



论

中国共产党 制度建设

郝建平
著

河北人民出版社

论中国共产党 制度建设

郝建平 著

江苏工业学院图书馆
藏书章

河北人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

论中国共产党制度建设 / 郝建平著. — 石家庄: 河北人民出版社, 2007. 4

ISBN 978-7-202-04546-6

I. 论… II. 郝… III. 中国共产党—党的建设—研究
IV. D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051253 号

书 名 论中国共产党制度建设

作 者 郝建平

责任编辑 王 琳

美术编辑 马少华

责任校对 张三铁

出版发行 河北人民出版社

(石 家 庄 市 友 谊 北 大 街 330 号)

印 刷 河北省政府机关文印中心

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 7.875

字 数 160 000

版 次 2007 年 4 月第 1 版

2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数 1-3 000

书 号 ISBN978-7-202-04546-6/D·459

定 价 16.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

绪 论	1
第一篇 中国共产党制度建设的基本探究	19
第一章 党的制度与党的制度建设	20
一、制度的定义	20
二、党的制度的内涵与系统	26
三、党的制度建设	32
第二章 中国共产党的制度建设是一个 系统工程	46
一、中国共产党制度建设的目标	47
二、中国共产党制度建设的价值	48
三、中国共产党制度建设的基本内容	52
第三章 中国共产党的制度建设是逐步 完善的过程	54
一、党的制度建设的长期性	55
二、党的制度建设既要继承又要创新	57
第二篇 中国共产党制度建设的历史与现实	60
第四章 党的制度建设的历史沿革及其分析	61
一、党的制度建设的初始时期	61
二、党的制度建设的成长时期	64
三、党的制度建设的曲折发展时期	67
四、党的制度建设的恢复和发展时期	74

五、党的制度建设的发展创新时期·····	77
第五章 中国共产党制度建设的历史启示·····	84
一、党的制度建设必须贯彻始终·····	84
二、党的制度建设关键在党的领导干部·····	86
三、党的建设要注重制度创新·····	87
第六章 中国共产党制度建设的现实环境·····	89
一、国际新环境对党的制度建设提出了 新的挑战·····	89
二、国内社会主义建设对党的制度建设 提出了新的挑战·····	90
三、党的自身发展需要先进的制度保障·····	93
第三篇 中外执政党制度建设的比较与借鉴·····	98
第七章 中国共产党与英国、美国执政党制度建设 比较研究·····	99
一、中国共产党与英美执政党组织制度的比较·····	100
二、中国共产党、英美执政党与国家政权的 关系比较·····	106
第八章 中国共产党制度建设值得吸取的教训 ——以苏共丧失执政地位为视角·····	111
一、苏共民主集中制问题：从多集中、少民主到 极端民主化·····	111
二、苏共政党制度问题：一党制到多党制的悲剧·····	115
三、苏共监督制度问题：没有制约的权力·····	117
四、苏共领导体制问题：一言堂·····	120
第九章 中国共产党与新加坡人民行动党制度建设	

的比较与借鉴	126
一、新加坡人民行动党的干部制度	126
二、新加坡人民行动党主导下的公务员制度	128
第四篇 加强中国共产党制度建设的基本构想	136
第十章 中国共产党制度建设的基本原则	137
一、用科学理论指导党的制度建设	137
二、科学性和渐进性相结合	138
三、党的制度建设必须同国家法制建设相衔接	139
四、正确处理制度建设与党的其他各项建设 的关系	140
五、党的制度建设要注意吸收和借鉴国外政党 建设经验	141
六、要以改革的精神加强党的制度建设	142
第十一章 加强和完善党的制度建设的创新性思考	143
一、健全党内民主集中制是党的制度建设的核心	144
二、完善党内民主制度是党的制度建设的生命	153
三、改革和完善党内选举制度是党的制度建设 的切入点	162
四、完善党的领导体制是党的制度建设的关键	169
五、改革和健全党的干部制度是党的制度建设的 重中之重	179
六、加强和改进党的监督制度是党的制度建设的 重点和难点	193
七、建立党的权力制衡机制是党的制度建设的重要 内容	205

