

【当代政治】

论国家机构改革中的协同逻辑及其实施路径

王孟嘉

摘要:长期以来,政治体制改革存在系统性失调弊病,虽经历数次国家机构改革,但仍难以根除顽疾。2018年党和国家机构改革创新提出了优化协同高效的目标,其中,协同以其独特的方法论视角贯穿于整个改革方案,并为改革方案的实施提供明确指引,具体体现在:党政关系改革领域基于整体主义立场的协同创新,基于主体间性关系建立的央地协同发展关系,横向部门间的复合型水平分工与协同关系,以及为弥合行政体制改革与司法体制改革之间断裂而构建的新型嵌入式关系。通过对协同理论深层次效应的发掘,一方面可改善政治体制中的不协同现象,另一方面有助于提升国家政治系统的统合力。

关键词:协同原则;系统失调;党政合署;央地关系

中图分类号:D267

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)06-0008-04

党的十九届三中全会作出了深化党和国家机构改革的决定,同时强调要增强改革的系统性、整体性、协同性,使各项改革相互促进、相得益彰,形成总体效应。党的十九届四中全会提出要继续优化组织结构,使权责更加协同。协同一词在党和国家领导人的讲话及中央文件中频频出现,引起理论界的密切关注。近些年来,我国国家机构改革存在不协同现象,直接或间接地引发政治体制改革的结构性失调,削弱了机构改革过程中国家的主导力。本文以协同理论为切入点,结合十九届四中全会对国家机构体系协同性要求,系统分析《深化党和国家机构改革方案》(以下简称《改革方案》)中协同的具体内涵与实践要求,提出国家机构改革过程中坚持协同原则的具体路径。

一、机构改革中析出的协同原则

协同是社会学和管理学研究的主要概念,由德国物理学家赫尔曼·哈肯创立,是研究远离平衡态的开放系统在与外界有物质或能量交换的情况下,如何通过自己内部协同作用,自发地出现时间、空间和功能上的有序结构。按照协同理论,一切事物都在不断演进与变化之中,不同系统具有不同性质致使其子系统的演进过程产生差异,不同系统演进所呈现出“非线性相互作用产生协同现象和相干效应,使系统形成有一定功能的有组织结构,在宏观上便产生了时间结

构、空间结构或时空结构,出现了新的有序状态”^①。协同理论是一个开放性理论,主要回答事物从低级系统向高级系统演变的根本原因。协同学不仅用于自然科学研究,更广泛应用于社会科学研究,这在政治体制改革领域体现得尤为明显。政治体制改革本身就是去除原有体制内不协同现象,促使政治系统向高层级演变。

党的十八大以前,中央文件中虽然出现协同一词,但仅仅局限在社会管理、科技创新或基层民主管理等领域。十八大以后,中央文件对协同一词的使用频率提升,更是将协同作为国家和社会体制改革的突破口,如2018年国务院政府工作报告中六处提到协同发展,2019年国务院政府工作报告四次提及协同发展,十九届四中全会公报更是九处论及协同一词。

协同原则指引下党和国家机构职能科学配置体现在两方面,一是加强党对社会主义各项事业的领导,二是整合、组建党和国家新的职能部门,实现党及国家机构部门职能运转协调。党的十九届三中全会通过的《改革方案》体现了党中央机构与国家机构之间形成的纵横协同关系。

一是纵向协同方面,在不同层次的权力关系中,党的领导贯穿改革的各个方面,党中央机构改革之下形成了上下协同改革关系。纵观历次国家机构改革实践,往往缺乏党中央机构改革协同推进,改革效果甚微。从本次《改革方案》使用

