

国家行政学院学术著作出版资助

改革开放后 中国共产党的执政转型

—— (1978-2012) ——

——基于党内法规与类法规文件的分析

何 哲 著



国家行政学院出版社

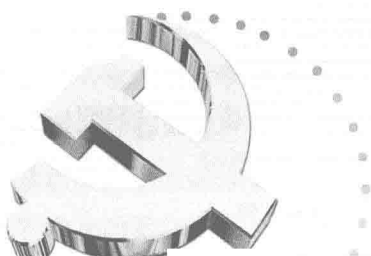
国家行政学院学术著作出版资助

改革开放后 中国共产党的执政转型

——（1978—2012）——

——基于党内法规与类法规文件的分析

何哲 著



国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

改革开放后中国共产党的执政转型：1978—2012：基于党内法规与类法规文件的分析/何哲著. —北京：国家行政学院出版社，2016. 8

ISBN 978-7-5150-1864-5

I. ①改… II. ①何… III. ①中国共产党—执政—研究—1978—2012 IV. ①D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 191379 号

书 名 改革开放后中国共产党的执政转型（1978—2012）
——基于党内法规与类法规文件的分析

著 者 何 哲

责任编辑 陈 科

出版发行 国家行政学院出版社

（北京市海淀区长春桥路 6 号 100089）

（010）68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 （010）68928764

经 销 新华书店

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

版 次 2016 年 8 月北京第 1 版

印 次 2016 年 8 月北京第 1 次印刷

开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开

印 张 28.75

字 数 483 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1864-5

定 价 72.00 元

本书如有印装质量问题，可随时调换，联系电话：（010）68929022

序 言

进入 21 世纪后，影响世界历史进程和地缘政治格局最重要的因素之一，便是中国的迅速崛起，而致使和平崛起的最重要因素，无疑是中国共产党奉行的改革开放的政策。1978 年，党的十一届三中全会之后，中国共产党坚决放弃了“继续革命”的理论，彻底否定了“无产阶级文化大革命”，将全党的工作重点从阶级斗争转向经济建设。对内推行社会政治经济体制的全面改革，大胆引入社会主义市场经济制度；对外实行开放政策，学习发达国家先进的管理经验。中国共产党自身的变化，是促成中国社会翻天覆地变化的根本原因。用政治学的语言来说，中国共产党在改革开放后所发生的这些变化清楚地表明，中国共产党已经自觉地开始从一个革命党转向执政党。

党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》，首次肯定了中国共产党自身是“执政党”。此后，越来越多的专家学者开始从革命党与执政党的视角研究中国共产党自身的变化。尽管至今仍有少数人偏爱“革命党”而不接受“执政党”的概念，但改革开放后党自身从革命党转向执政党，已经成为一个基本的共识。从一个依靠暴力革命夺取政权为主要目标的党，转变成一个依靠政治经济建设维护政权为主要目标的党，这是中国共产党从革命党转为执政党的深刻基础。然而，中国共产党从一个革命党转为执政党，并不是像个别人所认为的那样，意味着党放弃了自己追求的共产主义理想目标和政治信仰。其实，在从革命党转变成执政党的过程中，中国共产党的根本宗旨和先锋队性质并没有改变；但是，党的群众基础发生了重大变化，党执政的合法性基础变化了，指导思想与时俱进了，特别是党的执政方式也改变了。民主执

政、依法执政和科学执政，成为中共治国理政的基本方略。

依法执政，首先要有法可依。这里的法，既是指国家的宪法和法律，也是指党内的规章制度。邓小平将党内的规章制度称为“党法”，在正式文献中，党的规章制度被通称为“党内法规”。日益重视党内法规建设，这是中国共产党从革命党转向执政党的一个重要表征，也是党推进自身治理现代化的一个必然要求。因此，党的十一届三中全会后，历届党中央及党的领导人，都极其重视党内法规建设。无论从数量之多，还是从质量之高、执行力之强等各个方面来看，党内法规建设都进入了一个前所未有的高潮。党内法规在规范党组织和党员领导干部的政治生活，影响党和国家的治理方面，发挥着决定性的作用。

