

Studies on the Governance
Methods of the CPC

中国共产党 执政方式研究

葛海彦 著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

Studies on the Governance
Methods of the CPC

中国共产党 执政方式研究

葛海彦 著



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党执政方式研究 / 葛海彦著.

— 北京: 中央编译出版社, 2012.6

ISBN 978-7-5117-1414-5

I. ①中…

II. ①葛…

III. ①中国共产党 - 执政 - 研究

IV. ①D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 123493 号

中国共产党执政方式研究

责任编辑 王丽芳 李媛媛

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙 5 号 (100044)

电 话 (010)52612345 (总编室) (010)52612349 (编辑室)
(010)66130345 (发行部) (010)66509618 (读者服务部)
(010)66161011 (团购部) (010)52612332 (网络销售)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司

开 本 787 毫米 × 960 毫米 1/16

字 数 230 千字

印 张 16.75

版 次 2012 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价 45.00 元

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

导 言

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导地位是历史形成的，是人民选择的必然结果。历史和现实反复证明，中国要走社会主义道路，必须坚持党的领导。没有党的领导，就没有中国特色社会主义事业。邓小平曾深刻指出：“中国由共产党领导，中国的社会主义现代化建设事业由共产党领导，这个原则是不能动摇的；动摇了中国就要倒退到分裂和混乱，就不可能实现现代化。”^①在新的历史条件下，深入贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，加快推进社会主义现代化，实现国家富强、民族复兴，必须不断加强和改善党的领导。只有不断加强和改善党的领导，才能保证全面正确贯彻党在新时期的理论和路线方针政策，才能维护改革发展稳定与社会和谐，调动一切积极因素，最大限度地凝聚全党和全国人民的意志、智慧和力量，把中国特色社会主义伟大事业不断推向前进。

加强和改善党的领导，必须不断改进和加强党的建设。党的十六届四中全会做出的关于加强党的执政能力建设的决定指出，执政能力建设是党执政后的一项根本建设。执政能力，就是党提出并运用科学理论、路线方针政策和策略，领导人民制定和实施宪法、法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第267页。

国家的本领。^①在当前国际国内形势复杂多变的情况下，在我国改革开放和社会主义现代化建设进入关键时期，加强党的执政能力建设，对于增强党的执政能力，提高党的领导水平和执政水平，对于巩固党的执政地位，实现党的执政使命，保证党和国家长治久安无疑具有重要意义。

改革完善党的执政方式，是加强党的执政能力建设的题中应有之义。因为加强党的执政能力建设，从主体角度讲，就是要求党全面提高各级党组织和领导干部的执政能力以及广大党员的自身素质；从内容角度讲，最主要的就是要改革完善党的领导方式和执政方式，改进党的领导体制和工作机制。可以说，一个政党的执政方式往往直接影响、制约着该政党的执政能力和执政水平，执政方式科学，符合执政规律，它的执政效率就高，其执政能力就强，执政水平也就高；反之，执政方式不科学，违背政党执政的一般规律，它的执政能力自然就不能说强，其执政水平也不可能高。

改革完善党的执政方式，最根本的就是要求党必须在执政实践中始终坚持科学执政、民主执政、依法执政。科学执政，就是要求党必须以科学的思想、科学的制度和科学的方法执政，一句话，就是党必须按照现代政党执政的一般规律办事。民主执政，就是要求党必须始终坚持为人民执政，依靠人民执政，领导和支持人民当家作主，保证党的一切活动始终体现人民的意志。民主执政是改革完善党的执政方式的基本要求。依法执政，就是要求党必须始终坚持依法治国方略，领导立法，带头守法，保证执法，不断推进国家经济、政治、文化和社会生活的法治化。依法执政是依法治国条件下党执政的基本方式。实行依法执政，是把党的领导和人民当家作主结合起来的最高形式，是中国共产党改革创新执政方式应当遵循的最基本的执政规律之一。

