

经济基础、政府形态及其 功能性分权理论

陈国权

摘要 经济基础决定上层建筑，政治理念、政治体制以及政治行为要与经济基础相适应。以公有制为主体的经济基础需要有为政府对公共资产进行有效经营管理以保值增值。有为政府的效率导向意味着公共权力之间的协调优先于制约。政党与国家的整体化由于更有利于协调而具有发展的内在动力。政党与国家的整体性并不排斥包括具体政务分工与抽象功能分工在内的政治分工。政治分工是国家治理复杂性的必然要求，分工的专业化提高了权力运行的效率；另一方面政治分工必然带来的政治分权又为权力的制约监督提供了基础。

关键词 功能性分权 经济基础 有为政府 权力监督

作者陈国权，浙江大学公共管理学院求是特聘教授（浙江杭州 310058）。

中图分类号 D6

文献标识码 A

文章编号 0439-8041(2020)11-0066-09

在责任政治下，权力是履责的工具，政治责任必然要求相应的政治权力与之相适应。因此，政治责任的分工必然带来政治权力的分配，以保障职责体系与权力体系相适应。党的十八大报告强调：“要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。”我们将决策权、执行权、监督权三分称之为功能性分权，以与西方的立法权、行政权、司法权三分的政治性分权相区别。本文将重点阐释中国建立的功能性分权体系的制度逻辑是什么。

公共权力的配置要与国家的经济基础相适应，不同的经济基础会形塑相异的权力结构与运行机制。那么，以公有制为主体的经济基础应当构建何种政府形态与之相适应？这一政府形态的权力结构与运行机制又有什么特征？在这一政府形态中政党与国家的权力关系如何处理？当前，中国的“党和国家”愈来愈趋于一个整体性组织（我们将其称之为“广义政府”^①），其整体化的内在动力是什么？这一系列内在关联的问题无疑都是当代中国政治学研究亟待需要解决的重大理论课题。

一、公有制经济与有为政府

在历史唯物主义看来，经济基础决定上层建筑，上层建筑由政治上层建筑和观念上层建筑两部分构成。实际上，经济基础与上层建筑之间呈现出一种动态适应的关系，当经济基础发生变化时，上层建筑也会随之发生变化。经济基础之于政治上层建筑的主要作用在于经济发展核心主体的差异会对上层建筑的价

^① 本文所指的我国“政府”如无特殊说明皆为“广义政府”，即党和国家的统合整体。

值系统、组织系统和制度系统带来影响。生产资料所有制是经济基础的重要组成部分，因此政治上层建筑的建设要与生产资料的所有制基础相适应。

从所有制的角度出发，经济基础可以分为以私有制为主体的经济基础和以公有制为主体的经济基础。以私有制为主体的经济基础意味着更多的生产资料散布于市场和社会中，经济发展的活力主要在于市场主体和社会主体。因此，保障市场和社会的有效性、自主性，充分发挥“看不见的手”的功能就至关重要。相应地，政府（抑或是公权力）的价值定位就在于为市场和社会的发展提供基本的公共服务、维护良好的公共秩序。换言之，以私有制为主体的经济基础需要一个消极权力观念的价值形态，减少政府对市场和社会的干预，其直接参与经济建设的动机较小、条件较为欠缺。与此价值形态相一致，在组织系统建设方面，以私有制为主体的经济基础就需要一个有限政府与之相适应。这种“有限”在组织建设中体现在“权力有限”和“规模有限”两个方面，“权力有限”是指在公权力主体之间构建多重制约机制从而实现对公权力的约束，“规模有限”是指将公权力的规模限定在特定范围从而减少公权力对市场和社会干预的力度与空间。当然，有限政府的组织建设就应聚焦在基础的“服务型制度（政策）”，而非进行过多的干预。总体而言，从理想政制建设的角度来看，以私有制为主体的经济基础需要一个消极权力的价值形态、有限政府的组织形态以及服务型的政策形态与之相适应。

与之不同，以公有制为主体的经济基础意味着公共资产在社会总资产中占主导地位。公共资产通常体现为全民所有或集体所有，全民所有之下的全民经营在实践中无法操作，所以全民经营通常由政府代为行使。与此同时，以公有制为主体的经济基础对政府的价值系统、组织系统与政策系统带来形塑作用。具体来说，政府的价值定位不仅在于提供服务，还在于有效经营公共资产，使其得以保值增值。与此相对应，组织系统层面就需要更好发挥“看得见的手”的功能，政府积极作为，建设“有为政府”。“有为政府”意即权力有较大的行为空间，从而保障权力运行效率。在政策系统层面，就需要配之以更为积极的政策介入公共资产的整体经营过程，通过系统的政策引导等方式提高公共资产经营的效率。总体而言，从理想政制建设的角度来看，以公有制为主体的经济基础需要一个积极权力的价值形态、有为政府的组织形态以及积极作为的政策形态，以保障公共资产的保值增值。

