现时代中国的政治整合:挑战及应对

王蒙

(南京工程学院 人文与社会科学学院,江苏 南京 211167)

摘要:新时期以来,政治整合的研究成为学界关注的重要课题。中国的政治整合依赖于新中国初期的制度架构,并于改革开放后进行了明显的调整,而现时代又受到新环境的挑战。面对整合困局,今日中国政府在利益整合、组织整合、文化与意识形态整合、制度整合、强制型整合方面做出了新的努力,也各有其成效。另外,社会力量也在崛起,将对国家的政治整合发挥愈加积极的作用。

关键词:政治整合;中国;现时代;政府;社会

中图分类号:D610 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-5092(2016)03-0019-06

新时期以来,随着中国经济社会的发展变化,如何通过政治整合化解矛盾和冲突、促进共识与和谐,成为学界关注的重要课题。政治整合是将不同的社会政治力量有效纳入到一个统一整体之中的过程。中国的政治整合具有传统的和近代的历史遗存,依赖于新中国初期的制度架构,并于改革开放后进行了明显的调整,而现时代又受到新环境的挑战并做出了回应。在对历史上的政治整合模态进行了相应的探讨后,我们有必要继续跟踪与讨论现时代中国的政治整合状况。

一、政治整合的历史性转换

新中国初期确立的国家主义体制和集权控制型整合模态,在取得历史性成就的同时也逐渐走上了从基础型整合转向专断型整合的歧路^[1]。改革开放之后,国家主义体制明显弱化,自由化和多元化明显强化,政治整合与国家成长进入到了一个新的阶段。然而,1990年代中期以后,中国的社会环境有了新的明显变化,如阶层和群体的利益分化加剧,单位制相当程度上解体,信息化与文化多元化进一步发展,房产等大宗私产的确认与居住的社区化,新生代的自我意识增强,更多国

际不确定因素的冲击等,这一切使得社会矛盾一定程度上激化。“和谐社会”理念的提出就反证出当前整合困境和危机的存在,而“构建社会主义和谐社会”的努力本身即是官方应对整合危机的标志。

具体而言,现时代中国整合困局的表现有:

一是利益整合的问题。随着市场经济的大发展,社会经济成分、组织形式、就业方式和收入分配方式呈现出多样化的趋势,利益格局复杂化,整合难度加大。一方面,政府与民间的利益矛盾凸显,“GDP主义”使得政绩追求与民众生活改善之间存在一定脱节,教育、医疗、住房、社保等民生问题诉求强烈,福利给予和利益剥夺并存(如征地拆迁中的不公平、垄断集团挤压民营经济发展机会等)。另一方面,民众内部的利益矛盾也在加剧。《当代中国社会阶层研究报告》指出,拥有组织、经济和文化资源最多的前三个社会阶层和很少拥有资源的后三个阶层分别占总人口的4.2%和69.7%^[2]。国家统计局公布的数据也显示,我国的基尼系数近年来已达到较为危险的0.47左右^[3]。

二是组织整合的问题。比如政府组织权能过

收稿日期:2016-04-28

基金项目:江苏省高校哲学社会科学基金项目(2015SJB226);南京工程学院引进人才科研启动基金项目(YKJ201436);南京工程学院引进人才科研启动基金项目(YKJ201437)

作者简介:王蒙(1984—),男,河南洛阳人,讲师,博士,主要研究方向:政治学理论、当代中国政府与政治等。

大,国家社会关系失调,矛盾集中;比如党组织的民主化整合还有很大的发展空间;比如对社会组织整合过度,阻碍了社会的自我发展;比如行政组织吸纳中的不公与腐败(像“萝卜招聘”“火箭提拔”),阻碍了社会的正常流动与人心整合。

三是文化和意识形态整合的问题。首先,国家主义意识形态有所弱化,民族主义的召唤力减弱。其次,官民认识之间存在一定隔阂,政治舆论出现某种“撕裂”,政府公信力有所降低,老百姓往往变成“老不信”^[4]。再次,父权制文化式微,青年的话语权增大,存在较为普遍的政治逆反心理和批判心态。最后,意识形态领域存在“共时性危机”和多元化危机。

