

熊 辉 ◎ 著

改革和完善 党的执政方式

- ◎ 国内外执政党的执政方式历史考察
- ◎ 科学执政
- ◎ 民主执政
- ◎ 依法执政
- ◎ 改革和完善党的执政体制

湘潭大学出版社

改革和完善 党的执政方式

熊辉◎著

湘潭大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

改革和完善党的执政方式/熊辉著. -湘潭:湘潭大学出版社, 2008.4

ISBN 978-7-81128-037-1

I. 改… II. 熊… III. 中国共产党-执政-研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 036034 号

改革和完善党的执政方式

熊 辉 著

责任编辑:黎 毅

封面设计:黄 敏

出版发行:湘潭大学出版社

社 址:湖南省湘潭市 湘潭大学出版大楼

电话(传真):0732-8298966 邮编:411105

网 址:<http://xtup.xtu.edu.cn>

印 刷:湖南新华印刷集团邵阳有限公司

经 销:湖南省新华书店

开 本:880×1230 1/32

印 张:12

字 数:323 千字

版 次:2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-81128-037-1

定 价:26.00 元

(版权所有 严禁翻印)

革命年代

革命年代

革命年代

本书为国家社会科学基金资助项目《中国共产党领导方式和执政方式现代化研究》(批准号:04CDJ004)阶段性成果,由教育部人文社会科学重点研究基地湘潭大学毛泽东思想研究中心、国家级(二级)特色专业中共党史资助。

序

中国共产党的执政方式关系着中国共产党如何处理自身与国家和社会的关系,体现着中国共产党执政的科学性和有效性。改革和完善党的执政方式是中国共产党提高执政能力的重要途径,是中国推进政治体制改革和建设社会主义政治文明的必然要求。党的十六届四中全会指出,必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的领导方式和执政方式,努力使党“成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党”。把“科学执政”、“民主执政”、“依法执政”并列起来,作为一个整体一起提,是一种新概括。把这“三个执政”作为加强党的执政能力建设总体目标的重要内容鲜明地提出来,在党建历史上也是第一次。党的十七大进一步指出:要坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用,提高党科学执政、民主执政、依法执政水平,保证党领导人民有效治理国家。这是我们党认真探索执政党执政规律得出的一条重要结论,为进一步推进党的执政方式的改革与完善指明了根本方向。

党的执政方式的改革和完善是中国政治体制改革和社会主义政治文明建设中的重要问题,它是中国共产党加强和提高执政能力建设的重中之重。如何改革和完善党的执政方式,学术界的研究,加深了我们对这一问题的认识和理解。但是由于对这一问题的研究起步时间较晚,许多理论问题还需要进一步探讨,比如党的执政方式的改革和完善的途径是否需要借鉴世界其他执政党的执政经验;对党的执政方式的历史演变和执政经验,以及以前党的执政方式的历史作用和局限性等问题也都需要进一步的研究和分析,以便为现阶段党的执政方式的改革和完善提供参考。特别是在以往关于我党执政方式问题的相关文章中,许多学者都提出了党的执政方式应该向科学执政、民主执政、依法执政这一方向转变,也都认为科学执政、民主执

政、依法执政是改革和完善党的执政方式的目标,有许多学者还提出了颇有见解的具体操作方式。但整体来说,如何按照新时期的要求,积极探索改革和完善的党的执政方式,为党的执政方式改革和完善提供可资借鉴的目标模式、改革策略和实现途径;如何科学分析和正确处理党的执政方式改革和完善中的各种关系;如何按照党的十七大的要求,在改革和完善党的执政方式研究上,做到研究视角更新颖、方法更多样、体系更完整、内容更深入、研究成果更适用和成果形式更规范,这都需要写出新的著作。

