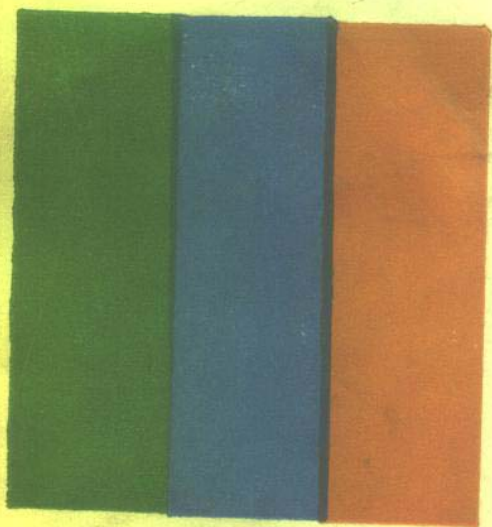


党的建设改革研究丛书

党的制度

杨世文 吴溯明 杨冠琼 著



中国社会科学出版社

党的建设改革研究丛书

党的制度

杨世文 吴溯明 杨冠琼 著

中国层生出版社

责任编辑 薛 然
责任校对 斯 文
封面设计 孙超英

党的制度

DANGDEZHIDU

杨世文 吴溯明 杨冠琼 著
米

中国方正出版社出版

(北京西城区太平桥大街4号)

中共中央党校印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

开本787×1092毫米 1/32 9印张200千字

1989年5月北京第1版 1989年5月第1次印刷

印数1—5000

ISBN7-5050-0450-6/D.29定价: 3.80元

《党的建设改革研究丛书》编委会

主 编

于风政 杨世文

张占斌 常光民

编 委

刘彦涛 彭晓春 姚己书

胡东太 王启文 刘工力

吴溯明 张 鸣 顾云昌

唐晓清 蒋建农 雒树刚

潘立魁

编 者 的 话

社会主义已进入一个改革的时代。社会主义改革是全方位、多角度、深层次的改革。经济体制、政治体制、文化体制……，凡是历史地形成并存在于今天党和国家政治生活以及社会生活中的一切，都要接受实践法庭的严正审判，并以其能否促进社会主义经济的迅速增长、能否促进社会主义民主政治水平的不断提高、能否促进每个社会成员的自由发展为标准，作出或保留、或调整、或改革、或摒弃的判决。

社会主义改革的历史已经证明，社会主义体制的全面改革应将政治体制改革置于首位，否则，改革就难以成功。党是社会主义政治体制的核心。政治体制要改革，党的建设首先要改革，这是不容忽视、不容回避的重大问题。

无产阶级政党的建设，经过一百多年来马克思、恩格斯、列宁等革命导师和各国共产党人的创造与发展，已经形成完整的理论学说和建党模式，它指引许多国家的工人阶级取得了革命的胜利。但是，十月革命以来七十年间社会主义国家发生的政治经济危机、党同本阶级及人民群众之间的剧烈冲突明白无误地告诉人们：无视历史条件的变化，不加分析地固守和满足于传统的理论与经验，不敢大胆地改革和创新，党要持久地保持工人阶级先锋队的性质和地位是不可能的。党的建设要改革，改革需要理论的指导。马克思主义党的学说要有一个大发展，布尔什维克的建党模式要有一个大改

变，已经成为历史的要求。

我们给自己确定的任务是：以党的十三大提出的党的自身建设要改革的思想为指导，系统地总结社会主义国家工人阶级执政党建设的历史经验，从新的历史条件出发，深入研究执政条件下特别是改革开放中党的建设遇到的新情况、新问题，大胆探索党的建设改革的宗旨、目标、原则、内容、重点、条件、方式、进程等问题，为党的建设改革提供理论依据和舆论支持。

我们知道，摆在我们面前的是一项极其艰巨复杂的任务，有许多困难几乎是难以克服的。但是，共产党员和理论工作者的强烈责任感驱使着我们去行动、去冲击。我们衷心希望广大理论工作者和实际工作者都来参与这一研究，希望党的各级领导机关重视和支持这一研究。我们欢迎对探索中的失误提出批评和指正，更希望对不同的理论观点给予理解和宽容。我们深信，当全党对党的建设改革达成共识并一致行动起来的时候，可以指导实践的新的理论的成熟与党的建设实质性改革是指日可待的。

