

# 国家治理视阈下人民参与服务型政党建设研究<sup>\*</sup>

顾 训 宝

**摘 要** 建设服务型政党是十八大对党的功能的重新审视,是推进国家治理体系和治理能力现代化任务的主要内容之一。建设服务型政党需要人民参与,因为人民参与服务型政党建设是其题中应有之义,是时代发展的必然选择,是民主发展的必然要求。建设服务型政党人民可以参与,因为其主客观条件日趋成熟。人民参与服务型政党建设的领域主要包括参与党员干部的选举、党的决策过程、对党的民主监督及党的社会服务活动等。人民参与服务型政党建设应做到坚持党的领导、有序参与,同时我们党应健全参与制度、发展党内民主。

**关键词** 服务型政党建设 人民参与 国家治理

作者顾训宝,曲阜师范大学政治与公共管理学院讲师、中国社会科学院当代中国研究所博士后(日照 276826)。

党的十八大提出建设服务型的马克思主义执政党的任务,而党的十八届三中全会进而提出推进国家治理体系和治理能力现代化的任务,二者之间的关系令我们深思。不难看出,建设服务型政党是推进国家治理体系和治理能力现代化任务中的主要内容之一。而人民参与作为国家治理过程的一项内在要求,必然也体现在服务型政党建设过程中。

## 一、服务型政党的含义

服务型政党在党的十八大被提出后,目前学界对其含义还没有统一的表述。学者们多是从自己的研究视角进行了阐释,如有的学者从政党功能转型视角出发,认为服务型政党,就是一个“由过去更多地代替人民当家作主,转向领导和支持人民当家作主”<sup>①</sup>的政党。还有学者从当前党的实践和认识水平出发,认为所谓马克思主义服务型政党,是指“在民主、法治的框架下,以为人民服务

为宗旨,在施政过程中突出以人为本,贯彻服务理念,加强制度约束,构建和谐党群关系,拥有一套完善的服务体系的马克思主义政党”<sup>②</sup>。

虽然学者们对其含义说法不一,但大多涉及到了宗旨、理念、目标等维度。同时我们也应注意到,我们党提出建设服务型政党,并非孤立提出的,而是在建设“三型政党”的背景下提出的,是一个系统工程。鉴于此,我们从系统论视角出发,认为服务型政党就是以全心全意为人民服务为宗旨,在公民本位、社会本位理念指导下,以加强学习提升服务能力为根本途径,以勇于创新为不竭动力,以服务群众、服务社会、服务发展为主要内容的马克思主义执政党。

## 二、人民参与服务型政党建设的必要性

人民参与服务型政党建设是指,人民作

<sup>\*</sup> 本文为中国博士后科学基金资助项目(编号:2014M561140);曲阜师范大学2013年度哲学社会科学校级项目;曲阜师范大学科研启动基金资助项目(编号:BSQD2012061)以及山东省中共党史重点学科规划项目的阶段性成果。

为党的权力的赋予者，作为党所代表的利益主体，作为国家治理的对象即公民，依法有序参与服务型政党建设的活动过程。人民参与服务型政党建设的必要性在于：

### 1、人民参与服务型政党建设是题中应有之义

党的十八届三中全会《决定》指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，也就是要推进国家治理的现代化。国家治理的内容很丰富，包括经济、政治、文化、社会、生态、党的建设和国防军队等七个方面。既然党的建设是国家治理的主要内容之一，它就应体现出治理的本意，即平等、公正、民主，大家共同参与。而服务型政党建设任务的提出正顺应了国家治理的发展趋势，是对党的建设这一国家治理任务的积极响应。如上所述，服务型政党所提供的服务，是以公益和互益为核心的。以公益为核心，就要坚持党的领导，就要充分发挥各级党组织在多元化的利益关系中的协调和引导作用。以互益为核心，就是指服务型政党提供的服务不是对群众单方面的恩赐，而是要求党组织通过服务，逐步培养和激发广大群众的主体意识和“共同体意识”，促使服务向“双向服务”、“多向服务”、“党群互助”、“群众互助”方向转化和发展，使服务促进更大范围的人际互动。“这种新型社会服务，就会像一根传动轴，把社会每个居民、单位都带动起来。”<sup>③</sup>由此可见，服务型政党的建设，正是有效治理国家的内在要求，而人民参与服务型政党建设是其题中应有之义。

