中共的领导力从哪里来

——《习近平时代》选载

□［美］熊 玠 主编

2015年3月23日，91岁高龄的新加坡前总理李光耀去世，这位小国的大政治家曾有一个判断：西方民主制度可以有效问责，但是无法保证选出优秀的政府或领导人。

李光耀的观察是有一定道理的，西方的民主制度和政党制度从其设计初衷来讲就不是用来遴选优秀的领导团队。西方的政党和中共不一样，政党只是代表社会中一部分人利益的组织，没有哪个政党比其他的政党更优秀。选举的基本假设就是，大家都是平等的，谁也不比谁更好，谁更能准确地反映民众的诉求，谁就能通过选举获得胜利，取得政权。这种逻辑，在中国可能就是一种典型的“尾巴主义”。董必武对此曾有非常精到的批评：“有些同志以为实行群众路线不需要党来领导，这也不对。没有党的领导，群众利益是不能实现的。”“像群众长远的利益或最高的利益，群众自身往往是看不见的，必须有党领导，群众才不致走错路。”

作为马克思主义政党，中共承担着崇高的历史使命，能最充分地代表民众的利益，代表社会的整体利益而不是部分利益，用中共自己的语言来表述就是代表“最广大人民的根本利益”。马克思主义政党的先锋队逻辑与中国传统儒家的士大夫政治逻辑有某种契合之处，它们都强调要由一个优秀的团队肩负起领导责任，带领民众建立一个更加完善的秩序。这个优秀的团队既要能洞悉历史发展的规律，又要能回应民众的诉求。前者是先锋队逻辑的必然要求，后者则是一种民主或民本主义的要求。中共相信，这二者是能够有机统一起来的。在具体行动策略上，用中共自己的话来说就是，既要保持先进性，不能搞“尾巴主义”，又要坚持群众路线，不能脱离群众。因此，中共不断地通过自我革新，以保证其党员在德和才两个方面的先进性；同时，又通过各种制度安排来保证其对国家的领导，通过群众路线保持与社会的良性互动，并实现有效的社会动员。这就是中共领导力的源泉，它一方面通过选拔产生一个优秀的领导集体、并使领导集体能制定出科学合理的公共政策，另一方面又通过相应的制度安排，使这些政策能得到有效实施。

党纪为什么严于国法

2014年11月26日，中纪委一天之内通报了4名山西贪官的立案调查结果，其中两名女官员的通报用词首次采用了“与他人通奸”字样。消息一出，马上引发舆论热议。“通奸”指有配偶的一方与配偶以外的异性自愿发生性行为，并不是犯罪，但违反了道德。在中国的《刑法》及相关法律中，没有对通奸作出定罪的规定。但是在中共的党纪中则有对此的惩戒规定，《中国共产党纪律处分条例》第一百二十七条明确规定，与他人发生不正当性关系，造成不良影响的，给予警告或者严重警告处分；情节较重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分；情节严重的，给予开除党籍处分。

为什么党纪严于国法？这是中国共产党自身性质所决定的。作为先锋队性质的政党，党员是先锋队的一员，是特殊材料制成的人，应当发挥模范带头作用，将普通群众团结在自己周围，带领他们投身于党领导的事业中去。

“特殊材料”意味着党员要以更加严格的标准自我要求，无论是在道德方面，还是在能力方面，党员必须比普通公民更优秀才能无愧于党员的称号，这就是党纪严于国法的逻辑。国法是对一个公民的要求，是一种基本的要求；党纪是对一个党员的要求，它是一种更高的要求，也是党的先进性的要求。

那么，怎样才是合格的党员呢？

2014年3月17日，习近平来到河南省兰考县调研。这不是习近平第一次来兰考。2009年3月底习近平就专程赴兰考拜谒焦裕禄陵墓。在习近平心中，焦裕禄是一座丰碑，是一名合格党员的典范。早在1990年，习近平就曾填词一首，以表达他对焦裕禄的敬仰之情：“百姓谁不爱好官？把泪焦桐成雨。生也沙丘，死也沙丘，父老生死系。暮雪朝霜，毋改英雄意气”“为官一任，造福一方，遂了平生意”……一首《念奴娇·追思焦裕禄》，尽显这位“最著名的县委书记”的为民情怀与英雄本色。

