

# 以党的治理体系现代化引领 国家治理体系现代化\*

——基于政党社会学的分析

杨典

**摘要:**中国国家治理体系是包括党的治理体系、政府治理体系、企业治理体系、市场治理体系和社会治理体系等在内的广义的国家治理体系。其中,党在国家治理体系中居于核心地位,党的领导是中国国家治理体系不同于西方的最本质特征。中国国家治理体系现代化的关键和难点是如何让党的领导更有效地嵌入政府治理体系、企业治理体系、市场治理体系和社会治理体系等各领域各环节。建国七十年来,我国的经济、社会和文化日益现代化,党的治理体系必须适应这一新的变化和现实,才能真正实现以自身的现代化引领整个国家治理体系的现代化。

**关键词:**政党社会学;中国共产党;党的治理体系;国家治理体系

**中图分类号:**D25 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2020)07-0018-06

**DOI:**10.13644/j.cnki.cn31-1112.2020.07.004

**作者简介:**杨典,中国社会科学院社会学研究所研究员、中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员(北京 100732)

党的十九届四中全会是我们党站在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上召开的一次十分重要的会议,是在实现中华民族伟大复兴的关键时期召开的一次关键会议。全会专门研究国家制度和国家治理问题并作出决定,这在我们党的历史上是第一次,是党中央从政治上、全局上、战略上全面考量,是立足当前、着眼长远作出的重大决策。全会审议通过了《坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),深刻阐释了坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大意义和总体要求,并对坚持和完善党的领导制度体系等13个方面的制度作出战略部署,其中“坚持和完善党的领导制度体系,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平”排在第一位,充分彰显出党的领导制度体系在中国特色社会主义制度体系中的重要地位。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征,是最大的制度优势。党的领导制度是国家的根本领导制度,统领和贯穿其他12个方面制度。

“中国之治”,由人民开辟;办好中国之事,关键在党的领导。党的领导要落实到国家治理各领

收稿日期:2020-03-10

\* 本文系中国社会科学院创新工程重大项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(项目编号:2019ZDGH014)的阶段性成果。

域各方面各环节,国家治理体系和治理能力是否能实现现代化,能不能将制度优势转化为治理效能,关键在党,关键在党的领导制度体系(治理体系)的现代化。可以说,国家治理体系和治理能力现代化,是继工业、农业、国防和科学技术现代化“四个现代化”基础上的“第五个现代化”,是更具全局性、系统性的现代化,也是实现其他四个现代化的根本保障。没有国家治理体系和治理能力的现代化,就无法真正实现中国特色社会主义现代化,就无法真正成为社会主义现代化强国。只有全面实现国家治理体系和治理能力现代化,使中国特色社会主义制度更加巩固、更加成熟、更加稳定,才能使人类走向现代化的“中国道路”、“中国方案”和“中国智慧”更加具有说服力和吸引力。

## 一、政党社会学视野下的政党与国家治理

政党是现代国家政治运行的重要组织基础,也是除少数传统国家和军人独裁政府之外世界各国普遍存在的政治现象。现代政党率先崛起于英美等资本主义国家,既是现代国家建设的产物,也是代议制政治体制中联系国家与社会的桥梁<sup>①</sup>。政党政治是现代西方国家治理体系的鲜明特征,但西方国家政党与国家、政党与社会的边界比较清晰、关系比较简单,而我国政党与国家、政府、社会的关系具有高度的复杂性和独特性,这将如何影响中国的国家治理体系?为什么说党的领导是中国国家治理体系最本质的特征?为什么党的治理体系现代化是整个国家治理体系现代化的关键和难点?如何推动党的治理体系现代化?本文将尝试从政党社会学角度进行简要分析。

顾名思义,政党社会学以政党为研究对象。政党的起源、建立、发展、壮大、解体和消亡,政党成员的招募、管理,政党与社会和国家的关系等,都构成政党社会学的经验研究对象。政党社会学的理论研究对象包括政党的社会基础、制度环境、组织结构和意识形态等。政党社会学就是运用社会学理论和方法,研究政党的社会基础、组织结构、运行机制和意识形态等问题的社会学分支学科<sup>②</sup>。韦伯是政党社会学的奠基人,米歇尔斯、李普塞特等学者进一步发展了政党社会学理论<sup>③</sup>。张汉认为,政党社会学可分为“社会中的政党”与“政党中的社会”两种研究路径。前者关注政党-社会关系,比如政党的社会基础和社会功能;后者关注政党内部构成的“小社会”,即政党内部的组织结构和运行机制。前者是政治社会学的路径,后者是组织社会学的路径。政治社会学的路径更关心政党与外部环境的互动,而组织社会学路径更关注政党内部的组织结构和机制。<sup>④</sup>

