


YIZHI YU CHONGTU

一致与冲突

——政党与群众关系的再思考

祝灵君◎著

YIZHI YU CHONGTU

 人民出版社


YIZHI YU CHONGTU

一致与冲突

——政党与群众关系的再思考

祝灵君◎著

YIZHI YU CHONGTU

 人民出版社

责任编辑:阮宏波

封面设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

图书在版编目(CIP)数据

一致与冲突——政党与群众关系的再思考/祝灵君著.

-北京:人民出版社,2006.11

ISBN 7-01-005906-3

I. 一… II. 祝… III. 中国共产党-密切联系群众-研究 IV. D261.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 127043 号

一致与冲突

YIZHI YU CHONGTU

——政党与群众关系的再思考

祝灵君 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:787 毫米×1092 毫米 1/16 印张:23

字数:330 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 7-01-005906-3 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

作·者·简·介

祝灵君 1972生，四川蓬安人，2004年毕业于北京大学政府管理学院，获政治学理论专业博士学位。曾在中共四川省委党校党建部、中共中央党校党建教研部等部门工作，现就职于中共中央党校办公厅。主要研究领域有政治学理论与方法、政党政治等。先后在《政治学研究》、《中国行政管理》、《国外社会科学》、《中国政治学年鉴》、《中共中央党校学报》等刊物上发表科研论文三十多篇，其中多篇文章被人大复印资料和《新华文摘》全文转载。

责任编辑：阮宏波
封面设计：肖 辉

自序

行文伊始,首先要对本书有一个交代,也算是自序吧!

之所以选择探讨党群关系这个话题,实属偶然。几年前,同一位政治学界的老前辈探讨当前国内政治中的特点时,这位老先生有感而发,称中国共产党过去是最擅长做群众工作,如今一些干部居然连群众语言都不会讲,遑论做群众工作。这句话深深刺激了我,决心对党群关系的理论和实践问题展开研究。

在国内,从学科范畴上看,党群关系属于党的建设专业的研究领域,而我实在难以自称为党建领域的学者,如果要算,也只能是对这个专业有一定的了解。要把党的基本理论、政党运行的实际说清楚,绝非靠读几年书的工夫,而能预测党的基本理论发展的趋势和走向,一定是大学者所为。所以,本文出自于一位初出茅庐的年轻学子之手,正因为他对专业范畴了解甚少,而且没有那么多学科边界的意识,所以,也就少了许多限制。故,本书的副标题用了“再思考”这个词。

当前,世界各国的政治发展已进入了一个新环境,主要表现在全球化和地方化的“二律背反”趋势的出现。“一切政治都是地方的”,“全球化地思考,地方化地行动,批判化地认知”,成为当今各国政治中的流行语。政党发展也不能不受这个趋势的影响。一方面,不少在世界上有影响的政党,开始走出国门,广交朋友,通过建立或加入跨国政党联盟,获取世界各国公民的认可,增强影响力;另一方面,政党充

分代表着地方利益,通过选举机制掌握地方公共权力,管理地方公共事务。因而,在国际范围内,执政党既代表各国公民自身利益,同时也代表着国际社会的共同利益,遵守共同的游戏规则,服务于本国人民也服务于世界,最终获得世界人民的认可;在地方,政党代表着地方利益,获得执政权,服务于地方族群与公民。从这个角度上讲,无论承认与否,政党处理好与群众的关系既是一个全球性问题,也是一个地方性问题。

政党与群众关系的本质是什么?答案是利益。当政党与群众利益一致时,政党获得群众的支持而执政;当政党的利益背离群众利益时,政党成为群众的敌对力量,并最终被群众抛弃。世界上的老大党走过的道路可以得出这样的结论。所以,作为人类社会最基本的互动规则的“一致与冲突”也适合于描述政党与群众关系的基本规律。

在我国,目前社会的基本矛盾仍然是人民群众日益增长的对物质文化生活的需要与落后的社会生产之间的矛盾,这个判断是正确的。从党群关系的角度看,党只有不断代表最广大人民群众的根本利益,提高执政能力,改变落后的社会发展面貌,才能获得人民群众的支持。反之,则可能导致党背离群众利益,出现党群、干群矛盾。

