

当代中国国家构建的政党治理逻辑

蒋永甫

摘要：在当代中国的政党——国家——社会关系结构中，党政关系、中央与地方关系以及国家与社会关系构成当代中国国家构建的三个维度。其中，党政关系是核心，中央与地方关系是主轴，国家与社会关系是基础。当代中国国家建构的政党治理逻辑主要表现为调整党政关系，消解因分权化改革导致的中央与地方关系失调，促进国家与社会的良性互动，从而提升国家治理能力。自主与嵌入构成政党治理的基础和实现机制。前者强调保持执政党的先进性和广泛代表性，发挥其政治引领、政治动员和利益综合的功能，后者是指通过政党对国家政权和社会组织的嵌入，实现嵌入性治理。

关键词：国家构建；政党治理；自主；嵌入

中国分类号：D621 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）03-0084-08

一、文献回顾与问题的提出

在比较政治研究中，国家构建（State-building）是一个最为重要的论域，并形成了国家与市民社会的两大研究视角。国家视角以“国家政权建设”为主题，强调国家制度建设以及国家治理能力的提升。所谓“国家政权建设”主要是指国家政权的官僚化和合理化、渗透性、分化以及对下层控制的加强等。杜赞奇认为现代国家构建是一个国家权力对社会生活和经济生活各方面控制逐渐加强，公民权利和义务逐步扩大的过程。^①弗朗西斯·福山特别强调国家治理能力在现代国家构建中的地位，并从国家的两个维度即国家活动范围和国家（制度）能力建立

了衡量国家强弱的坐标体系。^②杨雪冬指出国家构建是国家通过制度化建设调整自己与市场、社会以及社会与市场之间三重关系，使之有利于自己存在、维持和强大的过程。^③徐勇从民族——国家建构与民主——国家建构两个维度，揭示了现代国家构建的目标是不断提升国家的能力。^④市民社会视角强调社会力量在现代国家构建中的作用。在东欧及苏联等国家的国家构建与政治民主化的原因分析中，市民社会理论广泛流行。雅克·拉尼克就将1968年至1978年间波兰的国家构建与政治民主化发展概括为依凭市民社会理念展开自下而上的努力斗争的结果。^⑤无论是国家视角还是市民社会视角，政党在现

本文为国家社会科学基金项目“农村治理体制改革与机制创新研究（16BZZ051）阶段性成果。

① [美]杜赞奇：《文化、权力与国家》，南京：江苏人民出版社，2004年，第2页。

② [美]弗朗西斯·福山：《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，北京：学林出版社，2017年，第7页。

③ 杨雪冬：《民族国家与国家建构：一个理论综述》，载自刘建军、陈超群：《执政的逻辑：政党、国家与社会》，上海：上海辞书出版社，2005年。

④ 徐勇：《“回归国家”与现代国家的建构》，《东南学术》2006年第4期。

⑤ 邓正来等：《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，北京：中央编译出版社，1999年，第15页。

代国家构建中的作用都被有意无意地忽视了。事实上,在广大发展中国家,政党一直是现代国家构建的主体力量与动力机制。近年来,政党作为现代国家构建的重要参与者甚至主导者受到研究者的重视。如张浩从当代中国国家构建的民族——国家、民主——国家以及民生——国家三个维度出发,强调执政党建设与现代国家构建的内在逻辑关联。认为,推进当代中国国家构建,最重要的是加强执政党建设,推动中国共产党实现从整合型政党向代表型政党、从任务型政党向法理型政党、从全能型政党向服务型政党的转型。^①李斌进一步探讨了国家构建与政治动员的关系,指出,中国共产党的政治动员对现代国家构建起到了极其重要的促进作用。^②但政党与现代国家构建的内在关系并没有得到理论化的阐释。

