

146

类号\_\_\_\_\_

在改革开放中加强党培训建设

( )

编印单位\_\_\_\_\_

材料时间\_\_\_\_\_年 月 日

军事学院图书资料馆

一九 年 月 日

## 在改革开放中加强党的制度建设

叶笃初 甄小英

赵紫阳同志在党的十三大报告中指出：“切实加强党的制度建设，对于党的正确路线的巩固和发展，对于党的决策的民主化和科学化，对于充分发挥各级党组织和党员的积极性、创造性，十分重要。”并向全党提出在新的历史条件下，要“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。”

为什么在改革开放中要切实加强党的制度建设？我们党在制度建设方面有什么经验和教训？现阶段制度建设的任务是什么？就以上问题谈点粗浅的看法。

### 一、在改革开放中加强党的制度建设的重要性

（一）加强党的制度建设是坚持党的基本路线，加快和深化改革的客观要求。

1. 加强党的制度建设是坚持党的基本路线的需要，十三大确立了党在社会主义初级阶段建设有中国特色的社会主义的基本路线。坚持党的基本路线是现代化事业成功的根本保证。实践证明，要使正确的路线坚持下去，必须有一系列与之相配套的方针、政策、制度，才能防止执行路线上的主观随意性，防止正确路线随领导人的更换或领导人的思想和注意力的转变而改变。八大，我们党曾制定了正确的路线，但由于缺少完善的党的领导制度，工作制

度、组织制度、党内生活制度和监督制度的保证，这条路线后来并没有得到真正贯彻执行，使党经历了一个大的曲折，延误了二十多年的时间，教训极为深刻。所以在改革开放中加强党的制度建设，是坚持党的基本路线的客观需要。

2. 改革的深入发展，要求制度建设为其开路、导向。坚持党的基本路线，当前的中心任务是加快和深化改革。改革的深入发展，要求党自身的建设也要改革。改革完善党的领导制度、干部制度及党委在企业中的工作制度，实行厂长负责制等，这本身就是深化经济体制改革的重要内容。实行党政分开，是进行政治体制改革的关键。这些问题不解决，改革难以深入发展。改革完善党的各项制度，是加快和深化改革的客观需要，它对改革的深入发展起着开路、导向的作用。

3. 党的制度建设将给改革提供保护，扫除障碍。在改革开放的情况下，特别是在新旧体制交替转换时期，难免有人钻空子。这就特别需要加强党的制度建设，以制度来保护改革者，以制度来防止一些人钻空子，以制度来惩治违法乱纪者，给改革扫除障碍，保证改革顺利进行。

4. 党的制度建设，将为巩固改革的成果服务。在改革开放中加强党的制度建设，就是要把应兴应革的事情用制度固定下来，使之巩固，坚持下去，推广开来，形成党内新的行为规范。党的制度建设将直接为巩固改革的成果服务。

（二）加强党的制度建设是实现党的决策的民主化、科学化，避免和减少在改革中出现重大失误的需要。建国以来，在许多重大问题上，如：58年的批反冒进，搞大跃进；五九年反右倾，62年八届十中全会重提以阶级斗争为纲以及发动文化大革命，在这些重大历史关头，党内，包括党的最高领导层都存在不同意见，也就是说我们党在当时都存在多种选择的可能性。而为什么在这些重大历史关头，正确意见均未被采纳，而一次次做出了错误的决策？重要原因是党的领导制度上存在重大弊端。党内权力过份集中于党委，党委内部权力又集中于书记，把重大问题的决策权集中于极少数人，党的领导人具有不受任何制约的权力，这就导致了个人说了算。总结历史的经验，

为了避免和减少在改革开放中出现重大失误，为了出现失误后能得到及时纠正，以减少损失，必须切实加强党的制度建设，保证党员平等地参与管理党内事务的权利，保证党的集体领导，从而集中全党的智慧，实现决策的民主化和科学化。

（三）加强党的制度建设是充分发挥各级党组织和党员的积极性、创造性的需要。

改革的根本目的，就是要调动全党和全体人民的积极性。没有民主就没有积极性。而民主没有制度保证，就是一句空话。加强党的制度建设，切实保障党员的民主权利，制定疏通党内民主渠道和健全党内民主生活的制度，使党员对党内事务有更多的了解和参与机会，是调动各级党组织和党员的积极性、创造性的重要措施。

