

科学执政 民主执政 依法执政 ——中国共产党执政方式 问题研究

KEXUE ZHIZHENG
MINZHU ZHIZHENG
YIFA ZHIZHENG

杨绍华 著



人民教育出版社

科学执政 民主执政 依法执政 ——中国共产党执政方式 问题研究

KEXUE ZHIZHENG
MINZHU ZHIZHENG
YIFA ZHIZHENG

杨绍华 著



人民教育出版社

责任编辑:柏玉江

装帧设计:肖 辉

版式设计:程凤琴

责任校对:张 红

图书在版编目(CIP)数据

科学执政 民主执政 依法执政——中国共产党执政方式问题
研究/杨绍华 著. —北京:人民出版社,2008. 11

ISBN 978-7-01-007378-1

I. 科… II. 杨… III. 中国共产党-执政-研究 IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 155493 号

科学执政 民主执政 依法执政

KEXUE ZHIZHENG MINZHU ZHIZHENG YIFA ZHIZHENG

——中国共产党执政方式问题研究

杨绍华 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:11.5

字数:261 千字 印数:0,001-5,000 册

ISBN 978-7-01-007378-1 定价:26.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

序

据我所知,党的十六届四中全会最早提出“科学执政、民主执政、依法执政”这个重大命题。2006年6月29日,中共中央政治局就“科学执政、民主执政、依法执政”问题进行集体学习,胡锦涛总书记发表重要讲话。他强调,科学执政、民主执政、依法执政,核心是要为人民执好政、掌好权。他要求,把坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机统一起来,不断改革和完善党的领导方式和执政方式,不断提高党的执政能力和领导水平,在为人民治国理政的实践中体现党的先进性、发展党的先进性、永葆党的先进性。党的十七大从加强党的执政能力建设的高度,明确提出,要按照科学执政、民主执政、依法执政的要求,改进领导班子思想作风,提高领导干部执政本领,改善领导方式和执政方式,健全领导体制。“科学执政、民主执政、依法执政”已被写入十七大修改并通过的《中国共产党章程》中,使之具有党内最高的法律效力。

科学执政、民主执政、依法执政,是中国共产党经过半个多世纪的执政实践和艰辛探索得出的科学结论,是党的执政方式创新的重大成果,也是中国共产党必须长期坚持的基本执政方式。这“三个执政”反映了我们党对共产党执政规律的认识达到了一个新的水平,也反映了我们党对所处的历史方位和所承

担的历史使命的清醒认识和高度自觉。

绍华同志的这部著作,以一种新的研究视角、新的研究思路,深入研究科学执政、民主执政、依法执政,提出了许多富有创见的理论观点和对策措施,较好地做到了政治性与学术性、理论性与现实性的统一。

这部著作从研究中国共产党执政方式入手,从党的执政方式的理论分析、历史考察、新形势新任务提出的新要求等方面,系统地论述了科学执政、民主执政、依法执政的由来,深刻阐述了科学执政、民主执政、依法执政的理论内涵和实践要求,重点探索了落实科学执政、民主执政、依法执政的体制机制保障。作者研究设定的“一个视角、两条主线、五大关系”清晰地贯穿这部著作的始终。论著结构合理,层次清楚,资料翔实,观点正确,新意迭见,不失为一个优秀的党建研究成果。

这部著作具有的理论价值在于,对中国共产党执政方式做了总体的、全方位的考察,从理论、历史、创新、体制机制保障等方面把问题说得比较透彻。其实践价值在于,探索性地提出健全“三个执政”的制度体制和工作机制的思路,一些问题抓住了要害,一些建议针对性强,有可操作性。比如,提出党的十七大把基层群众自治制度确立为我国民主政治的基本制度之一,使我国民主政治的基本制度由“三项”扩展为“四项”,这四大民主制度是中国共产党执政的基本政治制度框架。又如,论述了实行党的代表大会代表任期制是改革和完善党的代表大会制度的一项重大创新举措。再如,提出在实践中进一步探索完善党代表大会常任制,应当科学规范权力运行机制,建立党代表行使权利的保证制度,完善“三会”授权关系及其相互制约制

