

从西方政党日益衰落看中国共产党的未来

•  王绍光 清华大学教授，香港中文大学荣休教授

2018-09-05 22:08:54 来源：文化纵横

https://www.guancha.cn/WangShaoGuang/2018_09_05_470948_s.shtml

一、政党的兴起：从精英党到大众党

“党”其实并不是一个新词，但“政党”却是一个很晚近的概念。中文中的“党”，与西文中的“党”，有着不同的原初含义。《论语》中即有“乡党”的说法，指古代一种地方基层组织。五家为邻，五邻为里，五百家为党。《周礼》中也有“五族为党”的说法。此外还有古人经常提及的“朋党”，但古代的“党争”与现代的“政党政治”并不一样。

英文中的 party 一词，源于法文，其原初含义是“部分”，而不是“全部”，往往被用于指代小群体。直到 17 世纪末，party 一词才具有了所谓的“党”的含义。

当时的英国议会，出现了托利党和辉格党，英国人开始用 party 一词指代这种新形成的政治势力。当然，托利党和辉格党，与今天的政党，其实是非常不一样的。那个时代的议会政治，只是一种小圈子政治。小圈子当中一定会有派系，最后形成了两个比较稳定的派系，就是托利党和辉格党。因此，从 17 世纪下半叶开始，一直到 19 世纪上半叶，“党”的含义基本都是议会内政客们拉帮结派形成的小圈子，与中文里“朋党”同义。用现代学者的话说，当时的党都是“精英党” (elite party) 或“干部党” (cadre party)。

直到 19 世纪中叶，“党”的含义才发生了巨大变化。1848 年，欧洲很多国家都爆发了革命，然后出现了一种“大众党” (mass party)。大众党与之前的精英党的不同之处在于，它不是在议会的小圈子里面形成的，而是在议会以外形成的。大众党不仅出现在欧洲，而且出现在欧洲移民去的地方，比如澳洲、加拿大和拉丁美洲。它之所以出现，与当时兴起的两大类社会运动有关。

其一是社会主义运动。

社会主义运动或工人阶级运动，与马克思主义以及各种社会主义流派的兴起有关。而这些理念的兴起，又与普选有关。我最近几年一直在做关于抽签的研究。其实在很长时间里，“民主”并不意味着选举，而是与抽签联系在一起。直到 19 世纪初，民主才与选举联系在一起。所谓的普选运动，是要扩大选举权。工人阶级政党也被引入这个游戏当中——在很长时间里，工人阶级争取的就是扩大普选权。18 世纪的美国革命与法国革命其实不包含普选运动，但 1848 年革命就包含了普选运动。工人阶级争取普选的社会主义运动，跟大众党的出现有着极其密切的关系。



法国二月革命（资料图）

其二是民族主义运动。

所谓的民族国家的形成，其实也是很晚近的事。即使在欧洲，很多民族国家，如意大利、法国、德国，也要到 19 世纪中叶乃至 19 世纪末之后，才完全形成。例如，虽然 18 世纪末的法国革命已经推动了法国的国家建构，但直到 19 世纪末，法国才真正建立起了国民的国家认同。更不必说被长期殖民的拉丁美洲、澳大利亚、新西兰、加拿大，都是很晚近才形成了民族国家。民族主义运动后来又延伸到了亚洲和非洲。19 世纪是帝国主义、殖民主义的高潮期，整个世界都被欧洲国家所瓜分掉了。但到了 20 世纪上半叶，各殖民地开始争取民族独立。

社会主义运动和民族主义运动，都会动员起广泛的大众参与。很多人愿意参与这些运动，以使自己的诉求能够得到满足。这就需要一个大平台，也就是大众党。大众党形成以后，党就不再是一个小圈子，而可能容纳几万、几十万、几百万甚至几千万党员。

大众党的出现，改变了原来党作为精英党的很多特性。比如精英党作为一个小圈子，可以不需要经费。但大众党一定需要经费。这就出现了所谓的“党费”。早期的大众党，在很大程度上是要靠党费来运作的。党费这个东西，恐怕跟欧洲传统也有关系——既然教会曾经长期收什一税，那么政党似乎也应该收党费。尽管如此，依然有大量的人积极加入各种政党，成为普通党员。

大众党最开始兴起时，普通党员的诉求并不是赢得下一次选举。他们关心的主要是按照自己的利益诉求，来改造现实的社会。例如，工人阶级政党要争取八小时工作制度、比较好的劳动条件、有保障的就业机会、各种各样的社会福利。但随着欧洲社会主义运动方向从社会革命转向议会斗争，以及欧洲福利国家在国际共产主义运动的压力下逐渐成型，大众党也逐渐转型。