四是制度整合的问题。首先表现在执法司法不公现象较为突出,腐败治理任重道远,造成制度的整合效力损伤。其次,在行政公开性以及民主决策方面与群众的要求还有距离。另外,人大选举和基层民主自治都还有一些问题需要认真解决,如选举的竞争性、代表与选民的联系机制等都有较大的改进余地。

五是强制型整合的问题。强制型整合面临社会利益矛盾复杂化和维稳成本巨大的问题,面临信息化和公民抗争的压力,可能导致制度化权威不足、体制合法性衰弱的困境。

二、现时代中国政府的整合努力

1. 利益整合

利益整合仍是政府首要考虑的因素。现实中,政府采取诸多措施,调节利益分配格局,促进社会和谐稳定。一方面,随着市场机制的完善和市场主体的成长,政府进一步缩权,从之前的“使市场在资源配置中起基础性作用”到十八届三中全会提出的“使市场在资源配置中起决定性作用”,更多地发挥市场机制的调节作用,为民间利益主体提供更多获利机会。新一届政府更是把简政放权、释放市场活力作为“开门第一件大事”。2013年,中央政府层面分批取消和下放了416项行政审批等事项,地方政府也大幅减少行政审批事项,减轻企业负担1500多亿元。2014年,再次大幅缩减核准范围,着力改革商事制度,形成新的创业热潮^[5]。2015年,中央通过《关于实行市场准入负面清单制度的意见》。这有利于打破市场垄断、推进公平竞争,可为国家经济发展提供不竭动力。

另一方面,利益整合要搞好国民财富再分配,不断解决民生问题,赢得民众实实在在的拥护。《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》指出:要以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力提高低收入者收入水平,逐步扩大中等收入者比重,有效调节过高收入,坚决取缔非法收入,促进共同富裕。这种利益整合除了普惠式的社会保障网构建和国民福利服务外,又有力图寻求不同群体的“特定支持”:农民被免除农业税并获得各种补贴,总体生活明显改善;农民工拥有了各种流动打工机会,政府更加重视薪资支持工作;工人的社保和最低工资不断得到提高;企业家群体在经济中高速发展的背景下仍然拥有大量的市场获利机会,地方政府竞争与行政效能革命又使企业家获得创办事业的效率性满足;知识分子得到体制内大量科研资金的赞助;“精细扶贫”工作深入推进,低保广覆盖,廉租房大规模建设;屡次提高个税起征点,减轻工薪阶层税负。新近几年,公共财政更是普惠民众。新一届政府着力压缩行政开支(尤其是“三公”经费),使财政用于民生的比例达到了目前的70%以上。实行了定向减税和普遍性降费,扶持小微企业发展与大众创业创新,新增就业人口持续上升。城乡居民收入差距继续缩小,农村贫困人口大规模减少。国民养老保险和医保基本实现全覆盖。新开工保障性安居工程上千万套。教育公平显著推进^[6]。垄断行业改革和机关事业单位养老保险制度改革也正在推进。这都有利于维护公平的社会利益格局。

2. 组织整合

首先是党组织的整合。中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心,党组织是中国社会肌体的骨干。《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》对党组织的拓展及其整合作用进行了详细叙述。目前,中国共产党党员总数为八千多万名,党的基层组织达数百万个。关于党组织的整合功能,试举几例。一是模范带头。比如,很多地方的党组织围绕“党员带领群众致富”开展工作,增强了基层凝聚力。再比如每逢水旱灾害等,总是共产党员冲在救灾最前线,成为战斗旗帜。二是困难帮扶,赢得民心。如宜昌市“‘志·能’激发培训”的社会关爱工程中,党政干部、政法干警、学校教师等2000多名党员结对关爱困难家庭子女,使困难群众在感

