

第 *1* 章

绪 论

恩格斯指出：“每一时代的理论思维，从而我们时代的理论思维，都是一种历史的产物，在不同的时代具有非常不同的形式，并因而具有非常不同的内容。”^① 中国共产党对什么是社会主义、怎样建设社会主义，建设一个什么样的党、怎样建设党的认识，经历了一个长期的历史发展过程。党的十六大报告提出，发展社会主义民主，建设社会主义政治文明，是建设中国特色社会主义现代化事业的三大目标之一，是全面建设小康社会的重要目标。这是对什么是社会主义、怎样建设社会主义，建设一个什么样的党、怎样建设党深化认识而得出的科学结论。“党内民主”是一个直接与建设社会主义政治文明密切相关的命题。“真理通过论战而确立，历史事实从矛盾的陈述中清理出来……”。^② 本书试图借鉴国内外关于党内民主研究的现有成果，结合进一步推进我国政治体制改革“突破口”的争议，从中国特色的“一把手政治现实问题”探讨入手来研究社会主义政治文明进程中的“党内民主”这一课题。

一、国外学者对中国内部政治的解读

美国著名中国问题专家奥克森伯格（Michel Oksenberg）指出：一个多世纪以来，“中国观察家”总是面临着这样一个问题——如何研究像中国这样一个如此复杂的国家。他认

《马克思恩格斯选集》第 3 卷，人民出版社 1972 年版，第 465 页。

^② 《马克思恩格斯选集》第 28 卷，人民出版社 1972 年版，第 286 页。

为，研究当代中国政治要从中国的历史、社会和文化出发，理解中国最好的方法是分析它的思想史，分析其信仰、社会与政策的相互关系。^①费正清也认为：“中国是不能仅仅用西方术语的转移来理解的，它是一种与众不同的生灵。它的政治必须从它内部的发生和发展去理解。”^②因而，国外学者对当代中国执政党的研究实现了两大转变：

第一大转变是从对上层政治人物的个体研究转向对政治体制的整体研究。日本的当代中国政治研究专家国分良成教授指出：以前对中国政治的分析一直是以中共领导机构的政策和权力为焦点的。^③比如在“文化大革命”这个时期，这些中国问题专家主要观察的焦点是：动乱之后谁将成为中国的领导人？他属于哪一派别？哪一派得势，哪一派失势？这种上层政治研究的一个基本出发点是：认为中国的整个政治生活是由党或中央的上层领导人的政治生活、政治关系、权力运作决定的，政治生活中最广泛的主体，即社会的各种组织和成员对政治没有什么影响作用。这种认识与我党“权力过于集中”的体制有关因而有一定的道理。但由于容易把这种认识简单化和极端化，所以，这种上层政治研究除了能部分说明政治生活现实外，并不能揭示中国政治生活的本质和规律。这个致命的缺陷在其研究结论与

^① Michel Oksenberg, “China: The Convulsive Society”. New York: The Foreign Policy Association, 1970, P4.

费正清、麦克法夸尔：《剑桥中华人民共和国 1947—1965》，上海人民出版社 1990 年版 第 14~15 页。

国分良成：《中国政治与民主化——改革开放政策的实证分析》，サイマル出版会 1992 年版 第 28 页。

中国政治实际的发展状况之间存在着巨大反差。“八九”政治风波后，国际上中国问题研究专家对“邓以后中国政治”的多余担忧充分说明了这个问题。

对于这种上层政治研究的反思在 70 年代末就已开始，并出现了像奥克森伯格这样有远见、有深度的中国问题研究专家。在这种反思下，对当代中国政治研究开始从执政体制内部、权力内部看问题，转向从历史的逻辑和现实的实际状况来考虑当代中国政治。于是，国外学者对当代中国政治的研究开始逐渐从上层政治人物的研究转向整体政治体制研究，即把政治体制及其运行看作一个由各种政治要素组成的有机体，并从这个有机体的内在联系和运作规律来把握当代中国政治的变化和发展。作为日本新生代的国际问题专家，国分良成教授在 90 年代初写成的《中国政治与民主化》一书，就是这样一部代表作。他提出了认识和把握未来中国政治八大分析视角：

- (1) 国家与社会的关系；
- (2) 政治与经济的关系；
- (3) 中国政治中的代际关系；
- (4) 中央与地方、城市与乡村关系；
- (5) 党的干部与政府官员关系；
- (6) 党与军队、军队与人民关系；
- (7) 中国政治中过去与现在、传统与现实的关系；
- (8) 中国与世界的关系。