研究、探讨党的执政方式问题，首先必须科学界定党的执政方式

^① 参见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第2页。

概念，对党的执政方式和领导方式基本内涵加以科学区分。关于党的领导方式和执政方式含义的区别，目前学术界有不同看法，但基本共识是，领导方式主要是指党引导、组织和带领人民实现其政治纲领的手段和方式方法总合。执政方式主要是指党在执政条件下掌握并运用国家政权实现其执政纲领和目标的途径、手段和方式方法总合。可以说，“领导”实际上是政党的本色职能。因为政党作为一定阶级、阶层和集团利益的代表，从诞生之日起，就要影响、领导国家和社会生活，就要在国家和社会发展中反映其政治主张，实现它所代表的阶级、阶层和集团利益。只是政党在不掌握国家政权的时候，即在未成为执政党之前，它主要、也只能依靠自己的政治主张和政治纲领去努力影响并试图领导国家与社会生活。而政党一旦掌握国家政权，成为执政党，就可以借助并运用国家政权直接领导国家和社会生活，从而实现其政治主张和执政纲领。这其中，政党对国家政权的领导，便是执政。因此说，执政方式就是执政党执政活动的形式体现，是执政党履行其执政职能、实现自己执政使命的方式方法的总称。由此而言，执政方式实际上是政党在成为执政党后对国家政权部分进行领导的方式，即执政党的国家政权领导方式。笔者以为，这种理解，实际上也只是对执政党执政方式概念的狭义界定。因为一个政党一旦成为执政党，它不仅要领导国家政权，而且要以执政党的身份领导整个社会，执政党对整个国家和社会生活及其事务进行领导的方式，事实上都可以从广义上理解为执政党的执政方式。因此本书所探讨的党的执政方式，主要是指党领导掌握国家政权，也就是党掌握、运用国家政权实现自己执政纲领和执政目标的所谓狭义上的执政方式，而不包括党对社会生活及事务进行领导和主张的所谓广义上的执政方式。

我们党在武装革命时期就开始注意如何领导根据地和解放区的政权即政权领导方式问题。建国后党在全国范围执政，领导和掌握国家政权，理论界从上世纪五十年代起即关注探索执政方式问题，直到改革开放后的九十年代中后期，学术界大量集中研究党的执政方式问题，目前对党的执政方式的研究依然方兴未艾。总的看，关于这一

问题的研究现已取得长足进展，研究内容较广，成果也比较丰富，如有的从建立社会主义市场经济体制和社会转型的角度研究党的执政方式问题，有的从依法治国必然要求党依法执政的角度研究党的执政方式问题，有的从民主、法制的角度探索如何改进党的执政方式问题，有的从历史与现实相结合，注重从体制的层面考察、研究党的执政方式的改革创新等等。从研究的成果看，目前形成的基本共识是：依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，在社会主义市场经济条件下，实行依法治国，党作为执政党，必须坚持依法执政；党要在宪法和法律的范围内活动，要善于把对国家事务的主张通过法定程序变为国家意志；党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，实施党对国家和社会的领导；党委在同级各种组织中发挥领导核心作用，集中精力抓好大事，支持各方独立负责、步调一致开展工作；按照总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府和司法机关的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，支持政府依法履行国家行政机关的职能，支持法院、检察院依法履行国家司法机关的职能等等。这些成果，无疑都是从执政规律的层面对党的执政方式的认识和把握。

当然，对党的执政方式的研究和探讨，决不仅仅是为了从理论上认识它、把握它，更重要的是为了把对党的执政方式的规律性认识付诸于党的执政实践，从而不断提高党的执政能力和领导水平。在新的历史条件下，如何更深入、系统地把握党的执政方式问题，使党的执政方式成为一种科学合理的体制机制，从而把对党的执政方式的规律性认识变为可以操作的党的执政方式的具体实践等，是一种新的挑战和要求。所以，笔者在着手研究党的执政方式问题时，也就抱着这样的初衷去进行尝试。按照这样的愿望，全书展开论述的基本思路是：第一章着重探讨现代政党执政的基本原理，从理论上研究、分析现代政党执政方式的主要内容和基本模式等；第二章着重考察中国共产党执政方式的历史沿革和发展创新，从中分析、总结党的执政方

式在形成、发展和创新过程中的基本经验和教训；第三章着重对决定和影响党的执政方式的若干因素、新的形势和任务对党的执政方式提出新挑战新要求以及目前党的执政方式需要改进的主要问题等进行分析；第四章着重探讨实现中国共产党执政方式法制化的基本原则、基本要求、基本保障、主要思路和实践模式等。

