

现代政党治理 国际实践的经验

主编：史丽娜、张玉笛

序

政党如何应对社会变化？新媒体和社交媒体给政党带来了哪些机会和挑战？怎样将党员纳入党内决策机制，度又怎么把握？政党如何处理内部冲突？如何处理和防止党内腐败？上述问题和许多其他问题出现在政党管理中，考验着政党的整体组织能力。

如今，各大政党分属不同政治、经济和社会体制，因而面临着不同的挑战。但谈到政党管理，有一点是相同的：政党管理同人们对政党所属政治体制的认知密不可分。党内管理不善和权力滥用，会严重打击公民对所在的政治体制的认同，大幅损害政党自身的合法性。因此，所有政党都肩负着持续改善政党管理的重任，以便适应它们代表的社会所面临的新变化与新挑战，并探索能保证良治的政党管理的制度化形式。

在中国，中国共产党在政党管理方面正面临着种种挑战，包括如何防止和控制党内腐败及奢侈浪费，如何代表大多数人民的利益、吸纳新的社会阶层等，因为多年以来，中国共产党已经从过去的革命党转型为一个代表大众的执政党。

为了识别政党管理中较好和较差的实践，进一步推动此领域的研究和讨论，上海行政学院和德国弗里德里希·艾伯特基金会（上海协调项目办公室）于2013年9月24至25日共同举办了题为“现代政党管理 - 中国及国际实践”的国际研讨会。在研讨会上，来自9个国家的学者介绍了他们对多个政党的研究成果，横跨社会民主党、保守党、共产党和自由党。除此以外，这些政党是基于它们对国家政策制定过程的重要性而被选择出来的，即使它们在其中并不一定是作为光辉的榜样。

参加研讨会的除了来自各国大学和研究机构的学者，还有中国党政机关的专家。这说明，目前中国对本次研讨会的主题很感兴趣，而且会议召开得相当适时。鉴于各方对会议主题的浓厚兴趣和研讨会上的高质量讨论，上海行政学院和德国艾伯特基金会决定将大会论文集出版，中、英文各一册。所有章节还将收入2014年初由中国社会科学出版社出版的中文版《现代政党治理比较研究》卷中。

在此，上海行政学院和德国艾伯特基金会谨向所有作者和译者致谢。

我们诚挚希望本论文集能为国际政党管理比较研究做出有益贡献。

上海 2013 年 12 月

史丽娜 (Catrina Schläger)

德国艾伯特基金会上海办公室主任

王国平 (Wang Guoping)

上海行政学院常务副院长、教授

出版说明

现代政党治理 - 国际实践的经验

主编：史丽娜、张玉笛

弗里德里希·艾伯特基金会 国际合作项目上海协调办公室

现代政党治理 - 国际实践的经验

主编：史丽娜、张玉笛

封面设计：弗里德里希·艾伯特基金会

发表：弗里德里希·艾伯特基金会

国际合作项目上海协调办公室

达安广场东楼 7A，延安中路 829 号

上海

电话：+86-21-6247-2529 邮编：200040

<http://www.fes-china.org>

出版日期：2014 年 3 月

© 弗里德里希·艾伯特基金会上海办公室版权所有，未经出版方同意不得翻印出版物的任何部分。

本文观点不代表弗里德里希·艾伯特基金会的立场。

目录

前言	1
<i>史丽娜 (Catrina Schläger)、王国平 (Wang Guoping)</i>	

国别研究

1. 政党治理经验: 法国社会党	1
<i>劳伦特·布韦 (Laurent Bouvet)</i>	
2. 南非非洲人国民大会: 政党治理的经验	7
<i>安东尼·巴特勒 (Anthony Butler)</i>	
3. 新加坡人民行动党的治理和结构	17
<i>庄庆山 (Terence Chong)</i>	
4. 印度国大党: 意识形态、组织和财务	27
<i>卓雅·哈桑 (Zoya Hasan)</i>	
5. 美国民主党: 正式规则、背景决定影响力	38
<i>桑迪·梅塞尔 (L. Sandy Maisel)</i>	
6. 政党治理经验: 统一俄罗斯党	46
<i>鲍里斯·马卡连科 (Boris Makarenko)</i>	
7. 政党治理经验: 以德国社会民主党为例	60
<i>盖洛·诺格鲍尔 (Gero Neugebauer)</i>	
8. 日本自民党党内治理机制	69
<i>孙齐庸 (Jeyong Sohn)</i>	
9. 改革以来的中国共产党: 延续与转型	78
<i>周建勇 (Zhou Jianyong)</i>	
作者简介	89

1

政党治理经验：法国社会党

劳伦特·布韦 (Laurent Bouvet)

一、引言

自从弗朗索瓦·奥朗德当选法国总统、其所在的法国社会党 (PS) 紧接着在国民议会选举中获胜以来，社会党执政时间已经超过一年。在 2012 年 5 至 6 月国民议会选举胜利前，社会党在野了整整十年。

然而，本文的重点并非作为执政党的法国社会党，而是社会党的组织结构及其面临的挑战。

在简单介绍法国社会党的一般特点 (一) 及其中央组织机构 (治理机构) (二) 之后，本文将重点讨论其党内民主和党内决策机制 (三)。

二、法国社会党的一般特点

首先，法国社会党是一个社会民主党 (符

合欧洲通用的社会民主党定义)：它具备改良主义政纲和政策议程，同欧盟的渊源深厚，在制度建设方面追求民主和自由。即使如此，它的话语要比其它欧洲社会民主党更为偏左。原因有三：一为其特殊的历史，即法国左翼的长期革命历程；二为该党同马克思主义之间的关系维艰；三为同样由于历史原因造成的党内政治组成的多样性。

法国社会党是一个真正意义上的多元主义政党。因此，本文将首先重点从党内组织和决策过程这两个方面来说明这一点。

其次，法国社会党是一个在公共部门 (尤其在教师中) 拥有广泛支持的全民党。受过高等教育的中上阶层占到了其党员和核心选民 (从上世纪 80 年代以来约为法国选民总数的 20%) 的大多数。它的核心选区涵盖大都市区 (受过

高等教育的专业人士)、郊区(新移民)和整个公共部门。相比之下,蓝领工人、小城镇和农村地区未被充分代表。

从人口结构上来说,法国社会党正在快速老龄化,而且在吸收女性方面步履迟缓。例如,2011年进行的最新一轮研究表明,只有3%的党员是蓝领工人(蓝领工人占参与法国经济活动总人口的20%),38%的党员是受过高等教育的专业人士——各类教师占其中的18%。60%的党员(含退休人员)来自公共部门。党员的平均年龄不断上升:目前略高于55岁。40岁以下的党员只占23%,而60岁以上的党员占到了38%。虽然十多年前党章就规定了“性别平等”原则,也即党内所有职务及选举候选人均应严格执行男女平等,但女性党员只占党员总数的30%。

第三,法国社会党过去二三十年来的演变可谓卡茨(Richard Katz)和麦尔(Peter Mair)提出的党的卡特尔化的最佳例证。具体证据有:法国政党的公共资金来源、职业官僚扮演的关键角色、当选官员的影响力、政党能否执政的重要性以及支持者数量的萎缩。

可以这样说,法国社会党做出了集体选择,维持了对支持群体的严格控制,没有调整“教条”或改变党同社会的关系。这些都增强了卡特尔化的趋势。该党迄今实行的调整微不足道,却被大肆强调和宣传。这些微调可用三个词组来概括:青年人、妇女和少数族裔。不过,吸引年轻人的工作主要由一些同党关系密切的小型官僚组织来负责(社会主义青年运动和简称“UNEF”的法国大学生联盟)。运用性别平等的

党章原则并积极提升妇女地位显然是高级当选官员手中的工具,用来保持他们对党和候选资格的控制。提倡“多元化”和更多地从多元文化角度考虑少数族裔也是出于同样的目的,它们更多地服务于功利主义目的,而不是真正地向法国社会开放。最后但不是最不重要的,所有形式的“更新”都是为了掩盖这样一个问题:几十年来,法国社会党在争取除公共部门、受过高等教育的专业人士和“少数派”选区以外群体、促进党的面貌改变方面少有作为。法国社会党不再代表工人阶级和中产阶级,不再捍卫这两个阶级的利益。这种演变不但带来了道德和历史问题,而且如今对社会党构成了核心的选举挑战:党的核心选民太狭窄,无法在执政期间实施得到足够多人口支持的长期战略。

鉴于社会党的上述特点,该党如果能在全国大选中胜出(例如2012年5至6月的选举胜利),要么是出于误会,要么是悖论的产物:“满口左翼话语”,用“传统”社会价值观来打动核心选民;说得很少,但展现出务实想法,了解为了赢得选举胜利,需要形成一个体量够大的联合阵线。选举期间不提经济政策(因为分歧太大),而是着重谈那些能够统一左翼阵营的话题。

三、法国社会党的组织结构

法国社会党的组织结构具有欧洲左翼政党或一般的拥有“广泛基础”政党的典型特点。本文只述及法国社会党的全国性组织结构,因为这一结构在其下的每个层级都得到了复制:省级(每个省都有一个联合会)和地方(每个

城镇都有一个支部)均如此。

党的治理机构有四个:

- (i) “全国委员会”,即党代表大会。全国委员会每隔三年由所有党员在党大会上按比例制根据“动议”投票选出。所谓“动议”,是指由党内“派别”提出的含人名单的政策宣言。
- (ii) “全国局”,即全国事务局。它由全国委员会从其成员中按比例制选出。该局每周召开会议,讨论党在政治辩论中的口径和立场。
- (iii) “总书记”,即第一书记。他是党的首席执行官。总书记需赢得国民议会的多数选票,而且需由所有党员在一次各派系领导人都能参加竞选的正式投票中选出。
- (iv) “全国书记处”,即党的执行机关。他由总书记在全国局中选出得票最高的成员担任,负责管理党的日常事务并和媒体打交道。

除了中央组织外,党的当选官员还有自己的组织。所有属于社会党的当选官员还形成了一个联合会,或其它小组织。有一个简称MJS的青年运动目前独立于社会党,但参加辩论和决策。

四、党内民主和决策

法国社会党是一个具有强烈多元主义色彩的组织。对法国社会党人来说,多元主义就是托克维尔所说的“心灵的习惯”。这是因为该党有着深厚的历史传统,对法兰西共和国的民主制度有着强烈的承诺(作为主要的左翼执政党),而且该党是一个代表了各种法国社会主义传统的民主组织。

从历史上来看,法国社会党由19世纪发起

并在20世纪发扬光大的、组成法国社会主义传统的广泛群体构成:成员包括革命者和改良主义者、正统派和修正主义者、雅各宾派和吉伦特派(强势政府还是分权化的政府)、国会议员和社会运动积极分子(工会、协会)、政府驱动型决策的支持者和亲公民社会者。

在党的发展历史过程中,以下几个关键时刻彰显了党对多元主义的偏好:

1905年 让·饶勒斯同朱尔斯·盖德领导的具有强烈正统马克思主义观的群体达成妥协,创建了统一的法国社会党。

1920年 在布尔什维克革命和第三国际之后,社会主义者和共产主义者决裂。用莱昂·布鲁姆的话来说,他在图尔会议上同反对共产主义多数派(多数派们另起炉灶,但拿走了原来由让·饶勒斯创办的党报《人道报》)的少数党员一起保住了“老房子”。在会上,布鲁姆坚持民主和法治,反对革命推翻国家(第三共和国)。

1971年 在弗朗索瓦·密特朗的领导下重新建党,以赢得总统大选,并成为第一个反对法国共产党的左派党。当时及后续几年,重新建立的法国社会党融合了许多不同的左派群体、工会和公民社会组织,尤其是左翼基督徒。党的意识形态和社会形态多元化在1981年前达到顶峰。

1981年 密特朗领导下的法国社会党取得了历史性(里程碑式的)胜利。他成为1958年以后第一位左翼法兰西共和国

总统，引领法国进入了一个全新历史周期：社会党不但执政，而且是对抗法国右翼的主要（支配性）替代力量。当然，党的多元主义性质有所改变，但多元主义还是党内生活的一部分，也仍在某种程度上保留在党的议程里。

法国社会党的价值观和组织也体现了多元主义：

- 在法国，社会主义的基本教条同民主制度有着密切的关系。这是社会党同法国共产党的一大区别。曾经有数十年的时间，社会党宣言一直号召革命推翻资本主义，但它总是主张采用民主方式：赢得选举胜利，通过实施法律（并且在法治框架下）改变体系。因为对民主的坚持，当选官员（议会代表、政府成员、市长等）在党内具有很大权重，对此下文还有详述。
- 党的组织本身也体现了根深蒂固的多元主义价值观。党内所有治理机构都按比例制由自下而上的民主选举产生，保证每一个群体和派别都有相应代表。

社会党的党内民主——在下野期间——非常活跃。无论是全国层面还是地方层面，党内讨论和辩论的机会众多。地方层面上，党员定期召开会议。党还会组织对特定议题的全国性讨论。每三年召开一次的党大会是党内生活的核心，负责制定党的政策。

展开党的主要教条或政策辩论时，组织原则兼顾自上而下和自下而上：议题由中央办公室提出，然后在地方层面展开讨论。此后，各地讨论意见被综合纳入全国性的最终文件。党

员们投票决定是否接受最终文件的文本（或提出修订意见）。

在上述所有活动中，各大派别扮演着重要角色。所有党员都隶属于某个派别。派别按教条或政治立场来划分：中央集权论者、改良主义者、绿色论者等。

在实践中，这就意味着各大派别（每个派别都有一个中心治理结构，围绕一个地位突出的领导人展开工作，而这个领导人往往是党的最高领导或法国总统竞选的潜在候选人）都会拟定自己的要求并指导其成员投票。

面对右翼和极右翼进行公众辩论时，党的“一般利益”往往占据优势：一旦党员都投过了票，党的官方立场就界定出来了。有时，不同意见也会被公开表达出来。这方面最重要的一个例子就是2005年有关《欧盟宪法条约》的全民公决。在2004年的内部公决中，法国社会党决定在全民公决中投赞成票，但有些党员和党的当选官员在全民公决中违背党的意见，公然鼓动人民投反对票。直到今天，这还是党内一个重大创伤和鸿沟。

不过，党内最重要的事件——除投票选出地方和全国选举候选人外——还是每三年召开一次的党大会。党大会提供了教条和政策辩论的机会，还能任命党内官员。党大会的程序，从地方层面到全国层面均极其复杂和漫长。

党大会的一项重要工作是构建派别。派别建立在被称为“动议”的政策宣言基础之上。所有党员（为了防止欺诈，对党员名单和地方投票资格进行严格监控）对不同宣言投票（宣言可能有二到七或八个），并用同样方法选出

各级地方和全国机构（全国委员会、局、书记等），还有各级党的领导人。

这一流程确定一个多数派（在党大会召开的三天里，如果没有哪个动议获得多数票，得票最多的动议会邀请其它动议共同组建多数派。这个过程被称为“合成”）。

拒绝合成——其实就是拒绝得票最多的“动议”提出的条件——的动议就成为少数派。它们不能参加党的行政机构。

所有中央治理机构均根据对这些“动议”的表决来组建。

- “全国委员会”（所有获得5%以上选票的动议均得到代表）每三个月召开一次会议，是大型政治辩论的论坛。

- “全国局”（每个“动议”都从全国委员会成员中选出自己的代表进入全国局）每周召开会议，进行一般讨论和决策。

- “全国书记处”：党的执行机构，成员们由总书记从全国局的多数派中选出。总书记本人是获得多数派的动议的领导人。全国书记处负责党的组织工作、选举和政策执行。

法国社会党的一个主要特点是当选官员、特别是地方当选官员（大城市的市长、地区和海外省份的省长）的权重——过去十年来该权重日增：目前，12万名党员中有5万名当选官员。这一日增的权重可以用两个原因来解释。首先，党员总数呈现长期颓势。目前党员总数约为12万名，上世纪90年代末社会党有约15万名党员，而1981年时该党的党员总数达20万名。诚然，法国各政党的党员数量向来不高，但法国社会党的党员数量仍然偏低。其次，过去10年来，

社会党党员在一系列地方政府选举（以及随后2012年全国选举）中获得了更多席位，所以当选官员的党员数量快速上升。

这就造成了两个后果。一方面，所有党内生活、政策和决策都偏向这些当选官员的利益。党因而把注意力集中在选举胜利上，而不是在组织教条辩论或公民社会、培养支持者等任务上。这就在意识形态和社会学两个方面改变了党的性质。一个更为“中立”的、务实的和改良主义的教条形成了。此外，大批党员依赖该“体系”，接受当选官员利用职务之便提供的工作和职位等。资金来源方面亦是如此：党的经费主要来自公共补贴（取决于代表数量和全国选举结果）和当选官员的献金。另一方面，党极度依赖选举胜利。如有败选——明年地方层面选举必然会有败选案例——党组织极易受到削弱，最终会变得脆弱。

有人会说，这是在民主和多元政治体系下运行的代价。其他人会说，社会党已经存在了一个多世纪，是时候放下传统形式和组织结构了。

当选官员在党内的重要地位体现在对党的全国和地方机构职务候选人的任命上。这是除党大会任命派系领导之外另一件党内大事。

该过程可从两个方面来描述：第一，官方程序和规则；第二，各派系和当选官员的非正式商谈。

五、公开初选的革命

社会党党员在地方机构组织下选出参加法国选举的候选人，这一程序可被视为内部初选。

不过，当选官员和派别的影响力让事情变得复杂起来。在某些地方（采用严格赞助体系的传统“联合会”），投票并非完全自由。法国社会党可以用美国政治科学中的“政党机器”这一概念来形容。

于是，法国社会党引入了一个新程序：公开初选（所有公民只要宣布支持社会党并且付一小笔参与费用就可参加）可能对社会党的定义、角色和组织带来重大变化。

2007年和2012年总统大选中，社会党首次进行了公开初选试验。2007年，公开初选开了一个小口，只面向那些付费20欧元参加投票的新党员（该举措为当时拥有15万名党员的社会党招揽了7万名新党员）。这个小口却造成了重大影响，一名非党内官僚的候选人胜出。她（首位女性候选人）深受媒体和民调青睐。2012年，经过激烈辩论后，法国社会党决定放开初选。2011年11月，300多万名公民参加了两轮初选。党指定的总统候选人弗朗索瓦·奥朗德乘势而上，成为所有反对党的代表，同谋求连任的保守总统萨科齐角逐，并于2012年5月当选法国总统。

如今，公开初选已经成为地方层面所有任命的必然原则，2014年3月即将进行的地方选举首当其冲。

公开初选对党内生活、甚至党的生存有着深远和无法预测的影响。它会对派别政治和党内候选制构成更大挑战。党员的角色在博弈中越来越不重要，越来越不占据中心位置。他们可能因为被剥夺了选择候选人权利而产生怨恨情绪。对很多党员来说，这原本是仅存的党员

特权。党自身扮演的角色也可能从原来的筛选候选人变成初选过程的技术组织者。

2

南非非洲人国民大会：政党治理的经验

安东尼·巴特勒 (Anthony Butler)

一、引言：非洲人国民大会的特点

非洲人国民大会（非国大）把自己描述为一个致力于长期的种族解放和阶级解放的“解放运动”（ANC 1969, 2000, 2002, 2007），但它也是宪法代议民主制度中的一个政党。它拥有在南非竞争性选举中几乎三分之二选民的支持。通过它众多的会员以及与南非工会联盟大会（COSATU）、南非共产党（SACP）的长期联盟，非国大在这个国家的政治领域占有支配地位，在以后相当长的一段时间内看来都将如此。然而，它所致力解放运动，面临着重大的治理和组织方面的挑战。

非国大在近代以卓越的力量在南非政治中出现，该党派由黑人精英创立于1912年，当年是为了对抗偏袒白人的政治解决方案而兴起，作为一场运动，它代表了精英阶层，政治立场

趋于保守。在20世纪20和30年代，这些弱点导致了非国大被边缘化。1948年后，面对国民党愈演愈烈的“种族隔离”教义，非国大发动了一连串的反抗运动，从而第一次把自己带到了一个国家领导者的位置。在50年代，非国大与其他反种族隔离力量结合，致力于宣传“自由宪章”，这是一个准社会主义的和非种族主义的议程。“自由宪章”尽管掩盖了“非洲独立运动倡导者”与“非种族主义者”之间的分歧，但还是未能阻止“泛非主义者大会”（PAC）在1959年的分离，这一分离出去的派别拥有一个更加激烈的黑人民族主义议程（Butler 2013a: 16 - 32）。

20世纪40和50年代，出现了政治动荡，其顶峰是沙佩维尔大屠杀后于1960年对黑人反对力量的镇压（Lodge 2011: 74 - 108）。此后，

非国大被南非当局禁止，但非国大发动了一次武装斗争。非国大和南非共产党的联合军事组织——“民族之矛”（非洲之矛），针对在军事和情报上有压倒性优势的南非当局，进行了长时期并且大多毫无建树的破坏活动。主要的非国大领导人，包括纳尔逊·曼德拉，在1963年的尼亚审判中被判犯有判国罪而入狱，其他非国大领导人则被判长期流亡，直到1994年的第一次种族平等选举之前不久回国（Butler 2013a: 45 - 7）。

非国大展示了显著的意识形态多样性。宗教活动分子与共产党员和传统主义者并肩作战（Erlank 2012）。共产主义对非国大的发展特别有影响，这种影响并不是直截了当的（Cronin 2003, Netshitenzhe 2003, Slovo 1988）。直到1985年，非国大在领导层还是保持着一个非洲黑人运动的身份特征。只是随着具有非洲意识的非国大和不分种族的南非共产党越来越紧密的伙伴合作，多种族的反种族隔离斗争很大程度上才成为现实。黑肤色的非洲人，不同于白人、其他有色人以及印度人，可以在两个实体中同时担任领导职位。¹

南非共产党采取了坚决的亲莫斯科姿态，但它永远首先是一个组织工具，而不是一个意识形态工具。南非共产党的党员，许多是白人或印度人，认为自己在非国大中是先锋战士。由于共产主义在苏联的失败，南非共产党受到了极大的削弱，苏联解体这一划时代事件导致了南非共产党内部的集体辞职，也导致了許多理论和政治方面的变革。同时，经济政策上的

保守主义引起了非国大与南非共，以及与南非工会联盟大会——南非工会联盟大会是一个与非国大结盟的组织，成立于1985年——关系日益紧张。

非国大、南非共产党和南非工会联盟大会这三个组织的会员大幅重叠。几乎所有的南非共产党干部也是非国大会员，不过，1989年后共产党的声望和权力遭到急剧侵蚀，这使得南非共产党仅仅是非国大内许多主要派别之一。南非共产党党员不参加竞选，相反它进行游说，以便把自己的候选人放到非国大的选举名单上。南非工会联盟大会的领导人与非国大和南非共产党都有紧密的联系，南非工会联盟大会既是南非共产党的主要投资者，也是非国大重要的生力军。

非国大在20世纪90年代初的民主转型时期接受了劳工和公民社会作为自己的盟友，人们普遍将它视为一个自然的执政党。在它统治的第一个十年，它也成为了一台令人印象深刻的选举机器。解放运动参差不齐的民主倾向与民主集中派和合法权威的等级观念共存。这些元素之间的斗争在可预见的未来不太可能得到一锤定音的解决。然而，这个国家的宪法，确立了代议民主制和自由政治权利。

自1994年以来的成就

非国大成功化解了与普遍的不平等和深刻的社会分裂相关联的诸多政治和经济挑战。五项成就显得很突出。第一，非国大确保了政治稳定。尽管它在选举中的表现很好（自1994年

以来，非国大在全国大选中获得了63-70%的选票），它通常避免使用非民主的手段来达到自己的目标。它小心制定的计划有助于公民的选举选择具有结构特征，过滤、优先排列以及调和了需求；并且，缓和了有可能造成不和的意识形态冲突（Butler 2007: 36）。

第二，解放运动经久不衰的选举人气允许非国大实施一项不受欢迎的但却必要的经济稳定计划（Maphai & Gottschalk 2003）。第三，非国大在种族隔离的混乱状态中创立了一个新的政府体系（Picard 2005）。第四，非国大在最贫穷的公民中保留了一定的信任度，须知，对这些穷人来说，民主的第一个15年带来的是贫穷的进一步加深而不是贫穷的减轻（Simkins 2004）。

最后，非国大劝阻了种族的和民族的冲突。虽然三个世纪以来都是白人至上、种族隔离，非国大毫不手软地将种族平等作为一种意识形态加以推广，并作为一个指南加以实行。它在竞选公职的过程中，尽力控制内部涉及种族的讨论，也避免明目张胆地搞部落偏袒。种族平衡已经成为（至少到最近）非国大比例代表制和全国执行委员会（NEC）选举的基石，关键的非国大机构和内阁本身都有一个精心管控的多样性（Butler 2005）。

非国大解放运动由一个流亡的（在监狱的）政党发展为一个群众性运动。它把流亡运动的等级制度和民主集中制与国内反种族隔离斗争所体现的大规模组织政治结合在一起。其成员继续表达他们的参与要求，坚定的活动分子在追求更广泛的选民支持时并不赞成淡化党

的意识形态特点。然而，作为一个选举性政党，非国大已具有“全民党”的特征（Lodge 2004）。

解放运动中复杂的利益和声音意味着必须实行中央纪律和广泛审议，这样才能维护政治团结。保持一个庞大的活动积极分子基础，对非国大来说仍是必要的，这有利于它在登记和投票时间动员选民，增强该党执政纲领的合法性并促进人们对纲领的理解。非国大的结盟制度使得它能够代表多样化的阶层和意识形态利益，但是，该运动自身的政策是要建立一项黑人的事业和一个黑人的中产阶级，这样的政策引起了内部的阶级紧张，以至于威胁到了非国大自身的团结。由于实行了“黑人经济振兴”政策以及某些国家采购流程的政治化（Butler 2011），非国大领导层中现在有一个显著的“黑人资产阶级”。非国大运动也培养了黑人中产阶级的成长，尤其是在公共部门。但大多数在基层的非国大活动分子依然贫穷（Butler 2013a, Jordan 2011）。由于活动分子和领导人有着不同的阶级立场和经济利益，这导致了非国大内部阶层显著的紧张关系。

挑战

非国大近年来面临着四项主要挑战。第一，越来越大比例的非国大活跃成员不那么敬重解放运动中形成的传统权威。自2002年以来，非国大党员的增长已超过300%，从416846名增长到如今的100万多名（ANC 2012 b）。绝大多数新党员对于党的历史和价值观知之甚少。

第二，非国大一直遭受“金钱政治”和“追

¹ 这些种族类别曾是种族隔离制度的基石，如今很大程度上依然在使用着。

名逐利”的困扰，也即党员把该解放运动作为进入政界或公共职位的跳板，希望为一己私利滥用职权，或者利用私人资源去赢得党内选举。例如2012年在曼贡的选举大会上，政治领袖同时也是极其富有的商人在竞争非国大的副总统职位。在该运动组织的下层，非国大领导也未能消除腐败，部分是因为该组织本身也牵涉其中（Butler 2010）。

第三，非国大的内部政治被打上了派系冲突的印记。在国家层面，前任总统塔博·姆贝基的派系试图抑制非国大高级职位的竞争，姆贝基在2007年的意图是保持非国大的主席职位，并且从非国大总部去控制国家总统职位。这个努力戏剧性地适得其反，姆贝基的竞争者雅各布·祖马在非国大的主席竞选中大获全胜。

最后，非国大还存在着持续的组织混乱。操纵内部选举和滥用资源导致了令正常秩序几近瘫痪的政治动荡，尤其是在地方和省级层面。

二、政党组织结构

非国大在四个层面运作。全国代表大会，每五年举行一次，选举全国执行委员会。²非国大在南非的九个省份的代表大会选举各省级执行委员会（PECs）。地区执行委员会在副省级层面选举产生，非国大的分支机构几乎存在于每一个社区（ANC 2007）。

非国大还有三个“联合会”。首先是非国大妇女联合会（ANCWL），此联合会对非国大的女性会员开放，它也有国家级、省级和分支机构，

相当于一个“自治团体”，但是它的章程、规则和管理办法必须遵守非国大自己的章程（ANC 2007：7.3）。其次是非国大青年团（ANCYL），它对年龄在14至35岁的青年开放，也在国家、省和分支机构层级运作。自20世纪50年代以来，青年团已成为了非国大内部政治的一支主力军。近来它卷入了试图开除非国大主席雅各布·祖马的活动中，实际上也正是青年团曾经帮助祖马当选。由于卷入此项活动，青年团的领导层在2012年曼贡代表大会的预备阶段被暂停资格。³非国大近来启动了一个非国大老兵协会，该协会向年龄在60岁及以上的非国大长期会员开放。

非国大与南非工会联盟大会及南非共产党的“三党联盟”也在省级和地方层面运作，当然，这种运作只有在选举时才较为系统一贯，其他时候则随意性很大。

国家层面

全国代表大会是非国大最高权力机关，它90%的代表来自分支机构，即与市行政区划重叠的基层结构。这些代表应在“适当建立的分支机构全体会议”上选出（ANC 2007：10）。代表人数按理应该与交费党员数成比例，每一“合格”分支机构都有权至少推举一名代表，这里的“合格”是指符合必要的程序与党员数规则。其余有权在全国代表大会上投票的代表则由全国执行委员会“从各省执行委员会、非国大老兵联合会、非国大青年团以及非国大妇

女联合会的成员中”分配（ANC 2007：11）。

全国代表大会的正式职责如下：决定非国大的各项政策和纲领；审议由非国大主席、司库和秘书长所作的报告；审议各联合会的活动；选举全国执行委员会中“6名最高级”官员和其余80名“附加成员”（ANC 2007：11）。

在全国代表大会闭会期间，全国执行委员会是非国大最高机构。它是在全国代表大会上通过秘密投票选出的，该委员会中50%的成员必须是女性。全国执行委员会选举出一个全国工作委员会（NWC），作为解放运动的秘书处和“机房”（ANC 2007：11）。

全国执行委员会的职责包括监督省级、地区和分支机构的活动；审查非国大老兵联合会、非国大妇女联合会和非国大青年团；管理候选人选举过程。全国大选的候选人选举由全国执行委员会指定的一个全国提名委员会控制。

全国执行委员会的各个次级委员会涵盖的领域有：通信和媒体；教育和卫生；经济转型；国际关系；立法机构和治理；组织建设和活动；政治教育和资金募集。这些委员会的成员主要来自全国执行委员会，他们中许多人是国家政府中的内阁成员或副部长（ANC 2013b）。在一些政策领域，例如经济政策和国际关系，在非国大的各个委员会与政府各部门之间有强烈（但隐匿）的冲突。

非国大的全国总部（设在约翰内斯堡的卢图利大厦）提供机构性支持。它活动的关键领域涉及组织和动员、政治教育、信息和宣传以及财政。三位全职官员，即主席、秘书长和司库，

拥有相当数量的固定办公人员。秘书长管理非国大全国总部，但是一个地位稳固的主席，如塔博·姆贝基，可以控制总部的运作（Butler 2005，2007）。

就像非国大总部内的关系会上下波动一样，国家与政党之间的权力平衡也一样会波动（Lodge 2004，Butler 2007）。在20世纪90年代，一个相对小的、前政治流亡者的圈子控制了解放运动的关键职位。非国大在姆贝基担任主席期间（1997-2007年），政府部长日益控制着非国大全国执行委员会，政府部门主导着决策过程。然而，自2007年以来，全国执行委员会的各个委员会东山再起。这导致了非国大在政府决策中主要起到否决动议的作用，也导致了国家决策过程的缓慢和繁琐。

