华南农业大学学报(社会科学版)
2010年第4期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 4 2010
(第9卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 9)

# 政党与民间组织的关系:一种比较视角

严 宏

(安徽师范大学 政法学院,安徽 芜湖 241003)

**摘 要**:现代社会中的政党与民间组织关系主要有:竞争关系表现在二者具有相似的社会功能;合作关系。通常出现在现代民主国家,这种关系的确立是以强大的政党和强大的民间组织为前提;冲突关系主要出现在处于从专制向民主转型的威权国家,政党通过各种方式禁止新兴民间组织的存在;依赖关系分为双向依赖和单向依赖。双向依赖主要在早期资本主义发展阶段,政党和民间组织互相依靠。单向依赖有民间组织对政党的依赖,这类关系主要存在于传统社会主义国家,还有政党对民间组织的依赖,这类关系主要存在于一些中央权威较弱和政党整合力较差的第三世界国家。

**关键词**:政党;民间组织;竞争;合作;冲突;依赖

**中图分类号**:D05 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2010)04-0129-06

现代历史证明:政党与民间组织是现代社会发展的重要推动力量,二者缺一不可,它们的关系如何将直接影响一个国家的经济与社会发展。同时它们均处于一定社会生态中,它们之间的关系不免受到社会生态,如政治体制、政党制度、社会文化等因素的影响,这就意味着身处不同的社会生态,二者的关系是不同的。本文试图分析现代社会不同社会生态中政党与民间组织的关系,以期对构建当前中国共产党与民间组织良好的关系起到一定的借鉴意义。

## 一、竞争关系

政党与民间组织具有天然的竞争关系,这是由于政党与民间组织有相似的社会基础和功能。一般认为,国家、政党和社会构成了现代政治社会的基本框架,其中政党是连接国家和社会的桥梁与纽带,这种地位决定了政党的双重性质,即政治性和社会性。一方面政党是以夺取或掌控国家政权为目标,这是政党和其他政治组织的本质区别;另一方面政党根植于社会,离不开社会的支持,可以说是一种社会性很强的政治组织。如果进一步分解现代社会的话,社会是由不同民间组织组成的,它们各自代表不同群体的利益。这样政党的社会性和民间组织天生的社会性决定了政党与民间组织之间存在一定的竞争关系。这种竞争关系表现政党与民间组织的存在和发展以社会认同为根本前提,但是社会对其中一个的认同往往会降低或削弱对另一个的认同,因为二者具有相似的功能,利益表达和整合以及政治社会化。利益表达和利益整合是政党的基本功能,政党总是以一定阶级、阶层和集团为基础,在政治过程中,政党往往把这些阶级、阶层和集团的利益、愿望和要求表达出来。对于一个旨在夺取政权的政治组织,为了最终能执政,它就希望能得到社会上大多数群体的支持,因此它就必须代表这些群体利益,但是在现代社会,利益急剧分化,利益群体多样化的情况下,这些群体之间的利益是有差异的,有时甚至是矛盾的。这就需要政党把这些

**收稿日期**:2010-08-30

**基金项目**:国家社科基金重大项目(06&ZD008)

**作者简介**:严 宏(1981—),男,安徽繁昌人,安徽师范大学政法学院讲师,主要研究方向为执政党建设.

群体所提出的利益、愿望和要求进行整合,形成政党的政策。为了统筹协调不同群体的利益矛盾,政党的政策注定不会充分反映每个群体的要求,而是兼顾各方。这是政党在利益表达的优势,也是天生劣势。在理性政治时代,一个利益主体的愿望和要求如果得不到充分满足,它会通过另一个渠道来表达。在一个高度制度化的社会,他往往会选择合法的渠道如社会组织来表达。社会组织的利益表达也有政党不具备的优势。由于不是为了夺取或掌控国家政权,民间组织没有必要代表社会上多数群体的利益,它们往往只代表某一特定群体的利益,因此它们的愿望和要求往往能得到充分反映。同时从政党和民间组织的组织结构来看,政党的利益表达不如社会组织那么顺畅。在现代社会,政党规模日益庞大,组织体系日益严密,组织纪律日益严明,特别在竞争性政党制度中,是按照自上而下的方式组织起来,其组织结构呈金字塔形状。由于只反映某一特定群体的要求,因此民间组织的规模一般不如政党那般庞大,其组织体系相对松散,纪律也不如政党那般严明,有些民间组织是自发的,自下而上组织起来的,其组织结构呈扁平状,更利于利益表达。由于民间组织更能充分表达某一群体利益,因而民间组织比政党更有影响力、凝聚力和吸引力,现代西方国家一些政党老龄化现象是最好的例证。