政党社会学对欧美资本主义制度下的政党进行了比较深入的研究,但对新兴民族国家研究还很不充分。如何解释新兴民族国家(特别是建国早期)普遍存在的一党制或一党独大制?应星等人对国民革命和土地革命时期中国共产党组织建设和社会动员做了很好的探索<sup>⑤</sup>,但当前学界从政党社会学角度深入研究党在我国国家治理体系现代化中的地位、作用、机制的研究尚不多见。

从《决定》对坚持和完善党的领导制度体系等13个方面的制度作出战略部署可以看出,中国国家治理体系不是狭义的国家(政府)治理体系,而是包括党的治理体系(党的领导制度体系)、政府治理体系、企业治理体系、市场治理体系和社会治理体系等在内的广义的国家治理体系<sup>⑥</sup>;不但包括政治治理体系,还囊括了经济治理体系、文化治理体系、生态治理体系等多个领域的治理体系。其中,党在中国国家治理体系中居于核心地位,党的领导体现在国家治理各领域各方面各环节。可以

① [美]萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,商务印书馆2006年版。

② 赵鼎新:《历史社会学视野下的政党和政党发展》,《思想评论》2016年第6期;张汉:《“社会中的政党”与“政党中的社会:政党社会学的历史传统与研究路径》,《经济社会体制比较》2017年第4期。

③ [德]韦伯:《经济与社会》,阎克文译,上海世纪出版集团2010年版;[德]米歇尔斯:《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,任军锋等译,天津人民出版社2003年版;[美]李普塞特:《政治人——政治的社会基础》,张绍宗译,上海人民出版社1997年版。

④ 张汉:《“社会中的政党”与“政党中的社会:政党社会学的历史传统与研究路径》,《经济社会体制比较》2017年第4期。

⑤ 应星:《学校、地缘与中国共产党早期组织网络的形成——以北伐前的江西为例》,《社会学研究》2015年第1期;应星、李夏:《中共早期地方领袖、组织形态与乡村社会——以曾天宇及其领导的江西万安暴动为中心》,《社会》2014年第5期。

⑥ 杨典:《政商关系与国家治理体系现代化》,《国家行政学院学报》2017年第2期。

说,党的领导是中国国家治理体系不同于西方国家治理体系的最本质特征。抓好党的治理体系现代化建设是新时代国家治理体系变革中最根本、最关键的工程,是保证政府治理体系、企业治理体系、市场治理体系、社会治理体系等现代化建设工作方向正确、道路正确、制度正确的决定性因素。

## 二、政党与国家:党的治理体系现代化是国家治理体系现代化的关键和难点

萨托利在《政党与政党体制》一书中讨论了世界各国政党制度的不同类型,提出了作为“部分的政党”与作为“整体的政党”的概念,从政党学说的角度为“党国体制/政党国家”一词奠定了学理基础<sup>①</sup>。党国体制中的政党不是代表部分的政治组织,它代表的是整体。如果说西方自由民主制“政党在社会中”,那么可以说党国体制“政党在国家中”。作为整体代表的政党既嵌入于国家权力结构之中,同时又没有脱离于社会<sup>②</sup>。由此景跃进等学者主张将国家与社会关系二分法发展为政党、政府与社会关系三分法。原先国家与社会的单维关系扩展为三维关系,亦即政党与社会关系、政府与社会关系以及政党与政府关系。政党、政府与社会三分法更适合分析党国体制下的国家与社会关系,有助于我们更好认识和把握中国政治现象的复杂性和特殊性。在政党-政府-社会三维关系中,政府与社会、政党与社会可视为一种外部关系,而政党与政府是公权力的内部关系。中国共产党党组织本身是国家机器的组成部分。在日常生活中,中国的老百姓并不区分党的机构和国家机构,在他们眼中党委、人大、政府和政协等都是“政府”,都是“国家”。作为领导中国社会发展的核心力量,中国共产党不仅是国家政治生活的领导核心,也是中国社会的组织核心。<sup>③</sup>

与西方发达国家的国家治理体系中政党与政府、企业、市场、社会等领域相对分离不同,中国国家治理体系要把党的领导贯穿各领域各方面各环节。也正因为如此,我国国家治理体系现代化的关键和难点是如何让党的领导更有效地嵌入政府治理体系、企业治理体系、市场治理体系和社会治理体系等,也就是如何完善党的治理体系以积极回应我国新的政治、经济、社会、文化现代化及工业化、城镇化、市场化、信息化和全球化的新局面,引领、推进国家治理体系现代化,这是我国最关键的、也是未来中国国家治理模式、现代化模式和文明模式最不同于西方的部分。

