

王长江 著

执政党研究丛

上海人民出版社

现代政党执政规律研究



图书在版编目 (CIP) 数据

现代政党执政规律研究/王长江著.

—上海:上海人民出版社,2002

(执政党研究丛书)ISBN 7-208-04423-6

I. 现... II. 王... III. 执政党-执政-规律-研究-世界

IV. D05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 089943 号

责任编辑 齐书深 王晓华

封面装帧 邹纪华

·执政党研究丛书·

现代政党执政规律研究

王长江 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销 上海市印刷四厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 12.25 插页 4 字数 273,000

2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印数 1-5,100

ISBN 7-208-04423-6/D·764

定价 22.00 元

目 录

绪 论	1
一、什么是政党执政规律	2
二、为什么要研究政党执政规律	7
三、怎样研究政党执政规律	11
第一章 政党政治的一般原理	20
一、从神权政治到民主政治	20
二、民主政治与政党	30
三、政党政治的基本概念	44
第二章 影响执政党行为的若干要素	59
一、政党的性质	59
二、政党获取执政地位的途径	69
三、政党与政治文化	78
四、执政党的社会生态	93
五、政党体制	108
第三章 政党执政的基本模式	121
一、执政方式与执政模式	121
二、西方发达国家的执政模式	133
三、社会主义国家的执政模式	144
四、第三世界国家的执政模式	155

第四章 执政党运作的基本原则	165
一、合法性原则	165
二、利益整合原则	178
三、依法治国原则	194
四、权力制约原则	208
五、党内民主原则	218
第五章 执政党控制公共权力的基本途径	230
一、对选举的控制	230
二、对政府决策的控制	245
三、执政党的沟通机制	258
四、党内控制	270
五、政治招募和政治动员	281
第六章 执政党与意识形态	295
一、意识形态——政党执政的重要工具	295
二、执政党与意识形态	312
三、执政党意识形态的调整	326
第七章 现代政党政治的变革	339
一、政党政治变革的潮流	339
二、执政与“新公共管理”	354
三、政党自身的变革	364
四、以开放的胸怀对待人类政治文明	375
结束语	382
后 记	386

绪 论

在科技革命来势迅猛、经济全球化浪潮汹涌的今天，在世界“地球村”这样一种环境下，已经没有人再会对用世界的目光看问题提出疑问了。闭关锁国的时代毕竟一去不复返了。

过去，如果站在世界的高度对改革国家的政治体制和政府运作进行研究，因为“左”的思想在政治上为害最烈，人们长期对国门之外的政治要么少说为佳，要么无情批判，“实事求是”则通常都要冒很大的风险。不过，改革开放 20 多年后的今天，这种状况已经大为改观。在对国外政治体制和政府运作该不该研究、思考、借鉴的问题上，人们已经形成了越来越多的共识。

但是，长期以来，人们对政党、对党的建设的研究的习惯思维是：马克思主义政党具有与其他政党完全不同的性质，无论阶级属性、指导思想、奋斗目标、组织原则，还是路线方针、政策主张、组织方式、活动方法，都和其他政党相去甚远，因此没有什么可比之处。由此推理，研究其他政党的活动，不但没有什么价值和意义，而且弄不好还有立场问题。现在，我们要确认，这种认识没有多少道理，这种旧的思维定势应当打破；我们要指出，政党固然各有特点，但仍然有许多共同之处，在不少方面都遵循着共同的规律。现在我们要站在世界的高度研究这些共同规律，要在党的建设方面开展比较、借鉴——用这种认识来思考党的建设问题，并且希望人们一起来思考，那

就很需要勇气,需要言之有理,言之有据了。

好在,这种勇气得到了鼓励。因为人们不难发现,我们党提出的“三个代表”的重要思想所明确无误地表达的,正是这样一种思路。它倡导人们用世界眼光观察和思考党的问题,倡导“与时俱进”,倡导不断深化对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律的认识,倡导借鉴人类政治文明的有益成果。这种倡导,意义不仅仅在于研究方法的改变,更重要之处在于观念的根本转变,意味着我们真正意识到了作为一个执政党所应当担负的历史责任。用句流行的话说,这叫做执政党意识的“新觉醒”。

