

李华 著

中国共产党 执政体制研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG
ZHIZHENG TIZHI YANJIU

人民出版社

武汉大学政治与公共管理学院资助项目

中国共产党

执|政|体|制|研|究

ZHONGGUO GONGCHANDANG
ZHIZHENG TIZHI YANJIU

李 华 著

人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党执政体制研究/李华 著

- 北京: 人民出版社, 2008. 12

ISBN 978 - 7 - 01 - 007484 - 9

I. 中… II. 李… III. 中国共产党 - 执政 - 研究

IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 173659 号

中国共产党执政体制研究

ZHONGGUO GONGCHANDANG ZHIZHENG TIZHI YANJIU

作 者 李 华

责任编辑 姚劲华 苏向平

装帧设计 鼎盛怡园

出版发行 人 民 出 版 社
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

网 址 <http://www.peoplepress.net>

经 销 新华书店总店北京发行所

印 刷 北京瑞古冠中印刷厂

版 次 2008 年 12 月第 1 版
2008 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米×1000 毫米 1 / 16 印张 14

字 数 205 千字

印 数 0,001 - 3,000 册

书 号 ISBN 978 - 7 - 01 - 007484 - 9

定 价 28.00 元

目 录

导 言	(1)
一、问题的缘起	(1)
二、研究的概念方法	(4)
第一章 中国共产党执政体制基本建构	(17)
一、局部执政时期中国共产党执政体制建构	(17)
二、中国共产党全国执政体制的建构	(23)
三、中国共产党执政体制建构的特点	(30)
四、中国共产党执政体制建构的理论和实践基础	(36)
第二章 中国共产党执政体制的变迁（上）	(42)
一、党的执政体制调整在探索中曲折发展	(42)
二、党的执政体制在“文化大革命”中的畸变	(55)
第三章 中国共产党执政体制的变迁（下）	(65)
一、党的执政体制的强制性变迁	(66)
二、党的执政体制的强制性变迁与诱致性变迁 交替并存	(79)
三、新世纪新阶段党的执政体制的改革与发展	(87)

第四章 新时期社会生态环境变动与党的执政体制改革	(93)
一、经济生态环境的变化与发展	(94)
二、政治生态环境的变化与发展	(101)
三、文化生态环境的变化与发展	(105)
四、中国共产党自身状况的变化与发展	(110)
五、国际生态环境的变化与发展	(114)
第五章 新时期中国共产党执政体制改革与重构	(119)
一、执政党与人大制度化关系发展	(119)
二、中国共产党与政府关系制度化构建及其发展	(133)
三、政党制度的法制化构建前行	(142)
第六章 制度变迁与执政体制改革	(152)
一、路径依赖及其基本理论	(152)
二、执政体制变迁中的路径依赖分析	(156)
三、非正式规则对执政体制变迁的约束	(166)
第七章 党的执政体制的改革与发展	(178)
一、中国共产党执政体制改革的道路选择	(178)
二、中国共产党执政体制创新的动力	(184)
三、新时期中国共产党执政体制改革的逻辑空间	(195)
参考文献	(215)

导 言

一、问题的缘起

改革开放以后，制度建设日益成为中国共产党自身建设和党的执政建设的重要内容。20 世纪 80 年代初，中国国家领导人邓小平就作出了发人深省的论断，“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面”，制度问题“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视”^①。制度的重要性在 20 世纪的世界东西方形成了广泛的共识。较其之前，诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺斯和他的合作者罗伯斯·托马斯在他们的经济史研究中曾得出一个结论：制度创新是“西方世界兴起”的根本原因。中国改革开放 20 多年的历史也充分说明了这一点：制度建设（包括体制改革、制度创新和机制创新）是中国经济增长的重要推动力量。

作为党内较为重视制度建设的领导人，邓小平很早的时候就敏锐地察觉到中国共产党执政体制的变革与创新对于社会主义现代化建设的重要性，他从经济体制和政治体制的相互关系出发，多次强调了经济体制改革的单向推进存在的障碍和制约，提出推动政治体制改革的重要性和紧迫性，他指出，“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经