收稿日期:2019-11-16

作者简介:王孟嘉,男,河南大学法学院副教授,宪法学与行政法学博士(开封 475000)。

的“重新组建”“组建”“整合”等用语可以看出,此次改革力度很大,改变了以往“微调”式改革路径。此外,国家机构改革也助力了党中央机构改革,党作为社会主义事业引领者,若要推进国家治理体系和治理能力现代化,必须保持自身治理能力现代化水平,在国家机构优化整合的宏观背景下,党中央机构改革需优化自身组织结构,强化自身全面领导能力,这也是融入国家机构改革后所产生的协同效应之一。二是国家机构之间形成了新的横向协同关系。协同理论自组织原理解释称:在一定的外部能量流、信息流和物质流输入的条件下,系统会通过大量子系统之间的协同作用而形成新的时间、空间或功能有序结构。^②一方面,国家机构作为行使国家权力的整体,由多个子系统组成,不同子系统承担着不同功能;另一方面,各个子系统并非独立存在,而是体现不规则的协同与耦合关系。如有学者指出,我国实行人民代表大会制度,在人民代表大会为核心的国家机构体系下,国家机关不实行分权与制衡,国家机关之间实行职能分工,并且在分工的基础上合作与制约。^③分工合作恰是协同原则的表现形式之一,制约则体现了国家权力之间的耦合状态,是协同原则的异化表现。通常情况下,中央提出的大政方针须由国务院制定具体实施方案,通过政协参与讨论,最后由人大审议并通过后上升为国家意志。国家政治系统是一个协同运行的整体系统,在每个子系统中又存在纵向分列的多个协同系统,党和国家机构改革以及政治体制改革正是要理顺这些不同系统间关系,形成系统完备、科学规范、运行高效的党和国家机构职能体系。

二、党和国家机构中存在的失调现象

改革开放以来,我国共进行了七次大型机构改革。然而,迄今为止,党和国家机构中仍然存在某些失调的地方,主要体现在以下几个方面。

1. 横向间部门职能运作失调

长期以来,我国行政体制内部部门之间存在职责交叉重叠现象,虽然历经大部制与权力清单制度改革后有所好转,但是部分经济社会管理部门仍以传统的“块块为主”,即中央部门统一管理,地方部门以事分包。例如,在环境保护方面,根据《环境保护法》规定,环保部统一监督和管理全国生态环境保护职责,土地、矿产、林业、农业、水利行政主管部门也有权监督管理涉及环境资源事项,这就容易造成环境保护主体过于分散而导致职权运行困难现象。一方面,若过度强调部门间的协作,则可能导致某些部门的职责变相削弱,权力影响力降低;另一方面,若让环保部门牵头统一行使环境保护职责,又会因其牵头能力不足而使其丧失管理权威。类似上述协调配合机制不健全所引发的“政出多门、政策效应互相抵消”的情况,在实践中大量存在。

2. 纵向间央地改革失调

央地关系的法律依据源自《宪法》第3条的规定:“中央

和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。”我国改革长期遵循“央地互为主导”模式,包括自上而下的改革政策制定推进和自下而上的地方经验推广两种。纵观近些年来改革,总体上呈现央地间改革的失调性现象,一些改革在中央层面如火如荼,在地方上却收效甚微;或者一些改革地方成效显著,在中央层面却不容乐观。其主要原因在于央地间改革未能形成良性互动,这已成为改革的一大体制性顽疾。

3. 党政合署后的党政关系失调

合署办公是中央针对党和国家机构中出现的职能交叉重叠等情况而作出的制度安排,“因为在协调党政关系、优化治理体系、增强协同合力、提升治理绩效上的优势,合署办公在当代中国政治生活中有其合理性与现实意义”^④。但是,党政合署办公只是解决职能相近或相似的党政部门如何办公的问题,未能解决党政合署之后党政之间职能配置的问题。党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。然而,在具体领导方式与处理国家具体事务的方式上,党与政府有着明显的不同。党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导,侧重从宏观上和方向上加强引领与指导,对具体行政事务的处理,更适合党领导下的政府各级部门。若让党替代政府处理社会事务,那么“执政党的行政化与国家化,带来的是行政事务的繁重与对深入群众实践的逐渐淡化甚至不作为”^⑤。党政合署办公后,中央应及时探索党领导方式的衔接与转换,即如何保证在坚持党的领导前提下,最大限度地保持行政的生机与活力,理顺政治领导与处理社会繁琐事务之间的关系,利用党政合署办公平衡公权力与公共利益之间的关系。

三、协同原则引导下的改革进路思考

基于协同理论,应在充分尊重我国宪制安排前提下,审视不同主体的关系,强化改革主体与客体间的信任感以形成有效磨合与协同推进,即理解和运用“四种关系”,解决党和国家机构中的系统性失调问题。

