



黄文虎 主编

科学执政

读本

江苏人民出版社
KEXUE ZHIZHENG DUBEN





KEXUE ZHIZHENG DUBEN

科学执政

读本

黄文虎
主编

江苏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

科学执政读本/黄文虎主编. —南京:江苏人民出版社, 2005. 11

(“百千万”党政领导干部培训工程)

ISBN 7-214-04236-3

I. 科... II. 黄... III. 科学执政—干部教育—
学习参考资料 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 120859 号

- 书 名 科学执政读本
主 编 黄文虎
责任编辑 花 蕾
出版发行 江苏人民出版社(南京中央路 165 号 邮编:210009)
网 址 <http://www.book-wind.com>
集团地址 凤凰出版传媒集团(南京中央路 165 号 邮编:210009)
集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>
照 排 南京水晶山制版有限公司
印 刷 者 江苏新华印刷厂
开 本 850×1168 毫米 1/32
印 张 10.25 插页 2
印 数 1—30060 册
字 数 246 千字
版 次 2006 年 1 月第 1 版 2006 年 1 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN 7-214-04236-3/D·618
定 价 17.00 元

(江苏人民出版社图书凡印装错误可向本社调换)

江苏“百千万”党政领导干部培训工程

教材编审指导委员会

主 任	王 国 生						
副主任	周 珉	周 毅 之	黄 文 虎				
成 员	王 雪 非	缪 蒂 生	钱 志 新	王 斌 泰	赵 永 贤		
	周 游	张 雷	宋 林 飞	郭 广 银	左 惟		

本书编委会

主 编	黄 文 虎						
副主编	孙 学 玉						
撰 稿	黄 文 虎	孙 学 玉	刘 喜 发	强 国	刘 长 江		
	布 成 良	胡 宗 仁	王 世 谊	桑 学 成	董 连 翔		

大力培养能够担当“两个率先” 重任的领导骨干^①

(代序)

李源潮

党的十六大明确提出要建设学习型社会,十六届四中全会以全会决定的形式,鲜明提出建设学习型政党。建设学习型社会,必先建设学习型政党;建设学习型政党,关键在建设学习型干部队伍。这既是带动全党学习的需要,更是提高各级干部执政素质、更好履行执政使命的需要。

推进“两个率先”,是江苏党组织现阶段最大的执政使命和执政实践。崇高的使命、创新的实践,急需一大批堪当重任的高素质领导骨干。我们要看到,面对新形势、新阶段、新任务,全省干部队伍的眼界、知识和能力还有许多不适应的地方。诸如搞发展不了解世界工业化、现代化进程和规律,搞经济国际化不掌握国际经贸规则和外语,搞城市化不懂得城市规划,搞信息化不会

^① 这是李源潮同志2004年11月12日在中共江苏省委十届八次全会上讲话的第三部分内容。“两个率先”,指率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化,这是党中央在十六大之后对江苏提出的发展定位。

利用网络,搞依法治省不熟悉法律法规,还是相当普遍的现象。一些干部满足于现有知识,满足于已有经验,重交往应酬,少学习研究,在知识和本领上逐渐处于弱化状态。2003年底,全省县处级以上党政领导干部中,达到研究生文化程度的占6.43%,大学本科文化程度的占45.28%,大专以下文化程度的还占到48.29%,与2000年相比,研究生学历的比例提高了3个百分点,大学本科的比例提高了9个百分点。但要看到,这样的知识结构,还不能适应江苏未来发展的需要,必须进一步改善。我们要把建设学习型干部队伍摆在更加突出的位置,以实施“百千万”党政领导干部^①培训工程为重点,大规模开展训练干部的工作,有效解决干部队伍中存在的“知识恐慌”和“本领危机”等问题,全面提高各级干部的执政素质和执政本领,争取用三至五年的时间,为今后十多年江苏“两个率先”的实现培养出领导骨干梯队。江苏党政机关现有市厅级干部1361人,县处级干部20601人,乡科级以上干部21.7万人,如果在其中有一大批眼界宽、善谋大势,思路宽、善于创新,胸襟宽、善聚人心的领导干部,再有一大批敢想会干、群众信得过的基层干部,江苏的发展就会充满生机、充满活力,江苏的“两个率先”就一定能够如期实现。

