

按照党建科学化的要求推进执政党组织管理创新

桑玉成¹ 陈家喜²

(1.上海市社会科学界联合会,上海 200020 2.深圳大学 当代中国政治研究所,广东 深圳 518060)

摘要 努力提高党的建设科学化水平,首先要按照党的科学化要求来推进执政党组织管理的科学化。一段时期以来,中国共产党的组织管理面临到了新的挑战,如组织扩张与控制力的下降、有效管理的成本不断提高、党内民主发展的瓶颈、对社会整合力的缺失等等。应对这些挑战和变化,唯有以党建科学化的要求来推动执政党组织管理的创新。

关键词 党建科学化 政党组织 党内民主

中图分类号 D 262 文献标识码 A 文章编号 :1003-8477(2010)08-0024-04

任何一个政党,其首先具有一定的组织特征。组织是政党的机体和活动的载体,也是政党整合资源和分配资源的凭借。政党组织往往随着外部环境的变化而变化的,当组织面临外部挑战必须进行自我更新以适应新的形势,否则便不能发挥其应有的组织功效,甚至可能被环境所淘汰。中国共产党作为执政党,强大的组织和有效的管理是其取得胜利的法宝和经验之一。但是,改革开放以来,执政党组织管理所面临的外部环境和内部要素都发生了深刻的变化,这些变化对党的组织管理提出了严峻的挑战。因此,积极推进组织管理创新,努力提高党组织管理的有效性,是中国共产党加强组织管理所面临的紧迫问题,也是提高党的建设科学化水平的重要抓手。

一、政党组织管理的一般原理

在严格的意义上说,一个政党的存在,其要旨并不在于政党自身,而是在于其凝聚本党的成员、带来广大的人民群众,通过执掌政权或影响政权,来推动其政治纲领的实现。同样,中国共产党是执政党,其存在和发展的根本目的,正是带领人民实践其政治纲领,通过其执政治国的路径,推进我国社会主义事业的进步。但是需要指出的是,党要实现其政治纲领,首先需要建立其自身的组织,并实施有效的组织管理。所谓政党的组织管理,就是党如何吸收党员,并通过科学合理的组织结构和运行体制,以形成党的组织功效。

不同的组织具有不同的组织特性和组织原理,政府组织、政党组织、企业组织、非政府组织等等,它们之所以形成不同的组织类型,正是在于它们的基础、结构以及组织目标等等的差别。但是,有一个命题在所有组织中都适用,即无论是什么

组织,其内部管理是外部管理的基础,即是说,要有效发挥组织的外部功效,必先形成其良好的内部管理。与其他组织不同,政党组织具有特定的组织特性和功能。在本来的意义上,政党组织得以建立的基础是信仰。基于同样的政治信仰,具有共同的政治追求,一定的社会成员走到了一起,即形成了一定的政党组织。作为一个政党组织,建立起良好的组织结构和组织运行体制,凝聚其全体成员,对其成员进行有效的管理和教育等等,其目的正是在于提高政党的政治行动能力,竟取或巩固其在社会中的政治地位。从政党组织的角度来看,在政党发展与组织变革的过程中,也形成了一些带有普遍规律性的组织管理原理,综合看来,有以下一些基本方面。

(一)组织一体化是党组织凝聚性的基础。

随着政党的发展,政党组织结构的嬗变也成为一种世界性的趋势,相继出现核心——权贵党,分支——群众党,全方位党、卡特尔党等多种类型。这一变化的主导趋向是不断壮大政党组织规模,提高党员数量与扩大社会基础。为此,政党也有意淡化意识形态的色彩,跨越阶级、阶层与意识形态的藩篱,形成“中性化”的政党纲领,尽可能地降低入党的门槛,吸收各阶层社会成员加入政党,特别是精英阶层的加入,强调党员的权利的同时,减少党员的义务。

