

国家社科基金重点项目



中国执政党

运行机制创新研究

ZHONGGUO ZHIZHENGDANG YUNXING JIZHI CHUANGXIN YANJIU

陈祥骥 等著



宁夏人民出版社

NINGXIA PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

国家社科基金重点项目

中国执政党 运行机制创新研究

ZHONGGUO ZHIZHENGDANG YUNXING JIZHI CHUANGXIN YANJIU

陈祥骥 等著

宁夏人民出版社

NINGXIA PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

中国执政党运行机制创新研究 / 陈祥骥等著. —银川:
宁夏人民出版社, 2006

ISBN 7-227-03360-0

I. 中... II. 陈... 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 145104 号

中国执政党运行机制创新研究

陈祥骥 等著

责任编辑 马若飞

封面设计 张学军

责任印制 来学军

宁夏人民出版社 出版发行

出版人 高伟

地址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网址 www.nxcbn.com

电子信箱 nxcbmail@126.com

邮购电话 0951-5044614 5014354

经销 全国新华书店

印刷装订 银川宁峰彩色印务有限公司

开本 880mm×1230mm 1/32

印张 11

字数 270 千字

版次 2006 年 12 月第 1 版

印次 2006 年 12 月第 1 次印刷

书号 ISBN7-227-03360-0/D·219

定价 38.00 元

版权所有 翻印必究

序

326

政党政治是人类政治文明的产物,探索执政规律是政治学研究的重要课题。自党中央号召全党应努力探索把握共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展规律以来,执政规律的研究已成为我国理论界关注的热点问题之一。中国共产党作为社会主义中国的执政党,要真正做到科学执政、民主执政、依法执政,并能坚持长期执政,也必须遵循执政规律,严格按执政规律办事。因此,探索研究共产党执政规律,也是当代中国共产党人肩负的神圣使命。

共产党执政规律的研究涉及诸多方面,研究中国执政党运行机制的创新问题,也是其中的一个重要方面。自20世纪初十月革命胜利后,许多无产阶级政党先后上台执政,但由于缺少经验,又忽视对共产党执政规律的学习研究,没能建立起科学的执政党运行机制,反而在实践中逐步形成了“党政不分”的高度集权的所谓“一元化”的领导体制;对外没有处理好执政党与国家政权机构的关系,对内没有处理好党内民主问题,从而在执政实践中犯了许多不应犯的重大错误,逐步脱离了广大人民群众,最终丧失了政权,教训十分深刻。这种亡党亡国的血的教训,从反面证明了研究执政党运行机制问题的重要性。

中国共产党自1949年10月上台执政以来,也曾经历了曲折的发展历程。中国共产党也为把握执政规律、提高执政能力、巩固执政地位进行了艰辛探索,积累了正反两方面丰富经验,取得了重要进展。中共十一届三中全会以来,中国共产党在坚定不移地

推进经济体制改革的同时,也坚定不移地推进政治体制改革,积极推动社会主义民主政治和法制建设的发展,使中国在经济高速增长的同时,社会主义政治文明也不断取得新的进步。目前,我国已进入改革发展的关键时期,我们要居安思危,深刻认识我国发展的阶段性特征,科学分析面临的复杂矛盾和问题,为进一步提高党的执政能力、巩固党的执政地位而不懈奋斗。为此,我们要在进一步深化经济体制改革的同时,还应把政治体制改革摆在更加突出的地位。

改革、完善、健全中国执政党运行机制,也是中国政治体制改革的重要课题。中国共产党也只有在执政党运行机制创新的过程中,才能不断提高执政能力,巩固执政地位,坚持长期执政。本书以“三个代表”重要思想为指导,在总结历史经验的基础上,根据中国的国情,按照依法执政、建设社会主义法治国家的战略构想,对中国执政党运行机制的创新问题,作了比较系统的专题研究,以期对推进中国的政治体制改革尽一点微薄之力。举世瞩目的中共十七大将于 2007 年秋召开,全国人民对此都寄予厚望,希望在中共十七大上,将对进一步深化我国政治体制改革作出新的战略部署,以保证中国社会主义现代化建设事业的顺利发展。我希望以本书的出版,来迎接中共十七大后中国政治体制改革新高潮的早日到来。我衷心希望在中国共产党的领导下,中国能创建既不同于西方多党制执政体制的、又符合现代民主政治要求的、新型的执政党运行机制,为人类政治文明的发展作出自己的应有贡献。

