

政党与政府改革



复旦政治学评论

第十七辑

中文社会科学索引 (CSSCI) 来源集刊

 复旦大学出版社

复旦大学
国际关系与公共事务学院

上架建议：政治理论

ISBN 978-7-309-12760-7



9 787309 127607 >


定价：48.00元

www.fudanpress.com

政党与政府改革

复旦政治学评论

第十七辑

 复旦大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政党与政府改革/陈明明主编. —上海: 复旦大学出版社, 2016. 12
(复旦政治学评论. 第十七辑)
ISBN 978-7-309-12760-7

I. 政… II. 陈… III. ①政党-研究-中国②国家行政机关-政治体制改革-研究-中国
IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 317724 号

政党与政府改革

陈明明 主编

责任编辑/宋启立

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路 579 号 邮编: 200433

网址: fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售: 86-21-65642857 团体订购: 86-21-65118853

外埠邮购: 86-21-65109143 出版部电话: 86-21-65642845

常熟市华顺印刷有限公司

开本 787 × 960 1/16 印张 20 字数 238 千

2016 年 12 月第 1 版第 1 次印刷

ISBN 978-7-309-12760-7/D · 869

定价: 48.00 元

如有印装质量问题, 请向复旦大学出版社有限公司出版部调换。

版权所有 侵权必究

《复旦政治学评论》第十七辑 / 2016 年

FUDAN POLITICAL SCIENCE REVIEW Vol.17/2016

主办单位：复旦大学国际关系与公共事务学院

主 编：陈明明

学术委员会（以姓氏或首字音序排序）

曹沛霖	复旦大学
陈 峰	香港浸会大学
国分良成	日本庆应义塾大学
何包钢	澳大利亚迪肯大学
何高潮	中山大学
景跃进	清华大学
林尚立	复旦大学
牛铭实	美国杜克大学
孙关宏	复旦大学
王邦佐	复旦大学
王绍光	香港中文大学
徐湘林	北京大学

编辑委员会（以姓氏或首字音序排序）

包刚升 陈 云 陈明明 陈周旺 郭定平 洪 涛
李 辉 林 涓 刘春荣 刘建军 邱柏生 任军锋
桑玉成 熊易寒 臧志军

 復旦大學出版社

试读结束：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

目 录

专论

从党治国家到政党政府

- 深化党和国家领导体制改革问题研究…………… 何增科 3

比较政治与经济

比较视野下的“中国模式”

- 分配正义的启示…………… 陈 云 91

- 跨越“贫困性陷阱”的威权之路…………… 沈 凌 119

中国政治

社会秩序如何商品化？

- 医疗纠纷中的市场、政府与行动者

- …………… 谢 岳 许 硕 143

国家“在场”与“市场地位”的构造

- 上海市行业协会发展的机制研究…………… 李学楠 175
- 军事现代化与中国军政关系的形态变迁…………… 郝诗楠 204

政治学方法

- 政治学案例分析方法中的争论与共识…………… 左 才 239

学术综述

- 近十年来中文世界的“文革”史研究概述…………… 王 芳 267

Contents

From Party State to Party Government; Studies on the Reform of Leadership System of the Party and State	3
Chinese Model under the Comparative Perspective; Inspiration of Distributive Justice	91
An Authoritarian Way to Avoid "the Poverty Trap"	119
How Is Social Stability Commercialized?	143
State "Present" and Market Status; Research on the Mechanism of the Development of Trade Association in Shanghai	175
Military Modernization and Transformation of Civil- military Relations in China	204
Case Selection and Case Study Method in Political Science; Consensus and Debates	239
A Summary on the Studies of the Chinese "Cultural Revolution" during the Past Decade	267

