

◎ 党/建/丛/书
DANGJIANCONGSHU

党员权利与 党内民主

DANGYUAN QUANLI YU DANGNEI
MINZHU

D A N G J I A N C O N G S H U

艾 国◇著

知识产权出版社

党员权利与党内民主

艾 国 著

知识产权出版社

内容提要

党员权利是党内民主的起点和根基。没有党员权利,也就没有党内民主;党员权利不能实现,党内民主也就不能实现。总结中国共产党发展党内民主的经验教训,最重要的一条就是:要发展党内民主,就必须明确党员的权利,只有将党内民主建立在党员充分享有权利的基础上,并通过加强制度等方面的建设来保障党员的权利,才能使党内民主真正得到发展。本书依据马克思主义关于无产阶级政党建设的理论和关于权利的学说,对党员权利以及党内民主的基本理论问题进行了研究,对中国共产党发展党内民主和保障党员权利的经验教训进行了总结,并从党员的权利意识、党员权利行使的环境、党员权利的保障和救济等三个方面,对党员权利的实现问题以及与此密切相关的党内民主建设问题进行了较为深入的探讨。

责任编辑:贺小霞

图书在版编目(CIP)数据

党员权利与党内民主/艾国著. —北京:知识产权出版社, 2009.6

ISBN 978-7-80247-493-2

I. 党… II. 艾… III. ①中国共产党—党员—权利—研究②中国共产党—党内民主—研究 IV. D263.2 D262.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 071899 号

党员权利与党内民主

艾国 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京海淀区马甸南村 1 号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8129

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 880mm×1230mm 1/32

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

字 数: 200 千字

ISBN 978-7-80247-493-2/D·800

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipt.com

传 真: 010-82000893

责编邮箱: 2006HeXiaoXia@sina.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 8

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 24.00 元

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

出版说明

该书为北京市哲学社会科学“十一五”规划项目“党员权利实现与党内民主建设研究”研究成果（项目编号：06BaKD021），该研究得到北京市哲学社会科学规划办公室的大力支持，在此表示衷心感谢。

目 录

第一章 导 论	1
一、问题由来及研究意义	1
二、研究现状及文献综述	4
三、指导理论	8
1. 马克思主义关于党内民主的理论	8
2. 马克思主义关于权利的学说	12
四、研究方法	19
1. 历史分析方法	19
2. 制度分析方法	19
3. 经济分析方法	20
第二章 党员权利的若干理论问题	21
一、党员权利的概念	21
1. 党员权利的含义	21
2. 党员权利与公民权利的联系和区别	25
3. 党员权利的实质	27
4. 党员权利的限度	29
二、党员权利的内容和种类	31
1. 党章规定的党员的八项权利	31
2. 党员权利的发展：知情权和参与权	37
3. 党员权利的分类	43
三、党员权利的实现	45
1. 党员权利的行使与党员权利的实现	46
2. 党员权利实现的条件	48

四、党员权利与党内民主	52
1. 党内民主以实现党员权利为目的	53
2. 党内民主以党员权利为实现条件	55
第三章 党员权利实现与党内民主实践的历史考察	57
一、从历部党章的相关规定看党员权利的发展	57
二、从党内民主的发展历程看党员权利的实现	67
1. 初步发展时期 (1921~1935)	68
2. 健康发展时期 (1935~1956)	75
3. 曲折发展时期 (1957~1976)	86
三、党员权利实现与党内民主实践的历史经验和教训	93
1. 必须正确处理民主与集中、权利与义务、纪律与自由、 党性与个性以及党员与组织、党的上级组织与下级组 织的关系	94
2. 必须正确处理政党与领袖的关系, 反对个人崇拜	100
3. 必须正确开展党内斗争, 防止和克服党内斗争中的错 误倾向	104
4. 必须将党内民主建立在党员享有权利的基础上, 并通过 制度建设保障党员权利的实现和党内民主的发展	107
第四章 促进党员权利实现是当前党内民主建设的重要 任务	109
一、党员权利行使的现状需要促进党员权利的实现	109
1. 十一届三中全会以来党内民主的恢复和发展	109
2. 党员权利的实现仍很不充分	120
3. 党员权利没有得到充分实现的原因	123
二、进一步发展党内民主需要促进党员权利的实现	131
1. 党内民主是党的生命	131
2. 发展党内民主是推动我国社会主义民主政治发展的有 效途径	134

