

“SANGEDAIBIAO”
ZHONGYAO SIXIANG
YANJIU SHUXI

“三个代表”重要思想研究书系



论党的

领导方式和执政方式

LUN
DANG DE
LINGDAOOFANGSHI
HE
ZHIZHENG FANGSHI

高新民 农华西 著

 广西人民出版社

“三个代表”重要思想研究书系

论党的领导方式 和执政方式

高新民 农华西 著

广西人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

论党的领导方式和执政方式/高新民,农华西著.
—南宁:广西人民出版社,2003.3
(“三个代表”重要思想研究书系)
ISBN 7-219-04740-1

I. 论... II. ①高...②农... III. 中国共产党一党的
领导—研究 IV. D251

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 015102 号

总 策 划	张华斌	江 淳
策 划	温六零	罗宇飞
责任编辑	凌 霄	
责任校对	陈红燕	杨 冰

“三个代表”重要思想研究书系

论党的领导方式和执政方式

高新民 农华西 著

广西人民出版社出版

(邮政编码:530028)

南宁市桂春路6号)

890毫米×1240毫米 1/32

8印张 176千字

广西新华书店发行

广西地质印刷厂印刷

2003年3月第1版

2003年3月第1次印刷

印数 1 — 5000 册

ISBN 7-219-04740-1/D·673

定价:15.00元

总 序

卢先福

广西人民出版社组织出版的《“三个代表”重要思想研究书系》(以下简称《书系》),是一套较为系统全面研究“三个代表”重要思想的学术著作。它通过论述“三个代表”重要思想的形成和发展、“三个代表”重要思想的科学体系、执政条件下党的先进性、党的最高纲领与最低纲领、党的执政基础、党的领导方式和执政方式、共产党员标准、人的全面发展等问题,从不同侧面来诠释“三个代表”重要思想的时代背景、科学内涵、精神实质和指导意义,不仅涉及的内容广泛,而且颇具特色。

“三个代表”重要思想,是以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体,在领导改革开放和现代化建设的实践中,不断深化对什么是社会主义、怎样建设社会主义,建设什么样的党、怎样建设党的认识,以巨大的政治勇气和理论勇气,作出的新的科学概括,形成的伟大理论成果。这一重要思想,立足于党所处的历史方位,准确把握国内外形势发展的趋势,紧密联系实现中华民族伟大复兴的历史使命,科学回答了我们党和国家事业发展所遇到的一系列理论和实际问题,是对马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论的继承和发

展,反映了当代世界和中国的发展变化对党和国家工作的新要求,是全党集体智慧的结晶,是加强和改进党的建设、推进我国社会主义自我完善和发展的强大理论武器。党的十六大郑重地把“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论一道确立为我们党必须长期坚持的指导思想,这是一个历史性的决策,也是一个历史性的贡献。始终做到“三个代表”,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。

“三个代表”重要思想内容丰富,博大精深。代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益,是统一的整体,相互联系、相互促进,体现了生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的辩证统一,体现了经济政治文化的统一,体现了历史发展规律与历史创造主体的统一。党的十六大报告强调,贯彻“三个代表”重要思想,关键在坚持与时俱进,核心在坚持党的先进性,本质在坚持执政为民,要求全党必须在思想上不断有新解放,理论上不断有新发展,实践上不断有新创造,切实把这一重要思想贯彻到社会主义现代化建设的各个领域,体现在党的建设的各个方面。

有鉴于此,《书系》各卷在研究内容上各有侧重,尽可能地避免重复和交叉,但又是一个有机的整体。它既有对“三个代表”重要思想本身的深刻阐述,又坚持以“三个代表”重要思想为指导来研究改革发展和党的建设中的各种问题,着眼新的实际,总结新的经验,作出新的概括,尽可能地回答人们关注的重大理论和现实问题。《书系》中的《论“三个代表”的形成过程》、《论“三个代表”的科学体系》、《论执政条件下党的先进性》、《论中国共产党的执政基础》、《论党的最高纲领与最低纲领》、《论党的领导方式和执政方式》、《论共产党员标准》、《论人的全面发展》各书,就是作者在理论与实际相结合的基础上,深化对“三个代表”重要思想研究获得的可喜成果。

