

## 执政党在社会管理中的地位与作用

### ——兼谈政党的社会功能

高新民

对“社会”的理解有广义与狭义之分。从广义上说，社会是指人们生活的共同体。狭义上所指的社会，是政治领域、经济领域之外的社会事务、社会生活，包含有教育、公共卫生、社会福利、社会保障、社会救济、社会服务、社会安全等内容。本文是从狭义的社会管理来谈党的作用。

#### 中国执政党的社会功能

在现实生活中，一提到政党，人们的第一反应就是党的政治属性。无疑，党是政治组织，党活动的主要领域是政治领域。但是，政党的属性不仅包含有政治层面的内容，还包含有党的社会属性。当政党宣称代表某一特定阶级、阶层利益或全体利益时，就已经展示出本质的社会属性。当我们说政党在国家权力和民众之间起到连接作用、桥梁作用的时候，也已经是在谈社会与政治的关系问题。换句话说，政党是社会的工具，仅仅当社会需要政党，政党能够为社会所用服务时，政党才能够生存。政党的社会政策、社会建设的走向，则直接影响到社会对政党的支持、选择。只不过，在很多情况下，政党会把这种社会的需要转化为政治诉求，通过政治领域的操作，实现对社会的服务与引导。邓小平曾在1956年党的八大作修改党章报告时，把中国共产党称为人民群众的“工具”，是符合政党特质、符合历史本来面目的科学判断。用学术的语言描述，就是政党具有社会工具性，唯有这种社会工具性得到最大彰显时，作为政治组织的政党才会有最大的社会群众基础，构成相应的党的社会支持系统。

政党的社会工具性决定了政党、特别是中国共产党具有多方面社会功能。

**表达与整合社会利益功能。**生活于社会之中的民众是分为不同阶层、不同利益群体的，代表某一阶层或多个阶层利益的政党可以表达民众的诉求，或对多个利益群体的诉求进行整合。这种利益表达可以通过多个不同的组织进行，但在中国条件下，最有力的表达者、整合者是中国共产党的组织。

**影响、引导功能。**一般地说，政党对社会的引导作用体现在两大层面：或引导动乱、动荡，或引导稳定。中国共产党老一辈理论家胡绳在上个世纪80年代谈到革命与执政的区别时，曾精辟地点明：革命需要动乱，执政需要稳定。笔者高度认同这一观点。对于正在进行革命、力图取得政权的党来说，各种社会矛盾越是激化，形势越是动荡，越有利于进行革命进而推翻旧的社会秩序。但对于任何国家的执政党来说，一般都希望获得稳定的社会环境，社会越是稳定发展，越有利于获得稳固的社会基础，越有利于继续执掌政权。对于中国共产党来说，引导社会和谐、稳定，是改革发展的需要，是执政的需要，更是维系人民根本利益的需要。这种引导功能能否转化为现实，则与党的自身建设、执政能力相关。

**政策制定功能。**社会政策可以通过国家权力机构制定，也可以通过政党提出，再通过相应的法律程序转变为国家意志。在中国，执政党是政治体系框架中的领导核心，社会建设、社会政策的方向和阶段性目标，往往是由党组织来把握的，党在社会建设社会政策中起到了确定发展方向作用。

**社会协调功能。**某些社会问题，如公共卫生、国民教育体系、社会安全等问题本身并不属于政治，但这些问题解决却与社会制度、国家政治发展水平、经济发展程度紧密相关。因此，协调社会发展与经济发展的关系，在社会政策中公正地协调社会不同利益关系，协调构成社会的诸

要素平衡发展，就已经涉及政治问题了，也涉及执政能力。

需要特别强调的是，把社会问题泛化为政治问题是有很大害处的，但也不可否认这些问题又在一定程度上是政治运作的部分内容，相应的社会问题的解决恰恰是政治协调的结果。在中国，这种协调功能、政策制定功能不是一般社会组织能够承担的。

#### 中国共产党在社会管理中的独特作用

所谓社会管理，指管理主体对社会领域包含的诸要素按照某种特定规则进行安排，使其运转科学、有效、合理，以达到社会和谐、稳定发展的目的。在多元管理主体中，中国共产党具有独特的作用。

整合社会管理资源。执政党作为中国各项事业的领导核心，党的组织客观上渗透于各级、各类社会组织中，“横向到边、纵向到底”是对党的组织设置的形象而真实的写照。相对于其他社会组织，党的组织系统对各种社会资源有较强的整合能力和便利条件，可以促进社会建设、社会管理的进步。无论从宏观层面来看，还是从微观层面来看，都是如此。

