

徐喜林 著

中国共产党 制度建设

ZHONGGUOGONGCHANDANG
ZHIDUJIAN SHE
XIN LUN

新论

河南人民出版社

徐喜林 著

中国共产党 制度建设

ZHONGGUOGONGCHANDANG
ZHIDUJIAN SHE
XIN LUN

新论

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国共产党制度建设新论/徐喜林著. —郑州:河南人民出版社,2008.9

ISBN 978 - 7 - 215 - 06654 - 0

I. 中… II. 徐… III. 中国共产党—党的建设—研究
IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 160784 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南省科学技术厅印刷厂

开本 680 毫米×960 毫米 1/16 印张 16.5

字数 300 千字

2008 年 9 月第 1 版 2008 年 9 月第 1 次印刷

定价:30.00 元

目 录

第一章 绪论	1
第一节 制度体系建设是党的建设的重要内容	2
一、从制度的特征看制度建设对党的建设的重要作用	3
二、从党建历史看制度建设对党的建设的重要作用	4
第二节 党的制度建设的目标、原则和内容	7
一、党的制度建设的目标	8
二、党的制度建设的基本原则	10
三、党的制度建设的主要内容	12
第三节 制度建设在党的建设中的重要作用	14
一、健全和完善理论创新制度,推进党的思想建设	14
二、健全和完善组织制度体系,推进党的组织建设	15
三、健全和完善作风培育机制,不断推进党的作风建设	16

四、完善惩治和预防腐败体系,推进党的反腐倡廉建设	17
第四节 以民主集中制为重点全面加强党的制度建设	19
第二章 党的组织制度建设	26
第一节 党的组织制度的含义和作用	26
一、党的组织制度的含义	27
二、党的组织制度的作用	28
第二节 党的组织制度建设的主要内容和措施	34
一、民主集中制	34
二、发展党员制度	38
三、组织员制度	41
四、党内选举制度	42
第三章 党的生活制度建设	51
第一节 党的生活制度的含义和作用	51
一、党的生活制度的含义	52
二、党的生活制度的作用	58
第二节 党的生活制度建设的内容和措施	61
一、组织生活会制度建设	61
二、民主生活会制度	64
三、双重组织生活会制度建设	66
四、“三会一课”制度建设	67
五、党员定期汇报制度	69
六、党员活动日制度	71

七、“创先争优”表彰制度	73
八、组织生活管理制度建设	74
第四章 党员管理制度建设	76
第一节 党员管理制度的含义和作用	76
一、党员管理的含义	77
二、党员管理工作的作用	80
三、健全党员管理制度的重要性	86
第二节 党员管理制度的主要内容和措施	88
一、党员教育制度	88
二、党员学习制度	93
三、民主评议党员制度	94
四、党员联系户制度	95
五、党籍管理制度	96
六、预备党员管理制度	100
七、党员统计制度	101
八、接转党员组织关系制度	102
九、党员目标管理制度	103
十、党费管理制度	105
十一、流动党员管理制度建设	108
十二、保障党员民主权利制度建设	115
第五章 党的干部管理制度建设	118
第一节 党的干部管理制度概述	118
一、加强党的干部管理制度建设的作用	119

二、党的干部管理制度的特点	123
第二节 加强党的干部管理制度规范化建设	126
一、干部选拔任用制度	127
二、干部任期制度	130
三、干部调配制度	134
四、干部考核制度	136
五、干部奖惩制度	141
六、干部培训制度	143
第六章 党务工作管理制度建设	147
第一节 党务工作管理制度概述	147
一、党务工作管理的内涵和原则	148
二、党务工作管理制度的职能和作用	150
第二节 建立健全党务工作管理制度规范	152
一、建立健全党务工作岗位责任制	152
二、建立健全党务工作目标责任制	154
三、建立健全党务工作考核制度	159
四、建立健全党务工作反馈制度	161
五、建立健全党务工作公开制度	164
第七章 党的纪律检查工作制度建设	167
第一节 党的纪律检查法规体系建设	168
一、党的纪律的含义	168
二、党的纪律检查法规制度的含义	169
三、党的纪律、纪律检查及法规制度的联系与区别	170

