

中国共产党的组织结构研究

黄大熹 田松柏 著



湖南大学出版社
图书出版基金资助项目

湖南大学出版社

内容简介：该书运用政党学原理，对政党和政党组织结构的概念、所包含的基本要素以及影响中国共产党组织结构创设与变迁的因素作了较为明确的界定和深入的剖析。同时，对党的组织形态、党的制度、党的内部结构关系、党员个体等几个方面的组织结构发展历程做了较为系统的梳理。在此基础上，分析了目前世情、国情对党组织发展提出的新要求，以及党根据新要求所做的创新性探索。当然，在党组织结构发展的探索过程中，遇到了前所未有的困境，如何走出困境，是我们深入思考的问题。

作者简介：黄大熏，法学博士，湖南大学法学院教授，主要从事政党学与中国政治发展研究，曾主持国家社会科学基金资助项目3项，省级其他项目3项，出版专著3部，在《政治学研究》等有影响的学术刊物上发表论文50多篇。其中多篇被《新华文摘》、高校文科学术文摘、人大复印资料等转载，引起了一定的学术反响。

田松柏，湖南大学在读博士，中共芙蓉区委党校讲师，现工作于中共芙蓉区委组织部。主要从事党的建设以及政党政治研究，参与过近20项国家及省级科研课题，发表《从行政化到政党化：基层党组织功能逻辑发展的路径选择》等学术论文2篇，论文在省级以上理论研讨会获奖6次。

ISBN 978-7-5667-0230-2



9 787566 702302 >

责任编辑：邹丽红 封面设计：吴颖辉

定价：20.00元



湖南大学出版社
图书出版基金资助项目

中国共产党的组织结构研究

黄大熹 田松柏 著 湖南大学出版社

内 容 简 介

该书运用政党学原理,对政党和政党组织结构的概念、所包含的基本要素以及影响中国共产党组织结构创设与变迁的因素作了较为明确的界定和深入的剖析。同时,对党的组织形态、党的制度、党的内部结构关系、党员个体等几个方面的组织结构发展历程做了较为系统的梳理。在此基础上,分析了目前世情、国情对党组织结构发展提出的新要求,以及党根据新要求所做的创新性探索。当然,在党组织结构发展的探索过程中,遇到了前所未有的困境,如何走出困境,是我们深入思考的问题。

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党的组织结构研究/黄大嘉,田松柏著. —长沙:湖南大学出版社,2012.7

ISBN 978-7-5667-0230-2

I. ①中… II. ①黄… ②田… III. ①中国共产党—组织结构—研究 IV. ①D262

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第171548号

中国共产党的组织结构研究

ZHONGGUOGONGCHANDANGDEZUZHIJIEGOUYANJIU

作 者:黄大嘉 田松柏 著
责任编辑:邹丽红 责任印制:陈 燕
印 装:长沙宇航印刷有限责任公司
开 本:880×1230 32开 印张:7.25 字数:209千
版 次:2012年9月第1版 印次:2012年9月第1次印刷
书 号:ISBN 978-7-5667-0230-2/D·135
定 价:20.00元

出 版 人:雷 鸣

出版发行:湖南大学出版社

社 址:湖南·长沙·岳麓山 邮 编:410082

电 话:0731-88822559(发行部),88822264(编辑室),88821006(出版部)

传 真:0731-88649312(发行部),88822264(总编室)

网 址:<http://www.hnupress.com> 电子邮箱: presszoulh@hnu.edu.cn

版权所有,盗版必究
湖南大学版图书凡有印装差错,请与发行部联系

序

一个政党的组织结构决定这个党的一切活动，包括它的领导方式和执政方式，这一点，对于长期执政的中国共产党而言，尤其不能例外。因此，探究新时期中国共产党的组织结构发展，不仅关涉党的生命力旺盛与否，而且与国家的长治久安密切关联。

研究中国共产党的组织结构，可以有多重视角：一是从历史的角度对八十多年党组织结构的演进路径进行全方位的系统考察，不仅清晰而动态地展示出党组织结构发展的壮丽画卷，而且总结其变化的内在规律与经验教训，为新时期党组织结构的发展提供有益的启迪；二是从党的建设角度思考构建一个什么样的党组织结构以及怎样构建和完善党的组织结构，同时探讨党组织结构对其执政规律的影响以及党自身矛盾和问题的解决，直接关系到国家、民族和人民的切身利益；三是从政治学的角度将中国共产党的组织结构放到世界政党格局中进行比较研究，分析其构成的基本要素是什么，有哪些基本的功能，不同条件下党的政治参与方式与条件如何，党的组织结构将会对党的发展产生怎样的影响；四是从法学的视角思考党的意志如何转化为国家意志，党怎样在法律范围内活动，最重要的是，党如何依法执政。毫无疑问，从单一的角度进行党的组织结构研究，难免失之偏颇，既无法把握其要义，亦无法洞悉政党政治发展的总体趋势。

本书作者意欲将政治学与党史、党建、法学的视角紧密结合起来，多角度思考新时期中国共产党组织结构发展面临的一系列问题，这一尝试非常有益，但也有一定的难度。现在，从书稿的内容看，作者的尝试基本反映了当初的良苦用心：

第一，从政治学与历史学相结合的角度解析了党组织结构创设以

来六个发展阶段的五个基本要素，既有动态的党组织结构从确立到健全演变之历史轨迹图景展示，亦有静态的政党纲领、政党制度、政党组织体系、政党意识形态等方面的深刻剖析。

第二，从政治学与党的建设相结合的角度论述了党组织结构创设的“外源性”与“借助性”特点，解剖了影响党员构成的外部环境以及在新的历史时期党为自身发展所做的创新性探索和所面临的困境，尤其是对政党功能上的“去行政化”改革、制度价值取向上的从“组织本位”向“党员本位”上的转变等等观点，超越了单一传统的视角，有一定的新意。

第三，从政治学与法学相结合的角度探讨了党的内部运作模式以及党在正常活动中如何处理和权力机关、行政机关、社会组织的关系。除此之外，面对群众政治参与意识与权利意识日益浓烈的情形，党如何引导？面对民主党派的参政、议政、监政价值日益凸显，党怎样吸纳？党的文件与法律的关系如何理顺等等问题，作者都敢于直面，试图作出具有说服力的回答。

当然，任何一项研究都不可能穷尽真理，尽善尽美，本书亦不例外。尤其是与中国共产党组织结构发展的复杂态势相比，思考的空间还很大，比如，运用政治学的基础理论与方法解剖党组织结构发展的路径依赖与路径选择还不够到位；实地调研的覆盖面有待进一步拓宽；与世界各国政党组织结构进行比较研究欠缺等。我相信，作者会将这些缺陷作为今后学术努力的方向。

王邦佐

2012年春于上海

目 次

引 言	1
第一章 中国共产党组织结构创设与变迁的理论基础	7
一、关于政党与政党组织结构的概念界定	7
二、政党组织结构的基本要素构成	10
三、影响中国共产党组织结构创设与变迁的因素	19
第二章 中国共产党组织结构演进的历史考察	32
一、中国共产党组织结构的逐步确立	32
二、中国共产党组织结构的曲折发展	43
三、中国共产党组织结构的基本定型	46
四、中国共产党组织结构的调整	51
五、中国共产党组织结构的严重挫折	56
六、中国共产党组织结构的健全	63
第三章 中国共产党组织结构发展的现实要求	74
一、经济体制转型后党组织结构的适应度	74
二、社会结构变迁中党组织结构的基础变化	79
三、对外开放条件下党组织结构的要求	85
四、网络民主的兴起对党组织结构的考验	90
五、政党利益诉求与党组织结构的认同	92
第四章 中国共产党组织结构创新的实践探索	99
一、提升政党社会整合功能的党组织机构调适	99
二、促进政党民主化的组织制度变迁	116
三、丰富政党执政资源的组织角色定位	138

第五章 中国共产党组织结构调整的困境分析	154
一、全球意识形态淡化与马克思主义信仰的坚守.....	154
二、民间社会力量的组织化与政党功能的发挥.....	160
三、执政合法性存在与政党权威的弱化.....	167
四、组织角色数量与质量构成的反向关联.....	171
第六章 中国共产党组织结构发展的前景展望	177
一、中国共产党组织结构发展的理论定位.....	178
二、中国共产党组织结构发展的路径选择.....	183
结 语	200
参考文献	215
后 记	220

引言

众所周知，当今世界民主政治发展进程中所遇到的一切问题可以说都与政党密切关联，有位美国政治家曾说：“从某种意义上讲，政党是我们真正的国家。”因此，将我们这个时代称之为政党政治时代并不为过。比如说，意大利政局的变化就是由于在议会中天民党和社会党议席的失去而引起的；英国“第三党”的出现对两党执政模式提出了挑战；等等。由此看来，一个国家的政治发展问题首先是政党问题，中国也不例外。邓小平同志曾严肃地告诫全党：“中国要出问题，还是出在共产党内部。对这个问题要清醒。”

可是，20 世纪末，政党政治却陷入低谷，无论是资本主义性质的政党，还是无产阶级性质的政党，大多遇到了前所未有的危机。有一个引人注目的政治事实就是，有的老党、大党顷刻之间大权旁落或土崩瓦解。比如，拥有近 2 000 万党员的苏联共产党，独掌苏联政权七十多年，却在 1991 年 8 月 24 日突然宣布解散，在国际和国内政治舞台上再也起不了重要作用；执政 71 年的墨西哥革命制度党在 2000 年大选中被代表大企业集团利益的右翼国家行动党所击败，一夜之间丧失政权；连续执政 38 年的日本自民党在 1993 年 7 月的大选中沦为在野党；还有中国台湾地区的国民党、东欧的共产党等许多政党都经历了相似的遭遇。中国共产党在 20 世纪 80 年代也遇到了资产阶级自由化的冲击和 89 政治风波的考验。纵观这一政党危机现象，我们可以看出，它在很大程度上是政党组织结构运作不良的结果。苏联共产党就是因为高度集权的组织结构的逆向发展导致政党危机，最终走向分崩离析。墨西哥革命制度党无视墨西哥社会阶层构成的新变化，没有适时地修改党的纲领和政策，以扩大自身的阶级基础和群众基础，

结果导致党在群众中的威望下降，社会基础削弱，支持率降低。其他一些出现危机的政党也存在同样的问题。因此，在新的形势面前，正确解读中国共产党的组织结构，使其保持旺盛的生命力，尤为必要。

从国内看，随着经济体制的转换和社会结构的变迁，各阶层和利益群体不断分化组合，使中国共产党赖以发展的阶级基础、思想基础和社会基础也随之发生变化，党所关注的目标亦从过去的“以阶级斗争为纲”转移到“以经济建设为中心”，在此情形下，党的组织结构也要因适应新情况新目标的出现而加以调整。唯有这样，才能使我们党在整个政治系统中发挥其功能，完成其政治过程与政治使命。因此，探讨新时期中国共产党的组织结构创新路径，并思考其运行机制和规律，具有极强的现实意义。

正因为如此，本书作了如下研究：

（一）根据马克思主义的观点，参照西方和中国政党组织结构研究的理论成果，对政党和政党组织的概念、所包含的基本要素以及影响中国共产党组织结构创设与变迁的因素作了较为明确的界定和深入的剖析。关于政党组织结构的基本要素，众说纷纭，归类不一。笔者认为，设置合理的政党组织机构、目标明确的政党纲领、信仰坚定的政党组织成员、具有号召力的政党领袖、完善的政党制度安排对一个政党而言缺一不可，它们之间的相互作用与有机统一维系政党组织结构的良好运作。另外，从中国共产党组织结构演变的实际情形看，五大主要因素对其产生了深刻的影响：一是马克思主义党建学说的指导；二是苏联共产党模式的示范；三是历史方位与政治任务的转换；四是经济因素的制约；五是全球一体化的影响。

（二）以界定的概念为基准，本书将分六个阶段（党组织结构的初步确立、党组织结构的曲折发展、党组织结构的基本定型、党组织结构的调整、党组织结构的严重挫折、党组织结构的健全）对党的组织形态、党的制度、党的内部结构关系、党员个体等几个方面的组织结构发展概况作较为系统的梳理，并从中分析其特点与成因以及它们对党本身的发展所产生的影响。总之，过去八十多年的党组织结构发展历程，无论是坦途还是弯路，累积下来的无论是经验还是教训，对

我们未来的党组织结构发展来说，都是一笔宝贵的财富，只有在总结过去经验与教训的基础上才能探索新的发展道路。

（三）在新的历史时期，历史方位和政治任务的变化，对中国共产党的组织结构发展提出了新的要求：社会主义市场经济体制的建立和完善要求党的组织结构与之相适应；不同利益群体的出现与社会阶层的构成变化要求政党的阶级基础和社会基础作出调整；对外开放以及网络民主的兴起，对党的组织结构运作提出了新的挑战；政党利益诉求的凸显，要求执政党明确界定“合法利益”与“特殊利益”，以求得公众的认同。

（四）按照上述要求，近年来中国共产党在组织结构建设方面作了许多创新性探索：一是为提升政党社会整合功能进行组织机构调适。一方面，我们党一直致力于执政党去行政化的改革，以此构建合理的党政关系。党从组织机构设置入手，通过制度安排实行党政职能分开，完成政党功能由行政化向政党化的转变，尽量克服权力高度集中于党、以党代政、党政一体化等弊端。另一方面，在基层党组织建设中强化公共服务职能，创新了诸如区域党建、“支部建在楼上”、“1+2”等新型党建模式，基层党组织的工作方法和活动方式也由传统的行政命令型向指导服务型转变，由封闭型向开放型转变，由强调共性向既注重共性又尊重个性转变，以便更好地发挥基层党组织的战斗堡垒作用。二是为强化党内民主，创新了党的组织制度。首先，对民主集中制进行了科学规范，改善了党的领导体制，强化对“一把手”的监督与制约。其次，完善党内民主基本制度，建章立制以保障党员基本权利的实现，同时革新选举制度，推动党内民主向前发展。三是为丰富执政资源，对政党组织角色定位。一方面通过保持工人阶级的先进性和吸纳社会先进分子入党等措施巩固党的阶级基础和扩大党的社会基础，另一方面突出政党成员的主体地位。党的制度设计逐步实现从注重“组织本位”到注重“党员本位”的根本性转变，增强党员的角色认同，激发全体党员参与党内建设和社会主义建设的主动性和积极性。

（五）尽管我们党在新时期对党组织结构完善进行了许多创新和

探索，但目前的发展仍然面临许多困境：一是全球意识形态淡化与无产阶级政党如何坚守马克思主义信仰。在经济全球化与社会多元化的趋势下，国际政党政治逐步朝着意识形态淡化的方向发展，政党纲领日趋模糊，尤其是自冷战结束以来，经济全球化导致意识形态因素在国际关系与国际事务中的作用大为减弱。有学者甚至提出“历史的终结”，认为资本主义与社会主义的意识形态斗争以资本主义的胜利而告终，这直接导致了各国执政党之间关系的处理不再以意识形态为唯一标准。作为无产阶级性质的政党，如何坚守马克思主义信仰，坚持党的工人阶级先锋队性质，面临着一定的困难。二是执政党的功能发挥与民间组织的利益表达以及社会整合如何同步。随着社会主义市场经济的发展，公民社会赖以生存和发展的政治、经济、法律和文化环境发生了根本变迁，这在极大程度上催生了民间组织。中国社会的“两新”组织风起云涌，截至2010年底，我国共有各类民间组织44.6万个，他们对于社会整合与社会稳定而言，是一把“双刃剑”。一方面，民间组织能够将分散民众的无序利益表达有序化，培养社团成员的组织性、自觉性、责任性以及理性的、常态的社会参与意识。另一方面，在公民社会发育不充分的前提下，民间组织有可能将其团体利益最大化，加剧群体间的利益冲突，并使其冲突停留在国家层面，引发激烈的社会矛盾，最终演化成政府与民众的对抗。三是新时期在党的执政基础不断调整与巩固的前提下，其执政合法性存在与政党权威提升如何有机统一。不可否认，中国共产党执政是历史和人民的选择，其执政合法性始终存在，但政党权威随着“人治”色彩的淡化也在走向弱化，确立政党的“法理型”权威对我们党来说任重道远。四是在党员个体数量急剧增加的情形下，怎样保证质量的提高。一般而言，政党成员数量的增加意味着社会成员对政党认同度的提高，但我们目前的实际情况却是政党成员数量与政党认同度成反比，党员个体存在信仰危机，普通民众对党的认同有一种矛盾心理，解决党员质量与数量的悖论是当务之急。

（六）党在其组织结构发展过程中如何走出困境，是我们应该深思的问题。一个政党要立于不败之地，首先要用科学的理论武装自

己，在任何情况下，都要坚守马克思主义的指导地位，并将马克思主义中国化，用科学发展观指导党的组织结构发展。其次，要选择合理而又富有前瞻性的发展路径：党的纲领随着时代和历史任务的变化要不断创新；党的组织在社会结构变迁过程中需不断优化；党的权威要在民意表达与综合中得到强化；尤其是在信息时代，党要利用网络技术和电子信息产品推动党组织结构的高效快速发展，通过建立网络发言人制度、党的干部定期在线交流制度、构建多功能网络信息平台等措施推动党的组织结构运作信息化。

总之，中国共产党组织结构的发展经历了无数次的调整、改革和创新，现在又面临新的形势、新的情况和新的问题，这其中留给了我们许多启示：从历史和现实的情形看，一条最根本的启示就是要走中国特色的党组织结构发展之路。我们党照搬过苏联党的模式，也受到过西方多党制和民主化浪潮的冲击，其中的深刻教训是要走中国特色的党组织结构发展之路，其中的经验也是这一点。鉴于此，走中国特色的党组织结构发展之路不可动摇。其次是党组织结构的发展不能是一种自组织系统的封闭发展，除了解决好党内关系，推动党内民主外，还必须注意处理党和政之间、党和群众之间、党际之间的关系，做到党政职能分开，党和群众保持血肉相连的关系，党和民主党派之间肝胆相照、荣辱与共、长期共存、互相监督。最主要的还是党在组织结构发展过程中要有一种强烈的危机意识。历史的选择和人民的选择都不是一劳永逸的，执政合法性取决于党能否推动社会经济发展，实现国人的强国梦想，也取决于党的自组织系统的严密性程度、政党信仰的坚定性程度与政党目标的合理性程度以及党的社会动员能力。目前，最关键的问题是，党在利益表达和利益整合的理念与手段上出现了错位与脱节，最近几年的群体性事件保持多发态势证明了这一点，比如2008年的贵州瓮安事件、2009年的湖北石首事件等无直接利益性的群体冲突都要求执政党维护和促进社会的公平正义，否则，将得不到民众的认同和支持，这是党最大的危机。

本书将学术层面的探索和政治层面的实际运作有机结合起来，恰当处理了学术研究和政治宣传之间的关系。同时用政治学与党的建设

的双重视角在具有新意的“结构功能主义”话语系统内论述中国共产党组织结构的发展与创新，并对党组织生成的“外源性”特点及其影响、规模、制度、成员构成变化中的经验以及由外部环境与自身意识造成的若干问题进行探讨，意欲使中国共产党在世界政党政治处于低迷状态下仍然保持旺盛的生命力。

另外，对中国共产党组织结构的研究将有助于加快中国政治发展的进程。中国共产党是我国唯一的执政党，始终代表最广大人民的根本利益，我们党不存在政党政治意义上的反对派。因此，通过对中国共产党组织结构的研究，不仅可以促进我们党积极探索自身的组织建设问题，也可以促使人们深入思考中国政治发展所面临的主要问题。同时从各国政党普遍反映的情况看，出现危机的实质在于没有及时完善自身的组织结构。鉴于此，我们有必要通过对中国共产党组织结构的研究，使党看清自身组织存在的优势和缺陷，并能够使党在瞬息万变的动态演进中，充分发挥其优势，克服其缺陷，唯有这样，才能使党的生命力持久而旺盛。

第一章 中国共产党组织结构创设与变迁的理论基础

在现代民主制度框架内，政党政治的作用日趋凸显，无论是社会主义性质的国家还是资本主义性质的国家在政治发展进程中所遇到的问题可以说都与政党密切关联。特别是近年来，随着世界格局风云变幻，各国的经济结构和社会结构不断调整，从而引发政党间重新分化组合，导致国家政治发展局面的改变。由此看来，一个国家的政治发展问题首先是政党问题，中国也不例外。邓小平同志曾严肃地告诫全党：“中国要出问题，还是出在共产党内部。对这个问题要清醒。”〔1〕从这个意义上讲，关注政党是政治学研究者义不容辞的责任，当然，研究政党就不能回避政党的组织结构，因为它不仅影响着政党在政治体系中的功能发挥，而且决定着能否完成其政治过程与政治使命。因此，考察政党组织结构的建立和完善路径，并探讨其运行的机制和规律，对一个政党的生存和发展而言，是相当必要的。

一、关于政党与政党组织结构的概念界定

“党”一词在中国古代的史载中屡见不鲜，早在《左传》里就有“陈人从田，无田从党”的说法，这里“党”的含义可理解为邻里乡亲；〔2〕《魏书》卷一一〇《食货志》中记载“五里为党”，此间的“党”是作为地方行政组织而论的；《后汉书》卷六十七为《党锢列传》专节，该处的“党”为拉帮结派之意。由此，“结党”就一直为

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年10月版，第380页。

〔2〕 《左传》（哀公元年）。

传统观念所不耻，所谓“君子群而不党”的说法便作为格言流传于后世。由此可见，古意中的“党”并没有西方政党学说的内涵。那么，西方政党概念到底是什么呢？

西方的“党”一词，英语书写为 party，德语书写为 partei，法语书写为 partie，它们均由拉丁语 pars 演变而来，意指“部分”而非全体。也就是说，意见志趣相同的一部分人可以结合为“党”。

不同阶级、不同国度的学者对“政党”一词有着不同的理解，目前比较流行并带有一定权威性的阐释有以下几种：一是法国学者 Maurice Duverge 认为，政党是“已取得政治权力而运用之为目的的”〔1〕；二是《韦氏大辞典》解释：政党是“一群人以指导政府政策为目的而组成的团体”〔2〕；三是美国政治学家 William N. Chambers 指出：“现代意义的政党乃是具有相当持久性的社会集合，它追求政府中的权力与职位，建立起联系政府的中心领袖与政治领域内的大批跟随者之组织结构，已产生共同的观点或至少效忠的认同之符号”〔3〕；四是日本学者冈泽宪芙声称：“政党可以表述为在政治空间展开‘共同竞争’的组织（在‘竞争’与‘对抗’中发现存在的根据和生命源泉），也可表述为一些人的集合体：他们吸收和动员游荡于政治领域的各种利益及思想，并试图以这种力量为依托夺取政治过程的持续支配权。”〔4〕

以上种种解释从表面上看似乎反映了西方政党的某些外在特征，但从实质上理解，还存在着三大缺陷：第一，它没有囊括所有的政党类型，比如宗教型政党、革命型政党等性质的政党就无法套用以上概念。因此，它不具有普遍意义，不符合概念的基本要求。第二，政党

〔1〕 Maurice Duverge. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London: Methuen, 1964.

〔2〕 Webster Third New International Dictionary. Massachusetts: G & C. Merriam Company, Publishers, 1971.

〔3〕 William N. Chambers. *Party Development and the American Mainstream*. New York: Oxford University Press, 1967.

〔4〕 冈泽宪芙：《政党》，经济日报出版社，1991年版，第4页。

的阶级性特征没有体现出来，不能反映政党的本质。第三，从以上定义中看不出政党与一般的民众组织有何区别，严谨性与科学性不够。但不管怎么说，“政党”本身是议会民主的产物，相对于封建君主专制而言，具有进步性。

中国人对西方政党学说的解读当推梁启超为第一人，他在《时务报》上就政党问题发表看法：“政党者欲把握国家权力，而遂行其志意，故联合同人为一党也。”^{〔1〕}并区别了“政党”与“朋党”之间的界限，“政党者，以国家之目的而结合者也；朋党者，以个人之目的而结合者也”^{〔2〕}，同时他还认为，“天下者，党派之天下也；国家者，党派之国家也。欧西各国之政治，皆操之于政党”^{〔3〕}，将“政党”推崇到如此高的地位加以宣扬，让国人足见其重要性。此后，西方政党观念逐渐深入人心，并一度在民国初年兴起了组党高潮。正是这一现象为马克思主义政党学说的传播和中国共产党的创立奠定了良好的政党基础。

马克思主义的经典作家克服了资产阶级学者的片面性，对政党的概念及其特征作出了科学的解答。首先，马克思主义认为，政党的本质属性为阶级性。恩格斯在《共产主义者同盟的历史》一文中曾明确指出：在“经济事实的基础上，出现了现代阶级对立状态，并由于大工业的发展而达到充分发展的地步，这就是一切国家中各个政党的形成和党派斗争发生的基础”。列宁则进一步强调：“阶级划分是政治派别划分的最根本的基础，它归根到底总是决定着政治派别的划分的。”^{〔4〕}“在通常情况下，在多数场合，至少在现代的文明国家内，阶级是由政党来领导；政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而成为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的，这是最起码的常识。”^{〔5〕}由此看来，政党在一定的阶级

〔1〕 梁启超：《时务报》第17册，《政党论》。

〔2〕 梁启超：《饮冰室合集三集》，《敬告政党及政党员》。

〔3〕 梁启超：《清议报》第78号，《政党论》。

〔4〕 列宁：《列宁全集》第7卷，人民出版社，1959年版，第31页。

〔5〕 列宁：《列宁全集》第31卷，人民出版社，1960年版，第23页。

基础上组成，是阶级的组织。其次，马克思主义者把阶级斗争当做政党活动的内容与目的。列宁曾说：“阶级斗争的原则是社会民主党的全部学说和全部策略的基础。”〔1〕“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完整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争。”〔2〕从这些论述中我们不难得出，政党是为夺取政权和巩固政权而进行活动的政治组织，而夺取政权和巩固政权的过程就是阶级斗争的过程，同时也是阶级斗争的最高形式。

根据马克思主义的观点，我们可以把政党的定义表述为：政党是社会经济、政治和自由民主思想文化发展到一定阶段的产物，由阶级中最积极、最有觉悟的分子所组成，为实现本阶级的根本利益在公开树立起来的旗帜下统一行动，并通过谋取和巩固政权达到目的的政治组织。

马克思主义经典作家没有为我们提供“政党组织结构”概念的现成表述，但在科学而严谨地理解了“政党”的深刻含义之后，对“政党组织结构”的定义就不难阐释了。从社会学意义上讲，组织结构是指“一个组织系统内各构成部分或各个部分间所确定的关系形式”〔3〕。这一概念是针对一般社会团体或组织而言的，但也同样适用于政党的组织结构，只是内涵和外延有所深入和扩大罢了。因此，政党组织的概念应是政党本身的组织形态、活动样式以及各要素相互作用的一个结构关系。

那么，我们需要进一步探讨的是，哪些内容是政党组织结构的基本要素。

二、政党组织结构的基本要素构成

一切政党，无论是以何种方式创建，也不管以什么性质存在和发

〔1〕 列宁：《列宁全集》第12卷，人民出版社，1959年版，第156页。

〔2〕 列宁：《列宁全集》第10卷，人民出版社，1958年版，第58页。

〔3〕 张家麟：《组织社会学》，安徽人民出版社，1988年版，第105页。

展，都必须通过其内部的组织结构来运作其政治过程，以此完成政党的使命。当然，由于政党所创设的背景与所要完成的任务不同，所处的生存环境各异，其组织结构也会呈现出各自的特征。然而，不管各政党的组织结构有何不同，但它所隐含的基本要素大体一致。

有人将政党组织结构的基本要素归纳为五个要点：一是完备的理论纲领；二是相对稳定的领袖和领袖集团；三是各级骨干组成的层级节制组织体系；四是上下相通的信息传输渠道；五是比较固定的组织成员。^{〔1〕}这五点勾画出了政党组织结构的清晰轮廓。

如果将政党组织结构要素的一般性探讨具体化到中国共产党，王邦佐等人有一个明确的界定，他们认为，中国共产党的组织结构由三大要素构成。一为机构要素，它是指按照民主集中制原则组建而成的中央、地方、基层三级组织。中央组织包括领导机构和工作机构两部分，党的全国代表大会和它所选出的中央委员会是最高领导机关。地方组织机构和中央相对应。二为制度要素，它视其轻重可划分为三个层次：第一层次是党的根本领导制度和组织制度，如民主集中制。第二层次是党的基本组织制度，如党的代表大会制度、党的选举制度、党的干部制度、党的监督制度、党内生活制度等。第三层次是党的具体工作制度，即维持各级党组织日常工作具体规定，包括党委会及其常委会的议事规则和决策程序等。三为角色要素，它是指中国共产党组织体系中最基本的单位——党员个体。^{〔2〕}三者的有机结合就形成了中国共产党的组织结构。

不过，在笔者看来，一个成熟政党的组织结构要素应由如下几个方面构成：

（一）设置合理的政党组织机构

组织学原理告诉我们，一个组织最核心的要素就是机构，它是组织存在的前提和条件，也是组织功能发挥的载体，更是改善组织绩效

〔1〕 周淑真：《政党和政党制度比较研究》，人民出版社，2001年版，第44页。

〔2〕 王邦佐等：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社，2000年6月版，第118-123页。

的支撑。政党组织也不例外，任何一个运作良好的政党都有相对完备的组织机构体系。这样完备的体系可从纵横两个方面理解。

从纵向角度看，上自中央，下至基层，上级组织与下级组织分层明晰。一般说来，中央一级组织作为全党的领导机关，是政党的中枢神经系统；基层组织作为政党活动的基本单位，肩负着发展党员、教育和管理党员的责任，是一个政党的战斗力所在；地方组织是沟通中央和基层的桥梁，其任务是将中央的意图传达到基层。不过，从现实情况看，不同类型的政党在上下组织联系程度与制约关系上存在明显差异。资产阶级性质的政党从上至下没有直接的强制领导关系，党的下级组织无须对上级组织负责，中央组织的权威性分散，基层组织形同虚设。而无产阶级性质的政党实行层级节制的垂直式领导，严格按照民主集中制原则运行，中央权威性至上，下级必须服从上级，全党必须服从中央。

从横向角度看，根据政党组织的环境和任务需要设置相关部门，分工协作，快速、有效、及时地整合功能和资源。但是，资产阶级性质的政党部门分工模糊且不固定，有些部门设置随意性强，临时搭建，自行消失，大多处在“不作为”状态。无产阶级性质的政党部门分工具体，职能齐全分明，组织具有极强的扩展性，渗透到其他社会组织，控制着一切政治资源。

总之，无论是资产阶级政党还是无产阶级政党要想取得执政地位，都必须建立一个从中央到基层的组织机构系统，这一系统是政党保持基本一致的方式和某种固定形态的可靠保证。倘若政党更进一步要求拥有相对稳定的组织成员以及确保政令的上通下达，那么，其组织机构系统就必须严密如同一张网，笼罩每一个党员个体，使之自觉遵守党的纪律，严守党的秘密。同时，组织机构系统还应具备一定的控制力，能对内发号施令，统一行动，维系每个党员对组织的认同，对外代表政党高举旗帜，阐明主张，维护本党利益。否则，政党就会经受不住社会动态演进的振荡，导致组织分裂。一旦政党组织机构系统稳定性缺失，其内聚力随之弱化，如此一来，政党本身就处于风雨飘摇之中，还谈什么发展与执政呢？

（二）目标明确的政党纲领

恩格斯说，一个党的纲领“是一面公开树立起来的旗帜”^{〔1〕}。笔者的理解就是，政党纲领是一个政党根据它所代表的阶级的利益和所处的时代环境而提出的奋斗目标，是一个政党制定路线、方针和政策的依据。它既是政党主张的集中反映，又是向社会昭示的政治宣言。具体地说，政党纲领就其性质而言是以维护本党的根本利益为宗旨；就其内容而言是运用判断、推理、预测等思维方式制定本党所要达到的标准体系，这一体系包含终极的与阶段性的、近期的与长远的、战略的与策略的等一系列目标；就其形式而言，是政党的功能朝着自己理想状态的展示。毫无疑问，一个处于动态的政党必须要有自己目标明确的纲领，并且要不断努力靠近这个目标，才有可能保证政党政治权利的实现，保证本党对社会的认识与社会发展方向的基本一致。如果一个执政党对自身目标的设定模糊或者陷入不可知论，那么，这个政党的基本功能就无法发挥，政党组织疲软甚至瘫痪，这就直接影响着政党的政治参与和执政能力。

政党纲领的作用体现在两方面：一方面，利用政党纲领把本党成员团结在一个共同的政治目标上，以便采取一致的行动，这既可以激励党员的斗志，又可以增强党的凝聚力；另一方面，利用政党纲领号召和组织民众参与政党活动，获取尽可能多的政治资源，为政党夯实阶级基础和群众基础。另外，人们通过政党纲领来判断政党的阶级属性和政治倾向，以此决定对政党的态度。

不过，政党纲领作用的发挥取决于它的价值理念和指导思想是否表达了政治性与公共性的统一。也就是说，政党纲领首先要体现本阶级的意志、利益、任务和目标，旗帜要鲜明，政治立场要清晰，如果政党纲领的阶级属性模糊，就会失去愿意追随本党的基本民众。其次，政党纲领要立足于整个社会的发展，要考虑全社会绝大多数人的利益，否则，离开公共性、谋求一党之私的政党纲领不可能获得民众的认可和 support。

〔1〕《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，1995年版，第31页。

如何体现政党纲领政治性和公共性的统一呢？这就需要将政党纲领分层次制定，凸显政治性特征的是最高纲领，它是政党的终极价值理念和长期目标的表达，是一个政党的信仰和灵魂。显示公共性特征的是最低纲领，它是在特定的历史阶段所要完成的具体任务规定，它会随着时代的推移而随时改变。

由上观之，政党纲领是政党组织结构中必不可少的一个要素。虽然现代政党在发展过程中因为经济结构的不断调整致使社会结构变迁淡化了意识形态色彩，政党将经济因素注入自身的使命之中，以实用主义和功利主义的态度昭示政党主张，但即使是资产阶级性质的政党亦或是近年来兴起的宣称不以意识形态为标准的绿党等政党纲领都有坚守的主义和信仰，也都有基本的政治立场和政治蓝图，并以此号召民众，获取选票。由此看来，一个没有政治性和公共性统一政纲的政党将无法得到政治资源，也不可能有生存与发展的空间。

（三）信仰坚定的政党组织成员

一般认为，政党组织结构最基本的单元就是角色。阿尔蒙德曾描述：“政治角色是政治体系的基本单位之一。角色的组合就是结构。”〔1〕所谓角色，对于一个政党而言，就是党员个体。那么，我们如何认识政党组织结构系统内党员个体的角色组合呢？

首先，党员个体对本党意识形态的认同是政党角色组合的前提。关于意识形态，《布莱克维尔政治学百科全书》中有权威观点诠释：“意识形态是具有符号意义的信仰和观点的表达形式，它以表现‘解释和评价现实世界的方法来形成、动员、指导、组织和证明一定的行为模式或方式，并否定其他一些行为模式或方式。’”〔2〕由此看来，党员个体对本党意识形态的认同过程就是理性信仰的形成与坚定过程。众所周知，一个政党的兴衰在很大程度上取决于政党成员对本党毫不动摇的信仰。所谓信仰问题，就是党员个体对政党的指导思想深信不

〔1〕〔美〕阿尔蒙德等：《比较政治学》，曹沛霖等译，上海译文出版社，1987年版，第14页。

〔2〕《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345页。

疑，并把它奉为行动的指南。它所揭示的内容包含组织成员最高层次的政治理想和现实层面的价值判断，其实质就是要保持住政党的凝聚力和向心力，把党员个体的态度和行为塑造成政党的总体责任，以便于政党整体意志的理性表达。因此，坚定的党员信仰是政党自身的精神支柱，是政党拓展的不竭动力，是政党运作的方向规定，是政党灵魂的具体体现。一个政党必须将它的政治信仰昭示在党的纲领、路线、方针、政策之中，才能使党员个体明确努力目标，激励个人斗志，增强党的团结，确保政党行为的有效性。当然，党的政纲可以依据时代的演进和具体情况的变化随时改变，而党员信仰一旦确立则相对稳定，不可动摇。否则，就会导致执政党急功近利，左右摇摆，见风使舵，最终葬送党的政治生命。

其次，政党成员的质与量是角色组合需要解决的两个基本问题。

党员个体是政党的基本单位，任何一个政党都需要一定数量的政党组成人员，才能形成强大的战斗力，才能发挥政党的组织和动员功能，获得尽可能多的政治资源和社会能源，影响和号召民众参与政党活动，以便完成党的任务，实现党的目标。反之，一个政党组织结构中没有一定数量的党员队伍，党的活动就不可能形成规模，政党也不可能因有广泛的群众基础从而获得民众多数的支持。因此，党员数量关系到一个政党的生存和发展。

当然，一个政党在强调党员个体数量的同时，更应该注重党员的质量。质量相对于数量而言，尤为重要，因为党员个体的质量决定着党的性质、党的形象、党的战斗力、党的路线方针政策的贯彻落实。那么，如何正确处理党员数量与质量的关系呢？一方面要敞开党的大门，不断扩大党的阶级基础和群众基础，随时吸纳新生的社会进步力量。另一方面，要强化对党员个体的教育，使之对党忠诚，并热忱为党服务，把党的利益置于个人利益之上。同时，要加强对党员的管理和监督，使其遵守党的纪律，健全党的组织保障，这才是政党组织结构发展的依托所在。

（四）具有号召力的政党领袖

众所周知，政党领袖在政党内充当三种角色：第一种角色为政党

意志的最高表达者。在现实生活中，政党领袖的言论代表着政党的立场和观点，是本党政治态度对民众的直接传递。第二种角色为政党活动的组织者。政党领袖的职责就是要带领本党不断扩大政治影响，提高其竞争力。第三种角色为政党方向的导航者。政党领袖要随时为本党制定路线、方针、政策，为党指明前进的方向，成为该党的真正领路人。因此，政党领袖在政党组织结构中具有举足轻重的地位。从某种程度上讲，一个政党组织结构的正常运作与功能发挥取决于政党领袖的影响力和号召力。

正因为如此，就要求政党领袖具备比一般人更为优越的条件，正如美国前总统尼克松在《领袖们》一书中所描述的：“成功的领导人必须知道什么时候应该战斗，什么时候应当退却；什么时候应当强硬，什么时候需要妥协；什么时候必须大胆讲话，什么时候需要缄默不语。他必须高瞻远瞩，有一个明确的战略，有一个目标和信念。他必须胸怀全局，看到这项决定与其他决定之间的相互关系。他必须走在前头，但不可走得太远，以至失去自己的拥护者。”〔1〕从这段话可以看出，政党领袖应该具备以下条件：一是极高的人格魅力。作为政党领袖，必须受全党敬仰，众望所归，才能赢得党员的拥护和支持。二是超强的组织才能。处在全党核心地位的政党领袖，应该协调平衡各方关系，把大家团结在党中央周围。三是百折不挠的精神。时局的复杂和任务的艰巨，决定了政党的事业不可能一帆风顺，这就要求政党领袖无论顺境还是逆境都要带领全党不屈不挠，勇往直前。四是远大的眼光。作为政党领袖，要有预见性和前瞻性，能洞悉时局变化，把握发展趋势，才能使全党立于不败之地。尤其是，政党领袖要比一般政党成员更具理性，切忌用大众的情感代替理性的思考。

政党领袖，可以是一个人，也可以是一个集体；可以在党内有正式领导职务，也可以无领导职务但因个人魅力而拥有崇高的威望。资产阶级政党的领袖，一般是指个人，无产阶级政党的领袖，一般是指集体。列宁在探讨无产阶级政党领袖理论时第一次提出了“无产阶级

〔1〕 理查德·尼克松：《领袖们》，施燕华等译，海南出版社，2008年版。

领袖不是单指一个人，而是一个领导集团”的思想。他说：“政党通常是由最有威信、最有影响、最有经验、被选出担任最重要职务而称为领袖的人们所组成的比较稳定的集团来主持的。”〔1〕邓小平进一步强调：“任何一个集体都要有一个核心，没有核心的领导是靠不住的。”〔2〕由此可见，无论是资产阶级政党还是无产阶级政党，都需要领袖作为其领导核心，以维持政党内部的统一。

如上所述，虽然领袖这一角色对一个政党而言不可或缺，但过分强调甚至夸大它的地位和作用就容易陷入英雄史观，导致个人崇拜。邓小平曾告诫人们：“我历来不主张夸大一个人的作用，这样是很危险的，难以为继的。把一个国家、一个党的稳定建立在一两个人的威信上，是靠不住的，是很容易出问题的。所以要搞退休制。”〔3〕由此可见，正确把握政党领袖的角色定位对政党的生存和发展至关重要。同时，一个英明的政党领袖善于把个人魅力型的权威转化为政党组织的权威，避免个人崇拜。

（五）完善的政党制度安排

政党组织结构的制度化是衡量一个政党强弱与否的关键性指标。也就是说，政党能否在其组织内部达成一定的共识使其具有凝聚性，能否适应外部环境的挑战以获取维系自身组织体系正常运作所必需的组织资源，能否避免其他政治团体的冲击并强化其政治竞争能力，取决于政党制度的设定和完善。

之所以强调一个政党的制度安排，是因为制度本身的功能所决定的。首先，制度对政党具有规约功能。众所周知，现代民主社会的一个重要标志就是实行政党政治，我们所追求的自由选举、公民政治参与和公民权利的实现可以说都在政党的指导下展开，如此一来，就需要公正透明的政党制度规约政党成员的行为，以减少其行为预期的不确定性，避免政治无序与社会动荡。因此，新制度主义者把“制度”

〔1〕 列宁：《列宁选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第151页。

〔2〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第318页。

〔3〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第325页。

理解为一系列包括正式约束和非正式约束的社会博弈规则。由此推断，制度本身就是一种规范，政党制度在调整党内党际关系时，对运作机制和运作程序可以作质和量的规定，也可以界定政党成员“有所为”与“有所不为”的边界。

其次，制度对政党具有凝聚功能。制度本身蕴含着特定的价值理念，其制定主体的主观和偏好因素会毫不隐讳地体现其中，政党制度更是其意识形态的凸显，从党章到具体工作细则都必须贯彻政党精神，表达全党的意志。而且，政党制度的执行过程也是政党成员对本党和本党制度的认同过程，在这一过程中，无疑会强化政党成员对本党的认同感，以此增强政党的凝聚力。

最后，制度对政党具有稳定功能。政党理论认为，“政治稳定的先决条件在于有一个能够同现代化过程所产生出来的新兴社会势力的政党制度”，“这种制度将会使社会长治久安”。^{〔1〕}政党制度对政治和社会如此，对政党本身就更具有相对稳定性与长期性的功效了，我们可以断定，政党制度一旦制定就不会因为政党领袖的更迭而废止，也不会因为政党领袖的主观理念变化而变化，当然，它会随着政党任务的改变而调整，但其价值观念始终如一。

总之，笔者认为，组织机构、政党纲领、政党成员、政党领袖、政党制度是政党组织结构缺一不可的基本要素。在这些要素中，机构要素是其最核心的部分。它是政党从事活动的场所，也是其他几个要素的载体，更是维系政党运作不可缺少的功能性部件，舍此，党将不党。制度要素作为党组织和党员个体的办事规程与行为准则，是各要素中的关键所在，它关系到一个政党对国际国内社会的适应程度、组织体系内部层级之间和同级不同部门之间的互动关系以及党员个体所遵循的行为规范。政党成员要素是党组织结构中最基本的要素，政党成员的质量与数量直接影响到党的组织状况、制度的创设与贯彻执行。除此之外，政党领袖与政党纲领是一个政党的灵魂和旗帜，它们

〔1〕 萨缪尔·P·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年版，第367页。

决定着政党是否具有凝聚力和号召力，是否具有动员组织功能，两者应是党组织结构中不可忽略的因素。由此可见，一个良好的政党组织结构应该是各要素互为关联、交相作用、彼此适应，最终形成有机统一的整体。

三、影响中国共产党组织结构创设与变迁的因素

从上面的分析中可以看出，政党组织结构诸要素的运行过程应是一个动态的、具体的过程，所有的要素内涵都将随着国际国内环境的变化而变化，也随着现代民主政治的发展而发展，更随着人们对政党认识的加深而不断深化。中国共产党的组织结构也不例外，那么，是哪些因素影响了中国共产党组织结构的创设与变迁呢？

（一）马克思主义党建学说的指导

从中国共产党八十多年的发展历程看，其组织结构的创设与变迁是对马克思主义党建理论的继承、坚持和发展。比如，马克思、恩格斯、列宁关于强调无产阶级政党先进性的思想，从党创设之初就被中国共产党所接受，“政党先进性”理论成为党组织结构创设的重要依据，如今执政六十多年的党，其组织结构无论怎样调整仍坚守这一理论并不断赋予新的内涵。

《共产党宣言》中曾这样描述：“在实践方面，共产党人是各国工人政党中最坚决的、始终起推动作用的部分；在理论方面，他们胜过无产阶级群众的地方在于他们了解无产阶级运动的条件、进程和一般结果。”〔1〕在马克思主义这一建党基本原则指引下成立的欧洲各国无产阶级政党，集中体现了党组织理论和实践先进性的统一，正是它们站在无产阶级和全人类解放运动的潮头，依据当时的历史条件，领导广大人民群众开展阶级斗争，探索如何推翻现存的腐朽的资产阶级统治，建立一种人类最先进的社会制度。

此后，虽然随着无产阶级争取解放条件的变化，革命领袖列宁为

〔1〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第285页。

马克思主义党建理论增添了新内容，但他强调党的先进性这一点始终没有变，他认为“党应当只是工人阶级广大群众的先进部队和领导者”。〔1〕本着这一宗旨，列宁于1917年4月建议将俄国社会民主党改称为共产党。他认为只有共产党的组织结构才能体现其先进性。

中国共产党组织结构的建立与完善继承并发展了马列建党学说中坚持无产阶级政党先进性的思想。比如，中共一大纲领就宣布“采用无产阶级专政”，毛泽东更是坚定地认为：中国共产党是先进中的先进。早在1926年，在《中国社会各阶级的分析》中指出：“工业无产阶级人数虽不多，却是中国新的生产力的代表者，是近代中国最进步的阶级，做了革命运动的领导力量。”〔2〕而中国共产党又是中国无产阶级的先锋队组织，中共七大通过的《中国共产党章程》再次重申：“中国共产党，是中国工人阶级的先进的有组织的部队，是它的阶级组织的最高形式。”在新的历史时期，邓小平强调：“把我们党建设成为有战斗力的马克思主义政党，成为领导全国人民进行社会主义物质文明和精神文明建设的坚强核心。”〔3〕江泽民同志关于“三个代表”的重要思想，对党的先进性原则作出了集中而深刻的崭新概括：“我们党要始终代表中国先进生产力的发展要求，始终代表中国先进文化的前进方向，始终代表中国最广大人民的根本利益。”毫无疑问，这是新形势下对马克思主义党建基本理论一脉相承的坚持。以胡锦涛为总书记的党中央提出的科学发展观更赋予了政党先进性理论深刻的时代内涵。

有人认为，马克思主义的经典作家对共产党先进性的概述主要集中在意识形态层面，殊不知，他们实际上把党的先进性与先进的生产力紧密联系在一起，既揭示了它们之间的内在关系，又体现出了政党组织结构的本体要求。《共产党宣言》中指出：“无产阶级却是大工业本身的产物”，“随着工业的发展，无产阶级不仅人数增加了，而且它

〔1〕 列宁：《列宁全集》第5卷，人民出版社，1959年版，第456页。

〔2〕 毛泽东：《毛泽东选集》第1卷，人民出版社，1967年版，第8页。

〔3〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年版，第39页。

结合成更大的集体，它的力量日益增长，它越来越感觉到自己的力量”，“工业的进步……给无产阶级带来了大量的教育因素。”〔1〕由此看来，科学社会主义的创始人认为以近现代大工业为标志的先进生产力的产生与发展和无产阶级及其政党的萌生与成熟成正向关联。稍后的列宁在率领布尔什维克党建立苏维埃政权之后，一度提倡要加快发展生产力，追赶电气化科技革命的新潮流，他的名言是：“共产主义就是苏维埃政权加全国电气化。”〔2〕毛泽东同志亦未忽略一个政党与生产力的关系，他在《论联合政府》中曾说：“中国一切政党的政策及其实践在中国人民中所表现的作用的好坏、大小，归根到底，看它对于中国人民的生产力的发展是否有帮助及其帮助之大小，看它是束缚生产力的，还是解放生产力的。”〔3〕中国改革开放的总设计师邓小平更是把党的首要任务放在发展生产力尤其是最先进的生产力上，他一再强调，科学技术不仅是生产力而且是第一生产力。他要求无产阶级革命者“要迅速掌握世界最新的科学技术”。〔4〕从这里我们可以看出，中共两代领导集体都十分重视党的建设与经济建设的必然联系，同时把解放和发展生产力，当做执政党最现实的基础和最根本的前提。江泽民要求我们的党要始终代表中国先进生产力的发展要求，并把它上升到“立党之本”的高度来论述，可以说，这一重要思想坚持和继承了马克思主义党建理论中最关键的一点。今天，随着中国社会主义市场经济的完善和社会的全面进步，有人提出党的中心任务应随着时代的变化而调整，但以胡锦涛为总书记的党中央始终坚持“以经济建设为中心”不动摇，并一再强调形成改革共识，用“科学发展观”统领一切，指导一切。如此的继承与发展，我们可以做这样的理解，以胡锦涛为总书记的党中央仍然把党的先进性和经济建设、先进的生产力紧密连在一起。从这一点来看，无论中国共产党是处在为夺

〔1〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第280-282页。

〔2〕 列宁：《列宁选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第364页。

〔3〕 毛泽东：《毛泽东选集》第3卷，人民出版社，1967年版，第1028页。

〔4〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第91页。

取政权而奋斗的革命型政党阶段，还是处在受外部封锁与实行计划经济亦或是实行对外开放与发展社会主义市场经济的执政党阶段，其组织结构的建立、调整与完善都始终以马克思主义的建党原则为指导，以保持政党的先进性为基本标尺。

（二）苏联共产党模式的示范

不可否认，十月革命以后，共产国际一度成为世界共产党人的圣地，“苏联共产党模式”是各国共产党构建其组织结构的样板，在共产国际的帮助下建立和发展起来的中国共产党更不例外。建党伊始，一批具有初步共产主义思想的知识分子既无深厚的理论基础，又无丰富的实践经验，更不了解中国的现实国情，摆在他们面前的现成老师就是苏联共产党，“以俄为师”在相当长的一段时间里成为中国共产党人的普遍信条。尤其是在中国共产党成为共产国际的一个支部后，还必须听从共产国际的指示。在这种情况下，中国共产党组织结构的创设与变迁不可能不受“苏联共产党模式”的影响。

只要对比一下中国共产党的纲领与苏共的纲领就不难看出，从指导思想的确立、政党目标的定位、组织机构的设置、政党制度安排、到党员个体的角色要求几乎如出一辙。比如，布尔什维克党纲突出强调以马克思主义为指南，列宁在《怎么办》一书中指出：“没有革命的理论，便没有革命的行动……只有以先进理论为指南的党，才能实现先进战士的作用。”^{〔1〕}与之相对应，中国共产党始终以马克思列宁主义为理论武器，坚守社会主义阵地不动摇。再比如，1906年4月俄国社会民主工党四大通过的章程把“民主集中制”写进条文，而中共在1927年6月第三次修订章程时就把“民主集中制”原则明确写进了党章，以后的党纲都强调这一点，“在民主基础上的集中和在集中指导下的民主”就成了我们党的根本制度和组织原则。

取得执政地位后的中国共产党实行“一边倒”的外交政策，全面仿效苏联，毛泽东在《论人民民主专政》一文中指出：“一边倒，是孙中山的四十年经验和共产党二十八年经验教给我们的，深知欲达到

〔1〕 列宁：《列宁选集》第1卷，人民出版社，1995年版，第241页。

胜利和巩固胜利，必须一边倒。积四十年和二十八年经验，中国不是倒向帝国主义一边，就是倒向社会主义一边，绝无例外。骑墙是不行的，第三条道路是没有的……走俄国人的路这就是结论。”^{〔1〕}比如，在处理党政关系问题上，列宁在《苏维埃政权的当前任务》中强调党现在的任务是管理俄国，如何管理？虽然苏共八大决议规定：“党应当通过苏维埃机关在苏维埃宪法的范围内来贯彻自己的决定，党努力领导苏维埃的工作，但不是代替苏维埃。”但是，列宁在《共产主义运动中的“左派”幼稚病》中讲得更明确，“我们共和国的任何国家机关未经党中央指示，都不能解决任何重大政治问题和组织问题”，同时，党应该选拔优秀的党员到苏维埃组织中去工作，实行党管干部的原则。苏联始终坚持“一党专政”，列宁曾毫不含糊地声明：“我们就是坚持一党专政，而且我们绝不能离开这个基地。”中国共产党虽然根据本国的国情确立了共产党领导的多党合作制，但它始终强调党的一元化领导，尤其是在1957年反右扩大化之后，多党合作制遭到严重破坏，党的权力高度集中，个人崇拜之风盛行，党政一体化，党站在行政管理的第一线，以党代政，从中央到地方的所有机构都和行政对口等等现象几乎和苏联如出一辙。

由上观之，中国共产党的组织结构系统从创设到发展都深深打上了“苏联共产党模式”的烙印，即使在意识到斯大林的严重错误之后，毛泽东仍然坚决维护斯大林和苏联共产党模式，他认为斯大林的基本路线和方针是正确的，只是工作方法不对，苏联共产党的模式是社会主义社会的理想标本。中国共产党最高领导人的如此评价充分说明，中国共产党组织结构的发展不可能不以“苏联共产党模式”为蓝本。

（三）历史方位与政治任务的转换

中国是一个经济文化十分落后、农民占绝对大多数的国家，在不同的历史时期，对政党纲领、政党成员的社会成分要求不同，如何在这样的国度里创建和发展一个先进的无产阶级政党，并使其组织结构得

〔1〕 毛泽东：《毛泽东选集》第4卷，人民出版社，1991年版，第1472-1473页。

到优化，拥有稳固的阶级基础和广泛的群众基础，历来就是一个棘手的难题。

建党伊始，中国共产党就把工人阶级当做自己的阶级基础，并以此为依据确保无产阶级先锋队的性质，这一点是十分明确的。党的第一个纲领就规定，中国共产党是无产阶级性质的政党，党成立后的中心任务是组织工人阶级，建立工会，开办工人夜校，提高工人觉悟，开展工人运动。^{〔1〕}但这并不意味着我们党只以工人阶级为对象发展党员，“凡承认本党纲领和政策，并愿意成为忠实党员的人，经党员一人介绍，不分性别、国籍，均可接受为党员，成为我们的同志”^{〔2〕}。实际上，中国国民党近九十年的发展历程始终贯穿这一基本精神。

党创时期，以李大钊、陈独秀、毛泽东、蔡和森等为代表的中国先进知识分子一方面传播马克思主义，另一方面组织共产主义小组，为中国共产党的成立准备了思想基础和组织基础。理所当然，这一批具有初步共产主义思想的知识分子就成为了中国共产党组织的骨干和中坚，相反，这一时期的工人仅占党员总数的 10.7%，知识分子居多的党组织发动和领导了轰轰烈烈的工农运动，制定了适合中国国情的民主革命纲领，掀起了国民革命的高潮。不过，后来有人把大革命失败的原因归咎于党组织的知识分子化，甚至把知识分子和右倾机会主义等同起来，一度强调应“将工农分子的新干部替换非无产阶级的知识分子之干部”^{〔3〕}。实际上，党组织知识分子化与右倾机会主义没有必然的联系，具有初步共产主义思想的知识分子通过树立共产主义信仰，与自己过去的剥削阶级家庭决裂，坚定地走上了革命道路，成为了顽强的无产阶级革命战士。

