

往事

——春花秋月何时了，往事知多少

第八十七期 二零零九年十二月二十九日

编者的话：“党内民主”一词实际上是个矛盾词组。但以前人们并不这样想，认为它毕竟被时不时提起，似乎尚具某种可能性。

回顾一下历史就会发现，这类暴力革命起家的党什么时候有过“党内民主”？除非在权斗中借用一下。但细想之下，这话也不准确——的确有过一次，就是苏共中央表决它是否自行解体的时候。这是破天荒的第一次，也是最后一次。

上世纪八十年代，文革过去不久，大家都深受其害，党和国家也深受其害。痛定思痛，吴江先生认为，这都是党的原则遭到破坏、党内政治生活不正常造成的，而此种不正常又多少是因为党长期处在革命时期不得已的情形下造成的。因此，党要进行现代化转型，要使革命党转变为执政党。因此，吴江先生写下了此文。

吴江先生并没有寻求突破。相反，他要求的是实现党纲党章所规定的原则和准则，实现党纲党章所赋予党员的基本权利，使党内政治生活“正常化”。

许多年来，这些原则和准则反反复复地出现在各种文件、报告和讲话中，在笔头、舌尖和现实中打滑，失去了滋味，成了假话、空话、套话体系的一部分……

吴江先生认为，这种情形已经造成了巨大的灾难，不能再继续下去了。吴江先生做的，就是决心不让它们再滑过去，就是对它们较真一回，盯紧它们，追究它们的意义。不但如此，更要促使它们实现，使它们具体化和制度化。

据作者称，此文写于 1985 年整党时期，曾给时任中央整党工作指导委员会常务副主任的薄一波看过，得到的批语如下：“你写的《建议》我读了一次，三个题目都很重要。议端我一般赞成；有些深刻的地方我还没有来得及思考。建议对《建议》再加推敲、修改，我想会越修改（当然要了解事实，多研究问题）越合乎现实，合乎中国党情况。”但随后就没了下文。一切如故，原则又一次在现实中打滑。

之所以旧文重发，是想在“党内民主”又被提及时“立此存照”，以提示热衷于议论“一条腿改革”的人们，这就是四分之一世纪前党内有识之士曾经设想过的“另一条腿”，尽管它距离宪政民主的目标还很远，但仍然没有迈出，足见其艰难乃至“不可行”。而权力过分膨胀、资源日益垄断、国进民退等种种迹象着实令人忧虑：已经迈出的那条腿所取得的进步能否保得住？

关于加强执政党建设的一项建议 吴江

《党和国家领导制度的改革》是建国以来我们党最有远见最有胆识的文件之一，它在指明我们未来发展道路上补充了历史决议之不足。现值整党时期，根据这个文件的精神，我谨向中央提出一项关于改革执政党的领导制度的具体建议，这就是加强党内法规（法制）建设，即在党章之外，依据党章，制定党在若干重大方面的行动规范，形成党内法律，上下一体严格遵行，以保障党内民主和党内政治生活之正常、统一、有秩序。我觉得，这对于新形势下坚持和加强党的领导尤其使政党现代化十分必要，同时目前这样做的条件也已基本成熟。在经济体制改革告一段落或整党结束时如果能够把执政党建设问题、改革党的领导制度问题提出来加以考虑，将是适当的。为了表达的方便，便于披沥直陈，恕我用文件式的文体将我的意见写在下面，请审阅。

理 由

世界共产党已经历了三个历史阶段：无产阶级革命准备阶段（马克思恩格斯领导着）；为夺取政权而斗争的阶段（列宁为旗帜）；执政阶段。为适应各不同阶段的历史任务，党自身曾不断地进行改革，党内法制建设并不是一个新问题，不过以往革命时期事情较为简单：斗争紧张残酷，党处于秘密状态，党内生活贵简化。党员人数也不多，几条党章原则大体够用，不宜用过多的条文束缚自己的手脚，所以列宁也好，毛泽东也好，都没有强调过党内法