（四）加强党的制度建设是增强党的自我制约机制，搞好党风，使党经受执政和改革开放考验的需要。执政前，我们党是内有动力，外有压力，正如刘少奇同志所说，在某种意义上讲，是敌人在帮助我们管党员，党的队伍比较纯洁。解放后，三座大山，残酷的战争环境等，这种外部压力没有了，要保持自身的共产主义纯洁性，就必须加强党外监督和党内的自我约束机制，完善党内的各项制度。国家要依法治国，党要靠制度治理。在改革开放中，又使党面临着改革开放的考验。如何在执政和改革开放的条件下，在大力发展商品经济的同时，继续保持共产党人的纯洁性，做到经济繁荣，政府廉洁，这是新时期党面临的新课题。要经受住这两种考验，要加强党的思想建设，但仅有思想建设还不够，还必须加强党的制度建设，制度，特别是党的民主制度，具有防错、纠错的功能，好比防腐剂和消毒剂。因此，搞好制度建设，增强党的自我制约机制，从严治党与制度建设相结合，是使党经受住两个考验的重要措施。

（五）加强党的制度建设，是在改革开放的新的历史条件下走出一条党的建设的新路子的需要。建国以后，我们在党的建设上沿用了战争年代搞政治运动的方法。在生产资料所有制的社会主义改造基本完成后，就逐渐暴露

出以政治运动的形式建设党的弊端。停下经济建设搞运动，会影响经济建设，用政治运动的方式解决党内矛盾，容易产生扩大化的偏差。在经济建设为中心的新的历史条件下，我们不能停下生产解决党内矛盾，赵紫阳同志讲，要走出一条不搞政治运动，而靠改革和制度建设的新路子，把反腐蚀寓于建设与改革之中。加强党的制度建设，也是走出一条党的建设的新路子的需要。

（六）加强党的制度建设是发展社会主义民主政治的需要。我们党是执政党，党的制度是否科学，直接影响国家民主制度的建设。如：党政不分，以党代政，就必然影响社会主义民主的发展。此外，党对发展社会主义民主政治的认识与对发展党内民主的认识密切相关；党对整个国家民主生活的领导，是以党内民主生活的习惯和经验为基础的。因此，没有党内民主，就没有社会主义的民主政治。同时，共产党员是国家组织、社会组织和经济组织中的骨干，这些组织的领导成员也大多是共产党员。党内如果没有健全的民主生活制度，不能使党员在党内生活中培养民主意识，民主作风，他们也就不可能在各自的岗位上切实支持人民当家作主。因此，十三大报告指出，以党内民主来逐步推动人民民主，是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径。

制度建设所以能起到这样的作用，正是由党的制度本身所具有的特点所决定的。

什么是党的制度？制度是大家共同遵守的办事规程和行动准则。董必武同志讲制度是国家、社会组织和公民必须遵守的一定的秩序。党的制度是党的各级组织和党员必须遵守的办事规程和行动准则。简单地讲，党的制度是党内各种行为规范的总和。它具有如下特点：

（一）党的制度是党的整体意志的表现。列宁在《进一步，退两步》中就指出党章、党纲是正式规定的党的整体意志的反映。它一般以条律或规章的形式表现出来。

（二）党的制度要经过一定的授权机关，通过法定手续产生。制度一经通过和决定，对全体党员具有同等的强制力，制度靠舆论的支持，靠党员的

共同信仰，又靠党纪的约束来执行，因此，它具有权威性、普遍性和强制性。

（三）制度具有相对稳定性和长期有效性。制度本身具有保存、传递、巩固传统的机制，能把好的传统、习惯固定下来，可以保持党的优良传统和党内生活的连续性。当然，这种稳定性也是相对的。说它稳定，指它不依个别领导人的思想作风或注意力的变化而变化，要改变它，必须经过一定的法定程序，说它是相对稳定的，即制度建设是为党的政治路线服务的，党的政治任务、所处环境、活动方式变化了，反映这些活动方式的制度也要相应改变。如：战争年代实行的党的一元化领导的制度，已不适应今天发展生产力，建设有中国特色的社会主义任务的要求，因此，必须改革党的领导制度，实行党政分开。当然，党的根本的组织制度，民主集中制是不会改变的，但它也会随着时代的前进而不断发展完善。总之，制度比起领导人的言论、思想作风，更具有稳定性、根本性和全局性，但它也不是僵死、凝固的教条。

