



中共中央党校科研精品文库



中国共产党治党理政 历史经验

高新民 主编

Zhongguo Gongchandang Zhidanglizheng
Lishi jingyan

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House



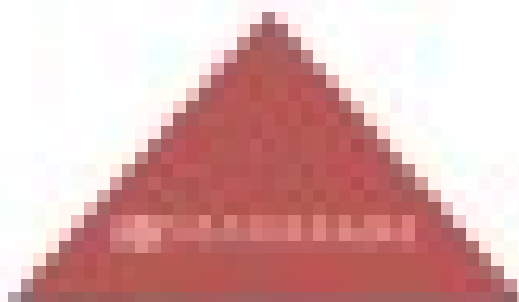
中国共产党执政能力建设研究



中国共产党治党理政 历史经验

（中共中央党校）

Chinese Communist Party Governance
Historical Experience





中共中央党校科研精品文库

国家开发银行资助

中共中央党校2011年度重点科研项目



中国共产党治党理政 历史经验

高新民 主编

Zhongguo Gongchāndang Zhidānglǐzheng
Lìshǐ jīngyān

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党治党理政历史经验/高新民主编. —北京:
中共中央党校出版社, 2014. 12
ISBN 978-7-5035-5526-8

I. 中… II. 高… III. 中国共产党—党的建设—
研究 IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 313083 号

中国共产党治党理政历史经验

责任编辑 曲 炜 楚双志

版式设计 尉红民

责任校对 高 鹏

责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)

邮 编 100091

网 址 www.dxcbs.net

电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805824 (发行部)

经 销 新华书店

印 刷 北京四季青印刷厂

字 数 236 千字

版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 14.25

定 价 29.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系

出版前言

中央党校作为党的最高学府，长期以来，为革命、建设和改革开放培养了一批又一批领导干部，同时，涌现了一批又一批学术名家和优秀学术成果。

近年来，中央党校教研人员深入开展科研课题研究，取得优异成绩。我们选择其中具有较高学术水平和社会价值的研究成果，经校内外专家评审，作为《中共中央党校科研精品文库》出版，以展示中央党校学术研究的整体实力，提升中央党校整体学术形象，打造中央党校的学术品牌。

以《中共中央党校科研精品文库》出版为契机，我们将推出更多能够在国内外产生影响、在历史上流传下去的受读者欢迎的精品力作，为中央党校“一流学府”建设添砖加瓦，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供智力支撑。

中共中央党校科研部

中共中央党校出版社

前 言

中国共产党治党理政历史经验是中共中央党校 2011 年度重点科研课题。

按照本课题组的理解，治党理政的主体指长期执政的中国共产党，所谓“政”则含义广泛，既可指政权，也可指政事、政治生活等，包含党与国家政权、党与社会、党与意识形态、党际关系等重大问题。党的建设成效直接决定党治理国家与社会的能力，直接影响国家与社会的发展。

在长期执政条件下，中国共产党形成了独特的治党理政模式。系统总结治党理政历史经验，一是有利于提高对执政规律的认识，更好地把握时代脉搏，保证党的大政方针符合社会发展方向。二是有利于推动党和国家事业的创新与发展。中国正处于社会转型时期，总结历史经验，可以开拓视野，保障改革方向符合中国特色社会主义事业需求。三是有利于中华民族实现全面建设小康社会目标。小康社会目标是中国共产党提出，需要由党的干部、党员率领全国人民去共同实现的，以丰富的治党理政经验为底蕴，可以更好地团结全国人民共同努力，实现中华民族的目标。

这一课题的理论价值，一是从学术的视角来看，中国共产党治党理政积累了丰富经验，可以成为政党学中独树一帜的“政党治理”模式。二是在马克思主义政党学说中，马克思、恩格斯、列宁对执政党的建设并没有留下成熟的理论。中国共产党治党理政经验，是对马克思主义党的学说的丰富与发展。三是中国执政党的建设理论经历了几个发展阶段，总结治党理政实践经验，使其具备理论形态，可以丰富与扩展中国共产党的自身建设理论。

与治党理政相关的课题研究成果和文献较多。从文献来看，大致可以分为四类：一类是党中央的文献中对治党理政经验的总结。这类文献虽然未直接使用“治党理政”的词汇术语，但实际上是总结其经

