

冯留建◎著

从革命党 到执政党

——中国共产党执政体制发展研究

黑龙江人民出版社

冯留建◎著

从革命党 到执政党

——中国共产党执政体制发展研究

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

从革命党到执政党:中国共产党执政体制发展研究/
冯留建著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2009. 9
ISBN 978 - 7 - 207 - 08437 - 8

I. 从... II. 冯... III. 中国共产党—执政—
研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 171097 号

责任编辑: 常 松
装帧设计: 韩 冰

从革命党到执政党

——中国共产党执政体制发展研究

冯留建 著

出版发行 黑龙江人民出版社
通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼 (150008)
网 址 www.longpress.com
电子邮箱 hljrmcbs@yeah.net
印 刷 哈尔滨天兴速达印务有限责任公司
开 本 880 × 1230 毫米 1/32
印 张 8.125
字 数 200 千
版 次 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08437 - 8/D · 1095
定 价 18.00 元

(如发现本书有印制质量问题, 印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问: 北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

内 容 提 要

中国共产党执政体制是党的执政理论研究的重要内容,是加强党的执政理论研究的一个重要课题。本书以历史唯物主义和制度分析为主要分析视角,对中国共产党执政体制发展和创新的历程进行了分析,力图描述中国共产党执政体制初建的原貌,探究这一体制构建的缘由及其形成的特点,考察党的执政体制在每个时期的变迁及其动因,分析不同时期党的执政体制发展与创新的主要影响因素。

首先,考察了中国共产党执政体制的变迁与发展的历程,分析了中国共产党执政体制的早期建构及其创新与发展。其次,分析了社会生态环境的发展变化对中国共产党执政体制发展的影响。因为一切事物的发展均处于特定的生态环境之中,党的执政体制也不例外,中国共产党执政体制发展受到社会生态环境变化的深刻影响。十一届三中全会以后,党的执政体制发展受到经济市场化、政治民主化、文化多元化和国际环境变化以及执政党自身状况发展变化的深刻影响。最后,对执政体制发展中的路径依赖和各种非正式规则进行了分析。认为制度变迁存在路径依赖现象,初始制度的设计往往具有自我强化功能,能够对后来制度的变迁产生深刻的影响,因此,应该强调初始体制以及体制改革时的理性建构,从而有助于体制的良性运行和发展。各种非正式规则也对党

的执政体制制度化、规范化产生了深刻影响。中国传统政治文化中的封建集权专制文化、由集权制和等级制衍生的官本位思想、注重自律胜过他律的修养路径以及传统计划经济体制及其惯性思维,都对党的执政体制的规范与完善产生了消极的影响。

作为党的政治体制改革的重要内容,执政体制的完善是经济社会发展的重要保障。在尊重中国共产党在中国政治生活中主导地位的根本前提下,以渐进式改革作为党的执政体制改革的路径选择,以科学执政、民主执政、依法执政作为党的执政体制完善的原则和目标,努力探索党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一,推动党的执政体制不断地规范化、制度化和科学化。

目 录

导 论	(1)
一、问题的缘起	(1)
二、研究的现状	(4)
三、基本概念与研究方法	(13)
第一章 中国共产党执政体制的建构	(21)
一、中国共产党局部执政时期执政体制的建构	(22)
二、中国共产党全国执政初期执政体制的建构	(27)
三、中国共产党执政体制建构的特点	(34)
四、中国共产党执政体制形成的原因分析	(40)
第二章 中国共产党执政体制的发展	(47)
一、中国共产党执政体制的曲折发展	(47)
二、中国共产党执政体制在“文化大革命”中的 畸变	(62)
第三章 中国共产党执政体制的完善	(73)
一、中国共产党执政体制的刚性发展	(75)
二、中国共产党执政体制的诱致性变迁过程	(91)
三、以提高党的执政能力为重点的新时期	(100)

第四章 新时期中国共产党执政体制发展的生态环境

分析 (105)

一、执政体制发展的经济生态环境分析 (106)

二、执政体制发展的政治生态环境分析 (114)

三、执政体制发展的文化生态环境分析 (119)

四、执政体制发展的内在动力 (124)

五、国际环境的变化对中国共产党执政体制发展的
影响 (129)

第五章 新时期中国共产党执政体制的重构 (136)

一、执政党同人大关系的建构与发展 (136)

二、执政党与政府关系的建构与发展 (153)

三、中国特色政党制度的构建 (163)

第六章 中国共产党执政体制发展中的相关因素

分析 (172)

