



新编21世纪政治学系列教材

当代中国政府 与政治

Government and Politics
in Contemporary China

方 雷 主编

 中国人民大学出版社



新编21世纪政治学系列教材

当代中国政府 与政治

Government and P
in Contemporary

方 雷 主编

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政府与政治/方雷主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 4
新编 21 世纪政治学系列教材
ISBN 978-7-300-23900-2

I. ①当… II. ①方… III. ①政治-中国-现代-高等学校-教材 IV. ①D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 010292 号

新编 21 世纪政治学系列教材

当代中国政府与政治

方 雷 主编

Dangdai Zhongguo Zhengfu yu Zhengzhi

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京七色印务有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2017 年 4 月第 1 版
印 张	17	印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
字 数	391 000	定 价	32.00 元

作者简介

方雷 山东大学教授、博士生导师。国务院政府特殊津贴获得者、宝钢教育基金会优秀教师、教育部“新世纪优秀人才”、山东省有突出贡献的中青年专家；教育部高等学校政治学类专业教学指导委员会委员、中国政治学会副秘书长、山东省政治学会副会长兼秘书长、山东省行政管理学会常务理事、山东大学地方政府管理研究所所长；德国曼海姆大学、柏林自由大学、吕内堡大学，英国巴斯大学和新西兰奥克兰大学高级访问学者、客座教授。

内容简介

本教材系统阐述了当代中国政府与政治的基本框架，按照政治学的基本原理建构自身逻辑，从政治主体出发，围绕政治制度、政府体系、政治关系、政府职能、政府过程等五个基本问题展开，进一步讨论了当代中国政治发展中的政治参与、政治文化、公民社会以及对外关系；从政治关系的逻辑原点出发，从理论、制度、行为和过程四个层面以历时性和共时性的视角分析当代中国政府与政治的变迁，以及当代中国政治发展的理论和实践成果；为了突出当代中国政府与政治的客观环境，扩大学生视野，特结合当今世界和中国发展的实际设“区域化与当代中国的政府改革”和“全球化与当代中国的政治发展”两章内容。

邓小平领导的改革是新中国成立以来的又一次革命。过去 30 多年的改革开放已经给中国带来革命性变化。这种革命性变化不仅体现在现实生活中的经济、政治等层面，而且还表现在因现实的变迁而带来的理论上的创新和发展以及由此而来的政治学学科建设上的成就方面。

在我国，计划经济体制已经让位于社会主义市场经济体制，同时由经济变革带来的政治体制上的变化也是有目共睹的。首先，在民主法制建设上，人治正在走向法治，政治的制度化正在加强，其中一个重要标志就是终身制的废除和退休制度的形成。其次，在国家结构上，过去计划经济时期简单的单一制已经转变为更加复杂的国家结构关系。中央与地方、地方政府与地方政府之间的关系有了更多的市场经济特征。再次，在国家与社会之间的关系上，过去是“大政府（国家），小社会”，现在正向“大政府（国家），大社会”的方向变化。民间社会在政治生活中的作用越来越大，社会自由越来越多。最后，在意识形态上，过去那种对待马克思主义、毛泽东思想的封闭、激进而又教条的态度已经转变为开放、理性而又灵活的态度，因而形成了引导改革开放事业的邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观。所有这些变革，都是我们在 30 多年前所无法想象的。当然，在政治进步的同时，存在的问题也不容回避。那就是迫切需要建立一套约束政府权力、使人民群众的真实意愿和利益诉求能够得到顺畅表达的机制，以便从根本上保证社会的稳定与和谐。这些问题的解决，不仅需要实际工作者在体制创新方面的实践，更需要政治学学科的发展和政治学专业人才的智慧与理论贡献。

我国的政治变革既是对政治学研究工作的挑战，又是促使政治学发展的良好机遇。我国的政治学在这种压力与机遇并存的环境中正在快步前进。首先，在学科分类上，政治学已经从法学中独立出来而成为一级学科。其次，在学科分支上，政治学从马克思主义政治理论、制度史、思想史而发展成为学科门类更加丰富、更加有特色的一门学科，诸如新政治经济学、政治社会学、政治心理学、政治文化、政治学方法论等。再次，在研究方法上，从单一的阶级分析法发展成为以历史唯物主义为基础的多元化方法论，诸如行为主义、理性选择主义以及方兴未艾的新制度主义。最后，在问题研究上，无论是深度还是广度，我国政治学界都取得了可喜的成就，为中国的政治发展和政治改革作出了自己应有的



