

中国共产党制度 制定工作研究

孙保兴 著



中共中央党校出版社

中国共产党制度制定工作研究

孙保兴 著

中共中央党校出版社

(京) 新登字 100 号

中国共产党制度制定工作研究

孙保兴 著

责任编辑：龙润霞

封面设计：安 朝

责任校对：魏晓玲

版式设计：冯 力

出版发行：中共中央党校出版社 地址：北京海淀区大有庄 100 号

邮编：100091 电话：258.2931 258.1868

经销：新华书店

印刷：北京四季青印刷厂印刷

开本：787×1092 毫米 32 开

版次：1993 年 2 月 第 1 版

字数：127 千字

印次：1993 年 2 月 第 1 次

印张：5.875

印数：1—3000 册

书号：ISBN7-5035-0670-9/D·349

定价：3.40 元

如印装质量不合格 本社发行部负责调换

前 言

按照人们通常理解，党的建设包括思想建设、作风建设、组织建设和制度建设等内容。党的制度建设是党的建设的重要组成部分。就党的制度建设本身而言，它也自成一个工作系统，由制度的制定、制度的实施、制度范围的确定和制度体系的构建等内容组成。

在党的制度建设的诸项工作中，党的制度制定工作起着异常关键的作用。它是党的制度建设赖以进行的基础和前提。研究党的制度建设，乃至研究党的建设的各项工作，首先必须研究党的制度的制定。

改革开放新的历史时期对党的建设各项工作提出了更加严格的要求。我们必须从战略的高度从严治党，把党的建设成为一支具有战斗力的部队。适应这一要求，就要搞好党的制度建设，使其成为党的思想建设、作风建设和组织建设的保障。搞好党的制度建设的关键是做好制度制定工作。基于这一认识，著者以党的制度的制定为主题，对此展开初步研究。由于我们党自创建以来还未曾对制度的制定予以明确规范，党建理论界对党的制度制定工作的学术研究刚刚展开。因此，本书论述重点不是论及过去怎样做的，而偏重于今后应该怎样做。力求在理论和实践的结合上对党的制度制定工作做初步的探索。

本书在写作过程中，李淑健同志执笔写了第一章，并对

书稿进行了校核，在此表示感谢。党的制度制定工作，对我们全党来说还是一个新课题。囿于著者思想水平与研究能力的限制，本书在论述上肯定有疏漏之处，问题缺点在所难免。敬请党建理论工作者和实际工作者给予批评指正。

著 者

1992年2月

DI11/01

目 录

前 言	(1)
第一章 绪 论	(1)
第一节 制度制定工作是制度建设的重要内容	(1)
一、制度的含义及作用	
二、制度制定工作的含义及作用	
第二节 制度制定工作的依据	(14)
一、党章和《准则》依据	
二、宪法和法律依据	
三、党的建设实践经验依据	
第三节 制度制定工作的指导原则	(20)
一、质量原则	
二、效率原则	
三、精简原则	
第二章 党的制度制定工作中的领导	(29)
第一节 制度制定工作中领导的实施	(29)
一、实施领导的含义及作用	
二、实施领导的原则界限	
第二节 制度制定工作中实施领导的方法	(32)
一、领导方法提出的客观必然性	
二、领导方法模式	
第三节 制度制定工作承办机构	(37)
一、制度制定工作承办机构的归属	

二、制度制定工作承办机构的任务

第三章 党的制度制定计划编制工作	(42)
第一节 制度制定预测	(42)
一、制度制定预测的含义	
二、制度制定预测的任务	
三、制度制定预测形式	
第二节 制度制定建议	(49)
一、制度制定建议的内容	
二、制度制定建议的提出与审定	
第三节 制度制定计划	(54)
一、制度制定计划的含义与作用	
二、制度制定计划内容	
三、制度制定计划编程序	
四、制度制定计划的实施与调整	
 第四章 党的制度草案起草工作	(62)
第一节 制度草案起草的含义及条件	(62)
一、制度草案起草的含义	
二、制度草案起草的条件	
第二节 起草单位和起草方式	(65)
一、制度草案起草单位的确定	
二、制度草案起草方式	
第三节 制度草案的起草程序	(70)
一、了解情况	
二、落笔起草	
三、征求意见	
四、修改补充	

