

齐卫平◎著

政党治理与 执政能力建设研究

Studies on the Enhancement of
the Ruling Party's Capacity
on Governance and Execution



上海人民出版社

政党治理与 执政能力建设研究

Studies on the Enhancement of
the Ruling Party's Capacity
on Governance and Execution



图书在版编目(CIP)数据

政党治理与执政能力建设研究/齐卫平著. —上海:
上海人民出版社, 2014
ISBN 978 - 7 - 208 - 12071 - 6

I. ①政… II. ①齐… III. ①中国共产党—执政—党的建设—研究 IV. ①D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 029752 号

责任编辑 金 婕
封面设计 范昊如



政党治理与执政能力建设研究

齐卫平 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720 × 1000 1/16 印张 24.5 插页 2 字数 413,000

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 12071 - 6/D · 2452

定价 58.00 元

序

卫平

卫平的《政党治理与执政能力建设研究》，是他多年来公开发表的文章集结起来的专著。看了一遍，觉得很不错，不仅在理论上分析到位，而且还提出了一些具体建议，对改善工作有帮助。由此想到，现在中央倡导学习，不知道各级干部在百忙的工作中能否抽出点时间坐下来学习，我想是应该的。当然，有关文件、中央领导人的讲话或文章肯定要学，是不是也可以选择些报刊上学者发表的文章读一读。这些文章因为多是专题性，道理讲得更详细，而且有的还提出一些工作上的建议，肯定对读者有益。话说回来，看了书之后，有些内容使我很感兴趣。比如，书中讲到群众监督问题，分析得很透彻。书中考察了在革命战争时期党的群众路线的形成及其历史特点，认为“群众监督的思想没有被包含在党的群众路线思想涵义之中”。“虽然在革命根据地局部执政实践中，存在接受群众意见的一些事实，从一定意义上也可以说体现了监督的外部性，但从整个民主革命时期党的思想认识看，并未将群众路线与党的外部监督相联系。”的确，在民主革命时期党的文件和领导人的讲话中，只有群众观点、群众路线的概念，而没有群众监督的概念，但听取、接受群众意见的事却常有，而且在抗日战争后期已经有了各级干部要接受群众的考察和鉴定的事。如1947年4月22日《刘少奇关于彻底解决土地问题给晋绥同志的一封信》中说：“我们任何干部，包括各级的负责人在内，均必须接受群众的、切实的、不敷衍的考察和鉴定。”“对于我们干部的这种群众的鉴定，应成为党对于干部鉴定的主要根据。由被领导的群众来考察与鉴定我们的干部，这在七大是已被承认了的原则。”当然，使用群众监督的概念是在共产

政党治理与执政能力建设研究——

党执政全国之后。群众监督的作用是非常重要的,因为群众的眼睛确实是雪亮的。党领导全国各项工作都要与不同领域群众见面,党的方针政策正确与否,各级干部做得如何、表现如何,群众看得一清二楚,谁也无法掩饰、隐瞒。对于群众提出的问题,属于方针、政策的就要调整,属于工作中缺点、错误的就要改正,属于违法乱纪的就要处理。书中还对加强群众监督与发展党群关系的意义做了分析,认为“有利于发扬社会主义民主,提高党科学决策、民主决策的能力”;“有利于让权力在阳光下运行,使人民授予的权力切实用在服务于人民上”;“有利于维护党执政的公信力,提高人民群众的认同度”;“有利于实现执政党与群众的良好沟通,夯实党群亲人关系的信任基础”。这几条讲得好,很有道理。书中的缺陷是没有讲到怎样加强的问题,现在网络信息的发达使群众监督的作用越来越大,有关部门也充分注意网络上的情况,把收集起来的群众意见该处理的处理,该解决的解决,该说明的说明,这当然很好,但终究是被动式的。各级党的领导部门怎样主动加强群众监督,还是个值得研究的问题。

