

延安时期中国共产党制度治党的初步建构及当代启示

易 鹏 刘凯南

(西安理工大学马克思主义学院,陕西西安 710054)

摘 要:回望中国共产党百余年自身建设史,制度建设贯穿于党的建设全过程。延安时期是中国共产党初步建构制度治党体系,形成“坚持真理、修正错误”自我革命传统的关键时期。以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人根据当时复杂的政治军事环境及其变化,不断完善党的组织、廉政、监督制度,积累了制度治党的成功经验,初步形成的制度治党体系保障了中国革命斗争不断取得胜利,为中国共产党从局部执政向全国执政的历史性跨越奠定了坚实制度基础。汲取延安时期中国共产党制度治党的历史经验,新时代推进制度治党要着眼于党的历史使命和战略全局,以政治建设为统领,发挥制度治党的保障作用,坚持问题导向,立足具体实际解决突出矛盾,从而推进党和国家事业不断向前发展。

关键词:中国共产党;延安时期;制度治党;历史经验

基金项目:国家社会科学基金高校思政课研究专项“制度自信教育融入高校思政课教学体系研究”(21VSZ065)。

[中图分类号] A84

[文章编号] 1673-0186(2023)012-0018-015

[文献标识码] A

[DOI 编码] 10.19631/j.cnki.css.2023.012.002

制度治党是中国共产党为了实现长期执政的目标,运用制度化的方式对党内关系和党的行为进行调节、规范的现代化政党治理体系与实践形态。回顾党的建设百年历程,制度治党是我们党不断加强自身建设的经验和规律的总结。延安时期是党领导中国革命走向胜利辉煌的关键时期,也是党从幼稚走向成熟的重要时期。这一时期党不仅对马克思、恩格斯、列宁关于党的制度建设思想有了初步认识,而且在局部执政中将其与实践相结合,事实上确立了“制度治党”传统。党的二十大报告在论及“坚持制度治党、依规治党”时突出地强调了完善形成“坚持真理、修正错误、发现问题、纠正偏差的机制”^{[1]65}的时代任务,延安时期正是中国共产党建构这一机制的关键探索期。因此,回顾总结这一时期中国共产党制度治党的历史实践和基本经验,能为新时代以制度化方式推进全面从严治党与党的自我革命向纵深发展提供重要启示。

作者简介:易鹏,西安理工大学马克思主义学院副院长、副教授,法学博士,研究方向:思想政治教育;刘凯南,西安理工大学马克思主义学院硕士研究生,研究方向:党的建设。

一、问题提出与研究现状

制度治党作为现代社会管党治党的重要方式,是衡量一个政党治理能力与治理水平的重要标准。早在1921年,党的一大通过的《中国共产党第一个纲领》对党的性质、任务、纲领、组织和纪律等作出了明确规定,表明了中国共产党善于建章立制和具有运用制度治党的优良传统。在党的文献中“党内法规”“党的纪律”“党的制度建设”出现较早,学界围绕党的十三大报告对制度建设治党的新要求展开了研究。“制度治党”在中国共产党话语体系的首次提出见于2014年10月习近平总书记的《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》中,因此对“制度治党”的研究在此之后呈现出不断深化的状态。

(一)关于制度治党相关论述的研究

当前学界对制度治党的理论依据、科学内涵、时代价值等方面进行了研究阐释。在新时代制度治党理论生成方面,中国共产党制度治党思想源于马克思主义政党建设思想,并通过与中国共产党制度建设的历史实践交互融合而形成新时代制度治党思想^[2]。在制度治党科学内涵上,“制度治党”与“党的制度建设”是两个不同的学术概念,它们既有联系又有区别^[3]。在理论特点方面,主要体现在“党内法规与国家法律衔接协调、制度制定与制度执行相统一、制度建设贯穿党的建设各领域、以党内政治文化支撑制度治党”^[4]四个方面。在基本要求上,深化制度治党基础是“制”、关键是“治”,改革是深化制度治党的根本动力^[5]。制度治党有重要时代价值,不仅可以推进政党治理现代化、提高党的执政能力和领导水平^[6]。同时对于完善党的自我革命制度规范体系进而推进全面从严治党具有重要意义^[7]。

(二)关于中国共产党百年制度治党的历史进程与基本经验研究

学术界对制度治党百年历程的研究主要体现在以下三个方面。一是关于百年来制度治党主要制度内容的研究。陈金龙等从历史进程和基本经验等维度研究了中国共产党建党百年请示报告制度^[8]。项久雨对新时代党内集中教育制度进行了研究^[9]。学者还对中国共产党民主集中制、反腐败制度等百年历程进行了研究。二是关于制度治党与其他管党治党方式的融合互动研究。主要集中在思想建党与制度治党紧密结合方面,思想建党和制度治党相结合从根本上说是全面从严治党和全面依法治国相结合^[10]。将制度治党与思想建党、组织建党有机结合,体现了党对新时代党建规律的科学认识^[11]。思想建党和制度治党的作用机理各有侧重、辩证统一,两者是相互嵌入、相互塑型、相互作用的有机整体^[12]。三是关于中国共产党百年制度治党历程与基本经验的研究。从以章治党、政策治党到制度治党、依规治党的历史演进,在相辅相成与彼此交融中促进了党的建设蓬勃发展^[13]。坚持和完善民主集中制、思想建党与制度治党相统一、制度体系建设以及严格制度执行是制度治党百年历程的重要历史经验^[14]。

