

中国共产党 科学执政导论

ZHONGGUO GONGCHANDANG
KEXUEZHIZHENG DAOLUN

★ 何 芹 著



郑州大学出版社

中国共产党科学执政导论

何芹 著



郑州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党科学执政导论/何芹著编. —郑州:郑州大学出版社,2008.4

ISBN 978-7-81106-742-2

I. 中… II. 何… III. 中国共产党-执政-研究
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 014498 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:邓世平

全国新华书店经销

河南新丰印刷有限公司印制

开本:787mm×1 092mm

印张:13

字数:174 千字

版次:2008 年 4 月第 1 版

邮政编码:450052

发行部电话:0371-66966070

1/16

印次:2008 年 4 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-81106-742-2 定价:39.00 元

本书如有印装质量问题,由本社负责调换

本书运用马克思主义基本原理和党的建设基本理论,紧密联系中国共产党执政的历史和现实,通过对科学执政内涵及如何保持执政理念、执政制度、执政方式科学化并实现最优执政绩效的研究,对什么是科学执政、如何实现科学执政、如何评价科学执政进行了论述,初步构建了一个内在统一、相互关联、互相支撑的科学执政理论框架。全书共分五章,分别从党和国家权力关系科学化的角度论述了科学执政的基本内涵,从执政理念科学化的角度论述了科学执政的指导思想,从执政制度科学化的角度论述了科学执政的制度保障,从执政方式科学化的角度论述了科学执政的途径、手段和方法,从执政绩效科学化的角度论述了科学执政的成果及其评价。

本书观点新颖鲜明、科学准确、立意高远,适合相关专业本科生、研究生和党史、党建教学科研人员及党政工作者阅读、参考。

何芹博士的学术著作《中国共产党科学执政导论》即将出版,作为他的导师,我由衷地感到欣慰与高兴。这部学术著作是作者在其博士论文基础上修改而成的,体现了他对中国共产党科学执政研究的初步成果,也是他在中共中央党校三年求学生涯的一个总结。

科学执政是马克思主义政党成功执政、长期执政的前提条件,是我们党加强执政能力建设的重要目标之一。党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》在党的文件中第一次提出“科学执政”这个命题以来,很多学者对此从多角度进行了研究和探讨,也取得了不少成果。当然,党的建设的实践和理论是不断发展的,对科学执政的研究和认识也是一个长期的艰辛探索过程。科学执政是党建理论和实践研究的前沿课题。作者把这一问题作为博士论文研究选题,体现了他勇于创新、不懈探索的精神,是值得嘉许和鼓励的。

理论创新是学术研究的灵魂,力求有所发现、有所创造正是学术研究让人着迷之源。但创新又是极其艰难的,对执政理论的研究尤其如此。在本书中,作者在依据党的文件和学界研究成果基础上,也对科学执政的有关问题提出了一些新的看法。比如,作者通过分析政党的起源、发展及其追求和参与国家权力的天然属性,在阐述执政和行政理论契合与分野的基础上,结合我们党执掌国家权力的本质要求,从党和国家

权力关系科学化的角度,对科学执政概念进行了界定。作者认为,科学执政就是指我们党牢牢掌握并依法运用国家权力,努力使党的执政活动始终符合执政党功能的要求,始终遵循共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律,始终保持科学的执政理念、执政制度、执政方式并努力取得最优执政绩效的执政状态。再比如,作者还归纳了执政党的十大功能,提出了科学执政的基本要求及七个方面的主要特征,初步构建了科学执政的理论分析框架。另外,作者对执政理念、执政制度、执政方式和执政绩效的科学化研究方面也提出了一些新的见解。这些新思路、新观点都是富有启发性的,对深化执政理论研究也不无借鉴意义。

何芹在读博期间,勤奋好学,对自己要求很严格,有较强的研究能力和创新意识。他对本书的写作,下了很大的工夫。从选题的反复讨论、取舍和确定,到最后的修改、定稿和答辩,他都非常认真,也得到答辩委员会专家的充分肯定。当然,作为涉足党建理论研究不久的青年学者,作者虽然多次对文稿进行修订,但不必讳言的是,本书还存在这样那样的不足,有些观点也需进一步推敲和深化。希望何芹博士能在今后的教学科研活动中,继续深入学习研究党的学说和党的建设理论,为推动执政党的建设理论的发展做出自己力所能及的贡献!

