

百年党章发展演进与依章治党

刘红凇 蒋英勃¹

【摘要】 纵观中国共产党百年党章发展演进，基本上历次党的全国代表大会都会修改完善党章；其中，中共二大党章是我们党历史上第一部比较完备的党章，七大党章是新民主主义革命时期最为完善成熟的一部党章，八大党章是全面执政以后第一部内容比较完备的党章，十二大党章确立了改革开放以来执政党建设的根本遵循与基本内容，十九大党章确立了新时代全面加强党的建设、全面从严治党、坚持与加强党的全面领导的根本遵循。从百年党章发展演进中可得出三点基本启示：无论在革命、建设、改革开放还是新时代，党章都是管党治党的根本依据，依章治党始终是党的建设的根本遵循与基本模式；党章的发展变化，是把握中国共产党百年党的建设的主线，也是把握百年党内法规制度建设的“主旋律”；党的指导思想、政治纲领、中心任务的发展变化是推动党章修改的内在动因，也是观察分析党章发展变化的基本点；无论是制度治党还是依规治党，都是建立在依章治党基础之上，全面依章治党是新时代党的建设的重大任务。

【关键词】 中国共产党章程 根本遵循 依章治党

【中图分类号】 :D219 **【文献标志码】** :A **【文章编号】** :1007-9092(2021)04-0017-011

现代政党是按照一定组织原则组织起来、旨在影响与掌控执政权的复杂政治组织，具备政治纲领与章程是现代政党同其他社会组织、利益集团等的一个基本区别。马克思主义政党始终重视党的纲领建设与章程建设，马克思在《哥达纲领批判》中明确指出，无产阶级政党制定纲领“就是在全世界面前树立起一些可供人们用以判定党的运动水平的界碑”。¹ 恩格斯在论及《国际工人协会共同章程》时进一步指出：“共同章程和组织条例、代表大会的决议等等，都属于同一范畴……任何一个团体，即使是最革命的团体，都非有它不可。”² 列宁在创建布尔什维克的过程中进一步强调：“章程是组织的形式表现”³。中国共产党作为以马克思主义为指导、按照列宁建党原则组织起来的无产阶级先进组织，从成立之初就非常重视党的纲领与章程的制定，1921年中共一大就制定出第一部初具党章色彩的纲领，二大制定出第一部比较完备的党章。从中共二大以后，基本上历次党的全国代表大会都会修改与完善党章；党的全国代表大会的重要任务之一，就是要修改党的章程，将最新的政治思想、政治原则、政治要求等载入党章，使之成为全党的根本遵循。如果把中共一大制定通过的具有党章色彩的纲领也视为一部“准党章”，那么，建党百年总共召开了19次党的全国代表大会，先后制定与形成了“1+18”部党章⁴。纵观中国共产党百年党章发展演进，大致可划分为四个发展阶段，即新民主主义革命时期党章的形成、发展与成熟，社会主义建设初期执政党党章的形成与曲折发展，改革开放时期执政党党章的定型与发展，新时代党章的丰富与发展。在不同历史时期，由于形势任务不同、政治理念不同，党章的内容结构与基本要求也明显有所不同，呈现出鲜明的时代特征。把握百年党章的发展演进与时代特点，是深刻把握中国共产党百年党的建设的一条主线，也是深刻把握中国共产党百年党内法规制度建设的“主轴”。

一、新民主主义革命时期党章的形成、发展与成熟

一个政党的诞生，与政党纲领、章程的制定与形成密不可分。正如恩格斯所言：“一个新的党必须有一个明确的积极的纲领”⁵，否则，没有纲领的党“将是一个潜在的党，而不是一个实在的党”，⁶ 列宁也明确指出：“组织首先就是制定章程。”⁷

¹ **作者简介**：刘红凇，复旦大学特聘教授，党建研究院院长，马克思主义学院博士生导师，教育部“长江学者”特聘教授(党的建设岗位)，全国文化名家暨“四个一批”(理论界)人才(2014年)；

蒋英勃，复旦大学马克思主义学院党的建设专业研究生。

基金项目：国家社科基金重大招标课题“推进全面从严治党重大理论和实践问题研究”(编号：19ZDA008)；国家社科基金一般项目“新时代依规治党的基本理念、基本方略与基本要求研究”(编号：19BDJ002)

受马克思主义列宁主义与俄国建党实践的影响，早期共产党人在筹建中国共产党的过程中，便把制定党的纲领与章程作为建党的头等大事。

（一）中共一大、二大与党章的形成

1921年7月中国共产党第一次全国代表大会在上海召开，宣告着中国共产党作为全国性政党的正式成立。中共一大的最后一天，在嘉兴南湖游船上通过了《中国共产党第一个纲领》，尽管这部纲领只有15条（其中第11条遗失），内容结构比较简单，但基本兼具纲领与党章色彩。其中，《纲领》前三条明确规定了党的名称为“中国共产党”，党的奋斗目标与最高革命纲领即“消灭社会的阶级区分”“消灭资本家私有制”等，党的现实政策与基本任务即“承认苏维埃管理制度”“把工农劳动者和士兵组织起来”^⑤，这三条内容明显具有党的纲领色彩。同时，这部纲领的后12条明确规定了入党条件、基本组织结构（基层、地方、中央等三级委员会）与基本政治纪律，明显具备党章色彩。其中，关于党的政治纪律，《中国共产党第一个纲领》要求，党员“必须与企图反对本党纲领的党派和集团断绝一切联系”“一定要受地方执行委员会的严格监督”、未经允许“不能担任政府官员或国会议员”等。^⑥在此意义上看，中共一大通过的《中国共产党第一个纲领》不仅正式宣告了中国共产党的成立，同时也基本具备了纲领与章程色彩，是中国共产党历史上第一个正式的纲领性、章程性文献。

