



您现在的位置: 首页 >> 学术专栏 >> 党史研究

中共遏制既得利益集团的历史考察及其启示

发布日期: 2006/06/02 提供单位: 党史党建教研室

刘彦昌

(宁波市委党校,浙江宁波315012)

摘要 中国共产党为破解形成既得利益集团这一历史课题,进行了50多年的不懈探索。其曲折历程和经验教训对今天我们遏制既得利益集团有着重要的启迪:敢于正视问题是基本前提,树立长期努力的思想是基础,依靠广大人民群众是根本,发挥制度的作用是关键。

关键词 中国共产党;既得利益集团;遏制;路径选择

[中图分类号] K27 [文献标识码] A [文章编号] 1671-9824(2005)06-0090-05

既得利益集团作为公共权力运行进程中的病变,在社会主义制度下如何防止?这是共产党人不能回避的一个现实课题。中国共产党人关注这一问题起于执政不久,为了破解这一历史难题,一直进行着不懈地探索和努力。从发展的角度考察这一历程,以党的十一届三中全会为界,可以分为前后两个阶段。尽管其间曾发生过严重的偏误,目前还有很多工作要做,但从整体上看,这些努力已经取得了相当的成就,积累了一定的经验,对我们今天防止形成既得利益集团具有重要的启迪意义。

一、十一届三中全会前的探索

(一)从问题提出的背景看,党的态度是积极的

中国共产党成为执政党后,我们的领导干部也面临着权力观、价值观和道德观的考验。当时,国际上,在社会主义阵营中,和中国一样实行苏联的组织制度和领导制度的东欧部分社会主义国家,如波兰、匈牙利等,干部脱离群众的问题已经有所显露,到1956年终于酿成群众和执政党的政治对抗。国内,一些问题也开始显现,一是对领导干部的权力缺乏限制,使他们可以容易满足意愿;二是认可官员的特殊化,比如实行“配给制度”,紧俏物品群众买不到,干部有供应;三是“开始萌芽了一种等级制度”,从工资到住房等待遇,都要按照干部的等级来决定,而且差异太大,有些领导干部的“生活待遇太高了,房子住得太好了”。对此,一些领导干部还认为是理所当然,认为作为功臣,就是应该特殊,有人甚至提出,“党员功劳大,要比非党人士享受多”,[1](P646-667)“打天下者坐天下”的功臣思想很有市场。鉴于这些情况,我们党敏锐地意识到,领导干部们手中掌握了公共权力,一方面有了更好地为人民服务的条件,同时也面临着成为“自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量”[2](P170)的可能。面对“党外很多人担心:共产党没有当权是好的,当了权是不是会腐化?”[3](P726)党的第一代领导人开始了积极主动地探索。

(二)从认识轨迹看,经历了一个曲折过程

一开始党的认识确是比较客观和到位的。这主要体现在:一是敢于正视这个问题,没有把它作为剥削制度的专利简单给以否定完事,而是以波匈事件为契机,主动认识到我们共产党执政的社会主义国家也存在既得利益集团的问题。1956年11月刚从苏联代表中共参与处理波匈事件回国的刘少奇,从波匈事件中看到了社会主义国家也存在发生这个问题的可能性,当即向中央政治局常委会汇报并得到认可后,在党的八届二中全会上提醒与会的高层领导注意:“鉴于若干社会主义国家的情况,国家的领导人员有可能成为一种特殊的阶层,特殊的‘统治阶层’”,“产生一种新的‘贵族阶层’。”[1](P643)随着执政时间的推移,党的领导人越来越重视这个问题。如果说这时还是一种预测的话,那么,1958年毛泽东把这种预测同实际联系起来,认为领导干部中存在的“等级制度”、靠权力资格吃饭的倾向,和人民群众之间已经不是一般劳动者的关系。1959年毛泽东从改革发展的角度考察,根据苏联的领导干部中已经存在的