本文以政党——国家——社会关系为分析框架,主要探讨政党治理在当代中国国家构建中的角色作用、运作逻辑及实现机制。当代中国国家构建的政党治理逻辑表现为以政党为主导,协调好政党、国家、社会的关系并实现三者的良性互动,并在此过程中加强执政党建设,提升执政党的执政能力。第二部分以政党国家为对象,揭示政党治理在当代中国国家构建中的地位与作用,并在“政党——国家——社会”关系结构中构建了当代中国国家构建的三维分析框架,即党政关系、中央与地方关系以及国家与社会关系。第三部分分析政党治理的概念内涵并从党政关系发展、中央与地方关系改革以及国家与社会关系的调整分析当代中国国家构建的政党治理的实践现状及存在的问题。第四部分主要从自主性和嵌入两个维度分析当代中国国家构建中政党治理的基础与实践机制。

二、当代中国国家构建:起始条件与主要内容

国家构建既是现代国家的建立过程也是现代国家的成长过程。作为现代国家构建的主体力量和重要动力机制,政党与现代国家构建的关系一直是理

论研究的重要问题。在西方现代国家构建中,政党是现代国家构建的产物,因而,在西方国家的政治结构中,政党属于社会的范畴,政党被狭义地规定为“一种整合和表达各社会群体利益的机制”。^③但在广大发展中国家,政党往往是新国家的缔造者,在现代国家构建中处于中心地位,在国家的政治结构中属于国家的范畴,并由此形成了现代国家的一种新类型——政党国家。在政党国家,政党处于国家权力的中心位置,在国家构建中发挥了更加主动和自觉的作用,主要表现在识别国家构建的初始条件和国家形式、选择国家构建的道路以及保证现代国家构建过程中的政治稳定。政党的功能不仅仅充当政治参与的工具而是担负着更为重要的功能,如国家建设、经济发展和社会转型。^④

(一)当代中国国家构建的初始条件。就中国而言,现代国家构建要同时满足两项主题,一是“要求国家独立,不受外国的影响和控制”,二是“要求实现在一个单一的中央政治权威下的统一”。^⑤这两项主题反映了中国现代国家构建中要求重建中央集权的历史趋势。正是在这一历史趋势下,政党基于其特有的政治动员和行动能力,成为中国现代国家构建的主导者。在现代国家构建过程中,政党借助于高度组织化的力量,将分散的国家建构力量迅速聚集起来,以政党强大的政治意志形成国家的建构意志,以党建国进而实现从传统国家向现代政党国家的转型。政党国家不同于民族国家的特质主要表现在:第一,政党取得了远远超越国家的政治权力,以至于可以有把握地捕获国家;第二,国家不再成为现代民族国家意义上的政治建设,而是被塑造成成为一种政治理想或者说政治意识形态的工具性存在;第三,国家的建构不再是一种单纯的政治转型或机制重建,而是一种政治动员或者说是政治教育的过程。^⑥在20世纪50年代的中国现代国家构建中,政党与国家构

① 张浩:《国家构建与政党转型:中国政治发展的行动逻辑》,《甘肃社会科学》2014年第4期。

② 李斌:《政治动员与社会革命背景下的现代国家构建——基于中国经验的研究》,《浙江社会科学》2010年第4期。

③ 郑永年:《中国模式:经验与困局》,杭州:浙江人民出版社,2010年,第59页。

④ Henry Bienen. Tanzania: Party Transformation and Economic Development. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967.

⑤ [美]詹姆斯·R·汤森:《中国政治》,南京:江苏人民出版社,2003年,第34-37页。

⑥ 任剑涛:《以党建国:政党国家的兴起、兴盛与走势》,《江苏行政学院学报》2014年第3期。

建的关系通过以党建国,实现以党治国并最终形成了全能主义国家模式。全能主义国家模式的基本特征就是国家权力无限扩大,可以侵入社会的各个领域和个人生活的诸多方面,而不受法律、思想、道德(宗教)的限制。^①全能主义国家之所以具有无限扩大的权力,在于实现了政党与国家一体化。政党依据其强大的组织动员能力和意识形态能力捕获国家,从而凌驾于国家之上,从而构建了一种政党——国家——社会的政治关系结构和党国一体、党政不分、以党代政的国家治理体系。这种全能主义国家治理体系构成当代中国国家构建的初始条件。

(二)当代中国国家构建的主要维度。改革开放以来,当代中国国家构建主要围绕党政关系、中央与地方关系和国家与社会关系三个维度展开。其中,党政关系是核心,中央与地方关系是主轴,国家与社会关系是基础。

