

中国共产党制度建设 科学化研究

蒯正明 付启章★著

中国社会科学出版社

中国共产党制度建设 科学化研究

蒯正明 付启章★著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党制度建设科学化研究 / 蒯正明、付启章著. —北京:
中国社会科学出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2355 - 3

I. ①中… II. ①蒯…②付… III. ①中国共产党—制度建设—
科学化—研究 IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 061314 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 蓝垂华 全太顺
责任校对 石春梅
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2013 年 5 月第 1 版
印 次 2013 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.25
插 页 2
字 数 325 千字
定 价 58.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

前 言

制度，作为办事规程和行为准则，自从1980年邓小平发表“八·一八”讲话，一举登上中国理论界的殿堂，引起人们极大的关注和兴趣，几乎所有的报刊都连篇发表有关“制度”的文章，几乎所有的著作都为“制度”敞开友好的大门，“制度”一词以其特有的魅力，拨动了中国人民的心。

我们对党的制度建设的研究是从制度资源开始的，在进行执政资源研究中，我们发现制度资源问题很值得研究，因为在中国共产党执政资源系统内，制度资源不仅与意识形态资源、组织资源、社会资源、经济资源等一样属于执政党执政资源的要素之一，而且制度资源除了具有其他执政资源要素的一般作用以外，还有其特殊作用。我们知道执政党开发执政资源是一个动态的过程，存在着投入和产出关系。在执政资源系统中，执政资源主体即执政党通过对各资源要素的开发，之后双向“输入”国家和社会，最终产生执政党所需要的合法性资源。在这一个过程中制度资源是搭建各资源要素向国家和社会输送的“桥梁”。制度资源的这种属性决定制度资源开发的成效不仅关系到制度资源要素的本身，还关系到执政资源开发的全局。

在经历上述思考以后，我们就有意将党的制度建设科学化这一命题作为自己的研究方向。但研究方向并不能代替写作的本身。一段时间我们一直苦苦思考：这一课题架构到底应如何安排？如何综合利用和相关学科真正去探索“科学化”？制度建设对党的建设科学化起着哪些作用？科学化到底有什么样的评价标准？这些问题引领着我们共同思考，也不断激发我们战胜困难的决心。在写作的两年过程中，电话和邮件成为我们惯用的交

流方式。当然交流的不只是课题本身，还有很多人生酸甜苦辣。记得十年前，我们同伴为安徽的同乡，怀揣着青春梦想，来到了成都。也许是机缘的巧合，我们成为一个专业的硕士研究生。三年中，我们共同学习和生活，既见证了青涩的褪去，也见证了各自的进步。2005年，研究生毕业以后，由于工作和学习的原因，各自选择了不同的城市，但其间我们的交流从未中断过。

伟人之所以伟大是因为他们站在了巨人的肩膀上。我们是一个普普通通的凡人，在理论思维的长河中，我们才刚刚学会游泳。如果不是站在专家、长者的肩膀上，或是同龄人的助力，即使这样一本著作也难以撮成。我们坦白地承认：在本书写作过程中，我们几乎收集和借鉴了目前关于制度问题的资料，尽力吸收关于党的制度建设的闪光思想。但即使这样，由于提高党的制度建设科学化这一命题是一个新兴的命题，至今发表的学术论文仅有近10篇，而且党的制度建设本身又是一块较难耕耘的复杂地段，它需要我们在运用马克思主义理论、政治学、经济学、组织学、系统学等学科知识加以综合研究。因此，尽管很多专家多次给我们指导，提出许多极为宝贵的意见，但漏疏之处，在所难免。诚请各位老师和专家不吝赐教。

蒯正明 付启章

2012年6月30日

绪 论

一 问题的提出

坚持把制度建设放在极为重要的位置，强调制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。把制度建设作为党的建设的重要组成部分，始终摆在党的建设的重要位置，是党的自身建设经验教训的深刻总结。党的十七大报告就 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”。

党的十七届四中全会又提出了“提高党的建设科学化水平”这一重大理论命题，指出要“建立健全以党章为根本、以民主集中制为核心的制度体系，推进党的建设科学化、制度化、规范化，发展党内民主，保障党的团结统一，增强党的创造活力。”而胡锦涛在《在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话》中则更加明确指出：“我们必须从新的实际出发，坚持以科学理论指导党的建设，以改革创新精神研究和解决党的建设面临的重大理论和实际问题，着眼于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化，全面认识和自觉运用马克思主义执政党建设规律，全面推进党的建设新的伟大工程，不断提高党的建设科学化水平。”

