

利益群体兴起背景下 执政党的社会联结机制分析^{*}

张亚泽

(陕西师范大学政治经济学院副教授、博士 西安 710062)

摘要:在当代中国社会结构的变动过程中,利益群体逐渐成为影响经济、政治与社会生活的新变量。基于此,中国共产党在坚持代表人民根本利益、社会整体利益和长远利益的同时,利用自身的组织资源,不断优化和创新执政党与各利益群体之间的社会联结。其中对新兴利益群体成员的“政治吸纳”和对新兴社会组织的“组织覆盖”是最重要的两项策略。这种适应性变革是中国特色政治发展模式的有机组成部分。

关键词:执政党;利益群体;政治吸纳;组织覆盖;中国特色政治发展模式

中图分类号: D6 文献标识码: A 文章编号: 1001-8263(2010)01-0097-06

随着我国社会利益结构的分化,多元利益群体之间的利益差别和矛盾日益成为社会常态。这一变革对执政党的利益代表、利益吸纳和利益整合机制提出了新挑战和新要求。本文力图在解读这些新挑战、新要求的基础上,探寻执政党与利益群体之间社会联结机制的适应性变迁,以及这种变迁的政治意蕴。

一、政党与利益群体的关系及政党在群体利益表达中的角色

政党与利益之间有着内在的联系。马克思主义认为,政党是特定的阶级、阶层、群体、集团利益的集中代表,它的存在和发展必须得到某些阶级、阶层、群体、集团的支持,而获得支持的前提条件是该政党实践他们的利益要求。因此政党在现实政治过程中总是扮演着表达、传输、整合和维护特定利益的角色。政党往往只有得到民众基于自身利益判断的支持才能获取和巩固执政地位。就西方社会而言,政治选举是政党与社会利益之间发

生关联的基本机制。政党为争取选民的支持,将选民和党员的各种经济、政治和社会诉求,通过特定的程序和渠道,收集汇总起来,整合成系统化的竞选方案,而后直接执掌政府权力或者向政府施加有组织的压力,从而形成对社会利益诉求的实践。然而,西方政党在选举过程中除注意普通选民意见外,还与代表不同群体利益的利益团体存在着紧密的连带关系,二者往往会形成复杂而频繁的互动。金融财团、垄断性公司和企业、大的行业组织、有实力的工会组织等利益团体提供的财力、人力等支持是政党上台执政的重要支撑。而这些利益团体的利益也往往会在政党上台执政后受到关照。可见,西方社会的政党和利益团体虽然是不同的组织实体,但二者的互相借用构成了群体性利益输入政治过程的重要机制。

中西方政治运行的体制背景存在较大差异,政党在实践社会利益过程中发挥作用的方式并不相同。中国共产党在建党之初即明确了其政党的无产阶级政党性质,是为“多数人”利益服务的,是

^{*} 本文是教育部2009年人文社科研究项目“和谐社会建设中群体利益的政治吸纳与协调机制研究”阶段性成果。

代表中国广大劳动人民利益的政党。在社会转型过程中,党在坦陈代表无产阶级利益,代表最广大人民根本利益的同时,也在决策过程中面临着必须平衡和关切不同社会群体具体利益的问题。虽然中国政党政治的运作逻辑不同于西方,中国共产党的执政地位并不存在西方式选举政治的压力,也不受体制外利益团体的影响,但由于执政党及其各级组织在社会生活中的核心地位,公众对其吸纳社会不同意见、协调群体利益差别的功能有着特殊期待。在当代中国,执政党在群体性利益表达和协调中被赋予的角色期待主要表现在以下三个方面:

第一,执政党的核心领导层应该正视群体利益差别的客观存在并及时了解不同群体的愿望和要求。经过三十余年的改革开放,中国社会利益结构的群体性分化明显,这使得执政党面临着平衡不同群体具体利益、特殊利益的问题。就目前中国的政治框架而言,由于社会群体力量自主表达、利益游说的文化传统与政治空间都不同于西方,居于核心地位的执政党是整个国家政治生活的主要组织者和推动者。从一定意义上讲,“各个利益群体在很大程度上‘共享’一个政治代表,各个群体的利益、愿望和要求都通过一个政党来表达。在这种情况下,势必要求执政党有广泛的包容性,能够容纳不同利益。”^①这种特殊的政治生态决定了中国共产党必须主动了解、体察不同社会群体的愿望和要求,这是执政党巩固执政基础,拓展合法性资源的必然要求。

