

# 政党治理视角下执政党组织规模问题的思考<sup>\*</sup>

齐卫平

**摘要：**政党组织的规模变化是多重因素共同作用的结果。中国共产党是一个超大型组织，组织规模问题值得认真研究。一方面要正确认识大党规模的必要性和合理性，另一方面又要正视组织规模超大构成的挑战。国家需要治理，政党也需要治理，将治理的理念引入党的建设很有必要。从政党治理的要求来思考和研究组织规模问题，有助于直面党的建设现实，寻求解决问题的方法和思路。

**关键词：**政党治理；组织规模；执政党的建设

**中图分类号：**D262 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-854X(2014)07-0012-04

党的十八届三中全会第一次将“治理”的理念引入国家建设，提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的任务。在中国特色社会主义制度下，国家建设与执政党的建设紧密联系在一起，党的建设同样是一个治理的过程。本文以政党治理为视角，就执政党的组织规模问题谈些个人见解，以求教于学界同仁。

## 一、影响和制约政党规模的因素

任何组织都需要成建制的规模作为开展活动的载体和实现自己目标的保证。政党作为一种政治组织，吸纳足够的成员是建制成为集团的基本条件，任何政党都必须以一定规模为存在基础。政党规模大小不同，并且不是固定不变的，而是始终处于或增或减的变动状态。现代政党政治发展中，小的政党有可能逐渐发展成为大的政党，大的政党也有规模日渐缩小的可能。政党分分合合的情况经常可见，有的政党因数个政党合并而成促使规模扩大，有的政党因拆分成几个政党而规模变小。政党规模大小林林总总，变化复杂，似乎不可捉摸，但还是有规律可循。

首先，政党规模受组织性质的影响。现代意义上的政党是一种意志的集合体，它既不同于历史上

结朋而党的利益集团，也不同于因某种兴趣而组成的俱乐部，更不是乌合之众构成的散漫组织。政党具有一些基本元素如章程、目标、纪律以及规范，它既不是任何人都愿意加入的，也不是什么人都可随意吸纳的。政党通过自己独特的组织元素，以某种意志的表达、共同目标的确定以及相应约束的规范来集聚志同道合的成员，达到成规模的建制目的。政党组织性质的差异决定着面向的对象群体和立足的社会基础的不同，其规模大小往往与组织性质的呈现和认同有关。

其次，政党规模是组织战斗力的保证。党员的数量是政党力量的显示符号，没有数量的保证，政党发挥作用就受到限制。因此，扩大规模通常就成为政党组织的追求。经验说明，政党组织规模的大小与其战斗力的强弱有着一定的关联，“人多势众”的说法在一般意义上是正确的。但政党战斗力的强弱绝对不是规模的大小导致的，如果认为党员数量越大党组织的战斗力的就越强，绝对是错误的，政党的兴衰存亡与组织规模的大小并无直接的关系。国内外政党实践经验表明，有大党失败的案例，也有小党战胜大党的案例，大党不一定胜利，小

<sup>\*</sup> 本文系上海市社会科学创新研究基地“党的执政能力建设”的研究成果。

党也不一定示弱，组织规模的优势只具有相对意义。

第三，政党规模是组织影响力的体现。政党行为的目的性要求其成员吸纳的选择性，社会精英分子往往是政党组织吸纳的重点，这就是很多学者认同政党是政治精英组织的理由。“精英”一词意思明确，但边界模糊，标准很难确定。中国共产党是工人阶级的先锋队组织，不能用政治精英组织来进行解释。马克思主义始终强调，无产阶级政党是由先进分子组成的，“先进”具有思想和政治的明确标准，比“精英”一词更能鲜明地表现党的性质。精英具有社会影响力，依赖精英扩大组织影响力是政党运作的惯常手段，但精英总是范围有限的少数群体，容易产生与社会以及政治的疏离感，政党走精英路线必然限制自身的发展。政党规模的大小取决于组织影响力的强弱，社会对政党组织的认同度越高，成员的加入量就越大。

