

中国政府体制改革的政治空间

任剑涛

东亚论文 第 60 期

ISSN 0219-1415
ISBN 978-981-08-0574-6

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2008年3月31日

中国政府体制改革的政治空间

任剑涛*

在中国政治学和行政学界存在着一个普遍的误读是，中国政府体制改革是单纯的行政改革问题。其实，中国政府体制改革绝对不是一个单纯的行政改革问题。无论是从中国政府体制改革的筹划上讲，还是从中国政府体制改革的关联结构看，抑或是从中国政府体制改革的举措上分析，当前中国政府体制改革都确确实实地是一个政治问题。¹将中国政府体制改革坐实在政治体制改革的基点上，我们才足以分析中国政府体制改革的关键问题，并透析其中的政治症结，从而为中国政府体制改革寻找到突破口。并且以政府体制的改革带动政治体制的改革，进而为日益显得滞胀的中国改革开放提供新的动力源，驱使中国改革继续向纵深发展，最终使中国真正进入一个现代化国家的行列。

一、作为政治问题的中国政府体制改革

可以将分析中国政府体制改革的思路，区分为两种：一是将中国政府体制改革作为单纯的行政问题的思路。另一则是将中国政府体制改革作为政治体制改革的问题来处理的思路。前者是一个“治道”优化的问题。后者是一个“政道”安顿的问题。只有将政道问题与治道问题作为理论问题联系起来思考、作为实践问题联系起来处理，才能将政治决策与行政执行的问题关联地处理好，不至于截然割裂政治与行政问题。这正是古德诺政治与行政关系论述真正具有启示的地方。

人们之所以将中国政府体制改革进行单纯行政化的处理，是因为这样具有几个有利的方面。一方面，这种处理回避了在中国目前政治状况中难以处理的政治难题。对于目前中国来讲，难以处理的政治问题既体现为政党意识形态与社会运行状况的直接对峙，又体现为国家权力的合法性重建与社会权利诉求的正面冲突，还体现为国家的伦理资源亏空与社会普遍的怨恨情绪集结相形而在。因此，提供给人们不谈论这些问题前提条件下的理论兴奋点，就是国家与社会各方不谋而合的事情。仅仅将中国政府体制改革作为单纯行政问题处理的大思路，就是这样形成的。另一方面，单纯的行政视野中的中国政府体制改革，可以在简单得多的技术范围内来谈论。这是当今中国理论界和官方谈论中国政府体制改革的共同选择。人们总是在诸如决策体制、行政程序、危机管理、政策制定、行政绩效这

* 中山大学政治与公共事务管理学院教授，博导，院长。

¹ 本文对于政治与行政关系的区分，直接取源于著名行政学家古德诺的政治行政二分的观点。参见古德诺：《政治与行政》，序言，华夏出版社1988年版。

些问题上阐释中国政府体制存在的、需要改进的问题，而不是将这些问题得以解决的政治体制前提作为深入剖析问题的必须。舍弃政治前提谈论政策弊病，舍弃政治体制阙失讨论行政过程问题，就此成为人们不约而同的方法取向。再一方面，把人们讨论中国政府体制改革的思路约束在单纯行政范围内，可以将人们约束在一个承诺现行政治体制正当化的讨论范围内，不至于因为讨论中国政府体制改革而引导出现行体制内无法消化的政治问题。毋庸太多考虑，人们就会发现，回避政治问题谈论中国政府体制改革是从容谈论中国政府体制改革的潜规则。几乎从改革开放以来，只要有人以政治体制改革作为背景讨论政府体制改革，就会遭遇遇到可以想象得到的理论与现实困境，甚至讨论者的社会处境因此发生重大改变。于是，以维持某种不可挑战的既定规则为条件谈论中国政府体制改革，就是一个不得不遵循的理论路径。尤其是1990年代以来，随着改革共识的丧失，中国改革的整体设计与完整思路就更是讳莫如深。各种政治思潮也都在技术范围内处理中国改革的理论问题。从学术研究的角度来看，这中间最具有象征意味的就是回避了中国政治问题的所谓汉语语境中的“公共管理”学科的勃然兴起。公共管理学科迅速聚集起脱离了政治学的学科资源，就是中国学术界合谋回避尖锐问题而似乎游刃有余地处理政府管理问题的结果。但事实上人们逐渐发现，公共管理学科在中国政府体制改革上表现出无能的状态。公共管理学科自身舍弃了公共性而显得非常苍白，而它从所谓管理的角度申述的实践效用根本无从证明。与之对应，从公共管理的实践角度来看，中国政府体制改革愈来愈陷入难以克制的弊端丛林之中。无论是政治体制的运作、还是行政体制的运行、抑或是国家权力体系对于整个国家的控制能力，都处于令人不满的状态。从2004-2006三年所谓改革开放第三次重大争论那些对于改革的全面否定预设来分析，可以说改革已经丧失了基本动力。就是国家权力的直接执掌者对于中国现状也不敢乐观。中央政府总理不得不承认，政府力图克制的弊病，比如腐败问题，不是越来越得到有效的治理，相反是越来越泛滥成灾。²

因此，我们不得不从政治主导行政的视角重新审视中国政府体制改革问题。作为政治问题的中国政府体制改革，不仅需要我们在政治的视角观察政府问题，还需要我们在政治的结构要素上具体分析中国政府体制改革问题。前者是一个总体思路的确定问题。后者是一个具体因素的解析问题。从政治的角度观察中国政

² 这条消息很好地证明了这一点——人民网北京人民大会堂3月16日讯，今日上午，十届全国人大五次会议胜利闭幕。会后，温家宝总理在人民大会堂三楼大厅会见中外记者并回答记者提问。中央电视台记者问：“刚才总理说除了做公仆的权利，没有其他权利。我想这话不仅是对政府工作人员说的，更是对领导干部说的。我问的问题与此相关，也就是反腐败的话题。最近陈良宇、郑筱萸案件的查处和披露带来很大的反响，我们也听到了来自观众的声音，一方面大家觉得特别的欣慰，因为加大反腐力度一直是人们的期待，而另一方面人们很忧虑，为他们看到的腐败现象忧虑。如何有效地遏制一些行政领域权钱交易的现象？”温家宝总理：“应该承认，随着发展市场经济，腐败现象接连不断地发生，而且越来越严重，甚至涉及到许多高级的领导人。解决这个问题，首先还得从制度上入手。因为造成腐败的原因是多方面的，其中最为重要的一点，就是权力过于集中，而又得不到有效的制约和监督。”

