

郑永年：中国体制改革向何处去？

2018年12月4日 3:30 AM 文/郑永年 来自/联合早报



中共十九大通过了《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，这是中国改革开放以来，第一次把中共和国家机构一同考量的改革。无论对中共还是对政府而言，都有深远的意义。

此前，中国经历了多次机构改革，但都是国务院机构改革，或者说体制改革。每一任新总理都要进行一次重大的改革，因为总理主要负责社会经济事务，其所主导的改革只能称为体制改革，甚至只是经济体制改革。这种称谓实际上已经反映出改革的局限性。尽管中共的机构这么多年来也发生了巨大的变化，但党口的改革从来没有提上议事日程。一旦涉及中共的改革，就会变成敏感的政治改革。这也不难理解，中共是中国政治的主体，党的改革远比其他方面的改革要复杂和困难。唯一提出党的改革是 1980 年代中期，但没有导向积极的结果。

十九大通过的改革方案，可以称之为“党政一体化”的体制改革。中共的机构尽管变化了很多，但因为之前一直没有改革，就逐渐变成了改革的阻力。国务院主导的官僚体系改革，到胡锦涛时期的“大部制改革”，已经达到顶点，明显遇到了瓶颈。进一步的体制改革需要新的思路和改革方法，新的改革必须超越经济社会体制，而扩展到政治领域，即党的领域。

经济体制改革的目标是建设市场经济，但“市场经济”这一概念本身就经历了复杂的变化。变化不仅仅是概念和言辞上的，而是涉及背后的利益。1970 年代末和 1980 年代初，“计划经济”仍然是主体性概念，对这一概念的背离具有深刻的意识形态风险。当时的人

最终从马克思那里找到一个概念，即“社会主义商品经济”，并认为“商品经济是计划经济”的补充，不是取代。“商品经济”获得合法性这个事实，对经济体制改革提供了意识形态的基础。在“商品经济”理论指导下，经济体制改革取消了国务院系统当时 100 多个部委中的大多数，因为它们都是经济部委。1989 年之后，以美国为首的西方对中国进行全面经济制裁，国民经济发展遇到了巨大的困难。在这种情况下，邓小平“南巡讲话”，大力提倡以市场化为导向的改革。在“南巡讲话”基础上，1992 年中共十四大确立了“社会主义市场经济”的概念，从而为经济体制改革注入了巨大的动力。

就经济体制改革而言，朱镕基任总理期间的改革最为彻底。朱镕基当时的方法是“拆庙赶和尚”。中国政府（不包括党口）机构实在太多，只要机构在，任何精兵简政的努力都会付之一炬。道理很简单，任何官僚结构都会有自我扩张的本能。朱镕基撤销了大部分阻碍市场经济发展的部委，官僚人员通过各种途径分流出去。同时，政府机构基本上开始向规制型政府发展。尽管在这次改革中，人员分流出去之后也有所回流，但总体方向无疑是对的。朱镕基在企业改革方面通过“民营化”，改变了中国经济结构，使其符合社会主义市场经济的概念。在关键经济领域，国有企业占主导地位，但国有企业也得根据市场规则行为，同时把更多的竞争性领域开放给民营企业。在机构改革方面就没有这么彻底了。很多官僚机构从政府分离出去之后仍然挂靠在政府，没有实现社会化的目标，最终造成了当时的审计长李金华所说的，中央 20 多个部委挂靠的机构就有数千个的现象。这充分说明了机构改革的难度。

胡温主政时期的机构改革，一方面承继了朱镕基改革的势头，继续向大部制发展，同时改革的重点从经济领域转移到社会服务。在胡温期间，中国的社会保障制度有了实质性的进展，尤其是在农村的社会保障。但无论就机构的数量还是官员的数量而言，很难再继续减少。这已经意味着下一波改革如果还要进行，就必须把党口的改革考虑进来。

党国难分开促成“广义政府”

新一轮的“党政一体化”的机构改革之所以成为可能，不仅因为上述客观的需要，而且也是因为出现了两个新的条件。

第一，在认识上，扬弃了从前“党政分开”的改革理念，而转向“党政分工合作”。1980 年代提倡“党政分开”，但没有走得通，因为在中国“党”和“政”实际上不可能分开。尽管人们不喜欢“党国”的概念，但“党国”一体是个事实。在这个体制下，“党”与“国”之间不可能有明确的界限，更不可能分开。这就必须寻找其他符合实际的解释，即王岐山所提出的“广义政府”概念。根据这一概念，无论是党还是政府，都是“广义政

府”的一部分。在“广义政府”的概念下，合乎逻辑地出现了“内部三权的分工与合作”的改革，即决策权、执行权和监察权。

第二，同样在“广义政府”概念下，高层的权力结构也出现了变化。如果“全面深化改革”概念要求把党口的改革和政府口的改革结合起来，就不能像以往那样党口只负责党务而政府口负责社会经济事务。其实中共十八大以后，党的权力很快进入了社会经济事务领域，而国务院负责事务的范围被缩减。党口负责任何领域的重大决策，政府口只负责决策的执行。

