

# 党内民主 机制 论纲

杨邸生 著

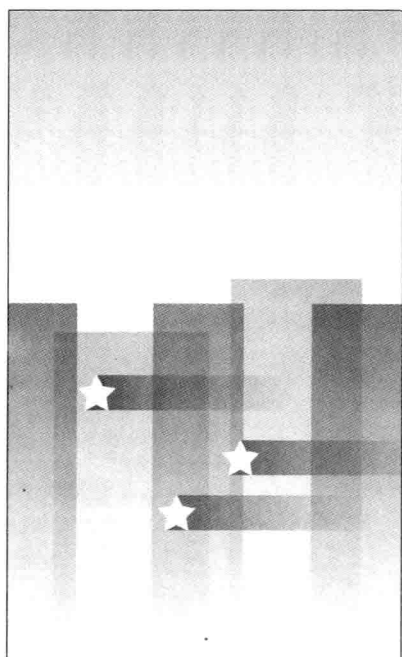
党建读物出版社



# 党内民主 机制论纲

杨邠生 著

党建读物出版社



## 图书在版编目(CIP)数据

党内民主机制论纲/杨郎生著. —北京:党建读物出版社,1999. 9  
ISBN 7-80098-401-X

I. 党… II. 杨… III. 中国共产党-民主集中制-研究 IV. D262.11  
中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 39432 号

责任编辑:耿 渝 封面设计:林胜利

党建读物出版社出版发行  
(北京万寿路西街甲 7 号 邮编:100036)  
新华书店经销 文字六〇三厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 7.75 印张 161 千字  
1999 年 9 月第 1 版 1999 年 9 月第 1 次印刷  
印数:1—1800

---

ISBN 7—80098—401—X/D · 300 定价:28.00 元

本社版图书如有印装错误可随时退换。

## 序

党内民主是按照民主集中制的原则对党内生活的要求和规范,也是无产阶级政党建设特别是执政党建设的重大课题。

党的十一届三中全会以来,邓小平同志根据国内改革开放和国际风云变幻的新情况、新形势,多次强调民主集中制是党和国家的根本组织制度和领导制度,并结合党内实际着重指出:既要扩大党内生活的民主化,又要维护党中央的权威。“调动积极性是最大的民主”。党的十四届四中全会《决定》在邓小平等老一辈革命家的论述和党内生活实践的基础上进一步概括出:“民主集中制的民主是党员和党组织的意愿、主张的充分表达和积极性、创造性的充分发挥。”这就科学而多方面地阐释了党内民主的实质和内涵。在此,也就同时引出一个党内民主的实践问题。20世纪已是民主在世界范围取得广泛认同和胜利的世纪。任

何一个政治体系不仅要把民主作为一种必须尊重的基本价值,而且要努力去实现。应该说,改革开放以来,我国的现代化建设特别是经济发展取得了举世瞩目的成就,政治改革虽也取得很大进步,但仍相对滞后,某些党政领导干部的权力没有得到合理的约束,党内决策民主化的目标尚未实现,民主不够的问题依然存在,一些初步建立起来的党内民主制度,还有一个不断完善提高的过程。这就需要全党同志积极探索,推进党内民主机制的建立和完善,以适应建设有中国特色社会主义的基本要求。当前正在县级以上党政领导班子、领导干部中开展的“三讲”教育也是一个发扬党内民主的创造性探索。

《党内民主机制论纲》从唯物辩证法、历史辩证法出发,以实事求是的科学精神,认真考察中国的社会结构、历史传统和政治文化及政党的特殊属性,从本源、主体、权利、运行和保障几方面系统地分析阐述了党内民主的各构成要素以及要素间的相互联系、运转过程的功能和规律,为政治民主在党内生活中的有效实现提供了可资借鉴的理论依据和基本途径。

本书作者是一位基层的党务工作者,多年从事党的建设的实际工作,坚持不懈研究党建理论,矢志不移,十分难得。纵览全书,虽尚有一些值得进一步研究与深化之处,但瑕不掩玉,仍不失为一本好的党建读

物,值得向大家推荐。我希望各级党的领导干部以及理论工作者,都来认真研究社会主义市场经济条件下党的建设新的课题及其对策,以便在深化改革和扩大开放,发展社会主义市场经济的实践中更好地加强和改进党的领导,推进建设有中国特色的社会主义事业。

