

领导干部理论学习大课堂

LINGDAOGANBULILUNXUEXIDAKETANG

中央党校党的建设教研部

卢先福

王长江

主编

党的建设

十五讲

中共中央党校出版社

ANGDEJIANSHI

中央党校党的建设教研部

卢先福 王长江 主编

党的建设

十五讲

 中共中央党校出版社

责任编辑 龙炜君
封面设计 李法明
版式设计 李 灵
责任校对 王洪霞
责任印制 宋二顺

图书在版编目 (CIP) 数据

党的建设十五讲/卢先福, 王长江主编. —北京: 中共中央党校出版社, 2005. 9
(领导干部理论学习大课堂系列丛书)
ISBN 7-5035-3202-5

I. 党… II. ①卢…②王… III. 中国共产党—党的建设—学习参考资料 IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 044096 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订

2005 年 9 月第 1 版 2005 年 9 月第 1 次印刷

开本: 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张: 11.875

字数: 232 千字 印数: 1—6000 册

定价: 24.00 元

目 录

第一讲	加强党的执政能力建设问题/卢先福	1
第二讲	执政规律与执政党建设/王长江	12
第三讲	马克思主义党建思想在当代中国的创造性 发展/宋福范	24
第四讲	党的执政基础研究/梁妍慧	35
第五讲	党政关系与党的执政方式前沿问题研究/张志明	47
第六讲	党内民主研究/高新民	58
第七讲	加强和改进党的作风建设/张希贤	69
第八讲	加强和改进基层党组织建设/李俊伟	84
第九讲	党对意识形态领导问题研究/陈冬生	94
第十讲	领导活动与领导理论/冯秋婷	111
第十一讲	领导者的语言艺术/刘玉璞	127
第十二讲	毛泽东思想政治工作理论/戴焰军	138
第十三讲	国外政党执政经验教训研究/姜 跃	147
第十四讲	苏共执政党建设的历史教训/王 瑜	161
第十五讲	国外政党政治的主要发展趋势/谢 峰	175
后 记		188

第一讲

加强党的执政能力建设问题

■ 卢先福

执政能力建设是我们党执政后始终面临和不断探索解决的一个重大课题。进入新世纪新阶段，由于党的执政条件和社会环境的深刻变化，加强党的执政能力建设显得更加重要和紧迫。十六届四中全会专题讨论党的执政能力建设问题并作出决定，这是推进党的建设新的伟大工程的战略部署，是对马克思主义党建理论的创新和发展，具有重大而深远的意义。下面，结合学习四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》（以下简称《决定》）精神，谈谈个人对这个问题的一些思考和体会。

一、执政能力与执政能力建设的相关概念

（一）关于执政能力的内涵

四中全会《决定》对执政能力的内涵作了科学界定，指出：“党的执政能力，就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略，领导制定和实施宪法和法律，采取科学的领导制度和领导方式，动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业，有效治党治国治军，建设社会主义现代化国家的本领。”这个表述概括了党的执政能力的基本内涵，既反映了执政党的一般要求，又体现了我们党执政的特点。

一般地说，党的执政能力就是执政党执掌国家政权、完成自己的执政目标和任务的能力。中国共产党的执政能力要比一般意义上所讲的执政能力，包含的内容更加广泛，它不仅包括了党领导国家政权的能力，而且包括了党领导经济、政治、文化和社会事务，并有效地治党治国治军的能力。因此，我们所讲的执政能力是广义的执政能力。从学术角度上看，执政与领导、执政能力与领导能力，是两个既有联系又有区别的范畴。“领导”一词的外延大些，“执政”一词的外延小些。领导是执政的政治前提，执政是党的领导地位在国家政权活

动中的必然体现。中国共产党是执政党，同时又是中国特色社会主义事业的领导核心，承担着比一般国家执政党更为繁重的任务。

（二）关于执政能力的内容构成

执政能力可以按执政活动的领域，分为领导国家政权的能力、推动经济社会发展的能力、协调社会利益和动员社会力量的能力、处理对外关系的能力、党自身建设的能力，等等；也可以按照执政活动的职能，分为判断能力、决策能力、执行能力、控制能力、危机处理能力，等等；还可以按照执政主体的层次，分为党的整体执政能力、各级党组织的执政能力以及党员、干部的素质和能力。在不同时期，由于党执政环境和任务的变化，执政能力的内容构成也有所不同。

