



国家社科规划基金项目最终成果
“广州市宣传文化出版资金”资助出版项目

中国民间组织发展 与党的执政方式研究

尹德慈◎著

SPM

南方出版传媒

广东经济出版社



国家社科规划基金项目最终成果
“广州市宣传文化出版资金”资助出版项目

中国民间组织发展 与党的执政方式研究

尹德慈◎著

SPM

南方出版传媒

广东经济出版社

·广州·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民间组织发展与党的执政方式研究/尹德慈著. —广州 :
广东经济出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5454-3996-0

I. ①中… II. ①尹… III. ①社会团体—研究—中国
②中国共产党—执政—研究 IV. ①C232 ②D25

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第097943号

中国民间组织发展与党的执政方式研究

Zhongguo Minjian Zuzhi Fazhan Yu Dangde Zhizheng Fangshi Yanjiu

尹德慈 著

出版 发行	广东经济出版社 (广州市环市东路水荫路11号11~12楼)
经销	全国新华书店
印刷	深圳报业集团印务有限公司 (深圳市福田区深南大道6008号)
开本	787毫米×1092毫米 1/16
印张	15.5
字数	245千字
版次	2015年6月第1版
印次	2015年6月第1次
书号	ISBN 978-7-5454-3996-0
定价	38.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换。

• 版权所有 翻印必究 •

导 论 / 001

- 一、研究选题的提出与意义 / 002
- 二、主要概念与范畴的界定 / 009
- 三、选题研究现状及其评述 / 015
- 四、研究思路及其主要观点 / 024

第一章 政党、国家、社会关系：党的执政方式的研究视角 / 035

- 一、政党、国家与社会的互动关系 / 036
- 二、善治新理念中的党的执政方式 / 045
- 三、改革党的执政方式的行动选择 / 052

第二章 中国共产党传统执政方式：形成与变革的历史演进 / 061

- 一、传统执政方式的探索形成 / 062
- 二、传统执政方式的变革实践 / 074
- 三、科学执政方式的整体推进 / 080

第三章 民间组织功能作用：改革党的执政方式的有利条件 / 089

- 一、在完善市场中发挥民间组织的经济效应 / 090
- 二、在治理国家中发挥民间组织的政治功能 / 097
- 三、在整合社会中发挥民间组织的社会功能 / 105

第四章 中国民间组织发展：党的执政方式调整的现实结果 / 115

- 一、宏观支持但微观受约束 / 116

- 二、双重管理但效果不明显 / 120
- 三、分布广泛但发展不均衡 / 123
- 四、行为多样但运行不规范 / 128
- 五、国际组织合作左右为难 / 134

第五章 中国民间组织发展趋势：改革党的执政方式的动力 / 141

- 一、大规模成长挤压执政党运作空间 / 142
- 二、多途径参与充分释放政治影响力 / 147
- 三、模糊化运行凸显执政党规制乏力 / 154

第六章 坚持科学执政：推动民间组织参与国家和社会建设 / 165

- 一、实施民间组织振兴行动计划 / 166
- 二、引导民间组织发挥协同作用 / 172
- 三、加强党对民间组织的科学领导 / 178

第七章 坚持民主执政：引导和扩大民间组织有序政治参与 / 189

- 一、强化民间组织在协商民主中的功能 / 190
- 二、拓宽民间组织在政治参与中的渠道 / 198
- 三、不断提高党的民主执政科学化水平 / 203

第八章 坚持依法执政：保证民间组织依法运行和有效治理 / 211

- 一、推动完善民间组织法律体系 / 212
- 二、依法加强对民间组织的监管 / 217
- 三、执政党要善于运用法治思维 / 222

导 论

中国共产党是世界上组织最为严密、纪律最为严明、党员数量最多、领导能力最强的马克思主义执政党。中国共产党领导中国革命、建设和改革90多年来，“中国社会发生的变革，中国人民命运发生的变化，其广度和深度，其政治影响和社会意义，在人类发展史上都是十分罕见的。”^①在这场根本改变中华民族命运、深刻影响人类历史进程的伟大变革中，面临世情、国情和党情的深刻变化，中国共产党不断改革完善执政方式，创造了世界政党发展史上的独特执政模式。对此，国内外学界、政界和商界给予了极大的关注和高度的评价，推出了许多富有见解的理论解说。纵观中国共产党独特执政模式形成的历史过程，可以发现党的执政方式的变革与民间组织兴衰发展有着直接关联。改革开放以前，出于新中国建设的需要，执政党逐步完成对国家与社会的高度整合，民间组织被改造或被纳入企事业单位中，社会的自主性式微。改