中国共产党是中国目前唯一的执政党，它不与其他任何政治力量分享国家的统治权。从这个意义上说，党内法规不仅体现了党自身的意志，也在很大程度上体现了国家的意志。研究党内的法规建设，不仅可以了解党自身的政治需求和党的政治规范，也可以在相当程度上了解党和国家的政治生活状况和政治变迁过程。其实，通过对法规的研究，来观察政治过程的变迁，是制度分析的通常做法，但这种方法更多用于对国家政治生活的研究，很少用于研究政党的变迁，对改革开放后中国共产党的制度变迁的严肃研究，更是少之又少。

就我所知，通过对党内法规的专题分析，来系统地研究中国共产党从革命党转向执政党，此前还未曾有过。因而，何哲博士的《改革开放后中国共产党的执政转型（1978—2012）——基于党内法规与类法规文件的分析》一书，是一种可贵的探索，将十分有益于读者了解中国共产党在其十一届三中全会后的历史性转型。

俞可平

2016年8月6日于额尔古纳河畔

自序

中国共产党是中国各项事业的核心，中国的改革事业成败和发展与中国共产党自身的改革与发展息息相关。从革命党到执政党的转型，是当前中国共产党正在进行的一项伟大的自身变革，同时也是中国政治体制乃至整个中国社会变革的最为重要的制度基础。

因此，了解中国整个公共管理体系的运作，必须要对党的运作决策流程，也就是说对党如何执政进行研究和理解。正如习近平总书记所指出的：“认真总结党的历史，更好地发挥党的历史的鉴今、资政作用，是新形势下推动党和国家事业不断发展的迫切需要。”而不理解党的执政转型的历史，就无从对整个中国公共管理体系和当今所处的伟大时代有深刻的理解。

党的十八大以来，尤其是党的十八届三中全会以来在党中央的领导下，中国共产党以全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”作为核心战略思想，无论是党还是整个国家都焕发出勃勃生机。而对于新时期的理解，也需要建立在纵向时间线的基础上，深入理解从改革开放的1978到2012年，中国共产党是如何一步一步努力实现国家建设和执政转型的，只有在这样的认识基础上，才能更准确地理解今天所面临伟大时代的重要意义和其内在的一贯逻辑。

本研究正是对1978—2012年这一阶段党的执政转型的研究。其基本素材在于从公开途径查询到的党的法规制度和相关的类法规文件。通过对直接文本的理解，在纵向时间维度描绘和勾勒出整个在转型阶段的逻辑和线索。从而为更好的理解当前所处的伟大时代打下基础。

受篇幅所限，本书重点在于对过去阶段的转型历程进行研究，而对于当前所发生

的重大变革,由于这一重要的阶段才刚刚开始,作者也认为稍晚一些在历史的视角中研究会更加完善和理解得更加深刻。因此,我们的研究就聚焦在1978—2012之间的党的执政转型。从目前来看,2012年以后新一代领导集体关于党和国家建设的丰富思想,已经标志着党的执政思想的完善和转型的成熟。也正因为此,理解1978—2012这一历史阶段的艰难反复探索才更彰显其历史价值。也为后续的研究打下铺垫。

