

党的制度建设是马克思主义政党学说的重要内容,是中国共产党自身建设的重要组成部分。回顾改革开放以来,党的建设经历了波澜壮阔的发展历程,在党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设等方面取得了辉煌的成就,特别是在党的制度建设方面取得了历史性的突破,。认真考察这30年来党的制度建设的发展历程,系统总结其基本经验,对于我们完整准确地理解和把握党的制度建设的基本规律,提高党的执政能力,全面推进党的建设新的伟大工程具有重要的理论意义和现实意义。

一、党的制度建设的历史回顾

1978年,党的十一届三中全会在北京召开,开始了中国共产党在思想、政治、组织等领域的全面拨乱反正,以这次全会为起点,党的制度建设进入了一个新的历史时期。三十多年来,党的制度建设经历了一个逐步恢复、巩固和完善的过程,

根据具体的历史特点,这一进程基本上可以分为三个主要阶段。

(一) 恢复阶段:从十一届三中全会到十三届四中全会(1978—1989)

从党的十一届三中全会到党的十三届四中全会,是改革开放以来党的制度建设继续探索时期,以邓小平为核心的党的第二代领导集体继承和发展了以毛泽东为核心的党的第一代领导集体关于制度建设的光荣传统,极大地拓展了新时期党的建设的领域,为新时期加强和改进党的建设探索了一条新路子。注重制度建设,走依靠制度、法规加强党的建设的新路子,是以邓小平为核心党的第二代领导集体总结党的建设的历史经验教训之后得出的重要结论,是适应时代要求对在改革开放和社会主义现代化建设时期如何实现党的历史使命的战略思考,是邓小平对马克思主义党建理论的突出贡献,是邓小平党建理论的鲜明特色。1980年8月,邓小平在中共中央政治局扩大会议上发表了著名的《党和国家领导制度的改革》这一重要讲话,对党的制度建设的重要性作了精辟的理论概括。他指出:“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。”所以“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视”。这篇讲话同时还对改革现行制度的指导思想、方法、步骤做出了重要阐述,从而成为中国共产党关于党的制度建设的经典之作。1982年,党的十二大提出了必须大力改革领导机构和干部制度,密切党同群众的联系等问题。随后,党的十二届二中全会通过了《中共中央关于整党的决定》,提出经过整党,要努力建立、健全和改革党内生活的必要制度,进一步推动了党的制度建设。1987年9月,党的十三大首次把党的制度建设与党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设相提并论,总结了党的制度建设的经验,提出了切实加强党的制度建设的主要任务。

(二) 发展阶段:从十三届四中全会到十六大(1989—2002)

从党的十三届四中全会到党的十六大,是改革开放以来党的制度建设的开拓创新时期,中国共产党人在这一时期继续高度重视和切实加强党的制度建设,并将其贯穿于思想建设、政治建设、组织建设、作风建设的全过程,在实践和理论上推进了党的制度建设。以江泽民为核心的第三代中央领导集体,在领导建设中国特色社会主义的实践中,既继承了邓小平加强党的制度建设的光荣传统,又特



别强调在坚持党的根本制度的指导下完善具体制度,通过加强保障制度,确保根本制度和具体制度得到富有成效的贯彻落实,从而把党的制度建设的理论和实践推进到了一个新的高度。1994年9月,党的十四届四中全会通过《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》,提出了进一步贯彻执行民主集中制这一党的根本组织制度和领导制度。1997年《中国共产党纪律处分条例(试行)》的颁布,确立了处分违纪党员的统一标准。2000年6月,中央颁发《深化干部人事制度改革纲要》,使干部人事制度改革进入全面规划、整体推进新阶段。2002年7月,中央修订《党政领导干部选拔任用工作条例》,标志着领导干部选拔工作向制度化、程序化迈进。

(三) 创新阶段:从十六大至今(2002—)