贡献。当然,在看到成绩的同时,也不能无视发展中的不足。作为中国政治学学科建设和发展的见证人,我们不能不为政治学发展中的结构性缺失而忧心忡忡。比如,就专业刊物而言,不要说与经济学、法学和历史学比较,就是和政治学的二级学科国际关系比较,政治学专业刊物的数量也是少之又少。这种现象严重制约了我国政治学的发展,很多优秀的研究成果只能散见于综合性学术刊物和大学学报。

中国政治学学科发展的基础是高校政治学专业建设。自1980年恢复政治学专业以来,政治学系或政治与行政管理学系已经成为很多高校的普遍性建制。而且在各高校政治学专业竞相发展的过程中,我们很高兴地看到各个高校的政治学学科建设和教材建设,无不生机勃勃,成就斐然。中国人民大学出版社推出的“新编21世纪政治学系列教材”在全国享有很高的声誉,是我国很多高校政治学专业和行政管理学专业的必备教科书。从已经出版的教材来看,我认为,“新编21世纪政治学系列教材”具有如下特点:

第一,体系上的创新性与独特性。教科书固然应该有通用的内容,但是在教材林立的今天,千篇一律而了无特色的教材是难以立足的,也难以为社会所认可和接受。“新编21世纪政治学系列教材”中的每一本教材在体系上的创新性和独特性都是很突出的。

第二,内容上的研究性与新颖性。体系上的独特性应该由内容上的研究性与新颖性构成。教科书不但要介绍一般性的概念和理论,还应该容纳最新的理论研究成果以及对有关理论成果的看法与评价。该系列教材的一个重要特征是,这些教材都是作者们基于自己多年的教学与研究心得而撰写的具有新意的研究性作品。事实上,国外的大学教科书基本上是学术界享有名望的教授来撰写。一本好的教科书之所以享有盛名,就在于其因体系上的独特性和内容上的研究性而形成的权威性。

第三,观点上的全面性与选择性。教科书是一种通论性的著作,因而包容的学术观点、理论应该尽量全面。但是,在信息爆炸的时代,一本书企图容纳所有的观点是不可能也不必要的。因为有的观点不过是个别学者的偶发奇想而不具有普遍性。这就需要撰写者去伪存真,认真取舍。我很高兴地看到,本系列教材在追求观点的全面性时,也没有忘记选择性原则。

第四,方法论上的马克思主义原则性与包容性。我国的社会科学研究离不开马克思主义的基本方法论,尤其离不开历史唯物主义的指导,政治科学更是如此。但是马克思主义并不是凭空产生的,它是在吸纳人类精神文明优秀成果的基础上产生的,马克思主义的发展同样少不了与其他理论流派的碰撞以及对人类文明成果的借鉴与扬弃。封闭的马克思主义是没有生命力的,坚持马克思主义并不排除对其他理论流派的介绍与分析。正是基于这样的指导思想,本套教材在介绍马克思主义政治学的同时,能运用历史唯物主义的基本原理兼容并蓄地介绍和分析其他理论流派。

本套教材的上述特点决定了它们不但是有关专业的教师和学生必备的教学和学习用书,也是政治学研究者的的重要参考书籍。虽然具有上述优点和特征,但是十全十美的社会科学著作是不存在的,因此,本套教材中的缺点与不足在所难免。衷心希望专家学者、广大读者积极批评、热情指正!

