本版编辑：曹颖新
E-mail：m6@studytimes.cn
Tel：010—62806236

1948年加强全党集中统一的重要举措

□ 高志中

中共中央在1948年所制定的关于建立请示报告制度、健全党委制度等重要制度，对于克服长期游击战争所形成的地方主义、分散主义，增强各级干部的组织纪律性，确保党的集中统一，发挥了重要作用。

自大革命失败后开展土地革命起，中共在各地建立了若干相对独立的根据地。这是中国革命发展的特殊产物，正是一个个根据地的发展壮大，才使中国革命在全国的胜利日渐成为可能。但是，由于这些根据地互不统属，又大都远离中共中央，这种相对独立的工作环境，导致一些干部“地方主义的和经验主义的恶劣作风，事前不请示事后不报告的恶劣作风，多报功绩少报（甚至不报）错误缺点的恶劣作风，对于原则性问题粗枝大叶缺乏反复考虑慎重处置态度的恶劣作风，不愿精心研究中央文件以致往往直接违反这些文件中的某些规定的恶劣作风，仍然存在”。1947年7月开始，人民解放军由战略防御转入战略反攻，各根据地彼此相隔的情况开始打破，中国革命在全国的胜利即将到来，因此，在这种情况下，强化中央权威，加强全党的集中统一日显重要。

加强中央集中统一的第一个重要步骤，就是建立党内报告制度。1948年1月7日，毛泽东为中共中央起草《关于建立报告制度》的党内指示，规定“各中央局和分局，由书记负责（自己动手，不要秘书代劳），每两个月，向中央和中央主席作一次综合报告。报告内容包括该区军事、政治、土地改革、整党、经济、宣传和文化等各项活动的动态，活动中发生的问题和倾向，对于这些问题和倾向的解决方法”。要求“从今年起，全党各级领导机关，必须改正对上级事前不请示、事后不报告的不良习惯”。“各野战军首长和军区首长，除作战方针必须随时报告和请示，并且照过去规定，每月作一次战绩报告、损耗报告和实力报告外，从今年起，每两个月要作一次政策性的综合报告和请示”。3月25日，毛泽东又为中共中央起草至各中央局、分局、前委电，对报告制度作了补充规定，要求各中央局、分局、前委给下级发出的一切有关政策策略性质的指示与答复，都须同时报送中共中央一份，每一个中央委员、中央候补委员都有单独向中央或中央主席反映情况陈述意见的义务及权利。

4月10日，中共中央更是明确提出要将各战略区“将全国一切可能和必须统一的权力统一于中央”。毛泽东在为中共中央起草的一份给各中央局、分局、前委的电报中强调：“中国新的革命高潮的到来，我党已经处在夺取全国政权的直接的道路上，这一形势要求我们全党全军首先在一切政治上的政策及策略方面，在军事上的战略及重大战役方面的完全统一，经济上及政府行政上在几个大的区域内的统一，然后按照革命形势的发展进一步地考虑在军队的编制和供应上，在战役行动的互相配合上，以及在经济上在政府行政上（那时须建立中央政府）作更大的统一。”同时要求“各地领导同志必须迅速完成在这方面的一切必要的精神准备和组织准备”。这些规定，对于保证全党集中统一起到了重要作用。

9月，中共中央政治局召开扩大会议（即九月会议），主要议题就是“军队向前进，生产长一寸，加强纪律性，革命无不胜”。毛泽东提出，必须切实纠正从中央机关、中央代表机关，一直到各地，报喜不报忧，瞒上不瞒下，封锁消息的现象，“要在战争的第三年内，在全党全军克服无政府、无纪律状态”。任弼时在会上着重讲到了加强纪律性的问题，并提出了加强纪律性有两个条件。第一，全党要有五百个懂马列的干部，干部掌握了马列，即能保障政策统一的执行。第二，建立制度，制定法令，如逃兵处理条例，人民法庭条例等。军队、机关中也必须有制度，制度定下必须遵守。九月会议还通过了《中共中央关于各中央局、分局、军区、军委分会及前委向中央请示报告制度的决议》，其目的在于“为适应目前革命形势发展的需要，保证全党全军所执行的各种政策的完全统一，及军事计划的完满实施，克服目前党内军内存在着的某些严重的无纪律状态或无政府状态”。该决议对“各项工作中何者决定权属于中央，何者必须事前请示中央，并得到中央批准后才能付诸实行，何者必须事后报告中央备审”作了具体规定。

