

【理论探讨】

制度优势转化为国家治理效能的政治系统分析

胡洪彬

【摘 要】作为中国之治的内在根基,中国制度内蕴多重优势因素,整体上可划分为基础性、运行性和保障性三层优势架构。从政治系统论的视角看,制度优势转化为国家治理效能主要基于三重实践模式,即执政党的“主导推动型”模式、民众的“参与推动型”模式,以及执政党同民众的“协作推动型”模式。进入新时代以来,中国制度优势转化为国家治理效能的主导推动力和外部环境不断得到提升和优化,但在具体转化中依然存在精准性、规范性和协同性不足的现实短板。推动中国制度优势更好地转化为国家治理效能,不仅需要要在政治系统的“输入”环节做好制度优势因素的转化发力,也要强化对政治系统内部的科学管理和实践衔接工作,并做好政治系统“输出”环节的反馈和评估,由此才能在不断提升内在转化效率的基础上,为全面建设社会主义现代化国家提供更加有力的支撑和保障。

【关键词】中国制度;制度优势;国家治理;治理效能;政治系统

【作者简介】胡洪彬,浙江财经大学马克思主义学院(浙江 杭州 310018)。

【原文出处】《政治学研究》(京),2021.3.42~53

【基金项目】本文为国家社会科学基金项目“人工智能时代意识形态工作新态势与应对机制研究”(20BKJ199)的研究成果。

作为中国共产党和中国人民长期实践探索的成果,中国特色社会主义制度(以下简称“中国制度”)是内蕴多重优势因素的科学制度体系,也是契合当代中国国情的最佳制度选择。习近平总书记明确要求全党上下要“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端”,积极“吸收人类文明有益成果,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系,充分发挥我国社会主义制度优越性”^①。党的十九届四中全会更是明确提出了“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”^②的执政理念。这一系列论述不仅深化了制度自信的理论根基,也为完善国家治理体系指明了前进方向。在世情国情及党情巨变的背景下,到底应如何全方位把握中国制度优势?又该如何走好制度优势向国家治理效能转化的实践之路?这已构成当下亟须破解的重大理论和现实问题。近一段

时间以来,学界亦在该领域进行了持续探讨,但相关研究主要集中在时代背景、内涵要义、价值建构及推进机构改革、创新治理模式等宏观路径层面^③,而对于如何转化、如何落实等深层次问题依旧缺乏细致分析。本文基于政治系统论的视角,对中国制度的优势因素作出系统分析,并尝试从微观层面阐明制度优势转化为国家治理效能的内在逻辑,进而提出实现转化的政治系统路径,以期为推进新时代国家治理体系和治理能力现代化增益学理支撑。

一、层次架构:中国制度的三层优势因素

制度优势,作为政治学范畴,简言之即国家有关制度的设计、建构和运行环境等层面表现出来的领先态势及有利形势,其主要通过制度的价值优势和执行优势得以展现^④。中国制度作为人类制度文明史上的伟大结晶,是符合当代中国国情与实际,并能

够引领国家走向富强、民族走向复兴的先进制度体系,其内蕴着无与伦比的独特性优势。对此,中共十九届四中全会从十三个方面作出概括。这一总结和概括不仅为支撑“中国之治”和应对“时代之变”提供了制度根基^⑤,也为解析中国制度的独特优势所在提供了整体性框架,即中国制度的显著优势本质上是一个包含多重优势因素相互交融、相互促进的科学制度体系。从现代系统科学的视角看,因素既是组成系统整体的基本要件,也决定着系统的性质及其发展走向。要破解中国制度的优势“密码”,并明确其转化为国家治理效能的内在逻辑,首先应基于系统科学视角对其多重优势因素作出归纳分析。笔者认为,从这些优势因素在中国制度和国家治理体系中的定位及其作用看,可将其概括为基源性、运行性和保障性三层优势架构。

(一)中国制度的第一层优势:基源性优势

基源性优势,即中国制度于生发中体现出来的本源及根柢性优势。所谓基源,即基石和根源,其在国家的制度建构和发展中,能够发挥承重性与奠基性的巨大价值。这一层面可以从理论性、历史性两大优势因素来把握。其中理论性优势因素是构成中国制度优势的根本内因。一方面,科学社会主义理论为彰显中国制度优势提供了根本性的理论依据。早在19世纪中叶,马克思和恩格斯在《共产党宣言》中就曾对资本主义制度作出过深刻批判,资产阶级虽创造了前所未有的社会生产力,但也造成了人们“除了冷酷无情的‘现金交易’,就再也没有任何别的联系了”^⑥的悲惨命运。基于历史唯物主义视野,他们创立了科学社会主义理论体系,对资本主义必然走向灭亡以及社会主义必然取得胜利的客观规律作出科学阐明。马克思主义理论的科学性和超越性,构成了中国制度的根本优势源泉。另一方面,马克思主义中国化的理论成果,尤其是习近平新时代中国特色社会主义思想为进一步彰显中国制度优势提供了直接理论资源。习近平新时代中国特色社会主义思想明确了新时代中国共产党人的历史使命,对新时代中国特色社会主义的历史方位、主要矛盾、基