一、路径依赖及其基本理论 (172)

二、中国共产党执政体制发展的路径依赖 (176)

三、非正式规则对执政体制发展的影响 (189)

第七章 新世纪中国共产党执政体制的创新 (203)

一、中国共产党执政体制创新的特点 (203)

二、中国共产党执政体制创新的动力 (209)

三、新时期中国共产党执政体制创新前瞻 (220)

主要参考文献 (245)

导 论

一、问题的缘起

制度的重要性在 20 世纪的世界东西方第一次达成了共识。20 世纪 80 年代初,邓小平就作出了发人深省的论断,“制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”,制度问题“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视”。^① 较其之前,诺贝尔经济学奖获得者道格拉斯·诺斯和他的合作者罗伯斯·托马斯在他们的经济史研究中曾得出一个结论:制度创新是“西方世界的兴起”的根本原因。中国改革开放 30 多年的历史也充分说明了这一点:制度建设(包括体制改革、制度创新和机制创新)是中国经济增长的重要推动力量。也正因为如此,新制度主义建构的制度分析理论首先在对中国经济发展的研究获得广泛运用,推动了中国制度经济学研究的发展。制度分析理论同政治体制、政治制度尤其是党的执政体制这一领域的结合尚很薄弱,正处于起步阶段。

^① 邓小平:《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第 2 卷,人民出版社 1994 年版,第 333 页。

邓小平很早就敏锐地察觉到中国共产党执政体制的变革与创新对于社会主义现代化建设的重要性,他从经济体制和政治体制相互关系出发,多次强调了经济体制改革的单向推进存在的障碍和制约,提出推动政治体制改革的重要性和紧迫性,他指出,“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通……我们所有的改革最终能不能成功,还是决定于政治体制的改革。”^①但是直到现在,这些任务并没有最后完成,十六大报告指出,改革和完善党的领导方式和执政方式,“对于推进社会主义民主政治建设,具有全局性作用。”并对党同人大、政府、政协以及人民团体的关系作了界定。按照总揽全局、协调各方的原则,“支持人大依法履行国家权力机关的职能,经过法定程序,使党的主张成为国家意志,使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,并对他们进行监督;支持政府履行法定职能,依法行政;支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能。加强对工会、共青团和妇联等人民团体的领导,支持他们依照法律和各自章程开展工作,更好地成为党联系人民群众的纽带和桥梁。”^②政治体制改革进入了以建设社会主义政治文明为目标的新的发展时期。在这种情况下,进行中国共产党的执政体制分析和研究,对于中共致力于推进的政治文明建设是一件很有意义的事情。本文拟从制度分析的角度切入,对中国共产党执政体制的变迁和创新的历程,制度环境变化对党的执政体制发展的影响,新时期在制度环境变化下党的执政体制的改革与重构,路径依赖与非正式制度对党的执政体制发

① 邓小平:《在全体人民中树立法制观念》,《邓小平文选》第3卷,人民出版社1994年版,第164页。

② 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2005年版,第26页。

展的制约以及新世纪新阶段中共执政体制的创新等内容进行分析。应该说,在一开始想到这样一个结合时,我是有一种喜悦的,一是因为在考虑从制度建设的角度进行研究时,一直觉得对中国共产党制度建设或体制改革的分析缺少较好的分析工具,传统的专论式或概论式分析对于更有效地推动制度研究的深入显得乏力;二是在初接触制度分析理论时,也被这一理论的分析范式和内容具有的说服力吸引。这样,便开始了着手进行材料收集和思考结合的过程。然而,真正在实际中去做这样的结合时,才发现这项工作的难度是如此之大,以至想按照新制度主义的逻辑贯穿主题几乎是不可能的。一是因为新制度主义的兴起还并不是完全成形、完全内在统一的东西,“没有形成一个系统严密的理论体系”,^①还没有一本权威的著作能涵盖这个领域的理论精华,这样资料收集和梳理就出现了一些困难;二是由于制度分析框架的西方范式、语言表述的西方式以及以经济领域的变革为铺陈对象的特点,都使得这种要进行对象和语言范式转换而结合的制度政治学研究存在相当的难度。但是我想,这种难度不应该成为一个研究者在这一课题面前止步的理由,只要意义存在,就应当朝这个方向前进。如果能从这个方面做出一点成绩,或者说能作出一点尝试,运用制度分析对党的执政体制的变迁及其规律、对党的执政体制的创新的方向和路径选择作出自己的解读,这也是本文的成功之处。

