

书香中国学术文库

服务型基层党组织建设研究

基于实证研究的视角

王芝华
著

书香中国学术文库

服务型基层党组织建设研究

基于实证研究的视角

王芝华
著



图书在版编目 (CIP) 数据

服务型基层党组织建设研究 / 王芝华著. -- 北京:
九州出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5108-4741-7

I. ①服… II. ①王… III. ①中国共产党—基层组织—党的建设—研究 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 235321 号

服务型基层党组织建设研究

作 者 王芝华 著

出版发行 九州出版社

地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)

发行电话 (010) 68992190/3/5/6

网 址 www.jiuzhoupress.com

电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com

印 刷 北京天正元印务有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 16 开

印 张 14.5

字 数 245 千字

版 次 2017 年 1 月第 1 版

印 次 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5108-4741-7

定 价 45.00 元

★版权所有 侵权必究★

序 言

政党作为政治组织，充当国家和社会的中介，其存在的根据及合法性基础是社会及民众的支持和认可。其不同于国家之处就在于：国家依靠权力即强制力来统治，而政党则依靠政党的权威来实现领导。政党能树立权威，能获得民众的认可和支持，是因为政党体现了他们的愿望和要求，提供了使他们满意或比较满意的服务。党的执政合法性、党的为人民服务的宗旨、党作为实现人民根本利益的工具，都要求党坚持服务人民为前提。我们党坚持党的宗旨，服务人民群众，这是党立身的起点，也是党执政的基础。这里面，最主要的一条就是基层党组织发挥了服务群众的功能。

党的基层组织作为党的组织的组成部分，作为党直接联系群众、服务群众、沟通党群关系的桥梁和枢纽，是党的全部工作和战斗力的基础。充分发挥基层党组织的服务功能是党的宗旨的具体体现，是党密切联系群众的必由之路。我们党有8700多万党员，430多万个党的基层组织，把党的基层组织的力量凝聚起来，服务群众，无疑对党的伟大事业和党的建设伟大工程具有非常重要的意义。但是现实环境中我们党的基层党组织服务功能的发挥仍然存在许多问题，包括服务理念滞后、服务体制机制的缺失、服务能力的欠缺、服务方式方法的落后、党内民主和人民民主不完善对服务功能的影响和制约等等。所以，运用马克思主义政党理论，对基层党组织服务功能方面存在的问题进行分析，寻求问题存在的原因；同时总结全国各地服务型基层党组织建设的实践经验，探索服务型基层党组织建设的规律，为服务型基层党组织建设实践指出科学的方向，就显得至关重要。

新时期加强服务型基层党组织建设，既是马克思主义政党“立党为公、执政为民”的政治本质与“全心全意为人民服务”的根本宗旨之要求，也是现代政治文明之必然，更是改善党群关系、干群关系，赢得广大民众拥护与支持的時代要求，可谓凝心聚力、固本强基之党建基础工程，具有“回归政党本色、

重树宗旨意识，密切联系群众、改善党群关系，推进基层治理、化解社会矛盾，提高执政能力、夯实执政基础，引领社会风尚、顺应时代潮流”之价值意蕴。然而，建设服务型基层党组织并非易事，也并非一件孤立的事情。仅从基层治理角度看，要建设服务型基层党组织，必须深刻认识基层党建面临的困境及其根源，探求服务型基层党组织建设的内在之道，以理论创新、制度创新、模式与方式创新等促进服务型基层党组织建设；同时，也要从政党——国家——社会关系角度，结合基层治理的时代要求，正确区分党内民主、人民民主与社会民主之关系，以基层服务型党组织建设引领基层治理，在基层党建与基层治理的良性互动中促进基层服务型党组织建设良性发展。

