

# 政党治理现代化的制度路径

陈 驰<sup>1</sup>, 陈 亮<sup>2</sup>

(1. 四川师范大学 马克思主义学院, 成都 610066; 2. 大邑县人民检察院 第三检察部, 成都 610330)

**摘要:**目前学界对政党治理现代化的研究在概念、理论内涵、性质定位、目标模式等方面都取得了很好的成果,但在研究内容、研究角度和研究方法方面还存在不足。新时代下,我国政党治理现代化的必由之路是完善制度路径。政党治理现代化的制度逻辑是:制度理念现代化是价值前提,其理论逻辑是厘清政党治理现代化的本质、规律和中国特色;制度体系现代化是支撑载体,其制度逻辑是廓清政党制度的体系、层次和建设重点;制度能力现代化是具体落实,其实践逻辑是选择政党治理现代化的作用维度和实施路径;制度效能现代化是评价结果,其效力逻辑是建构政党治理现代化的评价机制和反馈系统。

**关键词:**政党治理现代化;国家治理现代化;制度路径

**中图分类号:**DF25 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2020)06-0005-08

**收稿日期:**2020-02-16

**基金项目:**本文系教育部高校示范马克思主义学院和优秀教学科研团队建设项目“高校思想政治理论课教学充分体现习近平新时代中国特色社会主义思想政法思想研究”(18JDSZK079)、四川师范大学“研究阐释党的十九届四中全会精神”校级专项资助项目“政党治理现代化的制度逻辑”(SNU19J4Z2019-40)的研究成果。

**作者简介:**陈驰(1970—),男,四川成都人,四川师范大学马克思主义学院教授,四川省大中小学思想政治教育一体化建设研究中心研究员;

陈亮(1980—),男,四川平昌人,四川省大邑县人民检察院第三检察部主任、员额检察官。

政党治理的研究缘起于 21 世纪初西方治理理念的引入和我国政治社会的现代化转型。党的十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”改革总目标后,政党治理现代化研究成为热潮。随着中国特色社会主义建设进入新时代,尤其是党的十九届四中全会提出了一系列制度措施体系后,政党治理现代化的制度逻辑成为学界研究的热点问题。本文针对党的十九届四中全会提出的“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”的政治要求,结合目前国内外政党治理研究的学术成果,认为学界关于此问题研究的不足之处就是缺乏制度理性,因此,新时代我国政党治理现代化的必由之路是完善制度路径。

## 一 政党治理现代化研究述评

近年来,学界关于政党治理的研究著述颇丰,其中有代表性的著作有:王长江的《现代政党执政规律研究》(2002)、姜崇辉的《大党治理》(2008)、谢春涛的《中国共产党如何治理国家》(2012)、齐卫平的《政党治理与执政能力建设》(2014)、周淑真的《政党和政党制度比较研究》(2014)、周敬青的《现代政党治理比较研究》(2014)、俞可平的《中共的治理与适应——比较的视野》(2015)、林尚立的《新中国政党制度研究》(2015)、宋功德的《党规之治》(2015)、江必新和程琥的《国家治理现代化与依法执政》(2016)等。发表的学术论文则更多,截至 2020 年 1 月,中国知网、维普和万方数据中有关“政党治理”的文章共有 736 篇,“政党治理现代化”的文章有 75 篇,而直接以“政党治理现代化的制度路径”为题的则没有一篇(这也正是本文以制度路径为题

的原因之一)。这些论著涉及政党治理及其现代化转型的各个方面,提出了很多有价值的观点,初步形成了政党治理的理论框架。这些研究成果,对于构建新时代系统而完整的中国政党治理现代化的理论体系是非常有价值的。下面我们对目前学界的研究现状作一个简单的梳理。

