

POLITICAL PARTIES IN GOVERNMENT:
THE RELATIONSHIP BETWEEN
THE CHINESE COMMUNIST PARTY AND THE GOVERNMENT

政府中的政党

中国共产党与政府关系研究

王立峰
◎ 著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

*POLITICAL PARTIES IN GOVERNMENT:
THE RELATIONSHIP BETWEEN
THE CHINESE COMMUNIST PARTY AND THE GOVERNMENT*

政府中的政党

中国共产党与政府关系研究

王立峰
◎
著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府中的政党 / 王立峰著. —北京: 中国法制出版社, 2013. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 4862 - 8

I. ①政… II. ①王… III. ①政党 - 政治制度 - 研究 - 中国 IV. ①D665

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 244704 号



责任编辑 潘孝莉 (editorwendy@126.com)

封面设计 李宁

政府中的政党

ZHENGFU ZHONG DE ZHENGDANG

著者/王立峰

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/640×960 毫米 16

版次/2013 年 12 月第 1 版

印张/19.5 字数/289 千

2013 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 4862 - 8

定价: 50.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010 - 66022958

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

目录CONTENTS

导 论	1
第一章 党政关系的历史沿革	13
一、执政前的党政关系	14
二、执政后的党政关系	21
三、党政关系的历史逻辑	47
第二章 在革命与法律之间	54
一、问题及其意义	54
二、革命的合法性与非常性	57
三、以俄为师与中国革命	60
四、中国革命与以党治国	67
五、一场论争：法律与政治	73
六、三个案件：治理的变迁	83
第三章 为什么坚持党的领导？	90
一、问题的由来	90
二、党的领导的合法性	91
三、中国的问题是什么	98
四、国家建构与以党建国	109
五、党的领导的社会必要性	117
六、党的领导的体制	126



第四章	政府中的党组	134
一、问题、意义和材料		134
二、政府党组的历史沿革		136
三、政府党组的运作：制度层面		151
四、政府党组的运作：实际情况		157
五、政府党组的改进策略		171
第五章	政府中的纪检组	178
一、为什么需要党内监督		178
二、纪律检查体制的历史沿革		183
三、纪检派驻体制对政府的影响		190
四、纪检委对政府的影响		198
五、纪检派驻体制的合理性与局限性		205
第六章	政府中的干部	213
一、问题的由来		213
二、为什么需要管理干部？		217
三、党管干部的历史沿革		223
四、为什么需要党管干部？		232
五、党管政府干部的方式		236
六、党管干部的合法化		254
第七章	依法执政与党政体制改革	259
一、问题的由来		259
二、依法执政的合法性		262
三、当前中国的党政体制		274
四、党政体制的建构原则		284
五、党政体制改革的策略		291
六、结束语		300
主要参考文献		304

导 论

本书研究的是中国政府中的政党制度。确切地讲，本书研究的是中国政府中的中国共产党及其干部，是中国共产党对中国政府的影响或者领导制度，是中国共产党与政府的关系。但是，为什么要研究中国政府中的政党制度？这主要涉及到三个问题：（1）为什么研究政党？（2）为什么研究政府中的政党？（3）为什么研究中国政府中的政党？这是本书开篇首先需要交代的问题。在此基础上，我将对全书的结构作一个概括的交代，以方便读者阅读。

一、为什么研究政党？

法治的发展，是当今世界民主政治发展的潮流，乃大势所趋。民主政治需要法治。自由、民主固然令人向往，然正如德国思想家马克思·韦伯（Max Weber）所说，民主政治是一个辛酸的过程。民主政治的实现，除了依赖于公民的道德修养，还仰仗于法治。只有拥有法治的精神，民主政治才可能和平实现。观之当今世界的民主运动，在一个法治缺失的社会，民主意味着社会的动荡，民主意味着政局的不稳。于是，人们不得不好好对待法治问题。

