

中国共产党党内权力 运行机制研究

(1949—2012)

石学峰◎著

中国社会科学出版社

中国共产党党内权力 运行机制研究

(1949—2012)



石学峰◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党党内权力运行机制研究: 1949—2012 / 石学峰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 11

ISBN 978-7-5161-8809-5

I. ①中… II. ①石… III. ①中国共产党—党的建设—制度建设—研究
IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 266533 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孙 萍
特约编辑 马 明
责任校对 英岁香
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印务有限公司
版 次 2016 年 11 月第 1 版
印 次 2016 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 330 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010-84083683

版权所有 侵权必究

本书为2014年度天津市哲学社会科学规划后期资助项目“中国共产党党内权力运行机制研究(1949—2012)”(TJDJHQ1402)最终成果

前 言

对于任何政党来说，如何保持其内部权力的科学与有序运行，始终是一个带根本性的重大问题。回顾中国共产党领导革命、建设和改革开放获得伟大成就的经验，反观苏联、东欧国家共产党丧失执政地位的深刻教训，可以清楚地看到，政党党内权力运行机制科学与否，直接关系到政党的生死存亡。

中国共产党党内权力运行机制这一课题，长期以来并没有受到学界应有的关注和重视。这是因为，此课题既具有非常大的研究难度，同时也具有非常强的政治敏感性。这就使得众多研究者望而却步、知难而退。然而，对中国共产党党内权力运行机制开展研究，却又是一个必须要进行并且还要给予重点研究的重大问题。原因非常简单，抛开该课题本身所具有的客观实在性和学术价值姑且不论，仅仅就该课题的现实价值而言，就足以引起研究者的高度重视和浓厚兴趣。正是基于此，本书的意旨主要是基于中国共产党党内权力运行机制在中共全面执政时期党政关系发生“形变”、“实变”、“病变”和“良变”这四次整体性重大变化下所分别呈现出的“未变”、“剧变”、“畸变”和“制变”特征和客观事实，从而揭示出中国共产党党内权力运行机制与党政关系这二者之间存在的密切关联之处，以为当前优化中国共产党党内权力运行机制工作提供历史经验和启示。本书包括导论及七章共八个部分，各部分主要内容是：

导论部分，主要阐释了问题缘起及研究意义，对相关文献和学术研究现状进行了精炼性评述，对研究框架及研究重点和难点、研究方法以及研究的创新点和不足之处做了必要的说明。

第一章“中国共产党党内权力运行机制的理论建构”，从理论建构出发，研究了中国共产党党内权力运行机制的基本内涵、构成要素、基本功能以及理论特征等四个理论问题，以期构建起中国共产党党内权力运行机制的理论模型，提升对中国共产党党内权力运行机制认识的理论水平。

第二章“1949—1956年党政关系‘形变’视角下的中国共产党党内权力运行机制”，从1949年10月新中国成立至1956年社会主义改造基本完成这一历史时期，中国的党政关系发生了新中国成立后的第一次整体性变化——“形变”。基于党政关系发生“形变”的视角发现，中国共产党党内权力运行机制几乎没有发生根本性变化，始终呈现出一种非常“稳定”或者说“未变”特征。从历史给予的既成客观事实中得出：中国共产党党内权力运行机制的这种“未变”特征与这一历史时期党政关系发生的“形变”密切关联。

第三章“1956—1966年党政关系‘实变’视角下的中国共产党党内权力运行机制”，从1956年社会主义改造基本完成至1966年“文化大革命”爆发前夕这一历史时期，中国的党政关系发生了新中国成立后的第二次整体性变化——“实变”。基于党政关系发生“实变”的视角发现，中国共产党党内权力运行机制相应呈现出一种非常强烈的“剧变”特征。从历史给予的既成客观事实中得出：中国共产党党内权力运行机制的这种“剧变”特征与这一历史时期党政关系发生的“实变”密切关联。

