

# 中国共产党在地方治理中的功能发挥与调适向度

刘蕊

山东大学，马克思主义学院，山东，济南，250100

**摘要：**现代治理理论表明，政党作为治理国家不可或缺的主要力量，其自身在治理过程中的角色定位是否符合准确、功能发挥是否恰当，直接关系到国家治理现代化目标的实现程度。政党功能会因国别和所处社会历史环境差异而不断变迁，分析政党功能只有把它放到本国的现实政治场域和时代境遇中进行考察才会发生作用。中国共产党对自身的功能定位应与时俱进不断进行调适，在地方治理中要遵循全面改革的内在逻辑，找准集中表达地方公共利益，科学决策地方发展规划，统合动员地方多元力量，大力构建地方治理格局的恰当定位，发挥好聚合民意、创设政策、指挥协调和组织培育的功能，才能更好地促进执政党系统与国家系统、社会系统之间的物质、能量、信息交换，切实提升党在地方治理中的功能绩效。

**关键词：**政党功能，地方治理，调适，执政党

**中图分类号：** (D6)      **文献标识码：** (A)

政党政治时代，政党功能的优化和发挥状况是考评其执政能力的重要参照。任何一个政党都会因时代主题变迁和所处政治生态环境的不同，而不断进行政党功能的调适。因而没有哪一个政党其政党功能会长期一成不变，顺应时代主题进行政党功能调适，则政党兴，反之，迟滞于政党功能调适，则政党衰。在考察政党功能时，直接套用西方政党功能理论分析我国政党功能，就会导致西方政党的通用功能无法清晰解释中国共产党在执掌政权中是如何发挥其独特作用并做出的特殊贡献。中国共产党作为一个“后发外生”型政党，其政党功能必然不同于西方国家“早发内生”型政党的功能。<sup>1</sup>科学分析政党功能，只有把它放到本国的现实政治场域中进行考察才会发生作用。新世纪以来，随着党情、国情、世情不断发展变化，特别是地方社会力量日益分化和多元，中国共产政党功能的发挥面临着新的考验。党如何正确定位自身在国家系统、社会系统中的角色，因时而进、因事而化地调适和优化政党功能，成为了当前中国共产党在地方治理中亟需解决的重要问题。

## 一、中国共产政党功能调适的理论逻辑

首先，中国共产政党功能调适是实现地方治理结构转型的先决条件。当前中国正处于经济体制转型和社会结构转轨的“双转型”过程中，无论是市场经济体制的确立，还是现代社会的建构，都离不开执政党对自身功能的调适。20世纪80年代，随着地方治理理念的逐步兴起，执政党也加快了权力下放的进程，并鼓励引导政府与社会组织共同来处理地方事务，地方事务的多元共治的状态正逐渐形成。但是长久以来学界对政府、社会组织等主体的权力划分和功能地位研究较多，忽略了政党在地方治理中的角色定位和功能调适的探讨。实际上，中国视域中的地方治理特别强调执政党领导下的治理，中国共产党始终是国家治理体系和治理能力现代化的主要推动力量，也是中国国家治理现代化的领导核心，这种特殊领导地位其实是由处在后发序列的中国的现实国情，和中国共产党在新中国建立前后的巨大历史贡献决定的。具有强大权威的政党不仅是推动国家治理体系现代化取得成功的关键，而且也是在这个过程中促进社会政治秩序安定有序的保证。亨廷顿认为：“处于现代化之中的政治体系，其稳定取决于其政党的力量<sup>2</sup>。”中国共产党在地方多元共治格局中如何发挥自身作用，如何自我调适以应对不断变化中的社会生态环境，已经成为国家治理现代化的先决条件和动力机制，其政党功能发挥状况将直接影响国家治理能力的提升和治理现代化的效能实现。

