



中国共产党

党内民主制度创新

郑长忠 著

天津人民出版社
TIANJINRENMINCHUBANSHE

中国共产党党内民主制度创新

郑长忠 著

天津人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国共产党党内民主制度创新 / 郑长忠著. —天津:
天津人民出版社, 2005. 3

ISBN 7 - 201 - 04989 - 5

I. 中... II. 郑... III. 中国共产党 - 党内民主 -
研究 IV. D262. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 013665 号

天津人民出版社出版

出版人: 刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码: 300051)

邮购部电话: (022) 23332446

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

高等教育出版社印刷厂印刷 新华书店经销

*

2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 15.5 印张 1 插页

字数: 340 千字

定 价: 32.00 元

序

林尚立

党内民主是现代政党生存与发展的内在原则。在当今中国,中国共产党在中国社会的领导地位以及对中国社会发展的核心作用,使得中国共产党党内民主的建设和发展,在一定程度上超越了政党建设范畴,成为关系党和国家建设与发展的重大战略问题。在中国民主政治建设中,党内民主与人民民主相互促进的发展战略充分说明了这一点。于是,如何建设党内民主问题就自然成为中国民主政治建设中的关键性问题。

显然,要回答和解决这个关键性问题,不能仅仅从党建出发,还必须充分考虑中国政治发展的大局。在这其中,不仅要考虑现代政党的执政规律,而且要考虑中国共产党的经验与传统,还要考察中国国情与国家建设的内在要求。简而言之,中国共产党的党内民主建设,不能孤立进行,也不能照搬照套,必须与党情、国情以及执政规律有机结合,与中国社会发展的大局和大战略有机结合。

如果这样来定位和把握,那么党内民主建设就不仅仅为党内民主而党内民主,其根本使命是全面提升作为执政党的中国共产党的生机与活力。党的生机与活力,关系到党的执政,也关系到中国在 21 世纪实现可持续发展能不能获得有效领导力量

推动的问题。政党毕竟是有政治使命的政治组织。中国共产党的性质决定了党内民主是其内在的需求,具有目的性的意义;但另一方面,中国共产党的使命也决定了党内民主必须服务于党的建设和发展,因而,也具有工具性的意义。所以,发展党内民主,不能仅仅从目的性的层面出发,为民主而民主,应该将党内民主建设与党的使命以及党的整体建设有机结合起来考虑,使党内民主建设不仅具有价值的意义,而且具有工具的意义。

对于一个执政党来说,党的生机和活力由多方面因素构成,其中主要包括:党的执政的合法性、党的阶级基础与社会基础的广泛性、党对党员以及对社会的整合性、党内制度运行的有效性以及党内政治生活的活跃性等等。显然,由多元要素构成的党的生机和活力,不是一下子形成的,也不是靠单一力量和机制形成的,是长期积累和多方共同努力的结果。在这其中,党内民主起到了重要作用。从中国共产党的建设和发展历史来看,在党的建设和发展的任何关键时期,使党走出危机和困苦并重获生机与活力的一个重要途径与手段,就是激活党内民主,从而全面调动党内的积极性和创造性。

尽管党内民主仅仅是增强党的生机与活力的一个重要途径,但是,为了增强党的生机与活力,党内民主必须具备对构成党的生机与活力的各个要素产生作用的功能与能力。要满足这样的要求,党内民主就不能是形式化的民主,而应该是实质化的民主。从现代民主理论与实践来看,民主在形式层面上展开容易,但要在实质层面上展开较难。要形成实质化的民主,民主就不仅是一种观念和活动,而应该转化为一种能够有效运转的民主制度。所以,民主的实质化,也就是民主的制度和制度的有效化的有机结合。对于党内民主来说,制度不仅承载民主,而且

承载整个政党组织。这也就意味着制度水平的高低以及制度运行的成效,关系党内民主的实际水平,同时也关系到整个政党组织的质量与活力。所以,制度建设在党内民主建设中具有至关重要的地位与作用。

中国共产党的党内民主还承载着推动人民民主,并与人民民主发展形成相互促进和相互推动的发展格局的使命。这个历史使命决定了中国共产党党内民主建设,不仅有组织的规定性,而且有政治的规定性。组织的规定性,决定了党内民主建设和发展是有其内在边界的,不能等同于一般的政治民主建设;而政治的规定性,决定了党内民主必须服务于人民民主,并对人民民主起推动作用。党内民主推动人民民主的战略点,不在于动员民众的参与,而在于为民众的政治参与提供有效的制度空间。为此,党内民主建设就必须与国家制度体系的建设和完善有机结合,在宪法的框架下,形成党的制度与国家制度的耦合关系。所以,在制度层面上推进党内民主,不仅是党建的内在要求,而且也是人民民主对党内民主的基本要求。

