

领导干部 执政能力的

探索与实践

● 杜世卫 王子正 主编

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部执政能力的探索与实践/杜世卫, 王子正主编.
北京: 中央文献出版社, 2005. 5
ISBN 7-5073-1893-1

I. 领… II. ①杜…②王… III. 中国共产党—执政—党的建设—研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 049166 号

领导干部执政能力的探索与实践

主 编/杜世卫 王子正
责任编辑/李月兰
封面设计/于 兵

出版发行/中央文献出版社
地 址/北京西四北大街前毛家湾 1 号
邮 编/100017
经 销/新华书店
销售热线/63097018
编 辑 部/83083302
排 版/金华市科教彩印厂
印 刷/金华市科教彩印厂

850×1168mm 32 开 13.25 印张 320 千字
2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷
印数 1-4000 册

ISBN 7-5073-1893-1 定价: 25.00 元

版权所有 违者必究

《领导干部执政能力的探索与实践》

编 委 会

主 任 贾恭惠

副主任 杜世卫 王子正

编 委 金赵松 童彩根 何小民 陈 标 胡国富

李天明 叶海滨 陈文言 钟新康 吴江涛

主 编 杜世卫 王子正

副主编 何小民 童彩根

引 论

(一)

中共十六届四中全会，是在我国改革发展关键时期召开的一次极其重要的会议，全会把研究加强党的执政能力建设问题作为主题并作出决定。

党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定制度和实施宪法和法律，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国家的本领。执政能力建设是党执政后的一项根本建设，党的三代中央领导集体对此高度重视。党的十六届四中全会突出地提出加强执政能力建设问题，具有深刻背景和重要意义。

1. 我们党成为执政党，是历史的选择、人民的选择。加强党的执政能力建设，是时代的要求、人民的要求，是准确把握党的历史方位作出的战略决策。

党的执政能力，这一新主题自党的十六大以来，已经成为新的中央领导集体致力提高的主要任务之一，并以此为基础形成了治国安邦的新战略。从本质来讲，这一主题的提出，反映的是我们党新的执政理念，即从革命党到执政党的角色转变和职能转变。

我们党历经革命、建设和改革，党的历史方位发生两个转变：一是从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民

掌握全国政权并长期执政的党；二是从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展的社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。由于这两大转变，使加强执政能力建设的任务显得十分重要的紧迫。

我们党成为执政党，由于地位和环境的变化，党的功能、目标、任务、活动方式、与国家的关系等等，与执政以前相比，都有了根本的不同。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；而执政党的中心任务是建设，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。党的任务的这种变化，要求我们必须努力掌握领导国家建设和管理的新知识、新本领。又如，执政党与不执政的党，在国家权力系统中的地位和运作是不同的。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，政党作为斗争工具的特点十分明显。它为了对抗统治者的统治，总是采取激烈的阶级斗争的方法，激化各种社会矛盾，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，党的功能突出体现为社会整合的功能。凡此种种都说明，执政党不同于革命党，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。

党执政以后，一方面使我们党有了更好地为人民服务的条件，同时也使党面临着被权力腐蚀的危险，容易滋生脱离群众的现象，滋生贪图享受和消极腐败现象。党越是长期执政，拒腐防变的任务越是艰巨。因此，对于执政党来说，必须切实抓好党风廉政建设和反腐败斗争，不断提高拒腐防变的能力。

在社会主义条件下发展市场经济，实现社会主义和市场经

济的结合,既是一个伟大创举,又是一个全新课题。必须看到,领导市场经济与过去领导计划经济根本不同。改革开放越深入,市场经济越发展,这种不同越明显。坚持社会主义市场经济改革方向,就是要使市场在国家宏观调控下对资源配置起基础性作用。因此,在改革开放和发展社会主义经济条件下,要求党有更高的领导水平和执政水平,有更强的抵御风险和拒腐防变的能力。而要做到这一点,就必须大力加强党的执政能力建设。

2. 只有不断加强党的执政能力建设,才能保证我们党在世界形势深刻变化的历史进程中始终走在时代前列,在应对国内外各种风险和考验的历史进程中始终成为全国人民的主心骨,在建设中国特色社会主义的历史进程中始终成为坚强的领导核心。进入新世纪新阶段,面对新的形势和新的任务,我们既面临着难得的发展机遇,同时又面临严峻的挑战和考验。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。