从这些分析视角出发来把握当代中国政治与上层政治

国分良成：《中国政治与民主化——改革开放政策的实证分析》，サイマル出版会 1992 年版 第 28~32 页。

人物的研究相比，显然要全面许多，也深刻许多。

第二大转变是从模式化的研究转向现实化的研究。模式化研究所构筑的模式主要是对局部现象的分析和把握。有关中国政治状况的分析模式，主要是由美国第二代中国政治研究者概括的。1970年奥克森伯格在《亚洲经济》上发表了《当代中国政治英文文献》一文，将当时已形成的研究模式概括为七种：

(1)历史的模式 称之为“中国之为中国”的方法 其重点是有关中国历史的变迁和持续的问题。代表作是费正清的《美国与中国》。

(2)现代化模式：通过对中国与其他发展中国家现代化的比较，揭示中国政治中的各种因素与政治制度之间的相互影响。代表作是卢西恩·派伊的《中国政治的动力学》(1968)。

(3)官僚制度模式：认为中国执政党内部的权力斗争、政权所面对的许多问题以及解决这些问题的措施与其他国家官僚制度是相似的。代表作有费朗兹·舒尔曼的《共产党中国的意识形态与组织》(1966)，鲍大可的《共产党中国的干部、官僚机构与政权》(1967)。

(4)极权主义模式 认为中国是一个政治体系对社会全面渗透的社会，主要考察领导者的作用、执政党的作用、思想控制、警察组织以及高层的权力斗争，把中国与斯大林时代的苏联或纳粹德国相类比。代表作是J·弗里德里克的《集权主义独裁与独裁权力》(1961)。

(5)比较共产主义模式 认为中国政治的本质特征是社会主义，把中国作为社会主义国家类型的国家来研究，“将中国视为苏联或南斯拉夫”。代表作有史华慈的《中国共产

主义和毛泽东的崛起》(1964)。

(6)革命社会模式：把中国社会看作是一个正在经历革命过程的社会——暴力的泛滥、旧制度的破坏、新阶级夺取政权和巩固政权 是任何激进社会中的一种普遍现象；“将中国视作 1789 年后的法国或 1958 年后的古巴”。代表作是 C·约翰逊的《中国农民的民族主义》(1962)。