第四，政党规模不是主观意志可以左右的。党员是政党的人力资源，是组织进行运作和开展活动的资本。政党规模大小存在一个组织资源供给与社会需求的关系，社会需求量越大，要求组织资源供给越充分。然而，政党的英语“party”一词表达的是“部分”的意思，说明政党是一种少数人的组织，它的规模总是一个有限的量。这个量的大小，政党可以提出预期的目标和作出可控的计划，但很难将主观意志贯彻到组织的规模上。世界上许多国家的政党面临组织规模萎缩、成员加入兴趣冷淡的困境，这决不是政党主观意志可以摆脱的。政党组织的规模变化是多重因素共同作用的结果。政党性质、宗旨、目标、作风、影响力以及社会认同等因素的作用，都构成制约政党规模的客观原因。

## 二、中国共产党组织规模的发展

中国共产党是现在世界上党员数量最多、队伍最为庞大的政党。从建党时只有 50 多名党员到拥有 8500 多万党员，90 多年发展壮大的历史充分显示了它的强大生命力。

新民主主义革命时期，在残酷的战争环境和恶劣的政治生态下，党的队伍发展遭到严重困难，扩大组织规模的主观需要与客观现实存在巨大矛盾。为了领导革命，广泛影响人民群众，党必须不断扩大组织规模。但大部分时间处于秘密状态，长期活动在农村，革命和反革命势力悬殊，再加上阶级战争和民族战争所导致的社会动荡不宁，各种复杂因

素限制了中国共产党的组织规模，并由于形势变化而经历了波折。1921 年党建立后即开展党员发展工作，但进展很小。至 1925 年党的四大时，党员人数为 994 名。随后掀起的国民革命运动和第一次国共合作的新形势，促进了党的组织较大规模的扩展。到 1927 年，党员已发展到近 6 万名。但在大革命失败前后，共产党人被蒋介石和国民党大肆屠杀，一下子锐减到 1 万余人。党的组织规模迅速扩大是在延安时期。1937 年初党员人数仅 4 万多名，到 1940 年增长到 80 多万，1945 年党的七大时党员统计为 121 万名。至 1949 年党领导新民主主义革命取得胜利，党员人数达到 448 万。

执政条件下党的组织规模呈顺利发展态势。建国之初，党中央高度重视组织发展工作。1951 年 3 月第一次全国组织工作会议召开，强调必须严格入党的标准，刘少奇提出了共产党员的八项条件，体现了慎重发展的组织工作原则。1956 年党员人数发展到 1073 万，从 1949 年以来的 7 年时间内年均增长 89 万。至 1978 年改革开放之初，党员人数发展到 3698 万。从 1956 年到 1978 年的 22 年时间内，党员人数共增长 2600 多万，平均年增长近 120 万。2012 年党员人数发展到 8512 万，从 1978 年以来的 34 年时间内共增长 4814 万，平均年增长 140 多万。新时期年增长首次突破 200 万出现在 1996 年（从 5500 万增长到 5700 万）。此后，1999 年、2008 年、2009 年、2010 年、2011 年、2012 年党员增长都超过 200 万，其中 2010 年新发展的党员达 307 万。此外，改革开放新时期要求加入党组织的愿望表达持续不衰。据中央组织部发表的调研报告，截至 2012 年 6 月，全国申请入党人数达 2186.2 万名，其中入党积极分子 1053.1 万名。<sup>①</sup>

党领导革命、建设、改革实践中组织规模的不断扩大，是其先进性的历史验证。中国共产党的远大理想、奋斗目标、崇高使命和伟大事业，决定了它必须以大批量的党员作为基干，组织的大规模是客观需要。历史实践中，党员队伍的不断壮大与革命、建设、改革事业的不断发展同步，显示了组织规模的优势。同时，党的事业是接续奋斗的过程，需要一代代人的薪火相传，需要新鲜血液的补充供给。因此，源源不断吸纳党员是应该保持的常态。党的健康发展和旺盛生命力的要求不是组织规模缩小而是日益扩大。

然而，政党的组织规模不是越大越好。中国共产党取得革命的胜利决不是因为组织规模上压倒了国民党，它成为执政党也决不是因为组织的规模优

势。党的组织规模问题成为现实党的建设研究中一个重要问题。对于中国共产党这样一个超大型组织来说,规模问题值得高度重视和认真研究。一方面要正确认识大党规模的必要性和合理性,另一方面又要正视执政党因组织规模超大而带来的问题。研究政党组织规模的目的,是要在如何避免因组织规模超大而影响政党的健康发展上形成应对的战略思路和实践策略。

