

主编 ◇ 徐晨光 雷国珍

中国共产党执政能力建设研究丛书

# 执政能力与 执政体制

◇ 刘国华 徐少兵 毛政相 著

 湖南人民出版社

中国共产党执政能力建设研究丛书

# 执政能力与

# 执政体制

主编 ◇ 徐晨光 雷国珍

◇ 刘国华 徐少兵 毛政相 著

## 图书在版编目(CIP)数据

中国共产党执政能力建设研究 / 徐晨光, 雷国珍主编.  
长沙: 湖南人民出版社, 2005. 11

ISBN 7-5438-4149-5

I. 中... II. ①徐... ②雷 III. 中国共产党-执政-党的建设-研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 113903 号

### 中国共产党执政能力建设研究丛书

|      |     |     |     |
|------|-----|-----|-----|
| 主 编  | 徐晨光 | 雷国珍 |     |
| 策 划  | 黄楚芳 | 李雄伟 | 彭富强 |
| 责任编辑 | 李雄伟 | 彭富强 | 章红立 |
|      | 戴佐才 | 吴光辉 | 李蔚然 |
| 装帧设计 | 陈 新 |     |     |

### 执政能力与执政体制

刘国华 徐少兵 毛政相 著

\*

湖南人民出版社出版、发行

网址: <http://www.hnppp.com>

(长沙市营盘东路3号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 湖南望城湘江印刷厂印刷

2005年11月第1版第1次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 10.5

字数: 222,000

ISBN 7-5438-4149-5  
D·676 全套定价: 128.00 元

# 《中国共产党执政能力建设研究丛书》编委会

---

主 任：文选德

副主任：徐晨光 雷国珍

委 员：曹健华 覃正爱 冷福榜

王习贤 吴传毅 刘国华

霍修勇 黄象品



## 序

加强执政理论研究，是一个关系我们党和国家前途命运的重大问题。中国共产党作为一个马克思主义执政党，要始终走在时代前列，不断提高执政能力，就一刻也不能没有执政理论的指导。胡锦涛同志在党的十六届四中全会上指出：“要紧密结合党的执政能力建设的实践，深入开展执政理论研究，为加强党的执政能力建设提供有力的理论指导。”为了贯彻胡锦涛同志的重要指示，中共湖南省委党校成立了由常务副校长徐晨光教授、副校长雷国珍教授负责的课题组，组织专家学者开展研究。经过一年的努力，现在他们的研究成果——《中国共产党执政能力建设研究丛书》由湖南人民出版社出版了。这是一件值得庆贺的事情。他们邀请我作序，作为党校的同行，我无以推托。

马克思主义执政理论，是关于工人阶级政党执政的科学理论体系，它主要研究和阐述党的执政规律，着重回答为谁执政、靠谁执政、怎样执政的重大问题。在马克思主



义理论体系中,国家学说和党的学说都有大量的论述和丰富的内容,但是关于党如何执政的问题却论述不多。长期以来,理论界对此研究也不够。理论研究的滞后,必然会影 响我们党执政能力的提高。现在党中央提出这个研究课题,就是要求我们在总结党的执政经验的基础上,进行马克思主义的理论创新。因此,全党特别是党的理论工作者必须以创新的精神开展马克思主义执政理论的研究。这既是实施马克思主义理论研究和建设工程的重要任务,也是加强党的执政能力建设的基础环节。它对于深入探索党的执政规律,为党的执政实践奠定坚实的思想理论基础,减少在执政实践中的盲目性,不断提高党的领导水平和执政能力,具有十分重要的意义。

开展执政理论研究,首先要坚持以马克思主义为指导,特别是要深入学习领会毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想中关于我们党在中国这样一个社会主义发展中大国执好政的思想,认真总结党执政半个多世纪以来的丰富经验,从中得出规律性的认识。其次,研究执政理论是为了指导实践,解决实际问题。因此,必须紧密结合党的执政能力建设的实践,深入研究我们党在社会主义市场经济条件下坚持长期执政需要解决的重大理论和实践问题,从实践中探究执政规律,不断进行理论概括和提炼,进而丰富和发展党的执政理论。再次,要以更加开放的姿态,研究世界上各国政党治国理政的经验和丧失执政地位的教训,借鉴人类政治文明的有益成果,以开阔我们的眼界。

