

---

# 依法治国条件下 中国共产党执政方式研究

---

张晓燕 著

中共中央党校出版社  
· 北 京 ·

责任编辑 龙炜君  
封面设计 孙超英  
版式设计 李 灵  
责任校对 王洪霞  
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国条件下中国共产党执政方式研究/张晓燕  
著. —北京: 中共中央党校出版社, 2006. 5

ISBN 7-5035-3466-4

I. 中… II. 张… III. 中国共产党—执政—研究  
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 046768 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

三河市南阳印刷有限公司印刷装订

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 6.25

字数: 130 千字 印数: 1—3000 册

定价: 14.00 元

## 个人简介

张晓燕，女，1963年11月出生，吉林省梨树县人。曾就读于吉林大学法律系，获得法学学士学位，后攻读法理学专业研究生，党的学说与党的建设专业博士研究生，2000年7月获得法学博士学位。曾到美国哈佛大学学习公共管理课程和案例教学。现为中央党校党建部党建专业和思想政治教育专业硕士研究生导师，中央党校省部级干部进修班、地厅级干部进修班讲课教师和中青班、县委书记班案例教学教师。



长期从事执政党建设与国家法治建设关系、党章党规、法学、思想政治教育等领域和研究方向的教学工作和科研课题研究。曾出版《依法治国与党的领导》、《解读新党章》等专著，并合著《与领导干部谈五种能力》、《高中级领导干部大讲堂》、《中国共产党历届党章编介》、《中国共产党党员权利保障条例辅导》等20多部书籍，在《人民日报》、《中国党政干部论坛》等报刊上发表论文数十篇。

---

---

## 前 言

2006年9月19日，党的十六届四中全会通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（以下简称《决定》），《人民日报》发表社论称该《决定》是加强党的执政能力建设的重要纲领。《决定》把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，不断提高发展社会主义民主政治的能力，作为当前和今后一个时期加强党的执政能力建设的五项主要任务之一，并且把贯彻依法治国基本方略，提高依法执政水平作为发展社会主义民主政治的能力的主要内容。其中，明确提出“依法执政是新的历史条件下党执政的一个基本方式”的论断，这既是党中央的一个英明决策，也是中央全会《决定》采纳我国理论界和学术界研究成果的具体体现。

我是一名毕业于吉林大学法学院的研究生，所学的专业是法理学。到中共中央党校从事党的学说与党的建设教学和科研工作以来，我一直在从事党政关系法制化问题的研究。1996年考取了陈登才教授的博士研究生后，开始着手研究依法治国与党的领导专题，并在1998年承担了陈登才教授负责主持的国家社科“九五”重大课题——“邓小平关于执政党建设的思想与实践研究”的一个子课题，其研究成果《依法治国与党的领导》已经于1999年7月由广西人民出版社正式出版。在从

事科研的过程中，我逐步感到应当进一步从党的治国方略与党的执政方式的角度进行深化研究，并把我的博士学位论文选题确定为《依法治国条件下中国共产党执政方式研究》。

当时提出这个选题，主要是考虑到党的十五大提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。第九届全国人大二次会议，又将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，以宪法修正案的形式，写进了《中华人民共和国宪法》。这是中国共产党人在 20 世纪 90 年代继提出建立社会主义市场经济之后，以邓小平理论为指导，从社会主义初级阶段的实际出发，对社会主义进行再认识所作出的又一个战略性选择，是社会主义制度的创新。这是史无前例的伟大创举，标志着 21 世纪中国的政治走向。

这一伟大的创举表明，它不仅为建立和完善社会主义市场经济体制提供了政治和法律保障，而且标志着中国正处在推进依法治国和建设社会主义法治国家的新时期，正在继续推进政治体制改革。这是深入学习邓小平理论的结果，也是经济体制改革的现实的呼唤。邓小平曾高瞻远瞩地提出，不进行政治体制改革，经济体制改革就深入不下去，甚至已经取得的成果还会丧失；经济体制改革最后能否取得成功，要看政治体制改革能否成功。改革开放二十多年来，我国经济体制改革取得了举世瞩目的成就。但是，随着经济体制改革的不断深入，经济体制改革遇到了各种深层次的矛盾和问题，使得当前我国经济体制改革正处于攻坚阶段。在各种深层次的矛盾中，政治体制改革相对滞后是一个比较突出的问题。可以说，如果不积极推进政治体制改革，社会主义市场经济