^① 胡锦涛：《在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话》，《人民日报》2011年7月2日。

中国民间组织发展与党的执政方式研究

改革开放以来，党的执政方式的变革为民间组织发展预留了理论空间、政策空间和实践空间。中国民间组织的逐步发展深刻地影响和极大地改变了执政党、国家与社会的关系，进而为完善党的执政方式带来了难得的机遇。因此，基于对中国民间组织发展所带来的政治社会结构变迁的观察，能够从理论与实践结合点、可能性和现实性结合点上为党的执政方式研究找到突破口。

一、研究选题的提出与意义

政党是现代政治生活的核心力量。在民主政体下，政党既是社会自主参与国家生活的内在要求，同时也是以民主的方式运作国家制度的内在要求。任何掌握政权的政党都必然同时维系着国家与社会，由此形成的党、国家与社会关系是执政党活动的现实基础，决定着执政党的执政方略、执政体制和执政基础。在领导人民掌握国家政权的执政条件下，执政党建设的核心就是要使党成为具有强领导力和强执政力的政党。

（一）问题的提出

把党的执政方式放在中国民间组织发展的大背景下进行研究，是因为社会主义市场经济体制改革内在要求推动党政关系、政企关系、政资关系、政社关系的制度化调整。中国民间组织的发展，正是在这些关系调整过程中进行的“社团革命”。因此，建立在执政党、国家、社会三位一体格局基础上的党的一元化执政方式，开始转向探索建立在执政党、国家、社会各自相对自主格局基础上的新的执政方式。可以说，党的执政方式决定民间组织发展的前途命运。

新中国成立后到改革开放以前，中国社会的权力高度集中，执政党、国家和社会形成一体化格局。一方面，执政党通过对干部人事制度的控制和归口管理，甚至通过建立与政府部门相对口的部，实现对国家机构的一元化领导和直接控制；另一方面，通过城市中的单位制度和农村中的人民公社制度，实现对整个社会生活的支配。这种一体化格局“实际上是党通过自身的领导体系和组织体系对国家、对社会实行集中统一领导，从而把

国家和社会全面整合进党的领导体系和组织体系之中。”^①在传统一元化执政方式中，民间组织被执政党整合到国家机关和党的各级组织体系之中，其生存的空间被边缘化。

改革开放以来，中国共产党开始踏上艰辛探索，即从在受到外部封锁和实行社会主义计划经济条件下执政，转向在实行全面开放和实行社会主义市场经济条件下执政的伟大征程。党政关系、政企关系、政社关系开始有所松动，国家权力结构进行调整，重新赋予社会一定的自主性，民间组织应运而生并呈现出蓬勃发展的态势。这样，执政党、国家与社会三者之间由原来的高度一体化变得各自相对自主，三者的关系结构也由原先在点上集中的一体化结构转变为三角形结构。一方面，国家机构获得了制度和法律上相对独立的地位；另一方面，随着改革开放的深入，社会重新焕发出活力，并且出现以民间组织为实体形态的新型社会。执政党对国家的领导体现为党对国家制度的有效运作和控制，党对社会的领导则体现为它对社会的有效动员和整合，使社会在新的发展条件下依然能够聚合在党的周围，同时党必须寻求社会的认同和支持。这样，一种全新的党、国家与社会三维关系格局开始呈现出来。执政党在这种全新的党、国家与社会三维关系格局中必然不断调整和变革传统的一元化执政方式。早在启动农村经济体制改革的同时，邓小平就提出要改革党和国家领导制度：“现在提出改革并完善党和国家领导制度的任务，以适应现代化建设的需要，时机和条件都已经成熟。”^②改革党和国家领导制度实际上就是变革传统的一元化执政方式，因此，改革和完善党的执政方式也就成为改革开放和民间组织发展的内在需要。

