

【理论探讨】

政党主导型的国家政权建设研究

——2018年国家机构改革逻辑分析

王 清 刘玲斐

【摘 要】在社会主义市场经济发展过程中,中国的国家机构经过一系列改革,得以持续优化,与此同时,也面临一些亟须破解的问题。为解决这些问题,执政党于2018年进行国家机构改革。这场改革通过增强执政党的统合力来实现对地方政府的监督和统领,进而破解国家机构运行的困扰性难题,实现政权建设的政治目标。政党主导型的国家政权建设构成了2018年国家机构改革的基本逻辑。

【关 键 词】机构改革;国家政权建设;政党

【作者简介】王清,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院教授;刘玲斐(通讯作者),中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院博士后研究人员(广州 510275)。

【原文出处】《国家现代化建设研究》(京),2023.1.79~91

【基金项目】国家社会科学基金一般项目“地方党政机关合署试点运行的追踪比较研究”(项目编号:18BZZ025)。

国家机构是国家暴力垄断、税收汲取、渗透社会等功能的承接载体,机构改革是优化国家治理体系和治理效能的重要路径。党的十九届三中全会提出了新时代党和国家机构改革的任务,开启了新一轮的国家机构改革。本次机构改革的目标、内容和方式,都不同于以往历次政府机构改革,实际上,它并不是传统的行政体制改革,而是一场以国家政权建设为目标的政治体制改革。

关于当代中国国家机构改革,学界既有研究采用的分析框架主要是刺激反应和政党使命框架。本文从政党主导的国家政权建设的框架分析本次国家机构改革,揭示执政党通过机构改革进行政权建设的改革逻辑。本文分析了新时代国家政权建设的基本矛盾,进而指出本次改革如何紧紧围绕政权建设展开及如何破解这些基本矛盾,从而构建了政党主导型的国家政权建设的分析框架。这一框架补充了刺激反应论和政党使命论的

不足,也深化了对当代中国政治的理解。

一、国家机构改革分析框架辨析

国家机构是国家政权建设的基本载体。在经济社会发展过程中,当代中国国家机构不断进行优化和改革,成为中国改革开放事业的重要内容。中国国家机构改革如何发生?其基本逻辑是怎样的?这些成为中国国家机构改革研究的重要课题,学者们就此从需求和供给两个角度展开研究和讨论,形成了刺激反应论和政党使命论的分析框架。

(一)需求主导型:刺激反应分析框架

刺激反应论借鉴了早期中国现代化研究提出的“冲击—回应”^①理论模式来理解中国的政府改革。这一视角认为,国家的改革是对外界环境变化的反应。该视角将改革理解为对具体行政、政策问题的解决^②,或对“适应性困境”的调适^③,相关研究往往围绕具体的治理问题展开。比如,围绕

治理问题展开的改革研究认为,随着市场经济发展,治理面临一系列困境:中央集权与地方放权交替下的央地关系问题、^④行政分权带来地方政府间恶性竞争与分化问题、^⑤地方注意力偏好产生的政策执行偏差问题^⑥,等等。改革则是对党—国家—政府间关系进行调适,以回应新时代市场经济和社会文化发展对政府治理现代化的诉求。^⑦有的研究围绕制度问题展开,认为机构改革回应了现存的国家机关的治理碎片管理、权力失范等问题,机构改革通过党的组织领导,有利于解决机构的碎片化问题,减少两个主体间的职责交叉重复,实现机构职能的匹配与运作的规范。^⑧还有研究认为改革是对效率问题的解决,因为改革充分整合职能相近部门的人力资源与办公场所资源,精简机构、压缩人员,有助于降低地方管理成本、人力与物力成本,^⑨从而提升行政效率^⑩。将改革理解为对环境变化及问题的回应,这一分析框架具有相当的解释力,机构改革确实常常伴随着对治理问题的解决,是基于规范需要、资源需要与效率需要而构建整体性治理的功能与结构的过程,^⑪也是执政党回应外部环境变化,增强政党适应性和治理能力的表现。

(二)供给主导型:政党使命分析框架

学界通过政党类型学谱系展开对政党功能及其政治行为的研究,提出了如精英型政党、群众型政党、全方位型政党、卡特尔型政党、商业公司型政党等概念。国内学者发展了这一政党类型学研究,基于中国共产党的属性和使命来解读中国共产党在国家建设中的表现,提出了使命型政党的概念。^⑫政党使命论者认为,中国共产党践行马克思主义理论,坚持和追求“实现人的全面而自由发展”的价值理念,^⑬具有典型的使命型政党的特质,始终以人民至上为价值宗旨,强烈的历史使命感和时代责任感成为党推进现代化建设的动力^⑭。政党使命论由此成为解读机构改革的重要分析框架,认为2018年机构改革的根本目的在于加强党