（四）制度还具有使原则变为行动的“桥”和“船”的作用。特别是一些程序性的制度。如：干部考评，大家都认为好。但开始由于缺少考评的内容、对象、范围、方法、程序的具体规定，干部考评工作仍难以进行。经过大面积试点，不断从中总结经验，现在对评议对象，参加评议的人员，评议内容，步骤、方法，评议结果的处理，评议工作的组织领导都制定了具体的制度，解决了评议干部的“桥”和“船”的问题，使干部评议工作得以顺利进行。过去我们的制度不完备，往往是忽视了这类具体制度，或程序性制度的制定。

（五）从本质上讲，党的制度反映了党的内部关系，党组织及党员的上下级关系，同级之间的关系，它是党内生活、整个党组织的活动、运转规律的条文化、规范化。刘少奇同志在《论党》中指出：“我们的党，不是许多党员简单的数目字的总和，而是由全体党员按照一定规律组织起来的统一的有机体，而是党的领导者被领导者的结合体，是党的首脑（中央）、党的各级组织和广大党员群众按照一定规律结合起来的统一体。这种规律就是党内的民主集中制。”“有了这种组织，就产生出新的力量。无产阶级的力量，

就在于组织。”（《刘少奇选集》上卷第358页）从这个意义上讲，党的制度，就是党的组织结构，党的活动及党的肌体运转的科学规律的外化，或叫做这种科学规律的载体。党的制度也可以说是党的组织和活动的科学规律的一种表现形式。我们通常讲，党员的素质决定党的战斗力的强弱，这是对的。但往往忽视了，具有同样素质的党员，按照不同的组织原则、组织方式组织起来，也可产生不同的战斗力。自然界也是这样。如：金钢石和石墨都由碳元素构成，但由于这些分子按不同规则排列，就产生了这两种硬度、形态、色泽以及导电性能截然不同的物质。因此，党的制度建设就是要使党内的一切活动按照科学规律进行。它使这个科学规律制度化，以此来开发党内的活力，集中整体的智慧，实现党的整体意志。十三大的政治报告译为英文，制度建设的“制度”，用的是system，而不是laws。system有几个意思：一是秩序、规律的意思，就是我们上面所讲的它是党的活动的科学规律的外化或载体。第二个意思是制度、体制。我们过去没有把社会主义的根本制度与具体制度分开，所以没有从改革党的领导制度、领导体制上去考虑问题。十三大明确了，党的领导制度等，涉及党和国家的领导体制问题，具有根本性，因此，要从政治体制改革的高度去认识党的制度建设。第三，system还有系统、体系的含义。一般制度的形成发展，是先从习惯开始，即先有事实，后有结论，先有经验后有规章，先有习惯，后有制度。不少制度的形成过程都是先有习惯法，即大家公认的原则和办法，然后是章程法，通过一定的法定程序固定下来，最后是配套法，即形成制度体系。所以进行制度建设要从整体上考虑，从逐步形成完整配套的制度体系上考虑。

总之，从党的制度本身所具有的特点来看，它具有调整党内关系，规范党内行动，维持党内秩序，保持党的活力，保存、传递、巩固党的传统，集中、实现党的整体意志的功能。加强党的制度建设，对于保护和推动改革，对于巩固和发展改革的成果，有重要作用。