第二,执政党的组织体系必须能够适应社会群体结构的变化,从组织上建立与主要社会群体的联结和沟通机制。从世界范围来看,政党的生命力在于与它所代表的民众之间形成良好的沟通渠道,对其代表对象的利益要求具有敏感性。除与利益团体的政治接触外,一些西方国家的政党对没有固定组织和机构的分散社会群体也给予了必要的关注,如政党与选民互动的“接待选民办公室”便是政党倾听和了解民意的主要方式。中国共产党是按照民主集中制原则组织起来的政党,党的组织体系呈现出由上而下、逐级向外围延伸的组织结构。改革开放以来,尽管社会自主空间

有所扩展,执政党对社会事务进行直接管控的模式逐渐发生变化,但党的金字塔式组织网络并没有受到削弱。各级和各类社会组织中的党组织不仅承担着自下而上传递信息的功能,而且具有对信息进行接收和处理的职责。也就是说,党组织要把党员、群众和下级党政机构提供的大量信息进行整理、加工,然后逐级向上级组织传送,直至中央决策中枢。由于党组织是影响国家各个层次政治过程的关键力量,社会各相关利益群体都具有向这个组织结构表达意见、传递利益需求的传统。因此,随着社会发展和社会群体结构的分化组合,具有严密组织体系的各级党组织必须坚持“群众路线”,承担起大量的、经常性的利益传输功能,从而使全国方方面面的意见传递到政治决策层。

第三,执政党的决策机构必须将不同群体的合理要求吸纳进决策过程中,将考量、平衡社会群体之间的利益关系作为执政行为的重要组成部分。政党在群体利益表达中的角色并非是简单“传声筒”。作为执政党,“共产党一要及时、准确地反映人民群众的意见、愿望和要求(包括引导人们增强这方面的意识),二要代表人民对国家权力机关的构成、政策和运作施加影响。”^②也就是说,政党必须在联系和了解社会群体不同利益诉求的同时,对民众的意见加以综合,并最终形成具有影响力的政治决策。在西方社会,政党的决策必须通过党在立法机构和政府中的代理人才可能最终实现。在中国,执政党与政府在政治过程中拥有“一体化”运作的特征,党在各个政府层级都具有实质上的决策权,尤其在涉及社会利益关系调整等政治性决策方面更是如此。在当前社会利益结构分化的状态下,执政党的决策制定过程常常就是对社会不同利益群体的需求进行决策,转为国家权威性政策的过程。虽然当今中国利益团体的组织发育状态和影响能力都远不及西方的利益团体,但随着市场经济的发展,强势利益群体影响政党决策的可能性逐渐增大。作为具体进行决策的领导干部,在决策过程中必须在各群体面前保持中立地位,综合考虑不同利益群体的意见和社会公众舆论。

二、改革开放以来执政党对新兴利益群体成员的“政治吸纳”

任何政党都离不开社会民众的广泛支持,成熟的政党会不断加强与社会各类群体之间的联系,扩大自己的社会基础。作为执政党,更是必须根据政治情势和社会结构的变化,利用组织的力量争取更多社会力量的支持。

1949年建国以后,中国共产党党内成员的主体相当长时期是由农民、工人、干部群体构成的,这一状况与政党的阶级性质以及所谋求的阶级基础、群众基础是一致的。然而伴随着改革开放进程的推进,社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日益多样化,社会分层发生巨大变化,新的社会群体逐渐形成。譬如,与新经济形式的发展相联系,中国社会涌现出民营企业主群体、民营企业从业人员群体、个体户群体、中介组织从业人员群体等新兴利益群体。调查结果表明,这些新兴群体的构成成员,多数都拥有较多的知识、经济以及其它社会资源,构成了社会的知识精英、技术精英和经济精英,因而他们具有潜在的社会影响力。对于作为工人阶级先锋队的中国共产党来说,如何在巩固阶级基础的同时,正视社会发展过程中出现的、并掌握大量社会资源的新生社会群体,这是执政党不能不考虑的一个重大课题。亨廷顿在研究世界各国的政治现代化进程中发现,“一个正在进行现代化的制度必须具有将现代化造就的社会势力吸收进该体制的能力。”^③对当前中国的情况而言,执政党必须把各社会群体的精英分子吸纳进党组织,尊重其所属群体的利益诉求,只有这样才能使新生社会群体从“权宜性”的政治认同转变为利益性的、价值性的政治认同,从而增强执政党的凝聚力和影响力。