首先,有关政党治理的概念和要素问题研究。

有论者在总结学者们的观点后认为,政党治理的概念生成有四个方面的因素:政党治理萌生于对治理与善治理论的吸收借鉴、政党治理源于对世界大党衰退的现实反思、政党治理形成于推动执政转型的实践需要、政党治理生成于实现政党现代化的必然选择<sup>①</sup>。在政党治理的内涵方面,存在三个层面的观点。第一个层面是党内治理,这是最早也是较为普遍的观点。该观点认为,政党治理就是政党的自身建设和内部治理<sup>②</sup>,指政党内部的机构与组织,运用政策、组织与制度等资源,通过多方参与、上下互动、协商合作等方式,实现政党建设和执政目的的持续动态过程<sup>③</sup>。这是将治理的主体多元互动、平等沟通协商的理论运用于政党治理的结果,有相当的合理性和实践价值,是政党现代化转型的主要方向。但其局限性也很明显,就是没有涵盖政党治理的外部性功能,特别是现代政治生活的本质就是政党政治,其主要表现就是政党与国家和社会的关系。为此,有学者主张政党治理还包括第二个层面的政党之间关系的“党际治理”和第三个层面的政党领导国家与社会方面的“党外治理”<sup>④</sup>。党际治理就是执政党与参政党(在野党)之间协调、沟通、合作的关系与过程,党外治理就是执政党领导其他主体运用各种国家政策、法治和文化资源实施治国理政的过程。可见,完整的政党治理应当包括上述三个层面的意涵:既有政党自身的内部建设与治理问题(这是政党治理的首要内涵,也是党际治理和党外治理的基础),也有政党之间的良性合作以及政党治国理政的内容。这样定义既符合现代政党政治的本质特点,有利于认识我国“一体多元结构”的政党制度及其对国家与社会的建构功能<sup>⑤</sup>,还有助于中共执政方式从传统管理到治理的现代化转型<sup>⑥</sup>。尤其在当前倡导国家治理现代化的视野下,上述广义的含义更符合我国政党治理现代化的要求。当然,还有学者从“要素论”的角度来定义,认为政党治理由政党机构、组织、制度等“硬件”要素和政党文化、政党执行力和核心竞争力等“软件”要素构成<sup>⑦</sup>。这个定义与上述广义定义的内容不无二致,只是角度比较新颖。由此,学者们从政党治理属性和现代化的标准推导出政党治理的特征:政党治理主体的多元性、客体的多样性、过程的互动性、方式的合法性、手段的协商性和目标的合作性等<sup>⑧</sup>。对这些特征与属性的归纳总结,对我国政党治理的现代化转型起到了很好的价值导向作用。

其次,有关政党内部治理的某些面向研究。

“党内治理”包括政党自身建设的所有面向,如政党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设和反腐倡廉等。党的十九大要求,以政治建设为体,以思想建党和制度治党为两翼,同向发力,统筹推进党的各项建设<sup>⑨</sup>。鉴于思想建党的研究比较充分,而能力建设则是近年来学界研究的热点问题,所以本文选择政治建设、能力建设和制度建设(包括党内法规)予以述评。党的政治建设是在十八大、尤其是十九大报告强调“党的政治建设是党的根本性建设,加强党的建设,必须把政治建设摆在首位”之后成为学界研究的热点问题。但是,学界对此概念的理解却不一致,通常认为政治建设包含党的纲领、政治路线和方针政策建设<sup>⑩</sup>。这是纯正的政治内容,而且历史悠久,但不完整。有论者认为应增加有关党内政治关系的内容,

① 刘先春、柳宝军《近年来国内学界政党治理研究述评》,《当代世界与社会主义》2016年第3期,第185—186页。

② 徐锋《现代政党治理刍议》,《当代世界与社会主义》2004年第1期,第22页。

③ 姜崇辉《从传统“政党管理”到现代“政党治理”——变化社会中的政党研究转型》,《学术探索》2008年第1期,第23页。

④ 罗峰《转型期中国的政党治理:生成、资源与框架》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第5期,第66—74页。

⑤ 林尚立《政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思》,《中国延安干部学院学报》2009年第5期,第5—14页。

⑥ 詹龙、梅珍生《治理:中国共产党执政方式的新转变》,《江汉论坛》2016年第3期,第35—38页。

⑦ 王萍、姜崇辉《政党治理中的“软件”要素分析》,《浙江学刊》2009年第3期,第107页。

⑧ 高民政、姜崇辉《政党治理与政党现代化——中国共产党目标性治理方略的探索与前瞻》,《中国特色社会主义研究》2004年第2期,第11—16页。

⑨ 郑维伟《“三位一体”的政党治理过程新论》,《探索》2018年第3期,第102页。

⑩ 王炳林、房正《论新时代党的政治建设》,《毛泽东邓小平理论研究》2018年第2期,第32—37页。

包括加强党中央的集中统一领导、民主集中制原则、政治文化、政治觉悟和政治能力建设<sup>①</sup>。在此基础上,有学者总结党的政治建设是指中共为增强马克思主义政党政治上的先进性而在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路等方面所进行的建设性活动,其主要内容包括党的政治路线建设、党内政治关系建设、党的政治能力建设三个方面<sup>②</sup>。这个概括比较全面地反映了党的政治建设的目的和内容,有较好的合理性。但学界还需对政治建设的政治逻辑、路径举措、制度保障等做更深入的研究,特别是界定方法的研究<sup>③</sup>。