非国大主席目前是雅各布·祖马，他是非国大的政治领袖。祖马在非国大全国代表大会上被选为主席，任期5年。对于非国大主席的任期期数，并不存在限制。按新近的惯例，非国大主席是非国大竞选国家总统的候选人，国家总统这一职位是在议会选举后由国民大会选出的（Republic of South Africa 1996）。非国大有一个政策承诺，力图避免出现“两个权力中心”，不希望权力在非国大领袖与国家元首之间分割。

非国大副主席，现任是西里尔·拉马福萨，主要是一个辅助性角色。虽然如此，可以说有一个习俗，即非国大副主席应该成为非国大的主席。⁴

全国主席形式上主持全国代表大会、全国

² 全国执行委员会有80名成员，是非国大在全国代表大会闭会期间的执行机构。

³ 这是5次非国大年度代表会议中最近的一次，在该次会议上，分支机构代表和其他代表通过了政策立场并选举了全国领导人。

⁴ 姆贝基接替曼德拉，祖马接替姆贝基，就是用的这种方式。

执行委员会和全国工作委员会，但实际上这个官职没有多少真正的权力。秘书长是非国大的首席行政官员。司库是“非国大资金和财产的首席监护人”，应该（至少在理论上）“代表全国执行委员会收集经费并将之入库”（ANC 2007：16.10）。事实上，在非国大内部，各方都在争夺对经费的控制权。

省份、地区和分支机构

各省级大会是非国大在全国九省中的最高权力机构。分支机构代表有90%的选票（ANC 2007：17.1）。各省级大会通过秘密投票选出一个有20名成员的省级执行委员会和高级官员。这些选举近年来已变为派系之争，呈现反覆无常的特点。

各省级执行委员会主导着各省的决策，经常在省级政府的决定（包括政府合约和招标）中拥有否决权。地区和分支机构，及其执行委员会，部分由各省来监管。各省级执行委员会任命省级名单和候选人委员会，以便影响各省和地方政府选举的候选人名单，但他们受到全国执行委员会的监督（ANC 2007：19.9）。

每一省级地区的界线划分旨在跟区域和大都会城市边界相重叠（ANC 2007：21）。地区执行委员会监督并指导非国大及其在这一区域所有机构的工作，包括非国大当地政府党团会议。

非国大自称自己是一个群众组织，它的分支机构表面上是“组织的基本单位”（ANC 2007：23.1）。它确实拥有大批成员，分支代表可运用各种机制来影响政策和选举领导人，

但只有一个“合格”的分支才有权参加选举和政策会议。而且，国家领导人和地区的权力经纪人都试图操纵和控制分支的舆论。这种结果是由行政和组织的弱点造成的，也是由等级观念和对选举及其他流程的操纵造成的。地区办事处控制纸面上的党员系统，并能够控制分支认证。

三、党内民主和决策过程

尽管分支代表在非国大会议上占到投票代表的90%，在这种会议上，政策主张会被审议和批准，会议决议由全国委员会起草。候选人和领导人的选拔过程更激烈。在2012年初的一份声明中，祖马指出非国大应该审查选举系统，“以增强党内民主，增强选举过程的可信度，以及增强候选人的诚信和适当性”（ANC 2012a）。这将“保护非国大远离暴政、派系之争和金钱”。正在考虑的提议中也包括建立一个常设的选举委员会。

非国大的“广教派”特点结合了历史与实践，与流亡、军事组织、国内斗争、工会制度、共产主义、监禁经历有关，这些东西合在一起有助于解释它的复杂行为。它显示了既有民主又有等级的方面，它的冲突解决风格有时被描述为谋求共识型的。近年来，不断升级的冲突、有意的中央集权、内部选举中越来越多的程序操纵及金钱政治，削弱了人们对解放运动的传统评价。

在2012年，会议代表支持关注组织问题。下一个十年将是“干部的十年”，在这期间，据称会员将在一个“全面政治学校系统”接受

思想、学术和道德培训。干部将受到“绩效检验”，“坚定和一致的行动”将灌输纪律，“诚信委员会”据称将会如雨后春笋般兴起（ANC 2013a：4-6）。

在非国大总部卢图利大厦内，一场信息技术革命显然将扫除过时的党员系统和通信系统。政治资金透明度将迫使富有的忠诚支持者公开、慷慨地向司库办公室捐赠。资金募集将被限定在获授权的官员身上。党员身份将不得同时在一个以上的宪法结构存在，非国大领导人希望借此把省级权力经纪人从政治中心中排除出去（ANC 2013a：5-6）。

由不实用的、科技落后的内部制度造成的危险在曼贡会议前变成了一个大家关注的焦点问题。“改变派系”的党员阴郁地说，如果他们被不公平的程序手段打败的话，他们将使解放运动陷入瘫痪。

实际上，少之又少的对审计、资格认可、代表选举过程的挑战成为现实。尽管有投诉说许多分支存在“幽灵”成员，说代表并不是正当当选的，说内部权力斗争中动用了金钱和其他利诱，但雅各布·祖马所享有的胜选幅度使推翻这个结果变得明显不可能。在未来的选举中，缺乏可信度的内部选举和竞选过程会产生显著的矛盾。尤其是，非国大近来已走过了一个超过30年的历程，横跨了流亡和民主发展这两个阶段，在这期间，全国层面的关键领导人来自一个地区的家庭（东开普省），属于一种语系（柯萨语），来自密切相关的族群（阿马科萨人和阿巴滕布人）。最近向更平衡的领导层的转型已经产生了重大的政治紧张局势，当然，

这一再平衡过程也日益由来自夸祖鲁纳塔尔的阿马祖鲁领导人主导着。未来激烈的内部选举如果进一步掺杂种族或地域的复杂性，未来会威胁到党的生存（Butler 2013b）。

当前选举过程不能授予在交锋激烈的内部选举中产生的领导人以合法性。金钱刺激的游说活动在每一个省都扮演着重要的角色。金钱和权力的循环将公职与非国大中的地位联结到一起。各种类型的审计、资格认定和记录系统即使存在，也基本上都停留在纸面上。各个层级的政治行为体都学会了操纵党员数量的艺术。

解放运动每五年就会有三次因选举或候选人名单进程而瘫痪。内部系统的弱点也阻止了非国大成功履行一个政党的广泛功能。在公民活跃分子与国家政治精英之间，它不能充当一座强大的桥梁，因为它既不能向领导层传达普通民众的不满，也不能作为政治教育和动员穷人的工具（Butler 2013b）。

那些想要让非国大“现代化”的人面临着重要的障碍。政党的现代化是耗时和痛苦的，它也会被再次延迟到一个可能永远也不会到达的未来。而且，如果引进新的组织系统来结束地区对纸面记录的操纵，电脑功能已有强化的非国大总部会利用它的技术力量，向桀骜不驯的活动分子施加更严格的纪律，甚或自己也会从事党员数量和候选人提名方面的越轨行为。由于这些原因，许多活动分子对信息技术满腹狐疑。

四、党内冲突与意识形态分歧的解决

2012年的大会就游说、内部选举中对资源

的利用、政治会议上的不当行为通过了新的政策（ANC 2013a）。尽管在重建纪律及干部政治教育上谈了很多，政党在省级、地区和基层层面上越来越难以控制。在某些省份（尤其是夸祖鲁-纳塔尔省），已出现了政治暗杀的高潮。

非国大强烈反对使用法院来解决组织问题。相反地，成员有义务通过内部纪律程序投诉那些违背非国大行为准则的行为，这些纪律程序在非国大组织的各个层面都有明确陈述。不幸的是，那些应该执行规则的人经常就是那些破坏规则的人。

在地方层面，分支机构遭受了破坏稳定的派系之争。地区的权力经纪人经常操纵分支机构的政治活动，那些在选举中败北者通常转向街头抗议。派系往往围绕着青年团、当地南非共产党组织者、公民活动家、工会会员或一系列其他行为体而成长起来。

省份也表现出了派系之争，类似的动机在较不富裕的各省成为了关键的驱动因素。民族和种族动员在西开普省的党内冲突中发挥了惊人的作用，某种程序上其他地方也一样。纪律整肃的程序本身就有争议，经常导致新一轮的争论和暴力。最有效的对涉嫌腐败或暴力激进分子的清除由国家官员来管理，可是，人们将这种管理解释为不过是派系力量的表演，而不是真正的化解冲突的努力，这样解释的确很有道理。

在国家层面，全国执行委员会运行着两个纪律委员会，即全国纪律委员会和全国纪律上诉委员会，它们有权制裁、暂停、或开除党员（ANC 2007：25）。一般不常动用这一机制，

只有2012年关闭非国大青年团算是例外，当时，青年团带头行动，试图把祖马从非国大主席职位上拉下来。由于姆贝基时代围绕中央集权本身多有争议（ANC 1997a, 2001），活动分子普遍认为，纪律制裁主要是用来支持在位者、压制反对派的。

五、预防和控制腐败的措施

威权统治的转型造成了腐败和犯罪的风险。此外，地方政府、法律体系、警察的职能都因为种族隔离的历史而遭到削弱。“班图斯坦”（种族飞地）的官僚带来了贿赂、洗钱和裙带关系的传统。非国大小心行事以图建立一个制度框架，用以改善政府治理并限制官员对公共权力的滥用。不幸的是，这一制度框架并未得到积极的落实（Camerer 2011）。

鉴于非国大的政治主导优势，获得政治官职通常是通向公职和潜在私利的第一步。非国大秘书长卡莱马·莫特兰蒂（2005年）在非国大的一次全国理事会上令人难忘地哀叹：“非国大面临的核心挑战是解决我们干部中易于腐败的问题”，为控制和使用资源的斗争很容易引起道德的沦丧。我们计划中的所有瘫痪，我们结构中的所有分裂，不管怎样，都是我们中间这个癌症的后果。”

国际指数表明，腐败在一个中等收入的发展中国家并非显著地高发（例如参见 Transparency International 2013）。非国大主要通过党内结构来处理政治腐败指控。对一些政治领导人和官员进行审判的持续尝试遭到人们的摒弃，因为这样的努力会被认为是派系

斗争中的权力表演。因此，最终结果只能是，反腐败机构遭到了破坏。议会的无党派政府帐目委员会试图调查一次重要武器采购计划中的腐败行为（Holden and Van Vuuren 2011），结果是，非国大向这个委员会加派了新的高级成员，明显是要禁止有关调查的展开。在2005年前后，一个有效的全国调查和检举单位叫“蝎子”，它追查了有关当时的副主席雅各布·祖马的欺诈和腐败指控，而当祖马当选非国大主席时，一切指控都烟消云散。然而，还是有一些新的意愿，要求那些低级别的公共部门官员遵纪守法，新的立法可能很快导致起诉这样的官员（DPSA 2013）。

非国大就内部控制会员的商业活动争论了近十年，但没有达成任何结论。曾经有人希望结束在国家、政党、商业部门之间的“旋转门”，但有关倡议似乎未能获得重大的支持（Butler 2011：67 - 8）。确实，非国大利用其干部配备的权力，通过与非国大有关的企业，把大笔资金从国有企业转移到它自己的小金库里。最近在非国大各个层面推出的“诚信委员会”也不可能改变官员滥用职权牟取私利这一现状，金钱政治很可能将继续侵蚀公众对非国大和国家机构的信任（Butler 2010：237 - 50）。

参考文献：

ANC (1969): "First National Consultative Conference: Report on the Strategy and Tactics of the African National Congress", 26 April 1969, available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=149>.

— (1997a): "Organisational Democracy and Discipline in the Movement", available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=308>.

— (1997b): "Challenges of Leadership in the Current Phase. Discussion Document for the ANC National Conference", available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=307>.

— (2000): "Tasks of the NDR and the Mobilisation of the Motive Forces." ANC Discussion Document, Section C, available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=2356>.

— (2001): "Through the Eye of a Needle? Choosing the Best Cadres to Lead Transformation." Discussion document of the National Working Committee of the ANC, Umrabulo, Issue 11, available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=2945>.

— (2002): "People's Power in Action" 51st National Conference: Preface to The Strategy and Tactics of the ANC 20 December 2002 available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=2496>.

— (2007): African National Congress Constitution. Amended and adopted at the 52nd National Conference, Polokwane. Johannesburg: African National Congress.

— (2012a): "Statement of the National Executive Committee on the Occasion of the 100th Anniversary of the ANC", ANC Today, 13, 1.

— (2012b): "Political Report to the 53rd National Conference of the ANC", Johannesburg, African National Congress 16 December 2012 available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=9989>.

— (2013a): "53rd National Conference Resolutions", Johannesburg, African National Congress 31 January 2013 available at <http://www.anc.org.za/docs/res/2013/resolutions53r.pdf>.

— (2013b): “NEC Subcommittees and the Teams of Deployees”, available at www.anc.org.za/show.php?id=10017.

Butler A. (2005), “How Democratic is the African National Congress?” *Journal of Southern African Studies*, 31, 4, 719–36.

— (2007): “The State of the African National Congress”, in: S. Buhlungu, J. Daniel, R. Southall & J. Lutchman (Eds.) *State of the Nation: South Africa 2007*. Cape Town: HSRC Press, 35–52.

— (2010) (ed.): *Paying for Politics: Party Finance and Political Change in South Africa and the Global South*. Johannesburg: Jacana.

— (2011): “Black Economic Empowerment since 1994”, in: Ian Shapiro and Kahreen Tebeau, (eds.), *After Apartheid: Reinventing South Africa*. Charlottesville VA: University of Virginia Press, 52–71.

— (2013a): *The Idea of the ANC*. Athens: Ohio University Press.

— (2013b): “Modernising the ANC is not without its problems”, *Business Day*, Johannesburg, 15 February 2013.

Cronin J. (1996): “Thinking about the Concept ‘National Democratic Revolution’”, *Umrabulo*, 1 (4th Quarter) available at <http://www.anc.org.za/show.php?id=2968>.

— (2003): “Here Comes the Sun - Drawing Lessons from Joe Slovo’s ‘No Middle Road’”, *African Communist*, 163, First Quarter, available at <http://www.sacp.org.za/main.php?ID=3046>.

DPSA (2013): *Public Administration Management Bill* (Pretoria, Department of Public Service and Administration).

Erlank, N. (2012): “Christianity and African Nationalism in South Africa in the First Half of the Twentieth Century”, in: Arianna Lissoni et al (eds.): *One Hundred Years of the ANC*. Johannesburg: Witwatersrand University Press, 77–96.

Holden P. & H. Van Vuuren (2011): *The Devil in the Detail: How the Arms Deal Changed Everything*. Johannesburg: Jonathan Ball Publishers.

Jordan, Pallo (2011), “ANC: On a Century of Movement”, *Mail and Guardian*, 23 December 2011.

Lodge T. (2004): “The ANC and the Development of Party Politics in Modern South Africa”, *Journal of Modern African Studies*, 42, 2.

— (2011): *Sharpeville: An Apartheid Massacre and its Consequences*. Oxford: Oxford University Press.

Maphai V. & Gottschalk K. (2003): “Parties, Politics and the Future of Democracy”, in: D Everatt & V Maphai (eds.): *The Real State of the Nation*. Johannesburg: Interfund, 51–74.

Motlanthe Kgalema (2005): *ANC Secretary General’s Organisational Report*. ANC National General Council, June.

Netshitenzhe J. (2003): “The Courage to Search for the New: Personal Reflections on Joe Slovo’s ‘No Middle Road’”, *African Communist*, 163 First Quarter, available at <http://www.sacp.org.za/main.php?ID=3046>.

Picard L. (2005): *The State of the State: Institutional Transformation, Capacity and Political Change in South Africa*. Johannesburg: Wits University Press.

Republic of South Africa (1996): *Constitution of the Republic of South Africa. Act 108 of 1996*. Pretoria: Republic of South Africa.

Simkins C. (2004): “Employment and Unemployment in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, 22, 2, 253–78.

Slovo J. (1988): “The South African Working Class and the National Democratic Revolution.” *Umsebenzi Discussion Pamphlet*. South African Communist Party, available at <http://www.sacp.org.za/docs/history/ndr.html>.

Transparency International (2013): *Global Corruption Barometer* [online] www.transparency.org/research/gcb/overview.

3

新加坡人民行动党的治理和结构

庄庆山 (Terence Chong)

一、引言

人民行动党 (PAP) 成立于 1954 年，那时新加坡还在英国殖民统治下。连同工人党一起，新加坡人民行动党也是新加坡历史最悠久、当然也是最有影响力的政党，自 1959 年以来一直执政至今。人民行动党由受英语教育的中产阶级专业人士中的核心成员创立，他们中的许多人在英国受过教育。人民行动党最初的活动目的是为了摆脱英国统治，获得独立和自治。从 1963 至 1965 年，当新加坡还是马来西亚的一部分时，人民行动党代表着多元主义和精英文化，就如同它现在的特征。早些时候，在 1961 年，人民行动党经历了一次分裂，那时它的左

翼和亲共产主义派别脱离组织，另行成立了社会主义阵线 (Barisan Sosialis)，以此反对已计划好的、与马来西亚的合并。社会主义阵线在 1963 年的大选中赢得 13 个席位，但在 1966 年抵制了议会，从而为新加坡的一党专政铺平了道路。现在，在新加坡议会的 87 个席位中，人民行动党控制了 80 个席位，而工人党仅占有 7 个席位。¹

人民行动党最初沉浸在社会主义哲学和左翼政治中，但随着上述内部分裂，该党走上了中间道路。不过，之后在 20 世纪 60 和 70 年代，人民行动党又偏向向了右翼。在人民行动党首任秘书长和国家首位总理李光耀的领导下，

¹ 新加坡除了经选举产生的议员外，还有任命的议员。这个非选区议员 (NCMP) 计划于 1984 年引入，是为了确保不组阁的政党的代表性。目前有三个非选区议员。此外也有被提名议员 (NMPs)，这个职位于 1990 年引进，是为了化解有关担心，因为有人认为由于人民行动党代表的主导地位，可能导致缺乏可选择的其它观点。被提名议员不是任何政党的成员，但是他们能带给立法机关特定的专长和知识。

人民行动党主导了这个城邦稳定的经济增长。吴作栋是人民行动党第二位秘书长和新加坡第二任总理，他在1990年接替了李光耀，李显龙则于2004年成为国家的第三任总理，也是党的现任秘书长。

除了将多元文化和精英政治奉为核心信仰外，人民行动党是精英治国论者，它重视名牌学校文凭，强调精通英语（精通中文则更理想），要求党内领导者和议会代表具备专业成就，在私有部门事业有成。人民行动党历来重视经济增长，维护强有力的国家治理，并将公民权和自由的保护置于上述目标之下，然而，这一为政路线如今面临着来自更加年轻而又日益“发声”一代选民的巨大压力，他们要求扩大政治上的多元。

二、政党结构

中央执行委员会

人民行动党的权力中心是中央执行委员会（CEC）。中央执行委员会的掌权者也是人民行动党的秘书长和领袖。其他职位包括主席和副主席，第一和第二助理秘书长、财务主管和副主管。² 所有中央执行委员会的官员都是内阁大臣，新部长和受欢迎的议员构成了中央执行委员会

的其余委员。

中央执行委员会的在位者和人民行动党的干部一起负责挑选可进入中央执行委员会的候选人。即将离职的中央执行委员会委员推荐8名候选人，人民行动党干部推荐10名，享有投票特权的人民行动党干部和党员对这些候选人进行投票，第一轮12票获得者进入中央执行委员会。接下来有6名候选人会被任命，他们中的2名，即第13和第14名候选人，由中央执行委员会自动指定。虽然对于妇女和少数民族没有硬性规定比例配额，候选人当中经常会有有一定数量的印度人、马来人和妇女，这反映了人民行动党对多元文化主义的承诺。中央执行委员会一年召开几次会议，在大选前会增加开会的频率。

人民行动党总部执行委员会和党的三大支柱

鉴于新加坡的大小，人民行动党的官僚机构相对较小且高度集中。与其他较大国家的主要政党相比，人民行动党没有国家、地区或省级的政党组织。直属于中央执行委员会的人民行动党总部执行委员会实施管理任务。³ 它同时也监督12个分委员会，其中涉及新媒体、马来事务、成员招募、干部遴选，也监督人民行动

党妇女组织和青年团。⁴ 人民行动党总部座落在岛的东部的樟宜，有少量党务人员在维护行动党的账户、党员记录和档案材料，并通过人民行动党的支部网络协调各种反馈（Mauzy and Milne 2002）。在选举期间，它也是人民行动党的运筹中心。

在总部执行委员会监督的12个分委员会中，人民行动党青年团和妇女组织最引人注目，最具象征性，它们代表了人民行动党三大支柱中的两个。青年团成立于1986年，最初向年龄在17至35岁（后来上限提高到40岁）的个人开放。青年团由时任第一助理秘书长的吴作栋创立，目的是要在新加坡青年中提高人民行动党的吸引力和关联性，人民行动党担心这些青年会越来越不关心政治，仅仅专注于个人的事业和物质上的成功。妇女组织成立于1989年，表面上看是为了鼓励更多的妇女加入人民行动党，并参与相关决策过程。妇女组织的前身是成立于1955年的妇女联盟，原本就是要支持政治教育、选举权和1961年通过的、旨在推进妇女权利的妇女宪章。随着人民行动党于1961年与社会主义阵线分裂，妇女联盟也随之解散。在某种程度上，青年团和妇女组织并不是传统上招募议会候选人的人才库，因为人民行动党的精英路线迫使它总是在自身组织之外寻找入围者。

人民行动党的第三大支柱是成立于2004年的人民行动党政策论坛。它的目的是为基层党员提供一个与党的领导会面的机会，并鼓励他们在政策问题上建言献策。人民行动党87个党支部中的每一个都选出2名党员进入论坛。青年团和妇女组织分别各出10名党员进入论坛。

该论坛旨在化解某种担忧，即从党外选择议会候选人的精英主义做法可能会疏远普通党员，至今他们只是在选举期间才成为动员的对象。

政府议会委员会

人民行动党在1987年成立了政府议会委员会（GPCs）。该委员会不是宪法要求设立的，它主要是作为党的机关存在着。目前，11个政府议会委员会的所有成员和主席们都是人民行动党的普通议员。每个政府议会委员会都有一个公众人士组成的专家组，这些公众人士在各自领域都是专家。这些委员会本质上比照不同的政府部委，以考察实际政策和拟议的法案，以向政府公务人员提供建议及专家反馈。政府议会委员会意图加强人民行动党议员对决策过程的有效参与，通过各个专家组提供公众反馈，以及巩固国家的民主体制（Tan 1999）。

政府议会委员会的成立，在某种程度上也是为了反击批评，因为有人指责，人民行动党在议会中占据压倒性优势，使得议会中有活力、有内容的争论减少了。故此，这个政府议会委员会可以扮演一个反对派角色，并可在议会中挑战部长们的观点。在1991年大选中，当反对党新加坡民主党赢得了总共81个席位中的3个席位，工人党获得了1个席位后，人民行动党便于1991年宣布，政府议会委员会不再扮演最初设想的对抗角色了。

人民行动党支部和国家辅助组织

人民行动党87个选区中的每个选区都有一个党支部，但它们处于相当边缘的状态。其中

² 截至2013年底，领导层包括以下人员：人民行动党秘书长，李显龙；人民行动党主席，许文远；人民行动党副主席，雅国；人民行动党第一助理秘书长，张志贤；人民行动党第二助理秘书长，尚达曼；人民行动党司库，林瑞生；人民行动党副司库，尚穆根；中央执行委员会的其他人员包括：颜金勇、黄永宏、王瑞杰、陈振声、傅海燕、维文（增选）、雅各布（增选）、陈川仁（增选）、黄循财（增选）、潘丽萍（增选）、谢健平（增选）。

³ People's Action Party Who's Who, HQ Executive Committee, <http://www.pap.org.sg/about-pap/whos-who/hq-executive-committee> (accessed 11 August 2013).

⁴ 其他分委员会包括分支任命和联系、选区关系、信息和反馈、人民行动党奖项、政治教育、宣传和出版、社会和娱乐活动。

许多支部都座落在公共住宅公寓里，那里醒目地挂着人民行动党的标徽。人民行动党的党支部在经济上是独立的，由支部主席领导，该支部主席也是这一选区的在任议员。主席由支部秘书和支部执行委员会辅助。多个分支组成的团体受区委员会或团体代表选区（GRC）管辖，并由一位部长领导。

尽管人民行动党在郊区根深蒂固，其党支部的组织角色和官僚角色都非常小。它们既不代表某位议员或部长的权力基地，也不在党的选举中发挥集团投票的作用。它们其实并没有参与政党候选人的挑选，在决策中也没有发言权。除此之外，党支部成员也不能期望在党内能获得继续升官的奖励。它们的小角色源于令人不快的1961年的分裂，此次分裂使得人民行动党失去了对大部分基层支部的控制，也导致了由亲共产主义派别造成的对基层支部财产的损坏（Lee 1998）。

人民行动党基层支部现在的主要角色是作为议员每周会见人民的民众联络所。这些联络聚会最早由大卫·马歇尔发起，那时他是反对派工人党的领袖，后来，这一做法被执政党所接受。这样的聚会是晚上诊所，在联络聚会时间，居民可以与他们的议员讨论自身的问题和担忧。会议通常在周一或周三进行。人民行动党党支部也协助会议的后勤工作和议员在选区的走访，并在选举时提供帮助。

人民行动党财政上的支持来自于部长和议员的捐献。议员每月贡献新币1000元，部长和

其他的被任命者给予不同数目的金额。捐款每月从议员年度津贴（新币192500元）中扣除。政党收入的其他来源得自于在纳皮尔路的财产、募款活动和支持者的捐款（Mauzy and Milne 2002）。

国家辅助组织，而不是党支部，被用于保持与民众的联系和现场动员。这些组织包括公民咨询委员会（CCCs）和居民委员会（RCs），这两个委员会都是人民协会（PA）的成员。人民协会接受国家拨款，是总理办公室领导下的一个法定机构。人民协会与人民行动党之间的密切关系并不是秘密。总理李显龙是人民协会的主席，林瑞生作为总理办公室负责人，是人民协会的副主席。⁵ 这些国家辅助组织监督公共项目，诸如福利和金融援助方案、免费健康筛查活动、由族群和宗教团体举行的节日庆典，以及休闲和教育旅游活动。

只有人民行动党党员或国会议员才可以被人民协会指定为公民咨询委员会的“顾问”。这允许人民行动党议员可以介入国家机器网络和公共基金，以实施公共项目，并在当地选区提升自身形象。而公民咨询委员会员工和基层志愿者不一定是人民行动党党员，当然，他们中很多人都是党员，他们与执政党的政治价值观保持高度一致。

考虑到人民行动党的精英主义特点，这些国家辅助组织是仅存的几座桥梁之一，可以有助于高层部长及国会议员与普通新加坡人保持联系。毫不奇怪的是，他们把这一途径也当作

一个点来阻止反对党议员成为基层顾问。在一封为这种做法辩护的公开信中，人民协会声称，“除了联系民众外，基层顾问被要求帮助政府联络人民，帮助改善政府政策和项目，如抗登革热和缓解老龄化的计划。因此，政府必须指定支持这样的计划并能很好扮演此角色的人担任基层顾问。反对党议员不能被期待做这样的事，因此不能成为基层组织的顾问。”⁶ 至于为什么反对党议员不能被期望支持抗登革热和缓解老龄化的计划，则从未听到过任何解释。无论什么原因，这种做法有效地把非人民行动党议员拦在了国家资源之外，因此，这给了执政党一个压过反对党的明显优势。

三、党内民主和决策过程

权力来源

正如指出的那样，新加坡人民行动党是一个精英组织，考虑到人民行动党的主导地位，这个特殊的精英特点影响了国家权力结构的性质。根据陈寿仁（Peter S. J. Chen）的研究，国家的权力结构“由有凝聚力的权力精英建立，而权力精英由政治精英、官僚精英和经过挑选的专业精英组成”（Chen 1978：9）。陈庆珠（Heng Chee Chan）就精英的凝聚力作了一个意识形态解释），他认为，“目前人民行动党惊人的精英凝聚力，在很大程度上必须归功于他们与共同敌人斗争和运作的经验，这些共同的敌人，最先是殖民当局，但最后越来越是党内

斗争”（Chan 1975：301）。

就人民行动党的政党结构而言，决策权属于中央执行委员会专有。权力高度集中在党的官员手中，他们全部是内阁部长。重要的政党事务在中央执行委员会内讨论和解决，总部执行委员会和分委员会负责执行决策。人民行动党最初把自己描述为一个列宁主义政党，有着先锋队干部和强大的社会主义倾向；其中央执行委员会“自治并专制”，表明英语熟练的精英在新加坡已经垄断了权力（Ortmann 2010：103）。这些特点导致了新加坡“进入了这样一种治理状态，即人民行动党几乎完全控制了国家的资源和财产”（Ho 2010：70）。与此同时，党的纪律要求很高，领导人宣称，虽然在内部可以就各种议题展开彻底的辩论，但一旦作出决定，人民行动党对外必须展现为一个团结的统一阵线。

事实上，拉贾拉特南（人民行动党创始成员之一）认为，人民行动党在国家政治生活中的角色实际上是在下降（People's Action Party 1999）。他的意思是说，经过50多年的执政，人民行动党已经成为政府的代名词，以致许多普通的新加坡人已经无法把两者区分开来。上述例子中，作为一个国家机关的人民协会怎样系统地把非人民行动党议员排除在外，就很能说明问题了。

从这个意义上来说，新加坡的权力中心不在党的中央执行委员会，而在于那些进入了内阁的执行委员会成员。任何个人如想成为这个

⁵ People's Association Board of Management, 2012-2015, <http://www.scribd.com/doc/127520463/PA-Board-of-Management-2012-2015> (accessed 12 August 2013)

⁶ Ooi Hui Mei, "Why opposition MPs can't be advisors to grassroots bodies," Straits Times, Forum Letter, 31 August 2013.

