

## 当代中国政党领导体制的形成与发展<sup>\*</sup>

彭 斌 周光辉

内容提要: 中国的领导体制是中国国家治理体系的中枢,也是决定国家治理能力尤其是领导力的核心要素。当代中国政党领导体制是在长期革命的历史中形成的,它从根本上解决了近代中国面临的生存危机和权威危机,实现了政治权威的创造性重建。中国政党领导体制以新型政党制度作为制度基础,由中国共产党掌握国家领导权,在领导原则上坚持以人民为中心,在领导结构上确立了党、政、军、群、法之间的结构体系,在领导权运行机制上采用民主集中制,在领导方法上实行群众路线。改革开放以后,尤其是党的十八大以来,中国政党领导体制改革的重点是坚决维护党中央权威和集中统一领导,推进领导科学化、民主化和法治化。中国政党领导体制不是所谓的威权体制,那些将其界定为威权体制的观点都未能准确地、科学地描述和分析中国的领导体制。通过政党领导体制,中国实现了从近代“中国之乱”到当代“中国之治”的转变,维护了国家主权、安全和发展利益,促进了人权事业的发展,形成了中国式的现代化新道路。

关键词: 政党领导体制 国家领导权 政治权威 中国之治

国家领导体制是国家治理体系的中枢,也是决定国家治理能力尤其是领导力的核心要素。“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”<sup>①</sup>。从国家领导体制上讲,当代中国既不是采取传统的以皇权为核心的君主制,也不是实行政党竞争、分权制衡的总统制或内阁制,而是采用政党领导体制。“中国特色社会主义制度是一个严密完整的科学制度体系,起四梁八柱作用的是根本制度、基本制度、重要制度,其中具有统领地位的是党的领导制度。党的领导制度是我国的根本领导制度。”<sup>②</sup>然而,仍然有相当多的海外学者将当代中国的领导体制界定为威权体制,否定中国领导体制的正当性。这就需要准确地描述和科学地分析中国政党领导体制,既构建一种能够契合中国历史与现实的理论叙事,又阐明中国政党领导体制的价值正当性与合理性。

<sup>\*</sup> 本文为国家社会科学基金重点项目“政治话语视域下当代中国国家认同建构机制研究”(19AZZ006);国家社会科学基金重大项目“百年来中国政治学史研究”(19ZDA133)的研究成果。

<sup>①</sup> 《邓小平文选》第2卷,第333页,人民出版社,1994年版。

<sup>②</sup> 习近平《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》,《求是》2020年第14期。

## 一、中国政党领导体制的形成与其历史必然性分析

国家领导体制是由一系列以国家领导权为核心的制度、规则和惯例构成的,它包括国家领导权、领导原则、领导结构、领导权运行机制与领导方法等基本构成要素,涉及国家治理体系中的领导和组织制度及其功能结构、工作机制与程序安排。其中,国家领导权是国家主权的表现形式,是领导国家制定和修改宪法与法律、确立国家大政方针、决定国家重大事务和重要组织人事安排的权力,它在国家领导体制和权力体系中居于中枢地位,是其核心要素。国家领导权包含着对政治、组织、军事和意识形态等方面的领导,主要表现为通过政治决策引领国家发展方向、确立国家发展目标和制定国家重大政策,承担着维护国家主权、保障国家安全、引领国家发展的职能。

领导原则是具有权威性的领导行为规范和价值理念,它是领导行为的正当性依据,也是国家领导权、领导结构、领导权运行机制和领导方法应当遵循的准则,体现领导体制的性质,决定着领导方向、目标、路线、方针与政策。

领导结构是指领导权与其他权力之间的配置结构和组合关系,它体现出领导体制中各行为主体(包括组织、机构和个人)之间相互关系的构成方式,涉及通过什么样的领导机构和组织结构实施领导行为。领导结构是国家领导体制的关键组成部分,任何领导体制都是通过相应的结构发挥其功能。

领导权运行机制是使领导权运行起来的程序和方式的有机集合,它通过将国家领导权的运行、交接、监督等过程中的方式、环节、步骤、阶段依据一定的程序排列,使其呈现出一种规范有序的动态过程。

领导方法是领导主体实现特定领导目标的形式与途径。在领导活动中,不同的领导方法会产生不同的领导情境,影响领导行为的绩效和领导目标的实现。

通过将国家领导体制解析为上述要素,可以发现,中国实行政党领导体制,由政党领导国家发展,实施国家治理。具体而言,这表现为,中国共产党长期掌握国家领导权,在国家领导体制中居于核心地位,通过一系列的制度体系保障实施国家领导行为。中国政党领导体制不是中国共产党自封的或强加的,而是中国共产党动员、带领人民在争取民族独立、国家统一和人民解放的长期革命的历史中形成的,是近代以来中国社会各种因素与各种力量相互作用的必然结果。因此,科学地阐释中国政党领导体制,首先就需要分析中国政党领导体制形成的历程及其历史必然性。

### (一) 中国政党领导体制形成的历史

中国不是一个想象的共同体,而是在漫长的历史发展中形成的政治共同体,具有辉煌灿烂的古代文明。1840年以后,帝国主义列强通过武力或武力威胁强迫清政府签订一系列不平等条约,严重损害了中国国家主权和领土完整,使中国传统的统治秩序和皇权体制逐步解体,中国日益沦为半殖民地半封建社会。晚清时期,清政府也曾尝试确立君主立宪体制,然而,由于各方面的原因而归于失败。

1911年,孙中山先生领导辛亥革命推翻了清朝统治,创建了中华民国,开启了中国构建现代国家的历程。辛亥革命后,中国试图建立资产阶级共和国,采取了多党制和议会政治,尝试过内阁制、总统制和军政府制等多种体制。然而,上述体制都未能确立强有力的国家领导权,未能解决严重的国内外危机,反而使中国陷入军阀割据的状态。1928年,南京国民政府在名义上实现了国家统一。但是,由于独裁、腐败和派系林立等原因,它也未能建立合理有效的国家领导体制,没有彻底解决军阀割据和国家主权独立、统一的问题。