第十二章 党的制度建设的现实路径.....	216
一、强化全党制度意识	218
二、切实抓好党的制度建设的各个环节	223
三、党的制度建设:通向政党现代化的必由之路.....	231
结 语.....	235
参考文献.....	238

绪 论

“建设一个什么样的党，怎样建设党”这是摆在中国共产党面前的一个重大且必须解决的基本理论和现实问题。“如何进行党的制度建设，党的制度建设应走什么路子”已成为这一基本问题的重要方面，一个迫切需要认真探索的重大课题。

一、研究中国共产党制度建设的目的和意义

20 世纪末期，世界政坛曾经单独连续执政的一些大党纷纷丧失执政地位，这些国家的现实境遇不能不令人深思。新世纪，国际环境风云变幻，中国国内建设进入一个战略机遇期，中国共产党在新形势下如何巩固执政地位和提高执政能力，领导全国人民实现中华民族的复兴与强盛，这是一个非常现实而意义深远的难题。

中国共产党历来重视党的建设，从毛泽东同志“思想建党”的战略构想到邓小平同志“制度建党”的思考，再到江泽民同志的“功能建党”的构想，^①无不渗透和展现出中国共产党的领袖们对于党的建设的真知灼见和深谋远虑。

党的建设一般分为互为联系、不可分割的五个方面：思想建设、政治建设、组织建设、作风建设和制度建设。制度建设在党的建设中具有根本性。本书试图在回顾历史、研究现实、批判借鉴国外政党制度的基础上，对中国共产党的制度建设进行更加系

^① 参见刘世军：《中共三代领导人对党建理论的战略思考》，《社会科学》2001 年第 1 期。

统的认识和全面的审视，从现实出发且具前瞻性地设计党的具体制度建设，并为党的整体制度建设探索出一条切实可行的、有效的路径，以期对推进党的制度建设有所裨益。本书的研究目的即在于此。

第一，从理论和实践角度讲，研究党的制度建设理论有利于党的整体建设水平的提高。江泽民同志在党的十六大报告中提出“把思想建设、组织建设、作风建设有机结合起来，把制度建设贯穿其中。”^①当前，党的制度建设中还有诸多需要解决和克服的难题。制度建设急需研究、加强和完善，如关于党内民主集中制的贯彻执行、党内民主的保障、领导体制廉洁高效、党内监督制度的运行等问题，都需展开研究。另一方面，制度建设搞得好的可以促进党的其他方面的建设。在制度建设过程中，党的建设经验、传统、成果被规范化和条文化，形成了一定的规章制度，这不是简单的复录或被动的反映过程，而是一个由感性认识跃进到理性认识的过程，亦即将党的建设的丰富经验、传统、成果等感性的东西，加以去粗取精、去伪存真、由此及彼、由表及里的改造制作过程。只有总结提高，才能形成反映事物内部规律的规章制度。在这个改造制作过程中，党的各方面建设获得升华，即通过党的制度建设，把党的思想建设、组织建设、作风建设推进到科学化、制度化的新境地。所以，制度建设对党的其他方面的建设具有强有力的推进作用，有利于党的建设整体水平的提高和党的执政能力的提高。

