

改革开放以来中国共产党的制度建设

李寿峰

(中共东营市委党校, 山东 东营 257091)

[摘要] 改革开放30年来,经过全党的艰辛探索实践,形成了包括《中国共产党章程》在内的较为完备而成熟的党的制度建设体系。党的制度建设集中体现出重在建设、相互关联和与时俱进的特点,主要发挥着严格的规范和制约作用、强有力的制裁和教育作用以及明确的导向和保证作用。

[关键词] 改革开放; 中国共产党; 制度建设

[中图分类号] D26 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-5595(2008)05-0048-(04)

世界政党政治的发展尤其是苏东剧变的历史经验教训告诉我们,党的制度是否健全和完善,是衡量无产阶级政党在政治上是否成熟的重要标志,关系到党的事业的兴衰成败。中国共产党在改革开放之后,十分注重制度建设,30年来,逐步形成了较为完备而成熟的制度体系,为党的建设以及党领导国家进行中国特色社会主义建设提供了坚实的制度保障。

一、改革开放以来党的制度建设的简要历程

建国之后,以毛泽东为核心的第一代中央领导集体,借鉴苏联出现的问题,对制度建设有一些非常深刻的认识并作过有益的探索和实践。以1954年《中华人民共和国宪法》和1956年党的八大形成的《中国共产党章程》(以下简称《党章》)为主要标志,党和国家法律法规建设初步得到完善。但后来由于领袖个人和历史等主客观方面的原因,党和国家的制度建设陷于停滞甚至倒退的境地,并由此带来了巨大的损失。改革开放之后,几代中央领导集体加大了对制度建设的研究和探索力度。

(一)1978年至1989年党的十三届四中全会

鉴于“文革”严重破坏法律法规给党和国家造成的极大困难,1980年8月18日,在中央政治局扩大会议上,邓小平就党和国家的领导制度改革问题发表了题为《党和国家领导制度的改革》的重要讲

话。他认为:“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。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”^[1]这表明,就个人的思想、作风与制度的作用相比较而言,制度更重要。这种重要地位,集中到一点,就是党的制度是关系党的建设的根本性、全局性、稳定性和长期性的问题。讲话提出了当前党和国家要逐步实行的重大改革措施,主要包括建议修改宪法;实行党政分开;各级党委要真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度等。这个重要讲话经8月31日政治局会议讨论通过,成为党和国家领导体制改革的纲领性文件,并立刻得到了全党的认同。由此,拉开了改革开放新时期加强党和国家制度建设的序幕。此后,中国共产党迅速出台了如《关于党内政治生活的若干准则》(以下简称《准则》)等一些急需的法律法规。在党的十二大上,对《党章》作了重要修改。这些党内法规的施行,对调动党员干部的积极性,增进领导班子团结和提高决策水平都起到了重要作用,也为中国共产党走制度建设的新路子奠定了基础。

[收稿日期] 2008-06-13

[作者简介] 李寿峰(1963-),男,山东东营人,中共东营市委党校党史党建教研室主任,副教授。

(二)1989年党的十三届四中全会到2002年党的十六大

党的十三届四中全会以后,以江泽民为核心的党的第三代中央领导集体为确保依法治国方略的贯彻实施,对加强党的制度建设做了更加全面细致的思考,采取了一系列重大措施,先后出台了《中国共产党地方组织选举工作条例》(1993年12月)、《中国共产党普通高等学校基层组织工作条例》(1996年3月)、《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》(1998年3月)、《中国共产党农村基层组织工作条例》(1999年2月)等部分党内法规,为不同领域和部门党的基层组织工作从组织设置、职责任务、经济建设、精神文明建设、干部队伍和领导班子建设、党员队伍建设等方面作了规定。就其突出成果与特点而言主要包括:

第一,把制度建设贯穿党的建设的全过程。江泽民在党的十六大报告中指出:加强和改进党的建设,一定要把思想建设、组织建设和作风建设有机结合起来,把制度建设贯穿其中。既立足于经常性工作,又抓紧解决存在的突出问题。用制度保证思想建设、学风建设、组织建设、作风建设等党的各项建设的科学有序进行。

第二,首次把制度建设纳入政治文明范畴。2001年1月,江泽民在全国宣传工作会议上首次提出法治(制度建设)属于社会主义政治文明范畴的重要论断。他明确指出,加强社会主义政治文明建设的核心在于制度建设,加强党的制度建设必将有力地推动社会主义政治文明建设的发展。

