

# 执政党与社会整合

——中国共产党与新中国社会整合实例分析

王邦佐 等著

上海人民出版社

本书编写人员：

王邦佐(主编)

罗 峰(副主编) 邵春霞(副主编)

唐皇凤 陈小兵 袁 峰 蒋柳萍

# 目 录

前 言…1

## 1 执政党与社会整合 :国际视野和中国经验…1

- 一、现代社会政治结构中的政党要素…1
- 二、政党功能与社会整合 :西方的实践…9
- 三、执政党社会整合的途径与机制 :中国经验…20

## 2 政治运动 :1949—1978 年的革命化整合…33

- 一、运动政治 :革命的延续…34
- 二、价值追求与工具策略的吻合 :革命化整合的双重理性…39
- 三、社会与政治的互动 :革命化整合的作用机制…55
- 四、革命化超越制度化 :运动对组织的依赖与重塑…74

## 3 市场转型与社会变迁 :执政党社会整合的新背景…91

- 一、市场转型与社会变迁的基本内涵…91

- 二、市场转型与社会变迁的政治后果…105
- 三、新背景下执政党社会整合的现实基础…121
- 四、新背景下执政党社会整合的战略选择…128

#### 4 权威转型与合法性再造：执政党社会整合的新要求…143

- 一、社会转型与政党权威…144
- 二、多元社会：执政党社会整合的新课题…160
- 三、合法性的挑战与执政党的社会整合…178

#### 5 意识形态认同：执政党社会整合的思想基础…206

- 一、执政党与意识形态认同…206
- 二、执政党意识形态的发展与社会整合…225
- 三、坚持共产党的意识形态领导权…241

#### 6 组织重构：执政党社会整合的组织资源…256

- 一、执政党的组织网络与社会整合…257
- 二、执政党组织重构的有效性…267
- 三、完善执政党的组织网络…276

#### 7 制度建设：执政党社会整合的制度保障…294

- 一、优化执政党与国家政权的制度关系…295
- 二、建立和完善人大履行法定职能的制度设计…307
- 三、充分发挥人民政协民主监督职能…321

四、进一步发展党内民主…337

8

“三个代表”重要思想和科学发展观：执政党实现  
社会整合、构建和谐社会的出发点和落脚点…348

一、“三个代表”重要思想是加强执政党先进性建设、提高整合能力的根本要求…348

二、构建社会主义和谐社会是执政党社会整合的目标…356

三、科学发展观引领执政党实现社会整合…363

后 记…371

# 前 言

社会整合亦称社会一体化,它既体现各种社会因素相互统一和相互协调的过程,同时也表明这种统一和协调的结果。社会整合有许多具体形式,这些形式可分为不同的类型,既有社会体系的整合、民族或种族关系的整合,也有政治的整合、文化的整合、制度的整合,以及规范的整合、功能的整合等。

在社会学文献中,社会整合是一个复杂和充满歧义的概念。帕森斯在其结构功能主义的理论框架中,将社会整合视为系统实现其生存与发展功能的一个必要条件,他的 AGIL 理论不仅进一步明确了社会整合的含义,而且发展了在宏观社会理论体系中,从抽象意义上使用这一概念的研究路径。<sup>①</sup>本书虽没有完全依照他的理论,但也在宽泛和抽象意义上使用社会整合的概念,用以表明社会体系内各因素各部门的“和谐关系”和社会整体的“均衡状态”。具体而言,凡是执政党和政府为保证社会秩序、建设和谐社会所进行的种种努力,都可视为实施社会整合的方式和促进社会整合的过程。因此,在本书行文中,对执政党整合内容、方式和整合过程的讨论,将不具体区分社会的、政治的、文化的或市场的整合等不同面向,对整合概念的使用兼有广义和狭义的不同用法。