结构的一部分，必须进入精英和名牌学校教育体系，赢得政府奖学金，表现出众，在他们自己选定的领域或行业胜过他人。个人通过展现精英才能和共同价值观不断提升自己的社会层次，这样的人会被执政精英追踪并引起执政精英的关注。精英阶层高度重视精英治国论，这种意识形态和体制强调奖励和报酬应当基于个人展现的才华和勤勉来进行客观分配，大大有助于缓解人们对任人唯亲或裙带关系的担忧。统治精英的共同价值观一般以以下内容为中心：保障国家的生存和发展，以亲商政策和经济增长为首要目标；强烈抵制那种建设福利国家的观念，尽管可以考虑出台一些零碎的福利政策；优先考虑国防和国内安全，使之高于艺术和文化遗产；承诺坚持多元文化主义和精英治国论。在经历层层遴选过程后，认同这些价值观的人有可能成为权力中心的一部分。

人民行动党成员和干部制度

干部制度是人民行动党的一个关键特征，它于1957年设置，那时党内亲共产主义的派别企图接管人民行动党。为了防止再发生这样的接管行动，李光耀在一次罗马之行后引进了这个制度。他借鉴梵蒂冈的经验，将人民行动党成员分成两类：干部党员和普通党员。“只有经中央执行委员会选中的干部才可以反过来投票选举中央执行委员会的候选人，正如教皇任命的红衣主教才可以选出另一个教皇。这样就形成了一个封闭的循环，并且因为中央执行委员会控制着党的核心，人民行动党从此就不会再

被他人虏获”（Lee 1998：287）。

潜在的干部党员通常由一位议员提名，随后接受中央执行委员会专家小组的面试和筛选，这个专家组由四名或五名部长和议员组成（Mauzy and Milne 2002）。每年大约有100例干部推荐。普通党员和干部党员的确切数量仍是模糊不清的，因为人民行动党在这个问题上保持沉默。然而，在1998年，第二助理秘书长和内政部长黄根成透露，干部党员的数量已经达到了1000名，⁷普通党员大约接近15000名（Mauzy and Milne 2002）。

根据相关研究，“李光耀不想要建立一个群众性政党，也不想迎合民粹主义要求，他想避免亚洲的‘关系’问题，避免让个人从政治联系中寻求经济利益”（Mauzy and Milne 2002：41）。同样，潜在的人民行动党成员在成为正式党员前，都应该在基层活动或公民活动中表现积极。普通成员与干部成员的主要区别在于，干部党员有资格选举中央执行委员会委员。一般来说，人民行动党党员不领取任何薪酬，但作为在国家辅助组织（如居民委员会和公民咨询委员会）中的基层领导，他们可能享有一定的特权，这些特权包括优先分配到公共住房、他们的孩子获准进入中意的学校，以及得到公共住房停车场的免费停车权。

议会候选人的选择

中央执行委员会最重要的任务之一是为议会选举选择候选人。人民行动党放大了这一任务的重要性，它把党的生存与国家领导的更新

和交替相提并论。在新加坡，绝对强调平稳的政治过渡，强调向更年轻和更有活力的个人过渡，以维护国际商业界和选民团体所看重的社会经济稳定性和连续性。鉴于国家人才库偏小、能干者普遍不喜欢参与政治，领导层的更新过程就变得更加困难了。

人民行动党开始它的更新过程是在1968年大选时，它派出了博士学位获得者、律师、内科医生和高层管理者作为大选的候选人。李光耀写道，他很快就发现单有聪明的头脑不一定就能成为好的政治领导人，于是就把寻找有足够能力和勇气、有道德品质的人作为一项工作来做，“这项工作随后的每次选举中变得越来越紧迫，因为我可以看到我的同事们在明显放缓工作速度”（Lee 2000：737）。这个更新过程是一个进取式的主动更新，大约有20名新的候选人在每次大选中被介绍进来，竞选大约85个可争取的议会席位。

人民行动党的遴选过程有两个主要部分，第一部分是让可能的议会候选人进入实际初选名单。在这一环节，人民行动党的新成员几乎完全从党外招募，那些在私人部门和公共部门取得成功的人士尤其获得青睐。一旦被选拔出来参选，这些人才会占据党籍，与此对照，政党中那些有基层经验的党务人员事实上不可能被选拔出来去争取更高的职位。内阁部长们积极寻找年龄在三四十年代的男性和女性，他们在学术界、银行、法律、医药、军队、工会组织等等的高层寻找。这些人要么被人民行动党寻找到，要么由他们的上级推荐，会受邀参加“茶话会”，

在茶话会上，他们随同其他潜在的候选人与部长们相互交流。入围的候选人会被邀请回来再与更多的部长们进行讨论，这样的见面有时多达五轮，到最后还会与总理会面。⁸

第二部分涉及对领导职位候选人作出性格和心理的评估。所有入围的议会候选人很可能在最好的大学接受过教育，取得了耀眼的学术成果，显示了行业中的专业能力，但在李光耀看来，政治领导的要求更高：“根据一个人的学业成绩和他在工作中取得的成就，可以相当精确地评估他的能力，可是人的性格不那么容易判断。在取得一些成功但更多的失败后，我得出结论，更重要的是评估一个人的性格，但这更加困难”（Lee 2000：739）。

人民行动党从美国国家航空航天局评估其宇航员中得到启示，它通过心理测试来评估部长级潜在候选人的性格特征和价值观。另一种测试模式适用于更广泛的公务员，它来自壳牌石油公司。壳牌确定一个人“目前估计的潜能”，靠的是观察他或她的分析能力、想象力和真实感，以此来决定他们的“直升机能力”。所谓“直升机能力”，指的是一个人既能看到大局，但又能聚焦于关键的细节。

四、党内冲突、纷争和意识形态分歧的解决

关于领导层新陈代谢节奏的内部争论

人民行动党以咄咄逼人的速度更新它的议员和部长，这引起了两种主要的阻力。首先是

⁷ Buck Song Koh, “The 1000 PAP ‘cardinals’ who appointed the pope,” Straits Times Weekly Edition, 11 April 1998.

⁸ Seth Mydans, “In Singapore, the party in power offers new faces”, New York Times, 18 April 2011.

内部阻力，来自资深议员和部长，他们感到还没做好退出政治舞台的准备。李光耀写道，当他在1970年代末加快领导层新老交替的步伐时，杜进才（人民行动党的创始成员之一）成了他最直言不讳的批评者。杜进才不仅不同意李光耀的党内新陈代谢速度，而且也不同意人民行动党新的招募流程。他认为人民行动党年轻的继任者不应该被物色或空降到政府高层，相反，这些继任者应在党内作为积极分子和发动者而得到提升。杜进才是最资深的党内批评家，并且得到了其他大臣和议会秘书的支持，包括李炯才、邝摄治、陈致燊和曹煜英等人。这个派系与李光耀总理以及吴庆瑞、拉贾拉特南、林金山、韩瑞生等意见不一。李光耀感到了一种分裂趋势，这有可能导致党内的权力斗争，于是他在1981年把杜进才从内阁中开除出去，杜进才依然是人民行动党的普通后排议员，偶尔他会批评政府的政策和法规，但他的反对已成不了气候（Lee 2000）。

这一事件加上许多其他事件表明，长久以来，李光耀毫无疑问地占据了权力宝座。换言之，内部纷争不是通过民主途径加以解决，而是循由单个个人的权力来加以解决。它同时也证明，内部批评者，不管其地位如何，一旦被感觉会威胁到党或政府的凝聚力时，会怎样被毅然决然地抛弃。令人感兴趣的是，主要的参与者，在他们之中有吴庆瑞、拉贾拉特南、林金山、韩瑞生，都支持李光耀关于政党新老交替的理

念，即使他们的职业生涯处在危险中也还是如此。这给人以启示，即那些最接近权力中心的人通常在关键问题上持有相同的立场。

第二类阻力来自选民。人民行动党在2011年大选中相对表现欠佳，它仅获得61%的选票，属独立以来的最低份额，这部分归咎于政党推出的新人。有人解释说，因为普通新加坡人不熟悉人民行动党新的候选人，因而无法与之心心相印。在遭受这次教训后，人民行动党在2011年大选后5个月就宣布，它已经开始在为下次大选寻找候选人，这样就可以尽早把这些候选人介绍给公众。根据媒体报导，“这一次，人民行动党议员说，新候选人预计早在2012年中期就能当场到位并摸到选举的门道，为下次定于2016年的选举做好准备。”⁹ 值得注意的是，新候选人的及早推出实际上回应了杜进才原先表达的担忧。根据同一份报告，“李总理补充道，人民行动党的目的在于避免‘空降兵’在最后一刻进入选举，这的确是有鉴于党史上曾有新候选人突然在大选前出现在支部面前。”¹⁰ 虽然如此，一个意想不到的补选在2013年1月进行，这迫使人民行动党把一个相对不知名的结直肠外科医生推出作为它的候选人，结果，他令人信服地落败了，一个来自工人党的、大家更熟悉的候选人打败了他。

吴作栋和李显龙分别于1990年和2004年接掌新加坡总理后，人民行动党的冲突管理风格发生了演变。相对于李光耀的专断，吴作栋

被吹捧为对达成党内共识更感兴趣。不过，吴作栋还是展示了对批评者的不宽容，这些批评者被认为已偏离了他们所擅长的领域。¹¹

五、反腐措施

虽然没有国家会完全没有腐败，但新加坡一直位列世界上腐败最少的国家之一。在“透明国际”2012年报告所列的国家腐败感受度指数中，新加坡位列第5，仅次于丹麦、芬兰、新西兰和瑞典。¹² 这并不是偶然发生的。在英国殖民时代，腐败对新加坡来说也曾是一个重大挑战，尤其在警察队伍、海关人员和地方政客中。

1959年当人民行动党执政后，它很快简化了官僚办事程序、减少繁文缛节，借此遏制低层官员的贪污和受贿。作为一个象征姿态，人民行动党成员穿上白色的衬衣和裤子，以象征其在私人和公共生活中纯洁和正直。也许最重要的人民行动党措施是加强现行法律的约束，给予反腐机构更多的调查权。《防止腐败法》（PCA）于1960年出台，引入了一些重要的变化。它扩大了“礼品”的定义范围，使之包括任何有价值的东西，不仅仅指金钱。这使得法律在处理各种不同的贿赂时能够更加灵活。反腐官员被赋予更大权力来逮捕个人、搜查住宅、调查嫌疑人及其密切相关者的银行账户和银行存

折。同时，不再需要由国家去证明，受贿者是否有权给他人好处。被指控者凡过着超出其收入水平的日子，或者无法解释其财产来源，都被认为是贪污腐败的嫌疑犯，应该由当事人来自证清白。

人民行动党政府也实施了几项长期措施。首先，也是最重要的一点，就是调查并起诉腐败。这样做的政治意愿不仅是高层领导中的共识，而且也是不同国家机构首长间的共识，这是其他立法和执法措施得以推出的一个前提。第二项措施是加强反腐机构建设。人民行动党向贪污调查局（CPIB）拨付慷慨的资源，以帮助它履行使命，该贪污调查局由当时的殖民政府于1952年设立。第三项长期措施是，从1972年起，定期修订和增加公务员的工资。1994年，政府出台了一份有争议的白皮书，即《高薪养廉高薪纳才》，将部长和公务员的工资固定在五类专业领域前四位平均收入三分之二的位，这五大专业领域是工程、银行、法律、财会、本地和外国公司高管。¹³ 第四项长期措施前面已经指出，就是挑选衣食无忧、事业成功的议会候选人。新加坡很少有职业政治家，而这些候选人大多为卓有成就的专业人士，人民行动党把他们增选进来，部分原因是人民行动党的精英特点使之喜欢让这类人（而不是人民行动党的党务工作者）去治理国家，这同时也避免了某

⁹ “Gan Kim Yong spearheads search for new PAP candidates,” Asiaone, 29 November 2011, <http://news.asiaone.com/News/AsiaOne+News/Singapore/Story/A1Story20111129-313370.html> (accessed 12 August 2013).

¹⁰ 同上。

¹¹ 1994年，当地小说家林宝音（Catherine Lim）为《海峡时报》写了一篇文章，题为“人民行动党与人民：巨大鸿沟”。在此文章中，她指出公众对执政党缺乏向心力和热情心，并把人民行动党描述为身处孤立状态、缺乏感情联系。吴作栋总理指责这篇文章，并反驳称，如果林宝音想要发表政见，那就应该从政。

¹² Transparency International, “Corruption Prevention Index,” 2012, <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/> (accessed 20 August 2013).

¹³ 这些行业被选中是因为他们高收入者的管理和领导才能也是部长们应该具备的。

种风险，即长期工作的党务工作者可能在党内建立权力基地，借以谋求更高的职位。

六、结论

人民行动党的政府一直是一个善于回应的政府，加上很有才干的公务员和官员，该党已经适应和抢占了全球化和新资本主义等当今力量的先机，巩固了新加坡作为金融中心和全球都市的地位。人民行动党作为一个政党，将如何适应全体选民变换的心情和期望，更多的是一个悬而未决的问题。毫无疑问，一般说来，一个执政的政党会受益于政府的良好表现，但新加坡的国内政治已经变得太过复杂，无法简单套用这样一个假设。

自由移民政策，日益扩大的工资差距，昂贵的住房，越来越高的生活成本，还有感觉执政党精英们与普通新加坡人相脱节，所有这些都慢慢地、无可怀疑地对人民行动党的声望产生负面影响。较年轻的新加坡人，他们中许多人对人民行动党不再那么恭敬，倒是更多地挑剔党的缺点，可能不会分享他们的父辈与人民行动党创始成员之间的那种关系。确实，人民行动党过去与年长新加坡人的强烈联系中包含了一个关键点，那就是对人民行动党有一种不言而喻的信任，相信执政党把他们的利益放在心上，故而可以相信执政党将努力改善他们的生活。人民行动党如今的主要挑战就在于重振这种信任。

参考文献

Chan, Heng Chee (1975): "Politics in an administrative state: Where has the politics gone?", in: Seah Chee Meow (eds.): *Trends in Singapore: Proceedings and Background paper*. Singapore: Singapore University Press.

Chen, Peter S. J. (1978): "The power elite in Singapore", in: Ong Jin Hui, Tong Chee Kiong & Tan Ern Ser (eds.): *Understanding Singapore Society*. Singapore: Times Academic Press.

Ho, Khai Leong (2010): "Political consolidation in Singapore: Connecting the party, the government and the expanding state.", in: Terence Chong (eds.): *Management of Success: Singapore Revisited*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Lee, Kuan Yew (2000): *From Third World to First: The Singapore Story, 1965-2000*. Singapore: Times.

Lee, Kuan Yew (1998): *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew*. Singapore: Times.

Mauzy, Diane K. & Milne, R. S. (2002): *Singapore Politics under the People's Action Party*. London: Routledge.

Ortmann, Stephen (2010): *Politics and Change in Singapore and Hong Kong*. London: Routledge.

Peoples Action Party (1999): *For People Through Action by Party: 45th Anniversary Publication*. Singapore.

Tan, Kevin Y. L. (1999): "Parliament and the making of Law in Singapore", in: Kevin Y. L. Tan: *The Singapore Legal System (2nd ed.)*. Singapore: Singapore University Press.

4

印度国大党：意识形态、组织和财务

卓雅·哈桑 (Zoya Hasan)

一、引言

印度国民大会党（以下简称：国大党）及其领导的联合进步联盟（UPA）在2004年议会选举中击败了以人民党（BJP）为首的全国民主联盟（NDA）再次成为执政党，这一结果出乎所有人的意料。2009年国大党再次胜选，取得1984年后首次蝉联执政。这几次选举削弱了人民党（BJP）和印度共产党（马克思主义）（CPI（M））的政治力量，但自相矛盾的是，国大党也显得更虚弱了。在过去十年落到反对党手中的那些邦，主要是比哈尔邦、北方邦、西孟加拉邦和泰米尔纳德邦，国大党并没有取得任何大的收获。过度依赖尼赫鲁-甘地家族王朝政治仍旧是国大党的一大顽疾。当今印度的特点是，大家都大张旗鼓地调动和利用形形色色的身份和林林总总的抱负，政治权力正从中央转向地方，

在这种背景下，过度家族的影响力是不够的。

本文的出发点是2004年的议会选举，通过此次选举，国大党重新在中央执政（新德里中央政府），并巩固了其全国影响力。这是印度历史上令人着迷的时刻，印度突然之间成了一个中产阶级日益壮大的新兴大国，同时却又是一个贫困、不平等、治理混乱的国家。这一变化始于1989年，当时所有政党（包括国大党在内）的领导阶层、选民阵营和竞选策略正在历经巨变。从那时起，国大党不再是印度政治的中流砥柱，日益需要应对政治和经济的一系列变化。政治上，人民党和各个地区性政党崛起，后者的票数和席位翻了一番，而全国性政党的票数和席位则相应减少。经济上也出现了变化，这些变化大多是由90年代前半段国大党自身的经济政策所导致的。从某种程度上说，国大党

不得不在变化了的环境中重塑自身，这也使得该时期特别令人感兴趣。

以下四个关键要素对考察政党尤其是国大党来说必不可少：（一）政策中体现的意识形态和纲领；（二）领导力；（三）组织；（四）党的财务。本文旨在描绘国大党的组织架构、党内的政策与战略转型，以及组织和领导变化。同时，本文也会研究党内的组织结构、变化方向、应对这些条件变化的治理议程，以及党的内部动力。

二、国大党的起源和发展

此处简要地回顾历史背景，可为理解国大党的政治发展提供某种脉络。现代印度政治史与国大党这一印度最大、最古老政党的历史紧密交织在一起。国大党的独特之处不仅在于它的悠久历史，更在于它在印度建国中的重要地位。国大党在塑造现代印度、建立民主制度方面起到了关键作用。从全球角度看，国大党是世界上最重要、最悠久和最具影响的政党之一。没有任何政党，至少在西方民主国家以外的发展中世界，能拥有如此长的执政历史（这一部分依据 Hasan 2012）。

这个拥有125年历史的政党成立于1885年，诞生于印度反对英国统治、争取自由的斗争中。作为民族运动的先锋队，国大党自然而然成了1947年印度独立后的执政党。在过去的66年中，国大党没有统治新德里中央政府的时间仅有11

年。在1989年以前的所有大选中，除1977年以外，国大党都获得绝对多数的支持，或占据了议会最多的席位。作为后来发展成为政党的社会运动，国大党事实上囊括了各个派别的政见，覆盖了印度每一个社会界别。

在贾瓦哈拉尔·尼赫鲁的领导下，国大党从其在反英殖民主义运动所扮演的角色中获得了回报。虽然国大党由上层种姓与上流阶层的领袖所统治，但仍有许多来自不同种姓、不同社区和不同地区及语言团体的人身居党内高层。国大党的早期领导权是以一系列具体成就为基础的：独立的产业增长模式；惠及上层农民的大规模封建土地占有的有效减少；基础设施的完善；教育设施和技术人员的增加。它给成千上万的印度民众带来了诸多切实利好，其途径是建立各种发展工程，启动和建设国营经济部门，提供公共服务，如医疗、教育、交通等。

这套政治制度在1969年国大党分裂前一直运作良好。当年，英迪拉·甘地反对保守派，指责他们立场反动，阻碍诸如银行国有化和废除王室内库等进步政策的实施。¹ 结果使得国大党变得短期激进化并走向中央集权，也使得英·甘地获得了内阁和党内的完全控制权。这一变化导致国大党原本茁壮的根须枯萎了，统治的制度性也随之降低，变得更加个人化和高度集权化。英迪拉·甘地抛弃了原先权力分散结构下的党内民主，任命只对她个人效忠的人士担任邦国会委员会领导人。毋庸置疑，她的威权

主义倾向严重损害了国大党在印度北部地区的良好信誉，该地区不得不承受“紧急状态”最过分的坏处，“紧急状态”成了印度政治的分水岭，因为民众对此的反对打破了国大党的政治垄断。² 1977年的大选中断了国大党30年的中央执政，由人民同盟、印度民众党、国大党（组织派）以及社会主义党组成的政党联盟人民党取代国大党上台执政。

致使国大党衰落以及政府机构和管理机构弱化的责任大多应归于英·甘地的个人野心和王朝政治倾向，因为她着手改组了国大党，以满足自己的政治利益。然而，若非国大党当时已经陷入严重的、日益加剧的混乱中，则改组的必要性以及她是否有能力改组这两件事都将是不可想象的。简言之，国大党的衰落并非纯由完全的内部因素所酿成，也不是最高领导人中央集权的结果，从本质上说，是由政体、经济和社会中的范式变化所带来的。国大党既创造着社会变革，自身也为社会变革所塑造。国大党在变化，印度也在变化。

所有这些趋势都表明，印度社会正在酝酿大变革。平权行动和保留政策加剧着社会政治变革，创造了人数众多的落后种姓精英阶层。这些人在当时都受过教育，从事着非传统的职业，他们构成了一股规模小但呼声大的政治领导集团的核心力量，并开始改变公共话语。这一进程在1990年达到顶峰，当时曼德尔委员会提议，进一步扩大保留政策，让“其他落后阶级”

（OBCs）也能得到中央政府工作资源和教育资源的保留，这一路线遭到了高种姓中产阶级的强烈反对。低种姓阶级当时在质疑国家的治理方式，更重要的是，在质疑为何自己会被排除在官僚体系和政治权力之外。这些趋势预示了一场社会革命，使得从前被边缘化的社会群体获得了话语权，也使得他们获得了参与政治的通途。结果是，政治权力自上而下地从旧有的精英阶层转移到了奋力争取政治平等和机会均等的新团体手中。国大党逐渐失去了低种姓、在册种姓，甚至是穆斯林的支持，这些人本来都是国大党最忠诚的支持者，如今却在好几个邦中疏远国大党。在册种姓和穆斯林是国大党政治力量最重要的基础，一旦他们转而效忠不同的地区性政党，国大党的统治地位就真的发生了动摇。

在20世纪80年代初之前，宗教的政治影响比较有限，宗教社群政党获得的席位很少。旁遮普、克什米尔、阿萨姆各邦的民族问题和分离主义问题为这些趋势提供了空间。国大党最大的败笔在于错误处理了日益上升的印度教势力，人民党和民族卫队携手成了这股力量的主力军。国大党为了重振自身不断走低的支持率，也开始走族群路线，并与宗教政治眉目传情，最终却成了这些行为的最大受害者。在处理党外形成的有组织宗教的政治事务时，他们犯下了战略失误。最严重的是，这为人民党的崛起创造了有利条件，后者于1998年组建了一届中

¹ 王室内库是支付给先前土邦王室的一笔钱款。作为协议的一部分，他们1947年首先要与独立的新印度合作，1949年则要完全并入印度，由此他们失去了所有统治权。经过两年的法律斗争，1971年第26条宪法修正案出台，王室内库被废止，王室的特权和中央政府给予的生活津贴不复存在。

² 在总理英迪拉·甘地的要求下，印度总统艾哈迈德（Fakhruddin Ali Ahmed）依据宪法第352条宣布国家进入紧急状态，通过法令有效给予了英·甘地统治权，搁置了大选和公民自由权。这是印度独立后决策最有争议的时期之一。紧急状态持续了21个月，从1975年6月26日到1977年3月21日。

央政府，结束了先前长达几十年的政治孤立处境。随着中央出现了这一明显右翼的另类选择，也随着各邦出现了地区性政党，国大党感到占据并阐述中间立场变得困难了，因为政治竞争日益沿着宗教和种姓分野而展开。这些发展趋势通过以下两种方式削弱着国大党：在直接的方面，它们挑战了政治体制的世俗和多元基础；在间接的方面，它们把政治话语从发展问题转移到了民族认同问题。总的来说，国大党力求保持总体上的中间路线，但是中间地带已经受到挤压。从那以后，世俗主义与社群主义依然是印度政治中的一个重要的意识形态分歧。在2002年的古拉吉特骚乱中，有超过1000名穆斯林丧生，该事件是迫使国大党起而对抗人民党分裂型政治的一个转折点。

三、意识形态和战略

国大党意识形态的支柱是尼赫鲁在印度独立斗争及随后几十年出色领导中所留下的领导思想遗产。国大党借以获得合法性的意识形态从独立后，一直是世俗民族主义和发展主义。正是以这些理想为旗帜，国大党才声称要不论教义和阶级，为整个国家代言（Anderson 2012: 145）。印度宪法强调世俗为本、政治民主、社会正和准联邦制，代表了国大党作为民族主义政党的意识形态。

然而，20世纪90年代初的总体发展框架使得意识形态开始发生重大转变，在当时的总体发展框架中，经济体制从国家管控转向以市场为中心，宗教政治的地位越发重要。1991年后，国大党开始致力于经济改革和市场搞活，

这项政策的基础早在80年代初英迪拉·甘地（1980至1984年）和随后拉吉夫·甘地就任总理期间（1984至1991年）便已奠定。这场经济转型事实上开始于英迪拉·甘地的最后一个任期（1980至1984年），她由“消除贫困”（garibi hatao）转向创造一种环境，在其中，工业部门在经济发展战略中拥有先导地位。英迪拉·甘地政府着手改变国大党反资本主义的传统，转而倡导一种亲商导向。促进增长和提高生产于是成为1980年之后政策的标志（Kohli 2009）。

为了避免冲突和对抗，经济自由化的步伐谨小慎微。因此，所发生的变化是碎片式的，这是因为国大党在致力追求经济自由化的过程中，并没有完全放弃国家统制模式。国大党时常寻求延续一种在许多人看来是国大党政治传统的社会民主传承。的确，国大党的独特之处在于，虽然其现行政策为全球经济力量所左右，但与此同时，为了主导国家政局，它对印度这样一个贫穷国度中的民主和发展的内在冲动是很敏感的。2004年后，国大党政府开始打造一种新型“福利政治”，主要进行了以权利为基础的立法，比如就业权利法（2005年）、教育权利法（2009年）以及食物权利法（2013年），此外加大了对社会部门的投入。在阐明国大党的理念时，财政部长普拉纳布·慕克吉（Pranab Mukherjee）声称，通过立法给予相当大部分印度人民信息权、就业权和教育权，国大党的发展战略发生了巨大变化（Mukherjee 2010）。在谈到食物保障立法时，慕克吉说：“我不知道世界上还有其他国家能像我国一样通过

立法给予人民食物保障。”这些法律赋予的权利虽然有悖于全球公认的以市场为导向的发展方式，但后者则忽视了政治上和伦理上的不平等。多亏国家财政富足，联合进步联盟得以开创后独立时代最大的一次公共开支扩张（CGBA 2009）。

国大党建立的全部社会政策表明，群众的看法对民主政治十分重要。联合进步联盟的经验显示，政府政策在为那些无法满足基本需求的民众提供直接利益方面，还是有很大进步空间的。更大的政治参与让人们更加明显地感受到不公平，也促使人们尝试着用政治途径加以纠正。在这样的压力下，一个最强烈的迹象是，国大党感到需要改变航向，调和广大贫民的社会利益，以确保得到他们的政治支持。

数字在选举政治中至关重要，而当下经济发展势头减弱，导致了政治危机和政策停顿，于是国大党正全力以赴地向地位日益提高的中产阶级示好。经济改革使精英阶层和中上层受益，而穷人却在这个进程中利益受损，国大党必须在经济改革与自己在穷人中获得支持二者之间进行调和。这个矛盾来自于印度社会结构的变化，原先印度社会是精英—民众结构，如今中间夹了一个力量雄厚的中产阶级。一段时间以来，国大党不时会思考如何调和这两种企图，既要能够吸引近来力量强大的中产阶级，又要重视其传统的支持者，即印度贫民阶层。从某种程度上说，国大党副主席拉胡尔·甘地一直以来都是两者冲突的避雷针。他的政治同情私下里可能偏向于一种亲贫民的政纲，然而他又害怕中产阶级对社会福利政策产生敌意，

由此导致他在公众面前仍持一种不置可否的姿态。拉胡尔已经承认需要将中产阶级——他们觉得自身关切并未为政治进程所反映——的政治抱负纳入考虑范围。

四、组织和领导

国大党是一个群众性大党，也就是说，它力求吸引广大人民作为其立党之基。国大党没有干部，凡是愿意加入的人都可以吸收进来。从形式上说，圣雄甘地1918至1920年重组国大党后发展起来的组织架构至今仍被保留。独立之前，国大党的组织机构向下延伸到了村一级。每个地区设有一个委员会，向邦委员会负责。全印度的邦委员会是基于地区语言来划分的。邦委员会向由大约350人组成的全印度国大党委员会（AICC）负责。国大党工作委员会（CWC）负责政策制订和日常管理。

独立之后，邦委员会（PCC）成为了各邦的权力核心。国大党的地区单位与各地区的行政边界相符。每个邦委员会都拥有一个10—15名由关键成员组成的工作委员会，邦主席是邦一级的领袖。邦委员会负责管理地方和邦一级的政治活动，协助进行议会竞选活动。全印度国大党委员会由各邦委员会选派的代表构成，代表们选举各委员会，包括工作委员会。工作委员会由党内高级官员和主管人员组成，负责重大行政和政治决定。工作委员会和党主席处于国大党全国组织机构的最高层，负责国大党国家层面的日常运作，做出一切重大决策（Kochanek 1968: 189）。掌控党主席一职对掌控工作委员会、国大党议会局（CPB）以及中

央选举委员会至关重要。

国大党在其历史上大多数时期都拥有强有力的邦一级单位和有奉献精神的工作人员，因此得以有效影响下层，至少达到了次区一级，有时甚至深入区以下的层级（taluka，又名tehsil）。然而，随着1979年以后政党机器开始解体，这种影响力被严重削弱了。直到70年代前期，国大党仍保持着定期选举，即使有时是幕后操纵的。但是，在英迪拉·甘地对当时国大党组织领袖感到失望后，就再也不举行选举了。拉吉夫·甘地在就任总理之初曾承诺过要进行选举，但在其国大党主席任期内从没有兑现。从那以后，选举被一个又一个借口一再拖延。1998年，索尼娅·甘地加入了国大党，旋即被选举为党主席，至今一直在任。2010年9月，她第四次当选国大党主席，选举中无竞选对手。

对于国大党如何进行党务管理，如何处理党内不同意见和利益冲突，我们没有可靠信息。况且，对于党务管理和内部纷争问题本就没有客观的答案，因为对这些问题并没有规则和规定。然而，清楚的是，尽管领导层几经更换、各级人事几经调整，国大党在运作时仍保持一套中央集权的自上而下结构。决策权依然专属以国大党主席为首的“最高指挥部”，而党主席一职大多数时候多为尼赫鲁—甘地家族成员所占据。

印度的大多数政党都由有影响力的政治家族控制，但绝没有任何一个比尼赫鲁—甘地家族更有名望。如今，最高领导权仍在该家族手中，尼赫鲁、英迪拉·甘地、拉吉夫·甘地、索尼

娅·甘地都曾经或依然统领着国大党。作为一个政党，国大党一成不变的是，他们的掌舵人从没有一人来自尼赫鲁—甘地家族之外，因为人们相信，只有尼赫鲁—甘地家族的成员能够将不同种姓、不同信条、不同阶层的人的选票都一网打尽（Frankel 1990）。对该家族的过度依赖尽管招致了一次又一次的失败，却并没有减轻国大党的这种依赖（Hasan 2012）。随着2013年1月索尼娅·甘地的儿子拉胡尔·甘地晋升为国大党副主席，这种依赖被再次得到印证，须知，一年前在他领导下，国大党在印度北部北方邦立法议会选举中表现得异常糟糕。

国大党内这种以家族为中心的安排和这种对“自然秩序”的慨然接受，无疑是其局限性的一种表现。尼赫鲁—甘地家族王朝政治已经成为国大党的组织原则，成了意识形态的替代品。他们的公断人身份成就了其卓越功绩，也维持了国大党的团结，毕竟国大党往往易于陷入党派纷争和纪律涣散状态（Nayar 2005）。尼赫鲁—甘地家族之所以能扮演这样的角色，是因为人们认为他们在裁定党派纷争时能作出公平和公正的评判。小团体主义和明争暗斗十分猛烈，这就需要有一个中立的公断人维持和平。可以说，索尼娅·甘地出任主席避免了国大党的分崩离析，由她来作出最终决定，彼此争执不下的领导人接受她的决定，争端就此可以得到解决。如果由非尼赫鲁—甘地家族的领袖掌舵，就不会是这般情形。譬如，纳拉辛哈·拉奥（Narasimha Rao）和西塔拉姆·凯萨里（Sitaram Kesri）担任党首期间，每项决定都要经过激烈交锋，且主要的反对者都是高层

领导人。索尼娅·甘地时代则正相反，国大党把冲突管理事宜交给索尼娅·甘地，在互相争斗的派系之间可以通过谈判达成统一（Manor 2011）。但是，这种方式只在国大党组织完善的邦才能起效，在北方邦、比哈尔邦、西孟加拉邦等组织已经不起作用的邦则没有效果；在恶性派系斗争便会持续或索尼娅·甘地的法令得不到贯彻的地方，也行不通。在这些邦，纷争只能靠当地去解决，而且通常并不参照全印度国大党委员会的争端解决机制。

超过三分之一的国大党国会议员通过家庭纽带传承国会席位（比人民党多了一倍），且他们大多是年轻议员。举个例子：在德国，政党提名候选人是要满足一定条件的，候选人通过地方选区和联邦层面的直接无记名投票选出。同样地，美国也制订了法律，规定党内选举需要进行无记名投票。

