



中共中央党校科研精品文库



改革和完善党的领导方式 执政方式问题研究

李良栋 等著

Gaige he Wanshan DangdeLingdaofangshi
Zhizhengfangshi Wenti Yanjiu

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



中共中央党校科研精品文库

014005388

D25
45

改革和完善党的领导方式 执政方式问题研究

李良栋 等著



Gaige he Wanshan Dangde Lingdaofangshi
Zhizhengfangshi Wenti Yanjiu



北航

C1693335



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

图书在版编目 (CIP) 数据

改革和完善党的领导方式执政方式问题研究/李良栋
等著. —北京: 中共中央党校出版社, 2013. 11

(中共中央党校科研精品文库)

ISBN 978-7-5035-5243-4

I. 改… II. 李… III. 中国共产党—执政—研究
IV. D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 270526 号

改革和完善党的领导方式执政方式问题研究

责任编辑 严宏伟

版式设计 尉红民

责任校对 王 巍

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 240 千字

版 次 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

印 张 14.5

定 价 45.00 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

参加本书撰写人员

导 论	刘素华
第一章	刘学军
第二章	肖立辉
第三章	肖立辉
第四章	卓泽渊
第五章	张新平
第六章	李良栋
第七章	詹福满
第八章	詹福满
第九章	封丽霞

(本书由李良栋设计提纲并且统稿)

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，提升中央党校的整体学术形象，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

目 录

导 言 改革和完善党的执政方式是全面建成小康社会的 客观需要	1
一、全面建成小康社会需要民主法治建设	2
二、民主法治建设要求转换党的执政方式	3
第一章 社会主义国家执政党在领导方式执政方式上的历 史教训	10
一、马克思主义经典作家对无产阶级政党领导与执政问题 的论述	11
(一) 马克思恩格斯的阐述	11
(二) 列宁和斯大林的探索	15
二、前苏联东欧国家共产党领导方式执政方式的形成及弊端	19
(一) 前苏联共产党领导方式执政方式的形成及弊端	19
(二) 前东欧各国共产党执政方式的形成及弊端	29
三、苏联东欧国家共产党丧失执政地位的警示	35
(一) 执政的共产党必须大力发展社会生产力，不断提高人 民群众的生活水平	35
(二) 执政的共产党必须建构一种科学的、与时俱进的指导思想	36
(三) 执政的共产党必须审慎合理地进行政治制度化建设	37
(四) 执政的共产党必须警惕党内形成一个特殊的官僚特权集团	39

第二章 中国共产党传统领导方式执政方式的历史沿革	41
一、革命战争年代党的局部执政	43
(一) 大革命时期 (1924—1927)	43
(二) 土地革命时期 (1927—1937)	43
(三) 抗日战争时期 (1937—1945)	45
(四) 解放战争时期 (1945—1949)	48
二、传统领导方式执政方式的形成、确立与巩固	50
(一) 传统领导方式执政方式的形成	50
(二) 一元化领导方式执政方式的确立和巩固	56
(三) “文化大革命”期间一元化领导方式执政方式的非正常发展	59
三、传统领导方式执政方式的特点与经验教训	62
(一) 传统领导方式执政方式的特点	62
(二) 传统领导方式执政方式的经验教训	67
第三章 改革开放以来党对改革领导方式执政方式的积极探索	71
一、第二代中央领导集体的积极探索	72
(一) 执政理念发生重大转变	72
(二) 在改革执政方式方面进行探索	74
二、第三代中央领导集体的积极探索	77
(一) 树立新的执政理念	77
(二) 出台了一些改革举措	79
三、十六大以来新一届中央领导集体的新探索	81
(一) 提出科学执政理论	81
(二) 具体的改革举措	82
四、现行执政方式需要解决的问题	84
(一) 现行执政方式的特点	84
(二) 现行执政方式的缺陷	86
(三) 按照依法执政要求, 规范党委与人大、政府的关系	86
(四) 进一步改革和完善党的执政方式应该注意的几个问题	89