（三）关于执政能力的评判标准

评价和判断党的执政能力，要考察执政活动的全过程，综合分析党的执政理念是否正确，执政体制是否健全，执政方式是否科学，执政绩效是否明显。评估执政党执政能力的强弱，既要看法党的执政地位是否稳固，领导集团是否有为，各级组织和党员是否奋发有为，更要看法执政党能不能更快地促进经济和社会的全面发展，更好地维护广大人民群众的利益，不断提升国家的综合国力和国际地位。评判执政能力强弱的主体，主要应是广大人民群众。

（四）关于执政能力建设

加强党的执政能力建设，是一个促进学习、提高素质、完善机制、运用资源的过程。首先要解决素质问题，提高党的各级组织和领导干部的素质和能力，特别是中高级领导班子及其成员的素质和能力，这是关键；其次要解决机制问题，重点是改革和完善党的领导体制和工作机制。执政能力建设的目标是，增强执政意识，把握执政规律，巩固执政地位，更好地领导人民全面建设小康社会，实现中华民族的伟大复兴。搞好执政能力建设，要紧紧围绕为谁执政、靠谁执政、怎样执政这个重大问题，紧密联系执政实践中遇到的重大理论和实践问题，研究借鉴世界上其他政党治国理政的经验教训，更好地从世界政治经济发展的大格局中把握党的执政能力建设的规律。

二、党的历史方位变化与执政能力建设

《决定》站在时代和战略的高度，着重从新世纪新阶段国内外环境的深刻变化和党肩负的历史使命对党的执政能力建设提出的新要求，从当前党的执政能力建设存在的突出问题等方面，阐述了加强党的执政能力建设的重大意义。

加强党的执政能力建设，从根本上说是由党的历史方位变化决定的。我们党历经革命、建设和改革，党的历史方位发生了两大转变：一是从革命党转变为执政党；二是从一个受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的

党，转变为一个在对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。由于这两大转变，使加强执政能力建设任务提到了突出位置。

党执掌全国政权以后，由于地位和环境的变化，党的目标、任务、功能、活动方式等等，与执政以前相比都有了根本不同。比如，没有执政以前，党的首要目标是推翻剥削阶级的统治，取得政权，党的一切工作都紧密围绕这个中心任务来进行。在成为执政党以后，情况就不一样了。执政党的根本任务是推动国家经济发展和社会进步，不断满足人民的物质文化生活需要。党的任务的这种变化，要求我们必须努力掌握领导国家建设和管理的新知识、新本领。又如，党最基本的功能是利益表达和利益综合功能。在不执政的情况下，政党履行这种功能，是为了把本阶级的力量凝聚在一起，以对抗统治者的统治。在这种情况下，政党作为斗争工具的特点十分明显。而在执政的条件下，情况则不同。执政党所掌握的是公共权力，要把它所代表的阶级意志上升为国家意志，就必须设法把社会中各个不同阶级、阶层和群体的利益整合起来。这样，政党的功能就突出体现为社会整合的功能。再如，党的活动方式不同。作为执政党，通过运用权力来实现确定的目标，成为政党发挥作用、达到目的的重要途径，成为其他政党所不具备的优势。但是实践表明，这一优势只有在政党采取科学的、符合政治运作规律要求的活动方式时，才能够表现出来。因此，必须不断完善党的领导方式和执政方式，坚持科学执政、民主执政、依法执政。再比如，执政党的最大特点是执掌政权，这一方面使我们党有了更好地为人民服务的条件，同时也使党面临着被权力腐蚀的危险，容易滋生脱离群众的现象，滋生贪图享受和消极腐败现象。因此，加强党风廉政建设和反腐败斗争，不断提高拒腐防变的能力，是执政党建设的一个重大历史性课题。

在对外开放和发展社会主义市场经济条件下，我们党面临的环境更加复杂。领导市场经济与过去领导计划经济根本不同。改革开放越深入，市场经济越发展，这种不同越明显。因此，在改革开放和发展社会主义经济条件下，要求党有更高的领导水平和执政水平，有更强的抵御风险和拒腐防变的能力。

从党的执政经验和加强执政能力建设的实践来看，执政党的建设和管理，比没有执政的政党要艰难得多。过去因为我们对执政党的特点和执政规律认识不足，以致在一个很长时间内，仍然沿用革命党的思维方式来思考和解决执政党的建设问题，如坚持以阶级斗争为纲，用搞政治运动的办法来建党。这是执政后党的建设和党的事业曾经遭受挫折的一个重要原因。现在提出加强党的执政能力建设，必须准确把握党的历史方位变化，深刻认识执政党的特点，从思想观念、体制机制、素质本领等方面来一个彻底转变。这是深化对共产党执政规律认识的一个重要任务，也是提高党的执政能力建设的必然要求。