一九九九年九月于北京

## 目 录

|                                      |      |
|--------------------------------------|------|
| 第一章 本源论 .....                        | (1)  |
| 1. 民主、党内民主与党内民主机制 .....              | (1)  |
| 1—1 民主的内涵 .....                      | (2)  |
| 1—2 党内民主的含义 .....                    | (5)  |
| 1—3 党内民主机制的概念和内涵 .....               | (7)  |
| 2. 民主机制的历史考察 .....                   | (10) |
| 2—1 氏族社会民主制 .....                    | (10) |
| 2—2 雅典城邦的民主共和制与罗马共和国的<br>贵族共和制 ..... | (12) |
| 2—3 资产阶级的民主思想和民主机制 .....             | (15) |
| 2—4 中国的民主思想沿革 .....                  | (18) |
| 3. 无产阶级党内民主思想与机制的创立与发展 ..            | (23) |
| 3—1 马克思恩格斯创立的无产阶级政党的<br>民主制度 .....   | (23) |
| 3—2 列宁对党内民主制度的系统化和逐步<br>完备 .....     | (24) |
| 3—3 中国共产党对党内民主机制的新探索<br>新发展 .....    | (27) |
| 4. 市场经济条件下健全和完善党内民主机制的重要<br>意义 ..... | (31) |
| 4—1 有利于确立和坚持党的基本路线 .....             | (31) |
| 4—2 有利于坚持和改善党的领导 .....               | (33) |
| 4—3 有利于发扬和保障人民民主 .....               | (34) |
| 4—4 有利于促进社会主义精神文明建设 .....            | (35) |
| 第二章 主体论 .....                        | (37) |

|                                         |      |
|-----------------------------------------|------|
| 1. 主体理论和主体性原则 .....                     | (37) |
| 2. 党内民主的主体与结构 .....                     | (39) |
| 2—1 工人党员群体 .....                        | (43) |
| 2—2 农民党员群体 .....                        | (43) |
| 2—3 个体劳动者党员群体 .....                     | (44) |
| 2—4 新经济组织党员群体 .....                     | (45) |
| 3. 党内民主主体的素质 .....                      | (45) |
| 3—1 党员的文化素质 .....                       | (45) |
| 3—2 党员自由平等的政治观念 .....                   | (46) |
| 3—3 党员政治参与的权利意识 .....                   | (47) |
| 3—4 党员的民主知识、技能和经验 .....                 | (48) |
| 4. 党内民主主体的能动性作用 .....                   | (49) |
| 4—1 党内民主主体的层次性 .....                    | (49) |
| 4—2 党内民主主体在政治生活中的作用 .....               | (50) |
| 4—3 历史主体、群体主体和个体主体的作用<br>协调 .....       | (52) |
| 5. 党内民主主体的建设 .....                      | (55) |
| 5—1 明确标准, 严把“入口”, 保证民主主体<br>质量 .....    | (55) |
| 5—2 加强教育, 健全素质, 促进主体民主意<br>识的不断增强 ..... | (58) |
| 5—3 从严治党, 疏通“出口”, 加强对主体的严<br>格管理 .....  | (70) |
| <b>第三章 权利论</b> .....                    | (75) |
| 1. 党内民主权利的内涵 .....                      | (75) |
| 1—1 党内民主权利的概念 .....                     | (75) |
| 1—2 政治权利的历史发展 .....                     | (78) |
| 1—3 党内民主权利的地位和作用 .....                  | (83) |
| 2. 党内民主权利的特性 .....                      | (86) |
| 2—1 民主权利意味着主体在党内活动中具有<br>自主性 .....      | (87) |
| 2—2 民主权利对于主体政治活动具有                      |      |