这样一个选题具有很强的现实意义。应该说,以前中国共产党所倾向于提到的“领导”和今天话语转换所提到的“执政”具有一定的内涵交叉性。但是,这种话语转换本身却具有重要的意义。提出加强包括执政体制在内的执政理论的研究,一方面反映了中

^① 易宪容:《新制度经济学与中国经济研究》,《社会科学战线》1999年第6期。

共对自身执政地位意识的加强,另一方面也反映了这种认同意识日益强烈的情况下理论武装上的缺失。当前,中国共产党在新时期正着力推进执政能力建设,努力推进社会主义政治文明的建设进程,实践上的不断发展必然产生理论的渴求。胡锦涛在2004年多次提出要加强党的执政理论研究,正是实践发展对理论需求的现实表现。深化中国共产党执政理论研究,尤其是在中国共产党执政理论中占有重要地位的党的执政体制的研究,对于中国共产党加强执政能力和政治文明建设具有很强的理论意义和现实意义。

二、研究的现状

执政体制的概念引起学界的关注和兴趣是从胡锦涛在中国共产党成立83周年前夕所发表的重要讲话开始的。胡锦涛指出,“执政理论建设是一项系统的工程,包括执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源等主要方面。”^①中国共产党加强执政理论研究的要求一经提出,学界很快作出了反应,并有论者提出要加强执政理论研究,构建党的执政学原理,指出当前构建党的执政学原理的意义和基本要求,提出了构建中国共产党执政学原理的基本内容,这些内容包括中国共产党执政的历史必然性、执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政规律、执政原则、执政能力、执政方式、执政本质、执政资源、执政保障等12个方面。^②

在论文方面,作为中国共产党执政理论的重要组成部分,执政体制也成为学界的关注点和兴趣点。从收集到的资料看,有姚建

① 《认真总结执政能力建设经验,大力加强党的执政理论建设》,《人民日报》2004年7月1日。

② 雷厚礼:《加强执政理论研究,构建党的执政学原理》,《当代贵州》2004年第15期。

华的文章《执政体制刍议》(《中共杭州市委党校学报》2004年第5期),杨久华的文章《关于当前中国共产党执政体制改进的几点思考》(《理论与改革》2004年第5期),农华西的文章《中国共产党执政方式与执政体制》(《广西社会科学》2004年第12期),吴辉的文章《关于执政理论的三个问题——论党的执政基础、执政方略和执政体制》(《中共石家庄市委党校学报》2004年第11期),王伟的文章《试论党的执政体制及其健全途径》(《求实》2005年第7期),常黎峰的文章《关于党的执政体制研究的几个问题》(《理论导刊》2005年第6期)。研究者大多围绕着执政体制的内涵、执政体制存在的问题及其完善的原则和途径进行了探讨。作为党的执政理论研究中的一个新概念,由于研究时间不长,迄今关于执政体制研究仍相当薄弱。

由于党的领导制度、领导体制以及政治体制改革方面的研究与中国共产党执政体制的高度关联性,多涉及中国共产党同人大、政府、民主党派以及人民团体的关系,此处将主要对与此相关的研究领域作一介绍。在著作方面,有林尚立《当代中国政治形态研究》(天津人民出版社2000年版),朱光磊的《当代中国政府过程》(天津人民出版社2002年版),杨宏山的《当代中国政治关系》(经济日报出版社2002年版),王乐夫所著《当代中国政治体制改革的理论与实践研究》(中山大学出版社2002年版),何增科著《中国政治体制改革研究》(中央编译出版社2004年版),金太军著《政治体制改革》(党建读物出版社1998年版),也有一些涉及党的执政体制中的一些主要关系进行论述的专著,如林伯海著《人民代表大会监督制度的分析与构建》(中国社会科学出版社2004年版),咸台灵:《中国政党政府与市场》(经济日报出版社2002年版),以及在政党研究方面的如王长江著的《现代政党执政规律研究》(上海人民出版社2002年版),王长江著的《现代政党执政方

