新时期陈云的制度治党思想

王定毅

**摘 要：**党的十一届三中全会上重回中央重要领导岗位后，对党的建设提出了许多真知灼见，在制度治党方面主要体现为以规范党内政治生活为重点优化党内政治生态，以上下对口制度为重点健全干部制度，以责任追究制度为重点促使制度刚性运行。陈云的制度治党思想，始终坚持问题导向，以现实党的建设中存在的问题出发，来思考应对之策，并将有效的应对办法制度化，这种来自实践的成功经验的制度建设，不仅保证了治党制度的科学性，而且使主要制度和相关制度相互衔接、关联、互补，形成比较完善的制度体系，发挥了制度切实的管长远、管根本的效应，对今天的从严治党具有重要借鉴意义。

**关键词：**制度 党内政治生活 政治生态 上下对口 责任追究

陈云是党的第一代、第二代中央领导集体的重要成员，长期负责党的工作，对党的建设有突出的贡献。早在1977年8月，陈云在参加中国共产党第十一次代表大会时，就大声疾呼：要建设好国家，“首先要治党”[[1]](#footnote-1)。自此之后，特别是在党的十一届三中全会上重回中央重要领导岗位后，对党的建设提出了许多真知灼见。这些论述许多方面涉及党的制度建设，对今天的全面从严治党仍具有重要指导意义。

**一、以规范党内政治生活为重点优化党内政治生态**

政治生态是指一定政治系统内部各要素之间以及政治系统与其他社会系统之间相互作用、相互影响、相互制约所形成的生态联动，是一个地方或一个领域政治生活现状以及政治发展环境的集中反映，是党风、政风、社会风气的综合体现。我们党的执政地位和执政使命决定，党内政治生态是否健康、优化，不仅对所有党员、干部产生着巨大的影响和制约作用，而且对其他社会组织乃至整个国家政治系统产生着至关重要的示范和影响作用。我们党在革命年代，逐渐形成了以坚持民主集中制为主要内容的党内政治生活准则。党内政生活在新中国成立后继续得到发展，但在1957年之后，开始受到一定程度的损害，特别是在“文革”期间，遭到了极其严重的破坏。陈云作为这一时期的亲历者，对党内政治生态状况对党的建设的重要性更具有深刻的感受。

1、主持制定《关于党内政治生活的若干准则》

党内政治生活是党组织教育管理党员和党员进行党性锻炼的主要平台，治党首先要从党内政治生活开始。在党的十一届三中全会上，陈云被增选为中央政治局委员、政治局常务委员、中央委员会副主席，并担任重新设立的中央纪律检查委员会第一书记。在全会闭幕不到半个月的1979年1月4日，他就主持召开了中央纪律检查委员会第一次全体会议，本次会议直到1月22日闭幕，开了整整18天，这在中纪委全会历史上十分罕见，会议拟定了两个重要文件，一个是规范中央纪委内部运行的，一个是针对党内政治生活的，即《关于党内政治生活的若干准则》。陈云力图通过制度的方式将党内政治生活规范化、原则化。

制定一项制度并不难，难的是提高制度的科学性，只有符合客观规律的制度，才具有长远的生命力，也才能切实发挥根本性、战略性、全局性作用。为了提高这部《准则》的科学性，陈云采取了十分慎重的态度。第一，在起草过程中充分发扬民主。《准则》草案的拟定，是随着中纪委第一次会议的召开而同时起步，采取了边起草、边开会、边讨论、边修改的方式，这样，由于没有提前设定框框，中央纪委全体成员的智慧和经验得到了充分的发挥。第二，反复征求意见。在《准则》草案拟定之后，陈云指示中纪委，将其提交中央政治局会议讨论。政治局委员们在讨论中又提出了一些修改意见，在陈云主持下进一步进行修改。为了博采众议，使文件更加科学，1979年2月28日，陈云致信时任中央委员会主席的华国锋，主张扩大范围，在党内先发征求意见稿，他说：“要求于七月一日前各地意见回报中央，准备再改。再改之后也只作为中央试行文件。试行中如有不妥，还可改。这样一次向下征求意见，另一次作为试行文件，在此以后再定稿，我看比较稳当。”[[2]](#footnote-2)根据陈云的意见，1979年3月19日，中央将《准则》草案稿发至县团级征求意见。根据征求的意见，中央纪委先后进行了7次讨论和修改，1980年2月下旬，中共十一届五中全会正式通过《准则》这部处理党内关系的重要法规。第三，多次召开贯彻《准则》的座谈会。制度的设想和贯彻落实往往存在一定的错位或偏差，有时甚至会改变初衷，为了使《准则》得到严格贯彻，充分发挥这一党内法规的重要作用，陈云指示中纪委采取了许多重要措施，还亲自召开了多次贯彻《准则》的座谈会，听取贯彻的意见，正是在召开的座谈会上，他提出了诸如“执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题”等著名论断。

