

· 特稿 ·

中国共产党加强作风建设的观念与实践*

陈家刚

[摘要] 中国共产党领导人民推进中国式现代化、实现中华民族伟大复兴，一方面需要党自身有崇高的理想、坚定的信念、正确的路线、科学的思维，另一方面需要良好的作风、严格的纪律、团结的胸怀、合作的精神。加强作风建设是无产阶级政党的内在要求，其本质是党性问题，核心是无产阶级政党与群众的关系问题，关键是坚持实事求是问题，根源是权力制约问题，实践是制度问题。积极推进党内法规制度建设，着力解决作风建设的突出问题，是中国共产党在理论与实践、传统与现实、历史与未来的制度化联结中体现大党初心使命和责任担当的战略擘画。适应时代变化和实践发展的要求，深化党内法规制度建设，要充分认识党内法规制度在作风建设中的秩序建构功能、激发活力功能和观念塑造功能。只有坚持民主和法治之路，切实贯彻民主集中制、抓住关键少数、让权力在阳光下运行，能够在正确解决党和国家关系、党和民众关系、党和社会关系的实践中，巩固党、发展党和完善党。

[关键词] 党的建设 作风建设 党内法规 制度建设 民主集中制

1891年，在巴黎公社这个人类历史上第一个无产阶级政权尝试的20年后，恩格斯在为《法兰西内战》所写的导言中明确提出了“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”^①这个无产阶级政党掌握国家政权后作风建设的“元命题”。1945年，毛泽东在党的七大上作的《论联合政府》政治报告中指出，中国共产党形成了“新的工作作风”，即“理论和实践相结合的作风，和人民群众紧密地联系在一起的作风以及自我批评的作风”^②。随后，坚持批评和自我批评、密切联系群众、遵守党章党纪等内容写入了大会通过的《中国共产党章程》的总纲之中。无产阶级政党如何夺取政权，在夺取政权后如何运用政权并在实践中保持自身的先进性、纯洁性，是自马克思主义创立以来无产阶级政党实践中的一个关键问题。列宁曾经指出：“只有相信人民的人，只有投入生气勃勃的人民创造力泉源中去的人，才能获得胜利并保持政权。”^③

* 本文系教育部哲学社会科学研究重大专项“中共党史党建学学术理论体系研究”（2024JZDZ031）的阶段性成果。

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第55页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第188页。

③ 《列宁全集》第33卷，北京：人民出版社，2017年，第61页。

中国共产党是以马克思主义为指导的无产阶级政党。在长期的革命、建设和改革实践中，中国共产党形成并始终坚持发扬理论联系实际、密切联系群众、批评和自我批评等优良作风。习近平总书记指出：“密切联系群众，是党的性质和宗旨的体现，是中国共产党区别于其他政党的显著标志。”^①但是，党的建设实践中存在的某些承平日久、精神懈怠、做安稳官太平官，不思进取、庸政懒政混日子、患得患失、不敢担当，遇到困难绕着走、碰到难题往上交、缺乏锐气和斗志等问题，时刻警醒着我们，作风建设永远在路上，要铲除不良作风和腐败现象滋生蔓延的土壤，一个重要方面是要靠法规制度。只有把党内法规制度贯穿到作风建设的各个环节、落实到权力制约和监督的各个方面，才能形成风清气正的良好政治生态。

一、加强作风建设是马克思主义政党的内在要求

现代政治文明的一个重要特征就是政党在国家政治生活中发挥关键作用。因为历史文化、社会结构和具体国情不同，各国的政党体制也存在显著的差异。在当代世界，通过政党来行使公权力已成通例。但是，在何种制度约束下运用公权力，如何运用公权力即正当地还是非正当地运用，不同的政党有不同的路径。无产阶级政党坚持以民主集中制为组织原则，有严明的纪律、严格的要求，始终强调加强作风建设，这样才能够保持先进性、纯洁性，走在时代前列。

（一）加强作风建设是无产阶级政党先锋队性质的本质体现

无产阶级政党是现代经济社会发展和阶级冲突的产物。共产党是无产阶级政党中最具先进性的政党，具有最彻底的斗争性、最坚决的革命性。“对实践的唯物主义者即共产主义者来说，全部问题都在于使现存世界革命化，实际地反对并改变现存的事物。”^②从实践来看，“共产党人是各国工人政党中最坚决的、始终起推动作用的部分”；在理论上，他们了解无产阶级运动的条件、进程和一般结果；从价值关怀看，“他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”^③。共产党人肩负着领导与推动人类解放的崇高使命。但是，无产阶级政党也带有母体社会的痕迹。无产阶级政党必须善于进行自我批评，即无情的自我批评，勇于纠正自身的错误。无产阶级“只有在革命中才能抛掉自己身上的一切陈旧的肮脏东西，才能胜任重建社会的工作”^④，也才能够实现自己的使命，建设一个“自由人的联合体”的未来社会。无产阶级政党先锋队的性质，先进性和纯洁性建设的要求，内在地要求无产阶级政党必须加强作风建设。