的领导,发挥社会主义的制度优势,始终坚持以人民为中心,增进人民福祉,促进人的全面发展。国家推行机构改革,是执政党基于国家政治结构的顶层设计,通过权力重组、结构重构,强化党的领导,重新配置党政权力的重要举措。^⑮2018年机构改革实行的是执政党和政府“双系统”改革,将党的全面领导与提升政府效率的目标结合起来,这种安排的目的在于完善和加强党的全面领导制度,充分发挥我国的制度优势,优化我国的政治制度结构,更好增进人民福祉,强化机构公共服务职能。^⑯

上述两类研究建构的分析框架,提供了解读我国国家机构改革的视角和思路,具有相当的启发意义。但是,既有研究仍然留下了分析国家机构改革的学术空间。一方面,从需求端来看,刺激反应论认为机构改革是执政党回应外部变化的动态调整,这类研究注意到了市场和社会因素对机构改革的影响,但是却把党和国家看成被动的主体,忽略了党和国家在政权建设上的自主性与能动性。另一方面,在供给端视角下,政党使命论者认为,机构改革是执政党基于自身特殊性质与使命进行的党政关系调整,这类研究注意到列宁式政党在国家建设中的独特作用,但是,往往侧重于对“使命”做抽象的提炼,使得使命变得无所不包,忽略了执政党从事国家机构改革的实际目标和动因,从而使得对国家机构改革动力的解释归于笼统。

(三)政党主导型的国家政权建设视角

政党主导型的国家政权建设视角是解读国家机构改革动力的第三条路径,它试图将刺激反应论和政党使命论结合起来,分析机构改革发生的内在逻辑。这一视角认为,执政党在回应社会 and 外部环境的变化的同时,并不是简单地将反应囿于环境的需求,而是基于国家政权建设目标构建一套机构改革与调整的策略。这既是对环境的自主适应和调适,也是执政党关于国家政权建设的

目标的自主实现。因此,政党主导型的与国家政权建设视角假设改革行动首先是政党的自主能动行为;其次,改革行为着眼于构建更加完善有效的国家政权体系。正是基于自主设定的改革目标,执政党启动了对环境和问题的分析判断,并制定了相应的改革方案。正因为如此,2018年机构改革呈现政治性和行政性并存的特点,即改革既是执政党自主的政权建设,也是对当前国家机构运行中一系列问题的回应。这一视角结合了刺激反应论和政党使命论,呈现了政治场阈中行动者与环境之间的辩证互动关系,融合了执政党在国家政权建设中能动贯彻既定目标和灵活自主调适的特质。政党自主改革国家机构,强化国家政权运行机制和治理能力,是新一轮机构改革的动力机制和发生逻辑。

二、国家政权建设的困扰性难题

国家政权建设是政治发展中的重要议题,政治(政权控制)与治理(有效治理)的协同是政权建设内含的双重要求。在中国的国家治理中突出表现为这两重要求之间的张力,具体体现为营利性经纪、政策执行偏差和监督难题。

(一)政治与治理的协同:国家政权建设的普遍难题

理论上,国家机构是国家政权建设的基础设施。在现代化进程中,国家机构从世袭制转变为官僚制,行政僚属与行政工具发生分离。^①机构是国家汲取财政与管理社会的工具,是现代国家加强基础权力的产物。国家构建系统的官僚机构,通过行政机构合法收取税收,从而实现国家财政汲取能力最大化。在理性官僚制中,科层化的行政机构替代地方精英,官僚由国家任命,代替国家在地方实现国家意志。可以说,理性官僚制是国家从间接统治转向直接统治的关键因素,“将地方行政机构正规化是巩固国家政权的有效办法”^②。

当现代国家实现从间接统治到直接统治时,

国家如何让官僚机构忠实服从和执行国家的政治意志呢?马克斯·韦伯(Max Weber)提出让官僚机构服从的三个办法:可靠的薪金、稳定和可以晋升的职业、让下级服从上级的制度。^③理论上,国家机构应当成为代表国家意志的行动者,它们执行国家的每一项决策并为国家汲取资源。现代化国家的理论形态,也是现代民族国家建设的取向,即国家完成自主性建设之后对全社会进行统治,再由忠诚履行政程序的官僚组织对全社会进行治理。

然而,在现代政治发展中,现代国家建设不可避免地面临政治与治理的矛盾。对于国家而言,控制是其首要目标。但是,对于官僚机构而言,除了国家的目标和要求之外,它还有自己的利益诉求和多样的目标,比如闲暇时间,高薪报酬等。这就形成政治与治理的矛盾。^④国家官僚机构往往并非完全贯彻国家意志,在自身发展的过程中常常会出现自利性,最终形成政治与治理的张力。