制度是个总称，具体地讲，它是由根本制度（党章、党纲及《关于党内生活的若干准则》）和党的基本制度组成。从性质上分，可分为实体性制度

和程序性制度。实体性制度，一般规定着党的各级机关、各级党组织和它的成员的职责、权限，规定权利和义务的关系。如：中央政治局、政治局常委和书记处的职责，权限皆属实体性制度。而保证实现实体性制度的规定为程序性制度。如：十三大后，第一次政治局会议通过的中央政治局工作规则（试行）中规定，政治局每月举行一次会议，需要时可临时召集会议。必须有政治局半数以上成员到会方能举行。又如：考评干部的程序，选举提名的程序等。从制度规定的主体来分，又可分为中央、地方和基层组织的制度。政治局有政治局的工作规则，党支部有党支部的工作规则。从制度的内容上大体可分为组织制度、领导制度、工作制度、生活制度和监督制度。过去我们对党内生活制度的理解是广义的，把组织制度、监督制度、工作制度都包括进去了。为了对党的制度建设进行更深入的研究，在制度分类上，分得更细一点，可能更好一些。有些党对党的生活制度的理解，是宽泛的，把党内一切活动都包括进去，如古巴就是这样。现在按内容把党内制度分为五类，大体上是按邓小平同志讲的来划分的。在1980年8月18日的讲话中，邓小平同志提出要改革和完善党的领导制度、工作制度和组织制度。在七千人大会上，他曾提出要有一套健全的党内生活制度。近年来他多次强调要对党的领导干部实行监督，要形成制度。国际上不少党也是把党的监督制度单独列出来。

党的领导制度主要包括三方面的内容：第一，从党与外部的关系讲，主要是指党与政府、军队、群众团结、民主党派的关系及党在企、事业中活动的规章。第二，从党内来讲，指关于党内上下级关系，中央和地方的关系，党委和职能部门之间的关系的规定。第三，党委内部实行集体领导的规章。它体现了党内领导与被领导及领导机关内部关系的规律，体现了党与党外统一和协调、配合的规律。

党的组织制度，主要指党组织机构的设置，接收党员、任免、使用、培养干部和基层组织建设的规章和办法。它体现了党的组织结合方式的规律。

党的工作制度是指党的日常工作的规章，它反映各个职能部门发挥作用和运行的程序。



党内生活制度，主要包括党内选举、开展批评和自我批评，讨论和决定党内重大问题，学习贯彻党的决议等规则要求，它反映党员按照党章行使自己的权利并履行义务的关系。

党内监督制度，包括党组织对党员的组织监督，党组织之间的相互监督，党员对党的领导干部和党的组织的监督，党委成员的相互监督，上下级机关的双向监督，党的专职机关对党员及党组织的监督，（如：纪律检查委员会的监督。）以及接受党外群众、民主党派和群众团体对党的监督的规定。

以上这几种制度，有时也表现出相互包容、重合的关系。

从制度的分类上我们可以看出，要健全党的制度，不仅要有一个好的党章，而且还要有一整套实施党章和民主集中制的基本制度。即根本制度与基本制度要配套。不仅要有完备的基本制度，而且在各类基本制度中，实体性制度与程序性制度也要配套。从党的制度分类的图表上看，就是横向配套与纵向配套，形成一个立体的完整的制度网络，才能使党的活动走上按制度办事的轨道。了解了制度本身所具有的特点，也就更深刻地了解了我们在前边所讲的，在改革开放中加强党的制度建设的重要性。

## 二、党的制度建设的历史及其经验教训

十一届三中全会以来，我们对党的制度建设的认识，产生了一个历史性的飞跃。十三大又把这几年我们对制度建设认识的新成果加以概括和总结。十一届三中全会以来，我们对制度建设的认识有什么新发展？新突破？讲发展，就要有个历史的比较。为了把握十三大关于制度建设的理论，让我们对党的制度建设的历史做一个简要的回顾。

民主革命时期，党的制度建设大体可分为两段。

（一）1921年中国共产党成立到遵义会议之前。这个时期可称为党的早期制度建设。这个时期的制度建设主要表现在党章这一党的根本法规等实体性制度建设方面。如：关于党的民主集中制，一大的党纲中没有提出民主集

中制原则，只是反映了陈独秀给一大代表的信中提出的坚持民主主义的指导，又要有纪律的思想。二大党章，第一次表述了民主集中制的基本思想：“全国代表大会为本党最高机关；在全国大会闭会期间，中央执行委员会为最高机关。”“全国大会及中央执行委员会之议决，本党党员皆须绝对服从之”，“下级机关须完全执行上级机关之命令”等。四大通过的《关于组织问题之议决案》中提出了“党实行民主的集权主义”。五大后，政治局会议通过的《中国共产党第三次修正章程决案》中，第一次提出了“党部的指导原则为民主集中制”。六大通过的党章中，对民主集中制的原则又规定了党的领导机关由选举产生，各级党部对选举自己的党员作定期报告，下级党部执行上级党部的决议和共产国际的决议等内容。在组织机构方面也规定了一些基本制度，如：三大通过了《中国共产党中央执行委员会组织法》，在选举制度方面也有些规定，如三大党章规定支部推举书记，中央委员会由代表大会选出，而总理党务的委员长由中央委员会互推产生。五大后通过的党章才规定总书记由中央委员会选举产生，但政治局常委由政治局委员互推产生。在党的纪律方面，二大的党章中就开始有专门一章规定了党的纪律。