1. 整体主义下的党政协同关系

整体主义是西方社会科学研究中最基本的范畴之一,其本身是一个模糊的、交界性词语,既有哲学、政治学、经济学领域的整体主义,又有组织结构、行动、方法论上的整体主义。整体主义认为,整体不仅是内部个体的简单相加,而是在这个合并基础上又获得了比这个总和更多的属性。杜尔克姆认为:“社会是独立存在的客体,尽管社会是由无数个人联合而成的,但它本身是属于高于个人的相对独立的实体,具有超越于个人的独特性质,这种独特性质无法在单个个人身上找到。”^⑥整体主义的核心观点在于,整体的功能大于各部门功能叠加。

实践中,党政之间职能存在不同步性现象,如党的纪检部门与行政监察、刑事检察职能之间未能协同运行,同一违

法违纪案件中常出现纪律审查、行政调查和刑事侦查重复进行,纪检部门附带了部分刑事侦查和行政调查内容,但在案件流转之后,由于审查标准不同,侦查与调查的证明指向必然存在差异,这就造成同案不同审和司法行政资源重复浪费。国家监察委实行党政合署办公,一定程度缓解了党政权能交叉与不协同局面。

党政合署后客观上扩大了原有职责范围,但这不仅仅是几个部门的简单合并,而是以协同为核心的系统性权能增强。党政合署办公不是“1+1=2”,而是“1+1>2”,即《改革方案》强调形成的“总体效应”,这种效应不仅体现在合署机构本身,还对整个政治系统产生协同影响,正如学者在研究纪委监委合署时指出那样,“纪委与监察委合署办公对党和国家监督体系具有系统性和联动性的影响既涉及纪检监察系统内部监察委与纪委之间、不同内设机构的互动关系,也会影响监察委与党委、纪检监察机关与其内部与外部监督主体之间的互动关系”^⑦。

综上,整体主义视域下党政合署的协同效应可分解为:一是规范性超越。在国家治理现代化场域内,党政关系更为明确和规范,尤其是在党内法规与国家法律有效衔接的基础上,之前党政不分和以党代政的情形将会逐渐避免。二是联动性超越。部门之间职能通过优化组合可以提升行政效能,降低同级部门、上下级部门之间协调成本。三是统合性超越。党政合署还具有统合效应,这种效应不局限于党政机关,还将涉及行政机关、党与社会组织、政府与社会组织之间的合署,这也将党领导下的政治统合力扩散至社会整体。

整体主义还为党的领导方式创新提供智力支持。运用整体主义视域下的协同理论有利于探索实现党的领导科学化具体路径。党在统一领导社会主义事业前提下具体领导方式存在差异化。本文提出,协同领导处理的是党在政治、思想和组织领导下对具体行政事务的领导方式问题,旨在厘清党政合署办公后党与具体行政事务关系,通过协同党政关系,健全党的全面领导制度,实现推动党政之间职能上协调运作,增强“决策—行动”的合力。

2. 央地间主体间性关系

主体间性是指一个主体与另一主体的关系性,这种关系性是在主体与主体的交往中形成的联系或共识。《改革方案》改变了以往只限于中央一级机关改革的局面,创新提出央地协同改革的方案,这可视为央地主体间性关系逐渐确立的原点。

现代社会“地方政府宪政结构的运作所依靠的动力,是在宪法和法律框架下的地方各方‘动能’”^⑧,中央政府政治结构运作所依靠的动力,源自地方政府对中央政府是政府能力贡献,央地关系并非简单的事权、财权和人权划分问题,而是逐渐演化为利益一致的动态平衡与协调关系,双方主体应在利益目标一致的前提下互相尊重、恪守央地分权的宪制安排,维护各自权威。^⑨无论从哪个角度看,都应将中央与地方

