



# 依法执政视野下，中国共产党的 地方组织与地方国家权力机关之间 相互关系运行机制研究

---

游劝荣 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA



游劝荣著  
 ISBN 978-7-2038-8238-3  
 中国法制出版社  
 北京

# 依法执政视野下，中国共产党的 地方组织与地方国家权力机关之间 相互关系运行机制研究

游劝荣 著

ISBN 978-7-2038-8238-3  
 中国法制出版社  
 北京

ISBN 978-7-2038-8238-3  
 中国法制出版社  
 北京

中国法制出版社  
 北京  
 电话：010-63071010  
 网址：www.zhfzpress.com.cn

中国法制出版社  
 北京  
 电话：010-63071010  
 网址：www.zhfzpress.com.cn

定价：18.00元

ISBN 978-7-2038-8238-3



法律出版社  
 LAW PRESS · CHINA

**图书在版编目(CIP)数据**

依法执政视野下,中国共产党的地方组织与地方国家权力机关之间  
相互关系运行机制研究/游劝荣著. —北京:法律出版社,2008.4  
ISBN 978-7-5036-8229-2

I. 依… II. 游… III. 中国共产党—地方组织—党政关系—研究—中国 IV. D25  
中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第027186号

© 法律出版社·中国

依法执政视野下,中国共产党的地方组织与地方  
国家权力机关之间相互关系运行机制研究

游劝荣 著

责任编辑 王旭坤  
装帧设计 乔智炜

开本 A5

版本 2008年5月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 6.5 字数 148千

印次 2008年5月第1次印刷

编辑统筹 法学学术出版社

经销 新华书店

责任印制 陶松

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5036-8229-2

定价:18.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 序

游劝荣请我为他的博士后报告写个序,我答应下来之后便开始阅读他的报告。因为不断出差,断断续续的阅读倒给了我很多思考的时间。他的报告的题目是《依法执政视野下,中国共产党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系运行机制研究》。从这个题目可以看出他的理论抱负和实践素养。

《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”人民代表大会制度,是我国的基本政治制度,是人民当家作主的根本途径和方法,也是党的十七大报告提出的“扩大公民有序的政治参与”的重要途径。这是中国特色社会主义的重要特征和重要内容之一。

中国共产党是中国一切事业的领导核心。中国共产党在国家中的领导地位是历史形成的,也是中国人民长期选择的结果。《中华人民共和国宪法》关于中国共产党领导地位和执政地位的规定,就是对这一客观事实的法律认可和法律记载,也是中国共产党执政合法性基础的重要法律体现。

执政的中国共产党与作为国家权力机关的人民代表大会是我国政治生活中两大基本主体,正确处理两者之间相互关系,对巩固中国共产党的执政地位、加强党对国家的领导,对充分发挥人民代表大会制度的优越性、实现人民当家作主,都具有至关重要的意义。

党的十五大报告提出“依法治国、建设社会主义法治国家”的战略方针,随后宪法修正案把这一战略方针写进宪法,成为治国方略。党的十六大报告和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》提出加强党的执政能力建设,明确把依法执政作为加强党的执政能力建设的重要内容,作为我们党不断实践和追求的执政理念、执政原则和执政方式。从这个意义上说,提出依法执政的原则,是依法治国战略方针的客观要求,是执政的中国共产党响应和带头落实依法治国战略方针的一个重大步骤。

游劝荣同志的研究就是在这样的大背景下展开的。这个课题从执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的运行机制入手,从微观意义上、从操作层面展开分析和研究,力求通过这些微观的、具体的、可操作的制度设计,来保证执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系和谐、协调运行,是一个非常有意义的尝试和探索,也是一项开创性的研究。在课题评审中,参加评审的各位宪法学专家学者,对这个课题研究报告一致给予了较高的评价。

在我看来,游劝荣属于大器早成的那一类人。早在上个世纪八十年代,他的写作就开始见诸于报端和各种法学刊物。许多未曾谋面的人会以为他是一个老道的学者。实际上他那个时候正是青春少年。在诸多法律工作岗位上的工作经验无疑给他以丰富的知识和经验。辅之以自身的聪慧和努力,这篇博士后报告充满了对前沿问题的探索精神和建设性观点。当然,作者自己在课题研究报告中谦虚地讲到自己对这个课题所进行的研究是初步的。确实,这样一个宏大而且现实的题目需要更多的研究者和实践者做更为深入的研究。希望这个课题研究报告的出版,能引起更多的专家学者和实际工作者对这个问题的关注,并对这个问题进行更深入的研究,以