甄小英

2007年11月15日

绪 论	1
第一章 科学执政内涵论	8
第一节 科学执政的基本内涵:以党和国家权力关系科学化视角	9
第二节 科学执政的主体、客体及其相互关系	19
第三节 科学执政的基本要求	21
第四节 科学执政的基础是党科学履行执政党功能	23
第五节 科学执政、民主执政、依法执政的辩证关系	31
第六节 科学执政的基本特征和时代意义	34
第二章 科学执政理念论	39
第一节 执政理念的基本内涵	40
第二节 执政理念是执政党的灵魂	43
第三节 党必须始终坚持科学的执政理念	47
第四节 不断创新党的执政理念	72
第三章 科学执政制度论	83
第一节 制度、党的制度建设与执政制度科学化	84
第二节 当前党的执政制度建设存在的主要问题	94
第三节 推进党执政制度科学化的基本思路	100
第四章 科学执政方式论	113
第一节 执政方式的科学内涵	114

第二节	执政方式的历史演进	118
第三节	推进执政方式科学化必须改革传统执政方式	125
第四节	科学决策是执政方式科学化的前提	135
第五节	民主执政是执政方式科学化的本质	139
第六节	依法执政是执政方式科学化的关键	155
第五章	科学执政绩效论	159
第一节	绩效与执政绩效	160
第二节	执政绩效与党执政的合法性基础	164
第三节	执政绩效的主要内容	170
第四节	执政绩效的科学评价	173
	结束语	184
	主要参考文献	187
	后 记	196

■ 绪 论

党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》，在党的历史上第一次把“科学执政”作为执政党建设目标之一，写进党的全会文件中。这既表明我们党对执政党意识的清醒和自觉，对“如何执政”这个执政党面临的重大问题的明确回答及奋斗目标、追求方向的强烈自信，也对党建理论工作者的研究方向和研究内容提出了新的更高的要求。

一、选题意义

列宁曾指出：“没有革命的理论，就不会有革命的运动。”^①同样，没有科学的执政理论，就不会有科学的执政实践。我们党要在执政实践中实现科学执政的目标，就一刻也离不开科学执政理论的指导。因此，厘清科学执政的内涵，构建科学执政的理论体系，是执政党建设研究领域的一个重大课题。

研究科学执政理论，也是当前党执政面临的形势和任务对党的执

①《列宁全集》，第2卷，第443页，人民出版社1984年版。

政理论发展提出的迫切要求。

国际形势的深刻变化要求党必须实行科学执政。在各国人民谋求和平与发展的大背景下,世界多极化和经济全球化趋势继续在曲折中发展,以经济为基础、科技为先导的综合国力竞争更加激烈,落后就要挨打的情况依然存在。国与国之间竞争的深层因素,是各国执政党执政能力的竞争,是领导者执政水平的竞争,归根到底是执政党科学执政能力的竞争。执政党只有实行科学执政,国家各项事业才能健康发展,才能保证国家富裕、人民幸福。相反,一旦违反执政规律,缺乏科学执政能力,国家的各项事业就会陷入停滞甚至倒退,严重的还会导致亡党亡国的惨痛后果。因此,能否实现科学执政,事关国家的兴衰成败和执政党的生死存亡。