在本书写作过程中，笔者始终都在思考的问题是，研究党的执政方式，是不是中心就是研究党如何更牢固地掌握国家政权的方式问题？共产党执政的核心职责和职能是什么，以何种方式执政才能使党更有效地实现自己的执政职能和使命，改革完善党的执政方式的目标是什么，应以什么为标准，等等。应当说，要清楚地回答好这些问题，不是一件很容易的事情，但就自己的体会而言，笔者的基本认识是：党的执政方式无疑包括党牢固掌握国家政权的方式，但研究党的执政方式的重心应当是党如何科学、高效地运用国家政权，实现自己执政纲领和使命的方式。共产党执政的核心职责和职能应当是，掌握和运用国家政权，领导国家，治理社会，整合利益，造福人民。实现人民根本利益，是共产党执政的必然要求。社会主义国家，人民当家作主，共产党执政的一切活动，都要体现领导、支持和保证人民当家作主。因此共产党执政，就是要把民主执政作为党执政的基本要求。在民主法治条件下，法治是民主最有效的实现形式和根本保证。改革完善党的执政方式，最终必须在法治的轨道上解决问题，要把依法执政作为党执政的基本方式，实现党的执政方式法制化。改革完善党的执政方式的基本标准应是能否保证党高效执政，保证党取得最大的执政绩效。党高效执政，是我们探索改革完善党的执政方式的重要目标和价值取向。党要实现高效执政，就必须始终坚持科学执政，既要遵循政党执政的一般规律，又要从我国实际出发；同时要看到党与国家政权的性质、权力构成和组织形式不同，因而其职责、职能、工作方式和工作机制也不同，为此必须科学有效地实施党政职能分开，保证党与国家机关各司其职，实现权责统一，等等。这些思考，是笔者在整个书稿写作过程中欲着力阐发的一些观点。

理论联系实际，是笔者研究党的执政方式问题和撰写本书过程中始终追求的基本方法。改革完善党的执政方式，是一个理论问题，更是一个实践问题，从理论和规律上认识、把握党的执政方式，全在于应用。所以笔者力图运用马克思主义基本立场、观点和方法，把马克思主义关于党的建设的基本理论和有关政治学、政党学以及法学等的基本原理，同党的执政方式具体实践结合起来，总结党的执政方式历史经验，分析党的执政方式需要改进的主要问题，探索改革完善党的执政方式需要遵循的基本规律和基本原则、基本要求、主要思路和实践模式等，以祈为改革创新党的执政方式、加强党的执政能力建设尽一点微薄之力。

目 录

导 言	1
第一章 现代政党执政与执政方式理论分析	7
一、现代政党执政的基本原理	7
(一) 国家和国家权力	7
(二) 现代政党获取国家权力的途径和方式	15
(三) 现代政党执政的基本内容	21
二、执政党执政方式理论分析	25
(一) 执政方式的涵义	26
(二) 执政方式的基本内容	31
(三) 影响和制约执政方式的主要因素	42
三、现代政党执政的主要模式	44
(一) 执政模式的基本涵义	44
(二) 现代西方国家政党执政的基本模式	45
(三) 社会主义国家共产党执政的基本模式	51
第二章 中国共产党执政方式历史考察	61
一、革命时期党在根据地和解放区执政的方式	61
(一) 革命时期党的中心任务是推翻旧政权	61

(二) 革命时期党在根据地和解放区执政的 主要方式	64
(三) 科学看待党在民主革命时期的执政方式	70
二、建国后党的执政方式的形成与历史演进	72
(一) 建国后党的中心任务转变与党的建设新要求	72
(二) 建国后党的执政方式的形成与历史演进	75
(三) 建国后党的执政方式的主要特点和启示	81
三、改革开放以来党的执政方式创新与发展	84
(一) 新时期党的工作重心转移和新政治路线的 确立	84
(二) 改革开放以来党的执政方式创新与发展	88
(三) 新时期改进创新党的执政方式的基本经验	93
 第三章 中国共产党执政方式现状分析	97
一、决定和影响党的执政方式的若干因素分析	97
(一) 社会主义政治制度是决定党的执政方式的 根本因素	97
(二) 党领导革命方式是形成党的执政方式的 直接因素	103
(三) 前苏共执政模式对我党执政方式产生了 重要影响	107
二、新的历史条件对党的执政方式提出新挑战	111
(一) 世界形势的深刻变化对党的执政方式 提出新挑战	111
(二) 发展社会主义市场经济要求不断创新党的 执政方式	115
(三) 实行依法治国要求不断改进党的 执政方式	120