目 录

序 / 1

第一章 中国执政党运行机制创新与党的执政 能力提高

一、问题的提出 / 1

二、提高党的执政能力是党执政后的一项首要任务 / 7

三、党的执政能力与执政党运行机制关系的探索 / 11

四、执政党运行机制创新是提升党的执政能力的
重要途径 / 16

五、对执政党运行机制创新研究涉及的几个理论
问题的思考 / 18

第二章 中国执政党运行机制创新的依据：“三个代表” 重要思想

一、“三个代表”重要思想是马克思主义党的建设
学说的新发展 / 21

CONTENTS

二、始终代表中国先进生产力的发展要求与执政党
运行机制创新 / 34

三、始终代表中国先进文化的前进方向与执政党运行
机制创新 / 44

四、始终代表中国最广大人民的根本利益与执政党运行
机制创新 / 54

第三章 中国执政党运行机制演化过程的历史回顾

一、社会主义国家执政党运行机制创立的初步探索：
以党代政体制的形成、推广和弊病 / 66

二、中国执政党运行机制中以党代政、党政不分的一元化
领导体制形成的历史过程 / 72

三、改革开放后，中国执政党运行机制中党政关系改革、
演化过程 / 82

四、中国执政党运行机制中党政关系未来改革的总体
走向探索 / 92

第四章 中国执政党与国家权力机关关系新模式研究

一、对人民代表大会在国家政权机构中地位的准确
认识 / 103

二、对处理好执政党与国家权力机关关系需要解决的
若干重大理论问题的认识 / 122

三、对中国执政党与国家权力机关关系新模式的

探索 / 139

第五章 中国执政党与国家行政机关关系新模式研究

一、有中国特色的国家行政制度 / 150

二、现代化过程中执政党与政府的职能定位 / 165

三、新形势下执政党与国家行政机关关系新模式

探索 / 181

第六章 中国执政党与国家司法机关关系新模式研究

一、对执政党与国家司法机关关系的历史回顾 / 198

二、对正确处理执政党与国家司法机关关系几个理论问题的探索 / 209

三、改革和完善执政党对国家司法机关的领导方式 / 223

第七章 中国执政党与参政党关系新模式研究

一、我国新型政党制度的形成 / 239

二、我国多党合作新型政党制度的特色 / 250

三、对我国多党合作政党制度中的几个基本关系的探讨 / 253

四、新的历史条件下我国多党合作政党制度面临的

新挑战 / 269

五、对进一步健全与完善中国共产党领导的多党合作的
政党制度的思考 / 275

第八章 中国执政党内部权力运行新模式研究

- 一、目前中国执政党内部权力运行模式的缺失 / 281
- 二、改革、完善和健全党的代表大会制度 / 286
- 三、改革、完善和健全党内选举制度 / 301
- 四、改革、完善和健全党内监督制度 / 310
- 五、改革、完善和健全党员民主权利的保障制度 / 321
- 六、几点结论 / 328

全书结束语 / 335

主要参考文献 / 336

后 记 / 344

CONTENTS

中国执政党运行机制创新与 党的执政能力提高

执政党在执政过程中,对外要处理好执政党与国家政权机构的关系,对内要处理好党内各级组织之间与党员之间的关系,这些对内、对外运行机制,即执政党运行机制。执政党运行机制是执政能力的实现形式和实践依托,是执政能力在实践中的具体体现。执政党运行机制创新是提升党的执政能力的重要途径。

一、问题的提出

现代政治与传统政治的重要区别之一,是政党政治的发展。如果说封建时代政治舞台上的主角是君主的话,那么当今世界各国政治舞台上的主角就是政党。政党已经成为各个国家政治生活中最基本、最重要的力量,政党的活动包括执政活动已经影响到国家和社会生活的方方面面。因此,政党及其执政问题研究已成为政治学研究的重要内容。

政党执政问题是随着现代意义上政党的产生而出现的。虽然今天政党政治已经成为普遍的政治现象,但政党并非自古就有,而是近代政治发展的产物。现代意义上的政党最早出现于英、美两国。如果我们用世界历史的眼光看问题,我们就可发现,政党是作为阶级、阶层或集团利益的代表出现的,最初是为争夺政治权力而斗争的工具。

无产阶级政党要比资产阶级政党出现晚一些。1847年建立的“共产主义者同盟”是第一个无产阶级政党。在马克思、恩格斯领导的第一国际的影响和支持下,1869年成立的德国社会民主工党是第一个民族国家范围内的无产阶级政党。在德国社会民主工党的带动下,其他欧洲国家的工人政党也逐步建立起来。

