

中国共产党 制度建设史纲

励维志 编著

天津社会科学院出版社

中国共产党制度建设史纲

励维志

编著

天津

26

6

出版社

DIU/04

D.11

80597

中国共产党制度建设史纲

励维志 编著

天津社会科学院出版社

(津)新登字(90)009号

责任编辑：冯毅

中国共产党制度建设史纲

编 著 / 励维志

出 版 / 天津社会科学院出版社

地址：天津市南开区迎水道7号

邮编：300191

电话：(022) 3864046转519

发 行 / 新华书店天津发行所

制 版 / 天津市宝坻县第十印刷厂

850×1168毫米 1/32开本 7.75印张 200千字

1994年7月第1版 1994年7月第1次印刷

印数：1—1000

ISBN 7-80563-490-4/D·052

定价：9.00元

本书为天津市高教局
重点科研项目

序

王 兰 垣

加强党的制度建设，是加强党的建设、尤其是加强执政党建设的极为重要的内容。这不仅关系到党能否按照自身发展的规律正常活动，而且关系到党的事业的兴衰。无论在民主革命时期还是在社会主义革命和建设时期，大量的事实都说明，在党的制度比较完善、并能正常贯彻执行时，党的建设就健康发展，党的事业就会顺利前进，即使出现一些失误，也能很快扭转或克服，或者把损失缩小到最小的程度；相反，如果党的制度不健全或一些原本正确的制度受到干扰或破坏时，党的建设就必然出现问题，党的事业也会受到损失，且难以纠正。总之，党的制度建设对党的发展有着极端重要性。因此，回顾与总结我党制度建设的历史经验对于搞好党的建设，无疑具有重大而深远的理论意义和现实意义。

由励维志同志编著的《中国共产党制度建设史纲》，正是解决上述课题的一次有益的尝试。作者依据我党几十年发展的历史线索，运用纵向比较研究方法，以崭新的角度分期地对党的制度建设进行了深入研究和科学的论述，具有开创性意义。

本书不仅对党的制度的概念、特点、原则以及党的制度建设与思想建设、组织建设的关系进行了阐述，而且对党的制度建设的分期及各个时期的内容进行了科学划分和论证，内容丰富，资料翔实，条理清晰，有一定的理论深度。

本书在论述党的制度建设发展内容时，始终坚持实事求是的

原则，坚持用党的制度是否与党的中心任务密切结合、是否与中国国情密切结合的尺度，作为衡量党的制度建设成功与否的标准。因此，它在总结党的制度建设经验时，基点高、立意新，科学性、学理性强。便于发挥鉴往知来、继往开来的作用。

本书对十一届三中全会以来党的制度建设作了较为详细地论述，着重阐述了邓小平同志把党的制度建设放到党的建设的全局性、根本性的战略高度来认识和对待，对新时期党的领导、组织、干部、管理、监督等方面的制度加以全面系统的总结，不仅起点高，而且整体性、结构性、层次性都较强，更便于操作和执行。总结新时期党的制度建设的新鲜经验，对于不断完善党的制度建设和加强执政党的建设，具有深远意义。

党的制度建设是个系统工程，它还处在继续建设的过程中。党的制度建设史纲还远远没有完成自己的历史任务。由于编写党的制度建设史尚属初探，因此，书中还存在这样那样的缺点和不足。尽管如此，作者的努力和艰辛探索，对于继续开展党的制度建设研究确实做了有益的工作，还是应当给予充分肯定的。

前 言

《中国共产党制度建设史纲》，是一部论述中国共产党的制度建设发展的历史、探求党的制度建设发展规律的著作。中国共产党的制度建设史，是中国共产党整个建设史的重要组成部分，是研究中国共产党的建设发展不可缺少的重要内容。

