

新中国成立以来国家治理模式的历史演变

□ 辛万鹏 赵青

(兰州理工大学 马克思主义学院,甘肃 兰州 730050)

摘要:1949年新中国的成立,标志着中国共产党从革命党转变为执政党,从此担负起领导中国现代化的历史重任,开始了国家治理的新时期。从毛泽东开始的历代中央领导集体,由于面临的国内外环境不同,治理的社会矛盾和根本任务不同,其治理国家的侧重点也不尽相同,形成了不同的治理模式。对建国以来的国家治理模式作一历史回顾,总结国家治理的得失,对构建新的国家治理模式具有重大作用。

关键词:国家治理;治理效能;现代化

中共十八届三中全会将“发展和完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标,对于整个中国未来的现代化事业来说,具有重大而深远的意义。因此,回顾建国以来的国家治理模式,总结国家治理的得失,对构建新的国家治理模式、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重大作用。

一、政治为导向的国家治理模式

自新中国成立到1978年党的十一届三中全会之前,国家一切工作都以服从和服务于政治为中心。国家权力高度集中于中央,国家通过城乡隔离的户籍制度把人们严格限制在单位体制内,整个社会像一块铁板,人们生活在高度政治化的状态中。执政党不仅是政治生活的核心,同时成为整个社会经济、文化、和伦理生活的核心,国家的一切工作都服务于建设伟大的社会主义国家这一政治目标,因而,本文把这一时期的国家治理归纳为以政治为导向的国家治理模式。

1. 形成原因

建国后面临的国内外环境。新中国成立前后,以美苏对抗为核心的两极格局已初具雏形,基于对国际形势的估计,出于维护国家利益的需要和意识形态安全的考虑,中国选择了“另起炉灶”、“打扫干净屋子再请客”和“一边倒”的三大外交政策,这三大外交政策的确立对于当时的中国来讲是具有极大的积极意义的,但这也为中国与以美国为首的西方国家关系的恶化埋下了隐患。随即1950年6月朝鲜战争爆发,美国参战支援韩国,中国参战支援朝鲜,致使中美关系走向全面对抗。

苏联方面,对外推行“美苏合作、主宰世界”的争霸战略,完全不顾中国的国家利益,不尊重中国的主权,从50年代后期起,中苏两国的关系逐步趋于恶化。中国与美苏两大国关系的交恶,以及中国周边关系的紧张局势,使党的领导人认识到帝国主义亡我之心不死。因此,中国党和政府把国家的工作重心调整到备战的

轨道上来,不断强化战争意识,在国内大搞“阶级斗争”,防止中国“变修变资”,结果错失了经济发展的良机。

在国内,形势同样不容乐观。首先,新中国成立时,上百万的国民党残余势力对新生的共和国政权构成严重的威胁;其次,土地改革还不彻底,国家财政千疮百孔、入不敷出。此外,投机商人兴风作浪,更加恶化了国民经济状况。所有这一切都直接威胁到新生的国家政权。

因此,作为党的第一代领导集体,面对内忧外患的国内外形势,只能把巩固新生的人民政权作为国家治理的中心任务。毛泽东就认为:“政治工作是经济工作和其他一切工作的生命线”,“只要我们的思想和政治工作稍微一放松,经济工作和技术工作一定会走到邪路”,这就为党和国家的工作思路定了基本的方向,即政治工作优先,一切都为政治服务。

斯大林模式的影响。新中国成立初期,中国共产党选择了“一边倒”的国际外交战略,即直接倒向“苏联”。当时,苏联在斯大林的领导下,社会主义建设取得了巨大成就,仅以十多年就初步完成了工业化,成为欧洲第一、世界第二的工业强国,成为落后国家学习的样板,中国也不例外,“苏联的今天就是我们的明天”成为国人的普遍共识。斯大林模式的实质在于执政党和政府对国家政治、经济、思想文化及其社会生活进行高度集中的管制,所以,中国学习苏联模式进行国家治理必然带有苏联模式的某些特点,其优缺点必然会在我国国家治理模式中显现出来。

