

中国共产党在政治体制中的作用

高新民教授

中国共产党在政治体制中的作用，一言以蔽之，就是领导核心作用。这种领导核心作用得到了宪法的确认。

首先，中国共产党是政治体制的设计者和领导者。

中国共产党在政治体制中的领导地位，是历史形成的。1949年中华人民共和国成立以前，中国是一个半殖民地半封建社会，对内没有民主制度，对外没有民族独立。中国共产党当时作为一个体制外政党，是在彻底推翻旧的社会制度和旧的国家政权，建立一个新的社会制度的基础上，才掌握国家政权的。因此，中国的政治体制是在共产党的领导下建立的。在创建中国现代政治体制的过程中，一方面，中国共产党考虑到中国自秦代以来就是大一统的中央集权制的历史传统，继承了中国几千年的政治体制的某些特点，另一方面，又根据时代的变化，体现了人民当家作主的要求。可以说，中国社会制度的合法性、政治体制的合法性与中国共产党执政的合法性是紧密相连的，中国政治体制的核心就是中国共产党的领导，党在政府、人大、政协中有极其重要的影响。换言之，没有中国共产党，就没有现行的政治体

制。

但是，在建立社会主义市场经济体制的背景下，党在政治体制中以什么方式实现自己的领导？这对党是一个严峻的考验。中国共产党长期执政，政党职能与政府职能曾经长期混为一体。党可以通过权力来体现自己的政策意图，可以通过权力来调动一切可以利用的社会资源服务于党的纲领、目标。党的领导作用，往往在权力的运作中得到实现。可以说，在高度集中的计划经济体制下，政府的权力无所不包，执政党的政治功能也就更多地通过在权力系统的政策制定并直接“管理”一切而体现出来。然而，由于市场经济的发展，执政党可以利用的权力本身发生了变化。在现代市场体系中，政府行政权力的行使范围、行使力度都发生了变化。在政府的职能尚且要转换的情况下，党利用行政权力手段体现自己作用的空间就大大缩小了。这就要求党摆脱传统思维方式，改革党的领导方式和执政方式，按照“总揽全局、协调各方的”的原则，规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大履行国家权力机关的职能；支持政府履行法定的职能，依法行

政；支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能。党要集中精力抓好大事，支持各方独立负责、步调一致地开展工作。在基层要改变党的活动方式，把基层党组织的功能、作用更多地定位于服务，为群众的政治、经济、文化事业的发展服务，而不是运用行政权力干预各种事务。这不是降低了党的领导地位，而是以服务的行为增强群众对党的执政地位和领导地位的认可，增强党执政的合法性。

第二，中国共产党是政治体制中的第一决策力量。

一般说来，政党的功能主要是利益表达、利益综合、政治社会化、政治动员，等等。但是，中国共产党除了具有一般政党的这些功能之外，还在政治体制中承担了第一决策力量的特殊功能。从宏观层面来讲，国家生活中的重大问题，往往先在中国共产党内做出决策，然后通过相应的法律程序，转变为国家的法律法规。从微观层面来说，一些基层组织，如县、乡镇党组织，是当地的决策核心；在某些部门，党组织也往往是该部门重大问题的主要决策力量。更形象地讲，中国共产党是国家政治生活中的驱动力。所有推动社会前进的重大决策，都首先由党做出、首先形成为党的政策并在实际生活中发生了相当大的影响后，才以国家意志的形态出现。如

中国共产党关于改革开放的政策、关于建立社会主义市场经济体制的决定，等等，都是如此。当然，在党的历史上，也曾出现决策失误的情况，但归根结底还是由党来纠正自身的错误。

第三，中国共产党为政治体制的正常运转起组织保障作用。

这种组织保障作用体现在几个方面：一是向政府输送干部。在通常情况下，向政府输送精英是执政党普遍具有的功能。中国共产党长期执政，这项功能必然得到强化。中国政府的各级官员、国家公职人员大多是共产党员。这些党员，在担任领导职务前，一般都在党内受到立党为公、执政为民的思想教育，以保障他们能够在政治上符合党的要求。担任领导职务后，还需要到党校学习，以便提高他们的政治素质和领导水平；二是监督在政府、人大等机构中担任领导职务的共产党员是否有背离党和人民利益的行为，是否有腐败行为。如果有腐败行为，或其他不良行为，首先会受到党内处分，然后再建议政府、人大通过相应的法律程序，撤销其职务；三是根据社会发展的需要，领导政府机构的改革。中国共产党掌握政权后多次进行政府机构改革，近年来，根据市场经济的发展，进一步提出政府职能转换，加大了政府改革的力度。其改革方案往往先由党制定，再通过相应的程序变为

国家政权的法令，以确保这种改革符合社会发展的方向；四是党虽然在政治对国家政权负有引导之责，但当人大、政府做出决议之后，党设立在人大、政府中的党组，要确保决议的执行。共产党员在贯彻国家的法令、法规、号召时，要起先锋模范作用。

