

■ 陈清华 / 著

权力运作与 执政能力

QUANLI
YUNZUO
YU
ZHIZHENG
NENGLI

贵州人民出版社

权力运作与执政能力

陈清华 著

贵州人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力运作与执政能力/陈清华著. - 贵阳:

贵州人民出版社, 2006.6

ISBN 7-221-07377-5

I. 权... II. 陈... III. 执政党-党的建设-研究

IV. D05

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 055887 号

责任编辑 程 立

封面设计 唐锡璋

书 名 权力运作与执政能力

著 者 陈清华

出版发行 贵州人民出版社

社址邮编 贵阳市中华北路 289 号 550001

印 刷 贵阳经纬印刷厂

850 × 1168 毫米 32 开本 12 印张 310 千字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 7-221-07377-5/D · 429 定价:30.00 元



陈清华，男，生于20世纪50年代，70年代当兵，退伍后曾从事金融、税务、教师等工作，在钢铁厂挂过职，80年毕业于四川省委第二党校研究生班，中共党史专业。在国内外刊物发表论文10多篇，现于毕节地委党校工作，副教授。

导 论

加强党的执政能力建设研究是实施马克思主义理论研究的一个重要课题,是由加强党的执政能力建设的重要性和紧迫性决定的。党在执政以后,就一直认真思考并着力解决党的执政能力建设问题。党的十六大从对各级党委和领导干部的能力要求出发,在党的正式文件中第一次提出“党的执政能力建设”这个概念。十六届四中全会则是从全面推进党的建设新的伟大工程出发,作出了加强党的执政能力建设的决定,这是新的时代课题。

现在,我国正处于从人均 GDP1000 美元向 3000 美元跨越期,经验表明,这既是“黄金发展期”,又是“矛盾凸显期”。一是现代化通病的爆发和多发危险。在现代化过程中,有些问题几乎在所有国家都会出现,比如失业、贫富差距、阶层矛盾、金融危机和经济衰退等。但是,由于我国要在社会主义初级阶段一百年走完西方发达国家二三百年来走完的工业化、城市化路程,这就意味着人家渐次出现的问题,在我国很可能会集中爆发并多发。二是社会转型的滑轨危险。在后发展国家,新旧体制转型存在时空差,由于社会二元结构和既得利益等因素,容易出现极度激进和极度保守两种社会态度,从而推动社会朝不健康方向发展。三是现代化的中断危险。如因战争因素中断,或因上述危险齐爆发带来社会的崩溃和倒退等。四是经济社会发展的深层次问题日益显露。人口、

资源、环境的压力大,农村贫困人口、城镇下岗失业人员和贫困居民为数不少。面对种种危险和挑战,如果我们党举措得当,经济社会发展将实现新的跨越;如果应对失误,很容易导致经济徘徊、社会动荡。要使部分人、部分地区先富起来比较容易做到,但是要使整体全部都富起来却很困难。在改革发展的关键时期,党深化改革、加快发展、保持稳定的任务更为艰巨。与此同时,党内还存在种种“不适应”和“不符合”的现象。这些问题不解决,党的执政能力不提高,巩固执政地位、实现执政使命就不容易。

随着市场经济的发展,人们不仅有更高的物质需求,还有更高的精神和政治方面的需求。比如,在利益主体、利益关系日益多样化的趋势下,人们的思想意识日益多元化,表达利益要求、参政议政的愿望更强烈。这样,人民群众对党的执政能力就提出了更高的要求。

从党的最新的战略布局看,面对新世纪新阶段的新考验、新挑战,新的中央领导集体,在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下,沉着应对,高瞻远瞩,谋划出了新的战略布局。一是在党和国家事业发展全局的重大战略思想和指导方针上,提出了以人为本、全面协调可持续的新发展观即科学发展观。二是从全面建设小康社会的全局出发,明确提出了构建社会主义和谐社会的任务,从而把中国特色社会主义事业的总体布局由社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化的三位一体,发展为社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四位一体。这其中,作出了加强党的执政能力建设的决定,从而为树立和落实科学发展观、构建社会主义和谐社会提供坚强有力的组织保证。在这里,这三者互为目标,又互为过程。通过这个战略布局,深化加强党的执政能力建设的研究的重大理论意义和现实意义就很清晰地凸显出来了。

