

超越官僚制：中国“干部制”的理论渊源与功能

任昊晨 马振昊*

[内容提要] 本文以“干部制”作为与韦伯意义上的“官僚制”相对应的“理想类型”，回到中国共产党领导下的干部制本身的理论发展脉络之中，讨论干部、干部制的特质及其超越官僚制的理论渊源和功能。本文认为，在“政党组织国家”的根本逻辑下，干部作为意识形态的承载者，寄寓了建立在理想信仰基础之上的理论清醒、历史自觉和伦理道德；干部作为政治参与的中介者，与群众间建立起区别于以工具理性为基本取向的科层制环境的互动关系；干部作为权力网络的组织者，实现了从组织架构到意识形态的对社会生活的深度嵌入，成为支撑当代中国国家治理能力的关键。干部总体上被赋予了具有积极的政治理想和伦理道德、能够密切联系群众、深入社会组织国家这三个基本特质，这主要源于中国共产党领导的长期革命实践的塑造，干部制在某些方面表现出了能够克服“专家行政”“循规蹈矩”“冷漠技术”等传统官僚制弊病的潜质，构成了中国制度优势的重要内容。

[关键词] 干部制 官僚制 意识形态 群众路线 中国共产党

作为在韦伯式理想类型中的理性统治形式，“官僚制”被认为是现代国家的标志之一，对“官僚制”的研究成为政治学、行政管理学等学科中的“显学”。在“资本主义—官僚制—现代国家”三位一体的传统政治学命题中，韦伯经典“官僚制”的发育程度和国家发展水平是呈正相关关系的。然而中国人更熟悉的是几

* 任昊晨，中国人民大学团委，中国人民大学国际关系学院硕士。马振昊，北京大学政府管理学院博士研究生。

乎具有相同含义和用法的词汇——“干部”。这不仅是用语上的差异，也体现了截然不同的运行逻辑和制度特征。不同于经典“官僚制”，中国现行的是中国共产党领导下的一整套干部人事体制。一方面，在西方理论视野中，这并不具备可预见性、法规导向、价值祛除等理性组织的必备要素，^①但另一方面，改革开放以来中国现代化所取得的成就，特别是在抗击新冠疫情、脱贫攻坚等关键时刻，数万、数十万机关干部下沉一线所做的巨大贡献，使人们不得不承认，一批又一批主观能动性高、综合素质高、精力充沛、充满敬业和奉献精神的干部是推动中国发展进步的重要因素。毛泽东对此有过让人耳熟能详的精辟论述，“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”^②，邓小平延续了毛泽东的判断，“正确的政治路线要靠正确的组织路线来保证”^③。用今天中国人更熟悉的中国共产党治国理政的话语体系来表述则是，“办好中国的事情，关键在党，关键在人”^④。

尽管很多学者已经对“干部制”究竟在哪方面不同于“官僚制”进行了讨论，但更重要的问题在于如何理解“干部制”存在的历史合理性和制度潜力。围绕这个问题，需要回到中国共产党领导革命、建设和改革的历史之中，还原“干部”的概念产生及流变，理解“干部制”的制度特征和运行机制，这样的研究不仅对于理解“干部”的角色和行为逻辑等问题来说是有益的，而且对于提炼本土话语和经验也是很有意义的。

一 “干部”的复杂性与两种研究进路

“干部是中国政治中一个重要但含义不清的概念”^⑤，正因为很难从西方政治学中找到完全对应的概念，因而具有鲜明的“中国特色”。即便是在中国，在不同历史阶段，在“干部—群众”“干部—公务员”“干部—干部身份”等几组对应关

① Birney Mayling, “Decentralization and Veiled Corruption under China’s ‘Rule of Mandates’”, *World Development*, No. 53, 2013.

② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第526页。

③ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1994年版，第380页。

④ 《习近平对党的建设和组织工作作出重要指示强调 深刻领会党中央关于党的建设的重要思想 不断提高组织工作质量》，《人民日报》2023年6月30日第1版。

⑤ 杨光斌：《当代中国政治制度导论》，中国人民大学出版社2015年版，第57页。

系中含义也各有不同。^① 与群众对应的“干部”，强调干部宣传党的纲领和意识形态、执行党的路线政策和组织联系群众的作用，包含了领导与追随、服从与管理的关系和格局；与公务员对应的“干部”，更加强调“党管干部”原则，深刻嵌入科层制之中；作为身份的“干部”，则是计划经济体制下劳动人事制度的产物，通常和一定的职业或社会地位相联系。

围绕干部制的研究大致有两个理论视角。其一是组织社会学、组织行为学、行政管理学等学科视域下的官僚制理论视角；其二是以新儒家为代表的一些学者试图从传统文化精神中汲取思想资源，选择的士大夫政治的传统视角。

经典官僚制认为，建立在法理性支配基础上的理性官僚制是体现了现代人理性生活的“范例”，科层官僚制发展的程度和国家现代化程度完全正相关，且是后者的决定性因素。从早期的“岗位责任制”“目标管理责任制”到后来的“绩效评估”“绩效奖励”的确立，激励契约机制更加常规化、制度化，有学者据此认为中国已经建立起现代官僚制的组织架构。但也有学者认为中国理性官僚制建构表现出严重的不足，其基本依据在于执政党在推进国家治理时，由于系统性、战略性与协同性的实际需要，在“政治”与“行政”之间灵活切换。干部不仅不被要求政治中立，相反，“又红又专”，“红”在“专”前，政治忠诚与技术治理之间其实存在着矛盾和张力。一些学者据此创造了“政治官僚”^②、“政治科层制”^③、“融价值理性和工具理性为一体的复合官僚制”^④、“融合型官僚制”^⑤、“双重层级的现代官僚体系”^⑥、“以传统官僚制为起点，以理性官僚制为追求的某种混合的中间形态”^⑦等概念，不一而足。此外，还有许多学者通过提炼“压力型体制”^⑧、“晋升锦标赛”^⑨、“行政发包制”^⑩、

① 在中国，“干部”一词从日本转译而来，最早出现在1901年的《明治政党小史》中。中国共产党第一次使用“干部”是在1922年的二大《党章》中，它指的是一些地方委员会所指定的机关中若干人员，参见陈凤楼《中国共产党干部工作史纲》，党建读物出版社2003年版。

② Ezra Vogel, “Political Bureaucracy: Communist China”, in L. Cohen, J. Shapiro, eds., *Communist Systems in Comparative Perspective*, New York: Anchor Press, 1969.