19 世纪末，“精英民主”的理念事实上成为党的理论基础。这种理论认为，不管什么社会组织都是由精英治理的，政党也不例外，包括那些声称争取民主的政党。到 20 世纪中叶，美国学者李普赛特也指出，不管工会还是政党，其内部组织其实都是高度集中的。这样一来，党内就出现了一批精英党员。从精英党员的视角出发，党的定义是为了获取政治权力而形成的政治组织。因此，精英党员的诉求是赢得下一次选举；如果已经赢得了选举，就要努力保住执政地位。由此可见，普通党员和精英党员的诉求未必一致。这使得大众党在形成之时，已经蕴含了日后的危机。

二、美国政党体制的特殊性

大众党出现的地方包括欧洲、澳洲、拉丁美洲、亚洲和非洲，但不包括美国。美国没有大众党，因为美国没有真正的社会主义运动。这并不是说，美国从来没有人或政党倡导社会主义，而是说，美国始终没有形成一个大众性的社会主义政党。问题在于，美国为什么没有社会主义运动？

我在读研究生时，写过一篇文章，力图回答这个问题。这篇文章基于一个非常简单的观察。我观察了四个移民国家，即美国、加拿大、澳大利亚、新西兰。澳大利亚和新西兰是全世界最早实现了工人党执政的国家，加拿大也有大众性的社会主义政党。但美国则没有出现这种情况。我对此作出了一个解释：这三个国家的移民来源比较单一，因此，移民中的工人阶级比较容易被组织起来；而美国的移民来源比较多样，分裂的移民很难被组织起来。

美国早期的移民来源是单一的，都来自于英国。但到了19世纪，尤其是19世纪下半叶，美国出现了一波移民大潮，这些移民来自不同地方，如爱尔兰、北欧、德国、意大利、俄罗斯。

事实上，当时的美国是出现过社会主义政党的，而且声势挺大，有一段时间甚至还在全国性选举中得到了不少选票。但是，美国的社会主义政党内部很快分化为俄文俱乐部、意大利文俱乐部、德文俱乐部等，语言都不通。别人一挑拨，他们很容易互相争斗。比如，你可以和英国移民说，新来的意大利移民抢了你的工作。这时，他们之间就很容易爆发冲突。美国移民没有办法团结起来，因此不可能像欧洲、拉丁美洲那样，形成一个有组织的大众党。



美国移民来自不同地方（资料图/视觉中国）

到现在为止，美国依然没有工人阶级政党。这并不是说，美国没有共产党——它有很多共产党，也有很多社会主义政党。然而，这些党从来都没有得到过参政与执政的机会。这种党，在政治上是不算数的。

众所周知，美国有两大党，即共和党与民主党，但它们都不是大众党。大众党一般有指导自己前进方向的党纲（constitution），有按时缴纳党费的党员，有经常开展活动的各级党组织。而美式精英党却是“三无”政党。

第一，它们没有党纲，只有每次为竞选临时提出的政纲（platform）。而其他国家的大众党，比如中国共产党，都是有党章的。

第二，它们没有党员，只有在选举时把票投给某党候选人的“党人”（party affiliation）。而其他国家的大众党，是有党员资格（membership）的，英文中叫持证党员资格（card-carrying membership）。因此，在美国，你没法统计民主党有多少人，共和党有多少人。

第三，它们没有严密的党组织，只有为筹备下一次选战而搭建的平台。事实上，很多美国人根本不知道民主党和共和党的主席是谁，他们的名气比一般议员要小得多。简而言之，美国政党几乎是一个纯粹的选举机器，目的是使精英赢得选举。

欧洲学者对各国政党进行比较研究时，几乎不会把美国政党放进去，因为他们觉得美国政党与其它国家的政党完全不是一种东西，不应混为一谈。在他们眼中，现代政党的主流是大众党，但美国政党实际上还是精英党，美国选举就是一小撮精英在操控选民。大众党的组织方式使得普通党员有可能影响党的走向，从而影响国家的走向；而精英党只关心一件事，即在下次选举中，本党政客能否上台。

反过来，美国学者也不太会从比较的视角来剖析本国的政党。美国的政治教科书对政党的定义可能会让其它国家的学者觉得十分怪异，因为它把政党说成是一种“有组织的行动”（an organized effort），而不是一种组织。