当然，有为政府的建设并非舍弃政府的有限性，而是要在有限的条件下建设有为政府，即既保障权力运行效率又防止权力滥用专断。总之，以公有制为主体的经济基础决定了有为政府的政府形态，而有为政府的功能发挥又需要特定的权力结构予以保证。

二、有为政府与“党和国家”的整体化

从理论上讲，有为政府建设不是任何单一路径可以达致的，需要多条路径的协同，如提高公职人员的素质、强化政府的责任意识、培育政府的公共企业家精神等等。当前世界，政党政治是现代国家的普遍现象，从政党与国家关系的角度来考察政府的建设有其必要性。有为政府本质上意味着政府积极作为，是一种效率导向的政府。效率导向要求政府内部组织协调优先于权力制约，因为协调可以通过权力之间的合作以保障权力运行效率，而制约的首要目的则是对权力进行约束从而防止其滥用专断。因此，从政党与国家关系的角度出发，有为政府建设实际上是以效率优先来审视政党与国家关系的，其核心要义是保障权力运行效率。

在以美国、英国为代表的西方国家^①，政党在发挥代表与表达功能的同时^②，在本质上发挥了“制约”公权力运行的功能，因为西方国家的政党是与选举和竞争紧密联系在一起的。政党的选举属性虽然发挥其西方民主的特质，但在一定程度上分散了公共利益，分散的公共利益实际上会在一定程度上分散整体效率；此外，通过选举的方式政党得以进入国家系统（如议会、总统等），但议会党团与议会外党组织经

① 诚然，美国与英国以及其他西方国家的政党都存在着一定的差异，本文仅是从最为一般的层面来使用“西方国家”一词的。

② G. 萨托利：《政党与政党体制》，王明进译，北京：商务印书馆，2004年，第57页。

常会发生意见冲突,因为议会党团代表的是“全民利益”,而议会外党组织代表的是“群体利益”,这种冲突又会降低整个权力体系的运行效率。在西方国家的治理过程中,政党间很多时候会陷入无序的恶性竞争。比如,2019年初创纪录的美国政府的部分关门就是两党争斗极化的表现。弗朗西斯·福山把美国的这种体制称为“否决体制”(Veto System)。^①两党利用自己的政治资源互相否绝对方的方案,只为了使对方什么事情都做不了。^②如上所述,这种分离的政党与国家关系的首要目的和作用是制约公权力的运行,防止公权力的滥用专断,但也在一定程度上限制了权力体系效率的发挥。因此,这种政党与国家的分离模式在发挥制约功能的同时会增大权力间距、增加运行程序、提高体制运行负荷,本质上是“有限政府”,无法与有为政府效率的导向相适应。

那么,何种政党国家关系可以适应有为政府效率优先的目标呢?实际上,效率的发挥需要权力间的协调予以保障,而整体性的政党与国家关系是将政党与国家看作一个系统,在系统内部进行协调。所谓整体性的政党与国家关系,是指政党与国家在同一权力结构与权力过程中进行统一的权责分工,如将国家治理的整体任务在政党与国家之间进行职责划分。^③当然,政党与国家关系的整体化建设是可遇不可求的,这种整体化的建设通常发生在一党长期执政的国家中,而这受到体制与历史等因素的影响。在非竞选政治国家,政党政治的核心问题是治理问题,而不是选举问题。因此,整体性的政党和国家关系可以在增强政党与国家系统协调性的基础上,提高政府治理的有为空间和能力。具体来说,政党和国家的整体性意味着党和国家形成了整合的系统,通过系统内部的协调关系提高权力体系的整体效率。从系统论的视角出发,随着现代生产的发展,职能分工愈来愈细,通过将多个主体进行系统整合,可以在统一协调的基础上提高效率。系统论是相对于机械论提出来的,在机械论看来,整体等于多个个体的加总,即 $1+1=2$ 。而系统论则更加注重整体性,力图通过系统整合与协调,实现 $1+1>2$ 的整体效率的提升。一般系统论的创立者贝塔朗菲曾指出:“系统是出于一定相互联系中的与环境发生关系的各组成成分的总体。”^④王雨田认为:“系统是由具有相互联系、相互制约的若干组成部分结合在一起的有机整体。”^⑤基于此,系统论启示我们以下四点:第一,要将系统当作一个有机整体,挖掘系统的整体功能,而非个体功能;第二,要注重系统内要素的关联性。第三,要注重构建与发挥系统内部的要素协调机制;第四,要合理布局系统内要素,使其有序。