第二，从党的制度建设的重要性角度看，党的制度建设直接

^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》，人民出版社2002年版，第50页。

关系到党和国家的前途和命运。党和国家的命运，主要取决于党的路线、方针、政策制定得正确与否，贯彻执行得通畅严格与否，而正确路线的制定和执行关键在于是否有健全的党的制度。加强党的制度建设，是中国共产党八十多年曲折坎坷的历史，特别是“文化大革命”留给我们党的经验教训。“从中国的历史经验看，中国的稳定核心是政治稳定；政治稳定的核心是政治领导集团的稳定；政治领导集团的稳定核心是制度化，这个稳定有赖于党内民主制度化、程序化、规范化”，^① 在党的历史上，凡是党的制度建设正常时期，党就是一个团结的走向胜利的党；凡是党的制度建设遭到破坏时期，党的事业就会遭受挫折。1959年“反右倾”斗争的扩大化，严重地侵犯了党员的民主权利，也严重破坏了党内民主集中制，给当时的政治稳定 and 经济发展带来重大损失。1966年“文化大革命”的错误发动，与制度不健全和制度建设地位重要性认识上的缺乏有相当大的关系。在世界共产主义运动中，苏联和东欧的剧变，也无不与这些国家缺乏健全的党内法规，没有加强党的自身建设密切相关。这为我们党的制度建设敲响了警钟。邓小平十分强调加强党的制度建设问题。他认为，党的制度建设是“带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^② 他在回顾中国共产党走过的曲折道路时指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的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

① 胡鞍钢：《中国：新发展观》，浙江人民出版社2004年版，第111页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第333页。

事，甚至会走向反面”。在当前经济全球化、政治民主化、科技革命加速化的国际新环境下，中国共产党要执好社会主义的政、掌好社会主义的舵、走好社会主义的路，没有完善的党的制度建设是难以想象的。

第三，从理论本身发展的角度看，党的制度建设理论需要进一步研究和归纳。党的制度建设是与党共生共存的，自从中国共产党一诞生，制度建设就开始了，但从理论角度提出制度建设始于邓小平同志。他在1956年党的“八大”《关于修改党章的报告》中提出了加强党的制度建设的重要思想，指出：“党除了应该加强对于党员的思想教育之外，更重要的还在于从各方面加强党的领导作用，并且从国家制度和党的制度上做出适当的规定，以便对于党的组织和党员实施严格的监督。”^①“文革”之后邓小平更加重视党的制度建设。1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表《党和国家领导制度的改革》的讲话，以此为标志，党把制度建设提到了应有的高度。这篇讲话也成为党的制度建设的经典之作。随之，关于党的制度建设的理论研究也开始逐渐多起来。到目前为止，理论界对党的制度建设理论研究成果很多，但主要偏重于对其基本内容的一般总结，缺乏对党的制度建设理论做出历史分析和横向的批判借鉴，对新时期党的制度建设的成果和困难没有加以总结和深入分析并予以解决，这就使得对党的制度建设理论的研究不够系统、不够深入，不能与时俱进。本书力图弥补上述不足，对党的制度建设理论作历史与现实的考察，努力探索党的制度建设的现实路径。

^① 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第215页。

二、本论题的研究现状概述

(一) 国外关于政党制度建设的研究

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，这是西方政党的阶级性及其成立目标决定的。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，就政党的组织结构及其与民主原则的关系问题提出了许多独到的见解。1911年德国罗伯特·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，集中比较了德、法、意三个国家的社会主义政党。他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。二战后，比较政党研究出现了一个高潮。法国迪韦尔热率先出版了《政党概论：现代民主国家中的政党及其活动》一书，继承了米歇尔斯的思想，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、政党与领袖等主题，深入探讨了政党制度的分类、政党竞争的相互关系以及政党制度与一般政治制度之间的关联性等问题。美国学者哈泽德在20世纪60年代曾将中国共产党一大党纲和七大党章进行纵向比较研究，并把它们与相应时期的苏共党纲进行横向比较研究。尔后，在有关比较政党研究的专题性成果较为丰富的基础上，综合性的研究著作脱颖而出。萨托利1976年出版的《政党和政党制度》(第一卷)，安杰洛·帕诺比昂

科 1982 年出版的《政党概论：组织与权力》以及同一年由列昂·爱泼斯坦著的《西方民主国家的政党》，都是在宏观理论和基本观点方面均有所创新的学术著作。除此之外，西方学者在政党比较研究方面还有大量的专题研究著作和文集。1984 年 9 月，一批西方学者举行了关于执政的共产党员及其法律地位的国际学术会议，出版了《共产主义世界党章汇集》一书，展示了他们对于社会主义国家执政党纲领章程的研究成果。