本书从比较和历史的分析方法探讨了政党与群众关系的理论与实践。重点是分析中国共产党与群众关系的理论、实践及其发展。本书并不期望把简单问题越讲越复杂,而是坚信任何简单的理论或事实背后都隐藏着复杂的逻辑,要把这个逻辑讲清楚其实并不容易。当然,这样说,并没有丝毫为自己学术功力欠缺而开脱的意思。实际上,某些看似简单的道理,最难以理解;某些看似简单的问题,最难以处理;某些看似简单的方法,最难以采用。如果这本书读完以后,你能持有同感,也就是对笔者的一项奖励。

最后,由于本人研究水平的局限,书中难免有许多错误,甚至许多分析点到为止,意犹未尽。以上诸多不妥之处,恳请专家学者指正,同

时也欢迎读者们的批评。俗话说,“良药苦口”,你们的批评才是我学习进步的动力。

祝 灵 君

2006年10月于中共中央党校

目 录

自 序 / 1

导 言 / 1

- 一、研究现状与缺陷 / 4
- 二、本书特点与大致内容 / 16
- 三、研究方法 / 19

比较篇 党群关系理论与实践

第一章 党群关系的相关理论 / 25

第一节 “群众”概念辨析 / 26

- 一、马克思主义经典作家的“群众”概念 / 27
- 二、西方政治学中的“群众”概念 / 29
- 三、“群众”概念的个性与共性 / 32

第二节 政党产生的途径差异与党群关系特征 / 33

- 一、政党产生的途径差异 / 33
- 二、党群关系内涵 / 36
- 三、党群关系特征 / 40

第三节 领导活动与执政活动中的党群关系 / 42

第四节 党群关系研究中的相关理论 / 45

- 一、政党变革理论 / 46

二、理性选民理论	/ 48
三、利益团体理论	/ 53
四、精英理论	/ 55
五、治理理论	/ 56
第五节 影响党群关系的相关因素	/ 59
一、官僚制因素	/ 59
二、民主因素	/ 64
三、官僚陋习因素	/ 69

第二章 国外不同类型政党党群关系实践 / 74

第一节 社会民主党与群众关系的实践	/ 78
一、社会民主党的发展及党群关系	/ 78
二、英国工党处理党群关系的经验	/ 81
第二节 资产阶级右翼政党与群众关系的实践	/ 84
一、注重基层组织工作,获取群众支持	/ 85
二、调整政治经济纲领,改善政党在选民中的形象	/ 86
三、组织跨国党团或跨国政党联盟,获取跨国支持者	/ 87
四、运用各种力量,积极宣传政党理念	/ 88
第三节 绿党与群众关系的实践	/ 88
一、在绿色运动中崛起,以指导思想吸引铁杆选民	/ 89
二、组织结构独特,便于基层活动	/ 90
三、来自社会运动,群众基础成分复杂	/ 94
四、建立跨国联盟,吸引更多支持者	/ 95
第四节 民族民主政党与群众关系的实践	/ 96
一、民族民主政党党群关系特点	/ 96
二、新加坡人民行动党的经验	/ 102

历史篇 中国共产党领导下的党群关系理论与实践

第三章 中共与群众关系早期理论的形成	/ 109
--------------------	-------

第一节 马克思主义经典作家党群关系论述	/ 109
一、政党阶级基础论	/ 109
二、政党领导论	/ 114
三、群众路线论	/ 118
第二节 中国古代政治中有关“民”的论述	/ 122
一、夏、商、周时期：“重民”、“爱民”	/ 122
二、春秋战国时期：“养民”、“惠民”、“教民”、“使民”	/ 123
三、两汉至明末：“以民为本”	/ 125
四、明末清初：民权思想萌芽	/ 127
第三节 中共领导人对党群关系认识的发展	/ 129
一、对阶级基础与国际主义的模糊认识阶段	/ 130
二、新民主主义道路：建立各民主阶级的统一战线阶段	/ 137
三、群众观点基本形成阶段	/ 140
第四章 党群关系实践的探索：革命战争年代	/ 143
第一节 党群关系“鱼水情”	/ 143
一、反对官僚主义	/ 143
二、以严格的纪律管理党的组织与军队	/ 146
第二节 党群关系民主化	/ 148
一、民主在党群关系中的重要性	/ 148
二、“大众的就是民主的”	/ 150
三、陕甘宁边区党群关系民主化的具体实践	/ 152
第三节 党群关系中的利益因素	/ 158
一、精神与荣誉激励，留住各阶层群众的心	/ 158
二、与关键性的社会群体联盟，宣传群众、保护群众、联系群众	/ 159
三、战时政治经济纲领：“一场静悄悄的革命”	/ 161
第四节 在党的领导活动中建立良好的党群关系	/ 163
一、在党的领导活动中提出并贯彻“群众路线”	/ 163