第四节	制度草案起草有关技术性规定·····	(75)
一、	新旧制度要衔接	
二、	废止事项要明确标注	
三、	实施细则可与主体制度同步制定	
第五章	党的制度草案校核工作·····	(81)
第一节	制度草案校核工作的含义及作用·····	(81)
一、	制度草案校核工作的含义	
二、	制度草案校核工作的作用	
第二节	制度草案校核内容·····	(83)
一、	主题校核	
二、	条文规定校核	
三、	格式校核	
四、	文字校核	
第三节	制度草案校核方法·····	(92)
一、	讨论法	
二、	协调法	
三、	论证法	
第四节	制度草案校核程序·····	(96)
一、	接收草案	
二、	初步校核	
三、	意见汇总	
四、	送印清样	
五、	征求意见	
六、	综合意见	
七、	送审签发	
八、	送文注发	
第五节	校核报告的写作·····	(102)

一、校核报告的含义与作用	
二、校核报告内容	
第六章 党的制度发布工作	(105)
第一节 制度发布工作的含义及作用	(105)
一、制度发布工作的含义	
二、制度发布工作的作用	
第二节 制度发布形式、范围及权限	(111)
一、制度发布形式	
二、制度发布范围	
三、制度发布权限	
第七章 党的制度的内容、结构、名称及符号	(119)
第一节 制度内容	(119)
一、制度内容的适用性与规定性	
二、制度的非规范性内容	
第二节 制度结构	(127)
一、制度结构构成要素	
二、制度结构类型	
第三节 制度名称	(133)
一、制度名称的含义及作用	
二、制度常用名称	
第四节 表现制度内容的符号	(135)
一、标题之下的括号	
二、制度中的章条款项	
三、制度中的语言文字	
第八章 党的制度的修改、补充和废止	(143)

第一节 制度的修改和补充.....	(143)
一、制度修改补充的客观性	
二、制度修改补充形式	
三、制度的修改补充程序	
第二节 制度的废止.....	(151)
一、制度废止形式	
二、制度废止程序	
第九章 党的制度的整理、汇编和编纂.....	(156)
第一节 制度整理、汇编和编纂的含义及作用.....	(156)
一、制度整理、汇编和编纂的含义	
二、制度整理、汇编和编纂的作用	
第二节 制度整理、汇编和编纂程序.....	(166)
一、收集	
二、分析	
三、分类	
四、处理	
五、审批	
第三节 制度整理、汇编和编纂中的 数量界限与形式.....	(173)
一、制度整理、汇编和编纂的数量界限	
二、制度整理、汇编和编纂的形式	

第一章 绪 论

第一节 制度制定工作是制度建设的重要内容

一、制度的含义及作用

党的制度，是目前我国党建理论研究和教学中经常出现的一个概念。这一概念具有其特定含义。在党的制度建设的实践中，由于人们看问题角度的不同，因而对党的制度这一概念有着广义和狭义两种不同理解。

从广义上来说，党的制度泛指在党内实行的那些带有指导性、方针性、原则性的思想方法和工作方法，如党内民主制度、党委集体领导制度、干部下基层制度等。这类制度大多是泛指性的，即不是以确定的、规范的条文规定展现出来的形式。它们作为一种依循性指导方针，旨在从思想原则的高度提供一种用以指导党的建设各项实际工作、并使其在规范化轨道上进行的思维方法和工作方法。

从狭义上来说，党的制度一般是指那些由党的领导机关制定发布，包括章程、准则、条例、规定、细则等形式在内的，具有规范性、约束性和调节性特征的各项规章制度的总称。这类制度具有其特定形态，并以准确的、规范的条文形式展现出来。它们是党的各级领导机关为有效管理各项党务

工作、为建设一支具有坚强战斗力的党员队伍而制定的工作规范和行为规范。本书所要研究的，是后一种意义上的制度。

党的制度这一概念的应用虽然很宽泛，但它本身却不作为一种独立的形式而存在，一般都要通过规章条文的具体形式客观地表现出来。比如，关于某项工作的条例、关于某事项的规定、关于某规定的实施细则、关于某级领导机关的工作规则或议事规则等。条例、规定、实施细则、议事规则等，虽未标注“制度”的字样，但却均属规范化的制度形式。党的制度外在地表现为党内各项规章制度，这是明确的。我们在本书表述中采用党的制度这一称谓形式，旨在较全面地涵概党内所有规章制度，并在通俗易懂、便于研究的前提下突出党的制度所固有的特性。

