

# 政党中心的国家治理：中国的经验<sup>\*</sup>

郭定平

**内容提要：**本文在引入政党中心主义的新视角的基础上，根据政党与国家关系的比较分析框架和中国政治发展的历史脉络，总结中国共产党治国理政、推动国家治理体系和治理能力现代化的基本经验，认为改革开放以来，在共产党的领导下，中国实行党和国家领导制度改革，健全和完善多党合作与政治协商制度，发展社会主义民主，建设社会主义法治国家，已经形成了一种基于法治的政党与国家相互嵌入、以政党为中心的国家治理新模式。坚持和加强中国共产党的全面领导，是新时代政党中心的国家治理模式的新发展。从理论与实践来看，政党中心的国家治理创造了大党与大国治理的新经验，为人类政治文明的多元化发展做出了新贡献。

**关键词：**国家治理 政党中心主义 中国共产党 多党合作

在改革开放以来 40 余年波澜壮阔的历史画卷中，中国共产党的领导无疑是最为光彩夺目的篇章。本文将从比较政治的理论视角和政治发展的历史脉络，总结中国共产党领导下多党合作以及完善国家领导制度、推动国家治理体系和治理能力现代化的基本经验，为建设中国特色社会主义现代化强国和推动中国政治文明的复兴提供有益启示。

## 一、政党中心主义的新视角

中国共产党在 1921 年诞生以来的近 100 年奋斗历程中，不仅是中国革命不断走向胜利的中流砥柱，更是中国特色社会主义现代化建设的坚强领导核心。1949 年中华人民共和国成立后，中国共产党成为执政党，国内外很多中国问题研究学者开始聚焦于中国共产党，研究中国共产党的领导制度和组织制度以及各项重大方针政策。美国著名东亚研究专家弗朗兹·舒曼（Franz Schurmann）于 1968 年出版的《共产主义中国的意识形态与组织》特别强调并专门研究了中国共产党的核心领导作用，至今依然是研究中国共产党的经典名著。但是，在中国改革开放后的一段较长历史时期，特别是 20 世纪 80 年代和 90 年代，尽管中国共产党在拨乱反正和推动中国改革开放方面取得了巨大成就，但是国内外研究中国的学者对中国共产党的研究并未给予足够的重视，相关研究呈现出一定的沉寂和衰落趋势。究其原因，主要是与当代中国政治研究中存在的若干主导研究范式有关。

第一，政治发展与转型研究范式。这是当代比较政治学中占主导地位的研究范式。随着中

<sup>\*</sup> 本文为上海市哲学社会科学规划“建党 100 周年”研究系列重点项目“政党中心的治理与政治文明的复兴——中国共产党治国理政的历史经验”的研究成果。

国政治改革的推进和中外学术交流的展开,政治发展与转型研究范式在中国得到大量传播和应用,对中国政治学发展产生了深远影响。政治发展研究中占主导地位的范式就是在20世纪60年代前后盛行的现代化理论,学者们在讨论迪尔凯姆、韦伯等理论遗产的基础上,认为政治发展就是从传统社会向现代社会政治的过渡。这种过渡的基本方向就是民主化,政治发展研究就是重点考察民主政治发展的先决条件和实现民主的基本路径,根据亨廷顿的看法,“这里的民主几乎完全是按西方模式定义的。”<sup>①</sup>从20世纪70年代中期开始,全球范围内出现了从权威主义政权向民主政治转型的浪潮,先是从南欧到拉美,后又席卷到东亚和苏联东欧地区,乃至于非洲和中东,很多国家相继建立了新的民主政权。据统计,到1995年底,全球有多达117个民主国家,如果按照严格的标准,至少也有76个民主国家。<sup>②</sup>这种全球民主化浪潮催生了政治转型理论,其中既有奥唐奈、施密特、怀特海、亨廷顿的综合性比较研究,也有大量的国别个案研究,并逐步形成了一系列的政治转型理论研究范式。<sup>③</sup>

在政治发展与转型研究范式的影响下,国内外很多学者研究中国的政治改革与政治发展,研究的主题就是如何推进中国政治民主化,分析中国民主政治发展的背景与前景、目标与道路、动力与过程、战略与策略等。根据何增科的总结,中国政治发展的目标就是走向政治民主化,并从选举民主、协商民主、自由民主等多个方面同时加以推进。<sup>④</sup>很多学者在政治体制改革的背景下注重研究党和国家的领导制度改革,中国政治制度与政治发展的许多方面受到关注并引起讨论,诸如人民代表大会制度、政府机构改革、公务员制度、中央与地方关系等方面的研究如火如荼。比较而言,中国共产党与中国政党制度研究,包括党史党建研究,则出现了一定的被边缘化倾向。一些学者自觉或不自觉地受西方民主观念的影响,将中国的政治民主化与中国共产党的领导对立起来,认为只有像苏联东欧那样结束共产党领导才能实现民主转型,在中国共产党的领导下中国不可能实现真正的民主,不可能有真正的政治发展与转型。