党的执政理论建设是一个系统工程,需要总结、研究、回答的问题很多。胡锦涛同志提出的执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源、执政

环境等七个方面，比较全面地构成了执政理论的基本内容。中共湖南省委党校组织撰写的《中国共产党执政能力建设研究丛书》，以扎实的科研基础，从理论与实践的结合上，对这七个方面的内容分别进行了深入探讨和阐述。关于执政理念，认为它是执政能力建设的灵魂，提出执政为民是中国共产党执政的核心理念，此外还包括以人为本的科学发展观、法德并举的理念、构建和谐社会理念等；增强执政理念，关键是要将执政理念转化为思维方式、体现于执政制度和落实于执政实践。关于执政基础，认为这是强化党的执政能力建设的基石，提出执政基础主要包括思想文化基础、物质基础、阶级基础、群众基础、组织基础和国防实力基础等；要根据当代社会结构和阶级结构的深刻变化，深入研究党的执政基础，不断巩固党的执政基础。关于执政方略，认为这是提高党的执政能力的重要载体，主要是党采用什么战略促进经济、政治、文化、社会发展和开展和平外交；提出要坚持党自身建设的实践与社会主义现代化建设实践的有机统一，不断完善党的执政方略。关于执政体制，认为主要是党通过什么样的制度和体制机制执政的问题，它是党的执政能力建设重点；提出要适应党的历史方位变化，适应市场经济和民主政治的要求，改革和完善党领导经济建设、政治发展、文化建设和社会建设的体制，不断提高创新执政体制的能力。关于执政方式，认为主要是党采用什么方式开展执政活动的问题，提出要坚持科学执政、民主执政、依法执政，不断完善党的执政方式。关于执政资源，认为它是执政党履行执政使命，提高执政效能的各种积极因素和条件，是执政能力的体现；执政资源包括思想文化资源、政治资源、历史资源、国际资源等。关于执政环境，认为它

是执政能力建设的客观依据，主要包括国际环境，国内经济、政治、文化和社会环境，党执政的自身环境和安全环境等；强调要抓住战略机遇，迎接挑战，提高党的执政能力。尽管作者提出的这些观点，有许多是属于探讨性质的，大家未必都能接受，而且书中也还存在某些疏漏，但是可以说，这套丛书是目前国内研究党的执政理论起步较早、成果比较优秀的学术著作。

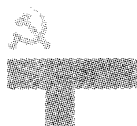
当然，执政理论是一个大题目，现在的研究也仅是开始，还需要大家通力合作，充分发挥各学科的优势，开展全面、系统、深入的研究，才能形成具有中国特色并富有时代精神的马克思主义执政理论。让我们共同为此目标而努力吧！

卢先福

2005年9月25日

(作者系中共中央党校原党建教研部主任、国家社会科学基金课题党史党建学科组成员、教授、博士生导师)





## 目 录

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| <b>第一章 执政体制与执政能力</b> .....    | 1  |
| 一 执政体制及其构成 .....              | 2  |
| 二 影响执政体制的因素 .....             | 6  |
| 三 执政体制的历史沿革 .....             | 19 |
| 四 执政能力建设重点在健全执政体制 .....       | 29 |
| <b>第二章 完善执政体制的新要求</b> .....   | 43 |
| 一 适应历史方位的变化 .....             | 43 |
| 二 对接市场经济的要求 .....             | 53 |
| 三 顺应民主政治的潮流 .....             | 63 |
| 四 应对世界政党变迁的挑战 .....           | 68 |
| <b>第三章 完善党领导经济建设的体制</b> ..... | 79 |
| 一 计划经济体制的历史评价 .....           | 79 |