〔1〕 中央档案馆：《中共中央文件选集》第 1 册，中共中央党校出版社，1982 版，第 1-6 页。

〔2〕 中央档案馆：《中共中央文件选集》第 1 册，中共中央党校出版社，1982 版，第 5 页。

〔3〕 中央档案馆：《中共中央文件选集》第 3 册，中共中央党校出版社，1983 版，第 383 页。

土地革命战争时期，由于蒋介石国民党对中心城市的统治大大加强，对革命群众实行极端残酷的镇压，为了保存革命火种，继续革命，只有到敌人统治力量比较薄弱的农村去发动广大农民，开展土地革命，建立和扩大革命武装，中国革命才能坚持下来。在这种情况下，以毛泽东为代表的中国共产党人在井冈山等地创建农村革命根据地，领导和支持农民“打土豪，分田地”，有力地调动了广大农民的积极性，农民群众成为了革命的主要力量。既然党的活动范围主要在农村，革命的主力军也是农民，毫无疑问，党要壮大自己的队伍，只有从广大农民群众中吸收先进分子，据估计，到1934年长征开始时，苏区的农民党员占到了全国党员总数的90%。

抗日战争时期，社会的主要矛盾发生了明显变化，阶级斗争必须服从民族斗争，党必须花很大的精力促成抗日民族统一战线的建立，为此，毛泽东起草了《大量吸收知识分子的决定》公布全党，其中郑重申明：“在长期的和残酷的民族解放战争中，在建立新中国的伟大斗争中，共产党必须善于吸收知识分子才能组织伟大的抗战力量，组织千百万农民群众，发展革命的文化运动和发展革命的统一战线。没有知识分子的参加，革命的胜利是不可能的。”〔1〕在这一思想指导下，我们党大量吸收知识分子参加党、军队、政府、学校的工作，尤其是提拔了一批知识分子出身的党政干部。据陈云统计，到1940年，党政方面提拔的新干部中大多是知识分子。〔2〕在党的七大召开时的121万党员中，知识分子和小资产阶级出身的党员大约占20%。

解放战争时期，中日民族矛盾不再是中国社会的主要矛盾了，新的情况和任务是国内斗争，党要解决建立一个什么国的问题，是要建立一个无产阶级领导的人民大众的新民主主义国家还是建立一个大地主大资产阶级专政的半殖民地半封建的国家，这是中国人民的根本利益所在。毫无疑问，中国共产党选择前者，问题是怎样去实现自己的目标并满足广大中国人民的利益。显然，党组织扩大的重心仍然在占

〔1〕 毛泽东：《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1967版，第581页。

〔2〕 陈云：《陈云文选》第1卷，人民出版社，1995版，第212页。

中国人口绝大多数的农村，事实也是如此，到1949年新中国成立前夕，农民成分的党员占全国党员总数的75.8%，工人党员仅占全党党员人数的2.5%。

新中国成立以后，党员人数呈几何级数增长，党员的社会成分也随着政治环境的变化而不断变化。1956年，全党党员增加到1250.4万，工人党员110万，占全党党员人数的8.8%，比1949年增加了6.3个百分点，农民党员654.8万，占全党党员人数的52.37%，比1949年下降了23个百分点；1978年，全党党员人数达3698.1万，工人党员692.8万，占全党党员人数的18.73%，农民党员1735.8万，占全党党员人数的46.94%，其他社会成分的党员占全党党员人数的1.6%；2000年，全党党员达6451.7万，工人党员773.5万，占全党党员人数的11.3%，农牧渔民党员2093.6万，占全党党员人数的32.45%，知识分子党员占全党党员人数的19.05%；^{〔1〕}根据中共中央组织部2012年的最新党内统计数据显示，截至2011年底，全国党员总数已达8260.2万名，其中工人党员704.7万名，占8.5%；农牧渔民党员2483.4万名，占30.1%；具有大专以上学历的党员3191.3万名，占党员总数的38.6%。

从以上的数据中可以看出，在不同的历史时期，党的阶级基础都是在坚持“工人阶级先锋队”的前提下，依据革命形势的变化和党的工作重心的转移，不断调整，不断增强，才使自己立于不败之地。这也是中国共产党从一个只有50多名党员的小党发展到今天拥有8000多万党员大党的成功秘诀。它为社会主义建设新时期的党组织结构发展提供了一条可供借鉴的重要经验。

另外，从党的组织结构发展情况看，历史方位和政治任务的变化使其作出了及时的调整。人所共知，政党组织是为实现一定的政党目标而建立的，而政党目标又随着时代的变化而变化，即使在同一时代，也有近期目标和长远目标、阶段性目标和终极目标等。另外，还有可能出现目标和任务没有改变，但实现目标和任务的环境发生了变

〔1〕 <http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-06/30>。

化的情况，这些都要求政党必须根据目标任务和环境的变更适时地调整其组织结构和运行机制。的确，任何一个政党组织结构的生命力就在于它能够根据政党的目标任务与环境变化作相应的改变，同时不断化解遇到的挑战和危机。也只有这样，党的组织结构才有可能在创生到完备的渐进过程中求得发展。

纵观中国共产党八十多年的组织结构发展过程，其间所经历的几次大的调整都与党的目标任务和环境的改变密切关联：

第一次党的组织结构调整始于大革命失败以后。这次调整的动因不是因为党的目标任务的变化，而是因为完成其任务的环境发生了明显变化。国民党右派叛变革命后，国内政治形势发生了逆转，国共合作掀起的国民革命高潮已经过去，中国共产党的许多优秀干部、群众运动的领袖、成千上万的党员、革命群众流血牺牲，党的组织被迫转入秘密状态并向反革命统治力量薄弱的农村转移。在新的情况下，党为了生存和发展，开始调整其组织结构：首先，改组党的各级指导机关，实现最大限度的集权。各级党部分出三人至八人组成常务委员会作为该党部的指导机关，行使一切职权。原有各部改成科，为纯粹技术机关，仅负责搜集整理材料和对工作计划提出建议。其次，大量吸收工人、农民出身的人入党，使党员的社会构成偏重于工农化，在数量上扩大了党的无产阶级基础。第三，在党和政、军、群组织的关系问题上，强调一体化，其表现形式为党、政、军的最高领导机关——前敌委员会及军委与地方党委的联席会议制度，同时，党的组织通过在各级苏维埃政权、军队和群众团体中建立党团实施其领导。第四，在制度创设上，注重严守党的秘密工作纪律和组织纪律，强调一切党员，不论地位如何，以绝对服从为职责。这样的调整，是与党当时所处的环境紧密联系在一起。

第二次党的组织结构调整以遵义会议的召开为开端。这次调整的大环境没有什么改变，但党的阶段性目标发生了变化。随着九一八事变、华北事变的爆发，中华民族危机空前严重，民族矛盾上升为中国社会的主要矛盾，中国共产党的打击目标由武装反抗国民党转为打倒日本帝国主义。在这一特殊的历史条件下召开的遵义会议纠正了王明

的“左”倾机会主义、宗派主义和惩办主义，并在组织上作了调整，成立了当时全党全军实际上的最高领导机构——三人军事指挥小组。随后，中共中央于1935年12月在瓦窑堡召开了政治局会议，会上，批判了党内存在的“左”倾关门主义，决定建立抗日民族统一战线。会后，着手全面调整党的组织结构：首先是机构的改组。党中央的领导机构和工作机构重新调整，逐渐形成了以毛泽东为首的中共第一代领导集体，并在汉口、南昌等地设立中央分局，强化党中央对地方的领导。同时在党的各级领导机关中设立统一战线工作部门，将中国共产主义青年团改造成为广大青年群众的抗日救国组织。鉴于中国工农红军已改编为国民革命军，为加强党对军队的领导，中共中央组织部决定，在师以上及独立行动的部队中设立党的秘密组织——军政委员会，指挥全部的军事、政治和党的工作。同时，在各根据地组建的抗日民主政权中实行“三三制”原则，既团结了愿意抗日的党外人士，又保证了党的领导地位，还体现了党的民主。其次是组织体制的调整。为适应抗日和处理国共两党复杂关系的需要，中共中央明确提出“党的一元化领导”原则，目的是为了加强党组织对政权、军队民众团体的统一领导。在这一原则指导下，党的委员会取代根据地初创时成立的党政军委员会，成为当地领导一切的最高领导机关，它的构成包括党务、政府、军队三个方面。同时，为统一地方党与军队党的领导，中央分局、区党委、地委书记兼任军区、分区政委，另设副书记，管理党务工作，军队中的军政委员会及政治部，成为同级党委的一个部门。这样的调整在当时起了积极作用，既扩大了党的影响，保证了党的方针政策在复杂的环境下都能贯彻执行，又协调了根据地内党、政、军群组织的相互关系，极大地统一了对敌斗争的步调。

第三次党的组织结构调整以中华人民共和国的成立、党取得执政地位为前提。这次调整是在党的任务和实现任务的环境都发生变化的情况下进行的。面对全方位的社会转型，没有全国执政经验的中国共产党要在短时间内将自身的组织结构调整到适应新任务新情况的需要，可想而知，其难度相当大。加之对党的组织结构发展起决定作用的政治路线出现了严重偏差，导致调整的最终结果不尽如人意。当

然，有其成功的地方，执政初期的有益探索使党的组织结构调整基本适应非常时期巩固党的执政地位、医治战争创伤、恢复经济、保持无产阶级政党纯洁性和革命性的需要。比如建立和健全纪律监察制度，坚持集体领导和个人负责相结合，正确处理中央和地方的关系，提高党员条件，严格入党手续等等。但从总体上来讲，调整并没有实质性地突破战争年代的党组织结构模式，有些方面是照搬苏联。例如高度集权、党政不分、对政府部门实行对口领导、分部分级管理干部、通过政治运动抓党的建设等等。因此，越到后来党的组织结构越不能与和平时期大规模的经济建设相协调。

第四次党的组织结构调整以粉碎江青反革命集团为契机。“拨乱反正”是这次调整的突破口，党在全面纠正长期以来存在的“左”倾错误的过程中，一方面恢复和重建了党的各级组织的正常秩序，另一方面逐步将党的组织结构调整到适合改革开放时期中国特色社会主义现代化建设的需要上来。具体表现在：一是将党内政治生活正常化、民主化、制度化，克服权力过分集中、个人崇拜和个人专断等弊病。二是调整党的组织形式和工作机构，尽量做到党“执政”而不“代政”。三是改善党员成分的社会构成，注意在知识分子和其他社会阶层的先进分子中发展党员，以满足高科技和知识经济时代实现党的目标的需要。四是按照革命化、年轻化、知识化、专业化的标准调整各级领导班子，消除领导职务终身制。正是这些具有实质意义的渐进式调整，化解了多年积累下来的党组织结构危机，使中国共产党避免了苏联、东欧共产党那样的悲剧。

笔者认为，由于我国社会主义市场经济的逐步完善，与世界融合的步伐不断加快，信息时代催生的网络民主、党内民主、人民民主和社会民主相互推动，致使历史方位转换，执政环境改变，因此，目前党的组织结构正在面临第五次调整。

纵观中国共产党组织结构调整的全过程，我们可以清晰地看到，党组织结构本身一旦形成就具有相对稳定的特点，但由于政党的目标和任务并非一成不变，政党周围的环境更是瞬息万变，因而导致组织结构和政党目标的矛盾。为政党目标而创生的党组织结构就必须处在

经常性的调整之中，将矛盾消解于危机发生之前。否则，组织结构和政党目标的矛盾如果发展到不可调和的地步，那么，组织结构将面临瓦解的危机。

（四）经济因素的制约

从党的组织结构发展过程看，经济因素起着相当重要的作用。当然，我们所理解的经济因素有两个最基本的支撑点：一是社会生产力的发展水平，二是人们的物质利益关联。前者制约后者的需要和满足程度，后者对前者具有强大的反作用，它的性质和构成方式决定推动抑或阻碍社会生产力的发展。我们由此进一步推断，这两个相互作用的支撑点又共同影响着政党组织结构的命运。这种影响体现在两个方面：

一方面，经济因素直接影响政党组织权威地位的确立和巩固。“权威”是政党意志和行动统一的现实基础，是取得执政资格的先决条件，也是政令畅通、统筹协调和维持社会稳定的可靠保证。恩格斯在《论权威》一书中明确指出：党需要有权威，“没有权威，就不可能有任何的一致”。由此可见，一个没有政治权威的执政党就没有政治生命，更不用说有旺盛的生命力了。既然“权威”对一个政党尤其是执政党如此重要，我们自然会探究，政党权威从何而来？毫无疑问，执政党获得权威的途径有多种，但最根本最直接的途径是促进社会生产力的发展，满足最广大人民日益增长的物质利益需求。唯有这样，执政党才能够寻求到自己生存与发展的机会，获得共同的集体认同，确立和巩固其权威地位。我们可以想像，一个执政党如果不能追赶现代化的潮流，代表先进生产力的发展要求，取得显著的经济绩效，极大地满足人民群众日益增长的物质文化需要，它的政权会被广大民众视为不合理，执政无效，长此以往，自然会失去生命力。

另一方面，经济因素直接影响党的制度整合。制度是规范政党组织和党员个体行为的保障，随着时代的变迁、政治的向前发展和政党组织行为的动态演进，制度也必须作相应的整合，否则，就会出现政党组织行为规范真空。当然，这种整合不是具体工作制度的修修补补，而是在原有根本制度基础上的创新，使制度本身蕴含一种能量，

这种能量在释放过程中能化解社会的利益摩擦与冲突，调动一切政治力量的积极性。政党要完成这样的制度整合，就必须依赖于公众的意愿，而公众的意愿在很大程度上来自于利益主体的功利性满足程度，人们一般据此判别政党制度整合的合理与否，然而，“利益又反映着一定阶段上人们的生产能力和生产水平”〔1〕。由此反推，经济因素的确在党的制度整合中起了重要作用，同时，制度整合的成功与否又决定着政党的历史角色定位。

从政党学的角度来理解，政党的权威地位和制度整合等要素是维系政党生存与发展的重要支柱。上面已经证明，这两方面都和经济因素中两个互相关联的支撑点有着密切的联系。因此，中国共产党的政纲制度在任何一个历史时期尤其在取得执政地位以后都必须突出经济内容才能使本党得到民众的认同以保持旺盛的生命力。因此，党组织结构调整的出发点和归宿都应着眼于经济发展和人民的物质利益需求。

〔1〕 王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社，1995年版，第53页。

第二章 中国共产党组织结构演进的历史考察

夺取政权是任何政党的目标，舍此目标便不能称之为政党。^{〔1〕}当然，一个政党要想实现这一目标，就必须建立与之相适应的组织结构，因此，政党无论大小、强弱、分散、集中、公开活动抑或处于秘密状态，也不管是什么样的性质，都会拥有自己的组织结构。虽然这一结构对于不同的政党而言，样式各异，功能不一，但都是维系该党活动的载体，也是其力量之所在，中国共产党亦莫例外。

中国共产党以马克思列宁主义的建党学说为指针，以俄国布尔什维克党为榜样，从它创立时起就十分重视其组织结构的营建，党通过建立从中央到地方再到基层的组织机构，规定其组织原则、组织体制、组织形式、组织纪律以及党内生活的各项制度，采取积极措施发展党员和提高党员素质等，构筑了一个较为完整的组织结构体系。以下就依据党组织结构自身的演绎轨迹，分析其特点与成因，从中得出中国共产党组织结构从确立到趋于成熟的基本规律。

一、中国共产党组织结构的逐步确立

“五四”时期，一批具有共产主义思想的先进分子就意识到只有把人民群众的力量组织起来，才能发挥巨大的威力，使人民得到真正的自由和解放。接下来的问题是，如何联合与组织群众？怎样使这种联合与组织保持稳定和持久？先进分子在对这些问题进行深切思考与付诸实践的过程中就有了政党组织结构的创生和形成。审视其创生与

〔1〕 郭定平：《政党与政府》，浙江人民出版社，1998年6月版，第13页。

形成的艰辛历程，我们不难得出如下三个特征。

（一）中国共产党组织创生的外源性

法国学者迪维尔热认为，现代政党的起源分为两种类型：一种是内源性政党，另一种是外源性政党。前者是从议会内的组织演化而来，后者则由议会以外的团体扩充而成。如果我们套用这样的分类法，中国共产党的创生当属后者。

从历史的角度看，中国社会剧烈变革的逻辑必然引发了辛亥革命，虽说这场革命结束了两千多年的封建专制，建立了资产阶级共和国，颁布了《临时约法》，设立了议会，但由于封建制度根深蒂固的影响，再加之资产阶级本身没有深厚的经济基础和社会基础，使得它不可能在议会内积蓄力量，形成可以夺得政权或竞取公职的党团。国民党党魁宋教仁的被刺充分证明了这一点，自此以后的历史状况亦如是。从这里我们可以得出一个结论，中国社会特殊的历史背景决定了中国政党的创生不可能具备内源性特质。这一时期建立的中国国民党属于外源类型就不足为怪了。

从实际情形看，中国共产党创生的外源性表现有三：一是其组织基础为各地的共产主义小组，这些小组以反制度反政府的面貌出现，属于传统体制之外的非法秘密小团体。由此可见，中国共产党的组织不是在议会内部生成。二是中共一大的12名与会代表是由各地共产主义小组选送。^{〔1〕}他们所代表的五十多名党员也系各小组的成员，这一史实说明党的领袖及其成员都来自非法小团体，并非议员构成。三是中国共产党创生的标志——党的第一次全国代表大会上成立的“中共中央局”也属非法的地下秘密组织。以上三点足以说明，中国共产党来源于一体化的传统体制之外，是由多个思想上和政治上一致的非法小团体组合扩充而成的外源性政党。

不同起源的政党其组织结构迥异，一般而言，内源性政党其组织结构松散无力，基层组织形同虚设，层级之间关系不密切，也不强调

〔1〕 陈潭秋：《第一次代表大会的回忆》，转引自《一大前后》，中国社会科学院现代史研究室，中国革命博物馆党史研究室选编，人民出版社，1980年版，第285页。

党员之间的一致性和整体性，组织活动仅在选举时活跃，不选举时了无踪影。而外源性政党则强调中央集权和组织结构的高度一体化，同时辅之以严明的组织纪律，以便发挥党的作用。中国共产党创生的外源性决定了这一组织结构特点。把民主集中制视为根本组织原则的中国共产党强调权力的集中，尤其是中央组织的权威性不可动摇，这种自上而下的垂直式领导确保了党组织结构的高度完整。同时，入党有一套完备的程序和制度规定，对党员资格的审查更是严格。

（二）中国共产党组织结构确立的借助性

从政党学意义上讲，一个政党的建立如果借助外在的支持力量会产生两个效果：一是其组织建构的目的性和方向性更强，可尽量减少其他势力和思潮的干扰与影响，避免党长时间地处于摸索徘徊状态。正因为如此，党的组织发展、党的机构设置与党的制度确立在很大程度上比没有外在支持力量的政党更容易获得成功。二是政党在外在力量的支持下建立和发展会或多或少地失去其自主性，政党成员的组织效忠对象也将会偏向于外在支持者而把对组织内部的效忠降于次要地位。外在支持力量也往往根据其自身的利益要求左右被扶持的政党领导层，甚至不惜代价挑起政党内部的权力斗争，直接影响政党组织结构的发展。

不容置疑，中国共产党组织结构的建立和发展的确借助了外在的力量，这种外在力量来自两个方面：一方面是国外的共产国际，另一方面是国内的国民党组织。正因为如此，以上所说的两个效果在中国共产党身上都得到了印证。

第一，从共产国际方面看。1920年3月，共产国际远东局代表魏金斯基被派往中国，其目的是帮助中国建立共产党，他先后在北京、上海会见了李大钊和陈独秀，共同讨论了中国革命问题，并交换了建党意见。^{〔1〕}1921年初夏，共产国际民族殖民地委员会秘书马林作为共产国际驻中国代表来到上海，同上海共产党组织取得联系，并向上海共产主义小组代理书记李汉俊提议召开一次全国代表大会正式

〔1〕 曹润芳，潘宪英：《中国共产党机关发展史》，档案出版社，1988年版，第7页。

建立中国共产党，中共“一大”的筹备工作从定计划、提供经费到掌握时机、发动人员、调动力量都完全出于马林之手。^{〔1〕}另外，中共一大通过了《中国共产党第一个决议》，其中规定：“党中央委员会应每月向第三国际报告工作。在必要时，应派遣一名特命全权代表前往设在伊尔库茨克的第三国际远东书记处。”^{〔2〕}与之相对应的是，成立了共产国际远东书记处中国支部，这表明中国共产党已从组织上接受了共产国际的领导。从此以后，无论是党的纲领、路线、方针、政策的制定，还是组织机构的设置、领导人选的确立，都来自共产国际的指示，或是共产国际代表的直接干预。

这样做的结果对中国共产党组织架构而言有两个好处：一是党组织的创生过程短。1920年初，李大钊、陈独秀等在革命实践中产生了建立共产党的要求，开始酝酿建党问题。^{〔3〕}到1922年党的二大召开，中国共产党的创建工作圆满完成，^{〔4〕}仅花了一年多的时间。可以断定，如果没有共产国际的帮助，中国共产党是做不到这一点的。二是党的组织在孕育过程中不存在建党原则不明确的问题。中共一大通过的《中国共产党第一个纲领》第三条规定：本党承认苏维埃管理制度，把工人、农民和士兵组织起来，并承认党的根本政治目的是实行社会革命；中国共产党彻底断绝与黄色知识分子阶层以及其他类似党派的一切联系。^{〔5〕}这说明党一开始就接受了马克思主义的组织原则，有严密的组织纪律，既注重以党组织委员会的形式实行民主的集体领导，又强调集中统一。

但在另一方面，共产国际的领导使中国共产党组织自身的权威性

〔1〕 包惠僧：《包惠僧回忆录》，人民出版社，1983年6月版，第427页。

〔2〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年版，第9页。

〔3〕 中共中央党史研究室编：《中共党史大事年表》，人民出版社，1981年10月版，第2页。

〔4〕 宋晓明：《中共党建史》（1921—1949），党建读物出版社，1996年2月版，第46页。

〔5〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第5页。

被淡化。潘尼比安科认为,任何政党在草创时期都要依赖于克里斯玛(个人魅力)型领袖的存在,同时,这种政党领袖权威要尽快地转化成政党组织权威,才能使政党组织结构不因党魁的失去而解体。但在中国共产党的草创时期,党的领袖权威和组织权威都更多地来自共产国际及其代表而不是党自身。从党的领袖权威来看,党魁陈独秀远不如共产国际代表的权威大;从党的组织权威来看,中国共产党只是第三国际的一个支部,^{〔1〕}他们是领导与被领导的关系,这势必影响到党组织结构的发展。

第二,从国民党方面来看,共产党借助国民党的力量不仅扩大了党的政治影响,而且拓展了党组织的活动空间,同时还快速增加了党员人数。我们可以从国共合作前后中国共产党组织结构的对比中证明这一观点。国共两党组织之间的真正合作以1924年1月国民党第一次代表大会的召开为明显标志。那么,1924年以前共产党的组织结构状况怎样呢?1921年7月中国共产党成立之时,党员人数只有区区50余人,中央机构不健全,中共中央局仅下设组织部和宣传部两个部门,地方组织8个,分布在北京、上海、广东等较发达地区,没有基层组织。一年以后,即中共“二大”召开时,中央机构在原有基础上只增设了一个妇女部,党员人数仍不足200人。^{〔2〕}就连共产国际的代表马林也认为,“我们的团体还一直这么小,谈不上是一个政党。几乎没有工人党员,党组织只是在一些大城市的工会里与工人有联系。党员人数还不足250名,大部分是学生。知识分子中间产生了许多问题,组织得不到发展”,就中国的现状看,“要在当前建立一个(真正意义上的)共产党,只能是一种乌托邦”。^{〔3〕}由此可见,处于非法的、秘密状态之中的中国共产党要谋求自身组织的发展是何其艰

〔1〕 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第1册,中共中央党校出版社,1982年2月版,第39页。

〔2〕 中共中央组织部,中共中央党史研究室,中央档案馆编:《中国共产党组织史资料》第1卷,中共党史出版社,2000年9月版。

〔3〕 马林:《致共产国际执行委员会、红色工会国际、共产国际执行委员会东方部和东方部远东局——关于中国形势和1923年5月15日至31日间的工作报告》。

难，就更谈不上实现政党目标并切实推动中国革命了。

在这种情况下，中国共产党接受共产国际代表的建议，通过“关于民主联合阵线的议决案”，决定“先行邀请国民党及社会主义青年团在适宜地点开一代表会议”，^{〔1〕}并承认“中国现有的党，只有国民党比较是一个国民革命的党，同时依社会各阶级的现状，很难另造一个比国民党更大更革命的党，即能造成，也有使国民革命势力不统一不集中的结果”^{〔2〕}。因此，中共“三大”议决“中国共产党须与国民党合作，共产党员应加入国民党”并“须努力从各工人团体中，从国民党左派中，吸收真正有阶级觉悟的革命分子，渐渐扩大我们的组织”^{〔3〕}。指导思想一旦确定，中国共产党、共产国际和苏俄就开始对国民党施加影响，在大家的共同努力下，孙中山公开转向共产党和苏俄，接受中国共产党提出的反帝反封建的政治主张，制定联俄、联共、扶助农工的三大政策，重新解释三民主义，允许中国共产党党员和中国社会主义青年团团员以个人资格加入国民党，自此以后，国共两党开始进入实质性的合作。

这一合作使创生三年多的中国共产党组织在往后的三年里得到了前所未有的发展。从党组织机构方面来看，1923年6月“三大”召开时，中央领导机构只有中共中央局等五个部门，到1927年4月“五大”召开时增加到9个部门。^{〔4〕}众所周知，组织机构是因组织工作需要而设置的，它的增加意味着党组织的活动空间在不断拓展，涉及的工作面也越来越宽，其规模亦成倍地扩大。同时，党的组织机构已形成体系并遍布全国大多数重要地区，全国各省除新疆、青海、贵

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第39页。

〔2〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第115页。

〔3〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第116页。

〔4〕 中共中央组织部，中共中央党史研究室，中央档案馆编：《中国共产党组织史资料》第1卷，中共党史出版社，2000年9月版，第页。

州、西藏、台湾以外都建立了党的组织，到1927年6月中国共产党第三次修正章程时，从中央到基层已形成了比较完善的五级组织。另外，在党员人数多的产业生产部门中，支部下可设支分部，支分部下还可组织小组。^{〔1〕}为什么在国共合作后几年的时间里就建立了如此完整的组织系统呢？笔者认为一个不可忽略的原因就是国民党组织为共产党提供了发展的平台，使共产党人在短时间内提高了自身的组织能力，这就为共产党组织的发展打下了干部基础。“当时各省国民党的主要负责人大都是我们的同志，国民党组织得到大发展的地方，就是左派最占优势的地方，也是共产党员最多的地方。”^{〔2〕}1926年1月的国民党“二大”，在选出的60个中央执行委员和候补中央执行委员中，共产党员有17人，占总数的28%。据统计，国民党中央党部一处八部的21个职务中，共产党员占17人。^{〔3〕}这些在国民党组织中任职的共产党员同时也是共产党组织中的优秀干部。毫无疑问，正是他们加入国民党并在其组织中卓有成效地工作，才积累了丰富的组织经验，为共产党组织结构的发展提供了可能。从党员人数看，根据2000年中共中央组织部主编的《中国共产党组织史资料》统计，从1921年7月—1927年4月，具体情况如下表：

1921年7月	50余人	1925年1月	994人
1922年7月	195人	1926年4月	11000人
1923年6月	420人	1927年4月	57967人

从表中我们可以看出，国共合作前三年，党员人数增长缓慢，三年中只增长了375人，国共合作后三年，党员人数成几何级数倍增，从1925年1月到1927年4月增长了56973人，党员人数的增长速度

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社，1983年6月版，第126页、第131页。

〔2〕 周恩来：《周恩来选集》上卷，第112-123页。

〔3〕 魏宏运：《中国现代史稿》上册，黑龙江人民出版社，1980年10月版，第185页。

在国共合作前后出现如此大的反差，不能不认为共产党对国民党组织的借助是扩大党员队伍的一个重要因素。列宁曾指出，国共合作后，大批共产党员加入国民党，给中国共产党造成了“公开组织无产阶级的可能，并给自己开辟一条到农民中间去的道路”〔1〕。

但是，共产党借助国民党的力量来发展自身的组织也存在着一大隐患，即其组织有被国民党同化的可能。台湾学者李云汉认为，孙中山接纳中国共产党的初衷是想把共产党转变为国民党，使共产党自然不存在。〔2〕的确，孙中山和国民党在国共合作最初的几年里并没有正式认同国共两党的关系为“合作”关系，国民党“一大”就两党关系既没有形成专门性决议，也没有明文写进大会宣言。在孙中山当时的意识中，中国共产党只不过是一班“自以为是”的“中国少年学生”，是“北京一班新青年的小组织”〔3〕，根本没有资格和国民党平起平坐谈论合作，因而，他的提法是“改共产党员为国民党员”、“共产党员纷纷加入本党”，〔4〕国民党一届三中全会通过的《对全体党员之训令决议案》内也称“容纳中国共产党分子”。十分明显，国民党同意共产党员加入本党其目的在于“容共”，与其让共产党置身于国民党外，利用苏俄和共产国际的力量，与国民党抗衡，还不如让共产党加入国民党为其所用。国民党的这一态度自然会影响到共产党组织的发展走向，中共在1924年2月底召开的三届二中全会上，一方面提出：“本党以后一切宣传、出版、人民组织及其他实际运动，凡关于国民革命的，均应用国民党名义，归为国民党的工作。”另一方面强调，在“介绍新分子加入本党时，须十分慎重选择，凡非对于本党主义、策略及党之纪律充分明了其恳切的愿意服务本党者，不必轻率

〔1〕《列宁斯大林论中国》，人民出版社，1953年版，第268页。

〔2〕李云汉：《从容共到清党》，台北人人书局1987年影印版，第214页。

〔3〕孙中山：《孙中山全集》第8卷，中华书局1985年版，第458页。

〔4〕中国第二历史档案馆编：《中国国民党第一、二次全国代表大会会议史料》（上），江苏古籍年出版社，1986年版，第21页。

加入”，以免“国民党误会我们有意拉去他们的党员”〔1〕。在这一方针指导下，许多共产党员在致力于国民党工作的同时，模糊了两党合作的前提，忽略了两党固有的区别，只注重和国民党讲团结、讲友谊、讲联合，导致1923年11月到1924年5月间党的组织发展停滞徘徊，一般群众只知道在国民党组织中工作的共产党员是“好国民党”、“新国民党”，而不知是共产党。〔2〕显然，如果让这种倾向继续发展下去，共产党就会被国民党同化而失去其组织的独立性。

（三）中国共产党组织结构制度化的开端

政党组织结构的制度化是衡量一个政党强弱与否的关键性指标。也就是说，政党能否在其组织内部达成一定的共识使其具有凝聚性，能否适应外部环境的挑战以获取维系自身组织体系正常运作所必需的组织资源，能否避免其他政治团体的冲击并强化其政治竞争能力，取决于政党组织制度的设定和完善。

中国共产党作为一个在组织上获得大发展的党，其成功之处在于，党一开始就建立在其组织结构制度化的基础之上，使全党有了一定的准绳和规范，党员个体能在共同政治目标的前提下，形成统一的组织观点和组织思想，从而达到发展壮大其组织的目的。

第一，党在中国政党史上第一次引进新型无产阶级政党的组织原则——民主集中制。从近代中国各式各样的政党组织来看，分化组合，变化多端，此消彼长，聚散无常，如泡沫幻影一般，它们要么没有章法，像一群乌合之众；要么没有政纲，其运作方式类似于封建朋党；要么没有社会基础，和民众相脱离；要么是为政治投机，借组建政党来实现自己的政治野心。孙中山评价：“国中政党，言之可羞，暮楚朝秦，宗旨靡定，权利是猎，臣妾可为。”〔3〕至于组织方面，可谓无结构可言，有上层无基层，散漫游离如同一盘散沙，就更谈不上

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第183-184页。

〔2〕 中央档案馆编：《广东革命历史文件汇集》（1922—1924），第1辑，中央档案馆，1982年版，第223页。

〔3〕 《国民党改组宣言》，《国民党周刊》第1期，1923年11月25日。

其组织结构制度化了。国民党组织亦如是，改组以前组织的涣散松懈自不必说，改组以后仍未克服松弛散漫的组织习性。

中国共产党自创立之日起，就依照民主集中制的精神建构其组织结构，具体表现在两个方面。一是党的组织系统采取“委员会制”、“推举制”、“任期制”、“分权制”等制度构建各级领导机构。中共“一大”通过的《中国共产党第一个纲领》第七、九、十三条就有明确的规定^{〔1〕}。这些规定清楚地说明，中国共产党既没有沿袭旧民主主义革命时期组党的老路，又摆脱了国外资产阶级政党组织样式的影响，开始引进新型无产阶级政党的建党原则，采用委员会制的集体领导方式组建政党，这实际上就表达了民主集中制的基本理念。二是体现了下级服从上级、个人服从组织的原则。党章规定显示了权力高度集中于中央的特征，当然，这种权力集中并不是集中在个人的寡头领导，而是集中在机构的集体领导。此后，中国共产党不断推动其组织结构制度化的进程，到1927年6月第三次修正章程时，就把民主集中制的原则明确写进了党章，这是中国政党史上的发轫之举。

第二，党的机构运作和党员行为已开始在党的制度约束下走向规范。党的制度作为党内正式规定的工作准则与活动规范，是党组织结构中具有稳定性、根本性、全局性的因素，它不仅调整党内各种关系，明确各级党组织的工作权限和职责，而且还建立党内工作秩序，规范党员个体行为。有鉴于此，党的制度必须是党的权力机关或授权机关依据一定的程序，采取一定的形式加以设立和固定，制度一经设定，就具有强制性和约束力。

中国共产党的创制起源于党的建立并随着党的活动范围扩大而不断发展和完善。1921—1927年间，党制定了一系列制度并以此来规定党的组织结构。比如，在机构运作方面，制定了“定期会议制度”、“中央特派员制度”、“工作报告制度”、“支部工作制度”、“监察制度”等。在规范党员行为方面，制定了“党员发展制度”、“党员管理制

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第6页。

度”、“缴纳党费制度”等。从这些制度所规定的内容上分析，它反映了中国共产党组织系统的内部关系，即党组织和党员的关系，党的上下级组织的关系，全党与中央的关系等等，同时也体现了党组织系统的运行机制与活动规律。正是因为这些制度规定使中国共产党在复杂的时局面前始终保持其组织的独立性和系统的完整性，并在短时间内使我们党从一个只有 50 余人的秘密小团体发展成为了拥有 5 万多名党员、具有广泛群众基础、富于政治感召力的政党了。

不过，由于中国共产党是在同国民党合作并向帝国主义、封建军阀进行武装斗争的复杂历史环境中成长的，再加之党当时处在幼年，力量和经验都有限，还不可能制定出比较完善的规章制度以适应革命形势迅速发展的需要。因此，在这一历史时期，中国共产党组织结构的制度化无论从理论上讲还是从实践上看都只能算是开端，其理由有三：

一是党的制度不健全。1921 年 7 月党一成立就投入到革命的大洪流中，由于当时紧迫的斗争形势，没有充分的时间和精力允许党冷静下来深思熟虑，专门发展和完善各种制度，只能根据实际斗争的需要因事设制，这就难免挂一漏万，顾此失彼，造成这一历史时期党的制度不健全的局面。比如，党的领导制度、组织生活制度、选举制度、监督制度等各个方面都存在残缺现象。

二是已创设的制度规定等如一纸空文，未能在实践中真正确立起来。比如在兵荒马乱的年月，党的机关就很少照章办事，中央机关九个委员不能经常在一起工作以便各负其责，经常在中央工作的只有两三个人，有时只剩下一个人，组织部实际上不存在，因为没有人在组织部里工作。^{〔1〕}诸如此类，不胜枚举。

三是设定的制度本身存在着缺陷。由于党没有经验，对自身的组织建设缺乏深刻的认识，不善于将马列主义的建党原则和中国革命的实践有机结合起来，因而，使制定出来的一系列条文规定、制度原则有不科学、不合理、不能满足实际需要的地方。比如在党员管理制度

〔1〕 陈独秀：《在中共五大上的发言》，《中共党史资料》，1982 年，第 3 辑。

中，忽视对党员的政治思想教育，只注重党员从组织形式上管理而不是党员本身的自律；在组织体制中，集权的条款有余，分工负责的规定不足。如此等等，制度本身的缺陷显而易见。

二、中国共产党组织结构的曲折发展

1927年革命失败以后的中国共产党处于“很困难危险的时期”，^{〔1〕}六年来艰辛建立的党组织结构遭受到了前所未有的重创，据不完全统计，党员人数由原来的近6万减少到1万人左右，党的组织机构大部分被破坏了，幸存下来的一些大多数又处于瘫痪状态，党组织的活动由公开被迫转入完全秘密的地下状态。在如此严酷的形势面前，共产党人怎样收拾局面，恢复、整顿和发展党组织结构，已成为这一历史时期亟待解决的根本性问题。

（一）恢复和发展党组织结构的独特方式

一般说来，政党组织结构的发展方式有两种：一是首先构建中央层级的组织领导机关，然后通过各种途径由中央向地方渗透，使组织不断扩充壮大，以至分布全国；二是地方性的组织已“遍地开花”，最终水到渠成地整合为全国范围内的政党组织，统一纲领，统一号令与行动，整体构建层级节制的组织体系。前者意味着中央机构对于地方组织有较强的主导性和控制性，而后者则恰恰相反。从目前情况来看，大多数政党的组织发展方式都比较单一，要么是从下往上地整合，要么是自上而下地铺开，但大革命失败后中国共产党将两种方式有机地结合起来，有力推动了党组织结构的恢复和发展，到1930年9月时，党员人数达到了122 300人，全国20多个省、市已恢复组织活动，并与党中央建立了正常联系，同时制定了新的组织法。

一方面，党在危难之际，首先成立中共中央临时政治局，负责加强与地方党委的联系和指导。此后，又召开临时政治局扩大会议，改组中央机关，同时通过有关组织问题的议决案并连续发布中央通告第

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社，1983年6月版，第234页。

17号、第20号、第32号。^{〔1〕}以上措施确保了中央在很短时间内深入渗透到地方并实行集中领导，使其组织迅速扩散于全国，到1928年年中，已恢复活动的省级领导机关有16个、特委机关37个、市委机关36个、县委机关400个、区委机关41个、特别支部138个。^{〔2〕}由此可看出自上而下渗透之恢复与发展方式的显著成效。

另一方面，由于白色恐怖笼罩与革命根据地之间武装割据状态的形成，党的组织系统遭到破坏，有些地方党组织甚至不能互通信息并失去同上级党组织的联系，在这种情况下，他们仍然在当地各自斗争的实践中，以各种各样的方式艰辛营建党组织结构，形成各具特色的地方党组织建构模式，最终在革命高潮到来之际，整合成在中央统一领导下的层级节制的党组织体系。此外，还组建了各县的县委、各基层支部，在恢复和发展层级党组织机构的同时，还注重把党的组织结构制度化，确立发展党员、选拔干部标准，颁布《共产党员守则二十二条》，制订基层支部工作计划等，尤其是在处理党员数量与质量的关系问题上摸索出了一套独特的办法和规律，党的活动范围从赣东北扩展到闽北、浙西，最终和中央革命根据地连成一片，成为其中的一个组成部分。这是地方党在与上级组织失去联系的情况下从下往上发展自身组织结构的成功实践。

党组织结构的恢复和发展以上面两种方式结合给1927—1935年间的党组织结构运行带来了积极的影响，具体地说，它有利于中央组织权威的树立和地方党组织领导效力的发挥同时并举。

（二）中国共产党组织机构工农化的趋势明显

全党在大革命失败后一度认为，陈独秀右倾机会主义的根源在于“党的指导机关的知识分子化”，一时之间，知识分子遭贬斥，他们和右倾机会主义几乎画上了等号，而工人成了革命的象征和“崇拜的偶

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社，1983年6月版，第457页。

〔2〕 宋晓明：《中共党建史》（1921—1949），党建读物出版社，1996年2月版第192页。

像”。《最近组织问题的重要任务议决案》中认为，党组织的主要缺点就是“本党领导干部并非工人，甚至于非贫农而是小资产阶级知识分子的代表”。此后，党把南昌起义以及各地农民暴动的失败也归咎于“机会主义之遗毒”，而这种机会主义遗毒犹存的主要原因之一“便是党的领导干部是非无产阶级的成分”〔1〕。从这些内容上理解，党已把其领导机关小资产阶级知识分子占多数看成是党的右倾机会主义路线产生的组织根源。

基于这样的认识，中共中央确立党最重要的组织任务是“将工农分子的新干部替换非无产阶级的知识分子之干部”〔2〕。中央“命令各级党部立刻用坚决的方法，使指导干部工人化，肃清其中的机会主义分子”〔3〕，对市、县、区委都按比例作了具体规定。

按照以上组织任务规定，党从中央到地方开始改造各级领导机关成分，到党的第六次全国代表大会召开时，从中央来看，参加“六大”的84名正式代表中，工人成分44人，占代表总数的52%，农民成分6人，占代表总数的7%，知识分子成分34人，占代表总数的40%。从地方来看，比较特殊的是广东省干部中的工人成分占到了50%，就其他省的情况而言，省委一级领导机关的工人成分占34%，农民占14%，知识分子占48%，其他占4%。省委常委中工人占31%，农民占7%，知识分子占60%，其他占2%。〔4〕这组数字充分说明，党的指导机关已经趋向工农化了。

对于党的领导机构工农化的做法无论从理论上讲还是从实践上看都有些失之偏颇。首先，“党的指导机关知识分子化”与右倾机会主

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社，1983年6月版，第380页。

〔2〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社，1983年6月版，第383-384页。

〔3〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第3册，中共中央党校出版社，1983年6月版，第380页。

〔4〕 曹润芳，潘宪英：《中国共产党机关发展史》，档案出版社，1988年6月版，第80页。

义没有必然联系。其次,“党的指导机关工农化”不切实际。毋庸置疑,中国的工人阶级同各国工人阶级一样,不占有任何生产资料,同最先进的经济形式相联系,富于组织性和纪律性,是中国历史上最进步、最有远大前途的阶级,也是特别能战斗最革命的阶级。中国的农民阶级“是工人阶级最需要最靠得住的同盟军”〔1〕。但阶级群体的本质属性不能和此阶级个体的出身画等号,这是历史唯物主义的基本常识。

三、中国共产党组织结构的基本定型

从政党学的角度看,一个政党组织结构定型的标志首先在于组织体系的适应性、自主性和系统性,其次是它的制度化程度。除此之外,还应考虑政党组织权威的确立和政党组织的凝聚性。根据这一基准,我们可以证明,1935—1949年间的中国共产党组织结构开始一步步走向定型。

(一) 以毛泽东为核心的中共第一代中央领导集体的确立

对于一个政党而言,其组织权威的确立在一定程度上取决于是否有一个正确的中央最高领导核心层。这个核心层也是政党组织结构合理性存在与发展的关键性要素。中国共产党在大革命和土地革命战争时期,就是因为中央最高领导层偏离了正确轨道,才造成党组织发展过程中经历许多曲折和艰难。因此,中国共产党要想通过组织权威建构和发展其组织结构,有一个必要条件就是从革命实践过程中产生出既能准确理解马克思列宁主义原理又能真正把握中国客观实际的中央领导核心层。从1935年的遵义会议到1945年党的“七大”,中国共产党经过十年时间基本完成了稳定而正确的中央最高领导核心层的构建。

首先,遵义会议组织上的调整标志着以毛泽东为核心的中共第一代中央领导集体已粗具雏形。这次会议作出了改组中央领导机构的决

〔1〕 中央档案馆编:《中共中央文件选集》第2册,中共中央党校出版社,1983年5月版,第30页。

定，在这次改组中，免除了执行错误路线、进行错误军事指挥的博古、李德的领导职权；成立了以张闻天负总责的，包括周恩来、毛泽东、王稼祥、朱德等在内的领导集体；选举毛泽东为中央政治局常委，使之进入中共中央最高领导核心层；此后，又根据毛泽东的提议，成立了由毛泽东、周恩来、王稼祥组成的三人军事指挥小组，负责指挥全军的军事行动。周恩来虽然为中央革命军事委员会副主席、红军总政委，但毛泽东在小组中起着核心作用，是军事问题的主要决策者，这标志着毛泽东在红军和党中央的实际领导地位的基本确立，也意味着初步奠定了以毛泽东为核心的第一代中央领导集体的大致格局。

其次，党的六届六中全会党内争论问题的最后解决标志着以毛泽东为核心的中共第一代中央领导集体基本形成。遵义会议后，中央红军重整旗鼓，军事指挥小组采用机动灵活的战略战术摆脱了几十万国民党军的围追堵截，粉碎了蒋介石歼灭红军于川、黔、滇边境的计划，夺取了战略大转移中具有决定意义的胜利。这一胜利，不仅显示了以毛泽东为核心的领导群体卓越的军事指挥才能，而且初步巩固了他们的领导地位。

最后，以毛泽东为核心的中共第一代中央领导集体完全确立。六届六中全会后，党通过颁行一系列决定、政策，采取诸多措施逐渐形成了以毛泽东为首的正确领导集体。一是延安整风运动统一了全党的思想。二是《“九·一”决定》加强了党的一元化领导。三是1943年3月召开的中央政治局会议从组织上确立了毛泽东在全党的最高领导地位。会议通过了《关于中央机构调整及精简的决定》，并进一步明确了中央政治局与中央书记处的职责。其中规定中央政治局担负领导全党工作的责任，有权决定一切重大问题，毛泽东被推选为中央政治局主席，并规定：“主席有最后决定之权。”至此，毛泽东不仅在实际上是中国革命的领导者，而且在组织上亦确立了他在中央政治局、书记处的领导地位，是全党的最高领导者。四是1944年5月召开的六届七中全会为党的历史若干问题作了详尽的结论，确立了毛泽东同志在中央和全党的领导地位。

以上所有这一切，为召开中共七大在思想上和组织上作了充分的准备。1945年4月23日至6月11日，中国共产党第七次全国代表大会在延安召开，在此基础上，中共中央于1945年6月19日举行七届一中全会，选举了以毛泽东为核心的党的中央领导机构。从以后的发展状况看，这一领导集体具有极大组织权威，它既能团结全党，又值得人民信赖，这一领导集体在很长历史时期内基本稳定，虽有波折，但没有出现重大变故，至少其核心始终未发生动摇。

（二）党内建设法规的初步体系化

中国共产党自创生以来，为解决党的内部关系及党与外部关系的所有问题，一直在努力构建以党章为核心的制度、条例、细则等党内法规系统。从一大纲领到六大党章，从组织原则到组织纪律，从领导体制到党员干部制度，从党内监察到民主生活，都有了一些成文与不成文的规定。但这些规定大多只有原则要求，没有形成体系的具体细则，也缺乏强有力的制约机制来保证党内关系正常化，这就导致党内个别投机分子甚至是党的高级领导人如张国焘、王明等有机可乘。因此，将党内建设法规体系化，以法规为武器统一全党，维护党的组织权威，巩固党的团结，是党在这一时期所要解决的紧迫问题。

第一，通过制定程序性法规确立了正确的党内关系。毛泽东曾经指出：“为使党内关系走上正轨……还须制定一种较详细的法规，以统一各级领导机关的行动。”^{〔1〕}在这一宗旨指导下，六届六中全会通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》、《关于各级党委暂行组织机构的决定》、《关于各级党部工作规则与纪律的决定》三项规定，以规范党的各级领导机构的职责权限以及相互间的关系，保证党的活动有序地进行，它标志着我们党的建设法规开始走向体系化。

第二，中共七大党章的修改进一步完善了“党法”。首先，确立毛泽东思想为党的指导思想。^{〔2〕}其次，第一次将党员的权利与义务

〔1〕 毛泽东：《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1967年1月版，第494页。

〔2〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第13册，中共中央党校出版社，1987年3月版，第52页。

相提并论。^{〔1〕}再次，第一次将党员与党组的奖励和处分同时并举。最后，第一次把民主和集中正确结合起来。“民主集中制”历来是我们党的组织原则，过去的党章与条例多次提及，但没有一种说法像七大党章那样准确而深刻，它们要么强调集中有余，重视民主不足；要么只讲民主，不要集中。七大党章第一次把民主和集中二者有机结合起来，作出如下规定：党的各级领导机关，必须遵照党内民主的原则进行工作，才能发扬党员的革命积极性、创造性与巩固党的纪律，并使这种纪律成为自觉的而不是机械的纪律，才能使领导机关的领导工作臻于正确，才能建立与巩固在民主基础上的集中制。但是党的各级领导机关在遵照党内民主原则进行工作时，不能妨碍党内的集中原则，不能使正当的有利于集中行动的党内民主被误解为无政府倾向。^{〔2〕}这种“在民主基础上的集中和在集中领导下的民主”既是过去党的经验总结，也是党组织原则的深化。

（三）党员的社会构成趋于合理化

对于吸收非无产阶级出身的分子尤其是富于政治敏锐性的知识分子入党使之无产阶级化的问题，一直是困扰中国共产党的一个难题。一方面，党要保持无产阶级先锋队的性质，另一方面，又要在小生产者汪洋大海的包围之中扩大党的组织。解决这一问题的关键在于党员社会构成的合理化。

第一，党正确认识了知识分子在中国革命中的地位和作用。毛泽东于1939年12月为中央起草了《大量吸收知识分子的决定》并发布全党。《决定》告诫全党同志“对于知识分子的正确政策，是革命胜利的重要条件之一。我们党在土地革命战争时期，许多地方许多军队对于知识分子的不正确态度，今后决不重复；而无产阶级自己的知识分子的造就，也决不能离开利用社会原有知识分子的帮助”。^{〔3〕}

〔1〕《刘少奇选集》中的修改党章的报告。

〔2〕中央档案馆编：《中共中央文件选集》第13册，中共中央党校出版社，1987年3月版，第60-61页。

〔3〕毛泽东：《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1967年1月版，第581-583页。

第二，党明确规定了吸收知识分子的措施。一是大量吸收知识分子参加我们党、军队、政府、学校的工作。二是提拔和任用知识分子出身的新干部，不应长久地令其当文化教员和干事。三是在这种大量吸收政策之下，应注意拒绝敌人和资产阶级政党派遣来的分子和不忠实分子，但不要因此而怀疑那些比较忠实的知识分子，严防反革命分子陷害好人。四是对于一部分反对知识分子参加工作的干部，应该切实说服他们，使他们懂得知识分子参加工作的必要。^{〔1〕}由于这些措施的实施，我们党员干部的社会构成发生了很大变化，知识分子出身的干部比重增加，据陈云统计，到1940年下半年，党政方面的中下级干部中提拔的新干部比例占总数的85%，而新干部中大多是知识分子。^{〔2〕}军队中的情况也基本相似。

第三，党提出了知识分子无产阶级化的要求。毛泽东在《中国革命与中国共产党》一文中对知识分子的特点进行了深入的剖析。认为知识分子的多数属于小资产阶级的范畴，有许多的弱点，他们的思想往往是空虚的，他们的行动往往是动摇的。因此，对于一切多少有用的比较忠实的知识分子，应该好好地教育他们，带领他们，在长期斗争中逐渐克服他们的弱点，使他们革命化和群众化，使他们同老党员老干部融洽起来，使他们同工农党员融洽起来。^{〔3〕}稍后，中央军委又发出《关于军队吸收知识分子及教育工农干部的指示》，要求“对已经参加我军的知识分子，要好好地给以教育和率领，善意地纠正其弱点，使知识分子无产阶级化”。^{〔4〕}

综上所述，党虽然在这一历史时期没有把知识分子真正作为自己队伍中的一员，但它正在消除大革命失败以来对知识分子的歧视和偏见，不再用“左”的眼光看待知识分子，敞开大门吸纳知识分子，使我们在党员的社会构成上更适合于即将来临的新民主主义经济恢复

〔1〕 毛泽东：《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1967年1月版，第582页。

〔2〕 陈云：《陈云文选》第1卷，第212页。

〔3〕 毛泽东：《毛泽东选集》第2卷，人民出版社，1967年1月版，第582页。

〔4〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第十一册，中共中央党校出版社，1986年12月版，第227页。

与发展，逐渐趋于合理化。

四、中国共产党组织结构的调整

随着中国共产党执政地位的确立，党的组织结构有了一个良好的发展空间：首先是党从秘密状态走向公开活动，党组织的拓展因此更加顺利。其次是党在群众中的威望空前提高，其组织权威不断加强，广大人民群众包括曾经对共产党心存疑惧的人都纷纷向党靠拢。再次是结束了分裂割据、战争频仍的混乱局面，使党可以静下心来思考和完善各项规章制度，加速推进党组织结构制度化的进程。同时，也面临着一系列新情况、新问题。一是党的领导机关要组织对国家事务的管理。二是党的原则、法规、条例要适应政权巩固和经济恢复的需要。三是党员和干部的标准要与中国社会主义革命和建设的要求相协调。那么，党的组织结构如何调整才能适应形势和任务的变化呢？

（一）实现党对政府行政组织的领导

在不同的政治结构背景下，掌握政权的政党执政会有不同的途径，但不管什么性质的执政党采用哪种途径，它们的目的是为了控制政府的行政过程并影响其大政方针的制定。取得执政地位的中国共产党也不例外，1949年10月1日中华人民共和国中央人民政府宣告成立后，一个紧迫的问题摆在中国共产党人面前，那就是怎样坚持中国共产党的执政地位，实现党对政府行政组织的领导。

首先，在政府机构内建立党的组织系统。为了实现和加强中国共产党对政府行政的领导，中共中央政治局于1949年11月通过了《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》，同月，中央又作出《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》，1956年9月，中共八大通过的《中国共产党章程》规定：“在国家机关和人民团体的领导机关中，凡是有担任负责工作的党员三人以上的，就应当成立党组。党组的任务是在这些组织中负责实现党的政策和决议，加强同非党干部的团结，密切同群众的联系，巩固党和国家的纪律同

官僚主义作斗争。”〔1〕

从以上可看出，中国共产党的执政地位是通过党在中央人民政府内设立常委会和党组来实现和巩固的，中央人民政府内的常委会和党组接受党中央的领导，并负责保证执行党中央对政府工作的指示和决议，从而初步奠定了中国共产党在组织上的执政系统。

（二）强化基层党组织的战斗力的

中国共产党的基层组织，即党的支部，是党做党务工作、训练党员、党员活动及组织、发动和教育民众的基本单位，是党的领导机关联系广大党员与群众的桥梁，是党在社会基层的战斗堡垒。中国共产党历来十分重视其基层组织的作用，中共党章从二大开始一直有“党的基础组织”专章，详尽地说明基层党组织的组织形式与运作程序。这就足以说明党的基层组织对党的巩固和发展以及党的事业是何等重要。

的确，党的基层组织在民主革命时期发挥了应有的作用。它引导群众团结在党的周围，成为一切群众斗争的宣传者、组织者和领导者；它把群众中的优秀分子吸收进党，是党的力量增长的主要源泉；它对党员实行监督和教育，保证了党的队伍的纯洁性，是名副其实的战斗堡垒。

进入和平建设时期以后，基层党组织的任务有了新的要求。由于民主革命的胜利，中国共产党已成为一个可以公开活动的执政党，入党“不独不要担负什么艰险，而且可以获得个人的许多保障以及荣誉、地位等等”〔2〕。在这种情况下，很多人都愿意入党，其中不排除有一些投机分子企图取得党员资格，捞取政治资本，甚至还有坏分子想乘机钻进党内，以图控制党组织，这就增加了支部发展党员工作的难度。另外，由革命向建设的转变也使一些从战争年代走过来的老党员认为“革命已经成功，同志不需努力”了，因而他们所考虑的是如

〔1〕 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》，中央文献出版社，1994年版，第339页。

〔2〕 1951年4月9日刘少奇讲话《为更高的共产党员的条件而斗争》。

何享受革命胜利的果实，而不是继续战斗。^{〔1〕}以上种种存在的问题如果不及时加以解决的话，显然会动摇党的基础。鉴于此，党采取了强化基层党组织纯洁性与战斗力的以下措施：一是提高党员条件。二是整顿党的基层组织。如此一来，既明确了和平建设时期的党员和普通群众的区别，突出强调了作为共产党执政条件下的党员仅仅为新民主主义革命的胜利而奋斗是不够的，还必须为实现共产主义而奋斗。又使基层党组织的工作能经常、有序、顺利地开展，进一步加强了其核心战斗堡垒作用。

