

党的执政能力 建设与测评

刘炳香 著

DANGDEZHIZHENGNEGLIJIANSHHEYUCEPING

中共中央党校出版社

党的执政能力建设与测评

刘炳香 著

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

党的执政能力建设与测评/刘炳香著. —北京: 中共中央党校出版社, 2004.11

ISBN 7-5035-3061-8

I. 党… II. 刘… III. 中国共产党—执政—党的建设—学习参考资料 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 110190 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

三河市华润印刷有限公司印刷装订

2004 年 11 月第 1 版 2004 年 11 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米 × 1230 毫米 A5 印张: 9.75

字数: 263 千字 印数: 1—8000 册

定价: 18.00 元

目 录

第一章 绪言	(1)
一、党的执政能力问题的由来	(1)
(一) 政党与执政党	(2)
(二) 政党执政与党的执政能力	(7)
二、党的执政能力的涵义	(10)
(一) 党的执政能力的三个层面	(11)
(二) 党的执政能力与党的执政地位	(12)
三、加强党的执政能力建设的背景	(14)
(一) 中国共产党一贯重视执政能力建设	(14)
(二) 新的形势凸显党的执政能力建设的 迫切性	(16)
四、十六大以来党的执政能力建设的新探索	(21)
(一) 党的执政理念上的新变化	(21)
(二) 党的执政资源上的新认识	(22)
(三) 党的执政能力内容上的新拓展	(24)
(四) 党的执政能力建设途径上的新探索	(25)
(五) 党的执政能力建设的指导原则、主要 任务、指导思想和总体目标的新确立	(29)
第二章 党的整体的执政能力	(33)
一、党领导国家政权的能力	(33)
(一) 党领导制定宪法,依法成立国家权力	

党的执政能力建设与测评

机关	(33)
(二) 党领导政权机关的工作	(37)
(三) 党向政权机关推荐干部	(48)
二、党影响社会的能力	(50)
(一) 党的公信力	(50)
(二) 协调利益冲突, 维护社会稳定	(54)
(三) 发展社团, 提高社会组织化程度	(57)
(四) 建设社区, 提高民众的自治能力	(67)
三、党的决策能力	(77)
(一) 决策是党的最基本的执政能力	(77)
(二) 党的科学决策“肇始了中华民族新的 振兴”	(82)
(三) 党的决策的民主化、科学化	(88)
四、党的危机管理能力	(95)
(一) 危机管理是执政党绕不开的重大课题	(96)
(二) 从危机中获益	(100)
(三) 党的危机管理能力的检验	(112)

第三章 党的干部的执政能力

一、党的干部队伍整体的执政能力	(116)
(一) 驾驭社会主义市场经济的能力	(117)
(二) 发展社会主义民主政治的能力	(119)
(三) 建设社会主义先进文化的能力	(121)
(四) 构建社会主义和谐社会的能力	(124)
(五) 应对国际局势和处理国际事务的能力	(127)
二、党的干部个体的执政能力	(133)
(一) 战略思维能力	(133)
(二) 决策与用人能力	(135)
(三) 执行能力	(138)

(四) 沟通协调能力	(139)
(五) 个人心理自我调适能力	(141)
第四章 制约党的执政能力的基本因素	(148)
一、党组织的要素	(148)
(一) 党员队伍状况是决定党的执政能力的 基础性因素	(148)
(二) 党的干部的执政能力是党的执政能力 的核心	(151)
二、党组织的结构	(156)
(一) 党的组织系统是实现党的执政意图的 物质载体	(156)
(二) 党的组织结构影响党的执政意图的实 现效率	(160)
三、党的指导思想	(163)
(一) 党的指导思想是党的路线方针政策制定 和执行的前提	(164)
(二) 党的正确的指导思想是加强党自身建设 的基础	(166)
(三) 党的正确的指导思想是中华民族的 主心骨	(167)
四、党的领导方式和执政方式	(168)
(一) 党的领导方式和执政方式决定党的执政 意图的实现程度	(169)
(二) 科学的领导方式和执政方式是党组织形成 合力、党的领导干部发挥出显能与潜能的 体制保证	(171)
(三) 党的领导方式和执政方式的创新保证党 领导市场经济能力的提高	(173)

