

新时代党政关系的新发展： 基于“六位一体”的新型党政统合关系*

刘 鹏 李海林

内容提要:在中国的政府运行过程中,作为执政党的中国共产党一直起到至关重要的作用。中国共产党将其政治理念和逻辑贯穿到国家行政体系的结构与运行过程中。在中国共产党的坚强领导下,中国正在成为一个现代的理性科层制国家。本文基于对中共中央与国务院关系的分析,发现一方面执政党通过“六位一体”的体系来领导行政过程,另一方面行政体系又享有“被嵌入的自主性”,在中微观的行政决策及其执行过程中,仍然享有一定的自由空间。新时代中国共产党领导下的党政关系是一种建立在执政党主导基础上的新型党政统合体系。

关键词:执政党 政治逻辑 被嵌入的自主性 六位一体 新型党政统合体系

党的二十大报告指出:“坚决维护党中央权威和集中统一领导,把党的领导落实到党和国家事业各领域各方面各环节”^①。自1949年中华人民共和国成立以来,作为执政党的中国共产党就一直致力于在坚持自身领导体制的框架内,建设一套理性、专业、高效同时又不脱离群众的现代科层制体系,中国共产党的领导是确保这套科层制体系属性和方向的核心和基础。因此,执政党的政治逻辑和领导风格,对政府科层行政体系的结构组成、运行过程和行政文化都具有直接而深刻的影响,这一点与政党轮流执政的西方国家有着很大差别。

美籍意大利学者萨托利(Giovanni Sartori)在其著作《政党与政党体制》中,曾结合苏联和东欧国家的特点,认为“在‘政党-国家’(party-state)体制下,国家的公共行政大体上只是党务的副产品”^②。萨托利的观点在中国的环境下不免显得偏颇。作为共产党领导和执政的国家,中国的公共行政过程必然受到执政党逻辑的重大影响,但公共行政并非执政党逻辑消极被动的副产品,二者之间存在一个复杂的政治与行政的互动过程。同时,这种互动过程又与西方国家的政治-行政二分互动过程存在本质区别。然而,萨托利的观点可以启发我们研究如下重要问题:在中国的公共行政过程中,一直以来,特别是中国特色社会主义进入新时代以来,中国共产党如何实现对政府工作的全面领导?如何看待执政党因素在中国公共行政过程中的地位与功能?在共

* 本文为国家社会科学基金重大项目“中国特色政府监管理论体系与应用研究”(18ZDA112)的研究成果。

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日。

② 乔万尼·萨托利:《政党与政党体制》,第72页,商务印书馆,2006年版。

产党的坚强领导下,中国如何建设成为一个现代的理性科层制国家?如何构建一个规范、合理、可持续、制度化程度高的党政关系模式?

一、已有的研究:带有偏见的误判与实证研究的不足

对于中国执政党的政治逻辑对行政体系的影响,海外学者一直都比较关注。例如,作为美国第一代中国研究学者代表的鲍大可(A. Doak Barnett)最早系统介绍了中国共产党与政府机构的正式机构、组织形式、沟通渠道以及科层文化等状况,并强调执政党对行政体系的全面领导^①;而同为第一代学者的舒尔曼(Franz Schurmann)就鲜明地指出,意识形态与组织体系是中国共产党整合包括行政体系和民间社会的两大法宝,并指出这两者之间在“常规化”方面可能存在的冲突^②。第一代从事中国研究的美国学者的共同点是强调执政党对行政体系的全面控制,并强调这种控制是非常稳定和成功的。

作为第二代从事中国研究的美国学者的代表之一,何汉理(Harry Harding)通过对1949—1976年中国科层政治历史发展的分析,认为中国共产党对待科层体系的态度,受到经典马列主义意识形态、斯大林主义科层思想,以及长期的农村根据地和游击战术传统的影响,并指出其更侧重于思想政治工作、加强个人修养、整风运动等“内部纠偏”(internal remedialism)方式来驾驭可能与行政体系发生的冲突^③。而兰普顿(David Lampton)、李佩如(Kenneth Lieberthal)、奥森伯格(Michael Oksenberg)等人则发现,行政机构并非完全的被动消极,虽然有执政党的政治控制,但各部门在发展计划和投资预算方面拥有较强的独立性,因而各个部门都追求自己部门利益和预算的最大化,在某些领域甚至形成了已经被制度化的利益机制,由此提出了基于科层政治的“分散型威权主义”(fragmented authoritarianism)的决策模型^④。由此可见,与第一代学者不同的是,第二代学者更加强调行政体系在执政党政治逻辑领导下的相对自主性,及其与政党领导之间所可能产生的冲突。

与前两代学者不太相同的是,研究中国党政关系的第三代海外学者并没有把中国执政党和行政体系的关系视为一个此强彼弱的零和关系,而是倾向于认为这是一个趋于平衡的复杂互动过程。例如,李鸿永(Hong Yung Lee)将20世纪80年代以来的领导人新旧更替概括为“从革命干部到党化技术科层”,强调这种党化技术科层在专业化程度强化的同时,继续保持了高水平的政治忠诚度^⑤。卜约翰(John Burns)通过对国务院机构改革和公务员制度改革的实证分析,强调这些改革一方面在一定程度上有助于降低行政成本、提高行政协调能力以及强化绩效导向,但行政体系、特别是地方政府行政体系的抵制和疏于执行,大大弱化了这种理性化改革的效果^⑥;杨大利(Dali Yang)则从财政金融体制改革、禁止军队经商、政务公开的实行、反腐倡廉等几个方面

① A. Doak Barnett, *Cadres Bureaucracy, and Political Power in Communist China*, New York: Columbia University Press, 1967.