带着这样的“新觉醒”,真正把眼光放到世界的高度,去观察政党政治这种遍及世界的现象,研究政党执政的普遍规律,于国于党于民,于过去于现在于将来,都是一件极其有意义的事情。

一、什么是政党执政规律

政党政治以其不以人的主观意志为转移的坚定性向全世界扩展,这或许是 20 世纪政治最为突出的表征之一。到 19 世纪末,政党在其中活动的国家仍然屈指可数。而到 20 世纪末,屈指可数的反倒是没有政党存在的国家。政党执政,成了政治统治和政治管理最为普遍的形式。普遍的东西,总是因为它们遵循共同的规律而具有普遍性。

什么是政党执政规律?只要把目光放到政治运作领域,观察政党的活动,我们就无时无刻不感受到政党执政规律的存在。

例如，“工人政党”、“国有化”、“计划”这些概念往往是和社会民主党的主张联系在一起，历来是社会民主党区别于别的政党的重要标识。但是，在发展过程中，尤其是第二次世界大战以后的发展实践显示，所有这些主张都已经发生了变化。以德国社会民主党在党的纲领中公开宣称自己不再只是工人阶级的政党开始，其他社会党纷纷效尤，以致“全民党”成了更加贴切的概括社会党特征的词汇。至于所有制问题，各国社会党也都由过去明确地坚持公有制到逐渐地淡化所有制，主张混合经济，直到英国工党在党章中取消坚持了 70 多年的国有化目标。在控制经济的手段方面，政府调控和市场也不再被看作对立的观念，现有形式的市场经济越来越作为符合发展要求的形式被肯定下来，用计划代替市场改变为对市场的维护和改善。其实，这些变化，根本的目的无非是一个，就是使党的形象和主张符合更多人的口味，得到更多人的支持。

为了顺乎民意而不断地调整自己，这就是政党执政规律在起作用。

又如，苏联共产党当初无疑是想执好政的。其实，任何一个政党，一旦获得执政地位，都想执好政。从最功利的角度讲，执政执得好，这个党就能够毫不费劲地继续留在执政的位置上。无论对全党，还是对党员个人，甚至对国家，都是大有好处的，党存在的价值也就体现出来了。苏共作为一个坚称自己代表工人阶级和全体人民利益的党，作为一个把解放全人类确定为自己理想目标的党，自然更认为自己能够执好政。它希望老百姓把党看作自家人，给予无限的信任；希望在它的领导下，苏联的每个公民都能过上世界最高水平、最高质量的

生活；希望真能通过自己的实践，为人类社会探索出一条光明的道路。至少进入这个党的相当一部分人是这样想的。然而事与愿违，主观上的这种设计最后成了一厢情愿。老百姓不买这个账，不愿再承认这个党是代表人民利益的党。最后墙倒众人推，曾经盛极一时、鼓舞了多少人理想的党，就这样在全世界的注目下垮掉了。

主观上想执好政不等于客观上能执好政，这就是政党执政规律在起作用。

再如，美国实行的是以两党为主的政党竞争制度。既然是两党，既然要竞争，那就应当有区别才行，好让百姓有个选择。所以，每到竞选之时，两党便打得不可开交。候选人各自拿出自己的政纲，展开辩论，唇枪舌剑，互不相让。像有的人形容的：共和党人说是白的，民主党人就得说成黑的，以示不同。看上去这似乎是因为两党各自代表不同阶级、阶层和群体的利益，而且有一段时期的确相当明显，但实际上这种解释是稍嫌简单化的。我们看到，表面上水火不相容的两党，一旦执政，就会毫不犹豫地换一副模样，千方百计地要证明它们是在为全体美国公民执政。为此，执政党会不择手段地把对方的东西拿过来，为我所用，哪怕是它在竞选时曾经激烈反对的观点和主张。所以西方著名政治学家布赖斯曾经作过一个非常夸张的比喻，说美国的“两大政党就像两只瓶子。每只瓶子有一个标签，标明它盛的是哪种溶液，但两只瓶子都是空的。”^①话虽有些片面，但确实一针见血。