第三,从制度体系上保证民主集中制的贯彻执行。民主集中制是党的建设的核心内容,党的各项具体制度是民主集中制这个基本制度的延伸和发展。江泽民强调:“制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。要进一步完善民主集中制的各项制度,进一步完善党的领导制度和工作机制,从制度体系上保证民主集中制的正确执行。”^{[2]288}他从定期召开党的各级代表大会、完善议事规则、完善选举制度等方面提出健全和完善党的代表大会制度;他提出要按照“集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定”^{[2]287}的“十六字”方针完善党委内部的议事和决策机制等等。

第四,加快干部制度改革步伐。他提出要以思想解放、更新观念为前提,以扩大干部工作中的民主为着力点,以解决干部能上能下为突破口,以加强对领导干部及干部选拔任用工作的监督为保障,以完善干部考核制度和方法为基础,以完善干部交流制

度为措施,加快干部制度改革步伐。

第五,坚持从制度上加强党的作风建设。按照“八个坚持、八个反对”的要求,在建立完善理论学习制度、调查研究制度、联系群众制度、公务活动和公务接待制度、党内监督制度、依法行政制度、干部生活作风相关制度、干部人事制度等若干方面加强作风建设。

(三)2002年党的十六大至今

以胡锦涛为核心的新一届党的领导集体,面对不断变化的新形势新任务,高度重视制度建设。他在2004年召开的十六届四中全会上强调指出:“提高党的执政能力,制度建设更带有根本性、全面性、稳定性和长期性。这次全会突出强调了制度建设的重要性,并提出了一系列制度建设的重要任务,我们要深刻领会、认真贯彻。”^[3]围绕“党的执政能力建设和先进性建设”这个主线,先后出台了《党政领导干部选拔任用条例》(2002年7月)、《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党党内监督条例》(试行)(2003年12月)等一系列重要法规。尤其以党的十七大为标志,加强党的制度建设进入了一个新的发展阶段。其成果与特点主要包括:

第一,探索改革和完善党的领导体制和工作机制。在依法治国方略指导下,以实现党的领导制度化、规范化、科学化、程序化、现代化为目标,从制度体系上保证民主集中制原则的正确执行和党的路线方针政策的贯彻执行。逐步探索、深入研究党和立法机关、国家行政机关、司法机关、人民团体、经济组织、各民主党派以及党内上下级组织关系的制度化等等。

第二,探索建立健全有利于干部能上能下、优秀人才脱颖而出、充满生机与活力的好的选人用人制度。包括坚持和完善民主推荐、民主测验和民主测评制度,公开选拔领导干部和党政机关干部竞争上岗制度,不断探索考察工作预告制度、差额考察制度、考察结果通报制度及任前公示制度等,真正把有能力的人选进各级班子。

第三,探索建立有利于发扬人民民主的制度。特别是十七大以来,新一届中央领导集体高度重视建立健全人民参与评判的相关制度。如推行政务公开制度、干部定期述职制度、干部实绩公议制度等,真正使人民群众的知情权、参与权、选择权和监督权落到实处,坚持群众公认,把群众推选评议干部的情况作为选拔任用干部的重要依据等。

第四,探索建立加强党的自身建设的相关制度。如完善并严格执行党委内部的议事规则和决策程

序;完善包括党内监督、民主党派监督、人民群众监督、舆论监督在内的对权力周密有效的监督制度;完善领导干部个人重大事项报告制度、述职述廉制度、经济责任审计制度、问责罢免制度;完善党内情况通报反映制度、重大决策征求意见制度;完善党委会向全委会负责并按时报告工作制度;建立完善党代表提案制度和代表提案处理回复制度等。

二、党的制度建设的主要成就

改革开放以来,党为适应经济和社会发展特别是社会主义市场经济体制建立和完善的需要,围绕执政能力建设和党的先进性建设这条主线,全面加强党的建设。经过邓小平、江泽民、胡锦涛几代中央领导集体的不懈努力,在制度建设方面,按照科学、周密、可行、有用的原则,分别在决策层面、执行层面、监督层面上不断探索并完善出台了相关党内法规,形成了一个相对较为完备的制度体系。