1921年,中国共产党应运而生,担负起为人民谋幸福、为民族谋复兴的历史使命,发挥先锋队政党的引领作用,逐步掌握革命领导权。革命领导权包含着对政治、组织、军事和意识形态等方面的具体领导,涉及采取什么样的路线、方针和政策动员、带领人民群众实现革命目标。“所谓领导权……是以党的正确政策和自己的模范工作,说服和教育党外人士,使他们愿意接受我们的建议。”<sup>①</sup>随着对中国革命的性质、目标、动力、对象等重大问题的不断探索,中国共产党逐步深化了对革命领导权的认识。党的一大通过了中国共产党纲领,提出要把工人、农民和士兵组织起来,确定党的根本政治目的是实行社会革命。此后,尽管有党的领导人提出了无产阶级领导权问题,然而,直到1925年1月,党的四大才明确提出无产阶级在民主革命中的领导权问题。“中国的民族革命运动,必须最革命的无产阶级有力的参加,并且取得领导的地位,才能够得到胜利。”<sup>②</sup>但是,党的四大对实现革命领导权的途径、方式和措施缺乏明确的认识,最终导致1927年大革命的失败。

在政治发展中,领导权是革命的核心问题,也是革命成败的关键。革命领导权不是天然的,而是通过正确认识革命的内在规律并实施正确的领导行为才确立的。大革命失败后,中国共产党总结经验教训,确定了土地革命和武装斗争的方针,掌握革命领导权。1927年8月1日,中国共产党领导南昌起义,揭开了党独立领导革命战争、创建人民军队和武装夺取政权的序幕。同年9月,毛泽东率领秋收起义的工农革命军开始创建井冈山革命根据地,逐步开辟出农村包围城市、武装夺取政权的革命道路,通过“三湾改编”“古田会议”确立了党对军队的绝对领导,创造性地解决了缔造一支在党的绝对领导下的人民军队的一系列重大问题。中国共产党在领导人民军队开展武装斗争的同时,将党的组织延伸到农村基层,动员和组织群众,开展土地革命,改造基层社会,建立革命根据地和基层政权。在土地革命战争时期,“领导这个革命战争的惟有共产党,共产党已经形成了对于革命战争的绝对的领导权。”<sup>③</sup>1931年11月,党在江西瑞金组织召开了中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会,成立了中华苏维埃共和国临时中央政府,制定了《中华苏维埃共和国宪法大纲》,形成党的领导体制的雏形。在延安时期,中国共产党领导了局部政权,使党的领导体制进一步发展,逐步取得新民主主义革命的胜利。1949年9月,中国共产党主持召开了中国人民政治协商会议第一届全体会议,制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》。10月1日,中华人民共和国中央人民政府宣告成立。这表明中国共产党动员、带领中国人民从根本上解决了近代以来的民族危亡问题,标志着中国共产党领导的多党合作和政治协商的新型政党制度的形成。由此可见,作为先锋队政党,中国共产党在动员、带领人民进行革命的过程中逐步掌握革命领导权,运用其价值理念、组织模式和制度文化构建国家领导体制,形成了政党领导体制。中国政党领导体制萌芽于瑞金时期,成长于延安时期,确立于中华人民共和国的成立。

### (二) 中国政党领导体制的历史必然性分析

鸦片战争以后,随着帝国主义列强的侵略,中华民族不仅面临着严峻的生存危机,而且面临着以皇权为核心的传统权威体系的逐渐瓦解乃至崩溃。权威是能够使某些行动者采取共同行动的正当性理由,也是维系政治共同体的核心要素。权威的本质性功能在于“确保一个联合起来的群体的联合行动”<sup>④</sup>,“其标志是被要求服从者不加质疑的承认”<sup>⑤</sup>。在中国传统王朝体制中,

① 《毛泽东选集》第2卷,第742页,人民出版社,1991年版。

② 中共中央文献研究室、中央档案馆编《建党以来重要文献选编》(一九二一——一九四九)第二册,第219页,中央文献出版社,2011年版。

③ 《毛泽东选集》第1卷,第184页,人民出版社,1991年版。

④ 耶夫·西蒙《权威的性质与功能》,第14页,商务印书馆,2015年版。

⑤ 汉娜·阿伦特《共和的危机》,第108页,上海人民出版社,2013年版。此处译文依据英文版稍作修改。

皇权属于国家最高统治权,它不仅是维系国家权力系统有效运作的关键,而且是实现国家整合与规模治理的核心要素,为全社会提供正当性标准和依据,成为传统社会的政治权威。当晚清时期作为政治权威的皇权逐步瓦解之际,以“天命”为核心的传统道德权威和以儒家思想为核心的意识形态权威也随之消解。“社会和经济变革必然分裂传统的社会和政治团体并破坏对传统权威的忠诚。”<sup>①</sup>权威危机是当时中国的生存危机与价值危机的集中体现,它既表明传统国家逐步丧失旧有的根基而成为脆弱的国家,难以有效推进现代化发展,也意味着曾经世代相传的价值体系受到质疑和否定,使中国人传统的意义世界逐渐坍塌和解体。

导致晚清和民国时期权威危机的关键因素在于,中央政府逐渐丧失了对全国军事武装力量的有效控制。在现实社会,任何国家都必须通过领导和控制全国军事武装力量来保障政府权威,从而实现“缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内”<sup>②</sup>。晚清时期,湘军、淮军等地方武装逐步形成了“兵为将有”的体制,使军事力量地方化,最终在民国初年形成了地方军阀割据。这表明,“从帝制的废墟中却不能自动产生出一个现代型国家,而是分裂出大大小小的传统型权力中心,形成严重的政治权威危机”<sup>③</sup>。

晚清和民国时期产生权威危机的根本原因则在于阶级、阶层矛盾日益严重,以致社会分裂和失序。当时,中国是小农经济占统治地位的落后的农业国,各地方实力派与中央政府依赖于赢利型甚至掠夺型的经纪体制持续汲取农村资源<sup>④</sup>,使农村的土地和财富逐渐集中于地主、高利贷商人和地方黑恶势力手中,农民则陷入更加贫困甚至濒临破产的境地。这就使国家政权日益内卷化,无法通过改造既有的社会经济结构和调整利益关系来实现社会整合。

