

中国特色党政复合体制的

政治逻辑与实践机制*

王立峰

摘要: 中国特色党政复合体制是理解中国共产党治国理政的一把钥匙, 表征着一种动态的党政关系, 而解读这一复合体制需要借助于制度—体制—机制三维分析框架。坚持党的领导是中国特色党政复合体制的政治原则; 新时代使命型政党是中国特色党政复合体制的政党定位; 党的领导地位是中国特色党政复合体制的制度保障。“政治—行政”二分的功能耦合与职能分工是中国特色党政复合体制的运行模式。中国特色党政复合体制必须借助良性机制的有效运转才能发挥其制度优势。民主集中制塑造了政党的权威认同、党组政治强化了执政党的领导能力、归口管理保证了政党的全面统筹能力、党政合署办公实现了党政职能的深度整合。

关键词: 中国共产党 党政复合体制 使命型政党 党政关系

问题的提出

建党百年来, 中国共产党领导全国各族人民为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断奋进。历史需要真正客观地评价中国共产党对于中华民族、对于中华人民共和国、对于世界的时代价值。在国家治理领域, 中国道路与中国制度具有重要的研究价值, 无论从横向的制度比较层面, 还是从纵向的历史经验分析方面, 中国无疑找到了一条迥异于西方发达国家的道路——中国特色社会主义。林尚立认为, 中国共产党在国家建设中至少经历过两次模式化的实践, 一是以西方为样板的模式化实践; 二是以苏联为样板的模式化实践, 但这两次实践都不成功, 留下的唯一财富就是促使中国共产党真正回到自身, 寻求自己的发展道路。^①德国学者韩博

天认为“中国犹如一只突然出现的‘红天鹅’, 对政治学研究提出了前所未有的挑战。作为一个快速发展并具有国际竞争力的经济体, 中国是一个不同寻常、不可预测的实例, 它有着灵活坚韧的国家治理体系, 不但对全球政治经济发展具有巨大的影响力, 而且对国家发展模式的讨论也意义重大。”^②进而他从政策分析角度关注国家政策的系统运行模式, 通过对规划治理、干部考核的制度分析, 提出“适应性治理”的概念。这种分析总的来说仍停留于外部政策分析层面, 关注政策运作的程序机制与反馈机制, 没有看到中国治理的核心问题, 即中国共产党作为执政党, 党的领导在国家治理中发挥的作用。有学者注意到中国政治中不能忽视中国共产党的地位与作用, 必须把“政党”放到中国政治情境之中进行考虑。美国学者沈大伟认为, 中国共产党进行了相当有效的调整和改

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进研究”(项目号: 17JZD003) 的阶段性成果。

① 林尚立《当代中国政治: 基础与发展》, 中国大百科全书出版社 2016 年版, 第 15 页。

② [德]韩博天《红天鹅: 中国独特的治理和制度创新》, 石磊译, 中信出版社 2018 年版, 第 1 页。

革,积极主动地进行自我制度改革和建设,从而维护了它的政治合法性和权力。^①这种分析还是局限于事实描述和经验总结,仍未看到中国问题的实质。习近平总书记强调“办好中国的事情,关键在党。中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导,坚持党的领导是中国特色社会主义制度的最大优势。”^②可以说,由中国道路及其制度实践共同演绎的中国治理经验,其实在国家治理方面最鲜明的特征就是中国特色的党政复合体制,这是认识中国共产党治国理政的钥匙。中国特色党政复合体制是一种动态的党政关系,中国共产党的执政与国家公权力嵌合在一起,这种党政复合体制决定了中国特色的政治制度的设立、运行、评价等都不可能依照西方民主政治的模板,在理论依据上不能借鉴契约理论的委托—代理关系进行解释,也不能简单套用马克斯·韦伯的官僚科层制理论进行分析。