党的群众工作与社会工作互补。群众工作是中国共产党的传统优势，群众工作与社会工作密切相关。一是二者本质上具有关联性。群众工作是做人的工作，社会管理本质上是对人的管理，无论从价值理念还是从工作方式上都有相通之处。二是内容上有重合性。群众工作与社会工作有区别。但是，在党长期执政条件下，二者又有很大程度的重合，社会工作的内容，恰恰是构建良好的党群关系的基础。在长期执政条件下，社会工作的成效，直接关系到群众工作的成效。在特定意义上可以说，社会工作是党的群众工作的重要组成部分，是基础性、根本性工作。三是方法和手段的互补。中国共产党在 90 年的历史中形成了做群众工作优良传统，形成了一系列方式方法，比如，以说服教育为主引导群众的方法，尊重群众，等等，对社会工作也是有益的。但在新的形势下，党的群众工作的某些传统方式需要发生变革才能获得新的活力，而社会工作中以心理学、社会学等多学科专业知识为基础提炼而成的科学的手段和方法，亦可为党的群众工作提供有使用价值的借鉴。

以基层党组织的服务功能推动社会服务。社会服务、社会救助是社会建设社会管理的重要内容。党组织充分发挥服务社会、服务群众的作用，是中国共产党历来强调的党的宗旨和先进性的要求，也与社会管理的要求相吻合。

以党的组织力促进社会稳定。中国共产党在传统上具有极强的组织力，这是从战争年代就已历练出来的力量。执政后，党的基层组织遍布社会各个层面乃至每一角落。在市场经济的背景下，党员社会身份复杂化，党员来自社会各个不同利益群体，有的直接处于各种不同的社会矛盾之中。党组织可以利用自己的组织力，使工作于不同岗位的党员在维系稳定方面起到带头作用。

#### 改进党对社会管理的领导

中国共产党在社会管理体制的领导地位是中国社会发展到一定阶段的产物，但社会管理还需要创新，党的对此事业的领导还需进一步加强和改进。

解放思想，转变党的领导方式。党在社会管理中的领导地位与中国的历史和现状分不开。在中国，没有各级党委的推动，任何事情都难以大面积贯彻，这是现实，也由此产生“路径依赖”，影响到今后选择。因此，在坚持党的领导的同时，有必要探讨转变领导方式问题。党的对社会的领导体现在把握方向、制定政策、基层带头服务等方面，但不等于事事干预、事事亲自管理。当我们把所有的事情都揽到自己身上时，各种社会矛盾就转化为党群矛盾、干群矛盾。统揽全局、协调各方，以民主、法制的方式实现党的领导，更符合时代的潮流。

把握好社会问题与政治问题的关系。解决社会问题是执政党义不容辞的责任，但解决社会问题会牵涉到政治手段、机制甚至基本制度，有的社会群体性事件本身就与基层政治层面的决策、党风廉政等问题复杂地关联在一起。特别是在长期执政条件下，处理社会矛盾稍有不慎就激发党群、干群矛盾；而党和政府工作人员的工作问题又往往易于成为引爆社会矛盾的导火索。因此，处理好二者的关系很有必要。一方面，正确分析各种社会问题的性质，分析其背后蕴含的深层次

根源，不回避不掩饰主要矛盾，提高相关工作人员的分析问题能力；另一方面，改进政治运作过程的某些环节，比如，给所有的群体平等的机会与渠道表达利益诉求，这是公正协调各方利益的重要环节，是民主与法制的问题。还需要防止两种倾向：一是把社会问题过度政治化，二是不顾及社会问题的政治影响而过于简单化处理。

善待社会组织，把握好党与各类社会组织的关系。这里所说的社会组织指各种新兴的社会团体、社会中介组织。各种社会组织有其独特的功能，在社会管理中起到重要作用，甚至可以作为评价社会自组织力的指数之一来看待。一方面，中国现有的新社会组织自身建设存在问题，这往往使得党和政府不得已而去“管”很多原本可以通过社会组织来实施的事项，这导致新社会组织更难发育；另一方面，有时候党和政府也对新社会组织抱有疑虑，部分群众也对新社会组织缺少了解，不信任。在这种背景下，一方面，尊重新社会组织的相对独立性，为其成长、发育提供良好的环境。另一方面，加强对新社会组织的引导，加强新社会组织自身建设，以法律规范其行为，以社会监督它们，充分发挥在其中工作的共产党员的先锋模范作用，而不是党和政府直接替代新社会组织的作用。

秉持社会公正的宗旨制定社会政策。社会政策是关系人民群众生存的大事。社会政策的制定需要全社会参与讨论，这里，民主决策，给各利益相关方以平等的机会介入到决策过程中来，是第一个重要的问题。没有这一环节，就没有机会与过程的公正，这是保障社会公正的政治制度设计。从党的领导视角来看，改进党的决策方式更是党的职责所在。

处理好党的领导与基层群众自治的关系。今天谈社会管理，离不开基层农村村民自治、城市社区群众自治这样的大背景。需要指出，所谓自治，其突出特点就是具有相对独立性。因此，党的领导主要通过政策制定、健全法律法规、协调各方面关系体现出来，而不是把自治组织行政化、当作下级单位来对待。时常听到某些同志抱怨中国社会自组织力太差，如果不给群众自治以一定的发展空间，中国社会的自组织力就永远无法增长，出现社会问题、群体性事件依然无法依靠社会本身力量去制衡，还是会演变为党、政府与群众的矛盾。这也属于社会与政治的复杂关联吧！