三、政党在西方的衰落

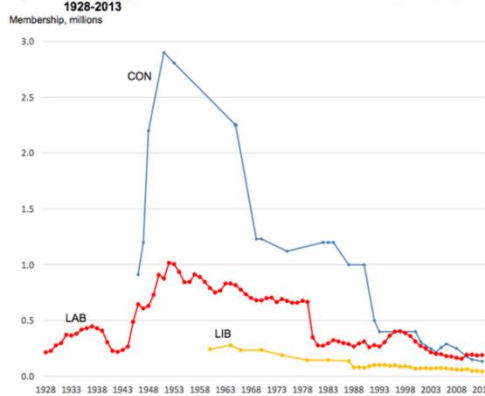
19世纪中叶以后，政党——尤其是大众党——在世界范围内兴起。然而，恐怕很多人都不知道，从20世纪50年代开始，西方的政党已经在走向衰落了。政党在西方的衰落并不是近几年的事。早在1960年代，就有大量学者讨论这一问题。我认为，政党衰落的原因，与它兴起的原因，可能是一样的。

政党兴起的第一个原因，是争取普选的社会主义运动。到了20世纪60年代，除个别例外，欧美国家基本实现了普选。民众在没有选举权时，会产生一个幻觉：社会问题的根源是我没有选举权；只要我拥有了选举权，我就可以影响国家的走向。然而，当拥有了选举权后，他们才会发现，选举权好像没多大用处，该怎么样还怎么样。在这种情况下，普通民众看不到社会改革的方向，大众党对他们也不再具有吸引力。

政党兴起的第二个原因，是民族国家形成过程中的民族主义运动。到了20世纪60年代，民族国家的基本格局也大致形成了。一战之时，欧洲各国的边界还很混乱；二战之后，欧洲各国又重新划定了边界。又过了15年到20年，欧洲各国的边界和认同，都已经慢慢固定了下来。在这种情况下，精英以民族主义动员民众的动力也慢慢消失，变得只关注如何赢得下一次选举。1960年，当美国的政党政治如日中天时，时任美国政治学会主席的谢茨施耐德便在《半主权的人民》一书中指出，民主、共和两党的动员对象主要是社会的中上阶层，忽略了人口的另一半——几千万不投票的选民。

上述两方面的发展，共同导致了政党在西方的衰落。今天西方各国都面临着严重的政党危机，其表现形式是各国登记为政党党员的人数大幅下降，各党党员占选民比重大幅下降，使得几乎所有欧美政党都不得不放弃继续维持大众组织的假象。

Figure 1: Membership of the Conservative, Labour and Liberal Democrat party



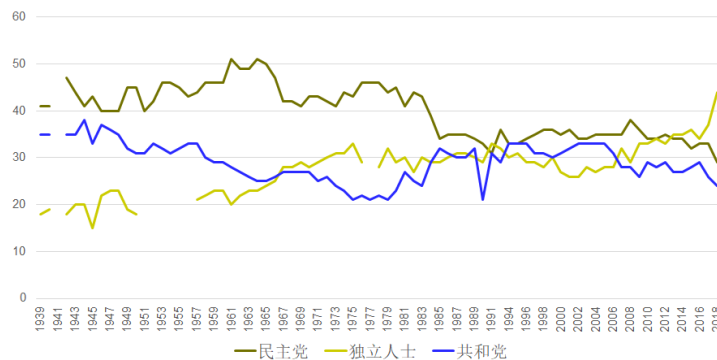
1928~2013 年间，英国保守党、工党和自由党的党员人数变化

时至今日，西方研究政党的学者其实是很悲观的。他们普遍认为，没有政党，西方民主就无法运作。然而，现在政党衰落了，西方民主该怎么办？当代欧洲最著名的政党研究学者彼特·梅尔出版了一本题为《虚无之治》的书，副标题是“西式民主的空洞化”。在梅尔看来，今天，连“半主权”也似乎遥不可及，政党已变得无关紧要，公民实际上正在变得毫无主权可言。目前正在出现的是这样一种民主，公众在其中的地位不断被削弱。换句话说，这是不见其“民”的空头“民主”。

传统政党衰落后，要么出现由传统政党推出的非传统候选人，如美国民主党推出的奥巴马，美国共和党推出的特朗普；要么出现由边缘政党推出的候选人，如法国的勒庞。这些人完全没有、或没有多少执政经验，指望他们能带来人民希望的变局，无异于缘木求鱼。