③ 丁轶：《反科层制治理：国家治理的中国经验》，《学术界》2016年第11期。

④ 张璋：《复合官僚制：中国政府治理的微观基础》，《公共管理与政策评论》2015年第4期。

⑤ 秦前红、胡南：《论中国共产党党组制度的逻辑展开》，《吉首大学学报》2020年第4期。

⑥ 颜昌武：《党政体制下的中国行政国家建设：特色与路向》，《暨南学报》2019年第4期。

⑦ 庞明礼、陈念平：《担当：一种科层运作的效能转化工具》，《江苏行政学院学报》2021年第1期。

⑧ 参见荣敬本等《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，中央编译出版社1998年版。

⑨ 参见周飞舟《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期。

⑩ 参见周黎安《转型中的地方政府：官员激励与治理》，格致出版社2008年版。

“运动式治理”^①、“革命教化政体”^②、“项目制”^③等理论，从政治体制的结构性矛盾讨论其对政治行为的影响，把干部行为理解为执行党的人格化意志而不是科层化的法定程序，使得干部制呈现出“把行政问题转化为政治问题的趋向”，这与韦伯式官僚制恰恰相反。^④

在韦伯看来，帝制中国“家产官僚制”的内在运作“精神”，体现在作为中国官僚制的担当者的士大夫并非事务性专家，而是饱读儒学经典、追求人格上和道德上完满的理想文化形象。^⑤士大夫视角正是从中国古代士大夫阶层的特点出发，强调干部的道德内涵与历史脉络。阎步克指出，中国古代官僚并非职业文官，而是从知识文化群体中孵化而来，其本质是承担着被王朝奉为正统的儒家意识形态的士人，即“士大夫”。^⑥实际上，早在延安时期，刘少奇在《论共产党员的修养》中就提出了“修养”这个具有鲜明“功夫论”色彩的词，这是中国共产党具有原创性、本土化和民族色彩的理论，超越了马克思、恩格斯、列宁、斯大林对路线、方针、政策的强调，开创了国际共运历史上从党员的思想理论修养和党性锻炼入手加强党的组织建设的新路径。^⑦近些年来更多学者在探讨“中国模式”时，把中国共产党及社会主义发展置于中华文明演进的视域下，认为“干部”接续了古代中国政治文明的士大夫传统。一些关于“中国模式”的研究者将“先进性团体”作为中华文明的重要特征，这样的团体在古代是儒家士大夫，近代以来则是中国共产党，当然其实是在讲支撑中共组织架构的干部集团。^⑧姚中秋讨论了“士大夫”作为“政治家角色”的一面，认为干部“可视为士大夫之新生强化”，与士大夫有构成上的传承性；^⑨谢茂松等也认为中国共产党的领导是对传统文官政

① 参见周雪光《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，生活·读书·新知三联书店2017年版，第86—120页。

② 参见冯仕政《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

③ 参见渠敬东《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期；周飞舟《财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期；折晓叶《县域政府治理模式的新变化》，《中国社会科学》2014年第1期。

④ 参见周雪光《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》2012年第9期。

⑤ 参见〔德〕韦伯《支配社会学》，康乐、简惠美译，广西师范大学出版社2004年版，第162页。

⑥ 参见阎步克《士大夫政治演生史稿》，北京大学出版社2015年版，第3页。

⑦ 王双梅等：《刘少奇与中共党史重大事件》，中央文献出版社2001年版，第136—137页。

⑧ 参见齐仁《论中国模式：中国化马克思主义的历史道路》，《文化纵横》2010年第5期。

⑨ 姚中秋：《领导型治理者：对士大夫的历史政治学研究》，《江苏行政学院学报》2021年第2期。

治的继承，以党的组织纪律克服士大夫政治的低组织度和党争；^① 刘建军认为中国共产党的干部精英将政治家导向和官僚导向融为一体，形成了“使命政治”，其“使命意识”由儒家天下观念而来，不同于体现为选举的西方“责任机制”，而是一种“塑造新型干部精英的文化—心理机制”。^② 这些观点试图基于“文明史”的视野，揭示社会主义与儒家传统精神内在的深层关联，把中国共产党及其意识形态本土化过程解释为一种“儒化”的过程。

总体来说，官僚制理论和士大夫政治传统两种研究路径从不同理路揭示了干部的特别之处，形成了具有启发性的丰厚知识积累。但是，如果基于理性选择主义的路径，以经典官僚制作为理论资源，视“干部制”为一种特殊的、变形的“官僚制”形态，其结果是对干部制诸多特殊政治制度安排、政治文化的忽视，“干部”只是一种扭曲的“官僚”，两者没有本体论意义上的区别。在政治主体层面，将干部简约化于一定的官僚制度框架内，使其成为计算个体政治经济利益并彼此博弈的抽象“理性人”；在政治文化层面，以“理性化”和“日常化”的程度为标准评判干部制的制度价值。不可否认的是，干部制与官僚制在科层化、专业化、文牍制、委托代理关系等方面具有类似的制度表现，但在组织动员方式、政治精英的评价遴选标准、与意识形态的亲密度等方面存在较大的差异，仅仅从官僚制视角观察干部制，便无从理解中国的行政体系的运作规则、意识形态内核及其中行动者的抉择。其理论背后是“西方中心论”的单向度线性史观，将西方“理性化”的文官体系作为行政体系现代化发展最终目标的“后见之明”。

回顾中国政治历史文化传统以及百年来干部制建设的历史进程，可以说，中国选择干部制的原因很大程度上正在于对官僚制局限性的克服，而这一对官僚制的修正不仅是一种面对现代国家建设形势的必要选择，而且在中国的政治文化传统中是一股深刻的潜流。相比之下，延续士大夫政治传统的“文化人”颇具新意，强调两千多年深厚的儒家文化传统对干部行为的内在制约，力图重构一种接续“道统”的政治文化，其问题在于中华文明基因的影响虽然难以忽视，却无法进行经验上的证实。更重要的是，中国共产党曾在很长一段历史时期内表现出激进的反传统主义倾向，其彻底的社会革命往往被认为造成了文化断裂，对“士大夫”精神的理解尚存争议，传统文化与共产主义意识形态之间的张力也始终处于紧张