建设服务型基层党组织，核心在服务，重点在建设，根本在群众满意。党的十八大报告明确指出，要“以服务群众、做群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设”。^①这是对基层党组织功能定位认识的深化和飞跃，是党在基层执政方式和工作方法上的重大转变。为贯彻落实十八大的这一精神，2014年5月中办印发了《关于加强基层服务型党组织建设的意见》，对新时期加强基层服务型党组织建设做出具体部署，强调服务型基层党组织建设要以“服务改革、服务发展、服务民生、服务群众、服务党员”为基本内涵或基本内容，以强化服务功能、健全组织体系、建设骨干队伍、创新服务载体、构建服务格局为主要任务，以“有坚强有力的领导班子、本领过硬的骨干队伍、功能实用的服务场所、形式多样的服务载体、健全完善的制度机制、群众满意的服务业绩”这“六有”目标为建设方向。^②这些新部署新任务，以服务为主线，理念更鲜明、职责更明晰、评价更聚焦，是建设服务型基层党组织的总体要求。贯彻这些要求和部署，各领域基层党组织要结合各自实际大胆探索实践，我们就能把基层党组织建设成为人民群众离不开的“家”。

一个行动胜过一打纲领。建设基层服务型党组织，最需要“落地生根”。各级党委要以“钉钉子”的精神抓好落实，树立问题导向，有重点有计划有步骤地推进服务型基层党组织建设。要关心支持基层，帮助基层解决困难和问题，集中整顿软弱涣散基层党组织，把越来越多的基层党组织建设成为服务群众的坚强堡垒。

① 中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编[G].北京：人民出版社，2012

② 中办印发《意见》要求加强基层服务型党组织建设[N].人民日报，2014-05-29.

目 录

CONTENTS

序 言	1
一 服务型基层党组织建设的理论解析	1
(一)政党的本质及其作用	1
(二)政党的功能	7
(三)政党的服务功能	11
(四)基层党组织的服务功能	15
(五)不同类型基层党组织的服务功能	27
二 加强服务型基层党组织建设的重大意义	41
(一)加强服务型基层党组织建设是顺应党的历史方位变化的客观需要	41
(二)加强服务型基层党组织建设是全面建成小康社会的必然要求	43
(三)加强服务型基层党组织建设是创新基层治理的路径选择	44
(四)加强服务型基层党组织建设是实现基本公共服务均等化的有效手段	46
三 服务型基层党组织建设的主题	51
(一)服务大局	51
(二)服务群众	69
(三)服务党员	77
四 基层党组织服务的现状及问题	85
(一)基层党组织服务的现状	85

(二)基层党组织服务存在的问题 88

五 服务型基层党组织建设实践个案研究 96

(一)遵义市服务型基层党组织建设的创新实践 96

(二)“一线工作法”:上海杨浦服务型基层党组织建设的路径创新 101

(三)区域化党建:浙江舟山服务型基层党组织建设的新模式 106

(四)服务型基层党组织建设实践经验启示 110

六 党小组服务群众案例解析

——基于湖南省浏阳市的实证调查 114

(一)党小组会议组织 114

(二)党小组服务群众经费筹措 121

(三)党小组服务群众竞赛活动 128

(四)党小组党员培养 164

(五)党小组党员百分制管理 172

(六)党员干部联组联户 180

七 总结与讨论 188

(一)总结 188

(二)讨论 193

附录1:服务型基层党组织建设调查问卷 206

附录2:关于加强基层服务型党组织建设的意见 209

附录3:关于做好党员联系和服务群众工作的意见 215

参考文献 219

后 记 223

一 服务型基层党组织建设的理论解析

探寻服务型基层党组织建设，研究其服务功能，就不能不思考关于什么是政党、政党的特点、政党的服务功能以及基层党组织的服务功能等基本理论问题。从而从源头上、本质上认识政党服务的必然性，进而回答政党为什么要服务，服务对于政党具有怎样的与生俱来的关联性等重大问题。服务是政党一项最重要的功能，只有服务，政党才能具有普遍意义上的“合法性”，才能不断扩大和巩固政党生存和发展的群众（阶级）基础，才能按照政党制定的路线方针政策，不断推断政党目标得以实现。从一定意义上讲，服务就是政党本质属性的核心表现形式，没有服务，就没有政党。因此，只有理解政党的本质、作用及其功能，才能为探讨政党基层党组织服务功能发挥作用，建设服务型基层党组织提供科学依据。