首先,从国际局势来看,正在发生新的深刻变化。和平与发展仍是当今时代的主题,维护和平、谋求发展是各国人民的共同愿望,也是不可阻挡历史潮流。但整个世界处在大变动之中,影响和平与发展的不确定因素在增加,天下并不安宁。这种复杂深刻的变化,主要表现在:第一,世界多极化和经济全球化的趋势继续在曲折中发展。世界多极化是大势所趋,不可逆转。但是,不公正不合理的国际政治经济旧秩序没有根本改变。霸权主义和强权政治依然存在。经济全球化进程实际上由发达国家主导,对发展中国家来说是一把双刃剑。南北贫富悬殊愈拉愈大,“数字鸿沟”令人忧虑。第二,以经济为基础、科技为先导的综合国力竞争更加激烈。全球范围内新一轮产业结构调整势头正盛,对市场、人才、战略资源的争夺越来越激烈。第三,传统安全威胁与非

传统安全威胁的因素相互交织,危及地区和世界的和平与稳定。第四,各种思想文化相互激荡,西方敌对势力对我国实施西化、分化的战略图谋始终没有改革。所有这一切,都要求我们党坚持用宽广的眼界观察世界,不断提高应对国际局势和处理国际事务的能力,在激烈的国际竞争中做到审时度势、因势利导、趋利避害,牢牢掌握主动权。

其次,从国内来看,改革发展正处在关键时期。改革开放以来,我国社会主义现代化建设取得了历史性的伟大成就,人民生活总体上达到小康水平。但必须看到,改革和发展的道路并不平坦,全面建设小康社会,实现新世界三大任务,十分繁重。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,社会利益关系更加复杂,新情况新问题层出不穷,使我们面临着新的困难和压力。第一,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,即不发达阶段,人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾仍然是我国社会的主要矛盾,发展的任务和压力很大。第二,从世界各国的发展进程看,人均 GDP 达到 1000 美元至 3000 美元这个阶段,是一个至关重要的发展阶段。现在我国正进入这个阶段。在这一阶段,有可能出现两种前景:一种是正确把握这一时期的特点,适时进行政策调整,经济社会就会继续快速发展;另一种是搞得不好,就会导致经济社会长期徘徊不前,甚至出现社会动荡和经济倒退。世界上一些国家在这个发展阶段上的经验教训,值得我们认真汲取。第三,就经济体制改革来讲,目前正进入完善社会主义市场经济体制的阶段。进一步消除发展面临的诸多体制性障碍,坚持“五个统筹”,促进经济社会全面、协调、可持续发展,树立和落实科学发展观,有许多问题需要深入探索和解决。第四,经济快速增长带来的资源压力加大。人口众多而资源相对不足,是制约我国发展的突出矛盾。我国目前正处于资

源消耗强度较高的工业化阶段，经济的快速增长在很大程度上是靠消耗大量物质资源实现的。第五，随着经济改革的不断深入，人们的民主意识、政治参与意识不断增强，必须要求加快推进政治体制改革。所有这些，都要求我们党不断提高执政能力，以更好地促进经济发展和社会全面进步。

3. 加强党的执政能力建设是全面推进党的建设新的伟大工程的迫切要求。我们党在领导人民治国理政的长期实践中，高度重视和不断加强自身建设，取得了举世瞩目的成就，党在实践中锻炼得更加成熟、更加坚强。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，党在执政能力建设方面也存在一些不容忽视的问题。

一是党员、干部的素质和能力与新形势新任务不相适应，特别是一些领导干部和领导班子中存在思想理论水平不高、依法执政能力不强、解决复杂矛盾本领不大、思想作风不端正、工作作风不扎实、脱离群众等问题比较突出。

二是党的领导方式和执政方式、领导体制和工作机制还不完善。例如，党政关系缺乏明晰的规范，领导层次过多，副职、虚职过多，领导成员分工重叠、互相扯皮，民主集中制贯彻不力，权力过分集中而又缺乏有效监督。党的领导体制和工作机制存在的弊端是影响和制约执政能力发挥的主要因素。

三是一些地方基层党建工作薄弱，党的基层组织软弱涣散。改革开放以后，基层党组织如何定位，怎样适应新的变化发挥作用和扩大党的工作覆盖面，都是新的挑战。一些农村基层党组织长期长于软弱涣散状态，对群众的凝聚力下降。国有企业改制，企业党组织发挥政治核心作用的机制还不健全。城市社区、新经济组织、新社会组织等领域党建工作明显滞后。这个问题不解决好，就会严重削弱党的执政基础。

四是腐败现象在一些地方和部门还比较严重。虽然这些年下大力气查处惩治,但尚未遏制住滋生蔓延的势头。特别是中高级干部违法犯罪案件时有发生,在党内和社会上影响恶劣;一些窝案、串案,极大地损害党的形象。只有切实解决这些问题,才能有效地提高党的执政水平。