四、党的纪律检查主体与客体	171
五、党的纪律检查法规制度建设的重要意义	172
第二节 党的案件检查法规制度	176
一、案件的受理和初步核实工作	177
二、案件的立案与调查工作	178
三、案件审理工作制度	186
四、对违纪党员的纪律处分制度	198
第三节 党员的检举与控告和申诉制度	200
一、检举、揭发材料的处理	201
二、控告案件的处理	202
三、申诉案件的处理	203
第八章 党的监督制度建设	204
第一节 党的监督制度概述	205
一、党的监督对象和内容	205
二、党内监督思想与实践的历史回顾	208
三、党的监督制度的作用	211
四、健全党的监督制度的必要性	213
第二节 党内监督制度规范	217
一、明确党内监督的目的与重点,增强监督的针对性	217
二、明确党内监督的职责与权力,增强监督的有效性	218
三、明确党内监督的制度与要求,增强监督的规范性	226

四、明确党内监督的保障措施,增强监督的保障系数	241
第三节 发挥党外监督的作用	242
一、党外监督的必要性	243
二、党外监督的实质	244
三、党内外监督的有机结合	246
四、党外监督的主要途径	247
后 记	256

第一章 绪 论

党的制度建设是党的建设的重要组成部分,同党的组织建设、思想建设、作风建设和反腐倡廉建设一起,成为党的“五大建设”之一。党的十七大报告 85 次提到制度,5 次提到加强制度建设。报告提出:要“以健全民主集中制为重点加强制度建设”。强调“必须把党的执政能力建设和先进性建设作为主线,坚持党要管党、从严治党,贯彻为民、务实、清廉的要求,以坚定理想信念为重点加强思想建设,以造就高素质党员、干部队伍为重点加强组织建设,以保持党同人民群众的血肉联系为重点加强作风建设,以健全民主集中制为重点加强制度建设,以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设”。“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针,扎实推进惩治和预防腐败体系建设,在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本,更加注重预防,更加注重制度建设,拓展从源头上防治腐败工作领域”。党的十七大报告关于制度建设的上述论述,不仅反映了我们党对执政党建设规律的深刻认识,体现了以改革创新精神加强党的建设的新要求,而且对

于新形势下坚持和完善民主集中制原则,不断提高党的制度化建设水平,推进新时期党的建设的伟大工程,具有重要的现实意义。从根本上讲,党的先进性要靠完善的制度体系建设来保障。执政党的制度体系是在党的工作、党的建设和党务活动中,按照不同的层次不同的主体和不同的内容要求,建立健全以《中国共产党章程》为核心,以民主集中制为重点,以党的执政能力建设和先进性建设为主线的各类制度相互衔接、相互配套、相互制约,能够发挥合力作用的有机整体。

第一节 制度体系建设是党的建设的重要内容

制度在古代汉语中是指在一定的历史条件下形成的法令、礼俗等规范。《易·节》:“天地节,而四时成。节以制度,不伤财,不害民。”是讲按照春夏秋冬四时节制和度量人们的行为,就可以不伤财不害民。在现代汉语中的“制度”,一般含义是:要求大家共同遵守的办事规程或行动准则。许多情况下,制度也是某一领域的制度体系,如我们通常所说的政治制度、经济制度、法律制度和文化制度等。它要求任何个人、组织、社团,甚至包括政府都生存在特定的制度体系中,受其束缚,受其制约。由此决定,制度具有根本性、全局性、稳定性和长期性。制度的这些特性也决定了加强党的建设必须高度重视党的制度建设。