政党和民间组织的竞争关系还表现在二者均具备政治社会化功能。关于政治社会化的定义,国内外学界有不同认识,王浦劬等人认为政治社会化是“人们在特定的政治关系中,通过社会政治生活和政治实践活动,逐步获得政治知识和能力,形成和改变自己的政治心理和政治思想的能动过程”[1]。在政治社会化过程中,需要一些组织为民众提供政治信息、传递政治文化,训练政治生活能力。这些组织既可以是经济组织和政治组织,也可以是社会组织。在所有组织中,由于政党掌握国家政权,在政治社会化过程中可以运用政治权力,因此政党被认为是政治社会化的最重要途径。政党进行政治社会化的目的是取得民众支持,内容是政党的意识形态。为了吸引更多民众的支持和认同,现代政党的意识形态开始从过去的反映某一阶级要求逐渐向代表越来越多阶级与阶层的利益,呈现出较强的包容性,现代政党的意识形态出现中间化趋势,西方过去政党意识形态那种左与右界限分明的局面不再出现。由于现代政党的意识形态的中间化及出现趋同趋势,意识形态不能完全表达某一阶级意愿,政党的意识形态逐渐失去对民众的吸引力,这可以从一些国家逐年下降的选举率得到验证。相反,许多国家的民间组织在公民政治社会化过程中扮演十分重要的角色。政党主导的意识形态是一个国家主流意识形态,一个国家除了主流意识形态,还存在与之有差异的非主流意识形态,一些民间组织不仅能传播主流意识形态,另一些民间组织也能传播非主流意识形态,民间组织的政治社会化的内容的多样性是政党所不及的,因此民间组织的政治社会化的作用往往比政党要更有效。同时,由于政党在利益表达能力不如民间组织那么突出,政党在政治社会化也受到民间组织强有力的挑战,这主要是因为在众多影响政治社会化的因素中,受利益因素影响最深。因此,政党如果不变革政治社会化的内容、手段和方法,其政治社会化的功能也会逐渐衰退,政治社会化的功能势必为社会组织所替代。

## 二、合作关系

在西方国家,政党与民间组织常常表现为合作关系。这种合作关系形成是以政党与社会组织的独立和平等为基础的,这不仅需要强大的政党,也需要强大的民间组织,而民间组织的强大以社会的充分发育和强大的公民社会为前提。公民社会(civil society)(有的学者也把 civil society 称为市民社会)的概念最早可以上溯到古希腊时期,最初指的是城邦社会。英国学者约翰·基恩认为公民社会有两重含义,古典的公民社会是指建立了政府的文明社会,与之对应的是部落、封建体系

的非公民社会，近代意义上的公民社会源于启蒙时代，表示国家控制之外的社会经济生活①。中世纪晚期，在西欧封建社会中，出现一块不同庄园的“飞地”。在这片土地上，商品可以自由流通，商品经济处于主导地位，在此基础上产生了一个不同于以往任何一个社会阶级的新阶级——资产阶级，他们主张自由与自治，反对任何外来的干预，最终成立了不受封建领主约束的城市共和国，这也是近代公民社会的最初形态。为了消除国际贸易的壁垒，他们联合君主推翻封建制度，但是君主又实行王权专制，严重侵犯了他们的利益，并企图吞噬社会。为了保护自身利益，他们发动革命推翻君主专制。一些资产阶级的启蒙思想家为了反对国家再度侵入社会的领地，对国家的边界作出明确的限制。公民社会在这种情况下，健康成长，逐步发育，成为资本主义国家之外重要的力量。政党是在资产阶级民主制度确立之后，特别是代议制确立之后，才出现并发挥作用的。因此在西方国家，社会、国家与政党三者的逻辑关系是政党是在国家基础上产生的，国家是在社会基础上产生的，国家先于政党、社会先于国家。但是随着现代政党在民主政治中作用的扩大，政党也对国家和社会产生重要影响，所以在西方，政党与社会及民间组织是相互影响，但又是互相独立和平等的。

