

国家社会科学基金项目

论党的建设的 制度创 新

刘益飞 等著

LUN DANG DE JIANSHE DE ZHIDU CHUANGXIN



四川人民出版社

国家社会科学基金项目

论党的建设的 --- 制度创新

刘益飞 等著

四川人民出版社

2002年·成都

图书在版编目 (CIP) 数据

论党的建设的制度创新/刘益飞等著. —成都: 四川人民出版社, 2002.4

ISBN 7-220-05885-3

I. 论... II. 刘... III. 中国共产党—党的建设—制度—研究 IV. D 26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 025879 号

LUN DANGDE JIANSHE DE ZHIDU CHUANGXIN

论党的建设的制度创新

刘益飞 等著

责任编辑
封面设计
技术设计

董孟戎
邱云松
彭小柯 杨 潮

出版发行
网 址

四川人民出版社 (成都盐道街 3 号)
<http://www.booksss.com>
E-mail: scrmcbf@mail.sc.cninfo.net

防盗版举报电话

(028) 86679239

印 刷

四川省印刷技术协会印刷厂

开 本

850mm×1168mm 1/32

印 张

8.75

插 页

4

字 数

224 千

版 次

2002 年 4 月第 1 版

印 次

2002 年 4 月第 1 次印刷

印 数

1—2000 册

书 号

ISBN 7-220-05885-3/D·771

定 价

18.00 元

■ 著作权所有·违者必究

本书若出现印装质量问题, 请与工厂联系调换

撰写人员：

刘益飞 彭穗宁 孙 英

李仁彬 谢培丽

序

全国党的建设研究会副会长
中共中央党校教授、博士生导师

蔡长水

新时期以来，创新，无疑已成为中国社会生活中最具活力和最有影响力的事情。理论创新、观念创新、管理制度创新、企业制度创新、人事制度创新、分配制度创新、司法制度创新、激励机制创新……这些创新活动为社会的发展提供了有力的动力。20世纪70年代以来，在世界范围内包括科技、企业、贸易在内的制度创新热潮更是汹涌澎湃，推动着经济全球化的迅猛发展。作为以“三个代表”为己任，以始终站在时代前列为不懈追求的中国共产党，理所当然地要直面现实，顺应潮流，与时俱进，大力推进自身建设的创新尤其是制度创新。江泽民总书记在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中要求全党要“不断推进理论创新、制度创新和科技创新”，意义深远。其中“制度创新”是首次出现在党的重要文献中。这无论对于党领导的经济体制、政治体制改革的深化，还是对于推进以改革的精神建设党，都具有重要的指导性。一个领导全面改革的执政党，党的自身建设亦需要改革，一个顺应制度创新潮流的现代政党，党的自身建设亦需要进行制度创新。这些道理是顺理成章，毫无疑义的。党的十一届三中全会以来，在邓小平同志关于制度建设的理论指导下，党的制度建设已得到全党的高度重视，并在实践中取得了显著的进展。但是从总体上看，党的制度建设仍然不能适应党的建设面临的新形势新任务。面对发展社会主义市场经济和民主政治建设的

滚滚大潮，不仅在旧的时代条件和传统体制下形成并延续至今的党的许多制度明显不合时宜，而且在改革开放初期党的一些制度建设亦存在着难以避免的局限和不适应性，甚至在现在的一些制度建设中还陷入程度不同的误区。面对全新的历史条件，党的建设面临的一个突出的紧迫的问题，就是制度创新。创新，不仅是国家和民族发展的不竭的动力，而且也是党的建设的生命力。党的建设的制度创新，是新的时代条件下党的建设的重大现实课题，是进一步解决提高党的执政能力和领导水平，提高拒腐防变和抵御风险能力这两大历史性课题的一条必由之路，是落实“三个代表”的要求和全面推进党的建设新的伟大工程的重要组成部分。这不仅给党的建设的实践提供了可贵的机遇和广阔的空间，亦给党的建设的理论研究提出了重大的课题和足以使研究者大有可为的领域。