3. 党内民主的发展有赖于党员权利的实现	137
三、进一步加强党内监督需要促进党员权利的实现	139
1. 必须进一步加强党内监督	139
2. 党内民主是党内监督的基础	141
3. 搞好党内民主监督的关键在于促进党员权利的 实现	143
第五章 促进党员权利实现及加强党内民主建设的基本 思路	147
一、以保障党员权利为基础建立健全党内民主制度	147
1. 以保障党员权利为基础建立健全党内民主制度的重 要意义	147
2. 以保障党员各项民主权利为基础完善党的代表大会 制度	150
3. 以保障党员选举权和被选举权为基础改革和完善党 内选举制度	155
4. 以保障党员监督权为基础建立健全党内民主监督 制度	164
5. 以保障党员的知情权和参与权为基础建立和完善党 内情况通报制度、情况反映制度和重大决策征求意 见制度	168
6. 以保障党委委员的权利为基础健全集体领导制度	170
二、加强党员权利的保障和救济	174
1. 加强党员权利的组织保障	174
2. 加强党员权利的物质保障	178
3. 加强党员权利的保护和救济	181
三、为党员行使民主权利创造适宜的环境	186
1. 反对官僚主义和家长制作风, 培养民主的精神和 作风	186

2. 开展党内积极的思想斗争	193
3. 正确对待党内不同意见	198
四、培养党员的权利意识	201
1. 通过发展社会主义市场经济培养党员的权利意识	202
2. 通过发展社会主义民主法制培养党员的权利意识	206
3. 通过改造落后文化、发展先进文化培养党员的权利 意识	208
4. 通过教育和灌输培养党员的权利意识	215
5. 培养党员的权利意识要与提高党员的党性修养相 结合	219
第六章 结 语	221
参考文献	227

第一章 导 论

一、问题由来及研究意义

近年来，中国共产党党内民主的建设和发展越来越受到党内和党外的高度重视。继江泽民在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话中提出“发展党内民主，充分发挥广大党员和各级党组织的积极性、主动性、创造性，是党的事业兴旺发达的重要保证”的命题之后，党的十六大报告又提出了“党内民主是党的生命”的命题，把党内民主建设的重要性提到了更高的高度。与此同时，理论界也对党内民主问题展开了比较广泛的讨论。

对于发展党内民主的重要意义，可以从许多角度来认识和理解。从世界历史的发展进程来看，人类社会已经进入了现代化发展阶段，政治民主化已经成为不可逆转的世界潮流，民主、法治、人权等价值越来越成为世界各国政治发展的基本目标。在这种政治文化背景下，我国民主政治的发展程度如何以及我们党党内民主的状况如何，直接关系到我国政府以及我们党在国际上的形象，影响到我国与别国以及我们党与其他国家政党及政治组织的交流与合作。从世界社会主义的发展进程来看，社会主义运动在 20 世纪末遭受严重挫折，人们开始对社会主义国家的经济、政治制度特别是政党制度进行反思。许多人认为，一些社会主义国家的共产党所以丢掉了政权，一个重要的原因就是党内的民主制不够健全或遭到了严重破坏，党和国家的权力高度集中，权力

集中又导致权力腐败，造成党内离心离德，使党的凝聚力、战斗力明显下降，使党与人民群众的鱼水关系遭到严重破坏，进而使党执政的合法性受到较大质疑。这为我们党敲响了警钟，使我们从别国的教训中认识到加强党内民主建设的重要意义。从我国社会主义的发展进程来看，我国目前已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，已经成为全面建设小康社会的重要目标。中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，必须在党内民主建设方面作出示范和表率，并以此带动人民民主的发展。从我们党所处的历史地位以及党的自身状况来看，我们党历经革命、建设与改革，到今天已经发生了两大变化：一是已经从领导人民为夺取全国政权而奋斗的党，成为领导人民掌握全国政权并长期执政的党；二是已经从受到外部封锁和实行计划经济条件下领导国家建设的党，成为对外开放和发展社会主义市场经济条件下领导国家建设的党。这两大变化，一方面反映了我们党自成立以来所取得的伟大胜利和成就，另一方面也表明了我们党在今天所面临的严峻考验和挑战。党的地位的变化，使我们有了更好地为人民服务的条件，同时也增加了脱离群众的潜在危险；党所处的外部环境的变化，有利于党员干部开阔眼界、增长才干，同时也增加了受资本主义腐朽思想和生活方式侵蚀的危险。这些考验和挑战集中表现为我们党在新时期所面临的两大历史性课题，即如何提高党的执政能力和领导水平、如何增强党的拒腐防变和抵御风险能力。而这两大历史性课题的解决，都离不开党内的民主建设。这是因为，党内民主不仅是提高党的执政能力和领导水平、防止和克服消极腐败现象、调动广大党员积极性的根本手段，而且也是党内一切制度建设的政治基础。