在当代中国，改革开放以来，经过四十多年的励精图治，发展经济、改善民生，中国人也可以笑傲世界，



享受“经济奇迹”带来的福利，享受较为舒适的生活。但无可讳言，经济的快速发展与社会变迁是一把双刃剑，随之而来也有一些社会稳定问题、经济发展的后劲问题、政治的清廉问题、道德诚信的滑坡问题。中国人之传统，重人情，尚人治，面对这种政治社会的失衡现象，如何唤起民心，团结社会，依靠传统的人治吗？重走老路，历史已经证明是行不通的。理性告诉我们，唯有法治，才是天佑中国的良药妙方。孙中山先生就曾倡导革命变法，在政治上殷切希望中国成为一个“文明法治”国家，曾大声昭示，“导民于法治之途”，而在“护法之役告友邦书”一文中，直截了当说：“和平之根本在法律”。又说：“立国于天地，不可无法；立国于二十世纪文明竞争之秋，尤不可以无法。”法律是正义与秩序赖以实现的力量。

中国需要法治，中国正在走向法治。无论人们如何理解法治的精神和内涵，不论是从那些法律发展报告所反映的数据，还是从个人的经验来看，法治正逐渐成为中国人的生活方式。然而必须说明的一个事实是，当代中国的法治建设离不开中国共产党，必须直面中国共产党。一方面，中国共产党主导了当代中国法治建设的进程；另一方面，法治的理想落到实处，必须仰仗于具体的制度，而具体的制度必须面对传统的制度——中国共产党的存在以及中国共产党的领导方式和执政方式。

一个显而易见的经验是，中国共产党的组织无处不在，在军队、企业、学校、村庄、社区、国家机关。相比之下的经验是，西方发达国家却没有这样的现象。坚持党的领导可以说是中国独特的现象，是典型的中国经验。

近年来，国内外的学者们逐渐认识到，中国共产党在中国的政治生活中扮演着极为重要的角色。一些中国学者试图用学术术语向西方读者来解释中国共产党的角色。例如，朱苏力先生指出：“在我看来，在很多中国和国外学者看来（或明或暗），中国共产党的影响和控制是无处不在的；它渗透到社会的方方面面。”^① 张恒山先生从文明转型的角度，阐述了坚持中国共产党的领导的意义，认为坚持

^① Zhu soli, Political Parties in China's Judiciary, 17 DUKE J. COM&INT'L 533, 535 (2007).

中国共产党的领导是中国尽快实现工业化、完成向商工文明初步转型的必备条件。^①无疑,这种学术努力值得肯定。因为这是在研究中国问题,是真实的中国问题。但是,仅仅用“渗透”、“影响”、“控制”来描述中国共产党的角色,仅从文明转型的角度来阐述中国共产党的意义,并不能很好解释中国共产党的制度角色,也不能解释中国“坚持党的领导”的合法性。

毫无疑问,中国特色的“坚持党的领导”的政治制度遭到来自西方学界的质疑。按照西方学者的逻辑,“尽管中国强调法律的重要性,但同时又坚持党在中国社会的领导地位,这两个政策之间的矛盾就难以解决。”^②按照西方学者的逻辑,中国的国家政权既不能反映人民的意志,也没有自由和公正的选举,因此,至少从国家宪法和国家政治体制的角度看,中国努力把自己建构成为一个宪政国家的努力是徒劳的。^③如何看待这些批评和怀疑,又当做出何种学术回应,这是中国学者的使命。

中国共产党对于当代中国的法治形成和发展具有重要意义。中国是一个各地政治经济文化发展不平衡的大国。这是中国的基本国情。中国社会还正处在一个剧烈的社会转型时期,正处在一个快速的发展和变化过程中。在这样的形势或者事实判断面前,一个强有力的党的领导是不可避免的,因为在一个曾经是一盘散沙的国家,国家建构需要一个核心领导力量;还因为在转型时期,作为后发国家的中国实现赶超和跨越式发展需要一个核心领导力量。所以,我们需要一个坚强的核心。用毛泽东的话讲,“不管这个党是叫共产党,还是叫社会民主党。总而言之,党还是要的。”^④同样,离开这个核心的领导,法治建设也难以取得成功。法治意味着法律规则的

① 张恒山:“坚持党的领导 改进党的执政方式”,载《南京审计学院学报》2013年第2期。

② Stanley Lubman, Bird in a Cage: Chinese Law Reform after Twenty Years, 20 Nw. J. Int'l L. & Bus. 383, 399 (2000).