|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 规范性 .....                         | (87)  |
| 2—3 民主权利对于主体实现政治利益具有<br>工具性 ..... | (88)  |
| 2—4 民主权利在党的建设与发展中的<br>实践性 .....   | (89)  |
| 3. 党内民主权利的构成 .....                | (90)  |
| 3—1 参与权利 .....                    | (90)  |
| 3—2 选举权利 .....                    | (93)  |
| 3—3 监督权利 .....                    | (97)  |
| 4. 党内民主权利的保障与完善 .....             | (102) |
| 4—1 党内民主权利的保障 .....               | (102) |
| 4—2 党内民主权利的实践偏差与校正 .....          | (109) |
| 4—3 党内民主权利理论的研究和完善 .....          | (116) |
| <b>第四章 运行论</b> .....              | (119) |
| 1. 党内民主运行机制的依据及目标 .....           | (119) |
| 1—1 运行机制的内涵与依据 .....              | (119) |
| 1—2 运行目标 .....                    | (120) |
| 2. 党内民主运行的基本原则 .....              | (122) |
| 2—1 平等原则 .....                    | (122) |
| 2—2 公开原则 .....                    | (123) |
| 2—3 讨论原则 .....                    | (124) |
| 2—4 选举原则 .....                    | (125) |
| 2—5 集体领导原则 .....                  | (125) |
| 2—6 多数决定原则 .....                  | (126) |
| 2—7 监督原则 .....                    | (126) |
| 2—8 纪律原则 .....                    | (127) |
| 3. 党内民主运行的途径和方式 .....             | (128) |
| 3—1 完善和理顺党的领导体制 .....             | (128) |
| 3—2 完善和健全代表大会制度 .....             | (135) |
| 3—3 完善和健全集体领导制度 .....             | (143) |
| 3—4 完善和健全党的任免制度 .....             | (152) |
| 3—5 完善和健全党内监督制度 .....             | (165) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 4. 党内民主运行的调适 .....       | (174) |
| 4—1 民主运行的科学化 .....       | (175) |
| 4—2 民主运行的调节与反馈 .....     | (178) |
| 4—3 民主运行偏向的防止与克服 .....   | (180) |
| <b>第五章 保障论</b> .....     | (182) |
| 1. 党内民主机制的外部条件 .....     | (182) |
| 1—1 经济条件 .....           | (183) |
| 1—2 政治条件 .....           | (188) |
| 1—3 法制条件 .....           | (191) |
| 1—4 文化条件 .....           | (195) |
| 2. 党内民主机制的监督保障 .....     | (200) |
| 2—1 监督原则 .....           | (201) |
| 2—2 党内监督 .....           | (204) |
| 2—3 党外监督 .....           | (210) |
| 2—4 舆论监督 .....           | (216) |
| 3. 党内民主权利运行的社会民主环境 ..... | (218) |
| 3—1 党内民主与社会民主 .....      | (218) |
| 3—2 发展社会民主的形式 .....      | (222) |
| 3—3 加强社会基层民主政治建设 .....   | (228) |
| <b>主要参考文献</b> .....      | (238) |

# 第一章 本源论

人类政治史,可以说是一部民主和专制交替发展的历史。自人猿揖别后,人们似乎一直在寻求建立能够自由地选择和决定自己的政治生活的政治组织。社会发展到今天,民主作为一种政治价值已得到普遍承认,实行民主已成为世界性的潮流。中国的问题关键在党,中国的政治发展和政治稳定的关键也在党。党内民主是国家政治生活民主化的关键。在此,回顾民主发生发展的历史,弄清党内民主的概念、内容和作用,是我们研究的首要任务。

## 1. 民主、党内民主与党内民主机制

任何一门科学都有自己特定的研究对象和内容。毛泽东同志曾指出:“科学研究的区分,就是根据科学对象所具有的特殊矛盾性。因此,对于某一现象的领域所特有的某一种矛盾的研究,就构成某一门科学的对象。”<sup>①</sup> 党内民主机制同样如

---

<sup>①</sup> 《毛泽东选集》第1卷,第309页。

此,它有着自己特定的研究对象和内容。

在系统研究有关党内民主机制的一系列问题时,首先要回答几个最基本的问题:什么是民主?什么是党内民主?什么是党内民主机制?为加深对这些概念的理解,我们先从民主说起。

## 1—1 民主的内涵

1.1 概念定义。马克思说过:“民主是什么呢?它必须具备一定的意义,否则它就不能存在。因此全部问题在于确定民主的真正意义。”<sup>①</sup>

从字面上理解,“民主”(Democracy)是指“人民的权力”或“人民当家做主”,更确切地说,是指“大多数人的统治”(列宁语)。列宁还指出,民主意味着在形式上承认公民的一律平等,承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权力。列宁还有一段非常著名的话:“民主是一种国家形式,一种国家形态。”<sup>②</sup>