规划建设问题。执政以后，情况不同了，党内生活、党内关系比过去复杂得多，党员人数空前增加。“文化大革命”以及过去错误路线统治在党内生活上所遗留的不正常东西很多，有的积习很深。为了消除积弊，为了保证执政党自身生活正常、有秩序、有纪律，保证党内生活民主化、加强党内法规建设显得十分重要。寓民主于法制建设，这是近代民主发展的趋势，国家是这样，党也是这样。目前党处于和平建设时期，也有条件这样做。不能认为这是搞繁琐哲学。事实证明，作为一个领导广大人民群众建设社会主义的执政党，自身如果没有健全的较完备的法制，党内的民主生活将难得到保证。党内生活不正常，不正之风蔓延，整人之风不绝，而又往往令出不行、有禁不止者，很大程度上与这个问题有关。同时，这也严重影响到国家民主法制建设。制定《关于党内政治生活的若干准则》当然是很好的，但现在不论在内容上或形式上都已经不能适应新的形势了。应当不限于原则、准则，而要将原则、准则条文化、制度化、使之具有法律效力。重要的法规由党代表大会讨论通过，并由各届代表大会检查其实施情况，以造成全党的舆论，取得全党的支持，依靠全党的监督。

我认为，目前最要紧的是制定以下几个法规：

关于民主集中制

不论党和国家民主集中制都是政治体制的核心，而民主是基础，集中是民主本身的集中。现在已到了决心消除在相当一部分领导干部中对民主集中制不了解甚至“成为一句空话”的时候了，不遵守甚至破坏民主集中制，是党内外政治上最大的不正之风。党章关于民主集中制内容的规定和解释过于原则，有的也不够全面，不足以很好约束统一党内行动，保障民主集中制之具体实施。我认为有必要对民主集中制作出比较全面的解释并作以下具体规定：

第一，执政党的党内民主生活，首要的是要认真实行选举制，把选举作为民主集中制的基础（另须从理论上阐明这个问题，因选举的名声在我们这里曾遭破坏，被认为只是一个“文明字眼”）。在选举当中，对候选人作必要的介绍说明是应该的，但不能用生硬的纪律使选举实际上变成有名无实。从党代表的选举到各级委员会的选举，确立一套真正符合民主原则的选举办法并规定严格的保证措施，直至形成专门的党内选举法。规定党和国家最高领导人的任期限制看来是必要的。废除自上而下的指定委派制度，这种制度久而久之在党内培植一种只知对上负责和讨好上级而不知对下负责甚至害怕民主、害怕选举的不正常思想和习惯。

党内解决“接班人”的问题，荐举人才的“伯乐”个人很重要，但要摆脱对个人的依赖和各种个人关系，要选择并造就确能坚持原则而不是“面面俱到”的领导人。“新上来的人”首先不是“保住自己”而是要开展党的事业。还是要依靠实践，依靠集体，重视选举。经选举产生的新领导人，应保证并尊重其独立行使职权而不受任何超越民主集中制原则的牵制。

第二，认真确立党代表大会制度。具体规定并保证党的代表大会真正成为党的最高权力机关、最高决策机关、最高监督机关，成为党内自由讨论、批评与自我批评的场所，防止任何形式主义和走过场的做法。除代表的选举按照规定外，代表大会第一项议程应是审查上届中央委员会关于代表大会作出的安排和民主选举主席团，候选名单由大会自下而上提出并经反复讨论。主席团产生后上届中央委员会即停止执行权力，由大会主席团全权主持大会（包括最后决定议程）。上届中央委员会向大会报告工作是向大会作汇报并请求审议，而不是向大会发指示或布置工作。关于今后工作只能作为建议向大会提出。代表大会对上届中央委员会及中央纪律检查委员会及其他由大会产生的机构的工作进行充分讨论，并可自由提出批评质询，大会主席团应无保留地向大会发布通告。新选出的中央委员会应以最短时间集中大会的意见和建议提出新的工作纲要和部署，并开始行使权力。

另，现行代表大会任期为五年（或三年以上）的规定如不变，为了保证民主，提出常任制问题是理所当然的。

第三，明确规定党委会的工作制度。这里要处理好以下几种关系：

1、关于党委会和党代表大会的关系（上面已提及）。总之不能把代表大会当作“敲门砖”。最妥当的办法采取常任制并使其具有法定的监督权力。

2、关于党委书记和党委委员的关系。明文规定书记的职责与权限；不能将政府或军队的首长制引入党的委员会，这里提班长与战士的关系即使作为比喻也是不适当的；这里最重要的是从党委会的日常工作制度、书记的职权范围、批评监督制度、定期的生活会等方面公开地郑重地作出防止党内形成“一言堂”、“亲信圈”和任何类似“君臣父子关系”、“猫鼠关系”等不正常现象的规定。