(7)方法论模式：认为中国是一个不能做实地考察研究的“封闭”社会，资料缺乏且难懂，研究中国问题如同解释犹太法典一样困难，因而主要从方法上动脑筋。

90 年代，对西方的“中国研究”很有研究的中国学者王景伦概括并整理出美国学者关于中国问题研究的九大模式：

(1)倾向模式(Tendency models) 将中国政治作为一种中国领导人在不同的思想和政策倾向之间作“两难选择”的矛盾分析。

(2)派别模式(Factional models) 将中国的政治描述为在中国领导人当中形成的各种庇护网络之间的冲突。

(3)官僚政治模式(Bureaucratic models) 将中国的政治生活描述为党政军等各种机构为获得资源和权力而展开的竞争。

(4)结构模式(Structural models) 对制定政策的机构、组织以及权力权限在这些机构与组织中的分配进行一般技术

参见毛里和子：《现代中国政治》，名古屋大学出版会，1993年版。

王景伦：《走进东方的梦——美国的“中国观”》，时事出版社1994年版，第66~71页

性描述。

(5) 规范模式(Normativemodels) : 主要分析有关党的政治生活准则与规范。

(6) 毛控制模式(Mao - in - Commandmodels) 将中国政治描述为由不断变化的毛泽东进行决策的过程。

(7) 代际模式(Generationalmodels) 将中国政治描述为不同年龄段的中国领导人之间的竞争。

(8) 利益群体模式(Interestgroupmodels) 将中国政治描述为中国社会中各种不同的社会经济利益群体之间的相互关系变化。

(9) 理性模式(Rationalitymodels) 将政治生活视为根据科学方法进行合理决策的过程。

王景伦认为在这些研究模式中, 影响最大、流行最广、运用最多的是倾向模式、官僚政治模式和派别模式这三种。

复旦大学林尚立指出, 西方的这些模式化研究有几方面的缺点: 一是对中国作简单的类比化的考察和研究。这在奥克森伯格所概括的七种研究模式中体现得尤为明显。把中国政治简单确定为与某种国家或组织相似, 然后依据这些国家或组织的基本结构和逻辑来反观中国政治, 虽然能比较形象和具体地说明或揭示一些问题, 但不能揭示中国政治的总体本质特征。因为这种类比研究基本上放弃了对当代中国政治具有决定性影响的中国社会、历史和文化的考虑, 仅作现象性的比附。二是任何模式化的研究仅从政治生活的某一方面入手, 力图以小见大。但由于模式化研究的对象主要是中国政治的上层, 所以, 这种以小见大的努力往往不但达不到预期的效果, 反而产生了各种不完整、不科学的看法和见解, 误导了对共产党执政的中国的认识。

三是模式化的前提是把复杂的政治现象和政治活动简单化，因此，模式化研究容易导致对中国政治认识的简单化和机械化。最后，模式化研究的模式是从对特定现实的分析中抽象出来，然而这种具体抽象不是对研究对象所作的普遍性概括，因而，其适用性是十分有限的。特别是他们在各自的实际研究中，往往不顾现实状况和具体条件的变化，简单套用模式，用模式裁剪现实，导致研究的结论与实际状况有较大的偏差。

如前所述，西方学者也意识到了上述模式化研究的缺陷，奥克森伯格和费正清倡导重新回到中国社会的本身，从中国社会的现实来认识和把握当代中国政治的正确路径。他们一方面对模式进行简化或省略，或者将不同模式组合成一个分析坐标，即构成一个新的分析体系，从更加全面的角度认识和分析中国政治；另一方面依据对当代中国的全面认识和判断，直接从中国社会的基本特性——中国社会是社会主义社会，是一个具有悠久文化传统的社会，是一个处于转型中的发展社会等，来全面、客观地把握和分析当代中国政治。^① 虽然由于政治立场、文化背景以及价值取向的差异，国外的当代中国问题专家对中国政治的本质特征

^① 日本著名中国问题专家毛里和子在《现代中国政治》（名古屋大学出版社 1993 年版）一书中，同时从这两个方面入手来把握当代中国政治。在研究模式中，她从奥克森伯格的七种模式中抽取出三种构成一个新的分析体系，这三种是比较共产主义模式、现代化模式、历史的模式。同时，她将当代中国政治置于这样的现实场景中，把中国社会看作是一个意识形态一元化的社会主义社会，一个处于现代化发展过程中的社会，一个具有深厚历史传统的社会，从而为从本质上认识和把握当代中国政治奠定基础

以及现实状况的把握还不可能十分准确和全面。但他们所代表的这条研究路径是积极的，有利于对中国政治文明进行更加全面、深刻的分析。这对我们国内研究者对执政党建设的理论与实践展开多视角系统研究不无裨益。

西方学者研究当代中国政治文明和中国执政党的建设，最大的缺陷就是忽视了对中共党内民主运作机制的研究，所以他们无法真正理解“中国现象”和“中国奇迹”。中国经济在 1950 年 ~ 2000 年的 50 年相对短的时间内迅速崛起，成为世界第一大主要工农业产品生产国家、第二大经济国家和外汇国家、第六大贸易国家。特别是近 25 年中国改革开放取得的令人瞩目的成就，给世人留下了众多的困惑。因为许多世界公认的“常识性”问题，似乎都被中国的发展现实所“证伪”，由此给东西方的中国学研究留下了许多“哥德巴赫猜想”。在中国改革的政治领域，他们感到困惑不解，他们尤其关注“八九”政治风波与我党执政地位巩固的关系。一些著名的中外学者在“六四”事件后都预测中共可能要步苏共的后尘，但使他们大跌眼镜的是，在此后十四年的今天，我党仍然能够安然执政，而且形势越来越好。一些不怀好意者的解释是，……得益于“用金钱和腐败买稳定”的战略。

权力腐败被国际学术界公认为政治危机的导火线，他们有的学者把中国说得“遍地腐败”，但他们又解释不清，既然遍地腐败，那为什么又不像有人预测的那样发生“剧变”？而且他们大都认同，腐败的根源是政治的专制和媒体的不自由，但问题是民主体制下的菲律宾、印度和韩国，其腐败的程度同样举世震惊。有的学者甚至觉得腐败并非与共产党一党执政有什么必然联系，进而又探究是否中国传统文