① 谢茂松、牟坚：《文明史视野中的70年》，《开放时代》2019年第5期。

② 刘建军：《新型精英与使命政治：共产党执政体系的干部制度基础》，《学术争鸣》2010年第11期。

的调适和弥合之中。

本文认为，应当重塑作为主体性分析概念的“干部”，因为无论是“理性人”还是“文化人”视角，其共享的理论前提都是把干部制作为既定的社会存在，而忽视了形塑当代中国干部制的历史进程，有意无意、或多或少地淡化了使“干部”成为“干部”的两个最重要的因素：“政党”和“革命”。以政党领导革命的方式重组国家是迥异于西方路径的中国现代国家建构之路。^①“政党主导”是中国现代化发展的基本政治逻辑。^②部分研究者在把干部制和官僚制放在一起讨论时，似乎忘记了马克思是如何尖锐地批判官僚政治、如何热情欢迎“巴黎公社”的。在马克思主义的经典国家学说中，官僚制原本就与无产阶级的政权不兼容。这是中国作为社会主义国家确立不同于官僚制的干部制的基本理论依据。由此来看，干部制本身应当作为一种和官僚制相对应的“理想类型”。回到当代中国干部制的理论和实践起点，或许正是理解干部制特殊意涵的钥匙。

本文将试图通过考察马克思主义经典作家对官僚制的批判，从本质上把握官僚制与干部制的不同，从干部所具有的意识形态属性、密切联系群众、深入社会组织国家这三个特质入手，分析干部制形成的历史逻辑，从本体论意义上寻找干部制的理论意涵。

二 从社会公仆到先锋队：“干部”的理论基础

作为社会主义实践中孕育出来的重要概念，我们对“干部”的理解首先应当回到经典作家的重要论述之中。马克思主义的国家观建立在阶级分析的历史理论基础之上，认为作为国家机构一部分的官僚制是特定历史条件的产物，最终会随着历史条件的变化而消亡。在共产主义社会里，国家作为政治统治的职能将不复存在，只需要保留社会管理职能，而在消灭了私有制但国家没有彻底消亡的社会主义阶段，行使公共权力的只能是“社会公仆”。列宁在领导俄国革命的进程中创立了“先锋队”政党，并且进行了消灭“官僚制”的大胆探索，干部从“先锋队”政党中脱胎而成，并且成为社会主义国家权力的实际掌握者。从“社会公仆”到“先锋队”，经典作家的官僚制批判和革命实践揭示了干部不同于官僚的

① 杨光斌：《政治变迁中的国家与制度》，中央编译出版社2011年版，第182—219页。

② 林尚立：《当代中国政治：基础与发展》，中国大百科全书出版社2017年版，第110页。

深层次理论逻辑，也奠定了在社会主义的中国建立起干部制度的理论基础。

马克思虽然没有对官僚制进行专门论述，但他的唯物史观最初即从批判黑格尔法哲学中有关市民社会和政治国家的思想开始。^① 与黑格尔“国家决定社会”论不同，恩格斯把国家与社会的分离看作历史的过程和现实的存在，明确指出“决不是国家制约和决定市民社会，而是市民社会制约和决定国家”^②。因此国家的本质不是虚幻的社会共同体，而是阶级矛盾的产物，是阶级统治的工具，而且是从社会分化出来的管理机构。

马克思猛烈批判黑格尔把国家官僚机构作为社会利益普遍代表的说法，认为现代官僚制根本不具有独立性，而是受资本主义的经济政治制约，也会随着资本主义的消亡而消亡。官僚制不仅不具有独立性，相反会使得“国家的目的变成了他的私人目的，变成了追逐高位、谋求发迹”^③。因此，就不难理解马克思如此描述路易·波拿巴时期拥有庞大官僚和军事机构的法国资产阶级国家机器——“俨如密网一般缠住法国社会全身并阻塞其一切毛孔的可怕的寄生机体”^④。

在马克思看来，私有制与管理者对管理知识的垄断共同构成了官僚政治存在的两大基础。因此，摒除官僚政治的根本在于消灭私有制，而国家是私有制发展到一定阶段的产物。在《哥达纲领批判》一书中，马克思设想在共产主义社会保留下的仅仅是社会管理职能。而在国家并未消亡的社会主义国家里，马克思设想了一种“自我管理制”来取代官僚制。这种制度将逐步降低支配、领导的功能直至必要的技术的层面，从而摆脱官僚制的压迫统治内涵。^⑤

在后来巴黎公社革命实践的基础上，马克思提出了普选制、议行合一、廉价政府等一系列原则，提出“人民自己实现的人民管理制”，即不再把管理社会的权力委托给政治权力机构，而是由人民自己掌握。马克思第一次提出“社会公仆”的概念，“也就是把集权化的、组织起来的、窃据社会主人地位而不是为社会做公仆的政府权力打碎”^⑥。这些思想成为后来共产党和社会主义国家反对官僚主义，

① 参见王沪宁《马克思主义政治学原理》，上海人民出版社2017年版，第97—102页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷，人民出版社2012年版，第202页。

③ 《马克思恩格斯全集》第3卷，人民出版社2002年版，第60—61页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社2012年版，第760页。

⑤ 唐爱军：《探析韦伯的官僚制思想——兼与马克思官僚制思想比较》，《天津行政学院学报》2011年第6期。

⑥ 《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社2012年版，第139页。

设计有别于剥削阶级的、真正为人民服务的社会主义政权的理论依据，未来的无产阶级政权应该防止“社会公仆”变成“社会主人”。社会主义国家的干部应当是不同于“官僚”的“社会公仆”。

列宁把马克思的理想变成现实，虽然这种转化经历了深刻的调整。列宁认为社会主义应当消灭也可以消灭官僚制，并且把消灭官僚制同实现真正“民主”的国家形式联系起来，认为不消灭国家权力，就不可能有彻底的民主。列宁把官僚制作为资产阶级国家机器的代用词，将官僚制描述为“专干行政事务并在人民面前处于特权地位的特殊阶层的机关”^①。既然无产阶级革命必须“摧毁和打碎旧国家机器”，所以当然也包括消灭“官僚制”。其理论依据在于，由于“社会主义将缩短工作日，使群众能过新的生活，使大多数居民无一例外地人人都来执行‘国家职能’，这也就会使任何国家完全消亡”^②。因此工人在夺取政权之后，必须“立刻转到使所有的人都来执行监督和监察的职能，使所有的人暂时都变成‘官僚’，因而使任何人都不能成为‘官僚’”^③。正如列宁在《苏维埃政权的当前任务》中概括的那样，苏维埃民主制的社会主义性质包括“废除选举上一切官僚主义的手续和限制”，通过先锋队组织吸收群众“参加独立的政治生活”，最终达到的目的是“使真正全体人民都学习管理，并且开始管理”。^④