除上述因素之外,无论晚清政府、北洋政府还是南京国民政府,都实行独裁政治,将广大民众和社会群体排斥在政治生活之外。这就导致国家政权存在着功能性障碍,既难以获得广大民众的支持和认同,也丧失了与社会构建合作关系的能力,无法保障国家政权具有广泛的社会基础,难以形成社会各界普遍承认的政治权威。

从理论上讲,任何国家都必须以相应的权威尤其是政治权威为基础。辛亥革命彻底地把晚清以来权威危机的事实醒目地摆在大众眼前,它不仅标志着中国传统政治权威的终结,而且开启了中国政治权威创造性重建的历程。权威危机既是中国重建国家领导体制的初始条件,又是构建国家领导体制面临的结构性约束条件。当时中国亟需完成的政治任务是实现民族独立、国家统一和人民解放,将国家重新组织起来,在全国范围内实施有效的领导和管理。只有完成这样的任务,才能为重建政治权威奠定前提和基础。然而,无论晚清政府、北洋政府和南京国民政府的体制有何差异,它们都未能完成上述任务。在这种状况下,只有先锋队政党才能动员、带领人民实现民族独立、国家统一和人民解放,也才可能实现政治权威的创造性重建,推动现代国家领导体制的构建。先锋队政党是“政党世界的具有组织革命意义的制度模式”<sup>⑤</sup>。作为先锋队政党的中国共产党,“它是靠革命手段‘缔造’了国家于是成为国家的灵魂,构成了国家最深刻的內容。”<sup>⑥</sup>

① 塞缪尔·P·亨廷顿《变化社会中的政治秩序》,第28页,上海人民出版社,2008年版。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷,第187页,人民出版社,2012年版。

③ 罗荣渠《现代化新论——中国的现代化之路》,第243页,华东师范大学出版社,2013年版。

④ 杜赞奇《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,第58页,江苏人民出版社,1996年版。

⑤ 陈明明、程文侠《先锋队政党的构建:从意识形态到组织形态——关于列宁建党学说的一个讨论》,《江苏社会科学》,2018年第4期。

⑥ 陈明明《作为一种政治形态的政党—国家及其对中国国家建设的意义》,《江苏社会科学》2015年第2期。

第一,中国共产党掌握革命领导权,确立了党对人民军队的绝对领导,实现了全国武装力量的完全统一,从根本上改变了晚清和民国时期“兵为将有”的军事体制。从本质上讲,党对人民军队的绝对领导就是构建党和国家控制暴力机器的制度和机制。这既是中国社会文明进步的前提,又是其标志,它表明对暴力的控制能力的提高和控制方式的完善,从而能够确保国家权威,维护国家主权,规范社会关系,保障社会秩序,也才能更好地保障人权。邓小平曾指出“中国一向被称为一盘散沙,但是自从我们党成为执政党,成为全国团结的核心力量,四分五裂、各霸一方的局面就结束了。”<sup>①</sup>

第二,中国共产党将党的组织嵌入基层社会,通过社会革命改造和重构基层结构与制度,重塑基层秩序。中国共产党通过土地改革,实现了“耕者有其田”的目标,得到广大农民的拥护和支持。此后,党和政府逐步将农民组织起来实现集体化,“将千百年以来实际控制乡村的统治权第一次集中到正式的国家政权组织体系中来”<sup>②</sup>。这就使国家政权能够扎根基层,持续地获得基层力量,强化政治动员、社会合作、财政汲取等方面的能力,从而完成“20世纪的历史任务‘重组基层’使上层和下层、中央和地方整合在一起。使中央政府获得巨大的组织动员能力,以及政令统一通行等诸多好处。这对于一个向来被视为‘一盘散沙’的农业大国来说,其意义尤为重大。”<sup>③</sup>

第三,中国政党领导体制能够在人民根本利益一致的基础上将各民主党派、人民团体和无党派爱国人士等组织起来参政议政,纳入制度化的参与渠道。这有利于吸纳不同阶层和群体的诉求,增进领导体制的包容性、民主性与适应性,凝聚各方面力量共同推进现代化建设。

在现实社会,任何权威的形成和维系都依赖于其对所在共同体的功绩,在于它能够有效促进共同体的利益。中国共产党在动员、带领人民实现民族独立、国家统一和人民解放的过程中拥有巨大的功勋,所以才能成为现代中国的政治权威。在政治发展中,中国共产党在成为政治权威的同时,也确立了人民的道德权威地位,使为人民服务成为党和国家行为的正当性依据;确立了马克思主义的意识形态权威地位,构建出适合中国现代化发展的政治信仰体系。这就使中国实现了权威的现代性转换,即从王朝体制中皇帝的个人权威转变为现代国家中政党的组织权威,从注重人格化的传统权威转化为制度性的现代权威,从植根于农业文明和小农经济的权威转换为适合工业文明和现代化发展的权威,从以实现某个阶级或群体的统治为目标的权威转换成领导人民实现当家作主的权威。通过确立政党领导体制,中国拥有了坚强的领导核心,彻底解决了近代以来的国家生存危机与权威危机,实现了政治权威的创造性重建。这就使中国社会能够有效地组织起来实现共同行动,推进规模治理和现代化发展,促进人权事业的进步。正如耶夫·西蒙(Yves Simon)指出的,“就权威的本质性功能而言,自由的进步并不意味着权威的隐退。……权威与自由的对立并不是一种绝对的对立。因为权威和自由这两者在形而上学层面上完全是好的东西,所以它们完全不是相互冲突的,它们的互补性显然要胜过它们的对立性。”<sup>④</sup>

## 二、中国政党领导体制的发展

### (一) 中华人民共和国成立初期中国政党领导体制的发展

中华人民共和国成立初期,中国政党领导体制坚决维护人民的主体地位,坚持民主集中制和

① 《邓小平文选》第2卷,第267页。

② 徐勇《政权下乡:现代国家对乡土社会的整合》,《贵州社会科学》2007年第11期。

③ 杜润生《杜润生自述:中国农村体制变革重大决策纪实》第20页,人民出版社2005年版。

④ 耶夫·西蒙《权威的性质与功能》,第33页,商务印书馆2015年版。

群众路线,创建了一系列的制度、体制与机制,构建出党、政、军、群、法之间的领导关系和组织体系,确立了党的全面领导。

在党际关系上,中国共产党领导的多党合作和政治协商制度不断发展,多党合作与政治协商的内容不断丰富。1949年底和1950年初,各民主党派相继召开全国性会议,明确将《中国人民政治协商会议共同纲领》作为政治纲领,宣布接受中国共产党的领导。1956年9月,中共八大第一次确立了中国共产党和各民主党派“长期共存、互相监督”的方针,更加明确了中国新型政党制度的内容。