③ See Larry Catá Backer, The Rule of Law, The Chinese Communist Party, and Ideological Campaigns: Sange Daibiao (the “Three Represents”), Socialist Rule of Law, and Modern Chinese Constitutionalism, 16 J. OF TRAN'L. L. & CONTEMP. PROBS 29 (2006)

④ “同张春桥和姚文元的谈话”,1967年2月12日。转引自斯塔尔:《毛泽东的政治哲学》,曹志为等译,中国人民大学出版社2006年版,第72页。



统一性、普遍性、稳定性，可是，在一个转型的社会，这样的形式法治显然会束缚住变革的步伐。法治意味着秩序，可是，在一个动荡的国家，法治的理想遥远而不切实际。法治意味着国家法律的权威，可是，在一个国家认同还不能实现的国家，在一个国家权威缺乏认同的国家，国家法律的权威又从何说起。更何况，中国共产党是中国的执政党。对于变革中的中国，对于一个强调中国特色社会主义国家的中国，对于坚持党的领导的中国，研究法治，必须要研究党政关系，必须要研究中国共产党。

不仅如此，中国共产党对于中国的国家建构有着重要意义。我们现在正在进入一个全球化的时代，国家的各个方面正以加速度的方式与国际社会整合，主权国家在很多方面越来越依赖于外在世界。但是，我们还没有一个稳定的国际社会环境，我们还没有建立起如康德所设想的“永久和平”，我们还依然处在霍布斯的“丛林法则”中——国际环境变化无常，大国沙文主义触目惊心。在糟糕的自然状态下，国家尚显力不从心，就更遑论社会个体了。在这种情况下，我们需要一个能够对国际环境作出及时有效反应的强大政府。政府能否做到这一点，在很大程度上取决于国家力量的强弱。在中国，国家力量的强弱，甚至中国能否成为一个国家，则取决于一个坚强的领导核心。这个领导核心就是中国共产党。因此，对于国际丛林背景下的中国，研究中国，就必须研究中国共产党。

二、为什么研究政府？

前文讲，政党在中国无处不在。那么，为什么研究政府中的政党，而非其他组织中的政党。

之所以研究政府，是因为在所有的国家机构中，与我们生活息息相关的就是政府。罗伯特·普特南曾提出这样一个问题：“对于由谁统治我们的复杂的现代社会这一问题，真的还能有很多的怀疑吗？”显然，这个问题是多余的，这个问题的答案也是显而易见的。“政府采用的绝大多数政策动议，是由主要为常任文官组成的公共官僚机构负责提出的。不仅是决定个别问题的权限，而且起草大多数立法议案内容的权限都已从议会转移到了行政部门。由于行政官员们事实上垄断了

设计实际政策方案所需的技术专长，也垄断了有关行政政策缺点的大部分情报，因而他们获得了拟定决策议事日程的主要的影响力。”^①

的确，在现代社会，政府的责任大，人民的需求深。在发达国家如此，在发展中国家更是如此。发展中国家的政府要同时完成两件必须完成的任务，一是建立一个独立的主权国家，一是要发展经济。建立一个独立主权国家就是要确立对特定领土的有效控制，就要确立一个合法的、对人民的需求负责的国家政权，并建构人民对于国家的认同。经济发展意味着能够推动经济的增长，改善人民的生活水准，处理好发展与公正分配之间的关系。如此一来，在现实生活中，一方面，人们担心权力过于集中于政府，政府管的事太多，希望缩减其权力。另一方面，人们又感觉到政府大而不强，太弱，甚至失效。比如，无法提供基本的政治和社会秩序、保证人民基本生活水准和生命安全。公众对于政府的这种矛盾心态，也很能说明政府的重要性。

