在国家政权中发挥主导作用与推动依法治国相统一。

如果说,从改革开放以来政治体制改革一直围绕着以党政分开(党与国家政权)为主要内容、克服党政不分为重点的话,那么在国家治理体系和治理能力现代化背景下,政治体系改革就进入了规范党与国家政权关系为重点的阶段。由此,在这样的背景下,我们认为,下一步也应该将保证党在国家政权中有效运行与宪法、法律要求之间的制度安排相适配,推动依法治国与依宪执政共同发展,作为党的执政制度建

设与发展的重点来展开。

六、重构整合有机性的制度体系:社会结构空间内党的建设制度改革

党的建设制度发展在社会结构空间内展开,主要是指党的治理制度发展。所谓党的治理制度,是指党组织通过有效嵌入社会,发挥自身组织优势和整合社会多方力量,实现社会事务有效处理和社会和谐有机达成,从而服务于党的领导与政权实施的制度安排。当前,社会结构空间内,需要推动党的治理制度发展的领域主要有三方面:一是城乡社区,二是经济组织,三是社会组织。在推进国家治理体系和治理能力现代化背景下,我们认为党的治理制度发展重点需要解决以下几方面问题。

一是开发政党社会功能,实现政党有机嵌入社会。由于在计划经济时期,单位社会是以基层党组织为核心建构起来的,社会成员依附于单位,由此党组织对单位与社会成员就有着较强的影响力。然而,市场经济建立导致单位社会衰微,市场和社会具有了自我组织能力,社会不再是以政党为核心而建构的,党组织的传统社会与经济功能在社会领域内开始丧失,从而使党组织嵌入社会的机制缺乏了。为了实现党组织能够重新嵌入社会,或是使已经嵌入社会的党组织的有效性得以提升,就要求党组织必须根据社会不同领域的要求,开发其新的社会功能,并在此基础上,以制度化方式予以确定下来。

二是打破组织内体制区隔,重构政党有机嵌入社会的组织体系。政党要做到有机嵌入社会,除了需要开发自身的社会功能之外,很重要的一个方面,就是有效发挥群团组织作用,使差异化联系群众具有相应的组织网络。然而,基层党组织虽然名义上重视群团组织作用,但是在现实中,群团组织在党的整体工作中却存在着边缘化倾向。为此,这就要求我们必须创新党建带群建的制度安排,推动基层走出部门区隔,从党的整体性出发,加强群团组织的作用,重构政

党整合社会的组织体系,从而达到党有机嵌入和有效整合社会的目的。

三是创新基层政党组织形态,整合多元社会力量使之转化为党建资源。目前的基层党组织形态是在计划经济时期形成的,虽然改革开放后有所发展,但是与市场经济和网络社会要求之间依然存在着不适应之处,其中一个重要表现,就是在组织形态上较难做到吸纳多元社会力量。因此,我们认为,在基层党组织形态创新上,需要通过制度创新,在机制运行等方面进行改革,根据市场经济和网络社会背景下的城乡社区、经济组织和社会组织的各自特点,以及贯通城乡社区、经济组织和社会组织,克服领域与地域局限,通过组织形态重构,使政党基层组织能够整合市场、社会和技术力量,并使之转化为党建资源,从而服务于党对社会的领导。

四是强化政党治理能力,服务党的领导与社会建设。要充分意识到,中国共产党与西方政党的一个重要区别,就是中国共产党不仅具有表达社会和影响国家的功能,而且中国共产党基层组织自身就具有很强的治理功能。从目前来看,基层党组织的治理功能,已经开始从国家治理体系要素生成阶段具有保证社会转型期权力不断裂的承转功能,向当前的推动社会权力关系有机化功能转型,这就要求我们必须推动基层党组织制度创新,推动新时期政党治理能力类型转型,进而达到提升政党治理能力的目的。