（三）加大对党组织和党员的监察力度

列宁曾经说：“现在差不多每个人都已看到，如果我们党没有极严格的真正铁的纪律……那么布尔什维克别说把政权保持两年半，就是两个半月也保持不住。”^{〔2〕}由此看来，严明的纪律是无产阶级政党巩固执政地位的重要保证。中国共产党建设的历史经验也证明了这一点，没有纪律，党的组织结构就不会有良好的运作；没有纪律，党就不能充分发挥其组织实力；没有纪律，党就无法号召和组织民众进行新民主主义革命和社会主义建设。尤其是党在取得政权后，需要铁的纪律对自身和社会的力量实行全面整合，才能担负起繁重的经济建设任务，否则，组织松懈，党员疲沓，党力耗散，党风不正，脱离群众，腐败滋生，就会动摇执政地位，进而亡党。那么，严明的纪律从何而来？这就要通过有效途径实行对党组织和党员的检查与监督。

首先，健全党的监察机构。1949年11月，中共中央决定成立中央及各级党的纪律检查委员会，并任命朱德、王从吾、安子文等11人为纪检会委员，朱德为纪检会书记。之后，地方各级、各部队党组织的纪律检查委员会相继成立，到1951年4月，除个别地区外，县以上的各级党委均建立了纪律检查委员会，地委以上的各级党委和部分县委，有了常设办事机构，配备了专职干部。1955年3月，中共中央又决定成立党的中央和地方监察委员会以代替中央及各级党的纪

〔1〕 1951年3月刘少奇在第一次全国组织工作会议上的讲话。

〔2〕 列宁：《列宁选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第180页。

律检查委员会。此后，党的各级监察委员会在原有的各级纪律检查委员会的基础上陆续成立。

监察委员会的职权与范围对比纪律检查委员会有了重大调整。一是党的中央与地方各级监察委员会的产生不再由总中央及各级党委指定，而是由全国及地方各级党的代表会议选举。二是扩大了党的中央和地方各级监察委员会的职权。三是明确了监察委员会上下级之间的关系。^{〔1〕}

其次，完善监察制度。党的检查 and 监督工作制度化，是防止党执政后可能出现的强迫命令、脱离群众、摆老资格、恃功挟赏、贪污腐化、纪律松弛等现象的重要手段，也是维系党组织结构正常运转的必要保障。因此，加强党的监督工作，完善党的监察制度就成了党在这一时期的主要任务之一。监察制度的完善主要表现在：一是确立监察工作的总方针；二是规定监察工作细则；三是以党的根本大法的形式较完整地规定了监察机关的性质、任务、组织形式、工作方法等。另外，在党的八大会议上，如何改进和完善党的监察制度的问题引起了与会代表的高度重视，许多代表积极发言，提出了中肯的建议，这就说明我们党除了加强党内监督外，已开始关注来自人民群众的监督。的确，党内监督和党外监督的结合、自上而下监督与自下而上监督的结合、舆论监督与法律监督的结合，才能真正使党的监察制度进一步完善起来。

（四）构建与计划经济体制相匹配的党组织结构

中国共产党取得执政地位后在全国范围内建立了新民主主义制度。这个制度的主要特点，是在经济成分上存在国有经济、个体经济、私人资本主义经济、合作社经济和国家资本主义经济等，其中国有经济居主导地位，控制了全国的经济命脉。此后，随着民主革命遗留任务的完成和国民经济的恢复，党中央提出过渡时期的总路线，开始了有计划的经济建设和全面对农业、手工业和资本主义工商业的社

〔1〕 中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》第6册，中央文献出版社，1993年12月版，第134-135页。

会主义改造，到1956年底，“三大改造”基本完成，社会主义制度确立。

走上社会主义道路的中国，按照苏联20世纪50年代管理经济的办法，吸收革命战争年代实行供给制的经验，在很短时期内，形成了高度集中的计划经济管理体制。这一体制模式特征表现在：一是经济管理决策权的高度集中化；二是经济管理手段的高度行政化；三是经济利益分配上的平均主义化；四是国家经济计划内容与形式的刻板单一化。以上几点就给执政的中国共产党组织结构提供了这样的发展逻辑：要想使自己的经济管理行之有效，经济计划得以实现，就必须要有个自上而下逐步落实计划、各级都对来自中央的指示绝对服从照办的组织体系。

首先，构建高度一体化的组织机制。按照民主集中制的组织原则建立起来的中国共产党一直都强调中央组织的权威至上性，同时实行从中央到地方再到基层自上而下垂直式的领导，并注重全党的整体运作，形成了高度一体化的组织机制特点。这一特点在计划经济体制背景下尤为凸显：一是通过整风反右，强化了党内的集中制；二是通过党管干部，强化党对经济工作的领导。

其次，确立党政不分的组织职能。一是党包揽了一切日常行政事务。我们可以从这一时期党的文件、指示中窥见，党组织已经陷入了具体的行政事务之中，难以集中力量研究路线、方针、政策的问题，也不能做到一心一意抓政治、组织、思想领导。二是党的权力过分集中。为了体现和加强党的领导，党过分强调了集中与统一，因而导致党的权力过分集中。这种权力集中体现在两个方面：一方面，集权于党的第一书记。党的委员会里都设立了和国家机关相对应的部门，所有的议题，都在党委部门和国家机关工作部门的联席会议上产生，而最终的决定权又在党的第一书记手里。另一方面，集权于上级党组织直至中央。计划经济管理体制下，由于要集中调配经济资源和控制整个国民经济体系及其微观活动，担任此任务的执政党就更需要将党的权力逐级集中。事实上，有些地方和基层能处理的事情最后都提交到上级党组织直至中央来裁决。

再次，形成庞大而复杂的组织系统。这一时期的中国共产党组织系统是为适应计划经济管理体制而整合的。依照大规模有计划、按比例发展的经济建设原则，各级党组织自上而下对口设立了一系列经济管理部门，这些职能部门采取行政命令的管理办法，通过强制的指令性计划严格控制着经济单位。随着生产的发展，产品门类的增多，社会事业的复杂化，社会分工的细化，党对政府工作干预、包办范围的不断扩大，党组织所承担的管理职能也愈来愈多，因而其组织系统亦更加庞大而复杂。具体体现在：一是部门齐全，机构繁多，管理具体。从机构设置的名称看，它不仅仅是负责制定该部门的相关方针、政策，而且还承担了具体的管理职能。二是干部人数增长速度惊人，这就把计划经济管理体制下的党组织系统推向了一个两难困境：经济每向前发展一步，就必须增加经济管理机构和管理人员，造成机构庞大，官员增多，而机构的庞大、干部人数的攀升必然会增加经济负担，压抑经济发展的活力。

总之，作为执政党的组织结构毫无疑问要比作为革命党的组织结构庞大、复杂，这其中包含有自然、合理扩充的部分。同时，这也是高度集中的计划经济体制的一种需要。因此，如果说这一时期的党组织结构中存在一些弊端的话，那么，这一弊端不仅仅在于它本身，还与它的生长环境密切关联。

五、中国共产党组织结构的严重挫折

毛泽东发动和领导的“文化大革命”运动，是1957年来党内以阶级斗争扩大化为特征的“左”倾思潮恶性膨胀的结果，也是错误理论指导下的一次错误实践。这场运动以“批判走资本主义道路的当权派，也批判走社会主义道路的当权派”为主要目的，^{〔1〕}因此，首当其冲的就是党政各级领导机关及其干部，随即造成动乱局面，使整个党组织结构体系遭受了一次自建党以来最为严重的挫折和破坏。

〔1〕 1966年12月林彪在一次干部会议上的讲话。

（一）党的原有制度安排被否定

党的制度是党组织和党员个体必须遵循的行为规范，它反映了党自身发展的规律，也集中体现了党的整体意志。中共八大前后，我们党对作为执政党的党规党纪进行过有益的探索，提出了一些既符合党正确的政治路线与组织路线，又符合党实际情况的制度与法规，尤其是八大党章成为了“进一步提高党员质量、扩大党内民主、发扬党员的政治积极性、改善党的组织工作、加强党的团结统一和战斗力的有力武器”^{〔1〕}。遗憾的是，“文化大革命”期间，我们党制定的这些正确章程及各项制度都遭到了空前的践踏。

首先，对中共八大党章的否定和篡改。在否定中共八大党章基础上制定的中共九大、十大党章在内容上包含了严重的错误和纰漏。具体体现在：第一，从总纲内容看，两部党章都把“阶级斗争、生产斗争、科学实验三大革命运动”作为党的中心任务来看待，并且着重强调：“社会主义社会是一个相当长的历史阶段。在这个历史阶段中，始终存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性，存在着帝国主义和现代修正主义进行颠覆和侵略的威胁。”这些矛盾，只能靠“马克思主义的不断革命”和“无产阶级专政下继续革命”的理论和实践来解决。^{〔2〕}显然，这些内容既不符合我国在社会主义改造完成后剥削阶级已经消灭的基本国情，也没有突出执政党应该抓经济建设、发展生产力、改善人民生活状况的主要任务。第二从条文部分看，两部党章都取消了关于党员的权利与义务的规定；删掉了党的监察机关、党同共产主义青年团的关系、党外组织中的党组三章；废除了党的上级组织必须经常听取下级组织和党员意见、党的下级组织必须向上级组织报告和请示工作、党的全国代表大会和地方代表大会的职权范围、集体领导与个人负责相结合等重要原则；简化了党的中央、地方、基层组织中关于组织形式等许多不应简化的条款。从而使整部党章变成了

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年10月版，第255页。

〔2〕 《中国共产党章程》，中国共产党第九次全国代表大会1969年4月14日通过。

一个没有准确而明晰的概念、无法在实际工作中执行和检查的“空壳”。

更为严重的是，把“无产阶级专政下继续革命”的错误理论和“文化大革命”的错误实践写进党章，以最具权威的“党的根本大法”形式固定下来，使之从法规上进一步得到强化和肯定，这在中国共产党组织结构发展史上造成了极其恶劣的影响。

其次，民主集中制的名存实亡。中共九大、十大党章第五条虽然明确规定“党的组织原则是民主集中制”，但是，“文化大革命”所采用的“大民主”方式方法，却使民主集中制的组织原则遭到了前所未有的破坏。1966年8月8日，中共中央八届十一中全会通过的在全国自下而上开展“文化大革命”运动的纲领性文件《关于无产阶级文化大革命的决定》（简称十六条）就公开号召：要“‘敢’字当头”，“要去掉‘怕’字”，“不要怕出乱子”，“不能那样雅致，那样文质彬彬，那样温良恭俭让”，提倡“充分运用大字报、大辩论这些形式进行大鸣大放”〔1〕。这“四大”即所谓的“大民主”方式在“文化大革命”中直接表现为：红卫兵拿着“造反有理”的尚方宝剑，到处串联，乱揪乱斗，别有用心的造反派在全国大搞宗派活动，刮起了“炮打”、“火烧”、“砸乱”、“罢官”的旋风。这种行为完全违背了民主集中制组织原则的本意。

再次，各项具体制度的偏废。政党组织良好运作和党内生活正常化的主要依据是制度，而制度又具有普遍约束性的特点。“文化大革命”时期，我们党失去了具体制度的保障和制约，使不正常的党内政治生活恶性发展，这主要表现在：一是党的代表大会制度形同虚设。二是党的选举制度不规范。三是党的领导制度遭破坏。党在长期的领导活动过程中，逐渐形成了一些必须遵守的原则，它规定了党的领导机关的产生、职权、构成、活动程序、工作方法等。但在“文化大革命”期间，党的集体领导制度却遭到严重破坏。

以上所分析的是党的具体制度中最主要的几种，除此之外，党的

〔1〕《人民日报》，1966-08-09。

组织生活制度、监督制度、干部制度等都遭到了不同程度的破坏。邓小平后来之所以着重强调要从制度上建设党，就是吸取了“文化大革命”中党的制度遭破坏而使党无法正常活动的深刻教训。

（二）踢开原有党组织“重建党”

虽然在“文化大革命”期间，毛泽东本人甚至包括林彪、江青一伙并没有公开宣称不要共产党领导，也没有谁丢掉共产党这块牌子，相反，他们把“在共产党领导下”这样的词句写进了发动“文化大革命”的纲领性文件《十六条》及其他指示里。但问题是，毛泽东认为现在党内出现了反党分子，“他们要整个打倒我们的党和我本人”〔1〕。毛泽东估计，党内走资本主义道路的当权派在中央形成了一个资产阶级司令部，推行修正主义的政治路线和组织路线，它在各省、市、自治区和中央各部门都有代理人。党变质、国变色已成为现实危险，并且有可能发生反革命政变。〔2〕基于这样的认识，毛泽东觉得他应该坚持反修防修原则，把阶级斗争的重心转移到党内和党的领导机关。在这种思想指导下，“文化大革命”采取了一系列名义上维护和抢救党实际上否定党组织领导作用的不当举措。

第一，重新设立文化革命小组，剥夺了中央政治局和书记处处理党中央日常工作的权力。根据党中央和毛泽东的指示，设立文化革命小组（后称中央文革小组），隶属于政治局常委之下。其小组成员由党、政、军领导机关与各中央局提名再由中央指定，并不是在党的代表大会上选举产生，组长陈伯达，顾问康生，副组长江青、张春桥。中央文革小组的职权范围随着“文化大革命”的升级不断扩大，起初，仅列席中央政治局和书记处的会议，当一些中央政治局委员纷纷被打倒靠边站之后，中央政治局和书记处被迫停止活动，处理党中央日常事务的权力被中央文革小组接管，这样，中央文革小组就名正言

〔1〕 席宣，金春明：《文化大革命简史》，中共党史出版社，1996年7月版，第58页。

〔2〕 席宣，金春明：《文化大革命简史》，中共党史出版社，1996年7月版，第22页。

顺地成为了“文化大革命”运动的最高领导核心，同中共中央、国务院、中央军委并列发布指示。这本身就是对党组织领导的一种否定。

第二，改组中央领导机构，实际上取消了中共中央的集体领导。中共八大会议前后，毛泽东曾提议，中央政治局常委分一线二线，设立书记处，一线二线的划分应该说是一项可以加强中央集体领导、有利于最高领导层新老交替的重要举措，当时虽未向全党公开，但实际上已经实行。可到1966年8月12日中共八届十一中全会最后一天，毛泽东临时提议改组中央领导机构，他于1966年10月25日在中央工作会议上的讲话中透露改组的动机：“但处在第一线的同志处理得不那么好，有些应该我抓的事情，我没有抓……所以，十一中全会对一线、二线的问题，就作了改变。”^{〔1〕}由此看出毛泽东容忍不了大权旁落的失意心态，在这种思想支配下改组的中央领导机构改变了中央政治局常委的一线二线制度，毛泽东重回一线工作。同时，根据毛泽东提出的候选人名单，政治局常委由原来的7人扩大为11人，这一次组织调整，使毛泽东和他信任的林彪及中央文革小组，取代了中共中央的集体领导。

第三，踢开党委闹革命，党的各级组织活动和党员的组织生活陷于停顿。“文化大革命”发动后，毛泽东不仅对中央政治局常委第一线的领导同志不信任，而且也怀疑各级党政领导干部是“资产阶级司令部”的代理人。于是，他支持青年学生到全国各地去煽风点火，冲击党政机关“兴师问罪”，打倒“走资本主义道路的当权派”和一切“资产阶级的保皇派”。这在很大程度上就等于否定了党的领导，从此，全国各地的造反派和群众组织把攻击的对象集中对准各级党政机关，造成了从中央到基层党政领导干部普遍被批判、揪斗、游街，党政机关普遍陷于无法正常运转的瘫痪、半瘫痪状态，党的基层组织活动与党员的组织生活陷入被停止的局面。

第四，成立革命委员会，实行党政合一的一元化领导。在各级党

〔1〕《中共党史教学参考资料》第25册，国防大学出版社，1988年10月版，第150页。

政机关普遍陷入瘫痪状态的情况下，1967年的元旦社论仍继续号召“向党内一小撮走资本主义道路的当权派和社会上的牛鬼蛇神，展开总攻击”，并宣布“1967年将是全国全面开展阶级斗争的一年”。随即掀起了全国范围内的大夺权和建立革命委员会的浪潮，20个月时间内，全国29个省、市、自治区包括学校、工厂、商店的机构都建立了这一“三结合”的权力机构。

第五，整党建党，造成党组织的严重不纯。由于“文化大革命”的冲击，党的各级组织活动和党员组织生活被停止达三年之久，再加上全面夺权，实际上处于“无党”状态。毛泽东在1967年2月12日接见张春桥、姚文元时对上海“文化大革命”指示：“总要有个核心，总该有个党嘛！公社能代替党吗？”随后，张春桥于1967年3月26日在上海整风会上说：“我们总要有个党，现在这样的状况是一种暂时现象，没有一个党是不行的。各个革命造反派的组织怎么能代替党？革命委员会也不能代替党。”1967年11月5日毛泽东和中央文革小组成员谈话时再次强调：打了一年多仗，搞出了不少坏人，现在要打出一个党来。那么，怎样打出一个他理想中的党呢？毛泽东提出了被称之为“整党建党”的两条根本原则：一是颁布“五十字建党大纲”的指导方针。二是提倡“斗私批修”与“吐故纳新”。正是以这两条“左”倾错误的整党建党原则为指导，使恢复后的党组织虽然没有改变名称、宗旨和纲领，但党员标准、党员发展对象以及党的领导机关构成都打上了“左”的烙印，尤其是林彪、江青集团趁机作乱，把主持正义、敢于和他们作斗争的党员干部打成“各种分子”“吐”出去，而把追随他们的死党甚至包括一些触犯国家法律的打砸抢分子采取“突击入党”、“突击提干”的方式“纳”进来，造成党组织的严重不纯。据统计，“文化大革命”前的1965年，全国有党员1871万人，经过“吐故纳新”到1976年，全国党员发展到3507万，当时检查，就发现有15%的人不够党员条件。〔1〕

〔1〕 赵生晖：《中国共产党组织史纲要》，安徽人民出版社，1987年10月版第387页。

总之，以上几种举措实际上取消了中国共产党的领导，正因为如此，才酿成了“文化大革命”十年的内乱，到最后，连拥有至高无上权威的毛泽东也无法控制局面。

（三）党组织系统中的角色主体地位缺失

在中国共产党的组织结构体系中，党员个体是最基本的单位，美国政治学家阿尔蒙德把它称之为“角色”，正是这些角色的和谐组合与主体地位的凸显才有可能构成严密的政党系统。“文化大革命”期间，党员个体不仅被剥夺了作为一个党员应该享有的权利，而且大批党员干部遭受严重迫害，失去了最基本的人权，这就谈不上角色在组织系统中的主体地位体现，更不用说党组织结构体系的完整了。

首先遭受迫害的是国家主席、中央政治局常委刘少奇。中央成立了由江青、康生等人直接控制和指挥的专案组，对刘少奇、王光美进行秘密审查，他们伪造证据，蓄意陷害，又完全剥夺了申辩的权利，终于瞒天过海，在1968年9月提供了一份充满诬蔑不实之词的所谓《关于叛徒、内奸、工贼刘少奇罪行的审查报告》。接着，党的八届十二中全会通过了“把刘少奇永远开除出党，撤销其党内外的一切职务，并继续清算刘少奇及其同伙叛党叛国的罪行”的决议。从刘少奇遭迫害的全过程来看，党组织结构的破坏已到了无以复加的程度。第一，作为一名中央政治局常委被打倒，居然不是在党的代表会议上讨论决定而是通过造反派街头的宣传和个人的信口雌黄。第二，作为一名党员，在剥夺其一切权利时，应该经过适当的组织形式，履行必要的组织手续，为此，毛泽东主持召开了扩大的中共八届十二中全会，目的就是要走这个过场，遮人耳目。不过，这次会议本身就严重违背了党的组织原则，由于一些中央委员被打倒，不能出席会议，不够法定人数，会议开幕时临时宣布：通过无产阶级司令部商定，从候补中央委员中挑选10人为中央委员。刚过半数，最可笑的是，参加这次会议的代表中竟有一人不是共产党员。^{〔1〕}因而这次会议通过的关于

〔1〕 席宣，金春明：《文化大革命简史》，中共党史出版社，1996年7月版，第194-195页。

剥夺刘少奇一切权利的决议也是荒唐的。

“文化大革命”中，像刘少奇这样的冤、假、错案还有许许多多，据不完全统计，1966—1970年，江青信口宣布174人为“叛徒”、“特务”、“里通外国分子”、“现行反革命分子”，其中包括中央委员与候补中央委员24人。康生点名和经他批准遭诬陷的党员干部数百名，其中党和国家领导人33名，八届中央委员与候补中央委员120人，中央各部门、各省市自治区主要负责人、人民解放军高级干部200多人，迫害致死的有80多人。^{〔1〕}从全国范围来看，仅最高人民检察院特别检察厅起诉书中列举的受诬陷、遭迫害的干部、群众近73万人，被迫害致死的达3.48万人，受打击、被株连的人多达1亿，占全国人口的十分之一。在中央、国家机关副部长以上和地方副省长以上的高级干部被立案审查的约占75%，全国立案审查的干部占国家干部总人数的17.5%，^{〔2〕}如此大的打击面，党员的主体地位就无从谈起了。

六、中国共产党组织结构的健全

“文化大革命”结束后，中国共产党立即着手医治“文革”的创伤，一方面揭发批判江青反革命集团的罪行，另一方面重建党和国家各级组织的正常秩序。尤其是在实现伟大历史性转折、完成拨乱反正、开创出党的工作新局面之后，党的组织结构进入了新的历史发展时期。

（一）党的路线在拨乱反正中实现转变

中国共产党八十多年的组织建设史告诉我们，党的组织结构发展并不是一个孤立的组织工作过程，它与党的思想路线、政治路线、组织路线存在着密切的关联。也就是说，党的“三线”不端正，党的组织结构就不可能正常发展，反之，党的“三线”的正确性必须靠健全

〔1〕 王年一：《大动乱的年代》，河南人民出版社，1988年12月版，第307页。

〔2〕 宋晓明：《中共党建史》（1976—1994），党建读物出版社，1996年2月版，第27页。

完善的党组织结构来保证。因此，新时期党组织结构的发展首先取决于党的思想路线、政治路线、组织路线的端正。

第一，重新确立党的思想路线。以毛泽东为代表的第一代中央领导集体用“实事求是”概括表述了党的思想路线，它要求全党一切从中国的实际情况出发，根据马克思列宁主义的立场、观点、方法独立自主地、创造性地解决中国革命与建设的理论和实践问题。历史证明，这是一条非常正确的思想路线，正是它使我们党的组织结构在新民主主义革命阶段克服了“左”右倾机会主义的干扰，完成了两次历史性的转变。但在社会主义建设时期，特别是“文化大革命”期间，这条思想路线一度受到了严重的背离和破坏，“左”倾思潮盛行，理论和实际相脱节，不能正确认识和处理马克思主义的普遍原理同中国具体实践的关系，实际推行的是一条“主观主义”的思想路线。

粉碎江青反革命集团以后，全国人民迫切希望我们的党端正思想，回到正确轨道，但当时的中共中央主要领导人却提出“两个凡是”的错误观点，针对“两个凡是”，党在全国范围内开展了真理标准问题的大讨论。1978年12月，邓小平在中央工作会议上再次强调：“实事求是，是无产阶级世界观的基础，是马克思主义的思想基础。过去我们搞革命所取得的一切胜利，是靠实事求是；现在我们要实现四个现代化，同样要靠实事求是。”〔1〕邓小平的这段话为党的十一届三中全会奠定了思想基础。

在全会上，党摒弃了“两个凡是”的思维方式，确定了“解放思想，开动脑筋，实事求是，团结一致向前看”的指导方针，从此，“解放思想，实事求是”就成了我们党的思想路线。

第二，重新确立了党的政治路线。我们党自1957年以来，始终未能找到一条适合中国国情的正确的政治路线。要么急于求成，造成国民经济比例严重失调；要么以阶级斗争为纲，通过抓革命的方式促生产。十一届三中全会解决了党二十多年来始终没有解决的工作重心转移问题。全会及时、果断地结束全国范围内大规模的揭批林彪、

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版第，143页。

“四人帮”的群众运动，停止使用“以阶级斗争为纲”这个不适应社会主义社会的口号，把全党工作重点和全国人民的注意力转移到社会主义现代化建设上来，确立了新时期的政治路线：“全党、全军和全国各族人民同心同德，进一步发展安定团结的政治局面，并且立即动员起来，鼓足干劲，群策群力，为在本世纪内把我国建设成为社会主义的现代化强国而进行新的长征。”^{〔1〕}从而真正实现了党的政治路线最根本的拨乱反正。

第三，重新确立了党的组织路线。在正确的思想路线和政治路线提出以后，组织路线就成了政党目标能否实现的决定性因素。叶剑英在庆祝中华人民共和国成立三十周年大会上强调：“我们的政治路线要以思想路线做基础，还要靠组织路线来保证。”^{〔2〕}为了切实解决好党的组织路线问题，中共中央开始重视加强组织建设，有步骤地解决新中国成立以来的许多历史遗留问题和实际生活中出现的新问题，同时，组织部于1979年9月5日至10月7日召开了全国组织工作会议，确定了新时期党的组织路线，即使党的组织工作、干部工作能够促进和确保四个现代化的实现，使我们党的建设和干部工作去保证党的政治路线的实现。

总之，十一届三中全会以后党在思想上、政治上、组织上全面恢复和重新确立了马克思主义的正确路线，从根本上冲破了长期“左”倾错误的严重束缚，并将党的组织结构发展引向健康发展之路。

（二）党的制度在新的历史时期不断完善

党在十一届三中全会前，对其制度创设仍沿袭战争年代的某些做法，没有从整体上考虑建立一套系统的、严格的党内制度，还是临时性的、地方性的制度多，带有长期性、全局性、根本性的制度少。也正因为如此，才发生了“文化大革命”那样全局性的错误，而且老干

〔1〕 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（上），人民出版社，1982年9月版，第5页。

〔2〕 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（上），人民出版社，1982年9月版，第240页。

部起来制止都不能解决问题反而遭迫害。邓小平深刻反思：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”〔1〕因此，自改革开放以来，党的制度建设开始突破战争年代的框架，并致力于改革、完善和补充其内容，以适应社会主义现代化建设新时期的特点和需要。

第一，修改中国共产党章程。实现伟大的历史性转折、进入改革开放的新时期以后，党就决定进行修改党章的工作。邓小平同志强调新党章要解决三个问题：一是执政党应该是一个什么样的党？二是执政党的党员应该怎样才算合格？三是党怎样才叫善于领导？同时提出了一个总体要求：“修改党章是要进一步明确党在四个现代化建设中的地位和作用。”〔2〕以此为出发点，修改的十二大、十三大、十四大党章不但纠正了九大、十大、十一大党章中的“左”倾错误，而且结合中国国情和改革开放的实际情况，在继承七大、八大党章的基础上，极大地充实了“总纲”，明确提出了比以往党章更严格的要求，详尽地补充了许多新的规定，使新党章真正成为全面开创社会主义现代化建设新局面的强大武器。

第二，健全党的民主集中制。中国共产党一直把民主集中制作为党的根本组织制度和领导制度写入党章，并在实践中坚持和发展了这一制度，全面规范了党内政治生活的各个主要方面，呈现出如下特点：一是党员的主体意识得到张扬，党员参与党内事务的范围逐步扩大。二是民主集中制的原则走向规范化和程序化，对重大问题的处理从召开会议讨论到表决执行都有一定的规则和工作程序来配套。三是中央权威得到维护。在党的全国代表大会闭会期间，党的中央委员会是最高领导机构，全党必须同中央保持高度的一致并服从中央，坚决贯彻中央的有关决定。

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1993年版，第333页。

〔2〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版，第276页。

第三，改革党的领导制度。“文化大革命”结束后，全党开始对党的领导制度问题作客观的历史反思，邓小平深刻指出：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要。”〔1〕针对这些弊端，中共中央政治局于1980年8月召开扩大会议，重点讨论党和国家领导制度的改革问题，邓小平作了《党和国家领导制度的改革》的讲话，根据邓小平的讲话精神，中共中央着手对党的领导制度作一些新的改变和规定：

一是改革领导机构和职务的设置。在党的全国代表大会选出中央委员会的同时，还要选出中央顾问委员会和中央纪律检查委员会。省一级的代表大会亦如是，他们的责任是当好中央、省委员会政治上的助手和参谋。党中央只设总书记，不再设主席，总书记是中央政治局常务委员会成员之一，负责召集政治局会议、政治局常务委员会会议，主持中央书记处工作。这样，可尽量避免个人过分集权和个人专断现象发生。党的领导核心是中央政治局常务委员会，中央政治局常委必须包括总书记、中央顾问委员会主任、中央纪律检查委员会第一书记、中央军事委员会主席在内，这就保证了党的集体领导和团结统一。

二是实行党政分开。中共十三大提出政治体制改革的七条主要措施中首要的一条就是实行党政职能分开，要做到这一点，首先就必须划清党组织和国家政权之间的职能，做到各司其职，并且逐步走向制度化。党的领导范围主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。其次是要调整党的组织形式和工作机构，各级党委不再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记、常委。党委办事机构要少而精，与政府机构重叠对口的部门应当撤销，党的纪律检查委员会不处理法纪和政纪案件，应集中力量管好党纪。现在由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组织，要

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版，第327-332页。

逐步改由所在地方党委领导。^{〔1〕}

三是实现干部领导层的新老合作与交替。在党的十二大选举产生的348名中央委员和候补中央委员中，出现了一大批德才兼备、年富力强的党员，其中不是原十一届中央委员和候补中央委员的有221人，2/3的人年龄在60岁以下，具有大专以上学历的有120人，真正做到了党的干部革命化、年轻化、知识化、专业化。一大批德高望重的老同志从第一线退出，参加了顾问委员会的工作，在党的事业中发挥着“传帮带”的作用。另外，中共中央还作出了《关于建立老干部退休制度的决定》，对退休的条件作了明确规定，对退休后的待遇也作了妥善处理。到1986年底，全国已有137万名在新中国成立前参加革命工作的老干部离退休，他们以实际行动带头废除了领导职务终身制。

第四，完善党的组织生活制度。为了在新的历史条件下增强党员的组织观念，保障党员的民主权利，提高党员素质，解决党员不仅在组织上而且在思想上入党的问题，我们党在这一时期进一步完善了党的组织生活制度，具体地说，有以下几个方面：

（1）党内民主生活会制度。1980年11月，中共中央组织部向各省、市、自治区党委和中央各部委发出通知，要求各级党组织一年坚持召开两次民主生活会。1981年8月，又发出《关于进一步健全县以上领导干部生活会的通知》，重申要坚持每半年开一次党委常委（党组）生活会，并向上级组织部门报告。对于党员领导干部，要过双重组织生活，也就是说，既要参加党委召开的领导干部民主生活会，又要参加所在单位的党支部、党小组的组织生活会。

（2）保障党员民主权利制度。中共七大、八大党章中设有专条专款规定党员应该享有的权利，但中共九大、十大、十一大党章却取消了这些具体条文。在改革开放的新形势下，要调动党员的积极性，发挥党员的能动性，就必须保障党员的民主权利。于是，十一届五中全

〔1〕 中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》（上），人民出版社，1991年11月版，第36-38页。

会通过的《关于党内政治生活的若干准则》专列一条强调：“各级党组织必须切实保障党员的各项权利，侵犯党员权利的行为，是严重违反党纪的。”1994年12月，中共中央根据《中国共产党章程》制定了《中国共产党党员权利保障条例》，将党章规定的党员八项权利进一步具体化，明确享受权利的范围和程序。另外，还相应地颁布了对党员权利保护和对侵犯党员权利惩处的条款。^{〔1〕}这就使得党员民主权利真正得到了保障，落到了实处。

（3）党内民主评议制度。1988年12月，中共中央批转中组部《关于建立民主评议党员制度的意见》，规定党的基层组织每年要对党员进行一次民主评议。评议的步骤分为：学习教育——自我评价——民主评议——组织考察——表彰和处理。从内容和形式上看，民主评议的过程实际上就是开展批评和自我批评的过程。它所要达到的效果即先进的受到鼓励，落后的得到帮助。

（4）党内选举制度。中共十二大、十三大部分条文修正案认真总结了八大以来的党内选举工作，对选举制度作了进一步的完善，并提出了差额选举的办法，同时规定党的各级代表大会的代表和委员会的产生，要体现选举人的意志。选举采用无记名投票的方式。候选人名单要由党组织和选举人充分酝酿讨论。可以经过预选产生候选人名单，采用候选人多于应选人数的办法进行选举。选举人有了解候选人情况、要求改变候选人、不选任何候选人和另选他人的权利。任何组织和个人不得以任何方式强迫选举人选举或不选举某个人。另外，对选举纪律也作了相应的规定，在选举过程中，不允许进行派别和非组织活动，不允许追查选票、虚报票数以及打击报复等违反党章的行为。对选举人来说，必须珍视自己的选举权利，不能敷衍了事或见风使舵，更不能从个人恩怨和派性出发，而应本着对党和人民高度负责的精神，行使自己的民主选举权利。

（5）“三会一课”制度。所谓“三会一课”，是指定期召开支部党

〔1〕 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》（中），人民出版社，1997年12月版，第1149-1158页。

员大会、支部委员会、党小组会，按时上党课。在一般情况下，党支部应每季度召开一次支部党员大会，每月召开一次党小组生活会、一次支部会，也可根据形势需要，适当增加活动次数。支部党员大会主要传达、学习党的路线、方针、政策和上级党组织的指示、决议，制定本单位贯彻落实的计划、措施，定期听取、讨论支部委员会的工作报告，对支部委员会的工作进行审查监督，讨论接受新党员和预备党员转正，讨论决定对党员的表彰和处分，选举支部委员会和出席上级党代会的代表等。

(6) 党内双向通报制度。十一届三中全会以来，党中央许多重大决策，都先通报下级组织，请他们提建议，然后集中全党的智慧加以修改，才正式公布。同时，党的下级组织必须将自己的工作情况经常地、如实地向上级汇报，对一些重大问题的处理，主动向上级请示，以便及时得到上级组织的帮助指导，避免和减少自己工作中的失误。中共十二大党章第十条第四款明确规定了党内自上而下通报和自下而上通报的这种双向形式。

(7) 党员联系户制度。1982年2月，中共中央组织部发布的《农村实行生产责任制后加强党的基层组织建设座谈会纪要》中明确规定：“建立党员联系户制度，党支部要按党员、社员居住情况对党员进行分工，一个党员可以联系几户社员，负责向他们宣传党的方针、政策，了解他们的思想、生产、生活方面的情况，听取他们的意见和要求，帮助他们解决生产生活中的实际问题。”这一制度的实施，不仅改善了新时期党在基层的工作，而且密切了党群关系。

总而言之，以制度建党是这一时期党组织结构发展的鲜明特点之一。中共十一届三中全会以后二十多年的时间里，我们党从完善最根本的党法——党章到制定具体的规章制度，可以说使党内生活走上了规范化、制度化的道路。尽管这条路还很长，但至少迈出了新的一步。

(三) 党的组织在全面整顿基础上恢复和提高战斗力

人所共知，“文化大革命”使我们党遭受了一次空前的劫难。尽管经过几年的拨乱反正，党的组织得到了初步恢复和整顿，党的状况

有了明显的改善，健康力量已在党内占强大优势，但十年内乱的流毒要完全肃清，还需要一个过程。另外，我国实行对外开放、对内搞活经济的政策，毫无疑问，是完全正确的，它开创了社会主义现代化建设的新局面。但另一方面也不可否认，那就是资本主义腐朽思想和封建残余思想的影响和侵蚀有所增加。由于这两方面的原因，党内依然存在严重的问题。从思想上看，有些党员对拨乱反正的伟大意义缺乏认识，还没有站到马克思主义路线的立场上来；有些党员对社会主义制度的基本原则和优越性、共产主义的光明前途认识模糊，思想混乱；有些党员对违反马克思主义和社会主义的思想熟视无睹，有的甚至公然传播这些思想。从作风上看，有少数党员和干部，或者对工作极不负责，官僚主义严重；或者生活特殊化，利用职权牟取私利；或者闹无政府主义、极端个人主义，破坏党的组织纪律；或者顽固地进行派性活动，严重损害党的利益；或者组织观念淡薄，纪律松弛，精神不振，无所作为，不起先锋模范作用；个别党员和干部甚至堕落到贪污腐化，营私舞弊，进行严重的经济犯罪活动。还有林彪、江青反革命集团的极少数残余分子窃据着某些领导职位，伺机兴风作浪。从组织上看，有些党的组织软弱涣散，缺乏应有的战斗力，甚至处于瘫痪状态，丧失了战斗堡垒作用。这种思想、作风、组织上的严重不纯，对党的危害极大，必须坚决有效地加以整顿。^{〔1〕}

有鉴于此，邓小平在十一届五中全会上提出：“我们党现在确实存在一个整顿问题，这个问题，1975年就提出来了，现在还没有解决。三千八百万党员，相当一部分不合格。”^{〔2〕}中共十二大决定用三年时间分期分批对党的作风和党的组织进行一次全面整顿。1983年10月，中共十二届二中全会主要讨论整党问题，通过了《中共中央关于整党的决定》，其中规定整党的任务、整党的步骤和基本方法等，并选举产生了以胡耀邦为主任的中共中央整党工作指导委员会，设立

〔1〕 中共中央文献研究室编：《十二大以来重要文献选编》（上），人民出版社，1988年版，第390页。

〔2〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版，第281页。

精干的办事机构，其任务是了解情况，掌握政策，督促检查，指导宣传。与此同时，中央和国家机关的党组织、各省市自治区的党组织，也都成立了指导整党的专门组织和相应的机构，形成了各级整党工作的领导核心。

根据整党决定和中央整党工作指导委员会的部署，1983年冬，全面整党正式启动。这次整党自上而下分三期进行。第一期从1983年11月开始，大致花了一年时间完成。参加这一期整党的是中央、国家机关各部委和各省、市、自治区一级单位以及解放军各大单位，人数共计101万人，占党员总数的2.5%。第二期整党到1986年第一季度结束，它主要在地、县以及相当于这两级的企业、事业、大专院校、科研机构等单位的党组织中进行，参加人数1002万多人。第三期整党在1987年4月结束，它在县级以下的农村基层和城镇基层的党组织（包括县以下的企事业单位和城镇街道党组织）中进行，参加这期整党的党员人数约计2800万。由于有了前两期的整党经验，这一期的安排比较全面具体，各省、市、自治区共派出宣讲员和联络员63万人深入农村帮助整党。针对少数基层党员干部贪污、占用集体财产、依仗职权压价承包生产项目、作风粗暴、欺压群众等问题，整党要求把克服区、乡、村党员干部中存在的以权谋私和严重违法违纪现象作为工作重点，并切实加强基层领导班子的建设。

纵观三期整党的全过程，我们可以感受到党的组织状况得到了明显改善，党内团结不断增强，党员普遍接受了一次党性教育，党组织的战斗力不仅恢复而且进一步提高。具体体现在以下几个方面：

首先，全党统一了思想。经过这次整顿，从党的高级干部到广大党员，一方面从过去“左”倾思想的束缚中解放出来，澄清了模糊认识，加深了对十一届三中全会以来党的路线、方针和政策的理解，比较清醒地意识到坚持改革开放、大力发展商品经济是实现社会主义现代化的必由之路。另一方面经受住了历史挫折的考验和资本主义腐朽思想的侵蚀，提高了党员的思想觉悟，改变了一部分党员和党员干部共产主义理想和为人民服务观念淡薄的状况。

其次，整顿了党风。党员和党员干部利用职权牟取私利的行为得

到纠正，对党对人民不负责任的官僚主义有所遏制。整党期间，全国各地查处了一批党员干部严重违法乱纪案件，其中大案要案五万多件，刹住了党政干部经商办企业的歪风，在一定程度上制止了少数党员和党员干部向党伸手，争地位，闹待遇，并违反财经纪律，破坏国家计划，违反国家经济政策，截留税收利润，巧立名目，挥霍、浪费、侵吞国家和集体财物，利用职务之便在住房、调整工资、子女亲友就业、升学、提干、安排工作、农转非以及涉外工作等方面的邪气。

再次，加强了党的纪律。党员尤其是党员干部违反民主集中制的现象得到缓解，无政府主义、自由主义、分散主义、本位主义、宗派主义有所克服，党员自行其是，对党的路线、方针、政策以及党的决定执行不力的情况被纠正，“文革”中的以派性代替党性、以派划线、任人唯亲、排除异己、结帮营私等严重违反党的组织原则和组织纪律的行为被严肃处理。这样，全党在统一的意志下形成了一个战斗的集体。

最后，纯洁了党的组织。按照党章规定，把坚持反对党、危害党的分子清除出党。整党期间，一是对“文化大革命”中的“三种人”在以前清查的基础上再复查，又清理出五千多名“三种人”，四万多名犯有严重错误的人。二是通过对党员重新登记，对一批有严重问题和不合格的党员进行了组织处理。三是对一批有问题和软弱涣散的领导班子进行整顿。县级以上领导班子有一半左右进行了不同程度的调整和充实。使原来处于瘫痪半瘫痪状态的党组织根本好转。

第三章 中国共产党组织结构发展的现实要求

社会主义经济体制的日臻完善和中国综合国力的日益提高以及利益主体多元化的形成与公众权利意识的强化，尤其是网络民主的兴起，给中国共产党的组织结构建设提出了新的要求。现在，摆在中国共产党面前的一个棘手问题，是日渐融入世界政治经济文化圈的中国共产党在长期掌握执政权力的情况下，如何调整自身的组织结构以适应新形势的需要。是通过发挥强意识形态功效坚守过去的结构模式，还是另辟蹊径，改革不合理的旧结构以保持旺盛的生命力。人所共知，我们党选择了后者，这些年来，党不断创新制度，调整组织机构，修改党的章程，同时强化党内民主，提高党员个体的主体地位，开展党际交流与合作，初步完成了从革命党到执政党的转型。党的建设实践告诉我们，中国共产党事业的成败在一定意义上取决于执政党组织结构与社会全面转型后的适应程度，反之亦然。它们之间的互动过程既意味着党的组织结构能为社会主义现代化建设提供强有力的政治支持，又决定了社会主义现代化建设对党的组织结构将提出更高的现实要求。

一、经济体制转型后党组织结构的适应度

国内外的实践都证明，按照传统的计划经济模式搞社会主义现代化建设是很难成功的，中国要想摆脱困境，必须走社会主义市场经济之路。早在1979年11月，邓小平同志在和外宾谈话时就指出：“社

会主义也可以搞市场经济。”〔1〕1984年，党的十二届三中全会通过《关于经济体制改革的决定》，提出了社会主义经济是“公有制基础上有计划的商品经济”。1985年10月，邓小平同志再次强调：“社会主义和市场经济之间不存在根本矛盾。”〔2〕1987年2月，邓小平同志又指出：“计划和市场都是发展生产力的方法。”〔3〕1992年1月，邓小平南巡时进一步明确：“计划多一点还是市场多一点，不是社会主义与资本主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。计划和市场都是经济手段。”〔4〕邓小平同志的这一系列论述为我国经济制度的转换提供了理论依据。1992年召开的中共十四大确立了经济体制改革的目标就是建立社会主义市场经济体制。1993年3月，八届全国人大一次会议通过的宪法修正案把“实行社会主义市场经济”载入国家的根本大法。1993年12月，党的十四届三中全会通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，全面系统地阐明了社会主义市场经济体制的基本框架，从而在理论认识上实现了由高度集中的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转换。

市场经济体制与计划经济体制的不同，表现在三个方面。一是在所有制结构上，单一的全民和集体所有制结构是计划经济体制的基础，它与非公有制经济完全对立。而市场经济体制却是一种以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的结构形式，它把个体、私营等各种形式的非公有制经济当做社会主义市场经济的重要组成部分。二是在分配制度上，计划经济体制名义上是按照劳动者提供的劳动数量和质量进行等量劳动领取等量报酬、多劳多得、少劳少得、不劳动者不得食的分配方式，实际上是按照平均主义原则进行分配，而且劳酬不符，穷富拉平，除此之外，不允许有其他分配形式的存在。市场经济

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版，第236页。

〔2〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年10月版，第148页。

〔3〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年10月版，第203页。

〔4〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年10月版，第373页。

体制则体现效率优先、兼顾公平的原则，实行按劳分配为主体，按资分配、按劳动力价值分配、按投入要素分配等多种分配形式并存的制度。三是在经济运行机制上，计划经济体制下的经济运行主要依靠行政力量来推动，即由中央计划机构制订一个包罗万象的国民经济计划，然后下达到地方的各级计划机构，地方又以此为依据，进一步具体化。市场经济体制的经济运行则在国家宏观调控下依靠市场来调节，即发展产权、土地、劳动力、技术等市场，通过市场合理配置资源，平等使用生产要素。

三十多年的改革实践使两种经济体制在具有如此不同特点的情况下基本完成了从计划经济体制到市场经济体制的转换。当然，这种转换绝不是一个简单的经济过程，它一方面需要改革传统的计划经济体制本身，另一方面改革的成功在很大程度上依赖于执政的中国共产党组织结构的支持。笔者认为，完成转换后的社会主义市场经济体制对党的组织结构提了如下新的要求：

首先，党要明确“中国共产党领导”的真正涵义。在《中华人民共和国宪法》序言里，明确规定了中国共产党的领导地位，但对于“什么是党的领导”，目前有多种诠释。有人从领导方式上去理解它，认为党的领导就是对无产阶级革命事业的引导和向导；有人从领导内容上去解读它，认为党的领导主要是在政治、思想和组织方面的领导；也有人从领导途径和目标上去探究它，认为党的领导就是组织和支持人民当家做主，实现共产主义。应该说，在不同的历史阶段，党的领导内容、领导制度、领导方式和组织形式是不一样的。革命战争年代，处于“非权力”地位的中国共产党要依靠武装斗争的形式夺取政权，党的领导就是对工人阶级和广大人民群众实行思想引导，并通过各种形式的政治动员把分散的力量汇集成统一的军事力量和社会变革力量，与现存政权对抗，同时，使群众认清自己的利益和社会发展方向，接受党的思想，愿意为实现党的主张而奋斗。在计划经济体制背景下，党的领导被理解为“党领导一切”，因而其领导内容也被无限扩大，上至国家大政方针的制定，下到社会基层单位的技术工作，都在“党的领导”之中。如果说这一理解相对于计划经济体制而言还

存在某些合理性的话，但在市场经济条件下就完全不合理了。

以多种经济成分共同发展和多种分配方式并存为特征的市场经济培育对政治环境的总要求就是给予充分的自主权。也就是说，资源配置靠自发性的市场活动而不是中央计划调拨来完成；经济决策掌握在完全独立的经济单位而不是领导机构手里；经济信息传递采取的是商品生产者之间以市场为窗口的横向传递方式而不是自上而下和自下而上通过行政职能部门输送的纵向传递方式。这一切就决定了执政党对经济工作的领导不再是行政上、业务上、技术上的直接管理，而是集中力量解决经济制度转换过程中出现的政治问题，比如经济利益多元化带来的社会矛盾、“一部分人先富起来”可能引发的社会不稳定因素、有些人因眼前利益的暂时失去产生的对现实不满情绪等，总之，党要为经济的高速、健康发展创造良好的政治环境。同时根据国情、社会的需要和现有生产力的水平提出经济发展的战略目标和远景规划，充分调动广大劳动者的生产积极性和创造性，为实现目标而努力。

其次，党要朝着“扩大党内民主”的方向发展。党内实行和发扬民主，是中国共产党一贯倡导的基本原则。但在长期的革命和建设实践过程中，“党内民主”并没有得到充分保障，尤其是在“文化大革命”时期，还遭到了严重破坏。社会主义市场经济体制的良好运行迫切要求领导经济工作的中国共产党扩大和强化党内民主，因为自主经营的经济实体、自由波动的价格体系、自由竞争的市场秩序、开放透明的经济活动需要执政党在宏观上调控和制衡，统筹兼顾长远利益和眼前利益、整体利益和局部利益、国家利益和集体利益、个人利益和单位利益以及不同地区、不同部门、不同职业、不同方面群众的具体利益，并能灵活及时地反映市场变化，以便防止市场的混乱无序和周期性经济危机的发生。多种所有制经济共同发展和多种分配方式并存，需要执政党一如既往地坚持党性原则，自觉实践全心全意为人民服务的宗旨，始终发扬艰苦奋斗、吃苦在前、享受在后、克己奉公、无私奉献的优良传统和作风，永远保持党组织的先进性和纯洁性，防止权钱交易的腐败现象毒害党的肌体。

执政的中国共产党要做到这一切，就必须发扬党员个体的主动性和积极性，提高党员对社会主义现代化建设事业的责任心，发动党员按照有关的民主程序和形式，在党章规定的范围内对党的事务参与、决定和管理。同时，将“党内民主”制度化、规范化，健全和完善党员大会制度、代表大会制度、党委会制度、选举制度、罢免制度、报告制度、监督制度、集体负责制度等党内民主制度形式。具体而言，一是党的决策过程要民主。党在对重大问题进行决策时，要切实坚持从群众中来、到群众中去的群众路线，既尊重群众的首创精神，听取各方面的意见甚至包括反对意见，又能集中群众智慧，制定出几种可供选择的方案加以比较，取其最优。二是党员的民主权利要保障。党章规定的党员应该享有的各项民主权利，任何一级党组织或个人都不能以任何理由剥夺。三是党内民主渠道要畅通。要使党的路线、方针和政策以及党内事务及时地地下达，党员的意见、要求、建议准确地上传，党就必须采取行之有效的措施，疏通和拓宽党内民主渠道。四是党内监督要强化。不受约束和监督的权力一旦进入市场，必然导致不平等竞争，破坏市场经济运行规律，因此，必须制定监督检查的程序，使党的组织和党员个体在党纪面前一律平等。

再次，党要加快干部制度的改革。高度集中的计划经济管理体制下的干部制度显然不适应社会主义市场经济体制的要求。社会主义市场经济在一定意义上可以说是“法制”经济，因而在经济活动过程中要尽量避免“人治”行为，才不至于出现经济发展的盲目性和无政府状态，这也要求我们党的干部制度必须纳入法制化的轨道，依法行事。也就是说，干部的选拔和任用不能停留在神秘化和封闭式的状态，不能“在少数人中选人，少数人甚至是‘一把手’选人”的“人治”轨道上运行，干部行使职权不能凭主观臆断，随意取舍，不能掺杂关系和人情。市场经济也是“竞争”经济，它以公开、平等、择优为原则，经济实体为求在竞争中取胜，不得不改善经营管理，革新生产技术，降低产品成本，提高服务质量，最终优胜劣汰。那么，与之相适应的干部制度同样应该遵循“公开、公平、竞争、择优”宗旨，竞争上岗，考任结合，注重干部的德、能、勤、绩，做到德才兼备，

不可重德轻才，重政治轻实绩，切忌党的干部能上不能下、能进不能出、能官不能民，也不能依赖于组织安排，计划调节，更不能迁就照顾，论资排辈。市场经济更是“社会化”经济，经济实体的市场活动通过价值规律的作用，分配社会劳动，达到生产和消费之间的平衡，这就要求干部管理机制也应整体运作，不能条块分割，近亲繁殖，造成干部资源的闲置和浪费。

二、社会结构变迁中党组织结构的基础变化

毫无疑问，经济制度的转换必然带来社会结构的变迁。江泽民同志曾经指出“改革开放以来，我国的社会阶层构成发生了新的变化”，“在这种情况下，完全依靠过去的方式实施党的领导，显然是不够的”。^{〔1〕}这就意味着中国共产党的组织结构发展不能走从前的老路。

从社会学意义上理解，所谓社会阶层的划分是依据社会成员在社会生活中由于获取社会资源的能力和机会不同而呈现出高低有序的等级或层次的现象与过程。从这一原理出发，笔者对改革开放前后的社会阶层变化作一简略的分析。

社会主义所有制改造完成之后到改革开放之前这段历史时期，我国的社会成员依不同的社会身份划分为干部、工人、农民三个高低有序、既互相联系又互相区别的阶层。在这种阶层结构中，干部的经济和社会地位最高，享受门类齐全且水平较高的社会保障。工人次之，但仍享受着住房、医疗、退休等一系列农民享受不到的社会保障。农民是经济和社会地位最低的阶层，无论衣食住行，还是生老病死，以及子女入学就业等方面都不及工人和干部有保障。不仅如此，计划经济体制下形成的这样一个阶层结构在很大程度上具有不可变性。也就是说，阶层之间的流动非常困难，一般情况下，干部、工人、农民的身份是终身的，除非有如受处分、上大学、城市征地等特殊原因改变身份。而且地域固定性程度较高，迁徙和调动被户籍、劳动、人事等

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年11月版，第400页、第513页。

制度严格控制。在这种简单、封闭、刚性的社会阶层结构中，党员、群众基本上都在政府直接管理的部门或单位工作，而各类部门和单位在政治、经济、社会功能上高度合一，并表现出个人、单位、国家的纵向逐级依附关系，条块分割且条强块弱。农村人口也全部组织在当时那种集体经济的体制里，因此，党的组织和领导也主要通过从上到下组织严密的部门和单位来实施。^{〔1〕}可以推断，在党员个体比较单纯、单位与单位之间相对封闭、缺乏横向关联的情况下，党的组织在社会领域内的伸延并不复杂，教育和管理也相对容易。

1978年，中国开始伟大的历史性转折。随着改革的深入和开放的扩大，尤其是实行从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转换，经济结构、经济成分、社会组织形式、利益分配方式、就业方式趋向多样化，中国的社会阶层结构也随之发生了明显的变化。这一变化体现在两个方面，一方面是阶层内部的复杂化，另一方面是阶层之间的界限模糊。从阶层内部来说，就工人而言，“既有在国有企业工作的职工，也有在非公有制企业工作的职工；既有在技术、知识、资本密集的企业工作的职工，也有在劳动密集型企业工作的职工；还有一部分困难企业的职工和下岗职工；既有收入较高的职工，也有收入较低的职工”。就农民而言，“出现了农民企业家、乡镇企业职工、专业户、进城务工的农民和继续在农村务农的农民，部分地区农村还存在相当数量的贫困人口”。^{〔2〕}从阶层之间来说，既产生了介于原有阶层之间身份和职业相分离的边缘群体，又出现了原有阶层中根本没有的新型群体，这就是我们通常所说的干部身份的工人、工人身份的干部、农民身份的工人、工人身份的农民以及民营科技企业的创业人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业者等，而且，“许多人在不同所有制、不同行业、不同地域之间流动频繁，人们的职业、身份经常变动”，^{〔3〕}具

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年11月版，第399页。

〔2〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年11月版，第400页。

〔3〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年11月版，第513页。

体表现在：

第一、工人阶级内部分层明显。改革开放前，在“单位制”的严格管理下，工人成分比较单纯，基本上可划分为国有企业工人和集体企业工人两大部分。改革开放以后，因为多种所有制经济成分的共同发展，工人已分化成国有、集体、乡镇企业、三资企业、待岗下岗五个层次。出现了企业家阶层、管理者阶层、普通工人阶层、低收入职工阶层等。同时，随着知识化、信息化、城市化进程的加快，工人阶级队伍的素质也在不断提高，工人阶级知识化、脑力化、白领化趋势日渐凸显。马克思恩格斯时代所指的不占有生产资料、受雇用、靠出卖劳动力为生的传统产业工人正处在进化之中。

第二，农民阶级迅速分化。随着家庭联产承包责任制的实施，农村经济结构的调整，大批农民从单纯的农业生产中分离出来从事工业、交通、运输、商业等各种行业，于是，农民阶级就分化成了各种阶层。陆学艺在《社会结构的变迁》中分析，当代中国农民分化为八个阶层：农业劳动者阶层、农民工阶层、雇工阶层、农民知识分子阶层、个体劳动者和个体工商户阶层、农民企业家阶层、乡镇企业管理者阶层、农村管理者阶层。^{〔1〕}总而言之，不管怎样划分，中国的农民阶级发生了新中国成立以来的重大分化已是不争的事实。