即使是在政党政治的时代，政府的意义也自不待言。无论一个执政党的执政权威如何，它都不可能代替政府。一方面，政府拥有执政党不曾拥有的专业文官队伍。另一方面，相比于政党政治，政府政治更为稳定持久。国家的公务活动、政府的行政运作，都不能有所中断。国家行政需要持续性，需要稳定。否则，国家运作的基础、人民的生活秩序，将无法持续。一个强大稳定的政府是如此重要，乃至我们的生活须臾不能离开政府。

随着改革开放以来中国法制建设进程的不断推进，中国的法律越来越多，越来越繁杂。规范性文件、行政规章、法律法规，多如牛毛。即使找一个行政法律专家来适用法律，他都颇费思量。不仅如此，在强势的国家主义面前，政府主导着改革和发展的进程，行政任务的扩张，授权立法的发达，让人们不得不面对一个大政府。

就规模而言，政府官僚机构超过了议会、司法机构。例如，中国的全国人大也只有不到 3000 个代表，中国的法官数量在 2011 年也不到 20 万，但中国的公务员却据说有近 700 万。国家权力的行使是依靠人去行使的。如此庞大的数量规模恰恰说明政府的强大。

^① 普特南：《高级文官的政治态度》，第 17 页。转引自阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学》，曹沛霖等译，五南图书出版公司民国 80 年版，第 364 页。



就功能而言，行政机关执行着一项重要的政治功能，即在具体情况下实施法律、法规和规章。从某种意义上说，行政机关垄断了政治体系的输出方面，甚至决策者有时把法律掌握在自己手中。在苏联，对秘密警察头目贝利亚的审讯和枪决，据说就是由他在最高苏维埃主席团中的同僚所执行的。尼克松当政时期在白宫建立了“管子工”的机构，由他们执行某些通常属于警察所有的功能。这些都是决策者把政策执行权抓在自己手里的例证。^①

除了对法律执行的垄断外，在中国，行政机关还直接影响着立法过程。十一届三中全会以来的法制建设经验已经表明，大多数法律议案由政府部门提出并作出说明。大量行政法规、部门规章则由行政部门直接制定。对于这些法律、法规和部门规章而言，它们的有效实施依赖于政府。其实，执政党的政策贯彻到什么程度，也通常取决于政府官员对政策的解释，也取决于行政官员们实施该项政策的兴致和效率。

此外，现在的政治体系中存在大量的裁决活动，也是由政府机构来进行的。例如，中国各级政府都可以作出行政复议，很多政府部门拥有行政处罚权和行政调解权。不仅如此，政府部门还是利益表达者和利益整合者。在西方，很多政府部门是利益团体最主要的代言人。中国政府也存在利益问题，乃至出现了所谓部门主义。

最后，政府机构控制了信息。即使在西方民主国家里，官僚机构也是有关公共问题和政治事件的最重要的消息来源之一。不论是政治精英、利益团体、政党还是公众，都依靠行政官员所传递的信息。

事实是，由于现代社会是一个高度分工和相互依赖的社会，是一个价值多元化而日益复杂的社会，离开了政府机构，现代社会将无法维持。行政机关无处不在，行政机关十分强大。但这只是问题的一个方面。我们还必须看到，社会公众与政府机构相处融洽也几乎是是不可能的。行政机关充满惰性。从效率低劣和充满惰性的意义上说，“官僚主义”是所有现代社会的通病。这的确是一种使人进退两难的局面，因为没有官僚机构提供组织、分工和专业化，人们就

^① 阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学》，曹沛霖等译，五南图书出版公司民国80年版，第364-365页。

不可能提出任何执行大规模社会任务的规划。所以西方学者认为，现代政治领导的艺术，不仅在于深谋远虑地寻求适当的目标和政策，而且在努力学会如何同庞大而复杂的官僚机构打交道。^①