党的指导思想严重失误。新中国成立之初,依据苏联的经验,毛泽东提出了“改造先行”的思想路线,希冀通过生产关系的改造来促进生产力的迅速发展,这就违背了生产关系一定要适应生产力发展的规律,党的指导思想开始“左”转。

此后,以阶级斗争为主要内容的“左”倾运动不断涌起,比如,1958年的大跃进运动、1959年的反右倾运动、1963年的四清运动等,这些运动一波又一波,愈演愈烈,不断升级,最终导致了“文化大革命”的发生,党的“左”倾指导思想走向极致。

2. 主要特征

一是党政一体化高度集权的治理体制。在社会主义三大改造完成后,党和政府基本上重叠在一起,具体表现在:“一是党政不分,党既是国家基本路线、方针和政策的制定者,又是具体的执行者、监督者和实施者;二是以党代政,即使政府内部事务的决策、乃至国有企事业单位的具体管理和经营行为也由各级党组织包

办代替,政府的功能和职责被彻底虚化”。

二是重人治轻法治。新中国成立一直到 50 年代中期,我国民主法制建设上取得了一定成就。1954 年,新中国的第一部《宪法》得以诞生,特别是在党的八大会议上,更是提出了依法治国的思想。但由于毛泽东对八大后国内外形势的判断失误,这一良好局面并未持续下去,从 1957 年反右斗争开始,党的法制建设开始逐步偏离八大制定的正确轨道。1958 年 8 月,在北戴河召开的协作区主任会议上,毛泽东说,“不能靠法律治理多数人。……到底是法治还是人治?看来实际靠人,法律只能作为办事的参考”。翌年,司法部、监察部、国务院法制局均被撤销。这样,这种重人治轻法治的思想愈演愈烈,国家的法制建设受到干扰和破坏。

三是以管制作为治理的主要手段。建国后,为了实现巩固和维护新生政权、建设理想中的社会主义国家这一目标,执政党和政府通过单位制、人民公社制和严格的户籍制形成了“国家一单位一个人”的社会管理格局。这样,执政党成为国家治理的唯一主体,控制了一切社会资源,一切以政治为中心,整个社会被高度政治化,社会和市场的功能严重衰退。

3. 治理效能评价

政治为导向的国家治理模式的形成和发展有其特定的社会历史环境,既收获了经验,也付出了代价。由于受苏联模式的影响和战争年代根据地工作经验的局限,党和政府在实际工作运行中,就显示出这种治理机制的弊端。例如,社会资源完全掌握在执政党和政府手里,没有彰显社会主义民主和法治,频繁的政治运动使得部分国人思想混乱、精神空虚,道德沦丧、信仰失落。

客观来说,这是一个必经阶段,尽管有疼痛,但在建设社会主义上还是取得了重要的理论和实践成果,为开辟新路打下了重要基础,提供了重要启示。其功绩值得肯定。它有利于国家集中全部力量开展现代化建设;它有利于巩固新生政权,维护社会稳定;它使国家平稳度过了短缺经济时代,维护了社会公平。

二、经济为导向的国家治理模式

十一届三中全会实现了国家工作重心的转移,以此为标志,中国国家治理开始转型。从十一届三中全会到党的十六大,国家治理仅仅围绕经济增长,GDP 成为各级政府的追求目标,因此,本文把这一时期的国家治理归纳为以经济为导向的国家治理模式。

1. 形成原因

执政党的合法性面临严峻挑战。考察中国共产党由革命党成为执政党的整个历史进程,一个无需质疑的事实就是,中国共产党由革命党成为执政党,是历史的选择、人民的选择。然而,随着 1957 年反右斗争的开展,使得执政党的合法性危机受到严峻挑战。由于执政党以政治统帅一切,违背了经济发展的规律,人民生活水平不升反降,这使得人们对共产党的领导产生质疑,使得执政党和政府陷入严重的合法性危机。因此,为了化解危机,执政党和政府就必须作出抉择,放弃以“阶级斗争”为纲的治理路径,转到经济建设上来。