而提高党的建设科学化水平必须以科学的制度为保障。党的制度具有规范性、权威性和稳定性，这就要求党的建设科学化必须以党的制度建设为保障，党的制度建设既是促进党建科学化的一项重要任务，也是衡量党的建设科学化水平的重要尺度。正如胡锦涛在《在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话》中指出的：“在新的历史条件下提高党的建设科学化水平，必须坚持用制度管权管事管人，健全民主集中制，不断推进党的建设制度化、规范化、程序化。”党的制度建设制约着思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设的科学化进程，其他四个建设要真正取得实效，都要依托于制度建设才能实现。因此，对提高党的制度建设科学化水平问题的研究，不仅是探究提高党的制度建设科学化水平的必要之举，也是研究提高党的建设科学化水平的重要组成部分。也由此促使笔者对这一问题进行了深入的思考：第一，党的制度建设的现状如何？与“科学化”还存在哪些亟待解决的问题；第二，如何在梳理、总结相关理论和总结中国共产党制度建设进程和经验的基础上，结合当下中国共产党制度建设面临的问题，既从宏观上研究，包括树立科学的制度建设理念；完善党的制度制定、修改、补充和废止工作机制，提高制度的可操作性；实现党的制度系统的有效运作，以及塑造有利于提高党的制度建设科学化水平的生态环境等一系列问题；又从微观上解析党的民主集中制、党代表大会制度、党的集体领导制度、党内监督制度、党的干部制度，以及作为执政党的执政制度等制度实现科学化的具体路径。第三，党的制度建设科学化能否进行评价，评价的指标体系如何设置，评价主体、评价原则、评价内容、评价方法又是什么？正是带着这些问题，促使笔者深入研究这一问题的决心。

二 研究现状综述

加强党的制度建设一直是党的建设重要研究领域，相关的研究成果非常丰富，主要专著有：徐喜林的《中国共产党制度建设新论》（河南人民出版社 2008 年版）、孙保兴的《中国共产党制度制定工作研究》（中共中央党校出版社 1993 年版）、励维志的《中国共产党制度建设史纲》（天津社会科学院出版社 1994 年版）、王广华的《中国共产党法规与制度建设研究》（电子科技大学出版社 2005 年版）、刘益飞的《论党的建设的制度创新》等。相关的研究主要集中在：一是从原理角度分析党的制度内涵、

特征；党的制度建设的内容、地位、作用等；二是从历史角度梳理党的制度建设的历史；三是分析党的制度建设存在的问题及解决思路。

而关于党的制度建设科学化问题的研究主要集中在2009年十七届四中全会提出提高党的建设科学化水平这一重大命题之后，从目前已有研究成果来看，相关学术论文仅有近10篇。代表性的文章主要有：牛月永的《关于党的制度建设科学化的三个维度》（《桂海论丛》2011年第1期）、谢忠平的《提高党的制度建设科学化水平刍议》（《哈尔滨市委党校学报》2011年第1期）、吕庆春的《试论党的制度建设科学化及其水平的提高》（《学习与探索》2011年第1期）、牛安生的《党的制度建设科学化的基本思路和途径》（《中州学刊》2010年第5期）。其研究的内容大都集中在如何提高党的制度建设科学化水平问题上。其观点主要集中在树立科学理念、注重规划设计、严格制定程序、抓好制度执行等几个层面。总的看来，目前关于提高党的制度建设科学化水平这一问题的研究处于刚刚起步阶段，如对党的制度建设科学化水平的内涵，目前学术界都少有涉及，而且研究的观点也大都雷同，研究的视野也有待进一步拓展。

就国外而言，西方对政党理论研究颇多，但多集中在政党如何执政、如何走上执政之路以及政党的社会作用上，而对政党的自身建设问题尤其是政党的制度建设理论研究不多。当然，国外也有部分专家学者关注和研究过这一问题。

1902年，俄国学者奥斯特罗果尔斯基发表了《民主政治与政党组织》一书，对最早出现政党政治的英国和美国进行了比较研究，对政党的制度建设提出了许多独到的见解。1911年，德国学者罗伯特·米歇尔斯出版了《政党论：现代民主制寡头趋势的社会学分析》一书，对政党组织的内部体制问题、不同政党组织之间的互动关系及政党与政府的关系问题等进行了阐述，并提出了著名的“寡头政治的铁律”论断。法国迪韦尔热的《政党概论：现代民主国家中的政党及其活动》一书，以政党的组织结构和政党制度作为中心，全面论述了政党的历史来源、组织结构、政党与领袖关系等。此外，萨托利的《政党和政党制度》（第1卷），安杰洛·帕诺比昂科的《政党概论：组织与权力》，加布里埃尔·A. 阿尔蒙德、小G. 宾厄姆·鲍威尔的《比较政治学——体系、过程和政策》，道格拉斯·C. 诺斯的《制度、制度变迁史与经济绩效》，查尔斯·林德布洛姆的《政治与市场》，柯武刚、史漫飞的《制度经济学：社会秩序与公共

