

国家社会科学基金项目（项目批准号：06XDJ007）

中国共产党 执政体制改革问题探索

ZHONGGUO GONGCHANDANG
ZHIZHENG TIZHI GAIGE WENTI TANSUO

常黎峰 等著



人民出版社

国家社会科学基金项目（项目批准号：06XDJ007）

本书得到中共陕西省委党校科研经费资助

中国共产党 执政体制改革问题探索

常黎峰 等著

 人 民 大 学 出 版 社

责任编辑:侯 春 吴广庆

版式设计:徐 晖

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党执政体制改革问题探索/常黎峰 等著. —北京:人民出版社,2014.6
ISBN 978-7-01-013687-5

I. ①中… II. ①常… III. ①中国共产党-执政-体制改革-研究 IV. ①D25
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 135371 号



常黎峰 等著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 6 月第 1 版 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:25

字数:280 千字

ISBN 978-7-01-013687-5 定价:55.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

引 言	1
-----------	---

第一章 党的执政体制的科学内涵及其基本理论	17
-----------------------------	----

一、关于党的执政体制的科学内涵	17
-----------------------	----

二、关于制约和影响执政体制本质属性及 基本状貌的因素	24
-------------------------------------	----

三、关于执政体制的价值评判标准	30
-----------------------	----

四、关于执政体制对党的执政能力的制约和 影响作用	35
-----------------------------------	----

第二章 历史与现状透视：改革完善党的执政体制 势在必行	44
--------------------------------------	----

一、中国共产党执政体制的历史状貌及其 利弊得失	46
----------------------------------	----

二、中国共产党执政体制的现状及其价值 评估	58
--------------------------------	----

第三章 党的执政体制改革的性质定位、指导思想和目标任务	73
一、党的执政体制改革的性质定位	74
二、党的执政体制改革的根本目的和内在要求	81
三、党的执政体制改革的指导思想	86
四、党的执政体制改革的目标任务和基本路径	94
 第四章 改革执政方式、理顺党政关系，为科学执政提供体制保证	106
一、科学执政及其对党政关系规范化的要求	107
二、追溯与反思：规范党政关系的方略及其在实践中的困惑	116
三、改革的路径选择：构建“党政职能分合兼顾的依法执政型党政关系模式”	125
四、“党政职能分合兼顾、依法执政型党政关系模式”的科学合理性及其在实践中的拓展	136
 第五章 健全完善人民代表大会制度，为民主执政奠定坚实基础	141
一、民主执政及其在现实中国的本质要求	143
二、健全完善人民代表大会制度，是优化党的执政体制、落实民主执政的根本要求	159

三、我国人民代表大会制度在现实实践中存在 的问题分析	177
四、以增强民主执政能力为目的，改进完善人民 代表大会制度	193
 第六章 完善规范党的执政体制的法律制度，为依法执 政提供法治支撑	 224
一、依法执政是增强党的执政合法性、提升党的 执政能力的重大战略选择	225
二、坚持依法执政，推进执政体制法制化、规范化 是社会主义法治建设的枢机所在	246
三、健全、完善规范党的执政体制的法律制度，为 落实依法执政提供法治保障	258
 第七章 健全完善党领导的多党合作和政治协商制度， 为和谐执政创造良好条件	 274
一、坚持和谐执政，建设科学合理的政党制度是优化 执政体制的重要任务	275
二、党领导的多党合作和政治协商制度的特色优长与 实践中存在的问题及不足	288
三、以发展协商政治为目的，健全完善党领导的多党 合作和政治协商制度	302

第八章 加强党内民主制度建设，为优化执政体制、 提高执政能力造就内在动力	318
一、发展党内民主是保持党的先进性、优化 执政体制的内在要求和根基所在	319
二、党内民主制度建设的历程及其经验教训	333
三、党内民主制度建设中存在的主要问题及 深层原因分析	353
四、进一步推进党内民主制度建设的基本思路 和对策	362
参考文献	376
附：“改革完善党的执政体制研究”（国家社科规划课题， 编号：06XDJ007）调查问卷暨数据整理分析表	380
后 记	394