第二,国家与社会关系研究范式。在20世纪80年代和90年代,西方社会科学研究的主流范式之一是国家-社会关系理论,这一理论注重从国家与社会的关系变化来考察政治发展的动力、进程与趋势。因此,很多西方的中国研究学者开始对中国改革开放之后的国家与社会关系变动感兴趣,并从中探寻中国民主化的推动力量和可能前景。苏联解体和东欧剧变在一定程度上也强化了这一研究取向。在此研究范式的主导下,很多中国政治研究要么是国家中心的,要么是社会中心的,前者关注国家制度,诸如立法、行政、司法机关的改革,特别是技术官僚制的发展和干部人事制度改革,后者集中研究市民社会和非政府组织等所谓推动民主化的力量。中国共产党研究始终未能纳入学者们的主要研究视野,最多只是作为国家的附属物一笔带过而已。

当代中国的政治学研究从恢复学科建设之后一直注重坚持马克思主义的理论指导和借鉴西方政治学的理论成果。在此影响下,新时期中国政治学的研究重心主要放在了国家理论、国家制度、国家的政治活动以及影响国家活动的各种政治力量和政治斗争上。由此可见,中国共产党和中国政党研究在一个相当长的时期并未成为中国政治学研究的主要组成部分,也未能形成具有份量的研究成果。一个显著的例子就是杨海蛟等人在回顾与总结改革开放以后中国政治学研究时列举了权力理论研究、国家理论研究、民主问题研究、政治发展理论研究、政治稳定理论研究、

① 塞缪尔·亨廷顿等著:《现代化:理论与历史经验的再探讨》,第332页,上海译文出版社,1993年版。

② Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, The Johns Hopkins University Press, 1999, p. 1.

③ 郭定平:《论当代政治转型理论的背景与逻辑》,《上海社会科学院学术季刊》,1997年第3期。

④ 何增科:《民主化:政治发展的中国模式与道路》,高建、佟德志主编:《中国式民主》,第233-238页,天津人民出版社,2010年版。

中央与地方关系研究、政府理论研究、政治参与理论研究、政治文化理论研究、反腐败理论研究等十大方面,其中就是没有政党研究和中国共产党研究。<sup>①</sup> 这些总结应该说反映了一个特定时期中国政治学研究中不太重视政党研究的现实情况。

第三,国家治理研究范式。治理概念在中文里并不新鲜,但是当学术界将它与英文的 *governance* 一词相对应之后就赋予了该词一种全新的内涵,并提升为一种重要的研究范式。著名的治理理论专家詹姆斯·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,而治理则是由共同的目标来维系,它也不一定依靠强制力。<sup>②</sup> 我国学者俞可平在梳理了关于治理的各种理论后认为,治理是官方和民间的各类组织运用权力、调动资源去引导、控制和规范公民活动,以最大限度地实现公共利益;善治是二者的良好合作,是两者的最佳状态;改革开放后中国政治的最主要发展,就是中国正在走上一条增量民主的善治的道路。<sup>③</sup> 由此可见,治理理论强调的是多元主体的合作与协同治理,其中政党没有什么特殊的地位和作用,至多只是多元主体之一。

治理概念和治理理论特别适合中国的国情和语境,因而在中国得到大量应用和迅速普及,成为近年来社会科学的高频词汇,形成了全球治理、区域治理、国家治理、政府治理、社会治理、基层治理、乡村治理等不同研究领域,并上升为中国共产党治国理政的重要理论。党的十八届三中全会明确提出要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。这一论断极大地激发了广大政治学者的学术热情,国家治理迅速成为中国政治学研究的核心主题。令人匪夷所思的是,中国共产党虽然是执政党,是领导核心,但是并没有成为中国国家治理研究的中心内容。例如,有的政治学者在分析中国国家治理改革的方向时特别强调了提升国家整体绩效,加强国家的自主性、统一性和权威性建设等,表现出明显的国家中心论倾向。<sup>④</sup> 这种状况固然与很多学者对治理的理解有关,但更为重要和深层的原因是没有从中国的本土经验出发,没有把国家治理理论与中国国家治理实践有机结合起来。

