



Advanced Cultural Theory

A Study on
the System and Mechanism of
Building Close Party – Masses Relationship
in the New Situation

新形势下密切党群关系的 体制机制研究

罗会德 著





Advanced Cultural Theory

教育部人文社科一般项目“新形势下密切党群关系的体制机制研究”
(项目编号14YJA710018) 结项成果

上海立信会计金融学院学术著作出版基金资助出版

**A Study on
the System and Mechanism of
Building Close Party – Masses Relationship
in the New Situation**

**新形势下密切党群关系的
体制机制研究**

罗会德 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书立足于马克思主义的政党观、群众观,以制度建设为视角,遵循内涵界定——问题剖析——经验借鉴——思路探寻——机制构建的逻辑主线,以党群关系和制度建设的相关概念、理论为逻辑起点,分析新形势下我国党群关系面临的现实问题及其体制机制原因;总结中国共产党以及国外政党处理党群关系的经验教训,探索构建密切党群关系的体制机制的整体思路和基本原则;在此基础上从干群关系、基层党组织与群众关系、普通党员与群众关系三个层面提出构建密切党群关系的体制机制的具体措施,为进一步密切新形势下的党群干群关系,提供可行性理论借鉴。

图书在版编目(CIP)数据

新形势下密切党群关系的体制机制研究 / 罗会德著. —上海:

上海交通大学出版社, 2017

ISBN 978-7-313-16785-9

I. ①新… II. ①罗… III. ①中国共产党-密切联系群众-研究 IV. ①D261.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第051689号

新形势下密切党群关系的体制机制研究

著 者: 罗会德

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 郑益慧

印 刷: 上海景条印刷有限公司

开 本: 710mm×1000mm 1/16

字 数: 383千字

版 次: 2017年4月第1版

书 号: ISBN 978-7-313-16785-9/D

定 价: 88.00元

地 址: 上海市番禺路951号

电 话: 021-64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 19.75

印 次: 2017年4月第1次印刷

版权所有 侵权必究

告 读 者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 0512-59815625

前 言

Preface

党群关系是政党政治的核心问题,涉及民众的政治认同和执政合法性问题。能否把党群关系解决好、维护好,历来是马克思主义政党关注的重要问题。习近平总书记在党的群众路线教育实践活动工作会议上明确指出:“保持党同人民群众的血肉联系是一个永恒课题,作风问题具有反复性和顽固性,必须经常抓、长期抓,特别是要建立健全促进党员、干部坚持为民务实清廉的长效机制。要以这次活动为契机,制定新的制度,完善已有的制度,废止不适用的制度。制度一经形成,就要严格遵守,执行制度没有例外。”这为新时期加强党群关系制度建设、促进党群关系和谐奠定了基调、指明了方向。本书正是基于对这一问题的思考而形成的。

本书立足于马克思主义的政党观、群众观,以制度建设为视角,遵循内涵界定——问题剖析——经验借鉴——思路探寻——机制构建的逻辑主线,以党群关系和制度建设的相关概念、理论为逻辑起点,分析新形势下我国党群关系面临的现实问题及其体制机制原因,通过对中国共产党以及国外政党处理党群关系的经验教训的深刻总结,探索构建密切党群关系的体制机制的整体思路和基本原则,并在此基础上从干群关系、基层党组织与群众关系、普通党员与群众关系三个层面提出构建密切党群关系的体制机制的具体措施,为进一步密切新形势下的党群干群关系,提供理论参考和决策依据。

全书共分导论、正文、结语三个部分。导论,主要介绍选题的背景和意义、目前国内外研究现状及发展趋势,以及研究思路、内容安排和研究方法等。正文,包括7章。第一章:党群关系的相关概念和基本理论。主要讨论党群关系的概念、内涵和类型,阐述密切党群关系的体制机制的含义、实质、功能和特征,以及它与党内制度、党外法规的相互关系。同时梳理马克思主义党群关系制度建设理论,并对国外制度主义学派关于制度建设的相关思想进行研究,提炼本书研究的理论基础。第二章:新形势下我国党群关系的现实问题及其体制机制原因。主要涉及党群关系面临的新问题、新挑战,并对造成这些问题的体制机制原因进