具体到政党和国家关系,在追求有为政府建设的过程中,政党国家关系的系统整合建设是可行路径。具体来说,第一,在国家治理层面,要增强政党与国家的整体性,使其在同一政治结构与政治过程中发挥治理作用,政党推动的决策创议能够在国家系统内得到快速响应,以进行后续的决策审议与决策执行等。换言之,要统筹考虑国家治理中的政党与国家关系,而不能单从政党维度或国家维度来考虑。第二,构建多种机制增强政党与国家在国家治理中的有机关联性,如信息沟通与分享机制、机构合作与协调机制等,以降低权力体系的运行成本、增强其运行效率。第三,要构建整体性的党和国家内部的有序结构,如整体性之下的职责分工与合作结构、权力约束结构等,使其可以在保障权力运行效率的同时,在一定程度上防止权力滥用专断。第四,要统筹设置整体性之下的政党与国家机构,尽可能地减少机构重复设置、减少权力间的推诿扯皮等。总之,从政党与国家关系的视角出发,有为政府需要一个整体性的党和国家关系予以保障。

三、党和国家整体性之下的政治分工与分权

分工是提高效率的重要方式之一,党和国家的整体性不排斥政治分工。为确保责任主体有足够的权力

① Francis Fukuyama, "American in Decay: The Sources of Political Dysfunction," *Foreign Affairs*, 93.5 (2014).

② 张春满:《21世纪国外政党政治研究:理论、前沿与情势》,上海:复旦大学出版社,2019年,第22—23页。

③ 政党与国家的整体化建设与“党政不分”“党替代政”完全不同。

④ 冯·贝塔朗菲:《一般系统论:基础、发展和应用》,林康义、魏宏森译,北京:清华大学出版社,1987年,第51页。

⑤ 王雨田:《控制论·信息论·系统科学与哲学》,北京:中国人民大学出版社,1986年,第404页。

履行责任,政治分工会进一步导致分权。同时,分权的结构又有利于形成权力的制约监督,从而更好地保障有为政府的清廉。

(一) 复杂性治理条件下政治分工与分权的必然性

分工在经济学与社会学中已有广泛研究。亚当·斯密所建立的古典经济学体系的逻辑起点就是分工。在他看来:“劳动生产力最大的增进,以及运用劳动时所表现的更大的熟练、技巧和判断力,似乎都是分工的结果。”^①分工之所以能够提高效率与劳动生产力水平,从而促进国家富裕,主要在于三个原因:第一,分工后的劳动者可以通过提高熟练程度从而提高效率;第二,分工免除了劳动者从一种工作转入到另一种工作中的时间成本与效率损失;第三,分工会形成专业性,以分工促进创新的发展。^②总之,在斯密看来,分工可通过劳动专门化、节省时间以及改良工具的方式提高效率、劳动生产力和增进国民财富。^③在斯密之后,经济学界又在其分工理论的基础上发展出了区域分工理论、国际分工理论和产业分工理论等,总体上都是围绕分工与效率的关系展开的。然而,分工并不是纯粹的经济现象。孔德从分工中看到了“社会生活最本质的条件”^④,分工广泛分布于社会生活中。涂尔干早在1893年出版的《社会分工论》一书中就提到政治、行政、司法领域的职能越来越呈现出专业化的趋势^⑤,这实际上就是政治分工。分工无疑具有普遍性,经济领域有劳动分工、产业分工等,社会领域有性别分工、家庭分工等,同样,在政治领域也存在政治分工。当前,国内已有学者认识到了中国政治中的政治分工,如鄢一龙将中国政治体制概括为“六权分工”,指出“党中央的领导权、全国人大的立法权、国务院的行政权、人民政协的协商权、最高人民法院和最高人民检察院的司法权、中央军委的军事权六项国家权力之间是职能的分工关系,而非权力的分立关系。”^⑥这一研究虽然从中国政治体制的角度认识到了政治分工现象,却尚未从一般性理论意义上探索政治分工的逻辑。

与经济和社会领域的分工相似,政治分工也源于对复杂事务的处理,即政治分工是复杂治理条件下的产物。社会复杂性与日俱增意味着公共治理的专业研判、执行等难度的增大,对公共事务的分工也就成为必然。因此,政治分工可以分为两种:具体政务分工与抽象功能分工。所谓具体政务分工,是指组织化的分工,如组织部、宣传部、教育局、卫生局、财政局等之间的分工。所谓抽象功能分工,即政务活动中决策、执行、监督的功能性分工。不同的抽象功能分工意味着行为逻辑的差异性,决策需要创新思维和综合平衡的艺术,而执行的关键在于准确落实决策,监督则在于为决策与执行提供质量保障机制。就二者关系而言,具体政务分工与抽象功能分工并非完全独立的关系,而是相互交叉的关系。换言之,任何具体政务管理中都存在决策、执行、监督的抽象功能分工。