第四章 转换党的执政方式的目标是实行科学执政、民主执政、依法执政	92
一、提出“三个执政”的重大意义	93
(一) 顺应了党的历史方位转变和时代发展的要求	93
(二) 对于进一步增强全党的执政党意识意义深远	94
(三) 完善了新时期党的建设理论	95
(四) 彰显了马克思主义执政党的先进性	95
二、“三个执政”的基本含义及其相互关系	96
(一) “三个执政”的基本含义	96
(二) “三个执政”是一个有机统一的整体	98
三、最根本是要实现依法执政	99
(一) 依法执政是历史对执政党长期执政提出的客观要求	100
(二) 依法执政是当代经济和政治发展的必然要求	101
(三) 依法执政是现代政党政治发展的普遍要求	101
(四) 依法执政是我们党执政的制度创新	102
第五章 转换党的领导方式执政方式的基本原则	103
一、应当有利于坚持和巩固党的领导地位和执政地位	104
(一) 中国共产党的领导地位是历史和人民的选择	104
(二) 坚持中国共产党的领导地位是中国现实政治生活的客观要求	105
二、坚持从中国的实际国情出发	106
(一) 任何国家的政党执政方式都是与本国实际分不开的	106
(二) 我国政党执政方式的转变也必须从实际国情出发	107
三、应当有利于巩固执政基础和扩大执政资源	111
(一) 改革开放以来我国阶级阶层结构的变化	111
(二) 巩固党的执政基础	112
(三) 扩大党的执政资源	113

第六章 改善党的领导方式执政方式的具体思路	117
一、理论界目前的几种主要看法	118
(一) 党政活动彻底分开论	118
(二) 新的党政融合论	120
二、我们的看法	123
(一) 正确认识党的领导方式与执政方式之间的联系和区别	124
(二) 执政党应该善于通过国家政权机关进行执政活动	127
(三) 理顺执政党与人民代表大会的关系	135
(四) 加强人民代表大会自身建设	143
(五) 理顺执政党与国家权力执行机关的关系	152
(六) 理顺执政党与人民政协的关系	156
第七章 执政党的权力应该受到严格制约与监督	161
一、制约与监督执政党权力的必要性	162
(一) 对执政党权力进行制约和监督的意义	162
(二) “三个执政”要求执政党权力应该受到制约与监督	165
(三) 现代执政规律要求执政党的权力得到严格的制约与监督	167
二、切实有效地制约与监督执政党的权力	171
(一) 制约与监督执政党权力的类型与途径	171
(二) 制约与监督执政党权力的难点与重点	177
第八章 扩大党内民主是党的领导方式执政方式转换的 重要保证	186
一、党内民主是实现科学执政、民主执政、依法执政的 重要条件	187
(一) 科学执政、民主执政、依法执政是保持党的先进性的体现	187
(二) 党内民主与科学执政、民主执政、依法执政的辩证关系	188
二、进一步扩大党内民主	191
(一) 与时俱进地理解民主集中制理论	191
(二) 扩大党内民主重在制度建设	195

第九章 党要善于把握领导方式执政方式转换的进程	205
一、改革和完善党的领导方式执政方式的艰巨性和风险性	206
(一) 转换党的领导方式执政方式任务十分艰巨	206
(二) 转换党的领导方式执政方式的过程充满风险	208
二、转换党的领导方式执政方式对党领导政治体制改革的 能力提出新要求	211
(一) 加强对党的领导方式执政方式问题的理论研究	212
(二) 确立合理的改革思路和举措	213

导 言

改革和完善党的执政方式是 全面建成小康社会的客观需要

无产阶级及其政党在革命胜利以后如何领导国家和社会生活并且执掌国家政权，这在整个社会主义运动史上都是一个值得思考和研究的问题。改革开放以来，随着历史的发展和时代的进步，中国共产党的执政理念正在发生重大而深刻的变化。中共十六大提出了要改革和完善党的领导方式和执政方式，十六届四中全会进一步提出执政党要实现科学执政、民主执政、依法执政。中共十七大进一步予以强调，而党的十八大则提出更加注重改革和完善党的领导方式和执政方式。这充分地表明，进入新世纪后的中国共产党确实与时俱进、开拓进取地走向文明和进步。中国共产党在新世纪现阶段提出这个命题，有着深刻的社会历史背景。

一、全面建成小康社会需要民主法治建设

中国共产党第十八次全国代表大会工作报告中在论及全面建成小康社会的社会主义政治建设时强调：“政治体制改革是我国全面改革的重要组成部分。必须继续积极稳妥推进政治体制改革，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。”^①

当前发展民主和推进法治有着极强的现实紧迫性。党的十八大对于在2020年全面建成小康社会已经做了规划和部署，明确了目标和任务。这是中华民族走向现代化的背水一战，不进则退。在这一历史进程中，无论是实现经济转型还是深入发展社会主义市场经济；无论是构建社会主义和谐社会还是推进构建社会主义先进文化，都对民主法治和政治体制改革提出内在的和客观的要求。