思想路线确定后,贯穿执行就是最关键的问题。因此,能力建设就成为政党治理的重要研究对象。能力建设就是有关政党治理的能力、实力和影响力等方面的综合能力建设。学界对此有一个从具体到抽象的探究过程,比如有学者认为政党治理能力包括管党治党能力、多党合作能力、执掌政权能力、领导国家和社会能力、政党外交能力等<sup>④</sup>。这些能力可以概括为三个方面:政党建设能力、政党管理能力和领导执政能力<sup>⑤</sup>。这些具体的政党治理能力也可以抽象成政党自身的主导力、平衡力、整合力、适应力和自组织力<sup>⑥</sup>。还有学者提出政党软实力的观点,从结构看,政党软实力是由政党价值理念和责任行为构成,包括解释力、吸引力、适应力和持续活力等<sup>⑦</sup>。面对纷繁的观点,有学者将政党治理能力总结为四个能力:政党的领导力、公信力、自信力和执行力<sup>⑧</sup>。其实,讨论能力构成固然是研究政党治理能力的基础,但不是重点,关键是决策与执行,科学决策并快速执行是政党能力的最高表现,也是保持执政党内生机活力与外部良好形象的最佳方式。所以,厘清执政党的决策逻辑及其调适,完善民主参与型的群众决策与执行机制是前提<sup>⑨</sup>;突出人的价值,实现执政方式的现代化转型<sup>⑩</sup>和科学、民主和法治的治理方式的转变是落脚点<sup>⑪</sup>。从科学而民主的决策开始,到完整而依法的执行结束,政党治理能力就能够快速而高效地实现。

政党制度建设的内涵很丰富,既包括狭义上的政党制度和党内法规,也涵盖党际之间和政党治国理政的制度内容与体制机制等,简言之,就是静态的政党制度与动态的政党依靠制度治理党内外事务两个方面。前者研究比较多的是党内法规建设<sup>⑫</sup>及其与国家法律的衔接问题<sup>⑬</sup>,后者主要研究制度治党<sup>⑭</sup>及依规治党<sup>⑮</sup>问题。大家的共识是:在准确把握“党在宪法和法律范围内活动”的含义条件下<sup>⑯</sup>,统筹推进依法治国与依规治党<sup>⑰</sup>,实现治国必先治党、治党务必从严、从严务必治制<sup>⑱</sup>。法制型支配是政党治理的制度化走向<sup>⑲</sup>,所以制度治党是最重要也是最近的研究热点。从历史逻辑看,党的十八届三中全会前围绕经济社会发展而展开,之后则聚焦制度的变革与完善。其中,制度变革是中国“后半程”现代化的动力机制,制度执行是中国“后半程”现代化的保障机制<sup>⑳</sup>。从路径选择看,应坚持以执政党的制度化建设为核心,以民主集中制为重点,以法治

①任晓伟《新时代党的政治建设论析》,《中国特色社会主义研究》2018年第2期,第12—17页。

②彭正德《准确理解新时代党的“政治建设”的内涵》,《马克思主义研究》2019年第2期,第32—39页。

③张晓燕《关于党的政治建设内涵范畴的界定方法研究——兼论党的政治建设内涵、外延、基本构成要素及其逻辑关系》,《阅江学刊》2018年第5期,第5—16页。

④王韶兴《关于中国共产党治国理政与自身建设科学化的思考》,《理论探讨》2010年第4期,第1—4页。

⑤王韶兴《服务型政府视阈中的政党治理》,《理论探讨》2007年第2期,第1—5页。

⑥周敬青《执政党治党理政的理论分析新范式》,《上海行政学院学报》2013年第3期,第19—20页。

⑦丁长艳《政党治理的现代化难题:中国共产党软实力的转型分析》,《理论学刊》2014年第9期,第20页。

⑧胡桂彬、王再新《近年来政党治理研究述评》,《领导科学》2015年第2期,第35—36页。

⑨李海青、赵玉洁《执政党的决策逻辑及其调适》,《天津社会科学》2017年第1期,第59—68页。

⑩詹龙、梅珍生《治理:中国共产党执政方式的新转变》,《江汉论坛》2016年第3期,第35—38页。

⑪宁显福《全面推进新时代党的领导制度化法治化》,《世界社会主义研究》2019年第1期,第9—16页。

⑫姜明安《论中国共产党党内法规的性质与作用》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2012年第3期,第109—120页。

⑬肖金明《论通过党内法治推进党内治理——兼论党内法治与国家治理现代化的逻辑关联》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期,第14—22页。

⑭陈金龙《新时代制度治党的科学指南》,《理论学刊》2019年第1期,第26—31页。

⑮宋功德《坚持依规治党》,《中国法学》2018年第2期,第5—27页。

⑯刘松山《准确把握党在宪法法律范围内活动的含义——兼论党内法规与国家法律的关系》,《法治研究》2019年第2期,第79—87页。

⑰张洪松《统筹推进依法治国与依规治党》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2019年第1期,第93—101页。