由刘益飞教授主持的国家社会科学基金项目课题《论党的建设的制度创新》，是当前党建理论研究领域中的一个新课题，并已形成了一本专著。这本专著从新的时代条件出发，从制度创新的基本视角系统研究党的制度建设问题，不囿旧习，视野开阔，直面现实，勇于创造，提出了一些很有价值的见解，可读性强。依我看来，这本专著的优点有三：

其一，在专著总体的谋篇布局上，围绕主题，形成了一个比较系统的党建制度创新的体系，思路有新的拓展。有的章节从制度创新面临的问题和要求出发，比如把“发展党内民主与党员主体制度”，“着眼于肃清封建主义残余影响的制度建设”分别单列成章并展开论述，这在过去是少见的。

其二，专著提出了一些富有新意的见解，引人深思。比如，在概括党的制度建设的基本经验及分析制度建设在实践中的误区时，指出：“由于片面强调‘服从稳定’而使一些有创造性有价值的制度构想难以登堂入室，难以对一些有创新意义的制度进行大胆的有的放矢的试验，难以对国外一些行之有效的具体制度进

行科学的比较、借鉴、引用，就不得不仍然沿用一些诸如‘制度的贯彻主要靠领导带头’一类的传统的不太管用的方式，就必然在维护既得利益与革故鼎新的价值判断及选择中徘徊不前，就可能在党的制度建设上滋生出一种保守、消极、无所作为的情绪。”真是读来有益。此外，作者在对党的建设新路子的比较分析上，在对党员主体制度的理论阐释及对党的历史教训的总结上，在对新形势下正确处理党与非党组织关系的制度构架的论证上，在对用改革的精神建立选人用人新机制的思考上，在对从严治党重在制度保障的一些新思路上，都有不少新鲜的内容及颇有价值的意见。尤其值得一提的，是在肃清党内生活中封建主义残余这个问题上，尽管邓小平同志讲了多年，江泽民同志也多次提及，但由于种种原因却一直是党建理论研究的一个薄弱环节。但专著却直面现实，认为其是“党的建设中一个不容忽视的突出问题”，并尽列其害、深剖成因，着眼于制度创新。这是很有启示的。

其三，专著提出了一些有价值的制度构想，丰富了党的建设制度创新的资源。专著中无论是对党的领导制度创新的具体构想、对探索“从群众中来，到群众中去”新的制度机制的研究，还是对党员主体的参与制度、监督制度、权利保障制度的机制设计、对不同类型的党的基层组织建设制度创新的具体描述，都明显反映出作者对党的制度建设经验教训的深刻思考，反映出作者从新的实际出发、注重理性、不拘一格的思考方式。虽然作者提出的一些具体制度构想不一定成熟、全面，或许学者的认知与实际工作者的见解存在着差异性，甚至在当下的一些现实中难以契合，但毕竟为党的建设制度创新提供了一份有价值的或有一定前瞻性的资源及财富。这是应当肯定和鼓励的。

当然，这本专著对于党的建设制度创新的研究，仅仅是初步的，专著中有的章节的论述较为一般化，有的制度构想缺乏创新的意义，有的观点在学术上还可以进一步商榷。但毕竟瑕不掩瑜。尤其值得肯定的是专著作者体现出来的对党的建设的高度责

任感及强烈的忧患意识。如果我们从事党的建设的理论工作者与实践工作者，都能以一种强烈的忧患意识和责任感来对待自己的事业，那将是一种多么伟大的力量！

是为序。

目 录

序 言	(1)
-----------	-------

第一章 重大的现实课题：党的建设的制度创新	(1)
-----------------------------	-------

一、党的制度建设的基本经验	(2)
二、党的制度建设在实践中的误区	(9)
三、制度创新是新的时代条件的迫切呼唤	(15)
四、制度创新是全面推进党的建设的现实要求	(23)

第二章 党的领导制度要适应新的形势	(33)
-------------------------	--------

一、党的领导制度的改革势在必行	(33)
二、依法治国与党的领导制度的创新	(38)
三、新形势下正确处理党与非党组织关系的制度 架构	(45)
四、民主集中制原则必须制度化、法规化	(54)