我国转型期现代化事业的两种前途决定党必须实行科学执政。我国已进入人均 GDP 1000 美元至 3000 美元的发展阶段,社会主义市场经济体制已初步建立,经济社会发展呈现出一系列重要的阶段性特征。国外的经验教训表明,这期间经济结构日趋多元,社会结构深刻变化,收入差距有所拉大,利益矛盾复杂交织,社会发展的体制、机制性矛盾日益突出。这一阶段,有可能出现两种前景,一种是执政党正确把握这一时期的特点和规律,适时进行政策调整,保证党的执政活动遵循社会建设和发展规律,经济社会就会继续快速发展;另一种是执政党盲目被动或者违反客观规律的执政,会导致经济社会长期徘徊不前,甚至出现社会动荡和经济倒退。我们党只有努力探索和遵循执政规律,实行科学执政,才能实现前一种前途,避免后一种前途。

解决当前党自身建设和执政活动中存在的一些问题要求党实行科学执政。面对新形势新任务,党的领导方式和执政方式、领导体制和工作机制还不完善;一些领导干部和领导班子思想理论水平不高、依法执政能力不强、解决复杂矛盾本领不大,素质和能力同贯彻“三个代表”重要思想和科学发展观的要求还不适应;一些党员领导干部

事业心和责任感不强、思想作风不端正、工作作风不扎实、脱离群众等问题比较突出;一些党的基层组织软弱涣散,一些党员不能发挥先锋模范作用;腐败现象在一些地方、部门、单位还比较严重。解决这个问题,既要治标,更要治本。要找出这些问题不断发生的规律性原因,从完善体制、机制方面加以解决,就要求党具备科学执政的水平,能采用科学的思想、科学的制度、科学的方法,从根本上构建预防这些问题发生的“防火墙”。

世纪之交一些大党、老党丧失政权的教训启示我们党要实行科学执政。在世纪之交,世界上一批长期执政的大党老党失去了执政地位,其中包括苏联、东欧社会主义国家的共产党在内,促人深思。“前车之覆,后车之鉴。”这些执政党丧失政权的原因尽管十分复杂,情况各不相同,但执政思想、制度、方法出了问题,违反了政党执政规律则是共同的。提出科学执政,就是对苏联、东欧社会主义国家的共产党近十多年来相继垮台教训的总结。它使我们深刻地认识到,党的执政地位是历史的选择,人民的选择,但是,这种选择不是一次性的,而是一个动态的历史过程,人民会不断地进行选择,历史也会不断地进行选择。这使我们警醒,共产党只有遵循共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律,才能长期保持执政的地位。

二、研究现状

由于科学执政是在党的十六届四中全会上第一次出现在党的全会文件中,对科学执政的研究也是从学习贯彻党的十六届四中全会《决定》精神开始的。从2004年9月党的十六届四中全会召开以来,有关科学执政的研究主要是从以下角度展开的。

从执政能力建设的角度。《前线》2004年发表的《科学执政与党的执政能力——访中央社会主义学院副院长甄小英教授》一文认为,深刻理解科学执政的内涵和基本要求,对于提高党的执政能力,优化

执政效果,巩固党的执政地位具有十分重要的意义。只有认识和遵循“三大规律”,按照科学的理论、科学的制度、科学的方法执政,才能实现科学执政,从而大力提高我们党的执政能力。郑科扬在2005年《前线》第2期发表的《领导干部提高科学执政能力的四个着眼点》一文,认为提高党的科学执政能力,关键是各级领导干部和领导班子要勤奋学习、善于学习,注重实践、善于总结实践经验,置身于人民、善于求教于人民,紧紧依靠党、善于发挥党的集体领导力量。

从执政有效性的角度。中央党校王长江教授在他的《政党现代化》一书中提出,党的领导总体上讲是要保证政权的有效运作,解决的是科学性问题。要把提高党执政的科学性作为改进执政党和政府活动的根本任务。