政党和民间组织是独立和平等的，并不意味着他们就一定能够合作。试想如果政党和民间组织具有不同的组织目标，那么二者合作的可能性就较小。所以二者必须要有一个共同之处，这个共同点就是民主。西方资本主义国家的社会组织是在反抗封建王权专制基础上产生，并随着资本主义民主制度完善而发展壮大，西方的资产阶级政党是在资本主义民主制度确立之后，在代议制民主基础上产生的，可以说资本主义民主是近代西方政党诞生的摇篮。既然民间组织和政党与民主皆有密切联系，那么二者自身也必然是民主，事实上也是如此，现代西方政党和社会组织建立一些具体民主体制、民主制度和运行机制，同时二者都把发展民主视为重要的奋斗目标，这可以从一些政党的党章或纲领中看到，因而笔者认为，二者是能够合作的。政党与民间组织不仅有合作的可能性，而且还有合作的必要性。民间组织和政党在功能上的互补性，决定了它们必须合作。虽然政党是政治性和社会性于一体的组织，但是与民间组织相比，政治性较强社会性较弱，因此二者虽然皆具有利益表达和整合的功能，不过正如上文分析的那些，由于民间组织的社会性较强，利益表达功能要强于政党。政党围绕国家政权展开活动，政党的政治性较强，其利益综合功能要强于民间组织。正如阿尔蒙德所说，“政党是当代社会的专业化利益综合结构”[2]217，实际上，政党进行的是最高层次的利益整合，一般是“一个政党的大会先听取工会和企业组织、种族集团和城市贫民的申述和要求，然后玩弄权术，讨价还价，调和这些互相冲突的利益，使之成为能得到许多人支持的某种形式的政策声明，这时政党就是在进行利益综合”[2]209。也就是政党在进行利益整合之前，各个民间内部先进行整合，然后向政党进行利益表达，政党把各个民间组织的利益进行整合，形成大多数人支持的政策。因此，可以说政党的利益整合离不开民间组织的利益表达，民间组织的利益最终能否现实也离不开政党最后的利益整合。同时，现代社会的治理（governance）也需要政党与民间组织的合作。现代社会发展已不能单靠政党和政府来推动，政党和政府的推动模式主要是靠公共权力配置资源的单极化和公共权力运用的单向性，这种传统的治理模式已经出现了不少弊端，如官僚机构的庞大与臃肿和治理效果的低下。因此为了提高治理的有效性，必须对这种传统治理模式进行修正，一种现代治理模式为人们所提倡，强调公共权力的分化和双向运行，即政党和政府不再垄断公共权力，公共权力向社会分化，公共权力也不再是单一的从政党向社会运动，也应

① “约翰·基恩论‘市民社会’”[J]. 国外理论动态，1993，(21).

该从社会向政党运动。在西方国家,公民社会组织非常发达,它们也逐渐成为现代社会治理的主体。公共权力实现从政党到公民社会组织的双向运行,因此现代社会治理必须依靠政党和民间组织的相互影响和良性互动,达到"善治"(good governance),"使公共利益最大化"[3]。

## 三、冲突关系

从以上的分析可以得知,政党与民间组织的竞争或合作关系大都在现代西方民主制度条件下,政党对民间组织的态度是宽容的。但是在威权主义体制中,政党对民间组织的态度未必是宽容的,常常禁止不受其控制社会组织的存在,特别是新生的民间组织。威权主义体制是第二次世纪大战后出现的各种非民主的体制,西方学者认为其介入极权主义和民主主义体制之间,美国的亨廷顿把威权主义体制分为"一党体制、军人政权和个人独裁"[4]139。威权主义的基本特征是"既压制竞争,也压制参与"[4]140。这就意味着,不允许各种政治势力和社会组织公开竞争政府权力。一党制的威权制就是一个政党完全控制政权。在威权主义体制向民主体制转型过程中,一些威权制国家在国内推行大力的市场经济,而市场经济又导致公共空间的出现,新的民间组织也应运而生,这种民间组织是相对独立于执政党和国家之外。受西方民主化思潮和运动的影响,新产生的民间组织总是向执政党呼吁国家实行民主化,但是执政党不愿意推行国内的政治改革,实行政治民主化,因而执政党和民间组织就产生激烈的政治斗争。于是民间组织在国内举行集会、游行示威等活动以抗议执政党的行为,结果导致执政党和政府的强力镇压,执政党与民间组织的矛盾激化,最终二者发生激烈冲突。这种现象在上世纪八十年代的韩国和东南亚地区经常出现。