由于当时的历史条件和党的成熟状况，这个时期还不可能制定出较完善的规章制度。由于兵荒马乱，这个时期党的中央机关也不很健全。如陈独秀在五大的报告中所指出的：中央机关不健全，仅有九个中央委员，还不能经常在一起工作。经常在中央工作的只有两三个人，有时只剩一个人，“因此，中央自然而然就产生了独裁。”四次会议后，由“我主管组织部工作”，但组织部实际不存在了，“因为无论是我还是其他人都没有组织部里工作过。”五大，我们曾选出中央监察委员会，但由于有的人牺牲了，有的调去搞其它工作，中监委实际上未开展工作，所以六大的党章中就去掉了监察委员会的规定，也未再选举中监委。由于组织和制度的不健全，民主集中制不能在党内得到切实贯彻执行，因此，也就不能通过党的制度制止错误路线的推行，也不能通过制度，使党中央集中、采纳正确的意见。如：1927年5月30日，汪精卫在武汉联席会上通过了一系列大举进攻共产党，镇压农民运动的

训令。毛泽东、蔡和森在许多地方发动了反对汪精卫反革命活动的群众运动。但陈独秀6月30日在中央扩大会议上提出一个投降主义的政纲。在讨论时，任弼时提出批评此政纲的书面意见，当面交陈独秀，陈看后，不传阅，当众把它撕得粉碎，扔在地下，踏上一只脚。任弼时要求发言，遭到拒绝，以致于其他人也不便发言，这个政纲就不明不白地算通过了。包括王明上台，当然主要是共产国际代表米夫支持他上台，同时，也正如民主革命时期的《关于若干历史问题的决议》所指出的，王明是在选举手续不完备的情况下上台的。当时本来准备召开紧急会议，米夫临时改为召开四中全会。出席会议的中央委员、候补委员共二十二二人，但包括王明在内的不是中央委员的代表就有十五人，而他们都有发言权、表决权、选举权和被选举权。破坏了党的组织原则。王明的“左倾”路线长达四年之久，几乎断送了中国革命。邓小平同志在八大总结这个时期的教训时指出，在错误路线下，实行封建家长制，整个偏向是过于集中。

（二）遵义会议到中华人民共和国成立前。这个时期随着党逐步壮大，党内关系的成熟，形成了一套适应战争年代和民主革命的制度。从基本制度（实体性制度）到具体制度、程序性制度都基本上有了，为党的制度建设奠定了基础，并有了一个较好的框架。如：六届六中全会通过了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》，《关于各级党部工作规则与纪律的决定》及《关于各级党委暂行组织机构的决定》，比较详细地分别规定了中央委员会、政治局、书记处及各级党委，党部的工作任务、职责范围和纪律。针对王明搞封建家长制，这些决定强调了集体领导；针对王明1937年12月政治局会议后，主持长江局工作中假借中央名义发表文件讲话，对中央指示扣着不发等违纪行为，特别规定了“各中央委员如果没有中央委员会、中央政治局及中央书记处的委托，不得以中央名义向党内外发表言论与文件。”这三个决定是我党历史上的重要制度，（十三大后，中央政治局、政治局常委和书记处的工作规则，在制定过程中，就参照了这三个决定。）在六届六中全会上，毛泽东同志鉴于张国焘严重破坏党的纪律的行为，重申党的纪律，提出“四个服