从执政科学的角度。桑玉成在《文汇报》上发表的《科学执政与执政科学》一文认为,科学执政需要以执政科学为基础,需要探寻人类的政治生活所固有的价值和规律,需要将我们所执掌之“政”当作一门学问来研究,需要吸收人类长期的政治生活所积累的政治知识和政治文明成果,需要以科学的态度对待我们今天所面临的种种问题。

从按客观规律执政的角度。周天勇在《论科学执政——周天勇教授在清华大学的讲演》(《解放日报》,2005年6月14日)一文中提出,经济建设和社会发展规律是政党执政规律的基础。只有按经济建设和社会发展规律执政,才能按照客观的政党执政规律执政。

从科学执政理念的角度。徐福宁在《党建研究》2004年第12期发表的《树立科学执政理念》一文认为,科学执政理念包括科学的发展观、正确的政绩观、全面的创新观、持久的稳定观、科学的人才观这五个方面。

从执政成本的角度。胡月英在《长白学刊》2005年第3期发表的《科学执政与执政成本》一文认为,粗放式执政与科学执政不相适应,只有努力节约执政成本,提高执政效益,才能做到科学执政。汪旻艳

在《唯实》2005年第1期发表的《从执政成本的角度看科学执政》一文认为,科学执政一个重要的方面就是改变过去那种不计成本的粗放型执政方式,遵循科学的执政规律,努力降低执政成本。

从如何做到科学执政的角度。董连翔在《唯实》2005年第1期发表的《对科学执政问题的认识》一文认为,科学执政的首要树立科学的执政理念,科学执政的根本是把握执政规律,科学执政的保障是构建科学的制度保障机制,科学执政的路径是坚持科学的执政方式。

从哲学系统范畴意境的角度。蔡洪武在《理论视野》2005年第3期发表的《哲学系统意境范畴下的科学执政》一文认为,应该以执政规律、执政制度和执政效率为要素构建科学执政系统,从哲学系统范畴意境下研究科学执政的重大理论与实践问题。

这些专家学者和领导干部的研究成果,为本书的研究奠定了重要的理论基础。但总的来看,对科学执政的研究还不够系统、深入,对科学执政的理论体系论述不够全面。比如,如何实现党政关系的科学化?如何树立科学的执政理念?怎样建立科学的执政制度?如何确立科学的执政方式?如何评价执政科学与否?等等,都需要进行进一步的研究,这也是本书努力的方向。

三、研究思路和创新之处

本书研究的基本思路是:力求搞清楚什么是科学执政,为什么要实行科学执政,怎样实行科学执政,如何科学评价执政绩效等。研究重点是如何科学把握党政关系、构建科学的执政制度、创造最优的执政绩效等,这也是本书研究的难点。本书研究的总体框架是从科学执政的基本理论始,到科学执政的实践及评价终,构成了从理论基础推进到实践创新的逻辑体系,目的在于既从理论上梳理科学执政的有关研究成果并使之系统化,同时又力求对执政实践有一定的启发和借鉴意义。

本书努力在以下两方面有所创新:第一,努力深化对科学执政内涵的认识。通过分析政党的起源发展及其追求和参与国家权力的天然属性,在阐述执政和行政理论契合与分野的基础上,结合我们党执掌国家权力的本质要求,从党和国家权力关系科学化的角度,对科学执政概念进行了界定。提出科学执政就是指我们党牢牢掌握并依法运用国家权力,努力使党的执政活动始终符合执政党功能的要求,始终遵循共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律,始终保持科学的执政理念、执政制度、执政方式并努力取得最优执政绩效的执政状态。另外,本书还尝试归纳了执政党的十大功能,提出了科学执政的基本要求及七个方面的本质特征。第二,初步构建了科学执政的理论分析框架。本书运用系统分析的方法,不再局限于从执政方式的角度论述科学执政,而是从执政理念、执政制度、执政方式科学化并努力取得最优执政绩效的角度层层展开论述,从树立科学的执政理念始,到对执政绩效科学评价终,从理论和实践结合的角度为科学执政的评价勾勒一个粗略的坐标,以期提供一个完整的科学执政路线图,初步形成一个内在统一、相互关联、互相支撑的执政科学化的理论体系,对什么是科学执政、如何实现科学执政、如何评价科学执政进行了初步回答。

