

张国军 程同顺：党政统筹下的三权分工：当代中国的国家治理结构及其调适

选择字号：大 中 小 本文共阅读 597 次 更新时间：2022-02-21 13:11:25

进入专题：党政统筹 国家治理

• 张国军 程同顺

张国军，西南政法大学政治与公共管理学院副教授。

程同顺，南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师。

新一轮党和国家机构改革重塑了党政关系，继而引起政治权力和国家治理结构的变革。既有研究提出了党政融合和党政分工框架，前者过于笼统，后者则在操作层面存在职能分开的困境。中国的现代国家建构有其独特的历史和逻辑：公共权力主体已从国家拓展至政党。有必要把党政关系与三权关系贯通考察，以摆脱党政职能分合以及将三权关系局限于国家权力范畴的思维惯性。党政大部制改革从党政职能调整跃至机构设置层面，实现了机构、职能与人事的全面统筹，并通过对公共权力进行功能性分权形成三权分工体制，这迥异于西方通过结构性分权形成的三权分立制衡体制。党政统筹下的三权分工是理顺党政关系和完善国家治理结构的重要举措，由于公共权力的实践场域从政权扩展至政党，还需在党政体制中继续探索权力运行的一般规律，以实现输入和输出端的平衡。

一、问题的提出与解释框架的选取

中国的政治权力是由党政关系、三权关系、中央与地方关系等纵横交织形成的一个复合结构，这些关系又以党政关系为本。党通过其组织领导体系嵌入国家政权各系统，使诸种政治关系都呈现出中国特色。党的十九大报告提出的机构改革思路在2018年付诸实践，十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》认为，此次机构改革实现了党和国家机构与职能的“系统性、整体性重构”。如何理解并阐释中国政治权力和国家治理结构及其在新一轮机构改革之后的变化，成为认识中国政治进而建构中国话语的重大课题。

近几年来，学界着眼于党政机构改革和党政关系的变革展开研究，提出一些新的概念和解释框架。关于新一轮机构改革，学界已普遍关注了其设计性和整体性。李文钊认为该轮改革“实现了从演化主义治理、实验主义治理向设计主义治理转变，顶层设计在改革中发挥更为重要的作用”。改革的整体性突出表现为统筹党政机构设置，对党和国家的组织机构和管理体制进行“整体重构”。学界普遍认为，该轮机构改革是“大部制改革”的拓展——从行政部门推进到了党政机构。许耀桐称其为两个层次并行的“双大部制”，另有学者针对跨党政特性称其为“党政联动式大部制”或“统筹型大部制”。

会员 | 公众号 | 微博 | 手机版



私人每日思想内参

作者 立即搜索

相同作者阅读

张国军 程同顺：党政统筹下的三权分工：当

相同主题阅读

吕艳滨：国家治理现代化背景下的法治评估及
胡文木：国家治理现代化进程中的国家能力建设
张国军 程同顺：党政统筹下的三权分工：当
刘尚希等：全面认识财政是国家治理的基础和
上官莉娜：数字时代政府治理能力现代化的实
赵中源：国家治理现代化理论建构的逻辑与遵
姚轩鹤：政治哲学的当代使命与新探索
刘新刚：新时代国家治理理论创新的方法论
黄志军：政治经济学视域中的国家治理及其理
樊鹏：统筹推进国家治理现代化与人的全面发
>>更多相关文章

热门专栏

秦晖	陈行之	龙应台	郑永年
曹林	丁学良	鄢烈山	傅国涌
于建嵘	陈志武	徐贲	郭宇宽
马立诚	陈嘉映	向继东	黄宗智
杨祖陶	赵汀阳	戴建业	李昌平
沈志华	王霄	张鸣	杨鹏
杨奎松	周濂	王海光	陈奉孝
邓晓芒	郭世佑	马玲	王振东
狄马	史啸虎	王缉思	袁伟时
熊培云	秋风	孟令伟	雷一宁
刘小枫	周枫	蒋兆勇	吴伟
储昭根	沙叶新	刘瑜	许之远
葛剑雄	吴励生	吴稼祥	袁刚
潘维	郑秉文	朱学勤	莫于川
谢志浩	羽之野	杨小凯	杨光

新季系列

探索全

关于党政大部制改革之后的党政关系，学界的解释框架可归并两类：其一，是作为改革趋势的基于全面领导的“党政融合”，认为改革开放以来党政关系经历了从党政不分到党政分开再到党政融合的变化，并将国家治理的成功之道归因于基于发展绩效的“党政关系运作一体化”。其二，是作为政治过程的基于协同治理的“党政分工”，这一解释在当前的党政关系研究中比较多见。关于党政如何分工，相关研究提出了“领导—执行”、“领导—管理”等二分框架。这些表述虽不尽一致但总体思路高度接近，即党在政治、思想和组织等领域进行领导，政府则负责政策的执行与社会经济具体事务的管理。