府体制问题，意味着我们必须从政治体如何提供行政体以存在理由和运行机制的角度分析行政体制的问题；从政治的结构要素上分析中国政府体制改革问题，意味着我们必须清理清楚中国政府体制改革的诸政治要素对于行政体制改革的具体作用与实际影响。前者是一个政体选择问题，后者是一个政体运行与行政执行的关联状态问题。为此，我们不能不在前者的视角勾画出中国政治体制面临结构转型的蓝图，在后者的视角勾画出当今中国诸因素对于实际的政府体制改革发生的关联性作用。这是一个不得不从政治犯险的基点出发进行的理论探索。温家宝总理申述的限制权力克制腐败的观点，其实就是一个以政治改革引导政府体制改革，进行国家治理的思路。

研究中国政府体制改革的人们，常常将作为政治问题的中国政府体制改革的进程进行政治化的、也就是意识形态化的处理，回避谈论中国政府体制改革问题的政治真实性，而将谈论者的动机问题放置到是否爱党爱国的高度加以政治猜测。这就使人们着力回避关于中国政府体制改革中尖锐的政治问题。其实这对于执政党和在任政府并不是可取的态度。这种处理使当局者愈来愈迷，而旁观者愈来愈清，相互之间缺乏起码的尊重和交流，最后只能任由问题愈来愈朝向严重的一端滑去，而不能理性、平和地加以解决，丧失政党、国家、政府、社会与市场多赢的改革机遇。

作为政治问题的中国政府体制改革，必须以绝对制约中国政治生活的马克思主义意识形态的改革、执掌国家命运的中国共产党的改革为前提。并不是作为现代国家的行政权的政府体制改革就可以替代这种改革的。可以断言，若没有全能的意识形态与全能的政党定位的转变，中国政府体制的改革注定是不能成功的。在此基础上，国家权力的分割制衡问题、政府权限的纵横划分问题、政治博弈空间的完善建构问题、从政治改革到行政改革的走势问题，都构成为中国政府体制改革的关键问题。

二、意识形态问题

中国政府体制改革的最大、最难以逾越的政治问题是意识形态的问题。一个与现代市场经济相伴随的政府体制，必定是一个民主政治体制。但是，中国的政党-国家意识形态与市场经济和民主政治处于一种显在的紧张关系状态。出现这样的情形，是因为中国处在一个革命意识形态与建设意识形态的交错关系结构之中。

作为革命意识形态，马克思主义对于中国革命的引导作用已经被历史所证明，这是无须辩论的问题。自上个世纪初期发源于西方的各种意识形态进入中国以来，马克思主义终于战胜其他意识形态成为主导中国的主流意识形态，这中间

具有历史的合理性。一方面，马克思主义确实是最具有号召力的革命意识形态，这对于一个汇聚了革命风暴的国家来讲，当然具有内在的吻合关系。另一方面，马克思主义对于后发国家的抵抗哲学具有一种支持的理论功用。后发国家在国家脱离西方列强控制的过程中，需要的不是建设性的意识形态，而是破坏性的意识形态。这种破坏性的意识形态必须具有理性的力量而不是简单的破坏煽动。马克思主义作为一套最具有现代性特征的革命理论建构，恰好满足了需要现代革命哲学指导的革命的现实的需要。再一方面，马克思主义以反抗国家暴力、申述底层阶级权利的理论面目出现，它的理论目的又是建立一个最无私、最具有历史前景的底层阶级专政的国家，这对于分散的中国农业社会最具有底层动员的功能，聚集革命的社会资源问题就此得到解决。总之，马克思主义既解释世界、更改造世界的理论结构，在各种关于现代性的理论建构中是最震撼人心，也最具有政治煽动力的宏大叙事。它在中国革命的艰难进程中获得与中国社会实际相契合的广阔空间，完全是那一段中国历史所注定的。³

1978年启动的中国改革开放进程，呈现出逐渐与革命意识形态疏离的趋势。从这种疏离的理论与实践状态来看，曾经为中国革命提供理论支持的革命意识形态与现实中的中国现代化进程需要的建设意识形态之间的距离，不是越来越小，而是越来越大。这种逐渐增大的距离显现出两种意识形态的复杂交错关系和正面冲突状态。一方面，政党-国家意识形态的理论结构试图在原来的状态上自我维持。这体现为政党-国家意识形态借助国家权力体系对于革命意识形态的强力维持，在维持革命意识形态上以历史的合理性下贯彻到现实，而试图就此凸显其现实合理性。但这种经常以“坚持马克思主义”为名的维护革命意识形态的努力，都走向了极端保守的马克思主义原教旨主义一端，甚至经常构成执政的中国共产党自身的政治障碍。邓小平一再地强调重在反左就是对于这种意识形态努力的反击。⁴作为执政党的中国共产党逐渐发现，革命的意识形态逻辑与执政的意识形态逻辑具有难以协调的对峙性。在改革开放的进程中，革命意识形态的负面作用远远胜于它的正面作用，当人们以一种前30年与后30年的对峙或对接的眼光来审视这种关系的时候，事实上都给执政党的改革带来理论上无法自圆其说的难题：论证其一致，使得执政党无法更为有效地聚集改革的思想资源；论证其对立，又无法为其执政的合法性提供依据。近30年来中国意识形态的左右摇摆，显现出国家意识形态的资源短缺。最终，不得不在国家核心价值的名义下探讨超越于革命意识形态的国家价值理念。另一方面，国家的政治实践与行政举措则力求在回避意识形态问题的前提下展开，但革命意识形态的回流始终与改革开放相互伴随。因此，革命意识形态与改革开放的纠缠，逐渐凸显为要么质疑改革开放的正当性并向左

³ 参见林代昭等编：《马克思主义在中国：从影响的传入到传播》，前言，清华大学出版社1983年版。

⁴ 参见袁永松等编著：《左倾二十年 1957——1976》，第 403 页等论述邓小平反左的言论。农村读物出版社 1993 年版。

倾传统回归，要么为改革开放正当性辩护而申述宪政民主主张的对立性思想局面。这是意识形态的观念争执投射到制度选择层面必然出现的南辕北辙局面。在1983年的反对精神污染事件中，人们就遭遇了意识形态对于改革思维的打击。1986年、1989年前后反对资产阶级自由化的运动，2004-2006年关于改革开放的第三次重大争论，也都显现出日益加强的革命意识形态对于建设意识形态的扼杀力量。同时，由于革命意识形态与改革开放举措失误的对应性呈现，甚至使人们感觉跛脚的改革开放不如革命意识形态维持的军事化统治来得合理。1990年代后期到21世纪初期的失败了的产权改革，就更是在郎咸平那样的以执政党意识形态攻击执政党改革举措的批评声中草草收场。革命意识形态的种种死限，诸如公有制、抽象的人民主权、平均分配、工农主导等等，直接构成了推进中国深化改革的观念障碍。使得中国政府再也无法维持此前刻意回避意识形态问题而“摸着石头过河”的改革模式。执政党首脑和中央政府领导不得不出来澄清改革意识形态立场，鲜明地体现出不谈意识形态重建而致力改革开放的困窘处境。