引言

如果把加强中国共产党执政能力建设、保持党的先进性视为一个艰巨复杂的系统工程，那么，改革完善党的执政体制就是其中最具实质性意义、最值得我们关注的重点和关键所在。这是笔者选题立意的首要考虑和初衷所在。

众所周知，中国共产党既是中国特色社会主义事业的领导党，又是执政党，或者更准确地说，是集领导党与执政党于一身的政党。“党的领导要通过执政来体现。”^① 改革开放以来，随着党和国家工作重心转向社会主义现代化建设，我国经济、政治、文化和社会生活的全方位变革持续推进，党所面对的形势和任务也发生了巨大而深刻的变化。顺应这种变化，“建设一个什么样的党，怎样来建设党”成为新时期全党共同面临的重大课题。对此，从邓小平到江泽民，党中央领导集体带领全党进行了持续不断的探索，到党的十四大前后，

^① 《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），中央文献出版社2002年版，第598页。

逐步形成了推进党的建设新的伟大工程，“把党的建设成领导社会主义现代化建设的更加坚强的领导核心”，“努力提高党的执政水平和领导水平”^①的基本结论。党的执政能力建设逐渐成为人们关注的重大热点。由此可以说，加强党的执政能力建设是改革开放以来尤其是跨入21世纪之际，中国共产党从完成所肩负历史使命出发，在深刻认识自身所处历史方位、历史环境巨大变化的基础上，与时俱进，不断探索创新，作出的一项重大战略决策。其在很大程度上意味着党的建设主题的升华和重点的转变，即：从过去那种笼统地一般化地谈党的自身建设，转向适应时代要求、紧紧围绕执政党的身份定位和主要任务来考虑党的执政基础的巩固和执政能力、领导水平的提升。时任党的总书记的江泽民多次指出：“中央反复强调，办好中国的事情，关键取决于我们党。提出这个问题，有着重大的政治意义，也有着深刻内涵。”“我们党处在执政地位。肩负着重大的领导责任，要把我们这样一个十二亿多人口的发展中大国领导好，必须不断提高自身的领导水平和执政能力。改革开放以来，我国的经济体制、经济运行方式、社会组织形式以及群众生产生活方式等都发生了深刻的变化，而且这些方面的变化还会随着改革的深化进一步展开。根据实践的发展变化提出的要求，不断提高我们党的领导水平和执政能力，将是一项长期的重要任务。我们的各项工作能否做好，我们能否在激烈的国际竞争中始终掌握主动，我们的事业最终能否成功，很大程度上取决于我们党的领导水平和执政能力。这个重大问题，必须引起全党同志特别是领导干部的高度重视。”^②

① 《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），中央文献出版社2002年版，第571页。

② 《江泽民论有中国特色社会主义》（专题摘编），中央文献出版社2002年版，第599—600页。

在党中央的领导下，全党上下围绕加强党的执政能力建设的主题，密切联系改革开放条件下党的执政环境变化发展的新特点，从理论和实践上开拓创新，探索研究，不断推进党的建设新的伟大工程，取得了巨大成就。这是毫无疑义的。但值得注意的是，由于种种复杂的社会历史原因，尽管早在20世纪80年代，邓小平就着眼如何适应党领导开创社会主义现代化建设事业新局面的要求，深刻总结历史经验教训，提出了改革党和国家领导体制的重大任务，强调制度建设的极端重要性，但从实践来看，多年来党内外或者至少可以说是理论界，把包括党的执政体制在内的党和国家领导体制制度的改革完善纳入党的领导水平和执政能力建设视域的自觉性并未完全树立。不仅国家的政治体制改革理论研究和实践推进相对比较滞后，而且人们在执政党的建设理论研究及实践推进中，也自觉不自觉地存在着局限于党自身素质建设及带有片面性的旧的思维定式来探讨党的执政能力的问题，很少从制度体制的改革和优化设计层面，同执政体制的改革完善联系起来剖析研究提高党的执政能力、保持党的先进性的体制环境和条件。这不能不说是一个缺憾。也正因为如此，就国内理论界对这个问题的研究现状而言，虽然近年来一些专家学者已程度不同地认识到这个偏失和不足，并着手就此问题展开研究，取得了一些成果，但总的来看，比较自觉理性地从执政体制改革完善角度探讨提高党的执政能力、保持党的先进性的专题研究，应该说还十分薄弱，尚处在起步阶段。突出表现在：研究成果稀少、零散，尤其是缺乏系统深刻的原创性论著，还没有构建起该专题研究比较系统严谨的理论体系。撮其要者，如，在课题基础理论方面，一些文章对我国现实社会制度背景下党的执政体制的内涵认

