

第一章 制度建设： 中外执政党建设理论与 实践的归结

一、执政党制度建设的内涵

“制度”一词，最早见之于《易经》记载：“节以制度，不伤财，不害理”较后又有“群众无制则乱”。在我国传统中，“制”、“制度”是指规则、法度、章程、规矩等，都是用规矩、规范、规则来协调社会的各种矛盾。“制度”是个含义很广的概念，按照《辞海》的解释，其意有三：一是要求成员共同遵守的、按一定程序办事的规程，即各种组织、团体在组成和运作过程中所依据的原则、体制、规则、程序的总和；二是在一定历史条件下形成的政治、经济、文化等各方面的体系；三是指政治上的规模法度。“没有规矩，不成方圆”，凡是组织都离不开制度，没有组织运作的原则、体制、规则、程序，没有组织对全体成员行动的统一规定和要求，任何组织都不能存在。

政党的制度除具有一般制度的属性外，还具有政党的属性。政党的制度建设的内涵是一个最基本的问题，恰恰在这一问题上，人们的认识尚不统一。有学者将政党的制度分为三个层次：一是党作为政治组织在运作时处理内部关系所遵循的原理和原则；二是对党组织、党的干部和党员的活动作出的各种具体规定和要求，表现为规范这类活动的各种规则、准则、程序、条例等；三是按照一定的

目标，在对上述各项原则、规定要求进行选择、协调、调整的基础上形成的体制和机制。

如果从执政党执政特点这个大的视角来看，执政党的建设至少包括三个方面：执政党自身素质的建设，包括党的政治、组织、作风、制度等方面的建设；执政党与国家关系的建设，重点是执政党的执政方式和执政能力的建设；执政党与社会关系的建设，其本质是解决党执政的社会基础问题。因而，执政党的制度建设不仅包括党内制度建设，也包括执政党作为政治主体在参与政治活动时所应遵循的一些法律制度的完善问题。执政党的制度建设应包括两个方面：一是执政党组织内部的各种制度，即以党章为基本内容的一系列党内法规；二是执政党与国家和社会各方面之间相互关系的制度，这些制度就是以国家宪法和宪法性规范性文件为基本内容的一系列法律规范。后者之所以也被纳入执政党的制度体系之内，就在于执政党本身是社会法律关系的重要主体，它具有法律性的特性，它与国家和社会方方面面之间的关系，都是根据宪法和宪法性法律规范建立起来的。因此它的执政方式、领导行为和活动必须受到法律的约束，应严格限定在国家宪法及法律所允许的范围之内。这就是说，作为社会法律关系主体的执政党的制度，并非仅指其党内制度，还应包括规范它与国家和社会方方面面相互关系的宪法、法律规范。所谓加强执政党的制度建设，就是要把上述两方面有机结合起来，用现代法治规则、法治精神来指导和规范执政党自身的行为及其自身建设，也就是说不仅要依规治党，而且更要依法治党。制度是执政党的行为规范，制度建设是一个不可或缺的重要方面，是其他建设所不能替代的一项根本性建设。