就国家试图维持革命意识形态来讲，是由几个方面的原因所导致的。首先，政党-国家的革命意识形态具有历史的惯性，在这种历史惯性面前，不论是直接承载这一意识形态的执政党，还是担负其行政使命的政府体制，甚至是作为政党-国家体制的人格载体，都不能不在既有的意识形态正当性基础上开始统治国家的观念运思。这是一种思想起点决定观念结构的必然处境。加上中国在革命意识形态僵化的年代里，从来没有可以替代的意识形态选项使人们能够形成健全的意识形态思维。在意识形态需要改革的当口，当然也就缺乏改良革命意识形态的拾遗补缺空间。板结的革命意识形态无法为弹性的改革开放提供意识形态支持，而人们又只能在革命意识形态中为改革开放寻求思想支持，这种尴尬的处境只能促成一种难堪的日益穷尽革命意识形态资源的状态。其次，政党-国家意识形态长期的自我封闭导致自身缺乏创新和适应变迁社会的能力，革命意识形态曾经自我期许为“放之四海而皆准”的真理，因此它对于自身之外的现代意识形态缺乏起码的尊重和了解。当革命意识形态的缺陷逐渐显现出来的时候，它只能在革命意识形态内部寻找自我更新的思想资源，但恰恰革命意识形态内部这些资源是短缺的。由此注定了革命意识形态自我更新空间的狭小，以及它难以和平过渡到适应改革意识形态的悲剧命运。中国人为改革开放聚集意识形态资源的时候，只能在马克思主义经典作家的词句中艰难地寻觅的状态，形象地凸显出这种跑马圈地的意识形态创新的困境。再次，政党-国家意识形态在继承与创新之间的犹豫徘徊，丧失了引导意识形态变化的良机。对于革命意识形态如何创新、又如何继承的问题，不是一个可以左右逢源、迎刃而解的问题。近30年左右政党-国家主流理论界对于坚持和发展马克思主义的问题无法取得共识，就最好地证明这种意识形态重建道路的重重困难。出现这种困境是因为既坚持又发展马克思主义革命意识形态本身就是一个无法克服其内在矛盾的选择——如果坚持马克思主义革命意识形态，就必须不断进行革命，对既有的政治理念、制度安排和生活方式进行宣战；如果要发

展马克思主义革命意识形态，就意味着必须放弃某些基本的革命教条，选取适应和平时代经济-社会发展的维护现实的意识形态。这两者之间显然有一种几乎无法克服的张力。最后，政党-国家意识形态与社会意识形态呈现出错位状态，没有引起掌控意识形态权力的集团和领导者的高度重视和富有效度的回应。政党-国家意识形态自30年前启动改革开放的时候，就处于一个与兴起中的后革命社会相左的状态。但执政党缺乏意识形态的创新能力，仅仅具有维护革命意识形态的警觉。而且政府提出的改革举措总是在“不管白猫黑猫，抓住老鼠就是好猫”的机会主义思维中合理化的。因此，30年来中国意识形态逐渐空心化，政党-国家意识形态事实上已经丧失引导社会思潮的能力，要么处于原教旨主义的自娱自乐状态，要么处于捉襟见肘的应付情形。政党-国家意识形态与社会的变迁越来越脱位，国家甚至因此处于危险的价值虚无主义境地。

从现实体认上看，马克思主义及其延伸形态与中国当代经济-社会发展的正面冲突呈现为两种状态：一是原教旨主义的马克思主义与新左派的马克思主义严厉批评中国共产党执政的政府长期以来的改革，这极为典型地反映了马克思主义政党-国家意识形态与中国政府改革处于悖反处境的尴尬局面。原教旨主义的马克思主义是以经典的革命意识形态指责党和国家的改革导致国家颜色的改变。他们对于公有制度的偏好溢于言表，对于计划经济的喜爱不加掩饰，对于革命历史的颂扬不惜言辞。但这些极左派的社会号召力已经严重不足，而且因为他们的学理资源严重缺乏，所以不足以给执政者制造足够大的障碍。新左派是以书斋马克思主义的面目出场的。他们对于改革开放以来出现的诸社会问题的指责，切中了严重的现实问题，因此发生了极大的社会反响。以他们对于文化大革命的亲合、对于工人农民的深切道德同情、对于直接民主的偏爱、对于权钱勾结的责难，他们赢得了处于怨恨状态的部分人士的喝彩。由于他们以学理面目出现，相应显现出刻意回避意识形态问题的执政领袖在理论上的苍白，一时间新左派对于改革开放的机会主义选择形成了强有力的选择。马克思主义的理论形态与马克思主义的国家形态就此处于一种对峙局面。另一方面，后革命情形中马克思主义的重新建构处于一种缺失状态，这使得马克思主义执政党缺乏足够的理论支持。这是一种社会主义国家普遍的国家意识形态理论贫乏症。究竟有效支持了社会主义革命的马克思主义，如何有效地建立支持社会主义建设的马克思主义，是一切声称是马克思主义者的理论家所必须完成而又尚未完成的工作。机会主义与功利主义的“理论”建构，绝对不能承担支持执政的马克思主义政党的政府行为，因为它们既不能为其提供正当化的理由，也不能为其提供连续性的政策进路。这是邓小平式的改革之所以迈进在实用主义的轨道而故意疏离、贬低理论不得已的进程。

三、国家权力的分割制衡

中国的国家权力体系本身也难以支持改革开放的政治需要。一方面，党化国家体系本身就是一个扭曲的国家权力结构。另一方面，国家权力体系的软化就更是注定了这一权力结构运行的乏力处境。从表面上看，一个未能有效分割的国家权力体系似乎是足够强大的体系，但是，这样的国家权力体系在运行中必然遭遇分权不清、职责混乱的权力软化问题。从党化国家结构上分析，中国政府必须服从行政化的政党意志，因此主导国家日常权力结构运行的行政权事实上仅仅具有第二层次的权力，它在权力的运用方面沦落为行政化的政党的执行权力。从国家三种权力分化不清晰的角度观察，立法、行政与司法的职责是混杂为“为人民服务”的抽象单独原则的，而为人民服务的抽象原则必然将具体的公民服务需求隐匿起来，实际上就此注定为人民服务是一种不可能实现的道德姿态。因此国家对于公民的意义难以显现出来。

