



党的执政 与和谐社会构建

DANG DE ZHI ZHENG YU HE XIE SHE HUI GOU JIAN

中共中央党校政法部 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



党的执政 与和谐社会构建

DANG DE ZHI ZHENG YU HE XIE SHE HUI GOU JIAN

中共中央党校政法部 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

党的执政与和谐社会构建 / 中共中央党校政法部编.
北京:法律出版社,2007.7
ISBN 978-7-5036-7495-2

I. 党… II. 中… III. ①中国共产党—执政—文集②社会主义建设模式—中国—文集 IV. D25-53 D616-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 093867 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王 扬

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/永恒印刷有限公司

编辑统筹/法律教育出版分社
经销/新华书店
责任印制/张宇东

开本/A5
版本/2007年7月第1版

印张/16 字数/420千
印次/2007年7月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939659

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978-7-5036-7495-2

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

在中国的传统文化中,和谐是一个深刻而又高远的有着永恒生命力的理念,一直以来就存在于中国文化的血脉之中。实现社会和谐,建设美好社会,始终是人类孜孜以求的一个社会理想,也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。改革开放以来,邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观的相继提出,表明中国共产党是一个与时俱进、不断发展的先进政党。特别是十六大以来,中国共产党提出构建和谐社会,并将民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处六个方面作为构建和谐社会的基本特征,写入党的正式文件,拓展了新世纪、新时期我国社会主义现代化建设总体格局的科学内涵。和谐社会的提出,是科学发展观在社会建设层面合乎逻辑的展开,是中国共产党人在探索人类基本价值观念问题上的一大贡献,是能够与西方社会提出的民主、自由、人权、平等量齐观的概念体系,是人类文明进步的重要体现。

中国共产党不但是和谐社会先进理念的提倡者,更是和谐社会先进理念的实践者。作为中国特色社会主义建设事业的领导核心,中国共产党承担着光荣而重大的历史使命,中国共产党人承担着光荣而重大的历史使命。改革开放以来,在中国共产党领导下,中国的政治、经济、文化、社会等各个方面取得了举世瞩目的成就,经济高速增长、政治安定团结、文化不断繁荣、社会事业不断进步,一个正在崛

起的大国屹立于世界之林。能不能将这种良好的发展势头保持下去,能不能使人们安居乐业、国富民强,这对执政的中国共产党来说,是一种考验。

要应对执政的考验,就必须改革和完善党的领导方式、执政方式。新民主主义革命时期,中国共产党在中央苏区的革命根据地、陕甘宁边区等抗日根据地以及解放区,进行着局部执政的政治实践,那个时候中国共产党实际上是地方政治的执政党。新中国成立后,中国共产党成为全国政权的执政党,在进行社会主义革命和社会主义建设过程中,逐渐形成党政不分、以党代政、强调党的一元化领导这样一种传统执政方式。这种传统执政方式在一段时期内对动员人民参加各项建设事业,凝聚党心、民心,起到了积极的作用,也积累了许多问题。改革开放以来,在邓小平总设计师的积极倡导推动下,党提出党政分开,调整党政关系,调整中央与地方关系,改善党内民主状况,取得积极成效。党的十三届四中全会以来,江泽民同志适时提出加强和改善党的领导,改革和完善党的领导方式、执政方式,提出依法治国这一治理方略,强调执政党行为的制度化、法律化、程序化。党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央更加注重研究执政党的执政规律,不断出台一些具体措施推进执政方式的改革。我们认为,在改革和完善党的执政方式过程中,必须尊重广大人民的意愿和利益诉求,按照科学发展观的要求正确处理执政党和国家权力机关、行政机关以及司法机关的关系,在实践基础上形成制度化、规范化、程序化的和谐的关系格局,目的是提高党的执政能力和构建和谐社会的能力。我们坚信,中国共产党只有在坚持党的领导前提条件下,改革和完善党的执政方式,摒弃传统执政方式的不合理成分,继承传统执政方式中的合理做法,根据新时期、新形势、新任务,适时推进执政方式向科学化、民主化、法制化方向转变,才能应对时代赋予执政党的使命和随之而来的考验。

应对考验,不仅仅是执政党的责任,也是我们理论工作者的责任。对于党校系统的专家、学者来说,这份责任理应承担。正是基于

这种理念,由中共中央党校政法部主办的 2006 年度全国党校系统法学、政治学年会在辽宁丹东召开,会议的主题就是为了回答新世纪、新时期构建和谐社会过程中如何改革党的执政方式。与会学者一致认为,党校系统的学者专家有责任、有信心推进执政理论研究。为此,必须整合政治学、法学、党建、科社、哲学、历史学、社会学等多学科的学术力量,促进学科交流互动,既要大胆借鉴、为我所用,又必须实事求是,从国情出发,形成中国特色的本土化的理论概念体系,构建适合中国国情的执政模式。本书由此次会议与会论文结集而成,书中内容、观点未必完全正确妥当,但它们表现了党校理论工作者在理论创新的思想指导下对构建和谐社会与执政党执政理论的探索性思考。思想只有在讨论中才能成熟,理论只有在探索和争论的过程中才能发展。我们盼望有更多的理论工作者来关注这一问题,为适合中国国情的执政理论体系的构建增一块砖、添一块瓦。