我国当前制约经济持续健康发展的主要瓶颈是发展方式粗放、产业结构不合理，缺乏新的驱动力，所以，必须将转变经济发展方式、加快产业结构调整，推动科技创新、制度创新提上日程。要实现这个目标，仅仅依靠政府单方面的宏观调控和有效引导是不行的，必须获得亿万人民群众的拥护和支持，才能真正落在实处。

转变经济发展方式和调整产业结构关系到广大人民群众의长远利益和根本利益，不能没有人民群众的参与。在这个过程中，重大问题的决策、重要资金的使用、重大项目的去留，必须而且应该尊重人民的意愿，倾听各界的声音。所以，为了实现经济发展方式转变和产业结构调整，发展民主和推进法治势在必行。同时，进一步发展社会主义市场经济也内在的要求深入发展民主和推进法治。社会主义市场经济的最大特征是在追求社会公平正义的目标下，通过以市场作为资源配置基础获得最大经济效率。当前我国市场经济体系还不健全、发展还未到位的原因固然十分复杂，但是与政治体制改革没有到位不无关系。由于我国现行的政府职能转换远未完成，政府管理体制和机制仍然带有很大的计划经济体制管理色彩，还不完全适应发展社会主义市场经济的客观需要。所以，深入推进政治体制改革，尽快转换政府职能和推进行政管理体制的改革，建设公共服务型政府和现代法治政府，切实提高政府能力履行政府责任，才能为经济社会文化事

^① 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2012年版，第23页。

业有效地服务。同时，建立和发展社会主义市场经济以来，以公有制为主体多种经济成分共同发展的经济格局，客观地使社会阶级和阶层结构发生新的变化。在这种情况下，每个不同的利益群体势必有着自己的经济利益要求，而这种经济利益要求必然通过政治要求进行表达和协调。民主就是协调利益矛盾和冲突的较好形式。

深入推进政治体制改革也是破解当前矛盾加快构建和谐社会的迫切需要。改革开放 30 多年来，我国社会生产力不断发展，综合国力显著增强，人民生活水平日益提高，这是不争的事实。但是，改革也是一场深刻的革命。从计划经济向市场经济的体制转型，一方面推动社会不断发展与进步；另一方面也不可避免地使一些深层次矛盾加剧，在社会生活中出现某些方面和某种程度的震荡、失衡或错位，带来一系列社会问题。譬如走向共同富裕过程中阶段性的贫富差别过大问题、由于改革没有到位而存在的严重腐败问题、受市场经济负面影响出现的道德滑坡社会失信问题等等，影响和阻碍改革健康深入发展。

应该看到，这些问题的存在并不是改革本身带来的，而恰恰是改革没有完全到位才导致的。所以，必须坚定不移地排除来自各方面的干扰和阻力，坚定推进改革的决心和信心，用深化改革来解决改革中出现的问题。解决上述突出问题不仅需要经济体制改革和社会管理体制改革，同样需要政治体制改革。缩小贫富差距关系到亿万人民群众的切身利益，没有广泛的群众政治参与是无法实现的。人民群众特别是社会弱势群体应该在制订缩小贫富差距的政策过程中享有知情权、发言权、参与权，才能保证这些政策符合最广大人民群众的利益和愿望。当前的腐败现象之所以如此猖獗，原因固然很多，但权力缺乏制约是其主要原因。建立健全合理有效的权力制约和监督机制不仅需要党和政府的有效作为，更需要人民群众的广泛参与，只有人人起来负责，对权力的制约和监督才能落到实处。解决政府公信力下降与社会诚信流失也绝不是党和政府的事情，必须动员全社会的力量才能解决，这同样需要广大公众的民主参与。上述种种，都与深入推进政治体制改革分不开。

二、民主法治建设要求转换党的执政方式

党的十八大在规划全面建成小康社会的政治发展目标时，提出到 2020 年“人民民主不断扩大。民主制度更加完善，民主形式更加丰富，

人民积极性、主动性、创造性进一步发挥。依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障”。^①全面建成小康社会对民主法治的迫切需要，客观要求执政党在执政过程中，要顺应时代要求，及时调整施政措施，改革和完善执政方式。

党的十一届三中全会以来，党领导人民在实践探索中成功地选择了发展中国特色社会主义民主政治的道路，坚定不移地确立了建设社会主义法治国家的基本方略。在实现这一新的历史任务的伟大进程中，社会主义民主法制建设取得了很大进展。

——人民代表大会制度不断发展。全国和地方各级人大及其常委会在共产党的领导下，认真履行宪法和法律赋予的职责，在立法工作、监督工作、组织建设、制度建设等方面，都取得了巨大成就，树立了国家权力机关应有的权威，在国家生活中日益发挥重要作用。