加强党的集中统一并非削弱党内民主，相反，只有发展党内民主，健全党内民主生活，发挥全党的智慧，才能从根本上保证全党的团结和树立中央的权威。由于长期的战争环境，客观上需要将党、政、军各级权力集中于主要领导人，而且中共各级地方组织长期未能召开代表大会或代表会议，而以干部会议作为替代，这就不能不使党内民主受到削弱。因此，随着党所面临的环境从战争向和平的转变，中共中央意识到发展党内民主的重要性。在9月的政治局会议上，毛泽东在报告中提出：“实现党内民主的办法，是实行代表大会及代表会议的制度。我们党内是有民主的，但是还不足或者缺乏，现在要增加。办法是用代表大会、代表会议代替干部会议。”

作为发展党内民主的一个重要步骤，九月政治局会议通过了《中共中央关于召开党的各级代表大会和代表会议的决议》，要求在一切巩固的解放区，党的各级委员会必须遵照党章的规定，从现在起定期召开党的各级代表大会及代表会议，讨论中央的指示和各种工作，并选举和补选党的各级委员会。这种代表大会及代表会议，在以后不得用普通的干部会议去代替，而必须按期召开。对各级党的代表大会和代表会议，必须赋予党章所规定的一切权力，不许侵犯。必须保障一切代表在会议上有完全的发言权和完全的表决权，以便能够开展党内的批评与自我批评，教育干部与群众。同时必须严格地实行少数服从多数、下级服从上级的规定，以保持党内的统一和纪律。

要发展党内民主，就必须健全民主集中制。中共中央认为，健全党委制是良好地实现全党民主集中制的重要环节。9月20日，中共中央又作出由毛泽东起草的《关于健全党委制》的决定，强调党委制是保证集体领导、防止个人包办的党的重要制度，规定：“今后从中央局至地委，从前委至旅委以及军区（军分会或领导小组）、政府党组、民众团体党组、通讯社和报社党组，都必须建立健全的党委会议制度，一切重要问题（当然不是无关重要的小问题或者已经会议讨论解决只待执行的问题）均须交委员会讨论，由到会委员充分发表意见，做出明确决定，然后分别执行。地委、旅委以下的党委亦应如此。高级领导机关的部（例如宣传部、组织部）、委（例如工委、妇委、青委）、校（例如党校）、室（例如研究室），亦应有领导分子的集体会议。”

1948年是人民解放战争取得决定性胜利的一年，中共中央在这年所制定的关于建立请示报告制度、健全党委制度等重要制度，对于克服长期游击战争所形成的地方主义、分散主义，增强各级干部的组织纪律性，确保党的集中统一，发挥了重要作用。

纪念中国共产党成立95周年·党史记忆

党建科学化

纪法分开有利于全面从严治党

□ 王 鹏

党的纪律保证着党的理想信念宗旨，是执政的中国共产党党员的底线；法律体现国家意志，是全体公民的底线。习近平总书记在十八届中央纪委六次全会上强调，“要把纪律建设摆在更加突出位置，坚持纪严于法、纪在法前，健全完善制度，深入开展纪律教育，狠抓执纪监督，养成纪律自觉，用纪律管住全体党员”。坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开，全面贯彻了习近平总书记系列重要讲话精神，体现了党中央治国理政新理念新思想新战略，是管党治党的理念创新。

对党的纪律建设理论的新发展

纪律严明是党的光荣传统和独特优势。在党的历史上的任何时期，都十分重视纪律建设，形成并不断发展着党的纪律建设理论和实践。党的二大通过的首部党章中，便专列“纪律”一章。延安时期，毛泽东提出了“路线是‘王道’，纪律是‘霸道’，这两者都不可少”的著名论断。毛泽东在处理黄克功逼婚杀人案时专门指出：“共产党与红军，对于自己的党员与红军成员不能不执行比较一般平民更加严格的纪律”。党中央毅然将战功赫赫的黄克功开除出党并处以极刑，群众异口同声称赞共产党纪律严明，真是了不起。执政以来，我们党注重用严明的纪律和优良的作风提高党的执政能力和水平，领导全国人民取得了事业发展的辉煌成就。可以说，我们党正是靠着严明的纪律作保障，才一路胜利走来。