又如,书中讲到高校党建问题,因为我在高校学习工作几十年,多少了解一些情况,所以更感兴趣。书中这个部分列题为“高校党建工作复合性的多向度问题思考”,题目列得挺神道,其实核心说的就是培养人才的高校党建工作要把培养教师和学生作为重点,并使两方面有机地联系在一起,互为影响。书中除了讲明道理外,还提出一些很好的建议,包括:“建议高校应设立党建工作委员会,由党委分管书记任主任,组织部、宣传部、党校、学工部、团委负责人为委员,形成制度化运作,定期研究党建工作,协调各工作部门的任务,并将整体性工作计划和方案纳入党委的议程”;“建议高校党委高度重视增强大学生党员的政治归属感问题,通过党建工作机制以及活动方式的创新,如定期举办主题活动、探索大学生党员与非党员同学结对的思想导航机制、大学生党员和党支部先进性测评等方式,调动大学生党员参与党组织活动的积极性,变‘被教育者’为主人翁”;“建议高校党委可以尝试建立教师党支部与学生党支部互动机制,采取教师党员到学生党支部兼职、教师支部与学生支部定期开展联合活动、教师支部书记与学生支部书记形成联席会议制度等方式,以师生党员的共同参与和工作互动彰显高校党建工作复合性优势”。卫平不愧在高校教书几十年,既做过党务工作又做过行政工作,提出来的建议很符合实际。问题是这些建议如果干起来会增加不少工作量,各高校党委愿不愿意这样做就不得而知了。话说到这儿,我也很想提几条建议:第一,要倡导了解社会。党员教师、学生也好,非党员教师、学生也好,学理工科的也好,学文科的也好,都应该想办法了解社会。关在学校里,尤其是那种在

大城市偏僻郊外的学校里,与社会完全脱离,这对人的成长非常不利。我在考博学生来面试时,我常问点简单的社会常识问题,比如黄瓜多少钱一斤,几乎没有人知道。可见,学生包括教师对社会的了解实在是缺乏。第二,要倡导正确认识社会。现在网络信息非常发达,很多学生和教师经常上网,容易受网上不正确的观点影响。我的已当教师的学生和尚未毕业的学生在和我聊天时,有时就会说出不能正确认识社会的话。我相信,这种情况恐怕不仅我的学生中有。第三,要倡导创新。无论是理论上创新,还是专业上的创新都是好事,但又不是容易的事,需要一定的条件。高校的教师和学生在这方面是比较有条件的,不仅文化水平高,而且有专业知识的积累,关键是创新意识强不强。创新意识弱,缺乏自觉性,肯定不会做出成绩。所以,必须加强创新意识的教育。

对这本书感兴趣的部分不仅上边说的两点,但不想再说了。总之,这是一本能够引起读者进一步思考的专著,能够对研究这方面问题的读者提供一定的帮助。因为是发表过的文章集起来的书,肯定会有重复之处,也是难以避免的。另外,我对这本专著的书名认为容易误解,因为党不仅要治理自己,而且也要治理社会、国家。好在卫平在“后记”中做了解释,也就明白了。

2013年12月

目 录

序 张静如	1
-------	---

第一章 当代中国政治发展与政党制度	1
协商民主在中国:现实景观与理论拓展	3
两种民主形式与社会主义民主政治发展论析	16
网络公共论坛:虚拟空间中的协商民主实践	25
中国特色社会主义政党制度的历史必然和巨大优势	35
当代中国政治体制的模式特征论析	41
“中国模式”视野下社会主义民主政治的发展经验	51
论中国特色社会主义政治发展道路	63
政治协商制度的中国特色论	71
政治文明普适性与中国民主政治建设	81
中国特色社会主义理论体系与政治认同的建构	88

第二章 当代中国社会建设与政党治理	97
当代中国社会的阶层分化与执政党建设研究	99
社会阶层分化是当代中国又一次深刻的社会变革	112
我国社会转型时期公平与社会差异的限度	118
论当代中国社会阶层分化与“共同富裕”思想	125

政党治理与执政能力建设研究

论党的领导与多元社会治理结构	132
试论社会主义本质与构建和谐社会的一致性	139
中国特色社会主义政党制度与和谐社会的构建	146
执政党规模问题研究不要陷入误区	151