与经济和社会领域的分工不同,政治分工的本质在于权力的分配,即“分工—分权”的逻辑,无论具体政务分工还是抽象功能分工本质上都是分权。政治分工源于对公共事务的分工,不同的公共事务需要转化为不同的公共职能,即分工→分职;职能需要通过责任的履行,从而保障其实现,即分职→分责;权力是履责的工具,责任的履行离不开权力的行使,因此分责就必然需要分权,即分责—分权。至此,就形成了“分工→分职→分责→分权”的逻辑。至于政治分工的目的,也需要从两个角度予以考虑,即提高效率和防止权力滥用。提高效率的逻辑与经济学和社会学中的分工逻辑相似,即通过专业化的方式提高效率。防止权力滥用的逻辑则与政治学传统研究中分权制约的逻辑相似,即通过在分离的权力之间建立权力约束机制从而实现控权的目的,在有为政府的建设过程中要尤其关注政治分工的制约效应,因为有为政府在一

① 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》上卷,郭大力、王亚南译,北京:商务印书馆,1981年,第5页。

② 亚当·斯密:《国民财富的性质和原因的研究》上卷,第8—10页。

③ 蒋自强、张旭昆等:《经济思想通史(第二卷)》,杭州:浙江大学出版社,2003年,第18页。

④ 参见奥古斯特·孔德:《实证哲学教程》第4卷,第425页,转引自埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,渠敬东译,北京:生活·读书·新知三联书店,2000年,第26页。

⑤ 埃米尔·涂尔干:《社会分工论》,第2页。

⑥ 鄢一龙:《六权分工:中国政治体制概括新探》,《清华大学学报(哲学社会科学)》2017年第2期。

定程度上意味着强政府,有可能会对市场和社会的利益造成侵害。然而,这两种政治分工的目的随政治发展的要求而有所偏重,具有阶段适应性的特征。具体来说,当社会处于经济发展优先时,政治分工的效率目标将会占主导;当社会强调法治建设时,政治分工的制约目标则可能成为主导。

(二) 具体政务分工及其协调: 分工与分权的组织化

作为政治分工的两种类型之一,具体政务分工具有普遍性,在任何现代国家中都广泛存在。实际上,现代科层制所强调的专业分工、职责法定、权责一致在某种意义上就是具体政务分工。

具体政务分工通常根据职能的设定进行组织化的划分,即针对某一具体职能,设定特定组织、安排专门人员。例如,与国防相关的职能就设立国防部门;与教育相关的职能就设立教育部门;与税收相关的职能就设立税收部门;与卫生相关的职能就设立卫生部门等等。这些部门之间是职责划分的关系,其目的在于完成各项专业化职能。当然,具体政务分工会随着社会环境的变化而改变,如重新分工、拆分或合并等。通过具体政务分工,可以通过专业化的方式提升公权力的运行效率。然而,专业化分工的基本前提是工作必须是可分且可在相对分离的基础上保持有效的沟通与协调,以保持整体性和统一性。^①换言之,单一的具体政务分工显然无法应对复杂的治理环境,因此需要在分工之间建立协调机制,以促进复杂性公共事务的治理。具体来说,一类协调是将涉及复杂性事务的相关部门合并为一个部门,将外部治理矛盾内部化,在合并后的部门内部通过协调的方式来解决复杂性问题的,部门内部的协调与部门间的协调相比成本会降低,协调效率会更高。不过这种组织合并式的协调会在一定程度上导致另一个问题,即组织臃肿、人员庞杂,长此以往又会降低运行效率。第二类协调是建立临时性的协调机制,如联席会议等。这种协调方式一方面可以解决部门分离的问题,另一方面又不会在组织上增加负担,但这种协调的效力具有不确定性,即各职能部门能在多大程度上形成协作关系,这可能需要进一步构建协作关系中的责任分担机制。第三类协调是在信息技术广泛应用之下的在线协调。随着网络技术的广泛应用,在线协作式的协调方式愈来愈受到重视。在线协调是将需要多个部门共同协作完成的事务通过流程重塑的方式直接在部门间形成在线流转,这种协作方式可以在避免组织合并与人员臃肿的同时提高权力运行效能。信息技术支持下的在线协作为各部门在不改变原有专业分工的前提下建立跨部门协作提供了便利,可以有效地降低跨部门协作的成本,从而在一定程度上提升整体的工作效能。同时,数据共享的推行使数据得以在部门间流动,也可进一步助推部门间的协调与线上融合^②,但这种协作方式的运用范畴还暂为有限,且需要线下的分工重塑作为其保障措施。