1922年7月在上海召开的中共二大，开启了依章治党、纪律治党新篇章，在建章立制方面具有里程碑意义。二大不仅明确提出以“反帝反封建”为主要内容的民主革命纲领，而且制定了党的历史上第一部比较完备的党章，通过了《关于共产党的组织章程决议案》，二者共同构成了中国共产党第一部党章的文本渊源。其中，二大制定通过的《中国共产党章程》以“条文形式”为基本特点，共包括6章29条内容，基本内容涉及党员条件与入党程序、党的组织设置、党的会议制度、党的纪律、党的经费等六个方面的具体规定。同一大纲领相比，二大党章对党的组织体系、会议制度、党的纪律作出更为严密的规定。其中，第二章“组织”专章明确规定了党的五级组织体系（党小组、地方支部、地方执行委员会、区执行委员会、中央执行委员会）设置、工作规则、上下级组织关系等。第三章“会议”专章明确规定了党的各级组织的会期与会议制度，规定“全国代表大会每年由中央执行委员会定期召集一次”^⑦。第四章“纪律”专章明确规定了八条纪律，规定“全国代表大会为本党最高机关”“全国大会及中央执行委员会之决议，本党党员须绝对服从之”“下级机关须完全执行上级机关之命令”“少数绝对服从多数”等^⑧，基本形成了以“四个服从”为主要内容的政治纪律；同时，明确规定了党员被开除出党的六种情形，初步形成了严明纪律、以纪治党的政治局面。另一方面，二大通过的《关于共产党的组织章程决议案》尽管只有900余字，但却进一步明确了中国共产党的组织性质，强调中国共产党不是“知识者所组织的马克思学会”，也不是“少数共产主义者离开群众之空想的革命团体”，而“应当是无产阶级中最有革命精神的大群众组织起来为无产阶级之利益而奋斗的政党，为无产阶级做革命运动的急先锋”^⑨；同时，明确指出了党的建设的基本目标与基本遵循，其中，党的建设的基本目标即“到群众中去”组成一个大的“群众党”^⑩，党的建设的基本遵循即“两个重大的律”，也就是决议案所言的“党的一切运动都必须深入到广大的群众里面去”和“党的内部必须有适应于革命的组织与训练”^⑪。

（二）建党初期党章的发展与完善

中共二大以后，随着革命形势发展与党的建设推进，从1923年中共三大到1928年六大，在这四次党的全国代表大会期间，党章先后经历四次修改，其中每一次修改都在不同程度上完善了党章。

1923年6月中共三大对党章进行了第一次修改。三大党章基本沿用了二大党章的内容结构，主要是对个别条文进行修改，如在党员方面增强了“候补期”的有关规定、并对正式党员与候补党员的权利与义务有所区分。1925年1月中共四大通过了《中国共产党第二次修正章程》，同二大党章相比，四大党章修改主要变化有二：一是将二大党章所规定的“凡有党员三人至五人均得成立一组”修改为“凡有党员三人以上均得成立一支部”^⑫，并且明确将党支部规定为党的基层单位；同时，四大通过的《关于组织问题之决议案》强调，必须使党“由宣传小团体的工作进到鼓动广大的工农阶级和一般革命群众的工作”^⑬，1926年7月通过的《组织问题决议案》则首次确立了“一切工作归支部”的基本原则。二是对各级党委领导人称谓进行修改，将中央执行

委员会“委员长”改称为“总书记”，开启了党内最高领导职务“总书记”制的先河；同时，将地方各级执行委员会的“委员长”改称为“书记”。

由于受四一二反革命政变等严峻形势影响，1927年5月在汉口召开的中共五大未能进行党章修改，将修改党章的任务授权给了中央政治局。1927年6月中央政治局会议对党章做出了全面修改，形成了《中国共产党第三次修正章程决案》。同二大党章相比，这次党章修改的主要变化有两个方面：一方面，将二大党章的“6章29条”内容丰富拓展为“12章85条”，取消了二大党章“会议”专章，新增了“党的建设”“监察委员会”“党团”“与青年团的关系”等四个专章，将二大党章“组织”专章分解为“党的中央机关”“省的组织”“市及县的组织”“区的组织”“党的支部”等五个专章，进一步丰富与强化了对党的组织体系的规定与设置。其中，在第二章“党的建设”中明确规定了党部的指导原则和党的五级组织体系设置（每一层级都包括代表大会与委员会两部分，其中生产单位层面设置支部党员全体大会与支部干事会）⁽¹⁴⁾。另一方面，从内容上看，《中国共产党第三次修正章程决案》在党章历史上至少具有七个方面的发展，即第一次明确规定“党员年龄须在十八岁以上”；⁽¹⁵⁾第一次明确规定“党部的指导原则为民主集中制”⁽¹⁶⁾；第一次明确规定中央委员会设置“中央政治局”与“中央常务委员会”；第一次将党内处分划分为警告、留党察看、开除党籍等三种类型；第一次在党内设置“监察委员会”，将其职能界定为“巩固党的一致及权威”⁽¹⁷⁾；第一次增加了“党团”专章、要求“在所有一切非党群众会议及执行的机关（国民党、国民政府、工会、农民协会等等）中，有党员三人以上，均须组织党团。党团的目的，是在各方面加紧党的影响，而实行党的政策于非党的群众中”；⁽¹⁸⁾第一次专章设置了“与共青团的关系”。在此意义上看，《中国共产党第三次修正章程决案》对进一步丰富与完善党章具有重要意义，并对七大党章具有重要影响。

