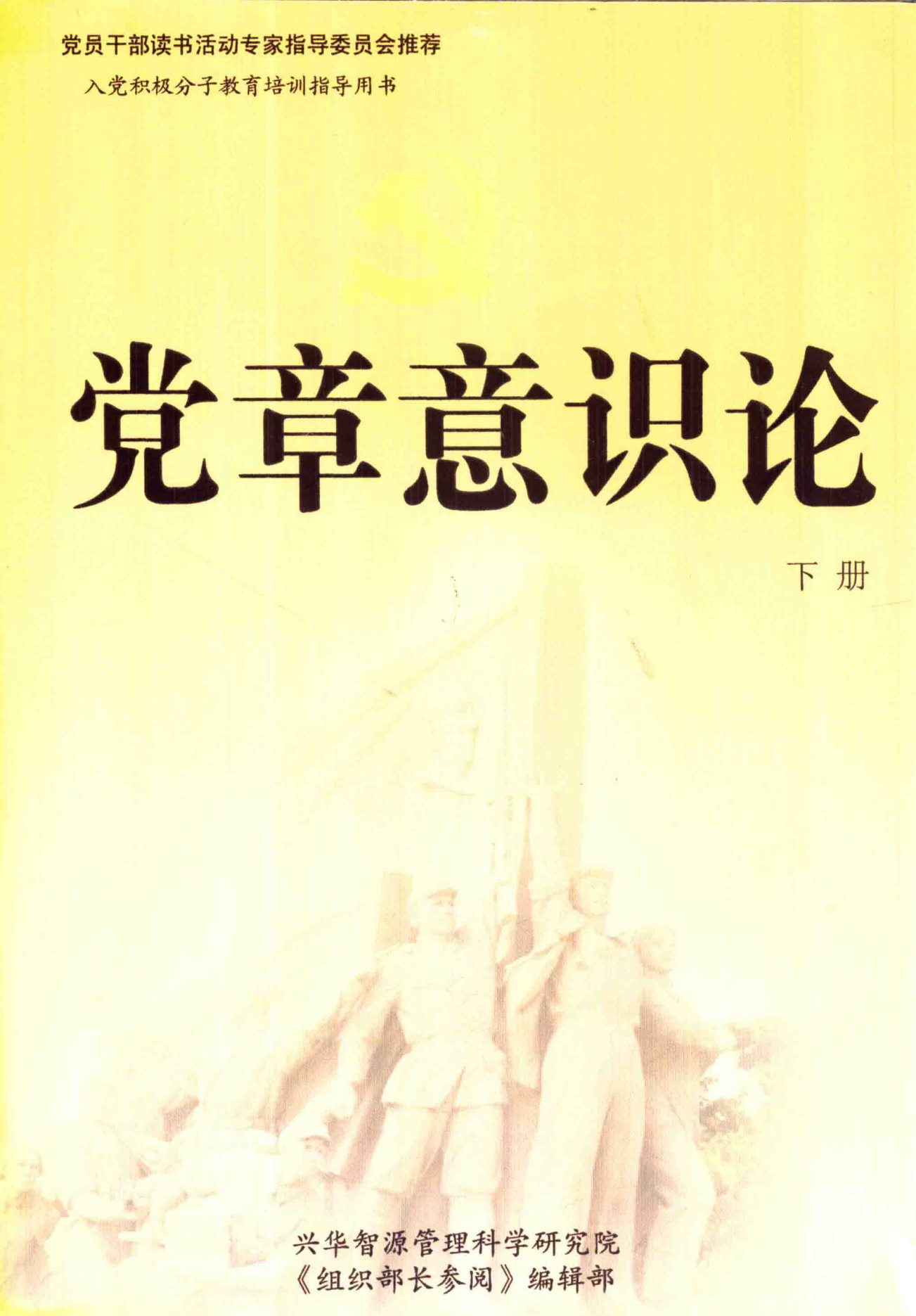


党员干部读书活动专家指导委员会推荐

入党积极分子教育培训指导用书

党章意识论

下 册



兴华智源管理科学研究院
《组织部长参阅》编辑部

下 册 目 录

12. 按照党章要求, 积极发展党内民主	(110)
13. 不断推进党的制度建设与制度创新	(117)
14. 严守党的纪律, 维护党的团结统一	(127)
15. 加强党内监督, 保持党的先进性和纯洁性	(135)
16. 建立学习贯彻党章的长效机制	(142)
17. 从严治党就要依党章治党	(150)
18. 学好党章是党员保持先进性的根本保证	(158)
19. 认真贯彻落实好党章	(164)
20. 防止和纠正违反党章的行为	(173)
21. 自觉执行和实践好党章	(178)
22. 正确对待党章规定的党员义务与权利	(186)
23. 在构建和谐社会中强化党章意识	(200)
24. 以改革的精神加强党章建设	(204)
结 语	(211)