(二)中国国家政权建设的特定课题

在当代中国,政治与治理的协同集中表现为政权控制与有效治理的统一问题。有效治理是对中国治理特点的概括。在现有制度约束下,中国面临大国规模与地区差异的矛盾、统一决策与灵活执行的矛盾,有效治理是解决这些矛盾的策略。在社会主义市场经济发展过程中,国家通过财政分权、行政分权、试点等形式,授予地方政府一些自主权。这一过程激发了地方政府的积极性,为经济增长提供了引擎,但也带来了政权控制与有效治理之间如何有机统一的课题。

政权控制与有效治理的有机统一的课题,在行政层级繁多的情况下更为明显。新中国成立后,我国逐渐形成了中央—省—市(州、地区)—县(区)—镇(街)五级行政架构,政策在执行中需穿过多个行政层级最终到达社会。在这一过程中出现了一系列问题,难以适应经济社会发展的需

要,而且加剧了政权控制与有效治理之间的矛盾,具体表现为营利性经纪、政策偏差和监督难题。

第一,营利性经纪。改革开放之后,中国某些地方政府负责人逐渐从代理人演变为经纪人。研究显示,在农业税费改革之前,基层经纪(包括乡镇、村庄经纪)在完成上级的各种摊派的过程中,存在“上下伸手,以饱私囊”的现象。某些地方政府为了追求经济利益,成为谋利型经纪人。^①某些地方政府通过“反倒逼机制”,既无法完成国家意志,又引起民众的不满,造成国家政权内卷化。^②为了解决农民负担过重的问题,国家推行税费改革。税费改革的本意是让基层政权从营利型经纪人转变为代理人,改变基层政府职能。但是,在实际运行过程中,某些经济欠发达地区的乡镇政府出现财政亏空,某些乡镇政权甚至成为悬浮型政权,即基层政权悬浮于农村社会之上,^③导致基层缺乏公共服务的供给主体。21世纪初期,国家通过项目制实现层级节制,改变基层政权的营利性,加强国家政权建设。但是,在某些地方,项目制的执行难以走出地方政府政策变通的怪圈。某些地方政府通过甩包、承包等行为,让项目制的公益目标变为负债结果,最穷的村庄得不到项目,最富的村庄反而能够得到项目,这与项目制的公平目标背道而驰。在项目制的运行过程中,基层政权从悬浮型政权转化为协调型政权,对财政的支配能力更弱,但是承担的事务更多,^④经纪人角色愈发明显。

第二,政策执行偏差。中国政府层级之间的压力型体制,使地方官员面临来自上级的巨大压力,而同一层级的地方政府之间的“政治锦标赛”机制,又使地方官员遵循特定的行为逻辑,二者交错作用,导致地方官员在治理过程中产生一系列的政策执行偏离与异化。比如,某些地方的实际政策执行者通过重新定义政策概念边界、调整制度安排的组合结构、利用制度约束的空白点以及

打政策的“擦边球”,对原政策目标加以多方面变通。某些地方政府虽然在特定情形下能对政策作出微调,促进政策的灵活和创新,但是却诱发了选择性执行问题,致使地方官员偏向于执行那些容易被量化和政绩考核的政策,忽视那些即便受民众欢迎却不是约束性指标的政策任务。^⑤再如,某些地方的政府机构各部门的管辖权重叠交错削弱了政策的执行力,即便是良好制度设计并且具备合法性的政策在实际执行时也可能会背离了设计初衷,产生政策执行走样问题。^⑥

第三,监督困难。地方政府机构的自主性,妨碍着自上而下的监督,影响政策绩效。例如,某些地方政府的上下级通过“共谋”应付更上级政府的政策要求和检查。^⑦为应付超额的政策目标,某些地方政府采用构建利益链条、使用私人关系等手段消解政策监督中的理性标准,出现监督软化问题。^⑧某些地方监督激励制度与组织目标和环境不相容,导致下级机构采用接待、陪同、越级求助等方式应对上级政府的检查,由此造成了上级检验考核的失败。^⑨总之,地方政府的自主空间诱发的政策执行偏离行为和监督困难,阻碍了国家权力的有效贯彻实施。

这些困扰性难题,给社会主义市场经济条件下的国家政权建设带来了特定的挑战。一方面,某些地方政府营利性经纪削弱了行政机构的法理色彩,这种营利性经纪会随着国家汲取而汲取,加重社会的负荷,导致地方国家政权内卷化,导致国家政权的扩张与衰退同时发生。杜赞奇(Prasenjit Duara)以国家税收为例,指出地方营利性经纪造成国家实质性财政收入的减少。国家政权每深入一分,营利性经纪的收益就增加一分。^⑩营利性经纪的出现会削弱国家的权力,加重社会的负荷,影响政权的稳定性。另一方面,地方政府是执政党输出政治和政策意志并付诸执行的关键环节,但是,某些地方政府的政策执行偏差和监督失灵,直接妨碍执政党意志的有效贯彻,不仅难以完全实现