然而，俄国十月革命后的现实状况远未达到足以使劳动者自行管理的地步。相反，苏维埃政权建立后形势的变化使列宁认为本当逐步消亡的无产阶级专政反而需要强化和巩固，^⑤ 另外，列宁对工农参政能力低下的情况有了更清晰的认识，因此列宁的主张发生了从人民管理制向党代表人民管理国家的转变。^⑥ 这当然是突出了布尔什维克党的领导，这与列宁所创造的“先锋队”政党在逻辑上是相互衔接的。由此看来，列宁的建党思想不是对马克思主义理论在纸面上的简单推演，而是在严酷恶劣的政治斗争环境下的产物，其中包括必须建立起职业革命家领导的秘密组织、必须有高度的组织性和纪律性、建立民主集中制的等级制结构、党

① 《列宁选集》第1卷，人民出版社2012年版，第147页。

② 《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第218页。

③ 《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第210页。

④ 《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第504页。

⑤ 列宁曾认为无产阶级需要建立一个“立刻开始消亡而且不能不消亡的国家”，参见《列宁选集》第3卷，人民出版社2012年版，第130页。

⑥ 黄宗良、高金海：《苏联政治体制的沿革》，春秋出版社1988年版，第13页。

必须有鲜明的意识形态属性等一整套完备的理论。简言之，就是要建立一个从意识形态到组织形态都高度集中统一的“先锋队”。

从这个意义上来讲，干部就是从“职业革命家”中脱胎生成的、在理论上应当“先锋化”的角色。干部不仅仅是一种职业或专业，更是在共产党的严密组织和意识形态教化下，经受过革命斗争的实践考验，而且选择了献身目标和理想的人。干部与党的关系不是简单的雇佣与被雇佣关系，其一切行为的动力源于对党的意识形态的信仰，以及对个人崇高使命的内在认同。正如莫里斯·梅斯纳（Maurice Meisner）所说：“在观念上，干部是一个具有高尚的革命价值观，为实现革命目标而献身的无私的人；是一个能完成各种任务，能适应变化的环境和要求的多面手；是一个又红又专的人，但首要的是政治上和思想上红以及潜在的专；是一个忠实地执行党的政策，而且能独立地主动地执行党的政策的人；是一个服从党组织的纪律，同时又和群众保持密切联系的人。”^① 离开了列宁式政党，就难以理解干部的如此定义。

三 作为意识形态承载者的干部

是否接受特定的意识形态濡化，是“干部”与“官僚”的重要区别。中国共产党的干部群体，既不同于西方竞争性选举制度下塑造出来的政治交易者（“政治”层面），也不同于追求价值无涉、照章办事、遵循“契约精神”的行政工具（“行政”层面）。相反，在意识形态要求方面，其是试图超越“委托—代理”机制的、建立在崇高理想和信仰基础上的、基于理论清醒和历史自觉的，其有着代表人类发展方向的内在使命感，从而超越了局部利益的局限，将工具理性、价值理性和主体理性相结合，有效地降低了“经济人取向对中国干部制度的侵蚀”^②，有学者称之为“从经济人假设走向了党性人假设”^③。

欧洲现代国家的建构历史，先是绝对主义君主在不断集中权力的同时，依靠新

① [美] 莫里斯·梅斯纳：《毛泽东的中国及其发展》，张瑛等译，社会科学文献出版社 1992 年版，第 147 页。

② 刘建军：《新型精英与使命政治：共产党执政体系的干部制度基础》，《探索与争鸣》2010 年第 11 期。

③ 唐亚林：《新中国成立以来中国共产党领导的制度优势与成功之道》，《复旦学报》（社会科学版）2019 年第 5 期。

产生的专业官僚和法律、合议制等，打击各种身份化的团体，建立绝对的统治权威，然后通过议会斗争乃至革命的手段，不断将官僚机构由君主占有到收归国有，从而建立今天意义上的现代民主国家。^① 用卡尔·施密特的说法就是，现代国家成为一个超然于各种利益团体和各种社会问题的“中立国家”（*stato neutrale*）。^② 同时，为了避免政党交替执政造成“政党分赃制”，为了保持行政的相对稳定，逐渐形成了“政治—行政”二分法基础上的“文官中立原则”（以英国文官制为典型）。

如果说这是韦伯思想的历史资源，那么中国所走上的是——一条截然不同的现代国家建构之路。在以士大夫官僚制为重要支柱的帝制崩溃之后，国家权力呈现碎片化的“一盘散沙”状态，新的权威长期得不到确立，国家自主性基本丧失。杨光斌指出，古代中国国家权力的基础不是韦伯所说的欧洲国家的两个支柱——“军队和官僚制”，而是儒学和官僚制，而当“支撑传统中国的两大支柱——道德基础和官僚组织系统——基本上瓦解了”，国家便处在“双重危机”之中。^③ 因此，找到一个能够支撑和整合国家实现现代转型，同时还能够重建核心信仰体系的阶级或者轴心力量是最重要的，这也是近代中国最终选择“政党中心”模式的原因。^④

关于意识形态能够发挥的特殊作用，迈克尔·曼（Michael Mann）、查尔斯·林德布洛姆（C. E. Lindblom）、罗伯特·达尔（Robert Alan Dahl）等人都已有经典论述。^⑤ 从浅层次来看，中国革命有赖于强大意识形态的动员，而从深层次来看，中国革命本身就必须实现对建立在旧的所有制基础上的观念形态的更替，也就是说，意识形态领域的革命，本身已经内化为近代中国革命的一部分。正因此，无论是要“唤起工农千百万”的共产党，还是要以“先知先觉”启发“后知后觉”的国民党，都选择了充分调动意识形态资源，前者是马列主义、毛泽东思想，后者是“三民主义”。这就是毛泽东多次打过的比方，既要重视“枪杆子”，又要重视“笔杆子”。而国共两党所追求的建国目标，都使得国家不会也不可能成为现

① 陈涛：《现代国家的中立化及其理念——晚期韦伯的“国家社会学”初探》，《社会学评论》2020年第3期。

② 参见〔德〕施密特《政治的概念》，刘宗坤、朱雁冰等译，上海人民出版社2018年版。

③ 杨光斌：《政治变迁中的国家与制度》，中央编译出版社2011年版，第182—219页。

④ 郭定平：《政党中心的国家治理：中国的经验》，《政治学研究》2019年第3期。

⑤ 参见〔英〕迈克尔·曼《社会权力的来源》第一卷，刘北成等译，上海人民出版社2002年版，第30—38页；〔美〕查尔斯·林德布洛姆《政治与市场：世界的政治—经济制度》，王逸舟译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第14—15页；〔美〕罗伯特·达尔《现代政治分析》，王沪宁等译，上海译文出版社1987年版，第55—63页。