本书从权力运作视角入手,着重研究党的执政能力体系的建设问题,思考和分析这一问题有五个基本纬度:

一是党的十六大提出了物质文明、政治文明、精神文明共同推进的发展战略。在关于政治文明建设的问题上,十六大提出发展社会主义民主,建设社会主义法治国家。党的十六届四中全会从战略高度决定加强党的执政能力建设,因此,研究党的执政能力问题,应该以十六大和十六届四中全会的基本精神为价值指向。

二是政党执政的问题是现代政治的一个基本特征。无论是什么类型的国家,在其政权机构中毫无例外地都存在着一个党的问题。因而,一些国家在理解和解决这一问题上的经验教训,可以为我们提供借鉴。由此,本书试从政治学角度分析党的执政能力体系问题。

三是中国共产党走过85年的历程,执政57年,党的执政能力是在这一过程中形成的,并随时代的发展而增强,因此,研究执政能力不能脱离党的历史。

四是执政党执政能力问题的特殊性。鉴于我们国家的具体情况,不能用一般的概念和逻辑来说明我们自己的情况。首先,我国的执政党是法定的执政党,宪法明确规定了中国共产党的执政地位;其次,我国的执政党自上而下具有行政化的结构和功能;最后,我国的政权体系中存在着政党与政府的“二元制结构”,即既有执政党的组织结构,又有政府的组织结构,两种结构在某种程度上都履行着公共管理的职责。因此,在研究执政党执政能力的时候,我们既要注意到执政党的执政能力,同时也要注意到政府的治理能力。

五是依据科学发展观定位执政能力建设。科学发展观不仅蕴含执政理念,关系执政基础,为党的执政能力建设也提出了明确的目标和要求。其一,围绕发展这一主题加强执政能力建设。党的执政能力具有多方面的内涵,但在和平建设时期,发展的速度和发

展的效益是衡量党的执政能力的重要尺度之一。这就要从人的全面发展的要求,经济和社会全面、协调、可持续发展的要求出发,定位党的执政能力建设的内容、目标和方向。事实上,驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力,都是促进当代中国经济和社会发展所需要的能力,都是围绕发展这个主题而提出的。其二,要适应发展的要求加强执政能力建设。如以人为本,要求党在执政施政的过程中富有人文精神,充满人文关怀,具有代表群众利益、维护群众利益、满足群众利益,促进人的全面发展的能力。其三,以科学发展的眼光来加强执政能力建设。从科学发展观的视角来看,执政能力建设是个系统工程,应该全面展开,协调推进,实现执政能力结构的优化和均衡。

加强党的执政能力建设是一个长期的和经常性的系统工程,要进行深入的理论研究就必须把握好一些基本的研究原则。

(一)政治性与学术性相统一。这一课题具有很强的政治性和现实性,必须坚持基本的政治方向和政治原则。另外,理论研究贵在学术创新,因此,要坚持严谨的学术态度和宽广的学术视野。在这里,最主要的是要解放思想,用马克思主义的最新发展成果引领课题研究,做到前沿性和前瞻性,避免流于一般的解释和说明。

(二)历史与逻辑相统一。执政能力这个课题的对策性很强,不应流于理论的演绎,但也不应进行简单的现象堆砌,要做到理论与实践的很好互动。据此,本书研究不追求严密的逻辑体系,而是从实际问题出发,围绕重大问题展开研究,力争把问题说透、说深,同时,力争从对问题的分析中总结出一些新的理论观点。

