

制度创新与 党的执政 能力建设

Zhidu Chuangxin yu
Dang de Zhizheng
Nengli Jianshe

◎ 李 海 编著



四川大学出版社

广西壮族自治区哲学社会科学“十五”规划项目

制度创新与 党的执政能力建设

Zhidu Chuangxin yu
Dang de Zhizheng Nengli Jianshe

◎ 李 海 编著



四川大学出版社

责任编辑:韩 果
责任校对:朱兰双
封面设计:吴 强
责任印制:杨丽贤

图书在版编目(CIP)数据

制度创新与党的执政能力建设 / 李海编著. —成都: 四川大学出版社, 2007.6

ISBN 978-7-5614-3724-7

I. 制… II. 李… III. 中国共产党-党的建设-研究
IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 090562 号

书名 制度创新与党的执政能力建设

编 著	李 海
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-3724-7/D·273
印 刷	四川锦祝印务有限公司
成品尺寸	140 mm×203 mm
印 张	9.375
字 数	241 千字
版 次	2007 年 6 月第 1 版
印 次	2007 年 6 月第 1 次印刷
印 数	0 001~1 000 册
定 价	22.00 元

版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科
联系。电 话:85408408/85401670/
85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

前 言

创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力。以胡锦涛同志为总书记的党中央,从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发,作出了推进自主创新,建设创新型国家的重大决策。

党的制度建设是根本性的,制度创新是时代的要求和人民的要求,从严治党的核心是确保领导干部正确地行使权力和建立完善的党内监督制度。领导干部在行使权力的过程中存在着两种可能性:一是正确地运用人民所赋予的权力,为国家和人民谋利益;另一种可能是他们把手中的权力视为私有财产,以权谋私。要解决后一个问题,关键是加强对权力的监督制约。应该承认,长期以来我们对权力监督制约的问题认识不深刻,理论上缺乏系统研究,实践上缺乏对权力运行的法规与制度制约。现实生活中所发生的情况告诉我们,在对于干部加强思想教育的同时,必须加强对权力的监督与制约,防止权力的扩张、失控和滥用。这是因为,权力运行的固有特点为权力的滥用提供了可能与机会。本书的作者对此作了分析:第一,是权力的代表和委托问题。无论是在绝大多数人居于统治地位的社会,还是由少数人垄断政权的社会,政权的所有者都无法做到所有成员全部行使权力,而且,由于社会管理事务的复杂性,政权的所有者并非人人都有能力行使这种权力。因此,政治权力,特别是具体的职能权力,必须委托给所有者中的一部分人组成专门机关,以专职身份去行使。只有这样才能使政权起到管理和协调具体社会事务的作用。这样一来,就形成了由部分人代行所有者整体权力的关系,于是权力的所有者和权力的具体行使者便分离开来。权力代行关系的产生是公共

权力发挥职能的必要条件,同时也不可避免地导致一种风险的存在,即权力的具体运行成为相对独立的过程后,还能不能不折不扣地在权力所有者整体意志的轨道上运行?第二,权力代行者的履行职责问题。众所周知,在任何一种委托代理关系中,都存在一个代理人向委托人负责的问题。代理人的义务是以自己的行为和努力去实现被代理人的意志与利益。在政治生活的授权关系中,同样适用这一原则。经授权取得行使具体事务权力的人员,应当认真地恪守诺言,为授权所有者整体利益服务。但是,任何一个统治集团都无法保证每一个权力的代行者对统治集团的整体利益永远忠诚。因为除了政治上的授权关系外,其他社会因素对权力代行者的行为也产生着影响。实践表明,总会有人发生变化。要使每一个人始终如一地严守忠诚,不仅需要德治,而且需要法治。

权为民所用,情为民所系,利为民所谋。要进行制度创新和加强制度建设,必须对权力进行监督制约。作者在总结经验教训的基础上,提出了一些可供决策参考的意见:加强对权力的监督制约,是从严治党,保持党员干部队伍廉政、勤政和优政的治本之策。实施党内监督,一方面,要建立体制内约束,权力滥用往往是因为权力失去控制,超越正常运行轨道而发生的。因此,设置一套对权力实施监督和制约的体制和机制,便成为防止和控制权力滥用的有力对策。作为执政党,各级党组织和广大党员领导干部,直接掌握和行使着广泛的国家权力。对此,我们既要保证这些权力的充分行使,又要使这些权力受到足够的刚性约束。因为约束不够,掌权人就会有较大的任意越轨机会和空间。因此,要建立一整套监督约束的机制,运用监督机制来达到减少权力滥用的效果,使每一个掌权者都既监督他人,又被他人所监督,在相互制约权力关系中,合理、高效、健康地行使手中的权力。另一方面,要强化体制外约束,实施权利对权力的监督。在我国社会主义民主政体中,国家的一切权力属于人民,人民通过选举产生国家权力机构,并派出执行机构,从而把权力委托出去。因而,人民