第四章“1966—1978年党政关系‘病变’视角下的中国共产党党内权力运行机制”，从1966年“文化大革命”爆发至1978年中共十一届三中全会召开前夕这一历史时期，中国的党政关系发生了新中国成立后的第三次整体性变化——“病变”。基于党政关系发生“病变”的视角发现，中国共产党党内权力运行机制相应呈现出一种“畸变”特征。从历史给予的既成客观事实中得出：中国共产党党内权力运行机制的这种“畸变”特征与这一历史时期党政关系发生的“病变”密切关联。

第五章“1978年以来党政关系‘良变’视角下的中国共产党党内权力运行机制”，从1978年中共十一届三中全会召开以来这一历史时期，中国的党政关系发生了新中国成立后的第四次整体性变化——

“良变”。基于党政关系发生“良变”的视角发现，中国共产党党内权力运行机制相应呈现出了一种“制变”特征。从历史给予的既成客观事实中得出：中国共产党党内权力运行机制的这种“制变”特征与这一历史时期党政关系发生的“良变”密切关联。

第六章“历史给予的客观规律和基本经验”，依据新中国成立后中国共产党党内权力运行机制在党政关系发生“形变”、“实变”、“病变”和“良变”这四次整体性变化下所分别呈现出的“未变”、“剧变”、“畸变”和“制变”特征和客观事实，运用归纳法，从中归纳和揭示出一条具有真理性的客观规律和基本经验，即全国执政时期的中国共产党党内权力运行机制始终与党政关系密切关联。由这一客观规律出发，在优化中国共产党党内权力运行机制时应该把处理好党政关系作为重要一环，同时应把“机制”本身的优化作为根本。

第七章“全面深化改革和依法治国双进程中中国共产党党内权力运行机制的改革取向”，适应全面深化改革和依法治国的双进程，中国共产党党内权力运行机制的改革应坚持以下取向：坚持从国情出发，在党的领导下，实行“费边式”改革战略；坚持三大原则，处理好民主与集权、法治与人治、程序与实体的关系；既捍卫经典原则，又吸纳新型要素，实现封闭性与开放性的有机统一；改革中国共产党党内权力运行机制还必须与其他方面的改革相协调、相配合。

总而言之，本书运用系统关联的分析框架和历史研究方法，可考证的历史史料为基础，“寓论于史”、“论从史出”，系统梳理了新中国成立后中国共产党党内权力运行机制的历史演变，并从历史演变中深刻归纳出了中国共产党党内权力运行机制发展演变的基本经验和历史启示，并对全面深化改革和依法治国双进程中中国共产党党内权力运行机制的改革取向做了前瞻。本书坚持政治导向和学术品格的统一，以结构严谨、材料翔实、史论结合、论从史出为显著特色，有一定的政治价值、理论价值、现实价值和学术价值。

目 录

导 论	(1)
一 问题缘起及研究意义	(1)
二 相关文献及研究现状述评	(7)
三 研究框架及研究重点和难点	(19)
四 研究方法及研究的创新点和不足之处	(21)
第一章 中国共产党党内权力运行机制的理论建构	(28)
一 中国共产党党内权力运行机制的基本内涵	(28)
二 中国共产党党内权力运行机制的构成要素	(38)
三 中国共产党党内权力运行机制的基本功能	(43)
四 中国共产党党内权力运行机制的理论特征	(47)
第二章 1949—1956 年党政关系“形变”视角下的中国共产党 党内权力运行机制	(55)
一 1949—1956 年党政关系发生的“形变”	(56)
二 党政关系“形变”视角下的中国共产党党内权力 运行机制的“未变”特征	(67)
三 中国共产党党内权力运行机制的“未变”与党政 关系的“形变”密切关联	(79)