^① “百千万”党政领导干部,指江苏省的百余名市厅级主要领导干部、千余名市厅级领导干部、两万余名县处级领导干部。

要紧密围绕提高五大执政能力^①的战略任务和推进“两个率先”的实际需要,着眼于培养“三宽”干部^②,按照既要系统、又要管用的原则,在更高起点上制订全省干部学习教育培训规划,构建起适应发展任务要求的江苏干部学习教育培训体系,使干部知识素质结构比较完整。第一,要坚持不懈地加强理论武装。帮助各级干部特别是领导干部提高理论素养,掌握科学的思维方法,牢固树立正确的世界观、人生观、价值观,增强战略思维能力、开拓创新能力、统筹协调能力、驾驭全局能力和做群众工作的能力。第二,要区别对象,明确要求。根据不同层次、不同岗位领导干部的不同需要,有针对性地确定学习教育培训的内容和重点,规定必须掌握的基础知识、专业知识和基本技能,增强履行岗位职责、胜任领导职务的能力。第三,要创新干部培训的方式方法。坚持以工作需求为导向,以能力建设为核心,重点干部重点培训,优秀人才强化培训,年轻干部反复培训,紧缺人才优先培训。我们要继续发挥各级党校、行政学院主阵地的作用,积极借助高等院校等教育资源,充分运用广播电视和信息网络等现代教学手段,建立干部培训的新载体、新平台,拓宽干部培训渠道。特别要注意帮助领导干部拓宽视野、树立世界眼光。要加大领导干

① 五大执政能力,指驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。

② “三宽”干部,指眼界宽、思路宽、胸襟宽的干部。

部出国培训力度,争取在五年内使各省辖市及规模较大的县级市的党政主要领导、省市重要部门和重点企业的主要负责人,都具有出国培训的经历。要大力提高干部培训的效果,培训的内容要管用,培训的方法要多样,使干部培训与工作实践紧密结合起来,做到学用结合、学用相长。第四,要建立健全干部学习、培训的考核激励机制。对干部加强学习、参加培训必须有硬约束,要普遍建立干部个人学习档案,探索实行学分考核等管理办法。要把学习培训和掌握必备知识的情况作为选拔任用干部的重要依据,达不到学习要求和培训规定的不能上岗、不予提拔。各级领导干部要有终身学习的自我追求,从为人民掌好权、执好政的责任出发,不断增强学习的内在动力,自觉追求新知识、积累新经验、增长新本领。

目 录

第一章 总 论	1
第一节 科学执政的提出及其重大意义	1
第二节 科学执政的本质	10
第三节 科学执政与民主执政、依法执政	18
第二章 三大规律与科学执政	25
第一节 人类社会发展规律与科学执政	25
第二节 社会主义建设规律与科学执政	33
第三节 共产党执政规律与科学执政	42
第三章 科学思想与科学执政	58
第一节 科学思想的内涵与意义	58
第二节 执政理念与科学执政	68
第三节 政治文明与科学执政	83
第四章 科学制度与科学执政	92
第一节 科学制度是科学执政的保障	92
第二节 科学制度的价值选择	96
第三节 科学执政的制度安排	104
第四节 坚持、完善和创新党的执政制度	114
第五章 科学方法与科学执政	128
第一节 科学执政需要科学方法	128