本方略、战略布局和政治保证等进行了全方位的科学诠释,构成新时代坚持和发展中国特色社会主义的科学方法论,这就为不断彰显中国制度的优势夯实了理论根基。

历史性优势因素是构成中国制度优势的本体因素。历史作为逝去的客观存在,不仅是纵向动态的时间进程,也是人类文明的积聚和延续^⑦。对于制度建设而言,历史是构成其合法性的内在根源。早在1921年,中共一大就提出消灭资本家私有制和承认无产阶级专政的革命任务,为中国革命的有序展开指明了前进方向。中华人民共和国成立后,党领导人民逐步建立了符合我国国情的社会主义政治制度 and 经济制度,为巩固无产阶级专政夯实了根基。改革开放以后,面对艰巨复杂的现代化建设任务,邓小平将制度建设摆在核心位置,并发出了“从中国的实际出发”“建设有中国特色的社会主义”^⑧的伟大号召。在他看来:“社会主义的本质是解放生产力,发展生产力,消灭剥削,消除两极分化,最终达到共同富裕。”^⑨在这一理念推动下,中国制度的建构有了更加系统科学的思路 and 原则。此后,党中央提出“三个代表”重要思想及科学发展观,为中国制度的深化发展提供了理论指引。十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央的坚强领导下,国家治理体系和治理能力不断走向现代化,进一步推进了中国制度的成熟和定型。也即,中国制度优势的形成不是一蹴即至的,而是在长期探索中反复锤炼形成的,社会主义制度具有优越性,是经过历史检验的科学结论。党的百年探索维系了中国制度的历史延续性,为坚定制度自信提供了强大的历史原动力,并为中国制度优势的进一步彰显提供了坚实根基。

(二)中国制度的第二层优势:运行性优势

运行性优势,即中国制度于运转与执行中体现出来的过程及发展性优势。主要包括文化性优势因素和社会性优势因素两大类。文化性优势因素是构成中国制度有序和有效运行的内部理念动因。文化是制度运行的内在灵魂。戴维·波普诺(David Popenoe)认为,文化是由“规范”“符号”“价值观”等构成的

整体^⑩。可见,制度唯有同文化和意识形态相结合,才能更好地发挥引导和规范价值。一方面,中华民族的优秀传统文化为中国制度优势的充分彰显提供了天然的养分。无论是对“天人合一”理想境界的追求,还是对民本观念的崇尚,均包含了中国古人对美好社会的殷切期盼,也成为中国制度稳序运行的沃土。文化传承有助于凝聚价值共识,价值共识则能够助推制度自信的强化,这些都为中国力量、中国精神的构筑和凝聚提供了内在支撑。另一方面,革命文化与社会主义先进文化则为彰显中国制度优势提供了直接的理念根基。党的百年求索不仅形成了自身独特的制度体系,也构建了极为丰富的精神和文化资源,如红船精神、延安精神、“两弹一星”精神和劳模精神,等等,这些精神文化构成中国制度有效运行的内在基因。基于此,中共十九届四中全会从文化传承的角度出发,突出强调中国制度在促进人民精神团结方面的显著优势。

社会性优势因素则是构成中国制度有序和有效运行的外部环境依托。制度的稳序运行离不开良好的外在环境。道格拉斯·C. 诺斯(Douglass C. North)认为,制度本身是由法律、合约等的“正式约束”和由习俗、伦理规范等的“非正式约束”构成的有机整体,非正式约束绝非正式约束的“附庸”,而是构成“长期社会变迁连续性的重要来源”^⑪。同西方制度以资产阶级利益为核心展开运作不同,中国制度尊重人民的首创精神。习近平总书记反复强调:“人民是真正的英雄”^⑫“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。”^⑬这些都在客观上唤起人民的主体自觉性和能动性,进而创造出较之于资本主义制度运行更加稳态、积极的社会环境和认同空间。概而言之,这些优势因素内含民众对中国制度的信任力、支持力,以及由此萌发的普遍参与网络,等等。社会性优势因素根植于广泛的社会系统,有着天然的自发性、灵活性,其在很大程度上不仅构成中国制度优势的积极成果,也为制度运行优势的发挥提供了外在保障。

(三)中国制度的第三层优势:保障性优势

保障性优势,即中国制度于发展和落实中体现

出来的守卫及维护性优势。这一层面的优势因素根本上就体现在中国共产党的领导和执政上。制度作为社会的游戏规则,同样有着内在的主观性。B. 盖伊·彼得斯(B. Guy Peters)就曾认为:“制度的形成更多源自行为者之间的交互作用。”^⑭托斯丹·凡勃伦(Thorstein Veblen)则将制度界定为“个人或社会对有关的某些关系或某些作用的一般思想习惯”^⑮。可见,制度的运转和落实离不开外在力量的主导和护航。在西方政治体制下,政治系统交换本质上是一种“交易”,且“强者获益,弱者赔本”^⑯,这构成其难以克服的内在弊端。而中国共产党的全面领导和长期执政,则显然构成了中国制度在为民和务实上的强大保障力量。中国共产党作为执政党,其领导地位绝非与生俱来,而是在长达百年的探索中由历史和人民作出的正确选择。正是因为党的坚强领导和全面领导,中国人民才实现了由富到强的根本转变,也正是因为党的科学执政、民主执政和依法执权,中国人民才开辟出了中国特色社会主义道路,实现民族复兴的历史伟业才有了现实可行性。基于此,党的十九大将中国共产党的领导界定为中国特色社会主义及其制度的最本质特征和最大优势。随着党执政根基的巩固和长期执政能力不断得到提升,中国制度的显著性优势必将进一步彰显和发挥出来。

二、内在逻辑:制度优势转化为国家治理效能的三重模式

中国制度的三层优势架构及其内蕴的五大优势因素,相互联系、互为促进,其中基源性优势层是先在前提,运行性优势层是重要支柱,保障性优势层则构成了根本依托。对这一层次架构的归纳分析,可为准确把握制度优势提供逻辑框架,也为促其实现治理效能转化指明了系统性方向。从理论上讲,制度建构是国家治理及其效能提升的基本前提,但制度作为静态的准则,本身不会自行发挥功用。推动制度优势转化为国家治理效能,必须具备一些基本条件:

其一,从主体的角度看,必须形成全方位的驱动力和执行力。“法规制度的生命力在于执行”。^⑰推动

制度优势转化为国家治理效能,需要制度本身具备可操作性,亦呼唤制度执行主体要树立制度自信,切实尊崇制度,由此才能确保制度处处有效和时时生威。其二,从过程的角度看,必须确保制度体系的协调化。中国制度是一个内蕴根本制度、基本制度和重要制度的多重制度体系,要促进其优势转化为国家治理效能,就需要在各项制度间做到衔接有力和协调有度,由此才能在制度体系实现“和弦共振”中,带来三层优势架构及其因素作用的最大发挥。其三,从对象的角度看,必须推进国家治理的制度化。国家治理的根本目标在实现国家的发展和秩序的穩定。无论是制度缺失抑或制度优势因素缺失,都不能带来“良法善治”的理想目标,唯有实现优势制度与国家治理的紧密衔接,才能在国家治理实践中产生增持效应。其四,从结果的角度看,必须实现治理效能的可量化。效能很大程度上是抽象性存在的,涉及公平、效率和回应性等多个范畴,这亦决定在探讨制度优势的转化逻辑中,还应对国家治理效能的产出状况作出跟踪监测,由此才能对制度优势及其实践价值作出更加明确的界定。

制度优势转化为国家治理效能的上述条件,客观上表明了其内在转化过程的复杂性。要推动三层优势架构实现科学转化,并带来国家治理效能提升,必须基于政治系统论视角,对制度的多重优势因素同国家治理实践作出精准且全面的整合,由此才能带来国家治理效能的最大化。系统思维方法是人类探究世界本源奥秘的重要分析方法,古希腊的先哲包括泰勒斯(Thales)、柏拉图(Plato)和亚里士多德(Aristotle)等,在阐释万物构成和城邦治理机制的进程中,都运用了系统性的分析理念。然而,作为系统思维方法规范来源的系统科学的真正诞生是在20世纪之后。20世纪30年代,奥地利生物学家路德维希·冯·贝塔朗菲(L. Von. Bertalanffy)提出了一般系统论(General System Theory),标志着现代系统科学的真正诞生^①。此后,在R.E.麦克霍尔(Robert E. Machol)、H. H. 古德(Harry H. Goode)等学者的推动下,系统科学不断得以深化和拓展,在推动人类科技的发展中起

到了积极作用。

随着系统科学影响力的不断壮大,其在实践中亦开始向社会科学延伸。20世纪50年代后,以戴维·伊斯顿(David Easton)、加布里埃尔·A. 阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)等为代表的政治系统论(Political System Theory)面世,在推进现代政治研究中产生了巨大影响。如伊斯顿就指出,政治生活本质上是由国家、政党等构成的有机系统,不仅具有层次性、动态性等内在特征,而且又有鲜明的外在开放性。外部环境通过“需求”(demands)和“支持”(support)实现对政治系统“输入”(inputs),以此为前提,政治系统展开内部“处理”(processing),并通过决策部署完成系统的“输出”(outputs)和“反馈”(feedback)。在伊斯顿看来,政治系统如何设法实现持续性的发展,构成“政治生活分析的中心问题”^②。阿尔蒙德认为,现代政治组织和政治体系本质上是“一个具有明显政治目的的结构”^③,政治体系通过过程、政策及其目标等加以展现,成为“有意识地制定和追求集体目标的工具”^④。由此,阿尔蒙德将政治发展界定为政治功能的发展,进而提出了结构功能主义政治分析理论,为现代政治发展提供了一个新的解释框架。

应该说,政治系统论对社会政治生活的分析,既是公共决策问题上的重要突破,也是当代政治科学研究的一次飞跃。从纯粹工具理性视角看,其分析框架亦为阐释中国制度优势和国家治理效能的转化逻辑提供了微观理路。中共十九届五中全会亦明确提出“坚持系统观念”^⑤的执政要求,这也为国家治理的系统性展开提供了政策指引。从政治系统论的分析视角看,中国制度的优势因素本质上构成了政治系统输入的概要性变量(summary variables),反映的是政治系统本身的现实性需求,且发挥着巨大的工具性价值。政治系统对多重制度优势因素的吸纳、整合和处理,则促成了政治系统的治理性转换,进而在实践中达至对国家治理效能的权威性输出(authoritative output)和相关性输出(associated output),如进行价值分配、提供约束性的决策并展开具体行动等。在此基础上,政治系统通过“反馈刺激”(feed-

back stimuli)和“反馈反应”(feedback response),进一步推进制度多重优势因素的完善与提升。

可见,政治系统论实质上提供了一个有关制度优势转化为国家治理效能的内在动态环路,其中,制度优势因素的政治系统输入是首要前提,政治系统对多重优势因素的吸纳和处理是内在核心,而相关政策和政治行为的系统输出则构成检验国家治理效能的关键,这一运作过程中任何一个环节的偏差和疏漏,都可能制约国家治理效能的发挥。在政治主体同外在环境展开互动中,实践需求是推动制度优势因素输入政治系统的根本原因,因此,要促其实现有效运作,就要厘清和明确制度多重优势因素的输入和配置主体,唯此才能形成政治系统运行的持续性动力,进而达至内在转化过程的有效实现。从上文可见,中国制度的优势因素虽内蕴多个成分,但其优势因素主要来自于执政党和民众两大方面。其中中国制度在领导方面和理论方面优势因素,是在执政党的科学执政、民主执政和依法执政下建构而来的,中国制度的社会性优势因素则根本上为民众大众所掌握,需要在民众的普遍参与中得以产生。与此相对应,中国制度的文化性、历史性优势因素,则显然需要通过执政党同民众的良性互动才能实现。基于此,我们便可搭建出一个关于推动中国制度优