识比较肤浅，且很不统一，未能从世界政党政治一般规律与我国国情、党情相结合角度科学地揭示其内质、特点和要素，有的甚至将执政体制与政党体制、执政方式方法等概念相互代替混用；又如，在对现有执政体制的历史演进轨迹、路径依赖，尤其是得失利弊进行分析和价值评估问题上，缺乏从时空两个维度纵横结合地作出系统梳理和深刻论析，对存在的相关问题的深层原因揭示不够，由此也很难做到对症下药、有的放矢；特别是在执政体制改革的对策方略研究方面，围绕党政关系处理这一执政体制的核心和老大难问题，无论是理论界还是实践中，主张党政分开与主张党政合一两种观点依然并存，各执一端，莫衷一是。在执政体制改革中，如何切实贯彻“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国”三位一体的基本方针，如何保证党充分发挥“总揽全局、协调各方”的作用，提出既合乎国情党情，又顺应民主化、法治化时代潮流，体现执政基本规律，富于现实针对性、可操作性的举措，从而有效地克服现有执政体制下党政关系不顺，人大、政协应有地位和作用落实难等顽症和弊端，应该说还是理论界乃至实践中倍感困难、非常关注的问题，亟待全党同志特别是理论工作者下大功夫，拓展视野，继续深入探索，作出科学分析和回答。

与此同时，党的十六大以及十六届四中全会和十七届四中全会在论及加强党的执政能力建设主要任务和基本要求时，都特别强调要准确把握当代中国社会前进的脉搏和党所处历史方位、历史环境的变化，在认真探索研究共产党执政规律的基础上，“不断改革和完善党的领导方式和执政方式、领导体制和工作制度，使党的工作充满活力”，“使党的执政方略更加完善，执政体制

更加健全，执政方式更加科学，执政基础更加巩固”^①，“坚持继承和创新相结合，坚持用时代发展要求审视自己、以改革创新精神提高和完善自己，不断推进党的建设实践创新、理论创新、制度创新，”不断“推进党的建设科学化”^②，实现“科学执政、民主执政、依法执政”。笔者认为，其最引人注目之处在于：突出而鲜明地表达了要着力于作为我国政治体制核心与支柱的党的执政体制的改革和完善（体制和制度安排的优化）以谋求提升党的执政能力的重大新认识。要言之，改革完善党的执政体制在全面加强党的执政能力建设、推进党的建设科学化、保持党的先进性的系统工程中占有举足轻重的地位，也可以说是更带有“根本性、全局性、稳定性和长期性”的枢机所在。为此，按照党中央的要求，“以改革和完善党的领导体制和工作机制为重点”^③，坚持理论与实践相结合，在反思总结历史经验教训的基础上，直面现实，认真观照透视党的执政实践中存在的突出矛盾和问题，大胆探索，求真务实，对改革完善党的执政体制问题作出系统深刻的理性分析，提出和实施相关方略举措，使“党的执政体制更加健全”，为全面增强党的执政能力、保持党的先进性造就更加科学合理的体制环境和条件，这对于实现“科学执政、民主执政、依法执政、和谐执政”的目标，加快社会主义政治文明建设步伐，保持党和国家的长治久安，稳步推进中国特色社会主义事业具有重大而紧迫的理论和实践意义。

① 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，见《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2004年版。

② 《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，见《中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2004年版。

③ 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，见《中国共产党第十七届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2009年版。