体制要健全和完善，经济和社会要进一步协调发展，将会越来越困难。而经济和社会发展不协调必将导致社会不稳定。从这个意义上说，不积极推进政治体制改革，不消除体制性的不稳定性因素，社会稳定只能是暂时的、表面的，迟早会导致社会动荡。而进行政治体制改革的重要任务就是要改革和完善党的领导方式和执政方式。

党和国家正式确立实行依法治国，建设社会主义法治国家的治国方略，其基本的战略意义在于“保证国家各项工作都依法进行”。它意味着立法机关依法立法，行政机关依法行政，司法机关依法司法，那么，中国共产党作为马克思主义的执政党，实行依法执政，也就是题中应有之义了。

中国共产党依法执政，庄严地体现了党领导人民制定宪法和法律，而党又自觉地在宪法和法律的范围内活动，生动地表明了宪法和法律是共产党依法执政的基本依据。在依法治国的条件下，依法执政是共产党的基本执政方式。依法执政既是对中国共产党的执政地位依法进行保护，又是对执政党执政行为依法进行规范。“历史和现实反复证明，要走社会主义道路，就不能没有共产党领导。没有中国共产党领导，就没有中国的社会主义。”<sup>①</sup> 同样道理，只有坚持、加强和改善中国共产党的领导，才能建设社会主义法治国家。“我们的党是执政的党，党的领导要通过执政来体现。我们必须强化执政意识，提高执

---

<sup>①</sup> 江泽民：《为把党建设成为更加坚强的工人阶级先锋队而斗争》（1989年12月29日），《十三大以来重要文献选编》中，人民出版社1991年版，第807页。

政本领。”<sup>①</sup>“共产党执政，就是领导和支持人民掌握和行使管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保护人权。”<sup>②</sup>为此，执政党只有依法执政，别无他途。依法执政，是建设社会主义民主政治的必然要求，是宪法实施的政治保障，也是改善党的领导的重要途径。这就要求执政党要善于把实现党对国家的领导同依法治国统一起来，保障党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

共产党是国家政权的领导者，但“党同国家政权机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式也不同，党不能代替人大行使国家权力。”<sup>③</sup>执政党按照宪法和法律规定的法定的国家政权组织形式执政，依据法定的国家政权运作方式执政，正是由执政党同国家政权的关系决定的。因此，应当按照依法治国、建设社会主义法治国家的总要求，转变共产党的执政方式，应当从主要以党的形式执政转变为以国家形式执政，从主要依靠党的政策执政转变为主要依靠宪法和法律执政，从实行人治转变为实行法治。实现这种变革的关键在党。它取决于执政党正确认识和处理人治和法治的关系，党和人大的关系，党和政府的关系，党和法的关系；取决于执政党正确解决政治体制改革和经济体制改革相适应的问题。十一届三中全会以来特

① 江泽民：《为把党建设成为更加坚强的工人阶级先锋队而斗争》（1989年12月29日），《十三大以来重要文献选编》中，人民出版社1991年版，第807页。

② 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，人民出版社1997年版，第35页。

③ 《十三大以来重要文献选编》中，人民出版社1991年版，第942页。

别是 90 年代以来，中国共产党作了许多方面的努力，推动了实现这种变革的历史进程。实践的经验表明，执政党在依法治国的条件下，真正实现执政方式的变革，从思想观念的转变到理论和实践的统一，都是一个渐进的发展过程。它是一个维护宪法和法律权威，增强法治理念的过程，是一个充分发挥最高国家权力机关即全国人民代表大会及其常委会在国家重大事项的决策作用的过程，是一个实现党的政策的合法化的过程，也是一个完善对执政党宪法监督机制的过程。归根结底，一句话，就是实行依法执政的过程。