^① 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 333 页。

济体制改革也搞不通……我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革。”^① 进入新世纪，党的十六大提出了社会主义政治文明的奋斗目标，指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标。”^② 十六大并且提出，改革和完善党的领导方式和执政方式，“对于推进社会主义民主政治建设，具有全局性作用。”并对党同人大、政府、政协以及人民团体的关系作了界定。按照总揽全局、协调各方的原则，“支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政；支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能。加强对工会、共青团和妇联等人民团体的领导，支持他们依照法律和各自章程开展工作，更好地成为党联系广大人民群众的桥梁和纽带。”^③ 政治体制改革进入了以建设社会主义政治文明为目标的新的发展时期。十七大也再次强调：“政治体制改革作为我国全面改革的重要组成部分，必须随着经济社会发展而不断深化，与人民政治参与积极性不断提高相适应。”^④

进行中国共产党的执政体制的研究，对于当前中国的政治发展，对于推动社会主义政治文明建设具有重要的意义。新制度主义是西方经济学在现代发展形成的一个新的流派。他们所建构的制度分析理论首先在对中国经济发展的研究中获得广泛运用，推动了中国制度经济学研究的发展。受到制度分析与经济学、法学等学科相结合后产生的丰硕的理论成果的影响，政治学研究中也逐渐运用制度分析理论进行中国政治体制、政治制度等问题的分析。但这一领域的结合尚很薄弱，正处于起步阶段。本书从制度分析的角度切入，对中国共产党执政体制的变迁和创新的历程，制度环境变化对党的执政体制变迁的影响，新时期在制度环境变化下党的执政体制的改革与重构，路径依赖与非正式制度对党的执政体制变迁的制约以及新世纪新阶

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第164页。

② 《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版，第553页。

③ 《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2005年版，第26页。

④ 《十七大报告辅导读本》，人民出版社2007年版，第27页。

段中共执政体制的创新等内容展开分析。应该说,在开始思考这样一个结合时,我是有一种喜悦的,一是因为在考虑从制度建设的角度进行研究时,一直觉得对中国共产党制度建设或体制改革的分析缺少较好的分析工具,传统的专论式或概论式分析对于更有效地推动制度研究的深入显得乏力;二是在初接触制度分析理论时,也被这一理论的分析范式和内容具有的说服力吸引。这样,便开始了着手进行材料收集和思考结合的过程。然而,真正在实际中去做这样的结合时,才发现这项工作的难度是如此之大,以至想按照新制度主义的逻辑贯穿主题几乎是不可能的。一是因为新制度主义的兴起还并不是完全成形、完全内在统一的东西,“没有形成一个系统严密的理论体系”^①,还没有一本权威的著作能涵盖这个领域的理论精华,这样资料收集和梳理就出现了一些困难;二是由于制度分析框架的西方范式、语言表述的西方式以及以经济领域的变革为铺陈对象的特点,都使得这种要进行对象和语言范式转换而结合的制度政治学研究存在相当的难度。但是我想,这种难度不应该成为一个研究者在这一课题面前止步的理由,只要意义存在,就应当朝这个方向前进。如果能从这个方面做出一点成绩,或者说能作出一点尝试,运用制度分析对党的执政体制的变迁及其规律、对党的执政体制的创新的方向和路径选择作出自己的解读,这也是本文的成功之处。

这样一个选题具有很强的现实意义。应该说,相当长一个时期内党所倾向于提到的“领导”和今天话语转换所提到的“执政”具有一定的内涵交叉性。但是,这种话语转换本身却具有重要的意义。提出加强包括执政体制在内的执政理论的研究,一方面反映了中共对自身执政地位意识的加强,另一方面也反映了这种认同意识日益强烈的情况下理论武装上的薄弱。当前,中国共产党正着力践行科学发展观,着力推进执政能力建设和先进性建设,努力推进社会主义政治文明的建设进程,实践上的不断发展必然产生理论的渴求。胡锦涛总书记在2004年多次提出要加强党的执政理论研究,正是实践发展对