《准则》共分12条，重申了必须“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”、“保障党员的权力不受侵犯”、“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”等一系列准则。[[3]](#footnote-3)

由于陈云采取了十分慎重的多方面措施，使得这部比较系统全面的党规党法，既概括了历史上处理党内关系和整顿党风的经验，又提出了体现时代特征的党的建设和任务要求，“把党的优良传统和作风、党内政治生活中的重要是非界限、处理党内关系的重要原则，系统化和规范化了”。[[4]](#footnote-4)对于解决党的建设中各项重要问题具有重要理论意义和实践意义。

2、中央领导机构要坚决贯彻民主集中制

民主集中制是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的制度，是中国共产党的根本组织原则和领导制度。陈云在总结“文革”教训时指出：“党内民主集中制没有了，集体领导没有了，这是“文化大革命”发生的一个根本原因。”[[5]](#footnote-5)因此，他大力提倡号召全党要恢复和发扬民主集中制。

正人必先正己，正己才能正人。中央怎么做，上层怎么做，领导干部怎么做，全党都在看。[[6]](#footnote-6)，从以上率下角度出发，陈云重点要求中央政治局和中央书记处首先执行民主集中制。“四人帮”被粉碎不久，1976年10月18日，陈云在给李先念的信中提出了自己对当前工作的6点意见，第四条是“在外地的政治局委员要经常到北京参加政治局会议和工作，要成为制度。”[[7]](#footnote-7)外地的政治局委员经常到北京，这样可以使政治局参会人数齐全，为坚持民主集中制提供了前提。

中央书记处始设于1934年1月的六届五中全会，中共七大坚持这一制度，类似于后来的中央政治局常委会。1956年中共八大决定设立书记处，但职权和革命年代不同，它是在中央政治局和它的常务委员会领导下，处理中央日常工作，但党的九大、十大、十一大取消了中央书记处。鉴于全党工作着重点转移之后，社会主义现代化建设的任务异常艰巨和复杂，为了便于中央政治局和它的常务委员会能够集中精力，考虑和决定国内外事务中的重大问题，同时使党的各方面大量日常工作能够及时地有效率地得到处理，中央需要建立有系统地进行经常工作的机构，1980年2月，党的十一届五中全会决定恢复中央书记处，作为中央政治局和它的常务委员会领导下的常设机构。

因此，从全党而言，中央政治局常委会、中央政治局、中央书记处是每一届中央的领导机构的组成部分，这三个机构的运行情况在全党具有重要的示范意义。陈云反复强调要按党章办事，不要一个人说了算。重大问题的决定，必须经过集体的充分讨论。他对中央领导机构的集体领导尤其重视，对于中央政治局和政治局常委会，他说：“常委多少时间开一次会，政治局多少时间开一次会，要立个规矩。常委会议，政治局会议，政治局扩大会议，应该分开来开。这是党内民主生活。”[[8]](#footnote-8)陈云重在要求政治局和政治局常委会的会议要形成制度，规范化运作，不能随意进行。对于中央书记处，他强调集体办公：“应该采取办公会议的方式，就是叶剑英同志所讲的集体领导的方式。集体办公，大家都在一起，要办的事，或者开会决定，或者几个人商量，立即办，不要拖延。”“全党应该允许书记处或书记处的某个同志犯错误，准备他们犯错误。不犯错误的人是没有的，老同志和其他同志要帮助他们。”[[9]](#footnote-9)他要求“重大问题的决定，必须经过集体的充分讨论，以便减少失误，少走弯路，把事情办得更好。”[[10]](#footnote-10)