由于以上原因,本文将在研究当代中国国家治理的过程中引入政党中心主义的新视角。政党中心主义坚持认为,政党不仅具有代表功能,更重要的是具有治理功能,可以实现利益表达和利益聚合,主导政策制定和政策执行;政党在国家治理中居于中心地位,发挥核心作用,整个国家治理体系以政党为中轴而构建,整个国家治理过程由政党主导而展开。当代政治研究表明,政党是现代政治中最重要的主体,世界上绝大多数国家均由政党主导进行国家治理。早在20世纪中期,著名政治学家谢茨施耐德就曾经指出,“政党并不是现代政府的附属物;它们处于现代政府的中心,并扮演着决定性和创造性的角色。”<sup>⑤</sup> 20世纪末期,正当有学者热衷讨论西方政党的衰落时,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,这种政党与国家相互渗透,在国家治理方面表现得更为强大。<sup>⑥</sup> 中国在鸦片战争之后传统的国家统治秩序和官僚政治体系走向崩溃的过程中,最终就是由政党这一新的政治力量组织和动员社会,并领导中国走上现代化之路。与此同

① 杨海蛟、史晓东主编:《传承与超越:中国政治学理论撷英》,第11页,世界知识出版社,2010年版。

② 詹姆斯·罗西瑙主编:《没有政府的治理》,第4~5页,江西人民出版社,2001年版。

③ 俞可平主编:《全球化:全球治理》,第10~13页,社会科学文献出版社,2003年版;俞可平:《增量民主与善治——转变中的中国政治》,第155页,社会科学文献出版社,2003年版。

④ 燕继荣:《国家治理及其改革》,第182页,北京大学出版社,2015年版。

⑤ 谢茨施耐德:《政党政府》,第44页,天津人民出版社,2016年版。

⑥ Richard S. Katz and Peter Mair, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, Vol. 1, No. 1, 1995.

时,很多发展中国家均走上了类似的政党主导下的制度变迁道路,这就是杨光斌提出的制度变迁中的“政党中心论”。<sup>①</sup>林尚立在论述中国社会主义国家建设时就提出,“政党主导”是中国现代化发展的基本政治逻辑。<sup>②</sup>房宁更是把中国共产党领导看成是当代中国政治制度的核心要素和根本特征。<sup>③</sup>由此来看,以政党为中心研究中国国家治理不仅具有理论依据,而且更加符合中国实际。在当代中国政治研究中,从21世纪初期开始,国内外学者就对中国共产党和中国政党制度研究给予了新的关注,中国共产党研究重新回归到中国政治发展研究和国家治理研究的中心地位。<sup>④</sup>

如果要在国家治理过程中真正体现政党中心主义,就必须正确处理政党与国家的关系问题。从比较政治学的视野来看,政党与国家在产生方式、政治法律地位和力量对比等方面呈现出不同的嵌入关系。追溯政党与近代国家形成的历史演变轨迹,大致可以总结出四类政党与国家的嵌入模式,分别为政党嵌入国家模式、国家嵌入政党模式、政党-国家互嵌模式和政党-国家脱嵌模式。例如,17世纪末英国的辉格党与托利党在议会内部的斗争中产生,并非塑造民族国家的主导角色,而且一直在国家宪政制度范围内开展活动,因而是一种政党嵌入国家模式。在苏联的斯大林时期,国家机器的运转由政党控制和操纵,可以视作国家嵌入政党模式的代表。政党-国家互嵌模式下政党与国家互相渗透、协同合作,新加坡的人民行动党和政府高度一体化,就是这一模式的典型。政党-国家脱嵌模式表现为国家取缔原体制内的政党或国家内产生出反体制政党,如德国魏玛共和国时期,在民主的宪政体制下产生出反体制的法西斯政党,随之取缔政党活动。虽然国家嵌入政党模式也具有某种政党中心主义的特征,但是由于缺乏法治保障就容易出现政治腐败与个人专断,无法走向善治。比较而言,只有政党-国家互嵌模式才可能实现政党中心的国家治理。

## 二、中国国家治理的新模式

中国政治文明的发展历史悠久,源远流长,积累了丰富的国家治理经验,其中的国家治理模式也经历了若干重大变迁。概而言之,中国自古至今先后有古代的君主中心的国家治理模式、近代的军阀中心的国家治理模式和现代的政党中心的国家治理新模式。

第一,君主中心的国家治理模式。自秦汉建立统一的中央集权国家直至清末的两千多年中,君主一直是中国国家治理的中心。从秦汉到隋唐,从宋元到明清,中华文明绵延不绝,并不断走向辉煌,先后出现了汉朝的“文景之治”、唐朝的“贞观之治”乃至清朝的康乾盛世。但是,在两千多年的历史长河中,中国的国家治理方式没有根本变化,君主的中心地位始终如一,并不断加强。虽然中国历史上关于国家最高统治者的称谓存在“王”“天子”“皇帝”“帝王”“君主”等不同的表述,但是这个最高统治者的地位和权力是基本一致的。根据刘泽华的概括,君主的权力特征可以概括为“五独”:天下独享,地位独尊,势位独一,权力独揽,决事独断。<sup>⑤</sup>即便在清朝末年甲午战败、八国联军入侵之后朝廷下诏预备立宪起草的宪法大纲中,君主大权依然如故,规定君主具有立法、行政、司法以及军事、外交等大权,神圣不可侵犯。正如萨孟武分析的那样,本来宪法应该是限制君主专制的方法,“其结果宪法岂但不是制限君主的统治权,并且还是保障君主的统治权了。”<sup>⑥</sup>古代