（二）加强作风建设是无产阶级政党实践经验的科学总结

在科学理论的指导下，世界各国无产阶级政党开始投身于实现劳动解放、人类解放的壮丽事

① 《习近平著作选读》第1卷，北京：人民出版社，2023年，第123页。

② 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第155页。

③ 《马克思恩格斯文集》第2卷，北京：人民出版社，2009年，第44页。

④ 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，2012年，第171页。

业。巴黎公社是人类历史上无产阶级掌握政权的第一次伟大尝试，马克思恩格斯对巴黎公社给予了极大的关注和高度的赞扬。他们认为，巴黎公社终于发现了可以使劳动在经济上获得解放的政治形式，“公社给共和国奠定了真正民主制度的基础”^①。但是马克思恩格斯也清醒地意识到，由于历史文化传统和现实复杂因素的影响，无产阶级政党对于权力的运用也可能会出现异化。马克思肯定了巴黎公社的伟大在于它显示出走向属于人民、由人民掌权的政府的趋势。巴黎公社实行的“议行合一”、代表制、普选制等举措都体现了无产阶级的民主原则。由此，“彻底清除了国家等级制，以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们，以真正的责任制来代替虚伪的责任制”^②。恩格斯明确提出了防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人的问题。列宁在领导俄国革命的实践过程中强调：“如果我们连群众的情绪都摸不透，不善于跟群众打成一片，把工人群众发动起来，那就根本谈不上发挥社会民主党的革命先锋队的作用了！”^③ 密切与群众的关系、保持优良的作风是无产阶级政党掌握政权巩固政权的重要经验。

（三）加强作风建设是落后条件下实现现代化的重要条件

从历史上看，无产阶级革命首先是在落后国家中取得胜利的；从现实中看，共产党执政的国家是发展中国家。掌握政权之后，无产阶级政党面临三重艰巨任务。一是进行国家建设，推进现代国家建构；二是进行社会改造，实现社会转型和发展；三是进行自身建设，不断提升现代治理水平。实现现代化是无产阶级政党执政后的重要任务。因为既定社会与制度环境的局限，无产阶级政党面临的除了“国际资本的力量”“习惯的力量”，还有“小生产的力量”。“小生产是经常地、每日每时地、自发地和大批地产生着资本主义和资产阶级的。由于这一切原因，无产阶级专政是必要的，不进行长期的、顽强的、拼命的、殊死的战争，不进行需要坚持不懈、纪律严明、坚定不移、百折不挠和意志统一的战争，便不能战胜资产阶级。”^④ 人民群众是无产阶级政党的力量源泉，只有保持同人民群众的密切联系，党才能生存和发展。无产阶级政党本身要敢于面对错误、勇于自我批评。对于一个先进的无产阶级政党而言，犯错误并不可怕，“可怕的是坚持错误，虚伪地不好意思承认错误和纠正错误”^⑤。一个能够通过联系群众而得到巩固以进行坚持不懈的工作的党，一个能够真正做到理论联系实际，一个坚持批评和自我批评的党，是一定会取得胜利并巩固胜利的，也是一定会推动国家走上现代化的发展道路的。

二、中国共产党加强作风建设的观念认知

党的作风关系党的形象，关系人心向背，关系党的生死存亡。长期执政的大党，“很容易在

① 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第101页。

② 《马克思恩格斯选集》第3卷，北京：人民出版社，2012年，第141页。

③ 《列宁全集》第10卷，北京：人民出版社，2017年，第334页。

④ 《列宁选集》第4卷，北京：人民出版社，2012年，第135页。

⑤ 《列宁全集》第32卷，北京：人民出版社，2017年，第257页。

执政业绩光环的照耀下，出现忽略自身不足、忽视自身问题的现象”^①。坚持党要管党、从严治党，切实解决自身存在的突出问题，重要的是要加强党的作风建设。“执政党如果不注重作风建设，听任不正之风侵蚀党的肌体，就有失去民心、丧失政权的危险。我们党作为一个在中国长期执政的马克思主义政党，对作风问题任何时候都不能掉以轻心。”^②

（一）作风问题的本质是党性问题

“作风问题根本上是党性问题。作风反映的是形象和素质，体现的是党性，起决定作用的也是党性。”^③ 加强作风建设，不仅仅是简单地解决眼前的、短期的、面上存在的作风问题。重点在于透过作风看党性，在解决作风问题的基础上解决好党性问题。