第三，知识分子阶层的流动性增强。按照马克思主义的基本观点，在阶级社会里，知识分子不是一个独立的阶级，斯大林曾指出：“知识分子从来不是一个阶级，而且也不能是一个阶级——它过去是，而且现在还是由社会各阶级出身的人组成的一个阶层。”^{〔2〕}目前，我们国家的知识分子是把它归为工人阶级一类。现在笔者之所以把知识分子作为一个阶层单独论及，是因为它在社会主义建设事业中起着举足轻重作用，是知识经济时代一个比较特殊的社会群体，而我们党对它的阶级属性和历史地位问题时常认识模糊，处理不当。

在当代中国，知识分子有广义和狭义之分，广义上的知识分子是

〔1〕 陆学艺：《社会结构的变迁》，中国社会科学出版社，1997版，第114-118页。

〔2〕 斯大林：《斯大林选集》下卷，人民出版社，1979版，第411页。

拥有大专以上学历的、分布于各行各业之中的社会劳动者。狭义的知识分子是指具有大专以上学历、专门从事知识的研究、传播等工作的专业技术人员。随着市场经济体制的逐步确立，知识分子阶层分化日益明显，有人将知识分子划分为四大阶层：一是站在生产第一线、将先进的科学技术直接转化为生产力的管理者阶层；二是从事科研、医疗卫生、教学、新闻等方面的知识传播阶层；三是在机关、国有企事业单位工作的干部阶层；四是在校的青年学生。^{〔1〕}

第四，新的社会阶层不断涌现（也有人称他们为“中产阶级”）。新的社会阶层包括民营科技企业创业人员和技术人员、受聘于外资企业的技术管理人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员、自由职业人员等，他们是高中等收入者，收入来源有些是合法的非劳动所得，其中的大多数人有产，这部分人正以每年1%的比重增长。1999年高中等收入阶层的比重为15%，2003年为19%，预计到2020年达到40%左右。我们不能因为他们的“有产”和“非劳动所得”，就把他们和过去的剥削阶级画等号，也不能因为他们的比重增加就感到恐慌，认为他们会取代工人阶级的地位，削弱党的阶级基础。其实不然，从上面的分析中我们可看出，新的社会阶层主要都是由工人、农民、知识分子等普通劳动者转化而来，他们大多是改革开放的受益者，其思想基础仍然以拥护社会主义制度，拥护党的路线、方针、政策为主流。同时，这与我们全面建设小康社会的发展目标是一致的。无产阶级革命的主要目的就是要使人民过上更加富足的生活，社会主义初级阶段富足生活的体现就是要使家庭财产普遍增加，使“无产”者变成“有产”者。

这些变化要求我们党在新的形势面前探索出党组织结构发展的有效途径和方法，既能保持住中国共产党的工人阶级先锋队性质，又能扩大党的群众基础，发展党的组织。这是中国现实的要求。二十多年的改革开放实践引发了当代中国社会阶层的分化，尤其是新中间阶层

〔1〕 段若鹏等：《中国现代化进程中的阶层结构变动研究》，人民出版社，2002版，第81-86页。

的兴起和不断扩大，使他们在中国特色社会主义建设事业中成为了一支不可忽视的社会力量。如果我们公正地评价这一现象，应该说它是社会生产力发展的直接产物，是中国现代化过程中必然具有的一种趋势，是历史进步的反映。在社会主义初级阶段这一特定的历史条件下，中间阶层的广大成员通过诚实劳动、合法经营，为推动生产力的发展和社会的全面进步作出了贡献，他们同样是中国特色社会主义事业的建设者，其中的优秀分子申请加入中国共产党，是他们应有的权利，也是他们该实现的愿望，我们党没有理由把他们拒之门外。江泽民同志在庆祝中国共产党成立八十周年的讲话中指出：“实现人民的富裕幸福，是我们建设社会主义的根本目的。随着经济的发展，广大人民群众的生活水平不断提高，个人的财产也在逐渐增加。在这种情况下，不能简单地把有没有财产、有多少财产当做判断人民政治上先进与落后的标准，而主要看他们的思想政治状况和现实表现，看他们的财产是怎么得来的以及对财产怎么支配使用，看他们以自己的劳动对建设有中国特色社会主义事业所作的贡献。”〔1〕如果我们按照这一宗旨建设我们的党，将有利于我们党增强阶级基础和扩大群众基础，为党的肌体注入新的活力，为中华民族的伟大复兴增添新的力量。

首先，党要考虑党的组织将如何切实有效地覆盖社会和市场发展的广泛领域。社会阶层构成的新变化产生了两个明显的结果：一是原来的“单位人”有些变成了“社会人”，特别是有的党员脱离原有单位，在非公有制经济领域中就业，还有的自谋职业，而且流动性大，有失去组织与活动载体的可能，这就使长期以来中国共产党组织的覆盖性和严密性优势受到挑战。农村实行家庭承包责任制，农民党员和农村基层党组织的关系也与过去有很大的不同，党组织如何对他们实施教育和管理，这是我们党一个需要研究的新问题。二是出现了许多新的经济组织和社会活动领域，比如，我国现有私营企业已超过900万家，个体工商户超过3600多万户，从业人员18000万人，这些新经济组织没有传统意义上的上级主管部门，在党组织建构方面出现了

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001版，第514页。

“空白点”，但它们无论从经济实力上看还是从人数上看，都占有相当的比重，既反映了市场和社会的需要，又能够促进国民经济和社会事业的蓬勃发展。党如何在这些领域发展组织，加强领导，切实把这些领域的群众团结和组织在党的周围，这也是我们党一个亟待解决的大问题。另外，社会成员职业的流动性淡化了人们对单位的依赖性，强化了对所居住区域的认同感，人们的活动重心从企事业单位移向社区，而社区对党组织发展来说，还相当陌生。在这种情形下，如何加强对职业与利益需求不尽相同又处于流动、分散状态的党员群众进行组织整合，采取什么样的手段建立社区党组织结构的新格局，既能在机构设置上打破条块分割的传统模式，形成纵横交错的网络化组织，覆盖每一个角落，不留空白点，又能在工作内容上体现党对社区政治上的领导、思想上的引导、组织上的指导，这是我们党需要完成的一项艰巨任务。

其次，党要把握在新的社会阶层中发展党员。不可否认，随着我国经济制度和社会阶层构成的新变化，一部分农民已从土地中分离出来，有的外出打工，有的办起了乡镇企业，有的成了个体户和私营企业主；越来越多的工人因企业改制持有股份，有产者大量增加；外商投资企业、民营高科技企业中，活跃着一批年纪轻、知识层次高、掌握高新技术的管理技术人员等。我们知道，“这些新的社会阶层中的广大人员，通过诚实劳动和工作，通过合法经营，为发展社会主义社会的生产力和其他事业作出了贡献。他们与工人、农民、知识分子、干部和解放军指战员团结在一起，他们也是有中国特色社会主义事业的建设者”^{〔1〕}。而且新的社会阶层中确有不少优秀分子，他们大多来自农民、工人、学生、国有企业经营管理者、党政机关干部、事业单位的工作人员、高等院校和科研院所的科技人员、留学归国人员等，他们中的绝大多数人热爱祖国，热爱人民，拥护党的路线方针和政策，遵纪守法，积极参与社会主义现代化建设事业，有的还在政治上要求进步，积极向党组织靠拢，愿意为实现党的纲领而奋斗。

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年11月版，第513页。

但传统观念一直认为，这些人拥有较大的资本，有的甚至还雇佣工人，剥削剩余价值，就应该属于剥削阶级的范畴。虽然我党历史上吸收过不少出身于剥削家庭的知识分子入党，但这些人彻底背叛了其出身的阶级，全力以赴投身到党的事业，已经不是剥削分子。此后他们又经过血与火的生死考验，才成为党的队伍中的一员。现在，作为拥有资本的资本家，在没有背叛自己的阶级、没有放弃剥削之前，就不可能成为无产阶级的优秀分子，不可能为实现共产主义奋斗终生。一旦这些人混入党内，不仅在思想上、政治上、组织上会破坏党的纯洁性，而且他们还会用资产阶级的人生观、价值观、政治观影响和改造我们党，最终使党蜕化变质。

在新的情况和传统观念的纠结面前，党如何把握才能既不违背马克思主义关于无产阶级政党的理论和党纲党章，坚持自己鲜明的阶级性，又根据经济发展和社会阶层构成变化的实际，顺应党心民意，不断扩大党的群众基础和党组织的覆盖面，提高党的社会影响力；既不会用传统的眼光看待新的社会阶层，谈“有产”色变，视“私有”为猛兽，对他们采取“关门主义”的排斥态度，丢掉这块阵地，又可以有效地防止以经济实力强弱、为社会捐助财物的多少、个人名气大小作为吸收新党员的标准；同时还能正确处理在新的社会阶层中发展党员和在工人、农民、知识分子、军人、干部中发展党员的关系，这是一个需要党解决的理论和实践难题。

三、对外开放条件下党组织结构的要求

邓小平曾经指出：“中国在历史上对世界有过贡献，但长期停滞，发展很慢。现在是我们向世界先进国家学习的时候了。”^{〔1〕}为此，与改革相伴而生的中国对外开放事业在邓小平的大力倡导下蓬勃发展。所谓对外开放，就是在自力更生的基础上，积极发展同世界各国平等互利的各方面交流与合作，努力采用世界先进技术和先进设备。如果从广度上理解，它是全方位的开放。不管采取何种社会制度的国家，

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版，第132页。

不管其社会经济发展水平如何，都应积极主动地与之交流合作，按邓小平的说法就是：“对外开放我们还有一些人没有弄清楚，以为只是对西方开放，其实我们是三个方面的开放。一个是对西方发达国家的开放，我们吸收外资、引进技术等等主要从那里来。一个是对苏联和东欧国家开放，这也是一个方面。国家关系即使不够正常化，但是可以交往……还有一个是对第三世界发展中国家的开放，这些国家都有自己的特点和长处，这里有很多文章可以做。所以对外开放是三个方面，不是一个方面。”^{〔1〕} 如果从深度上理解，它是多领域的开放。除了吸收外国资金、技术、设备和经贸往来外，还包括文化、教育、体育、科技、艺术、政治等许多领域。另外，小平同志所说的是国家层面的对国外开放，对于中国共产党而言，对外开放还意味着对不同政见、不同类型政党的开放和对国内民主党派的相互合作与相互监督。

可以想见，在中国封闭多年、中西差距又如此大的情况下，这样全方位的融合与交流对执政的中国共产党来说，既需要勇气，又要冒很大的风险。

（一）西方资本主义强国有可能把中国的“对外开放”看成是对中国进行“和平演变”的大好时机

我们不得不承认这样一个事实，在中西方的交流与合作中，发达的资本主义国家处于绝对优势地位，他们会利用这种优势对中国实行各方面的渗透。从经济上来讲，开放的中国市场将会成为西方资产阶级对资本无限扩张、对利润极大追求的理想场所，发达资本主义国家的资本扩张和利润追求过程会从两个方面表现出来。一是以掠夺落后中国的经济利益为前提。发达国家需要的是商品销售市场、原料产地和廉价的劳动力，中国需要的是雄厚的资金、先进的技术和先进的设备，两相交流与合作，处于弱势的中国有可能受制于人，某些经济部门会被外国人控制，带来国家经济的波动与危机或国有资产的严重流失，甚至会造成发达国家对中国的“经济征服”。二是把私有化强加给以公有制为主体的社会主义中国。西方发达国家的经济体制以私有

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社，1993年10月版，第98-99页。

制为前提，它会认为，要想在中国市场顺利地从事经济活动，也必须将其私有化才能与之协调，否则，它的目的就难以达到。从政治上讲，发达资本主义国家出于维护本国利益的需要，一直推行霸权主义和强权政治，他们以“人道主义灾难”为借口，干涉别国内政，践踏别国主权，还大肆叫嚷“取消国家行政干预”、“民族国家意识已经过去”、“人权高于主权”等，现在两种社会制度、两种意识形态因为开放要搁置在一起碰撞和较量，其结果难以预料。从文化上讲，西方发达资本主义国家会借开放之机搞“文化输出”，把书籍、电影等精神文化产品输入中国，直接或间接地影响中国人民的文化传统、政治立场、价值观念和生活方式，导致民族文化功能失衡，政治伦理失范，意识形态模糊，道德根基动摇，人格在“物欲横流”中被异化，人们被西方的“文化中心主义”所支配，自觉或不自觉地成为他们的精神奴隶。

（二）国内人民在中西对比的差距面前有可能抱怨，并对共产党的领导产生怀疑，丧失信心

众所周知，在开放之前，国内大多数人都没有看到外面的世界发展到了什么程度，只知道国外的劳动人民处在水深火热之中，受压迫，受剥削，中国人民有责任有义务解放全人类。但当我们打开国门的时候，看到的却是这样一个事实：中国人均国民生产总值在 128 个国家中排名 100 位之后，与索马里、坦桑尼亚相近，1955 年中国国民生产总值占世界国民生产总值的 4.7%，而 1980 年下降到 2.5%。1960 年中国国民生产总值与日本相当，而 1980 年只占日本的四分之一。1980 年中国人均国民收入 100 美元，同期的美国是 10 094 美元，日本 7 672 美元，联邦德国 11 759 美元。1978 年，占世界人口 1/5 的中国，出口额只占世界出口总额的 0.75%，同期的美国却占 10.8%，西德占 10.9%，日本占 7.5%，中国社会发展水平在世界 124 个国家和地区中处于倒数第 48 位。^{〔1〕}虽然近年来综合国力明显上升，据资料统计，2008 年中国的 GDP 跃居世界第三位，但人均

〔1〕 郝侠君等：《中西 500 年比较》，中国工人出版社，1996 年 1 月版，第 650 页。

GDP 仍然在世界排名 100 位左右。邓小平同志尖锐地指出：“我们现在的生产技术水平是什么状况？几亿人口搞饭吃，粮食问题还没有真正过关。我们钢铁工业的劳动生产率只有外国先进水平的几十分之一，新兴工业的差距就更大了。在这方面不用说落后一二十年，即使落后八年十年，甚至三年五年，都是很大的差距。”〔1〕国人如何看待中西经济的这一巨大差距，怎样评价共产党六十多年的执政，这是一个涉及党在人们心目中威望的问题。尤其是在西方敌对势力“西化”、“分化”和国内别有用心之人的煽动面前，有人可能会对共产党的领导产生怀疑，对社会主义制度失去信心，对马克思主义信仰发生动摇。

以上所说的两种情形实际上是对中国共产党的组织结构提出了更高的要求。一方面，针对西方发达资本主义国家政治、经济、思想、文化等全方位的渗透，它既要保持住党组织结构的高度完整和严密以及党内组织生活的正常化，防止党的意识形态不统一，组织松散无力，最终被“和平演变”、蜕化变质抑或亡党，又要使党的组织结构适应开放的需要，吸收资本主义先进的文明成果，按现行的主要由西方国家制定的国际行为规范办事。另一方面，针对国内一部分人对党可能产生的怀疑与动摇，它既要维护党的组织权威，保持从中央到地方再到基层的高度一致，避免人们对党产生心灰意冷的失望情绪，一如既往地相信党并跟着党继续探索有中国特色的社会主义现代化建设的新道路，又要深刻地检讨并纠正党以前所犯的“左”倾错误，调整党组织结构中不合理、不适应改革开放需要的地方。这些要求，对于从革命战争年代走过来又在计划经济体制中相对封闭运行了二十多年的中国共产党组织结构来说既新且高。

（三）党与民主党派的关系需要理顺

中国共产党组织结构的发展，固然关键在于不断加快自身组织结构制度化的进程，但处理好和民主党派的关系，发挥民主党派的参政功能，也是一个不可忽略的要求。由于中国特殊的历史背景，在国家

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年10月版，第90页。

政治生活中，除了执政的中国共产党外，还存在着其他八个参政的民主党派。它们之间的关系经历了一个曲折发展的历程。民主革命时期，中国共产党和各民主党派在反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的斗争中并肩战斗，互相声援，为创建一个独立和民主的新中国走到一起。新中国成立以后，通过召开中国人民政治协商会议和组建中央人民政府使党与民主党派的合作关系在法律上得以确认，在政权组织形式上得以体现。此后，共产党领导的多党合作关系真正确立了下来。1956年，毛泽东同志在《论十大关系》中正式提出党与民主党派“长期共存、互相监督”的方针。但随着反右斗争扩大化和“文化大革命”“左”倾错误的蔓延，党与民主党派的关系严重恶化，“互相监督”变成了共产党对民主党派的改造。十一届三中全会以后，党与民主党派的正常关系得到恢复并有所发展，1981年，胡耀邦在全国统战工作会议上提出：“我们一定要同党外朋友真正建立起肝胆相照、荣辱与共的关系。”〔1〕从此，“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针就成了处理党与民主党派关系的基本方针。一直以来，中国共产党与各民主党派之间以协商合作、相互监督的方式开展政治活动，共同为社会主义现代化建设服务。在这里，我们也可以得出这样一个结论，党与民主党派关系正常化的时候，党的组织结构也能顺利发展，反之亦然。因此，执政的中国共产党在今后首先必须保证民主党派参政的有效性，才能使自己的执政地位更加巩固，组织结构更加完善。目前，我们通过人民代表大会、人民政治协商会议、共产党和民主党派的座谈会以及民主党派人士出任政府领导职务等方式保障民主党派参与国家政治生活，这些制度化的参与方式为各民主党派在国家面临重大战略决策时施加了重要影响，也为改善中国共产党的领导起了不可低估的作用。但为了让民主党派更积极地参与国家大政方针的制定，实行对政府的有效监督，这些方式还有待于进一步发展和健全，彻底消除做样子、走过场、做“民主”装饰品的痕迹。

〔1〕《新时期统一战线文献选编》，中共中央党校出版社，1985年版，第165页。

总之，党在对外开放的条件面前如何健全和完善自身的组织结构以满足其新形势的要求，将是一个无法回避的崭新课题。

四、网络民主的兴起对党组织结构的考验

网络作为现代化的交流工具，已经发展成为一种普遍的社会联系方式，随之而来的“网络民主”亦应运而生。美国学者马克·斯劳卡认为，“网络民主”就是“电子人”以网络为媒介进行利益表达和政治参与的一种新形式。因为网民在一个虚拟的网络社区进行非接触性、隐匿性和分散性的相互交流，这就使得活动主体处于相对平等和非中心化、非权威化的状态，打破了传统意义上主流意识形态独占话语权的格局，也分解了原有的社会中心结构。正如托马斯·弗里德曼所说，信息网络技术致使“自上而下”的政治一去不复返了，世界正以更快的速度变平，并且还在不断地改变各种规则、角色以及相互的关系^{〔1〕}。由此看来，单向的、集中的、金字塔式的传统政治结构正悄然向网络化的扁平结构转化，中国的网络发展证明了这一点。

根据中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《第30次中国互联网络发展状况统计报告》，截至2012年6月底，中国网民数量达到5.38亿，互联网普及率为39.9%，网站总数达250万个，微博数量达1.70亿个，手机网民规模达到3.88亿。^{〔2〕}

如果我们辩证地看待这种现象，就不难得出这样的结论：网络民主是一把双刃剑，一方面它可以在某种程度上实现直接民主，让公民直接、真实、平等地参与政治过程，对行政决策在最短的时间内以最快的速度施加影响，这有利于增强行政过程的透明性和互动性，拓展行政监督的对象和范围。比如2009年发生的“躲猫猫”事件、“绿坝一花季护航”事件、网民声援邓玉娇案、南京房地产局局长撤职案等等都折射出网络民主的威力。但另一方面，网络民主也带有欺骗性、虚拟性和局限性的一面。首先，对于中国庞大的人口基数而言，

〔1〕 托马斯·弗里德曼：《世界是平的》，湖南科技出版社，2006年版。

〔2〕 www.isc.org.cn/zxxz/ywsd/listinfo-21627.html。

进入网络社区的“电子人”毕竟是少数，他们的声音能否代表绝大多数民意还需考量，同时，网民的身份无法确认，我们也不能排除极少数没有道德底线的败类利用网络蛊惑民众。其次，网络平台在提供一些真实有效信息的同时，我们也不能排除还会掺杂许多人为制造的虚假信息以误导民众，有时可能会以讹传讹，扩散负面效应，不明真相的公众或多或少会被失真的信息所左右，从而影响他们的价值判断和政治评价，导致“网络暴力”的泛滥。再次，网络民主本身带有潜在的破坏性。在某种程度上说，一些网络言论是网民非理性的情绪发泄，由于身处虚拟的世界，主观性和随意性更强，责任感缺失，有可能失控而导致群体极化，破坏现有的秩序和合理的体制。另外，政府为了维系社会稳定，有可能对网络进行监控，这将带来政府控制和个人自由的冲突。正如美国国家信息基础设施顾问委员会委员埃瑟·戴森所说的那样：“数字化世界是一片崭新的疆土，可以释放出难以形容的生产能量，但它也可能成为恐怖主义和江湖巨骗的工具，或者是弥天大谎和恶意中伤的大本营。”〔1〕

但从发展趋势看，随着网络社会化程度的进一步提高，网络民主将会在政治过程中发挥越来越普遍的作用，在这种情况下，处于执政地位的中国共产党将如何构建一个适合网络民主发展的组织结构将显得尤为重要。

首先，网络时代对执政党占领舆论阵地提出了更高的要求。随着网络时代的到来，人们对网络的依赖性愈来愈强，但网络的无边界和不确定性对主流媒体形成了极大冲击，执政党的权威性受到了严峻挑战。面对这样的状况，中国共产党将如何通过完善自身的组织结构掌握话语权，主导网络舆论和社会舆论，扩大自身的宣传范围和宣传影响，以消除充满敌意的、不良的信息威胁执政党的地位，这是一个崭新的课题。

其次，网络民主对执政党代表民意的有效性和均衡性提出了更高

〔1〕 埃瑟·戴森：《2.0版数字化时代的生活设计》，海南出版社，1998年版，第17页。

的要求。中国共产党宣称代表最广大人民的利益，但是，网民的利益表达和聚合是个体性的、主观性的、随意性的，甚至是无政府状态的，不过，它的影响是狂轰滥炸式的、疾风暴雨式的，而且是扩散性的，作为执政党，如何构建高效的组织结构应对网民的“信息爆炸”，将它限定在主流民意的有效表达范围之内，同时能够均衡各利益群体的不平等性，这是一个亟待解决的问题。

五、政党利益诉求与党组织结构的认同

马克思曾说：“人们奋斗所争取的一切，都同他们的利益有关。”^{〔1〕}那么，作为政党，本来就是“一定阶级、阶层或集团的积极分子为维护本阶级、阶层或集团的利益，围绕着夺取政权、巩固政权或影响政府而结合起来采取共同行动的政治组织”^{〔2〕}。应该说，任何政党为之奋斗的一切更是与本党的利益相关，无产阶级性质的政党亦不例外。虽然中国共产党章程中旗帜鲜明地宣称：“党除了工人阶级和最广大人民的利益，没有自己的特殊利益”，但我们并不能把这句话理解为中国共产党没有自己的利益，也不能理解为中国共产党的利益完全等同于工人阶级和最广大人民的利益。在笔者看来，这句话包括三层含义：

首先，中国共产党是公共利益的代表者。众所周知，中国共产党是一个把实现共产主义作为自己奋斗目标的无产阶级政党，为此，党自创建尤其是执政以来就致力于消弭社会的阶级区分，试图用精神层面的价值导向行为取代物质层面的利益导向行为，强调“集体利益”、“国家利益”、“整体利益”、“根本利益”、“长远利益”、“人民利益”等一些抽象的利益理念，建立一个没有利益对立与利益冲突的公有制社会。然而，“把人和人连接起来的唯一纽带是天然必然性，是需

〔1〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社，1995年版，第82页。

〔2〕 周淑真：《政党和政党比较研究》，人民出版社，2001版，第5页。

要和私人利益”^{〔1〕}，这说明抽象的利益理念只能使人在虚拟的精神王国里短暂麻醉，错综复杂的社会关系首先要作为现实利益表现出来，因此，中国的改革开放率先打破了原有的那种抽象与理想状态的利益格局与利益关系，带来了现实性的社会利益分化与重组。正如十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中所指出的那样：“我国已进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化。”笔者认为，这“四个深刻”集中说明的一点就是，改革已经带来了利益主体的多元化，它们为了各自的价值理念、利益诉求与利益维护方式，将会自在或自为地形成不同的利益集团，以便分享尽可能多的改革成果。毫无疑问，利益集团之间存在着利益对立与利益冲突，这种“对立”与“冲突”只有通过相互博弈最终达成妥协进而上升为公共利益才可化解。那么，谁能够独立于各利益集团之外，充当博弈的仲裁者，成为公共利益的代言人呢？唯有掌握公共权力的执政党和它领导的政府才能胜任这一角色。因此，中国共产党就成了新时期理所当然的公共利益的代表者，事实也证明了这一点。

其次，中国共产党要正视其自身的合法利益。以上提到中国共产党是公共利益的代表者，这并不意味着该组织就不允许有自身利益的存在。按照政治学一般原理的理解，公共利益是公民自由的产物，是个体所具有的永恒价值所在，它不是抽象的、人们看不见摸不着的利益理念，而是实实在在的各个体利益相加的总和。当然，这一相加的行为不是简单而机械的数字汇总，而是个体之利益与群体、国家、社会之利益的有机结合，这一结合的过程实际上就是将个体利益上升为公共利益的过程。需要指出的是，这一上升过程并不是以牺牲个人利益为前提。相反，它呼吁公民个体和组织在公共利益的框架内各自尽可能地追求和实现“我的利益”。支撑这一观点的简单理由就是公共利益是在个体利益的基础上累积综合而成的，鉴于此，个人利益之中

〔1〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社，1995年版，第439页。

包含着公共利益，公共利益之中也蕴含着个人利益。^{〔1〕}更直接地讲，公共利益与个体利益并非完全处于对立的关系，有时二者可以相得益彰，互蒙其利。^{〔2〕}照这样看来，中国共产党虽说是公共利益的代表者，但它首先是众多个体利益中的一员，也有权利拥有其自身的合法利益。如果党为了强调无产阶级政党的性质和为人民服务的宗旨，否认自身的合法利益，这既有不可信之嫌疑，又违背了组党的一般原理。从实际情况看，党的组织和党员个体都有自身的合法利益，党组织是为了拥有公共权力而存在的，竭尽所能巩固其执政地位就是党的利益所在，如果党没有了这一利益追求，它的存在对其自身来说毫无意义。对党组织是如此，对党员个体就更不用说了，每一个党员个体都有其自身的基本需要和基本权利，尤其是在市场经济条件下，对个体利益的要求更为迫切，正如江泽民同志所说的那样：“共产党人不是清教徒，也有正常的家庭生活，也有正常的社会交往，党员和干部要开展工作，也需要赋予一定的职权。随着经济的发展，党员和干部的物质待遇和工作、生活条件也应该逐步得到改善。这些在法律和政策范围内的个人利益和工作职权是正当的。”^{〔3〕}由此看来，党的领导人并不是要党员过清教徒式、苦行僧式的生活，也没有否定党员个体正当合理的利益要求。既然如此，我们还有什么顾忌不敢正视党的合法利益呢？

最后，执政的中国共产党不允许有“特殊利益”的存在。麦迪逊认为，“特殊利益”是“一些公民，不论是全体公民中的多数还是少数，团结在一起，被某种共同情感或利益所驱使，反对其他公民的权利，或者反对社会的永久的和集体的利益”。^{〔4〕}这是从广义上理解“特殊利益”。狭义的“特殊利益”，按笔者的理解应该是，公权力在运作过程中，其执掌者与市场主体结盟，垄断公共资源并对攫取的垄

〔1〕 俞可平：《权利政治与公益政治》，社会科学文献出版社，2003年版，第273页。

〔2〕 张成福：《公共管理学》，中国人民大学出版社，2001版，第14页。

〔3〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001版，第469页。

〔4〕 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆2004版，第45页。

断利润瓜分所得的利益。这种利益往往是名义上的合法，但实际则是非法的垄断占有。就法治社会而言，“特殊利益”的获取不是凌驾于法律法规之上，就是置身于法律法规约束之外，甚至违法乱纪，逆法而行。就市场经济而言，“特殊利益”不是利用正常资源，通过正常手段，遵循正常的市场规则获取，而是滥用行政裁量权，通过增加市场经济中的交易成本而获取。可以说，狭义上的“特殊利益”其“特殊”之处就在于它与公权力的密切关系，这种关系在现实社会中往往演化成为一种特权。而“特权”会“对社会所产出的剩余产品的一部分的拥有和控制”〔1〕。由此可见，中国共产党人绝对不允许获取这样的“特殊利益”，其理由有二：

首先，由现代民主社会的基本要求所决定。一般认为，对现代民主社会基本要求的价值共识为国家权力属于人民，治者的权力来源于被治者的委托，在完善的现代民主社会里，不可能允许任何团体和个人凌驾于大多数民众之上，尽管政党在民主政治生活中形成了一种势力，尤其是在取得执政地位掌控了公共权力后，也只能在民主制度的架构之下运行。不管是实行一党制还是实行多党制的国家，为解决其自身合法性的问题，就不能超越民主、自由、平等的理念，凭借“特权”拥有“特殊利益”，社会主义国家的执政党更是如此。

其次，由中国共产党的性质与建党宗旨所决定。《中国共产党章程》开篇就明确指出：“中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队……党的最高理想和最终目标是实现共产主义。”“坚持全心全意为人民服务。党除了工人阶级和最广大人民群众的利益，没有自己特殊的利益。”从这样的规定可以看出，党作为一个无产阶级性质的政党，是为谋求工人阶级和广大人民群众的利益而存在和活动的，它没有也不能有“特殊利益”，更不能利用执掌公共权力的优越条件把自身利益放在国家、社会和人民利益之上；它不能谋一党之私，更不能为了满足本党的利益而排斥其他个体

〔1〕 格尔哈斯·伦斯基：《力与特权：社会分层理论》，浙江人民出版社，1988版，第53页。

的利益，甚至凭借公共资源的稀缺和垄断获得非常态保障。

鉴于以上三点，中国共产党的组织结构亦随之需要满足上述要求，从机构的设置、制度的完善到党员个体的角色定位都应体现政党的合法利益诉求，防止“特殊利益”、“既得利益”在党内的形成。尤其是在广大民众要求构建社会公平机制的强烈呼声下，党组织结构如何推进社会公平正义，使其具有合法性，已成为执政党理论和实践上需要彻底解决的重大课题。

那么，现代社会的公平正义体现在哪里呢？按照罗尔斯正义两原则的观点，每个人在社会基本结构框架内都拥有平等的权利，即使在社会和经济的平等面前，制度安排应该适合于满足每个人的利益，其地位和职务平等地对所有人开放^{〔1〕}。以此推断，笔者认为，社会主义制度框架内的“公平正义”主要体现在竞争领域的机会均等、公共政策过程中的公民参与和利益分配中的社会保障三个方面。

首先，党内一旦形成“既得利益集团”，将会破坏竞争机会的公平性。在现代民主制度下，从表面上看每个利益主体获得的竞争机会是公平的，他们都可以在公开透明、拥有平等权利和相同规则的前提下参与博弈，实际上，这种表面的竞争机会公平并不等于每个利益主体所拥有的资源对等，也就是说，利益主体本身的资质、能力、智商、财富、社会地位、阶级出身、关系网络等存在先天差异，这就需要执政者通过制度安排构筑一个竞争机会实际公平的起点性平台，并让每个利益主体平等地进入这个平台，使各种机会尽可能地向他们开放。从人类社会发展的历程看，只有无产阶级性质的政党执政与社会主义的制度安排才能做到这一点。但是，一旦执政党内形成了“既得利益集团”，情况就会完全相反。一方面，在利益的驱动与市场竞争的压力下，既得利益者为了维护其自身的利益，将会不择手段，排挤其他利益主体，垄断市场，破坏竞争过程中的起点公平。另一方面，既得利益者有可能直接利用手中的职权将公共利益私有化，或者通过制度安排设置门槛，使每个利益主体在竞争面前无机会均等可言，破

〔1〕 约翰·罗尔斯：《正义论》，中国社会科学出版社，1988版，第61页。

坏竞争中的过程公平，可想而知，竞争中的起点和过程不公平，必然带来结果不公平，由此扭曲整个社会的“公平正义”。

其次，党内一旦形成“既得利益集团”，就会损害公共政策的公平性。一般认为，公共政策所凸显的价值理念直接折射出社会公平正义与否。公共政策要表达公意，体现公平，就必须有一个合法化的过程，这样的过程是公权力执掌者在政策的制定方式、程序、内容上吸收公民参与、与公民沟通与协调中进行的，也就是说，公民的全面知情权与广泛参与权是公共政策公平性实现的前提。众所周知，公共政策在很大程度上可以视为执政党的政策，尤其是我国的执政党作为政策主体的核心和全国人民的领导，在公共政策的制定、执行、评估、监控、调整中起着主导作用。在这种情况下，执政党内如果有“既得利益集团”存在，他们就会在公共政策制定过程中排斥公民参与，由执政体系内的“少数人”通过黑箱完成公共政策制定过程，将自利的动机隐含其中，置公众利益于不顾，将公共利益小集团化。更有甚者，如果一项公共政策威胁到自身利益，无论出于公心或者私心，他们都有可能阻挠这一政策的出台。正如英国哲学家休谟的“无赖原则”所阐释的那样，一切公权力的执掌者都有可能成为“无赖”〔1〕。执政党内的“既得利益集团”一旦形成，就把休谟所描述的可能变成了现实。这样的“无赖”将损害公共政策的公平性。

最后，党内一旦形成“既得利益集团”，将扭曲社会保障领域的“公平正义”。中共十七大的报告突出强调：“合理的收入分配制度是社会公平的重要体现……初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平。”这就是说，我们在第二次分配中要彰显社会公平的价值取向，建立起以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点的社会保障体系。第二次分配之所以成为现代社会保障体系的重要手段，其核心在于它体现了人的基本平等权利。正如罗尔斯在论述公平正义中所指

〔1〕 胡恒丽：《公共选择理论视野下的行政决策听证制度》，《科学决策》，2006年第8期，第55页。

出的,“一个社会体系的正义,本质上依赖于如何分配基本的权利义务”〔1〕。显然,社会公平正义的实现取决于人的基本权利的获得,那么,什么是人的基本权利呢?一般认为,政治与人身自由、人格尊严与平等是其核心内容,但是如何使这些基本权利实现才是问题的关键所在,第二次分配以公平的价值取向构建社会保障体系,从而使人的基本权利得到彰显。

然而,如果执政党内形成了既得利益集团,第二次分配过程中所体现的公平价值就很容易受到侵蚀。其理由有二:一是掌控第二次分配资源的主体毫无疑问是执政者,而执政党内的“既得利益集团”将主导或者介入第二次分配的制度安排和资源配置,也就是说,执掌公权力者和既得利益者合为一体,在这种情况下,“公平正义”就成了这个社会可望而不可即的奢侈品。二是党内“既得利益集团”对利益的追求决定了他们将利用其执政背景在第二次分配过程中将社会财富据为己有,比如职务消费、高福利待遇、灰色收入等。可见,既得利益集团的存在会极大地威胁到社会财富存量的积累,使其在第二次分配时社会保障的覆盖面缩小,直接损害社会的公平价值。

在这种情况下,党的组织结构将如何调整才能遏制党内既得利益集团的形成,使其利益诉求限定在正当范围内,获得政治学意义上的合法性,是中国共产党的当务之急。

〔1〕 约翰·罗尔斯:《正义论》,中国社会科学出版社,1988版,第5页。

第四章 中国共产党组织结构创新的实践探索

毫无疑问，健全的党组织结构是一个政党走向现代化的必要前提。尤其是代表先进阶级和先进力量的政党，要想拥有完善的组织结构就必须不断创新。江泽民同志指出，创新是一个民族进步的灵魂，是国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。^{〔1〕}因此，一个政党要想向前发展并始终保持旺盛的生命力，其组织结构就需要不断创新，否则，亡党的风险在所难免。

我们党从来就没有停止过创新的步伐，尤其是十三届四中全会以来，围绕着“把党的建设成一个什么样的政党组织”、“怎样进行党的组织建设”等问题进行了有益的探索，从组织机构、组织制度、组织角色等方面进行了全面创新，走出了一条具有中国特色的政党组织结构的发展路径。

一、提升政党社会整合功能的党组织机构调适

美国政治学者 V. O·基认为：“政党是把群众的偏好变成公共政策的基本的组织。”^{〔2〕}由此可以推断，政党要实现公众的利益表达和利益综合，就必须拥有社会整合功能。而政党进行社会整合的过程既是公共政策合法化的过程，也是实施本党的政治纲领和目标，在协调和保证社会各阶层、各群体利益的基础上，通过多种方式将社会分散

〔1〕 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社，2001年版，第46页。

〔2〕 萨托利：《政党与政党体制》，转引自王长江《政党现代化论》，江苏人民出版社，2004年版，第170页。

的、多元的、异质的要素纳入到一个既定的结构性政治框架中的过程。

一般认为,体现政党社会整合能力的基本要素有两个,即健全的政党组织机构和有效的政党工作体系。而规范化、组织化和制度化的组织机构往往是政党进行社会整合的首要政治资源。中国共产党经过80多年的建设,不仅形成了规模庞大的组织机构网络,而且这些网络布局较合理,制度化程度较高,组织能量大,具有很强的社会整合功能。那么,党的组织机构网络包括哪些呢?一般认为,它包括党自身的组织机构、党在各级国家机关建立的相应组织机构以及在各种社会组织中建立的相应组织机构。正因为如此,组织机构网络的建设是中国共产党进行社会整合最有力的机制,其意义在于:庞大的组织机构网络是中国共产党在21世纪维持政治经济一体化的根本保障,因为政权机关和社会都是在党的领导下实现整合的,只要党的组织结构保持完整性,国家与社会就能够实现一体化。^{〔1〕}因此,强大的组织机构网络既是我们党执政的重要组织基础,也是我们党动员社会和整合社会的基本组织资源。它不仅可以确保执政党控制绝大多数政治资源来实施政治领导,维护其政治权威,也为我们党社会整合功能的发挥提供了可靠的组织保障。鉴于此,新的历史时期党对组织机构的改革首当其冲。

(一) 去行政化的党组织机构功能转型

众所周知,中国共产党自取得执政地位以来,其政党行政化的特征日益凸显,正如邓小平同志所说的那样,党包办一切,干预一切;党政不分,以党代政;权力过分集中于党,而党的权力又过分集中于党的一把手。这种党政一体化的直接弊端就是:“权利过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的

〔1〕 王邦佐:《政治学与当代中国政治研究》,上海人民出版社,2005年版,第246页。

民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”〔1〕

以上的情况说明，在过去很长一段时期内，我们党在理论上还没有弄清政党的功能到底是什么，在实践上也不知如何正确处理党政关系，因此，使党的组织机构承担了过多的行政功能，管了很多不该管管不了也管不好的行政事务。

为了克服政党行政化带来的弊端，党自十一届三中全会后就开始进行党政分开的探索。党的十二大报告指出：“党不是向群众发号施令的权力组织，也不是行政组织和生产组织……党的领导主要是思想政治和方针政策的领导，是对于干部的选拔、分配、考核和监督，不应当等同于政府和企业的行政工作和生产指挥。”党的十三大则作出了实行“党政分开”的政治体制改革举措，以期通过党政职能的明确界定和划分来使党政各司其职，解决权力过分集中的问题。党的十三大报告提出了四个方面的内容：一是强调党的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部，从而确立了执政党领导职能改革和转变的总体原则和方向。二是明确划分党和政府机关的不同职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他社会组织之间的关系。三是调整党的组织形式和工作机构，撤销各级政府及政府各部门中的党组织，企事业单位党组织逐步实行地方党委属地领导。四是党的纪律检查委员会不再处理法纪和政纪案件，集中力量管好党纪党风。

从以上可以看到，十三大以后对党政分开的认识是深刻的，其改革的力度也很大。但是，改革过程中出现的“党政分设”、“党政切割”式的“党政分开”，并没有达到党政职能分开的改革初衷，更谈不上执政党功能由行政化向政党化的转变，甚至有些地方因贯彻出现偏差还削弱了党的领导，制约了党的执政功能的有效发挥。这种简单的“党政分开”实践，带来了一系列的问题：

问题之一，党委和政府组织机构重叠，职能交错。党委和政府都

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第329页。

抓经济建设，怎么分？如何管？党委重大问题的决定权和人大重大问题的决策权怎么划分？如何操作？目前的现状是，党委和政府、人大之间的机构重叠，职能交错。机构重叠意味着组织结构的不良，而职能交错则意味着组织功能紊乱，运行不畅。尤其是“党政分设”带来的领导职位重叠严重影响了工作效率。

问题之二，党委和政府组织机构工作效率低下。党政分设，意味着政府有什么样的具体工作部门，党委就要设立相对应的委员会或办公室等部门。两套班子两套人马，这样导致了党委和政府的职数越来越多，同级党委中常委的职数也相应增加，有的县委常委达到了17人之多。职数太多，往往导致四大班子之间和常委班子内部内耗严重，工作中的扯皮、无谓协调和掣肘现象屡屡发生。党政分设还带来了责、权、利三者的相互脱节，决策的制定与执行相互脱节，造成机构运行不畅，影响政策功能的发挥。

鉴于此，中国共产党在党政职能分开问题上作了许多有益的探索。1990年3月，江泽民同志在参加全国政协、人大两会的党员负责同志会议上指出，要善于把党对有关重大事务的主张，经过法定程序变成国家意志，要把党的领导同发挥国家权力机关的作用统一起来，要尊重和支持人大依法行使职权。各级党组织，包括人大党组都要遵守在宪法和法律的范围内活动的原则及任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权的规定。在这一思想指导下，党政关系法制化的道路逐渐开辟。十三届四中全会以来，党对国家的立法、司法部门和政府工作，在方针政策上给予正确指导，具体事务则支持和保证他们积极主动、独立负责地行使职权。

2004年9月19日召开的中国共产党第十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，为逐步实现党的执政方式的科学化、制度化，达到掌好权管好权用好权，长治久安地解决党政关系这一老大难问题提供了制度文本，也为党的组织机构从行政化到政党化的功能转型提供了政策依据。

(1) 坚持和完善党对国家公共权力的正确领导。

从政治学意义上理解，国家公共权力是公民为了适应社会生活的

需要,实现公共利益诉求,为处理公共事务而让渡出来的一种特殊权力。在政党政治时代,处于执政地位的政党意味着拥有对国家公共权力的支配权,笔者认为,这种支配权覆盖所有的公共领域,但经济和立法两个方面的支配权更为凸显其控制性和强制力。如何使这种支配权不被异化,一直是政治学领域研究的一个难题。尤其是对于执政多年的中国共产党来说,如何实现对国家公共权力在经济和立法方面的正确领导,更是难之又难,我们党为此作了如下努力:

第一,党对经济工作领导的思路转变。在这一时期,党的工作重心就是全力以赴抓经济建设。那么,如何抓经济建设成了党要思考的重要课题,是像过去一样每项具体工作都由中央文件来规定,党的干部去执行,还是转变思路,按照社会主义市场经济的要求,确立和完善党领导经济工作的新体制和方式?从后来的发展情况看,我们党选择了后者。对于经济工作的领导,党主要是把握方向,谋划全局,提出战略,制定政策,推动立法,营造良好环境。另外,涉及国民经济和社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署以及关系国计民生的重要问题,由党委集体讨论决定,决议形成后,交给政府及其部门按照职责权限执行。^{〔1〕}如此规定,的确能够在职能上使党和政分开,各司其职。

第二,党对立法工作领导的双向性强化。过去一直有“红头文件高于法”的说法,似乎党的文件可以凌驾于法律之上,而且党包办一切,把人大变成了橡皮图章。如今,我们党在处理和人大的关系问题上注重双向性的互动,一方面强调作为立法机关的人大要接受党的领导,另一方面强调党要依法执政。党的十七大报告要求,党的主张要通过法定程序成为国家意志,从制度上、法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。全党同志特别是领导干部要牢固树立立法制观念,坚持在宪法和法律范围内活动,带头维护宪法和法律的

〔1〕《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,2004年9月中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过。

权威。

(2) 实现党组织机构从行政化向政党化的转变。

从目前的实际情况看,实现党组织结构从行政化向政党化转变的一个具有实际意义的细则就是“一个核心、三个党组”的设立与完善。所谓“一个核心、三个党组”,是指各级党委在同级组织中处于领导核心地位;同时在人大、政府和政协中分别建立、健全党组,作为实现党委核心作用和体现党的执政意图的组织形式。为了进一步确立“一个核心、三个党组”的关系,党的十六届四中全会提出要“完善党委常委会的组成结构,适当扩大党政领导成员交叉任职,减少领导职数,切实解决分工重叠问题,撤并党委和政府职能相同或相近的工作部门。规范各类领导小组和协调机构,一般不设实体性办事机构”〔1〕。

在十六届四中全会精神的指导下,从2006年10月开始的全国31个省、自治区、市的地方四级党委换届工作于2007年6月全部结束。这一轮地方四级党委大换届情况,被媒体称为“改革开放以来第三次地方领导官员大换班”,各地在探索和完善党的领导体制、机制以及干部任用等方面都有重大突破。而其中的最大亮点就是减副工作卓有成效,“一正二副”成为模式。这次换届各地表现出的一个共同特点就是“减少副书记”。换届后的全国31个省级党委除西藏、新疆保留4位副书记、内蒙古保留3位副书记外,其余各省、自治区、市党委副书记职数均为两人,其中一人兼任行政首长,另一人为专职副书记,“一正二副”模式成为地方党委领导机构的主要形式。根据2006年1月《中共中央关于认真做好今明两年省、自治区、直辖市党委换届工作的通知》的规定,这次省级党委换届选举也充分贯彻了精简领导班子职数这一要求,省级党委常委职数一般为11—13人,西藏、青海、新疆为14—15人。

此外,各地党委在换届中普遍采取提任、转任、交流、改任常委等多种渠道对副书记作出妥善安排,有力地支持了领导班子配备改

〔1〕《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,人民出版社,2004年版。

革。在减少常委职数的同时，大部分省、自治区、市规定的市、县、乡党政交叉任职比上一届有所扩大，市、县两级党政交叉任职大多为2至3名，乡级党政交叉任职大多为1至3名。

党的十七大报告进一步强调“改善领导方式和执政方式，健全领导体制”，这一强调对从制度和机制上保证领导水平和执政能力的提高、理顺党政关系、实现党的组织机构功能转型具有根本性意义。将健全领导体制具体化，就是要坚持党总揽全局、协调各方的原则，充分发挥各级党委的领导核心作用，规范党委与人大、政府、政协和审判、检察机关以及人民团体的关系，继续推进领导班子配备改革，完善地方党委领导班子配备改革后的工作机制，制定实行常委分工负责的具体制度和办法，明确专职副书记的职责定位，统筹党委、政府和人大、政协机构设置，加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制，减少领导职数，严格控制编制。

由上观之，20世纪90年代以来，我们党一直致力于执政党去行政化的改革，以此构建合理的党政关系。党从组织机构设置入手，通过制度安排实行党政职能分开，完成政党功能由行政化向政党化的转变。从党的组织结构发展趋势来看，优化组织机构功能，坚持党政职能分开应该是理顺党政关系的必由之路，也是政党功能由行政化向政党化转型以提升党的组织机构社会整合能力的现实选择。党政合一、党政不分、党政合作等模式既不符合中国国情，也不利于建构合理的党政关系。

（二）强化公共服务的基层党的建设

毫无疑问，在完成了从计划经济到市场经济的转型之后，政党的执政基础和执政方式也会随之发生改变。所谓执政基础，它既是政党掌握国家政权、管理社会所必备的根本条件和前提，也是执政党赖以生存和发展、巩固其执政地位的基石，更是其执政合法性的重要依据。政党执政基础的内涵十分丰富，它主要包括政治基础、经济基础、文化理论基础、社会基础和组织基础等等。这其中的组织基础往往是政党长期执政的根本保证。因此，夯实执政基础就是要求政党在发展过程中不断优化组织机构设置，创新组织体系和完善组织功能，

通过拓展组织基础来夯实执政基础。那么，如何在和平建设时期巩固和拓展组织基础呢？从目前的实践看，我们党探索出了一条新路，就是通过公共服务的手段强化基层党组织建设，可以达到夯实执政基础的目的。

我们党的组织机构是由中央组织、地方组织和基层党组织构成的高度统一的有机整体，而且，我们党历来重视组织机构建设，注重组织资源的拓展。在革命战争年代，毛泽东同志就提出了“支部建在连上”的主张，有力地促进了人民军队的建设，为夺取政权提供了可靠的组织保证。新中国成立后，党的组织扩展到每一个机关、企事业单位和城市、农村基层，这对巩固党的执政地位、动员和组织群众开展社会主义建设起了极其重要的作用。同时，这种从中央到基层的组织机构设置极大丰富了党的组织资源，并覆盖了每一个党员个体。因此，无论是执政前还是执政后，我们党通过高度严密的组织形式和从上到下的组织机构，把党员的作用发挥到社会的各个层面，并以民主集中制原则为基础，形成了一套酝酿、决策、吸纳、表达和规范控制机制，保证了党的路线方针政策的全面贯彻落实，成为有效提高党的执政能力和水平的宝贵组织资源。

多年的实践告诉我们，党要实现自身的政治目标和政治纲领，首先要具有特定的组织原则、组织形式和组织纪律，同时还必须强化基层党组织的战斗堡垒作用。苏联解体和东欧剧变也证明了这一点。正因为如此，我们党通过在全国各个地方、各条战线和各个单位的基层党组织，把8000多万党员聚集和组织起来，成为一个有统一意志和统一行动的有机整体和战斗堡垒。同时，也正是依靠广大的基层组织联系群众，使执政党与社会形成互动，以此维持社会和谐与稳定，确保党的路线方针政策得到人民群众的拥护和支持，完成社会的高度整合。

但是，随着改革开放的深入和社会环境的迅速变化，一些基层党组织的建设并没有随着环境的变化而调整，组织功能弱化导致党的执政资源流失现象严重，这主要表现在以下几个方面：

第一，基层组织设置不到位。由于所有制结构调整带来的社会阶

层构成变化致使新经济组织和新社会组织大量涌现并蓬勃发展。从现实情况来看,由于以前的垂直隶属关系的科层制党组织很难延伸到两新组织内部,造成了党组织设置的空白,有些单位有党员无组织,有些单位虽有党组织,却没有开展党的活动,还有些单位既无党员也无党组织。传统的党建工作体制已很难适应两新组织扩张快、分布范围广和人员流动性大的新特点。因此,许多两新组织以及新兴阶层游离于党的组织网络之外,出现了党的基层阵地“丢失”现象。截至2000年5月,“据不完全统计,目前全国83.3%的私营企业中设有党员,已建立党组织的仅占企业总数的1.4%,相当一部分企业有党员但没有党组织”〔1〕。这实际上说明,党组织覆盖率不高的问题比较突出,党组织的基层组建任务将日益繁重。同时,一些国有企业和经济组织在市场竞争中被淘汰、兼并和重组,对调整和改进党组织设置以及理顺党组织隶属关系都提出了新任务。

第二,党员教育管理缺乏。我们党的基层党组织的建立是和传统的单位制设置分不开的。长期以来,基于计划经济体制对社会生产结构和管理方式的内在要求,社会以单位为核心进行整合,党的基层组织随之以单位为据点构建。与之相适应,党的基层组织工作和党员教育管理工作也以单位的行政隶属关系而展开。而随着改革的深化和社会结构的变迁,传统的党员教育管理模式已经不能适应新形势的发展,出现了一些不容忽视的问题:一是手段落后,内容陈旧,不能达到教育的目的和效果;二是针对性不强,对流动党员和问题党员不能及时疏导和管理;三是没有有效措施让社区以及非公有制经济组织中的党员发挥先锋模范作用。

第三,基层组织的社会整合功能弱化。随着市场经济的转型,社会结构、资源配置方式和生活方式的变化,对基层党组织的基本职能、工作方式和活动内容都提出了新的要求。但是,一些基层党组织却未能及时适应这种新的挑战,导致组织结构、功能体系和政治作用出现了弱化趋势,基层党组织的内在活力和应有的战斗力也有一定程

〔1〕 江泽民:《江泽民文选》第3卷,人民出版社,2006年版,第20页。

度的降低，党的政治领导和社会整合功能面临着进一步被削弱的危险。特别是在一些农村基层党组织中，大量年轻党员外出务工，留守党员人数少，年龄偏大，党组织难以正常开展组织活动，使得基层党组织在联系群众、教育群众、反映群众利益诉求等方面的职能大大减弱。

面对这种局面，我们党从组织建设方针、组织生长空间和组织功能取向等方面作了许多创新性的努力，具体措施如下：

(1) 深化基层党组织建设认识。

十三届四中全会特别是十四大以来，我们党在深刻总结新时期加强党的基层组织建设经验的基础上，结合实际，对加强和改进基层党的建设作出了一系列重大决策。1989年8月，《中共中央关于加强党的建设的通知》对各行各业的基层党组织的地位、作用和任务作了明确规定；1996年3月、1997年1月、1998年5月和1999年3月，中共中央分别制定下发了《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》、《关于进一步加强和改进国有企业党的建设工作的通知》、《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》和《中国共产党农村基层组织工作条例》，这一系列重要决定为加强和改进基层党的建设指明了方向和道路。

党的十五大还就党的基层组织建设提出了基本方针：加强和改进党的基层组织建设，要围绕党的基本路线，为党的中心任务服务；用改革的精神研究新情况新问题，改进工作方法、工作作风和活动方式；认真做好对党员的教育、管理和监督，增强解决自身矛盾的能力。

党的十六大以来，在以胡锦涛为总书记的新一届党中央领导下，基层党的建设继续的创新中发展。十六大强调指出，党的基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，应该成为贯彻“三个代表”重要思想的组织者、推动者和实践者。尤其值得注意的是，十六大提出构建社区党建工作新格局，加大在社会团体和社会中介组织中建立党组织的工作力度，在党的代表大会上还是第一次。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》对不同行业不同

类型的基层党组织的作用作了不同规定，要求根据基层党组织面临的新情况新问题，调整组织设置，改进工作方式，创新活动内容，扩大覆盖面，增强凝聚力，使基层党组织紧密联系群众，充分发挥作用。

党的十七届四中全会通过的《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》中着重强调“党的基层组织是落实党的路线方针政策和各项工作任务的战斗堡垒”，并要求一方面扩大基层组织覆盖面，探索基层党组织设置的形式，另一方面要推进基层党组织工作创新，活动内容围绕增强创造力、凝聚力、战斗力而展开，同时构建城乡统筹的基层党建新格局。

爬梳党的文献脉络，我们不难看出，党在认识上已经把基层党组织建设当做伟大工程中的基础工程加以高度关注。

（2）网络化组织架构的初步形成。

基层党组织的架构体系，关系到基层党组织运作的效率和模式，决定了执政党利益整合的能量。在计划经济时代，党组织的管理和运行主要是垂直式的“金字塔”组织模式，即党组织根据其层级的组织架构实行从上而下的运作，上级组织通过这种垂直结构来进行管理，开展工作。但是，随着社会的发展与利益关系的复杂化，党组织传统的生存基础和活动空间出现了变化，党联系社会、整合社会和调控社会的空间也必须进行战略性调整。而垂直式的组织架构显然不能包容更多的组织生长空间，不能有效地延伸和拓展组织资源，不能最大限度上整合连带性、综合性、区域性的利益问题和社会要求。针对这一问题，我们党着重在优化组织架构上下工夫，逐步建立起以网络为特点的架构模式——以纵向结构为基础，以条块结合为原则，以区域性、行业性等隶属关系的横向挂靠为新取向，从而形成了客观化、多元化的基层组织网络架构。基层党组织建设格局逐渐由“条强块弱”向“条块结合”、由“纵向为主、横向为辅”向“纵横交错、互推发展”转换。通过这样的转换，我们党除了农村和国有企业党组织建设得到强化外，城市社区和非公企业党组织建设也取得了快速发展，具体表现在：

