

党的建设丛书

ZHONG GUO GONG CHAN DANG ZHI ZHENG NENG LI YAN JIU

中国共产党执政能力研究

刘炳香
著

中国方正出版社

党的建设丛书

中国共产党 执政能力研究

刘炳香 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党执政能力研究/刘炳香著. - 北京: 中国方正出版社,
2003.10

(党的建设丛书)

ISBN 7-80107-734-2

I. 中… II. 刘… III. 中国共产党-执政-研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 097463 号

党的建设丛书

中国共产党执政能力研究

刘炳香 著

责任编辑: 郑 新

责任校对: 王 媛

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 83085204 出版部: (010) 66510958

责编 E-mail: zhengxinbhd@263.net

经 销: 新华书店

印 刷: 北京地质印刷厂

开 本: 850 × 1168 毫米 1/32

印 张: 10.25

字 数: 250 千字

版 次: 2003 年 10 月第 1 版 2003 年 10 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-734-2

定价: 24.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系退换)

内 容 提 要

党作为一个整体的执政能力、履行党的执政职能的领导干部的执政本领以及广大党员的执政党意识和先锋模范作用这三个层面，相辅相成，缺一不可，共同构成党的执政能力。党的执政能力一般表现为：党依法领导国家政权的能力、党对社会的影响能力、党的决策能力及党的危机管理能力等。

党的执政能力建设关系到党的执政地位的巩固、关系到党和国家的长治久安。

正确的政治路线、政治纲领是党的执政能力建设的重要内容和前提。党的思想理论建设决定党的执政能力建设的轨迹和方向。鉴于党的领导制度、领导方式和执政方式不能完全适应新世纪新阶段党领导改革开放和发展社会主义市场经济需要的现状，健全党的领导制度、改革和完善党的领导方式和执政方式，减少执政能力的制约因素，这是当前加强党的执政能力建设的重点。由于领导干部的执政能力是党的整体的执政能力的具体体现，因此，领导干部的执政能力建设是党的执政能力建设的核心。党的作风建设关系到人心向背，直接影响党的执政成本，加强党的作风建设，降低党的执政成本，实际上间接提高了党的执政能力。

党的执政能力强弱归根结底要在党的执政意图的实现中体现出来。领导方法与领导艺术是党实现执政意图的手段和技巧，没有手段达不到目的，所以，提高党的执政能力不能忽视改进党的领导方法，提高党的领导艺术。

目 录

绪言	(1)
一、政党和执政党	(1)
二、党的执政能力与执政地位	(6)
三、党的执政能力建设与 21 世纪中国共产党的建设	(9)
四、本书的逻辑结构	(15)

上篇 党的执政能力的一般表现

第一章 党领导国家政权的能力	(19)
一、党领导制定与修改宪法	(19)
二、党依照宪法确立人民代表大会制度、成立国家权力机关 ..	(20)
三、党向国家政权机关推荐干部	(23)
四、党领导政权机关的工作	(25)
第二章 党影响社会的能力	(37)
一、提高党的公信力	(37)
二、协调利益冲突, 维护社会稳定	(41)
三、发展社团, 提高社会组织化程度	(44)
四、建设社区, 提高民众的自治能力	(55)
第三章 党的决策能力	(66)
一、决策是党的领导的基本职能	(66)
二、党的科学决策“肇始了中华民族新的振兴”	(72)
三、党的决策能力取决于党的决策的民主化科学化	(77)
第四章 党的危机管理能力	(93)
一、危机管理: 执政党绕不开的重大课题	(93)
二、SARS 疫情挑战党的危机管理能力	(100)

三、党的危机管理能力建设	(102)
四、党的危机管理能力的检验	(110)

下篇 党的执政能力建设

第五章 加强党的思想理论建设，提高党的整体执政能力	(119)
一、把党的思想理论建设放在党的执政能力建设的首位	(119)
二、坚持马克思主义的指导地位，在实践中不断丰富和发展马克思主义	(126)
三、坚持解放思想，实事求是的思想路线	(135)
四、把党的思想理论建设落到实处	(146)
第六章 完善党的领导制度	(153)
一、领导制度问题更带有“根本性、全面性、稳定性和长期性”	(153)
二、完善党的领导制度要健全党的代表大会制度	(154)
三、完善党的领导制度要健全民主集中制	(164)
四、完善党的领导制度要健全党组制度	(175)
第七章 改革和完善党的领导方式和执政方式	(181)
一、新的形势迫切要求改革和完善党的领导方式和执政方式	(181)
二、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	(186)
三、依法治国：党的领导方式和执政方式的历史性转变	(193)
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	(203)
第八章 加强党的作风建设	(212)
一、党风关系党的执政能力的强弱	(212)
二、党风建设的核心：密切党群关系	(218)
三、党风建设的热点：反对腐败	(228)
四、党风建设的关键：制度建设	(237)