从现代国家运行的历史过程来观察，国家权力有效划分为立法、行政、司法三权分立制衡体系的极端重要性是不容轻视的。国家权力划分为三种相互分立并相互制衡的结构，是国家权力得以有效控制并有效运作的前提。现代以前的人类历史表明，未曾分割的国家权力必然是垄断的权力、强制的权力，甚至是强暴的权力。一个高度统一的、垄断的权力是一个完全无法制约和控制的权力，因此它对于涣散的社会具有绝对的统治能力。将立法、行政与司法权力收摄为一的传统国家权力结构，是一种吞噬性的国家权力结构。这种权力结构具有高度的单一性、垄断性和绝对性，它不能容许与国家权力对应的社会机制的存在。因此具有绝对权威的国家权力体系支配一切，国家权力的最高掌握者也就具有了横暴地行使垄断权力的特权。社会被国家吞噬，权利被权力吞噬。虽然绝对不受控制的权力也可能发挥良好的权力效用，但从整体上说来，国家权力的随意性注定了权力对于资源的恣意支配，政治行为的合理性是绝对没有保障的。因此，限制国家权力就成为国家近代转型时期的最为重大的主题。当约翰·洛克与孟德斯鸠等思想家设计出三权分立制衡的政体，使得国家的权力再也不能够垄断性地占有权力资源，而分化为三种既更为专门、也更为精细的权力形态，并使得立法秉承民主的原则、行政遵照效率的准则、司法谨守公平的信条，国家权力受到成功制约的现实才降临人类社会。

在三种权力形态上，立法权是国家属于人民的最直接的表现。公民依照法律推选出人民代表，人民代表按照人民的意志建立国家的基本法律和部门法规。就现代国家而言，一个国家的基本法律和法规如果不是由人民的代表经过适当的政治程序制定出来的，那么这个国家的权力就不可能是属于人民的权力，而是支配人民的权力。国家立法的人民主权原则就此显现出极端的重要性。在三种权力中间，立法权就此显现为一切权力合法来源的保证，它也就被称为最硬的权力。

这是国家权力来源具有合法性保障的基础。这使传统的以暴力获得国家权力的方式的正当性被彻底地否定掉了，“打天下者坐天下”的横暴权力逻辑，就此让渡给合法获取权力并和平移交权力的宪政民主制度。行政权在三权的分化中，被定位为执行国家立法机构赋予的使命的专门机关。因此，行政权的特质不是它的民主性，而是它的效率高低。行政权以高效率地执行国家立法机构通过的法案为职责。在健全的国家权力体系中，其他机构都不具有这样的权力，国家的日常资源组织和利用、国民财富的增长与公共福祉的保障就是行政权的权力效用证明。因此，在国家权力体系中，一切非行政性部门都不能僭越而成为组织和利用国家日常资源的行政机构。而行政权在行使的过程中需要的民主程序，也就在行政权的效率宗旨面前显现为第二位的价值。司法权对于现代国家权力体系的有效运作是最为关键的。因为立法机构有没有遵守国家基本法的有关规定行使立法权、行政机构有没有按照国家法律行使组织运用国家日常资源的权力，都得由司法机关来加以保障。一个缺乏独立性的司法系统，也就意味着这个国家缺乏现代的立法保障和行政程序，这个国家的权力体系就是紊乱的。司法权就此绝对不能受制于政党权力、国家权力和行政权力。有论者指出，现代分权制衡体制最具有创造意义的就是司法权的独立。

就今天中国而言，三种权力的有效分割显然是不够的。除开三种权力都被党权垄断性地占有之外，三种权力内部的分化程度也相当之低。这是前一状态决定了的结果。在近30年的改革开放进程中，三权分立制衡长期被视为资产阶级自由化思潮受到绝对排斥，直到执政者自己终于发现不受控制的权力已经不符合执政者自身的长期利益的时候，三权分立制衡的政治理念才正式进入中国高层掌权者的视野，它的不可替代的政治价值也才获得承认。但是三权分立制衡的政治理念的正当性被认可，并不意味着三权分立制衡的政治结构我们就轻而易举地建立了起来。在今天中国的国家权力结构中，三权都存在不容忽视的根本弊端。就国家立法权而言，处于中国国家权力体系中的立法权软化早已引起人们的关注。国家立法权的软化是政府权力软化的原因。国家立法权之所以软化，一方面与党化立法有密切关系，另一方面则与国家立法权力的机构组成、运行过程与效用评价紧密相关。中国的国家立法机关，并不是独立的权力机构。它的机构设置具有明显的政治依附性。正是因为如此，这一机构的职能规定与人员来源，都不足以保证它的权力运行有效性。从机构的性质上讲，它只能是某种绝对权力的代言者。从人员的来源上讲，它的组织政治性决定了人员来源的治政能力的低下。从各级政府首长进入立法机关的人员，议行合一的身份性质决定了这类人大代表规范政府权力的天生缺陷；从社会各行各业经过政治选择产生的人大代表，仅仅是以其专业分工能力获得的人大代表资格，因此他们的立法水平惊人之低。人大对于国家机构人员的任用权是形式性的。因此它无法限制国家机构权力的运作。人大自身的领导成员大多是退居二线的前行政官员，他们的政治处境、为官心态和下降

的行政能力都不足以保证人大权力之作为国家权力的权威性。⁵人大长期被人们视为“橡皮图章”就形象地显示出这个软化了的国家权力之不足以为中国政府体制提供可靠法律保障的可笑状态。

同时，中国国家权力体系中行政权力的虚大一直是国家权力体系的软肋。从表面上看上去，这个的行政权是最为巨大的权力体系。全能政府的定位为行政权的独大提供了基本理念支持。但是，行政权力其实缺乏可靠的权力支撑。因为在某种意义上，中国的行政权力只是一个影子式的权力。它既缺乏三权分立制衡基础上的相对独立的行政权领域，也缺乏明确划分三种权力界限的行政权运行程序，更缺乏鉴定行政绩效的中立机构和评价指标。表明上全能的政府其实在运行中差不多处于全无能的状态。这是今天中国讨论政府管理问题的人们常常不愿涉及而使其讨论有些不着边际的原因。至于三种权力最为软弱的司法权，在中国国家权力体系中司法权的依附性就更是直接表现出它的可有可无。在一般刑事和民事官司中，司法的有效性是一个不足以用来证明司法权独立与否的指标。因为司法权是否独立的判断关键是否具有限定立法权和制约行政权的能力。在中国司法权恰恰既不能限定立法权，也不能制约行政权。它只能在一般的刑事和民事司法纠纷上面发挥极为有限的作用。如此的司法权就无法为中国政府体制的改革提供法律担保。在三种权力缺乏有效分化的情况下，国家权力体系三者之间制衡机制的缺席就是顺理成章的事情了。

四、政党制度

说起来，中国政府体制改革的受限，还不是三种规范的现代国家权力形态的分割制衡问题，而是一个国家体制自身混乱的问题注定的事情。中国的权力体系与成熟的民族-国家的权力体系大为不同。中国的国家形态不是可以在现代政治-行政学规范视角看待的民族-国家，而是其转变形态政党-国家。政党-国家之不同于民族-国家的最大特点就是它受一个全能的政党全方位的支配。

这与中国现代政党定位有密切的关系。中国现代的政党定位不同于发达国家。发达国家是在国家健康运行的前提下建立政党组织并展开党际竞争的。因此，按照规范的政党定义，政党就是政府和社会的中介组织。政党是为了赢得治理国家的权力而组织起来的代表机构和表达工具。⁶但是在中国，政党的性质与此有重大的、结构性的差异。立党建国、以党治国、党国一体是理解中国政党制度的三个关键点。由于中国从帝国形态的传统国家演变为民族-国家的现代国家形