值得一提的是,该《书系》的编写虽然在党的十六大召开之前就已着手,但定稿是在十六大之后。作者在深入学习领会十六大报告的基础上,力图以最大的努力编好这套书,使之符合和贯彻十六大精神。这也是该《书系》的一大特色。但是,驾驭好如此重大的理论课题毕竟是一项艰巨的系统工程。各位作者在写作过程中都进行了深入研究,并为此付出了艰苦劳动,应当说他们对重大理论问题的探索精神和勇气是值得称道的。当然,他们的探索成果还要经受实践检验和广大读者的评判。

十六大提出在全党兴起学习贯彻“三个代表”重要思想的新高潮,这是一项关系党的事业继往开来、与时俱进的战略任务。希望该《书系》的编写和出版,能够配合全党的这一学习活动,并有助于大家更加深刻理解“三个代表”重要思想的时代背景、历史地位、科学内涵和精神实质,不断增强贯彻“三个代表”重要思想的自觉性和坚定性。

2002 年 12 月

(作者:中共中央党校党建部主任、教授)

目 录

第一章 党的领导方式和执政方式的理论分析	(1)
一、党的领导方式、执政方式的概念界定	(1)
二、执政方式的类型	(4)
三、影响党的领导方式和执政方式的制约因素	(7)
四、改进党的领导方式和执政方式的重要意义	(13)
第二章 西方政党执政方式评价	(27)
一、西方政党的执政方式及其特点	(27)
二、西方政党执政的规律和实质	(53)
第三章 党的领导方式和执政方式的历史考察	(75)
一、局部执政的历史经验	(75)
二、党的十一届三中全会前党的领导方式和执政方式	(97)
第四章 党的领导方式和执政方式现状分析	(121)
一、党的领导方式和执政方式的探索与创新	(121)
二、民主与法制——改进党的领导方式和执政方式的 最基本的途径、形式	(127)
三、监督——建立和完善防错纠错机制	(147)
四、改进党对社会、对群众的领导方式	(156)

第五章 改革和完善党的领导方式和执政方式

的基本思路	(186)
一、按照“总揽全局、协调各方”的原则改革和完 善党的领导方式和执政方式	(188)
二、强化党的执政意识	(194)
三、加强党的执政能力建设，提高党的领导水平和 执政水平	(201)
四、加强党的制度建设，把改进党的领导方式和执 政方式落实到制度上	(212)
五、进一步推进政治体制改革，理顺党政关系	(225)
主要参考文献	(240)
后记	(244)

第一章 党的领导方式和执政方式的理论分析

党的领导方式、执政方式属于上层建筑，而上层建筑归根结底是由经济基础决定的。改革开放 20 多年来，中国社会的经济基础已经发生了很大变化。从生产关系来看，由单一的社会主义公有制转变为社会主义公有制占主导地位、多种经济成分共存，经济体制由计划经济体制转向市场经济体制。这种转变必然引起领导方式、执政方式的变革。如果我们用市场经济的规则管理经济，用计划经济的规则管理政治就会出现“两张皮”现象，甚至会出现经济与政治发展不是同一方向的现象。因此，改进党的领导方式、执政方式就成为一个重要问题。

一、党的领导方式、执政方式的概念界定

中国共产党的领导地位，在中华人民共和国宪法中有明确的表述：“中国新民主主义革命的胜利和

社会主义事业的成就，是中国共产党领导中国各族人民，在马克思列宁主义、毛泽东思想的指引下，坚持真理，修正错误，战胜许多艰难险阻而取得的。我国将长期处于社会主义初级阶段。国家的根本任务是，沿着建设有中国特色社会主义的道路，集中力量进行社会主义现代化建设。中国各族人民将继续在中国共产党领导下，在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论指引下，坚持人民民主专政，坚持社会主义道路，坚持改革开放，不断完善社会主义的各项制度，发展社会主义市场经济，发展社会主义民主，健全社会主义法制，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义国家。”^① 这种作用，用人们最常说的语言表示，就是中国共产党是领导核心。这一领导核心作用，在中国的政治生活和社会生活中处处能够体现出来。比如，各级政府的重大决策，通常是各级党委决策的再现；对权力的监督，固然有来自多方面的渠道，但最有威慑力并且能最终解决问题的，是党的监督机构；即使乡村百姓遇到难以解决的纠纷，也总是习惯于找书记、找党支部解决。党的领导方式、执政方式也就成为人们在日常生活中能够体会到的问题。