中国共产党的制度所包含的内容和范围十分广泛。从层次上看，有根本制度、基本制度和具体制度之分。党的根本制度，是党

处理内部各种关系所遵循的最基本的原则，如：中国共产党的代表大会制度、党的集体领导制度、民主集中制等，都属于这一层次，被称为：“党的根本领导制度，党的领导的最高原则、党的根本组织制度”。中国共产党是按照民主集中制原则建立起来的统一整体。它自上而下地建立了各级组织机构和领导机关，把党的各级组织和全体党员组织起来，构成严密的组织系统，形成一个坚强的战斗集体。党的基本制度，是连接、协调根本制度与具体制度之间的带有客观性质的多项原则和多项具体规定的一种组合制度，它包括选举制度、干部制度、党内生活制度等，是规范机制运作和党员行为的法定程序和有效规则。如：民主集中制这个根本组织制度，包含六项基本原则的规定，其中第一项是：“党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级组织服从上级组织，全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会”。这就是民主集中制原则的一条基本的原则和基本制度，显然不是一个单一的原则和单一的规定，而是包含多项原则和多项规定，其中既有党员个人与党组织之间的原则规定，又有党内上下级、全党各个组织与中央组织的关系的处理原则，在这些原则中，都贯穿着“少数服从多数”这一核心原则。党的具体制度，是对党的各级组织、党的干部和党员的活动作出的具体规定和要求，是具有可操作性、规范化和条文化的规则、条例和程序的总和。如发展党员工作细则、党员权利保障条例、地方党委工作条例、地方组织选举工作条例等。根本制度、基本制度和具体制度三种不同层次的制度，组成了一个完整而系统的制度体系。它们之间是辩证统一关系。三种制度既有各自的独立性和明确的内涵，不能互相混淆替代，又具有不可分割的紧密联系，缺一不可。

从党的制度的性质来看，有实体性制度和程序性制度之分。实体性制度是党的各级组织及其成员的职责、权利、义务等方面的规定，程序性制度则是为了保证实现实体性制度所作的规定。从纵向

看，党的制度有中央、省市自治区及基层党组织制度之分。从横向看，党的制度包括党的政治制度、组织制度、领导制度、干部制度、党内民主制度、党内监督制度、执政的制度、社会工作制度等。党的制度是一个纵横交错的网络，是一个系统，制度之间有着相互联系、相互制约的关系。

理论需要制度来加以肯定和保障，行动需要制度来作出规范和约束。制度建设是执政党建设理论与实践的归结。中国共产党的制度建设，就是要把党的理论与实践各方面的成功经验纳入制度的轨道，通过章程、条例、准则和决定等形式作为制度加以肯定，成为党的组织和全体党员的行为准则。党章是党的根本制度。党的制度的广泛内容决定了党的制度建设的广泛性。在党的建设的各个领域，都需要加强制度建设，使各项制度不断得到健全和完善。党的政治建设要靠完善的制度来保证正确、稳定和有效；党的思想建设和组织建设要靠完善的制度来保证党内生活的正常化，保证党员干部队伍素质的不断提高；党的作风建设要靠完善的制度来防止并祛除不良作风，维护和发扬党的优良作风，推进作风建设制度化、规范化^①。由此可见，党的制度建设是关系党的建设的全局性问题。党的一切建设都要落实到制度建设上来。制度是否健全完备有效，是衡量党成熟程度的重要标志之一。一个成熟的党，应该是制度健全的党。依靠制度建党是新时期党的建设的基本方针。十六大以来，中国共产党先后颁布《中国共产党党内监督条例（试行）》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党党员权利保障条例》等党内法规，连同长期形成的一系列行之有效的党规党纪，已初步构建起一个比较完善的党内法规体系。同时，党内法规制度建设与国家规范政党活动的法律制度建设相辅相成，才能真正确保中国共产党始终做到“三个代表”始终成为中国特色社会主义事业的领导核心。

二、执政党制度建设的特点及其功效

正确认识制度本身的特点是执政党的制度建设的一个重要的前提。制度本身具有客观性、规范性、系统性、根本性、全局性、长期性、稳定性、权威性的特点，执政党的制度也具备这些特点。

一是执政党的制度具有客观性。制度是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。政党的制度同样是在党的政治生活和谐运作中内生成的。任何制度的制定和运行，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。同样一项制度在不同的地区、部门和单位落实的效果往往大相径庭，原因就在于任何制度的实行都应根据本地区、本部门和本单位的实际，积极培育实行有关制度的主客观条件，不能一厢情愿。此外，执政党的制度的客观性从制度的制定过程也可以充分体现出来。执政党的制度是党的权力机关或授权机关依据一定的程序加以设立和固定的，任何党的领导人或无授权机关都不能制定。

二是执政党的制度具有规范性。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。政党的制度也不例外。执政党的制度一经制定并颁布实施，就表明这一制度所体现的是全党的意愿和要求，就理所当然地受到党的组织强制力的保障实施，党的各级组织和党员都必须无条件地遵守，否则，任何破坏党的制度行为，超越或规避党的制度的行为，都会受到党纪的制裁。

