



国家社会科学基金项目

党内民主法规制度研究

夏赞忠 主编

中国方正出版社

党内民主法规制度研究

夏赞忠 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

党内民主法规制度研究/夏赞忠主编. —北京: 中国方正出版社,
2009. 3

ISBN 978 - 7 - 80216 - 483 - 3

I. 党… II. 党… III. 中国共产党—党内民主—政治
制度—研究 IV. D262. 11

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 025497 号

党内民主法规制度研究

夏赞忠 主编

责任编辑: 康 弘 王文君

责任校对: 张 蓉

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560950 门市部: (010) 66562733

编辑部: (010) 59596607 出版部: (010) 66510958

网 址: www.FZPress.com.cn

责编 E-mail: fangzheng1313@126.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京春华腾飞印刷有限责任公司印刷

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 19.5

字 数: 230 千字

版 次: 2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 80216 - 483 - 3

定价: 48.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

编写说明

为深入研究党内民主法规制度建设中的—些重大问题，总结党内民主法规制度建设历史经验和借鉴国外政党党内民主法规制度建设的有益做法，增强党内民主法规制度建设的主动性、科学性和创造性，进一步推进我国党内民主法规制度建设，中央纪委原副书记夏赞忠同志作为项目负责人于2006年申报了国家社会科学基金项目《党内民主法规制度建设研究》。经国家学科规划评审小组评审，全国哲学社会科学规划领导小组审批，获准立项（批准号06BDJ023）。在夏赞忠同志的带领下，项目组全体成员共同努力，本项目于2008年6月全部完成，本书即为该项目的最终研究成果。

本书包括《党内民主建设发展历程及现状研究》、《健全保障党员民主权利制度研究》、《完善党的代表大会制度和党的委员会制度研究》、《改革和完善党内选举制度研究》、《完善党务公开制度研究》、《完善党内监督和制约制度研究》和《国外政党党内民主制度研究》等七篇论文。这七篇论文涉及党内民主制度发展历程、党员民主权利保障制度和党内选举制度等诸多领域，较为系统地总结了近年来党内民主法规制度建设中重点和热点问题，并注重增强理论研究的针对性和实用性，努力探索出符合我国具体国情和党情的对策措施。

参加本项目的研究人员有：耿文清、侯觉非、陈毓江、赵向

军、谭焕民、王凡、欧召大、刘婷、王宇光、周新宇、张嘉、周鹏飞、陈萍萍、姚西科、高德道、陈亚新、许国鹏、王伟、欧欢欢、郑立东、张志强、沈涛、任学敏、曹少波、王薇。全书由耿文清、陈毓江负责统稿，夏赞忠审定。

山东大学法学院肖金明教授、李卫华副教授以及张垚、周涛、何顺、林婷、王娜、朱延秋、徐璐、陈伟、孙俊云同志，山东省纪委崔瑛、刘凤岐、刘铁生同志，山东省临沂市纪委赵宗远、杨传旺、佟德舜同志，临沂市委党校柴鸥林、林学启同志，北京市委党校姚桓、罗忠敏教授对本项目的研究提供了大量的帮助，提出了许多宝贵的意见，付出了艰辛的劳动，在此我们表示由衷的感谢。中国方正出版社对本书的编辑出版给予了大力支持，在此一并表示感谢。

书中所述观点仅代表具体课题撰稿人个人看法，文责自负。因水平有限，难免有疏漏和不妥之处，敬请贤明批评指正。

《党内民主法规制度研究》课题组

2008年6月

目 录

第一章 党内民主建设发展历程及现状研究	(1)
一、党内民主建设的发展历程	(1)
(一) 党内民主建设的初步发展时期	(2)
(二) 党内民主建设的稳步发展时期	(3)
(三) 党内民主建设的曲折发展时期	(11)
(四) 党内民主建设的完善发展时期	(11)
二、当前党内民主建设存在的问题及其原因分析	(22)
(一) 当前党内民主发展中存在的主要问题	(22)
(二) 党内民主发展存在问题的原因分析	(24)
三、以改革创新的精神推进党内民主建设	(26)
(一) 加大理论研究的力度, 形成科学的党内 民主理论体系	(27)
(二) 改革和完善党员权利保障机制, 尊重党员 主体地位, 保障党员民主权利	(27)
(三) 推进党务公开, 营造党内民主讨论环境	(28)
(四) 完善党的代表大会制度和地方委员会工作 机制	(28)
(五) 推行地方党委讨论决定重大问题和任用重要	