二、在党的领导活动中重视党群关系 / 164

第五章 党群关系实践的探索:社会主义建设时期 / 168

第一节 “大众的就是民主的”思维的延续 / 168

一、高度重视建立党与人民群众的联系渠道 / 168

二、改善最广大人民群众的物质生活水平 / 169

三、建立广泛的爱国统一战线:合理扩展“群众”的内涵 / 171

四、积极发动群众参加民主改革运动 / 172

第二节 在反对官僚主义的运动中改善党群关系 / 174

一、反对官僚制:从经济民主做起 / 174

二、反对官僚主义:党组织整顿与群众运动相结合 / 176

第三节 困境中的迷茫:党群关系上的几个问题 / 182

一、社会主义条件下两个阶级对立假设 / 182

二、反对官僚主义但又难以拒绝官僚制 / 183

三、“自发论”与“英雄史观” / 186

四、教育群众还是被群众教育 / 188

五、社会资本的破坏对党群关系的影响 / 190

发展篇 改革开放以来党群关系的新发展

第六章 新时期党群关系面临的挑战 / 195

第一节 组织扩大与对内约束机制的弱化 / 195

第二节 对基层党组织的战斗堡垒作用的挑战 / 198

一、村支部与村委会的冲突 / 199

二、乡镇党委与乡镇政府的冲突 / 202

第三节 政党阶级基础和群众基础的分化与重组 / 204

一、阶级基础与群众基础分化的基本情况 / 204

二、阶层分化情况下党群关系出现不和谐的苗头 / 205

三、不同社会群体对党的态度的变化 / 207

第四节 民间组织兴起及对党群关系的挑战	/ 209
一、民间组织产生	/ 209
二、中国民间组织的成长规模	/ 209
三、对党群关系的挑战	/ 210
第五节 全球化态势对党群关系的挑战	/ 214
一、全球化的基本态势	/ 214
二、来自全球化态势的挑战	/ 216
第七章 党群关系中的民主因素:以基层改革为例	/ 220
第一节 形形色色的民主观	/ 220
一、古希腊的直接民主	/ 220
二、近代社会直接民主与代表式民主的争论	/ 222
三、代表式民主的兴起	/ 225
四、现代公民社会中的社会民主	/ 229
五、马克思主义的民主观	/ 230
第二节 发展党内民主,改善党群关系	/ 233
一、在选举地方党组织领导人方面的探索	/ 235
二、在设立党代表常任机制方面的探索	/ 236
三、党内民主对密切党群关系的积极意义	/ 239
第三节 推进社会民主,改善党群关系	/ 240
一、在民主选举方面的探索	/ 240
二、在政策参与上的探索	/ 243
三、社会民主对于改善党群关系的意义	/ 246
四、三种基层治理模式中的党群关系	/ 249
第八章 关注民间组织,丰富党群关系内涵	/ 256
第一节 民间组织的概念、理论与特点	/ 256
一、概念	/ 256
二、基本理论	/ 259

三、特点	/ 268
第二节 中国民间组织分布的基本情况	/ 271
一、特点与分布	/ 271
二、功能类型	/ 273
第三节 中共与民间组织关系的机制分析	/ 275
一、党在民间组织中建立基层党组织的努力	/ 276
二、政府审批与登记管理	/ 279
三、各种辅助性制度	/ 282
四、民间组织对政党的影响机制	/ 283
第四节 推动政党与民间组织关系健康发展	/ 285
第九章 遏制官僚主义和官僚陋习,改善党群关系	/ 290
第一节 官僚主义、官僚陋习的发展:以罗共、苏共为例	/ 290
一、罗马尼亚共产党	/ 292
二、前苏联共产党	/ 294
第二节 中国官僚政治中的官僚主义和官僚陋习	/ 299
一、中国官僚政治的特点:历史回顾	/ 299
二、官僚主义、官僚陋习在当今中国的发展	/ 304
三、群众对官僚主义、官僚陋习的反应	/ 308
第三节 加大反腐力度,改善党群关系	/ 309
一、腐败的现状与危害	/ 309
二、中共反对腐败的决心与措施	/ 313
第四节 反对官僚主义与官僚陋习,改善党群关系	/ 317
一、从思想上和制度上反对官僚主义	/ 317
二、从改善社会风气的高度反对官僚陋习	/ 318
三、反对官僚主义和官僚陋习是党的建设的一项长期任务	/ 319
结语 以科学理论武装头脑,巩固并改善党群关系	/ 322
第一节 坚持邓小平理论,促进党群关系民主化、法制化	/ 322

