

坚持党的领导 改进党的执政方式

张恒山

(中共中央党校 政治学法学教研部,北京 100091)

[摘要]从世界文明转型这一大背景来看,后发国家必须通过国家强有力的集权领导来实现由农耕文明向商工文明的转型。在中国,这一集权力量表现为中国共产党的领导。中国在文明转型过程中,必须坚持中国共产党的领导,同时要依照中国共产党第十八次全国代表大会报告的要求,改进党的领导方式和执政方式,推进依法执政。

[关键词]党的领导方式;党的执政方式;世界文明转型;依法执政;执政党的建设;农耕文明;商工文明;小康社会
[中图分类号]D25 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1672-8750(2013)02-0001-05

胡锦涛同志在中国共产党第十八次全国代表大会报告中提出,确保到2020年实现全面建成小康社会的宏伟目标,为此必须坚定不移地走中国特色社会主义道路,以中国特色社会主义理论体系作为行动指南,坚持中国特色社会主义制度。围绕着全面建成小康社会这一目标,十八大报告提出了“全面落实经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体总体布局”^[1],而且每一个方面的建设都有具体的任务要求。

要实现上述目标和完成上述任务,最关键的因素是什么呢?答案有两个:一是必须要坚持中国共产党的领导;二是要改进党的领导方式和执政方式,真正实现党在宪法和法律范围内进行活动。

一、从文明转型看坚持中国共产党领导的必要性

为什么在当代中国必须坚持中国共产党的领导?为了说明这个问题,本文引入文明转型这一概念,即把坚持共产党领导的必要性放在世界性的文明转型这一大背景下来认识和看待。

文明转型不是通常所讲的工业化、现代化,不是通常所谓的社会转型,不是仅指经济体制的转型,也不是现在所讲的经济增长方式的转型,而是指一个文明系统中各种要素的整体转换。人类从公元前5000年左右进入文明时代,人类最初形成的文明形态是农耕文明。这一文明形态以农业生产为主,其成熟形态基本上是单家独户的、自给自足的个体生产,商业、工业是辅助性产业,人们大多生活在农村,通常以血缘为纽带进行村落聚居,国家组织大多采取君主政体形式。从公元1500年之后,人类逐渐发展到一种全新的文明形态——商工文明。商工文明成熟时代的特征是思维方式的理性化、价值观念的人本化、交换方式的市场化、生产方式的工业化、分配方式的普惠化、生活方式的城市化、政治组织的民主化、管理方式的法治化和活动范围的全球化。

(一) 世界各国的文明转型道路

在世界性的文明转型中,先行进入文明转型的国家走了不同的道路。第一条道路是以英国为代表的自发形成的工业转型之路。英国的文明转型完全是自发的,是没有任何先例可循、一步一步摸着

[收稿日期]2012-12-12

[作者简介]张恒山(1954—),男,江苏淮安人,中共中央党校政治学法学教研部主任,教授,博士生导师,主要研究方向为法理学理论、宪法学。

石头过河探索出来的。从15世纪到17世纪的地理大发现、新航路开辟、殖民贸易以及文化上的革命（包括文艺复兴、宗教革命等），英国和西欧各国的发展大体上是同步的。18世纪下半期，英国爆发了产业革命，到19世纪前期英国就初步完成了工业革命，形成了新文明的雏形。第二条道路是以法国、美国为代表的以民营资本为主导而进行的工业化转型之路。法国、美国的文明转型主要依靠民营资本到英国购买技术，引进机器，引入工业化生产，推进工业化，在这个过程中，政府没有起多大的作用。第三条道路是以德国、日本为代表的由国家集权主导的工业化转型之路。德国、日本追赶英国文明转型都是依靠国家政权推进的。在这个过程中，虽然民营资本仍然是推进工业化的主体，但政府在其中起到了主导和促进作用。第四条道路是以苏联为代表的国家高度集权、以计划为手段强制性推行的工业化转型之路。斯大林执政以后，在社会主义旗号下用国家政权把所有的资源集中起来进行统一调配，按照计划分配定额的方式来安排整个国家的经济，从而形成一个计划经济体制。这种推进工业化的方式非常有效，从第一个五年计划开始，苏联用了10年时间就建成一个以重工业为主的工业化体系。