政策》等著作，都对政党加强制度建设的相关问题进行了涉猎，这对于本课题的研究具有很大借鉴意义。

三 研究框架

1. 提高党的制度建设科学化水平的基本问题分析

主要分析制度的内涵、特点；制度系统构成和层次架构；分析党的制度内涵、特点；党制的度系统的层次架构；党的制度建设的内涵和内容的，在此基础上，分析党的制度建设科学化的内涵，以及提高党的制度建设科学化水平的重要意义。

2. 新形势下党的制度建设科学化水平的现状分析

认为新形势下提高党的制度建设科学化水平的主要制约因素表现在以下三大方面，即：党的制度建设科学化的价值导向方面；党的制度系统的有效运作方面（宏观）；以及党的具体制度建设方面（微观），具体分析每一方面存在的具体问题。

3. 提高党的制度建设科学化水平的理论借鉴

主要分析马克思主义经典作家关于无产阶级政党制度建设的思想；国外制度主义学派关于制度建设的相关思想，以及政党制度化的相关理论。以为后面的深入分析提供理论基础。

4. 提高党的制度建设科学化的探索历程与基本经验

分别从1921年至1935年，1935年至1956年，1956年至1978年，1978年至今，中国共产党人为提高党的制度建设科学化水平所采取的主要举措，分析采取这些措施的历史背景以及所达到效果。在此基础上，分析提高党的制度建设科学化的基本经验，即遵循客观规律，实现制度建设的科学化；坚持继承和创新相结合不断推动党的制度建设；制度建设要与正确政治路线形成良性互动，以及不断完善党的制度体系，保证党的制度得到切实贯彻落实。

5. 比较研究

一方面分析社会主义国家执政党制度建设的主要教训与经验，即分析苏联共产党制度建设的教训，以及20世纪90年代以来，古巴、越南共产党加强制度建设可资借鉴的经验。另一方面也分析西方主要政党制度建设可供借鉴的主要经验。

6. 提高党的制度建设科学化水平的总体思路

主要从宏观上分析提高党的制度建设科学化水平的基本思路。具体包括树立科学的制度建设理念；完善党的制度制定、修改、补充和废止工作机制，提高制度的可操作性；实现党的制度系统的有效运作，以及塑造有利于提高党的制度建设科学化水平的生态环境。

7. 提高党的制度建设科学化水平的具体路径

主要从微观方面分析党民主集中制、党代表大会制度、党集体领导制度、党内监督制度、党的干部制度，以及作为执政党的执政制度等制度实现科学化的具体路径。

8. 构建党的制度建设科学化水平的评价体系

主要从评价意义、评价主体、评价原则、评价内容、评价方法等角度探索如何构建党的制度建设科学化水平的评价体系，并尝试着运用模糊综合评价方法，对党的制度建设的科学化水平作出初步的评价。

四 创新与不足

（一）研究创新

1. 理论架构创新

运用“一般—特殊”的研究逻辑，在对提高党的制度建设科学化水平基本问题分析的基础上，从问题入手，分析新形势下党的制度建设科学化水平的现状，并围绕这一问题逐步展开研究，探寻提高党的制度建设科学化水平的总体思路 and 具体路径，在此基础上，分析党的制度建设科学化水平的评价体系。

2. 研究观点创新

如：对制度系统构成的分析；对制度系统中基本制度与派生制度关系的分析；对中国共产党制度系统层次架构的分析；对党的制度建设科学化内涵的界定；等等。同时在分析党的具体制度建设中，也有许多观点的创新，如：对党代会常任制的分析中，分析了构建党代会常任制的法理依据，并促进其与相关制度衔接的问题。