五、党的作风	(175)
(一) 党风与党的政治路线密切相联	(175)
(二) 党风关系党和国家的前途命运	(176)
(三) 党风决定党能否从群众中汲取力量和 智慧	(177)
第五章 党的执政能力建设的对策	(180)
一、改善党的组织状况	(180)
(一) 加强党员队伍管理	(180)
(二) 提高领导干部的执政能力	(185)
(三) 改革党的组织机构	(198)
二、加强党的思想理论建设	(210)
(一) 坚持马克思主义的指导地位	(210)
(二) 坚持把马克思主义同中国具体实际相 结合	(213)
(三) 在实践中不断丰富和发展马克思主义	(217)
三、改革和完善党的领导方式和执政方式	(225)
(一) 正确认识党的传统领导方式和执政方式： 改革和完善党的领导方式和执政方式的 起点	(226)
(二) 依法治国：党的领导方式和执政方式的 历史性转变	(230)
(三) 依法执政：科学执政、民主执政的关键	(232)
(四) 总揽全局，协调各方：改革和完善党的 领导方式和执政方式的方向	(237)
四、密切党群关系，巩固和扩大党执政的群众 基础	(243)
(一) 把群众利益放在至高的位置	(244)
(二) 切实解决群众的实际困难	(247)

(三) 勤政为民, 真抓实干	(249)
(四) 以新的思路反对腐败	(251)
第六章 党的执政能力建设成效的测评	(258)
一、党的执政能力建设成效测评的意义	(258)
(一) 党的执政能力建设成效测评的含义	(258)
(二) 党的执政能力建设成效测评的难度	(259)
(三) 党的执政能力建设成效测评的作用	(261)
二、党的执政能力建设成效测评的标准	(263)
(一) 党对群众的吸引力	(263)
(二) 党实现执政意图, 推动社会发展的成效	(267)
(三) 党的执政效率与成本	(270)
三、党的执政能力建设成效测评的主体	(272)
(一) 党的执政能力建设的行为主体: 执政党	(272)
(二) 党的执政能力建设成效的利益相关者:	
人民群众	(274)
(三) 非政府研究机构	(276)
四、党的执政能力建设成效测评的方法	(277)
(一) 党对群众的吸引力的测评方法	(277)
(二) 实现执政意图, 推动社会发展的成效的	
测评方法	(289)
(三) 党的执政效率与成本的测评方法	(293)
主要参考文献	(298)
后 记	(302)

第一章 绪 言

党的执政能力是指党执政的本领，即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。党的执政能力强，并不必然巩固党的执政地位，但党的执政能力弱则必然丧失党的执政地位。正是在这个意义上，党的十六大提出了加强党的执政能力建设问题。之后不久，2002年12月7日，胡锦涛在全国组织工作会议上再次强调，“加强党的执政能力建设，是由我们党是执政党并长期执政的地位决定的，是由我们党承担的繁重任务和面临的严峻挑战决定的。”2004年9月党的十六届四中全会在总结了我党55年执政经验的基础上，重点研究了党的执政能力建设问题，并作出《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，这是党为积极应对各种风险与挑战而作出的新的伟大战略决策。

一、党的执政能力问题的由来

由于经济社会的发展，在世界范围内，民主政治不断向前推进。在民主政治的大背景中产生了现代意义上的政党，政党政治应运而生。在政党政治中，政党不断积累执政经验，执政能力问题呼之欲出。在整个世界进入政党政治时代的大背景下，在中国的土地上产生了政党，不久后诞生了中国共产党。中国共产党执政55年后，加深了对共产党执政规律、社会主义建设规律和人类社会发展