第三章	1956—1966 年党政关系“实变”视角下的中国 共产党党内权力运行机制	(84)
一	1956—1966 年党政关系发生的“实变”	(85)
二	党政关系“实变”视角下的中国共产党党内权力 运行机制的“剧变”特征	(96)
三	中国共产党党内权力运行机制的“剧变”与党政 关系的“实变”密切关联	(112)
第四章	1966—1978 年党政关系“病变”视角下的中国共产党 党内权力运行机制	(116)
一	1966—1978 年党政关系发生的“病变”	(118)
二	党政关系“病变”视角下的中国共产党党内权力 运行机制的“畸变”特征	(124)
三	中国共产党党内权力运行机制的“畸变”与党政 关系的“病变”密切关联	(134)
第五章	1978 年以来党政关系“良变”视角下的中国 共产党党内权力运行机制	(137)
一	1978 年以来党政关系发生的“良变”	(138)
二	党政关系“良变”视角下的中国共产党党内权力 运行机制的“制变”特征	(152)
三	中国共产党党内权力运行机制的“制变”与党政 关系的“良变”密切关联	(159)
第六章	历史给予的客观规律和基本经验	(163)
一	全国执政时期的中国共产党党内权力运行机制与 党政关系密切关联	(164)
二	优化中国共产党党内权力运行机制应把规范党政 关系作为重要一环	(167)

三 优化中国共产党党内权力运行机制应把“机制” 本身的优化作为根本	(183)
第七章 全面深化改革和依法治国双进程中中国共产党 党内权力运行机制的改革取向	(273)
一 坚持从国情出发,在党的领导下,实行“费边式” 改革战略	(276)
二 坚持三大原则,处理好民主与集权、法治与人治、 程序与实体的关系	(278)
三 既捍卫经典原则,又吸纳新型要素,实现封闭性与 开放性的有机统一	(280)
四 改革中国共产党党内权力运行机制还必须与其他 方面的改革相协调、相配合	(282)
结 语	(284)
主要参考文献	(288)
后 记	(296)

导 论

§ 一 问题缘起及研究意义

2011年6月，德国著名汉学家南因果接受《参考消息》记者专访时曾指出：理解当代中国之谜，首先需要破解中国共产党之谜。笔者认为，南因果的这一论断实际上是给那些渴望探求当代中国之谜的人们提供了一把十分关键的钥匙。这是因为，自1921年中国共产党成立以来的中国历史，无论就经济方面，还是政治方面，抑或文化方面，无不带有中国共产党的色彩，中国社会的任何方面、任何领域、任何层面的变化、变革、变迁等无不与中国共产党密切相关。

中国共产党从一个仅仅只有50多名党员的秘密组织，发展成为拥有8000多万党员的世界第一大政党，这本身就是“地球上最大的政治奇迹之一”。更重要的是，在中国共产党的领导下，中国人民把一个受列强任意欺凌、四分五裂的半殖民地半封建的落后国家，建设成了一个独立自主的社会主义国家；尤其是改革开放以来的30多年，在中国共产党的领导下，中国取得了飞跃式发展，创造了“中国道路”、“中国模式”、“中国故事”和“中国奇迹”，更是令世界所广泛关注。对任何想要真正破解这一谜底的个人、组织或国家而言，如不首先对中国共产党进行揭秘，确实是缘木求鱼。所以，要研究当代中国社会的任何方面，就不能不研究中国共产党；要破解当代中国社会之谜，就不能不首

先破解中国共产党之谜，否则，“那简直是毫无任何意义”^①。

中国共产党自成立以来，历经革命、建设和改革三个历史阶段，需要破解的“谜”确实很多。在这里，笔者试图以新中国成立后党政关系发生整体性变化的视角大胆尝试破解一下中国共产党党内权力运行机制之“谜”。之所以要破解这一“谜”，主要是基于以下几方面的考虑。