势转化为国家治理效能的全新理论模型(图1)。

由此模型可见,中国制度优势转化为国家治理效能的逻辑实现主要通过三重模式展开:

一是执政党作为根本性支持主体的“主导推动型”转化模式。在该模式中,执政党构成中国制度优势因素转化的根本动力主体,涵盖了各级党组织对中国制度优势因素的政治系统输入,国家治理中枢平台在执政党的领导下展开的内部整合与处理,公共政策的政治系统输出与反映在社会经济文化生态等系统内的国家治理效能彰显,及在对国家治理效能监测评估的基础上,推进相关信息反馈等动态环路。推动制度的优势因素向国家治理效能进行转化,执政党首先要以身作则,为推动中国制度各优势因素的政治系统输入提供强大支持力量,如基础性优势层的理论性优势因素、保障性优势层的领导性优势因素,等等。缺乏这些优势因素的系统输入,国家治理效能将难以谈起。执政党基于自身的全面领导和长期执政可为制度优势向国家治理效能的转化提供稳定性和持久性的支持力和推动力,而通过政治系统的整合、输出和信息反馈,则为执政党改进和完善制度优势提供了信息支撑。进入新时代以来,随着中国共产党的领导和执政能力的不断强化,中国制度焕发出前所未有的生命力,为实现国家治理

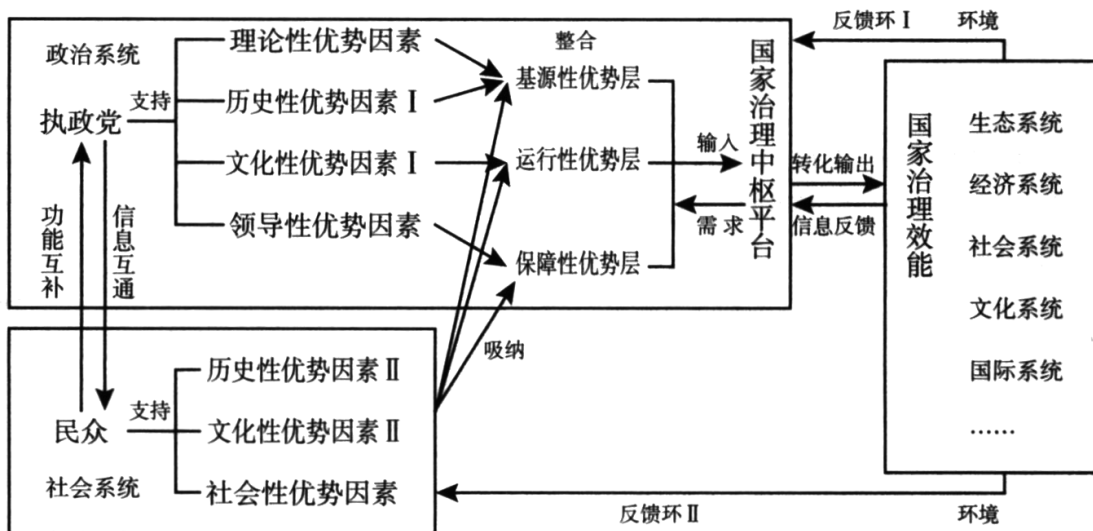


图1 中国制度优势转化为国家治理效能的系统模型²³

效能的提升提供了更加坚实的根基。

二是民众作为参与性支持主体的“参与推动型”转化模式。在政治系统的运行中,除了政党、国家外,民众亦构成不可忽视的重要主体^②。人民民主专政的国家性质,决定了我国的一切权力属于人民。民众参与不仅有助于执政党在国家治理中做到及时发现并解决问题,而且能够推动制度体系更加深入地走进实践,从而在强化制度执行力的基础上,为确保制度优势因素转化为国家治理效能夯实社会根基。在该模式中,民众作为参与主体通过将制度的社会性优势因素输入政治系统,治理中枢平台通过吸纳与整合实现政策输出,以为国家治理效能提升提供社会根基。而且有别于执政党的“主导推动型”转化模式,民众的支持和参与推动很大程度上是自发进行的,因而更具时效性、客观性,有助于推动制度优势因素转化效率的进一步提升。

三是执政党同民众作为联合性支持主体的“协作推动型”转化模式。在该模式中,执政党和民众在推动制度优势转化为国家治理效能的过程中,实现了互动联合和紧密协同,共同支持并推动制度优势因素的整体发挥。从系统科学的角度看,整体与部分具有“加和性”和“非加和性”并存的特征,确保整体功能大于部分,离不开强化系统整体的组织化程度^③。中国共产党和广大人民群众在长期的革命、建设和改革进程中形成的紧密联系,为二者建构联合、互动和紧密协作提供了坚实的历史根基和现实可能性。如通过二者的互动协同,推动党领导和建构的历史性优势因素Ⅰ(如革命史等)、文化性优势因素Ⅰ(如社会主义核心价值观等)和由民众创造的历史性优势因素Ⅱ(如口述史等)和文化性优势因素Ⅱ(如优秀传统文化等)的融合输入,以确保制度优势因素的整合和结构功能的最大化。中国共产党作为人民的党,除了中国最广大人民根本利益之外无自身特殊利益,这为其建构和实现同民众的信息联通和功能互补提供了绝佳条件。较之于西方资本主义制度下政党相互倾轧和政府频繁更迭导致制度失灵和治理失效的客观状况而言,这显然构成了中国共产党进