党性是政党阶级性的集中体现。马克思主义政党的党性问题关系党的前途命运。讲党性，首先要坚持科学理论指导，坚定理想信念。中国共产党是以马克思主义为指导的党，实现共产主义是最高理想。中国特色社会主义道路、理论、制度和文化的逻辑关系就在这里。解决作风问题，需要用对马克思主义的信仰、对社会主义和共产主义的信念来衡量。党员干部要坚定理想信念、增强党性。形成坚定理想信念，不是一蹴而就的，也不是一劳永逸的，需要我们在斗争实践中不断砥砺、经受考验，终其一生。讲党性，要维护党的团结和统一、维护党中央权威和集中统一领导。1941年7月1日，中央政治局会议通过了《中共中央关于增强党性的决定》，明确要求“全党党员，尤其是干部党员更加增强自己党性的锻炼，把个人利益服从于全党的利益，把个别党的组成部分的利益服从于全党的利益，使全党能够团结得像一个人一样”^④。1942年9月1日，中央政治局通过了《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》，“要求每个根据地的领导一元化”^⑤，实现党的领导一元化，“下级服从上级，全党服从中央的原则之严格执行，对于党的统一领导，是有决定意义的”^⑥。1948年1月，毛泽东为中共中央起草了《关于建立报告制度》的党内指示，要求“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”^⑦。1948年4月10日，毛泽东为中央起草了《中共中央关于将一切可能和必须统一的权力统一于中央的指示》，严令各地各军领导同志对“中央的一切政策必须无保留地执行，不能允许不得中央同意由任何下级机关自由修改”^⑧。从党史上来看，全体党员党性强的时候，党内政治生活就正常健康，中国共产党就风清气正、团结统一，充满生机活力，党和国家的事业就蓬勃发展；反之，就人心涣散、丧失斗志，各种错误思想、错误路线得不到及时纠正，党的事业就会遭受严重损失。

① 《十八大以来重要文献选编》（下），北京：中央文献出版社，2018年，第591页。

② 《习近平关于加强党的作风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2025年，第4页。

③ 《习近平关于加强党的作风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2025年，第17页。

④ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第18册，北京：中央文献出版社，2011年，第443页。

⑤ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第19册，北京：中央文献出版社，2011年，第422页。

⑥ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第19册，北京：中央文献出版社，2011年，第428页。

⑦ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，北京：中央文献出版社，2011年，第4页。

⑧ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第25册，北京：中央文献出版社，2011年，第262页。

（二）作风问题的核心是党同人民群众的关系问题

加强作风建设，根本的是坚持全心全意为人民服务的宗旨，充分发挥党密切联系群众的优势。中国共产党来自人民，植根于人民，党员、干部要全心全意为人民服务。毛泽东严肃地告诫全党：“共产党就是要奋斗，就是要全心全意为人民服务，不要半心半意或者三分之二的心三分之二的意为人民服务。”^① 牢记宗旨，要正确处理好在干群关系，树立良好形象。“党的作风是党的形象，是观察党群干群关系、人心向背的晴雨表。”^② 党的作风正，人民的心气顺，党和人民就能同甘共苦。坚持从群众中来、到群众中去的根本工作路线，尊重群众实践和创造，虚心向群众学习，善于同群众商量办事。只有在实践中，我们才能够学习到真正的智慧。中央苏区时期，毛泽东提出要以正确的工作作风反对官僚主义作风，“苏维埃的工作作风是群众化、实际化、组织化、纪律化，是具有艰苦奋斗的坚忍性，一切脱离群众的办法都是官僚主义的作风”^③。正确处理与人民群众的关系，要时刻倾听群众呼声、关心群众疾苦，主动接受人民群众的监督。1957年，邓小平在《共产党要接受监督》一文中指出，对于共产党和共产党员来说，监督主要来自党、群众、民主党派和无党派民主人士。“有了这几方面的监督，我们就会谨慎一些，我们的消息就会灵通一些，我们的脑子就不会僵死起来，看问题就会少一些片面性。”^④

（三）作风问题的关键是坚持实事求是的问题

加强作风建设，就是要有科学的态度，坚持实事求是。官僚主义有很多种，包括“辛辛苦苦的官僚主义”，“饱食终日、无所用心”的官僚主义，纸上空谈的官僚主义等。所有这些官僚主义在脱离实际、脱离群众的实质上并无区别。正确的认知、正确的决策，只能来自社会实践以及对实践的客观的符合逻辑的判断。“中央八项规定”第一条“改进调查研究”，就强调要深入了解真实情况，总结经验、研究问题、解决困难、指导工作，向群众学习、向实践学习，多同群众座谈、多同干部谈心、多商量讨论、多解剖典型。“粗枝大叶、自以为是的主观主义作风，就是党性不纯的第一个表现，而实事求是，理论与实际密切联系，则是一个党性坚强的党员的起码态度。”^⑤ 1942年1月26日，张闻天（化名张晋西）带领由刘英、雍文涛、薛光军、曾彦修、尚明、徐羽、许大远、薛一平、马洪等9名干部组成的调查团从延安杨家岭出发，深入陕北、晋西北农村进行了为期一年零两个月的调查。张闻天感受到：“一切事实又如此明显的告诉我，如果我们不去认识它们，熟悉它们，了解它们的动向，我们决然不能决定我们的任务与政策，即使马马虎虎的决定了，任务仍然无法完成，政策也无从实现。”^⑥ 坚持实事求是的科学的态度，同时意味着不盲从、不迷信。原则是关键的，但原则的生命力在于具体实践。“我们领导干部的责

① 《毛泽东文集》第7卷，北京：人民出版社，1999年，第285页。

② 《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第44页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第9册，北京：中央文献出版社，2011年，第598页。

④ 《邓小平文选》第1卷，北京：人民出版社，1994年，第271页。

⑤ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第18册，北京：中央文献出版社，2011年，第531页。

⑥ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第20册，北京：中央文献出版社，2011年，第192页。