^① 易宪容:《新制度经济学与中国经济研究》,载《社会科学战线》1999年第6期,第27页。

理论需求的现实表现。深化中国共产党执政理论研究,尤其是在中国共产党执政理论中占有重要地位的党的执政体制的研究,对于中国共产党加强执政能力和政治文明建设具有很强的理论意义和现实意义。

二、研究的概念方法

执政体制的概念引起学界的关注是从胡锦涛在中国共产党成立83周年前夕所发表的重要讲话开始的。胡锦涛指出,“执政理论建设是一项系统的工程,包括执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源等主要方面。”^① 中国共产党加强执政理论研究的要求一经提出,学界很快作出了反应,并有论者提出要加强执政理论研究,构建党的执政学原理,指出当前构建党的执政学原理的意义和基本要求,提出了构建中国共产党执政学原理的基本内容等。^② 执政体制是加强执政理论研究的重要内容,目前已有不少关于执政体制研究的成果,既见于不少研究论文和课题,也散见于一些研究党的执政理论的著作中。研究者大多围绕着执政体制的内涵、执政体制存在的问题及其完善的原则和途径进行了探讨。但作为党的执政理论研究中的重要内容,由于研究时间不长,迄今关于执政体制研究仍相当薄弱。

已有研究中,在中国共产党执政体制的看法上,一般认为,由于中国共产党是由一个革命党发展而来的执政党,同时又是领导党,在执政后的相当长的一段时间内直到在改革开放以前,同其他国家机关、人民团体的关系具有高度的同构性,属于党政一元化执政体制,党政合一、以党代政,党国家化、政权化、社会政治化行政化。^③ 关于改革开放以来党的执政体制的探讨,较为一致的观点认为应该党

① 《认真总结执政能力建设经验,大力加强党的执政理论建设》,《人民日报》,2004年7月1日。

② 雷厚礼:《加强执政理论研究,构建党的执政学原理》,载《当代贵州》2004年第15期,第37页。

③ 闫东:《对中共执政方式研究的综述》,载《探索》2003年第4期,第29页。

政分开。这是因为，政党的性质与功能不同于国家政权的性质和功能，政党作为社会政治团体，其职能有：1. 阶级利益和意志的聚合和表达；2. 影响或领导国家政治生活；3. 遴选和输送政治精英；4. 政治社会化功能。因此，政党不是国家政权，不属于国家组织序列，它仅仅是一个社会政治团体，不具有国家机构所特有的强制性功能。政党可以影响或领导国家权力，但它不能替代国家机关行使公共权力。^① 因此，即使是执政党，也不能直接对公众发号施令，不能直接管理国家。执政党必须经过一个转化过程，即把执政党的政治意志转化为国家意志的过程。当执政党完成这一转变时，它就获得了国家权威。^②

本书涉及到的一些重要的概念和方法。

（一）“领导”和“执政”

从一般意义上讲，“领导”是一个政治概念，领导意味着党在国家政权和整个社会生活中居于核心地位，可以通过政治动员等方式，在全社会贯彻和实施党的路线、方针和政策。“执政”是一个法律概念，执政意味着党依法通过国家机构，以法律和政策的手段，统治和管理国家生活。^③ 同时，从作用层面和特点来说，领导侧重思想、政策、路线与行为层面，主要靠凝聚力、吸引力、影响力和号召力，且有较强的灵活性和变化性；而执政除了靠影响力，还要靠掌握国家权力，它侧重体制和制度层面，多呈规范性、稳定性和制度性。^④ 在政治学意义上，“执政”是反映国家政权关系归属的概念。政党执政系指经过宪法程序（或其他政治途径）执掌国家公共权力，所要处理的是党和国家、党与其他党的关系，所体现的是一种“法理正义”。反映了国家宪政样式，取决于是否合乎“形式正义”（宪法和法律上

