

郑永年专栏

“新时代”的政改逻辑

尽管“新时代”这个概念在中共十九大正式提出，但十八大应当被视为这个概念的起点。或者说，这一概念是在十八大之后五年的改革实践基础上提出来的，而十八大之后的改革实践，是对之前所发生的情况的反应（本栏上周已经讨论过）。

十八大之后，鉴于执政党党内越来越甚的腐败现象，尤其是寡头政治现象，领导层开始进行有效集权。当然，有效集权不仅仅是因为大规模反腐败的需要，更是进一步改革的需要。十八大之后的改革强调“全面”和“深化”。改革因此需要“顶层设计”。再者，改革越深化，所遇到的来自既得利益的阻力也就越大；要克服既得利益的阻力，也需要集权。所有这些方面的因素，有效强化了集权的动力。

对执政党来说，首要的改革是政治改革。十八大以后，中国经济发展进入“新常态”。高增长不仅不可能，也不需要。而政治改革则紧迫起来，因为十八大之前所出现的种种政治状况，表明执政党面临着党内治理危机。这就决定了十八大之后的改革重点，就是党内治理制度的改革。

而党内治理制度的改革，正是80年代以来“党政分开”概念下所一直忽视的。十八大之后提出了“四个全面”，即全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党。很显然，在四个“全面”中，“全面从严治党”是最为关键的。在中国，中共是唯一的执政党和政治主体，一旦执政党出现了问题，其它所有方面的发展必然会出现问题，甚至酿成最终的危机。

接下来的党内改革合乎逻辑。高层首先进行了权力重组，主要是成立了四个领导小组（十九大之后改为“委员会”）。领导小组尽管十八大就已经存在，但新设立的领导小组和旧式领导小组，至少在两个方面是不同的。首先，旧式领导小组是非正式的，其组成成员和活动是不公开的。但新设领导小组是正式的，其组成成员和进行的活动是公开的。其次，新设立的领导小组（除了军事方面）的组长是习近平，副组长是李克强，其他几个常委被分配在不同的小组。这样，就改变了从前常委一人分管一块的局面，使得高层权力协调性大大提高，运作更为有效。当然，权力的重组也避免了之前“寡头政治”的局面。

顶层权力集中很快至少在两个方面显出成效，即大规模的反腐败运动和政策的顶层设计。尽管自改革开放以来，反腐败一直在进行，但顶层的反腐败往往是最困难的。十八大之后那么多的高级别政治人物（包括前政治局常委和现任政治局委员）被查处，无疑是权力集中的结果。

在整个政治过程中，高层也重新确立了权力“核心”的概念。如本栏上周所讨论的，为了更多的“党内民主”等因素，自2002年中共十六大开始不再使用“核心”概念，使得高层权力扁平化。但扁平化带来了政治责任问题，即谁承担政治责任。

“核心”概念的重新使用，不仅仅是权力集中的制度体现，更重要的是强调政治责任问题。很显然，在任何政治体系中，无论是总统制度还是内阁制度或者其他制度，政治责任是最重要的。

不过，这个政治过程最重要的就是导致了新的改革思路的出现和形成，那就是中共十九大正式推出的“党政一体化”改革思路，正式改变了自80年代以来的“党政分开”的改革思路。这一改变无疑是一个漫长的过程。

中共十四大已经在实践层面开始进行局部的“党政一体化”改革。最显著的就是最高层“三合一”体制的形成，即党的总书记、党的军委主席和国家主席由同一人兼任，同时国家主席的职位从上

世纪80年代的“虚位”转型成为“实位”。在省一级，省委书记兼任省人大主任也是党政一体化的制度体现。不过，从理论上，执政党从未宣示从“党政分开”转变到“党政一体化”。实际上，尽管实践上行不通，并且已经发生变化，但在很多人那里，“党政分开”仍然是政治改革的理想。

十八大之后的改革理论

在这方面，十八大之后最大的变化就是从理论上得到转变，正式提出党政一体化的改革理论。王岐山在这一理论形成过程中扮演了主要角色，其在主导反腐败运动过程中发现了腐败的深刻原因，腐败导致了党的衰败，党的衰败又导致更深刻的腐败。“党建”因此成为十八大以后中共改革的重中之重。“党政一体化”首先包含在王岐山的“广义政府”概念中间。

2017年3月5日，王岐山参加北京代表团的审议时讲了一番话，提出了一个全新的政治概念，即“广义政府”，之后新华社特意发表了一篇题为《王岐山：构建党统一领导的反腐败体制：提高执政能力、完善治理体系》的新闻稿。但很遗憾的是，这篇讲话没有引起人们多大的注意，尤其是中国学术和政策研究界的兴趣。王岐山并非随性而发，而是指向了中国的政治制度建设，一种新的制度即“以党领政”原则下的“内部三权”制度已经呼之欲出。

王岐山是这样说的：“中国历史传统中，‘政府’历来是广义的，承担着无限责任。党的机关、人大机关、行政机关、政协机关以及法院和检察院，在广大群众眼里都是政府。在党的领导下，只有党政分工、没有党政分开，对此必须旗帜鲜明、理直气壮，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信。”