规律的认识,在这种情况下,执政能力问题在党的十六大上被正式地明确地提了出来。

(一) 政党与执政党

众所周知,人是社会性动物。组织是人类社会中的一种普遍现象。所谓组织实际上是一群人为了达到共同的目的,通过权责分配和层次结构所构成的一个随环境变化而不断进行自我适应与调整的完整的有机体。人类社会中存在各种各样的社会组织。

政党组织是社会组织的一种,是一种最高级、最规整的政治组织。它通常由四大要素组成:(1)物质要素,指政党组织的成员所需的经费、设备、房屋等;(2)精神(形式)要素,指政党组织成员行使权力的过程、领导方式、合作关系、职责划分及团体意识等;(3)环境要素,指政党组织形成的原因,包括时间、地点、人物等条件;(4)目的要素,指政党组织所要达到的任务和目标。

世界各国对“政党”有着不同的理解,对它所下的定义也不同。

马克思主义认为,政党是人类社会中政治经济发展到一定历史阶段的产物,是一定社会中的阶级或阶层,为争得或实现各自的经济利益和政治统治而围绕着获得政权、巩固政权或影响政府^①而结合起来采取共同行动的政治组织。

西方学者抽掉了这一概念的阶级性。在英国,《韦氏大词典》解释政党为:“一群人以指导政府政策为目的而组成的团体”。英国政治家柏克(E.burke)认为:“政党乃为基于大家所一致同意的某种特定主义,以共同奋斗来促进国家利益而结合的团体。”

在美国,学者们更为强调政党在竞选中的作用,认为政党的主要活动是选出候选人。

美国政治学教授赫奇南(D.J.Hitchner)与哈波德(W.H.halbod)

^① 这里的政府是广义上的政府,包括国家的立法、司法和行政机构。

曾对政党下这样的定义：“政党是一种自愿之结社，经常关心政府之职权与公共之政策，并为自由政府提供如何组成其所需多数之方法。因为政党仅代表政治竞争的一方，所以它必须承认其他政党的存在。”

政治学者张伯斯（William N. ChamberS）认为：“现代意义的政党乃是具有相当持久性的社会集合，它追求政府中的权力与职位，建立起联系政府的民心领袖与政治领域内（无论中央与地方）的大批跟随者之组织结构，以产生共同的观点或至少效忠的认同之符号。”

布洛克斯（R. C. BrookS）在《政党与选举问题》一书中指出：“政党乃是一个由个人基于自愿所组成之政治团体，为政府提供一般措施、建议，或者制定政策，选举与支持领导人物为公职候选人，以作为实现其主义与政策最有效之方法。”

在中国港台地区，学者对政党也有着自己的理解：

有的认为政党是寻求政治权力、合法控制政府、人事及政策的结合或组织。有的认为政党是一部分人以集体的努力与奋斗，去争取民众，控制政府。借以实现其共同政治主张，依志愿结合成功的一种有组织、有纪律的政治团体。有的认为，真正的政党应具备下列四个条件：（1）组织在时间上有其连续性，不会因领导人的逝世而崩析。（2）有明显且长久的地方组织，在中央与地方机构之间，有固定的沟通渠道和关系存在。（3）组织的目的，不仅是为影响政策的制定和执行，而且要为取得政权或维护既得的政权而努力。（4）使更多的人信服跟从党所提出的政纲，以在选举时能获得普遍的支持。

综合学者对“政党”的定义，我认为，政党是一部分政治主张相同的人所结合的，以争取民众或控制政府的活动为手段，以谋促进国家利益实现共同理想的有目标、有纪律的政治团体。这一定义包括以下四个方面的内容：政党是社会中的阶级或阶层中的一部分政治主张相同的人所结合的团体；政党是基于人民的意愿和国家需

