

主编 ◇ 徐晨光 雷国珍

执政能力与

执政方式

中国共产党执政能力建设研究丛书

◇ 吴传毅 刘 丹
陈建新 颜永赋 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

执政方式

主编 ◇ 徐晨光 雷国珍

◇ 吴传毅 刘 丹
陈建新 颜永赋 著

 湖南人民出版社

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		

执政能力与执政方式

吴传毅 刘 丹 陈建新 颜永斌 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: 7.625

字数: 161,000

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，提出要始终坚持科学执政、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

第一章 执政方式至关重要	1
一 什么是执政方式	2
二 影响执政方式的因素	6
三 必须不断改进执政方式	11
第二章 执政方式经验总结	19
一 推动社会发展进步的科学执政	20
二 演绎人民当家作主的民主执政	36
三 顺应时代发展变化的依法执政	58
第三章 始终依靠科学，坚持科学执政	82
一 以科学思想作指导	83
二 以科学方法作载体	95
三 以科学机制作保证	111



第四章 充分发扬民主，坚持民主执政	132
一 坚持执政为民和执政靠民	134
二 支持和保证人民当家作主	147
三 以党内民主带动人民民主	155
第五章 大力加强法治，坚持依法执政	174
一 认真贯彻依法治国的基本方略	175
二 加强对政党权力的规范和监督	186
三 完善和健全党内监督责任制度	194
第六章 不断完善党的执政方式，提高党的执政能力	204
一 认真审视党面临形势的变化	205
二 完善党的执政方式任重道远	214
三 不断完善党的执政方式的基本思路	224
后 记	233

第一章 执政方式至关重要

执政方式的意义，似乎是一个常识性的问题，然而，却又是困惑许多执政党执政的大问题。方式与目标犹如哲学意义上的形式与内容的关系。尽管内容决定形式，但不可否认的是形式对内容的作用。大凡学过法律的人都知道，程序和实体这一对基本范畴之间的关系。一方面，程序是实体权利义务实现的载体，即实现的方式方法，没有适当的程序，再美好的实体构想也可能是远在天边的星辰，可望而不可即。另一方面，程序还有其独特的价值。譬如：程序能给人以公正的感染和暗示，程序能实现形式意义上的公正，某些程序还能决定实体意义上的公正，等等。执政方式与执政目标之间的关系既类似于哲学意义上的形式与内容之间的关系，更类似于法律意义上的程序与实体之间的关系。

在任何一个国家，执政党都是掌握国家领导权并影响



政府、主导社会发展的，要达到执政目标，执政党所采取的执政方式极为重要。方式得当，执政目标较易达到；方式不得当，就难以实现执政目标，这正如解决好了船和桥的问题，才可能解决好过河的问题一样。历史经验昭示，马克思主义政党的指导思想和纲领十分先进、明确，倘若其执政方式不与时俱进，不确立一种适合时代发展变化的科学执政体制和机制，党组织或个体党员的行为就可能走样，党就会变质，就会丧失其生命力和创造力，就会丧失人民的支持而最终归于失败。东欧和苏联共产党执政地位的丧失就是一个明证。

什么是执政方式

所谓执政方式，是执政党掌握、运用国家政权实现党的奋斗目标的方法、形式的总称。具体说来就是执政党为支配和影响国家政权而建立的一整套体制和机制，是执政党对国家权力的配置、运行、制约所采取的总的调控方式。执政方式涉及的具体内容包括：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。

党的执政方式不同于党的领导方式。所谓党的领导方式，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。在党的领导方式上至少有两点是需要明确的：一是在不同国家，政党的“领导”所涉及的范围有很大不同，在有些国家，党可以领导一切，而在另一些国家，政党只可以领导本党内部党员，充其量在选举中使尽浑身解数，引导公众，但不能领导全



