



当代政治发展论丛
DANGDAI ZHENGZHIFAZHAN LUNCONG

主编 张明军

和谐社会构建视野下 党的基层执政转型研究

张明军 易承志 吴新叶 等◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



和谐社会构建视野下 党的基层执政转型研究

张明军 易承志 吴新叶 等◎著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

和谐社会构建视野下党的基层执政转型研究/张明军,易承志,吴新叶等著. —北京:北京大学出版社,2012.7

(当代政治发展论丛)

ISBN 978-7-301-20711-6

I. ①和… II. ①张…②易…③吴… III. ①中国共产党-基层组织-执政-研究 IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 111881 号

书 名: 和谐社会构建视野下党的基层执政转型研究

著作责任者: 张明军 易承志 吴新叶 等著

责任编辑: 朱梅全 杨丽明 王业龙

标准书号: ISBN 978-7-301-20711-6/C·0764

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子信箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 河北滦县鑫华书刊印刷厂

经销者: 新华书店

880 毫米×1230 毫米 A5 9.75 印张 244 千字

2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

• 当代政治发展论丛 •

DANGDAI ZHENGZHI FAZHAN LUNCONG

主编 张明军

国家社会科学基金项目资助

上海市政治学高地建设项目资助

目 录

第一章 党的基层执政转型在和谐社会构建中的 必要性分析	(1)
一、党的基层执政与社会主义和谐社会:内涵分析	(1)
二、基层执政:党沟通政治国家和公民社会的桥梁	(6)
三、党在基层有效执政:构建社会主义和谐 社会的关键	(9)
四、党的基层执政缺失与转型的必要性分析	(13)
第二章 国外政党的基层执政转型比较研究	(22)
一、发展中国家政党的基层执政转型 ——以印度、尼日利亚和巴西为例	(23)
二、发达中国家政党的基层执政转型 ——以欧盟国家为例	(68)
三、国外执政党的基层执政转型经验与启示	(81)
第三章 中国共产党基层执政的社会生态分析	(93)
一、政党基层执政的社会生态分析概述	(94)
二、中国共产党基层执政的经济环境	(103)
三、中国共产党基层执政的政治环境	(122)
四、中国共产党基层执政的文化环境	(135)
五、中国共产党基层执政的社会环境	(147)

第四章 党的基层执政转型与和谐社会构建的	
能力建设	(160)
一、党的基层执政转型与社会民主的组织保障	
能力建设	(160)
二、党的基层执政转型与基层党组织的社会表达	
能力建设	(170)
三、党的基层执政转型与基层党组织的社会控制	
能力建设	(184)
四、党的基层执政转型与基层党组织的自我发展	
能力建设	(198)
 第五章 和谐社会构建视野下党的基层执政转型的内容和	
路径分析	(211)
一、和谐社会构建对党的基层执政转型的要求	(212)
二、和谐社会构建视野下党的基层执政转型的	
内容分析	(214)
三、和谐社会构建视野下党的基层执政转型的	
路径分析	(228)
 第六章 党的基层执政转型与和谐社会构建的互动	
机制分析	(244)
一、党的基层执政转型与社会发展互动的研究框架 ...	(244)
二、党的基层执政转型与社会发展互动的体系分析 ...	(260)
三、党的基层执政转型与社会发展的过程分析	(275)
四、党的基层执政转型与和谐社会建设的互动机制 ...	(294)
 后 记	(308)

第一章 党的基层执政转型在和谐社会构建中的必要性分析

社会主义和谐社会的建构是在中国共产党的领导下进行的,党在基层的执政模式与和谐社会的建设具有内在逻辑关联,在中国完成由计划经济向社会主义市场经济转型后,党的基层执政能否实现科学转型,决定着和谐社会建设的成败。

一、党的基层执政与社会主义和谐社会:内涵分析

1. 党的基层执政的内涵

探讨党的基层执政转型首先就需要对党的执政和基层执政转型进行界定。党的执政是针对执政党而言的,简单地说,是指执政党对公共权力的控制,是政党从事政治活动的最高形式。^①具体地说,党的执政是指党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义国家的过程和状态。

党的基层执政是指党对基层政权的掌控。对于执政党来说,基

^① 参见《认真学习贯彻党的十六届四中全会〈决定〉》,载《中国党政干部论坛》2004年第10期。

层执政的任务主要有三：“一是巩固政权基础；二是完善政权体系；三是优化政治生活。”^①概而言之，党的基层执政就是联系作为政权的国家和作为社会的群众的政治过程。在我国，随着基层群众自治的蓬勃开展，党的基层执政也逐步体现分立“政治”和“社会”两个不同领域的趋势，即强调基层政权建设同群众自治并重的基层执政趋势。二者的关系是领导和被领导、指导和被指导的关系：党领导基层国家政权机关加强对基层的治理工作，同时党指导基层群众的自治工作。^②一般而言，党的基层执政可以理解为执政党对基层国家政权的执掌、控制和运行的事实和过程。