然而,政党规模的扩张并不一定意味着政党能力的提升。由于政党规模的扩大带来政党内部的异质化和多元化,使得政党内部的整合出现难度。特别是政党精英与普通党员之间关系较为疏离。“党员无法对领袖形成约束,领袖、党的组织也无法对党员形成约束,政党组织对领袖和党员都不形成强有

作者简介 桑玉成(1955—),男,法学博士,政治学教授,上海市社科联党组副书记,中国政治学会副会长、上海市政治学会会长。陈家喜(1976—),法学博士,深圳大学当代中国政治研究所副教授。

力的制约”。^[16]因此,保持政党组织的一体性是确保政党行动能力和有效性的必要条件,特别是要保持政党的组织一体性和意识形态的一体性,保持党员对组织的高度认同感和忠诚度。

(二)民主化是政党组织活力的保证。

政党组织与行政组织的一个重大区别,正如前所述,前者是以共同的信仰所建立起来的,而行政组织的基础是特定的官僚体系规则。因此,政党组织的民主化是其组织性质所决定的。德国学者米歇尔斯曾就政党的组织结构提出了著名的“寡头统治铁律”,即任何一个政党一旦形成,将不可避免地逐步走向寡头统治的结局,即为数较少的政党高层精英在控制着处于金字塔基的绝大多数党员。^[16:337-341]显然,“寡头统治铁律”在强调政党精英的必要性之际,也否定了党内民主的现实可能。然而,普通群众加入政党,除了出于特定的政治信念之外,还需要向政党贡献资源、时间和精力。从这个意义上看,党员唯有享有民主选举、决策、监督等权利,才能增强党组织的凝聚性。

党内民主的水平直接影响着普通党员对于政党的认同度和忠诚度,也直接决定着政党组织的活力。西方政党为了选举上台而日益走向“官僚化”,政党的重心从党员转向党内公职人员的“卡特化”现象,正导致党员对政党的疏离和政党组织的衰败。^[16:26]政党的内聚力和战斗力一定程度上要靠扩大党内民主才得以实现,党内民主的实施需要党员的积极广泛参与,特别是需要一批党员积极分子,长期关心党内事务,经常参加党的各种活动以及党的会议。^[16:110]无序的党内民主可能会导致党内的动乱甚至政党的解体。

(三)整合性是政党获得社会支持的根本。

整合性体现为政党组织,特别是基层组织能够整合社区民众,凝聚群众支持,将政党深深扎根在社会当中,获得选举和执政的民意支持。一些西方社会党通过建立“主题支部”、“主题委员会”、“主题俱乐部”以及“专题类基层组织”等方式激发社会成员的参与热情。一些保守党以增强党员的政治归属感为目标,通过代表会议、研讨会以及书报阅读、联谊聚餐等各类正式和非正式活动,来凝聚基层民众。^[17]

当然,政党对于社会利益的整合并不意味着单一地顺从和迎合社会,政党还需保持一定的自主性。政党自主性也是衡量政党组织成熟度的一个重要指标。对于执政党来说,除了照顾社会民众的主流意见之外,还需要根据国家经济社会发展实情、内政外交形势以及长远发展规划进行自主决策。政党的自主性还体现在,执政党能够超越于社会中的强势集团和特权阶层的利益,独立自主地制定内外政策。

(四)组织灵活性是提高政党外部适应性的前提。

政党是一个与外部环境共生的生命体,需要进行策略的调整与适应外部环境的变化。政党适应性就是政党能够根据外部环境的变化,积极进行战略与结构的系列变革,以提高达成“首要目标”的能力,包括获得更多选民的支持,获取执政党的地位。^[16:859-880]政党的外部环境包含多重因素,经济战略的变化,社会结构的变迁,或者包括选举规则在内的政治录用制度与立法制度的变化,都会对政党原有的政策纲领和组织结构构成冲击,从而成为政党适应性的外在动因。政党适应性需要党的各级领导特别是高层领导发起,并且进行相