的权力在很多情况下具体表现为所享有的宪法和法律所赋予的各种权力上。每个公民依据宪法对他们所委托出去的权力加以监督和控制,这就构成了权利对权力的监督。公民可依据一系列权力形式对公职机构及其官员的活动进行监督和控制,这些权利形式包括知情权、申诉权、控告权等,从而形成内容丰富的公众监督权力的体系。目前,人民群众普遍运用社会协商对话制度、来信来访制度、举报制度、民主评议干部制度等形式,发挥权利对权力的监督作用。但这些形式要广泛发挥作用目前还仅仅是开始,我们必须不断扩大这些形式,畅通载体,使社会监督和党内监督有机地结合起来,形成强大而有效的监督力量。本书还结合调查研究对基层党的建设和制度创新提出了一些新观点,探讨了一些新问题。

“三个代表”重要思想以及科学的发展观,是对马克思主义的新发展,是新世纪新阶段党的执政能力建设的新要求,也是从严治党,进行制度创新,建立和健全监督机制,提高领导干部素质的强大思想武器。当前,在抓住机遇、加快发展的新形势下,必须把全面提高领导干部素质同对领导干部的严格管理、严格监督、严格执纪结合起来,双管齐下,才能全面促进新世纪党建工作的开展。

作者

2007年5月

目 录

绪 论	(1)
-----------	-------

第一部分 制度创新的现实基础

第一章 领导制度与运行机制	(23)
---------------------	--------

第一节 政治体制与运行机制	(23)
---------------------	--------

第二节 经济体制与运行机制	(28)
---------------------	--------

第三节 民主法制建设及其作用	(34)
----------------------	--------

第二章 领导制度与社会环境	(39)
---------------------	--------

第一节 经济制度转换的社会环境	(39)
-----------------------	--------

第二节 社会结构变迁的客观环境	(42)
-----------------------	--------

第三节 执政党的社会生态环境	(46)
----------------------	--------

第三章 领导制度与权力主体	(50)
---------------------	--------

第一节 党员队伍构成的变化	(50)
---------------------	--------

第二节 党员领导干部队伍现实状况	(52)
------------------------	--------

第三节 党的各级组织出现的新情况	(58)
------------------------	--------

第二部分 制度创新与党的执政方式

第四章 领导制度创新是党的执政方式的创新与发展 ...	(67)
-----------------------------	--------

第一节 实现执政方式创新与发展的基础和前提条件	
-------------------------	--

.....	(67)
-------	--------

第二节	深刻认识党的执政方式创新的重要性	(70)
第三节	更新观念走出对党执政方式认识上的误区	(74)
第五章	社会主义市场经济体制的完善要求继续创新领导制度 与机制	(83)
第一节	正确把握社会主义市场经济的发展过程	(84)
第二节	社会主义市场经济发展对领导制度创新的要求	(95)
第三节	领导制度创新需要进一步探讨的几个问题	(108)
第六章	改革领导体制	(115)
第一节	改革权力过分集中的领导体制	(115)
第二节	改革宏观领导体制	(120)
第三节	改革微观领导体制	(123)
第七章	改进领导方法	(131)
第一节	政务公开是对权力监督的必要前提	(131)
第二节	政务公开是推行政治民主化的举措	(135)
第三节	政务公开的范围和途径	(139)
第三部分 制度创新与反腐倡廉		
第八章	体制转换时期的腐败现象	(145)
第一节	转轨时期的历史思考	(145)
第二节	转轨时期腐败现象的特点	(150)
第三节	转轨时期腐败现象的严重危害性	(153)

第九章 腐败现象与制度缺陷	(159)
第一节 权力腐败是行业腐败和社会腐败的核心	(159)
第二节 市场经济条件下权力腐败的根源	(162)
第三节 权力腐败与制度建设	(171)
第十章 监督制度创新的功能、目标和思路	(177)
第一节 权力监督制约的功能和条件	(177)
第二节 权力监督制约的原则和目标	(182)
第三节 权力监督制约的工作思路与重点	(189)
第十一章 监督制度实施与反腐倡廉	(193)
第一节 强化人大及法律监督体系	(193)
第二节 加强党内及纪律监督体系	(202)
第三节 扩大社会监督体系	(211)

