

中国共产党执政考量

作者从中国共产党执政的宏观视野，分析了党的历史方位、新时期群众概念的内涵与外延，厘清了党在执政时期处理与群众关系的特点，探讨了党巩固群众基础和执政合法性基础的途径，为研究党群关系提供了有价值的参考。本书把研究执政党的群众基础与执政合法性联系起来，拓展了理论视野，不失为该领域研究的力作。

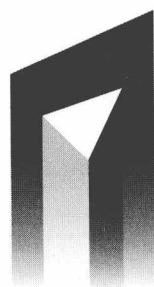
戴立兴◎著

政党与群众



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

政党与群众



中国共产党执政考量

戴立兴◎著



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

政党与群众:中国共产党执政考量/戴立兴 著.

—北京:中央编译出版社,2009.7

ISBN 978 -7 -80211 -895 -9

I. 政…

II. 戴…

III. 中国共产党—执政—研究

IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 131860 号

政党与群众:中国共产党执政考量

出 版 人 和 龔

责任编辑 郑 锦

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街 36 号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509353(编辑室)
(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 <http://www.cctpbook.com>

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787 × 1092 1/16

字 数 220 千字

印 张 16.5

版 次 2009 年 7 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 39.00 元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

内容摘要

政党执政的核心问题，是保持党同群众的血肉联系，获得最广大群众的拥护与支持。研究党群关系，对于处于转型中的中国共产党巩固执政地位、加强自身建设，具有重大的理论意义和现实意义。

该书对执政党与群众关系的研究，置于提高中国共产党依法执政、民主执政、科学执政的水平来进行。一是基于对中国共产党历史方位的认识，分析了执政党的特点、群众内涵与外延的变化，厘清了中国共产党执政时期与革命时期处理群众基础的不同之处；二是把研究执政群众基础与执政合法性联系起来，提出了执政合法性与群众基础在本质上是统一的，核心是密切党群关系，都是为获取群众的信任与支持，都是为了巩固政治基础的观点，拓展了理论视野。三是在巩固执政合法性基础和群众基础的途径研究上，将其概括为“一个根本点，五个维度”，具有新意。即，一点：以利益代表为巩固群众基础、增进共产党执政合法性的根本点；五维：加强绩效、法理、文化、廉洁、制度五项合法性建设，全面巩固群众基础。

本书在研究方法上强调以马克思主义政党理论为指导，采取多学科比较研究方法，注重客观实证研究。

Abstract

The core question of being in power for parties is to maintain the fresh and blood ties with the people and win support from the people. This study has profound theoretical and practical significance for CCP in the process of transformation consolidating its status as the ruling party and improving itself.

This study on the subject of the relationship between CCP and the people is focused on improving of the party's abilities of running the government according to law, science in power and democracy in power.

Firstly, it analyzes the characteristics of the reign, the changes of the connotation and the extension of the masses; it reflects the difference of the mass base during the periods of being power and revolution.

Secondly, it relates the researches of ruling mass foundation to ruling legitimacy and points out that the mass foundation and ruling legitimacy is coordinated essentially and the most important issue is to keep in close ties between the party and the people in hopes of wining people's trust and support and consolidating of political foundation. It expands the theoretical horizons.

Thirdly, in methods of the study approach of consolidation of ruling legitimacy and mass foundation, it may be innovatively summed as one basic point and five dimensions. One basic point: the interest representatives as the most important point for consolidating of mass foundation and enhancing the ruling legitimacy of Chinese Communist Party; five dimensions: improving efficiency, legal theory, integrity, culture and systems, consolidating the mass foundation roundly.

The research methods of the study emphasizes that the study must be conducted under the guide of Marxist party theory , use multidisciplinary comparative research method and pay more attention to the objective empirical work , etc.