应的政策策略或者组织结构的调整。政党能否成功地实现外部适应,往往取决于政党组织的灵活性程度。从世界上一些独大型政党的兴衰,以及苏东共产主义政党的政权旁落,大体上都可以从这些政党适应性的丧失找到原因。政党对外在环境变化的感知与适应,并及时地进行相应政策与策略的调整,体现了政党的生存能力。

二、当前中国共产党组织管理所面临的挑战

1978年以来,中国共产党成功地实现了现代化战略的调整,进行改革开放和社会主义市场经济的探索。经济改革和对外开放的伟大实践在提升中国共产党政绩合法性的同时,也改变了党的执政环境,从而对党的组织管理提出新的挑战。分析起来,这些挑战主要有如下表现:

(一)组织扩张与控制力的下降。

改革开放以来,中国共产党组织发展的一个明显趋势是组织规模的不断扩张,党组织对社会的“覆盖面”不断扩大。从1978年3698万到1997年6041.7万,2000年6451万,到2005年底的7080万,再到2007年6月的7336万人,执政党的党员人数扩大将近一倍。2007年6月底,中国共产党的基层组织达到360.7万个,比2002年增加14.2万个。与此相关的另一个现象是党员社会成分也呈现异质化和多元化的趋势。一个总的趋势是,工人和农民在党组织当中的比重下降,新兴的社会群体的比重不断上升。1978年,工人和农民在全体执政党党员比重分别是18.8%和46.9%。^[18]这一比例到2000年是分别下降到了11.35%和32.45%;到了2005年,又分别下降到9.1%和19.9%。到2007年6月,普通工人当中的党员比例已经下降到10.8%。与此相对应的是,包括个体户在内的私营企业主党员的比重分别不断上升,从1978年的1.6%,到2007年的4.3%。具体见表1。

表1 改革开放时期中国共产党党员的社会成分变化

年份	工人	农民	干部	军人	知识分子 (学生)	私营企 业主	其它
1978年	18.73	46.94		6.89		1.6	
2000年	11.35	32.45			19.05	1.48	
2002年	11.6	32.5	29.3				
2005年	11.2	19.9	27	2.2		5	
2007年	10.8	31.5	29.1	2.2		4.3	

注:1.以上数据均来自中组部历年公布的相关统计数据;2.2007年度的信息截止日期为2007年6月。

执政党组织规模的扩张和党员成分的变化,表明执政党获得的政党认同度的提高和政治合法性的增强,执政党为分布广泛的社会阶层所认同,执政基础更为广泛和坚实。但是,组织规模的过快膨胀与党员标准降低不无关系。与传统严密的入党程序和严格的入党政治审查相比,尽管在程序上并没有发生根本性的变化,但在实际上,当前加入执政党组织的门槛已大大降低,这不仅体现在一般条件和标准方面,而且还表现在往往流于形式的审查和通过程序方面。入党标准降低难免使得不少动机不良者、背景复杂的人进入党内,这给组织管理带来了难度。与此同时,不同利益群体、不同阶层的人进入执政党内部,使得执政党社会成分出现异质化状况,同时也带来党内利益的多元化。而这种多元化的利益必然会对传统自上而下、集中统一的组织管理原则构成冲击,使得

党组织对党员的控制力降低。

(二)党内民主探索的瓶颈。

从党的十六大以来,中国共产党不断强调党内民主的重要性,乃至将党内民主提升到了“党的生命”的高度,并指出要以党内民主带动人民民主,以党内和谐促进社会和谐。近年来,党内民主实践创新也不断深入,如党内公推直选从村级扩展到乡镇,并进一步朝向社区、机关、企事业单位推广,基层党组织领导人的选举更为开放和透明,党代会常任制也从个别试点到大范围推行,常任制的党代表不仅可以通过参加党代表审议报告,讨论党内重大问题,还开展调研、视察、评议制度,开展经常性的监督和咨询功能,确保党员民主参与权、监督权、决策权的有效行使。此外,实行常委会向党代会述职报告,完善党内巡视制度,推广干部民主评议和任前公示等等,都在多层面完善了党内民主。