代民族国家意义上的政治建制，而只能被“塑造成为一种政治理想或者说政治意识形态的工具性存在”。这种相对另类的国家形式，并没有运行在规范的科层制度基础之上，而是建立在对暴力和思想的垄断性控制基础之上的独特国家结构。^①这就决定了作为支撑结构的“干部”非但不能“中立”，反而必须“讲政治”。

另外，在革命年代，中国共产党也必须依靠强大的意识形态进行组织动员。中国共产党对意识形态的诉求超越了一般政党对政治纲领的需求，更体现出一种生存化的策略及顺应社会发展趋势的内在规定性：中国共产党在旧的政治系统中既缺少经济资源，又不掌握国家机器，如果不依赖意识形态资源，政治权力组织的权威一服从关系就无从构建。马克思主义意识形态正弥补了这一点，正如陈明明等指出的，马克思主义以无产阶级的历史使命作为社会契约的基础，其“对参与订约者的吸引力不在于维护和实现一己之利，它的吸引力是理性上的科学预见和直觉上的道德正当”^②。

必须依靠强大意识形态的另一不可忽视的重要背景在于，旧中国的革命实际与经典作家关于无产阶级革命的设想之间存在巨大的理论“鸿沟”。即使是工人阶级本身，尚需“灌输”才能有“阶级意识”的觉醒，从“自在阶级”转变为“自为阶级”，而中国共产党的现实是“边界各县的党，几乎完全是农民成分的党”^③。正是在这种背景下，毛泽东从古田会议开始，逐渐认识到加强无产阶级“思想上的领导”的重要性，形成“从思想上建设党”的主张，系统回答了如何在农民和小知识分子中扩大党的队伍的问题。这就使中国共产党形成了和俄国布尔什维克党不同的建党模式，也就是在政党纲领和阶级基础相背离时，既要求党员在组织上入党，更要求党员在思想上入党，且后者是一个终身追求、永无止境的过程。所谓“思想建党”，就是相信通过党内的思想斗争、思想教育、思想改造，使得“个人可以超越阶级出身的局限，在革命过程中，各种阶级出身的人都可以变成革命者”^④。这就破除了“唯成分论”的局限，与之相配套的，是通过一整套干部的教育和培养机制，以及包括组织生活会在内的经常性的党内整风，实现对党员客

① 任剑涛：《以党建国：政党国家的兴起、兴盛与走势》，《江苏行政学院学报》2014年第3期。

② 陈明明、程文侠：《先锋队政党的构建：从意识形态到组织形态》，《江苏社会科学》2018年第4期。

③ 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第77页。

④ [美] 马克·塞尔登：《革命中的中国：延安道路》，魏晓明、冯崇义译，社会科学文献出版社2002年版，第190页。

观世界与主观世界的双重改造。

在此基础上，延安整风运动后期，刘少奇第一次提出“马克思主义修养论”的命题，对中华民族传统伦理道德进行了扬弃与改造，把共产党员的党性锻炼和自我改造内化为道德精神层面的“修养”，从而赋予共产党员的“党性”以道德上的意义。从此之后，对党员干部在伦理道德上的要求已经不再是伦理道德这么简单，而是上升为成为一个真正的马克思主义者的先决条件和必备素质。从修养论开始，中国共产党的马克思主义观开始从以“知识真理”为中心，到以“道德理想”为中心。^①也就是说，作为内在层面的“无产阶级道德”及其表现出来的坚强的立场和党性，成为事实上判断一个党员是否是一个真正的共产党员的最重要标准。这种从伦理道德出发，对共产党人理想人格的塑造和约束，不仅大大超越了从个人的家庭出身和知识属性本身出发的局限，更提出了一种具体的、可操作的实现途径。这一套理论在本体论和方法论上统一起来，既回答了干部在伦理道德上“是什么”的应然性问题，更回答了“怎么办”的方法论问题。

四 作为政治参与中介者的干部

官僚制与民主之间存在着复杂的相伴相生关系。官僚制对于民主而言，既是必需的，又存在紧张与冲突。^②在理性官僚制的理想类型中，官僚与官僚组织以契约的方式来任命，与行政工具所有权分离，工作依照明确的制度条文规则化运行。在这样的处事程序下，理性官僚被要求不带任何感情因素，把作为行政客体的人作为无人格的对象，忽略具体的感情和权利，而是抽象为一个个“事例”来平等看待。这种“对事不对人”的特征不依赖于官僚的个人理性，而是高度组织化、科层化的产物，这意味着官僚被剔除了情感性价值，只留下必须按照程序运转的义务和职能。事实上，这种官僚制的组织结构特点因僵化了“官僚—民众”关系的互动而使得大众政治参与在实质上受到了限制。它一方面将合法性建立在严格的权威分层和依照规则的绝对服从之上，使得官僚本身成为机器上的“齿轮牙”，丧失了自身的主体性，另一方面官僚制带来的专业性与信息垄断天然具有封闭

① 参见金观涛、刘青峰《开放中的变迁》，法律出版社2011年版，第338页。

② [德]埃兹昂尼·哈利维：《官僚政治与民主》，吴友明译，桂冠图书股份有限公司1998年版。

性,^① 容易以“专业”为名将更大多数的民众排除在公共事务之外。^②

结果是,原本作为民主产物的官僚制却成了民主的威胁,原本应当具有服务社会公共属性的官僚制却成了控制人的工具,人成了“铁笼”中的对象。^③ 齐格蒙特·鲍曼(Zygmunt Bauman)将其比作“福特主义的工厂”,在这之中,人们只能机械地服从,而压缩了智力技能发挥的空间,抑制了人的自发性和创造性。^④ 西方后来兴起的“新公共行政运动”和“新公共管理运动”,都想从理论上调整管理者与政治家及公众的关系,要求淡化“官僚”的一面,由传统的“行政”转向“管理”和“治理”,提倡“回应性服务”,试图通过民众的参与来矫正官僚制的集权主义倾向,增强官僚制的合法性。问题在于,所有围绕新公共管理的制度设计都“建立在官僚制组织模式及其运行机制条件下”^⑤,而官僚的权威来自科层化的结构及其运行制度,其本身不承担向民众负责的义务这一核心特点却从未改变。