（二）国内关于政党制度建设的研究

国内关于政党制度建设的研究主要围绕中国共产党的制度建设展开。注重党的制度建设，主张以制度建党，是邓小平加强执政条件下党的建设思想的重要内容和突出特点，是邓小平理论的有机组成部分。以江泽民为核心的党的第三代领导集体更加注重党的制度建设，提出了不少有价值的论点并在实践中取得了重大成就。近年来，理论工作者围绕党的制度建设展开了众多研究，出版了许多专著：如励维志著的《中国共产党制度建设史纲》、杨世文等著的《党的制度》、中共中央党校党建教研部制度研究课题组编的《党的制度建设新路》、邵云瑞和叶梧西著的《邓小平关于执政党制度建设的理论与实践》、查全和等编著的《新时期党的制度建设》、刘益飞著的《论党的建设的制度创新》、周敬青著的《中外执政党制度建设研究》等。有关党的制度建设的论文也大量发表，截至 2006 年 3 月，中国学术期刊网载有专门论述党的制度建设的论文就达 245 篇，如果加上有关党的各方面具体制度建设的相关论文就更多了。这些专著和论文从不同时期、不同层面对中国共产党的制度建设进行了较为深入的研究。总体来讲，研究的重点和热点包括以下四个方面：

1. 关于党的制度建设理论的构成

大多数研究者往往从党的制度的不同分类出发来研究党的制度理论的构成。如陈登才认为党的制度建设理论有三个方面：一是党的根本制度的建设；二是党的组织体制和活动机制的建设；三是党的各项具体制度的建设。^① 晋乾泰从制度的功能分类出发，认为：“党的制度建设是一项构成内容丰富、领域广泛的系统工程。它包括党的组织制度、领导制度、工作制度、生活制度、廉政制度等项具体内容。”^② 卢先福认为：“制度建设主要包括三方面的工作：一是对已有的制度进行健全和完善；二是对原有制度中过时的内容进行调整和更改；三是根据新的历史条件和党自身建设的客观要求制定新的制度。”^③

吴家华在概括邓小平关于制度建设的理论时认为，党的制度建设应以制度改革为核心，包括制度生成论（研究建立什么制度以及如何建立制度的问题）、制度转轨论（研究新旧制度或体制在交替时期的矛盾、碰撞、磨合及其影响）、制度创新论（研究新制度的具体形式、特点及适应条件）和制度体系论（研究经济、政治、文化各项制度关系，以及制度与体制，根本制度与具体制度的关系）。^④ 这种概括有助于人们把制度建设作为一个系统去研究，为党的制度建设的研究提供了一个新的视角，是全面而富有创意的。

① 陈登才、张文正、卢先福：《党的领导和党的建设》，中共中央党校出版社1997年版，第227～228页。

② 晋乾泰：《中国共产党作风建设学》，红旗出版社1993年版，第329页。

③ 卢先福、丁荣生：《新世纪党的基层组织工作实务手册》，上海人民出版社2003年版，第23页。

④ 吴家华：《邓小平制度建设理论的哲学底蕴》，《理论学刊》2000年第2期。

2. 关于党的制度建设的价值

关于党的制度建设的价值，学术界在研究中多有不同看法。杨九华在其《党的制度建设研究成果概述》中列举了三种观点^①：

第一种观点认为，党的制度建设与党的政治、思想、组织、作风建设紧密相连，党的制度建设关系到党的命运和前途，关系到党的决策的民主化和科学化，关系到全党积极性和创造性的发挥，关系到党内民主、社会主义民主的发展。党内民主的程度决定着国家政治民主化的程度，建设高度的社会主义民主，必须首先扩大党内民主，而党内民主又是靠党内制度建设来保证的。制度建设有利于巩固党的执政地位，党的建设的法治化程度越高，党内制度越健全，党的工作就越规范，越有力度，越有成效，执政地位就越巩固。制度建设有利于在新的形势下恢复党在人民群众中的崇高威望。加强党的制度建设，健全和完善各项制度，从严治党，才能有效地遏制一些贪赃枉法、行贿受贿、权钱交易、权色交易等极大损害党在人民群众中形象的腐败堕落现象，恢复党在人民群众中的崇高威望。