本书最早缘起于作者在中央编译局做博士后时期的基础研究,也是作者第一本政治学或者公共管理领域的专著。因此,在这本拙作面世之际,要特别感激一路悉心帮助、指点作者从一名学习计算机的本科生逐步成长为研究广泛社会问题学者的师友们。首先要特别感谢的是于中央编译局做博士后研究期间的导师俞可平教授,无论在学问还是生活上,都对作者都给予了悉心的指点和照顾,对指引作者进入到更深远的广阔的社会政治领域研究,起到了非常关键的指导作用。博士期间的导师孙林岩教授也是作者特别感激的,从工科到管理科学并进入到广泛的社会问题分析上的转型第一步是在他那里完成的。作者在2008—2010年赴美联合培养博士期间,圣路易斯华盛顿大学 Lee Benham 教授以及 Alexandra Benham 女士在新制度经济学的分析框架和若干核心概念理解上给予作者了深刻的启发,这对于之后本书研究制度变迁问题提供了基础性的知识构建。维也纳大学 Dennis Mueller 教授,在公共选择的系统理论、基础文献和如何建立系统的政治分析框架给予作者了大量帮助和系统指导。在赴美学术访问期间,圣路易斯华盛顿大学的 North 教授曾对作者深刻理解制度变迁理论给予了重要的帮助并鼓励作者做出重要的研究,对此作者深为感动。此外,北京大学政府管理学院的何增科教授、中央编译局的陈家刚教授,以及调入国家行政学院后的各位师友都给予了中肯的建议。在此一并感谢。

国家行政学院院级出版基金资助了本书的出版,在此表示特别的感谢。中国博士后基金,中央编译局科研基金等对本书相关的研究也曾给予了帮助,在此亦表示感谢。

受制于学识的粗陋,本书一定还有许多不完善的地方,盼望读者给予多多指点批评。

作者

2016年7月于北京

目 录

第一章 制度变迁分析的一个基本框架	1
一、概述：“制度变迁”的概念与研究现状	1
二、探析“制度变迁理论”	3
（一）制度和制度变迁	3
（二）制度变迁的基本理论	4
三、对制度变迁理论的评价和本书对制度变迁的理论使用	10
（一）理性地看待制度变迁理论：制度创新理论并没有 提出什么全新的范式	11
（二）本书分析制度变迁的基本方法和框架	13
四、本章小结	16
第二章 中国共产党的执政转型理论	17
一、概述	17
（一）国内对于中国共产党从革命党向执政党转型的研究	18
（二）国外对于中国共产党转型的研究	21
二、革命党的理论分析	25
（一）革命党的概念和性质	25
（二）革命党的特点属性	27
（三）获取政权中的革命党和获取政权后的革命党	29

(四) 革命党的归宿	30
三、执政党的理论分析	31
(一) 执政党的概念分析	31
(二) 执政党的特点属性	40
四、执政党与革命党的比较	42
五、本章小结	44
第三章 中国共产党党内法规体系	45
一、党内法规的基本理论	45
(一) 党内法规的概念	45
(二) 党内法规的体系和类型	46
(三) 党内法规的制定过程	50
(四) 党内法规的保障和执行	52
二、党内法规研究的简述	53
三、党内法规的建设情况和主要的问题	55
(一) 党内法规建设的现状	55
(二) 党内法规建设存在的问题	55
(三) 党内法规在执行层面的问题	57
(四) 完善党内法规的措施	58
四、本章小结	61
第四章 中国共产党制度转型的分析框架	62
一、中国共产党转型的界定和研究视角	62
(一) 研究转型问题首先要确定研究对象在某一阶段的状态	62
(二) 确定执政党状态的三要素模型	63
(三) 转型是阶段间状态的转换	65
二、三要素模型中的各个要素分析	68
(一) 自身的理念	68
(二) 对政权运作的指导	72

(三) 党的自身建设问题	76
三、本章小结	81
第五章 改革开放后中国共产党向执政党转型的基本历程和 阶段划分 (1978—2012 年)	82
一、划分的基本依据	82
(一) 党的重大会议	83
(二) 纲领性的文件	84
(三) 其他重要的文件	84
二、改革开放后历次党的代表大会及全会回顾	84
三、对历届党的全会的特点分析	99
四、中国的政治格局的实质——以中央全会为核心主导的权力格局	109
五、中国共产党执政党转型的阶段划分	113
(一) 1978 年 12 月—1984 年 10 月 改革的初始阶段	113
(二) 1984 年 10 月—1992 年 10 月 激荡、徘徊与摸索的时代	129
(三) 1992 年 10 月—2002 年 11 月 稳健有序的推进改革	155
(四) 2002 年 11 月—2012 年 11 月 改革的重新调整与 探索阶段	173
六、本章小结	195
第六章 党的执政状态和党内重要法规文件 (1978—1984 年)	198
一、第一个子阶段 1978 年 12 月—1982 年 9 月	198
(一) 党的理念	199
(二) 对政权运作的指导	204
(三) 党的自身建设	211
(四) 此阶段党内重要的文件和法规	216
二、第二个子阶段 1982 年 9 月—1984 年 10 月	219
(一) 党的理念	219
(二) 对政权运作的指导	221