三是执政党的制度具有系统性。执政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的存在。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，执政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。

四是执政党的制度具有根本性。以党内法规形式体现出来的党的制度，具有极大的权威性，起着规范党内行为、调整党内关系、维护党内秩序、保持党的活力的显著功能，具有根本性的特点。因为执政党的制度是党在长期实践活动中形成并被全党认可的，是每一个成员必须遵守和服从的，是全党共同意志和共同利益的体现，是党的活动规律和优良传统的规范化和条文化。

五是执政党的制度具有全局性。制度建设的全局性，体现在党的制度与党的建设的各个方面紧密联系。党的路线、方针和政策的制定、党的思想政治工作的开展、党的干部队伍与党员队伍的建设、党的优良作风的继承和发扬，都需要制度的规范和保障。制度建设在党的建设体系中处于统领全局的关键地位。党的制度建设涉及到党的建设的各个领域，党所制定并实行的每一项制度，都是全党意志的集中体现，其效力范围覆盖全党，理所当然地适用于各级党组织和每一名党员。在党的制度面前，各级党组织和每一名党员都平等地享有党的制度规定的权利、履行党的制度规定的义务，任何违反党规党纪的行为都要受到相应的党纪制裁。

六是执政党的制度具有稳定性。制度与领导人的言论、习惯经验相比，具有稳定性和持久性。体现在制度一经确立，就在相当长时间内保持不变。执政党的制度往往着眼于长远，制度一经制定并发生效力后，就具有一定的独立性和法规性。在一定时期内同党的自身建设相适应，表现出较强的定型性，不能朝令夕改，它不会因领导人改变而改变，也不会因领导人的看法和注意力的改变而改变。只有保持制度的稳定性，才有可能保持党的秩序的稳定性。当然，制度的稳定性是相对的，随着执政党的阶段性任务的完成、党自身建设条件的变化，制度也必然随着变化。制度不能常变，但又不能不变。如果朝令夕改、变化不定，必然破坏制度的严肃性和权威性。这也是制度建设中的辩证统一。

七是执政党的制度具有长期性。体现在执政党的制度以法规和条文的形式，把一定时期党内政治生活中的成功经验和优良传统系统化和固定化。这样，制度既可以指导和规范现时党内生活，又可以为将来党组织总结自身的新鲜经验奠定稳固的基础。执政党的制度作为一种治党的工具，它将与党的自身建设共生存；执政党的制度建设不是一蹴而就的，要经过长期的努力；执政党的制度一经制定并发生效力，管一段时期并使之久远。制度是执政党进行自身建设的手段，是从严治党的工具，所以它将长期存在，与党相伴相随。执政党的制度是一个行为规范系统，它涉及的范围很广，再加上社会实践的不断发展变化，需要制定、修改、完善的制度不仅多而且不会一次完成。因此，执政党的制度建设作为一个系统工程，是要经过长期不懈的努力才能不断得到健全完善。

八是执政党的制度具有权威性。制度没有权威，就形同虚设，不足为戒。对制度的执行，一要严肃教育。教育广大党员和干部，像遵守宪法和法律那样遵守党章和其他各项党规党法，提高按制度办事、维护党的各项制度的自觉性。二要严格监督。监督制度是维持党内正常秩序，确保各项规章制度得以贯彻实施的关键环节。制定完善的严密的党内监督制度，是加强党内制约机制的基础工作。党的纪律检查委员会，是党的专职监督机关，应加强纪检机关对党内制度建设的监督职能。三要严明法纪。党员在党章和党纪面前人人平等。谁也不能违反党章党纪，不管谁违反，都要受到纪律处分，也不许任何人干扰党纪的执行，不许任何违反党纪的人逍遥于纪律制裁之外。