熊辉博士的专著《改革和完善党的执政方式》,在借鉴已有成果的基础上,在这方面作了有益探索。该书是他主持的国家社科基金项目《中国共产党领导方式和执政方式现代化研究》的部分成果,也是他在2006年出版《中国共产党依法执政研究》一书后,继续深入研究的成果。经过两年的辛勤劳动,终于完成,现由湘潭大学出版社出版。

该书主要根据党的十六届四中全会和党的十七大精神,按照“科学执政、民主执政、依法执政”来改革和完善党的执政方式的思路,在考察国内外政党执政方式的基础上,主要论述了为什么要坚持科学执政、民主执政、依法执政,怎样坚持科学执政、民主执政、依法执政,以及如何按照科学执政、民主执政、依法执政的要求改革和完善执政体制等内容。总之,本书对改革和完善党的执政方式研究的思路确有自己的特色,提出了许多颇有新意的观点。一位年轻学者,取得如此优秀的学术成果,可喜可贺。

熊辉君攻博时,师从著名党建专家卢先福先生,实为“名师出高徒”。多年来他潜心于对党的执政方式的研究,成果颇丰,建树非凡。尤其是熊君身上焕发的科研积极性和热情,蕴藏的科研潜能,令人钦佩。为激励同仁、更为鞭策自己,笔者班门弄斧,啰唆了如上一篇文字,是为序。

唐正芒

2008年3月31日于湘潭大学

目 录

前 言 /1

第一章 国内外执政党的执政方式历史考察 /6

- 一、国外社会主义国家执政党执政方式历史考察 /6
- 二、西方发达国家执政党执政方式历史考察 /13
- 三、党的执政方式的历史考察 /20
- 四、党的执政方式的现状分析 /48
- 五、改革和完善党的执政方式的基本思路 /55

第二章 科学执政 /75

- 一、科学执政理念的内涵 /75
- 二、科学执政的根本是按“三个规律”执政 /80
- 三、科学执政,必须建立科学的制度体系 /91
- 四、科学执政需要以科学思维和方法为先导 /96

第三章 民主执政 /107

- 一、民主执政的科学内涵 /108
- 二、发展党内民主推进民主执政 /113
- 三、人民代表大会是民主执政的基本平台 /127
- 四、发展人民民主推动民主执政 /129
- 五、树立“人民自己当家作主”、“靠人民执政”的理念 /137
- 六、保障民主监督 /146
- 七、民主执政必须民主行政 /153

► 改革和完善党的执政方式

第四章 依法执政 /161

- 一、党依法执政理念的科学含义 /161
- 二、依法执政的前提:依法授权 /179
- 三、依法执政的核心:依法用权 /211
- 四、依法执政的保障:依法监督 /271

第五章 改革和完善党的执政体制 /303

- 一、按民主执政要求,改革和完善执政体制 /303
- 二、按科学执政要求,改革和完善执政体制 /310
- 三、按依法执政要求,改革和完善执政体制 /339
- 四、按“科学执政、民主执政、依法执政”要求,建立健全监督制约体制 /356

参考文献 /365

前言

党的领导方式和执政方式是党中央关注的重大问题。如何改革和完善党的领导方式和执政方式,是我国社会主义自我完善和发展需要进一步探索和回答的重大课题之一。党的十六大根据“党的领导方式和执政方式与新形势新任务的要求还不完全适应”的现状,强调要“改革和完善党的领导方式和执政方式”。十六届三中全会进一步明确提出:要自觉适应社会主义市场经济发展的新形势,改革和完善党的领导方式和执政方式。十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,在阐述 55 年来党执政的主要经验和提出加强党的执政能力的总体目标时,强调指出,必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的执政方式。党的十七大指出:“要按照科学执政、民主执政、依法执政的要求,改进领导班子思想作风,提高领导干部执政本领,改善领导方式和执政方式,健全领导体制,完善地方党委领导班子配备改革后的工作机制,把各级领导班子建设成为坚定贯彻党的理论和路线方针政策、善于领导科学发展的坚强领导集体。”^①