① [美]查尔斯·比尔德：《美国政府与政治》（上），商务印书馆1987年版，第75页。

执政党都努力扩大自己政策主张的包容性,这就是政党执政规律在起作用。

像这种政党在执政过程中自觉不自觉地被一种无形的力量所推动,乃至最后出现意想不到的结果的现象,还可以举出很多很多。有些政党,尽管性质上可能不先进,目标也不远大,却能牢牢地控制整个国家和社会的发展进程。而另有一些政党,虽然看上去既有科学的理论作指导,又有强大的组织纪律作保证,却仍然免不了执起政来跌跌撞撞、一波三折,甚至执政地位得而复失。还有些政党,无论是理论的原则性,还是目标的坚定性,都堪称一流,却始终得不到普通民众的认同和支持,只能为维持生存而惨淡经营。所有这些,都多多少少和这些政党是否掌握了执政规律有关。

这就使对政党执政规律的研究有了十分重要的意义。

所谓规律,是指事物发展过程中的本质联系和必然趋势。所以,规律又称为法则,表示它客观的、人的主观意志所不能抗拒的一面。政党执政规律也是从这个意义上说的。在政党政治的条件下,所谓执政,简言之,就是政党以一部分人(或全体人民)的名义对公共权力实施占有和运用的行为。据此,政党执政规律可以表述为:执政党在控制和行使公共权力过程中必须遵循的、反映政党政治本质和必然性的法则和客观要求。

一提到规律,人们自然会问:政党执政到底有哪几条规律?如何描述这些规律?我们在探讨自然科学的规律时,往往就是按照这种思维逻辑进行的。于是人类发现了物理学的欧姆定律,牛顿万有引力定律,电磁学中的同性相斥、异性相吸规律等等。不过,对于社会科学来说,这样认识问题未免过于简单了。自然界固然复杂,但人类社会的复杂性却是自然

界所无法相比的。这就使社会规律和自然规律有很大的不同,往往很难用简单的语言进行概括。可以说,对规律作简洁的概括极不容易,甚至不大可能。如果强行去做,通常会失之简单化、绝对化。在政党研究领域,曾经有人做过这样的尝试,但最后都归于失败。

生活在19世纪末20世纪初的德国社会学家米歇尔斯对“寡头政治铁律”的阐述,可以作为这方面的一个典型例子。米歇尔斯以研究政党而著称。他不但考察了当时欧洲各国的政党,而且还长期参加德国社会民主工党,从而对政党活动有比较深刻的把握。他认为,要组织政治斗争,就需要有政治组织;而要有组织,就必然有领袖。党的工作的专业性,也使政党领袖逐渐成了不可替代的专门人才。群众的无知和组织发展稳定性的需要,进一步加强了领袖的地位。这样,由党的领袖来决定一切的局面就形成了。他的结论是:无论什么样的政治组织,哪怕是信奉民主意识形态的政党,也不可避免地要产生强烈的寡头政治倾向。米歇尔斯把这叫做“寡头政治铁律”。他宣称,寡头政治铁律是“历史铁律中的一种,这一铁律是最民主的近代社会和这些社会中最先进的政党都没有能够逃避的”。他断言:“民主导致专制,民主必然包含专制的内核。”^①

不能说米歇尔斯的论述没有一点道理。而且,实事求是地说,米歇尔斯已经相当深刻地观察到了当时情况下政党活动中出现的弊端,并对这些弊端及其原因作了准确的描述。这些描述反映了当时的实际。因此,后来的政治学者,不管是