从”，七大把“四个服从”写入党章。（表述比较准确：“下级组织服从上级组织，部分组织统一服从中央。”）1948年9月20日，毛泽东同志为中央起草了《关于健全党委制》的决定。这是一个具有很高马列主义水平的文件。决定指出“党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度”，指出“一切重要问题，均须交委员会讨论，由到会委员充分发表意见，做出明确决定，然后分别执行。”1949年在七届二中全会上，毛泽东同志专门讲了《党委会的工作方法》，明确提出书记和委员之间的关系是少数服从多数，书记当好班长，不过是个比方。这些工作制度，领导制度，对发挥党的集体领导，形成党内的好传统起了很好的作用。1948年，中央还通过了《关于健全报告制度的指示》等规定，在党内逐步建立、健全了请示报告制度，对实现中央的统一领导起了保证作用。在党的组织制度方面，1948年9月，中央政治局通过了《中央关于召开党的各级代表大会和代表会议的决议》。七大党章第一次规定了党员的民主体力，并规定了选举各级党委会按候选人名单进行无计名投票。这对健全党内民主生活，发扬党内民主起了很好的作用，在党内生活方面，1944年毛泽东同志在《学习和时局》中第一次提出了对待犯错误同志的完整的正确方针。六届七中全会通过了《关于若干历史问题的决议》，提出正确开展党内斗争的方针，对党内生活正常化起了重要作用。

这个时期的制度建设具有这么几个特点：1.比较重视党内制度建设，党内民主生活比较正常，形成了民主集中制的好传统。邓小平同志在七千人大会上的讲话中就指出，我们讲继承传统，就包括了继承从遵义会议到56年以前，党内民主生活比较正常的传统。这个时期，我们在根据地实行民主是真诚的、认真的，但由于主客观条件，受到了一定限制。这个时期的制度也只能说有了一个好的框架。建国后，我们成为在全国范围内执政的党，党内制度仅有个框架，就远远不够了。2.这个时期的制度适应战争环境，适应根据地分散的状况，所以总的讲，正如邓小平同志在八大指出的，主要是反对分散主义，强调集中统一和党的一元化领导。1942年9月1日，中央政治局通过了《关于抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》。决定规定了党

应“领导一切其他组织，如军队、政府与民众团体。根据地领导的统一与一元化，应当表现在每个根据地有一个统一领导一切的党的委员会”，确定各级党委为各地区的最高领导机关，统一各地区的党政军民工作的领导。党委应包括党务、政府、军队中主要负责的党员干部。一元化领导横向指党政军民，党是领导一切的。纵向指上下级关系上，下级组织服从上级组织，地方服从中央。决定指出下级党委无权改变上级政府的决定与法令。党对政权系统的领导应是原则的、政策的、大政方针的领导，而不是事事干涉，包办代替。党对政府和参议会的领导只能经过自己的党团。党委无权直接命令参议会及政府机关。党团必须服从同级党委，把党委意见拿到政府或参议会中去说服大多数，但如意见未被通过，在政府或参议会中工作的委员也必须服从多数的意见。但如果党员个人与党委的意见有分歧，而不把党委意见拿到政府或参议会中去，就是违反党纪，要受到指责与处分。建国后，我们没有根据新的情况及时改变党的领导制度，也没有及时把贯彻党内民主集中制的侧重点转到扩大党内民主方面，这就妨碍了党内民主及社会主义民主的发现。3.当时的一些制度是根据当时特定的历史条件制定的。如：1943年政治局通过的《中央机构调整及精简决定》。当时毛泽东同志为中央政治局及书记处的主席，这个决定中规定，对政治局和书记处所讨论的问题，“主席有最后决定权”。这个决定从组织上确立了毛泽东同志在全党的领导地位。从实践上看，由于当时毛主席在重大问题上同其他同志商量研究，注意听取不同意见，也没有出现什么问题。在战争环境中，领导人需要有一定的决断和处置之权。解放后，我们没有根据新情况，制定适合和平时期、执政条件，进行社会主义建设的党中央的工作规则，毛泽东对党内重大问题，仍有最后决定权。1958年后，就产生了一系列问题。有时毛泽东同志不出席政治局会议，刘少奇、邓小平会后向毛泽东汇报会议的决定，毛泽东不同意，就可以否定集体决定，逐步形成了个人专断。

