

党的制度创新与 执行成效研究

DANG DE ZHIDU CHUANGXIN YU
ZHIXING CHENGXIAO YANJIU

周敬青等 著

 人 民 出 版 社

党的制度创新与 执行成效研究

DANG DE ZHIDU CHUANGXIN YU
ZHIXING CHENGXIAO YANJIU

周敬青等 著



人 民 出 版 社

责任编辑：毕于慧

封面设计：石笑梦

版式设计：胡欣欣

图书在版编目（CIP）数据

党的制度创新与执行成效研究 / 周敬青等 著 .

— 北京：人民出版社，2014.10

ISBN 978-7-01-013816-9

I. ①党… II. ①周… III. ①中国共产党—党的建设—制度建设—研究
IV. ①D26

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2014）第 183422 号

党的制度创新与执行成效研究

DANG DE ZHIDU CHUANGXIN YU ZHIXING CHENGXIAO YANJIU

周敬青等 著

人民出版社 出版发行

（100706 北京市东城区隆福寺街 99 号）

环球印刷（北京）有限公司印刷 新华书店经销

2014 年 10 月第 1 版 2014 年 10 月北京第 1 次印刷

开本：710 毫米 × 1000 毫米 1/16 印张：21

字数：305 千字

ISBN 978-7-01-013816-9 定价：45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话（010）65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书，如有印制质量问题，我社负责调换。

服务电话：（010）65250042

目 录

绪 论.....	1
一、本书的研究意义.....	3
二、国内外研究现状.....	6
三、本书的研究思路.....	10
第一章 党的制度创新和执行的基本理论分析.....	16
一、党的制度及制度执行的内涵和原则.....	16
（一）党的制度建设的内涵.....	16
（二）党的制度执行及执行力的内涵.....	19
（三）党的制度执行中存在的问题.....	22
（四）影响党的制度执行的因素剖析.....	26
（五）党的制度执行的原则.....	32
二、党的制度建设的路径：从制度创设、制度危机到制度创新.....	34
（一）从制度创设到制度危机.....	35
（二）从运动建党到制度建党.....	38
（三）深化党的制度创新.....	40
第二章 党的政治纲领制度建设的创新与执行成效.....	42
一、党的政治纲领制度建设的完善.....	42

(一) 全面建设小康社会的行动纲领.....	43
(二) 以科学发展观指导全面建成小康社会.....	45
(三) 建设中国特色社会主义五位一体总布局.....	47
(四) 中国特色社会主义制度的确立.....	49
二、党的政治纲领制度执行成效和存在的问题.....	51
(一) 党的政治纲领制度的执行成效.....	51
(二) 党的政治纲领制度执行中需要关注的问题.....	60
三、加强党的政治纲领制度建设的思路.....	67
(一) 坚持党的最高纲领与最低纲领相统一.....	67
(二) 意识形态上实现原则性与灵活性相协调.....	69
(三) 执政理念上实现阶级性和群众性相统一.....	69
 第三章 党的领导制度的创新与执行成效.....	71
一、完善党的领导制度的探索.....	71
(一) “总揽全局、协调各方”的领导原则的形成.....	72
(二) 党的执政方式和领导方式认识的深化.....	79
(三) 党的领导水平和执政水平的提高.....	82
二、党的领导制度的执行成效及存在的问题.....	87
(一) 党的领导制度执行成效.....	87
(二) 党的领导制度执行过程中存在的问题.....	88
三、完善党的领导制度建设.....	91
(一) 贯彻“总揽全局、协调各方”的领导原则.....	92
(二) 坚持“科学执政、依法执政、民主执政”.....	96
(三) 加强党的执政能力建设和先进性建设，提高党的领导水平.....	96