② Franz Schurmann, *Ideology and Organizations in Communist China*, Berkeley: University of California Press, 1968.

③ Harry Harding, *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949 - 1976*, Stanford, California: Stanford University Press, 1981.

④ Kenneth Lieberthal & Michel Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1988; Kenneth Lieberthal & David M. Lampton, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post - Mao China*, Berkeley & Los Angeles: University of California Press, 1992.

⑤ Hong Yung Lee, *From Revolutionary Cadres to Party Technocrats in Socialist China*, Berkeley: University of California Press, 1991.

⑥ John P. Burns, "Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s", *The China Quarterly*, No. 175, 2003; John P. Burns & Xiaoqi Wang, "Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants' Behavior", *The China Quarterly*, No. 201, 2010.

来描述执政党在市场经济条件下成功驾驭行政体系的过程,同时也指出执政党仍然面临一系列治理挑战,需要进一步依靠专业性的行政体系加以面对^①。

进入新世纪以来,海外学者对于中国党政关系的研究由原来的宏观视角逐步转变为中观和微观视角,从一些更加具体的角度和切入点来分析,所得出的分析结论也都更加谨慎和精细。柏思德(Kjeld Erik Brødsgaard)通过对1998年人事部重组以及海南省“小政府,大社会”改革试验的案例研究,发现一些官员变相挣脱编制制度的控制而保留原有岗位,与此同时,执政党也不愿意通过放松政治控制的代价来重塑行政体系^②。洪源远(Ang Yuen Yuen)则通过对大量公务员、事业单位等体制内机构工作人员编制的数量分析,发现相对于中国的巨大人口基数而言,中央政府和省级政府工作人员编制数量并不算多,但省以下地方政府和事业单位却存在大量的超编和吃空饷的情况,换言之,执政党在控制地方政府和事业单位层面科层队伍膨胀政策方面仍需加强^③。

由此可见,自1949年中华人民共和国成立以来,党政关系一直是海外从事中国研究的学者的研究焦点。囿于意识形态的偏见和信息来源的有限,无论是强调政党逻辑完全凌驾于行政体系之上的第一代海外学者,还是突出行政体系自主性的第二代海外学者,亦或是对党政关系的复杂互动有充分估计的第三代海外学者,也包括后续进入中观和微观开展分析的新一代海外学者,他们都或多或少是基于西方理论视角来观察和分析中国的党政关系,始终把政党逻辑和行政体系的关系对立起来处理。无论他们对中国的党政关系是谨慎乐观,还是消极悲观,他们基本上都默认中国只有走向西方式的多党制和竞争民主,才能从根本上解决执政党政治逻辑和行政体系的冲突,进而在中国成功建设一套理性的韦伯式科层制体系。

相对于海外学者的带有偏见式的误判,中文世界中的研究成果对于中国公共行政过程中的政党因素的分析则处于实证研究不足的状态。所谓“实证研究不足”,一方面是指大部分成果都只是将党政关系的研究置于纯规范或历史研究的视角,即便有少数实证研究也都是基于静态的宏观制度。例如,有学者从中国民族国家建立与现代化建设的历史高度,总结了共产党高度集权结构特征的成因与合理性,并从应然角度提出党政分开不仅要求改变党的领导方式,而且要求改变党的组织结构^④;有学者从理论规范的角度研究了从“党政分开”到“党政关系规范化”的概念转化意义,以及党政关系规范化的内涵和基本原则^⑤。另一方面,虽然有少数成果对中国党政关系的实然状态和功能进行了分析,但往往仅限于对党政关系的总体适应性分析或者个别领域的实证发现并对党政关系的具体类型进行了总结,对于新时期党政关系模式的要素构成、逻辑关系、动态运行以及行政体系的相对自主性的研究仍然有待系统化,例如,有学者认为中国的党政治理结构的绩效来源于治理“弹性”和功能机制复合性的结合,并从组织形态、价值取向、治理方式和治理特性四个方面对党政结构的特点进行了总结^⑥。有学

① Dali Yang, "Rationalizing the Chinese State: The Political Economy of Government Reform", In Chien-min Chao & Bruce Dickson (eds.), *Remaking the Chinese State: Strategies, Society, and Security*, London, New York: Routledge, 2001; Dali Yang, *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

② Kjeld Erik Brødsgaard, "Institutional reform and the bianzhi system in China", *The China Quarterly*, No. 170, 2002.

③ Yuen Yuen Ang, "Counting Cadres: A Comparative View of the Size of China's Public Employment", *The China Quarterly*, No. 211, 2012.