同时,由于一党垄断国家政权,缺乏强有力的外部监督,因此威权主义体制中的政党易于发生变异,这种变异体现在两个方面,首先是在政党与民众关系上,正常的政党与民众的关系是政党是民众实现利益的工具,但是不少政党在夺权国家政权之后,受到政治权力的吸附,直至被之同化,执政党就脱离民众。政治权力成为执政党及其成员谋利的手段,政党的工具性就变异为政党的目的性,政党无法代表民众的利益,久而久之民众的真正利益、愿望和要求就无从表达。政党本来在利益表达方面不如民间组织那么直接和灵敏,如果政党再出现这样变异现象,民众根本不会通过政党渠道来表达,要么是非制度的方式,要么是通过民间组织来表达。政党的变异还表现在政党自身内部的变异。关于政党与民主的关系,一般观点认为政党是现代民主的产物和结晶,政党推动现代社会民主的发展。作为推动现代社会民主发展的重要力量,政党本质上也必须是民主的。但是一些政党内部却不那么民主,党内高度集权,全党的权力集中在中央,中央权力集中在一个人或者少数几个人手中,这样就容易出现个人专断、一言堂、家长制等现象,党内大多数人都没有权利,党内就出现信息传递的障碍,领导人的意志取代全党的意识。在这种情况下,即便政党不脱离民众,民众的利益能顺利输入党内,也无法得到正确表达,最终民众也不会选择这种表达方式,而只能寻求新的渠道。在威权主义体制下,即便政党出现变异,无法履行利益表达功能,执政党也通过法律禁止其他利益表达渠道如民间组织的存在。

## 四、依赖关系

有的政党与民间组织是依赖关系。这种依赖分为双向依赖和单向依赖。双向依赖是指执政党依赖民间组织,民间组织也依赖执政党。双向依赖多见于早期政党与民间组织。从现代政党的起源来看,政党最初是由少数精英组成的,这时的政党与民间组织是分离的。到了十九世纪三十年代,随着西方一些国家选举制度的改革,扩大了选举权的范围,政党从精英走向大众。民众的支

持成为政党能否执政的关键。在资本主义社会纵向分裂比较明显的时代，政党往往只代表某一阶级的利益，这些阶级往往组织成一定的民间组织，成为政党的外围组织。而政党往往依靠这样外围组织的支持上台执政。同时，由某一阶级组成的民间组织也把这个政党充当它们的代言人，这就产生了二者的互相依赖，离开民间组织的支持，政党无法存在下去，更不要说执政了；民间组织离开这个政党，也是没有其他渠道表达自己的意志。政党和民间组织的双向依赖在早期英国工党和工会关系上表现尤为突出。“工党最显著的特点是：它是一个工会政党，即在历史上和组织上存在着政党和工会主义之间高度正式的相互联系。”[5]91 工党本身就在1899年英国全国职工代表大会上成立的，而且在1927年之前，英国工党没有个体党员，都是以团体（工会）的方式加入工党，“各个工会从地方到全国参加各级工党。”[7]91 一直到上世纪三十年代，工党与工会的关系才发生较大变化。

单向依赖是指政党或民间组织一方对另一方的单方面依赖，分民间组织对政党的依赖和政党对民间组织的依赖。民间组织对政党的依赖是由于政党与社会组织的力量不对等，是强政党弱民间组织模式。这种强政党弱民间组织的模式来源于强国家弱社会模式。这种模式在传统的社会主义国家存在过。这种模式是在特定的历史条件下形成的。由于社会主义大多数是在社会生产力水平比较落后的国家诞生的，从诞生之日起就面临着资本主义的巨大压力，所以绝大多数国家采取赶超发展战略来建设社会主义，这种赶超发展战略的最大特征是国家成为现代化建设的主要推动力，因此国家必须实现对现代化建设所有资源的占有，社会没有资源，也在国家的控制之下。同时由于市场经济在资本主义国家暴露出来的种种弊端，使传统社会主义国家纷纷采取计划经济手段发展经济，发展市场经济的主要力量是社会，而发展计划经济的力量主要是国家，“无所不包的计划把国家的势力推向社会生产、生活的各个方面，社会被组织起来，不断地被政治化、国家化。与计划经济相一致的是国家与社会关系集中表现为国家对社会的取代、控制和侵蚀。”[6] 在当时党政合一与党政不分高度集中的政治体制下，政党而不是政府是国家权力的直接行使者。以改革前中国共产党与民间组织为例，民间组织依赖中国共产党源于党控制和掌握所有社会资源和空间。在成为执政党之后，经过七年的过渡时期，中国共产党建立了高度集中的经济体制和高度集权的政治体制，也实现了对中国社会的高度整合。政党控制国家，国家控制社会，政党、国家和社会一体化。在这种三者高度一体化的情况下，执政党控制所有社会资源，除此之外，没有其他自由空间和自由资源，并且政党以自身为模型重塑社会，整个社会被分割成如政党一般的单位，民间组织隶属政党和政府，成为它们外围组织和下属单位，因此，社会必须依赖政党和政府，缺乏自主性，民间组织缺乏独立性。政党与民间组织的这种关系主要是因为政党以暴力革命方式取得政权。中国革命不仅是政治革命，也是社会革命，中国共产党不仅建立国家，也通过土地革命改造了社会。一些在革命时代产生的民间组织本身按照政党模式建立起来，具有准政党特性，而1949年之后的一次民间组织的清理整顿把与政党异构的社会组织清除，剩下一些与政党同构的民间组织。之后的民间组织也是以政党为榜样建立起来的。这样，政党对民间组织具有压倒性优势，而民间组织则彻底依赖政党。