——共产党领导的多党合作和政治协商制度日趋完善。人民政协在历次大会和各项活动中，广开言路，广开才路，放手让各方面人士充分发表意见，提出批评建议，为党和政府集思广益、正确决策，减少工作失误发挥了积极作用。

——民族区域自治制度进一步完善。随着民族区域自治的发展，各族人民当家作主的积极性不断增强，平等、团结、互助的社会主义民族关系正在形成，对于巩固国家的统一，促进民族自治地方的政治、经济、教育、科学、文化等各项事业全面发展，都起到了巨大作用。

——基层民主建设突飞猛进。在党的领导下，广大群众通过农村村民委员会建设、企业职工代表大会建设和城市社区民主建设，广泛开展以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为内容的群众自治，直接行使民主权利，自己管理自己的生活，拓宽了社会主义民主实践领域。基层群众自治，特别是农村村民自治，是我国社会主义民主的伟大创举，受到广大人民群众的热烈欢迎，也受到海内外广泛关注和高度评价。

——健全国家领导体制，推进机构改革。党的十一届三中全会后，通过改革和完善党和国家的领导体制，取消了实际上存在的领导职务终身制。同时，始终坚持把党和国家机构改革作为政治体制改革的重要组成部分。从1982年到现在，我国先后进行了5次机构改革，初步适应了经济和社会发展的客观需要。

^① 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社2012年版，第16页。

——干部选拔和任用制度的民主化、规范化不断增强。通过改革和完善干部人事制度，实行民主推荐、民主考核、民主评议、民主监督等新的方式，干部选拔和任用工作中的民主化、规范化程度越来越高，为一大批德才兼备的领导干部脱颖而出创造了条件。

——党内民主逐步扩大。20多年来，党内民主一直在逐步发展，特别是十六大以后，通过健全党委全委会工作制度和党的代表大会常任制试点，党内民主发展程度明显提高，党员的权益不断得到保障。

——党的十一届三中全会以后，党领导人民修订颁布了新宪法。宪法集中记载了我国建设社会主义和改革开放的成果以及我国人民对人权的理解和追求，不仅对改革开放起到了护航作用，还赋予公民在政治、人身、经济和社会文化生活等方面享有广泛的权利和自由，为我国公民权利和自由提供了法律保障。

——大力加强立法工作，初步形成以宪法为核心的有中国特色的社会主义法律体系和框架，在社会法制建设中发挥了重要作用，基本上实现有法可依，为民主制度化法律化创造了前提条件。

——加快社会主义市场经济立法，完善民事商事等方面的法律制度，为发展社会主义市场经济提供了法律基础。

——加强行政法制建设，推进依法行政，对于规范行政行为，保证行政机关依法行使行政职权起到了有效作用。通过建立行政监察行政复议制度，完善了行政机关内部的监督机制。通过建立行政诉讼制度和国家赔偿制度，有效地监督行政机关依法行使行政职权，保护了公民的合法权益。

——加强司法机关建设，改革和完善司法体制。改革开放以来，我国司法机构和司法体制通过改革日趋完善，为司法机关独立行使司法权，维护司法公正提供了一定的体制保障。

总之，改革开放以来，我国民主法制建设的进步有目共睹，基本上适应了社会主义现代化建设的需要。但是，也必须看到，由于历史和现实的种种因素，民主法制建设与全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会新的历史要求之间还存在着不相适应的地方。表现在：

——在保证人民当家作主的实践方面，人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度还不够完善。人民代表大会在选举、立法、人事任免、决定重大事项、监督等方面，在人大自身的组织建设和工作机制等方面，都不同程度地存在着一些需要进一步解决的问题。当前反映比较多的是，第一，人民代表的阶级、阶层比例还不够合理，代表中工人、

农民比例太低，国家公职人员比例过大，难以充分反映各方面的利益要求；选举中缺乏竞争，某些代表的参政议政素质不高。第二，人大常委会组成人员年龄偏大、专职委员太少，专门委员会的建设还不完善，监督职能还不很到位，影响了人大职能的发挥。第三，人大活动的公开、透明还有待进一步加强。人民政协的功能发挥得不够充分，用“通报”代替“协商”的现象还未杜绝，民主党派和民主人士参政议政的渠道还不够广泛，民主监督的约束力不够、权威性不强，影响了政协职能的履行。公民的知情权、参与权、表达权、监督权等民主权利实现还不够充分，同时，公民民主权利行使能力和水平还不高、存在不能行使、无序行使的现象。中层和高层的民主在机制上还不能适应社会主义市场经济发展、和谐社会建设以及人民群众日益提高的民主法治意识的需要。在依法治国方面，宪法和法律的权威还没有完全确立，广大群众对立法、执法、司法、法律监督、法律服务等方面的问题还有意见，大多数法律实施效果很差，如何解决法律实效问题已成为法治建设的主要矛盾。尤其是司法权的地方化、功利化、行政化问题较为突出，外部干预司法的现象不同程度存在，司法不公和司法领域中存在的腐败问题，打官司难、打官司贵、执行难的问题仍然普遍存在。这些，都影响了法律权威和司法公信力，制约了司法在维护公平正义、促进社会和谐方面作用的发挥。