第四章 党的干部人事制度的创新与执行成效	100
一、干部人事制度探索.....	100
(一) 干部选拔任用的制度进一步规范.....	101
(二) 干部的考核培训制度逐步完善.....	102
(三) 干部交流、回避、任期制度不断健全.....	103
(四) 干部管理、监督制度不断严密.....	104
二、党的干部人事制度的执行成效及存在的问题.....	105
(一) 党的干部人事制度的执行成效.....	105
(二) 党的干部人事制度建设存在的问题.....	107
三、完善干部人事制度的对策思考.....	113
(一) 干部人事制度体系充分体现	
“德才兼备、以德为先”的标准.....	113
(二) 干部政绩考核和教育机制体现科学发展观是重中之重.....	115
(三) 干部管理机制坚持“党要管党，从严治党”.....	118
(四) 逐步建立整治用人上的不正之风的长效机制.....	119
第五章 党的基层组织制度的创新与执行成效	122
一、党的基层组织制度建设的探索.....	122
(一) 党的基层组织的总体制度建设.....	122
(二) 各类基层党组织的制度建设.....	127
二、党的基层组织制度执行成效及存在的问题.....	131
(一) 党的基层组织制度执行成效.....	131
(二) 党的基层组织制度执行中存在的问题.....	135
三、党的基层组织制度建设的新思路.....	138
(一) 适应基层党组织新的功能定位.....	139

(二) 注重整合资源, 为基层党建工作提供支撑和保障.....	140
(三) 着眼于增强党务干部和党员队伍的生机与活力.....	140
(四) 落脚到充分发挥基层党组织的作用.....	141
(五) 围绕推进基层党组织活动方式和工作方法的转变.....	142
第六章 党内民主制度的创新与执行成效.....	143
一、党内民主制度建设的探索.....	143
(一) 理念创新: 把党内民主提升到党的生命的高度.....	144
(二) 实践创新: 党内民主制度建设的推进.....	145
二、党内民主制度执行成效及存在的问题.....	149
(一) 党内民主制度的执行成效.....	150
(二) 党内民主制度执行中存在的问题.....	156
三、党内民主制度建设的新思路.....	163
(一) 发挥党员的主体作用.....	163
(二) 继续创新完善党内选举机制.....	166
(三) 建立健全党的各种会议制度.....	168
(四) 将党内民主制度建设科学化、精细化.....	169
(五) 按照“阻力最小原则”积极稳妥地推进党内民主.....	170
(六) 利用网络促进党内生活民主化.....	172
第七章 党内监督制度的创新与执行成效.....	173
一、党内监督制度的探索.....	173
(一) 党内监督领导体制的协调与工作机制的完善.....	174
(二) 加强对领导干部廉洁自律的党内监督力度.....	176
(三) 明确党内监督的重点对象.....	177
(四) 巡视制度逐步走向完备.....	179

二、党内监督制度的执行成效及存在的问题.....	180
(一) 党内监督制度的执行成效.....	181
(二) 党内监督制度执行中存在的问题.....	187
三、提高党内监督制度执行成效的思考.....	191
(一) 整合、优化并健全党内监督制度.....	192
(二) 改革与完善党内监督领导体制.....	193
(三) 拓宽畅通党内监督渠道.....	195
(四) 强化领导干部的党内监督制度意识.....	196
 第八章 党的作风制度的创新与执行成效.....	198
一、党的作风制度建设探索.....	198
(一) 以“五风”为抓手丰富党的作风制度建设.....	199
(二) 立足于提升党员干部的自身素质和人格力量.....	203
(三) 反对“四风”，始终围绕密切党和群众的关系， 践行党的群众路线.....	204
(四) 与反腐倡廉建设紧密结合.....	207
二、党的作风制度创新、执行成效及存在的问题.....	210
(一) 党的作风制度的创新与执行成效.....	211
(二) 党的作风制度的创新与执行中存在的问题.....	213
三、党的作风制度建设的新思路.....	216
(一) 拓宽监督渠道，前置党的作风制度中的监督程序.....	216
(二) 以干部选拔任用机制建设推动党的作风制度的有效运行.....	217
(三) 在党的作风制度中突出维护群众权益机制.....	218
(四) 完善党的作风的考核、评价制度.....	219