但是，从研究问题的角度出发，领导方式与执政方式并不完全是一回事。区分清楚二者的内涵，并非经院式、学究式的研究，而是为了在探讨问题时，大家可以站在共同的基点上，集中研究某些问题。

“领导”一词的本来含义是率领、引导的意思。所谓党的

^① 《中华人民共和国宪法修正案》，1999年3月15日第九届全国人民代表大会第二次会议通过。

领导方式，是指政党率领、引导人民群众、社会组织实现党的特定目标的形式、方法、手段的总称。这里需要注意两点：一是在不同国家，政党的“领导”所涉及的范围有很大不同。比如，有的党可以领导一切，而在某些国家，政党可以领导本党内部党员，在选举中可以使尽浑身解数竞选，可以引导公众，但不能说这个党就是领导全体群众的党，更不能说在国家权力系统中处于领导地位。在西方，即使是执政党，可以对国家生活有引导作用，例如可以通过自己的政纲引导国家的发展方向，但所谓领导作用也是受到法律制约的。也就是说，对领导作用在现实中的体现，各国并不一样。二是“领导”更多地靠以往的政绩、靠政策能否反映党所代表的群体的利益和意志、靠威望来实现。领导作用可以与权力结合在一起实现，也可以在不掌握公共权力的情况下实现。这在中国和外国都有无数的例证，如中国共产党在掌握全国政权前就对中国人民有巨大的引导作用。但执政方式必定和公共权力主要是国家政权紧密相连，不掌握政权，就谈不上执政方式。由此可以说，领导方式与执政方式，在执政的情况下二者有交叉之处，即都是指对国家政权的引导方式，但领导方式就其内涵而言大于执政方式，执政党的领导方式中可以包含有执政方式，二者并非同一层次的概念。

在中国的社会历史条件下，党的领导含义甚广。党的领导，既包含有党对国家政权的领导，也包括对各类社会组织、广大群众的领导，对经济、文化等各方面的领导，还有对党组织内部的领导等。党的基本的领导原则在各方面都是适用的，但实现领导的方式因各个部门、领域的不同而有所不同，在宏观和微观上有所不同，甚至都是党的基层组织，发挥作用的途径也有所不同。比如党组织在国有企业的领导

表现为发挥政治核心作用，保证监督党和国家的方针、政策在本企业的贯彻执行，支持厂长（经理）依法行使职权，参与企业重大问题的决策等；而事业单位中的党组织的政治核心作用主要体现为保证监督方面，农村中的基层组织则起领导核心作用。

所谓党的执政方式，是指政党掌握、运用国家政权实现党的奋斗目标的方法、形式的总称。执政方式研究所涉及的内容包含：政党介入国家权力系统的方法、途径；党与国家权力系统的关系；党在国家政权系统中的权力运作模式；行使权力过程中的防错纠错机制；等等。

党的领导方式所涉及的内容远比执政方式宽泛。在中国特殊的国情中，党的领导方式和执政方式是紧密联系在一起。中国共产党作为一个执政党，在中国的政治、经济、文化等各项工作中起领导作用，对国家与社会均在事实上领导一切。其中，党的领导首先是对国家政权的领导，领导方式中首要的就是执政方式。因此，研究党的执政方式，探索适合中国现阶段社会历史条件的执政方式，是提高党的领导水平和执政水平的一个最重要的环节。

二、执政方式的类型

从世界范围来讲，相对于各国根本的政治制度而言，政党执政方式是丰富多彩、各有所长的。这种状况造成了对执政方式划分类型的困难。但是，为了研究问题方便起见，划分类型是必不可少的。