目 录

执 政 理 论

- | | | |
|----|-----|----------------------------------|
| 3 | 张星炜 | 推进新阶段我国政治体制改革的设想 |
| 15 | 刘学军 | 无产阶级政党如何执政——从马克思恩格斯的探索到原苏联与东欧的实践 |
| 29 | 王立峰 | 中国共产党依法执政的合法性分析 |
| 40 | 李 玮 | 董阅观 中国共产党依法执政研究 |
| 50 | 马军卫 | 试论构建和谐社会与党的依法执政 |
| 57 | 马民英 | 杜学文 构建和谐社会与党的依法执政 |
| 65 | 杨亚佳 | 论依法执政的基础观念 |
| 76 | 安 群 | 戴传利 构建和谐社会:依法执政的必要性与方法论 |
| 85 | 张恒山 | 柯 彪 申 林 实现执政的“民众富裕”价值目标的三大要务 |

执 政 方 式

- | | | |
|-----|-----|---------------------|
| 105 | 李良栋 | 论执政党进入国家政权活动的法律途径问题 |
| 116 | 鄂振辉 | 我国执法权问题研究 |

- 125 | 刘永艳 执政党与其他政党关系模式探析
- 141 | 傅思明 中国政党制度法制化的历程与展望
- 150 | 黄建明 构建和谐社会必须进一步改善党的领导体制和执政方式
- 159 | 孟大川 陶进华 白 杨 地方党委依法执政能力现状调查与研究
- 168 | 赵 泉 防止党政领导干部滥用权力、以权压法的若干思考——从一起执法者“下课”案例说起
- 178 | 孙译军 新农村建设中的主要矛盾与执政对策探讨
- 187 | 王建华 坚持依法执政 重在领导立法
- 196 | 刘剑波 刘景旺 坚持科学执政、民主执政、依法执政
- 205 | 孔 玲 贯彻依法治国基本方略,提高依法执政水平
- 215 | 张 勇 提高执政能力必须依法理顺三个关系

执政党建设

- 227 | 吴礼林 论党内民主的三项基本制度
- 234 | 肖立辉 乡镇党委选举方式改革研究
- 249 | 汪俊英 构建和谐社会与现代道德建设——现代道德建设的困境及根源分析
- 257 | 齐 惠 和谐社会建设与执政党的社会利益整合功能 因势利导构建和谐——简论利益群体分化与执政党的社会整合功能
- 267 | 李忠伟 许启强 构建社会主义和谐社会中的公共道德建设研究

和谐社会的理论

- 281 | 张立伟 试论和谐社会与权利观念

293	杨丹娜	维护社会和谐稳定必须加快政治体制改革
303	卢向国	和谐社会构建中的政民关系:路向阐释与现实选择
312	徐邦友	合法反对:构建和谐社会的一个独特机制
324	田广清	制度·和谐·执政方式
333	余 凡	构建和谐社会中的公平正义问题研究
343	孙 蔚	批判与构筑——再论和谐社会条件下中国社会公正问题
354	李雅云	塑造科学的司法公正观
367	董阅观	沈 强 法律视角的和谐社会
374	华 雷	有效处理强势群体和弱势群体的关系是构建社会主义和谐社会的关键
383	黄金桥	法治与构建和谐社会刍议

和谐社会的实践

391	柯 旭	构建和谐社会与信访问题的解决
401	刘素华	完善民主参与机制与利益实现机制——促进和谐社会构建
413	井建斌	民间组织治理与改善党的执政方式
421	韦华腾	加强法制建设,依法处理新时期社会问题及社会矛盾
432	李 萍	构建和谐社会需要发挥非政府组织的作用——以“广州社情民意中心”为例
441	卜泳生	妇女发展与构建和谐社会
450	陈 伟	和谐社会领导观与统一战线凝聚力
459	戴小蓉	化解社会主要矛盾与维护新疆社会稳定
466	佟玉华	扩大公民有序政治参与,促进和谐社会构建
475		附录:论点摘编

执政理论

推进新阶段我国政治 体制改革的设想

□张星炜*

一、新阶段我国政治体制改革的 指导思想和总体思路

我国新阶段政治体制改革的指导思想和总体思路是：坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和“以人为本，全面、协调、可持续发展”的科学发展观为指导，牢固确立共产党必须坚持“立党为公、执政为民”和“科学执政、民主执政、依法执政”的执政理念，以建设社会主义政治文明、构建社会主义和谐社会为目标，以改革和完善党的领导方式和执政方式为“龙头”，以改进和完善人民代表大会制度为“轴心”，以发展党内民主带