第九章 党的反腐倡廉制度的创新与执行成效.....221

一、反腐倡廉制度建设的具体成果.....221

（一）规范从政行为的制度体系逐步形成.....222

（二）违反党纪政纪行为的惩处制度体系不断充实.....223

（三）反腐败领导体制建设逐步纳入

科学化、规范化、法制化轨道.....224

（四）从源头上防治腐败的制度改革不断深化.....225

（五）处理重大公共突发事件相关法规制定.....227

（六）一系列地方和部门反腐倡廉法规制度出台.....228

二、党的反腐倡廉制度执行成效及存在的问题.....229

（一）党的反腐倡廉制度执行成效.....230

（二）党的反腐倡廉制度执行中存在的问题.....233

三、党的反腐倡廉制度建设的思路与对策.....242

（一）构建科学完善的反腐倡廉制度体系.....242

（二）建立有效的党的反腐倡廉制度执行机制.....246

（三）提高党的反腐倡廉制度执行者的素质.....249

（四）营造良好的党的反腐倡廉制度执行环境.....250

（五）合理配置党的反腐倡廉制度执行资源.....252

附录 亮制度反腐之利剑：对“上海社保资金案”的剖析与思考.....253

（一）“上海社保资金案”暴露出制度反腐中存在的一些薄弱环节.....254

（二）完善制度反腐针对性和有效性的对策与建议.....264

第十章 党的社会工作制度的创新与执行成效.....270

一、党的社会工作制度的创新与发展.....270

（一）联系群众、凝聚社会的民情民意反映反馈制度.....271

(二) 推进民主自治、集中民智的民主管理制度.....	274
(三) 提供社会服务、关注民生的社会制度.....	278
(四) 发展社会组织、培育社会工作人才的保障制度.....	285
二、党的社会工作制度执行成效及存在的问题.....	288
(一) 党的社会工作制度执行成效.....	288
(二) 党的社会制度执行中存在的问题.....	293
三、提高党的社会工作制度执行成效的对策思考.....	296
(一) 完善维护群众利益的机制.....	296
(二) 推进尊重和落实群众权利的民主制度建设.....	297
(三) 促进体现保障公平正义的社会制度发展.....	298
(四) 推进培育社会组织和社会工作人才队伍的制度建设.....	300
 第十一章 推进党的制度创新及提高党的制度执行成效的路径思考.....	301
一、推进党的制度创新的路径思考.....	301
(一) 把握党的制度创新原则.....	302
(二) 全方位推进中国共产党制度创新.....	305
二、彰显党章权威，提高党的制度执行成效.....	308
(一) 彰显党章权威.....	309
(二) 强化党员的制度意识.....	311
 参考文献.....	314
 后 记.....	326

绪 论

理论需要制度加以肯定和保障，实践需要制度作出规范和约束。制度建设是党的建设理论与实践的归结。制度优势是中国共产党在长期奋斗中形成的独特优势之一。走制度建党之路是新时期党的建设的一个重要特点。胡锦涛同志在建党 90 周年的讲话中指出：“90 年来党的发展历程告诉我们，建设好、管理好一个有几千万党员的大党，制度更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。”^①党的十八大报告强调：“各级党组织和广大党员、干部特别是主要领导干部一定要自觉遵守党章，自觉按照党的组织原则和党内政治生活准则办事，任何人都不能凌驾于组织之上。”^②这表明，党对制度建设的认识更加自觉和清醒，坚持把制度建设贯穿于党的建设各个方面，既用制度建设来促进党的各方面建设的深入开展，又用制度建设来巩固党的建设取得的成果。近年来，党的制度建设在理论和实践探索中取得了巨大的进展。

毋庸讳言，当前，党的制度建设在实效性、针对性、系统性等方面还存在一些不足之处；制度执行一定程度上还存在贯彻不实、监督不力、惩戒不严等问题，尤其是党内腐败大案要案的频频发生，使党的制度执行成效大打折扣等。具体表现在：有的制度设计不够科学，缺乏针对性，往往朝令夕改或僵化滞后，执行混乱；有的制度的可操作性不够强，缺乏可行性；有的制度的贯彻落实不够严格，好人主义盛行，党内潜规则吞噬着党