任何形式或程度的民主,都一定有其具体的制度形式。中国共产党运行党内民主不是一天两天,也不是现在才开始的,在其形成和发展的初期就已经开始,因而,不仅积累了大量的民主运行经验,而且积累了大量的制度成果。但是,长期以来,中国共产党把制度建设作为党的组织建设的一个重要组成部分来抓,制度的建设和发展服从于组织的需要。在领导人民进行革命的政治逻辑下,党的组织建设难以辩证地、制度化地平衡党内民主与党内集中的关系,于是,领导革命的政治逻辑对集中的内在需求,使党内民主的制度建设常常从属于党内集中的需要。这样带来了两个后果:其一是党内民主制度不健全;其二是

党内民主制度不运作。在制度不健全、不运作的条件下,决定党内政治生活的就是党内所集中的权力,权力的放大必然进一步侵蚀制度,使制度在党内失去应有的权威和地位。所以,今天党内民主建设所面临的根本任务,就是运作党内民主制度,确立制度在党内的权威,进而使制度完善起来。

所谓的党内民主,就是党基于自身的性质、任务和宗旨,依据民主集中制的基本原则,对党的组织、体制和过程所作出的民主的制度规定以及由此所形成的党内政治生活。^① 因此,党内民主实际上包括两个层面:一是制度规定层面;二是政治生活层面。科学的制度规定是根本;健康的政治生活层面是基础。党内民主就在这两者有机结合和相互促进中建设和发展。对于党内民主制度建设来说,党内健康的政治生活是党内制度建设和发展的基本推动与保障力量。在现有的条件下,形成健康的党内政治生活的关键,就是使现有的党内制度运作起来,进而在所营造的健康的党内政治生活基础上推进党内民主制度的创新和发展。

作为一种行动的规则,任何制度必然具有双重效用:规范效用和保障效用。从党内民主建设的角度讲,党内民主制度的这种双重效用体现为对党内权力的规范和对党员权利的保障。规范党内权力,为党内政治生活的规范化和制度化提供必要的前提;保障党员权利,为形成生动活泼的党内政治生活提供必要的

^① 刘少奇从党内民主的政治功能角度对党内民主的实质作了界定:“党内民主的实质,就是要发扬党员的自动性与积极性,提高党员对党的事业的责任心,发动党员或党员的代表在党章规定的范围内尽量发表意见,以积极参加党对于人民事业的领导工作,并以此来巩固党的纪律和统一。”见《刘少奇论党的建设》,中央文献出版社,1991年,第466页。

基础。显然,健康的党内政治生活必须在有效的制度运作基础上实现。对于党内民主建设和发展来说,通过运行党内民主制度来推进党内民主建设和发展,不仅符合党内民主成长的内在逻辑,而且能够使党内民主的建设和发展,不论在党的建设层面,还是在国家政治建设层面,都能保持稳定、有序的发展状态,从而使中国的全面改革都能保持改革、发展、稳定有机统一的健康态势。从这个角度讲,以制度为核心推进党内民主建设,不仅对党内民主发展具有重要的战略意义,而且对整个国家的政治建设和改革大局具有重要的战略意义。

必须指出的是,虽然强调以制度为核心推进党内民主建设的第一步是使现有的制度运行起来,但是这并不意味着党内民主的建设和发展就局限于现有的党内制度。实际上,以制度为核心推进党内民主建设,就是党内民主制度化的建设和发展过程。这个过程包括三个发展环节:一是激活现有的制度;二是重建制度的权威;三是实现制度的创新。这三个发展环节是紧密相连、环环相扣的。如果遵照这三个发展环节的内在逻辑来发展党内民主,那也就意味着党内民主建设和发展的合理路径选择,不是一味地设计新制度,为民主制度而建设民主制度;相反,应该充分肯定现有制度的价值与意义,并使其有效运作起来,发挥应有的作用,进而在逐步健全党内政治生活的基础上,全面确立制度在党内的权威。党内民主的制度创新应该在这个过程中展开,在这样的发展基础上确立。否则,党内民主制度创新难以有实质性的意义。

任何制度创新,都必然面临两个基本问题:一是制度创新的依据与基础;二是创新制度的生命力。对于一个有八十多年历史的中国共产党来说,制度创新与发展所面临的这两个基本问

题,在本质上都可以归结到一个问题上,即制度创新或者说创新制度与现有制度的内在关系。中国共产党在党内民主建设方面有相当丰富的制度积累,是新时期党内民主制度建设和发展的主要资源与财富。不能无视这些历史形成的资源与财富,因为不管怎么样,这些制度积累从根本上锻造了中国共产党的组织结构特征与运行方式。在这样的条件下,如果忽视或无视现有的制度积累及其所提供的现实的制度基础,那么党内民主制度的任何创新就很难在党内获得广泛的认同和有效运行的实际基础,也就是说,创新制度或制度创新难以获得必要的合法性支撑,其生命力自然要面临问题。所以,推进党内民主建设过程中的党内民主制度创新,包括尊重党内制度成长的历史与实际成果,并努力开掘现有制度的合理要素,使其与制度创新有机结合,创造更加科学的党内民主制度体系。