一是以社区党组织为核心的网络化组织体系基本形成。传统基层

党组织是建立在生产单位上的，因此，城市社区党组织建设，是新形势下需要拓展的组织建设新领域。随着经济体制的转轨和社会结构的转型，原来由党政机关和企事业单位承担的社会服务、社会管理和社会保障功能逐渐分离出来，下移到社区。一些新经济组织和新社会组织在社区落户，离退休人员、待业人员和外地务工人员亦进入社区，因此，社区成为各类矛盾反应敏感的汇集地。加强社区党建工作随之提上了日程，“搞好社区党的建设，实质就是打牢党在城市工作的组织基础和群众基础”^{〔1〕}。

党的十六大以来，各地坚持以服务群众为重点，大力推进城市社区党的建设，条块结合、资源共享、优势互补、共驻共建的城市社区党建工作新格局初步形成，以社区党组织为核心的社区组织体系进一步健全，为和谐社区建设提供了坚强的组织保证。截至2006年底，全国城市和建制镇的“一社区一支部（总支、党委）”率都达到了99.9%以上，初步形成以社区党组织为核心、社区居民自治组织和群众组织相配套的网络化社区组织体系。同时，党的工作在城市社区的覆盖面不断扩大，基层党组织的联系渠道日益畅通。各地加大了在新经济组织和新社会组织中建立党组织的工作力度，通过设立联合党组织、党员服务站、选派党建工作指导员以及帮助组建工会、共青团组织等办法，积极开展党的工作。各个社区还成立了社区党建联合会、社区联席会、社区党校和支部书记联谊会等组织，通过这样纵横交错的基层党组织网络体系，增强信息沟通和工作交互，为实现基层党组织在社区内的整合提供了可能。

二是非公有制企业党组织覆盖面不断扩大。非公有制企业也是党建工作的新领域。加强党对非公有制经济领域的领导，把非公有制经济组织的群众团结在党的周围，是基层党建的一项重大任务。江泽民同志指出，加强非公有制经济组织党建工作，“是我们党确立和巩固社会主义初级阶段基本经济制度、引导非公有制经济健康发展的需要，也是加强党同在非公有制企业劳动的广大职工群众的联系、巩固

〔1〕 江泽民：《江泽民文选》第3卷，人民出版社，2006年版，第21页。

党在新形势下执政的阶级基础和群众基础的需要”^{〔1〕}。党的十六大还第一次把非公有制企业党组织的职责任务写入了党章，为非公有制企业党组织开展活动、发挥作用提供了依据。十六大之后，各地积极采取措施，把推进非公有制企业组建党组织工作作为基层党建工作的重点工程来抓，取得了显著成效。据党内统计，截至2006年底，非公有制企业中党员达到286.3万人，个体工商户中有党员81万人；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，增长了79.8%。全国有3名以上正式党员的非公有制企业建立党组织的比例达到94.2%。^{〔2〕}

三是新经济组织和新社会组织党建工作纳入基层党建的总体规划。许多地方采取建、联、挂、派等方式建立党组织，通过把党组织建在项目、建在楼宇、建在市场、建在协会等形式，不断加强“两新”党组织组建，以此加大党的组织和党的工作覆盖力度，理顺党组织隶属关系，取得了良好效果。有的街道组建综合党委，作为街道党工委领导下的二级党委，全面负责社区内非街道系统的党建工作；有的街道党工委针对不同性质不同类型的单位，有条件地建立独立党支部或联合党支部，无党员的单位分块或分类划给有关党支部负责联系，所有党支部都归街道党工委统一领导；也有一些街道党工委根据单位的性质，划归街道的企事业单位党组织领导和管理等等。

（3）基层党组织功能取向的转型定位。

在传统的架构下，基层党组织的核心功能是革命和生产的动员与组织。显然，随着体制转轨以及党执政方式和领导方式的转变，这种功能已经不能适应变化了的社会。尤其是党的目标任务的变化要求党的领导方式和执政方式变革，基层党组织也面临着转型。比如，乡村两级党组织直接管理具体的经济发展和社会事务的传统做法已经不合时宜，现代企业制度下的企业党组织干预日常的生产经营也变得不合理，城市社区党组织如果沿袭传统的领导和管理职能显然不适应社区

〔1〕 江泽民：《江泽民文选》第3卷，人民出版社，2006年版，第21页。

〔2〕 中国新闻网，2007-09-20。

工作的发展。

因此,在新的历史条件下,基层党组织必须要实行功能转变,“即从以组织或动员革命与生产为轴心的功能结构,转变为以社会关怀和利益协调为轴心的功能结构”^{〔1〕}。也就是说,基层党组织应该从“行政”角色向“政治核心”角色蜕变,定位于一种超脱于行政权力与群众之间的相对独立的政治力量,在城乡社区、企业和群众组织中,发挥关怀群众生活、表达群众心声、协调群众矛盾、整合群众利益的政治核心作用。这种功能定位的转变要求基层党组织的社会参与领导方式、工作机制、活动内容随之改变。实际上就是要求基层党组织的功能、工作方法和活动方式由传统的行政命令型向指导服务型转变,由封闭型向开放型转变,由强调共性向既注重共性又尊重个性转变。基层党组织既要发挥党的战斗堡垒作用,又要积极支持和保障城乡居民自治组织依法开展活动;既要扩大覆盖面,增强凝聚力,又要及时化解利益矛盾和纠纷,维护社会稳定,增强社会整合能力。

党的十六大以来,各地不断加强基层党组织建设,基层党组织坚持围绕中心、服务大局、拓宽领域、强化功能的方针,通过组织实施“三级联创”、“凝聚力工程”、“强基固本工程”,开展“创先争优”、党员责任区、党员承诺制、党员志愿者、党员设岗定责等活动,使基层党组织的服务功能不断增强。

首先,农村基层党组织日益成为团结和带领广大农民建设社会主义新农村的坚强领导核心。比如吉林省由农村基层党组织和党员干部领办、创办的经济合作组织达7553个,辐射带动农户60万户,其中建立党组织2600个,发展党员3500多人。辽宁省坚持农民自愿、产业相通、利益共享、风险共担的原则,在全省建立了11.5万个党群共同致富联合体。这给农民带来了极大的实惠和便利。因此,在农村先进性教育活动中,全国参与公开承诺活动的农村党员达1413万名,占农村党员总数的46.3%;参加设岗定责活动的农村党员达到1177万

〔1〕 林尚立:《中国共产党执政方略》,上海社会科学院出版社,2002年版,第62页。

名,占农村党员总数的38.6%。^{〔1〕}他们认为,这样的党组织值得参与和信赖。由此可见,为农民致富创造条件成了农村基础党组织的主要任务和工作内容。

其次,国有企业党组织在公司治理结构中的政治核心地位得以确立。近年来,国有企业党组织为适应现代企业制度的要求,主动适应职工观念,关怀职工的利益诉求,把主要精力放在协调企业各方利益、激励企业职工的工作热情、保证职工福利、监督企业管理层廉洁从业上,并号召党员率先垂范,极大地树立了企业党组织在企业中的政治优势。比如,各地国有企业评选的先进生产工作者、劳动模范、技术能手中,党员占80%以上。^{〔2〕}这些足以说明国有企业的基层党组织在工作侧重点和工作方法上都有了明显改变,他们把职工的利益放在首位。

由上观之,无论是农村基础党组织还是国有企业党组织,他们在功能取向上开始由生产动员型向公共服务型转变。

(4) 基层党组织设置形式的创新。

在实践中,各地还不断创新基层党组织设置形式,比如“村村联建”、“村企联建”、“村居联建”、按地域组建、依托行业协会(专业协会)组建、把党组织建在产业链(项目、楼宇)上以及在外出务工经商党员集中的地方建立流动党组织等,多种形式层出不穷,笔者就几种典型模式作一个简单的归纳:

一是浙江宁波的区域性党建模式^{〔3〕}。浙江省宁波市在基层党组织工作中,按照“有利于加强党组织建设,有利于改进党员教育管理,有利于发挥党组织和党员作用”的要求,探索实施了区域性党建工作新模式。这一模式的特点是:

第一,打破以单位为单元建立党组织的传统模式,推广以区域为依托建立基层党组织。随着计划经济体制的全面退出,单位无所不包

〔1〕《十六大以来党的基层组织工作开创新的局面》,新华网,2007-07-12。

〔2〕《十六大以来党的基层组织工作开创新的局面》,新华网,2007-07-12。

〔3〕 http://news.xinhuanet.com/theory/2007-03/27/content_5900952_1.htm。

的职能逐渐剥离,“单位人”也逐渐向“社会人”转变。为此,宁波依托社区、工业园区和产业聚集区、商务楼宇和大型商贸区或专业市场、行业协会或专业团体、外来务工人员集中居住点等建立区域性基层党组织,这就可以把无单位人员纳入到基层党组织管理体系中,扩大基层党组织的覆盖面,使基层党组织的触角延伸到社会的每一个角落。

第二,便于发挥基层党组织的利益协调功能。社会主义市场经济体制逐步完善后,企业尤其是非公有制企业围绕市场开展生产活动,基层党组织似乎成了企业的摆设和附庸,区域性党建模式的构建,克服了党组织对企业尤其是私营企业主的过分依赖,他们把区域内的所有单位整合成一个层级党组织整体,不以单个的单位为对象构建党组织,这既有利于区域内的基层党组织开展工作,又能更好地发挥统筹协调利益关系的职能。

第三,便于对党员的动态管理。正如前面所分析的,单位制打破后,形成了许多“口袋党员”。宁波的做法是,对流入区域内的“口袋党员”,基层党组织主动接纳,及时回应他们的诉求,并要求他们在当地党组织登记报到,参加党组织开展的各项活动,过党组织生活。这样,就形成了一种“关系在企业、活动在区域、奉献双岗位(企业职责岗和社会义务岗)”的党员教育管理方式,使“口袋党员”不管流动到哪里都有党组织关怀、监督、管理。

二是上海浦东嘉兴的“支部建在楼上”党建模式。^{〔1〕}上海浦东新区随着楼宇经济的兴起对基层党组织的建设提出了新的课题:一栋大的写字楼汇集上百家单位,党的工作如何渗透到每一间办公室?面对这一情况,浦东新区积极探索出“支部建在楼上”的新型党建模式。这一模式的特征是:

第一,以楼宇为单元整合组建基层党组织。我们了解到的现实情况是,聚集在同一楼宇里的不同单位毫无关联,既没有层级约束,也无资产纽带牵连,与地方政府亦无行政隶属关系。党建工作如何渗透

〔1〕 <http://theory.people.com.cn/GB/49150/49151/4954049.html>。

到楼宇，上海嘉兴的做法是，在辖区内不依托单位而是依托整栋商务楼宇组建联合党支部，将不同行业、不同区域、不同所有制企业的党员组织起来开展活动，使他们感受到，无论何地何时做何种事，党始终不离不弃。

第二，基层党组织的功能主要体现在提供公共服务。楼宇党支部所做的事情是：建立员工活动中心，根据职工需要提供各类服务，比如职工技能培训、开展各类文化体育活动等；利用党组织的影响力和凝聚力，帮助企业化解企业与社会、企业与员工、员工与员工之间的矛盾等。

第三，党群工作同步发展，扩大党的工作覆盖面。在楼宇联合党支部的倡导下，又建立楼宇联合工会、楼宇团总支、楼宇妇女工作联谊会等组织，使党群工作同步运作，产生了很好的社会效果。比如嘉兴大厦联合党支部开展活动时事先通告，不仅要求党员参加，也欢迎普通员工加入进来，这种“开门式”的活动方式，极大地扩大了基层党组织工作的覆盖面。

三是湖南资兴的“1+2”党建模式。^{〔1〕}这是湖南资兴市在后农业税时代创新的一种基层党建模式，所谓“1+2”，就是以村党支部为核心，将村民自治组织、农村经济合作组织进行整合，形成合力，发展农村经济，推动农业产业化，尽量满足农民的利益诉求，把解决“三农”问题落到实处。这一模式的特点是：

第一，有利于理顺“两委”关系。村民自治背景下的村级党支部和村委会大多存在关系不协调现象，要么党支部处于绝对领导地位，村民自治委员会职能弱化；要么村委会主任霸道强势，不把支部书记放在眼里，村党支部形同虚设；要么公开对立，支部书记以“核心”自居，要求村委会服从领导，而村委会主任以“民选领袖”相标榜，拒不接受党支部领导。湖南资兴市通过“1+2”的整合，将村党支部书记、村委会主任、村经济联合会会长由一人三任，三套班子成员交叉任职；或者将村党支部书记、村委会主任分设，其中一人兼任村经济联合

〔1〕 http://www.gov.cn/jztzl/17da/content_771489.htm。

会会长，三套班子成员交叉任职。以村党组织为核心，发挥村民自治优势，领办、创办各种经济实体，真正解决了村级“两委”的矛盾。

第二，以发展农村经济为工作重点，切实推动农民增收。由于破解了党建工作和经济工作存在“两张皮”的难题，资兴市的村级领导一心一意抓农村支柱产业，一方面扶持专业大户，另一方面帮助贫困农户脱贫，使集体收入也得到了极大提高。比如，资兴市的白廊村20世纪80年代人均年收入仅430元，2002年为3554元，推行“1+2”模式后，各项工作的被动局面很快改观，到2006年，人均纯收入增加到5198元。

“1+2”模式确立了村级党支部的核心地位，保障了村民委员会的自治功能，推动了农村经济组织的自主经营，真正实现了村级党支部、村民自治委员会、农村经济合作组织的良性互动。

二、促进政党民主化的组织制度变迁

无论是政党利益表达与综合、政治动员、精英输送和政治社会化等基本功能的发挥，还是政党社会整合和执政能力的提升，在很大程度上取决于政党的组织结构。而在一个完备的政党组织结构里，党内民主制度安排往往是诸多要素中起决定作用的要素。邓小平曾指出，制度问题是一个“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”的问题^{〔1〕}。正因为如此，我们党自成立之日起就着手其组织制度的创设与完善，以促进政党民主化。到新的历史时期，由于环境和任务的变化，对政党制度建设又提出了新的要求，为此，我们党进行了新的探索。

（一）党内民主根本制度的科学规范

一般认为，民主集中制作为我们党的根本组织原则和领导制度，是党的组织制度的核心内容，它制约和规定着党内其他一系列制度。党内政治生活是否民主，党员的主体地位能否得到彰显，关键在于民主集中制运行的好坏。从实际运作看，民主集中制就是正确处理和协

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1994年版，第345页。

调党员个人与党组织的关系、少数与多数的关系、下级组织与上级组织的关系、全党各个组织和全体党员与党的全国代表大会和中央委员会的关系的基本准则。

中国共产党从1927年6月10日通过的《中国共产党第三次修正章程》开始，一直把民主集中制作为党的组织原则写进党章，这为党的健康发展提供了制度依据。在深化改革开放、发展社会主义市场经济的新形势下，我们党对民主集中制在理论上作了更为科学的解读，在实践中得到了更为正确有效的贯彻。

首先，从理论解读看，我们党把民主集中制理解为三个统一：

一是民主和集中的有机统一。党的十七大的报告明确指出：“民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合。”这说明党已明确，一方面，集中是以民主为基础的集中。党内的集中统一是建立在党内民主的基础之上的，民主是民主集中制的核心，也是制度基础和前提。集中如果离开了民主，就会变成个人专断，这样的集中就失去了群众基础，也失去了制度原则。另一方面，民主是集中指导下的民主。民主集中制的集中，是全党意志、智慧的凝聚和行动的一致。离开了集中的指导，民主就会走上无政府主义、分散主义的邪路。

二是制度和原则的有机统一。从制度性质讲，民主集中制首先是一种民主制度，它所要求的是按多数人的意志行事，这也正是民主制的核心所在。在毛泽东同志的思想中，甚至还把民主集中制看做是真正的民主制度。从十七大党章中我们也可以看出，民主集中制既是我们的根本制度，也包含了民主制和集中制的基本原则：一是选举的原则，即党的各级领导机关都由选举产生。这一原则也反映了党内平等的原则。二是“四个服从”的原则，即个人服从组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党服从中央的原则。三是报告工作的原则。这表明各级党组织应该对选举它的党员负责并报告工作。四是上下级组织要相互支持、相互监督、互通情报的原则，即党的上级组织要经常听取下级组织和党员群众的意见，及时解决他们提出的问题；党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作，又要独立负责地

解决自己职责范围内的问题。这三个“相互”的原则，表明了我们党组织之间是密切联系的。五是集体领导原则。这是党的一条根本的领导原则，它排斥个人专断。

三是程序和实质的有机统一。与西方的三权分立这种程序民主相比较而言，民主集中制首先表现的是一种实质民主。它是为了保障普通党员和各级党组织的权利而实行的一种民主制度，它也是保证公民实现自由、平等和其他权利的制度和程序。因此，民主集中制从价值层面看是一种程序民主。但从实际运作来看，民主集中制的目的在于约束领导权力，防止一把手恣意为和滥用权力，从而保障组织成员的程序权利，尊重广大党员的民主诉求，促进党内平等原则的实现。同时，在这种组织运作程序中，价值的侧重点也不是固定不变的。如在战争年代，民主集中制“四个服从”中作为党性和纪律最强调的是“下级服从上级”，而在和平建设年代最强调的是“少数服从多数”。在群众工作中更多的是强调民主作风，而在领导班子内部更多的是强调个人服从组织。从这个意义上讲，它又是一种实质民主。所以说，我们党所制定和坚持的民主集中制是程序民主和实质民主的有机统一。

其次，从实践过程看，民主集中制的创新运用体现在如下几个方面：

（1）创新集体领导运行机制。

集体领导是民主集中制的一项重要内容，也是我们党的领导原则之一。邓小平同志曾指出：“党的民主集中制的另一个基本问题，是各级党组织中的集体领导问题。列宁主义要求党在一切重大的问题上，由适当的集体而不由个人作出决定。”〔1〕民主集中制是保证党的决策正常有序进行的组织制度，而这种决策活动权往往又集中在各级党委。因此，各级党委能否按照集体领导原则进行决策，就成为民主集中制健全与否的一个关键，也是促使党内民主生活和国家政治生活正常化和规范化的重要因素。

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第229页。

我们党的党内民主，实质上就是在民主集中制框架内实施的民主，这就既要求保证党员民主权利的实现，同时又要保证党的集体领导。而从根本上来说，党的集体领导也是实现党员民主权利的最大保证，因为党的各级领导集体成员是由党员民主选举产生的代表，他们是对党员负责并受其监督。因此，从制度运作的形式来看，集体领导制度的本质是以党内民主的形式实现党内有效的自我监督。这种监督的最直接效果是防止权力过分集中以及由此形成的个人专断。^{〔1〕}

我们党在集体领导制度方面，已经积累了很多经验。早在1948年9月，中共中央就作出了《关于健全党委制》的决定，这对于加强党的集体领导起到了重要作用。1996年4月，中共中央印发了《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》，对党的各级地方委员会的工作进行了规范，保证了党的委员会的权力，从而为集体领导制度的落实奠定了制度化基础。党的十六大明确提出，要按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”的原则，完善党委内部的议事和决策机制，进一步发挥党的委员会全体会议的作用。这些规定为集体领导机制的规范运行提供了制度文本和规约力量，也为我们党的集体领导运行机制的实践发展提供了创新动力。集体领导运行机制上的制度创新主要体现在以下三个方面：

第一，推行和完善票决制。票决制，是指地方党委讨论决定重大问题和任用重要干部时，党委会成员用投票的方式进行决策的制度。票决制的特点是很好地将“议”、“决”进行分离和统一，通过投票确定决策，大大提高了决策过程的民主性、科学性以及决策结果的正确性。票决制的推行，实际上通过对党内最重要事务之一——干部选拔任用权力的调整，扩大了全委会的权力，相对削弱了常委会的权力，从而使党的集体领导得到了强化。同时，票决制也更好地贯彻了民主集中制，推进了干部工作的科学化、民主化、制度化。尤其是对于遏制用人上的不正之风，从源头上预防和治理腐败现象，也将起到直接而有效的作用。

〔1〕 林尚立：《党内民主》，上海社会科学院出版社，2002年版，第92页。

十三大通过的党章在关于实施民主集中制原则时强调,“党组织讨论决定问题,必须执行少数服从多数的原则”,同时还增加了“决定重要问题要进行表决”的新规定。^[1] 这为实行“票决制”提供了可操作性的途径,奠定了制度基础。十三大后,浙江椒江、四川合江等地区开始了干部任免“票决制”的试点工作。1995年2月,中共中央《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》颁布以后,各地试点工作继续加快。1996年山西省五寨县进行试点;1996年6月,黑龙江大兴安岭地委采取干部任免常委会“票决制”,“票决制”试点由县一级发展到地(市)级;1998年深圳市以龙岗区法院、布吉镇、坪山镇等单位试点实行了“票决制”,“票决制”试点向基层党委延伸;2001年海南省委试行全委会无记名投票表决市县党政正职制度,“票决制”试点发展到省一级地方党委。^[2] 2002年7月9日,中共中央正式颁布了《党政领导干部选拔任用工作条例》,明确规定,“市(地)、县(市)党委、政府领导班子正职的拟任人选和推荐人选,由上级党委提名,党的委员会全体会议审议,进行无记名投票表决”;党委(党组)讨论决定干部任免要“在充分讨论的基础上,采取口头表决、举手表决或者无记名投票等方式进行表决”。这些规定实际上是对各地“票决制”试点工作的肯定,使“票决制”从地方个别党组织的创新性行为上升为全国性的制度。

同时,十六大之前,经过中央同意,中纪委把“三重一大”(重要干部任免、重大决策、重大项目安排和大额度资金使用)中的一重即“重要干部任免”,交由全委会票决,最早实现了把地方党委常委会一部分决策权划给全委会的改革。十六大后,中组部选择海南省、山西省晋中市、陕西省铜川市、四川省眉山市和浙江省台州市椒江区等地区,作为对拟任人选进行“票决制”的单项改革试点单位,各地通过积极开展工作,取得了一定成效,并不断在全国进行推广。在总结票决制实践经验的基础上,2004年中共中央颁布了《党的地方

[1] 王仁琴,凌传茂:《党章学研究》,党建读物出版社,2000年版,第271页。

[2] 《上海组工通讯》,2000年第1、15期,2001年第1、7、18、20期。

委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》，对重要干部任免票决制进行了详细规定：市（地、州、盟）、县（市、区、旗）党委、政府领导班子正职的拟任人选和推荐人选，一般应当由上一级党委常委会提名并提交全委会无记名投票表决。由此可见，票决制是从点到面稳步推进，全面铺开，成了党的常规。

第二，逐步推行常委会向全委会报告工作制度。改变党代会、全委会和常委会的权力“倒挂”现象，除了要明晰他们三者之间的责、权、利边界之外，应该在充分保障党代会的最高领导权、决策权和监督权的基础上，协调处理好全委会和常委会之间的关系。我们党在理顺全委会和常委会关系上面，首先就是逐步推行了常委会向全委会负责、报告工作制度。这既是健全党的集体领导制度的重要举措，也是贯彻和落实民主集中制的必要保证。在这个方面，党中央起到了表率作用。

十三大以后，中央建立了中央政治局常委向中央政治局、中央政治局向中央全会定期报告工作的制度，适当增加了中央全会每年开会次数，使中央委员会更好地发挥集体决策的作用，建立了中央政治局常委中央书记处的工作规则和生活会制度，使集体领导制度化，加强了对党的领导人的监督和制约。党的十六大产生的新一届中央领导集体进一步明确规定，中央政治局和中央政治局常委会实行集体领导制度，推进中央工作的民主化和制度化。在2003年10月召开的中共十六届三中全会上，胡锦涛同志强调，“党的建设必须从中央政治局自身抓起，要求全党同志做到的中央政治局的同志必须带头做到”。本次全会还专门将中共中央政治局向中央委员会报告工作列为首项议程，这实际上是表明中央政治局要就自身履行职责情况，主动向中央全会汇报，以接受全党的监督，还权于代表大会和全体党员。2003年12月颁布的《中国共产党党内监督条例（试行）》正式规定：“中央政治局向中央委员会报告工作。中央纪委会常委会向中央纪委全体会议报告工作。地方各级党委常委会、纪委会常委会分别向委员会全体会议每年报告工作一次。设常委会的基层党组织的党委常委会、纪委常

委会分别向委员会全体会议每年报告工作一次。”中共十六届四中全会进一步提出，要“建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度”。在中共十六届三中、四中、五中全会上，中共中央总书记还代表中央政治局常委会向中央委员会报告工作。这是新一届中央领导集体进一步发挥全委会作用的重要举措和率先垂范。

第三，不断试点探索“党代会常任制”。所谓党代会常任制，是指作为党代会主体的代表和作为党代会组织载体的相应机构的任期，与下一届党代会和代表的任期在时间上相衔接，定期召开会议，行使职权和发挥作用的一整套制度规范的总称。“代表大会常任制的最大好处，是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策机关和最高监督机关，它的效果，是几年开会一次和每次重新选举代表的原有制度所难达到的”^{〔1〕}。早在1956年的八大上，我们党就提出了党代会常任制，但由于党内外形势的急剧变化，这一制度没有很好地坚持下来。这就直接导致了許多重大的决定实际上是党委作出的，因而全体党员和党代表的共同意志和权力主体地位许多时候并没有真正体现出来。改革开放之后，随着党内民主的恢复在党内政治生活制度化诉求的推动下，党代会常任制又一次被提了出来。

1988年年底，经中央组织部同意，浙江、黑龙江、山西、河北和湖南等5省的12个市、县、区相继展开了党代会常任制的试点工作。

党的十六大报告提出，要“扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点，积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式”。按照中央的要求和部署，中央有关部门在县（市、区）一级组织开展扩大试点工作，全国共有21个省（区、市）的97个县（市、区）进行了试点，试点地方扩大至近20个。其中，四川雅安进行了集党代表直选与党代会常任制于一体的试点，成为了一大亮点。雅安模式的主要做法包括：第一，改进党代表产生方式，对党代表实行直选和席位制的尝试，启动了整个党代会制度改革的第一道民主程序。

〔1〕 邓小平：《邓小平文选》第1卷，人民出版社，1994年版，第233页。

第二,建立健全相关制度,主要包括年会制度,代表视察、评议制度等。第三,提供切实有效的保障。一是组织保障。区党代表大会设立监督委员会、代表工作委员会和决策咨询委员会。代表工作委员会下设党代表联络办公室,挂靠在区(县)党委组织部下。二是权利保障。代表的工作受党纪保护,对于代表的提案、意见、建议,相关单位或个人必须限期予以负责的答复。三是时间和经费保障^{〔1〕}。试点成功经验的取得,为在全国范围内进一步扩大党代表大会常任制的试点,奠定了良好的基础。

十七大结束后,各地党代会常任制试点按照新党章的规定进一步拓展、深入。与1988年和十七大之前的试点相比较,新一轮试点的最大特点是党代表任期制在继承以往经验基础上呈“井喷”式发展态势,党代表的权限在不断扩大,党代表的“初始提名”权、评议监督权、提议提案权等权力得到了规范强化,党代表联系群众制度也在不断完善。在总结各地实践经验的基础上,2008年7月16日,中共中央正式颁布了《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》。该《条例》对党代表的职责权限和履职保障等方面都作了明确规定。按照《条例》,党代表的权利职责有八项,除此之外,《条例》还对党代表的履职保障也作了多项规定,比如要求各级党的领导机构对于党代表给予重视和扶持,提供必要的物质条件和工作条件以及保障代表的知情权与参政权等等。《条例》的出台,丰富了党内民主制度,是党员参与党内事务管理的重大进步,对于形成党员参政议政、反映党员意愿的决策机制是一种很好的探索。

(2) 对“一把手”权力的制约和监督。

罗伯特·米歇尔斯认为:“正是组织使当选者获得了对于选民、被委托者对于委托者、代表对于被代表者的统治地位。组织处处意味着寡头统治。”^{〔2〕}这句话我们可以理解为,现代政党组织隐含着“寡

〔1〕 中共四川省委组织部课题组:《党的代表大会制度的有效途径——党的代表大会常任制试点的调查与思考》,《求是》2003年第11期。

〔2〕 罗伯特·米歇尔斯:《寡头统治铁律》,天津人民出版社,2003年版,第1页。

头统治铁律”，因为组织越严密就越具有集权倾向，最终会形成一把手专权现象。这既是民主集中制本身需要防范的问题，其实也是我们党在实践过程中遇到的一个现实问题——“一把手现象”。

对于我们党来说，“一把手”实际上是指党委一班人的代表和负责人。“一把手”在实际工作中负总责，这既是集体领导和分工负责原则之所需，也是在革命和建设不同时期发挥了有效决策和领导作用的，同时确保了社会的稳定和经济长足发展。因此，“一把手”的特殊地位，决定了其无论是在理论上还是在实践中，都处于权力中心地位，对在其管辖的地区、部门和单位范围内的人、财、物，总体上都起着统帅、支配、控制和决定作用，这样就很容易出现“一把手”权力过分集中的问题。权力过分集中使一长制代替了委员会制，从而导致在党内的政治生活中无法真正地按多数人意志进行决策，民主集中制也就有可能遭到极大破坏。同时，“一把手”也是权力链条上最容易出问题的地方，致使监督“一把手”成了我国反腐败的制高点。从我们党查处的腐败案件来看，“一把手”腐败易发多发问题表现相当突出。据有关统计资料，从1993年至2002年底的10年间，贵州省共立案查处地厅级干部103人，其中党政“一把手”54人，占总人数的52.4%，2003年，违法违纪的“一把手”甚至超过了立案查处的同级干部总人数的60%；浙江省1996年受党政处分的144名县处级领导干部中，地方和部门党政“一把手”就有46名，占总数的31.8%，其中县市区委书记、县市长就有11人。

江泽民同志曾指出：“一个地区、一个部门、一个方面工作做得如何，班子状况怎样，同‘一把手’关系很大，因而必须对各级领导班子的‘一把手’提出更高更严的要求。”〔1〕“一把手”所以容易出问题，主要原因有二，一是监督力度不够，二是权力制约机制还不完善，存在权力制约的真空地带。在充分吸收各地探索创新、试点经验的基础上，我们党在2003年颁布实施的《中国共产党党内监督条例（试行）》专门针对“一把手”现象从制度上进行了规定，对“一把

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年版，第283页。

手”权力进行了多种制约和监督。

一是以分权来制衡权力。西方有一句名言：“绝对的权力导致绝对的腐败。”《条例》对“一把手”的权力作了制度限定：“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属方针政策性的大事，凡属全局性的问题，凡属重要干部的推荐、任免和奖惩，都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论作出决定。”同时大力发扬党内民主监督一把手的权力，“党的各级领导班子主要负责人应当带头执行民主集中制”、“党的各级领导班子应当制定、完善并严格执行议事规则，保证决策科学、民主”。另外实施责任追究制，对一把手的权力加以制约，“对于应当经集体讨论决定的事项而未经集体讨论，也未征求其他成员意见，由个人或少数人决定的”，应当追究主要责任人的责任。同时，针对“一把手”在干部任用方面任用亲信、拉帮结派的现象，条例规定，党的各级领导班子讨论干部任免事项，应当如实记录推荐、考察、酝酿、讨论决定的情况。领导班子成员个人向党组织推荐领导干部人选，必须负责地写出推荐材料并署名。

二是以监督来防范专权。针对此前普遍存在的各级纪委和监察部门难以监督同级党委和政府尤其难以监督“一把手”的问题，《条例》明确规定纪检系统为党内监督的“专门机关”，在对党员领导干部行使权力进行监督乃至查处违纪犯罪案件上有相对的独立性，并且加强了纪检监察系统内部的垂直管理。《条例》规定“党的地方和部门纪委、党组纪检组可以直接向上级纪委报告本地区、本系统、本单位发生的重大问题”。这是党内决策、监督开始分离的一个标志。《条例》把党的各级领导班子主要负责人列为党内监督的重点，并明确规定了十项监督制度：集体领导和分工负责、重要情况通报和报告、述职述廉、民主生活会、信访处理、巡视、谈话和诫勉、舆论监督、询问和质询、罢免或撤换要求及处理，并将巡视组、重大事项通报、领导推荐负责等实践中行之有效的做法予以制度化。这些监督制度将逐步形成一张严密的监督之网，对领导干部特别是“一把手”的权力行使进行更严格的约束和规范。同时，为了避免现实中一些举报人被打击报

复的情况，鼓励其参与监督的积极性，《条例》对如何保护举报人的权利、如何进行调查处理等都作了具体规定。《条例》的这些规定，对防止陷入腐败泥坑中的“一把手”的专权、弄权来说，是一种有效的制度制衡。

十六大以来，围绕着制约和规范“一把手”权力，我们党在制定完善各项制度，努力形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制上下了很大工夫，也取得了明显成效。

第一，狠抓反腐倡廉教育和领导干部廉洁自律工作，认真解决领导干部廉洁自律方面存在的突出问题。重点治理了违反规定收送现金、有价证券和支付凭证，跑官要官，放任纵容配偶、子女和身边工作人员利用领导干部职权和职务影响谋取非法利益，借婚嫁丧娶等事宜收钱敛财，参与赌博等问题，并取得了明显成效。严禁领导干部谋取不正当利益，以交易形式收受财物，借委托他人理财名义获取不正当利益等行为，促进领导干部廉洁从政。

第二，严肃查处违反党纪的案件，重点查办领导干部滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职等案件。据新华网报道，从2007年11月到2008年11月，全国各级纪检监察机关共立案14.3万件，结案14.4万件，给予党纪处分15.1万人，^{〔1〕} 查处陈良宇、杜世成、郑筱庾等高级干部严重违纪案件。

第三，加强审计工作，深入开展治本抓源头的工作。对“一把手”在任时的工作情况、财务情况进行全面的真正的任期审计，尤其是加强对离任的、外调的“一把手”进行审计，使之成为一种制度固定下来。此外，还配合有关部门深化行政审批制度、财政管理体制、投资体制、干部人事制度以及司法体制、金融体制等方面的改革，充分发挥制度在防范和克服腐败现象中的重要作用，从源头上遏制腐败。

十七大报告明确指出，“完善制约和监督机制，保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。确保权力正确行使，必须让权力在阳光下

〔1〕 新华网，2008-12-26。

下运行。要坚持用制度管权、管事、管人，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。健全组织法制和程序规则，保证国家机关按照法定权限和程序行使权力，履行职责。完善各类公开办事制度，提高政府工作透明度和公信力。重点加强对领导干部特别是主要领导干部、人财物管理使用、关键岗位的监督，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度。落实党内监督条例，加强民主监督，发挥好舆论监督作用，增强监督合力和实效。”这样的规定为“一把手”权力运行监督指明了方向。

十七大以后，各地也纷纷在规范和制约“一把手”权力方面进行了积极的探索和有效的尝试，取得了较大成功。一些地方实施党政主要领导人责任审查、经济责任审计、编制责任审核的“三联审工作”，直指“一把手”权力核心区，抓住了对领导干部监督管理的关节点。一些地方着力规范“一把手”的权力运行，实施“一把手四不直管”制度，不再直接分管人事、财务、基建和物资采购。一些地方界定和规范一把手的职权，推行重大事项票决制、会议讨论书记“末位发言”等做法，健全完善体现权力与责任相统一的责任制和责任追究制度。一些地方在干部选拔任用上，严把提名关、考察关、酝酿关、集体讨论关、公示关、谈话关和试用期满后的正式任命关，使程序成为个人意志不可逾越的屏障。

（二）党内民主基本制度的完善与创新

毫无疑问，从制度构成的三个层面看，作为根本制度的民主集中制是党内民主制度的核心，也是其他制度要素赖以存在的原则和前提。而基本制度则是规范党内民主运作和保障党员民主权利的法定程序和有效规则。近30年来，特别是党的十三届四中全会以来，我们党内民主基本制度创新的步伐一直没有停止过，党员权利保障制度、党内选举制度和党内监督制度等在实践中不断创新发展和完善。

（1）党员权利保障制度的建立完善。

从党内民主的本质看，党员是党组织的主体，而党员主体地位的确立与巩固取决于党员权利得到保护并赋予其权威性和严肃性，因此，党员权利保障与党内民主实践密不可分。具体地说，党员民主权

利的实现一方面有赖于党内民主制度的建立和完善,另一方面,建立和完善党内民主制度必须从保障党员民主权利开始。十三大党章严肃申明:“侵犯党员的权利,就是违反党的纪律,必须受到党纪处分。”1995年1月7日,中共中央颁布了《中国共产党党员权利保障条例(试行)》,详细列举了党员享有的各项具体权利,并对侵权行为的惩处作出了明确的规定。该《条例》的颁布,意味着对党员权利的尊重已经制度化,为党员主体地位的明确和落实,提供了制度依据。1997年9月18日,党的十五大修改通过的新《党章》第四条明确规定党员享有八项权利。这八项权利涉及党员的民主参与、民主选举、民主决策和民主监督等方面,构成了一个比较完整的权利体系。2004年,中共中央在总结十年试行经验的基础上,修订并颁布了《中国共产党党员权利保障条例》。这一《条例》规定,党的任何一级组织和任何党员都无权剥夺党章规定的党员享有的各项权利,在党的纪律面前人人平等,不允许任何党员享有特权。《条例》还明确了党员所享有的各项权利以及确保各项权利得以实现的“保障措施”。为此,党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》再次明确指出:“要认真贯彻党员权利保障条例,建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度,逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度,使党员更好地了解和参与党内事务。”

十六大以后,通过建章立制,我们党还在实践中大力推广“公推公选”制度、党代会的常任制、民主生活会制度、信访制度等各项民主制度,使《党章》和《党员权利保障条例》规定的党员民主参与、民主选举、民主决策、民主监督等民主权利在这些制度中得以充分行使并得到有效保障。同时,通过疏通党内民主渠道、拓宽党内民主途径、丰富党内民主形式,使党员权利保障制度在实践中得到了落实。如基层党组织书记公推直选,进一步落实了党员的选举权和被选举权;党务公开让党员群众了解和参与党内事务,保障了党员的知情权和参与权;干部选拔任用中出现的民主推荐、民主测评、民主评议等必经程序,充分落实了党员的表决权、监督权等一系列权利。一些基

层党组织探索建立党员议事会、民主恳谈会、党员旁听县乡常委会（党委会）等制度，培养党员的民主意识，提高党员的民主素养，调动了广大党员参与讨论党内事务的积极性。

特别是党内情况通报制度与情况反映制度的进一步完善，使党务更加公开，党的组织的活动更加透明，党员的民主权利更加彰显。目前，13个党中央部门和单位，31个省（区、市）和新疆生产建设兵团设立了新闻发言人，5个计划单列市和各省会城市也基本上建立了新闻发言人，省级党委主要部门，市（地、州）及以下党委正在逐步建立新闻发言人制度，向党内外公布重要的党务信息。31个省（区、市）都不同程度地开展了党务公开工作，取得了积极成效。河北、山西、江苏、广东、重庆、宁夏等省（区、市）还制定了指导性意见，出台了相关配套制度，进行了大量有益的探索。一是以党内文件、党内会议为载体，普遍设立党务公开栏，并充分运用报刊、广播、电视以及网络等社会媒介形式。二是党务公开的内容和范围不断扩展，凡是本地区、本单位党员群众关注的重大事项和热点问题，只要不涉及党内机密，大都在党务公开范围之内。三是实行发展新党员公示制和票决制。2003年，四川成都市新都区在全国较早地实行开放党委常委会和全委会，邀请党代表和普通党员旁听常委会和全委会会议。2004年，江苏省丹阳市各个乡镇与部委办局的51个党委和21个党组全面推行党务公开，公开的内容共有六大项30多个子项。2005年，陕西咸阳市为了畅通群众诉求渠道和公众监督渠道，甚至把九个市委常委的手机号码向社会公开。从实践的效果分析，党务公开不仅提供了党员参与党内事务的渠道，也得到基层党组织和党员的一致认同。

继党的十六届四中全会正式提出“逐步推进党务公开”后，党的十七大报告和党章又对党务公开进行了明确要求，2010年还出台了《关于党的基层组织实行党务公开的意见》，这些都标志着党务公开已经步入了科学化、制度化、规范化轨道，党员权利有了可靠的制度保障。

（2）党内选举制度的实质性突破。

一般认为,选举是现代民主政治和政党政治运行的唯一有效方式。列宁曾经指出,“广泛民主原则”包含两个必要条件,“第一,完全的公开性;第二,一切职务经过选举。”〔1〕同时,我们党的《党章》也规定:“党的领导机关,除他们派出的代表机关和非党组织中的党组外,都由选举产生”〔2〕。因此,民主选举制度既是现代民主的核心内容,也是建设和发展党内民主所不可或缺、不可取代的制度。党的十三届四中全会以来,我们党加大了建立健全党内民主选举制度的工作力度。1990年中共中央制定了《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》,这是我们党第一部专门就党内选举问题制定的条例,在党内选举制度建设上迈出了重要一步。1994年中共中央颁发了《中国共产党地方组织选举工作条例》,这是一部比较完整的关于党的地方组织选举的制度,对省、地、县党的代表大会及其委员会和纪律检查委员会全体会议的选举工作作了进一步规范。

十四大通过的党章肯定了差额选举办法,同时强调党的各级代表大会代表和委员会的产生要体现选举人的意志,还规定了党的地方组织和基层组织的任期制。1995年5月,党中央公布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》,这也是地方党委换届选举和委任领导干部的一个重要的配套制度,从而使党内选举有了较为系统的制度。十五大通过的党章规定:“选举采用无记名投票的方式。候选人名单要由党组织和选举人充分酝酿讨论……选举人有了了解候选人情况、要求改变候选人、不选任何一个候选人和另选他人的权利。任何组织和个人不得以任何方式强迫选举人选举或不选举某个人。党的地方各级代表大会和基层代表大会的选举,如果发生违反党章的情况,上一级党的委员会在调查核实后,应作出选举无效和采取相应措施的决定,并报再上一级党的委员会审查批准,正式宣布执行。”这对保护选举人的民主权利和规范提名程序、无记名投票起了重大作用。

党的十六大突出强调发展党内民主的重要性,由于党内选举是党

〔1〕 列宁:《列宁全集》第6卷,人民出版社,1986年版,第131页。

〔2〕 《中国共产党章程》,人民出版社,2007年版,第30页。

内民主的一项重要制度安排，这对促进党内选举的制度和试点工作无疑起到了重要的推动作用。十六大以后，党中央通过了一系列重要党内法规，如《中国共产党党员权利保障条例》、《党政领导干部选拔任用工作条例》等，从各个方面对党内选举作出了更为详细的规定。党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》更为具体地提出，“完善党内选举制度，改进候选人提名方式，适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例”，并要求“逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围”，使党内选举制度有了新的突破。这实际上提出了在党内基层推行直选的政策，为各地试验探索提供了法理依据。

党的十七大报告总结了党内选举试点改革的经验，并明确提出“改革党内选举制度，改进候选人提名制度和选举方式”。尤其值得注意的是，要求“推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子成员直接选举范围，探索扩大党内基层民主多种实现形式”。十七大报告对党内选举制度的新表述，是在总结研究地方试点经验的基础上，对扩大基层直接选举的新的制度安排。随着选举制度的不断完善创新，党内民主选举的实践步伐也不断加快，并取得了一些实质性进展。

首先，农村党支部“两推一选”普遍实行，普通群众和普通党员参与的候选人提名制度正式形成。“两推一选”，是指在村党组织进行换届时，先由党员和村民代表投票推荐党组织委员候选人初步人选，再由街道党委依据推荐票数和村党组织委员任职的基本条件，经党委审查同意后，确定村党组织正式候选人，在党员大会上差额选举村党组织委员会委员。由于实行的是“两票制”（第一票是指村民票，即得到村民半数以上同意，方可成为党支部候选人；第二票是指党员大会上普通党员对候选人的正式选举票），其核心是把提名权和决定权交给了普通群众和普通党员，从而在实践中形成了普通群众和普通党员广泛参与的民主选举制度。农村党支部“两推一选”（“两票制”选举）是党内民主选举的一个重大突破，它使基层党组织的领导人不仅获得了党内的认同，而且获得了其他群众的认同，改变了基层党组织

的合法性危机。^{〔1〕}

其次，乡镇“公推直选”试点大范围展开，竞争性选举制度逐步引入。由于农村党支部“两推一选”经广泛试点取得了较好的效果，许多地方党组织便创新性地将这一做法引入乡镇党委委员、正副书记的选举。最早的党内直选发生在1998年9月至11月，四川遂宁市莲花乡和东禅镇“公选”党委书记。1998年11月至12月底，四川眉山市青神县南城乡也进行了由全乡党员公推直选党委、纪委班子成员，包括书记、副书记、党委和纪委书记的试验。直到2002年，湖北省荆门市杨集镇进行“两推一选”乡镇党委书记，经公开报道，名噪一时，这一做法也就广为传播开来。

党的十六大以来，乡镇党委书记直接选举步入快车道，江苏、云南、重庆、吉林、江西、河南等省、市都加入了乡镇党委选举改革的行列，乡镇一级党内直选取得更大范围的试点。湖北省自杨集模式试点后，从2005年初开始，乡镇党委书记直选在全省范围内全部推开。截至2008年，全国有16个省、区、市296个乡镇开展“公推直选”党委领导班子成员试点。

再次，差额选举制度的不断运用和扩大。现代民主国家一般都实行差额选举，且视之为选举制度的一般原则。因为差额选举有利于提高党员的政治参与意识和保障党员的民主权利，有利于拓展选举视野，提升选举质量，其民主程度比等额选举更高。党的十三大明确提出了差额选举原则，并被广泛应用于党内选举之中。《党章》第十一条也规定：“党的各级代表大会的代表和委员会的产生，要体现选举人的意志。可以直接采用候选人人数多于应选人数的差额选举办法进行正式选举。也可以先采用差额选举办法进行预选，产生候选人名单，然后进行正式选举。”^{〔2〕}此外，《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》也强调党的基层委员会、总支部委员会、支部委员会和纪律检查委员会的委员以及经上级党组织批准设立的党的基层委员会常务委

〔1〕 林尚立等：《制度创新与国家成长》，天津人民出版社，2005年版，第67页。

〔2〕 《中国共产党章程》，人民出版社，2007年版，第15页。

员会的委员，都要实行差额选举。《党章》和《暂行条例》对差额选举范围的规定，是党内民主选举制度的一大突破。

党的十七大在实行差额选举方面作出了示范。出席十七大的 2 217 名代表名单由全国 38 个选举单位选出，代表的差额比例一般都超过了 15%，与十六大相比，提高了 5 个百分点。^{〔1〕} 十七大期间，各代表团以差额选举方式对“两委”人选进行了预选。提名十七届中央委员人选 221 名，应选 204 名，差额数 17 名，差额比例为 8.3%。提名候补中央委员人选 183 名，应选 167 名，差额数 16 名，差额比例为 9.6%。提名中央纪委委员人选 138 名，应选 127 名，差额数 11 名，差额比例为 8.7%。^{〔2〕} 党的十六大“两委”选举差额比例在 5% 左右，而党的十七大“两委”选举差额比例都超过了 8%，进一步扩大了代表的选择权，也体现了党内选举不再是形式和走过场。

（3）党内监督制度的创新。

党内监督，是指按照《党章》和党的有关规定，从思想、政治、组织、纪律等方面，对党组织和党员是否贯彻党的路线、方针、政策，是否正确运用人民赋予的权利，是否严格遵守民主集中制等情况的监察和督促。监督权是党章赋予党员、党代会和党代表的一项重要民主权利，是体现党员主体地位的途径和方式，也是制约领导权力过分集中和权力滥用的有效手段，因此，加强党内监督是党内民主建设的重要组成部分。由于中国共产党处于执政党地位，这就决定了党内民主监督在机制上首先必须“在党要管党的基础上，形成党的内部民主监督机制，保证党内民主与党内监督互相促进的局面”。^{〔3〕} 十三届四中全会，特别是党的十六大以来，我们党在完善党内民主基本制度的基础上，根据社会发展的要求，不断进行党内监督制度的创新，使党内监督机制更加完善，从而大大强化了党内的民主监督。

第一，以《党章》为中心的党规党纪监督制度日益完备。《党章》

〔1〕 中国网，2007-08-03。

〔2〕 大众网转发新华社记者刘思扬等 2007 年 10 月 2 日的报道

〔3〕 林尚立等：《制度创新与国家成长》，天津人民出版社，2005 年版，第 77 页。

是党的根本大法，也是党内监督的制度基础。从党的十三届四中全会到十七大，《党章》经历了多次修改，而贯穿党章修改的一个重要特点就是体现了不断发展的党内民主和加强党内监督的思想。1992年十四大党章对党内监督作了适当修改，对各级纪委领导人的选举办法及任期的规定更明确，突出了“双重领导”，从而提高了纪委的地位，对纪委行使纪检权力、遏制腐败提供了制度保障。十六大党章规定“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”，使党委内部议事和决策的原则制度化，同时增加了纪检机关“组织协调反腐败工作”、“对党员领导干部行使权力进行监督”等职能。这些使党的纪检工作更好地适应新形势新任务的要求，有利于进一步发扬民主，加强党内监督，把反腐败引向深入。十七大党章从四个方面进一步完善了党内监督制度。一是增加了党的各级组织要按规定实行党务公开的内容。二是增加了党的各级代表大会代表实行任期制的内容。三是增加了政治局向中央委员会全体会议和地方各级党委的常务委员会定期向委员会全体会议报告工作、接受监督的内容。四是增加了中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度的内容。这些制度写入党章，对于进一步发扬党内民主、加强党内监督、促进反腐倡廉、增强我们党的治党管党水平、提高党的领导水平和执政能力是非常及时和重要的。

在《党章》的基础上，我们党不断探索适合党情国情的监督机制，制定了一系列的党内监督制度法规。2003年12月，中共中央颁发了《中国共产党党内监督条例（试行）》，第一次以党内法规形式对党内监督重点、途径和办法等重大问题作出了全面规定。在此同时，中共中央还颁发了修订后的《中国共产党纪律处分条例》，对新形势下党员各种违纪行为的处理作出了全面而具体的明确规定。2005年1月，中共中央颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》，提出了标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，对建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系也作出了全面部署。

在这些党内法规中，《中国共产党党内监督条例（试行）》是我们党第一部规范党内监督工作的基础性法规，标志着党内监督理论和实

践发展到了一个新阶段。该条例充分吸收了改革开放以来的党内监督制度创新的经验和成果，并对党内监督的各方面内容作了许多新的规定。比如在监督主体方面，再次强调了党员以及各级党代表和党委会的主体地位，并提出了许多具体措施予以保证。强调党的各级委员会的作用是一个很大的进步，这就使得全党上下没有一个人不受到合理的监督。同时，《条例》还强调了党代表在党代会闭会期间，除了享有普通党员的监督责任和权利以外，还可以按照规定以党代表的身份实施监督权。此外，《条例》对制度建设本身的设计也相当具体，富有程序性和经验基础。“十大监督制度”使党内监督不落空处，比如专门巡视、述职述廉、重要情况通报、民主生活会、谈话和诫勉、舆论监督、询问和质询等都是在成功实践基础之上的归纳和总结，从而增强了党内监督的可操作性和有效性。总之，这些都为今后包括党内监督制度在内的党内民主制度的不断完善和创新，奠定了重要基础。

第二，巡视工作制度的建立和不断完善。巡视真正成为一种制度是在党的十三届六中全会以后。1990年3月，党的十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众的联系的决定》着重提出了建立党内巡视制度的问题。2001年9月，党的十五届六中全会再次提出，中央和各省、自治区、直辖市党委要逐步建立巡视制度，把下一级领导班子特别是主要负责人的廉政勤政情况作为重要内容，进行监督检查。党的十六大将巡视制度提到了一个新的高度，提出要“改革和完善党的纪律检查体制，建立和完善巡视制度”。党的十六届四中全会又从加强党的执政能力的高度强调：“建立和完善巡视制度，加强和改进对领导班子特别是主要领导干部的监督。”

十六大之后，巡视工作规范化、制度化建设的步伐加快。2003年，中共中央、国务院正式批准中纪委、中组部关于设立专门巡视机构的请示。随即，组建了中央纪委、中央组织部巡视工作办公室和五个巡视组。为了规范巡视工作，中纪委、中组部于2004年制定了《关于巡视工作的暂行规定》。同时，按照中央的要求，除了中央要向省一级派出巡视组外，省一级也要向地方派巡视组，按照中组部的要求，省向市派巡视组的数目要根据省份的规模而定，最多的五个，最少的三个。

目前,省一级对市、县一级党政班子的巡视工作也已逐步展开,全国31个省区市和新疆生产建设兵团党委也都设立了巡视机构,组建了专职巡视队伍。2005年底,全国已有402个县进入省一级巡视办的巡视范围。据统计,2005年,中央纪委、中央组织部对10个省(区、市)、五家中央管理的银行和两家资产管理公司开展巡视,各省(区、市)对94个市(地)开展巡视,并延伸到210个县(市、区)。^{〔1〕}

党的十七大以来,中央纪委、中央组织部制定了四项制度,研究修改了12项制度。各地各部门党委(党组)巡视机构共制定出台了巡视工作方面的制度规定50余件。据统计,截至目前,中央纪委、中央组织部巡视组完成了对五个省(区、市)、两家中央金融机构和三户国有重要骨干企业的巡视,对两个中央国家机关进行了巡视试点。各省(区、市)党委完成了对132个市(地、州)、143个省直部门、319个县、38户省属国有企业和21所高校的巡视。^{〔2〕}2009年7月12日,中共中央正式颁发了《中国共产党巡视工作条例(试行)》。这是贯彻落实党章关于党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度的规定,完善党内监督制度的一部重要党内法规。它的颁布实施,对于完善巡视制度,规范巡视工作,坚持党要管党、从严治党的方针,促进党风廉政建设和反腐败斗争的深入开展,加强领导班子和干部队伍建设,具有十分重要的意义。

第三,党的纪检制度的不断完善。在推进反腐败工作和党的作风建设过程中,党的纪律检查工作发挥着特殊的重要作用。坚持和完善党的纪律检查制度,既是加强党内监督、发展党内民主的必然举措,也是建设社会主义政治文明的保证。十三届四中全会以来,在党中央的领导下,中纪委制定了一系列关于规范党内纪律以及执行党内纪律程序方面的规定和条例。这些条例、规定的制定和实施,表明党的纪

〔1〕 吴官正:《在中央纪委第六次全会上的工作报告》,《人民日报》,2006年2月13日。

〔2〕 《改革创新推动巡视工作科学发展——十七大以来巡视工作综述》,《人民日报》,2009年1月9日。

律建设和监督工作日益走向制度化、规范化，是党的监督制度建设进程中的重要成果。在党内纪律方面，从1990年至2000年，中纪委共出台了《中国共产党纪律处分条例（试行）》等60多份党内法规性的文件。在党内纪律的执行程序方面，也出台了《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》等27份党内法规性的文件。^{〔1〕}

党的十六大以来，党的纪检制度更是迈上了新台阶。据统计，党的十六大以来，中央纪委、监察部共起草、制定、修订法规和规范性文件170余件，会同有关部门起草制定50余件。各省份、中央和国家机关共起草制定1200余件。比如，为维护信访工作秩序，保护信访人合法权益，中纪委、监察部会同有关部门制定了《关于违反信访工作纪律适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》和《关于违反信访工作纪律处分暂行规定》等规章制度；为保证党内监督条例的贯彻落实，中纪委单独或会同有关部门起草制定了《关于中共中央纪委、中共中央组织部巡视工作的暂行规定》、《地方党委委员、纪委委员开展党内询问和质询办法（试行）》等配套规定；为规范廉洁从政行为，促进领导干部廉洁自律工作深入进行，中纪委、监察部会同有关部门颁布实施了《国有企业领导人员廉洁从业若干规定（试行）》和《关于严格禁止利用职务上的便利谋取不正当利益的若干规定》；为严格依纪依法查办案件，推动查办案件制度建设深入发展，中央纪委、监察部下发了《关于纪检监察机关严格依纪依法办案的意见》和《中共中央纪委关于进一步加强和规范办案工作的意见》，强调了办案的重要性，规范了办案程序，加强了办案监督。