2. 社会主义和谐社会的内涵

正如有学者指出的：“和谐本来就是关系的定语，只有关系才有和谐不和谐的问题。”^③和谐是一种相互协调的关系，是事物与事物之间、事物内部的要素之间、事物发展过程的阶段之间以及阶段内部诸方面之间的相互作用和相互联系。一直以来，古今中外的人们都将和谐社会当成理想的社会状态而孜孜以求。然而，对于和谐社会的理解却是一个见仁见智的话题。早在我国春秋时期，孔子在《礼记·礼运》中就阐述了大同社会的理想状态：“大道之行也，天下为公。选贤与能，讲信修睦，故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。男有分，女有归。货恶其弃于地也，不必藏于己，力恶其不出于身也，不必为己。是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭，是为大同。”显然孔子描述的大同社会是他心目中的和谐社会。在古希腊，柏拉

① 王邦佐等编著：《居委会与社区治理：城市社区居民委员会组织研究》，上海人民出版社2003年版，第52页。

② 参见吴新叶：《党的基层执政与和谐社会的构建》，载《党政论坛》2005年第9期。

③ 黄枋森：《关于科学发展观和构建社会主义和谐社会理论的哲学思考》，载《北京大学学报》（哲学社会科学版）2007年第5期。

图则强调：“我们的立法不是为城邦任何一个阶级的特殊愉快，而是为了造成全国作为一个整体的幸福。它运用说服或强制，让全体公民彼此协调和谐，使他们把各自能向集体提供的利益让大家分享。而它在城邦里造就这样的人，其动机便在于让他们不致各行其是，把他们团结成为一个不可分的城邦公民集体”^①。建设和谐社会，也是马克思主义及其政党不懈追求的一个社会理想。和谐社会思想在马克思所创立的科学社会主义理论体系中占据重要地位，针对资本主义社会人的不平等发展、畸形发展和不自由发展，马克思揭示了未来社会的本质。在《共产党宣言》中，马克思指出：“代替那存在着阶级和阶级对立的资产阶级旧社会的，将是这样一个联合体，在那里，每个人的自由发展是一切人的自由发展的条件。”^②在《1844年经济学哲学手稿》中，马克思对未来社会进行了更为具体的描述：这种共产主义，作为完成了的自然主义，等于人本主义，而作为完成了的人本主义，等于自然主义，它是人和自然界之间、人和人之间矛盾的真正解决，是存在和本质、对象化和自我确立、自由和必然、个体和类之间的抗争的真正解决。它是历史之谜的解答，而且它知道它就是这种解答。^③前一段话从阶级对立消失的否定角度和每个人自由发展的肯定角度论述了和谐社会的实现，后一段话从人和自然界之间、人和人之间矛盾解决的角度论述了和谐社会的实现。马克思主义是中国共产党的指导思想，也是构建和谐社会的行动指南，马克思主义创始人关于和谐社会的论述对于我们构建社会主义和谐社会无疑具有重要的指导意义。我们要构建社会主义和谐社会，就必须为人与人、人与自然之间的和谐相处，为人的全面自

① [古希腊]柏拉图：《理想国》，张楚译，延边人民出版社2000年版，第337页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1995年版，第294页。

③ 参见[德]马克思：《1844年经济学哲学手稿》，刘丕坤译，人民出版社1979年版，第73页。

由发展创造条件。

对于什么是和谐社会,不同学者纷纷提出了自己的看法,部分学者从社会学的立场分析,认为和谐社会是针对整个社会系统(即社会结构的总体)而言的,不是针对社会的部分而言的。我们需要从要素和主体的社会结构两个角度对和谐社会进行分析:从要素的社会结构角度讲,就是社会各个领域、各个部门、各个环节的关系的稳定、协调、有序;从主体的社会结构角度讲,就是让社会成员、群体、阶层、集团之间的关系融洽、协调,无根本利害冲突。总的说来,和谐社会就是社会结构中的各个部分、各种要素处于一种相互协调的状态。和谐社会的达成至少需要四个条件,即社会的管理控制体系能够发挥作用,文化中的核心价值观有凝聚力,不同利益群体的需要能够得到满足,社会成员具有流动的途径。^① 这种观点强调的是和谐社会融洽与协调的社会结构特征。另有部分学者从道德的视角对和谐社会进行了解读,认为当前我国要建设的和谐社会实际上就是有中国特色的和谐稳定的现代化形态的全面发展的社会。它是经济社会发展的一种理想目标和价值取向,更是渗透着道德精神的具有强劲活力的社会。^② 这种观点强调的是和谐社会的道德支撑。界定和谐社会概念的关键是把握“和谐”一词,而和谐指向的是关系,因此,在总结上述各种概念的基础上,笔者认为,和谐社会是指社会内部各种要素和主体间关系融洽、协调,以及社会与外界自然系统关系协调平衡的状态和过程。和谐社会既是一种理想的状态,又是一种现实的构建过程。