作为两个主体,在此基础之上讨论“关系”问题才合乎逻辑。央地两端在政治体制中的功用不应当差异化对待,尤其对中央地方而言,需对地方政府“‘人格化’的承认”和对其“‘分殊利益’的承认”^⑩。主体间性关系确立并非要地方脱离中央的领导权,但也并不代表中央可以任意为地方权力划定界限,二者在维护国家体制良性运转共同目标下应当是平等的,如有学者提出,在宪政的权力制度安排中,中央与地方的两种权力体系对于国家的健康存在与稳定发展,具有同等的地位与功用,因此两种权力应当是平等的权力。^⑪

无论是中央还是地方都必须及时破除二者的二元对立关系认识桎梏,党和国家机构改革是自上而下的协同性和整体性改革,中央的宏观事务管理权与地方的自主权并不矛盾,应将央地间的事权划分作为处理央地关系的基础前提。只有在这种权力关系区分下,二者才可能产生协同效应,中央和地方的两个积极性才会得到充分发挥。

3. 横向部门间复合型水平分工与协同关系

国家机构改革析出的协同原则还表现为通过调整不同部门之间功能,使之相互促进形成有序的运行机制。我国政治结构中,除了中央一级以外,地方上有省、市、县、乡、村五个行政层级,每一层级所享有的财权与事权有所不同,且同一层级不同地区间享有的财权与事权均有差异。有学者从政府提供公共物品视角提出了“水平分工理论”,该理论认为,在需要由政府提供的公共物品集合中,每一级政府都直接提供应该由这一级政府提供的公共物品。在这样一个体系中,中央政府、省政府、县政府,是肩并肩的水平关系,中央政府主要不是作为地方政府的上级而存在,各级政府之间关系主要是提供公共物品的分工者之间的关系。^⑫不可否认,水平分工关系仅揭露了央地关系所呈现出的纵向权力分配关系,但缺少对同级政府之间、部门与部门之间在央地关系坐标轴下面临的分散与隔断问题的阐释。

复合型水平分工协同理论在各级政府对公共物品分工基础之上加入了三个维度,以形塑横向政府、横向部门间的战略协同关系。

首先,绩效维度能够解决政府或部门行为的驱动力问题。随着目标责任制的施行,同一责任目标往往涉及多方主体,换言之,政府或部门绩效考核目标已经使同级政府间或部门间形成了利益上的共同体,在目标一致的前提下和资源重组的需求下,政府间以及部门间的行动才有可能趋于统一。

其次,组织维度旨在解决政府或部门间合作模式问题。政府体系庞大,组织严密,通过增加政府机构以实现跨部门合作容易引发政府机构膨胀问题,因此可尝试突破传统的网格化横向行政机制,引入第三方机构承担横向政府和职能部门间组织协调职能,这样一方面可有效避免机构膨胀,另一方面还增强了职能调配与合作的灵活性。

最后,立法维度为横向部门协同提供法律保障。立法

的目的和出发点是横向部门合作营造良好的法治环境,解决各地立法间的相互冲突问题,各地政府可尝试建立区域性立法协调机制,在维护地方稳定的前提下为跨区域、跨部门协同提供法律保障。当然,横向间立法除了能够为政府间、部门间提供利益协调机制以外,还能为中央立法输送宝贵的立法经验。

4. 行政司法体制改革之间的嵌入型关系

人民代表大会制度下司法与行政之间并非平等的制衡关系,而是时常表现出一种互相“嵌入”关系,“司法权在政府与社会之间起到了良好的缓冲作用,避免了社会矛盾对政府所形成的直面冲突,同时还能够实现社会矛盾的法律导入和通过法律来保障不同社会群体的利益之目的”^⑬。司法权与行政权作为国家权力系统的组成,是政治有机体的重要组成部分,正如学者所言:“一个国家司法权力运行的效果在某种程度上有赖于这个国家的政治制度和社会环境。”^⑭因此,当前行政体制改革不能忽视司法体制的功能与效用。