④ 陈明明:《现代化进程中政党的集权结构和领导体制的变迁》,《战略与管理》,2000年第6期。

⑤ 朱光磊、周振超:《党政关系规范化研究》,《政治学研究》,2004年第3期。

⑥ 王浦劬、汤彬:《当代中国治理的党政结构与功能机制分析》,《中国社会科学》,2019年第9期。

者强调中国政府是一种“一元二体”的结构,党的十九大以来出现了嵌入式、替代式和组合式三种不同类型的党政关系结构^①。有学者基于人事制度的研究视角,通过实证测量研究发现人事流动导致党政领域中职位和机构的高度交融关联状况,且党政不同领域中具体部门间有显著差异^②。

此外,受到管理主义导向的影响,国内大部分公共管理学者们并没有对政党因素进行充分的分析。例如,使用中国期刊网或万方数据库等中文学术论文数据库,检索“党政关系”或“党+公共管理”字样,所检索到的论文大部分都是政治学者在政治学期刊上发表的作品,只有少数论文发表在《中国行政管理》《公共行政评论》或个别省级行政学院学报上,代表性论文有张劲松、金太军的《执政党:我国公共管理的当然主体》、薛辉的《浅析公共管理主体多元化的政治学意义》、刘序明的《新公共管理视角下党政关系的思考》、杨志军的《中和而非分合:当代中国政治与行政关系的新解读》^③,等等。而即便是这些相关论文,也鲜有从实然角度对政党因素在中国政府过程中的地位和作用进行系统总结的成果。

为了更好地分析中国公共行政过程中的执政党的作用与功能,本文以作为中央政府的国务院系统为例来加以集中分析。作为最高国家权力机关的执行机构,无论从静态的组织结构体系,还是从动态的运行与决策过程来观察,国务院系统都受到中国共产党领导体制的强烈影响和制约,由此衍生出党政领导小组、合署办公与合并设立、归口领导、党管干部内设党组、纪检监察等一系列具有执政党体制色彩的管理方式和机制,而这些机制的历史发展、结构设置以及运作功能,则是理解中国共产党如何实现对政府全面领导的关键所在。

二、“六位一体”的领导体系:执政党政治理念的贯穿与统合

在国务院的行政体系发展过程中,执政党的政治理念一直处于非常重要的地位。中国特色社会主义进入新时代以来,特别是党的十九大以来,执政党政治理念的贯穿与统合不仅体现在静态的机构组织设置方面,也体现在动态的党政机构运行过程之中。从管理职能角度分析,党对政府的全面领导覆盖了计划、组织、协调、人事、控制、监督六大职能,具体到党政关系分析,这六个方面又可以进一步被区分为统合决策、组织整合、行政协调、人事管理、内部领导以及外部监督六个维度,在每个维度中又能够提炼出领导方式的具体实现机制,进而形成了“六位一体”的综合领导体系(见图1)。虽然本文所总结的“六位一体”中的具体单项机制在既有研究中都有总结和涉及,但鲜有学者从管理职能视角阐述它们之间的逻辑关系及其相互配合过程,并从整体角度将其归纳为新型党政统合关系,这也是本文的创新之处所在。

(一)统合决策:工作领导小组机制

工作领导小组是中国党政机构运行过程中重要的组织现象,其最早形成于20世纪50年代的中央工作部门,传统上主要涵盖了组织人事、宣传文教、财政经济、政治法制、外交统战、党史党

① 竺乾威:《政府结构与党政关系》,《暨南学报》(哲学社会科学版),2019年第7期。

② 周雪光、艾云等:《党政关系:一个人事制度视角与经验证据》,《社会》,2020年第2期。

③ 张劲松、金太军:《执政党:我国公共管理的当然主体》,《南京政治学院学报》,2003年第1期;薛辉:《浅析公共管理主体多元化的政治学意义》,《中国行政管理》,2004年第4期;刘序明:《新公共管理视角下党政关系的思考》,《中共山西省委党校学报》,2006年第3期;杨志军:《中和而非分合:当代中国政治与行政关系的新解读》,《学习与实践》,2012年第6期。

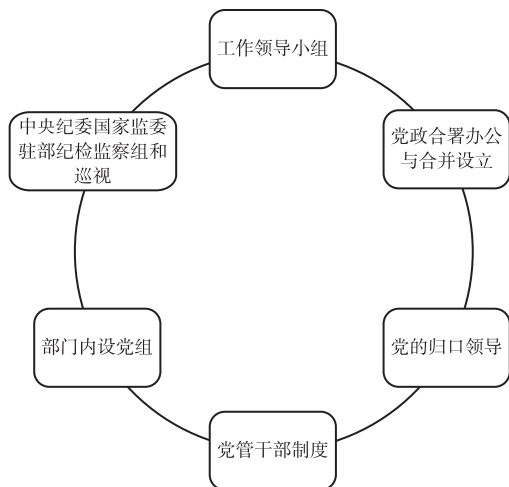


图1 “六位一体”的新型党政统合关系模式

建等领域^①，后来又逐步扩展到农村工作（如中央农村工作领导小组）、国家安全（如中央国家安全领导小组）、社会维稳（如中央维护稳定工作领导小组）等领域。同时，针对一些重点地区的工作，还设置了一些带有更强协调功能的领导小组，如中央西藏工作协调小组、中央新疆工作协调小组。党的十八大以后，工作领导小组又被赋予了推动改革顶层设计以及应对重大事件决策的新使命，例如中央全面深化改革领导小组、中央网络安全与信息化建设领导小组、中央应对新型冠状病毒感染肺炎疫情工作领导小组，等等。

许多研究往往将这些小组视为比较单一的议事协调机构，但从党政关系角度分析，这些小组除了议事协调功能之外，更重要的是政治统合功能，表现为：1. 制定重大决策。在很多时候，领导小组的成立初衷就是形成特定领域中的重大决策制定的机制，搜集与重大决策相关的重要信息，集中重大决策所需要的战略资源，形成重大决策制定的集体共识。虽然国务院部委在日常决策中具有非常重要的影响，但在重大决策中的地位则弱于领导小组。2. 推动重要改革。经济社会发展过程中的一些阶段性改革任务通常很难通过某一具体部门来完成，因此需要通过成立领导小组的方式来调集部署完成改革任务的资源，克服阻碍改革的阻力，例如各类具体的改革领导小组以及专项工作治理领导小组。3. 部署重点工作。不同于重要改革的创新性工作，国家治理过程中还存在大量常规性工作，而在其中会不定期需要完成一些重点专项工作，领导小组的成立和运行，可以更加灵活地突破既有科层组织的约束和局限，以更加高效的方式完成阶段性工作任务，例如中央深入学习实践科学发展观活动领导小组、中央保持共产党员先进性教育活动领导小组，等等。