因此，如何建立和保持一个负责、有效的政府机构，正是现代社会所面临的头疼问题之一。不论是资本主义社会还是社会主义社会，不论是发达国家还是发展中国家，这个问题都不能回避。对于中国而言，最要紧的是，中国还是一个处在建设过程中的国家，政府的部门主义、地方主义都不能让人放心。不仅如此，当代中国的现代化努力是政府主导的现代化。不论是法治建设还是经济发展，都离不开政府。政府作用发挥的好坏，直接影响中国现代化的过程和结果。不仅如此，当代中国的法治建设的一个重要方面是法治政府建设。中国向来有“民以吏为师”的传统，依法行政、法治政府建设的成效势必影响到法治社会的建设，进而影响到法治国家的建设。这些国情，加之以上官僚机构的通病，都要求中国共产党加强对政府的领导。对学者们而言，就要加强对政府的研究。

三、为什么研究中国？

中国学者研究中国，理所当然，似乎不是一个问题。但是，随着近年来国际交往的增多，随着中国社会越来越多地与国际接轨，随着中国的崛起，随着中国经验正在挑战西方普世模式，这才似乎变成了一个问题。当然，无论如何，中国学者都应当研究中国问题。

之所以研究中国，是因为在一个全球化的时代，中国是那么的别具特色。这主要体现在中国特色的政治、经济、法律发展道路上，简言之，就是有中国特色的社会主义道路。中国共产党认定照搬照抄别国经验会吃亏、会上当，所以致力于建设和创新中国特色的社会主义，而且的确取得了巨大成就。加之近年一度风靡的中国模式论，中国正在也应该成为研究的对象。

之所以研究中国，是因为形而下的地方性经验可以检讨反思那

^① 阿尔蒙德、鲍威尔：《比较政治学》，曹沛霖等译，五南图书出版公司民国80年版，第368页。



些宏大的理论话语。就实践理性的求证方式而言，有两种：一是自上而下的进路，即康德式根据一个先验预设而求证一个普遍理性；一是自下而上的进路，即从特定经验的差异性出发而求证一个普遍理性。就后者而言，经验不是用于阐释一个宏大理论话语，而是用于反思宏大理论话语，并在此基础上追求一个求同存异的理论。在此意义上，研究中国政府中的政党制度，研究中国经验，具有理论意义。中国经验可以有助于反思传统的西方民主理论，也可以促使我们从中国经验的差异性出发摸索探寻一个不同于以往的新理论。

之所以研究中国，是因为中国本身处在一个变革的过程中，中国的经验本身就是实践理性，是一种政治智慧，本身就含有科学研究的价值。无论是西方的经验还是其他发展中国家的经验，都不会在中国简单地重复。中国正在走着自己的道路。当然，中国也不会是个例外。和其他发展中国家一样，中国也无法避免经济发展和民主化之间的矛盾。一个强大的政党阻止了自近代以来中国社会和政治的解体。1949年以后，在中国共产党的主导下，中国在曲折道路上探索前进，并取得了辉煌成就。中国的经验也能解释一些普遍的规律，所以，必须研究中国。