本丛书是于风政、杨世文同志在学习党的十三大报告过程中确定选题并开始组织编写的。在编写过程中，得到了中共中央党校理论部主任王瑞璞副教授、组织员刘成信等同志的支持和党建教研室张中教授、孙敬勋教授、万福义副教授、叶笃初副教授的指导。在此，谨表示衷心的感谢。

《党的建设改革研究丛书》编委会

1989年1月于北京

目 录

前言.....	(1)
第一章 党的制度的概念.....	(5)
第一节 党的制度的本质.....	(5)
第二节 党的制度的特征.....	(9)
第三节 党的制度与国家法律及党的政策.....	(18)
第二章 党的制度沿革.....	(27)
第一节 民主革命时期党的制度建设.....	(28)
第二节 社会主义初级阶段党的制度建设.....	(34)
第三章 党的制度的作用.....	(45)
第一节 党的制度具有规范作用.....	(45)
第二节 党的制度具有保证作用.....	(52)
第三节 党的制度是制裁标准和教育手段.....	(60)
第四章 党的制度的制定.....	(65)
第一节 制定党的制度的机关.....	(65)
第二节 制定党的制度的一般程序.....	(71)
第三节 制定党的制度的原则.....	(75)
第五章 党的制度的实施.....	(87)
第一节 党的制度实施的意义.....	(87)
第二节 党的制度实施的内容.....	(94)
第三节 党的制度实施的保障.....	(103)
第六章 党的生活制度.....	(110)
第一节 党的生活制度的作用.....	(110)

第二节	党的生活制度的内容·····	(116)
第三节	健全党的生活制度·····	(127)
第七章	党的组织制度·····	(137)
第一节	党的组织制度的作用·····	(137)
第二节	党的组织制度的内容·····	(145)
第三节	健全党的组织制度·····	(154)
第八章	党的干部制度·····	(163)
第一节	党的干部制度的作用·····	(163)
第二节	党的干部制度的内容·····	(168)
第三节	党的干部制度沿革·····	(174)
第四节	改革和完善党的干部制度·····	(181)
第九章	党的工作制度·····	(186)
第一节	党的工作制度的作用·····	(186)
第二节	党的工作制度的内容·····	(193)
第三节	健全党的工作制度·····	(201)
第十章	党的领导制度·····	(208)
第一节	党的领导制度的作用·····	(208)
第二节	党的领导制度的内容·····	(215)
第三节	党的领导制度的历史演变·····	(222)
第四节	改革和完善党的领导制度·····	(230)
第十一章	党的监督制度·····	(237)
第一节	党的监督制度的作用·····	(237)
第二节	党的监督制度的内容·····	(245)
第三节	党的监督制度的历史考察·····	(255)
第四节	健全党的监督制度·····	(262)
后 记	·····	(267)

前 言

制度，作为办事规程和行为准则，自从一九八〇年邓小平发表“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，拓开了四千七百万党员的新视野，拨动了十亿中国人民的心。

党的十三大，饱蘸十亿人民的毅力和智慧，绘制了一幅改革的宏伟蓝图，洋溢四千七百万党员的热血，推出了改革的壮阔潮涌。党的制度建设随之跨入了新里程。“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。”^①十三大报告的这段话，如春风吹响了人民大会堂一片雷鸣般的掌声，绽开了全党四千七百万党员如花的笑容，荡起全国十亿人民洪钟般的共鸣。“制度建设”，民主的保障，法制的象征，人们带着希冀的目光，良好的祝愿，绚烂的憧憬，细细地咀嚼着这伟大的字眼儿，精心捕捉着时代的音韵。

