

国家社会科学基金项目课题

执政 论 式本

◎季建林 著

时事出版社

· 国家社会科学基金项目课题 ·

执政成本论

季建林 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

执政成本论/季建林著. —北京: 时事出版社, 2008. 9

ISBN 978-7-80232-166-3

I. 执… II. 季… III. 执政—成本—政治理论 IV. D05

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 099995 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 25.25 字数: 316 千字

2008 年 8 月第 1 版 2008 年 8 月第 1 次印刷

定价: 52.00 元

目 录

序	(1)
第一章 执政理论的重要组成部分	(5)
第一节 执政成本研究的重要意义	(6)
第二节 执政成本理论是马克思主义执政理论的 组成部分	(15)
第三节 执政成本研究的主要方法	(27)
第二章 权力、政党及成本	(36)
第一节 权力的内涵与特征	(36)
第二节 权力的分类与机构	(41)
第三节 权力、政党及成本	(46)
第三章 执政党的执政成本	(52)
第一节 执政成本的内涵及构成	(52)
第二节 执政经济成本的分类	(66)
第三节 影响执政成本高低的主要因素	(71)

第四章 执政成本升高的成因分析	(76)
第一节 执政成本升高是社会关注的大问题	(77)
第二节 执政成本升高的合理性因素分析	(81)
第三节 执政成本升高的不合理因素分析	(86)
第五章 执政绩效的成本—效益分析法考察	(92)
第一节 成本—效益分析的前提与步骤	(92)
第二节 成本—效益分析的依据原则	(96)
第三节 成本—效益分析的主要方法	(100)
第六章 执政成本的效益优化与效益预测	(104)
第一节 效益率是执政成本优化的关键	(104)
第二节 考察执政成本效益优化的若干指标	(112)
第三节 执政成本的效益预测	(116)
第七章 执政成本的支出原则与降低对策	(122)
第一节 对降低执政成本的理解与把握	(122)
第二节 执政成本的支出原则	(126)
第三节 降低执政成本、提高执政效率的对策	(131)
第八章 执政成本的效率公平原则选择	(137)
第一节 效率与公平是人类社会发展的永恒话题	(137)
第二节 执政党对效率与公平抉择的困难	(141)
第三节 执政成本对效率与公平的影响	(147)
第九章 执政成本的评估	(154)
第一节 执政成本评估的标准	(154)

第二节	执政成本评估的类型和方法	(159)
第三节	执政成本评估的意义和制约因素	(164)
第十章	执政成本的合法性	(171)
第一节	执政成本合法性的内涵	(171)
第二节	执政成本合法性的重要性	(176)
第三节	执政成本合法化特征与程序	(180)
第十一章	执政成本支出要强化公共产品供给功能	(186)
第一节	执政成本与公共产品的关系	(186)
第二节	执政成本与公共支出的分类	(191)
第三节	公共支出的原则及我国政府的公共化水平	(195)
第十二章	执政成本的公共政策制定	(204)
第一节	执政成本的问题确认	(204)
第二节	执政成本的政策议程	(210)
第三节	执政成本的公共政策环境	(216)
第十三章	执政成本的执行偏差矫正与终结障碍消除	(224)
第一节	执政成本的执行偏差	(224)
第二节	执行成本偏差的矫正	(230)
第三节	执政成本终结的障碍消除	(234)
第十四章	执政成本要以解决贫困问题为中心	(240)
第一节	贫困是对执政党的最尖锐挑战	(241)
第二节	以解决贫困为中心的执政成本支出原则	(246)
第三节	执政成本效益测评要以解决贫困为重点标准	(251)