一、党群关系民主化	/ 323
二、党群关系法制化	/ 324
第二节 学习实践“三个代表”重要思想,巩固党的阶级基础、扩大党的群众基础	/ 327
一、巩固党的阶级基础、扩大党的群众基础的内涵	/ 328
二、巩固党的阶级基础、扩大党的群众基础的措施	/ 330
第三节 树立和落实“科学发展观”,建立和谐的党群关系	/ 334
一、“和谐”的含义	/ 334
二、和谐的党群关系的内涵	/ 337
三、建立和谐的党群关系的举措	/ 338
主要参考文献	/ 341
后 记	/ 352

导 言

“人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系,直接关系到党和国家的盛衰兴亡。”

——中国共产党十三届六中全会《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》,一九九〇年三月十二日通过

中国共产党(以下简称中共或我们党)处理党群关系的理论、历史与经验曾经是国内外学者研究的热点话题,尤其是革命战争年代的经验曾被海外学者惊呼为奇迹与奥秘^①。今天,我们再次审视党群关系时,丰富的历史资源和历史经验值得我们深刻总结与反思。形势与环境的变化并不能成为我们拒绝借鉴历史经验的借口,整理和研究历史上中共在处理党群关系上的一系列经验显得尤为重要。

当然,今天讨论中共领导下的党群关系,问题显然复杂得多。首先是中共由革命党转变为执政党,地位的变化导致政党思维以及政党工作重心发生转移;其次是全球化的背景下,党面临着如何学习国外政党成功处理

^① 西方学者对于中国共产党的群众路线理论与实践一直感到相当困惑,觉得很难解开共产党在这个领域取得如此辉煌成就的谜;中国共产党在革命战争年代的群众路线也是许多第三世界国家政党领导人在民族独立与解放过程中极力推崇与学习的对象。参见[美]马克·塞尔登:《他们为什么获胜:对中国共产党与农民关系的反思》,《中外学者论抗日根据地:南开大学第二届中国抗日根据地史国际学术讨论会论文集》,档案出版社1993年版。

党群关系的经验的问题；最后是国内环境的变化，当前社会分层加快，利益多元化倾向日趋突出，群众构成与内涵也在悄悄发生变化，群众内部各阶层的身份边界开始模糊，并出现分化重组的现象。所以，今天讨论党群关系要求我们既要有全球的视角，也要有历史的视角。从全球视角中寻找共同规律，从历史经验中寻找未来方向，从现实中寻找需要认真加以解决的“真问题”。

我们党最大的政治优势是密切联系群众，而党执政后最大的危险却是脱离群众，政党在执政活动中为什么会脱离群众，这其中既有表层的原因，也有深层的原因。表层的原因与权力的扩张性、自利性有关，深层则与政党的组织层级与结构有关。当政党还在基层社会活跃时，其内部的结构扁平化，官僚制不发达，这反倒具有高效、灵活，反应迅速，便于深入和动员群众的特点；当政党成为执政党后，韦伯式的官僚制开始发挥作用，而官僚制的弊端也显示出来，从而成为政党联系群众的天然屏障，这仿佛是一个陷阱。对于走向官僚制的政党组织来说，科层越多，存在官僚主义的风险就越大，政党脱离群众的可能性就会增加，这是一个共同规律（政治沟通的效率将随层级的增加而降低）。同时，并没有根除的传统官僚陋习也会对党群关系产生负面影响。由此，研究党群关系不能不研究政党组织中的官僚制与传统政治文化中官僚制陋习的影响。

研究党群关系，大体有两个纬度，即研究中共在领导活动中的党群关系与在执政活动中的党群关系。这是两种不同性质的活动，体现在中共历史上的不同阶段，由于他们遵循了不同的规律，处理党群关系的方式、方法、内容、程序等都有很大的差别，认为中共既是领导党也是执政党，没有必要分清二者的关系，甚至没有必要分清两种活动的性质差异，这不仅不符合历史事实，也不符合政党活动的基本规律。搞不清这两者的区别容易使我们在执政活动强调领导角色，而在领导活动中强调执政手段，最终损害党群关系，这个问题在建国后很长一段时间并没有解决好。

发展经济，让老百姓从党领导的经济活动中得到实惠，在许多论者看