加强反腐倡廉制度建设的同时，派驻纪检组也是纪委加强党内监督的重要形式。1991年，中纪委开始实行中央纪委派驻中央一级党和国家机关各部门纪检组和各部门党组纪检组（纪委）的制度，各省（区、市）纪委也参照执行。2002年，中纪委、监察部在总结10年以来实践经验的基础上，决定实施“对派出纪检监察机构实行统一管

〔1〕 中央办公厅，中央纪委法规室，中央组织部办公厅编：《中国共产党党内法规选编（1978—2000）》，法律出版社。

理的试点工作”，将派出机构的领导体制由中纪委、监察部与所驻部门双重领导改为由中纪委、监察部直接领导，变同级监督为上级监督，这是纪检监察体制的重大改革，也是加强党内监督工作的重要举措。2004年，中央办公厅、国务院办公厅转发了《中央纪委、中央组织部、中央编办、监察部关于对中央纪委监察部派驻机构实行统一管理的实施意见》等规范性文件，为充分发挥纪检监察机关派驻机构职能作用，加强对驻在部门领导班子及其成员的监督，提供了政策依据。

随着党的纪检监察制度的不断完善，党的十六大以来，各级纪委在维护党规党纪、有效遏制腐败等方面发挥了重大作用。

根据中纪委向党的十七大的工作报告中统计，2002年12月至2007年6月，全国纪律检查机关共立案677 924件，结案679 846件（包括十六大前未办结案件），给予党纪处分518 484人，并查外了陈良宇、杜世成、郑筱萸等极少数高级干部严重违纪案件。

三、丰富政党执政资源的组织角色定位

一般认为，所谓执政资源，就是政党执掌国家政权并有效治理国家和社会所必需的能量和来源。反过来说，政党具备了足够的能量，并掌握丰富的资源之后，就能够有效执掌政权和巩固政权。执政资源的开发、利用和维护，直接关系到一个政党执政基础的坚实、执政地位的稳固和执政能力的提高。从中外政党兴衰的历史经验教训看，能否根据时代和社会的变化，不断丰富、优化和整合执政资源，是关系政党执政效能和命运的重大现实问题。

政党的执政资源涵盖了经济、政治、文化、军事等各个方面，它既有政党自身资源，也有社会资源，既包括有形资源，也包括无形资源。在本书研究范围之内的政党组织资源是执政资源中的载体和依托，它一般指组织角色、组织机构和组织方式等。按照政党运作的基本规律，政党组织规模的大小与组织角色素质的高低都会直接影响到执政党的执政效能、政治控制力和合法性。

在社会学中，角色是指与人们的某种社会地位和身份相一致的、

一整套的权利义务并据此所作出的行为规范。从政治学的角度出发,政治角色实际上是指与人们的政治地位和身份相对应,并享有相关政治权力义务关系的制度规范和行为个体,是对处于特定政治地位上人们行为的一种期待。阿尔蒙德认为,“政治角色是政治体系的基本单位之一。角色的组合就是结构”。^{〔1〕}因此,从一般意义上讲,政党组织结构最基本的单元就是党员个体。组织行为理论认为,组织任务要通过组织成员个体的行动才能加以完成,组织的作用离不开组织成员个人的努力。对政党而言,组织角色的重要性主要体现在:

第一,组织角色与政党组织系统的纯洁性密切关联。组织角色是政党的基础,也是政党赖以实现其政治纲领和政治统治的工具和保证。因此,一般情况下,政党都会重视党员个体的制度化组合过程,对入党的基本条件、党员的发展以及党员的权利和义务都会作出一定的规定。我们党对其组织角色的要求相当高,这体现在入党条件的严格性上。这样要求的目的是要极大地保持党组织系统的纯洁性。否则,如果组织角色与政党组织要素所规定的内容不符,就会导致政党组织系统的紊乱。

第二,组织角色是维系政党组织生存和发展的重要基石。政党对党员个体都会有角色要求,即党员在思想上、行动上与政党的要求保持步调一致。这种角色要求其实是政党的内在防御机制,维系着政党的生存和发展。有了这种角色要求,党员个体才会认可、拥护政党的理想信念、价值观念和纲领政策,也才会自觉地为政党的事业而奋斗。反之,如果一个政党没有严格的角色要求,党员个体对政党的认同度和忠诚度就会削弱,他们就不会自觉地履行作为政党组织角色应承担的义务和责任,政党就会纪律涣散、离心离德,政党的理想信念、发展目标和运行机制就得不到党员个体的有效支持,政党的生存和发展可能就会面临危机。从我们党的发展实践来看,无论是在夺取政权的过程中,还是在执政时期,党通过高度严密的组织形式,把党

〔1〕〔美〕阿尔蒙德等:《比较政治学》,曹沛霖等译,上海译文出版社,1987年版,第14页。

员的作用发挥到社会各个层面上，并以民主集中制作为治党管党基本原则，使党形成了一整套科学的酝酿、决策、吸纳、表达和规范控制机制，从而保证了党的路线方针政策的全面贯彻以及党执政效能的最大化。

因此，无论从保证政党组织系统的纯洁性出发，还是从维系政党生存和发展的重要性来看，组织角色在政党组织结构中的基础地位是不言而喻的，也是加强党的执政能力建设的重要组成部分。江泽民同志曾深刻指出：“只有首先把党员、干部队伍教育管理好了，党的自身巩固和坚强了，才能执好政，治好国，办好社会主义现代化事业。”〔1〕

改革开放 30 多年来，全国党员数量由 3 507 万发展到 8 000 多万，平均每年增加 146 万人。党员数量的急剧增加造成党员个体之间的差异性不断扩大，这种差异不仅表现在个人素质上，还体现在思想认识上，这就给党内思想统一和党员教育管理带来了新的挑战。加之党员构成呈现新特点，党员队伍不再是单一的工农兵，大学生党员尤其是有文化青年党员的比例不断增长，给党注入了新的活力。另外，由于所有制形式的多样化和分配方式的多元化，既出现了中高收入的党员甚至私营企业主，也存在一些生活困难的贫困党员群体。面对政党组织角色的新变化，我们党采取了相应的对策以适应这种变化。

（一）扩大“两个基础”的组织角色优化

从结构的角度来看，政党组织角色的质与量问题，始终是关乎政党生命力的重大问题。组织角色的数量多少和质量高低，关系到政党社会动员和整合能力的强弱，关系到执政资源的丰富与否，更关系到政党执政效能的高低，最后直接关系到执政地位的稳固。那么优化组织角色结构，首先就应该从正确处理党员数量和质量开始。如何在不断增加党员数量、扩大党的覆盖面的同时，注重党员质量的综合提升呢？转型时期，我们党正是根据经济发展和社会进步的执政实际，在不断增强党的阶级基础，确保其先进性的同时，不断扩大其群众基

〔1〕 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社，2001 年版，第 22 页。

础,随时吸纳新生的社会进步力量,党的角色结构不断得到优化。

第一,不断保持工人阶级的先进性以增强其阶级基础。

马克思主义政党学说认为,任何政党都是阶级的政党,都是以一定的阶级为基础,在政治上代表一定阶级的利益,以实现其阶级统治和政治理想为奋斗目标。我们党作为无产阶级性质的政党,一以贯之坚持党的工人阶级先锋队性质,代表和依靠工人阶级成为党赖以生存和发展的一面旗帜。党在90多年的奋斗历程中不断取得成功和进步,与它始终坚持了党的工人阶级先锋队性质是分不开的。江泽民同志曾指出:“全心全意依靠工人阶级,是我们党和国家的政治优势,也是我们党从胜利走向胜利的重要保证。”〔1〕在新的历史时期,我们党始终坚持全心全意依靠工人阶级的根本方针不动摇,并根据新的情况,进一步巩固党的阶级基础,坚持党的先进性。

首先,不断提高工人阶级队伍整体素质。近年来,通过对工人阶级进行中国特色社会主义理论体系的教育,工人阶级的思想政治觉悟和道德素质有了大幅度的提升;通过职业技能大赛、“首席工人”制度、业务培训等形式,工人阶级队伍的知识化程度、科技知识的普及化和高科技设备的应用水平都得到了大幅度提升。劳动者越来越知识化,知识分子在劳动者中的比例也越来越大。有关方面统计资料表明,到2002年,全国约有专业技术人员3 092万人,其中国有企事业单位的专业技术人员有2 165万人,占专业技术人员总数的70%左右。〔2〕至2004年底,国有企事业单位职工总数5 375万人,专业技术人员总计2 750万人,占职工总数的一半以上。〔3〕

其次,不断完善实现工人阶级先进性的新途径。随着市场经济的深入发展,工人阶级发挥其先进性的形式也要发生变化。参与企业民主管理和监督是工人阶级发挥先进性的重要渠道。在政府的引导下,

〔1〕 中华全国总工会,中共中央文献研究室编:《毛泽东、邓小平、江泽民论工人阶级与工会》,中央文献出版社,2002年版,第221页。

〔2〕 王伟光:《“三个代表”重要思想研究》,人民出版社,2002年版,第308页。

〔3〕 《中国统计摘要2006》,中国统计出版社,2006年版,第193页。

企业党组织和工会组织的推动下，职工代表大会制度已经在企业得到了比较好的贯彻落实，对充分发挥企业职工的积极性和主动性，维护职工群众合法权威和促进企业经济效益提高，发挥了重要作用。在现代企业制度不断健全的前提下，一些企业还推选工会和职代会代表列席董事会和监事会会议，并委派若干职工董事和职工监事进入董事会、监事会，行使参与企业管理和监督的民主权利。党的十六届三中全会也明确指出：“要全心全意依靠职工群众，探索现代企业制度下职工民主管理的有效途径，维护职工合法权益。”同时，随着非公有制经济中工会组织和党组织的不断建立，非公企业党组织和工会组织充分发挥其作用，积极组织职工群众参与民主管理和民主监督。截至2008年3月，全国已有108.6万个企事业单位建立了职代会制度，94.5万个企事业单位实行了厂务公开，8.5万个公司制企业建立了职工董事制度，8.3万个建立了职工监事制度，分别占已建工会单位中建立董事、监事制度企业的68.0%和75.4%。^{〔1〕}

再次，努力维护工人阶级的切身利益。我们党全面推行劳动合同制度以来，工人阶级的合法权益得到了较好维护，截至2006年，全国已建工会单位中签订劳动合同的职工达7604.8万人，其中农民工1954.8万人；全国企事业单位签订集体合同共86.2万份，覆盖企业153.8万个，覆盖职工1.1亿人。^{〔2〕}同时，拖欠工人工资曾经是一个普遍问题，每年社会拖欠工资总数都达到数百亿之多。自从2004年国务院下发通知要求限期清理拖欠工程款和工资，并陆续推出法律法规保障工资发放，目前，全国已有27个省区市以建筑行业为重点建立了工资保证金制度和工资支付监控制度。^{〔3〕}另外，随着国有企业改革的深化，出现了部分企业职工下岗失业现象。凭此就认为工人阶级不再是国家的主人，认为党已经不能代表工人的利益，党的性质

〔1〕《目前全国108.6万个企事业单位建立了职代会制度》，<http://www.chica.com.cn/2008liangtui/2008-03/141>。

〔2〕数据引自《孙春兰在全总会议上的工作报告》，2006年12月9日。

〔3〕《劳动保障部：农民工工资拖欠现象得到明显遏制》，http://www.csldbz.gov.cn/zxzx/gzdt/200803/t20080317_5986.html。

发生了根本性的变化。这种认识是完全错误的。国有企业职工下岗，实际上是推进社会主义市场经济发展过程中一种必然现象。面对这一改革的阵痛，我们党对工人下岗也采取了“不抛弃、不放弃”的积极态度，要求各级党委和政府以对党和人民高度负责的态度，做好下岗职工的基本生活保障和再就业工作。通过积极完善和落实促进再就业的扶持政策，鼓励服务型企业吸纳下岗失业人员，对就业困难对象实行再就业援助，鼓励国有大中型企业通过主辅分离和辅业改制安置富余职工等措施，把对工人阶级的负面影响降低到最低限度。从2002年到2006年，我们党共帮助近2000万下岗失业人员实现了再就业，其中大龄困难人员再就业500多万人，大批劳动力从国有企业转向非公有制经济领域。^{〔1〕}这些都说明，我们党把工人阶级作为根本依靠力量的立场没有变，始终维护工人阶级切身利益的立场不会变。

第二，吸纳其他社会阶层的先进分子入党以扩大其群众基础。

对于马克思主义政党而言，增强阶级基础与党的群众基础是有机的统一。阶级基础是党所产生和依托的中坚力量，而群众基础则是党所代表和依靠的社会力量，是党除了自己的阶级力量之外必须拥有的力量源泉。没有先进的阶级基础，扩大群众基础就是一句空话；而离开了群众基础，党的阶级基础将会削弱甚至有可能丧失。在世界政党发展史上，一些执政几十年的大党老党，先后丧失政权，有的已经衰亡，究其根本原因，就是不能很好地处理政党的阶级基础和群众基础的关系，从而失去了最广大人民群众的支持而难以为继。

从我国现实来看，转型时期，新的社会阶层已经出现，新的社会群体不断发展壮大。这些新的社会阶层，从整体而言，是按照党的方针政策，在深化改革开放和发展社会主义市场经济的过程中形成的，而且生产经营活动总体上也是在社会主义宏观环境制约下开展的。这些新的社会群体，通过诚实劳动和合法经营，在解决就业、增加国家税收和维护社会稳定等方面都作出了积极贡献。因此，他们是发展社会主义的新活力，也是我们必须团结的新的社会力量。作为执政党，

〔1〕《十七大报告辅导读本》，人民出版社，2007年版，第36页。

我们党面临着建设中国特色社会主义的伟大而艰巨的任务，必须要最广泛最充分地调动一切积极因素。而体现在组织结构方面，就是要能够把社会各方面的优秀分子都聚集到党内来，共同为社会主义现代化建设出力。因此，江泽民同志指出，“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，并通过党这个大熔炉不断提高他们的思想政治觉悟，从而不断增强我们党在全社会的影响力和凝聚力”〔1〕。在不断增强党的阶级基础的同时，根据社会结构的变化及时吸纳新的社会力量加入政党，本身就是优化组织角色结构的固本之策。

而从过程来看，我们党对什么人可以入党这个党员的社会构成问题也经历了一个认识不断发展的过程。在改革开放以前的相当长一段时期内，我们党仍然过于强调党员社会构成的工农化和知识分子化。这种做法实际上源于我们党对政党的本质属性的认识。长期以来，我们对政党的本质属性主要是强调它的阶级属性，强调党是中国工人阶级的先锋队。强调党的本质属性在于其阶级性，这是正确的。但同时，政党又是为了影响政权、夺取政权，最终巩固政权而成立的，这就要求政党还必须具有广泛的群众基础，执政地位才会稳固牢靠。因此，政党执政后，如果仅仅坚持其阶级属性和阶级基础，就很难适应变化了的阶级多样化和阶层复杂化的新情况，就无法有效包容社会各种力量为巩固政权服务。改革开放以后，随着我们党对这个问题认识的深化，我们党逐渐对扩大群众基础有了更为清醒的认识，这首先反映在入党条件的变化上。十二大至十五大，我们党的党章都将入党条件规定为：“年满十八岁的中国工人、农民、军人、知识分子和其他革命分子承认党的纲领和章程，愿意参加党的一个组织并在其中积极工作、执行党的决议和按期缴纳党费的，可以加入中国共产党。”这就可以看出，我们党已经对所有拥护党和社会主义事业的优秀分子敞开了大门，不论出身，也不论阶层。党的十六大在这个问题上则有了

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001年版，第513-514页。

重大突破，一是把党的性质由“中国工人阶级的先锋队”表述为“是中国工人阶级的先锋队，同时也是中国人民和中华民族的先锋队”。从“一个先锋队”到“两个先锋队”的重大突破，反映了我们党建党理论的不断成熟，从单纯注重阶级属性和阶级基础到阶级基础和群众基础并重。二就是把“其他社会阶层的先进分子”纳入了允许申请入党的范围，使党的群众基础不断扩大，党员社会构成和角色结构不断优化。毫无疑问，这一突破是马克思主义政党学说与当前中国执政发展实际相结合的崭新成果。

首先，吸收其他社会阶层的先进分子入党并没有违背马克思主义的建党原则。马克思、恩格斯在为第一个无产阶级政党——共产主义者同盟起草的纲领《共产党宣言》中，突出阐明的一个核心问题就是党的先进性问题。当然，党的先进性是一个动态的概念，不同历史时期对党的先进性有不同的要求。具体地说，在旧的生产关系和上层建筑严重阻碍生产力的发展和进步，马克思主义政党需要通过革命手段打碎旧的国家机器时，党的先进性必须突出强调先进生产力的代表者——无产阶级，并以它作为自身的阶级基础，打破旧的生产关系和上层建筑。而当生产关系和上层建筑基本适应生产力发展、党需要通过促进经济发展和改革的手段解放和发展生产力时，党的先进性就体现在站在改革的潮头，认真贯彻“三个代表”重要思想，积极投身于中国特色社会主义的政治、经济、文化和社会建设中。新的社会阶层中的确有这样的先进分子，我们把他们吸收到党的队伍中来，对于保持党的先进性是非常必要的。另外，允许新的社会阶层中的先进分子入党并没有放弃党鲜明的阶级性。江泽民同志在党的十六大报告中申明：“重点做好工人、农民、知识分子、军人和干部中发展党员的工作，壮大党的队伍最基本的组成部分和骨干力量。”

其次，吸收其他社会阶层中的先进分子入党也是我们党巩固执政基础的需要。不可否认，随着经济的飞速发展，中等收入者比重在增长，有关统计数据显示，目前我国新的社会阶层人数已超过1.5亿，约占总人口的11.5%，而且还在不断扩大中。如果我们党无视这一现象和趋势，无视这些新的社会群体和力量，党的社会基础将会受到

削弱，党的群众基础就可能发生动摇。江泽民同志在庆祝中国共产党成立 80 周年的讲话中指出：“随着经济的发展，广大人民群众的生活水平不断提高，个人财产也在逐渐增加。在这种情况下，不能简单地把有没有财产、有多少财产当做判断人们政治上先进和落后的标准，而主要应该看他们的思想政治状况和现实表现，看他们的财产是怎么得来的以及对财产怎么支配使用，看他们以自己的劳动对建设有中国特色社会主义事业所作的贡献。”〔1〕因此，从巩固执政基础的角度出发，就必须在坚持自身阶级性，不断增强党的阶级基础的同时，努力扩大党的群众基础。把其他社会阶层中符合党员条件的优秀分子吸收到党内来，在党这个大熔炉里不断锤炼和提高，然后通过他们带动和影响这些阶层中的其他人员拥护和贯彻党的路线、方针和政策，从而更好地为社会主义建设服务。

（二）突出党员主体地位的组织角色认同

角色认同是一个社会学概念，是指个体的态度、行为与个人在组织中扮演的角色保持一致。政党作为一个政治组织，党员同样存在角色认同要求，即党员在思想上、行为上与政党的性质保持一致，与自身在党内的身份相契合。我们党历来重视培养党员的组织角色认同感，始终要求全体党员在思想上和行动上与中国工人阶级的先锋队这一党的先进性保持一致。过去，“为了党的、无产阶级的、民族解放和人类解放的事业，任何党员既要有最伟大的理想、最伟大的奋斗目标，又要有实事求是的精神和最切实的实际工作，还要能够毫不犹豫地牺牲个人利益，甚至牺牲自己的生命”〔2〕。但是，在改革开放和社会主义市场经济发展的新时期，共产党员的角色认同却出现了不同程度的弱化迹象。主要表现在以下几个方面：一些基层党组织和党员领导干部忽视党员主体地位，缺乏民主的工作作风，置普通党员的基本权益于不顾；一些党员干部事业心和责任感不强、思想作风不端正、工作作风简单粗暴、脱离群众等问题比较突出；部分党员的政党信仰

〔1〕 江泽民：《论党的建设》，中央文献出版社，2001 年版，第 514 页。

〔2〕 刘少奇：《刘少奇选集》上卷，人民出版社，1981 年版，第 128 页。

和政治信念动摇，无产阶级的价值观和道德观扭曲，认为马克思主义过时，共产主义是虚拟的精神王国；更有甚者，一些党员不仅不能发挥先锋模范作用，甚至还带头违反党纪国法，腐败现象和不正之风在党内滋长蔓延。针对党员组织角色认同不断弱化的新情况，我们党深化了对执政规律的认识，通过不断突出党员主体地位和加强对党员的理论武装等方式来增强党员的角色认同，使党员的积极性和主动性不断迸发出来，党的凝聚力和战斗力也得到了有效提升。

第一，党员主体地位的有效回归。

党员主体地位实际上就是指广大党员是党的组织、党的生活、党的工作、党的建设和党的事业的主体，在党的一切活动中起着最终的决定作用。这是马克思主义政党的一个基本原则。早在马克思、恩格斯创建世界上第一个共产党组织——共产主义者同盟者就提出了明确的党员主体原则的思想和实践机制。《共产主义者同盟章程》规定，“所有盟员都一律平等，他们都是兄弟，因而有义务在一切场合下相互帮助”；党的各级领导人都由民主选举产生，“选举者可以随时撤换之”；同盟各支部要经常开会讨论工作，“某些问题的讨论具有普遍的和直接的利害关系，可以提交全盟讨论”，〔1〕等等。列宁在建立俄国社会民主工党的过程中，也继承了马克思、恩格斯的党员主体思想，提出“现在整个党组织是按民主原则建立的。这就是说，全体党员选举负责人即委员会的委员等等，全体党员讨论和决定无产阶级政治运动的问题，全体党员确定党组织的策略方针”，“党内的一切事务是由全体党员直接或者通过代表，在一律平等和毫无例外的条件下来处理的，并且所有负责人员、所有领导人员、所有机构都是选举出来的，是必须向党员作工作报告的，是可以撤换的”〔2〕。从这些论述和规定中，我们可以看到，党员是党内权力的最终拥有者，各级组织机构及其领导干部的权力都来源于党员，他们与党员之间是地位上的平等关

〔1〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯全集》第4卷，人民出版社，1958年版，第572-576页。

〔2〕 列宁：《列宁全集》第13卷，人民出版社，1987年版，第191-192页。

系和权力上的授受关系；党员才是党组织的“主人”，党内事务归根到底要由党员当家做主。

从我们党的发展实践来看，虽然我们党历来重视发挥党员个体的先锋模范作用，并始终将民主集中制作为建党的一个基本组织原则，党员的民主权利也得到了有效维护。但是，在实际操作过程中，我们党却更多地注重党员的组织纪律性，而对党员的民主权利和党员主体地位有所忽视和淡漠，从而导致在党的建设过程中更多地表现为“组织本位”，在很大程度上弱化了党员对自身主体地位的角色认同，影响了党员积极性、主动性和创造性的发挥。长期以来，一些基层党组织在党的建设过程中，很少去强调党员是党的主人，存在着片面强调党员“应尽义务”、忽视党员“应有权利”的倾向，甚至把党员当成被指挥的对象；在党员教育管理上，把党员主要当做被教育、被管理的对象，很少发挥党员在教育中的能动作用，甚至漠视党员一律平等地参与党内管理的权利；在党内监督、党内决策等政治活动中，往往只是强调党员是被监督或者是无条件执行决策的对象，使广大党员缺乏广泛参与各种政治活动的有效途径，等等。

2005年1月14日，胡锦涛总书记在新时期保持共产党员先进性专题报告会上的讲话中指出：“党员是党的肌体的细胞和党的活动的主体，党的先进性最终要靠党员的先进性来体现。”胡锦涛同志在庆祝中国共产党成立85周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上，首次明确地提出党员主体地位问题。他指出，“党员是党的肌体的细胞和党的活动的主体”，加强党的先进性建设，“必须始终抓住党员队伍这个主体，充分依靠全党同志共同努力”。胡锦涛在2007年6月25日讲话中进一步提出，“坚持党员主体地位，完善党内民主制度，使党内民主意识普遍增强，党内民主制度不断健全，党的创造活力充分发挥”。在党的十七大报告中，党中央进一步将尊重党员民主地位作为推进党内民主建设的重要举措之一，第一次在党代会报告中明确提出了“尊重党员主体地位”，这对于充分发挥党员的主体作用，营造党内民主讨论氛围，创造党内和谐的工作环境，具有重要的现实意义。同时，“党员主体地位”这一命题的提出，也是我们党党建理

论的重大发展，党的建设将逐步实现从注重“组织本位”到注重“党员本位”的根本性转变，必将增强党员的角色认同，对激发全体党员参与党内建设和社会主义建设的主动性和积极性产生深远影响。

首先，建立保障党员权利的制度规范。如前所述，党员是党组织的主体，只有党员权利得到保护并赋予其权威性和严肃性，党员的主体地位才能得到体现。党的十二大通过的党章强调了在党纪党规面前人人平等的原则；十三大党章严肃申明：“侵犯党员的权利，就是违反党的纪律，必须受到党纪处分。”1995年1月7日，中共中央颁布了《中国共产党党员权利保障条例（试行）》，这是我们党历史上第一部全党性的比较完备的保障党员权利的党内法规，使党员的主体地位有了制度保障。该条例共分五章31条，列举了党员享有的各项权利，明确了对党员各项权利的保护，提出了对侵犯党员权利行为的惩处措施，规定了在党组织有侵犯党员权利行为的情况下，进行控告和实施的程序和责任。这对于发扬党内民主，健全党内生活，保障党员权利的正常使用和不受侵犯，调动党员的主动性和积极性，提供了制度规范和途径。1997年9月18日，党的十五大修改通过的新《党章》第四条明确规定党员享有八项权利。这八项权利涉及党员的民主参与、民主选举、民主决策和民主监督等方面，构成了一个比较完整的权利体系。2004年，中共中央在总结十年试行经验的基础上，修订并颁布了《中国共产党党员权利保障条例》，成为党员民主权利充分行使和保障的制度依据。《条例》指出，党的任何一级组织和任何党员都无权剥夺党章规定的党员享有的各项权利，在党的纪律面前人人平等，不允许任何党员享有特权。《条例》还明确了党员所享有的各项权利以及确保各项权利得以实现的“保障措施”。为此，党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》再次明确指出：“要认真贯彻党员权利保障条例，建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度，逐步推进党务公开，增强党组织工作的透明度，使党员更好地了解 and 参与党内事务。”

其次，构建党员分享党内权力的制度体系。科学民主的党内制度

体系和切实有效的实现途径是党员主体地位的保证。因此，尊重党员主体地位，首先应该抓住制度建设这个关键。十六大以后，通过建章立制，我们党在实践中大力推广“公推公选”制度、党代会的常任制、民主生活会制度、信访制度等各项民主制度，使《党章》和《党员权利保障条例》规定的党员民主参与、民主选举、民主决策、民主监督等民主权利在这些制度中得以充分行使并得到有效保障。同时，通过疏通党内民主渠道，拓宽党内民主途径，丰富党内民主形式，使党员权利和主体地位在实践中得到了落实。如基层党组织书记公推直选，进一步落实了党员的选举权和被选举权；党务公开让党员群众了解和参与党内事务，保障了党员知情权和参与权；干部选拔任用中出现的民主推荐、民主测评、民主评议等必经程序，充分落实了党员的选举权、表决权、监督权等一系列权利。一些基层党组织探索建立党员议事会、民主恳谈会、党员旁听县乡常委会（党委会）等制度，培养党员的民主意识，提高党员的民主素养，调动了广大党员参与讨论党内事务的积极性。

再次，拓宽了党员发挥主体作用的实践平台。党员发挥主体作用，不仅需要自身的素质和内在的动力，更需要有组织的力量，就是党组织如何具体地为党员发挥主体作用创造条件、构建平台。这就需要我们始终坚持以人为本，以党员为根，通过各种活动载体和实践平台来激发党员履行义务、奉献社会的内在动力，实现党员的价值需求，增强党员对党组织的认同感。近年来，各地党组织通过开展党员承诺制、党员示范岗、设岗定责、结对帮扶和党员志愿者、党员义工等方式，创设党员发挥主体作用的新载体、新平台，拓宽党员发挥主体作用的渠道和途径，让党员当好党的政策宣传员、党务事务监督员、社情民意联络员、扶贫帮困服务员、矛盾纠纷调解员、文明新风引导员，增强了党员的主体意识和责任感，充分调动了党员的积极性和主动性，为党员发挥先锋模范作用解除了顾虑、注入了动力、增强了认同。特别是在抗洪救灾、抗冻救灾和抗震救灾等重大事件中，一批又一批的党员志愿者和党员义工在危急关头挺身而出、冲锋在前，用行动诠释着新时期党员先进性的高尚内涵。据统计，在2008年的

汶川大地震中，四川省的党员组建起8万多支“党员抢险队”、“党员突击队”，在14万多名基层党员干部带领下连夜奔赴第一线，与灾区人民共渡难关。在安置受灾群众和灾后恢复重建阶段，全省120多万名党员又组成2万多支“党员服务队”，参与做好安置群众、民事调解、卫生防疫等工作，发挥了带头重建家园、恢复生产、承担重任、帮扶群众、维护稳定的“五带头”作用。^{〔1〕}党员志愿者和党员义工，是在新的社会条件下发展起来的，却正在成为党员发挥主体作用的新载体，这对于增强党员个体的角色认同具有重要的意义。

第二，强化党员的理论修养。

党员的角色意识和组织认同不是与生俱来的，除了要在经常的组织活动中予以锻炼和强化外，另外一条根本途径就是教育，通过学习和教育来增强党员对政党理念、政党行为和个人组织角色的有效认同。因此，从角色认同的视角来看，政党必须要重视对党员的理论武装和学习教育。一个重视学习的政党，必然是充满希望、富有活力的政党；而一个善于学习的政党，也必然是能够与时俱进、引领时代潮流的政党。在我们党的发展历程中，无论是在革命战争年代还是在和平建设时代，我们党始终把对党员的理论武装和教育，培养党员的政治素养放在党的建设的首位。

邓小平同志明确指出：“学习好，才可能领导好高速度、高水平的社会主义现代化建设。”“要把学习搞好，认真建立学习制度。”转型时期，面对市场经济大潮给党员思想意识带来的巨大冲击和党员构成复杂化给党的教育管理带来的新挑战，我们党更加注重学习，更加注重对党员的理论武装。党的十三届四中全会以后，江泽民同志反复强调，要把学习问题摆在突出位置。党的十六大以来，胡锦涛同志明确提出了建设学习型政党和形成学习型社会的重大任务，将全党的学习摆在了更为突出的位置上。2004年，党的十六届四中全会在《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中第一次以党的中央全会决定的方式提出“努力建设学习型政党”的要求，并强调“重点抓好

〔1〕 黄宏：《抗震救灾精神》，人民出版社，2008年版。

领导干部的理论和业务学习，带动全党的学习”。2009年9月，党的十七届四中全会审议通过的《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》鲜明提出“建设马克思主义学习型政党”这一重大课题，并把它放在六项任务之首。

党的十三届四中全会以来，我们党先后开展了三次党内集中教育活动，分别是1998年至1999年开展的以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的“三讲”教育活动，2005年至2006年开展的以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动，2008年至2009年开展的深入学习实践科学发展观活动。虽然这三次集中教育活动有不同的要求、不同的学习内容和不同成果，但是作为我们党加强理论武装的重要形式，其共性也是不言而喻的，这主要表现在：

首先，坚持用马克思主义中国化的最新理论成果武装党员头脑，增强党员理论素养和思想认同。随着马克思主义在中国的深入发展，马克思主义中国化的成果也会越来越多。“三个代表”重要思想和科学发展观，都是马克思主义基本原理和当代中国实际相结合的理论产物，也是我们建设和发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的指导思想和重大战略思想。用马克思主义中国化的最新理论成果来武装党员头脑，指导实践，有着重要的政治意义和功能价值。这既是提高党的执政能力、保持和发展党的先进性的必然要求，也是进一步提升全体党员政治素养和思想水平，增强党员角色认同和政党信仰，激发他们为建设中国特色社会主义事业不断贡献力量的能动性和主体性的需要。因此，在“三个代表”重要思想和科学发展观相继被写入党章后，我们党都及时开展了全党性的集中教育活动。

其次，注重把学习教育活动与推动工作、群众得实惠结合起来。“三讲”教育活动开展以后，领导干部普遍受到了一次深刻的马克思主义教育和党风党纪教育，促进了干部作风的转变和拒腐防变自觉性的提高，增强了党员领导干部在群众中的威信。先进性教育活动和科学发展观学习实践活动除了要求解决党员和党组织在思想、组织、作风以及科学发展方面存在的突出问题外，还要求促进解决本地区本部

门本单位改革发展稳定、涉及群众切身利益的实际问题。在学习实践活动中，各地各单位纷纷在解决群众反映强烈的突出问题上下工夫。比如，为着力解决就业这个民生之本，山东每年免费培训 20 万城镇失业人员，培训后再就业率达到 60% 以上；上海市参加第一批学习实践活动的各单位认真查找和分析影响科学发展观的突出问题，初步梳理出 542 个问题，得到了广大党员和人民群众的认同；贵州省第一批参加学习实践活动的单位和第二批试点单位把查找和解决问题贯穿始终，办实事，解民忧，惠民众。截至 2009 年 2 月，共查找突出问题 2 105 个，已经解决和启动解决的 1242 个，为基层和群众办实事 1035 件。^{〔1〕} 这些实例足以说明，党的学习教育不是空谈，它与广大人民群众的利益紧密相连，更能取得成效。

从上面可以看出，我们党通过巩固阶级基础和扩大群众基础优化了党的组织角色，同时又通过提高党员主体地位和理论修养强化政党角色对组织的认同，可想而知，二者的相得益彰对丰富党的执政资源大有裨益。

〔1〕《全国第一批学习实践科学发展观活动部分经验成果展示》，http://www.jn001.com/zhuant/2009-3/03/content_327184.htm

第五章 中国共产党组织结构 调整的困境分析

不可否认，我们党在社会转型期探索出的党组织结构建设新路具有开创性和有效性特征，在国际政党危机和国内复杂的社会结构变迁过程中能够始终坚守党的性质、宗旨和理想信念，不断创新制度，保持党员队伍整体素质提高。正如习近平在 2008 年 9 月 1 日中央党校秋季开学典礼上所讲的，我们党在世情、国情、党情发生重大而深刻变化的背景下，提出了一系列新思想、新观点、新论断，开启了党的建设历史新时期。但是，我们也不可否认，在这一探索过程中，党也面临着严峻的挑战，遭遇到了前所未有的困境。

一、全球意识形态淡化与马克思主义信仰的坚守

从政党组织结构产生与发展的源流看，几乎所有的政党都拥有自身的意识形态。所谓政党意识形态，一般认为，它是政党成员所信奉的基本价值体系和法理基础，一方面按照政党的世界观解释人类社会的存在和发展，另一方面又为自身的行为确定目标和规范。从这个意义上说，意识形态是任何政党产生和存在的前提，因为它在很大程度上反映政党目标和纲领的政治倾向和价值取向，体现政党对公众的吸引力和支持度等等，同时，它也是区别于其他政党的一个重要标志。王邦佐等认为：“如果一个政党没有自己的一整套思想、理论、主张和政策，或者说它的这一套东西与别的政党毫无两样，它就会失去存在的基础和理由。”^{〔1〕}另外，意识形态还能够为政党的存在和行为提

〔1〕 王邦佐等：《中国政党制度的社会生态分析》，上海人民出版社，2000 年版，第 236 页。

供理论渊源和合法性依据，从而使人们确信其目标和行为的合理性、正义性，减少其他团体的反对和抵制，最终争取绝大部分社会公众的赞同和支持。奥罗姆曾深刻指出：“以欧洲的民族国家的建立为例，信条在国家建设过程中的作用同样是明显的……一个国家的散在的人们会围绕着共同的意识形态而团结在一起，这一意识形态的重要性在共产党国家中也同样是重要的。”^{〔1〕}因此，近代以来，无论是资产阶级性质的政党还是无产阶级性质的政党都在强化自身意识形态的功效。这一功效具体体现在：

第一，意识形态是增强政党组织结构认同的必要工具。作为政党的思想基础，意识形态认同是现代民主社会中政党为赢得民众获得合法力量的根本所在。在某种意义上说，意识形态是政党动员的必要工具。毫无疑问，政党可以利用自身意识形态的力量支配舆论，主导人们的精神生活，将人们的思想和行为纳入政党统一的政治运行体系之中。这一点对执政党而言尤为重要，正如马克思所说：“统治阶级的思想在每一个时代都是占统治地位的思想。这就是说，一个阶级是社会上占统治地位的物质力量，同时，也是社会上占统治地位的精神力量。”^{〔2〕}由此看来，执政党要巩固其执政地位，就要竭力维护和发展自身的意识形态并成为其主流，这是一个客观现实。

一般说来，一个政党的意识形态能够在多大程度上被多少社会公众和本党成员所接受，就意味着该党在政治体系和社会成员中的认同度有多高，这也决定了该党能否顺利执政或者长期执政。对于政党的组织结构而言，其权威性和有序运行，首先是建立在本党成员对该党意识形态认同的基础之上的，在此前提下，他们的政治态度、价值观、行为方式才会符合政党组织结构的要求。其次是社会公众对执政党路线、方针、政策以及制度的接受程度，也是从基本或者部分认同执政党的意识形态开始的。

〔1〕 [美] 安东尼·奥罗姆：《政治社会学》，上海人民出版社，1989年版，第43页。

〔2〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1958年版，第98页。

第二，意识形态教育是强化政党成员忠诚度的重要途径。意识形态教育一般指政党通过各种形式和途径，使政党成员学习和接受一定的政党文化和理念，并获得政党属性，形成政党人格的过程。对政党成员的意识形态教育，是政党通过严格的章程和程序、常设的政治教育机构和经常性政治信息沟通活动，使其组织成员在参与政党活动中培养和形成一定的政治能力，并增强其对组织的认同和忠诚。

利用意识形态教育提高政党成员忠诚度一直是中国共产党非常重视的一项工作，也是我们党得以发展壮大的成功经验之一。在中国共产党的组织结构中，存在着专司意识形态教育和培训的机构，诸如党的各级组织中都设有宣传部门和成体系的政治教育机构——党校。这些机构通过常规培训、随机培训和巡回宣讲等方式，肩负起及时宣传党的最新理论成果并推进理论创新的重任，这不仅强化了党员尤其是党员干部的政治意识，提高了他们的政治觉悟和政治水平，而且也加强了党性锻炼，使其对党的忠诚度不断提升。

然而，自冷战结束以来，经济全球化导致意识形态因素在国际关系与国际事务中的作用大为减弱，有学者甚至提出“历史的终结”，认为资本主义与社会主义的意识形态斗争以资本主义的胜利而告终，这也直接影响了各国执政党之间关系的处理不再以意识形态为唯一标准。尤其到20世纪末，标榜无意识形态政党的出现以及它们对民众的感召力迫使传统的意识形态型政党调整思路，朝意识形态淡化的方向发展。从目前国际政党政治发展的趋势来看，为了不断适应本国经济社会的发展、民主政治体制的健全和多元社会价值观的转变，各国政党纷纷淡化了自己原有的意识形态色彩，使政党之间在意识形态、纲领乃至政策上日益靠拢和趋同，“政党的意识形态，在没有消除相互对立的同时，开始由基本上是完全相互排斥向互相借鉴、吸收的方向发展”〔1〕。“共识政治”、阶级合作逐步代替了意识形态对立。政党本身的纲领和政策越来越显示出较强的包容性，政党之间某些内外政

〔1〕 王长江：《政党的危机——国外政党运行机制研究》，改革出版社，1996年版，第106页。

策的趋同性也日益明显。“在美国，大多数共和党人和民主党人之间存在着广泛的一致。德国和奥地利的基督教民主党和社会民主党之间，英国的工党和保守党之间以及加拿大的自由党和进步保守党之间，情况也大致相似。法国、意大利、瑞士及斯堪的纳维亚国家的政策普遍符合这种模式。”〔1〕这样一种全球意识形态淡化的政党现象所带来的困境具体表现在以下几个方面：

一是政党纲领模糊。政党的意识形态往往会通过政党纲领体现出来。为了扩大自身的社会基础，巩固其执政地位，政党必须使自己的意识形态具有更大的包容性，其政治纲领要尽可能地反映更多民众的利益和要求。这往往会导致原本具有鲜明政治特色和拥有系统完整政治纲领的政党将其政纲内容泛化和模糊化。这种泛化在短期内可能会争取到更多社会群体支持，但是长此以往，会使政党的特色消失殆尽，最终并不利于政党的长期发展和执政前途。而淡化政治色彩，带来的政党阶级基础的中间化，可能会使政党丧失原有的阶级基础。“在很多美国人看来，政党并没有太多的意义。美国的两大政党总是叫人觉得有点相似，彼此在基本价值观、意识形态以及政纲上有大量的雷同之处，大选通常是依靠政党候选人的人格魅力而不是政党的公众亲和力。美国的许多政治学家担心，政党变得如此脆弱，难以发挥它的必要的保持政党体系正确运转的政治功能。”〔2〕

二是政党政策调整困难。政党政策是政党意识形态在执政实践中的具体化和体现。意识形态淡化，往往需要政党政策尽可能地涵盖更多的社会群体和公众，反映和整合更多的民众利益和要求。而事实上，民众的利益和要求是无止境的，也是不断变化的。也就是说，政党意识形态的变化和执政政策的调整，永远无法跟上民众利益和要求变化的步伐。同时，政党为了解决各种社会复杂问题而实行的政策改

〔1〕〔美〕西摩·马丁·李普塞特：《一致与冲突》，上海人民出版社，1995年版，第123-124页。

〔2〕〔美〕迈克尔·罗斯金等：《政治科学（第6版）》，华夏出版社，2001年版，第215页。

革和调整,还有可能出现与自身意识形态脱节的现象。这样,理想与现实的差距以及政策与意识形态的脱节现象,往往会增加社会公众对政党的不满和信任危机,而且还会造成一定程度上的政治冷淡主义滋生蔓延,社会公众对传统政党的固定支持率大为下降。就拿德国来说,基本追随某一政党的固定选民人数在20世纪60年代还占全体投票者的80%以上,但是到20世纪八九十年代就降到大约只占一半了,相当一部分人有意识地把放弃投票当做一种对现存各政党和政治领导集团撤回信任的表示。^{〔1〕}而选民的这种政治冷漠态度的与日俱增,也导致了大选中投票率的日益下降。据统计,美国1900年大选投票率为73.2%,此后呈下降趋势,1968年到1988年的六届大选,最高不超过60%,有时不到50%。进入20世纪90年代,美国的总统大选投票率也没有很大改观,1996年为49%,2000年为50.7%,2004年为55%。2008年的投票率虽然为1960年以来的最高水平,但也只达到了61.6%。^{〔2〕}

三是政党成员数量减少。当今时代,社会发展的现实使社会公众的党派意识越来越模糊和弱化,对党表示忠诚和愿意追随政党的人越来越少,意识形态的吸引力和影响力的下降是一个不争的事实。究其原因有很多,但政党意识形态的淡化是一个重要方面。从政党功能的角度来看,在阶级对立趋于缓和的时代,政党要夺取和执掌国家政权,就必须模糊其意识形态以求阶级合作,扩大政党的社会基础,以“共同利益”为口号,吸收尽可能多的人入党。这种通过模糊意识形态的做法,实际上却并没有带来党员人数的增加,反而丢掉了吸引社会成员加入政党的信念支撑和特色,加剧了社会公众对政党的不信任感。美国政治学者小阿瑟·施莱辛格指出,美国选民历来十分看重政党作用的“这种情况已开始发生变化……到了70年代,兼投两党候选人票的现象已司空见惯。无党派选民的投票正遍及各地,尤其在年轻人中间。对党的忠诚从来没有这样薄弱,党员和党的关系从来没有

〔1〕 迈尔:《社会民主主义的转型》,北京大学出版社,2001年版,第70-71页。

〔2〕 中国新闻网:《统计显示美国总统大选投票率创40年新高》,2008-12-15。

这样变化不定，党的各级组织从来没有这样松散”〔1〕。更多的民众对传统政党解决未来社会发展重大问题的决心和能力深表怀疑，一些青年人更愿意成为一个组织外的“自由人”，或者加入政党以外的其他组织。据统计，德国社民党的人数从高峰时的100万以上下滑到2008年底的52万多，民众尤其是年轻人对加入政党的兴趣锐减，党员老化现象在许多党内日益突出，30岁以下的年轻党员占党员总数的比例在西欧政党中普遍在20%以下。〔2〕

总的说来，一方面，政党为了更好地号召和动员社会民众、统一党内思想和显示与其他政党的区别，应该更多地发挥意识形态的思想武器作用，甚至有意识地强化某种意识形态。另一方面，伴随着现代化的变迁过程，政治发展的现实迫使政党淡化意识形态，回应变革时代的要求。但我们不能否认，政党意识形态的淡化在一定程度上势必增加社会公众对政党的模糊感，降低公众对政党的认同以及党员的组织归属感和凝聚力，如此两难困境对政党政治的发展构成了潜在威胁。

以马克思主义为理论武器的中国共产党处于世界政党政治的大潮中，虽然政党成员的数量在不断增加，但由此带来的信仰困境仍然不可避免。

众所周知，马克思主义历来认为，政党是某一个阶级、阶层和集团，为实现其自身利益，以谋求政权为目标而建立起来的政治组织，具有鲜明的阶级性特征。我们党也旗帜鲜明地宣称，以工人阶级为基础，为工人阶级的根本利益服务，但在全球意识形态淡化和中国社会阶层构成发生新变化的情况下，尤其是在20世纪末发生苏联解体和东欧剧变之后，如何坚守马克思主义信仰，坚持党的工人阶级先锋队性质，不能不说是一个亟待解决的难题。

不可否认，我们党无论在理论上还是在实践上虽然从一开始就对

〔1〕 [美] 比尔特·蒙代尔：《掌权者的责任》，商务印书馆1978年版，第18页。

〔2〕 代金平，唐海军：《国外一些政党维护党员主体地位的主张、举措与问题》，《当代世界与社会主义》，2009年第4期。

这个问题有着清醒的认识，也在不断适应国情和民众需求的变化，对意识形态和政党纲领进行新的调整和赋予其更多的时代内涵，把马克思主义基本原理与中国革命和建设的实际相结合，创立了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观等思想，使它们成为党的意识形态的重要组成部分，并不断丰富着马克思主义意识形态的深刻内涵。但是，面对人民利益诉求、社会文化和价值观不断多元化的趋势，与时俱进地推进党的理论创新，增强党的意识形态的吸引力和凝聚力，使其始终与时代的发展、社会的进步和人民的要求相适应，仍然任重而道远。尤其是面对一些马克思主义者思想上的困惑，给予科学、合理、说服力极强的诠释更是艰巨的任务。比如有人认为马克思主义已经过时，解决不了当前社会发展变化的新问题；也有人认为，信仰本身带有超科学、超自然和超社会的特征，把马克思主义当做一种信仰无异于虚幻的、超验的宗教信仰；还有人认为，社会的多元决定了政治信仰的多元，共产党人不一定只信仰马克思主义，还可以信仰宗教；更有甚者认为，马克思主义与市场经济有冲突，搞市场经济就必须抛开马克思主义。凡此种种，都需要我们党作出现实而理性的深刻回答。

二、民间社会力量的组织化与政党功能的发挥

以国家与社会理论的视角而论，社会力量的成长空间是国家与社会良性互动的平台，而作为政党组织，尤其是执政党，围绕着夺取和巩固国家政权、加强国家建设所作的种种努力都应归结到为社会的有序运行提供制度规范和优良服务上来，唯有如此才能得到国家和社会的认可。因此，构建国家与社会良性互动关系的一个重要角色应该是执政党。

在政治经济文化都面临全球化的背景下，“民主和发展已经成为当代世界的两大潮流”^{〔1〕}。如何推动这两大潮流进一步向前发展？一般认为，对一个国家而言，民间社会力量的成长壮大将是一个重要动

〔1〕 何增科：《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社，2000年版，第15页。

力。众所周知,一个强大的公民社会必定会扩大公民政治参与并加速推进政治民主化的进程。但是,这对执政党的功能发挥将是一个严峻的考验。可想而知,在各种民间力量自主意识觉醒与团体意识强化的前提下,执政党如何代表最广大人民的利益,怎样综合各群体的利益,这需要极高的执政水平。一般认为,民间社会力量的强大意味着政党“引导新团体参与政治的作用将大大减小,他们处理经济中产生的问题的能力大大降低”〔1〕。

从组织特性来看,与执政党的政治性、官方性相区别,“公民社会是相对独立于政治国家的民间公共领域,其基础和主体是各种各样的民间组织”〔2〕,一般具有公益性、非营利性和志愿性等特征。而从政治学意义来看,除了与政党政治一样强化了公民参与之外,公民社会更多地体现了社会公共权力的加大和公民对国家权力的制约。因此,民间组织的发展应该是国家与社会关系良性互动的产物。

从组织形式来看,在当代政治生态环境下,民间社会力量壮大的一个直接表现就是各种社团组织的不断涌现,显然,组织化的利益表达具有意识自觉性与力量放大性的特征,这势必对执政党的利益综合带来若干挑战,如何与代表不同利益的各种组织博弈,最终达成妥协,制定合理的公共政策,使其公共性最大化,这需要高超的领导水平。因此,执政党与民间组织的沟通,政党政治发展与公民社会成长同步,对中国共产党而言是一个崭新的课题。

就中国目前的情况看,民间社会组织的风起云涌已成为一个日益明显的事实。随着社会主义市场经济的深入,公民社会赖以生存和发展的政治、经济、法律和文化环境发生了根本变迁,这在极大程度上催生了民间组织。1997年,全国县级以上的社团组织达到18万多个,其中省级社团组织21404个,全国性社团组织1848个,民办非企业单位在1998年更高达70多万个。〔3〕1989年全国登记注册的民

〔1〕 何增科:《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社,2000年版,第364页。

〔2〕 俞可平等:《中国公民社会的制度环境》,北京大学出版社,2006年版,第3页。

〔3〕 民政部编:《中国民政工作年鉴·1999》,中国社会出版社。

间组织只有 4 446 家,2003 年底则发展到 266 612 家,其间年均增长速度为 34%。^{〔1〕}据民政部有关数据表明,截至 2006 年 6 月底,我国共有各类民间组织 321 426 个,其中社会团体 172 610 个,民办非企业单位 147 797 个,基金会 1 019 个。^{〔2〕}根据中国社会科学院发布的 2012 年《民间组织蓝皮书》,截至 2010 年底,全国共有民间组织 44.6 万个,其中社会团体 24.5 万个,民办非企业单位 19.8 万个,基金会 2 200 个。而随着政府从直接管理到公共服务的职能转变,国家法制建设的深化,民间组织的非官方性、自主性、组织性、自愿性和合法性都得到了很大的增强,并且对我国的政治生活、经济生活和社会生活产生了日益重大的影响。

在社会主义市场经济日益完善的条件下,无论社会发育过程如何演进,公共资源如何流动和重新分配,国家和政府以及执政党如何重新定位和转型,其关键还在于社会的发育程度和水平。^{〔3〕}也就是说,我们党在新的执政环境和执政条件下的定位和转型,其基本依据还在于公民社会的发展程度和民间组织的力量大小。反过来,民间组织的发展壮大在一定程度上对政党组织结构的发展也会带来挑战,这主要表现在以下几个方面:

第一,民间组织对政党发展空间的挤压。众所周知,在同一平台上生存和发展的组织具有侵占性,任何一个组织的发展壮大,往往会对同质或相关联组织的生存和发展造成影响和竞争压力。改革开放以前,由于我们党的超大组织规模以及国家通过政党力量来组织和整合社会,“以党的组织为核心进行组织化社会构建,不仅从根本上吞食了非政府组织存在的社会空间,而且也从根本上使留存下来的具有非

〔1〕 民政部民间组织管理局编:《我国民间组织发展与管理情况》,《学会》,2005 年第 1 期。

〔2〕 林兆木:《发挥各类社会组织在促进社会和谐中的作用》,http://www.southcn.com,2007-01-11。

〔3〕 林尚立等:《制度创新与国家成长——中国的探索》,天津人民出版社,2005 年版,第 530 页。

政府性质的各类社会团体空洞化”^{〔1〕}，从而最终导致了我国民间组织的萎缩和发育不良。这一阶段实际上是政党组织对民间组织的空间挤压甚至占有。随着社会主义市场经济的发展，政党权力、国家权力和社会权力得以重新调整，民间组织在调整的过程中不断发展壮大，这股新兴社会力量的崛起，对政党组织结构带来的一个最大挑战就是党对民间组织渗透的速度，远远跟不上民间组织发展的速度，从而出现了政党的“组织空白点”和许多政党无法直接主导的组织，最终影响到政党执政的社会基础。

同时，政党组织一般有一整套从中央到地方的层级组织机构与组织系统，从而在最大限度上实现对本党党员的有效领导与组织，但是政党组织的这种闭合性，使之不论如何发展都自成体系，在发展过程中就很容易带来组织运转的不灵活或者组织变革的滞后。反过来，从组织成员来看，与政党组织成员非此即彼的排他性不同，民间组织成员可以具备多重组织身份，参加多个组织；从影响方式来看，民间组织可以更灵活地与政府直接对话、发表倡议、诉诸舆论，甚至游行示威等等，而政党对此则有比较严格统一的组织规定。因此，民间组织除了要受到执政党以及政府的有效监管外，它的独立性、开放性和活动能力更强，影响面更广，更容易适应现代社会特点，发展起来更快一些，适应社会的能力也更强一些，群众接受的程度也更高一些。民间组织的这种发展特性对政党组织的空间拓展是一种有力的冲击和挤压。

第二，民间组织对执政党利益表达功能的弱化。把一定阶级、阶层或集团的利益、要求和愿望表达、反映出来，就是政党的利益表达功能。这也是政党组织的一项重要任务。但是，执政党不能简单地充当传达民意和要求的工具，还需要把它所代表的那部分民众的意见和要求加以综合，变成党的政策主张，从而实现政党的利益综合功能。随着现代社会对执政党要求的提高，政党的利益表达和利益综合功能

〔1〕 林尚立：《两种社会建构：中国共产党与非政府组织》，《中国非营利评论》第1卷，社会科学文献出版社，2007年版，第4页。

得到了充分发挥,但就现在的情况而言,鉴于民间组织的灵活性、直接性、利益相关性和民间性等特征,更能实现其利益表达的功能,致使民众更依赖于与自身利益相关的社会组织,这样一来,执政党的利益表达功能会受到不同程度的弱化。

从我国的政党实践来看,计划经济时代的利益表达基本上是通过政党来实现的。虽然有政治社团的存在,但它们在很大程度上成为了传达党的意志的传声筒。但是,随着社会主义市场经济的建立与完善,民间组织的广泛兴起,公民意见的表达和社会公共生活的参与不仅仅依赖于带有官方性质的政党和政治社团,民间组织利用其自身优势,在一定程度上替代了作为沟通民众与公共权力之间联系桥梁的政党组织和政治社团,由于它们的非官方性使其更具有亲和力,更容易得到群众的积极响应和配合,甚至成为了公民和政治体制之间的中介。因此,民间组织在利益表达的过程中,更能及时、直接、充分地反映利益相关者的利益诉求,这在一定范围内替代了政党利益表达的功能。从我国的实际来看,越来越多的民间组织向党和政府施加各种压力,力图实现组织利益的最大化,比如各种行业协会自主调节行业内部业主的利益冲突并保护行业利益,它们不仅在行业维权方面发挥重要作用,而且将业内民众凝聚在一起,表达除经济利益以外的各种诉求,影响公共政策的制定和政府行为。

从国外政党的发展实践来看,成功的民间组织还可以发展为政党组织,例如绿党,它通过系统充分的利益表达,最终形成了自己的政策主张,甚至还一度成为了执政党,把利益表达和利益综合功能发挥到极致。这一案例给我们党一个警示,民间组织对政党利益表达功能的替代将会影响到党的执政地位。因此,作为执政党,在不断强化利益综合功能的同时,亦不可忽略利益表达功能,以实现更多阶层和群体利益的最大化和最优化。