任，就是要把中央的指示、上级的指示同本单位的实际情况结合起来，分析问题，解决问题，不能当‘收发室’，简单地照抄照转。”^①党的策略路线不能深入群众，根子上是形式主义在作怪。毛泽东曾经指出：“盲目地表面上完全无异议地执行上级的指示，这不是真正在执行上级的指示，这是反对上级指示或者对上级指示怠工的最妙方法。”^②中国共产党的思想路线就是一切从实际出发，理论联系实际，实事求是，在实践中检验真理和发展真理。坚持这条思想路线，就能够客观清醒地面对现实，面对挑战，面对困难；就能够积极探索，大胆试验，开拓创新，创造性地开展工作；就能够研究新情况，总结新经验，解决新问题。

（四）作风问题的根源是权力制约的问题

权力不受制约会导致腐败，绝对的权力会导致绝对的腐败。作风问题的直接表现是官僚主义与形式主义，而根源则是权力的问题，是权力不受制约、不当使用的结果。周恩来曾指出：“官僚主义不是能够一下子彻底反掉的，今天反掉了，明天它又来了。”^③原因就在于“你掌握政权，总有这个问题，权力过分集中时就会有偏向”^④。新中国成立后，党确立在全国的执政地位给党员、干部队伍带来十分明显的变化。不愿艰苦奋斗、谋求个人私利、脱离实际、脱离群众的现象逐渐多了起来。“党内作风上发生的种种问题，实际上都同党的地位变化密切相关。随着党执政时间增加和党所处内外环境的深刻变化，作风问题越来越复杂地表现出来。实践告诉我们，党风廉政建设必须经常抓、反复抓，一刻也不能放松。”^⑤跳出“历史周期率”实质上是在探讨中国共产党如何借由民主约束权力，实现长期执政、有效治国理政的问题。“只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈。只有人人起来负责，才不会人亡政息。”^⑥“民主”这条“新路”表明，只有获得广大人民群众认同和支持，党的执政基础才是广泛的、深厚的、持久的，政权才不会丢失。“自我革命”第二个答案表明，一个敢于直面自身存在的问题，勇于自我革命，始终保持先进性和纯洁性的党，才能够不断增强创造力、凝聚力、战斗力。“一切权力必须有边界、受监督，决不能越界、越轨。”^⑦对党内法规心存敬畏，手握戒尺。坚持完善党和国家监督制度，形成全面覆盖的监督体系和监督合力。权力受到约束，作风就会好了。

（五）作风问题的解决主要靠制度

作风问题的根源是权力问题。改进作风，“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里”^⑧。治国必先治党，治党务必从严，从严必依法度。解决作风问题，稳定的、常态化

① 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第118页。

② 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第111页。

③ 《周恩来选集》（下），北京：人民出版社，1984年，第209页。

④ 《周恩来选集》（下），北京：人民出版社，1984年，第209-210页。

⑤ 《习近平关于加强党的作风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2025年，第6页。

⑥ 《毛泽东年谱（1893—1949）（修订本）》（中），北京：中央文献出版社，2013年，第611页。

⑦ 《习近平关于依规治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2022年，第142页。

⑧ 《习近平关于全面深化改革论述摘编》，北京：中央文献出版社，2014年，第71页。

的、长效化的路径就是制度建设，就是要遵从党章和党内法规，遵从宪法和法律。加强作风建设，就是要使全党各级组织和全体党员、干部都严格遵守党内法规，严守党的政治纪律和政治规矩，始终在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同党中央保持高度一致。要把学习遵守贯彻党章党规党纪作为党性修养的重要内容，经常对照党章党规党纪检视自己的理想信念和思想言行。制度不在多，而在于精，在于务实管用，具有针对性、指导性和可操作性。在党内法规制度建设实践中，要反对形式主义。要坚持科学立规、民主立规，确保每项党内法规都立得住、行得通、管得了。“不要搞那种形式主义，写一堆套话，最后都没有用，就是凑份子，与其这样不如不立。每一部法规文件，质量要上去，一个是严谨性，包括文字的精炼、准确，于法周延、于规周详，都能体现出来。”^① 用好的作风推动党内法规制度建设，用好的党内法规持续改进和加强党的作风建设。

三、中国共产党加强作风建设的制度设计

与其他各种政党不同的是，中国共产党自成立之日起就明确坚持以马克思主义为指导，确立了“实行社会革命”的根本政治目的。实现这样的目的，前提条件就是要保障党本身是无私的、是为民众的、为发展的、为未来的。共产党员“每时每刻地总是警戒着不要脱离群众，他们不论遇着何事，总是以群众的利益为考虑问题的出发点”^②。将人民的利益放在最高位置，是中国共产党有底气、有力量、有担当的强大支撑。从党内法规制度入手，加强党的作风建设，是保持清醒认知、克服这种消极现象的理性选择。“党章，党的法规，不仅是要规定党的基本原则，而且要根据这些原则规定党的组织之实际行动的方法，规定党的组织形式与党的内部生活的规则。”^③