党政关系是核心。在政党国家,政党是国家构建的主体力量和现代国家的缔造者。在中国现代国家构建过程中,政党自下而上建立了一整套党组织体系,与国家政权系统双轨并进,从而形成一种双重衙门体制,或党国体制。与传统中国官僚体制比较,党国体制一方面使政权的“组织成本”成倍增长,官僚机构和官僚队伍急剧膨胀;另一方面,政治系统的运作方式发生改变,党政双重衙门之间的互动格局,有别于传统单一官僚机构的运作,其政治控制力度比以往任何时候都更加严密。^②在党国体制下,“党政不分”“以党代政”成为国家治理的“常态”。改革开放以来,随着革命党向执政党的转型,如何避免“党政不分”“以党代政”现象,构建现代化的党政关系一直构成当代中国国家构建的核心命题。

中央与地方关系。中央与地方关系一直是当代中国国家构建的一个重大理论与实践问题。中央与地方关系的制度设计,直接关系到一个国家政治、经济以及行政活动的稳定有序和整个社会的协调发展。在中央与地方关系上,中国一直保持着中央集权的国家治

理传统。尽管中央集权与地方分权的矛盾一直存在,但集权一直是中央与地方关系的主流和基本特征。在政党国家,政党依据其阶级原则、民主集中制的组织原则以及其强大的政治动员能力,为国家政权奠定雄厚的政治合法性,并建立起了高度中央集权的国家治理体制,这种中央集权的国家治理体制在实现国家统一和工业化过程中发挥了重要作用。改革开放以来,中央向地方分权成为改革的主要趋势,历经行政分权、财政分权和法律分权,但分权化改革又带来新的中央与地方关系失衡问题。因此,如何处理中央与地方的关系一直构成当代中国国家构建的主轴。

国家与社会关系。在现代国家构建中,国家与社会关系一直是一个基础性的问题。在国家与社会关系上,存在自由主义、国家主义两大知识传统。自由主义强调“社会先于或外在于国家”的“弱国家——强社会”的现代国家模式,国家主义基于“国家高于社会”的理念,主张建立一种“强国家——弱社会”的现代国家模式。在政党国家的党国体制下,执政党与国家政权合二为一,大大加强了国家的权威,国家与社会关系呈现了超强国家模式或全能主义国家模式,政党国家力图通过集中(物质的和精神的)力量,以实现社会的整体目标,故而从本质上不承认独立于国家的社会自治领域的存在。改革开放以来,全能主义国家模式逐渐瓦解,国家与社会关系正处于调整与变化之中,如何构建现代性要求的国家与社会关系构成当代中国国家构建的基础性工程。

三、政党治理与当代中国国家构建的实践

政党治理是把治理理论与现代国家治理实践相结合提炼出来的一个概念。政党治理涵括政党自身治理与政党治国理政两个方面的含义。^③政党自身治理主要是指将治理理论引入政党管理,通过优化政党组织结构、调整政党意识形态、改进政党内部生态、克服政党腐败,以提升政党的合法性、拓展政党的包容性、保持政党的先进性。^④政党治国理政则涉及调整政党与国家的关系、中央与地方的关系以及国家与社

① [美] 邹谠:《二十世纪中国政治:从宏观历史与微观行动角度看》,香港:牛津大学出版社,1994年,第206页。

② 王奇生:《党政关系——国民党党治在地方层级的运作(1927-1937)》,《中国社会科学》2001年第3期。

③ 肖贵清等:《政党治理引领国家治理:中国共产党治国理政的逻辑理路》,《山东社会科学》2017年第7期。

④ 罗峰:《转型期中国的政党治理:生成、资源与框架》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第5期。

会的关系。通过推动党和国家领导体制改革,使政党的各级领导干部在利用公共权力管理社会的同时,建立责、权、益明晰的内部权力结构和权力运行机制,处理好党的领导、人民当家作主和依法治理的关系。中共十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的命题,并明确了党的领导与国家治理体系与治理能力现代化的关系。当代中国国家构建离不开中国共产党的领导,中国共产党构成当代中国国家构建的主体力量与动力机制。当代中国国家构建中的政党治理就是要科学摆正政党与国家、政党与社会的关系,跳出单一化的政治统治惯性逻辑,逐渐由“统治型”范畴转向“治理型”范畴,^①以推进和实现国家治理体系和治理能力现代化。