### 三、研究组织规模有必要将“治理”理念引入党的建设

组织规模超大是中国共产党最显著的党情。在这个客观事实下,研究组织规模问题应纳入政党治理的视野。“治理”一词在政治学领域通常指国家治理,基本的涵义是政府运用国家权力来管理国家和社会。“治理”一词取代“统治”、“管理”概念,在20世纪末期成为管理学研究的重大发展,我国学术界及时跟进研究,使治理的理念逐渐深刻起来。2013年11月党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,正式将治理确立为国家建设的理念,提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”。实现这个目标,对党的建设提出了新任务。国家需要治理,政党也需要治理,将治理的理念引入党的建设很有必要。

党中央反复强调:治国必先治党,治党务必从严。这个观点将治国与治党紧密联系在一起,意味着国家治理与政党治理有着内在的逻辑关系。在各国比较普遍的两党制或多党制下,无论是执政党还是反对党,竞争选举成为政党与国家链接的通道,定期大选中获胜的政党执掌权力进入国家治理的系统,失败的政党则被隔阻在权力系统之外,以在野党的身份对国家治理施加影响。执政党虽然也力图在国家治理中贯彻本党的意志和施政纲领,但和政党本身的运作没有直接关联,国家与政党的关系呈时有时无、断续无常、松散间接的特点。中国共产党是长期执政的政党,从社会角色看,它不仅是执政党,而且是领导党。这样的双重角色决定了它既在政权架构中占据主导地位,又在国家层面上起着决定作用。从国家治理体系看,执掌权力的干部主要出自于中国共产党,他们的能力和水平直接关系到国家治理能力的强弱。由此而论,治党与治国在中国特色社会主义制度下是粘连在一起的逻辑命题,从某种意义上甚至可以说,政党治理决定着

国家治理。对于我们这样一个大党大国来说,党和国家高级干部的知识结构、思想理论政治水平、治党治国的能力,直接关系到党的命运和国家的前途”<sup>②</sup>。推进国家治理体系和治理能力现代化的过程将伴随政党治理科学化的过程。

从政党治理的角度看,超大规模的政党面临许多难题。组织规模越大,治理难度也越大。在现实党的建设中,党员思想素质、价值取向、行为规范的参差不齐带来了执政党治理的各种困难。江泽民指出:“党员队伍过于庞大,必然会增加管理上的难度”,我们党“这么大的一支队伍,要管理好不容易。如果放松管理,肯定会出问题,甚至出大问题”。<sup>③</sup>当前,党领导国家发展和社会进步的执政业绩十分显著,同时人民群众对执政党建设存在的问题又反映十分强烈,拥护党的领导与不满党内不正之风形成很大的反差。党中央在许多场合,既肯定党的建设总体情况是好的,同时又指出了存在的各种问题,如一部分党员理想信念动摇、宗旨意识薄弱,一些基层党组织软弱涣散,一些领域和部门腐败现象严重等等。这些问题不能归因于党的执政能力,它表现的是党自身的治理能力。执政党治理不足必然减弱执政能力,加强执政党治理为提高执政能力所必须。

组织规模是党的建设研究的重要问题,将组织规模与政党治理相联系,不是用“治理”来取代“建设”,而是在党的建设中更加突出整治和管理的现代意义。治理与建设并不矛盾,在两者的理解上,建设更侧重于目标的期待,治理则侧重于实际的行动;建设更侧重于过程的描述,治理则侧重于问题的解决;建设更侧重于价值的实现,治理则侧重于对策的运用。组织规模只是党的组织建设工作的一个方面,从政党治理的要求来思考和研究组织规模问题,有助于直面党的建设现实,寻求解决问题的方法和思路。

### 四、着眼治理要求研究执政党组织规模得出的几个结论

近年来一些学者开展党的组织规模问题研究,提出了许多深刻观点,笔者很受启发,但对有的观点持不同看法。例如,鉴于目前党的组织规模过大,有学者提出应进行“政党瘦身”。又如,一些学者提出要研究中国共产党究竟以多大规模为适度。这些观点笔者都不能苟同。下面以几个结论性的观点表达笔者对执政党组织规模研究的基本看



法。

第一，当代中国执政党面临的问题绝不是党员数量过多、组织规模过大的问题，而是如何保持先进性和纯洁性的问题。常言道，林子一大，什么样的鸟都有。因此，党员队伍庞大无疑会对保持先进性和纯洁性产生影响，但两者又不能完全划等号。保证党兴旺不衰，不在于组织规模的增减，而在于先进性和纯洁性的保持和延伸。诚然，组织规模越大，先进性和纯洁性建设的难度就越高。但不能由此推论，认为组织规模大先进性和纯洁性就差。因此，用“瘦身”的思维方式考量组织规模有机机械性的缺陷。至于一些学者提出的“瘦身”办法如设立“荣誉党员”等，更是难以在现实中实施。