一、从制度的特征看制度建设对党的建设的重要作用

作为人们在行为中所共同遵守的办事规程或行为准则,一是制度具有普适性和强制性。制度一经形成,任何人都必须遵守,否则就会受到制裁。因此,制度具有一定的威慑力。二是制度具有稳定性和连续性。党的制度是在实践中把好的经验、行之有效的做法固定化而形成的。一经形成,便不易变动,从而减少个人意志的支配作用。三是制度具有明确性和具体性,它规定了党员、干部和国家公务员的行为准则,界定了正确行为与错误行为的界限,便于在实践中操作。四是制度具有根本性和全局性。党的制度不是只与党的工作的某一具体方面相联系,而是和党的性质、宗旨、纲领、路线密切联系在一起的,是全党共同意志和共同利益的体现。制度好,就可以有效地约束违背党的利益的行为,使党内不正之风和腐败现象无法立足;制度不好,则会妨碍党的肌体的健康,妨碍党的目标的实现,甚至使党蜕化变质。

正因为如此,制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。只有形成了科学、合理的制度,才会为制定正确的政治路线和及时地纠正错误路线提供有力的保证,才能保证党的路线和各项方针、政策得到迅速、有力地贯彻执行;只有形成科学的、经常性的制度,坚持解放思想、实事求是的思想路线和用马克思主义武装全党的任务才能落到实处;只有形成科学的、严格的制度,才能形成有战斗力的坚强的组织,才能在党内造成一个既有集中又有民主、既有纪律又有自由、个人心情舒畅、生动活泼的政治局面;只有形成完善、健全的制度,才能有效地防止和遏制各种腐败现象和不正之风。制度不健

全,存在严重缺陷,则会在党内造成思想僵化、不求进取、官僚主义、以权谋私等痼疾。可见,党的作风建设与党的制度建设密切相关,党的作风建设离不开党的制度建设这个根本,加强和完善党的制度建设是当前加强党风廉政建设和深入开展反腐败斗争的迫切需要。

二、从党建历史看制度建设对党的建设的重要作用

党的制度建设,是系统总结党的工作和党内生活的基本理论、优良传统和经验教训,研究制定全党必须遵守的党的章程及党内的规定、规则、条例等规章制度,使党的活动制度化、规范化所进行的一系列工作。我们党在 87 年的革命、建设和改革中,正是因为不断完善制度和机制,才使党的各个方面建设不断创新和发展。

我们党刚建立时,党的建设的特点是把思想建设放在首位,同时也着手制度建设。党的二大通过了第一部党章,虽然还不够成熟,但对于加强党的各项制度建设、促进党的发展壮大起到了关键作用。遵义会议后,毛泽东等老一辈革命家认识到党的制度建设的重要性,开展了一系列党的制度建设。1938 年 9 月,党的六届六中全会通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》、《关于各级党委暂行组织结构的决定》、《关于各级党部工作规则与纪律的决定》等文件,强调健全党的民主集中制,比较详细地规定了中央机关和各级党委、党部的工作任务、职责范围和纪律。1945 年党的七大把毛泽东提出的“下级服从上级、个人服从组织、少数服从多数、全党服从中央”意见写进了党章。1948 年 6 月,毛泽东在《关于

健全党委制》的文章中指出：“党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度。”^①这些规定和有关论述对党的制度建设起到了很好的保证作用。

新中国成立后，党的制度建设经历了诸多曲折，但也取得了显著成绩。例如，逐步建立了中央及各级党委统一领导和在中央及各级党委组织部统一管理下的分级管理干部制度，初步建立了干部轮训制度、干部交流制度，初步提出了废除领导职务终身制，恢复了干部鉴定制度等。但是，由于受到反右倾运动和“文化大革命”运动的严重影响，党的制度遭到了很大的破坏，党的民主生活很难正常进行。九大和十大通过的党章，甚至将以往党章中关于党员权利的内容全部删除。

党的十一届三中全会是党的制度建设的重大转折点，党的制度建设由此进入了一个新的历史阶段。以邓小平为核心的党的第二代领导集体，认真总结党的历史经验和教训，提出要切实加强党的制度建设。1980年8月，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中，对制度问题的重要性及其在党的建设中的地位、作用、意义，当前制度存在的弊端以及如何进行制度建设，改革现行制度的指导思想、方法、步骤，都作了深刻的阐述。他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反