① [德]罗伯特·米歇尔斯:《政党》,美国多佛尔出版公司1959年英文版,第1—2页。

否同意他的观点，都对他的这种深刻洞察力予以肯定。但是，米歇尔斯把这种寡头政治的倾向上升到规律甚至“铁律”的高度，认为它是不可动摇的法则，却是片面的。就拿米歇尔斯作为剖析对象的社会民主党来说，这个“铁律”实际上并没有被证明为“铁律”。社会民主党的党内民主总体说来比较发达，党的领袖的专断往往受到各种因素的限制和约束。对国家来说同样如此。在第二次世界大战前的德国，“民主”的确导致了专制，但战后建立的精细的民主制度却较好地剔除了“专制的内核”。

所以，面对政党政治这样一种极其复杂的现象，我们不能不充分认识到探索政党执政规律的艰辛和把握这些规律的艰难。然而，唯其如此，才更显示出研究这些规律的必要性和重要性。

二、为什么要研究政党执政规律

政党执政规律问题的提出，本身就是一件意味深长的事情。对这个问题，过去之所以不提，甚至相关的问题也很少涉及，归根结底是因为，在我们的脑海中，它根本不是什么问题。既然中国共产党是掌握了社会发展基本规律的党，难道连区区执政规律都没有掌握吗？既然党有科学的理论作指导，党的行为能不符合规律吗？这些想当然的观念，深深地扎根在我们的认识中。只有在实践给了我们足够的教训之后，我们才恍然意识到，原来规律并不像想象的那样容易掌握。一个党把自己定位在哪个阶级的代表，和这个党能不能掌握执政规律，并不存在天然的联系。苏共执政失败给我们上了最具

震撼力的一课。之所以有震撼力，与其说是因为这么一个政党几年间便烟消云散实在令人错愕，不如说因为它是一个掌握着马克思主义科学理论的政党（事实上它把马克思主义教条化了）。从理论上说，这样的政党原本是战无不胜的。这就使我们不能不对政党执政规律问题给予足够的重视。

研究政党执政规律的重要性和必要性，归根结底来自这种规律本身的特点。

首先，政党执政规律具有普遍性，要求我们去研究它。任何政党都想执政，但事实上许多政党都得不到这个机会。凡是好不容易得到这个机会的政党，为了能够继续掌握权力，总想执好政，就连那些最偏执的政党也不例外。不管政党属于什么性质，在这一点上并无多大差异。拿破仑说过，不渴望当元帅的士兵不是好士兵。我们也可以说，不希望执政的党就不是好政党。至于说掌握了政治权力，却不愿意执好政，这样的政党压根儿就不存在。政党本身就是人们在参与政治过程中发明的工具。如果该参与的时候不愿参与，那么政党就失去了它的功用，人们就会抛弃它。从这个角度讲，政党就好比政治列车，上了这个轨道，就只能沿着已有的铁轨运行。把握了这种普遍性，才能规避风险，趋利避害。一个不掌握执政规律的执政党，就好比是大海中没有舵的航船，就好比“盲人骑瞎马，夜半临深池”，极其危险。仅此而论，研究政党执政规律的重要性，已经不言自明。

其次，政党执政规律具有客观性，也要求我们去研究它。不管什么类型的政党执政，都会因执政而产生不执政时所没有的想法、愿望、态度、要求，进而产生相类似的执政行为。这些行为，说到底，是由政党掌握了公共权力、变成了执政党这

一事实决定的。就好比一个人一旦进入生产流水线,就必须和其他人一起,按照生产目标的要求协同动作一样。我们过去是不太承认这种客观性的,总觉得只有马克思主义政党好好执政,其他党并不如此。对这方面的规律所知甚少,就必然会有有一种盲目自大的心态。除了我们自己的经验和老祖宗的明确指示之外,所有其他东西,甚至民主、自由、平等、人权这样一些弥足珍贵的人类文明成果,都可以慷慨地推给别人,当作资产阶级骗人的东西横加批判。其结果,不是这些东西被清除,而是自己因为藐视规律而吃苦头。这就是政党执政规律所具有的客观的、不以人的主观意志为转移的一面。实践表明,不承认这种客观性,就免不了要违背它,执政过程中就免不了有太多的随意性。其结果,就是犯主观主义和唯心主义的错误。实际上,政党活动并不因为政党是具有共同政治意愿的人们自愿组成的政治组织而变成随心所欲的行为,就像社会由人组成并不等于个人能轻而易举地决定社会的进程一样。