干部票决制	(29)
(六) 改革和完善党内选举制度	(30)
(七) 进一步加强党内监督	(30)
(八) 探索扩大党内基层民主多种实现形式	(31)
第二章 健全保障党员民主权利制度研究	(32)
一、保障党员民主权利的重要意义	(33)
(一) 保障党员民主权利是发展党内民主的实质， 党员民主权利的实现是党内民主的基石	(34)
(二) 党员民主权利的充分行使有利于加强和改善 党的领导，提高党的执政水平，巩固党的 执政地位	(36)
(三) 党员权利的充分行使是从源头上预防和治理 腐败的有力措施	(38)
二、党员民主权利保障的现状	(40)
(一) 党员民主权利保障所取得的成就	(40)
(二) 党员民主权利保障存在的问题	(49)
三、问题的成因分析	(53)
(一) 保障党员权利的观念尚待与时俱进	(53)
(二) 有关保障党员权利的一系列制度不够完善， 不够具体	(55)
(三) 党员民主权利保障制度执行不到位	(58)
四、健全保障党员民主权利制度对策研究	(58)
(一) 通过加大宣传教育变革忽视党员权利保障的 错误观念	(59)
(二) 加大制度建设力度，进一步完善党员民主权利	

保障制度	(60)
(三) 进一步加大保障党员民主权利党内法规制度的 执行力度	(73)
 第三章 完善党的代表大会制度和党的委员会制度	
研究	(75)
一、完善党的代表大会制度和党的委员会制度的意义 ...	(76)
(一) 完善党的代表大会制度和党的委员会制度是 提高党的执政能力和执政水平的重要途径	(76)
(二) 完善党的代表大会制度和党的委员会制度是 健全党的民主集中制的根本要求	(76)
(三) 完善党的代表大会制度和党的委员会制度是 加强党内监督，推进党风廉政建设的重大 保证	(77)
二、党的代表大会制度和党的委员会制度透视	(78)
(一) 党的代表大会制度和党的委员会制度的发展 历程	(78)
(二) 完善党的代表大会制度和委员会制度的必要性 分析	(80)
三、完善党的代表大会制度和委员会制度的尝试	(82)
(一) 各地完善党的代表大会和委员会制度的 主要做法	(82)
(二) 党的代表大会常任制试点的主要做法和 经验总结	(85)
四、现行党的代表大会制度和党的委员会制度的改革与 完善	(94)

(一) 通过宣传教育, 提高重视党员民主权利的 观念	(94)
(二) 通过制定相关规定, 进一步完善党的代表 大会制度和党的委员会制度	(96)
第四章 改革和完善党内选举制度研究	(107)
一、党内选举	(108)
(一) 党内选举的基本含义	(108)
(二) 改革和完善党内选举制度是推进党内民主 建设的重要内容	(110)
二、党内选举制度的历史沿革及启示	(111)
(一) 新民主主义时期——党内选举制度的探索与 创建	(111)
(二) 社会主义建设初期——党内选举制度的 发展和挫折	(114)
(三) 改革开放和现代化建设时期——党内选举 制度的民主法制化建设	(117)
(四) 党内选举制度发展的启示	(121)
三、党内选举制度的现状和存在的问题	(123)
(一) 党内选举制度的现状	(123)
(二) 党内选举制度面临的考验	(125)
(三) 当前党内选举制度存在的主要问题	(128)
(四) 影响党内选举制度完善的原因	(133)
四、部分地方对党内选举制度的探索与实践	(136)
(一) 推行县级党代会代表直接选举	(136)
(二) 实行县级党代会常任制试点	(137)