行深入分析。第三章:党群关系的经验反思与制度借鉴。主要涉及党群关系制度建设的实践经验,包括中国共产党在不同历史时期密切党群关系的实践经验,以及国外政党处理党群关系的经验教训,为密切党群关系提供制度借鉴与参考。第四章:构建密切党群关系的体制机制的整体思路和基本原则。主要从政党——国家——社会关系角度思考我国党群关系制度建设的基本思路,并就新形势下我国党群关系制度建设的主要原则和必须正确处理的重要关系进行研究。第五章至第七章,从三个层面具体探讨建立健全密切党群关系的体制机制,包括密切干群关系的体制机制、密切党组织与群众关系的体制机制、密切普通党员与群众关系的体制机制。结语,把密切党群关系纳入国家治理体系和治理能力现代化之中,进一步深化在新形势下密切党群关系的体制机制的价值、目标的认识。

在全面深化改革的大潮中,在全面从严治党的过程中,仅仅强调党群关系制度建设的重要性是远远不够的,必须把党治国理政的新思路、新举措、新要求体现到党群关系制度建设的各种实践中去,出实招、办实事、求实效。在信仰传承中,警惕日常化的形式主义、官僚主义倾向,努力并坚决破除利益固化的藩篱;在服务群众中,明确服务群众的主要方式,树立先进的服务理念,建立和完善服务机制,不断提升服务群众的整体能力和水平;在引领群众中,把坚强的党性和高尚的人性充分结合起来,在服务群众中体现成就、体验幸福、体会人生,用强大的人格魅力、组织魅力,吸引团结群众始终走在时代前列。这也是本书潜心思考和致力解决的关键问题。

本书力图突出理论前沿性、视野开放性、资料实证性和内容可读性,希冀为广大读者认识新形势下我国党群关系全貌打开一扇窗口,为推进党群关系制度建设提供有益的启发和借鉴,或许因为水平所限还有差距,虽不能至,心向往之。

目 录

Contents

- 1 导论

- 第一章 党群关系的相关概念和基本理论
- 8 第一节 党群关系的相关概念
- 22 第二节 密切党群关系的体制机制的含义、特征和功能
- 36 第三节 构建密切党群关系的体制机制的理论支撑

- 第二章 我国党群关系的现实问题与体制机制原因
- 61 第一节 我国党群关系面临的形势和特点
- 75 第二节 当前我国党群关系存在的突出问题
- 90 第三节 新形势下影响党群关系的体制机制分析

- 第三章 党群关系的经验反思与制度借鉴
- 100 第一节 中国共产党党群关系制度建设的探索和经验
- 118 第二节 国外一些政党处理党群关系的制度经验
- 138 第三节 党群关系制度建设的借鉴与启示

- 第四章 构建密切党群关系的体制机制的思路与原则
- 147 第一节 构建密切党群关系的体制机制的整体思路
- 168 第二节 构建密切党群关系的体制机制的基本原则