(三) 党的自身建设·····	228
(四) 此阶段党内重要的文件和法规·····	233
第七章 党的执政状态和法规 (1984—1992 年) ·····	237
一、第一个子阶段 1984 年 10 月—1989 年 6 月 ·····	237
(一) 党的理念·····	237
(二) 对政权运作的指导·····	248
(三) 党的自身建设·····	254
(四) 此阶段党内重要的文件和法规·····	261
二、第二个子阶段 1989 年 6 月—1992 年 10 月 ·····	269
(一) 党的理念·····	269
(二) 对政权运作的指导·····	275
(三) 党的自身建设·····	280
(四) 此阶段党内重要的文件和法规·····	284
第八章 党的执政状态和法规 (1992—2002 年) ·····	293
一、第一个子阶段 1992 年 10 月—1997 年 9 月 ·····	293
(一) 党的理念·····	293
(二) 对政权运作的指导·····	297
(三) 党的自身建设·····	304
(四) 此阶段党内重要的文件和法规·····	310
二、第二个子阶段 1997 年 9 月—2002 年 11 月 ·····	324
(一) 党的理念·····	325
(二) 对政权运作的指导·····	330
(三) 党的自身建设·····	341
(四) 此阶段党内重要的文件和法规·····	344
第九章 党的执政状态 (2002—2012 年) ·····	360
一、党的理念 ·····	360

(一) 落实“三个代表”，增进党的执政合法性，促进党 从革命党向执政党的转型·····	361
(二) 加强党的执政能力建设·····	362
(三) 提出科学发展观的理念·····	363
(四) 提出和谐社会理念，重视社会的作用，强调社会建设、 社会稳定·····	364
(五) 有限逐步推动民主法治·····	366
二、对政权运作的指导·····	367
(一) 推动行政体制改革和政府转型建立服务政府·····	367
(二) 加强行政过程的合法性，建设法治政府·····	369
(三) 自底向上的推动民主建设，建设民主政府·····	370
(四) 推动社会自治，完善社会管理·····	371
三、党的自身建设·····	371
(一) 开展全党的保持先进性教育，贯彻“三个代表” 重要思想·····	371
(二) 完善党的制度建设，党的制度建设进一步正规化、 系统化·····	372
(三) 推动党内民主·····	374
四、此阶段党内重要的文件和法规·····	376
第十章 中国共产党的执政转型回顾与分析（1978—2012 年） ·····	389
一、转型的历程·····	389
(一) 1978 年 12 月—1984 年 10 月 （党的十一届三中全会—党的十二届三中全会）·····	390
(二) 1984 年 10 月—1992 年 10 月 （党的十二届三中全会—党的十四大的召开）·····	391
(三) 1992 年 10 月—2002 年 11 月 （党的十四大—党的十六大）·····	393
(四) 2002 年 11 月—2012 年 11 月	

(党的十六大—党的十八大)	394
二、转型的进展和规律	395
(一) 从理念上完成了从理想主义到实事求是的工作 理念的转型	395
(二) 在自身建设上不断加强构建政治合法性的努力	397
(三) 在领导政权方面, 加强了对公民和社会需要的 满足并以此为执政的基本理念	399
三、转型的步骤和特征——增量改革的实践	399
四、转型的原因分析	401
(一) 国际原因	401
(二) 国内因素	402
五、转型的不足	403
(一) 执政党意识虽然产生, 但是执政党理念与路线图 还远未清晰	403
(二) 执政党建设的法治原则还有待进一步完善	404
(三) 执政党建设的民主进程依然滞后	404
(四) 党的执政思路依然没有彻底转型	405
(五) 党领导下的政府的服务意识依然有待加强	405
六、结论	405
参考文献	407
附录: 本书所参考的党的重要法规、文件	415
后记	457