验。例如：《关于建国以来党的若干历史问题的决议》；党的十六届四中全会和十七届四中全会决议的部分内容；历次党代表大会政治报告对历史经验的总结，等等。第二类是综合类党史著作中，涉及到治国理政与党的建设，如中共中央党史研究室所著《中国共产党历史》第一卷和第二卷。但由于《中国共产党历史》不是治党理政的专门史，所以只是提纲挈领地论述其相关内容。第三类是学者的著述，大多以党的执政能力为主线，从执政规律、执政经验、执政体制、执政基础、执政资源等方面来分析问题，如《中国共产党执政规律研究》（邢贲思主编）、《中国共产党执政规律新认识》（李君如著）、《中国共产党执政理论体系》（王章维主编）、《中国共产党执政基础研究》（蔡长水主编），等等，都以现实理论分析为主。第四类是党的建设史研究，已有若干版本的中国共产党建设史，但主要论述党的自身建设，治理国家与社会涉及较少。基于以往研究的基础，本课题从治党理政的思路进行总结，既吸收以往的研究成果，又侧重从现实出发、问题导向，力图得出符合实际的经验归纳。

中国共产党治党理政模式既不等于苏共模式，也不同于西方模式，其根本特色在于中国共产党的领导核心作用，在于党在国家与社会治理中的主导性作用。中国共产党的领导已被实践证明是中国历史条件下的必然产物，是中国赖以成长、壮大、自立于世界民族之林的政治领导力量。但这并不意味着治党理政的基本方式方法不需要完善和改进，仍有许多问题需要从历史与现实的结合、理论与实际结合上探讨。比如：如何进一步改进党对国家的领导方式执政方式？党在历史上如何调整社会利益格局、社会关系？有何可资今天借鉴的经验？在大量新社会组织出现的背景下，执政党如何既引导与规范社会组织，又促进社会自组织力的发育？执政党在新的社会管理格局的定位与作用是什么？等等；都提出了党如何治党理政的问题，都需要从源头思考经济与政治、政党与国家、政党与社会等重大问题。

本课题从党建科学化、从严治党的要求出发，以执政理论、领导方式、执政方式的发展变化为线索，探讨了中国共产党在长期执政、市场经济、民主政治的条件下，党与国家治理、党与社会治理、党际关系等内在的交互联系。本课题成果由总报告和十一篇分报告组成。总报告是对治党理政的基本概念、党的自身建设、党政关系、党与社

会关系的总体描述。党政关系没有单列分报告，主要由总报告阐述其历史经验。分报告依据治国理政首先要有一个先进的政党来领导的理念，按照党的自身建设、党与群众、党与国家和社会意识形态、党与社会分配、党与其他民主党派关系的顺序排列，最后以中国特色社会主义政治发展作为简短概括而收尾。

本课题以历史唯物主义和辩证唯物主义为基本研究方法，坚持实事求是原则，坚持历史的逻辑的统一，以党的文献资料和基层调研为基础，引用了部分基层调研事例，力图符合历史、符合现实。仅以此成果作为对当代中国伟大的改革开放事业的支持。

目 录

总报告 中国共产党治党理政历史经验	(1)
一、新民主主义革命时期政党治理模式的雏形	(3)
二、党主导的中国治理模式的形成、业绩与反思	(8)
三、改革开放条件下政党治理模式的发展变化与新考验	(13)
四、治党理政的基本经验	(35)
 分报告一 从“革命党”向执政党、“三型”马克思主义	
执政党转变的历程与特点	(48)
一、命题的提出：历史背景与基本概念	(49)
二、从“革命党”向执政党转变的大致过程	(52)
三、“三型”马克思主义执政党	(55)
四、向执政党转变、建设“三型”马克思主义执政党的	
基本特点与经验	(57)
 分报告二 从严治党 加强领导班子思想政治建设	(60)
一、领导班子思想政治建设的内涵	(62)
二、新目标新任务对领导班子思想政治素质提出更高要求 ..	(64)
三、新形势下部分地方领导班子的思想政治素质现状考察 ..	(68)
四、领导班子思想政治建设对策性建议	(73)