十一届三中全会国家工作重心的转移。中国社会的严重危机必然促使执政党的自我调适,并进行深刻反思,重塑执政党和政府的合法性。1978 年 12 月召开的中共十一届三中全会全面深刻总结了建国以来国家治理的得失,纠正了“文化大革命”及其之前的“左”倾错误,实现了党的工作重心的转移。以此为契机,中国国家治理开始全面转型。

2. 主要特征

在治国方式上,逐步由“人治”转向“法治”。十一届三中全会党开始了自我调适,重塑执政合法性,认识到治国的首要就是“经济建设”,并积极寻求新的国家治理方式。期间最大的成就是通过了 1982 年《宪法》,重新恢复党的各级组织,并对党的各级组织职能作出新的规定。鉴于“文革”的教训,邓小平提出了“为了保障人民民主,必须加强法制”的思想。十四大后,市场化取向改革不断深入和发展,迫切需要健全的法律体系以确保市场经济的平稳运行,为此,以江泽民为总书记的中央领导集体提出了“依法治国”的治理理念。尽管在现实层面上,有法不依,法制不彰还在各地不时呈现,但“依法治国”治理理念的确立,毕竟体现了我国由“人治”向“法治”的逐步转型。

以经济的高增长作为首要的治国目标。“文化大革命”导致了中国社会的全面危机,国民经济遭到严重破坏,十一届三中全会把工作重心转移到“经济建设”上来。以此为契机,各级党委政府都把 GDP 的增长速度作为首要的工作。一时间,“经济发展是最大的政治”,“发展是硬道理”,“一心一意谋发展”,“不管白猫黑猫、逮住老鼠就是好猫”等成为当时中国的流行话语。

科学定位党政关系,不断强化党的领导。改革开放前,由于国内外环境的影响及领导人认识的局限,我党形成了党政一体的治理体制,政府成为执政党的政策执行工具。改革开放以来,特别是在邓小平时代,党政分开成为政治体制改革的流行话语。十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》就指出:“必须正确处理党同其他组织的关系,从各方面保证国家权力机关、行政机关、司法机关和各种经济文化组织有效地行使自己的职权”。十四大以后,党重视起如何执政的问题。党的十五大和十六大都对如何架构党政关系作了专题探讨。党的十六大从“改革和完善党的工作机构和工作机制”的角度提出了党政关系的架构路径,提出了“党总揽全局、协调各方”的党政关系的架构原则。

3. 治理效能评价

改革开放后,我们选择了一条经济优先的发展战略,其积极作用显而易见。主要表现在:一是我国经济迅速增长,综合国力大幅度提升,人民生活明显改善,社会事业发展稳步提高;二是提升了各治理主体的积极性。由于市场经济对传统计划经济的逐步肢解,市场、企业、个人、社会团体、民间组织等都成为微观个体,促进了各利益主体的积极性。

但我们也应该清醒的认识到,在以经济为导向的治理理念下,我国经济社会发展出现了一系列问题,也应当引起我们的重

视。第一,片面追求经济增长使我们付出了沉重的资源环境代价,给我国带来了很大的资源环境压力;第二,片面追求经济增长引发了一系列社会矛盾和问题;第三,社会不公正、不和谐问题凸显。

三、服务为导向的国家治理模式

正如前文所述,在经济为导向的国家治理模式推动下,我国经济获得了长足发展,但由于受经济增长理念的制约,社会发展远远滞后于经济发展,引发了一系列的社会矛盾和问题。基于此,提出了科学发展观和构建服务型政府的治理理念,因此,本文把十六大以来的国家治理归纳为以服务为导向的国家治理模式。

1. 形成原因

社会主义市场经济的现实诉求。从党的十四大确立了市场化取向的经济治理目标开始,到十六大召开,社会主义市场经济体制已初步建成。国家治理的立足点和着眼点必将发生转变,政府的着眼点集中于宏观调控领域,把精力集中于为全社会提供必要的公共产品和服务上来。

另外,我国在 2001 年成功加入世贸组织(WTO),这意味着不仅要为本国的各市场主体服务,而且还要积极参与全球市场治理,尊重并参与国际规则的制定,以维护我国的国家利益。所有这些都要求建立一个公共服务型政府。