度,形成常委会对全委会负责、全委会对党的代表大会负责的相互监督制约的权力运行机制,等等。

这部著作的研究,把执政党和政权作为执政方式理论研究的逻辑起点,作为克服过去存在的以党代政现象的理论依据,体现了一种新的研究视角。从历史和现实相结合的角度,分析和阐述“三个执政”。作者借鉴和吸收了近年来国内理论研究中的优秀成果,对“三个执政”的内涵及相互关系做了科学阐释。

这部著作的一些观点,颇有新意。比如,认为健全党执政的外部制度体制,必须从科学规范党政关系入手改革和完善党的执政体制,坚持“总揽全局、协调各方”原则,建立相对独立、有效制约的权力运行机制。认为健全党内领导体制,就是要建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的党内权力运行机制。认为科学配置党内领导机关的权力,必须从健全党的代表大会制度入手,以完善党委会制度为重点,以改革纪检领导体制为保证,建立健全党内决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制等。

绍华同志长期从事中共中央机关刊——《求是》杂志的编辑工作,对党的建设、民主法制、科学社会主义等领域比较熟悉,有较扎实的基础理论和专业功底,本人又虚心好学、勤奋敬业,取得的研究成果令人欣喜。作为这部著作的最早读者,我愿意向大家推荐。当然,在长期执政和改革开放的条件下,中国共产党作为唯一的执政党,坚持科学执政、民主执政、依法执政,既是一个重大的理论问题,更是一个重大的实践问题。这个问题还需要深入研究,需要实践创新。可以说,这个重大问

题将伴随党存在的整个历史过程。不断推进党执政的科学化、民主化、法治化,任重道远。

是为序。

唐云耀

2008年7月7日

目 录

序	虞云耀(1)
导论	(1)
一、执政方式研究的发展脉络	(1)
二、执政方式的研究现状和研究空间	(2)
三、相关概念界定	(4)
(一)党的领导与执政	(4)
(二)党的领导方式与执政方式	(6)
四、课题的重点难点、主要新意和特点	(7)
五、课题的体系框架、基本思路和研究方法	(16)
第一章 中国共产党执政方式的理论分析	(19)
一、执政方式研究的理论前提	(19)
(一)执政方式理论研究的对象和领域	(20)
(二)执政方式的主体——执政党	(22)
(三)执政方式的客体——国家政权	(33)
(四)执政党与政权的连接形式——执政党执政	(39)
二、执政方式的基本内容	(41)
(一)执政方式的内涵和本质	(41)
(二)执政方式的核心问题:执政党与政权关系	(44)

(三) 执政方式的实现形态:执政党与政权运作 方式	(46)
三、国外政党执政方式模式及启示	(52)
(一) 西方国家政党执政方式的基本模式及启示	(53)
(二) 苏共代表的执政党执政方式的基本模式及 启示	(57)
第二章 中国共产党执政方式的历史考察	(64)
一、新民主主义革命时期党对执政方式的初步探索	(64)
(一) 党在革命根据地局部执政的概况	(65)
(二) 党政关系的模式:“一元化”领导体制形成	(69)
(三) 政权形式的探索:建立民主政权,施行民主 制度	(78)
(四) 执政基础的巩固:争取最广泛的群众支持	(83)
(五) 顺应民意的决策:提出符合民心的路线方针 政策	(86)
二、新中国成立后执政方式的曲折发展	(88)
(一) 规划新中国的执政蓝图	(89)
(二) 党政关系:从适度分权到高度集权	(91)
(三) 党法关系:从领导立法到以党代法	(97)
(四) 党与社会的关系:从党包揽社会事务到无序的 群众运动	(99)
三、改革开放时期党对执政方式的改革	(102)
(一) 科学定位党的领导	(102)
(二) 解决领导体制中权力过分集中和以党代政 问题	(105)