执政方式的变革是世界政党共同的问题。只要放眼世界,就会看到,不但中国共产党,世界上许多其他的执政党,都在探讨执政方式的变革问题。不同之处在于,在西方国家,这一变革的起点、重点和落脚点都是政府,政党只是捎带的问题。而在中国,作为唯一执政

① 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,人民出版社 2007 年,第 49 页。

党的共产党无论如何都是问题的中心。党的执政方式是指执政党通过掌握、运用和控制国家政权实现党的执政目标的途径、方法、体制和机制的总称,是党的执政理念、执政方略在执政行为中的具体化。执政方式是执政能力建设非常重要的一个内容,是执政能力的实现形式和实践依托。判定党的执政能力的一条重要标准,就是看党的执政方式是否科学、合理、高效。中国共产党的领导应该是全方位的,是政治、思想和组织领导。在计划经济时期,党形成了一套对国家和社会的领导方式和执政方式,在当时发挥了十分重要的作用。随着改革开放的深入和社会主义现代化事业的发展,这些执政方式已不能完全适应社会主义市场经济条件下领导国家建设的需要。改革这些不适应新形势的执政方式,对于推进社会主义民主政治建设具有全局性作用,也关系着中国特色社会主义现代化建设的全局。党应把主要精力放在谋全局、把方向、管大事上,集中精力抓好全局性、战略性、前瞻性的重大问题。党提出“改革和完善党的领导方式和执政方式”,表明党在新的历史条件下对执政问题有更加清醒更加自觉的认识。党的执政理论进一步系统化和成熟化,同时也标志着党的执政方式正在随着新的历史条件变化发生重大的转变。

“领导”与“执政”是有区别的。在政治学意义上,“领导”反映群体中控制与服从关系的概念,在本质上是治理,体现的是伦理正义,它表明一个政党的社会动员和组织能力的幅度,所指涉的是政党所要实现的各种战略和战术目标。“执政”是反映国家政权归属关系的概念,在本质上是统治,体现的是法理正义,它表明一个政党在国家政治体系中的法定地位和公共责任,所指涉的是公共权力的形式上的归属。从过程特征来看,“执政”表现为一种静态过程;“领导”则表现为一种动态过程。虽然“执政”与“领导”都以权力为基础,但“执政”更偏重制度层面,“领导”更偏重行为层面。

因此,“领导方式”与“执政方式”就有了不同的含义:领导方式就是政党通过自身的组织体系,对社会进行组织、动员、整治、实施党的各项方针政策的体制化的手段形式和运作过程;执政方式就是政

党按照国家宪法和法律的规定执掌和运作国家政权的形式,是政党制度与国体的耦合。在执政活动中不能简单搬用政治领导的手段和方法,不能把政治领导和执政行为看作一回事。

“领导”与“执政”是相互联系的。中国共产党在重要文献中使用“执政”一词,最早可见邓小平同志在1956年《关于修改党的章程的报告》:“中国共产党已经是执政的党,已经在全部国家工作中居于领导地位。”^①从执政角度来讲,社会主义国家党的领导与执政之间的内在逻辑是:领导是执政的政治前提,而有效执政是实现有效领导的政治基础,只有党的领导拥有了立于不败之地的政治基础和社会基础,党的执政才能获得高度的合法性,从而使党的领导和执政共同立于不败之地。显然,在这一政治逻辑中,领导和执政是紧密联系在一起,领导是前提,执政是关键;在党执政的条件下,党的领导作用主要通过执政来体现,改进执政方式必须有利于坚持、加强、完善党的领导。

总而言之,党的执政方式与党的领导方式既有联系又有区别。党的执政方式是指执政党控制和运作国家政权的手段和方法。党的领导方式是党对国家政治、经济、文化事业和社会事务实行领导的总称,其中党对国家政权实行领导的方式就是执政方式。