国大党缺乏党内民主，这一点是毫无疑问的。即使在当今联合进步联盟执政时期（2004至2014年）国大党重回举足轻重的地位，也即使遵从了索尼娅·甘地不当总理的意愿，情况还是如此。当然，索尼娅·甘地决定不担任总理，这多少改变了党和政府之间的等式，这有利于前者。国大党党内的民主问责制存在制度和体制上的障碍，其中最显著的就是缺乏可信的选举和成功的邦领导人培养方式。大多数吸引人的党内职位都是通过提名而非选举的方式分配的。同时，国大党也回避举行全印度国大党委员会、工作委员会和邦委员会的内部选举。几十年来，全印度国大党委员会和工作委员会的成员都不是通过选举产生的。

与其他民主国家的比较结果显示，增强党内民主、权力分散和透明度才是主流趋势。在英国工党、西班牙社会工人党，以及加拿大进步保守党，都发生了由党内活动分子或普通党员推动的运动，旨在削弱树大根深的党派精英们的权力。同样地，党内也出现了重大的转变，提名和领导选择过程变得民主化，变得面向更大范围的选民（Sridharan 2003）。但在印度还没有出现这方面的明显趋势。缺乏党内民主导致的一个后果是，阻碍了政治动员的顺利进行；另一后果是，降低了政治审议和代议的品质，最终影响了民主的品质。由于这一原因，议会之类机构的审议能力和监督职能迅速下降。印度人民院如今用于辩论和审议的时间还不到过去的三分之一，也就不足为奇了。

政党民主需要所有政党更广泛地实施问责制，提高透明度，开放具体领域让公众监督。这就要求政党举行定期（不记名）选举，限制职务承担者的任期，将其财政和其他活动置于公众的监管之下。在一份提交中央信息委员会（CIC）的请愿书中，民主改革协会（ADR）认为，应当将政党视为公共机构，因为它们得到了政府的大力支持，比如选举期间拥有在全印电视台和全印广播电台的免费播放时间、政党办公室享受租金折扣、所得税拥有大额度豁免额等。中央信息委员会在2013年6月一次具有里程碑意义的裁决中，要求政党根据《信息权法》（RTI）的有关条例提供以下必要信息：政党的资金来源和支出情况、党员名册和章程。中央信息委员会的裁决明显震动了政党，这些政党惯于隐瞒捐赠人的信息，使人无法揭开其大部分收入

来源的真相，其办法是让这些捐赠看起来都是自愿的、小额的，从而免于曝光。尽管如激进分子所言，各政党在确保财务透明方面还有很长的路要走，各政党依然决心团结起来不公布捐赠人信息。³ 缺乏监督已经使政党能够积累大量解释不明的财富，高达数十亿卢比。至今为止，政党想要避开各种财务问责，只用宣称其捐赠大多都在 20000 卢比以下即可。这使得接受公司资助的主流政党也能跟着逃避监督 (The Hindu, 7 September 2013)。

议员们不分任何党派团结一致地无视中央信息委员会作出的、使政党接受信息法约束的决定。这只能说明，政党自身在要受到信息透明法案约束的时候，甚至会不惜修正这个具有里程碑意义的立法，以确保自己不至于按该法必须接受公众监督 (The Hindu, 7 September 2013)。政府甚至还没有等待通过法律手段去改变中央信息委员会将政党置于《信息权法》效力之下的命令，就决定修改《信息权利法》，从而抵消上述命令的效力。具有讽刺意味的是，国大党领导的联合进步联盟原本缔造了《信息权法》，而现在自己却在瓦解自己创制的这部法律，原因不过是因为有人在利用这个法律去揭露欺诈行为 (The Hindu, 5 June 2013)。

政府已经做好准备，要在夏季议会（2013 年 8 月至 9 月）上修正《信息权法》，以把政党置于信息透明法案效力范围之外。然而，面对持续的公众压力，以及公民社会反对修正《信息权法》的运动，联合进步联盟政府将《信息

权法》修正案提交给议会的一个常委会，说是要去“仔细研究”。政府完全可以不去否定信息委员会命令的效力，不去照顾政党逃避强制性的信息公开披露；政府应该利用这个机会，想方设法令政党财务更经得起问责，从而减少腐败。

五、党的财务

印度的选举完全是私人资助的，这使得非法选举筹资变得相当普遍。其他国家在选举筹资方面大多是部分或全部地由公共部门资助，并拥有透明法规和财务问责制，这与印度形成了鲜明对比 (Gowda and Sridharan 2012: 239)。在印度，捐助来自公司、个人和实业集团这三种途径。党费、候选人及其朋友的捐助、征收的部分议员收入构成了所需资助的一小部分。但随着选举竞争愈演愈烈，花费愈来愈大，财政支持和资助显得更重要了。在印度蔓生的城市和农村选区，进行竞选活动需要花费大量的人力和财力。政党及其候选人需要大量财力进行宣传、拉票、咨询，需要花很多钱在差旅、交通工具和油费上，同时也需要印发竞选材料到选区的每一个投票人手中 (Venkatesan 1999)。

的确有法律限制竞选活动的筹资和花费，但由于很容易绕过这些法律，故而它们收效甚微。如今，对于超过 20000 卢比的捐助，政党必须向选举委员会申报。然而不报和少报的情况很普遍，而且选举委员会没有权限也没有

能力去核实这些信息。提交的申报和实际的花费之间存在巨大差距，这已经是公开的秘密。事实上，给开支划出很低的上线，反而诱发了钻法律空子或无视法律的现象 (Gowda and Sridharan 2012: 236)。资助主要来自 20000 卢比以下的捐助人，总捐助额达 117.161 亿卢比。为了避免曝光，大多数候选人或政党都是匿名接收低于 20000 卢比的捐助。这意味着只要低于这个数目，任何捐助人都可能捐出任何数额的钱 (Gowda and Sridharan 2012: 231)。

在印度，选举是一项昂贵的事业。国大党的选举花费极度依靠商业团体，它是商业团体慷慨赠予的最大受益者，可这种赠予基于政党与商业集团间的交换条件。自从 1991 年印度经济自由化以来，商业团体的捐赠一直是国大党的主要资助来源，其中很大一部分来自非法渠道 (Gowda and Sridharan 2012: 231)。经济自由化之后，秘密筹资的风气也更加严重。国大党是最富有的政党，筹集和花费的钱财超过了其他任何一个政党 (National Election Watch 2013)。国大党的收入从 2004 - 2005 年的 22.2 亿卢比跃升至 2010 - 2011 年的 30.708 亿卢比 (National Election Watch and Association for Democratic Reforms 2013)，其 2011 至 2012 年的总资产达到了 247.145 亿卢比。

选举筹款制度存在缺陷，支出的公告和披露方面的要求有限，使政党和政客们不正当地利用权力为选举开支筹资。那些与公司或个人利益紧密联系的捐助严重影响了政府的决定、

政策和立法。既然政党接受了商业团体高额资助来赢得选举，它们就无可避免地要给予政策倾斜和优惠。因此，那些占据新闻头版、被揭露出来的腐败和权贵资本主义大多发生在 2004 至 2009 年这个时期，当时，国大党正好在庆祝它创造了前所未有的繁荣 (Chandrasekar 2013)。

政党筹资及其开支监督的透明度对任何现行的政党民主制度来说都至关重要。在印度，政党承认的花费与实际支出之间存在巨大差距。缺乏透明度和党内问责制恶化了筹资腐败，也使政党的花费远远超过选举相关法律规定所允许的规模。大多数问题应当归咎于完全依赖私人资助，缺少国家拨款。公开政党的账户，将之置于公众监督之下，是保证其财务更具问责性的第一步。

六、结语

自从第二次联合进步联盟于 2009 年上台执政以来，国大党并未能良好经营。从 2004 至 2008 年，印度历经了令人眩目的年均 8% 的经济增长。第一次联合进步联盟的执政取得了可观的总体成就，信息权、就业保障以及对社会部门更多的分配便是明证。相比之下，在第二次联合进步联盟执政期间，经济增速迅速放缓，通货膨胀高企，工业出现滞涨，基础设施建设遭遇瓶颈，中产阶级领导的公民社会抗议腐败及执政阶级。经济增长之所以放缓，是因为过去几年的经济战略已经显示出失去活力的信号。随着偷偷地放弃了改革战略，国大党工作委员会八年来首次宣布明确支持增长第一的观点和

³ 其中，全国人民信息权运动 (NCPRI) 指出了这一点。See »Transparency groups oppose attempts to dilute RTI Act«, The Times of India, 1 July 2013.

政府的改革议程，并坚信后者能给经济发展带来动力，同时为联合进步联盟的亲贫民项目提供资金。索尼娅·甘地直到2012年底都一直支持总理的经济路线图，这表明新自由主义者已经使最高领导层相信，一系列改革措施，如零售领域的外商直接投资（FDI）、保险和养老金的自由化，才是摆脱经济增长趋缓、带来新一轮繁荣的唯一出路。这种商业驱动的发展模式恰恰是让不平等趋于恶化的药方。事实上，在矿业、基础设施和土地等部门，腐败的官商关系模式已经使这种不平等更加恶化了。

国大党政治上的恢复和重生开始于2004年，这种重回舞台的复兴依靠了其拓展自身经济和政治包容度的能力。从那以后，国大党一直热衷于证明其政策既强调增长又强调公平，能够调和与仲裁包括中产阶级和贫民阶级在内的不同的利益。这种方法到底能持续多久，能在多大程度上帮助国大党应对这一飞速变迁的社会挑战，还要取决于其是否有能力重建国大党的组织，是否能切实代表被边缘化的群体，是否能在这个力图促进高增长的国家描绘一幅众人共享的愿景，即使这个国家已被日益严重的不平等所分化。

参考文献

Anderson, Perry, *The Indian Ideology, Three Essays*, New Delhi, 2012.

Centre for Budget and Governance Accountability (CGBA), »How did the UPA Spend Our Money: An Assessment of Expenditure Priorities and Resource Mobilisation Efforts by the UPA Government«, New Delhi, 2009. Available at: http://www.cbgaindia.org/whats_new/How%20did%20the%20UPA%20spend%20our%20money.pdf.

Chandrasekar, C. P., »Age of Graft«, *Frontline*, 31 May 2013.

Frankel, Francine, »India's Democracy in Transition«, *World Policy Journal*, vol. 7, no. 3, Summer 1990: 521-555.

Gowda, M.V. Rajeev, and Sridharan, E., »Reforming India's Party Finance and Election Expenditure Laws«, *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*. June 2012, 11(2).

Hasan, Zoya, *Congress after Indira: Policy, Power, Political Change (1984–2009)*, New Delhi: Oxford University Press, 2012.

Kochanek, Stanley, *Congress Party of India*, Princeton University Press, 1968.

Kohli, Atul, 'Politics of Economic Liberalization', in *Democracy and Development in India: From Socialism to Pro-Business*, New Delhi: Oxford University Press, 2009.

Manor, James, »The Congress Party and the 'Great Transformation«, in Sanjay Ruparelia, Sanjay Reddy, John Harris and Stuart Corbridge (eds), *Understanding India's New Political Economy: A Great Transformation?* Routledge, New York, 2011.

Mukherjee, Pranab, speech at the AICC session in 2010, *The Hindu*, 3 November 2010.

National Election Watch, »Analysis of Total Income and Total Assets of Major Political Parties for Assessment Year 2006–2007 to 2011–2012. Available at: <http://adrindia.org/sites/default/files/Donations%20>

Report%20-%20FY-2004-05%20to%202010-2011_0.pdf (accessed on 21 July 2013).

National Election Watch and Association for Democratic Reforms, »Analysis of income tax returns filed and donations received by political parties: A Report«. Accessed on 21 July 2013.

Nayar, Baldev Raj, »India in 2004: Regime Change in a Divided Democracy«, *Asian Survey*, vol. 45, issue 1, 2005.

Sridharan, E., »Do the Major National Parties Function Federally?«, in Ajay Mehra, D.D. Khanna and Gert W. Keuck (eds), *Political Parties and Party Systems*, New Delhi: Sage Publications, 2003.

Editorial, »No place to hide«, *The Hindu*, 5 June 2013.

Editorial, »Saved for Now«, *The Hindu*, 7 September 2013.

Venkatesan, V., »Chequered relations«, *Frontline*, Vol. 16, Issue 16, 31 July–13 August 1999.

5

美国民主党：正式规则、背景决定影响力

桑迪·梅塞尔 (L. Sandy Maisel)

一、引言

美国民主党是美国历史最为悠久的政党。它由美国最早一批政治家创立，他们反对“派系对立的风气”，却通过建立政党来推选立法者，后者须愿意支持他们有关美国走向的设想。成立之初，民主党是纲领性的政党；但时至今日，它的主要职能在于参加选举。

美国政治制度的特点是两党竞争体制 (Maisel and Brewer 2012: Chapter 2)。不错，两党制的说法是准确的，因为大多数职位只有民主党和共和党相互角逐。但事实上，这种制度是否真的具有竞争性，取决于背景情况：选举类别和竞选地区。绝大多数职位的选举中，美国的政治家在单一席位选区参选，适用“多数决制”。只有总统是通过全国普选，但总统选举的胜者实际上是那个从 51 个独立的选举中

(50 个州，另加哥伦比亚特区) 获得了最多选举人票的人。除了两个选举以外，其它选举都采取“胜者全取”的竞选规则。美国的参议员在各州“多数决制”选举中产生，众议员则由 50 个州划定选区内的“多数决制”胜者推选。许多州及其辖区内的选区都一边倒地支持民主党或共和党。虽然两党在全国范围内势均力敌，但许多州和选区的胜者都能轻松提前推断，相应的竞选也并不激烈。

从 19 世纪中叶开始，民主党和共和党就一直在角逐美国的政治权力，而两党之间的异同也随着其悠久的历史发生了变化。19 世纪末，区别主要反映出南北战争期间的党派分歧。共和党在林肯的领导下，通过武力解放了奴隶，并保全了联邦；民主党则被视为抵制了政府终结奴隶制度行动的政党。20 世纪初期，支持金

本位的是共和党，民主党支持的是纸币和银本位。大萧条结束后，民主党被贴上了富兰克林·罗斯福的个人标签，罗斯福带领美国渡过了大萧条，走出了第二次世界大战。他认为政府应积极介入，甘愿作为国民最后依靠的雇主，帮助那些无法自食其力的人。而共和党反对新政，认为政府应减少干预。

20 世纪后半叶，民主党很多时候都被归为中左政党，共和党则属中右。民主党倾向于政府更积极参与经济事务，更多容忍社会问题，减少对国际事务的干预。虽然共和党大同小异，但它更倾向基于市场的经济政策，在社会政策上更为保守，更热衷干预主义的外交政策。两党都是“伞状”组织：作为个体，在不同问题上分别与两党合拍的情况并不稀罕。

但在近两三个选举周期中，共和党变得更为教条，更为纲领性。就在民主党维持中左政党，认可个人偏离党的规范的同时，共和党却径直向右转，被许多人（包括许多资深共和党人，他们感到被他们的党抛弃了）视为异类（见 Mann and Ornstein 2012; Edsall 2013）。在奥巴马总统第二个任期的头两年，共和党跟踪“右转”的趋势极为明显。在一个又一个议题上，两党领导人的多次谈判未能成功，因为掌握众议院多数席位的共和党拒绝做出妥协。

在联邦制中，由于政府的行政和立法部门的选举和管理均互相独立，“政党”是一个复杂的概念。已故的弗拉迪米尔·基就“政党”的三个层面提供了有益的分析 and 区分：“选民党派”，“政府党派”，“政党组织” (Key 1964)。

“选民党派”由选民组成，他们一般投票支持一个特定政党。他们并不是该党正式意义里的成员。许多人只是认同该政党，除非发生特殊情况，他们通常会把选票投向该党的候选人 (Campbell, Converse, Miller, and Stokes 1960)。由于每个州的内政所涉及的议题往往不同于主导国家政治的议题，在州长或州议会等选举中，支持本州某一政党的“选民党派”，很可能在全国选举中倒戈支持对手政党。无论如何界定“选民党派”，它依然是一个不固定的概念。随着政府面对的问题和两党的应对措施发生变化，政党联盟和忠诚度也会随之改变 (Brewer 2010)。

“政府党派”由当选官员组成，他们以某一政党的名义任职。总统是政府内的民主党“领袖”。参议院多数党领袖、内华达州参议员哈里·里德和众议院少数党领袖、加利福尼亚州国会议员南希·佩洛西也是政府内的民主党“领袖”。然而，“政府党派”最重要的特点是，虽然领导职位确实存在，但领袖们的权力通常只具有劝说性质，不是正式的。每一位当选官员都有自己独立的权力基础。领袖们可以在政策上寻求立法者的支持，但归根结底，参议员或众议员决定是否支持政党立场时，衡量的是此举是否符合自己的最大利益。有利于全国一级政党候选人的，可能不利于州或地方一级政党候选人。政府中的政党领袖无法“鞭策”立法者支持某一立场，他们只有有限的权力来约束不遵循本党政策路线的立法者。

如果说“选民党派”是一个不固定的概念，如果说“政府党派”由数百个掌握独立自主的

后援基础的个人组成，那么，“政党组织”便是一个寻求实现某一功能的架构。民主党组织作为该党的正式架构，正是通常意义上所说的“民主党”。该组织具有一个等级式结构、成文规章和制度构件，权责分明。不过，民主党组织无法掌控以本党名义竞选的候选人，也无法控制“选民党派”的行为。

五十年前，科尼利厄斯·科特和伯纳德·轩尼诗著书研究了两党全国委员会，名为《没有权力的政治》（Cotter and Hennessey 1964）。这一论述放在当时是恰当的。但在随后的半个世纪，随着一位位强势的领袖领导了一系列独立却又相似的举措（两党互相借鉴成功经验），民主党和共和党的全国委员会均扩大了自身的权力，虽然并非在正式意义上，但在实践和政治范畴内确如此。下文将探讨美国民主党的这一方面的发展。

二、民主党组织和架构

民主党采取等级式却又分散的结构，在最基层设有组织，如城市地区的选区和农村地区的城镇。这些民主党的基层单位都有一个党的委员会和一名领袖。在美国的绝大多数地区，这些职位或者通过自行招募（主要通过自我任命），或者干脆空缺。只有在极个别情况下，这些委员会才会发挥作用，即当地必须是一党主导，且民主党必须是多数党。

基层委员会“推选”或招募县委员会委员。县或是一些州的对应职能辖区是一个基层政府单位，履行州政府交办的职责。美国共有 3000 多个县，每个州所占的数量从 3 个（特拉华州）

到 250 多个（德克萨斯州）不等。通常，县级政党委员会具有现实意义，因为在推行公务员制度之前，县政府掌控了众多“恩惠”职位，即向掌权政党的支持者提供工作。虽然“恩惠”职位多为过去的遗俗，但县级委员会作为一个政治单位依然保留了下来。

县委员会自行推选领袖。过去，县级（特别是市中心）政治领袖一直是一个州最重要（有时也是最腐败）的政治掮客（见 Royko 1971，其中有关传奇“大佬”权势的论述；Richard J. Daley of Chicago and Ackerman 2005，其中有关纽约坦慕尼协会的特威德老大的论述）。时至今日，很多人依然拥有相当大的权势，但没人再有过去大佬们手中传说近乎独裁的权力了。基本上，腐败猖獗的现象留在了过去。

县委员会及其领袖负责当地政治事务。过去，他们会选出候选人。但采用直接初选（“选民党派”选民选择候选人代表本党参选）后，政党领袖的角色在于招募候选人竞选某个职位，特别是在相关职位名不见经传的情况下。不过，他们无法保证招募的候选人会赢得竞选提名或者竞选。有时，这一角色变成了“反向招募”其他候选人，可能会建议原候选人竞选其它职位，这样就能确保内定的候选人得到提名。县委员会和大佬们一旦无法确保提名成功，他们便丧失了主要权势，这在各个州不同时期（以及不同情况下）时有发生（Key 1956；La Raja 2010, in Maisel and Berry 2010: Chapter 9）。

相应地，县委员会推选委员组成民主党州委员会，后者与县委员会类似，在州一级行使职能。县委员会委员通常是自行招募，有时候

需要相信自己的服务是有价值的。不过，州委员会委员（特别是作为一个州的多数党）常常需要竞争上岗。随后，州委员会委员推选主席及其他官员。这些官员在多数州都全职受聘，他们管理这样一个专业组织，承担着重要的代表党内候选人竞选的职能。

民主党组织委员会层级中，“民主党全国委员会（DNC）”处于顶端。全国委员会由各州民主党主席和各州最高级别异性官员组成，另有 200 名委员的名额根据各州人口及近期选举中民主党表现进行分配，他们或由州委员会，或由州会议代表、各民主党当选官员代表以及政党团体（如“学院民主党人”、“民主党海外部”和民主党州总检察长）推选。此外，最多还可增补 75 名委员，以确保性别平等，以及确保对政党联盟重要的工会等团体获得代表。全国委员会自行推选主席（本人无需担任委员会委员）、五位副主席及其他官员，他们入职后都是全国委员会有投票表决权的委员。

根据民主党附则规定，全国委员会每年必须至少召开一次会议，其余时间由执行委员会负责开展工作。执行委员会由全国委员会推选，满足其需求。执行委员会每年必须至少召开四次会议，其行为应遵守民主党宪章的规定，并遵循全国委员会及四年一届的民主党全国代表大会的行动（Charter and Bylaws 2012）。

民主党《宪章及附则》规定，民主党全国委员会负责：颁布“全国代表大会召集令”；组织总统竞选活动；填补全国代表大会和选举之间总统或副总统候选人职位的空缺；制定和公布党的政策声明。

自 1964 年，科特与轩尼诗介绍了民主党和共和党全国委员会及其无实权的政治随从后（Cotter and Hennessey 1964），两党全国委员会的角色发生了转变，开始着手各自全国政党组织的制度化工作。现在，两党全国委员会堪称“财政可靠、制度稳定和竞选影响大”（Herrnson 2010, in Maisel and Berry 2010: 245）。恒生（Herrnson）所描述的全委会工作主要由全年全职工作的专业人士承担，他们根据民主党主席的指示且通常以民主党全国委员会的名义工作。民主党的架构已经适应了不断变化的政治环境，表现出更民主、更加以候选人为中心，主要依赖于高技术现代活动所需的大量资金支出。民主党若没有做出改变来履行职位候选人竞选所需的职能（Aldrich 1995），民主党就会像许多人几年前预测的一样，早已被淘汰了（例如参见 Broder 1972）。政党组织协助候选人并承担重要的选举职能，这种制度上的作用在民主党参议院竞选委员会（DSCC）和民主党国会竞选委员会（DCCC）的工作中得到了进一步体现。这两个委员会对民主党尤为重要，但独立于程序上的党内层级。这两个所谓的“国会山委员会”（国会位于华盛顿的“国会山”），以及相应的共和党委员会建立的初衷是，在位者需要帮助本党立法者赢得连任。它们已经逐步发展成两个重要的机构，筹集了大量资金，不仅资助在任者（必须在选举中处于险境），也资助挑战对方政党弱势的在任者的候选人。领导上述委员会的立法者被视为本党在国会领导层中（即“政府党派”）最重要的成员。他们力争招募强有力的挑战者

和候选人，竞选在任者不寻求连任的席位。他们还会尽力劝阻弱势（或者在大选中不被看好）候选人放弃挑战其招募的候选人。他们筹集资金用于支持这些候选人，训练其员工，研究其对手，总体上为本党获取参众两院席位发挥了关键作用。

在美国，民主党发挥的最关键作用在于总统候选人提名，由四年一届的民主党全国代表大会执行。事实上，代表大会是民主党的最终决策机构。但半个多世纪以来，代表大会只发挥了形式上的作用：批准民主党通过一系列州一级选举角逐遴选出来的总统候选人。相应地，总统候选人自行挑选副总统竞选搭档，后者将毫无争议地得到全国代表大会代表的批准。这样一来，最重要的不是全国代表大会的行为，而是如何遴选全国代表大会代表。

三、代表遴选规章与党内决策

如果民主党政治事务以及提名哈里·杜鲁门（1948年）、阿德莱·史蒂文森（1952和1956年）和约翰·肯尼迪（1960年）竞选总统的民主党全国代表大会的一名细心观察者，想要向来美国观看21世纪的总统提名竞选的人介绍整个过程，那么，他们关于如何赢得提名的介绍绝对是毫无用处的。一切都发生了巨大变化，这主要得益于美国历史上的两段关键时期：民权运动和越南战争。

1964年之前，在大多数黑人聚居的南方，非洲裔美国人被排斥在整个州的政治事务之外。南方的民主党主导了该区域的政治，它全数由白人组成，倾向隔离主义，代表各州的利益，

力争根据自己的意愿通过种族问题的法律。待到这一情况发生改观，正是民权运动的兴起，来自南方的亲民权总统林登·约翰逊上任，民权法案和选举权法案分别于1964年和1965年通过，以及密西西比自由民主党领导下成功挑战了白人对南方民主党的统治。在约翰逊总统的坚持下，密西西比自由民主党人于1964年在民主党全国代表大会象征性地获得了席位，并促成了重要的规章变革。从此，黑人在南方和北方都成为了民主党联盟的一个重要组成部分（White 1965）。

1968年，美国公众在国家的越南政策上产生了分歧。约翰逊总统在受到党内反越战候选人的发难后，决定不再寻求连任。那时，许多州早在民主党全国代表大会开会前就已完成了代表的遴选工作，通常都由民主党领袖决定，并未征询民众意见。正当一些州举行初选时，很多州已经选好了多数代表，他们由民主党的各个领袖严密控制着。在喧闹的全国代表大会上，约翰逊的副总统休伯特·汉弗莱被提名竞选总统，而之前他并未进入初选，同时反战候选人也在多个竞选活动中占了上风（White 1965）。

这次遴选被多数人视为暗箱操作，缺乏民主，因此促成了民主党的各个领袖召集了一系列改革委员会，目的是加强党内民主，提高党内程序的透明度和实效性，加强对民主党选民的问责。民主党全国委员会采纳了第一届改革委员会的建议，并在1972年的全国代表大会召集令中采用了变更的规章。虽然后续的改革委员会对这些规章做了些许修改，但时至今日，

其内在的基本准则依然适用于代表遴选和党内管理。

根据《民主党党章》第二条第四节，这些基本准则如下：

全国代表大会代表的组成应兼顾男女平等。遴选代表的过程中，应：

- 一、确保民主党选民均完全、及时与平等参与，并为此制订肯定性行动计划；
- 二、确保代表团充分反映参与总统提名过程选民所表达的不同偏好；
- 三、不得在任意一级采用“团体制¹”规则；
- 四、不得以无法支付费用或人头税而拒绝选民参与；
- 五、允许民主党所有选民，并在该州民主党认定符合其利益的情况下，也允许并未注册民主党或并未隶属任何政党的选民诚信善意地参与。

简而言之，这套程序旨在达到公开、及时、无歧视并代表参与选举过程的选民的总统竞选偏好。各州可自由执行上述准则。多数州举行总统初选，遴选的代表要与初选活动中选民在总统竞选偏好上保持一致。其它州则召开高调宣传的公开会议（政党会议），邀请选择与民主党相联系的选民参加（这种联系在一些州必须是正式的，在另一些州则更多的是非正式的），记录与会选民的偏好，并在全州代表大会结束后，推选反映相应偏好的代表。

民主党采用这些准则时，并不是没有遇到争议和矛盾。新规章出台后，第一位被提名为总统候选人的南达科塔州参议员乔治·麦戈文

在大选中大败，理查德·尼克松则以破纪录的选举人票总数获得连任。老派的政治领袖把麦戈文的溃败归咎于这些夺去他们大量影响力的新规章，部分学术分析人士也对这些改革持怀疑态度（Polisby 1983）。

经过一系列选举，民主党对规章做出了修改，以便允许所谓的超级代表参与，即党内领袖和当选官员借职务之便出任全国代表大会代表，无须宣誓支持某一候选人。此举旨在收集针对潜在被提名人的同行评议，由当前或将来的同事提供。但随着全国代表大会超级代表的比例不断增长，那些不太可能获得党内政治集团支持的候选人便提出了反对意见。批评的声音在2008年达到了顶峰，因为许多超级代表支持参议员希拉里·克林顿，不顾早期初选和政党会议中选民都支持参议员贝拉克·奥巴马的事实。最终，当年的超级代表大多数都选择了奥巴马，表达了“选民党派”的意愿，但大会的、拥有自动地位的与会人数减少了。

四、违反规章和政治腐败

民主党在各级设立了一系列完备的违规应对机制。潜在的党内违规现象中，最重要的涉及各州有关推选全国代表大会代表的规定。它们可能会违反民主党全国准则而自行制订规定，以便帮助某个候选人。

两个例子足以说明现有的冲突消解准则。1972年，改革准则刚刚执行时，许多州的代表团遭到质疑，因为党内某些领袖试图规避新规

¹ 《民主党党章》所指的“团体制”规则曾是部分州的指定投票规则，直到1972年前仍获准使用。它规定，针对全国代表大会上某个州或区的全部代表席位，在该州或区竞选代表时，可采用“多数决制”。也就是说，州或区作为一个团体进行投票。

章而因循旧法。强势的库克县民主党委员会主席、芝加哥市长理查德·戴利带领的伊利诺斯州代表团遭到多名改革派候选人的质疑，后者认为戴利代表团是秘密且不民主选举的产物，违反了新规章。加利福尼亚州代表团在“胜者全取”的初选后全数支持参议员麦戈文，但因选举过程违反禁用“团体制”（旨在杜绝未赢得“多数决制”选举的人出任代表）的规定而遭到质疑。资格审查委员会与代表大会受理报告后作出裁决，认同对伊利诺斯州代表团的质疑，转而给予改革派代表团席位；同时，驳回对加利福尼亚州代表团的质疑，保留了麦戈文代表团。虽然其中的法律考量复杂难懂，但政治现实却非常明确：麦戈文掌握了大多数代表，他的支持者绝不会损害他的提名，无论适用何种准则（White 1973）。

2008年，佛罗里达和密歇根在大会召集令允许的首个选举日期前，完成了代表团的选举工作。按照规定，应处于禁止两州代表团参加代表大会的处罚。但在奥巴马赢得足够的代表来确保提名后，民主党与违规的两个州达成了妥协。又一次，实用主义凌驾于原则之上。民主党不希望疏远那些对于大选意义重大的州的选民。一旦采用和接受了基本的准则，违规行为远不及务实政治重要。这种“无原则”的方法被所有参与的人接受。

不过，政党可能卷入政治腐败。今天，政党在政治事务中大多涉及竞选经费，而相关的法律非常复杂。一方面，信息公开和媒体披露起到了监管作用；另一方面，违规的政党可以通过法院或者联邦选举委员会进行法律补救。

需要重申的是，我认为实用主义是主要因素，原因有二：首先，由于法律制定和解读时含糊不清，导致各个政党处事时有大量自由。由相同人数民主党和共和党人组成的联邦选举委员会软弱无能，极少采取行动；其次，虽然各个政党为竞选活动投入了大量财力，但与总的竞选支出相比，这一数字微不足道。政党帮助协调其它参与方的支出和捐助，但在几乎所有竞选活动中，政党自己真实支出的资金比例不到10%。在风险如此低的情况下，腐败不会是大问题。

五、结语

美国的政党不同于其它国家的政党，因为“政党组织”与“选民党派”或是更重要的“政府党派”的关系极为松散。在“后改革”时代，美国的政党虽有具有影响力，但却没有实权。

民主党的规章及党内架构确保了某些基本的参与、代表和民主准则在总统候选人提名过程中得到遵循。除此以外，民主党的重要性和权力源自于它能够为本党候选人的竞选服务。为此，民主党会筹集资金，协调候选人的工作以筹集更多资金，并向候选人提供技术和政治保障以及专业技能支持。不过，民主党无法保证其工作一定会带来提名，更不用说赢得选举。近来，这种情况在美国共和党方面表现得尤为明显，因为异军突起的茶党候选人打败资深共和党人，其中还包括在任者。民主党极有可能受到具有类似号召力的左派运动的影响。

这样一来，当选官员对本党领袖的感激很少。他们可以自由投票和自行其是，深知本党

无法控制其选举命运。在许多国家，这是一个疲软政党的表现；但在美国，这恰恰是选举过程的背景所允许的、一个政党的强势所在。

参考文献

Ackerman, K. D. (2005): *Boss Tweed*. New York: Carroll and Graf Publishers.