(三)关于延安时期制度治党历史实践的研究

延安时期对思想建党与制度治党的理论和实践有许多创新性探索,已为众多研究者所

关注。其间,中国共产党从思想建党和制度治党结合的视角对党的制度建设进行了具有重大意义的探索,特别是围绕着党内政治规矩和政治纪律这两个关键领域,极大地推动了中国共产党作为现代政党的制度化发展水平^[15]。考察延安时期中国共产党推进自我革命的历史实践,党的自我革命不仅要有解决党内突出问题的魄力和行动,更要有刚性约束,通过完善党的规章制度,为推进自我革命提供制度保障^[16]。延安十三年是党进行自我革命的重要阶段,延安时期党内法规为党的自我革命提供了坚实的制度保障^[17]。延安时期中国共产党继承和发扬苏区经验,更加重视规章制度在廉政建设中的重要作用^[18]。在调查研究制度方面,在1941年延安整风运动准备阶段,党中央立即从确立制度着手,将成熟的调查研究理论和实践在全党推开^[18]。学界还对延安时期中国共产党政治纪律建设的主要情况和历史启示等进行了初步探索。

总体来说,近年来相关研究成果不断涌现,学界对制度治党的研究聚焦于制度治党百年历程及基本经验、思想建党与制度治党紧密结合等主题,关于延安时期制度治党研究则主要探讨了延安时期党的政治生活与组织纪律建设、党内法规制度建设的形态与历史经验等,新资料新方法的运用丰富了制度治党的相关理论视野。但对早期中国共产党制度治党实践问题特别是集中研究延安时期制度治党的历史动因、制度治党体系的内在构成、实践成就等方面的成果仍有较大的探讨空间,因此有必要梳理延安时期中国共产党颁布的政策、法规、条例等,在深入了解中国共产党制度治党的探索历程基础上汲取延安时期制度治党的实践经验。

马克思主义是中国共产党的灵魂与旗帜,中国共产党始终遵循马克思主义建党学说基本原则,并在其指导下不断发展壮大。马克思最早阐明了工人阶级建立独立政党的必要性,他指出:“无产阶级在反对有产阶级联合力量的斗争中,只有把自身组织成为与有产阶级建立的一切旧政党不同的、相对立的政党,才能作为一个阶级来行动。”^[20]马克思和恩格斯虽然没有明确提出“制度治党”的概念,但是在创建具有无产阶级性质的政党组织过程中,创造形成了马克思主义政党制度建设基础理论。这一理论在强调维护党的纲领和章程的制度根本性的基础上,强调了党的纲领和章程的至高无上地位,并对共产党有效选拔任用党的干部、有效管理党员和开展党内生活提出了明确的制度建设主张和要求,这就集中表现在党的组织制度、廉政制度、监督制度方面。这一理论为延安时期中国共产党开展制度治党实践提供了理论参照。

延安时期是马克思主义与中国实际结合的重要时期,在党的建设方面就是突出地将马克思主义政党制度建设理论与中国革命实际相结合,将组织制度、廉政制度和监督制度进一步规范化,继承和发展了马克思主义政党制度建设思想。可以说,延安时期中国共产党对制度治党的探索是在马克思主义政党制度建设思想的阐释框架内,在不断与中国具体实践辩证运动的态势中形成与深化的。

二、以党的组织制度作为制度治党的关键所在,营造规范有序的党内政治生活

延安时期中国共产党面临着复杂多变的政治形势,其管党治党是在特定的时代背景和时空条件下,经过反复总结经验得失的基础上进行的。1929年,毛泽东同志在《关于纠正党内的错误思想》一文中针对红军中还有盲动主义思想的残余提出了纠正的方法:“(一)从思想上肃清盲动主义。(二)从制度上和政策上纠正盲动的行为。”^[21]⁹⁵中国共产党领导工农红军长征到达陕北后,总结历史经验教训,在注重以德治党和灵活运用政策策略外,更加认识到制度治党的必要性和紧迫性,并开始了更为科学化的制度治党的艰辛探索。1938年,毛泽东同志在党的六届六中全会上指出,为使党内关系走上正轨,除了纪律外,“还须制定一种较详细的党内法规,以统一各级领导机关的行动”^[22]⁵²⁸。随后出台了《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》等具体制度,推动了制度治党的具体实践进程。随着延安时期中国共产党党组织和党员队伍的迅速发展壮大,加强党的组织制度建设就成为制度治党的关键所在。

(一)治理党组织内部问题的客观需要

随着国内矛盾与民族危机加深加重,中国共产党逐渐意识到在“一盘散沙”的民众无组织状态下发挥自身所独有的组织优势对国内革命战争胜利的重要性。“一大党纲”就指出:“本党承认苏维埃管理制度,把工农劳动者和士兵组织起来,并承认党的根本政治目的是实行社会革命。”^[23]在中国共产党的组织与领导下,我们取得了北伐战争和土地革命战争的胜利,组织制度雏形基本建立,为两次革命的胜利提供了制度保障。但随着国内国际形势的严峻和恶化,在“左”倾思想的错误领导下,中国共产党被迫开始长征,由于“缺乏革命中心力量”,分党、叛党的情形逐渐显现,暴露出党在组织制度规范与约束方面的缺陷。抗战后,为了领导团结各抗日根据地和社会各阶层联合抗日,以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人发扬历史主动精神,科学判断革命形势和党所处的历史方位,提出了“建设全国性的大党”任务。在建立强大的党组织和党员大发展的同时,党组织建设、组织运行、组织管理等方面也出现了不少新问题,“然而由于主观主义、宗派主义的遗毒,由于对某些政治观点与组织关系还缺乏明确的了解与恰当的解决,党政军民关系中(实际上是党政军民系统中党员干部的关系),在某些地区,还存在着一些不协调的现象”^[24]。延安时期党的组织体系还不够成熟与完善,影响了中国共产党局部执政政权的稳固,要把党建设成为一个富有组织性且具有战斗力的革命队伍,迫切需要发挥组织制度的协调性与衔接性。