为什么德国、日本要选择国家集权主导的工业化转型之路，而苏联要选择国家高度集权、以计划为手段强制性推行的工业化转型之路呢？究其原因，在商工文明来临之际，落后的国家、民族必然会遭受先进国家、民族的欺凌。从世界范围来看，商工文明是一个民族与民族之间、国家与国家之间展开激烈竞争的文明，是一个弱肉强食的文明。一个国家怎样才能避免挨打？一个民族怎样才能避免被欺侮？答案是国家必须尽快强大起来。一个国家怎样才能尽快强大起来？答案是要尽快实现文明转型，即从农耕文明状态摆脱出来，进入商工文明状态。

美国主要依靠民间资本积累，拒绝政府力量的介入，以市场为主导来发展工业化，进而实现了文明转型。由于美国具有得天独厚的自然条件、地理条件、环境条件、历史条件、文化条件等等，因此它可以走这条路，而且可以获得成功。但对于美国之外的其他国家来说，这条道路就行不通。所以，美国的经验不具有普世意义，其他国家不可以完全效仿。

法国曾经走了一条以民营资本为主导的工业化道路，但法国发展得较为缓慢，而且遭受了几次战败的耻辱。在1871年的普法战争色当战役中，法军被战败，拿破仑三世被俘。在第一次世界大战中，法国虽然是战胜国，但法国取胜的原因在于法国与英国结盟以及美国参战。在第二次世界大战中，法国被德国的闪击战打得毫无还手之力，很快宣布投降，但后来美国参战，依靠以美军为主力的盟军击败了西线的德军，法国才得到解放。究其根本原因，以国家集权方式发展工业化的德国国力之强盛远远超过了法国，而法国以民营资本为主导的工业化发展缓慢，国力较弱。一个有力的证明就是法国和德国的城市化率进度有相当大差别：1910年，德国的城市人口占总人口的60%；1931年，法国的城市人口才达到总人口的51.2%。

实践证明，在第二次世界大战之后，在亚非拉美国家中，凡是按照美国实现文明转型的方案，采取政府不介入的自由市场经济政策，完全走民营资本主导的工业化道路的国家几乎没有成功的。比较成功实现工业化的国家（如“亚洲四小龙”）几乎都经历了通过国家集权保护国内市场来推进工业化发展的过程。可以这样说，后发国家都需要国家以集权的力量来推动文明转型。

（二）中国的文明转型

中国近代史表明，中国人始终缺乏对世界性文明转型的自觉认识，以至在被迫走上文明转型之旅途时仍频频回首、深情眷念自己在农耕文明时代的“辉煌”：那个只需有圣人明君就可以国泰民安的时代是多么好啊！正因为脚向前走、眼向后看，所以我们在近代史之路上走得艰难曲折、磕磕绊绊。

当一个民族在世界文明转型的大潮中处于落后状态，前途迷茫、生存权利岌岌可危时，这个民族中精英分子的引路就显得至关重要。幸运的是，中华民族有了中国共产党这样一个最初由民族精英分子组成的政党。这个政党有着强烈的服务于中国人民利益的道德意识，有着带领中国人民走出灾难、贫穷和屈辱的深沉使命感，有着学习最接近真理的理论以指导自己行动的愿望和热情，有着首当其冲、奋不顾身的自我牺牲精神，这些使得它能够吸引中国人民追随其奋斗前进。在历经艰难曲折、