1928年6-7月中共六大修改的党章（15章53条），基本沿袭了五大党章内容结构，主要在篇章顺序和语言表述上有所调整。其中，六大党章的一大亮点，即首次把中国共产党作为共产国际的一个支部来要求，明确将民主集中制作为党（而不仅仅是五大党章所言的党部）的组织原则，并阐述了民主集中制的三项根本原则⁽¹⁹⁾。从党章历史发展看，中共六大将民主集中制作为全党的组织原则，这是一大进步；但六大党章过分强调共产国际对中国共产党的指导作用，明显有所忽视与脱离中国实际，这为后来形成以王明为代表的“左”倾教条主义埋下了伏笔，也为尊崇党章造成了负面影响。正如刘少奇所言，六大党章“由于情况的特殊，许多部分不能适用，这就造成许多党员对于党章重视不够、实行不力的习惯”⁽²⁰⁾。

（三）中共七大与革命时期党章的发展成熟

由于受革命战争形势影响，1928年6-7月中共六大以后，二大党章规定的“全国代表大会每年由中央执行委员会定期召集一次”⁽²¹⁾等会议制度被迫打破，直到1945年4月才有条件召开第七次全国代表大会。这17年基本涵盖了整个土地革命时期与全面抗战时期。在这17年间，中国共产党在革命中不断发展、不断成熟，不仅探索形成了加强根据地建设、农村包围城市、进行武装革命的丰富经验，形成了科学的中国革命道路；也有效进行了苏维埃与陕甘宁边区政府建设、探索形成局部执政经验，用成功的革命事实经验有力驳斥了形形色色的教条主义与“左”倾错误，逐渐确立了毛泽东在全党全军的领导核心地位，并逐步形成了马克思主义中国化的第一次飞跃即毛泽东思想。而且，在中国共产党的抗日纲领引领与政治领导下，中国人民即将迎来抗日战争的伟大胜利。在这17年间，尽管战争环境使得我们党难以召开全国代表大会、修改党章，但1938年召开的六届六中全会制定了《关于中央委员会工作规则与纪律的决定》《关于各级党部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》等三部党内法规，内容覆盖党的各级组织的设置、地位、职责和工作纪律等，使党的组织体系和组织纪律逐渐走向成熟。虽然“党章必须在党大会上修改，六中无此权，故只予以补充，七次大会再予党章以大的修改”⁽²²⁾，但这三个决定实际上起到了指引党内治理的作用，也为七大党章中有关内容修改奠定了坚实基础。

在1941年5月-1945年4月“延安整风运动”形成与确立实事求是的思想路线、全党达到空前团结基础上，1945年4月23日至6月11日中国共产党第七次全国代表大会在延安召开。经过24年的发展，到中共七大召开时，中国共产党已经发展成长为一个“全国范围的，广大群众性的，在思想上、政治上、组织上巩固的，有了自己领袖的马克思列宁主义的党”⁽²³⁾。中共七大在深刻总结新民主主义革命20多年曲折发展的经验教训、制定正确的路线纲领和策略基础上，以正确思想为指导，修改并通

过了新党章。七大党章由总纲和 11 章 70 条正文构成，在制定程序、指导思想、篇章结构、内容规范等方面具有重大创新，成为新民主主义革命时期我们党最为完善、最为成熟的一部党章，同时也成为中国共产党百年党章发展史上一座历史丰碑。

概括说来，七大党章除了吸收五大、六届六中全会等通过的党规文件精神、进一步完善党的组织体系外，其创新之处至少表现在以下三个方面：一是在制定程序上，充分发扬党内民主。在七大召开之前，中央就修改党章充分征求了地方干部的意见；在七大会议上，代表们专门就党章修改问题进行了讨论；修改后的党章最终经过大会集体表决通过。二是在篇章结构上，首次增加了党纲，第一次以党章的形式对党的性质、宗旨、指导思想、新民主主义革命的性质与纲领、党的领导地位等做出详细阐述和根本确认，标志着中国共产党在政治上、思想上和组织上的完全成熟。⁽²⁴⁾三是在内容规定上，七大党章在党章发展史上至少开创了八个“第一”，即第一次在党章中将中国共产党明确界定为“代表中国民族与中国人民的利益”⁽²⁵⁾；第一次确立了毛泽东思想在全党的指导地位，要求中国共产党“以马克思列宁主义的理论与中国革命的实践统一的思想——毛泽东思想，作为自己一切工作的指针，反对任何教条主义的或经验主义的偏向”⁽²⁶⁾，使我们党走上独立自主的革命发展道路；第一次将全心全意为人民服务作为党的根本宗旨载入党章；第一次在党章中突出强调群众路线，要求“必须与工人群众、农民群众及其他革命人民建立广泛的联系”。⁽²⁷⁾刘少奇在关于修改党章的报告中则深刻指出，“群众路线，是我们党的根本的政治路线，也是我们党的根本的组织路线”⁽²⁸⁾；第一次对民主集中制的内涵作出科学界定，即“在民主基础上的集中和在集中领导下的民主”⁽²⁹⁾，并将“四个服从”明确作为贯彻民主集中制的基本条件；第一次在党章中明确规定了党员的“四项”权利与“四项”义务；第一次明确规定党的领导，强调党为人民服务的宗旨；第一次增设中央书记处，明确规定中央书记处“由中央委员会全体会议选举”⁽³⁰⁾产生；第一次明确规定“中央委员会主席即为中央政治局主席与中央书记处主席”⁽³¹⁾。