(二)构建党章、民主集中制、思想教育的制度合力机制

延安时期中国共产党强化了党的集中统一领导,不断丰富党内组织建设的具体内容。一是充分发挥党章作为党内组织生活、政治生活的根本遵循的作用和功能。党章是最根本的党内法规,是管党治党、依规治党的总规矩,以根本大法的形式塑造党的整体意志。1945年,党的七大顺利召开并修改通过了新的党章,七大党章在继承与吸收之前党章关于党的组织的重要理

论基础上,进一步强调了党的基础组织是党的支部,并设立党的总支部和党的基层委员会,系统地形成了中央组织、地方组织、基层组织在内的党的组织建设体系,进一步夯实了党的组织基础。七大党章颁布之后,全党迅速形成了学习党章、遵从党章的浪潮,将党章的学习纳入自身生活之中,成为指导党员的普遍行为规范,更好地发挥了党章约束党员行为、促进党组织的发展、推动组织制度建设规范化的重要作用。二是以民主集中制为重要抓手,将增强党内政治生活的组织性、规范化与发扬党内民主作为组织制度建设重点,不断发展民主集中制。民主集中制是组织制度的根本原则与根本遵循,是党内民主政治的重要保证。1937年5月,毛泽东同志明确提出了民主制和集中制之间的功能关系:“要党有力量,依靠实行党的民主集中制去发动全党的积极性。在新时期,集中制应该密切联系于民主制。用民主制的实行,发挥全党的积极性。”^[21]^[278]体现出制度建设在革命斗争中的重要性,同时要发挥民主集中制在党的组织制度建设中的核心作用。在1938年党的六届六中全会上,刘少奇在《党规党法的报告》中明确指出民主集中制的基本原则与运行机制,即“个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,一切领导集中于中央,此为党的民主集中制”^[25]。随后中共中央出台了《关于巩固党的决定》(1939年8月25日)、《关于增强党性的决定》(1941年7月1日)、《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》(1942年9月1日)等,以颁布各种文件和决议的方式,提出了在思想上、政治上、组织上巩固党的重大任务,明确民主集中制在各级党组织政治生活中的重要作用,并严格要求各级党委必须坚持民主集中制,始终以民主集中制作为问题处理原则,正确处理好民主与集中之间的关系。在1945年党的七大上详细规定了民主集中制原则的体系架构并提出四项基本条件,丰富了民主集中制的理论内涵,明确规定了党员的权利与义务,依照党员的规定发展党员。三是遵循思想统一是组织统一的先决条件,强化思想理论教育以增强党性。延安时期毛泽东同志等党中央领导人经常到抗大、中央党校、陕北公学等边区各院校兼课或演讲,提升党员领导干部为人民服务的意识、清醒的革命理智与严密的组织思维。通过在党的机关刊物上刊发《为什么要开除刘力功的党籍》《关于开除刘振球党籍的决定》等文章,对新党员进行民主集中的制度教育,增强领导干部和新党员的纪律性,对维护党内组织的和谐与有序运作起到了重要作用。

(三)中国共产党成为抗日民族统一战线的“发起人”和“坚强的台柱子”,为中国共产党从局部执政走向全国执政奠定力量基础

延安时期中国共产党面临着极其复杂的局部执政环境,而中国共产党能够在陕北站稳脚跟、迅速发展并成为全民族抗战的中流砥柱,最重要的原因就是党重视加强组织制度建设,其核心就是坚持民主集中制的原则和方法,使党内纪律严明、执行高效,成功打造一支严明、高效的战斗队伍,凝聚起全民族抗战的坚强堡垒。延安时期党的组织制度不断成熟,以提升组织制度的科学性、衔接性、协调性为方向,逐步将边区建设成为安定团结而又富有效率的政权,从根本上保证了新民主主义革命的胜利。延安时期组织制度框架的完善与发展,充分发挥了

党组织的优势作用,有力维护了党中央权威和集中统一领导,有利于减少在组织运行、组织管理等方面的不确定性,提高了党的组织与政府机关行政效率,促进了党员干部与人民群众的团结。“作为党的七大最具实践效能的制度成果,中国化的民主集中制为完善党内组织生活提供了成熟的制度框架。”^[26]民主集中制的完善与严格遵守,充分吸收了各方的智慧并将民主的原则在党内充分建立。同时,毛泽东同志提出了政治路线确定之后,干部就是决定的因素的著名论断,不断强化党的干部队伍建设。注重发挥领导干部带头作用,要求党员干部以身作则,通过培育与净化作风来带动党风、政风的转变,进而发挥中国共产党组织制度的独特优势。“延安时期党的组织建设夯实了党在局部执政条件下的执政基础。”^[27]组织制度的完善与发展,保证了人民当家作主原则在党内政治生活中的有效贯彻,营造了民主自由的党内氛围,为苏维埃政权的稳固与发展,为中国共产党队伍的不断壮大且富有战斗力与执行力奠定了组织基础。