国家意志,而且可能出现与民争利的现象,加重民众与国家的矛盾。这就导致公共服务供给失衡,国家与社会的联系减弱,国家基础权力发展受阻,社会稳定受到影响,进而对执政党有效治理国家和长期执政构成一定挑战。

三、机构改革:执政党主导国家政权建设

国家政权建设具有阶段性特征,表现为在特定的时期解决特定的问题。国家的政权建设反映了国家的自主性。“回归国家”学派将国家自主性设置为政治研究的核心议题。西达·斯考切波(Theda Skocpol)认为,作为一个具有自身利益和自我逻辑的自主结构,“国家可能会确立并追求一些并非仅仅是反映社会集团、阶级或社团之需求或利益的目标,这就是通常所说的国家自主性。”^⑧国家政权建设往往是国家作为一个具有自主性的行动主体的核心诉求。中国在建立和发展社会主义市场经济的过程中,亦遭遇并且解决了国家政权建设的诸多矛盾和问题。不同于其他国家,中国国家政权建设是政党主导的,尤其是新时代以来,执政党主导推动了机构改革,强化党的统合能力,以期破解国家政权建设和发展中的困扰性难题。因此,2018年机构改革并不仅仅是一场行政改革,更是一场政治改革。

(一)机构改革围绕国家政权建设展开

从1978年改革开放到2018年之前,中国一共进行了七次国家机构改革。分别在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年、2008年和2013年。与此前数次国家机构改革相比,2018年开启的国家机构改革有明显的特殊性。它是国家克服政权稳定与有效治理的矛盾,巩固政权的基础性建设。具体表现在:

第一,改革具有系统性、整体性和重构性。以往的机构改革大多是单一的行政改革,比如1982年的改革主题是“精简机构是一场革命”,所有改革部署均围绕这一主题进行。此后的六次机构改革,也各有侧重,每次改革都是对政府机构某一特

定方面,或在某一特定议题下的改革。但是,2018年机构改革具有明显的系统性、整体性、重构性,是对党和国家机构职能的整体重构。2018年改革要求全方位统筹党政机构、配置相近职能,力图涵盖性地理顺和优化党、政、军、群团组织、事业单位等机构的职责。

第二,改革的目标在于实现党的集中统一领导。1982年到2013年的七次政府机构改革,目标分别是转变政府职能、理顺职责关系、冲破计划经济下的政府管理模式和建立适应社会主义市场经济体制的政府管理架构以及探索大部制改革。不难看出,这些改革主要是通过精简机构、裁减人员、转变政府职能等方式,提高政府的工作效率,换言之,改革着眼于行政效率的提升而不是权力结构优化调整。本次改革则不同,它兼具提升行政效率和调整权力结构的双重目标,其核心目标是强化执政党的领导地位,实现党的集中统一领导,提升国家治理效能。2018年机构改革并非我国党政关系结构的第一次调整,从历时性角度看,我国党政关系经历了从党政合一到党政分开,再到党政分工却不分开历史变迁。本次改革基于中国特色的党政关系,对两个或多个具有不同编制和职责,但是工作对象和工作内容相近或相似的党政机构进行合署改革,这一改革既着眼于节约行政资源提升行政效率,^⑨同时,党政交叉任职也使执政党能够接触第一线的治理实践,扩大了执政党的直接管理范围,在更广泛的行政领域内确立了执政党的领导地位。因此,本次机构改革的核心目标是实现党的全面领导和集中统一领导,兼具提升行政效率和调整权力结构的目的,是行政改革,更是政治改革。

第三,改革采取顶层设计、高位推动、压茬推进的路径。相较于前几次政府机构改革,本次国家机构改革的工作路径也有明显的不同。之前的改革虽也有全国方案,但往往以试点推广的办法进行,本次改革则有明显的顶层设计、高位推动、

压茬推进的特点。比如,在2013年大部制改革的全国方案出台之前,深圳探索将市贸易工业局、市保税区管理局、市信息办等多个产业管理部门进行整合的大部制改革,佛山顺德探索大政法、大监督、大民政等大部制改革,成都实行大农林改革等,都是地方先试点与探索,边改边摸索。但是,2018年机构改革则是自上而下的,方案上是顶层设计的,执行上是高位推动的,铺开方式是压茬推进的。各级地方政府“听口令,齐步走”,按照“决策—执行—监督反馈”三个环节推进机构改革:首先,执政党通过顶层设计,确定机构改革的动议与方案;其次,执政党高位推动机构改革的全过程;最后,执政党通过压茬推进,层层释放压力,监督机构改革的进展。因此,顶层设计、高位推动和压茬推进是执政党推进机构改革的三个工作路径,三者层层推进,构成机构改革的闭环,形成强大的“政治氛围”。在这三个新的工作路径下,尽管本轮机构改革“允许地方因地制宜设置机构和设置职能”,但总体上各地方机构改革没有太大差异。