正如任何新生事物的产生和发展都要经历一个曲折的过程一样,政党作为政治舞台上的一个新生儿,也经历了萌芽——产生——成熟——稳定的阶段。随着政党的逐步成熟并成为现代民主政治中的一部分,特别是一些政党通过有效执政推动了现代化建设,政党在政治舞台上的地位和作用日益重要,其重大作用和积极意义逐渐被人们认识。美国著名学者莎茨赖德认为:“政党的兴起是现代政府明确的、根本的、区别性的标志之一。事实上,政党起了民主政府的缔造者的主要作用。政党创造了民主,倘若没有政党,现代民主是不可想象的。”^①我国有的学者也提出,现实中任何一种现代政治制度的运作都离不开政党。政党作为现代政治制度的实际“操作者”,往往成为实际的政治权力中心。可见,政党已经成为现代政治生活的核心力量,是政府中决定性的、创造性的角色。国家犹如一部政治机器,政党则是这部机器的发动机。国家赖有政党的动力,运作不已,发展不息;公民依附政党的活力奋发有为,尽国民之责,共同推动人类的进步。

从政党政治发展的实践看,尽管各国政党政治的具体形式不同,但其本质却是共同的,就是通过政党来执掌国家政权。因此,执政或参与执政是政党的共同战略目标,也是政党区别于一般政治组织的根本标志。由于国家自居于社会之上,并日益成为与社会分离的政治力量,政党执政后作为国家政权的领导力量,在人类社会历史进程中发挥着其他任何权力都不能替代的作用,并且

① 张建德:《中国共产党执政方略研究》,山东人民出版社2003年12月版,第6页。

它能够在法律上和实权上无所不包地控制和操纵宏大的社会运行机制,因而它能够通过执政党所具有的职能,或规定或改变或加速或延缓国家政治和社会生活的发展方向和发展态势。所以说,如何有效执政就成为任何一个执政党所面临的重大问题,也是一个世界性的难题。

如何运作国家权力,一直是执政的共产党面临的一个重大理论和实践问题。社会主义国家的政党体制与西方国家的两党制或多党制不同,工人阶级政党是唯一的执政党,因此无产阶级政党上升为执政党后,其执政的运行机制也应与西方国家有所不同。以往实践证明,如果我们不加注意,很容易形成党包办一切的局面。这方面苏共及中国共产党自身都曾经有过沉痛的教训。历史的教训启示我们,必须结合我国社会主义初级阶段的基本国情和政治体制改革的实际,建立科学的执政党运行机制。

中国共产党作为执政党和社会主义事业的领导核心,在当代中国政治体系中处于中枢地位。中国共产党的执政,决定着中国社会主义建设和现代化发展的全局,决定着中华民族伟大复兴的进程。进入新世纪后,“我们的党员队伍,党所处的地位和环境,党所肩负的任务,都发生了重大变化。我们党已经从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为一个领导人民掌握着全国政权并长期执政的党;已经从一个在受到外部封锁的状态下领导国家建设的党,成为在全面改革开放条件下领导国家建设的党。”^①党所处的地位、环境和面临任务的深刻变化,必然对党的执政和建设提出全新的战略要求。在“三个代表”重要思想指导下,结合新的世情、国情和党情,借鉴世界各国政党执政的经验教训,研究探索中国共产党执政的客观规律,构建适应新的形势任务要求的执政党运行机制,全面提升党的执政水平和执政能力,就成为党建

① 《江泽民文选》第三卷,人民出版社2006年8月版,第282页。

理论研究的重大任务。

那么,“执政党运行机制”的内涵是什么呢?我们认为,政党的执政是一个具有内在运行规律的政治过程,其各要素之间相互作用、相互影响、有机统一,由此就构成了执政的完整链条。执政党的执政过程,就是要通过法定程序,把党的意志转化为国家意志,并以此有效地管理国家与服务社会,推动社会进步,满足人民的需求,赢得人民拥护的过程。因此,执政党的执政过程,对外要处理好执政党与国家政权机构的关系;对内要处理好党内各级组织之间及与党员之间的关系。也就是讲,对内要通过发扬党内民主,正确贯彻执行民主集中制原则,理顺党内权力的授受关系,使党内权力运行制度化、程序化、规范化,从而形成正确的科学的党的意志;对外通过法制途径,通过法定程序,再把党的意志转化为国家意志,从而执掌国家政权,依法执政,有效管理国家与社会。这些对内、对外运行机制,我们统称为执政党运行机制。执政党执政的政治过程,就是在这一运行机制作用下运作的。