(四) 加强党的执政能力建设要求不断 完善党的执政方式	124
三、目前党的执政方式需要改进的主要问题分析	127
(一) 执政理念上存在误区	127
(二) 权力过多集中在党组织手里	131
(三) 执政方式缺乏法制规范	134
第四章 实现中国共产党执政方式法制化	136
一、实现党的执政方式法制化的基本原则	136
(一) 依法执政是改革完善党的执政方式的 核心要求	136
(二) 必须把依法执政与党的领导和人民当家作主 统一起来	141
(三) 必须把依法执政与党科学执政和提高党的 执政效率结合起来	145
二、实现党的执政方式法制化的基本要求	149
(一) 健全完善权力依法授受的制度体制	150
(二) 改进完善权力依法运行的体制机制	163
三、实现党的执政方式法制化的基本保障	183
(一) 依法对权力授受实施监督	184
(二) 依法对权力运行实施监督	190
(三) 实行权力监督法制化机制化	215
四、实现党的执政方式法制化的主要思路	230
(一) 树立科学的执政理念	230
(二) 党要在宪法和法律的范围内活动	236
(三) 党要保证国家政权机关依法独立行使职权	240
(四) 党要对国家政权及其运行依法实施控制	243
五、实现党的执政方式法制化的实践模式	246

（一）党要依法进入国家权力机关执掌运用 国家权力	246
（二）党要通过国家权力机关依法控制国家 行政权力	253
（三）党要通过国家权力机关依法领导国家 司法权力	256
后 记	260

导 言

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心。党的领导地位是历史形成的，是人民选择的必然结果。历史和现实反复证明，中国要走社会主义道路，必须坚持党的领导。没有党的领导，就没有中国特色社会主义事业。邓小平曾深刻指出：“中国由共产党领导，中国的社会主义现代化建设事业由共产党领导，这个原则是不能动摇的；动摇了中国就要倒退到分裂和混乱，就不可能实现现代化。”^①在新的历史条件下，深入贯彻落实科学发展观，构建社会主义和谐社会，加快推进社会主义现代化，实现国家富强、民族复兴，必须不断加强和改善党的领导。只有不断加强和改善党的领导，才能保证全面正确贯彻党在新时期的理论和路线方针政策，才能维护改革发展稳定与社会和谐，调动一切积极因素，最大限度地凝聚全党和全国人民的意志、智慧和力量，把中国特色社会主义伟大事业不断推向前进。

加强和改善党的领导，必须不断改进和加强党的建设。党的十六届四中全会做出的关于加强党的执政能力建设的决定指出，执政能力建设是党执政后的一项根本建设。执政能力，就是党提出并运用科学理论、路线方针政策和策略，领导人民制定和实施宪法、法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第267页。

国家的本领。^①在当前国际国内形势复杂多变的情况下，在我国改革开放和社会主义现代化建设进入关键时期，加强党的执政能力建设，对于增强党的执政能力，提高党的领导水平和执政水平，对于巩固党的执政地位，实现党的执政使命，保证党和国家长治久安无疑具有重要意义。

改革完善党的执政方式，是加强党的执政能力建设的题中应有之义。因为加强党的执政能力建设，从主体角度讲，就是要求党全面提高各级党组织和领导干部的执政能力以及广大党员的自身素质；从内容角度讲，最主要的就是要改革完善党的领导方式和执政方式，改进党的领导体制和工作机制。可以说，一个政党的执政方式往往直接影响、制约着该政党的执政能力和执政水平，执政方式科学，符合执政规律，它的执政效率就高，其执政能力就强，执政水平也就高；反之，执政方式不科学，违背政党执政的一般规律，它的执政能力自然就不能说强，其执政水平也不可能高。

改革完善党的执政方式，最根本的就是要求党必须在执政实践中始终坚持科学执政、民主执政、依法执政。科学执政，就是要求党必须以科学的思想、科学的制度和科学的方法执政，一句话，就是党必须按照现代政党执政的一般规律办事。民主执政，就是要求党必须始终坚持为人民执政，依靠人民执政，领导和支持人民当家作主，保证党的一切活动始终体现人民的意志。民主执政是改革完善党的执政方式的基本要求。依法执政，就是要求党必须始终坚持依法治国方略，领导立法，带头守法，保证执法，不断推进国家经济、政治、文化和社会生活的法治化。依法执政是依法治国条件下党执政的基本方式。实行依法执政，是把党的领导和人民当家作主结合起来的最有效形式，是中国共产党改革创新执政方式应当遵循的最基本的执政规律之一。