第三章 发展党内民主与党员主体制度	(61)
-------------------------	--------

一、党内民主与党员主体	(61)
二、党员主体的参与制度	(69)

第八章 着眼于肃清封建主义残余影响的制度建设	(197)
一、党的建设中一个不容忽视的突出问题	(198)
二、党内生活中封建主义残余影响难以肃清的原因辨析	(207)
三、关键在于有针对性地进行制度创新	(214)
第九章 探索新形势下密切党群关系的制度机制	(226)
一、密切党群关系迫切需要制度创新	(226)
二、党代表广大人民利益的制度保障	(233)
三、大力改进党的群众工作的制度创新	(241)
第十章 党的建设的制度创新必须遵循的基本原则	(256)
一、党的建设的制度创新要紧紧围绕党的基本路线来进行	(256)
二、党的建设的制度创新要有利于坚持和改善党的领导	(258)
三、要有利于推动依法治国的进程	(259)
四、要适当借鉴其他政党制度建设的有益成果	(261)
五、制度创新是一个动态的发展过程	(264)
六、要有利于在党的建设上保持生气勃勃的探索精神和创造活力	(267)
后 记	(269)

第一章

重大的现实课题：党的建设的 制度创新

共产党尤其是社会主义国家执政的共产党的制度建设，历来是党的自身建设中的一个重大问题，党的建设的制度创新，也一直是事关党的建设健康发展的一个重大的现实课题。20 世纪 50 年代中期，不少社会主义国家共产党相继提出了适应新形势变化进行党的建设制度创新的构想，中国共产党也在 1956 年党的八大提出了一系列重要的制度创新意见（包括邓小平提出的建立党的代表大会常任制的意见），但制度创新的研究和实践并没有继续下去，不久就淹没在党在政治路线上的失误以及传统体制的严重弊端和个人崇拜的浪潮中。苏东剧变后许多共产党反思的热点之一，就是党在党的领导制度、干部制度、民主制度、监督制度等方面的严重滞后。

中国共产党自 1978 年党的十一届三中全会以来，对党的制度建设的重视和研究都是前所未有的，在党的制度建设上已经取得了历史性的进步，有力地推动了整个党的建设的历史进程。但是从总体上看，党的制度建设仍然不能适应党的建设面临的新的历史条件。面对发展社会主义市场经济和民主政治的滚滚大潮，不仅在旧的时代条件和传统体制下形成并延续至今的党的许多制度明显不合时宜，而且在改革开放初期党的一些制度建设亦存在着难以避免的局限和不适应性，甚至在现在的一些制度建设中还陷入程度不同的误区。面对全新的历史条件，党的建设面临的一

个突出的紧迫的问题，就是制度创新。江泽民总书记在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中要求全党要“不断推进理论创新、制度创新和科技创新”，意义深远。其中“制度创新”理所当然地包含了对党的建设的 yêu求。

党的建设的制度创新，就是要从全新的时代条件出发，针对党的建设面临的新情况新矛盾新问题，从制度创新的基本视角去系统研究党的制度建设问题。党的建设的制度创新，亦是在新形势下全面推进党的建设的制度构想、制度创造，是党的建设适应新的时代要求革故鼎新的制度形态。制度创新既是党的建设的内在要求和时代呼唤，也是党的制度建设自身的主体内容；制度创新既是对党的建设优良传统的继承和发展，也是对党的建设传统机制的扬弃和创造；制度创新既是对党的制度建设经验教训的总结和借鉴，也是对未来党的制度建设的构想和指导。

一、党的制度建设的基本经验

创新不仅是基于新的条件的创造，而且也是对历史的延续。党的建设的制度创新，既是从新的时代条件出发的一种创造性活动，也是在党的制度建设已有基础上的一种发展。因此，注重对党的制度建设已有经验的总结、反思、借鉴，就成为党的建设制度创新的基本前提。党的十一届三中全会以来，党在制度建设上取得了前所未有的进步，已经形成了一些对制度创新具有不容忽视的指导意义的基本经验。这些基本经验主要是：