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 二 市场经济目标模式的确立 .....    | 95  |
| 三 完善党领导经济建设的体制机制 ..... | 100 |

#### **第四章 完善党领导政治发展的体制 .....**

|                     |     |
|---------------------|-----|
| 一 政治体制必须不断变革 .....  | 124 |
| 二 规范党内权力关系 .....    | 128 |
| 三 规范党与国家政权的关系 ..... | 144 |
| 四 发挥多党合作制的优势 .....  | 178 |
| 五 健全决策和用人机制 .....   | 184 |

#### **第五章 党领导文化建设的体制 .....**

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 一 传统文化体制的制约作用 .....   | 208 |
| 二 文化体制改革的渐进过程 .....   | 219 |
| 三 进一步深化文化体制改革 .....   | 223 |
| 四 构建科学的文化管理运行机制 ..... | 233 |

#### **第六章 完善党领导社会建设的体制 .....**

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 一 社会管理体制的深刻变化 .....  | 247 |
| 二 健全党领导社会建设的体制 ..... | 259 |
| 三 完善利益表达与整合机制 .....  | 286 |

#### **第七章 构建现代化的执政体制 .....**

|                           |     |
|---------------------------|-----|
| 一 不断提高创新执政体制的能力 .....     | 295 |
| 二 执政体制科学化是提高执政能力的前提 ..... | 304 |
| 三 执政体制民主化是巩固执政地位的关键 ..... | 309 |
| 四 执政体制法治化是完成执政使命的保证 ..... | 317 |

|           |     |
|-----------|-----|
| 后 记 ..... | 325 |
|-----------|-----|

## 第一章 执政体制与执政能力

历史和现实证明，一个执政党如果缺乏强大的执政能力，终究会被历史淘汰，被人民抛弃。加强党的执政能力建设是时代的要求，是人民的愿望，也是开创中国特色社会主义事业新局面的根本保证。一个执政党执政能力的强弱，固然与整个执政集团的思想、作风、素质和行为息息相关，更重要的是取决于其领导方式和执政方式、领导体制和工作机制的科学化、民主化和法治化的程度。从世界上许多执政党兴衰成败的经验教训和我们党自身的执政实践来看，执政体制往往对执政能力的发挥产生根本性影响，科学而合理的执政体制为提高执政能力提供了制度平台、有效机制及有力保障。有了良好的体制机制，才会有较强的能力；执政能力的提高，离不开执政体制的健全和完善。

## 执政体制及其构成

任何执政党的执政活动都是在一定的体制环境下进行的，执政体制既是执政活动的现实前提，也是执政活动的运行载体，它关系到执政的得失。体制是权限划分的结构体系，它建立在基本制度之上，是基本制度的实现形式。政党存在的全部价值和意义在于实现其功能。执政党要强有力地发挥其功能，就必须有一套健全高效的执政体制和运行机制。同时，长期执政是任何执政党孜孜以求的政治目标，任何执政党为了提高执政效率，实现执政目标，巩固执政地位，都必然面临着执政体制的改革和完善问题。

### （一）执政体制的界定

从现代政治的基本架构来看，政党有两方面的作用：一方面，它是沟通民众与公共权力之间联系的桥梁；另一方面，它是民众控制公共权力之手的延伸。执政体制从根本上说是政党、国家机关、企事业单位和人民团体管理权限划分的具体制度。体制与基本制度共同构成我们党执政的制度框架。党的执政体制从根本上说，是指我们党执掌政权的基本格局，是党与人大、政府、政协、人民团体等方面管理权限划分的基本制度。从狭义看，党的执政体制是指政治体制，从广义看它既指政治体制，又指党内的组织领导体制。党的执政体制的核心在于党与国家政权机关的关系。