研究中国，特别要研究中国的党政关系，要研究中国政府中的政党制度。^① 研究中国政府中的政党，可以更加细致地了解中国共产

^① 根据有关学者的分析，对中国党政关系的研究，有三个理由：第一个理由在于，为了掌握中国共产党支配的实际情况，剖析党政关系是关键所在。在国家机关中，虽然全国人民代表大会是最高的立法机关和权力机关，但是其权力受到限制，实质上仍由行政机关来行使国家权力。其结果是，中共如何领导、控制行政机关，以及如何领导整个社会就成了这项课题研究最重要的问题。第二个理由在于，党政关系的构造对现代中国的政治运作过程有很大的影响。执政党与行政组织在政治上的责任分配与组织运营等方面各有其独特性，中国共产党长期主张对行政组织进行绝对领导，不允许行政机关有相对自主性。因此，行政组织不具备应有的专业能力，行政效率的低下固不待言，政策失败的情况更是常常发生。因而“党政不分”与“以党代政”是造成社会主义受到挫折的重要原因之一，剖析党政关系有助于对现代中国政治运作过程的分析。第三个理由在于，党政关系的改革是政治体制改革中最重要的部分。十一届三中全会以后，中共通过推动“党政分工”（在制度上区分党组织与行政组织的职权）、“党政分开”（避免党组织对行政事务的直接参与）、引进公务员制度等等一连串措施，下放给行政机关许多权限，并避免党组织不必要的干涉，希望提高行政效率。然而对行政机关的支配是中国共产党最重要的政治资源。唐亮：《当代中国的党政关系》序言，转引自邵宗海、苏厚宇：《具有中国特色的中共决策机制：中共中央工作领导小组》，韦伯文化国际出版有限公司2007年版，第30-31页。

党的领导地位，了解中国共产党对政府的领导方式，同时也能发现政府对于中国共产党的制约力。这种了解对于转型时期的中国共产党和中国政府都是必要的。因为它们担负着引领中国改革开放的历史使命，它们需要一边努力工作，也需要一边勤于完善自我，以增强组织能力，更好地适应不断变化的外部环境，最终处理好中国社会转型这个伟大课题。

四、本书的结构和安排

本书旨在研究中国政府中的政党制度，这种研究一方面是介绍，即介绍中国政府中政党的构成与运作，介绍制度变迁的来龙去脉；当然，本书的研究不限于介绍，重点也不在于介绍，而在于分析。本书的努力方向是，力求把事实的描述和理论的分析结合起来。按照历史逻辑、理论逻辑、现实逻辑的思路，把本书分为七章。

第一章描述党与政府关系的历史沿革。中国政府中的政党问题，实则是党与政府关系问题的一个侧面。笔者把中国的党政关系的历史沿革分为两段，一段是中国共产党执政前的党政关系，另一段是执政后的党政关系。执政后的党政关系可以分为两个大的历史阶段。第一阶段是新中国成立后到1978年的十一届三中全会之前，第二阶段是1978年党的十一届三中全会之后至今的这段时间。在第一个阶段，由于强调国家主权建构，防止国家内部分裂，防御外敌侵略，保证主权统一、政权稳定，中国共产党通过党的力量整合社会资源和国家资源，以党建国，久之，形成政党国家。在第二个阶段，在国家主权建构基本完成的前提下，中国共产党中央致力于国家的程序建构和法律化，谋求通过法律的力量来整合社会资源和国家资源，依法治国，初步形成法理国家。由此，中国共产党逐步放权，在加强法治建设过程中，扶持人大的力量，籍由人大、政协来领导政府，通过法律来限制政府，同时，在改革开放的过程中，政府自身不断壮大力量，不断谋求来自人大和自身的合法性，相对于中国共产党的领导地位，政府已经拥有一定程度的自主性。



第二章试图从革命的视角来理解中国共产党与政府的关系，理解法律与政治的关系。在新中国成立以前，虽然中共短暂局部执政，但由于身处险恶的战争环境，军事生存与发展是首要任务，故中国共产党很难谈到政制，更遑论法制。新中国成立以后，执政的中国共产党一展抱负，力图建立现代政治。从1978年以后，经过30多年改革的进程，中国共产党努力从一个革命党转化为执政党，努力把政治统治转化为法治治理。在依法治国，建立社会主义法治国家的进程中，法治的推进必然涉及对党的执政权力的限制。中国政治何以从政制走向法制，从党的领导、人民当家作主走向党的领导、人民当家作主与依法治国的有机统一？欲了解这一转变的过程，了解当今中国政治体制运作的实际现状，就需要因循革命的逻辑，探寻中国共产党执政方式变迁的究竟。我在这章阐述了中国为什么以俄为师，为什么以党治国，为什么在新中国成立后要把革命进行到底。当然，也描述了革命的修辞对于法律生活的影响。革命思维的巨大惯性是理解中国党政关系、理解中国共产党领导方式和执政方式的一个重要因素。

