

共产党执政方式探讨

张湘霓 王进国 卢广森

侯远长 阎德民 朱遂斌



1

河南大学出版社



共产党执政方式探讨

张湘霓 王进国 卢广森

侯远承 周德兴 朱遂斌

河南大学出版社

共产党执政方式探讨

张湘霓 王进国
卢广森 侯远长
阎德民 朱遂斌
责任编辑 吕寿

河南大学出版社出版

(开封市明伦街85号)

河南省新华书店发行

河南省科委印刷厂印刷

开本: 787×1092 毫米1/32 印张: 8.375 字数: 181千字

1989年8月第1版

1989年8月第1次印刷

印数1—5000

定价: 2.50元

ISBN7-81018-353-2/D·42

前 言

邓小平同志早在1980年所作的《党和国家领导制度的改革》这篇著名讲话中，曾深刻指出：“坚持四项基本原则的核心，就是坚持党的领导。问题是党要善于领导，要不断地改善领导，才能加强领导。”这是一个意义极为深远，内涵十分丰富的论断。那末怎样改善党的领导呢？邓小平同志提出“必须改革和完善党和国家各方面的制度”，并指出“改革并完善党和国家的领导制度，是实现这个任务的关键”。

以邓小平同志的讲话为发端，我们党在经济体制改革的同时，开始了党和国家领导制度的改革。这是一项极其复杂的系统工程，涉及到许多理论问题和实际问题。党的执政方式（即领导方式）就是其中一个不容忽视的问题。因为完善党的执政方式恰恰是改善党的领导，进而加强党的领导的重要内容。我们深深感到，从理论和实践上研究和探讨这个问题，对于搞好政治体制改革是很有意义的。河南省社会科学规划领导小组把这个课题列入“七五”期间重点研究项目之中，我们就不揣谫陋，大胆地承担了这项研究任务。

经过一年多的调查研究和理论探索，现在这本《共产党执政方式探讨》的书终于与读者见面了。改革是项崭新的事业，免不了有所失误；理论探索也是崭新的事业，同样免不了失当。书中不当之处诚恳地欢迎广大读者批评指正。

参加本书撰写的有河南省社会科学院、中共河南省委党

校、河南大学的六位同志。以章为序，他们是：张湘霓（第一章和第九章）、王进国（第二章）、卢广森（第三章和第七章）、朱遂斌（第四章和第六章）、阎德民（第五章和第十章）、侯远长（第八章和第十一章）。最后，由张湘霓对全书作了统一修改和定稿。本书在编写过程中，曾得到河南大学出版社段文勇和吕寿同志的帮助和支持，在此谨致谢忱。

1989年5月

目 录

前 言

第一章 党的执政地位和执政方式 (1)

- 一、党的执政地位不容动摇和否定 (1)
- 二、党在执政后面临的新情况、新问题 (5)
- 三、完善党的执政方式是政治体制改革的重要内容 (10)
- 四、适应新形势创立新的执政方式 (13)

第二章 执政党的任务和职能 (21)

- 一、执政党的任务 (21)
- 二、执政党的根本职能 (27)
- 三、执政党的具体职能 (31)

第三章 党的领导体制 (44)

- 一、领导体制是党执政的组织形式和制度保障 (44)
- 二、我党领导体制的演变 (49)
- 三、我党领导体制的基本特色和主要问题 (55)
- 四、建立适应社会主义现代化建设需要的党的领导体制 (62)

第四章 党与国家权力机关的关系	(68)
一、理顺党与人大的关系具有特殊重要的意义	(68)
二、对党委与人大关系状况的分析.....	(71)
三、在党的统一领导下,充分发挥国家权力机关的作用.....	(78)
第五章 党与政府的关系	(87)
一、党对政府实施领导的依据.....	(87)
二、党对政府领导的性质.....	(90)
三、完善党的领导方式的关键是党政分开.....	(99)
第六章 党与政法机关的关系	(111)
一、党的领导应体现为依法治国.....	(111)
二、支持和保证政法机关依法独立行使职权	(117)
三、党对政法机关领导的主要内容.....	(123)
第七章 党与群众团体的关系	(131)
一、群众团体的性质、特点和作用.....	(131)
二、理顺党与群众团体的关系.....	(140)
三、加强群众团体的自身建设.....	(147)
四、农民也应有自己的群众组织.....	(153)
第八章 党与民主党派的关系	(155)
一、共产党领导的多党合作制度.....	(155)