① 王林坡：《中国共产党创新执政方式的政治学思考》，载《求实》2004年第3期，第28页。

② 林勋建：《西方政党是如何执政的》，中共中央党校出版社2001年版，第62页。

③ 朱光磊、周振超：《“党政关系规范化”与党的执政能力建设》，载《中国党政干部论坛》2005年第1期，第14页。

④ 田光清、孙学敏：《论执政党的两种服务——领导与执政的异同及服务方式的变革》，载《理论探讨》2004年第2期，第66页。

的正当性)。“领导”则涉及民意、社会意识形态和社会认同等,取决于是否合乎“实质正义”(人民体认的伦理合法性)。虽然“执政”与“领导”都是以权力为基础,但“执政”更偏重制度层面,“领导”更偏重行为层面。^①也有论者提出了中国共产党既是领导党,又是执政党,要对领导党和执政党的双重角色给予准确定位,否则即有可能由于角色的错位而导致政治体制和政治运作的混乱。^②

在政治学上,执政是指政党经过法定程序“进入”国家体制内,控制、行使公共权力的法律行为,所处理的关系主要是党与宪法、法律、政府、代议机关(国会、议会、人大)的正式关系;领导则是指政党在国家体制外控制、主导公共领域的政治性行为,其所处理的关系主要是党与社会、民众、舆论、他党的非正式关系。虽然在政治生活中,执政党不一定是领导党,例如西方国家,撇开联合执政不谈,即使是单独执政的政党,事实上也绝少声称自己“领导”着国家与社会,因为领导涉及民意、政治动员、意识形态和社会认同,更不用说那些凭借强力占据国家权力的政党。但对于中国共产党这样特殊的政党来说,由于其意识形态、纲领政策、立党宗旨代表着中国最广大人民的根本利益,体现了中国现代化的进步和要求,在各个历史时期主导着中国政治的走向,具有极其深厚的社会基础和民意基础,因而对它来说执政与领导是一致的,而且必须一致。执政与领导无疑存在着交集,即若一个党既是执政党,也是领导党,前者需要其符合形式正义(程序性),后者则需要其符合实质正义(正当性)。如果说形式正义是实质正义的保证,那么党的领导就必须通过党的执政来保证。

具体到实践中,这首先体现出了一种从“领导”到“执政”的话语转换。这一转换既具有重要的理论价值,更具有深刻的时代内涵。江泽民在十六大报告中所作的论断深刻揭示了这一背景,我们党经过革命、建设和改革,“已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的

① 秦德军:《“执政方式”与“领导方式”:一种政治学的规范分析》,载《云南行政学院学报》2003年第2期,第28页。

② 虞崇胜:《领导党和执政党双重角色定的准确定位》,载《江苏社会科学》2003年第6期,第94页。

党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。”^① 这一论断是“领导”到“执政”话语转换的背景注释。无疑，这种转换是党对自身执政地位与执政意识的觉醒和强化。伴随这种意识的觉醒和强化，也必然要求中共的执政实践有新的变革和发展，否则，意识的觉醒便是一种无意义的存在。学者们首先对此作了学理上的分析。

在改革开放前，党对国家的领导方式很少从执政党这种现代政治规则要素的角度来考虑，表现在要么撇开国家体制进行领导，要么代替国家体制进行领导。这是一个重大缺陷。在国家与社会分离的条件下，党的领导必须从民主与法治的内在要求出发，必须通过党的执政地位和执政行为来体现，即通过国家代议机关制宪、修宪及其他立法活动，以及通过国家行政机关对法令的贯彻实施来领导，从而把掌控政权这种典型的政党行为奠基在与市场经济属性相适应的人类文明的共同成果上。因此不无矛盾的是，党的领导当然是政治领导，但党的领导却不能简单地从政治上来实现，而应主要从制度上来实现。所谓“制度上”是指党要在宪法与法律的范围内，充分尊重和利用现存的制度安排和合法程序，积极主动地履行制定施政纲领、提名和推选国家机关候选人、动员选举和投票、组织政府实施政纲、把党的意志转变为国家意志等综合政治功能。党的十五大提出依法治国，同时庄严承诺，“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”^② 这意味着，党对国家的领导一定要通过法律和制度的途径，党的领导一定要成为一种制度化和法律化的行为。