既然党内民主如此重要，那么如何发展党内民主呢？对此，比较普遍的看法是加强党内的民主制度建设，通过制度来保障民

主。1980年，邓小平在《党和国家领导制度的改革》的重要讲话中特别强调了制度建设的重要性，明确指出领导制度和组织制度的问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》充分肯定了这一思想，进一步提出了“以完备的制度保障党内民主”的思路。到党的十六大，这一思路又进一步地发展和完善了。十六大报告提出：“要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。”^①这一提法与以前相比，特别强调了建立健全党内民主制度要以保障党员的民主权利为基础，要充分体现和反映党员和党组织的意愿。尽管我们党在“文革”结束后就对党员权利保障问题开始重视，如邓小平在1978年的中共中央工作会议上就提出要保证党员的权利，1980年的《关于党内政治生活的若干准则》和1994年《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》也都强调了党员权利的保障问题，1995年初中共中央还专门印发了《中国共产党党员权利保障条例（试行）》，但是，明确把党员权利的保障与党内民主制度建设联系起来，并揭示出它们之间的内在关系，是在党的十六大，这也可以说是党的十六大对党内民主理论的一个贡献。十六大提出的发展党内民主的新思路，实际上是肯定了党员权利在党内民主中的基础地位，强调了发展党内民主必须立足于保障党员的权利，着眼于党员权利的实现。这既为我们党的党内民主实践提出了新要求，也为我们党的党建理论研究提供了新视域同时也提出了新问题。

^① 江泽民. 全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面 [M] // 2002-11-8. 中国共产党第十六次全国代表大会文件汇编. 北京：人民出版社，2002：50.

党员权利理论是党内民主理论的重要组成部分。把党员权利及其实现作为一个理论问题来研究,有助于党内民主理论的发展。这是本项目研究的理论意义。同时,党员权利的实现问题也是党内民主实践中的一个不易解决的难题。我们党自七大开始就在党章中明确规定了党员的权利,在十二大时又进一步发展和完善了党员权利的有关规定,1995年初又印发了《中国共产党党员权利保障条例(试行)》,应该说,党员权利的行使已经具备了比较充分的党内法规的依据,党员权利的实现已经具备了基本的前提条件。但是,在实际的党内生活中,党员的八项权利并没有被充分地行使,当然也就谈不上党员权利的充分实现。在党成立初期和“文革”时期自不必说,就是在党内民主生活比较正常的抗战时期和建国初期以及改革开放以来的这段时期,党员权利的实现也远没有达到较为理想的程度。当然,党员权利的充分实现总是需要一个过程。但是,与党员权利的“立法”相比,党员权利的行使和实现显然是落后了,已经远远不能满足我国政治发展和推进党的建设新的伟大工程的需要。正因如此,党员权利的实现问题理应成为理论研究和工作中的一个热点问题。对这一问题的探讨,可以为当前正在进行的党内民主建设提供一些合理的思路。这一问题的解决,对于党内民主的发展以及我国社会主义民主政治的发展必然具有重要的现实意义。

二、研究现状及文献综述

总的来看,党员权利问题长期以来并未受到党建理论界的高度重视,不仅专门的研究文章少,而且内容也主要局限于介绍党员权利的内容、党员权利与党员义务的关系、如何正确行使党员权利以及强调党员权利的保障等。如邹以湘、陈亦根的《共产党员要正确行使民主权利》一文,从党员群众和党员领导干部两个