本书主要立足于党的执政方式进行研究,即立足于对科学执政、民主执政、依法执政的分析研究。从理论上阐述中国共产党为什么应该实行科学执政、民主执政、依法执政的问题,怎样实现科学执政、民主执政、依法执政,实现科学执政、民主执政、依法执政所需体制、条件等,来论述改革和完善中国共产党执政方式的问题。所以,本书研究的内容是:

首先,考察了国外政党执政方式,总结了党的执政方式在形成、发展过程中的经验教训,并对中西执政党执政方式进行了比较;分析了时代发展对党的执政方式提出的新挑战和新要求以及目前党的执

① 《邓小平文选》(第1卷),人民出版社1991年版,第214页。

政方式在实践中需要改进的主要问题等。

其次,着重探索改革和完善党的执政方式的基本思路是实现科学执政、民主执政、依法执政。这是本书研究的核心。

关于科学执政。科学执政就是党要按照科学的思想、理论、制度和方法来执政,进一步认识和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,按照执政的规律和本质要求领导、管理国家政权和社会事务。按照这样的要求,坚持科学执政应当贯穿于探索 and 遵循三个规律的过程中,落实到党执政的思想建设、制度设计和方式方法中,体现在提高党执政的成效上。

关于民主执政。本书从建构民主的执政方式的主要内容出发,提出民主执政重要实现途径是坚持以人民代表大会制度执政,党的执政活动应该同人民代表大会统一起来,并逐渐过渡到在人民代表大会中去活动。在这种执政要求下,如果不在党内建立起回应人民民主的党内民主机制,不在党际之间建立党领导下的多党合作和政治协商制度,不有效扩大社会的政治参与,党民主执政就有不能实现的可能。

关于依法执政。本书论述了要做到依法执政,必须做到三个“依法”。即要做到依法授权;要做到依法用权;要做到依法监督。依法授权,就是执政党依法进入政权组织;依法用权,就是依法定程序,通过国家权力机关,将党的意志上升为国家意志和依法推荐重要干部;依法监督,就是要依据法律对权力授予和权力运行进行监督和制约,防止滥用权力。

科学执政与民主执政、依法执政是统一的。其一,民主执政与依法执政不是彼此孤立的,而是紧密联系的整体。民主执政和依法执政互为条件、不可分割。民主离不开法治,法治也离不开民主。在中国共产党执政方式的改革和完善上,必须把依法执政和民主执政有机统一起来。一个政治主体无论通过什么方法、手段和途径实现对国家的治理,都不能离开民主和法治原则。在现代社会,民主与法治的结合,是实现社会稳定的两大支柱性因素。其二,只有坚持民主执

政和依法执政,才能谈得上科学执政,才能真正实现科学执政。科学执政的前提是遵循党的执政规律执政,而中国共产党执政的最基本规律就是民主执政和依法执政的规律。这两个执政规律紧密联系,既保证共产党执政实现人民当家作主的实质,又以法治科学解决了党政不分这一传统执政方式的关键问题,从而真正保证了中国共产党执政方式的科学性。

最后,本书着重探索了改革和完善党的执政方式所需要的条件。按照科学执政、民主执政和依法执政的要求,改革和完善党的领导体制和执政体制。党的领导体制和执政体制就是党在执政过程中政党、国家、社会政治团体之间政治权力的配置、设置及其形成的规章制度和行为规范的总和。回顾20多年中国政治体制改革的历程,我们发现,政治体制成为一个长期困扰改革和完善党执政方式的重要因素。党的执政方式的改革和完善,要求政治体制相应作出改革和调整,以适应党科学执政、民主执政和依法执政的要求。但是,在现实中,政治体制改革与经济体制改革相比,已十分缓慢,远远不能适应形势的发展,所以必须居安思危、励精图治、积极应对、把握局势、适时变革,进一步推进政治体制改革,理顺党政关系,以适应社会主义政治文明建设的需要,适应党科学执政、民主执政、依法执政的要求。