第十五章	执政成本要引导穷人拥有资产	(256)
第一节	贫困成因的新探究——无资产难以致富	(257)
第二节	执政党反贫困新政策——帮助穷人拥有资产	(261)
第三节	执政成本的效能——引导穷人拥有资产	(268)
第十六章	改革行政管理体制降低执政成本	(273)
第一节	行政体制弊端导致执政成本上升	(273)
第二节	从源头上降低行政成本的几个着力点	(281)
第三节	降低行政成本的行政体制改革理念选择	(287)
第十七章	改革和完善政党体制促进执政效率提高	(294)
第一节	政党体制的构成与分类	(294)
第二节	执政成本与政党体制	(301)
第三节	改革和完善政党体制促进执政效率提高	(307)
第十八章	降低执政成本是构建和谐社会的重要任务	(316)
第一节	中国共产党人实现历史使命的必然选择	(317)
第二节	降低执政成本是构建社会主义和谐社会的重要任务	(323)
第三节	降低执政成本，提高构建社会主义和谐社会的能力	(328)
第十九章	降低执政成本是建设社会主义核心价值体系的示范工程	(340)
第一节	价值观追求与评判的特征与阶段	(341)
第二节	共产党人的价值观与社会主义价值体系	(346)
第三节	执政成本与社会主义核心价值体系建设	(352)

第二十章 执政资源不断涌流、永续使用	(360)
第一节 执政资源的内涵及认识演进	(360)
第二节 执政资源的充分珍惜与精心呵护	(368)
第三节 执政资源的科学组合与充分涌流	(377)
参考文献	(384)
后记	(392)

序

江苏省南通市委党校的季建林教授经过三年潜心研究，写出了这部叫做《执政成本论》的著作。仅仅是这个课题本身，就令人耳目一新。对执政党的建设领域中突破传统观念束缚、充满创新精神的探索，我向来持肯定的态度。邓小平同志早就讲过，“这个党该抓了，不抓不行了”。这句话表明邓小平对解决执政党的建设问题充满期待和厚望。在时代发展迅速、社会变化深刻的今天，我们不妨再加上一句：要找到新的历史条件下执政党建设的规律和路径，没有大胆探索、创新，即使想抓，也抓不起来。

提出这一点不是无的放矢。在我看来，当前研究执政党的建设问题有两种基本取向。一种取向是：承认社会主义市场经济发展给党的建设带来的变化，同时认为以往党的建设经验和结论到今天都是基本适用的，问题只在于如何结合新的实际来坚持它。或者更加形象地说，在“社会主义市场经济”中，市场经济这个东西要吸收和借鉴他国的经验，同时过去党的建设的一整套理论和实践要作为“社会主义”的体现坚持下来，当然也可以根据需要做些微调。另一种取向是：市场经济不但要求经济领域，也要求政治、社会、文化等各个领域都进行相应的改革，因而党自身的改革势在必行。改革既然具有革命的性质，那就意味着过去一贯坚

持的东西已经不能适应今天时代变化的要求，需要以改革的精神来思考和研究执政党的建设问题，推进党的建设理论和实践的全面发展。

我没有必要去简单地断言这两种取向孰是孰非。但是很显然，当我们在传统的党建理论里面打转转的时候往往会发现：无论是思路、逻辑，还是概念、话语，都始终难以跳出固有的模式，难以讲出什么新话，也越来越难以服人。理论一旦失去了群众，成了少数人的“自娱自乐”，便同时失去了生命力。反过来，当我们用新的研究方法和思路来思考执政党的建设问题，特别是借鉴其他学科的研究方法和思路、从把握规律的高度来思考这一问题时，许多问题便豁然开朗，展现出广阔的空间和光明的前景。我以为，这也正是近年来执政党的建设问题的研究引起人们广泛关注的一个重要原因。从这个角度讲，对执政成本问题的研究，显然是一个充满创新意义的课题。

我较早地注意到执政成本问题是在 2002 年。当然，这首先是把经济学上的“成本—效益”理论用于观察政治问题而得到的启示。在执政实践中，我们经常看到这样的现象：一方面，整个国家刚刚达到温饱水平，在一些地方还能看到老百姓粮食不够吃、衣服不够穿、被子不够盖的状况；另一方面，那些地方党委和政府的大楼却建得豪华、气派，吃饭招待挥金如土，轿车更是相互攀比，甚至动用扶贫、救灾的款项，挪用老百姓的救命钱来满足所谓“级别”和“待遇”的虚荣。不要说在那些和我们处在同一发展水平的地方，即使在发达国家，那些被我们称作“资产阶级政客”的官员，也会在这种奢华面前自叹弗如。此外，一摞摞用于党内学习的报纸、刊物、小册子，都在大把大把地花出金钱之后不久就被处理掉，有的甚至今天发放，明天便大批出现在废品回收站，让每一个对党稍微有点良心和责任感的人都心痛不已。至于动辄大会小会，以会议落实会