习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神、全面深化改革专题研讨班上强调,改革开放以来,我们党开始以全新的角度思考国家治理体系问题,强调领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性;这些问题的解决必须是全面、系统的改革和改进,是各领域改革和改进的联动和集成,要在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。在新时代,推进党的建设伟大工程不只是党组织内部变革的问题,也不仅是党和政府的关系问题,而是涉及党-政、党-企、党-社、执政党与基本经济制度等一系列复杂关系。从根本上来说,推进国家治理体系和治理能力现代化是在党的治理体系现代化引领下,政府治理体系、企业治理体系、市场治理体系、社会治理体系全面现代化的问题,需要党领导各方协调行动、综合发力。

## 三、政党与社会:中国社会的现代化呼唤党的治理体系现代化

张汉认为,按照政治社会学的路径,政党社会学关注的焦点是“社会中的政党”,即政党是如何形成并与其他社会成员和组织进行持续互动的;按照组织社会学的路径,政党社会学关注的焦点是

① [美]萨托利:《政党与政党体制》,王明进译,商务印书馆2006年版。

② 王长江主编:《党政关系研究》,中央党校出版社2015年版;刘炳辉:《党政科层制:当代中国治体的核心结构》,《文化纵横》2019年第2期

③ 林尚立:《集权与分权:党、国家与社会权力关系及其变化》,载陈明明主编《革命后社会的政治与现代化》(《复旦政治学评论》第一辑),上海辞书出版社2002年版;景跃进:《将政党带进来——国家与社会关系范畴的反思与重构》,《探索与争鸣》2019年第8期。

“政党中的社会”,即政党是如何建立及维持其内部的“小社会”的。<sup>①</sup>帕尼比昂科认为政党首先是一种组织,因此组织研究应该是政党研究的首要视角。<sup>②</sup>组织社会学的研究路径从政党本身的组织逻辑去分析政党组织及政党与外部环境的互动。按照新制度主义组织社会学的观点,外部制度环境能够塑造组织的内部治理、结构和战略。<sup>③</sup>外部制度环境变了,组织的内部治理、结构和战略也要相应改变。对政党组织而言,面对当今世界新的阶级阶层结构、新媒体、新技术、新社会运动、宗教与民族激进主义等诸多新的社会和政治力量,各国政党必须及时调整、完善自己的内部治理体系、组织结构和发展战略,以适应新的经济社会环境变化<sup>④</sup>,只有这样,才能在政党竞争中立于不败之地,保持长期执政地位。

建国七十年来,尤其是改革开放以来,我国的经济、社会和文化日益现代化,党的治理体系必须适应这一新的变化和现实,才能真正实现以自身的现代化引领整个国家治理体系的现代化。

首先,我国现代经济体系初步建立,正实现从高速度工业化向高质量工业化的转变,市场化日益加深,一、二、三产业结构和就业结构发生深刻变化,非公有制企业和外资企业成为经济发展重要力量。第二,我国社会阶层结构急剧变化,利益关系日益复杂,新社会阶层不断涌现,国家与社会关系重塑,社会治理模式大转型。<sup>⑤</sup>第三,人民思想观念发生剧烈变化,高等教育实现大众化,文化多元化、世俗化深入发展,人民对美好生活的向往日益强烈,对党和政府的行为提出了更高要求和期待。第四,不断加快的信息化、全球化进程改变了中国和世界的关系,国家治理体系日益在一个全球性开放系统中运行。

上述具有时代烙印的新变化给党和国家治理体系均带来了一系列新的挑战。和改革开放前相比,国家各项制度所运行的环境更趋复杂、多变。从社会结构来看,我国经济社会发展不充分不平衡,城乡基层治理、产业转型升级、农村公共基础设施建设、城市公共服务提质增效等问题突出,对党和政府的考验和压力空前。同时,资源配置日益市场化、人民收入来源多样化,经济活力不断增强、经济新业态不断涌现的同时也隐藏诸多风险。从社会群体来看,人口流动性不断加大,各阶层民众物质利益和文化观念分化加剧。随着全民教育水平的提高和信息化、全球化进程的加速,民众的思想观念日益多元化,原有宣传教育思想工作模式愈发不适应这些新变化。特别突出的是,迅猛发展的互联网给网络生态治理、社会稳定与基层社会治理带来了诸多挑战。

