

核心阅读

1948年初，在中国共产党领导的解放战争进入决战的前夜，鉴于正确地规定和执行政策的极端重要性，鉴于以往有些地方擅自决定政策和上下联系不够的教训，为“争取革命战争更加伟大的胜利起见”，毛泽东为党中央起草了《关于建立报告制度》的党内指示，这是加强党的组织纪律性建设、集中统一党的领导的一项重要举措。

□ 祝彦

加强中央和地方的密切联系“极为重要”

党内请示报告制度作为实现党的民主集中制领导的有效工作机制，是保证党的路线方针政策得以贯彻执行的重要制度。该制度最早制定于土地革命战争时期，1928年10月17日中共中央在关于各省委对中央的报告大纲中，对报告的时间、种类、内容以及保密要求都作出了规定，并警示不按时上送详细报告者，中央即停发经费。由于受战争环境与各种条件的制约，当时制定的党内请示报告制度并

没有完全得到贯彻执行，更没有成为党内正式的一项工作制度。

由于特殊国情造成中国革命极其复杂曲折，各地革命形势发展不平衡，红色政权和根据地建设，以及党领导的武装力量，“在过去长时期内是处于被敌人分割的、游击战争的并且是农村的环境之下”，因此，“允许各地方党的和军事的领导机关保持着很大的自治权”，这在当时对于各地方的党组织和军队发挥他们的自主性、积极性，渡过长期的严重的困难局面是非常必要的。但同时，“也产生了某些无纪律状态和无政府状态，地方主义和游击主义，损害了革命事业”。比如，“擅自修改中央的或上级党委的政策和策略，执行他们自以为是的违背统一意志和统一纪律的极端有害的政策和策略；在工作繁忙的借口之下，采取事前不请示事后不报告的错误态度，将自己管理的地方，看成好像一个独立国”，等等。

随着解放战争的胜利发展，中国共产党日益壮大，到1948年，全党已拥有300万党员，解放区日益扩大，占领的城市越来越多。这表明革命已经越过了狭小的、被分割的、以农村为主的根据地的圈子，呈现在我们面前的是全国范围的乡村、城市、军事、政治、经济、文化、内政、外交等一系列繁重的问题。因此，各地方党组织和军队的领导机关过去长期保持着很大自治权的状况，已不能适应战争形势迅速发展的需要，无纪律无

政府状态严重影响着革命事业的发展。许多解放区已经连成一片，许多城市已经解放或者即将解放，党的领导工作的空间范围空前扩大，加强中央与地方的联系显得极为必要，保证党中央的集中统一领导显得尤为迫切。党内请示报告制度就成了紧密加强中央与地方联系的桥梁。“以便掌握运动的动态，随时互通情报，交流经验，及时纠正错误，发扬成绩……全党迫切需要的，是不失时机的生动的具体的报告和指示”。

报告要“自己动手，不要秘书代劳”

为了指导全党全军适应新形势、完成新任务，必须大力加强党的组织纪律性。毛泽东亲自起草的《关于建立报告制度》的指示，仅1100多字，但是对于报告的内容、由谁负责报告、报告的时间频率等都有明确而具体的规定。

报告必须主要领导亲自写。该指示要求：“各中央局和中央分局，由书记负责（自己动手，不要秘书代劳）”。无论是革命战争年代还是新中国成立后，毛泽东都以身作则倡导自己写文稿。1958年毛泽东起草的《工作方法六十条》中第38条明确规定：“不可以一切依赖秘书，或者‘二排议员’，要以自己动手为主，别人帮助为辅。”1962年8月20日毛泽东曾对人

说：“我的文件都是自己写。只是有病的时候，我口讲，别人给我写……文章要别人写是很危险的。”之所以这样强调，第一可以通过领导自己写文章，掌握第一手资料，了解真实情况；第二可以克服官僚主义作风。

报告内容也有具体规定。“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”，这些内容要求非常广泛，不仅是要把情况综合汇报，更重要的是对于活动中发生的问题和倾向，要提出“对于这些问题和倾向的解决方法”。这就逼得写报告的领导同志必须下功夫去摸情况，并且思考问题。长期保持这种工作作风，领导能力和政策水平自然会大大提高。

报告不能写得很长。该指示对报告的送交时间间隔和报告的字数作了严格的规定。“每两个月，向中央和中央主席作一次综合报告……报告文字每次一千字左右为限，除特殊情况外，至多不要超过两千字”。

报告要突出重点。该指示要求：“一次不能写完全部问题时，分两次写。或一次着重写几个问题，对其余问题则不着重写，只略带几笔；另一次，则着重写其余问题，而对上次着重写过的只略带几笔。综合报告内容要扼要，文字要简练，要指出问题或争论之所在。”这些具体要求，自然增加了报告写作的难度，但却保证了报告具有较高质量。要写好这样的报告，领导必须认真对待，付出心血，