从制度的功能来看，制度具有约束功能、激励教育功能、形塑活动功能、整合社会力量等功能。执政党的制度建设对执政党的建设具有非常重要的作用。执政党的制度建设的功能也体现于此。

一是执政党的制度具有强制约束功能。制度约束人的行为有两种方式，一种是通过意识形态说服人们自我监督；一种是借助外部权

威强制执行。说服方式是大量的、普遍的，但制度约束的底蕴是强制而不是说服。执政党的制度是具有强制性的规范，这种强制约束功能来自它的权威性。执政党的制度是由党的权力机关或授权机关依据一定的程序加以设立和固定的，任何党的领导人或无授权机关都不能制定。党的权力机关是指党的各级代表大会和党的各级委员会，授权机关则是指根据党章规定取得权力或由党的权力机关在其权力范围内授予权力的党的机关。另外，制定党的制度必须遵循党章规定的必要的程序，这些程序即是根据制度的性质和地位不同，某一制度的制定归属某一级党的权力机关或授权机关，有权制定制度的机关在制定制度时所应遵循的起草、讨论、批准、颁布以及修改等具体工作方式。制定者的权威性是制度的权威和效力得以产生的必要前提。

制度规定人们能做什么，不能做什么，该怎样做，不该怎样做，这些规则以明文规定或显著标示的形式传输出来，如同交通规则以交通守则和红绿灯的形式告诉人们一样。党的制度一经法定程序产生，就表明它体现的是全党的意愿和要求。每一级组织和每一个党员，不论是上级党的组织还是下级党的组织，不论是普通党员还是担负领导职务的党员都必须严格遵守，必须受其约束，这一点绝对没有例外。任何党组织和党员个人，破坏党的制度、超越党的制度的行为，都应该受到党的纪律的制裁。如《中国共产党章程》，它是党的根本大法，其内容是用简洁、清楚的文字，作出具体的精确的规范性的规定，即规定人们应该做什么，不该做什么和应该怎样做，所有党员都必须严格遵守和执行。

二是执政党的制度具有激励教育功能。制度对社会成员某种行为予以鼓励和促进，它通过提倡什么或反对什么、鼓励什么或压抑什么的信息传达出来，借助奖励或惩罚的强制力量得以监督执行。制度的激励作用，可以规定人们的行为方向，改变人们的偏好，影响人们的选择。执政党制度健全，党内的一切活动就有章可循，对党员干部的管理有了明确、具体的尺度，既对党员形成有力的制

约，也起到了教育、警示作用。加强制度建设的目的，首先是教育党的各级组织和党员在党内必须遵循一定的规范。

三是执政党的制度具有形塑活动功能。制度化被看作“组织以自己的方式生存，不受任何成员的影响，并要求永久存在”。^① 对它的解释是：“制度为人们提供了一定的行为模式，社会或团体力图用这些行为模式去模塑其成员；而社会或团体的成员则通过自己的行为去认识、验证、实践这些行为模式，当他们接受了这些行为模式和行为规范并付诸实践，以至在任何场合都以这种模式行事时，这套行为模式即被制度化了”。^② 制度能使执政党内的许多好经验、好作风化作全党共识并以文件、条文形式加以表现而传之久远，发扬光大。执政党的制度是把党的生活中带有规律性的认识、经验、做法加以条文化的结果。因此，执政党的制度建设是思想、政治、作风、组织建设的重要体现，又是搞好政治、思想、作风、组织建设的重要保证，对于保证党的团结和统一，保证党的事业顺利发展起着根本作用。

四是执政党的制度具有整合社会力量功能。无论是制度的约束机制、信息机制，还是制度的激励机制，目的都在于把人的活动纳入一定的“轨道”。当人的活动在制度规范下被纳入某种“轨道”按一定的方式进行时，分散的力量汇聚起来，形成社会整体力量，这便是所谓社会整合，亦即恩格斯所说“社会合力”。执政党党内关系协调和谐、组织活动稳定有序，是党生存和发展的起码条件，也是保证党对社会发挥政治领导作用的前提和条件。加强党的自我管理是党有效执政的前提，但是，内部管理是外部管理的前提和基础。任何一个组织，其管理外部社会的能量取决于其管理内部的结构及其功能潜力，没有有效的内部管理，外部管理的能力和效率就