党的十九大以来，部分领导小组改为委员会，例如中央全面深化改革领导小组、中央财经领导小组、中央外事工作领导小组先后改为中央全面深化改革委员会、中央财经委员会以及中央外事工作委员会，领导小组体制更加趋向于实体化和机制化，同时也具有更正式的法律地位，其决策领导的职能进一步得到强化。党的二十大以来，中央金融委员会、中央金融工作委员会、中央科技委员会等机构的建立，进一步扩大了党的政治统合范围。

（二）组织整合：党政合署办公与合并设立

合署办公是党政组织结构改革的重要手段，是指两个机构因工作性质和对象相近，或工作联

① 周望：《中国“小组机制”研究》，第59—62页，天津人民出版社，2010年版。

系密切,而在同一处所办公^①,机构的人员和资源可在统一领导下灵活调配的组织结构。更进一步的融合则称为合并设立,即将两个机构合并为新机构,但对外仍保留原有机构身份,也即“一个机构两块牌子”,并视融合程度从高到低有“两块牌子”“保留牌子”“加挂牌子”等形式^②。

党政合署或合并以两类组织工作内容高度重合为基础,一般集中在综合性较强而专业性较弱,直接关系国家机关整体运行和社会稳定的领域,如纪检监察、人事管理、文化宣传、统战工作,等等。党政合署与合并往往出于政治意志贯彻和成本效率优化的双重取向。一方面,合署往往是“党强政弱”的非对等合署,党组织领导一般兼任政府组织主要领导,合并也往往以党的机构为主体,合并后领导层中原有党组织占优,从而通过领导权的转移实现了党对特定工作领域的直接管理,并从制度上将党的管理法治化。另一方面,合署与合并有利于通过组织再造,理顺党政关系,提升沟通效率,减少分管摩擦,精减员额编制,有利于党组织跨部门协调功能和行政组织具体工作方法的充分结合,提升组织效率并降低运营成本。

中央层面的党政合署合并始于纪检监察领域。早在新民主主义革命时期,为整肃党政系统,维护根据地的稳定,中央苏区形成了党和苏维埃政府两套监察机构共同查办案件的工作传统^③。中华人民共和国成立后,由于纪检监察机构建设不充分和稳定政局需要,1952年中央提出各级纪检监察机构可合署办公以整合监督力量。“文革”结束后纪检和监察部门相继恢复,在经历20世纪80年代“党政分开”尝试后,1993年中央纪委与监察部再度合署。在纠正党政分离和社会主义市场经济体制改革精简政府的双重需求下,党政合署合并于20世纪90年代扩展至多个领域,如中央对台工作领导小组和国务院台湾事务办公室、中央保密委员会秘书组和国家保密局、中央对外宣传小组和国务院新闻办公室均合并为“两块牌子”机构。

党的十九大以来,党政合署合并再次受到中央关注。2018年《深化党和国家机构改革方案》正式提出,为发挥党的领导和职能部门作用,“推进职责相近的党政机关合并设立或合署办公”,并鼓励地方推行。在中央层面,国家监察委员会组建后,中央纪委继续与之合署办公,并称中央纪委国家监委,构建了集中统一、权威高效的政治监督体制;广泛推动党政组织合并设立,包括干部教育(中央党校和国家行政学院合并)、人事管理(国家公务员局并入中共中央组织部)、文化宣传(中共中央宣传部加挂国家新闻出版署和国家电影局牌子并承担相应职责、国家互联网信息办公室与中央网络安全和信息化委员会办公室合并)、宗教统战(国家宗教事务局和国务院侨务办并入中共中央统战部)等领域。2023年《党和国家机构改革方案》又将党政合署合并扩展至港澳工作(组建中央港澳工作办公室并保留国务院港澳事务办公室牌子)。

(三) 行政协调:党的归口领导机制

“口”是中国特有的政治名词,主要指政府工作的某些特定领域,与“条块关系”中的“条”有些类似,但在涵盖范围上比“条”要大^④。党的归口领导机制是中国共产党在中华人民共和国成立初期面临较强的外部压力与清末以来国内社会的严重分化的局面下制定的,该机制试图通过建立宽口径的党组织来整合具有相近特征的不同领域业务工作,从而克服单一的党组织政治领导在应对科层组织高度专业化分工过程中可能出现的不足,常见的“口”的划分包括组织人事口、宣传教育口、政治法律口、外事口、军事口以及财政经济口等。通过这些归口领导的具体机

① 桑玉成:《着力推进党领导一切原则下的党政领导制度化规范化建设》,《探索与争鸣》,2019年第2期。

② 许耀桐:《党和国家机构改革:若干重要概念术语解析》,《上海行政学院学报》,2018年第5期。

③ 刘妹股、肖瑞宁:《全面深化改革视域下合署办公的演进逻辑与政治意蕴——以纪检监察机构改革为中心》,《公共治理研究》,2022年第6期。

④ 杨光斌:《中国政府与政治导论》,第28—34页,中国人民大学出版社,2003年版。

制,党组织能够较好地协调在不同专业事务领域中的分工机构和组织资源,同时各个“口”之间又能更好地协同统一,减少了党政之间、政府部门之间的协调交易成本,实现了党对各项工作的有效领导和协同管理。