第二节	科学执政的方法·····	138
第三节	完善科学执政方法·····	146
第六章	执政资源与科学执政 ·····	161
第一节	执政资源是科学执政的基础·····	161
第二节	执政党的政治资源·····	167
第三节	执政党的经济资源·····	174
第四节	执政党的社会资源·····	180
第五节	执政党的人才资源·····	186
第七章	成本效益与科学执政 ·····	194
第一节	低成本高效益是科学执政的内在要求·····	194
第二节	提高科学执政的效益·····	200
第三节	科学执政的成本与效益的评估·····	214
第八章	科学决策与科学执政 ·····	228
第一节	科学决策的理论分析·····	228
第二节	科学决策的制度建构·····	238
第三节	科学决策的基本要求·····	247
第九章	执政能力与科学执政 ·····	255
第一节	科学执政对执政能力的要求·····	255
第二节	科学执政能力的基本要素·····	263
第三节	提高科学执政能力的途径和方法·····	278
第十章	党的建设与科学执政 ·····	288
第一节	党的先进性是科学执政的根本条件·····	288
第二节	党内民主是科学执政的必然要求·····	296
第三节	廉政建设是推进科学执政的战略措施·····	304
第四节	干部队伍是科学执政的重要保障·····	311
后 记	·····	321

第一章 总 论

科学执政、民主执政、依法执政,是党的十六届四中全会为提高党的执政能力作出的重要决策,标志着我们党执政理念的一次新飞跃。在实现党的执政方式重大转换过程中,科学执政是前提,民主执政是本质,依法执政是方法,三者相互依存,有机结合,缺一不可。其中,科学执政是对党的执政能力的总体性要求,具有十分重要和特殊的地位与作用。

第一节 科学执政的提出及其重大意义

科学执政的提出,是我们党在深刻总结建国五十多年来的执政经验,不断探索共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律基础上得出的科学结论,也是顺应国际、国内形势的新变化以及党的自身建设的现状作出的正确选择。能否做到科学执政,这是关系中国社会主义事业兴衰成败、关系中华民族前途命运、关系党的生死存亡和国家长治久安的重大战略课题。

一 完成执政使命的现实需要

一个执政党的执政方式不是一成不变的,而是随着时代的

发展和客观条件的变化而不断更新的。当今,我们党所面临的世情、国情和党情,都凸显出实现科学执政的必要性和紧迫性。党要科学执政,这是壮大党的执政基础、巩固党的执政地位、完成党的执政使命的现实需要。

1. 国际形势的复杂多变要求实现科学执政

进入新世纪新阶段,国际局势发生了新的深刻变化,世界多极化和经济全球化的趋势继续在曲折中发展,科技进步日新月异,综合国力竞争日趋激烈,多种思想文化相互激荡,多种矛盾错综复杂,敌对势力对我国实施西化、分化的战略图谋没有改变,我们仍面临发达国家在经济、科技等方面占优势的压力。世界形势的新特点,对世界各国的执政党,特别是发展中国家和社会主义国家的执政党的执政能力提出了新的挑战。谁的执政方式科学、执政能力强,谁就能够使自己的国家和民族在激烈的国际竞争中处于有利地位。从这个意义上说,当今国际间的竞争,就是各国执政党执政能力的竞争。20世纪80年代末90年代初以来,国际局势中还有一种现象一再引起我们党的高度重视和警觉,这就是一些国家长期执政的大党、老党丧失执政地位的事情频频发生,这里面既有共产党,也有非共产党。前苏联、东欧国家的执政党接连丧失执政地位,使国际共产主义运动遭受前所未有的重大挫折;墨西哥的革命制度党也失去了政权。前苏联共产党执政74年,墨西哥革命制度党执政71年,它们的垮台引起的警醒是深刻的:人心向背是决定一个政党、一个政权兴衰的根本因素,而人心向背又是由一个执政党的执政方式、执政能力所决定的。面对复杂的国际环境和深刻的历史教训,我们党只有不断提高执政的科学化水平,才能在“西强东弱”的总体态势下,审时度势,从容应对,趋利避害,争取主动。