第一章 当代中国的政治主体	1
第一节 概述	1
第二节 政府组织	3
第三节 政党组织	5
第四节 非政府组织	6
第五节 大众传媒	8
第六节 公民	9
第二章 当代中国的政治制度	11
第一节 概述	11
第二节 人民代表大会制度	14
第三节 国家元首制度	16
第四节 政党制度	19
第五节 政治协商制度	22
第六节 地方自治制度	26
第三章 当代中国的政府体系	30
第一节 概述	30
第二节 中央政府的组织体系	32
第三节 地方政府的结构体系	40
第四章 当代中国的政治关系	45
第一节 概述	45
第二节 中央与地方关系	47
第三节 执政党与权力机关关系	51
第四节 执政党与政府关系	56
第五节 地方政府间关系	59

第六节 执政党与其他组织关系	68
第五章 当代中国的政府职能	73
第一节 概述	73
第二节 当代中国政府职能的变迁	78
第三节 中国政府职能转变的未来发展	84
第六章 当代中国的政府过程	91
第一节 利益表达和综合过程	91
第二节 政府决策过程	95
第三节 政策执行过程	98
第四节 政府监督过程	101
第七章 当代中国公民的政治参与	111
第一节 公民政治参与的特征与价值	111
第二节 公民政治参与的途径与形式	116
第三节 公民政治参与的影响因素及发展取向	125
第八章 当代中国的政治文化	129
第一节 当代中国政治文化的构成	129
第二节 当代中国政治文化的社会化	133
第三节 当代中国政治文化的建设路径	136
第九章 当代中国的公民社会	140
第一节 概论	140
第二节 中国公民社会发育的历史与现实	147
第三节 当代中国公民社会与国家的关系	152
第四节 推进中国公民社会发展的路径	157
第十章 当代中国的对外关系	163
第一节 当代中国对外关系的历史沿革	163
第二节 冷战后中国对外关系面对的国际环境	173
第三节 改革开放以来中国对外关系的转型	177
第四节 当代中国对外关系的战略和理念	184
第十一章 港澳台地区的政府与政治	192
第一节 香港特别行政区的政府与政治	192
第二节 澳门特别行政区的政府与政治	202
第三节 台湾地区的政府与政治	207
第十二章 区域化与当代中国的政府改革	221
第一节 理解区域化	221
第二节 区域化对中国政府改革的挑战	224
第三节 地方政府跨区域合作治理的机制创新	230
第十三章 全球化与当代中国的政治发展	238
第一节 当代中国政治发展面临的全球化时代	238

第二节 全球化对当代中国政治发展的影响	241
第三节 全球化语境下当代中国的政治发展战略	248
参考文献	254
后记	259

当代中国的政治主体

对于所有人来讲,政治生活如同家庭生活、经济生活一样,不可避免,不能逃离。正如亚里士多德所认为的,人是天生的政治动物,人必须要过政治生活。任何人,不管是作为当权者对他人施加影响,还是作为无权者接受他人的影响,也不论作为现存秩序的认同者和参与者进行投票选举,还是作为现存秩序的敌视者和叛逆者进行抗议造反^①,都无法摆脱政治,每个人都在某些时候以某种方式被卷入政治生活之中。因此,理解政治现象和政治活动,必须弄清楚政治活动的行为者。了解人们以何种方式、何种手段以及何种组织形式来参与影响政治,显然是管窥政治本质的有效途径。

重点问题

- 中国政治主体的范围和分类
- 中国执政党和政府的关系
- 非政府组织在政治发展过程中扮演的角色
- 被称为第四权力的大众媒介
- 作为政治主体的公民

第一节 概述

不论是罗伯特·达尔引入“影响力”术语来解读政治,还是马克斯·韦伯用“权威”的合法性来思考政治,其关键都涉及政治的核心问题——政治权力。有了权力,自然就会产生权力的承载者和行使者,也就是政治主体。因此,理解政治主体,是研究政府与政治的逻辑起点。

^① 参见张凤阳:《论政治行为主体》,载《南京社会科学》,1998(1)。

一、何谓政治主体

理解政治主体，显然不能孤立地看待政治主体本身。从哲学认识论方面来思考，谈及政治主体，需要结合政治客体来思考。政治主体和政治客体是政治科学领域的两个基本概念，它们反映着政治现实的基本构成及其相互关系。一方面，政治主体不能随心所欲，它必然受到政治制度、政治机构、政治形势的约束。另一方面，政治主体又可以从自身规定性和价值出发，认识、反思和评价自身与政治环境的关系。政治主体和政治客体之间的关系既明确，又处于动态的变化过程之中，有时还会相互转化。