- 第五章 建立健全密切干群关系的体制机制
- 175 第一节 干群关系的本质及其要求
- 184 第二节 建立健全密切干群关系的体制机制的具体措施

215 第三节 提高领导干部做好新形势下群众工作的能力

第六章 建立健全密切基层党组织与群众关系的体制机制

225 第一节 基层党组织在密切党群关系中的功能定位

232 第二节 基层党组织在密切党群关系中存在的主要问题

240 第三节 构建密切基层党组织与群众关系的体制机制的具体措施

第七章 建立健全密切普通党员与群众关系的体制机制

259 第一节 普通党员在密切党群关系中的地位和作用

268 第二节 普通党员在密切党群关系中存在的问题及其原因

275 第三节 构建密切普通党员与群众关系的体制机制的具体措施

290 结语 密切党群关系与国家治理现代化

300 参考文献

308 索引

309 后记

导 论

党群关系是世界上所有政党都必须高度关注的内容,对于非执政党来说,处理好党群关系是获得政权的唯一途径,事关执政的合法性;对于执政党来说,处理好党群关系是为了夯实党的执政基础,巩固党的执政地位,增强党的创造力、凝聚力、战斗力,事关执政的有效性。中国共产党作为马克思主义的执政党,最大的政治优势是密切联系群众,最大的危险是脱离群众。90多年来,我们党之所以能够创造今天的辉煌,从根本上说,就是因为始终与人民群众同甘苦共命运保持着血肉联系。《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》指出:“历史经验反复证明,什么时候党的群众路线执行得好,党群关系密切,我们的事业就顺利发展;什么时候党的群众路线执行得不好,党群关系受到损害,我们的事业就遭受挫折。”^①当前,我们党和国家的发展正处在一个新的历史起点上,组织带领人民为实现全面建成小康社会奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力,必须切实调动人民群众的积极性、主动性、创造性,紧紧依靠人民群众的伟大实践,才能真正凝聚起深化改革、推动中国特色社会主义事业前进的正能量。

一、问题提出及研究意义

2013年6月,习近平总书记在党的群众路线教育实践活动工作会议上指出,总体上看,当前各级党组织和党员、干部贯彻执行党的群众路线情况是好的,党群干群关系也是好的,广大党员、干部在改革发展稳定各项工作中冲锋陷阵、忘我奉献,发挥了先锋模范作用,赢得了广大人民群众肯定和拥护。这是主流,必须充分肯定。同时,我们必须看到,面对世情、国情、党情的深刻变化,精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。这就客观地、直接地把新形势下党群关系面临的严峻挑战凸显了出来。

^① 《十三大以来重要文献选编》(中),人民出版社1991年版,第928页。

从国内看,我国目前正处在社会转型过程中,既是“黄金发展期”,同时也是“矛盾凸显期”。经过30多年的改革开放,经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化。随着社会结构的深刻变动,群众工作的对象和环境发生了重大变化。今天的“群众”范畴,既非中国共产党领导革命时的群众,也不是计划经济体制条件下的群众。党的群众工作较之以往单一的工人、农民、知识分子群体而言,其工作对象明显呈现出了多元、复杂的特点,群众工作对象的多元又直接导致了群众利益诉求和思想观念的多样化,同时市场经济、群众组织、社会团体、媒体舆论等构成了崭新的群众工作环境。所有这些,无疑对党的群众工作提出了新的挑战,如果对这些问题处理不当,势必削弱部分人对现行政治的心理认同,甚至造成社会对执政党执政合法性的认同危机。

与此同时,党的历史方位已经发生了重大转变。中国共产党历经革命、建设和改革,已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。在新的历史方位下,中国共产党面临的执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验更加严峻和复杂;同时,党在成为执政党以后,手中掌握的公共权力,使党同群众、干部同群众的角色和关系发生了重大变化。在这种情况下,如何按照党的领导规律、执政规律、党的建设规律办事,构建和谐党群关系,成为中国共产党面临的一个时代课题。

从世界范围看,当今世界正处在大发展、大变革和大调整时期。经济全球化深入发展,科技进步日新月异,信息网络广泛应用,思想文化交流交融交锋呈现新特点,大众政治参与的愿望日益高涨,民主政治、透明政治成为世界大势。这无疑对党的建设和党群关系发展产生了重要影响。一方面,全球化的发展,加强了政党之间的交流,使中国共产党有更多的机会学习借鉴其他国家政党处理党群关系的有益经验;另一方面,随着我国对外开放力度的加大,党群关系越来越面临外部环境的严峻考验,特别是境对敌对势力对我国“西化”和分化的图谋未变,党面临着敌对势力颠覆、渗透的压力。

总之,世情、国情、党情的新变化,对我国的党群关系提出了新的要求。正是在这样的时代背景下,习近平总书记在党的群众路线教育实践活动工作会议上强调:“开展党的群众路线教育实践活动,是实现党的十八大确定的奋斗目标的必然要求,是保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位的必然要求,是解决群众反映强烈的突出问题的必然要求。全党同志要积极参与到活动中来,以实际行动密切党群干群关系,取得群众满意的成效。”而且明确指出:“保持党同人民群众的血肉联系是一个永恒课题,作风问题具有反复性和顽固性,必须经常抓、长期抓,特别是要建立健全促进党员、干部坚持为民务实清廉的长效