三、研究借鉴国外政党执政的经验教训

我们研究和思考党的执政能力建设问题，不仅要清醒认识党的历史方位变化和面临的严峻挑战，而且对世界上其他政党治国理政的经验教训也要加以借鉴。虽然各国政党的执政模式不同，它们的性质、纲领、社会基础等千差万别，但作为执政党，这些党在执政能力建设方面仍存在一些共同的规律。

（一）当代政党执政环境发生深刻变化

目前，全世界共有 200 多个国家和地区，只有 20 几个国家由于种种原因不允许政党存在。世界各国尽管政治制度和政党制度不同，但绝大多数国家的政治运作都是通过政党来实施的，政党政治成为现代政治的普遍形式。

最近二三十年来，政党执政的环境发生了前所未有的巨大变化，深刻地影响了政党政治的运作方式及其影响力。这主要表现在：

第一，社会阶级阶层关系新变化对政党政治产生深远影响。20 世纪七八十年代以来，在新产业革命的推动下，西方发达国家和新兴工业化国家中传统的资产阶级和工人阶级的规模逐渐缩小，而数量庞大、形式多样、分界模糊的各种新中间阶层加速发展，社会结构由所谓“哑铃型”社会向“橄榄球型”社会转变。社会阶级阶层关系日益复杂，深刻地影响了政党的活动方式，政党的阶级代表性也随之呈现出多样化、间接化、隐蔽化的特征。执政党既要努力保持自己的基本群众，又要尽可能广泛地顾及其他社会阶层的利益、愿望和要求，寻求不同社会利益群体之间的共同点。由于经济全球化特别是全球产业结构调整，这种阶级阶层关系变化在发展中国家也陆续出现，并对政党政治产生了一定程度的影响。

第二，社会信息化的发展，对政党活动带来影响。随着信息技术的发展，现代媒体在社会政治生活中的作用不断增强，民众了解政治、表达愿望、提出要求、行使权利都比以往更加便捷。这一方面有利于扩大执政党与民众沟通的渠道，更好地发挥执政党的教育、宣传和组织功能；另一方面又增强了民众相对于执政党的独立性，许多过去只能通过执政党及其各级组织来做的事情，现在可以选择媒体的途径来做，从而降低了执政党的影响力。面对这种情况，如何继续保持自己的吸引力和社会动员力，有效地解决民众特别是年轻一代对传统政党政治疏远的问题，日益成为各类执政党面临的一个共同课题。

第三，公共行政管理模式变革也给执政活动提出新的要求。西方国家传统的公共行政管理模式，就是马克斯·韦伯所说的科层制模式。科层制也称官僚主义制，是一种分级、分部门、分职责的组织管理制度。这种科层制模式在西方国家公共行政管理中长期处于主导地位，成为保证社会有序发展的重要工具。但随着时代的发展，它的弊端开始出现。比如，官僚机构臃肿，行政成本

过大；效率低下，对市场信号和公众要求反应缓慢；公职机构和人员思想僵化，责任心下降，创造力缺乏，等等。为了适应社会生活的变化，提高公共行政管理水平，近20年来，一种被称作“新公共管理”的浪潮从欧美国家向全世界扩展。新公共管理作为一种行政管理模式，它的主体是多元的，它强调民众的积极参与，而不只是充当消极的被管理者。在传统的公共行政管理模式中，政府是公共管理的惟一主体，管理职能在既定的层级体系中贯彻实现，政党一旦执政，便大权独揽，令行禁止。随着治理的推广，大量的非政府组织，如社会团体、利益团体、压力团体等，都成为公民参与社会管理的一部分，执政党如何在这种新的力量对比中发挥主导作用，回应民众的要求，协调社会力量，不断面临新的考验，需要在党的角色定位、执政方式以及党与民众的关系等方面进行新的思考，采取新的举措。

第四，世界政治局势和政党格局发生了巨大变化。当今世界，各国之间的联系日益紧密，一国的发展越来越依赖于外部世界，同时又给予外部世界以一定影响。综观当今世界，冷战结束后，出现了许多新的情况。由于苏联和东欧国家执政的共产党丧失政权，世界社会主义遭遇严重挫折。与此同时，西方国家加紧实施和平演变战略，加大了对现存社会主义国家和其他第三世界国家打压、遏制的力度。特别是美国，凭借其强大的经济实力和军事实力，大搞霸权主义和强权政治，不遗余力地向全世界推行它的社会制度和价值观，肆意进行文化侵略和意识形态渗透。在巨大的压力甚至直接的武力干涉下，一些国家的政府被推翻了，社会被搞乱了，领土被肢解了，执政党分崩离析。在这种错综复杂的形势下，执政党应对国际局势和处理国际事务能力的强弱，对国家的生存和发展起着至关重要的作用。