二、社会主义现代化建设初期执政党党章的形成与曲折发展

1949 年 10 月 1 日中华人民共和国中央人民政府成立，从此，中国共产党实现了从“革命党”（武装革命推翻旧政权）向全国执政党的历史性转变。在全面执政以后，党面临的形势、中心任务都发生了历史性转变，进行社会主义改造和社会主义现代化建设、让全国人民过上好日子成为执政以后的中心任务。与此同时，党的领导与党的建设面临着新考验。1956 年邓小平在《关于修改党的章程的报告》中明确指出，执政党地位使得党内主观主义、官僚主义和宗派主义的问题不是更少而是更多了⁽³²⁾。针对全面执政以后的形势与任务，党中央发布诸多决定、决议和条例⁽³³⁾，采取多种形式来加强党的建设与党的领导，如在政府部门系统内普遍建立党组，在全国开展“三反五反”运动与整党整风运动，加强干部管理、建立健全监察体制，巩固党的组织、提升党的领导能力与执政能力等。经过 1954 年第一届全国人民代表大会第一次会议的胜利召开、“五四”宪法的制定与颁布和三年社会主义改造，到了 1956 年上半年，社会主义基本政治制度与经济制度已经确立起来，为全面开启社会主义建设奠定了良好基础。正是在全面开启社会主义建设、全面探索执政党建设的形势下，1956 年 9 月中共八大在北京召开，大会通过了《中国共产党章程》。

中共八大党章基本沿袭了七大党章的内容结构，但在具体内容上增加了全面开展社会主义建设、全面探索执政党建设方面的新要求。具体而言，同七大党章相比，八大党章至少有六大新变化或新发展：(1)在总纲中，八大党章总结了新民主主义革命的基本经验，确立了社会主义建设的基本原则与中心任务，明确指出：“中国共产党的任务，就是有计划地发展国民经济，尽可能迅速地实现国家工业化，有系统、有步骤地进行国民经济的技术改造，使中国具有强大的现代化的工业、现代化的农业、现代化的交通运输业和现代化的国防。”⁽³⁴⁾(2)进一步强调贯彻党的群众路线、反对官僚主义。一方面着力强调“党的领导的责任，就是要善于在这个‘从群众中来，到群众中去’的无限反复的过程中，使党和群众的认识不断地提高，使党和人民的事业不断地前进”⁽³⁵⁾；另一方面要求，中国共产党作为执政党，必须特别注意“谦虚谨慎，戒骄戒躁”，要求“用极大的努力在每一个党组织中，在每一个国家机关和经济组织中，同脱离群众、脱离实际生活的官僚主义现象进行斗争”⁽³⁶⁾。(3)进一步强调党的民主集中制，将民主集中制的基本条件从四项扩展到六项，明确规定：“按照党的民主集中制，任何党的组织都必须严格遵守集体领导和个人负责相结合的原则，任何党员和党的组织都必须受到党的自上而下的和自下而上的监督”⁽³⁷⁾，并且开始着力强调党的监督。(4)在入党条件方面，首次明确申请加入中国共产党者必须是“任何从事劳动、不剥削他人劳动的中国公民”⁽³⁸⁾。这一规定，一方面表明，全面执政的中国共产党是独立民族国家的独立的马克思主义政党；另一方面表明，针对全面执政以后迅

速扩大的党员规模状况，八大适度提高了入党的政治要求，防止有人“为了取得名誉和地位而入党”⁽³⁹⁾。(5)拓展党员权利与义务，将七大党章规定的党员“四项权利、四项义务”拓展为“十项义务、七项权利”；并且突出强调党的团结统一，首次将“维护党的团结，巩固党的统一”作为党员十项基本义务之一，强调“党的团结和统一，是党的生命，是党的力量的所在。经常注意维护党的团结，巩固党的统一，是每一个党员的神圣职责”⁽⁴⁰⁾。(6)开始增强法律意识，把“违犯国家法律”作为给予党员纪律处分的情形之一，强调党员“如果严重地违背这些义务，破坏党的统一，违犯国家法律，违背党的决议，危害党的利益和欺骗党，就是违反党的纪律，应当给予纪律处分”⁽⁴¹⁾。此外，八大党章还对党的组织体系完善和党团关系作出细节性修改。