民主集中制的概念早已深入人心，但如何具体落实并非易事。陈云在这里提出了一个途径，即通过会议或集体办公的方式，而且这种会议和集体办公要采取定期举行，要形成制度和规矩，不能随意进行。这个看似浅显的道理其实蕴含着深刻的哲理，民主集中制关键在于经过集体的民主的充分的讨论，而集体是一个抽象的概念，它必须以一定的形式体现出来，而会议正是将集体的抽象概念具体化，具体为参会的人员，这样，开会就为贯彻落实民主集中制提供了根本的前提，否则，民主集中制就如无源之水无本之木。党的历史证明，当党的高层领导集体很少举行会议，或者举行会议没有形成制度，往往是民主集中制贯彻比较差的时候，这一点在改革开放前尤其是“文革”时期得到了充分的证明。陈云的这个思想是历史经验的结晶。

**二、以上下对口制度为重点健全干部制度**

治党重在治吏。改革开放后，“文革”中被打倒或长期靠边站的一批老干部复出，大体恢复了原来或相当于原来的职务，但他们普遍年事已高，健康状况愈来愈难以适应繁重的工作，同时，“四人帮”的帮派残余势力依然存在，他们的重要优势就是比较年轻。在这种情况下，能否顺利实现干部的新老交替关系着十一届三中全会以来的路线方针政策能否长期坚持、社会主义现代化建设目标能否顺利实现、党和国家能否长治久安。面对这种情况，陈云提出要成千上万的提拔中青年干部。

早在1978年12月10日，在中央工作会议东北组会上发言时，陈云就说，“有人提出成立中央书记处，我赞成。这样可以使中央常委摆脱日常小事，更集中精力于国家大事。这也可以使年老同志减轻工作。”[[11]](#footnote-11)不过此时陈云还没有重返中央领导岗位，只是一名中央委员。1979年10月，在中央召开省市自治区党委第一书记座谈会上，陈云对中央组织机构提出一项重要建议，鉴于中央主要领导人年老体弱，主张设立中央书记处。两次建议虽然从文字内容看基本一致，其实内涵大不一样，上一次是别人提议，陈云表示赞成，而这一次，是陈云主动提出建议，主张设立中央书记处，更为重要的是，此时陈云不是一名普通的中央委员，而是重返中央领导岗位的重要领导人，话语分量大不一样。1980年2月24日，在十一届五中全会第一次全体会议上，陈云就成立书记处再次谈了他的意见，“成立中央书记处，这是党的一项重要的措施。这个事情非常紧迫，非常必要。现在从中央到县委，大部分人头发都已经白了。所以，有它的紧迫性，有它的必要性。现在我们主动地来选择人才，还有时间，再等下去，将来就没有时间了。党的交班和接班问题，在国际共产主义运动中间，在我们中国党内，有过痛苦的教训，这一点，我不说大家也知道。”[[12]](#footnote-12)这次陈云是在党的中央全会上，站在国际共产主义运动的高度来思考中央领导顺利接班的问题，三次提出的建议来看，既一脉相承，坚定不移，而又不断深化，提高站位。5天后，十一届五中全会闭幕，会议决定重新设立书记处，选举胡耀邦为中央委员会总书记，万里等11人为中央书记处书记。自此，中央书记处一直是中央领导机构的常设机构，在党和国家的建设事业中发挥着十分重要的作用。