① S. P. 罗宾斯：《组织行为学》中国人民大学出版社 1997 年版，第 609 页。

② 《社会科学大词典》，中国国际广播出版社 1989 年版，第 315 页。

会大受影响。加强执政党的制度建设，就是通过其科学合理的内部管理，来减少其内部管理的消耗，以解决党的内部管理方面存在的种种问题，提高其内部管理的有效性。通过有效的政党管理来改善并提升党的良好形象，并以此来提升党的社会整合功能。

人们关注制度，与其说出自理论的呼唤，不如说出自实践的“自然”。在世界历史中，那些曾导致社会发生巨变的事件或运动，无论是改良还是革命，无论是采取渐进方式还是采取飞跃方式，几乎都是以制度变革为直接目标，并且都大大推进了社会的发展。原始公社解体、奴隶社会产生及其被封建社会所取代，都带来了社会的巨大进展。英国“光荣革命”、法国大革命、美国革命、日本“明治维新”产生出资本主义制度，带来社会的巨大进步。俄国十月革命产生了社会主义制度，带来社会巨大的发展。第二次世界大战后，欧美资本主义国家出现了长达 50 年的稳定发展时期，其经验在于这些资本主义国家调整、建构和完善各项社会制度，使社会保持足够的灵活性、调控能力和活动空间。

从中国近现代的历史来看，中国近代社会的发展经历了由器物到制度再到文化的发展过程。洋务运动以“中学为体”、“西学为用”为前提，学习西方的科技、经济，创建发展民族产业，意欲解决器物问题“师夷长技以制夷”。但洋务运动在原有的封建官僚制度和体系下从事近代工商建设，经济不可能有效率，国家不可能迅速崛起，中法战争和中日战争的失败宣告洋务运动不可能实现中国的崛起。看到旧体制的弊端，改良派一方面继续洋务运动的经济主张，一方面主张维新变法。但是以慈禧太后为首的顽固派对改良运动的剿灭，最终使人们意识到，要想使中国繁荣、富强，只有进行制度变革，推翻清王朝。20 世纪是中国社会发展最快的时期，中国由一个贫穷落后的国家一跃成为独立于世界民族之林繁荣昌盛的社会主义国家，这一飞跃得益于中国社会制度的巨大变革。中国改革开放自 1978 年党的十一届三中全会拉开序幕后，取得了举世瞩

目的成就。回头审视改革开放的巨大成就，其中制度创新发挥着巨大的推动作用。改革的目标和任务是发展生产力，建立社会主义民主法治国家，实现现代化；改革的直接对象是制度；改革是以建立、健全、完善或创新社会主义经济体制、政治体制、科技体制和教育体制为手段，来实现或完成社会发展的既定目标和任务。当代中国社会发展与制度创新有着密不可分的关系，制度创新的每一举措，都对发展产生着极大的影响。

良好的制度安排，是防止悲剧发生的最有效的途径和最可靠的安排。人类借制度化的安排一步步走到今天，人类也只有借制度化的安排才能一步步走向未来。执政党也只有借制度化的安排才能确保其延续和发展，体现其存在的价值。

政党制度化是衡量政党成熟与否以及政党自身治理能力与执政能力强弱的标尺。美国学者亨廷顿指出：“制度化是组织与程序获得价值和稳定性的过程”。^① 衡量政党制度化程度的测度指标有四个，即适应性、复杂性、自主性和凝结性。适应性是指环境挑战与时间考验的函数，遇到的环境挑战越多，经历的时间考验越久，则组织的适应性就越强。复杂性是指组织的次级单位在层级与功能上的繁化与分化。自主性是指政治组织及其程序安排独立于其他社会团体或行为方式以外的程度。凝结性是指在组织内部必须达到某种程度的共识，这是组织制度化的关键条件。^②