（一）科学总结党的建设的历史教训

党的十一届三中全会以来，在党的建设上一个引人注目的重大进步，就是党在科学总结党的历史经验尤其是“文化大革命”惨痛教训的基础上，把制度建设的重要性及其在整个党的建设中的地位提到了前所未有的高度，并赋予党的制度建设极为丰富而深刻的内容。这主要体现在邓小平同志关于党的制度建设的重要

思想上。新时期以来，邓小平对毛泽东建党思想的一个突出贡献和重大发展，就是他鲜明地提出了高度重视党的制度建设的重要思想，尤其是他总是善于从党的经验教训中，把党的制度问题与其他诸多重大问题相比较，从中找出带有规律性的东西，揭示制度问题更带有根本性的道理。

譬如，就党和国家领导人的思想、作风与领导制度、组织制度、工作制度来说，固然两者都很重要，但后者更带有根本性。邓小平认为：“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，甚至会走向反面。”这“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长久性。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又如，在历史事件、历史性错误中领袖个人作用或责任与制度问题的关系上，制度问题更具有根本性。在谈到毛泽东同志晚年错误时，邓小平认为：“单单讲毛泽东同志本人的错误不能解决问题，最重要的是一个制度问题。毛泽东同志说了许多好话，但因为过去一些制度不好，把他推向了反面。”^②这也就是说，领袖个人和制度相比，归根到底，“制度是决定因素”^③。再如，在党内民主意识与民主制度的关系上，民主制度更具有根本性。党内民主意识，是指导全党关于民主观点、认识、知识、素质和心理状态的总和，这是发展党内民主的基础。在一个相当长时期的党内生活中，发展党内民主的重点放在了强化党内民主意识上，包括强调党内各级领导干部的民主作风、平等态度、谦虚谨慎、允许别人提不同意见以及党员要有自

① 《邓小平文选》第2卷，第333页。

② 《邓小平文选》第2卷，第297页。

③ 《邓小平文选》第2卷，第308页。

主意识、要提高自己的文化素养、要勇于向党提意见，甚至多年来把党内民主发展缓慢的原因归结为党内民主意识这个基础太差。我们认真阅读《邓小平文选》第1卷-3卷，就不难发现，在十年浩劫后，邓小平明显地把发展党内民主的重点放在了制度建设上。他突出地强调要用切实的制度去保障党员的各项民主权利，保障党的决策的民主化，保障民主集中制的健康贯彻，并进而提出了把民主制度化、法律化的思想。这是邓小平对党在民主建设上经验教训深刻反思的结果。

正是由于科学总结党的建设的历史教训，邓小平在新时期执政党建设的许多方面都格外强调和寄希望于党的制度建设。在干部队伍建设上，邓小平严厉抨击党内“左”的东西以及种种陈规陋习的严重影响，大力倡导在党内形成尊重知识尊重人才的风气，但他更强调主要依靠制度解决问题，即主要靠改革党内不合时宜的组织人事制度以及逐步健全完善制度体系来保证干部队伍“四化”方针的实现。在党风和廉政建设上，邓小平提出要加强各级领导干部尤其是新上来的中青年干部的教育，发扬党的优良传统作风，但他更强调要强化党内监督制度的建设，执法执纪要严，要用严格的制度去管好各级干部。在反对党和国家政治生活中广泛存在的官僚主义问题上，邓小平既提出官僚主义有思想作风问题的一面，要进行教育和思想斗争，又特别强调必须从根本上改变产生官僚主义的制度，包括改变在党内多年形成的权力过分集中的领导制度和组织制度，他特别强调以往我们多次反对官僚主义但却收效甚微的一个基本原因，就在于“制度问题不解决，思想作风问题也解决不了”^①。此外，新时期以来，在反对党内的特权问题上，在从严治党上、在领导班子建设上、在坚持和健全民主集中制上、在加强基层党组织建设上等诸多方面，邓小平都特别重视和强调党的制度建设。