行国家治理的独特优势。该模式的展开可以说为推动制度优势转化为国家治理效能提供了双重性保障。

三、何强何弱:制度优势转化为国家治理效能的实践研判

对中国制度三层优势架构及其因素的系统归纳,及基于政治系统模型对其内在转化逻辑的动态梳理,有助于中共各级组织作为主导推动主体明确责任、不断扫清系统运行障碍以及强化内部转化的支持动力。但要确保制度优势因素在政治系统内部实现向国家治理效能的有序有效转化,需进一步从实践层面上作出分析和研判。

(一)制度优势转化为国家治理效能的现实根基

1. 新时代中国共产党指导思想的创新和全面从严治政党向纵深发展,为中国制度多个层面优势因素的政治系统输入注入强大的主导支持力和推动力。这主要集中在基源性优势层和保障性优势层两个方面,突出表现为理论性和领导性优势因素的系统累积上。从首次论及“中国梦”到奋力实现“两个一百年”奋斗目标,从统筹推进“五位一体”的总体布局到协调推进“四个全面”的战略布局,从创造性地提出新发展理念到作出新时代社会主要矛盾变化的新论断,十八大以来,中共中央在各方面不断实现发展创新,并由此创立了习近平新时代中国特色社会主义思想。中共中央对新时代坚持与发展什么样的中国特色社会主义,及怎样坚持与发展中国特色社会主义这个重大课题作出了系统性的解答。在这一思想的指导下,以习近平同志为核心的党中央把全面从严治政党摆在了核心位置,习近平总书记明确指出:“事业发展永无止境,共产党人的初心永远不能改变。”^④正是基于强烈的使命意识和责任担当,进入新时代以来中国共产党的执政能力得到巨大提升,为推动中国制度在理论和领导方面优势因素的不断累积提供了根本性的保障和支持力量。

2. 新时代以来中国共产党领导国家建设的重大突破和历史性成就,为推动中国制度优势转化为国家治理效能塑造了绝佳的外部环境。政治系统绝非

孤立存在,必然要同它所处的环境发生信息和能量交换,其既“从这些环境中,产生了各种影响”“又对政治系统造成了可能的压力”^②。进入新时代以来,中国社会经济文化生态等各领域发展的重大突破,进一步为推动中国制度的优势因素向国家治理效能的切实转化塑造了良好的宏观环境。一方面,新时代国家建设的重大突破,为推动中国制度优势转化为国家治理效能提供了更加强劲的正向支持。“支持”作为政治系统运转的重要变量,包括了“消极支持”(negative supports)和“积极支持”(passive supports)。前者阻碍政治系统运行,后者则促进政治系统的自我发展,在党的全面领导下,新时代中国经济的稳中求进、长期向好,民主法治的不断进步、生态环境状况的明显改善、人民生活水平的不断提升,等等,极大强化了中国制度的执行力,也为制度优势因素通过政治系统转化为国家治理效能提供了更多的积极支持。另一方面,新时代国家建设的重大突破,也为纾解政治系统的运行压力提供了外在保障。尤其是随着全面建设社会主义现代化国家新征程的开启,亦在强化政治系统公信力的基础上,为推动中国制度优势切实转化为国家治理效能扫除了现实障碍。

(二)制度优势转化为国家治理效能的现实短板

新时代中国共产党指导思想创新带动国家建设的重大突破,为推动制度优势转化为国家治理效能提供了强大的政治系统支持,但必须指出,当前发展中依然存在一些现实短板尚待补齐,对推动制度优势因素向国家治理效能的转化亦带来了现实制约。

1. 从根本性主体的视角看,执政党有关制度优势转化为国家治理效能的主导支持力虽不断强化,但其推动过程有待进一步提升精准性。中国共产党的领导力、支持力和推动力具有决定性意义。近年来,中共中央在管党治党上成效显著,但当前党的执政环境仍较为复杂,其在政治系统内主导推动制度优势转化为国家治理效能的过程还存在诸多的短板,主要体现在制度优势因素的前期彰显及国家治

理效能的后期转化两大方面:其一,从前期推动看,官僚主义和形式主义问题是主要根源。据中央纪委国家监委的最新统计,2020年1月至12月末,全国共查处违反中央八项规定精神问题136203起,其中官僚主义和形式主义问题达到78711起,占到全部问题总数的57.8%,脱离实际和脱离群众、文山会海反弹回潮以及过度留痕等成为主要问题^③。这些问题不仅阻碍政治系统有效运行,也极易消解制度的理论性和领导性等优势因素的发挥。其二,从后期转化看,体制和机制层面的障碍是构成制度优势因素向国家治理效能转化的现实阻滞。这一层面的短板表现在体制上就是影响国家治理效能发挥的各种壁垒尚未有效清除,表现在机制上最突出的就是全方位的效能评价机制尚未完成科学建构,导致制度优势因素与国家治理实践出现互相脱节的危机,以及政治系统出现“局部空转”的混局,必须通过进一步强化党主导推动的精准力加以破解。