三、以党的廉政制度作为制度治党的有效方式,保持党的廉洁性与优良作风

党的廉政制度是为了保证党的各级组织和党员无私清正履行职责而设计的一系列规则体系和组织机构体系有机结合的系统。马克思主义要求无产阶级政党建立的政府应能减轻人民负担,成为真正的廉洁政府。因而反对贪污腐化,促进党内政治生活与党员行为作风的规范化、秩序化就成为廉政制度建设的目标。中国共产党自建立之初,就高度重视党的纯洁性建设,以先进思想理论塑造党员的世界观、人生观和价值观,进而完成共产主义远大理想在古老东方且苦难深重的中国变为现实、实现中华民族伟大复兴的任务。为惩处贪污腐败,早在1926年8月4日中共中央扩大会议就发出了《关于坚决清洗贪污腐化分子的通告》,成为党内第一个惩治贪污腐败分子的制度。旧社会的腐败生活深刻影响着新成立的苏维埃政权,致使一些信念不坚定的党员思想发生动摇并产生腐败。为此,中央执行委员会于1933年发出《关于惩治贪污浪费行为的第二十六号训令》,为中央苏区惩腐肃贪运动确立了制度依据。延安时期党的领导人逐渐意识到腐败问题产生的诱因不单单是党员思想认识的转变,更多的是制度顶层设计的缺失,必须构建一套惩治腐败、廉洁高效的制度安排,重在构建政治清明、秉公办事、守法施政、惩贪防腐与肃风正气机制,铲除腐败产生的土壤,所以加强党的廉政制度建设就成为延安时期重要的战略规划。

(一)解决党内存在的不良风气、腐败现象的必然要求

伴随着革命形势的不断深化和社会环境的深刻变化,半殖民地半封建社会里各种非无产阶级思想的碰撞与冲击,逐步腐蚀部分思想上未完全入党的党员,进而逐渐滋生剥削腐败思想。抗战时期,日军用各种方式对边区进行思想渗透和破坏,国民党反动派对边区政权不断制造军事摩擦,并对党的干部进行物质引诱、腐蚀,企图瓦解、分化共产党员。1937年11月,毛泽东同志在《上海太原失陷以后的抗日战争形势和任务》中就指出要在党内在全国反对投

降主义,特别是“国民党对共产党干部所施行的升官发财酒色逸乐的引诱,某些小资产阶级急进分子在政治上的投降举动(以章乃器为代表),等等情况”^[22]³⁹²。政治腐化会影响党的各项工作的有序运行,进而造成党内政治生态系统的紊乱。随着革命根据地的逐渐稳固,一部分党员主观上不愿意再过艰苦奋斗的生活,腐败思想开始在各边区政权内部滋生,一些意志薄弱者发生动摇、腐化甚至叛变,对建固边区政权和稳定社会秩序造成严重威胁,阻碍了革命根据地的发展,迫切需要建构和发挥党的廉政制度的约束与强制作用。

(二)构建反腐奖廉、干部管理、内部审查等彼此联系的制度体系

抗战爆发后,边区条件异常艰苦。中共中央在1937年通过的《中国共产党抗日救国十大纲领》中提出了建立廉洁政府的使命任务。1939年4月4日,陕甘宁边区政府公布的《陕甘宁边区抗战时期施政纲领》中也明确提出要“发扬艰苦作风,厉行廉洁政治,肃清贪污腐化,铲除鸦片赌博”^[28]。在1941年颁布的具有总法规性质的《陕甘宁边区施政纲领》(即“五一施政纲领”)中,党中央将廉政作为局部执政的重要关切,提出要坚决惩治腐败,严惩领导干部和公务人员的贪污行为,实行俸以养廉、奖励廉洁的措施。这一思想在1946年通过的《陕甘宁边区宪法原则》中又再次重申,并以宪法的形式严格要求各边区政府、各党员干部树立廉政思想,坚决维护宪法原则和树立法律权威意识,从而将廉政思想贯彻于各级法律条文之中,为打击腐败、奖励廉洁提供了制度和法律依据。同时为增强廉政制度的权威,党中央采取了一系列措施。一是强化反腐奖廉制度建设,相继推出多项惩治贪污条例。如1937年重新颁布了在中央苏区制定的《关于惩治贪污浪费行为的第二十六号训令》,1938年制定出台《陕甘宁边区惩治贪污条例(草案)》,对打击贪污腐败分子和浪费行为进行了极为严格的制度规定。二是加强对各边区党员和领导干部的纪律约束。“一定要严格要求我们的党员和干部,并且经常倾听群众的意见,有人做了违背群众利益的事,就要给以严肃的批评,以至纪律处分。对于违法的人,例如贪污分子,还要发动群众去斗争,并绳之以法。”^[29]颁布了多项条例规范干部的行为,如1943年4月制定的《陕甘宁边区各级政府干部任免暂行条例草案》《陕甘宁边区政纪总则草案》,同年5月制定的《陕甘宁边区政务人员公约》等,将各边区党员干部遵守廉洁纪律寓于廉政制度建设之中,帮助党员干部树立制度权威与守法意识。三是建立了干部审查和政府自查的制度。与廉政制度的建立落实遥相呼应,坚持精简机构、奖励廉洁等原则,建立统一财政收支、财务人员决算、审计制度三大财政制度。以制度手段抑制了决策低效、贪污腐化、人浮于事的现象,以政府高效、人员清廉为前提促进了党风、政风的转变,促进了廉政制度的建立运行和物质与精神双重约束成效的发挥。在延安整风运动中,党中央从思想教育方面入手整顿作风,在制度约束基础上加以思想教育,纠正党员干部贪腐思想,坚决打击党员干部腐败问题,构筑起思想觉悟提升与制度刚性约束良性互动的坚固防线。