化孕育下的腐败并不一定阻碍经济的发展？尤其是有人提出疑问：西方标准的腐败，在东方也许算是搞关系？甚至琢磨东西方的腐败定义是否需要双重标准？另外，对我党党内关系感兴趣的是所谓“中共领导集团”的政治分类问题。西方学界大都习惯运用线性思维，将中共领导人分为一条直线上的左右两极。但事实又使他们这种分类变得苍白无力。尤其是面对一些腐败分子，如陈希同等，“八九”政治风波前有人居然将他评价为改革派……结果使他们自己打自己的嘴巴。在政治的光谱上，如何定位这样的腐败分子，似乎给这些所谓“中国问题专家”们留下了一堆困惑。现在海外严肃的学者开始摒弃对我党作保守派、改革派两极的分类，但又难以提出别的分类方法来表达他们的判断。

于是，国外的学者们困惑起来：是经典的教科书错了，还是中国确是一个“异数”？或者人们还需要等待，等待我国未来发展的现实来证明经典教科书的正确？问题是他们也认为，学者的使命是针对现实，去解释事实，并由此创造新的理论，而不是用事实去迁就现成的理论。总之，诸如此类的问题和“猜想”正在困扰西方学术界。

二、近年来我党党内民主的发展

党内民主是政党正常运作的基本保证，是党的建设的一个根本性问题。党的领导、党员积极性、党的团结、党群关系、反腐败问题等，都与发展党内民主直接相关。党的十一届三中全会以来，我党采取了一系列政治体制改革举措，其中 80 年代初党的十一届五中全会，在改善党的领导、保障党内民主方面，采取了三项重大体制性措施：

一是，重新设立中共中央书记处并选举了书记处成员。中央书记处的设立，使党中央形成了中央书记处、中央政治局和中央政治局常委三个层次的高层领导构架。

二是通过了《关于党内政治生活的若干准则》，总结了几十年来处理党内关系的经验教训，特别是“文化大革命”中践踏党内民主、破坏集体领导、搞个人专断和个人崇拜的沉痛教训，并相应作出了明确规定。

三是，中央政治局会议讨论通过了《关于丧失工作能力老同志不当十二大代表和中央委员候选人的决定》。这是废除实际上存在的干部领导职务终身制度和用民主的办法逐步更新领导班子的一个重要步骤，为后来党的十六大中央领导班子完全按民主程序实现制度化集体交接班打下了基础，真正改变了一把手个人指定接班人的历史沿革。

当然，一段时期以来，政治体制改革的注意力主要转向了机构改革，而下面重点转向了基层民主政治建设。社会主义国家的共产党，在发展党内民主上都有过许多经验教训。我国改革开放和社会主义市场经济的发展，对发展党内民主提出了新的要求。从 2000 年 2 月至 10 月，中共中央党校组织全国 20 多所省市党校开展了大规模的党建调研。这次调研的内容比较丰富，几乎涉及了当前党的建设的所有方面和热点、难点问题，其中也包括关于发展党内民主的情况分析。

党的十一届三中全会以来，我们党内民主有了很大进步。但是，存在的问题也不少。党的十四届四中全会决定指出：发扬党内民主必然推动人民民主，这也是建设社会主义民主政治的一条重要途径。但不少党员认为，目前党内民主落后于人民民主。比如，一是党代表大会的作用有限，

不如人代会。二是干部选举中尊重党员意志不够，如人大代表在选举中联合提名，这是法律规定的权利。但是，在一些地方却把它视作“异常”为了确保实现党委意图，要么动员党员人大代表撤回联合提名，要么动员被提名的候选人自己放弃被提名权。其实，出现党员人大代表联合提名其他人选的情况，这本身就是给党委推荐的人选是否代表全体党员意志打了问号，说明党委推荐的候选人事先在党内酝酿不够。三是在一些领导班子内部，重大问题决策和干部任免，虽然程序、过程都走了，但并不都能体现集体意愿，那种“以集体领导的外表掩盖个人专断的实质”的现象仍然存在。按照党章规定，党员都有不可剥夺的民主权利。但在实践中，普通党员往往需要拿出很大的勇气，有时甚至要付出相当大的代价，才能行使自己的权利。这说明，我们的党内民主，总体上还处在党员权利难以保障、普通党员对党的各项决策难以发挥影响的状态。其原因在于，我们虽然已经全面、系统地提出了发展党内民主的原则和主张，但缺乏落实党内民主的有效机制。这种状况，同社会主义市场经济的发展、同党内日益增长的民主要求是不相适应的。所以，必须把党内民主机制的建设作为重点。否则，我们在党内民主问题上会处于被动，今后再遇政治风浪，后果难以预料。