### 2、人民参与服务型政党建设是时代发展的必然选择

国家治理随着时代的发展逐渐被赋予新的涵义。“治理”一词在中国古代早已有之。如春秋战国时期，《孔子家语·贤君》中谈到“吾欲使官府治理，为之奈何？”后来汉

代的《汉书·赵广汉传》中也曾谈到“壹切治理，威名远闻。”治理发展到目前已经经历了四个阶段：第一个阶段是原始治理。在原始社会，人们共同劳动，共同生活，平等相待，共同参与公共事务，集体决定氏族部落的一切大事。第二个阶段是国家统治。进入阶级社会后，原始治理转变为国家统治，国家成为处理公共事务的中心，体现着皇帝或国王的统治意志。国家统治走向了治理的反面，由大多数人参与变成少数甚至个人的独断。第三个阶段是国家管理。在上个世纪50年代，西方一些国家进入了国家管理的阶段。国家管理改变了过去国家统治时期对社会和公民漠不关心的状况，指出管理要出效率，就必须倾听社会 and 公民的要求，让社会和公民积极参与管理。第四个阶段是国家治理。国家管理虽然是一个进步，但也有它的弊端。国家管理的口号是“掌舵而不划桨”，但掌舵还是要去控制社会，市场、社会、公民在国家管理中还是缺位的。因此，国家管理便发展为当今的最新阶段国家治理。<sup>④</sup>治理概念在上个世纪90年代在全球逐步兴起，其主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙把治理放在国际关系语境下来描述，认为治理过程不是控制，而是协调；不是由谁授权，不是完全由政府来主导，甚至用强制的力量来实现。即治理的主体是多元的，包括政府、社会、市场、公民等，治理的方式主要是协商、沟通、合作，而不是单向强制。服务型政党建设作为党的建设的重要战略任务，作为国家治理的一个主要内容，自然需要适应时代发展的要求，需要人民广泛参与其建设过程。

### 3、人民参与服务型政党建设是民主发展的必然要求

民主作为21世纪人类的普世价值，一直是世界各国人民追求的共同理想。民主起源于古希腊雅典城邦时代的直接民主，后来随着工业文明的发展而演变为以代议制民主为

核心的现代民主。随着代议制民主缺陷的逐步暴露，上个世纪90年代，又兴起了一种崭新的民主理论，即协商民主。根据米勒、亨德里克等学者的理解，协商民主是一种民主的决策体制或形式，每个公民都能平等参与公共政策的制定，自由表达意见，倾听不同观点，从理性的协商中做出具有集体约束力的决策。近年来，协商民主理论已进入我国，并在浙江温岭等地做了一些政治实验。十八大报告也指出要“健全社会主义协商民主制度”，“推进协商民主广泛、多层、制度化发展”<sup>⑤</sup>，并先后70次提到“民主”一词。公民参与水平的高低，是衡量民主水平的重要指标。我们党既然把发展民主作为自己的奋斗目标，必然会在推进自身建设中扩大人民的有序参与。

### 三、人民参与服务型政党建设的可行性

人民参与服务型政党建设是需要一定条件的，不能仅凭人民个人或组织的良好愿望。而如今随着时代的发展，其主客观条件日趋成熟。

#### 1、人民参与服务型政党建设的客观条件日趋成熟

一是国际经济日趋一体化，国际合作日益增加，一国或是少数国家说了算的局面将不复存在，国际间的很多事情需要多方坐下来平等的共同商量。国际间的合作要讲治理，这为我国人民参与服务型政党建设提供了良好的国际环境。

二是随着改革开放的深入稳步推进，我国综合国力日益增强，人民群众的需求也日益个性化、多样化，这就需要在党和政府的指导下，广泛动员人民群众，成立相应的社会公民组织，参与到国家和社会治理活动中来。