相较于官僚制视野下的“官僚—民众”关系,干部制往往从干部与群众的联系角度来认识群众的政治参与。在实践中,党主要通过干部和群众发生关系,干部是党和群众的中介和联络者。就“党—群众”而言,中国共产党当然首先是工人阶级利益的代表,同时也代表中国最广大人民的根本利益、长远利益。但是这种“代表”身份并不是通过“委托”“授权”或“选举”的形式获得的。^⑥ 不同于建立在霍布斯的主权让渡理论基础上的、以“委托—代理”为外在形式的“选举式代表”,^⑦ 中国共产党所具有的天然的代表性的理论基础在于:马克思主义揭示了人类社会发展的必然规律,大工业生产造就了最具有组织性、纪律性和革命性的无产阶级,少数掌握了马克思主义真理的先进知识分子组成职业革命家,在民主集中制原则基础上建立起共产党,致力于无产阶级的解放事业。这种“代表”在表现形式上,不局限于只满足人民眼前的现实利益,更不是在人民群众背后亦步亦趋(列宁尖锐地批评其为“尾巴主义”),这就显著区别于在自由主义民主的

① [英] 戴维·毕瑟姆:《官僚制》,韩志明、张毅译,吉林人民出版社2005年版,第112页。

② [德] 马克斯·韦伯:《经济与社会》(上卷),林荣远译,商务印书馆1997年版,第314页。

③ [德] 赫伯特·马尔库塞:《单向度的人》,刘继译,上海译文出版社2006年版,第8页。

④ [英] 齐格蒙特·鲍曼:《流动的现性》,欧阳景根译,上海三联书店2002年版,第38—39页。

⑤ 张康之:《对“参与治理”理论的质疑》,《吉林大学社会科学学报》2007年第1期。

⑥ 景跃进:《代表理论与中国政治——一个比较视野下的考察》,《社会科学研究》2007年第5期。

⑦ 王绍光:《代表型民主与代议型民主》,《开放时代》2014年第2期。

选举政治下，权力的享有者与权力的授予者之间的关系，也就使干部对于群众的代表，显著区别于官僚对于群众的代表。

官僚的权威来自科层组织本身，而干部则既在群众之中又在群众之外，既要做群众的“先生”，又要先做群众的“学生”。在二者的关系中，一方面，人民群众由党来代表，需要党组织动员和教育引导，群众多样的、自发的意见被党整合为系统化、自觉的表达，并转化为实践中的集体行为。所以干部在“密切联系群众”的同时又在身份上有别于群众，干部和群众之间存在着一种“引导—追随”结构。有学者对作为一种政治角色的“群众”在语义上划分了三类含义，分别是将群众作为“尊重、信任和依靠的对象”，“组织动员的对象”，“关心、服务的对象”，无论是哪种含义，在“党—群众”的关系结构中，都并非单纯的同一性关系，而具有“内—外”“主动—被动”的关系，在实际的政治生活中，群众的行动往往体现出应激性、追随性、随机性，而党作为组织群众的中坚力量，其领导则在政治行动中发挥更为主动、持久的作用。^① 另一方面，人民群众是历史的创造者，党通过干部代表群众并不意味着党是群众的主人、外在于或者说对立群众，党和群众应当是一体化的。党的领导本身不是目的，党只是带领人民实现自我解放的“历史工具”。毛泽东曾认为党的组织、政府乃至党员个体、党的领袖，都要“当作工具来看”。^② 邓小平的话更能够说明作为“历史工具”的党与人民群众之间的关系：“工人阶级的政党不是把人民群众当作自己的工具，而是自觉地认定自己是人民群众在特定的历史时期为完成特定的历史任务的一种工具。”^③

群众路线作为干部及群众之间的“代表”“引领”“服务”机制，以大众化的群众参与，弥合着科层制结构与民主之间的内在张力。毛泽东最早从认识论的角度阐述群众路线，“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，到群众中去”。其中包括两个环节，“集中起来”，即从群众中集中正确的意见；“坚持下去”，也就是把集中起来的正确的意见，贯彻到广大党员群众之中去。^④ 群众路线赋予了列宁关于“群众—阶级—政党—领袖”的公式

① 丛日云：《当代中国政治语境中的“群众”概念分析》，《中国政法大学学报》2005年第3期。

② 参见赵云献《毛泽东建党学说论》（上），北京大学出版社2003年版，第81页。

③ 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第218页。

④ 《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第899页。

以双向互动的含义，被认为“是体现中国共产党政治思想传统的一个极为重要的要素，把中国的共产主义同苏联的共产主义分开”^①。群众路线如此重要，以至于后来邓小平把群众路线概括为毛泽东思想三个“活的灵魂”之一，写进了1981年党的第二个历史决议之中。

应当说，在革命战争年代，群众路线所要解决的首先是提高党的组织动员能力的问题。对于共产党而言，能在多大程度上动员多少群众，很大程度上决定了革命能够发展到何种程度。党必须通过调查研究、宣传鼓动等方式，组织动员聚合下层民众、获取并整合政治资源、壮大自身从而夺取政权，进而改变旧的国家社会关系，确立新的政治经济秩序和文化形态。群众路线与其说是毛泽东的发明，不如说是共产党在特定历史环境下，为了达成特定政治目标的必然选择。

如果说群众路线在革命战争年代是一项“生存技能”，因此被毛泽东视作中国共产党的“三大优良作风”之一，那么到了新中国成立后，在大规模的官僚科层化结构建立起来之后，群众路线就成了反对官僚主义和克服脱离群众危险的利器。毛泽东晚年在批评苏联经验时曾经指出：“技术决定一切，政治思想不要了？干部决定一切，群众不要了？”^② 党一方面以大规模的疾风暴雨似的群众运动来打破科层化赖以运转的“条条框框”，实现对社会的进一步动员和控制，另一方面则尝试推动干部联系群众走向制度化。例如中央从20世纪50年代起明确要求领导干部必须参加工农一线的体力劳动，并且要制度化、常态化。另一个典例是毛泽东所概括的，被作为社会主义企业管理典范的“鞍钢宪法”——“两参一改三结合”^③。所谓“两参”，即“干部参加劳动、工人参加管理”，这就打破了脑力劳动和体力劳动、生产和管理、分工和登记的界限，让劳动者真正发挥生产管理中的主人翁地位。毛泽东将之与沿袭泰勒制逻辑的“马钢宪法”相对立，^④ 这是群众路线在企业管理中的运用，而且从政治民主扩大到经济民主。