式比较研究》(上海人民出版社 2002 年版),萧超然著的《当代中国政党制度论纲》(黑龙江人民出版社 2000 年版),周淑真著的《政党和政党制度比较研究》(人民出版社 2001 年版),杨爱珍著的《当代中国政党制度研究》(学林出版社 2004 年版)等。另外,期刊网上与党的执政体制相关的文章也有不少,如键入“领导体制”“执政方式”的关键词,可以分别搜索到 200 余篇和 252 篇相关文章。综揽这些专著和文章的观点,在中国共产党执政体制的看法上,一般认为,由于中国共产党是由一个革命党发展而来的执政党,同时又是领导党,在执政后的相当长的一段时间内直到在改革开放以前,同其他国家机关、人民团体的关系具有高度的同构性,属于党政一元化执政体制,党政合一、以党代政,党国家化政权化、社会政治化行政化。^① 关于改革开放以来关于党的执政体制的探讨,较为一致的观点认为应该党政分开。这是因为,政党的性质与功能不同于国家政权的性质和功能,政党作为社会政治团体,其职能有:(1)阶级利益和意志的聚合和表达;(2)影响或领导国家政治生活。(3)遴选和输送政治精英;(4)政治社会化功能。因此,政党不是国家政权,不属于国家组织序列,它仅仅是一个社会政治团体,不具有国家机构所特有的强制性功能。政党可以影响或领导国家权力,但它不能替代国家机关行使公共权力。^② 因此,即使是执政党,也不能直接对公众发号施令,不能直接管理国家。执政党必须经过一个转化过程,即把执政党的政治意志转化为国家意志的过程。当执政党完成这一转变时,它就获得了国家权威。^③

从收集到的资料看,已有的研究成果主要集中在以下几个方面:

① 闫东:《对中共执政方式研究的综述》,《探索》2003 年第 4 期。

② 王林坡:《中国共产党创新执政方式的政治学思考》,《求实》2004 年第 3 期。

③ 林勋建:《西方政党是如何执政的》,中共中央党校出版社 2001 年版,第 62 页。

(一) 关于从“领导”到“执政”

从“领导”到“执政”的话语转换,具有深刻的时代背景。江泽民在“十六大”报告中所作的论断深刻揭示了这一背景,我们党经过革命、建设和改革,“已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党;已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党,成为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。”^①这一论断是“领导”到“执政”话语转换的背景注释。无疑,这种转换是党对自身执政地位与执政意识的觉醒和强化。伴随这种意识的觉醒和强化,也必然要求中共的执政实践有新的变革和发展,否则,意识的觉醒便是一种无意义的存在。学者们首先对此作了学理上的分析。有论者认为,在政治学意义上,“执政”是反映国家政权关系归属的概念。政党执政系指经过宪法程序(或其他政治途径)执掌国家公共权力,所要处理的是党和国家、党与其他党的关系,所体现的是一种“法理正义”。反映了国家宪政样式,取决于是否合乎“形式正义”(宪法和法律上的正当性)。“领导”则涉及民意、社会意识形态和社会认同等,取决于是否合乎“实质正义”(人民体认的伦理合法性)。虽然“执政”与“领导”都是以权力为基础,但“执政”更偏重制度层面,“领导”更偏重行为层面。^②也有论者提出了中国共产党既是领导党,又是执政党,要对领导党和执政党的双重角色给予准确定位,否则即有可能由于角色的错位而导致政治体制和政治运作的混乱。^③

① 《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,《十六大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社2005年版,第9页。

② 秦德军:《“执政方式”与“领导方式”:一种政治学的规范分析》,《云南行政学院学报》2003年第2期。

③ 虞崇胜:《领导党和执政党双重角色的准确定位》,《江苏社会科学》2003年第6期。

在政治学上,执政是指政党经过法定程序“进入”国家体制内,控制、行使公共权力的法律行为,所处理的关系主要是党与宪法、法律、政府、代议机关(国会、议会、人大)的正式关系;领导则是指政党在国家体制外控制、主导公共领域的政治性行为,其所处理的关系主要是党与社会、民众、舆论、他党的非正式关系。虽然在政治生活中,执政党不一定是领导党,例如西方国家,撇开联合执政不谈,即使是单独执政的政党,事实上也绝少声称自己“领导”着国家与社会,因为领导涉及民意、政治动员、意识形态和社会认同,更不用说那些凭借强力占据国家权力的政党。但对于中国共产党这样特殊的政党来说,由于其意识形态、纲领政策、立党宗旨代表着中国最广大人民的根本利益,体现了中国现代化的进步和要求,在各个历史时期主导着中国政治的走向,具有极其深厚的社会基础和民意基础,因而对它来说执政与领导是一致的,而且必须一致。执政与领导无疑存在着交集,即若一个党既是执政党,也是领导党,前者需要其符合形式正义(程序性),后者则需要其符合实质正义(正当性)。如果说形式正义是实质正义的保证,那么党的领导就必须通过党的执政来保证。