在欧洲国家，传统政党已难以得到人们的信任。在美国，认同民主、共和两大党的“党人”也越来越少。1972 年以前，超过七成美国人要么认同民主党，要么认同共和党。此后，对两党都不认同的“独立人士”越来越多，但依然少于两大党中至少某个党。

2009 年以后，美国政党政治出现重大变化：“独立人士”的比重既超过了共和党，也超过了民主党。假如他们构成一个单独政党的话，它已是美第一大党，占美国民众的 45%左右。但在美国的政党体制下，你只能投给两党的候选人，投给“独立人士”或第三党都是没用的、是废票，因为美国的选举制度是专为两党设计的。也正因此，在“占领华尔街”运动中，出现了一个被普遍使用的口号，即“华尔街有两党”——两党都属于华尔街，不属于民众。



1935~2018 年，美国民主党、共和党与独立人士的支持者占总人口比重变化

总体而言，西方的传统政党正处于衰落当中。现在所谓的民粹主义政党，比如意大利的五星联盟，法国的国民阵线，其实都是新型政党。他们跟传统政党不一样。传统政党有一个比较

宽的社会基础，有一个比较广泛的政治诉求。比如，19 世纪的社会主义政党，以工人阶级夺取政权为目标。然而，现在的很多新型政党，其社会基础比较窄，政治诉求也比较分化，很容易表现出极端性。它不是为了追求某种宏大理念，而是为了反对某些具体事情——比如移民和税收的政策。

事实上，这个世界已经有很多年都没有乌托邦了。人类有时可能真的还是需要一些乌托邦式理念，哪怕这些理念无法实现。

四、中国共产党是国家的缔造者和建设者

我之所以介绍西方政党的情况，是想说明，不同国家的政党，很可能根本不是同一个东西。欧洲早期的政党和后来的政党就不一样，当代的欧洲政党与美国政党也不一样，但它们都叫做“政党”。

中国共产党与所有西方政党都不一样，它有两个基本特征。

第一，中国共产党追求的是整体的利益。在西方，政党的原初含义是“部分”，它致力于满足部分人的利益诉求。然而，中国共产党，从其建立之初，就强调维护人民的利益。按照中国共产党的定义，人民最初是指工农大众，它不是所有人，但确实是大部分人。改革开放之后，人民的定义越来越宽。中国共产党主张自己代表全民的利益，甚至代表子孙后代的利益——不然为什么要保护环境？

第二，中国是先建党，后建军，最后建国，因此其实是党、军、国三位一体。这两个特征表明，中国共产党其实是国家的一个组成部分，而不是西方意义上的政党。我称之为国家的缔造者和建设者。这是我对中国共产党的基本理解。



图出自共产党宣传片

“国家”有两个含义，第一个是 nation，第二个是 state。中国共产党既是国家缔造者（nation-builder），又是国家建设者（state-builder）。

首先，中国共产党是国家缔造者（nation-builder）。Nation 主要是一个文化概念。中国虽然有五千年的历史，但在很长时间里，“中国”这个概念几乎都是一个文化概念，而不是一个组织概念。中国老百姓都认同自己是中国人，但在很长时间里，我们都不清楚自己与他在政治组织意义上到底是什么关系。因此，中国人虽然多，但组织不起来。

到 19 世纪末 20 世纪初之时，这个现象就变得特别令人痛心疾首——中国有“四万万五千万同胞”，但却打不过小国日本。中国不仅跟强国签订过不平等条约，而且还跟刚果签订过不

平等条约，这在今天听来简直匪夷所思。因此，孙中山才会在自己的讲话里反复提到，中国人是“一片散沙”。孙中山讲三民主义，第一条就是民族主义。这里的“民族主义”，并不仅仅是说有一个民族意识就够了，更重要的是把这个民族组织起来。孙中山认为，如果再不把四万万人组织成一个坚固的民族，中国便有亡国灭种之忧。

毛泽东也认识到了这个问题。1949年9月30日，毛泽东在受中国人民政治协商会议第一届全体会议的委托起草的会议宣言《中国人民大团结万岁》中说：“全国同胞们，我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态，用伟大的人民群众的集体力量，拥护人民政府和人民解放军，建设独立民主和平统一富强的新中国。”