如何真正体现执政党依法执政，如何实现对执政党进行宪法监督，当前人们的认识还存在许多差异，也比较敏感。但对于党的各级领导者和党建理论研究者来说，却是不能回避的重大问题。我们应当从历史和现实的经验和教训的总结中，进一步阐明人民代表大会作为人民监督执政党的制度化、法律化的组织形式，坚持以宪法规定的有宪法监督权的机构来监督执政党活动的合宪性，用政党立法的形式来规范执政党与国家权力机关的关系，完善执政党依法执政的法律依据，依法规范执政党的执政行为，等等，这些都是依法执政课题的重要内容，需要我们加强对实际问题进行理论思考，勇于开拓进取，进行新的理论概括。

在中国这样一个社会主义大国，执政党实行依法执政，必然有中国的特色，必然给执政党建设提出新的要求，必将为执政党建设规范新的发展方向，并把马克思主义党的学说和国家政权建设的理论继续推向前进。

上述思路是我当时在博士论文的导言中进行阐述的。今天

重述这些内容，能够清晰地展现我当时选题的想法和思路。为了进一步全面展现我的博士论文对“依法执政是中国共产党执政的基本方式”这一中心命题的分析和论证情况，我决定公开出版我的博士论文《依法治国条件下中国共产党执政方式研究》。近几年来理论界对这个问题的研究正在不断深入，我也形成了一些新的研究成果，但是，此次出版我的博士论文却坚持了“保持原貌、原汁原味”的原则，没有把我研究的一些新的成果增加进去。

因各种客观原因的制约，加上自己学识所限，当时（1996年至2000年上半年）对依法治国条件下中国共产党执政方式的研究，无论从理论上还是在实践中都是难度极大的研究课题，本论文的研究还只是一次初步的尝试，论文中所阐述的一些观点还有待于进一步完善，特别是提出的一些探索性的问题，还有待于实践的检验。有些问题的论述没有展开。在正式出版之际，竭诚各位师长、同仁、读者批评指正。

这些年来，我一直以我的博士学位论文为新的起点，一如既往地密切关注这一领域的最新学术研究动态，深化研究，继续求教于理论界和学术界的前辈和同仁，为推动这一领域的研究尽微薄之力。今后此书再版时，会考虑把新的研究成果增写进去。

张 晓 燕

2006年3月于中共中央党校

---

---

## 内 容 提 要

中国共产党是执政党。中国共产党领导人民治理国家的方略不同，决定了中国共产党的执政方式有别。党的十五大提出依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，九届全国人大二次会议又将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”以宪法修正案的形式写入了《中华人民共和国宪法》。它标志着中国共产党领导人民治理国家的基本方略发生了重大改变，必然引起中国共产党执政方式的重大变革。

本书力图运用马克思主义党的学说与党的建设理论、政治学、法学和其他社会科学的基本理论观点，采用阶级分析的方法、辩证唯物主义和历史唯物主义的方法、比较研究的方法和史论结合的方法，在吸收借鉴近年来马克思主义党的学说与党的建设理论、政治学和法学等理论研究成果的基础上，分析了依法治国条件下中国共产党的执政方式问题，提出了依法执政是依法治国条件下中国共产党的基本执政方式命题。阐述了中国共产党依法执政的基本含义及其理论价值和实践意义。分析和论证了中国共产党实行依法执政必须进行执政方式的变革，以及执政党和国家应当采取的措施和基本思路。全书共分三章：

第一章概括地阐述了依法执政是中国共产党在依法治国条件下的基本执政方式。提出执政党的执政方式是指执政党为了实现

执政内容和执政目的所采取的执掌国家政权的方法、形式和程序的总和。执政党执政方式大体可分为基本执政方式和具体执政方式两大类。书中从什么是法治和法治国家入手，阐述法治国家的执政党及其具体执政方式，得出“国家的政党执政模式不同，执政党的含义也不同；而执政党的含义不同，又决定了执政党所执掌的政权的内涵也不尽一致；执政党所执掌的政权的内涵不同，又决定了执政党的具体执政方式有别；而这一切说到底是由各国的政治制度所决定”的结论。