角度谈了如何正确行使党员权利的问题^①。《中国共产党党员权利保障条例（试行）》颁布后，出现了一批理论和政论文章，对党员权利的保障问题进行了探讨。此外，也有一些关于民主集中制和党内民主方面的论文论著涉及党员权利问题，但基本上没作展开论述。对于党员权利的概念、内涵、特点、种类和功能，党员权利的历史形成与发展，党员权利的行使与实现，党员权利与党员义务、党内权力、党内民主的关系等问题，目前都还缺乏比较深入、系统的研究。因此，总的来说，党员权利问题目前基本上还属于一个尚未被广泛关注的研究领域。当然，也有少数论文对党员权利问题作了比较深入的研究，如彭丽花的《党章对党员义务、权利规定的历史演变》和曹铁汉的《高度重视党员民主权利问题》。彭丽花对党员权利的历史演变作了比较全面的考察，并对我党历史上党员权利的行使不够充分的原因进行了比较深入的分析。^②曹铁汉对党员民主权利在党的建设中的地位和作用、党员民主权利的实际行使状况以及党员权利理论的研究现状进行了分析和描述，并指出“党员权利问题是党建理论领域一座含金量极高的富矿，是党建理论中有前途的生长点”，提出应该对党员权利的基础问题、历史问题、保障问题、发展问题以及相关理论问题进行研究。^③

虽然关于党员权利问题的研究成果比较少，但关于党内民主的研究成果还是比较多的。目前已出版的专著主要有以下几本：（1）《党内民主研究》（侯少文著，春秋出版社，1988年），主要讨论党内民主发展与政治体制改革问题；（2）《党内民主与党的

① 邹以湘、陈亦根，共产党员要正确行使民主权利 [N]，新华日报，1979-04-21（3）。

② 彭丽花，党章对党员义务、权利规定的历史演变 [J]，理论学习月刊，1991（8）：34-37。

③ 曹铁汉，高度重视党员民主权利问题 [J]，理论学刊，2001（1）：70-72。

纪律》(沈永社著,法律出版社,1990年),主要讨论党内民主的基本原则;(3)《党内民主机制论纲》(杨郅生著,党建读物出版社,1999年),主要研究党内民主运作的内在机制;(4)《党内民主:中国共产党的理论与实践》(林尚立著,上海社会科学出版社,2002年),依据政治学的理论,初步构建了中国共产党的党内民主建设和发展的理论分析框架。

此外,关于党的民主集中制问题的研究专著也有一些,其中也涉及党内民主问题。这些著作主要有:《民主集中制是党的生活的指导原则》(崔瑞峰编著,郑州人民出版社,1956年);《关于民主集中制问题》(冯文彬著,江苏人民出版社,1980年);《健全党的民主集中制》(窦仲菊、宗石著,四川人民出版社,1985年);《论民主集中制》(高瑞兰著,河南人民出版社,1986年);《论党的民主集中制》(何云青著,中共中央党校出版社,1991年);《中国共产党民主集中制通论》(牛安生主编,河南人民出版社,1994年);《论党的民主集中制》(芮从东、曹美英著,云南人民出版社,1994年);《论民主和民主集中制》(王贵秀著,中国社会科学出版社,1995年);《民主集中制问题研究》(乔万敏著,中国三峡出版社,1997年);《中国共产党民主集中制运行机制研究》(刘顺亭著,黑龙江人民出版社,1999年);《民主集中制建设论析》(顾建键等著,上海交通大学出版社,2000年)。

再有,一些以人民民主和社会主义民主为研究对象的著作,也程度不同地涉及到党内民主问题。这些著作主要有:《人民民主:毛泽东的理想与实践》(李蓉著,中央民族大学出版社,1997年);《社会主义民主研究》(张浩主编,中国青年出版社,1998年);《从民主新路到依法治国:为人民民主奋斗八十年的中国共产党》(张志明著,江西高校出版社,2000年);《当代中国民主问题研究》(李良栋著,当代世界出版社,2001年);《程