(三)推进党内生活民主化、制度化	(108)
(四)实现由“人治”向法治转变	(113)
四、改革和完善执政方式的主要经验	(115)
(一)坚持用发展着的马克思主义指导执政实践	(115)
(二)坚持执政方式的与时俱进	(118)
(三)坚持执政为民,实行执政的民主化	(122)
(四)坚持依法治国,实行执政的法治化	(126)
(五)坚持遵循科学规律,实行执政的科学化	(128)
第三章 中国共产党执政方式的重大创新:科学执政、 民主执政、依法执政	(131)
一、新世纪新阶段党对执政方式的清醒认识	(131)
(一)执政方式呈现新的特色	(132)
(二)执政方式中存在的主要问题及原因分析	(132)
二、历史方位的变化对创新执政方式提出迫切要求	(142)
(一)执政党地位和角色的转变对创新执政方式 提出新要求	(143)
(二)执政环境和任务的变化对创新执政方式提 出新要求	(146)
(三)经济社会的发展变化对创新执政方式提出 新要求	(148)
(四)一些大党老党丧失政权为创新执政方式敲响 警钟	(149)
三、创新执政方式的重大成果:坚持科学执政、 民主执政、依法执政	(151)
(一)“三执政”的提出和完善	(151)

(二)“三执政”是对共产党执政规律的丰富和	
发展	(155)
(三)“三执政”是深入贯彻落实科学发展观的	
重要保证	(156)
(四)“三执政”是提高党的领导水平和执政能	
力的必然要求	(158)

第四章 科学执政、民主执政、依法执政的理论内涵和

实践要求	(161)
------------	-------

一、“三执政”的核心:为人民执好政、掌好权

(一)为人民执好政、掌好权是中国共产党执	
政的根本要求	(162)
(二)“三执政”是为人民执好政、掌好权的	
时代要求	(163)
(三)在执政活动中坚持为人民执好政、掌好权	(164)

二、坚持科学执政,尊重和符合客观规律

(一)科学执政是对党的执政能力的总体性	
要求	(166)
(二)科学执政是新条件下完成执政使命的	
客观需要	(168)
(三)执政活动要遵循客观规律	(172)
(四)科学执政三要素:科学思想、科学制度、	
科学方法	(175)

三、坚持民主执政,支持和保证人民当家做主

(一)民主执政是马克思主义政党执政的本质	
要求	(182)

(二)民主执政是发展市场经济和民主政治的	
客观需要	(188)
(三)改革和完善民主执政的具体制度体系	(189)
(四)增强领导干部民主执政的素质和能力	(192)
四、坚持依法执政,用法律规范执政行为	(193)
(一)依法执政是科学发展和长治久安的根本	
保证	(195)
(二)依法执政是依法治国的核心和关键	(196)
(三)依法执政首先要依宪执政	(198)
(四)要依法掌握和控制国家权力	(201)
(五)要依法明确执政权力范围及运作程序	(205)
(六)要依法用权,保证党的政策主张有效贯彻	
落实	(208)
五、科学执政、民主执政、依法执政是有机统一的	
整体	(215)
(一)科学执政是民主执政、依法执政的前提	
条件	(215)
(二)民主执政是科学执政、依法执政的本质	
要求	(216)
(三)依法执政是科学执政、民主执政的基本	
方式	(217)
第五章 科学执政、民主执政、依法执政的体制机制	
保障(上)	(218)
一、健全中国特色社会主义执政体制	(219)
(一)执政体制的科学含义	(219)

(二)科学的执政体制是落实“三执政”的决定性因素	(220)
(三)执政体制的现状和问题分析	(223)
(四)坚持“总揽全局、协调各方”原则	(225)
(五)从科学规范党政关系入手改革和完善执政体制	(227)
二、健全中国特色社会主义政党制度	(238)
(一)健全政党制度是落实“三执政”的重要因素	(239)
(二)政党制度的现状及问题分析	(242)
(三)科学规范执政党与参政党的关系	(247)
(四)发挥人民政协作用	(253)
三、完善执政党与人民群众关系机制	(256)
(一)完善党群关系机制是落实“三执政”的基础因素	(257)
(二)完善党组织群众和服务群众的工作机制	(262)
(三)建立充分体现民主精神的政治参与制度	(265)
(四)充分发挥社会组织的作用	(273)
(五)正确处理执政党与新闻媒体的关系	(277)
四、完善执政党与宪法法律关系机制	(279)
(一)完善党法关系是落实“三执政”的保障因素	(279)
(二)完善党法关系关键在党	(281)
(三)改进党对政法工作的领导	(287)
(四)司法机关依法独立公正开展工作	(290)
第六章 科学执政、民主执政、依法执政的体制机制保障(下)	(294)