① 杨光斌:《政治变迁中的国家与制度》,第182~219页,中央编译出版社,2011年版。

② 林尚立:《当代中国政治:基础与发展》,第110页,中国大百科全书出版社,2017年版。

③ 房宁等:《中国政治制度》,第5页,中国社会科学出版社,2017年版。

④ 郭定平:《论中国共产党治国理政的比较优势与国际贡献》,《湖北社会科学》,2018年第6期。

⑤ 刘泽华主编:《中国政治思想通史·综论卷》,第327页,中国人民大学出版社,2014年版。

⑥ 萨孟武:《政治学与比较宪法》,第386页,商务印书馆,2013年版。

中国君主中心的权力地位由此可见一斑。这种国家统治是一种典型的人治，治理好坏完全依赖于君主的德行修养，因此在中国历史上一再出现“人存政举、人亡政息”的循环现象就毫不足奇了。

第二，军阀中心的国家治理模式。在中国政治文明的历史长河中，这只是昙花一现的过渡模式，是从传统的君主中心的国家治理模式向现代的政党中心的国家治理模式转变的一段小插曲，从其破坏性的后果来看也可以说是新模式诞生前的阵痛期。1840年的鸦片战争之后，由于西方帝国主义的入侵和清朝统治的日益腐朽，国内反帝反清的民众运动风起云涌。太平天国运动的兴起和节节胜利就是对清廷的一项巨大挑战。由于满清的八旗子弟长期养尊处优，腐败不堪，面对太平军的凌厉攻势屡战屡败，清廷不得不启用汉族官僚曾国藩、左宗棠、李鸿章等，让他们组织和发展地方武装来对付太平天国运动。正是在镇压太平天国运动的过程中，由于得到朝廷的支持，曾国藩组织的湘军和李鸿章组织的淮军才得以不断壮大。太平天国运动的兴起和地方武装力量的发展迅速改变了晚清国家的政治力量之间的平衡，例如，地方和中央之间的平衡，满人和汉人之间的平衡，文职和军职之间的平衡，其结果就是旧的政治秩序的崩溃和军阀力量的兴起。著名中国问题专家魏斐德在分析曾国藩、李鸿章的地方军事力量发展的影响时就指出：曾国藩提拔李鸿章成为他的接班人之后，“军事地方主义在李鸿章的推进下，向20世纪的军阀主义又迈进了几步。”<sup>①</sup>

20世纪的北洋军阀统治直接来源于清末的袁世凯小站练兵、建立北洋六镇。袁世凯曾经担任北洋大臣、直隶总督，北洋军阀首先就是指袁世凯这个军阀头目独揽大权，再就是指各路军阀在袁世凯的卵翼之下争权夺利，并由此引起的连年军阀混战、生灵涂炭。北洋军阀虽然采用新式兵制，配备洋枪洋炮，甚至聘用外国军事顾问，但是治军仍然是依靠封建传统的个人效忠、服从报恩观念。他们没有现代国家治理的思想纲领和政策目标，只是不断依靠武力争夺地盘、权力和利益，因而导致国家长期处于分裂割据状态。在军阀混战的1916~1928年之间，战争规模不断扩大，国家元首和政府内阁频繁更迭，政治秩序崩溃，社会凋敝，民不聊生，国家治理危机达到无以复加的地步。危机也孕育着契机和生机，军阀统治加剧了既有的社会矛盾，导致了严重的政治分裂和军事割据，客观上为新型政治组织的兴起和发展创造了条件。正是在这个意义上，孔凡义认为，“军阀政治是衔接君主政治和政党政治的中间过渡形态。”<sup>②</sup>中国政党政治的发展肇始于孙中山的建党实践和建党思想，他不仅组织政党和领导辛亥革命推翻了满清王朝，建立了中华民国，而且面对帝制复辟、军阀混战和列强蚕食，他还提出了建立革命政党、实行以党治国的思想主张。<sup>③</sup>蒋介石建立南京国民政府之后，更是不遗余力地推行以党治国，以党治军，强化国民党的一党专制，从表面上看似乎是形成了政党中心的国家治理模式。但是，本来按照以党治国的思想和原则建立起来的国民党和蒋介石政权，在应对国内外的严重政治军事危机的过程中，不得始终强调军事斗争，牢牢掌握军权，最终蜕变为新军阀统治，军权独大，军权高于党权，以蒋介石为代表的军事强人掌控一切。蒋介石曾经担任校长的黄埔军校成为其新军阀统治的重要基础。