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央，继承和发扬我们党严明纪律的光荣传统和政治优势，汲取党的纪律建设历史经验，根据新的时代条件和党的纪律建设面临的实际情况，提出了“加强纪律建设是全面从严治党的治本之策”“全面从严治党要把纪律挺在前面，让纪律成为管党治党的尺子、不可逾越的底线”“坚持纪严于法、纪在法前，实现纪法分开”“创新党内法规制度，把各项纪律和规矩立起来”等重要思想，把加强纪律建设提到了全面从严治党治本之策的新的历史高度，体现了纪律建设的与时俱进。

认识和把握依规管党治党规律的新成果

纪严于法、纪在法前，是相对于纪法不分、错把法律当底线而言的，这是在全面依法治国条件下，执政的中国共产党认识和把握依规管党治党规律而得出的必然结论。党是肩负神圣使命的政治组织，党的性质和宗旨决定了党纪必须先于国法、严于国法，依规管党治党建设党是依法治国的重要前提和政治保障。只有坚持纪法分开，才能使党规党纪与国家法律既各司其职、分工协作，又配套联动、相得益彰；只有坚持纪在法前，才能用纪律管住大多数，防止党员领导干部小错酿成大祸；只有坚持纪严于法，才能突出强调党员和党组织区别于普通公民的政治责任，唤醒全党特别是党员领导干部的党章党规党纪意识。

长期以来，我们党的纪律和国家法律在相当程度上界限模糊甚至混淆不清。以2015年新修订的党纪处分条例为例，原条例中半数以上条款与刑法等国家法律规定重复。实践中的无数案例也表明：如果“违纪只是小节、违法才去处理”，其结果必然是“要么是好同志，要么是阶下囚”；如果退守至法律防线，只有严重违纪违法的才受到惩处，多数党员都不把纪律和规矩当回事，全面从严治党就会成为一句空话。针对这种纪法不分的突出问题，在修订条例过程中，按照纪法分开的思路，将原来以破坏市场经济秩序等为主的10类违纪行为，整合规范为“六大纪律”，使条例的内容真正回归党的纪律，为广大党员开列了一份“负面清单”。同时，凡是法律已有的内容，就不再重复规定，并在总则中重申党组织和党员必须模范遵守法律法规，从而实现党纪与国法的衔接。这种纪法分开的认识和实践，体现了党中央对依规管党治党内在规律的清醒把握，与全面从严治党、把纪律挺在前面的要求完全吻合，使党纪特色更加鲜明，是管党治党制度创新的重要成果。

监督执纪问责认识的新升华

纪委是党内监督的专门机关，是管党治党的重要力量。党章规定了纪委的3项主要任务和5项经常性工作，概括起来，就是监督执纪问责。这些年，各级纪委围绕党章规定做了大量工作，取得很大成绩。但是，随着工作领域的拓展，也干了大量分外的事，该干的事却没集中力量干好。甚至在一些地方，纪委被称作党内的“公检法”，执纪审查成了“司法调查”。有的纪委干部“办案”时，手头的依据不是党章党规党纪，而是大部头的各类法律法规，甚至以“移送司法时检察机关无异议”为荣。这样的工作思路，无疑是剑走偏锋，会造成越位、缺位、错位。

党的十八大以来，各级纪委适应党风廉政建设和反腐败斗争新形势，遵循党章、回归本职，聚焦主责主业，强化监督执纪问责，取得了明显成效。坚持纪法分开，把执纪放在首位，把纪律挺在前面，既立足当前，遏制不正之风和腐败蔓延势头，又着眼长远，强化纪律建设，使监督执纪问责成为常态，将党的纪律和规矩立起来、严起来，抓住了做好纪律检查工作的“纲”，正是各级纪委转职能、转方式、转作风的又一次深化，是对纪委主责主业实现路径的新探索、新认识，是管党治党的重要理念创新。