3. 研究内容创新

这主要表现在两个方面：一是对原有理论的梳理、总结和提炼。如对

制度经济学关于制度生成、演化与有效构建理论的分析；对新制度主义政治学关于制度有效性理论的分析。这些分析学术界涉及较多，但对其系统梳理、总结，并提炼出对提高党制度建设科学化水平有益的、可资借鉴的理论成分，目前学术界还基本没有涉及。二是笔者自己的思考和探究。如对提高党制度建设科学化水平路径的宏观和微观结合思考；再如构建党的制度建设科学化水平评价体系的探究，并尝试着运用模糊综合评价方法，对党的制度建设的科学化水平作出初步的评价。

4. 研究方法创新

主要综合运用了马克思主义理论以及政治学、经济学、组织学、系统学等相关研究方法，并尝试运用规范研究和经验研究相结合的方法，使本课题的研究更有说服力，也更具现实针对性。

（二）研究不足

1. 对党的制度建设科学化水平的现状，对具体制度的建设的研究还需要进一步细致的分析，加以补充和完善。

2. 由于党的制度建设科学化这一命题才刚刚提出不久，学术界的研究刚处于起步阶段，因此，本书的研究是否偏颇，是否把握了党的制度建设科学化的本质，而带有“科学性”，笔者尚难以确定，需要我们进一步完善、调整和丰富。

目 录

前言	(1)
绪论	(1)
一 问题的提出	(1)
二 研究现状综述	(2)
三 研究框架	(4)
四 创新与不足	(5)
第一章 中国共产党制度建设科学化的基本问题分析	(1)
一 制度与制度系统的构成、层次架构	(1)
(一)制度的内涵与特点	(1)
(二)制度系统的构成	(4)
(三)制度系统的层次架构	(6)
二 党的制度与党的制度建设	(8)
(一)党的制度的内涵	(8)
(二)党的制度的特点	(8)
(三)党的制度系统的层次架构	(12)
(四)党的制度建设	(13)
三 党的制度建设科学化是实现党的建设科学化的重要保障	(14)
(一)党的制度建设科学化的内涵	(15)
(二)提高党的制度建设科学化水平的重要意义	(17)

第二章 新形势下中国共产党制度建设科学化的现状分析	(22)
一 党的制度建设科学化的价值导向有待提升	(22)
(一) 民主理念相对淡薄	(22)
(二) 制度体系观念不强	(25)
二 党的制度系统的有效运作面临诸多障碍	(25)
(一) 制度体系不完善	(25)
(二) 制度创新滞后	(27)
(三) 制度系统存在不协调性现象	(29)
(四) 制度运行的变形走样和虚置问题严重	(31)
三 党的具体制度建设还面临诸多问题	(32)
(一) 民主集中制在实践运行中发生变异	(32)
(二) 代表大会制度面临诸多困境	(35)
(三) 集体领导制度不健全	(44)
(四) 党内监督制度有待完善	(45)
(五) 干部制度存在诸多弊端	(48)
(六) 领导方式和执政方式有待改进	(52)
第三章 提高中国共产党制度建设科学化水平的理论借鉴	(54)
一 马克思主义经典作家关于无产阶级政党制度建设的思想	(54)
(一) 推翻资产阶级,建立工人阶级专政	(55)
(二) 加强党内制度建设,规范党的组织	(59)
(三) 完善执政制度,规范党与国家的关系	(70)
二 国外制度主义学派关于制度建设的相关思想	(76)
(一) 制度经济学关于制度生成、演化与有效构建理论	(77)
(二) 新制度主义政治学关于制度有效性理论	(86)
三 政党制度化的相关理论	(96)
(一) 政党制度化的概念与衡量标准	(96)
(二) 政党制度化的实现条件	(99)
第四章 中国共产党制度建设科学化探索历程与基本经验	(104)
一 提高党的制度建设科学化水平的探索历程	(104)
(一) 提高党的制度建设科学化水平的初步探索	(104)

(二)党的制度建设的科学化在革命和初步执政中初见成效 …	(123)
(三)提高党的制度建设科学化水平的探索遭受挫折 ……………	(137)
(四)党的制度建设朝着科学化方向不断迈进 ……………	(145)
二 提高党的制度建设科学化水平的历史经验 ……………	(164)
(一)遵循客观规律,实现制度建设的科学化 ……………	(164)
(二)坚持继承和创新相结合不断推动党的制度建设 ……………	(165)
(三)制度建设要与正确政治路线形成良性互动 ……………	(167)
(四)不断完善党的制度体系,保证党的制度得到 切实贯彻落实 ……………	(169)