和谐社会是人类共同的理想,但身处不同时期、不同制度社会的人对和谐社会的具体设想是不同的。我国是人民民主专政的社会主义国家,社会主义的国家性质决定了我们所要建设的和谐社会

① 参见朱力:《对“和谐社会”的社会学解读》,载《南京社会科学》2005年第1期。

② 参见王小锡:《和谐社会的道德解读》,载《江苏社会科学》2005年第3期。

不是一般的和谐社会,而是打上了社会主义烙印的社会主义和谐社会。2004年9月,党的十六届四中全会在阐述加强党的执政能力建设时提出要提高五个方面的能力,即驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力,以及应对国际局势和处理国际事务的能力。2005年2月,胡锦涛同志在中央党校关于构建社会主义和谐社会的讲话中,提出了社会主义和谐社会的六个特征,即“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”^①。对于社会主义和谐社会,学者们也对其内涵进行了探讨。代俊兰等人认为:“社会主义和谐社会是坚持四项基本原则前提下的、反映和体现社会主义本质的、作为全面建设小康社会目标所必须的、能使自然、社会、人自身以及人与自然、人与人、人与自身之间形成一种相互融洽、彼此适应、相辅相成关系的社会发展状态和关系。”^②这种观点强调了社会主义和谐社会与社会主义制度之间的联系。李培林等人从经济、社会、政治、法制、文化和其他协调发展六个层面对社会主义和谐社会进行了界定:社会主义和谐社会,从经济层面看,是在国民经济健康快速发展、国家综合实力不断增强的基础上,人民生活水平普遍提高、生活相对安康的社会;从社会层面看,是社会结构和利益格局比较合理,能够保证社会基本公平和正义,绝大多数人能够分享改革和发展的收益,具有较完善的社会保障体系的社会;从政治层面看,是社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展,社会主义民主政治比较健全、社会管理体制不断创新和完善的社会,是政通人和、稳定有序并且充满活力的开放

^① 胡锦涛:《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》,载《人民日报》2005年6月27日第1版。

^② 代俊兰、李合堂:《论社会主义和谐社会的科学内涵》,载《山西师大学报》(社会科学版)2007年第2期。

社会;从法制层面看,是法制健全、社会秩序良好和人民安居乐业的社会,是政府依法治国、组织和个人依法行事、社会关系依法调节、人们和谐相处的社会;从文化层面看,是社会团结、文化繁荣、诚信友爱、道德风气良好、人们心情舒畅、社会各方面能够形成基本价值认同的社会;从其他协调发展层面看,也是人与自然能够和谐相处,对外开放与国内发展能够相互促进的社会。^① 这种观点描述了社会主义和谐社会在社会各个领域应该具备的特征。笔者认为,社会主义和谐社会是指体现社会主义社会本质的,社会内部各种要素和主体间关系融洽、协调,以及社会与外界自然系统关系协调平衡的状态和过程。

二、基层执政:党沟通政治国家和公民社会的桥梁

基层,从字面来讲,指的是“各种组织中最低的一层”^②。作为一个专门术语,在我国,基层有两层含义:“一是指最低一级的国家政权机关;二是指包括对社会生产和社会生活发生最直接联系的基础性社会体系。”^③在这里,基层的两层含义分别指向基层政权与基层社会。

与传统社会相比,政党是现代国家新出现的重要政治主体。政党位居于公民和国家之间,发挥着联系公民和国家的纽带和桥梁作用。政党一端联结着国家政权,一端联结着公民社会,兼具有一般社会组织和国家权力机关的某些特征:一方面,它总是社会中一部

① 参见中国社会科学院课题组:《努力构建社会主义和谐社会》,载《中国社会科学》2005年第3期。

② 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典(2002年增补本)》,商务印书馆2002年版,第585页。