建国后的制度建设可以称作社会主义初级阶段的制度建设，大体可分为三段：文革前一段，文革中一段，十一届三中全会以来一段。

(一) 中华人民共和国成立到“文化大革命”前的党的制度建设。这个时期是社会主义初级阶段党的制度建设的探索和准备时期。这个时期的制度建设有以下特点：

1，党的基本制度大体沿续了战争年代根据地的制度，有些方面更具体了，展开了，也增加了一些新内容，但总体上没有重大突破。如：在领导制度上，就沿袭了战争年代党的一元化领导制度。1949年11月，中央决定在中央人民政府内建立中国共产党委员会和党组。53年3月，中央发了《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告及加强中央对于政府工作领导的决定（草案）》。撤销了人民政府的党组干事会，规定政府各部党组不再向党组干部会汇报工作。“为使政府工作避免脱离党中央领导的危险，今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项，必须经过党中央的讨论和决定或批准。”规定了“中共中央对政府工作的直接领导”，政府部门的领导直接向党中央负责。党中央直接管理政府事务，以党代政就开始发生了。1953年在反分散主义中，毛泽东提出了“大权独揽，小权分散”。1955年8月10日，中组部给中央的工作报告中提出为健全组织，在省、市委中设立工业、交通部，财政贸易部，文化教育部及政法工作部。开始建立这些部，主要是为了管理干部，以后发展为各级党委直接抓业务，抓生产，对政府部门实行对口领导。1958年6月10日，中央发出《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》，指出“这些小组是党中央的，直隶中央政治局和书记处，向他们直接做报告。”“大政方针在政治局，具体部署在书记处，只有一个‘政治设计院’，没有两个‘政治设计院’。大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。”这就使党政不分的一元化领导进一步制度化了。大跃进中提出书记挂帅，一次次的政治运动又强化了这种高度集中的领导体制。在企业中，党委领导下的厂长负责制，也是在社会主义改造时期逐步确立下来的。建国后，企业中有的实行一长制，有的实行党委负责制。高饶事件后，东北在肃清高饶的影响时，批判一长制是脱离党的领导。1955年下半年，中央第三办公室召开各地的党委书记、工交部长开座谈会，会上对国营

企业的领导体制争论激烈。毛主席在会议起草的文件（初稿）上批示：“重大问题上的合议制，执行方面的单一负责制”。会后，仍未否定一长制。1956年初，毛主席明确提出要实行党委领导下的厂长负责制，后中央文件对此做了正式规定，企业中党政不分的管理制度也就固定下来了。

2，照搬了苏联的一些基本制度。如：干部管理制度，就是照搬苏联的。解放前，在根据地实行由党委组织部门一揽子管理干部的方法。解放后，干部人数迅速增加，1952年就比1949年增加了五倍半。用旧方法管不过来了。我们就派人到苏联考察，采用了苏联分部分级管理干部的方法。这种方法比起战争年代党委组织部门一揽子管理干部的方法是一个进步，对社会主义改造起到了组织上的保证作用。但进入社会主义建设时期，这种党管一切干部，用管行政干部的方法管理各类干部的制度，就越来越不适应新形势的需要了。问题在于，1956年以后，我们没有及时制定新的干部制度，使这种干部管理制度一直沿续到十一届三中全会以后。

3，在制度建设上，仍带有战时制度建设的特点，即没有从整体上、系统地考虑建立一套严格的、完整的党内制度。还是一时性的、地区性的制度多，长期性的、全局性的、根本性的制度少；实体性的制度多，程序性的制度少；监督党员和基层组织的制度多，监督领导干部和领导机关的制度少；强调集中的多，强调民主的少。

4，在党的建设的方式、方法或路子上，基本上沿用了战争年代搞政治运动的方式。1956年前后，对党的基本制度及党自身建设的路子进行了有益的探索，但未能深入与继续下去，在制度建设及党自身建设的路子上，丧失了转轨换型的良机。

关于执政党建设的路子，在执政前，毛泽东同志就开始思考了。1945年，黄炎培访问延安，问毛泽东同志，共产党能否找出一条新路，跳出历代统治者在掌权后因腐败而导致“人亡政息”的周期率。毛泽东回答他：我们已找到了新路。这条新路就是民主。建国前夕，在七届二中全会上，毛泽东同志及时告诫全党要警惕资产阶级的糖衣炮弹。会议根据毛主席建议，提出了：