从政党政治发展的实践看,由于历史背景、文化传统、政治制度等方面的差异,世界各国执政党的运行机制是多种多样;由于经济基础、政治形态和社会结构的差异,同一国家不同发展历史阶段的执政党运行机制也不尽相同。所以,本课题所研究的中国执政党运行机制,是以马克思主义党建理论和“三个代表”重要思想为指导,以中国共产党执政以来正反两方面经验为经纬,以世界各国政党特别是工人阶级政党执政历史经验为参考,以新世纪新阶段中国共产党执政的实践为基础,以我国特殊的国情、党情和独特的传统文化为依据,从整体上对新世纪新阶段中国共产党的执政问题进行认真思考和研究,力图建立一套比较系统、严密的中国执政党运行机制分析框架,对中国共产党执政的特点、规律及相关问题作出比较全面的回答,对新世纪新阶段中国共产党的执政的运行机制作出总体的设计和安排。深入研究中国共产党

执政的运行机制问题的目的,是希望以制度建设为重点,来提高中国共产党的执政能力和执政水平,更好地完成中国共产党的执政使命。同时,我们在研究中国共产党作为执政党的运行机制问题时,还要注意把握中国共产党作为执政党的特殊性,即中国共产党不仅是一个执政党,而且是一个领导党的双重身份。

中国共产党是中国的执政党的说法无疑是正确的,但实际上还有一个更全面的说法:中国共产党是中国的“居于领导地位的执政党”。指出了这种领导地位,才能理解中国共产党与西方国家执政党在执政方式上的诸多不同。

这种区别主要表现在以下几个方面:第一,从政治权力结构的横向关系看,居于领导地位的执政党的“执政”是指掌握了立法、行政、司法、军队等全部国家权力,并通过强有力的政治网络对各类各级公有制企业、事业单位进行较全面的指导和监督。而西方国家的“执政”只是指掌握了国家的行政权或还有一部分立法权。执政党对司法活动、军队的调动,对相当一部分立法活动的影响是通过政府的渠道实现的,而很难通过执政党本身的渠道。第二,从政治权力结构的纵向关系看,居于领导地位的执政党的“执政”是指掌握了从国家的整体到国家的各个部分(在我国指从中央到地方)的全部国家权力。而在西方的典型政治体制下,国家的执政党只是掌握了中央或联邦整体的行政权力,组织了中央或联邦的政府(内阁);这些国家的各个地方的政府究竟由谁执政,取决于各个具体地方的选举结果,也就是国家的执政者不一定是这个国家每一个地方政府权力的执掌者。第三,从执掌国家权力的方式看,居于领导地位的执政党,有条件在国家生活的各个方面进行比较直接的领导,包括政治领导,也包括组织领导和思想领导。而在西方国家的条件下,执政党对国家生活的各个方面的领导,主要是以各种间接的方式进行的,比如通过在议会的多数地位影响立法,通过在政府工作中工作的党员等等。第四,从对执

政党地位合法性的理解及相关政治措施采取的角度看,社会主义国家居于领导地位的执政党和西方国家的一般意义上的执政党,都高度重视通过选举的形式使执政党地位得到公民的认可,但认识基础不同。中国共产党的执政党地位是通过长期艰巨的武装斗争取得的,是中国人民的历史的选择。中国共产党认为,维护无产阶级政权的地位是自己的历史使命。因此,她认为在整个社会主义历史时期,党都要坚持四项基本原则,包括坚持对国家的领导权和执政权,不允许资产阶级政党来分享政权。西方国家的各个政治派别,包括保守主义政党、自由主义政党和社会民主党,一般都按照资产阶级民主的原则,特别是政党理论中的“合法反对原则”来理解这个问题,强调执政党地位的所谓竞争性,试图以多党“竞争”的形式来垄断政权。

中国共产党的这种领导地位,具体表现为它对国家各方面事务的政治领导、组织领导和思想领导。“政治领导”是指党对国家法制和国家的路线、方针和政策的领导,即以马克思主义为指导,根据国家的历史和现实特点,制定正确的路线、方针、政策,以及国家的立法指导思想,并以此来指导国家的社会主义现代化建设和各个方面的工作。“组织领导”是指以党在各个历史时期的基本路线为依据,搞好国家的政权建设和有关机关、团体的组织建设,以党的名义向政府和有关机关、团体推荐重要干部。“思想领导”是指党特别重视思想工作及宣传理论工作在国家生活中的作用和精神文明建设,并由此加强对整个上层建筑和意识形态工作的领导。