从党章历史发展看，八大党章是中国共产党全面执政以后的第一部党章，其中凝结着新中国成立以来对执政党建设理论与实践经验的科学总结，奠定了执政党建设的良好开端。邓小平在《关于修改党的章程的报告》中明确指出：八大党章必将成为“进一步提高党的质量、扩大党内民主、发扬党员的政治积极性、改善党的组织工作、加强党的团结统一和战斗力的有力武器”。⁽⁴²⁾然而，由于受国内外各种因素的影响，八大党章在实践中未能得到严格遵从与有效贯彻落实。在此后召开的中共九大(1969年)、十大(1973年)，由于时逢“十年文化大革命”，受错误思想的影响，九大党章背离与否认了中共八大制定的正确纲领(社会主义四个现代化建设)，强调“无产阶级专政下继续革命理论”，在内容上将八大党章删减为12条“空架子”。中共十大延续了九大错误思想，十大党章基本延续了九大党章的总纲与条文；在百年党章发展史上，这两部党章自然难有积极建树。“文化大革命”结束后，1977年8月中共十一大修改通过的党章，恢复了八大党章所确立的正确纲领，在总纲中增加了关于坚持民主集中制的相关要求，要求“充分发扬党内民主，发挥全体党员和党的各级组织的积极性和创造性，反对官僚主义、命令主义和军阀主义。要严格遵守党的纪律，维护党的集中统一，加强党的团结”⁽⁴³⁾等，增加了执行“任人唯贤”的干部路线、发扬群众路线与党的优良作风等方面的要求；在条文部分对各级党组织设立纪律检查委员会等提出明确要求，上述内容无疑具有进步意义。然而由于当时难以彻底摆脱“文化大革命”的影响，依然强调“坚持无产阶级专政下的继续革命”⁽⁴⁴⁾，十一大党章只能成为历史转折期过渡性的一部党章。

三、改革开放时期执政党党章的定型与制度治党

1978年党的十一届三中全会抛弃了“以阶级斗争为纲”的错误方针，把党和国家的工作中心转移到经济建设上来，开始实现党的思想路线、政治路线、组织路线的拨乱反正，开启了改革开放、发展社会主义市场经济的新时期。党的十一届三中全会以来，我们党在深刻思考“什么是社会主义、怎样建设社会主义”的过程中，也在深入思考“执政党应该是一个什么样的党，执政党的党员应该怎样才合格，党怎样才叫善于领导”⁽⁴⁵⁾这一党的建设根本问题。对于这一点，邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》一文中明确指出：“国要有国法，党要有党规党法。党章是最根本的党规党法。没有党规党法，国法就很难保障。”⁽⁴⁶⁾1980年党的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》⁽⁴⁷⁾，确立了改革开放以来党的建设的基本遵循与基本内容，为党的十二大胜利召开与十二大党章的制定奠定了良好基础。

1982年党的十二大报告明确将“团结全国各族人民，自力更生，艰苦奋斗，逐步实现工业、农业、国防和科学技术现代化，把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义国家”作为党在新的历史时期的总任务⁽⁴⁸⁾。在总结党的八大以来执政党建设经验基础上，坚持以正确纲领路线为指导，根据改革开放新时代“对党员和党的干部的更严格的要求”与“提高党的组织战斗力，坚持和改善党的领导”的新要求⁽⁴⁹⁾，党的十二大修改通过了《中国共产党章程》(共10章50条内容)，为新时期管党治党提供了根本遵循。这部党章在党的建设与党章史上都具有里程碑意义，不仅恢复了中共七大、八大党章中关于党的各级组织体系、民主集中制原则、党的纪律与纪律检查机关等正确规定，而且根据改革开放新形势新要求作出许多内容创新，使党章的内容结构得以丰富、科学与完善，奠定了改革开放以来党章的基本框架与基本内容，在党章与党的建设史上开创了许多“第一次”：第一次明确把“思想上政治上的高度一致”“全心全意为人民服务”“坚持民主集中制”⁽⁵⁰⁾等作为党的建设的三项基本要求；第一次明确把“坚持四项基本原则”写入党章；第一次对党的领导作了明确规定，强调“党的领导主要是政治、思想和组织的领导”⁽⁵¹⁾；第一次明确规定“党必须在宪法和法律范围内活动”⁽⁵²⁾，防止各级党组织与个人权威凌驾于法律之上，突出强调“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度”，明确规定“凡属重大问题都要由党的委员会民主讨论，作出决定”⁽⁵³⁾；第一次在党章中将“群众路线”阐释为“在自己的工作中实行群众路线，一切为了群众，一切依靠群众，把党的正确主张变为

群众的自觉行动”⁽⁵⁴⁾；第一次新增“党的干部”专章(第六章)，强调“党的干部是党的事业的骨干，是人民的公仆”⁽⁵⁵⁾，要求“按照德才兼备的原则选拔干部，坚持任人唯贤，反对任人唯亲”，明确把“革命化、年轻化、知识化、专业化”作为改革开放时期选拔干部的基本标准⁽⁵⁶⁾；第一次将入党誓词载入党章，将入党誓词作为党员干部的基本规矩来要求。另外，十二大党章对党的建设与机构设置也作出许多新规定，如明确规定“党禁止任何形式的个人崇拜”“不允许任何领导人实行个人专断和把个人凌驾于组织之上”⁽⁵⁷⁾，取消党内主席建制，在党中央只设总书记等等⁽⁵⁸⁾。难能可贵的是，党的十二大着力强调要尊崇党章、学习党章、严格执行党章，正如十二大报告所指出：“(新党章)必须在全党进行普遍教育，严格执行。每一个党员是否真正符合党章所规定的条件，能否充分履行党员的义务，将成为他是不是一个合格的党员的根本标准。”⁽⁵⁹⁾从党的建设历史发展看，以党的十二大为标志，开启了尊崇党章、依章治党、制度治党的新篇章。