浴火流血的斗争之后,中国共产党领导中国人民建立了中华人民共和国,构筑了中华民族实现文明转型的基础,成为引导中华民族文明转型的引路人。

在建立新中国之后,中国共产党必须借助国家的政权力量推动中国由农耕文明向商工文明的转型。成为执政党之后,中国共产党作为国家的集权力量承担着如下使命:第一,在这个国家的大多数人还不能意识到文明转型从而缺乏文明转型自觉性的时候,这个集权力量应率先唤醒人民,呼唤改革,启动一个国家的文明转型。第二,当这个国家面临文明转型的众多任务,而有限的资源无法同时满足实现和完成这些任务的所需时,这个集权力量可以通过理性的思考、选择来进行统一规划,优先配置资源,优先实现、完成那些最迫切、最紧要的任务。第三,当本国的商工企业还很弱小、技术相对落后,无法同发达国家的强大跨国公司进行竞争时,国家的集权力量可以通过立法、行政、司法等方式对国内市场加以保护,为弱小的国内商工企业的发展提供良好的环境条件。第四,当因市场经济的发展而带来内部利益纷争时,这个集权力量可以用一种相对专断的方式抑制或处理纷争,确保国内政治、社会秩序稳定,防止国家在内部各个集团的利益纷争中陷于瘫痪,失去动力。

综上所述,从世界文明转型、世界性文明竞争的角度来看,坚持中国共产党的领导是我国尽快实现工业化、完成向商工文明初步转型的必备条件。

二、依法执政是党在新时期的基本执政方式

我们讲在当代中国坚持中国共产党领导的必要性的同时,还要高度关注中国共产党第十八次全国代表大会报告所强调的另一重点:改进党的领导方式和执政方式^[1]。

(一) 党的领导与党的领导方式

要改进党的领导方式,首先要对“领导”的概念加以剖析。我们所讲的“党的领导”根本不是科层制行政管理体制中的处于指挥、命令地位而其相对方处于服从、听命地位意义上的领导。中国共产党的“领导”从来都是相对于人民而言的领导,这种“领导”决不是行政首长对行政下属意义上的“领导”,决不是行政首长发布指示、命令,行政下服从、执行意义上的“领导”。中国共产党在每一个历史时期都预见性地提出整个民族所面临的主要任务,并提出完成和实现这个任务的主要途径、方法,让广大人民群众对这些问题加以思考、鉴别。如果广大人民群众认为党的提法是正确的,就会被党的主张所吸引,就会追随党为实现这些任务去奋斗,这就体现并实现了党的领导。准确地说,中国共产党的领导是一种“引导”,它是一种在吸引、凝聚基础上或前提下的导向,是中国共产党走在前列而带动人民群众跟进的“领导”,这种意义上的领导不具有强迫性、强制性。

在总结中国共产党领导中国人民进行民主革命和社会主义革命、建设的实践经验的基础上,本文认为对党的领导应做如下理解:党的领导是指党通过提出体现中国人民共同利益的价值观念、路线、政策来吸引党外人民群众,甚至其他党派及其成员的支持和追随,在此前提下,中国共产党在社会的政治、经济、文化等领域的事务中引导、组织、带领人民群众和其他追随者为实现党所提出的价值观念、路线、政策而共同奋斗的活动。具体来讲,党的领导概念包括如下要点:首先,党的领导的主体是中国共产党这一组织实体。其次,党的领导的对象是中国共产党外的人民群众、其他党派及其成员。需要强调的是,我们不能简单地将党的领导理解为对国家的领导。党对国家是执政,是独断性地处理国家政务,这不同于对人民的领导。第三,就其动态而言,党的领导是一种“活动”,是党对人民群众、其他党派及其成员加以引导、组织、率先示范的带领性活动。第四,就其静态而言,党的领导是一种关系状态,是党同人民群众以及其他追随者之间的一种特定的关系状态,党组织通过在社会政治、经济、文化等领域的事务中发挥引导、组织、率先示范等作用,使自己(相对于人民群众和其他追随者而言)处于领先、率先、先行的地位。第五,党的领导概念的核心内容是党为了广大人民的利益而带领广大人民奋斗。

认识和理解党的领导概念的关键点是:不能简单地把党的领导看做是一种既定的“地位”。党的领导首先是一种活动,其次是一种关系,最后才是体现在这种关系中的一种地位状态。上述关于“党