一些有“管理权力”的干部从维护自己的利益考虑,因“保持旧制度对他们有利,用新制度代替旧制度对他们不利。他们安于已有的制度,不愿意改变这种制度”的客观实际,首次提出“既得利益集团”的概念,指出:“社会主义社会的发展过程中,还有一个问题值得注意,这就是‘既得利益集团’的问题。”[3](P277)后来他把这个群体称为“官僚主义者阶级”,是“革命对象”。由于过分强调同意识形态的联系,在阶级斗争日益强化的情况下,对这一问题的认识也开始偏离实际的轨道。二是高度重视这个问题,一再强调要注意这个问题,遏制的态度明确、坚定。1956年11月,毛泽东在党的八届二中全会上曾告诫县委以上的干部说:“我们一定要警惕,不要滋长官僚主义,不要形成一个脱离人民的贵族阶层。”[4](P326)他后来甚至把它上纲上线到了“斗争对象、革命对象”的地步,认为搞不好,政权垮台“这个危险是存在的”。这意味着,毛泽东实际上已经把这个问题提到了党执政的合法性基础的高度,也说明他对这个问题的艰巨性和重要性的认识是清楚的。三是对其性质曾经有过恰当的定位。认为既得利益集团是领导干部的自我质变,在思想观念上不是意识形态层面的政见分歧,性质上也不是阶级对立意义上的敌我矛盾。因为,这种质变的主要特征是围绕他们的私利行使公共权力,并不是在意识形态上有自己的追求。1962年刘少奇指出:“个别地区、个别部门的组织已经变质了,中央的什么口号来了,他们应付一下,平平淡淡,也不反党,可是几个书记勾结起来,贪污、腐化、堕落。”[1](P726)虽然没有明确定性为职业道德和执政理念问题,但已经基本说出了这种意思。四是认为虽然面临着形成的危险,但仍是防止的。刘少奇在《要防止领导人员特殊化》的讲话中认为,“如果我们不注意,让其自流的话,在我们这些国家,也可能产生一种新的‘贵族阶层’。”“如果我们注意了的话,如果我们采取一些办法的话也不一定产生,是可以避免的。”[1](P644)

(三)从防止举措看,有设想的同时也进行了积极地探索

还是在1956年党的八届二中全会上,刘少奇就代表中央非常郑重地提出了系统的防范措施和路径和体制,通过管理机制来解决的问题,却采用了革命斗争、阶级斗争的路子,采用了打歼灭战的手段。结果难保不扩大打击面,缺乏针对性;难保不出现循环性的反复,遏制很难彻底。当然,如果同苏联、东欧等社会主义国家后来的结局相对比,应该说,我们党在十一届三中全会前对防止形成既得利益集团的努力,还是有一定成效的,从一次次发动政治运动,各级领导干部能够积极参与的态度看,是实现了从体制内外对官僚主义的某种破坏,使得在同样体制背景下的中国没有形成一个稳定、强大的官僚性既得利益集团。但是,如果从成本、从付出和收效的角度来考量,集中全党十多年的主要精力、社会动乱十年、经济发展基本停滞,付出的代价是太大了,是严重不对等的。

二、十一届三中全会以来的努力

(一)以坦诚的态度对待日益严峻的问题

如果说十一届三中全会前,党的领导人考虑这个问题是从未雨绸缪的积极态度出发的话。那么,十一届三中全会后,这已成了一个不容回避的现实问题。对此,中国共产党人的认识是清醒的,态度是积极的,坚决遏制的立场是一贯之的。1980年邓小平发表了《党和国家领导制度的改革》的著名讲话,作为体制改革的纲领性文件,开宗明义:“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”,其危害主要的就有“滥用权力”、“脱离群众”、“徇私行贿、贪赃枉法”等。[6](P327)虽然没有点明,其实矛头已触及这个问题。江泽民更进一步,从2000年开始,他不仅重新使用既得利益集团这个概念,指出“要特别警惕人们所说的‘既得利益’问题”,而且矛头指着既得利益集团不放,2001年他又强调“所有党员干部必须真正代表人民掌好权、用好权,而绝不允许以权谋私,绝不允许形成既得利益集团”。[7](P1092162)我们党的领导核心为什么在以经济建设为中心的大背景下还如此盯住这一问题不放?一是他们认为这个问题已经非常严重。务实的当代中国共产党人清醒地看到,告别政治运动后,社会生活转入秩序的正常轨道,意外的冲击几乎没有了,法定的执政地位使危机意识淡去了,一些领导干部顾虑少了,公然“一事当前,先为自己和子女、亲属着想,先为自己所属的小团体着想”,“在人民利益、国家利益、集体利益和个人利益之间,更多地偏向于自己的个人利益”,甚至“不惜利用自己的地位、职权、影响去竭力维护和扩大这种私利。”[7](P107)“已达到令人无法容忍的地步”。[6](P327)如果不能很好地解决这个问题,我们“确实有失败的危险”。二是连续多年的执政地位,革命战争时期的经过考验的有献身精神的老一代共产党人相继故去,担任着公职的官员已经事实上职业化了,在长期权力机关的环境熏陶下,价值观念上离群众的要求有了越来越远的距离,考虑个人利益成了一部分官员的自然思维模式。所以,“越是执政时间长了”,越是“不能有一丝一毫的放松”。[7](P106)三是官员在待遇不断提高的情况下,自我保护意识逐渐增强,趋利避害、进行最优化选择的能力大大提高。同是谋取私利,通过贪污受贿、滥用职权,则是非法犯罪,风险极高,而既得利益集团的谋利却是利用合法手段,风险极低,甚至毫无风险。他们自然会选择后一途径。于是,形成既得利益集团的可能性就更加增大了。