显而易见,中国特色社会主义的制度优势必然是由党政体制所决定的,而制度的好坏优劣不仅仅体现为能否制定出好制度或坏制度,更在于制度的实施机制,机制是使制度运转起来的动力。因此,推动中国特色社会主义制度和国家治理现代化需要认清中国共产党治国理政的党政治理模式这一事实前提。对中国特色党政复合体制以及其迸发出的制度优势的阐释,需要借助“制度—体制—机制”的三重维度。有学者认为“制度位于社会体系的宏观层面和基础层面,侧重于社会的结构;体制位于社会体系的中观层面,侧重于社会的形式;机制位于社会的微观层面,侧重于社会的运行。”^③中国特色党政复合体制是中国特色社会主义制度视域下党政关系的事实性结果,这一功能性的党政关系体制与组织体系也是不断深化认识而得到的制度经验。党政复合体制本身就是一种动态的党政关系状态,不同历史时期,党政关系具有不同的形态。王浦劬等认为

“党政结构的典型特征在于党的集中统一领导地位和党政关系之间的复合结构”,在体制结构上,它体现为执政党和政府体系的“一体双轨”;在功能运行上,它体现为“政治”与“行政”的“双轨一体”,即执政党通过对政府体系的全面融入,将自身的组织机构、行动逻辑、意识形态、价值导向等深层“基因”植入政府体系。^④党政关系在实践层面一定是具有复合性的互嵌结构,党的领导地位、执政权与传统国家公权力紧密契合在政治逻辑之中,需要从中国政治发展的内在逻辑理解中国特色党政复合体制的合理性,进而通过强调其制度优势,在实践之中实现机制的调适与提升,从而更好地在中国共产党领导下实现国家治理体系与治理能力的现代化。

中国特色党政复合体制的政治逻辑

党政关系在中国情境下具有典型的中国特色。“东南西北中,党政军民学,党是领导一切的”,中国共产党是中国政治体制的核心,党在中国政治体制的各个方面、环节与层面,都处于核心的领导地位,控制着从中央到地方的各级政府权力,也控制着经济、社会、司法、军事等各个领域的权力,决定着政府政策的制定和执行、干部的选拔和任用以及公众的政治价值观念等。“党和国家”的话语建构彰显出党与政府共同构筑了同心圆的权力体制与制度设计。中国特色党政复合体制的生成与发展是中国共产党在领导革命与发展过程中的实践结果,因循着历史唯物主义的辩证发展观,具有内生的政治逻辑。

(一) 中国特色党政复合体制的政治原则: 坚持中国共产党的领导

“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。”坚持党的领导,是最高政治原则,要求强化党中央的权威和集中统一领导,这是我国制度优势的根本保证。中国共产党的领导地位是