要而结合的团体；政党是以取得政权实现政纲为目的所结合的团体；政党是具有长期稳定性的有组织、有目标、有纪律的政治团体。

近现代意义上的政党是随着资本主义经济的产生发展而逐步产生和发展起来的。英国是资本主义生产关系最早出现的国家，政党也就最早产生于英国。

政党诞生后，许多有影响的思想家、理论家、政治家都对政党或视而不见，或猛烈抨击，或忧心忡忡。资产阶级杰出的思想家孟德斯鸠，曾为现代资产阶级共和国设计了三权分立的精美方案，但却没有预见到政党和政党制度在近现代资产阶级政治制度中的地位和作用。而生活在那个时代的洛克，虽然撰写了《政府论》等名著，并同辉格党创始人沙夫茨伯里伯爵过往甚密，却没有意识到政党的存在价值，更没有预见到政党未来的发展。资产阶级杰出的政治家，美国第一任总统华盛顿，在其政治实践中虽然遇到了政党这种政治现象，但主要是对它的负面作用忧心忡忡。华盛顿在卸任总统时所作的著名《告别辞》，对政党政治的忧虑和无奈袒露无遗。当时的大多数美国人都都认为，公共利益被两个在人数上、实力上几乎势均力敌的政党所操纵，这种局面必然是极端危险的。他们认为，事物不应分裂成相互冲突的几部分，而是要团结一致，这才是真理。

然而，政党和政党制度并没有因某位杰出人物的疏忽或讨厌而销声匿迹，这是因为政党的产生有着深刻的政治、经济和思想根源，是不以人的意志为转移的。

经济上，资本主义生产关系的建立为政党产生提供了经济基础。恩格斯在《关于共产主义者同盟的历史》一文中说到“迄今为止在历史著作中根本不起作用或者只起极小作用的经济事实，至少在现代世界中是一个决定性的历史力量；这些经济事实形成了现代阶级对立所产生的基础；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”。

政治上，资产阶级与封建势力及后来与无产阶级的斗争是资产阶级政党产生的政治基础。马克思主义者认为，政党是阶级的组织，是阶级斗争发展到一定历史阶段的产物。列宁在1905年所作的《社会主义政党和非党的革命性》一文中曾经指出：“在以阶级划分为基础的社会中，敌对阶级之间的斗争（发展到一定的阶段）势必变成政治斗争。各阶级政治斗争的最严整、最完全和最明显的表现就是各政党的斗争”。

思想上，资产阶级在反对封建统治的斗争中形成的一系列诸如“天赋人权”和自由、平等思想，不仅建构了民主制度的大厦，而且为资产阶级政党的形成提供了思想基础。

而资产阶级队伍的壮大与成熟为政党的产生提供了阶级基础。

总之，经济的因素，进而由经济因素根本制约的各种利益因素和阶级斗争，都是政党产生的真正历史条件和根源。其实，这个问题也是比较开明的资产阶级学者和政治家所承认的。麦迪逊在《联邦党人文集》中就谈到，“造成党争的最普遍而持久的原因，是财产分配的不同和不平等。”

19世纪是政党适应社会发展的需要，按照自身的发展规律，不可遏制地成长起来的时期。在这一时期，由美国的资产阶级政党首先成为现代意义上的政党开始，原先已有的各国政党也纷纷演变成了现代政党。与此同时，从19世纪中叶起，工人阶级政党也开始迅猛地发展起来。

政党之所以能在众多的资产阶级政治家、学者的一片责难声中迅速成长起来。最主要的是它的作用越来越清楚地显示出来：

第一，在本阶级内部，政党能凝聚本阶级的利益和表达本阶级的政治意识。一定阶级的利益要求和政治意识，当其以自在状态存在着时，往往比较分散和肤浅。政党可以通过自己一系列的纲领、方针和政策，使本阶级的利益要求和政治意识明确化、系统化，从而有利于使本阶级由自在阶级变成自为阶级，更为有效地参与某种