目
录

导论 党群关系的基本概念	1
一、政党与群众基本概念分析	1
(一) 政党的概念与定位	1
(二) 群众概念辨析	7
(三) 党群关系:政党与群众密不可分	16
二、党群关系的实质和研究思路	20
(一) 执政合法性:党群关系的实质	20
(二) 研究党群关系的思路	27
三、研究状况及范式创新	35
(一) 研究状况概述	35
(二) 研究范式及创新	37
 第一章 绩效是获取民心的核心	40
一、利益代表是政党的首要功能	40
(一) 利益的概念	40
(二) 利益代表:党群关系的根本	44
二、经济绩效:群众利益实现的保证	52
(一) 发展是执政党联系群众的根本	53
(二) 坚定不移地促进发展	57
三、通过利益整合实现群众利益	61
(一) 利益整合是密切党群关系的关键环节	62
(二) 利益整合的原则及思路	68

第二章 在社会变革中处理党群关系	76
一、社会变革:党群关系必须回应	76
(一)政党变革的社会因素	76
(二)从公民社会视角观察党群关系	81
二、公民社会促进了群众政治参与	90
(一)密切党群关系需要扩大群众政治参与	90
(二)中国公民社会与群众政治参与	95
三、拓宽执政党联系群众渠道	101
(一)利用利益集团改进利益表达	101
(二)执政党如何利用利益集团凝聚群众	109
第三章 建立群众支持的道义合法性	116
一、公民文化有利于党群关系和谐化	116
(一)政治文化对中国政治的影响	117
(二)公民文化促进党群关系发展	121
二、意识形态包容性是和谐党群关系的思想基础	131
(一)政党意识形态光谱分布理论	131
(二)意识形态包容性与扩大群众支持	141
三、加强群众思想政治工作	148
(一)思想政治工作要有针对性	148
(二)利用现代传媒联系群众	155
第四章 以廉洁执政取信于民	162
一、权力对党群关系的影响	162
(一)权力是一把双刃剑	162
(二)腐败对党群关系的影响	167
二、阿克顿定律启示:以制权取信于民	177
(一)阿克顿定律的启示	177

(二)当代中国的权力监督	183
三、杜绝既得利益集团的产生	193
(一)既得利益集团危害——以苏共为例	193
(二)既得利益集团的成因及预防	200
 第五章 完善执政为民的制度保障	206
一、制度建设与合法性	206
(一)制度概念问题	206
(二)凭借完善制度巩固党群关系	214
二、党政体制规范是群众利益制度保证	222
(一)党政关系:实现群众政治利益	222
(二)建构科学党政关系的路径	225
三、决策制度:群众利益表达的制度	234
(一)科学决策关系群众利益实现	235
(二)建立健全科学决策制度	238
 主要参考书目	247

◀ 导 论 ▶

党群关系的基本概念

政党政治是现代政治的普遍形式。其中，政党、群众和政权构成政党政治的基本要素，围绕此三个要素，政党政治涉及三对范畴：党群关系、党政关系和党内关系。但是，党群关系是三者中最根本性的关系，因为政党的存在与发展必须依赖于一定的群众基础，同时它又是这些群众利益的代表者。对政党而言，研究党群关系，具有极其重要的理论意义和现实意义。

一、政党与群众基本概念分析

研究党群关系，首先要搞清有关政党、群众的概念及这两者之间关系的实质。

（一）政党的概念与定位

历史唯物主义认为，阶级斗争是推动社会前进的动力，阶级斗争集中体现为各阶级和集团对政治权力的争夺。阶级斗争需要采取组织化的形式，这种组织，就是政党。

1. 政党的起源

政党是人类政治文明发展到一定阶段的产物。最早的政党是十七世纪七、八十年代英国的托利党和辉格党（保守党和自由党的前身）。托利党和辉格党是在新兴的资产阶级、新贵族与以旧贵族为代表的封

建势力的斗争中产生的。代表封建势力的那一派被骂作爱尔兰歹徒——“托利”；代表资产阶级、新贵族的一派被骂作——“辉格”，后来这两个骂名成为了两党的名字。

现代意义政党的出现与西方宪法和代议制政府的出现密切相关。在“君权神授”的封建专制社会，任何挑战君权的政治活动都被看成是大逆不道，当然不存在政党政治。随着资本主义生产方式逐步确立，资产阶级思想家提出了“天赋人权”、“主权在民”的思想。他们认为，国家权力不过是人们为了组成社会，让渡出自己的部分权力所构成的公共权力。人们可以把这些权力授予公共机关来行使，也可以在必要时收回。资产阶级同封建贵族争夺政治权力的斗争，就是争夺公共权力行使权的斗争。这种斗争经过不同发展阶段，越来越采取组织化的形式。于是，就产生了最早的资产阶级政党。所以，意大利政治学者乔·萨托利认为，19世纪自由主义实践赖以建立的社会和理性多元主义意识形态因素是政党产生的坚实基础：一是代议制政府以及普选权的随之扩大，为立法机构中联盟的组成，继而为潜在的政党集团化创造了强有力的动机；二是在此基础上形成全国性的选举机构的动机；三是随着政治竞争的逐步国家化，每个组织在选民头脑中确立了清晰的政治特征的重要性。^① 这种论述主要是基于政治民主不断发展，普选权日益扩大、政治竞争日趋民主化的条件下说的。