(一)从党政不分到党政分开。党政关系一直是现代国家构建过程中的核心内容。中华人民共和国成立后,中共以其在战争年代形成的党的一元化领导的方式应用于国家社会政治事务的领导和管理,建立党的领导体制。“东西南北中,党是领导一切的。”党的领导体制在实际政治生活中体现为党委制、党组制、党管干部制度、归口管理制度、党委领导下的集体负责制以及有关案件的党内审批制度。党委制与党组制是中国共产党在正式的权力结构上领导政府的体制,确立了党对政府的绝对主导权。同时,党管干部制度建立了专管干部的机构即党委组织部,实现了基于党管干部原则下的干部委任制。为了加强党对政府的绝对领导,中共中央还形成了政府部门的归口管理制度,即把政府工作按性质划分为不同的系统(俗称“口”)并由同级党委分口负责,以加强党对政府行政工作的绝对领导。归口管理制度的最大作用就是实现党的一元化领导,其实质就是党政不分,以党代政,权力过分集中于党,而党的权力又过分集中于党的第一书记,从而形成政党国家特有的党国体制。党国体制强调党的一元化领导很容易蜕变成各级党委一把手的个人领导并导致个人的专权独断。总之,在改革开放前,当代中国的政党——国家——社会关系呈现出高度一体化特征,权力的高度集中是全面性的,其发展逻辑

“是从经济集中到行政集权,再到以党为核心的政治集权”。^②国家权力结构表现为党、国家和社会的三位一体,社会消融于国家和党之中。在社会、国家和党的三位一体结构中,中国共产党主导着国家与社会这两个领域,党既是政治生活的核心,又是社会生活的核心。党对国家(政府)的领导同时采用了两种方式:一是体制内领导,主要通过其党员直接掌握国家权力并在政府机构内建立党的组织来实现;二是体制外领导,主要通过党对政府主要干部所具有的组织人事权以及以民主集中制为基础的集体决策制来实现。党对社会的领导,主要是通过其党员以及庞大的组织网络来实现的,即通过社会各领域的单位和组织发展党员,建立党的基层组织,把整个社会网络在党的周围。国家权力运行呈现出党权——政权——私权的单一向度,党权凭借其严密的组织结构建立起自上而下的科层化体制,表现出强劲的发展态势。在党政关系上,形成了党政不分,以党代政的党国一体化体制。

党国体制使中国国家构建既保持连贯性,又充满变革。连贯性表现在党的领导体制从过去到现在一直是揭示中国国家构建的关键,而变革性则主要表现为政党推动的党和国家领导体制改革。当代中国国家构建的主要内容之一就是要解决中央权力过度集中的问题,也就是党政不分、以党代政的问题,并实现党政关系调整。改革开放以来,伴随着中国共产党由革命党向执政党的转型,党政关系开始出现了显著的变化。一是党政分开,主要是党政职能分开。在20世纪80年代,党政分开成为政治体制改革的核心原则。但随着改革的深入发展和加强党对国家事业的领导,党政分工成为新的实践取向。二是强调党要在宪法和法律范围内活动,中共十二大通过的新党章明确了“党必须在宪法和法律范围内活动”。从而正确地界分了党和国家政权及人民的关系。中共十五大提出了依法治国的治国方略以及改革和完善党的领导方式和执政方式的要求。中共十六大提出要实现党的领导、人们当家作主与依法治国的有机统一,反映了执政党对解决党政关系这一重大问题的新的理