（一）政党的本质及其作用

政党不是从来就有的，而是随着历史的发展而逐渐出现的，是现代政治文明的成果。17世纪70年代，以英国的辉格党和托利党为代表的政治派别，标志着现代意义上政党萌芽的产生。20世纪50年代法国学者迪韦尔热就指出：“事实上，真正的政党存在至今还不足一个世纪。在1850年，（除美国外）还没有一个国家有现代意义上的政党。我们可以找到各种思潮、大众俱乐部、学术团体、议会集团等，但仍然找不到真正的政党。到了1950年，政党却已在大部分文明国家中活动了。”^①时至今日，世界上的二百多个国家和地区中的绝大多数都存在着政党，全世界共有政党五千多个，政党政治已经成为当今普遍的世界

① M. Duverger, *Political Parties: their organization and activity in the modern state*, London: Methuen, 1964, p. xxiii.

政治现象，政党在国际政治正发挥着日益重要的作用。

1. 政党的含义

短短的一百多年，政党从无到有，再到今天世界上大多数国家都是政党政治在发挥主导作用的历程可以看出，政党是一种不以人的意志为转移的客观实在。应该说，政党政治的发展，西方国家的作用功不可没，同时政党政治的发展也并不是一帆风顺的，而是像其他事物一样经历了曲折的过程。按照塞缪尔·亨廷顿的政党发展理论，政党的发展过程可以分为以下四个阶段：

宗派阶段：通常为政党从传统到现代的过渡时期。少数政治精英凭借其政治野心通过短暂的联合在议会内部展开权力斗争，并形成不同派别；如果没有议会，主宰局势的政党往往会变成革命密谋集团。两极化阶段：议会中的派系与社会势力联合组成政党，形成两极化格局。如果革命性政党对现政权试图改变现行制度，那么国家政治力量很可能产生分化，分成革命派和反革命派。扩展阶段：政治领袖通过各种办法得到群众的拥护和支持，以实现自己影响和控制政权的目标。在革命模式或民族主义模式中，革命性的政党尽力号召群众，提供服务，以获得民众的支持来推翻现有体制或驱逐帝国主义，实现自己的目标。制度化阶段：在议会内部发展出来的政党，在没有外力介入的情况下，常常会以两党制形式存在，否则就会形成多党制；而革命性的政党则会建立起一党制或一党为主的政党制度。

究竟什么是政党？政党的本质是什么？对于这一司空见惯的政治事物，人们的认识和理解见智见仁。西方资产阶级学者往往偏重于政党的外部特征，从政党的成员组成、作用、一般目的和地位等方面给政党下定义。譬如美国学者查尔斯·A·比尔德认为，“政党是从现实角度设想的，它是一群人的联合，这群人一心要占有宪法所批准的政府，并运用政府的各种手段来制定和实施他们认为公正、适当或对他们的利益有好处的法律”，所以，是“团结起来的男男女女的联盟”。^①这就是说，政党是公民的结合，是具有某些组织形式的、持久性的团体或集团。而布洛克斯（R. C. Brooks）则指出：“政党乃是一个基于自愿所组成之政治团体，为政府提供一般措施、建议，或制定政策，选举与支持领导