第九章 提高领导干部的执政能力	(244)
一、提高党的执政能力，干部是关键	(244)
二、提高干部队伍整体的执政能力	(248)
三、提高领导干部的“五种能力”	(263)
四、推进干部人事制度改革	(271)
第十章 改进党的领导方法，提高党的领导艺术	(281)
一、领导方法和领导艺术是领导者领导能力的体现	(281)
二、认识领导方法和领导艺术的特点，掌握改进领导方法、 提高领导艺术的规律	(283)
三、总结人类领导活动的经验，明确改进领导方法，提高领导 艺术的方向	(285)
四、掌握基本的领导方法与领导艺术	(288)
后记	(317)

绪 言

一、政党和执政党

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组织起来的政治组织。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坦露无遗。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个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：“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由产生的基础；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。

而资产阶级的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，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。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，就连马克思主义者，也无法回避这样的事实。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。

争取执政地位是政党的天然属性。政党执政就是执政党在国家生活中贯彻自己的主张（纲领、路线、方针、政策、措施）。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、军队等全部国家机构，并通过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，依照宪法确立人民代表大会制度，成立、改革或改组国家政权机关；二是向国家机关推荐干部，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原则，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，上升为国家立法或地方立法；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，理顺人民群众对政府的某种不满情绪，调控、化解社

会矛盾，从而维护社会稳定，促进社会全面发展。

从政党政治发展的一般规律看，一个政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，更好地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，它就必然与政治权力无缘。

由此可见，执政党必须是社会物质文明、政治文明、精神文明的代表者、推动者、创造者，这是保持其执政地位的一个必要条件。但是，执政党要成为社会物质文明、政治文明、精神文明的代表者、推动者、创造者，并不是一个自然而然的过程，而是一个不断加强执政能力建设的过程。

二、党的执政能力与执政地位

执政能力是指执政的本领，党的执政能力是指党执政的本领，一般表现为：党领导国家政权的能力、党对社会的影响力、党的决策能力及党的危机管理能力等。党的执政能力与执政环境、执政方略、领导体制、领导方式与执政方式以及从政者的素质都密切相关。

具体说来，党的执政能力包含以下三个层面：

第一个层面，是党作为一个整体的执政能力，主要是指党在领导和支持人民当家作主，管理国家及社会事务中的本领。决定

党作为一个整体的执政能力的主要因素，一是党的指导思想和党的政治路线、政治纲领，如果党的指导思想、党的政治路线、政治纲领错误，党就不可能有执政能力可言。二是党的领导制度、领导方式与执政方式、党的作风等，这本身并不是执政能力，但直接影响党的执政能力的发挥。大量调研结果表明，党政不分，以党代政，党委与同级各种组织的关系不够协调，权力配置不科学、制约和监督机制不健全，等等，既削弱了党的领导，影响党的执政能力提高，也损害党与人民群众的关系，提高了党的执政成本，降低了党的执政能力。

第二个层面，是履行党的执政职能的领导干部的执政本领，如，党的十六大提出的党的领导干部的“五种能力”，即科学判断形势的能力、驾驭市场经济的能力、应对复杂局面的能力、依法执政的能力、总揽全局的能力，以及领导干部在领导实践中所采用的科学的领导方法、高超的领导艺术等都是领导干部执政能力的体现。党的干部的思想作风、学风、领导作风、工作作风、生活作风等本身不是党的领导干部的执政能力，但这些方面存在的突出问题无疑严重制约党的干部的执政能力的发挥。

党的领导干部的执政本领是党的执政能力的具体体现，如果党的干部的领导水平不高，领导能力不强，那么，党的正确的指导思想无法在工作中体现出来，党的正确的政治路线、政治纲领不能在党的领导活动中落实下来。党的干部队伍整体执政能力的提高必然构成党的整体执政能力的提高。

第三个层面，是广大党员的执政意识以及先锋模范作用。增强党员的执政意识，发挥党员的先锋模范作用，才能把党的路线方针政策落实到各项实际工作中去，团结和带领群众完成党的任务，代表好、实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益。

以上这三个层面，相辅相成，缺一不可，共同构成党的执政能力。

“加强党的执政能力建设，是由中国共产党是执政党并长期

执政的地位决定的,是由中国共产党承担的繁重任务和面临的严峻挑战决定的。”^①党的执政能力建设关系到党的执政地位的巩固、关系到党和国家的长治久安。

第一,执政党实行自己的政治主张,促进国家经济社会的发展,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,这是巩固执政地位的基础,能否做到做好这一点,取决于党的执政能力。