⑱朱宪臣、王哲《习近平“制度治党”重要论述的三重逻辑》,《实事求是》2019年第3期,第5页。

⑲周建勇《政党治理的制度化走向——基于四个个案的比较》,《上海行政学院学报》2014年第1期,第46—58页。

⑳虞崇胜、余扬《制度变革与制度执行:中国“后半程”现代化的实现机制》,《江汉论坛》2017年第8期,第59页。

精神和理念为引领,以思想建党和制度治党为联动的思路,推进政党治理现代化发展<sup>①</sup>。

### 第三,有关政党制度的定位与性质研究。

这是对中国政党制度的理论反思和历史方位的认定,体现了学界对新时代条件下我国政党治理话语体系突破西方范式的理论自觉和制度自信。中国政党制度的定位,正如习近平所言,“是从中国土壤中生长出来的新型政党制度”<sup>②</sup>。这个新型政党制度,是对西方“竞争性政党”制度的超越,也是对一党独裁的扬弃。针对这个定位,学界从不同的角度予以阐释。从理论范式上讲,中国新型政党制度是以人民民主为逻辑起点,以国家治理为现实导向,以人心向背为评价依据<sup>③</sup>,表现出典型的民族特点和时代特征。从治理特征讲,中国新型政党制度具有主体多元性、过程协商性和实践合作性等治理特征<sup>④</sup>。从国家治理的制度逻辑看,中国新型政党制度是以人民民主保障国家治理的合法性、以多党合作支撑国家治理的有效性、以政治协商实现国家治理的科学性来体现政党治理的制度逻辑<sup>⑤</sup>。因此,中国新型政党制度表现出明显的中国特色和优势:从政党与政权、政党与政党、政党与社会的结构关系上讲,新型政党制度有治理的有效性、决策的科学性和效果的负责性等优势<sup>⑥</sup>;从党情国情讲,中国新型政党制度表现出马克思主义的理论基础、协商民主的表现形式、人民政协的实现形式、制度化程序化的运行机制、团结和谐的政党关系、稳定长期的发展前途等中国特色<sup>⑦</sup>;从中外比较的角度看,中国新型政党制度在力量凝聚、利益整合、决策优化、民主推进等方面有创造性成就,我们理应坚定中国新型政党制度自信<sup>⑧</sup>。显然,这种新型政党制度与西方政党制度的最大不同就是其具有强烈的人民情怀和浓厚的理想主义色彩,“不忘初心,牢记使命”是其永恒的追求。可见,中国政党制度本质上是使命型政党,使命与责任是重新理解中国共产党性质与功能的新视角<sup>⑨</sup>。这种“使命—责任型体制”的新型政治形态<sup>⑩</sup>,相对于西方政党制度,在社会基础、内在逻辑和治理机制方面具有优越性。就社会基础而言,中共长期建构的与人民群众的道义性“生死伦理”契约<sup>⑪</sup>,保障了其合法性;就内在逻辑而言,中共坚持以人民为中心的价值使命,葆有理论创新的思想品质、凝练社会变革的实践精神、型塑特色道路的制度自信,展现了使命型政党由“是”到“能”的逻辑必然<sup>⑫</sup>;就治理机制而言,使命型政党通过与时俱进的意识形态话语生产机制、密切联系群众的民意吸纳机制、以党领政的执政创新机制以及从严治党的权力监督机制,实现了对国家的有效治理<sup>⑬</sup>。总之,学界关于中国新型政党地位和使命型政党的本质研究方兴未艾,但是仅仅在内涵、特征、逻辑和特色等方面有所研究,在如何构建中国特色的政党治理话语体系和增强政党制度自信方面还有许多值得进一步研究的地方。

### 第四,有关政党治理的目标模式研究。

所谓目标模式就是政党治理要实现的目标和理想样态,是政党实现现代化转型的目标指向。中共针对自身建设和国家治理现实环境中所面临的问题和长期执政的需要,提出构建全面从严治党的新型政党治理模式,显示了中共的智慧和勇气。正如有学者指出的,全面从严治党是中共在长期执政所面对的风险和挑战

①陈松友、李雪《制度治党:推进政党治理现代化的路径选择》,《贵州社会科学》2017年第9期,第5页。

②《习近平在看望参加政协会议的民盟致公党无党派人士侨联界委员时强调:坚持多党合作发展社会主义民主政治 为决胜全面小康社会而团结奋斗》,《光明日报》2018年3月5日,第1版。