然而,当前党内民主的发展仍然受到很多因素的掣肘。一是党内民主缺乏自下而上的动力。当前党内民主的动力还主要来自上级推动,通过自上而下确定试点和组织实施完成,普通党员参与热情和积极性还不高。二党内民主的实践过程尚存在诸多争议,党内民主的许多做法如公推直选与党内法规有冲突,党代表常任制的成本,党内选举的不规范导致不当拉票问题等等,甚至许多地方进行党内民众探索还带有“作秀”的成分,对形式和影响的关注多于对成效和内容的重视。

(三)政党对社会的整合力还有待提升。

随着我国经济改革的推进和社会结构的分化,出现各种新的经济组织和社会组织。中国共产党通过“组织覆盖”实现对这些领域的整合,即通过在各类经济与社会组织中设立基层组织的形式,来发挥政党的作用和影响。“两新组织”中的党组织,通过发展党员,宣传党的纲领和政策,动员党员发挥先锋模范带头作用等,积极发挥政治影响,拓展执政党在经济社会领域中的空间。据统计,从2002年至2006年,全国非公有制企业党组织数量由9.9万个增长到17.8万个,全国有3名以上正式党员的非公有制企业建立党组织比例达到94.2%。2007年6月底,全国规模以上非公有制企业有18.7万户,已建立党组织的企业16.4万户。全国共有社会团体71985个,其中建立党组织的占11.7%。^[1]

然而,组织数量的增加,并不意味着政党对社会整合和渗透能力的提高。实际状况是,“两新”组织党建还存在很多阻力,在一些中小企业,党建工作往往受到消极抵制,认为党建工作“空洞”、“玄虚”,会造成企业人力、物力和财力上以及生产时间的额外消耗,也担心党组织会借助政治优势,干预企业经营决策,出现“失权、分权、争权”的状况。^[2]而对于“两新”组织的党员员工来说,党员身份也算不上政治资本,反而可能因为党员身份而被企业主“另眼看待”,影响工作和发展。因而,“两新”组织当中尚存在大量的“隐性党员”、“口袋党员”、“挂名党员”和“地下党员”。“两新”组织党建工作仍然存在着党员数量少、党组织覆盖率比较低、一些企业党组织发挥作用不够等问题。

(四)价值观的变化与执政党意识形态的整合危机。

市场化的经济改革与外部信息交流的发展,促进了社会利益结构的多元化以及社会观念的世俗化。市场经济改革将

人们变成理性经济人的同时,也对以强调集体观念、牺牲精神、服从精神、大局意识等为主要内容的执政党组织传统意识形态产生巨大的冲击。市场原则强调水平联系与互惠网络,信息开放与自由流动,最小的国家介入,特别是避免使用政治标准进行经济决策,商品与服务的等值交换等原则,而党内体制更重视等级秩序,封闭决策与信息保密,通过政党组织实现对国家与社会的控制,通过政治决策分配商品和服务等。^[3]总体上看,在市场经济条件下,利益至上已经成为大多数社会成员的思想信念和行为准则,党员也不例外,这同与实际利益关联不大的党的活动相比,明显占据了优势。正是由于如此,所以党的组织的吸引力开始弱化,很多基层党组织甚至连正常的组织活动都很难开展起来。

与此同时,在全面改革开放的背景下,各种外来的政治思潮,西方的“自由”、“民主”观念,也不断地影响到党员的价值取向,在一定程度上从外部消解了执政党意识形态的感召力,对党员思想和意识产生冲击。由于这些西方思潮源自于商品经济和市场经济社会,因而似乎更为契合市场社会中的人的心态,如注重个人主义,个人利益的神圣性、平等、竞争等等。反之,执政党的意识形态很大程度上是对市场经济的批判,提出的道德行为标准也是超越市场经济的,如集体主义,集体优于个人、牺牲、奉献等。因而在开放和市场条件下,执政党的意识形态不断地受到西方思潮的冲击,处于了前所未有的接受挑战的位置,由此带来的是党员的多样性的思想状况使组织管理的难度越来越大。

