

以全面从严治党推动执政党治理转型

——基于国家治理现代化的视角

◇ 屈鑫涛

从严治党是习近平总书记在2014年10月8日召开的党的群众路线教育实践活动总结大会上作出的重大战略部署。全面从严治党位于四个全面战略思想的首位,推进四个全面,关键在于实现全面从严治党。理解全面从严治党无论是对于推进国家治理现代化还是执政党建设都具有重要的现实意义。全面从严治党的本质是政党治理,因此在研究议题上属于政党政治的范畴。基于此,本文以政党政治学作为分析的逻辑基础,从国家治理现代化和执政党治理转型两个角度理解全面从严治党的逻辑内核,在此基础上建构全面从严治党的策略体系。

一、制度、法治与科学:国家治理现代化中的政党治理转型维度

中国共产党作为全面深化改革目标的设计者和领导者,调适与优化政党自身治理对于深化改革无疑是重要的。当然,执政党对自身治理的调适与优化也是相对的,在不同的时期调适与优化的目标存在差异性。中国共产党的执政历史表明,执政党对自身的治理优化走了一条从政治化到常态化再到转型的渐进路线。这个过程事实上就是中国共产党不断推进自身治理适应国家治理需要的过程。执政党治理转型一方面源于国家治理的现实需要,同时也是国家治理现代化的前提,另一方面国家治理现代化则是执政党治理转型的阶段性目标。

从世界范围来看,绝大多数国家实施的是政党政治,即通过政党行使国家政权的形式。从这个角度来说,政党作为治理主体是推动国家治理的主要力量,政党组织的治理水平将会对国家治理的有效性产生重要影响。因此,从国家治理的角度来说,政

党治理转型是推动国家治理转型的重要因素。不同于欧美的民族国家建构历程,中国的现代国家建构集中体现为党建国家,转而形成党治国家模式,中国共产党是中国国家治理的核心主体。中国共产党的核心地位决定了中国的国家治理与执政党治理密切相关。这种相关性造就了“治国必先治党,治党务必从严”的政党治理逻辑。

目前,中国的国家治理开始进入新常态,国家治理面临着治理体系和治理能力两个方面的现代化转型要求。国家治理体系“是规范社会权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序”。国家治理能力则是指国家通过政策实施以实现其目标的能力。国家治理现代化是“国家制度和制度执行能力的集中体现”。这意味着国家治理能力是对国家治理体系的具体实践和彰显。毫无疑问,推动国家治理现代化的核心力量是中国共产党。其中,中国共产党的组织体系与组织能力是两个重要的影响变量。从这个角度讲,中国国家治理的现代化目标提出了执政党治理转型的要求,而执政党治理能否实现转型也在很大程度上决定了中国国家治理现代化能否实现。

在结构上,中国国家治理现代化主要包括制度化、科学化和法治化。这三个现代化目标为执政党治理转型提供了转型情境和规定性。执政党治理转型需要与国家治理现代化保持一致,因此执政党治理转型的目标也应该在制度化、科学化和法治化三个维度上展开。

二、全面从严治党推动执政党治理制度化

制度对于人类文明具有根本性。政党政治作为近代以来人类公共生活的主要构件,同样需要以制

度为基础。习近平同志也指出,“要坚持用制度管权管事管人,抓紧形成不想腐、不能腐、不敢腐的有效机制,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子里”。对于执政党而言,全面从严治党的制度维度就是要实现政党治理制度的现代化。概言之,执政党制度的现代化“是以人为主体的群体博弈或合作的过程及结果,是能带来更多责任性、回应性和透明度的制度安排”。

中华人民共和国成立以来,尤其是改革步入常态化以来,执政党在制度现代化方面开展了一系列具有重要转型意义的实践探索,也取得了众所周知的进展与成效。然而,在肯定成绩的同时,也应该看到目前的制度现代化建设仍然还有进步的空间。第一,目前执政党建立了一系列党内法规和规章制度,但是规则制度数量的增加也带来了制度间的协调问题,很多制度由于设计主体和时间节点的差异,在目标和支持基础上往往存在冲突,导致党内不同规章制度间缺乏逻辑性和统一性,制度建设呈现出碎片化格局。第二,受到政党规模的约束,目前执政党建立的一系列党内规章制度在内容上还没有做到精细化,很多内容主要停留在宏观指导层面,导致规章制度在实践中往往缺乏操作性,进而影响党内规章制度的有效执行,也就无法使这些规章制度在党内发挥制度约束的功能。以《中国共产党党员权利保障条例》为例。虽然该条例对执政党党员各项权利进行了梳理和明确,但一方面对权利的描述比较笼统模糊;另一方面对权利保障的时效要件和救济要件均未规定。第三,制度有效性的发挥除了要严格执行,还需要一系列保障性制度的支持。但很长一段时期内,党内法规制度的执行是缺乏制度保障的,进而影响了法规制度的权威性。

全面从严治党战略自提出之日就把制度作为治党的关键性工具。习近平同志早在2014年10月8日党的群众路线教育实践活动总结大会上就指出,从严治党的“坚持思想建党和制度治党紧密结合”,把制度建设上升到执政党治理转型的高度。从这个角度看,全面从严治党的制度之维是要实现执政党内部制度规范无空白。制度的生命在于形成规范,这是执政党制度治党实现制度化的关键。但是目前