在党政关系上,中国共产党创立了一系列的制度和组织方式加强党政联系,形成了党领导国家政权机关的工作制度和运行机制。1949年11月,中共中央作出《关于在中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》,加强党对政府机构的领导。1953年3月,中共中央印发《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》,确立了政府工作重大事项请示报告制度和归口领导模式。1958年6月,中共中央印发《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》,决定设立中央工作领导小组。这是党中央正式提出常设党内“领导小组”进行对口领导,履行议事协调的职能。

在党与军队的关系上,中华人民共和国建立统一的军队,实行统一的指挥、制度、编制和纪律,设立国家最高军事领导机关,统一管辖并指挥中国人民解放军和其他人民武装力量。1954年4月颁布的《中国人民解放军政治工作条例(草案)》以法规的形式规定,在中国人民解放军中设立党的各级委员会作为部队统一领导的核心,确定党委统一的集体领导下的首长分工负责制作为党对军队的领导制度。同年9月,中央政治局决定成立党的中央军事委员会,担负整个军事工作的领导职能。

在党群关系上,党将加强自身建设、密切联系群众作为工作重点,建立健全一系列的党纪法规和制度。1949年11月,中共中央决定成立中央与地方各级纪律检查委员会,加强党的纪律性,克服官僚主义。1951年4月,党的第一次全国组织工作会议通过《关于整顿党的基层组织的决议》,决定开展为期三年的整党工作,加强党与人民群众的密切联系。除了重视思想教育、政治动员等方式之外,党逐步建立健全各级人大、司法、信访等制度,保障人民群众当家作主的权利。

在党和法的关系上,通过创制相应的组织制度和机制,实现党对政法工作的领导。1949年9月27日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定国务院设政治法律委员会,负责指导和联系公安部、司法部、最高人民法院、最高人民检察院和人民监察委员会等部门,开启了中华人民共和国成立后党管政法工作的模式。同年10月,中共中央决定最高人民法院、最高人民检察院成立联合党组,加强和充实党对政法工作的领导。1956年7月,中央政治局决定成立中央法律委员会,其任务是完成中央交办的工作,主要是研究法律工作的方针政策及各部门分工等问题,不主管具体案件。1958年6月,中央决定成立政法小组,直接隶属于中央政治局和书记处,全面领导政法工作。

中华人民共和国成立初期,中国还完善了分部分级管理干部的制度,除军队干部单独管理外,其余干部都由中央和各级党委的组织部统一管理。同时,党领导开展生产资料所有制改造,建立社会主义公有制,为政党领导体制奠定了坚实的基础。通过上述制度安排,中国政党领导体制成功地使党的组织嵌入政府、军队、人民团体和政法单位等,将党的领导有效融入国家治理体系,保证了党的统一、军队的统一和国家的统一。

从历史的角度讲,中华人民共和国成立初期中国政党领导体制在取得伟大成就的同时,也在实际运作中存在一些问题。这些问题最终在“文化大革命”的重大失误中集中体现出来,使许多制度都受到严重冲击。

## (二) 改革开放以后中国政党领导体制的发展

1978年12月,党的十一届三中全会纠正了“文化大革命”的错误,作出了实行改革开放的历史性决策。改革和完善国家领导体制是改革开放的重要组成部分。在这一历史时期,中国政党领导体制的领导原则和中国共产党的领导地位没有改变,但是,其领导结构、领导权运行机制和领导方法则存在一些具体的发展。

1. 中国政党领导体制改革的目的是为了坚持和完善党的领导,构建系统完备、科学规范、运行有效的领导制度体系,实现党的领导科学化、民主化和法治化,更好地发挥领导效能。1980年8月,邓小平在《党和国家领导制度的改革》中明确指出“改革党和国家的领导制度,不是要削弱党的领导,涣散党的纪律,而正是为了坚持和加强党的领导,坚持和加强党的纪律。”<sup>①</sup>习近平总书记也多次指出“要改进党的领导方式和执政方式,保证党领导人民有效治理国家”<sup>②</sup>，“坚持中国共产党的领导,不是不要民主了,而是要形成更广泛、更有效的民主”<sup>③</sup>,强调“推进党的领导制度化、法治化”<sup>④</sup>。这就表明,坚持和完善党的领导的重要途径是实现领导科学化、民主化和法治化,确保领导体制具有权威性、领导力和效能。党的领导科学化就是要求按照科学的程序,通过科学的论证,把握领导工作的内在规律与方法,为领导行为提供相应的科技支撑;党的领导民主化是实现人民民主的内在要求,它需要在领导过程中运用民主的方式方法倾听民意,整合协调各方利益,保障群众权益;法治化要求将领导行为、过程和方式等都纳入党纪法规的范畴,依法实施领导。党的领导的科学化、民主化与法治化是内在统一的,体现在领导体制改革的过程中。

2. 在领导结构上,注重理顺党、政、军、群、法的关系,充分发挥各行为主体在治国理政中的作用。第一,不断健全和完善新型政党制度,充分发挥民主党派参政议政的作用。1982年9月,党的十二大将“长期共存,互相监督”、“肝胆相照,荣辱与共”确立为指导中国共产党和各民主党派关系的基本方针。1989年12月,中共中央制定《关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》,明确了民主党派的参政党地位和性质,明确了中国共产党领导的多党合作和政治协商制度是中国的基本政治制度。1993年3月,八届全国人大一次会议将“中国共产党领导的多党合作和政治协商制度将长期存在和发展”载入宪法。2015年,中共中央制定了《关于加强人民政协协商民主建设的实施意见》和《关于加强政党协商的实施意见》,为新型政党制度的进一步发展提供了纲领性文件,指明了方向。