其次，中国共产政党功能调适是适应地方“参与式治理”发展的内在要求。现代治理理论表明，政党作为国家治理中不可或缺的重要主体，其自身在治理过程中的角色定位是否符合准确、功能发挥是否恰当，直接关系到国家治理体系和治理能力现代化战略目标的实现程度。改革开放以来，我国地方各级党政机关一直处于大力发展经济的改革逻辑之中，“重发展、轻治理”的改革模式已促发部分地区出现官民矛盾冲突加剧，政党执政公信力下降等局部治理危机。为此，党的十八届三中全会把“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理能力和治理体系现代化<sup>3</sup>”，确立为全面深化改革的总目标，“国家治理体系现代化”

第一次出现在执政党的官方文件，标志着中国共产党治理元年的开启。当前“参与式治理”作为一种改善公共服务的机制和深化民主的战略选择，是一种将公民吸纳进公共政策过程来促进公共协商以推进国家治理转型的新兴治理模式。一些已经采用“参与式治理”的发展中国家的治理经验表明：参与式治理有助于在塑造透明、负责任、公平和效能政府中增进国家合法性和满足民众日益增长的参与诉求，实现国家治理体系和治理能力现代化<sup>4</sup>。基于此，中国共产党在地方“参与式治理”发展进程中，需要率先进行政党功能调适，以适应公民参与地方公共政策的设计与规划的参与要求。

再次，中国共产党政党功能调适是实现政党自身治理现代化的必然选择。在世界政治经济格局变幻大潮中，作为现代国家治理核心角色和主导力量的各国政党，都面临着如何进行从善政到善治的治理转型，面临着如何实现政党自身治理现代化的转变。所谓政党治理现代化是指政党率先进行自我革新，自觉推动自身思想观念、体制机制、运作方式等现代化转型，推动政党自身角色和功能不断现代化、理性化、规范化，以实现政党治理模式升级和成功转型的过程。面对政党治理现代化的趋势，中国共产党也开始着手对政党、政府、市场和社会之间的关系进行重新审视和调整，以激发各治理主体活力释放其巨大治理效能。思想观念、体制机制、运作方式的现代化转型是中国共产党政党治理现代化的重点，而在各项转型中政党功能调适则是政党自身治理现代化得以实现的前提条件。因为政党要实现自身治理现代化，就必须通过政党自我变革，不断调适政党功能以适应已经发生变化的外部社会，抓住了中国共产党政党功能的调适这一环节，就掌握了政党治理现代化的关键要素。

## 二、中国共产党在地方治理中功能发挥所面临的现实境遇

### （一）地方党组织利益整合能力弱化，执政公信力流失现象凸显

当前处于社会转型期的中国各种阶层日益分化和多元，“我国社会利益关系格局出现了利益主体多元化、利益来源多样化、利益诉求全面化、利益表达公开化、利益观念功利化、利益矛盾尖锐化、利益关系复杂化等重大变化<sup>5</sup>。”在多元社会中如何真实把握民众利益并通过政策加以呈明，这对党在地方治理中的利益表达和利益综合功能提出了更高要求。因为执政党作为一种政治力量，只有代表一定阶级或集团的利益，才能聚合起本阶级的力量以反映其政治诉求。地方党组织应当将不同的群众利益进行整合研判，通过合法程序聚合起绝大多数人的根本利益，并将之输出为政策法规，然后由政府部门去贯彻实施。但现实生活中一些地方党政官员还存在“GDP崇拜”的非理性政绩观，导致地方党组织在领导当地经济社会建设的时候，为了完成既定发展目标，常常会采用行政手段野蛮推动一些项目，而并未意识到此行为对当地民众的核心利益的损害。譬如，厦门PX事件、广东乌坎事件、江苏启东事件等，都凸显了地方党政部门在地方官员执政绩效与民众实际利益方面的现实冲突。实际上，“腐败现象居高不下，收入分配差距不断拉大，贫富阶层分化、固化等，特权、官本主义盛行，使得民众的仇官、仇富心理凸显，导致人们在一定程度上对党的不信任，党的威信和权威有所下降，削弱了党和政府作为社会公共利益代表者的公信力<sup>6</sup>。”一些地方党组织在处理一些涉及民众切身利益的重大问题（如征地补偿、拆迁安置、环境事件等）上，时常会因为完成上级的指标任务，而出现未恰当聚合民众利益、未及时合理回应民众诉求的现象。造成民众与地方官员之间一定程度的干群关系紧张，并引发不同程度的政治信任，使得地方党组织执政公信力不断流失。而且这种党组织公信力的流失现象在基层甚至有进一步扩大的趋势。因为执政党的公信力与政治权力的层级化差异一样，都存在一个边际递减的现象。公众对高级别的中央政府的信任程度较高，而对县市级的政权信任仅达到基本信任的标准。地方党组织公信力是执政党公信力的重要组成部分，公众对地方党组织的政治信任降低会直接影响中央一级的政权公信力，从而影响整个执政党的公信力，危及党的执政合法性。