党的制度具有极高的权威和极大的效力。这种权威和效力的产生，在于党的制度是由党的各级领导机关所制定。换一个角度说，党的制度由党的各级领导机关制定和发布，是其权威和效力得以产生的必要前提。根据《中国共产党章程》（以下简称《党章》）的规定，党的领导机关可分为最高领导机关和地方各级领导机关。最高领导机关是指党的全国代表大会和它所产生的中央委员会，以及由中央委员会选举产生的中央政治局及其常务委员会。地方各级领导机关是指县和县以上地方各级代表大会和它们所产生的委员会，以及由地方各级委员会选举产生的常务委员会。从党的制度建设的实践来看，中央委员会和地方各级委员会有权制定、发布制度。党的各业务职能部门如组织、宣传、统战等，是在党委领导下专门负责某一方面党务工作的机构。由其性质和所处地位决定，各党务工作部门也有权（实际上是党委授予它

们的权力)制定发布与本部门业务工作有关的制度。党的纪律检查机关所处的地位比较特殊,它由党的各级代表大会选举产生,实行双重领导制(中央纪委除外)。党章明确规定:“党的地方各级纪律检查委员会在同级党的委员会和上级纪律检查委员会的双重领导下进行工作”。党的纪检机关作为维护党章和其他党的制度,协助党委整顿党风,检查党的路线、方针、政策和决议的执行情况的专门机关,毫无疑问也有权制定发布有关制度。

那么,基层党组织是否有权制定发布制度呢?这里所说的基层党组织,是指基层单位党委、党总支、党支部,包括基层党委批准设立的纪委。为了规范各项党务工作和党内各项活动,也为了严格约束党员言行,在党的建设的实际工作中,有不少基层党组织根据工作的实际需要,制定发布了一些要求党组织和广大党员遵守依循的“规”或“约”。从制度制定工作的角度来看,某些“规”或“约”确实存在着不甚规范、不甚科学的问题。但如将其提到一定高度来认识,那么这些“规”或“约”毫无疑问也应该属于党内建章立制的一种特殊形式。我们没有理由否认这些“规”或“约”是特殊形式的制度。但由于这一问题比较复杂,对其进行进一步学术研究的时机还不成熟,本书未将这一问题囊括其内也正是出于此种考虑。

党的制度是党章条文和《关于党内政治生活的若干准则》(以下简称《准则》)要求的一种具体化形式。党章“是党的历史经验和集体智慧的结晶,是在新的历史时期加强党的思想建设和组织建设的强大武器”,^①是全党各级组织和每

^① 《十二大以来重要文献选编》上册,第98页。

个党员必须遵循的行动指南，也是指导我们党的各项工作的基本依据。《准则》是我们党半个多世纪历史经验全面而又科学的概括和总结，是党在新的历史时期对全党各级组织和全体党员提出的具体规范和要求。它“对于恢复和发扬党的优良传统和作风具有十分重大的意义”。^① 党章和《准则》对于党的建设各项工作所具有的普遍的科学的指导意义，是应该予以肯定的。但是，党章和《准则》是从宏观角度管总的，即是从党的建设的总体上来规范各项党务工作活动、约束党员言行的。从此意义上说，党章和《准则》只能在有限篇幅内较为原则地阐述党的建设宏观方面的问题，并对党的建设的各项工作提出带有根本指导性的方针和政策，而不能也不可能对党的建设的各个方面都做出非常明确、非常具体的规定。党章和《准则》必须贯彻执行，而贯彻执行的关键在于将其具体化，使其具有一定的适用性和操作性。适应这种内在要求，党的各项具体制度就担负起将党章和《准则》具体化的任务，即在党的建设的实践中，通过制发单项制度而把党章条文和《准则》要求进一步细化，使其在实践中便于操作，便于实施。

党的制度作为党内生活的一种严格的规范形式，对党的建设的各项工作具有非常重要的作用。这种作用集中体现在以下五个方面：

第一，党的制度有助于规范各项党务工作。党务，意指党内事务。这里所说的党务工作，即是党的各级组织围绕党的建设的中心任务而开展的各项有关党内生活和活动的日常

^① 《三中全会以来重要文献选编》上册，第710页。

事务性工作。在党的建设的实际工作中，党务工作的范畴非常广泛。它既包括党的各级领导机关的日常决策工作，也包括党组织内部的各项日常管理工作，如党内选举、党员发展与教育、干部调配和交流、党费收缴和管理等。自党创建以来，各项党务工作一直都在不间断地进行，并取得了一定成绩。然而客观地说，当前各项党务工作在某种程度上还存在着不规范、不科学的问题和主观随意性现象。在改革开放新的历史条件下，我们必须把党务工作的管理推上一个新台阶，实现党务工作管理方式的变革与转轨，即由经验治党型转化为制度治党型，依“法”治党，从严治党。通过制度的制定与实施，摒弃党务工作中存在着的随意性因素和非规范化现象，力争把各项党务工作纳入党的制度的规范化轨道，使各项党务工作的管理形成固定模式。通过制度的制定与实施，也使在实践中形成的党的建设成功经验得以认真总结，使党的建设的各项工作得以顺利进行。