因此,从机构改革的规模、目标和路径来看,此次机构改革目的是促进机构职能、人员的整体性整合,实现执政党的集中统一领导,加强党的机构和政府机构的协同合作,将执政党的意志和主张贯彻在机构的日常工作中。较前几次改革,本次机构改革具有明显的政治特点。

(二)机构改革提升了执政党对于国家的统合力

迈克尔·曼(Michael Mann)将国家权力划分为专断权力和基础权力。专断权力是“国家精英所享有的、不必与市民社会团体进行日常的制度化磋商的行动范围”,专断权力的大小是国家统治精英自主性高低的直接体现,基础权力指的是“国家能实际穿透市民社会并依靠后勤支持在其统治的疆域内实施其政治决策的能力”^③,基础权力的强弱关乎国家权力能否以及在多大程度上在领土范围得以实现。在本次机构改革中,国家通过机构

改革增强了执政党对政府的统合能力,这种统合能力表现为渗透性和专断性的“双强”。一方面,改革使执政党进入国家治理一线,另一方面,执政党对政府形成有力的监督。因此,对地方政府而言,执政党的统合力能够纠正地方政府的偏差行为,推动地方政府回归国家代理人的角色。具体而言,本次机构改革从以下几个方面增强了政党统合能力。

1. 强化党组制

改革强化了党组制,促进党的统合能力的嵌入与渗透。党组是党组织嵌入非党组织的组织形态,党通过调整党内机构,传达党的意志,促进党对国家的影响与统合能力。玛利亚·乔纳蒂(Maria Csanadi)指出,“中央和地方党委机关指挥并控制由非政党机构内党员所组成的政党组织”是一种“指挥体制”,是政党科层与国家科层的权力“互联线”。^④在市场化改革中,这种连接线的作用逐渐虚化。这一轮机构改革夯实了党组的作用。根据《中国共产党章程》规定,党组设立在非党组织的领导机关中,发挥领导作用,党组必须服从批准它成立的党组织领导。党在非党的机构中建立党组制,人大、政协、政府、国企都建立党组制,“三重一大”决策都由党组做决定,加强了党对这些机构的管理。这一点既保证了党组织与非党组织的区别,又保证了党组织对非党机构的嵌入。这是一种嵌入型党政关系,是党政关系的一种新模式。这种“嵌入”提高了政党治理和社会动员的能力。^⑤

2. 重提归口制

改革重提归口,加强了权力向执政党的回流,压缩了官僚机构的自主空间。归口制是指非党的机构归口到党的机构统筹管理。例如,中央机构编制委员会办公室归口中央组织部管理,并将国家公务员局并入中央组织部;国家新闻出版广电总局(现为国家广播电视总局)的新闻出版管理职责和电影管理职责划入中央宣传部,由中央宣传

部统一管理电影和新闻出版工作等。^⑨本次改革重提归口制,目的在于通过归口管理强化党的职能部门对政府职能部门的领导。由此,官僚机构的自主空间受到压缩,权力向执政党回流,扩大了执政党的统合范围和统合能力。在“两个牌子,一套班子”的党政机关合署办公中,党的机构通过党组制、归口制,参与地方政府事务和地方治理的重要领域和关键环节,在很大程度上对某些地方官僚机构的偏离问题进行监督和纠正,强化了党的基础权力在地方社会的发展,保证党的大政方针在地方得到全面准确深入贯彻。总之,国家通过党组制和归口制,强化执政党对国家权力的统合能力,压缩地方政府的变通空间,防止有效治理的变形及对政权稳定的挑战。

3. 增强对科层内部的动员

在这一轮机构改革中,国家增强了对科层内部的动员,以减少委托人和代理人之间的信息不对称,加强对官僚机构的监督。本轮机构改革具有一把手推动、全链条动员的特征。

第一,一把手推动。一把手推动是指各级党委一把手担任机构改革领导小组的组长,高位推动,营造政治氛围,推动机构改革。一把手主持动员,转变各级组织的注意力。党的十九届三中全会以来,各地均及时成立了机构改革领导小组,由省(自治区、直辖市)委书记亲自挂帅,及时召开动员类会议进行高位动员,切实加强对各地机构改革工作的统筹指导,确保与中央机构改革有机衔接、循序推进。各地区各部门的党委(党组)主要领导作为第一责任人,负有第一政治责任:一方面要挂帅,充分运用其领导地位的优势,以在其位、谋其职的魄力和担当,强化工作督查,把责任层层压紧压实;另一方面要出征,即必须亲力亲为、主动作为,抓改革的部署、方案和协调,并亲自牵头组织,全程参与改革的关键环节。在此基础上,机构改革需细化责任,形成部门内部或地方各级党委间上下贯通、层层负责的责任链条,一级抓一级,