第三章试图分析为什么坚持党的领导。坚持党的领导是中国特色的制度规定，也是理解和把握中国政府中的政党制度的核心原则。在新的历史条件下，坚持党的领导面临着合法性质疑。因此，致力于合法性建构，是中国共产党面临的一项重要任务。传统上，基于党的先进性的合法性、基于法律规定的合法性、基于经济绩效的合法性、基于历史的合法性为党的领导地位提供了证成，但是这种证成并不充分。那么，中国为什么需要党的领导？首先要回答中国的问题是什么。百年来，中国的问题仍然是一个国家建构的问题，国家建构不仅是一个主权建构的过程，也是一个程序建构的过程。在这个过程中，以党建国是别无选择之路。从党政关系的角度看，党的领导的社会必要性在于控制国家官僚机制，完成国家建构，实现跨越式发展。也正是基于国家建构的使命，权力集中成为党的领导的指导原则。

第四章描述政府中的党组。这是当代中国行政体系中一个颇具中国特色的具体制度。早在1987年党的十三大报告中，就曾经明确提出要撤销政府及其部门的党组，但是后来不了了之。近年来，随着依法治国方略的贯彻实施，随着依法行政和法治政府建设的推

进，随着党的领导方式和执政方式的改进和完善，学界对这一制度开始有了较多的思考。从逻辑上讲，关于党组的学术思考的结果无外乎三种可能，一种是保留党组并维持其现有运作模式，一种是废除党组制度，一种是保留党组但改革其运行模式。笔者在对党组制度进行历史梳理的基础上，描述其构成和运作，笔者的结论是，当前应该保留党组，但应遵循依法执政的精神，限制其职权，规范其运作。

第五章描述政府中的纪检组。由于纪检派驻机构的广泛分布，遍及政府任何一个部门，也由于纪检工作力度在加大，因此，纪检委的影响并不限于政府部门党组或者党委，也对政府工作造成实际影响。笔者在对纪检组的历史沿革进行梳理的基础上，介绍纪检派驻机构的改革，重点描述党风廉政建设责任制绩效考评。除了绩效考评外，纪检委对政府进行实际影响的一个形式是专项监督检查。笔者的结论是，纪检组长与派驻单位的关系是制约派驻机构发挥作用的社会原因。派驻机构难以发挥作用，从根本上讲，是因为派驻机构的改革仍然是内部监督，自己监督自己。另外，派驻机构改革一定要与政府依法行政结合起来，与中国共产党依法执政的精神要求结合起来，在法治框架内开展。

第六章描述和分析政府中的干部。研究中国共产党与国家政权机关的关系，或者说党政关系，不可能脱离对干部的研究。甚至有必要以干部为中心。毕竟国家政权机关中的事是人做的，在人事（人和事）这个问题上，关键在人。该章试图回答如下问题：为什么需要干部？为什么需要干部管理？为什么需要党管干部？中国共产党应该如何管理干部？我的结论是，在新的历史条件下，党管干部应该注重合法化，加强形式合法性与实质合法性建构。需要指出的是，本章在此引用和分析了民主生活会、谈心谈话活动、组织满意度调查等三项干部管理工作的实践活动。

第七章讨论依法执政与党政体制的改革。政府中的政党制度的改革方向是走向法治政治。法治政治的核心要义是中国共产党依法执政。依法执政已经成为中国共产党在新的历史时期的基本执政方式，这势必影响到依法行政和法治政府建设的实现。应该遵循依法执政的精神，改革和完善党政体制。我的具体结论是，改革党政体



制应该遵循法治原则、政府自主原则、程序公正原则、组织效率原则。改革党政体制的策略是，改革党的组织结构，实现党政分开；分开党政职能，明确政府与党委的事权；强化人民代表大会制度功能；理顺上级党委与下级政府的关系；继续推进政府机构改革，转变政府职能。当然，改革应该遵循渐进主义的思路。