工人阶级由自在阶级成长为自为阶级，逐步认识到自己的阶级利益后，也采取了组织化的形式，建立代表本阶级利益的政党，来同资产阶级进行斗争。最早的共产党是世界性组织——共产主义者同盟，后来才发展出独立民族国家的共产党——德国社民党、俄共（布）和中国共产党等。因此说，政党是政治发展的产物，是进行斗争的组织。

2. 政党的内涵

政党是一种特殊政治组织，它和其他政治组织，比如利益集团、

^① G. Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Vol. 1, Cambridge University Press, 1976.

群众团体，是存在着一定的差异的。由于观察角度不同，对“政党”的理解也不同。

共产党强调“阶级组织说”，坚持与工人阶级及劳动群众的天然联系。从推翻旧统治、实现工人阶级掌权的目的出发，传统共产党大都持“阶级组织说”，强调政党的阶级性，认为政党是代表特定阶级利益的阶级组织，认为共产党是工人阶级组织的最高形式。所以，恩格斯说：“这些经济事实形成了产生现代阶级对立的基础；这些阶级对立，在它们因大工业而得到充分发展的国家里，因而特别是在英国，又是政党形成的基础，党派斗争的基础。”^① 马克思和恩格斯在《共产党宣言》中，特别强调共产党的无产阶级性质：“共产党人不是同其他工人政党相对立的特殊政党。”“他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益。”“在无产阶级和资产阶级的斗争所经历的各个发展阶段上，共产党人始终代表整个运动的利益。”^② 列宁指出：“在以阶级划分为基础的社会中，敌对阶级之间的斗争（发展到一定的阶段）势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。”^③ 这就意味着，政党是阶级利益的集中代表，政党斗争是阶级政治斗争的最高形式。毛泽东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 大陆政治学者遵循了政党的阶级内涵，在《中国大百科全书》（政治学）“政党”词条中，政党是指“代表一定阶级、阶层或集团的利益，旨在执掌或参与国家政权以实现其政纲的政治组织。”^⑤

西方政党强调“中间媒介说”，把政党视作联系公权与社会的沟通渠道。作为体制内政党，西方学者则抽掉了政党概念的阶级性，往往从维护既有统治的角度出发，强调政党的非阶级性，认为政党的本质内涵在于它是联结国家和市民社会的中间组织，持“中间媒介说”。比

① 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社1972年版，第196页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第264页。

③ 《列宁全集》，人民出版社1958年版，第58页。

④ 《毛泽东选集》，人民出版社1977年版，第335页。

⑤ 《中国大百科全书》（政治学），中国大百科全书出版社1992年版，第470页。

如，菲利普斯·谢伍勒在其所著的《权力与选择：政治科学导论》中提出，“政党是官员或准官员的团体，他们把大量的公民联结进入一个组织，组织的首要目标就是确保组织的官员获得或维持权力。”“政党的本质在于它作为一个把大量的官员和公民联结在一起的机构，为一部分人控制另一部分人或一部分人与另一部分人沟通提供了一种手段。”^①《布莱克维尔政治学百科全书》也非常关注政党的中介角色，认为政党最重要的特征是，政党在政府与“市民社会”的各种不同成分相联系的过程中能够起到大的作用，这些成分包括：个体公民和由他们组成的各种不同类型的经济、文化、宗教组织及其他组织。这种联系作用在实施反应和控制这两种功能的导向方面明显相差甚大。然而，几乎所有政党似乎都表现为两种功能的结合，即一方面政党对社会作出反应；另一方面由政党对社会施以控制。进而，政党运行于政治体制的正式（合法、立宪的）部分和非正式（社会的）部分之间的交界上。^②