4. 加强党的执政能力建设,是我们党居安思危,深刻总结世界上一些执政党兴衰成败的经验教训得出的必然结论。

《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:“无产阶级政党夺取政权不容易,执掌好政权尤其是长期执掌好政权更不容易。党的执政地位不是与生俱来的,也不是一劳永逸的。我们必须居安思危,增强忧患意识,深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训,更加自觉地加强执政能力建设,始终为人民执好政、掌好权。”从世界范围来看,最近二三十年来,政党执政的环境发生了前所未有的巨大变化。各国执政党都在思考如何顺应历史发展潮流,巩固执政地位的问题。引人注目的是,在世纪之交,世界上一批长期执政的大党、老党丧失了执政地位,其中包括前苏联、东欧社会主义国家的共产党在内,促人深思。他们失败的经验教训主要是:

一是思想理论僵化,使党失去创造活力。理论是党的行动指南。苏共执政长达74年,长期以来固步自封,思想理论僵化教条,严重脱离了本国实际。后来又走上另一个极端,以“人道的、民主的社会主义”取代马克思列宁主义,结果使党丧失了先进性和领导资格。

二是经济发展迟缓或忽视社会公平,党的执政基础发生动摇。经济发展不快,人民生活水平提高缓慢,就会使群众对党动摇信心。但是,如果只注重经济增长,忽视社会公平,也会出现丧失执政地位的危险。如印度人民党执政8年来,GDP年均增长达

6%，领导经济的业绩是很不错的。然而，社会贫富差距过大，80%的广大民众并未得到经济发展实惠，3.5亿人依然生活在贫困线以下，结果使人民党政府丧失人心，在最近的大选中遭到失败。

三是实行高度集权的领导体制，导致权力系统弊病丛生。前苏东国家共产党长期在体制上实行高度集权，党内缺乏民主，党政不分、以党代政，造成党政机构臃肿、效率低下、滥用职权等弊端，影响党的执政能力的发挥，最终导致党的生命力衰竭。

四是不能掌握和正确引导舆论。前苏东国家的执政党，很长时期内对新闻媒体实行僵化的管理，使党的意识形态和舆论宣传严重脱离群众。后来又搞所谓“公开性”和“多元化”，在意识形态上放任自流，结果造成思想和政治上的混乱，舆论工具成了自己垮台的催化剂。

五是腐败现象严重。腐败是当今世界政党政治中的“权力顽症”，是导致许多政党衰落乃至败亡的致命毒素。从世界范围来看，执政党如何防范和治理腐败，是一个特别棘手的重大课题。解决不好，就会丧失人心，给党和国家带来灾难。世界上一些执政党丧失政权的原因尽管十分复杂，情况各不相同，但不重视党的执政能力建设，不能正确应对国际国内形势变化，不能有效解决国内经济和社会发展问题，脱离群众，推动民心，这些则是共同的。我们必须认真汲取这些执政党兴衰成败的经验教训。

目前，中国共产党已经是一个有6960万党员的庞大政党。6960万党员，这一数字已经超过了很多国家的人口总数。如法国人口5860万、意大利人口5756万、西班牙人口3978万、英国人口5837万、德国人口8200万。这是一个巨型政党，世界上任何一个政党都不曾有过这样的规模。前苏联共产党党员最多时只有2000多万。目前国际上有10万人的小党，有100万人的中

型党,也有 1000 万人的大党,但 6960 万人的巨型党组织,只存在于中国共产党。面对如此庞大规模的党员队伍,其治理模式必须有自己一套完整的执政思想与制度。这其实体现的正是政治体制改革的内在要求。

早在 20 世纪 80 年代中期,邓小平就提出了政治体制改革的系统思想。但由于种种原因,政治体制改革与经济体制改革的进展一直处于不协调的状态,甚至某种程度上已成为经济改革的障碍。而政治体制改革的突破,关键就在于党的领导方式和执政方式的改变。党的十六大在报告在结束语中指出:“面对很不安宁的世界,面对艰巨繁重的任务,全党同志一定要增加忧患意识,居安思危,清醒地看到日趋激烈的国际竞争带来的严峻挑战,清醒地看到前进道路上的困难和风险。”提出加强党的执政能力建设,充分体现了我们党的忧患意识和与时俱进精神。面对新的挑战和考验,我们必须从关系社会主义事业兴衰成败、关系中华民族前途命运、关系党和国家长治久安的高度,深刻认识加强党的执政能力的重要性和紧迫性。