机制。要以这次活动为契机,制定新的制度,完善已有的制度,废止不适用的制度。制度一经形成,就要严格遵守,执行制度没有例外。”^①可以说,习近平总书记的上述讲话,为新时期加强党群关系制度建设、促进党群关系和谐奠定了基调、指明了方向。

本书正是基于对这一问题的思考形成的,具有重要的理论意义与现实意义。就理论意义而言,有利于深化我们对马克思主义唯物史观的认识,牢固树立群众观点和群众立场;有利于深化我们对党群关系建设经验和规律的认识,为密切党群关系提供参考和借鉴;有利于深化我们对党的制度建设的重要性的认识,为党的建设特别是党群关系建设提供理论支持。就现实意义而言,有助于改变“四风”,加强党的作风建设,解决党内存在的突出问题;有助于克服运动式、突击式模式的弊端,形成党群关系建设的长效机制,推进党群关系健康发展;有助于提高党的执政能力,维护党的执政地位,增强党的执政合法性。总之,加强这一研究,对于我们在新的历史条件下进一步密切党群干群关系,具有重要的指导意义。

二、研究现状与现存问题

改革开放以来特别是2000年以来,随着中国社会和政府转型,党群、干群关系成为学术界研究的一个热点问题。

这一时期国外的研究文献很多,相关研究主要集中在新时期中共党群关系面临的挑战,重点分析由工人和农民发起的群体性突发事件。例如,许惠文(Vivienne Shue)运用“结构与功能”视角分析了中国社会在由“蜂窝状结构”(honeycomb)变为“网状结构”(web)过程中党群、干群关系面临的冲突^②;郭小林(Xiaolin Guo)等采用“国家与社会关系”视角,并以“社会反抗国家”作为结论来分析当前中国农村中出现的抗税活动、反对土地征用中的上访活动、环境保护的抗议活动、地方选举中的冲突等^③;欧博文(Kevin J. O'Brien)全面归纳了中国农民集体行动的频率与规模、要求与目标、行动方式、领导与组织、机会与联盟以及媒体在其中的角色、政治后果等^④。也有学者研究了部分工人阶级因利益受

① 习近平:《深入扎实开展党的群众路线教育实践活动 为实现党的十八大目标任务提供坚强保证》,《人民日报》2013-6-19。

② Vivienne Shue, *the Reach of the State*, Stanford University, 1988; *Tethered Deer: Government and Economy in a Chinese County*, Stanford University Press, 1996.

③ Xiaolin Guo, Land Expropriation and Rural Conflict in China, *The China Quarterly*, 2000, p.422-439.

④ Kevin J. O'Brien, Collection Action in the Chinese Countries, *The China Journal*, No.48, July 2002.

到忽略而与党和政府之间产生的矛盾。这些研究成果,视角多样,实证色彩突出,为我们提供了丰富的思想资料。但由于受国外研究者的立场、方法的限制,有些结论不乏偏颇之处。

国内学者关于党群关系的研究,成果也不少,但专门研究“体制机制”问题的相对不多。这些研究分别从基本内涵、重要意义、经验教训、实践基础、对策建议等方面对密切党群关系的体制机制进行了不同程度的分析,给人以有益的启发,主要观点有:①加强制度和机制建设是密切党群关系的根本保证(潘立魁,2008年;林培雄,2013年);②在比较并借鉴国外政党执政的经验教训中得到启示(张文成,2004年;艾四林,2011年);③从历史角度分析党在探索密切党群关系的制度方面的成就与经验(赵士红,2012年);④从当前党群关系面临的挑战出发,分析影响党群关系的体制机制原因(阎增余等,2005年);⑤对密切党群关系的具体运行机制进行了初步探讨(彭穗宁,2008年);⑥开始在社会领域关注党群关系,并从社会管理体制和心理机制方面提出了一些有学术价值和实践意义的观点(方江山,2000年;于建嵘,2006年)。