(一)党的制度建设得到基本完善

第一,《党章》是党的制度建设的最高表现形式。1982年召开的党的十二大,一个最突出的贡献和成就就是产生了一部堪称可以与八大《党章》媲美的好的《党章》,它在党的性质、指导思想、党员权利义务等方面的重新界定,为正确引领全党以经济建设为中心道路的选择,提供了坚强的政治、思想和组织保证。其后的历次党代会,根据不断变化的新形势新任务,先后对《党章》进行了5次修改。如在指导思想上,从邓小平理论到“三个代表”重要思想使之不断丰富;在基本理论上,形成了包括科学发展观在内的中国特色社会主义理论;在党员权利义务上增添了学习和实践的相关内容;面对非公有制经济的发展,增加了非公有经济组织党建工作的规定等。形成了一部内容日臻完备、操作性日趋科学可行的党的根本大法。

第二,《准则》是党的制度建设的宏观表现形式。针对十年动乱期间党的优良传统和作风被严重破坏,党的纪律松弛,个人主义、无政府主义思想泛滥,腐败现象滋生,迫切需要加强党的建设,以更好地发挥党在社会主义现代化建设中的核心领导作用,1980年2月党的十一届五中全会讨论通过的《关于党内政治生活的若干准则》,就坚持党的路线、坚持集体领导、维护党的集中统一等12个方面问题作出了原则规定。《准则》对于在新的历史时期恢复和发扬党的优良传统和作风,健全完善党纪党规,纠正党内各种错误倾向,发挥党的领导作用、党组织的核心作用和共产党员的先锋模范作用,以适应社会主义现代化建设的需要,都具有极其重要

的意义。其中的大部分要求,对今天党的各级组织和全体党员的纪律约束仍然具有很好的规范作用。

第三,各种条例是党的制度建设的中观表现形式。改革开放30年来,根据党的建设形势与任务的需要,结合不同领域和层次、不同部门和行业党建工作的实际需要,党陆续出台了涉及机关、农村、高校、党校以及干部选拔、纪律处分、党内监督等内容的党建工作的条例。除非公有制经济组织党建工作外,基本涵盖了党建工作的各个方面。如:1996年3月颁布的《普通高等学校基层组织工作条例》、1998年3月颁布的《党和国家机关基层组织工作条例》和1999年2月颁布的《农村基层组织工作条例》等,为不同领域部门党的基层组织工作从组织设置、职责任务、经济建设、精神文明建设、干部队伍和领导班子建设、党员队伍建设等方面作了规定。2002年7月颁布的《中国共产党党政领导干部选拔任用条例》、2003年12月颁布的《中国共产党纪律处分条例》和《中国共产党党内监督条例》(试行)等,对加强党内监督、完善干部选拔使用、严肃党的纪律、建设高素质干部队伍提出了要求。这些条例,构成了制度建设的中观层面的制度体系。

第四,各种实施意见、细则、规定以及部分决定、处理办法等,是党的制度建设的微观操作层面的表现形式。这主要指为了保障《党章》及各种条例等党内法规的贯彻执行,解读相关内容,细化有关规定,而制定的实施措施。如中组部、中纪委包括各省市自治区党委等部门,出台的一些实施办法、细则等。据不完全统计,十四大以来,全国省(部)级以上机关共制定党风廉政法律法规及规范性文件3400多个,其中党中央、国务院以及中央纪委、监察部颁布实施的有120多个,这为进一步加强党的建设尤其是党风廉政法规制度建设奠定了坚实的基础。

(二)党的制度建设得到创新

第一,填补空白。即对党建出现和面临的新情况新问题出台相应制度。面对不断变化的国际国内和党建形势与问题,党为适应党内体制运行的需要,党为加强对国家经济社会和对党组织、党员队伍的领导管理,先后创新出台了大量的工作条例、细则等新制度,不断填补制度建设的空白领域。如涉及干部制度问题,专门出台了《党政领导干部选拔任用条例》以及干部职务任期、回避、交流制度等。

第二,与时俱进。即对已有的党建制度根据形势发展的需要不断修改完善。如《党章》30年来的5次修改,既保留了《党章》原有大部分科学、合理、

有效、管用的内容及形式,体现了其稳定性;又根据形势发展的需要,在理论指导、权利义务等方面及时修订,体现了其创新性,彰显了马克思主义理论继承与创新相结合的特征。而学习制度、常委会向全委会报告工作制度、巡视制度等一系列制度创新,则为全面加强党的思想、学风、工作作风、领导作风和生活作风建设提供了有章可循的制度保障。