中央书记处解决的人员毕竟比较有限，而且当时中央书记处人员的年龄也不算很年轻，为了长久之计，陈云主张通过新的途径来解决。1981年5月8日，陈云在《提拔培养中青年干部是当务之急》的文稿中，指出了长期训练和选择干部的一项制度，即“上下对口”，所谓上下对口，就是提拔中青年干部，主要靠各级领导干部去做，“从基层单位直到中央，都要一起动手。”具体方法是在工作中考察中青年干部，陈云提出的方法是“自上而下设立辅助工作机构和辅助人员”，这些辅助工作机构如办公室、秘书处、研究室等，这些辅助人员如书记助理、副秘书长、部长助理、帮办等等，“上下对口，让中青年干部在这些机构中工作，给他们接触全面工作的机会，让他们随时了解工作中的问题。凡属向党委提出的问题或方案，先由上下各级的这些辅助机构中的中青年干部经过研究，提出可供选择的几种方案、办法，提供党委参考。”陈云明确指出，“这种上下对口，使用和培养中青年干部的办法，要成为制度。这不仅是为了弥补十年内乱后的需要，而且应该作为长期训练和选择干部的一种制度。”陈云特别强调：“这种办法在中央和省市两级更为重要。”[[13]](#footnote-13)由于辅助工作机构和辅助人员，都是协助主要机构和主要负责人工作，对全局、整体有更全面的认识和把握，经过历练之后，这些储备干部，不仅在视野方面很大之拓展，而且也会在实际工作中形成全面、联系、发展的工作方法，因此，能够促进领导干部知识、能力、素质的全方位快速提高，实践证明是一种有效的培养干部的制度。

客观事物是普遍联系的，一项制度的落实，仅靠制度自身，往往很多问题难以解决，必须有相应的配套制度来衔接。为了实现成千上万提拔中青年干部的目标，安排好老干部是重要前提，因此他在1981年6月主持的老干部离休退休问题进行座谈上，主持起草了《关于老干部离休退休问题座谈会纪要》，《纪要》指出：“干部必须实行离休退休制度，这是根本办法。当顾问或成立顾问委员会，只能解决少人数的问题，多数人只能离休退休。” 《纪要》还提议制定干部离休退休的条例。[[14]](#footnote-14)1982年2月20日，中央作出《关于建立老干部退休制度的决定》，老干部开始有序退出，为提拔中青年干部提供了前提基础。提拔中青年干部，年龄年轻是必须的，但不是主要的，主要的是要坚持德才兼备的标准，并以制度化的方式推进。邓小平在1980年8月的《党和国家领导制度的改革》讲话中说：“陈云同志提出，我们选干部，要注意德才兼备。所谓德，最主要的，就是坚持社会主义道路和党的领导。在这个前提下，干部队伍要年轻化、知识化、专业化，并且要把对于这种干部的提拔使用制度化。这些意见讲的很好。”[[15]](#footnote-15)邓小平对陈云提出的选拔干部标准和将其制度化的做法非常欣赏，这也成为了新时期党内选拔干部的基本原则。除此意外，陈云还提出了干部轮换制度、干部培训制度、后备干部制度等一系列后续制度，这为大量培养中青年领导干部提供了完善的制度体系。

**三、以责任追究制度为重点促使制度刚性运行**

制度贵在刚性运行，没有强有力的执行力，再好的制度也会成为“稻草人”、“纸老虎”。陈云从一开始就将制度的落实作为头等大事来抓。为了促使制度刚性运行，他重点抓了以下重点工作。