① [美] 费正清、费维恺：《剑桥中华民国史（1912—1949年）》，刘敬坤等译，中国社会科学出版社1994年版，第35页。

② 《毛泽东年谱（一九四九——一九七六）》第3卷，中央文献出版社2013年版，第317页。

③ 《中共中央文件选集（一九四九年十月——一九六六年五月）》第35册，人民出版社2013年版，第182页。

④ 参见《建国以来毛泽东文稿》第15册，中央文献出版社2023年版，第105页。

应当说，在现代中国已经建立起庞大的科层化结构、具备科层制权力向上集中的内趋倾向的背景下，通过强调干部践行群众路线的责任，科层组织得以在封闭与开放之间寻求平衡。从这个意义上来说，群众路线是科层制自上而下的自我调适，是科层制的自我纠偏。尤为重要的是，相较于官僚制理论中单向、机械的政治参与，群众路线是一种“逆向参与模式”，^①其所强调的不在于基于公民权利的公众参与，而在于基于政治伦理的干部本身的责任，而且使“干部—群众”的关系进入一种动态的、循环往复且“无限逼近”的过程，使人民主权及其“代表”真正地联通起来。在这个过程中，群众路线以其所承载的合法性建构功能赋予干部以革命伦理要求，干部被要求把群众利益放在第一位，并且应掌握“做群众工作的能力”这一必备才能。

五 作为权力网络组织者的干部

无论是作为角色个体来看的“干部—干部”之间，还是作为干部网络的一个结点来看的“干部—组织”之间，抑或是“组织—组织”之间，都存在着一种关系结构，这使得干部比韦伯意义上的官僚更具有渗透力。

中国的国家发展首先要解决的是如何从分散走向集中统一的问题，在党建国家的逻辑下，由于政党顺理成章成为建构国家的主体性力量，党的干部自然作为基本的工具性要素和运作机制，强势嵌入政权体系，成为支撑政权运转的要素。在这个意义上，国家政权的建构过程与干部网络在全国的覆盖、渗透过程是互为表里的。

在革命年代，需要将民众整合进一个组织网络中来，这样既能够防止被动员起来的民众重返分散无序的状态，又可以为后期的革命需要预备随时可以利用的群众资源。这一组织网络包含释放和吸纳两个面向：一方面，党的干部作为政党活动的直接行动者，通过群众路线不断地向民众传递党的路线、方针、政策。另一方面，被动员起来的群众通过共青团、妇联、工会、农会等形形色色的群众组织，被团结、吸纳、固定在党组织周围。最终，通过释放和吸纳两个方向的组织渠道建立起层序性的核心—边层式结构网络，既可以自上而下一

^① 参见王绍光《不应淡忘的公共决策参与模式：群众路线》，《民主与科学》2010年第1期。

级一级地垂直控制，又能够由内而外一层一层地感染民众，将政治动员推向社会纵深。在这一过程中，干部深刻介入城镇、农村的社会生活之中。在城镇，费正清这样描述解放后刘少奇在天津的工作：把政治组织集中化，把干部重新安排到政府行政机构之中，让传统部门自行运营。^①党一方面派干部接管政权，另一方面按照“用一批、养一批、关一批”的策略，通过思想改造和社会主义教育，吸纳转化一批传统精英。在农村，“共产党不失时机地对社会进行了改组：削弱血亲关系，代之以村社一级团体和群众组织……把阶级分子和党员安置在各种组织的领导岗位上”^②，同时通过“工作队下乡”等方式，自上而下，访贫问苦，在农村土地运动中发现和培养一批积极分子，成为党在农村工作的骨干力量。从社会结构来看，消灭了传统士绅后，农村干部取代传统地方精英，成为国家权力在农村社会的延伸，并由此开始主导乡村社会的权力格局，农民将直接面对国家权力；就社会生活而言，“共产党的社会整合的领域里……建立了一支庞大而忠心耿耿的积极分子队伍，能深入到差不多所有社区当中去”^③。中国共产党给予精英以干部身份，其目的在于通过“精英国家化”，使其在思想上、行动上适应社会主义政权，进一步认同党的领导，成为国家巩固政权的重要力量。^④总之，新政权通过发展党员和录用新的党政干部，将一部分精英吸纳到革命队伍中来，并通过“党管干部”将其纳入党的严密组织体系之中。这个过程既是革命干部嵌入新政权的过程，也是新政权对旧的社会精英进行政治吸纳的过程，两个过程相互联系、密不可分。

由此，庞大的干部网络的触角伸向社会的各个阶层、各个角落，使新政权在规模、强度和社会控制等方面都达到了前所未有的程度，以此为支撑和载体，促进了新的政治权威的生成以及全社会整合程度的进一步提高。这个干部网络，通过干部把政治生活领域和非政治生活领域联通起来，使得各阶层、各领域的各种组织都被编入“国家机构”之中——无论是城市里的“单位制”组织，还是在农

① [英] 罗德里克·麦克法夸尔：《剑桥中华人民共和国史（1949—1965）》，王建朗译，上海人民出版社1992年版，第79页。

② [美] 吉尔伯特·罗兹曼：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社1995年版，第387页。

③ [美] 吉尔伯特·罗兹曼：《中国的现代化》，国家社会科学基金“比较现代化”课题组译，江苏人民出版社1995年版，第500页。

④ 余洋：《从精英国家化到国家精英化——我国干部录用制度的历史考察》，《社会》2010年第6期。

村的“工农商学兵”一体化、政社合一的人民公社，都被赋予一定的行政级别，这种级别本身就体现在负责的干部身份上——干部不仅仅支撑起国家权力运转的行政体系，更支撑起整个社会的“大共同体”，这个干部网络把党的干部、政府干部、企业干部、群团干部甚至党外干部都纳入按照行政级别（初级、中级、高级）划分的“国家干部”体系，使各个级别、各条战线的每一个干部都进入自上而下、各司其职、一一对应的等级阶序和身份标识之中，使得中央—地方关系、条—块关系、部门间关系等都纳入建立在民主集中制基础上的党的组织体系之中。党可以根据工作的需要调配使用“党、政、军、企、事、群”全方位、各领域的干部，使党的组织资源得到最大限度的发挥，从而使“党—干部”的关系达到“如身使臂，如臂使指”的地步。重要的是，这种总体性的权力支配机制使整个国家都进入高度科层化的结构之中。党和国家通过横向到底、纵向到边的“干部网络”真正“组织起来”了。

其中，“党管干部”及其相关的“归口管理”“党组制”“请示报告制”是核心制度安排，离开了“党管干部”的“干部网络”，再庞大、覆盖再全面，都会失去“组织起来”的支撑机制。可以说，“党管干部”是落实党的领导、发挥党作为国家轴心和支配作用的最根本的方式，是增强权力网络韧性、国家治理灵活性和组织性，保证领导核心地位的重要原则。