情上得到尊重、生活上得到关心、行为上得到引导、就业上得到帮助^[7]。三是组织吸纳新精英。中国拥有庞大的党员组织和公务员队伍,该队伍及其亲朋圈子的涓滴保障与救济效应,成为中国特色的社会基本稳定的原因之一。值得一提的是,中共十六大对党章做出修改,把新社会阶层人士也吸收到队伍中来,越来越多的私营企业家加入中国共产党,促进了认同与一致。四是下访式民心整合。2011年起,众多省份相继掀起新一轮的干部“上山下乡”运动。比如,山东省开展“第一书记”下派工作,奔赴1.8万个村、社区等基层单位,“办实事,聚民心,强班子,促发展”。重庆市等在全区扎实开展“三进三同”活动,党员干部进基层、进村子、进农户,与农民群众同吃、同住、同劳动,为“穷亲”送项目、帮扶钱物、解决困难^[8]。这种传承优秀传统文化的整合方式有很大的发展潜力。尤其近三年来,“党的群众路线教育实践活动”的持续开展,“八项规定”“反四风”“三严三实”的落实,党内反腐的显著进步,干部人事制度改革深入以及政治生态的净化简化,都使执政党的内部凝聚力与外部团结力增强,有利于全社会的政治整合。

其次是政协组织的整合。政协集聚了大量的智力资源和政治资源,广泛代表了社会各阶层、各群体,在统一战线旗帜的感召与引领下,可以有效协调各方面的利益关系,使一些社会矛盾和问题在现有的体制框架内得到妥善化解。新时期其重要性不断增强,具体表现在以下几个方面:中国共产党与各民主党派、无党派人士的政治协商逐步制度化和规范化。民主党派成员、无党派人士在人民代表大会中发挥着重要作用。民主党派成员和无党派人士担任各级政府和司法机关的领导职务^[9]。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道。深入开展立法协商、行政协商、民主协商、参政协商、社会协商。目前,“全国政协……形成了以全体会议为龙头、以专题议政性常委会议和专题协商会为重点、以双周协商座谈会为常态的协商议政新格局。”^[10]

再次是发展的社会组织整合。新时期以来尤其是十八大以来,社会组织的自主治理与社会整合机制更加完善。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“改进社会治理方

式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与……激发社会组织活力……推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。”据统计,截至2014年底,在民政部门登记的社会组织总量已超过60万个。在社会利益多元、矛盾风险显露、公共问题无法靠单一力量解决的背景下,社会组织在参与治理、团结群众、协调冲突等方面将发挥更大作用^[11]。基层组织力量的加强、行业协会的“去行政化”、容纳一定的多元化,使得政治整合越来越具有深厚的社会基础。当然,在促进社会组织蓬勃发展的同时,国家仍通过“分类控制”体系保持着对社团的权威管控^[12]。

3. 文化、话语与意识形态整合

该种整合主要表现为进一步更新官方意识形态,发扬传统文化,强调民生主义等。同时,新媒体舆论阵地的占领也成为政府整合的重要考量,话语整合成为新的景观。

(1) 文化与意识形态整合

当今中国的意识形态是顺应世俗化时代趋势的开放型、发展型意识形态。世纪之交,党提出了“三个代表”重要思想,试图解决中国共产党在新时期的执政合法性基础问题。2003年,中共十六届三中全会提出以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观,实现了从国家主义向人本主义的政治主题转换。随后的中共十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会。这种与时俱进的官方意识形态宣示也是对民间心理诉求的回应。《中共中央关于深化文化体制改革 推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定》也对新时期的文化舆论与意识形态宣教工作作出了全面部署,强调壮大主流舆论。

具体而言,新时期的意识形态宣教手段有:大中小学教育的系统学习、各单位的集中学习汇报活动、官方媒体的正面宣传(如新闻联播)、党报征订与“理论热点面对面”等图书的出版发行、举办官方网站(如人民网、新华网)、社会新闻网站转载官方要闻、先进模范人物事迹巡回宣讲、支持马克思主义学术研究等。这种宣传手段也有很