党的归口领导机制始于中华人民共和国成立初期,当时的国务院在部门设置上受到苏联计划经济传统的影响,设置了许多具体的专业化行业管理部门,而数量庞大的行业管理部门导致了行政协调工作的高成本,归口领导机制则可以较好地化解这个困难。尽管党的归口领导机制产生于苏式计划经济色彩的党政体系之中,但其作为重要的业务协调机制得以保留,并在社会主义市场经济条件下继续发展。20世纪90年代,中央银行对专业银行实行归口领导和管理的改革,进一步完善了党对金融工作的领导^①。同时,统战系统工作也实行归口领导,强化统战部门对民族、宗教、侨务等工作的领导部署和检查落实^②。

党的十九大以后,党的归口领导机制通过统一领导和管理,结合领导小组、合署办公与合并设立机制而更加制度化。2018年《深化党和国家机构改革方案》规定,由中央组织部统一管理中央机构编制委员会办公室,并将国家公务员局并入中央组织部;由中央宣传部归口领导中央广播电视总台,对外加挂国家电影局牌子;由中央统战部统一领导民族、宗教和侨务工作,将国家民族事务委员会归口中央统战部领导,将国家宗教事务局和国务院侨务办公室并入中央统战部等。2023年《党和国家机构改革方案》又把归口领导制度扩展至金融、科技、社会工作等重点领域,并设立相应委员会统一领导该领域工作。党委归口领导制度通过机构合并和功能整合的方式得到进一步巩固加强。

(四) 人事管理:党管干部制度

毛泽东同志曾经指出,“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”^③,这一论断说明了中国共产党将干部人事工作一直放在重要地位。党管干部制度,就是指中国共产党不仅必须牢牢掌握国家机关主要干部的人事任免权,对主要领导干部的选拔、任用、免职、晋升、奖惩都要全面领导,而且要负责干部人事工作的主要路线方针、重大战略、任用标准、具体政策的制定和实施。同时,党管干部原则的范围不仅限于各类党政机关,还包括跟国家战略利益密切相关的企事业单位。干部的管理、决定任免或推荐、提名,必须由各级党委(党组)按照干部管理权限负责^④。

党通过党管干部制度,成功实现了对行政体系及其主要官员的人事管理,同时有力地推进、实现了其政治领导地位,保障了自身的执政地位。然而,由于在计划经济时期,党管干部制度在实际运行过程中过度强调干部选拔的政治性标准,而忽视了专业性维度,党管干部制度的科学化和专业化水平始终不足。改革开放以后,中共中央在坚持党管干部的基本原则下,对其进行了一些探索和改革,如在干部分类方面,将“国家干部”分为党政干部、企业领导人员、事业单位领导人员三大类,探索各自特色的管理方式;在管理方法上,拓宽了干部来源和考察的方式方法,相关的原则和标准集中体现在1995年印发的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》中,该文件于2002年正式更名为《党政领导干部选拔任用工作条例》,大大提升了党管干部制度在市场经济条件下的生命力和适应力,也使其具有更大的弹性空间。党的十八大以来,党管干部的原则进一步

① 吕遂生:《浅谈银行归口领导和管理》,《福建金融》,1990年第9期。

② 王生洪:《实行统战工作归口管理,形成大统战格局》,《中国统一战线》,1997年第2期。

③ 《毛泽东选集》,第2卷,第526页,人民出版社,1991年版。

④ 党管干部制度最早也是从苏联共产党实践过程中借鉴而来,因此在英文中也被称为 nomenklatura 体制。参见 David Shambaugh, “The Chinese State in the post-Mao era”, in David Shambaugh (ed.), *The Modern Chinese State*, London: Cambridge University Press, 2000。

得到强化和实施,中共中央先后在2013年和2019年两次修订《党政领导干部选拔任用工作条例》,强调党政领导干部选拔任用工作,并从原则标准和程序方法等多方面体现党组织的主体地位和主导作用,进一步将党管干部原则制度化、标准化、操作化。

(五) 内部领导:部门内部党组体制

1949年11月,中共中央分别发出《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》,分别在中央人民政府陆续设立了党委和党组,政务院党组后来还细分为政务院党组干事会、各委分党组干事会和各部党组小组。中共中央政治局统一领导中央人民政府内的党委和党组,各类行政机关中的领导人员按照党组系统向中共中央请示报告工作,并通过党组在政府部门贯彻落实中央的政策和决定,由此部门内设党组制度得以建立。

部门内部党组机构的任务主要是负责贯彻执行党的路线、方针、政策;讨论和决定本单位的重大问题;指导机关和直属单位党组织工作。党组的设立和党组成员,由批准成立党组的党组织决定。党组与本单位机关党组织和直属单位党组织是指导关系,不是领导关系。机关党组织和直属单位党组织不隶属于本单位的党组,而是隶属于同级直属机关党委或同级党委,受同级直属机关党委或同级党委的领导。但是,党组对本单位机关党组织和直属单位党组织的工作,应当大力支持,加强指导,帮助其解决问题;本单位的机关党组织和直属单位的党组织应当向本单位的党组经常汇报工作,反映情况,主动取得党组对机关和直属单位党组织工作的指导。此外,部门内设党组的另一种形式还包括党的工作委员会,其包含多种类型,其中最重要的一类是党委在同级政府机关设置的派出性质的工作委员会,其领导成员由负责派出的党委任命。