(三)执政理论建设的与时俱进和先进性。中国共产党在管理国家、发展经济、治理社会的过程中,都需要有正确的理论指导,

并且使自己的执政理论符合社会发展规律。既适应世界政治、经济、社会发展的潮流,又符合中国国情,并获得人民群众的广泛认同。这就要求党的执政理论建设不断与时俱进。这是体现党的执政能力的极为重要的思想基础。

党的十六大总结国内外历史经验时指出,党能否始终坚持解放思想、实事求是、与时俱进,是我们党坚持先进性和增强创造力的决定性因素。理论创新和政治上的与时俱进正是社会发展和变革的先导。这也是我们党经历各种风浪长期处于不败之地的重要原因。

(四)从世界眼光出发深化理论研究。胡锦涛在中共中央政治局第十四次集体学习时就指出,对世界上其他政党在治国理政方面的有益做法,我们要研究和借鉴,以开阔眼界,打开思路,更好地从世界政治经济发展的大格局中把握加强党的执政能力建设的规律。世界政党发展的历史表明,一部世界政党史,可以说就是时代选择政党和政党适应、引领时代的交相辉映的历史。在这个过程中,那些能够根据时代的发展而不断自我更新的政党,就能屹立在时代的潮流中,那些漠视时代变化乃至抵制时代变革要求的政党,就会与时代渐行渐远,有的还被本国人民所抛弃。现在,根据社会形势的深刻变化和信息化时代的来临,许多政党纷纷积极主动地进行改革调整,以提高竞争力,成了当今世界政党政治发展的一个显著特点。站在时代前列的中国共产党只有加强执政能力建设,才能完成执政使命。

本书特点是围绕基本内涵进行执政理论研究,中共十六届四中全会提出党的执政能力概念,既反映了一般意义上的执政要求,又体现了党自身的执政特点。根据这一概念去深化执政理论研究,需要从党的执政理念、执政基础、执政效率、执政体制、执政方式、执政资源、执政环境、责任执政、民主集中制和权力运作等若干

方面进行努力。据此,本书对课题的设计分三篇共十八章。

第一篇从第一章到第七章。从分析权力起源入手,着重论述执政能力、政党和与执政能力密切相关的执政环境、执政资源、执政基础等含义,介绍了政党制度。权力为社会而生,政治需求是人的基本属性,权力来源只能是人民群众。近代政党产生以后,权力运作便与政党紧紧地联系在一起,政党的目的在于影响和获取国家政权,这是政党的天然属性。政党获得政权,就是执政党。执政就是如何运用权力,是权力运作过程;执政就是影响利益确定过程,控制利益实现过程,作用于利益维护过程。中国共产党执政就是从上述几个方面在国家生活中贯彻自己的主张,贯彻纲领、路线、方针、政策和措施,实践好、发展好、维护好最广大人民群众的根本利益。

要做到这个根本点,就必须加强党的执政能力建设。执政能力是党领导人民当家作主、管理国家和治理社会过程中所展现的本领。决定党作为一个整体的执政能力的主要因素是党的指导思想、党的纲领和政治路线,如果这三个基本面出现错误,党就没有执政能力可言。党的执政能力建设的主体是党的各级组织、各级领导干部和全体党员,因此,从主体素质上提高党的领导水平和执政水平,成为加强执政能力建设的关键。党和国家的体制、机制尽管不是执政能力本身,但执政能力的培育和发挥与其有密切的联系。

党执政的功能是定规、定位、定向,能够制定让人民群众自主创造并公平获得一切物质—精神财富的规则,并为之建立一套评价体系,据此,执政尺度才能转向多数志愿的政治时代。

党的执政能力与执政环境两者紧密联系,相互影响,相辅相成。执政环境制约着执政能力的内容与形式,影响着执政党的内部凝聚力。因此,提高执政能力,就要使执政党有效满足执政环境的要求,营造良好的执政环境,使它们之间形成良性的互动关系。