第一，明确纪委的监督之责。1979年1月4日，在中央纪律检查委员会第一次全体会议开幕式上，陈云明确提出：“党的中央纪律检查委员会的基本任务，就是要维护党规党法，整顿党风。”[[16]](#footnote-16)这就确立了纪委的主要职责是监督党规党法等制度的落实。为了确保纪委承担起自身的使命，这次会议通过了中央纪委《关于工作任务、职权范围、机构设置的规定》，该《规定》后经中央政治局会议通过。为了使纪委的监督职责能够充分展现，陈云主张建立健全纪律检查体系，完善党内监督制度，1980年，中央纪委第二次全体会议正式向中央建议，将中央纪委以下的各级纪委由受同级党委领导改为受同级党委和上级纪委双重领导。中央接受这个建议并写进十二大党章中。双重领导的固定，为纪委监督同级党委提供了体制保障，也为今后的深化改革提供了《党章》依据。1982年9月11日，中共十二大闭幕，大会选举产生了新一届中央纪律检查委员会，这标志着中央纪委和中央委员会议均是是由党的全国代表大会产生，都对党的全国代表大会负责，中央纪委的地位再一次提升。13日，陈云在中央纪律检查委员会第一次全体会议上指出：中央纪委和各级纪委今后的主要工作，仍然是协助中央和各级党委，切实抓紧抓好党风整顿。县以上单位的党委，没有建立纪律检查机构的要尽快建立，已经建立的有些还要加强。没有纪检组织的地方，应有专职的纪检干部。要选择具有坚强党性，敢于同各种不正之风和一切违法乱纪行为作坚决斗争的人担任党的纪检工作干部[[17]](#footnote-17)。1983年3月，中央纪委制定《关于健全党的纪律检查系统加强纪检干部队伍建设的暂行规定》，对党的各级纪律检查机构的设置、任务、职责范围等都做了明确规定。这样，从上到下，形成了比较系统完备的监督网络。

第二，严格执行纪律。纪律是从严治党的治本之策，治党之严，严就严在纪律。为了确保制定的执行，陈云十分重视纪律建设。十二届中央纪委第三次、第四次会议先后通过《加强党的纪律的若干规定》、《加强纪律检查工作，保证经济体制改革顺利进行》等规定。陈云要求“纪检工作应该研究新情况，适应新情况。党性原则和党的纪律不存在‘松绑’的问题，没有好的党风，改革是搞不好的。共产党不论在地下工作时期或执政时期，任何时候都必须坚持党的纪律”。[[18]](#footnote-18)在法律和纪律面前人人平等，“无论是谁违反党纪、政纪，都要坚决按党纪、政纪处理；违反法律的，要建议依法处理。”[[19]](#footnote-19)纪律只有严格得到执行，才能体现纪律的威严。很多时候，由于种种原因，纪律规定很严，但往往执行时被打折扣，从而使纪律的严肃性受到影响。在处理原化工部副部长杨义邦的问题上，充分体现了陈云对严格执行纪律的坚强原则性。杨义邦上个世纪70年代就是国家化工部副部长，是当时最年轻的部长，改革开放后，在对外经济活动中，杨违反纪律，并有变相索贿受贿行为，给国家信誉和经济利益造成重大损失，1982年2月1日，曾决定给予其党内严重警告处分。2月22日，刘澜涛在致陈云的信中，反映党内不少同志认为这个处分太轻了。2月24日，陈云在给刘澜涛的回信中说：“这件案子书记处讨论了两次，不作决定。我是退无可退，才由纪委作出决定的。一部分参加书记处的同志顾虑重重，我看没有必要怕那些负责同志躺倒不干。要讲党性。不怕他躺倒。谁要躺倒，就让他躺吧。”[[20]](#footnote-20)根据陈云批示，7月22日，中央纪委决定给予杨义邦留党察看二年和撤销党内一切职务的处分，并建议撤销他在党外的各种职务，8月1日，国务院决定撤销杨义邦化工部副部长职务。杨义邦是自改革开放来（截止1982年），因经济问题撤销的最高级别官员。从处理杨义邦的问题可以看出，在面对干部违反纪律的问题上，陈云始终将党性放在第一位，始终以纪律为准绳，确实做到了法律和纪律面前人人平等。