总体来看,学术界关于密切党群关系的体制机制的研究方兴未艾,但在理论的系统性上有必要完善,在与现实的联系上有待加强,在深度和广度上仍有较大提升空间。主要表现在:①从基本理论上,学术界对建立和完善密切党群关系的体制机制的重要性、紧迫性虽有一定认识,但对密切党群关系的体制机制的内涵、实质、功能和特点,以及其与党的制度建设、党外法规的相互关系,尚缺乏明确的认识和系统性研究。②从研究内容上看,目前研究成果“三多三少”的现象比较明显,即宏观研究多,微观研究少;规范研究多,实证研究少;应景研究多,深度研究少。尤其是应景之作现象突出,对密切党群关系的具体运行机制、实践机制和应用对策研究少,离科学有效的制度要求尚有一定距离。③从研究视角上看,过去主要从党建视角在作风建设层面上来看待党群关系的体制机制,今后亟需上升到民主政治建设的高度,同现代民主政治的发展和法治国家的要求结合起来,并采用政治学、法学、社会学等多学科融合的视角加以研究。

三、内容安排与研究方法

本书以制度建设为视角,遵循内涵界定——问题剖析——经验借鉴——思路探寻——机制构建的逻辑主线,以党群关系和制度建设的相关概念、理论为逻辑起点,分析新形势下我国党群关系面临的现实问题及其体制机制原因,通过对党的历史上以及国外政党处理党群关系的经验教训的总结,探索构建密切党群关系的体制机制的整体思路和基本原则,并在此基础上从干群关系、基层党组织与群众关系、普通党员与群众关系三个层面来分析构建密切党群关系的体制机

制的具体措施,具体内容安排如下:

导论:主要介绍选题的背景和意义、目前国内外研究现状及发展趋势,以及研究思路、内容安排和研究方法等。

第一章:党群关系的相关概念和基本理论。主要讨论党群关系的概念、内涵和类型,比较中西方不同语境中党群关系的一般性与特殊性,确立分析党群关系问题的基本框架。把握我国党群关系与体制机制建设的内在联系,阐述密切党群关系的体制机制的含义、实质、功能和特征,以及其与党的制度建设、党外法规的相互关系。梳理马克思主义党群关系制度建设理论,并对国外制度主义学派关于制度建设的相关理论进行研究,提炼本书研究的理论基础。

第二章:新形势下我国党群关系的现实问题及其体制机制原因。主要涉及党群关系面临的新问题新挑战,包括党长期执政,存在执政懈怠和脱离群众的危险;社会分配不公,影响人民群众的政治认同;腐败现象与不正之风降低人民群众对党的信任和支持度;沟通渠道不畅,影响人民群众的政治参与;全球化、信息化对群众工作方式提出新的要求;等等。同时,对造成以上问题的体制机制进行具体分析。

第三章:党群关系的经验反思与制度借鉴。主要涉及党群关系制度建设的历史与实践经验,包括中国共产党在不同时期密切党群关系的历史经验,以及国外政党处理党群关系的经验教训,为密切党群关系提供制度借鉴与思考。

第四章:构建密切党群关系的体制机制的整体思路和基本原则。以政党——国家——社会关系为分析范式,来思考我国党群关系制度建设的基本思路,并就新形势下党群关系制度建设的主要原则及其必须正确处理的若干关系进行研究。

第五章:建立健全密切干群关系的体制机制。主要涉及干群关系的本质及要求、密切干群关系的体制机制、提高领导干部做好新形势下群众工作的能力等内容,着力解决党员干部与公共权力之间的关系问题。

第六章:建立健全密切党组织与群众关系的体制机制。主要涉及基层党组织在密切党群关系中的功能定位、基层党组织在密切党群关系中存在的主要问题、密切基层党组织与群众关系的体制机制等内容,着力解决基层组织服务群众的问题。

第七章:建立健全密切普通党员与群众关系的体制机制。主要涉及普通党员在密切党群关系中的地位和作用、普通党员在密切党群关系中存在的问题及原因、密切普通党员与群众关系的体制机制等内容,着力解决普通党员先锋模范作用发挥的问题。