(三) 抽象功能分工及其协调: 功能性分工与分权

从管理活动的实践出发,决策、执行、监督的分工具有普遍意义。实际上,在任何一项具体政务活动中都存在着决策、执行、监督的抽象功能性分工,一项具体政务的完成,需要做出决策、执行决策以及保证决策及其执行的质量。从另一层面来看,决策、执行、监督的功能性分工与分权又脱胎于具体政务分工,体现在整个国家治理体系中,如国家治理主体之间的权力配置等。抽象功能分工意味着同一权力主体可能承担多种功能,在不同的权力运行环节发挥着不同的功能,或决策或执行或监督,权力主体之间在横向上和纵向上都存在这种相对性和嵌套性的特征。^③在决策、执行、监督的功能性分工与分权来看,决策与执行的分工与分权可能更多地基于效率原则,而监督更多地基于权力控制与约束的原则。

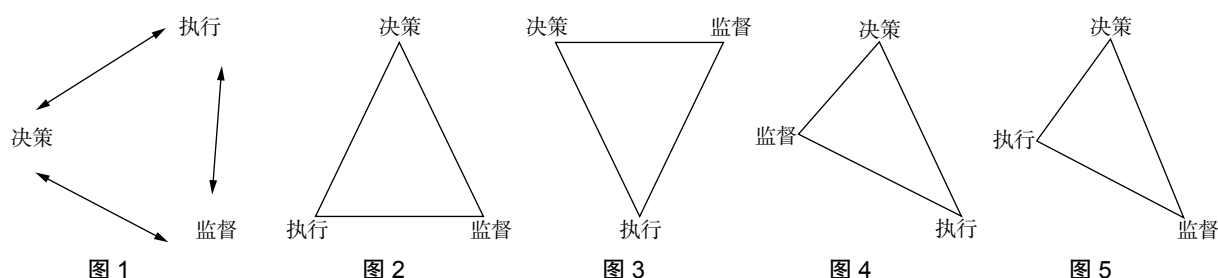
从理想状态来看,决策、执行、监督的抽象功能分工,即功能性分工与分权可以有以下五种分类:第一,决策权、执行权、监督权相互独立与制约,如图1所示,形成闭环式约束关系,这种权力关系在一定程度上就是以美国为代表的三权分立的体制。第二,决策权凌驾于执行权和监督权之上,监督权代表决策权对执行权进行监督,执行权与监督权处于同等地位,如图2所示。第三,决策权与监督权处于同等地

① 唐亚林等:《让权力在阳光下运行——决策权、执行权和监督权相互制约与协调》,上海:上海人民出版社,2014年,第194—194页。

② 陈国权、皇甫鑫:《在线协作、数据共享与整体性政府》,《国家行政学院学报》2018年第3期。

③ 陈国权、皇甫鑫:《功能性分权体系的制约与协调机制——基于“结构—过程”的分析》,《浙江社会科学》2020年第1期。

位，监督权与决策权之间形成相互约束的关系，执行权在其下设置，如图3所示。第四，决策权、监督权、执行权的地位分别是高、中、低，这种模式是为了便于对执行权采取强有力的监督，如图4所示。第五，决策权、执行权、监督权的地位分别是高、中、低，此模式更有利于决策的执行，如图5所示。以上五种模式在世界政治体系中都有其影子，但各种模式都有其适应性条件。总的来说，这五种功能性分工与分权通过决策权、执行权、监督权之间权力的合理配置也许可以在实现权力运行效率提升的同时构建起权力约束的框架，从而防止权力的滥用专断。



综上所述，以公有制为主体的经济基础会形塑有为政府的政府形态，有为政府的本质是追求效率的政府，强调协调优先于制约。因此，从政党和国家关系的视角出发，有为政府需要政党和国家关系的整体化建设。在整体化之下，政党和国家之间建立起职责分工与协调的结构关系。

四、一个基于中国场景的分析

实际上，当代中国党和国家的整体化实践由来已久。十八大之前在地方日常的权力运作中，地方党委与地方人民政府就时常处于同一政治结构与政治过程中，如地方“五年规划”的制定即是地方党、政、人大等机构分工与整体协作的产物，以开发区为代表的“第三区域”统合治理模式的整体性特征就更为明显。十九届三中全会通过《深化党和国家机构改革方案》之后，“党和国家”关系的整体性特征愈加明显，治理主体的整合、治理职责的归总、治理功能的分工等更加明确，政党直接治理、政党引领治理、政党与国家体系合作治理等方式在国家治理中都有所体现。那么，如何客观地认识、理解当代中国党和国家的整体化建设及其整体性之下的政治分工与分权就显得尤为重要。我们的研究表明，基于公有制经济的中国政治需要有为政府，因此不能采用西方国家基于消极政府观的三权分立体制。然而，为了确保权力运行的效率与可控性，应建立功能性分权制度，也就是党的十八大政治报告提出的，“要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调”。