第三章 党的执政能力建设 157

关于巩固执政党地位的若干思考	159
民主革命时期中共探索执政模式的历史考察	166
构建党的执政能力运作机制刍议	176
试论中共八大关于执政党问题的认识	184
民主执政的理论视角	193
试论科学执政的理论意蕴 ——历史视角的一种解读	200
中共执政合法性模式的转换:现状与前瞻	212
构建和谐社会视角下的党群关系与干群关系	226

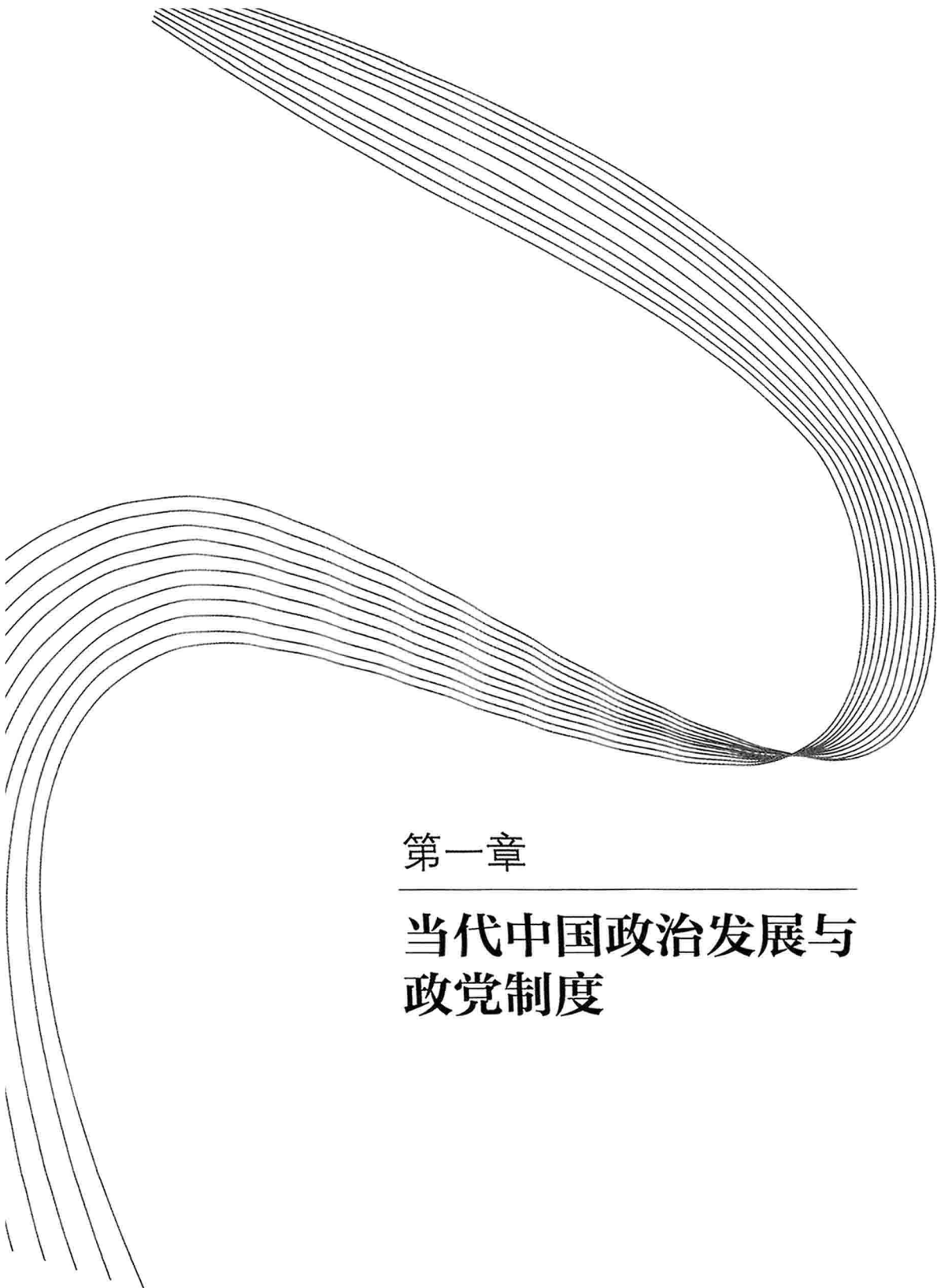
第四章 党的执政资源 235

有效运用中国共产党的执政资源	237
中国共产党执政的经济资源初探	243
中国共产党执政实践的政治资源述论	251
中国共产党执政实践的文化资源研究	260
论中国共产党执政实践的组织资源	269
论执政资源视角下的干部队伍建设	277
论统一战线在民主执政中的政治资源整合	283
试论中国特色社会主义制度下政党资源的整合	290