结语:密切党群关系与国家治理现代化。主要从密切党群关系是国家治理现代化的重要课题、国家治理现代化进程中密切党群关系的现实挑战、国家治理

现代化视野下密切党群关系的有效路径三个方面,来深化对新形势下密切党群关系的体制机制的价值、目标的认识。

本书立足于马克思主义的政党观、群众观,坚持理论与实际相结合、规范研究与经验研究相结合、静态研究与动态研究相结合。具体说,涉及以下研究方法:①系统分析法,全面分析影响党群关系的各种因素,统筹兼顾党群关系体制机制建设的各个方面、各个层次的内容。②历史分析法,坚持唯物主义的历史观与发展观,研究党在历史上处理党群关系的经验教训以及党群关系面临的时代课题。③比较研究与归纳法,在中外比较中认识我国党群关系与体制机制的差异;归纳总结国外政党加强制度建设、密切党群关系的做法与经验。④实证研究和典型案例分析法,主要用来研究党群关系建设中存在的突出问题及解决问题的方法。⑤多学科综合研究法,运用政治学与法学相结合的方法,按照民主法治的要求来思考我国党群关系的体制机制建构问题。

四、基本观点与创新之处

本书的基本观点大致可归纳为以下几个方面:

第一,党群关系是政党政治的核心问题,涉及民众的政治认同与执政合法性问题。政党政治条件下执政合法性的实质在于得到社会上大多数人的信任和支持。社会大多数民众的信任和支持问题,集中表现为社会关系中的党群关系问题,巩固的党群关系是执政合法性建立的基础。

第二,密切党群关系的体制机制是一个综合概念,既包括党组织和党员联系群众的各种规章制度,也包括党控制或干预国家政权与社会政治生活的活动方式和方法、规则和程序。因此,密切党群关系的体制机制不是一个平面结构,而是一个具有一定内在层次的系统的制度结构。只有和党的制度、党外法规相辅相成、协同作用,才能从根本上促进党群关系和谐。

第三,新形势下党群关系面临的突出问题,固然有立场、政策等方面的原因,但从根本上说是缺乏科学有效的体制机制安排。具体来说,主要是与密切联系群众的动力机制缺失、利益协调机制不健全、权力运行机制失衡、基层民主机制不完善、考核评价机制不科学等有关。

第四,加强党群关系的制度建设,既要全球视角中发现共同规律,也要从历史经验中寻找未来方向。密切党群关系,一方面要总结和归纳党的历史资源,另一方面也需要借鉴其他各国政党建设的经验和教训,体现世界政党政治的一般规律。

第五,构建密切党群关系的体制机制,必须将其放在政党——国家——社会关系的大背景下来进行,充分考虑国家与社会关系、党政关系对党群关系的影响

与制约,用系统的方法观照密切党群关系的体制机制。

第六,从党联系群众的主体看,密切党群关系的体制机制包括密切干群关系的体制机制、密切党组织与群众关系的体制机制、密切普通党员与群众关系的体制机制三个层面的问题。三者有机统一、相互配合,由此构成一个完整的制度体系。

本书的主要创新之处可概括为以下三个方面:

一是探寻党群关系建设的基本规律。本书在历史回顾与经验总结的基础上,探索党群关系建设的一般规律:党群关系是政党发展的基础性问题;党群关系建设具有系统性、整体性、协同性的特征;党群关系最终要以群众的利益为纽带;党风廉政建设是改善党群关系的着力点;党群关系建设需要同民主法治建设相结合;必须建立科学化的运作体制等。

二是研究密切党群关系的制度安排。本书深入剖析政党政治的实践过程和制度机制的运作过程,围绕党群关系的实际问题,分别从干群关系、基层党组织与群众关系、普通党员与群众关系三个层面来构建相应的体制机制,并在党群关系的体制机制建构与党的制度建设、党外其他法规制度的协调统一中探寻制度安排,为我国党群关系建设提供实证支持。

三是在分析范式方面,本书以政党——国家——社会关系为分析框架,正确认识国家与社会关系、党政关系等在党群关系建设中的地位和作用,从而避免单纯地就党群关系而谈党群关系的研究倾向。