总体而言，以上对政党本质的理解都把握住了政党某一方面的内涵，但是也存在一定的缺陷。“阶级组织说”把政党的“部分性”归结为阶级性，大大地缩小了政党所应指代的范围，因为政党的部分性除了阶级性之外，还有阶层性，强调这一点对在和平时期执政的政党尤为重要。这种定义缩小了政党联系群众的范围。“中间媒介说”去阶级化的定义侧重于从政党在政治体系中的位置和作用的角度来界定政党的概念。这种界定只是限于对政党外部特征的描述，没有揭示出政党的组织本质，显然不符合一些政党特别是革命斗争政党的实际，如：（1）在专制极权的统治下，为了推翻暴政而组织起来从事革命斗争的政党。如孙中山组织的同盟会和中国共产党。（2）即使有国会存在，但社会某些人士或阶层，要根本改造整个社会与政治制度，仍不经选举

① W. Philips Shively, *Power & Choice: An Introduction to Political Science*, New York: The McGraw-Hill Companies, 1997, p200.

② 戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第520页。

的途径以实现其目标，而以非常的手段如政变去达成其志愿。(3) 在殖民地或受帝国主义侵略的国家，由于民族的觉醒，在反对帝国主义和反殖民主义运动中产生、组织起来，为民族的独立、自由、平等而奋斗的民族主义政党。

综上所述，对“政党”可以这样初步定义：政党，是由特定阶级、阶层和群体中政治主张相同的人所结合的，以争取群众、控制政府为手段，以获得和维护特定利益并实现共同理想为目的的有目标、有纪律的政治团体。这一定义具有以下几个主要特征：

第一，部分性。政党是由社会中的某一部分人组成的，它是一定阶级、阶层或者集团的利益代表者。这种部分性在宏观层次是阶级性、中观层次是阶层性、微观层次是集团性。

第二，组织性。政党的组织性主要表现在，任何政党（尤其是大众党）都具有比较稳定的组织原则、组织纪律、组织结构。在政党的组织原则方面，政党一般都通过工作章程来规范党员与党员之间、党员与党组织之间、上下级党组织之间的关系。在政党的组织纪律方面，有的政党比较严格，有的则比较松弛。在组织结构方面，政党从中央到地方一般都建立了一套严密的组织机构。通常都有党的领导人、全国代表大会以及各级地方组织和在各种政治或社会机关中的组织。

第三，目的性。所有政党的共性在于它的存在目的是追求政治权力。政党不同于党派的关键性特征，就在于政党的核心目的是获得权力和主导政策，以此为手段，实现自己的目的与愿望。

第四，中介性。“政党作为政治机构的确定性特征在于，政党是将国家机构与公民社会机构联系起来的机制。”^① 这主要反映了执政党在联系公权与民众的作用。

从以上定义分析，把握政党的阶级性本质，对于领导革命的政党联系本阶级群众来说，旗帜是鲜明的。但“中间媒介说”揭示了政党的作用、功能，对于体制内政党，特别是执政党建设新型的党群关系

^① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社1992年版，第521页。

开辟了现实道路。这种意义体现在：

第一，代表群众利益要求政党起到“桥梁”角色。在政治系统中，民众、阶级、阶层可以作为利益的输入主体，政府可以作为利益的输出主体。在输入和输出过程中就需要一个桥梁、中介或平台，将利益加以表达、聚集或整合，再通过政治运行方式将利益得以转化政策，从而实现利益的输出。政党作为近代出现的政治性组织，有完备的组织特性、具体的政治纲领、灵活的政治能动力，具有一般组织所不具备的代表、整合、传输等特点。因此，它作为沟通民众与政府之间的桥梁，已经是现代政治体系的内在要求。

第二，政党“桥梁”角色则要求扩大政治参与功能。借用一个系统词语，政党是一个重要的“输入设施”，“通过它，公众可以让自己的需要或希望为政府所知”。^①简言之，政党就是充当了民众与政府之间的“桥梁角色”。政党与民主的关系是政党政治参与功能发挥的基础。政党作为推进政治民主化过程中的组织，必须要履行政治参与的功能，为民众提供渠道；民众对于政治参与度的提高，也日益要求在民主化的制度设置中将利益需求反映到政党的政治路线或政治行为当中。因此，要发挥好政治参与功能，除了要重视政党的桥梁作用以外，还要重视政治民主制度、程序、文化的发展。这样的政党才能够与群众保持良好的关系。