第二种观点把党的制度建设置于政党现代化、经济体制、政治体制中进行考察，认为其价值在于：党的制度建设是政党建设现代化的要求，经济的现代化进程使政党现代化也成为必然趋势。中国共产党的制度建设正是实现党的思维方式现代化、决策方式现代化、组织方式现代化、活动方式现代化、工作方式现代化的重要因素之一，经济的现代化必将大大加快党的现代化建设

^① 参见杨九华：《党的制度建设研究成果概述》，《中共四川省委党校学报》2000年第3期。

的步伐；党的制度建设是执政党自觉适应经济体制改革和经济运行方式转变的需要，市场经济以效益和竞争为基本特征，客观上需要维护市场竞争秩序的法律制度，党的制度是市场经济正常运转的重要法律制度之一，有助于党在新的历史条件下更好地领导经济建设和促进市场经济的发展；党的制度建设与依法治国方略相适应，这些学者认为，依法治国与依法治党应该是相辅相成的，没有党的制度建设，事实上无法做到依法治国，党的制度建设有利于国家的法治化进程进一步加快，推进以民主法制建设为核心的政治体制改革。

第三种观点多为学院派理论工作者所主张，认为党的制度建设必须具有如下基本价值：一是党内行为导向。党的制度为党员、党组织提供一定行为模式，把党的活动纳入一定轨道，以满足群体及社会进步的需要；二是党内控制和整合。党的制度不仅具有强制性和惩罚性，同时也能调整处理党内各种关系，保持正常的党内秩序；三是文化传递功能。党的制度一方面保存过去政党衍生文化，传给下一代，同时不断认可新文化，促进社会进步。

以上三种观点分别从不同角度指出了党的制度建设的价值，都具有一定的理论意义。

李放和谢冠赋在其《论党的制度建设的价值取向》一文中从党的制度建设对于社会、经济、政治、文化的意义的角度，提出了另一种观点，可称之为第四种观点，他们认为党的制度建设的价值取向是：稳定、发展、民主、文明。他们认为，党的制度建设的社会价值取向是稳定；经济价值取向是发展；政治价值取向是民主；文化价值取向是文明。并认为：“这四个方面的价值所

在，正是党的制度建设在新的历史条件下，坚持从严治党，总是保持中国工人阶级政党的先进性和纯洁性，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民根本利益的生动体现。”^① 这种观点从社会各个方面出发说明党的制度建设的价值，看起来概括全面，不留空档，但问题是党的制度建设作为社会政治生活的一部分，从根本上说它是个政治问题，不宜使之扩展太宽。笔者关于党的制度建设价值的观点将在本书第一篇做出阐述。

3. 关于党的制度和党的制度建设的特点

关于党的制度的特点，不同学者从不同的角度进行了分析。杨世文、吴溯明和杨冠琼在其主编的《党的制度》一书中详细论述了党的制度的特点。他们认为，党的制度作为社会主义社会规范首先具有社会主义社会规范的一般特征，即建立在社会主义经济基础之上；属于上层建筑；以马克思列宁主义、毛泽东思想为指导；反映工人阶级的意志；是为消灭剥削、消灭阶级，建设社会主义和共产主义服务的。同时，党的制度也具有法的一般特征：具有阶级性、一定程度的普遍性、稳定性、强制性和根本性的特征。他们还进一步研究党的制度的特征，认为党的制度的特征还包括：党的制度必须符合党自身建设发展规律；党的制度是全体党员整体意志的体现；党的制度由党的权力机关或授权机关制定；党的制度是党的组织和党员必须遵守的行为规范，其中党

^① 李放、谢冠斌：《论党的制度建设的价值取向》，《科学社会主义》2000年第3期。