（二）国外政党执政的经验教训

面对执政环境的深刻变化，各国执政党纷纷更新执政理念，充实执政内容，改进执政方式。但是，也有一些长期执政的大党老党，包括前苏联东欧国家的共产党相继失去了执政地位，其兴衰成败的经验教训值得我们认真汲取。

第一，坚持理论创新执政党就能始终保持旺盛的生命力，思想僵化和理论脱离实际就会导致执政党逐渐走向衰亡。理论是党的行动指南，是凝聚党心、赢得民心的旗帜。苏共执政长达74年，长期以来固步自封，思想理论僵化教条，严重脱离了本国实际。在如何估计本国社会发展程度、如何制定党的内外政策方面，往往犯有理想主义、浪漫主义和冒进主义错误，提出的目标脱离实际、超越社会发展阶段。后来戈尔巴乔夫提出“新思维”，苏共在思想理论方面又走向另一个极端，以“人道的、民主的社会主义”取代马克思列宁主义，接受西方价值观，盲目地推行“民主化”、“公开性”，造成了思想理论的极大混乱和政治、经济、社会的全面失控。结果使党丧失了先进性和领导资格，最终丧权亡党。

第二，民富国强可以增强执政党的社会基础，经济发展缓慢或忽视社会公平，就会动摇执政党的执政地位。苏联东欧各国忽视时代发展变化，长期固守传统的经济关系和管理体制，一大二公的所有制模式抑制着企业、个人的生产积极性，重工轻农，重重工业、轻轻工业，重军用、轻民用，重速度、轻效益，重积累、轻消费。这种发展观念和发展模式，使它们的经济结构严重畸形。加之在相当一个时期内，把阶级斗争作为第一要务，忽视了经济和社会发展这个主题。人民生活水平提高缓慢，因而对社会主义优越性逐渐产生了疑问。80年代末，苏联东欧国家经济的弊病充分显露，“改革”的失误又使其雪上加霜。1990年时，苏联每卢布货币只有12戈比的商品保证，1200种主要消费品中有1150种短缺。人民群众对苏共进一步失去了信心。

但是，如果只注重经济增长，忽视社会公平，也会出现丧失执政地位的问题。如，印度人民党执政8年来，GDP年均增长达6%，领导经济改革的能力是很不错的。然而，社会贫富差距过大，80%的广大民众并未得到经济发展的实惠，3.5亿人依然生活在贫困线以下。结果使人民党政府丧失人心，在最近的大选中遭到失败。墨西哥革命制度党连续执政71年，在2000年时倒台，也与其未能很好地处理社会公平、解决贫富分化问题有一定关系。

第三，科学的领导体制能够为执政党执政提供有效的制度保障，固守旧的执政模式导致权力系统弊病丛生。在政治领域中，苏联和东欧国家的共产党长期实行高度集权的领导体制和行政命令式的执政方式。在社会主义事业初创阶段和遭遇战争等特殊时期，这样的体制和方式对于统一党和人民的意志，曾起到极其重要的作用。然而，在和平建设时期，继续长期实行这种高度集权的体制，必然导致权力系统中的各种积弊恶性循环。苏联和东欧国家在领导体制方面的突出问题是：首先，没有建立健全的党内民主制度，党内民主生活极不正常。党的各级代表大会流于形式，党的中央委员会形同虚设，党的领导集体作用难以发挥。其次，在权力运行方面自上而下缺乏制约和监督。长官意志高于一切，各级干部只对上级负责，本来就不健全的监督机制也不能真正发挥作用，普通党员和广大群众对滥用权力现象也无能为力。结果，党的各级干部以权谋私、任人唯亲、贪污受贿等种种丑恶现象大行其道，执政党长期为不正之风和腐败现象所困扰。再次，党政不分、以党代政、党包揽一切的领导体制，妨碍了国家和政府机构的正常运转，造成党政机关机构臃肿，职能重叠，权责不清，效率低下，滥用职权等弊端，影响党的执政能力的发挥，最终导致党的生命力衰竭。

第四，高素质的干部队伍是执政党兴旺发达的重要保证，党的干部特别是高级干部信念动摇、素质低下甚至蜕化变质就会导致丧权亡党。原苏共长期实行领导职务委任制和终身制，严重阻碍了各级领导干部的新老交替。在委任制与终身制相结合的扭曲体制下，原苏东国家干部队伍建设中的“人治”现象极