这种概念上的转变，有利于新一波的改革。一些地方开始落实党政统筹的改革，但从一些地方所公布的方案来看，如果不加以及时纠正，这次改革不仅不能缩小政府规模，反而有大扩张的可能。这一波的改革，无论在概念层面还是在实践层面，已经开始出现至少两个误区。第一，“以党领政”很容易演变成党的机构的无限扩张。要加强党的领导，“以党领政”不可避免。但如果把“以党领政”理解成为设置更多的党的机构，什么领域都要设置党的机构，改革就会走向反面，不仅不能实现新的大部制改革，反而会出现倒退。第二，“以党领政”也很容易演变成“以党代政”。理论上说，“党政一体化”的机构改革不应当是以党代政，而是必须整合党政功能，尤其是重合的功能，从而形成有效政府，同时大大减少党政机构和党政官员的数量。

这两个误区目前频繁出现。从中央到地方，党的机构越来越多。中央层面有现实的需要。为了顶层设计和协调，中央层面设立了诸多委员会。省一级或许也有这种需要，但越到基层，越没有这种需要。广东顺德等地通过“党政联动”“党政合署办公”，为“党政一体化”的改革走出了第一步。既然所有权力都来自党权，地方有必要设立党政两套体系吗？两套班子干的都是同样的事情，两者之间的互动更多表现为互相牵制和内耗，大大降低行政效率。

基本上，只要从中央到地方不能改变上下一般粗的改革方法，这种情况很难改变。对中央官僚机构来说，它们必须能够在下级政府找得到“对口”单位，这也符合官僚机构自我扩张的逻辑。这种逻辑使得基层改革困难重重。在很多基层，一些机构撤销后又恢复，恢复的理由并非基层的需要，而是上级政府的需要。简单地说，越到基层，就会有越多的机构只是因应上级的需要而存在。就基层本身而言，它们实在找不到任何存在的理由。

即使在微观领域，新一波“以党领政”的改革也出现了党的机构迅速扩张的情况。例如在企业界和社会组织，人们往往把党的领导，简单地理解为在每一个企业和社会组织设

置党的机构。这不仅造成机构的大扩张，也创造了很多新的问题，例如公司是董事会领导还是党委领导、民营企业是经济组织还是党组织等等。

导致创新动机缺失

如果这两个误区不能得到纠正，可以预见，随着改革的深入，至少在如下几个领域出现负面的影响。

一、机构不减反增，行政效率低下，并且官僚不能作为（这个问题须另文讨论）。

二、财政危机。就“广义政府”来说，中国政府规模实在太大了。机构规模大，造成党政机构的人员规模同样庞大，这必然给国家造成巨大的财政负担，养不起那么多官员。中国政府的财政负担不仅来自要养活日渐庞大的党政机构，也来自越来越不可或缺的社会保障。

三、弱化党政领导。党或政府机构无限扩张，意味着这些机构深入社会，这些机构的“社会性”也必然增加和强化，也就意味着党政机构的“党性”递减。共产党就起源来说，诚如列宁所说，是“无产阶级的先锋队”，也就是精英政党。尽管一个精英政党要维持与社会的联系，但如果只是机械化地通过到处建立党的机构来实现这一目标，结果必然走向事物的反面。党和企业、党和社会、党和其他社会组织之间必须具有边界，正是这些边界确定了党的“认同”。没有边界，就没有党的认同；没有党的认同，也就没有党的领导。

四、挤占市场空间，有效阻碍生产力的发展。党和企业之间没有边界，不仅导致党的组织深入企业，也会导致企业为了求生存，而高度依附于党的组织。经验证据表明，今天挂靠在党政机构上的经济组织多如牛毛，这些组织大多依靠“政策寻租”求生存和发展。中国企业，尤其是国有企业，创新能力低下的一个主要原因在于没有创新动机，而没有动机则是因为很多企业都可以通过“政策寻租”获得巨大利益。党的机构进入企业，尽管不同情况须不同分析，但从长远来看，也必将改变民营企业的动机结构，从而影响它们的投资、生产和发展。

五、挤占社会空间，造成弱国家、弱社会现象。这一点比较容易理解，即一个什么都管，但什么都管不好的政党（政府），必然是一个弱政党（政府）；一个什么都不会自治而须依赖政党（政府）的社会，必然是一个弱社会。今天的中国在很大程度上就是这种情形。中国要追求的是强政党（政府）和强社会。这就必须在政党（政府）和社会（组织）之间确立边界，该管的事情就应该管起来，而不该管也管不好的事情应该放手给社会（组

织)。不仅要向社会（组织）分权，而且更要通过各种手段来培养社会（组织）。这就必须从根本上扭转现在发展的方向。

无论如何，政府应当是秩序的来源，而不是危机和无序的来源。政府就是“法律与秩序”的代名词。什么叫法律？什么叫秩序？为什么需要法律？为什么需要秩序？道理很简单，就是因为社会是由不同的主体（例如不同的个人和组织）、不同功能领域（例如经济、社会和政治）组成的。政府用法律规定不同主体和不同领域之间的边界，规范它们之间的关系，这就形成了秩序。如果政府本身深入各个主体、各个领域，就很难出现超然于各种利益之上的“法律和秩序”。最终的结局，必然造成危机和无序。

（作者是新加坡国立大学东亚研究所所长）