① 刘先春等:《国家治理现代化视域中的政党治理》,《学术探索》2016年第5期。

② 林尚立:《当代中国政治形态研究》,天津:天津人民出版社,2000年,第386页。

论自觉。在完善党的领导方式和执政方式上,中共十六届四中全会提出了“科学执政、民主执政、依法执政”。党的一元化领导开始一定程度的弱化,政府的自主性开始增强。当代中国党政关系经历了一个由绝对党权向逐步受限党权的演变的过程。通过科学的制度设计解决党政关系问题,并从根本上保证党的执政能力的提升构成了党政关系发展的一条主线。三是强调提升执政党的执政能力建设构成第三个重要变化。在完成了革命党向执政党转型的过程中,执政党的执政能力建设便是国家构建的一项根本任务。在中共十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中,党的执政能力是指执政党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。进入新时代以来,党中央进一步强调坚持和加强党的全面领导,加强党的长期执政能力建设的任务,提出治国先治党的治国方略,贯彻党要管党,从严治党,力行反腐。在深刻分析了党的领导、党的长期执政能力和党和国家机构改革之间的内在逻辑的基础上,进一步提出深化党和国家机构改革,从机构职能上解决好党对一切工作领导的体制机制问题,推进国家治理体系和治理能力现代化。

(二)从中央高度集权到地方分权的调整。中央与地方关系,既是一个国家权力的空间配置问题,也是一个国家治理结构问题。自改革开放以来,中央对地方的分权改革构成当代中国中央与地方关系发展变迁的主要线索,采取了行政分权、财政分权和“法律分权”三种最基本的改革路径。

1978年12月召开的党的十一届三中全会《公报》指出:现在我们管理体制的一个严重缺点是权力过于集中,应该有领导地大胆下放,让地方(政府)和工农业企业在国家统一计划的指导下有更多的自

主权。邓小平开启的改革开放的一个重要内容就是放权和分权,包括政府对企业的放权分权、中央对地方的放权分权。前者属于经济体制改革的范畴,后者则属于政治和行政体制改革的内容。从20世纪80年代初开始,中央政府不断地向地方政府下放经济管理权限、财政收支权限、人事管理权限。除了在行政系统内由中央政府向地方政府下放权力外,通过政企关系改革和政府和社会组织关系的改革,调整政府与企业、政府与社会的关系,实现了政府向企业和社会放权。1994年实行分税制是调整中央与地方关系的最重要的举措,其特点在于一改以往由中央行政机关界定税权的方式,通过法律的形式确立中央和地方税收的分成,中央税收归中央政府,地方税收归地方财政,并按法定比例分配共享税。在此原则下改革和简化税种,统一税率。为了切实推行改革,政府还进行了税务机构体系的改革,中央和地方税务机构分立,建立起两套并行的税收管理体系。经过行政体制改革,实现了中央与地方关系由高度中央集权开始向地方分权的中央与地方关系转换。近年来,强调中央与地方各自的权利、义务和责任的法律分权成为新的改革趋势。

分权化改革也给中央与地方关系发展带来了一系列问题,如中央政府能力下降主要是中央政府财政汲取能力下降以及中央调控能力弱化问题;^①“代理人危机”及地方领导人对中央政策的选择性执行问题;^②国家权威的碎片化和地方政府自主性、自利性问题。^③有学者指出中国中央与地方关系存在两个制度问题,即中央集权但缺乏足够的权力,地方分权但缺乏足够的民主,因此中央政府应有选择地把那些对国家整体至关重要的权力集中起来。^④因此,在分权化改革背景和趋势下,如何通过权力结构的合理化来构建我国中央与地方的和谐发展关系,并实现中央与地方的良性互动,构成当代中国国家构建中政党治理的主要任务。

① 夏永祥等:《中央政府与地方政府的政策博弈及其治理》,《当代经济科学》2006年第2期。

② 江依妮、曾明:《中国政府委托代理关系中的代理人危机》,《江西社会科学》2010年第4期。

③ 戴长征:《国家权威碎裂化:成因、影响及对策分析》,《中国行政管理》2004年第6期;魏治勋:《中央与地方关系的悖论与制度性重构》,《北京行政学院学报》2011年第4期;何显明:《市场化进程中的地方政府行为逻辑》,北京:人民出版社,2008年。

④ 郑永年、王旭:《论中央地方关系中的集权和民主问题》,《战略与管理》2001年第3期。

(三) 从国家与社会一体化到国家与社会关系发展的不平衡不充分。在改革开放前, 政党国家通过极度扩展国家的经济职能、加强国家对社会的渗透与控制, 将大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各类组织当中, 使整个社会从微观到宏观、从个人到组织都被纳入到国家的权力结构中, 最终建立起高度一体化的国家与社会关系, 形成一种全能主义国家 (Totalism) 治理模式。