第三，政党中心的国家治理模式。这是中国共产党在1949年之后逐步建立和完善的新的国家治理模式。虽然在1924年孙中山进行国民党改组、实行联俄联共政策、推动国共合作过程中，孙中山的以党治国的思想应该在一定程度上也影响了中国共产党，但是在后来长期的反对国民党和抗击日本法西斯侵略的革命军事斗争中，中国共产党一直坚决反对国民党的“以党治国”和一党专制。例如，邓小平在1941年发表的《党与抗日民主政权》一文中，就明确反对“以党治国”

① 魏斐德：《中华帝国的衰落》，第166~178页，民主与建设出版社，2017年版。

② 孔凡义：《近代中国军阀政治研究》，第48页，中国社会科学出版社，2010年版。

③ 邵德门主编：《孙中山政治学说研究》，第126~129页，东北师范大学出版社，1992年版。



观念,认为“以党治国”的国民党遗毒容易麻痹党、腐化党、破坏党,使党脱离群众,因此必须反对这种国民党遗毒传播到我们共产党内来。<sup>①</sup>

新中国建立之后,共产党成为了执政党,在国家治理中发挥领导核心作用,为了加强党的领导,在国家政治生活中曾经一度实行了党的一元化领导。当时党中央的最高领导核心是中央政治局和书记处。书记处的构成及职能相当于后来的中共中央政治局常委。在政府系统,为了实现和加强中国共产党的领导,中央决定在中央人民政府内组建中国共产党委员会和党组。1953年在全国范围内开展反对分散主义、地方主义斗争后,政府工作按性质划分为工交口、财贸口、文教口、政法口等,由同级党委的常委(后来是分管书记)分口负责,以加强对政府行政工作的领导。不久便在各级党委下设与政府工作对口的工作部,进行对口管理。1958年6月,中共中央发出《关于成立财政、政法、外事、科学、文教各小组的通知》,明确要求建立党政不分的一元化领导体制。<sup>②</sup>随着中央一级执政党与政府行政部门关系的变化,地方各级党组织与政府行政部门也相应发生了变化。“文化大革命”开始后,党的组织和国家机关从中央到基层遭到严重破坏,民主党派的组织活动处于停顿状态,党对国家事务的领导也受到极大损害,党的一元化领导在有的地方变成了个人领导,有的甚至变成了无法无天、无领导。党的一元化领导在开始阶段具有一定的政党中心主义特征,政党领导国家,或者国家嵌入政党之中。但是由于这种一元化领导缺乏制度和法治保障,政党领导自身就很快深陷危机之中,并使整个国家陷入混乱和遭受挫折,根本谈不上国家治理。

改革开放之后,以邓小平为核心的中国共产党领导人开始历史反思,深刻意识到实行党的一元化领导的各种弊端,认为过去实行党政不分、以党代政,实际上削弱和损害了党的领导,因此就提出必须改革和改善党的领导,实行党政职能分开。早在党的十一届三中全会公报中就提出要“认真解决党政企不分,以党代政、以政代企的现象。”邓小平在1980年8月18日《党和国家领导制度的改革》的著名讲话中也提出要解决权力过分集中的问题,并明确提出要解决党政不分、以党代政的问题。<sup>③</sup>他在1986年谈到关于政治体制改革的问题时更是强调:“改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。”<sup>④</sup>1987年中国共产党第十三次全国代表大会提出了党政分开的设想并进行了具体设计,指出政治体制改革的关键首先是党政分开,党政分开即党政职能分开。这些设想和尝试在随后的具体实施过程中碰到许多困难。从实际操作看,越到基层,党政分开越困难。

改革开放之后在探索党的领导方式方面出现了一些曲折,根本原因就是反思“文化大革命”过程中出现了一种将中国共产党的领导与民主政治发展对立起来、把党的领导与国家治理分割开来的错误认识。随着中国改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,我们对于党的领导、民主政治和法治建设的认识逐渐深刻和成熟。早在1993年,王沪宁就明确提出了在一党领导的政治制度下如何建成完善的民主政治体制的问题,认为一党领导的民主政治完全不同于西方民主,必须由我们来研究和发展其基本原则、程序和规范,这里涉及到社会民主、党内民主、政治民主、党政关系、党与社会关系等一系列课题。<sup>⑤</sup>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,从制度上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