大创新,如人民日报近年来就做了较大的改进,在文风和社会监督方面有了明显进步;新闻联播更加突出民生新闻;宣传战线也正在深入贯彻“走转改”精神,推出了一大批来自一线、感人至深的报道,引起广泛共鸣。官方还有意识地放任商业主义和消费文化,强调民生主义意识形态,以迎合现代市民的物质性心理需求,某种意义上形成一种所谓的“去政治化的政治”。

十八大以来,中央凝练了社会主义核心价值观。“二十四字”核心价值观体现了与时俱进精神,也有利于和世界对话,成为新时期的宣传主题。新一届中央还提出了“中国梦”的概念,鼓舞国人为“两个一百年”目标而奋斗,具有强烈的时代感与历史感召力。在弘扬时代精神的同时,还注重发掘传统文化中的有益因素,增强国人的自尊自信,促进文化传承与国族认同。除此之外,中央继续进行民本宣示和领导人亲民形象塑造,朴素的群众观被时刻强调,直白实在的话语迭出,切实的为民行动不断开展。政务宣传与官民沟通的时代感也在增强,话语方式更加亲切、接地气,回应社会关切更及时,取得了良好效果。“群众路线教育实践活动”以及反腐的显著进步,都使民众增强了对执政者和体制的信心。另外,近年来的重大科技突破与外交国防方面取得的显著进步,也使国民精神振奋,有利于文化整合。

(2) 新话语整合

网络层面的政治是话语政治,新话语整合即指互联网上的话语权争夺与话语整合。社会话语近年来在网上兴起,新媒体正成为舆论新格局的重要组成部分,成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器。政府随后展开对网络话语权的争夺,试图平衡社会话语,促成虚拟场域的政治整合。其努力大致有以下几个方面:

一是通过报道和宣传,加强在网上对社会热点难点问题的引导,积极疏导公众情绪。正如官媒所言,“直面社会问题,积极引导。要敢于触碰热点,不回避矛盾,主动发出权威声音,做到敢说话、早说话,摆事实、讲道理,以理服人、以情动人,引导人们摒弃偏激言论和非理性行为,维护社会和谐稳定。”^[13]近年来人民日报、新华网等评论文章越来越“给力”,更加主动地自我批评与监督,主动迎合民间话语诉求。

二是政府上网,主动占领网络话语阵地。包括开设政府官网、开通官方微博、官员网谈、培养

官方网评员队伍等。据人民网统计,我国已建立政府门户网站 4.5 万多个,开设政务微博的党政机关和领导干部超过 4 万^[14]。另外,各级官员还纷纷“触网”,与网民直接沟通交流。同时,政府还在培养一支网络评论员队伍,扩大网络化条件下组织领导力和话语权。官方还积极进行话语吸纳,通过人民网“E 政广场”“网上两会”等渠道吸纳民间话语,形成一种类似于“电子议院”的对接空间。

三是法规政策和管制方面。《互联网信息服务管理办法》《互联网电子公告服务管理规定》《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》等都对网上信息传播进行了一定的限制性管理规定。国务院新闻办等机构则是进行网络监督管理的部门。在实践中,政府部门还会通过多种方式管制网上话语传播,力图维护社会稳定。

4. 制度整合

制度理性是现代社会的的基本原则,完善的制度是现代国家整合的重要基础。新时期的制度整合首先表现为法制的进一步健全,其次表现为人大民主制度和基层民主制度的运转改善,再次表现为决策民主化和政策咨询的进展,以及信访制度和公开透明机制的发展。

新时期中国的法制建设取得了重大进展。党的十五大正式提出了“依法治国”方略。十一届全国人大四次会议宣告,中国特色社会主义法律体系形成。十届全国人大二次会议通过的《宪法修正案》将国家尊重和保障人权、保障合法私有财产权等重要内容载入《宪法》。这一时期重要的法律制定或修订还有:《中华人民共和国立法法》(2000 年)《行政许可法》(2003 年)《各级人民代表大会常务委员会监督法》(2006 年)《物权法》(2007 年)新《劳动合同法》(2007 年)《行政强制法》(2011 年)新《刑事诉讼法》(2012 年)等。十八大以来,我国的民主政治建设和法治建设驶上快车道,制度整合效力和制度认同得以进一步提升。十八届四中全会的主题即是“法治中国”。司法体制改革实践(比如加强垂直领导、设立巡回法院等)也正有序推进。