面对新时期社会结构和政治情势的变迁,执政党经过上世纪90年代一段时间的讨论,主动调整了党员吸纳的策略,开始吸纳非公有制经济组织、社会中介组织中的积极分子加入党组织。2001年7月,江泽民同志在建党80周年讲话中明确提出,“来自工人、农民、知识分子、军人、干部的党员是党的队伍最基本的组成部分和骨干力量,

同时也应该把承认党的纲领和章程、自觉为党的路线和纲领而奋斗、经过长期考验、符合党员条件的社会其他方面的优秀分子吸收到党内来。”^④2002年召开的中共十六大也强调了要发展各阶层、各群体的优秀分子入党。由此可见,随着社会利益关系和群体结构的变化,党组织对非公有单位中的先进分子以及符合条件的民营企业主敞开了大门,新兴社会群体入党的合法性从党的文件上得到了确认。从实际情况来看,自20世纪90年代中后期开始,私营企业家中的党员数量已逐年增加。从1993年到2002年,中国登记的私营企业户由23.8万户增加到243.5万户。1993年第一次对全国民营企业家的抽样调查显示,党员的比例是13.1%。至2003年的“中国第五次私营企业抽样调查数据及分析”,党员的比例已上升到29.9%。^⑤这充分说明了新兴社会群体中中共党员数量的增加和执政党吸纳策略的成功。

执政党的这种策略转变以及近年来的不断推进具有积极意义。一方面它可以提高聚合和吸纳各群体精英分子的能力,另一方面它还可以在党组织搭建的平台上,促成群体利益矛盾在组织内部的协调,避免社会利益主体之间的冲突公开化。如许多地方的党组织通过党内座谈会或其它方式起到了协调民营企业主和普通职员利益矛盾的作用。因此说,党组织对新兴群体的政治吸纳对增进各阶级、阶层和群体的互相了解和沟通,减少误解和偏见,保证政策的科学制定和落实是大有裨益的。总体来说,近年来在新兴利益群体中发展党员,加强了党对体制外社会群体的凝聚力、渗透力和影响力,并为新兴群体的意见表达、利益协调提供了组织化渠道,从而巩固了党的执政基础。

但必须注意的是,由于结构的和操作上的原因,新兴群体成员入党的精英化色彩比较明显。目前,社会精英分子在资源分配方面影响力甚大,利益矛盾的解决很大程度上要协调精英分子和大多数社会成员之间的利益关系。把社会精英分子从组织上吸纳入党,无疑有利于党组织利益协调功能的发挥,但必须认识到新兴群体成员的入党动机也是复杂的。新兴群体成员最基本的入党动机是对执政党的政治理念认同,力求置身于党组

织领导之内,追求政治进步。同时,新兴群体成员入党的现实考虑则是从自身利益出发的。众所周知,在当今中国政治中,执政党是影响政治、经济和社会资源分配的核心力量。新兴社会群体成员靠近和进入体制则可以借助党的权威地位,增加直接的政治资本和经济上的发展机会。如对民营企业主来说,入党可以提高自己的政治地位,这是保护其经济利益的重要途径,更是获得党和政府资源支持的有效办法。因此,如果对新兴群体成员入党政治标准把关不严,也可能在党内形成一个代表特殊利益的集团,使一些地方的党组织变成维护强势群体利益的工具,这是党对新兴社会群体成员进行“政治吸纳”时必须警惕的。

三、改革开放以来执政党在新兴社会组织和社会领域中的“组织覆盖”

基层组织是政党联系社会的触角,这些散布在社会各个层面的党组织既是党的基本细胞,也是政党组织、动员和整合社会的重要工具。从政治沟通的视角来看,基层党组织一方面担负着宣传党的政策主张,贯彻和动员社会成员完成党制定的任务的功能;另一方面它们还是向上级党组织反映社会成员愿望、要求和呼声的组织渠道。从2000年以来,执政党正在进行政治战略的调整以适应新的社会形势,其中一项重要内容就是在新社会组织中着手建立和完善组织机构,对新的社会领域进行“组织覆盖”。^⑥2007年中国共产党十七大新党章规定:“企业、农村、机关、学校、科研院所、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位,凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。”^⑦2009年中共十七届四中全会则提出,要“在以地域、单位为主设置基层党组织的基础上,按照便于党员参加活动、党组织发挥作用的要求,探索完善基层党组织设置形式,推广在农民专业合作社、专业协会、产业链、外出务工经商人员相对集中点建立党组织的做法,抓紧在非公有制经济组织建立党组织,加大在中介机构、协会、学会以及各类新社会组织中建立党组织力度。”^⑧“组织覆盖”遂成为除“政治吸纳”之外,适应利益群体兴起的另一项重要策略。