马克思主义认为，任何科学都是历史科学，研究任何科学都要进行史的研究，都要了解这门科学的历史。没有史的研究，就没有继承，也就没有发展。中国共产党的建设，从一开始就坚持以马克思主义的建党学说为指导，注重建立健全各种规章制度。建党七十多年来，党制定的历届党章，通过的所有关于党的建设包括制度建设在内的法规和文献，都表明中国共产党的建设发展同马克思主义建党学说的发展有着不可分割的联系。学习和研究中国共产党制度建设史的目的，是为了更具体、更丰富地了解中国共产党建设的好经验、好传统，更深刻、更科学地理解马克思主义建党理论及其在中国的实践，从而为今天在改革开放和现代化建设条件下加强党的建设提供有益的启迪。

党的制度建设在整个党的建设中占有重要地位。制度就是一种行为规范；党的制度，就是党的各种行为规范的总称；党的制度建设的基本内容是全党都必须遵守的章程、准则、规则，使其指导党内生活，调解党内各种关系，规范各级领导行为，从而使党的活动有依据和遵循。党如果没有一套完整的、健全的组织形式和规章制度，党员再多，也难以有效地贯彻党的正确路线；干部再强，也难以充分发挥骨干和领导作用；纪律再严，也难以摆脱外来思想的侵蚀。只有建立健全严密的规章制度，才能把全

党所有的组织和成员有机地结合起来，成为坚强的战斗堡垒；才能规范和约束党员及党的干部的言行，发挥党员的先锋模范作用和干部正确地行使权力进行领导。可见，党的制度建设关系到党的前途和命运，它是党的思想建设、组织建设、作风建设的重要保证，它是贯彻执行党的路线、方针、政策的重要保证，也是充分发挥各级党组织和党员的积极性、创造性的保证。这正如邓小平所指出，加强党的自身建设，既“要解决思想问题，也要解决制度问题”^①。“制度问题不解决，思想作风问题也解决不了”^②。因为制度问题“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^③这全面揭示了制度问题对党的自身建设的重大作用，把党的制度建设的重要性提到了一个前所未有的高度。

在党的制度建设方面，我们有成功的经验，也有深刻的教训。在党的创建时期和革命战争年代，我们党在与帝国主义和国民党反动派的殊死搏斗中，适应革命斗争的需要，制定了一系列规章制度，养成了优良的民主传统，也加强了党内集中统一，对保证革命斗争的胜利起了重要作用。新中国建立以后，党所处的环境、地位变了，面临的任务变了。面对复杂的情况和繁重的任务，过去在战争年代所形成的制度已不能完全适应新形势和新任务的要求，因此，党适时地制定了一些新的制度、条例和规定，这为保证党对社会主义建设事业的领导，夺取社会主义改造和社会主义建设的巨大成就也起了非常重要的作用。但是，这一个时期，特别是“文化大革命”阶段，对于党内政治生活的规范和调整，主要不是依靠完善和健全制度来保证，而是强调人为的因素，强调依靠领导人的品格和作风来起作用。这就难以保证党的活动、党的会议、党内生活、党的领导集体的稳定性和规范性，

① 《邓小平文选》（1975—1982年）第292页。

② 同上，第288页。

③ 同上，第293页。

也难以避免在党的建设上的多变性和随意性。这给党的建设带来极大危害。这种严重危害的出现，除了社会历史因素之外，另一个重要原因就是在于制度上有严重缺陷。邓小平说得好：“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”^①；“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限的希望。”^②

党的十一届三中全会以来，党的制度得到了全面的恢复和发展，使党的制度建设从理论到实践都进入了一个新的历史阶段。邓小平为了使党担负起领导有中国特色的社会主义现代化建设的历史重任，在继承党的传统制度基础上，总结了历史的经验教训，创造性地解决了党的制度建设方面的许多根本问题，为党的制度建设作出了重要贡献，丰富和发展了马克思主义关于党的制度建设的理论。