第四部分 制度创新与基层的实践

第十二章 新世纪新阶段党的基层组织建设的创新思路	(219)
第一节 认真总结党的基层组织建设的经验	(219)
第二节 用实际效果来检验党的基层组织建设工作	(222)
第三节 把坚定的原则性和必要的灵活性结合起来	(224)
第十三章 农村党的基层组织建设	(227)
第一节 用科学发展观认识和解决“三农”问题	(227)

第二节	全面统筹协调抓好农村党的基层组织建设	(229)
第三节	以人为本建设一支高素质的农村基层干部队伍	(233)
第四节	切实加强农村党员教育和管理	(238)
第十四章	企业党的基层组织建设	(244)
第一节	搞好公有制企业党的基层组织建设事关大局	(244)
第二节	现代企业制度下公有制企业党的基层组织建设	(248)
第三节	乡镇企业基层党组织建设	(255)
第四节	非公有制企业党的基层组织建设	(262)
第十五章	学校党的基层组织建设	(270)
第一节	学校党的基层组织的工作特点	(270)
第二节	高等学校党组织的建设	(272)
第三节	普通学校党组织的建设	(282)
第四节	重视学校党的基层组织干部队伍建设	(285)
后记		(288)
参考文献		(289)

绪 论

提高党的领导水平和执政水平,增强拒腐防变的能力和抵御风险的能力,这是新时期党的建设需要解决的两大历史性课题。党的执政方式与党的领导体制有密切关系。在一定意义上说,党的领导方式与执政方式是领导体制派生的,执政方式的创新与发展有赖于领导制度的改革。进一步改革党内领导制度,改革党对国家、社会生活的领导制度,才能提高党的领导水平和执政水平,才能增强全党拒腐防变和抵御风险的能力,为反腐倡廉提供制度保证。

一、领导制度创新是提高党的领导水平和执政水平的关键

(一)领导体制的含义和内容

领导体制,是领导系统中各级、各类领导机关的机构设置、结构方式、职责权限划分以及它们之间的相互关系的各种制度的总称。

现行领导体制,大致包括以下内容。

1. 领导机关组建制度

这项制度包括领导机关如何产生、任期期限等。中国共产党章程(以下简称《党章》)规定:党的中央委员会每届任期5年,由每5年举行一次的党的全国代表大会选举产生。党的省、自治区、直辖市,设区的市和自治州的委员会,党的县(旗)、自治县、不设区的市和市辖市的委员会,每届任期均为5年,由每5年举行一次的同级党的代表大会选举产生。中央和地方的代表大会提前或延期举行,党的同级委员会的任期相应改变。其他如人大、政府、法院、检察院等组织也都明确规定了各自的产生方式和任

期期限等。

2. 领导机关的结构方式

从实践看,领导机关的结构方式主要有以下几种:(1)直线结构,即指领导机关与被领导机关呈垂直方式联系。如中国共产党(以下如没有特指,均为中国共产党)的各级领导机关、各级政府等。(2)职能型结构,即指按管辖的工作性质或行业或服务对象设置领导的方式。每个领导机构都是为完成某项领导职能而设置,都对下级相同职能部门实行领导。如党的组织部门,是按行业设置的职能机构;侨务办公室、港澳办公室则是按服务对象设置的职能机构。(3)混合型结构,即直线型、职能型的混合结构方式。各个领导系统,大体上都是这一结构方式,如:党的领导系统,从纵向看,成直线型结构方式;而从横向看,在每个领导机关之下,都分别设置若干个平级职能部门。它们都在同一个领导机关的领导下分工协作,同时,也可直接下达自己的指令。(4)矩阵型结构,即指在混合结构方式的基础上,按数学上的方阵原理建立的结构方式。领导机关为完成某项紧急或临时任务时,一般多采用这一方式,如“严打办”、“打假办”、“检查办”等。

3. 上下级组织之间关系的制度

在我国,不同的领导系统上下组织间的关系是有区别的。如在党和政府的领导系统,上下级组织之间,是一种领导与服从的关系。党的下级组织或政府的下级组织,必须服从上级组织的领导,执行上级组织的决定。全党各级组织必须服从党的全国代表大会和由它选举产生的中央委员会的领导;地方各级政府必须服从中央人民政府和上级人民政府的领导。

4. 请示和报告工作制度

这是我国的一项重要领导制度。无论是在党的领导系统,在人大领导系统,还是在政府领导系统,下级组织的重大事项,都要事先向上级组织进行请示,事后进行报告。在党的领导系统中,党的各级委员会要定期向党的代表大会作工作报告,接受代表大会的审查。政府领导系统,则要定期向人民代表大会作工作报