再次,政党执政规律具有内在性,更要求我们去研究它。政党执政规律揭示的是政党执政过程中各有关因素之间的联系。这种联系不是一般的、表面的,而是内在的、本质的。政党政治如同其他社会政治现象一样,在不同的社会政治经济文化环境中,也会有各种各样的特征表现出来。这种特征不可避免地带有它产生的那个地方的痕迹。如果把认识停留在这些表象上,就难以认识政党政治的本质;如果把这些表象作为规律,就可能得出不正确的结论。例如,按照惯常的认识,一说到西方政党的执政,人们就会想到多党制、议会政治、三权分立这些东西。实际上,这些都只不过是形式而已。重要的不是要对这些形式作出评价,而是研究隐藏在这些形式背

后的带规律性的东西。不对这些方面加以深入的研究,而只停留在对这些形式本身或全盘肯定、照搬照抄,或全盘否定、坚决批判上,是不足以形成实事求是的认识的。对西方国家政党活动的态度要么“左”,视若敝屣,要么右,似乎非“西化”不足以称改革,说到底,都是看不到内在规律性所致。

最后,政党执政规律具有动态性,同样要求我们去研究它。规律不是抽象的概念,甚至不是一种状态,而更多地体现在动态的过程中。因此,执政规律总是贯穿于每个执政党的具体运作之中,和政党所处的环境密切联系,相互影响、相互作用。这就要求我们动态地研究政党的执政规律。缺乏动态的观点,往往会自觉不自觉地把彼时彼地获得的经验看作“放之四海而皆准”的真理,把它们僵化、教条化、绝对化,拿到此时此地来作为评价政党活动的标准,结果往往不是发现规律、掌握规律,而是违背规律。在计划经济时期适用的东西,在市场经济条件下可能会变得漏洞百出。在一般市场经济条件下适用的东西,在经济全球化的环境中可能出现令人吃惊的变化。拿一个政党的做法去评价别的政党,那是肯定要出问题的。拘泥于本党已有的经验,不思进取,总不免要过时。从这个意义上理解执政党的“与时俱进”,或许能给我们更加深刻的启示。

以上都是就执政党的一般性而论。对于中国共产党来说,除了上述因素外,对政党执政规律进行研究还具有特殊的意义。不能说中国共产党不重视规律问题,关于研究规律的重要性,人们已经说了很多。问题在于,虽然我们一再强调按规律办事,但过去有一段时间却屡屡发生违背规律的事情。其原因,恐怕主要不是对规律的重要性认识不够,而是对规律

和主观能动性之间关系的认识上有偏差。因为政党之于个人,力量要大得多;执政党之于一般政党,力量又要大得多;我们这个一党执政的党之于别的轮流执政的党,手中的权力就更显得强大了。这就容易给人造成一个假象,似乎政党无所不能,甚至规律也是可以不放在眼里的。然而规律从来都不讲情面,谁不尊重规律,谁就要受规律的惩罚。在这方面,我们已经吃了太多的亏。

执政党是否按规律办事,不仅关系到执政党的地位,而且关系到国家的发展,社会的稳定,人民的福祉。所以,一个对人民负责的党,一个负有民族复兴伟大使命的党,首先应该是一个认真研究执政规律、千方百计掌握好执政规律的党。

三、怎样研究政党执政规律

政党执政规律本身的复杂性,决定了对它进行研究的难度。政党执政和社会发展的各种因素之间的关系,又决定了这项研究所能达到的广度。实事求是地说,以一部 20 多万字著作的容量,把政党执政规律问题系统地阐述清楚,即使不是不可能,也是非常之难的。所以,最实际的办法,就是采取有自知之明的态度,对研究的范围和问题稍作限定,不求全面,不求系统,只求把自己所思所想表达出来,以免误导读者,使读者以为政党执政规律不过如此而已。本书力求体现这种方法和思路。