第三,重在建设。即对党建涉及的任何重大问题从实际出发、从制度入手,狠抓落实。党的制度,重在建设。着眼于党领导中国特色社会主义建设的大局,着眼于经济、政治、文化、社会建设的实际,着眼于党的建设的现状,党本着重在建设的原则,在理论指导、实践探索的基础上,从党建的宏观、中观、微观层面,及时地出台了相关法规,使党的制度建设有了质和量的巨大变化。

第四,相互关联。即对出台的党建制度统筹考虑,相互照应,形成体系。就每个党内法规而言,或者统领全局、或者侧重解决某类问题,都各自具有相对的内容独立性。而从法规的综合作用来看,党的制度建设又是作为一个相互关联、有机统一的系统来实施法规影响的。而不同层面的党内法规只有配套实施,才会真正发挥其作用。例如,没有《中国共产党党内监督条例》的严格执行,《党政领导干部选拔任用条例》各项规定的正确落实就难以保证。

三、党的制度建设的启示

改革开放30年来,党在制度建设方面进行了不懈努力,在对党的领导工作和党内生活的经验教训以及规律不断进行总结和概括的基础上,逐步形成了各级党组织和全体党员必须遵守的一系列制度,它对调节党内关系,指导党内生活,规范党员行为,保证党的事业顺利发展起到了正确指导和严格规范的效力。这对今后全面加强党的建设(包括制度建设)均有许多重要的启示。

(一)在制度建设中,必须使制度具有严格的规范和制约作用

所有的党员、党组织都毫无例外地、自觉地接受党的制度的约束。从制度内容上看,党的制度是调节党内各种关系的法宝;从制衡目的来看,党的制度是规范党组织和党员行为的准则;从个人层面来说,制度可以规范党员干部的个人行为;从党内权力运作来说,制度可以规范权力运作的方向和方式。科学的制度,可以通过权力配置、操作程序等方面的规定,使党内权力运作符合规范,制约滥用权力的行为,避免决策失误,而一旦失误又可以通过相应的规

定来纠正、弥补失误,形成防错和纠错机制。

(二)在制度建设中,必须使制度具有强有力的制裁和教育作用

治国必先治党,治党务必从严。党的制度明确规定了党组织和党员的行为准则,具有强制性的约束力。违反党的制度,轻则要受到批评,重则要受到纪律的制裁,触犯刑律者要伏法。因此,党的制度具有不可侵犯的特性。而对于大多数党员干部来说,学习和掌握党规党纪,明确其刚性特点,规范个人言行,则具有教育引导作用。

(三)在制度建设中,必须使制度具有明确的导向和保证作用

制度对于党员、组织的导向作用十分明显,就党的干部制度问题而言,用什么人,以什么方式选拔干部,考评干部业绩的体系如何,都可以对广大干部的行为,甚至对全党的风气、各级领导干部的价值理念、是非标准和道德判断等起到导向作用。因此,对党员干部管理、对党组织管理的关键在于制度本身是否科学合理。而如果真正按照制度建设的要求,那么,党的路线方针政策的贯彻执行,党的决策的民主化、程序化、科学化,良好党风政风的形成,党员积极性和创造性的发挥,包括党员的选举权、参与权、批评权和监督权等关系党的全面发展的一系列问题才有可能落到实处。因此说,制度建设对加强党的思想建设、组织建设、作风建设和反腐倡廉建设都具有无可替代的保证作用。

综上所述,党的制度建设自改革开放以来,经历了一个不断探索、逐步成熟的艰难过程。相对完善的制度体系为加强党的建设,进而使党能够担负起领导经济和社会发展的伟大历史任务提供了强有力的制度保证。可以肯定地说,只要按照党的十七大报告指出的“以改革创新精神,全面推进党的建设新的伟大工程”的新要求,党的制度建设的探索空间会被不断拓展,党的制度建设必定有一个更加良好的发展前景和崭新局面。

[参考文献]

- [1] 邓小平. 党和国家领导制度的改革[M]//邓小平. 邓小平文选:第2卷. 北京:人民出版社,1993:333.
- [2] 江泽民. 在庆祝中国共产党成立八十周年大会上的讲话[M]//江泽民. 江泽民文选:第3卷. 北京:人民出版社,2006.
- [3] 李新泰. 胡锦涛同志重要论述学习辑要[M]. 济南:山东人民出版社,2005:185.

[责任编辑:陈可阔]