(三) 引入竞选机制, 实行公推直选	(139)
(四) 全委会票决下级党委主要领导人	(141)
五、西方政党选举制度基本情况及借鉴意义	(142)
(一) 西方政党选举制度的基本情况	(142)
(二) 西方政党选举制度的借鉴意义及局限	(146)
六、改革和完善党内选举制度的思路与对策	(147)
(一) 加强党内民主政治建设	(147)
(二) 增强选举制度的竞争性	(151)
(三) 推进党内选举法制化建设	(160)
(四) 加强党内监督, 完善罢免或撤换机制	(163)
 第五章 完善党务公开制度研究	(169)
一、党务公开的科学内涵	(170)
(一) 党务公开的概念	(170)
(二) 与党务公开制度密切相关的几个问题	(171)
二、党务公开的历史沿革	(174)
(一) 新民主主义革命时期	(175)
(二) 社会主义革命和建设时期	(175)
(三) 改革开放和社会主义现代化建设时期	(176)
三、党务公开的时代要求	(177)
(一) 构建社会主义和谐社会要求党务公开	(177)
(二) 建设社会主义政治文明要求党务公开	(179)
(三) 加强党的执政能力建设要求党务公开	(181)
(四) 开创反腐倡廉建设工作的新局面要求 党务公开	(183)
四、党务公开的现实基础分析	(186)

(一) 党务公开的法理基础	(186)
(二) 党务公开的制度基础	(188)
(三) 党务公开的实践基础	(189)
五、目前党务公开存在的问题	(190)
(一) 党务公开制度建设相对滞后	(190)
(二) 应公开而不公开或公开信息不完全	(191)
(三) 公开信息流于形式	(191)
(四) 公开信息失真	(191)
(五) 公开信息不及时	(192)
六、完善党务公开制度的具体思路	(192)
(一) 克服党务公开的思想障碍, 增强党务公开的 主动性	(192)
(二) 构建党务公开的基本制度	(194)
(三) 完善党内上情下传制度	(196)
(四) 完善党内下情上达的制度	(198)
(五) 完善党内重大决策征求意见制度	(199)
(六) 建立健全党务社会公示和社会听证制度	(200)
(七) 建立健全党务公开效果反馈机制	(201)
 第六章 完善党内监督和制约制度研究	(203)
一、党内监督和制约制度分析	(205)
(一) 党内监督和制约的基本问题	(205)
(二) 党内监督和制约制度的历史沿革	(214)
(三) 党内监督和制约体系现状分析	(229)
二、进一步贯彻和完善党内监督和制约制度的思考	(237)
(一) 切实贯彻落实好现行党内监督和制约制度	(237)

(二) 进一步完善党内监督和制约制度的思考	(244)
第七章 国外政党党内民主制度研究	(260)
一、国外一些政党党内民主制度建设概况	(260)
(一) 德国社会民主党	(260)
(二) 英国工党	(263)
(三) 法国社会党	(269)
(四) 新加坡人民行动党	(270)
(五) 苏联共产党	(273)
(六) 越南共产党	(279)
二、国外政党党内民主建设的做法、特点及 给我们的启示	(281)
(一) 国外政党民主建设的背景	(281)
(二) 国外政党民主建设的主要做法、特点	(281)
(三) 科学认识国外政党的民主建设	(290)
(四) 怎样借鉴国外政党民主制度建设	(291)