第五章 全面推进新时期党的建设 299

“三个代表”重要思想与新世纪党的建设	301
增强党的基层执行力:党组织建设的重大命题	311
新形势下中国共产党的形象建设	320

高校党建工作复合性的多向度问题思考	326
党内民主与人民民主及其关系的思考	331
建设廉洁型执政党的中国意义	340
从“存亡”论到“危险”论:党的作风建设的语境转换	344
坚持群众路线必须接受群众监督	352
理论整合与思想整合:中国特色社会主义理论体系的 内成型与外转化	361
新的历史条件下党的建设发展进路的思考	370
后 记	379



第一章

当代中国政治发展与 政党制度

协商民主在中国：现实景观与理论拓展^{*}

近年来,中国学术界的一些专家学者在研究中国民主政治发展的时候,开始把目光投向西方的协商民主理论,试图以协商民主理论为分析工具,用来解释中国民主政治的特点及其对国家政权的建构和社会治理的现实意义,并设计了中国民主政治的发展方向、路径模式。毋庸置疑,这些研究是很有必要的,有利于加强学术交流,促进中国民主理论的丰富和完善。但是,我们也要理性地看到,当前中国有关协商民主的研究还是初步的,既缺乏对西方协商民主理论的深入解读,也没有形成学术研究的合力,而且某种程度上还出现了简单化、牵强附会的倾向,很多需要明晰的概念、相互关系没有得以厘清和说明。显然,这些问题如果没有解决清楚,其他的相关研究都将失去基础,甚至会偏离方向。有鉴于此,本文拟就一些重要问题加以梳理、辨析,希望能推动理论界的进一步讨论。

一 中国的协商民主与西方的协商民主完全偶合吗？

对协商民主问题的探讨发源于20世纪80年代西方理论界。它之所以在中国能够产生“共鸣”,原因之一是中国民主政治内涵的“协商”元素与西方“协商民主”所追求的包容、公开、讨论等原则和理念有相似之处(正因如此,中国的翻译者很愿意把“de-liberative democracy”翻译成“协商民主”)。例如,两者都要求最大范围地包容所有受到决策影响的人,使其以公开、说理的方式进行协商,努力在公共问题上与其他

^{*} 本文原发表于《学术月刊》2008年第5期;中国人民大学书报资料中心:《政治学》2008年第8期全文转载。

政党治理与执政能力建设研究

参与人达成一致。除此之外,两者在实际生活中都重视协商讨论的优势:西方协商民主强调,所有受到政策影响的公众或其代表都应该参与集体决定,而这种集体决定是明事理的参与者通过讨论、协商的方式来形成的。中国的协商民主同样重视协商:在政治生活领域,有人民政协在发挥协商、参谋的作用;在社会生活领域,有群众组织、利益团体等行动单位或个体在社会治理中参与协商、讨论。正是这些偶合因素,使不少中国学者在研究协商民主时,在心理上和理论上不由自主地以西方协商民主为参照,试图用西方的协商民主理论来架构中国的协商民主。

然而,协商民主本身并不追求一个普适的模式,各个国家、地区都有其自身有关协商民主的理论认知和实践样式,差异性远大于共同性。也就是说,上述相似之处,并不表明中国的协商民主与西方的协商民主是完全偶合的。实际上,两者之间存在诸多差异。