第一章

党群关系的相关概念和基本理论

党群关系是政党政治的核心问题,涉及民众的政治认同和执政合法性问题。能否把党群关系解决好、维护好,历来是马克思主义经典作家关注的重要问题。同时,世界政党发展史表明,党群关系不是共产党所特有的现象,政党产生的同时,党群关系随之生成。因此,无论政党的性质如何,都有一个党群关系的处理问题。就连西方学者也承认,“虽然一个政党只能代表一部分,但是这个部分必须对整体采取‘无所偏袒’的态度”^①;“在它们那里,虽然自己的利益一直是政治热情的主要动力,但竭力用公共善这样的借口来加以掩盖”^②。中西方政治实践不断地验证着以上理论论述的正确性。那么,中西方不同语境中的“群众”、“党群关系”究竟有何差异?在新的历史条件下,我们为什么要建立密切党群关系的体制机制?如何正确理解党群关系体制机制的含义和特征、作用和功能?密切党群关系的体制机制与党的制度建设、党外其他法规制度具有什么样的关系?马克思主义关于党群关系制度建设的思想以及国外制度主义学派关于制度建设的相关思想为我们提供了哪些借鉴和启示?搞清楚这些问题是本书的逻辑起点和理论前提。

第一节 党群关系的相关概念

一、“群众”概念辨析

马克思主义政党理论中的“群众”概念与西方政治学中的“群众”概念具有很

① 杨雪冬:《作为部分的政党》,中国政府创新网 <http://www.chinainnovations.org>,2005年10月17日访问。

② 西摩尔·马丁·李普塞特:《不可或缺的政党》,杨雪冬译,中国政府创新网 <http://www.chinainnovations.org>,2005年10月17日访问。

大差异,弄清楚这些差异,才能厘清“群众”的一般含义与特殊含义,避免在不同语境中交流和对话时出现误解。由此,有必要对“群众”的概念进行辨析,以确立分析我国党群关系问题的基本框架。

(一) 西方政治学中的“群众”概念

政治学上的“群众理论”源于作为社会心理学的一个分支——“群众心理学”(psychology of the crowd)。群众心理学研究个人在群众情境中的行为,其考察的焦点是群众或群众中的个人对于群众刺激情境的反应^①。它本身属于社会学、心理学和行为科学。但是,由于群众现象成为现代政治中的一种重要现象,群众的心理和行为方式成为现代人政治心理和行为方式的突出特征,所以,从对群众心理的研究中形成了政治学的“群众理论”。

群众理论在西方有着悠久的历史渊源,到19世纪末,现代群众理论正式形成。整个20世纪,它在西方产生了持久的影响。在现代西方政治学中,“群众”在不同背景下分别被“人民”(People)、“选民”(Voter)、“大众”(Mass)、利益团体(Interest Group)、“公民社会”(Civil Society)、“第三部门”(The Third Sector)、“媒体与舆论”(Media and Public Opinion)等概念所代替。其中,“人民”“大众”是其意义最接近的概念。一般来说,在西方,群众并不指向某一特定的社会群体。如莫斯科维奇所说:“群体并不是与平民、公众、穷人、无知者、无产者或乌合之众同义的,也不是与社会精英或贵族相对的。”^②所以,群众是一种政治心理现象,是人们在特定情境下产生的一种心理和行为方式。按这种观点理解,每个人都可能成为群众的一员,即在特定情境下产生群众心理,采取群众行为。也就是说,只要人们以某种方式聚集、聚集起来的人们产生某种特殊的心理或采取某类行为方式,他们就是受集体逻辑(collective logic)支配的群众^③。不但骚乱的街头群氓是群众,被视为政治精英的议员聚集于议会大厅中辩论和投票时也是群众^④。这就确认了个人因为聚集起来而发生心理变化,从而产生群众心理这一在西方群众理论中本质性的内容。

