

中国共产党制度建设研究

刘湘武 贺新谱 编著



辽宁大学出版社

www.lnupress.com.cn

中南林业科技大学青年科学研究基金资助

中国共产党制度建设研究

刘湘武 贺新谱 编著

辽宁大学出版社

©刘湘武 贺新谱 2007

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党制度建设研究/刘湘武,贺新谱编著. —沈阳:辽宁大学出版社,2007.7

ISBN 978 - 7 - 5610 - 5417 - 8

I. 中… II. ①刘…②贺… III. 中国共产党一党的建设—研究
IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 119267 号

出 版 者: 辽宁大学出版社

(地址:沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码:110036)

印 刷 者: 沈阳市北陵印刷厂有限公司

发 行 者: 辽宁大学出版社

幅面尺寸: 170mm × 228mm

印 张: 15.75

字 数: 234 千字

出版时间: 2007 年 7 月第 1 版

印刷时间: 2007 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 董晋骞

封面设计: 钟丽雅

责任校对: 张 琰

书 号: ISBN 978 - 7 - 5610 - 5417 - 8

定 价: 26.00 元

联系电话: 024—86864613

邮购热线: 024—86830665

网 址: <http://press.lnu.edu.cn>

电子邮件: lnupress@vip.163.com

内容简介

党的制度建设研究属于政治学的分支。本书以中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》为指导和基本依据,以中国共产党 86 年来制度建设探索的发展历程为线索,联系前苏联在党的制度建设方面的经验教训,紧密结合现阶段中国共产党制度建设方面的理论和实际,回顾党的制度建设探索历程,总结其经验和教训。同时着重对党的民主集中制、党内民主制度、党的监督制度建设等进行了比较有价值的论述和探讨。本书可供从事党的建设的实际工作者、理论研究者 and 爱好者学习与参考。

主要著作者简介

刘湘武,男,1965年生,湖南宁乡人,副教授。1999年7月湖南师范大学中共党史专业硕士毕业。现为中南林业科技大学社科部副教授,主要从事党的制度建设研究。主持过3项校级课题,参编教材2本,在各类核心刊物上发表党的制度建设方面的论文16篇。

目 录

第一章 党的制度建设概述	1
一、党的制度建设的内涵和特点	1
(一)制度、制度建设的内涵	1
(二)制度建设的目标、原则、基本特征	4
二、党的制度建设的主要内容	9
(一)民主集中制	9
(二)代表大会制度与选举制度	10
(三)领导制度	13
(四)组织生活制度	15
(五)监督制度	18
(六)干部制度	19
三、党的制度建设的价值取向和现实意义	21
(一)价值取向	21
(二)现实意义	28
第二章 前苏联党的制度建设的摸索与经验教训	32
一、马克思、恩格斯制度建党思想	32
(一)明确提出党内实行民主制	33
(二)勾画了党内民主机制	34
(三)党内制度监督思想	35
二、列宁的制度建党理论	38
(一)民主集中制理论	38
(二)实行党政分开体制	43
(三)党内监督思想	44

(四)党内民主制思想	46
三、斯大林及其继承者对党的制度的破坏及深刻教训	53
(一)斯大林及其继承者对党的制度的破坏	53
(二)教训及启示	60
第三章 中共第一代领导集体对党的制度建设的探索	62
一、毛泽东的制度建党思想	62
(一)党的制度建设的萌芽和初步形成时期	62
(二)党的制度建设的形成时期	64
(三)党的制度建设的曲折发展时期	68
二、刘少奇党的制度建设思想	76
(一)对民主集中制的理论贡献	77
(二)提出要健全代表大会制度	81
(三)要健全选举制度	82
(四)要健全党的集体领导制度	82
(五)要加强党和国家机关的监督制度	82
(六)要有权力限制制度	82
(七)废除领导职务终身制	82
三、毛泽东制度建党的历史局限性及其启示	83
(一)历史局限性分析	83
(二)毛泽东制度建党思想的启示	86
第四章 邓小平对党的制度建设的贡献	94
一、邓小平制度建党理论是马克思列宁主义建党学说和毛泽东建党思想的继承与发展	94
(一)马克思、恩格斯奠定了马克思主义建党学说的基础	94
(二)列宁执政党建设学说是邓小平制度建党思想的基石	94
(三)毛泽东党建思想是邓小平制度建党理论的来源	95
(四)突出制度建党是邓小平党建的突出特点	96
二、邓小平党的制度建设的基本特点	99
(一)制度建设具有根本性、全局性、稳定性和长期性	99

