

国家社科基金项目

中国共产党 地方委员会 领导制度科学化问题研究

邹庆国 © 著

中国社会科学出版社

国家社科基金项目

中国共产党 地方委员会

领导制度科学化问题研究

邹庆国◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究 / 邹庆国著. —北京: 中国社会科学出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 7410 - 4

I. ①中… II. ①邹… III. ①中国共产党 - 地方组织 - 领导体制 - 研究
IV. ①D262

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 309490 号

出版人 赵剑英
责任编辑 任明
特约编辑 乔继堂
责任校对 季静
责任印制 何艳

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂
版次 2015 年 12 月第 1 版
印次 2015 年 12 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 22.25
插页 2
字数 376 千字
定价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

国家社科基金项目（11BDJ023）
聊城大学学术著作出版资助项目

序

《中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究》一书，是作者所主持的国家社科基金项目的结项成果，也是他近10年来以党的地方委员会为考察对象，长期持续关注和思考执政党制度建设问题的一项新的研究成果。

1980年邓小平提出制度问题更带有“根本性、全局性、稳定性和长期性”，是基于改革开放前以政治运动模式推动党建的教训而提出的探索之路。30多年来，制度建设一直被认定为党的建设研究领域的核心问题。党内外对于制度问题的至关重要性已经达成高度共识。这概源于制度建设在执政党建设中所具有的不可替代的重要功能。第一，制度化程度是党成熟度的衡量标志之一。凡政党皆有一定的组织结构和相应制度，但成熟的党其制度化程度较高，并由此带来政党的稳定性以及行为的可预期性。这种稳定性与党的调试能力并不矛盾，恰恰是经过制度化建设，形成特定机制，提升了党应对各种突发事件的适应能力。第二，制度建设具有导向性作用。比如，决策程序、制度，使人们可以预期政策过程；而激励或惩戒制度可以引导党内某种风气。再如，党的干部制度和用人机制，用什么标准、方式选拔干部，如何考评干部业绩，都可以引导广大干部的行为向特定方向发展，甚至对各级领导干部的价值理念都起到导向作用。这种导向作用可以是良好导向，也可以是不良导向，关键在于制度本身是否科学合理。第三，制度建设具有保障作用。就权力运作而言，唯有制度才能形成相互制约又相互协调的运作机制。就党员个体与党组织关系、党的各部分组织以及上下级组织关系而言，依据何种规则连接为整体，既是党的价值观问题，也是以科学性规则保障组织结构合理的问题。在党的领导体制方面，党与政府的关系，本质上是一个科学执政问题，没有相应的科学的制度环境无法解决这个问题。从具体操作来看，党和政府在领导经济建设中各自的职责究竟是什么，在中国的特定体制下党务、政务公开的事项是否重叠，有

赖于体制和制度的区分。第四，制度建设具有规范和制约作用。执政的党不同于激烈革命时期夺取政权的党，运作是否规范往往成为判断其是否具有执政自觉意识的指数之一。从个人层面来说，制度可以规范党员干部的个人行为。从党内权力运作来说，科学的制度，可以通过权力配置、操作程序等方面的规定，规范权力运作的方向和方式，制约滥用权力的行为，避免决策失误，而一旦失误又可以通过相应的规定来纠正、弥补失误，形成防错和纠错机制。第五，制度建设是党的建设的基础。制度建设是基础性建设，贯穿于党的建设方方面面。思想建设、干部队伍建设、党员队伍建设、领导班子建设、作风建设和反腐倡廉建设皆以制度建设为保障。但是，邓小平所说的制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，并非泛指一切制度，而主要指党的领导制度和组织制度。在党内生活中，领导制度、组织制度可以使党减少因领导者个人素质、个人注意力变化而给党带来大的变动，可以使党的领导科学化，有助于党的性质的稳定。