党的十二大以来，随着改革开放、发展社会主义市场经济的推进，党的建设在探索中不断发展。同时，我们党面临的执政考验与改革开放考验逐渐凸显，正如党的十三大报告所指出：“我们党处于执政地位，必须经得起执政的考验；我们党正在领导改革开放，也必须经得起改革开放的考验。这是新时期党的建设必须解决的最重大的课题。”⁽⁶⁰⁾这两大考验警示我们，越是改革开放，越要从严治党，越要加强党风廉政建设，越要保持党的先进性和纯洁性。

从党章修改角度看，从十三大到十八大党章修改，基本沿袭了十二大党章的内容结构，主要修改之处包括两方面，一是将马克思主义中国化的最新成果载入党章总纲，并贯彻党章始终；二是将党的建设的最新要求与成功经验载入党章。具体而言，1987年10月中共十三大通过的《中国共产党章程部分条文修正案》，主要是根据党的建设新要求对条文部分作了一些个别修改，如强调要完善党内选举制度、实行差额选举，强调党内民主、增写党的全国代表大会的职权、注重发挥基层党组织作用等。1992年10月中共十四大通过的《中国共产党章程》，在总纲部分，把“邓小平同志建设有中国特色社会主义的理论和党的基本路线及一系列方针、政策写入党章”⁽⁶¹⁾，在党的建设基本要求中新增“坚持解放思想，实事求是”，将十二大确立的党的建设三项基本要求丰富发展为四项基本要求；在条文部分，将党的县级委员会的任期改为与中央及省、直辖市、自治区党委一样，即一届5年，同时删去在中央和省、自治区、直辖市党委设立顾问委员会的规定。1997年9月党的十五大通过的《中国共产党章程修正案》，主要是把“建设有中国特色社会主义的理论”明确概括为“邓小平理论”，将邓小平理论纳入党的指导思想并载入党章，并据此修订了正文中的相应内容。2002年11月中共十六大通过《中国共产党章程(修正案)》，主要是把“三个代表”重要思想纳入党的指导思想并载入党章总纲，并根据“三个代表”重要思想要求修改了总纲与条文部分的一些相关内容，如总纲部分在党的性质上强调“两个先锋队”(中国工人阶级的先锋队、中国人民和中华民族的先锋队)与“三个代表”(代表中国先进生产力的发展要求，代表中国先进文化的前进方向，代表中国最广大人民的根本利益)⁽⁶²⁾，并增加了“发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明”“依法治国，建设社会主义法治国家”⁽⁶³⁾等新思想新表述；在条文部分，在入党条件上突破了“私营企业主不能入党”的传统思维与限制，规定“其他社会阶层的先进分子”⁽⁶⁴⁾也可申请入党。另外，十六大党章在最后增加了党徽党旗一章(第十一章)。在一定程度上看，“三个代表”重要思想顺应了时代发展潮流与中国特色社会主义建设新要求，进一步回答了“什么是马克思主义执政党、怎样建设马克思主义执政党”这一党的建设根本问题。2007年10月中共十七大通过的《中国共产党章程(修正案)》，主要是把科学发展观作为“我国经济社会发展的重要指导方针”和“发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想”⁽⁶⁵⁾载入党章总纲，把中国特色社会主义道路与理论体系等重要思想载入党章总纲，强调“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因，归结起来就是：开辟了中国特色社会主义道路，形成了中国特色社会主义理论体系”⁽⁶⁶⁾，并且，首次把“坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一”⁽⁶⁷⁾写入党章，要求“党要适应改革开放和社会主义现代化建设的要求，坚持科学执政、民主执政、依法执政，加强和改善党的领导”⁽⁶⁸⁾。在条文部分，十七大党章把“党的各级代表大会代表实行任期制”“党的各级组织要按规定实行党务公开”“党的中央和省、自治区、直辖市委员会实行巡视制度”⁽⁶⁹⁾等作为党的组织制度新要求载入党章。2012年11月中共十八大通过的《中国共产党章程(修正案)》，则主要是在总纲部分，将科学发展观从十七大党章所表述的“重要指导方针”“重大战略思想”上升到党的指导思想与行动指南层面载入党章；将中国特色社会主义丰富发展为“道路、理论体系、制度”的“三位一体”，并将其归结为“改革开放以来我们取得一切成绩和进步的根本原因”，将“加强党的执政能力建设、先进性和纯洁性建设”作为党的建设主线、把“建设学习型、服务型、创新型的马克思主义执政党”作为执政党建设目标新要求等载入党章⁽⁷⁰⁾，并充实了党的建设总要求；在条文部分，对党员、党的干部、党的基层组织的相关规定作了个别修改，尤其是对十二大党章规定的选拔干部原则与方针加以丰富，将既有党章规定的“党按照德才兼备的

原则选拔干部，坚持任人唯贤，反对任人唯亲”表述丰富发展为“党按照德才兼备、以德为先的原则选拔干部，坚持五湖四海、任人唯贤，反对任人唯亲”⁽⁷¹⁾，充分彰显了新时代选人用人新要求。