- 二、共产党对民主党派工作领导的探索…………… (165)
- 三、在社会政治生活中注意发挥民主党派的作用
…………… (177)

第九章 党与人民群众的关系…………… (182)

- 一、执政党的最大危险就是脱离群众…………… (183)
- 二、党是人民的工具，党的干部是人民的公仆
…………… (188)
- 三、党应关心社会各阶层、各部分群众的利益
…………… (197)
- 四、共产党员既是群众中的一员，又应是群众
中的先锋模范…………… (200)

第十章 执政党更要搞好自身建设…………… (204)

- 一、党必须经得起两种考验…………… (204)
- 二、新形势下党的建设的内容…………… (210)
- 三、以改革精神搞好党的建设…………… (223)

第十一章 国外共产党有关执政方式的实践和理论

- …………… (230)
- 一、列宁关于执政党领导方式的探索…………… (231)
- 二、执政党的地位和作用…………… (236)
- 三、党和国家的关系…………… (240)
- 四、执政党与其它党派的关系…………… (244)
- 五、执政党与社会团体、群众组织的关系…………… (249)

第一章 党的执政地位和执政方式

自从十月革命一声炮响，苏联共产党夺取了政权，变成了执政党以来，世界上又有一些国家的共产党相继掌权，取得了执政地位。共产党由非法变为合法，由无权变为掌权，这是一个根本地位的变化。党在执政以后，如何执掌政权，如何处理党与政权组织及其它社会组织的关系，如何组织和支持人民群众当家作主，是各国共产党面临的新课题。几十年来，这些由共产党执政的国家，社会经济都发生了惊人的变化，获得了举世瞩目的发展，但也走过一些曲折的道路。有成功的经验，也有挫折的教训。究其原因固然是复杂的，但其中一点是很明显的，就是与党的执政方式有着密切的关系，与能否正确处理上述问题有着直接的联系。因此，要加强和改善党的领导，保证社会主义事业顺利健康地发展，不可不注重对改善党的执政方式的研究。

一、党的执政地位不容动摇和否定

中国共产党从1949年新中国成立以后，成为执掌全国政权的执政党。这是我国历史发展的必然，是人民的选择。

想当初，中国共产党刚建立之时，只有党员50多名，党

的第一次全国代表大会的代表仅仅13人，且大都是些二三十岁的年轻人。但是，经过了28年的艰苦奋斗，党的队伍由几十人发展到几百万人，党所领导的革命军队也由无到有，由弱到强，最后打垮了拥有八百万军队的强大的国民党政权。

这不能说不是一个历史的奇迹。然而这一奇迹的出现并不是由于共产党的领导人特别的聪明能干，也不是因为国民党的领袖们格外的愚蠢笨拙。而是因为中国共产党是最进步最革命的无产阶级的政党，代表了全民族的最高利益，制定并执行了一条正确的路线和政策，获得了广大人民群众的爱戴和拥护。而国民党则代表着仅占中国人口极少数的官僚资本家和地主阶级的利益，制定并执行一条与人民为敌、损害群众利益的路线、政策，遭到人民群众的反对和唾弃。因此，中国共产党的胜利和国民党政权的垮台就不是偶然的现象，而是历史的必然。

或许有人会问，共产党在同国民党政权进行斗争时并不是孤军奋战，同它一起共同战斗的还有好几个民主党派，为什么这些党派在胜利后没有成为执政党，而只有共产党成了执政党呢？