改革开放的目标就是逐步缩小和减弱国家控制资源的范围和力度, 释放经济活力, 由此导致了“自由流转资源”的形成和“自由活动空间”的扩展, 为市场经济的发展和相对独立于国家的市民社会形成奠定了基础。这意味着一个与国家体制并列的、相对独立的提供资源和机会的民间社会开始孕育成长。尽管从总体上判断, 当代中国在国家与社会关系告别了全能主义国家模式, 但仍处于“强国家——弱社会”的力量格局, 一些学者称之为“后全能主义型的威权发展模式”。^①在后全能主义型的威权发展模式下, 国家与社会关系发展的不平衡不充分主要体现在以下几个方面: 第一, 强国家存在软肋, 国家权力结构发展的不平衡不充分。伴随着从“以阶级斗争为纲”到“以经济建设为中心”的党和国家工作重心的转移, 以及伴随着经济体制改革而来的政治体制改革、社会主义民主与法治建设, 国家的专制性权力在不断弱化。国家的专制性权力弱化的同时并没有带来国家基础性权力的增长。在市场经济条件下, 政府没有从根本上转变政府职能, 而是以一种与改革前不同的形式重新介入社会特别是经济生活, 导致政府行为的企业化和市场化趋向, 忽视政府所承担的其他功能, 从而削弱了国家的基础性权力。^②国家对社会的管理和服务能力即基础性权力的弱化, 从根本制约了国家对社会生活领域的影响和控制能力。第二, 弱社会蕴藏巨大能量。改革开放以来, 社会从完全依附于国家发展变化为与国家相分离, 在一定程度上具有一定的独立性。相对于组织化国家超强的资源控制和权力垄断而言, 无组织化的社会依旧弱小, 但社会力量相对于改革

开放前又在不断地增长, 同时社会力量又在不断地分化和重新组合, 并开展集体行动。第三, 国家与社会互动的阻断。在全能主义国家模式下, 国家具有超强的政治和经济能力, 而社会则非常弱小, 完全消融于国家。国家全面管理社会的大小事务, 虽然消弱了社会的自治性, 但却建立了国家与社会的有效的沟通渠道, 社会利益能有效传递给国家或政府。因此, 在全能主义国家与社会关系模式下, 尽管国家规划的现代化目标导致了一系列的政策失败, 如大跃进导致的全国性饥荒, 由于社会缺乏对国家对抗的能力, 再加上国家社会化和社会国家化建立起来的国家与社会的沟通互动模式, 不可能引起社会对国家的反抗, 国家能够完全控制社会。改革开放以来, 政府从社会领域退出, 却没有扶植社会力量自我组织起来填补国家退出留下的“权力”真空。原来的由政府管理社会的大小事务现在则更多地推向市场, 使国家与社会之间的沟通渠道中断。除了信访, 群众既无正常利益表达渠道, 又无正常政治参与途径, 新的社会力量无法被政府纳入制度化轨道。也就是说, 国家并没有进行理性建构, 来容纳不断增长的社会力量。在当代中国国家治理体系中, 由于国家与社会关系缺乏制度化的定期沟通机制, 呈现出日益紧张的关系, 这种紧张关系通过社会上层的海外移民即“逃离国家”与社会底层的群体性事件即“反抗国家”表现出来。由于国家与社会互动的阻断, 国家 (相关部门) 不能及时认真回应社会 (群众) 的利益诉求, 社会 (特别是底层社会群体) 的利益、愿望和要求就只能通过群体性事件来实现国家与社会的“互动”。

四、当代中国国家构建中的政党治理的基础与实现机制

当代中国国家构建中存在的党政关系发展、中央与地方关系失衡以及国家与社会关系的不平衡不充分要求对政党、国家、市场和社会关系进行深层重构和全方位变革, 也对政党治理提出了新要求。