12

按照党章要求， 积极发展党内民主

党内民主是党的生命。对一个党派而言，党内民主是保持生机活力、凝聚党心民心、不断发展壮大的有效保证。树立并增强党章意识，保障党员的各项基本权利，要求我们党不断发展党内民主，把党内民主化水平提高到一个新的阶段，以适应新的历史时期民主政治的发展。

首先，谈谈党内民主概念的界定。一是，要把握的是党内民主和人民民主的关系。

党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。因为具有“示范和带动作用”，说明党内民主的先进性，而党内民主的先进性则是由共产党员的先进性所决定的。现在我们通常使用的“民主”一词，最早源于古希腊历史学家希罗多德，意即多数人的

统治。经过欧洲文艺复兴时期一些资产阶级启蒙学者的
发展，提出了“人民主权”原则和“主权在民”学说，
奠定了现代资本主义理论，并成为资产阶级政党反对封
建专制斗争的有力武器。这里的民主，是国家形态的民
主，更多的表现为一种制度设计。它与党内民主是有区
别的：

一是党内民主有它自己的表现形式和独特内容。
对一个政党来说，首要的是要有组织保证和凝聚力，这
样才使得政党有力量。因此，每个党的组织成员在入党
时都要向组织保证，遵守党的纪律，服从党的组织，在
“遵守”和“服从”的过程中，每个党员都让渡了部分
的权利和义务。这就把作为党员的个人权利和作为公民
的个人权利区分开来了。二是党内民主也是民主的一种
形式，它同一般民主不是本质上的不同，而是表现形式
和范围的不同。党内民主不应该是对民主的一般原则的
否定，而是民主的一般原则在党的组织和党内生活的反
映。那种借口民主形式和范围的不同，否定党内民主所
包含的民主的一般原则是错误的。那种脱离民主的一般
原则，从党内民主的特殊性出发，排斥民主权利、民主
选举、民主监督等等，也就离开了我们所要求的发展党
内民主的初衷。

二是，党内民主还涉及与民主集中制的关系。党

内民主是党的政治原则，而民主集中制则是党的组织原则，它们属于两个不同的层次，不同的范畴，但二者又有紧密的联系，作为党的政治原则，党内民主是贯穿党的建设和党内生活的全过程。但是党内民主的实现，需要民主集中制的程序来保证。由上所述我们可以对党内民主作如下界定：所谓党内民主实质是由党的性质、宗旨和奋斗目标所决定的，它意味着：①党员是党的主体，党员的权利是平等的，有权平等地直接或间接地决定党内一切重大事务，所有党员在党内一律平等，在党内没有特殊的党员，决不允许有超越于党的组织和其他党员之上的家长式的人物存在；②组织结构是民主的，现代政党制度的运作需要完整的制度体系，这种组织结构上的民主是党内民主的制度形态，是党员权利得以实现的载体，如党员大会和代表大会、党委会，选举制度、罢免制度、监督制度、责任追究制等制度；③运作形态是民主的。良好的党内民主制度和党内的民主运作，是缺一不可的，没有民主的运作形态，再好的制度也会受到侵害，而党的活动方式和组织生活的民主化，民主集中制原则和党内事务的公开原则，讨论原则多数决定和集体领导原则等等，都是党内民主实现的程序保证。

其次，谈谈为什么要发展党内民主。

党中央提出的党内民主是党的生命这一论断十分深刻，它从“生命”的高度强调了党内民主对于执政党本身和人民民主的重要性。事实也充分证明，什么时候党内民主生机勃勃，我们党和党所领导的事业就会形势大好；什么时候党内民主受到削弱和破坏，党就会犯错误，党的事业就会遭受严重挫折。鉴于党内民主对于党具有“生命”的意义，我们就必须加强党内民主制度建设，使党内政治生活民主化，党内民主制度化给予高度重视，把党内民主制度建设提升到保持党的先进性的高度来对待。这是因为：