党的十七届四中全会提出“党的建设科学化”的重大命题。从制度化到“制度科学化”，标志着党的制度建设迈入新的历史阶段。长期以来，无论理论界还是实务界，对党的制度建设科学化的理解都有所不同。概言之，制度的内涵包含两个层面的内容：一是指党的领导体制，主要是权力配置，即政治资源的配置；二是指具体制度，包含条文规定和惯例。当然，从不同视角划分，制度还可分为程序性制度和实体性制度，激励制度和惩戒制度等，但这种划分大多是具体制度层面的内容。制度建设则是围绕制度体系而开展的各方面建设性工作。从制度建设科学化的视角来看，一是制度的体系设置、运转符合政党运作规律，其效力有利于实现党的价值目标，亦即制度本身的科学性问题；二是指围绕制度体系而开展的各方面建设性工作也符合制度建设规律，有利于制度的实施，实现党的价值目标。诚然，政党运作特点往往与一个国家的国情、与政党本身的价值理念紧密相连，这就使得政党运作“规律”的外在表现不同。首先，制度本身体现了一定的价值趋向，正是因为制度本身内含着价值要素，所以，在考量其是否科学时，主观的、政治的意图就占有很大成分。如果制度能够保障党的价值目标实现，就可以理解为合理的，符合实际，符合客观规律。如果不利于目标的实现，则会对制度进行反思、改革。换言之，虽然制度科学性与价值趋向不是一回事，但如果制度本身不能保障党的价值目标的实现，就很少有人认同其科学性。其次，政党内部的制度体系一

方面受制于内部管理的需要，组织框架结构的设置、党内关系如何处理都属于这一类；另一方面受到特定社会历史积淀、文化积淀、政治制度等的直接或间接影响。比如，中国共产党在不执政时，面对的基本国情是对外没有民族独立，对内没有议会等民主制度可以利用，武装斗争就成为党的主要活动方式，由此决定了党的组织结构以民主集中制为框架但以高度集中为主要特征，决定了相应的制度安排倾向于组织的严密性和纪律的严格性。中国共产党执政后，其在国家政治生活中的领导地位又决定了党的制度体系与国家政治体制紧密相关。这种相关性由党的决策机制、组织机构设置、干部人事制度等联系在一起。而某些西方政党的组织纪律松散，则与西方社会的历史条件、以选举为党的工作中心、组织设置等联系在一起，与中国共产党所处的历史条件、社会环境不可同日而语。因此，在说到科学化的时候，不能撇开具体的历史的环境。

党的十八大以来，党中央高度重视并且更加突出制度建设，在理论阐述、制度供给、实践操作方面均取得突破性进展，达到前所未有的程度。突出体现在紧紧把握“权力”这个制度架构与规约的核心要素，在完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的宏大背景下，在“四个全面”战略布局的整体性视野中认识和加强党的制度建设。2014年8月颁布实施的《深化党的建设制度改革实施方案》即是构建国家治理体系的重大举措。首先，深化党的建设制度改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。从广义上讲，党的治理水平体现为对于国家和社会各种关系或秩序的调节水平。党依法执政，以法治思维和法治方式进行调节是现代治理的主要途径和重要方式之一。治理可表述为“制定制度和执行制度的过程”，也恰如习近平总书记所说的“国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现”。中国共产党是国家政治体系的领导力量，党内政治生活状态对于国家和社会生活的影响力，决定了党自身的制度化水平是国家治理能力的内在基础。因此，提升全党制度化水平，是提高党的治理能力的重要一环。其次，深化党的建设制度改革，既是全面深化改革的构成部分，又是担负起党对全面深化改革的领导职责的政治保障。十八届三中全会提出的改革任务涉及经济、政治、社会、文化、生态文明、国防建设和党的建设等，是全方位的改革，理所当然包含有党的建设。但是，党的建设并非简单地、被动地适应环境，而是引领或改造环境。党领导全面深化改革，“领导”的实现

需要一定条件。党的建设制度改革就是构成有利于推动全面深化改革的党内制度环境。再次，深化党的建设制度改革，也是党自身发展、构建良好政治生态的大思路。党的建设制度改革并非单指某一方面的制度建设，而是指以制度改革推动党建整体往前走，以各种制度要素的整合、创新，形成求真务实、勤政廉政、风清气正的政治生态。提出深化党的建设制度改革，就是提炼、升华有效管用的新成果，解决出现的新问题，以制度改革带动党建全局，保证党组织整体的先进性和纯洁性。