① [美]沈大伟《中国共产党:收缩与调适》,吕增奎、王新颖译,中央编译出版社2011年版,第11页。

② 《十八大以来重要文献选编》(下),中央文献出版社2018年版,第355页。

③ 赵理文《制度、体制、机制的区分及其对改革开放的方法论意义》,《中共中央党校学报》2009年第5期。

④ 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。

由历史决定的、人民选择的,这是当代中国政治的根本特征。习近平总书记形象地描述了中国共产党在党政体制之中的领导地位,“这就像是‘众星捧月’这个‘月’就是中国共产党。中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会,这是党的领导决策核心。在国家治理体系的大棋局中,党中央是坐镇中军帐的‘帅’,车马炮各展其长,一盘棋大局分明,治国理政才有方向、有章法、有力量”。^①坚持党的全面领导,党要发挥“统揽全局、协调各方”的作用。具体而言,第一,在中国特色党政复合体制之中,党处于治理国家的决策核心和指挥中枢的地位,国家重大体制改革与政府决策都离不开党委(党组)的决策,以“顶层设计”形式,建构了从上至下的决策—执行机制。这一决策—执行机制使各级党委体制设计能够对应匹配政府层级的条条结构,从国务院到部委职能部门及各地方职能机关;从中央政府及各级省市县乡的地方政府,各级政府机构的内设党委(党组)保障了党的领导地位。第二,党的绝对领导地位保障了决策稳定性、执行长效性,保障党和国家的政策方针的连续性,这使得国家治理能够借助中长期规划,保障党和国家共同谋划未来的战略目标,保证国家治理目标是可预期的,从而有利于政治长久稳定性和规划实现的可行性。第三,坚持党的绝对领导,充分实现了政党的社会资源整合能力与群众动员能力,从而保障了举国体制的治理优势。重大科技突破、新冠疫情防控、重大自然灾害等都需要举全国之力,上下同心、共同面对。只有坚持党的领导,才能在中国这一超大型国家实现集中力量办大事的制度优势。“新型举国体制依托中国特色社会主义制度,不仅能够在中国共产党的坚强领导下充分发挥出我国社会主义制度集中力量办大事的优势,而且还能反过来进一步加强党的全面领导,有利于提高党的政治领导力、思想引领力、群众组织力和社会号召力,以及更加广泛地调动、组织和协调社会资源。”^②第四,坚持党的绝对

领导,是中国政治体制应对百年未有之大变局的最优选择。当前,新的全球政治格局正在形成,新的工业革命已经来临,全球治理的新问题层出不穷。中国的道路、发展模式与制度体制更需要强化党的领导,“没有共产党,就没有新中国,就没有新中国的繁荣富强。坚持中国共产党这一坚强领导核心,是中华民族的命运所系”。^③中国以构建人类命运共同体的新发展理念,倡导全球治理的“中国方案”,以面对人类社会百年未有之变局。没有党的绝对领导和统筹能力,就不可能统率全国各族人民,为实现伟大复兴的中国梦而奋斗,也就不可能创造出中国奇迹。

(二) 中国特色党政复合体制的政党定位: 新时代使命型政党

中国共产党建党百年,从革命型政党走向建设型政党,不同时期赋予了中国共产党的历史使命。理解中国党政关系,就不能忽视中国共产党的使命型特征。关于中国共产党的历史使命,习近平总书记曾多次指出,“理想因其远大而为理想,信念因其执着而为信念”,“保持全党在理想追求上的政治定力,自觉做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者、忠实实践者,在全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的历史进程中充分发挥先锋模范作用”。^④中国共产党本质上是一个马克思主义使命型政党,政党领导权必须内嵌政府治理之中,通过执政行为体现出来,执政党的使命才能真正得到实践。使命型政党的角色定位也使得中国特色的党政体制明显优越于西方的政党体制,对此西方学者奥斯汀·兰尼以意识形态的本质、意识形态在塑造政党的政治态度、活动方式和行为模式方面的功能差异为标准,将现代政党明确区分为使命型政党(missionary party)和掮客型政党(broker party)。使命型政党代表着一种理想形态,其主要目标是赢得意识形态上的皈依者,而非

① 中共中央宣传部《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》,学习出版社2018年版,第79页。

② 何虎生《发挥新型举国体制优势的五大重要领域》,《国家治理周刊》2020年第42期。

③ 《习近平谈治国理政》第二卷,外文出版社2017年版,第18页。

④ 《习近平谈治国理政》第二卷,第35页。

最大化自己的选票以赢得公职。^① 西方政党政治是由分肥政治和献金资本所主导的,具有浓重的功利主义色彩,服务于代表少数人的利益集团,不可能把大众利益放在首位。政党轮转式坐庄只关注眼前的成本与收益、只顾及大资本集团的成败与得失,也不可能为了国家长远利益进行规划,政治决策往往是多元利益集团博弈的结果。面对社会危机,掮客型政党之间更多是相互倾轧,加剧社会分裂。而只有中国共产党,不忘初心、不辱使命,能够带领全国各族人民赶超现代化的征程,不断追求更美好的幸福生活,为实现中华民族伟大复兴的中国梦,不断孜孜以求、奋斗不息。习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话提到“一百年前,中国共产党的先驱们创建了中国共产党,形成了坚持真理、坚守理想,践行初心、担当使命,不怕牺牲、英勇斗争,对党忠诚、不负人民的伟大建党精神,这是中国共产党的精神之源。”^②“建党精神”是对使命型政党的使命意识的高度概括,只有具有使命担当,才会把伟大的理想信念作为行动的指南,才会杜绝西方政党的功利动机和投机心理,才具有不忘初心、一心为民的奉献精神,才能把“以人民为中心”作为推进国家治理现代化的价值遵循。