### （二）地方党组织在动员多元主体力量方面存在意识和行动上的滞后性

当前中国社会面临着从传统到现代的急剧转型，在这种大变革时代，执政党在地方治理中不可避免地面临着社会结构、利益关系和分配方式等领域多样化的挑战。越来越多的民众为维护自身合法利益，开始通过自身的力量及其社团组织参与现实政治实践活动并影响政治决策，由此带来不同利益群体间的矛盾愈

发公开化。如何化解不同的社会阶层或利益群体之间的利益冲突这对党在地方治理中的指挥协调功能提出了新的要求。指挥协调功能是执政党在地方治理中非常重要的功能之一，但是当前地方党组织在指挥协调动员多元主体力量方面，还存在某种程度上的意识和行为滞后性。一些地方党组织习惯了传统社会中的利益协调工作方法，对于群体利益多元化的社会变革，在开展协调利益工作方面的意识转变和工作积极性都滞后于现实社会利益协调需求。然而，新兴的社团组织、民间组织等多元治理主体在平等参与社会治理的过程中，却凭借其对现实问题的高关注度、灵活自愿的参与机制，及对不同群体的关怀帮助、高效多样的管理手段和运行方式等优势，使其在集聚精英、服务社会与民众互动等功能发挥上毫不比政党逊色<sup>7</sup>。未来，只有地方党组织积极主动强化地方群体利益协调意识，更好地指挥协调动员多元主体力量参与社会治理，才能避免政党功能衰退。

### （三）地方党组织的政党角色转型仍未彻底完成

当前国内城镇人口总数已经超过农村人口，社会整体结构在分化中不断重组，面对日益复杂的社会治理情景，基于官僚权威的传统行政管理方式越来越受到挑战。与此同时，特定条件下形成的改革措施已成为中国进一步深化改革的体制障碍，适应性的改革和打补丁的做法难以为继。所以，创新社会治理体制，在法治基础上强化对地方社会组织和地方民众的组织和培育，构建多元主体地方共同治理格局成为深化中国改革的必然。但是，面对世界范围内逐渐兴起的治理运动浪潮，目前许多地方党组织仍然习惯于运用传统的执政理论和价值观念，或者执政理念虽然转变，但执政党的政党角色还未完成彻底转型，“全能型”威权政党角色依然在发挥作用，目前一些地方“仍然习惯于对社会组织和社会成员采取自上而下任务下达与政治动员的刚性工作方式，对社会事务大包大揽，忽略了各种社会组织和公众在社会治理中的主体地位和主力作用<sup>8</sup>。”所以，当前党的政党角色转型仍处于不断调整之中，未来将执政党塑造成治理型的政党或者是具有善治理念的政党，是执政党在环境发生置换的情况下提高执政力的比较有价值的举措<sup>9</sup>，这样党才能在矛盾凸显的社会转型期有效组织与动员社会资源，构建起良好地方治理格局，实现推动制度变革和经济社会发展目标。

## 三、中国共产党在地方治理中优化功能发挥的调适向度

中国共产党在地方治理中要聚合地方发展的根本利益，紧紧抓住战略机遇，科学定制发展航向，动员整合多元利益主体，优化创新执政功能体系，以逐步实现执政理想，进而实现全面建成小康社会的奋斗目标，完成中华民族伟大复兴的宏伟夙愿。具体来讲，党在当前地方治理中应不断调适自身定位发挥以下好四种执政功能。