在党内民主机制建设方面，这些年有不少新的创造。其中，有些对党内民主有显著推进作用，具体表现在：

（一）农村党支部的“两推一选”

这是改革和完善基层党组织选举方式的一种探索。所谓“两推一选”，也叫“公推直选”，就是在选农村党支部书记和委员的时候，改变了过去实际上是由上级党组织指定人

选的做法，而采用党员和村民推荐候选人，经上级党组织考察后，提交党员大会差额选举产生。从 1998 年初至 2002 年 2 月，四川省实行公推直选村支部书记已占 60.2%，另外，还在 364 个乡镇中试行公推直选乡镇党政正副职领导 2193 名。从他们的实践来看，收到了良好的效果。

第一，“公推直选”促进了党内民主的发展，党员在真正意义上行使了自己的民主权利，选举权和被选举权得到了充分体现。同时，明确了权力授受关系，当选人真切地感到了手中权力受到的制约，开始激发了向下负责的意识，工作的积极性、主动性和创造性都大大增强。

第二，有利于进一步推动农村民主政治建设的进程。在党内选举之前，使群众意见充分表达出来，在广泛听取群众意见的基础上确定候选人，通过党内选举把群众的意愿变为现实，初步实现了党员意愿和群众意愿、党内民主和人民民主的结合。

第三，有利于拓宽选人视野，选出党员和群众都比较满意的党支部班子和党支部书记。在四川省，公推直选的村支书素质明显提高，平均年龄下降 5.4 岁，具有高中以上文化的上升 20.2%。农村党支部“公推直选”的做法，为完善党内选举制度，扩大党内民主，提供了新鲜经验，值得借鉴。

（二）扩大领导干部选拔任用工作中的民主

发展党内民主的重要一环，是要体现在干部制度上。无论马恩还是列宁，都非常重视党内的选举权和罢免权，认为这是党内民主的重要标志。因此，党的十部工作必须扩大民主，使广大党员对党的领导干部的选拔任用有知情权、参与权、选择权和监督权。大庆市委在这方面创造了比较成功的经验，他们的主要做法是：

(1)在干部选拔上,实行“三荐双考”(即干部自荐、群众举荐、组织推荐、考试和考核相结合)逐步扩大公开选拔领导干部的范围。从 1995 年以来,全市组织“三荐双考”37 批,共选拔领导干部 400 余人。现在已经逐步由党政机关扩展到企事业单位,从选拔现职领导干部扩展到后备干部,形成了制度。

(2)机关中层干部全部实行竞争上岗(聘任制)。规定任期为一至三年,任期结束职务自然解除,符合继续任职条件的,重新履行竞聘程序。

(3)在干部任用上,实行党委会研究干部票决制。规定党委成员必须 2/3 以上到会,同意票超过半数方可任免。

(4)在强化监督上,实行干部任前公示制和全程经济责任审计制。全国其他地方也有类似的做法。

应当说,这些改革有效地解决了由少数人在少数人中选干部的问题,表现了党内民主和社会民主不断发展的趋势。这既是社会主义国家人民群众当家作主的本质要求,也是党的群众路线在干部工作中的具体运用,更是选准人、用好人,防止和克服用人不正之风的根本措施。全国其他地方也有类似的做法。

(三)试行党的代表大会常任制

党的代表大会常任制,是党的八大在扩大党内民主方面采取的一个最重要的举措。八大党章中作出了县级以上党的代表大会实行常任制的规定,要求每届任期内每年召开一次会议。邓小平在《关于修改党的章程的报告》中指出:“代表大会常任制的最大好处,是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策机关和最高监督机关,它的效果,是几年开会一次和每次重新选举代表的原有制度所难达到

的。”^①按照新的制度，党的最重要的决定，都可以经过代表大会讨论。党的中央、省、县委员会每年必须向它报告工作，听取它的批评，答复它的询问。代表由于是常任的，要向选举他们的选举单位负责。这便于经常地集中下级组织的、党员群众的和人民群众的意见和经验，他们在代表大会会议上，就有了更大的代表性，而且在代表大会闭会期间，也可以按照适当的方式，监督党的机关工作。但事实上党代表大会常任制在八大后落空了。