从党的十六大到党的十七届三中全会,是党的制度建设的深入发展时期,党的十六大以来,以胡锦涛为总书记的党中央深入研究党执政所面临的新形势,继承和发展了江泽民坚持党的根本制度,完善具体制度,致力于从各个方面加强党的制度建设。2002年,党的十六大提出了“把思想建设、组织建设、作风建设有机结合起来,把制度建设贯穿其中”的思想,这是对多年来中国共产党制度建设的一个总结,从而使党的制度建设进入到一个全新的阶段。2004年10月,中央修订印发《中国共产党党员权利保障条例》,并且先后印发《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》、《公开选拔党政领导干部工作暂行规定》,进一步对党员的学习权、讨论权、知情权以及申诉权、控告权作了制度性规定。党的十六届四中全会通过《关于加强党的执政能力建设的决定》,提出了要建立和完善党内情况通报制度、情况反映制度、重大决策征求意见制度等。这一时期,党的制度建设的又一个重点在于完善党的监督制度和反腐倡廉制度,为此,中共中央制定和修订相关法规和文件一百多件。例如,2003年,中共中央颁布了《中国共产党党内监督条例(试行)》,规定了党内监督的十项制度等内容。2005年,中共中央修订印发了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,要求新形势下的反腐倡廉工作必须形成按制度办事、靠制度管人的科学机制。2007年7月,中共中央纪委常委会讨论通过了《关于纪委协助党委组织协调反腐败工作的规定(试行)》,将纪委协助党委组织协调反腐败工作纳入到规范化的轨道。这些党内法规的颁布实施,使得这一时期党的监督制度和反腐倡廉法规体系基本建立,从而有效地推动了党的制度建设。

二、党的制度建设的基本经验

改革开放以来,我们党的建设取得了巨大进步,积累了丰富的经验。作为党的建设的一个重要方面,党的制度建设的进步尤为明显,这些宝贵经验概括起来有以下几个方面。

(一) 党的制度建设的本质在于坚持民主集中制

民主集中制是中国共产党的根本组织原则和组织制度,党内各项制度的建立,实质上都是民主集中制原则在党的建设和党内生活中的具体体现和实际应用。改革开放以来,党的中央领导集体高度重视党的民主集中制建设。邓小平曾经指出:“民主集中制是党和国家的最根本的制度,也是我们传统的制度。坚持这个传统的制度,并且使它更加完善起来,是十分重要的事情,是关系我们党和国家命运的事情。”他还告诫全党:“民主集中制执行得不好,党员是可以变质的,社会主义也是可以变质的。干部可以变质,个人也可以变质。没有民主集中



制,党和党的组织就有可能四分五裂,变成一盘散沙而丧失战斗力;没有民主集中制,党和党的组织就有可能被个人或少数人操纵而成为专制的工具;没有民主集中制,一些党员领导干部就可能用党和人民赋予的权力牟取个人或小集团利益而损害广大人民群众的利益。没有党内民主则难以集中全体党员的经验和智慧并作出正确的决策;即使有了好的决策,也难以真正落实下去。党内民主是民主集中制的基础。只有充分发扬党内民主,才能形成正确的集中,我们党才有强大的战斗力;只有发扬党内民主,并且用党内民主引导和带动人民民主,积极推动社会主义政治文明建设,我们党的执政地位才具有合法的基础。加强和健全以民主集中制为核心的党的制度建设,在全党形成用制度建党、按制度办事、依制度用人的现代民主氛围,必然会极大地推进党内民主,为民主集中制的贯彻落实提供保障,为提高党的执政能力提供制度环境。在邓小平的推动下,民主集中制这一原则越来越受到全党的重视。江泽民作为党的第三代中央领导集体的核心也认为“:民主集中制是党的根本组织原则,是党在工作中的群众路线在党的生活中的应用。历史经验证明,什么时候我们能够坚持这一原则,决策就比较正确,党就团结统一,工作就做得比较好;什么时候这个原则贯彻得不好,决策就容易失误,认识就难统一,工作中就会发生这样那样的偏差。”在此基础上,党的十四大通过的《党章》总纲中突出增加了民主集中制的内容,并把民主集中制作为加强党的建设的四项基本要求之一。2001年,在庆祝中国共产党成立八十周年大会上,江泽民再次强调“:要进一步完善民主集中制的各项制度和工作机制,从制度上保证民主集中制的正确执行。”2007年,胡锦涛同志在党的十七大报告中明确指出,要“以健全民主集中制为重点加强制度建设”,这既是对民主集中制与党的制度建设辩证关系的科学阐述,也是对新时期加强党的制度建设提出了根本方向和具体指导。并且再次强调了民主集中制的重要性,他指出加强党的建设必须严格实行民主集中制,健全集体领导与个人分工负责相结合的制度,反对和防止少数人专断。