第二,理顺党政关系,调整职责分工,深化机构改革。1982年9月,党的十二大通过的党章规定“党必须保证国家的立法、司法、行政机关……积极主动地、独立负责地、协调一致地工作。”这就是在坚持党的领导的前提下适度区分党政职能,保障各个政府行为主体依法独立负责行使法定职权,为理顺党政关系提供了基本依据。党的十八大以来,党中央持续深化党和国家机构改革,深入理顺党政职责关系。2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,以

① 《邓小平文选》第2卷,第341页。

② 习近平《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,第37页,人民出版社2017年版。

③ 习近平《坚持多党合作发展社会主义民主政治,为决胜全面建成小康社会而团结奋斗》,《人民日报》,2018年3月5日。

④ 习近平《加强党对全面依法治国的领导》,《求是》2019年第4期。

加强党的全面领导为统领,以国家治理体系和治理能力现代化为导向,以推进党和国家机构职能优化协同高效为着力点,开始新一轮机构改革,优化职能配置。

第三,始终不渝地坚持党指挥枪的原则,坚持党对人民军队的绝对领导。1982年宪法规定:“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。……中央军事委员会实行主席负责制。”中华人民共和国中央军事委员会和中共中央军事委员会是同一机构,对武装力量发布命令时一般以中央军委统称。这体现了党和国家对军队领导的一致性,体现了中国人民解放军作为党的、国家的和人民的军队的有机统一。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持和完善党对人民军队的绝对领导,开创强军兴军新局面。2017年10月,党的十九大通过的党章规定,“中国共产党坚持对人民解放军和其他人民武装力量的绝对领导”,“中央军事委员会实行主席负责制”<sup>①</sup>。这就强调了军队建设必须牢牢把握听党指挥的政治方向,从制度上保证全国武装力量由军委主席统一领导和指挥,国防和军队建设一切重大问题由军委主席决策和决定,中央军委全面工作由军委主席主持和负责,巩固和完善了新时代强军兴军的领导体制基础。

第四,改革开放以后,党中央制定了《关于加强党同人民群众联系的决定》等一系列党内法规,加强党风廉政建设,践行群众路线,密切党群关系。党的十八大以来,党中央坚定推进全面从严治党,制定和落实关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定,相继开展群众路线教育实践活动等集中性学习教育,坚决反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风,坚定不移地反腐败,着力解决群众反映强烈的突出问题。

第五,加强和改进党对政法工作的领导,加强党内法规制度建设。1982年9月,党的十二大通过的党章规定“党必须在宪法和法律的范围内活动”。这表明党的领导行为必须符合法律和程序,即,只有经过法定程序和方式,党的路线、方针和政策才能上升为国家意志。1997年9月,党的十五大正式提出“依法治国,建设社会主义法治国家”。1999年3月,九届全国人大二次会议将“依法治国,建设社会主义法治国家”载入宪法,成为中国法治建设的里程碑。党的十八大以来,党中央提出一系列全面依法治国新理念、新思想、新战略和新举措,坚持依法治国与制度治党、依规治党统筹推进、一体建设,确保各级党委政法委员会运用法治思维和法治方式领导政法工作。2019年1月,中共中央制定的《中国共产党政法工作条例》是建党以来第一部关于政法工作的法规,为党领导政法工作确立了基本规范。

3. 坚持和完善民主集中制,促进领导权运行机制的科学化、民主化与法治化。第一,坚定维护党中央权威和集中统一领导,健全总揽全局、协调各方的党的领导制度体系。维护中央权威是中国共产党领导体制有效运行的基本前提。邓小平曾经指出“中央要有权威。改革要成功,就必须有领导有秩序地进行”<sup>②</sup>,“最重要的就是全党服从中央。”<sup>③</sup>在新时代,只有坚决做到“两个维护”,确保党中央令行禁止,才能把党的领导落实到国家治理各领域、各方面和各环节。

第二,健全党的集体领导体制,完善民主集中制的具体运作方式和程序。在中央层面,其主要做法有,一是党中央不设主席只设总书记,总书记负责召集中央政治局会议和政治局常委会会议,主持中央书记处工作;二是理顺中央政治局及其常委会与中央委员会、中央书记处的关系,建立中央政治局常委会向中央政治局、中央政治局向中央委员会定期报告工作的制度,积极发挥中央委员会集体领导的作用,恢复设立中央书记处并明确其只是中央政治局及其常委会的办事机

① 《中国共产党章程》,第7页,第19页,人民出版社,2017年版。

② 《邓小平文选》第3卷,第277页,人民出版社,1993年版。

③ 《邓小平文选》第2卷,第271页。



构;三是健全通过正式会议作出集体决策的制度,凡属国家重大事务,视其重要程度,分别召开中央政治局常委会议、中央政治局会议、中央工作会议、中央委员会全体会议、党的全国代表大会讨论决定;四是健全中央政治局常委会、中央政治局的工作规则和会议议事规则,健全中央内部议事规则与决策程序,完善党内民主决策机制。2001年9月,党的十五届六中全会将“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”确定为党委内部议事决策的基本制度。此后,这一方针写入了历次党章。

第三,改变了过去领导干部实际上的职务终身制,实行领导干部任期制和辞职、退休制度,实现了中央领导班子交接的规范化,形成了制度化的领导权有序交接机制。

第四,健全和完善决策咨询机制,充分发挥各级各类决策咨询机构的作用,促进民主党派、人民团体、智库机构和专家、学者以书面建议、参加论证会、座谈会等方式参与决策咨询,使决策咨询成为领导决策过程中的重要环节。

第五,逐步提高政党领导体制的会议制度化水平,逐渐实现各级各类会议召开时间、频率、持续时间等方面的定期化、规范化和定型化,基本实现会期制度化,促进了领导权运行的规范化和程序化。

4. 建立健全相应的制度和机制,将群众路线贯穿于领导过程和领导方法中。第一,完善调研工作制度,开展科学的调查研究。重视调查研究,是党的优良传统。改革开放以来,中国政党领导体制坚持和加强调查研究,完善重要决策调研论证制度,强调提高调研的广泛性、针对性、科学性和有效性,使党的决策及其实施更加符合实际、贴近群众。