三、以党建科学化为指导,推动执政党组织管理的创新

“正确的政治路线要靠正确的组织来保证”。^[4]改革开放以来,执政党组织建设的外部环境发生了显著的变化,党的组织管理难度面临着新的压力。尽管这些变化是执政党组织在适应外部环境变化所作出的调整,并且一定程度上维持了组织的均衡,提高了组织对社会的渗透,也有利于巩固党的执政地位。但是同时,这些变化也蕴含了对执政党组织管理的挑战。要应对这些挑战,就必须以政党组织管理的科学化原理为指引,推进组织管理上的创新。

(一)有必要建立党组织的“进出”机制。

如果按照规范的严格的意义来说,组织规模应该是组织力量的体现,尤其是对于一个党的组织就更是这样。但是,组织规模与组织力量也不完全是直线的对应关系,在事实上,党员人数的增加与组织规模的扩大并不必然带来政党能力的增强。相反地,如果让一些入党动机不甚纯洁、心态不正、背景复杂的人进入党内,只会加剧党组织凝聚力的弥散,给党的纪律带来冲击。因此,在执政党进行组织扩张的同时,还应当适度控制规模,严格把握标准以及强化组织纪律。注重在新的社会阶层当中发展党员的同时,可以适当考虑不同职业、不同行业当中党的工作开展的差异性,但是作为一名党员的标准却不能随意降低。如在新的社会阶层当中发展党员,必须进行必要的教育培训活动,内容涵盖党的任务、宗旨、目标、纲领,党员的权利义务等。有必要建立党员可进可退的组织机制,一是使那些虽然进入党内但又有“悔意”的成员能够体面地退出党组织,二是党组织可以经常性地主动将一些不符合党员要求和条件的党员退出去。实现党员的正常

流动与组织的不断更新,是保证党组织活力的必要基础。

(二)切实有效地推进党内民主。

组织的氛围对于组织成员的忠诚度有着至关重要的影响。面对组织绩效衰减的过程,组织成员会选择“呼吁”或者“退出”,这种“退出”既可以是身份的退出,同时也包括了“心理”意义上的退出。与“呼吁”相比,成员的“退出”会把组织进一步推向深渊,从此一蹶不振甚至退出历史舞台。^[12]对于政党来说,组织的民主是关系政党凝聚力和生命力的重要命题。

其实,党内民主的问题本不是问题,我们的党章均有很多具体的明确规定,但在我们的党内生活中,忽视党章甚至违背党章的行为屡见不鲜,这不能不是党组织管理缺乏有效性的一个重要原因。因此,切实按照党章的要求,落实党章所规定的党员政治权利特别是选举权利,是有效推进党内民主的关键之所在。

(三)重在强化党的组织渗透能力。

衡量政党组织的指标包括组织密度、组织压力和组织覆盖面等,而其核心应当是既定政党的渗透力,包括渗透的强度和广度。这种所谓渗透力主要的不是指组织本身的覆盖程度,而是指组织的影响力和向心力。有学者认为,组织渗透有两种典型形式,“政党扩张”和政党增殖。前者是政党通过提名使其成员占据了社会中关键的管理职位,包括经济领域(银行、实业等),大众传媒,官僚机构,最终甚至是军队组织;后者是指政党创造出众多辅助的、间接的团体,如体育俱乐部、娱乐中心、文化团体等。^[13]