这何尝不是习近平自己所向往的境界呢?！当年，习近平选择离开北京，心中装的就是这份理想；今天，习近平来到兰考，也是希望以焦裕禄为榜样，激励更多的党员干部做一个焦裕禄式的好干部。

焦裕禄在兰考仅工作470多天，但在群众心中铸就了一座永恒的丰碑，他的精神之所以能穿越半个世纪仍历久弥新，就是因为他“心中装着全体人民、唯独没有他自己”的公仆情怀，“吃别人嚼过的馍没味道”的求实作风，“敢教日月换新天”“革命者要在困难面前逞英雄”的奋斗精神，艰苦朴素、廉洁奉公、“任何时候都不搞特殊化”的道德情操。

3个月后，习近平在全国组织工作会议上，全面阐述了好干部的标准。“好干部的标准，大的方面说，就是德才兼备”，“好干部要做到信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”。在这五个方面中，习近平着重强调了信念和担当。习近平认为，理想信念坚定，是好干部第一位的标准。他有个形象的比喻：“理想信念是共产党人精神上的‘钙’”，“没有理想信念，或理想信念不坚定，精神上就会‘缺钙’，就会得‘软骨病’”，“就可能导致政治上变质、经济上贪婪、道德上堕落、生活上腐化”。针对党员干部中不敢负责、不愿负责的问题，习近平强调：坚持原则、敢于担当是党的干部必须具备的基本素质，“为官避事平生耻”，有多大担当才能干多大事业。

保持党的先进性，还有一个重要工作，就是认真选好接班人。改革开放之初，邓小平就强调：“认真选好接班人，这是一个战略问题，是关系到我们党和国家长远利益的大问题。”30多年后，习近平也一再强调，培养选拔年轻干部，事关党的事业薪火相传，事关国家长治久安。2014年1月14日，中共对已经实行了十多年的《党政领导干部选拔任用工作条例》进行了修订，进一步完善干部选拔任用机制和监督管理机制。

什么样的人可以进入中共最高领导层

1969年1月，习近平和两万多名初、高中毕业生一起，到延安插队，接受贫下中农再教育，那一年他才15岁。也就是从那时开始，他真正接触到中国最基层也最真实的社会现实。当时的中国非常贫穷，尤其是老区，这些城里来的孩子住的是土窑，睡的是土炕，吃的是玉米团子（窝窝头），生活非常艰苦。习近平每天要挑粪、拉煤、打坝、种地，经历过最穷苦的生活，却被他视为宝贵的人生财富。2008年全国两会期间，已担任中共中央政治局常委的习近平在参加陕西代表团审议时说：“这一段时间（陕北插队7年）成为我人生的一个转折，可以说陕西是根，延安是魂。很多事都历历在目，现在有很多思维行动都和那时候有关联，就像贺敬之那首《回延安》的诗里所描绘的：我曾经几回回梦里回延安。”

习近平在延安一直待到1975年10月，差两个月就满7年，这是他第一次下基层。

7年后的1982年，习近平主动放弃北京优越的条件，放弃中央军委办公厅秘书的工作，再次从北京出发下基层，担任河北省正定县委副书记。33年后的2015年，习近平在与中央党校第一期县委书记研修班学员座谈时，还谈及他在正定当书记时下乡调研的往事。“我在正定时经常骑着自行车下乡，从滹沱河北岸到滹沱河以南的公社去，每次骑到滹沱河沙滩就得扛着自行车走。虽然辛苦一点，但确实摸清了情况，同基层干部和老百姓拉近了距离、增进了感情”。