本书使用的“执政党与社会整合”以及“执政党社会整合”,本

---

<sup>①</sup> 参见《中国大百科全书·社会学》,中国大百科全书出版社 1991 年版,第 351 页。

来是两个不尽相同的概念。前者主要讲执政党与社会整合的关系,诸如执政党领导社会整合、执政党通过社会整合体现执政能力或通过自身整合影响社会整合、推进社会整合等;而后者主要讲执政党面对纷杂的社会现实而使社会一体化的过程。在这里,社会整合的主体是执政党,社会整合的客体是各种复杂的多样化的社会现实,社会整合的目标就是社会一体化,使社会体系内各部门形成一种和谐关系,使社会体系达到相对的均衡状态。众所周知,在当代中国语境下,几十年的社会整合,完完全全都是在中国共产党领导下进行的,因此,“执政党与社会整合”以及“执政党社会整合”,在内涵与外延上,多有重叠或交叉,故本书使用这两个概念时未作细致的区分。还好这并不影响读者对行文含义的判断。

就中国社会的整合实践而言,执政的中国共产党领导人民,经过艰苦努力,在新中国建立后的一段时间里实现了经济的稳定、社会结构的改造和新生政权的巩固,从而逐步实现了计划经济体制下高度的社会整合。但是,适应于计划经济条件的整合方式却无法越来越市场化的社会条件,新时代的社会变革对执政党整合方式的有效性提出了新要求。

改革开放以来,特别是随着社会主义市场经济体制建设的不断深化,随着对外开放在广度和深度上的进一步拓展,中国社会在经济、文化及法律和政府管理等领域都发生了深刻变化。资源配置、生产方式、社会结构和意识形态诸领域的变迁,对执政党的政策更新和执政方式提出了新的要求,这还只是社会变革所带来的管理层面的问题。另一方面,从更深层次的社会正义的角度来看,在新的经济生产条件下,收入差距拉大,社会矛盾进一步突显;同时,执政党自身建设也面临社会变革的巨大冲击,出现了干部腐败和一些基层组织软弱涣散等弊端,执政党自身体系的诸种矛盾,不仅影响其执政能力的提高,而且不利于建立良好的干群

关系,不利于社会矛盾的缓和与有效解决。

可见,不论在政治管理还是在政治伦理的层面上,新的时代背景对执政党的执政方式和整合能力都提出了迫在眉睫的挑战。如何适应时代要求,寻求适当的转换路径,实现社会整合方式的变革,已经成为摆在执政党面前的一个重要的现实问题。对此,国际国内社会中存在许多不同的预期,其中既有乐观的,也有悲观的。比较乐观的态度认为,社会总是在渐进发展的,随着中国社会经济的持续增长和社会变革的不断进步,中国的政治体制将在稳步发展中不断提高其整合能力,社会发展过程中所出现的社会矛盾甚至危机终将在发展的前提下得以缓解。比较悲观的态度则认为,现有政治体制难以实现其整合方式的改进,随着经济发展遭遇困境,以及社会矛盾的深化社会危机的加剧,执政党很难实施有效的社会整合。

对于中国共产党而言,在新的时代背景下继续实施对社会的有效整合,的确面临来自国内国际环境的种种压力与困难。社会变革所带来的新问题使得执政党既有整合方式的有效性受到影响。然而,外部对于社会整合的压力还不止于此。经济全球化进程浩浩荡荡,中国社会不可避免地卷入到国际社会的竞争行列,在经济的、制度的、文化的等诸领域,外来的影响与国际竞争都加剧了执政党整合方式的变革压力。但是,改革开放以来的伟大实践表明,中国共产党抱有坚定的决心和顽强的适应能力来不断深化改革,它能够主动、正确地认识时代挑战与发展机遇,努力加强自身执政能力建设,促进社会矛盾的缓解,并在此基础上积极改进整合方式,增强其执政合法性及其对社会进行整合的有效性。

从宏观层面看,中国共产党提出了“科学发展观”和“构建和谐社会”的引领性理论,提出了可持续发展的经济发展战略和社会发展战略。这些理论和战略的提出,不仅有助于执政党更积极