基于以上认识,本书紧扣“中国共产党执政体制的改革完善”这一命题,从宏观上围绕“是什么”、“为什么”、“怎么办”来设计研究的基本框架和撰文纲目。总体立意和基本思路是:以党的十六届四中全会及十七届四中全会精神为指导,坚持理论联系实际,秉承求真务实、勇于创新的原则,立足国情、党情,并注意借鉴世界政党政治的一般规律,以保持党的先进性、提高党的执政能力,为坚持和落实“科学执政、民主执政、依法执政、和谐执政”造就体制制度基础为根本目的和价值取向,综合运用党史党建、政治学、法学和历史学等多学科理论,主要采用历史分析与逻辑分析、理论探讨与实证调研相结合的方法,着眼于回答和解决本选题理论和实践中存在的实际问题,以提出和阐述建设性的对策方略为重点追求,对改革完善党的执政体制的内在要求、目标任务、路径指向、现实必要性特别是对策方略进行系统的探索分析,致力于构建该专题研究比较系统严谨的理论体系和逻辑框架,提出若干具有创新性的理论观点和对策举措,以期能够拓展和深化相关论题研究的视域和学术积累,为推进党的执政体制改革提供理论和实践上的参鉴。

从研究体系架构上说,围绕“改革完善党的执政体制”这一选题,本书主要内容实际上分为“理论分析”与“对策方略”两大块,共设八个专题(章)来展开论析和阐述。前三章侧重于基本理论分析论证,后五章侧重于路径指向和对策方略的提出和论述。其主要内容、重要观点暨对策建议分述如下:

1. 对党的执政体制的科学内涵和相关基本理论作出理性深刻的分析解读,为本书研究奠定必要的理论基础

基于对中外政党执政体制异同特别是中国共产党集领导党与

执政党于一身特定身份的分析，指出党的执政体制的科学含义是：中国共产党作为执政党，为实现既定执政理念，依据和围绕整个执政活动运行的客观要求，在党和国家的机构设置、领导隶属关系和管理职能权限划分等方面选择确定的体系、制度、方法和形式的综合，其核心和本质在于对党占有、控制和支配影响国家政权的方式及实施相关活动的机构设置、运作程序、职权关系等，从国家政治体制制度安排角度作出的规范和定位。其实质是对执政党与国家政权、执政党与国家法律、执政党与其他社会团体、执政党与全体公民四对关系的规范和定位。关于制约和影响执政体制本质属性及基本状貌的因素，概括起来讲，主要有三点：社会基本政治制度因素；社会历史文化的传统因素；社会经济制度因素。关于执政体制的价值评判标准，本书指出，对特定国家和政党执政体制好坏优劣的价值评判，主要应当注意三条基本标准：一是看其是否有助于增强执政党执政合法性，有助于既巩固其执政地位、保证执政党既定治国理政理念的贯彻落实，又有利于制约和防范执政党滥用权力；二是看其是否有效地促进了经济发展和社会进步，带来真实而显著的执政绩效；三是看其是否有助于节约执政成本，保证执政资源得到充分有效的开发与利用。本书强调指出，党的执政能力作为党领导人民围绕建设社会主义现代化国家的目标实施谋略与制胜活动的本领，其大小高低很大程度上取决于党是否选择采取了科学合理的执政体制。这其中的主要原因有三点：第一，执政体制对执政主体的素质具有无形而巨大的影响乃至塑造作用；第二，执政体制对执政党的执政合法性具有不容忽视的制约和影响作用；第三，执政体制的科学性、合理性程度客观上对执政成本的大小具有直接而巨大的制约

和影响。

2. 采取纵横结合的分析方法，对中国共产党执政体制的历史和现实状貌做了比较透彻的观照论析，从而深刻论证了改革完善党的执政体制的现实必要性

本书指出，中国共产党现在选择采用的执政体制是在党漫长的执政实践中逐步形成和确立起来的。从执政体制在实践中表现出的基本状貌和特点来看，其形成和演进的历史大致可以划分为三个时期：1949年新中国成立之前为第一个时期，即党在新民主主义革命战争年代局部执政条件下形成的执政体制；从1949年新中国成立、党上升为全国范围执政党，到1978年年底党的十一届三中全会召开，为第二个时期，即改革开放前党在领导我国社会主义革命和建设时期所形成的执政体制；从1978年年底党的十一届三中全会召开到现在为第三个时期，即改革开放进入社会主义现代化建设新时期以来党所采用的执政体制。