第一章 党内民主建设发展历程及现状研究

党内民主是增强党的创新活力、巩固党的团结统一的重要保证。中国共产党 80 多年的发展历程表明，党内民主是党的生命，什么时候党内民主得到较好发扬，党的事业就兴旺发达；什么时候党内民主受到削弱和破坏，党就会走弯路，党的事业就会遭受挫折。经过 80 多年的不断探索和发展，我党已经建立起一套比较完整的党内民主制度，尤其是党的十一届三中全会以来，党内民主发展进程不断加快。但是，毋庸讳言，党内民主在整个发展过程中曾出现过一些曲折，党内民主制度建设需要进一步完善和发展。回顾和总结 80 多年来党内民主发展过程中的经验和教训，以史为鉴，可以使我们按照党的十七大关于“以扩大党内民主带动人民民主，以增进党内和谐促进社会和谐”的要求，更好地研究和推进党内民主和人民民主的进一步完善和发展。

一、党内民主建设的发展历程

中国共产党是工人阶级的先锋队组织，自成立时起，就不断为中国人民的革命、建设和改革事业前赴后继，取得了新民主主义革命、社会主义革命的胜利和社会主义现代化建设的辉煌成就。同时，以毛泽东、邓小平、江泽民为核心的党的三代领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央带领全体中国共产党党员，

长期致力于党内民主理论的研究、民主制度的探索、民主作风的培养、民主生活的追求，一直在努力探索马列主义的中国化，探索适合中国共产党实际的党内民主理论和实践制度，并在继承和发展马列主义的基础上形成了中国特色的党内民主理论和实践。中国共产党党内民主发展历程大致经历了初步发展时期、稳步发展时期、曲折发展时期和完善发展时期四个阶段。

（一）党内民主建设的初步发展时期

从1921年中国共产党成立到1935年遵义会议召开前，历时14年，是中国共产党党内民主建设的第一个时期，即初步发展时期。由于当时的历史条件和党的不成熟，决定了这个时期的党内民主制度建设，集中在对民主集中制这一党的根本性制度的认识上，主要体现在党章对这一根本制度的确立及所蕴含的基本原则的概括。

1921年党的一大通过了《中国共产党纲领》，规定党的组织承认“苏维埃管理制度”，“地方委员会的财务、活动和政策，应受中央执行委员会的监督”，“本纲领须经全国代表大会2/3代表同意，始得修改”。在这个纲领中虽然没有明确规定民主集中制是党的组织原则，但是民主集中制原则已蕴含其中。在党的二大通过的《中国共产党加入第三国际决议案》中首次提出“加入共产国际的党，应该是按照民主集中制的原则建立起来的”。1927年在第三次修改党章的决议中，第一次写上了“党的指导原则为民主集中制”，“党部之执行机关概以党员大会或其他代表大会选举”等，标志着民主集中制已经成为全党共识，并以党内法规的形式加以确立和保障。1928年党的六大在分析中国革命的基本问题、大革命失败以来中国共产党建设和发展的基础上，对党今后的建设和发展作出了新部署。在党的组织建设问题上，大

会的《政治决议案》强调要实行民主集中制，“实行真正的民主集中制；秘密条件下尽可能地保证党内的民主主义；实行集体的讨论和集体的决定主要问题；同时反对极端民主主义的倾向，因为这是可以破坏党的纪律，不负责任的态度可以因此而增加，而且损害党的指导机关的信仰”。在修改后的党章中提出了党的民主集中制的三条原则：“下级党部与高级党部由党员代表会议以及全国大会选举之；各级党部对选举自己的党员，应作定期的报告；下级党部一定要承认上级党部的决策，严守党纪，迅速且切实的执行共产国际执行委员会和党的指导机关之决议。”^① 这些探索反映了我们党党内民主制度建设方面的最初成果。但是，由于党处于幼年时期，严酷战争环境，使党内民主的一面无法得到充分发挥，而党内集中的一面却受到了过分的强调，再加上党的领导人陈独秀、王明的错误领导，压制了毛泽东等一些同志的正确意见，导致党内右倾机会主义和“左”倾冒险主义错误的出现，致使中国革命事业遭到了严重失败。