告,接受其审查。

5. 领导机关职责权限划分的制度

在我国领导系统中,领导机关的职责权限划分,一是在党和国家政权系统之间进行;一是在国家政权系统各个领导机关间进行,具体是在人大、政府、法院、检察院、公安、军队等之间进行。前者要解决的是党政职能分开的问题;后者要解决的是各司其职、各负其责的问题。领导机关的职责权限划分,是领导体制中最重要、最关键、最核心的问题。

6. 党组制度

这是党领导非党组织的制度。按照《党章》规定:在国家机关、人民团体、经济组织、文化组织或其他非党组织的领导机关中成立党组。党组的成员,由批准它成立的党的委员会指定。党组设书记、副书记。党组必须服从批准它成立的党的委员会的领导。党组的任务,主要是负责实施党的方针、政策,讨论和决定本部门的重大问题,团结非党干部和群众,完成党和国家交给的任务,指导机关和直属单位党组织的工作。而在人大领导系统、在工会领导系统或在共青团领导系统,上级组织对下级组织则是一种指导关系。

7. 委员会制度

在我国,党的领导系统和人大的领导系统,各级领导机关都实行委员会制。凡属重大问题,都经委员会集体讨论决定,实行民主集中制的组织原则。

8. 党委领导下的首长负责制

这一制度有两种形式:党委领导下的军政首长负责制;党委领导下的行政首长负责制。前者是中国人民解放军的领导体制;后者主要是高等院校及部分事业单位的领导体制。

9. 行政首长负责制

实行这一制度的主要是政府系统、司法系统及中小学系统。

10. 党领导非党组织的制度

我国宪法规定,各级政权组织包括人大、政府和司法机关必

须接受中国共产党的领导。

11. 中国共产党领导的多党合作制度

《中共中央关于坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度的决定》规定：“中国共产党对各民主党派实行政治领导，即政治原则、政治方向和重大方针、政策的领导”。

12. 董事会领导下的厂长、经理负责制

实行这一制度的，主要是进行现代企业制度改革后的国有大中型企业或公司等。

以上诸方面，构成了我国领导体制的主要内容。它们形成了一个相互影响、相互作用、相互依存、相互制约的网状体系，从而保证领导活动的正常开展和领导作用的充分发挥。

(二) 党的领导方式和执政方式是由领导体制决定的

众所周知，在新民主主义革命时期，我们党就对执政方式进行过探索。在《井冈山的斗争》一文中，毛泽东就批评党内一些人人为图省事，直接代行政府的职权或者直接向政府发号施令，把政府搁置一边的错误倾向。他告诫全党：党的主张和办法，执行的时候必须通过政府的组织；国民党直接向政府下命令的错误做法必须避免。1941年，邓小平在《党与抗日民主政权》一文中，严厉批评了党的一些组织和党员中存在的“以党治国”的错误观念，明确指出党领导政权的正确原则是指导和监督。1942年9月1日，中共中央政治局通过的《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间的关系的决定》中，明确要求克服党直接代行国家政权职能、包办代替其工作的倾向，指出：政权系统是权力机关，它们的法令带有强制的性质。党委与政权系统的关系，必须明确规定，党委包办政权系统的工作必须纠正。党对政权系统的领导，应该是原则的、政策的、大政方针的领导，而不是事事干涉，代替包办。新中国成立后，我们党也没有停止这种探索，如在党的八大上，邓小平在《关于修改党的章程的报告》中，明确指出，党不可以直接去指挥国家机关的工作，或者是把各种纯粹行政性的问题提到党内来讨论，混淆党的工作和国家机关工作所应有的界

限。党的十一届三中全会以来,更是把改革党的执政方式的问题提到全党工作的重要议事日程;党的十三大明确规定党对国家事务实行政治领导的主要方式,是使党的主张经过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带领广大人民群众,实现党的路线、方针、政策;党的十五大明确提出要实施“依法治国”的方略。

(三)领导体制是实施党的执政方式的制度保证

领导体制对于执政方式的决定作用,主要体现在以下方面。

1. 领导体制是执政方式得以实施的前提

执政党实施对国家政权领导的方式,需要有一定的基础和条件,包括组织设置、人员配备、权限划分。上述各项,缺少哪一项,执政党都难以有效实施对国家政权的领导。比如,执政党要领导国家政权,需要制定有关的规范,还必须明确划分负责实施执政方式的各机构和人员的职责权限,使其各司其职,各负其责;否则,领导就没有依据。正是从这个意义上我们说,领导体制是党的执政方式实施的前提。

2. 领导体制状况影响、制约着党的执政方式状况

长期以来,我们党之所以采取“直接执政”的方式,究其原因,就在于我们实行的是高度集中的领导体制。改革开放以来,党的执政方式发生了一系列重大变化,就在于我们这些年逐步推进了党和国家领导体制的改革。这恰好说明,领导体制影响、制约着党的执政方式的有效实施。