由此可见,部门内部党组机构的设立,是加强执政党对该部门的领导的重要机制,是实现执政党对国务院具体行政部门政治领导、组织领导和思想领导的根本保障,也是保障执政党领导国家和行政机关队伍的重要途径。党的十八大以来,党组逐渐从一种工作机构设置转为正式的制度,制度化和规范化水平不断提高。2015年5月,中共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)》。2019年,全国从中央到县级共设有约12.5万个党组,2.2万个党的工作委员会^①,为了进一步规范党组的工作机制,中共中央印发了修订后的《中国共产党党组工作条例》,对设立党组的具体情形作出规定,进一步规范了机关党组、分党组和党组性质党委的设立,对党组工作组织原则作出进一步充实完善。

(六) 外部监督:中央纪委国家监委驻部纪检监察组机制和巡视制度

由于拥有强大的行政信息优势和自由裁量权,行政机构有滥用权力自利的可能性,特别是推行社会主义市场经济体制改革以后,反腐败工作面临更加严峻的挑战。为了深入开展反腐倡廉工作,1991年4月,中共中央纪委通过了《关于中央纪委派驻纪检组和各部门党组纪检组(纪委)若干问题的规定(试行)》,决定在包括国务院各部门在内的中央一级党和国家机关工作部门派驻中央纪委纪检组,其职能主要为“检查所在部门及所属系统的党组织和党员领导干部执行党的路线、方针、政策和决议的情况”,同时强调“中央纪委派驻纪检组、各部门党组纪检组(纪委)受中央纪委和所在部门党组(党委)的双重领导”,并明确“派驻纪检组、党组纪检组(纪委)同中央纪委的日常工作联系,一般通过中央纪委有关纪律检查室,重要问题可直接向中央纪委常委请示、报告”。

^① 新华社:《最新统计数据显示:中国共产党党员9514.8万名基层党组织486.4万个》,2021年6月30日,http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/30/content_5621583.htm,2023年2月24日。

随着从严治党和党风廉政建设工作的逐步深入,中央纪委驻部纪检组机制也经历了一个不断完善发展的过程。为了更好地确保纪检组工作的独立性,避免陷入利益冲突的格局,2004年,《中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部关于对中央纪委监察部派驻机构实行统一管理的实施意见》决定将此前派驻机构接受中纪委和派驻部门双重领导改为由中央纪委统一管理的模式。2015年年底,根据《关于全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构的方案》的要求,中央纪委设置47家派驻机构,实现了139家中央一级党和国家机关派驻纪检机构全覆盖。2016年通过的《中国共产党党内监督条例》,对纪委派驻纪检组的权力职责和工作规范作出明确规定。2018年,根据国家监察体制改革的要求,派驻机构更名为中央纪委国家监委派驻纪检监察组。2022年6月,《纪检监察机关派驻机构工作规则》正式发布,该规则以党内法规的形式首次明确了派驻机构的组织设置、领导体制、工作职责、管理监督等内容,并强调派驻机构由派出机关直接领导、统一管理,向派出机关负责,受派出机关监督,这也标志着派驻机构设置的进一步制度化和规范化。

进入新时代以来,中央巡视制度也成为执政党从外部对行政机关进行有效监督的重要制度创新。《中国共产党巡视工作条例(试行)》最早颁布于2009年7月,但在党的十八大之后面临着新的形势和任务,2015年中共中央颁布实施了修订后的《中国共产党巡视工作条例》,并于2017年再次修订,重点对巡视的范围内容、工作方式和权限、深化政治巡视、巡视机构的设立等内容进行了详细界定,同时还印发了《中央巡视工作规划(2018—2022年)》,至今已经先后开展了多轮巡视,基本上每一轮巡视都有中央部委和事业单位在内,实现了对部委机关巡视的全覆盖,对于加大执政党对行政权力的监督、有效遏制行政权力腐败发挥了重要作用。

(七)“被嵌入的自主性”:行政体系的受嵌与相对空间

通过以上“六位一体”的体系制度,中国共产党将自己的执政意志和理念贯彻到行政体系中,系统性地实现了对政府工作的全面领导,但在面临日益复杂和专业的公共事务的考验下,党政体系仍然具有相对清晰的分工关系。在执政党的领导下,行政部门在处理专业化的行政事务时,仍然具有一定的自主空间。借用政治学家彼得·埃文斯(Peter Evans)所提出的“嵌入性自主”(embedded autonomy)概念,即强调科层体制只有将国家权力镶嵌于社会关系中,通过多种方式与社区组织和公民融为一体,国家才能够获得发展,行政体系才能真正驾驭社会^①,我们由此也可以将中国共产党领导下的行政体系概念化为“被嵌入的自主性”。这个概念一方面强调执政党通过“六位一体”的体系,从统合决策、组织整合、行政协调、人事管理、内部领导以及外部监督等全方位角度将自身的政党意志,贯彻到行政体系的运作过程之中,党与政的逻辑在很多时候实际上已经你中有我、我中有你,难以完全区分;而另一方面,执政党“六位一体”的领导体系更多的是着眼于从宏观的角度对行政体系加以约束,国务院及其组成部门,包括相关的直属机构,在符合执政党宏观决策的前提下,在具体业务的中微观决策及其执行过程中,仍然享有一定的自由空间。

以财经政策为例,虽然最重大的财经决策是由中共中央财经委员会来制定通过的,其协调权限也是相对较高的,但这些决策需要国务院及其下属的发改委、财政部、人民银行、国家金融监管总局、证监会等相关部门进一步细化和落实,尤其在具体政策出台的时机、尺度以及对地方的督促考核方面,国务院系统仍然有着一定的裁量空间,甚至作为行政官员的财经委员会成员往往更

^① Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton: Princeton University Press, 1995.

