

十九大与“以党领政”体制的形成

2017年10月3日 星期二 03:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报

郑永年专栏

在过去的五年中，人们一直专注于中共的反腐败运动，聚焦于哪天什么人被调查、什么人被抓的现象，再“深入”地探究这背后的中共“权力斗争”。但大多数人并没有意识到，大规模反腐败的过程也是制度建设的过程，尤其是中共本身的制度建设。实际上，对中共领导层来说，尽管反腐败本身对执政党的生存和发展至关重要，但最重要的还是制度建设。

在这方面，主导反腐败运动的王岐山扮演了关键的角色。2017年3月5日，王岐山参加北京代表团的审议时讲了一番话，提出了一个新的政治概念，即“广义政府”。之后新华社特意发表了一篇题为《王岐山：构建党统一领导的反腐败体制：提高执政能力、完善治理体系》的新闻稿。但很遗憾的是，这篇讲话没有引起人们多大的注意，尤其是中国学术界的研究兴趣。王岐山并非随性而发，而是指向了中国的政治制度建设，一种新的制度即“以党领政”已经呼之欲出。

王岐山是这样说的：“中国历史传统中，‘政府’历来是广义的，承担着无限责任。党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院，在广大群众眼里都是政府。在党的领导下，只有党政分工、没有党政分开，对此必须旗帜鲜明、理直气壮，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。”

人们也注意到，王岐山讲“广义政府”，这不是第一次了。一年前（即2016年）的年底，在会见美国前国务卿基辛格的时候，王岐山就讲了一次，“完善国家监督，就是要对包括党的机关和各类政府机关在内的广义政府进行监督。”这就是监督全覆盖；比如，巡视和纪检组派驻“不留死角”，也是在呼应“广义政府”。王岐山这里是作为纪委书记的身份而讲的“身份”话，同样没有引起人们足够的关注。

但正如王岐山在之后3月“两会”的讲话所展示的，“广义政府”的意义远远超出了纪委系统，而涵盖了中国的整个政治制度。提出“广义政府”要解决和能够解决中国政治制度顶层设计的什么问题呢？这里需要回顾一下改革开放以来，中国对党政关系的讨论和争论了。

自近代以来，党政关系可以说是中国政治最为核心的问题。在西方式民主政治在中国的实践惨遭失败之后，孙中山先生提出了“以党立国”和“以党治国”的概念。这一概念之后就转变成政治实践，国民党和共产党尽管在意识形态上不同，但两党都是这一概念的实践者。

在很大程度上说，正是因为共产党对这一概念的应用，较之国民党更为全面和彻底，共产党赢得了政权。但在1949年中华人民共和国建立之后，中共没有及时从革命党转变成执政党，进行“继续革命”，党政关系因此不仅没有得到及时的调适，更是走向了一个极端。在改革开放之前，经常出现“党政不分、以党代政”的情况，在文化大革命的一段时期更是干脆“废除”了政府。这种极端的情况不仅给顶层权力机构造成了混乱，也导致了国家治理危机。

文革结束之后，中共高层对顶层体制进行了全方位的反思，其中最主要的就是党政关系。这显著表现在邓小平在1980年8月18日在政治局扩大会议上的一个题为“党和国家领导体制的改革”的讲话（后收录在《邓小平文选》第二卷）。在这篇讲话中，邓小平提出了“党政不分、以党代政”的问题。之后，到了80年代中后期，在政治改革讨论最为热烈的那段时期，执政党提出了“党政分开”的改革理念。

“党政分开”的理念和实践

尽管作为一种理念，这个概念在当时广为人们所接受，但作为制度实践的情况则不一样了。包括邓小平在内的所有领导人，从来就没有否定过共产党对政府的领导；恰恰相反，共产党的领导是他们一直坚持的。

从学术研究来看，人们可以说，当时的中共领导人的确意识到毛泽东时代“党政不分、以党代政”的危害性，决意要改变这种制度，但对党领导下的“党政关系”到底是一种什么样的关系并不很明确。在实践层面，“党政分开”也出现了很多困难，少则党政合作协调不好，多则党政处于对立面，甚至发生冲突，造成巨大的内耗。80年代末之后，执政党不再提这个概念。

但这个概念的影响力是持续的。90年代以来的学术界和政策界各种正式和非正式的讨论，例如“军队的国家化”“司法独立”“宪政”这些被视为是“右”的或者“自由化”

的提法，或多或少与“党政分开”有关联，因为所有类似提法背后的逻辑就是一样的，即把军队和党、司法和党、法律和党等分开来，甚至把两者对立起来。另一边，左派的反弹也很强烈，从他们的讨论来看，似乎中国应当回到改革开放之前的党政体制。

不过，学术和政策界左、右两派的表述，都没有反映中国政治体制的实际运作情况，更没有影响到执政党本身对党政关系体制的探索。基本上，这些年的探索是沿着邓小平所确定的大方向行走的，执政党已经放弃了“党政分开”的概念，而形成了“党政分工”的共识。