领导体制决定着党的执政方式,影响和制约着党的执政方式的状况。党的领导体制和领导方式的相互关系是主导和从属的关系。党的领导体制处于主导地位,而党的领导方式处于从属地位。在一定意义上说,领导方式是领导体制的产物。因此,必须不断改革、完善领导体制,以便为党的执政方式的创新和发展提供制度保证。

二、进一步改革党对国家和社会生活的领导制度

中国共产党执政就是领导和支持人民掌握国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛权利和义务,尊重和保障公民的合法权益。这是进一步改革党对国家和社会生活领导体制的总要求。这一总要求说到底,就是要使人民真正当家做主,使人民群众在国家权力体制中真正居于主导地位。为了实现这一总要求,要继续做好以下工作。

(一)坚持党政分开和党对国家社会生活实行总的领导原则

邓小平同志在论述党政关系时,提出了一个非常重要的思想,即党的组织不是政府,不是国家的权力机关,不能实行以党治国的办法。

毛泽东于1928年在《井冈山的斗争》一文中就写到:“国民党直接向政府下命令的错误办法,是要避免的。”抗日民主政权建立之后,邓小平同志针对部分党员存在的以党代政的思想,于1941年明确指出:以党治国的国民党遗毒是麻痹党、腐化党、破坏党、使党脱离群众的最有效办法。40年后,邓小平在谈到改善党的领导问题时,再次重申不能实行“以党治国”的办法。

中国共产党作为全国范围内的执政党,对整个国家的领导是毋庸置疑的,这一点也是邓小平同志经常强调的。既然如此,他为什么又提出不能“以党治国”呢?邓小平提出不能“以党治国”,目的是要改变党政不分、以党代政的现象,做到党政职能分开。

在政治学中,领导权是一个内容很广泛的概念,不能把它完全等同于国家政权机关的立法、行政、司法权力。例如,在抗日战争时期,国家政权并不掌握在共产党手中,但共产党却实际领导了全民族的抗日战争。这种领导是如何实现的呢?毛泽东认为:首先,是根据发展行程提出基本的政治口号和为了实现这种口号而提出关于每一发展阶段和每一重大事变中的动员口号。第二,是按照这种具体目标在全国行动起来时,无产阶级,特别是它的先锋队——共产党成为实现这些具体目标的模范。第三,在不失

掉确定的政治目标的原则上,建立与同盟者的适当的关系,发展和巩固这个同盟。第四,共产党队伍的发展,思想的统一性,纪律的严格性。这就是说,只要党提出的政治主张好,党组织和党员的模范作用好,党与同盟者的团结好,就能实现党的领导。我们党在革命战争时期的历史实践,也证明了这一点。

从这种观点出发,实行党政分开显然是不会削弱党的领导的。因为党的正确主张、党组织和党员的模范作用、党与同盟者的团结,都不是以包办国家政权机关的工作为前提和条件的。恰恰相反,如果以党代政,才是削弱了党的领导。比如,党委书记直接审批建设项目,实际上就把自己降为计委工作人员的地位。正如邓小平所说:干预太多,搞不好倒会削弱党的领导。

实行党政分开以后,党委一来摆脱了日常行政事务的缠扰,可以集中精力研究、考虑国家和地方的大政方针问题,提出更加符合社会规律而又更加符合我国实际国情的主张;二来避免党的组织行政化、权力化的倾向,有利于党的组织和广大党员努力加强自身建设,从而更好地发挥先锋模范作用;三来改变了党组织凌驾于其他一切社会组织之上发号施令的状况,党与非党组织之间的合作关系进一步改善,能更好地实现与加强党与各种同盟者之间的团结,也就是说,可以更好地加强而不是削弱党的领导。

还需要指出的是,有些人自觉或不自觉地把国家政权机关看作是同党对立的“异己”组织,所以总对党政分开不太放心,担心会削弱党的领导。这种看法更是毫无根据的。众所周知,我国是以工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。宪法对党的领导作用作了明文规定。在各级权力机关——人民代表大会中,党员代表均占半数以上。在各级政权机关的领导成员中,共产党员都占绝大多数。在这种情况下,怎么能把国家政权机关看做是“外人”,把强化政权机关的职能说成是削弱党的领导呢?在长期的革命斗争中,党领导人民英勇奋斗,流血牺牲,前仆后继,目的就是为了夺取政权。但是,在夺取了政权并建立了自己的国家机器之后,我们党内有些同志却不懂得树