政治过程。

第二，政党能集合和发展本阶级的政治力量。这一作用一般通过两个途径实现：一是把本阶级分散的政治力量组织起来，使之成为团结一致的，能有效进行政治斗争的自为的力量；二是争取其他阶级的力量来充实本阶级的力量。

第三，政党能积极地培养本阶级的利益代表者。政党的各种组织活动和社会政治活动，需要在有较高的政治素质的骨干分子的领导下进行。这样的骨干分子虽然要从实际的政治斗争中产生，但政党的有意识的培养，则是造就某个政党的骨干分子的最有效途径之一。在社会政治生活中，建立政党的目的，在于影响和获取国家政权，从而实现本阶级的政治统治和政治领导。但是，正如恩格斯在《反杜林论》中所指出的那样，“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”在取得政权以前，政党往往通过自己的相应的纲领和路线、方针、政策等，阐明自己的政治主张或社会管理方案，通过各种合法的或非法的斗争，影响国家的社会政策的制定朝着有利于自己的方向发展。夺得政权以后，则把自己的纲领和政策社会化为一般国家管理的原则和措施，使自己的利益要求和政治意图得以更好地实现。

第四，政党在国际政治的重大问题中有重大影响。19世纪和20世纪上半叶，就已经有许多国际性的无产阶级政党组织存在，并对世界政治斗争产生过重大影响，如共产主义者同盟、第一国际、第二国际、第三国际等。后来成立于1951年的社会党国际，1980年曾在西班牙首都马德里召开第十五届代表大会，确定社会党国际在20世纪80年代的五项任务。即致力于和平与安全、克服经济危机、贯彻经济民主、加强多国合作和建立国际经济新秩序。这种现象，也典型地反映了政党在现代国际政治生活中的地位和作用。

第五，在当代社会的政治生活中，政党有一个十分重要的作

用，那就是实现一定社会的政治稳定的目标。这一作用，是通过调和、消弭社会矛盾的能量转换功能实现的。这种能量转换的过程，首要的是使社会成员有某种“政治效能感”，即，政党通过其组织和党员，把民众和地方的各种利益集团的要求、愿望和不满等集中起来，并努力使之一定程度地得到有效的满足，从而避免可能产生的社会矛盾激化。此外，政党政治的规则化原则，也使参与政治的不同利益主体间的矛盾竞争在认同体制的基本价值的前提下进行，从而避免了不规则竞争可能带来的各种不稳定因素。

毋庸讳言，政党在发挥作用过程中出现了各种弊端，如贪污腐败、过分垄断。尽管如此，政党仍然是迄今为止最优秀的民主政治的成果。政党迅速生长起来并在世界上扎下了根，以两党制、多党制为内容的政党体制，即政党在获得执政权问题上的相互关系逐步形成，标志着现代世界进入了政党政治时代。政党最终成为现代民主政治制度运作中的一个不可缺少的部分，并形成了以下事实：

第一，政党可以提供参与政治的各种不同的方式，如它可以通过立法机构制定法律，按法律规定的程序进行选举。

第二，政党可以不承认现在的制度，动员民众起来用包括暴力在内的一切手段来夺得政权。

第三，政党是有倾向性的，它可以选择代表谁或不代表谁，帮助哪些人取得地位而对另一些人采取鄙视甚至敌视的态度。

在政党政治中，除却政党，任何个人要参与政治几乎是不可能的。因而，无论是谁，要参与政治，就得参加政党。一个国家中往往会有许多相互竞争的政党，但在一段时间内，事实上只有一个政党（有时是几个政党形成的联盟）能够获得选民的多数的支持，掌握国家行政亦或部分或全部立法、司法权力，这个（些）政党就是执政党。