而且要有较高的政治智慧和政策策略水平。对于领导干部而言，这既是压力，也是动力。

对没有按时向党中央报告的提出严厉批评

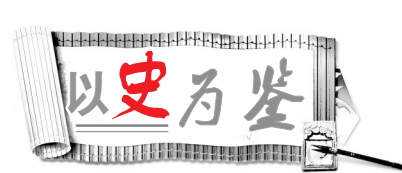
为使报告制度得到彻底贯彻落实，该指示还特别强调：“从今年起，全党各级领导机关，必须改正对上级事前不请示、事后不报告的不良习惯。”要求各中央局和分局必须同中央发生最密切的联系，各省委或区委委，同各中央局和分局也须密切联系。

中共中央《关于建立报告制度》的指示下达以后，绝大部分地方的党组织和军队领导同志都能自觉执行，体现了维护党中央权威和集中统一领导的政治意识、大局意识，以及强烈的纪律观念。比如，远离党中央、地处大别山严峻战斗环境中的邓小平，即在1948年3月8日致电中共中央（即寅齐电），报告了新解放区全盘的策略与政策问题，并对大别山地区土改中存在的“左”的问题及其危害，进行了分析，提出了建议。3月14日，毛泽东复电邓小平：“寅齐电悉，非常好，立即转发各地仿照办理。”

中共中央西北局书记习仲勋，同样模范地执行了中央的指示，每隔两个月（单月上旬）准时向中央送来一份自己动手写的不超过2000字的综合报告。1948年1—3月间习仲勋写了

《关于土改中一些问题的报告》，及时反映西北局所辖地区尤其是陕北地区土改中出现的一些尖锐问题。接到习仲勋的报告后，毛泽东立即作出批示，并将报告转发全国各解放区，还要求各地学习习仲勋等执行得好的同志。毛泽东批示道：“完全同意仲勋同志这些意见。华北、华中各老解放区有同样情形者，务须密切注意改正‘左’的错误。”正是通过习仲勋等同志的报告，使党中央了解到土改工作中存在的不足和问题，并给予了及时指导和纠正，从而保证了土改工作的顺利进行，为解放战争的胜利提供了坚实的群众基础。

毛泽东还对没有按时向党中央作综合报告的个别中央局提出了严厉的批评。他曾两次致电东北局，指出中央规定的报告制度“惟独东北局没有实行”。并且对于东北局受到批评后呈报的一份综合报告，毛泽东认为内容简单并不满意，以中央名义给林彪和东北局起草了一封长达2000多字的电报，批评他们“敷衍态度”“存在着一种无纪律思想”。东北局立即作了检讨并改正，中央这才连发两次电报，肯定东北局的检讨并再次强调了执行报告制度的重要性。



边区司法机关参与大生产运动的实践及影响

□ 潘怀平

边区司法机关是延安时期党的政权组织体系的重要组成部分。边区司法机关直接参与到大生产运动之中，使司法干部树立了为民情怀和艰苦奋斗精神，改善了司法作风，并尽力克服脱离审判岗位从事生产活动的现实弊端。边区司法机关参与大生产运动的具体实践及其历史经验，值得总结和反思。

参与中心工作：投入大生产运动，自力更生

参与边区政权的中心工作，是边区司法机关的政治任务。时任边区高等法院院长的雷经天强调，“司法工作是在政权工作的整个领导之下执行政治任务的”，指出我们边区的司法工作正是体现了这一特点。

延安时期随着革命形势的发展变化，面对依靠外援经济的严重威胁和与日俱增的经济困难趋势，中国共产党人认为，发展自给经济，革命才有前途。生产运动成为增强经济自主性的重要举措。1939年1月，林伯渠在边区政府工作报告中提出，“发动一切机关学校和后方部队实行自己耕种，以达到粮食蔬菜自给”。2月，毛泽东代表党中央号召“自己动手”。1941年边区经济遭受更加困难的境遇，党政军民学响应号召，掀起了大规模的生产运动。

按照生产运动的要求，边区各级司法机关的干部既要参加生产劳动，又要将司法工作同生产紧密联系起来，并在司法过程中促进和帮助群众生产。为完成边区政府下达的自给性生产任务，边区高等法院于1940年3月制定了《边区高等法院拟制干部劳动暂行条例》，要求法院工作人员、杂务人员、警务员每周分别参加一定次数、一定时间的生产劳动，除非必要时予以变更。法院成为生产单位，监狱也不例外。生产运动初期，边区高等法院发布通令：“目前全边区人民均在生产运动中，为着克服抗战困难，法院决定，利用已判决人犯的劳