第一章 国内外执政党的执政方式 历史考察

一、国外社会主义国家执政党执政方式历史考察

(一) 国外社会主义国家执政党的执政方式基本情况

在理论和实践上解决如何执掌国家政权、用什么作为社会主义国家的执政方略、方式,是无产阶级政党及其领袖探索的一个重大课题。众所周知,社会主义国家由于长期实行一元化领导体制,党的领导方式也就是党的执政方式。社会主义国家执政党的一整套领导模式也都是照搬前苏共高度集中模式的。这种模式主要是以前苏共执政模式为基本特征,具体体现在:

一是国家权力过多集中在执政党手里。国家权力过多集中在执政党手里,执政党的权力至高无上,法外运作,体外运行,这是过去一个时期社会主义国家共产党执政的一个普遍形式。斯大林时期,党内政治斗争使斯大林把列宁时期不适宜发展党内民主的特殊情况当作无产阶级政党的固有本性继承下来,使缺乏民主成了一种常态,不同意见和观点在党内就失去了立锥之地,斯大林还频繁动用中央委员会开除中央委员的权力。在实践中,这样做的结果就是逐渐形成了一个以高度集中、缺乏民主为主要特征的党的建设模式。与此相适应,前苏共从中央到地方直至到基层,党内领导干部几乎兼去了国家机关的所有重要领导岗位,大多数国家机关的权力,包括立法、行政和司法等重要部门的权力也几乎全部集中到党组织手中。党完全

可以不通过国家体制、甚至不需要经过什么法律程序,就可直接决定国家和社会的一切事务,指导和控制一切重要机构和任命所有重要职位。这个模式有值得肯定的历史功绩,但总的来说,这个模式的弊端越来越明显。赫鲁晓夫时期,吸取了斯大林模式的一些教训,进行了一些创新和改革。但是,他并没有从根本上找到解决弊端的标本兼治的办法。勃列日涅夫则在相当程度上恢复了以前的模式,尽管剔除了斯大林模式中比较极端的部分(如在党内搞残酷斗争,无情打击)。党的权力至高无上,执政党在国家权力体制外甚至在国家宪法和法律之上,统揽几乎所有国家权力,不受限制,不受制约,不受监督,无论是政府、立法机构和法庭,还是中央或地方权力机构,都只不过是扮演了党的决定执行者的角色而已。此时对党来说,国家权力机构完全没有独立地位,其主要任务无非是把党的决策转变为国家的政策而已^①。

二是明确规定执政党的法律地位。国家宪法规定共产党是唯一的执政党,共产党与国家政权形成长期的、稳定的领导与被领导的关系。党既是政治组织,又是国家政权组织。例如在中央,共产党的上层和国家政权的上层是融为一体的。中央层级的党政组织是融合在一起的,中央之下的各级党组织和各级政权也是融合在一起的。执政党和国家政权的某种融合,作为一种体现执政规律的现象,西方国家也是如此。但是,社会主义国家的“党政融合”和西方国家存在明显区别:一是社会主义国家的“党政融合”是永久固定的,共产党要长期执政;西方国家的“党政融合”是变动不定的,可以互相替代。二是社会主义国家的“党政融合”不仅是党的干部出任政府官员,实行党政职务上的融合,而且党在国家政权中建立了组织,开展活动,和国家政权实行组织上的融合,党本身成为国家政权。党的各级机关,具有相应的行政级别;党务干部领取国家薪水,享有相应行政级

^① 参见王长江、姜跃等著:《现代政党执政方式比较研究》,上海人民出版社2002年版,第328页。

别的待遇;党的各种会议,由国家财政直接拨款。

三是采取政党直接执政方式。社会主义国家由于实行了党和国家政权在组织上的融合,造成党政不分、以党代政,共产党站在直接执政的位置上。党直接管理国家大事,掌握人事分配大权,直接对国家政权做决定、下指示。为此,成立了许多职能部门。例如,1919年,俄共党章规定:为了进行党的各种特殊工作,可以设立专门的部(民族部、妇女工作部、青年工作部等)。1934年还增加了农业部、工业部、运输部、计划财政等纯经济职能部;到了70年代末,职能部已达25个,一般与政府的行政机构对口接轨,以便进行直接领导。