一、改革和完善执政党内部的体制机制·····	(294)
(一)党内领导体制和工作机制的内涵·····	(294)
(二)科学的党内领导体制是落实“三执政”的 关键因素·····	(296)
二、健全党内领导体制和权力运行机制·····	(297)
(一)从健全党的代表大会制度入手,理顺党内 权力授受关系·····	(297)
(二)以健全党委会制度为重点,强化集体领导 原则和运行机制·····	(303)
(三)以改革纪检领导体制为保证,构建党内权 力监控机制·····	(307)
三、完善充分体现党内民主的工作机制·····	(312)
(一)民主机制是党内领导体制运行的内在 动力·····	(313)
(二)正确认识和把握党内民主的本质·····	(314)
(三)确立以党员主体地位为核心的党内民主 机制·····	(319)
(四)改革和完善党内民主选举机制·····	(322)
(五)改革和完善党内民主决策机制·····	(326)
(六)改革和完善党内民主监督机制·····	(331)
四、以改革创新精神深化干部人事制度改革·····	(333)
(一)深化干部人事制度改革势在必行·····	(334)
(二)坚持正确用人导向,提高选人用人公信度·····	(337)
(三)建立民主公开竞争择优的干部选拔任用 机制·····	(339)
(四)健全考核培训交流等相关制度·····	(343)

导 论

一、执政方式研究的发展脉络

采取什么方式执政,是中国共产党长期面临的一个重大的执政理论和实践问题。执政方式问题,理论界一直有人在研究。2001年7月1日,江泽民在庆祝建党80周年大会上的讲话中,向全党首次提出了改进“执政方式”的重要任务,^①于是理论界对执政方式问题的研究开始多了起来。2002年11月8日,在党的十六大报告中,江泽民阐述了“改革和完善党的执政方式”问题,强调“这对于推进社会主义民主政治建设,具有全局性作用。”^②理论界对这一问题的研究出现了热潮。2004年6月,在中共中央政治局第十四次集体学习时,胡锦涛强调,要加强执政理论研究,并提出党的执政理论体系主要包括七个方面,其中之一是执政方式,^③从而进一步推动了执政方式理论研究达到高潮。2004年9月,在十六届四中全会《决定》中,胡锦涛首次完整地提出了“科学执政、

① 《江泽民文选》第3卷,人民出版社2006年版,第288页。

② 《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。

③ 2004年6月胡锦涛在中共中央政治局第十四次集体学习时,第一次强调要加强执政理论的研究,同时指明党的执政理论体系主要包括:“执政理念、执政基础、执政方略、执政体制、执政方式、执政资源。”同年8月,在纪念邓小平诞辰100周年纪念大会上,胡锦涛在讲到执政理论时,又加上了“执政环境”。

民主执政、依法执政”^①的重大命题,这是执政方式理论创新取得的重大成果。2006年6月29日,中共中央政治局就“科学执政、民主执政、依法执政”问题进行了集体学习。2007年10月,党的十七大要求全党,按照科学执政、民主执政、依法执政的要求,改善领导方式和执政方式,^②并把坚持科学执政、民主执政、依法执政写入十七大修改并通过的《中国共产党章程》,^③使之具有了党内最高的法律效力。2007年10月22日,党的十七届中央政治局常委与中外记者见面,胡锦涛发表“施政演说”强调:“我们一定自觉坚持科学执政、民主执政、依法执政,坚决做到清正廉洁、克己奉公,不断提高领导水平和执政能力,努力保持和发展党的先进性,使中国共产党始终走在时代前列。”这是总书记向全世界公开表明,新一届中共中央领导集体将以什么样的执政方式、什么样的姿态和精神面貌治国理政。

二、执政方式的研究现状和研究空间

理论界十分重视对执政方式问题的研究,出版、发表了许多研究成果,研究已达到了一定的广度和深度。由于研究者解读问题的角度、层面及思路方法不同,其研究成果的侧重点和特色也很不一样。比较早研究中国共产党执政方式的,有侯少文的《党的执

① 《十六大以来重要文献选编》(中),中央文献出版社2006年版,第274页。

② 党的十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,载《求是》2007年第21期,第20页。

③ 党的十七大修改并通过的《中国共产党章程》,载《求是》2007年第21期,第26页。