（一）总体原则：符合人民的利益是加强作风建设制度探索的最高标准

坚持人民至上，是坚持全心全意为人民服务宗旨的高度概括。毛泽东强调：“共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。”^④ 刘少奇在《论党》中指出：“我们一切党员的一切牺牲、努力和斗争，都是为了人民群众的福利和解放，而不是为了别的。”^⑤ 刘少奇给自己定的规矩就是，每到一地，不准人家接送；到任何地方，不准请客吃饭，铺张浪费；不准向人家要东西，人家送上门来也要婉言拒收；参观时不准前呼后拥地陪同，有个向导引路就行，不要影响地方负责同志的工作。党的事业取得胜利就需要发扬民主、改进作风。缺乏严格的要求、严明的纪律，一个革命性的政党也会分崩离析、丧失战斗力，被时代所抛弃。“越是长期执政，越不能丢掉马克思主义政党的本色，越不能忘记党的初心使命，越不能

① 《习近平关于依规治党论述摘编》，北京：中央文献出版社，2022年，第131页。

② 《毛泽东文集》第3卷，北京：人民出版社，1996年，第47页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第375页。

④ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1096页。

⑤ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第22册，北京：中央文献出版社，2011年，第403页。

丧失自我革命精神。”^①党和人民事业发展到什么阶段，作风建设就跟进到什么阶段。坚持严字当头，把严的要求贯穿管党治党全过程，才能够以自我革命的政治勇气解决党内存在的作风问题。

（二）制度实践：党内法规是作风建设革命性锻造的坚强支撑

所谓制度指的是一系列被制定出来的规则、守法程序和行为规范。制度优势是一个政党、一个国家的最大优势。重视制度建设并不断用制度建设巩固作风建设，是中国共产党的历史经验和优良传统。1921年，党的一大通过的《中国共产党第一个纲领》明确规定：“革命军队必须与无产阶级一起推翻资本家阶级的政权，必须支援工人阶级”，“把工农劳动者和士兵组织起来”^②。1922年，党的二大通过的《关于共产党的组织章程决议案》指出：要组成一个大的“群众党”，“党的一切运动都必须深入到广大的群众里面去”，“党的内部必须有适应于革命的组织与训练”^③。1938年，党的六届六中全会制定通过了《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》《关于各级党委暂行组织机构的决定》三部组织法规，“统一各级领导机关的行动”^④，用党规与党法教育同志，保证党的团结与统一。1941年，《关于增强党性的决定》将作风与党性联系起来，要求“改造那些把理论与实践、学习与工作完全脱节的现象，这样来更加坚定自己的阶级立场、党的立场与党性”^⑤。《中共中央关于调查研究的决定》《中共中央关于实施调查研究的决定》要求，“力戒空疏，力戒肤浅，扫除主观主义作风，采取具体办法，加重对于历史，对于环境，对于国内外、省内外、县内外具体情况的调查与研究”^⑥。延安整风时期，《关于进行反主观主义反教条主义反宗派主义反党八股给各级宣传部的指示》《关于在全党进行整顿三风学习运动的指示》《关于文风问题的通知》等党规所要解决的就是作风问题。

新中国成立后，中国共产党先后制定出台了《关于在报纸刊物上展开批评和自我批评的决定》《中共中央关于反对官僚主义、反对命令主义、反对违法乱纪的指示》《中共中央关于在农村中开展“三反”运动的指示》《中共中央关于在中央一级机关中应重点开展反对官僚主义斗争的决定》《中共中央关于反对官僚主义的指示》《认真克服工作中的形式主义》等一系列规章制度，积极开展对官僚主义、形式主义和各种违规违纪现象的整治工作。“从国家制度和党的制度上作出适当的规定，以便对于党的组织和党员实行严格的监督。”^⑦

1980年，党的十一届五中全会审议通过《关于党内政治生活的若干准则》，把党章的有关规定和民主集中制原则具体化，使加强党风建设有了基本遵循。2001年，党的十五届六中全会审议通过《关于加强和改进党的作风建设的决定》，提出了“加强和改进党的作风建设，核心问题是保持党

① 《习近平谈治国理政》第3卷，北京：外文出版社，2020年，第529页。

② 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第1页。

③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第1册，北京：中央文献出版社，2011年，第162页。

④ 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第528页。

⑤ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第18册，北京：中央文献出版社，2011年，第445页。

⑥ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第18册，北京：中央文献出版社，2011年，第531页。

⑦ 《邓小平文选》第1卷，北京：人民出版社，1994年，第215页。

同人民群众的血肉联系”“提高全党的马克思主义理论水平和解决实际问题的能力，是加强和改进党的作风建设的一项基础性工作”等重要论断。2009年，党的十七届四中全会审议通过《关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》，要求全党在新形势下必须大兴密切联系群众之风、大兴求真务实之风、大兴艰苦奋斗之风、大兴批评和自我批评之风，以坚强党性保证党的作风建设。

（三）创新路径：法规制度与时俱进保证作风建设行稳致远

党的十八大以来，中国共产党依据制度管党治党的进程进一步加快，党的作风建设法规也得到了进一步完善与成熟。《中国共产党党务公开条例（试行）》《关于在干部教育培训中进一步加强学员管理的规定》《党政机关厉行节约反对浪费条例》《中国共产党廉洁自律准则》《党政机关国内公务接待管理规定》《党政机关办公用房管理办法》，以及《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》《关于厉行节约反对食品浪费的意见》《关于在全国纪检监察系统开展会员卡专项清退活动的通知》等先后印发，作风建设法规涵盖准则、条例、办法、规定等不同层级，为新时代党的作风建设提供了系统的制度支持。