（二）领导体制和执政体制

执政体制的概念，从笔者收集到的资料看，较早在冯秋婷等主编

① 《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社 2005 年版，第 9 页。

② 《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社 2000 年版，第 31 页。

的《中国共产党执政方式探析》中提出,并对执政体制作了界定,指出,执政体制是“执政党与国家政权之间的相互关系及其权限划分的制度化的设计与规定”。^①有研究者认为从现代国家政权皆由政党来执掌的现象指出,执政指的是执政党对公共权力的控制,执政体制就是政党掌握公共权力过程中处理和协调其与国家权力机关以及其他政治组织关系的机构设置和权限划分的制度总称。^②也有人认为,执政体制可以理解为党获取、影响、控制和运行公共权力的组织制度的总和,这里的组织制度为“党领导公共权力的一整套方法、途径和手段的程序化、条例化和法律化,是党组织和领导国家机关的各种制度的总称。”^③还有从执政的角度理解,认为执政体制也就是政治体制,是基本政治制度的实现形式,包括党和国家的领导制度以及管理和运行的制度等诸多方面,中国共产党的执政体制,主要涉及党政关系,包括党与人大、政府和司法的关系;党内关系;党际关系;党同社会团体的关系。^④综上所述,执政体制在我们国家的表现主要是执政党同国家政权机关人大、政府以及执政党同其他政治组织民主党派、人民团体等组织的关系。因此,本文认为,所谓执政体制,即是执政党在执掌政权过程中与国家政权机关和其他政治组织的相互关系及其权限划分的制度化的设计与规定。本文重点论述的也将是执政党处理这些关系的变迁历程及创新。

就领导体制和执政体制来说,两者既有内涵上的一致性,也在包含的域上存在区别。领导体制包括两个方面:一是指党对国家政权和社会生活实施领导的体制;二是党组织自身内部的领导体制,即党对自身的领导。执政体制则主要是指执政党对国家公共权力的掌握和控制及其为掌握和控制国家公共权力而同国家政权机关建构的规范

① 冯秋婷等主编:《中国共产党执政方式探析》,中共中央党校出版社2001年版,第17页。

② 姚建华:《执政体制刍议》,载《中共杭州市委党校学报》2004年第5期,第10~11页。

③ 农华西:《中国共产党的执政方式与执政体制》,载《广西社会科学》2004年第12期,第5页。

④ 吴辉:《关于执政理论的三个问题——论党的执政基础、执政方略和执政体制》,载《中共石家庄市委党校学报》2004年第11期,第11页。

化的制度关系。从这个意义上讲，执政体制在研究执政党体制和制度建设中，一是更能凸显党的执政意识和执政地位；二是针对党的执政理论研究而言，作为法律层面上的术语，用语更为规范；三是作为执政体制而言，涉及的内容和领导体制亦有所区别，研究内容并不过多涉及执政党内部体制如何运转的问题。

在对执政体制现状的认识上，有研究者提出了中国共产党执政体制产生的原因，认为这样几个因素影响了中共执政体制的生成：一是战争环境中党政关系运行方式的路径影响；二是苏联共产党执政模式的影响；三是原有的计划经济体制是党的执政体制形成的基础性因素；四是革命及计划经济时期高强度政治运动动员的影响。中共执政体制现状总体上适应改革和现代化建设的形势，但存在着党政职能部分性重叠的现象。

关于党的执政体制的现状方面，论者认为当前中国共产党执政体制总体上适应改革开放和现代化建设的形势，中国共产党同政权的职能定位基本明确。但党政职能又部分性重叠，这种职能部分重叠的执政体制可能呈现执政党权力一定程度的集中，有利于集中各种资源推进社会各方面发展。但这种发展是一种非常态可持续发展，长期下去容易导致执政党和国家政权本身某些职权的进一步弱化，危及国家和社会的长远进步。^①