2. 我国改革发展的关键时期要求实现科学执政

我国改革发展现正处于一个关键的阶段,社会利益关系更为复杂,新情况新问题层出不穷。经过改革开放 20 多年的发展,2003 年我国人均国内生产总值突破了 1 000 美元。世界许多国家的发展经验表明,在人均 GDP 从 1 000 美元到 3 000 美元的阶段,经济、社会结构剧烈变动,社会矛盾急剧增加。在这个阶段,社会矛盾处理得好,国家就可能较顺利地进入一个新的发展阶段;反之,就会导致社会利益格局的严重失衡,社会分化日益加剧,社会矛盾更趋激化,国家发展徘徊不前甚至陷入倒退。我国现在所处的阶段,既是一个“黄金发展期”,又是一个“矛盾凸显期”;既是一个具有巨大发展潜力和动力的时期,又是一个存在多种困难和风险的时期。面对新阶段新任务,我们党要努力开创中国特色社会主义的新局面,完成全面建设小康社会,基本实现现代化的历史使命,就必须实现科学执政,努力提高执政能力,使这一关键时期的社会矛盾、执政风险得到科学有效的控制和平稳顺利的解决。惟有如此,才能抓住机遇,在迎接挑战中占得先机,促进三个文明协调发展,构建社会主义和谐社会。

3. 党所处的历史方位及党自身建设的现状要求实现科学执政

我们党历经革命、建设和改革,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。党的历史方位的变化,使党面临着长期执政和改革开放的双重考验。我们党成为执政党后,领导方式、活动方式与执政前相比已经发

生了根本性变化。成为执政党,一方面使党具备了更好地为人民服务的条件,同时也面临着被权力腐蚀的危险,容易脱离群众,产生贪图安乐的思想,甚至滋生消极腐败现象。党越是长期执政,这种危险就越大。在改革开放和发展社会主义市场经济的条件下,我们党的领导水平和执政水平不断提高,党的执政能力同党肩负的重任和使命总体上是适应的。但是,面对新形势新任务,在党的领导方式和执政方式上,也还存在着一些突出的问题:一些党委总揽全局、协调各方的作用发挥得不够,总揽成了包揽;党委、人大、政府、政协等几大领导班子的职数过多、分工重叠、职责不清、效率低下;有的“一把手”权力过分集中,民主集中制贯彻得不好;一些领导干部依法执政的意识和本领不强;等等。这些问题严重影响党的执政效率,加大执政成本,制约党的执政功能的发挥。针对以上情况,不断提高党执政的科学化水平,已成为一项越来越重要和紧迫的任务。可以说,实现科学执政,是一个摆在全党面前的带有全局性、战略性的重大课题。

4. 科学技术的迅猛发展要求实现科学执政

顾名思义,科学执政还包含有执政必须不断提高科技含量的问题。当今世界,知识经济方兴未艾,信息化浪潮风起云涌,科学技术突飞猛进,并日益渗透到人类生活的各个领域。任何重大政治、经济、社会问题都涉及许多领域的科学知识,需要发挥多个学科的各类人才的集体智慧,依靠科学方法才能解决。当今,世界范围的数字化、网络化、信息化的发展改变着人类的生活方式,引起了生产方式、思维方式和价值观念的深刻变化,先进的科学技术已经成为人们认识世界、改造世界的有效工具和强大武器。大量事实表明,从无纸化办公到广泛运用的数字化技术;从电子政府到大规模专家决策系统,数字化、网络化、信息化技术已越来越成为许多国家的政府进行重大决策和社会控

制的重要手段,也成为—个政党执政方式科学化的重要标志。因此,对我们党来说,实现科学执政就显得格外迫切和至关重要。只有科学分析和判断经济社会发展的实际状况,运用最新的科技方法和手段,按照科学规律执政,才能最大限度地提高执政效率,降低执政成本,从而使我们党的执政地位牢固地建立在科学的基础之上。

二 执政方式的历史演变

党的执政方式是指执政党在一定执政理念指导下,通过掌握、运用和控制国家政权实现党的执政目标的方式、方法、体制和机制的总称,是党的执政能力的具体体现。它具体表现为党在宪法和法律的范围内,如何在各种组织中发挥领导核心作用;如何组织协调各方力量,围绕经济建设开展工作;如何通过科学民主的方法,制定正确的路线、方针、政策;如何保证国家的立法、司法、行政机关、经济文化组织和人民团体各自主动、独立、负责、协调一致地工作,等等。党的执政方式是随着党执政的社会历史条件的变化以及党对执政规律认识的不断深化而不断演进和变化的。科学执政的提出,是我们党多年来执政经验的总结和执政方式演进的最新成果。

建国以来,作为执政党,我们党的执政方式大体经历了四次演进的过程:

一是改革开放前,主要是以执行政策为主的执政方式。这是一种以“红头文件”为主来处理国家经济社会发展事务的领导方式和执政方式,也是一种以党代政、高度集中统一的一元化领导方式和执政方式。由于党执政初期所面临的国内贫穷和国际封锁的复杂环境,加之受前苏联模式和战争年代领导方式的影响,这种领导方式和执政方式才得以逐步形成并随着计划经济

体制的建立而得到强化。在当时特定的历史条件下,这种领导体制和执政方式对集中全国力量进行大规模经济建设,发挥了一定的积极作用。但随着全国建设的展开,其固有的弊端逐渐暴露出来,从而影响了社会主义民主和党内民主的发扬,影响了国家政权机关的有效运作,也影响了党的领导水平和执政水平的进一步提高,以至于发生了“文化大革命”这样全局性的错误,不仅党的领导严重削弱,法律的权威更是遭到无情亵渎。邓小平同志曾经指出:“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^①为此,他提出,必须进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革。以执行政策为主的执政方式之所以有如此大的历史局限性,归根到底,是因为我们在执政理念上,一定程度上混淆了“领导”与“执政”的区别。在一些人看来,领导就是执政,执政就是领导。诚然,党的领导是执政的政治前提,执政是党的领导在国家政权活动中的具体体现。但领导毕竟不同于执政,前者主要是通过制定和贯彻路线、方针、政策,进行宣传教育以及党组织和党员的活动来实施领导;后者则主要发生在国家政权活动领域,必须受法律的规范和约束。如果在实践中分不清两者的区别和联系,就容易出现单纯用行政命令来实施领导,或者在行使公共权力时不受法律的约束,这样既削弱政府职能,也损害党的权威。

二是十一届三中全会到党的十五大前,是执行政策与依法办事并举的执政方式。改革开放以来,为避免再次发生“文化大革命”那样的全局性错误,特别是要适应发展社会主义市场经济的需要,党把法制建设摆上了越来越重要的位置,越来越多的法

^① 《邓小平文选》第2卷,第327页,人民出版社,1983。(以下所引此书均为此版本。)

律被制定出来,并在规范国家经济社会运行秩序和人们的行为举止方面发挥着重要的作用。显而易见,要建立起一整套与发展社会主义市场经济相适应的法律体系,不是一蹴而就的,而是长期艰巨的任务。在这一过程中,党的领导和执政行为依然在许多情况下是通过制定和贯彻政策来实现的,这是由一定的历史条件所决定的。但是,在许多方面,党为了体现在国家政权中的领导,已较多地把党的主张、政策等,通过法定程序,转变为国家法律,成为国家意志。同时,对党的领导方式和执政方式进行了有计划、有步骤的改革,明确提出党政分开、政企分开,不断扩大社会主义民主。

三是十五大到十六大,是逐步实施依法治国的执政方式。实现党的执政方式的科学化,关键是如何在制度安排方面正确处理好党政关系。改革开放以前我们党的执政方式存在的主要问题,集中起来就是:以党代政,党政不分,权力过分集中于党,而党的权力又过分集中于党的第一书记,党的一元化领导因此而变成了各级党的一把手的个人领导。党的十一届三中全会以来,党逐渐认识到这个问题的重要性,开始了正确处理党政关系的探索,通过政治体制改革来解决这个问题,更是被摆到了极其重要的位置上。但实践证明,党政关系的正确处理,不是简单地实行党政的所谓“分”与“合”,把不同性质的权力在党政之间作简单分割,而是要科学界定执政党与国家公共权力的不同职能。党的十五大的重要历史功绩之一,就是正式提出“改革和完善党的领导方式和执政方式”,并第一次提出了“依法治国”的方略,这标志着党的执政理念达到了一个新的高度。这个新高度就是:把党政关系问题放在执政党、国家公共权力和社会这样一个大的系统中重新考量,并进而把党政关系放在执政党的执政方式这样一个全新的视角来深入考察。十五大以来,国家的立法进程进一步加快了,依法治国方略贯彻的力度也明显加