(三)维护了党内清正廉洁作风,塑造了中国共产党廉洁执政的光辉形象

延安时期党为反对腐败建立完善的廉政制度发挥了重要作用。“党中央和边区政府及时颁

布有关法规法令,向贪腐行为庄严宣战,有效惩办和铲除了腐败行为,积极构筑起了让不良分子无机可乘并不敢为非作歹的惩戒机制。”^[30]建设廉洁政治,是党完善自身建设、营造党内良好政治环境的重要举措,是在更大范围、更深程度的执政实践基础上加强党内政治风气的转变、维护党内清正廉洁作风的重要方略,为民主革命时期革命队伍富有战斗力与凝聚力并最终取得革命的胜利提供了党内基础。延安时期廉政制度的确立与发展,以净化党内的腐败风气为目标,以维护党的各项工作平稳运行为方向,从而克服了为腐败行为的产生提供动机与机会的各项因素,调动了广大党员廉洁从政的积极性,培育形成了立党为公、勤政为民的优良传统。同时党中央坚决维护法律权威,坚持法律神圣不可侵犯,以制度推进廉政建设,对贪污腐化保持高压态势,坚决查处了如黄克功、肖玉璧等革命功臣的贪污腐化案件,极大地教育了广大党员干部,“大力培育了优良党风和政风,使整个边区形成良好的社会风气,与国民党统治区贪污成风、社会腐败形成鲜明对照”^[31],从而使中国共产党赢得了国内民心,塑造了有利于中国革命发展的国际政党形象。延安时期通过廉政制度建设,以制度规范和约束党员与领导干部的思想作风,培育和发扬了艰苦朴素、勤政廉洁的精神,使当时的延安成为人民心中的“圣地”,为中国共产党坚持长期抗战、防止腐败以及根据地的建设发挥了重要作用。

四、以党的监督制度作为制度治党的重要保障,确保制度执行与效能发挥

监督是一种制约和控制活动,党的监督制度是为了实现有效贯彻执行党的方针政策和遵守党规党纪等方面预期目标,对党内生活情况进行互相监督的制度。中国共产党创建初期,就十分注重运用监督的方式维护党的纪律。1927年《中国共产党第三次修正章程决案》(又称“党的五大党章”)专章规定了中共中央监察委员会的地位、组成等,对党员严格党的纪律、维护制度执行产生了重要影响。纵观中国共产党历史,监督始终伴随着党领导人民进行革命、建设、改革的各个历史时期并发挥着举足轻重的作用。延安时期中国共产党内部存在的思想问题、组织问题、腐败问题以及社会存在的现实问题一定程度上表现在监督不力、监管不严等方面。因此,延安时期中国共产党继承和发展了马克思恩格斯关于权力监督的思想并不断使之中国化,进一步完善了党的监督制度体系。

(一)解决党内存在的监督不足、监管不力问题的应有之义

抗战后国内形势严峻,为了抗击外来侵略者和巩固根据地建设,中共中央于1938年3月提出了“大量的十百倍的发展党员”的任务,社会各阶层、不同阶级的人员被吸纳进党内来。到1938年年底全国党员人数就增加到50多万人,到1940年共产党员人数已发展到80余万人,复杂的成员构成导致中国共产党容易受到各种不同思潮的冲击和影响,党内小资产阶级成分的大量存在,对党内风气产生不良影响。毛泽东同志在1941年召开的“九月会议”中总结到:“过去我们的党很长时期为主观主义所统治,立三路线和苏维埃运动后期的‘左’倾机会主义

都是主观主义。”^[32]虽经过遵义会议与党的六届六中全会的纠正,但党内理论水平的不平衡,一些领导干部运用主观主义思想作风和思想方法,不结合实际情况盲目地决定和处理问题,政纪松弛和政令紊乱现象严重。党内制度建设不健全,制度的监督作用没有得到有效发挥,同时党内未形成体系对党员的思想作风、组织生活和党章学习进行监督,助长了党内个人专制主义作风与其他消极因素,对党的发展壮大形成不良影响。

(二)优化党的监督机构,建构以党内监督为主、党外监督为辅的监督制度

延安时期中国共产党强化了党内政治监督,不断丰富党的监督制度的内容。一方面,进一步优化党的监督机构和职权职责。在1938年通过的《中共扩大的六届六中全会关于各级党委暂行组织机构的决定》中,党中央为加强党内监督制度效能与实施成效,明确规定设立中央监察委员会和各级党委监察委员会,以监督党的各机关、党员干部对党章与法律的执行情况并对党员干部的思想与行为进行规制和约束。为了进一步发挥监督制度应有的效力,党中央成立了行政督察专员公署,对党员干部进行监察、巡视和指导,加大党的纪律检查力度,以强化党内监督机制,并对边区政府的行政与制度执行情况进行监督,更好地发挥了制度监督效能。在之后党的七大党章中,进一步明确了监察委员会的权利与职权,七大党章指出:“党的中央委员会认为必要时,得成立党的中央监察委员会及各地地方党的监察委员会。”^[33]⁵⁴⁶同时“中央及地方监察委员会的任务与职权,是决定或取消对党员的处分,受理党员的控诉”^[33]⁵⁴⁷。明确了监察机构的职责、任务,使监督制度防范与规制作用得到应有发挥。另一方面,确立了以党内监督为主,群众与民主党派监督为辅的内外结合的监督制度。七大党章以根本法规的形式将监督制度纳入党的基本准则和规定之中,同时延安时期党中央通过运用制度效力保证对党进行监督的权力,1941年颁布的《陕甘宁边区施政纲领》明确提出:“除司法系统及公安机关依法执行其职务外,任何机关、部队、团体不得对任何人加以逮捕、审问或处罚,而人民则有用无论何种方式控告任何公务人员非法行为之权利。”^[34]人民群众可以通过工会、共青团等社会组织对权力机关进行监督,各民主人士和各民主党派亦可以对党员与党内存在的问题进行监督与提议,使民主和舆论监督有了制度依据,调动与发挥了人民群众和民主人士、各民主党派的积极性与重要作用。以党外视角对党内人员的廉洁和政府行政的效率进行监督,以加强对权力的外部监督的方式更好地强化了制度执行力,为党的监督制度发挥提供外部保障。此外,拓宽民主监督的渠道,在中国共产党领导下成立了陕甘宁边区参议会,边区人民享有选举权等各种民主权利,成为实行抗日民主政治的主要组织形式。这一时期初步建构了以参议会监督政府与司法机关、参议会内部监督相结合的监督制度体系,不仅加强了对党内人员的监督作用,而且对政府机关、司法机关等其他部门的监督作用也日益增强,更加强化了权力监督机制,有利于促进制度有效运行与各部门行政能力的培育与强化。