体社会成员，更不能说在国家权力系统中处于领导地位。在西方，即便是执政党，可以对国家生活起引导作用，但其引导作用还是有限的，它必须受到法律的规制，即是说受到法律的约束。从这个意义上讲，政党的领导作用在现实中的体现，各国是不一样的。二是“领导”方式更多地靠以往的政绩，靠政策能否反映党所代表的群众的意志和利益来实现，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。众所周知，中国共产党在掌握国家政权前就对中国人民有巨大的引导作用。但执政方式必定同公共权力尤其是国家政权紧密联系在一起，不掌握国家政权，就谈不上执政方式。即是说，领导方式与执政方式，在政党执政的情况下二者有交叉重合之处，即都是指对国家政权的引导方式，但领导方式的外延大于执政方式，执政党的领导方式中包含有执政方式，二者并非同一层次的概念。在中国特定的社会历史条件下，党的领导方式和执政方式是紧密联系在一起的。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，对国家与社会进行事实上的领导，因而，党的领导涵义更为宽泛。党的领导，既包括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，还包括对党组织内部的领导等。即是说，党的领导具有普遍性，在各方面都有所体现。但实现领导方式因各个部门、领域的不同而有所不同，在宏观和微观上有所区别，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核心作用，保证监督党和国家的方针、政策在国有企业的贯彻执行，支持厂长、经理依法行使职权，参与企业重

大问题的决策等等；而事业单位中党组织的政治核心作用主要体现为保证监督作用，农村中党的基层组织则起领导核心作用。

纵观世界范围的各国政党，其执政方式是多样化的。这种多样化在很大程度上是源于其政治、经济、文化背景以及历史传统的不同。尽管如此，从不同视角还是可以对政党的执政方式作大体上的分类。

一是从法的角度，将执政方式分为人治和法治两种。所谓人治的执政方式是指执政党依靠党的领袖个人或者领袖集团来治理国家。这种方式往往源于一国法律体系尚未建立起来，有法可依的前提条件不具备，抑或一国缺乏法律文化的传统，人们崇法尚法的风尚没有形成，抑或政党的执政权是通过武装斗争取得的。法治是指依靠宪法和法律来治理国家，政党的权力受到法律的规制，政党权力的行使依法而行，政党违背法律的规定行使权力要承担法律责任。政党和其他社会组织、集团一样没有超越于法律之上的特权。这种方式往往源于一国法律体系已经完善，政党的执政权原本是通过选举方式取得的，或者说这种方式是宪政国家或法治国家政党的执政模式。当然，现实情况是复杂的。尽管在宪政国家或法治国家里，法治是主导方式，但政党领导集团或领袖个人的威望也往往起着辅助性的作用。比如，在政党竞选中，固然主要看政党政治的纲领，但政党领袖的个人魅力也是不可缺少的。再如，在议会的立法或行政立法中，社会财团的影响也是不可忽视的，或者说幕后的工作甚至交易也是存在的。而人治国家里，也不完全排斥法律的作用，并且，就现代社会而言，人治方式也必须向法治转型，因为民主和法治已成为人们越来越多的共识。政党只有尊重民意，顺应时代潮流，其

执政才可能相对持久。

二是从介入权力的范围、程度和方式的角度，将执政方式分为有限执政和无限执政两种。所谓有限执政是指执政党执掌的权力是有限的。这种有限性主要表现为党政分开、军政分开、政教分离等方面。党政分开即执政党对政府事项的介入只是相对的，党政在一定程度上是分离的。军政分开即政党不介入军队事务，军队对政党保持中立。政教分离即政党及政府不介入宗教事务，世俗生活同神的世界有明确的界限，世俗权力同宗教权力形成二元对立。无限执政是指执政党执掌的权力是无限的。这种无限性主要表现为党政不分、军政不分甚至政教合一等方面。随着民主化和法治化进程的推进，这种执政方式将遭受许多质疑。