议，以文件落实文件，为了应付上级做大量毫无效率的表面文章，在这方面浪费了多少人力、物力、财力，恐怕就更难以计算了。在2007年的两会上，温家宝总理特别对政府行政中的铺张浪费提出了尖锐批评。这一切即使把体制不科学造成决策失误带来的损失统统刨除在外，也使人不得不承认这样一个事实：我们在执政，我们的政权是巩固的，但我们执政的代价过大、成本过高。毫无疑问，和企业经营一样，成本太高，就意味着效益太低；效益太低，就意味着经营无方。对一个执政党来说，这也就意味着执政能力的下降，意味着久而久之公众对执政党的信任可能发生动摇。2004年，我在中央党校《理论动态》上写了名为“执政党要重视执政成本”的理论文章，意在提出问题，引起党内对执政成本问题的关注，并期待学者和专家对这个问题进行更加深入的研究和探讨。现在，季建林教授经过多年努力进行科研攻关，把这样一部系统研究执政成本问题的著作贡献给大家，表明这方面的研究正在取得新的进展，很有意义和价值，值得充分肯定。

当然，作为一部30万字之巨的著作，选题深刻远不是它的全部价值所在。细读这部著作，我个人以为它有几个特点：第一，作者以严谨科学的态度，从研究执政成本的意义、内涵开始，对有关执政成本的一系列问题进行了全面的探讨，按照自己的学术逻辑构建了研究执政成本问题的理论框架，体现了理论的完整性、体系性，为透彻分析执政成本问题打下了坚实的理论基础，也为研究执政党建设的其他问题提供了一个很好的范例。第二，作者大胆借用其他学科的研究方法开展研究。最突出的一点是，作者从经济学角度把经济学原理与经济效益分析的方法，运用于对执政成本的效益分析与测定，把大量经济学概念，如效益净值率、成本收益贴现率、最优成本效益方案选择、影子价格、成本效果分析、机会成本、沉淀成本、消费者剩余、消费者支付意愿等等，运用到自己的分析中，

大大提高了研究的科研含量。第三，作者不是孤立地就执政成本研究执政成本，甚至不是简单地落脚在降低执政成本、提高党的执政能力的目标，而是把执政成本与行政体制改革、政治体制改革，与公共产品供给、公共政策环境、和谐社会建设、社会主义核心价值体系，乃至与实施反贫困战略的密切关系都纳入自己的视野，比较充分地揭示了改革进入深水区以后各种问题和矛盾之间的相互连接、相互影响和相互作用，有助于人们对全方位改革的系统把握。仅这几个方面就足以说明，作者对执政成本的研究是富有成果的。

我们自然不能苛求作者，指望他在一部书里把所有相关问题都弄清楚，提出完美的答案。在我看来，还可以从更多的角度去拓宽研究执政成本问题的空间。譬如：至少有一个重大问题，就是我早先提出的“政治成本”、“无形成本”问题，还需要进行更加深入的研究。如果这个成本不能量化，处于“黑箱”状态，那么其他成本计算得再准确，只要往这个黑箱里面一装，很可能就化为乌有，似乎花多大代价都是值得的。但是无论如何，有了一部《执政成本论》，就为这方面的研究提供了一个很好的基础。在这个基础上，我们期待作者更进一步，研究出更多更好的成果，也希望其他研究者有更好的作品奉献给大家，共同担起促进科学执政、民主执政、依法执政的责任，把执政党建设研究推向深入。

写了上面的话，以为序。



2008年3月于中共中央党校

(作者系中共中央党校党建部主任、博士生导师)