期为执政党与国家权力机关之间相互关系的运行机制形成和完善提供更多的理论支持。

至于课题研究报告中的观点,则交由读者自己去批评和判断。是为序。

信春鹰  
2008年1月

## 引 言

党的十六大报告指出,改革和完善党的领导方式和执政方式,对于推进社会主义民主政治建设,具有全局性的作用。党的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》更进一步指出,加强党的执政能力建设,必须以改革和完善党的领导体制和工作机制为重点,使党始终成为科学执政、民主执政、依法执政的执政党。此后,依法执政,成为我们党追求和不断实践的执政理念、执政原则和执政方式。

党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的战略方针,并在随后的宪法修正中把这一战略方针写进宪法,成为我们的治国方略。从某种意义上说,提出依法执政的原则是依法治国战略方针的要求,是执政的中国共产党响应依法治国战略方针的一个重大步骤,是依法治国战略方针在执政党内及执政党的执政活动中的体现,也是执政党率先带头落实依法治国战略方针的重大举措。

胡锦涛总书记在首都各界纪念全国人民代表大会成立 50 周年大会上讲话时指出:“依法治国不仅从制度上、法律上保证人民当家作主,而且也从制度上、法律上保证党的执政地位。”“要适应新形势新任务的要求,不断改革和完善党的领导方式和执政方式,坚持依法治国的基本方略,把依法执政作为党治国理政的一个基本方式,坚持在宪法和法律范围内活动,严格依法办事,善于运用国家政权

处理国家事务。”<sup>①</sup>

中国共产党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的运行机制的课题研究,正是在这样一个大背景条件下进行的。

---

<sup>①</sup> 《纪念全国人民代表大会成立 50 周年文集》,中国民主法制出版社 2004 年版,第 9、11 页。



# 目 录

---

## 引 言/1

## 第一章 共产党执政与人民代表大会制度/1

- 一、政党政治/1
- 二、共产党执政的合法性基础/3
- 三、人民代表大会制度是共产党执政的根本途径/9

## 第二章 共产党依法执政与执政党的地方组织/15

- 一、依法执政/15
- 二、中国共产党依法执政/17
- 三、依法执政条件下执政党的地方组织及其执政活动/40

## 第三章 依法治国条件下的地方国家权力机关/48

- 一、依法治国，建设社会主义法治国家/48
- 二、地方国家权力机关及其特点/59
- 三、地方国家权力机关的运行/63

## 第四章 执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系现状分析/90

- 一、执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的政治学与宪政基础/91
- 二、执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的历史考察/97
- 三、执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的现状/114
- 四、执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系存在的问题及原因分析/123

## 第五章 执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的基本原则/135

- 一、坚持党的领导原则/135
- 二、党必须在宪法和法律范围内活动的原则/141
- 三、党政职能互补原则/145
- 四、规范化原则/149
- 五、普遍监督原则/152

## 第六章 执政党的地方组织与地方国家权力机关相互关系运行机制的具体制度设计/155

- 一、执政党的地方组织与地方国家权力机关之间相互关系的运行机制/155
- 二、地方立法过程中执政党的地方组织的意志表达及其实现/160
- 三、执政党的地方组织的决策与地方国家权力机关重大事项决定权的行使/167
- 四、地方国家权力机关决定任免国家工作人员过程中执政党

的地方组织组织意图的传递及其落实/173

五、执政党的地方组织与地方国家权力机关在监督体系中的  
角色定位与互动/179

结束语/184

主要参考文献/185

后记/195

# 第一章

## 共产党执政与人民代表大会制度

### 一、政党政治

#### 1. 政党

政党是现代政治的产物,也是现代政治的基本构成要素,还是现代政治行为的基本主体。民主并不仅仅是老百姓直接去当家作主,而往往是由他们选择自己的代表,由这些代表受委托行使权力。政党充当民意的代表,公民通过政党来表达自己的利益、愿望和要求。所以,在现代民主政治中,政党起着关键作用。在现代国家的政治运作过程中,政党是最活跃、最有影响力的政治主体。无论是西方资本主义国家,还是社会主义国家,概莫能外。

关于政党,西方国家的政治学界有许多政治学家从不同的角度作了不同的论述。比如英国著名政治家柏克认为“政党乃为基于大家所一致同意的某种特定主义,以共同奋斗来促进国家利益而结合的团体”,<sup>①</sup>注重政党的公益目标;而熊彼得则认为,政党“……是一个其成员在竞争中为获得政治权力而一致行动的集团”,<sup>②</sup>把政党作