第一,在社会团体、民办非企等民间组织中建立党的基层组织。随着改革的不断深入,新兴民间组织的发展呈现激增态势。以这些民间组织为载体的社会群体在推进社会进步的同时,也产生了本群体的特殊利益诉求,并表现出较高的政治参与热情。这一变化引起了执政党的高度重视,秉承“支部建立在连上”的政治传统,党着手把党的基层组织发展到这些组织之中。从作用方式来看,执政党在这些民间组织中发展组织,主要采取了组织覆盖、组织费用投入、组织帮助等,而最通行的做法就是在非政府组织中加强党建工作,扩大组织覆盖面。1998年,中组部、民政部发布《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》,要求经社会团体登记管理机关核准登记(原有社会团体经清理整顿换发新的证书)的社会团体,其常设办事机构专职人员中凡是有正式党员3人以上的,应建立党的基层组织。目前这类社会组织中的党组织在条件成熟的地方已初步建立起来。这些基层党组织,除了政治动员和贯彻中央政策之外,事实上还有责任向上级部门反映其团体利益。从组织结构和制度预设上看,基层党组织在发挥职能时,可以使多元化的社会利益以组织化的方式转化为党组织内部的不同声音。

第二,在非公有制经济中建立党的基层组织。民营经济的迅猛发展是对党执政能力和领导水平提出的新课题。执政党虽然有长期领导公有制经济的经验,但对如何处理与私营企业和私营企业主群体的关系还处于探索阶段。为适应形势的发展,执政党组织扩大了对非公有制经济领域的组织覆盖力度。2000年中组部发布《关于在个体和私营等非公有制经济组织中加强党的建设的意见(试行)》,明确了非公有制经济中党组织的职责和地位。党的十六大以来,非公有制企业党建工作取得了很大成绩。根据中组部的统计,截至2006年底,全国非公有制企业中共党员达286.3万人,其中有81万名中共党员来自个体工商户。从2002年至2006年,全国非公有制企业党组织数量由9.9万个增至17.8万个,增长79.8%。^⑨这个数据表明,近年来党组织的覆盖面不断扩大。关于非公经济中党组织的地位和作用,十七大新党

章规定,“非公有制经济组织中的党的基层组织,贯彻党的方针政策,引导和监督企业遵守国家的法律法规,领导工会、共青团等群众组织,团体凝聚职工群众,维护各方的合法权益,促进企业健康发展。”^⑩然而,不可否认,非公经济中党组织的地位与公有单位中党组织的地位仍存在较大差别。在非公经济中,党组织的影响力和活动范围事实上很大程度上要依靠企业主的态度,而且党组织参与企业决策、进行组织活动、实现监督的空间等也受到限制。但党组织依靠自身的组织网络体系,在反映企业情况、沟通信息、协商关系、拓宽民营企业主政治联系渠道等方面可以发挥自身的优势,并可在法律法规和政策允许的范围内为民营企业主排忧解难。甚至在私营企业正常经营和发展遇到难题时,企业党组织会起到积极沟通各方的作用。

第三,在新型社区中建立党的基层组织,扩大党组织工作的覆盖面。从建国到改革开放前,执政党的基层组织主要按生产单位建立,党在生产单位中的支配地位和人们对生产单位的高度依附性,使党的基层组织具有极高的影响力和社会组织能力。在市场经济条件下,原先在社会经济生活发挥重要作用的“单位制”逐步解体,大量社会成员脱离了原单位组织变为社会人。这种变化对执政党领导社会和动员民众的传统方式造成了挑战,因而执政党需要寻找整合基层社会的新组织途径,其中对新型居民生活社区的党组织覆盖成为一个重要的环节。2004年中组部发布《关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》,要求“及时调整、健全社区党组织。凡有3名以上正式党员的社区,都要单独建立社区党组织。”《意见》还明确规定社区党组织要“着眼于社区群众多层次、多样化的需求,特别是群众最关心、最急需解决、通过努力又能够解决的问题,开展面向社区群众的便民利民服务,尤其是要会同有关部门,开展面向下岗失业人员的再就业服务,面向困难群众的社会救助和福利服务,面向流动人员的维权服务等,为社区群众排忧解难。”^⑪这样可以使基层党组织通过嵌入社会的方式去代表民意,并整合不同群体的利益要求,从而将矛盾与意见化解