考察前两个时期中国共产党执政体制的历史状貌和基本特点，可以看出：这两个时期延续近半个世纪的党的执政体制虽然形成和发展的历史背景、时空条件不尽相同，但其本质特征、内在精神是基本一致的，即党政不分，以党代政，带有浓郁的执政党强力主导政权运行的“党治色彩”。因而，可以统称之为“执政党强力指挥型执政体制”。这种体制的形成和发展同党领导的中国革命和建设的特定时代环境、特定斗争任务和斗争方式等紧密联系，具有毋庸置疑的具体的历史的合理性和必然性，曾在实践中显示出了巨大而积极的历史作用。同时，也要看到，这种执政体制本身的确具有许多不容忽视的弊端和痼疾。

从1978年12月底党的十一届三中全会召开到现在，是党的

执政体制演进发展的第三个历史时期，逐步形成了与社会转型时期比较吻合的带有过渡性特点的新体制——“执政党协调指导型”执政体制。它在总体上适应了党领导我国改革开放和社会主义现代化建设事业的要求，在落实党的执政理念和执政功能、保障我国经济和社会健康稳定发展等方面发挥了重要作用。但是，全面地、客观冷静地分析，它在许多方面还存在着不容忽视的弊端和缺陷。对此如果听之任之，势将给党和社会主义事业带来不利影响。为此，我们必须从更好地适应形势和任务变化发展的要求、全面提高党的执政能力、巩固党的执政基础、保持党的与时俱进的先进性的战略高度，继续推进执政体制的改革和完善。

3. 对党的执政体制改革的性质定位、指导思想、目标任务和路径指向做了比较系统深刻的论析，构建了本书研究的宏观理论体系和框架

本书研究指出，不同的改革理论和指导思想，必然带来不同的实践结果。在当代中国的政治体系架构中，中国共产党执政体制占有极其重要的地位，其属性和内容的任何变动都会给国家和社会生活带来巨大影响。因此，改革完善党的执政体制作为一项事关国家和人民利益的重要的社会政治实践，必须始终坚持科学正确的指导思想，把握好前进方向。

从根本上说，党的执政体制改革是社会主义政治制度、政治体制的自我完善，其根本目的在于兴利除弊，为实现科学执政、民主执政、依法执政、和谐执政提供体制保障。为此，必须坚持我国社会主义政治制度的基本原则，立足于既有体制的自我扬弃和完善。执政体制改革只有坚持在党中央的统一领导下，调动

广大党员和人民群众的积极性和创造性，才能获得持续不断的动力源泉，才能克服重重障碍，稳步推进。总结改革开放30多年来我国政治体制改革的曲折历程以及党的执政能力建设的经验，反思国外有关国家政党政治体制改革的教训，要保证党的执政体制改革始终沿着正确方向前进，就必须坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，“坚定不移贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求”^①，服务和服从于坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的宏伟目标。

根据党的十六届四中全会和十七届四中全会决定精神，结合时代变化发展对党的领导和执政能力的要求，我们认为，党的执政体制改革的基本思路 and 目标任务是：把坚持党的领导与改善党的领导相统一，以体制制度的改革优化为基本手段，为中国共产党坚持和落实科学执政、民主执政、依法执政以及和谐执政，造就更加科学合理的体制制度，从而不断巩固党的执政基础和执政合法性，切实提高党的领导水平和执政能力。为此，要立足国情，求真务实，强调问题意识，在党的执政体制改革所涉“五大领域”抓住主要矛盾和存在问题，大胆探索，有的放矢，稳步推进，务求实效。

4. 围绕保持党的先进性、全面提高党的执政能力的根本目标，系统深刻地提出和论述了改革完善党的执政体制的“五大任务暨对策方略”

第一，改革执政方式、理顺党政关系，为科学执政提供体制

^① 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，见2013年11月16日《人民日报》。