四、新时代新思想新征程与十九大党章新发展

2012年11月党的十八大胜利召开，标志着中国特色社会主义进入新时代。新时代、新征程、新思想、新目标、新实践。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央在全面从严治党的过程中，逐步形成了“四个全面”战略布局；同时，不断深化对“新时代坚持和发展什么样的中国特色社会主义、怎样坚持和发展中国特色社会主义”“新时代如何全面从严治党、全面加强党的建设”“新时代如何坚持与加强党的全面领导”等治党理政根本问题的认识，形成了习近平新时代中国特色社会主义思想。在开启与推进社会主义现代化强国建设的过程中，以习近平同志为核心的党中央高度重视党内法规制度体系建设、依规治党与依章治党，将党内法规制度建设作为全面从严治党、依规治党的必然要求与根本之举。这正如党的十八届四中全会所强调，党内法规是“治党管党的重要依据”⁽⁷²⁾；也正如习总书记反复强调：“党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩”⁽⁷³⁾，“建立健全党内制度体系，要以党章为根本依据；判断各级党组织和党员、干部的表现，要以党章为基本标准；解决党内矛盾，要以党章为根本规则。”⁽⁷⁴⁾

为了适应新时代新思想新征程新要求，2017年党的十九大修改通过的《中国共产党章程》，充分吸纳了十八大以来从严管党治党、治国理政的新思想新精神新要求，在许多方面作出重大修改，成为百年党章发展史上又一个极为重要的里程碑。概括说来，十九大党章至少有以下重大修改或创新发展：(1)在指导思想上，把习近平新时代中国特色社会主义思想纳入党的指导思想、载入党章，并将其精神要求贯彻整个党章之中。(2)在治国理政的基本布局与基本方略方面，把中国特色社会主义文化与“文化自信”写入党章总纲，形成与强调“四个自信”；把“两个百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦载入党章总纲，形成新的奋斗目标与目标引领；把我国社会主要矛盾变化的重大判断与新表述载入党章总纲；把“五大发展理念”“四个全面”战略布局、国家治理体系和治理能力现代化等载入党章总纲；把十八大以来关于中国特色社会主义事业“五位一体”建设、治国理政新经验等写入党章总纲；把习近平强军思想、人类命运共同体思想、“一带一路”等写入党章总纲；把十八大以来管党治党的新经验、新要求、新布局与“四个意识”写入党章总纲；把“党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”重大政治原则写入党章总纲；并根据总纲修订对党章部分条文作必要修改。(3)在党的领导方面，着力强调坚持与加强党的全面领导，强调“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”⁽⁷⁵⁾，这无疑是对改革开放以来历次党章的重大发展。(4)在党的建设方面，增加“坚持从严管党治党”新要求，将十四大党章修订的党的建设“四项基本要求”丰富发展为“五项基本要求”，着力强调要从严管党治党、全面从严治党；对新时代党的建设总布局作出系统规划，突出强调以党的政治建设统领新时代党的建设，“使我们党始终走在时代前列，成为领导全国人民沿着中国特色社会主义道路不断前进的坚强核心”⁽⁷⁶⁾。(5)在条文部分，十九大党章加强对党员和党组织的监督和纪律约束，充分吸收了十八大以来纪律建设和纪检体制改革成果，规定了巡视工作全覆盖，明确了党的纪律的种类，充实了纪律处分的内容，并理顺了党的纪律检查机关的领导体制、职责范围和工作程序，充分体现了新时代全面从严治党的成功经验与新要求。

五、中国共产党百年党章发展演进规律与依章治党基本启示

纵观中国共产党百年党章发展演进，从中共一大制定了一部初具党章色彩的纲领、中共二大制定了第一部比较完备的党章开始，基本上历次党的全国代表大会都会修改与完善党章。在百年党章发展史上，中共二大党章、七大党章、八大党章、十二大党章、十九大党章具有里程碑意义。其中，二大党章乃中国共产党百年历史上第一部比较完备的党章，七大党章是新民主主义革命时期我们党最为完善、最为成熟的一部党章，八大党章是中国共产党全面执政以后的第一部内容比较完备的党章、奠定了执政党党章的基本内容，十二大党章确立了改革开放以来执政党党章新的内容框架、开启了自觉加强执政党建设的新纪元；十九大党章以新思想新理念新方略为指导，确立了新时代全面加强党的建设、全面从严治党、坚持与加强党的全面领导的根本遵循。纵观中国共产党百年党章发展史，可以得出三点基本结论与基本启示：(1)党章作为党内“根本大法”，无论在革命、建

设、改革开放还是新时代，都是管党治党的根本依据，都是制定其他党内法规的根本遵循，依章治党始终是党的建设的根本遵循与基本模式；党章的发展变化，既是把握中国共产党百年党的建设的主线，也是把握百年党内法规制度建设的主轴或曰“主旋律”⁽⁷⁷⁾。(2) 党章既具有鲜明的政治性与原则性，又具有根本性、稳定性与长期性。从政治性、原则性角度看，“马克思主义政党具有崇高政治理想、高尚政治追求、纯洁政治品质、严明政治纪律”⁽⁷⁸⁾“旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求”⁽⁷⁹⁾，这从根本上决定了，党章必须与时俱进地把党的重大思想理论创新、政治纲领与中心任务的重大变化等贯穿其中。党的指导思想、政治纲领、中心任务的发展变化是推动党章修改的内在动因，也是观察分析党章发展变化的基本观察点。从根本性、稳定性与长期性角度看，党章必须保持内容科学、结构稳定、前后连贯，必须本着“非必改则不改”原则审慎进行党章修改；修改党章必须发扬党内民主、集中全党智慧，并且只能通过党的最高领导机关(党的全国代表大会)来进行。(3) 党章是党内“根本大法”，无论是制度治党、依规治党都是建立在依章治党基础之上，以依章治党为根本遵循。要依章治党，必须在全党形成学习党章、尊崇党章、严格遵守党章、维护党章权威的政治氛围与政治自觉。在此意义上看，新时代加强党内法规制度建设的前提，关键就在于全面依章治党。