从当前的情况来看,执政党在新经济组织和新社会组织“组织覆盖”的同时,应当着力加强这些组织的活力和影响。积极吸收“两新”组织领导人和业务骨干进入党内,争取他们对于党建工作的支持;把组织建设与提高服务结合起来,上级党组织协助两新组织解决经营与发展中的现实问题,围绕组织特性开展党的活动,如在非公经济组织当中,应当把政治功能与经济功能结合起来,将企业改革的难点、生产经营的重点、职工头脑中的疑点和普遍关注的热点,作为党组织发挥政治核心作用的地方。^[14]

(四)重塑党的意识形态。

政党的意识形态具有两方面的功能,一是教育的功能,即体现为高于党员思想意识与现实观念,为他们提供精神上的支持和奋斗的目标;二是整合的作用,即政党意识形态必须贴近党员的思想现实,通过反映他们现实的利益、意识、价值、需求来将他们吸纳到组织中来,从而获得党员的认同和支持。从目前来看,执政党意识形态显然有些“曲高和寡”,使其脱离党员思想与生活的实际,处于“空洞化”、“形式化”的境地。当务之急是进行意识形态的创新,要致力于将抽象的意识形态体系具体化、生活化,增加生动活泼的内容,增加其对普通党员和社会成员的吸引力和感召力。

(五)创新基层组织与党员的沟通路径。

政党不仅是一个政治性组织,“一个对热衷于政治的公民进行团结和号召的力量,它还成为了一个社群,它照顾到了人们的许多需要,从社会保障、教育到娱乐活动,甚至还照顾到私人关系”。^[15]为了扩大基层党组织对党员的影响与控制能力,除了程序性的组织活动如政治学习之外,还应当增加基层组

织在普通党员当中的亲和力,增强组织对党员需求的回应性,吸引党员更广泛地参加组织生活。为此,一个可行的路径是把基层党组织由行政性的组织变为半行政半服务性的组织,甚至自治性的组织,采取切实的措施,逐步改变政党组织的“行政化”甚至是“官僚化”的倾向,使其回归本位,按照政党组织的特性维系政党组织的生存和发展。要让普通党员来自自己组织活动,自主地确定活动的内容、形式、方向,唯其如此,才能促进组织与成员的互动,从而提高政党组织管理的有效性。

参考文献:

[1]徐锋.当代西方政党组织形态变化述评[J].欧洲研究,2006(4).

[2][德]罗伯特·米歇尔斯.寡头统治铁律[M].任军锋,等,译.天津:天津人民出版社,2003.

[3]Richard S. Katz, Peter Mair. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party[J]. Party Politics, (1).

[4]Alan Ware. Political Parties and Party Systems[M]. Oxford: Oxford University Press, 1996.

[5]中共中央组织部党建研究所课题组.国外主要政党关于党内民主建设的理论与实践[J].当代世界,2009(6).

[6]Katrina Burgess, Steven Levitsky. Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela[M]. Comparative Political Studies 36, No. 8 (2003).

[7]中国共产党的历史上党员社会成分变动情况[D/B/O L].解放日报集团网站,2005-01-19.

[8]全国新经济组织和新社会组织党建工作取得新进展[D/B/O L].新华网,2007-09-04.

[9]薛飞.非公有制企业党建的特殊性分析及其制度创新[J].探索,2002(1).

[10]Bruce J. Dickson. Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs and Prospects for Political Change[M]. Cambridge University Press, 2003.

[11]邓小平.邓小平文选:第三卷[M].北京:人民出版社,1993.

[12][美]阿尔伯特·赫希曼.退出、呼吁与忠诚——对企业、组织和国家衰退的回应[M].卢昌崇,译.北京:经济科学出版社,2001.

[13][美]乔瓦尼·萨尔托里.政党的类型、组织与功能[M].马克思主义与现实,2006(3).

[14]陈家喜.私营企业党建的困境与方向[J].理论探讨,2009(1).

[15][法]让·布隆德尔, [意]毛里乔奥·利塔.政党政府的性质——一种比较性的欧洲视角[M].曾森,林德山,译.北京:北京大学出版社,2006.

责任编辑 申 华