在执政党推动改革开放的过程中，经济体制的改革和人口在城乡之间的自由流动，使各种各样的民间组织获得新生并大量涌现，一个相对独立的公民社会正在中国迅速崛起。法国政治学者托克维尔曾经说过：“市民是独立的和无力的，他们几乎不能做任何事，没有人能要求他的伙伴帮助他们。因此，如果他们不学会志愿性的相互帮助，他们将没有力量。”^③

① 林尚立：《领导与执政：党、国家与社会关系转型的政治学分析》，《毛泽东邓小平理论研究》2001年第6期。

② 《邓小平文选（第二卷）》，人民出版社1994年版，第328—329、342—343页。

③ 【法】托克维尔：《论美国的民主》，董果良译，商务印书馆1988年版，第11页。

应当说，中国民间组织在生态环保、扶贫济困、应对自然灾害、兴办社会公益事业等方面发挥了积极作用。特别是2008年民间组织在参与汶川抗震救灾和灾后重建、参与北京奥运会安保和场馆服务中的卓越表现，使人们看到民间组织参与国家治理和社会建设释放出来的正能量。因而，持乐观态度的学者认为，民间组织的发展将会培育强大的社会，为中国深化经济体制改革、政治体制改革、加强和创新社会管理等提供强大的动力，这是中国现代化发展的必由之路。但也有不少人对民间组织至今仍缺乏正确认识：有的把民间组织一概看成是抵制或对抗政府的异己力量，有的则看到民间组织在苏东剧变和东欧“颜色革命”中的反政府作用而十分担心，有的还把民间组织简单地当作是政府部门的附属单位。^①一些官员认为，民间组织的发展壮大，势必会削弱党对社会的领导能力和管理能力，而目前中国民间组织在发展过程中暴露出来的种种问题，加上民间组织在东欧地区“颜色革命”中扮演的反政府角色，似乎正好证明了他们的这种判断。毫无疑问，中国民间组织发展确实存在着许多问题，但就其主体而言，它们对于中国的现代化事业和民主政治建设是一支健康的和积极的力量，大多数民间组织都有着与党和政府合作的强烈愿望。同时还必须看到，民间组织对于政府而言恰如一把双刃剑，执政党的政策和行为得当，就容易使民间组织与政府合作，有利于社会的和谐与稳定；如果政策与行为不当，民间组织与政府的合作就很困难，甚至会走到政府的对立面，成为反政府的力量，危害社会的团结与稳定。

在民间组织发展的双重影响下，执政党一方面需要培育民间组织的发展，另一方面又需要对民间组织进行引导。这不仅关系到民间组织本身的健康发展，而且关系到执政党以什么样的方式来治理国家和管理社会。因此，民间组织发展必然引发社会自主性增强，社会自主性增强必然影响社会与国家关系的变化，进而影响执政党、国家、社会三者关系的变化。在这三者关系变化的过程中，执政党需要创新什么样的执政方式，才能推动中国现代化发展呢？民间组织兴衰发展与中国共产党执政方式变革的历史究竟是一种什么样的关系？民间组织发展对党的执政方式的改革完善提出了什么样的要求？如何引导民间组织发展，为改革完善党的执政方式提供

① 俞可平：《正确对待民间组织》，《北京日报》2006年1月9日。

便利条件？对这些问题的探究，正是本课题研究的价值所在。因此，对中国民间组织发展与党的执政方式互动发展的历史与现实的分析，不仅可以厘清党的执政方式形成发展的来龙去脉，而且可以全面观察民间组织发展的政治社会影响，还能够为中国共产党民主执政、科学执政、依法执政找到有说服力的事实依据和有效的实现途径，因而具有重要的理论意义和现实意义。