① [美] 查尔斯·A·比尔德：《美国政府与政治（上册）》[M]，朱曾汶译，北京：商务印书馆，1987.61-62

人物为公职人选,以作为实现其主义与政策最有效之方法。”^①这就是说,政党的主要政治活动就是参与、影响议会等的选举,争取选民投票支持它所提出的候选人。进一步说,政党插足选举,其直接目的就在于促使自己支持的候选人出任政府要职。英国政治学家埃德蒙·柏克(E. Burke)则对政党作了如下定义:“政党乃为基于大家所一致同意的某种特定主义,以共同奋斗来促进国家利益而结合的团体。”^②柏克的这一定义对当代政党研究产生了极为深远的影响,因为他第一次明确把政党与国家、利益和团体三者联系起来,给政党以比较科学的定义,以区别于其他政治组织、派别和一般社会组织。还有学者认为“政党是人民意志的体现者,是人民与统治者之间的中间环节”;“政党同时是选举组织、管理组织、和心理机构”,“每个方面都发挥作用,都行使职能”;“政党是寻求政治权力、合法控制政府、人事及政策的结合或组织”等等。所有这些说法尽管从不同视角揭示了政党在某一方面的特征,但是这些表述从本质上混淆了政党与一般政治团体的区别,尤其是没有体现政党的最本质的特征——阶级性。

通过政党发展史可以看出,政党的产生和发展,不是偶然的,而是有其历史必然性。对于现代政党的产生,有几种不同的解释。比较著名的有制度论、历史局势论、发展论、危机论等各种理论。其中制度论认为,政党的出现是伴随议会与选举制度改革的结果。最初的政党出现在议会内部,是议会中的议员为了各自的利益而自发组织起来的小团体。随着选举制度的改革,议员的当选需要全体选民进行投票,只有获得规定票数的候选人才能当选。为了适应这一形势的发展,现代意义的政党作为发动选民、争取选民支持的产物应运而生。历史局势论认为,政党是在新旧制度交替和民族战争中,因为政治理念的不同而产生争议,从而产生了多样性的政党,不同的政党代表不同阶级和阶层群众的利益诉求。发展论认为,社会现代化导致社会各方面关系得以加强,从而出现了政党,政党作为组织化力量,有效地组织群众,组织社会,充分整合各方面的利益诉求,在利益多元化的时代力争满足大多数民众的利益要求。危机论认为,形成国家时会发生新政治秩序的合法性危机,政党正是为了解决这一问题而产生的。政党无论是通过选举上台执政还是通过建国途径的方式执政,都

① R. C. Brooks. Political Party and Electoral Problem. 14

② E. Burke. Sydeny Bailey, Political and the Party System. N. Y. 7

意味着该党的政治理念获得了民众的认同，于是民众把国家发展、人民幸福的重担交给了政党。政党的作用发挥得好，政党的合法性程度就比较高，从而在一定时期内遭遇的合法性危机就相对较弱。

与此不同，马克思主义政党学说应用辩证唯物主义和历史唯物主义观点，把政党与阶级利益紧密结合起来，科学地揭示了政党的本质，着重强调政党的阶级性质。我们不应停留在政党的外部特征上，而应当用辩证唯物主义和历史唯物主义观点来分析政党，全面地、深入地和历史地进行研究，透过现象抓本质，即政党的阶级性。马克思和恩格斯在《共产党宣言》中科学地分析了无产阶级建立自己独立政党的过程，并总结指出：“资产阶级无意中造成而又无力抵抗的工业进步，使工人通过结社而达到革命联合代替了他们由于竞争而造成的分散状态。”^①这里所说的联合就是组织成为阶级，并进而组织成为政党。1889年12月18日，恩格斯在致格·特里尔的信中就明确指出了这一点：“要使无产阶级在决定关头强大到足以取得胜利，无产阶级必须（马克思和我从1847年以来就坚持这种立场）组成一个不同其他所有政党并与它们对立的特殊政党，一个自觉的阶级政党。”^②列宁在他的著作中也一再强调，政党代表了一定的阶级利益，“在通常情况下，在多数场合，至少在现代的文明国家内，阶级是由政党来领导的；政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。这都是最起码的常识”。^③毛泽东同志更是一针见血地指出：“政党就是一种社会，是一种政治的社会。政治社会的第一类就是党派。党是阶级的组织。”^④邓小平旗帜鲜明地指出：“同资产阶级的政党相反，工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具，而是自觉地认定自己是人民群众在特定历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”^⑤

针对以上关于政党含义的分析，我们就可以给政党较为合理的定义，这就是：政党是阶级的组织，由特定阶级的积极分子组成，它代表具有共同利益的阶级和阶层，为本阶级和阶层利益而采取共同的行动，旨在执掌或参与国家政