Aldrich, J. H. (1995): *Why Parties? The Origins and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago Press.

Brewer, M. D. (2010): "The Evolution and Alteration of American Party Coalitions", in: L. S. Maisel & J. M. Berry (eds.): *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. New York: Oxford University Press.

Broder, D. S. (1972): *The Party's Over: The Failure of Politics in America*. New York: Harper & Row.

Charter and Bylaws of the Democratic Party of the United States 2012. Washington, D.C.: Democratic National Committee.

Cotter, C. P. & Hennessey, B. P. (n.d.): *Politics Without Power: The National Party Committees*. New York: Atherton Press.

Edsall, T. B. (2013): "Has the GOP Gone Off the Deep End?" *New York Times online* edition, July 17.

Herrnson, P. S. (2010): "The Evolution of National Party Organizations", in: L. S. Maisel & J. M. Berry (eds.): *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. New York: Oxford University Press.

Key, V. O., Jr. (1956): *American State Politics: An Introduction*. New York: Alfred A. Knopf.

Key, V. O., Jr. (1964): *Politics, Parties, and Pressure Groups. Fifth Edition*. New York: Thomas Crowell.

La Raja, R. J. (2010): "Party Nominating Procedures and Recruitment – State and Local Level", in: L. S.

Maisel & J. M. Berry (eds.): *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. New York: Oxford University Press.

Maisel, L. S. & Berry, J. M. (eds.) (2010): *The Oxford Handbook of American Political Parties and Interest Groups*. New York: Oxford University Press.

Maisel, L. S. & Brewer, M. D. (2012): *Parties and Elections in America: The Electoral Process*. Sixth Edition. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

Mann, T. E. & Ornstein, N. J. (2012): *It's Even Worse than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism*. New York: Basic Books.

Polsby, N. W. (1983): *The Consequences of Party Reform*. New York: Oxford University Press.

Royko, Mike (1971): *Boss: Richard J. Daley of Chicago*. New York: Dutton.

White, T. H. (1965): *The Making of the President 1964*. New York: Athenaeum.

White, T. H. (1969): *The Making of the President 1968: A Narrative History of American Politics in Action*. New York: Athenaeum.

White, T. H. (1973): *The Making of the President 1972: A Narrative History of American Politics in Action*. New York: Athenaeum

6

政党治理经验：统一俄罗斯党

鲍里斯·马卡连科 (Boris Makarenko)

一、引言：统一俄罗斯党的制度和纲领特点

统一俄罗斯党与其它政党的区别

从比较的角度来看，统一俄罗斯党与其它国家的政党不同。在民主国家里，政党是对民众进行政治动员的机构，是精英组织和竞争的机构，也是选举机器。即使是一个在竞争有限或受限的环境中居支配地位或优势地位的政党，也行使着同样的功能 (Sartori 1976)。在包括中国在内的非西方自由民主国家里，执政党掌握着政治决策和控制机制，事实上控制着国家的行政和立法机构。

统一俄罗斯党（同苏联解体后实行总统制的独联体诸国中的一些类似政党一样）有别于上述两种情况。它不是一个独立的政治机构。

虽然它貌似一个执政党，并在所有大选中取得压倒性胜利，但事实上它只是行政部门创立的一个辅助机制，其目的是为了代表和增强行政部门在选举、立法和公共空间的立场。尽管它有着复杂的结构、地位、纲领和党内管理机制（即内部事务管理的自主权），但它不能自行做出领导人提名的关键决策，也不能独立设计纲领和政策，而是必须接受来自行政官僚体系中相关层面的指令。在很多方面，它同全盛时期的墨西哥制度革命党 (Gelman 2006) 相似，但自主权不如后者。我们认为，统一俄罗斯党及其类似政党自成一个类别：它们不是“执政党” (party in power)，而是“执政者的党” (party of power)。也就是说，不是政党创立政府制度，而是政府制度创立了它们 (Makarenko 2011: 49)。

在一个“普通”政党里，党内管理由一套决策机制和决议执行程序构成，而统一俄罗斯党的党内管理是将党外已经作出的决策正式化并诉诸程序。

党史简介

统一俄罗斯党是2001年组建的，是一个“由多个集团组成的集团”。第三次国家杜马选举中的两大竞选联盟合并后，同两个独立的代表团体——中间派的“俄罗斯地区”及中左翼的“人民代表”¹——形成了一个非正式的联合阵线；该联合阵线一共拥有236个国家杜马席位，占总席位的52%：这是共产党统治结束后亲克里姆林宫政治力量第一次在联邦立法部门的下院取得多数席位。此前，俄罗斯是29个后共产主义国家中唯一一个负责实施国家转型的执政党不是议会多数党的国家 (Makarenko 2010: 351 - 353)。

统一俄罗斯党的诞生标志着政治和官僚精英在叶利钦继承人问题上的分裂的结束。以克里姆林宫力量为基础，并与普京相联系，“团结”集团战胜了俄罗斯经济发达地区持不同政见的精英组成的联盟——“祖国-全俄罗斯”。三个月后，普京当选总统。一年后，精英们达成和解，两大集

团的各个派别——如上所述——合并为一个政党。

此后数年，俄罗斯经济出现了前所未有的增长。其间，在联邦政府和地区政府官僚的主导下，一个大规模的再分配联盟得以形成。执政联盟掌握了高额油气收入，并将一部分财富以福利给付的形式再分配给民众。在此种情况下，各个精英和利益集团都想跻身于再分配机制之中，而不是试图建立反对党来挑战该机制、与其竞争。这就大大增强了统一俄罗斯党作为有组织的精英协调者的地位。

统一俄罗斯党迅速发展壮大，吸收了俄罗斯多数州长（他们要么正式入党，要么从共产党或农民党转投过来）；大企业和其它利益集团如果想支持其它政党，须三思而行。²这就形成了一个在坚实群众基础伪装下的庇护主义的、新组合主义的、自上而下的组织。

这样一个“执政者的党”的构成反映了后共产主义转型期精英们的重组。它协调了“试图适应改革的前苏联统治阶层、新兴企业界和新俄罗斯官僚、以及各类试图在党内生活中取得优势的团体”的利益诉求，并遏制了它们之间的冲突 (Turovsky 2006: 150 - 154)。

统一俄罗斯党的其它里程碑事件如下：

- 在2003年国家杜马选举中，³统一俄罗斯党

¹ 在（2004年的）下届杜马中，“俄罗斯地区”和“人民代表”的几乎所有再次当选的议员加入了统一俄罗斯党的派系，他们中的许多人成为了统一俄罗斯党的党员。

² 2003年后尤其如此：霍多尔科夫斯基在2003年选战正酣时被捕。他名下的尤科斯石油公司向几个反对党——从自由主义的俄罗斯统一民主党一直到共产党——提供了资金支持。虽然对他的正式指控没有提及他的政治活动，但是对工商业界的“教训”是再显然不过的。

³ 1993至2003年间，联邦杜马的225个席位来自政党列表，另外225个席位来自实行简单多数选举的选区；不过，有别于德国的体制，这两种选举互不相关。2007年和2011年选举全部采用比例选举制。目前，议会正在审议一个改革法案，它旨在恢复原来的混合选举制。

大获全胜，赢得政党排名表 38% 的选票，100 名直接候选人(此外还有若干独立候选人)胜出，挟 68% 的多数优势完全控制了下院。

- 2003 年，根据新生效的联邦法律，所有地区议会都推行了混合式或完全的比例选举制；到 2008 年，统一俄罗斯党在几乎所有地区立法机构选举中都获得了多数席位。

- 2005 年，州长普选被废除，州长改由总统任命、地区立法机构简单多数票批准。虽然这种批准只是走形式，⁴但它让统一俄罗斯党在地区政治中占据了中心地位。2009 年，州长选举法进行了修订，赋予地区立法机构内的多数党——实际上就是统一俄罗斯党——提名三位候选人的特权，总统从这三位候选人中选出一位正式提名。⁵有证据表明，候选人名单是由联邦行政部门交给党内的，这进一步强化了党的正式作用。

- 在 2007 年国家杜马选举中，普京总统本人的名字被列在统一俄罗斯党的政党排名表首位，⁶统一俄罗斯党因此获得了创纪录的 64% 的选票和 70% 的杜马席位。2008 年 4 月，即将卸任的普京总统当选统一俄罗斯党主席（他未入党）。党的民众支持率达到了巅峰：它在联邦和地区立法机构中均掌控了绝对多数席位（在很多情况下占据了三分之二席位），多数州长是正式党员，大受民众欢迎的普京总理兼任党主席 (Makarenko 2009; 2011)。

- 2011 年杜马选举在后经济危机时期的不景气影响下，再分配政治被削弱，社会乐观情绪受到压抑。普京（尤其在 2011 年 9 月的统一俄罗斯党代表大会上）宣布参加 2012 年总统竞选的傲慢姿态进一步激发了反政府情绪。在此后的竞选活动中，普京发起了“全俄罗斯人民阵线”，作为一个更广泛的非正式联合阵线，并向统一俄罗斯党政党排名表提名其候选人，受瞩目程度盖过了统一俄罗斯党。事实上，统一俄罗斯党党团的 238 名成员中有 87 位是由“全俄罗斯人民阵线”提名的。⁷虽然失去了 15% 的普选选票（大城市的选票流失尤其严重）和 77 个议席，统一俄罗斯党仍是杜马多数党。然而，党的威望受到损害。它提名的总统候选人普京在 2012 年竞选过程中甚至没有提到它（而是依赖“全俄罗斯人民阵线”），还在 2012 年 5 月卸任党主席职务，由新总理梅德韦杰夫接任。

纲领和意识形态导向

占主导地位的政党几乎从来都不会有清晰独特的意识形态（相关讨论参见 Makarenko 2011: 45 - 46）。为了获得绝大多数票，它们声称维护整个民族的利益、为公益服务，强调民族团结高于各种局部利益。

统一俄罗斯党将自己定位为“表达和倡导大多数俄罗斯人民利益”的政党（《统一俄罗斯党纲领（2001 年）》）。它以完全的组合主义

姿态表示，自己“不但要领导，还要超越狭隘利益，不仅要致力于为支持者服务，还要为反对者服务”，“绝不将俄罗斯交到那些想毁灭它……用虚空不现实的允诺欺骗人民的人手中（《统一俄罗斯党竞选政纲（2011 年）》）。同许多占主导地位的政党一样，统一俄罗斯党把自己的意识形态身份建立在过往成就和 / 或魅力型领导之上，强调普京的作用以及上世纪 90 年代以来在他领导下取得的进步，毕竟在上世纪 90 年代，俄罗斯“深陷衰败和系统危机，其带来的破坏等同于内战后果”（《统一俄罗斯党竞选政纲（2011 年）》）。

党内精英喜欢将统一俄罗斯党定性为“保守”政党。第十届统一俄罗斯党代表大会（2009 年）发起了针对“保守主义”的党内讨论，并通过了党的中心口号：“继往开来，发扬光大”(to preserve and multiply)。党内三大俱乐部(下文述及)均带有保守主义色彩。从 2011 年开始，统一俄罗斯党强调其信守保守价值（家庭、宗教等），这也符合大多数俄罗斯人的意识形态倾向。然而，“俄罗斯版”保守主义尚待发展，理论较为肤浅，事实上还同一些传统的保守主义价值观（小政府、自由企业、尊重财产权）相悖。

普京在 2007 年为统一俄罗斯党的政党列表——他排在列表首位——竞选时承认，该党“直到今天还没有绝大多数党员都愿意为之奋斗的、长期不变的意识形态或原则”。⁸

统一俄罗斯党在社会、经济议题上的立场反映了内阁的议程，⁹而不是反过来 (Makarenko 2009: 56)。2008 年，时任国家杜马主席兼统一俄罗斯党最高委员会主席的格雷兹洛夫指出，统一俄罗斯党肩负两大职能角色：“为(内阁的)《2020 战略》制定建议书……并促进与已制定的优先发展议题相关的项目的实施”，这等于承认，党在行政部门政策议程制定上的从属角色 (Gryzlov 2008)。

因此，统一俄罗斯党的纲领性文件融合了市场化改革、中右的经济政策和高度再分配的社会政策（重点通常为后者）。油气出口的高收益是俄罗斯实施该不同寻常的政策组合的后盾。此前十年，统一俄罗斯党的竞选纲领相当具体，包含许多目标指标（如 2007 年的竞选政纲）。相比之下，2011 年和 2012 年的纲领表述含糊，少有具体数字（2011 年和 2012 年的竞选政纲）。

统一俄罗斯党的纲领性文件往往强调社会家长制和国家主义，以至于有时甚至同行政部门的社会经济政策相矛盾。在实践中，国家杜马的多数党总是在（政治性和概念性）一读时通过总统或内阁的立法动议（非概念性的修订可在二读时提出）。

在俄罗斯经济增长期间，甚至在俄罗斯短暂受到全球经济危机影响（2009-2010 年）的时期，民众几乎没有注意到行政部门奉行的政策和统一俄罗斯党的家长式民粹主义之间的争

⁴ 即便是反对党候选人也会在许多情况下把票投给被提名的州长，因为他们害怕不同政见会牵制自己同行政部门合作的能力。

⁵ 2012 年，州长选举制恢复。但在本论文撰写时，83 名州长中只有五名经选举产生，而这五名州长均来自统一俄罗斯党。

⁶ 大多数分析人士认为，这一前所未有的举措意在尽可能拉高即将卸任总统职位的普京的“支持率”。

⁷ 信息来自“人民阵线”网站的示意图，<http://www.narodfronr.ru>。网站未提供这些议员的名录。

⁸ 参见：http://www.kremlin.ru/appears/2007/11/13/1829_type63376type63381_151056.shtml。

⁹ 俄罗斯政府内阁事实上受总统辖制：国家杜马仅仅批准总统提名的总理，对行政任职和规划几乎没有影响力。有些内阁部长是统一俄罗斯党党员，但党籍对他们的表现毫无影响。

议。然而，后危机时期的经济不景气破坏了社会乐观情绪。自2011年以来，对政府政策的消极态度和批评蔓延开来，统一俄罗斯党成了开火对象，而总统支持率仅有些许下滑。从这个意义上来说，统一俄罗斯党就像小说《化身博士》里杰柯尔博士的邪恶化身“海德先生”一样，成了俄罗斯政府的邪恶化身。2013年4月，51%的俄罗斯受访民众赞同将统一俄罗斯党定义为“恶棍与小偷之党”¹⁰（比例达到自反对派博主纳瓦尔内于2010年杜撰出该词汇以来的最高值）。

二、统一俄罗斯党的组织结构

统一俄罗斯党既拥有两百万党员的群众基础，又极度倚重精英。该党在全国的“垂直结构”依照民主商议制定的详尽程序来治理，党中央机构对组织下层进行支配和控制。

这些特点并非统一俄罗斯党独有：俄罗斯所有政党的章程和管理实践里都包含中央机构对地区机构和地方机构的强势制约。这种“中央控制”的倾向可用下述两个原因来解释。首先，俄罗斯政治阶级普遍将政党视为代表国家利益、超越地域（含种族、宗教等）野心的联邦层面的机构，因此党的中央领导层应当具备管理下级层面冲突或路线偏离的杠杆。第二，政党在社会上的根基薄弱，其全国范围的成功严重依赖于党的全国性领导人所拥有的资源（受民众欢迎程度、捐助人和全国性媒体、特别是电视的支持）。统一俄罗斯党跟其它政党的差别并不在于自上而下控制的力度，而在于党内精英人

物的政治号召力。党中央的支配力有助于管理好地区党组织对州长（往往也是该州统治精英的事实“头目”）的忠诚和对联邦领导人的忠诚之间的潜在冲突。

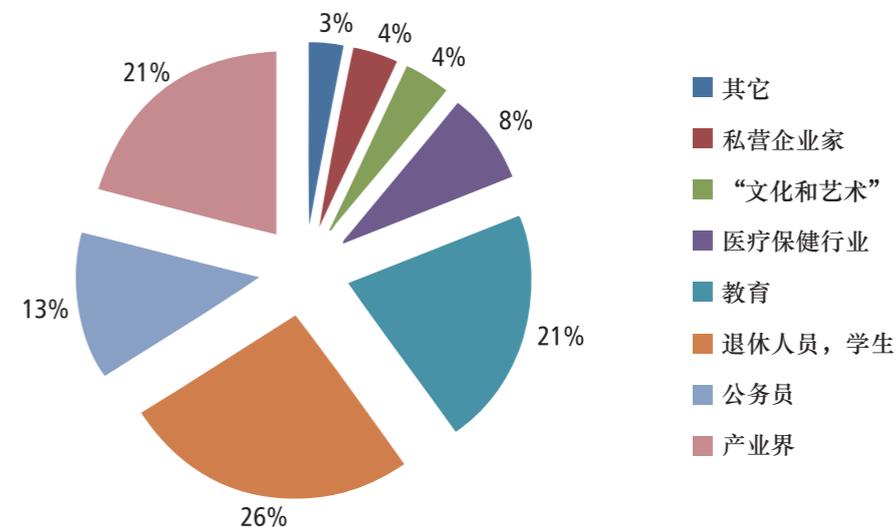
党籍

过去五年间，统一俄罗斯党的党员数量稳定在两百万略出头（统一俄罗斯党官网最近更新的数据表明，截止2008年5月，共有2,000,020名党员 [Nagornykh 2008]；2010年5月的数据为2,030,164名 [Zakatnova 2010]；2013年5月网站上仅显示“约两百万名”）。根据统一俄罗斯党总务委员会秘书谢尔盖·勒夫洛夫的说法，2012至2013年间，该党吸收了约8万名新党员，“没有发生大规模退党事件” (Nagornykh 2013)。

在2008年5月以前，吸收新党员是一项高度优先的党务。2003年，最初的党员数量在40万左右。2006年前后（数据不一），党员数量突破100万。2008年初，党员数量为180万。普京同党的关系正式化吸引来了大批新党员（约为每月4万名）。然而，就在统一俄罗斯党声名大噪之时，潮流发生了逆转：党内进行了“清洗”（波及约4%的党员），建立了一个新的、更为复杂的入党程序（6个月的预备期，由当地党支部成员进行面试和/或由后者推荐）。

虽然统一俄罗斯党从来没有对这一政策变动做过官方解释，但这么做相当符合逻辑。建党初期，统一俄罗斯党需要展示本党相对其它政党的优势，而巨大的党员数量正可以被认为

图 1：统一俄罗斯党党员的职业划分 (2010)¹¹



是显示优势的一条路径。在2007年选举时的惊艳表现且普京担任党的正式领导人之后，以量取胜的目的已经达到，党的领导层认识到，普通党员人数的增长失去了必要性。事实上，群众基础对党内生活的影响微乎其微，而且党员数增加势必导致党的官僚机构的膨胀。

在很大程度上——但也不尽然——吸收新党员是一个正式过程。“清洗”后不久，《祖国周刊》在鞑靼斯坦共和国的喀山进行的个案新闻调查，证实了统一俄罗斯党招新过程的正式性。鞑靼斯坦共和国议会议长穆卡门欣承认，在统一俄罗斯党发展最快的2002至2004年间，“各医院或剧院的所有员工集体入党”。被“清洗”的党员也证实了这一点：他们中的大多数

人之所以被开除出党，是因为没有交党费，¹²而大多数人是因为退休或跳槽才没交。这就意味着，吸收新党员和收集党费都是在工作场所进行的 (Begimbetova 2008)。图1中的党员职业划分表明，多数党员的主要收入来源是政府：他们中有46%是行政机构、或教育部门、医疗保健和“文化”从业人员（在俄罗斯，这些行业多为国营）；另外26%是退休人员和学生。从图表中看不出在产业界就职的21%党员中，有多少是公共企业员工（服务行业是俄罗斯经济中的一大雇主，但在图中没有体现）。在所有这些领域中，“说服”人们入党并记录下他们的党籍要容易得多。一个显著例外是占比相对较高（4%）的私营企业家。他们应该是为了“接近”

¹⁰ 参见：<http://www.levada.ru/29-04-2013/svyshe-poloviny-strany-schitaet-er-partiei-zhulikov-i-vorov>。

¹¹ Zakatnova, op. cit.

¹² 交党费在当时是强制的；目前的党章则规定在自愿基础上交党费。

统治阶层、改善自身社会地位才入党的。除此之外，我们看不到任何证据表明，不受官僚压力和“说服”的私营部门职员有加入执政党的动机。

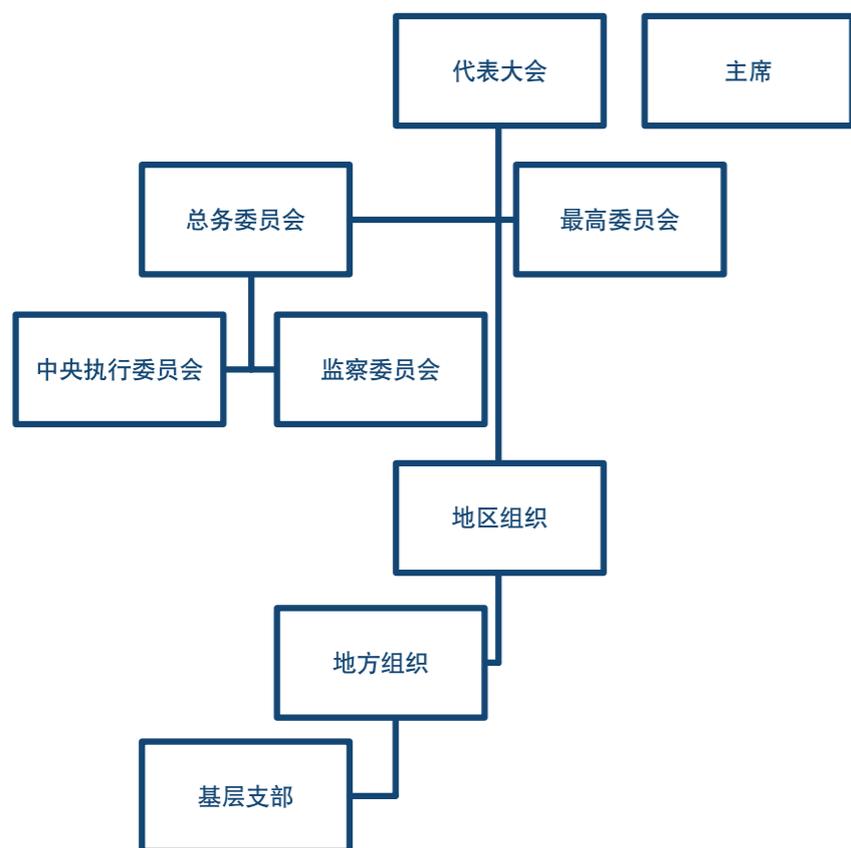
统一俄罗斯党由 83 个地区组织（也即俄罗斯联邦层面上的所有单位）、2595 个地方组织和 82.631 个“基层支部”¹³ 组成；覆盖了俄罗斯联邦的整个疆域。

“基层支部”是按地域划分的：前苏联党不分的前车之鉴导致俄罗斯法律明文规定，任何政党不得在工作场所成立“党支部”（不过，

根据本文上节所述，至少党员招新可以在工作场所进行）。若干基层支部形成地方（区或市）组织。在大城市里，党章规定了中级协调机构，但除此之外，若干地方组织形成地区（联邦州）组织并向后者汇报。地区组织向中央领导层汇报（见图 2）。为了更好地协调，几个地区组织可能联合成一个地区间组织，由一名联邦领导人（一般是国家杜马的知名成员）统一协调，但这样的组织没有法定权力。

统一俄罗斯党有一些侧翼组织，它们多数创立于 2006 至 2007 年间。“支持者委员会”

图 2：统一俄罗斯党的组织结构¹⁴



¹³ 参见：<http://er.ru/party/today/>。

¹⁴ 本图是作者根据统一俄罗斯党章程绘制的。

负责同“支持者”(storonniki) 协调工作：最初，“支持者”的身份是为那些支持统一俄罗斯党但决定不入党或被法律禁止加入任何政党的人士（军人、执法人员、2005 年之前的高级公务员）创设的。现在，“支持者”身份主要给予处在预备期的党员。统一俄罗斯党的青年组织被称为“统一俄罗斯青年近卫军”。¹⁵ 统一俄罗斯党还同“退休人员联合会”、“妇女联合会”和“全俄地方政府理事会”（主席均由统一俄罗斯党领导人担任）合作并对它们施加影响。

三、党内民主和决策流程

如上所述，党的重要决策是在党外进行的。根据曾于 2000 至 2013 年间担任党内和总统办公室高级职务的阿列克谢·切斯纳科夫（2013 年 5 月退党）的一份坦白，“党的领导层不允许这种（实质性的）讨论……无论党员在党内提了什么建议，答复总是如出一辙：我们先看看总统办公室怎么说”（引自 Tirmaste 2013）。

调整统一俄罗斯党党内事务的章程极为详尽（章程共有 22570 个词），既有民主机制，又有精心设计的中央对下级机构的监察和控制。党的结构“头重脚轻”：它有“主管机构”（党的代表大会及总务委员会）和“中央机构”（所有联邦层面的结构）。最高委员会是中央机构之一，由“杰出的公众和政治人物组成……含非党员”（章程第 7.3.2 款）。¹⁶ 它是历史遗留

产物，用来吸纳那些过去不得加入任何政党的高级行政官员（如州长）。如今，最高委员会的职能在很大程度上是礼节性的，但它被保留下来，用作增加“奖励”给精英联盟成员的、享有声望的职位和头衔数的一种手段。

党主席职务是统一俄罗斯党在 2008 年为决定同其建立正式关系的普京设立的。党主席（党章第 7.1 和 7.2 款）(a) 是“可选的”，也就是说，这个职位可以空缺（取决于党的实际领导人的意愿）；如果空缺，最高委员会主席就是最高当选官员；(b) 可以由非党员担任；¹⁷ (c) 由公开无记名投票方式选出，候选人唯一；(d) 不承担法定义务，但拥有广泛特权，包括勒令党内官员停职、搁置党中央或地域组织（党的代表大会除外）的决策，直至党内相关合议机构做出进一步决定为止。因此，这是一种纯组合主义的制度：领导人超越一切规章制度，事实上拥有无限权力。

除此之外，所有层级的党组织的党内程序均遵照基本的民主原则，如选举产生各级治理机构、合议机构 10% 成员轮换制、问责制、自由讨论、竞选产生党组织和议会党团领导人（自 2012 年起）。章程还规定，各级治理机构必须定期召开会议。由于行政部门对党的实际控制，所有这些民主程序其实只是为“上头”的决策提供合法性和约束力，因此运行顺利。对党的各类纲领或议程的争议从来不会在正式会议或

¹⁵ 名称并非源自拿破仑的近卫青年军 (Jeune Garde)，而是源自著名的克拉斯诺顿反纳粹地下青年组织（1942-1943 年）。后者援引了上世纪 20 年代共青团歌曲《我们是工农青年近卫军》。

¹⁶ “章程”后面的数字代表党内章程的对应条款

¹⁷ 现任主席梅德韦杰夫总理于 2012 年加入统一俄罗斯党；普京从未入过党。

党的代表大会上露头：如上所述，党纲仅反映行政力量的议程，因而不被视为优先事项。

至于党的领导人的筛选，特别是候选人的提名，章程规定了一系列“反叛控制”机制：

- 章程要求，当选立法会议成员的党员必须加入党团，并同相应层面党的治理机构的决策“保持行动一致”（章程第 5.2.8 款）。

- 如果失去下级组织的职务，入选总务委员会的下级党组织书记将被停职（章程第 9.2 款）。

- 高层机构，特别是总务委员会主席团（常务机构）可以接受或否决下级组织的有关参与选举的决定（章程第 10.12.12 款），下级组织必须执行。

- 地方和地区组织对参与竞选的候选人的筛选和对竞选政纲的制定受党内上级机构的控制。¹⁸ 2005 年，在一些强势的地区组织进行抗议、特别是在莫斯科重量级的市长卢日科夫出言反对之后，达成了一个妥协方案（Veretennikova 2005）：上级机构改为仅仅“批准”（utverzhaet）较为重要的决策，如市长候选人的提名；至于立法会议的候选人和竞选政纲，更为“温和”的动词 soglasovyvaet（不反对）取代了“批准”，不过，上级机关仍有否决权，想必只有在特殊情况下才会行使（章程第 10.12 款）。

党内民主的一个积极进展是初选机制的引入。该机制发端于 2007 年，当时只是对党组织精心挑选出来的候选人鼓掌欢呼通过而已。然

而，在 2011 年联邦杜马选举前夕，初选竞争加剧，并且被用来对代表候选人名单进行郑重修改，以纳入“人民阵线”提名的人选。在大多数情况下，初选仍然是一个“受控”的程序，但这种做法在若干地区激发了冲突：在一名地方成员投诉后，普京取消了沿海州两个镇的初选结果；伏尔加格勒和伊尔库茨克也爆发了丑闻。¹⁹ 2013 年，党为各级组织建议了四种初选模式供选择，从最为“开放”的、允许任何登记过的选民参与的模式（在伊凡诺沃和沃洛格达地区实行）到最为“封闭”的、由党员选出的选举人对参加党内辩论的候选人进行投票表决的模式（在车臣和其它几个地区实行）。²⁰ 初选机制是被作为一种商议措施引入的，目的是为了遏制筛选过程中的精英主义和官僚主义特征。虽然在多数情况下初选是“受控”的，但它绝对是一大进步。

四、党内冲突和争议的解决以及意识形态差异

党内冲突及其解决

如上所述，统一俄罗斯党内最严重的冲突是关于参加选举的候选人的提名（无论谁被提名，均被认为必须在竞选中胜出）。候选人的筛选受到各级行政部门的严密控制。在多数情况下，党的一系列机制都能成功地管理好执政精英之间的竞争。除了个人冲突（如上文提到

的初选）之外，立法机构任职者的筛选通常一帆风顺：政党列表上的多个席位使得执政精英内部相互竞争的团体有可能达成妥协。例如，2011 年，许多同其所代表地区的州长发生矛盾的联邦杜马议员被“调动”到了其它地区（换句话说，在此种情况下，初选选举人必须把选票投给跟他们所在地区没有联系的候选人，这更证明了党内民主的虚伪性）。

多数冲突发生在市长选举中，也即是城市行政领导的选举中，²¹ 那些由于地域和/或经济多样性而造成精英力量呈碎片化的地区（Makarenko 2009: 54）和那些州长们无力抑制或有效管理不同精英团体之间冲突的地区尤其甚：

- 2008 年，统一俄罗斯党的几名党员在斯维尔德洛夫斯克的三个城镇参加市长竞选，同本党指定的候选人针锋相对，结果被开除出党。2009 年，类似事件在斯摩棱斯克上演，“异议者”虽然被开除出党，却获得了选举胜利；获胜后他们又被恢复了党籍，直到次年因“腐败”指控而遭到逮捕。不过，市议会中的冲突此后又持续了一年：即便是统一俄罗斯党总务委员会出面调解也没用，党团间依然在“内讧”。此类“反叛”还于 2010 年在图拉市立法机构以及 2013 年在克拉斯诺雅茨克地区的区议会发生，在后者，有 60 名党员辞职（辞职前致信党主席），以表示对区首席行政官的不满。²²