(三) 中国特色党政复合体制的制度保障: 党的领导地位与执政权的宪法确认

“领导”与“执政”对中国共产党来说,都是党的集中统一领导权力不可割裂的组成部分。只有党的领导地位得到确立,党的执政权才能具体实现。中国共产党的领导地位不仅是历史决定的、人民选择的结果,而且也得到了国家宪法的制度确认。诚如宪法序言表述,“一九四九年,以毛泽东主席为领袖的中国共产党领导中国各族人民,在经历了长期的艰难曲折的武装斗争和其他形式的斗争以后,终于推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治,取得了新民主主义革命的伟

大胜利,建立了中华人民共和国。从此,中国人民掌握了国家的权力,成为国家的主人。”这段话从历史的视角证明了只有中国共产党才能救中国。“中国新民主主义革命的胜利和社会主义事业的成就,是中国共产党领导中国各族人民,在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下,坚持真理,修正错误,战胜许多艰难险阻而取得的。”“中国各族人民将继续在中国共产党领导下,……实现中华民族伟大复兴。”这段表述证明:人民必然会选择中国共产党的领导,即只有中国共产党,才能实现中华民族伟大复兴的重任。此外,2018年宪法修正案把“中国共产党的领导”放在宪法正文第一条第一款,这是从国体意义上对党的领导地位的宪法确认。无论是宪法序言和总纲,都从制度层面确认了党的领导合法性,而党的执政权则来源于党的领导地位的实践转化。宋功德认为:“中国共产党是执政党,党的领导地位和执政地位是紧密联系在一起。党的集中统一领导权力是不可分割的。”^③张文显认为“中国共产党是执政党,且是唯一执政和长期执政的政党,又是国家和社会的领导党,拥有由历史决定、人民选择、宪法确立的对国家和社会的领导权,并且这种领导权是其执政权的政治前提和法理基础。”^④党的执政确立的是一种复合性权力结构,因为“执政”概念可以溯源到政党理论的“在野党”与“在朝党”的区分,只有政党通过合法选举成为执政党,“执政”才具有合宪依据。“执政是指对国家政权的掌控和运用,执政权就是指掌控和运用国家政权之权。”^⑤党的执政往往在法律文本之中难以找到规范依据,但在党代会的政治报告和中央决议中确实是一个高频的词汇,党的执政权需要执政党嵌入国家权力机关之中才能实现,这也体现了党政复合体制衍生出权力复合的特征,因而党的执政是政治语境下的体制性概念。在法治中国视域下,党的执政权表征为法治国家、法治政府、法治

① Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, Prentice-Hall, Inc., 1987, pp. 165-166.

② 习近平《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》,《人民日报》2021年7月2日。

③ 宋功德《党规之治:党内法规的一般原理》,法律出版社2021年版,第284页。

④ 张文显《坚持依法治国和依规治党有机统一》,《政治与法律》2021年第5期。

⑤ 蒋清华《党的领导权与执政权之辨——“执政权”之歧义与误用》,《政治与法律》2016年第8期。

社会一体建设中的党的具体领导方式和实践路径。党的十八届四中全会公报中强调“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面……必须坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法,把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来。”^①党的领导是中国社会主义制度的政治原则和宪法原则,历史发展与宪法制度奠定了中国共产党的领导地位,而党的执政权是党的领导制度的实践转化形式,要求把党的执政活动与国家公权力(立法权、行政权、司法权、监察权)在体制上实现复合,只有实现执政权与国家公权力的深度嵌入和有机契合,才能更好地巩固党的领导地位。