第二，政党组织规模大小的适度没有可比的参照系，度的临界标准也没有科学依据。中国是人口大国，目前中共党员人数占人口的比例为6%左右，即100人里有6个党员。比照看，1989年苏联人口总数为2.86亿，党员人数为2000多万，党员人数占人口总数的比例是7.1%左右。2010年前后，日本自民党党员大约为100万，占全国1.27亿人口的比例为0.8%左右。举这两个数字只是提供一种参考，它们并无典型意义，因为各国国情、政治模式和政党制度有着本质的差别，用党员在人口总数中的占比，无法得到政党组织容量合理性的推算结论，也不可能形成政党规模适宜度的科学标准。在党的建设研究中，将关注点落在组织规模究竟以多大为适度的问题上，容易陷入认识误区。

第三，坚持党员数量与质量相统一是研究组织规模问题的原则。马克思主义党建思想一贯坚持质量重于数量的立场。在保证质量的前提下，数量也是党的凝聚力的判断标准。中国共产党发展成今天这样一个大党，党员数量是宝贵的组织资源。如何充分利用好这一宝贵的资源，使其效能得到最大限度的发挥，是研究组织规模问题的根本目的。从严治党对一个庞大的政党组织尤其重要。在革命战争年代，共产党员为理想信念奋斗的意识普遍牢固，从严治党突出的是严格的组织性和纪律性。在执政条件下，从严治党不只是组织性和纪律性方面的要求，更重要的是党的宗旨、先锋作用、群众路线和清正廉洁等方面的要求。超大型政党治理需要常怀忧患意识，需要有卓越的政治智慧和战略眼光。

第四，研究组织规模问题要以提高党的建设科学化水平为目标，探索具有中国特色的马克思主义执政党建设规律。马克思主义政党本质上不同于其

他政党，世界各国共产党也有很大的差别，如何开展政党建设，既有普遍规律，又有特殊规律。组织规模超大的特征决定了中国共产党需要形成大党治理的中国特色。党员人数众多、机构建制庞大、组织规模超常，治理难度很大。只有坚持将政党建设的普遍规律和特殊规律相统一，从中国实际出发，才能以科学态度对待党的组织规模问题，既看到超大规模的必要性和重要性，又重视组织规模超大带来的严峻挑战，始终保持加强执政党治理的高度自觉。

第五，认真把好党员发展关，研究党员质量评估方法，形成党员退出的合理机制。党中央明确要求提高发展党员质量，优化党员队伍结构，科学制定发展党员工作计划，切实加强入党积极分子队伍建设，全面推广发展党员工作公示制、票决制，建立党员党性定期分析制度，及时处置不合格党员。这些要求对于党的建设具有极其重要的意义。党员是党组织的细胞，抓好党员队伍建设是基础性的工程，也是马克思主义先进政党自身治理的艰巨任务。

第六，在加强党员增量把关的同时，注重党员存量的觉悟提高，引入先进性和纯洁性建设的外部压力机制。国家治理体系现代化的一个重要精神是形成多元治理主体的协调、合作、互动结构。政党治理的主体当然是政党自身，发挥现有党员的主体作用是前提，但外部压力不可缺少。党的十八大部署开展以为民务实清廉为主要内容的群众路线教育实践活动，坚持了“开门搞活动”的方法，在接受群众监督上形成了一系列新经验。这表明，党的建设不能走封闭式的路子，保持和发展党的先进性和纯洁性，必须使党员思想自觉和群众外部监督相结合。压力机制对于超大规模政党的治理有着特别重要的意义。

注释：

① 中央组织部组织一局：《不断增强党员队伍的生机活力——关于党的十七大以来党员队伍建设情况的调研报告》，《光明日报》2012年10月29日，第15版。

② 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》（上），人民出版社1996年版，第451—452页。

③ 中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（中），人民出版社2001年版，第1120页。

作者简介：齐卫平，男，1953年生，浙江慈溪人，华东师范大学政治学系教授、博士生导师，上海，200241。

（责任编辑 刘龙伏）