第五章 教训与经验:提高党的制度建设科学化

水平的比较视野 ……………	(172)
一 社会主义国家执政党制度建设的主要教训与经验 ……………	(172)
(一)苏联共产党制度建设的主要教训 ……………	(172)
(二)越南古巴共产党制度建设的新探索 ……………	(177)
二 西方主要政党制度建设可供借鉴的主要经验 ……………	(186)
(一)完善党内制度体系,实现政党自身的制度化 ……………	(186)
(二)加强执政制度建设,实现执政党与公共权力 的良性互动 ……………	(189)
(三)推进政党法治化建设,增强政党制度与国家 制度之间的耦合性 ……………	(191)

第六章 提高党的制度建设科学化水平的总体思路 …………… (196)

一 树立科学的制度建设理念 ……………	(196)
(一)树立民主化理念 ……………	(196)
(二)树立制度体系理念 ……………	(198)
二 完善党的制度制定、修改、补充和废止工作机制, 提高制度可操作性 ……………	(200)
(一)制度的制定 ……………	(201)
(二)制度的修改和补充 ……………	(207)
(三)制度的废止 ……………	(209)
三 实现党的制度系统的有效运作 ……………	(210)

(一) 建立合理完善的制度体系,提高制度的 可操作性和程序化	(210)
(二) 适时进行制度创新,增强党的制度系统的适应性	(212)
(三) 增加制度系统的协调性,避免制度冲突	(212)
(四) 坚持把制度建设同其他建设结合起来	(218)
(五) 实现制度与党组织成员之间的契合, 保证制度的贯彻落实	(219)
四 塑造有利于提高党的制度建设科学化水平的生态环境	(221)
(一) 经济生态环境	(222)
(二) 政治生态环境	(224)
(三) 文化生态环境	(225)
第七章 提高党的制度建设科学化水平的具体分析	(227)
一 健全民主集中制的科学化走向	(227)
(一) 发展党内民主,增强党的团结和活力	(228)
(二) 正确处理“民主”与“集中”的关系	(229)
(三) 建立健全与民主集中制配套的实体性和程序性制度	(231)
二 加强党的代表大会制度建设	(234)
(一) 完善党代表遴选制度	(234)
(二) 完善党代表结构,提高党代表的素质	(235)
(三) 探索建立发挥党代表作用制度	(236)
(四) 以改革创新的精神探索实现党代表大会 常任制的有效途径	(237)
三 完善党的集体领导制度	(240)
(一) 扩大党内民主,为集体领导制度的有效 运作奠定坚实基础	(240)
(二) 正确处理全委会与常委会、书记与委员之间的关系	(242)
(三) 树立程序民主的权威,最大限度地缩小权力 操纵的空间	(243)
(四) 切实保障集体领导和个人分工负责的贯彻落实	(244)
四 改革与完善党内监督制度	(245)
(一) 进一步健全党内监督制度体系	(245)

(二) 理顺纪律检查机构的领导体制	(255)
五 加强党的干部制度建设	(256)
(一) 创新干部管理体制	(256)
(二) 完善干部考核制度	(257)
(三) 健全干部选拔任用制度	(259)
六 不断完善党的领导方式和执政方式	(262)
(一) 增强执政意识,认识党政部门的各自角色	(262)
(二) 充分发挥人民代表大会的功能	(263)
(三) 依法治国和依法执政,规范党和国家的功能边界	(264)
 第八章 构建中国共产党制度建设科学化的评价体系	(265)
一 构建党的制度建设科学化评价体系的意義	(265)
(一) 有利于对党的制度建设的总体情况作出诊断	(265)
(二) 有利于党的制度体系的自我创新、完善和 科学化目标的实现	(266)
(三) 有利于党的制度建设和中国政治发展的良性互动	(266)
二 党的制度建设科学化的评价主体	(267)
(一) 自我评估	(267)
(二) 对象评估	(268)
(三) 专家评估	(268)
三 党的制度建设科学化的评价原则	(269)
(一) 方向性原则	(269)
(二) 整体性原则	(269)
(三) 差异性原则	(270)
(四) 对比性原则	(270)
(五) 反馈性原则	(271)
四 党的制度建设科学化评价的内容—— 以全局评价为考察对象	(271)
(一) 制度体系构成状况的评价	(272)
(二) 制度可操作性状况的评价	(273)
(三) 制度创新状况的评价	(273)
(四) 制度权威和制度落实状况的评价	(274)

(五)制度“内化”状况评价	(276)
五 党的制度建设科学化评价方法与运用	(277)
(一)党的制度建设科学化评价方法	(277)
(二)党的制度建设科学化评价方法的运用	(280)
参考文献	(285)
后记	(292)