在基层。当前,党组织在新型社区依靠其庞大的组织资源已成为聚集各社会群体的重要力量。但基层党组织联系群众的工作程序与激励机制仍然需要改进。有效的民意调查制度、民意反馈制度、利益协调机制,及时倾听群众意见的制度等仍然需要规范。

四、结论:执政党与利益群体联结机制的适应性变革以及政治发展的中国特色

如果说传统社会主义体制是将社会力量纳入到一元化的控制体系之中,那么改革开放以来经济关系和社会结构的变迁,就是将高度体制化的社会力量又释放了出来。由于具有不同利益取向的社会群体向政治结构反映和输入意见的倾向日益显现,政治结构必须不断进行制度优化和适应性变革,构建有效的民意吸纳机制。中共十六届四中全会公报提出,要坚持把最广大人民的根本利益作为制定政策、开展工作的出发点和落脚点,正确反映和兼顾不同方面群众的利益。这一提法反映了新形势下执政党执政观念的适应性变革。从实践来看,中国共产党在代表人民根本利益、社会整体利益和长远利益的同时,采取了主动的政策调整与优化,其中对新生群体成员的政治吸纳和对新兴社会领域的“组织覆盖”是最为明显的适应性策略。

西方社会甚至学界长期将选举政治或政党竞争作为衡量政治发展的指标,一些国家还将多元利益群体的共存以及利益团体的强大政治影响力当作政治发展的必然。中国与西方多元体制下社会力量所拥有的中心地位不同,执政党和国家机制仍是政治过程的主导,国家权威决定了社会力量发挥作用的形式和范围。但这并不是说中国执政党与社会利益群体之间缺乏经常性的、制度化的联结机制。事实上,执政党一直在适应政治经济环境的变迁,探索着吸纳、联系和代表不同社会群体的政治策略与制度安排。在转型期的中国,利益群体的理性化程度和自组织化能力尚待发展,而执政党则具有积极联系社会群体的政治传统和完备的组织体系。这一特征使得党组织在吸纳和协调不同群体利益方面具有不可替代的比较

优势。可以说,党组织适应性地优化其联结社会利益群体的策略,一定程度上弥补了社会发育相对滞后的不足。总之,执政党社会联结机制的有效运作,无疑是一项既有利于政治稳定又能适应社会发展需要的便宜制度安排,更是中国特色政治发展模式的有机组成部分。

注:

- ①王长江:《现代政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第182页。
- ②王长江:《时代的声音:“三个代表”与党的建设》,青岛出版社2002年版,第86页。
- ③【美】塞缪尔·P·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,三联书店1989年版,第129页。
- ④江泽民:《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》,

《新华每日电讯》2007年7月2日。

- ⑤郭亚丁:《政党差异性研究:中国共产党与西方政党比较》,中国经济出版社2005年版,第79页。
- ⑥Bruce J. Dickson, “Cooptation and Corporatism in China: The Logic of Party Adaptation”, *Political Science Quarterly*, 2000-2001, 115, (4), pp. 517-540.
- ⑦《中国共产党章程》,人民出版社2007年版,第44页。
- ⑧《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,《人民日报》2009年9月。
- ⑨叶晓楠:《中共新党员活力四射 党员结构呈新特点更趋合理》,《人民日报》(海外版)2007年7月20日。
- ⑩《中国共产党章程》,人民出版社2007年版,第47页。
- ⑪《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》,《人民日报》2004年11月22日。

〔责任编辑:宁岩〕

On the Adjustment of Bonding Mechanisms between the Ruling Party and Interest Groups in Transitional China

Zhang Yaze

Abstract: With the change of social structure in contemporary China, interest groups are growing up. They are increasingly playing an important role in economic, political and social life. The Communist Party of China (CPC) claimed to represent the fundamental interests of the people, the interests of society as whole and long-term interests of society. At the same time, CPC found some new strategies to innovate its social bonding mechanisms. The new strategies include recruiting party members from new interest groups and setting up the Party's grass-roots organizations in emerging social organization. These adaptive changes are component of political development model with Chinese characteristics.

Key words: The Communist Party of China; interest groups of china; political development model with Chinese characteristics