(二) 党的制度建设的关键在于完善领导制度

党的领导制度是党的领导原则的规范化和制度化,是党的各级组织、领导干部在领导实践中必须遵循的工作规程和行为准则。长期以来,党和国家的领导制度中存在着较为严重的以党代政的现象。针对这种情况,邓小平认为,要坚持党的领导地位,就必须改革和完善党的领导制度。为此,他指出:“党委的领导,主要是政治上的领导,保证正确的政治方向,保证党的路线、方针、政策的贯彻。”在他的推动下,党的十三大正式作出了实行党政分开的决策,规定了党对国家的领导主要是政治原则、政治方向、重大决策的领导,这就划清了党组织与行政机关的职能,基本上做到了职责明确、各司其职,并且逐步走向制度化。20世纪90年代以来,随着市场经济体制的初步建立与各项改革的继续深入,党的地位与角色进一步发生重大转变。为此,在实践党和政府对各项具体工作的领导时,江泽民强调,各级“领导班子要坚持集体领导,民主集中,个别酝酿,会议决定。主要领导既要有魄力,善于发扬民主的基础上果断拍板决策,又要尊重别人的意见,集思广益,实行正确的集中。每个领导成员都要按照集体决定和分工切实履行自己的职责,同时又要关心全局,积极参与集体决策。重大问题的决策、重要人事任免,都必须坚持民主集中制,坚持集体讨论,会议决定,严格按照规则和程序办事”。

同时江泽民又指出“: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”。



用。”江泽民的科学论述,为新时期党的领导的内容、方式和实现途径提出了基本要求,明确了努力的方向,是我们今后对领导制度改革的基础理论和行动指南。2004年,胡锦涛同志在全国人民代表大会成立五十周年大会上也指出,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。

(三) 党的制度建设的保障在于健全监督制度

建立健全党的监督制度是党进行自我约束、自我完善的重要手段,长期以来,党的监督制度一直是党的制度建设的薄弱环节,针对这种现状,我们党在十一届三中全会以后认真总结“文化大革命”历史教训,更加清醒地认识到加强党内监督的重要性和迫切性。邓小平指出,作为执政党,我们需要接受各个方面的批评和监督,因此,“最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查”。此后,党的十三大强调要对从政的党员加强监督,特别是对担负主要领导工作的党员干部,应订立更严格的规矩。2000年,江泽民总结多年来党的制度建设的经验指出:“从严治党,关键在于建立起一整套便利、管用、有约束力的机制,使党的各级组织对党员、干部实行有效的管理的监督,及时发现矛盾,解决问题,使党的肌体始终保持健康。”2002年,党的十六大则通过修改的新党章明确规定要加强对党的领导机关和党员领导干部的监督,不断完善党内监督制度。2003年12月31日,中共中央颁布实施的《中国共产党党内监督条例(试行)》是一部十分重要的党内法规。它针对近些年来党内监督制度薄弱的问题,从基础法规的高度,全面构建了党内监督结构体系,用相当大的篇幅,分别对集体领导和分工负责、重要情况通报和报告、述职述廉、民主生活会、信访处理、巡视、谈话和诫勉、舆论监督、询问和质询、罢免和撤换、要求及处理等十项监督制度作了具体规定。《中国共产党党内监督条例(试行)》提出了党内监督的七大重点,即遵守党的章程和其他党内法规,维护中央权威,贯彻执行党的路线、方针、政策和上级党组织决议、决定及工作部署的情况;遵守宪法、法律、坚持依法执政的情况;贯彻执行民主集中制的情况;保障党员权利的情况;在干部选拔任期中执行党和国家有关规定的情况;密切联系群众,实现、维护、发展人民群众根本利益的情况;廉洁自律和抓党风廉政建设的情况。在这些制度中,有些是将实践证明的好的做法进行了提炼和概括,有些是对近年来实践经验上升到党内制度和法规的层面,还有一些是借鉴了国家监督制度的内容,并且进行了大胆的创新。《中国共产党党内监督条例(试行)》关于党内监督制度的规定,适应了党内监督工作的需要,体现了党内监督的基本规律,具有很强的针对性、操作性和指导性,必将在党内监督中发挥重要的保证作用。