这些年来，一些县（市）进行了党代表大会常任制的试点。其中浙江的台州市椒江区，实行党代表大会常任制已有十多年，积累了一些经验。其基本做法是：全区按区域或工作性质，将党代表大会代表划分为 13 个代表团，在本次代表大会前后和两次代表大会之间开展活动。在大会期间，代表团的活动主要是组织讨论、形成提案、酝酿人事问题等。在闭会期间，按照《代表团在闭会期间活动的规定》和《代表团在闭会期间向区委提出议案及办理的若干规定》，根据需要定期或不定期召开会议，讨论区委提交讨论的问题，形成提交党代会的提案，讨论本代表团所在区域和工作系统内在贯彻区委重要决策方面的有关问题，组织代表进行社会调研，提出工作建设等。党代表大会实行年会制，召开年会听取和审议区委、区纪委的年度工作报告，讨论新的一年有关社会政治经济发展和党的建设等重大问题及其他有关事项，通过决议形式，形成党员代表集体意志。在试行常任制后，取消了区委常委会制度，实行委员会制，由全委会直接负责闭会期间党的工作。区委还建立了党员

《邓小平文选》第 1 卷 人民出版社 1994 年版 第 233 页。

代表联络办公室作为常设机构，负责组织、协调党代表的各项工作。各代表团都有一名联络员，负责本代表团的联络工作。椒江区试行党代表大会常任制，在扩大党员民主参与，提高区委决策民主化、科学化水平，加强对领导机关的制约和监督，密切党群关系和干群关系等方面，都收到了一定的效果，具有普遍的意义。

代议制民主是政治民主的基本形式之一，是间接民主的根本特征。充分发挥党代表大会的作用，是发展党内民主的一个极其重要的方面。但是实际情况是，我们党的代表大会每 5 年召开一次，除了在代表大会召开期间，代表平时无法履行职责，对权力机关难以形成指导和监督。这种状况，和广大党员日益增长的参与要求极不适应。因此，实行党代表大会常任制，不能不说是一个解决办法。

时代发展到今天，实施常任制已成大势所趋。在实施常任制过程中，应该考虑：第一，在更高的层次上普遍推行党代表大会常任制。只有这样，才能从机制上体现广大党员的民主权利和组织权力的民主性，并在党内形成一个足以对权力和权力机关形成监督和制约的主体。第二，以实行常任制为契机，通盘设计党政领导体制的改革。要通过党代表这条纽带的作用，从根本上改善党群之间、党的领导干部与普通党员之间的关系。

（四）强化党内民主监督机制

强化党内民主监督机制主要从建立健全党内民主监督制度和纪检监察机构的领导管理体制两方面入手。

第一，党内民主监督制度建设方面已经制定《中国共产党党内监督条例（试行）》。党中央对于建立健全党内民主监督制度一直是很重视的。党的十二届六中全会所作出的

《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》中明确提出，要“建立和健全党内民主监督制度和人民监督制度，使各级领导干部得到有效的监督”。十三届六中全会通过的《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》中又指出：“对各级领导机关和领导干部必须加强监督。要建立和完善党内民主监督与党外监督，由上而下的监督与自下而上的监督的制度。”十三届六中全会决议中，还责成中央纪委会同中央组织部，拟定党内民主监督条例，使党内民主监督工作制度化、规范化。江泽民在十四大报告中指出：“要切实加强各级党组织和纪律检查机关对党员干部的监督，加强人民群众、各民主党派和无党派人士对我们党的监督，建立健全党内和党外、自上而下和自下而上相结合的监督制度。”

通过政治建设和政治体制改革，实现权力制衡，是完善监督的关键。首先，对党委的决策权要作出明确规定，界定权力边界，防止“无所不为”。其次，对政府权力作出限制，建设有限政府。再次，适当加大职能机构的监督权力。党的纪委要有相对独立的纪律处分权，并能有效地监督同级党委；人大对“一府两院”要有切实的监督权，并应设立专门机构实施这种监督；司法机关要有真正独立司法监督权；行政监察部门也要有相对独立的执纪处分权。

近几年各级党组织在党内民主监督的工作实践中，创造了不少党内民主监督的新形式，有些形式已经形成为制度。这些形式和制度对党内民主监督工作起到了很好的作用。比如各级党员领导干部的民主生活会，民主评议党员领导干部，各级党组织的生活会等等。但是也应看到，目前党内民主监督工作的薄弱环节之一，仍然是制度不够健全，