专 论

从党治国家到政党政府

——深化党和国家领导体制改革问题研究

何增科*

[内容提要] 本文梳理了领导体制与党和国家领导体制的基本概念,阐述了我国传统的党和国家领导体制的主要内容、优势与弊端,论述了改革开放后30多年来党和国家领导体制的变革,分析了我国现行的党和国家领导体制的主要内容、弊端和挑战,探讨了下一步改革党和国家领导体制的努力方向和可行的措施。我国党和国家领导体制改革的总的方向是从党的全面领导和直接领导,走向政治领导和“总的领导”,强化党对社会的政治代表和政治录用功能以及党对国家的政治控制功能,建立现代政党政府,加快形成一核多元、各司其职、良性互动的新型领导体制。

[关键词] 党和国家领导体制 一元化领导 全面和直接领导 政治领导

党和国家领导体制在整个政治体制中处于核心和枢纽的地位。1949年新中国成立后,传统的高度集权型的党和国家领导体制在实行生产资料所有制的社会主义改造和建立高度集中的计划经济体制方面发挥了关键作用。生产资料公有制和计划经济体制的长期运行,为传统的高度集权型的党和国家领导体制走向一体

* 北京大学中国政治学研究中心。作者曾长期在中央编译局工作,报告写作过程中参考了数年前本人参与的中央编译局相关课题组搜集的文献资料和专题研究报告,谨此表示衷心的感谢。文责由作者自负。

化和一元化奠定了经济和社会基础。1978年开启的改革开放进程,逐步实现了政治和经济的分离、国家和社会的分离,所有制结构、经济社会组织形式、社会结构都出现了多元化的趋势。与经济社会结构的分化和多元化相适应,传统的一体一元的党和国家领导体制需要转向一核多元的现代的党和国家领导体制。自从邓小平同志1980年吹响“党和国家领导制度改革”的号角以来,党和国家领导体制改革取得了长足的进展,但现行的党和国家领导体制权力过分集中的弊端仍未从根本上得到扭转。随着中国现代化建设进入关键时期,一些党员领导干部贪污腐败、滥用职权、脱离群众和基层、侵害群众利益等问题日益尖锐,阻碍经济社会发展的一些体制性障碍日益凸显。解决这些问题,单靠经济和社会体制改革难以奏效,深化政治体制改革特别是党和国家领导体制改革事关现代化大业的成败,事关党和国家的长治久安,需要尽快提上议事日程。

一、党和国家领导体制的内涵与范围

(一) 制度和体制

所谓制度就是一系列塑造人们互动行为的规则及其实施机制。新制度主义学派的主要代表道格拉斯·C·诺斯说:“制度是一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是决定人们的相互关系的系列约束。制度是由非正式约束(道德的约束、禁忌、习惯、传统和行为准则)和正式的法规(宪法、法令、产权)组成的。”^①按照新制度主义的观点,制度既包括宏观的制度结构或制度框架,也包括中

^① 道格拉斯·诺斯:《经济史中的结构与变迁》,陈郁、罗华年等译,上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第3页。

观和微观的具体的制度安排。在改革开放以来的中国语境中,制度通常包括根本制度或基本制度(相当于宏观的制度结构或制度框架)以及具体的体制机制等两大部分。而体制则专指中观和微观层面的一系列具体的制度安排和实施机制,后者不包括制度中被称为根本制度或基本制度的内容。按照执政党和政府的说法,根本制度或基本制度需要加以坚持,具体的体制机制则属于改革和完善的对象。

(二) 领导和领导体制

领导是在一定的社会组织或群体内,领袖人物运用自身所拥有的权力或影响力而带领其下属或追随者实现组织目标的行为。领导通常包括领导者、被领导者、领导能力、领导活动、组织目标或愿景等基本要素。领导行为作为一种活动过程,通常包括决策、指挥、激励、沟通、监督等前后相继的几个基本环节。领导体制是一定的组织系统为规范其领导者的决策、指挥、激励、协调、监督等领导行为而实施的一系列规则。领导体制的具体内容多种多样。从领导的基本要素来看,领导体制的核心内容是规范特定的组织系统中领导机构、领导职责权限、领导关系和领导活动方式的规则体系。从领导手段的角度来看,领导体制的核心内容是规范领导者的权力产生和更迭方式、权力配置结构、权力运行机制的规则体系。从领导活动过程角度来看,领导体制包括决策体制、指挥体制、监督体制、沟通体制、监督体制等基本内容。