制度治党方面存在的主要问题是制度无法有效转化为行为规范,也就无法为思想治党提供外部环境支持。从嵌入理论的角度看,一种制度要对组织产生影响,需要组织与制度保持良好的互动,并保持经常性的制度创新行为。因此,提高执政党的制度有效性,关键在于提高党内规章制度的执行力,强化制度与组织之间的互动。而提高党内规章制度的执行力,则既要维护制度在党内和党员个体面前的权威性,又要为维护制度权威性建构良好的组织基础。“制度一经形成,就要严格遵守,坚持制度面前人人平等,执行制度没有例外,坚决维护制度的严肃性和权威性”。因此,提高制度的权威性和执行力,一方面要提高制度执行的力度和强度,另一方面也要保证制度在执行的过程中对个体和组织实现无差别对待,保证制度的执行不存在例外情况。

制度治党不仅要提高制度的执行力,还要在内容上积极扩展。制度化治党不仅仅存在于纪律领域,在执政党的思想建设、党员个体生活和干部管理等领域中也需要同步推进。制度化治党就是在严格执行党规党章的基础上,使党内成员严格按照党内政治生活准则规范行事,从而达到净化党内政治生态的目标。

三、全面从严治党的推动执政党治理法治化

现代政党及其治理的一个核心特征在于治理的基础和依据是法治而非人治。党的十八届四中全会指出:“依法执政,既要求党依据宪法法律治国理政,也要求党依据党内法规管党治党。”从这个角度讲,执政党推进依法治党的路径主要有两条。一是建立体系全面的党内规章制度。这是执政党实现依法治党的基础性路径。邓小平同志曾指出:“国要有国法,党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法,国法就很难保障。”2012年出台的《中国共产党党内法规制定条例》对何为党内法规进行了权威界定,即“党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称”。除了党内法规,借助国法也应是执政党实现依法治党的路径之一。所谓国法,主要是指宪法、基本法和法律。全面从严治党的不是要求党组

织和党员个体仅仅服从党内规章制度,而且更要以国法作为规范组织行为和个体行为的基本准则。

执政党治理法治化主要体现在两个方面:第一,党的各级领导、组织和党员个体需要树立法治理念。习近平指出:领导干部“谋划工作要运用法治思维,处理问题要运用法治方式,说话做事要先考虑一下是不是合法。领导干部要把对法治的尊崇、对法律的敬畏转化成思维方式和行为方式,做到在法治之下、而不是法治之外、更不是法治之上想问题、作决策、办事情”。第二,要着重建立健全党内规章制度,实现党内基础性制度体系的完善与提升。

改革开放以来,执政党在自身治理法治化方面取得了很大进展。一方面,整个执政党内部建立起了依法执政的理念,党员个体的法治意识得到了明显提升。另一方面,执政党内部基本建立起了以《中国共产党党章》为基础的规章制度体系。当然,目前执政党治理的法治化仍然有待优化。一个时期以来腐败形势非常严峻,知法犯法的党员个体尤其是领导干部开始增多。同时,党内规章制度较多,但很多规章制度的内容存在主体责任不明确,程序规则不清晰和实践配套不充分等问题。整体上来看,党内规章制度缺乏顶层设计和科学规划,立法重复与立法缺失并存。以《关于党政机关县(处)级以上领导干部收入申报的规定》为例,虽然该制度的设计目的在于为反腐倡廉保驾护航,但由于缺乏审核干部申报信息真假的配套制度,该制度在实际运行中很难发挥有效性。全面从严治党已经开始着手解决执政党治理法治化过程中的理念和制度问题,尤其是对于后者采取了一系列措施,这些措施具体体现在《中共党内法规制定工作五年规划纲要(2013-2017年)》中。

基于以上认识,笔者认为全面从严治党应从两个方面推动执政党治理的法治化。首先,全面从严治党强调对执政党组织与个体层面法治理念的培育与巩固,但全面从严治党的创新之处在于,它努力实现从对组织和党员个体进行常规化的普法教育到全过程法治教育,包括发展党员的入口处和党员干部的晋升入口处。在发展党员的入口处,建立法律素质考核制度。在领导干部的晋升入口处,将对党内

规章制度和国法的了解作为基本的考核内容。第二,全面从严治党将推进执政党党内规章制度的精细化和协同化发展。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中就明确指出,“完善党内法规制定体制机制,加大党内法规备案审查和解释力度,形成配套完备的党内法规制度体系”。因此,全面从严治党的创新之处一方面体现为强调执政党党内规章制度的顶层设计,强调不同规章制度之间的功能互补和协同效应,改变以往规章制度林立,进而出现法治建设碎片化的问题。另一方面,全面从严治党不仅在党内规章制度上下功夫,而且明确了党内规章制度的落实责任,明确了执政党内部党员的责任和问责机制,而不是宏观性和原则性地对党员个体的行为进行规定。在全面从严治党的理念指引下,《关于新形势下党内政治生活的若干准则》、《中国共产党党内监督条例》和《中国共产党问责条例》先后产生,从而为保障执政党治理法治化提供了坚实的制度基础。