在组织保障方面，党也面临着新的问题。比如，中国共产党长期以来实行的是“党管干部”的政策，但是，在民主政治的条件下，特别是在实行村民直选的农村，党推荐的干部能否在群众选举中获胜，就成为对传统的任命制的挑战。为了解决这一问题，一方面，党组织提倡把优秀的党员推荐为村委会的候选人，参加竞选，另一方面，提倡把优秀的、受到群众拥护的村委会成员发展为共产党员。但是，领导职务的“一肩挑”，并不能解决整个基层党组织的功能问题，因此解决问题的出路还在于准确地为农村党的基层组织定位。此外，在相当一部分地方，党和政府“一把手”之间也存在着一定的矛盾，也需要进一步改革党的领导体制，改革党的执政方式。

第四，中国共产党领导并推动了民主政治的发展。

中国社会有几千年的封建专制传统，缺少民主法制的传统。中国共产党执政后，大力实行民主政治。但是，从

20世纪50年代后期至1978年党的十一届三中全会前，由于党的领导层对中国社会主要矛盾判断失误，把阶级斗争当作社会的主要矛盾，以阶级斗争为纲，严重影响了民主政治建设。党的十一届三中全会后，中国共产党实行改革开放政策，工作重心转移到经济建设上来，以建立和完善社会主义市场经济体制作为经济体制改革的目标。与经济基础的变化相适应，党在领导社会主义民主政治建设上也有了重大发展，表现为：一是党领导了法制建设，提出党必须在宪法和法律范围内活动；提出依法治国的基本方略，要求全党必须依法执政；提出适应社会主义市场经济发展、社会全面进步和加入世贸组织的新形势，加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成中国特色社会主义法律体系；党员和干部特别是领导干部要成为遵守宪法和法律的模范。二是提出共产党执政就是领导和支持人民当家作主的执政理念。在实践中，努力扩大公民有序的政治参与，保证人民依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。特别是在基层，群众的民主权利逐步扩大。在农村实行村民自治，确立了村民直选制度，出现了一些由农民组成的社团、协会等组织。在城市实行居民自治，已经在一部分城市推行居民直接选举居委会的试点工作。这在中国的历史上都是前所未

有的举措。三是实行公开制度，党要求事关人民群众利益的大事向群众公开。在改革开放以后，基层普遍推行了厂务公开、村务公开、政务公开等制度。在2003年“非典”期间，由于党中央、中央政府对有关部门信息不公开、不透明的现象进行了严肃处置，使中国政治生活以此为契机，在公开化的范围和程度上有了相当大的进展。四是在决策方面，中国共产党提出要建立深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智、切实珍惜民力的决策机制，推进决策科学化民主化，建立社情民意反映制度，建立与群众利益密切相关的重大事项社会公示制度和社会听证制度，吸收有关方面的专家、学者参与，制定符合人民利益和意志的政策、法令，等等。

由于中国共产党在政治体制中具有特殊的作用，国家政治生活中的民主，人民民主，在很大程度上取决于党内民主的发展状况。因此，中国共产党第十六次代表大会提出了一个全新的概念：党内民主是党的生命。其意在通过党内民主的发展，进一步带动人民民主的发展。党力图从改革体制和机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。一些地方党组织正在试行党代表大会常任制，改革和完善党内选举制度，建立及完善党内情况通报制度、情况反映制度和重大决策征求意见制

度。党内监督制度也正在逐步健全。当然，党内民主制度的健全是一个长期的过程，只能是渐进式发展。

第五，中国共产党是多党合作制度和政治协商制度的倡导者、实践者。

中国的政党制度是共产党领导的多党合作制度，是中国特色的政党制度。中国的各民主党派，是参政议政和发挥监督作用的重要力量，是维护安定团结、促进社会主义现代化建设和祖国统一的意志重要力量，中国共产党和各民主党派的合作任务，就是把中国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家，为统一祖国、振兴中华而奋斗。鉴于此，中国共产党确立了与民主党派“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的合作方针，加强同民主党派合作共事。在这一多党合作制度下，民主党派成为中国的参政党，其参政的基本点是：参加国家政权，参与国家大政方针和国家领导人选的协商，参与国家事务的管理，参与国家方针、政策、法律、法规的制定执行。民主党派、无党派人士在各级人民代表大会和县以上政府中占有一定比例。中国共产党十分重视民主党派的监督作用，鼓励和支持民主党派与无党派人士对党和国家的方针政策、各项工作提出意见、批评、建议。民主党派享有宪法规定的权利和义务范围内的政治自由、组织独立和法律地位

平等。中国共产党支持民主党派独立自主地处理自己内部事务，帮助他们改善工作条件，支持他们开展各项活动，维护本组织成员及其所联系群众的合法利益和合理要求。这一政党制度在维系中国社会的稳定、整合社会各阶层利益和意志方面起了重要作用。