⁵ 参见蔡定剑：《中国人大制度》，第二、三、四编有关章节对于中国人大组织、职权、运行问题的论述。社会科学文献出版社 1992 年版。

⁶ 萨托利著、王明进译：《政党与政党体制》，前言，以及第一章“作为部分的政党”，商务印书馆 2006 年版。

态非常晚近，因此，在西方发达国家完成自身的国家建构任务之后的东向挥进过程中，落后的古典中国仅仅只有极少数人认识到国家形态正在经历结构性变化。因此他们组织起来，先于现代国家成立了政党组织。而这样的政党组织仅仅是为了解立国家，而不是在一个现存的国家内部争夺治理权力。孙中山的立党建国思想就是这样形成的。建立政党之后，政党的唯一宗旨就是建立其与政党理念一致的国家。因此当这个国家建立起来之后，国家也就势所必然地成为政党的国家，而不是民族的国家。党国体制就此具有历史的支持理由。国家权力就此成为政党的权力而不是这个国家的、人民的权力。主宰中国20世纪上半叶命运的中国国民党是这样看待政党功能的，主宰中国20世纪下半叶命运的中国共产党同样是这样看待政党使命的。⁷这就逐渐促成了中国执政党的全能政党性质。

全能政党具有它的独特结构。一方面，全能政党在意识形态上具有独占性。它最符合关于政党的经典定义，即政党就是围绕某种政治理念组织起来的紧密团体。意识形态对于这样的政党具有生命线的功用。因此全能政党对于自己足以成立的意识形态具有绝对捍卫、全无商议可能的性质。在政治意识形态上全能政党坚持真理的独占性，对于一切相左和反对的政治意识形态进行决不留情的打击。马克思主义意识形态即使与现实政治实践脱离，也依然不改这种意识形态取向。另一方面，全能政党具有天然的行政化倾向。这里的行政化指的不是政党内部制度方面必然需要的科层建制具有的行政职能，而是指的政党并不着意于治理政党事务，而将政党事务与国家行政事务直接打通，政党本身直接进行国家行政决策并具体组织国家日常资源的配置。这就使得现代权力体系中的行政权处于事实上的决策失控状态。即使是行政首长，也处于一个执行政党首长决策的工作局面之中。行政权事实上处于无权决策、无权质疑而又必须无条件执行政党首长决策的状况。政党的行政僭越事实上将政党性质与政府性质完全混淆了。这是中国党国体制最大的缺陷。再一方面，中国的政党生态就此处于非现代甚至反现代的状况之中。政党对于国家的全面渗透和强力介入，使国家彻底党化。这既表现为国家基本法律对于掌握国家权力的政党进行的超越性权力规定，也表现为政党对于行政决策的全面替代，还表现为政党对于国家资源的全面控制，更表现为政党对于国家精神生活的全面支配。政党就此占有了所有资源的能力而具有了罕能匹敌的超级霸权。但这样对于政府体制空间的逼仄造成的政府无能，事实上从根本上限定了政府改革的积极有为。

人们在中国改革开放的进程中逐渐接触到发达国家的政党制度的时候，一方面开始探讨多党制度对于中国的意义。另一方面也有论者开始注意新加坡人民行动党与日本自民党长期一党执掌国家权力的经验。并且用一党长期执政的分析框架来设计中国共产党的政党改革思路。这是一种不切实际的选择。为什么不能

⁷ 中国共产党现任总书记胡锦涛提出的“立党为公、执政为民”就是这一政党理念的最新命题。

用一党长期执政的分析框架来解释中国共产党执掌国家权力的问题？原因很简单。中国共产党在今天还是特点鲜明的革命党定位。它的全能政党性质注定了它不能接受执政党的政党定位，也相应注定了它不可能落定在派出政党代表执行性地行使政府权力的位置上面。这对于一个全能政党是具有瓦解效应的。革命党是全能党，它必须掌控一切国家资源，它没有分享国家资源的习性。执政党是功能党，它仅仅争夺到政府权力资源后才能影响或制约国家命运，它必须与其他政党甚至社会组织分享国家权力。新加坡和日本具有的宪政民主制度框架决定了人民行动党与自民党绝对不可能成为全能的革命党，他们必须在一个宪政框架内行使被法律规定好了的政府权力。这是目前中国共产党所无法接受的执政状态。因此，执政党的而不是革命党的政党定位成为中国共产党的政党定位之后，中国政党制度才具有支持中国政府体制改革的功能。否则就很难设想政党制度对于中国政府体制改革的推进作用。换言之，中国共产党自身的有效改革决定了中国政府体制改革的前途与命运。⁸

中国政党制度的改革对于中国政府体制的改革具有决定性作用。中国共产党自身的改革已经开始启动。从基层党代会代表的直接选举，到基层党委书记的竞争性选举，再到对政党理念的结构性转变的探讨，处处显示出一个转变中的政党对于转变中的政府具有的顺应关系。如何引进竞争性的政党制度，真正将中国共产党落定在执政党的地位上面，是中国政府体制改革具有宽松空间的前提。否则党化行政仍然将政府本身置于一个无法有效变革的境地，无论具有外部刺激性的中国政府体制改革怎样，最后都会沦落到死水微澜的地步。

五、政府权限

落实到中国政府体制改革的直接载体——中国各级政府来看，中国政府体制改革其实也并没有多大的政治空间。原因在于中国行政权自身的设计与规划并没有落定到现代的平台上来，行政权的边际界限不清晰是一个严重的问题，而行政权内部的界限划分同样不明确，因此中国目前的行政权运作大多是依靠政治观念的引导和政党部门的推动。政府作为行政权的实际操控者，其自身的权力来源问题、权力分割问题、权力的无缝隙运转问题等等，都还没有得到解决。这就注定了中国政府体制改革问题得不到有力的推进。

现代行政权的安顿基点，构成为政府体制改革的起点。究竟行使行政权的政府在本质上是自私的还是公共的，对于设计政府体制改革具有关键的制约作用，从自私的角度看待政府部门及其从业人员，就必须以法治来限定政府的行政权力，而从公共的视角定位行政权的自身特点，就会认同政府对于行政权的猖狂积聚和