在中国古代,“民主”与“君主”本是相通的,在儒家经典《尚书》的《多方》篇中,“民主”意味着“人民之主”或“人民的君主”(“天惟时求民主……汤……代夏作民主”)。汉代的权威著作《白虎通》云:“君者,群也,群下归心也”。“群”即“民”,君主也就是民主。同我们今天所讲的民主,含义是根本不同的。直到清朝末年,在康有为领导的维新变法运动以前,我国早期改

<sup>①</sup> 《马克思恩格斯全集》第7卷,第304页。

<sup>②</sup> 《列宁选集》第3卷,第257页。

良主义思潮的代表人物马建忠、郑观应等人,开始使用近代意义上的“民主”一词。马建忠当时是被派往欧洲学习的留学生。他在留学期间给皇帝的上书里面(《上李伯相言出洋工课书》),首次使用西方的“民主”概念。

应该如何正确地理解民主这一概念呢?马克思主义认为,民主是指一种国家形态,它既是一个社会范畴、政治范畴,又是一个历史范畴。

首先,民主是一个社会范畴,民主作为一种国家形态,总是同一定的社会阶级划分联系在一起的,总是属于在社会上占统治地位的阶级;其次,民主作为一个政治范畴,属于政治上层建筑,是在一定的经济基础上产生,并且为一定的经济基础服务;第三,民主作为一个历史范畴,不是从来就有的,也不是百世永存的,它是在历史发展的一定阶段上产生,又是到历史发展的一定阶段消亡的。同时,在不同的历史条件下,民主的内容和形式都是不同的。

**1.2 民主的两种形态。**列宁关于民主两种含义的论述说明,作为国家形态的任何民主,古往今来,无不具有两种职能,一方面对统治阶级的敌人进行镇压,另一方面在统治阶级内部实行平等权利,共同决定和管理国家事务,这是民主的本来含义。

但是,民主制本身不仅仅是原来意义上的民主,即国家形态的民主,还包括不属于国家形态方面的民主,即非国家形态的民主。而这种非国家形态的民主,具有更为广阔的领域,包括:政党民主、经济管理民主、文化教育科学管理的民主、人民群众团体的民主等等。在社会主义条件下,非国家形态的民主

的实质,是人民群众起来自己管理自己,运用民主的原则和方法来解决大量的社会矛盾,促使社会成员之间相互关系协调一致,调动广大人民群众的积极性、创造性,发挥他们的聪明才智,推动社会各项事业的发展。

国家形态的民主与非国家形态的民主之间有着密切的联系,两者互相影响、互相制约。国家形态民主需要非国家形态民主的支持与配合。社会主义事业各个方面都是互相联系的,非国家形态的民主贯彻得好,健全和发展顺利,就会促进经济、文化、社会各项事业的发展,就会创造出更高的物质文明和精神文明,这就为国家形态的民主的发展,提供坚实的群众基础和充分的物质及精神条件。非国家形态民主也需要国家形态民主的保障。在社会主义初级阶段,由于各种复杂社会现象存在,非国家形态的民主还必须要有强有力的国家政权作后盾。只有按照民主原则,把国家政权建设好,把国家形态的民主建设好,才能使非国家形态民主的发展有可靠的保障。同时,两种民主形态所必须遵循的某些基本原则,比如平等的原则,少数服从多数的原则,又是共有的。

从现阶段看,社会上占主导地位的仍是作为国家形态的民主,因为现在的社会主义民主尚处于初级阶段,但从社会主义发展的总趋势看,国家形态的民主,将逐步缩小、削弱和消亡。列宁在《国家与革命》中指出:“只有共产主义才能提供真正完全的民主,而民主愈完全,它也就愈迅速地成为不需要的东西,愈迅速地自行消亡”,“国家的消灭也就是民主的消灭,

国家的消亡也就是民主的消亡。”<sup>①</sup>而非国家形态的民主,不但不会消亡,反而会随着社会不断发展日趋完善,向更高阶段发展,直到非国家形态的民主完全取代国家形态的民主,这是社会历史、社会政治发展的必然规律。