(二)

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》。这个《决定》是充分发扬民主、贯彻群众路线、集中全党智慧而形成的,体现了科学决策、民主决策的要求。《决定》在深刻阐述加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性,全面总结半个多世纪以来党执政经验的基础上,明确提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务。加强党的执政能力建设必须有正确的指导思想。《决定》提出,加强党的执政能力建设,必须坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻党的基本路线、基本纲领、基本经验,以保持党同人民群众的血肉联系为核心,以建

设高素质干部队伍为关键,以改革和完善党的领导体制和工作机制为重点,以加强党的基层组织和党员队伍建设为基础,努力体现时代性、把握规律性、富于创造性。这一指导思想,是我们党加强执政能力实践的理论概括,体现了继承性和时代性的要求。

加强党的执政能力建设,就要有明确的目标。《决定》提出了加强党的执政能力建设的总体目标,这就是通过全党共同努力,使党始终成为立党为公、执政为民的执政党,成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党,成为求真务实、开拓创新、勤政高效、清正廉洁的执政党,归根到底成为始终做到“三个代表”、永远保持先进性、经得住各种风浪考验的马克思主义执政党,带领各族人民实施国家富强、民族振兴、社会和谐、人民幸福。这一总体目标是从我们党为谁执政的角度,从我们党怎样执政、靠什么执政的角度,从我们党要始终保持先进性、坚定性、纯洁性的角度所作出的精辟概括,指明了加强党的执政能力建设的奋斗方向。

加强党的执政能力建设,就要明确任务,作出部署。《决定》提出了当前和今后一个时期加强党的执政能力建设的主要任务,这就是按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求,不断提高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。这五个方面的能力建设,涉及经济、政治、文化、社会、外交以及国家主权、安全和领土完整,关系改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军各个方面,是对党的总体执政能力提出的要求。在实践中努力提高这五个方面的能力,是对我们党的重大考验。紧紧围绕上述任务,立足现实、着眼长远,抓住重点、整体推

进,不断研究新情况、解决新问题、创建新机制、增长新本领,全面加强和改进党的建设,就一定能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。

(三)

如何加强党的能力建设?《决定》从认识和把握执政规律的角度,总结和阐明了党执政的主要经验。这些主要经验强调,我们党在执政实践中,对指导我们思想的理论基础既要坚持又要发展;对我国社会主义基本制度既要坚持又要完善;在推进发展这个党执政兴国第一要务时既要加快又要全面;在坚持党的群众观点和群众路线时既要为民造福又要清正廉洁;在治国理政中既要为人民执政又要靠人民执政;在党的自身建设上既要抓住重点又要全面推进。这些主要经验,突出了把握执政规律、提高执政能力、完善执政方略、改进执政方式、巩固执政基础、完善执政使命等重大问题,是党执政经验的深刻总结,也是加强党的执政能力建设的重要指导原则。

党的执政能力建设要建立在对外观规律的认识与掌握的基础之上。我们党的执政能力之所以不断提高,最根本的一点就是初步掌握了社会发展的基本规律、社会主义建设的规律以及共产党执政规律。胡锦涛在 2003 年的“七一”讲话中也多次提到“社会主义建设规律”、“社会发展规律”、“人类社会发展规律”等概念。这些规律,特别是对共产党的执政规律的认识与运用,是提高执政能力的客观基础。

党的十六大面对党的执政条件和社会环境的深刻变化,以我们的党不辱使命,不负重托为目的,提出了党要适应新形势新任务的要求,在实践中掌握新知识,积累新经验,增长新本领。并进一步明确了当前党必须提高执政能力的基本要求,要求各级党委和领导干部必须以宽广的眼界观察世界,正确把握时代发

展的要求,善于进行理论思维和战略思维,不断提高科学判断形势的能力;必须坚持按照客观规律和科学规律办事,及时研究解决改革和建设中的新情况新问题,善于抓住机遇加快发展,不断提高驾驭市场经济的能力;必须正确认识和处理各种社会矛盾,善于协调不同利益关系和克服各种困难,不断提高应对复杂局面的能力;必须增强法制观念,善于把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国统一起来,不断提高依法执政的能力;必须立足全党全国工作大局,坚定不移地贯彻党的路线方针政策,善于结合实际创造性地开展工作,不断提高总揽全局的能力。这就是党的十六大所提出的要求各级领导干部必须掌握的“五种能力”。然而,事实上,这五种能力恰恰是目前我们执政的薄弱的环节。为此,全面加强党的执政能力建设,应着重抓住上述几个关键性问题。