⁸ 参见王邦佐等著：《中国政党制度的社会生态分析》有关章节，尤其是第二章、第五章。上海人民出版社200年版。

随意行使。这一问题，在中国政府体制改革的进程并没有得到解决。这是因为，长期以来我们简单地将政府作为“人民的政府”看待，这一定位，也许从道德的视角看待问题并没有什么错误，但是从政府实际掌控权力的角度看待政府，问题就出现了。中国各级政府机构，本质上与其他现代国家的各级政府没有任何区别。一方面，政府自身具有它的公共性质，它必须是在印证这种公共性的基础上获得它存在的理由。因此，政府必须为公民服务、必须为社会提供公共物品、必须致力改善公共福利。但另一方面，政府以及公共行政人员也具有自己的利益诉求。这是政府部门职能划分促成的部门利益区分必然导致的现象。不是说政府部门及其从业人员的道德本质是坏的，而是因为政府不同部门在机构职能自证的过程中，一定要将自己部门的存在理由张扬出来，一定在这种机构的相互竞争中获得机构运作的更多资源。相应地这些机构的工作人员也就在资源聚集的基础上获得更多的支持工作荣誉心的个人所得。这种由现代组织社会学揭示出来的普遍组织现象，与特殊组织的品性没有任何关系。换言之，所有组织结构都逃不掉自私的组织规定性。

但在中国，人们对于政府部门的特性认识上，还普遍徘徊在政府本质上的公共性境地中。人们普遍认同政府机构与公共行政人员的道德化定位。这是一个扭曲了的现代政治认知。那就是卢梭一系关于现代国家本质上应当是公民发自内心加以爱护的政治共同体，而不是自由人的联合体。在这种政府理念中，人们自然放松了对于政府自利的警惕性，放松了对于公共行政人员的监督。其实，政治理性告诉人们，政府部门以及公共行政人员并不是完全没有私利，一心为着公共利益克尽职守的超然存在。组织的存在逻辑与职业人员的生存逻辑，共同将它们推进到一个必须为自己的存在理由寻找支持的地步。因此，建立在清楚认识政府部门与公共行政人员自私的基点之上的政府体制安排与公共行政人员从业规则，对于它们履行分工责任才具有保障。我们在对今天的中国政府的观察中，会逐渐认同后者的政治规定。发生在中国各级政府的自利行为，已经足以警示人们对政府的自私自利怀抱高度的警惕性。以往人们单纯可爱地认为，地方政府在“山高皇帝远”的情况下容易陷入自私自利的境地，滑向公权私用谋取私利的危险地步。从铁本案件我们印证了这一看法，也从民意调查中国民众普遍信任中央政府而不信任地方政府的结果上得到强化。但中央政府是不是就是可靠的呢？事实证明并非如此。近期国家审计署对于中央政府的主要部门，包括对国家发改委、国资委、财政部、外交部、教育部等等部门的审计，发现均存在严重违反预算的行为。这种行为的存在表明中央政府部门也都在为自身的部门利益进行规则外操作。“套取财政资金、挪用财政资金、转移资金、国有资产流失、违规收费、超标准收费建设办公楼等，是这些部门单位在预算执行和其他财政收支中存在的共性问题。”⁹由此可见，必须以限定政府行政权为前提来设计政府体制，才足以从根本上保证

⁹ 引自新华社报道：《审计署公布 2006 年度预算执行和其他财政收支审计结果：49 部门存在 6 大共性问题》。载《羊城晚报》2007 年 9 月 20 日。

各级公权公用。而这恰恰是一个政治问题，绝对不是一个单纯的行政改革问题。

同时，中国政府体制改革的政府间关系筹划也已经成为关键的问题。中央与地方政府之间的关系，地方政府与地方政府之间的关系，并不是一个简单的行政权限的技术划分问题，而是一个建构国家的行政权合理地划分的政治问题。这里的问题包含两个相互联系的方面。一方面是中央政府与地方政府的权力结构划分问题。另一方面是中央与地方政府组织机构之间的关系。就前一方面讲，中央政府与地方政府权限的划分是一个政体选择的问题。一个地域广袤、发展极为不平衡的大国，究竟是采取单一制还是联邦制，这是一个政治选择而不是一个行政分权问题。对于长期实行单一制的中国来说，当然对于中央政府居高临下地控制地方政府的行政套路非常熟络，但是这种控制仅仅与简单的农业社会为条件。在复杂的工业社会，发达的社会分工与合作体系本身就是政府行政权力难以驾驭的对象，而且地方差异不是一个毋庸考虑的简单控制问题而是一个复杂的差别性政策决策问题。因此，大国的政体选择一般不是单一制而是联邦制。这样既可以将中央政府与地方政府的权力分割清楚，各司其职、各尽其责，又可以促使不同的地区选取不同的发展进路，使各个地区寻找到适合地区发展的道路。这样就可以避免地方政府与中央分权不清导致的前者趋向分权后者趋向集权的国家分裂危险。

对于今天的中国政府体制改革而言，还有一个严重的政治问题需要在筹划政府体制改革中加以克制，那就是国家利益部门化、部门利益掠夺化、利益掠夺公开化造成的政府权威流失。这不是一个单纯的道德号召和党性教育就可以解决的问题。这是一个深层政治问题在部门和个人利益问题上的投射。由于我们中国还处在一个对于政府善的假设与恶的假设之间似信非信的阶段，因此，从善的假设出发观察政府改革，人们会对于政府恶习的表现显得非常失望；而从政府是恶的假设出发观察政府善性的表现，又使人们无法接受监督政府的理念。在政府部门掠夺性地争取自身利益的情况下，人们内心对政府的信任感降低到无以复加的地步。当政府部门之间为争夺利益不惜公开对峙的时候，这个时候的政府几乎完全丧失了获得社会支持和信任的基础。因此，将政府控制的问题作为一个重要的政治问题对待，而不是草率地作为一个行政问题对待，对于约束政府的掠夺性行为具有决定性意义。

六、政治博弈

中国政府体制的有效改革，必须在承诺纳入这一改革范围的诸因素可以进行合法的政治博弈的前提下才能有效地开展起来。今天中国政府体制的改革以及各级政府机构运作，并不是没有政治博弈，而是这种政治博弈是在台底展开的，而不是公开进行的。一旦政府间的政治博弈公开了，则经常显示的是博弈失

败一方完全无法与胜利一方进行抗衡而彻底败退的情形。这是一种不利于政府体制改革的政治博弈方式。因为这种博弈的决胜方式是中央权力的绝对权威性决无悬念地制胜地方权力，或者是下级权力绝对受到上级权力的主宰。这实质上是一种单向的控制，而不是一种双向的博弈。合法而健全的政治博弈，对于规范的现代国家来说，具有十分重要的价值。一方面，这一价值体现为进行政治博弈各方在政治权利上的平等，从而有效避免中央或上级威权对于地方或下级权力的不尊重。另一方面，这一价值则体现为平等各方的理性博弈能够最大程度地避免决策失误。政治决策也好、行政执行也好，不经过卷入其中的各方理性的博弈过程，就不可能使各方的利益受到兼顾，只能落于强势一方对于弱势一方的随意支配，而弱势一方绝对会对强势一方的利益进行台底下的侵害，这样势必造成公开政治博弈被私下政治交易取代的可怕政治局面。再一方面，这一价值还体现为公平的政治博弈对于政府改革的推进作用。因为既有制度无法反映介入博弈各方利益的时候，参与博弈的各方就会寻求制度创新。不管介入博弈的是中央政府各个组成部门、还是中央政府与地方政府、或者是地方政府各部门。由于它们之间权力的差异、评价标准的不同以及利益所在的区别，博弈空间则必然存在。一个僵死的行政权力体系是无法应对复杂的社会需求的，但一个灵活的行政体系则必然存在博弈的客观需求。只不过政治博弈的存在形式公开或者不公开而已。