人们也注意到，王岐山讲“广义政府”，这不是第一次了。一年前（即2016年）的年底，在会见美国前国务卿基辛格的时候，王岐山就讲了一次。

“完善国家监督，就是要对包括党的机关和各类政府机关在内的广义政府进行监督。”这就是监督全覆盖，比如，巡视和纪检组派驻“不留死角”，也是在呼应“广义政府”。王岐山当时是作为纪委书记的身份而讲的“身份”话，同样没有引起人们足够的关注。

但正如王岐山在之后2017年3月“两会”的讲话所展示的，“广义政府”的意义远远超出了纪委系统，而涵盖了中国的整个政治制度。“广义政府”要解决的就是中国政治制度顶层设计问题，即党政关系问题。具体说来，较之80年代以来的改革，这里至少有两大方面的基本制度性变化。

第一，“广义政府”确立了“以党领政”的思路。“党政一体”是一个现实主义的概念，承认在中国的现实政治生活中，“党”与“政”根本不可分开的现实。既然现实分不开，就要走现实主义路线，另寻思路，那就是“党政一体”。这一新思路很快就体现在2018年全国人大通过的党和国家机构改革方案。把党和国家的机构整合在一起改革，这是改革开放以来的第一次。

此前的改革都是政府部门的机构改革，党的机构改革从未提到议事日程。政府结构改革到了大部制改革已经走到了顶点，并且因为没有党的机构改

革，也很难再走下去了。从这个视角来看，党政一体化的改革为真正的大部制改革提供了可能性。接下去的改革具有两个目标，一是实现“以党领政”原则，二是通过机构的整合提高治理效率。

第二，“内部三权”的分工合作体制。“党政一体化”的改革思路对那些接受了西方多党制概念的人来说很难理解，更难接受。自近代以来，包括孙中山先生在内的很多政治和知识精英，希望确立西方式的“三权分立”制度。孙中山本人确立的“五权宪法”就是把西方的三权和中国传统两权（即考试权和监察权）整合在一起。

从台湾的经验来看，一旦实行了西方“三权分立”制度，中国传统两权边缘化，起不了任何有意义的作用。台湾的现状就是这样。中国的现实是，因为中共是唯一的执政党，并且不存在任何反对党，因此一个国家只能出现一个政治过程。在西方多党制下，同时存在几个政治过程，执政党有自己的政治过程，反对党也有自己的政治过程，政治就是以一个政治过程替代另一个政治过程。

在中国，随着监察权的正式到位，已经形成了党内三权分工合作的制度，即决策权、执行权和监察权。这意味着，尽管国家只有一个政治过程，但这个政治过程分成前后三段，或者说把一个权力行使过程根据时间先后分成三个阶段。

就中国机构来说，决策权包括中央委员会、全国人大、政协、社会组织等，执行权包括国务院、公检法等，而监察委履行监察权。“内部三权”也存在着一定程度的“制衡”，但不会导致西方三权那样的制衡，出现权力瘫痪现象。同时，内部三权也可有效防止腐败，建立清廉政府。

制度建设的巨大挑战

从大历史视角看，就制度建设而言，今天中国可以说是处于汉朝时代。秦始皇统一了中国，但并没有多少制度建设，秦制非常短暂。汉制是成功的，存在了两千多年，直到晚清。今天，如果以“以党领政”和“内部三权分工合作”的体制建设成了，就可以为

今后的长治久安打下坚实的制度基础。

正因为如此，通过政改的制度建设任重道远，面临很多巨大的挑战。至少需要探讨如下几个方面的大问题。

第一，“内部三权”体制如何使用新的大环境，即今天的社交媒体时代？“内部三权”是传统精英体制，即皇权和士大夫阶层权力共享体制。但今天，不仅人民已经具有了民主意识，而且也获得了参与政治的手段和工具。如果不能充分考量到社会的民主意识和参与要求，“内部三权”建设会非常困难。

第二，“三权”之间的分工与协调如何进行？尽管“三权”是“党权”下的“三权”，但因为是“三权”，它们之间必须确立边界，没有边界，各权就没有办法正常行使。

第三，决策权的民主性和科学性如何保障？现在决策权体现在决策的顶层设计上，强调的是集权。但如何保障集权下的决策的科学性呢？这就需要引入民主要素。没有民主过程的集中很难实现决策的科学性。在这方面，决策权如何融合开放、民主、分权、集中等要素呢？

第四，执行权的有效性如何保障？执行权被决策权和监察权夹在中间，往往导致很难干活甚至不能干活的局面。要解决这个问题，就需要试错的政治设计，也需要行政责任承担的制度设计。

第五，监察权的边界问题。监察权是一个新权，需要很多时间探索其权力范围和行使方法。如果监察权泛滥，就会演变成“内部反对派”，形成“为了反对而反对”的局面。执行权必然不能运作。此外，“广义政府”概念下的“党政一体化”还面临如何确立政府和经济、政府和市场、政府和社会的边界问题。如果不能确立边界和处理两者关系的有效方法，就会出现政经不分、政社不分的情况，同样会出现问题。因为“广义政府”并不是说整个社会都是“政府”了。

可以预见，如果这些关键问题解决了，“以党领政”基础之上的“内部三权”制度得以确立，并且具有持久的生命力；但如果不能解决，体制的变革仍然有可能再次回到80年代的模式。

作者是新加坡国立大学东亚研究所所长
文章仅代表个人观点