2. 从参与性主体的视角看,民众参与支持制度优势转化为国家治理效能的意愿和积极性虽不断提升,但其在参与推动的过程上亟须进一步加强规范性。公民的政治能力和参与作为民主含义的核心,影响到政治系统的合法性^④。事实上,民众的参与支持很大程度上也是构成制度的社会性、文化性优势因素不断累积,进而助推国家治理效能提升的外在保障。十八大以来,中共中央坚持人民立场和人民至上的发展理念,把人民对美好生活的向往视为奋斗目标,使人民生活水平得到了显著改善和提升。近年来,民众的参与意愿不断强化,然而,民众参与过程的规范性则依旧有待提升,主要表现在两个方面:一是组织性不强。社会关系的疏离、社会微观单元的孤立化以及个体同国家连接的弱化^⑤,对制度的社会性优势因素的发挥和转化是一种阻滞。二是秩序性短缺。如在反腐败领域,制度建构和完善是新时代中共中央廉政治理的基本路径,但民众的廉政参与一定程度上还徘徊于制度规范体系外围,如进行越级上访和集体上访、无序性的闹访、缠访甚至走向群体性冲突,等等^⑥。显然,这类参与模式对制度

公信力、执行力及有序参与网络的建构都是不利的,必须进一步强化民众参与过程的规范性建设。

3. 从联合性主体的视角看,执政党同民众在推动制度优势转化为国家治理效能中发生交互作用的边界与范围虽不断实现扩展,但二者的交互展开亟待进一步深化协同性。执政党同民众的互动与联合,是推动中国制度多层优势因素系统性有序性转化为国家治理效能的双重支持力量。当下这一层面的短板亦主要表现在两方面:一是互动方法陈旧。如群众工作方式单一,亲和力和灵活性不足,缺少对群众需求的细心体察、对群众难题的解决恒心等^⑤,这些问题不利于党群和干群关系的和谐化,也导致二者在推动国家治理效能提升上出现协同力流失的客观窘况。二是信息公开滞后。推动执政党同人民群众实现紧密互动与协同配合,需要政治系统内部作为转化中枢的国家治理平台的信息公开,这是确保民众参与效率实现提升的重要前提,但目前推进基层党务及政务公开的进程中,依然存在公开程序不规范、公开方式较为单一、公开载体不够丰富等现实短板^⑥,阻碍执政党同民众互动的深化发展。因此,推动制度优势切实转化为国家治理效能,必须进一步提升二者互动的协同性。

四、化阻为疏:制度优势转化为国家治理效能的路径优化

从上述分析可知,从政治系统论的视角看,当前要推动中国制度优势不断转化为国家治理效能,我们应对其内在转化各环节作出整体性优化,以尽力实现化阻为疏,由此才能在不断完善结构和强化系统功能的基础上达到应有的价值目标。

(一)从政治系统的“输入”(inputs)性环节看,推动制度优势切实转化为国家治理效能,首先就要确保中国制度三层优势架构实现整体性建构和协调性发展,为提升国家治理效能提供全面支持与动力根基

系统动力学(system dynamics)认为,任何系统内部均存在着错综复杂的“生克”关系,明确动力来源和制约因素是实现系统演化和发展的前提^⑦。在当代中国政治体制下,中国共产党的主导推动是

制度优势因素的核心源泉,而民众的参与推动实质上构成了制度优势的外在支持,唯有在政治系统的输入环节掌握好这两头,才能为国家治理效能的转化提供动力保障。要达到这一目标就须做好两方面工作。

1. 对于执政党主导推动下形成的制度优势因素,应积极做好“开源”工作。推动制度优势转化为国家治理效能,执政党首先就要积极主动作为,通过不断提升领导水平和执政能力,为制度优势因素的不断累积和转化奠基。譬如,针对中国制度的基源性优势层,当前在实现理论性优势因素的持续累积外,应进一步做好对中国制度的历史性优势因素的深度挖掘,由此才能为彰显中国制度优势和实现政治系统输入提供更为坚实的内在支持。针对中国制度的保障性优势层,中国共产党作为执政党亦应将着力整治官僚主义、形式主义和深化党风廉政建设摆在突出位置,由此才能在不断提升党的建设质量的过程中,切实做到不忘初心、砥砺前行,进而为实现中国制度优势因素累积的最大化提供坚实的主导力量。

2. 对于民众参与推动下形成的制度优势因素,应不断做好“节流”工作。民众的参与支持是确保制度优势转化为国家治理效能的社会根基。然而,民众在参与过程中为制度的建构和运行塑造的社会性优势因素,形态多样且具有较大的流变性。要不断夯实中国制度运行的社会支持根基,则应着力避免民众参与推动型制度优势因素的流失。一要不断强化民众的政治信任。政治信任是政治系统有序和有效运行的基本前提。政治信任过低,政治系统就会丧失民众的支持,政策制定和执行就会付出更大的社会成本^⑧。在这种情况下,制度优势因素的彰显及其转化必然遭遇重重制约。壮大中国制度的社会性优势因素,既要通过政治社会化不断丰富民众的政治知识,也要着力增进民众福祉,由此才能在不断强化政治信任的同时推进政治认同力的提升。二要不断推进民众的有序和规范参与。如通过发展公民社会组织,不断强化民众参与规范性和有序性,实现制

度运行社会支持力的最大化。

(二)从政治系统内部的“处理”(processing)性环节看,推动制度优势切实转化为国家治理效能,就要确保中国制度三层优势架构实现动态性平衡和衔接性转化,为提升国家治理效能提供细致性的支撑