纪法分开、纪严于法、纪在法前既是理念，更是实践。从“法言法语”到“纪言纪语”，从法律标准到纪律思维，不仅是语境的变化，更是内涵的深化。能不能把纪律挺在前面，反映的是党性强不强、有没有责任担当。各级党组织应落实好主体责任，真管真严、敢管敢严、长管长严，敢于较真，注重日常，抓早抓小，发现苗头就要及时提醒，触犯纪律就要立即处理，决不能坐看自己的同志在错误的道路上越滑越远。各级纪委应扭转“以办大案要案论英雄”的政绩观，克服思维惯性和能力不足的危险，不断提高思想政治水准和把握政策能力，真正把纪律立起来、严起来，执行到位。积极探索纪律教育经常化、制度化的途径，引导党员干部懂法纪、明规矩，知敬畏、存戒惧，践行高标准，养成纪律自觉，决不越雷池一步。只要我们切实把纪律这条底线看住了，就一定能实现党的自我监督、自我净化、自我革新，确保党的先进性和纯洁性。



强调看齐意识是一种率先垂范的执政品质与自身要求。如果没有对党和人民事业的真诚信念和无私无畏的勇气担当，就不会提出这样的要求。这样的真诚信念和勇气担当，才应该是各级党的组织和领导者应该看齐的。

再谈“看齐”与看齐意识

□ 张志明

看齐意识提出以后，引起全党很大反响。

习近平同志在2015年12月13日全国党校工作会议上提出了看齐意识，强调党校姓党，要求党校一切工作都必须围绕党中央决策部署来进行。他在会议上引用1945年毛泽东在党的七大预备会议上的讲话，“要知道，一个队伍经常是不大整齐的，所以要常常喊看齐，向左看齐，向右看齐。我们要向中央基准看齐，向大会基准看齐。看齐是原则，有偏差是实际生活，有了偏差，就喊看齐”。随后，党中央要求党的领导干部都要增强看齐意识，而看齐意识最根本的是在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致。

看齐意识是不是要求太高了？就世界政党政治而言，无论任何意识形态的政党，如果这个党想在国家政治生活中有所作为，它就必须对自己的党员特别是骨干成员提出严格的纪律规矩要求，一旦党做出重大决策以后，党内必须保持高度一致，违者将予重罚。西方国家多党竞争，大选之际如果党内已经制定了竞选纲领，选出了自己党的总统候选人，结果内部却出现了不同的杂音，可以想见会对这个党带来什么样的后果。即便是在非大选年，在议会中的政党党员也必须严格遵循党制定的政策主张，而不能仅仅按照个人的意愿去做。这方面，西方国家政党绝不仅是道义要求，而是有严格的制度规定。中国共产党作为马克思主义执政党，其性质及其承担的责任使命决定了它必须有铁的纪律，全党同志必须有自觉的看齐意识，必须与党中央的决策部署保持高度一致，才能成为成熟的有战斗力的党。残酷的革命战争时期如此，今天执政的条件下也应该如此。否则，对党的伤害是可以想见的。

强调看齐意识是不是不鼓励大家思想解放独立思考了？请注意，看齐意识要求的是向党中央已经形成的决策部署看齐。党的十八大以来，党中央做出的一系列重大决策部署，都是经过反复充分的讨论和协商的。就全面从严治党的重大战略部署而言，笔者有很深的体会，党中央不仅充分发扬党内民主，而且从善如流，很多党内法规制度的修订完善都充分调研讨论，征求全党各个方面的意见建议，并汲取了真知灼见。实践证明，无论是中国特色社会主义“五位一体”建设的总体布局，还是“四个全面”治党治国的战略布局，抑或是五大发展理念，都是党中央集中全党智慧做出的正确决断，习近平总书记在每次重大决策前都带头深入各地调研。所以，看齐意识不仅与民主决策科学决策依法决策不矛盾，而且是相得益彰良性互动的过程，即要求全党同志与党中央看齐的过程，必然是党中央带领全党同志坚持科学执政民主执政依法执政的过程，是充分尊重全党同志独立思考智慧成果的过程，是发扬党内民主让大家充分表达真知灼见的过程。