党委设常委，不能削弱党委会的职权，政治局设常委，不能削弱政治局的职权，更不能形成多头领导。有必要总结实行常委制的经验。

3、关于集体领导和个人分工负责的关系。防止无分工负责的“集体领导”或分工负责形成独霸一方独行其是等弊病。

4、关于党的委员会和工作会议的关系。不能以替中央委员会作准备为由而实际上以工作会议代替中央委员会，或削弱中央委员会的职权。

5、明确规定，党委会任何人必须遵守“把问题摆到桌面上来”并遵守党的纪律的原则。有分歧要按组织原则提出，有准备地进行讨论，不得搞突然袭击，不得进行个人活动。分歧和争论在党委会未充分讨论并作出适当决定之前，任何成员不得私下散布议论，不得擅自诉诸群众或公开于其他会议，除按党章依法向上级反映意见之外，不得超越组织进行任何不正当的活动。停止不属于会议成员的其他领导人派联络员参加会议的作法。

6、委员会实行一人一票制。凡应付委员会讨论的问题，主席或书记无“最后决定之权”（特别授权情况除外）。任何人，不能以任何名义、任何身份搞“句句是真理”、“一句顶一万句”、“个人说了算”。党委会对问题进行充分讨论，同时严格执行表决制，少数服从多数，防止个人独断或因少数人或个别人不同意而形不成决议。多数通过之决议个人有权保留意见但无权行使否决。

第四，关于上下级组织之间的关系。应把上级党的集中统一领导和下级党组织的适当的自主权正确结合起来。下级服从上级，同时下级有监督上级之权，如重要的决定事前事后均应征求下级的意见；上级的会议应有听取下级批评意见的日程；监督上级的领导作风，包括上级干部特别是高级领导人员外出疗养和视察工作时的种种非共产党员所应享用的特殊化待遇和不正之风。

第五，无论党或领导者个人，绝不许拥有特权。特权与非特权（执政党和领导人应当拥有的正当权利）的界限应当分清。特权是使党脱离群众的最致命的东西，同时是使党敞开腐败之门。所以我认真建议：党内应就何者为特权的问题进行讨论并提出处理规定。

第六，建立有切实保障的党内批评与自我批评特别是自下而上的批评的监督制度，把它正式列为民主集中制的重要内容：

1、每个党员在党章范围内都有自由讨论党的政策问题并对领导机关和领导干部提出批评意见的权利，而不受打击和迫害；党也要用党内讨论、听取批评的办法检查自己决策的正确性和是否遵守民主集中制原则，不能动辄用“难道你比中央还高明吗？”之类的指责来对待党员在党章范围内提意见的权利。在党内，应把在执行党的决议和规定（包括党章）上同党保持一致和在思想理论原则上同马克思主义保持一致这两者恰当地统一起来。要保证社会主义科学的自由发展，保持党和社会主义科学之间的协调。

2、正确对待和处理党内的不同意见、反对意见（在党章范围内），是执行民主集中制的重大问题。已脱离战争环境处于和平建设时期的执政党有责任处理好这个问题。重大决策，要尽可能通过充分的讨论，可以比较几种不同的方案。集体通过的决议，个人要无条件执行，但允许保留不同意见，并允许在执行中按组织原则申述自己的意见。特别对于经济建设工作，

没有军事任务那样紧迫，应尽可能经过从容讨论，听取各种不同意见，在决定作出以后，亦应有意识地保护、倾听不同的意见甚至批评，并吸取其中任何一点合理成分（不管其批评方式如何令人不快）。

3、对党的方针路线发生争议，或党内刮不正之风和贪腐之风，或党内政治生活不正常需要整风时，整风应自上而下进行，党的高级领导机关和领导干部首先以身作则，弄清是非，保持一致，这样下面的问题将易于解决，而不是只整下不整上。