为严重。这种由少数人说了算的干部制度，不仅使党的领导干部脱离群众、滥用权力的问题比较突出，而且造就了一批又一批唯上是听、缺乏责任意识、缺乏创新精神的干部，也使许多缺乏社会主义信仰的、口是心非、心术不正的人混入党的干部队伍。1991年戈尔巴乔夫宣布解散苏共时，几十万党员干部竟无动于衷。他们中有些人一夜之间变成了反共分子，有些人借机巧取豪夺成了“新贵”。这就充分暴露了他们干部制度的弊端。此外，这些党普遍存在领导职务终身制、个人崇拜和“病夫治国”现象，党的最高领导层的新老交替问题始终未能从制度上得到解决。80年代前期，苏共三任总书记勃列日涅夫、安德罗波夫、契尔年科在短短两年半的时间里相继死在任上，这正是苏共自身建设能力退化、执政能力萎缩、后继乏人的表现。

第五，清廉是执政党赢得民心的重要条件，而腐败严重必然失去人心。清廉是当今世界许多政党向公众作出的重要承诺。为兑现这一承诺，许多执政党都采取了一些反腐倡廉举措。如新加坡人民行动党、北欧国家一些政党。然而，腐败是当今世界政党政治中的“权力顽症”，是导致国外许多执政党衰落乃至败亡的致命毒素，有的还酿成国家动乱。意大利天民党、社会党执政时长期大搞权钱交易，并按它们在选举中的得票率多少，在政府招标回扣中进行利益分赃，逐渐导致党的肌体溃烂，党的形象败坏，最终在90年代初的“廉政风暴”冲击下衰亡。日本自民党也是因腐败等问题不断导致党内接连分裂，酿造出多个反对党，而一度把自己“送下台”，终结了维系38年的“五五体制”。在一些发展中国家，权力缺乏监督，绝对权力导致绝对腐败。印尼专业集团执政几十年，腐败几乎成了一种国家“文化”。苏哈托及其子女巧取豪夺，聚敛钱财达200亿美元，引起极大民愤，甚至导致大规模流血冲突，引发全国动乱。我国台湾地区的国民党，它的下台固然有其他原因，但长期存在的“黑金政治”以及庞大党产的幕后操作，使民众对国民党的腐败之风深恶痛绝，结果让民进党刺到了“软肋”。从世界范围来看，执政党如何防范和治理腐败，仍然是一个特别棘手的重大课题。解决不好，不仅会制约执政党的执政能力，危及政权稳固，使执政党面临垮台的危险，而且会给国家和社会带来巨大灾难。

第六，妥善应对外部事务，营造有利国际环境。对外关系处理不当也会酿成灾难性后果。国外不少在内政上有所作为的执政党，十分注意外交政策和对外工作。比如，二战后，为了使一个被法西斯玷污的德国尽快融入国际社会，德国联盟党推行与邻国亲善的睦邻政策，社民党大力推行与西方合作、与苏联和东欧国家和解的“新东方政策”，营造了有利的周边和国际环境。1970年，联邦德国总理勃兰特访问波兰时，在华沙犹太人死难者纪念碑前下跪忏悔。这种“下跪外交”使联邦德国获得了周边国家和世界的谅解和信任，为其实现政治大国的梦想创造了有利的外部条件。执政党处理对外事务如果出现重大失误，也会失去政权，甚至亡党亡国。西班牙人民党执政期间经济业绩不错，却

在2004年3月马德里火车爆炸事件后丧失执政地位，表面原因是由于该党应对突发事件不力，深层原因则在于人民党政府不顾国内大多数民众的反对，执意支持美国对伊战争，并贸然向伊派兵，导致国际恐怖主义把西班牙作为袭击目标，这一爆炸引发了老百姓的愤怒，使人民党在大选中遭到失败。萨达姆领导的原伊拉克复兴社会党，多年来盲目自大，四处树敌，经常错误判断时局，频频对外冒险，20世纪八九十年代两次发动对邻国的战争，结果遭致美国等国两次战争打击，复兴社会党已土崩瓦解，国家陷入一片混乱。

总之，世界上一些执政党丧失执政地位的原因是多方面的，但很重要的一条是在长期执政条件下缺乏忧患意识，执政体制僵化，执政能力退化，执政基础削弱，执政成绩下降。按照四中全会决定要求，“我们必须居安思危，增强忧患意识，深刻汲取世界上一些执政党兴衰成败的经验教训，更加自觉地加强执政能力建设，始终为人民执好政、掌好权。”

四、加强党的执政能力建设应解决的问题

加强党的执政能力建设是一项长期任务，是一个系统工程。四中全会《决定》明确提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务，作出了全面部署。根据《决定》精神，着重强调几点：