研究、探讨党的执政方式问题，首先必须科学界定党的执政方式

^① 参见《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第2页。

概念，对党的执政方式和领导方式基本内涵加以科学区分。关于党的领导方式和执政方式含义的区别，目前学术界有不同看法，但基本共识是，领导方式主要是指党引导、组织和带领人民实现其政治纲领的手段和方式方法总合。执政方式主要是指党在执政条件下掌握并运用国家政权实现其执政纲领和目标的途径、手段和方式方法总合。可以说，“领导”实际上是政党的本色职能。因为政党作为一定阶级、阶层和集团利益的代表，从诞生之日起，就要影响、领导国家和社会生活，就要在国家和社会发展中反映其政治主张，实现它所代表的阶级、阶层和集团利益。只是政党在不掌握国家政权的时候，即在未成为执政党之前，它主要、也只能依靠自己的政治主张和政治纲领去努力影响并试图领导国家与社会生活。而政党一旦掌握国家政权，成为执政党，就可以借助并运用国家政权直接领导国家和社会生活，从而实现其政治主张和执政纲领。这其中，政党对国家政权的领导，便是执政。因此说，执政方式就是执政党执政活动的形式体现，是执政党履行其执政职能、实现自己执政使命的方式方法的总称。由此而言，执政方式实际上是政党在成为执政党后对国家政权部分进行领导的方式，即执政党的国家政权领导方式。笔者以为，这种理解，实际上也只是对执政党执政方式概念的狭义界定。因为一个政党一旦成为执政党，它不仅要领导国家政权，而且要以执政党的身份领导整个社会，执政党对整个国家和社会生活及其事务进行领导的方式，事实上都可以从广义上理解为执政党的执政方式。因此本书所探讨的党的执政方式，主要是指党领导掌握国家政权，也就是党掌握、运用国家政权实现自己执政纲领和执政目标的所谓狭义上的执政方式，而不包括党对社会生活及事务进行领导和主张的所谓广义上的执政方式。

我们党在武装革命时期就开始注意如何领导根据地和解放区的政权即政权领导方式问题。建国后党在全国范围执政，领导和掌握国家政权，理论界从上世纪五十年代起即关注探索执政方式问题，直到改革开放后的九十年代中后期，学术界大量集中研究党的执政方式问题，目前对党的执政方式的研究依然方兴未艾。总的看，关于这一

问题的研究现已取得长足进展，研究内容较广，成果也比较丰富，如有的从建立社会主义市场经济体制和社会转型的角度研究党的执政方式问题，有的从依法治国必然要求党依法执政的角度研究党的执政方式问题，有的从民主、法制的角度探索如何改进党的执政方式问题，有的从历史与现实相结合，注重从体制的层面考察、研究党的执政方式的改革创新等等。从研究的成果看，目前形成的基本共识是：依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，在社会主义市场经济条件下，实行依法治国，党作为执政党，必须坚持依法执政；党要在宪法和法律的范围内活动，要善于把对国家事务的主张通过法定程序变为国家意志；党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，实施党对国家和社会的领导；党委在同级各种组织中发挥领导核心作用，集中精力抓好大事，支持各方独立负责、步调一致开展工作；按照总揽全局、协调各方的原则，规范党委与人大、政府和司法机关的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，支持政府依法履行国家行政机关的职能，支持法院、检察院依法履行国家司法机关的职能等等。这些成果，无疑都是从执政规律的层面对党的执政方式的认识和把握。

当然，对党的执政方式的研究和探讨，决不仅仅是为了从理论上认识它、把握它，更重要的是为了把对党的执政方式的规律性认识付诸于党的执政实践，从而不断提高党的执政能力和领导水平。在新的历史条件下，如何更深入、系统地把握党的执政方式问题，使党的执政方式成为一种科学合理的体制机制，从而把对党的执政方式的规律性认识变为可以操作的党的执政方式的具体实践等，是一种新的挑战和要求。所以，笔者在着手研究党的执政方式问题时，也就抱着这样的初衷去进行尝试。按照这样的愿望，全书展开论述的基本思路是：第一章着重探讨现代政党执政的基本原理，从理论上研究、分析现代政党执政方式的主要内容和基本模式等；第二章着重考察中国共产党执政方式的历史沿革和发展创新，从中分析、总结党的执政方