（一）以公有制为主体经济基础的有为政府

有学者在分析中国党政一体化时^①，认为党政一体化是党内高度集权的产物，而党内高度集权有其历史合理性，源于革命与秩序重建的需求和现代化与政策动员的要求。^②我们的研究是从经济基础的角度来认识和理解中国党和国家的整体化建设的。

以公有制为主体、多种所有制经济共同发展是中国基本经济制度的重要内容，是中国特色社会主义市场经济体制的基本特征。林尚立教授曾详细论述了中国市场经济发展和政治形态转型的关系。他首先基于历史唯物主义的观点，提出政治形态要实现整体的转型，必然与经济基础发生整体转型密切相关。在此基础上，他认为20世纪90年代中国“依法治国”方略以及随之而来的国家与社会的自主性实际上正是市场经济发展的要求。^③这种分析不无道理，因为市场经济的建立首先要承认市场主体的地位，发挥市场主体的作用，尽可能减少政府对市场的介入。但不容忽视的是，中国的市场经济是中国特色社会主义的市场经济。

① 本文所指的政党与国家关系的整体化与“党政一体化”不同。

② 王沪宁：《中国政治—行政体制改革的经济分析》，《社会科学战线》1988年第2期；林尚立：《集权与分权：党、国家与社会权力关系及其变化》，《复旦政治学评论》2002年辑；陈明明：《现代化进程中政党的集权结构和领导体制的变迁》，《战略与管理》2000年第6期。

③ 林尚立：《走向现代国家：对改革以来中国政治发展的一种解读》，《当代中国政治研究报告》2004年辑。

济,“公有制+市场经济”是其重要特征,且国有资产占社会总资产的比重仍高达50%以上,占主导地位。在市场经济方面,政府和市场保持一定的距离,充分发挥市场活力。但是在“公有制”方面,政府必须积极有为,否则掌握在其手中的国有资产就无法得到保值增值和合理利用。因此,中国“公有制+市场经济”的经济形态,就需要一个合适的政府形态与其适应,既要有能力经营好国有资产,又要为市场经济的发展提供公共服务与秩序保障。从这个角度来讲,需要构建有为政府。需要说明的是,市场在资源配置中发挥决定作用与以公有制为主体的经济基础并不冲突,以公有制为主体的经济基础意味着国有资产(如土地资源、矿产资源等)掌握在政府手中,但政府也要充分运用市场去合理有效地配置各种资源。

实践中,当代中国有为政府建设主要体现在对辖区及其土地等国有资产的经营与保值增值。1994年分税制改革之后,地方政府经营企业的收益减小而风险增大。随着1998年《土地管理法》将农村土地转为城市建设用地的权力赋予地方政府,地方政府便逐步形成了由经营企业向经营辖区的转变,而经营辖区的基础即是土地公有制。在这种背景下,中国形成了“双层经营结构”^①,一方面,地方政府通过对土地的整体规划和出让实现土地整体开发;另一方面,企业通过地方政府所提供的土地、基础设施、公共服务进行企业经营,地方政府依此确立税收来源,甚至形成了“土地—金融—财政”的经营格局。^②在地方政府经营土地的过程中,“第三区域”(如开发区、新城、新区和功能区等)^③的经营特征最为明显。在第三区域中,政府基本上垄断了区域内的生产要素,对这些生产要素进行整体化经营,如制定区域土地规划、基础设施建设、公共服务配套等。从实践效果来看,第三区域往往是对地区发展贡献最大的区域。换言之,对土地等公有资产的经营在第三区域中得到了最为充分的体现,在此之后形塑的有为政府体制也充分发挥了其适应性,产生了较高的绩效产出。