③顾榕昌《中国新型政党制度的理论范式研究——基于习近平关于新型政党制度重要论述的视阈》,《广西社会科学》2019年第7期,第14页。

④翟桂萍、罗嗣威《中国新型政党制度的治理意蕴》,《理论与改革》2020年第1期,第120页。

⑤孙存良《新型政党制度:中国国家治理能力的制度逻辑》,《湖北省社会主义学院学报》2019年第1期,第17—20页。

⑥周淑真《论我国新型政党制度的独特优势——基于内涵要义、演进逻辑与结构关系的分析》,《人民论坛·学术前沿》2018年第7期,第6—13页。

⑦穆艳杰《中国新型政党制度的特色与优势分析》,《人民论坛·学术前沿》2018年第7期,第40—42页。

⑧何旗《论中国新型政党制度的优势与自信——基于美国政党政治的比较分析》,《科学社会主义》2019年第1期,第154页。

⑨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,第37页。

⑩唐亚林《从党建国体制到党治国体制再到党兴国体制:中国共产党治国理政新型体制的建构》,《行政论坛》2017年第5期,第5页。

⑪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,第1页。

⑫高立伟《论马克思主义使命型政党从“是”到“能”的内在逻辑》,《人文杂志》2019年第5期,第13页。

⑬张紧跟《论使命型政党的治理机制》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2019年第2期,第5页。

环境中为“找回政党”而进行的整党治党活动<sup>①</sup>,是中国共产党的先锋队性质遭受一系列政治侵蚀风险的背景下推行的政党治理方案<sup>②</sup>,它闪烁着中共解决政党治理这一世界性难题的中国智慧<sup>③</sup>。这个方案,既是对以民主集中制为原则、以先进性和服务性为内在逻辑的传统治理模式的变迁<sup>④</sup>,也是对以“四大危险”和“四大挑战”为表现的政治风险侵蚀的回应,更是对具有先锋队性质的责任——使命型政党的价值呼应。从政党治理的内在规律看,全面从严治党的出发点是增强政党认同,内在要求是巩固政党权威,外在要求是树立政党形象;从政党治理的方位看,全面从严治党具有鲜明的时代意识和问题意识;从政党治理的经验教训看,全面从严治党是实现政党治理现代化的实践路径。<sup>⑤</sup>所以,全面从严治党是在新时代条件下,中共实现自身现代化和国家治理现代化的战略选择。它要求中共务必要具备自主性、适应性和凝聚性<sup>⑥</sup>,以实现制度化治理、法治化治理和科学化治理的实践方向<sup>⑦</sup>。为此,应当完善党组制度、请示报告制度和“归口管理”制度等方面的实践机制<sup>⑧</sup>。显然,对于全面从严治党的理论逻辑和实践路径的探讨才刚刚开始,尤其是对全面从严治党的制度路径研究还不够深入,政党治理的制度化、法治化和科学化的行动方案和实践机制还需要进行更系统深入的研究。

此外,学界还有关于两个“关系”的研究:一是政党治理与国家治理的关系,二是中共与国外政党治理的比较关系。对于前者,学界一般从国家治理现代化背景下研究政党治理现代化,强调二者的关系和相互作用,认为政党治理的好坏直接关涉国家治理能力的高低,没有政党治理的现代化,就谈不上国家治理体系和治理能力的现代化。<sup>⑨</sup>政党治理与国家治理具有高度契合性,政党治理为国家治理提供前提和保障,国家治理为政党治理提出要求并提供方向,应当在二者的良性互动中健全治理机制,协调二者发展<sup>⑩</sup>。对于后者,学界主要关注国外政党治理绩效、政党治理结构、政党治理能力以及政党法制化等问题,认为国外政党治理的经验对于我国政党治理具有借鉴意义<sup>⑪</sup>。

## 二 政党治理现代化研究的不足和路径选择

目前学界对政党治理现代化的研究在概念的由来、理论内涵、内部治理的几个面向、性质定位、目标模式、实施路径以及制度治党(依规治党)等方面都取得了较好的成果,体现了学者们对我国政党治理现代化转型的现实关切和责任担当,为将来的研究奠定了坚实的理论基础。但是,这些研究仍存在一些不足。

首先,就研究的内容而言,存在内容不全面、重点不突出且依赖于主要领导讲话的阐释性解读。

如前文所言,政党治理的研究内容主要表现为党内治理、党际治理和党外治理三个层面,但学界的研究过分注重政党自身建设方面的“党内治理”研究(虽然这些研究是有价值的),忽视了具有鲜明中国特色和优势的多党合作与政治协商之“党际治理”方面的研究,特别是对这种“从中国土壤中生长出来的”新型政党制度的中国风格和世界意义没有予以充分挖掘,在政党治理方面没有完全实现向世界传达“中国声音”、讲好“中国故事”的目的,在外树中共形象方面,学界还有很多的事情要做。在党外治理方面的研究,比较多地涉及政党治理与国家治理关系的研究,对于政党治理如何引领国家治理、政党在国家治理中的作用发挥和机制创新方面的研究显得比较薄弱。应加强政党在治国理政中的作用发挥与价值引领,巩固执政党地位,创新政党治理的制度机制等。简言之,就政党治理三个层面的意涵而言,“党际治理”与“党外治理”的研究还非常不充分,特别是在新时代条件下,应加强具有鲜明中国特色的“党际治理”与“党外治理”研究,增强政党自信和