③ 吴新叶:《党的基层执政与和谐社会的构建——以基层执政的社会性为视角》,载《理论导刊》2005年第4期。

分人的利益代表;另一方面,它又在社会政治过程中履行着国家机关和一般利益集团无法履行或无法完全履行的某些管理职能。因此,政党作为政治机构的确定性特征在于,“它是将国家机构与公民社会联系起来的机制,是二者之间的联结纽带”^①。换句话说,“政党就是把社会中思考和讨论的水流导向政治机构的水车并使之转动的导管和水闸”^②,这也形象说明了政党是将政治国家与公民社会联系起来的机制。在现代政党理论中,执政党的特殊性在于其不但要像其他政党一样必须通过联系广大民众以增强合法性,而且还要能够从制度上在国家政权和社会民众之间建立起联系。苏共倒台的一个关键原因就在于社会与国家之间的沟通长期阻塞,民众的利益需求长期得不到表达,民众的参与权、选择权、监督权、罢免权越来越多地被剥夺,苏共失去了在社会与国家之间进行沟通的中介作用。

政党在基层所发挥的沟通国家与社会的功能受到了西方政党的重视。西方国家政党在基层发挥作用的框架是正式部分的国家政权与非正式部分的地方(社会)自治。正式部分的基层国家政权由议事机构和办事机构两部分组成,实行选举与罢免、制衡与监督、群众直接议政的制度,对本地公共事务的管理有较大的自主权,如有权决定征税和举债、选举议员和公职人员、任免官员、兴办公益事业、制定适用于本地的规章等;而在“市民社会”的社会层面,自治组织的成立和活动具有相对自主性,一般不受执政党和政府的干预,它们独立管理所在社区内某一领域的公共事务,代表群众的利益,反映群众的呼声,“执政党的任务是以犁耕票田为目的同社会保

① Mair P., *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press, 1997, pp. 96—107.

② 王长江:《现代政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第142页。

持和谐的关系”^①。西方政党的主要功能是从事选举,服务社会,争取选票。在美国,投票区委员会就是民主党和共和党两大政党的基层组织。“每一投票区委员会设男委员(Committee-man)和女委员(Committee-woman)各一人。男委员居于领导地位,相当于小组长,通常称为投票区队长。凡是政党竞选的一切社交活动和服务工作,他们不但必须参加,而且要采取主动和积极的态度从中引导。因为他们必须创造和把握服务的机会,以便结识和联络区内的选民,培养感情”^②。男女委员以恒心和毅力,争取把一切社会服务工作做好。因为他们深信必须如此,才能水到渠成,当竞选到来之时,区内的选民才会投该政党的票,才能赢得竞选的胜利。

中国共产党是我国唯一的执政党,党的基层执政过程实际上就是一个沟通国家与社会的过程。这种沟通主要表现为组织沟通和利益沟通两种形式。就组织沟通而言,中国共产党作为我国工人阶级和中华民族的先锋队,为了增强组织的先进性和扩大组织的社会基础,有动力将基层社会中符合党员标准的先进分子吸收进组织,并且推荐进入政府系统,这就在组织上实现了国家与社会之间的沟通。就利益沟通而言,一方面,作为社会组织中的一员,中国共产党拥有发达的组织网络和超大规模的组织成员,由此中国共产党毫无疑问能够及时与不同的社会成员进行沟通并了解他们的利益需求;另一方面,作为执政党,中国共产党既有责任和动力,又有能力通过基层执政过程将在沟通社会过程中所了解的利益需求意见进行综合,及时地输入到政权体系中并作为决策的重要依据。

① 吴新叶:《党的基层执政与和谐社会的构建——以基层执政的社会性为视角》,载《理论导刊》2005年第4期。

② 周淑真:《政党和政党制度比较研究》,人民出版社2009年版,第15—16页。

三、党在基层有效执政:构建社会主义和谐社会的關鍵

当前学术界对政治在国家成长中的作用十分关注,提出了“有效政治”这个概念,用来指称能够有效地作用于经济与社会发展的现实政治。^① 由于中国共产党在我国政治生活中的核心领导地位,这种有效政治在很大程度上表现为中国共产党的有效执政。有效执政既是执政党的执政行为推动经济和社会发展的工具运用和实践反映,又代表了执政党本身对执政目标的价值追求。从这样一种角度而言,执政党的有效执政不仅仅只是工具性的,也是评价性的。中国共产党的有效执政是我国社会主义现代化事业顺利推进和不断进步的根本保证,新时期社会主义和谐社会的构建也离不开党的有效执政,尤其是党在基层的有效执政。从现代政党的执政逻辑看,党的基层执政与和谐社会建设具有高度的内在统一性,因为党执政的基础在基层社会,和谐社会建设的基础也在基层社会,而党的基层执政的重要体现就是通过执政驾驭基层社会并保证基层社会的和谐发展。另外,党的基层执政是通过党的基层组织来实现的,而党的基层组织又存在于社会中,受社会环境的决定与影响。也就是说,基层是党执政的关键根基,我国革命和建设的历史一再证明,什么时候党能够从基层获取支撑的合法性资源,党的活力和坚强堡垒的作用就能够得到充分发挥。正是因为如此,党的十六届六中全会指出,社会和谐是中国特色社会主义的本质属性,构建社会主义和谐社会,重心在基层。党的十七大报告进一步明确指出,要充分发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的