* 作者系中共四川省委党校科社部教授。

动人民民主,同时以扩大人民民主促进党内民主,建立起一整套比较健全和完善的,能够切实体现党的领导、人民当家做主和依法治国有机的政治体制。

在上述关于“指导思想”的表述中,其中最为重要的是必须坚持“立党为公、执政为民”和“科学执政、民主执政、依法执政”的执政理念。

笔者认为,在当今中国的现实条件下,由于中国共产党是惟一的执政党,办好中国的事情关键在党,新阶段我国政治体制改革成功与否的关键也在党。而中国共产党是否牢固树立起了“立党为公、执政为民”和“科学执政、民主执政、依法执政”的执政理念,又是决定新阶段我国政治体制改革成败的关键。

二、新阶段我国政治体制改革的目标

在全面建设小康社会新阶段,通过政治体制改革所要建立起来的政治体制是一个什么样的政治体制呢?笔者提出的目标是:建立起一整套比较健全和完善的,能够切实体现党的领导、人民当家做主和依法治国有机的政治体制。

建立起这样的政治体制首先需要在思想认识上明确的是:党的领导、人民当家做主和依法治国有机的根本点是保证人民当家做主,实现人民的根本利益。因为,党的领导的本质内容,“就是领导、支持、保证人民当家做主,维护和实现最广大人民的根本利益”;^①人民当家做主同时也是社会主义民主政治的本质要求。把握这一点的关键,是要破除把党的领导理解为“党权高于一切”的错误观念,牢固确立“立党为公、执政为民”的理念。这是我们坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机的统一在思想认识上必须解决的

^① 胡锦涛:“在首都各界纪念全国人民代表大会成立50周年大会上的讲话”(2004年9月15日),载《人民日报》2004年9月16日。

一个重大问题。

其次,建立起这样的政治体制,就要把人民代表大会制度作为实现这三者有机统一的根本制度载体。笔者提出的改进和完善人民代表大会制度的目标是:通过改革和完善人大选举制度、代表制度、工作制度和监督制度,使人民代表大会成为名副其实的权力机关。

要使人民代表大会成为名副其实的权力机关,就必须改变我国现行政治体制中实际上存在着的两套权力体系并行的现状:一套权力体系是宪法明确规定了的人民代表大会制度。在这个权力体系中,人民代表大会、人民政府、人民法院、人民检察院分别行使国家的立法权、行政权、审判权和检察权,构成我国的政权体制。另一套权力体系是宪法虽然没有明确规定,但其实际效力却高于人民代表大会制度的权力体系——中国共产党的组织制度和领导制度。这套权力体系,通过党内的民主集中制以及在国家政权系统内建立起来的党委领导下的行政首长负责制、党管干部制度、党的工作委员会制度、党组制度等一系列从政治管理的角度看非常有效的领导制度,在我国政治生活中发挥着强有力的作用。

上述状况实际上就是我国现行政治体制的症结之所在:用党的组织机构直接行使国家权力,如果不是废弃国家权力机构而是同时保留着国家权力机构,会产生什么结果呢?这意味着在国家权力机构组织体系之上,再建立一套权力组织体系——政党的权力组织体系,这就意味着两套权力体系的存在。两套权力体系同时存在可能导致两种情况:一种情况是用党的组织机构凌驾于国家权力机构之上,用党的组织机构控制国家权力机构。这就会导致国家权力机构权力转移、权力失落。这种情况类似于废弃国家权力机构。另一种情况是党的组织机构并不控制或操纵国家权力机构,而是和国家权力机构并行地发挥作用。这就会使一个国家因存在两套权力体系而产生权力分配、权力运作的混乱。与此同时,两套权力机制的存在,意味着人民要负担两套权力机构的官员、职员的生活和工作费用,意

意味着人民要承受一个高成本、低效率的社会管理系统。^①

摆脱上述困境,可以有两种可供选择的办法:

一种办法是用党的组织机构直接取代国家机构、行使国家权力,同时废弃国家权力机构。这种办法导致的结果,其一,是会给党的组织机构行使国家权力的合法性带来疑问。因为一个国家的权力归根结底是属于该国人民的,国家机构所行使的权力归根结底来自人民的同意和授权。换句话说,从形式上说,通过每届人民代表大会换届选举而获得人民授权的是各级人民代表大会,而不是政党的组织机构。因此,用党的组织机构直接取代国家机构、行使国家权力,就会使自己行使权力的合法性产生疑问。其二,这种做法也是与现行宪法相违背的。除非修改现行宪法,废除关于各级人民代表大会是我国各级权力机关、全国人民代表大会是我国国家最高权力机关的有关规定,否则,就会带来宪政危机。