① 胡锦涛：《在庆祝中国共产党成立 90 周年大会上的讲话》，2011 年 7 月 1 日，见 http://www.gov.cn/jdhd/2011-07/01/content_1897720_2.htm。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社 2012 年版，第 55 页。

的制度的权威，所谓“一把手”的权威的“人治”往往凌驾于党的制度之上；特别是干部选拔任用制度、监督制度、反腐倡廉制度等关系到党的执政根基，影响人心向背的关键性制度，在贯彻执行中一定程度上存在扭曲走样现象。这些问题的存在，与新时期全面提高党的建设科学化水平的目标背道而驰，严重破坏了党的制度公信力，损害了党的执政形象，危及党的执政根基，必须予以高度重视和坚决剔除，迫切需要通过实现党的制度建设科学化加以根本解决。加强和改进新形势下党的建设，必须高度重视党的制度建设。加强和改进党的制度建设，关键在于推进党的制度创新和制度执行。

制度的生命在于执行。制度执行是党的制度建设的关键。2010年1月12日，胡锦涛同志在十七届中央纪律检查委员会第五次全体会议上发表重要讲话指出：“要以建立健全惩治和预防腐败体系各项制度为重点，以制约和监督权力为核心，以提高制度执行力为抓手，加强整体规划，抓紧重点突破，逐步建成内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的反腐倡廉制度体系，切实提高制度执行力、增强制度实效。”^①2011年1月，胡锦涛同志在十七届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话中强调，要加强对中央重大决策部署执行情况的监督检查。党的十八大报告强调：决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止。^②2013年1月习近平在第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上发表重要讲话中指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”^③上述表明，党中央高度重视“制度创新和制度执行力”问题，更加凸显了

① 胡锦涛：《建设科学严密完备管用的反腐倡廉制度体系》，2010年1月12日，见http://news.xinhuanet.com/politics/2010-01/12/content_12797879.htm。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，人民出版社2012年版，第55页。

③ 张烁：《习近平在十八届中央纪委二次会议上发表重要讲话强调：更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》，《人民日报》2013年1月23日。

本研究的时代性、重要性和紧迫性。

一、本书的研究意义

加快党的建设制度创新,进一步提高党的制度执行成效是一个值得深入研究的课题。本研究无论是理论方面还是实践方面都有比较重要的意义。在理论方面,加强对党的制度创新和执行成效领域的研究,可以拓展、丰富党的制度建设理论;在实践方面,本研究突出问题意识,从党的制度创新和制度执行不力存在的问题入手,深入分析总结导致这些问题存在的原因,并相应提出解决问题的对策建议。其意义主要体现在以下几个方面:

(一) 有助于推进党的制度建设科学化

党的十八大报告指出:形势的发展、事业的开拓、人民的期待,都要求我们以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程,全面提高党的建设科学化水平。^①提高党建科学化,本质要求是把握党的建设的客观规律。符合规律是党建科学化的核心。美国著名政治学家塞缪尔·亨廷顿认为政党的发展通常经过四个阶段:宗派期、两极化、扩展期和制度化。对长期执政的大党老党来说,政党发展的核心价值在于追求政党的可持续发展,即实现政党制度化,以保持自身发展的稳定以及生命力的延续和持久。政党制度建设科学化,是指政党为适应客观环境变化及社会发展的需要,通过制度化的方式不断对纲领政策、组织结构、领导体制、阶级基础和社会基础进行调整,使政党运行实现规范化和科学化。政党制度建设科学化是政党长期发展必须重视的一个重大理论和实践问题。政党的制度建设科学

① 胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》,人民出版社2012年版,第49页。

化是政党变革的一种方式，有重塑政党规范的作用。严格地讲，政党规范是在政党政治实践中形成的客观政治事实，不是主观臆造的结果；而政党的制度是人为设计来进行形塑政党内部互动关系的稳定性约束，是一种具有根本性的政党规范。随着政党政治的发展，客观存在的政党规范必然有某些与现行政治运行相冲突的内容和形式，进行系统性、科学化的政党制度建设则是政党存在和发展的必然要求。