- 2009 年，摩尔曼斯克州州长尤里·伊夫多

基莫夫不顾退党威胁，公开指责统一俄罗斯党为了让自己的候选人在竞选中胜过他支持的独立候选人，不惜“使用卑鄙手段”。伊夫多基莫夫支持的候选人赢得了决定性一战，但州长本人“自愿”辞职。

- 最引人注目的冲突于 2010 年在下诺夫哥罗德爆发。该州新上任的州长（瓦雷里·单德谢夫，从莫斯科“空降”而来）阻止市长瓦迪姆·布拉维诺夫再次参加竞选，尽管后者是一名备受尊敬的政界人士，而且获得了市议会和联邦总务委员会多数人的支持。州长“说服”了一些本党的议员，投票反对布拉维诺夫。2011 年初选期间，单德谢夫派和布拉维诺夫派之间的类似对峙再次爆发（Makarkin 2010）。

这些例子表明，统一俄罗斯党内的冲突：

(a) 几乎总是缘起于争夺权力地位的混战，而非意识形态或纲领；(b) 由上一级党组织或党的权威机关来调和，而非由相关党支部来内部管理；(c) 上一级党组织（往往是联邦党组织）可以支持州长，也可以换掉州长，主要目的都是维持行政力量的稳定。这个规律证明，统一俄罗斯党的本质是一个新组合主义的精英联盟。

意识形态纲领

统一俄罗斯党是一个广泛的精英联盟，所以它的党员包含有多种多样的意识形态偏好（例如，既有来自私营企业界的，也有来自传统官僚部门的；既有平民，也有军人）。为了包容这

¹⁸ 参见：<http://er.ru/news/2012/5/25/partijnye-platforny-podderzhivayut-iniciativy-medvedeva-po-demokratizacii-edinoj-rossii/>。

¹⁹ 参见：<http://www.svobodanews.ru/content/article/24299873.html>。

²⁰ 参见：<http://er.ru/news/2013/4/23/partiya-zadaet-vyborye-standarty/>。

²¹ 俄罗斯宪法规定，地方政府（含市长）不是州长的下属，而是一个独立的公共机关层面。在现实中，州长们倾向于控制和支配地方政府，尤其是较大城市的地方政府，因为后者往往是地区预算收入的主要来源。

²² 参见：<http://lenta.ru/news/2013/03/18/out/>。

些差异，统一俄罗斯党寻求多元主义特征和维护内部凝聚力及纪律之需要之间的平衡。

2005年4月，统一俄罗斯党在国家杜马的党团内部形成了“自由保守”和“社会保守”两大派系或“两翼”。领导层对此做出谨慎反应。国家杜马主席格雷兹洛夫说：“熊²³不需要翅膀”（Veretennikova 2005）。不过，党意识到应当为党内讨论提供具体制度，随后两大派系转变为两大党内俱乐部。此后，党内还出现了第三个俱乐部，名为“爱国者”。

按照议员安德烈·伊萨耶夫——他是党的“意识形态沙皇”和社会保守俱乐部的主席——的说法，这些俱乐部规定了“可被容忍的分歧的框架”，从而赋予党内讨论合法性。这个“共同公分母”的定义是：“虽然我们有不同意见，但我们都赞成保守的意识形态”。²⁴此外，每个俱乐部还应当联系同自己的意识形态相近的公众社群，从而扩大党的支持基础。

在2008年前，各俱乐部的活动相当低调；经济危机爆发后，它们被迫活跃起来，制定了应对经济危机的计划，还试图就一个反危机计划达成共识。一方面，这是一种积极体验：党内讨论第一次有了实质性的内容，俱乐部成员有机会学习了协商妥协的技巧。而另一方面，对党的年度代表大会（2008年）政纲进行更新的工作以失败告终，而且，联合对抗危机的计划——它是如此难以制定——事实上被内阁忽视了。渐渐地，党内俱乐部有了扩张：它们的

分支机构开始在许多地区组织中成立。2012年，党正式提出了基于各俱乐部讨论的政纲。总务委员会主席团秘书勒夫洛夫宣布，这些政纲是党内民主的重要机制，党正在考虑是否要在章程中赋予其制度地位。²⁵然而，他的想法迄今仍未落实。

制度地位的缺失是制约党内讨论发展的主要因素。真正投身俱乐部的党员只是极少数（即便在国家杜马党团中亦是如此）；没有任何约束性的、甚至是“习惯性”的程序或要求来规定党或其国家杜马中的党团应否以及如何考虑俱乐部的政策立场。党内讨论机制大多不正式，属于就事论事，对决策没有直接影响。

五、防止和控制腐败的措施

俄罗斯的政党融资正式规定非常严格详尽，统一俄罗斯党充分遵照执行，其年度报表接受各级监察委员会的审计。此类报表（2011年各类报表摘要见表1）披露党的收入来源，受到内部和外部双重审计。对竞选开支也有详尽的要求。

然而，至少有三个因素对政党融资的透明度产生负面影响。首先，大多数企业捐款——2009年为总额中的85%（Shleinov 2010）——通过地区一级的“支持统一俄罗斯党基金会”间接捐赠，而这些基金会不需要披露收入来源。不过，这一点不足以让人怀疑内中必有腐败：理论上，守法企业向“支持基金会”自愿捐款；

它们只是看好同执政精英建立关系（除极少数例外，参见Shleinov 2010），但公开性和透明度的缺失²⁶值得关注。

第二个负面影响因素是非法竞选融资：所有政党都有此嫌疑，但几乎无法证实。

不过，最重要的负面影响因素是“国家与执政党合一（政党合一）”。正如欧洲安全与合作组织观察团所指出的那样，俄罗斯人称它为“行政资源”。²⁷“政党合一”为执政党提供了额外的资产和机会，事实上构成了腐败。

然而，党对此视而不见。

六、结语：统一俄罗斯党未来展望

2013年6月，“俄罗斯人民阵线”（原名“全俄罗斯人民阵线”）正式作为一个公民运动成立，普京担任主席。它声称不是政党，但具有代表全民的特征，是支持极受民众欢迎的总统的主要公共机构。

这一发展状况对统一俄罗斯党来说意义深远。此前12年，俄罗斯总统一直在打造一个占支配地位的政党，实际上就是力图用以制度化的政党支持为基础的政权取代高度个人主义

表 1：统一俄罗斯党的财务报表，2011年²⁸

收入来源	卢布（百万）	欧元（百万）
财政年度初始余额	677.0	16.9
总收入	3958.0	98.9
党费	163.0	4.0
政府拨款 ²⁹	894.0	22.3
捐款，总额	2867.0	71.7
其中：企业捐款	2756.0	68.9
个人捐款	38.0	1.0
违反联邦法律规定的捐款（应当退还）	73.0	1.8
其他来源	16.0	0.25

²⁶ 统一俄罗斯党官网上指向多数财务报表的链接都打不开。

²⁷ 欧洲安全与合作组织国际大选观察团。俄罗斯联邦，国家杜马选举 - 2011年12月4日。初步调查结果和结论可参见：<http://www.osce.org/odihr/85757>。

²⁸ 参见：<http://er.ru/party/today/userdata/files/2012/06/13/edros.pdf>。

²⁹ 在联邦议会选举中获得3%以上选票的政党可以获得政府拨款：2009至2012年间，每赢得一张选票可获得20卢布（约合0.5欧元），2013年后提高到50卢布。

²³ 熊是统一俄罗斯党的官方标识。

²⁴ 参见：<http://www.cscpr.ru/clauses/6/397/c/3797/>，30 декабря 2008 г。

²⁵ 参见：<http://er.ru/news/2012/4/6/edinaya-rossiya-predstavila-ideologicheskie-platformy-partii/>。

的政权。政治学界普遍认为，这样的政权更稳定、更灵活，以及能更好地解决权力交接问题 (Meleshkina 2006)。如今，趋势被扭转了过来：统一俄罗斯党的民众支持率几乎完全依靠国家领导人的声望（以及地方选举中州长和市长们的受欢迎程度）。党在执政精英中扮演的调解角色服从于官僚机制。至于权力交接，统一俄罗斯党似乎只有到了在任总统正式宣布决定前才得知普京决定提名梅德韦杰夫（2008年）和重返总统职位（2012年），因此对决策毫无影响力可言。总之，它未能向行政部门提供裨益和支持，随着人气减退，逐渐成了累赘。总统为其群众基础另找一张“脸”则顺理成章。“人民阵线”是一个组合主义色彩更为浓重的机构：它的章程对内部管理机制和决策程序只做了含糊的规定，由此让地区和联邦总部独掌大权。因此，在可预见的将来，俄罗斯的政治体制会比此前十年更具个人主义色彩。

这一发展状况并不意味着统一俄罗斯党的终结。它将继续在政党列表竞选中“代表”行政权威，填满立法机构，保证为政府的立法动议提供“核心支持”：在家长制选区里，它的竞选成绩将会依然出色，能保证多数席位或简单多数席位。有鉴于此，统一俄罗斯党将保留其政党结构和管理机制。不过，在多数主义选举中，³⁰ 我们有可能看到许多获得“人民阵线”非正式支持的亲政府候选人以“独立人士”的身份参选。几年后，一个具有双层结构的“执

政者的党”将会成形：纪律严明的统一俄罗斯党代表将会通过政党列表参加竞选，更加独立和野心勃勃的代表将会参加直选。这种转型无可避免，将对政党体制产生多重影响，对“执政者的党”的影响尤甚。它可能导致统一俄罗斯党被“人民阵线”吸收（在此情形中，人民阵线将不得不转型为政党）。另一种可能性是，这种双层结构会在接下来的一两个竞选周期内共存。无论哪一种情形成为现实，统一俄罗斯党都不会维持现状。

参考文献

Makarenko B. 2010. (Parteienlandschaft Russlands: Stagnation oder neue Hoffnung? Trendbericht Russland: Bilanz des letzten Jahrzehnts (1998-2008) und Perspektiven/ Gabriele Gorzka, Reinhard Krumm (eds). Moskau, ROSSPEN).

Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Cambridge, 1976.

Бегимбетова, И.. Чистка конкретно. - «Власть», No. 37 (790), 22.09.2008. [I. Begimbetova. 2008. "The Purge as It Is", Vlast, No 37 (790), 22.09.2008].

Веретенникова К. Медведи не летают. - Время новостей. 25.04.2005. [Veretennikova, 2005. K. Bears Can't Fly. Vremya Novostei, 25.04.2005].

Гельман В. Перспективы доминирующей партии в России. - Pro et Contra, No. 4, июль-авг 2006, 62-71. [Gelman, 2006. V. Prospects of a Dominant Party in Russia. Pro et Contra, No. 4, July-August 2006: 62-71].

Б.Грызлов. «Определяющий вектор развития страны: уровни целеполагания «Единой России» газета «Единая Россия»,

No. 29, 28.07.2008. [Gryzlov, B. 2008. The Defining Vector of National Development: Levels of Strategic Planning for United Russia. United Russia Newspaper, No. 29, 28.07.2008].

Закатнова А. Клик – и в партии. Российская газета No. 185 19.05 2010. [Zakatnova, 2010. A Click to Join the Party. Rossiiskaya Gazeta, No185 19.05 2010].

Макаренко Б. Постсоветская партия власти: «Единая Россия» в сравнительном контексте.// Полис. – М., 2011. – Вып. 121, No. 1. – С. 42-65. [Makarenko, B 2011. A Post-Soviet Party of Power: United Russia in a Comparative Perspective. Polis No. 1(121): 42-65].

Макаренко Б.И. Партийная система России в 2008-2009гг.: Аналитический доклад/ М.: РАН ИНИОН, 2009 [Makarenko B. 2009. Party System in Russia in 2008-2009. RAN INION Moscow].

Макаркин А.В. Городские элиты и «Единая Россия». Политком.ру 23.11.2010 [Makarkin, A. 2010. Urban Elites and the United Russia http://www.politcom.ru/11067.html.

Мелешкина Е.Ю. Доминирование по-русски или мировой феномен? Политическая наука – 2006 No. 1. [Meleshkina, E. 2006. Domination Russian-Style or a Global Phenomenon? Politicheskaya Nauka, 2006, No. 1].

Нагорных, И. Единая Россия снялась со счетчика. Коммерсант, No. 89 (3906), 27.05.2008. [Nagornyykh, I. 2008. United Russia Switched off the Counter.] Kommersant Daily No. 89 (3906), 27.05.2008.

Нагорных, И. Единая Россия растет медленно и бесконтрольно. Коммерсант No. 82 (5113), 17.05.2013. [Nagornyykh, I. 2008. United Russia Grows Slowly and Without Controls. Kommersant Daily No. 82 (5113) on 17.05.2013].

Тирмастэ, М-Л. «Единая Россия» по Алексею Чеснакову. Коммерсант No. 89 (5120), 28.05.2013 [Tirmaste, M-L. 2013. United Russia According to Alexei Chesnakov. Kommersant Daily. No. 89 (5120), 28/05/2013].

Туровский Р. Региональные выборы в России: случай атипичной демократии. // Технологии политики. К 15-летию Центра политических технологий/ Под ред. И.М. Бунина. – М.: Центр политических технологий, 2006. [Turovsky, R. 2006. Regional Elections in Russia: a Case of Atypical

Democracy. In Technologies of Politics, I. Bunin (ed.), Moscow, Center for Political Technologies.

Шлейнов В. Деньги партии. «Ведомости» 22.12.2010 [Shleinov, Roman. 2010. The Party's Money. Vedomosti, 22.12.2010].

Программа Всероссийской партии «Единое Отечество» - Единая Россия. Принята Съездом 1 декабря 2001 г. [Program of the All-Russia Party "Unity and Fatherland – United Russia" adopted at the Inaugural Conventions, 1 December 2001. Available at: http://minjust.ru/ru/node/2378].

Предвыборная программа Всероссийской политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва. Утвержденная XII Съездом 24.09.2011 Electoral Platform of United Russia Party for Elections of the Sixth Duma (Approved at the 12th Convention of the Party 24 September 2011).] Available at: http://er.ru/party/program/.

Предвыборная программа партии «Единая Россия» на выборах Президента России. Российская газета, 08 февраля 2012. [Electoral Platform of United Russia party at the Presidential Elections. Published in the Rossiyskaya Gazeta 8 February 2012.]

Устав Партии «Единая Россия». [Internal Statute of the United Russia party]. Available at: http://er.ru/party/rules/.

³⁰ 俄罗斯的选举体制正在朝我们假设的方向改变：在联邦议会选举中，完全比例制已经被 50:50 的多数 – 比例混合制度取代。最近的一项立法动议旨在把地区 (landen) 选举中比例代表制所占的比重从目前的 50% 降低到 25%，并取消市议会选举中对比例制成份的要求。

7

政党治理经验：以德国社会民主党为例

盖洛·诺格鲍尔 (Gero Neugebauer)

一、简介

受经济和社会持续变化的影响，政党必须相应调适其与自身所处政治环境的关系(Poguntke 2000: 31)。尤其在多元民主社会，各个相互竞争的政党必须持续关注选民政治态度的任何变化，审视自身是否拥有解决当前问题的专业知识。因此，政党管理层有责任采取措施对政党进行相应调整。在此期间会出现更多、尤其是新的任务——例如专业竞选活动、招募新党员、政治沟通等。此外，还会在党员管理、财政、沟通以及人力资源等方面呈现出更高专业水平。与此同时，政党能否获得政治成功在很大程度上取决于其代表的表现和相关公众反应，原因在于政党政策和代表一直受媒体关注，媒体有兴趣向民众公布沟通危机和丑闻。此类丑闻有时会成为法律争议的一部分，进而影响选举行

为(von Alemann 2010: 236ff)。在德国，政党的公众信任度在各类政治组织中处于最低水平(Güllner 2013: 37)。若政党屡次被控滥用职权、存在谋私心态、建立僵硬架构以及存在腐败行为，此类指控或许不仅会对政党的公众支持率，还会对政治体制能否获得普遍支持产生负面影响。毕竟，政党存在于政治体制的各个领域之中。

二、政党管理的法律规定

《德意志联邦共和国基本法》(以下简称《基本法》，Grundgesetz)规定了政党的角色，将其作为政治意志汇聚的公共过程的组成部分：“政党应参与人民政治意志的形成过程”(第21条)。这种参与意味着政党在国家决策过程中拥有实际垄断地位。与此同时，这种情况为

影响公职人员和当选代表的行为提供了多重激励。

《基本法》第21条规定政党的内部组织结构须遵守“民主原则”。这意味着政党必须确保其各个委员会能够经选举产生，而且必须以民主方式在党内组织决策过程——即要有党员参与。此外，政党须“公开说明其财产以及经费之来源与使用情况”。这一实现财政透明的愿望——它基于德国首个民主政权(1919至1932年)的负面经历、德国《政党法》(Parteiengesetz)中有关公共融资的规定，以及财政管理——形成了政党管理的又一单独领域(Morlok 2009)。

德国《政党法》规定地区组织是政党组织的基础(第7条)，并规定了政党内部组织的原则。按照要求，各政党均须制定书面章程和纲领。章程重点包括关于党内生活(组织章程)、财政议题(财政章程)以及通过仲裁规则解决争议的规定。各种不同规范还有更多规定，例如关于候选人提名的选举法规。

三、德国政党体制内的社会民主党

德国社会民主党(SPD, 社民党)是德国历史最悠久的政党。2013年5月，社民党纪念建党150周年。作为议会政党，该党已拥有120多年的悠久历史。社民党最初为工人阶级政党，如今则是一个专业性的、选民组成的政党，正在成为一个“专业化媒体传播政党”(Grunden 2012:107)。在政治上，社民党拥有从事以下活动的合法地位：参加选举、委派代表参加各级议会、招募政治精英以及担任市镇、州

(Länder)和国家机构的政治职位。

社民党将自身视作一个党员性和纲领性政党。截至2012年年底，社民党拥有477000名党员(比2011年减少13000名)，他们是社民党最重要的资源。党员参与党内决策过程，选举政党机构，通过投票共同确定政策和人事议题，是扩大政党政治影响的最重要力量。随着最近实行的政党改革，社民党授予非党员客座身份，允许其参与党内决策过程。

作为一个纲领性政党，社民党必须根据自身纲领制定政策以及确定政治和社会治理要求。这就产生了某些问题，例如党内不同立场的支持者展开的争论，还有不断更新政党纲领的需要。上述讨论主要在涉及社会公正的指导性核心价值观——以及在某种程度上在涉及自由和团结等更多价值观——的情况下出现。根据其纲领，社民党致力于践行民主社会主义原则。然而，该原则对于社民党的社会民主政策并不重要。该原则更多的是代表社民党试图在党内长期保持约定俗成的政治立场，从而能够在必要情况下让人们回想起该原则。

践行政党核心价值观的首要条件是参政，尤其要作为联合政府的主导政党。然而，自1945年以来，社民党仅在1969至1982年以及1998至2005年这两个阶段成为主导政党。2005至2009年期间，社民党与基民盟/基社盟(CDU/CSU)共同组建大联合政府，但它只是小伙伴。此后，社民党成为反对党。

四、德国社会民主党的组织结构及其政党管理

政党结构

一般而言，社民党根据德国行政区划建立其地区结构，但该结构也显现出若干与众不同的特征。地区组织分联邦州（Landesverbände）、区（Bezirke）及分区（Unterbezirke）三级，其中分区组织是基于少数选区。基本组织单位包括市镇支部（Kreisverband或Stadtbezirksverband）和地方支部（Ortsverein或Abteilung）。除极少数例外，党区与当前行政区划范围并不一致；党区由社民党领导层根据“政治和经济目的适当性”（组织章程第8条）确定。根据以上原则，各区委员会规定分区范围，分区领导则规定地方支部范围。根据社民党传统，各区始终是党内组织的政治基础。

地区组织履行联邦州层级和各区传达的政治任务，因此还承担履行任务过程中产生的行政费用以及其他费用。与联邦层级相对应，地区组织设有执行委员会。此外，地区组织还在某些政治议题上拥有或向联邦政党组织要求自治，例如在组建联合政府问题上。然而，地区组织不可独立开展政党管理工作。不过，这一中间层级相对重要的角色（基于联邦制架构）阻止了联邦层级的集权化趋势。

政党管理

执行委员会（Parteivorstand）以及主席

和秘书长是社民党的核心机构和人员。执行委员会负责制定社民党的政策，其成员亦代表社民党各政治派系。实践中，执行委员会就政党政治、组织及人事做出基本决策，其中部分决策此后由党代会批准通过。执行委员会协调、引导社民党在国家和国际层面的日常政治事务。尽管社民党主席是该党代表，然而可能会出现正式结构未必符合政治现实的情况。¹

根据章程第24条规定，秘书长负责党的管理工作。秘书长同时担任政治职务，就党的政治议题发表意见。秘书长的职责范围涵盖组织和行政工作，包括向主席、五位副主席、各委员会和下级机构提供支持，管理社民党总部（Willy-Brandt-Haus）以及筹备和组织联邦竞选活动。

中央委员会

除执行委员会之外，党代会还选举产生监察委员会和联邦仲裁委员会。监察委员会受委托负责审查社民党领导层以及处理党内关于本党党员的投诉案件。执行委员会、小型党代会及联邦仲裁委员会成员均不得加入监察委员会。允许地方支部、分区以及区任命调查委员会，该委员会通过认定事实以解决冲突。然而，争议本身由仲裁委员会处理。除地方层级之外，各层级均设仲裁委员会。仲裁委员会不受任何指令约束。

党员组织

社民党不仅曾经历党员方面的重要社会变

化，还曾遭受重大损失。因此，地方支部招募新党员的工作仍颇为重要。入党工作通常由地方支部或执行委员会负责实施。其后，各区和社民党总部的一个专设部门负责党员管理工作。所有党员均须通过直接借记的方式交纳党费，党费数额根据收入水平累进。各区负责向若干党内机构分配党费。社民党总部发布关于党员数量变化的年度报告。然而，无需成为社民党正式党员也可参与党内工作。社民党邀请尊重本党核心价值观的各界人士担任客座成员。客座成员可参加党员会议，加入党内组织、项目组或专门工作小组。

专业人员和名誉官员

社民党按照固定劳动合同规定聘用专职人员，他们负责履行要求长期开展党的工作的任务。此项安排适用于从分区到社民党总部的所有层级。名誉官员——即地方支部和地区组织委员会主席及当选成员——不因其从事的工作获得任何物质补偿。分区通常承担名誉官员履行任务产生的一切费用。

党内民主和决策过程

《基本法》和《政党法》均要求各政党在关于人事等议题的任何决策过程中遵守民主原则。因此，需从地方到联邦层级相应组织党内机构的管理以及决策过程的程序和架构。然而，关于党内决策过程的目的和问题存在反对立场。一些人认为快速决策（灵活性与效率）的利益

与需求以及扩大党员参与之间会产生问题。其他人则反对党员广泛参与，他们表示已按照民主原则——即透明和多元程序——选举政治精英，后者为此拥有参与决策的合法性。然而，基层民主的支持者仅把由基层党员做出的决策接受为是具有民主特征的。该立场的一个例子是要求党员的投票表决应能够改变、拒绝或替代党内机构的决议且能够任命总理候选人（章程第13条）。

社民党内的政治现实表明，在成员性政党的背景下，党员参与受到重视。因此，社民党也向非党员提供参与形式。然而，党员实际参与水平总体很低。²如前所述，领导和非正式机构在特定领域做出初步决策——例如遴选政治精英期间——但存在可能限制党员参加党代会的额外因素。此类因素主要包括各派系之间的事先磋商、党的周边组织（例如工会）的影响或党代会的筹划安排。为有效抑制这些因素的影响，人们可公告各项活动，以施加影响。

党内民主形式

理想情况下，社民党的党内民主常见形式包括各类党员和代表会议期间的投票和多数派决策行动。基于此类决策，执行委员会运用相同投票制度形成自身决策。然而，事实上，联邦层级的领导层常常影响下级决策。为制定决策，各委员会或主席可任命工作组或咨询委员会以及听取专家意见。就基层参与而言，党员投票参与形式尤为民主。社民党根据投票对关

¹ 2012年和2013年，社民党的代表任务由三人履行：社民党主席西格马尔·加布里尔；联邦议院议会党团主席弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔；以及从2012年9月起，还有社民党2013年联邦大选总理候选人佩尔·施泰因布吕克。由于三人在权力结构内展示了多元化特征，上述状况对社民党的党内沟通以及对公众均产生了负面影响。

² 2010年，社民党各地方支部针对联邦和地方层级政治工作的若干问题以及政党组织开展了一次全国性访谈活动。本次活动的一个结论是，在未来，应与更多党员、非党员及地方支部共同协商政治内容。

于地方、地区及首要议题的大量动议做出决策。这方面的例子包括社民党的养老政策、组织改革草案以及纲领草案（社民党纲领、竞选纲领）。地方全体党员会议也有权遴选人选参加选举或竞选联邦州组织中的职位。³各选区的执行委员会、党员会议及党代会有权至少提名一人进入党内预选名单。党员会议期间仍可提议人事方案。各执行委员会协商期间作出事先决策，并向党代会呈交候选人名单。代表通常同意该名单，仅在偶尔情况下改变表中候选人排名顺序。这并不意味着候选人的竞争对手没有机会——他们有时也会胜出。

讨论社民党纲领期间，党员参与并提出一个动议，这不仅是可能的，而且已被普遍接受。2013年，社民党甚至引入与公众的对话，征求公众对其竞选纲领的看法。

政党领导遴选过程

党代会召开期间，通过分别投票就社民党内的领导职位和执行委员会做出决定，可选择名单投票制或基于简单多数的一票制。根据章程，通常情况下——1993年例外⁴——任命一名主席期间，没有设多个候选人之间的预选

过程。这与执行委员会职位或秘书长的选举不同，对此，党代会间或采用名单投票制或一票制在多个候补候选人之间做出决定。通常，各派系、人员以及偶尔附属的组织通过共同安排为制定所有决策做好充分准备。

遭遇一次竞选失败的主席将辞职或至少放弃重新竞选。通常情况下，在任主席宣布辞职以及计划外免职前会进行党内闭门磋商。在此期间，潜在继任者为其候选人资格尽力争取过半票数。若出现计划外免职情况，潜在继任者为其候选人资格尽力争取支持和过半票数——有时在党代会上进行（拉方丹 vs. 沙尔平，1995年），有时私下进行（施泰因迈尔 vs. 贝克，2008年）。一旦向媒体泄露秘密候选人身份，主席声誉将被破坏，而且主席不得不宣布退位，且不能提名继任者。

1995至2009年期间的社民党主席历史揭示了主席就职和辞职的若干途径。⁵在此过程中唯一不变的情况是，社民党主席（至今只是男性）从未被党代会通过投票方式要求下台。

党内冲突

社民党党内存在大量冲突，其中包括个人

恩怨乃至派系之间的意识形态差异。这些冲突掩藏了关于权力和党内职务分配的争吵，且极少关乎信念分歧。所涉各方通常包括各委员会成员、党内或联邦议院议会党团内不同派系代表⁶以及联邦和区层级组织主席。在内容或人事决策方面，冲突通过改变得票差、协议或声明放弃而得到最终或暂时解决。因此，冲突未必会分裂出小派别。然而，2003年后，社民党领导的政府下的劳动力市场和社会政策（2010议程）严重违背社会民主价值观，导致不同背景党员纷纷退党。此外，某个竞争性政党于2005年成立，社民党某前任主席担任其领袖。该领袖迅速退出社民党，以此避免进入针对他的仲裁程序。

政治冲突通过多数票决定，其他冲突则由仲裁委员会裁定。仲裁委员会解决关于组织章程和社民党纲领的争议以及选举异议问题，同时还负责关于党员或支部的党内诉讼程序。党内诉讼程序针对任何违反社民党章程、核心原则或党内秩序的党员。此类行为包括违反“党内团结规定”——例如通过成立或支持其他政党——以及严重损害社民党的“不名誉行为”（组织章程第35条）。作为惩罚，相关党员可能遭到谴责、被撤销党内一切职务或开除党籍。认为权利受到不法侵害的党员可提起上诉，直至联邦仲裁委员会做出终裁。若刑事法院裁定某位党员有罪（例如腐败诉讼案件），该党员可能必须面临党内诉讼。

五、腐败预防和控制措施

根据德国刑法，腐败行为包括接受不正当利益（德国刑法典第331条）、消极腐败（刑法典第332条）、提供不正当利益（刑法典第333条）及贿赂（刑法典第334条）。然而，就目前情况来看，上述违法行为在社民党内并非问题所在——至少就物质奖励（例如用金钱换选票）而言确实如此。不过，若运用拉斯韦尔（H. D. Laswell）和罗高（A. A. Rogow）的定义，情况则有所不同，他们认为组织内部腐败是为了特殊利益而对组织利益的破坏性违反（Laswell/Rogow 1963: 132ff）。在通过组建网络来谋求晋升和获取职位时即已出现该等行为。网络创建向全体所涉人员提供利益的架构。若某人被承诺获得党外职务，则可怀疑或许存在腐败行为。为改变此类印象，可引入轮职方案，把委任限定在特定期限，或者进行新的选举活动。根据刑法规定，裙带关系——即在职务工作范围内通过聘用家庭成员以帮助他们——不被视作腐败行为。

腐败预防措施

常规反腐措施依据如下：《政党法》关于政党财务透明的规定，以及适用于所有公共行政机构的、禁止收受价值超过15欧元的奖励和礼品的规定。此外，社民党还制定了专项条例，旨在降低党内腐败风险。例如，条例规定不得通过赠与优惠卡（持卡有权购买打折商品和服

³ 社民党内惯例是，尽管主席有权提名总理候选人，不过他必须与与各委员会协商之后方可提名。通常情况下，主席提名本人。然而，1998年，时任主席放弃行使此项权利，提名某成功人士参加选举。2013年，主席提名候选人，随后在党代会上得到确认。

⁴ 1993年，主席职位有三位候选人。为降低某候选人当选主席的几率，一些领导官员成功组织了就三位领导人举行党员公投活动。

⁵ 鲁道夫·沙尔平1993年当选，在1994年联邦议院选举中遭遇失败。1995年，奥斯卡·拉方丹取代其出任主席，但于1999年辞去所有党内职务。拉方丹的继任者格哈特·施罗德是时任总理（1998年-2005年），2004年辞去主席职务。此后，弗朗茨·明特菲林接任。一年后，由于其提出的秘书长候选人在内部选举中失利，明特菲林辞职。2005年11月至2006年4月，马蒂亚斯·普拉策克担任主席，后因健康原因辞职。2006年至2008年，库特·贝克担任主席，但其权力遭到党内竞争对手严重削弱。继贝克之后，明特菲林再度出任主席，2009年社民党选举失利后辞职。继任者西格玛尔·加布里尔目前仍然在任，但拒绝担任2013年联邦议院选举总理候选人。

⁶ 目前，社民党和议会党团内均存在以下派系：Seeheimer Kreis（泽海姆团体，属右派）、Netzwerker（奈茨维克派，属中间派）以及Parlamentarische Linke（议会左派，属左派）。Demokratische Linke（民主左派，DL21）和相对保守的Nürnberger Forum（纽伦堡论坛）仅存在于社民党内。