另一种办法是通过体制创新和制度建设,把党对人大的领导从“外在领导”转为“内在领导”。这就是说,党不是外在于人大或凌驾于人大之上来对国家和社会发挥领导作用,而是通过人大来实现对国家和社会的领导,通过人大来实现依法执政和依法治国。

笔者主张选取上述第二条路径。

但是,要使上述设想成为现实,必须相应采取以下改革举措:

首先是改革和完善党的领导方式和执政方式。这一举措对于发展我国社会主义民主政治、创新我国政治体制具有全局性的意义。如果党的领导方式和执政方式不改革,我国政治体制其他任何一个部分的改革都难以启动。所以我们提出,新阶段我国的政治体制改革,要以改革和完善党的领导方式和执政方式为“龙头”,着力推进党的领导方式和执政方式从“传统”型向现代型转变。这种转变包括从“权力”主导型向“权威”主导型、从“党治”主导型向“法治”主导型、从“直接全面”式向“间接重点”式的转变。

^① 张恒山:“中国共产党的领导与执政辨析”,载《中国社会科学》2004年第1期。

其次是发展党内民主,推进党内民主制度的创新,充分发挥党内民主对人民民主所具有的重要的示范和带动作用。在党内民主制度创新问题上,我们提出了民主集中制的实质是民主制的重要观点,并提出,为了避免对民主集中制的误解,建议用“民主制”取代“民主集中制”这个概念。强调了党内民主对人民民主的示范作用和带动作用,特别是分析了实行党代会常任制对党内权力配置提出的新要求及其对发展党内民主的重大意义。

最后笔者认为,只有在党内民主的示范和带动下,才可能有人民代表大会制度的创新,才可能使人民代表大会成为名副其实的权力机关,才可能使人民代表大会切实履行宪法赋予它的应有的职责和权力。

以上三个方面的体制改革和制度创新,是新阶段我国政治体制改革最重要的部分。没有这三个方面的体制改革和制度创新,就难以启动政治体制其他方面的改革和创新,或者说政治体制其他方面的改革和创新就会步履维艰,难以取得实质性的进展。

三、新阶段我国政治体制改革的推进策略

(一)突破口:发展党内民主

笔者认为,发展党内民主,最重要的是:实行党代会常任制。这就是:确立党员在党内的主人地位,由党员民主选举产生党代表,党代表实行常任制;由党代表民主选举产生党代会,党代会实行常任制。由党的代表大会选举产生党的全体委员会(简称全委会),同时也由党的代表大会选举产生党的执行机构——党的执行委员会(简称执委会)、监督机构——党的纪律检查委员会(简称纪委会)。

在党代会常任制下,党代会是党的权力机关、党内“立法”机关

和监督机关,拥有党内“立法权”、^①决策权和监督权。党通过代表大会“立法”、决策、监督,实施统一领导。

党的全委会在代表大会闭幕期间行使党代会授予的职权,主要是:召集本级党代会会议,领导或主持本级党代会代表的选举;讨论本地区范围内的重大问题并作出决议。

党的执委会行使执行权。执委会^②行使的执行权主要包括:执行本级党代会及其全委会的决议和决定;领导所属工作部门的工作。

党的纪委会行使监督权。纪委会行使的监督权主要包括:作出关于维护党纪的决定;组织开展对党内监督工作的督促检查;对党员领导干部履行职责和行使权力情况进行监督;检查和处理党的组织和党员违反党的章程和其他党内规章的比较重要或复杂的案件;决定或取消对党员的处分;受理党员的申诉和控告;受理对党组织和党员违犯党纪行为的检举和党员的控告、申诉,保障党员的权利。

党的全委会、执委会、纪委会向党代会负责并报告工作。在党代会领导下的决策机关、执行机关和监督机关并行,其成员互不兼任。

我们还提出了实行党代会常任制“分三步走”实现改革目标的下述设想。

第一步:在现有领导体制下,进一步发挥党代表在党代会闭会期间的作用,实行党代会年会制和代表常任制。在常委会、全委会和党代会之间合理划分权力,扩大党代会在选举、重大问题决策上的权力。将常委会的人事任免权逐步转移到全委会,常委会在人事任免上主要履行提名权,由全委会对人事任免作出决定;将全委会讨论决定重大问题和选举书记、副书记和常委会成员的权力逐步移交给党代会,全委会在重大问题上只负有制定和履行贯彻落实党代会决议

^① 这里的“立法权”,从中央一级讲,是指制定和修改党章,制定和修改规范党内生活的基本准则、条例等的权力。

^② 这里的“执委会”,相当于目前未实行党代会常任制的地方党的委员会的常务委员会。