(三)增强了制度有效性与约束力,构建起与群众、民主党派沟通的桥梁

延安时期党的监督制度取得了巨大的历史成效,不仅促进了其他各项制度的平稳有序发

展,其注重约束政党行为、保障权力运行和增强制度成效,从而及时发现问题、消除隐患、提高政党公信力。以监督制度建设保障制度的执行、人员的高效与廉洁,维护和提高了党和政府的权威与公信力,有力地团结了各社会力量一致抗战,为稳固根据地政权、增强制度有效性与约束力、形成牢固的革命队伍提供了坚实的制度保障。延安时期通过党内监督与党外监督同向发力,解决了党内的突出问题,很大程度上维护了党中央的集中统一领导与党在人民群众心中的光辉形象,进一步规范了党内监督机制。党内存在的不良现象以及贪污腐败问题得以有效控制,党员腐败思想与官僚作风被遏制,进而形成争做人民公仆的良好政治风气。同时加强了各行政部门之间的监督与协调,促进了政府行政效率的提升,使广大党员干部更好地坚守为人民服务的根本宗旨,为延安时期党的制度运行提供了保障。同样,人民群众和各民主党派的监督,客观上加强了政府工作效率,促进制度有效落实与运行,培育与提高了人民群众行使权力和维护自身合法利益的意识。

除上述制度外,“三三制”、请示报告制度、干部学习教育制度、代表大会制度、民主选举制度、调查研究制度等同样促进了延安时期制度治党的探索与发展,这些制度共同构成了延安时期局部执政的制度体系,为延安时期制度治党提供了前提和基础。延安时期中国共产党深刻把握客观环境的变化,在制度治党的探索中,中国共产党逐步创建了一套卓有成效的制度体系,开创与完善了许多具有新民主主义性质的、有广泛群众基础的党的建设制度,构筑与完善了以民主集中制为主体的党内组织制度的具体框架,并不断加强制度反腐和以党内监督为主、民众监督为辅的合力监督体系,初步形成了跳出“历史周期率”的制度方案。同时,以制度化方式全面提升了组织严密性、作风廉洁性以及监督约束性,有效发挥了制度的功能效应,为中国共产党从局部执政向全国执政的历史性跨越奠定了坚实制度基础。

五、延安时期中国共产党制度治党的当代启示

党的十八大以来,“党坚持依规治党,严格遵守党章,形成比较完善的党内法规体系,严格制度执行,党的建设科学化、制度化、规范化水平明显提高”^[35]。站在新征程历史起点上,制度治党是中国之治的内在要求,也是世情、国情和党情发生深刻变化的新形势下推进全面从严治党的重要抓手。延安时期中国共产党对制度治党的实践探索,对新时代构建党的自我革命制度规范体系、持续深入推进新时代党的建设新的伟大工程向纵深发展具有重要的经验借鉴与时代启示。

(一) 制度治党要着眼于党的历史使命和战略全局

制度治党是科学回答中国共产党为什么“能”的关键答案,是保证党和国家长治久安的关键手段,同时也是完善党内民主、净化党内政治生态的根本保障。完成新时代新征程中国共产党的使命任务、建设长期执政的马克思主义政党,必然需要进一步强化制度治党。延安时期“中国共产党通过加强自身建设提高了凝聚力、战斗力和号召力,肩负起领导艰苦卓绝的民族

解放战争的历史任务”^[36]。在实现这一历史任务的过程中,党不断坚持加强自身建设,坚持制度治党的原则和路向,以组织制度凝聚坚强战斗堡垒、以廉政制度约束党员意识行为、以监督制度保障执行成效,并加之以请示报告制度、集中教育制度、调查研究制度等共同建构了一整套合理有效的制度体系,发挥了制度治党治理功能,为完成延安时期中国共产党的历史使命与中心任务提供了根本保障。

中国特色社会主义进入新时代,中国共产党所面临的历史使命与中心任务已经发生变化。党的二十大报告指出“从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”^{[1][2]}。推进制度治党应紧紧围绕党的历史使命与中心任务展开,着眼于党和国家事业建设总体布局,坚持从管党治党的现实需要、自我革命的鲜明指向、治国理政的战略要求出发。同时要坚持与时俱进、守正创新。随着世情、国情、党情的深刻变化,相应的法规制度安排可能会存在不相适应、不相协调等问题,影响着制度治党的建设质量与效能发挥。必须创新制度治党的治理模式与实施方式,形成制度整体效应,聚焦加强党的领导和党的建设推进制度创新。要统筹抓住“关键少数”完善组织制度建设、坚持“打虎”“拍蝇”深化廉政制度建设、筑牢行为“藩篱”狠抓监督制度建设等协调推进、同向同行。当前,我国社会主义现代化建设已经取得了长足稳定的发展,但要建成一个长期执政并能够在世界大变局中行稳致远的马克思主义政党,就要把制度治党摆在更加突出位置,以推进国家治理体系和治理能力现代化为导向,加强制度顶层设计、衔接匹配、执行效度,进一步把握制度治党的关键与目标,发挥制度治党在建设长期执政的马克思主义政党过程中的关键作用,服从全局、维护大局,更好地推进党和国家事业发展。