“党政融合”虽然把握住了党政关系的变革趋势，但对党政体制运行机制及其进一步的调适优化缺乏关注。“党政分工”尽管关注了运行机制，“领导—执行”功能的二分思路也颇为流行，但政治统治与社会管理往往相互交织，领导与执行难以区分开，且既有研究从狭义的角度多把党政关系视为党与政府之间的关系。其实，“领导—执行”功能的二分与二十世纪八十年代以来的党政职能分开探索具有逻辑上的一致性，与2000年以来流行的党政“领导—执政”二分思路也一脉相承。也有学者指出，“涉及政府结构的党政关系的改革不能仅仅从党政职能分合的角度着手，更重要的是要从党政权力配置的角度着手”。这一论断虽然指出了更深层的问题，但其从权力配置角度探讨“党行使领导权，政府行使治理权”，其实质仍然延续着党政二分的思路。

在党政融合与党政分工交互并存的背景下，国家治理结构呈现出多个层面的复合性。其一，是国家治理底层逻辑的复合性，即党的领导、人民当家作主与依法治国三者的有机统一。其二，是体现于历时和共时两个维度的代表模式复合性，在历时维度下，抽象的人民代表分散的民众，进而又被政府代表，形成双重代表模式；在共时维度中，政党本身具有代表功能，人民代表大会（以下简称“人大”）合法性的首要来源也是其代表功能。多重复合性表现为党和人大两大系统的复合性，在国家层面，二者分别是“最高政治领导力量”和“最高国家权力机关”，党的领导和人大制度分别是“根本领导制度”和“根本政治制度”。在党的全面领导之下，如何实现国家治理结构多重复合性的协调具有重大理论和现实意义。

为理清这种复合性，有学者提出了关于党政关系和治理结构的第三类解释框架，如基于党集中统一领导的“一体双轨”——党通过全面融入政府体系实现对其深度改造，党掌握领导权和核心决策权，政府负责执行党和国家的决策；再如基于党内嵌于国家权力体系的“两位一体”——党不仅设计、构造并全面领导行政体系，也担负着施政功能，与行政机关等组成广义政府。这种“一体二轨”式框架将“党政融合”“党政分工”合二为一，抽象度更高，揭示了我国党政体制的独特性和复杂性。原则维度的党政融合与过程维度的党政分工相互交织，涉及如何理解执政党在两个层次上的功能差异，以及如何理解“政”这一轨在框架中的定位。回答这些问题，需要对公共权力、政党与国家等的政治学原理进行探讨。

关于公共权力配置及其运行原理，景跃进基于对西方政党理论的反思和对党政体制研究的承续，提出“将政党带进国家”，视政党为公权力的行使主体，认为政党与国家一起才构成完整的公权力概念。“将政党带进国家”是具有启发意义的命题，为基于中国历史和场景构建的中国政党和国家理论提供了新思路。近年还出现关于权力配置和治理逻辑的功能主义解释趋向。张翔对三权分立与议行合一原则进行反思，主张为权力“分—合”问题祛魅，认为应着眼于国家效能和治理能力来确立“功能主义”权力配置原则。陈国权等通过对权力分工的中西逻辑进行比较发现，西方三权分立是“政治性分权”；中国的分权则是“功能性分权”，即在广义政府内决策权、执行权与监督权，三者相互制约和协调的权力结构和运行机制。

“治体”研究在近年兴起，这与功能主义研究趋向的底层逻辑相一致。曹锦清主张摆脱政体之争，将政治学研究的重点转向“治体”，任锋主张推进历史政治学研究，探讨中国传统的“治体论”资

源及其现代启示。功能主义和治体论研究关注效能问题，这一旨趣在实践层面的公共管理中表现为当前流行的“技治主义”或“技术治理”。多数学者对技术治理持乐观态度，提出“技术赋权”“技术赋能”等命题，但越来越多的学者对此表示忧虑，肖唐镖、彭勃等指出，技术治理存在技术操控、权力失控等风险，它无法解决行政体系的组织理性、行为监控有效性、组织间委托—代理关系等内在结构性困境。

关于新一轮机构改革后的党政关系、权力逻辑和治理结构，既有研究具有启发性，但其中也有比较笼统的政治化阐释，并且研究主题相互孤立，不利于形成有关国家治理逻辑的结构性认知。机构改革、党政关系、权力配置等问题具有高度联动性，需要在厘清国家治理结构内部诸要素及其相互关系的基础上，对其外部轮廓进行整体性描述。