（三）制度分析范式在政治学研究中的运用

制度学派是随着制度经济学尤其是新制度经济学的出现而发端的。新制度经济学是20世纪60~70年代在美国兴起的一个新经济学流派，主要代表人物有科斯、威廉姆森、阿尔奇安、德姆塞茨、诺斯等人。新制度经济学是交易费用经济学、产权经济学以及新经济学史等的统称。其中，诺斯的制度构成、制度变迁和制度创新理论产生了广泛而深远的影响，在他和罗伯斯·托马斯合著的《西方世界兴起》一文中更提出，考察经济史中的变迁理应转到制度层面，认为创新、

^① 杨久华：《关于当前中国共产党执政体制改进的几点思考》，载《理论与改革》2004年第5期，第43页。

规模经济、教育、资本积累等因素并不是增长的源泉，而是增长本身，制度变迁才是经济增长的根本源泉。“有效率的经济组织是经济增长的关键”，“有效率的组织需要在制度上作出安排和确立所有权以便造成一种刺激，将个人的经济努力变成私人收益率接近社会收益率的活动。”^①

20 世纪 80 年代，由于受到经济学界同行们对制度研究所取得的巨大成就的鼓舞，政治学家开始再度关注制度，把制度纳入了当代主流政治学理论视野。始于亚里士多德的从制度入手研究政治现象的传统，在此上升到理论高度，形成了一个理论流派——新制度主义（New Institutionism）。詹姆斯·马奇（James G. March）和约翰·奥尔森（John P. Olsen）在 1984 年的《美国政治科学评论》上发表《新制度主义：政治生活中的组织因素》一文，揭开了新制度主义政治学研究的序幕。^② 制度引起政治学者关注的一个原因是经济学、社会学乃至整个社会科学自 20 世纪 70 年代以来，高度重视制度研究。尤其是新制度经济学家所取得的成功，他们不仅获得了诺贝尔经济学奖的殊荣，而且成为主流经济学理论之一。这些成果也鼓舞着政治科学研究者把制度纳入分析的视野中。制度引起政治学者关注的另外一个原因正如 Bates 所认为，市场从来不是新经济制度产生的根源，制度的变迁只有在权力分配不均衡的政治领域中才可能，新制度经济学过去对于制度变迁动因的分析有重大缺陷，其中最根本的，乃是制度往往不是人们选定的，而是政治强加的。^③

制度经济学在中国获得了广泛的传播，越来越引起理论界广泛的兴趣和重视，尤其是经济学理论界兴起了对制度研究的热潮，认为制度在社会整体进步过程中起着至关重要的作用。^④ 国内政治学的研

① [美] 道格拉斯·诺思、罗伯斯·托马斯著，厉以平、蔡磊译：《西方世界的兴起》，华夏出版社 1999 年版，第 5 页。

② 朱德米：《新制度主义政治学的兴起》，载《复旦大学学报》2001 年第 3 期，第 107 ~ 108 页。

③ 易宪容：《新制度经济学与中国经济研究》，载《社会科学战线》1999 年第 6 期，第 28 页。

④ 汪洪涛：《制度经济学——制度及制度变迁性质解释》，复旦大学出版社 2003 年版，第 1 页。

究也在进行着借鉴,从事着制度学派分析范式同政治学的结合,如袁峰著《制度变迁与稳定——中国经济转型中稳定问题的制度对策研究》(复旦大学出版社1999年版),将制度分析与政治学理论结合起来,傅小随著的《中国行政体制改革的制度分析》,用制度分析理论对中国行政体制的改革和发展进行了创造性研究,柳新元著《利益冲突与制度变迁》也以中国市场化改革为主要研究对象,实现了利益分析方法和制度分析方法的结合。但是,从总体上看,正如杨光斌教授所说,“在中国政治的研究中,新制度主义范式的运用少之又少;而在中国经济研究中,新制度主义虽然是一个流行的范式,却忽略了中国政治制度和国家权力组织结构与经济变迁的关系,这正是这种研究的致命缺陷”。“不仅制度安排和制度结构的区分使我们关注制度环境问题,而且中国不同于发达国家的现代化道路决定了我们不能忽视制度变迁中的制度环境。”^① 在新制度主义看来是外生变量的制度环境,其实正是中国政治研究者所要关注的主要内容。^②