①陈家喜、黄慧丹《论政党治理视域中的全面从严治党》,《社会主义研究》2016年第3期,第78—83页。

②汪仕凯《先锋队政党的治理逻辑:全面从严治党的理论透视》,《政治学研究》2017年第1期,第26页。

③雷振文《全面从严治党:政党治理的中国智慧》,《河南社会科学》2018年第9期,第15页。

④胡小君《全面从严治党与中国共产党政党治理模式的变迁》,《江汉论坛》2017年第4期,第47页。

⑤吴桂韩《政党治理与全面从严治党思考》,《中国特色社会主义研究》2015年第2期,第107页。

⑥雷振文《全面从严治党:政党治理的中国智慧》,《河南社会科学》2018年第9期,第15页。

⑦程国花《执政党治理现代化视域中全面从严治党的实践逻辑》,《江汉论坛》2017年第4期,第53页。

⑧王敏、冯秋婷《党的全面领导:理论逻辑与实践机制》,《党政研究》2018年第6期,第49—53页。

⑨罗峰《转型期中国的政党治理:生成、资源与框架》,《毛泽东邓小平理论研究》2014年第5期,第66—74页。

⑩季晓东《新时代政党治理与国家治理良性互动机制研究》,《理论探索》2019年第2期,第51—55、78页。

⑪高民政、姜崇辉《政党发展危机的表现及其启示——以世界五大政党为例》,《浙江学刊》2004年第3期,第74—81页。

制度自信。目前,对中共在领导国家和社会的现代化转型中的核心主体地位及其制度功能的发挥研究不够,即对“党外治理”的意涵、制度体系以及领导与执政的方式方法研究得不够。与此同时,应避免目前过分重视政党治理的理论内涵及其在党建具体环节方面的运用研究,强化从国家治理现代化和全球治理这个更为整体性、系统性方面研究政党治理,突出政党治理在国家与社会乃至全球治理中的引领作用和示范意义,构建具有中国气派、中国风格和中国逻辑的政党治理话语体系。

在党内建设的六个方面,尤其应当加强“制度建设”的研究,因为制度建设具有贯穿其他党内建设的主轴线意义。党的十九届四中全会虽然梳理了包括政党制度在内的我国社会主义制度的显著优势,但在新时代条件下,我们还有许多在实践中发挥重要作用的、特别是中共在带领中国人民创造“两个世界奇迹”过程中表现出来的独特优势和有效做法,应当加强研究和总结,并上升为制度优势加以巩固和执行。比如,作为党建“永恒课题”和党员“终身课题”的“不忘初心、牢记使命”制度的长效机制问题,健全落实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中如何体现和落实“全面领导”,健全为人民执政、靠人民执政制度中人民中心思想的具体展开问题,健全提高党的执政能力和领导水平制度中治理能力提升的问题,完善全面从严治党制度中推进党的自我革命、健康的政治文化和净化政治生态等问题。这些政党治理问题其实是新时代条件下的政党制度创新,是具有鲜明时代特色的政党治理内容,理应纳入学界研究的范畴。

其次,就研究角度和学理支撑而言,存在角度较为单一、学理支持力度不够等问题。

从现有的研究成果看,学界比较喜欢“拿来主义”,即用西方已有的理论范式和研究视角来研究评价中国的政党治理问题,容易导致理论与实践的冲突,甚至出现盲信西方理论的严重问题。为此,应避免学界普遍借用西方“治理”、“竞争性政党理论”的理论与范式来评述中国政党治理的现状与改革实践,注重从民族性、中国性和时代性角度来评述与研究中国政党治理问题。要用中国话讲中国故事,用中国人的思维方式和价值观评价中国实践。这既符合科学研究所要求的符合国情、贴近民生、契合时代的客观性原则,又有利于建构中国政党治理的理论体系和研究范式,还有利于形成“中国味道”:符合中国实际、满足中国需求、体现中国风格、彰显中国价值,从而建构中国政党治理的制度自信与政党认同。同时,从学理支撑的角度看,学者们过多从党史党建的角度,以政党政治的理论来讨论政党治理及其现代化,容易造成研究的单一化和片面化。政党治理是个复杂的政治问题,涉及多个学科及其理论基础,应重视从政治学、法学、管理学、历史学和社会学等多学科交叉融合的角度与方法来研究政党治理问题。比如:制度治党就应该更多运用法治思维和法治方法来予以研究;现代化既是标准也是过程,其标准具有相对性,过程具有漫长性,涉及多学科交叉融合,需要以历史的眼光、社会的视角、科学的标准来研究等。

最后,就研究方法和手段而言,目前的研究注重理论阐释和演绎推理,缺乏具有中国特色的历史经验分析、具有世界意义的比较优势分析、具有思想指导意义的应然价值分析、具有操作性的可行性实证分析等。