若想把中国人组织起来，就需要依靠一种政治组织。在孙中山那里，这个政治组织就是国民党；在毛泽东这里，这个政治组织就是共产党。但国民党存在两个问题，这导致它的组织能力相当有限。首先，它的社会基础比较窄，基本上是社会精英——在中国当时的情况下，基本上就是地主和富农。参加国民党的中农很少，贫苦民众可能更少。因此，国民党的社会影响力其实是很弱的。其次，它的组织基础比较弱，党支部最低只设在县一级。国民党没有乡镇党支部、农村党支部，更不用说工厂党支部。因此，国民党的渗透能力也是很弱的。

关于这一点，曾被派往延安的国民党少将观察员徐佛观看得很清楚。

他说国民党“县政府以上者为乡原(愿)政治，县政府以下为土劣政治。不仅不能形成国防、经济、文化凝为一体之坚实社会，并亦不能与现实之军事要求相适应”。

他进一步指出，“党团为国家民族之大动脉，新血轮。然血液之循环，若仅及半身而止，则必成为半身不遂之人。今日现象，中央有党团，至省而实际效能已减，至县则仅有虚名，县以下更渺然无形无影，是党团之组织，乃半身不遂之组织，党团之活动，亦成为半身不遂之活动。故奸伪可以控制社会，会门可以控制社会，土劣可以控制社会，迷信团体可以控制社会，而本党团反不能以独力控制社会。此其故，在本党党员团员之成分，仅以知识分子为对象，于是党团之组织，亦自然仅以上层为对象。故本党今后组织之方向，必须为书生与农民之结合，以书生党员领导农民党员。于是党之组织乃能深入农村，党部乃有事可做。农村与都市乃能成为一体，智力乃能与体力冶为一炉。可不谈民众运动，而民众自能与政府相呼应，以形成国防、经济、文化一元化之实体。在此实体之上，可以战斗，可以民生。此一发现，虽至浅至近，然党团复兴之路不外乎此”。

反观中共，他发现“党、政、军、民(民众团体)之领导权，一元化于党；而其工作之目标，则一元化于军”，其结果可以大大提高团队执行力。“其领导之方式，在党内确系采取民主集中制，及个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央”。

的确，与国民党相比，共产党的组织能力则要强得多。首先，共产党的社会基础比较宽，包含全体的工农大众。因此，共产党在工作过程中要不断接近工农大众，这使得其社会影响力比国民党大得多。其次，共产党的组织基础也比较强，正所谓“支部建在连上”。从全国的最高层，到省，到县，到乡，一直到村，都有党组织。因此，它的渗透能力是很强的，从大脑一直渗透到神经末梢。

在组织能力上，中国共产党比苏联共产党还要强的多。苏联共产党也有基层组织，但早在1930年代以后，也就是在斯大林时代，苏联就开始提倡“一长制”。我们解放以后，曾经有

人倡导中国也搞一长制，就是由经理或厂长来负责，党组织只是陪衬。后来，毛泽东也卷入了这个争论，批评了一长制。事实上，1930年代以后，苏联共产党的党组织虽然遍及全国各地，但它发挥的实际作用要远远小于中国共产党的党组织。

中国共产党所具备的组织能力，使它很好地承担了国家缔造者的职责。它把中国这个原本一盘散沙的 nation，组织成了一个坚实的整体。直到现在，我都怀疑，如果没有这样的一个政治组织，中国可能依然是一盘散沙。

其次，中国共产党还是国家建设者（state-builder）。State 主要是一个政治概念。我对它的理解是，它拥有八项最基本的国家能力：强制、汲取、濡化、认证、规管、统领、再分配、吸纳整合。

大家目前都说党管的越来越多、越来越宽。但从国家能力的角度来看，与五十年的、六十年代相比，事实上中国共产党不但不是事无巨细地垄断所有的国家能力，而是不断地在很多方面退出；到现在，党承担的国家能力只有四项：强制、统领、濡化、吸纳整合，其他的汲取、认证、规管与再分配四项能力，党基本退出，由政府机构负责。但这种现象并不是所谓的“党政分开”。王岐山明确指出，“在党的领导下，只有党政分工，没有党政分开”。

中国共产党发挥着四项最基本的国家能力。

第一，中国共产党发挥着强制能力。国家的军委就是党的军委，它掌管军队，发挥着国家的强制能力。

第二，中国共产党发挥着统领能力。组织部管理国家的人才，党员干部的任免是国家体制的一个重要机制。中纪委与监察委员会其实是两块牌子、一个机构，它们通过反腐，来保证党和国家的工作人员的廉洁和效率。