① 马克思恩格斯选集（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1995. 284

② 马克思恩格斯选集（第4卷）[M]．北京：人民出版社，1995. 685

③ 列宁全集（第31卷）[M]．北京：人民出版社，1987. 23

④ 毛泽东选集（第5卷）[M]．北京：人民出版社，1977. 335

⑤ 邓小平文选（第1卷）[M]．北京：人民出版社，1994. 217

权,以实现其政纲。基于这一表述,政党拥有的基本特征就不难理解了:政党是特殊的政治历史现象,不是从来就有的,也不会永远存在,它是在一定的历史条件下产生,并将在一定历史条件下消亡的政治组织;政党具有鲜明的阶级性,阶级性是政党的本质特征;政党有一整套争取或实行阶级统治的政治纲领;政党是有组织、有纪律的政治组织;政党要竭尽全力争取民众。政党的这五个特征是相互联系、不可分割的有机整体,是构成政党的基本要素,是同其他社会政治组织、社会团体相区别的主要标志。

2. 政党的作用

政党在当今世界多数国家蓬勃发展的现实,说明政党在民主政治中确实在发挥着重大作用,西方多数学者主张把政党的作用概括为以下几点,即:组织选举、控制政府、担任公职、制定政策及监督政府活动等方面。国内学者也对政党作用进行深入研究,提出政党的四大作用:

一是集合和发展民众力量,争取民众支持。政党作为政治组织,无论是作为领导民族革命的革命党,还是领导国家建设的执政党,为实现其政治目的,都需要从民众中寻找力量、发展力量以争取民众的支持。革命党处在非法的生存状态,要想以星星之火形成燎原之势,就必须不断扩大党在民众中的影响,充分发动群众,凝聚群众的力量和支持,否则,革命党领导的革命不会成功,甚至政党的生存都会有很大的危机;而对于执政党或希望执政的政党来说,在选举政治体制下,没有民众的大力支持,缺乏群众基础和根基,上台执政会成为问题,更不用谈所谓的执政效果了;况且在选举政治的情况下,政党轮替是政治生态,哪一个政党失去民众,就会丢掉执政地位。

二是集中阶级、阶层意志,凝聚阶级、阶层利益要求。与传统官僚统治不同,现代民主社会,随着人民主权意识的觉醒,天赋人权、主权在民的基本理念已经深入人心,政党等政治组织进行政治活动必须遵循一定的规则,那就是:政党的权力来自于民众的授权,政党政治过程的动力源泉来自社会各个阶层与广大人民群众的支持。政府的权力无非就是人民为了使自己的生活和利益少受伤害,为了社会的安定有序发展而让渡出自己的部分权利组成的,政治活动的目的就是维护人民群众的利益。人民是公权力的主人,人民的利益与要求始终在政治中处于核心地位。不过在民主政治体系中,民众的利益诉求如何有效地传输到政治中枢,是民主体制运作的重大问题。在代议制民主时期,政党的产生满足了这一方面的需求,成为社会与公权力之间沟通的桥梁和纽带。因此反

映和表达民众的利益诉求，对利益诉求进行综合便成了政党最基本的职能。作为政党，必须反映和满足这些特定阶级阶层的利益要求，只有这样，政党才能得到足够的支持，才能筑牢其生存和发展的基础。政党为了有效地反映民意和代表利益，就必须建立及时、灵便的信息网络，强化政党的基层组织，与广大民众进行经常沟通。