动力，另一方面给犯人表现转变错误的机会，因此，使全边区各县已判决人犯，均一致参加生产工作”。为了便于集中管理和克服边区劳动力缺乏的困难，1940年9月边区高等法院决定：“各县已决人犯，刑期在二年以上的，不论在监或已分配出去做工，凡能劳动生产者（不要老弱及女犯）一律调集本院。”司法机关参与大生产运动解决了本部门的给养问题，同时积累了抗战物质资源。

改善司法作风：边劳动边审理案件，了解民情

生产运动中，法院在田间地头开庭，方便了群众、方便了审判。时任边区陇东分区专员的马锡五一边参与生产，一边参与审判，既拉近了群众距离，又了解了案件实情，创造了一种从生产生活中来、到生产生活中去的优良司法模式。马锡五审判方式改变了“脱离生产、脱离群众”的坐堂问案的旧司法作风，使司法干部树立了群众观点，从而改善了司法作风。马锡五因此被评为“生产英雄”。毛泽东为马锡五题词：“马锡五同志：一刻也不离开群众”。马锡五在生产运动中所体现的“一刻也不离开群众”的精神，为马锡五审判方式的创立奠定了思想和实践基础。

马锡五审判方式寓于生产之中，具有抓生产、促审判的双重效果。1955年马锡五在《新民主主义革命阶段中陕甘宁边区的人民司法工作》一文中说，“我在陇东任专员兼分庭庭长时期，每年都有计划地带上案件深入农村，就地处理。在处理过程中，结合中心工作，帮助农民生产，深入调查，给下级司法机关解决疑难问题，在群众中进行法纪宣传”。司法机关参与生产运动，一方面深入实践、调查研究案情，另一方面给全社会树立了劳动光荣的正义精神。

克服现实弊端：树立大局意识，回归司法本职工作

边区司法机关参与生产运动是一

种非常态化的司法机制，有其特殊性和历史合理性。1942年12月，毛泽东曾评价说：“军队和机关学校所发展的这种自给经济是目前这种特殊条件下的特殊产物，它在其他历史条件下是不合理的和不可理解的，但在目前是完全合理并且完全必要的。我们就用这些办法战胜了困难。”边区司法机关服务政权工作，具有大局意识，值得肯定，这种观念成为人民司法制度的优良传统。

但是，对于司法机关参与生产运动存在的弊端，也不容忽视。如《陕甘宁边区高等法院1942年工作总结》中指出：“院长的精力多放在行政与生产上，书记长、法庭庭长也花很多精力在生产委员会主任工作上，由于对审判工作的不重视，于是影响了对诉讼案件的积压、迟缓和草率。”司法机关过多参与行政动员，群众怨言较多，政权的公信力明显降低。针对这些突出问题，1942年11月18日的《陕甘宁边区政府命令——不应该随便抽调司法干部》强调：“查司法工作，为政权工作中的重要一环，如司法工作无成绩，政权工作，亦必倍形减色。则各该县凡担任司法工作之干部，如非万不得已时，不应随便调做其他行政工作，致使诉讼事件无人专门负责，以至引起当事人不满。切切为要。”司法人员逐步从生产活动中回到了审判岗位，边区司法机关的审判职能得以凸显。

边区政府在纠正司法参与大生产运动弊端的同时，又反复强调推广马锡五审判方式。司法机关参与大生产运动锻炼了司法干部吃苦耐劳、艰苦朴素的廉洁司法精神，使司法干部懂得了群众的疾苦，加深了司法干部的群众感情。马锡五审判方式蕴含的实事求是、群众路线的司法为民精神成为人民司法制度的精神内核。人民司法为人民的精神应永远保持。边区司法机关从生产运动中回归审判本职工作，为当代中国正确处理司法服务大局与开展审判工作的关系，提供了经验借鉴。

全面从严治党全过程把制度治党贯穿

□ 孟源北

把制度治党贯穿于全面从严治党全过程，是法治思维和法治方式在党的建设领域的集中体现和充分运用，也是习近平新时代中国特色社会主义思想的鲜明特点。深入学习习近平总书记关于制度治党的思想，对于坚定不移全面从严治党具有十分重要意义。

切实扎紧扎密制度笼子

“首先要建好笼子”。习近平总书记指出：“把权力关进制度的笼子里，首先要建好笼子。笼子太松了，或者笼子很好但门没关住，进出自由，那是起不了什么作用的。”党的十八大以来，党中央加强党内法规制度建设，制定首部党内“立法法”，明确了党内法规制度建设的总体目标，并按照“废改立”的思路，对新中国成立以来的党内法规和规范性文件进行了系统清理。同时，修订增补出台了一系列新的党