(三) 党和国家领导体制

这个概念是在一党长期执掌国家政权、不存在政党竞争和政党轮替条件下所特有的概念。邓小平同志在1980年发表《党和国家领导制度的改革》的重要讲话时,是把领导制度、干部制度、组织制度并列起来使用的,实际上它们都属于领导体制的有机组成部分。

分。党和国家领导体制的概念比起党和国家领导制度的概念更能反映改革的本意,即对党和国家领导的一系列具体制度进行改革,同时理顺了该讲话中所提到的领导制度、干部制度、组织制度和其他具体制度的关系,即后者都属于领导体制的重要组成部分。党和国家领导体制包括三大组织系统和五种领导关系。三大组织系统是指执政党的党组织系统、国家政权组织系统、社会组织系统。五种领导关系是指执政党的党内领导关系、国家政权内的领导关系、执政党对国家政权的领导关系、中央对地方和基层的领导关系以及党和国家对社会的领导关系。党和国家领导体制建立在三大组织系统和五种领导关系基础之上,具体包括四个方面的内容:党的领导体制;国家政权机关领导体制;党对国家政权机关领导体制;中央、地方和基层关系中的领导体制以及党和国家政权对社会的领导体制。

国家政权组织系统又可进一步细分为人大、政府、司法机关、中央机构、地方机构、军队等不同类型的组织系统。党对国家政权组织系统的领导是通过对这些不同类型的国家政权组织系统分别实施领导而实现的。因此,党对不同类型国家政权组织的领导关系以及这些不同类型政权组织系统内部的领导关系可结合起来加以考察。国家政权组织系统的内外领导体制又可区分为人民代表大会制度、共产党领导的多党合作与政治协商制度、政府领导体制、司法体制、中央与地方关系、军事领导体制等具体的领导体制。这些组织系统的领导体制的完整内容包括执政党与人大、政协、政府、司法机关、军队等组织系统的领导关系和这些组织系统的内部领导关系两个方面的内容,以及党的中央组织与地方组织、中央政府与地方政府的领导关系等内容。党和国家政权之外的社会组织系统又可细分为经济组织、社会组织和文化组织等不同类型。党和国家对社会的领导与管理体制又可进而细分为经济管理体制、社会管理体制和意识形态管理体制。

这样,党和国家领导体制又可进一步概括为如下内容:党的领导体制;人民代表大会制度;共产党领导的多党合作与政治协商制度;政府领导体制;司法体制;中央与地方关系体制;军事领导体制;经济管理体制;社会管理体制;意识形态管理体制等。

对上述每一类领导体制进行具体考察时可至少从三个角度来进行。从领导的基本要素角度,可考察每种领导体制中领导机构、领导职责权限、领导关系、领导活动方式等制度体系内容;从领导手段的角度,可考察这些领导体制中领导权的产生方式、权力配置结构和权力运行机制等内容;从领导活动过程角度,则可考察上述领导体制中的决策体制、用人体制、协调沟通体制、激励体制、监督体制等内容。

要厘清党和国家领导体制的外延或范围,就需要了解党和国家领导体制与党国体制、政治体制和政治制度等概念的联系和区别。

党和国家领导体制的概念与党国体制、政治体制和政治制度等概念之间既有联系,又有区别。

(四) 党国体制与党和国家领导体制

党国体制又被称为党国、政党—国家、党治国家等,英文称为 party state system or single-party state。党国体制是一党长期单独执政、排除政党竞争和轮流执政而形成的以党治国、党国一体的政权体制。孙中山先生在 20 世纪 20 年代“以俄为师”,结合中国的具体情况,提出了“以党治国”理论,奠定了国民党党国体制的基础。^① 孙中山认为,中国“欲以党治国,应效法俄人”,“先由党造出