第二，党的制度有助于约束党员的言行。党员的言行，是指党员的言论与行动。党员的言行既包括党员思想中的内在活动，也包括党员行为上的外在表现，其含义非常广泛。党的制度就其所独具的作用而言，对党员的言行，不论是党员思想中的内在活动，还是党员行为上的外在表现，都具有非常严格的约束作用。比如在制度的具体形式中，就严格规定了共产党员应该做什么、不应该做什么、违犯了应该怎么办。这些要求清楚明晰，科学规范，易于操作，便于执行。这就为党员的言行确定了一个明确的客观比照，要求党员在制度所容许的范围内遵“制”行事，开展工作，进行活动。作为中国工人阶级先锋队一员的中国共产党党员，其一

言一行，都要用党的制度来严格约束；其一举一动，都必须符合党的制度规定的要求。在执行制度的过程中，在制度面前，每一个党员应该平等，不能有任何不受党的制度约束的特殊人物。对于那些违犯制度的人和事，都应该毫无例外地依据制度中的惩罚条款严肃地予以党纪制裁。只有这样，党的制度才能真正发挥其约束作用。如果因人因事施制，处理标准不一，姑息迁就，量纪模糊，不予制裁，那么就破坏了党的制度的严肃性和权威性，就不利于发挥制度的约束作用。

第三，党的制度有助于有效地解决党内矛盾和调节党内关系。党内矛盾，就是党内存在着的不一致与不和谐。党内关系，就是指党员或党的组织在相互交往或在党内各种活动中形成的关系。党内关系的调节与党内矛盾的解决有着非常密切的关系。党内关系的调节过程，实际上也就是党内矛盾的解决过程；而党内矛盾不断地出现又不断地得到解决，客观上又推动了党内关系逐步趋于和谐。客观世界中矛盾的存在是绝对的。矛盾存在于客观事物发展的全过程之中。根据事物发展的这一矛盾法则，我们完全可以说，在我们党内也无时无刻不存在着矛盾。事实上，党内出现的所有不和谐与不协调现象，即是党内矛盾的外在表现。改革开放新的历史时期是矛盾变动冲突比较剧烈的时期。政治上的、经济上的、社会上的、文化上的，总之一切领域中的矛盾都在撞击中不断发展，又在发展中获得圆满解决。这些矛盾反映到党内，就很自然地出现了党内的矛盾与斗争。在党内矛盾不断出现又不断获得解决的情况下，党内关系可分为和谐的党内关系和冲突的党内关系。和谐的党内关系形成于党内矛盾得到妥善解决的情形之下，对此要尽力维护；冲突的党内关系，形成

于党内矛盾出现之时，对此要运用某种行之有效的手段加以调节，力求使其趋于和谐。在党内生活中，党内矛盾处理和党内关系调节的手段有多种，方法有多样，如通过批评与自我批评、党内民主生活会和党内民主评议等。但是，用制度对党内矛盾进行处理，对党内关系加以调节，则是一个最根本、最有效的方法。通过制度的制定与实施，可以把党内矛盾解决在萌芽状态，进而形成一种和谐的党内关系。

第四，党的制度有助于保障党内民主的实行。充分实行党内民主，在党内创设一个民主环境，是我们党孜孜以求的根本目标。中国在过去一个很长时期内，是一个半殖民地半封建的社会，封建主义思想的影响根深蒂固。这种封建主义思想反映在党内，集中表现为党内民主发扬得不够，在党内还没有完全形成民主气氛。当前，我们党正在领导全国人民进行社会主义现代化建设，为在 90 年代实现我们国家国民经济的第二步战略发展目标而努力奋斗。要在这一目标之下把广大党员、人民群众的社会主义积极性充分调动起来，首先就必须在党内、进而在全社会创设一个民主环境。然而，党内民主气氛的形成和党内民主环境的创设，并不是一件轻而易举的事，必须做许多艰苦细致的工作。制定和实施制度，用制度来保障党内民主的实行，则是一个根本方法。通过制度的制定与实施，可使党内民主的实行有“制”可依，有“法”可循。在制度这面明镜之下，谁发扬了民主，谁破坏压制了民主；谁的民主作风好，谁的民主作风差，只要一对照就能一目了然。这就从根本上为党内民主的实行提供了重要保障。

第五，党的制度有助于党内监督的加强。一般来说，党