### （一）发挥聚合民意功能，集中表达地方公共利益

党在地方治理中的聚合民意功能是执政党在地方治理中最基本的职能。党的十八大以来，习近平特别强调要把维护人民利益作为我们党的最高价值标准，对我们党来说，能否代表最广大人民的根本利益，发挥好聚合民意的执政功能，不仅关系到党的发展壮大，而且关系到党的生死存亡，关系到国家的长治久安和党的执政地位的巩固。

首先，地方党组织要对本党党员及其所代表的民众利益和诉求，进行汇集分析、综合研判，并通过法定程序向政府表达。多元社会中的利益诉求正日趋多样化，但是执政党进行民意聚合的标准却应该单一化，这个标准就是公共利益。因为在地方治理中公共利益是地方政治生活合法性的基石，它是一个地方民意聚合后而形成的大多数人的公共意志。卢梭认为“公意永远是公正的，它只着眼于公共利益，且并非所有人的利益，唯有公意才能够按照国家创制的目的（即公共幸福）来指导国家的各种力量<sup>10</sup>。”中国共产党在地方治理中要把坚持人民主体地位作为开展各项工作的根本立场，把全心全意为人民服务的根本宗旨真正落实在每一件为群众所办的实事中。正如邓小平讲中国共产党员的任务，“如果用概括的语言来说，只有两句话：全心全意为人民服务，一切以人民利益作为每一个党员的最高准绳<sup>11</sup>。”中国共产党在地方治理中应该发挥好聚合民意的执政功能。同时，还要注意构建制度化的利益吸纳机制，把聚合民意作为党执政绩效考核

核的重要指标，并施行严厉的损害民众利益监督执纪问责。

其次，地方党组织在地方治理中还要发挥好协调社会利益的功能。执政党作为特定的利益评价系统和具备固有的决策机构的政治系统，其做出的利益综合和表达决策往往具有特定选择性。对涉及群众切身利益的重大经济社会发展问题，地方党组织需要做好利益协商工作，依法保障人民各项权益，党组织不但要把社会各个阶级、阶层或利益集团的利益、愿望和要求表达出来，还要对本党的党员或者所联系的社会群体的利益、愿望和要求加以综合协调，然后变成党的政治主张，同时不断提高地方党组织在宣传、组织和动员群众方面的能力。

### （二）发挥创设政策功能，科学决策地方发展规划

党在地方治理中科学决策功能是由党所处的历史方位所决定的。从以经济建设为中心到服务于群众和社会的政党功能调适，这种历史方位的变化，在客观上要求中国共产党要履行好创设地方发展政策的职责，发挥好政党科学决策的功能。

首先，地方党组织在创设地方发展政策时需要把党的政策制定功能和依法治国的根本要求统一起来。党的政策必须符合宪法和法律的要求，在依法制定党的政策前提下，以政策的优点弥补法律的不足。党需要根据不同类型的公共事务，把依法治国和政策领导统一起来，通过实施法律的方式贯彻党的政策主张。

其次，地方党组织在创设地方发展政策时要注意运用地方治理的先进理念，广泛吸纳社会组织参与公共政策的制定或提供公共服务。俞可平认为“要积极发挥社会组织的作用，广泛地吸纳社会组织参与公共政策的制定与公共服务的提供，实现官民共治<sup>12</sup>。”吸纳社会组织参与公共政策的制定是党在共建共享新型社会治理格局下做出的理论回应，它不仅充分体现了执政党对社会治理格局的理论探索，而且也能够较好地吸纳当代前沿治理理论的优秀成果，以适应地方社会组织参与政策制定的积极性。

再次，党在地方治理中有效发挥科学决策功能，需要地方党组织坚持集体决策和群众路线，不断完善决策的议事规则和程序，实行决策前的论证制、决策中的票决制和决策后的责任制，同时建立多层次、多学科的智囊机构，多方面听取专家学者的意见，逐步建立完善科学化民主化的决策机制。