第二,保持执政地位,维系执政党的执政合法性,必须进一步扩大执政资源,这取决于党的执政能力。没有经济社会的发展不能巩固执政地位,仅仅有经济社会的发展,还不足以保持执政地位,还不足以维系执政党的执政合法性。一般说来,国家经济的长期高速增长是十分困难的,经济发展到一定程度,基数越来越大,增长的速度就会放慢。如果执政党的执政合法性仅仅建立在国家经济的发展上,那么,一旦经济出现问题,人们很容易去思考这样的问题,即,如果是其他政党执政会不会使经济有更好的发展呢?这样,执政党的执政地位就可能发生危机甚至丧失。如,东欧在剧变前,经济就有了相当程度的发展,根据当时的资料,1987年捷克人均国民收入5800美元,匈牙利4500美元,波兰3800美元,保加利亚、南斯拉夫均为3000美元。东欧剧变后,经过重新估量后的统计数字,人均国民收入匈牙利1991年为3030美元,保加利亚1989年为2830美元,波兰1988年为2010美元。即使是这些经过缩减了水分的数字,仍是我们奋斗到本世纪中叶才能实现的目标。在这种情况下,东欧剧变成为活生生的现实,这能不引起我们的深思吗?

进入21世纪的中国共产党,必须高度重视从理论到实践的各个方面扩大自己的执政资源,才能巩固自己的执政地位。就中国共产党而言,马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代

^① 胡锦涛2002年12月7日在全国组织工作会议上的讲话

表”重要思想，这种一脉相承又与时俱进的理论，是共产党执政的理论资源；依法治国，建设社会主义法治国家，这是共产党执政的法理资源；转变政府职能，依法行政，充分发挥人民代表大会的作用，这是共产党执政的制度资源；不依财产多少作为衡量党员先进性的标准，吸收各阶层先进分子进入党的组织，这增强了共产党执政的阶级基础，扩大了共产党执政的群众基础，这种阶级基础和群众基础是共产党执政的人民资源。等等。显而易见，能否从各个方面不断扩大自己的执政资源，取决于党的执政能力。

第三，强调党的执政能力建设，不仅体现了党对执政规律的认识上的深化，也体现了中国共产党对世界上一些执政党丧失政权教训的深刻反思。从政党政治发展的历史经验来看，20世纪80年代末、90年代初以来，世界上一些长期执政的大党老党纷纷失去执政地位，有的甚至完全瓦解，尽管原因十分复杂，各个党的情况也很不相同，但究其根源，无一例外都是与没有正确应对国际局势变化和解决国内经济社会发展问题，脱离群众，失去民心，违反执政规律，失去执政能力密切相关的。

三、党的执政能力建设与21世纪中国共产党的建设

中国共产党一贯重视执政能力建设。

新中国成立前后，有人散布“共产党可以打天下而不能坐天下”的论调，怀疑中国共产党的执政能力和领导水平。毛泽东在《论人民民主专政》等著作中鲜明地指出，只有中国共产党才具备领导新中国的资格和能力。在长期的根据地建设中，中国共产党积累了宝贵经验，为执政已经进行了充分准备。同时，他告诫全党：“中国的革命是伟大的，但革命以后的路程更长，工作更伟大，更艰苦。这一点现在就必须向党内讲明白，务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风，务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风。”他还提出：“夺取全国胜利，这只是万

里长征走完了第一步”，严重的经济建设任务摆在我们面前。“我们必须克服困难，我们必须学会自己不懂的东西。我们必须向一切内行的人们（不管什么人）学经济工作，”提高做经济工作的本领。毛泽东同志提出执政能力和领导水平问题，主要是从作风和本领两方面讲的，强调“两个务必”，警惕资产阶级糖衣炮弹的袭击；强调提高做经济工作的本领，学会自己不懂的东西。这两条，至今仍具有重要的指导意义。

党的十一届三中全会以后，全党工作重心向经济建设转移，并且实行改革开放。这时，邓小平明确地把党的执政能力和领导水平问题与改革开放和现代化建设的任务紧密联系起来，尖锐地提出了“执政党应该是一个什么样的党，执政党的党员应该怎样才合格，党怎样才叫善于领导”的问题，强调要“改革党和国家的领导制度”，“处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系。”邓小平提出提高党的执政能力和领导水平的问题，着重从领导制度和工作机制上解决问题。

随着改革开放逐步深入，中国共产党所处的历史方位和党的队伍状况发生了重大变化。中国共产党历经革命、建设和改革，已经从建党初期只有几十名党员的小党，发展为现在拥有 6600 多万党员，在一个人口众多的发展中国家执政的党，完成了两大历史性转变，即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；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。在这种新的情况下，以江泽民为核心的第三代中央领导集体把提高党的执政能力和领导水平与全面推进中国特色社会主义伟大事业，全面推进党的建设新的伟大工程，实现中华民族伟大复兴的历史使命联系起来，与始终保持党的先进性，紧跟时代进步潮流，在激烈的国际竞争和斗争中掌握主动权联系起来，并放到当代国际环境和国内任务及时代发展的大背景下和战略全局中来考察，使我们对这个问题的认识