的领导”的内涵决定了党对人民的领导方式不能是命令式、强迫式的，只能是宣传、说服、榜样示范、吸引、引导的方式。谢觉哉同志指出：“所谓党的领导，就是把党的主张经过党员在群众中的活动变成群众的主张，去变成群众的实际，也就变成政权上的主张。人家是否愿意跟着你来，是不能强迫的，而是靠着党的政策的正确和党员的模范，只要你的政策合乎群众的利益，群众就跟着来；你是这样讲，是否这样做，就要靠党员的实际行动的模范。”^[2]

（二）党的执政与党的执政方式

在对党的领导和党的领导方式两个概念进行辨别的基础上，我们还要进一步辨别党的执政和党的执政方式这两个不同的概念。党的执政概念不同于党的领导概念，如果说党的领导主要表达党和人民之间关系的话，那么党的执政主要表达党和国家的关系，表示党在国家政权组织中的地位和作用。中国共产党的执政就是中国共产党的代表在合法地进入和掌控国家权力机构的前提下，以国家代表的名义行使国家权力，贯彻党的治国主张，处理全国的政治经济和社会事务，谋求和实现全国人民利益的活动。

党的执政不同于党的领导根本之处在于：党的执政表现为党的代表们在国家权力机构中占主导地位，这种主导地位又是通过法律程序（一般是通过选举）获得的，所以它是一种既定的法律状态；执政必然要运用国家政权机构的权力去处理政务、事务；党的代表们处理国家政务的行为对全社会成员产生法定约束力、强制性，即全社会成员具有服从的义务。由于党的执政是运用国家强制力处理政务事务的行为，凡国家权力管辖下的社会成员（人民群众）都有服从这种执政行为的义务，因此，我们必须对党的执政方式（党行使和运用政权的形式、方式）予以高度重视。

近现代民主理论要求，处于执政地位的政党、组织、个人不可以随意地运用政权力量处理政务、事务，凡是运用国家权力处理政务、事务者都必须严格依照既定的法律。关于这一点，我们党在认识上曾经走过一个曲折的弯路。当一个民族整体上还处于农耕文明的思维状态中时，从这个民族中产生的最先进分子中的部分人也不可避免地会带有农耕文明的思维特征。中国传统农耕文明时期的以模糊认知为基础的非理性思维、以圣贤为理想的非民主政治、以人智和亲情为主导的非法律治理，都不可避免地表现在中共第一代主要领导人的治国理政的思维和行为方式上。在上个世纪50年代选择的计划经济发展道路，权力高度集中于党的中央和各级党委，处理政务、事务主要依靠政策和人言而不依靠法律的执政方式，再加上传统的非理性思维，使得中国共产党引导中国人走了一段非同寻常的弯路——从1957年“反右”运动到1958年“大跃进”，从农村社会主义教育运动到“文化大革命”，一个又一个错误给中国人民带来了灾难。上述错误的产生都可以归根于非法治化的治国理政方式。

伴随着市场经济的发展、财富的初步积累，中国出现了社会阶层的分化和利益的分化，出现了在计划经济时代所不可能面对的社会问题和社会矛盾。因此，在计划经济时代形成的权力高度集中于党内并淡化法律作用的执政方式已经暴露出其诸多不适应之处，以市场经济为核心的文明体系急需中国共产党作为执政党转变自己的执政方式，而中国共产党也恰逢其时地提出新时期的基本执政方式——依法执政。

（三）推进依法执政

十八大报告围绕“在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利”提出了八个基本要求，包括“必须坚持党的领导。……提高党的科学执政、民主执政、依法执政水平”^[1]。十八大报告第五部分“坚持走中国特色社会主义政治发展道路和推进政治体制改革”围绕着政治体制改革的根本目标、原则和任务，强调了三个更加注重“更加注重改进党的领导方式和执政方式；更加注重健全民主制度、丰富民主形式；更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”^[1]。习近平指出：“要坚持党的领导，更加注重改进党的领导方式和执政方式，真正做到党领导立法、保证执法、带头守法，要健全权力运行制约和监督体系，有权必有责，用权受监督，失职要问责，违法要追究，保证人民赋予的权利始终用来为人民谋利益。”^[3]