回答这个问题，只能从各个政党的阶级基础谈起。我们知道，政党是阶级或阶层的代表。每一个政党都代表一定的阶级或阶层的利益。我国新民主主义革命时期的几个民主党派，分别为民族资产阶级、工商界、知识分子利益的代表者。而这些阶级或阶层，由于历史的原因，或者政治上比较软弱，队伍不够强大，或者形不成独立的政治力量，因而都不可能成为与国民党政权进行斗争的领导力量和主力军。它们作为共产党领导下的革命力量的同盟军，在斗争中各自

作出了自己应有的贡献。但他们所代表的阶级，都不能具有象工人阶级那样的雄厚的阶级力量和革命的坚定性、彻底性。所以，在革命胜利后建立的以工人阶级为领导，以工农联盟为基础的人民政权体系中，仍然只能起同盟军的作用。共产党作为执政党的地位，是任何其他政党所代替不了的。

在社会主义建设时期，有人曾经对党的执政地位产生过怀疑，也有人提出过“轮流执政”的主张。这比取消共产党的领导固然是缓和一些，不是要共产党永远下台，而是让共产党在一段时间内下台。然而，事实证明，这种看法和主张也是不正确的。因为历史和现实都清楚表明，只有中国共产党才能率领中国人民推翻“三座大山”，建立新中国；也只有中国共产党才能继续率领中国人民进行社会主义现代化建设。“没有共产党，就没有新中国”，“没有共产党，就没有社会主义现代化”，这在中国是一条颠扑不破的真理。让共产党永远下台不行，让共产党在一段时间内下台也不行。什么时候离开了中国共产党的领导，什么时候劳动人民就要遭殃，革命和建设事业就要失败。所以，尽管“轮流坐庄”的论调曾经三番两次地出现，有时甚至闹得沸沸扬扬，但它终究为饱受旧社会之苦，倍尝新社会之甜的中国人民大众所不取。

也有人从概念的推演上论证共产党作为执政党的说法不能成立。他们提出：“执政党”是相对于“在野党”而存在的，我们国家既然没有“在野党”（因为不能说各民主党派是在野党），也就不存在“执政党”。这种观点似是而非。在一些国家里（主要是资本主义国家）是有执政党和在野党之分，执政党的确是相对于在野党而存在的。在野党一般又

称为反对党。我国虽有许多民主党派，但它们同共产党是“长期共存、互相监督”的关系，在统一祖国、建设四化的目标上是完全一致的。从这个意义上讲，说在我们国家不存在与“在野党”相对应的“执政党”未尝不可。但是，应当看到，一个事物可以相对另一事物而存在，也可以相对于自身的不同发展阶段而存在。中国共产党过去处于无权地位，新中国成立后，由无权变成掌权，由不执政变为执政。我们今天所讲的中国共产党是执政党，既如实地反映了当今中国的现实，又发展地反映了党的地位的变化。我们所讲的中国共产党是执政党，正是相对于过去它没有执政而言的。如果因为中国不存在“在野党”或“反对党”，就否认当今中国有执政党存在，就否定中国共产党的执政地位，那就会造成极大的混乱。

所以说，无论从哪个角度讲，党的执政地位都是不容置疑的。

那末，党的执政地位靠什么来维护呢？我们认为，除了靠正确的路线政策、坚强的组织纪律、良好的党风以外，还要靠正确的执政方式。没有正确的路线、政策，就不能引导革命和建设取得胜利，就不能给人民群众带来幸福，给国家带来繁荣；没有良好的党风党纪，党组织和广大党员不能成为带领群众前进的表率 and 榜样，就不能赢得群众的信任和爱戴，就会失去群众的支持和拥护。如果是这样，那党就没有资格成为执政党，它的执政地位也就会因为失去坚实的基础而动摇。这是人们早已熟知的道理，也是党中央经常提醒全党注意的问题。陈云同志多次强调“党风问题是关系党的生死存亡的大问题”，就是力证。这无疑是非常正确的。