结合政治系统中的主客体及其相互关系，政治主体的含义可以做如下界定：所谓政治主体，是指在一定的政治关系和政治环境中，直接或间接影响政治活动尤其是政治资源分配的个体和组织。

二、政治主体的类型

分类是认识事物本质的重要手段，因此，对政治主体进行分类是理解政治主体的重要方式。政治活动是格外复杂的事物，所有的人又卷入其中。在整个政治生活中，人的行为、持有的政治价值观念、人的角色的多样性，以及政治制度和传统文化的制约使得对政治主体分类较为困难。下面从不同的视角对其进行简单的分类：

第一，根据政治主体在政治决策中的影响力大小，可以分为体制内政治主体和体制外政治主体。体制内政治主体又可称为官方政治主体，是具有合法权威直接参与政治活动、实施政治决策的组织，比如立法机构、行政机构等。体制外政治主体又称非官方政治主体，是具有合法权利参与政治活动、影响政治决策的组织或个体，比如非政府组织、大众传媒、公民等。

第二，根据政治活动介入的程度，可以分为积极政治主体和消极政治主体。在任何国家的任何体制当中，总有一些人对政治活动抱有浓厚的兴趣并活跃于公共事务之中，也总有一些人对政治问题无动于衷，甚至忽视政治的存在，患有“政治冷漠症”。

第三，根据政治主体的人数是一人还是多人，可以分为政治群体和政治个体。政治群体意味着以组织化形式参与政治活动，而政治个体则是以个人的方式影响政治。

第四，根据政治主体的结构性程度，可以分为松散型政治主体和严密型政治主体。松散型政治主体缺乏统一的制度约束和行为规范，比如阶级、民族、分散的个体等。严密型政治主体则有着明确的行为动机和制度化行为规则，比如政府组织、政党等。

下面我们将主要根据第一种分类从易于观察和接受的角度对政治主体进行分析。

三、政治主体的特征

从政治活动的过程可以发现，政治事务极为复杂，并且很可能是人类所遇到的最复杂的事物之一。作为政治活动中的主体，要想真正理解它，必须把握其基本特征。从理论和实践两方面来看，政治主体呈现以下几个方面的特征：

第一，利益性。马克思认为，人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。^① 利益

^① 参见《马克思恩格斯全集》，中文1版，第1卷，82页，北京，人民出版社，1956。

是人们结成政治关系的原始动机。考察政治活动、政治关系,必须把利益关系放在重要位置。这里所说的利益,不是单纯的个人利益,而是涉及个人利益、组织利益和公共利益等多个方面以及不同形式的利益组合。

第二,能动性。政治主体总是在以某种需要为出发点,并在某种政治意识的指导下从事政治活动,进而实现或影响对经济和社会的管控和变革。政治活动中,政治主体会以各种方式来掌控或影响政治权力,从而实现政治资源的配置,具有明显的能动性。

第三,层次性。政治主体呈现出多样化的形态,但彼此并非一种平行或对等关系。政治权力必须具有强制性才能实现对政治生活秩序的调节,这意味着是否拥有政治权力或者与政治权力的紧密程度差异会让政治主体呈现出层次性特征。比如,直接掌握政治权力的组织可为第一层次,以政治权力为重要取向的政党可为第二层次,而以影响政治决策为目标的利益团体可为第三层次。

第四,行为合法性。政治主体的合法性可以从两个维度来考虑:拥有直接政治权力的政治主体可以从政治权力的获得过程(比如投票和选举方式)呈现出合法性特征,从而能够使用代表国家的强制力。没有直接政治权力但拥有政治权利的主体可以通过宪法和法律的赋权去影响政治活动。

第五,动态性。政治主体所具有的权力或权利,以及政治行为方式并非固定不变,而是会根据政治形势和社会的发展变化而变化,由此各政治主体的力量大小在不同的节点上会呈现出较大差别。比如执政党和政府组织的关系,立法机关和行政机关的关系,政府与公民个体的关系,都会随着政治理论的演进、社会发展的进程、信息技术的变化、思维方式的转变而处于不断的调适之中。