——在丰富民主形式、扩大公民有序政治参与方面还存在一定问题。选举制度不完善。选举中缺乏竞争机制，选民对候选人情况不了解；选举时候选人差额过小或甚至没有差额，选民选择余地小，选举结果基本上是“认可式选举”，导致相当一部分选民对选举态度冷漠，某些地方到站选举率仅达40%左右；由于选举机制不完善，有1.3亿外出务工的农民只能委托投票，不能在实际驻地“落地选举”。民主参与和民主形式不够丰富。在需要民主决策的事项上，缺乏明确的规定和个人表达意见的机制，听证制度没有普遍建立；公民参与的途径少，社会组织建立的“门槛”过高，占国内人口大多数的农民没有自己的“农会”，农民进行政治参与的渠道太少；在公民监督方面，以民主来制约权力缺乏制度设计，公民对官员的监督缺乏有效途径，政务公开不够也不及时，公民的知情权难以保证，舆论监督缺乏操作性，宪法规定公民言论自由权没有落实。公民政治参与缺乏有序和规范。公民的知情权、参与权、表达权以及宪法明确规定的其他一些权利和自由缺乏法律保障；有些公民滥用民主权利，如出卖选票、挑动群体性事件；有些公民对政治、选举民主丧失信心，态度冷漠。

——基层民主政治建设方面还存在某些不足。基层政府依法行政与社区依法自治的关系尚未理顺，村（居）民委员会行政化倾向严重，不能充分体现自治性质，发挥自治作用；农村“两委”、“乡村”关系还不协调；境外势力、宗教势力、黑社会势力渗透、干预基层选举的现象时有发生，个别地方甚至被宗族势力和不良分子操纵选举窃取权力；城市基层民主缺乏居民参与机制，居民群众行使民主权利的渠道还不够畅通，社区建设经验有待推广；企业职工民主管理缺乏力度，特别是民营企业和外资企业在职工参与民主管理方面缺乏制度安排；《城市居民委员会组织法》、《村民委员会组织法》一直没有修订，其中某些规定目前已经不能适应新的形势，制约了依法推进基层民主的进程；法律监督的体制、机制不健全，监督手段和措施不完善，监督效力不强，一些领域的腐败现象比较严重，干群矛盾较突出。

——在立法工作方面存在着一定的问题。在中央与地方、权力机关与行政机关之间，立法权限界定不够清晰，重复立法、交叉立法、越权立法、立法相互抵触甚至“打架”的现象比较普遍；部门利益、地方利益影响甚至主导立法过程，“行政权力部门化、部门权力利益化、部门利益合法化”的现象比较严重，“立法谋私”、“立法不公”的问题严重影响了法律的权威和公众对法律的信心，影响了法律实效。立法决策与改革决策还没有达到相互统一。立法滞后于社会生活和改革发展，近年来经济立法明显加快，但公民基本权利保护、社会管理和公共服务方面的立法相对滞后；还有一些立法对不同的社会成员区别对待，没有平等保护各方面的利益，特别是一些地方政府在涉及地方利益和群众利益的问题上，“屁股”没有坐到人民群众一边，“立法不公”的问题在一些地方严重存在。

——党和国家决策的科学化、民主化还需要进一步加强。在决策体系上，由于党和国家机关之间分工和界限不清，影响决策的整体效果，以党的决策代替国家决策的现象比较多，依照宪法和法律确立的决策机制不能发挥有效作用。在决策程序上，决策事项不明确，决策程序不统一，违反程序的现象比较严重。在决策参与上，科学化、民主化的运行机制还不健全，一个既能反映民意、集中民智又能充分吸收专家智囊参加的决策科学化、民主化的局面还没有形成。在决策的评价上，决策失误责任的追究制度缺乏有效性，对党委决策失误责任追究缺乏制度安排，存在着以政府决策失误代替党委决策失误承担责任的现象，特别是党委对“一把手”的决策监督还有制度方面的缺失。