注释：

- 1 《马克思恩格斯全集》第19卷，人民出版社1963年版，第14页。
- 2 《马克思恩格斯全集》第33卷，人民出版社1973年版，第339页。
- 3 《列宁全集》第8卷，人民出版社1986年版，第364页。
- 4 刘红凛：《百年党建与治党模式演进》，《新华日报》，2021年5月11日第12版。
- 5 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社1965年版，第385页。
- 6 《马克思恩格斯全集》第21卷，人民出版社1965年版，第385页。
- 7 《列宁全集》第8卷，人民出版社1986年版，第51页。
- 8 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第60页。
- 9 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第61、62页。
- 10 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第66页。
- 11 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第67、68页。
- 12 《建党以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社2011年版，第162页。
- 13 《建党以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社2011年版，第162页。
- 14 《建党以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社2011年版，第162页。
- 15 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第78页。

16 《中共中央文件选集》第1册,中共中央党校出版社1989年版,第379页。

17 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第86页。

18 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第85页。

19 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第86页。

20 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第93页。

21 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第94页。

22 六大党章规定的民主集中制的三个根本原则,即“下级党部与高级党部由党员大会、代表会议及全国大会选举之;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议,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”。

23 《建党以来重要文献选编》第22册,中央文献出版社2011年版,第376页。

24 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第66页。

25 《建党以来重要文献选编》第15册,中央文献出版社2011年版,第750页。

26 《建党以来重要文献选编》第22册,中央文献出版社2011年版,第378页。

27 李君如:《七大党章对中国革命和党的建设的创造性贡献》,《中共党史研究》,2015年第6期。

28 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第111页。

29 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第111页。

30 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第113页。

31 《建党以来重要文献选编》第22册,中央文献出版社2011年版,第397页。

32 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第118页。

33 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第122页。

34 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》,中国方正出版社2019年版,第122页。

35 《建国以来重要文献选编》第9册,中央文献出版社1993年版,第103、104页。

36 如《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》(1949年11月9日)、《关于发展和巩固党的组织的指示》(1950

年5月21日)、《中共中央转发华东局关于整党工作的指示》(1950年5月27日)、《中共中央关于加强干部队伍管理工作的决定》(1953年11月24日)等等。

37 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第231页。

38 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第232、233页。

39 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第233页。

40 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第233页。

41 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第235页。

42 《建国以来重要文献选编》第9册，中央文献出版社1993年版，第129页。

43 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第234页。

44 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第236页。

45 《建国以来重要文献选编》第9册，中央文献出版社1993年版，第140页。

46 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第317、318页。

47 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第315页。

48 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第276页。

49 《三中全会以来重要文献选编》(上)，中央文献出版社2011年版，第21、23页。

50 1980年《关于党内政治生活的若干准则》要求：坚持党的政治路线和思想路线，坚持集体领导、反对个人专断，维护党的集中统一、严格遵守党的纪律，坚持党性、根绝派性，要讲真话、言行一致，发扬党内民主、正确对待不同意见，保障党员的权利不受侵犯，选举要充分体现选举人的意志，同错误倾向和坏人坏事作斗争，正确对待犯错误的同志，接受党和群众的监督、不准搞特权，努力学习、做到又红又专。

51 《十二大以来重要文献选编》(上)，中央文献出版社2011年版，第11页。

52 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社，2019年，第354、355页。

53 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第330页。

54 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第331页。

55 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社2019年版，第331页。

-
- 56 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 336 页。
- 57 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 330 页。
- 58 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 346 页。
- 59 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 346 页。
- 60 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 336、338 页。
- 61 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 340 页。
- 62 《十二大以来重要文献选编》(上), 中央文献出版社 2011 年版, 第 41 页。
- 63 《十三大以来重要文献选编》(上), 中央文献出版社 2011 年版, 第 44、45 页。
- 64 《十四大以来重要文献选编》(上), 中央文献出版社 2011 年版, 第 42 页。
- 65 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 441 页。
- 66 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 445 页。
- 67 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 449 页。
- 68 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 488 页。
- 69 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 488 页。
- 70 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 491 页。
- 71 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 495 页。
- 72 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 501-503 页。
- 73 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 546 页。
- 74 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 563 页。
- 75 《十八大以来重要文献选编》(中), 中央文献出版社 2016 年版, 第 178 页。
- 76 《十八大以来重要文献选编》(中), 中央文献出版社 2016 年版, 第 347 页。
- 77 习近平:《认真学习党章严格遵守党章》，《求是》，2012 年第 23 期。

78 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 13 页。

79 《中国共产党历次党章汇编(1921~2017)》，中国方正出版社 2019 年版, 第 11 页。

80 刘红凇：《百年党建与治党模式演进》，《新华日报》，2021 年 5 月 11 日第 12 版。

81 习近平：《增强推进党的政治建设的自觉性和坚定性》，《求是》，2019 年第 14 期。

82 《中国共产党第十九次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2017 年版, 第 50 页。