三是从是否掌控国家全部权力的角度，将执政方式分为集权与分权两种。集权是指执政党集中了国家的全部权力，不受到其他方面权力的约束。分权是指执政党的权力受到国家权力的约束。并且，权力与权力之间存在一种相互制约的关系。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，执政党的影响主要体现在行政即政府方面。执政党对于议会的影响，在内阁制国家较为明显，在总统制国家变动、异动较大。同时，由于西方奉行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到手中。即便是行政权，由于稳定的公务员制度，执政党也很难全面控制。

四是从政党取得执政权是否通过选举方式、决策过程中群众能否参与、权力运行过程中是否接受民众监督的角度，将执政方式分为专制和民主两种。专制执政只承认政党领袖或精英人物的作用，而排斥人民的作用，这在古代

国家是通常的做法，显然，专制执政不符合时代潮流。民主执政的前提是承认国家的一切权力属于人民，因而它强调人民的作用，让人民自己当家作主，不过民主执政尚有许多地方值得探索。通常在民主国家里，民众在选举中的作用可以体现出来，但对于决策过程，民众的介入却是有限的。往往执政党、政府在决策过程中起主导作用，此外，民主管理、民主监督等形式也有待深入探索。

以上对执政方式的分类不是绝对的。一般说来，一个政党的执政方式往往以一种方式为主导，兼具其他方式的特点。比如，在法治国家里，政党通常采取的是法治方式、民主方式、有限方式、分权方式。但是，国家在非常时期，则可能采取人治方式、集权方式、无限方式、专制方式等，因为各种方式都有它相对的优势，适用不同情况和场合，受到诸多条件和因素的限制。

影响执政方式的因素

政党执政的方式是受多种因素影响的。政党的性质以及政党的执政理念对政党的执政方式起决定性的作用。一个真正代表社会绝大多数人利益的政党必然得到人民的拥护和支持，而人民的拥护和支持恰恰是其政治力量的源泉，正是因为它吸取了人民的智慧，得到人民的支持，受到人民的监督，其执政能力才不断提高。所以，具有这种性质的政党一旦执政，其执政方式必然是民主方式、法治方式、有限方式、分权方式。相反，一个并不真正代表社会绝大多数人利益的政党，一旦执政，其执政方式就可能与民主和法治背道而驰。

对政党执政方式起决定作用的还有政党的执政理念。

思想决定行动，执政理念决定执政方式。在古代国家，奉行君权神授、朕即国家、朕即天下的政治理论，在这种理论的鼓噪下，统治阶级把人民视为手中的棋子抑或使来唤去的羊群，人民是没有权力和权利可言的。因而，统治阶级所选择的执政方式必然是高度集权的执政方式。近代以来，随着生产力的发展，市场经济的形成，资产阶级的力量得到壮大。为反对封建专制统治，夺取执政权，天赋人权、社会契约论、主权在民等民主政治理论占主导地位。按照天赋人权的政治理论观点：上天赋予人的基本权利，国家和社会有责任去保护它。按照社会契约论的政治理论观点：国家产生于社会契约，即国家是基于人民授权而产生的，因而，国家的权力来自于人民。而按照主权在民的政治理论观点：国家的一切权力来自于人民，政党的权力同样来自于人民。因而，政党的执政权也来自于人民，这就决定了执政为民的执政理念的形成。围绕执政为民的执政理念的实现，政党选择的执政方式也必然是民主法治的执政方式。近代以来，西方执政理念得到发展，逐渐形成了三大特色：一是国家利益高于政党利益。政党只属于第二决策圈。即政府可以不断换届，执政党可以随政府换届而变化，但民族利益、国家利益高于一切。这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原则行事，只能通过决定程序，以国家的名义体现党的政策意图，政党对国家和社会影响要受到法律的规制；二是代议制民主的出现。由于国家的一切权力属于人民，而人民是由分散的个体组成，人们不可能直接参与对国家全部事务的管理。于是，人民通过代表其利益的政党组阁政府来管理国家事务，这就造成了这么一个局面，即政党执掌政权必须通过选举，议会是民意代表机