试图真正有效推进中国政府体制改革，为此而展开的政治博弈必须是合法的、公开的、程序化的。中国政府体制改革进程中允许政治博弈的法治空间无疑是逼仄的，甚至是不合法的。这是由中国政治体制的一统制度所注定的。从某种意义上讲，近30年与中国经济体制改革相伴随的政府体制改革，无论是就这种改革的命名、还是就这种改革的施展，以及就这种改革的政治空间开拓来说，围绕中国政府体制改革的政治博弈始终处于一种台底下的状态。从命名上讲，中国政府体制改革一开始甚至不能称为政府体制改革，而只能叫作政府机构改革。这种改革大致限定在政府机构的调整范围内。改革的直接动力来自政企关系的分离，重点落在政府机构职能的转变。只是到了后来才发现，单纯的政府机构改革不足以支持经济体制的改革，才启动了政府体制改革的思路。但政府体制改革的思路依然是一种限定在行政权范围内的改革，而且仍然明确地限定在行政体制的范围内，没有对整个政府体制进行改革筹划。直到最后才发觉，不在整个中国政治体制改革的大范围内思考中国政府体制改革，行政体制改革难以奏效，在中国政治体制改革理念之下的中国政府体制改革才提上了议事日程。¹⁰而中国政府体制改革的施展，基本上限定在政府机构的多少与从业人员的增减上面，最为关键的权力来源、权力分割和央地关系、政府权能等问题，并没有具有力度的改革举措。至于中国政府体制改革的公开博弈，简直就是匪夷所思的事情。

¹⁰ 参见顾家麒：《从机构改革到行政体制改革的实践与思考》所收入的论文“政企分开，转变职能，改革机构”，“行政体制改革概论”，“关于政治体制改革之管见”。作者是中国政府体制改革的直接参与者和理论总结者，因此这些论著具有相当的权威性。中国发展出版社 1997 年版。

但必须指出的是，进行中国政府体制的改革，政治博弈是必不可少的。因此，简单刻画一下中国政府体制改革的政治博弈形式是不无意义的。围绕中国政府体制改革展开的政治博弈，至少具有五种博弈结构。一是执政党与政府的政治博弈。在中国执政党的行政化取向没有发生重大改变的情况下，政府部门的行政权实际上必须在政党那里获得甚至夺得。行政化的执政党在党内的部门设置上具有与行政权对应的机构安排。这使得执政党的机构事实上发挥了政治决策的功用，而行政机构成了执政党政治决策的执行者。近年在各种行政执行过程出现了行政责任的情况下，几乎是决策者出来组织治理，而执行者受到行政处分。这种责任归咎模式导致党权与行政权之间的纠纷。这种纠纷虽然不是公开的，但内心对于纠纷的认知势必引发两者之间的政治博弈。这种博弈关系无须政党、政府文件公开承认，也无须法律文件加以确认，但台底下博弈的激烈程度超乎想象。因此，有必要将这种政治博弈摆上台面，使之理性化。

二是国家权力与政府权力的博弈。本来在党权与国家权力之间已经存在政治博弈关系。人民代表大会及其常务委员会与各级执政党党委之间，在政党意志如何转化为国家意志的问题上存在着两个机构、两种选择、两种取向、两种评价的可能，因此他们之间并不是宣称的那么和谐。国家权力机关对于政党机关提出的规划、方案的建议案，虽然不具有否定的权力，但以审议的名义搁置建议，是两者之间展开政治博弈的客观导因。但这种博弈从政府体制改革的直接相关性上讲，主要还存在于国家权力与政府权力的运作之间。当国家权力机关将政党意志成功地转换为国家意志之后，就有一个政府机构如何有效执行的问题。由于国家权力机关一般是在某种决策应该作出和某一议案应当执行的大原则范围进行政治决策的，如何组织资源、配置资源并实施国家权力机关的政治决定，是政府部门所要完成的事宜。于是，按照当下国家权力机关进行政治决策的总体布局之后，就是监督一府两院的运作这样的文献性规定，国家权力与政府权力之间就有了展开政治博弈的空间。根据以往国家权力机构对于一府两院监督的效用低下状态来看，国家权力并不能直接有效地约束政府权力。因此不得不承认国家权力机关与政府权力机关之间进行合法博弈的必要性与重要性。只有在政治决策机关与组织执行机关之间达成理性博弈结果的基础上，国家权力机关做出的政治决策才可能得到很好的行政执行。

三是政府机构之间的政治博弈。政府机构之间的政治博弈是在一种利益之上的政治声望博弈。这是不同的政府机构为了证明自己的组织功用而必然全力进行的博弈。这种博弈以两种形式出现，一是不同政府层级之间的博弈，二是同级政府机构之间的博弈。前者在中央政府与地方政府之间“猫捉老鼠”的游戏中得到印证。而目前看来以中央的取胜显现出阶段性的博弈结果。因为公众对于政府信任的调查，人们更倾向于信任中央政府而不是地方政府就表明了这一点。后者在不同的政府机构之间竞争社会资源的博弈中获得证明。当年国家供销合作总社

与国家旅游局对于评估星级酒店权力的争夺，很好地体现了政府机构之间对于权力和行使权力的资源的争夺情形。从规范的角度讲，对自私的政府层级与政府机构之间关系的法治化约束，是将这类博弈关系正常化的唯一出路。

四是政府机构与司法部门的政治博弈。随着《行政许可法》、《行政程序法》等等控制行政权运作的法规的出台，司法权力对于行政权的控制空间越来越大，相应地行政权对于司法权的规避、利用的必要性与重要性也就日益凸显。但这并不意味着司法权就足以将自己自觉地限定在法规的范围内，司法腐败证明了这一点，同时也不能断定行政权就此安分守己。在司法权与行政权日益处于相互制衡的关系结构之中的时候，如何有效避免司法权对于行政权的袒护，又如何避免司法权对于行政权资源的利用，成为他们公开的政治博弈要解决的问题。