(二) 当代中国党和国家的整体化建设及其政治分工与分权

从国家与社会二分这一社会科学经典分析框架出发,可以发现中国共产党不仅渗入了国家,也渗入了社会。从这个角度,可以认识到中国共产党的双重属性,即国家意义上的党和社会意义上的党。国家意义上的党即“党和国家”“党政体制”等概念中所指的“党”,如中共杭州市委、中共西湖区委等;设置在企事业单位中的党组织则属于社会意义上的党,如中共复旦大学党委。党和国家关系中的“党”指的是国家意义上的党,党领导国家建设、参与国家治理、推进国家发展。在中国,国家意义上的政党与国家系统之间是通过双重嵌入的方式构建起联系的,即组织嵌入和个人嵌入。所谓组织嵌入,是指中国共产党的组织嵌入国家系统,直接或间接地参与国家治理,如党委组织部管理公务员工作等;所谓个人嵌入,是指中国共产党的党员通过成为国家系统的工作人员进行国家治理,如党员被推选为政府首长、部门首长等。这两种方式尽管有本质的差异,但都是中国共产党与国家系统构建联系的重要方式。在双重嵌入模式下,近年来党与国家的整体化趋势愈来愈明显。在权力结构维度,中国共产党与国家体系形成了“以党领政、党政分工”的关系^④,党与国家体系在治理事项与治理环节上进行了职责分工。在权力过程维度,中国共产党和国家体系共同参与一项公共事项的处理过程,如利益表达、利益综合、政策制订、政策实施,这在五年规划的制定和人事任命的过程中都得到了详尽的体现。在地方开发区、新区等“第三区域”,广泛采用的统合治理模式^⑤实际上也是有为政府建设的要求在地方实践中的体现,这种模式创造了令人惊叹的经济增长绩效。总之,当代中国在有为政府的要求下,党与国家的整体化趋势愈加凸显。二十多年来,我国各级政府基于土地公有制主导国家经济的发展,这种有为政府的制度逻辑驱使党和国家整体化,逐步形成具有整体性的政党与国家关系,我们用“广义政府”予以称谓。

① 曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,《社会学研究》2009年第4期。

② 渠敬东:《项目制:一种新的治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

③ 陈国权、毛益民:《第三区域政企统合治理与集权化现象研究》,《政治学研究》2015年第2期。

④ 郑永年:《大趋势:中国下一步》,北京:东方出版社,2019年,第84—89页。

⑤ 党政合一的管委会+政企合一的投资平台形成了党政企高度统合的治理模式。陈国权、毛益民:《权力法治与廉政治理》,北京:中国社会科学出版社,2018年,第229页。

在党和国家的整体化建设之下，中国政治还广泛存在着政治分工，包括具体政务分工和抽象功能分工。就具体政务分工的中国实践来看，党的各个部门以及国家的各个部门之间实际上就是具体政务分工的关系，如党的组织部的主要职责就是组织人事等，宣传部的主要职责就是党的路线宣传等，国务院财政部的主要职责分工就是制定与执行财政预算等，各个部门都有各自的职责分工。这个职责分工会随着社会环境的变化和社会的需要呈现出动态调整的特征，从改革开放后国务院的七次机构改革和2018年开始实施的党和国家机构改革可以看出具体政务分工的动态调整。需要注意的是，2018年的机构改革实际上是将党和国家作为一个整体进行的系统性、整体性的职责分工改革。就抽象功能分工的中国实践来看，在我国整体性党和国家关系之下存在着决策、执行、监督的功能性分工与分权。具体体现在以下两个方面：第一，同一权力主体在不同的权力环节发挥着不同的功能，或决策或执行或监督，如相对于市委，市人民政府是事实上的执行机构，行使执行权；相对于县人民政府，市人民政府又是事实上的决策机构，行使决策权和监督权。第二，在决策、执行、监督的内部又存在着另一层次的决策、执行、监督，具有嵌套性特征，如市人民政府在行使执行权的时候，又会存在着执行的决策、执行的执行以及执行的监督之分。^①这些形式的功能性分工与分权在增强权力运行效率的同时，也为权力约束提供了框架，这也许是中国特色权力监督体系建设的可行路径。

功能性分权既明确权力要“相互制约”，又强调权力要“相互协调”。在政治分工分权之后，又有一些协调机制来保障权力运行的效率，主要有介入式协调、互动式协调、以及混合协调等。介入式协调意即权力主体通过行为衔接与互动进行的功能协调，在当代中国政治体制中主要体现为党的领导与集体决策机制、领导小组和议事协调机构等的合作。互动式协调意即赋予一个独立的权力主体对其他权力主体及其功能进行协调，在当代中国政治体制中主要体现为党组协调机制以及业务衔接与互动，在决策权内部主体间的信息沟通实际上也是互动式协调的体现。而混合协调兼具互动式协调和介入式协调的特征，在互动行为主体中指定牵头协调主体进行功能协调，实践中的职责分工与牵头负责机制即为此种协调。总之，这些协调模式与前述协调的方式共同保障权力运行效率。

综上所述，当代中国以公有制为主体的经济基础需要政府有为，在有为政府的建设过程中，呈现出了“整—分—合”的政治建设逻辑，即“整（党和国家的整体化建设）—分（政治分工与分权）—合（分工分权后的协调）”的政治建设逻辑。

