



党的制度建设新路

中共中央党校党建教研室制度建设课题组编

ISBN 7—216—00431—0
D·93 定价：4.20元

党的制度建设新路

中共中央党校党建教研室制度研究课题组编

湖北人民出版社

党的制度建设新路

中共黄冈地委党建教研室

荆门市印刷厂印刷

湖北人民出版社出版发行

湖北省钟祥县印刷厂印刷

787×1092毫米32开本 12.125印张 27万字

1989年8月第1版 1989年8月第1次印刷

印数：1—3 000

ISBN7—216—00431—0

D·93 定价：4.20元

目 录

论制度建设的新路.....	1
改革呼唤制度 制度保证改革.....	15
把党的制度提到党内法制的高度来建设.....	28
开拓党的制度建设的新视野	
——试论党的制度建设的背景与前提.....	39
民主革命时期党的集体领导制度述评.....	47
十一届三中全会以来党的制度建设的特点	
及今后展望.....	59
制度意识问题探讨.....	82
党代表大会制度的改革与完善.....	91
按照生产力的标准改革党的干部制度.....	101
论管人与管事既相结合又合理制约的原则.....	109
试论建立有我国特色的弹劾制.....	117
靠改革和制度建设搞好党风.....	128
健全监察机制 保证为政清廉.....	138
全面加强党内监督的渠道和方法.....	151
加强对党委会监督的四个关系问题.....	161
强化机关党组织监督职能的几点思考.....	166
县一级党委的双重任务.....	179
浅论乡镇级党委的制度建设.....	192
大型企业党组织的制度建设.....	200
论农村基层党组织的制度建设.....	210

党员管理制度的新发展.....	223
加强党的制度建设 提高党员素质.....	236
系统论基本方法在制度建设中的应用.....	249
党的制度建设应注意防止和克服的几种倾向.....	262
制度误区.....	275
对党内民主制度建设的一点思考.....	291
社会主义国家执政党民主制度建设比较.....	299
中西政党制度比较.....	311
中国共产党制度建设大事记.....	327
后记.....	383

论制度建设的新路

叶 笃 初

在中国共产党建设历史上，八十年代是具有划阶段意义的年代。我们党的建设不仅在实践上获得了新的进展，而且在理论上明确提出走一条改革和制度建设的新路，从而为新时代党的兴旺发达，开辟了无限广阔的前途。尽管这条新路还有待全党在实践中探索，它的一些理论概念以及实际运用问题，有待人们不断认识和科学总结，但党毕竟不可改变地走着一条新路，并将坚定地走下去。本文试图对这条新路的背景、内涵以及近期走向作些讨论。

时代的呼唤：建设新秩序

现在，中国共产党的建设正处在历史转折点上。

当代中国的改革是党发动和领导的，然而改革反过来又深刻影响和改变着党的生活。党必须使自己的各个方面适应变化了的环境。现时的迅速发展着的社会改革是导引党的生活新秩序建立的第一位的直接原因。

党在过去几十年中，在以农村为出发地的革命战争、不停歇的社会政治改造运动、单一的公有制及指令性计划经济条件下，牢固形成的领导体制、组织形式、活动规则——我们权且泛称之为党的生活秩序——已经严重不适应现时中国的经济政治发展进程，必须代之以新秩序。

事物内部的有序和无序是同时存在和相互更迭的。但是，有序总是占主导地位。从一种有序过渡到另一种有序，是事物发展的不可移易的规律。在新旧有序转化的时候，会不会出现无序或失序的现象呢？会的。但只是暂时的（虽不是转瞬即逝的）。从长远的观点看，无序必然走向有序，新的秩序必将代替原来秩序。把无序状态绝对化以至等同事物本身，以为“乱”就是好，乱就是一切，无异于主张倒退，阻碍新秩序的诞生，这显然是片面的、错误的观点。