本文尝试在回溯党政关系问题渊源的基础上，通过梳理新一轮机构改革的逻辑，来探讨当代中国的国家治理结构。这一结构的突出特征是“党政统筹”，在党政统筹之下，权力划分并非存在于党政之间，而是针对由党政(即“党和国家”)组成的、作为一个整体的公共权力，本文将此治理结构称为“党政统筹下的三权分工”。相较于既有研究，本文试图把党政关系和三权关系结合起来进行考察，以突破党政“分—合”框架的理论和实践局限，避免因在政党之外单独谈论国家机关的“立法—行政—司法”三权关系而产生的现实困境，继而探索治理结构的进一步调适空间。

二、现代国家建构的逻辑与党政关系的症结

政治学理论一般把政党与国家视为两种不同性质的组织；政党政治却是由政党运作国家政权，其中必然存在着政党与政权运行逻辑的张力，这是党政关系问题的实质，且在世界各国普遍存在。西方的政党是由特定的集团为掌握国家权力而结成的政治组织，其所代表的利益无疑具有显著的狭隘性。作为马克思·韦伯所说的暴力的合法垄断者，国家是特定区域内公共权力的唯一合法代表，其功能是维持公共秩序、增进公共利益，显著特征是公共性。因此，西方党政张力的实质是政党利益的狭隘性与国家权力的公共性之间的矛盾，具体表现为党派争斗和政党分肥。西方党政张力产生的根源是多元社会利益的结构性张力。

革命年代的共产党代表了被压迫阶级的利益，具有“非公共性”，但其实质是阶级性，而非西方政党利益的狭隘性。社会主义革命完成之后，共产党所代表的利益也就在阶级解放的基础上具有了公共性。作为应对情境变化的调适，中国共产党从革命党转变为执政党，从工人阶级的先锋队转变为同时是中国人民和中华民族的先锋队，从代表工农大众利益转变为代表中国最广大人民的根本利益，因此中国不存在政党利益的狭隘性。另外，社会矛盾和冲突低烈度运行，尤其是从未形成政治上的不同派别，因而西方式的党政张力在中国并不存在。但是，正是由于政党具有与国家同样的公共性，中国政治权力结构中就存在着政党和政权两套公共权力机构。如果西方党政张力的实质是社会利益的结构性张力，那么中国党政张力的实质则是权力主体的结构性张力。

作为权力主体的党政之间的张力源于中国现代国家建构的历程。从历史演进的时间序列来看，中国共产党建立在先，并通过领导人民革命构建了现代国家，西方则是在现代国家建构基本完成之后才在代议政治中产生了政党。这一先后顺序不只是时间序列，更是逻辑序列。中国共产党相较于国家政权具有本体论上的优先性；西方则是相反，其政党无论内生于还是外生于国家政权，都只能在代议制民主的既定框架中运行国家政权。这一基本区别意味着，西方政党不具有本体论上的独立性，只是国家与社会的联结中介，党政关系的基本原则是“以政为本”，政党活动依附于国家政权的运行逻辑；中国共产党不仅具有本体论上的独立性，且实现了对社会的整合和对国家政权的构建，党政关系的基本原则是“以党为本”，政权的运行服务于政党的历史使命。

基于国家建构理路的差异，中国的党政张力也就与西方式的党派争斗无关，而表现为政党与政权的机构叠加和职能重合。党通过动员民众重新整合社会，进而领导人民革命构建现代国家，这一历史逻辑已经赋予党内在的“国家身份”。在现代国家建构的过程中，党形成了完备的领导和组织体系，那么，在党的体系之外另设一套国家政权机构，必然会出现两套机构及其职能的重叠。政党和政权的运行逻辑也有区别。党的领导体系是通过领导人民群众进行革命和建设来实现其建构的，其运行更多地表现为基于群众路线自上而下的贯通。虽然社会主义国家政权的阶级基础和机构关系迥异于西方国家，但二者都遵循着代议政治的基本逻辑，“我国的人大制度与西方的议会制度具有一定的相似性，(点击此处阅读下一页)

进入专题： [党政统筹](#) [国家治理](#)



关键词小程序 构建知识体系



1 2 3 4 全文

本文责编：陈冬冬

发信站：爱思想 (<http://www.aisixiang.com>)，栏目：天益学术 > 政治学 > 中国政治

本文链接：<http://www.aisixiang.com/data/131626.html>

分享到新浪微博： **Not**

0

推荐

赠送给好友：

立即发送

在方框中输入电子邮件地址，多个邮件之间用半角逗号（,）分隔。

爱思想 (aisixiang.com) 网站为公益纯学术网站，旨在推动学术繁荣、塑造社会精神。

凡本网首发及经作者授权但非首发的所有作品，版权归作者本人所有。网络转载请注明作者、出处并保持完整，纸媒转载请经本网或作者本人书面授权。

凡本网注明“来源：XXX（非爱思想网）”的作品，均转载自其它媒体，转载目的在于分享信息、助推思想传播，并不代表本网赞同其观点和对其真实性负责。若作者或版权人不愿被使用，请来函指出，本网即予改正。