三、中国共产党制度建设的状况

中国共产党的制度建设就是把长期以来党的领导工作中和党内

塞缪尔·亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》 三联书店 1989年版，第12页。
转引自张小劲：《关于比较政党研究基本路径的历史考察及其思考》，《当代世界与社会主义》，2002年第1期。

生活中的经验教训加以总结和概括，形成党员必须共同遵守的党内法规、条例、规则等党的制度。中国共产党的党内制度是党赖以生存、发展和履行自身职责而运行、保障、约束的机制和规则，是党的各级组织和每一个党员都必须遵守的行为规范。其作用在于调节党内关系，指导党内生活，规范领导行为，保证党的事业顺利发展。回顾历史，中国共产党在制度建设方面走过了一条曲折的道路。

中国共产党建党伊始就面临着完成民主革命的任务，行之有效的制度是党和军队在行动上保持高度一致，夺取革命胜利的必要保障。从1921年建党开始到遵义会议之前，党的制度建设主要表现在党章这一根本性制度的制定和完善方面，制定了一系列制度并以此来规范党内的政治生活。如，在机构运行方面制定了“定期会议制度”“工作报告制度”“支部工作制度”“监察制度”等，在规范党员行为方面制定了“党员发展”“党员管理制度”“交纳党费制度”等，特别是确立了民主集中制为党的组织原则。连蒋介石也发出感慨：“共产党徒寄生本党，以数量言，当不逮本党同志的二十分之一，然彼常能以少胜多，操纵如意者，其组织严密胜于我，其党员之尊严纪律亦过于我也。共产党之阴谋固可诛，共产党之组织则有可采者。”^①正因为中国共产党在建党之初就注重制度化建设，使中国共产党在复杂的形势下能够保持组织的独立性和系统的完整性，提升了党组织的组织力和内聚力，但毕竟由于中国共产党还处于幼年时期，经验不足，党的制度的完备程度以及质量上都存在不足之处，特别是这一时期的党内制度大多只有原则要求，没有形成体系的具体细则，缺少具体的党内法规制度，缺乏强有力的约束机制来保证党内关系正常化。正因为如此，陈独秀在党内得以实行家长制统治，再加上共产国际的错误指导，使右倾机会主义

转引自黄大熹：《中国共产党组织结构发展路径的历史考察》，天津人民出版社2004年版，第29—33页。

路线在党内占支配地位，导致大革命的失败。王明的上台也是不符合组织程序，破坏正常的组织原则。在共产国际代表米夫提议召开的党的六届四中全会上，出席会议的中央委员、候补委员共 22 人，但包括王明在内不是中央委员的代表就有 15 人，而根据米夫个人的意见他们竟都有发言权、表决权、选举权和被选举权。这次全会上，原来不是中央委员、缺乏实际斗争经验的二十六岁的王明，由于得到米夫的支持，不仅被补选为中央委员，而且成为政治局委员。从此，以王明为代表的“左”倾教条主义错误在党中央领导机关内开始长达四年之久的统治，几乎断送了整个革命。

遵义会议以后，确立了以毛泽东为核心的党中央的正确领导，并逐步克服和纠正了党的制度建设方面的缺点和失误。在总结历史经验的基础上，党中央注意加强党的制度建设，实行集体领导，坚持民主集中制原则，有效地保证了党的正确政治路线的贯彻执行，保证了革命事业的胜利发展。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机构的决定》、《关于各级党部工作规则与纪律的决定》等三项规章制度，其中详细地规定了中央委员会、中央政治局、中央书记处、各中央局及中央分局的性质、地位、职责职权、工作规则等，并将民主集中制原则明确具体化。在党的七大制定的党章中，对民主集中制原则中的民主和集中相结合作出了辩证的分析 and 规定，把“四个服从”写进了党章。1948 年 9 月 20 日，毛泽东为中央起草了《关于健全党委制》的决定，实践证明，党委制对发挥党的集体领导起到了很好的作用。