就此次国家机构改革而言,方案的实施过程中必须调适与司法体制改革之间关系,尽可能避免改革之间的矛盾与冲突。根据我国政体特殊性以及人大的特殊地位,笔者认为可从以下几个方面做出努力。一是在权力性质方面,明确行政权与审判权、检察权之间联系。审判权与检察权的独立性与行政权的能动性之间不仅仅是简单的对立,实践中两种属性的权力通常体现为“协作”关系,如“两法衔接”过程中行政执法权与刑事司法权的有效对接,使两种类型权力在保障社会主义事业顺利进行目标下形成合力。因此,在改革过程中需继续探索两种权力性质之间的联系,优化人大制度下权力配置结构。二是在改革推进方面,应使司法改革与行政体制改革同步推进。除了从员额制、责任终身追究制等内部视角保证审判权和检察权的独立性,行政体制改革中行政职能的重新配置、行政执法行为规范化同样会影响到司法机关行使职权的独立性。三是在主导改革方面,必须有个权威主体主导“嵌入型”关系形成。中共中央印发了《中国共产党政法工作条例》,重申了党对政法的领导地位,但是由于政法机关

与行政机关职能定位不同,党对政法机关的领导方式与对行政机关领导方式必然有所差异。我国《宪法》规定了人民代表大会作为最高国家权力机关,人大对由它产生的具体国家机关权力生成、调整和改变均具有宪法上明确依据,因此,由人大主导二者“嵌入型”关系兼具正当性与权威性。

注释

- ①刘迅:《“新三论”介绍——二、协同理论及其意义》,《经济理论与经济管理》1986年第4期。②白列湖:《协同论与管理协同理论》,《甘肃社会科学》2007年第5期。③朱福惠:《“五四宪法”与国家机构体系的形成与创新》,《中国法学》2014年第4期。④徐理响:《现代国家治理中的合署办公体制探析——以纪检监察合署办公为例》,《求索》2015年第8期。⑤张振:《社会治理视域下党的角色定位研究》,《理论探讨》2016年第3期。⑥贾春增:《外国社会学史》(修订本),中国人民大学出版社,2000年,第128页。⑦吕永祥、王立峰:《“纪委”与“监察委”合署办公的现实问题与解决路径——以政治系统论为分析视角》,《中南大学学报》(社会科学版)2018年第5期。⑧沈荣华、金海龙:《地方政府治理》,社会科学出版社,2006年,第124—125页。⑨关于央地利益协调关系可参见朱成燕:《央地关系的协调性与当代中国纵向政治制度变迁》,《学术月刊》2019年第4期。关于央地互动性关系可参见苏利阳、王毅:《中国“央地互动型”决策过程研究》,《公共管理学报》2016年第3期。⑩苗连营教授以现代公司结构为例,提出中央与地方关系如同母公司与子公司之间关系,子公司必须有独立的财政保障才能充分发挥行为能力和承担责任,央地政府需在财政分权的基础上发挥各自的积极性,承担各自的政府责任。本质上讲,这种承认个体的独立性也是主体间性理论的基本前提。苗连营:《地方“人格化”、财政分权与央地关系》,《河南社会科学》2009年第2期。⑪任剑涛:《宪政分权视野中的央地关系》,《学海》2007年第1期。⑫张文魁:《中央与地方关系选择:水平性分工与本地化委托代理》,《改革》2015年第6期。⑬王孟嘉:《通过司法理性的社会治理——基于社会内部秩序规则引导下的思考》,《社会科学辑刊》2019年第3期。⑭李拥军:《司法改革中的体制性冲突及其解决路径》,《法商研究》2017年第2期。

责任编辑:浩森 文武

On the Synergetic Logic and Its Implementation Path in the Reform of National Institutions

Wang Mengjia

Abstract: For a long time, there have been systematic maladjustments in the reform of the political system. Although it has gone through several state institutional reforms, it is still difficult to eradicate persistent diseases. The reform and innovation of the Party and state institutions in 2018 proposed the goal of optimizing synergy and efficiency. Among them, synergy runs through the entire reform program with its unique methodological perspective and provides clear guidance for the implementation of the reform plan. The synergy principles and theories analyzed in the reform plan have important theoretical value and practical effects in dealing with Party-government relations, central-regional relations, horizontal government and inter-department relations, and relations between administrative and judicial reforms. By exploring the deep-seated effect of synergy theory, not only can the uncoordinated phenomenon in the political system be improved, but also the unity of the national political system can be enhanced.

Key words: principle of coordination; system imbalance; Party-government cooperation; central-local governments relations