分报告三 从严治党 深化干部制度改革	(80)
一、干部队伍事关大局	(81)
二、干部制度改革的历史起点与制度成长	(83)
三、若干相关问题的探讨	(95)
四、健全干部制度的历史经验	(98)
 分报告四 党的基层组织功能定位的历史演变及基本经验	(101)
一、执政前党的基层组织的设置与功能定位	(102)
二、执政后至党的十一届三中全会前基层党组织的功能 定位	(105)
三、强化党的基层组织的 service 功能	(109)
四、基层党组织建设、协商民主与基层社会治理创新相 结合	(117)
 分报告五 国家治理体系现代化与反腐倡廉建设	(123)
一、反腐败和廉政建设是国家治理体系的重要组成部分	(124)
二、围绕经济建设反腐败到融入国家治理体系现代化的 历史发展	(127)
三、反腐倡廉的根本途径蕴含于现代治理体系之中	(131)
 分报告六 国家治理体系和治理能力现代化与党的群众路线	(137)
一、治理现代化缘于社会的需求	(138)
二、国家治理体系现代化与群众路线的关联性与耦合性	(141)
三、构建坚持群众路线、实现国家治理体系现代化的基础	(143)

分报告七 巩固党的社会根基：群众工作的历史经验与当代创新	(146)
一、党的群众工作的传统优势	(147)
二、社会变迁与群众工作方式的曲折转变	(149)
三、新的时代课题与群众工作新思路	(152)
四、几点启示	(156)
分报告八 党对国家意识形态的引导方式	(157)
一、政党意识形态与国家意识形态之异同	(158)
二、党引导主流意识形态的历史经验与教训	(162)
三、顺应时代潮流，改进党对意识形态的引导方式	(168)
分报告九 调整社会关系的重要手段：党改进收入分配制度的探索与启示	(172)
一、党推进收入分配制度改革的历程	(173)
二、党执政后收入分配制度演变的主要特点	(177)
三、党探索收入分配制度的几点启示	(179)
分报告十 完善中国共产党领导的多党合作制度	(183)
一、政治共识是中国特色政党制度的意识形态基础	(184)
二、社会政治共识能否延续——多元利益群体并存条件下的新考验	(186)
三、现行政党体制框架内形成政治共识的几点思考	(188)
四、基层民主党派的适度发展有利于中国特色社会主义事业发展	(190)

分报告十一 中国特色社会主义政治发展的历史特点与

当代改革 (197)

一、对中国特色社会主义政治发展的理解 (198)

二、中国特色社会主义政治发展的历史进程与改革特点 (200)

三、对当前若干热点问题的思考 (206)

参考文献 (211)

后记 (213)

中国共产党治党理政历史经验*

按照本课题组的理解,“治党理政”是对治国、理政、管党的概括或者简称,但突出了中国共产党的建设在治国理政中的作用。这里要说明的是,人民群众是治理国家和社会的主要依靠力量,但任何国家与社会的治理都需要一定的政治力量进行引导与组织,在中国,在政治方向的把握、战略策略的制定、社会力量的组合与动员中起引导作用的是共产党,党是当代中国发展的领导力量。所谓治党,是党要管党、从严治党、实现党的领导必然要求。作为执政党,党的建设成效直接决定党治理国家与社会的能力,直接影响国家与社会的发展。因此,这一课题的主题是中国共产党领导治国理政和党的建设历史经验,重心是执政条件下的历史经验。所谓“政”则含义广泛,既可指政权,也可指政事、政治生活等,包含党与国家政权、党与社会、党与意识形态、党际关系等重大问题。本课题将从不同视角涉及上述各个方面。

中国共产党在90多年历史、特别是60多年的执政历史中,积累了党自身建设和治理国家与社会的丰富经验,形成了独特的“政党治理”模式。政党治理模式的原意是指“治理的功能实际上被获胜的政党或政党联盟所掌握或垄断”^①,本文仅仅借鉴这一概念,用以描述中国共产党在治国理政中的主导地位。中国共产党的核心作用、主导地位体现为:一是国家政治体制是在党领导之下建立并发展起来的,是在中国共产党取得全国政权的过程中发端和萌芽、在建国后发展起来的,对当下中国的政治生活和