层层传导责任。会议是动员的主要方式。省市县层面均召开四类会议:一是“动员类会议”,二是“学习类会议”,三是“研究类会议”,四是“部署实施类会议”。四类会议密集交错,把机构改革放在极其重要的位置上,保障机构改革的顺利推进。以甘肃省为例,2018年6月至2019年3月召开四类会议共10次,其中“研究类会议”共召开8次,由时任省委书记、省机构改革领导小组组长主持,且至少有6位省委常委参加。^⑩虽然一把手主持会议是中国常见的模式,但是省委各常委参与力度以及频次,在前几次改革中都颇为少见。

第二,全链条动员。从过程来看,全链条动员是指在机构改革的启动、实施和反馈阶段,国家都十分重视动员的作用。高位动员不仅体现在本轮机构改革初期,在改革推进到一定阶段时,其作用依然非常显著。习近平总书记在主持召开中央全面深化改革委员会第二次会议时强调,要“周密组织地方机构改革,使中央和地方机构改革在工作部署、组织实施上有机衔接、有序推进,确保深化党和国家机构改革取得全面胜利”。^⑪因此,各地在上级政府召开四类会议动员之后,也积极响应,按照上级政府与中央规定,对本级党政机构改革的实施方案进行落实,推进机构改革工作。

如下页表1所示,中央、省级和省级以下的机构改革相互衔接、有序开展,呈现出较强的连续性、稳定性和节奏感。以辽宁省为例:2018年10月4日,中央批复辽宁省机构改革方案;10月13日,辽宁省级机构改革动员大会在沈阳市召开;11月13日,辽宁省级机构改革基本完成;11月23日,党中央备案通过了《辽宁省委关于市县机构改革的总体意见》;11月24日,召开市级机构改革动员大会;2019年1月3日,召开县级机构改革动员大会;2月28日,省、市、县机构改革基本完成。^⑫可以看出,上一级机构改革基本完成后,会直接推动下一级机构改革的开展,省、市、县三级机构改革

紧密衔接、逐层动员。

表1 各级机构改革启动与落实时间

	层级	改革启动时间	改革落实时间
1	中央	2018年2月	2018年底
2	省级	2018年9月	2018年年底前
3	省级以下	2018年底	2019年3月底前

综上所述,2018年国家机构改革使得国家政权建设得到空前发展。一方面,权力在国家与执政党之间的优化配置,有助于执政党促使地方政府在制度允许的范围内行动,压缩某些地方政府的营利空间,使地方政府逐步回归代理人角色,提高制度的执行力;另一方面,国家政权建设重新启用动员机制,执政党通过高位动员,使科层组织系统正确确立政治站位,提高政治领悟力、政治判断力和政治执行力。由此,执政党广泛深入基层政权,对政府部门形成强大的控制力。在政党强大的统合能力下,地方政府从经纪人角色逐步回归代理人角色。地方政府执行上级政策,逐步纠正政策变通做法,提高政策执行力,加大监督力度,从而巩固了地方政权。^⑩

四、结论与讨论

如前所述,中国社会主义市场经济建设和发展中,国家面临多重困扰国家政权建设的特定问题:营利性经纪、政策执行偏差、监督困难等,这些问题对政权建设构成挑战。为此,执政党往往会开启新一轮的国家权力配置调整和机构改革,破除政权建设的阻碍。这构成了2018年国家机构改革的基本逻辑。本文在解读2018年机构改革的过程中,推进了中国国家政权建设和机构改革的理论创新。

(一)强调执政党在国家治理中的主导性,丰富了国家自主性研究

国家自主性往往围绕以下几种类型展开讨论:一是制度自主性。正如西达·斯考切波(Theda Skocpol)强调的,国家自主性往往表现为国家的制度化及国家结构隔绝于社会的能力。制度自主性