第二,健全试点工作机制,既注重开展全国性、地方性的试点进行政策试验来积累经验,也注重总结和推广地方成功的自主创新经验,从而减小政策失败的风险,避免重大政策失误。

第三,健全党组织集体学习制度,逐步形成规范化的学习机制。2004年9月,党的十六届四中全会提出“建设学习型政党”,推进学习型党组织建设。自十六大以来,党中央率先垂范,紧紧围绕中央工作部署和治国理政的重大理论和实际问题开展集体学习,推动了全党的学习建设。其中,十六届、十七届、十八届中央政治局分别进行了44次、33次和43次集体学习;党的十九大以后,截至2021年5月31日,中央政治局共进行了30次集体学习。

第四,建立健全党务、政务公开的法律法规制度,保障群众的知情权、表达权、参与权和监督权。改革开放以来,中国逐步健全重大问题决策征求意见制度,采取听证会、论证会、座谈会等形式,广泛听取群众意见;逐步健全党务政务信息公开公示制度,形成群众意见反馈机制;完善落实重大项目、重大决策风险评估机制,促进各项工作获得群众的信任和支持。

改革开放以后,党和政府还注重运用科学方法、科技手段和工具辅助领导工作,创建互联网+党建、互联网+政务服务平台,提高领导和决策的科学化、民主化与法治化水平。

### 三、当代中国政党领导体制的基本构成要素与鲜明特征

当代中国政党领导体制是由一系列具有稳定性、持续性和内在联系性的基本构成要素组成的。这些要素是有效实现领导体制功能的前提,体现出鲜明的特征。

#### (一) 中国政党领导体制的基本构成要素

第一,中国共产党是最高政治领导力量,掌握国家领导权,在国家领导体制中居于“总揽全局、协调各方”的核心地位,在国家权力体系中发挥中枢作用。“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征,是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学,东西南北中,党是

领导一切的。”<sup>①</sup>中国共产党是长期执政的政党,党掌握国家领导权的地位是长期不变的。在中国政党领导体制中,国家领导权具有高度集中统一性。中国共产党通过党委制、党组制、党管干部和归口领导等制度将国家领导权集中于党,党内重大事务的领导权集中于中央委员会和中央政治局。“中国的权力核心是政治局和政治局常委会。”<sup>②</sup>中国政党领导体制开展领导活动的基本方式是制定和实施决策。

第二,中国政党领导体制坚持以人民为中心的领导原则,将人民立场作为党的根本政治立场。中国共产党是马克思主义政党,坚持党性和人民性的统一,党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。以人民为中心的原则为党的活动确立了根本规范和依据,成为判断各级党组织领导行为的标准,决定着党的领导方向、目标、路线、方针与政策。

第三,在领导结构上,中国政党领导体制通过一系列的制度、程序和规范确立了中国共产党与其领导对象之间的结构体系,构建了党、政、军、群、法的结构性关系。中国共产党与各民主党派、国家机关、人民军队、人民团体、社会组织等行为主体之间不是平行的关系,而是领导与被领导的关系,其他行为主体都是在中国共产党的领导下履行自身的职能。“我国社会主义政治制度优越性的一个突出特点是党总揽全局、协调各方的领导核心作用,形象地说是‘众星捧月’,这个‘月’就是中国共产党”<sup>③</sup>。

在党际关系上,中国政党领导体制以新型政党制度为制度基础,以坚持共产党的领导地位为前提,以共产党领导、多党派合作,共产党执政、多党派参政为基本特征,明确了各民主党派的参政党地位和参政议政的职能,创建出执政与参政、领导与合作内在统一的政党合作体制。中国共产党对各民主党派的领导,不是组织上的领导,而是政治领导,即在政治方向、政治原则和方针政策方面的领导,充分尊重各民主党派在宪法和法律范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。

在党政关系上,中国共产党是居于领导地位的执政党,全国人大及其常委会、国务院、国家监委等中央、地方和基层各级政府机构都在党的领导下履行其职能。党对政府的领导是以党的政治领导为基本前提,以总揽全局和协调各方关系为主要方式,各级政府都要贯彻落实党中央的决策部署,服从同级党委的领导,政府重大事项需要向党委请示报告,通过政府政策将党的决策转变成政令并贯彻实施。

在党与军队的关系上,坚持党对人民军队的绝对领导。毛泽东曾指出“我们的原则是党指挥枪,而决不容许枪指挥党。”<sup>④</sup>这就是,坚持军队最高领导权和指挥权属于党中央和中央军委,中央军委实行主席负责制;通过党委制、政治委员制、政治机关制、党委统一的集体领导下的首长分工负责制、支部建在连上等一整套严密、科学、完整的组织领导体系,确保党对军队的绝对领导有效落实。

在党群关系上,党始终保持同人民群众的血肉联系,党来自于人民群众,又必须回到人民群众中去,共同组成了命运共同体。“共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志,就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。”<sup>⑤</sup>一方面,党的领导在于人民群众的支持,党必须密切联系群众,相信群众,依靠群众,坚持对人民群众和群团组织的领导;另一方面,人民群众在党的领导下,通过各种途径和形式管理国家事务、经济文化事业和社会事务,实现人民当家作主。

① 《中国共产党章程》,第11页。

② 杨光斌《中国政府与政治导论》,第48页,中国人民大学出版社,2003年版。

③ 中共中央文献研究室编《习近平关于社会主义政治建设论述摘编》,第31页,中央文献出版社,2017年版。

④ 《毛泽东选集》,第2卷,第547页。

⑤ 《毛泽东选集》,第3卷,第1094页,人民出版社,1991年版。

在党与法的关系上,坚持党对政法工作的绝对领导,党中央决定政法工作大政方针,决策部署事关政法工作全局和长远发展的重大举措,管理政法工作中央事权和由中央负责的重大事项,把党的领导贯彻到政法工作各方面和全过程。在组织结构上,各级党委政法委员会是党委领导政法工作的职能部门,是实现党领导政法工作的重要组织形式。在中央层面,中央政法委员会是党中央领导全国政法机关的部门,负责指导、支持、协调、监督、检查最高人民法院、最高人民检察院等政法单位开展工作。