最后，地方党组织在创设地方发展政策时要注意提高党的决断力。所谓党的决断力，就是指党在制定政策、提请法律议案以及其他各项决策中所表现出的决策、判断能力。党的决断力是党的执政能力的重要内容，也是提高党科学执政和依法执政水平的重要表现。在全面深化改革的当下，中国共产党在地方治理中要坚持不懈地提高党制定政策、推荐法律的能力，提高党对重大的社会经济问题的分析判断能力，以推动党的决断力的总体性增强，提高党的决策科学性。

### （三）发挥指挥协调功能，统合动员地方多元力量

首先，地方党组织在地方治理中要发挥好整合政治资源的功能。执政党按照一定的政治设计，把各种社会组织或社会群体吸纳和整合进政治体系或执政党活动中，以形成发展合力，共同推动执政党组织目标的实现。这样，执政党能够支持各种社会组织或群体围绕执政党的目标独立开展工作。同时执政党也能把各种社会组织或社会群体纳入自己的政治体系当中，以形成强大的组织性的力量，实现执政党既定的发展目标。政治资源整合在执政党的功能体系中有着相当重要的位置，合理而有效的政治资源整合，不仅关系到执政党权力本身能量的最大发挥，而且也是一个政治系统生命力的重要体现。

其次，地方党组织在地方治理中要发挥好化解社会冲突的功能。现在一些地方社会矛盾突出，干群关系紧张。20世纪90年代，全国每年发生的群体性事件平均1万起左右，近些年来每年都在15万起左右，翻了十几倍<sup>13</sup>。这些群体性事件多是由个别突发性事情诱发，背后凸显的却是政治系统内长期积聚的干群关系紧张和社会“仇官”心态。这种异常的社会心态和紧张的干群关系，稀释了社会大众的心理共识。如果这种心态长期得不到关注和化解，就会消解政治肌体自身活力，进而破坏政治系统自我循环回路。一旦政治系统本身的自我循环被打破，就会影响政治系统的物质能量信息的输入输出，使得政治肌体活力不足。当多元利益冲突导致的干群关系紧张未得到有效释放，社会群体性事件和个体极端事件的发生就不可避免。

降低群体性事件的发生频率，最佳的应对策略应从完善公众与地方权力机关的对话磋商机制开始。如果地方党政部门能够在事件发生后的第一事件与公众进行良好的沟通，那么就会减少群体性事件演变为暴力事件的机率，最大程度的降低社会损失和人员伤亡。

再次，地方党组织在地方治理中要发挥好促进社会均衡发展的功能。一方面，地方党组织在地方治理中要在全社会营造一种共享改革与社会发展成果的价值观和舆论环境，让各种贫困群体、低收入群体、边缘化群体等都可以通过转移支付制度和社会保障制度获得支持，实现保障基本民生的需求。另一方面，地方党组织坚持地方政策和公共服务的普惠性、保基本、均等化、可持续方向，不断增加公共服务的供给，完善社会均衡发展机制，特别是设计好一系列有利于利益均衡的制度安排，比如信息获得机制、要求表达机制、利益协商机制、矛盾解决机制等。

#### （四）发挥组织培育功能，大力构建地方治理格局

党在地方治理中组织培育功能是由地方治理理论的本质要求所决定的。地方治理的本质要求就是多元主体共同治理，通过还权于社会来重建社会，形成政府、市场、社会相互配合的多元治理体系，让各方主体都成为国家治理的参与力量，逐渐形成“大政府、大社会”的发展新格局<sup>14</sup>，这是当今地方治理的核心理念。

首先，党在地方治理中要大力发展培育地方社会组织。党在地方治理中要大力引导专业性社会组织积极参与社区管理服务，鼓励和支持社区居民组建社区组织，增强其自我服务的能力。建立大专院校学历教育、专业培训、知识普及有机结合的社会工作人才培养体系，培育发展民办社会工作服务机构和培训基地。完善社工薪酬福利、加强社工职业培训，注重工作和人才交流，全面提升社工的职业化、专业化水平。引导和支持企业履行社会责任，成立慈善基金会，开展社会公益创意大赛，支持公益创业和公益创投。建立政府向社会组织购买服务机制，逐步将部分具体社会事务管理职能以及市场竞争机制能够调节、社会组织能够自律管理的事务转移出去，为社会组织发展拓展空间。