构建和谐社会的需要。党的十六届四中全会提出构建和谐社会的目标。那么,如何构建和谐社会,政府作为国家治理的主要载体,肯定对构建和谐社会起着任何社会组织都无法替代的作用。因此,加快政府的治道变革应是构建和谐社会的应有之义。

社会转型的需要。改革开放以来,伴随我国经济政治结构的调整和持续变动,整个社会处于转型之中。由于社会转型的驱动,经济全球化、信息化和民主化加速推进,全球风险社会已经来临,我国当然也面临同样的压力。面对社会转型的风险压力,只有进行治理转变。

2. 主要特征

把社会公平正义作为国家治理的核心价值。正如罗尔斯在《正义论》中所指出的,“正义是社会制度的首要价值,正像真理是思想的首要价值一样。”十六大以来,以胡锦涛为核心的党的领导集体,在深刻认识社会发展规律的基础上提出了建设社会主义和谐社会的治国目标,把公平正义作为和谐社会建设的重要组成部分,并把“公正”作为社会主义的核心价值观写进十八大报告中。十八大以来,习近平总书记在秉承前几任领导人治国实践的基础上,对公正社会的深刻内涵进行了进一步阐发,在价值层面上的表现就是社会安定和谐、公平公正,进一步彰显了国家治理的价值取向。

从经济增长到科学发展。我们可以这么说,新中国成立后的 30 年是以政治为中心,重点是改革生产关系;改革开放后,发展经济是国家治理的首要,重点是发展生产力;未来必将是在发展生产力的同时,全面推进科学发展,更加注重服务民生。因此,

进入二十一世纪,在科学总结中国历史文化传统的基础上,提出科学发展观不仅是对中国传统发展观的超越,而且更是对国家治理模式的科学认识和回答。

从管制到服务。改革开放前,在政治为导向的国家治理模式下,形成了党政一体化高度集权的管理体制。改革开放后,我国进行了放权让利的改革,但在整个 80 年代始终没有走出“一统就死,一放就乱”的怪圈。到了 90 年代,第九届全国人民代表大会第一次会议就指出,要把政府职能转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,第一次提出“公共服务”的概念。然而,由于偏重于经济建设,过度关注 GDP 的增长,以管制为核心的管理模式并未得到根本改变。直到党的十六大对政府职能进行了重新定位,2004 年温家宝总理首次公开提出“建立服务型政府”,2005 年十届全国人大三次会议明确把“建设服务型政府”确认为政府治理的目标,2006 年 10 月十六届六中全会对建设服务政府的内涵、重点、基本内容作了系统的论述,标志着政府治理整体框架的初步形成。

3. 治理效能评价

可以说,这些年我们在为建立适合中国国情的国家治理模式而上下求索。时至今日,距离改革开放已有三十七年,可以说,我国尽管走过一些弯路,但从目前政治稳定、经济发展、社会和谐、民族团结的情况看,在解决这个问题上是富有成效的。

党的十八届三中全会提出要完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化,这表明对于“怎样治理社会主义社会这样一个全新的社会形态”问题,中央认为解题的“时间窗口”已打开。可以预见,这将是以习近平为首的新一届党中央领导集体对中国特色社会主义作出的一个极为重大的贡献。以服务为导向的国家治理模式,它所起的治理效能我们将拭目以待! □

参考文献:

- [1] 建国以来毛泽东文稿(第 7 卷)[M]. 北京:北京中央文献出版社,1993:53.
- [2] 褚添有. 嬗变与重构:当代中国公共管理模式转型研究[M]. 桂林:广西师范大学出版社,2008:122.
- [3] 刘杰. 党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革[J]. 社会科学,2011(12).
- [4] 全国人大常委会办公厅研究室. 人民代表大会制度建设四十年[M]. 北京:中国民主法制出版社,1991:102.
- [5] 约翰·罗尔斯. 正义论[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998:1.
- [6] 张兴华. 公正社会取向的国家治理:基于制度建设的维度[J]. 理论月刊,2014(3).
- [7] 陈锦华. 中国模式与中国制度[M]. 北京:人民出版社,2012:233.