(四) 中国特色党政复合体制的运行模式:
“政治—行政”二分的功能耦合与职能分工

结构功能主义侧重于从社会有机体的功能角度出发认知社会主体的行动逻辑,也可用来阐释中国特色党政复合体制中政党与政府之间的角色定位与功能区分。“我们党治国理政的基本特征就是以党领政,党中央提出大政方针政策,国家机关贯彻执行;党中央是大脑、指挥部、司令部,国家机关是四肢、执政者、作战部队。”^②从功能定位与职能分工角度,“政治—行政”的二分框架也可以用来解释中国特色党政复合体制的合理性。在中国特色党政复合结构之中,中国共产党的执政往往转化为政治问题的决策,把握着政治站位、政策方向。王浦劬也采用了政治—行政的分析框架说明当代中国治理的党政结构与功能,此处的“政治”指代中国共产党执掌国家政权、运行国家治权的特定要求和形态。“行政”则是指由科层制政府所承担的执政党治理国家的要求和意志的执行体系和过程的常规治理,“政治”与“行政”方式,本质上是执政党领导人民治理国家的不同途径,以聚合和发挥制度优势,促成治理绩效最大化。^③在中国特色党政复合体制之中,党政之间

实现了功能性耦合结构,无论是条块的政府机构分工,还是科层结构的行政组织序列,中国共产党的党委、党组、支部与同级政府机关总是共同伴生的关系。党发挥其领导作用的方式是全方位、无死角、全天候的,政权延伸到哪里,党的领导就会跟到哪里,因而,党政关系从结构功能主义视角来看是高度耦合的,但党政之间从“政治—行政”的角度来看是存在着职能分工的,这不仅不会弱化党的领导,反而强化了党的领导能力和执政方式。习近平总书记指出“处理好党政关系,首先要坚持党的领导,在这个大前提下才是各有分工,而且无论怎么分工,出发点和落脚点都是坚持和完善党的领导。”“不能简单讲党政分开或党政合一,而是要适应不同领域特点和基础条件,不断改进和完善党的领导方式和执政方式。”^④为了保障中国特色党政复合体制的有效运作,中国共产党的执政能力通过一系列具体机制得到了贯彻实施。民主集中制强化了政党的权威,保障顶层设计的国家战略能够应用到各级政府的治理活动之中,并得到贯彻落实。党组政治从组织、政治、制度等层面保障了党的领导,体现了中国共产党独特的组织优势、政治优势和制度优势。归口管理按照治理领域,克服了传统条块分割的弊端,实现了社会经济政策的全局统筹,最大限度地发挥党的全面领导的制度效能。而党政合署模式的党和国家机构改革,作为中国特色的组织方式和管理机制的创新实践,不仅有利于精简政府职能、提升行政效率,更有利于强化党的执政能力,改进党的领导方式。

中国特色党政复合体制的实践机制

机制是一组在控制条件下能够被持续观察到,同样也能通过推理获得的,因此可以被解释的,有着固定互动规律的因果关系。中国特色党政复合体制表明党政关系的一种状态,由体制彰显制度优势需要借助一系列具体机制的运行和实

① 《十八大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2016年版,第158页。

② 李忠《党内法规制度合宪性审查初探》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期。

③ 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。

④ 习近平《论坚持党对一切工作的领导》,中央文献出版社2019年版,第231页。

实践,才能表现出中国特色社会主义制度本身的优越性。但在政治实践中,由制度衍生出的机制各式各样、各具特色,不可能一一列举出来,本文只选择一些具有代表性的机制用来佐证中国特色党政复合体制所具有的功能性特征。其中,民主集中制是一项组织原则,也是一种决策机制,有利于政治权威的形成;党组政治实现党对政府的全面领导,是一种直接领导机制,保障党的执政权力的实现;归口管理则体现党的统筹与协调的机制,保障了规划治理的效能;党政合署则基于简政、效能的机制设计,并非适用于所有的党政机构,其机制设计必须考虑科学性与实用性。客观来说,任何一项政治机制并不都是高效的、万能的,而需要结合中国本土实践不断进行调适、完善和发展,从而保证中国特色党政复合体制发挥出最大的制度优势。