第四,中国政党领导体制采取民主集中制的领导权运行机制,民主集中制体现在领导权运行的具体方式、环节、步骤和阶段中。“民主集中制是我们党的根本组织制度和领导制度”<sup>①</sup>。在领导权运行过程中,民主集中制实行“四个服从”的原则,要求领导机构制定决策时以民主为前提形成统一的意志;在决策制定后,党、政、军、群、法等都必须在上级机关的集中统一领导下,行使各自职责,贯彻落实相关决议。

第五,在领导方法上,坚持“从群众中来,到群众中去”,把群众路线贯彻到党的全部领导活动中。群众路线是从群众的实践中认识和用正确的认识指导群众实践。它是由领导与群众的各种互动方式组成的,不仅强调群众在领导过程中的主体作用,而且要求领导者具有并在工作中不断深化群众观点和群众立场,依据群众的需要制定决策,将决策落实为群众的行动,通过实践来检验决策的科学性,不断改进决策。

### (二) 当代中国政党领导体制的鲜明特征

当代中国政党领导体制的鲜明特征是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。从权威的角度分析,坚持党的领导就是坚持中国共产党的政治权威地位,坚持党掌握国家领导权;人民当家作主就是确立人民的道德权威地位,人民是政治正当性的来源和基础;依法治国就是要维护宪法和法律的权威,它是坚持和发展中国政党领导体制的有效途径和保障。在本质上讲,上述三者的有机统一就是当代中国的政治权威、道德权威和法律权威的有机统一:作为政治权威的党的领导是实现人民当家作主和依法治国的根本保证,也是当代中国能够创造性地重建权威体系的基本前提;作为道德权威的人民的当家作主为党的领导和依法治国提供了价值目标和正当性依据,党的领导和依法治国都必须服务于人民当家作主的目标;依法治国是党领导人民治理国家的有效途径,也是运用法律权威保障党的领导和人民当家作主。这就使中国政党领导体制完成了近代以来中国传统权威的现代性转换,实现了政治权威的创造性重建,因而具有强大的政治号召力、吸引力和感召力。

## 四、中国政党领导体制的合理性分析

当代中国政党领导体制是得到中国人民衷心拥护、适合中国现代化发展的,具有价值正当性与合理性。然而,在国际学术界,相当多的海外学者却将中国的领导体制界定为威权体制。“一般认为,威权主义政体乃是现代化进程中介于极权与民主之间的一种较为温和的专制政体形态。”<sup>②</sup>依据这种观点,中国领导体制的合法性主要依赖于经济绩效、强制性权力与文化传统,而不是普选程序下的选民授权,所以,除非采取西方式的选举性民主和政党竞争体制,否则,它迟早会崩溃。但是,中国既没有采取西方式的体制,也没有走向崩溃,而是在各方面都取得举世瞩目

<sup>①</sup> 习近平《始终坚持和充分发挥党的独特优势》,《求是》2012年第15期。

<sup>②</sup> 许瑶《威权主义:概念、发展与困境》,《国外理论动态》2013年第12期。

的成就。在这种情况下,海外学术界开始运用加上“韧性的”(resilient)、“柔性的”(soft)、“变革性的”(revolutionary)、“竞争性的”(competitive)、“弹性的”(flexible)、“调适性的”(adaptive)、“民粹性的”(populist)、“咨询性的”(consultative)等修饰词的“威权体制”描述中国领导体制。然而,上述观点并没有科学地、准确地、全面地阐释中国政党领导体制,没有认识到其价值正当性与合理性。

第一,在价值原则上,中国政党领导体制始终坚持人民立场,以人民为中心。海外学术界运用自由主义民主作为衡量标准来区分民主体制与威权体制,将威权主义作为“民主的反义词”<sup>①</sup>。中国政党领导体制不同于自由民主体制,没有采用西方式的选举性民主,然而,却不能以此认为中国是非民主的体制。中国的领导体制不是为了实现某一政党或政治集团的利益,从来不代表任何利益集团、权势团体和特权阶层的利益,而是把人民立场作为党和国家的根本政治立场,构建了一整套实现人民当家作主的制度。在政权组织形式上,当代中国采取人民代表大会制度,由选民依法选举人民代表组成国家权力机关,代表人民管理国家事务。这就提供了制度化的民意表达和民主参政方式,规定了代表的权力来源,为国家权力的运用提供了规范性原则。

第二,中国没有采取西方式的竞争性政党体制,而是采取中国共产党领导的多党合作和政治协商制度,具有高度开放性和包容性。尽管竞争性的政党体制在一定程度上有利于持不同意见的群体表达意愿,然而,它也使那些处于竞争中的政党或政治团体可能为了自身利益而操纵选民,或者蜕变成制度化的政党、集团或寡头分肥机制,甚至导致不同政党或政治团体之间为了反对而反对,形成了否决型体制<sup>②</sup>。中国新型政党制度不是实行一党专制,而是实行共产党执政、各民主党派参政的政党合作体制,不仅通过党内民主、党际协商、人民代表大会制度、政治协商制度等途径形成了广泛参与公共决策的机制,而且要求领导者执行群众路线,主动地、持续地深入到群众中间,通过决策制定的方式回应群众诉求。这就创制出执政与参政、领导与合作内在统一的机制,既能充分吸纳各方面的意见,又发挥了执政党长期稳定的优势,有目标、有规划、有步骤、有措施、有成效地持续推进现代化发展。

第三,中国坚定不移走中国特色社会主义法治道路,实行全面依法治国。海外学者通常认为,威权体制属于人治而不是法治的体制,其统治者运用专断的、恣意的权力进行统治。然而,当代中国不是依据某个人或群体的专断意志治理国家,而是遵循法治的原则和规范实施治理。中国的宪法和法律都是通过法定程序、由相应的立法机关制定或修正的,是具有普遍约束力和权威性的,政治与社会生活的基本方面和主要社会关系都被纳入法律规范的调整范围。中国共产党的领导活动都是依法进行的,其领导权运用行为都由宪法与法律进行规范,受其限制与约束,具有明确的界限,需要承担相应的法律责任。

第四,中国政党领导体制为中国的政治稳定、经济发展和社会进步奠定了权威基础。在现实社会,任何国家都需要确立某种形式的政治权威才能保障社会稳定与秩序。“人类所以创造出政治这种社会治理形式,实际上就是通过建立公共权力或公共权威这种政治形式,来保证公共生活规则的效力,从而满足整合人类公共生活内部秩序的需要。”<sup>③</sup>萨托利(G. Sartori)曾指出,民主与权威并不是对立的,“权威对民主是至关重要的……民主需要有权威支持的权力”,“威权主义

① 乔万尼·萨托利《民主新论:当代论争》,第278页,上海世纪出版股份有限公司2015年版。

② Fukuyama F., "America in Decay: The Sources of Political Dysfunction" *Foreign Affairs*, Vol. 93, No. 5, 2014.