从1982年到2007年，习近平在基层干了25年再次回到北京。正是从正定这个小县城起步，习近平一步步成长为中共最高领导人。

我们只要简单浏览一下中共其他几位政治局常委的简历就会发现，“丰富的基层经历”是他们的一个共同特点。不仅政治局常委如此，中共的各级领导干部大都有基层工作的经历。中共在干部的选拔任用中，是否有基层一线工作经历是一个重要条件，尤其是在艰苦地方的工作经历。为此，中共有专门的制度安排——干部挂职锻炼制度，要求干部到基层锻炼，希望他们通过基层历练，将根扎得深一些、实一些。这一制度的雏形是延安时期边区人民政府曾大规模选派知识分子、干部和学生下乡，对农村社会进行改造。其正式建立则是1991年，当时中共颁布《关于抓紧培养教育青年干部的决定》，提出对于有培养前途的青年干部，要有目的地选派他们到基层去任职锻炼。这个决定还规定地（市）以上党和国家机关提拔处级以上领导干部，必须具有三年以上的基层工作经历。

在中共看来，只有那些有过基层工作经历的人，才会了解人民，对民间疾苦感同身受。对此，习近平就深有体会：“参加工作后，在普通岗位上经历一些难事、急事、大事、复杂的事，能够更加深刻地感受国情、社情、民情，也就是人们常说的‘接地气’。”也只有经过基层历练，一个人的意志才能得到最有效的锻炼。

基层历练还有一个非常重要的作用，就是它能迅速提升年轻干部处理实际问题的能力。在当代中国社会快速转型时期，新旧矛盾交织，处理起来仅靠书本上学的知识是远远不够的，更需要的是建立在知识基础上的实践经验。“越是条件艰苦、困难大、矛盾多的地方，越能锻炼人”，“对那些看得准、有潜力、有发展前途的年轻干部，要敢于给他们压担子，有计划安排他们去经受锻炼。这种锻炼不是做样子的，而应该是多岗位、长时间的，没有预设晋升路线图的，是要让年轻干部在实践中‘大事难事看担当，逆境顺境看襟度’”。

中共正是通过有效的制度安排，使得选拔上来的干部既接地气，又具备应对复杂问题的实践经验，这是中共领导力的重要源泉。

学习型政党：自我革新的发动机

2006年，狄忠蒲在评估中共未来的发展趋势时，认为中国共产党并不存在由于内部衰败或外部压力而出现即将崩溃的危险。虽然中国共产党面临许多严峻的问题，但是它一再证明自己具有足够的适应性和弹性。那么，这种适应性从哪里来呢？丹麦学者柏思德与新加坡国立大学东亚研究所教授郑永年认为，中共的适应性关键在于中共的组织调适能力，而这种能力的获得，一个重要的机制就是学习。他们还专门讨论了中央党校，认为中央党校是一个独特的制度调适机制。

自20世纪90年代以来，中共就将学习型政党建设作为基本战略。尽管学习是中共一项历史悠久的传统，并且很早就建立了自上而下的党内培训和学习机制——各级党校。但以改革开放为标志，中共“学习”的含义和内容发生了很大变化。如果说在毛泽东时代，“学习”主要是政治教化意义上的，是组织成员政治进步的标志的话，那么在邓小平时代，“学习”则加入了专业知识和能力的要求。1978年后，中央高层领导人反复强调向他国学习，向现代科技与管理知识学习的重要性。

但是，中共最高层的学习还不是在中央党校，而是中央政治局集体学习制度。这是一个重要的制度创新，最高领导人开展集体学习是中共传统的学习系统所缺乏的。第十六届、第十七届政治局共分别开展了44次、33次学习，其制度化程度很高。

2012年11月17日，刚刚当选才两天的中央政治局委员们就开展了十八大以来的第一次集体学习。截至2015年3月底，第十八届中央政治局已经进行了21次集体学习，平均1.3个月就学习一次。学习的内容十分广泛，政治、经济、社会、文化、生态、党建、法治、军事、国防、历史经验均有涉及。从这些内容中可以看到，集体学习回应了治国理政的重要问题，贴近民众的需求。集体学习不仅帮助中共统一思想，凝聚共识，而且还能推动政策的出台。在某种意义上，中央政治局的集体学习可以成为我们观察中国政治走向的一个重要窗口，学习的主题往往是重大政策出台的前奏。