建国之后到 1956 年党的八大，中国共产党对执政党的制度建设进行了初步的探索。党的制度建设主要围绕以下几个方面展开：一是党对政府行政组织的领导。在政府机构内建立党的组织系统，中共中央政治局于 1949 年 11 月通过了《关于在中央人民政府内组织中国共产党委员会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国

共产党党组的决定》，中央人民政府内部的常委会和党组接受党中央的领导，初步奠定了中国共产党在组织上的执政系统。二是改进干部管理制度。在 1953 年 9 月中共中央召开的第二次全国组织工作会议上通过《关于加强干部管理工作的决定》，提出在中央统一领导下，在中央和各级党委统一管理下分级分类管理干部的制度；确立党委领导下的行政首长负责制。三是加强基层组织。1951 年中共中央召开第一次全国组织工作会议提出和平建设时期党员的八项标准，作为正式决议下达。1962 年 10 月，中共中央组织工作会议制定《中国共产党农村基层组织工作条例试行草案》、《中国共产党国营企业基层组织工作条例试行草案》和《中国共产党国营商业企业基层组织工作试行条例》，对各类基层党组织的性质、任务、职责、组织形式、工作方法等做了详细规定。四是加大对党组织和党员的监督力度。1949 年底，中共中央决定成立中央以及各级党的纪律检察委员会；1949 年 11 月中央纪律检察委员会批准《中央纪律检察委员会工作细则》，随后又颁布一系列关于纪检监察工作的规定。1955 年 3 月，中共中央决定成立党的中央和地方检查委员会代替纪律检察委员会，强化监督职能。党的八大以党章的方式将党的监察工作的机构以及工作的内容等确定下来。在 1956 年党的第八次全国代表大会上，邓小平在修改党章的报告中，首次提出从制度上建党的问题。他主张：“党除了应该加强对于党员的思想教育之外，更重要的还在于从各方面加强党的领导作用，并且从国家制度和党的制度上作出适当的规定，以便对党的组织和党员实行严格的监督。”^①

但是，由于中国共产党的制度化是为了建立计划经济体制服务的，计划经济相对集中的内在需求，导致党对国家和社会的集权的倾向，党内集权也得到了加强。在党的建设方面，主要坚持依靠政

治运动建党。八大前后，对制度建设的有益探索未能继续下去。正是由于党的领导制度不完善，导致党内个人专断之风盛行，特别是1959年庐山会议上对彭德怀的错误批判，以及此后在全党错误地开展“反右倾”运动之后，党内民主生活遭到严重破坏。这种没有严格民主制度保障的不正常的党内政治生活，没有得到及时有效纠正，最终导致“文化大革命”的发生，给党和人民带来沉重灾难。

“文化大革命”中，中国共产党的制度建设陷入全面危机。一方面，已有的制度遭到严重破坏；另一方面，党的制度的某些弊端得到畸形发展。从民主集中制这一党的根本组织制度和领导制度来看，这一原则遭到践踏。设立了文化革命小组，剥夺了中央政治局和书记处处理党中央日常工作的权力。取消了中共中央的集体领导，成立了革命委员会，实行党政合一的一元化领导体制。革委会这个貌似革命的笼统而又含糊的组织，不仅取消了党政之间起码的分工，而且抹煞了政府与企业的区别。用革委会取代原来党政企事业单位等各级领导机构，把以往的党政不分、政企不分的一元化发展成党政合一、政企合一的一体化混沌体。这种一体化的政治体制，只适应阶级斗争的需要，实质上是党的领导体制的大倒退。连党章这一党的最根本制度也遭到了空前的破坏。九大党章对党的指导思想作了错误和不科学的论述：“毛泽东思想是帝国主义走向全面崩溃、社会主义走向全世界胜利的时代的马克思列宁主义”。把党员的权利一概砍掉，取消了中央书记处和中央监察委员会等机构。竟然明文规定林彪是毛泽东的接班人，这在国际共产主义运动史上是绝无仅有的。