执政体制不同于执政制度。执政制度相当于基本制度，是共产党执政价值取向的重要体现，反映了党的执政地位、执政本质、执政目标，以及由此而形成的执政党与



国家、社会的基本关系。而执政体制属于具体制度范畴，是基本制度的具体实现形式，具有明显的应用操作性、层次有序性、规范可鉴性和适应新要求的变动性等。

执政体制也不同于政治体制。党通过什么样的制度和体制机制执政，包括党和国家的领导制度以及管理和运行制度等方面。政治体制是社会根本政治制度的具体组织形式和具体政治设施的总和，通常包括国家最高权力配置、国家领导体制、管理形式、结构形式、选举制度、监察制度以及公民行使政治权利的某些制度。政治体制大体可分为“硬件”和“软件”两个部分，硬件指政治体制的结构部分，即政治体制的具体组织结构、具体构成形式；软件指政治体制的机制部分，即按照一定的原则和规律组织起来的政治体制运行机制。政治体制最主要的部分是国家权力的组织形式、具体结构和行使权力的具体制度，也就是一个国家采取什么样的组织形式来实施国家权力的问题。政治体制只是执政体制的核心部位。除政治体制外，执政体制还包括执政的经济体制、文化体制、军事体制和社会管理体制等方面。

## （二）执政体制的构成

新中国成立以来，我们党已经确立了执政的制度架构，它包括以下六个方面：

### 1. 党的组织制度。

党的组织制度体现中央、地方和基层各级组织权限和地位的组织结构体系。从组织形态上讲，有中央委员会、地方党委、基层委员会和党的支部；从运行机制上讲，按照民主集中制的原则，党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度，凡属重大问题都要按照集体

领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定，委员会成员要根据集体的决定和分工，切实履行自己的职责；从功能上讲，党的这些组织在不同领域发挥领导功能。这是党的执政体制的组织保证。没有党的组织，党的执政就没有基础。

## 2. 党的领导制度。

党的领导制度是集体领导和分工负责相结合的制度。党的领导是政治领导、思想领导和组织领导，主要是通过政治方向、思想引导和组织落实等形式实现。党的领导制度在规范党内行为的基础上，向国家和社会延伸，从政治、思想和组织等方面规定国家和社会的运作方向，起着决定性的导向作用。这突出体现在党的领导与行政主体即政府的关系以及政府内的运作关系上。党作为执政党，党的领导制度不仅是对党内的规定，也是对政府管理体制的要求。

## 3. 国家政治体制。

从国家性质看，我国是人民民主专政的社会主义国家，人民当家做主是我国政治体制的本质，社会主义是我国政治体制根本的价值取向，四项基本原则是我国政治体制的核心。这些政治特征具体体现为两项基本制度：一是人民代表大会制度。这一制度规定了政党、国家权力机关、行政机关、法院、检察院、人民群众之间的关系。二是中国共产党领导的多党合作和政治协商制度。这一制度规定了在执政体制中，作为执政的中国共产党与中国其他党派的关系，处于领导地位的是中国共产党。

## 4. 国家经济体制。

公有制为主体、多种所有制经济共同发展，是我国社会主义初级阶段的一项基本经济制度。我们必须毫不动摇

地巩固和发展公有制经济,必须毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展,使公有制为主体和非公有制经济发展统一于社会主义现代化建设的进程中。通过 20 多年的改革和发展,我国已经初步确立了社会主义市场经济体制,为解放和发展生产力创造了良好的体制环境。当前的突出任务是进一步完善社会主义市场经济体制,进一步扫清阻碍生产力发展的体制性障碍,使经济更加发展,国家更加富强,人民生活更加殷实,全面建设小康社会。

#### 5. 国家文化体制。

我国现代化建设的进程,在很大程度上取决于国民素质的提高和人才资源的开发。面对科学技术迅猛发展和综合国力激烈竞争,面对世界范围各种思想文化相互激荡,面对小康社会人民群众日益增长的文化需求,我们必须从社会主义事业兴旺发达和民族振兴的高度,充分认识文化建设的重要性和紧迫性。当今世界,文化与经济和政治相互交融,在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。文化的力量,深深熔铸在民族的生命力、创造力和凝聚力之中。全面建设小康社会,必须大力发展社会主义文化,建设社会主义精神文明。我们要根据社会主义精神文明建设的特点和规律,适应社会主义市场经济发展的要求,进一步革除制约文化发展的体制性障碍。必须落实和完善文化经济政策,促进文化产业发展与繁荣。