参加中央政治局集体学习的，不仅有政治局委员，而且有人大、政协以及与学习主题相关的党和政府各部门的负责人。通过学习，中共不仅保持了强大的执政能力，而且领导人民取得了巨大成功，显示出很强的适应能力。

专门从事政治精英研究的新加坡国立大学研究员薄智跃认为，“中国模式”实际上是一种学习模式。可以说，经过几十年的努力，中共建立了一个庞大的学习体系，已经有能力培训从中央到地方、从党委到行业的所有干部。在政治局集体学习之外，中共还有三个层次的学习机制。第一个层次是，全国各级各类党政机关领导班子普遍建立了中心组学习制度，强化各级主要领导的日常学习，理论学习中心组就像是政治局集体学习的“党委版”，是中共核心领导干部进行政治学习的关键平台。

第二个层次是各级党校和行政学院系统，主要对各级党员领导干部进行常规轮训。正如沈大伟所言，党校系统是一个至关重要的组织设计，全国近3000所党校不仅负责对4000多万名有一定级别的党员干部进行培训，还发挥着智囊团、改革观念和政策孕育的功能。各级党校和行政学院的培训大体包括四个方面的内容：马克思列宁主义及其中国化理论成果和最新的政策文件；党章党规党纪和党的组织管理机制与方法；行政、管理和领导科学；经济学、会计学、历史、国际政治、哲学等基本知识。

十六大以后，为适应新时期大规模培训干部、大幅度提高干部素质的战略需要，中共又成立了三所干部学院：浦东干部学院、井冈山干部学院、延安干部学院，所开设的主体班次不同于党校系统所要完成的轮训任务，而是设置专题班。比如，浦东干部学院重中之重的班次是厅局级专题培训班，主要按照三大专题开设：一是城市化与城市现代化；二是国际金融体系与现代金融管理；三是学习借鉴长三角改革发展经验，促进中西部科学发展。

第三个层次是高校系统。为了更好满足各级党员干部对现代化知识的需求，2000年以来，中共加大了与各高校的合作，利用高校知识门类齐全、知识更新速度快的优势，通过专项培训，让各级党员干部尽快掌握相关的政治学、经济学、公共管理、社会管理等方面的知识。

为了开阔各级党员干部的视野，中共各级组织部门还与很多国外的院校建立合作培训机制，定期将他们送到国外进行专项培训。现在，很多地方的处级干部都有海外学习经历。

正是通过常规而系统的学习，中共才得以不断提高自身的执政能力和执政水平。习近平在2015年2月底专门为干部学习培训教材作序，强调“中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来”，“全党同志特别是各级领导干部要有本领不够的危机感，以时不我待的精神，一刻不停增强本领。要勤于学、敏于思，以学益智，以学修身，以学增才”。学习，已经成为中共不断自我更新的发动机。

制度红利：共产党领导国家的秘密

中共能有效地实现对国家的领导，除了不断强化自身的执政能力和执政水平之外，还需要制度化的机制来将党和国家连接起来，使党的意志能有效变成国家的政策，并保证各部门有效执行这些政策。在众多的机制中，有三个机制很有特色，也很重要。

第一个机制就是领导小组机制。2013年12月，中共十八届三中全会召开后仅一个月，中共成立了一个新的机构——全面深化改革领导小组，由习近平亲自担任组长。对于不了解中国政治的人来说，可能很难理解，为什么一个领导小组的组长要由总书记来担任，而且整个小组的规格如此之高，政治局7名常委中有4人在其中任职。

中央工作领导小组广泛存在于党和国家政治运行过程中，发挥着议事、协调等功能，极为重要，也极为特殊。这些领导小组数量很多，既有常设性的，也有临时性的，它们是党政系统常规治理方式之外的补充，拥有跨部门的协调权力。小组负责人的级别越高，“小组”协调和执行能力也更强。例如，2006年，国家成立“深化医药卫生体制改革部级协调工作小组”。由于涉及部门繁多，医改方案久拖不决。2008年12月20日，国务院提升了小组的规格，批准医改协调小组升格为医改领导小组，时任中共中央政治局常委、国务院副总理的李克强亲自挂帅。消息一出，媒体纷纷用“新医改驶入快车道”来形容紧接而来的医改新进展。