第三，严格落实责任。责任追究是贯彻落实党风廉政建设责任制的最后一道防线，也是从严治党的可靠保证。党的十八届三中全会围绕形成科学有效的权力制约和协调机制、加强反腐败机制创新和制度保障，明确提出要落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任。对党委和纪委需要承担的责任，陈云早在上个世纪80年代就有先相关论述。1985年9月24日，在十二届中央纪委第六次全会上，陈云提出，在违反党的方针政策、违反乱纪方面的事，如果只是个人行为，那是个人的问题，“但是如果哪个单位，哪个地区的歪风邪气大量存在，而又长期未得到纠正，那就显然不只是个人的问题，而是同那个单位、那个地区的党委领导有关。”[[21]](#footnote-21) “对于危害社会主义建设，败坏党风、社会风气的歪风邪气，熟视无睹，听之任之，除了追究那些为非作歹的个人外，还要追究那个单位、那个地区的党委的责任，包括纪委的责任。”[[22]](#footnote-22)这里，陈云明确指出了党委和纪委要对所在单位和地区的党风承担责任，这个责任不单单是个人的，也不仅仅是主要负责人的，而是这个机构的责任，这样就使落实责任追究制度有了机构和载体的依托，能从根本上发挥组织体制的作用，实际上提出了建立党风廉政建设责任制的设想。依据这个设想，1998年11月，中共中央正式公布了《关于实行党风廉政建设责任制的规定》，在制度上明确了各级党组织、领导干部对党风廉政建设的责任， 强调谁主管谁负责，一级抓一级，层层抓落实。

**结语**

通过梳理陈云的制度治党思想，可以发现，他始终坚持问题导向，以现实党的建设中存在的问题出发，来思考应对之策，并将有效的应对办法制度化，这种来自实践的成功经验的制度建设，不仅保证了治党制度的科学性，而且使主要制度和相关制度相互衔接、关联、互补，形成比较完善的制度体系，更为重要的是，这种制度体系由于采取了可行贯彻措施，从而使制度发挥了切实的管长远、管根本的效应。陈云的制度治党思想由于时代限制，不可能十分完备，需要根据时代和实践的发展而继续完善，但他的制度治党理念却对我们今天的从严治党具有重要借鉴意义。

作者简介： 王定毅，男，1980出生，中央党校党史部2014级中共党史专业博士生，研究方向为：中国特色社会主义史。

1. 中共中央文献研究室编，金冲及、陈群主编：《陈云传》（下），中央文献出版社2005年版，第1461页。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 《陈云传》（下），第1517页。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 中共中央文献研究室编：《新时期党的建设文献选编》，人民出版社1991年版，第66—87页。 [↑](#footnote-ref-3)
4. 《陈云传》（下），第1515页。 [↑](#footnote-ref-4)
5. 《陈云文选》第3卷，人民出版社1995年版，第274页。 [↑](#footnote-ref-5)
6. 习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，《 人民日报 》 2014年10月09日  02 版。 [↑](#footnote-ref-6)
7. 《陈云传》（下），第1444页。 [↑](#footnote-ref-7)
8. 《陈云文选》第3卷，第359页。 [↑](#footnote-ref-8)
9. 《陈云文选》第3卷，第270页。 [↑](#footnote-ref-9)
10. 《陈云文选》第3卷，第353页。 [↑](#footnote-ref-10)
11. 《陈云传》（下），第1588页。 [↑](#footnote-ref-11)
12. 《陈云文选》第3卷，第269页。 [↑](#footnote-ref-12)
13. 《陈云文选》第3卷，第295页。 [↑](#footnote-ref-13)
14. 《陈云传》（下），第1702-1703页。 [↑](#footnote-ref-14)
15. 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第326页。 [↑](#footnote-ref-15)
16. 《陈云文选》第3卷，第240页。 [↑](#footnote-ref-16)
17. 中共中央文献研究室编，朱佳木主编：《陈云年谱（1905-1995）》（下），中央文献出版社2000年版，第305页。 [↑](#footnote-ref-17)
18. 《陈云文选》第3卷，第275页。 [↑](#footnote-ref-18)
19. 《陈云文选》第3卷，第356页。 [↑](#footnote-ref-19)
20. 陈云对刘澜涛1982年2月22日信的批示，1982年2月24日。转引自《陈云传》（下），第1725页。 [↑](#footnote-ref-20)
21. 《陈云文选》第3卷，第356页。 [↑](#footnote-ref-21)
22. 《陈云文选》第3卷，第356页。 [↑](#footnote-ref-22)