地应对经济发展困境和更有效地处理社会矛盾与冲突,而且,他们还有助于执政党在新的时代背景下继续保持活力,实现自身变革,以完善其执政方式,增强其对社会的整合能力。从微观层面看,执政党不仅在经济生产领域,而且在社会发育、文化活动、政府管理乃至法律和司法等各个领域鼓励制度创新,逐步革除不能适应时代要求的旧的制度元素,并以合乎中国社会要求的、合乎人民根本利益要求的革新元素取而代之。微观的制度变革在有些人看来虽然有时不那么显著,但是种种制度上的微调不仅在一定范围内减少了变革成本使改革较易推行,而且它积流成川,将有助于推动更大范围内和更深层次上的改革。

宏观政治理论的提出与不断完善,以及微观制度变革的创新与渐进发展,都体现着中国共产党顺应时代潮流,不断自我调整以增强其整合能力的不懈努力。正是由于看到执政党的这种自我调适能力和积极进取的变革精神,我们有理由相信,在“三个代表”重要思想的指引下,中国共产党能够把握发展的时代脉搏,不断深化改革,逐步完善对中国社会的整合机制,继续保持它对中国社会的有效整合。这就是我们研究执政党与社会整合这一问题的缘由,不仅因为它重要,而且也因为它正面临着光明的前景。

# 1 执政党与社会整合 国际视野和中国经验

▲ 政党在人类现代政治生活中发挥着至关重要的作用，现代社会如果没有政党，就没有现代民主政治。在现代社会的政治结构中，执政党在国家政治生活中的地位极为突出。现代社会作为一种区别于传统社会全新的社会形态，最大的特征在于祛除了封建时代地区之间的分割隔绝，彻底改变了社会主体之间的封闭状态，建立了极为丰富的横向社会组织网络与社会联系，在社会有机整合的基础上实现了社会的一体化。因此，有效的社会整合是现代社会的基本表征，高效的社会整合是一切国家治理追求的基本目标。作为现代社会政治结构核心要素的执政党在推进社会整合的过程中将处于什么样的地位，发挥什么样的功能遂成为我们考察的核心问题。这个问题对于执政的中国共产党来说，具有非常重要的价值和意义。

## 一、现代社会政治结构中的政党要素

各国政党在把政府结构与各种不同成分联系起来的过程中，发挥了任何组织所无法替代的作用。在西方，政党已经成为现代政治中的一个固有的结构，与“代议制”和“选举制”并称为现代政

治的三大支柱。“虽然立宪理论很少论及政党的联系作用,但是,除非政党令人满意地履行这种作用,否则,很难想象如何能够长期有效地治理复杂的现代社会。”<sup>①</sup>政党之所以能够成为现代政治的一个内化了的结构,这是由政党本身在现代政治中发挥的各种功能所决定的。

现代政治是民主政治。然而民主政治要能运行起来,需要必要的运行机制。政党不仅能够像利益集团和其他的政治力量那样进行利益表达和利益聚合,更为重要的是,它还能把这种利益需求通过执政党的作用直接带进政治系统和政府过程,上升为国家的政治决策。这样,使政策不仅具有合法性,而且也有了强制性,并真正得到贯彻和实施。西方政党政治的预设前提就是,如果主导这一次博弈过程的政党不能使政治系统和政府过程有效地完成利益表达、利益聚合、利益综合以及利益实现的全过程,那就可以通过下一次的博弈另换一个政党来做。政党在政治过程中主要通过以下两个环节来完成自己的使命:组成政府和政策供给。

### (一) 政党与现代社会政治结构中的政府组成

世界上大大小小的国家,除了极少数国家外,其他所有的政治体系事实上都被政党所垄断。组成政府的可能是一个政党,如一党制、两党轮流制、一党独大制;也可能是两个政党的联合,还可能是多个政党的联合,如典型的多党制。综观现代政治,政党已经遍布各国,成为各国政府的主导力量。政府组成人员不属于这个政党,就属于那个政党。即使是所谓的无党派人士,那也只是一个名称,实质上也有其政党背景或政党倾向。

在西方国家,政党主要是通过竞选来组阁的。在竞选中胜利

<sup>①</sup> 《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社1992年6月版,第521页。