^① 参见林尚立等:《政治建设与国家成长》,中国大百科全书出版社2008年版,第1页。

作用。

具体讲来,党在基层有效执政对社会主义和谐社会的重要意义突出表现在如下几个方面:

1. 党在基层有效执政能够有效沟通社会

社会的和谐建立在社会不同部分相互理解、相互信任的基础上,社会不同部分的相互理解和相互信任只有通过沟通才能达成,而认知隔膜恰恰是阻碍社会不同部分沟通和交流的严重障碍。这主要是因为,随着改革开放的推进,社会结构的转型和变迁在带来社会公众利益和观念分化的同时,也造成了人们相互之间的认知差异和隔膜,而认知差异和隔膜又造成了社会公众的沟通障碍。反过来分析,要构建社会主义和谐社会就必须促进社会不同部分的沟通,从而促进其相互理解和相互信任,而在社会不同部分认知隔膜已经形成的前提下,需要有一个沟通的力量嵌入社会,促成社会不同部分之间的沟通。这种沟通的力量最好的担当者无疑是执政党的基层组织及其成员,这是因为,中国共产党作为我国唯一的执政党拥有广泛的基层组织网络和超大规模的基层组织成员,而基层社会就是这些组织成员的日常生活场所,因此,这些组织成员本身处于基层社会之中,而不是外来者。这种优势使得他们能够方便地广泛接触社会的不同部分,并且利用广泛的组织网络来促进社会不同部分之间的交流、沟通,达到理解和信任的目的。恰如有研究者指出的,基层党组织处于改革发展稳定工作的第一线,能随时倾听群众的各种呼声,可以发挥服务群众、凝聚人心的作用。“基层组织具有灵活多变的组织形式,对于许多政府不能或不便管理的领域,党的基层组织都可以有所涉及,发挥不可替代的渗透力和作用力,这对于化解社会矛盾、构建和谐社会具有至关重要的意义”^①。这样,

^① 严爱云、郭继、方宁:《对基层党组织在加强党的执政能力建设中的地位 and 作用的思考》,载《上海党史与党建》2005年第1期。

通过党在基层有效执政对社会各个部分沟通、理解和信任的促进,为社会主义和谐社会的构建搭建了十分重要的平台。

2. 党在基层有效执政能够有效整合社会

整合社会是政党执政的基础,对和谐社会建设来说,有效的社会整合是和谐社会建设最基本的前提条件。政党对社会的整合包括以下两个方面:

一是思想的整合。和谐社会构建中党的基层组织对社会进行思想整合的必要性,是由和谐社会构建的背景与基层的性质所决定的。其一,改革开放以来社会阶层和利益的分化及由此带来的思想和价值观念的多元分化构成了和谐社会构建的背景。其二,由党的基层组织进行思想整合在很大程度上是由基层的性质决定的。政党的思想整合根据其对象不同可以划分为对组织成员的思想整合和对组织之外社会成员的思想整合。而政党成员同时具有政党成员和社会成员的双重身份,政党作为一种社会组织,需要植根于社会之中,本身也具有社会性,即使是作为我国唯一执政党的中国共产党也不例外。也就是说,政党对社会的思想整合可以将对组织成员的思想整合包容进去,同时政党对社会思想整合的效果如何,会对其成员的思想整合造成极为重要的影响。也就是说,政党的思想整合最后要归结到对社会的思想整合上,而社会成员不管处在哪里,其栖身之所都是在基层社会。由于党的基层组织广泛分布在基层社会,与社会成员的联系和交往最多,也最为方便,而且党的基层组织可以通过其组织成员的双重身份融入社会,对社会成员思想和价值观最为准确快捷地进行了解和掌握。执政党在基层有效执政不仅仅是工具性的,也是价值性的,其价值性就体现在这种有效执政是符合基层社会普遍价值期待的执政追求,而能否对基层社会进行有效的思想整合在很大程度上也是由基层社会对基层执政行为的评价和认可程度决定的。从这种意义上说,由于党在基层有效执