新时期中国的人大民主制度和基层民主制度也得到了较为良好的运转。2005 年发表的《中国的民主政治建设》白皮书指出:城乡基层民主不断扩大,公民的基本权利得到尊重和保障。县、乡两级人民代表大会代表都由选民直接选举产生,

参选率在90%左右。85%的农村已经建立了村民会议或村民代表会议制度。全国城市已经建立了符合新型社区建设要求的71375个居民委员会。在民主选举方面,选举的形式经历了由候选人提名到自荐报名,由等额选举到差额选举,由间接选举到直接选举,并打破了地域和身份的限制,民主程度不断提高。2011年,又实现了县乡人大代表的城乡同人口比例选举,以及从规定上解决了候选人必须面见选民问题。在人大立法方面,大门逐渐向公众敞开,通过多种形式(座谈会、论证会、听证会等)集众智、求共识。2008年以来,已经有30多部法律草案向社会公开,广泛征求人民群众意见。还有案例可以说明基层民主制度创新及其实效。比如四川“步云实验”——乡长直选从根本上调整了步云乡政府同乡民的关系,最大限度地动员了民众的积极力量。比如河南农村“4+2”工作法——它要求所有村级重大事项都必须按照“四议”“两公开”的程序决策实施,达到了加强党的领导、充分发扬民主、严格依法办事的有机统一,被中组部作为典型的制度创新模式而在全国推广。

制度整合创新还表现为决策民主化、行政公开性机制的发展。2004年,国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,明确要求扩大政府立法工作的公众参与程度,广泛听取公众意见。《政府信息公开条例》自2008年以来已全面实施。2011年中央多数部委“三公”经费公开。县级以上政府的财政预决算、部门预决算及“三公”经费预决算的公开工作也已基本完成。地方上,浙江温岭预算公开,新疆阿勒泰、江苏无锡等地干部财产申报、四川白庙“全裸账本”试验、广州市财政局网上公布预算等,都促进了行政透明,有利于政治信任。另外,自1990年代后期以来,我国各地也开展了诸多万人评议政府活动,让广大群众评价机关工作作风和服务效率,促进整改,改善形象。

另外值得一提的是信访制度的运转。作为一种半制度化的救济路径,其至今仍在我国的政治生活中发挥着重要作用。2005年以后,全国信访总量在持续12年上升后开始下降^[15]。同时,从中央到地方的“网络问政”“电视问政”持续开展,

“网上纪委”强势运行,越来越制度化,有力促进了官民沟通、社会协商与政治监督,体现了中国特色社会主义民主制度的潜力。

5. 强制型整合

随着社会自由度和人们权利意识的提高,以及国家政治生活法治化水平的提升,强制型整合越加淡化。包括劳教、舆论管制、约束社会非法集会或抗争等在内的强制型整合越来越被控制在必要而较低的程度内。2013年,全国人大常委会通过“废止劳动教养制度”的决定,延续半个多世纪的、争议越来越大的劳教制度正式废止。这是近期强制型整合创新的一个显著进展。

三、小结与拓展

1990年代中期之后,面临新的政治整合挑战,中国政府也做出了相关的整合努力,已取得一定的成效。现时代中国的政治整合模态与之前相比,既有传承之处,又有创新之处。值得进一步探讨的是,社会力量正在加速崛起,大众社会——作为“后全能主义体制”的新生促动力量——正由单纯的整合对象转变为两大整合主体之一。社会政治参与(包括监督制约型政治参与、政策创制型政治参与、挑战性政治参与、准政治参与等)通过参与公共决策、选举竞争、信访与诉讼、合理的社会抗争、基层社区自治、舆论监督等路径,不断激发社会主义宪政制度的潜在效力,不断促进包括规范性、开放性、回应性、效能性、凝聚性在内的国家“再制度化”,对政治整合格局进行着再塑造^[16]。另外还需注意,全球化时代复杂的国际因素也越来越多地对我国产生着影响,增加了经济发展与福利供给的不确定性,促进了思想与文化领域的多元化,国际媒体的传播与政治力量的渗透也给国家整合带来了挑战。这都需要我们认真研判并积极应对。