第一，总结历史经验教训，深刻阐明了党的制度建设的重要意义。邓小平在党的十一届三中全会上就强调了加强党的制度建设的重要，指出：“国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”^③1980年8月，他在《党和国家领导制度的改革》这篇关于党的制度建设的代表作中，更加系统、全面地阐明了党的制度建设更带有根本性和全局性，指出：“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。”^④邓小平的这个科学论断是从分析我党从50年代后期开始一再失误和毛泽东晚年所犯错误，以及总结“文化大革命”的惨痛教训中得出的科学结论。

第二，要在继承光荣传统中改革创新。党的制度是党的建设

①②④ 《邓小平文选》（1975—1982年），第293页。

③ 同上，137页。

的历史经验的总结和概括，为了保证党的制度的有效性，必须保证其制度建设的连续性。邓小平认为我们党的生活中一直有许多好的传统和制度。他指出：“毛泽东同志历来主张要有章程。有章程才能体现党的方针、政策。过去的工业七十条，基本上是好的，是修改的问题，不是要废除。”^①又说，“从遵义会议到社会主义改造时期，党中央和毛泽东同志一直比较注意实行集体领导，实行民主集中制，党内民主生活比较正常。可惜，这些好的传统没有坚持下来，也没有形成严格的完善的制度。”^②他号召一定要恢复发扬毛泽东为我们树立的民主集中制的优良传统和以民主集中制为基础的党内各项制度；把毛泽东没有完善的制度加以完善，没有落实和坚持的，要落实和坚持下去；并根据党的建设出现的新情况和党的任务的变化，在继承光荣传统中不断创新发展，从而造成像毛泽东所说的那样的又有集中又有民主，又有纪律又有自由，又有统一意志又有个人心情舒畅、生动活泼的政治局面。

第三，使民主集中制原则具体化、制度化。邓小平指出，民主集中制是党的根本组织制度和政治生活制度，它体现在党的生活的各个方面。他强调要坚持民主和集中的辩证统一的观点，就要反对和克服违反党内集中统一原则的权力过分集中和个人专断，以及违反党内集中统一原则的极端民主化的两种错误倾向；要充分发扬民主，就必须确立党内同志间的平等关系，党员不论职务高低都是同志，都应以平等的态度相互对待，“不应把上下级之间的关系搞成毛泽东同志多次批评过的猫鼠关系”，这“根本谈不上什么党内民主”^③；要维护党的纪律，就要摆正党员与党组织及党的各级组织与党中央的关系，即党员既有权对党、对工作、

① 《邓小平文选》（1975—1982年），第28页。

② 同上，第290页。

③ 同上，第291页。

对领导人，按照组织原则提出批评和意见，或保留自己的意见，又要坚持“四个服从”，即“党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级服从上级，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”；要坚持集体领导与个人分工负责相结合的制度，就要既反对把党委的权力集中于书记一人身上，把党委领导变成书记个人领导的专擅行为，也要反对“名曰集体负责，实际上等于无人负责”^①，各级党委都应该在强调集体领导的同时，也要把分工负责的制度建立起来。邓小平的上述论述归结到一点，就是把党的民主集中制的原则具体化了，成为指导全党的实行的准则。

第四，健全了以民主集中制为基础的党内各项制度。建立和健全党内各种制度是健全党的民主集中制的重要环节。邓小平把民主集中制运用于党的生活各个领域，使党内生活的各种正常关系和秩序法律化，从而建立了系统、完整、科学的制度体系。这个体系包括党的集体领导制度，党的代表大会制度，党的选举制度，党的干部管理制度，党的组织生活制度，党的工作制度和监督制度，保障党员民主权利的制度等。邓小平在建立和健全这些制度方面都有详细的论述。在邓小平看来，任何一个好的原则，只有以具体的制度形式确立下来，才能形成强大的物质力量；只有在党内各方面，都建立了基本的制度并形成完整体系，民主集中制原则，才能得到切实贯彻和执行。邓小平关于制度建设的内容是十分丰富的，它反映了我们党对于自身建设规律的认识达到了一个新的高度。