(二)认识上有了质的飞跃和突破

和前一个时期相比,这一时期在认识上的提高主要有如下几个方面:一是走出了意识形态和阶级斗争的框框和误区,逐渐转向着重从人性的弱点上、从利益观上思考问题,从制度和体制上进行遏制。这为采取更加适合的解决办法提供了前提。以往我们主要是从剥削阶级的影响考察问题,围绕阶级立场思考问题,事实证明,是陷入了认识误区。所以,从邓小平开始,到江泽民,再到以胡锦涛为代表的当代中国共产党人,在考虑这个问题时,转向更加切合当前实际的视角,一方面从人性的弱点的角度切入,越来越重视官员的利益观、价值观问题,认为主要问题是出在官员的政治道德上,出在利益观上。另一方面是从体制上分析,认为产生这个问题是同我们所实行的高度集权的政治体制有直接关系。二是走出了过分要求官员无私的理想化的误区,注重厘清个人利益的合理边界,为限制追求过分的个人利益,引导领导干部正确处理个人利益与人民利益的关系提供了前提。明确承认“共产党人不是清教徒,也有正常的家庭生活,也有正常的社会交往,党员和干部要开展工作,也需要赋予一定的职权。随着经济的发展,党员干部的物质待遇和工作、生活条件也应该逐步得到改善。这些在法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权是正当的。”但当这些利益和人民利益、党和国家利益发生冲突的时候,必须“把人民利益、党和国家的利益放在首位”。[7](P106) 承认官员的个人利益,才可能对其进行限制和规范,否则,个人利益“和党的整体利益、人民利益被混作一团、难分彼此,党的利益、人民利益很容易变成特权利益的挡箭牌”。[8]三是对这个问题的长期性和复杂性的认识深化了。认识到这个问题不会像进行阶级斗争、政治斗争那样靠一两次运动,打几场歼灭战就能基本解决的。认为“它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系”。[6](P328) 同时也是“一种长期存在的、复杂的历史现象”。特别是充分认识到了和人性的弱点有关系,因此,江泽民反复提醒从基层一步一个脚印走上领导岗位的领导干部,居庙堂之高,应当认真想一想:“当初入党为什么,现在当官为什么,将来身后留什么。”