第二节 政府组织

这里所说的政府,主要指的是广义上的政府,即国家机构。现代国家大部分都是依据宪法进行治理的。不管是形式上标榜还是事实上运作,都赋予宪法最高的地位,政府组织一般都会在宪法中被予以清晰地表达。依据《中华人民共和国宪法》的规定,下面将主要讨论立法机关、行政机关和司法机关三种政治主体及其行为。

一、立法机关

所谓立法机关,在西方国家主要指国会、议会、国民议会、代表院一类功能相似的政治机构,在中国指全国和地方各级人民代表大会及其常务委员会。立法机关是极为重要的政治主体,这主要与它在事关国家重大事务方面进行立法的职责有关。

在中国,人民代表大会是权力机关和立法机关。就其法律地位来讲,现行《宪法》明确规定:全国人民代表大会是最高国家权力机关,地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。全国人大及地方各级人大作为国家权力机关,是人民代表大会制度的组织基础,是我国政权建设中最重要国家机构。就全国人民代表大会而言,它具有最高立法权、最高监督权、最高任免权和最高决定权,具有无上的权威性和强制性。

人民代表大会的权威性主要与两方面的因素有关。一是它如何产生。《宪法》第2条

规定,中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会;第3条规定,全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。所以,作为人民委托的人民代表大会具有坚实的权力基础。二是它产生了什么。《宪法》第3条规定,国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。从上述两点看出,在中国,人民代表大会的地位是至高无上的。

现在大部分国家的立法机构为两院制和一院制。全国人民代表大会为一院制。为何中国要搞一院制呢?邓小平曾说:“西方的民主就是三权分立,多党竞选,等等。我们并不反对西方国家这样搞,但是我们中国大陆不搞多党竞选,不搞三权分立、两院制。我们实行的就是全国人民代表大会一院制,这最符合中国实际。如果政策正确,方向正确,这种体制益处很大,很有助于国家的兴旺发达,避免很多牵扯。”^①“我们说搞经济体制改革全国就能立即执行,我们决定建立经济特区就可以立即执行,没有那么多互相牵制,议而不决,决而不行。就这个范围来说,我们的效率是高的,我讲的是总的效率。”^②一院制的好处是结构简单,办事效率高。一院制安排主要基于卢梭关于主权是对公意的运用,公意只有一个的观点,以及主权不可分割的理念,人民的共同意志只能由单一的立法机构来实现。

为了加强人民代表大会工作,需要充分发挥人民代表大会的作用。全国人民代表大会和省级人民代表大会设立了专门委员会,作为立法机构成员与整个立法架构之间的决策中介。专门委员会既有永久性的委员会,也有临时性的委员会。一些涉及领域比较多的委员会,还设有若干专题研究小组,可随时召开会议,进行活动。同时,它们经常就本委员会范围内的问题有计划、有重点地开展调查研究,派出调查组深入基层,广泛征求意见,掌握大量第一手材料,并及时向全国人大常委会和国务院有关部门反映,提出意见和建议。委员会常常对是否通过某一个特定的法案有重要的影响力。诚如美国前总统威尔逊所言:“国会政府乃委员会政府,会期中的国会是向公众展示的国会,委员会议室中的国会才是运作中的国会。”^③

二、行政机关

行政机关,通常简称“政府”,这里主要指狭义上的政府,是政治主体中极为重要的组成部分。尤其是随着行政权力的扩张、“行政国家”的出现,行政机关在各个领域都发挥着重大作用。当然,在不同的国家,行政机关的产生、结构、职能会因政体的差异而不同。以其最高行政长官产生为例:总统制国家的最高行政机关由经选举产生的总统负责;内阁制国家的最高行政机关,由议会中占多数席位的政党或政党联盟组成,其首脑内阁总理(首相)由国家元首任命或经国家元首提名由议会选举,内阁向议会负责;中国最高行政机关由国家主席提名、经由全国人民代表大会选举产生的总理负责。不管行政机关在不