三、党的制度建设的现实启示

(一) 新时期加强党的制度建设要强化制度意识

制度意识是指制度优先的意识,也就是指制度在党的各项工作中有很强的权威性,能够得到有效地贯彻执行。从目前党的制度建设的实际情况来看,一些党员干部的制度意识还相当薄弱,重人治轻制度的意识根深蒂固,这就削弱了党的制度权威,从而导致了违法乱纪现象的发生。因此,我们首先要始终保持清醒的头脑,要为各种制度的建立、健全提供意识支持,把制度意识的强化当作党的制度建设的基础性工作来做。其次,要加强全党的党性教育,不断提高党员的素质,要求全体党员认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想。再次,应当教育党员树立正确的世界观、人生观、价值观,以提



高党员遵章守纪的自觉性。

（二）新时期加强党的制度建设要与依法治国方略紧密结合

依法治党是依法治国的根本保证,依法治党中的“法”不仅指国家宪法和法律,而且还指我们党内的一系列法规制度。就国家法律与党的制度之间的关系而言,两者有着密切的联系。一方面,国家的法律是在执政党的领导下制定和执行的,如果执政党本身缺乏依靠制度自治的能力,缺乏法治意识,就很难谈得上对国家的依法治理。另一方面,法律体现的是国家意志,而党的制度体现的是政党的意志,因此,党的制度不能凌驾于法律之上。依法治国是党的十五大确立的中国共产党治理国家的基本方略,坚持依法治国,不仅标志着要进一步健全法制,而且也标志着党的建设方式要实行历史性的转变。中国共产党是社会主义事业的领导核心,是国家和人民利益的忠实代表,如果党的组织和党员不遵守法制,把自己置于法律之上或法律之外,党所领导的国家就不可能真正实现依法治国的方略。因此,党的制度建设必须与依法治国方略协调进行。

（三）新时期加强党的制度建设要全面贯彻科学发展观

党的十六届三中全会站在历史和时代的高度,提出了科学发展观这一与时俱进的马克思主义发展观,既为我国全面建设小康社会提供了正确的指导思想,也为新时期中国共产党的自身建设提供了根本指针。科学发展观具有丰富的内涵,落实在党的制度建设工作中,最根本的是要把握四个方面:一是坚持以人为本。在党的制度建设中,坚持以人为本,就是坚持以党员为本,传统的制度建设往往更多地强调制度的严肃性和党的整体利益,而忽视了党员的个体特性和个体利益,这一模式虽然有利于制度的稳定,但却限制了党员主观能动性的发挥。因此,制度建设既要考虑党的整体利益,又要考虑党员的个体利益。制度作为一种强制性的行为规范,要求人们必须严格遵守,但它并不是扼杀个性、束缚创造力的桎梏,而是促进和保证发挥人的主观能动性的措施。在加强党的制度建设的同时,要充分发挥每个人的积极性和创造性,鼓励广大党员干部勇于探索,敢于改革,善于创新,做到既严格遵守制度,又为个人充分施展才能提供保障。;二是在党的制度建设中,要坚持统筹协调的理念。党内各项制度之间在内容与时空上要协调一致。内容上的协调一致主要指各项制度条文在内涵上要协调统一,不能相互矛盾,以免使人无所适从;时空上的协调一致主要指的是各项制度在纵向上要相互衔接,尤其在新老制度交替时要搞好内容、范围与效力上的衔接。三是在党的制度建设中,要坚持可持续发展的理念。我们党在长期的建设和发展过程中形成了一系列基本制度和具体制度。这是党的宝贵财富,必须继续坚持。但是,时代是不断发展的,党的制度建设只有与时俱进、不断创新,才能把党的建设新的伟大工程推向前进。四是党的制度建设要有利于科学发展观的贯彻和落实。要正确认识新的历史条件下科学发展观对党的制度建设的新要求,不断创新党的各项制度,为科学发展观的贯彻和落实提供切实的制度保障。

（作者为中共长春市委党校党史党建教研部）