随着我国政治、经济、社会、文化的日益现代化和国际化,党组织的分布和运行环境也发生了诸多重大变化。计划经济体制下,党的治理体系主要基于单位制(党政机关、军队、农村、学校、企业和其他事业单位),在一种相对封闭的制度空间运行,但现在整个中国的政治、经济、社会变迁使得社会整体开放度不断加深,党组织的运作环境也日益复杂和开放。

从党组织的分布和覆盖面来看,基层党组织分布除了存量,即原有的党政机关、国有企业、农村、事业单位内的党组织外,还出现了很多增量:非公有制企业、社会组织、新型城市(镇)社区(比如商品房小区)、新型农村社区(包括城中村、村改居社区等)、经济开发区、工业园区、创新创业园区、各类商业街区等。

从党组织的运行环境来看也发生了诸多新变化:(1)从计划经济体制国家调控一切的全能型管理模式到以市场经济为主,党政、企业、社会多元参与、协同治理的模式,人们的观念、价值取向和社会关系也日益以市场为导向;(2)从单位制到社区制的社会治理机制变化,党的领导从事无巨细的全方位介入,向谋大局、定政策、促改革的角色转变;(3)国家与社会关系发生变化,独立于国家的社

① 张汉:《“社会中的政党”与“政党中的社会:政党社会学的历史传统与研究路径》,《经济社会体制比较》2017年第4期。

② Panebianco, Angelo, *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, 1988.

③ 周雪光:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版。

④ Mudge, Stephanie L., A. S. Chen, “Political Parties and the Sociological Imagination: Past, Present, and Future Directions”, *Annual Review of Sociology* 40(1), 2014, pp. 305—330.

⑤ 李友梅:《中国社会治理的新内涵与新作为》,《社会学研究》2017年第6期。

会空间和社会资源日益增多,人们对国家的依赖降低,社会组织不断成长<sup>①</sup>; (4) 信息化、全球化的影响,党的宣传思想工作更具挑战性,尤其是移动互联网的出现,使得人们的关系模式、沟通模式、互动模式和组织动员模式发生重大变化; (5) 以90后、00后为主体的新生代给党的工作带来了新的变量,他们成长环境中包含更多物质化的价值观念、碎片化的信息、短暂性的感官刺激和世俗化娱乐方式,个性张扬突出,更加注重个人价值和个体的满足,和集体、社会的联系比较松散。这些都在较大程度上影响了新生代群体的思想观念和行为模式,对劳资关系、就业、企业治理、产业发展和政府管理提出了新挑战,对党建工作也提出了新要求,必须创新党建工作形式、丰富党建工作内容,以有效吸引、凝聚代表中国未来、也是未来中国国家治理体系主体的新生力量。

上述中国社会的剧烈变迁和党组织运行环境的巨大变化表明,党的治理体系也亟需现代化以适应中国社会现代化的新局面,以巩固党的领导地位,更加有力、更加有效地引领我国国家治理体系现代化的进程。

#### 四、党的治理体系现代化方向及推进路径

针对坚持和完善党的领导制度体系,推进党的治理体系现代化,《决定》提出六个方面的要求,包括建立不忘初心、牢记使命的制度;完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度;健全党的全面领导制度;健全为人民执政、靠人民执政各项制度;健全提高党的执政能力和领导水平制度;完善全面从严治党制度。把这六个方面要求落到实处,将进一步健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系,把党的领导落实到国家治理各领域各方面各环节,确保国家始终沿着社会主义方向前进。

具体来说,在《决定》提出的总的框架下,各级党组织应当着力推动党组织存量改革,提升党在党政机关、国有企业、农村与社区、事业单位中的领导力和战斗力。同时要抓好党组织增量发展,实现党组织在新经济形态、新市场主体、新社会空间、新社会机构中的有效全覆盖。在创新党建工作方式和工作机制上发力,增强党组织吸引力和凝聚力,形成规范化、制度化可复制的党建模式。推动党建与业务工作紧密结合,防止党建与业务两张皮、两股道。改善党的领导方式方法,在依法治国的进程中,使党的治理体系以更加制度化、法治化的方式嵌入、引领国家治理体系,从而更好地体现党的意志,更好地发挥党的领导作用。