① 《邓小平文选》,1版,第3卷,220页,北京,人民出版社,1993。

② 同上书,240页。

③ [英]安德鲁·海伍德:《政治学》,381页,北京,中国人民大学出版社,2006。

同的国家呈现出何种差别,不可否认的是,行政机关在政治活动中的影响力巨大。

中华人民共和国的最高国家行政机关是中华人民共和国国务院,即中央人民政府,由全国人民代表大会产生。地方国家行政机关为地方各级人民政府,由同级人民代表大会选举产生,对同级人民代表大会和上级政府负责并报告工作,服从国务院的统一领导。尽管行政机关由立法机关产生,但其权力广泛,在实际的政治决策中,行政机关已经成为主导性机构,甚至成为国家立法建议的主要来源。根据《宪法》和《立法法》,全国人大及其常委会授权国务院制定某些具有法律效力的行政法规。除此之外,国务院还享有提案权、监督权、人事权、领导权、外交权等广泛的权力。

当代中国国家行政机关实行首长负责制与集体领导相结合的原则。首长负责制是指各级政府及其部门的首长在民主讨论的基础上,对本行政组织所管辖的重要事务具有最后决策权,并对此全面负责。另外,首长负责制并不意味着行政首长可以独断专行,而是与集体领导相结合的,行政机关或行政部门的重大问题,要由政府常务会议或者全体会议来决定。

三、司法机关

司法机关是获得授权解决法律纠纷的政府部门。狭义上的司法机关仅指法院,广义上一般还包括检察机关。在西方发达国家,司法机关与立法机关、行政机关实行权力分立,彼此互不从属;在中国,司法机关和行政机关从属于国家权力机关,但司法机关具有相对独立性,主要是指其在检察和审判过程中不受任何行政机构、社会团体和个人的干预。

作为维护法律尊严、裁决纠纷的部门,司法机构一直被赋予独立的地位并具有非政治性的色彩。但随着社会的发展,司法机构越来越呈现出能动的角色倾向。尤其是在英美等国家确立了司法审查权之后,司法机构的政治性色彩越发明显,并具有强大的力量影响政治的发展趋势。

中国司法机关并没有司法审查权,但在政治活动中,它并不是完全被动的,它依然可以通过司法解释发挥对政治活动的影响力。中国的司法解释有时特指由最高人民法院和最高人民检察院根据法律赋予的职权,对审判和检察工作中具体应用法律所作的具有普遍司法效力的解释。司法解释具有法律效力,但是不可以与其上位法即宪法和法律相冲突,法院判决时可以直接引用司法解释。

第三节 政党组织

政党是社会中一定阶级、阶层或集团的积极分子,为了共同利益,采取共同行动,以期获得或维持政权并按一定原则组织起来的政治组织。^①政党是现代国家政治生活中一种普遍的现象。世界上绝大多数国家的政治都与政党密切相关,或者说都是政党政治。政党不仅对其内部成员具有较大的影响力,而且对整个国家和社会生活也具有较大的影响力。

政党一方面行使“利益聚合”功能,努力将特定的利益要求转变为一般可供选择的方

① 参见曹沛霖、陈明明、唐亚林:《比较政治制度》,171页,北京,高等教育出版社,2005。

案,但政党更与权力有关,尤其是随着代议制政府的确立,上台执政就成为政党最主要的目标。随着社会发展,政党政治成为普遍现象,也逐渐被确立为民主政治的标志之一。政党政治运作的过程中,不同国家基于自身国情会形成较为稳定的政党制度。政党制度的出现、发展和完善使得国家的政治生活日趋规范。在理解政党制度的差异方面,人们一般用能够上台执政的政党数目来做出比较。比如两党制、多党制、一党制等。

中国的政党制度是一党领导多党合作的政党制度,中国共产党是执政党,其他八个民主党派为参政党。中国共产党是中国人民的领导核心,在国家的政治生活中发挥着极为重要的作用。不论是重大国策制定,还是人事任命,都与中国共产党密切相关。具体来说,中国共产党主要在下面三个领域体现出它的领导地位和政治地位:

第一,政治领导。这是党发挥领导作用的最重要的方面。党的政治领导就是将马克思主义普遍原理和中国具体实际结合起来,在革命、建设和改革的各个阶段,提出明确的政治任务、政治目标和政治方向,制定路线、方针和政策,动员、组织、带领人民群众共同奋斗。党实现政治领导的过程,就是向人民群众说明党提出的政治任务、政治目标、政治方向,党制定的路线、方针、政策以及长远利益和眼前利益关系的过程,是党在政治上代表人民群众利益的过程。

第二,思想领导。也就是用马克思列宁主义、毛泽东思想和中国特色社会主义理论武装人民群众,努力提高全民族的科学文化素质、思想道德素质、民主法治素质,让人民群众逐步树立起科学的世界观、正确的价值观和积极向上的人生观,成为有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义公民。

第三,组织领导。这是党通过组织系统和组织工作实现领导的方式。党是按照党的纲领和章程,根据民主集中制原则,由党的中央、地方和基层组织把全体党员组织起来的统一整体。党的组织领导就是通过各级党组织及党的干部和广大党员,对人民群众实现组织上的领导。党在人民军队、政权机关、社会团体、企事业单位、城市社区和农村基层建立党组织,党员在这些组织机构中担任领导工作,是党实现组织领导的主要途径之一。

中国的民主党派不是反对党,不是在野党,而是在中国共产党的领导下与其合作的政党,是参政党。民主党派在我们国家政治生活中的地位是由中国历史条件所决定的,在长期的革命和建设中,中国共产党与民主党派的合作形成了“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的局面。

第四节 非政府组织

非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO)一词最初是在1945年6月签订的《联合国宪章》第71款使用的。该条款授权联合国经济及社会理事会“采取适当办法,俾与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件”。20世纪80年代以来,人们在各种场合越来越多地提及非政府组织,并逐渐把非政府组织看作社会和政治领域重要的组成部分。非政府组织这个概念比较复杂,在不同国家的称谓也是多样,与之类似的有“非营利组织”“非市场组织”“志愿组织”“慈善组织”“免税组织”“民间组织”等。尽管称谓复杂,但这些组织大都表现出以下几个方面的特征:组织性、民间性、非营利性、自

治性和志愿性。

目前,许多国家的非政府组织已经成为“强大的行动工具”,并在环境保护、扶贫、疾病防治、应急救援、人权保障等领域发挥着越来越大的作用。正如托克维尔所言,在规范人类社会的一切法则中,有一条法则似乎是最正确和最清晰的,这便是——要使人类打算文明下去或者走向文明,那就是要使结社的艺术随着身份平等的扩大而成正比例地发展和完善。^①当然,非政府组织的影响力以及成长空间因国家的政治体系、历史传统、社会文化环境、政党制度等因素而存在明显的差异。

一、中国非政府组织的发展状况

改革开放之前,高度集权的国家形态压缩了社会的生存空间,非政府组织的发展遭到刚性约束。改革开放之后,得益于宽松的政治和社会环境,中国非政府组织蓬勃发展,其规模和影响力迅速扩大,尽管依然存在一些阻碍,但总体趋势大有好转。

在中国,政府主管部门将非政府组织称作“社会民间组织”,主要包括社会团体、民办非企业单位和基金会。社会团体是指人们为着一定的目的,通过结社成立的各种社会组织的总称,是社会生活民主化的产物。民办非企业单位是指由民间主办的、不以营利为目的、旨在推进社会公益事业的组织机构。为了维持自身的运转,它们在开展活动时必须向服务对象收取一定的费用,但其收入余额不能在组织成员与理事会之间进行分配,这与企业所追求的利润最大化有着本质的区别。基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照规定成立的非营利性法人。根据民政部《2015 年社会服务发展统计公报》,截至 2015 年底,全国共有社会组织 66.2 万个,其中,社会团体 32.9 万个,民办非企业单位 32.9 万个,各类基金会 4 784 个;吸纳社会各类人员就业 734.8 万人;全年累计收入 2 929.0 亿元,支出 2 383.8 亿元,形成固定资产 2 311.1 亿元;接收各类社会捐赠 610.3 亿元。

当然,上面所述非政府组织并非中国的全貌。在不包括村民自治组织和城市社区自治组织的前提下,在除去工青妇和参加全国政协的 8 个人民团体以及国务院审核免于登记的 25 个组织之外,中国因注册门槛较高而未注册但一直进行活动的民间组织还大量存在。