使得国家作为一个特殊的组织能够依赖组织逻辑实现意志,进而完成改革。^⑪二是官僚自主性。埃里克·诺德林格(Eric A. Nordlinger)认为,国家体系中的官僚精英具有自主性,能够在官僚偏好与社会偏好不一致的情况下积极主动地说服社会民众,推动政策出台,完成改革。^⑫官僚自主性很好地解释了东亚发展型国家的经济奇迹。三是嵌入式自主性。不同于斯考切波,彼得·埃文斯(Peter Evans)提出了嵌入式自主性的概念(Embedded Autonomy)。^⑬嵌入式自主性认为,国家在社会之中,国家权力通过嵌入社会发挥自己不受各种力量影响的能力;国家不是因为隔绝于社会才产生自主性,恰恰相反,国家在与社会互动过程中彰显其自主性。

以上关于国家自主性的讨论均强调国家在与社会互动中拥有的自主意识和能动空间,将国家自主性当作解释政府改革与经济变迁的概念工具。然而,这一解释范式很大程度上忽视了中国国家治理中的执政党角色。中国的官僚机构并非纯粹韦伯意义上的科层制,而是理性官僚制和干部体系的双重复合体。中国的国家政权有着鲜明的以政党为核心的“党建国家”特征,政权建设长期依赖强有力的政党获得强大的组织和动员能力,执政党在中国国家政权建设中发挥着十分重要的领导和主导作用。本文提出政党主导型的国家政权建设概念,充分关注和强调执政党的角色,是对“国家自主性”概念的发展,亦是对中国政治的特殊性之描摹,是对于当代中国政治研究的新的尝试性探索。同时,这一概念的提出,也对中国党政关系变化做出了回应。1949年以来,中国党政关系经历了从党政合一到党政分开、再到党政分工而不分开的历史变迁。2018年的机构改革,则是对党和政府权力的再调适,从而实现了执政党对政府权力的强有力的领导和支配。这次改革强化了执政党的统合力,增强了政党的自主性。

(二)政党主导型的国家政权建设的分析框架
回应了现有的刺激反应论与政党使命论

本文提出政党主导型的国家政权建设以解读2018年的机构改革,认为2018年的机构改革使得政党得以内嵌于各级国家权力终端,强化了政党的统合能力,从而达成政权建设政治目标。这一解释相对于刺激反应论而言,更强调执政党在政权建设上的自主性,即执政党能够不限于社会环境变化发展的要求,自主地进行国家政权建设;相较于政党使命论,这一解释框架强调国家机构改革是基于现有政权建设的问题而推行的,这是机构改革的内在逻辑。

第一,相对于刺激反应论,政党主导型的国家政权建设视角虽然也注重市场和社会力量对政权改革的影响,将它们视为国家政权建设发展和改革的外部环境。但是,不同于刺激反应论,本文强调执政党具有不受社会力量限制的能力,能够依赖组织和制度的纪律发展出不受社会影响的主体能力和能动性。换言之,虽然市场和社会带来的挑战是执政党推进机构改革的外部原因,但是,机构改革如何推进,则在相当程度上取决于执政党的选择:在改革开放初期,经济汲取是主要任务,此时执政党和国家更加关注经济汲取能力;当经济发展到一定阶段,国家政权建设面临困扰,执政党和国家会自主调整战略,通过国家机构改革开启政权建设。

第二,相对于政党使命论,本文的研究视角十分强调执政党在目标选择上的主体性和自主性。政党使命论强调执政党的属性,着重分析使命型政党的属性如何规定了执政党对目标的设定。本文并不是对政党的属性分析,而是分析了执政党面对国家政权建设的能动性特点:通过机构改革将自己嵌入治理终端,使得自己拥有直接与社会相接的能力,并在融入社会的过程中,自主调整战略,从而达成政权建设目标。

政党主导型的国家政权建设是2018年国家

机构改革的内在逻辑,也是国家自主性在中国实践中的政治体现。执政党通过机构改革进行国家政权建设,优化国家权力结构和职能,调整地方政府不恰当的自主权力空间。那么,地方政府将如何回应执政党主导的国家政权建设呢?这是需要学术界进一步探讨的理论问题,也是中国现代国家政权建设需要进一步研究的实践议题。

注释:

①[美]费正清:《美国与中国》,张理京译,北京:世界知识出版社2000年版,第132页。

②孙柏瑛、张继颖:《解决问题驱动的基层政府治理改革逻辑——北京市“吹哨报到”机制观察》,《中国行政管理》2019年第4期。

③张翔:《“复式转型”:地方政府大数据治理改革的逻辑分析》,《中国行政管理》2018年第12期。

④周雪光:《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》2011年第10期。

⑤周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。

⑥郁建兴、高翔:《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,《中国社会科学》2012年第5期。

⑦姜士伟:《论十九大报告中“合署办公”思想的学理基础与现实思考》,《四川行政学院学报》2018年第2期。

⑧张克:《省级机构设置自主权的实践路径与理论逻辑——以新一轮地方机构改革为中心的考察》,《中国行政管理》2019年第10期。

⑨刘权:《党政机关合署办公的反思与完善》,《行政法学研究》2018年第5期。

⑩董鹏、叶中华:《推进政府治理现代化中的合署办公问题研究》,《领导科学》2020年第4期。

⑪张立哲:《推进党政合署机构改革的基本遵循》,《领导科学》2018年第20期。

⑫唐皇凤:《使命型政党:执政党建设的中国范式》,《浙江学刊》2020年第1期。

⑬唐亚林:《使命—责任体制:中国共产党新型政治形态

建构论纲》，《南京社会科学》2017年第7期。

⑭唐皇凤：《使命型政党：新时代中国共产党长期执政能力建设的政治基础》，《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