党的执政行为之所以要依法进行，从根本上说，这是因为国家政权是属于人民的。党执政和运用

国家政权处理政务、事务是受人民所委托,必须经人民所同意。人民之所以同意中国共产党执政,不是因为同意中国共产党谋取其自身利益,而是因为中国共产党承诺为中国人民谋利益。由于人民的利益、要求归根到底只有人民自己最清楚,所以要由人民把自己的利益要求表达出来。人民通过选举代表、代表集会议事的方式把自己在国家经济、政治、社会、文化等领域的利益要求表达出来,人民这种利益表达的成文形式就是立法。所以,法律代表人民的意志,代表人民对执政者处理国家政务事务的预先要求。彭真同志曾经指出:“我们的法律是党和国家的方针、政策的定型化。法律是党领导制定的,但是,必须经过全国人民代表大会或全国人大常委会审议通过。法律已经通过、颁布,每个公民都要服从。党员服从法律,就是服从党的领导,就是服从全国人民。党领导人民制定法律,也领导人民遵守法律。有人问‘是法大,还是哪级党委大、哪个党委书记大?’当然是法大。不论哪级党委,更不论哪个负责人,如果他的意见与法律不一致,那是他个人的意见。谁都得服从法律。”^[4]十八大报告强调,“党领导人民制定宪法和法律,党必须在宪法和法律范围内进行活动。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”^[1]。中国共产党无论是作为受人民委托的执政者,还是作为承诺谋取人民利益的践行者,都必须遵守代表、体现人民意志的法律。依法执政才能确保党的执政行为符合人民的意志和利益。

从表面上看,依法执政是解决中国共产党作为执政党在处理政务、事务时所依据的准则问题——从主要依据政策、领导人讲话转向主要依据法律,但是,从实质上看,为了保证法律真正能够成为处理政务、事务的依据,就必须理顺党和国家政权机关的关系——依照宪法、法律规定的权能归属,由特定的获得宪法、法律授权的国家机关依照宪法、法律处理自己权能范围内的政务、事务,党组织不能直接行使未经宪法、法律授权的权力,更不能超越宪法、法律的规定去处理具体的政务、事务。当然,各级党组织不直接处理具体的政务、事务并不意味着削弱、淡化党的领导和执政,相反,党组织通过路线指引、思想引导、立法领导、干部提名、带头守法、监督执法、惩治腐败等方式行使权力,恰恰体现了依法领导和执政,恰恰加强了党的领导和执政地位。所以,依法执政同时意味着、包含着党的领导方式和执政体制的变革。

参考文献:

- [1]胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2012.
- [2]王定国,王萍,吉世霖. 谢觉哉论民主与法制[M]. 北京:法律出版社,1996.
- [3]习近平. 在隆重纪念中华人民共和国宪法公布实行30周年大会上的讲话[N]. 人民日报,2012-12-05(2).
- [4]彭真. 彭真文选[M]. 北京:人民出版社,1991.

[责任编辑:王丽爱,黄燕]

Adhere to the Party's Leadership and Improve the Way of Governance

ZHANG Heng-shan

Abstract: In view of the transformation of the world civilization, the less developed countries achieve the transformation from agricultural civilization to commercial and industrial civilization through strong centralized leadership. This centralized power in China is the leadership of the Communist Party. In the process of civilization transformation, China must adhere to the Communist Party's leadership, and at the same time, improve the way of leadership and governance. That is to say, China must improve the way of governance and promote the administration by law as is required by the report of the 18th National Congress of the Chinese Communist Party.

Key Words: the leadership of the Communist Party; the governance of the Communist Party; world civilization transformation; governance by law; construction of the ruling party; agricultural civilization; commercial and industrial civilization; a well-off society