（一）基于应对社会转型期中国社会发生严重腐败的现实需要

自1978年中共十一届三中全会做出实行改革开放伟大决策以来，中国进入了历史上最广泛、最深刻、最剧烈的社会转型时期。无论从国际经验，还是中国现实情况，都可以看出，转型时期既是一个黄金发展期，同时也是一个问题多发期。腐败现象的滋生就是伴随转型过程出现的较为突出而又相对普遍的问题。据监视世界各国腐败行为的非政府组织透明国际（Transparency International）发布的全球清廉指数（TI—CPI）排行榜，中国自2006年至2010年得分及世界排名依次是：2006年得分3.3，排名第70位；2007年得分3.5，排名第72位；2008年得分3.6，排名第72位；2009年得分3.6，排名第79位；2010年得分3.5，排名第78位。客观地讲，透明国际组织的清廉指数和排名对中国的评价存在滞后性，没有真实反映出近年来中国共产党和国家反腐败工作取得的巨大成就，但该指数和排名是目前国际上公认的比较准确、权威的数据，在某种程度上是可以反映出当前中国腐败的基本状况的。因此，根据以上数据，中国近几年的腐败程度是比较严重的。据中国学者研究，自改革开放以来，中国腐败问题“在时间与数量上呈现出长期且反复的发展趋势”^②。据统计，从1982年中共十二大到2007年中共十七大，中国腐败案件一直居高不下。腐败猖獗必然会侵蚀中国共产党的肌体，毒害中国共产党与群众的关系，动摇中国共产党执政的合法性。

① [美] 罗德里克·麦克法夸尔、费正清编：《剑桥中华人民共和国史：革命的中国的兴起（1949—1965年）》，中国社会科学出版社1990年版，第1页。

② 李光明、寇学军：《权力监督与廉政法律制度建设研究》，经济日报出版社2009年版，第41页。

从近年查处的众多腐败案件看,诱发腐败的原因固然很多,但权力的变异却是腐败滋生和蔓延的共同原因和主要根源。“权力容易使人腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”^①这是由权力自身的固有属性决定的。权力作为一种稀缺资源,天生具有扩张、侵犯、诱惑、腐蚀等固有属性,这是不以人们的主观意志为转移的客观规律。中国共产党作为新型无产阶级政党,虽然从根本上改变了权力的性质,使权力从阶级统治的工具变成了服务人民的工具,但却不能改变权力的扩张、侵犯、诱惑、腐蚀等固有属性。这也是无产阶级政党的性质和宗旨决定了无产阶级政党同各种腐败现象水火不相容,但无产阶级政党内却仍然存在腐败现象的重要原因。权力是腐败滋生的前提条件,“没有权力,就无腐败之源”^②。腐败的本质就是权力的滥用、寻租、失控、失范等蜕化变异行为。可以这样讲,一切腐败均是权力腐败。权力腐败又与两方面因素直接相关:一是“外因”,即权力缺乏健全、完善、刚性的外部监督制约;二是“内因”,即权力结构不合理、权力配置不科学、权力运行程序不严密、权力体系内部制约机制不健全等。因此,遏制权力腐败的治本之策,就是不断优化权力运行机制,使其结构更合理、配置更科学、程序更严密、制约更有效。

(二) 基于吸取世界一些国家长期执政的老党、大党丧失权柄的历史教训

20世纪90年代以来,世界政党政治出现了令人十分震惊而又值得深思的一幕:一些曾经长期执政的老党、大党顷刻之间纷纷丧失了执政地位。这其中较典型的主要有:连续38年一党单独组阁执政而被称为“万年执政党”的日本自民党、连续一党执政45年而常常被人们称为“永放光芒”的印度国大党、连续一党执政长达71年而创造过被世人称为“墨西哥奇迹”的墨西哥革命制度党以及由列宁一手缔造而在苏联连续执政长达74年的苏联共产党等等。关于这些长期执政的老党、大党垮台的原因,可谓仁者见仁、智者见智,但也可以在错综复杂的各