第一，共产党作为工人阶级的先锋队，其先进性不仅在于它的历史使命是消灭一切不平等，也不仅在于它的宗旨是全心全意为人民服务，而在于它本身是民主的，甚至是“完全民主的”、“广泛民主的”。恩格斯、列宁对此都作过论述。在夺取全国政权以后，毛泽东认为，我们所要建立的人民民主专政国家，即对反动派实行专政、对人民实行民主的国家。邓小平甚至告诫人们：“没有民主，就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。”这就是说，党内充分民主或完全民主是共产党作为先进政党的内在本质规定的，是它的生命之所在。离开了自身的民主，“生命”都不存在了，又谈何先进性？

但是，从历史渊源上看，由于两方面的原因，我们党自身的民主受到了限制而难以实现。一是在长期的革命战争年代，我们党因遭到反动国家机器与帝国主义势力的残酷围剿和压制，处于分割的、秘密的状态，各级党组织之间，党员与党组织之间往往连正常的联系都很困难，党内民主的发展当然要受到客观条件的限制。二是我们党以及党的领导人是在一个封建专制传统根深蒂固，民主法制传统缺乏的大国，领导和从事革命战争，从事经济建设和执政的，不能不深受封建专制主义的影响而使得民主观念不强，这是影响党内民主发展的历史和主观原因。再加上我们长期作为共产国际的一个“支部”，实行“以俄为师”的苏联模式。这样就形成了一种带有战时的，与民主相悖的、权力过分集中的领导体制和领导方式以及与此相关联的思想观念，这种观念在我们党取得全国政权，成为执政党以后，我们党所处的政治社会环境和地位以及党的主要任务都发生了根本变化的时候，仍然有一定的影响。而事实上要实现从革命党到执政党的转变，就必须大力加强党内民主制度建设，发展党内民主，这是保持党的活力，也是强调加强党内民主制度建设，发展党内民主的基本依据和出发点。

第二，按照从严治党 and 深入反腐败斗争的要求，

尽快改变权力过分集中特别是党内领导者个人高度集权的体制，只有发展党内民主。从当前的现实来看，腐败分子虽然是少数，但腐败现象却是普遍的，在某些领域还非常普遍。这一切仅仅靠难以保证的自律和内部监督是不可靠的，它主要靠系统和整体的制度安排，更要靠广大党员对腐败分子腐败现象不间断的抵制和监督，而最根本的是要“走民主新路”，特别是在充分发展党内民主的基础上，逐步发展人民民主，建立起强有力的权力监督制约体制和机制。这是其他任何举措都无法比拟的。然而，从这些年的改革历程来看，我国的人民民主取得了长足的进展，相比之下，党内民主建设在实质上进展迟缓，明显滞后。这与党的先进性，与党的执政地位，执政能力建设都很不相称，与共产党员的先进性很不相称。为了改变这种不应有的状态，必须把发展党内民主提高到一个优先突出的位置。

第三，发展党内民主既是党自我更新的有效手段，也是把党建设成为科学执政、民主执政、依法执政的需要。因为党内民主是中国共产党的本质属性，是决定我们党永远走在时代前列，保持先进性的重要因素，是党的一项政治原则。如果党内民主出现了缺失，广大党员只有义务没有权利，党内事务只是由少数人所操持，只是少数人享有的民主权利，党也就不能发展，它的生机

和活力也就停止了。上个世纪九十年代以来，一些执政几十年的政党先后下台，有的已经衰亡，其中的根本原因是党的内部出了问题。更深层次的原因，是长期保持了一个过度集中的领导体制，而忽视了基层党组织和广大党员权利的发挥，如苏联共产党。由此可以认为，党内民主是政党的建设和发展的内在要求。特别是在我国自改革开放以来长期积累的深层次矛盾已日益凸显，如贫富悬殊问题，社会公正问题，“三农”问题，教育、卫生问题等等。这些矛盾的解决，只有让更多的人参与决策才能解决。这种参与，就是党内民主和人民民主。如果大多数人都认为我不能影响未来的发展，我何必参与，我只管自己的事情，这种公众的冷漠，会使我们很难看到一个有效的发展规划和统筹解决问题的前景、一个生机勃勃的和谐社会，那么，提高党的执政能力，保持共产党员的先进性也就失去了应有的基础，党将难以担负构建社会主义和谐社会的重任。作为执政的中国共产党，只有始终把握这些矛盾的主动权，发展党内民主以保持共产党员的先进性，这是关键的基础性的工作。因此，我们不仅要把党内民主作为一种政治生活状态，更要把党内民主作为一种政治原则和制度化的安排。

13

不断推进 党的制度建设与制度创新

在人类发展史上，制度规范是引导社会从低级走向高级的三大规范之一。在我们党的建设问题上，制度建设也扮演着越来越重要的角色。树立并增强党章意识，要求我们党更加重视党的制度建设，通过制度改革、制度创新、制度建设从而达到“制度治党”的目的。