从不同的视角来看政党的执政方式，有不同的类型。

从法的角度看，可以分为人治与法治两种类型。所谓人

治的执政方式是指执政党超越于法律之上，依靠党的领袖个人或者领袖集团来治理国家。法治是指依靠宪法和法律来治理国家，没有任何政党、社会组织或其他力量可以超越法律之上。当然，现实是复杂的，法治是现代社会通行的治国方略，但政党领袖集团或领袖个人的威望也往往起着辅助性的作用，比如，在政党的竞选中，固然主要看政党的政纲，但个人的魅力也是不可缺少的。再如，在议会的立法或行政立法中，幕后的工作甚至交易也是大量存在的，这在现代法治国家中也是如此。因此，作为执政方式，人治与法治的界限是清楚的，以法治为主，但在事实上并不排除其他因素，途径是多样的。

从权力配置、权力所及范围来看，可以分为集权与分权方式，或称为有限执政和全面执政两种类型。这里所说的集权与分权，主要指执政党是否能控制国家的全部权力，这往往受制于国家政体。一般说来，执政党的主要影响体现在行政即政府方面。执政党对于议会的影响，在内阁制国家中较为明显，在总统制国家中则变动、浮动较大。同时，由于西方以三权分立为权力配置的原则，执政党很难把权力完全集中于手中。即使是行政权，由于稳定的公务员制度，执政党也很难全面控制。有国外学者这样评价政党对于政府的影响：

“政党大选获胜的回报就是政府的职位和权力，借此它可以将政府的政策转到自己的轨道上来。在美国的众议院和参议院中拥有多数席位的政党可以任命众议院的议长和参议院委员会的主席。入主白宫的政党则可以在行政部门任命 3000 多人担任高级职务。获胜的政党可以直接执政至少四年。在实行议会制的欧洲，其政党对政府的控制要比美国的更严格，原因是议会制下的获胜政党可以同时掌握立法机关和行政机关。首相（或总理）通常可以做他们想要做的事，并且很少

得到延误，因为党的纪律是非常严明的。但是，没有哪个体系下的政党可以实现对政府的完全控制，因为已经存在的政府官僚机构仍然掌握相当大的权力。政党试图控制政府，但它们并不总是成功。”^①

这当然是就国外执政党与政府的关系而言的。在实行分权的国家里，执政党的执政方式也往往是有限执政。但在中国，由于历史的原因，国家是在党领导下建立起来的，政府、人民代表大会、检察院、法院等都在党的领导之下，因此执政党对国家政权系统的影响可以说是全面的，其执政方式也是全面的。

从权力运作，特别是政党介入政权系统的方式、决策过程的程序来看，根据是否受大多数人委托介入政权、决策过程中群众能否参与、权力运作中的人民的监督，可分为专制的和民主的方式。政党怎样介入政权，在现代民主政治的条件下，大多数实行民主政体的国家，都是通过选举方式，即大多数人认可的方式，执政党才能介入政权。这仅仅反映了执政方式的一个方面。更为重要的是，看执政后的党的政策，能否反映绝大多数人的利益，民众能否参与决策过程，民众对于政府、执政党的监督能否得到实现。通常在绝大多数国家，民众在选举中的作用可以体现出来，但对于政策过程，民众的介入却是有限的，政府、执政党在政策过程中起着主导作用。人民参与国家的管理还有遥远的路程要探索。尽管如此，至少从形式上看，仍然可以区分出专制与民主的不同。

这四种方式是否可以涵盖所有的执政方式仍然值得探讨。

需要指出的是，没有任何一个执政党的执政方式用一种

^① [美] 迈克尔·罗斯金等：《政治科学》，218页，华夏出版社2001年第6版。

类型就可以概括，一般政党的执政方式往往同时具有几种类型的特点，如可以是人治的，同时又是集权的专制的方式；可以是法治的、民主的，同时又是分权的方式。同样都是法治国家，有的集权程度高一些，有的分权程度高一些。因此，不能用一种模式去套不同历史背景、不同文化背景的政党执政方式。