内部转化是政治系统实现权威性输出的核心环节。对此,应着重从三方面展开。

1.从国家治理中枢平台的运作基础看,必须着力形成自主性和系统性思维理念。理念是行动的先导,伊斯顿将理念和观念视为政治系统分析的重要前提,认为其“有助于确立一个标准,据此,我们可判定这方面的努力是否适宜”^⑧。推动制度优势在政治系统内部向国家治理效能实现有序有效转化,同样须做到理念创新先行。一方面,对于政治系统的宏观运行而言,要树立自主性的发展理念。作为制度优势因素实现转化的空间载体,政治系统的内在构成极具复杂性和独特性,且在不同的国家和地区有着不同的结构功能、理论基础和价值体系。推动中国制度优势转化为国家治理效能,需要立足中国实际形成自主性的发展理念,由此才能在契合当代中国政治系统运行规律的基础上,为推动制度优势的科学转化提供整体性保障。另一方面,对于制度优势因素的微观吸纳而言,则应树立系统性的关照理念。政治系统的需求也绝非漫无目的,而是为有利于作出权威性决策提供服务,这亦要求国家治理中枢平台在运作中,既要对其制度优势的功能和定位形成系统性认识,也要善于从结构上把握各层次优势因素的内在逻辑关系,由此才能为确保制度优势的全方位发挥夯实根基。

2.从国家治理中枢平台的外部环境看,必须着力形成开放式治理机制,以确保中枢平台实现稳态运行。现代系统科学的耗散结构理论(Theory of Dissipative Structure)认为,远离平衡态的开放系统通过不断同外界的信息交换,可从原先的无序状态向功能或时空上的有序状态转变^⑨。对于政治系统而言,当其“被设定为力图保持一种均衡状态时”,同样也“必然要假定环境影响的存在”^⑩。这意味着要确保

制度多重优势因素在政治系统内部实现有效吸纳,进而通过治理中枢向国家治理效能进行实践转化,则执政党作为国家治理的核心就必须建构和形成开放式治理机制,由此才能规避制度优势因素在内部转化中可能出现的弥散化危机,亦才能在确保制度优势因素同外部环境进行充分交换的基础上,促其向国家治理效能实现有效转化。

3.从国家治理中枢平台的内部治理看,必须建构和形成动态科学的协调发展机制和实践衔接机制,以推动制度优势因素同国家治理实践做到全方位的嵌接。具体而言,一要以国家治理的动态运作和最佳转化为导向,形成制度优势因素在政治系统内部的协调发展机制。对于国家治理而言,任何层面任何因素的不足或缺失,都可能对效能转化构成内在制约。因此,治理中枢作为政治系统的“心脏”,要根据制度各层面优势因素的输入状况做好“补短板”的工作,如,众所周知,新时代以来在党中央高度重视下中国制度的领导性优势因素已得到了显著彰显,而随着国家治理实践的创新,有关运行性优势层中的文化性和社会性优势因素,则显然还有待实现进一步强化。唯有形成中国制度三层优势架构的动态平衡和各因素相互匹配的良性发展态势,才能确保政治系统结构功能的最大化和治理中枢运行的有效化。二要以国家治理的现实问题和战略目标为导向,形成制度优势因素同国家治理的实践衔接机制。其中既要明确国家治理目标,为制度优势的转化提供科学指向,也要在国家治理实践中不断发现和总结问题,为制度优势因素的转化提供实践依据,从而在避免无效输出的基础上提升内在转化过程的科学性和有效性。

(三)从政治系统的“输出”(outputs)性环节看,推动制度优势切实转化为国家治理效能,要积极做好政治系统输出之后的反馈和评估工作,以确保制度优势因素及其实践转化不断强化效率,为提升国家治理效能提供进一步的完善性路径

作为政治系统输出的公共政策反映着“决策联盟期望的社会结果”,以及“领导人认为可用以取得

这些结果的手段”^⑨。可见,推动制度优势向国家治理效能进行转化,对“输出”环节的治理同样重要。具体而言:其一,为提升整体转化过程的有序性,应建构形成政治系统的信息反馈机制。作为政治系统论的核心范畴,“反馈”有助于政治主体“调节或‘修正’其行为”,“从而开始另一个控制循环”^⑩。推动制度优势因素更好地转化为国家治理效能,必须在政治系统内形成畅通无阻的“反馈环路”(feedback loop),其中不仅要通过“反馈刺激”,确保执政党能够对制度多重优势因素的系统输入和转化实现重构和流程再造,也要根据“反馈反应”,推动政治系统进一步提升输出过程的有效性和持续性,由此为内在转化逻辑不断优化提供连绵不绝的信息支持。其二,为提升整体转化过程的有效性,应建构形成政治系统的绩效评估机制。如对制度各层面优势因素的累积与输入状况、治理中枢的转化状况以及政治系统的输出状况等作出绩效评估,便可为制度优势因素的转化和国家治理效能的最大化提供更加坚实的技术支持。在评估过程中,执政党不仅要维护权威性,也要积极倾听多元参与性意见,由此才能强化绩效评估机制的全面性和科学性,进而推动政治系统运行和制度优势因素转化效率的不断改进和提升。

五、余论

始终坚定制度自信、勇于担当作为,进而推动中国制度优势切实转化为国家治理效能,既是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的内在要求,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的必由之路。本文的贡献在于通过政治系统分析,搭建了一个关于中国制度优势因素转化为国家治理效能的系统分析框架,进而在此基础上明确了其内在的转化逻辑。推动制度优势切实转化为国家治理效能,既要强化对制度的多重优势因素的归纳整合和系统输入,又要在政治系统内部对制度优势因素展开科学处理和实践转化,更离不开政治系统输出环节上的信息反馈和绩效评估,由此才能在不断“累积”和“壮大”中国制度优势因素的基础上,推动国家治理效能不断实现“优化”和“升级”。政治系统论虽源于西方