在“四个全面”的总体布局中，全面从严治党的战略意义、核心功能确保实现党的正确领导，充分发挥政治保障作用。但全面从严治党并非单向度对其他方面发挥作用，而是与深化改革、依法治国共同形成相互作用、相互影响、相互渗透的一体化过程。全面从严治党包含有制度治党，或曰依规治党。中国共产党在宪法和法律范围内活动，这就内在的要求党内的运行规矩与法治国家相协调。在党规与国法的关系中，一方面二者的适用范围、适用对象、道德层次要求、惩戒手段不同，党规严于国法；另一方面二者精神实质有相通之处，如党的宗旨和国家政权的宗旨都定位于为人民服务，组织原则都定位于民主集中制，等等。但在现实操作层面，二者仍有许多需要协调之处。比如，惯例上党的各级主要领导（一把手）往往“管全面”，那么，在权责对应和依法治国的背景下，对“管全面”如何规范，以及如何确权，都既是全面深化改革、全面依法治国的重要任务，也是如何改进党内权力体制与运行机制的任务。深化改革、依法治国与全面从严治党三者并举，把依法治国与依规治党协调起来，才能最大限度减少滥用权力的空间和机会，使各方权力运行有序。科学执政、民主执政、依法执政是中国共产党应有的基本的执政方式，党的领导能力就体现在把深化改革与法治建设的统筹联结之中，党的领导方式执政方式也只有在这种统筹安排、依法改革的顶层设计之中才能真正实现自身的转变，全面从严治党的水平也蕴含于其中。总之，“四个全面”作为中国特色社会主义的总体布局是有机统一的整体。党只有解放思想，与时俱进，推动自身改革，才能既为其他三个全面提供政治保障，又在推进全面深化改革和全面依法治国中提升管党治党的水平。

党的制度科学化是一项系统工程，既要有顶层设计，又须兼具可行性；既要体现制度建设的突破性，又要考虑政治发展的有序性和政治体系的稳定性。《中国共产党地方委员会领导制度科学化问题研究》一书的研究

究思路与框架设计，就较为鲜明地体现出了上述要求。在党的组织体系中，地方党委是政治应力承受最强的层级，又具有机构设置的完整性和代表性。以此为对象研究，既可有效规避政治风险，符合政治体制改革的渐进式路径取向，又能够有效降低试错纠错的改革成本。本书从党的领导制度科学化的理论分析、委员会制与中国共产党党委制、地方委员会领导制度的变迁进程与科学化基础、地方委员会领导制度体系的基本框架与运行机理、地方委员会领导制度科学化的现实评析、地方党委领导制度科学化的路径取向等六个部分，沿循“制度—领导制度—党的领导制度—党的领导制度科学化”“委员会制—政党组织中的委员会制—工人阶级政党的委员会制—中国共产党党委制—地方党委制”的逻辑理路，从理论基础、制度生成与变迁、静态分析、绩效评价等方面，对党的制度建设做出多维度、多层面的深入探讨；在领导与执政的双重语境下，在党内治理与国家治理、依规治党与依法治国的新视野下，坚持问题导向，围绕体制机制改革这条主线，把握权力配置这个核心，从理念嵌入、体制架构、具体制度安排、机制完善等方面探寻改革进路，并提出若干具有创新性的观点，体现出作者多年来的研究积累与学术素养。本研究成果对于提升党的建设研究学理化、规范化水平，拓展和深化党委会领导制度研究的广度与深度，探索解决制度运行中的焦点、难点问题，丰富党的建设理论具有较强的学术价值；对于积极稳妥推进政治体制改革，完善地方党委领导制度体系，尤其是修订完善地方党委工作条例，探索解决制度运行中的焦点难点问题，具有重要的应用价值，是落实全面从严治党方略、重构和优化地方政治生态的一项有益探索。