(二) 思想教育与制度约束相统一	100
(三) 党规党法与国家法律相统一	102
(四) 根本制度与具体制度相统一	103
(五) 立足现实与着眼长远相统一	103
(六) 继承与创新相统一	104
三、邓小平对党的制度建设的贡献	105
(一) 必须坚持基本制度不动摇	106
(二) 不断完善根本制度	107
(三) 健全各项具体制度	109
 第五章 中共第三代领导集体对党的制度建设的新发展	125
一、“三个代表”重要思想是党的制度创新的理论指南	125
(一) “三个代表”重要思想是党的建设的时代要求	126
(二) “三个代表”重要思想是新世纪党的建设的纲领	127
(三) 贯彻好“三个代表”重要思想是全面推进党的制度建设、保持 党的先进性的重要保障	129
二、与时俱进,不断完善党的根本制度	132
(一) 赋予民主集中制以新的内涵	132
(二) 务实推进民主集中制制度建设	137
三、健全各项具体制度	139
(一) 领导制度和工作制度方面	139
(二) 完善党内民主制度	146
(三) 实行严密的制约监督制度	148
 第六章 坚持和完善党的民主集中制	155
一、坚持和完善民主集中制的重要性	155
(一) 历史已经证明,坚持民主集中制是我们事业成功的根本	155
(二) 民主集中制能保证社会主义市场经济快速发展	158
(三) 民主集中制能有效地促进社会主义政治文明和精神文明的 建设	160
二、民主集中制的目标和实质	160

(一)民主集中制的目标	160
(二)民主集中制的实质	162
三、民主集中制异化分析	164
(一)理论准备不足	165
(二)制度根源	169
(三)社会根源	169
四、完善民主集中制建设的构想	173
(一)深化理论研究	173
(二)制定实行民主集中制的运行程序	175
(三)完善民主集中制要与群众路线相结合	181
(四)发展党内民主是完善民主集中制的关键	182
 第七章 坚持和完善党内民主制度建设	184
一、党内民主制度建设的发展历程	184
(一)马克思主义党内民主理论的历史发展	184
(二)中国共产党党内民主制度建设的发展历程	190
二、党内民主制度建设存在的主要问题	196
(一)党员和党员领导干部的民主意识比较淡薄	196
(二)党内民主制度的缺失	197
三、健全党内民主制度的基本思路	202
(一)提高党员和党的干部的民主素质,营造良好的民主氛围	203
(二)完善党内民主制度建设	205
 第八章 党内监督制度建设	213
一、党内监督的内涵、实质及重点	213
(一)党内监督的内涵	213
(二)党内监督的实质	216
(三)党内监督的重点	217
二、中国共产党党内监督建设历程	218
三、对领导干部监督和管理必要性	220
(一)加强对干部的管理和监督是巩固党的执政地位的需要	221

(二) 加强对干部的管理和监督是坚持党的基本路线的需要	221
(三) 加强对干部的管理和监督是提高执政者素质的迫切需要	222
四、党内监督存在的主要问题	222
(一) 监督意识淡薄	222
(二) 监督体制不顺	224
(三) 监督制度不健全, 没有形成有效的上下结合的党内民主监督 机制	225
五、完善党内监督制度建设的主要思路	226
(一) 建立科学有效的权力监督和制衡机制	227
(二) 提高监督的效能	230
(三) 形成上下内外相结合的高效监督机制	240

第一章 党的制度建设概述

党的制度建设是党的建设这一系统工程中十分重要的一环。在党的自身建设中,制度建设更具有全局性、稳定性、长期性和根本性。把党的制度建设与党的组织建设、思想建设、作风建设紧密结合起来,并贯穿于整个党的建设全过程,对于党的正确路线的制定和贯彻执行,对于党的决策的民主化和科学化,对于充分发挥各级党组织和党员的积极性、创造性,具有十分重要的现实意义。本章主要论述党的制度建设的内涵、特点,党的制度建设的主要内容和价值取向及现实意义。

一、党的制度建设的内涵和特点

(一) 制度、制度建设的内涵

制度的内涵,包含着极其广泛的内容。从政治上审视制度,由于着眼点和所论的问题不同,其含义也是多样的。美国政治学家塞缪尔·P. 亨廷顿认为,制度就是“稳定的、受到尊重的和不断重现的行为模式”^①。美国制度学派的先驱凡勃仑认为,制度就是大多数人具有的“固定的思维习惯、行为准则,权利与财富原则”^②。新制度经济学的主要代表人物诺思认为:“制度是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范。”^③还有人提出,制度也就是一种组织,“制度是规则化的行为模式”。这些学者对制度问题所论不一,观点有别,但概