第三,民间组织对执政党社会整合功能发挥的双刃剑作用。众所周知,中国社会的分层结构伴随着经济成分的变动日趋复杂化,原有阶层的边际平衡性被打破,不同群体间的利益冲突不可避免,优势社会阶层和弱势社会群体之间的差距日益加大,加之社会成员生活方式

和价值观念的多样化,公民权利意识的觉醒,使执政党的社会整合难度明显增加。所谓社会整合,一般是指社会相对独立的各阶层、团体按照政策规范和制度安排进行协调统一,达成一致,以保证社会的相对和谐。毫无疑问,执政党社会整合功能的发挥在很大程度上取决于其组织结构能否吸收、同化、消解和融合社会各阶层、团体的利益诉求,最终实现维护社会的稳定、促成利益均衡的社会整合目标,我们可以作这样的判断,执政党社会整合能力的强弱是衡量其执政水平的一个标尺。

我们党在计划经济时代的社会整合不存在任何挑战,因为党的组织、国家政治组织和社会组织高度重叠,党的组织机构几乎渗透到社会的每一个团体和单位之中,而所有的社会成员几乎都是“单位人”,加上党的强意识形态功效渗透到每一个社会成员生活的方方面面,使我们党成为整合社会的有效和唯一载体。我们看到,党能够把社会中所有的民众都组织、动员或吸纳到社会整合轨道上来,由此产生的社会力量和政治效应与党的整合目标完全吻合。

但是,随着社会主义市场经济体制的不断完善,社会民间组织的大量涌现,国家组织与社会组织逐渐分离,社会成员身份也逐步由“单位人”向“社会人”转化。因此,执政党作为社会整合的载体已经没有唯一性,民间组织利用自身的特点和优势,在一定程度上可以影响社会整合,这种影响对执政党而言是一把“双刃剑”。一方面,民间组织能够将分散民众的无序利益表达有序化,培养社团成员的组织性、自觉性、责任性以及理性的、常态的社会参与意识。正如美国政治学家罗伯特·帕特南所说,公民社会组织作为合作的社会结构,使其成员在政治上更成熟、更有社会责任感、更多地参与社会^{〔1〕}。也就是说,这些组织能够培养更多的理性公民,以消解国家和民众之间的矛盾和冲突,维系社会的稳定与和谐,这将提高执政党的社会整合效率。另一方面,在公民社会发育不充分的前提下,民间组织有可

〔1〕 罗伯特·帕特南:《使民主运转起来》,王列,赖海榕译,江西人民出版社,2001年版,

能将其团体利益最大化，加剧群体间的利益冲突，并使其冲突停留在国家层面，引发激烈的社会矛盾，最终演化成政府与民众的对抗，如这样一来，执政党的社会整合会难上加难。

执政党在社会整合过程中如何使用民间组织这把“双刃剑”，这既需要能力，更需要转变思维方式。计划经济时代单一的所有制、两阶级一阶层的社会结构也将社会整合简单化，只要使用行政权力就可以达到整合目的。但社会主义市场经济时代用行政命令式的、平均主义的、单一的整合方式显然不能奏效，多元复杂的社会整合对我们党是一个崭新的课题，也是一场严峻的考验。

从上面的分析可以看出，现代社会的发展要求和权力制约的理性思维推动了民间组织的勃兴，这是执政党必须要面对的政治现实，在这一现实面前，中国共产党一方面要允许、鼓励和进一步推动民间组织的发展壮大，并通过有效措施引导民间组织和民众的良性互动，使其发挥正面的积极作用。另一方面，要不断提高自身的整合能力，构建多种利益表达渠道，使社会整合制度化、有序化、常态化，同时，严防民间组织脱离党的领导，另搞一套，破坏社会稳定。

从目前的情况看，我们党从观念上已把民间组织视为推动中国经济与社会发展的重要力量。胡锦涛同志明确强调，中国共产党必须思考和研究如何在党的领导下更好地发挥城乡基层组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织等的积极作用，形成社会管理的整体合力。^{〔1〕}但是，在如何将这种力量有效地纳入经济建设和社会发展之中，与政党、政府以及民众一起构成有效的治理结构和治理合力的问题上，仍然在理论上和体制上面临许多的困难。^{〔2〕}从现实情况看，虽然我们党不断加强对民间组织的领导和引导，但这种领导和引导还仅仅停留于党组织对民间组织的渗透上。我们应该清楚的是，

〔1〕 胡锦涛：《在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话》，《人民日报》，2005年6月27日。

〔2〕 林尚立：《两种社会建构：中国共产党与非政府组织》，《中国非营利评论》第1卷，社会科学文献出版社，2007年版，第13页。

党组织覆盖面的扩大并不等于党的组织整合功能的有效发挥，事实也证明了这一点，有些民间组织中的党支部形同虚设，发挥不了任何作用。因此，如何通过党自身的组织结构调整主导民间组织，使双方在社会整合过程中都能发挥独特的、不可替代的作用，仍然是一个必须深入探讨的问题。

三、执政合法性存在与政党权威的弱化

近年来，有人以西方选举授权理论为依据质疑中国共产党执政的合法性存在，在笔者看来，这种质疑既未考虑中国政党执政权力产生与运作的社会背景，也对执政合法性的来源作了片面的理解。从政治学意义上讲，合法性的实质是广大民众对执政权力的认同并接受其管治。哈贝马斯认为：“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值。”〔1〕由此可以推断，执政党只要拥有值得民众认同和支持的客观要素就应视为其合法性存在。至于合法性的来源可以有多种路径，选举只是其中的一种。

众所周知，中国共产党执政权力的产生源自于人民革命，指导革命成功的理论依据是“枪杆子里面出政权”，其执政权力获取的前提是人民的需要和选择，虽然这和西方政党通过人民选举取得政权的逻辑路径不一样，但人民的选择和认同在某种程度上是一致的。我们不能因为合法性来源的路径不同就对其实质予以否定，更不能把选举当做唯一的合法性来源路径而对中国共产党的执政合法性存在提出质疑。通过革命手段获取合法性资源的执政党在社会主义现代化建设过程中凭借经济绩效增长和政治民主化改革，既完成了自身从革命党到执政党的转型，又建构了新的执政合法性基础，使人们相信社会主义的制度安排既能提升综合国力，又能体现社会公平正义，这是对中国共产党执政合法性存在的最好注解，正如李普斯特所说：“合法性是指政治系统使人们产生和坚持现存政治制度是社会的最适宜制度之信

〔1〕〔德〕哈贝马斯：《交往与社会进化》，重庆出版社，1989年版，第184页。

仰的能力。”〔1〕

由上观之，无论是中国共产党执政权力的产生还是运作，其合法性存在不容置疑。但现在的困惑是，体现合法性的政党权威却被弱化。

一般认为，权威是一种合法的权力系统内自觉维持和执行社会控制的影响力。而政党的权威来自于该组织结构的有效形式，并在国家政治发展中获得普遍认可，尤其是政党政治时代，“更重要的是建立一个能够调整新集团参与政治的有效政党体系”〔2〕。因此，对一个政党体系的有效性来说，权威是其关键性的要素。那么，究竟什么是政党权威呢？在笔者看来，它就是政党在发挥组织动员功能时能得到民众的响应并自觉自愿地接受政党意志。组织行为学认为，一个组织要确保其存在与发展，除了对组织内部成员进行控制外，还要不断扩大组织外部的影响范围。因而，政党权威的生成和强化一方面凸显在政党内部对其组织角色的约束和强制，另一方面体现在外部对普通民众施加的影响。

同时，从组织结构的视角来看，政党权威实际上表现为政党纲领的科学性、机构的合理性、制度的规范性和角色的先进性等多方面。尤其是制度对于任何组织都至关重要，因为它是一个组织的规范所在，也是一个组织合法性存在的必要前提。特别是在现代组织中，“合法性是以共同规范为先决条件的”〔3〕。马克思·韦伯亦认为，政治权威是“建立在相信统治者的章程所规定的制度和指令权利的合法性基础之上的”。〔4〕的确，随着现代政治社会的发展，建立在统治者个人品质和传统习惯基础上的合法性显然已经不符合民主、自由和独立等基本精神的需要，强意识形态功用也只能在短时间内奏效，因此，制度规范的合法性来源日益凸显。对政党而言，其权威更多地要

〔1〕〔美〕李普斯特：《政治人》，上海人民出版社，1997年版，第55页。

〔2〕〔美〕卡尔·博格斯：《政治的终结》，社会科学文献出版社，2001年版。

〔3〕丹尼斯·朗：《权力论》，中国社会科学出版社，2001年版，第56页。

〔4〕马克思·韦伯：《经济与社会》，商务印书馆，1997年版，第241页。

通过政党制度的规范来实现社会公众对政党的信任和服从，从而获得和巩固执政的合法性地位。

从党的政治发展实践来看，伴随着中国政治环境的变迁，我们对政党权威的认识和构建路径可谓曲折离奇。首先，试图通过成立新中国的功勋和共产主义理想等“强意识形态功效”树立政党权威；其次，用个人崇拜方式建立领袖魅力型权威，结果，酿成了民族和国家的悲剧。改革开放后，我们党开始由“人治”走向“法治”，逐步树立起法理型政党权威，这一权威的构建就是以制度规范为基础，做到科学执政、依法执政和民主执政，最大限度地调动广大民众参与和管理国家事务的积极性和创造性，进而加大民众对体制和执政党的认同。

但是，不可否认的是，在“法理型”政党权威树立的过程中，由于各种因素的影响，制度规范性的弱化现象较严重。有学者认为，制度规范缺失主要存在于制度执行环节，其缺失的具体表现可以概括为“制度虚置”、“制外特权”、“低价违制”等。^{〔1〕}正是因为这些缺失表现直接导致了政党权威的弱化：

第一，制度的形同虚设导致政党权威流失。按照博弈论的观点，制度是各利益集团相互博弈、相互妥协的产物，是各方意志的一种包容性表达，是一种斗争基础上的共识。但是，源于我国传统的无制度约束观念的影响，制度在实际运行过程中往往被虚置，即制度实施的主客体把制度束之高阁，甚至另外遵循一套潜规则，从而使制度在某种程度上成了摆设。比如，随着党内民主的不断完善，我们党对于党务公开制度、民主决策制度都有比较具体的规定，但是落实到基层，我们却发现一些基层党组织党务公开缺乏实质内容，该公开的不公开或少公开，特别是一些决策过程和权力运作过程缺乏公开和透明；一些该交党员讨论、广泛征求意见的事情，却由党组织领导班子直接研究决定；有的党员甚至对党组织的重大事项、议事决策基本不知情。这种“有制不依”的现象使其制度的规范性成为一张空头支票，甚至

〔1〕 龙立军等：《制度权威缺失的原因探究》，《湖北社会科学》，2006年第4期。

带来了基层党组织的合法性危机，进而削弱了党的执政基础和执政效能，使政党权威在一定程度上流失。

第二，制度“双重标准”化引发政党权威异化。制度是一种刚性的约束所在，其中的平等性特征要求制度的主客体一律遵守，它的标准要求是唯一的，不可因时、因地和因人而异。但我们在制度执行过程中，实施主体可能会根据客体所拥有的社会资源和自身利益权衡作出主观的裁决和处理，从而使制度对客体的要求出现“双重标准”，导致制度的弹性空间不断扩大，甚至有人寻求“制外特权”。例如，随着干部选拔制度的不断完善，一个公开、平等、竞争和干部能上能下、能进能出、充满生机和活力的机制正在初步形成。从现有的干部选拔制度设计来看，干部的提名和任命都是由党委及其组织人事部门通过民主推荐、公开选拔、考察、酝酿、集体讨论决定等程序完成的。但必须看到的是，选人用人中少数领导起决定作用的现象仍然存在，“制外特权”致使跑官、要官、买官、卖官等屡屡出现，给制度的科学性和规范性带来了挑战，从而使政党权威出现异化现象。

第三，制度缺失、制度缺陷与制度违反造成政党权威失衡。不可否认，目前的建章立制离完善还有很长一段距离，“无制可依”现象仍然存在。比如，到现在为止，我们还没有出台一部规范的政党法，使执政党既能体现其领导权力，又能在宪法和法律范围内活动。同时，已有的制度本身存在缺陷，针对性和操作性不强，另外，违反制度的现象更是严重。按一般常识，违反制度本身就要受到制度惩罚，否则，制度的规范性和权威性就会荡然无存。但实际上，因为我们对违制行为的惩罚力度不够或者惩罚本身对违反制度的行为主体起不到预防或威慑作用，结果，导致违制行为越来越多，形成恶性循环。比如，对腐败现象的惩治就是如此。我们制定的惩治腐败的制度和措施不可谓不多，而腐败大案要案却频发，腐败官员级别越来越高，腐败手段越来越先进。这一方面与转型时期的制度缺失有关，另外一方面与制度本身的缺陷和制度违反有关。大凡一些廉洁指数比较高、腐败程度比较低的国家，如芬兰、冰岛、新加坡等等，对腐败现象都有着相当严厉的处罚力度，腐败的代价和成本相当高。在新加坡，任何公

务员如涉嫌触犯贪污罪行将被严厉处罚，他们不仅会失去工作、养老金和其他利益，而且更重要的是失去尊严和公众的信任。反观我国，由于存在制度漏洞，加之腐败所带来的低成本、高收益使得腐败分子不惜铤而走险。正是腐败现象的滋生和蔓延从根本上破坏了党的形象，降低了党的威信，使政党权威遭到严重弱化。

亨廷顿曾指出，共产党执政“的确能够提供有效的权威，他们的意识形态提供了一种合法性的基础，他们党的组织提供了具备体制性质的组织结构以此来动员支持和执行政策”。^{〔1〕}的确，对我们党而言，其宗旨和纲领深得民众认可，组织结构严密，动员功能强，所制定的路线、方针、政策能够代表绝大多数民众的利益，这一切说明政党权威基础极为深厚。但在社会转型期，经济制度转换、生产关系调整、社会结构变迁、政府职能转变、利益冲突明朗化、社会矛盾复杂化以及价值取向多元化等等现象相伴而生。因此，这就需要我们党尽快创新权威基础，并通过强化制度规范维护和巩固政党权威。否则，党的执政合法性将面临严峻挑战。

四、组织角色数量与质量构成的反向关联

一般认为，对于政党而言，党员个体的质量与数量主要体现在对政党的认同度上。那么，我们要进一步思考的是，什么是政党认同？在西方政治学语境中，政党认同是近半个世纪以来研究公众政治行为的一种核心理论，他们普遍认为，政党认同就是“个体在心理上对某一政党的归属感或忠诚感”^{〔2〕}。而《布莱克维尔百科全书》将其定义为“一种心理认同，即对于某一党或其他政党的依恋之情”^{〔3〕}。从这些概念中我们可以看出，政党认同有广义和狭义之分，从广义上讲，“个体”除了本党成员外，还包括普通公民对政党的认同，这通过党

〔1〕〔美〕亨廷顿：《变动社会的政治秩序》，上海译文出版社，1999年版，第3页。

〔2〕Angus Campbell. The American Voter [M]. New York: John Wiley & Sons, 1960. 121.

〔3〕戴维·米勒等编：《布莱克维尔政治学百科全书》，中国国际问题研究所等组织翻译，中国政法大学出版社，1992年版，第242页。

员的数量增加可以体现出来,狭义的政党认同仅指党员个体对本党的忠诚度,党员个体的质量提高与之呈正向关联。

政党认同度不仅意味着党员在贯彻落实政党纲领和政策、维护政党利益上的坚定,对政党执政活动的服从和支持,而且体现在党员数量的不断攀升。一般认为,党员人数减少意味着政党认同度的下降与政党危机的来临,反之亦然。西方发达国家的政党发展就证明了这一点。据统计,20世纪60年代西方发达国家的党员人数占选民人数的比例为15%左右;到了80年代末期,这一比例下降为10%左右;而到了90年代末,这一比例继续下滑至5%左右。^{〔1〕}从德国的政党来看,社会民主党人数在十年内减少了20.1%,基督教民主联盟党员人数减少了18%,自由民主党自从1990年同东部地区的自由民主联盟联合以来,党员人数减少了64%。^{〔2〕}毫无疑问,党员人数的急剧减少意味着政党认同度的显著下降,其后果是政党力量的削弱,这将直接影响到政党的生存与发展。

与西方国家政党政治的特点不同,从我们党的现实情况来看,虽然随着执政党建设的深化,执政合法性在不断增强,党员人数在不断增加。根据中共中央组织部发布的最新党内统计数据显示,截至2011年底,党员总数达8260.2万,这一数量是新中国成立时的18.5倍。但是,政党认同度下降,却是一个不争的事实。这主要表现在以下几个方面:

第一,党员信仰危机在一定范围内存在。不可否认,尽管经济制度变换与社会转型,但大多数党员仍坚定不移地信仰马克思主义和共产主义理想,不过,信仰动摇、信仰丧失甚至走向反面的党员也大有人在,有人怀疑社会主义制度的优越性,有的人世界观、价值观、人生观扭曲,还有的人热衷于封建迷信,修庙、拜佛、看风水、信鬼神

〔1〕 中组部党建研究所课题组编:《全球化信息化背景下国外主要政党组织发展趋势研究》,《当代世界与社会主义》,2008年第3期。

〔2〕 维纳·威登费尔德,《时代转换,从科尔到施罗德》,转引自王庆兵《发展中国家政党认同比较研究》,中国经济出版社,2007年版,第55页。

等。有人做过一项调查,在回答“您认为共产主义是什么样”的问题中,被调查党员中的6.5%认为“只是马克思、恩格斯年轻时代对未来社会的一种美好设想”;15.2%认为“离现实生活太遥远了,根本不去想它”。在回答关于“您认为党员信仰宗教该怎么办”的问题中,被调查党员的32.6%认为“党组织应该尊重党员的宗教信仰,因为共产主义与宗教两者并不矛盾”;15.2%坚持“党组织应该尊重党员的宗教信仰,因为信仰自由是公民的基本权利”。〔1〕按照党章规定,加入中国共产党,本来就应该对共产主义充满信心,忠诚于马克思主义。但是,部分党员的这种表现,实际上说明虽然他们在名义上入了党,但并没有在思想上入党,因而对政党指导思想和奋斗目标的不认同也就不足为怪了。

更有甚者,有些党员既没有在思想上入党,也没有在行动上入党,对党组织有距离感、生疏感和游离感。有的党员对党的路线、方针、政策等不作深入的理解;有的党员把自己混同于普通群众,模范作用发挥不明显;有的党员讲报酬多,讲奉献少,功利主义意识浓厚。一项调查结果显示,有4%的党员认为自己的身份与群众没什么区别,有3%的党员对党组织有建议不愿意提,10.1%的党员则从来没有向党组织提出过建议和倡议,从来没有参加过社区党组织的议事决策的党员占了8.1%,有34.3%的党员认为影响党员参与民主议事决策的主要原因是“党员不愿参与”。〔2〕消极参与甚至不参与党的活动意味着对党缺乏认同感,当然更谈不上政党信仰了。

第二,政党精英的忠诚意识异化。在社会迅速转型、利益格局调整的情况下,党员尤其是政党精英对政党的忠诚十分关键,因为政党精英作为政党的中坚力量,支撑和决定着政党的执政效能和未来发展。从我们党的实际来看,大部分党员领导干部是支撑政党生存与发展的脊梁,但是,少数党员领导干部对党的忠诚意识却有所动摇。有

〔1〕《论增强共产党员角色认同的治理方略》,《探索》,2008年第6期。

〔2〕该项调查结果来源于笔者的一项调研课题:《发展社区党组织党内民主的调查和思考》。

人把对党的忠诚变成对某个人的忠诚、对关系网的忠诚，培植个人亲信，搞个人团伙和人身依附。有人将忠诚意识功利化，把对党忠诚作为向党等价交换的筹码，甚至对工作不负责任，贻误或损害党的事业。一些党员领导干部由于人生观、价值观、道德观的嬗变，把市场经济商品交换的规则也带到党内政治生活中来，见利忘义，权钱交易，党员领导干部中违纪违法、腐化堕落案件时有发生。这些人已经完全背叛了党的宗旨，丧失了做一个共产党员的起码资格，更谈不上对党的忠诚。党员把对党高度忠诚作为自己的行为准则，这既是我们的要求，更是党的事业兴旺发达的保证。党员领导干部忠诚意识的异化和泛化，是对政党肌体的侵蚀，是我们党领导改革开放、发展社会主义市场经济和长期执政面临的一种新考验。

第三，普通群众对党的认同存在矛盾心理。根据上面的分析，政党认同还表现为普通群众对执政党政策和纲领的支持、执政业绩的认可以及执政党形象的正面评价。从目前的实际情况看，必须承认的是，普通群众对党的认同存在一定的矛盾性。在中国共产党领导中国人民实现民族独立和民族解放以及社会主义现代化的过程中，我们党凭借自身的先进性吸引大量的民众进入党内，并形成了政党认同的核心力量，保持了政党的凝聚力。但是，在社会阶层不断分化和贫富差距不断扩大的前提下，工人阶级内部对政党纲领和政策仍然表现出了一定程度的不理解，特别是工人下岗现象更让他们有理由怀疑共产党的阶级性和维护阶级利益的决心。扩大群众基础是巩固执政地位的必要，但部分群众对党的这项举措仍持一定的质疑态度，甚至无法理解，对党的路线、方针和政策产生疏离感，进而怀疑党的性质。从部分青年知识分子对党的态度上可窥见一斑。湖北省委党校的一项调研结果表明，青年知识分子存在对党的五种态度：一是对党的执政地位认同的同时，也对它的稳固性以及党内腐败作风、党内民主等问题表示担忧。二是对社会主义制度基本认同的同时，对中国特色社会主义前途表示担忧。三是对党的基本路线基本认同的同时，对改革开放中出现的社会问题，如社会分配不公和贫富差距拉大、工人下岗和农民收入下降、既得利益集团不断出现等问题表示担忧。四是对国家、

民族有强烈责任感的同时，对党抵御风险的能力表示担忧，如面对西方的“西化”、“分化”战略时，我们所采取的反制措施能力以及处理国内各种应急事务的能力等。五是对集体主义的价值观基本认同的同时，对个人功利看重，计较个人经济利益的得失等。^{〔1〕}

从上面可以看出，离开党员尤其是政党精英对政党的忠诚，离开普通民众对政党的认可，理念上的先进政党是难以为继的，前苏联和东欧共产党在这方面就是前车之鉴。因此，从政党认同的结构特点来看，政党通过其制度化构建的政党忠诚就是整个政党认同结构系统的关键所在，有了组织成员的政党忠诚和普通民众的政党认可，才能够保证公共政策的合理价值取向和公共性，抵御各种难以预料的经济风险，在渐进的民主选举改革中始终立于不败之地，最大限度地巩固和增量执政党的政党认同。^{〔2〕}

因此，如何把党员个体质量提高与数量增加有机结合起来，使其呈正向关联，对我们党来说，确实是一个难题，也是政党实践中的一个发展困境。

首先，政党成员数量与政党认同度成反比。作为一个政治组织，政党应该是党员利益表达和利益整合的工具，党员之所以对党忠诚并具有一定的政党认同，是因为政党能够代表自身利益。而发展党员对政党执政有两方面的作用：一方面是党员规模大小对政党代表社会阶层利益的广泛性具有象征意义；另一方面是党员人数的增加有利于进一步增强政党的社会认同。所以，现代政治的发展又迫使政党最大限度地扩大政党认同，这必然要求政党更多地增加组织成员，以增强阶级基础和扩大群众基础。因此，我们党也采取了不断吸收先进分子入党的方法，使党的覆盖面更宽更深入，努力增强党的认同感。而且，从理论上讲，社会成员要求加入该政党意味着他们对政党的认同。但是，组织成员的增加，往往代表着组织利益的扩大和泛化，这既加重

〔1〕 祝灵君：《一致与冲突——政党与群众关系的再思考》，人民出版社，2006年版。

〔2〕 王庆兵：《发展中国家政党认同比较研究》，中国经济出版社，2007年版，第292页。

了利益整合的难度，同时也将在一定程度上以牺牲部分党员的利益为代价。这样带来的一个后果就是，部分党员的政党忠诚下降，从而出现政党成员的增加与政党认同的弱化的矛盾现象。这也是西方国家政党发展实践中，从精英党到群众党的转换过程中所普遍面临的一个问题。

其次，政党教育与现实要求总存在差距。政党教育对于扩大和巩固政党认同是有重要作用的，是一种增强党员忠诚度和角色意识的政治社会化途径。“掌握思想教育，是团结全党进行伟大政治斗争的中心环节。如果这个任务不解决，党的一切政治任务是不能完成的。”〔1〕与西方国家政党思想教育相对松散比较，我们党无论是在夺取政权时期还是在执政后，始终重视党内的思想工作，把培养党员的政治素质、执行能力和忠诚度放在党的建设的首位。但是，随着现代社会发展的变迁，思想教育的方式方法却永远赶不上党员意识、心理和政治行为的变化速度。现代科学技术的发展使得信息传递更为快捷、开放，从而促使党员减少了从组织中获得教育和信息的机会。一些传播媒体，如电视和网络，甚至越来越充当了政治沟通与交流的工具。因此，僵化的教育模式还会降低党员对党的执政理念和执政行为的认同，最终影响政党的吸引力和凝聚力。同时，党员数量的增加还无形中增加了党加强思想教育管理的难度和压力。一些表面上认同党却对党缺乏忠诚的分子通过各种途径混入组织，在某种程度上意味着政党认同度的下降，甚至还会影响其他党员的认同度和忠诚意识，给党的事业带来危害。

总的来讲，如何在确保党员数量有序增长的同时，进一步强化党员的角色意识和身份要求，增进他们对党的忠诚度和认同意识，进而带动人民群众对党执政的最大支持，巩固党在民众中的认同度，是我们不得不深入思考的一个问题。

〔1〕 毛泽东：《毛泽东选集》第3卷，人民出版社，1991年版，第1094页。

第六章 中国共产党组织结构发展的前景展望

众所周知，当今世界政党政治并没有完全从 20 世纪最后 20 年的低谷中走出来，无论是资本主义性质的政党，还是无产阶级性质的政党，大多遇到了前所未有的挑战。政党的阶级基础和社会基础削弱，民众支持率降低，尤其是网络民主的兴起，对政党组织结构的发展提出了更高更新的要求，中国共产党也面临着同样的问题。如何在新的历史时期发展党的组织结构，使其保持旺盛的生命力，是我们应该思考的紧迫问题。

毫无疑问，政党组织是为实现一定的政党目标而建立的，而政党目标又随着时代的变化和实现目标环境的变化而变化。这就要求政党必须根据时代的变迁、目标任务和环境的变更适时地调整其组织结构和运行机制。否则，政党组织结构和政党目标之间将出现矛盾，如果矛盾发展到不可调和的地步，政党组织结构将可能面临瓦解的危机。从这个角度看，任何一个政党组织结构的生命力就在于它是否能够根据政党的目标任务与环境变化作出相应的调适和革新，并不断化解遇到的各种挑战和危机。也只有这样，政党的组织结构才有可能在创生到完备的渐进过程中求得发展。

“坚持用时代发展的要求审视自己，以改革的精神加强和完善自己，这是我们党始终保持马克思主义政党本色、永不脱离群众和具有蓬勃活力的根本保证。”^{〔1〕}在新的历史时期，我们党面临着更为严峻

〔1〕《中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，2002 年版，第 16 页。

复杂的国内外形势，肩负着更为艰巨的执政使命，这也对党的组织结构提出了更高的要求。在前面章节，我们已经对党 90 多年组织结构的变迁过程进行了梳理，并剖析了党组织结构所面临的发展困境。因而，无论是从党的自身建设出发，还是从面临的世情、国情和党情来看，亦或是吸取和借鉴世界政党政治发展过程中的经验和教训，都要求我们党“居安思危，增强忧患意识，常怀忧党之心，恪尽兴党之责，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞”〔1〕，尽快对党组织结构发展的思想基础、具体路径和策略进行定位，使党的执政始终体现时代性，把握规律性和富于创造性，走出一条独具中国特色的党组织结构的发展之路。特别是党的十七届四中全会作出的《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》，提出了加强和改进党的建设的总体要求、目标任务、重要举措，是指导今后相当长一个时期内党的建设的纲领性文献，同时也是指导我们党组织结构发展的重要依据和制度渊源。

一、中国共产党组织结构发展的理论定位

以一定的成熟理论作为自己的指导思想，是一个政党有效执政的思想基础。政党的指导思想，既可以为社会公众提供政治信念和精神动力，使之保持强大的政治动员力，也可以为其拓展组织机构、完善组织制度和增强组织角色意识提供理论支撑力。党的十七届四中全会指出，“坚持把马克思主义作为立党立国的根本指导思想，紧密结合我国国情和时代特征大力推进理论创新，在实践中检验真理、发展真理，用发展着的马克思主义指导新的实践”。〔2〕

（一）坚守马克思主义的指导地位

任何政党的产生和存在都要有自己的意识形态，因而，牢牢掌握

〔1〕《〈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〉辅导读本》，人民出版社，2009 年版，第 6 页。

〔2〕《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社，学习出版社，2009 年版，第 8 页。

政党指导思想在意识形态领域中的主导地位，是执政党巩固执政地位的思想基础和政治基石，也是无产阶级政党生存、发展和保持性质不变的内在需要。对此，胡锦涛同志曾深刻指出，“党的理论正确和牢固与否，直接关系到党的兴衰存亡和国家的前途命运。马克思主义的政党要具有坚强的凝聚力和战斗力，首先必须在思想理论上具有坚强的凝聚力和战斗力。理论上混乱，思想上涣散，行动上必然各行其是，党就没有什么凝聚力和战斗力可言”〔1〕。因此，我们党首先必须要坚持和巩固马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论在意识形态领域中的指导地位，用自己的科学理论武装党员、吸引群众，从而推动党的组织结构不断向前发展。

我们党的《党章》明确指出，马克思列宁主义揭示了人类社会历史发展的规律，它的基本原理是正确的，具有强大的生命力。马克思列宁主义是最伟大的科学理论，是社会主义意识形态的灵魂，是我们立党立国的根本指导思想，是全国各族人民团结奋斗的共同理论基础。同时，必须看到的是，马克思列宁主义也为工人阶级及其政党提供了认识世界、改造世界的工具和强大思想武器。我们党的事业的发展，也正是在马克思列宁主义的正确指导下取得的。新的时期，面对纷繁复杂的国际局势和意识形态领域多样化的客观现实，坚持马克思列宁主义的指导地位更为重要和紧迫。如果动摇了这种指导地位，我们党的事业就会因为没有正确的理论基础和思想灵魂而迷失方向，进而引起政治和社会的混乱，最终可能使党的事业毁于一旦，这在前苏联和东欧是有深刻的历史教训的。

马克思列宁主义是我们党的理论基础和指导思想，但却不是解决我们党具体执政条件下具体问题的现成答案。正如马克思主义创始人所反复强调的：“我们的理论是发展着的理论，而不是必须背得烂熟并机械地加以重复的教条。”〔2〕因此，作为一个善于进行理论思维、

〔1〕 胡锦涛：《在中央党校举办的学习江泽民关于“四个如何认识”研究班结业时的讲话》，2000年11月12日。

〔2〕 马克思、恩格斯：《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1995年版，第681页。

善于在实践中不断丰富和发展自己理论的党，我们党始终致力于把马克思主义的基本原理和中国实际相结合，形成了毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想等一系列的中国化的马克思主义，这是我们党进行理论创新的最重要成果和最集中体现。

在中国这样一个半殖民地半封建的东方农业大国领导革命，依靠什么力量，走什么样的道路，采用什么样的策略等等，“老祖宗”没有提供现成答案。以毛泽东为代表的中国共产党人认识到，照搬马克思列宁主义是不行的，中国的事情必须根据中国的实际来办，并且坚持把马克思列宁主义的基本原理同中国革命实际有机结合，从而探索到了中国自己的独特道路，成功地建设了一个无产阶级的马克思主义政党，形成了马克思主义中国化的优秀成果——毛泽东思想，体现了马克思列宁主义在中国的运用和发展。

如果说，在中国这样一个落后国家搞社会主义革命没有现成经验可循，那么，在这样一个国家进行社会主义建设，更是一个史无前例的艰苦探索过程。在深刻总结新中国成立以来正反两方面经验和科学判断国际局势的基础上，以邓小平为代表的中国共产党人重新确立了实事求是的思想路线，作出了改革开放的重大决策，逐步探索出了一条有中国特色社会主义的发展道路，创立了邓小平理论。这一理论，对“什么是社会主义、怎样建设社会主义”的根本问题作出了全面、深刻而科学的回答，是马克思列宁主义的基本原理同当代中国实践和时代特征相结合的产物，是我们党对马克思主义和社会主义建设理论的重大贡献。

“三个代表”重要思想是中共第三代领导集体在新的历史时期对马克思主义党建理论在基本原则和根本方法上的继承和坚持，是无产阶级政党先进性、党建纲领、党的本质概述等方面的独创性发展，是马克思主义建党学说史上一个标志性的理论成果，它科学而深刻地回答了“建设一个什么样的党”、“怎样建设这个党”的马克思主义命题。

（二）用科学发展观指导党的组织结构发展

实践发展永无止境，党的思想理论创新也永无止境。随着我们党

的执政环境和执政任务的新变化，特别是新变化对党的组织结构发展提出的新要求，继续推进党的思想理论创新，用发展着的马克思主义来指导党的组织结构发展，是我们党能否一如既往地走在时代前列的重要标志，也是我们党的组织结构发展能否适应新的执政建设和要求的根本前提。因此，“三个代表”重要思想作为对马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的继承和发展，科学发展观作为同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论，它们反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作提出的新要求，也必须成为我们党组织结构发展的思想理论支撑。

能不能解决好发展问题，是衡量党的执政能力的主要标志，也是巩固党的执政地位的现实基础。十六大以来，我们党立足社会主义初级阶段基本国情，总结我国发展实践，借鉴国外发展经验，适应新的发展要求，提出了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，这是我们党执政理念的一次飞跃。胡锦涛同志曾指出：“要把科学发展观作为检验党的建设的重要标准，对符合科学发展观的事情就全力以赴去做，对不符合的就毫不迟疑地去改，努力使党的建设各项工作都符合科学发展观的要求，经得起实践、历史、人民的检验。”^{〔1〕} 科学发展观既是我国经济社会发展的重要指导方针，同时也是实现党的组织结构科学发展必须坚持和贯彻的重大战略思想。

首先，要把“以党员为本”作为党组织结构科学发展的核心。以人为本是马克思主义历史唯物论的基本原理，是我们党全心全意为人民服务根本宗旨的集中体现。以人为本是科学发展观的核心，政党组织的主体又是党员，因而，对政党而言就是要以“以党员为本”。党的十七大报告关于“尊重党员主体地位，保障党员民主权利”的要求，充分体现了以人为本的核心理念，反映了党组织结构发展的内在要求。一是要以党员为根本，尊重党员主体地位。要把尊重党员主体

〔1〕 胡锦涛：《在庆祝中国共产党成立85周年暨总结保持共产党员先进性教育活动大会上的讲话》（2006年6月30日），《十六大以来重要文献选编》（下），第532页。

地位的要求贯穿到党的组织结构发展的各个环节，体现到党的纲领、党的制度、党的作风等各个方面，落实到党的各个组织，努力使广大党员主体意识得到进一步增强，主体地位得到进一步尊重，主体作用得到进一步发挥。二是要以平等为原则，保障党员民主权利。平等理念在党内主要体现在党员具有平等的权利与义务。党的组织要通过党员代表大会使党员平等地行使权力，保证党员有充分的知情权、参与权、选举权和监督权。同时要进一步完善党组织内部议事规则和决策程序，重大事项的决定要广泛听取党员和群众的意见，反对和防止个人或少数人专断。

其次，要把全面协调可持续发展作为党组织结构发展的基本要求。按照科学发展观推进党的组织结构发展，就必须总揽执政党的建设的全局，推进全面协调可持续的发展。全面，就是以尊重党员主体地位，保障党员民主权利为基础，全面推进党的组织机构建设、组织制度建设和组织角色建设。协调，就是要促进党的组织方式、运行机制、制度程序等各个环节、各个方面相协调。可持续就是要求党的组织结构建设常抓不懈，不断加强党的思想理论建设、理想信念教育、组织建设、制度建设、作风建设、反腐倡廉建设等，构筑党的组织结构发展长效机制，实现党的组织功能和执政效能不断强化。

再次，要把统筹兼顾作为党组织结构发展的根本方法。统筹兼顾，是我们党长期执政中一条行之有效的重要经验，也是在新的历史条件下保证党的组织结构全面协调可持续发展的根本方法。统筹兼顾，就是党的组织结构的各个方面都要创新发展，不可偏废。在内容上就是既要按照学习型政党的要求，通过加强党的思想理论建设，用马克思主义中国化最新成果来武装党员和干部，扎实抓好党员队伍建设这一基础工程，又要加大制度创新力度，逐步建立起内容完备、结构合理、功能健全、科学管用的党内组织制度体系，还要探索完善基层党组织设置形式，抓紧在非公有制经济组织中建立党组织，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的力度，不断扩大党的组织覆盖面。在工作的安排和部署上，就是要处理好党的建设过程中各种复杂的矛盾和问题，既要总揽党建全局，统筹规划，

又要抓住全局的主要工作和事关群众利益和党员权益的突出问题，着力推进，重点突破。

二、中国共产党组织结构发展的路径选择

思想是行为的先导。在维护和巩固马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的指导地位，发挥其主流意识形态作用的前提下，我们党还需要从政党纲领创新、政党组织变革和政党权威巩固方面入手，使自身思想观念、组织机构、组织功能与机制、组织方式不断科学化、制度化和规范化，这实际上也是党的现代化的一个过程。

（一）发展党的纲领

政党纲领作为现代政党的重要构成元素，对政党发展具有重要的支撑作用。列宁曾经指出：“一个政党如果没有纲领，就不可能成为政治上比较完整的、能够在事态发生任何转折时始终坚持自己路线的有机体。”〔1〕从某种意义上说，一个发展中的政党纲领，至少应该满足这样三个前提条件：体现最大多数人民群众的利益和要求，符合人类社会政治文明发展规律，适应时代变迁的发展要求。在 90 多年的发展历程中，我们党的纲领也随着执政深度和广度的拓展而不断发展。政治生态学认为，任何政治制度只有适应了特定的政治生态环境才是合理的，按此观点，只有不断适应政治社会和执政能力发展要求的政党纲领才是合理的，也才能更有效。随着社会和时代的变迁，要保证执政的长期性和稳定性，我们党就应该在深刻认识和全面把握政党执政规律、社会主义建设和人类社会发 展规律的基础上，不断发展党的纲领。党的纲领发展在新的历史时期应该满足以下条件：

第一，人民性。“看一个政党是否先进，是不是工人阶级的先锋队，主要应看它的理论和纲领是不是马克思主义的，是不是代表社会发展的方向，是不是代表最广大人民的根本利益。”〔2〕相信谁，依靠

〔1〕 列宁：《列宁全集》第 20 卷，人民出版社，1989 年版，第 357 页。

〔2〕 江泽民：《论“三个代表”》，中央文献出版社，2001 年版，第 168 页。

谁，为了谁，是否始终站在最广大人民的立场上，既是判断马克思主义政党的试金石，也是密切和发展政党与民众关系的前提。中国共产党执政 60 多年的历程向我们提出了一个严肃的命题：执政党是不是代表人民的利益，能不能代表人民的利益，不是靠自封的，也不是靠写在党章上、决议中就能够代表的，而是主要看制定和执行代表人民利益的路线、方针和政策的能力，主要是制定党的纲领的水平。^{〔1〕}因此，党的纲领要更好地体现以广大人民群众的利益为出发点和归宿点，能够不断反映人民群众日益增长的经济、政治、文化和社会等方面的要求，能够真正体现人的全面发展和共同进步。实际上，党的纲领如果能够实现“三个结合”，即尊重社会发展规律与尊重人民历史主体地位的结合，为崇高理想奋斗与为最广大人民谋利益的结合，实现党长远利益与兼顾人民眼前利益的结合，这样，我们党才能够真正做到立党为公、执政为民，也才能够得到人民的广泛拥护和支持。

第二，开放性和包容性。政党本来就是人类政治文明的发展成果，同时也是人类政治文明的一种重要推动力量。因此，以开明的姿态取长补短，用开放的纲领引领政治潮流，使更多的社会力量聚集到政党之内，从而形成推动政治发展的洪流，是现代政党必须要直面的理性选择。注重开放性，就是要求我们党的纲领充分体现对人类社会政治文明成果和政党政治有益经验的借鉴和吸纳。同时，作为执政党，应该千方百计地使自己的纲领产生一种向心力和凝聚力，使各种能够推动发展的社会力量都能够在执政党那里找到思想上和目标上的归属感。因此，为了适应社会结构重组和执政基础扩大的新要求，政党必须要反映尽可能广泛的民众的利益和要求。如果执政党的纲领包容性不够，往往会拉大与社会之间的距离，最终导致合法性危机。因此，我们党应当在坚持和发展马克思主义这一基本价值的同时，要力求把社会大多数人的利益、愿望和要求都通过纲领体现、反映出来，使党的纲领既反映党的性质，又适合我国国情，还能够吸引大多数社

〔1〕 周敬青等：《中国共产党纲领建设研究》，中共中央党校出版社，2005 年版，第 317 页。

会民众支持，甚至为此不懈奋斗。

第三，民族性和时代性。坚持党的最高纲领与最低纲领的辩证统一，历来是马克思主义政党的一条基本规律。我们党也正是通过最高纲领，更好地凝聚和指引着广大党员和人民群众为实现共产主义的最终奋斗目标而努力。在今后的执政过程中，我们党也必须始终如一地坚持这一远景式的最高纲领，并赋予其崭新的时代内涵。当然，实现共产主义也是所有马克思主义政党的奋斗目标。但是，如何实现这一目标，各个国家有不同的国情，各个政党所选择的实现方式往往也会因本国情况而有所不同，这使政党政治具有了多样性这一特征。同时，中国特色的政党制度之所以具有强大的生命力，是因为它符合中国国情，是马克思主义政党原理与中国政党制度实践有机结合的产物，反映了民族性的政治发展要求。同时，考察政党发展的历史，可以看到，能不能掌握时代发展的脉搏、跟上时代发展的潮流，往往决定着一个党的兴衰成败。一个思想僵化和纲领老化的政党，是不可能长期执政的，甚至会有亡党亡国的危险。因此，我们党应该自觉地从中国和中华民族的实际出发，不断调适自己的最低纲领和基本纲领，使之民族化，并与时代要求相适应。我们党提出的社会主义初级阶段的基本纲领，既是我们的最低纲领，也是实现党的纲领民族化和现实化的一个生动范本。

（二）优化党的组织

在社会已经组织化的前提下，有效的组织往往是制度变迁的关键。“组织是通向政治权力之路，也是政治稳定的基础，因而也就是政治自由的前提。”^{〔1〕}对于政党而言，组织则是政党一切活动的物质载体，也是政党有效发挥作用的重要依赖。而政党组织是否强大严密，是否能适应执政环境和执政条件的变化，与其政治作用成正比例关系。因此，由于政党面临的问题与执政任务总是不断发展变化，相应的，政党组织也要求不断发展变革，这实际上是政党组织结构发展

〔1〕 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，三联书店，1989年版，第427页。

过程中必须要解决的一个重要问题。我们党的组织结构发展,应该从组织体系革新、组织方式转换和组织功能调适上下工夫,从而使政党的组织变革更好地适应政党发展与制度变迁的新要求,发挥在国家现代化建设的领导核心作用。

第一,组织体系的革新。政党的组织体系越是渗透到社会各个领域,其作用和影响也会越大,因此,组织体系的构建与维护往往是政党生存和发展的常态行为。对于我们党而言,随着党组织传统的生存基础和活动空间的变化,传统的自上而下的金字塔形组织体系必须要进行变革。党的十七届四中全会也明确了党组织设置的要求,那就是“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”〔1〕。要实现传统组织体系向扁平型网状结构的转变,建立以纵向结构为原则,以基层组织为主体,以区域性、行业性等隶属关系的横向挂靠为新取向的网络组织构架。这样才能有效避免因组织层级过多而带来的群众利益要求和信息沟通不畅现象,并把党员在党内政治生活中的主体作用充分发挥出来,使所有党员都有机会参与党内政治生活,才能真正使组织成为党员发挥自身作用和实现自身全面发展的组织资源和政治保证。要把组织建设的重心放在基层,增强基层党组织的执政能力,加强基层组织之间的横向联系、沟通与协作,消除因基层组织单位化带来的组织分割。真正“实现党组织和党的工作全社会覆盖,做到哪里有群众哪里就有党的工作,哪里有党员哪里就有党组织,哪里有党组织哪里就有健全的组织生活和党组织作用的充分发挥”〔2〕。党的十六届四中全会提出的一系列发展党内民主的改革举措,特别是扩大基层党组织领导班子成员直接选举的范围等措施,是通过丰富党内基层民主实现形式,减少权力层级结构,是传统的金字塔形组织机构

〔1〕《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》,党建读物出版社,学习出版社,2009年版,第18页。

〔2〕《〈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〉辅导读本》,人民出版社,2009年版,第25页。

体系逐步向扁平型的网状机构体系转变的关键一步，但如何落到实处还有待强化。

另外，随着党执政方式和内容的转变，组织机构的部门设置也应该发生相应变化，并进行适当调整。比如，随着党的代表大会制度价值的回归和党代表权利的有效行使，设立负责党代表的组织协调、提案的收集整理、权利保障等事务的具体部门很有必要；随着党内民主的扩大，特别是民主选举的范围和频率拓展，可以尝试将党委临时设立的选举机构变成专门的选举部门，鼓励和引导更多的党员干部参加各类选举活动，并对选举过程进行规范和有效监督；考虑建立社情民意部门，及时收集、反馈社情民意信息，通过建立规范化、制度化和程序化的民意表达机制，将广大普通党员和人民群众的意志反映到党内来。

第二，组织方式的转换。随着改革的深化和社会环境的迅速变化，党执政的目标任务也应该发生相应变化。从政党发展的轨迹来看，现代政党的组织方式，越来越由集中的、封闭的、命令的方式转变为一种开放的、民主的、协商的模式。党的十七届四中全会也指出，“党的基层组织要适应新形势新任务要求，创新活动内容方式，找准开展活动、发挥作用的着力点”〔1〕。这对于我们党的组织方式转换提出了新的要求。因此，依据变化了的社会组织方式和社会交往方式，调整党的组织方式和活动方式，增强党的组织管理能力，是我们党在变化了的社会中继续保持组织活力的必要前提。

一是从相对封闭向开放式转变。从政党实践来看，为了使党员结构能够反映社会构成，就要不断地整合游离于政党之外的政治资源，吸引更多的社会精英或力量入党。而这实际上要求政党建立更为现代化的组织体系，实行更为灵活开放的组织方式，以进一步增强党内活动的吸引力，扩大党生存的社会基础。同时，“政党无论采用何种组织结构和组织形式，都必须设法使自己能够比较准确、及时地获得来

〔1〕《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社，学习出版社，2009年版，第18页。

自外部的信息”〔1〕，因为开放才是政党有效避免信息不足或信息过时所带来的信息阻滞和决策不科学等问题。过去，我们党的组织生活是相对封闭的，仅局限于党员，非党员是无法参与其中的。而且，一些会议更多的是工作总结、安排部署等内容，组织生活是单向度的，缺乏互动交流，信息获取能力受到很大限制。因此，要通过党的组织方式的灵活化，实现组织生活在内容、对象、程序上的全面开放，构建一种下级党组织与上级党组织、党组织与其他社会组织、普通党员与领导干部、党员与群众开放互动的沟通交流机制。目前，一些地方党委已经在探索实行党委常委会对外开放制度，一些基层组织开展开放式党员专题组织生活会，等等，这些制度和形式正是构筑“开放式”党建格局的有益尝试，值得规范完善后全面铺开。

二是从行政命令型向引导服务型转变。随着党内民主的深入推进，政党组织结构的权力重心已经向基层下移，党的组织之间，特别是上下级党组织之间的那种单纯的行政命令式的方式显然已经不合时宜，必须要向指导服务型转变，实现权利结构由“控制型”向部分的“参与型”转变，以提高组织运行效力。因此，在保证“四个服从”的前提下，上级党组织应该从过去的单纯的要下级党组织“服从”向为下级党组织服务转变。除了坚持把党的路线、方针、政策和国家的法律法规贯彻到基层，督促下级党组织在政治上、思想上和组织上与党中央保持一致外，要更加注重对下级党组织的教育引导、组织协调和指导服务，促进下级组织的发展和完善，为其增强执政能力提供有力支持。

第三，组织功能的调适。从政治发展理论的观点来看，政治发展意味着政治系统功能的增强。那么，对于政党而言，发展实际上也要求政党的组织功能强化。一个富有生命力和现代性的政党，应该根据不同历史时期的任务要求，及时调整、完善和强化组织功能，以形成科学合理的组织结构和系统有序的运行机制，从而保证执政活动的有效开展和政治体制的正常运转。因此，在转型社会对我们党提出的新

〔1〕 王长江：《政党现代化论》，江苏人民出版社，2004年版，第55页。

的执政能力建设要求的逻辑范畴下，调适和增强组织功能应该从以下方面入手：

一是增强社会整合能力。根据政党政治的基本原理，政党具有利益表达和利益聚合的重要功能，它既表现为社会冲突的力量，又是社会整合的工具。^{〔1〕}实践证明，执政党的社会整合作用发挥得越好，其执政地位就越巩固；反之，则会下降，甚至失去执政地位。在中国社会深刻变革、国家建设快速发展的过程中，及时、有效地反映各个阶级和阶层的利益诉求，妥善处理好各方面利益关系，并将这些利益诉求加以整合，通过法定的途径输入到国家决策系统之中，然后通过政策的制定和实施来满足社会各界的利益诉求，是我们党继续增强合法性基础的重要前提，也是党安身立命的基础。根据当前我们党对利益分化的实际状况和社会整合的现实要求，迫切需要我们党快速提高社会整合能力，化解社会矛盾和利益冲突。现在问题的关键是如何提高，这需要党制定具体的措施通过合法途径尽快将党的路线方针政策转化成国家意志。

二是增强民主建设能力。政党本身就是民主政治的产物，因而在民主政治发展过程中的作用是不可替代的。奥地利学者汉斯·凯尔森认为，“现代民主完全是建立在政党上的；民主原则应用得越彻底，政党就越重要”^{〔2〕}。因此，我们党在执政过程中，还需要不断增强民主建设能力，用民主来推动党的建设和国家建设。从国家民主来看，要不断提高领导、组织人民代表大会制度以及多党合作和政治协商制度建设的能力，要正确处理执政党与人民代表大会的关系，支持人民代表大会及其常委会依法行使国家权力，使国家的立法、决策、执行、监督等工作更好地体现人民意志。要坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，加强同民主党派合作共事，探索广泛吸收民主党派和民主人士参政议政的渠道，选拔和推荐更多优秀党外干

〔1〕〔美〕西摩·马丁·李普塞特：《一致与冲突》，上海人民出版社，1995年版，第136页。

〔2〕王长江：《现代政党执政规律研究》，上海人民出版社，2002年版，第40页。

部担任领导职务。从社会民主来看，要增强发展社会民主的能力，通过完善基层政权、基层群众性自治组织和企事业单位的民主管理、政务公开、厂务公开、村务公开等制度，保证基层群众依法行使选举权、知情权、参与权、监督权等民主权利，实现全面的、直接的和广泛的民主。从党内民主来看，要增强发展党内民主的能力，以保障党员主体地位和民主权利为根本，以坚持和完善党的领导制度、党务公开制度、党代表大会制度、党内选举制度和党内民主决策制度为依托，架构以党员分享党内权力为核心的民主制度体系和自下至上的党内权力体系结构。

三是增强政治录用能力。社会精英对政党执政的影响是不言而喻的，同时，党内各级组织的有效运作也需要诸多人才。因此，政党的重要职责之一，就是要通过有组织的活动，在日常生活中把社会上的精英按照他们的能力和价值观念吸收到党内储存起来，并把他们作为本党的人选推荐给选民。^{〔1〕}政治精英的录用和输送是我们党需要加强的一项重要功能。首先是要把具有政治才干的社会精英吸收到党内来。可想而知，如果社会精英长期游离于执政党以及政府之外，这对执政党而言是一个潜在威胁。其次录用的社会精英要通过党务工作和群众工作的锻炼，最终采取各种途径，将其选拔、输送到政府部门和政治团体中，从而扩大政党的作用范围，使政党能更加深入有效地发挥政治影响力。为此，《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》明确提出，要鼓励多种渠道推荐干部，广开举贤荐能之路，拓宽党政干部选拔来源，建立健全主体清晰、程序科学、责任明确的干部选拔任用提名制度，完善干部交流制度。^{〔2〕}特别是提出了从企事业单位包括非公有制企业和新社会组织吸收优秀人才进入党政机关的课题。这些都是增强党的政治录用和干部选拔能力，把各方面的优秀人才选拔到党和国家工作岗位上来，保证党和国

〔1〕 王长江：《政党现代化论》，江苏人民出版社，2004年版，第171页。

〔2〕 《〈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〉辅导读本》，人民出版社，2009年版。

家各项事业顺利发展的重要举措。

四是增强处理国际事务能力。随着全球化进程的加快，政党已不仅是国内政治的重要因素，而且还成为了国际政治的重要力量，并在推动国家关系改善和发展中起到了重要作用。政党政治的实践也证明，执政党选择什么样的外交政策，是否有利于人民利益和国家核心利益，对巩固执政地位至关重要。事实上，作为世界上最大的执政党，我们党已经在国际政治事务中有着广泛的影响，所领导的中国特色社会主义事业更是为人类社会发展作出了巨大贡献。中国的发展离不开世界，我们党必须要具有宽广的世界眼光和宏观的战略思维，在确保国家安全的前提下，以负责任的大国形象出现在世界政治经济舞台上，坚持独立自主的和平外交政策，掌握处理国际事务的主动权，运用多种形式和途径拓宽外交工作空间，扩大中国的影响和国际地位。要以相互尊重、和睦相处、互利合作、共同发展为原则，致力于推动建设一个和平、发展、合作、多样、包容的和谐世界。要通过加强政党之间特别是不同性质政党之间的交往，来成功推动国家关系的改善和发展。

（三）巩固党的权威

政党政治是现代政治的一种表征，因而政治权威集中体现为执政党的权威。对我们党而言，党的执政地位不是一劳永逸、一成不变的。而对于政党权威而言，虽然我们党的权威地位是历史形成的，也经受了实践的考验，但是过去拥有不等于现在拥有，现在拥有不等于永远拥有。特别是随着转型社会的生成和发展，社会结构分化带来的合法性资源消解，社会责任的多重性与政治体系发展的滞后导致对政党权威的动摇，价值多元化引发的政党信仰降低，再加上党内腐败现象的滋生和蔓延，使我们党不得不面临权威弱化的政治现实，也对我们党的未来发展提出了一个新的课题，即如何维护和巩固党的权威的问题。

第一，扩大意识形态包容性，巩固党的思想权威。在意识形态上比较狭隘、过于僵化的政党，往往会损害思想的多元化，进而造成主流意识形态自身吸引力的下降。而意识形态对政治权威的强化，尤其

对一个政党思想权威的树立，是有重要作用的，这主要表现在：一是表达功能，“使其信徒能够表达自己的要求和愿望的能力”；二是工具的作用，“即思想推动人们的行动”^{〔1〕}。因此，巩固政党权威，要求我们在坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位的同时，赋予马克思主义意识形态的多层次内容，对什么是马克思主义，怎样对待马克思主义，什么是社会主义，怎样建设社会主义，建设什么样的党，怎样建设党，实现什么样的发展，怎样发展等重大问题作出新的理论概括，使党的意识形态具有更大的包容性，不断增强马克思主义的吸引力和凝聚力，让各种社会力量都能在党的意识形态中得到思想上的认同感和归属感，从而推动社会和谐发展。