四、全面从严治党推动执政党治理科学化

政党治理的科学化,主要是指围绕政党的治理,既要符合人类社会组织运行的一般规律,同时又要结合政党所处的特殊性环境。在中国语境下,执政党治理的科学化包括三层含义:一是要把执政党作为一种人类组织,对执政党的治理要符合组织科学原理。二是要把执政党作为一般性政党,对执政党的治理要与一般化的政党科学规律相适应。三是要把对执政党的治理与中国目前的经济社会体制联系起来,而不受到主观主义、教条主义和经验主义的影响。科学化主要是在十七届四中全会《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》中提出的,因此在时间上相对较晚。在这份报告中,科学化被定义为“以科学的理论指导党的建设、以科学的制度保障党的建设,以科学的方法推进党的建设”。

科学化是执政党治理转型的重要目标,这种重要性主要体现在执政党治理的方法论层面。习近平总书记指出,“党坚强有力,党同人民保持血肉联系,国家就繁荣稳定,人民就幸福安康。形势的发展、事业的开拓、人民的期待,都要求我们以改革创新精神

全面推进党的建设新的伟大工程,全面提高党的建设科学化水平”。笔者认为,执政党治理的科学化包括组织、个体和制度三个方面。执政党组织治理的科学化是指执政党本质是人类社会中的一种组织,需要遵从组织发展与实践的一般规律,对于执政党治理的要求是不能违背一般化的组织理论。譬如,进入新世纪以来,执政党党员数量的剧增导致执政党组织规模扩大,导致执政党组织一体化在社会结构变迁中面临诸多困境。对于执政党组织一体化这个问题,就需要借助组织管理的一般理论。执政党个体治理的科学化主要是指执政党的组织建设与个体治理要保持平衡,要通过组织建设对个体实现有效的激励与约束。因此,执政党组织治理与个体治理的科学化本质上是一个问题的两个方面。组织治理无法实现科学化,也就无法激活个体的积极性,无法有效约束个体的越轨行为。个体过度的积极行为和过度的被约束也说明执政党组织治理在设计上存在问题。执政党制度治理的科学化是指执政党党内规章制度的设计要符合政党的实际情况与发展目标。笔者认为,检验政党治理科学化水平,可以从组织、个体和制度治理的系统性、规律性和开放性三个角度切入。系统性强调执政党组织、个体和制度治理的协同性而非等级性。规律性则强调执政党组织、个体和制度治理以客观规律为依据。开放性是指执政党对组织、个体和制度的治理不仅要考虑政党所处的具体情境,也需要从其他情境中进行有效学习。

因此,笔者认为全面从严治党对于推进执政党治理科学化的意义主要体现在四个方面。一是全面从严治党的科学化内涵体现在政党组织格局的系统性,即强调思想、组织、制度、作风和反腐倡廉“五位一体”的全面治理。在地位上,全面从严治党将思想、组织、制度、作风和反腐倡廉置于同等重要的位置,并通过具体实践有效推进这五个维度的政党治理。在每个领域内部,全面从严治党也力求实现治理的科学化。例如,在反腐倡廉领域,全面从严治党强调从运动式治理腐败到制度治理腐败,强调通过权力监督实现反腐倡廉治标与治本的有效实现。正如习近平总书记指出的:“要加强对权力运行的制约

和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制”。二是全面从严治党的科学化内涵体现在探索政党治理组织规律的开放性和全面性。中国共产党作为长期执政的马克思主义政党,首先具有一般性政党所具有的追求执政党地位、利益协调和政治动员等诉求和功能。因此,中国共产党对自身的治理除了要以马克思主义政党的治理规律为基础外,还不能跳过一般性政党的运行规律。三是全面从严治党推动了执政党对党内干部管理科学化。全面从严治党强调建立科学合理的干部政绩考核指标,强调从以经济为中心转变为以经济、民生、生态和党建等并重的指标考核体系。习近平总书记曾指出,“完善干部管理规定,既重激励又重约束,把哪些能做、哪些不能做真正搞得清清楚楚”。四是全面从严治党推动了党内决策科学化。全面从严治党不仅仅是对个体行为的规范,也强调对执政党决策行为的优化调适。这种优化调适集中表现为决策行为的民主化,旨在优化决策民主的协商民主已经成为正式制度,政社协商成为执政党吸纳党内成员个体与社会偏好的重要机制。

习近平总书记指出,全面从严治党的目标就是要“适应国家现代化总进程,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化,不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力”。就全面从严治党与国家治理现代化的逻辑关系而言,在结构上,全面从严治党具体表现为执政党治理的制度化、法治化和科学化。目前,全面从严治党已经开始深入推进,并且在顶层设计上进行了有效探索和推进。未来需要重点在基层社会治理中嵌入全面从严治党,通过全面从严治党提升执政党在基层社会治理的吸引力与整合力,推进基层社会治理的现代化。

作者简介:屈鑫涛,政治学博士,许昌学院马克思主义学院副教授。

(摘自《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2018年第3期)