(一) 民主集中制塑造了政党的权威认同

民主集中制原则是马克思主义政党的组织原则,这是党章确立的根本组织原则,是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合,体现了马克思主义哲学的辩证性思维。民主集中制已经成为国家机构的组织原则。民主集中制“包含着中国共产党立党执政与治国理政的逻辑统一,蕴含着中国特色社会主义区别于资本主义分权模式的强大政治生命力,也成为解读中国共产党执政和治国优势的根本出发点之一”。^①中国特色党政复合体制是具有高度组织性、严格责任制的体制,这是一个以政党为中心的治理同心圆。民主集中制使中国共产党领导下的各级政府能够集中全党全国力量,凝聚政治共识,应对各种重大的社会危机。以本次新冠肺炎疫情为例,没有中国共产党和政治权威,不可能形成全国的动员能力、有效的决策机制、高效的执行能力。而西方国家各自为政、一盘散沙的窘境反衬出中国的制度优势。现行宪法第三条明确规定“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”民主集中制原则主要体现为以下几个方面:第一,人民民主是民主集中制运行的前提。在国家政治生活中,必须坚持一切权力属于人民,人民依法管理国家事务

和社会事务。人民代表大会由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。第二,民主基础上的集中体现为坚持党的全面领导这一基本立场,塑造中国共产党的政治权威。第三,人民代表大会是国家权力机关,其他国家机关(行政机关、司法机关、监察机关)都由它产生,对它负责,受它监督。第四,国家权力机关制定法律和作出决策,必须实行少数服从多数的决策原则,集中体现人民的意志和利益。第五,坚持党管干部原则,由党制定干部工作的路线、方针、政策,由各级党委管理和推荐重要干部。用人权是最重要的执政权之一,始终坚持党对干部人事工作的领导权和对重要干部的管理权,能够确保党和国家的领导权始终掌握在忠诚于党、忠诚于国家、忠诚于人民的马克思主义者手中。

(二) 党组政治强化了执政党的领导能力

党组制度是中国共产党的重要领导制度,党组创设的目的就是为了坚持和加强党的全面领导,也是执政能力实现的重要保障。根据《中国共产党党组工作条例》的规定,党组是党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设立的领导机构,在本单位发挥领导作用,是党对非党组织实施领导的重要组织形式。党组的职责在于把党的领导转化为具体的执政权限。党组政治能够发挥党的把方向、管大局、保落实的领导作用,以党的建设(政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设)推动党的主张和重大决策转化为法律法规、政策政令和社会共识,确保党的理论和路线方针政策的贯彻落实。党组作为党和国家政权机关的桥梁与纽带,保障了中国特色党政复合体制之中政党执政权与国家公权力之间的有效契合。党组政治是体现中国特色党政复合体制运行机制的最好例证,当然也有学者认为党组是一种政党组织性嵌入,进而实现政党的整合功能,但本质上其实也不排斥党政间的复合性契合。党组政治是国家治理中的一个特殊的机制,党组在中国特色党政复合体制中发挥着政治整合功能。从