---

① 转引自赵晓呼:《政党论》,天津人民出版社2002年版,第13页。

② 转引自王长江:《现代执政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第45页。

为一个“谋权”的组织;美国学者拉斯韦尔和卡普兰则干脆把政党称为“一个阐述复杂问题并在选举中提出候选人的集团”,<sup>①</sup>把政党视同一个纯粹的选举机器。有的学者却试图给政党下比较完整的定义:“政党是一种社会组织。这种组织试图通过为选任官职提出候选人,来影响政府官员的选举和使用,使政府政策符合他们大多数成员同意的某些普遍原则和倾向。”<sup>②</sup>乔范尼·萨尔托里也对政党下了定义:“政党是被官方认定在选举中提出候选人、并能够通过选举把候选人安置到公共职位上去的政治集团。”<sup>③</sup>

马克思主义研究政党问题,更多地从阶级、阶级关系、阶级斗争的角度去分析,认为政党是阶级和阶级斗争发展到一定历史阶段的产物,是一定阶级或阶层中的活跃分子,基于共同的意识与意志,为了共同的利益而采取共同的活动,以期取得和维护政权或影响政治权力的形成而建立的政治组织。<sup>④</sup>这一论述,突出了政党的阶级性,揭示了政党的本质特征。

## 2. 政党政治

一个国家内部各政党在国家政治生活中所处的法律地位以及由此形成的制度化的政党与民众、政党与政党、政党与公共权力的关系模式,就是一个国家政党制度的主要内容。在一个国家,各政党依据政党制度的要求进行活动,并因此形成民众、政党与公共权力之间相互关系,就是政党政治。现代国家的政治,无论是社会主义国家,还是资本主义国家,无一例外地都是政党制度条件下的政

---

① 转引自王长江:《现代执政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第45页。

② 转引自王长江:《现代执政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第46页。

③ 转引自王长江:《现代执政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第46页。

④ 吴大英、杨海蛟:《政治关系论》,山西教育出版社2001年版,第68页。

党政治。

政党政治条件下,有几大基本政治关系,包括民众与民众、民众与政党、政党与政党(包括执政党与非执政党或其他政党)、政党与公共权力、民众与公共权力以及公共权力中的各部分之间的关系等等,其中政党与公共权力之间的关系是一种非常重要的关系,尤其是执政党与公共权力之间的关系,因为在相当大的程度上,民众就是通过执政党来控制 and 运行公共权力的,根据民主政治的一般原理,公民、政党、公共权力三者之间的关系是:民众的政治参与,民众对政府的控制,民众对政府的监督,民众改变政治现状的要求,都要通过政党来实现。<sup>①</sup>换一句话说,执政党是代表民众来控制 and 运行公共权力的。

## 二、共产党执政的合法性基础

### 1. 执政

按照张恒山教授的说法,“在现代民主政治的前提下,一般意义上的执政都是一个政党通过合法途径进入国家的权力机构,并以该政党的代表为主掌握国家权力机构、从事对整个国家事务的管理活动。或者说,执政是一个政党通过合法的途径在国家权力中占主导地位,并通过国家权力将自己的治国主张贯彻于国家政务管理过程中的活动。”<sup>②</sup>执政这一概念的基本内涵应当包括:

其一,执政是一个政党的活动,其前提是政党本身是合法的,即依法成立和依法活动的。现代民主政治条件下,非法的政党是无法成为执政党的。

<sup>①</sup> 王长江著:《现代执政党执政规律研究》,上海人民出版社2002年版,第48页。

<sup>②</sup> 张恒山:“党的领导和党的执政辨析”,载《中国社会科学》2004年第1期。

其二,执政党取得国家政权或者进入国家机构争取国家权力并对国家事务进行管理通过的是合法的途径和方法。用非法方法或通过非法途径进入国家机构掌握国家权力并对国家事务进行管理,则是“政变”或“篡权”,为现代民主政治所不容。

其三,执政党通过运行国家权力,从而把自己的主张贯彻于国家事务的管理过程中,而不是直接用自己的主张,包括路线、方针、政策去规范国家事务。

执政党是通过合法的途径和方法进入国家机构,取得国家政权,掌握国家权力,并且按照自己的主张对国家事务实施管理的政党。现代民主政治条件下的执政党,应当具备如下基本特征:

其一,执政党是一个依法定程序和条件成立、按照其章程规定的组织原则、活动范围、活动方式组织和活动的政党。合法性是执政党的首要特征,也是现代民主政治条件下政党参与政治的基本前提。