(三) 在遏制的思路与实践上都进行了创新

当代中国共产党人在实践上做了多方面的不懈努力,其中最有影响的是:一是初步解决了领导职位终身制的问题,在消除官员的职业化,推行任期制方面迈出了重要的一步。官员的职业化是形成既得利益集团的重要条件,有着孵化器的作用。但是,由于特殊的历史原因,由于革命战争时期职业革命家的思想观念,新中国政权建立后,我们没有在官员的任期方面做出限制。随着时间的推移,到了十一届三中全会,共产党已经执政30年了,官员也已经基本上成了终身制,已经职业化了。虽然,这些官员大都是经过革命斗争考验的共产主义战士,但其中也不乏有人“拿着这个权力侵占群众利益,搞生活特殊化,甚至横行霸道,为非作歹,还好像是理所当然”。[6](P218) 这些问题的发生,原因当然是多方面的,但和官员的终身制、职业化有着直接的关系,因此“健全干部的选举”、“轮换制度”,[6](P331) 解决领导干部终身制等问题就成了不可避免的问题。这在具有浓厚“打天下坐天下”情结和文化传统的中国,在一贯要求党员为党的事业生命不息、战斗不止的政治氛围里,其艰难是可想而知的。但是,以邓小平为代表的中国共产党人,冲破重重阻力,采取分步推进的策略,逐步实现了正常的退休制度,实现了新老交替,并且使任期制在理论上、在主流话语中获得了普遍地认可。二是规范政府的权力,使行使公共权力的部分官员手中的权力也随着受到限制,在削减既得利益者的利益目标上,迈出了重要的一步。由于历史原因,我们党执政后,没有对管理机关的权力做出科学的划分,更没有明确规定其行使的边界,形成了权力无边的“无限政府”、全能权力机关。这使得很多官员在行使权力时可以随心所欲,和一般人相比,造成了他们在政治上很大的特殊,至于权力上面附着的好处也就不言而喻了。这无疑给既得利益者提供了诱人的利益目标。因此,邓小平认为,“高度集权的管理体制”是官僚主义的总病根。为解决这个问题,中国共产党人从改善党的领导切入,实行党政分开,进行界定各自的职能的尝试;借鉴现代发达国家的经验,制定并于2004年7月开始实施了《中华人民共和国行政许可法》等一系列法规,使政府权力从无限逐渐走向有限;规范官员的权力,提出限制官员在行使权力过程中的自由裁量权过大的问题等。三是制定和出台一系列法规和制度,加强对官员的监督和权力的制约。监督是阻止既得利益集团形成的最后一道屏障。党的十一届三中全会以来,我们党在这个方面做出了很大的努力。从扩大民主入手,通过制定制度,解决有章可循的问题。先后出台了《党内政治生活的若干准则》、《党内监督条例(试行)》等一批党内外法规,保障党内民主,限制党的领导机关和领导干部的权力行使。对国家机关,出台了《行政许可法》、《行政监督法》等,约束行政机构的行为。通过健全机构,解决有人负责的问题。加强监察机构,设立党内纪检机构和政府监察机构,成立审计机构等。通过采取合适的载体,解决如何监督的问题。实行民主评议干部制度,让群众监督领导干部,探索使用干部凭群众公认的形式和用人失误失察追究制,发挥各级人代会的监督作用,试行党代会代表常任制等。主要依靠制度,用制度来规范权力的运行,限制权力的滥用,这是遏制既得利益集团路径上的新进展,标志着我们党对遏制既得利益集团规律认识的进一步深化。

三、对当前我们遏制既得利益集团的启示

(一) 敢于正视这个问题是遏制的基本前提

不回避问题,是进行遏制的基本前提,这样才能取得人民的理解、拥护和支持。只有认识到了问题的存在,才有可能解决问题。既得利益者作为一种客观存在,决不会因为人们不敢承认它的存在就会自动销声匿迹。人为地把它当成禁区,不是解决问题的态度,也不是我们党的一贯作风。我们党成为执政党后,党的历届领导人,从毛泽东到江泽民,都一贯高度关注这一问题,采取了许多措施进行遏制,才使得我国没有出现苏联那样的结局。从我们党公开提出共产党执政的社会主义国家也有出现既得利益集团的可能,至今50多年过去了,事实证明,恰恰证明了我们共产党人是坦诚务实的,是有解决这个历史难题的诚意和决心的。由此,我们得到了更多的理解和支持。从执政党如何赢得群众的角度考虑,正是因为我们党敢于正视这个问题,积极探索破解的路径,才使得尽管我们出现了“文化大革命”那样的执政失误,出现了那样极度混乱的局面,但人民仍然信赖我们,使我们避免了苏联共产党被人民抛弃的悲剧。

(二) 进行长期不懈努力是遏制的基本策略

我们党从执政不久就开始了对于形成既得利益集团的遏制,到今天已经50多年了,虽然经过不懈努力,但它作为一个社会难题并没有得到完全破解,没有能够得到根治,仍然是个需要继续努力探索的问题。通过对从中外的政治文明历程考察可以看到,防止形成既得利益集团问题,是一个艰巨的、永恒的课题,不是能够一劳永逸彻底解决的。只要存在少数社会成员行使公共权力,无论采取什么措施,最多也只能起到遏制的作用,不可能从根本上消除这种倾向,就是共产党人也不能例外。毛泽东采取的运动方法够严厉了,也没有达到根除的目的。所以他设想,这种运动过七八年再来一次,让牛鬼蛇神自己跳出来,以便遏制。他选择的路径虽然偏激无序,我们坚决不能重复,但他对这个问题长期性的认识对我们还是有启迪意义的。对此,今天我们必须正视和重视,克服毕其功于一役的急躁情绪,树立长期努力的思想。