第一章

执政理论的重要组成部分

从狭义讲，执政成本就是执政党在执政过程中支付的人力、物力、财力。世界上各执政党的性质、宗旨和执政方式有所区别，然而执政都必须支付成本却是概莫例外。执政的成本低、效率高，执政才能取得良好的绩效，执政党的执政地位才能巩固；反之，执政的成本高而效率低，执政就难以取得良好的绩效，执政党的地位则难以巩固。世界上许多执政党执政地位不稳甚至下台，执政成本高而效率低是成因之一。因此，执政如何做到成本低、效率高，是执政党建设的重要课题。

中国共产党是中国工人阶级的先锋队，同时是中国人民和中华民族的先锋队。中国共产党是在中国长期执政的执政党，当今中国的事情办得怎么样，关键在于中国共产党。党的十三届四中全会以来，在以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体的领导下；党的十六大以来，在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体的领导下，中国共产党正以改革的精神全面推进党的建设新的伟大工程。降低执政成本、提高执政效率是这一伟大工程中的重要内容。它事关我党坚持自己的性质与宗旨，事关我党的思想、组织、作风和制度建设，事关我党执政能力与水平的提高，事关我党阶级基础、群众基础和社会基础的巩固和扩大。这是中国共产党在长期执政条件下建设什么样的党、怎样建设党的伟大工程中一个重要的理论课题

和现实课题。

第一节 执政成本研究的重要意义

在新的历史时期，研究如何降低执政成本、提高执政效率，是中国共产党加强自身建设的一个重要内容。

高度重视和不断加强自身建设，是中国共产党从小到大、由弱到强、从挫折中奋起、在战胜困难中不断成熟的一大法宝，在新的历史条件下我们更要用好这一法宝。

深刻变化的国际局势，对外开放和发展社会主义市场经济的环境，对中国共产党的建设提出了新的问题和严峻的挑战。

从国际上看，人类社会进入 21 世纪，世界正发生着深刻的变化，中国共产党面临着极其复杂的国际环境。一方面，世界多极化趋势继续发展，国际局势总体上趋向缓和，和平与发展仍然是当今世界的两大主题。我们完全有可能争取一个较长时期的和平环境，加快我国的现代化建设。另一方面，随着苏联、东欧的瓦解，社会主义处于低潮，霸权主义、强权政治有新的发展。美国和西方一些发达国家没有放弃对我实行“西化”、“分化”的图谋，采取“遏制”加“接触”的政策，加紧运用政治、经济、思想、文化、军事等手段对我进行渗透，不断利用人权、民族、宗教等问题制造麻烦。它们还对我宣扬西方的政治观念、价值观念和腐朽没落的意识形态，妄图在潜移默化中搞乱我国干部群众的思想。加之经济全球化不断发展，知识经济迅速兴起，以知识创新、技术创新和高新技术产业为核心的综合国力竞争日趋激烈。所有这些都对我国的改革开放和现代化建设，对党的建设构成了严峻的挑战。

从国内环境来看，经过近 30 年的改革与发展，我国的综合国力、社会生产力和人民生活水平上了一个新台阶，社会主义精神文明建设、民主法制建设也取得长足进步，社会主义在中国显示了蓬勃的生机和活力，为世界所瞩目。这是我们党的光荣、中华民族的骄傲。但是，随着改革开放的深入，经济成分和经济利益的多样化、社会生活方式的多样化、社会组织形式的多样化、就业岗位和就业形式的多样化，都对党的建设提出了许多新的课题，使党面临着新的严峻考验。

在新的国际国内环境下，我们党内产生了一些不容忽视的问题，一些消极甚至腐朽的东西逐渐滋生蔓延起来，从思想上、作风上和组织上严重地侵蚀着党员、干部队伍，严重地影响了党的凝聚力、战斗力以及同人民群众的关系。虽然我们党始终强调要加强党的思想政治建设和组织建设，加强党风廉政建设和反腐败斗争，取得的成绩也不小，但是党员干部中的违法违纪、腐化堕落案件仍不断发生，有的案件涉及干部级别之高、涉案人员之多、政治影响之恶劣，是新中国建立以来从来没有过的。党的建设正面临着严峻的挑战。