其次，要规范地方党委、政府主体、社会组织和公众在地方治理格局的法律地位与权力边界。从理论上讲，一个健康充满活力的社会源于国家结构中“权力、市场、社会”三种力量的平衡匹配。三种力量中任何一方力量过大，都会带来国家治理的危机。如果市场和社会发育程度低而权力独大，则会导致权力的滥用和失控，如果市场和权力的力量很强而社会发育很低，则会形成权钱结合的畸形治理模式。我们之前经历的30多年的经济体制改革，虽然改革力度不断深入，而且市场经济体制框架也已经基本建立，但是我们仍然面临着复杂的经济社会治理局面。因此，未来的改革需要我们以勇气和魄力培育和壮大社会力量，以社会力量和市场力量形成对权力的有效制约，并在法治基础上规范地方党委、政府主体、社会组织和公众在地方治理格局的法律地位与权力边界。

中国社会主义现代化事业的继续向前发展，离不开中国共产党领导核心作用的发挥和政党功能的调适。社会主义现代化事业的宏大内涵本身就囊括了包含国家治理现代化和政党治理现代化在内的多领域现代化，国家和政党治理现代化等方略能否得以落实，能否起到助推实现现代化的作用，关键还是要看执政党自身的功能发挥和调适向度，关键还是要看中国共产党在推进现代化建设过程中的自我完善和自我更新进程。

[1] 丁俊萍，程铁军：《现代化视角下的中国共产党政党功能调适》，《社会主义研究》2008年第1期。

[2] [美]塞缪尔·P.亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海：上海世纪出版集团，2008年，第341页。

[3] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定，北京：人民出版社，2013年，第89页。

[4] 张紧跟：《参与式治理：地方政府治理体系创新的趋向》，《中国人民大学学报》，2014年第6期。

[5] 洪远朋，陈波：《改革开放三十年来我国社会利益关系的十大变化》，《马克思主义研究》，2008年第9期。

[6] 刘宁宁：《论国家治理现代化背景下的政党治理》，《人民论坛》，2015年第8期。

[7] 王超：《党在国家治理体系中的角色定位及实现路径》，《观察与思考》，2014年第12期。

- [8]姜晓萍:《国家治理现代化进程中的社会治理体制创新》,《中国行政管理》,2014年第2期。  
[9]罗峰:《反思与借鉴:治理视野中的中国政党研究》,《浙江学刊》2009年第3期。  
[10][法]卢梭:《社会契约论》,北京:商务印书馆1980年第35页。  
[11]《邓小平文选》第1卷,北京:人民出版社,1994年,第257页。  
[12]俞可平:《各级政府应营造官民共治的社会治理格局》,《社团管理研究》,2011年第6期。  
[13]汪玉凯:《第二次改革与公共治理变革》,《探索与争鸣》,2014年第3期。  
[14]刘先春:《国家治理现代化视域中的政党治理》,《学术探索》,2016年第5期。

## The function and adjustment of the Communist Party of China in local governance

Liu rui

(Marxism School of Shandong University,Jinan,Shandong,250100)

**Abstract:** According to modern governance theory, as the main force of national governance indispensable party, its role in the governance process is consistent with the accuracy, the function is appropriate, directly related to the degree of realization of the modernization of national governance objectives. The function of the party will change constantly because of the differences between the country and its social and historical environment. The analysis of the function of the party will take place only when it is put into the realistic political field and the circumstances of the country. The function of the Chinese Communist Party should keep pace with the times constantly adjust the internal logic in local governance should follow a comprehensive reform, identify the expression of local public interest, scientific decision-making of local development planning, integration of multiple local mobilization strength, appropriate positioning vigorously to build local governance structure, play a good public opinion, the creation of polymerization policy, command and coordination and the function of tissue culture, in order to better promote the system between the ruling party and national system and social system of material, energy and information exchange, and effectively improve the party in local governance function performance.

**Key words:** party function, local governance, adjustment, ruling party