在西方,群众的典型,或者说本身的心理和行为方式就接近于群众的人,主要是平民大众。在群众理论家的笔下,群众的身份特征在于:处于社会下层、文化素质不高、没有自主的组织、没有丰满的个性等。希腊城邦衰落时期的平民,罗马共和国末期的无产者,法国大革命中的无套裤汉,整个19世纪一次次聚集于巴黎街头的起义者、骚乱者,20世纪追随希特勒的纳粹党徒等,是他们描摹群

① 饶兆平:《群众学》(第三版),黎明文化事业公司1979年版,第3页。

② [法]塞奇·莫斯科维奇:《群氓时代》,许列民等译,江苏人民出版社2003年版,第99页。

③ [德]埃利亚斯·卡内提:《群众与权力》,冯文光等译,中央编译出版社2003年版,第12-12页。

④ [西]奥尔特加·加塞特:《大众的反叛》,刘训练、佟德志译,吉林人民出版社2004年版,第105页。

众特征的主要原型。

在西方群众理论家的观念中,群众的典型政治处境主要分为两类:一类是不成熟的或衰败的民主制度下的普通平民,他们是民主政治的社会主体,享有民主权利。他们的心理或行为易受集体逻辑的支配,有时为煽动家所控制,或卖身给独裁统治者,如希腊城邦民主衰败时期和罗马共和国末期的平民、魏玛共和国时代的德国大众。另一类是正在争取成为公民的民主斗士,如法国大革命中的无套裤汉。总之,群众在政治上主要是公民。虽然在专制制度下的臣民也会产生群众心理和行为,如罗马帝国时代在角斗场和剧院里狂欢的无产者、拿破仑麾下的士兵、农民等,但民主制度下的公民有更适宜的条件成为群众。群众现象的典型场景是民主制度。如果说雅典民主制的衰败刺激柏拉图对群众理论进行了最早的探讨,那么,19世纪由少数人的民主向全民民主转变的民主化时代则推动了现代群众理论的正式形成^①。所以,西方的群众理论是民主制度和公民政治的产物。对此,莫斯科维奇指出,群众理论是对自由民主的反思,是对革命的反思。^②

以“人民”的概念为例,乔·萨利托从词源学的角度提出了“人民”的六种含义与民主体制的可行性:①人民字面上的含义是每一个人。这种定义在现实生活完全不可行。古希腊的民主制度排除了妇女和奴隶,今天我们仍然把儿童、精神病患者、服刑犯人、非公民和暂住人口排除在外;②人民意味着一个不确定的大部分人,一个庞大的许多人。在民主体制下,人民是一个庞大的许多人的提法提出了一个无法满足的程序要求,必须确定多少人才构成或足以构成人民;③人民意味着较低的阶层。这个概念纠正了②的不确定性,但是随着社会的前进,人类由农业社会进入工业社会和后工业社会,大多数的社会底层人口将由大多数变成少数,不把这些少数纳入人民的范畴也是不可以接受的;④人民是一个不可分割的整体,一个有机体。这个概念可以为任何政体辩护,如果我们持的是一种浪漫主义的、整体论的民主观的话,则这个概念更适合为专制而不是民主体制辩护;⑤和⑥是指绝大多数和有限多数所指的大多数人。如果确定绝对多数原则所指的大多数人拥有对少数人将其意志强加于其上的话,那么多数人暴政的前景将会出现;而有限多数原则所指的多数人并不能保证永远是大多数,大多数可以变成少数,少数也可以变成大多数。因而“有限多数”便成为民主体制下“人民”最可行的概念^③。

① 西方的群众理论产生于19世纪末。麦克里兰指出:“也许1848年,更可能是1871年,是群众观念的一个决定性转折点。从此,群众成为社会政治理论的中心。或者说,任何社会理论不将群众置于中心,就被视为临时拼凑的货色,荒谬的,愚顽不冥的。”J.S.McClelland, *The Crowd and the Mob, From Plato to Canetti*, Unwin Hyman Ltd., 1989, p.3.

② [法]塞奇·莫斯科维奇:《群氓时代》,许列民等译,江苏人民出版社2003年版,第14页。

③ [美]乔·萨利托:《民主新论》,冯克利、闫克文译,东方出版社1998年版,第23-28页。