务)的形式吸引新党员。此外,《选举法》规定所有竞选公职的人员均须“披露收入类型”(《选举法》第8条第7款)。社民党还审查通过委任、党内职务或政治职务获取主要或额外收入的党员是否按时足额交纳党费(财政章程第2条)。此外,还有关于收受和拒绝(例如来自议会小组、政治基金会或外国人的)捐赠的明确规定。另外已经提出了制定一套标准的倡议,该标准针对那些向捐赠者提供特定经济或政治利益的捐赠。⁷ 通过以上途径,社民党力求防止金钱对其决策者的总体表现乃至单项决策产生影响。尽管该等做法也已受到法院裁决和法律规定的严格限制,但目前尚未取消。

尽管如此,社民党执行委员会和理事会于1995年实施某单行条例,旨在监管党内当选代表和公职人员的行为。⁸ 若党员违反条例规定,其行为将被视为违反社民党原则。此类违反行为可能因此导致仲裁委员会启动诉讼程序以及相应惩罚。

《行为准则》规定党员不得在党内集中担任过多政治职务或其他职位、接受过多委任。关于自身商业利益,社民党党员必须“为接受严格标准做好准备”。社民党鼓励广大支部以批评的眼光看待党员就职、接受委任以及出任党内职务。支部应保证“防止责任过分集中、利益冲突及超负荷工作”(《行为准则》第I部分)。

党员不得集中担任过多职务或接受过多委任,亦不得拥有两个以上当选职位,地方支部除外;不过没有轮职方案和委任限制。若专职党内工作人员接受领薪委任,其原有职务将作停薪留职处理。原则上,任何领出席费和月薪者均不得在监察委员会或行政委员会接受超过两项委任。

与公务员一样,社民党的专职人员禁止收受奖励和礼品。此外,公职人员不得收受机构或公司好处,在该好处与其职务相关的情况下尤其如此。这类好处包括银行、储蓄银行或信贷机构提供的恩惠,公用事业行业(电、水)提供的服务或供给品,公司以及旅行和度假折扣,或者公寓或不动产购买或租赁折扣。此外,公职人员与当选代表(一方)与开展经济活动的公司(例如建筑公司)(另一方)之间的私人法律事务和聘用合同不被视为私人事务。明确鼓励公职人员防止产生“利益冲突的印象”(《行为准则》第II部分第7条)。

利益导向型出资往往被宣称为捐款。允许官员和当选代表筹集资金,但单笔现金捐赠金额不得超过1000欧元。所有捐款均须载入社民党年度报表,上报联邦议院议长。超过50000欧元(含)的捐款和捐款者姓名必须立即上报联邦议院议长。个人(自然人)和公司(法人实体)的捐款可为现金和现金价值服务。⁹ 通常认为他们捐款是为社民党开展政治工作提供支持,

但部分公众的捐款目的是阻止社民党实现特定政策,例如政党决策中的具体内容(《行为准则》第II部分第8条)。若社民党党员就任联邦州行政机构的当选职务或任职于政府行政机构,其不得为自己或其他任何人要求、接收或接受利益承诺,否则可能被指控消极贿赂。为自己或其他任何人收受利益——或利益意向或承诺——以此换取其职务范围内某项行为的党员将被指控贿赂。最高惩罚是5年有期徒刑。

典型腐败案例涉及金钱、礼品、工作机会或者提供打折商品和服务——例如旅行、住宅建设。用于个人或其他用途的现金出资——例如面向社会福利设施的出资——常常打着向社民党捐款的幌子。若政党活动由企业赞助,该政党或会很快陷入灰色地带,原因是外界可能因此怀疑赞助商试图为接下来的决策营造有利环境。政客与企业家或商界巨擘之间的私人关系可能不仅有助于共同利益,还会有助于追随政治载体的职业生涯。

六、结论

关于政党内部组织和决策原则的宪法和法规规定了政党管理的约束性框架和固定责任。此外,组织章程、财政章程以及仲裁规则规定了决策过程的内容和顺序、党内机构和党员的责任以及正式冲突管理规则。领导层问题以及派系分裂和有时出现的意识形态分裂往往形成政党政治工作和政党自身的背景特征。目前已

设想众多改革,藉此提高政党管理有效性,增强政党号召力——例如通过扩大党员参与可能性以及为非党员提供参与机会。这绝不意味着政党领导层的权力削弱,但至少可进一步提高其管理透明度。若增强下级机构实力,则有可能阻止集权化趋势。社民党的最新组织改革——为此曾咨询由多个领域专家组成的咨询委员会——也是基于此目的而发起的。本次改革能否取得期望效果仍需拭目以待。中央政党机构改革同样如此,该领域改革废除了社民党主席团,缩小了执行委员会规模,同时成立了小型党代会。社民党希望通过这些改革改变中央机构和最高官员的态度,最终提高党员和支部的参与程度。

政党管理的首要问题在于党员(党员数量下降、招募)和财政事务(捐款减少、政府拨款及党费,部分党员未交纳党费)。选举结果失利(例如2009年)对社民党的财政能力产生了额外的负面影响,导致政治工作难度加大,社民党由此更加依赖捐款,竞选活动期间尤其如此。

由于政治和经济决策往往相互交织——社民党内的情况略好,但在公职人员和当选社民党代表参与此类决策时情况较严重——若公务人员被承诺获得一定奖励,则将产生许多问题。因此,社民党内没有关于腐败案件(这类案件从刑法上看是重要的)的报告,但屡次出现关于腐败公职人员或当选代表的报告。这些报告

⁷ 在默克尔总理公开表示反对更加严格的欧盟汽车尾气排放标准后,宝马集团向基民盟捐赠69万欧元。参见<http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bmw-quandt-familie-spendet-an-cdu-kritik-von-parteienrechtlern-a-927959.html>。

⁸ 1995年10月16日,社民党执行委员会就社民党《行为准则》达成一致。次日,社民党理事会(Parteirat)亦就《行为准则》达成一致。

⁹ 2009年上届联邦议院选举期间,社民党所获捐款占其收入近11%。约1880万欧元主要来自党员和支持社民党的公民。公司捐款总计约420万欧元。2010年,捐款占总收入的份额降至约6.5%(955万欧元)。更多信息,请参见司库2009/10年财务报告第9页(呈交2011年柏林党代会)。

披露由于官员谋取私利，党内措施的有效性削弱。通常，违法者及其开展的活动会被媒体曝光，随后移交刑事法院受审。然而，所有案件均显示，腐败行为损害社民党及其官员的公众形象，并且可能影响其与自身政治环境的关系。

然而，总体而言，由于《政党法》和判例法的确可能为司法干预提供足够可能性，社民党对以上问题的认识受到不利影响。不过，时至今日，德国政府仍拒绝将《联合国反腐败公约》提交联邦议院批准。各执政党声明《联合国反腐败公约》会对联邦议院成员自由行使权力产生负面影响，¹⁰ 但此类声明显然基于腐败感知，而非基于腐败的实际发生。此类声明还与公众对腐败的态度相悖，与法律工作以及几乎所有政党遏制腐败的意图相抵触。因此，该立场导致公众对政界失望，最终将损害各个政党，虽然社民党等政党支持批准《联合国反腐败公约》并将其纳入德国法律体系。

参考文献：

Alemann, U. von (2010): *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*. 4. revised edition. Wiesbaden: Bundeszentrale für politische Bildung.

Basic Law for the Federal Republic of Germany (2010): Deutscher Bundestag (Ed.). Berlin.

Grunden, T. (2012): Die SPD. Zyklen der Organisationsgeschichte und Strukturmerkmale innerparteilicher Entscheidungsprozesse, in: K.-R. Korte & J. Treibel (eds.): *Wie entscheiden Parteien? Prozesse innerparteilicher Willensbildung in Deutschland*. Baden Baden: Nomos, pp. 93–120.

Güllner, M. (2013): *Nichtwähler in Deutschland*. Berlin: Friedrich-Ebert - Stiftung.

Laswell, H. D. & Rogow, A. A. (1963): *Power Corruption and Rectitude*. New Jersey: Prentice-Hall. cit. in <http://de.wikipedia.org/wiki/Korruption>

Morlok, M. (2009): *Parteienfinanzierung im demokratischen Rechtsstaat. Reformmöglichkeiten der Gewährung staatlicher Leistungen an politische Parteien*. Berlin: Friedrich-Ebert - Stiftung.

Organisationsstatut, Wahlordnung, Schiedsordnung, Finanzordnung der SPD (2011): SPD (Ed.), Berlin.

Poguntke, Th. (2002): *Parteiorganisationen in der Bundesrepublik Deutschland: Einheit in der Vielfalt?* in: O. W. Gabriel, O. Niedermayer & R. Stöss (eds.): *Parteiendemokratie in Deutschland*, 2. Revised and expanded edition. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, pp. 253–273.

8

日本自民党党内治理机制

孙齐庸 (Jeyong Sohn)

一、引言

日本自民党（LDP）从1955年成立到2009年几乎一直是执政党，仅在1993年到1994年间有一小段时间在野。2009年大选中，自民党首次失去众议院第一大党的地位，也由此落败成为在野党。然而，在2012年的大选中，在选民对当时执政的民主党（DPJ）不满的背景下，自民党再次掌权。接着，在2013年近期的参议院选举中，由于民众对于首相安倍晋三的经济政策，即“安倍经济学”寄予厚望，自民党获得了选民的很大支持，又再次恢复其国会第一大党的地位。

2009年大选中，民主党赢得了压倒性的胜利，实现了其长期寻求掌权的目标。接着却由于在提高消费税税率和党的领导人选举问题上出现内部分歧而分裂。相反，虽然自民党失去

了执政党的优势，却能在保持党内统一的前提下实现管理变革。自民党是如何在其下野期间成功实现自民党党内治理的？这些治理方法与其长期执政中的党内管理经验有着怎样的关系？

在以下第一部分中，我将探讨并解开在易于引发党内冲突的情形下，自民党能保持党内管理的谜团；接着，在第二部分回顾自民党组织结构后，我将在第三部分侧重从政党领导选举和决策过程的角度考察自民党的党内民主本质。而在接下来的第四部分，我会探讨政党领导如何处理党内冲突以及这是如何影响附属立法者对于政党纪律的态度的。最后，在第五部分，我将讨论为避免陷入政治丑闻，自民党在防止和控制腐败中采取的措施。

¹⁰ 对代表而言，只有实际购买选票属于违法行为。其他一切行为——例如收受利益、奖励、礼品或高额演讲酬谢金——均不会被起诉。代表的贿赂行为仅在地方和联邦州层级被视为犯罪（德国刑法典第108条e款）。

二、谜团：多元一体？

自民党政党结构的性质使得该党很难维持团结。

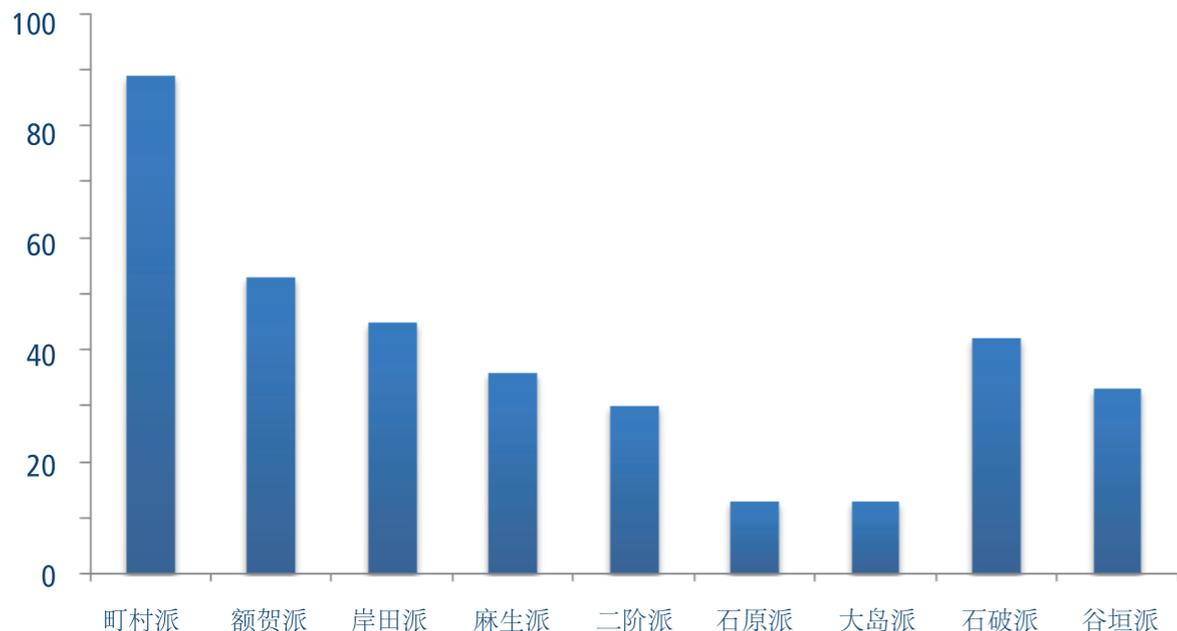
第一，自民党内立法者的政治立场是各不相同的。与西欧国家政党的情况不同，自民党并非一个产生于传统社会分歧的政党。因此，它获得和维持政治权力，不是通过意识形态的支持，而是通过获取广泛选民支持，即是一个所谓的“全民党”。此外，在1994年实行混合代表制（PR）以前，日本长期使用单记不可让渡投票制（SNTV）。在该投票机制下，立法者往往依赖于支持团体的个人支持而非政党，这就常常促使立法者拥有广泛的政策立场（Tatebayashi 2004: 35 - 44）。

第二，自民党内有九个派系，它们之间的竞争关系会破坏政党团结。最初的五大主要派

系分裂后，越来越多立法者倾向于无派系。这些派系在政党领导选举中的约束力也在下降，因而，各派系首脑也就没有必要在这种选举中竞争了（Krauss and Pekkanen 2011: 138 - 149）。不过，各派系继续在培养立法新人和非内阁部会职位分配以及党内和国会职务分配中发挥作用。图1显示的是各派系在2013年7月时的规模。

第三，显而易见，自民党本部和地区组织之间的意见分歧很可能出现。一般来说，地区组织在大多数情况下没有组织性，仅仅是立法者个人支持者团体的松散网络（Nonaka 2008: 113 - 126）。然而，正如下面讨论的，也有本部和地区组织在政党领导选举和地区候选人挑选上产生冲突时的情形。特别是扩大地区组织在政党领导选举的参与会使不同意见出现。例

图1：自民党党内派系规模（截至2013年7月）



来源：《朝日新闻》，2013年7月27日。

如，在2012年9月举行的选举中，地区组织的投票比例高于国会议员。尽管石破茂因地区选票赢得第一轮选举，但是在决胜选举¹中，安倍晋三成为赢家。²在决胜选举中，只有国会议员的选票才被考虑。之后，地区组织要求修订选举规则。³

尽管有这些特点，自民党却能在其重新掌权前的近四年在野期内保持团结。这是怎么做到的？

三、自民党的政党组织

自民党总部是一个包含很多支部的庞大组织。在党的领导人（党总裁）之下，自民党最高领导人是干事长、总务会会长和政务调查会

(PARC) 会长。

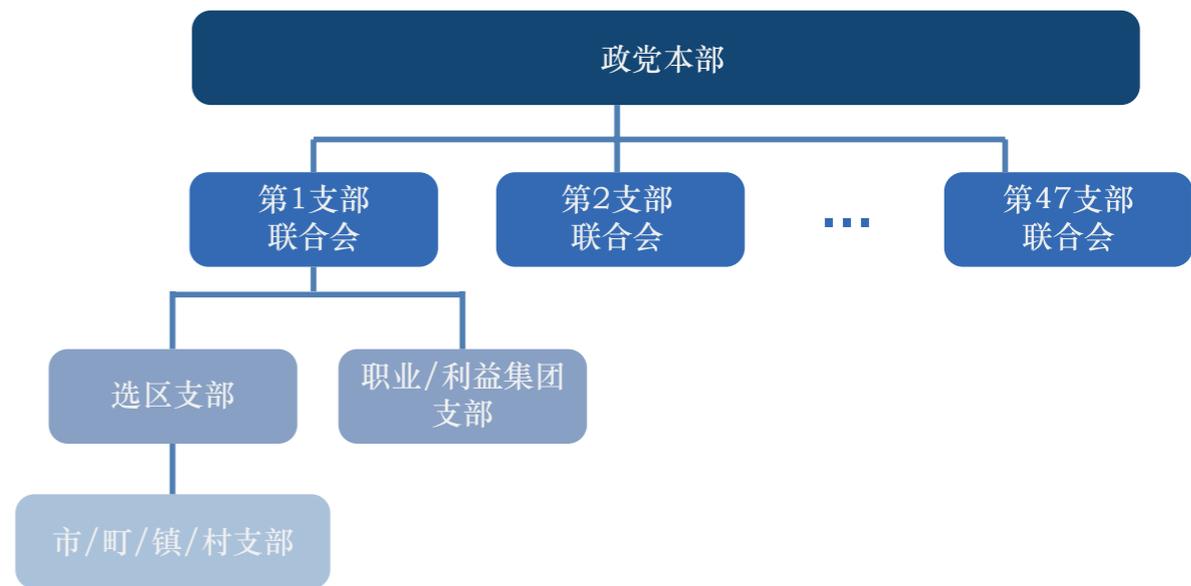
作为事实上的第二把手，干事掌控着党组织，包括人事局、财政局、信息研究所和国际局。同时，除了监督选举活动，干事长通过参众两院的规则和管理委员会以及党内的国会事务委员会指导国会程序和国会对议案的审议等。

总务会是党内最高的永久性决策机制。总务会会长要在总务会中发挥达成共识的作用。其中的一个基本规则是全体意见一致性。

政务调查会会长负责政务调查会的运作，包括政策研究和决策。政务调查会活动直接向政党理事会和总务会报告，而总务会的决策要受党的监督。

在地区组织方面，自民党在每个选区或当

图2：自民党地区组织



¹ 根据总裁选举法（第23条），如果没有候选人在第一轮选举中赢得多数选票，就由国会在两个获得最高选票的候选人之间举行最终选举。

² 《朝日新闻》，2012年10月10日。

³ 《朝日新闻》，2013年3月9日。

地市政府⁴都有支部，并在每个地方管辖区设立党支部联合会（图2）。然而，围绕个人支持团体和地区组织展开的联合会活动通常是不活跃的。众所周知，因为自民党要依赖支持者和利益团体的选票和政治捐款，因而要向他们进行利益分配（Saito 2010: 21-51）。因此，当一个人加入一个自民党立法者支持团体而成为党员时，对其具有优先地位的是支持团体而不是整个政党。

四、自民党党内民主

政党领导人选举程序

自民党领导人（总裁）按照总裁选举规定

选举。然而，在紧急情况下，可以不召开党大会，而在参众两院党员联合全体大会上选举继任者（《自民党党章》第6条第2款）。根据总裁选举规定，拥有选举权的人士包括自民党附属的全国国会议员、过去两年一直缴纳党费的党员、过去两年一直支付会费的自由全国代表大会（旨在支持自民党的政治机构）会员，以及获得党本部管理委员会批准加入的全国政治协会（自民党的政治献金组织）的个人会员和企业会员代表。

自民党于20世纪70年代引入党内领导人预选，使党员参与选举成为可能。同时，长期来看，允许党员全面参与的趋势（Uekami 2008: 225 - 228）已经形成。截至2013年8月，

表1：近年党内总裁选举和选票分配变化

年份	方法	选举结果	国会议员	地区组织	总票数
1995	党大会	桥本龙太郎	80% (311)	20% (80)	391
1999	党大会	小渊惠三	72% (371)	28% (143)	514
2001	参众两院党员联合全体会议	小泉纯一郎	71% (346)	29% (141)	487
2003	党大会	小泉纯一郎	54% (357)	46% (300)	657
2006	党大会	安倍晋三	57% (403)	43% (300)	703
2007	参众两院党员联合全体会议	福田康夫	73% (387)	27% (141)	528
2008	参众两院党员联合全体会议	麻生太郎	73% (386)	27% (141)	527
2009	党大会	谷恒禎一	40% (199)	60% (300)	499
2012	党大会	安倍晋三	40% (198)	60% (300)	498

来源：自民党网站；《朝日新闻》文章搜索系统。

⁴ 除了类似选区或地方市政府这样的地域划分外，还有一些职业/利益团体分支，分别代表特定的行业，比如建筑业或医药行业等（自民党党章第83条，第2款）。

规定的选举方法是向每个县分配三张基准选票，然后再将159张选票根据选民人数分配给各县。如表1中所示，自2003年总裁选举开始，总共向各个地区组织分配了300张选票。在1995年和1999年的选举中，来自地区组织的选票比例分别占总选票数量的20%和28%，但该比例在2003年超过了40%。此外，自民党在2009年大选中的落败导致党员人数减少，这使得在过去两届领导人选举中地区组织投票比例上升至60%。

如上所述，石破茂在2012年9月的第一轮投票中获得了最多票数，但是第二轮的投票人仅限国会议员，因此安倍晋三最终当选总裁。在那之后，地区组织要求更改选举规定，并于2013年3月完成修订。这意味着之前在决定性的一轮投票中没有投票权的各县，都将分配到一张选票（《总裁选举规定》第23条）。

政策制定过程

自从自民党维持一党独大后，国会审议逐渐由所谓的“执政党预审”替代。同时，自民党通过并采用为政策的议案需要通过政务调查会审议。政务调查会中，根据各省厅以及国会委员会框架，各部会学习、研究并制定政策（《自民党党章》第47条）。同时，如有必要，可在政务调查会会长的监督下设立调查会和特别委员会（《自民党党章》第48条）。政务调查会所做的决定需向总务会汇报，只有在总务会决定后才接受党的审查。

标准的政策制定过程始于政务调查会下设的部会或部会建立的分委员会。通过自由交流

意见和问答环节，各部会在部会长裁量下试图统一意见。接下来，政务调查会下设的政策审议会的决定汇报至总务会。总务会要求达成一致意见，如果存在不同看法，均会逐渐解决，直至全体同意。

由此可见，自民党的政务调查会也被用作保证党内纪律的手段之一。换言之，通过让每个党员参与政策制定过程而保持团结（Tatebayashi 2006: 167 - 195）。与日本民主党加以对比有利于更清楚地说明这一点。2009年大选后，日本民主党政府废除了本党的政策调查会，将政策制定集中化。然而，民主党不可避免地遭受了随之而来的政府与政党二元体系，因为未担任政府职务的党员被排除在了决策过程之外。未能成功发起组织改革是民主党日后走向分裂的原因之一。

五、自民党党内冲突的解决

处理党内冲突

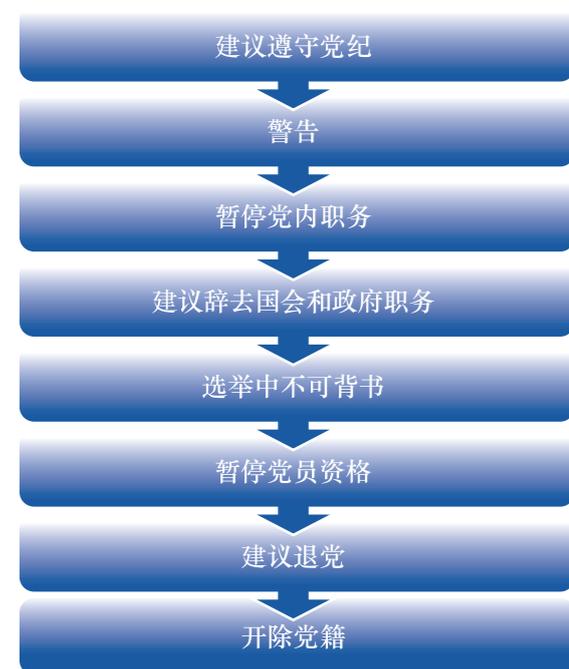
《自民党纪律规定》包括各种措施来处理以下情况：

- (i) 违反党纪；
- (ii) 损害党员个人尊严；
- (iii) 不按党的决定行事（《自民党党章》第96条）。

其中，(i) 和 (iii) 针对的是由对政策或候选人遴选有意见分歧而产生的党内冲突。

《纪律规定》规定了八类处罚措施，发生上述类型的党内冲突时，由党纪委员会执行处罚。如图3所示，根据情况，党纪可应用于不同层面，

图 3：党纪委员会执行的处罚种类



来源：《自民党纪律规定》。

从仅限于“建议遵守党纪”的轻罚到非常严厉的处罚方式，例如“建议退党”及“开除党籍”。

表 2 列出了从 2009 年大选失败到 2012 年再度执政期间，自民党对党内冲突执行的处罚。2011 年 6 月，浜田和幸接受了时任日本首相菅直人提供的总务省政务官一职，随后向自民党提交了一封辞职信。然而，自民党并未接受他的辞职信，而且决定将其开除。与此相反，对于反对法案或决议的情况，自民党通常使用“警告”或“停职”之类较轻的处罚。例如，对于反对或放弃邮政民营化审议法案投票的四名立法者，自民党主要进行党内调解，只是在党纪之外发布了一项“严厉警告”。2005 年，许多反对邮政民营化法案的自民党立法者都遭到了

“建议退党”和“开除党籍”的严厉处罚，但是这是小泉纯一郎执政时期的特例，因为小泉将推进邮政民营化作为他的首要任务。

在此框架下，2012 年 6 月消费税率法案一事中，自民党为保证党内管理所采用的措施相当引人注目。法案投票表决时，自民党领袖宣布，反对法案的立法者“不排除（会被）开除党籍的可能性”⁵ 最终，仅有一位立法者，也就是中川秀直在众议院投票表决中弃权，受到了党纪委员会“暂停党内职务”较轻的处罚。

除了极端情况，例如叛党或作为另一政党候选人竞选的情况之外，几乎没有“开除党籍”之类的严重处罚。然而，对 2005 年邮政民营化法案反对者所采取的严厉措施充分表明，政党领袖可以通过暗示“不排除开除党籍的可能性”来加强党纪。

对党纪的态度

之前已经提到，自民党国会成员很大程度上依赖主要由个人支持者团体组成的支持者网络。因此自民党国会成员尽管属于同一政党，却常常政见不一。然而，如上所述，政党领袖设法防止对政策和政党运作相左的意见凸显，以此维护党内纪律。

图 4 将 2012 年大选中获选的自民党和民主党立法者对“国会投票期间，政党应该尽可能多地强调党纪，使本党所有立法者能够依照党纪行事”这一调查问题给出的答案进行了对比。自民党立法者中约有 63% 赞成按党纪行事，只有 16% 接近于反对意见，即“附属党派的立法

⁵ 《朝日新闻》2012 年 6 月 26 日。

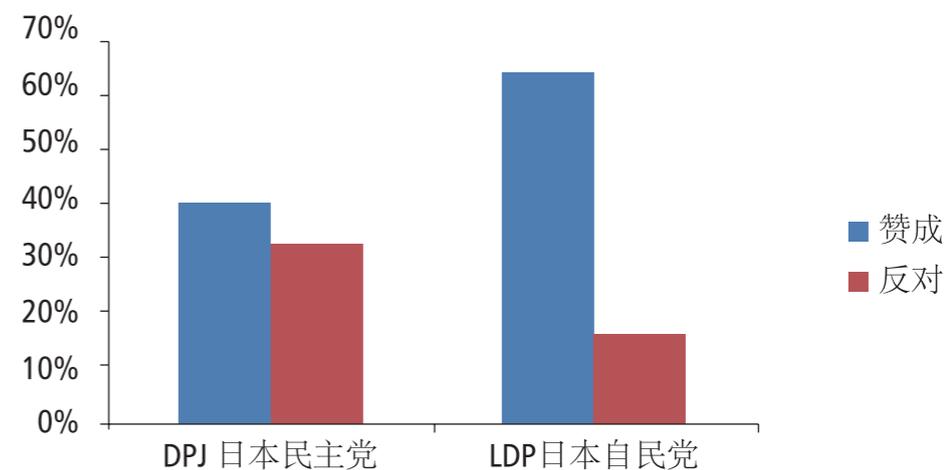
表 2：2009 年以来自民党与法案投票相关的主要处罚

处罚	日期	对象	原因
暂停政治活动的费用支付	6/2011	八人，包括小野寺五典、秋叶贤野、吉野正芳	违反政党政策，在就国会会期延长投票表决期间退场
暂停党内职务，建议辞去国会和政府职务	7/2011	河野太郎、岩屋毅	违反政党政策，赞成国会会期延长
开除党籍	7/2011	浜田和幸	接受菅直人内阁（日本民主党）总务省政务官一职
严厉警告	4/2012	中川秀直、菅义伟、小泉进次郎、平将明	反对或放弃邮政民营化审议法案投票表决
暂停党内职务	7/2012	中川秀直	在众议院增加消费税法案的投票表决中弃权
警告	8/2012	小泉进次郎、中川秀直、菅义伟、盐崎恭久、河井克行、柴山昌彦、松浪健太	违反党内规定，对不信任案投票赞成票

来源：《朝日新闻》文章搜索系统。

者应该能够依据个人的政策偏好行事”。相比之下，民主党的胜选者中有 30% 对遵守党纪持反对意见，这意味着民主党党内管理不如自民党稳定。

图 4：对党纪的支持情况（2012 年众议院胜选者）



来源：2012 年众议院选举，数据来源于东京大学、谷口研究室和《朝日新闻》共同对候选人进行的一项调查。参见 <<http://www.asahi.com/senkyo/sousenkyo46/asahitodai>>（最后访问时间：2013 年 8 月）。

图 5: 违反政治道德规定的处罚流程



来源: 《自民党纪律规定》。

六、预防与控制腐败的措施

在战后日本的政治中，“权钱交易”丑闻频发，这些丑闻大多源于与自民党相关的腐败。在野党就政治腐败的问题向自民党施压，同时强调要加强竞选活动经费筹措的相关规定。与此同时，自民党建立了选举系统理事会来逃避选民的批评，同时还试图阻止加强立法限制。因此，自民党成功掌权日本长达 38 年，但是预防政治丑闻已经成为自民党的重要事项。

出于树立政治道德规范的目的，自民党设立了政治道德听证委员会（《自民党党章》第 8 章）。如图 5 中所示，当出现涉嫌违反《政治献金控制法案》或自民党于 1980 年颁发的《道德章程》的情况时，政治道德听证委员会进行独立调查（《纪律规定》第 22 条）。在政治道德听证委员会调查的基础上，自民党党纪委员会将启动质询流程。如果确实证明某党员导致了自民党遭遇政治上的不信任，则自民党党纪委员会将根据自民党的《纪律规定》实行处罚（《纪律规定》第 23 条）。

如果说自民党颁布的《道德章程》在帮助树立政治道德规范方面具有象征价值，那么《政治献金控制法案》则是自民党维护与政治腐败相关的党内纪律而做出的实质性努力。二战后

的很长一段时间内，日本的政治献金筹措系统主要侧重于限制政治献金筹集和开支，而其中的限制相当宽松；例如，允许企业和工会既向政党捐款又向候选人捐款。然而，在 20 世纪 90 年代的政治改革中，相关监管得到了加强，只允许企业和工会向政党捐款。此外，在民主党和自民党于 21 世纪初开展的改革竞赛中，相关监管规定得到了进一步加强，对收入和开支报告的限制更为严格。

举个例子说明自民党对政治丑闻的处罚：2002 年，由于众议员田中真纪子涉嫌挪用由国家财政供养的秘书的薪水，自民党党纪委员会决定暂停其党员资格。

然而，由于很多人在党纪委员会实行处罚之前辞职或脱党，因此许多案例并没有进入处罚环节。

七、结论

通过利用政党领导人的权威，同时也利用各种党内机制，自民党成功保持了严格的党内纪律。换言之，尽管单个立法者具有政治多样性，但自民党通过允许立法者参与政策制定流程，成功维护了党内纪律。当出现党内冲突时，政党领导人会宣称将根据规定从严处罚，以试

图提高立法者的忠诚度。此外，政党领导人选举程序显示，自民党试图通过逐渐允许党员全面参与选举来确保其合法性。

尽管自民党再一次成为执政党，在国会中占有 400 个席位，但它仍然面对着既要调整党员之间的分歧，又要预防党内冲突的双重挑战。目前，自民党要做出几个艰难决策，如宪法改革、社会福利改革和消除财政赤字，这就需要谨慎的党内协调。自民党如何在维护党内团结的同时做出这些重大决策，仍然有待观察。

参考文献

- Krauss, E.S. & Pekkanen, R.J. (2011): *The Rise and Fall of Japan's LDP: Political Party Organizations as Historical Institutions*. Cornell University Press.
- Nonaka, N. (2008): *The End of LDP Politics*. Tokyo: Chikuma Shobo (in Japanese).
- Saito, J. (2010): *The Political Economy of the LDP Regime*. Tokyo: Keiso Shobo (in Japanese).
- Tatebayashi, M. (2004): *The Logic of Legislator's Activities: Institutional Analysis of LDP Dominance in Japan*. Tokyo: Yuhikaku (in Japanese).
- Tatebayashi, M. (2006): "Organizational Characteristics of the Ruling Party", in: T. Hattori & D. Chang (eds): *Comparative Analysis of Japanese and Korean Politics*. Tokyo: Keio University Press, pp. 167-195 (in Japanese).
- Uekami, T. (2008): "The Democratization of Party Leadership Elections in Japan: Comparing Japan's LDP and DPJ", *Annals of the Japanese Political Science Association*, Vol. 2008, N No.1, pp. 220-240 (in Japanese).