七、打造组织整体性的制度空间:党的组织空间内党的建设制度改革

党的建设制度发展在政党结构空间(党的组织空间)内展开,主要是指党内管理制度发展。党内管理制度是党组织保持政党整体性与有效性的制度基础,是党内权力关系的制度基础。在国家治理体系和治理能力现代化背景下,党内管理制度发展主要需要解决以下几方面问题。

一是强化党章的权威,推动党内管理的制度化。政党是在党章基础上形成的政治组织,因

此,党章在党内具有最高权威,其他所有党内法规与制度都应该以此为根据而制定。为了维护党章权威,内在要求党组织内部的运行与管理必须走向制度化,这样党章权威才能获得落实和体现,从而为保证政党整体性奠定制度基础。另外,在全面推进依法治国的背景下,法治和制度成为国家治理乃至社会秩序建构的基础,而政党需要与它们进行互动,于是,政党内部运行与管理走向制度化,也就成为一个内在需要。因此,我们认为,下一步党内制度建设应该在推动管理制度体系建设上下功夫,将维护党章权威与适应变化统一起来,不断推进党内管理制度发展。在必要时,应该根据新形势修改党章,也让党章能够跟上时代要求,以维护党章权威。

二是适应依法治国要求,推动党内管理法规与国家宪法、法律相衔接。中国共产党承担着领导与执政使命,在全面推进依法治国背景下,中国共产党除了政策需要与国家法律相衔接外,党的内部管理的法规与制度同样也需要与国家宪法、法律衔接,并且还应比法律更为严格。这样才能为党与国家政权关系(即党政关系)实现有效规范提供制度基础。对此可以从两方面来说明:一方面,领导和执政地位使党在党政关系中处于主导地位,而党领导与执政是通过党员与干部作用发挥来实现的。只有通过强化党内制度并与国家宪法、法律相衔接,才能有效约束党员与干部行为,从而实现依宪执政,推动党政关系的规范。另一方面,领导与执政使命要求党的意志必须转化为国家意志,为了保证这种转化能够稳定和持续地进行,也需要党组织内部相应制度安排必须与国家宪法、法律能够相衔接,从而做到在转化为国家意志之前,各级党组织意志在形成过程中,就已经做到科学与民主,有利于党的意志转化国家意志。

三是顺应市场经济与网络社会新要求,推动党的组织形态的创新与发展。市场经济建立和网络社会生成,分别从制度变迁与技术革命两个维度推动了社会结构与社会形态发生变

革,并且这种变革是两种力量叠加后形成的。中国共产党建立于革命时期,发展于计划经济时期,顺应市场经济和网络社会要求,推动自身组织形态创新,已成为新的历史条件下党组织有效领导社会的重要前提。党的组织形态是通过党的内部管理制度予以支持的,因此,创新党的组织形态内在要求改革党内管理制度,比如党员管理制度、基层干部选拔制度以及其他党内生活制度。

八、结论

现代国家治理体系由政党、国家与社会三个主体性要素构成,其中政党具有领导功能,社会主义原则与党建国家路径使中国共产党在中国现代国家治理体系建构中更是起到了核心推动作用。这就意味着党的建设决定着国家治理体系和治理能力发展,反过来,国家治理体系和治理能力发展也对党的建设提出新的要求。随着国家治理体系逐步走向定型以及全面推进依法治国的提出,法治与制度建设就成为国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,由此决定了党的建设也必须在制度化以及根据新的要求进行制度改革上同时推进。根据现代国家治理体系发展的内在规律,我们认为,国家治理体系和治理能力现代化背景下,党的建设制度发展应该从政治结构空间和要素结构空间两个维度入手,推动党的领导制度、党的执政制度、党的治理制度以及党内管理制度等四方面制度的改革与发展。

[参考文献]

- [1]王沪宁.政治的逻辑——马克思主义政治学原理[M].上海:上海人民出版社,1994.
- [2]肖存良,林尚立.中国共产党与国家建设——以统一战线为视角[M].上海:复旦大学出版社,2013.
- [3]毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991.

【责任编辑:龚剑飞】