首先，我们看看党的制度建设的发展脉络。

关于党的制度改革，是邓小平同志在1980年8月《党和国家领导制度的改革》一文中首次提出的。我国的政治体制改革，主要包括八个方面内容：一是政府职能转变和机构改革，二是干部人事制度改革，三是决策体制改革，四是司法体制改革，五是权力制约和监督体制改革，六是社会基层治理体制改革，七是党政关系改革，八是党的制度改革。其中，党的制度改革是政治体

制改革的核心和关键。这些年来，我国的政治体制改革在进展到一定程度后遇到了这样或那样的难点，这主要是因为碰到党的制度改革和制度建设的深层次问题。例如，政府职能转变和机构改革碰到党政不分还是党政分开的问题；干部人事制度改革碰到如何理解党管干部和党怎样管干部的问题；决策体制改革碰到党的决策体制和政府决策体制之间的关系问题；司法体制改革碰到如何坚持党对政法工作的领导和党怎样支持审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权的问题；权力制约和监督体制改革碰到如何对党的权力自身进行制约、监督的问题；社会基层治理中的村民自治委员会碰到如何处理和村党支部的关系问题；就党政关系而言，由于其主要矛盾集中在党的方面，党政关系改革的实质乃是党的制度改革。所以，我国的政治体制改革若要继续推向前进，取得更大的进展，归根到底必须聚焦于党的制度改革，并切实把重点放在党的制度建设和制度创新上。

这个基本认识，符合20世纪80年代中期从党的十三大到新世纪初期党的十七大一系列文献的精神。中国共产党是执政党，是社会主义根本的领导力量，处于领导改革的中心地位。任何避开党的制度改革和制度建设的政治体制改革，都不可能顺利发展，也不可能彻底进

行。邓小平同志提出：“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事，甚至会走向反面。因此，党的十三大指出，“党的自身建设也必须进行改革，以适应改革开放的新形势”。党的十六大指出，要“改革和完善党的领导方式和执政方式、领导制度和工作制度”。党的十六届四中全会通过的《决定》更明确地指出，“必须坚持以改革的精神加强党的建设”，“不断完善党的领导方式和执政方式”，使“执政方式更加科学”。

其次，看看党的制度建设的主要内容。

搞好我们党的制度改革，推进党的制度建设与制度创新，是我们面临的严肃问题和必须解决的核心问题。改革开放以来，我们党提出了“什么是社会主义，怎样建设社会主义”和“建设什么样的党，怎样建设党”的问题。我们已经在“什么是社会主义，怎样建设社会主义”的问题上实现了社会主义模式的飞跃。现在，在“建设什么样的党，怎样建设党”的问题上，也要实行党的自身改革，按照党的十七大的基本精神，抓紧以下五项制度的创新工作：

一是，一定要实行党政分开体制。党政分开和党政

不分是两种基本的执政体制。党与政权的职能不同，党是政治组织，不是权力机关，虽然执政党和国家政权之间是一种领导和被领导的关系，但这种领导关系不是上下级之间的隶属关系，不是命令与服从、支配与被支配的直接关系，而是执政党通过党员介入、思想沟通、路线指导、政策说服、法律支持等环节获得转化的间接权力关系和实行间接的执政方式。

党政分开是邓小平同志的一贯思路。他指出，政治体制改革“首先是党政要分开，解决党如何善于领导的问题。这是关键，要放在第一位”。党的十三大报告全面规定了党政分开的原则和措施。党政分开问题虽然在1989年之后被搁置了，但在2002年党的十六大报告中又一次被涉及。不过，党的十六大报告尚未恢复使用“党政分开”的概念，而是在阐述党的领导新内涵的提法时论述有关党政分开问题的。十六大报告明确指出：“党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。”十六届四中全会的《决定》把它概括为：“把握方向，谋划全局，提出战略，制定政策，推动立法，营造良好环境。”十六大报告还明确阐述了党政关系的新思路，提出要规范党委与人大、政府的关

系，支持人大依法履行国家权力机关的职能。党的执政方式不是采取党对政府直接作出决定的方式，而是经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政。

改革和完善党的执政体制，首先必须解决党政不分的体制问题。党政不分体制的实质，最根本的在于党政组织上的不分，党政组织混在一起，造成职能的交叉重叠。因此，实行党政分开最关键的就是实行党政组织上的分开。党作为执政党，主要体现在党提出宏观的路线、方针、政策，推出党的领袖、干部成为政府的领导者。因此，党的职能、机构、专职人员都可以大大减少。通过改革和完善党的执政体制、实行党政分开后，党的宏观和战略领导能力将大为增强，党的执政方式将更为科学、合理。