^① 《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1340页。

面。”^①1987年10月召开的党的十三大,深刻总结了党的制度建设的经验,研究了经济体制改革对党的建设的要求,提出了切实加强党的制度建设的任务,走出一条制度建设的新路子。

党的十三届四中全会以来,以江泽民同志为核心的党的第三代领导集体,特别重视用制度建设推进党的经常性工作。坚持把制度建设贯穿于思想建设、政治建设、组织建设、作风建设的全过程,坚持以“三个代表”重要思想为指导,推进党的制度建设的发展与创新。1994年9月,十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》,提出要进一步贯彻执行民主集中制这一党的根本组织制度和领导制度。2002年7月,中央修订印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》坚持与时俱进、扩大民主、完善程序、创新制度,在促进优秀人才脱颖而出和干部能上能下等方面,在建立科学的监督管理机制等方面迈出了新步伐。

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的中央领导集体高度重视党的制度建设。2004年10月,中央修订印发《中国共产党党员权利保障条例》,进一步对党员的学习权、讨论权、知情权以及申诉权、控告权等作了制度性的规定。2004年党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》,提出要建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度,建立健全常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度。2005年1月,中央修订印发的《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第333页。

纲要》，提出要逐步建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。在全党开展的保持共产党员先进性教育活动中，把加强制度建设作为加强党的先进性建设的重要内容和基础环节，努力把先进性教育活动中的好经验好做法制度化，形成保持共产党员先进性的长效机制。

以上说明，我党对自身制度建设是高度重视的，在不同时期又赋予了新的内容，使制度建设不断保持新和生机与活力。

第二节 党的制度建设的目标、原则和内容

制度建设作为执政党建设的重要内容，始于邓小平同志1980年8月18日《党和国家领导制度的改革》这一著名讲话。他指出：“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。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^①从此，制度建设成为党的建设中的新领域，成为中国共产党人对马克思主义政党学说的突出贡献。党的建设经验告诉我们，要不断加强党的制度建设，主要应进一步研究党的制度建设的前进目标、基本原则和主要内容，加大党的制度发展创新力度，不断形成科学完善的党内生活的各项准则、规定，努力实现党的建设的制度化、体系化。

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

一、党的制度建设的目标

总结党的制度建设的经验教训,面对新情况、新任务,当前和今后一个时期,党的制度建设的目标是以与时俱进的开拓精神为出发点,把党的制度发展创新不断推向新阶段;以同党的经常性工作相结合为落脚点,把党的制度建设落到实处。

与时俱进是要求党的全部理论和工作要把握规律性,体现时代性,富于创造性,其精髓就是要具有开拓创新的精神。创新是执政党永葆生机活力之源,也是党的制度建设的不懈追求。坚持与时俱进,以执政实践为基础不断健全、完善和发展党的制度。党的十六大以来,我们党的制度建设,无论从理论上还是实践上,都有显著进展,取得了应有成效,但是,由于制度建设是一项纷繁复杂的系统工程,党的工作过程中又经常面临许多新情况、新问题,因而它的健全和完善就需要有艰苦的理论创造,需要有实践的反复探索和经验的逐步积累。党的政治任务、所处环境、活动方式等发生变化,某些制度也要随之进行修改、补充或重新制定,以符合客观实际和时代要求。要建立健全一整套适应以加强党的执政能力建设和先进性建设为重点的执政党建设需要的制度,亟须各级党组织和全体党员通过新的实践去探索完善和发展党的制度,不断推进党的制度创新。坚持马克思主义执政党与时俱进的品质,把党的各项制度建设与党在新时期的中心工作紧密联系在一起,着力在实践中进行制度创新。以与时俱进的开拓精神为出发点,把党的制度的发展创新不断推向新阶段,我们就应把党的制度建设与政治体制改革有机地结合起来。以改革的手