（二）有助于突破党在推进反腐败工作中存在的瓶颈问题

当前，腐败案件依然高发，腐败形势依然严峻，党在反腐败中的瓶颈问题是制度执行力不强而导致对权力缺乏有效的监督和制约。只有通过制度执行的“刚性”约束，严格规范权力运行，才能有效遏制权力腐败。近年来，关于如何进行反腐倡廉制度建设，建立健全反腐惩防体系，提高反腐倡廉制度的执行力，增强制度实效，已经成为中央高层和学术界关注的重要内容和热点问题。

（三）有助于消除“党内潜规则”的影响

“党内潜规则”是指存在于党内的，与党的规章制度相对立的，以隐蔽性、实用性、功利性、排他性为特征的，被一些党员认可并实际奉行不可名状的非正式规则或制度。^①“党内潜规则”是党的显规则即党的制度缺位和失效的产物，与党的制度背道而驰，但在实践中却有存在的空间，消解着党的制度效能。“党内潜规则”潜伏在党组织的运行过程中，在党内意识形态、党内决策执行、党内选人用人、党内政治生活、党内腐败现象中，无不有党内潜规则在作祟。只有不断提高党的制度执行力，才能增强党的显规则的严肃性和权威性，不断打压“党内潜规则”的生存空间。

^① 周敬青：《中共党内潜规则的由来及其治理对策》，《学习时报》2011年9月13日。

（四）有助于保障党的路线方针政策的落实

中央组织部课题调研成果显示：多数民众相信党中央，不愿信任基层党组织及其党员领导干部。一个重要的原因是党中央制定的许多反映党情民意的路线方针政策在落实过程中出现了“梗塞”。只有做到“有制可依、有制必依、执制必严、违制必究”，党的路线方针政策落实才能取得更大实效，从而增强群众对党的信任，巩固党的执政基础。

（五）有助于探求党的制度创新和提高党的制度执行力的新对策

制度的生命力取决于其执行力，其价值必须在执行中体现。制度执行不彻底、贯彻不到位，在落实过程中走样变味，制度建设就形同虚设，就会失去存在的意义和价值，甚至为更多不执行制度者提供以身试“法”的示范。当前，党的制度执行力成为党的制度建设“木桶”中的“短板”。制度建设是党的建设科学化的重中之重，提高制度执行力是党的制度建设的关键环节。提高党的制度创新和执行成效能力，关系到党的制度建设能否真正落实到位，关系到党能否提高自身的执政能力和永葆先进性、纯洁性。通过总结当前党的制度建设中存在的制度创新滞后、制度执行成效低下等现实问题，科学分析产生这些问题的原因，从制度创新和执行等方面系统地提出提高党的制度建设水平的对策建议。

总之，党的制度建设是新时期党的建设新的伟大工程的重要组成部分。加强对党的制度创新和执行成效研究，是党具有与时俱进的发展能力和创新能力的必然要求；是贯彻党要管党、从严治党，实现党建科学化的必然要求；是加强党内诚信文化建设进而引导诚信社会建设，消除“党内潜规则”的影响，依制治党、依法治国的必然要求；是提高反腐倡廉实效，取信于民，夯实执政之基，巩固长期执政地位的必然要求；是落实制度建党，从根本上加强和保障党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设，不断把党的建设新的伟大工程推向前进的必然要求。