伟大的发现必然经历艰难的磨砺，真理的光辉总是蕴含着血汗的基因。“制度建设”无疑是中国共产党近七十年曲折坎坷的历史结论。人们记得，陈独秀的“家长制”，王明

^①《中国共产党第十三次代表大会文件汇编》第67页。

的“惩办主义”，林彪、“四人帮”的“全面专政”，以及毛泽东同志晚年的“个人迷信”，给党造成何等惨痛的教训。人们深知，在社会主义初级阶段，面对封建主义残余影响和资产阶级腐朽思想的侵蚀，面对改革、开放和执政的双重考验，建设一个拥有四千七百万党员的执政大党是何等的复杂和沉重。人们求索：党内不正之风屡禁不止，腐败现象蔓延滋生，特权行为，“三信”^①危机，这一切到底属于什么性质的病症？

干劲、热情和责任心驱使成千上万的学者冲破迷惘、彷徨和苦闷，执着地追求、探寻经典作家宏篇浩帙中所没有的新思维和新结论。富有时代性格、开拓精神的实干家，踏着体制更迭的交汇点，紧握改革的脉搏，勇敢地奋然前行，一串串空前的“呐喊着”的足印在崭新的路径上延伸。“路远兮，吾将上下而求索。”^②屈原的乡亲，在求索中成为社会主义的富民。求索就是进步，求索就是光明，求索就是新生。求索的精神是民族的精神，求索的气魄是民族的气魄，求索的灵魂是革命和改革。制度建设在求索中诞生，制度建设在求索中成长，制度建设必将在求索中显示出它应有的力量。

诚然，我们几位青年理论工作者，不揣浅薄，带着探寻真理的激情，献上《党的制度》一书，笨拙地吐露一下我们关于党的制度建设问题不成熟的思路：党的制度作为研究对象，它包括党章和各种党内法规、条例、条令等。党的制度

① 信心、信任，信仰危机。

② 屈原：《离骚》

作为理论范畴，对于它的研究，既不能用化学试剂，也不能用显微镜，只能借助于抽象力。而叙述问题与研究问题的方法恰好相反，研究要充分的占有材料，从大量事实出发，“去伪存真，去粗取精，由此及彼，由表及里”的加工制作。叙述则带有一定的先验性，往往从概念出发，从已经得出的结论出发。本书关于党的制度的概念和关于党的制度的本质的阐述，完全是对于党的各种制度抽象思维的产物；关于党的制度的沿革，充分体现了历史和逻辑的统一；关于党的制度的作用、制定和实施，每一个论点，都凝聚着党的制度建设的经验教训；关于党的生活制度、组织制度、干部制度、工作制度、领导制度、监督制度则是从抽象到具体、从一般到个别的叙述方法的实际运用。简言之，本书的总体思路是：从具体到抽象，从抽象再上升到具体，从静态到动态、从宏观到微观，历史和逻辑的统一，理论和实践的统一，全面阐述邓小平关于党的制度建设思想，充分论证十三大关于党的建设的新思维，立足于党处于社会主义初级阶段，立足于党处于改革、开放和现代化建设新时期，立足于党处于执政地位的现 实，努力探索和揭示党的制度建设的内在规律。

主观愿望往往与事实相悖。然而，我们但愿：这本小书，在改革的大潮中，哪怕泛起一点点儿微波，也算我们没有白披这身中华民族的盛服。

伟人之所以伟大是因为他们站在了巨人的肩膀上。我们是凡人，普普通通的凡人，在理论思维的长河中，我们才刚刚学泳。如果不是站在专家、长者的肩膀上，或是同龄人的助力，即使这样一本小书也难以撮成。我们坦白地承认：在本书写作过程中，我们几乎搜集和借鉴了目前关于制度问题

的所有资料，尽力吸收关于党的制度建设的闪光思想。党的制度沿革那一章，我们参考了我国研究党的制度问题的著名专家、中央党校党建教研室叶笃初副教授的有关文章。我国研究党的学说史的著名专家、中央党校党建教研室孙敬勋教授在百忙中审阅了书稿的大部分，并给予指正。在这里，对于通过不同方式给予我们帮助的专家、学者，致以最诚挚的谢忱！