“文化大革命”的沉痛教训，使中国共产党人对制度建设的理性认识深化了。党的十一届三中全会以后，以邓小平为核心的党的第二代领导集体提出要切实加强党的制度建设。邓小平在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中，就一系列问题——从制度问题的重要性到现行的不规范、不科学制度的弊端，从如何进行制度建

设到改革现有制度的指导思想、方法、步骤等，提出了自己精辟的见解。他第一次提出制度问题关系到党和国家是否改变颜色的论断；第一次比较系统地概括了党的制度建设的内容和体系，提出了要重视党的根本制度及基本制度建设，论述党的领导制度、工作制度、生活制度、组织制度、监督制度等基本制度的主要内容，提出要注意实体性制度建设和程序性制度建设并重的思想；具体分析了党和国家现行的领导制度、干部制度中存在的弊端，提出了改革党和国家领导制度及党内制度的具体内容和步骤、方法；论述了制度建设与党的其他方面建设特别是与思想建设的关系。邓小平指出，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，甚至走向反面。只有把党的思想建设、作风建设和制度建设结合起来，走一条不靠政治运动，而靠改革和制度建设的新路，才能实现党的自身建设与改革开放和社会主义现代化建设相适应。

正是由于以邓小平为核心的党的第二代领导集体的不懈努力，加强党的制度建设的思想终于为全党所接受。党的第十三次全国代表大会明确提出，要走一条不搞政治运动而靠制度来加强党的建设的新路。这标志着强化党的制度建设已成为全党的共识。党的十六大在部署党的建设时指出：“一定要把思想建设、组织建设和作风建设有机结合起来，把制度建设贯穿其中。”实现党的建设新的伟大工程，要走制度化的新路，这是党中央作出的一个重要部署。这既是八十多年来党的制度建设历史的科学总结，也是今后一段时期加强党的制度建设的重要指南。党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设是党的建设系统工程中不可或缺的有机组成部分。党的制度建设是党的建设新的伟大工程的核心内容，是党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设的制度保障。可以说，搞好党的建设，制度是根本。要做到标本兼治，关键是要抓住制度创新这

个治本的措施。中国共产党人不是把党的制度建设以制定某项具体制度为目的，而是立足于党和国家的长治久安，通过建立一套集中反映党的整体意志，符合现代政党的活动规律，使党经受住执政和改革开放考验，使国家走上依法治国、党沿着民主化、科学化和制度化的方向发展，把制度建设放到新时期党的建设的伟大工程中去考虑。加强党的制度建设在当前具有十分紧迫的意义：

第一，加强党的制度建设是党在复杂的国际国内形势下回应时代挑战的迫切需要。在错综复杂的世界格局大调整中，能不能在全球化的过程中抓住机遇，创造出高于资本主义的劳动生产率；能不能在思想文化多样化、各种思想观念相互激荡条件下，坚持以马克思主义为指导的中国特色社会主义文化；能不能抵御住西方和平演变的战略，是关系到社会主义发展全局、共产党执政全局的大问题。而解决这些问题的关键，不仅取决于我们党以什么样的思想、观念和作风对待马克思主义、对待发展变化着的世界、对待发展变化的实际，而且取决于中国共产党以什么样的制度、体制来适应形势。变化了的情况迫切需要党改革那些在计划经济体制和相对封闭状态下形成的某些不合时宜的观念、做法、制度、机制，特别是进行制度创新和体制创新，适应全球化趋势，以回应国际变化的挑战，经的起时代的考验。

第二，加强党的制度建设是提高党的执政能力建设的迫切需要。加强党的执政能力建设，是全面推进党的建设新的伟大工程的要求。只有建成一个不仅理论上成熟而且制度上健全的党，才能巩固自己长期执政的地位，提高党的创造力、凝聚力、战斗力，带领全党和全国人民，全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面。加强党的执政能力建设，一定要改革和完善党的领导方式和执政方式。我们党的领导方式、执政方式是在计划经济体制下形成的，虽然经过多年的探索有了较大的改进，但还有许多问题亟待解决。这些问题的解决关键在党。以民主集中制为核心的党的制度