（一）树立科学执政理念和增强执政意识

执政党都是在一定的执政理念下执政的，执政能力建设是受执政理念支配和制约的。执政理念，主要是指执政的指导思想、宗旨目标和价值取向。“立党为公、执政为民”是我们党执政的根本理念。只有一心为公，立党才立得牢；只有执政为民，执政才执得好。必须紧紧抓住党同人民群众的血肉联系这个核心问题，在“立党为公、执政为民”的执政理念上深刻理解和正确把握加强党的执政能力建设的方向和目标。各级领导干部必须做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋。在制定和实施路线、方针、政策时，坚持用人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应来衡量我们的一切决策，努力使党的方针政策更好地体现人民群众的利益，使先进生产力和先进文化更好地发展起来，不断让人民群众得到实实在在的利益，从而充分体现党的执政理念。

加强执政能力建设，要求各级领导干部必须增强执政意识。调查中反映，一些党员干部的执政意识淡薄，妨碍了执政能力的提高。另外，一些人误认为增强执政意识就是抓权，理解很不全面。其实，我们说的增强执政意识，包括执政为民的公仆意识、居安思危的忧患意识、与时俱进的创新意识、执政兴国的发展意识、依法执政的法治意识，等等。

（二）坚持树立和落实科学发展观

执政的首要任务就是带领人民群众推动经济社会发展，提高执政能力首先

就是提高党领导发展的能力，特别是要不断提高驾驭社会主义市场经济的能力。如果离开发展，那么，坚持党的先进性，提高党的执政能力，全面建设小康社会和实现中华民族的伟大复兴都无从谈起。我们党在中国这样一个经济文化相对落后的发展中大国领导人民进行现代化建设，解决好发展问题，直接关系到人心向背、事业兴衰、国家安危。因此，加强党的执政能力建设，必须紧紧围绕发展这个主题来进行，聚精会神搞建设，一心一意谋发展。

根据国际经验，人均 GDP 达到 1000 美元至 3000 美元这个阶段，既是一个经济高速增长的黄金时期，同时也是一个社会矛盾凸显的时期。现在，我国正处于这样一个时期，如何做到趋利避害，实现经济持续快速协调健康发展，成为我们党亟须解决的问题，也是对党的执政能力的一个重大考验。因此，必须坚持树立和落实科学发展观，更新发展观念，开拓发展思路，丰富发展内涵，建立统筹发展的有效体制机制，更好地推动经济社会全面发展。

解决好发展问题，既要做大“蛋糕”，还要分好“蛋糕”，解决社会公平问题。当前，我国在社会公平方面的问题也日益凸显，出现了收入差距过分扩大的问题。目前，党内外对解决这一问题的呼声都比较高。因此，在抓发展的同时，要注意维护和实现社会公平。在政策制定和实施过程中，要坚决维护绝大多数人的利益，特别要保证广大工人和农民享受到改革发展中应该享受的成果。要合理调整收入分配格局，切实采取有力措施解决地区之间和部分社会成员收入差距过大的问题，逐步实现全体人民的共同富裕。切实做好关心困难群众生产生活的具体工作。当然，在研究和解决公平问题时，一定要时刻不忘社会主义社会的特点和社会主义初级阶段的基本国情。我们能实现的公平只能是相对公平，在宣传中也要注意把握好度。

（三）优化执政主体，建设高素质的干部队伍

执政主体是中国共产党，但干部队伍是执政的骨干力量。由于党内存在着不同的职能分工，决策和执行的权力主要由中央到地方各级领导机关和领导干部行使，这些人员和组织是执政活动的直接主体。这就决定了提高党的执政能力，关键是建设一支善于治国理政的高素质干部队伍。

首先，要确立科学的用人标准。要坚持党管干部原则，坚持德才兼备、注重实绩、群众公认，坚持任人唯贤、公道正派，把那些政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬的干部选拔到各级领导岗位上来。

其次，要深化干部人事制度改革，进一步完善干部选任机制。（1）继续推行和完善民主推荐、民主测评、差额考察、任前公示、公开选拔、竞争上岗、全委会投票表决等制度，落实党员群众对干部选拔任用工作的知情权、参与权、选择权和监督权。（2）完善选举制度。改进候选人提名方式，完善地方党委依法推荐重要干部工作的制度，适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例，逐步实行党政主要领导差额选举。严格控制选任制领导干部任期内的职务

变动。(3)完善考核激励机制,抓紧制定体现科学发展观和正确政绩观要求的干部实绩考核评价标准,改进干部考核工作。完善职务和职级相结合的制度,增强职级对干部的激励作用。(4)疏通干部“出口”。完善党政领导干部辞职制度,实行党政领导干部职务任期制度。