党从执政之日起就有丰富的执政资源,在建设社会主义事业的过程中,党通过令人信服的政绩增加了许多执政资源,如何运用好这些资源和防止资源流失,仍然是加强党的执政能力建设的重要问题。只有提高党对执政资源的开发利用能力,才能获得巨大的政治效益。

党的执政基础是党赖以存在和发展的根本、前提和根据,作为执政党都要为巩固执政地位而扩大自己的社会基础。党的执政基础是否稳固,取决于人民群众的拥护度、支持度和认同度,而这又取决于党对群众利益的保护度。

第二篇从第八章到第十五章。本篇围绕国家权力运作,论述了执好政的关键首先要以正确的执政理念为指导,其次要建立科学、规范、合理的执政体制,理顺执政党与国家政权、社会的关系。要执好政,还必须实现执政方式的与时俱进,提高执政效率,落实责任执政,从而增强执政能力。

在政党政治时代,公共权力是由执政党掌握的,公共权力的运行必须以符合民意作为终极目标。由于在公共权力上只能实行间接的民主制,公共权力便具有自我膨胀的倾向,因此,必须对公共权力的运作加以制约和监督。现阶段,对国家权力的配置模式,要求建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运作机制。

权力运作方向受执政理念支配,执政理念一旦形成,就会贯穿于执政主体的执政活动中,转化为执政党的路线、方针和政策,融化在执政目标、执政体制、执政方式等所有构成执政活动的要素之中,能否形成正确的科学的执政理念,对于执政党自身的建设及其执政能力建设至关重要。

执政体制是一个具体的历史概念,是执政活动赖以进行的制度安排,它在很大程度上影响着整个党的执政能力与执政功能的实现程度。执政体制只有建立在宪政基础上,符合现代法制要求,

适应市场经济的发展,才是规范的、科学的、合理的。所以,行政体制改革的价值取向是建立法治政府和公共服务型政府。

要加强党的执政能力建设,必须科学执政、民主执政、依法执政,实现党的执政方式的与时俱进。提高执政效率,降低执政成本,注重效率与公平的平衡和统一,是提高党的执政能力的一条途径。在现实的权力运作过程中,必须增强责任执政意识,要使执政真正对人民负责,就必须有一套制度来制约、规范执政党的权力。从执政党实践来看,责任执政是一个比较好的能够体现执政党对人民负责的制度选择。

执政能力强弱的根本就是如何处理执政党与国家政权的关系。现代国家政权的产生和运作依赖于政党。在当代中国,唯有中国共产党有能力有资格领导国家政权,但这种领导不是权力领导,而是政治权威或政治优势的领导,是通过国家政权将党对国家事务的决策主张上升为国家意志,使党的决策在国家强制力的保障下得以贯彻实施。在人民代表大会制度下,执政党在国家政体内执政,要依照宪政原则,处理好与人大、政府和法院、检察院的关系。要坚定实施依法治国,理顺党政关系,积极探索政治体制改革。

当代人类社会交流的基本关系是政党、国家与社会三大交流方向的关系,党是政治组织,不是国家组织,党要使广大人民群众跟党走,必须提高党的公信力,发展好各阶层的根本利益,扩大政治参与,构建和谐社会。

第三篇从第十六章到十八章。鉴于执政能力只有依赖权力才能发挥作用,本篇认为培育领导干部的执政能力,必须树立正确的权力观,警惕权力畸变。

民主集中制是党内权力关系的原则,是根本的领导制度,执政能力的强弱、高低与民主集中制的健全、完善和执行密切相关,只

有按照民主集中制原则形成的决策机制、执行机制和监督机制,才有利于避免相互制肘、造成力量分散与相互抵消的弊端,才有利于提高党的执政能力。

本书力图探讨执政能力体系问题,认为执政能力建设包括了执政环境、执政资源、执政基础、执政理念、执政体制、执政方式、执政效率等。执政能力的发挥是权力的运作过程,这一过程中,必须注重制度建设。