(二)制度治党要以政治建设为统领,发挥制度治党保障作用

制度治党是马克思主义政党建设的内在要求,同时也是新时代加强党的建设的重要举措。党的政治建设是党的根本性建设,推进制度治党要以党的政治建设为统领,发挥制度治党对政治建设的保障作用,从而坚定正确政治方向,严明政治规矩和政治纪律,更好地维护党中央权威和集中统一领导。延安时期中国共产党面临着国内外形势愈发深重以及党内问题愈发突出的双重考验。为应对严峻考验,党坚持以党的政治建设统领党的制度建设,加强党的各方面体制机制建设,将政治路线、政治原则、政治方向落到制度建设实处。延安时期中国共产党通过不断完善和发展党的组织制度,以党章作为根本依据、以民主集中制为核心原则,不断增强党组织的政治功能。同时不断完善与发展党的廉政制度与监督制度,以惩贪反腐为契机、以建章立制为手段、以监督问责为保障,严肃党内政治生活,严明政治规矩与纪律,净化修复政治生态,为政治建设的不断发展扫清障碍、奠定基础。

当前,世界进入新的动荡变革期,错综复杂的国际环境、各种不确定难预料的风险挑战影响着中国共产党的稳定发展。统筹国内国际两个大局,党必须继续坚持以党的政治建设为统

领,加强党中央集中统一领导,发挥制度治党的保障作用,实现党的团结统一,形成一个“真正钢铁般的组织”。一是要完善党内法规制度体系,满足党的各项建设尤其是政治建设的需要,促进各项建设有机衔接、联动集成、协同协调,切实发挥制度治党治理效能,切实增强党的治国理政能力。二是要坚决维护党中央权威和集中统一领导,坚持以制度治党增强党员政治意识。“坚持党中央权威和集中统一领导,要有一套制度和规定,也要有领导干部对党的事业的忠诚、以身许党许国的使命担当。”^[37]要提高党员政治判断力、领悟力、执行力,促使党员在日常工作与生活中坚决拥护“两个确立”的政治要求,夯实“两个维护”的制度基础。三是要坚持制度治党的原则和要求,实现约束与保障作用相统一。以组织制度建设规范党内政治生活,增强党内组织的协调性。不仅重在制度顶层设计,更要坚决推进制度落实,切实强化制度执行,做到令行禁止、“药到病除”,坚决维护制度权威与公信力,进而推动党的政治建设不断走实、走深。

(三)制度治党要坚持问题导向,立足具体实际解决突出矛盾

坚持问题导向是马克思主义的鲜明特点,是中国共产党百年来始终坚持自我革命的经验总结,也是推进制度治党过程中的方向遵循。延安时期中国共产党在坚持制度治党、推进党的建设过程中,始终以应对风险挑战为出发点,聚焦党内存在的突出问题,及时进行总结反思并针对性解决,从而实现了党内法规制度的蓬勃发展和与时俱进。这一时期中国共产党坚持问题意识,及时发现组织体系建设方面存在的组织体系不健全,组织内部涣散、廉政建设方面存在的腐败行为和专制主义官僚主义作风以及监督建设方面存在的监督不严、监管不力等问题,并以制度治党的手段,建章立制、强化意识、监督执行等加以约束与解决,取得了很大的成效。

新征程上推进党的建设过程中要始终坚持问题导向,“树立并用好‘靶向治疗’思维,把准问题的关节点、要害处,从现实问题寻找破解难题的办法”^[38]。在有效应对不同历史时期党面临的复杂形势、矛盾深化、突出问题的实践中,紧紧抓住主要矛盾和突出问题进行制度创新,始终坚持把制度治党作为解决问题的重要方式。党的十八大以来,党聚焦改善解决的新的历史条件下出现的组织软弱涣散、“四风”问题、党员干部不作为、面子工程问题以及监督监管不力不严等,都是对特定历史阶段党内突出问题和社会矛盾的回应,彰显了中国共产党的坚持问题导向的鲜明品格。新时代推进制度治党,一是要聚焦腐败问题这一人民群众最为关注的问题,以廉政制度建设约束党员思与行,紧紧扭住不放松。要把制度治党贯穿于廉政建设的全过程,加强制度改革与创新,以制度杜绝收受贿赂的积弊、通病。二是要将监督坚持到底,落到实处。权力监督是政党治理的重要手段,也是政党行稳致远的重要保障。不仅要加强党内监督,以党内监督带动各项监督制度的贯彻落实,提高党内监督的有效性。同时要重视群众监督的作用,“要善于领导群众、引导群众,促进人民群众有序参与政治,在法治的框架内监督党员干部和政府”^[39]。三是注重监督制度执行。“要用监督传递压力,用压力推动落实”^[40],更好地发挥制度治党的功能效应,为坚持党的自我革命与全面从严治党提供保障作用。

总之,延安时期制度治党的历史经验对当前全面推进党的建设新的伟大工程有着重大意义。从历史维度看,延安时期制度治党的重要探索在中国共产党百年制度建设的历程中扮演着重要角色,有着举足轻重的作用,初步形成了中国化马克思主义制度治党的理论与实践体系,为今天我们更好地把握制度治党的历史脉络与生成,承担起历史使命与时代任务具有重要启示。从实践维度上看,延安时期中国共产党始终在历史创造实践活动之中逐步完善与改进党的制度,坚持以制度刚性提升制度约束力与执行力,处理好了战略与策略的辩证关系,展现了尊重规律、与时俱进的宝贵品质,对新时代推进制度治党的发展有着重要的借鉴意义。新时代要不断推进党的制度建设改革,结合《中央党内法规制定工作规划纲要(2023—2027年)》,不断提高制度的建设质量,不断形成和完善符合中国国情、充满生机活力的体制机制。同时推进制度治党向纵深方向发展,充分利用制度存量,深度开发制度增量,真正把制度落实落细,为新时代全面从严治党提供重要制度保障,推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高,为推进伟大自我革命奠定坚实制度基础。