看齐意识会不会造成党内庸俗的政治风气？中央要求的看齐意识内涵非常清晰明确，不是要求一味对中央决策低级庸俗地恭维逢迎，维护中央权威不是有口无心地对党中央表忠心，对党的忠诚和对领袖的爱戴也应该体现出严肃性和庄重性。目前我们党面临的改革发展和治党治国治军的责任极大，任务极重。正像习近平总书记说的，都是硬骨头，而啃下硬骨头是需要真才实学的，需要全党同志把心思用在正道上，潜下心来认真学习、增强本领、提升智慧、勇于担当，以真才实学直面真问题解决真问题为党分忧，这才是真正的向党中央看齐，这才是给党中央帮忙而不添乱，才是真正忠诚于党。否则，党中央为何还进行“三严三实”教育，搞八项规定，反“四风”？如果存在借看齐意识之名行有辱党的形象的庸俗作风和各种变相的形式主义，则全党每个同志都有责任站出来批评。这也是看齐意识的要求。

想看齐就能做到看齐吗？现在各地都在谈看齐，感觉好像一下子都已经齐步走了的样子。其实，就像主观上想做到实事求是，实际上很难很快做到一样，看齐意识也是这样，并不是想看齐就能够立即看齐，看齐意识也不是想确立就能够很快确立的，更不是几句表态性的豪言壮语就表明确立了看齐意识。

坚持不懈地用党的理论创新成果武装头脑，深刻领会党的十八大以来党中央治国理政新理念新思想新战略，掌握贯穿其中的马克思主义立场观点方法。坚持坚定正确的政治方向，保持对党忠诚的政治品格，无论在什么岗位工作，都要铭记共产党人的政治身份，在坚持什么、反对什么上旗帜鲜明、是非分明，做政治上的明白人。

看齐既要见思想，更要见行动，不折不扣地落实党中央部署，以“三严三实”要求履行好党和人民赋予的职责使命。显然，看齐意识的确立除了态度，也需要能力，特别是学习能力。党的十八大以来新的中央领导集体带领全党做出了一系列决策部署，这是全党的共识、全民的共识。向这些决策部署看齐，并自觉担当起自己应担的责任，是每个共产党员的本分，也是党中央强调看齐意识对我们的期待。

就全党来说，看齐意识尽管是每个党员特别是领导干部都应该有的基本意识，但一些地方各自为政不讲规矩不守规矩几成常态，人民群众对此意见很大。要扭转这种局面绝非朝夕之功，需要全党更加自觉努力克服，中央全面从严治党的战略布局就是根治的药方。因此，全党同志要向全面从严治党的要求看齐，与“四个全面”战略布局的要求看齐，与五大发展理念的要求看齐，与十八大以来中央一系列重大举措部署看齐，与习近平总书记一系列治国理政的新思想看齐。确实，做到看齐不容易，能力水平境界不是想看齐就跟得上的，所以要进一步强化学习，要潜心用心地学习，并把学习马克思主义经典著作和学习中国特色社会主义理论体系结合起来，自觉认清中国社会的前进方向。只有把学习成果变为自己内心的信念和判断标准，才能做到看齐意识的自觉，才能把这种自觉变为领导能力和领导智慧。所以，习近平总书记在全国党校工作会议上才强调，不断把领导干部集中到党校来学习培训，一个重要目的就是帮助大家向党中央看齐。

更重要的是，强调看齐意识是一种率先垂范的执政品质和自身要求。以习近平同志为总书记的党中央三年多来卓越的执政成果和能力智慧，已经得到了全党和全国人民的真诚信赖和拥戴；同时，在各个方面率先垂范，也为全党树立了“三严三实”的榜样，带出了“三严三实”的一代新风，是全党同志心悦诚服想要看齐的。习近平同志在主政之初就对政治局领导集体提出要求，要求全党同志做到的，政治局同志必须率先做到，要求全党同志不做的，政治局同志坚决不能做，制度执行没有例外。

打铁还需自身硬，如果自身不过硬，是不会提出看齐意识的。甚至可以说，中央提出看齐意识，也是对自己提出的严格要求，是把自己置于全党和全国人民的监督之下。如果没有对党和人民事业的真诚信念和无私无畏的勇气担当，就不会提出这样的要求。这样的真诚信念和勇气担当，才应该是各级党的组织和领导者应该看齐的。应该有向自己的下级组织喊出向省委、市委、县委看齐的资格和勇气，自觉把自己置于当地党和人民的监督之下，成为执政和领导一方的楷模，成为“三严三实”的楷模，成为“两学一做”的楷模，成为下级党组织和当地广大党员心悦诚服愿意看齐的楷模。如此看齐，则党之幸也。

参考与建议