^① 《邓小平文选》第2卷，第328页。

应当说，新时期党的建设取得历史性进步的一个基本经验，就是党在总结自身历史教训的基础上，比以往任何时候都更加重视和强调党的制度建设。党的制度建设是保障党和国家长治久安的一个根本问题，是执政党建设摆脱人治走向法治的必由之路，是党的自我改革的重点。制度建设应当贯穿于党内生活的各个方面——这不仅日益成为全党的共识和党的建设实践不可或缺的基本指导，也成为党的建设制度创新的思想基础。

（二）把制度建设作为党的建设新路子的核心

1987年10月，在被邓小平誉为“进一步解放思想，进一步解放生产力”^①的党的十三大上，执政党引人注目地提出：“在新的历史条件下，在党的建设上走出一条不搞政治运动，而靠改革和制度建设的新路子。”^②这条新路子的提出，是对几十年来党的建设基本经验的深刻总结，其中最重要的内容，就是制度建设成为了党的建设新路子的核心。

把制度建设作为新路子的核心内容，这就表明执政党已经开始自觉地改变过去依靠突击式的、整风运动式的、反倾向斗争式的党的建设的老路子，从过去过分依赖从意识形态上调整党内关系，转变到主要依靠制度规范来调整党内关系；从经常受政治运动冲击和领导人意志左右的人治状态，转变到建立以适应党的长治久安需要，以及在党的整体意志基础上形成的，经过党内法定程序制定的共同行为规范为核心的党内运行机制上来；从单纯强调思想教育或在曲解党内矛盾基础上错误地进行党内斗争的状态，转变到把党的制度建设与思想建设、组织建设、作风建设有机地结合起来；从突击性的党建行为转变到不断探索未知领域，不断适应新的情况，坚持不懈地进行制度建设上来。这无疑就是

① 《邓小平文选》第3卷，第262页。

② 《沿着有中国特色的社会主义道路前进——在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告》，人民出版社，1987年。

执政党自身建设的重大改革。虽然这条新路子的实现是一个长期的曲折的实践过程，但它毕竟把党的制度建设提高到一个前所未有的新境界，为党的建设的制度创新开辟了广阔的前景。

（三）正确处理思想建设与制度建设的关系

重视思想建设，是中国共产党建设的一大特点和基本经验，坚持和发展党的思想建设在任何时候都是十分必要的。问题在于，从执政党建设的现实来看，正确处理好思想建设与制度建设的关系尤为重要。一方面，离开了制度建设，思想建设就会空泛乏力，即使党员的思想在大的方面一致了，但如果没有制度这一行为规范作保证，全党的行动也难以统一起来，更何况思想认识是很难达到完全统一的。而党的制度则是不以党内个别人或少数人的意志为转移的硬性约束，它可以保证好的思想得以巩固并转化为现实的力量，使消极的东西得以控制；另一方面，党的制度也只有同党的思想水平及党员的自觉性结合起来才能充分发挥作用。制度建设不只是制定一些条文、规章，它的背后存在着思想、观念、习惯的调整与变革，离开了一定的思想基础，制度建设就会步履维艰。我们既要反对离开党的思想建设、离开党员主观能动性的“制度万能论”，防止和克服把制度建设简单化绝对化的机械唯物主义倾向；也要防止片面强调思想建设的重要性，贬低甚至否定制度建设重大作用的唯心主义倾向。就党的历史传统及执政党自我改革的要求来说，后一种倾向更需要警惕和防止。那种以为思想问题解决了，一切问题都可以解决的片面性倾向，是长期困扰党的制度建设的一个不容忽视的问题。

新时期以来，在始终不渝地坚持党的思想建设的同时，我们更加注重党的制度建设，注重把制度建设贯穿在党的思想、政治、组织、作风建设中，为全面推进党的建设提供了必要的制度保障，亦为制度创新奠定了重要的现实基础。

（四）制度建设要围绕党的政治路线的贯彻来进行

党的建设是同党的政治路线紧密联系在一起，党的制度建