中国特色社会主义进入新时代，作风建设始终遵循制度治党、依规治党的路径，努力构建系统完备、科学规范、运行有效的制度规范。“截至2024年底，全党现行有效党内法规共3933部”^①。由党章、党的组织法规、领导法规、自身建设法规和监督保障法规构建的党内法规制度体系为加强党的作风建设提供了稳定的、系统的制度依托。“我们党是吃过制度不健全的亏的。”^②作风建设永远在路上，就要保持党内法规制度的创造力和生命力。作风建设法规制度是强制的，必须严格遵守，必须下大气力贯彻落实，纠正随意变通、恶意规避等现象。同时，加强作风建设要充分发挥全体党员的自觉性和主动性。

对现实存在的问题和未来可能面临的挑战保持开放态度，不断根据时代和实践的要求调整 and 改变策略，深化党的作风建设制度变革，才能够在谁来完善法规制度、完善什么样的法规制度的问题上实现主客体的统一，在价值引领和经验总结的问题上实现原则与经验的统一，在制度实施和发展完善的问题上实现现实与未来的统一。中国共产党关于作风建设法规制度建构经历了从革命、建设到改革的发展，从零散到系统、从临时性到常态化和完备化的跃升。在中国共产党百年奋斗历程中，党的作风建设始终服务于党的领导和党的建设，取得了显著的成就，积累了丰富的经验。历史部分地为我们提供了思考未来的路径，而把握现实、掌握未来则更多地需要形成前瞻性思维、寻求解决未来挑战的答案。

四、适应时代和实践要求深化党的作风建设

制度是一种规范、一种约束。“制度必须严格执行，对不遵守制度的行为要进行不可少的批

① 宋功德：《中国式现代化之党规回应》，《中国法学》2025年第1期。

② 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育总结大会上的讲话》，北京：人民出版社，2020年，第19页。

评和斗争。”^① 制度也是一种激励、一种预期。好的制度，能够在激发活力中创造秩序和价值。正如马克思在批评专制统治时所指出的：“法律不是压制自由的措施，正如重力定律不是阻止运动的措施一样。”^② 制度是具体的、明确的、普遍的规范，有了这些规范，政党组织的活动、政党成员的行为才能够获得一种具有明确边界的、自由的、充满活力的存在。中国共产党一贯重视党的作风建设，强调适应时代和实践要求加强党的作风建设，特别是党的十八大以来，从制定和落实中央八项规定开局破题，中国共产党作风建设整治力度之大、制度执行之严、持续时间之长前所未有，党风政风社风焕然一新。以作风建设推动全面从严治党向纵深发展，既符合加强执政党建设的要求，也符合广大人民群众期盼。

（一）客观认识作风建设实践中党内法规的功能

党内法规蕴含着行为规范、价值引领、偏差矫治、能力提升等功能，涉及权力与权利、民主与集中、组织与个体、激励与奖惩、观念与行动等各个方面。作风建设制度化，是建构秩序、激发活力与塑造观念多重功能的平衡。

第一，秩序建构的功能。在社会政治生活中，秩序意味着由个体、组织和行为构成的各种关系的平衡状态。共识带来秩序，秩序创造稳定。党内法规是承担着秩序建构功能的制度设施。毛泽东曾在《井冈山的斗争》一文中指出，苏区名副其实的工农兵代表会组织少极了，原因在于“封建时代独裁专断的恶习惯深中于群众乃至一般党员的头脑中，一时扫除不净，遇事贪图便利，不喜欢麻烦的民主制度”^③。其结果是“党在群众中有极大的威权，政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省事，党在那里直接做了，把政权机关搁置一边”^④。抗日战争时期，为了贯彻落实“三三制”原则，毛泽东为中共中央起草了对党内的指示，要求在政权中工作的共产党员，“提倡民主作风，遇事先和党外人士商量，取得多数同意，然后去做。同时，尽量地鼓励党外人士对各种问题提出意见，并倾听他们的意见”^⑤。1945年，毛泽东在党的七大预备会议上说过：“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。”^⑥ 中央八项规定，是作风建设的战略性切入，通过贯彻中央八项规定精神，在组织与个体、中央与地方、党与群众之间形成基于全面从严治党的制度共识，逐步地建构起约束和控制组织活动与个体行为的理性法则，明确了权威与统一意识、纪律与规则意识、程序与关系意识，形成了秩序之维、秩序之治。

第二，激发活力的功能。“共产党的纪律，是建筑在自觉基础上的，不可以把党的纪律变成机械的纪律，变成限制党员自动性与创造精神的所谓‘纪律’。应该使党员的纪律性与创造精神

① 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第18册，北京：中央文献出版社，2011年，第377页。