最早系统阐释“党管干部”内涵的是斯大林。基于“干部决定一切”的重要性，从斯大林时代开始，在理论上和实践上逐步形成了上级组织和领导个人来直接指定或任命干部的做法。这里的“管”，当然主要是强调党在干部职务任免上的绝对权威。这一套理论直接影响了后来的中国共产党，但值得注意的是，虽然“党管干部”几乎从党成立之日起就付诸实践，但真正作为一项基本原则被提出来，是在1989年8月《中共中央关于加强党的建设的通知》之中，这是对党的十三大提出的“党政分开”的一个回应，实际上更加凸显了党在“党管干部”这个问题上更加清醒、更加坚定的理论自觉。

事实上，作为党的路线、方针、政策载体的干部所具有的工具性，决定了塑造什么样的干部、怎样塑造干部，不仅影响着干部本身的成长，而且决定了党的政治目的的实现。党“管”干部，不仅在于任免环节，而且要贯穿培养、选拔、管理、考核、监督全过程，根本目的在于保证始终有一批干部能够忠实地贯彻、执行党的政治方针。不难理解，“党管干部”的深层逻辑还是党的

“历史工具论”。毛泽东早在革命年代就曾经这样讲过，中国共产党的重要任务，就在于把革命中涌现出来的积极分子“组织他们，培养他们，爱护他们，并善于使用他们”^①。也就是说，把干部管住管好，是党的基础性、经常性工作。习近平总书记则指出，好干部的产生“一靠自身努力，二靠组织培养”^②。这里的“组织培养”，既体现在对干部个人给予良好的平台环境和发展空间，也体现在“组织路线服务于政治路线”，即选拔、培养和任用符合党的中心工作要求的干部，这当然也属于“党管干部”的范畴。历史上，不同时期分别有不同的“好干部”标准，随着中心任务和重点工作的转移，配套锻造和输送相应的干部队伍，并且源源不断建立预备性质的“后备干部”，一直是党的建设的一项重要任务。新中国成立后，至少有两次大规模的政治精英的群体性转化：第一次是新中国成立初期党的干部全面嵌入新型政权，建构起从中央到地方、从农村到城市、从机关到企业的全方位干部网络，这一时期以出身、革命资历和意识形态为主要标准的政治精英取代了旧官僚；第二次就是在20世纪80年代，随着国家任务转向以经济建设为中心，在干部要“四化”的要求下，具有较高教育水平和专业技术能力的技术型干部取代革命型干部，从而实现了干部队伍大规模的新老交替。这种政治精英的规模性转化的意义在于，党具有对外界环境变化的良好调适功能。

从今天所倡导的国家治理能力现代化的视角来审视“党管干部”制度，杨光斌教授关于“体制吸纳力—制度整合力—政策执行力”的国家治理一般性理论框架颇具启发意义。^③在体制吸纳力方面，从“阶级化”的干部录用政策到以考试为主的公务员招录形式的确立，干部队伍的门槛几乎全面开放。此外，党从延安时代即倡导“五湖四海、任人唯贤”，除了在干部结构上有意识地吸纳和培养少数民族干部、女干部、党外干部、知识分子干部外，还注重在干部队伍中形成“老、中、青”相结合的年龄梯队，特别是近年来“党管干部”扩展到“党管人才”，明确人才工作由党的组织部门来牵头抓总，^④这就使得干部队伍在年龄上、结构上、知识层次上都被置于具体规划之中。在制度整合力方面，“党管干部”原则贯穿在各种权力关系之中，干部不只运用行政权力，还通过群

① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第526页。

② 《习近平总书记系列重要讲话读本》，人民出版社、学习出版社2014年版，第163页。

③ 参见杨光斌《关于国家治理能力的一般理论——探索世界政治（比较政治）研究的新范式》，《教学与研究》2017年第1期。

④ 参见《关于进一步加强党管人才工作的意见》，人民出版社2012年版。

众路线的中介机制，把作为国家建设核心的党和社会中心力量的人民群众连接在一起，通过民主集中制的组织原则使政党、国家与社会连接在一起。在政策执行力方面则无须详述，大量的关于中国国家能力的一般讨论都是在这个层面，“党管干部”下的干部无疑具有极高的执行国家意志的效能，无论是来自使命驱动还是外在的绩效压力。

结语 一种不同于“官僚制”的理论形态

本文重新审视了“干部制”的典型特征，它与我们熟知的韦伯意义上的“官僚制”存在某些方面的根本差别。回到中国真实的历史场景来看，这是一套在革命中生长出来的制度，今天的干部制是在长期政治实践中塑造的，既是“政党组织国家”这个大的历史脉络的必然产物，又是支撑中国走向现代化的关键性要素。

从历史脉络来看，第一，干部制并未和中国政治传统有明显的断裂，而是在相当程度上延续了士大夫政治传统，同时又融入了马克思主义对精英领导作用的期待和西方官僚制的内容。第二，干部制注重引导和说服群众，使干部的工作始终处在与群众的互动之中，并以此作为政党合法性的来源。第三，干部制不仅仅运用科层化的组织架构来行使权力，而且在一定的结构框架中把整个国家和社会高效地组织起来。干部制并不意味着干部与经典官僚制中的“官僚”形象截然相反，而是试图超越传统官僚制的弊病。

总体来说，理想型的“干部”被赋予了具有积极的政治理想和伦理道德、能够密切联系群众、深入社会组织国家这三个基本特质，这主要源自中国共产党领导的革命实践的长期塑造，干部制在某些方面表现出了能够克服“专家行政”“循规蹈矩”“冷漠技术”等传统官僚制弊病的潜质，构成了中国特色制度优势的重要内容。当然，“超越官僚制”并不意味着对官僚制的全盘否定，而且干部的三重角色和功能在政治实践当中并不是自然而然出现的，而且常常遇到挑战：意识形态承载功能的本意是教育群众以及破除价值中立可能导致的政治冷漠，但现代化带来的具体利益的群体分化可能使得干部的政治偏好无法满足所有人的心意，进而影响群众对干部的评价和干部对群众的教育效果；政治参与的联络功能可能意味着干部在“技术性”工作外需要主动联系和动员群众，在实践中更加强调干部本身的责任而非群众的能动性；权力网络的组织功能以保障党自上而下的“令

行禁止”为主要目标，如何处理好官僚制科层化的刚性和国家—社会、干部—群众之间关系的弹性，也是需要不断思考的问题。正是由于上述问题和挑战的存在，中国共产党才提出了“民主”和“自我革命”这两个跳出“历史周期率”的答案，并努力在理论和实践当中不断探索。