① 《邓小平文选》,第1卷,第12页,人民出版社,1994年版。

② 《建国以来毛泽东文稿》(第七册),第268~269页,中央文献出版社,1992年版。

③ 《邓小平文选》,第2卷,第328~329页,人民出版社,1994年版。

④ 《邓小平文选》,第3卷,第177页,人民出版社,1993年版。

⑤ 王沪宁:《构筑中国特有的政治体系模式》,高民政主编:《中国政府与政治》,序言,第9页,黄河出版社,1993年版。

导核心作用。<sup>①</sup> 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。至此,经过改革开放以来多年的实践与探索,中国共产党领导得到进一步加强,多党合作与政治协商制度得到进一步完善,政党中心的国家治理模式基本成型,其总体原则和根本方向正式确立。

### 三、政党全面领导的新时代

中国特色社会主义进入新时代以来,坚持和加强中国共产党的全面领导已经成为一项重要的政治原则和一个重大的时代标志。习近平总书记在党的十九大报告中和2018年3月全国人民代表大会表决通过的《中华人民共和国宪法修正案》中均强调了“中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征”。在深化党和国家机构改革过程中,坚持党的全面领导是必须遵循的首要政治原则。这就进一步发展和完善了政党中心的国家治理模式,有效促进了政党-国家的相互嵌入,并推动这一模式进入了政党全面领导的新时代。新时代坚持和加强党的全面领导主要体现在如下几大方面。

首先是全面从严治党,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政党。政党中心的国家治理的关键就是需要一个强大政党的存在。政党软弱涣散、四分五裂,或者多个政党尔虞我诈、勾心斗角,均无法实现政党中心的国家治理。中国共产党坚持全面从严治党,坚持多党合作,为坚持和加强党的全面领导提供基础和保证。只有全面推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设,并把政治建设摆在首位,把党建设成为强大的马克思主义执政党,党的全面领导才能形成社会共识,得到长期坚持和不断加强。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。党中央有核心、有权威,就能保证党的团结和统一。与此同时,大力加强党风廉政建设,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的推动作用。在从严治党的过程中,党还不断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。党的十八大提出了建设学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的重大任务,习近平在论述全党同志特别是各级领导干部加强学习、增强本领的极端重要性时强调指出:“把学习型放在第一位,是因为学习是前提,学习好才能服务好,学习好才有可能进行创新。”<sup>②</sup>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、建设学习型政党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,从党的十八大召开到2019年初中央政治局已经进行了50余次集体学习,内容涉及治党治国治军、改革发展稳定、内政外交国防等各个不同方面。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。

其次是建立和健全党的全面领导的体制、机制和法制。为了加强党的全面领导,十八大以来我们党进行了一系列卓有成效的制度建设的实践与探索。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,习近平总书记担任组长,三位中央政治局常委李克强、刘云山、张高丽担任副组

<sup>①</sup> 《江泽民论有中国特色社会主义》(专题摘编),第327页,中央文献出版社,2002年版。

<sup>②</sup> 《习近平谈治国理政》,第403页,外文出版社,2014年版。

长。习近平总书记强调指出,“中央成立全面深化改革领导小组,负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。这是为了更好地发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用”。<sup>①</sup>中央深改组下设经济体制和生态文明体制改革、民主法制领域改革、文化体制改革、社会体制改革、党的建设制度改革、纪律检查体制改革六个专项小组,办事机构设在中央政策研究室,差不多每个月召开一次会议,密度远超过其他领导小组。中央深改组与一般的议事协调机构不同,是具有最高决策权的一种“超级联席会议”,参与者包括中央层面党政军、人大政协、公检法的负责人,相当于一种国家最高权力机关的联席会议。中央深改组成立后,大量深化改革的顶层设计密集出台。<sup>②</sup>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,习近平担任各委员会主任。2018年3月28日习近平主持召开中央全面深化改革委员会第一次会议,会议审议通过了《中央全面深化改革委员会工作规则》《中央全面深化改革委员会专项小组工作规则》《中央全面深化改革委员会办公室工作细则》,中央深改委的工作全面走上制度化的轨道。规范与强化党组制度是十八大以来加强党的全面领导的另一项重要制度建设成果。党组制度在新中国成立之后就正式建立了,但是后来没有充分发挥应有的作用,在20世纪80年代的政治体制改革中曾经被要求逐步撤销。新修订的党章第四十八条明确规定,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,党组发挥领导核心作用。党的十八大以来,中央高度重视加强党组建设,2015年5月29日中央政治局召开会议审议通过了《中国共产党党组工作条例(试行)》。党的十九大之后新修订的《中国共产党党组工作条例》于2019年4月6日正式施行。本《条例》填补了70年来党内法规空白,在规定党组的重大事项的决策权和重要干部任免权的同时,也明确了党组管党治党的政治责任以及责任追究制度。在建章立制的同时,党组在坚持和加强党的全面领导方面的作用也得到不断增强。2015年1月16日,中央政治局常委会全天召开会议,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,此后形成长效机制,这就进一步体现了党中央的集中统一领导,是中国特色的政党中心的国家治理的生动体现。