正因为如此，中共十八届三中全会之后成立的全面深化改革领导小组会有如此高的规格，小组负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。作为全面深化改革的“神经中枢”，自成立以来已经举行11次会议，先后共审议了包括《关于进一步推进户籍制度改革的意见》《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》《关于加强社会主义协商民主建设的意见》《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》在内的至少50个文件，通过了不少“重量级”方案，也啃下了很多改革阻力较大、多年都啃不动的“硬骨头”。司法体制改革是目前深改组关注最多的议题。11次会议中有7次会议均涉及这一改革的相关内容，先后通过的相关方案和意见多达12个。

从全面深化改革领导小组的运行中，我们也可以看出，中共的重要决策均是先在专门的小组中拟订方案，然后再提交政治局常委会和政治局审议通过，相关部门负责具体落实。中央工作领导小组是中共实现对国家和社会全面领导的重要机制之一，是党和国家最高领导人与各职能部门之间的桥梁。作为相关职能领域顶层的每一个领导小组，都领导着一批党、政、军机构。中国政治生活中的所谓“归口管理”一般都是通过党的领导小组制度来实现的。

第二个机制是党组制度。2015年1月16日，中共中央政治局常务委员会召开会议，专门听取全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院党组汇报工作。习近平在会上强调，党中央对全国人大常委会、国务院、全国政协、最高人民法院、最高人民检察院的统一领导，很重要的一个制度就是在这些机构成立党组。党组是党中央和地方各级党委在非党组织的领导机关中设立的组织机构，是实现党对非党组织领导的重要组织形式和制度保证。

党组是党的各级委员会在非党组织中的派出机关。作为派出机构，党组和党委不同，党委是选举产生，党组则不是由选举产生，而是由同级党委指派，并接受同级党委的领导。正是通过党组，党能有效地实现对各种非党组织的领导。以人大为例，在人民代表大会闭会期间，由设立在人大常委会内部的党组来贯彻党的意志，党组成员一般由委员长、党员副委员长（地方人大常委会由主任、党员副主任）加秘书长组成。在实际工作中，人大常委会党组在相当程度上就是人大常委会的领导核心。党组实际上是同级党委和人大常委会之间的一个连接通道，同级党委的决定通过党组变成人大常委会的实际行动，人大常委会的相关请示和汇报也通过党组传递到同级党委。尽管党组和同级党委分属于人大和党两个不同的系统，但从党内关系来说，同级党委和党组之间是领导和被领导的关系。

第三个机制是中共领导人在国家机构中任职。例如，习近平是党的总书记和中央军委主席，但同时他也是国家主席和国家军委主席，其他政治局常委则分别担任国务院总理、全国人大常委会委员长、全国政协主席、中央党校校长、中央纪委书记、国务院副总理等。

通过这三种机制，中共有效克服了分权体制下可能出现的相互否决、治理低效的弊端。就像弗朗西斯·福山所言，美国的两党制使美国政治周期性地陷入两极分化，而其分权制衡机制使得政治体制的某一个部分能相对轻易地阻挠其他部分，从而形成“否决政体”，整个体制都受制于否决权。在分立性政府的情况下，政党无法有效地协调立法机构与行政部门之间的关系，从而形成政治僵局，甚至导致联邦政府有时不得不“关门歇业”。从1977年到1996年19年间，联邦政府曾关门17次，几乎平均每年关门一次，最近一次是在2013年10月。当时，法国《世界报》刊登一篇评论，题目是：《杰斐逊，快醒醒！他们已经变成了白痴!》。相比而言，中共的党政体制不仅能根据长期目标进行决策，并能够在决策的制定和实施过程中不被利益集团所俘获，而且可以通过党的系统有效协调立法和行政，以及不同行政部门之间的关系，使政策的制定和执行更加流畅。