① [美]塞缪尔·P. 亨廷顿:《变革社会中的政治制度》,华夏出版社,1988年版,第12页。

② [美]凡勃仑:《有闲阶级论——关于制度的经济研究》,商务印书馆,1981年版,第138页。

③ [美]道格拉斯·C. 诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海人民出版社,1994年版,第225~226页。

括起来,在三个层次上使用。第一,它指的是一种政治统治形式,是对社会形态的一种性质上的认定。我们平常所说的资本主义制度、社会主义制度、社会基本制度等,都是从这个含义上说的。第二,它指要求人们共同遵守的办事规程或行动准则。如规范人们行为的各种具体规则、准则、条例、规定等。第三,它指由各要素组成的一个有机系统。它强调的是各要素之间的有机联系,强调它们之间的活动和相互影响。各要素之间组合形式不同,就会形成不同类型的制度。这个“制度”的概念,和我们通常理解的“体制”、“机制”基本相同。例如选举制度、竞争制度、干部制度等,都属于此类。这里主要是指规范人们行为的办事规程和行动准则。

党的制度是整个党的组成和运作所依据的规范、准则、规则与程序等的总和,一般以条律、规章的形式表现出来。其中大多数是由党组织制定的,也有一些是党组织与党员在政治生活中自然形成的良好的法外制度。制度具有普遍性、权威性、稳定性和约束性的特点。党的制度一般由实体性制度和程序性制度两部分构成。主要制度有组织制度、领导制度、工作制度、生活制度。组织制度,主要指党组织机构设置、接收党员、干部任免的规章和办法;领导制度,指关于党内上下级关系、党委整体和职能部门之间关系的规章,党与政府、军队的关系,党在企、事业中活动的规章;工作制度,指党的日常工作的规章;生活制度,主要包括党内选举、开展批评与自我批评等规则要求。要正确认识制度的本质,必须把握好它的基本特征。

1. 制度的内生性

制度是要人们共同遵守的行为准则或办事规程,但它只能内生于社会结构之中并基于经验而慢慢成长。党的制度同样是在党的政治生活和谐运作中内在生成的。任何制度的制定和实行,都同一定的社会实践发展阶段、历史、文化等因素有着密切的联系。为什么同样一项制度在不同的地区、部门和单位落实的效果大相径庭?原因就在这里。因此,党的任何制度的实行都应根据本地区、本部门和本单位的实际情况,积极培育实行有关制度的主客观条件,不能一厢情愿。

2. 制度的导向性

有什么样的制度,就有什么样的导向。如,我们强调评价党的干

部、评价党的各项工作,都要看政绩。这无疑是正确的。中国共产党作为执政党,就是要科学运用权力,为公众提供更多更高质量的服务,使国家和社会更快更好地发展,人民获得更多的实惠。因此,政绩应当是考查干部的一个重要指标,这叫做“政绩导向”。改革开放,发展社会主义市场经济,增加了党的建设的难度,使一些违背民主集中制的错误行为多样化、复杂化,这就需要有判明是非的尺度。有了制度就有了明确的、具体的标尺。有了这样的标尺,既便于衡量,也便于检查监督,有利于防止和及时纠正各种形式的不正之风。另外,有了这样明确的标尺,也有利于划清不正之风和改革中一些不当措施的界限,保护广大党员群众投身改革的积极性。因为制度本身就是一种规范,党的制度在调整党内生活和党内关系时,对有关的职责、权限、权利、义务、程序等,或是作质的界定,或是作量的界定,对于哪些能做,哪些不能做,哪些怎样去做,规定得清清楚楚,使人一目了然。这就在很大程度上防止了一些人在改革中钻空子。

3. 制度的强制性和约束性

制度既然是规范人们行为的准则,它就很自然地具有制约或约束人们行为的性质。党的制度也不例外。而从本体论的角度看,自由是人的本性;从经济学的角度看,人皆自利(如果没有这个假定,经济学就无从建立)。事实上,人都想吃饱穿暖,都有七情六欲,都希望在不损害别人的情况下,自由地实现个人利益的最大化。这种“自利”、“自由”并非贬义的道德上的“自私”和“散漫”,而是人们行为中的一种趋势。因此,制度的制定必须考虑到它与人的“自利”、“自由”趋势的矛盾性。诚然,共产党员是有共产主义觉悟的先锋战士,但每个党员的共产主义觉悟并不相同,并且不同程度地也会有人类共同的普遍的弱点。然而思想教育不是万能的。一方面,思想教育的成果需要用制度建设来巩固;另一方面,人们思想觉悟的提高需要有一个过程,并非所有的党员都有高度的自觉性。在许多情况下,单靠思想教育是不能解决问题的。制度的一个重要特点就是具有强制作用。制度一经颁布,对每个党员、党的干部都产生强制性、约束力,并有一定的机构保证其实行。无论何时何地,只要有党员违反党的制度搞不正之风,就会受到批评,情节严重的,还会受到纪律的制裁。这种强制作用是思想教育所不能