序民主论》(韩强著,群众出版社,2002年);《毛泽东民主政治建设思想探析》(梁柱主编,北京大学出版社,2002年),等著作。

关于党内民主问题的研究论文也比较多,论题主要围绕党内民主的实质、民主与集中的关系、党内民主生活、党内民主制度、党内监督、党内法治、党内民主与人民民主的关系等问题展开。关于党内民主的实质,主要有以下几种看法:(1)党内民主的实质是调动党员的积极性及加强党的集中统一。这种意见基本上沿袭了刘少奇在党的七大上的提法,也为我国有关党内法规所确认。(2)党内民主的实质是全体党员在有关党的一切问题上享有最终决策的权利。这种意见是以列宁关于党内民主的本质的论述为依据的。(3)党内民主的实质是要保障党员的各种民主权利,使党员广泛享有党内事务的管理权。关于民主与集中的关系,主要有以下几种看法:(1)民主与集中是一个统一体的两个不可分割的侧面,它们是矛盾的,又是统一的;是相互制约的,又是相互促进的,二者相辅相成。不应该片面地强调某一个侧面而否定另一个侧面。(2)民主与集中在党内生活中应有侧重点。党处在非法地位、秘密斗争的情况下,侧重点是强调集中。党执政后,在和平时期、公开活动的情况下,侧重点应该是发扬民主。(3)民主集中制的实质是民主制,不是民主制加集中制,集中是从属于民主的,它是民主固有的要求。关于党内民主与人民民主的关系,多数学者都同意党中央在党的十三大报告中开始提出的观点,即党内民主对人民民主具有示范和带动作用,可以通过党内民主的发展推动人民民主的发展,如胡伟的文章《党内民主与政治发展:开发中国民主化的体制内资源》(《复旦学报》社会科学版,1999年第1期)和甄小英、李清华的文章《以党内民主推进人民民主》(《求是》,2003年第12期)。关于如何加强党内民主建设,一般都赞同邓小平在1980年提出的观点,即制

度建设具有根本性、全局性、长期性和稳定性，发展党内民主，必须加强党内民主制度建设，包括党的代表大会制度和党内选举、党内监督等各项具体制度。党的十六大报告提出的思路“要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度”，更是得到了多数学者的认同。党的十七大报告提出的推广基层党组织领导班子成员由党员和群众公开推荐与上级党组织推荐相结合的办法，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围，探索扩大党内基层民主多种实现形式的重要举措，也受到了理论界以及社会上的广泛关注。

三、指导理论

本项目的研究是以马克思主义的民主理论和建党学说特别是党内民主理论和权利学说为指导的，同时也借鉴了西方的一些权利理论和学说。

1. 马克思主义关于党内民主的理论

马克思主义关于党内民主的理论是马克思主义建党学说的重要组成部分。马克思主义认为，党内民主是工人阶级政党所应当具有的一个根本属性，是工人阶级政党把自己组织和团结起来，实现党的伟大历史使命的重要保证。恩格斯早在1845年就指出，民主已经成为无产阶级的原则，民主在今天就是共产主义，当各民族的无产阶级政党彼此联合起来的时候，它们完全有权把“民主”一词写在自己的旗帜上。^①后来，恩格斯在谈到世界上第一

^① 恩格斯。在伦敦举行的各族人民庆祝大会 [M] //马克思恩格斯全集：第2卷。北京：人民出版社，1957：664。

个无产阶级政党——“共产主义者同盟”时，称这个“组织本身是完全民主的，它的各委员会由选举产生并随时可以罢免”，党的章程交由各支部讨论并由党的代表大会审查通过，党内生活的“一切都按这样的民主制度进行”。^①

由马克思恩格斯起草的《共产主义者同盟章程》，充分体现了马克思恩格斯所倡导的党内民主的思想，以党章的形式对党内民主的基本内涵作了规定。总的来看，马克思和恩格斯的党内民主思想主要包括以下内容：（1）工人阶级政党彻底摒弃其前身“德国正义者同盟”的宗派、等级和密谋等做法，它的组织在性质上是完全民主的，它的成员一律平等，有义务在一切场合下相互帮助。（2）党内实行民主选举，自下而上地选举产生党的各级机构。（3）党的代表大会是全党的最高权力机关，决定全党的一切重大问题；中央委员会是党的最高权力机关的执行机关，有义务向代表大会报告工作。（4）党内实行民主决策，由集体审议和决定重大问题。（5）党内实行民主监督，党员可以随时罢免和撤换他们选出的代表。^②

列宁在创建新型无产阶级政党的实践中，丰富和发展了马克思主义关于党内民主的理论。列宁认为，所谓党内民主，就是说“党内的一切事物是由全体党员直接或通过代表，在一律平等和毫无例外的条件下来处理的；并且，党的所有负责人员、所有领导成员、所有机构都是选举产生的，必须向党员报告工作，并可以撤换”^③。列宁还首次提出了民主集中制这一科学概念，并把

^① 恩格斯. 关于共产主义者同盟的历史 [M] //马克思恩格斯选集：第4卷. 北京：人民出版社，1995：200.

^② 李铁映. 论民主 [M]. 北京：人民出版社，中国社会科学出版社，2001：232.

^③ 列宁. 社会民主党和杜马选举 [M] //列宁全集：第14卷. 北京：人民出版社，1988：249.