内法规，逐步形成了较为完备的党内制度体系，其目的就是要把笼子扎紧、扎密，把笼子上断裂的、不结实的条条框框换成新的、结实的、管用的，为全面从严治党提供明确的党规党纪依据。

“不能让制度成为纸老虎、稻草人”。习近平总书记第十八届中央纪委三次全会上指出：“要落实党委的主体责任和纪委的监督责任，强化责任追究，不能让制度成为纸老虎、稻草人。”表明要保障和加强制度与法律的严肃性与权威性。制度绝不是摆设，在法律与制度的制约下，任何人都没有“丹书铁券”，也没有“铁帽子王”。所有党员在制度面前都应人人平等。无论官位多高、权力多大，只要触犯党纪国法，都应一查到底，绝不姑息。

“防止出现破窗效应”。习近平总书记反复强调，制度的生命力在于执行。如果制度执行不认真、不较真、不动真，处处虚以应付、事事马马虎虎，不仅会使制度沦为稻草人、纸老虎，还会动摇执政根基、丧失制度自信、凉了党心民心。制度的笼子建起来了，但“牛栏关猫”不行，笼子不上锁、钥匙本人拿也不行，关键在于把制度的笼子扎细、扎密、扎牢，真抓、严管、不留“暗门”、不开“天窗”。制度一旦形成，就要坚持一以贯之地抓制度落实，以钉钉子精神，一环接着一环抓、一锤接着一锤敲，持续拧紧制度执行的“螺丝钉”。

真正把纪律规矩立起来

“全党共同来维护党章的权威性和严肃性”。习近平总书记多次强调，“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。”“对党章意识不强、不按党章规定办事的要及时提醒，对严重违反党章规定的行为要坚决纠正，全党共同来维护党章的权威性和严肃性。”坚持制度治党，必须坚持以党章为根本遵循，用鲜明的纪律维护党章权威。

“要让纪律成为真正带电的高压线”。习近平总书记多次强调：“党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠严明纪律。遵守党的纪律是无条件的，要说到做到，有纪必执，有违必查，不能把纪律作为一个软约束或是束之高阁的一纸空文。”他要求把纪律和规矩挺在前面，让纪律成为真正带电的高压线。“真正把纪律和规矩挺在前面，拿起纪律这把戒尺，既要奔向高标

准，以人格力量凝聚党心民心；又要守住底线，严格执行党的纪律，决不越雷池一步。”

“守纪律讲规矩检验党员的忠诚度”。守纪律讲规矩是共产党员的义务，检验着党员的忠诚度。党章是全党必须遵循的总章程，也是总规矩。国家法律是党员、干部必须遵守的规矩。党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例也是重要的党内规矩。纪律是成文的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是不成文的纪律；纪律是刚性的规矩，一些未明文列入纪律的规矩是自我约束的纪律。我们党在长期实践中形成的优良传统和工作惯例，经过实践检验，约定俗成，行之有效，需要全党长期坚持并自觉遵循。

构建科学的党内监督体系

抓住领导干部这个“关键少数”。坚持制度治党，必须突出重点、抓住关键。依规治党重点和关键是党的各级领导干部，高级干部是重中之重。习近平总书记指出：“从严治党，关键是要抓住领导干部这个‘关键少数’，从严管好各级领导干部。从严管理干部，要坚持思想建党和制度治党紧密结合，既从思想教育上严起来，又从制度上严起来。”强调：“要坚持以严的标准要求干部、以严的措施管理干部、以严的纪律约束干部，使干部心有所畏、言有所戒、行有所止。”只有抓住了领导干部这个“关键少数”，才能更好地引领普通党员这个“大多数”。

任何时候都要自觉接受监督。接受监督是义务，开展监督是责任。习近平总书记反复强调，领导干部手中的权力都是党和人民赋予的，领导干部使用权力，使用得对不对，使用得好不好，当然要接受党和人民监督。不想接受监督的人，不能自觉接受监督的人，觉得接受党和人民监督很不舒服的人，就不具备当领导干部的起码素质。因此，只有自觉接受党和人民监督，才能够始终保持人民公仆的政治本色。

自觉养成遵纪守法的习惯。习近平总书记多次指出，要牢固树立党章意识、制度意识，养成纪律自觉，知边界、明底线，把他律要求转化为内在追求。这就要求党员干部养成自觉依照党章党规党纪办事的习惯，用党章党规党纪去衡量和约束自己的言行。要坚决做到任何时候、任何地方、任何情况下，都心中有戒、行有所止。