第三,改革和完善干部培训体制。积极推进从素质培训向素质与能力培训相结合的转变。围绕增强执政意识、提高执政能力,创新培训方法,提高培训质量,大规模培训干部。

(四)改革和完善党的领导体制和工作机制

党的领导方式和执政方式、领导体制和工作机制是否科学,很大程度上影响党的执政能力,影响党的执政功能的实现程度。因此,加强党的执政能力建设,不但要着眼于提高各级领导干部的素质和能力,更要从改革和完善领导体制和工作机制上下功夫。《决定》的一个突出特点,就是强调加强党的执政能力建设,要以改革和完善党的领导体制和工作机制为重点。

加强党内民主制度建设,完善党内领导体制。主要是:(1)逐步推进党务公开,增强党组织工作的透明度,使党员对党内事务有更多的了解和参与。(2)完善党的委员会制度。减少地方党委副书记职数,实行常委分工负责,充分发挥集体领导作用。建立健全常委会向全委会负责、报告工作并接受监督的制度,进一步发挥党的全委会作用。建立并严格执行党委内部议事规则和决策程序,坚决反对和防止个人独断专行。(3)完善党代表大会制度,充分发挥党代表作用。建立党的代表大会代表提案制度,积极探索党代会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。(4)改革和完善决策机制,建立决策失误责任追究制度,健全纠错改正机制。

按照党总揽全局、协调各方的原则,规范党委和人大、政府、政协及其他组织的关系。(1)进一步规范党政职能,科学划分事权。《决定》指出,党领导经济工作,主要是把握方向,谋划全局,提出战略,制定政策,推动立法,营造良好环境。涉及国民经济和社会发展规划、重大方针政策、工作总体部署以及关系国计民生的重要问题,由党委集体讨论,经常性工作由政府及其部门按照职责权限决策和管理。这个规定,既着眼于理顺党政关系,又着眼于形成党政合力,有利于从整体上提高党领导经济工作的水平。(2)规范党政机构设置。包括:完善党委常委会组成结构;适当扩大党政领导成员交叉任职,减少领导职数,切实解决分工重叠问题;撤并党委同政府职能相同或相近的工作部门,以解决党政机构设置重复的问题;规范各类领导小组和协调小组,一般不设实体性办事机构。目前人大、政协领导班子成员年龄普遍偏大、职数偏多,针对这种情况,必须逐步加大党委、人大、政府、政协之间的干部交流,优化人大、政协领导班子结构,逐步减少人大、政协领导职数。

积极推进依法治国,提高依法执政水平。《决定》明确提出,要把依法执

政作为新的历史条件下党执政的一个基本方式。坚持依法执政，对于执政党自身来说，一方面有利于建立国家治理的良好秩序，另一方面有利于约束自己，树立良好执政形象，增强执政党执政的合法性。要加强党对立法工作的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志。要牢固树立法制观念，坚持在宪法和法律范围内活动，带头维护宪法和法律的权威。

（五）强化执政监督

执政党之不同于革命党就在于执政党掌握着国家权力，拥有国家治理权。执政和权力对共产党具有双重效应。执政党既可以运用手中掌握的权力更好地为人民服务，又容易受到权力的侵蚀而导致腐败。因此，如何加强对权力的监督和制约，是执政党建设的一个重大课题，也是目前大家普遍关心的一个问题。

重点是加强对领导班子特别是主要领导干部的监督。党政“一把手”腐败现象易发多发的现实，表明了对“一把手”的监督既是重点，也是难点。必须从制度创新入手，通过拓宽和健全监督渠道，把权力运行置于有效的制约和监督之下。首先要完善选任程序监督制度，“一把手”任用要实行严格的票决制和真正意义上的选举制，有效杜绝“边腐边提”、“带病上岗”现象。其次，健全决策过程监督机制，规范“一把手”用权行为。既要保证“一把手”合理用权、正确用权，又要防止其越位过界，滥用权力。对不依权限，违反程序的错误决策，要追究责任。三是实行决策公开。对干部任免、行政审批、财务管理、重大投资、建设工程等重大事项，应实行公示制度，防止滥用职权、暗箱操作。

要认真贯彻党内监督条例，进一步健全党内监督制度。特别是要通过完善党内选举制度，明确权力的授受关系，理顺党代会、全委会、常委会的关系，建立健全常委会向全委会、全委会向党代会负责、报告工作并接受监督的制度。改革和完善党的纪律检查体制，全面实行对派驻机构的统一管理，提高纪检监察机关的权威性和独立性，强化监督机制。

要加强党外监督和社会监督。支持和保证人大、政府专门监督机关、司法机关履行监督职能，依法实行质询制、问责制、罢免制。支持和保证政协依照章程开展民主监督，真诚接受民主党派监督。推行政务公开制度，实行群众监督和舆论监督。