对于我们这样的党来说，组织活动或组织行为的有序性，是党所固有的本质特征。不论在什么情况下，党内关系的协调和谐，组织活动的稳定有序，都是党生存和发展的起码条件。当然，也是保证党对社会发挥政治领导作用的前提条件。毛泽东当年提出实现党的领导的四个条件，强调“思想的统一性，纪律的严格性”，实际上也是讲的党的整体活动的有序性问题。（见《中国共产党在抗日时期的任务》）。试想，党内的上层和下层、整体和局部、这一部分和那一部分之间，不是处在动态平衡状况，没有相对稳定的联系及制约，那么，党的生活和活动将是怎样的呢？只能是紊乱和无效率。发展严重的话，党的生存都会成为问题。

诚然，社会重大变革时刻，一时的无序状态——整个社会如此，党也是如此——是不可避免的，即使在某些情况下是令人沮丧和难以承受的。摆在我们面前的是：一方面，社会改革进程的激烈撞击，使我们党的生活不断出现波澜，原有的某些秩序动摇了，破缺了，而新的一套还有待建立。于是严重违法乱纪案件增多；不正之风如水中按葫芦——此落彼起；成批党员不顾党规约束，不履行自己的义务；一部分基层组织涣散无力，个别的濒于事实上的解体。所有这些，

既是无序（有的是反序）的表现，又是无序状态的后果。另一方面，党内生活新旧有序更迭，新秩序的发育尚未成熟，又直接影响着——或是拖延，或是搅乱——整个社会改革的进程。作为领导这个改革的执政党来说，这显然是值得重视的一个问题。现在，我们改革面临的困难还少吗？除了其他原因之外，难道同我们党内生活的严重无纪律——无序和失控状态——没有关系吗？市场秩序紊乱，官商不分，企业行为不端等等，在很大程度上是因为党内纪律涣散、民主监督机制短缺所造成的。我们正在努力建立社会主义商品经济新秩序，建立以法治国的社会新秩序，理所当然地还要建立党的生活新秩序。一旦党内生活形成新的有序，就必定对整个社会产生积极影响，对我国经济政治体制改革事业作出贡献。

走过近70年路程的中国共产党，它的内部新陈代谢、演变变迁是导引党的生活新秩序建立的更深层的内在原因。

如同一切社会组织都是变迁和进化着的一样，我们党在领导人民奋斗的漫长征程中，先是求生存（包括党自身的生存），后是求温饱，现在是求富裕、求发达……。这不但是政治使命的转变，而且伴随着党自身组织结构和组织水平的进步。党经历着20世纪世界无产阶级政党普遍经历着的过程，这就是民主化、科学化和现代化。相对来说，我们过去目标单一，比如，在很长时间是武装夺取政权，获得政治上的解放。斗争手段比较简单，党内各方面的关系比较单纯，组织形式也远不如现在复杂多样，这就在很大程度上决定了过去一个时代我们党的权力过于集中，较少透明度和较封闭的组织特征。在新的历史条件下，实现权力相对集中和部分权力下放，改变封闭状态，增加透明度，充分发挥基层党组织和党员的积极性，就成为不可逆转的趋势了。从组织结构发

展的观点来看，这种变化是必然的值得高兴的，而且由于党的组织成员状况发生变化，必然会加速组织进步和建立新秩序的进程。

由于自然消长和世代更替的规律，我们党的成员状况发生很大变化。领导班子的交接班，大批干部离休退休，还有，就是党员中的“代际继替”。现在，除了部分老一辈革命家继续发挥作用之外，就党的活动的主体来说，已经不是那些活跃在三、四十年代的党员，甚至主要不是五十年代初期的党员了，而是六、七十年代成长起来的党员了。而且，现在我们党正以每年100余万的递增率发展党员，更新着党的血液。这种代际继替现象深刻影响着党内生活。如果说，一代人往往由于共同经历而形成共同的“历史性格”的话，那么，后一代人同前一代人在思维方式心理习性等方面迥然有异，就不是什么难以理解的事情了。虽然，他们之间有承续的关系，甚至还有一些共同方面。所以，我们着眼现实，展望未来，可以看到，今后十年、二十年间的共产党员，将是充满新思想、新品格，具有现代科学文化知识和世界政治经济交往经验的一代党人。这种情况当然会对党内关系、党内生活的各方面，发生（事实已经发生）极其深刻影响。党的生活秩序是党内关系状况的反映。一种新的秩序正在应运而生。一个有生命力的党，一个有远见和洞察力的共产党员，不应为旧秩序的失去，新秩序的到来，而疑虑、彷徨和懊丧。要举起双手，欢迎新秩序，促成新秩序的育成。也许过若干年，人们会看得更清楚。为什么不可说，八十年代的最后几年，正是党的生活新秩序滥觞的年代呢？