的政党获得选民的授权进行组阁。竞选是走向政府权力最重要的合法途径。谁在竞选中获胜,谁就成为政治结构的核心。因此,竞选在西方国家愈演愈烈,日益成为现代政治的首要环节,它是政党入住政府最关键的较量,因为竞选的结果直接决定着政府人员的组成。

在议会制的两党制的国家,如英国由于有影子内阁,组织政府就相对比较容易。如果是原反对党成为执政党,那就启用影子内阁组阁;如果原执政党继续执政情况就更简单了。当然,组织政府是有一定程序的。在英国,首先是英国国王召见在竞选中获胜的多数党领袖,在与其讨论国内政治局势之后,即邀请这位领袖出任首相并着手组建政府。由于每个政党在大选时就已经准备好了选举获胜后进入政府任职的名单,此时提出的内阁名单基本上是照章办事。根据英国的议会和内阁的惯例,内阁成员必须是议员,所以,多数党领袖总是从已经当选议员的政党领导人中挑选内阁成员。在上述两个程序完成之后,便是组建政府的最后一个程序:议会表决通过。在议会下院的全体大会上,首相要求议员对他提出的内阁名单进行审议,然后表决。得到议会半数以上的议员支持,新的政府就宣告成立。很明显,对于实行严格的政党纪律的议会制、两党制的英国来说,竞选结束时一切都已成定局了。这些正式的程序都是名副其实的“走过场”。首相领导的政党既然在议会中是多数党,他或她就有把握使其提出的内阁名单在议会表决通过。

在总统制的国家,总统拥有组织政府的全部权力。美国是实行总统制的典型国家。美国宪法第二条第一款规定“行政权属于美利坚合众国总统”。美国总统一向以人格化的美国政府自称,认为总统代表的是整个美国的国家利益,因此上台执政后会表现出淡化党派色彩的趋势。竞选胜利后,总统开始组阁,其中副总统、白宫的总统顾问和巡回大使、内阁部长、副部长和助理部长等

构成了人们所说的美国内阁的主要成员。所有这些内阁成员的任命都是由美国总统提名并获参议院批准的,但是总统免除他们的职务则无须参议院批准。而对于总统提名的内阁组成人员,参议院也总是批准的。因为参议院议员们认为总统应该享有任命能贯彻其政策的部长的自由。在美国历史上,只有8位被提名为内阁部长的人选遭到参议院拒绝<sup>①</sup>。总统在任命政府内阁成员时,最重要的考虑无疑是政见相同,本党党员就成为担任内阁阁员的首要选择。但由于美国政党组织松散,非本党党员也可以成为内阁成员,关键之点是要能跟从总统制定的政策。可见,美国政党对政府组成的影响没有英国政党对政府组成的影响那么直接。

在议会制多党制的国家,情况就比较复杂了。主要有两种情况:一种是由获胜的少数党或少数党的联盟组建政府,但这样做的前提是,少数政党必须有足够的信心使得它所提出的动议在议会基本上能顺利地通过;另一种情况就是各派政治力量根据自己的判断自愿结合,组成一个能在议会中占据多数席位的政党联盟,便于政府动议在议会获得通过。但是,随之而来的就是利益在各联盟党派之间的分配问题。当然,议会制多党制国家还有一种特殊情况就是一党独大制。对于一党独大制来说,组成政府是政党内部的事情,一党独大制的政府党,除非能长期有效的履行行政党的各项功能,整合社会,否则也逃脱不了被更换的命运。曾经长期执政的墨西哥革命制度党、日本自民党、印度国大党等的下台都是典型的例证。至于社会主义国家,其政党与政府组成具有自身的特征和法则,是不同于资本主义国家的。

## (二) 政党与现代社会政治结构中的政治决策

戴维·伊斯顿最早提出政治系统的概念,并将政策制定作为

<sup>①</sup> 李道揆:《美国政府和美国政治》,中国社会科学出版社1990年版,第410页。

一个动态的过程来考察。如果从纯客观的动态过程看问题,政策制定就是一个将政策需求输入、加工然后输出的完整的过程,这是一系列因素相互作用的过程。其中人的作用是最为关键的。