诚然，作为一项研究地方党委领导制度科学化问题的学术尝试，书中难免还有一些缺陷与不足之处。比如，对于政党治理与国家治理、国家治理体系与党的领导制度、党内法规与国家法律等核心关系范畴的学理探讨还缺乏深度；对于党的十八大以来顶层设计和基层创新交互联动过程中，地方和基层党组织的一些创新性做法和新鲜经验的跟踪调研与吸取运用还不充分。作为本书作者的导师，我衷心期望其能够保持既往的勤奋精神与优良学风，在今后的研究中取得更为丰硕的学术成果。

高新民

2015年10月1日于中共中央党校

目 录

| | |
|--|------|
| 绪论 | (1) |
| 一 研究价值 | (2) |
| 二 研究现状述评 | (3) |
| 三 研究思路和主要内容 | (8) |
| 第一章 党的领导制度科学化的理论分析 | (9) |
| 一 制度发生与制度变迁 | (9) |
| (一) 制度发生的逻辑起点: 无赖原则 | (10) |
| (二) 制度的内涵与构成要素 | (12) |
| (三) 制度、体制与机制的区别与联系 | (16) |
| (四) 制度的功能与变迁 | (19) |
| 二 中国共产党的领导制度 | (22) |
| (一) “制度领导”与“领导制度”辨析 | (23) |
| (二) 党的领导制度与国家领导制度的共生关系 | (25) |
| (三) 党的领导制度的内涵解读与类型界分 | (26) |
| 三 党的领导制度科学化 | (28) |
| (一) 何谓领导制度科学化 | (29) |
| (二) 制度科学化的考察标准 | (30) |
| 四 国家治理体系现代化与党的领导制度科学化 | (35) |
| (一) 构建现代化的国家治理体系离不开执政党的强力主导 | (35) |
| (二) 党的领导制度科学化与国家治理体系现代化的内在 关联 | (38) |
| 第二章 委员会制与中国共产党党委制 | (41) |
| 一 委员会制的历史渊源与实践发展 | (41) |
| (一) 萌发于前国家时期的氏族和部落联盟时期 | (41) |
| (二) 初步定型于古代雅典城邦时期 | (42) |

| | |
|--|-------------|
| (三) 完善于中世纪欧洲城市共和国时期 | (44) |
| (四) 成熟于近现代资本主义的兴起与发展时期 | (46) |
| 二 委员会制的概念内涵与运行机理 | (47) |
| (一) 委员会制的概念 | (47) |
| (二) 委员会制的运行机理 | (48) |
| (三) 委员会制的组织形态特点 | (53) |
| 三 作为工人阶级政党组织形式的委员会制 | (54) |
| (一) 共产主义者同盟的组织形式 | (55) |
| (二) 实行“议行合一”的巴黎公社委员会制 | (56) |
| (三) 苏联共产党的委员会制 | (57) |
| 四 中国共产党党委制的制度属性 | (59) |
| (一) 党委制的概念考证 | (59) |
| (二) 党委制是集体领导体制 | (61) |
| (三) 党委制是党内民主的基本实现形式 | (62) |
| (四) 党委制是国家政治体制的核心构件 | (63) |
| 五 党委制的适用范围 | (64) |
| (一) 委员会制与一长制的历史争论 | (64) |
| (二) 委员会制与首长制的相互借鉴 | (66) |
| (三) 党委制框架下的集体负责制与个人负责制 | (68) |
| 第三章 地方委员会领导制度的变迁进程与科学化基础 | (71) |
| 一 先进理念的植入：地方党委领导制度的初创（1921—1927） | (71) |
| (一) 地方党委会领导制度的早期探索 | (72) |
| (二) 组织体制与制度体系初具轮廓 | (75) |
| (三) 地方党委会制度初创时期的外力因素及影响 | (79) |
| 二 战争环境下的集权逻辑：“一元化”领导模式的逐步确立（1927—1949） | (81) |
| (一) 大革命失败后形成集体领导与个人分工负责相结合的制度雏形 | (82) |
| (二) 土地革命战争时期对党委与军队、政权关系的探索 | (86) |
| (三) 抗日战争时期形成“一元化”领导体制 | (91) |
| (四) 解放战争时期党委会领导体制与工作新方法的新探索 | (95) |