由于党的执政理论、执政能力体系的探讨是一个与时俱进的新课题,本书所涉及的问题只是本人有所思考的问题,应当说尚未涵盖执政能力体系的全部。同时,本书也不想提出有解决提高党的执政能力的万能法则。这样做本人是力不胜任的,这里只是抛砖引玉,引起同事们的注意。

作 者

2006年4月1日

目 录

导 论	(1)
-----------	-----

※ 第一篇 ※

第一章 权力来源	(3)
第一节 政治动物	(3)
第二节 权力力量	(6)
第三节 权力来源	(11)
第四节 权力之本	(16)
第二章 政党、执政党	(19)
第一节 政党渊源	(19)
第二节 政党作用	(25)
第三节 政党要素	(28)
第四节 执政党解读	(29)
第五节 执政过程	(31)

第三章 执政能力	(36)
第一节 能力的含义	(36)
第二节 执政能力	(39)
第三节 执政理论	(44)
第四节 执政角色	(46)
第五节 执政尺度	(51)
 第四章 执政环境	 (54)
第一节 执政环境的变量	(54)
第二节 中国共产党执政环境的变迁	(58)
第三节 执政环境与执政能力	(61)
第四节 适应和营造执政环境	(67)
第五节 建立科学合理的制度和机制	(69)
第六节 营造良好的国际环境	(71)
 第五章 执政资源	 (73)
第一节 资源、执政资源与合法性资源	(74)
第二节 中国共产党执政资源体系的构成	(77)
第三节 合法性资源是党的执政资源体系的核心	(82)
第四节 执政资源的“节流”	(86)
第五节 新的执政资源的“开源”	(90)
 第六章 执政基础	 (96)
第一节 中国共产党的执政基础	(96)
第二节 发展民主政治,巩固党的政治基础	(101)
第三节 进一步巩固党执政的社会基础	(104)
第四节 不能忽视新的社会阶层	(107)
第五节 关心弱势群体	(109)

第六节 基层政治发展与党的执政基础	(111)
第七章 政党制度	(116)
第一节 政党制度模式	(116)
第二节 中国各个时期政党的组织模式	(119)
第三节 中国特色社会主义的政党制度	(124)
第四节 追求和谐是中国政党制度的内在要求	(129)
第五节 政党关系的主要时代特征	(131)

※ 第二篇 ※

第八章 公共权力运作	(139)
第一节 公共权力要保障公民权力与利益	(139)
第二节 权力运作三大机制	(142)
第三节 国家权力的实质	(146)
第四节 国家权力的运作	(148)
第九章 执政理念	(154)
第一节 功能作用	(155)
第二节 价值取向	(158)
第三节 三次历史性飞跃	(162)
第四节 科学发展观是执政能力建设新的价值指针 ...	(165)
第十章 执政体制	(170)
第一节 价值评判	(170)
第二节 重要载体	(174)
第三节 成熟与定型	(176)

第四节	体制历程	(181)
第五节	行政体制改革取向	(184)
第六节	法治政府	(187)
第七节	公共服务型政府	(190)
第十一章	执政方式	(195)
第一节	判断标准	(195)
第二节	执政方式现代化	(198)
第三节	执政方式与执政体制的互动	(201)
第四节	执政方式必须科学	(203)
第十二章	执政效率	(208)
第一节	执政效率的含义	(208)
第二节	提高执政效率的途径	(212)
第三节	降低执政成本	(218)
第四节	效率和公平	(223)
第十三章	责任执政	(229)
第一节	责任执政的性质	(229)
第二节	执政自律	(231)
第三节	强化责任意识,坚持执政为民	(233)
第四节	领导四责	(235)
第五节	约束执政权力,明确执政责任	(241)
第十四章	执政党和国家政权	(243)
第一节	处理党政关系的原则	(243)
第二节	处理党政关系需要注意的几个问题	(246)
第三节	执政党的政策与法治	(251)