^① 王旭《作为国家机构原则的民主集中制》,《中国社会科学》2019年第8期。

党组的政治功能角度来看,党组制度主要承担两大政治功能,“组织嵌入功能和党的意志转化与输出功能”,^①组织嵌入使政党介入非党组织之中,而党组的决策机制使党的政策、方针转化为非党组织的决策活动与执行活动。除组织嵌入功能外,党组还发挥了整合功能,整合是“党对党的组织体系之外的非党组织进行整合,进而将全社会整合进入以执政党为核心的政治体系”。^②综合来看,党组政治体现了中国特色党政复合体制的机制优势:第一是集体决策,坚持民主集中制原则。党组按照少数服从多数票决原则和民主集中制要求实行集体领导制度。党组就本单位重大事项实行集体领导、集体讨论、会议决定,这一领导体制会对行政首长和党组书记的权力产生一定制约作用。第二是结构耦合,保障党政达成共识。作为党委同其他组织的沟通中介,党组内嵌于非党组织领导权力机构之中,结构性嵌入使党组组织体系与国家政权体系高度耦合,党组组织体系范围不但几乎覆盖国家政权机关所有领导机关,而且党组成员来源于国家政权机关领导成员,党组领导体制和组织原则同党政科层体制相互照应,保证利益共同体的形成。第三是程序规范,保证民主决策最优化。党组发挥领导作用最主要和最重要的程序性制度安排是“讨论前置”。党组制度运行以党的政治权威为核心,通过承担凝聚共识、宣传动员、干部选拔等职能,党组将自身行动逻辑、意识形态、价值导向等植入政府体系,实现“政治”与“行政”的功能性耦合与职能性分工。

(三) 归口管理保证了执政党的全面统筹能力

归口管理是极具中国特色的党政复合体制模式,体现于执政党对政府的直接领导与分类管理相结合的分类治理机制,其运行机制能够有效克服科层官僚体制的分散管理的弊端,实现国家治理的政党统筹,也有利于推进执政党主导的国家社会的规划治理战略。自1953年以来,党将政府的所有工作分为国家计划工作、政法工作、财经工

作、文教工作、外交工作和其他工作六个领域,对应着分别构成了“计划口”“政法口”“财经口”“文教口”“外交口”等行业性板块。此外,还有一直由党委直接领导的党群口、统战口等。由同级党委的常委(后来是分管副书记)分口负责,以加强对政府行政工作的领导。归口管理,以管理干部为主,而不直接管理行政事务。归口管理的好处在于使党的主张和意志转化为政府部门的行政决策与管理活动,实现了党的执政权与国家公权力的有效嵌合。党委通过专项的“对口”,实现对某一领域或某一行业的通盘考虑,实现全局化领导和控制。通过党管干部以及科层等级制,确保这些“口”能够高效运转,达成党对于社会公共事务的管理协调与有效领导。党委归口管理机制的基本目的,是在强调专业化分工的官僚体制下,始终保持党委组织对具体行政工作的指导与协调。^③归口管理能够有效地实现执政党的全面统筹能力,保障党的执政权与政府行政力的有效整合,这项机制不仅有利于实现执政党对国家建设的全局性战略考量,也兼顾了因条块分割的政府科层体制导致的各自为战的权力与资源的分化与掣肘。归口领导体制是实现党的全面领导的一种基本途径,而“口”的负责人则通过各种“领导小组”来开展工作。绝大部分“领导小组”就是作为配合归口领导体制运行的支持性机制而相继建立起来的。^④作为一种中国特色的党政协调机制,领导小组曾以“委员会”“指挥部”等组织形式被大规模地运用于中国这一超大规模的政治共同体的国家治理活动之中。“小组治大国,大事立小组”依据现代管理理论,党委领导小组与被广泛推崇的高效率组织结构和方式——矩阵式组织、跨功能团队、任务小组的结构具有很大的相似性。它们的共同特征都是为了完成某项特殊的任务而建立临时的工作小组,成员来自各职能部门,任务结束之后成员再回归原部门。在实践中,领