书中提出尽管西方法治国家各执政党的具体执政方式有很大不同，但是，依法执政却是其共同的基本执政方式，只是其所依的法的表现形式不一定相同而已。中国已经明确提出实行依法治国，目标是建设社会主义法治国家。尽管中国和西方法治国家具有不同的阶级属性和政治制度，执政党的含义及其产生方式和政党制度也很不一样，但在法治国家这一点上是有共同规律可循的，其中最核心的内容是实行法治政治。法治政治要求依法制约和限制国家权力，保证国家权力的设定及其运作依法进行；法治政治要求政治权威法律化，要求政党行为的法治化。因此，执政党依法执政就成为各法治国家执政党进行执政的必然选择。中国要实行依法治国，建设社会主义法治国家，同样必须遵循法治政治的规律和要求，同样应当把依法执政作为中国共产党的基本执政方式。中国的政党制度和国家政权结构决定了中国共产党实行依法执政更具有特殊的意义。

书中概括了中国共产党依法执政的含义，提出依法执政是指中国共产党依据宪法和法律确定的国家政权运作方式来领导和支持人民掌握国家政权的基本方式。依法执政至少包括四层意思：（1）执政党依法执政所依据的是宪法和法律；（2）执政党通过法



经形成了习惯和“路径依赖”。而广大领导干部之所以对其有如此强烈的认同感，用邓小平的话说，是“这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关，也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。”

(2) 中国共产党作为执掌全国政权的执政党，对于如何领导国家政权和如何执政缺乏经验。虽然有苏联共产党的执政经验可以借鉴，但苏联共产党的“执政经验”本身就存在着高度集权、党政不分、以党代政的问题。事实上，我们党这种高度集权的“一元化”领导方式，就是从苏联“借鉴”而来的。

(3) 尽管认识到了党的“一元化”领导方式存在着严重弊端，但所提出的解决办法多是停留在对党组织的政策要求和领导人的号召上，没有把解决党政不分、以党代政和实行党政分开问题纳入法制化的轨道。

在此基础上，提出对执政条件下党的领导的含义、党的领导和执政的关系、党的领导方式和执政方式的关系等基本理论问题，缺乏科学的认识，也是一个重要原因。书中分析了党的领导的科学含义，提出党对国家政权的领导应当界定为政治领导的观点，阐述了这样界定的科学性，分析和论证了党的领导和党的执政之间的联系和区别，提出两者的联系是：目的都是支持人民当家作主，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权；党的领导要通过执政来得以根本体现，执政是党的领导的最重要的实现形式；党对国家政权实行政治领导就是执政。两者的主要区别是：执政权是一种国家权力，而党的领导权不是国家权力，由此决定党只能“发号”，不能向国家政权机关“施令”。从法治的意义上说，就需要有一个把党对国家政权的政治领导权依法转换为执政权力的过程和机制；党的领导的内涵要比党的执

政的内涵宽泛得多，由此而来，党的领导方式也比党的执政方式宽泛得多。提出党的领导方式有广义和狭义之分。广义上的领导方式包括党对国家事务、经济文化事业和社会事务实行政治领导的各种实现形式；党对国家事务实行政治领导的方式就是执政方式，执政方式是党的领导方式的一种特殊形式。狭义上党的领导方式不包括党对国家事务的政治领导的实现形式。为了便于区分，建议今后把党对国家事务的政治领导方式直接称之为执政方式，而把狭义上党的领导方式称为党的领导方式。基于这样的区分，提出既不能以党的执政方式否定党的领导方式，也不能用党的领导方式来代替党的执政方式。实行依法治国要求执政党在坚持党的领导思想上要有一个大转变，即党对国家事务实行政治领导应当遵循执政规律，执政党应当以依法执政为基本执政方式。

本书详细论述了要实现从党的传统领导方式到符合法治要求的依法执政的方式转变，应当从三个方面对共产党原有的执政方式进行变革：

(1) 执政党应当从主要以党的形式执政向以国家形式执政转变。文中对此运用大量史料来阐述党长期以来主要以党的形式执政的现象和做法，提出在依法治国条件下必须对此加以改变，转变为以国家形式执政，并以主权在民原则决定人民是依法治国的主体、执政的目的是支持人民当家作主、执政党组织的性质等论据加以分析和论证。