首先,从词意看,西方协商民主强调政治共同体中平等、理性、自由、知情的利益相关者,通过对话、讨论、交流和妥协的方式及机制参与政治社会生活而成立的一种民主形式。由此可见,协商民主在运作过程中,理性思考和积极讨论是至为重要的,即协商的过程是在适当讨论以后,参与者依据其学识和良知在对相关证据和辩论进行充分思考的情况下决定支持某一个集体行动的过程。^{〔1〕}正因为如此,“deliberation”或“deliberative”被翻译成“审议”或“慎议”,意为“审慎的讨论”,比较合适。中国协商民主中的“协商”虽然也强调自由、平等的公民积极参与政治社会生活,以尽可能地赋予政治社会生活更大的合法性,追求政治社会生活中的对话、讨论与沟通,但是,它多被看作“咨询”(consultation)、“商议”(negotiation)。^{〔2〕}这非常符合中国政治社会生活的实际情景,但咨询、商议、讨论所蕴涵的实际地位不平等与西方协商所要求的“平等、自由”的理念明显不同。因为,在西方协商民主理念中,权力当局是不能影响参与者的实际地位的。这种不同之处,使得中国的协商民主呈现出非对称性协商特征。在协商的过程中,参与方在影响公共决策的资源占有上是不平等的,占有资源的双方既相互支持又在一定程度上存在矛盾冲突。

其次,从理论性质看,西方协商民主更多地体现了直接民主理论的复兴。它竭力倡导全体公民平等参与公开的协商讨论,倾听不同的意见,转换自身的偏好,在政治互

〔1〕 Robert E. Goodin, "When Does Deliberation Begin? Internal Reflection versus Public Discussion in Deliberative Democracy," *Political Studies* Vol.51, 2003, p.269.

〔2〕 金安平、姚传明:《“协商民主”在中国的误读、偶合以及创造性转换的可能》,《新视野》2007年第5期。

动中形成共识。但是,它并不是否定西方的民主制,而是在发挥一种建构性的作用,希望西方民主能在“应然”的推动力和“实然”的抗拒力的相互作用中不断走向完善。^{〔1〕}正如金安平等所言,西方的协商民主理论更多的是被当作一种政治理想而非解释性的概念,它关注的是民主应当如何而不是实际怎样的问题。而中国的协商民主并非如此。结束皇权专制、开创民主共和是近代中国政治发展的必然选择,但中国的社会结构和阶级状况则决定了中国只能建立以无产阶级为领导力量的多阶级联合的民主共和国。在民主共和国的建立过程中,中国共产党领导各党派、各社会力量以民主团结、协商共议的方式建立了新中国。中国共产党在掌握政权以后,建立了共产党领导的多党合作和政治协商制度,并将其作为中国的基本政治制度,与作为根本政治制度的人民代表大会制度一起共同推动、发展着中国民主政治。建立制度固然重要,但是制度建立以后,更需要相应的机制来强化制度的可运作性。在中国的政治生态环境下,这个运作机制就是协商:它以人民当家作主的参与体系、群众路线的工作程序和政治协商的制度安排为基础,体现着权利主体在政治生活的沟通、协商与合作。它既有利于改变传统政治生活的专制色彩,也有利于推动党和国家的民主运作。由此可见,中国的协商民主主要是在发挥批判性作用,是对专制制度及其行为的一种替代性设计和安排。^{〔2〕}

最后,从实现的前提条件看,在西方学者的理念中,只要协商民主的结构满足了包容、平等、明理、公开等条件,协商的理想就能实现。进一步而言,理想的协商民主,主要依托于以下三个条件:公民的政治自由和平等参与受宪法保障;公民享有决定什么是善的观念和个人自由,即使这一观念与政治目的无关也应该视为合法;公民的自由、独立高于公共利益。人民民主专政的社会主义国家性质、中国共产党的执政地位以及中国当前仍处于社会主义初级阶段的现实状况,决定了作为社会主义民主政治主要形式的协商,既要体现扩大有序政治参与、完善民主决策的要求,又要有利于加强和改善中国共产党执政地位、提高中国共产党执政能力。因此,中国协商民主的实现条件更主要的是坚持中国共产党的领导,坚持民主集中制,并且积极利用各种条件推动民众民主意识的增长。

鉴于此,我们认为,中国的协商民主就是,在中国的基本制度框架下,所有受到决策影响的行为主体,围绕政治社会生活中的议题,通过咨询、商议、讨论的方式,达成

〔1〕 [美]乔·萨托利:《民主新论》,冯克利、阎克文译,东方出版社1993年版,第9页。

〔2〕 林尚立:《协商政治:对中国民主政治发展的一种思考》,《学术月刊》2003年第4期。

政党治理与执政能力建设研究

共识的一种民主形式。它既强调协商程序的合理性,也强调结果的共识性。国家、政党和社会层面都有这种协商民主内涵的体现,如中国共产党领导的多党合作政治协商制度、公共论坛、基层民主恳谈会、听证会,等等。也就是说,在中国,协商民主同一般层面上的民主形式一样,体现于国家民主、政党民主和社会民主的各个层面。

二 中国的协商民主与协商政治、政治协商、政协民主是一回事吗?