初生牛犊不怕虎。用这句话来比喻这本书的出版是再恰当不过了。诚实地说，无论是理论研究的深度还是实践经验的积累，目前撰写这样一本关于党的制度的专著，都为时过早。我们之所以不怕见笑于人，是因为党的制度问题还处于探索中，作为学习和探索的体会，我们企求理论界的专家、学者和广大党务实际工作者的批评指正。

真理越超一步就成为谬误。“制度”绝非万能。当我们留恋于制度建设的情怀，切莫冷淡了思想建设的钟情。硬约束与软教育刚柔并济，相辅相成。任何偏颇和绝对化都会给党造成不幸。全面、联系、发展和辩证的方法，是马克思主义留给我们的传家宝，只要我们在党的建设中真正掌握和正确运用，我们深信，中国共产党一定会为中华民族再建奇功！

第一章 党的制度的概念

党的制度概念就是党的制度的内涵，包括党的制度的本质、特征以及党的制度与国家法律、党的制度与党的政策之间的关系等。

第一节 党的制度的本质

党的制度是反映党自身建设发展规律，体现党的整体意志，由党的权力机关或授权机关制定的党组织和党员必须遵循的行为规范。党的制度与党的性质紧密相联，党的性质决定党的制度的本质，党的制度体现党的性质。

一、党的制度体现党的阶级性

党的阶级性是党代表无产阶级利益的特性。无产阶级是同大工业生产相联系的，是先进生产力的代表者和先进生产关系的体现者，是资本主义制度掘墓人。中国无产阶级除了具有无产阶级的一般特征，还有它许多特出的优点。中国工人阶级从产生时起，就深受帝、封、官的三重压迫，它处于社会最底层，没有任何生产资料，所受的压迫和剥削比中国其它任何阶级都要沉重，在世界上也是罕见的。因此，中国无产阶级最富于组织性、纪律性，最富于革命的彻底性，特别能战斗。夺取全国胜利，掌握国家政权以后，中国工人阶级成

为国家的领导阶级，它的革命传统和优良作风得到了进一步发扬。中国共产党鲜明地集中体现了中国工人阶级的阶级性，集中反映了它的优良品质，并通过党的制度充分体现出来。

党在建立之日，即明确宣示党的阶级性。1921年党的一大通过的党纲第二条规定：“我党纲领如下：1、以无产阶级革命推翻资产阶级，由劳动阶级重建国家，直至消灭阶级差别；2、采用无产阶级专政，以达到阶级斗争的目的——消灭阶级；3、废除资本私有制，没收一切生产资料，如机器、土地、厂房、半成品等，归社会所有；4、联合第三国际。”^①

党的七大党章在总纲的开头，明确规定：“中国共产党，是中国工人阶级的先进的有组织的部队，是它的阶级组织的最高形式。”

党的八大党章不仅进一步申明了党的阶级性，而且深刻阐明了国家的阶级性，指出，中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的国家。从而以党的根本制度确立了工人阶级的地位。

在党制定的许多规章制度中，对无产阶级的彻底革命性，高度组织纪律性等都做了具体的规定。例如党的民主集中制，党的政治生活准则等都集中体现了党的阶级性在各个方面的特点和内容。

二、党的制度体现党的先进性

所谓先进性，包含这样三层意思：（一）党是由工人阶级的先进分子组成的，它不是包括整个工人阶级的一般阶级

^① 《中国共产党党章汇编》，1979年版，第1页。

组织；（二）党是以先进理论武装起来的，以马克思列宁主义、毛泽东思想为指南，能够了解社会发展的规律，能够从革命和建设不同时期的实际出发，制定正确的路线、方针、政策，并带领工人阶级和人民群众实现之；（三）党是按照先进的组织制度建立起来的，具有严格的纪律，严密的组织，是思想上、政治上高度一致的统一整体。