第一章 制度变迁分析的一个基本框架

本书的核心是分析中国共产党在 1978—2012 年这一阶段三十多年的执政转型。执政转型在学术上属于制度变迁的范畴，因此有必要对“制度变迁”的基本理论框架进行分析。一是作为对题目的解释；二是作为理论的铺垫和阐述作者所持有的研究方法和视角。作者所持有的一个基本观点是，制度变迁理论以及制度变迁的术语是近年来兴起并流行的，但在很多时候往往被过度使用。在进行分析时，特别需要提出研究者自己的制度变迁分析范式，而不是生搬硬套制度变迁的分析模式要素。

一、概述：“制度变迁”的概念与研究现状

“制度变迁”这一概念，用最简单的话说，就是描述的是旧制度被新制度替代的过程。这一概念本来并不是一个专有的特定学术词汇，但从 20 世纪八九十年代起，由于国内新制度经济学的流行，逐渐演变为一个具有特定学术含义的词汇，并且呈现出在国内被过度使用的趋势。

这一过度使用的具体表现在几乎对任何制度改变的分析，都会被套上“制度变迁”的分析框架。而从数量上来看，如果在中国知网上对所有期刊以“制度变迁”作为检索字索引，那么可以检索到数千篇关于制度变迁的文献，且其中大部分文章是在 2000 年以后的。由此可以看出，“制度变迁”已经变成一种特殊的学术流行话语。而这一趋势既有中国转型时期的特殊背景，也有对新制度经济学

这一较新理论的追捧,还有国内学术界的浮躁的影响。从中国转型的背景来看,中国的大量改革的确产生了大量制度变迁的良好范例。从新制度经济学来看,在西方学界作为小众和非主流的新制度经济学,从20世纪80年代末至今占据了中国大陆经济学的半壁江山和几乎所有的话语体系。^①从国内学术界的角度看,缺乏深刻的研究而喜欢戴理论的帽子,几乎成为一种通病。所以,种种原因造就了对“制度变迁”理论使用泛滥和误读的现象。而正因为这种学术流行现象,导致任何使用制度变迁概念的严肃的学者都需要首先谨慎地面对这一词汇。

从学术研究的角度看,国内制度变迁的研究基本延续了四个方面的内容:首先是对制度变迁理论的介绍和比较:这一类研究大体是对诺斯等制度变迁思想的重新阐述,还有几个学术思想是一定会提到的:林毅夫和哈耶克,间或会提到凡勃伦、康芒斯等;其次是对马克思和诺斯的制度变迁理论的比较分析,或指出诺斯的缺陷,或指出马克思的时代局限性,这一类研究也成为制度变迁类理论文章中的重要部分;再次是运用制度变迁理论分析国内的实际制度变迁的案例,然而大多数的研究只是戴一个制度变迁的理论帽子,而缺乏深入的分析;最后是对国外制度变迁的案例进行分析。

坦率地讲,国内以制度变迁为题的大部分文章更多意义上只是借用了制度变迁理论的框架,而缺乏深入的分析。因此,大部分文章都是相似的,也并未深刻阐述制度变迁的本质和在案例上给予支持。从以上四类讨论制度变迁文章的划分来看,第一类研究,介绍和评述类的文章还尚未有超过诺斯和林毅夫的理论贡献。第二类研究,虽然建立了马克思与诺斯理论之间的桥梁,但是并未提出什么新的理论上的发现。第三类研究,国内的研究大多只是戴一个制度变迁的理论帽子,而缺乏实际的理论与分析案例的联系,因此鲜有真正能够发展理论或者解释现实的深入分析。而第四类研究,对国外的研究虽然数量不多,但是反而却有一些好文章。例如刁大明的《美国国会拨款制度的变迁与改革》^②就是一个难得的