4、切实保证以适当方式及时地批评和帮助纠正领袖人物的错误，不要等到身后才来进行批评和纠正。要把顾全大局和坚持原则统一起来。反对敷衍、奉承、韬晦等庸俗作风。一切代表党和人民利益的领袖人物的威信应当得到维持，但决不能为了照顾领袖人物的个人威信而讳言、掩饰其错误，而牺牲党的原则。党内要特别警惕“文革”期间充分暴露出来的，有人蓄意用各种不正当手段（以“高举”、“紧跟”和宣传个人迷信博取信任，百般迎合，制造谰言，谎报军情，控制秘书，拉拢夫人等等）影响领导人以谋私利并搞乱政局的奸佞行为。党的法规必须堵塞这方面的漏洞，这是党内反对封建影响的重要一环。

第六，规定党报、党刊、电视、广播等不得进行突出个人、对个人歌功颂德的宣传。禁止各种形式的个人吹捧。不挂像，检查时更不举人像，不做寿，不喊“万岁”，不称“英明”（后人评论是另一回事），个人讲话发表意见不算“指示”尤其不得奉为“最高指示”，党的正式文件、决定中不引用个别领导人讲的话作为依据等，所有这些都须明文规定下来。执政党的宣传工具任何时候都要表现共产党人（领导人在内）全心全意为人民服务的精神、人民群众的作用和社会主义制度的优越性等。而不能用来表现个人的权威和名位权势的“优越性”。党的代表大会或其他适当场合应就此对党的宣传工作进行审查并作出相应的决定。

将党的民主集中制规范化，制定一部好的实施民主集中制的法规，并付全党讨论，造成全党舆论，对于执政党的建设可能是意义重大的，是在实践上、舆论上对民主集中制的一种有力推动，也是真正造成党员群众对党的领导的监督，尤其对于新干部是一种很好的集体的“传帮带”。我以为在这方面，反对官僚主义和封建专制式的集中同反对无政府无组织无纪律行为两者不可偏废。小平同志提出的继续肃清封建残余影响的任务，要在贯彻民主集中制中特别加以注意。

解决好党政分权、分工问题，对于完善健全国家的民主法制，甚至对于加强执政党自身的建设，关系极大，这是社会主义各国都没有解决好的一个大问题。但党政分权不属于党的民主集中制范围，故这里不涉及。

关于纪律检查工作

党的纪律检查机构在保证党章、党法的实施、端正党的作风，以及建立党的检察监督工作方面，担负着重大的责任，也是执政党建设中的一个重要问题。自从列宁主张建立权力很大的中央检察委员会（未果）以来，已有不少历史经验可供研究，看来都不成功。我们党也已经从正反两面积累了相当丰富的经验。十一届三中全会以后，党风有所好转，但问题仍不少。许多违法乱纪事件和不正之风得不到及时、有效的制止和纠正，贪腐丛生，新的冤案继续发生。一九八三年九月十七日《人民日报》刊登一位纪检工作同志的来信，其中谈到：“为什么不能彻底查处，因为搞不正之风的人有保护伞、关系网。这类人事关系，为查处设下了重重障碍”。“某些调查者和办案人员，往往只向领导负责，不对人民负责。生活中的许多事使他们懂得，只有‘听话’、‘照办’，才能明哲保身。他们并不是听一切领导者的话，而是只听那些跟自己的切身利益直接有关的领导者的话。”“这类前车之鉴，使一些本来还有一点正义感的人在接触这类问题时，也往往要做出某种违心的选择。”这种状况直接关系到

纪检工作的名实成败问题。过去党内生活不正常的遗留、积习很多，不仅有五十年代以来特别是“文化大革命”的遗留，而且有以往错误路线统治时期党内生活不正常作风的遗留。要消除这种遗留、积习，需要花大气力。目前，经过调查研究在《准则》的基础上前进一步，制订党的纪检工作法规，将纪检工作的原则、准则、制度、职权范围、办案程序等具体化、规范化，看来是十分必要的，也是可能的。