三是取得国家统治权或影响国家政治生活。政党集中了本阶级或阶层的意志后，初步实现了政党的利益表达和利益综合功能，但是政党的功能和目的并不是到此为止，而是借助于国家政权把整合后的利益诉求转变为国家意志，通过国家政权的强制力来实现人民群众不同的利益诉求。因此，政党作为民众各种利益诉求的整合者和实现主体，为了它所代表的阶级或阶层的整体利益，必然会把政治活动的目标指向国家政权。政党必须掌握或控制国家权力或者努力对国家政权施加影响。这样，国家政权就成为政党发挥政治作用的主要领域。在西方民主政治条件下，政党影响或控制国家政权借以实现本党目的的方式主要有：一是通过在总统选举中获胜赢得总统职位而控制政府及其行政权力；二是通过在议员选举中赢得议会多数席位而控制议会及其立法；三是尽可能多地从本党党员中挑选政治精英担任国家政权机关的职务。在野党或反对党一般发挥影响国家政权行为的作用，即通过获得部分议席和行政职务以及通过对现政权施加压力等来影响议会立法和行政决策。

四是维持国家政治稳定和政治平衡。现代社会是一个利益多元、阶层分化的社会，每个阶级、阶层和社会团体都有自己的实际需要和愿望，利益诉求多元化是现代社会的根本特征。同时，国家内部不同民族和地区也有其独特的价值追求和利益偏好，倘若任其自由发展，就会形成一盘散沙的局面，必然导致社会的分裂和国家的解体。在现代民主政治发展过程中，政党作为民众利益表达和利益综合的工具，对民众的利益诉求进行整合，进而上升为带有压力性质的国家层面的政策、方针、法律、法规。通过这种整合及实施，使人们认同国家的基本价值和基本结构。随着民主政治的发展，政党作为特定阶级或阶层利益的代表和阶级斗争的工具，要想实现控制和影响政权运作的根本目的，就不能不调整、扩大党的阶级基础和群众基础，否则，政党就会面临因为得不到民众的足够支持而边缘化和衰落的可能。因此，世界各国政党为了生存发展的需要，都力求争取各个阶级、阶层民众的支持。比如在英国的政党体制中，英国保守党代表英国垄断资产阶级的利益，以维护和巩固英国资本主义制度为根本

目标。本质上保守党不是普通民众利益的代言人，维护的不是工人阶级的利益，但是为了执政的需要，为了获得执政所需的足够的选票，面对英国社会阶级结构变成橄榄型的结构，富人阶层和无产阶级的人数逐渐减少而中间阶层的人数不断增多的状况，保守党成立了保守党维护宪政协会全国委员会来扩大保守党在工人中的影响，以赢得工人的支持。政党在争取民众支持的同时还发挥着维持国家政治稳定的作用。正是有了政党这样的组织，社会各个方面的利益诉求得以进行整合，诸多利益诉求才能顺利实现。没有政党利益整合作用的有效发挥，民众中就会出现由于民众的参政要求不能及时满足而导致的不满。当这种不满积累到一定程度而得不到及时解决，就会从量变到质变，产生“爆炸”局面，严重影响社会稳定。而政党恰恰满足了民众有序参与政治的目的，有力地维护了社会的政治稳定：一方面，政党为民众的政治参与提供了有效的渠道，激发了民众的参与热情；同时又抑制了民众过度高涨的参与热情，使民众的政治参与在有序的状态下进行，预防了民众通过非组织手段强行参政的可能性，有效维护了社会政治稳定和社会秩序的健康氛围。正如塞缪尔·P·亨廷顿所说：“一个现代化政治体系的安定，取决于其政党的力量。一个强大的政党能使群众的支持制度化。政党的力量反映了群众支持的力量和制度化水平。凡达到目前和预料到的高水平政治安定的发展中国家，莫不至少有一个强大的政党。同有强大政党的体系相比，在没有强有力政党的政治体系中，更容易出现暴动、骚乱和其它形式的不安定。”^①

（二）政党的功能

政党作用，必须在政党发挥特定的功能的基础上才得以实现。政党能作为民主政治三要素之一发挥作用，表明政党具有别的政治组织和社会组织不能替代的功能。在现代政治逻辑下，政党最基本的功能就是作为社会与国家、选民与政府之间的中介。借用英国学者欧内巴斯·巴克（Ernest Burk）的话说，政党“具有双重性格和性质。也就是说，政党是一端架在社会，另一端架在国家上的桥梁”。^② 英国学者戴维·海因也认为，政党一方面要对社会诉求做出反应

① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿：《变革社会中的政治秩序》[M]，王冠华、刘为等译，北京：华夏出版社，1988. 396—397

② Ernest Barker, *Reflections on Government*, Oxford University Press, 1942. 39

和回应,同时又要对社会进行控制,促进社会的健康稳定发展,从而政党在国家社会政治生活中发挥着极其重要的作用。

纵观政党的发展史,不同类型的政党承担着不同的功能。从“干部党”“群众党”“全方位党”到“卡特尔党”,不同的政党都在执行着特定的功能。《布莱克维尔政治学百科全书》认为,“政党是将国家机构与公民社会机构联系起来的机制”。全书对政党政治功能总结为四个方面:(1)目标制定;(2)利益表达;(3)社会化和动员;(4)精英的形成和遴选。德国K·冯·贝米伦也有与此相似的结论,即认为政党主要有以下功能,即:制定目标功能,利益表达功能,政治动员和社会化功能,精英形成和录用功能。日本学者冈泽宪芙在《政党》一书中对政党功能也进行了归纳,主要为:(1)政党对其成员利益的集约功能;(2)补充和选出政治领导人的功能;(3)决策机构的组织化功能;(4)政治社会化的功能。美国学者瓦谈伯格对政党功能的划分最为具体,他一共列举了十一项政党功能:(1)一致和忠诚的象征;(2)政治利益的表达和集约;(3)在选民中间和议会内部动员过半数的势力;(4)投票者的社会化和确保大众支持;(5)不满和反对意见的组织化;(6)补充政治领导人和获取政府职位;(7)使对抗和纠纷制度化;(8)克服地方主义和促进国家的利益;(9)实现政策目标;(10)使政府决定合法化;(11)促进政府的稳定。萨托利认为,政党最重要的功能是表达功能和沟通功能,而把交流仅仅作为表达和沟通的基础和必备条件。另外如美国学者约瑟夫·拉帕隆巴拉·迈伦·韦纳对发展中国家政党的功能进行研究,指出发展中国家政党除具有一般政党功能外,还有创造民族认同感、唤醒对政治体系的参与意识、提供政治教育和训练等功能。^① 这为考察政党的功能提供了一个具有较强解释力的分析框架。从传统意义上来看,政党具有以下九项功能。

一是利益代表功能。在政党政治的条件下,政党集团或阶级利益的代表,成为公民向政治系统输入信息的最为重要的渠道。大众把自己的意愿和主张提供给政党,再由政党按照政党本身的价值取向进行分析、取舍与系统化之后,转达给国家政治系统。

二是制定政策功能。随着社会问题的复杂化,政治也不断扩大化、精密化

^① [美] 约瑟夫·拉帕隆巴拉、迈伦·韦纳. 政党和政治发展 [M]. 普林斯顿大学出版社, 1966, 第1章

和专业化。因此,“为了有效地处理远远超过每个决策者理解力的复杂政治课题,如果没有保持议员之间的统一和秩序、集中专业知识和信息以及谋求充实审议内容的组织,作为最高决策机构的议会则不仅难以实现迅速的运转,而且完全流于形式。议会把信息的收集和公开活动、政治调查活动、审议讨论活动以及立法活动的命运委之于政党”。

三是实现政治理想功能。政党的目标、政党政策的价值取向、政党的动员力和整合力,以及一个政党与其他政党的区别,在很大程度上都要依靠政党的政治理想来实现。政治理想在政党认同中起着“灵魂”的主导作用。政党根据政治理想拟定“政治纲领”和“政见”,以争取大众的支持。

四是甄选和培植人才的功能。政党向政治系统内的各种职务和机构(例如内阁、议会、法院的领导职位等)输送精英,使之获取政治职位。可以说,政党是权力渴望者不可忽视的通往权力的运载工具。伯恩斯等人认为,政党可以物色政治领导人。由于政党是在全国范围内组织起来的。地方社团便有助于在地方社区与全国政府之间建立个人和政治的联系。政党通过掌握职位的权力,一直起着一种职业介绍所的作用,在地方一级尤其如此。^①