面对社会思想观念和价值取向日益多元化的情况，我们党当前最紧迫的任务就是要用社会主义核心价值体系来引领和整合多样化的思想观念。社会主义核心价值体系是对党和人民在革命、建设和改革的长期奋斗过程中形成的共同思想基础作出的科学概括和清晰界定，是我们党当前既具有广泛的适应性和包容性，也具有强大的整合力和引领力的意识形态。它既包括了马克思主义指导思想这个灵魂，也包括中国特色社会主义共同理想这个主题，还包括以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神，更包括以“八荣八耻”为主要内容的社会主义荣辱观，因而可以最大限度地促进和形成全社会的共识，构筑我们共同的思想基础。党的十七届四中全会也明确提出了“开展社会主义核心价值体系学习教育”的新要求，并把党员干部模范学习践行社会主义核心价值体系作为建设马克思主义学习政党的重要任务。

第二，强化执政能力，巩固党的法理型权威。政党权威的一个重要来源就是政党执政的有效性，也就是政党执政能否得到社会和绝大多数人民的支持。有效性作为衡量政党效能的重要标准，在维持和巩固其政治合法性基础方面有着不可替代的作用。而有效性很大程度体

〔1〕〔美〕戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，华夏出版社，1998年版，第355页。

现在执政党的执政水平和执政能力上。因此,江泽民同志深刻指出:“我们的各项工作能否做好,我们能否在激烈的国际竞争中始终掌握主动,我们的事业最终能否成功,很大程度上取决于我们党的领导水平和执政能力。”〔1〕党的十六届四中全会对加强党的执政能力建设提出了明确要求:“按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求,不断提高驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。”〔2〕这五种能力是我们当前必须加以重视和解决的执政课题,也是我们党在具体的执政活动中必须要做到的。同时,从长远来看,或者从广义上讲,未来党的执政能力发展还应该深化以下四种能力:一是党有效领导经济、政治、文化和社会事务的能力;二是党协调处理党际关系的能力;三是党密切联系群众的能力;四是增强党的活力和团结统一的能力。

除此之外,还要求我们党掌握和运用系统科学的执政方法,按规律执政、依制度办事。这实际上就是要不断探索和完善有利于科学执政、民主执政、依法执政的体制机制和方式方法,全面增强各级党组织的凝聚力和战斗力,全面提高党的领导水平和执政能力,始终使我们党保持生机和活力。

第三,推进制度现代化,巩固党的制度权威。权威本身就是制度性的,而对制度的尊崇是政党权威的一个重要基础。为了达到政治统治的目的,“每一种统治制度必须提出一种知性,一旦市民分享了它,便会使它为一种道德义务的素养所支配”〔3〕。现代意义上的知性,往往是因为制度的规范和理性而获取的。因此,我们党应该通过制度的现代化,促进党的运作的科学化、制度化和规范化,从而不断巩固党

〔1〕 江泽民:《论党的建设》,中央文献出版社,2001年版,第484页。

〔2〕 《加强党的执政能力建设大参考》,红旗出版社,2004年版,第4页。

〔3〕 [美] 贾恩弗兰克·波齐:《近代国家的发展——社会学导论》,商务印书馆,1997年版,第100页。

的制度权威。这至少要在以下方面有所建树：一是从制度内容来看，要以民主集中制为核心，以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，建立健全能够充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。二是从制度性质来看，既要加强制度建设，又要完善体制机制。没有规范的制度程序，制度是不可能有效实施的。体制机制是把制度落到实处的规范和程序，也是有效发挥制度功能的保证。推进制度建设，就是要针对党的活动制定一系列要求、规定和规范，把它们环环相扣地连接起来，形成网络，构成体制和机制。^{〔1〕}三是在加快制定具体制度的同时，推动制度的系统建设，使各种制度安排之间能够相互协调、相互补充。这样才能增强制度系统的有序性，充分发挥制度的系统功能，从根本上堵塞制度漏洞，有效防止“无制可依”现象的发生。因此，对我们党来说，建立一套完备的、可操作的、相互衔接的、有机统一的制度体系，是我们党当前的紧迫任务。

第四，发挥党员先进性，巩固党的角色权威。组织的先进与落后往往是通过其组织成员体现出来的。党的十七大报告提出：“先进性是马克思主义政党的生命所系、力量所在，要靠千千万万高素质党员来体现。”^{〔2〕}我们党从一成立起，就严格按照党员条件发展、教育和管理党员，并根据党长期执政的任务，对党员标准作出更为严格的规定并赋予更为丰富的时代内涵。在今后的工作中，充分发挥党员先进性，增强党的角色权威要从以下方面入手：一是做好党员发展工作，扩大党员先进性的外延。要按照《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》中关于“注重质量、优化结构”和“加强思想上入党教育”的要求，严格党员发展标准。同时，要“加大在工人、农民中发展党员力度，重视在高知识群体、大学生等各领

〔1〕 王长江：《政党现代化论》，江苏人民出版社，2004年版，第340页。

〔2〕 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2007年版，第53页。

域优秀青年中发展党员，积极做好在非公有制经济组织、新社会组织中发展党员工作”^{〔1〕}，壮大党的队伍中最基本组成部分和骨干力量，扩大党员先进性的覆盖面和党员发挥作用的领域。二是赋予更多时代元素，丰富党员先进性的内涵。政党的先进性是具体的、历史的，因而党要根据所处的时代特点和任务要求提出对党员先进性的具体内容。在新的执政环境下，党员的先进性必须紧跟时代步伐，反映时代要求，体现时代特征，那就是，做社会先进生产力的人格代表者、社会主流价值观的示范者、社会主义民主政治的积极参与者、凝聚群众和宣传群众的政治引导者、各行各业一流成绩的创造者。^{〔2〕}三是强化党员党性修养，树立党员干部良好形象。执政党的党风，事关党的形象，事关党的执政地位。党的权威，往往是通过党员先锋模范作用来影响群众而树立的。因此，党要加强对党员个体的教育、管理，使之成为群众的楷模。

第五，维护集中统一，巩固党的中央权威。“党内民主是党的生命，集中统一是党的力量保证。”^{〔3〕}党的历史经验一再证明，什么时候党保持了团结统一，什么时候党的事业就蓬勃发展，党就有了凝聚力和战斗力。党的十七届四中全会指出：“始终同党中央在思想上政治上行动上保持高度一致，坚持把发挥地方积极性同维护中央权威结合起来，把局部利益同全局利益统一起来，严守党的纪律特别是政治纪律，保证中央政令畅通。”^{〔4〕}维护中央权威，首先就是要全党服从中央，这是党的纪律原则。这个原则，不仅仅要求服从中央委员会，更要服从党的全国代表大会，因为《党章》中明确规定了党的最高领导机关是党的全国代表大会和它产生的中央委员会。在维护中央权威

〔1〕《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社，学习出版社，2009年版，第20页。

〔2〕刘宗洪：《执政党建设的新视野》，上海三联书店，2007年版，第156-163页。

〔3〕《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社，学习出版社，2009年版，第11页。

〔4〕《党的十七届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，党建读物出版社，学习出版社，2009年版，第14页。

的同时，还特别要注意维护中央领导集体的权威。党的最高领导层对外代表政党发言，对内领导全党，既能够维护内部的团结和统一，又能策划监督政党的制定与执行。如果不能维护一个坚强有力的、正确的领导核心，就不可能形成集中统一的全党意志，党就不可能拥有一个高度完善、运作良好的组织结构，自然更谈不上维护党的权威了。当然，在巩固中央统一领导的前提下，也要正确处理好中央和地方的关系，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情，这样中央权威才会更加稳固。

（四）推动党组织结构运作的信息化

网络民主使政党过去那种传统的自上而下的层叠式的信息传递方式无法适应现今党内民主、组织沟通和政治参与的需要。近年来，我们党开始将信息技术运用到党组织结构发展中，比如，2008年6月20日胡锦涛总书记通过人民网与网友在线交流，倾听民意，并充分肯定“网络”是了解民情的一个重要渠道，由此开启了中国“网络问政”的新局面。同时，一些地方还尝试把互联网、手机信息等手段引入基层党组织建设中，通过设立网上党校、开展党员在线学习交流、网上接转组织关系、网上论坛、网上留言等，创新了组织活动方式和工作手段。党的十七届四中全会也明确提出了推进基层党组织工作信息化的新要求。但是，我们必须看到的是，现有党建工作主页和独立网站数量还不多，功能比较单一，水平参差不齐，一个完善的网络党建体系还没有形成。与政府网站和政务信息公开相比，党组织网站建设还比较滞后，党务公开有限。因此，我们党要自觉适应信息化迅猛发展的趋势，积极利用网络信息技术，尽快建立扁平化、交互式的组织结构运作平台，通过电子党务、“网络党组织”等迅捷、新颖、生动的信息化手段，抓好网上党组织资源的开发整合与管理利用。笔者认为，网络民主背景下的中国共产党组织结构发展应沿着如下具体路径演进：

第一，创设网络交流制度，掌控主流意识形态话语权。

自进入信息时代以来，西方政党就开始构建网络体系，完善网络交流制度，他们利用网络联系迅速、反馈及时的优势将政党的基本情

况、动态信息、联系方式等及时发布于众，同时在其他知名网站开设论坛，建立专版，宣扬本党主张，扩大政党影响，以便占领社会舆论导向的制高点，争取政治上的主动权和意识形态话语权。比如德国社会民主党明确提出网络工作目标、工作思路和工作方法等一整套措施，在网络阵地占得先机。他们于1995年率先在因特网上建立网页，将本党的政策主张、领导人的主要言行、党内活动安排等及时公之于网，让网民全面了解党，深刻认识党。显然，党务公开既增加了党的透明度与合法性，又使民众对党产生亲近感和认同感。

虽然中西方国情不同，政党制度迥异，政党性质有本质区别，但一个政党需要扩大活动范围和影响力、掌控舆论主导权这点上是共同的。鉴于此，笔者认为，西方政党在网络交流方面的经验和制度值得中国共产党借鉴。

首先，创设党的网络发言人制度，引导民意朝主流意识形态的方向流动。据《人民日报（海外版）》2009年12月10日报道，南京市政府在中国率先推出90个网络发言人，开辟南京网络发言人论坛，针对网络发帖，要求网络发言人在24小时内回复，但这仅仅是政府作为一个新生事物在宣传，并未形成制度。从目前的情况看，执政党创设网络发言人制度尤为必要，众多利益主体的出现和价值取向的多元化带来了人们思想的复杂化，而在网络社区并非实名制注册，网上言论自由度极端放大，这种情形极不利于主流意识形态的彰显。为此，执政党有必要在政党与民众之间搭建一条党的主张与民意互动的权威通道，把握主动，促使党的路线、方针、政策的贯彻落实。同时，避免网络信息的模糊与讹传，给党造成负面影响和被动的局面。实际上，民众也有这种期待，据《中国青年报》2009年9月15日报道的一项调查显示，80.3%的人希望设立网络发言人以正视听。

其次，确立党的干部定期在线交流制度，强化党与民众之间联系的常态化和广泛性。虽然胡锦涛总书记和温家宝总理都进行过网上在线交流，也产生了强烈反响，但目前对党的干部在线交流没有规范化和制度化，致使干部和网民的参与都带有极大的随意性与偶然性，这势必影响其主政参政议政水平。因此，笔者认为，应将党的干部网络

在线交流形成一项制度，定时、定网点提前告知于民，干部定期聆听民意并采纳民意，回答民众关心的问题，这既有利于干部真切听到底层民众的呼声，也有利于民众在中国特殊的国情里面对网络的隐蔽性敢讲真话和实话。

第二，构建多功能网络信息平台，推动党组织机构高效运作。

早在2004年，中共中央组织部就提出了“三网（各级组织部门内部局域网、组织系统专网、应用国际互联网）三库（组织机构人员信息库、办公信息库、知识信息库）一平台（集工作研究、干部管理、信息综合分析利用为一体的组织工作应用平台）”的组织系统信息化工作目标，同时，从中央到基层都建立了党务工作网站，开发了党务管理软件，搭建了电子党务平台。但从目前的情况看，党并没有借助先进的信息技术从根本上改进传统的党务工作，提高工作效率。因此，笔者认为有必要作如下努力：

首先，正确定位网络信息平台搭建与党组织结构发展之间的关系。许多党政机关投入大量财力购置网络信息设备，认为加大资金投入就是重视党务管理信息化。但从目前的实际情况看，这些设备大多仅作打字和上网浏览之用。因此，我们党应该充分认识到，网络信息平台只是一种技术和手段，其目的是要在此平台上构建高效精干的党组织工作机构，使党的思想传播和社会影响快速渗入民间，党组织对党员个体的教育和管理及时到位，党群关系的沟通畅达无阻。

其次，解决网络信息技术和党务管理“两张皮”的问题。目前实际工作中的一个悖论就是，熟谙网络信息技术的人对党务漠然视之，既不了解也没有兴趣，而部分党务工作者对网络技术接触不多，了解不深，无法充分利用其功能，如果二者不能有机统一，高效的党组织工作机构恐怕难以构建。因此，培养既有政治敏感度懂党务又精通网络信息技术的复合型人才已成当务之急。

最后，构建一个功能齐全又易于操作的网络信息平台。党的网络信息平台应该是一个兼宣传、沟通、管理、服务于一身的系统集成，它既是一个政党对外塑造形象、扩大社会影响的窗口，又是党群之间党组织与党员之间沟通的桥梁；既是一个党的决策支持与信息共享系

统，又是一个党内生活、选举、党员管理与监督的业务平台；既是一个从中央—地方—基层的纵向互联平台，又是一个党政之间、党际之间、党社之间的横向沟通平台。英国工党的网络信息平台在世界各国政党中堪称楷模，值得借鉴，它的网站能够使党员和选民在第一时间了解党的信息，同时开设电子论坛，强化党的透明度和决策民主化，还有聊天室、网上直播、网络组织机构等，极大地提高了党组织机构工作效率，推动了党内民主发展。

第三，利用信息技术产品激发政党成员的参与意识。

当今的信息技术产品可谓丰富齐全，常见的有短信（Short Message）、电子邮件（Email）、电子公告板（BBS）、讨论组（Usenet）、网络会议（Conference）、聊天室（Web Chat Room）、网上热线（Hot on line）、博客（Blog）、微博（Micro Blog）等等，这些电子网络交流方式在公众交流中愈来愈普遍，目前，中国的“灌水”（对突发事件表达意见）、“拍砖”（对公权力的行使提出建议或批评）、“回帖”（对公众事件发表看法）、“织围脖”（写微博）等网络用语非常流行。云南省委宣传部副部长伍皓的新浪微博客被点击上百万次，这些足以说明中国公众的参与意识很强，普通民众亦如此，中共党员就更不待言。现在的问题是，如何利用大众感兴趣的网络交流方式激发党员参与到党的民主决策、民主管理和民主监督中。

德国社会民主党有一个“红色手机”计划，即通过移动通讯终端向所有党员发布短信，对党员关心的问题提供各种相关资料。这一做法有三点值得借鉴：一是覆盖面广，针对性强，落实到每个党员的手机上。二是体现了对党员的服务和需要，而不是居高临下式的说教。三是不空谈，将民众关心的问题落到实处，贯彻到党纲中。

总之，党若要激发其成员的参与意识，凸显党员的主体地位，在信息时代就必须借助电子网络技术产品进行双向交流和网络互动，使党员个体对党组织产生认同感和归属感，在此基础上，才能使党员个体发表意见，参与评论，增强党的吸引力、亲和力与凝聚力。

结 语

中国共产党组织结构的发展经历了无数次的调整、改革和创新，现在又面临新的形势、新的情况和新的困境，这其中留给了我们许多启示。

（一）走中国特色的党组织结构发展之路

胡锦涛总书记于2008年12月18日在纪念改革开放30周年大会的讲话中郑重声明：“坚持从我国的国情出发，借鉴人类文明的有益成果但绝不照搬西方政治制度的模式。”这一声明告诫我们，尽管一再强调中国共产党的组织结构发展要跟上时代的步伐，要和国际接轨，但这并不是说不顾本国国情去一味迎合世界政党政治的潮流。恰好相反，党的组织结构发展在“一体化”浪潮的冲击下更应该立足于本国的历史传统和现实条件，在这方面我们党曾经有过深刻的教训。民主革命阶段和社会主义建设时期，党的组织结构发展都有因不考虑中国国情照搬苏联模式而出现失误的情况。所以，未来的党组织结构发展切忌“跟风”和“照搬”，应该走既符合中国政党演进的客观规律又符合中国现实情况的发展之路。

首先，从中国共产党自身组织结构发展的实际情形看，走中国特色的发展之路是必然的历史选择。建党伊始，中国共产党的组织形式和第一次全国代表大会通过的第一个纲领的确摆脱了旧式党会的不良影响，目标明确，组织原则清晰，但其基本精神照搬俄国党纲，把“革命军队必须与无产阶级一起推翻资本家阶级的政权”作为党的奋斗目标，“对其他现有的政党，采取独立的攻击的政策”，^{〔1〕}显然不

〔1〕 中央档案馆编：《中共中央文件选集》第1册，中共中央党校出版社，1982年2月版，第5页、第9页。

符合中国国情，当时中国革命的对象是帝国主义、封建主义和官僚资本主义，并不是整个资本家阶级。党也应联合有反对帝、封、官愿望的党派共同对敌。正是因用这一不切中国实际的党纲指导党的组织活动，结果反受其挫，一年之中，仅发展一百多个党员。此后，党不断调整自己，使其组织结构与中国国情相适应，党组织的发展速度加快了许多，短短几年，党员人数增长了几十倍，党的地方组织不断建立和发展，党的活动有涉足边远地区。^{〔1〕}土地革命战争时期，由于瞿秋白、李立三、王明等脱离中国实际，照搬苏联模式，搞城市中心论，要“武装保卫苏联”，实行关门主义，使党的组织结构发展几经曲折。以毛泽东为代表的一批中国共产党人从实际出发，经过艰辛的探索，走出了一条农村包围城市、武装夺取政权的道路，制定了像《古田会议决议》、《大量吸收知识分子》等符合中国实际的建党原则，正是这些举措促使党的组织大发展，最终使我们党变成了全国范围内的群众性大党。历史的经验再次告诉我们，中国共产党的组织结构发展必须走自己的路。

其次，从目前中国共产党组织结构发展的环境看，走中国特色的发展之路是保持党旺盛生命力的明智之举。从国际上看，世界政党组织结构模式已走向多样化。传统意义上，前苏联的“一体化”结构模式和英美的“松散式”结构模式一直被各国政党视为样板所效仿，政党政治起步晚的发展中国家一般采用前者，而政党政治发育较早的西方发达国家大多采用后者。但冷战结束后，多党制民主化浪潮席卷全球，随之而来的就是世界政党数量的急剧增加，比如非洲，20世纪80年代仅130多个政党，到90年代增加到1300多个。苏联、东欧的共产党最终未能坚守住阵地，因改旗易帜而使自身的组织结构体系发生了很大变化，苏联解体后，俄罗斯就有200个党派登记。这些新的政党打破了传统的政党组织结构模式，呈多样化趋势展现在世界政治舞台，有信仰马克思主义的无产阶级政党，有走“第三条道路”的

〔1〕 中共中央党史研究室：《中国共产党历史》，中共党史出版社，2002年9月版，第238页。

社会民主党，有把本民族的独立和解放作为该党奋斗目标的民族主义政党，有以保护环境、促进发展为宗旨的生态主义政党，有把宗教教义和党的政治主张相结合的宗教性政党等等。总之，当今世界，各种类型的政党有 5 000 多个，其组织结构因国情的不同而千差万别，没有哪一个政党的组织结构模式被誉为是放之四海而皆准的模式，因此，中国共产党也应该走有中国特色的组织结构发展之路。从国内看，中国共产党组织结构的生长环境具有不可模仿的特质。中国共产党的组织结构从新民主主义革命时期发展而来，它是在近代组党的教训和参照马克思主义政党模式的基础上形成的，同时，它的目标、党纲、组织制度、组织形式和角色组合等都为适合中国国情而产生，并且已扎根于中华民族的土壤之中，带有自身的特点，它的存在具有一定的合理性和不可模仿性，也正因为我们党没有去盲目跟风，卷进多党制民主化的旋流，才在 20 世纪最后二十年世界政党政治走向衰落的时刻依然保持旺盛的生命力。这也为未来的组织结构发展提供了一点有益的启迪，那就是中国共产党的组织结构必须打上“中国特色”的深深烙印。

（二）理顺党组织结构发展过程中的四种关系

处于执政地位的中国共产党长期在国家政治生活中占据主导地位，很容易走进“妄自尊大”的误区，恶化党与其他社会各方的关系，最终导致广大民众对党的冷淡、疏远和抛弃。果若如此，党的组织结构发展将会严重受阻甚至会出现涣散瓦解的局面。所以，未来的党组织结构发展一定要理顺以下四种关系：

第一，理顺党内关系。

在党内关系中，我们经常涉及的是个人与组织、上级与下级、全党与中央的关系。一直以来，这些关系通过民主集中制原则进行规约。现在的问题是，我们对民主集中制作何种理解，怎样将它程序化和法律化，并操作得当，如何扩大党内民主，怎样处理维护中央权威和调动地方积极性的关系以及解决扩大党员数量和提高党员质量的矛盾，只有弄清了这些问题，才能正确处理好党内关系。

在所有的中，全面准确地理解民主集中制的科学含义和配套

一定的规则与工作程序是最主要的问题。民主集中制作为马克思主义政党的根本组织原则，是伴随着无产阶级政党的出现和发展逐步形成和确立起来的。虽然马克思和恩格斯在首创无产阶级政党时，没有明确提出过“民主集中制”这个概念，但在为共产主义者同盟和国际工人协会所制定的纲领和章程中体现了“民主”和“集中”两方面的思想，他们的理解为：“组织本身是完全民主的，它的各委员会由选举产生并随时可以罢免，仅这一点就已堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路。”〔1〕同时还规定，对有关原则问题决议均须举行无记名投票，决议一经通过，就必须服从。此后，列宁在1905年12月俄国社会民主工党第一次代表大会通过的关于党的组织的决议中发展了马、恩的这一建党原则，第一次明确提出了“民主集中制”的概念。他的解释为，使基层组织真正成为而不是口头上成为党的基本组织细胞，使所有的高级机关都成为真正选举产生的、要汇报工作的、可以撤换的机关。〔2〕党组织要“行动一致，讨论和批评自由”〔3〕。“民主集中制一方面同官僚主义集中制，另一方面同无政府主义有多么大的区别。”〔4〕真正意义上的民主集中制就是不仅使地方的特点，而且使地方的首创性、主动精神和达到总目标的各种途径、方式和方法，都能顺利地发展。〔5〕

中国共产党直接继承了列宁的民主集中制建党原则，但在理解民主和集中的关系问题和如何正确设计民主和集中的操作程序问题上却颇费周折。最初是在选举和严守党纪上做文章，到中共七大党章表述成一个公式——在民主基础上的集中和在集中领导下的民主。中共八大党章又将其中的“领导”改为“指导”。中共十二大党章补充为“在高度民主的基础上实行高度的集中”，此后，又将“高度”二字去

〔1〕 马克思，恩格斯：《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社，1972年版，第200页。

〔2〕 列宁：《列宁全集》第13卷，人民出版社，1987年第2版，第59页。

〔3〕 列宁：《列宁全集》第14卷，人民出版社，1988年第2版，第121页。

〔4〕 列宁：《列宁全集》第34卷，人民出版社，1985年第2版，第139页。

〔5〕 列宁：《列宁全集》第34卷，人民出版社，1985年第2版，第139-140页。

掉，党的十四届四中全会决定概括为：“我们党实行的民主集中制，是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的制度，是马克思主义认识论和群众路线在党的生活和组织建设中的运用。”〔1〕这一概括反映了民主集中制的本质特征，阐明了民主和集中的相互依存、相互制约、相辅相成的辩证统一关系。应该说到目前为止，这是比较全面、科学、准确的概括了。

有了这样的理解，党内还会有民主不足、集中不够的现象存在，党章赋予的党员权利不能落到实处，那是因为与民主集中制相配套的具体制度和工作程序还不健全。因此，要想理顺党内关系，今后努力的方向仍然在于将民主集中制原则制度化、法律化、程序化，使民主集中制在实施过程中不变形、不走样，并使党朝着扩大党内民主的方向发展。江泽民在中共十六大的政治报告中着重强调：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。”既然把党内民主提到党的生命的高度加以认识，一方面体现了党内民主对党的重要性，另一方面说明了党内民主还未完全实现，党亟待解决这一问题。因此，未来的党组织结构发展中，应高度关注的是，党员个体怎样以权力主体者的姿态，参与党的重大问题讨论。

第二，理顺党政关系。

党政关系是目前我们党一直还没有妥善解决的一个棘手难题。党的十三大对理顺党政关系作过一次大胆的尝试。政治报告提出了四个方面的内容：一是明确划分党和政府机关的不同职能，理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系。二是强调党的领导主要是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。三是调整党的组织形式和工作机构，撤销各级政府及政府各部门中的党组，企事业单位党组织逐步实行地方党委属地领导。四是党的纪律检查委员会不再处理法纪和政纪案件，集中力量管好党纪党风。这些措

〔1〕 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》（中），人民出版社，1997年12月版，第959页。

施在实施过程中并不顺利，有些地方因贯彻出现偏差削弱了党的领导。1989年政治风波后，基本停止实施，并恢复了政府各部门的党组、纪检组。同时指出，党的领导作用只提政治领导不够，还应该有思想领导和组织领导。江泽民在1989年8月召开的全国组织部长会议上说：“党不管思想，管什么？党不管干部，管什么？党的战斗力，党的力量，表现在哪里？”“党是政治领导核心，离开了组织领导、思想领导，那个核心是空的。”^{〔1〕}这些做法和提法毫无疑问有利于加强党的领导和巩固党的执政地位，但放慢了从党政分开的角度理顺党政关系的步伐。

从未来的党组织结构发展来看，坚持党政职能分开是理顺党政关系的必由之路，党政合一、党政不分、党政合作等都不是符合中国国情的党政关系理想模式。不过，在这里要走出一个认识误区，那就是党与政的关系不仅仅是党组织与政府行政机关的关系，更重要的是党与国家权力机关的关系。党政分开并不仅仅是党政机构的撤转分合，也不是党政力量的分散，更不是排斥党在政治、思想、组织上的领导地位，而是在职能作用、组织形式、工作方式上分开，既避免机构重叠、交叉重复、相互牵制，又可以发挥党政合力的整体效能，服务于经济建设这一中心。

第三，理顺党群关系。

党群关系是任何政党都要面对和处理好的一个关系，西方的竞争性政党为争取选民支持，不得不竭尽笼络民众之能事，一方面在公众面前粉饰自己的形象，另一方面许下哪怕是无法兑现的诺言，蒙骗民众。目的就是为了通过讨好民众保持党和民众之间的良好关系，获得选票。无产阶级政党来自群众，所做的一切也是为了群众，按理说，党群关系不成为其问题。的确，中国共产党的优良作风之一就是“和人民群众紧密联系在一起”。民主革命时期，党就制定了“从群众中来，到群众中去”的群众路线以及一系列体现群众路线的领导方法和工作方法，毛泽东同志一再告诫全党，革命战争是群众的战争，广大

〔1〕 陈致立：《中国共产党建设史》，第1146页。

干部对群众的切身利益万万不可疏忽和看轻。改革开放以后，邓小平同志也反复强调，把“人民拥护不拥护”、“人民赞成不赞成”、“人民高兴不高兴”、“人民答应不答应”作为全党想事情、做工作、想得对不对、做得好不好的衡量标准。正因为我们党想为群众之所想、急为群众之所急，所以，一直以来，人们把党和群众的关系比喻为“鱼和水”的关系、“血和肉”的关系。

值得注意的是，近些年来，在党群关系问题上出现了两方面的严重问题：一是由于党内腐败现象的滋长和蔓延，损害了党在群众心目中的形象。二是一些领导干部群众观点淡薄，同群众的感情淡化，有的还严重脱离群众。正是这两点原因造成了一些地方党群关系的和谐甚至紧张，有些别有用心的人夸大这种不和谐，说什么现在党和群众的关系是“水与火”的关系。不管怎么说，理顺党政关系，推动党群关系和谐化已是当务之急。那么，如何保持党和人民群众的血肉联系呢？

首先，党要防范和根治腐败，树立廉洁自律的良好形象。“反腐倡廉”，已成为目前我们党理顺党群关系一项最紧迫的任务，如何完成这一任务，给人民一个满意的答复呢？党的十七届四中全会明确把大兴密切联系群众之风、大兴求真务实之风、大兴艰苦奋斗之风、大兴批评和自我批评之风这四个“大兴”作为党的作风建设的重点，并提出了要“加快推进惩治和预防腐败体系建设，深入开展反腐败斗争”。具体地说：

一是完善执政制度建设，承受市场经济和全球化冲击的考验。我们不得不承认一个事实，中国共产党人在市场经济和全球化冲击面前，遇到了严重的执政腐败问题，权钱交易、拉帮结派、官僚主义、本位主义、无政府主义等，这些现象的存在破坏了党与群众的联系。这个事实告诉我们，一个社会政治问题，一旦不是某一国、某一地区、某个人所特有的，而是演变成了一种现象，那它就不是一般的工作方法问题，也不纯粹是某个领导的品质问题，而是这方面的体制有问题。无产阶级执政党之所以经不起资本主义全球扩张过程中的打击和诱惑，是因为它的制度极为脆弱。为此，建立和健全一套完整的制

度，使权力的运行、制约和监督规范化、制度化、法律化，是目前要解决的首要问题。如果我们党的制度诸如领导制度、组织制度等不健全，监督制衡机制不完善，党员和各级党组织执行和遵守制度的自觉性不高，甚至还发生党员违反执政制度的行为，就不可能从根本上消除腐败。

二是在加大打击腐败力度的同时，还必须“预防在前，重在治本”。反腐败不是“从重从快”地抓一批、杀一批就能达到目的的，近年来，反腐的力度可谓又猛又狠，但腐败仍有继续蔓延之势。因此，出台防腐措施，将腐败扼杀在萌芽状态，减少职务犯罪的机会，是目前反腐败应采取的一个重要举措。

三是强化党员的党性原则，增强国家利益观念。执政党在西方“主权弱化”的叫嚣和资本家的糖衣炮弹进攻面前，不要忘记国家利益是至高无上的，它是一个主权国家生存和发展的支柱，也是全民族意志的集中体现。如果为了一己私利，不惜出卖国家利益，或因为渎职给国家利益造成巨大损失，或借口为实现人类共同利益而违背国家利益的原则，这都将成为人民的罪人。在目前社会主义国家还处于弱势的情势下，最要紧的是维护国家的利益和民族利益。这就要求我们的党员要有崇高的政治人格，克服拜金主义、个人主义、享乐主义，自觉抵制西方文化的糟粕。同时，严格按党性原则办事，不把商品交换原则引入党的组织生活。弘扬正气，清正廉洁，过好权力关、金钱关、美色关，形成人格的力量，成为人民的公仆。

其次，党要解决好改革过程中出现的几对矛盾，尽量做到既符合广大人民群众的根本利益，又照顾眼前的利益，使人民群众对党的决策和举措充分理解和信任。

一是处理好公平与效率的矛盾，消弭人们的牢骚和埋怨情绪。怎样处理公平和效益的关系，是一个世界性的大难题。在全面实行私有的资本主义国家，一味追求效率，加剧了两极分化，无法达到真正的公平。社会主义国家意欲克服这一弊端，十分强调公平，结果陷入了“平均主义”的泥坑难以自拔。中国改革开放的总设计师邓小平根据我国经济还十分落后的实际，提出“效率优先，兼顾公平”的原

则，鼓励一部分地区、一部分人先富起来最终达到共同富裕。不可否认，这是目前解决公平与效率的最佳原则了。但是，从“先富”到“共富”有一个过程，在这个过程中，将会产生一些社会不公现象，比如有人钻政策的空子，一夜暴富，有人利用手中的权力牟取私利等，这些现象将会引起群众牢骚满腹，造成党与群众的隔膜。因此，党要着力解决好公平与效率的矛盾，既能满足社会主义的公平机制，又能调动广大群众的积极性，激发一种积极向上的竞争意识、效率意识、开拓创新意识。虽然党的十七大报告强调，“初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系，再分配更加注重公平”，但近年来因利益冲突带来的群体性事件频发说明，社会的公平问题已成了一个严重问题。

二是解决好必然性代价与或然性代价付出的矛盾，克服群众对党的政策的抵触情绪。众所周知，改革的过程是一个“摸着石头过河”的过程，这就难免会存在某些局限性：或思想观念的保守与激进，或对发展趋势预测的滞后与超前，或路线、方针政策制定的偏左与偏右，或目标选择的过高与过低等。这些局限有可能导致人们付出或然性代价，这是我们党应该尽量避免的。当然，还有一些不可避免的必然性代价付出是社会进步必不可少的成本投入。这是要广大群众理解的。马克思在《政治经济学批判序言》中曾经指出：“无论哪一个社会形态，在它们所能容纳的全部生产力发挥出来之前，是决不会灭亡的，而新的更高的生产关系，在它存在的物质条件在旧社会的胎胞里成熟之前，是决不会出现的。”这并不是说在旧的社会形态里生产力全部发挥出来、新的生产关系完全成熟之后就可以自然而然地向新的社会形态转变，先进战胜落后的过程没有如此简单，历史由低级向高级进化的必然是通过人类主体无法估量的成本投入来实现的，这些成本包括对已经发展起来的生产力的部分破坏、积累财富的损失、超稳定结构的震荡、无数生命的失去等。如果人类主体在价值创造的活动不愿意自觉地舍弃既有的价值本身，它就不可能实现新的价值目标，社会亦无法进步，因此，社会进步是要通过必不可少的成本投入来为自己开辟道路的。这就要求党分清也让群众明白必然性代价

与或然性代价的界限，使群众对党的政策不产生怀疑。

第四，理顺党与民主党派的关系。

中国共产党组织结构的发展，关键固然在于不断加快自身组织结构制度化的进程，但处理好和民主党派的关系，发扬民主党派的参政功能，也是一个不可忽略的因素。由于中国特殊的历史背景，在国家政治生活中，除了执政的中国共产党外，还存在着其他八个参政的民主党派。它们之间的关系经历了一个曲折发展的历程，民主革命时期，中国共产党和各民主党派在反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义的斗争中并肩战斗，互相声援，为创建一个独立和民主的新中国走到一起。新中国成立以后，通过召开中国人民政治协商会议和组建中央人民政府使党与民主党派的合作关系在法律上得到确认，在政权组织形式上得以体现。此后，中国共产党领导的多党合作关系真正确立了下来。1956年，毛泽东同志在《论十大关系》中正式提出党与民主党派“长期共存，互相监督”的方针。但随着反右斗争扩大化和“文化大革命”“左”倾错误的蔓延，党与民主党派的关系严重恶化，“互相监督”变成了共产党对民主党派的改造。十一届三中全会以后，党与民主党派的正常关系得到恢复并有所发展。1981年，胡耀邦在全国统战工作会议上提出：“我们一定要同党外朋友真正建立起肝胆相照、荣辱与共的关系。”〔1〕从此，“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的十六字方针就成了处理党与民主党派关系的基本方针。一直以来，中国共产党与各民主党派之间以协商合作、相互监督的方式开展政治活动，共同为社会主义现代化建设服务。在这里，我们也可以得出这样一个结论，党与民主党派关系正常化的时候，党的组织结构也能顺利发展，反之亦然。因此，执政的中国共产党在今后首先必须保证民主党派参政的有效性，才能使自己的执政地位更加巩固，组织结构更加完善。目前，我们通过人民代表大会、人民政治协商会议、共产党和民主党派的座谈会以及民主党派人士出任政府领导职务等方式保障了民主党派参与国家政治生活。这些制度化的参与方

〔1〕《新时期统一战线文献选编》，中共中央党校出版社，1985年版，第165页。

式为各民主党派在国家面临重大战略决策时施加了重要影响，也为改善中国共产党的领导起了不可低估的作用。但为了让民主党派更积极地参与国家大政方针的制定，实行对政府的有效监督，这些方式还有待于进一步发展和健全，彻底消除做样子、走过场、做“民主”装饰品的痕迹。其次，民主党派也需加强自身的组织建设，提高参政的水平，这样，才能反过来促使共产党不断提高自己、完善自己。民主党派参政功能的发挥一方面取决于中国共产党为民主党派提供的参政空间，另一方面取决于民主党派的参政水平，因此，民主党派成员也必须严格要求自己，提高政治素质，健全组织系统，增强参政意识，本着对社会高度负责的精神接受共产党的领导，维护共产党的执政地位，只有这样，中国社会的政治稳定和发展才有保障，中国共产党的组织结构才会愈加完善。

（三）强化党的危机意识

人所共知，20世纪最后20年，政党政治陷入低谷，无论是资本主义性质的政党还是无产阶级性质的政党都遇到了前所未有的危机，有的老党、大党顷刻之间土崩瓦解，有的政党虽幸免于难，但危机四伏。中国共产党置身其中，万万不可掉以轻心，应该敏锐地察觉出各种潜在的挑战，时刻保持一种危机意识，才有可能立于不败之地。那么，党组织结构发展的危机意识要考虑哪些方面呢？

首先，党要清楚在组织结构发展过程中，经济因素起相当重要的作用。

当然，我们所理解的经济因素有两个最基本的支撑点：一是社会生产力的发展水平，二是人们的物质利益关联。前者制约后者的需要和满足程度，后者对前者具有强大的反作用，它的性质和构成方式决定推动抑或阻碍社会生产力的发展。我们由此进一步推断，这两个相互作用的支撑点又共同影响着政党组织结构的命运。这种影响体现在两个方面：

一方面，经济因素直接影响政党组织权威地位的确立和巩固。“权威”是政党意志和行动统一的现实基础，是取得执政资格的先决条件，也是政令畅通、统筹协调和维持社会稳定的可靠保证。恩格斯

在《论权威》一书中明确指出，党需要有权威，“没有权威，就不可能有任何的一致”。由此可见，一个没有政治权威的执政党就没有政治生命，更不用说有旺盛的生命力了。既然“权威”对一个政党尤其是执政党如此重要，我们自然会探究，政党权威从何而来？毫无疑问，执政党获得权威的途径有多种，但最根本最直接的途径是促进社会生产力的发展，满足最广大人民日益增长的物质利益需求。唯有这样，执政党才能够寻求到自己生存与发展的机会，获得共同的集体认同，确立和巩固其权威地位。我们可以想像，一个执政党如果不能追赶现代化的潮流，代表先进生产力的发展要求，取得显著的经济绩效，它的政权会被广大民众视为不合理，执政无效，长此以往，自然会失去生命力。

另一方面，经济因素直接影响党的制度整合。制度是规范政党组织和党员个体行为的保障，随着时代的变迁、政治的向前发展和政党组织行为的动态演进，制度也必须作相应的整合，否则，就会出现政党组织行为规范真空。当然，这种整合不是具体工作制度的修修补补，而是在原有根本制度基础上的创新，使制度本身蕴含一种能量，这种能量在释放过程中能化解社会的利益摩擦与冲突，调动一切政治力量的积极性。政党要完成这样的制度整合，就必须依赖于公众的意愿，而公众的意愿在很大程度上来自于利益主体的功利性满足程度，“利益又反映着一定阶段上人们的生产能力和生产水平”〔1〕。由此反推，经济因素的确在党的制度整合中起了重要作用，同时，制度整合的成功与否又决定着政党的历史角色定位。

从政党学的角度来理解，政党的权威地位和制度整合等要素是维系政党生存与发展的重要支柱。上面已经证明，这两方面都和经济因素中两个互相关联的支撑点有着密切的联系。因此，中国共产党的政纲制度应突出经济内容。同时，其组织结构调整应着眼于经济发展和人民的物质利益需求。否则，政党的危机就在所难免。

其次，政党内聚力是政党存在与发展的基本要求。

〔1〕 王浦劬：《政治学基础》，北京大学出版社，1995年版，第53页。

无论按什么形式、通过什么手段组建起来的政党，无论何种类型的政党，不管它是执政还是在野，都会关注自身内聚力的提高。因为政党内聚力的耗散意味着政党政治生命的结束。关于政党内聚力的关键要素，笔者认为，它包括三个方面：一是政党自身组织系统的严密性。二是政党信仰的坚定性。三是政党目标的合理性。总之，政党尤其是执政党的内聚力提高有赖于建构合理的层级组织机构，这种机构既要有严密性和控制性，又要有广泛的群众基础，同时，要求党组织的纲领旗帜鲜明，目标性强，致使党员个体心中有数，信仰坚定。这是一个政党组织结构发展的基本前提。

最后，政党的社会动员功能决定党组织结构发展的空间。

执政党自身的组织建构和目标一旦解决，它接下来的任务便是领导、教育、动员、组织群众进行政治参与，为实现自己的目标而统一行动。执政党号召民众完成自己目标的过程就是其社会动员功能不断强化的过程，这一过程的顺利演进依赖于三个层面：

第一层面为执政党的纲领政策与广大民众的现实要求相符。一个执政党要想获得民众支持，首先就是要制定完善的政治纲领展示给全民，人们将根据自己的利益要求、价值取向、道德理念等要素来判断该党纲领政策的优劣好坏，然后决定支持谁反对谁。因此，对一个政党来说，纲领政策是它的旗帜和形象。根据这一结论我们可以断定，执政党的政纲必须适应时代和周围的环境，必须与广大民众的现实要求相符合。如果政纲的内容从社会发展史的角度来看凸显了诸多的先进性，但对于它所处的时代和民众的现实要求而言却过于超前（不否定其前瞻性），不能解决当时那个时代出现的各种社会政治经济问题，政纲仍不被广大民众所理解和接受。可想而知，一个政党的政纲被民众否决，它就不可能再有施展的社会空间。反之，滞后于时代的政纲必将置该党于死地，没有生存的机会，这是一个不用论证的社会公理。所以，超前抑或滞后的党纲都将导致该党失去社会动员能力。

第二层面为执政党的权力机构有效控制民众的政治参与。一个国家政治发展的重要标志是社会秩序良好。也就是说，绝大部分社会成员都愿意组成一个合作系统，接受一个普遍认同的社会正义原则，要

做到这一点，就要求执政党的权力机构能把民众的政治参与规范在有序而稳定的范围之内，既不能热情高涨也不能麻木冷漠。试想，如果民众的政治参与热情过高，超出了执政党权力机构的控制力，甚至走向执政党意志的反面，那么，整个社会就会陷入混乱无序的困境难以安宁，一个时常处于躁动状态的国家将一事无成，更不用说提高社会生产力，满足人们的物质和文化生活的需求，推动社会进步了。所以，稳定对于执政党的社会动员特别重要。但如果执政党的权力机构控制过严，导致民众对政治淡漠，失去了参政议政的兴趣，那么，社会就会沉寂在一团死水中毫无生机与活力，也就谈不上执政党的社会动员力了。

第三层面为执政党的宣传教育既要大张旗鼓又要具有说服力。一个执政党为了使广大民众了解自己的政治立场、政治态度和政治主张，以便获取最大限度的民众支持，就必须大张旗鼓地进行宣传教育活动。这一活动包含两层含义，一方面是让民众更多地认识和了解党，另一方面是党必须尽可能地搜集民意，体察民心，注意人民群众所关心的问题，使党的宣传教育针对性强，有说服力。为达这一目的，党可作如下努力：创办报刊和杂志，极力宣扬本党的宗旨、路线、方针和政策，使其深入人心；开办党校和培训班，培养党的骨干深入民间，把政策主张和实际情况结合起来，求得社会问题的根本解决；印发各类文件和宣传手册，让民众随时了解党的活动；通过广播影视等宣传媒介工具及时传达党的信息；在党内成立专门机构进行广泛调查，了解动态，体察民意，有的放矢，真正做到党与民之间的息息相通。只有这样，党才能感召和动员民众，把主要的社会力量吸纳到政治合作系统之内，否则，执政党的社会动员就是一句空话。没有了社会动员功能的政党其组织结构发展的空间几乎为零。

总之，新的历史时期里，党在其组织结构发展过程中对社会民怨要给予高度警觉，最近几年，群体性事件保持多发态势，据有关部门统计，1993年我国发生的群体性事件为0.87万起，2005年上升到8.7万起，2006年超过9万起。^{〔1〕}比如2008年的贵州瓮安事件、

〔1〕 中国网，2008-9-8。

2009 年的湖北石首事件等无直接利益性的群体冲突都是因为积压民怨的爆发，这些民怨的发泄说明党在利益表达和利益整合的理念与手段上出现了错位与脱节，也说明执政党如果不能维护和促进社会的公平正义，将得不到民众的认同和支持，这是党最大的危机。

参考文献

- [1] 马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集 [M].北京:人民出版社,1976.
- [2] 列宁.列宁全集 [M].北京:人民出版社,1960.
- [3] 毛泽东.毛泽东选集 [M].北京:人民出版社,1967.
- [4] 邓小平.邓小平文选 [M].北京:人民出版社,1994.
- [5] 刘少奇.刘少奇选集 [M].北京:人民出版社,1985.
- [6] 周恩来.周恩来选集 [M].北京:人民出版社,1984.
- [7] 江泽民.江泽民文选 [M].北京:人民出版社,2006.
- [8] 中央档案馆编.中共中央文件选集(1—14册) [M].北京:中共中央党校出版社,1982—1987.
- [9] 中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编(1—11册) [M].北京:中央文献出版社,1990—1995.
- [10] 中共中央文献研究室编.三中全会以来重要文献选编(上下册) [M].北京:人民出版社,1982.
- [11] 中共中央文献研究室编.十二大以来重要文献选编(上中下册) [M].北京:人民出版社,1982.
- [12] 中共中央文献研究室编.十三大以来重要文献选编(上下册) [M].北京:人民出版社,1982.
- [13] 中共中央文献研究室编.十四大以来重要文献选编(上中下册) [M].北京:人民出版社,1982.
- [14] 中共中央组织部等编.中国共产党组织史资料(1—19册) [M].北京:中共党史出版社,2000.
- [15] 中共中央党史研究室编.中国共产党历史(第一卷上下册) [M].北京:中共党史出版社,2002.
- [16] 王邦佐.中国政党制度的社会生态分析 [M].上海:上海人民出版社,2000.

- [17] 郭定平. 政党与政府 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998.
- [18] 周淑真. 政党政治学 [M]. 北京: 人民出版社, 2011.
- [19] 王长江. 政党论 [M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- [20] 萧超然. 当代中国政党制度论纲 [M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2000.
- [21] 李景鹏. 中国政治发展的理论研究纲要 [M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2000.
- [22] 王浦劬. 政治学基础 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1995.
- [23] 冯秋婷. 中国共产党执政方式探析 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2001.
- [24] 赵生晖. 中国共产党组织史纲要 [M]. 合肥: 安徽人民出版社, 1987.
- [25] 曹润芳, 潘宪英. 中国共产党机关发展史 [M]. 北京: 档案出版社, 1988.
- [26] 王健英. 中国共产党组织史资料汇编 [M]. 北京: 红旗出版社, 1983.
- [30] 李永全. 俄国政党史 [M]. 北京: 中央编译出版社, 1999.
- [31] 万福义. 政党的组织形式和组织制度 [M]. 北京: 华夏出版社, 1994.
- [32] 阎照祥. 美国政党政治史 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1993.
- [33] 周新城, 关雪凌. 苏联东欧国家的演变极其历史教训 [M]. 合肥: 安徽人民出版社, 2000.
- [34] 宋晓明. 中共党建史 [M]. 北京: 党建读物出版社, 1996.
- [35] 蔡长水, 叶梧西. 中国共产党的建设道路 [M]. 天津: 天津人民出版社, 1991.
- [36] 张蔚平, 张列军. 毛泽东建党学说史 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 1987.
- [37] 叶笃初. 中国共产党党章史略 [M]. 武汉: 湖北人民出版社, 1991.
- [38] 卢先福, 赵文献. 马克思主义党的学说史纲 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1999.
- [39] 邹锡明. 中共中央机构沿革实录 [M]. 北京: 档案出版社, 1998.
- [40] 齐彪. 当代世界政党研究 [M]. 北京: 国防大学出版社, 2001.
- [41] 俞邃. 外国政党概要 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2001.
- [42] 杨世文. 党的制度 [M]. 北京: 中国展望出版社, 1989.
- [43] 邱钱牧. 中国政党史 [M]. 太原: 山西人民出版社, 1991.
- [44] 李维汉. 回忆与研究 [M]. 北京: 中共党史资料出版社, 1986.

- [45] 薄一波. 若干重大决策与事件的回顾 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1993.
- [46] 席宣, 金春明. 文化大革命简史 [M]. 北京: 中共党史出版社, 1996.
- [47] 梁琴, 钟德涛. 中外政党制度比较 [M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [48] 李铁映. 论民主 [M]. 北京: 人民出版社, 2001.
- [49] 浦兴祖. 中华人民共和国政治制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1999.
- [50] 王坚红. 冷战后的世界共产党 [M]. 北京: 中共党史出版社, 1996.
- [51] 郝侠君. 中西 500 年比较 [M]. 北京: 中国工人出版社, 1996.
- [52] 王人博. 宪政文化与近代中国 [M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [53] 彦奇, 张同新. 中国国民党史纲 [M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 1991.
- [54] 夏军. 中国城市社区党建 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2000.
- [55] 李金河. 当代世界政党制度 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2011.
- [56] 包惠僧. 包惠僧回忆录 [M]. 北京: 人民出版社, 1983.
- [57] 中央档案馆. 中共党史报告选编 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1982.
- [58] 舒龙, 凌步机. 中华苏维埃共和国史 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 1999.
- [59] 祈刚利. 政党民主论 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2011.
- [60] 刘书林. 党的领导与民主监督 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2008.
- [61] 张希贤. 中国向何处去? 中国共产党历次全国代表大会动态分析 [M]. 太原: 山西人民出版社, 1993.
- [62] 赵寢斐. 政党政治与政治现代性 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2010.
- [63] 王学勤. 陈独秀与中国共产党 [M]. 南京: 东南大学出版社, 1991.
- [64] 刘建兰. 中国电子党务建设 [M]. 北京: 社会科学出版社, 2009.
- [65] 中共中央组织部. 马克思恩格斯列宁斯大林论党的组织工作 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 1988.
- [66] 祝灵君. 一致与冲突——政党与群众关系的再思考 [M]. 北京: 人民出版社, 2006.
- [67] 俞可平. 中国公民社会的制度环境 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.
- [68] 林尚立. 两种社会建构: 中国共产党与非政府组织 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [69] 刘宗洪. 执政党建设的新视野 [M]. 上海: 上海三联书店, 2007.
- [70] 王庆兵. 发展中国家政党认同比较研究 [M]. 北京: 中国经济出版社, 2007.

- [71] 周敬青. 中国共产党纲领建设研究 [M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2005.
- [72] 王仁琴, 凌传茂. 党章学研究 [M]. 北京: 党建读物出版社, 2000.
- [73] 林尚立. 中国共产党执政方略 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2002.
- [74] 林尚立. 党内民主 [M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2002.
- [75] 王长江. 政党现代化论 [M]. 南京: 江苏人民出版社, 2004.
- [76] 王长江. 现代政党执政规律研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [77] 林尚立. 制度创新与国家成长 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2005.
- [78] 王伟光. “三个代表”重要思想研究 [M]. 北京: 人民出版社, 2002.
- [79] 主邦佐. 政治学与当代中国政治研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [80] 贾恩弗兰克·波齐. 近代国家的发展——社会学导论 [M]. 北京: 商务印书馆, 1997.
- [81] 罗伯特·米歇尔斯. 寡头统治铁律 [M]. 天津: 天津人民出版社, 2003.
- [82] 安东尼·奥罗姆. 政治社会学 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1989.
- [83] 西摩·马丁·李普塞特. 一致与冲突 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1995.
- [84] 迈克尔·罗斯金. 政治科学 (第6版) [M]. 北京: 华夏出版社, 2001.
- [85] 迈尔. 社会民主主义的转型 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [86] 比尔特·蒙代尔. 掌权者的责任 [M]. 北京: 商务印书馆, 1978.
- [87] 罗伯特·帕特南. 使民主运转起来 [M]. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [88] 李普斯特. 政治人 [M]. 上海: 上海人民出版社, 1997.
- [89] 卡尔·博格斯. 政治的终结 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [90] 丹尼斯·朗. 权力论 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001.
- [91] 罗德里克·麦克法夸尔. 文化大革命的起源 [M]. 石家庄: 河北人民出版社, 1989.
- [92] 阿尔蒙德. 比较政治学 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1987.
- [93] 塞缪尔·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 上海: 三联书店, 1989.
- [94] 弗兰克·丁·古德诺. 政治与行政 [M]. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [95] 莫里斯·迪维尔热. 政治社会学——政治学要素 [M]. 北京: 华夏出版社, 1987.
- [96] 王长江. 党内民主制度创新 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2007.
- [97] 冈泽宪美. 政党 [M]. 北京: 经济日报出版社, 1991.

-
- [98] 洪向华. 政党权威 [M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2000.
- [99] 罗伯特·达尔. 论民主 [M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [100] International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: The Macmillan Company, 1968.
- [101] Maurice Duverge. Political Parties: Their Organization and Activity. in the Modern State. London: Methuen, 1964.
- [102] J. Lapalombana & Myron Weiner. The Origin and Development of Political Parties. Princetin University Press, 1966.
- [103] M. Ostrogoski. Democracy and the Organization of Parties. ed. & Abridged by S. M. Lipset, Tr. F. Clarke, Chicago: Quadrangle Books, 1964.
- [104] William N. Chambers . Party Development and the American Mainstream. New York: Oxford University Press, 1967.
- [105] Robert Michels. Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy. New York: The Free Press, 1962.
- [106] Webster Third New International Dictionary. Massachusetts: G. & C. Merriam Company Pubrishers, 1971.
- [107] Leon D. Epstein. Political Parties in Western Democracies. Cambridge University Press, 1982.
- [108] Alan Ware. Political Parties and Party Systems. Oxford & New York: Oxford University Press, 1996.

后 记

党的十七大报告指出：“要以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐。”由此看来，实现党内民主并通过党内民主带动人民民主已成为全党共识。对于如何发展党内民主这一重大课题，研究者们从不同角度提出了许多理论思路和实践主张。出于一个政治学领域学人的责任感，理应作出回应和思考。基于此，我们认为，发展党内民主的关键在于合理建构党的组织结构，并且申报了国家社科基金课题——《新时期中国共产党组织结构研究》。历时四年，课题得以结项。

本书的创作是在黄大熹教授的动议和组织下展开的，它既是该课题研究的核心成果，又在研究领域和理论观点等方面进行了延伸拓展。研究过程既有明确分工，亦有通力合作，其中黄大熹负责引言、结语和第一、二、三章初稿写作，田松柏负责第四、五、六章初稿写作，湖南大学法学院龙太江教授、袁柏顺教授、付蓉芬副书记、李金龙副教授、刘宏斌副教授和研究生龚宏玲、石伟林分别参与了文献提供、调查研究、内容审定等相关工作，尤其是龚宏玲负责了全书的校对等繁琐的事务，最后由黄大熹教授统稿、定稿。总之，该书凝结了集体创作的辛劳。

在课题研究和出版过程中，得到了复旦大学王邦佐教授的悉心指导，从确定选题到构思框架，甚至观点提法，都层层把关，获益匪浅。湖南省社科联主席郑佳明先生对课题的研究工作给予了鼎力相助。除此之外，湖南师范大学李屏南教授，武汉大学谭君久教授，上海大学程竹汝教授，湖南大学龙佳解教授，中共芙蓉区常委、组织

部长、统战部长谭果，对课题研究都提出了中肯的建议，在此一并表达真诚谢意！

感谢湖南大学出版社对本书出版的资助，感谢邹丽红编辑的辛勤付出，感谢湖南大学法学院、中共芙蓉区委组织部、中共芙蓉区委党校对本书出版的大力支持！

由于水平有限，该书留下了诸多的瑕疵和遗憾，而且，中国共产党组织结构动态演进中的许多理论和实际问题，还会不断出现，所以，欢迎同仁们对我们的初步探索给予批评和指正。

黄大熹、田松柏

于 2012 年春天