三、影响党的领导方式和执政方式的制约因素

党的领导方式、执政方式是一种外在的表现形式和方法。造成执政方式不同的因素主要有以下几个方面：

第一，政治体制。

国家政治体制是对执政方式直接的制约因素。道理十分简单，任何一个政党，一旦执政就是在政体之内活动的，这就决定了政党的任何活动不能超出政体所能允许的范围之外。一旦超出这个范围，其活动的合法性就受到怀疑。政体对于执政方式有着决定性的作用。这种作用表现为：首先，决定了执政方式是集权还是分权，是有限执政还是全面执政。如美国是一个实行联邦制的国家，其政体的一个显著特点就是分权。横向三权分立，造成执政党并不一定能够控制参、众两院，更不能以执政党名义控制司法和军队（仅仅由总统兼任武装部队总司令），因而其执政方式只能是分权的。从纵向来看，向中央和地方分立，各州议会、州长都是竞选出来的，中央政府不能委派地方行政领导人，导致中央执政党和地方“执政党”往往不是一个党，因而执政党的执政方式只能是有限执政的方式。虽然地方“执政党”还是拥护国家政策的，但仅仅是从“国家”观念上来赞同的，而不是从执政党的角

度来拥护的。即使是内阁制国家，执政党虽然可以因在议会中居于多数在中起主导地位，但没有任何执政党可以“领导”议会或政府。其次，这种体制不仅对政党权力配置有影响，而且对党内的立法团结度也有影响。美、英是两种不同的典型。如美国，1980～1990年，在参、众两院，民主党、共和党对本党议案的投票赞成率为75%～80%；而英国保守党在许多情况下最高可达100%。英国立法团结度高，因为本党议案不通过就有可能使内阁倒台。最后，决定了人治和法治、专制和民主的不同执政方式。民主政体是法治的执政方式产生的基础，而法治的执政方式又保证了国家政体的稳定。在专制政体下则不可能有民主的法治的执政方式。

第二，执政理念。

自从国家产生以来，人类经历了在特定时期，由不同阶级、不同政党掌握国家政权的漫长历史。各种不同的执政方式，固然与其所代表的阶级利益有关，也与其执政理念有关。一般说来，在近代资产阶级革命前，所通行的大多是“神意说”、“君权神授”的观念，其本质在于为统治者制造合法统治的依据。以往的统治者掌握国家权力的合法性不是来自于人民的选择，而是来自于上天的恩赐，而君主就是高高在上的天子。随着生产力的发展，市场经济的发展，资产阶级作为新生的阶级，为夺取政权，逐渐形成了主权在民、社会契约论等学说，成为资产阶级革命的先导。这些学说的弱点在于抹杀了国家政权中体现的阶级意志，最大社会功绩就是把旧的封建君主从神圣不可侵犯的位置拉下了马，把充满政权、国家等被披上神秘色彩的东西世俗化了。而市场竞争机制在政治生活中的体现，又使不同利益集团可以通过多党竞争的机制来轮流坐庄。西方政党执政的基本理念发展到现代逐渐

形成了两大特色：

一是国家利益高于政党利益，政党属于第二决策圈。政府可以不断换届，执政党可以随政府换届而变化，但民族国家是神圣的。这样一种观念决定了执政党不能凌驾于国家之上，一旦执政，就必须按照国家权力系统的政治传统行事，只能通过法定程序，以国家的名义体现党的政策意图。国家通过法律来规范、控制政党活动。

二是人民主权论，即国家最高主权属于人民。人民主权发展到今天，产生了两个分离：第一个是人民主权与管理权的分离，第二个是根本制度的合法性与政府合法性的分离^①。第一个分离造成了在授权形式上，政党执掌政权须经选举；议会是民意代表机关，因而政府的决策必须经议会才能通过，执政党任命的官员，也须通过议会赞同。其程序、表现形式只能是民主的而不是专制的。第二个分离，使政党的上台下台成为很自然的事，不影响根本制度即政治制度、社会制度的稳定。第二个分离是总结了人类几千年的流血教训得出的人类政治文明成果。这种分离最大限度地减少了因政治体系的变动而引起大规模的动荡，尽可能减少了对经济的负面影响，使那种大人物一口唾沫就可以淹没一个村庄，一句话就可以引起一场战争的现象减少到尽可能少的程度。但是，这两个分离都需要法治环境的保护。这也造成执政方式上只能是法治的、相对民主的。相反，在君权神授、朕即天下的观念下，只能产生专制的高度集权的执政方式。

第三，经济基础。

资本主义经济是市场经济，而市场经济本质上是分散决

① 赵成根：《民主与公共决策研究》，黑龙江人民出版社2000年版。