(一) 关于本书的研究范围

严格说来,执政规律包括两个方面,即一般执政规律和政

党执政规律。因为，虽然政党执政具有普遍性，却不能说，政党执政是所有执政的唯一形式。世界上还存在另外一些国家，在那里实行的不是政党政治，或者根本就不存在政党，我们通常称之为无党制国家。无党的状况也是很复杂的，不能一概而论。有的国家压根儿不需要政党。在这类国家，人口之少，足可实行公民大会式的直接民主，政党反倒是实行民主政治的累赘。有的国家实行政教合一，教会对国家按照教规进行管理。这样的情况下，政党自然没有生存的余地。还有的国家，原来是有政党的，但是由于政党没有给国家带来稳定和安宁，便禁止了政党的活动。当然也有的国家是少数人用不正当的手段谋取了权力，合法性不够，底气不足，因害怕政党出来要与之争权而实行党禁。在上述这些国家，政党不是执政者，因而政党执政规律也无从谈起。但是你不能说，在这些国家里，执政规律也不起作用。而政党执政规律是和一般执政规律联系着的。尽管二者存在有党和无党之别，运作上却仍然有些相通的地方。因此，执政规律的概念要比政党执政规律的概念大一些。分清了这一点，就可以说明我们的研究范围了。由于篇幅所限，我们把研究范围限定在政党执政规律上，把研究对象限定在那些实行政党政治的国家。

对中国的理论工作者来说，政党执政规律也包括两个方面，即一般政党执政规律和共产党执政规律。一望便知，前者讲的是一般性，后者讲的是特殊性。这是两个不同的侧重面。共产党执政规律是把所有共产党执政过程中规律性的东西集合起来加以总结。它所涉及的，只是被认定为马克思主义性质的政党。一般政党执政规律则是要超越政党的特殊性来研究一般性。它是把各种类型的政党都涵盖其中的。这里面，

既有共产党，也有传统资产阶级政党；既有社会民主党，也有民族主义政党；既有按照阶级和阶层划分的政党，也有像绿党这样的按照问题建立的政党。对共产党执政党的研究，过去已经有不少人做过。抛开研究的立场、方法不谈，也暂不评价是否真的找到了执政规律，至少在时间上和空间上，这一研究的展开程度是可观的。之所以如此，恐怕最主要的是得益于不存在意识形态的障碍：都是同宗兄弟，总是会有相像的地方。与此相反，对一般执政党的研究，则由于认识上的误区和思想上的禁区，长期处于停滞状态。改革开放以来，这方面的禁区陆陆续续地被打破。特别是近年来，研究的步伐明显加快。但是，历史的账毕竟欠得太多，这方面的声音依然微弱。鉴于此，本书确定把研究的重点放在对一般政党执政规律的研究上。对共产党执政肯定要涉及，但在本书中不作为重点。笔者向来以为，弄清政党执政的一般规律，无论对弄清楚共产党执政的规律，还是对从更新更高的角度来认识这些规律，都会起促进作用，大有裨益，而且更有紧迫性。

除了上面所说的内容外，还有许多问题，无论怎样摆布，都毫无疑问应当属于执政规律的范围。对这些问题，本书依然没有涉及，或虽有涉及，而未予展开，如本书没有专门阐述领袖行为。这并不是因为领袖不重要，也不是因为执政与执政党领袖的行为之间没有什么规律性的联系。执政党的领袖所具有的品质，对于政党执政是否成功来说，意义十分重大。美国政治学家詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯写了一部叫做《领袖论》的长篇巨著，专门对各类领袖进行了分析。例如他认为，毛泽东之所以掀起一系列暴风骤雨般的运动，乃至最后发动“文化大革命”，和他属于“意识形态型领袖”有关：他个人有