二、国内外研究现状

长期以来,学术界在党的制度建设领域的研究,主要集中在对党的制度建设所取得成就的总结方面,重在提炼基本经验,而党的制度的实际执行成效如何,尤其是制度执行力如何,近年来才逐渐被学术界关注。“执行力”概念源自2002年出版的由美国人拉里·博西迪和拉姆·查兰所著的《执行:如何完成任务的学问》^①,两位作者演绎出来的“执行力”是一个属于企业管理学中的概念,一直流行于国外企业界。此后,国内也兴起了关于企业管理过程中的“执行力”研究的热潮,出现了一些论著,如周永亮的《本土化执行力模式》^②、陈德军的《执行力》^③、纪建悦、韩广智编写的《执行力组织》^④等论著。另外,关于企业执行力相关的论文相对较多,涉及企业管理的各个方面。此后,“执行力”一词逐步由企业管理向行政管理领域延伸,特别是将“执行力”概念引入到制度领域,制度执行力问题成为研究的一个关注点,相关研究涉及企业、教育、金融、税务、政府等领域。美国的保罗·托马斯和大卫·伯恩提出了政治领域的执行力。2006年温家宝同志所作的《政府工作报告》第一次把“政府执行力”建设纳入国家治理范畴。随着近年来中共中央推进反腐倡廉制度建设步伐的加快,党的制度执行力问题被国内理论界关注,初步产生了一批研究成果,主要研究内容涉及以下几个方面:

一是制度执行力内涵的不同研究视角。目前关于党的制度执行力的含义和深层理论分析方面的研究比较少。有学者从制度执行力的评价视角定义制度执行力:赵绪生认为,制度执行力就是制度所规定事项的实际贯彻

① [美] 博西迪、查兰:《执行——如何完成任务的学问》,刘祥亚译,机械工业出版社2003年版,第15页。

② 参见周永亮:《本土化执行力模式》,中国发展出版社2004年版。

③ 参见陈德军:《执行力》,中国华侨出版社2008年版。

④ 参见纪建悦、韩广智:《执行力组织》,企业管理出版社2003年版。

蔡霞认为要健全党内制度体系,以清除党内“潜规则”。^①任铁缨提出健全党的制度要注意衔接,发挥制度的整体合力。^②蔡长水认为党的先进性包括体制制度的先进性,要用制度保证党的先进性建设和党的执政能力建设。^③刘益飞指出社会生活领域广泛出现的制度创新,迫切要求与之紧密联系的执政党建设的制度创新,党的制度创新已成为引领中国社会生活中最具活力和最有影响力的事情。^④对十六大以来党的制度创新成果与执行成效的研究。叶笃初等学者对有关新制度发表了阐释性的论著。^⑤有学者认为十六大以来党的建设创新的重要内容之一是抓党内制度体系建设,坚持把制度建设贯穿于党的建设各个方面,用制度建设来促进党的思想、组织、作风建设的深入开展,巩固党的建设取得的成果;^⑥有学者从健全干部选拔任用机制展开研究;^⑦有学者从政治学的角度考察党内民主制度创新;^⑧还有学者认为,党的制度中存在执行不力的问题,使党的制度的权威性受到挑战等。

综上所述,党的制度执行成效研究已经取得了一些初步成果,但在以下几个方面还有待深入研究:

一是界定党的制度执行力的概念、内涵、本质,党的制度执行力的价值功能、原则要求、绩效评价,从而构建党的制度执行力的理论模型。从理论上阐释党的制度执行在党的制度建设中的重要地位;从理论与实践相结合的层面分析增强党的制度执行的途径、方法和措施;从体制机制的层面分析党的制度执行的实践自觉;从总体上把握评价党的制度执行成效的

① 参见蔡霞、苗佳瑛:《加强组织和制度建设 清除党内潜规则》,《北京日报》2007年1月15日。

② 参见任铁缨:《健全党的制度要注意衔接》,《共产党员》2007年第4期。

③ 参见蔡长水、卢生福:《党的先进性与执政党的建设》,中共中央党校出版社2005年版。

④ 参见刘益飞等:《论党的建设的制度创新》,四川人民出版社2002年版。

⑤ 参见叶笃初:《新党章 新思考》,中央文献出版社2005年版。

⑥ 参见何毅亭:《以改革创新精神全面推进党的建设伟大工程》,《党建研究》2007年第11期。

⑦ 参见李烈满:《健全干部选拔任用机制问题研究》,中国社会科学出版社2004年版。

⑧ 参见郑长忠:《中国共产党党内民主制度创新》,天津人民出版社2005年版。