^① 对新制度经济学的流行,众多学者有多种观点,主要认为有以下的理由:延续了马克思主义的研究方法的传统,话语体系与马克思主义接轨;简洁便于理解,没有烦琐的数学推理;中国的改革现实需要;国内学者的推波助澜和占据主流话语体系产生的学术界的追捧和形成范式。参见:盛洪:《制度经济学在中国的兴起》,《管理世界》,2002年第6期;和燕杰:《浅析新制度经济学在中国兴起的原因》,《中国商界(下半月)》,2009年第2期。

^② 刁大明:《美国国会拨款制度的变迁与改革》,《美国研究》,2011年第2期。

实事求是的好研究。

总之，我们的观点认为，对制度变迁的研究，首先既不能迷信和陷入已有的“制度变迁”的理论，将那些理论生搬硬套，使得研究不伦不类，也不能完全忽略已有的理论基础。但是最重要的是，在研究中需要用具体的证据和事实详细地去研究制度变迁的历史过程本身，而不是仅是简单地用理论进行分析和概括。

二、探析“制度变迁理论”

尽管我们认为写文章只戴理论帽子的行为并不妥当，但作为研究党的制度变迁的著作，本书也不能轻易视制度变迁已有的理论而不见，因此有必要去探析制度变迁的已有的理论基础，然后提出我们自己的研究范式。

（一）制度和制度变迁

制度这一概念虽然具有非常广阔的外延，然而其定义并不复杂，作为当代制度学派的重要开创者，道格拉斯·诺斯将制度定义为：制度是人类设计的组织人类交互行为的约束。由正式的制度（规则、法律、宪章）和非正式的制度（规范、约定和自我施加的行为准则）和其本身的实施特点，这些共同形成了社会和具体的经济体的动机结构。（Institutions are the humanly devised constraints that structure human interaction. They are made up of formal constraints (rules, laws, constitutions), informal constraints (norms of behavior, conventions and self imposed codes of conduct) and their enforcement characteristics. Together they define the incentive structure of societies and specifically economies.)^①

根据以上定义，实际上可以看出，制度具有广义和狭义两种定义方式。从广义来看，任何人与人之间的行为规范，都可以被认为是制度，即“人与人之间交

^① 以上出自诺斯在1993年诺贝尔颁奖现场的演讲，参见诺贝尔奖评审委员会官方网站：http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1993/north-lecture.html。此外，关于制度的定义，还可以参考 North, D. C (2008). Institutions and the performance of economies over time. In *Handbook of New Institutional Economics*. Springer, 21-30.

互关系的约束”，典型的如认为文化也是一种制度。从狭义的角度来看，一般认为由法律条文等做出明确约束的称其为制度。而将那些未成文化称之为非制度因素，典型的非制度因素就是文化、道德行为规范等

（二）制度变迁的基本理论

有了制度的概念，制度变迁的概念也就很好理解了，简单地说，制度变迁就是新制度取代旧制度的过程。制度变迁从英文上可以翻译为“institutional change”或者“institutional transition”。主流的制度变迁的理论主要有马克思的和新制度经济学视角的解释。

1. 马克思主义对制度变迁的解释

马克思很早就认识到了制度（生产关系）的重要意义，也对生产关系与生产力形成的矛盾和自身的演化做了精辟的叙述。他在1859年的《〈政治经济学批判〉序言》中做了经典的表述：“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系，即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适应的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构，即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。不是人们的意识决定人们的存在，相反，是人们的社会存在决定人们的意识。社会的物质生产力发展到一定阶段，便同它们一直在其中运动的现存生产关系或财产关系（这只是生产关系的法律用语）发生矛盾。这些关系便由生产力的发展形式变成生产力的桎梏。那时社会革命的时代就到来了。随着经济基础的变更，全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”^①

从马克思的角度，可以看出，制度变迁的本质是生产关系不再适用于生产力的发展，而随着经济基础的变革，从而随之发生改变。

^① 《马克思恩格斯选集》第二卷，人民出版社1995年版，第424页。