#### 6. 社会管理体制。

形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会,是巩固党执政的社会基础。改革开放以来,社会组织有两个最为显著的变化:一是绝大多数从业人员脱离“单位制组织”的管理,在“非单位制组织”就业;二是各类民间社团组织快速增加。改革开放以前,“单位办社会”

曾是政府与社会关系的基本特征。政府管理社会和个人的渠道,就是“单位制组织”,包括机关、事业、企业单位和农村人民公社,而“单位”则几乎负责所属人员的生老病死等一切事务。在这种情况下,保障社会生活、管理社会行为、调节社会关系和解决社会生活中发生的一切矛盾,主要都是通过“单位”来进行的。随着所有制结构的变化,各种只管理生产和工作而不承担其他生活和社会事务的“非单位制组织”大量产生,包括城镇各种完全实行市场聘任制的从业人员,农村里的从业人员也都不同程度地脱离了“单位制组织”的管理。随着政府转变职能的改革以及社会体制的改革,特别是由于住房的自有化、社会保障的社会化、就业和后勤服务的市场化,原来单位制组织的管理范围缩小,在社会管理方式上发生了从“单位”到“社区”的变化,对社区服务的需求大大增加,以居住地管理为主要形式的社区建设快速发展。社会管理方式的变化,使各种连接政府与个人的民间社团组织快速发展。社会组织结构的变化给社会管理带来了一系列新问题。

## 影响执政体制的因素

执政的关键是掌握执政权,赢得执政权是构建执政体制的前提和基础。党的执政体制是在中国共产党领导中国革命并赢得执政权的过程中逐步形成和发展起来的。这个过程集中体现在新民主主义革命时期革命根据地政权建设的伟大实践。这个过程既包括我们党对新民主主义革命时期旧政权运转机制的批判和否定,也包括我们党对十月革命胜利以后苏联共产党执政体制的吸收和借鉴。由于中国共产党诞生在封建主义十分深厚的社会,党的执政体制也



打上了传统专制体制的烙印。

### （一）革命根据地政权建设的影响

中国共产党在新民主主义革命时期关于政权建设理论的基本点，是主张在革命胜利后建立无产阶级领导的各革命阶级联合专政的新民主主义共和国。新民主主义国家政权的最大特点是统一战线性质的民主联合政权。1940年，毛泽东在《新民主主义论》中，正式提出了上述主张。1949年6月，毛泽东在《论人民民主专政》一文中，论述了中国革命的基本经验，提出了对新中国政权建设的设想，正式提出了人民民主专政的理论。

中国共产政权建设的实践，在革命的不同阶段以不同的形式表现出来。因此，毛泽东关于政权建设的理论有一个形成和演变的过程。

1. 在土地革命的前中期，即从国民革命失败到中共瓦窑堡会议前，各革命根据地的政权性质是工农民主专政。

在领导中国革命的进程中，以毛泽东为代表的中国共产党人把马克思列宁主义与中国革命的具体实际相结合，开创了农村包围城市，武装夺取政权，最后夺取全国胜利的正确道路。这条前人没有走过的独创道路，是我们党总结血的教训，进行不懈探索，经过长期艰苦奋斗开辟出来的。1927年大革命失败后，中国共产党人深刻认识到“枪杆子里面出政权”的道理。著名的八七会议确定了土地革命和武装起义的方针，中国革命的历史进入了土地革命战争时期。1927年9月，毛泽东领导了湘赣边界地区的秋收起义，在井冈山创建了第一个农村革命根据地，点燃了“工农武装割据”的星星之火。朱德领导的起义部队不久也到井冈山会师。1929年1月，毛泽东、朱德等率红四军