| | |
|---|-------|
| 三 执政条件下的路径依赖：地方党委会制度建设的曲折发展（1949—1978） | （97） |
| （一）党的八大前后的有益探索 | （97） |
| （二）“党领导一切”模式的确立 | （102） |
| （三）“文化大革命”时期的“革命委员会”体制 | （104） |
| 四 自发演进与理性设计的双重变迁：地方党委会制度的规范化（1978—2012） | （106） |
| （一）确立制度化的改革方向 | （106） |
| （二）制定规范地方党委会制度运行的根本法规 | （109） |
| （三）实践创新与制度建设的互动 | （111） |
| 五 确立制度建设新理念：从“制度化”走向“制度科学化”（2007—2012） | （116） |
| （一）提出党的建设科学化新命题 | （117） |
| （二）加强地方党委制运行重点环节的制度构建 | （117） |
| （三）启动县委权力公开透明运行试点工作 | （119） |
| 六 探寻制度改革新路径：把权力关进制度的笼子里（2012— ） | （121） |
| （一）确立顶层设计的总体规划 | （122） |
| （二）明确制度改革的路径标向 | （125） |
| （三）以规范权力作为制度构建的根本点和着力点 | （126） |
| （四）以领导作风建设作为切入点和突破口 | （128） |
| （五）推进反腐倡廉的模式创新与制度构建 | （129） |
| （六）提升制度执行力与培育制度文化的良性互动 | （130） |
| （七）围绕焦点问题实现制度破题 | （130） |
| 第四章 地方委员会领导制度体系的基本框架与运行机理 | （132） |
| 一 地方党委领导制度体系构建的原则遵循 | （132） |
| （一）民主集中制原则 | （132） |
| （二）总揽全局、协调各方原则 | （134） |
| （三）集体领导原则 | （136） |
| 二 地方党委会组织架构的基本向度 | （138） |
| （一）纵向的层级关系 | （138） |
| （二）横向的领导与被领导关系 | （139） |

| | |
|--|--------------|
| (三) 内部的权力分配关系 | (140) |
| (四) 地方党委会组织架构的主要特点 | (143) |
| 三 地方委员会实施领导活动的具体制度 | (146) |
| (一) 维系和调整党内关系的制度供给 | (146) |
| (二) 维系和调整党政关系的制度安排 | (151) |
| (三) 维系和调整党社关系的制度设计 | (160) |
| (四) 维系和调整党际关系的基本制度 | (164) |
| 四 实现地方党委制有效运行的基本关系范畴 | (165) |
| (一) 领导与执政: 本质上是党的领导制度与国家法律之间的 关系 | (166) |
| (二) 决策与执行: 组织的性质认定与功能界分的重要 因素 | (166) |
| (三) 集权与分权: 权力分配和运行的基本方式 | (167) |
| (四) 上级与下级: 维系党组织层级结构稳定性和行为一致性的 基础范畴 | (168) |
| (五) 集体与个人: 确立党委制内部分工与协作关系的核心 范畴 | (171) |
| (六) 监督与制衡: 保持组织内在张力的必要条件 | (175) |
| (七) 规模与效率: 衡量制度成本与效力的重要因素 | (176) |
| (八) 少数与多数: 平衡价值正义性与程序合理性的关键 因素 | (178) |
| 第五章 地方委员会领导制度科学化的现实评析 | (181) |
| 一 体制架构: 民主化改革取向与过分集权弊端的交织 | (181) |
| (一) 地方党委领导体制的改革与完善 | (181) |
| (二) 问题再认定: 权力过分集中仍是“总病根” | (188) |
| (三) 类型界分: 权力过分集中在体制上的表现形式 | (197) |
| (四) 制度检讨: 过分集权体制改革探索的绩效评价 | (205) |
| 二 具体制度: 规范化水平提升与效能发挥不充分并存 | (208) |
| (一) 党的代表大会制度: 最高权力“虚置”状态如何 改变 | (208) |
| (二) 党的委员会制度: 权力的法理关系如何厘清 | (209) |
| (三) 党内选举制度: 公正性如何保障 | (211) |