中国共产党的十一届三中全会以来,开始强调在充分发挥党对国家政权的领导作用的过程中,要坚持党在宪法和法律的范围活动。中国的宪法和法律,是由中国共产党领导的国家权力机关制定的,因此党的一切活动都不应当同它们相抵触。维护党的权威,与维护国家宪法、法律的权威是完全一致的。

因此,深刻认识中国共产党作为执政党的这种特殊性,也是研究中国共产党执政的运行机制的重要理论前提。

二、提高党的执政能力是党执政后的一项首要任务

在马克思主义政治学的文献当中,党的执政能力建设是一个全新的概念和深邃的理论命题,同时也是一个重大的实践课题。这一概念和命题提出的重大意义在于:深刻揭示了巩固党的执政地位与提升党的执政能力的内在联系,从而深化了对共产党执政规律的认识。世界政党政治发展的历史表明,尤其是社会主义国家共产党执政的历史经验表明,执政党的执政能力的强弱同执政绩效的大小、执政地位的巩固与否成正相关关系,即执政能力愈强,执政绩效愈大,执政地位愈巩固;反之亦然。

这是因为,其一,在现代民主制国家中,政治形式普遍地采用了政党政治的形式,即公民对国家政权的控制是通过政党来实现的。在这一个制度安排中,政党直接或间接地处于整个国家政治体系的核心地位,执政能力的有效供给,是维护社会稳定和推动社会发展的决定性因素。只有执政能力强,社会稳定和发展才能得到足够的政治支持。其二,与此相联系,在政党政治条件下,一个政党之所以能够得到国内相当部分民众的支持和认同并上台执政,归根结底,取决于这个政党的能力总量;执政后能否兑现对民众的政治承诺并以显著的执政绩效赢得民众的继续支持和信任,以巩固党的执政地位,在最终的意义上,也取决于它在推动和领导整个社会发展过程中能力供给的程度。其三,现今,共产党执政的国家无一例外地都是发展中国家,而发展中国家现代化演进的逻辑表明,执政党是现代化最主要的推动者和领导者。从这个意义上讲,社会主义国家现代化的成功与否,根本上取决于执政党能力总量的规模与水平。总之,在现代政治学视野中,政党是民主政治的产物,是现代民主政治运作的主体;任何社会制度下的

政党运作,都需要有一定的能力资源相匹配和支撑,雄厚的能力资源拥有是政党生存和发展的不可或缺的条件。

具体来说,加强中国共产党的执政能力建设之所以是党执政后的首要任务,现在之所以如此重要而紧迫,就在于中国共产党今天面临着多方面的严峻考验和挑战。

首先,中国共产党成为执政党后,由于地位和环境的变化,党的功能、目标、任务、活动方式以及与国家的关系等,都与执政以前相比,有了根本的不同。比如,没有执政以前,党的首要目标是推翻剥削阶级的统治,取得政权,主要任务是破坏一个旧世界;而执政后,执政党的中心工作是推动国家经济发展和社会进步,不断满足人民的物质文化生活需要,主要任务是建设一个新世界。党的任务的这种变化,要求执政党必须努力掌握领导国家经济建设和管理的新知识、新本领。又如,执政党和不执政的党,在国家权力系统中的地位和运作是不一样的。作为执政党,必须正确处理党与国家政权和法律的关系,不断完善党的领导方式和执政方式,坚持科学执政、民主执政、依法执政。再如,在革命时期,政党作为阶级斗争工具的特点十分明显。它为了反抗统治阶级的统治,总是采取激烈的阶级斗争的方法,激化社会各种矛盾,以期夺取政权。但对于执政党来说,首要的职责是维系社会的和谐、稳定与发展,执政党的功能突出体现为社会整合的功能,用各种手段,协调各方面的利益关系,缓和矛盾,实现社会和谐。可见,凡此种种都说明,执政党不同于不执政的党,它要执掌政权、履行执政职能,必须大力加强党的执政能力建设,不断提高治国理政的本领和水平。

其次,进入新世纪新阶段,面对新的形势和新的任务,中国共产党既面临着难得的发展机遇,同时又面临着严峻的挑战和考验。加强党的执政能力建设之所以如此重要和紧迫,从根本上说,就是因为这种挑战和考验非同寻常。从国内来看,我国改革正处于攻坚阶段,发展正处于关键时期。所谓改革正处于攻坚阶段,是