党的制度确认党是由工人阶级的先进分子所组成。历次党的章程都把党员条件和发展党员的必经程序做为不可缺少的组成部分，规定了严格的党员条件和严密的组织发展程序，并通过一系列具体制度对党员标准做了严格规定。例如，1922年7月党的二大通过的《关于共产党的组织章程决议案》是党的第一个关于组织工作的制度，其中明确规定：个个党员都要在行动上受军中军队式的训练；个个党员不应只是在言论上表示是共产主义者，并在行动上表现出来是共产主义者；个个党员须牺牲个人的感情意见及利益关系以拥护党的一致；个个党员须牢记，一日不为共产党活动，在这一日便是破坏共产主义者，无论何时何地，个个党员的言论，必须是党的言论，个个党员的活动，必须是党的活动；不可有离党的个人的或地方的意味；个个党员须了解，共产党施行集权与训练时，不应以资产阶级的法律秩序等观念施行之，乃应以共产革命在事实上所需要的观念施行之。随着党的事业的发展，党对党员的要求愈来愈高，使党员保持应有的先进性。

党的制度确认党以马克思列宁主义、毛泽东思想为行动指南。七大党章在总纲中首次明确地规定：“中国共产党，以马克思列宁主义的理论与中国革命的实践之统一的思

想——毛泽东思想，作为自己一切工作的指针，反对任何教条主义的或经验主义的偏向。中国共产党以马克思主义的辩证唯物主义与历史唯物主义为基础，批判地接收中国的与外国的历史遗产，反对任何唯心主义的或机械唯物主义的世界观。”其后的党章都把这一规定作为原则保留在总纲中。

党的制度确认民主集中制是党的最高组织形式和组织原则。民主集中制是党内关系的最恰当表现形式，是与大工业生产相联系的无产阶级的组织纪律性的集中体现。党的五大通过的第三次修正章程，第一次把民主集中制写入我党党章：“党部的指导原则为民主集中制。”从党的七大以后，党章关于民主集中制的规定更为详细具体。七大党章把“个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央”作为民主集中制的重要内容首次做了表述，八大进一步把民主集中制发展为六个方面的规定，十二大党章则把民主集中制原则作了六个方面的论述，使民主集中制更加完备、更加系统化。

三、党的制度体现党的宗旨

党的阶级性和先进性决定了党的宗旨：全心全意为人民服务。党的宗旨在我们这个多民族国家里，体现为党是中国各族人民利益的忠实代表。无产阶级大公无私的阶级性，表明无产阶级所追求的共产主义，是社会发展的必然方向，无产阶级的利益同广大人民群众的根本利益是一致的。党以实现共产主义的社会制度为最终奋斗目标，不仅代表了无产阶级的利益，也代表了全国各族人民的根本利益。在党斗争的各个历史阶段上，党不仅要代表各族人民的根本利益即长远

利益，还要代表一定历史时期全国各族人民的共同利益。党的宗旨就是党谋求无产阶级和广大人民利益的集中写照。马克思、恩格斯在《共产党宣言》中曾指出：“共产党人不是同其他工人政党相对立的特殊政党。他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益。”也就是说，党除了无产阶级和广大人民的利益，没有自己的特殊的利益。因此，党制定和实行的制度，都充分体现着全国各族人民的利益，都表明了党全心全意为人民服务的根本立场和活动目的。党不仅在根本制度中明确规定了全心全意为人民服务的宗旨，不仅在党的干部制度和党员义务中具体规定了为人民服务的行为要求，而且为规范党员按照党的宗旨行为，在不同时期都规定了严格的纪律。战争时期著名的《三大纪律八项注意》中，就具体规定了“不拿群众一针一线”，“说话和气、买卖公平、借东西要还、损坏东西要赔、不打人骂人、不损坏庄稼、不调戏妇女、不虐待俘虏”等维护人民群众利益的条款。党的十三大，赵紫阳同志在报告中重申共产党员在任何情况下为了人民的利益甘愿吃亏的精神。

事物的性质必然在事物运动的过程中表现出来，党的性质也必然在党的活动中表现出来。党的组织和党员的行为体现党的性质，党的制度作为党的组织和党员的行为规范必然根植于党的性质之中，具体地体现党的阶级性、先进性，体现党的全心全意为人民服务的宗旨。

第二节 党的制度的特征

党的制度从宏观角度看属于社会规范系统，在社会主义