| | |
|---------------------------------|-------|
| (四) 党内监督制度：效能低下问题如何破解····· | (214) |
| (五) 党政关系制度：如何走出合与分的两难困境····· | (223) |
| (六) 党群关系制度：如何保持联系群众的持续动力····· | (226) |
| 三 运行机制：突出程序性制度供给与“滞后化”“碎片化” | |
| 现象的交集····· | (229) |
| (一) 改革党委议事规则和决策程序取得实质性进展····· | (229) |
| (二) 常委会决策体制有待改进····· | (232) |
| (三) 议题提出的方式方法有待完善····· | (233) |
| (四) 议事决策的程序规则有待细化····· | (234) |
| (五) 决策责任追究机制有待健全····· | (237) |
| (六) 干部选拔任用权的弹性过大····· | (238) |
| (七) 党内沟通渠道缺乏贯通性····· | (238) |
| 四 制度执行力：认知程度深化与“破窗效应”频现的纠结····· | (240) |
| (一) 制度的生命力在于执行····· | (240) |
| (二) 执行不足与执行过度并存····· | (241) |
| (三) 制度执行中的“破窗效应”····· | (242) |
| (四) 特权意识制约制度执行····· | (244) |
| (五) 制度执行乏力的原因探析····· | (246) |
| 第六章 地方党委领导制度科学化的路径取向····· | (250) |
| 一 以科学化理念的厚植为先导····· | (250) |
| (一) 科学化的实质是照客观规律办事····· | (250) |
| (二) 科学理论指导是前提和基础····· | (251) |
| (三) 科学制度是根本保障····· | (253) |
| (四) 科学方法是关键····· | (255) |
| 二 以体制机制改革为主线，以权力配置为核心····· | (256) |
| (一) 体制机制是制度建设的支撑性要素····· | (257) |
| (二) 体制机制改革的主要原则····· | (258) |
| (三) 权力配置是体制机制改革的核心····· | (260) |
| (四) 党的权力的属性界定与运用方式····· | (262) |
| 三 构建科学的横向权力结构和运行机制····· | (267) |
| (一) 探索和推进党政关系科学化····· | (267) |
| (二) 坚持走群众路线的常态化制度化····· | (279) |

| | |
|-----------------------------------|-------|
| (三) 以政协组织为平台, 形成良性的党际互动模式 | (282) |
| 四 改革过分集权的党内权力结构与运行机制 | (286) |
| (一) 实现上下级组织之间集权与分权的动态平衡 | (286) |
| (二) 厘清“二级授权、三权分设”的法理关系 | (294) |
| (三) 党代会常任制框架下的党内权力配置模式改革 | (296) |
| (四) 建立体现体制包容性的层级差异性权力结构 | (300) |
| (五) 以限权“一把手”作为体制改革的攻坚节点 | (304) |
| 五 以“县权改革”为制度创新的突破口 | (307) |
| (一) 县级党委会处于地方与基层组织的“接点”部位 | (307) |
| (二) 县委权力公开透明运行: 制度创新的实践样本 | (309) |
| (三) 县委权力公开展示出党的领导制度科学化的推进路向 | (313) |
| 六 改革与完善党委会工作机制 | (316) |
| (一) 构建科学的常委分工职责体系 | (317) |
| (二) 以票决制为主要方式的议事决策机制 | (318) |
| (三) 完善决议执行环节的沟通与协调机制 | (319) |
| (四) 以党务公开为基础的权力监督机制 | (320) |
| (五) 健全党委新闻发言人制度, 完善党务公开机制 | (321) |
| (六) 完善党委问责机制 | (322) |
| 七 以提升制度执行力为根本保障 | (325) |
| (一) 明确制度的价值导向 | (325) |
| (二) 完善制度要素 | (326) |
| (三) 提升制度主体素质 | (327) |
| (四) 培育制度文化 | (328) |
| 主要参考文献 | (330) |
| 后记 | (340) |