② 《马克思恩格斯全集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第176页。

③ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第72页。

④ 《毛泽东选集》第1卷，北京：人民出版社，1991年，第73页。

⑤ 《毛泽东选集》第2卷，北京：人民出版社，1991年，第742—743页。

⑥ 《毛泽东文集》第3卷，北京：人民出版社，1999年，第298页。

结合起来。”^①党内法规既是外在的，也是内在的；既是强制的，也是自觉的。首先，要发展民主。“民主已经成了无产阶级的原则，群众的原则。”^②在革命的无产阶级政党内部，没有人可以凌驾于他人之上，无产阶级政党是真正体现平等原则的政党。“没有民主就不可能有自觉的纪律。”^③维护党的纪律，坚持党的集体领导，必须依靠民主。其次，要坚持批评与自我批评。“党必须大胆的发展党内与群众中的民主作风，建立各种组织的民主制度，发扬党内党外的自我批评，以揭发与清除各种组织内所存在的这些违反群众利益的严重现象。”^④最后，要善于听取各方面不同意见。真正坚持实事求是、坚持群众路线的人，一定能够听，也一定会听的。听反面意见，是坚持群众路线、坚持实事求是的一个重要条件。正如太阳照射的露珠闪耀着无穷无尽的色彩一样，有民主，才会呈现出丰富多彩的生态，才会有心情舒畅的局面，才会有战斗力。想办法克服并解决无产阶级政党掌握政权很容易出现的脱离群众、不关心群众、形式主义和官僚主义问题，只有通过民主的方式。“经常地检讨工作，在检讨中推广民主作风，不惧怕批评和自我批评”^⑤，是抵抗各种政治灰尘和政治微生物侵蚀党员思想和党的肌体的唯一有效的方法。

第三，观念塑造的功能。作风建设要养心性。养心性，就是要返璞归真、固本培元。党性教育是共产党人修身养性的必修课。作风建设，就是要积极引导党员特别是领导干部增强党的意识、党员意识、宗旨意识，坚守真理、坚守正道、坚守原则、坚守规矩，正确处理是非、公私、得失的关系，积极涵养党内政治文化，做到以信念、人格、实干立身。合格的共产党员要有马克思主义理论修养，要有善于联系群众的实践修养，要有自觉遵守纪律的制度修养，要有崇高理想信念的道德修养。在人类社会发展史上，“因破坏风尚而毁灭的国家多于因破坏法律而毁灭的国家”^⑥。加强作风建设，既要注重规范惩戒、严明纪律底线，更要引导人向善向上，发挥理想信念和道德情操引领作用。对共产党人来讲，动摇了信仰，背离了党性，丢掉了宗旨，就可能在“围猎”中被捕获。“我们党作为马克思主义执政党，不但要有强大的真理力量，而且要有强大的人格力量。真理力量集中体现为我们党的正确理论，人格力量集中体现为我们党的优良作风。”^⑦严以修身，正心明道，防微杜渐，完善自己，慎独慎初慎微慎欲，培养和强化自我约束、自我控制的意识和能力，在立根固本上下功夫，才能时刻保持人民公仆本色。

（二）在结构性认识中深化对作风建设的理解

深刻理解党的作风建设的制度探索，不能仅仅局限于作风建设本身。立足历史、政党和国家三维视角，才能够真正形成对于党的作风建设的观念共识。

① 《刘少奇选集》（上），北京：人民出版社，1981年，第368页。

② 《马克思恩格斯全集》第2卷，北京：人民出版社，1957年，第664页。

③ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第83页。

④ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第17册，北京：中央文献出版社，2011年，第354页。

⑤ 《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1096页。

⑥ [法]孟德斯鸠：《罗马盛衰原因论》，婉玲译，北京：商务印书馆，1962年，第46页。

⑦ 《习近平关于加强党的作风建设论述摘编》，北京：中央文献出版社，2025年，第3页。

第一，立足大历史观加深对加强作风建设的理解。大历史观是指运用宏观的视野分析看待历史，全面系统把握历史演变机理，探究历史发展规律，科学指导实践。从时间的长时段、空间的广视野、主客观辩证统一的视角，分析、把握历史是大历史观的应有要义。“树立大历史观，从历史长河、时代大潮、全球风云中分析演变机理、探究历史规律，提出因应的战略策略，增强工作的系统性、预见性、创造性”，“进一步把握历史发展规律和大势，始终掌握党和国家事业发展的历史主动”^①。党的作风建设贯穿党的百余年历史，始终服务于党的历史使命和中心工作。政党作风建设是世界各国政党常态化发展的必然要求，政党作风建设一旦缺失必然导致政党的衰落和政权的崩塌。从纵横交织的时空结构中，才能够深刻理解党的作风建设的时代性、实践性和迫切性。

第二，立足“伟大工程”增进对加强党的作风建设的认识。作风建设是新时代党的建设新的伟大工程的重要内容。党的十九大报告提出了党的建设总要求，作风建设是其中重要的组成部分；党的二十大报告提出要落实新时代党的建设总要求，健全全面从严治党体系，全面推进党的自我净化、自我完善、自我革新、自我提高。加强作风建设，对于保持党的先进性、纯洁性，巩固长期执政地位，始终成为坚强领导核心，具有重要意义。