③ 周光辉《政治文明的主题:人类对合理的公共秩序的追求》,《社会科学战线》2003年第4期。

是伪造和滥用权威的政体”是“对权威的否定”<sup>①</sup>。中国共产党成立后,动员、带领人民经过社会革命实现了传统权威的现代转型,确立了以党的政治权威为核心的领导体制。这种政治权威以实现人民民主作为判断党和国家行为的正当性依据和价值标准,是人民主权理念中国化的体现和发展,符合现代政治文明发展的普遍要求。

第五,中国政党领导体制具有韧性、适应性、稳定性和可持续性,有效促进了中国人权事业的发展。海外学术界通常认为威权体制具有过渡性、不稳定性、不可持续性,无法保障人权。然而,中国政党领导体制却应时变革,与时俱进,成功应对各种风险挑战。有学者因此提出中国已形成了稳定的“韧性威权主义”<sup>②</sup>体制。尽管这种观点肯定了中国领导体制的韧性,然而却依然偏颇地将其定性为威权体制。中国政党领导体制之所以具有韧性,恰恰在于它能够不断进行自我革命,坚持以人民为中心,尊重民意,顺应民心,改善民生,发扬民主,让人民共享现代化发展成果,持续地、全面地推进人权事业的发展。

从根本上讲,海外学者误读中国领导体制的根源在于,他们采用西方中心主义的思维方式,将现代化等同于西方化,即,西方的现代性向全球扩展的过程,因而必然将自由民主体制预设为人类政治发展的方向,把当今世界中的非自由民主体制视为威权体制。例如,亨廷顿(S. Huntington)就曾将绝对君主制、贵族制、法西斯国家、一党体制、军人政权和个人独裁等都归纳为威权体制<sup>③</sup>。这不仅没有对不同国家的政治体制进行科学的类型划分,而且否定了不同国家政治发展道路的多样性。在西方国家,“政党是因现代国家产生而产生的,在一定程度上可以说,政党是作为现代代议民主制度的内在要求而出现的……国家是政党的前提。”<sup>④</sup>然而,在近代以来面临民族危亡的状况下,中国却是由中国共产党动员、带领人民进行社会革命,形成了政党领导的国家建设和治理模式。通过政党领导体制,中国创造性地建构了现代政治权威,实现了从近代“中国之乱”到当代“中国之治”的转变,维护了国家主权、安全和发展利益,促进了人权事业的发展,形成了中国式的现代化新道路。中国政党领导体制是从中国土壤中生长出来的,不仅促进了中国现代政治文明的发展,而且为推动人类政治文明的发展做出了贡献。

作者:彭斌,吉林大学行政学院暨社会公正与政府治理研究中心(吉林省长春市,130012)

周光辉,吉林大学行政学院暨社会公正与政府治理研究中心(吉林省长春市,130012)、北京大学国家治理研究院(北京市,100871)

(责任编辑:林立公)

① 乔万尼·萨托利《民主新论:当代论争》,第283—286页。

② Andrew J. Nathan, “Authoritarian Resilience”, *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, 2003.

③ 亨廷顿《第三波:20世纪后期民主化浪潮》,第10—11页,上海三联书店,1998年。

④ 林尚立《党、国家与社会:党实现领导核心作用的政治学思考》,《中共天津市委党校学报》2001年第1期。

## Contents , Abstracts and Keywords

---

ices on the basis of grasping the laws.

**Key words:** basic rights to survival and development; basic public services; the essence of socialism; right to action

### **The Formation and Development of Contemporary China's Party-Led Leadership System**

..... **Peng Bin , Zhou Guanghui( 75)**

**Abstract:** China's leadership system is the pivot of its system for governance and at the core of its state governance and leadership. Contemporary China's leadership system , which was formed over the course of Chinese revolutions , had completely overcome crises of survival and authority which were faced by modern China and creatively rebuilt political authority. China's party-led leadership system is institutionalized based on a new model of political party relations and characterized by the CPC's power to lead the country. To exercise its leadership under the system , the CPC follows people-centered principle and relies on structural relations among the Party , the government , the armed forces , the general public , and the law , and it also adopts democratic centralism as a mechanism for leading and uses the mass line as its leadership methods. Since the Reform and Opening-up in 1978 and especially since the 18th National Congress of the CPC in 2012 , the reform of China's leadership system has been focused on not only ensuring the authority of the Central Committee and its centralized , unified leadership but also strengthening the role of science , democracy , and rule of the law in exercising leadership. China's party-led leadership system is not a so-called authoritarian system. Those views that define it as authoritarian fail to formulate an accurate , fact-based description and analysis of China's leadership system. Under the party-led leadership system , China has transformed itself from a failing state to a moderately prosperous society , safeguarded its sovereignty , security , and development interests , strengthened the protection for human rights , and formed a new modernization path with Chinese characteristics.

**Key words:** party-led leadership system; power to lead the country; political authority; the governance of China

### **The System Logic of Constructing the Relationship between the Party and the Government with Chinese Characteristics** ..... **Sheng Mingke , Cai Zhenhua( 88)**

**Abstract:** As the core structure of the national governance system , in the logical approach of the integration of party construction , national governance and social development , the party-government relationship has gone through developmental stages , for example , preliminary exploration , frame construction , horizontal integration , and system deepening. In the changes of practice , the party-government relationship presents a system of mechanism in organic linkage of multiple mechanisms , which is specifically manifested in strategic orientation of governance modernization , organizational logic of division of party-government functions , process characteristics of the legalization of party and government , and the party's leadership and goal orientation in promotion of governing capacity. Under the background of the new era , it is necessary to promote modernization development of the party-government relationship system from some aspects such as the construction of the system of party's leadership , the