* 国家开发银行资助,中共中央党校2011年度重点科研项目。

① [意] G. 萨托利著:《政党与政党体制》,王明进译,商务印书馆2006年版,第42页。

社会生活影响深远。二是在这一体制之下，国家事业和社会发展的进程都与党的指导思想是否科学、决策正确与否息息相关。三是党的自身建设对于国家政治生活、社会主义民主政治的发展有巨大影响。十八届三中全会指出：“改革开放是党在新的时代条件下带领全国各族人民进行的新的伟大革命，是当代中国最鲜明的特色。”^① 这是指改革开放、中国特色社会主义的整体事业。如果仅就中国特色治国理政模式而言，最大的特色不仅在于搞了市场经济（其他国家亦有市场经济，尽管不完全相同），而在于中国共产党在当代中国经济政治文化社会的发展中起到了主导性作用。因此，总结其经验，探讨其规律性特点，有利于提高对执政规律的认识，更好地把握时代脉搏，保证党的大政方针符合社会发展方向；有利于推动党和国家事业的创新与发展；有利于中华民族实现全面建设小康社会目标。

2012年10月，中国共产党第十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，把全面深化改革的总目标定位于“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”^②。这为总结治党理政经验提供了新的视角和分析平台，提供了新的历史条件下的改革发展方向。

本报告把中国共产党治党理政的历程大致分为四个阶段，试图从执政体制、执政业绩等视角，总结历史经验。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2012年版，第2页。

② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2012年版，第3页。

一、新民主主义革命时期政党治理模式的雏形

中国共产党在治理中的主导性作用，是由中国国情决定的。旧中国是一个对内没有民主制度、对外没有民族独立的国家，中国共产党在国家体制内部处于非法地位，只能以武装斗争为夺取全国政权的主要道路，这就决定了在党的根据地局部政权中只能以中国共产党为领导核心。党是根据地建设的领导核心，深刻地影响到建国后国家与社会治理的路径选择。

（一）局部执政业绩

中国共产党建立局部政权始于土地革命战争时期。1927年11月到1928年初在井冈山建立了茶陵、遂川、宁冈三个县工农政府，1931年11月在瑞金建立中华苏维埃临时中央政府，1935年1月，先后建立过250多个县级苏维埃政府。1935年12月，为了建立最广泛的抗日统一战线，瓦窑堡会议将工农共和国改为“人民共和国”。1937年2月，为促进国共两党合作，中共中央提出工农政府改名为中华民国特区政府。在整个抗战期间，在共产党领导的敌后抗日根据地，建立了既不同于地主资产阶级专政、也不同于工农民主专政的抗日统一战线性质的议会政权。在解放战争时期，各解放区都建立有区域性政权。随着解放战争的发展，中国共产党确立了未来政权建设的基本原则，即：既不能照搬苏联的苏维埃政权形式，也不能照搬西方国家的议会形式，而是通过普选实行人民代表大会制，并通过代表大会选出政府领导人，制定各项施政条例。在代表大会还不具备召开条件时，召开协商性质的、主要对群众起联系作用的各界代表会议，然后待时机成熟再进行普选，实行人民代表大会制。按照这个设想，1948年8月召开华北临时人民代表大会，9月华北人民政府正式建立并开展了一系列工作，为建立全国性政权积累了经验，并为中央人民政府的建立和组织上做了准备。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平召开，会议讨论通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》、《中华人民共和国中央人民政府组织法》、《中国人民政治协商会议组织法》。10月1日，中华人民共和国宣告成立。

在长期革命战争中，中国共产党在根据地建设中积累了初步的治党理政经验。

第一，重视政权建设。在土地革命战争时期党领导制定了《中华苏维

埃共和国宪法大纲》，分别颁布了《地方苏维埃暂行组织法》、《地方苏维埃政府暂行组织条例》等法律。在抗日战争时期，建立了带有统一战线性质的抗日民主政权，经过民主选举，按照民主集中制原则建立起来，其人员的构成为三三制^①。抗日民主政权结构包含有立法、行政和司法机关。解放战争时期的华北人民政府经历时间比较短暂（1948年8月召开华北临时人民代表大会，1948年9月26日正式建立华北人民政府，1949年10月31日撤销），但各项机构相对健全，后来中央人民政府成立时，一些机构就是从华北人民政府所属机构的基础上建立起来的。