第三，立足党的治国理政实践形成加强作风建设的共识。作风建设确保党具备强大执政能力和领导水平。作风建设塑造了政党与国家、政党与社会、政党与人民的新型关系，为坚持和加强党对一切工作的领导提供重要的政治心理与文化保障。作风建设规范和约束执政党自身活动和行为，同时有效地发挥着调整政党与国家之间关系的作用，进而使政党—国家处于良性互动和稳定有序的状态之中。作风建设是推动实现国家治理现代化的重要抓手。

（三）坚持前瞻性思维，持续推进党的作风建设

第一，坚持民主集中制。民主集中制是党和国家的根本组织原则和领导制度。民主集中制规范着党与国家权力机关、行政机关、监察机关、司法机关和人民团体的关系，规范着党员与党员、党员与组织、下级组织与上级组织、全党与中央的关系。党的作风建设目的在于凝聚人、团结人、动员人。“一个党不集中不行，如果没有中央的和各级党委的集中领导，这个党就没有战斗力。这种集中，如果没有高度的民主作基础，集中也是假的。全党提倡民主、提倡批评与自我批评，就能真正把全党的意志集中起来，真正做到万众一心。”^②在推动中央八项规定精神学习落地见效的实践中，要广泛听取各方面意见，深入调查研究，发现实情，解决实际问题。

第二，抓住“关键少数”。加强对党的领导干部，或者说“关键少数”的监督，是党要管党、全面从严治党的重要内容。毛泽东曾经明确告诫：纪律教育“不但在养成一般党员服从纪律的良好作风上，是必要的；而且在监督党的领袖使之服从纪律，也有其必要。”^③邓小平也曾

^① 《习近平著作选读》第2卷，北京：人民出版社，2023年，第420、419页。

^② 《邓小平文选》第1卷，北京：人民出版社，1994年，第347页。

^③ 《建党以来重要文献选编（1921—1949）》第15册，北京：中央文献出版社，2011年，第646页。

指出,对于犯了错误的同志的处理,“对一般党员处理要宽些,对领导干部要严些,特别是对高级干部要更严些”^①。党的领导干部不能有特权。在克服官僚主义、形式主义过程中,“不能只批评下级,上级不作自我批评。学专制的办法是完全错误的。上下级关系不协调,一般情况下,主要是上级负责。下级要尊重上级,对上级要善意地提出批评和建议”^②。“高级干部要提高革命警惕,提高革命嗅觉,千万不要‘伤风’。”^③ 1941年,《关于增强党性的决定》提出:“从中央委员以至每个党部的负责领导者,都必须参加支部组织,过一定的党的组织生活,虚心听取党员群众对于自己的批评,增强自己党性的锻炼。”^④ 2021年,《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》发布,就加强“一把手”监督和破解同级监督难题提出了明确要求和具体措施。

第三,让权力在阳光下运行。让权力在阳光下运行,接受广大人民群众的监督,作风建设才会具有针对性、实效性。“一个国家的力量在于群众的觉悟。只有当群众知道一切,能判断一切,并自觉地从一切的时候,国家才有力量。”^⑤ 公开透明是现代政治文明的重要特征。“政策是否明智,最终要依据所有社会成员的利益来判断;只有社会成员自己最适合于探求明智的政策。实行民主才可能,事实上也常常如此,发展一种超过少数人智慧的集体智慧。”^⑥ 现代政治的法律与政策要公开,民众享有知情权,能够有效地参与政治活动,表达自己的诉求;政治生活的主体要公开,利益相关方能够准确把握权力与责任,明确各方利益;政治过程要公开,由此确立的程序才具有确定力、执行力和约束力;政策结果要公开,以利实现公平和公正。用民主控制政治,就是要通过权力之间的结构性关系,通过公开透明的政治运作方式,将权力纳入可控规范之中,防止权力缺乏制约而趋向滥用和腐败。

“问题是时代的格言,是表现时代自己内心状态的最实际的呼声。”^⑦ 一个时代的迫切问题,关键的不是我们遇到怎样的困难、怎样的挑战,而是在发现问题的基础上找到科学分析问题的方法、正确解决问题的答案。作风建设,是一个不断回应和解决不同历史时期实践问题的历史进程,是一个从需要制度、建构制度到完善制度的历史进程。中国共产党是一个有着旺盛生命力的政党,要永葆自身的生机活力,就需要形成发现问题、纠正偏差、推动创新、提升能力的有效机制。加强作风建设,要坚持增量改革与存量挖掘、顶层设计与基层创新、制度建构与实践推动的有机统一,在制度的实践中创造制度完善和发展的条件。

(陈家刚系中国人民大学中共党史党建学院教授、中国人民大学纪检监察学院双聘教授)

[责任编辑:汪世锦]

① 《邓小平文选》第2卷,北京:人民出版社,1994年,第148页。

② 《陈云文选》第1卷,北京:人民出版社,1995年,第221页。

③ 《陈云文选》第2卷,北京:人民出版社,1995年,第233页。

④ 《建党以来重要文献选编(1921—1949)》第19册,北京:中央文献出版社,2011年,第445—446页。

⑤ 《列宁选集》第3卷,北京:人民出版社,2012年,第347页。

⑥ [美]科恩:《论民主》,聂崇信、朱秀贤译,北京:商务印书馆,1988年,第215页。

⑦ 《马克思恩格斯全集》第1卷,北京:人民出版社,1995年,第203页。