① 田桥《中国共产党党组制度的沿革、结构与功能》,《社会主义研究》2019年第6期。

② 秦前红、胡南《论中国共产党党组制度的逻辑展开》,《吉首大学学报(社会科学版)》2020年第3期。

③ 景跃进、陈明明、肖滨主编《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第117页。

④ 周望《“领导小组”如何领导?——对“中央领导小组”的一项整体性分析》,《理论与改革》2015年第1期。

领导小组与归口管理这两项政治机制并不完全重合。按照类型化区分,领导小组按主体结构包括党委领导小组、党政复合领导小组、政府领导小组;按运行模式包括临时性领导小组、常设性领导小组、专项领导小组;按层级设置区分为中央领导小组、地方领导小组等。这样的组织体制反应迅速、责任明确、管理成本低,能够有效地应对紧急突发的重大事件。总的来看,通过小组领导的归口管理机制能够加强党的统一领导,保证了政令的有效畅通,凝聚党政之间的治理合力,但也需要在决策机制和运作程序之中加强归口管理体制的权力清单化与责任明晰化,同时保证领导小组决策的规范化与民主化。

(四) 党政合署办公实现党政职能深度整合

2017年,《中国共产党工作机关条例(试行)》颁布施行,该条例第五条提出“党的工作机关的设立,应当适应加强党的领导和党的建设的需要,遵循精简、统一、效能原则,实行总量控制和限额管理。根据工作需要,党的工作机关可以与职责相近的国家机关等合并设立或者合署办公。合并设立或者合署办公仍由党委主管。”随后,中共中央先后印发了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》《中共中央深化党和国家机构改革方案》。上述政策文件指出,党和国家机构改革要正确理解和落实党政职责分工,理顺党政机构职责关系,形成统一高效的领导体制,保证党实施集中统一领导,保证其他机构协同联动、高效运行。从目前改革进展来看,党政合署办公有多种模式:一是新设合署模式,即撤销原机构,共同组建新机构,如监察部、国家预防腐败局、人民检察院内部职务犯罪职能机构共同组建监察委员会,并与同级中共纪律检查委员会合署办公。二是归口式并入模式,如中央机构编制委员会办公室、国家公务员局归口并入中央组织部,但对外又保留国家公务员局的牌子。三是吸收式合署模式,即原机构职能完全被另一个机构合并,不再保

留原机构牌子,如中央社会治安综合治理委员会及其办公室、中央维护稳定工作领导小组及其办公室共同归入中央政法委员会,不再保留原机构牌子。党政合署实际上适用的政治大前提在于中国特色党政复合体制的复合属性,改革目标在于强化党的全面领导,从而服务于国家治理能力现代化的现实需求。因而,党政合署要考虑科学性、实用性,不能搞“一刀切”,要从党政机构的职能本身来考虑。有学者认为,传统政府机构运行体制援引目标管理理论,以责任制为核心,将压力向下渗透、扩散,导致职责同构、资源分散、条块分割。而党政合署秉持整体性治理的改革思路,能够有效克服传统国家机构“单一职能”所产生的“角色分工细化”“缺乏协调”“部门中心主义”等问题。^①因而,党政合署改革本身即是中国特色党政复合体制内部的机制创新,改革动因一定是基于职能优化、效能提升的目的,但不一定适用于所有领域,否则会违背党和国家机构改革的初衷。

习近平总书记曾经说过“一个国家选择什么样的治理体系,是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的,是由这个国家的人民决定的。”^②中国特色党政复合体制因循着历史制度主义的生成轨迹,是中国共产党带领全国各族人民,摸着石头过河,一步一个脚印,不断摸索出来的中国道路,有着地方性知识的特征,不一定适用于世界上其他国家或地区,但确实是马克思主义基本原理与本国实践相结合的最好的中国经验。对比西方国家的民主政治,中国道路或中国制度的成功经验归于一点,就在于这种政治体制始终坚持中国共产党的领导,始终以人民利益至上为价值归依,所以才能做到凝聚人心、达成共识、共同奋斗。

作者简介:王立峰,吉林大学行政学院教授、博士生导师。

(责任编辑:陈如勇)

^① 张立哲《论党政合署体制重构的基本问题与具体路径》,《理论月刊》2018年第6期。

^② 《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第105页。