应强化具有目标导向的价值分析、具有问题导向的比较分析,坚定制度自信的历史经验总结,厘清现代化指标和治理体系的逻辑分析等。要从中国政党治理的生动实践出发,归纳总结相应的制度机制、成功经验和量化指标,提炼出具有可操作性的制度路径。同时,还应注意运用现代化的研究手段,如大数据分析和量化分析在民意调查、党员组织结构以及治理效果、反馈意见等方面的运用,形成多维度、多元化、多方法的分析框架和研究方法,推动中国政党治理现代化研究的协同创新。

综上,鉴于学界关于政党治理现代化研究的上述成绩与不足,未来中国政党治理现代化的研究路径应选择具有中国风格的、结合中国实践的、以实证研究和问题导向为主要取向的路径方式。其研究对象应是“政党治理现代化的制度逻辑”。首先,就目前研究现状而言,制度建设是政党治理研究的薄弱环节,选择“制度逻辑”的研究路径不仅有助于弥补这一不足,还可以起到提纲挈领的统率作用。而且,治国必先治党、治党务必从严、从严依靠制度,所以,选择“制度逻辑”正好契合了中国政党治理现代化实践的现实要求,抓住了问题的关键。其次,就治理逻辑而言,包括治理体系、治理能力以及它们之间的内在逻辑,所以政党治理当然包括政党治理体系和治理能力以及它们之间的内在逻辑,而联系治理体系和治理能力的唯一中介就是制度。因此,政党治理现代化本质上就是政党制度体系和制度执行力的现代化,即政党治理现代化的制度逻辑。最后,就制度逻辑的意义而言,政党治理的现代化路径很多,但制度是决定性因素,它贯穿于整个党内治理、党

际治理和党外治理(治国理政)的全方位与全过程,具有根本性、全局性、稳定性和长期性的特点。

### 三 政党治理现代化的制度逻辑

既然政党治理现代化的研究路径和突破口是制度逻辑,那么,遵循制度逻辑的要求,政党治理现代化的制度理念、制度体系、制度能力和制度效能便成了政党治理现代化的关键词,整个政党治理现代化的制度逻辑都将围绕制度理念、制度体系、制度能力和制度效能来展开。“制度逻辑”将贯穿政党治理现代化的始终,成为政党治理现代化的着力点。遵循逻辑要求,按照制度理性的理路来展开政党治理现代化的探寻之路,自然就是题中应有之义。因此,“政党治理现代化的制度逻辑”之总体框架就是:用“制度伦理”的眼光来看待政党治理现代化的本质与规律,即政党治理现代化的制度理念,这是政党治理现代化的理论逻辑;用“制度理性”的尺度来建构政党治理现代化的治理体系,即政党治理现代化的制度体系,这是政党治理现代化的制度逻辑(狭义);用“制度变迁”的动力来实践政党治理现代化的规范要求,即政党治理现代化的治理能力,这是政党治理现代化的实践逻辑;用“制度正义”的标准来评价政党治理现代化的实施效果,即政党治理现代化的治理效能,这是政党治理现代化的逻辑结果。

总之,新时代条件下政党治理现代化的建构思路应当是:以“制度”为贯穿政党治理现代化的逻辑线索,紧紧围绕制度理念、制度体系、制度执行和制度效能这几个关键词来展开论述。

这个“制度逻辑”关系主要表现在以下四个方面。

第一,制度理念是政党治理现代化的理论基础和价值指引,其理论逻辑是厘清政党治理现代化的本质、规律和中国特色。包括:(1)中国政党制度的先进性——“先锋队”性质的责任使命(价值引领);(2)中国政党制度的服务性——为民服务的执政理念(逻辑起点);(3)中国政党制度的群众性——群众路线的工作方式(力量基础);(4)中国政党制度的包容性——多党合作与政治协商(统战力量);(5)中国政党制度的创新性——自我革命的内在要求(永葆活力)。

第二,制度体系是政党治理现代化的制度形式和支撑载体,是制度理念的具体展开和表现形式,其制度逻辑是厘清政党制度的体系、层次和建设重点。遵照十九届四中全会精神,政党治理体系现代化的制度体系应包括六个方面:(1)建立“不忘初心、牢记使命”制度,这是政党治理现代化的思想信仰基础;(2)完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度,这是政党治理现代化的核心要义;(3)健全党的全面领导制度,这是政党治理现代化的根本保证;(4)健全为人民执政、靠人民执政的各项制度,这是政党治理现代化的依靠力量;(5)健全党的执政能力和领导水平制度,这是政党治理现代化的战略考量;(6)完善全面从严治党制度,这是政党治理现代化的落脚点。这些制度体系有些已经建立,需要坚持,更多的还没有健全,需要完善。