对于中国共产党的党内民主制度建设和发展来说,制度创新应该在两个层面上展开:一是在策略层面上展开;二是在战略层面上展开。在策略层面上展开的制度创新,包括两个问题:其一是如何通过制度创新激活现有的制度,如党内的选举制度;二是如何通过制度创新,确立制度在党内政治生活中的权威地位与作用,如党代表大会制度在党内政治生活中的权威地位。在战略层面上展开的制度创新,也必须考虑两个问题:其一是如何通过制度创新,全面提升党有效运行国家权力、推进人民民主的能力,如“总揽全局、协调各方”的制度建设与安排;其二是如何通过制度创新,全面提升党联系群众、整合社会、巩固其阶级基础和社会基础的能力,如党在新时期的统战工作、群众工作和社会工作的制度安排。

改革开放后,中国共产党的建设和发展进入一个新的历史

阶段:党的建设和发展,不仅面临着健全和完善自身,而且面临着从领导革命的党向领导人民掌握国家权力的执政党的转变。在“三个代表”思想指导下,党在十六大之后把这两方面的发展有机统一起来,形成了以改革为精神,以提高执政能力建设为核心,以先进性建设为抓手,以制度、组织和工作创新为机制的党建新格局。显然,这个新格局在为党建中的制度创新提供新空间的同时,也提出了新的更高的要求,其核心就是要将党内的各项制度统一为一个有机整体,在制度上完善党内民主,从而全面提升党内政治生活、党领导国家和社会的制度化水平。从这个角度讲,创新制度、完善制度、运行制度、巩固制度,将是党内民主建设面临的长期任务。

郑长忠博士在这本书中对改革以来党内民主制度创新经验的展现和分析,有助于人们思考党内民主制度建设的未来方向和行动战略。

在任何成功的变革和发展中,都必然是理论的引导、经验的反思以及创新的实践的有机循环反复,不断辩证提升。所以,在推进新时期党的建设工程中,从学术角度反思改革的经验,寻求理论的有效引导是十分必要的,其努力同时具有现实意义、理论意义和学术意义。从这个角度讲,本书的工作是值得肯定和支持的。

目 录

CONTENTS

序 / 1

导 论 / 1

第一节 党内民主问题的研究现状 / 3

第二节 核心概念与研究方法 / 22

第三节 研究思路与资料来源 / 31

第一章 中国政治制度发展的历史逻辑:

党内民主发展的逻辑空间 / 43

第一节 当代中国政治制度:中国政治文明发展

与国际共产主义运动结合的成果 / 44

一、中国政治文明发展与中国政治制度选择 / 44

二、国际共产主义运动与当代中国政治制度的

框架与价值 / 49

第二节 “形、神”分裂下的中国政治制度:

原因分析 / 53

一、政治制度“形、神”分裂的客观原因 / 54

二、政治制度“形、神”分裂的主观原因 / 58

第三节 制度精神的复归:改革开放后

中国政治制度发展的逻辑 / 62

一、“文革”结束与中国政治发展中革命逻辑
的终结 / 63

二、改革开放政策的实行与中国政治制度
的修复 / 63

三、社会主义市场经济体制的建立与
中国政治制度精神的复归 / 66

四、走向“形、神”统一：中国政治制度
发展的方向与空间 / 69

第四节 中国政治制度发展的历史逻辑：

党内民主发展的一个规定性力量 / 70

一、中国政治制度发展的历史逻辑与
中国共产党 / 71

二、中国政治制度发展的历史逻辑与
中国共产党党内民主 / 74

三、中国政治制度发展的历史逻辑：
党内民主制度创新的逻辑空间 / 80

小结 / 84

第二章 党内民主制度创新：中国政治制度 发展的体制内动力 / 86

第一节 党的领导：中国政治制度安排的 基本规定 / 87

一、党的领导与中国政治制度 / 87

二、党的领导的基本方式与内容 / 93

三、党的领导途径与领导体制 / 98

第二节 党内民主与中国政治制度发展:

体制视角 / 101

一、现代国家建设进程中的民主政治

发展路径 / 102

二、党内民主:中国政治制度发展中的体制

内动力 / 109

第三节 党内民主与中国政治制度发展:

制度化视角 / 121

一、制度化的中国共产党:中国政治制度发展

的内在要求 / 122

二、党内民主:中国共产党制度化的

组织内动力 / 138

三、党内民主制度建设:推进中国政治制度

制度化的关键环节 / 143

第四节 党内民主制度创新:党内民主制度建设的

现实路径 / 149

一、党内民主制度中民主精神的主要来源 / 149

二、党内民主制度创新的基本内容 / 152

三、党内民主制度创新的重点 / 157

小结 / 168

第三章 民主复归与制度化诉求:1978-1992年政治形态

复原中的党内民主制度创新 / 170

第一节 党内民主生活的恢复与党内民主指导思想、

基本边界的形成 / 172

一、党内民主与“拨乱反正” / 173

二、党内民主指导思想的恢复与基本边界的确定 / 188

第二节 党内民主基本制度的恢复和建立:

党内民主发展制度性依据的确立 / 203

一、党内民主制度化诉求产生的原因 / 204

二、党内民主制度的恢复与创新 / 215

第三节 中国政治形态的复原:党内民主制度

建设的历史诉求与逻辑空间 / 221

一、政治形态复原:基本政治制度恢复与政治体制改革 / 222

二、政治形态复原中的党内民主制度建设 / 226

第四节 改革开放的实践与党内民主制度

创新经验、动力的积累 / 236

一、渐进的政治体制改革实践:党内民主制度创新进一步发展的体制内条件 / 238

二、社会部分转型与党内民主制度创新社会动力的积累 / 242

小结 / 251

第四章 规范与生成:1992年以来党内民主制度

创新的逻辑路径及绩效分析 / 254

第一节 规范:文本制度的供给与党内

民主的制度保障 / 255

一、制度配套与规范:党内政治生活制度化

诉求之逻辑必然 / 255

二、配套制度的供给与党内民主制度创新：

制度精神的实现 / 257

三、党内制度的规范与党内民主制度创新：

制度与实践的互动 / 262

第二节 生成：社会转型的压力与制度实质性
创新 / 265

一、社会转型与基层党组织的困境 / 265

二、党内民主制度创新与摆脱合法性
危机的压力 / 274

第三节 1992 年以来党内民主制度创新情况
及其绩效分析 / 283

一、不断规范党内政治生活，保障

党内民主的党内法规体系初步形成 / 283

二、党内民主选举制度有着实质性的突破，

基层党组织竞争性选举试点增加 / 288

三、干部选拔任用制度改革力度加大，实质性民主
措施不断生成 / 290

四、党组织集体领导运行机制出现创新，

党代会常任制试点普遍展开 / 297

五、党内民主监督的创新举措增多，

政治生活与制度生成开始互动 / 306

小结 / 316

第五章 党内民主制度创新的主体与过程:

以农村基层党内民主制度创新为例 / 318

第一节 基层党内民主制度创新:

市场经济时期的实质性创新 / 319

一、基层党组织:政党与社会互动的

直接承担者 / 319

二、基层党内民主制度创新:

政党回应社会转型的结果 / 321

三、基层党内民主制度创新:全新政治逻辑下的 制度建设 / 324

四、以农村基层党内民主制度创新为例的理由 / 329

第二节 党员与民众:制度创新的根本推动力量 / 331

一、社会民众权利意识增强与政党具体制度

滞后性的矛盾:基层党内民主制度创新 的内在动力 / 331

二、农村发展与农民权利意识 / 333

三、农民权利要求与基层党内民主制度创新 / 339

第三节 党组织:制度创新的直接主体 / 341

一、党的基层组织与农村基层党内

民主制度创新 / 342

二、党的地方组织与农村基层党内

民主制度创新 / 346

三、党的中央组织与农村基层党内

民主制度创新 / 354

第四节 知识分子:制度创新中合法性支持、

可行性论证的承担者 / 356

一、在农村基层党内民主制度创新中

知识分子与政党组织的关系 / 357

二、知识分子参与农村基层党内

民主制度创新的主要方式 / 360

第五节 新闻媒体:制度创新中舆论力量、

信息传播的承载者 / 366

一、作为舆论力量的新闻媒体与农村基层

党内民主制度创新 / 367

二、作为信息传播者的新闻媒体与农村基层

党内民主制度创新 / 369

小结 / 372

第六章 党内民主制度创新背景下的政党外围组织转型:

以共青团基层组织“联推竞选”为例 / 373

第一节 团内民主:共青团的性质及其基层组织制度

变迁的逻辑必然 / 376

一、团内民主的缘起与内涵 / 377

二、民主与集中的张力 / 382

三、团内民主的复归——基层团组织的制度困境

与共青团组织的转型 / 388

第二节 联推竞选:当前共青团基层组织团内

民主的主要模式 / 395

一、民主选举制度:团内民主制度的核心 / 395

二、联推竞选:当前基层团组织团内民主选举