（二）理论意义

执政党的活动以党、国家与社会关系为现实基础，并受这种关系制约。因而，执政党必须基于对党、国家与社会内在关系的充分把握。只有这样，才能真正认识党实现有效领导和有效执政所面临的任务和挑战，从而把握党的建设和发展的目标与战略。从根本意义上讲，党、国家与社会关系取决于经济和社会发展的具体形态。只有充分把握三者关系的变化，才能尊重科学执政方式的运行规律，才能找到党的执政方式改革完善的根本方向。

改革开放以来，中国经济和社会发展，尤其是社会主义市场经济的确立和发展，使党、国家与社会关系发生了深刻变化，从而对新时期党的执政方式提出了全新的战略要求。中国共产党坚持在解放思想中统一思想，不断深化执政规律的认识，在变革传统一元化执政方式的过程中，积极探索适应中国政治社会结构的执政方式。一是科学界定党组织的本质、党的领导的内涵。提出党组织不是向群众发号施令的权力组织，也不是行政组织和生产组织。党的领导是政治领导、思想领导和组织领导，党执政的目的是领导和支持人民当家作主。二是提出“党政分开”，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种民间组织之间的关系，做到各司其职，并且逐步走向制度化。三是确立“依法治国”方针，明确党必须在宪法和法律的范围内活动的原则，依法规范党的领导行为和执政行为。四是加强党内民主政治建设和国家民主政治建设，不断提高党的领导和执政的民主化水平。五是“按照党总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政；支持政协围绕团结和民主两大主

题履行职能。加强对工会、共青团和妇联等人民团体的领导，支持他们依照法律和各自章程开展工作，更好地成为党联系广大人民群众的桥梁和纽带。”^①

党的十六届四中全会首次把科学执政、民主执政、依法执政作为改革完善党的执政方式的根本方向。围绕党科学执政、民主执政、依法执政的目标指向，国务院新闻办于2005年10月19日发表了《中国的民主政治建设》白皮书，白皮书在充分肯定中国特色社会主义民主政治建设成就的基础上，强调中国的民主政治建设遵循以下原则：坚持中国共产党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一；发挥社会主义制度的特点和优势；有利于社会稳定、经济发展和人民生活水平的不断提高；有利于维护国家主权、领土完整和尊严；符合渐进有序发展的客观规律。白皮书说，在当前和今后一个时期，中国共产党和中国政府将通过积极稳妥地推进政治体制改革，坚持和完善社会主义民主制度，加强和健全社会主义法制，改革和完善中国共产党的领导方式和执政方式，改革和完善政府决策机制，推进行政管理体制改革，推进司法体制改革，深化干部人事制度改革，加强对权力的制约和监督，努力维护社会稳定，促进经济发展和社会全面进步。^②

党的十七大对党的执政方式进行了系统的阐述：“要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，保证党领导人民有效治理国家；坚持国家一切权力属于人民，从各个层次、各个领域扩大公民有序政治参与，最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业；坚持依法治国基本方略，树立社会主义法治理念，实现国家各项工作法治化，保障公民合法权益；坚持社会主义政治制度的特点和优势，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化，为党和国家长治久安提供政治和法律制度保障。”^③

党的十八大再次强调指出：“中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。要坚持立党为公、执政为民，加强和改善党的领导，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，保持党的先进性和纯洁性，增强党

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面：在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2002年11月18日。

② 国务院新闻办公室：《中国的民主政治建设白皮书》，《人民日报》2005年10月25日。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗：在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2007年10月25日。

的创造力、凝聚力、战斗力，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平。”^①党的十八届四中全会对全面依法治国进行顶层设计，把法治作为党治国理论的基本方式，“把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面。”^②