替代的。

4. 制度的保障性

制度具有相对的稳定性,从制度制定之后到其修改之前,始终保持其应有的效力,它不会因领导者的更迭而废止,也不会因领导者的看法和注意力的改变而改变,在党的建设中可长期发挥作用。将党的优良作风包括民主作风用条文的形式保存下来,流传下去,是行之有效的办法。正如江泽民同志所说,我们党在 70 多年的发展中积累了丰富的建党经验,有着优良的传统和作风,如何发扬光大,如何持之以恒,很重要的工作就是使之制度化,建立一整套科学严密的组织制度。党的队伍是不断更新的,有了健全的科学的制度,就能够保障党在长期斗争中形成的优良作风得以继承发展,代代相传。

5. 制度的系统性

党的活动领域是一个广阔的、普遍联系的整体,作为党的行为规范的制度也不应是一个个孤立存在。任何一项制度,只有把它置于完整的制度体系中,才能有效地发挥其规范作用。所以,党的制度应该是一个科学的、涵盖党的生活各个领域的制度体系。如果制度不完备、不健全,那就有可能发生已有制度虚置的现象。

实践已经证明并将继续证明,正确认识制度本身的特点和党的队伍的社会属性,对于党的制度的制定和实行具有十分重要的意义。

党的制度建设就是把长期以来党的领导工作中和党内生活中的经验、教训加以总结和概括,形成党的成员必须共同遵守的党内法规、条例、规则等党的制度,以调节党内关系,指导党内生活,规范党员行为,保证党的事业顺利发展。加强党的制度建设,就是要建立和完善工作中的各种管理、教育、活动等方面的规则,使党组织和党员的行为有章可循,能够适应工作和环境的不断发展变化,充分发挥组织和个人的能动性。在党的自身建设中,制度建设更具有全局性、稳定性和长期性,因而更具有根本性。

(二) 制度建设的目标、原则、基本特征

1. 制度建设的目标取向

如何建设党内制度?根据邓小平建党的思想和党的建设的历史经验,党的十四届四中全会通过的《关于党的建设几个重大问题的决定》

提出了党内制度建设的基本目标。党的制度建设的基本目标是保障党内民主,维护中央权威,保证全党在重大问题上的统一性。

(1) 党内制度建设有利于保障党内民主的实现

保障党内民主,既是党内制度建设的落脚点,又是党内制度建设的出发点。过去,中国共产党制度建设的一个重大缺陷,就是党内民主不够。邓小平曾指出:“当前这个时期,特别需要强调民主。因为在过去一个相当长的时间内,民主集中制没有真正实行,离开民主讲集中,民主太少。”他还说:“一个革命政党,就怕听不到人民的声音,最可怕的是鸦雀无声。现在党内外小道消息很多,真真假假,这是对长期缺乏政治民主的一种惩罚。”^①党内民主是党的活力的源泉,缺乏党内民主不仅损害党内关系,而且会压抑广大党员干部的积极性和创造性。一个政党如果只强调集中,排斥民主,就会发展到专制,即使无产阶级先锋队也会脱离自己的阶级基础,丧失人民的信任,成为官僚主义的政党。为了发展民主和保障民主,邓小平指出要加强法制,“必须使民主制度化、法律化。”对于一个担负着领导社会主义现代化建设历史重任的执政党来说,必须以制度来保证党内民主的实现,从而以党内民主推动人民民主。

(2) 党的制度建设还必须落实到维护中央权威和保证全党的行动统一上

在党内,民主与集中是辩证统一的关系,两者统一于把党建成社会主义现代化建设的领导核心这一目标之中。因此,党的制度建设以发展党内民主为目标和维护中央权威,保证全党的行动统一是完全一致的。在市场经济条件下,党内的小团体主义、分散主义、本位主义有所滋长。有的甚至搞上有政策,下有对策。如果党内没有权威,没有集中,就不能保证党的路线方针政策的贯彻。在市场经济条件下,如何保证党的路线方针政策的贯彻?如何保证中央权威,做到令行禁止?这需要从制度上予以保证。只有严密的制度,才能维护中央权威,保证全党思想行动的统一。事实上,在追求民主与集中的目标上,两者是相辅相成的。只有充分发扬党内民主,党内那种团结一致、生动活泼的局面

① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年版,第345页。

才能真正形成;也只有充分发扬党内民主,中央权威才能得到维护,全党在重大问题上的一致行动才能得到保证。反过来,中央权威的树立和全党的统一行动,也有利于促进党内民主生活的发展。没有统一集中,党就会失去战斗力。可见,加强党内制度建设,既要致力于党内的民主建设,又要注意维护党的中央权威,把制度建设统一于把党建成社会主义现代化领导核心之中。

2. 制度建设的原则

加强党内制度建设是一个长期而艰巨的任务,确立党的制度建设原则,对构建党的制度的系统工程具有深远的意义。根据中国政治经济体制改革的实践及党的建设的状况,党的制度建设必须遵循下述原则:

(1) 党内制度建设,要以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导

制度建设是邓小平关于党的建设理论的核心内容。过去党的建设的种种失误,特别是“文化大革命”那样的失误,都与党内没有健全的制度有关。在改革开放的条件下,党的制度建设的缺陷更加凸现,从而使党的制度建设的任务更加紧迫。因此,邓小平关于执政党建设的思想,十分重视探索一条制度建党的路子。用邓小平理论和“三个代表”重要思想指导党的制度建设,就要贯彻解放思想、实事求是的思想路线,大胆探索,把马克思主义的建党学说与中国国情、党情结合起来,建立起具有中国共产党自身特点的制度。

(2) 把制度建设与党的各项建设结合起来

党的建设是一个系统而复杂的工程,既要有规范的制度,又要有相应的政治、思想、作风和组织建设来配套。固然,制度建设在党的建设的系统工程中具有十分重要的地位,但制度建设离不开其他方面的建设。两者是相互联系、密不可分的。例如:进行制度建设,需要党的思想、理论、组织去指导,同时,加强党的思想、政治和组织建设,又必须有制度来规范。在加强制度建设的过程中,正确处理与党的思想建设的关系,尤为重要。实践证明从思想上建党是成功的。在市场经济和对外开放条件下,加强党的思想建设,不仅不能忽视,而且应该加强。但思想建设必须与制度建设结合起来。制度建设是针对党的思想建设面临的问题和党的建设提出的更高要求而提出的。因为制度具有长期

性、稳定性和全局性特征。制度建党是新时期党的建设的一条路子,是从制度的角度来规范党的各个方面的建设。因此,思想上建党与制度建党是相辅相成、不可偏废的。抓党的建设只有研究各方面之间的关系,既抓制度建设,又抓其他各方面的建设,才能成功。

(3) 要有一整套健全的体制

制度是分层次的,党的制度建设除了需要完善一系列基本制度外,还需要建立与健全一系列配套的具体制度(即体制)。没有健全的体制,基本制度难以发挥其功效。固然,党过去忽视过制度建设,但党的民主集中制的根本制度一直是存在的,党内为什么会出现民主不足、集中不够?《党章》赋予了党员对上级的错误提出批评的权利,为什么不少党员怕提出批评会受到刁难和报复?为什么《党章》赋予了党员选举权,选举却常常流于形式?造成这些情况的重要原因不是基本制度,而是体制和运行的机制不够完善。因此,还要着眼于体制与机制的建立和创新。体制和机制强调构成党的基本制度的各个要素,更强调这些要素的联系,使之形成一个紧密结合的有机网络。

3. 新时期制度建设的基本特征

(1) 同法律相衔接,以法律为依归

国家生活要走向法治,离不开执政党内部生活的规范化、制度化。反转来说,党的生活要正常化,也离不开国家法律的制约。党的十二大通过的党章(含十三大通过的部分条文修正案)以及近几年公布的规程条例,都加强了有关党和党员承担社会义务和法律义务的条款,有些文件明确指出是依据法律作出有关规定的。把党制定规章制度的依据及渊源归结为国家法律,这是一个重大的认识突破。经验证明,执政党必须把自己置于宪法和法律的约束之内,不能超越于法律之外,更不能居于法律之上。从这个意义上,我们不妨说党的生活不但要规范化、制度化,而且要“法律化”,即按照国家法律的要求制约党组织和党员的行为,不得违反。

(2) 与时俱进,突出抑制效应,减少违纪现象

党的制度建设要不断探索新时期党组织、党员干部和广大党员存在的问题和不足,不断探索完善党的建设的思路和机制。鉴于目前改革、开放的复杂环境,一部分党员对金钱、物质的诱惑缺少足够的思想