第三,制度执行是政党治理现代化的具体实践和落实,是将抽象的理念和静态的制度予以现实转化。其实践逻辑是选择政党治理现代化的作用维度和实施路径,包括党内治理、党际治理和党外治理三个层面。就党内治理而言,就是政党内部建设的制度路径,包括:(1)制度治党——将制度建设作为“红线”贯穿政党建设的全过程;(2)政治立党——政党政治建设现代化是政党治理现代化的根基;(3)思想建党——政党思想建设现代化是政党治理现代化的统率;(4)组织兴党——政党组织建设现代化是政党治理现代化的基础;(5)作风育党——政党作风建设现代化是政党治理现代化的氛围;(6)纪律督党——政党纪律建设现代化是政党治理现代化的保障。其中,提高党的领导力、增强党的执政能力、改善党的执政方式等是政党治理能力建设的关键。就党际治理而言,就是政党治理现代化的中国方案,包括:(1)多党合作是新型政党制度的中国智慧;(2)政治协商是新型政党制度的中国特色;(3)民主监督是新型政党制度的中国优势。就党外治理而言,就是政党治理现代化引领国家治理现代化,包括:(1)政党治理与国家治理的良性互动;(2)政党治理现代化推动国家治理现代化等方面。

第四,制度效能是政党治理现代化的结果和评价,其效力逻辑是建构政党治理现代化的评价机制和反馈系统。包括:(1)政党治理现代化的评价标准(先进性、人民性、革命性、正确性和创新性);(2)信息反馈系统的构建;(3)树立政党权威,提高治理效力;(4)获得政党认同,凝聚治理力量;(5)坚定政党自信,重塑国际形象等。将上述逻辑框架用一个思路导图来表达,应该是这样的:

制度理念(价值、指引)——制度体系(静态、规范)——制度执行(动态、实施)——制度效能(结果、

评价)。

在政党治理现代化的制度逻辑中,政党治理现代化的制度体系建构和制度执行力的落实是重点,这是由政党治理的基本理论决定的。如前所述,治理体系和治理能力是政党治理现代化的重要内容和方面,治理体系本质上就是政党治理基本制度,治理能力就是政党制度执行力,抓住了这两个方面,就抓住了政党治理现代化的本质和全貌。简单地说,制度及其执行是整个政党治理现代化的关键,再好的理念,没有转化为制度并且具体执行,也只能是水中月、镜中花;同样地,再好的信息反馈和评价,没有好的制度并且被执行,也是没有意义的。所以,我们应当把工作重点放在制度优化及其落实上。但是,突出重点也要明确难点。厘清政党治理现代化的制度逻辑关系和治理效能评价是难点。制度逻辑关系是未来研究的理论基础和思维导图,是灵魂所在。在政党治理现代化进程中,制度理念是理论基础和价值指引,其理论逻辑是厘清政党治理现代化的本质、规律和中国特色;制度体系是表现形式和支撑载体,其制度逻辑是厘清政党制度的体系、层次和建设重点;制度执行是具体实践和落实,其实践逻辑是选择政党治理现代化的作用维度和实施路径;制度效能是结果和评价,其效力逻辑是建构政党治理现代化的评价机制和反馈系统。上述逻辑关系需要进行深入的理论探讨,所以有难度。其中,治理效果评价机制和反馈系统是目前国内学界研究得比较少的方面,没有什么现成的成果可以借鉴,因此也比较难。

找准了政党治理现代化的制度路径,我们就能突出制度体系和制度能力建设这个重点,将政党治理放在国家治理现代化这个新的“时代方位”视野下,注重价值分析与实证分析,以比较和历史的视野,既关照当下,又考虑未来,既兼顾国家治理现代化进程,又融入全球治理的世界行列。以政党治理的制度体系和制度能力为路径依赖,突出多党合作、政治协商以及全面从严治党的制度规范,系统构建具有中国话语风格的政党治理现代化的理论体系与制度逻辑。这样既避免了过往研究偏重理论和思辨的单一性,又有助于增强实践性和价值性,实现学术研究的问题导向与价值导向的统一。同时,在政党治理现代化过程中,应强调中国新型政党制度的历史逻辑、实践逻辑和制度逻辑,突出其中国语境、制度创新和执行效果。这种聚焦中国国情,有强烈可操作性的中国智慧,于国内而言,必将有助于指导政党治理现代化转型的实践,巩固中共的领导,提高中共科学执政、民主执政和依法执政的水平;于国际而言,必将彰显中国政党治理的中国特色、中国气派和中国风格,为其他国家尤其是广大发展中国家的政党治理提供有价值的中国方案,为中国稳步迈入世界舞台的中央提供坚实的理论基础和制度支撑。总之,要通过建构完整的政党治理现代化的制度逻辑,指导中国政党治理现代化和国家治理现代化的实践,从而增强中共治国理政能力和国际影响力。

[责任编辑:苏雪梅]