在改革开放前,党对国家的领导方式很少从执政党这种现代政治规则要素的角度来考虑,表现在要么撇开国家体制进行领导,要么代替国家体制进行领导。这是一个重大缺陷。在国家与社会分离的条件下,党的领导必须从民主与法治的内在要求出发,必须通过党的执政地位和执政行为来体现,即通过国家代议机关制宪、修宪及其他立法活动,以及通过国家行政机关对法令的贯彻实施来领导,从而把掌控政权这种典型的政党奠基在与市场经济属性相适应的人类文明的共同成果上。因此不无矛盾的是,党的领导当然是政治领导,但党的领导却不能简单地从政治上来实现,而应主要从制度上来实现。所谓“制度上”是指党要在宪法与法律的

范围内,充分尊重和利用现存的制度安排和合法程序,积极主动地履行制定施政纲领、提名和推选国家机关候选人、动员选举和投票、组织政府、实施政纲、把党的意志转变为国家意志等综合政治功能。党的十五大提出依法治国,同时庄严承诺,“共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力,实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,保证人民依法享有广泛的权利和自由,尊重和保障人权。”^①这意味着,党对国家的领导一定要通过法律和制度的途径,党的领导一定要成为一种制度化和法律化的行为。

(二)关于执政体制概念的内涵

执政体制的概念,从笔者收集到的资料看,较早是在冯秋婷等主编的《中国共产党执政方式探析》中提出,并对执政体制作了界定,指出,执政体制是“执政党与国家政权之间的相互关系及其权限划分的制度化的设计与规定”。^②姚建华从现代国家政权皆由政党来执掌的现象指出,执政指的是执政党对公共权力的控制,执政体制就是政党掌握公共权力过程中处理和协调其与国家权力机关以及其他政治组织关系的机构设置和权限划分的制度总称。^③农华西认为,执政体制可以理解为党获取、影响、控制和运行公共权力的组织制度的总和,这里的组织制度为“党领导公共权力的一整套方法、途径和手段的程序化、条例化和法律化,是党组织和领导国家机关的各种制度的总称。”^④吴辉认为从执政的角度理解,执政体制也就是政治体制,是基本政治制度的实现形式,包括

① 《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》,《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社2000年版,第31页。

② 冯秋婷等主编:《中国共产党执政方式探析》,中共中央党校出版社2001年版,第17页。

③ 姚建华:《执政体制刍议》,《中共杭州市委党校学报》2004年第5期。

④ 农华西:《中国共产党的执政方式与执政体制》,《广西社会科学》2004年第12期。

党和国家的领导制度以及管理和运行的制度等诸多方面,中国共产党的执政体制,主要涉及党政关系,包括党与人大、政府和司法的关系;党内关系;党际关系;党同社会团体的关系。^① 王伟认为执政体制可以理解执政党在执掌国家政权中形成的体系和机制的总和,其主要内容包括执政党与国家政权的关系,执政党与其他党派的关系,执政党与民主的关系。^②

综上所述的观点,执政体制在我们国家的表现主要是执政党同国家政权机关人大、政府以及执政党同其他政治组织民主党派、人民团体等组织的关系。因此,本文认为,所谓执政体制,即是执政党在执掌政权过程中与国家政权机关和其他政治组织的相互关系及其权限划分的制度化的设计与规定。本文重点论述的也将是执政党处理这些关系的变迁历程及创新。

(三)关于党的执政体制形成以及执政体制现状的研究

有论者提出了中国共产党执政体制产生的原因,认为这样几个因素影响了中共执政体制的生成。一是战争环境中党政关系运行方式的路径影响;二是前苏联共产党执政模式的影响;三是原有的计划经济体制是党的执政体制形成的基础性因素;四是革命及计划经济时期高强度政治运动动员的影响。中共执政体制现状总体上适应改革和现代化建设的形势,但存在着党政职能部分性重叠的现象。

关于党的执政体制的现状方面,论者认为当前中国共产党执政体制总体上适应改革开放和现代化建设的形势,中国共产党同政权的职能定位基本明确。但党政职能又部分性重叠,这种职能部分重叠的执政体制可能呈现执政党权力一定程度的集中,有利

① 吴辉:《关于执政理论的三个问题——论党的执政基础、执政方略和执政体制》,《中共石家庄市委党校学报》2004年第11期。

② 王伟:《试论党的执政体制及其健全途径》,《求实》2005年第7期。