(四) 作为分析方法的制度分析在体制变迁理论中的运用

制度分析是本文运用的分析方法之一。制度分析是马克思和现代西方制度学派都非常重视的一种分析方法。马克思从生产力和生产关系的辩证运动出发,对人类社会制度长期变迁作出分析,从而得出资本主义社会也是人类社会发展历程中的一个动态社会,并必然过渡到共产主义社会的结论。新制度经济学是在二十世纪六七十年代在美国兴起的一个经济学流派,它主要侧重于具体制度变迁的分析。新制度经济学引入制度作为内生变量,并以现代经济分析工具进行研究的理论创新正成为受到越来越多学者赞同的革命性趋向。^③ 在新制度主义中,诺思的工具理性主义变迁理论是一个代表。诺思的制度变迁理论是在其对经济史的研究中阐发的。以产权理论、国家理论

① 杨光斌:《制度范式:一种研究中国政治变迁的途径》,载《中国人民大学学报》2003年第3期,第118页。

② 黄相怀:《中国政治发展的制度逻辑》,载《教学与研究》2005年第5期,第46页。

③ 刘智勇:《新制度经济学述评》,载《财经科学》1995年第1期,第56页。

和意识形态理论作为其分析的基础。诺思认为,有效的产权是制度增长的关键,社会健全的产权体系是减少交易费用的基本途径;产权的建立需要国家的参与,正是国家为这种产权制度的建立提供了必要的制度安排;而意识形态是达成交易的节约成本的工具,其功能在于有效地克服“搭便车”行为。诺思所谈到的意识形态,“实际上是作为制度决定者的统治者在建构和推行其制度安排时,需要社会提供共同支持的被大众化的官方价值认知体系。”^①有效的意识形态可以节约交易成本。

1. 制度的含义、本质与构成

关于制度一词有着众多的不同的定义,我们这里引入的制度概念源自于新制度主义对制度的界定,即制度是指“为管束人们行为的一系列规则。”^②新制度主义关于制度的理解和中国人对制度的理解几近相同,《辞海》中制度的第一含义便是指要求社会成员共同遵守的,按一定规则办事的程序。^③

制度和体制有所区别又相互联系。体制可以从宏观和微观两个方面理解。体制的微观理解主要是指各种机构职权划分的原则和具体划分的情况,体制科学化的情况即是指权力体系系统中权责划分的科学化、机构编制的法制化和实际运行的高效率。体制的宏观理解是和对制度的理解相联系的,主要是指国家权力体系的组织方式与运行方式。^④在制度学派那里,体制和制度一般是不分的。他们理解的体制和制度一般含义主要有:美国旧制度学派经济学家康芒斯认为,制度是“集体行动控制个体行动”^⑤新制度学派的代表人物道格拉斯·C·诺思指出,“我研究的重点放在制度理论上,这一理论的基石是:(1)描述一个体制中激励个人和集团的产权理论。(2)界定实施产权的国家理论。(3)影响人们对‘客观’存在变化的不同

① 王覃刚:《中国政府主导型制度变迁的逻辑及其障碍分析》,载《山西财经大学学报》2005年第3期,第15页。

② 胡希宁编著:《当代西方经济学概论》,中共中央党校出版社1998年版,第444页。

③ 《辞海》(缩印本),上海辞书出版社1980年版,第185页。

④ 关海庭:《中俄体制转型的模式比较》,北京大学出版社2003年版,第8~9页。

⑤ [美]康芒斯著,于树生译:《制度经济学》上册,商务印书馆1962年版,第87页。