协商民主把协商看作是民主的一种程序、形式和手段,其趋向是既让民主的主体获得民主参与和实践的空间,又让民主能产生理性的政治产品,避免民主的非理性结果。^{〔1〕}但是,任何政治生活都离不开四大要素:组织、价值、制度与程序。作为一种具体的行动,协商民主直接体现出的是程序安排和行为方式,一旦政治生活按照这个程序展开,那么,作为程序存在的协商就会逐渐上升为政治生活的一种原则,并因此而渗透到政治生活的组织、价值和制度中,从而影响政治活动的组织形态、价值取向和制度安排。在这种政治生态下,整个政治生活将因协商因素而呈现整体特性,协商政治因此而生。换言之,协商政治是基于民主程序的协商性价值偏好和由此产生的协商性运作程序、制度体系运作及其发展的民主政治。

在协商政治中,作为民主程序的协商上升为一种政治生活的核心原则,从而使现实的民主“既会产生不同于共和主义把国家当作一个道德集体之表现的区别,也会产生不同于自由主义把国家当作一个经济社会守护者之表现的区别”^{〔2〕}。在协商原则基础上所孕育出来的协商政治,将通过“一个包容所有人、而又不压迫或排斥任何人的政治之观念形成和意志形成的操作方式”,发展出拥有“不使任何人处于边缘或被排除在外的交往方式,并且还要向最弱者的利益保证同等的政治上的考虑”的新型民主模式。正是在这个意义上,协商民主还不是中国民主建设的目标,中国民主建设要发展的不是一种作为程序、机制、手段的协商民主,而是要发展一种基于内在协商资源所形成的中国特色的现代民主政治,即中国特色的协商政治。在中国政治架构下,协商政治的基本原则有其深刻的历史和现实背景,即它不仅决定于现代民主政治的基本原理,而且决定于当代中国的政治形态,决定于党的领导、人民当家作主和依法治国三者有机统一的社会主义民主政治建设的发展方向。

〔1〕 [美]詹姆斯·博曼、威廉·雷吉:《协商民主:论理性与政治》,陈家刚译,中央编译出版社2006年版。

〔2〕 [德]尤尔根·哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世俊译,三联书店2003年版,第358页。

协商政治的关键在于：民主程序通过运用各种交往形式而在商谈和谈判过程中被建制化，而这些交往形式则使所有按照该程序得到的结果都是合理的，更符合人性化、制度化和程序化。协商政治把公民公共意志放在首位，同时也重视政治精英的利益协调，是公民协商与政治组织相结合的新的民主模式。这种民主模式期待达成共识的过程，“所有涉及全社会的重大问题，以及需要进行规范的事务都可以受到检讨，形成意见和意志。非正式的意见的形成慢慢地融入到制度化的投票决定中和立法的表决中”〔1〕。由此可见，协商政治以协商民主为基础，但不等于协商民主，它本质上是人民民主通过民主协商方式而得以有效运行与实现的民主政治方式，既包含着人民民主的本质规定，也包含着协商民主的形式规定。

协商政治的一个重要方面是政治协商。一定意义上讲，现代政治就是协商的政治，协商是政治决策的基础性环节，协商的结果是代议机关进行决策的基本依据。〔2〕在现代民主中，政治权力系统在行使权力过程中需要协商，通常体现在立法机关与行政机关之间、行政机关不同部门之间、执政党内部及政党之间、中央政府与地方政府之间、地方政府之间、政府与利益集团之间。从本质意义上讲，政治协商是国家政治生活领域内主体政治力量与次主体政治力量之间的合作、协商与联合，在一定程度上可以看作是协商民主在中国的具体实践成果。它虽然涉及社会各阶层、各团体的参与者，但其运作的单位主体是党派与界别组织。协商政治并不等于政治协商，协商政治包括政治协商与社会协商，它是政治协商与社会协商在民主运作程序和价值偏好的选择基础上的有机结合。它在本质上超越了政治协商与社会协商之间的机械分野。不论政治协商还是社会协商，都按照协商政治的内在原则来确立和发展。