然而，除此之外，有无正确的执政方式，同党的执政地位是否巩固，也有密切的关系。这一点在以往我们是认识不足的。

所谓执政方式，就是执政的形式和方法的统一。它解决的是执政党怎样执政的问题。不同性质的执政党有不同的执政方式，即使相同性质的执政党，执政方式也不完全相同。各国执政党采取什么方式执政，取决于各国的国情和该党的选择。就我国的具体情况而言，党的执政方式就是党采取什么样的形式（即政治体制）来执政，如何处理党与权力机构、司法机构和各种社会组织的关系问题，如何处理党与人民群众的关系问题，以及如何处理党与各民主党派的关系问题。党的执政方式正确，能够妥善地处理好上述各方面的关系，党的路线、方针、政策就能够得到贯彻执行，政权、行政、司法各个部门以及广大人民群众的积极性就能充分发挥，从而，党的执政地位也就会更加巩固。如果党的执政方式不恰当，不能很好地处理与各方面的关系，那么，尽管党的路线、方针、政策是正确的，也不可能得到顺利地贯彻执行，政权、行政、司法、群众团体的积极性必然受到压抑和挫伤，人民群众当家作主的权利难以充分行使，群众对党的信任和拥护程度就会减弱，从而，党的执政地位就不可避免地受到影响。可见，党的执政方式对于党的执政地位来说，不是无足轻重，而是至关重要的。

二、党在执政后面临的新情况、新问题

从1949年10月1日毛泽东主席在天安门宣告中国人民共

和国成立之日起，中国的历史发生了翻天覆地的变化。中国共产党从长期处于非法地位、被国民党军队围追堵截几十年的境地，一下子变成了执掌全国政权的执政党。这个根本性的历史变化，使我们党面临许多新情况，遇到许多新问题。

第一，由无权到掌权，面临如何组织政权和掌握政权的问题。从局部来讲，我们党在革命根据地曾经建立了自己的政权，取得了一些掌权的经验。但从全局说，我们党在新中国建立之前，仍处于无权地位。新中国成立后，我们党才成了执政党，怎样组织全国和各地的政权，怎样掌好权、用好权，成了一个崭新的课题。

在这方面能够给我们提供经验可资借鉴的，只有苏联。苏联共产党不仅是第一个成为全国执政党的无产阶级政党，而且从十月革命成功之日到我们党成为全国执政党之时，已经有了32年的执政历史。第二次世界大战以后相继成为执政党的各国共产党，也大都吸收了苏联共产党的执政经验，采取了与苏联共产党大体相似的执政方式。况且，当时苏联是整个社会主义阵营的领袖，它的方针、政策乃至经济、政治组织形式，都对各国有巨大的示范意义。因此，我们党在组织政权、处理党政关系上，在很大程度上吸收和采取了苏联的经验。当然，我们党也沿用了一些我们在革命根据地建立革命政权的做法。在我们的政治体系（在苏联当时称作无产阶级专政体系）中，共产党居于核心和领导地位，最高权力机关是人民代表大会，最高行政机关是中央人民政府。中央人民政府由全国人民代表大会选举产生，并向全国人民代表大会负责。地方党组织与地方权力机关和政府的关系，也遵循这样的原则。

然而，无论是苏联的经验，还是我们党在革命根据地的经验，都有成功的一面，也有其历史局限性的一面。如在党政关系上，苏联共产党早在列宁时期，就曾经出现过党对苏维埃干涉过多，以党代政的现象。到了斯大林时期，党政军大权集于一身，以党代政的问题更加严重。我党在根据地政权建设上，由于当时处于分割状态，故必须强调党的一元化领导。而这些做法，也都在我们党成为执政党之后组织政权和处理党政关系时，程度不同地发生着影响和作用，并在以后的实际工作中，愈益发展，成为我们政治体制中的一个严重弊端。

第二，由简单到复杂，面临着如何正确处理同各方面的关系的问题。在我们党尚未夺取政权的革命战争年代，所处的关系比较简单，主要是党和军队的关系。在革命根据地虽然也有革命政权，但其主要任务是组织民众进行战争。当时虽有一些民众团体，但规模不大，人数较少，而那些在全国有一定影响的党派，则多在国民党统治区活动，同我们党只是一般的统一战线的关系。我们党在成为执政党后，情况则发生了极大的变化。我们在全国内，从中央到地方普遍建立了政权机构，形成了一个包括作为最高权力机关的各级人民代表大会，作为行政管理机关的各级人民政府和作为司法机关的法院、检察院在内的政权体系。各民主党派同我们党的关系已经不仅仅是象以往那样一般的统战关系，而是在共产党的领导之下，同党形成了互相监督的关系。人民团体在新中国建立后也有很大发展，所代表的阶层和群众也更加广泛。共产党作为执政党，如何处理好同这些方面的关系，也是执政后面临的一个新课题。苏联等社会主义国家在有些