^① 参见陈明明:《党治国家的理由、形态与限度——关于现代中国国家建设的一个讨论》,载《复旦政治学评论》第 7 辑,2009 年,第 192—255 页。

一个国来”，而后“将党放在国上”，“完全以党治（实行之）”。^① 孙中山将党国体制看作从军政到宪政之间的以党“训政”（党训练人民执政）的过渡性政权组织形式而非一种永恒的政权组织形式。苏联、东欧社会主义国家的党国体制与国民党的党国体制虽然同为党国体制，却存在着重大差别，前者为强势全面的党国体制，后者为弱势、有限且具有过渡性的党国体制。党国体制是一种政权组织原则和形式，党和国家领导体制则是党国体制在组织领导层面的一系列具体的制度安排。没有党国体制就没有党和国家领导体制的概念。党国体制主要指宏观层面的党国关系制度结构和制度框架，党和国家领导体制主要指中观和微观层面的领导权的产生与更迭、权力配置结构、权力运行机制等制度体系。

（五）党和国家领导体制与政治体制和政治制度

政治制度是规定各种政治关系和规范人们政治行为的规则体系，它既包括体现为政权组织原则和形式的根本政治制度或基本政治制度等宏观制度结构和制度框架，又包括规范国家领导和管理活动的中观和微观的制度体系，是国体和政体的统一。政治体制则是与国家政权组织原则和形式相适应的规范国家领导和管理活动的中观和微观的制度体系。在改革开放以来的中国语境中，根本政治制度或基本政治制度必须加以坚持，而具体的政治体制则需要加以改革和完善。党和国家领导体制是指当代中国政治体制中规范党和国家领导活动的一系列具体的制度安排。政治体制属于政治制度的一部分。党和国家领导体制属于当代中国政治体制的一部分，它在我国当代政治体制中处于核心和枢纽地位。党

^① 孙中山：《在广州国民党党务会议上的讲话》，载《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986年，第268页；中国第二历史档案馆编：《中国国民党第一、二次全国代表大会会议史料》（上），江苏古籍出版社，1986年，第14—15页。

和国家领导体制不同于政治体制中规范党和政权日常管理活动的各种具体制度安排,后者主要指党务管理、政府行政管理、司法行政、人大和政协内部行政管理等党和政权组织系统内部日常管理活动相关的体制和机制。

二、传统的党和国家领导体制剖析

传统的党和国家领导体制是指 1949 年中华人民共和国成立后形成的,并在 20 世纪 50 年代中期生产资料私有制的社会主义改造和农业集体化完成和高度集中的计划经济体制建立后,最终确立的高度集权型的党和国家领导体制。

(一) 传统的党和国家领导体制的具体领导原则： 党管一切的“一元化领导”

中国共产党在领导中国人民进行革命斗争夺取全国政权的过程中亲手缔造了自己的军队,建立了根据地政权,动员和发动群众成立了各种人民团体和群众组织。这种“以党建军”“以党建政”的革命模式决定了坚持党的领导成为革命成功的必由之路,同时也成为党政领导制度的一项根本原则。坚持党的领导与党如何领导是两个不同的问题,前者属于党政领导制度的根本原则或基本原则,后者属于党政领导体制中具体领导原则的范畴。在处理坚持党的领导与发挥政权机关的管理职能方面,我党领导人曾坚决反对国民党“以党治国”“党权高于一切”的做法,主张靠党的路线、方针、政策的正确和党员的先锋模范作用来领导,同时保障各级政权机关独立地履行自身职能。坚持党管一切的“一元化领导”的具体领导原则是在民主革命时期逐渐形成的。1942 年,中共中央针对抗日根据地党政军民各方面工作不协调的状况提出了坚持党的一