同样，政党对民间组织的依赖也是政党与民间组织力量不对等，是弱政党强民间组织模式。这种关系在第三世界国家存在比较多。与西方发达国家不同，这些国家独立之后的首要任务是如何填补宗主国离开后的中央权威的真空，实现国家重建与中央权威的重塑。第三世界国家中央权威的重塑通过政党来完成，这样就需要一个强大的政党，强大的政党必定是一个制度化的政党。在亨廷顿看来，“一个政党的制度化的力量可通过看它在其缔造者或首先上台执政的具有魅力的

领导离去后继续存在的能力来衡量,"[4]397其次是体现在"组织的复杂性与深度,特别表现在政党与社会经济组织如工会和农协的联系上"。最后是体现在"政治积极分子和权力追求者与政党认同的程度以及他们视政党是实现其他目的的手段的程度。"[4]398但是一些新兴国家以宗主国政体模式为蓝本,实行竞争性政党制度,政党较多,但规模和人数较少,如"在菲律宾,菲律宾民主党——战斗党——国会中最大的党,在1994年全国范围内仅有1500名党员"[7],党员人数如此少的政党说明政党在这些国家的支持者较少,这样政党的力量就比较软弱,制度化水平较低,根本没有能力对全社会进行整合。这些国家独立之后,大多并未对社会进行改革,因此这些国家传统民间组织如地方的一些部族(或宗族)、宗教组织在社会中的影响力要远远大于政党。政党为了实现对社会的领导,不得不依靠这些传统民间组织,但是力量较弱结果不是民间组织服从政党的领导,反倒是政党成为传统民间组织谋利的工具,"政党部族化倾向十分明显"[8],整个国家中央威权的碎片化和社会的分裂。

**参考文献:**

[1] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京:北京大学出版社,2005:262.
[2] 加布里埃尔·A·阿尔蒙德,等. 比较政治学——体系、过程和政策[M]. 曹沛霖,等,译. 北京:东方出版社,2007.
[3] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实,2002,(1).
[4] 塞缪尔·P·亨廷顿. 第三波——20世纪后期民主化浪潮[M]. 刘军宁,译. 上海:三联书店,1998.
[5] 威廉·E·佩特森,等. 西欧社会民主党[M]//刘易斯·明金,帕特里克·赛德. 英国工党. 林幼琪,等,译. 上海:上海译文出版社,1982:91.
[6] 曾 峻. 公共秩序的制度安排——国家与社会关系的框架及其运用[M]. 上海:学林出版社,2005:218.
[7] 何增科. 公民社会与第三部门[M]//[美]杰勒德·克拉克. 发展中国家的非政府组织与政治. 李月梅,译. 北京:社会科学文献出版社,2000:364.
[8] 周淑真. 政党和政党制度比较[M]. 北京:人民出版社,2001:127.

# The Relationship Beteween Party and NGO: A Comparative Perspective

YAN Hong
(*School of Political Science and Law, Anhui Normal University, Wuhu* 241003, *China*)

**Abstract**: In modern society, the relationship between party and NGOS are: competiton, for they have similar social functions; cooperation, Which appears in modern democratic countries, and is based on strong Party and strong NGOs; conflict, mainly emerges in authoritarian countries, which is in transtion from dicitonship to democracy, and Party prohibits NGOs by all kinds of ways; dependence can be divided into bilateral and unilateral dependence. Bilateral dependence always exsits in early stage of captialism; unilateral dependence includes Party depends on NGOs and NGOs depend on Party. Party depending on NGO exsits in traditional socialist country, NGOs depend-ing on Party exsits in the third world country whose central authory is weak and intergrating capacity of Party is poor.

**Key Words**: Party; NGO; Competiton; Cooperation; Conflict; Dependence