政治学界,但作为一种分析工具不乏借鉴意义。系统思维是现代科学研究的重要方法,无论是在马克思主义经典作家的理论体系中,还是在中国化马克思主义的最新理论成果中,均包含着丰富的系统论思想。因此,搭建制度优势切实转化为国家治理效能的本土化政治系统理论模型,并以中国制度多重优势因素的整合输入、系统处理与实践输出等为切入点来展开动态分析,不失为一条新的研究路径,可为深化该领域的研究及审视具体转化效果提供学理支撑和实践指引。

注释:

①习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第21页,人民出版社,2017年版。

②《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,第7页,人民出版社,2019年版。

③相关代表性论文可参见韩庆祥:《以“制度优势”“治理效能”应对“新时代”“大变局”》,《马克思主义与现实》,2020年第1期;虞崇胜:《将制度优势转化为治理效能——国家治理现代化的关键环节》,《理论探讨》,2020年第1期;燕继荣:《制度、政策与效能:国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》,《政治学研究》,2020年第2期;李景治:《积极促进我国制度优势转化为治理效能》,《理论与改革》,2020年第1期;汪仕凯:《党和国家机构改革与政治体制能力重塑:制度优势转化为治理效能的中国逻辑》,《南京社会科学》,2020年第2期,等等。

④参见张明军、杨帆:《把中国特色社会主义制度优势转化为治理效能的实现逻辑》,《思想理论教育》,2020年第7期。

⑤参见韩庆祥:《以“制度优势”“治理效能”应对“新时代”“大变局”》,《马克思主义与现实》,2020年第1期。

⑥《马克思恩格斯选集》,第1卷,第403页,人民出版社,2012年版。

⑦参见万斌、王学川:《历史哲学》,第5页,社会科学文献出版社,2008年版。

⑧中共中央办公厅秘书局资料室:《邓小平论党的建设》,第209页,人民出版社,1990年版。

⑨《邓小平文选》，第3卷，第373页，人民出版社，1993年版。

⑩参见戴维·波普诺：《社会学》（第10版），第66-70页，中国人民大学出版社，1999年版。

⑪道格拉斯·C. 诺斯：《制度、制度变迁与经济绩效》，第51-52页，格致出版社、上海人民出版社，2008年版。

⑫中共中央党史和文献研究院、中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组办公室：《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》，第145页，党建读物出版社、中央文献出版社，2019年版。

⑬中共中央文献研究室：《习近平关于全面从严治党论述摘编》，第61页，中央文献出版社，2016年版。

⑭B. 盖伊·彼得斯：《政治科学中的制度理论：“新制度主义”》，第98页，上海世纪出版集团、上海人民出版社，2011年版。

⑮凡勃伦：《有闲阶级论——关于制度的经济研究》，第148页，商务印书馆，2019年版。

⑯丹尼尔·贝尔：《资本主义文化矛盾》，第303页，生活·读书·新知三联书店，1989年版。

⑰中共中央纪律检查委员会、中共中央文献研究室：《习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编》，第88页，中央文献出版社、中国方正出版社，2016年版。

⑱参见沈禄赓：《系统科学概要》，第19-20页，北京广播学院出版社，2000年版。

⑲戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，第451页，人民出版社，2012年版。

⑳㉑加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，第55页，第7页，东方出版社，2007年版。

㉒《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，第7页，人民出版社，2020年版。

㉓图中的历史性优势因素Ⅰ、文化性优势因素Ⅰ作为政治系统的内生优势，是由执政党在主导推动革命、建设和改革的进程中形成的，而历史性优势因素Ⅱ、文化性优势因素Ⅱ则根源于人民大众长期的社会生产和生活实践，二者本质上是相辅相成、互为补充的。

㉔参见张建立：《政治系统学》，第3页，知识产权出版社，2013年版。

㉕参见邹珊刚、黄麟维、李继宗、苏子仪、马名驹、朴昌根：《系统科学》，第94-95页，上海人民出版社，1987年版。

㉖中共中央党史和文献研究院、中央“不忘初心、牢记使命”主题教育领导小组办公室：《习近平关于“不忘初心、牢记使命”论述摘编》，第14页。

㉗戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，第21页。

㉘相关数据根据中央纪委国家监委公布信息进行计算所得，具体参见中央纪委国家监委：《2020年12月全国查处违反中央八项规定精神问题18505起》，2021年1月26日，http://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202101/t20210126_234809.html，2021年2月3日。

㉙参见加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、西德尼·维巴：《公民文化——五个国家的政治态度和民主制》，第213页，东方出版社，2008年版。

㉚参见田毅鹏：《后单位时期社会的原子化动向及其对基层协商的影响》，《南京社会科学》，2015年第6期。

㉛参见郑永兰、徐亚清：《农民工非制度化政治参与中怨恨的现实逻辑和消解路径》，《江海学刊》，2017年第3期。

㉜参见鄧爱红：《群众工作能力的结构与提升路径》，《中国党政干部论坛》，2020年第12期。

㉝参见王士龙：《推进党务公开必须转变理念》，《中国纪检监察报》，2018年1月18日。

㉞参见王其藩：《高级系统动力学》，第3页，清华大学出版社，1995年版。

㉟参见马得勇：《政治信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究》，《经济社会体制比较》，2007年第5期。

㊱戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，第4页。

㊲参见邹珊刚、黄麟维、李继宗、苏子仪、马名驹、朴昌根：《系统科学》，第392页。

㊳㊴戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，第18页，第346页。

㊵加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔：《比较政治学——体系、过程和政策》，第297页。