三是信息技术的迅速发展和广泛应用，为人民参与服务型政党建设提供了便利平台。人们借助信息技术可以充分发表自己对国家

和社会事务的观点，并容易把利益相同或相近的人聚合起来，形成一定的社会组织，易于传达公开而不稳定的民意倾向。

#### 2、人民参与服务型政党建设的主观条件日趋成熟

一是人民参与意识日益增强。随着市场经济的发展，人们的主体意识、平等意识、竞争意识和参与意识日益增强，已不再是计划经济体制下的“消极公民”，进而转变为理性参与公共事务的“积极公民”。

二是人民参与能力在逐步提升。人民不仅通过选举代表参与国家政治事务，还通过咨询、协商、听证等方式直接参与到政府的公共决策中去，从政治参与逐步走向行政参与，近几年更是积极参与社会服务。这在5·12汶川大地震、雅安地震等自然灾害的社会援助中体现得最为真切。人民参与能力的增强必将会推动我国民主建设的进程，推进服务型政党的建设。

### 四、人民参与服务型政党建设的主要领域

由于服务型政党建设的目标是要从管理本位走向服务本位，因此，人民参与服务型政党建设的领域十分广阔，主要包括以下几方面：

#### 1、参与党员干部的选举

人民参与党员干部的选举，我们应从两个视角来理解：第一，对于党外群众确实没有直接投票资格的党员干部选举活动，并不是一般公民完全不能参与。比如对于中高层党的领导干部的选举，一般公民虽不能直接参加投票，但还是可以通过多种方式表达自己的看法和意愿的。如列席选举活动，在公示期间反映干部候选人的相关情况等等。第二，一些基层党员干部的选举，党外群众是可以直接参加选举的。如一些地方在推进农村基层选举改革时推出了公推直选的方式，并取

得了实验成功。公推直选实际上是把社会民主选举机制引入党内选举，实现了两者的有机结合。人民参与党员干部的选举有效解决了党的领导地位的合法性问题。

## 2、参与党的决策过程

一个政党尤其是执政党，在做出关系到人民群众切身利益的决策时，应积极鼓励和支持广大群众参与到决策过程中来，增强党的决策的民主性和透明性。列宁曾经说过，“没有公开性而谈民主制是很可笑的，并且这种公开性还要不仅限于对本组织的成员”<sup>⑥</sup>，“只有当群众知道一切，能判断一切，并自觉从事一切的时候，国家才有力量”<sup>⑦</sup>。同时，随着时代的发展，党所面临的决策环境愈加复杂。决策环境的复杂化使得人民参与党的决策变得更加现实与必要。

## 3、参与民主监督

参与民主监督，有利于规范政党权力。当前我们党进行服务型政党建设，目的是为了增强广大党员干部的服务意识，更好地为人民服务，切实落实执政为民的理念。因此，也就更加需要广大人民通过电话、信访、网络等多种途径，积极参与民主监督。正如习近平总书记所说，“要健全权力运行制约和监督体系，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”<sup>⑧</sup>。

## 4、参与党的社会服务活动

新公共服务理论认为，提供公共服务的主体不仅仅限于政府，非政府组织、普通公民或企业都可以成为服务主体。尤其是政府与公民之间的关系不是简单的服务与被服务、企业与顾客的关系。我们党的宗旨是全心全意为人民服务，建设服务型政党正是要更好的体现这个宗旨，以实现人民当家作主为目标。这就需要我们党积极鼓励和支持人民参与党的社会服务活动，引导人民参与到对社会服务的选择、决策、评价中来，同时还要参与到社会服务的供给中来。要畅通人民参

与的渠道，健全人民参与的机制，让人民自由表达和选择自己所需的社会服务。<sup>⑨</sup>

## 五、人民参与服务型政党建设过程中应注意的问题

### 1、坚持党的领导

坚持党的领导是人民参与服务型政党建设的前提条件。对仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的中国来说，推进作为国家治理主要内容之一的服务型政党建设，一定要紧密结合中国国情，体现中国特色。当前阶段，推进服务型政党建设过程中坚持党的领导就是中国的一大特色。