**1.3 党内民主是非国家形态民主的核心。**党内民主是非国家形态民主的核心部分,并且对社会主义的非国家形态民主的发展具有决定性作用。党居于政治制度的核心,是国家和社会生活的领导者和组织者。执政党的地位,决定了党内民主对各类非国家形态民主的制约作用。党是先锋队,“是整个社会的表率”,如果党成为了民主的模范,党内民主健全了,各种非国家形态民主的发展就有了遵循,就会促进全社会民主整体水平的提高。

## 1—2 党内民主的含义

马克思是这样描述共产主义者同盟的“民主制度”的:“共产主义者同盟是1836年在巴黎成立的,最初用的是另一个名称。它逐渐形成了这样一种机构:一定数目的成员组成一个‘支部’,同一城市的各支部组成一个‘区部’,数目或多或少的区部组成一个‘总区部’;整个组织由中央委员会领导,中央委员会由所有区部的代表大会选出,但它有权自行补充其委员,也有权在紧急情况下任命自己的暂时继任者……支部、区部的领导人和中央委员会的委员全是选举出来的。”<sup>②</sup>在马克思

<sup>①</sup> 《列宁选集》第3卷,第248页。

<sup>②</sup> 《马克思恩格斯全集》第14卷,第463—464页。

看来,党内民主主要是党的组织制度,即建立在选举基础上产生各级党的领导机构的制度。这种党内民主制,尚属雏形。

列宁对于党内民主内涵的阐述有了新的发展。他曾指出:“俄国社会民主工党是根据民主原则组织起来的。这就是说,党内的一切事务由一律平等的全体党员直接或者通过代表来处理;并且,党的所有负责人员、所有领导人员、所有机构都是选举出来的,是必须向党员作工作报告的,是可以撤换的。”<sup>①</sup>

根据马恩和列宁的论述,近年来,在我国关于党的建设和民主理论的研讨中,关于党内民主的论述,也有多种多样,现摘取其数例。

(1)党内民主,就是在党内政治生活中,全体党员在一律平等的基础上,按照少数服从多数的原则,直接或间接地决定和管理党内事务的制度。

(2)党内民主,就是指全体党员有权平等地直接或间接地决定和处理党内一切事务,也可以说,党员是党组织的主人,党组织的事务,归根到底由党员当家做主。

(3)所谓党内民主,就是保障党员的各种权利,使党员真正享有平等的直接或间接的决策权、党内事务的管理权和监督权。

(4)党内民主,就是全体党员直接或通过党员代表一律平等地参与党的领导和管理党内一切事务的根本制度。

上述罗列的一些有代表性的陈述,所给出定义的人都是这一领域中的资深专家、学者,虽然表述有所不同,但他们的

---

<sup>①</sup> 《列宁全集》第11卷,第418页。



看法中却有其内在的一致性、合理性,都强调了全体党员是党的主体,党的一切权力属于党员;党员在党内政治生活中是完全平等的,平等地享有一切应当享有的权利,履行一切应当履行的义务;党内的一切事务由一律平等的全体党员直接或通过代表来处理。本文认为,对“党内民主”的表述应以准确、简明、通俗为准,减少附加成分,以适应党内民主的广泛性和基层性。基于这种认识,党内民主含义可表述为:

党内民主就是全体党员有权平等地直接或间接地决定和管理党内事务的制度。

### 1—3 党内民主机制的概念与内涵

在我们弄清了民主与党内民主的含义后,再来看什么是党内民主机制。

机制,本是机械学上的概念,指机器的内部构造、运转过程中各零部件之间的相互关系及其运行原理。现在这一概念已广泛地应用于社会科学各个领域,用以表示社会的政治活动、经济活动、文化活动各要素间的相互关系、运作过程及其原理或社会组织、机构的内在结构及运行原理,意在帮助人们对这些活动的认识从现象到本质的说明,进而掌握其规律性,更好地开展、驾驭这些活动,推动社会向前发展。

党内民主机制是我们借用自然科学的“机制”概念,来研究党内民主问题的一个范畴,主要指党内民主的各构成要素以及要素之间内在的相互联系、运转过程及其功能和规律。

党内民主机制涉及面很广,包括的内容很多。其具体形式或具体制度举不胜举,概括起来是不是可以说,党内民主机制