事物发展总是这样，需要的同时包含着可能。时代既提出了建设新秩序问题，又为解决这个问题准备了充足条件，

透彻地说，现在简直是个机遇。任何一个政党的兴盛都不会是一帆风顺的，也不是不需要机遇的。熟悉中国共产党历史的人都很了解，党在抗日战争时期的大振兴，就是同当时的难得机遇分不开的。现在，我们之所以强调是机遇，因为现时比过去任何时候，都更有条件和更少阻力解决所面临的问题。党的思想路线得到完全端正，党的领导层新老交替、集体交接班顺利实现，党的初级阶段理论的提出和基本路线的确立，党内对于党的建设自身改革有了一定的思想准备和经验积累，所有这些，都有利于党从原来的有序状态过渡到新的有序状态，有利于把新的秩序建立起来并制度化，消除原有制度弊端。这样，我们经常说的党要经受执政和改革、开放的考验，就不再是停留在口头上或文字上，而是扎扎实实变成实际行动。机不可失，时不再来。如果不认识这一点，如果坐失这个良机，使党现在存在的许多问题，如党和群众关系，党风不正、党的威信下降等等日益严重，就会使党承受更大压力和付出更大代价。与其将来积重难返，不如抓住现时机遇，使党较快消除积弊，重振威力，大踏步地沿着新的道路前进。

总之，建设一个充满活力和稳定有序的新秩序，以取代原来的活泼不足、拘谨有余的秩序，这是当务之急。秩序通过成文规章形式表现出来，就是我们所说的制度。制度具有稳定性、持续性。一旦有了相应制度，我们党的新的有序状态就会得到相对稳定。一是可以持续下去，二是可以推广开来，三是可以藉此更好对付无序状态，以至制止反序状态。即使遇到突发的不正常事件，也能有章可循，作出正确的反应和处理。如前所述，目前存在的无序状态是难免的，但不能说是正常的。党不应当对目前的无序或失序状态无所作

为。制度建设的意义，正是在于通过制度形式，建立人为的控制机制，以规范和制约党员及党组织的行为。以主动的制衡来避免严重的失衡（或说失调）。从长远来说，这也是党的长治久安之计。

制度——党内关系的调节器

有序、无序，归根到底，是关系的反映。关系是实质，秩序是表现。在党内形成正确的关系，调整处理不正确的关系，是党的建设的经常性任务。在改革中解决秩序问题，最终只有在关系中找到说明和调整办法。

党内关系是个复杂问题，从理论上讲，党的宗旨、原则是决定党内关系性质的。但是实际生活表明，对党内各种关系状况起支配作用的因素很多，例如重大政治变动，文化传统影响、人们心态特征……。不仅受党内状况的影响，还受整个社会环境的影响。有时受到波动，有时会被扭曲。党内关系的具体内容也不是一成不变的。狭小范围的党和全国性当政的党内部关系状况并不完全相同。上一个世代与下一个世代党内关系内容也会迥然有异。权力高度集中体制下的关系是一种特征，权力相对分散体制下的关系又是一种特征，封闭状态下党内关系存在这种问题，开放状态下党内关系则会出现另外一种问题。以现时的情况为例，党内平等的关系中要强调注意人格独立的要素，纠正过去不以为谬的形形色色的对党员的侵犯行为。提倡互相合作关系并不否认正确进行竞争（过去不用这个词儿），要大幅度提倡“见荣誉就让，见困难就上”、“见义勇为”式的竞争；对于多年来有形无形存在的某种人身依附关系，必须从根本上加以铲除，凡此种