(2) 提出执政党应当从主要依靠党的政策执政向主要依靠法律执政转变。书中从依法治国的依据是宪法和法律入手，阐述了党长期形成的主要依靠党的政策执政的传统和习惯，不符合依法治国的要求。着重概括和论述了十一届三中全会以来实践中不同程度地存在着的以党的政策代替国家法律，以及党的政策的规定

和执行同宪法和法律的规定相矛盾或相抵触的现象，提出党的政策的制定和执行必须以宪法和法律为依据，必须实现从主要依靠党的政策执政到主要依靠法律执政的转变。否则，就不可能把我国建设成为社会主义法治国家。

(3) 提出应当从实行人治转变为实行法治。文中从“依法治国是从人治到法治的伟大变革”的高度，阐述了实行依法治国必须反对人治的观点。着重分析了毛泽东治国理念中居于主导地位的是人治而不是法治的主要原因。提出法治是邓小平民主法制思想的精髓。依法治国，建设社会主义法治国家，是对邓小平民主法制思想的继承和发展，表明党和国家努力实现从人治到法治转变的决心和信心。实现这种转变，就意味着领导人的话不再是法，领导人改变了，领导人的看法和注意力改变了，治理国家的基本方略不会随之改变，就意味着任何个人权威不能凌驾于宪法和法律权威之上，就意味着法治将成为国家长治久安的根本保障。

第三章着重思考和探讨了实现执政党依法执政应当采取的主要措施和思路。提出当前迫切需要执政党解决的主要问题和思路是：

(1) 执政党要把执掌国家政权的工作重心转移到领导和支持人民代表及其常委会上，改变过去由党组织直接领导行政机关的做法。为此，执政党要正确认识和处理党的领导权与人大职权的关系、党组织与国家政权组织之间的关系、党委意见与人大决议之间的关系，提出党委应当充分发挥人民代表大会对重大事项的决策作用。要正确认识和处理党员（地方）人大代表“联合提名”与积极贯彻党委意图的关系。针对实践中出现党组织为了贯彻党委意图而动员党员人大代表撤回“联合提名”或者动员被联

合提名的党员放弃被提名权的做法，分析了这种做法存在的主要缺陷，提出在地方人大换届选举之前，党委在进行推荐国家政权机关重要职务候选人时，党内民主不充分，党员民主参与程度不高，透明度差，是出现党员人大代表参加“联合提名”的主要原因。从党规和国法相结合的角度，论述了人大代表可以“联合提名”的立法目的和实践意义。

(2) 执政党要善于通过维护宪法和法律权威来维护党的权威。分析了执政党采取的一些维护党的权威做法的局限性，提出维护宪法和法律权威是维护党的权威的有效途径；提出宪法是执政党领导地位的法律保障，但由宪法的特点所决定和鉴于历史上的教训，执政党不应当以此为理由任意增加执政党领导地位的宪法条款。

(3) 执政党应当注重保持党的政策的合法性。通过对改革过程中宪法和法律规范不断地被党的政策所冲破现象进行分析，指出产生这种现象的两个深层次的原因，是执政党的法治意识淡漠和宪法监督机制不健全，提出执政党可以考虑实行“程序合法优先原则”，解决改革过程中党的新政策的“法理危机”。

本书探索性地提出国家适应执政党执政方式的变革应当采取的主要措施和思路是：

(1) 应当通过完善人民代表大会制度，保证人民对执政党进行民主监督的法律化制度更好地发挥作用。文中指出执政党自己监督自己的党内监督和公民以个别分散的方式进行的党外社会监督，是目前对执政党监督占主导地位的两种监督形式，它们的监督效能是有一定局限的。在吸收和借鉴已有理论研究成果的基础上，提出人民代表大会制度应当成为人民监督执政党的制度化、法律化的形式，并简要地从三个方面进行了分析和论证。