第三是通过党和国家机构改革贯彻落实党的全面领导,发展和完善政党中心的国家治理模式。党的全面领导不是事无巨细全部由党包办代替,如果党管了太多管不了、管不好的具体事务,不仅会抑制国家职能的正常发挥,也会削弱党的领导。政党中心的国家治理就是要把坚持党的全面领导与推动国家各机关和社会各团体独立履行各自的职能有机统一起来,实现政党-国家的相互嵌入、协同运作。根据2018年3月中共中央印发的《深化党和国家机构改革方案》,此次深化党和国家机构改革的基本目标是构建系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系,形成总揽全局、协调各方的党的领导体系,职责明确、依法行政的政府治理体系,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。这是对于新时代坚持和加强党的全面领导、推动政党-国家相互嵌入、发展和完善政党中心的国家治理模式的总体设计和宏观规划。根据中共中央关于党和国家机构改革的设计方案,在中国共产党机构改革方面,一些党的核心部门开始接管部分政府行政职能,其中,中组部统一管理公务员工作,中宣部统一管理新闻出版和电影工作,统战部统一领导民族工作和统一管理宗教和侨务工作,原来由政府管理的这些工

① 《习近平谈治国理政》,第86页。

② 杨龙、蒋欣然:《中国政策过程中的“双顶层”机制》,《南开学报》(哲学社会科学版),2018年第1期。



作调整为党的机构管理,不再保留单设的相关政府部门。在国家机构改革方面,2018年3月17日,全国人大高票通过国务院机构改革方案。与此同时,全国人大审议并通过了《中华人民共和国监察法》,明确规定中华人民共和国监察委员会是最高国家监察机关;省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区设立监察委员会;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。党和国家机构的各项改革有利于加强党的全面领导,形成合力,实现党的领导、依法治国和人民当家作主的有机统一,标志着中国特色的政党中心的国家治理模式更加成熟与定型。

#### 四、政治文明复兴的新前景

中国政治文明的发展源远流长,内涵博大精深,自夏商周至今绵延五千余年,其间虽有王朝更替、分分合合等许多变化,但是中国政治文明总体上维持了异乎寻常的持续性和稳定性。不仅中国政治文明历史悠久,更为重要的是其发达程度也令人惊异。早在春秋战国时期,中国就出现了与世界其它古代文明相媲美的政治思想和文化。在秦汉时期,中国就建立了统一的中央集权国家和相对完善的政府统治体系。正因为如此,钱穆在总结中国政治得失时才说:“中国政治比西方先进”,相对而言,整个西方人在政治经验上都比较短浅。<sup>①</sup>从秦汉经过隋唐到明清,中国的传统政治文明在吸纳与融合周边各个民族文化的过程中不断发展和完善,并逐渐达到顶峰。中国是世界上唯一保持了文明连续性的国家,不仅表现出中华民族的强大生命力和创造力,而且为世界文明特别是东亚文明发展做出了重大积极贡献。在中外文化交流过程中,不仅是东亚各国,即便是17、18世纪的西欧各国也有很多学者对中国政治文明的高度发达大加赞赏,其中最为著名的代表包括法国的伏尔泰、魁奈,德国的莱布尼茨等人。<sup>②</sup>法国启蒙思想家伏尔泰在《论中国》一文中夸赞中国时说:“他们的帝国组织确实是世界上最好的”,并明确表示中国人在道德、政治经济、农业、技艺等方面已臻完美境地,值得西方学习。<sup>③</sup>

但是,进入近代以后,在西方科技革命与工业革命的推动下,西方国家率先走上了现代化道路,物质财富大量积累,军事实力显著增强。与此形成鲜明对照的是,中国到清末逐渐走向停滞和衰败。于是,西方对于中国的政治文明的想法从全面褒扬到毁誉参半并迅速变成消极否定。例如,同样是法国启蒙时代的孟德斯鸠对中国的政治文明这样评价:“中国是一个专制的国家,它的原则是恐怖。”<sup>④</sup>黑格尔也说,中国人在皇帝面前都是平等的,大家一样是卑微的,“中国人既然是一律平等,又没有任何自由,所以政府的形式必然是专制主义。”<sup>⑤</sup>自此之后,专制主义的帽子就被西方一直扣在了中国的头上。不幸的是,当崛起的西方列强开始扩张,凭借坚船利炮于19世纪中叶入侵中国之后,中国迅速沦为半殖民地半封建社会,很多中国人对于中国政治文明的发展也形成了一边倒的批判、攻击、嘲讽与谩骂。谭嗣同说:“二千年之政,秦政也,皆大盗也”,在很多人看来可谓脍炙人口、鞭辟入里。著名学者李剑农研究中国近代政治史,他把满清统治称为名实相符的君主专制政体,认为“中国的君主专制政体,本来是从秦汉以来几千年相承