第五，党必须在宪法和法律的范围内活动。邓小平一贯强调党必须在宪法和法律的范围内活动。这是因为宪法和法律是立国治国的基本保障，是党的路线、方针、政策的具体化和法律化。所以他要求党要正确处理党委和国家政权机关的关系，党不应干

^① 《邓小平文选》（1975—1982年），第141页。

涉法律规定由国家管理的事务，坚决反对党政不分，以党代政。他指出，有些属于法律范围的问题，由党管不合适。党干预太多，就会妨碍在全体人民中树立法律观念。党要管党内纪律问题，法律范围的问题应该由国家和政府管。“今后凡属于政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。”^①他号召全党同志和全体干部都要按照宪法、法律、法令办事，要认真学习宪法和法律知识，在行动中成为遵守宪法和法律的模范。邓小平关于党必须在宪法和法律的范围内活动的重要思想，对加强党的建设、正确发挥党在国家政治生活中的领导作用有重大意义，这也是总结“文化大革命”的惨痛教训而得出的正确结论。

总之，邓小平关于党的制度建设的一系列论述，就总体而言是他运用马克思主义的立场、观点、方法观察、研究制度问题和总结党在社会主义建设中的经验教训而得出的科学结论，它是党的建设的重要理论之一。学习和宣传邓小平关于党的制度建设的理论，这正是我们编写本书的重要指导思想。

我们编写的《中国共产党制度建设史纲》，对中国共产党创建以来在党领导中国人民进行革命和建设的实践中，加强党的自身建设、特别是加强党的制度建设的历史发展过程、特点及其规律，进行分析和概括，从而作为现实实践的借鉴。

编写《中国共产党制度建设史纲》，在目前的党史、党的建设史的研究中，是一项开拓性、探索性的工作。因此在写作内容和体例编排上尚无章可循；尤其党的新时期的工作经常处在发展变化之中，这就为我们的分析和论述带来一定的困难，难免在行文中有不确切和失误之处，敬请专家和广大读者批评指正。

本书由天津师范大学副教授励维志编著，张保华搜集了大量资料并撰写了部分章节。

^① 《邓小平文选》（1975—1982年），第299页。

本书在修改和出版过程中，得到天津社会科学院出版社的大力支持；天津师范大学博士生导师王兰垣教授在百忙中写了序，对作者给予极大鼓励；对中国共产党建设史有较深研究的南开大学教授冯毅审稿并担任本书责任编辑，为本书内容的修改提出了许多宝贵意见，并为出版作了大量工作。在此，对以上单位和个人表示诚挚的感谢。

作者 1994年6月

目 录

绪论

- 一、党的制度的概念、特点及内容体系…………… (2)
- 二、党的制度建设的理论基石和存在基础…………… (6)
- 三、党的制度建设在整个党的建设中的重要作用…………… (6)
- 四、党的制度建设在曲折中发展的历史概况…………… (10)
- 五、党的制度建设应遵循的基本原则…………… (14)

第一章 党的制度的初创时期 (1921—1935年)

- 一、党的管理制度破土吐绿…………… (19)
 - (一) 党的“一大”，发展党员制度的制定…………… (19)
 - (二) 党的“二大”、“三大”制定和修正章程，党员管理制度的发展…………… (20)
 - (三) 党的“六大”，党由公开转为秘密状态后党员管理的调整…………… (23)
 - (四) 党的古田会议决议，提出了“党员发展路线”…………… (24)
 - (五) 王明“左”倾建党思想，突击发展党员带来严重的损失…………… (25)
- 二、党的组织制度建设的开端…………… (27)
 - (一) 党的“一大”，关于地方组织和中央组织的构成…………… (27)
 - (二) “二大”党章，对党的组织系统及民主集中制原则的进一步阐述…………… (28)