种，说明党内关系并不是静止的。而是变动着的。

然而，在动态中又有不动的一面，即稳定的一面，是动和不动的统一。反映这种统一关系，可以从观念上（包括心理、情感）上加以确立，这就表现为理论概念的提出和阐明，也可以用成文规章形式作出规定，这就表现为制度的制定和施行。无论是前者或后者，对于党内关系的稳定、平衡，都是至关重要和缺一不可的。不过，我们过去更多地习惯于从意识形态上来进行调整，而忽视从规章制度上制衡。这恐怕是多年来党自身建设方面的一个突出弱点或缺点。过分依赖从意识形态上调整关系，后来就发展成为无休止地“思想改造”、搞突击性政治运动。事实上，这种运动往往同领导者个人的注意力及认识心理有关，有较大的随意性。其后果是：或者加剧党内混乱、无序状态，或者严重窒息党内正常生活。相对来说，制度作为党的整体意志基础上形成的经过法定程序制定的共同行为规范，具有相对固定和可检验性特点，较少受到领导者个人或领导层意志的左右。是搞政治运动来调整关系，还是靠制度来调整关系，这不是普通的工作方法的选择问题，而是有深远意义的两种观念，两条路径的重大分野。当然，我们不必说过去的政治运动一无是处，但也不必抱残守缺，把历次政治运动的经验神圣化。从传统的“人治”观念束缚中解放出来，我们就可发现，制度才是党的关系的重要调节器，是经过实践证明的科学的、民主的对党的组织及党员政治行为的有力控制机制。

制度与关系相比较而言，制度是外显的，关系是内在的，但是，制度并非只是消极地反映党内关系，它还规范、调整和塑造关系。制度建设是建设新秩序、新关系的利器。党的十一届三中全会以来，党重视了从制度上制约党的各级

组织及党员个人的行为，收到了一定效果。《关于党内政治生活的若干准则》、《关于高级干部生活待遇的若干规定》、《关于坚持‘少宣传个人’的几个问题的指示》等文件先后公布实行，标志了新时代党的制度建设的发轫，其意义不下于抗日战争时期六届六中全会党内三项单项法规的制定、公布。综观十一届三中全会以来十年党的制度建设情况，我们可以看出有以下的特色：

第一，同法律相衔接，以法律为依归。国家生活要走向法治，离不开执政党内部生活的规范化、制度化。反转来说，党的生活要正常化，也离不开国家法律的制约。党的十二大通过的党章（含十三大通过的部分条文修正案）以及近几年公布的规程条例，都加强了有关党和党员承担社会义务和法律义务的条款，有一些文件并明确指出是依据法律作出有关规定的。如《共产党员在涉外活动中违犯纪律党纪处分的暂行规定》中第一条，开宗明义指出以法律法规为依据制定了本规定。各条具体规定中也体现了这个精神。把党制定规章制度的依据及渊源归结为国家法律（也归结于党章，这是理所当然），这是一个重大突破，在党的建设上有重大理论意义和实践意义。经验证明，执政的党必须把自己完全置于宪法和法律的约束之内，党不能超越于法律之外，更不能居于法律之上。从这个意义上，我们不妨说党的生活不但要规范化、制度化，而且要“法律化”，即按照法律要求制约党组织和党员的行为，不得违反。当然，这不是说党员行为涉及法律问题，可由党来自行处理，相反，应由国家法律机关处理。

第二，突出抑制效应，减少违纪现象。制度类型多种多样。从制度产生的效应来分，可分为鼓励型、抑制型和指领

型。由于目前处于改革、开放的复杂环境中，一部分党员对金钱、物质的诱惑缺少足够思想准备，党内严重违纪犯罪的现象增多，从制度上作出规定以取得抑制效果有十分紧迫的意义。近几年以党中央(含中央部门)和地方党委名义颁布的规章制度不少，反映了重抑制、重处罚的特点。其目的是尽快控制党内纪律失衡状态，减少违法乱纪的人和事。举例来说，中纪委《党员领导干部犯严重官僚主义失职错误党纪处分的暂行规定》，主要就是一种抑制型的法规。文件详细列举了严重官僚主义失职错误的表现以及应给予的处分。江苏省委在全省推广了党建工作十项制度，其中属抑制型的居多，当然也有兼备鼓励型或指领型特点的。在抑制型制度中，现在又进一步趋向具体化、细则化，比如分为经济类、道德类、组织类、政治生活类、涉外活动类，这是制度配套、系列化所必须的。