应当说，这些探索明确了党与国家之间的关系，回答了党如何领导国家和怎样执掌好国家政权的基本问题。但是对于党与社会关系和党如何领导社会仍有待理论上的完善。在现代政治中，政党具有政治性，同时也具有社会性。政党的社会性，使政党与民间组织有直接的互通性。发达国家的一些政党，如绿党，就是从民间组织发展起来的。但是，“政党不等于民间组织，民间组织的目标取向是服务社会，而政党的目标取向是掌握国家。当民间组织的目标取向从社会转向国家的时候，其性质就可能发生变化，成为政治生活中的党派组织。民间组织具有发展为党派的可能。”^③由于民间组织的目标取向是社会，而政党执政的基础在社会。这就意味着民间组织与政党之间存在互通性的同时，还存在着互补性。这主要体现在两个方面：其一，政党可以通过民间组织来动员和整合社会，巩固和发展自身的阶级基础与社会基础；其二，政党可以通过民间组织的社会功能来构建一个有效的治理体系，从而支撑政党的执政，提高政党的执政能力。在现代政党执政中，任何一个政党都必须积极面对民间组织，不仅要善于和民间组织建立联系，而且要善于将民间组织的资源整合到党的执政体系之中，并成为党的执政资源。为此，执政党不仅要利用自身的组织与制度资源联系和整合民间组织，而且要利用国家的政治资源规范、引导和整合民间组织。积极引导民间组织在国家治理和社会建设中发挥作用，建构执政党与国家、社会的良性互动，在理论上跳出了就党政关系来讨论执政方式的习惯思维，从而实现理论上的创新。

（三）现实意义

选择性支持和培育民间组织的发展，已经成为中国共产党在领导社会主义现代化建设中为配合支持经济体制改革、政治体制改革和社会管理体制

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗：在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社2012年版，第15页。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社2014年版，第5页。

③ 林尚立：《民间组织的政治意义：社会建构方式转型与执政逻辑调整》，《云南行政学院学报》2007年第3期。

制改革所采取的一种现实的政治行动。从政党、国家、社会关系的视角研究党的执政方式，分析中国民间组织发展对党的执政方式提出的影响，改革完善党的执政方式，显然具有很强的现实针对性。

改革开放以来，在城乡社会生活中涌现出了大量学会、研究会、协会、商会等社会团体，以及民办的学校、医院、文化设施、福利设施等，并且随着社会财富的增加，还出现了基金会一类的民间资助机构。组织类型的增多及其社会作用的日益显现，使得这些新型组织越来越得到执政党的重视。

一是在法制建设上，建立了民间组织管理的基本法律框架。1986年的《民法通则》规定社团法人作为四种法人类型之一，从基本法层面明确了社团的法律地位。之后，国务院先后颁布了《社会团体登记管理条例》（1988年、1998年修订）、《民办非企业单位登记管理暂行条例》（1998年）和《基金会管理条例》（2004年），民间组织管理的基本法律框架建立起来。

二是在行政管理上，加强了对民间组织进行管理的力量。1988年，国务院在民政部成立社团管理司，专门负责管理各种社会团体，实现了社会团体的归口登记。1996年，国务院明确原来归口不同政府部门主管的“民办事业单位”统一作为“民办非企业单位”，归口到各级民政部门登记，为此，在民政部成立了社会团体和民办非企业单位管理司。1998年中央国家机关政府机构改革时，为了囊括社会团体、基金会和民办非企业单位，使用了“民间组织”这一称谓，民政部也设立民间组织管理局，取代了社会团体和民办非企业单位管理司。2006年，为加强民间组织管理工作，民政部民间组织管理局加挂了国家民间组织管理局牌子，成为民政部编制最多、管理力量最强的业务内设机构。

三是在方针政策层面，民间组织的积极作用越来越受到执政党的重视。2003年，党的十六届三中全会着眼于完善社会主义市场经济体制，指出：“按照市场化的原则，规范和发展行业协会、商会等自律组织。”^① 2004年，党的十六届四中全会立足加强党的执政能力建设，要求“发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形

^① 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《人民日报》2003年10月22日。

成社会管理和社会服务的合力。”^①2005年，党的十六届五中全会围绕国家“十一五”规划纲要，明确要求“规范引导民间组织有序发展”。^②2007年，党的十七大首次在党的政治报告中对如何更加积极地发挥民间组织的作用做了专门论述，提出“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。^③2008年，中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》明确指出，要从制度上更好地发挥公民和民间组织在社会公共事务管理中的作用。同年，《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》也强调，要加强对民间组织的培育、规范和管理，把社会可以自我调节和管理的职能交给民间组织。2009年以来，执政党更加重视和规范民间组织在社会建设和社会管理中的重要作用。党的十八大再次为民间组织发展开辟广阔的理论空间和政策空间。