从形式上来说,不论是输入、加工还是输出,都是政策制定过程中必不可少的环节。凡是能进入政策过程的,都是政府的“政策源”,都有可能成为政府的决策进而影响社会上的各种政治力量、利益团体和公民个人。执政党的需求输入更是最为重要的“政策源”。因为权力是决策的基础,决策是权力的表现。

第一,在一党制国家或者一党执政的国家里,执政的政党或执政党中的领导党是政治决策的核心和中枢。在这样的政党体制下,一般是党国同构,党政同构。执政党决定着国家的政治路线、思想路线和组织路线。执政党占据着政府中的各个重要部门,在所有的行政部门中都同时有党的同级官员,不仅要求政治类官员要跟执政党同呼吸,共命运,而且所有的事务类官员也要做到这一点。在一党执政多党合作的政治体制中,所有的党派团体同样要坚持执政党的领导。执政党通过掌握人事和财政大权牢牢地掌握着国家政权。这样,执政党的决策很大程度上就是国家的政策。正因为如此,这些国家的党政关系几乎是同体的,紧密相关的,党的重大决策往往就是政府决策的先导和实质性环节。

第二,与一党制、一党长期执政相比,在两党制或多党制条件下政党轮流执政,政治过程显得十分繁杂热闹。表面上看,这些国家奉行党政分开,主要表现在两个大的方面:

首先,从轮流执政的方式上看,执政党、在野党与政府是分开的。这表现为:1. 在野党与执政党所掌握的政府“无缘”,但是在野党对政府政策的调整和监督方面有着重大的不可忽视的作用;2. 执政党在当政时“党”隐于“政”后,党的领袖与骨干以政府中公职的身份活跃在政治生活舞台,其作为政党性的功能与色彩并不明

显,甚至本党可以对政府扮演批评者的角色。

其次,从体制架构形式上看,党和政是分开的。这主要体现在三个方面:1.执政党和国家政权在组织结构上是分开的。党的组织结构和政府组织结构之间在法律上没有直接的领导与被领导、支配与被支配的统属关系;2.执政党和政府在组织职能上是分开的。执政党的主要职能是充当公民与政府之间利益和政策的“转换器”的角色,而不是直接代替政府做出各种政治决策;3.文官的“政治中立”同样体现着党政分开原则。大多数资本主义国家在有关法律中规定,文官不得参加党派组织及其活动,不得在其行政行为中有党派政治倾向。

在两党制与多党制体制中,执政党与公共权力尽管界限明确,但是政党和政府之间绝不是泾渭分明的,“政党对公共权力的控制无所不在”<sup>①</sup>,只是它重视按照一定的制度化和规范化的程序,来使政党的政策转化为国家的公共政策,执政党对政治过程的主导就是真实的。

根据许多美国学者的研究,在美国整个政策制定过程中,发挥更为重要和起决定作用的,往往不是政府,而是各重要的社会机构和其最上层掌权的优秀人物。但是这里我们主要探讨的是政党和政府之间的关系,因而对此不作讨论。在美国,实行三权分立的政权组成原则,总统、国会和联邦法院互不统属。一般的政策过程是,如果是总统制定的政策,那就必须得到国会的通过;而如果是国会制定的政策,那也必须得到总统的签署。这是一个相互制约的政策制定结构。同时,“美国最重要的公共政策中,有许多是由最高法院而不是由总统或国会制定的。”<sup>②</sup>这样,权力制