^① [英] 阿克顿:《自由与权力》,商务印书馆2001年版,第342页。

^② 李光明、寇学军:《权力监督与廉政法律制度建设研究》,经济日报出版社2009年版,第108页。

种原因中找到某种共同之处：执政党的党权与国家公共权力之间界限不明，甚至执政党的党权凌驾于国家公权之上，从而被国家公权吞没和腐蚀。

虽然任何政党都以夺取国家权力为目标，但执政党掌握的国家权力属于全体人民，为全体人民所共有，而不能被执政党独占，否则就会被腐蚀。以日本自民党和苏联共产党为例。日本自民党长期执政的历史，也是逐渐被“金权政治”所淹没的历史。特别是20世纪80年代以来，日本自民党金权丑闻接连不断发生。1989年，“利库路特案件”曝光，涉嫌此案件的政界要人数十名，大都是自民党议员。1992年8月，自民党内“教父”金丸信，非法接受“政治捐款”案暴露。1993年3月，金丸信涉嫌偷税漏税被捕入狱，随即导致自民党的信誉直线下降。可以说，日本人民早已厌倦了自民党的“金权政治”，结果在1993年的大选中，日本人民一度以选票舍弃自民党。苏联共产党无声无息地走向土崩瓦解，也是由于未能严格区别执政党与国家机关的界限而被国家机关同化的恶果。从这个意义上讲，苏联共产党的失败，“首先不是违背了共产党活动的规律，而是违背了一般政党活动的规律”^①。苏联共产党仅仅是世界政党的一种，它的权力运作理所当然首先应该遵循政党党内权力运行的诸如公开、透明、民主、法制以及制约监督等共同规律。然而，苏联共产党执政后一味固守革命年代形成的、确曾发挥过重大作用的以个人集权制、职务终身制、干部任命制或变相任命制、以党代政、党政不分等为特征的高度集中的权力运行模式，却忽视了世界政党（尤其是执政党）权力运行的一般规律，这就不可避免地因违背政党权力运行的一般规律而受到了丧失执政地位的严重惩罚。

总之，世界上长期执政的老党、大党因模糊执政党的党权与国家公权的界限而丧失政权的深刻教训警示我们，很有必要研究中国共产党党内权力运行机制，以使中国共产党在全面掌握和行使公共权力的过程中能够做到严格区别其与公共权力的界限，避免重蹈那些长期执政的老党、大党丧失权柄的历史覆辙。

^① 徐鹏堂：《苏共丧失执政能力原因名家访谈》，河北人民出版社2005年版，第2页。

（三）基于近年来中共中央明确提出要建立健全权力运行机制这一重大课题

2002年11月召开的中国共产党第十六次全国代表大会明确提出：“建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，从决策和执行等环节加强对权力的监督，保证把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。”^① 2007年10月召开的中国共产党第十七次全国代表大会又一次明确指出：“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。”^② 2009年9月中国共产党召开的中共十七届四中全会再一次明确提出：“建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，推进权力运行程序化和公开透明。”^③ 2012年11月8—14日、2013年11月9—12日中国共产党先后召开的第十八次全国代表大会及十八届三中全会继续指出：“要确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调”，“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”。

从中共十六大、十七大和十七届四中全会以及十八大和十八届三中全会的相关论述可知，对我国权力运行机制（笔者认为可以分为中国共产党、政府和国家）进行研究已经成为摆在眼前的一项紧迫任务。对中国共产党党内权力运行机制进行研究更是紧迫任务中之最紧迫的任务，因为，这是破解中国共产党自身存在问题的现实需要。任何政党都有自己存在的问题，中国共产党也不例外。那么中国共产党自身存在的问题是什么呢？笔者认为，中国共产党自身存在的问题可以分为中国共产党自身存在的核心问题、中国共产党在具体历史阶段存在的首要问题、中国共产党在一定时期内必须着重关注和解决的具体问题。

第一，中国共产党自身存在的核心问题。这里的核心问题，是指权力过于集中及配置不够科学。这个问题主要源于苏共权力运作机制关于这一问题，邓小平在1986年9月29日会见波兰统一工人党中央第一书记