(三) 《中国共产党中央执行委员会组织法》与 党章修订.....	(30)
(四) 党的“四大”《中国共产党第二次修正章 程》，党开始重视基层支部建设.....	(31)
(五) 党的“五大”后，首次在党章中提出民主 集中制原则.....	(33)
(六) 革命形势危急中党的组织制度建设.....	(34)
三、党的集体领导制度的初步阐述.....	(40)
(一) 党的“二大”，从中央到地方各级党组织 的职责与分工.....	(40)
(二) 党的“四大”，党和社会主义青年团关系 的进一步阐述.....	(41)
(三) 党的“五大”，第一次提出集体领导制度.....	(43)
(四) “八七”会议后党的集体领导制度的进一 步阐述.....	(44)
(五) 中央苏区第一次党代会，党委制中断.....	(46)
四、党的干部制度建设的偏颇——“干部工人 化”.....	(47)
(一) 中央政治局扩大会议，“干部工人化”的 提出.....	(47)
(二) 党的“六大”，提出贯彻“指导机关工人化”的方 针.....	(49)
(三) 党的六届三中全会，重申新干部的培养 问题.....	(49)
(四) 王明宗派主义的干部路线对党的制度的 严重破坏.....	(50)
五、党的工作制度和监督制度.....	(52)
(一) 党的工作制度的建设.....	(52)
(二) 党的监督制度的建设.....	(54)

本章小结	(56)
第二章 党的制度的初步形成时期 (1935—1949年)	
一、加强党的集中统一领导的组织制度建设	(59)
(一) 党的苏区代表会议,党内生活的民主化.....	(59)
(二) 六届六中全会,党的组织制度的大发展.....	(62)
(三) 抗战困难时期关于加强党组织统一领导 的重要决策,民主集中制的完整论述.....	(65)
(四) 党的“七大”,对民主和集中的详尽阐述 及选举制度的具体规定.....	(67)
(五) 建立请示报告制度,加强党的集中统一领 导.....	(70)
(六) 扩大与健全党内正常民主生活.....	(71)
二、党的干部制度建设取得长足进展	(72)
(一) 瓦窑堡会议开始重视干部制度建设.....	(72)
(二) 党的苏区代表会议制定出正确的 干部路线.....	(74)
(三) 党的六届六中全会确立了党的正确的干部路线和 干部政策.....	(75)
(四) 党的干部制度建设的新举措——《关于审查干 部的指示》.....	(76)
(五) 中央关于在职干部教育的决定,党的干部 政策的重要补充.....	(78)
(六) 关于干部工作的六个指示,干部政策的进 一步完善.....	(80)
(七) 整风运动和“七大”,干部制度建设更加完 善.....	(82)
三、党的领导制度的初步形成和顺利发展	(85)

(一) 党的苏区代表会议是党中央开始实行集体领导制度的标志.....	(85)
(二) 党的六届六中全会,对党的领导制度的丰富和发展.....	(86)
(三) 党的领导制度建设的新动向——党委一元化领导体制确立.....	(87)
(四) 党的集体领导制度最突出的体现——《关于健全党委制》.....	(89)
(五) 中央对重大问题的决策权限作出规定.....	(91)
四、重在党员发展的党的管理制度.....	(92)
(一) “瓦窑堡会议”提出了吸收新党员的主要标准.....	(93)
(二) 《关于所谓自首分子的决定》及党员的新入党问题.....	(93)
(三) 抗战爆发后关于大量发展党员的决议.....	(95)
(四) 发展党员制度的新举措——大量吸收知识分子入党.....	(96)
(五) 党的“七大”,对党员义务和权利的规定.....	(97)
(六) 国统区党员的发展工作.....	(97)
本章小结.....	(99)

第三章 执政党制度建设的探索和准备时期 (1949—1966年)

一、适应执政党考验的党的组织制度建设.....	(103)
(一) 实现和加强党的领导的重要措施——中央关于在中央人民政府内组织中国共产党党委和党组的决定.....	(104)
(二) 党的七届四中全会,《关于增强党的团结的决议》.....	(105)