五是组织与监督政府功能。在西方国家中,赢得竞选的政党往往获得组阁的权力,能够以本政党为主体来组织政府,而没有赢得选举的大党则在议会中起着监督政府的职能,在议会之中一般会有一个稳固的“反对派”。在中国,中国共产党作为执政党起着组织政府的主要作用,而各民主党派则在其中起着监督执政党和执政党政府的责任。

六是政治社会化功能。政治社会化是指个人经由各种社会化媒介,获得与政治有关的知识、态度、价值与行为模式,以适当地扮演其在政治系统中的角色。通过宣传媒介,政党向公民宣传本党的思想、政治态度和意见,往往更多地是为了取得永久性的支持基础。另一方面,政党对公民的这种有意的信息输入,并非政党单方面的需求,公民对政治问题的决策也越来越需要政党提供依据。这样,政党的政治社会化功能就得以不断强化。

七是政治发展功能。政党的政治党员功能,能够有效地使公民参与到政治生活中来,有利于政治参与的扩大。同时,政党的权威替代功能有利于政治权

① [美]伯恩斯等.美国式民主[M].谭君久等译,北京:中国社会科学出版社,1993.352-355

威化,为政治发展提供新的政治认同。亨廷顿认为:“许多不同类型的集团——宗教的、民族主义的、阶级的——都能把新的参与者带人政治,但是只有共产党人才一贯表现出有能力去组织和规划这种参与,并由此而创立一套新的政治制度。”^①

八是政治稳定功能。政党的秩序供给功能有利于政治现代化过程中的政治稳定。通过利益表达和利益整合的渠道,通过领导权更替和吸收新集团进入政治体系的程序规范化,政党就为稳定和有秩序的变革打下基础,使动荡无从发生。在竞争性制度下,通过政党轮流执政实现政治稳定;而在非竞争性的政党制度中,通过一个强大的政党来维持稳定。

九是政治协调功能。政治学家古德诺指出,由于三权的分离,使得权力之间缺乏协调和统一控制,而协调各个中央权力在客观上又是必要的。政党作为一种超越三权之上的机构出现,就解决了这个矛盾。“过去,由于宪法为行政首脑和行政官员规定了独立地位,一直不可能在正式政府制度内部发展政治对行政的必要控制。这种控制因而就在政党制度内部发展起来了。”^②

政党的功能与政党的作用二者不是彼此独立的,而是相互影响、相互制约、相互转换。一方面,政党的功能作为实现作用的手段而存在,是有功利性在里面,政党功能发挥的好坏决定着政党作用的大小。同时政党的作用对政党的功能有制约作用。政党的作用规定着政党功能发挥的程度和水平。如果政党党员或党组织对作用的理解出现偏差,或者认为政党是党组织和党员实现自己利益的工具,那么就会导致政党的功能发挥受到限制,进而导致党的生机和活力受到威胁,发生危机。一个现代意义上的政党,作为现代民主政治的主角,只有充分发挥利益表达、利益综合、政治社会化、政治录用这些功能,满足民众的包括政治、经济、文化、社会等方面利益诉求,服务群众和选民,才能实现政党的工具、桥梁作用,民众才会认可政党的价值,政党才能长期生存和发展。无论是政党的利益表达功能、利益综合功能、政治社会化功能以及政治录用功能,说到底就是政党服务选民、服务群众利益的过程,因此,都可以归结为服务功能。政党只有充分代表群众的利益、整合群众的利益诉求、把群众的觉悟

① [美] 塞缪尔·P·亨廷顿, 变革社会中的政治秩序 [M]. 王冠华、刘为等译, 北京: 华夏出版社, 1988. 307、374

② [美] 梅里亚姆, 美国政治思想 [M]. 朱曾汶译, 商务印书馆, 1984. 172