<sup>①</sup> 王长江:《政党现代化论》,江苏人民出版社2004年版,第257页。

<sup>②</sup> (美)托马斯·戴伊:《谁掌管美国——里根时代》,世界知识出版社1985年版,第333页。

约权力,如果没有一个联动机制,效率的低下就不可避免。在美国,与三权分立原则同样重要的是政党政治原则。不论是哪个部门制定的公共政策,都不可能事实上脱离政党尤其是执政党的影响。<sup>①</sup>正是政党弥补了权力分立中的沟壑,架起了权力分立的三个机构间沟通的桥梁,从而保证国家权力获得统一行动的凝聚力。在美国,总统不能直接控制议会,但总统通过政党组织同样可以影响议会。议会中也存在议会党团,议会中的政党领袖尤其是多数党的领袖,是议会中最有权势的人物,总统由于在选择本党的议会领袖时能起很大的作用,因此大大降低了行政权与立法权的摩擦,另外,总统一般会考虑提名本党成员担任联邦法院法官。由此,总统通过执政党获得了协调、甚至控制立法、司法机关中的同党党员的能力。尽管美国政治的政治党派色彩在除竞选外的其他时候都远远地低于英国,但是这并不意味着政党政治在美国也同样地无所作为,相反,政党政治不仅是美国政治中的重要结构之一,而且是其中使政治结构能够连续有效运行的最重要的结构。

而议会制两党制的英国,政治过程中的政治决策主要是由议会多数党所主导的。而反对党虽然组成了影子内阁参与议会的讨论,批评政府的政策,但是由于英国政府是由下院多数党组成的,而且英国实行纪律化的政党体制,因此,虽然有反对党在下院挫败政府政策的例子<sup>②</sup>,但是执政党所提出的各项政府动议和议案,在下院几乎都是能得到通过的。在野党实际上很难在决定政策上有所建树。与在野党相比较,执政党的决策阶段相对复杂,因为任何政策主张的采纳都意味着一项政府政策的出

<sup>①</sup> 政党对总统的影响前面已经作过论述,政党对国会的影响将在下面阐述,至于为什么说最高法院也受政党影响,是因为美国联邦法院的法官是由总统任命的。

<sup>②</sup> 1994年12月6日午夜时分,保守党梅杰政府在关于增加燃料增值税的议案而展开的表决中失败,这种政府在其预算中的失败是很少见的。

台,在这种情况下,一般的决策由负责有关领域的部长直接做出;但几乎所有的重大决策都涉及多个部,所以起码要由全体内阁议会或其委员会会议做出。“在内阁中,首相或多或少地在政策制定过程中起主导作用。”<sup>①</sup>就一般情况而论,全体内阁会议能较快解决问题。但当内阁遭遇棘手问题时,内阁也需经过多次全体会议才能做出决策;首相及其核心内阁为了提高会议的效率,总要在会前或会外认真研究,甚至精心安排会议议程的每一个细节。一个内阁委员会就特定问题做出决策的权限,通常由首相授予该委员会主席。该委员会主席要在一定时期内根据需要召开委员会会议讨论,以达成决议,上报内阁审批。但这种审批一般属例行手续而已,因为根据原则和惯例,内阁委员会能代表内阁就特定问题做出决策,任何不参与特定内阁委员会的内阁成员,如事先未经首相或该委员会主席同意,不得在内阁会议上挑战该委员会的决议;内阁委员会也惟有这样起作用时,才算履行了自己的职责,节省了内阁的时间和精力。然而,如果内阁会议多数成员坚持反对某内阁委员会的决议,他们往往通过一起辞职胁迫首相让步。一旦政府做出决策,只要在下议院通过,即可成为公共政策。而这对于执政党来说几乎是毫不费力的事。可见,尽管英国执政党的政策出台要麻烦一点,但是不论是内阁首相主导,还是有获得授权的内阁委员会决定,还是由全体内阁会议最后决定,英国实际的政治过程都离不开执政党的影响,即使在某些情况下下院议员会挫败政府,或者在野党会使执政党下台,但是有一点是绝对的,那就是这所有的反对、所有的政策过程都是在政党政治的大框架下运行的,政党,尤其是执政党主导着英国的政治过程。

<sup>①</sup> (美)劳伦斯·迈耶、约翰·伯内特、苏珊·奥格登著:《比较政治学:变化世界中的国家和理论》,华夏出版社2001年版,第134页。