方面提供了一些可资借鉴的经验，如党与政权的关系，在这些方面则不可能提供经验，如党与民主党派的关系。因为这些国家基本上都是一党制。我们只有从自己的实际情况出发，在实践中探索经验，创造出适合于我国国情的与民主党派相处的方式。

第三，工作中心由阶级斗争转向经济建设，面临着如何调动各方面的积极性，组织好社会主义建设的问题。在战争年代，以及刚取得政权之后的过渡时期，革命的首要任务是夺取政权和巩固政权，中心工作是表现为革命战争和镇压阶级敌人反抗的阶级斗争。党作为阶级斗争的工具，在直接领导、组织、指挥这场斗争的情况下，不可避免地会管得多一些（当然，这里也有管得不当的地方）。但是，转入以经济建设为中心的新的历史时期以后，党如何领导、~~领导~~经济建设，怎样处理同经济组织的关系，也成为摆在各级党组织面前的一个重要课题。党成为执政党近四十年来，我们党在相当长的时间内未能很好地解决这个问题。1956年三大改造的完成，标志着过渡时期结束，应当按照党的八大提出的方针，不失时机地把工作中心转上经济建设的轨道。但是，我们党却继续坚持“以阶级斗争为纲”的错误方针，且长达二十年之久。在这期间，各级党组织的主要精力都用于搞政治运动，政府和各种经济组织作为经济建设的组织者和指挥者的作用，未能得到充分发挥。党的十一届三中全会以来虽然明确了经济建设是全党的中心工作，但是，作为执政党的各级党组织，如何适应这一中心的转移，形成一套新的领导经济建设的方式，至今仍然是一个需要继续探索的问题。

第四，党与群众的关系，由革命战争年代需要群众支

援、保护，变为领导、管理群众。在战争年代，无论在革命根据地和游击区，还是在国民党、日寇占领区的地下斗争岗位上，我们党及其领导下的革命政权、革命军队，都处于强大敌人的威胁之下，随时都会遇到危险。在这种情况下，特别需要人民群众的保护和支持。离开群众的支援，我们就寸步难行，一事无成。许许多多的人民群众为了保护革命战士的生命，为了保证革命战争的胜利，慷慨地、无私地献出了自己的家产乃至生命。那时，一般地说，我们党及其领导下的革命战士、革命干部，都能同人民群众保持亲密的鱼水关系，与群众同甘共苦；为了群众的翻身解放不惜抛头颅、洒热血，从而赢得了人民群众的衷心爱戴。党在成为执政党后，尽管作为人民群众的公仆、人民群众利益的代表者的本质并没有发生变化，但是我们的党和各级干部的地位却发生了根本的变化。现在党成了各项事业的领导者和管理者，工作中，很少遇到以往时刻都会遇到的那种危险境况。因此，如何处理党同人民群众的关系，同样是党执政后面临的重要课题。毛泽东在我们党取得全国政权前夕，曾经预见到这个可能出现的问题，因而及时发出了两个“务必保持”（务必继续保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风；务必继续保持艰苦奋斗的作风）的告诫。然而，这种执政后地位的变化给党和人民群众所带来的影响，都是非常深刻的。尤其是在我们这个封建专制长达数千年之久、民主生活习惯非常缺乏的国度里，其影响更加深远。不仅一些共产党员把代表人民群众掌权当作做官，以群众的“父母官”自居，高高在上，脱离群众；而且相当多的群众仍然把自己看成是“平民”、“百姓”，缺乏主人翁的意识，把理应是人民公仆的各