第二讲

执政规律与执政党的建设

■ 王长江

规律是指事物发展过程中的本质联系和必然趋势。所以，规律又称为法则，表示它客观的、不依人的主观意志为转移的一面。政党执政规律也是从这个意义上说的。我们知道，在政党政治的条件下，所谓执政，简言之，就是政党以一部分人（或全体人民）的名义对公共权力实施占有和运用的行为。据此，政党执政规律可以表述为：执政党在控制和行使公共权力过程中必须遵循的、反映政党政治本质和必然性的法则和客观要求。

政党执政有哪些本质要求，应该按照什么法则来运用公共权力，既是我们党领导中国特色社会主义事业需要深入思考的问题，也是加强党的自身建设需要深入思考的问题。因为我们党已经是一个领导着改革开放和社会主义市场经济的执政党。执政党的根本任务，就是要把握执政规律，科学运用国家权力，推动国家和社会的发展。因此，执政与党的建设是密切地联系在一起的。

研究执政规律和执政党的建设（或者合起来叫做执政党活动规律）问题，可以有三个基本的视角，即政党的视角、执政党的视角和在新的历史条件下执政的视角。以下就从这三个方面谈几点自己的肤浅认识，供大家在研究问题时参考。

一、研究政党运作的基本原理，深化对政党执政规律的认识

规律表示事物内部固有的、反映事物本质的、共性的东西。因此，对政党执政规律能不能充分认识、尊重，很大程度上要看是不是把握了政党活动和执政的基本原理。政党作为代表一定阶级、阶层和集团利益的政治组织，往往带有强烈的阶级性。政党的性质不同，党的组织结构、目标任务、活动方式也往往会有很大的不同。对这一点，我们过去强调是充分的，但是，对其中共性的东西却忽视了。今天看来，在看到不同政党活动各自特点的同时，也深刻认识

政党活动的一般特点，才能对政党执政规律有更加深刻的把握。

政党不是自古有之，而是政治发展到一定历史阶段的产物。政党产生的思想前提，是人们对国家及其权力认识上的转变。在奴隶社会和封建专制社会，为了使普通人远离权力，以永远保有统治地位，掌权者给国家权力罩上了一层非常神秘的面纱，似乎权力来源于上帝，非凡人所能左右。这就是“君权神授”说。在这种条件下，政党是难有立足之地的。随着人们政治意识的觉醒，特别是随着资产阶级作为独立阶级的发展壮大，人们渐渐不满足于对国家的神权政治的解释，而把国家权力与人的天生权利联系起来，认为“天赋人权”，“主权在民”，用民主政治的观念取代了神权政治的观念。资产阶级民主主义者宣称，国家权力并不神秘，不过是人们为了组成社会，让渡出自己的部分权利，才构成了公共权力。人们可以把这些权力授予公共机关来行使，也可以在认为必要的时候收回它们，公民有权对公共权力提出自己的要求。这就是民主。

争取政治权力的斗争不能不采取组织化的形式。掌握权力的阶级为保住自己的权力和既得利益，同样以政治组织的形式相对抗。这种组织，就是政党。政党把各阶级利益、愿望和要求组织化了。从这个意义上可以说，对民主政治的诉求，产生了近现代政党。这符合马克思主义关于政党是阶级斗争工具的论断。恩格斯有一段话，揭示的就是阶级矛盾、阶级冲突与政党产生的关系，讲得十分精辟。他指出：“这些阶级对立，在它们因大工业而得到充分发展的国家里，因而特别是在英国，又是政党形成的基础，党派斗争的基础，因而也是全部政治历史的基础。”^①

具体说来，政党的产生，又是和政治参与密切联系的。民主政治是参与政治，政治参与是民主政治的必然要求。民主政治的基本原理是：民众作为国家事务的最终决定者，决定权力的使用，决定直接执行权力的人选，对施权者进行监督，对施权结果进行评价。民众直接去做这些事情，就是所谓的直接民主。但在实践中，直接民主的实施有很多不可逾越的障碍，如国家规模，公民素质，操作成本等。实践的结果，就是出现了相对直接民主而言的间接民主形式。民众不是直接、而是通过选出的代表来代行公民职责，控制公共权力，即代议制民主。政党作为阶级、阶层或集团利益的代表，作为民众政治参与的有效手段，理所当然地成了代议制民主的主角。

可见，政党政治是现代民主政治最为典型和最为普遍的形式。公民，政党，公共权力，构成了现代民主政治的基本框架。公民通过政党作用于公共权力，政党代表民众控制公共权力。在这个意义上，政党的作用可以从两个方面来理解。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

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第181页。