到底中国民间组织有没有按照执政党的法律和政策指引走向健康有序发展的方向呢？中国民间组织发展对执政党产生什么样的政治影响，执政党在此基础上应该做出什么样的制度安排？这些制度安排体现在执政方式变革中在多大程度上会影响执政党的执政理念、执政体制？围绕这些问题的分析，能够为中国共产党理顺与国家政权、民间组织等领域的关系，提高对民间组织的科学领导，改进党的执政方式提供借鉴和参考。而这种思考，正是本研究的现实价值之所在。

二、主要概念与范畴的界定

中国民间组织发展与党的执政方式研究，是在中国语境下针对中国的特定问题的研究。机械照搬照抄国外理论界的概念和分析框架研究中国问题，难以对问题进行有说服力的解析，提出对策往往缺乏现实操作性。因此，有必要根据课题研究的需要，对涉及到的重要概念和基本范畴进行界定。

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，《人民日报》2004年9月27日。

② 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，《人民日报》2005年10月19日。

③ 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗：在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2007年10月25日。

中国民间组织发展与党的执政方式研究

（一）民间组织

民间组织一般是指人们为追求一定的宗旨，依照有关法律、法规，以公民或团体的身份自愿结成，并按其章程开展活动的非党派、非营利性的社会组织。在国际上，由于各国在文化传统和语言习惯方面存在着不同，民间组织在不同的国家和地区有多种不同的称谓，如非政府组织（Non-governmental Organization，缩写为NGO）、非营利组织（Non-profit Organization，缩写为NPO）、公民社会组织（Civil Society Organization）、第三部门（the Third Sector）、志愿组织（Voluntary Organization）、慈善组织（Charitable Organization），等等。这些叫法在内涵上区别不大，只是从不同侧面反映了民间组织的特征。与政府、企业相区别，民间组织具有非营利性、非政府性、独立性、志愿性、公益性等基本特征。^①

中国官方将民间组织分为三类，即社会团体、基金会和民办非企业单位。社会团体是由公民或企事业单位自愿组成、按章程开展活动的民间组织，包括行业性社团、学术性社团、专业性社团和联合性社团；基金会是利用捐赠财产从事公益事业的民间组织，包括公募基金会和非公募基金会；民办非企业单位是由企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事社会服务活动的民间组织，分为教育、卫生、科技、文化、劳动、民政、体育、中介服务和法律服务等十大类。

中国在一段时间内使用了“民间组织”概念，但是由于受传统语言习惯的影响以及该称谓不能恰当地反映这类组织的性质等原因，一直未能在社会上真正形成共识。民间组织这个提法，“民间”是与“政府”“官方”相对应的，反映了在传统社会的政治秩序中“官”与“民”相对应的角色关系，容易让人误解民间组织是与政府相对应甚至是相对立的。2006年10月，党的十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，正式提出“社会组织”概念，并围绕社会组织的培育发展和管理监督进行了系统论述，使得社会组织作为一个重要的范畴得以确立。2007年南京会议上，按照中央的提法，民政部门开始正式用“社会组

^① 俞可平：《中国公民社会：概念、分类与制度环境》，《中国社会科学》2006年第1期。

织”代替“民间组织”。党的十七大把社会组织纳入了社会建设与管理的工作大局。在新的形势下,理论界和实际工作部门更多地使用了“社会组织”这个概念。“社会组织”的更多提出和使用,有利于纠正社会上对民间组织存在的片面认识,进一步形成各方面重视和支持民间组织的共识,更好地发挥民间组织的积极作用。