这很容易理解，因为中国是共产党领导的体制，在这个体制下，“党政分开”没有任何现实的可能性。不过，即使是“党政分工”，如何把这个概念转化成制度实践，也一直是一个“摸着石头过河”的过程。现在，经过这么多年的实践，大制度构架已经明了，即“以党领政”。

在这个背景下，王岐山所定义的“广义政府”的一个理论贡献在于，执政党本身也是“广义政府”的内在一部分，而传统上执政党则被置于政府之外，似乎执政党是一个独立于政府之外的政治过程。“广义政府”的定义更符合中国政治的实践，因为执政党和其领导的政府处于同一个政治过程，并且是这一过程不同环节中的最重要的“利益相关者”。

那么“广义政府”的制度体现是怎么样的呢？从制度设计和实践趋向来看，就是要处理好内部三权之间的分工、协调和合作关系，即决策、执行、监察。内部三权分工和合作体制，是中国传统和现在政治体制的混合版。鉴于中国所具有的考试和监察制度传统，孙中山先生当时就把西方的三权和中国传统的这两权结合在一起，塑造了一个“五权体制”，即立法、行政、司法、考试和监察。

孙中山先生尽管强调“以党治国”，但其所设计的这个体制过多地受西方影响，并没有充分考量到执政党在这“五权”中的位置，并且对如何把考试和监察两权有机地和前面的三权整合起来也欠缺考量。（这也是今天台湾所面临的最大的制度挑战。民主化一来，监察权和考试权很快就被边缘化，形同摆设。更为严重的是，因为缺失执政党的地位，台湾实际上形成了“双首长制”，即总统和行政院，加上立法院的党争，民主化使得政府长期处于不作为甚至瘫痪状态。）

而今天中国的“三权体制”可以说是根据传统和现实的制度创新或者再造。在十八大之前，如前面所讨论的，执政党所要解决的是“党政不分、以党代政”的问题。邓小平在前引讲话中就指出：“着手解决党政不分、以党代政的问题。中央一部分主要领导干部不

兼任政府职务，可以集中精力管党、管路线、方针、政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政治职权范围的工作”。

这里邓小平强调的是“党政分工”，并没有“党政分开”的意思。党要管政治，管决策，即党自身、路线、方针和政策等最重大的问题，而政府则是管执行，即行政。尽管党政分工和合作关系仍有待改进，但在这方面已经积累了不少经验。这也是王岐山否定“党政分开”而强调“党政分工”的背景。

十八大后党政关系的改变

十八大以来，尽管没有公开明确讨论党政关系，但在实践方面则取得了相当的进展，至少在理论上如此。可以从如下几个大方面来看。

首先，最重要的是“以党领政”即党的领导位置的法理化。如上所述，提出“广义政府”概念意在厘清楚党和政、党和军、党和法等的关系。在“基层”方面则表现在党在企业（包括国企和民企）、社团组织、基层农村等组织中的正式法理位置。一个简单明了的事实是，既然党从来没有离开过任何组织，到今天为止无所不在，那么就不能忽视党的存在。一个理性的做法就是给党一个法理的领导位置。从这个角度来说，党便是“广义政府”的一部分。

其次，监察权的建设。十八大之前，党的纪律检查委员会和政府之间的关系没有理顺和处理好。党的纪律检查委员会属于党的机构，其有足够的政治权力，但在执行过程中没有足够的法理依据（例如对党政干部的“双规”）。同时，设置在政府（国务院）的监察部既不够权力又缺少独立性，很难对政府实施有效的监督，往往是左手监管右手。

近年来在北京、浙江和山西试点实行的国家监察委员会，则是通过整合党政这两方面的组织，重建监察权。国家监察委员会从属于最高权力机关即全国人大、但独立于执行机关即国务院，在内部是独立一极权力。这就类似孙中山先生所设计的“五权”中的一权。

再次，更为重要的是“大法治概念”的确立。十八大四中全会确立的“法治”改革中的“法治”，并非学术界所讨论的狭义法治概念，即立法和司法领域，而是广义法治概念，因为其适用范围更为广泛，包括执政党本身在内的所有组织机构和个人。“大法治”极其重要，因为法要调节内部三权（决策、执行和监察）之间的关系。

“以党领政”体制下的三权分工、协调和合作制度构架基本确定。可以预见，今后相当长的一段时期里，如果不发生激进民主化或者革命，中国政治制度的改革、调整和调适

都会在这个构架内进行。或者说，这三权的分工和合作，构成了中国未来改革的宏观制度背景。

这三者之间的关系，除了“以党领政”原则得到确立和体现之外，还有很多地方需要改进。例如，现在的执行权往往被“三明治”化，受决策和监察两权的制衡过多。一方面是决策权向行政权渗透，另一方面是监察权对行政权的监管。

这种“三明治”化的情形往往导致了执行（官僚）权的“不作为”。又如，监察权得到确立和扩张，但监察权本身如何得到制约呢？如何防止监察权的滥用呢？再如，监察权和决策权之间的关系又是如何呢？诸如此类的问题既是理论问题，也是实践问题。当然，这些问题的存在也表明，中国政治体制仍然存在着巨大的创新和发展空间。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长