不给领导者祝寿，不送礼，少敬酒，少拍掌，不用党的领导者的名字作地名、街名和企业名字，不把中国同志和马恩列斯并列等六条反腐蚀措施。1951年，又发出《中共中央关于纠正某些党政机关发动群众写致敬信、发祝贺电、送旗、送礼等浪费现象的指示》。同时，一进城就成立了中央及各级党的纪律检查委员会，加强了纪律检查工作，并接连不断地开展整党整风，“三反五反”，审干等政治运动，这对清除党内腐败分子，保持党的纯洁性，起了一定作用。这个时期的党风、民风也是好的。

1956年，社会主义改造基本完成后，八大及时提出了我国的主要矛盾已由工人阶级和资产阶级的矛盾转变为人民对经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾。全党全民的主要任务是集中力量发展生产力，实现国家的工业化。在新的历史条件下，如何加强党的建设呢？八大提出了要研究执政党建设的问题，强调要坚持民主集中制和集体领导制度，反对个人崇拜，发展党内民主和人民民主，加强党同人民群众的联系。

八大前后，我们党对党的领导制度也进行了有益的探讨。对中央和地方的关系问题，毛泽东同志在八大前夕所写的《论十大关系》中，就提出处理中央和地方的关系，不能象苏联那样，把地方统得死死的，要使地方有更多的独立性，有地方和中央两个积极性，比只有一个积极性好。他已考虑到纵向分权问题。

在党政关系方面，董必武在八大的发言中就指出要把“党组织和国家机关严格划分清楚”，不能“包办代替国家机关的工作”，并批评了一些地方的党委存在的“党政不分的现象”。已提出了不能把党政职能混淆起来的问题。

1956年7月21日，周恩来在上海市第一次党代表大会上则指出了，在社会主义改造基本完成后，专政要继续，民主要扩大。执政后，我们的“权力是相当集中相当大的，如果处理不好，就容易忽视民主。”“权力过分集中时就会有偏向”。“经常注意扩大民主，这一点更带有本质的意义。”如何解决权力过分集中和扩大民主的问题？他提出“要在我们的国家制度上想一些办



法，使民主扩大。”（《周恩来选集》下卷，第207、209页）

在执政党活动的方式、党的建设的路子问题上，也进行了一些探索。1957年3月18日，董必武在一次会议上就指出，进入社会主义建设时期，要变靠群众运动的工作方式为依法治国。他指出群众运动是一种风暴式的革命运动，解放生产力，没有群众运动不行，而现在的任务是发展和保护生产力，就必须靠法治。“群众运动是个法宝”，“但不能经常搞运动，因为震动太大，八级以上的风”，“经常刮就受不了，把树吹倒了，人不能出门”，“情况变了，我们的工作方法也要随之改变。”（《董必武选集》第448—450页）

1956年揭露了斯大林的问题，对我们党震动很大。毛主席注意了斯大林晚年的错误，考虑到废除党和国家领导人领导职务的终身制问题，提出了限制国家主席和党的主席的任期问题。在八大党章中规定了“中央委员会认为有必要的时候，可以设立中央委员会名誉主席一人”。就是出于这种考虑。

遗憾的是对执政党制度建设的有益探索未能继续下去。为什么？重要的原因是反右斗争后，毛泽东同志错误地分析了国内形势，在八届三中全会上改变了八大关于国内主要矛盾和阶级斗争的正确论断，把整风中一些人对党和国家领导制度上的一些弊端的批评看成是反党反社会主义。使领导制度问题成为讨论的禁区。其次，对发扬党内民主，反对个人崇拜问题，八大文件的论断是正确的，但毛泽东同志及党内一些同志对这个问题的认识不巩固，对个人崇拜产生的根源认识不深刻。认为个人崇拜苏联有，我们没有。1956年3月，在成都会议上，毛泽东提出有两种个人崇拜，一种是正确的，如对马克思、恩格斯、列宁、斯大林正确的东西，必须崇拜，永远崇拜，不崇拜不得了。另一种是不加分析，盲目服从。把崇拜真理与崇拜个人混为一谈，为个人决策提供了理论根据。第三，我们未能在更深层次上认识苏联产生个人崇拜的思想，政治和经济上的原因，也就不可能从更深层次上探讨防止执政党变质的新路子。在这个问题上，南斯拉夫比我们认识得早。1956年11月11日，铁托在普拉的演说中就指出了苏共二十大谴责了斯大林的行动和政策，“但是他们错误地把整个事情当作一个个人崇拜的问题，而不是当作一个制度问题