① 《十六大报告辅导读本》，人民出版社2002年版，第33页。

② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》，人民出版社2007年版，第33页。

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》，人民出版社2009年版，第6页。

记、国务委员会主席雅鲁泽尔斯基时曾明确指出：“我们两国原来的政治体制都是从苏联模式来的。”^①他还说：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。”^②就权力运行机制而言，中共党内存在的核心问题是“权力过于集中、权力配置不合理”。这个问题主要是源于苏共权力运作机制，中国封建传统影响很大、很深，但不是本原。若是这样界定，既不符合史实，又容易给历史虚无主义论提供口实和依据。

第二，中国共产党在具体历史阶段存在的首要问题。中国共产党在每一历史阶段都必然会存在首要问题。历史阶段不同，首要问题也有所差别，对同一问题的理解也要与时俱进。“中国共产党已经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；已经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社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。”^③一句话，中国共产党已经从“革命党”转变为“执政党”。历史方位的转换，要求中国共产党必须在长期执政和发展社会主义市场经济条件下对“建设什么样的党、怎样建设党”这个首要问题做出创造性的回答。要对这个首要问题做出创造性的回答，与解决中国共产党自身存在的核心问题密切关联。

第三，中国共产党在一定时期内必须着重关注和解决的具体问题。当前，中国共产党自身面临着一系列必须关注和迫切需要解决的具体问题。比如，贪污腐败问题、推进党内民主问题、加强党内监督问题、尊重党员权利问题等等。这些具体问题需要一个一个地具体解决，但更需要来一个根本解决。要根本解决，就需要从源头上厘清问题的来源，找出问题的总症结。不难看出，这些具体问题也都与中国共产党自身存在的核心问题密切关联。因此，对中国共产党党内权力运行机制的研究，就从根本上抓住了解决中国共产党自身存在的核心问题、首要问题以及

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第178页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第329页。

③ 中共中央宣传部：《“三个代表”重要思想学习纲要》，学习出版社2003年版，第6页。

具体问题。

（四）基于对中国共产党党内权力运行机制进行研究的学术价值

从学术价值看，对中国共产党党内权力运行机制的研究，既是一个很专业的中共党史研究课题，又是一个很专业的政党学研究命题，更是一个非常典型的政党学与中共党史交叉选题。目前在中国，中共党史与政党学同属于政治学，从理论上讲，其研究框架、研究方法在很多方面应具有统一性。但从现实来看，“这两个学术圈几乎使用的是两套话语体系，二者的学术框架无论在形式上，还是内容上，都呈现出一种渐行渐远的趋势”。^①中共党史的研究框架和方法更多的是在延续历史学的路径；政党学更多的是在简单地套用西方政治学的话语体系，忽视本土化。本书则试图将二者统一起来，既通过历史铺陈，从一个新的研究视角——以新中国成立后党政关系发生的整体性变化为视角——厘清中国共产党党内权力运行机制在不同党政关系模式下的历史性总体特征；又立足现实，弄清中国共产党党内权力运行机制的现实利弊；更放眼未来，实现中国共产党党内权力运行机制的优化和完善。因此，选择这样一个课题，就大大开拓了政党学领域和中共党史领域的研究范畴，具有较高的学术价值。

§ 二 相关文献及研究现状述评

（一）相关研究文献

开展一项研究工作，在明确了该研究的缘起和研究意义后，下一步需要开展的重要工作就是必须对学界现有研究成果做出系统、科学、完整的收集、分析、整理和归纳，这是进一步开展学术研究的基本前提，也是力求学术研究有所突破和创新的牢固基础。综观国内外学术界现有研究成果，对中国共产党建设的著述颇丰，但对中国共产党党内权力运

^① 王智：《当代中国政治结构变迁——以执政党为中心的政党—政府—社会》，中国社会科学出版社2010年版，第1页。