四是党的地位高于政府地位。社会主义国家同时存在两套权力体系,即党的权力体系和国家权力体系。党的权力组织还深入国家政权机关,形成交叉现象。两套权力体系的权力运作程序是,首先,党对国家权力作出决定;然后,由国家权力中的党组织加以传达贯彻;最后,由国家权力予以执行。它表现为如下的权力传递过程:党的权力→国家权力中的党组织→国家权力。苏联共产党成为执政党后形成了两个序列的组织形式:第一个序列是党的自身组织形式,即置身于国家政权之外的党组织;第二个序列是置身于国家政权机关内的组织形式。第二序列的党组织,必须服从政权外的相应层级的第一序列的党组织,贯彻执行党的决议。苏联共产党与苏维埃国家政权的关系是,党领导政,政服从于党。比较党政的地位,党权明显高过政权。这种情况与西方国家的党政关系明显不同。在西方国家,政党以国家政权为中心,围绕国家权力运作,而不是以执政党自身为核心,政党不过是寻求执政的工具,政高于党。

五是执政党党内缺失民主。长期以来,社会主义国家执政党的民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少,出现“集中有余,民主不足”的严重情况。在党内,本来所有党员都是平等的,党内事务包括党的一切活动,都应该是公开的、透明的,但是在苏共党内生活中,充满着封闭性和神秘性,上级的事对下隐瞒、封锁,普通党员只有听命服从的责任和义务,党员没有任何知情权;本来党员在

纪律约束的范围内享有言论自由、参与议政的权利,但是在苏共党内生活中,党的政策决策不可能被自由地讨论,而是少数拍板、“一致”通过,党员没有任何参与权;本来党员拥有选择干部的权利,但是在苏共党内生活中,党的各级干部并非真正选举产生,而是假借选举的形式,实行内定任命制,党员没有任何选举权;本来党员能够对其他党员包括党的干部拥有监督的权利,但是在苏共党内生活中,只存在上级对下级的制约、监督,党的干部对普通党员的制约、监督,而不存在普通党员对党员干部和高级干部的制约、监督,下级机关也根本无权监督上级机关,党员没有任何监督权。

六是党政职能不分,以党代政。党政职能不分,职责不明,党代替国家机关直接行使国家权力,是长期以来社会主义国家共产党执政的基本方式和主要特征。前苏联在社会主义建设时期,斯大林实行高度集权的政治体制。党政不分,以党代政,把党的领导作用片面化、绝对化。如前苏联,从20世纪20年代中期起,党的机关就逐渐承担起国家机关的职能。1934年苏共十七大决定,在州以上党委设立各种“生产业务部”,党中央设立农业部、工业部、运输部、计划财政贸易部、文化和宣传部等和政府对口的部门。这样,党组织便事实上代替了国家机关行使起国家行政权力。前苏联宪法明文规定,苏联最高苏维埃为苏联最高国家权力机关,是苏联唯一享有国家立法权的机构。但事实上往往是党的中央机关代替苏联最高苏维埃行使国家立法权。前苏联第一到第三个“五年计划”,都是由苏共中央委托中央政治局制定,并由党的第十六次到十八次代表大会分别批准后才予执行。1931年,苏共中央决定采取联合决议、决定的形式,会同苏维埃机关一起对党和国家实施领导。从表面看,这似乎是重视国家权力机关的作用,但实际上却是把党的机关与国家机关混同起来,把党的决议、决定与国家法律、法令混同起来。联合决议往往是以党的决议代替苏维埃政权机关的法令,苏维埃作为国家权力机关,不过是把党的决议变成了国家法令的表决机器和橡皮图章。党政职能不分,以党代政,还反映在国家司法领域。在前苏联和东欧社会主