要不断提高科学判断形势的能力,科学判断形势是做好领导工作,提高执政能力的前提。能不能科学判断形势,是领导水平和执政能力高低的重要体现。党的十一届三中全会后,基于对国际国内和党内形势的科学分析和正确判断,我们党果断地决定全党工作中心转移,实行改革开放,取得了令世人瞩目的成就。今天,面对飞速发展的世界和日益复杂的国际国内环境,我们更应深入研究当代世界政治、经济、科技、文化教育发展新趋势,善于进行理论思维和战略思维,站在历史与全局的高度进行思考,才能准确把握时代的特征,使我们制定的政策更加符合实际。

要不断提高驾驭市场的能力。市场是千变万化的,但也是有规律可循的。能否熟练地按照市场规则和国际惯例办事,遵循市场规律,抢抓市场机遇,加快经济发展,对各级领导干部来说,尤为重要。社会主义市场经济体制的建立和完善,既是一项复杂的

系统工程,也是一项长期的历史任务。同其他经历了数百年市场经济的资本主义国家相比,我们对社会主义市场经济的特点、发展规律及趋势的认识还不成熟,需要在探索 and 实践中不断提高驾驭社会主义市场经济的能力,尤其要认真研究加入世贸组织面临的许多新情况、新问题,应对好加入 WTO 后面临的新形势。只有这样,才能不断提高领导干部组织经济建设的能力和水平。

要不断提高应对复杂局面的能力。纵观当今世界,来自经济的、政治的、社会的、文化的以及自然界的挑战和考验接连不断,突发事件和难以预料的风险日益增多,我们党面临着越来越复杂的执政环境。面对国际上的各种复杂局面和国内改革开放的逐步深化,我们必须采取更加灵活机动的战略战术,努力争取更加有利的国际环境,集中力量办好自己的事情;必须科学分析新形势下人民内部矛盾新的表现形式、特点和发展趋势,做到清醒判断,从容把握,趋利避害,妥善应对,提高协调和处理各种矛盾的能力和水平,努力把矛盾和问题解决在基层和萌芽状态。

要不断提高依法执政的能力。依法治国是我们党的治国方略,依法执政是其题中应有之义。党领导人民制定宪法和法律,必须带头遵守宪法和法律。领导干部要牢固树立权力是人民赋予的观念,权力必须接受人民和法律监督与制约,在宪法和法律的范围内开展活动。把依法执政纳入依法治国之中,把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,带头做遵守法律、执行法律、维护法律的模范。

要不断提高总揽全局的能力。“不谋全局者不足以谋一域”,总揽全局,是我们党的性质决定的,中国共产党所面对的不只是党自身,而是整个中国社会和人民。因而,必须具有协调各方、总揽全局的能力,善于把本地区、本部门的工作置于国内外宏观形

势和全国工作、全省工作、全市工作的大局来思考、来谋划,创造性地开展工作。

党的执政能力建设是一个全局性、根本性的问题,涉及到党的建设的方方面面。党的执政能力建设的重点,首先是执政者——党派到各级权力机关中去的党的领导干部,他们的执政能力,最直接地反映着党的执政能力。同时,不断改革和创新党的领导体制和工作机制,使之更科学、运作更有效,也是加强党的执政能力建设根本性的问题。党的建设是新的历史时期的一项新的伟大工程,党的执政能力建设是贯穿这一伟大工程的主线,是推进这项伟大工程的出发点,也是落脚点。

目 录

引论	1
第一章 马克思主义关于科学判断形势的认识	1
第一节 科学判断形势是正确决策的首要依据	1
第二节 党的三代领导集体科学判断形势的成功经验	9
第三节 坚持用马克思主义的宽广眼界观察世界	28
第二章 在复杂多变的国际格局中把握战略机遇期	39
第一节 复杂多变的国际格局	39
第二节 重要的战略机遇期	49
第三节 牢牢把握战略机遇期	51
第三章 马克思主义关于市场经济的认识	54
第一节 社会主义也可以搞市场经济	54
第二节 市场经济一般特征、基本规律和运行机制	63
第三节 社会主义市场经济的基本特征和基本框架	71
第四节 提高驾驭市场经济的能力	76
第四章 进一步完善社会主义市场经济体制	82
第一节 现代市场经济的特征	82
第二节 完善社会主义市场经济的主要任务	91
第三节 新阶段经济体制改革的目标	95
第五章 宏观经济调控理论与宏观调控手段	106
第一节 社会主义国家经济职能	106