9

改革以来的中国共产党：延续与转型

周建勇 (Zhou Jianyong)

一、引言

在20世纪80年代,以彼得·埃文斯(Peter B. Evans)、西达·斯科克波(Theda Skocpol)以及埃里克·诺德林格(Eric Nordlinger)等为代表的“回归国家学派”(Bring the state back in)提出在政治研究中要把国家找回来。¹考虑到中国的党政或党和国家是如此密切地结合在一起,多数学者都承认,在分析中国政治时必须“把中国共产党带回来”(Bring the CPC back in),以更好地理解中国共产党和中国政治。²在官方语境下,对中国共产党

转型的最初表述体现在江泽民建党80周年的讲话中:我们党已经从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为一个领导人民掌握着全国政权并长期执政的党;已经从一个在受到外部封锁的状态下领导国家建设的党,成为在全面改革开放条件下领导国家建设的党。简单来说,即在从封闭走向开放的进程中,中共要从革命党向执政党转型。2012年十八大报告进一步指出:中共要不断增强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力,建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党。这是改革以来中

¹ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer and Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*, Cambridge: Cambridge University Press, 1985; Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge: Harvard University Press, 1983.

² 比如 Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation*, London: Routledge, 2010; Kjeld Brodsgaard and Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party in Reform*, London: Routledge, 2006; Zheng Yongnian and Kjeld Brodsgaard, *Bringing the Party Back In: The Party and Governance in China*, Singapore: Eastern Universities Press, 2004.

国共产党第一次明确表现出政党转型的想法,2013年8月《人民论坛》发表的十多篇政党转型的文章³就是明证。

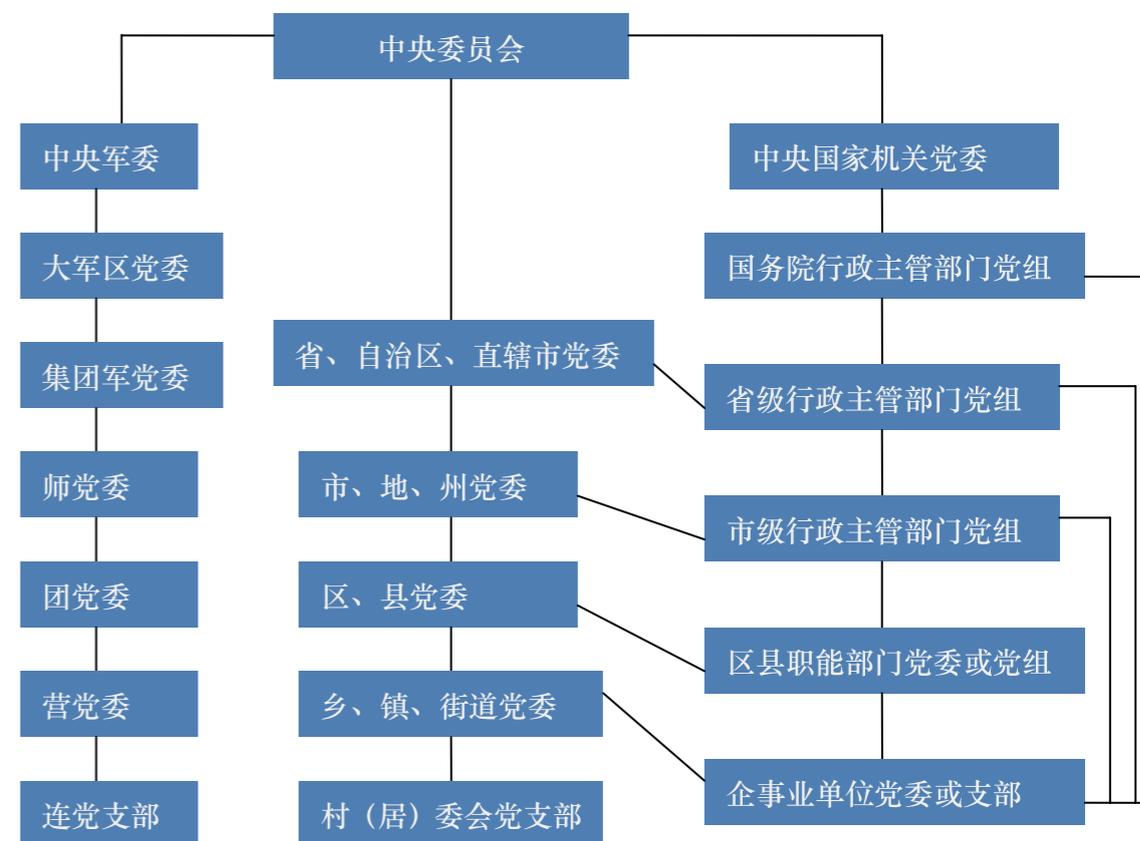
二、党的结构和党员制度

中国共产党的组织结构是按照党章规定的原则确立的,最近一次修改党章是2012年党的第十八次全国代表大会。概括地讲,中国共产党的组织由中央组织、地方组织和基层组织三

个层次构成。此外,还包括中央和地方党的委员会的派出机关以及党在中央与地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织的领导机关中设立的党组;另外一个非常重要的内容就是军队及其党组织。党的地方组织,根据行政区划设置,包括省、市、县三级。(图1)

改革开放以来,中国共产党的组织结构基本维持原样,除了1982-1992年期间曾经存在顾问委员会之外。

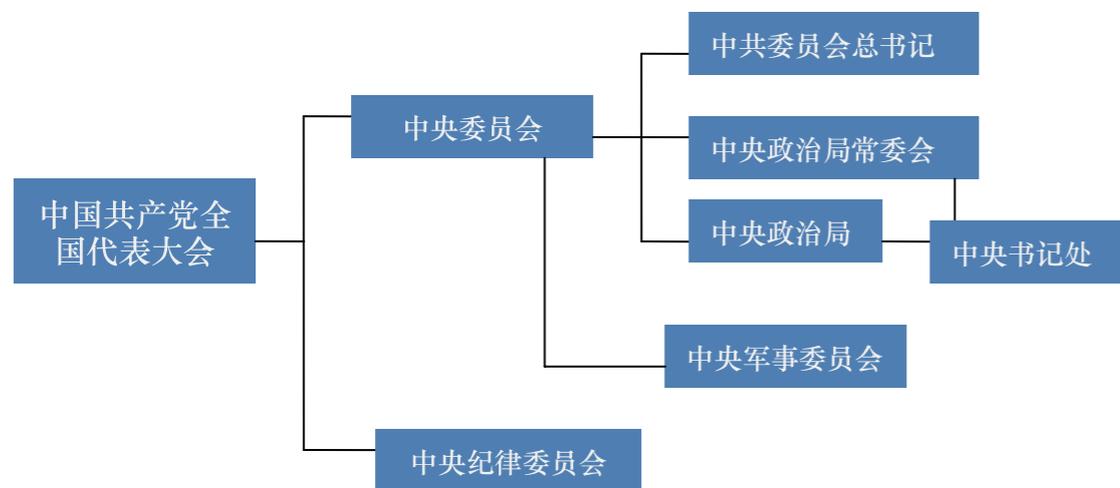
图 1: 中国共产党组织结构图



转引自: 胡伟:《政府过程》,浙江人民出版社1998年版,第86页。

³ 《人民论坛》,2013年底8期(下),总第414期。

图 2：中国共产党中央组织结构图



来源：人民网：<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64163/6418742.html>，访问日期：2011-4-18

党的中央组织

党的中央组织主要包括党的全国代表大会、中央委员会、中央政治局、中央政治局常务委员会、中央委员会总书记、中央书记处、中央纪律检查委员会、中央军事委员会。1992年十四大以来，中国共产党中央机构基本上延续了下来。1992、1997、2002、2007和2012年党章对中央组织结构以及它们之间的权力授受关系基本未作调整。（图2）

党的基层组织：探索地域为基础的组织设置

从最近几年的实践来看，基层党组织在组织形式和组织设置上有一些原则性的变化。十七届四中全会强调：“全面推进各领域党的基层组织建设，实现党组织和党的工作全社会覆盖，做到哪里有群众哪里就有党的工作、哪里有党员哪里就有党组织、哪里有党组织哪里

就有健全的组织生活和党组织作用的充分发挥。在以地域、单位为主设置基层党组织的基础上，按照便于党员参加活动、党组织发挥作用的要求，探索完善基层党组织设置形式。”在地域型建党方面，近10年来的探索有：

第一，单位建党原则和地域建党原则并存。这一变化同单位体制的逐步解体以及社区体制的逐步完善密切相关。换句话说，随着社会日渐去政治化，基层党组织在设置上也出现了去政治化的趋势。这意味着基层党建逐渐从有行政权力依托过渡到无行政权力依托。楼组党建和楼宇党建就是典型的以地域为基础的，或者“单位+地域”的党建格局。在活动方式上，党员隶属于“一个组织”，可参加多个组织活动，成为新时期党员活动方式和管理方式的新探索。

第二，以行政区划（主要是街道）为基础实行区域化大党建。其基本组织架构为：将街道的党工委调整为社区（街道）党工委，建立

了“一组两委”（即行政组织党组，经济和社会组织的综合党委、居民区党委），简称“1+3”新模式。其组织设置的主要特点有：（1）创新组织设置，区域全覆盖。党组织实行“纵向到底、横向到边，不留空白、不留死角”的网络体系，把各类党员组织起来，采取挂建、联建、派驻建等多种新式，以网格化方式构建“全覆盖、广吸纳、开放式”的基层党建工作新格局。（2）突破原来条块分割的党建格局，实行大党委制，建立区域性党委，一般为大社区党委，党委成员不仅包括社区组织领导，而且还包括两新组织负责人、驻区单位负责人。（3）大力推进党员服务中心建设（或“阳光驿站”），为区域化党建树立坚实的工作平台。

第三，以地域为基础设置临时党组织。正

式建制与非正式建制的并存，主要体现为临时党支部的设立。临时党支部党员身份具有双重性。无论是流动党员、还是本地党员，临时党支部党员既为“正式”的基层党组织的党员，同时也是“临时”党支部的成员，因而，他们具有双重党员身份，隶属双重党组织，他们可以参与双重党组织的组织生活。

党的组织规模：继续扩大

近十多年来，中国共产党的规模继续不断扩大，这既体现在绝对规模上，也体现在相对规模上。

党员数量变化的另一个标准为相对规模——党员数与人口数之比。改革开放以来，这一比重在1981年为3.96%，到1992年为

表 1：中国共产党组织规模的变化（1975-2012） 单位：（万）

年份	党员数（万）	年份	党员数（万）
1975	3337.891	2002	6694.1
1981	3965.7	2005	7080
1985	4425.8	2007(June)	7336.3
1987	4775.5	2007	7415.3
1990	5032.1	2008	7593.1
1992	5279.3	2009	7799.5
1997	6041.7	2010	8026.9
1998	6100	2011	8260.2
2000	6451.7	2012	8512.7

说明：如果没有特别标明，均为同年底统计数据。出处：中央组织部等编，《中国共产党组织史资料文献选编（下）（1949.10-1966.5）》表1，中央党史出版社，2000年；其他年份资料来自中组部的报告。

4.60%。在1997、2002、2007和2012年，这一数字分别为5.00%、5.21%、5.61%和6.28%，相对规模也在缓慢扩大。第三个方面是基层党组织的数量，2003年为345.1万个，2012年底为4201万个。如果单从这三个方面来评价党的实力，毫无疑问，中国共产党自改革开放以来的实力不是削弱了，而是增加了。

党的组织成分：从相对固定到日渐多元

从党内成分来看，最重要的变化是新阶层的出现，这打破了之前党内“两阶级一阶层”的固定格局。2006年11月《中共中央关于巩固和壮大新世纪新阶段统一战线的意见》中对

新阶层作了界定：新阶层主要包括民营科技企业的创业人员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员和自由职业人员等六个方面人员在内的“新的社会阶层”。⁴最早使用“新的社会阶层”一词是江泽民在2001年7月1日庆祝中国共产党成立80周年大会上的讲话：“这些新的社会阶层的广大人员，通过诚实劳动和工作，通过合法经营，为发展社会主义社会的生产力和其他事业做出了贡献。他们与工人、农民、知识分子、干部和解放军指战员团结在一起，他们也是中国特色社会主义事业的建设者。”据统计，2002年全国非公有制单位职工共有党

表3：中国共产党的职业构成（2000-2012）

职业分类\年份	2000.12	2002.06	2005.12	2007.06	2009	2011	2012
党员总数(万)	6451.7	6635.5	7080	7336.3	7799.5	8260.2	8512.7
工人、乡企劳动者、农牧渔民		2991.3 (45.08%)	43.22%	42.3%	36.69%	38.60%	38.2%
工人			795.9	796 (10.8%)	693.7	704.7	725 (8.5%)
农牧渔民			2263.9	2310.2 (31.5%)	2402	2483.4	2534.8 (29.7%)
党政机关工作人员					659.6	699.9	715.7 (8.41%)
企事业单位管理人员、专业技术人员					1772.5	1925	2019.6 (23.7%)
学生			128.9	194.7 (2.6%)	226.9 (2.9%)	277.8 (3.4%)	290.5 (3.4%)
离退休人员		1092.4	1328.3	1377.6 (18.8%)	1452.5	1518.2	1553.8
其他			略	363.5 (5%)	592.3	651.3	673.3

出处：作者自制

⁴ 《在中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版，第286页。

员149万名。2003年，对发展非公企业业主和技术管理人员入党进行了试点，共吸收226名私营企业主入党。此后，非公企业党员人数快速上升。2006年、2008年，非公企业党员人数分别达到286.3万、358.2万名。截至2009年底，非公有制经济组织和社会组织中的党员进一步增长到384.1万人，占全国党员总数的4.9%（之后的数字不详）。其次，工人、农民党员在总体上仍占多数，但其比重已呈下降趋势，机关干部、企事业单位管理人员和专业技术人员中的党员比重趋于平稳上升。第三，以学生为代表的年轻党员大幅度增加，但是近两年增速趋缓。（表3）

三、党内民主与决策过程

中国共产党在实践马克思列宁主义党的学说的过程中，正式提出和阐述了“党内民主”这一概念，⁵并逐渐深化了对党内民主的理论认识和实践的探索。从内容来看，中国共产党党内民主建设包括了党的代表大会制度（包括党内选举和提名制度）、基层党员的权利保障制度、集体领导制度等制度。⁶从过程看，在经历了“文革”的大破坏和严重停滞之后，党内民主在改革开放以来开始了缓慢发展，在诸如任期制、基层党员的权利保障制度和集体决策制度方面

取得了不少成效；改革开放以来，在党内民主的理论和实践上的探索更为显著。当前，党内民主发展尤为迫切，一定程度上是由于党内民主发展滞后，阻碍了人民民主发展所致；另一方面，中国共产党“五位一体”的党建格局需要从党内民主进行突破。

党内民主是党的生命

中共党内民主的基本观点有：第一，高度重视党内民主的价值，“党内民主是党的生命，对人民民主有巨大的带动和示范作用”，但同时强调民主与集中并重。如十七届四中全会指出：党内民主是党的生命，集中统一是党的力量保证；必须坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合，以保障党员民主权利为根本，以加强党内基层民主建设为基础，切实推进党内民主，广泛凝聚全党意愿和主张，充分发挥各级党组织和广大党员的积极性、主动性、创造性，坚决维护党的集中统一。第二，中国式民主发展原则是：党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。坚持以党内民主带动人民民主，以党的坚强团结保证全国各族人民的大团结。

各级党代表的产生，显示了某种“政治安排”，即“协商”性质的民主程序与选举性质

⁵ 1937年5月7日，毛泽东在《为争取千百万群众进入抗日民族统一战线而斗争》一文中，正式使用了“党内民主”这一概念。这篇著作共分七个部分，其中第五部分的标题就是“党内民主问题”。毛泽东指出，为了在全党和全国发现许多新的干部和领袖，“党内的民主是必要的”。

⁶ 有关党内民主制度建设的归纳方法不同，可以有不同的内容。林尚立认为党内民主的制度体系包括：党代会制度、党委制度、选举制度和监督制度。（林尚立：《党内民主：中国共产党的理论与实践》，上海社会科学出版社2002年版。）《新编党史党建知识读本》（中共党史出版社，2010年，第235-254页）中党内民主包括：民主集中制、坚持和完善党的领导制度、保障党员的主体地位和民主权利、完善党内民主决策机制、维护党的集中统一等五个方面。笔者认为，这五个方面可以归纳为三大方面，即本文所坚持的观点。

的民主程序相结合。对于一个大党而言，这样的方式也有助于保证党内的“实质”民主。改革开放以来，各级党代会代表的产生方式更加民主，许多地方都改进了候选人的提名方式、扩大差额选举和差额选举的范围与比例，一些基层还探索了党代表直选制度。即基层党代表开始出现直接选举；地方和全国党代表实现间接选举；其次，差额选举的范围和比例也不断扩大。

另一个探索是“公推公选”，它显示了党内民主和人民民主的有机结合。“公推公选”又称“公推直选”、“两推一选”，是由党员和/或选民公开推荐候选人，然后由党员（或党代表）/和选民选举党政主要领导人。其重要性在于：政党在提名过程中参考了民意，并且赋予一定权重；并且在产生正式人选的过程中赋予党员或选民（程度不一的）投票权。从目前来看，各地“公推公选”的形式，因候选人产生方式、正式选举方式的不同而有一定的操作层面的差别。

决策原则：民主集中制

重大决策实行民主集中制原则。从性质和定位来看，民主集中制既是党的根本组织制度和领导制度，也是最重要的组织纪律和政治纪律，是我们党的根本的组织原则，是党的群众路线在党在生活中的应用，也是中国共产党一以贯之的一项重要制度。在决策过程中，坚持和健全民主集中制无疑是最受关注的，这不仅因为民主集中制是中国共产党最早的民主原则，

而且也因为民主集中制是党内最具可操作性的、应用最为广泛的民主原则。从某种程度上看，民主集中制的原则贯穿于党内决策的各个方面。1999年，江泽民同志明确提出领导班子内部议事和决策的原则，那就是“十六字”方针——“集体领导，民主集中，个别酝酿，会议决定”⁷，之后，江泽民在不同场合再次重提了这一原则，并认为这四句话体现了民主集中制原则的基本精神和基本要求，既是民主集中制原则的具体体现，也是领导集体加强团结的重要保证。作为党委内部议事和决策的基本制度，必须认真执行民主集中制。

四、化解党内分歧

按照罗斯（Rose）的观点，中共党内分歧和冲突是一种派别冲突而非派系冲突。按照民主集中制原则组织起来的、具有高度组织性和纪律性的中国共产党，在这种体现着高度民主而又高度集中的组织制度中，如何形成一种合理的协调内部关系的文化，正确地处理上下级关系和同级关系，化解内部冲突，防止组织分裂，具有生死攸关的意义。化解党内冲突和分歧的方式有：一是民主集中制原则。民主集中制包括两方面内容：第一，严格的下级服从上级的中央集权制。党员和组织、党的上下级组织之间是垂直领导关系——个人服从组织、下级服从组织，全党各级组织和全体党员均服从中央；第二，党的各级领导机关，均实行少数服从多数的集体领导制度，“集体领导是我们这一类类型的党组织的最高原则”。⁸“邓小平同志总结

东欧剧变、苏联解体的教训，曾经告诫我们，民主集中制的问题很重要，要结合新的实际，把民主集中制原则好好论一论。苏共从党章中取消民主集中制后，党也就四分五裂了。”⁹将苏共的分裂解释为其在党章中取消了民主集中制，这也是党内高层的共识。二是党内纪律。为了维护党的团结统一，必须要加强党的纪律建设，通过纪律来保障党的团结统一。每一个共产党员都必须遵守民主集中制，这是党的一项最重要的纪律。对于违返这项原则的，必须给予必要的制裁，以维护党的团结。这就需要“加强党的纪律和纪律检查工作。党员在党的纪律面前人人平等，任何人违犯党的纪律，都必须给以应有的处理。”¹⁰三是批评与自我批评。毛泽东在《论联合政府》中指出：“不惧怕批评和自我批评，……是抵抗各种政治灰尘和政治微生物侵蚀我们同志的思想和我们党的肌体的唯一有效的方法。”¹¹邓小平也强调，党内的批评与自我批评，能够“保持党在马克思列宁主义基础上的团结和统一，及时地帮助同志克服缺点，纠正错误。”¹²四是集中教育。近年来，中央开展的一系列集中教育学习，有助于维护党的团结统一。比如讲学习、讲政治、“讲学习、讲政治、讲正气”、“三讲”教育回头看、先进性教育活动、学习实践科学发展观、创先争优、群众路线教育实践活动等。

五、反对腐败

改革开放以来，随着中国经济的快速发展，腐败问题迅速蔓延。在透明国际看来，中国属于比较腐败国家。2002年，在102个国家和地区中排名第59；而在2012年，在176个国家和地区中排名第80。¹³

中国共产党高度重视反对腐败，十七大报告指出：坚决惩治和有效预防腐败，关系人心向背和党的生死存亡，是党必须始终抓好的重大政治任务。十八大报告也强调：反对腐败、建设廉洁政治，是党一贯坚持的鲜明政治立场，是人民关注的重大政治问题。这个问题解决不好，就会对党造成致命伤害，甚至亡党亡国。我们从十八大报告中，可以看出一些新的端倪：

要坚持中国特色反腐倡廉道路，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明。加强反腐倡廉教育和廉政文化建设。各级领导干部特别是高级干部必须自觉遵守廉政准则，严格执行领导干部重大事项报告制度，既严于律己，又加强对亲属和身边工作人员的教育和约束，决不允许搞特权。严格规范权力行使，加强对领导干部特别是主要领导干部行使权力的监督。深化重点领域和关键环节改革，健全反腐败法律制度，防控廉政风险，防止利益冲突，更加科学有效

⁷ 《“三讲”教育是加强党的建设的新探索》（1999年6月28日），《江泽民文选》第二卷，人民出版社2006年版，第364页。

⁸ 《建国以来毛泽东文稿》，第4册，中央文献出版社1990年出版，第407页。

⁹ 《关于坚持四项基本原则》（2001年4月2日），《江泽民文选》第3卷，人民出版社2006年版，第226页。

¹⁰ 《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利》（1992年10月12日），《江泽民文选》第一卷，人民出版社2006年版，第250页。

¹¹ 《论联合政府》，《毛泽东选集》第三卷，人民出版社2008年版，第1096页。

¹² 《关于修改党的章程的报告》（1956年9月16日），《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第240页。

¹³ Transparency International, Corruption Perceptions Index, <http://www.transparency.org/research/cpi/overview>.

地防治腐败。加强反腐败国际合作。严格执行党风廉政建设责任制。健全纪检监察体制，完善派驻机构统一管理，更好发挥巡视制度监督作用。始终保持惩治腐败高压态势，坚决查处大案要案，着力解决发生在群众身边的腐败问题。不管涉及什么人，不论权力大小、职位高低，只要触犯党纪国法，都要严惩不贷。

过去一年多来，中共在反腐方面一些比较醒目的理念和做法有：

第一，高度重视制度反腐，认为制度要管权管事管人。十八届三中全会提出，把权力关进制度笼子的根本之策在于：坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行。习近平总书记在十八届二次全会讲话时指出，要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。具体来看，有如下几个方面的观点：（1）反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣，关键就在“常”、“长”二字，一个是要经常抓，一个是要长期抓。（2）既打“苍蝇”、又打“老虎”；（3）标本兼治；当前重在治标，为治本赢得时间。（4）反对特权。邓小平曾经讲到：我们脱离群众，干部特殊化是一个重要的原因。干部搞特殊化必然脱离群众。我们的同志如果对个人的、家庭的利益关心得太多了，就没有多大的心思和精力去关心群众了。

第二，要形成科学有效的权力制约和协调机制，健全惩治和预防腐败体系。十八届三中全会指出，必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的运行体系，健全惩治和预防腐败体系，

建设廉洁政治，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

第三，以“八项规定”为切入口，健全改进作风常态化制度。改进工作作风的任务非常繁重，八项规定是一个切入口和动员令。2012年12月4日，中央政治局会议通过了《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》。要从具体事抓起，才能落到实处，“八项规定”的每一条都不是一般性的原则号召，而是具有很强针对性和可操作性的措施；可以做什么，不可以做什么，界限非常清晰，便于群众监督。

第四，重视网络反腐，成立中央纪委监察部网站，接受网络信访举报。中纪委监察部基本职责是：（1）对党组织、党员和行政监察对象违反党纪政纪行为的检举、控告；（2）依法应由纪检监察机关受理的党组织、党员和行政监察对象不服党纪政纪处分和其他处理的申诉；（3）对党风廉政建设和纪检监察工作的意见、建议。

第五，实行中央巡视制度。巡视和办案是两个不同性质的工作，其主体、程序、手段和法规依据等都不相同。任何一个机关和部门的职责都有边界。巡视组的职责任务就是发现问题、反映问题，这是巡视工作条例的规定。以中央为例，中央巡视工作领导小组负责组织实施中央一级的巡视工作，指导、推动全国巡视工作的开展，向中央负责并报告工作。中央巡视组发现的问题、线索，分类处置：违纪违法问题线索，报告中纪委；选人用人上的问题，移交中组部。移交后，上述部门须优先办理巡视移交的问题和线索，并在规定的期限内，向

中央巡视领导小组办公室反馈办理结果。

此外，对于新任干部试行在一定范围内的财产公示，也是一场“静悄悄的反腐革命”。

六、结论：一个什么样的党？

中国共产党在发生着变化，有些是根本性的，有些是渐进性的；没有一个政党是一成不变的。我们从如下几个方面来讨论中国共产党的转变。

中国共产党的意识形态兼具抽象性和实用性：抽象——毛泽东思想、邓小平理论、三个代表重要思想、科学发展观、中国特色社会主义理论体系等；实用——1949年后，表现为以平均主义的理想作为合法性基础的计划经济时期（1949—1979年）；表现为以经济与发展的实效，以及对经济发展、安全、富足与稳定的追求（1979—2004年）；表现为对更具吸引力的全民族认同的信仰价值（2004—2012年）¹⁴以及中国梦（2012年—今）——它是一个理想主义和实用主义并存的政党。奥斯丁·兰尼（Austin Ranney）将政党区分为使命型政党（Missionary parties）和经纪型政党（Broker parties）¹⁵，从意识形态来看，中共又是一个有高度使命感的使命型政党。

中共组织建制灵活多样，从以单位化建党的列宁主义政党走向地域化建党，与此同时，它依然坚持民主集中制原则，中共已经不是一个纯粹的列宁主义政党。中共有8512.7万名党员，党员数不断增加，它是一个大众型政党（mass-

party）；它力争代表最广大多数人的利益，将新出现的各个阶层囊括其中，它类似于全囊括型政党（catch-all party）；从政治决策的角度看，它是一个精英政党（elite-party）。从多个维度来看待中国共产党，有助于我们认清中国共产党，有助于我们理解中国政治。

参考文献：

Bruce J. Dickson, *Democratization in China and Taiwan: the adaptability of Leninist parties*, Oxford University Press, 1997.

Bruce J. Dickson, *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, New York, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Washington, D.C. and Berkeley, CA: Woodrow Wilson Center Press and University of California Press, 2008.

Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation*, Routledge, 2010.

Kjeld Brodsgaard and Zheng Yongnian, *The Chinese Communist Party in Reform*, Routledge, 2006.

Zheng Yongnian and Kjeld Brodsgaard, *Bringing the Party Back In: The Party and Governance in China*, Eastern Universities Press, 2004.

《江泽民文选》第2、3卷，人民出版社，2006年。

李强：《社会分层十讲》，社会科学文献出版社，2008年。

¹⁴ 萧功秦：《中国的大转型》，新星出版社，2008年，第173-174页。

¹⁵ Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, Prentice-Hall, Inc., 1987, pp. 165-166.

郑永年《中国模式：经验与困局》，浙江人民出版社，2010年。

赵德江：《当代中国意识形态转型研究——基于私营企业主兴起的视域》，经济科学出版社2009年。

[美]李侃如著，胡国成、赵梅译：《治理中国：从革命到改革》，中国社会科学出版社，2009年。

[美]S. M. 李普塞特著，张华青等译：《一致与冲突》，上海人民出版社，1995年。

中共中央文献研究室编：《十三大以来重要文献选编》（中），人民出版社，1992年。

魏晓东：“农民工是我国社会的新阶层”，见《广西社会主义学院学报》2009年6月第3期。

周建勇：“当代西方政党转型理论探析”见“共和国制度成长的政治基础”，《复旦大学政治学评论》第7辑，上海人民出版社，2009年11月；人大复印报刊资料《政治学》2010年第5期全文转载。

王丽华、孙琼仙：“建国后中国共产党转型历程的回顾与总结”，《云南行政学院学报》2010年第1期。

祝福恩、林德浩：《实现政党成功转型的标志——学习十七届四中全会〈决定〉的体会》，《理论探索》2010年第2期。

祝灵君：《社会变迁与政党转型——中国共产党领导的社会革命与社会建设论析》，《科学决策》2009年第4期。

作者简介

洛朗·布维 (Bouvet, Laurent)

法国凡尔赛大学政治学与政治理论教授

安东尼·巴特勒 (Butler, Anthony)

南非开普敦大学政治学教授

庄庆山 (Chong, Terence)

新加坡东南亚研究所高级研究员和区域社会与文化研究计划协调员

卓雅·哈桑 (Hasan, Zoya)

印度新德里尼赫鲁大学社会科学院政治研究中心教授

桑迪·梅塞尔 (Maisel, L. Sandy)

美国缅因州沃特维尔柯比学院政府学系教授

鲍里斯·马卡连科 (Makarenko, Boris)

俄罗斯研究型大学 - 莫斯科高等经济学院教授，莫斯科智库 - 政治科技中心主任

盖洛·诺格鲍尔 (Neugebauer, Gero)

德国柏林自由大学哲学博士

孙齐庸 (Sohn, Jeyong)

日本立教大学法律和政治学院副教授

周建勇 (Zhou, Jianyong)

中共上海市委党校党史党建教研部副教授