除将《准则》中的重要内容进一步条文化、规范化使之获得法律形式外，兹提出以下各点：

第一，依现行党章，中央纪律检查委员会（按：中央纪律检查委员会原称中央监察委员会，我认为，还是中央监察委员会称呼为好）由党代表大会产生，过去是在中央委员会指导之下（地方则在同级党委和上级纪委双重指导之下）进行工作。现在必须重新考虑并改变这两者的关系，中央委员会和中纪委决非上下级关系或领导与被领导的关系，两者同由党的代表大会产生，也同对党的代表大会负责。在代表大会闭幕之后，中央委员会对党的工作和政策决定负全责，中央纪委则施行独立职权，即对中央委员会的工作实行监察，特别对各成员（不管他的地位有多高）的不正作风如腐败、专制等实行监察，有权立案调查，并提出处理意见。两者若发生分歧，则由党的代表大会或代表会议讨论解决，或上报上级纪委审理。在此种格局下，有必要从以下三个方面加重纪律检查委员会对代表大会承担的责任：

1、鉴于纪检工作的性质和任务，要求它的工作人员，必须是对党忠诚，立场坚定，旗帜鲜明，主持公道，刚直不阿，不畏权势，不附宗派，不徇私情，敢于斗争，敢于冲击各种“关系网”，而不能是非不分，见风使舵，摇摆不定，只知对领导负责而不知对党和人民负责，尤其不能怀有宗派情绪和打击报复心理。为了保证党的纪检机构的用人符合党的原则和纪检工作的要求，各级纪检机构特别要严格实行选举制。由代表大会宣布纪律检查委员会人选条件，自下而上推举候选人（应特别注意挑选纪检、监察、公安系统中具备上述条件并有实绩的优秀执法人员进入党的纪检领导机构），经过充分的、自由的、反复的酝酿讨论，然后以等额选举方式产生之；代表大会产生的委员会同样以民主选举办法产生自己的领导机关。

2、明确规定党的代表大会产生的纪律检查委员会向党的代表大会负责并报告工作，由代表大会进行审议、进行质询（特别对重要案件），并通过相应的决议。

3、重要的纪检工作法规由党的代表大会通过，通过后赋予纪检部门某种依法自主进行工作的权力。

第二，执政党不能包庇自己队伍中的违法乱纪者（特别是贪污腐败分子、挟权谋私有劣迹者，搞浮夸谎报成绩以取官者，严重的官僚主义者等）。凡是试图对国家执法机关和人员施加影响以减轻共产党员特别是自己亲属的罪责的人，尤其是领导干部，必须从严查处，直至开除出党。凡属担任国家公职的党员违犯国法者，一律按国家法律并依司法程序处理。党不能包揽官司（密切配合是必要的），更不许搞“治外法权”。

中央纪委应着重查处中央（包括中央委员会、政治局及常委成员）的大案、要案，省纪委要着重查处省（包括省委成员）、地、县级的大案、要案。各级纪委都不能只查下不查上。

第三，执政党的最大敌人是自身内部的贪污腐败。防止和反对贪腐是纪检工作的重中之重。除了党章要补写反对贪腐的规定外，同时应把“决不搞贪腐”作为党员入党誓言之一（旧的入党誓言应加修改）。

第四，郑重宣布所有共产党员（从最高领导人到普通党员）在党章党法面前一律平等。坚决保护党员的合法权利，并严格监督履行党员的义务。明确地规定处理党员的法律程序和原则：

1、处理党员时，必须将被处理者的主要问题和错误事实经过认真查实后以书面形式向有关领导机关和支部大会陈述，被处理者本人有权在支部大会及其他场合听取陈述并提出意

见；组织在作出决定之前应将有关材料向本人进行核实；作出处理决定后将决定通知本人，本人有权提出意见，并有权向上级党委或纪律检查机构提出申诉；允许有人在公开场合为被处理者进行辩护，包括澄清事实在内，把这作为党员一项不可剥夺的权利，并作为一条正式法规立下来；重大案件要在党内公开审理并采取旁听制，以确保处理之公正并扩大执法影响。凡处理党员不遵守法定程序者，应视为处理无效，被处理者有权提出申诉。对于犯有严重错误，证据确凿，定性准确，处理适当，而本人拒不承认，态度恶劣者，要从严处理。

2、作出根绝整人恶习的必要规定。坚决反对任何领导人个人对党员的问题作处理决定，“个人说了算”（类似于“私设公堂”）。坚决反对“专案”遗风。党内处理，必须依党章党规进行。禁止搞突然袭击、搞秘密侦察、甚至任意剥夺同志的工作权和发言权、侵犯人身自由等行为，禁止搞“大批判”或背着本人搞“揭发批判”等等。