① 钱穆:《中国历代政治得失》,第177页,北京三联书店,2001年版。

② 克拉克:《东方启蒙:东西方思想的遭遇》,第60页,上海人民出版社,2011年版。

③ 伏尔泰:《哲学辞典》(上册),第319~331页,商务印书馆,1991年版。

④ 孟德斯鸠:《论法的精神》,第129页,商务印书馆,1987年版。

⑤ 黑格尔:《历史哲学》,第125~130页,上海书店出版社,2001年版。

不替的;不过到了清代,组织上更为完密。”<sup>①</sup>著名学者王亚南在分析中国官僚政治时也明确指出:中国在过去的两千余年中“一直是受着专制政体—官僚政治的支配。”<sup>②</sup>晚清的改良派和革命派都把矛头指向封建君主专制政体,改革不成,继之革命,终于推翻了延续几千年的君主专制,建立了共和体制。但是,新建立的共和体制徒有其表,无论是北洋军阀时期,还是蒋介石统治的国民政府时期,专制独裁、贪污腐化一如既往,有时甚至有过之而无不及。

中国共产党领导中国人民经过艰苦卓绝的革命斗争推翻了国内外的反动统治,建立了新中国,翻开了中国政治文明发展的新篇章。特别是改革开放以来,在中国共产党的领导下中国实行政治体制改革,加强和完善人民代表大会制度、多党合作与政治协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度,发展社会主义民主,推动民主的制度化、法治化,建立社会主义法治国家,政治文明建设已经取得了长足的进步。这种政治文明的新形态就是党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一,集中体现为一种政党中心的国家治理新模式。新时代中国共产党的全面领导是马克思主义政治理论和建党学说与中国特色社会主义实践相结合的最新成果,既是借鉴和吸收人类政治文明的新创造,也是基于传统中国政治文明的新贡献。

从理论上来看,政党中心的国家治理创造了政治现代化理论的新范式。传统政治学中对政治现代化历史经验的建构大致分为两种基本路径。一种是主张个人权利的社会中心主义;另一种是强调国家自主性的国家中心主义。这两种分析范式虽然长期主导社会科学的研究,但是都忽略了政党作为一种跨越了国家与社会的整合性力量的重要作用,更未能对政党作为一种治理主体的地位具有充分的认识,所以不能解释众多的后发国家政治现代化的历史经验。在新加坡等一些国家发展中,政党中心的国家治理确实取得了举世瞩目的巨大绩效,中国在改革开放过程中不仅注重学习借鉴这些成功经验,而且结合中国大国大党治理的实际不断创新发展模式。基于中国共产党建构民族国家、重塑社会规范并推动国家治理体系与治理能力现代化的经验,中国共产党的治国理政和中国共产党领导的多党合作丰富和发展了政党中心的国家治理的新范式,为研究其他发展中国家的政治现代化提供了新的理论视野。

从实践上来看,政党中心的国家治理提供了发展中国家政治现代化的新经验,为人类政治文明的多样化发展贡献了中国智慧与中国方案。西方政治实践强调分权与制衡基础上的政党竞争,非理性的政党竞争常常将治理危机锁定在一个无解的僵局之中。近年来西方国家的民粹主义泛滥和极端政党上台更是凸显了西方竞争性政党政治的乱象。中国坚持共产党的全面领导和实行共产党领导的多党合作与政治协商制度,这是一种新型政党制度,它不但提供了利益的代表、认同的凝聚、秩序的维护,也积极嵌入到国家治理过程之中,在经济、政治、文化、社会、生态各个领域发挥领导作用,创造了一种协商基础上的共治,与西方的政党竞争政治形成鲜明的对照。这就是人类政治文明发展中一种和谐合作的政党中心的国家治理新模式。这种新模式的形成和发展不仅展示了中国政治文明复兴的新前景,而且将为推动人类政治文明的多元化发展做出新的贡献。

作者:郭定平,复旦大学国际关系与公共事务学院(上海市,200433)

(责任编辑:孟令梅)

① 李剑农:《中国近百年政治史(1840~1926)》,第6页,复旦大学出版社,2007年版。

② 王亚南:《中国官僚政治研究》,第39页,中国社会科学出版社,1981年版。