加具有专业性,更加了解政策的实际内容,因此有时还会对财经委员会的决策提出关键性的建议^①,最终也能够在党的领导下,将专业化的行政政策方案通过法律规定的方式上升为政治决策。又如在纪检监察制度改革领域,中央纪委和国家监委实行合署办公之后,不仅实现了纪检监察制度的全对象覆盖,而且将原来的外部组织间的协调关系转变为同一组织内部的分工关系,提升了沟通效率,减少了分管摩擦,破解了之前的协同困局,明显降低了纪检监察工作中的交易成本,减少了办案资源的浪费,改变了之前机构分设双轨制下治理效能低下的情况^②。

由此可见,“六位一体”领导体制下的中共中央与国务院的关系,既非传统的以党代政,也非后来的党政分开,更不是西方意义上的政治-行政二分,而是一种建立在执政党领导下的新型党政统合体系。这种新型党政统合体系超越了机械划分党政二元关系的平面思维逻辑,而是从统合决策、组织整合、行政协调、人事管理、内部监察以及外部监督六个角度立体动态地看待执政党对行政体系的全面领导以及行政体系自身的相对自主性。一方面,执政党组织对行政体系的结构、功能和运行发挥了统领整合的作用,而另一方面行政体系又能在中微观事务层面发挥科层制的专业优势和自主性。在这个统合体系里,执政党虽然对科层组织有着领导权,但在具体决策事务中又和科层组织之间存在着某种既统一又合作且分工的关系,因此两者本质上是一种统领基础上的合作关系,很好地兼顾了政治统一和灵活弹性的关系。

三、建设目标:中国共产党领导下的现代行政国家

如何在坚持执政党的政治领导的前提下,建设一个既专业高效,又廉洁透明,且以人民为中心、密切联系群众的行政体系,这是中国共产党一直所追求的目标。自改革开放以来,执政党通过政治学习、机构改革、依法行政、加强监督、提升服务等多种举措对行政机构体系进行重塑和优化,取得了显著的成就,但和人民满意的服务型政府仍然具有一定的差距。党的十八届三中全会首次提出了国家治理体系和治理能力现代化的总目标,十九届四中全会又通过了《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》,从党的领导、人民当家作主、中国特色社会主义法治体系、中国特色社会主义行政体制、社会主义基本经济制度、社会主义先进文化、民生保障制度、社会治理制度、生态文明制度、党对人民军队的绝对领导、“一国两制”制度体系、独立自主的和平外交政策、党和国家监督体系13个方面对中国式的国家治理现代化进行了全面界定,并进一步指明了如何加强党对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的领导,这些都折射出中国共产党对建设一个理性化的现代行政国家的理解与努力。为此,我们需要全面立体地把握中国共产党领导下的现代行政国家建设的基本路径和特征。

第一,从治理价值层面分析,需要充分挖掘和发挥中国共产党领导下的新型党政统合体系的现代性价值和优势,并将这些价值和优势充分融入治国理政的实践中。相较于之前的党政合一和党政分开等模式,新型党政统合体系实现了党政关系在结构上分立、功能上互补、行为上协同、价值上统合四个方面的有效统一。这四个方面的有效统一,既能够克服传统的党政不分、以党代

① 李微敖:《中央财经领导小组掀开面纱》,《南方周末》,2014年6月19日,http://www.infzm.com/content/101628,2023年2月24日。

② 刘妹股、肖瑞宁:《全面深化改革视域下合署办公的演进逻辑与政治意蕴——以纪检监察机构改革为中心》,《公共治理研究》,2022年第6期。

政导致行政能力全面弱化的弊端,也能够避免因单纯强调党政分开所可能带来的治理冲突和高协同成本,对于西方公共行政研究中的政治-行政二分命题的探讨具有非常重要的启发价值。同时,这种新型党政统合体系在推动国家治理体系和能力现代化方面也展现了许多突出优势,特别是在提升重大公共决策的科学性、降低政策全过程的制度性交易成本、强化行政组织的回应性和可问责性、增进行政科层体系的学习和适应能力方面具有明显的效果,这些都需要在理论中加以深入研究,在实践中进行全面总结。

第二,从治理制度层面分析,需要进一步提升中国共产党领导下的新型党政统合体系的宪制性和制度性水平。中国共产党一直高度重视将党的全面领导的政治原则以更加制度化的方式加以确立。在现有的制度框架下,执政党对政府的政治领导、组织领导和思想领导已经有了宪制性制度的保障,但执政党的这些领导功能往往限于重大宏观政治问题以及决策,而在公共事务管理的中观和微观层面,如何将党的全面领导的原则通过制度化的形式加以体现和固定,仍然需要进一步探索和研究。一方面,中微观层面的具体公共事务管理需要党的领导来掌舵和协同,而这种掌舵和协同功能需要在具体层面的制度体系框架中加以明确;另一方面,这种再制度化过程又必须为鼓励行政组织运用专业力量解决专业公共事务问题预留一定的空间,让行政组织在治理细节上发挥更大的优势,从而进一步提升党政关系的制度化水平。从这个意义上分析,共产党领导下执政党的规范体系与国家的法律体系很难完全区分开来,因此加强对中国共产党党内法规制度的研究,充分挖掘其对于国家法律建设体系的意义和价值,强化“六位一体”领导体系的制度化水平,将其融入国家的宪制体系和基本制度之中,具有重要的意义。