二、非政府组织的政治功能

非政府组织之所以发展,既有深厚的理论基础方面的合理性支撑,也是社会实践的必然要求。从政治视角来看,中国的非政府组织所体现出的价值明显。具体表现在:

第一,非政府组织与政府组织通过合作进行治理。不断增强的公民团体是更广泛地改善治理的一种方式,这远比简单地增强或是削弱政府机构更加重要。经验表明,当非政府机构成为公共机构的合作伙伴时,它们通常能完成被证明单靠政府无法完成的困难任务。^②

^① 参见[法]托克维尔:《论美国的民主》(下),640页,北京,商务印书馆,1988。

^② 参见单美英:《非政府组织的政治功能分析》,载《兰州学刊》,2003(6)。

第二，维护集体或公共利益。政府和市场都可能会失灵，非政府组织的存在可以表达和提出被忽视的利益诉求和看法，有利于维护社会的稳定。比如，工会、共青团、妇联一直在强调职工权益、青少年权益和妇女儿童权益的保护。

第三，制约政府权力。非政府组织的存在拓展了政治参与的空间，有利于对政府形成充满活力和健康的公民社会的制衡。非政府组织在维护利益的过程中，会对国家的宪法、法律和法规及其实施情况进行了解，对政府工作人员的履职情况、守法情况和廉洁情况进行关注与监督，这都有利于制约政府权力，从而保障自由。

第四，有利于政治社会化。公民参与团体的组织和活动，有助于了解生活其中的政治制度的结构和过程，有助于了解政治思想和国家重大政策，有利于了解其他人的政治态度和倾向。人们可以彼此交换意见，进行辩论和讨论，有利于培养有见识的公民和培育公民精神。

第五节 大众传媒

大众传媒主要是指以传递信息为主的报纸、杂志、电视、广播、电影、互联网等。随着教育水平的提高，大众传媒的政治意涵越来越明显，以至于媒体已经成为强大的政治行为者，并在某些方面更为深刻地卷入了政治过程当中。传播学奠基人之一、美国著名传播学家施拉姆指出：“媒体很少能劝说人怎么想，却能成功地劝说人想什么。”^①正是鉴于大众传媒在现代信息传播的载体地位，尤其是能够聚焦事件以及引发舆论的力量，大众传媒被誉为“无冕之王”，甚至有的学者将其与立法权、行政权、司法权一起并列为“第四权力”。

改革开放之后，中国的大众媒体也得到了突飞猛进的发展，主要表现在媒体的多样性与多元化方面，这也使得中国大众媒体的政治价值日趋丰富，表现在以下几个方面：

第一，推动政治社会化。政治社会化的实质是政治意识积累、传播和延伸的过程，但现行政治体系所希望的政治知识、政治信仰、政治价值和政治情感等政治意识并不是人们与生俱来的，而是通过长期的、持续的政治教育和政治熏陶获得的。这其中，大众传媒在推动政治社会化的进程方面效果显著。大众传媒通过传播政治事件、宣传政治主张、传播政治知识，进而塑造政治人格，推动社会成员政治意识和技能的获得。

第二，参与政治决策过程。大众传媒在政治决策的任何过程都能发挥重大作用。比如，在政策制定阶段可以为决策者发现问题并设定议程；围绕政策问题，影响别人的态度和价值观；改变投票者和决策者的行为；等等。在政策执行阶段，由于存在诸多不可预知的因素，很多问题会暴露出来，这需要跟进的大众传媒去弥补政府部门在解决这些问题时所暴露的不足之处。大众传媒可以在这些阶段里继续提供信息交流的平台，提升公众对于新生问题的关注度，从而促使问题得到解决。在政策执行之后，大众传媒能够做出较为客观与完整的评价，并且对于整个过程所产生的问题进行反思。

第三，监督和约束政治权力。防止权力滥用的最根本办法就是“以权力约束权力”。

^① [美] 威尔伯·施拉姆、威廉·波特：《传播学概论》，276页，北京，新华出版社，1984。