面对严峻的考验、新的问题，建设什么样的党、怎样建设党，引起了以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央领导集体的深入思考和严重关注。江泽民同志提出了以“不断解决党的执政能力和领导水平，提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题，全面推进党的建设新的伟大工程”。^①胡锦涛同志提出要“努力促进党的执政能力建设和先进性建设，不断解决好提高党的领导水平和执政水平。提高拒腐防变和抵御风险能力两大历史性课题，更好地团结带领全国各族人民为全面

^① 江泽民：《在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话》，《江泽民文选》第三卷，第 272 页。

建设小康社会、加快推进社会主义现代化而努力奋斗”。^① 胡锦涛总书记还指出：“党领导的改革开放既给党注入了巨大活力，也使党面临许多前所未有的新课题新考验。世情、国情、党情的发展变化，决定了以改革创新精神加强党的建设既十分重要又十分紧迫，必须把党的执政能力建设和先进性建设作为主线，坚持党要管党，从严治党，……使党始终成为立党为公、执政为民，求真务实、改革创新，艰苦奋斗、清正廉洁，富有活力、团结和谐的马克思主义执政党。”^②

党的建设的新的伟大工程，包含党的宗旨、性质、理念和党的领导体制与机制、工作方式与方法，党的阶级基础与群众基础等方面。执政成本研究是一个涉及到党的建设方方面面的重大课题，具有重要的理论意义和现实意义。

一、贯彻“三个代表”重要思想的必然要求

中国共产党代表着中国先进社会生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益。“三个代表”的重要思想，已成为新时期中国共产党的指导思想。降低执政成本、提高执政效率是新时期全面贯彻“三个代表”重要思想、搞好党的建设的必然要求。

中国共产党代表着中国先进生产力的发展要求。这就要求：第一，我党的执政成本要以最先进的理念与方法来运行，要与先进生产力的方向一致，各项成本的支出要对先进生产力的发展起促进作

^① 胡锦涛：《在中央纪委第六次全会上的重要讲话》，新华社北京 2006 年 1 月 6 日电。

^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》（在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告，2007 年 10 月 15 日）。

用。第二，决策要科学，要有好的运行机制与监督机制，投入产出率要高。第三，按照历史唯物主义的观点，正确的政治领导的结果不仅表现在社会生产力的发展上，还要表现在人民物质文化生活的改善上。因此，执政成本的运行效果还应表现在促进人民生活水平的提高上。按此要求，目前我党执政成本运行上存在的盲目决策、好大喜功，大搞“政绩工程”、铺张浪费等不良现象，是对先进生产力的发展有百害而无一利的，是不符合中国共产党代表中国先进生产力发展要求的，必须加以纠正。

中国共产党代表着中国先进文化的前进方向。在党的执政成本的运作上，如何体现这一要求呢？首先，党的执政成本的投入要紧紧服务于中国先进文化的建设，加大对主流意识形态建设的投入，加大对社会主义文化的投入，加大对国民素质教育的投入，加大对继承优秀传统文化和吸收世界文明成果方面的投入。同时，应充分意识到：执政成本的运作会对文化产生极大的影响力。如执政成本的运作注重勤俭节约廉洁高效，就会对社会价值观、社会风气、社会文明产生极好的示范引导作用；反之，如果大手大脚、挥霍浪费，以致产生腐败，就会对社会主义文化建设产生极大的杀伤力，甚至会动摇人们对主流意识形态的信任和社会道德伦理的沦丧。

中国共产党代表着中国最广大人民的根本利益。这就要求我党始终坚持全心全意为人民服务的宗旨，把实现、发展和维护好最广大人民群众的利益作为我党的全部任务和责任，作为一切工作的根本出发点和衡量党一切工作和方针政策是否正确的最高标准。这对我党执政成本的要求是：第一，立党为公、执政为民，党没有自己的私利，执政成本完全服务于为人民服务的宗旨。第二，我党各级领导机关和领导干部负有用好执政成本的责任与义务，没有任何权利可以用执政成本来为自己或小集团谋利益。第三，执政成本取之