政治协商与协商民主有着内在的关联。这种关联主要表现在，政治协商内含着协商民主的核心价值理念，如公民主权、共识拓展、妥协宽容、和谐发展，两者都力图通过对话和协商寻求一种扩大其决策合法性基础的机制，都倾向于强化对政治权力的制约。但是，协商民主与政治协商之间的差别也是明显的。其一，协商主体的范围不同。中国政治协商的主体是中国共产党与八个民主党派，而协商民主除八个民主党派外，还将有诸多的团体依法参与国家公共事务的协商。协商者不仅包括政治、经济、文化的精英，还扩展到普通的老百姓。其二，协商渠道不同。政治协商的渠道主

〔1〕 [德]尤尔根·哈贝马斯：《民主的三种规范模式：关于协商政治的概念》，靳希平译，载中国学术论文城网 <http://www.chinalwcity.com.cn>。

〔2〕 朱勤军：《中国政治文明建设中的协商民主探析》，《政治学研究》2004年第3期。

政党治理与执政能力建设研究——

要是依靠政治协商会议的召开,而协商民主有丰富的渠道和程序来容纳不同阶层的参与,在法律允许的范围内有更多的团体组织的形式。其三,协商领域不同。政治协商体现的是政治生活的民主,体现的是国家形态的民主。而协商民主还注重经济、文化、社会生活的民主,更关注政策过程的利益整合和利益协调,意味着从国家形态的民主发展到公民形态的民主,以此实现国家与公民社会合作互动、良性共治。

所以,在中国,协商民主更不等于政协民主。协商民主与政协民主之间固然存在一定的关联性,如协商民主的价值诉求在于化解分歧、消除误会、达成共识,因此发展协商民主有助于人民政协弘扬团结精神,高举团结大旗,不断增进社会各个阶层的团结和睦。但是,若将“协商民主”完全等同于“政协民主”,就有可能忽视中国协商民主的其他各种形式,诸如执政党与参政党在“政协外的协商”、基层民主恳谈会、各类听证会等等。

三 协商民主与选举民主是彼此对立的吗?

在西方协商民主理论传译到中国以后,不少人即用之反观中国的民主政治发展,并认为,基于中国政治制度和经济基础的内在规定性,在民主程序价值偏好的抉择上应更注重稳健、实效与适用,决不能以竞争性民主的方式贸然建立高度竞争性的国家和社会关系架构。据此,中国未来民主政治建设在民主程序的选择上,应该用协商民主的方法处理前进中的社会矛盾,将内涵利益表达、利益协调、利益实现的协商性民主作为首选项。并因此进一步地简单推理:既然中国在协商性民主与竞争性民主之间只能以二选一的方式选择前者,那么,在协商民主与选举民主之间也就只能选择其中之一协商民主,因为协商民主与选举民主是彼此对立的。

之所以出现这种情况,其重要原因就是这种观点把选举民主直接等同于竞争性民主。从民主程序的价值偏好看,民主可以分为竞争性民主、非竞争性民主和协商性民主。竞争性民主与协商性民主都以社会的多元分化为基础,而非竞争性民主则以可控的和低度的社会分化为基础,对于这一点,人们的看法基本上是一致的。然而,关键的问题是,提到竞争性民主,人们就会不由自主地联想到选举民主,认为竞争性民主就等于选举民主。我们认为,民主,必须有选举;选举,必须有竞争。所以,没有竞争,就没有民主。但是,选举民主并不是竞争性民主的唯一体现。选举(election)是由竞选(campaign)和投票(vote)两个相互联系的过程构成的。选举的本义是选民对政治精英的选择,选择即意味着主体对多个客体的认知、比较与接受。因此,选举