二是，一定要实行党内民主制度。实行党的制度改革，是为了使党从残存的集权制走向彻底的民主制，要保证全体党员在党纪约束许可的范围内享有言论自由、参与决策的权利。如果党内缺乏民主，完全依赖集权专制的强力，虽可以维持一时执政，但不能持续长久执政。不要以为只有经济发展才最重要，要看到正是经济的发展对党内民主形成了强烈的诉求。必须树立党内民

主健全完善则党兴、党内民主薄弱废弃则党亡的观念；要有紧迫感，把开展党内民主摆到党的建设工作的第一位。

科学的、理性的执政党必须严格遵循、实行民主原则和民主制度，做到科学执政、民主执政、依法执政。为此，必须发展党内民主，加强党内的民主制度建设。党的十六届四中全会正是从发展党内民主着手，强调做到“四民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。在改革和完善党内民主制度方面，《决定》第九部分之五提出建立12项重大的创新性制度：（1）党内情况通报制度；（2）党内情况反映制度；（3）重大决策征求意见制度；（4）党务公开制度；（5）党内不同意见平等讨论制度；（6）党的常委会向全委会负责、报告工作和接受监督的制度；（7）党的代表大会代表提案制度；（8）代表提议的处理和回复制度；（9）党的代表同选举单位党员联系、听取和反映党员的意见和建议的制度；（10）党的各级全委会议题事先征求同级党代会代表意见或邀请部分代表列席会议的制度；（11）市、县实行党代会常任制度；（12）基层党组织领导班子成员直接选举的制度。2004年，我们党还制定了《中国共产党党员权利保障条例》，强调党员充分地享有“知情权、参与权、选择权、监督权”四大权利。这12

项党内民主制度和党员的四大权利，是对我们党以前对民主理解的历史性突破。

三是一定要实行干部选举制度。对干部实行选举，是党内民主的核心。真正的选举过程是一个自下而上的民主过程，即候选人的产生由选民推荐，候选人之间公开开展竞争，争取选民的支持，让选民选择，最后通过投票，赢得多数票者当选。在党内民主中，选举权是最重要的，最能体现党内民主的实质。由于没有民主选举，才有干部终身制和指派制的存在。当然，实行党内民主选举，必须循序渐进，不能操之过急。由于过去长期搞的实际上是斯大林式的党内选举，不符合马克思主义真正意义上的党内民主选举，现在不能一下子从下到上全面放开，可以先从党的基层、中层做起，渐次达到高层。目前党内民主选举应该达到什么层级呢？毛泽东在抗日战争期间曾经说道：“在华北，已经实行了民主政治。在那里，区长、乡长、保甲长，多是民选的。县长，有些也是民选的了，许多先进的人物和有为的青年，被选出来当县长了。”如果说那时候的民主选举就已经可以达到县一级了，那么几十年过去了，现在肯定可以先恢复到在县一级实行党内民主选举。所以，党内民主选举应该在县级和县以下这个层次展开，可以先进一些试点。现在，农村村民委员会和城市社区居民委

员会干部都搞直接选举了，而我们党的村党支部干部如果还不搞民主选举的话，就使党内民主落后于人民民主和社会民主。这与我们党提出的党内民主要走在社会民主前面，要以党内民主推动人民民主的主张也是不相符合的。

为了深化干部人事制度改革，党的十六届四中全会提出建立15项创新性制度：（1）民主推荐制度；（2）民主测评制度；（3）差额考察制度；（4）任前公示制度；（5）公开选拔制度；（6）竞争上岗制度；（7）全委会投票表决制度；（8）党政领导干部辞职制度；（9）干部交流制度；（10）领导干部任职回避制度；（11）干部实绩考核评价标准制度；（12）职务和职级相结合的制度；（13）党政领导干部职务任期制度；（14）健全公务员制度；（15）完善党内选举制度，改进候选人提名方式，适当扩大差额推荐和差额选举的范围和比例。这些党的干部人事制度，从多方面丰富地体现了党员拥有的民主权利，表明中国共产党对民主管理干部的空前的热情和坚定的决心，也展示了其惊人的魅力和务实的风范。

四是，一定要实行科学的决策体制。必须改革和完善决策机制，实现决策的科学化。实现决策的科学化，要求从实际出发，实事求是，调查研究，深入了解民