参考文献

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[M].北京:人民出版社,2022.
- [2] 岳奎,何纯真.制度治党、依规治党:新时代党的建设新的伟大工程的深入推进[J].学习与实践,2022(11):3-12.
- [3] 李笃武.“制度治党”与“党的制度建设”辨析[J].重庆社会科学,2020(11):54-63.
- [4] 陈金龙.新时代制度治党的科学指南[J].理论学刊,2019(1):26-31+2.
- [5] 包心鉴.在深化制度治党中完善党内法规制度[J].理论与改革,2017(3):9-17.
- [6] 陈松友,李雪.制度治党:推进政党治理现代化的路径选择[J].贵州社会科学,2017(9):5-11.
- [7] 周叶中,闫纪纲.论中国共产党的自我革命制度规范体系[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2023(1):15-26.
- [8] 陈金龙,肖志伟.中国共产党建党百年请示报告制度的历史进程和基本经验[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021(3):1-6+147.
- [9] 项久雨.思想建党和制度治党同向发力——新时代党内集中教育的鲜明特色与经验启示[J].中国高校社会科学,2022(5):30-38+157.
- [10] 石仲泉.锻造坚强领导核心之路——学习习近平关于思想建党和制度治党相结合的思想[J].中共党史研究,2016(7):80-86.
- [11] 池步云.中国共产党制度治党的探索历程[N].中国社会科学报,2022-05-26(005).
- [12] 王钰鑫,陈志刚.坚持思想建党和制度治党同向发力:生成、内涵与逻辑[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2023(1):19-26.
- [13] 刘红凛,胥壮壮.中国共产党百年党内法规制度建设与治党模式发展演进——从以章治党、政策治党到制度治党、依规治党[J].理论探讨,2021(3):5-12.

- [14] 王玉良.中国共产党探索制度治党的百年历程与经验[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2022(1):11-17.
- [15] 任晓伟.延安时期思想建党和制度治党紧密结合的历史经验[J].中国特色社会主义研究,2016(5):95-99.
- [16] 段妍.延安时期中国共产党推进自我革命的历史考察与经验启示[J].思想理论教育导刊,2022(10):60-67.
- [17] 张炜达,赵凯凯.延安时期党的自我革命:实践依据、制度保障、时代答案[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2023(3):50-61.
- [18] 高晓林,刘阳科.延安时期中国共产党廉洁形象的建构及其启示[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2023(1):65-74.
- [19] 谭虎娃.延安时期党的调查研究历史考察[N].光明日报,2023-05-24(011).
- [20] 马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:228.
- [21] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [22] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [23] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编:第1册[G].北京:中央文献出版社,2011:1.
- [24] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编:第19册[G].北京:中央文献出版社,2011:422.
- [25] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编:第15册[G].北京:中央文献出版社,2011:753.
- [26] 王建华.民主集中制中国化的早期实践[J].中国社会科学,2023(4):183-203+208.
- [27] 郭兴全,杨伟宏.延安精神与全面从严治党[M].北京:人民出版社,2021:121.
- [28] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编:第16册[G].北京:中央文献出版社,2011:159.
- [29] 陈云文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:183.
- [30] 梁星亮.延安时期中国共产党局部执政研究[M].西安:陕西人民出版社,2018:249.
- [31] 赵耀宏.延安精神及其当代价值[M].北京:人民出版社,2017:253.
- [32] 毛泽东文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1993:372.
- [33] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编:第22册[G].北京:中央文献出版社,2011.
- [34] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编:第18册[G].北京:中央文献出版社,2011:242.
- [35] 中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议[M].北京:人民出版社,2021:32.
- [36] 《中国共产党党内法规制度建设历程研究》编写组.中国共产党党内法规制度建设历程研究[M].北京:法律出版社,2021:186.
- [37] 习近平著作选读:第2卷[M].北京:人民出版社,2023:108.
- [38] 中共中央党史和文献研究院.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2021:34.
- [39] 徐敏宁,谢欢.新时代全面从严治党的制度优势及其强化[J].重庆社会科学,2022(3):112-123.
- [40] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:

中央文献出版社,中国方正出版社,2016:90.

The Construction and Enlightenment of the Communist Party of China to the Institutional Party Governance in Yan 'an Period

Yi Peng Liu Kainan

(School of Marxism, Xi 'an University of Technology, Xian, Shaanxi 710054)

Abstract: Looking back on the centennial "self-construction history" of the Communist Party of China, the system construction runs through the whole process of Party construction. The Yan'an period was a critical period for the Chinese Communist Party to build a system of institutional governance and form a self-revolutionary tradition of "adhering to the truth and correcting mistakes". The Chinese Communists represented by Mao Zedong constantly improved the organization, government integrity, and supervision system in accordance with the complex political and military environment and the changes at that time, accumulated successful experience in institutional Party governance, formed a system of institutional Party governance with rich contents, ensured the continuous victory of China's revolutionary struggle and laid a solid institutional foundation for the Communist Party of China historic leap from local to national governance. Learning from the historical experience of ruling the party by system during the Yan 'an period, In the new era, promoting institutional governance of the Party should focus on the Party's historical mission and strategic overall situation, take political construction as the leadership, play the role of institutional governance as a guarantee, adhere to problem orientation, and solve prominent contradictions based on specific practical situations, in order to promote the continuous development of the Party and the country's cause.

Key Words: the Communist Party of China; Yan 'an period; institutional Party governance; historical experience

(责任编辑:易晓艳)