（二）党内民主建设的稳步发展时期

从1935年遵义会议到1956年中国共产党第八次全国代表大会召开，历时21年，是中国共产党党内民主建设的第二个时期，即逐步完善时期。这一时期又可以中华人民共和国成立为界分为两个阶段。

1. 遵义会议至中华人民共和国成立阶段党内民主的发展

1935年遵义会议是充分发扬党内民主的集中体现，标志着党内民主生活开始走向正常化。遵义会议是党在经历了四年之久的不正常的党内生活后，在自己的生活中坚持民主集中制、发扬党

^① 《中共中央文件选集》第4卷，中共中央党校出版社1989年版，第470页。

内民主的一次重要实践，是中国共产党党内民主建设的历史转折点。遵义会议后，中国共产党的党内民主建设逐步步入正轨，党内民主进入到实质性发展的时期。

1937年5月，中国共产党全国代表会议（当时称苏区党代表会议）总结了党在实行民主集中制过程中的经验教训，提出要用民主与集体的领导取代命令主义与包办的领导，并确立了维护下级及地方组织的自主权和给予灵活机动权的原则。毛泽东在这次会议上所作的结论中首次明确使用了“党内民主”这一概念，并提出要“依靠实行党的民主集中制去发动全党的积极性”，强调“在新时期，集中制应该密切联系于民主制。用民主制的实行，发挥全党的积极性”。^①

1938年中共中央召开六届六中全会。在会上，毛泽东在总结党的历史经验和教训的基础上，结合党在抗日战争中的实际，对党内民主建设着重强调指出：（1）“为使党内关系走上正轨”，除了必须重申“四个服从”纪律外，“还须制定一种较详细的党内法规，以统一各级领导机关的行动”。^② 根据毛泽东的建议，为了建立健全党内关系，六届六中全会通过了三个法规文件：《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》、《关于各级党委暂行组织机构的决定》、《关于各级党部工作规则与纪律的决定》；（2）“必须在党内施行有关民主生活的教育，使党员懂得什么是民主生活，什么是民主制和集中制的关系，并如何实行民主集中制。这样做才能做到一方面，确实扩大党内的民主生活；又一方面，不至于走到极端民主化，走到破坏纪律的自由放任主义。”^③

^① 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年版，第278页。

^② 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第528页。

^③ 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第529页。

这就既强调了党内民主的制度化 and 法律化，又强调了党内民主意识、民主习惯的培养、形成和发展，从而标志着中国共产党党内民主建设达到了新的高度，找到了党内民主建设的基本途径和关键点。六届六中全会在党内民主发展方面的成果主要是推进了党内民主的制度化 and 法律化。

1942 年开始的延安整风，因其创造了党内民主的有效实践形式，从而对中国共产党党内民主建设作出了积极的贡献。一是延安整风为党内民主实践确立了“惩前毖后、治病救人”的指导方针，使党内民主实践有了科学的指导原则。毛泽东在总结历史经验与教训的基础上，提出了“惩前毖后、治病救人”的方针，“对以前的错误一定要揭发，不讲情面，要以科学的态度来分析批判过去的坏东西，以便使后来的工作慎重些，做得好些。这就是‘惩前毖后’的意思。但是我们揭发错误、批判缺点的目的，好像医生治病一样，完全是为了救人，而不是为了把人整死”。正是在这一方针的指引下，党内民主始终保持着正确的方向，没有走上歧途。二是为党内民主实践提供了“群众路线”的工作方法，使党的工作找到了克服官僚主义工作作风的有效方法，真正体现了党内民主，并且对党内民主有所发展，对人民民主有一定的推进作用，有效地促进了党群关系的和谐，为我们党奠定了坚实的群众基础。三是确立了党内政治生活中“批评和自我批评”的生活方式，坚持知无不言、言无不尽，言者无罪、闻者足戒，有则改之、无则加勉的准则，有效调节了党内各种关系，在充分民主基础上形成了党的团结和统一，使党内民主得到真正的落实和发展，党内的政治生活有了明确的形式和有效的实现方式，充