四、研究方法

研究科学执政,离不开科学的研究方法,最根本的是以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导,运用马克思主义的基本原理分析政党执政规律。同时,本书还采用综合分析的研究方法,坚持理论与实践、一般与特殊、逻辑和历史的有机统一。重点运用了以下两种研究方法。

系统论的方法。把系统论应用于分析政治现象,首先是把政治现象看作一个系统的整体的组成部分,并根据这一系统的范围来确定

其起点和终点。研究科学执政,需要将其放在党的领导和执政党的建设这一大的系统内来考察,放在党和国家所处的历史方位中来考察,确定树立科学的执政理念是坚持科学执政的起点,获取最优的执政绩效是坚持科学执政的终点,其间由各个相互联系的环节组成科学执政不可分割的要素,构成了一个完整的系统。系统分析这些要素,就可以从宏观层面上立体认识科学执政的理论模型。

功能分析的方法。就是把注意力更多地放在政治系统的功能上,即通过什么样的功能来使这一系统得到不断的维持和运转。具体到党的执政实践,就需要分析执政党的具体功能,特别是分析执政党应该发挥什么样的功能才可以做到科学执政,进而使执政的组织系统流畅地运转,以巩固党的执政地位,增强党的执政基础,实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

第 章

科学执政内涵论

政党政治是当代社会的普遍现象,是人类政治文明发展的重要成果。当今世界没有政党的国家已寥寥无几,政党已成为发展民主政治不可缺少的主体。不同时期、不同历史条件下,人们组织政党的目的各异,革命时期主要是推翻旧政权、建立新政权,和平建设时期则是希望通过合法途径执掌或参与国家权力,实现党的目标和纲领。而对于已经掌握国家权力的执政党来说,如何执政则是其面临的永恒课题。党获得国家权力不易,长期执掌国家权力尤难。有没有执政能力、能不能保持适应社会发展需要的执政本领,是悬在执政党头上的一柄“达摩克利斯之剑”,是执政党建设中须臾不敢松懈的核心内容。

如何破解执政优劣之谜、走出执政兴亡的周期律?这是执政党不容回避、别无选择而且必须明确回答的根本问题。我们党经过长期艰辛探索,在总结经验教训的基础上,响亮地做出了“科学执政、民主执政、依法执政”的回答,这是党在长期执政的条件下对如何执政做

出的深思熟虑的结论,是对党的执政活动具有长期指导性的战略思想。无论是民主执政还是依法执政,都必须符合执政规律,都要以科学执政为前提和基础。科学精神是当今时代的潮流,科学执政是我们党努力追求的目标。要努力做到科学执政,前提是厘清科学执政的内涵,把握科学执政的重大意义。

第一节 科学执政的基本内涵(以党和国家权力关系科学化视角)

学界对于科学执政的理解,主要依据党的十六届四中全会《决定》提出的要求,即“要结合中国实际不断探索和遵循共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律,以科学的思想、科学的制度、科学的方法领导中国特色社会主义事业。”笔者认为,这里主要是讲党“如何做到科学执政”,而对于“什么是科学执政”即科学执政的内涵,并没有给予权威的界定。这既是科学执政研究刚刚起步的现状所决定的,也为我们进一步深入研究科学执政留下广阔的空间。

简单地说,执政就是党执掌国家权力,科学执政也就是党如何科学地执掌国家权力,从本质上来说就是执政党与国家权力关系的科学化。要追根溯源探究科学执政内涵,研究的逻辑起点应该是政党的起源、发展及其与国家权力的联系。

一、政党的起源、发展及其追求或参与国家权力的天然属性

从总体上看,人类社会的政治发展,是从专制政治逐渐过渡到民