（二）政党执政与党的执政能力

政党执政是政党的一种政治地位，也是实现政党领导的最直

接、最基本的手段和方式。

政党执政并不是越过国家政权机关，以政党的形式直接掌握国家权力，而是通过国家机关以及政党在国家政权机关中的组织和成员的活动，来保证党的路线政策的贯彻实施。这是由现代民主原则所决定的。国家主权属于全体人民，由全体人民平等地享有，而不是专属于人民中的一部分的政党。从理论上说，国家权力源于人民意志。在代议制民主制度下，民意的综合主要是由政党来进行的，经代表机关法定程序确认为国家意志，形成国家权力。在这一过程中，政党发挥的是引带的作用而不是替代的作用。国家意志可以视为政党意志与人民意志的统一，但其本质仍然是人民意志。国家政权机关是代表全体人民行使国家权力的公共权威机构，执政党可以借助和运用国家权力来推行党的路线政策，但其本身并不等同于国家权力。政党超越国家政权机关直接行使权力，就使主权在民原则事实上变成了主权在党，这意味着作为人民中一部分的政党行使了属于全体人民的权力，这显然与民主政治背道而驰。

政党执政除了构建一个好的制度框架、好的组织体系、好的宪法和法律体系外，一个很重要的方面，就是提高自己的执政能力和执政水平。由党推荐人选出任国家机关的官员，掌握一定的国家权力，这是政党实现其领导的方式之一，即直接执政。但党所拥有的只是国家机关的官员的人选推荐权，决定权在国家权力机关。国家机关官员掌握的权力不是党赋予的，归根到底是由人民通过其代表机关赋予的。

争取执政地位是政党的天然属性，中国共产党也不例外。中国共产党执政，就是运用人民代表大会制度，在横向上，控制立法、行政、司法、军队等全部国家权力，并通过国家政治网络对各类各级公有制企业、事业单位进行较全面的指导和监督，在纵向上，掌握从中央到地方、从国家整体到国家的各个部分的全部权力。党领导国家政权的途径，一是领导制定国家宪法，依法确立人民代表大会制度，依法成立、改革或改组国家政权机关；二是向国家政权机

关推荐干部，决定谁是公共权力的行使者；三是领导国家政权机关的工作。党对国家政权的领导是党执政的标志，党对国家政权机关的领导能力是党最基本的执政能力。

具体说，在新世纪新阶段，中国共产党执政，就是要以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，把社会各阶层和广大人民分散的意志和利益综合起来，按照法定的程序，反映到国家政权机关并变为国家政权机关的政治行为；把干部的培养作为一项重要任务，通过全面贯彻干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的方针和德才兼备的标准，深化干部人事制度改革，努力建设一支高素质的，能够担当重任、经得起风浪考验的干部队伍；调查研究，制定并提出切合实际、顺应世界潮流的政策和政治主张，并在条件成熟的情况下，上升为国家法律或地方法规；对人民群众进行动员、组织、指导和教育，激发他们的政治热情，把人民群众引入政治生活并发挥积极作用；通过发挥党的基层组织和党员个人的作用，加强说服教育工作，理顺人民群众中可能产生的对政府的不满情绪，调控、化解社会矛盾，从而维持社会的稳定，促进社会全面发展。

从政党政治发展的一般规律看，任何一个政党，包括中国共产党，要取得或巩固执政地位，无一例外需要社会成员的认同和自觉服从，即我们常说的，取得人民的支持与拥护。而要做到这一点，主要途径有以下两条：

第一，通过意识形态宣传，即向民众系统灌输本政党的行为准则、道德规范和价值观念，提供一整套关于正义、公平、合理的理念，让民众确认由该党执政是最好的选择，或认可其执政的合法性，这一条非常重要，没有哪个政党不重视意识形态宣传工作。

第二，党的主张实行的结果必须使国家的经济和社会得到发展，解决与民众贴身利益密切相关的问题，使人民群众得到实惠，生活水平得到提高。这一条最为根本，哪个政党忽视了这一条，它