(一) 政党自主性是实现政党治理的基础。自主性 (Autonomy) 作为政治学的一个重要概念, 一直

① 萧功秦:《中国模式面临五大困境》,《人民论坛》2010年第31期。

② 孙立平:《向市场经济过渡过程中的国家自主性可能》,《战略与管理》1996年第6期。

与国家联系在一起。美国著名政治学家亨廷顿系统阐释了政党自主性问题。所谓政党自主性就是政治组织和政治程序独立于其他社会团体和行为方式而生存的程度。^①政党自主性就是指执政党作为社会各阶级各阶层的共同利益的代表,基于其本身意识形态、利益结构和组织体系,不受其所代表阶级的拘束和超越社会各种具有政治影响力的社会力量,按照自己的意志独立自主地表达社会公共意志的意愿和执行公共意志的能力。政党自主性强,其所能代表社会中各种利益就更加广泛,不受社会中某一小集团利益的制约的可能性小,因而政党协调和综合社会利益的能力就大。^②政党自主性的强弱取决于政党手中所掌握的政治资本和经济资源的多寡、可供利用的政策手段的种类和力度以及政党组织机构的体制、效率与素质。政党自主性主要有两个维度,一是自主的意愿,二是自主的能力。前者指政党作为社会不同阶级、阶层的共同利益的代表,基于其自身的组织特性而具有的不受社会中各种具体利益集团利益的制约的意愿。政党的自主意愿来源于政党的组织结构和意识形态偏好。后者是指政党不受其所代表的阶级干扰以及不受政党意识形态约束的自主独立的行动能力,包括自我发展的能力、不受干扰地制定和实施公共政策的能力、利益整合能力、群众动员能力以及领导能力。

政党自主性是政党治理的基础。政党自主性,表现在党政关系方面,就是区分政党与政府的功能。执政党和政府是两种不同性质的政治组织,各自具有其特殊的治理功能。执政党与政府的区别在于前者属于国家政治意志表达,而后者则属于国家政治意志的执行。因而,执政党在保持对国家政权的领导的同时,又要避免党政同构,保持执政党对国家的相对自主性。政党自主性表现在政党与社会关系方面,就是既要代表社会不同阶层的利益、愿望与要求,以社会公共利益为依归,又要超越某个具体

的狭隘利益,避免被强势特殊利益所捕获。

(二)政党嵌入是政党治理的实现机制。“嵌入”(Embeddedness)是指两个不同值的系统相互影响、相互进入,通过两个系统内的因素相互作用和相互适应,使得新的系统趋于稳定的过程。嵌入是由美国经济人类学家卡尔·波兰尼最早提出来的一个学理概念,主要用于分析市场与社会的关系。在公共管理领域,嵌入日益发展成为一种重要的治理机制。埃文斯(Peter Evans, 1995)把嵌入理论应用于国家与社会关系研究论域,提出了国家嵌入社会从而实现“嵌入性自主”的概念。^③米格戴尔(2001)等学者进一步阐释关于国家与社会相互嵌入、相互适应、相互合作、相互联盟关系。^④在当代中国国家构建的政党——国家——社会关系结构中,政党嵌入构成政党治理的实现机制。

政党嵌入主要是指政党对国家政权的嵌入以及政党对社会的嵌入。政党对国家政权的嵌入,可以采取组织嵌入和人事嵌入两种方式。^⑤执政党通过对国家政权的组织嵌入和人事嵌入,既保持执政党对国家政权的领导,消解因分权化改革导致的中央与地方关系失调,加强中央对地方的坚强领导,又可有效地克服官僚制国家的科层化趋势,增强国家回应社会的能力。除了对国家政权的嵌入外,体制内动员也是政党作用于国家政权的方式之一。国家法律政策的贯彻执行,离不开政党在体制内的动员所发挥的政治压力作用。政党对社会的嵌入,可以采取组织嵌入、党员嵌入、制度规则嵌入和价值嵌入等方式。执政党对各种社会组织的嵌入,可以保持执政党对社会的领导,实现了社会的再组织化,有效地克服社会的疏离化、原子化,并为社会组织化提供合法性资源。同时,还可以发挥政党的社会动员、利益表达和利益综合功能。改革开放40年来,社会经济的发展和进步导致了社会分化,打破了传统社会结构,也带来了社会成员的利益分化,不同

① [美]塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,北京:三联书店,1989年,第19页。

② 董亚伟:《论政治文明中制度建设的基本关系:政党自主性与国家自主性》,《晋阳学刊》2004年第4期。

③ Peter Evans. Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

④ Migdal, J. State In Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. New York: Cambridge University Press, 2001.