绪 论

科学的领导制度是党有效治国理政的根本保证。党的委员会制度是党的领导活动的根本制度载体，也是中国政治体制设计的核心构件。自1980年邓小平在《党和国家领导制度的改革》中提出“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”的重要论断以来，制度建设一直被认定为党的建设研究领域的关键问题，成为考察执政党自身建设和实施领导活动的重要标准。30多年来，在理论研究、制度供给、实践创新等方面均取得丰硕成果。然而，对照当年邓小平从深刻的历史体认中所概括出的问题：“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^①我们应清楚地认识到，时至今日，这些问题迄今仍是制约科学执政、民主执政、依法执政的“瓶颈”。即使已经废除多年的“干部领导职务终身制”，也不同程度存在着以新的形式得以延续的现象，比如有些退休领导干部利用个人影响力从事违纪违法活动等。党的十七届四中全会提出“党的建设科学化”的重大课题，为制度建设提供了全新的研究视角与探索空间，从“制度化”到“制度科学化”，标志着执政党的制度建设迈入新的历史阶段。

推进党的领导制度科学化是一项系统工程，既要有顶层设计，又要观照可行性、接“地气”的问题；既要重视制度的理性设计，又需要关注来自基层的自发演进式的实践样本；既要实现党的领导制度建设的突破性，又要顾及政治发展的有序性和政治体系的稳定性。鉴于上述考虑，本课题基于中央、地方和基层不同层级党组织的特点，选择地方党委会（含省、市、县三级）这样一个层面作为研究对象。从总体来看，党的三

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第327页。

级组织具有同构性特征，运作机理是趋同的；同时，在党的整个组织体系中，地方党委既是一个重要的决策和执行机构，又是一个重要的信息汇集、处理和传递层次，处于承上启下的关键位置。以中国共产党地方委员会为研究对象，既可以从基层的创新实践中获取启示和依据，进而更好地指导基层的实践，又可为中央层面的制度改革提供思路和经验；既符合政治体制改革的渐进式路径取向，也能够有效降低试错纠错的改革成本。

一 研究价值

本研究的理论价值：一是通过制度发生与变迁、党的领导制度的相关理论分析，确立党的领导制度科学化的考察标准与研究路向，构建地方党委领导制度科学化的目标范式 and 着力点，拓展党的建设科学化的理论研究空间；二是通过发掘委员会制的理论渊源、实践进程、民主内核和运作机理，奠定党委领导制度科学化的学理基础；三是通过探讨地方党委领导制度科学化的基本路径，丰富党的制度改革与建设理论。

本研究的实践价值：第一，为积极稳妥推进政治体制改革提供启示。党委制度居于政治体制设计的核心部位。在党的整个组织体系中，地方党委处于承上启下的关键位置。以此为研究对象，既可以从基层的创新实践中获取直接依据，又可以为高层改革提供实践样本；既符合积极稳妥原则，维护政治体系的相对稳定，亦可有效降低制度变革的成本。第二，为完善既有制度规范提供素材。地方党委领导制度运行的基本依据是1996年颁布的《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》（以下简称“《条例（试行）》”），随着改革的深入，在体制架构、运作机制、具体制度规范等很多方面，与《条例（试行）》有冲突之处。比如，早在2006年的四级党委换届工作结束后，就已经明确取消了党委会中的“书记办公会”这一机构，并产生了专职副书记的定位模糊化等缺乏制度安排的问题，但是《条例（试行）》尚没有对此做出相应调整。再如，“党的各级代表大会代表实行任期制”、党内巡视制度已经写入党的章程，也需要《条例（试行）》做出体制机制上的回应。本项研究会就《条例（试行）》的修订与完善提供一些可资借鉴的建议和办法。第三，与时下地方党委制度建设的重点工作形成互动。按照党的十八大的部署，完善党的代表大会任期制，试行乡镇党代会年会制，深化县（市、区）党代会常任制，实行党