过去我们党要求被整者要受得起冤屈，为党的大局着想，这是对的，但这不等于可以不严肃处理无理的整人行为。特别党处于执政地位以后，必须严防党内有人（特别是领导人）滥用权势整人。冤假错案必须及时查清、平反，不管错误是谁犯的。党的法规特别要保证严肃、认真、公平地对待党员的申诉。尤其对于捏造或者歪曲事实进行诬告陷害的行为，要明确立下惩处的法规，不得纵容。

3、切实保障党员在党章宪法范围内的言论自由。一切言论以宪法为准绳，违法者依法处理，若不违法而仅属错误言论，一律按内部是非问题、用民主讨论的方法处理。共产党员的言论除受宪法约束外，还要受党章约束，凡属违反党章原则而又拒不改正者，应绳之以党纪，但也必须经过有本人参加的党内一定范围的民主讨论，作出准确判断，不许搞突然袭击，不得以个人说了算。

关于组织工作

党的组织工作担负着使用、管理、考察、培养干部和部分党建工作的重大责任。执政党的用人问题越来越突出，引人注目。列宁在世时，联共党曾在中央委员会下并设政治局和组织局，而以书记处总管日常。以后，组织机构隶属政治局书记处之下，权限缩小了。我党历来采取后一种格局。现在看来，组织部门的自主权和按原则办事的空气少了，等因奉此单纯承办的情况多了。甚至上级领导人可以用一张条子或一个电话通知组织部门办这办那，凭个人关系或个人意气用人或处置人，组织部门明知不对也不能顶、顶不住。这种情况很不利于贯彻执行党的组织原则和干部政策。可否考虑采取以下措施：

第一，将组织工作的职责、原则、政策、制度及行之有效的措施，用法规性条文规定下来，组织部门依此行使职权。在此范围内，组织部门有权独立进行工作或作出决定，排除一切不正当的干涉和“个人说了算”的行为。

第二，试行一项措施，由常委会和纪检会共同委派若干专职组织员（或其他名称）专门监督党内用人，帮助党把好用人关。专职人员设在组织部门内。他们应有一切条件了解干部，广泛听取对干部的意见。他们不参与讨论决定干部的任免，但有权对任何组织和领导人提名或决定的人选提出意见、异议并提供必要的材料（但无否决权）。遇到这种情况，组织上应慎重考虑，不忙任命，必要时改变原决定，尽量减少用人上的失误和权力的私相授受（如部长退职即提拔自己的秘书为副部长，这种做法必有蹊跷，因此不能听之任之）。这可能是现行领导格局下一种必要的制约措施。这种被委派的人员必须公正无私，无所畏惧，不怕鬼，不信邪，同干部任命上各种不正当行为作斗争，特别要同任用亲信、搞关系网、搞宗派等行为作坚决的斗争。

第三，鉴于目前相当一些地区、部门、学校，派性、宗派、个人关系乃至家族裙带关系等盘根错节，“部门所有制”形成大大小小的王国，有的俨然已成为封建领地，根本无法正

常工作和用人。因此在实现干部年轻化和调整领导班子之外，还有必要下决心实行干部交流。

第四，关于领导人秘书的配备与任用。各领导人秘书均由组织部门配备和任用。领导人个人可以向组织部门提出要求，由组织部门决定。领导人对于秘书没有私自任命和提拔的特权。目前一些不正确的做法（例如规定某类领导人的秘书有特殊晋升之权）应当废除。现在秘书的作用在党内已日益变味，其负面影响不容小视。

以上，党的民主集中制、党的纪律检查工作、党的组织工作，是党的法规建设所需要着重抓的三个方面。

我觉得，如果执政党自身能够用法规模范地严格地管理自己，调整党内关系并有效地约束党员行动，这不仅将增强党的团结和党的战斗力，而且将提高执政党在群众中的威信，增强党领导国家特别是领导民主法制建设的能力。

以上直言不讳，统希监察。所说不当，请批评。

1985年10月初稿

作者简介：

吴江，浙江诸暨人，1918年生。原中央党校副教育长兼理论研究室主任；原中央社会主义学院副院长，著名理论家、哲学家，中国改革开放，思想解放运动中的先锋人物。