既然执政党明确使用了“社会组织”概念,本课题为什么没有直接使用这个概念呢?这是考虑到课题组在申报国家社科基金项目时使用的是“民间组织”这个概念,就没有在课题研究中使用“社会组织”这个概念,目的是保持课题研究原意。实际上,本课题所指的“民间组织”就是现在党中央和国务院明确提出的“社会组织”。还需要说明的是,在课题研究中引用参考文献时,为尊重原著者的原创,保留了引文中出现的“社会组织”或“非政府组织”等说法,但在内涵上仍属于民间组织的三大类别。

(二) 党的执政行为

中国共产党是以实现共产主义为最终奋斗目标、以中华民族复兴为己任的马克思主义政党。在一个脱胎于半殖民地半封建的、经济社会发展极端不平衡的东方社会中,为了实现执政目标,完成执政使命,中国共产党理所当然地承担起中国未来发展的历史重任,当之无愧地在中国政治体系中居于核心和决定性的地位。这种地位决定了党的执政行为首先是一种政治行为。执政方式是执政行为的具体表现。^①

一是政治规划。在近代中国社会经历各种政治实践失败之后,中国共产党坚持马克思主义基本原理和中国国情相结合,规划设计了中国特色社会主义体制框架。在执政实践中,中国政治发展一直是在中国共产党的主导和设计下渐进稳步地向前发展。在中国宪法和中国共产党章程的精神中,作为中国特色社会主义事业的坚强领导核心,党在坚持四项基本原则的前提下,历史地推动了中国市场化、全球化、民主化和法治化的改革,每一阶段的政治规划首先都体现在党的全国代表大会和中央全会的文件精神中,这种全方位的政治规划深刻地影响中国现代化发展。毛泽东同志讲,

^① 尹德慈:《执政党的领导方式研究》,广东人民出版社2011年版,第2—4页。

中国民间组织发展与党的执政方式研究

中国只有一个政治设计院。实际上，执政党的政治设计师的角色决定其政治行为的“必须正确性”和“机会唯一性”，这是党的领导的核心。

二是政治管理。党长期执政的地位决定中国政治管理要按照党的政治规划运行。按照体制外政党组织领导和控制体制内党组织的安排，执政党在通过公共权力体系实现社会资源管理的全部活动中，既要通过公共权力机关和政府官员的活动发挥作用，也要通过制定规则调动政治、经济、法律和行政的手段对社会事务和社会资源进行调节和控制。在现代国家，实施政治管理的基本手段和方式，“对于私人事务和团体事务，一般采取市场制度，通过市场机制实现社会资源的合理配置；对于社会公共事务，一般依照公共事务的不同性质，分别采取宪法、法律和政策手段来实现资源的管理和分配。”^①在执政主体的政治管理方式中，执政党拥有确定政治行为规则和政治行为途径的优先权，并且使政治管理有直接和间接的两种方式。

三是政治决策。作为政治行为的互动过程，政治决策的最终结果和表现形式就是政府政策和公共政策。公共政策就是“选择做什么或不做什么。”^②不论是作为政治组织，还是作为一个领导力量，决策都是政党的基本行为，决策产生政策，而政策直接决定党的工作和党领导的事业。毛泽东指出：“政策是革命政党一切实际行动的出发点，并且表现于行动的过程和归宿，一个革命政党的任何行动都是实行政策，”^③“政策和策略是党的生命。各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”^④执政党的决策行为是集体决策，而集体决策的运行水平和实际效果，就是执政党关注的关键所在。科学决策、民主决策是执政党决策行为坚持的基本原则，也是执政党完善其执政方式的努力方向。

四是政治协商。中国共产党领导的多党合作和政治协商的组织与制度，是中国近代以来政治实践发展的必然结果。毛泽东指出：“国事是国家的公事，不是一党一派的私事。”“我们一定要学会打开大门和党外人

① 毛寿龙：《政治社会学》，中国社会科学出版社2001年版，第344—345页。燕继荣：《政治学十五讲》，北京大学出版社2004年版，第222页。

② Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* (6th ed.), Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc. 1987, p.2.

③ 毛泽东：《毛泽东选集（第四卷）》，人民出版社1991年版，第1286页。

④ 毛泽东：《毛泽东选集（第四卷）》，人民出版社1991年版，第1298页。