尤为重要的是要抓好党的基层组织建设。党的基层组织是保证全党执政能力、斗争能力、执行能力的坚强堡垒,新时代条件下要努力实现民营企业、村(居)民自治组织、村改居社区、经济开发区(工业园区、高新技术园区、创新创业园区)、商业街区(楼宇)、社会组织中党的组织和党的工作全覆盖,善于运用群众喜闻乐见的手段和方式增进党和人民群众的血肉联系,增强各级党组织的政治引领力和凝聚力,着力解决好新经济业态、新社会阶层和新行政区划中基层党组织弱化、边缘化问题,为国家治理体系现代化提供坚实的组织载体和制度支撑。同时,要增强各级领导干部改革创新本领、科学发展本领、驾驭风险本领,以“党管干部”为原则打造一支有信仰、靠得住、有能力的干部队伍;以“党管人才”为原则支持和关心高素质、有道德、有技术的各类人才队伍,为推进国家治理体系和治理能力现代化提供强大的干部队伍和人才支撑<sup>②</sup>。

新挑战呼唤新治理。我们党应当结合世情国情民情,与时俱进,以自身治理的现代化统摄、引领国家治理体系现代化,进一步提升总揽全局、协调各方的能力,把我国现有制度优势更好转化为国家治理效能。在政府治理体系现代化方面,以推进国家机构职能优化协同高效为着力点,完善国家行政体制,优化政府组织机构;厘清政府和市场、政府和社会的关系,同时理顺政府内部行政体制关系,构建起充满活力的从中央到地方的工作体系;还要善于运用“社区通”“一网通办”等互联网、

① 黄晓春:《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》,《社会学研究》2017年第1期。

② 王春光、杨典、肖林、张文博、吕鹏:《县域现代化的“晋江经验”》,社会科学文献出版社2019年版。

大数据、人工智能等技术手段优化公共服务。在市场治理体系现代化方面,要以加快建设现代化经济体系为目标,确保市场和政府在推动经济高质量发展中分工明确、互相配合,营造各种所有制主体依法平等使用资源要素、公开公平公正参与竞争、同等受到法律保护的市场环境;从经济体制建设全局出发,健全产权保护制度、建设好要素市场制度、加快资本市场基础制度建设、构建有效服务实体经济发展的现代金融体系,关心消费者权益,充分调动商会、行业协会、新闻媒体等社会力量的积极性,形成多元共治的市场治理格局。在企业治理体系现代化方面,继续深化国有企业改革,完善中国特色现代企业制度,完善构建亲清政商关系的政策体系,大力破除阻碍中小企业健康发展的体制机制;支持各类市场主体科技创新和科技成果转化,积极发展新动能,强化标准引领,提升产业基础能力和产业链现代化水平。在社会治理体系现代化方面,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,坚持“人民至上”,以解决实际问题为导向,确保民有所呼、我有所应,坚持问计于民,做到精细治理、温情治理。

从某种意义上来说,党的治理体系现代化是中国国家政权的一个重构过程,也是在新时代中国特色社会主义建设的征程中国家政权建设自建国以来的第二次大变革和大升级,对实现党的长期执政和国家的长治久安,对实现国家治理体系现代化和中华民族伟大复兴都具有重大的现实意义和深远的历史意义。壹引其纲,万目皆张。“中国奇迹”(经济快速发展、社会长期稳定)来自具有强大生命力和显著优越性的中国特色社会主义制度和治理体系。党的领导,是中国特色社会主义制度和治理体系具有强大生命力的根本政治保证。我们必须坚持党的领导制度体系在国家治理体系中的统摄性地位,坚决同一切影响党的先进性、弱化党的纯洁性的现象作斗争,加快推进党的治理体系现代化,不断增强党的创造力、凝聚力、战斗力,确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,把我国制度优势更好转化为国家治理效能,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力保证。

(责任编辑:薛立勇)

## Leading the Modernization of China's National Governance System by Modernizing CCP's Governance System —An Analysis Base on the Sociology of Political Parties

Yang Dian

**Abstract:** China's national governance system is a broad and extensive system, including the CCP's governance system, the government/administrative governance system, corporate governance system, the market governance system, and the social governance system, etc. The CCP is the leading core of China's national governance system, which is fundamentally different from the national governance systems of Western countries. The leading role of CCP should be realized in every sector and corner of the Chinese society. So the key and difficult point of the modernization of China's national governance system is how to realize the leading role of CCP by effectively embedding the CCP in the government governance system, the corporate governance system, the market governance system and the social governance system. With the increasing modernization of Chinese society over the past 70 years, the CCP's governance system should adapt to this new reality and lead the modernization of China's national governance system by modernizing its own governance system.

**Keywords:** the Sociology of Political Parties; the Communist Party of China; CCP's Governance System; National Governance System