尽管现时代的中国仍客观存在着政治整合危机与国家成长困境,然而,政治整合的两大力量——政府创新和社会崛起——正在持续发展。只要进一步拓展治理主体,创新治理机制,强化“顶层设计+基层推动”,坚定不移地推进民主和法治建设,我国实现更高层次的国家治理和更坚实的基础性整合是完全可以期待的。

参考文献:

- [1] 王蒙. 改革开放初期的政治整合:经验及发展[J]. 盐城工学院学报(社会科学版), 2014(3):10-14.
- [2] 陆学艺. 当代中国社会阶层研究报告[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2002:44.
- [3] 佚名. 中国基尼系数高居 0.47 [EB/OL]. (2013-01-19) [2016-02-01]. <http://news.takungpao.com/paper/q/2013/0119/1395933.html>.
- [4] 陈仁泽. 公信力缘何被削弱? [N]. 人民日报, 2011-09-08(17).
- [5] 2013 年中央政府工作报告[R]. http://www.tongliaowang.com/tlnews/content/2013-03/19/content_356540.htm.
- [6] 2014 年中央政府工作报告[R]. <http://lianghui.people.com.cn/2014npc/n/2014/0305/c376646-24535026.html>.
- [7] 杜若原. 宜昌社会关爱工程帮扶困难家庭:真情的力量有多大[N]. 人民日报, 2011-06-03(1).
- [8] 韩文. 干部下乡潮[J]. 中国经济周刊, 2012(24):26-30.
- [9] 中国的民主政治建设白皮书[EB/OL]. (2005-10-19) [2016-02-19]. <http://news.sina.com.cn/c/2005-10-19/11208053056.shtml>.
- [10] 政协全国委员会办公厅. 以改革创新精神加强人民政协协商民主建设[J]. 求是, 2015(6):26-29.
- [11] 赵兵. 加强党建 引领社会组织发展[N]. 人民日报, 2015-09-30(23).
- [12] 康晓光, 韩恒. 分类控制——当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 开放时代, 2005(6):73-89.
- [13] 本网评论员. 如何提高舆论引导的及时性、权威性和公信力、影响力[EB/OL]. (2011-12-07) [2016-02-19]. http://news.xinhuanet.com/politics/2011-12/07/c_111224967.htm.
- [14] 游海滨. 中国政府新大考:应该怎样管社会? [EB/OL]. (2012-08-30) [2016-02-19]. <http://society.people.com.cn/n/2012/0830/c86800-18876470-1.html>.
- [15] 张彭发. 从信访工作中的问题看和谐社会建设难点重点[J]. 中国城乡桥, 2007(5):22-24.
- [16] 王蒙, 王明生. 当前中国的政治参与:再制度化视角[J]. 学术界, 2012(2):29-37.

The Political Conformity in China Today: Challenges and Rresponse

WANG Meng

(School of Humanities and Social Sciences, Nanjing Institute of Technology, Nanjing Jiangsu 211167, China)

Abstract: In the new period, the concern over the problem of political conformity is from the reality in China today. China's political conformity has its historical resources, especially depending on New China's political structure. Then it had experienced obvious adjustment in early Reform and Opening-up. While, new challenges have come today. Chinese government is working hard in conformity of interest, conformity of organization, conformity of culture, conformity of legal system and conformity of force, and the five conformity paths also have their effect. Also, social forces are on the rise, which may play a more active role in the political conformity of the state.

Keywords: political conformity; China; today; government; society

(责任编辑:李 军)