五、总结与讨论

政治理念、政治体制以及政治行为要适应特定的经济基础。以公有制为主体的经济基础意味着公共资产在社会总资产中占主导地位，那么，要想推动社会的快速发展，就不能忽视对规模庞大的公共资产进行有效的经营。对公共资产的经营客观上要求一个积极作为的政府，这是因为公共资产虽然为公共所有，但由政府代为行使经营权。诚然，有为政府的建设受多种因素的影响，但在当前政党政治的既定体制下，从政党与国家关系的角度考虑有为政府的建设有其必要性。相对于分离的政党与国家关系，整体性的“党和国家”更有利于在其内部构建协调机制、开展协调活动，这与有为政府效率优先、协调优先的需求相适应。但整体性的“党和国家”（即“广义政府”）并不意味着对政治分工与分权的排斥，客观存在的政治分工在权责一致的原则下会形成相应的分权体系。

当前，中国长期坚持以公有制为主体的经济基础，从这种经济基础出发来理解中国政治体制有其必要性。对中国政治学与公共管理学的学科反思，近年来已经提上了日程。景跃进提出中国政治学研究应由模式套嵌转向本土研究、由病理分析转向生理分析、从西方话语的搬运工转向理论建构的探索者。^②然而，何艳玲也警醒地从本体论的角度提出：“如果一类知识并不真实存在，研究它的方法将成为无稽之谈……

① 陈国权、皇甫鑫：《功能性分权：中国特色的权力分立体系》，《江海学刊》2020年第4期。

② 景跃进：《中国政治学的转型：分化与定位》，《政治学研究》2019年第2期。

排斥已有公共行政学知识,片面强调中国表层的特殊形式,实际上将切断整个理论的知识脉络,使得这类公共行政研究成为无源之水。”^①总之,中国特色政治学与公共管理学的“特色”不应是被建构出来,而是基于中国的现实被发现和发展出来的。换言之,要努力寻找中国的实践对于一般性理论的推进,而非在研究之初就仅仅以意识形态标榜特色,这样只会越来越偏离一般性理论的构建轨道。中国政治学与公共管理学重建于改革开放之后,随着市场化的推进,学科的发展多借鉴了西方国家的公共管理理论与经验,而忽视了中国独特的经济基础,即以公有制为主导,而这个基础对于政府理念、体制与政策的形塑极为重要。不同的经济基础意味着政府角色和职能的不同定位,而政府角色和职能又恰巧是政治学与公共管理学的研究对象。因此,充分认识到这一关键的中国特色的“变量”,会重塑中国的管理基础、管理思想、管理体制、管理职能、管理形态、管理过程、管理运作、管理组织、管理技术、内部管理等^②,这也许是建立政治与公共管理学中国学派可行的突破口。另外,对于政治分工的挖掘也应该成为政治学研究的重点内容。这是因为,政治分工在实践中具有普遍性,但在理论界却没有得到应有的重视。概而言之,在体制层面,政治分工可以分为基于制约的政治分工和基于效率的政治分工,这两种分类在当今世界国家体系中都有所存在。例如,美国立法权、行政权、司法权之间实际上是典型的基于制约的政治分工,换言之,美国立法权、行政权和司法权的分开主要是为了限制和约束公共权力,是有限政府的制度安排。而在当下中国,无论是具体政务分工还是抽象功能分工与分权,保障权力运行效率都是优先考虑的目标,而不仅仅出于对权力的制约监督,这就使得中国的功能性分权与西方的政治性分权存在重大的差异。因此,我们必须基于中国独特的“公有制+市场经济”这一经济基础构建中国特色的功能性分权理论。

(本文为国家社科基金重大专项课题“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”(18VSI052)的阶段性成果。课题首席专家为陈国权教授,课题组成员皇甫鑫对本文有诸多贡献)

(责任编辑:王胜强)

Economic Foundation, Government Form and Functional Separation Theory

CHEN Guoquan

Abstract: The division of decision-making power, executive power and supervision power is called functional separation. The ideal state of functional separation is that those three powers would form a power structure and operating mechanism which guarantee their mutual restriction and coordination. The economic foundation determines the superstructure, and the political idea, system and behavior must be adapted to the economic foundation. The economic foundation with public ownership as the main body requires effective management by the active government as to maintain and increase the value of public assets. The efficiency-oriented active government implies that the coordination takes precedence over restriction among public powers. Therefore, the integration of the political party and the state has an inherent driving force as they are more conducive to coordination. However, the integrity of the party and the state does not exclude divisions of political structure which include both the division of concrete governmental affairs and the division of abstract governmental functions. The division of political structure is an inevitable requirement for the complexity of national governance in that the division specialization not only improves the power efficiency, but the division itself would provide the basis for the power restriction as a whole.

Key words: functional separation, economic foundation, active government, power restriction

① 何艳玲、张雪帆:《危机即新纪元:基于本体论反思的公共行政理论重构》,《政治学研究》2019年第5期。

② 竺乾威:《变革中的公共管理——改革开放以来中国公共管理的十大变化》,《江苏行政学院学报》2019年第1期。