第三,从治理过程层面分析,需要增强执政党自身建设和行政体系理性化的融合性和联动性。在传统的治理改革思维里,政党和行政部门是两个完全不同的治理主体,对两个主体的改革过程和路径需要区别对待,加强党的自身建设和中国特色社会主义行政体制建设也成为不同的改革任务。在新型党政统合关系的新模式下,由于党政关系的互嵌程度更高,我们就需要超越传统的“二元论”观察视角,将党的自身建设与行政体系理性化过程进行高度融合、实时联动。一方面,在推进党的自身建设改革时,需要全面提升党建工作对于政府治理行为和方式的引领和示范效应,推进国家治理的现代化进程;另一方面,中国特色社会主义行政体制建设在价值、任务、路径、过程等方面都需要坚持党政联动的原则,并将政府治理体系现代化在法治、民主、透明、效率、回应、问责等价值层面的追求与党的建设要求紧密结合,避免出现两者脱节的情况。

例如从2007年开始,中国共产党开始在国务院体系层面推行“大部制”改革,即将那些职能相近的部门、业务范围趋同的事项相对集中,由一个部门统一管理,最大限度地避免政府职能交叉、政出多门、多头管理,从而提高行政效率,降低行政成本。通过2008年和2013年两次国务院机构改革,国务院目前已经组建起了多个综合性大部委,在一定程度上有助于降低这些政策领域的行政协调成本,提高行政效率。2018年实施的《深化党和国家机构改革方案》,不仅进一步加强了相关近似行政职能的合并融合,推进了重点领域、关键环节的机构职能优化和调整,构建起了职责明确、依法行政的政府治理体系,而且还通过实施党政机关合署办公和合并设立、将部分职能交叉行政部门划归党口领导的方式,提升党政统合的效率,减少党政体系内部的协同成本,这些都是在执政党领导下通过党政联动来建设现代理性行政体系的有益尝试。2023年《党和国家机构改革方案》则进一步延续了这种趋势。这种系统性机构重组不仅有助于推动政府职能转变,而且也将改革触角深入重塑执政党、政府、市场以及社会关系等深层次问题中。

第四,从治理机制层面分析,需要不断改进和创新新型党政统合体系的“六位一体”支撑机制建设。前面所总结的“六位一体”构成了新型党政统合体系的六大支撑机制,从管理职能的角

度分析,虽然已经构成了一个治理机制的闭环过程,但仍然需要根据治国理政的新形势新要求加以与时俱进的改进和创新。例如,需要进一步明确设立工作领导小组的制度化依据,避免领导小组设置的过多过滥;党政合署办公和合并设立在实践应用中也需要清晰界定职能相近的范围和标准,平衡好改革进程中的综合性和专业性关系;归口领导则需要进一步明确不同“口”的划分标准,提升归口领导的制度化水平,同时要界定归口领导的科学尺度和范围,增强归口管理的实际效果,避免管理虚化;党管干部制度需要与现代公共部门人力资源管理的价值、工具、方法进行深度结合,并将党管干部的原则贯穿到人力资源管理的全生命周期;部门内设党组则需要进一步明确和规范其内部议事规则,并全面优化上级党委对部门党组的政治领导和全面监督效果;驻部纪检监察组机制则需要进一步提升“一对多”的综合派驻模式的专业化能力建设。

第五,从治理文化层面分析,需要将执政党的意识形态和政党文化更加深入地嵌入行政文化中。中国共产党基于自身百年的革命、改革和建设伟大实践,形成了具有自身鲜明特色的意识形态和政党文化体系,而这种意识形态和政党文化又对行政组织的文化建设产生了深远影响,从而对执政党和行政组织的运行产生良好的黏合效应。一般而言,由于工作性质和特点,行政组织在文化价值上往往会更加强调专业、效率、非人格化等现代科层制价值,这些价值随着行政组织自身的演进容易异化为脱离公众、缺乏回应、繁文缛节等问题。同时,行政组织在行政文化建设过程中往往更新速度较快,而且往往容易忽视执政党的优秀传统文化,因此必须将执政党的意识形态和政党文化更加深入地嵌入行政文化中。例如,中国共产党在多年的革命与建设历程中形成的“群众路线”“批评与自我批评”“民主集中制”“大兴调查研究之风”等优良的政党文化传统,大多已经融入行政体系的日常运作过程中,但如何将其制度化以保持效果,需要进一步探索。

建设现代行政国家,就必须解决好执政党政治领导与行政科层相对自主性之间的关系。在中国共产党的领导下建设现代行政国家,排除结构性的阻碍因素,是未来中国行政改革进行到深水区之后所绕不开的核心问题。新时代党政关系发展所形成的新型党政统合关系,在本质上是执政党实现党的全面领导并发挥科层体系优势的有益探索的结果,一方面能够克服以党代政、党政不分、党建弱化的弊端,另一方面也能够降低以政代党、行政脱离政治、技术官僚占据统治地位等问题的发生概率,其建构当然不是一蹴而就,而是一个充满政治智慧、行政技巧与平衡艺术的历史过程^①。

作者:刘鹏、李海林,中国人民大学公共管理学院(北京市,100872)

(责任编辑:林立公)

^① 参见景跃进、陈明明、肖滨主编:《当代中国政府与政治》,第120页,中国人民大学出版社,2016年版。