(三) 有法治意识的民众是遏制的基本力量

在当今的中国,由我们党来承担遏制既得利益集团的任务,显然是执政党自己起来解决自身的问题。从遏制既得利益集团的长期性和自我医治的艰巨性考虑,这不是理想的思路。官员的自我约束是必要的,但不能作为遏制的原动力,原动力应来自公共权力的主体,即最终的授权者。执政党应该在提供制度安排上多下工夫,以此来体现党的领导。但是,还必须看到,群众的参与只有在法治的基础上和轨道内才能达到理想的结果,毛泽东在文化大革命中,采取政治运动的方式,用群众无序参与的形式来治理公共权力机关和官员的变质问题,就是前车之鉴。由此,必须通过制度安排,发挥机制的作用,尽可能调动更广大群众在有序基础上的参与,发挥社会各种因素的积极作用,而不能通过发动群众运动,用运动式的冲击来解决问题,这也是十一届三中全会前后我们党遏制既得利益集团的实践给我们的重要启示。

(四) 发挥制度的作用是遏制的基本路径

从我们党遏制既得利益集团的历史看,依靠群众运动,用革命斗争、政治运动的方式,甚至制造社会动荡,虽然也能够一定程度上遏制既得利益集团的形成,但成本过高,代价昂贵。而且,花费了如此大的代价,还是不能形成经常化的良性运行机制。道德教育是必要的,但它作为软约束不能估价过高,基本路径应该是制度。应该说我们党在十一届三中全会后,对制度的作用是高度重视的,已经制定了一大批制度和法规。但由于历史文化传统的原因,效果不够理想,使人们对制度的作用产生了疑问。为什么效果不够理想,很多制度没有达到预期的目的,这和制度运转不力,甚至停留在静态的字面上有关。如何使制度从字面上的静态规则变成真正具有强大约束力的规则体系?关键是要使制度体系有得以运转的动力,匹配上合适的权力格局,这就是相互制约、整体平衡。只有这样的权力格局才能够产生出一种强大动力,推动整个规则体系运转起来。为此,必须在发扬党内民主,落实人民当家作主方面下力气,按照党的十六大的要求,“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制,从决策和执行等环节加强对权力的监督,保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。重点加强对领导干部特别是主要领导干部的监督”。[9] (P12) 这才是我们今天应该选择的路径。

[参 考 文 献]

[1] 刘少奇论党的建设[M]. 北京:中央文献出版社,1991.

[2] 马克思恩格斯选集:第4卷[M]. 北京:人民出版社,1995.

[3] 邓力群. 毛泽东读社会主义政治经济学批注和谈话:下册[M]. 北京:中华人民共和国国史学会, 1998.

[4] 毛泽东选集. 第5卷[M], 北京:人民出版社,1977.

[5] 郑谦. 中国改革的起点与路径选择[J]. 中共党史研究,2001, (1).

[6] 邓小平文选. 第2卷[M]. 北京,人民出版社,1994.

[7] 江泽民. 论“三个代表”[M]. 北京:中央文献出版社,2001.

[8] 王长江. 重视对“党的利益”问题的研究[J]. 马克思主义与现实,2004, (4).

[9] 中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编[R]. 北京:人民出版社,2002.

[基金项目] 国家社会科学基金项目《防止形成“既得利益集团”问题研究》(03BDJ019) 成果之一。

原载《许昌学院学报》2005.6

中国人民大学复印报刊资料《中国现代史》2006.4

本信息共浏览：**957**次

[[设为首页](#)] [[加入收藏](#)] [[打印文本](#)] [关闭窗口](#)

[关于我们](#) | [联系我们](#) | [法律声明](#) | [网管信箱](#) | [网站导航](#)

版权所有：中共宁波市委党校 系统建设：宁波市委党校信息化办公室

联系电话：87082028 Email：admin@nbdx.cn