⑤ 罗峰:《政党在国家构建中的人事嵌入:从革命到执政的纵向考察》,《上海行政学院学报》2009年第6期。

阶层的自身利益需求日益显著,“社会利益格局发生深刻变化”。各阶层的利益诉求过程中不可避免地产生了矛盾和冲突,主要以城乡矛盾、地区矛盾、劳资矛盾、行业矛盾、干群矛盾等形式体现出来。政党对社会的嵌入,可以发挥政党的利益代表、利益协调和化解利益冲突的政治功能,可以促进社会的组织化程度,有效地克服国家与社会关系的紧张,实现国家与社会的良性有序互动,从而推进国家治理体系现代化与国家治理能力的提升。

五、结语

在当代中国国家构建中,政党一直是一个基本构成要素和重要活动主体。中国共产党通过革命实现了现代国家构建,同时也在现代国家构建中完成了从“革命党”向“执政党”的转型。中国共产党的领导是当代中国国家构建的一项基本制度。当代中国国家构建中的政党治理逻辑主要表现为以政党为核心,实现政党——国家——社会关系的良性互动从而推进和实现国家治理体系和治理能力的现代化。政党治理的基础是政党自主性,政党嵌入即政党对国家政权的嵌入以及政党对社会的嵌入既是政党治理的实现机制,也可以实现政党、国家与社会关系的良性互动。

在当代中国国家构建中的政党治理的成败,取决于以下几个因素:第一,坚持国家构建的普世价值与中国特色的统一。现代国家构建体现了一种普世价值,这种普世价值主要表现在国家治理的基本原则,如人民主权、政治自由与法治等等。在坚持国家治理的普世价值的前提下,必须选择适合本国国情的国家治理模式,体现国家治理的本国特色。在当代中国,国家治理的基本原则就是坚持党的领导、依法治国和人民当家作主的有机统一。

第二,坚持国家治理的常量与增量的统一。国家治理的常量包括中国共产党的领导、人民当家作主和民主集中制。中国共产党的领导是国家治理的根本保证。政党政治是现代政治的核心,因为政党是动员多数参与政治的特殊政治组织形式。政党提出政策主张,将它们呈现给普通民众,然后在获得选民认可的情况下将这些主张付诸实践。人民当家作主就是通过人民代表大会集中讨论和决定国家重大事项。民主集中制强调指导下的民主,它是有领导、

有计划的推动,不同于西方的竞争性民主。国家治理的增量就是在常量的基础上赋予其他政治力量参与国家治理的权利。如通过党内民主和法治建设创新中国共产党的领导,通过制度设计和制度创新真正实现人民当家作主,在党的集中领导下,扩大民主的范围,实现民主的增长。

第三,坚持民主与法治的统一。现代国家构建离不开法治。法治是现代国家治理的内在要求。现代国家是法治国家,没有法治,国家治理就不能保证国家稳定和人民的基本权利。在当代中国国家治理的发展过程中,既要坚持党的领导,又必须加强法治建设,把政党治理纳入法治的轨道,这是当代中国国家治理的基本特征和要求。政党必须在宪法和法律范围内活动,要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”,这既是国家治理的需要,也是法治政治的要义之所在。

参考文献:

- [1] [美] 杜赞奇. 文化、权力与国家 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2004.
- [2] 徐勇. “回归国家”与现代国家的建构 [J]. 东南学术, 2006, (4).
- [3] 张浩. 国家构建与政党转型: 中国政治发展的行动逻辑 [J]. 甘肃社会科学, 2014, (4).
- [4] 郑永年. 中国模式: 经验与困局 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2010.
- [5] Henry Bienen. Tanzania: Party Transformation and Economic Development [M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1967.

作者: 蒋永甫, 南京审计大学公共管理学院教授、博导

责任编辑: 李荣华