第三，中国共产党发挥着濡化能力。宣传部管理国家的意识形态。濡化能力主要解决两个问题，即国家的认同，与核心价值的形成。

第四，中国共产党发挥着吸纳整合能力。统战部的作用是要把党外的社会精英，吸纳整合到体制内来。由此可见，中国共产党管理的是国家的命门，很多重要职能是由它——而不是政府机构——来运行的。这些职能如果交给政府机构，很容易出问题。中国共产党有 9000 万党员，有几百万支部，更容易胜任这几项重要工作。

确实，中国共产党在建国之后很长的一段时间里，曾经什么都管。比如，中国共产党曾经有过，工业工作部、交通工作部、财政贸易工作部，还有一个专门负责农村工作的农村工作部，后来被撤销了。前些年，有一些省开始尝试恢复农工部。但整体上，共产党慢慢退出了一些国家职能，交由纯粹的政府机构来管理。时至今日，比如国家汲取能力，这部分基本由国家税务部门负责；认证能力，国家认证由政府的专门机构负责；它还不管规管能力，食品、药品、房屋等产品的质量，也由政府机构负责；它也基本不管再分配能力，再分配同样由政府机构负责。

中国共产党所发挥的国家能力，使得它很好地承担了国家建设者（state-builder）的职责。在国家的八项基本能力当中，它依然在四项最基本的国家能力上，发挥着支撑性作用。

总而言之，我将共产党理解为国家的一部分。中国是一个党国，共产党则是一个国党。中国共产党与西方政党是完全不同的，我们不能套用欧美政党的分析框架来分析中国共产党。

五、中国共产党的组织建设

中国共产党作为国家的一部分，也面临着一些严峻挑战。这些挑战，主要源于两方面的因素。

首先，中国共产党作为执政党，可能受到官僚主义与精英主义的影响，变得腐化或退化。

早在苏联共产党夺取政权之前，卢森堡就提醒列宁和托洛茨基，要注意党的腐化问题。她担心党逐渐变成一个纯粹的精英群体，与广大人民群众脱离。毛泽东也意识到了这个问题。在建国初期，毛泽东认为这个问题还不太严重。但在 1962 年之后，毛泽东认为，有三分之一政权不在共产党手中，有必要开展一场全国性的政治运动，以巩固无产阶级政权。事实上，从列宁开始，到毛泽东，一直到现在，共产党都在探索如何防止党的腐化。这个探索不可能一蹴而就。“不断革命”或许是一种选择，但成本实在太高了。



其次，改革开放以来，在市场经济的影响下，中国的社会经济结构发生了巨大变化，社会开始高度流动，这对中国共产党的组织建设提出了新的挑战。

改革开放以前，在国有制与集体所有制的背景下，中国的社会流动性比较低。因此，中国共产党比较容易建立一个从大脑到神经末梢的组织网络。改革开放以后，在市场经济的浪潮中，很多人在体制外的私企和外企就业，社会流动开始增强。在这种情况下，党组织以往的布局方式，开始逐渐与社会经济结构脱钩。一方面，基层党组织比较涣散，党很难真正深入基层。另一方面，党组织如何延伸到体制外，也是一个很大的问题。

最近几年，中国共产党在基层党组织建设方面，已经作出了一些新的尝试，如楼宇党建、社区党建、农村党建。今年，又制定了《中国共产党农村工作条例》。媒体上对此讲得很少，但这个条例确实是一个很重要的举措。毕竟，在过去一段时间里，一些农村的党组织形同虚设，甚至被坏人把控。这个条例把党领导农村工作的传统、要求、政策等以党内法规的形式确定了下来。党确实应当重视小事，因为实际上只有通过管理小事健全基层组织，党的组织形式才是健全的。这一点已经被纳入了官方话语——十九大报告指出，“要坚持把人民群众的小事当作自己的大事”。

此外，中国共产党已经意识到，党组织应当扁平化。这一轮党和国家机构改革，就是要精简机构，减化中间层次，实行扁平化和网格化管理。但具体如何扁平化，还有待进一步探索。在这方面，我们可以参考中国在 60 年代初期实行过的《工作方法六十条》。它指出“中央各部门，各省、市、自治区党委，应该派遣负责同志到各地的基层单位去”，并对很多具体细节作出了详细规定。这当中蕴含非常重要的实践经验，应当予以认真对待。

总而言之，今天的中国共产党，不仅要强调意识形态建设，还要强调组织建设。但在这方面，可能很难提出一个总体方案。我觉得还是要依据改革开放的经验，党中央给一个大方向，各地自主探索。中国这么大，这么复杂，很难依靠所谓的“顶层设计”实现有效治理，还是得强调实践出真知。