在政权建设中，中国共产党形成了中国特色的政治发展理论。毛泽东提出实行新民主主义宪政，并指出宪政“就是民主的政治”，“它不是旧的、过了时的、欧美式的、资产阶级专政的所谓民主政治；同时，也还不是苏联式的、无产阶级专政的民主政治”。这一理念，体现了对中国国情的深刻理解，也是对民主的多样表现形态的理解。同时，毛泽东对新民主主义政权提出国体政体之分，指明国体是指社会各阶级在国家中的地位，政体是指政权的构成形式问题。用今天的话语表达，就是国家政权的性质（代表谁的利益）与外在的组织形式的关系。毛泽东对于组织形式的构想是：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制，才能适合于各革命阶级在国家中的地位，适合于表现民意和指挥革命斗争，适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。”^②毛泽东对于国家政权的理论阐释，成为后来新中国国家政权建设的指导思想。其国体政体的划分，对于改革开放后进行政治体制机制改革也有重要的借鉴作用。

第二，在可能的条件下着手法治建设。在苏维埃政权时期就颁布有土地法、劳动法等120多部法律法规和经济政策。抗战时期各根据地颁布多项法律法规，如1939年4月颁布的《陕甘宁边区抗战施政纲领》；1940年11月山东省临时参议会颁布的《人权保障条例》；1942年陕甘宁政府颁布《陕甘宁边区保障人权财权条例》；各抗日根据地先后制定各级参议会、政

^① “三三制”指抗日统一战线政权在人员分配上，共产党员、非党左派先进分子、不左不右的中间派各占1/3。参见《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第742页。

^② 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第732、677页。

府的组织法，以及减租减息条例、婚姻条例、惩治贪污条例，等等。第三届陕甘宁边区参议会制定了《陕甘宁边区宪法原则》，确立了人民代表会议制度，规定了人民民主权利，确定实行民族区域自治，规定司法独立行使审判权等。在实践中，还出现了人民调解制度，对建国后的司法实践有重要影响。法治建设在战争条件下虽不可能完善，但对于维系根据地政治经济社会秩序，保障人民基本权利起到重要作用。

第三，高度重视并在党领导的区域实施基层民主，保障人民权利。苏维埃时期制定了选举法，从1931年到1934年中央根据地进行了三次选举，许多地方参加选举的人占选民总数的80%以上，有的地方达90%以上。抗日战争时期各抗日根据地实行普选，1938年仅晋察冀边区就有8000多个村庄村民直接选举村长。各根据地创造了各种各样的农村基层投票形式，如票选法、画圈法、投豆法、烧洞法、投纸团法等等，以解决当时农民大多不识字问题。基层群众广泛参与选举，一方面可以唤起民众，以支撑长期革命战争，“没有民主，抗日是要失败的”；另一方面这是民众应有的权利，正如毛泽东所说：“中国的事情是一定要由中国的大多数人作主。”^①

第四，制定适合形势需要的经济社会政策。中国革命战争实质上是农民战争，解决广大缺地无地农民的土地问题是贯穿新民主主义革命始终的重要问题。为此，在苏维埃时期实行土地革命，按人口平分土地；抗战时期实行减租减息；解放战争时期进行土地制度改革。对根据地的民族工商业、教育等事业予以支持和发展。积极发展经济，建立了劳动互助社、手工业生产合作社，开展根据地内外贸易。华北人民政府时期则在财政、金融、贸易、商业税收等方面制定了一系列政策，为解放区财政经济工作逐步统一做了准备。中国共产党的经济社会政策为调动广大群众积极性、支撑长期革命战争奠定了基础。

第五，正确处理社会关系、善处同盟者。中国共产党在新民主主义革命时期对社会关系的处理，特别是对待同盟者的关系方面，达到炉火纯青的地步。当时中国社会阶级阶层结构是“两头小、中间大”，决定了共产党必须善于处理党与各党派、民族资产阶级关系，甚至在特定时期需要与大官僚资产阶级中的某些派别结成统一战线。中国共产党在处理各类复杂关系中积累了丰富的丰富经验，如必须善于照顾全局，善于照顾多数，并善于和

^① 《毛泽东选集》第二卷，人民出版社1991年版，第732页。