第三，政党“桥梁”角色与社会化功能密切联系。政党的政治社会化功能是强化民众对政治价值观念和社会习性的学习，充分宣传政党价值观念、政党纲领、政党政策趋向，培养公民精神的政治手段。因此，政党通过政治社会化使得公众对于政治体系中的结构、内容发展变迁有了基本的认知、情感和评价系统，塑造了公民文化和公民参与意识，同时也提高了民众对于政党的了解度，加强了民众对政党沟通桥梁作用的认同。参与意识的提高和政党“桥梁”角色的认同，必将促使参与型的公民对政党和政府进一步提出利益诉求，必然要求政

^① 迈克尔·罗金斯等：《政治科学》，华夏出版社2001年版，第216页。

党作为输入和输出利益的渠道更加合理化、民主化、制度化，因此政党的“桥梁”角色在政治社会化的作用之下将得到强化。同时，扩大了群众对政党的认同。

（二）群众概念辨析

有了政党，必然形成其指代的客体：群众。群众概念是与政治现实高度耦合的政治概念。在古代中国或西方，群众概念都是指许多人的聚合体。近代以后，才逐渐分化产生了西方政治学语义中的群众概念和马克思主义的群众概念。

1. 西方群众理论

西方的现代群众理论产生于民主化过程中和基本实现民主化的时代，即19世纪末。在西方，群众在政治上主要是公民，西方的群众理论是民主制度和公民政治的产物，群众的典型，或者说本身的心理和行为方式接近于群众的人，主要是平民大众。

在价值评判上，西方群众理论固有的传统是对群众的恐惧、蔑视和贬低。群众理论专家J·麦克里兰指出：“几乎可以说，政治理论创立就是为了阐明作为人民自治的政治形式的民主必然转向暴民统治。”^①在法国大革命之前，思想家们关心的是群众向暴民的转变或蜕变为暴民的趋向，他们只是将暴民政治视为变态政治而非政治的常态。但在法国大革命后，下层平民一波波涌进政治的角斗场，大众民主时代来临，“群众成为永久性政治力量登上历史舞台”。“群众本身已经成为社会生活的模式”。^②

1980年代以来，西方学者对“大众”和“大众社会”开始有了积极正面的评价，如丹尼尔·贝尔反对将“大众”概念滥用于当代倾向于民主、从事工业生产的民众之上，他指出，以往的大众社会的组织结构是言过其实了，它引人误入歧途，给现代民主工业化的时代的更

^① J. S. McClelland, *The Crowd and the Mob, From Plato to Canetti*, p1.

^② Ibid, p4.

广泛的自由、更大的流动性、进一步的开放性赋予了“大众社会”、“大众文化”、“大众时代”这些具有消极意义的名称。^①

尽管 20 世纪晚期西方社会出现了对“大众”概念的反思，但仍然未完全摆脱消极的内涵，而是随着工业化、全球化、民主化、信息化浪潮的到来，群众概念进一步个性化、世俗化、功能化、组织化。如选民可以看做民主社会群众的对应概念，大众媒体与舆论可以看做信息化社会中群众的对应概念，公民社会可以看做现代工业社会里群众的对应概念，而“第三部门”的兴起，则是在全球化、民主化、信息化浪潮中群众的组织化概念。因而，当今社会避免或不太情愿使用“大众”或群众的概念，是因为现代社会中公民角色出现了高度功能化与组织化的特征。

2. 马克思主义经典作家论群众

基于被剥夺者推翻剥夺者的革命需要，马克思主义的群众概念相当长时期经历了阶级性的改造。马克思是站在下层被压迫人民的立场上来评判法国大革命和 19 世纪革命运动的，并给予群众高度肯定和赞扬。

首先，从历史唯物主义出发，马克思认为群众是个哲学概念，认为人民群众是历史的创造者，“历史活动是群众的事业”。

其次，从科学社会主义的视角看，群众具有特殊的指向，往往是指与无产阶级政党相对应的工人阶级。马克思恩格斯在创立世界上第一个无产阶级政党时，就提出了党与工人阶级群众的基本关系，即党是无产阶级事业的领导者和推动力量，党必须以工人群众为依托，工人阶级是无产阶级政党实现领导功能的阶级基础。之所以把群众等同于工人群众有两个方面的原因，一方面是因为在 19 世纪 30、40 年代，工人阶级在最初反抗资产阶级的斗争中并没有找到自己的出路，因而无产阶级政党的任务就是要把工人阶级组织起来，为无产阶级革命确

^① 戴维·米勒、韦农·波格丹诺：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国政法大学出版社 1992 年版，第 462 页。