第三，追究过错责任，贯彻从严治党。由于种种历史原因，我们党过去对党员的过错和失误，历来是强调“弄清思想，团结同志”，“思想批判从严，组织处理从宽”。这些原则的贯彻，对于党内生活曾经起过了积极作用，但同时也造成了漏洞，即在党内纪律上过错归责原则含糊不清。这个问题最早提出的是朱德同志，他认为对于改造思想作片面的理解，必然对必须执行的纪律也不执行了（见《朱德选集》第288页）。因此，在实际生活中表现为“有过错无责任”，领导者责任与当事者责任混淆不分，偏重道义上的谴责而缺少必要的组织制裁等等现象。显然，不确立过错归责的新观念，实行有过错有责任的原则，纠正执行纪律方面软弱无力状态，就不能在此改革、开放关键时刻，建立强有力的制度体系，制止党内腐败现象蔓延。近几年制度建设中的

一个重大进步，是改变了多年来习以为常的只重口头表示、不严肃追究责任的做法。有过错就必须承担党的纪律后果，（有的还要承担法律后果）。许多规章条例都体现了这个精神。这样，从严治党就不只是一个抽象原则，而变成了有强制力的现实力量。

第四，增加透明程度，实行民主参与。制度是建立在党员意愿和自觉遵守的基础上的。随着整个党的建设工作公开化的进展，那种认为制度只是少数领导人的事情，是专管下面的或行为不端的人的陈腐观点，已经被彻底抛弃了。制度制定和施行的透明程度显著提高。制度的公布和监督本身也在形成制度。从党章到一些重大法规，都交给党员、党的干部民主讨论或作为草案先试行。党内规程条例的民主参与形式也发展为多种多样，例如投诉、举报、直接对话、投反对票（或弃权），……这在我们党的发展史上是前所未有的。

综上所述，我们党的制度建设，作为一个整体工程，现在无论是在结构上和水平上，都达到了一个可喜的新高度，反映了党对这个问题的认识大大深化了，也泛化了。不是看作普通问题，而是看作一条新路。如果说将近半个世纪前，毛泽东说找到民主新路，还稍觉原则和笼统；那么，现在我们大力健全国家法制、加强党的制度建设，则比较进一步了。人民起来监督政府，党员起来监督干部，以法律和制度的形式，使党内外民主得到充分发展。当年曾经有句赞语：“光荣归于民主”。现在，我们不妨补充一句：“进步有赖制度”，这大概不为过分吧？

迷谬之路还是科学之路

无论是理论上还是实践上，无论是对老一代党员还是对

新一代党员，党的制度建设都是一个崭新课题。

一般来说，党的各项规章制度的内在潜力是同制度建设的正确指导紧密相联的。制度建设理论——经验的结晶——成熟的程度及其被全党接受的程度，将直接决定制度建设的进程及水准。

严格地说，中国共产党的制度建设经验是不足的。作为一条新路来走，理论方面、实际方面还有许多工作要做，尤其是作为制度建设主体的党员来说，他们还缺乏必要的经验与共识，这就注定了党的制度建设是艰巨的、复杂的，要走一段较长路程。我们是把制度建设放在科学认识的基础上，走一条科学的道路？还是凭着直觉和既有的经验及办法，采取简单化、庸俗化的态度？这就是我们要研究的问题。

对于制度建设不应作简单化的理解。只重制定不重施行，只有上头的积极性，没有下头的积极性，只懂得禁止性或惩治性的单一规章模式，而不懂得实现各种制度配套的多样模式，都是简单化理解的结果。持简单化态度的同志，把制度建设看作是轻而易举的，不需科学指导和周密安排。“不就是规定几条吗？”他们没有看到制度建设背后存在着思想、习惯、利益的剧烈震荡。“看上面怎么办，依样画葫芦嘛！”他们还是习惯于长官意志，把党员看作是制度的消极承受者，而不是积极参与者。只对上面负责，不对下面负责。实际上，在他们心目中，制度是可有可无的，党的建设不是高标准，而是低标准的。应该指出，要使党内生活各方面制度化，不只是表现在各种成文规章一个接一个、成龙配套，更重要的是适应社会主义初级阶段特点，从制度规定上对党员、党的干部提出严格要求，用高标准来建设党。制度作为党的整体意志的集中表现，作为党员共同遵守的行为规