⑮李海青：《使命型政党的治党逻辑——十九大全面从严治党的内在理路》，《经济社会体制比较》2018年第2期。

⑯姜晓萍、吴宝家：《国家治理中的地方机构改革——新时代地方机构改革的趋势、差异与逻辑归因》，《社会科学研究》2020年第2期。

⑰[德]马克斯·韦伯：《学术与政治》，钱永祥等译，桂林：广西师范大学出版社2010年版，第193-273页。

⑱[美]杜赞奇：《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，王福明译，南京：江苏人民出版社2008年版，第39页。

⑲[德]马克斯·韦伯：《学术与政治》，第96-98页。

⑳参见[美]托马斯·埃特曼：《利维坦的诞生：中世纪及现代早期欧洲的国家与政权建设》，郭台辉译，上海：上海人民出版社2016年版。

㉑杨善华、苏红：《从“代理型政权经营者”到“谋利型政权经营者”——向市场经济转型背景下的乡镇政权》，《社会学研究》2002年第1期。

㉒李芝兰、吴理财：《“倒逼”还是“反倒逼”——农村税费改革前后中央与地方之间的互动》，《社会学研究》2005年第4期。

㉓周飞舟：《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》，《社会学研究》2006年第4期。

㉔付伟、焦长权：《“协调型”政权：项目制运作下的乡镇政府》，《社会学研究》2015年第2期。

㉕Kevin J. O'Brien, Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", Comparative Politics, Vol. 31, No. 2, 1999, pp. 167-186.

㉖陈家建、边慧敏、邓湘树：《科层结构与政策执行》，《社会学研究》2013年第6期。

㉗周雪光：《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》，《开放时代》2009年第12期。

㉘董强、李小龙：《农村公共政策执行过程中的监督软化——以G省X镇计划生育政策的落实为例》，《中国行政管理》2009年第12期。

㉙艾云：《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析：以A县“计划生育”年终考核为例》，《社会》2011年第3期。

㉚[美]杜赞奇：《文化、权力与国家：1900-1942年的华北农村》，第53-54页。

㉛[美]彼得·埃文斯、[美]迪特里希·鲁施迈耶、[美]西达·斯考克波编著：《找回国家》，方力维等译，北京：生活·读书·新知三联书店2009年版，第10页。

㉜刘权：《党政机关合署办公的反思与完善》，《行政法学研究》2018年第5期。

㉝[英]迈克尔·曼：《社会权力的来源》第2卷，陈海宏等译，上海：上海人民出版社2015年版，第68页。

㉞[匈牙利]玛利亚·乔纳蒂：《自我耗竭式演进——政党—国家体制的模型与验证》，李陈华、许敏兰译，北京：中央编译出版社2008年版，第20-21页。

㉟参见胡德平：《中国共产党党组政治研究》，博士学位论文，复旦大学国际关系与公共事务学院，2014。

㊱《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，新华网，2018年3月21日，http://www.xinhuanet.com/politics/2018-03/21/c_1122570517.htm，2022年1月11日。

㊲根据《甘肃日报》2018年6月至2019年3月的相关报道综合整理。

㊳《加强领导周密组织有序推进 统筹抓好中央和地方机构改革》，《人民日报》2018年5月12日第1版。

㊴《辽宁省市县两级机构改革基本完成》，中国政府网，2019年3月22日，http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/02/content_5369980.htm，2023年1月11日。

㊵关于政党统合力的提升如何破解政权建设难题的研究，详见王清、刘子丹：《统领式改革：新时代党政体制的结构功能分析——基于A省的案例研究》，《政治学研究》2022年第3期。

㊶[美]彼得·埃文斯、[美]迪特里希·鲁施迈耶、[美]西达·斯考克波编著：《找回国家》，第10页。

㊷参见[美]埃里克·A. 诺德林格：《民主国家的自主性》，孙荣飞、朱慧涛、郭继光译，南京：江苏人民出版社2010年版。

㊸Peter B. Evans (ed.), State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development, Berkeley: University of California at Berkeley, 1997.