其二,执政党是进入了国家机构体系,取得了政权,为主掌握了管理国家事务的国家权力的政党,这一个特征使得执政党与一个国家中的其他政党如在野党、参政党相区别。

其三,执政党进入国家机构,掌控国家政权,取得管理国家权力和途径是符合法律规定的。这使得执政党与通过政变或其他非法途径“篡权”的组织相区别。

其四,执政党有自己区别于其他政党和组织的、能据以进行个性化识别的意识形态和执政理念,并且通过国家政权的运行将自己的主张付诸实施,以实现自己的执政宗旨。这使得民主政治条件下政党竞争乃至“轮替”不至于成为单纯的政党或个人的权力之争,而变成一种“政策之争”,令现代民主政治出现良性循环。

其五,执政党通常都有相对完整的组织系统和相对固定的成员,也有相对固定的活动方式。即使像美国式的“两党制”条件下,

政党更多地是作为一种“竞选工具”出现时,政党仍然有一定的组织系统和相对固定的成员,这是执政党有执政能力的重要组织保证。这也使得执政党与一般的只是以选举为目的的组织如选举联盟相区别。

## 2. 执政合法性

笔者在论及执政以及执政党的概念时,特别强调无论是执政党还是执政党的执政活动,都以合法性为其存在的基本前提。执政党执政的合法性,是现代民主政治一个极为重要的命题。

执政合法性,通常指的是一个国家内的民众对现行政治统治的信任、认同和支持及其程度。<sup>①</sup>一个政党是否具备执政的合法性,要看它是否得到民众的拥护以及拥护的程度,一个政党得到民众的拥护并且拥护程度达到一定的量时,质变发生,这个政党就能取得政权,行使国家权力,在野党成为执政党。当这个政党没有得到民众的拥护或者其拥护程度尚未达到一定量时,就不会有质变发生,也就无法成为执政党。一个执政党由在野党变为执政党,是基于民众拥护及其程度达到了一定的量,但是这个量是变化的。也就是说,执政党执政之后民众对执政党的拥护不是从此一成不变的,它也是不断发展变化的。民众的支持度保持和提高,执政党才有稳定的政治基础,才能进行有效的统治和管理,才能保持政局的稳定,其执政地位就巩固;反之,支持度下降如果达到一定的量,就会发生质变,执政党的统治基础就会动摇,政局就会动荡,甚至会丧失政权,再次沦为在野党,这就是现代民主政治条件下“政党轮替”规律及其背后的原因。

---

<sup>①</sup> 郑曙村:“中国共产党执政合法性的转型及其路径选择”,载《文史哲》2005年第1期。



### 3. 共产党执政的合法性基础

研究共产党执政与人民代表大会制度,必须首先研究共产党执政及其合法性基础,就中国共产党的执政历史和实践来看,中国共产党执政有不同于世界上几乎所有执政党的独特的道路和鲜明的特征,尤其是在取得政权方面:

其一,中国共产党执政,不是在一个现代民主政治条件下实现的,共产党取得政权时中国社会政治生活的基本状况是半封建半殖民地,面对的是一个经过不彻底的资产阶级革命之后建立的一个有浓厚封建色彩的资产阶级政权。

其二,中国共产党执政之前,中国社会并不存在现代民主政治条件,当时的中国社会是中国国民党一党专政,中国共产党并没有合法的“在野党”身份,甚至其存在本身就不符合当时的“法统”,因而被当做“匪”来剿灭,自然就不存在由“在野党”变成执政党的现代民主意义上的合法途径和方法,也不可能通过现代民主政治意义上的选举来取得国家政权,进行执政。而是采取了武装斗争这样一条夺取政权的道路,其取得政权的方式与经典著作中现代民主政治意义上取得政权的所谓“合法”途径和方式是截然不同的。

其三,基于武装斗争的艰巨性、长期性和曲折性,以及中国共产党人选择的“农村包围城市”的道路,中国共产党取得国家政权的过程是渐进的。通过武装割据,在一些被称做“根据地”的地方建立自己的政权,随着根据地政权不断扩大和连成一片,这个政权统治和管理的面积越来越大,人口越来越多。随着解放战争的最后胜利,中国大陆绝大多数地方均已归属共产党掌握的政权统治和管理,这时由中国共产党人掌控的中华人民共和国中央人民政府正式成立,中国共产党在全国范围内取得政权和执政地位,成为了执政党。

中国共产党取得政权的独特过程和途径创造的的是一个工人阶