五是政府部门与社会之间的政治博弈。一级政府机构之间谋求部门利益与推卸责任的行政现状显现出政府的自私。但政府并不是在政党、国家与政府层级的权力之间进行封闭的博弈。政府与社会的关联性结构，使得政府与社会的博弈更为经常、更为普遍。政府为实施其行政举措，必然与市场、公众组织、新闻媒体发生关系。政府要想有效实施其行政措施，必须获得这些社会结构的支持。但很显然它们之间不是一种基于亲密无间关系的友善合作，因为它们各自具有自己的权力与利益诉求。为此，在一个合法、合理与合情的制度安排之下展开合作博弈，就是政府必须修炼出来的政治工夫。习惯于吞噬性地对待社会的中国政府，要练就与社会的合作博弈工夫，并不是一件简单的事情，这需要政府在其体制改革的过程中逐渐摸索出与社会和平共处的方式。若缺乏长期的国家-社会理性博弈，这种合作关系是不会自己浮现出来的。

七、中国政府体制改革：从政治到行政

从中国政府体制改革的完整布局上来看，中国政治体制改革构成了中国政府体制改革的前提条件。因此，从中国政治体制的角度讲，政治权力如何有效约束行政权力，是中国建构起一个现代行政体制的基础性问题。而对行政体制进行有效的政治约束，依赖于从政治体制的总体布局上对行政体制进行制度化安排。

中国政府体制的制度化、规范化、精细化和功效化安排，是中国政府体制改革足以收效的先决性条件。这是一个关乎政道与治道的相互响应性安排。众所周知的是，“政道”妥善安顿是“治道”有效安排的前提条件。这是在中国政府体制改革之前要处理好中国政治体制改革的基本理由。不能将“治道”的安顿混同于“政道”的安顿。这是今天中国谈论政府体制改革的一个巨大陷阱。反过来讲，“治道”安顿为“政道”安排的效用发挥提供条件。缺乏治道支持的政道安排，具有政治悬空的危险性；具有治道支持的政道安排，才足以保证基本政治制

度在实际行政层面的顺畅运转。两者之间是一个相辅相成的关系。但这种关系显然在既成的中国政府体制改革中没有得到良好的解决。

从已经进行的中国政府体制改革实践来看，此前的相应改革沿循的是一条从行政到政治的被动轨道。换言之，中国政府体制改革是在治道意义上进行的改革，而不是在政道意义上展开的结构调整。由于人们习惯于将行政层面的种种问题视为中国政府体制改革的全部问题，因此，限定在单纯的行政权范围内的中国政府体制改革，常常只是在关于政府机构设置、职能的部门间转移这类问题上做文章。而最能够体现中国政府体制改革胆魄的举措就是将中央政府机构的人员一下裁减百分之五十。但这些改革都是治道意义上的改革，都仅仅具有优化权力运用的次要价值。这些改革终究因为没有解决权力来源的正当性问题，因此无法彻底将国家权力体系妥善地安置在合法制度框架之中。所以，研究中国政府体制改革的人们发现，在精简机构和裁减人员的几年时间内，国家权力机构与从业人员的数量甚至必然地超过精简和裁减以前的数目。比如就中央政府的机构数目与人员数量来讲，由于我们的政府体制改革既不具有法律限定，也不具有外部操控和监督，因此仅仅是政府内部对于权力分配机构与人员的自主增减而已。这种增减，完全是由中央政府的首长对于机构运转的认知所决定的。当他们意识到中央政府的机构以及人员足以应对各种政府事务并显得绰绰有余的时候，政府首长就会下定决心精简机构和裁减人员。相反，如果政府首长发现某些部门足以应付相应行政事务并需要提升其行政职级的时候，这类机构就有可以升格。近期人们关于国家环境保护总局应当升格为国家环境保护部的呼吁，就很可能在这种操作模式中兑现，或在这种操作模式被否决。限定在国家行政权力如何运用的范围内进行的中国政府体制改革，就此逃不掉枝节性改良的命运。而这种枝节性的改良总是受到权力来源问题的限制。可以想象得到的是，一种没有受到法律有效限制的国家行政权力，绝对不可能从体制到实际运行的进程中具有足够大的改革空间。这是从治道的角度对待政府体制改革必然得出的结论。这个时候，就需要明确提出支持祖国政府体制改革的政治条件问题。那就是以中国政治体制的改革来维持和深化中国政府体制的改革。

因此，相比于单纯的关注中国政府体制的行政性改革而言，更为重要的是，当中国政府体制改革从行政到政治过渡的轨迹显现出来之后，我们就必须承认为中国政府体制改革提供政治空间所具有的重要意义。只有在解决基本的政治制度安排问题的前提下，即安顿好“政道”问题的前提下，中国政府体制改革的治道问题的解决才具有厚实的政治基础。就此而言，将政党制度解决好，使国家与政党的关系问题不再困扰人们，我们才可以从容地筹划国家三种权力形态的有效分立制衡问题。否则一切关于权力分割制衡的设想与改革举措，都会在一个独大的权力面前败下阵来。近年中国人逐渐承认“绝对的权力导致绝对的腐败”，但惩治腐败的效果并不是特别明显。原因就在于独大的权力问题还没有得到有效

的控制。这一独大的权力不是国家权力、也不是政府权力、更不是司法权力，而是执政党的党权。在“以党内民主推进人民民主”的政治体制改革思路中，¹¹人们设想了一种改造全能政党的思路。在灌注给全能政党以现代民主活性因素的时候，人们期待全能政党放弃其革命党的定位，真正进入一个执政党的定位。从而为国家体系中的三种权力的分割制衡运转提供政治空间，不至于党权将这样的政治空间占为已有，堵塞住国家权力分割制衡的通畅运行道路。可以断言的是，只有在全能政党的定位出现了关键的突破之后，国家权力体系的现代定位才具有可能性。假如这个具有根本性意义的政治问题得不到有效解决，一切关于国家权力体系中三种权力的有效运用都是没有实际意义的幻想。中国政府体制改革的紧要问题终于落定在最为关键的制约一切权力的政党权力上面。这可以说是近30年改革开放最为重要的进展，也是关于中国政府体制改革在认知上最为重要的突破。

因此，从单纯行政权范围的低效度改革到政治体制宏观改革筹划基础上具有效度的关联性政府体制改革，是中国政府体制改革真正收到成效的关键转变。就此而言，有必要翻转原来从行政到政治的被动取向，转向从政治到行政的主动改革取向。断言前一种改革的被动性，是因为它始终没有触及到中国改革的关键问题，那就是权力的合法来源问题。因此这样的改革始终是在一个跑马圈地式的范围内循环。申述后一种改革的主动性，是因为它解决了制约改革成效的权力来源合法性问题，因此足以为一切权力运用困难的解决提供最为可靠的基本制度保障。这是中国改革真正的深度问题，即所谓中国改革的深水区存在于制约改革前景的政治领域之中，而不存在于小修小补以呈现间歇性繁荣的权力运用的领域之中。为此，我们必须改变沿循了近30年的所谓渐进改良的改革路线，勇敢地迈进到对于中国政治体制进行结构性调整的危险区域，从而为真正进入现代的中国改革提供当下最为急缺的理论支持。

¹¹ 甄小英、李清华：《以党内民主推进人民民主》，载《求是》2003年第12期。