同时，坚持党的领导也是推进服务型政党建设的客观需要。首先，协调人民间的利益冲突需要坚持党的领导。其次，维护人民参与环境的稳定需要坚持党的领导。

### 2、有序参与

我们党鼓励和支持人民参与服务型政党建设，是不是人民参与的越多就越好呢？当然不是。倘若人民参与的过多，尤其是不合法的参与，不仅会增加党的建设运行成本，而且很可能导致国家、集体或其他公民的利益受到损害，更有甚者会出现社会的不安与动荡。

所谓有序参与，是指人民群众为了维护自身利益或增进公共利益，在认同党的现有相关法规制度的基础上，通过合法途径和方式参与服务型政党建设，以图直接或间接影响党的相关决策的行为。具体而言，人民参与服务型政党建设要做到以下几点：第一，做到参与的程序化。要遵从党的建设参与程序，认同党的建设相关法规制度。第二，做到参与的适度性。做到参与范围适当和程度适当。第三，做到参与的合法性。要遵守国家的基本政治制度和相关法律，维护社会公共秩序。

### 3、健全参与制度

党的十八届三中全会也强调,要加强党的建设制度改革,要适应治理的需要,要在制度上下功夫。因此,推进人民参与服务型政党建设,需要加强有关参与制度的建设,依靠完善的制度来保障人民的参与权利,规范人民的参与行为,引导人民在制度范围内有序参与。

健全人民参与服务型政党建设制度是一项系统工程,需要完善一整套制度体系。首先,要进一步完善人民参与服务型政党建设的根本制度和基本制度,如人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、基层群众自治制度等。其次,要进一步完善人民参与服务型政党建设的具体制度,如党代表选举制度、人民意见征集制度、除需保密外的党务公开制度、新闻发布制度、批评监督制度、听证制度、信访制度等等。最后,要善于总结群众创造的有益经验,如南京市的“万人评议机关”活动、“邻里情茶坊”社区自治活动等,并使其制度化,积极进行制度创新并加以推广。

#### 4、发展党内民主

人民参与服务型政党建设,需要通过发展党内民主,带动人民民主,通过扩大党内党员民主参与,引导人民广泛参与。

发展党内民主是一项系统性任务,需要我们党进一步做好以下工作:第一,在民主集中制方面,需要真正发挥党的代表大会作为党的权力机关的作用,并要使这种作用常态化和制度化。要进一步建立健全常委会向全委会、全委会向党的代表大会负责并报告工作的制度。第二,在党内民主决策方面,借鉴人大开门立法和政府听证咨询等形式,扩大党员参与度。对于重大问题的决策,全体党员可以自愿参与讨论,由党的代表大会表决通过。常规性工作决策和突发事件等方面的决策,由党的委员会决定。但尽量实现重要决策由常委会转向全委会,避免“一把

手”说了算。<sup>⑩</sup>第三,在党内选举方面,让真正具有竞争实力的优秀人才参与到竞争中来。为此,首先要逐步扩大差额选举的层级和范围;其次要改进候选人的提名制度和方式;再次要完善信息公开、承诺、投票、党内职务任期、质询、罢免等与选举相关的配套制度。第四,要切实保障党员民主权利。发展党内民主,最根本的任务就是要处理好党员权利与权力间的关系,充分保障党员参与党内事务、监督制约权力的民主权利,保障党员享有党章规定的知情权、选择权、监督权和罢免权。

注释:

① 王长江 《由全能党变成服务型政党》,《中国改革》2008年第11期。

② 徐成芳、闵雪 《中国共产党服务型政党建设理论架构研究》,《河南社会科学》2014年第1期。

③ 彭穗宁 《以建设服务型政党提升党建水平》,《学习时报》2013年5月20日。

④ 参见许耀桐 《推进国家治理体系和治理能力现代化》,《大讲堂》2014年第7期。

⑤ 胡锦涛 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》,《人民日报》2012年11月18日。

⑥ 《列宁全集》第6卷,人民出版社1986年版,第131页。

⑦ 《列宁全集》第33卷,人民出版社1985年版,第16页。

⑧ 《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2014年版,第135页。

⑨ 余湘 《服务型政党的基本含义、理论基础与建构条件论析》,《长白学刊》2013年第6期。

⑩ 参见高新民 《发展党内民主亟待解决的几个问题》,《人民网》2013年1月24日。

[责任编辑:冉 昊]