照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病

2013年5月9日，中共下发《关于在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的意见》，要求围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动。

习近平常说：一分部署，九分落实。要想将密集出台的各项改革措施落到实处，除了实现对国家的有效领导外，还必须进行有效的社会动员，强化整个社会对中共的路线、方针、政策的认同。十八届三中全会提出了60项改革任务，这可能是人类历史上最宏伟的改革计划之一，而且是一个需要涉险滩、啃硬骨头的改革，如此艰巨的任务没有民众的广泛支持是不可能的。

毛泽东在总结中国革命的成功经验时，强调群众路线是党的执政根基，是“三大法宝”得以充分发挥作用的根本保证。

1979年，刚刚结束“文化大革命”的中国百废待兴，改革困难重重，邓小平重提群众路线：“只要我们密切联系群众，深入地做工作，把道理向群众讲清楚，就能得到群众的同情和谅解，再大的困难也是能够克服的。”

今天，改革进入深水区，习近平再次运用起群众路线这个法宝，他用了一句通俗易懂的话来阐述群众路线教育实践活动的总要求：“教育实践活动要着眼于自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，以‘照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病’为总要求。”

群众路线教育实践活动是党的自我净化，这是党进行社会动员的前提。只有自我完善了，党才能通过精神感召，将群众团结在党的周围。就像邓小平所说的，在中国，任何重大政策的出台，面对重大的利益调整，“如果党和政府没有很高的威信是办不到的”。教育实践活动就是要通过党的自我净化，修复党和群众的信任基础，维护党的路线、方针、政策的公信力，加强群众对党的领导的政治认同。

在中共看来，群众路线有三个方面的内涵：其一是政治含义，即党的群众路线，是党的根本工作路线，也是党的根本组织路线。其二是方法论含义，即“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见，这是基本的领导方法”。其三是作风含义，即密切联系群众是党的优良作风。十八大以来的群众路线教育实践活动主要是在作风含义上展开的，作为政治含义和方法论含义的群众路线则体现在加强协商民主建设等其他战略部署之中。

群众路线作为组织路线，除了要求各级党员干部要密切联系群众之外，还需要有具体的组织机制，使党能够深入群众，贴近群众。这些组织机制既有直接的，如基层党组织，也有间接的，如人民团体。对于前者，中共一直努力强化其组织体系，不仅着眼于提高基层党组织的战斗力，而且努力实现对社会的全覆盖，用中共组织部门的话来说，就是横到边、竖到底，不留死角，让组织的触角延伸到社会的每一个角落。近些年中共组织部门大力开展的“城市商圈党建”“民营企业党建”“社区党建”等，就是这种努力的体现。

人民团体则更为灵活，它们是中共联系人民群众的桥梁和纽带，也是中共进行社会动员的重要抓手。西方人不太理解中国政治体系中的人民团体，常常将其与一般的社会组织混为一谈。实际上，二者之间差别是非常大的。社会组织是由国务院系统的民政部门管理的，而人民团体则归属中共中央书记处直接领导。也就是说，按照中共的归口管理原则，一个是政府口的，一个是党口的。从本质上讲，人民团体是党直接领导的群众组织。中共十分重视人民团体的作用，2015年2月3日，《关于加强和改进党的群团工作的意见》，强调“必须更好发挥群团组织作用，把广大人民群众更加紧密地团结在党的周围”。

以工会、共青团和妇联为代表的人民团体自新中国成立时即已成立，自上而下建立了庞大的组织体系，在基层，这些组织体系和党的基层组织交织在一起，形成一个巨大的组织网络，为中共进行社会动员提供了有效的组织手段。近年来，工、青、妇等人民团体积极谋求转型，努力承担起“枢纽型社会组织”的功能，面向各自服务的群体，孵化、培育和扶持相关社会组织。例如，在广东省，广东共青团有30家“培育孵化基地”，创建了超过366家新的社会组织。这些社会组织成为人民团体的延伸手臂，使其能更加自如地发挥社会动员的作用。