

领导干部

民主生活会

实务手册

李俊伟 著

中共中央党校出版社

领导干部民主生活会 实 务 手 册

李 俊 伟 著

中共中央党校出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

领导干部民主生活会实务手册/李俊伟著. —北京:
中共中央党校出版社, 2001.12
ISBN 7-5035-2382-4

I. 领… II. 李… III. 中国共产党—干部—组织
生活—学习参考资料 IV. D263.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 075099 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800(办公室) (010) 62805824(发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

中共中央党校印刷厂印刷 河北南阳装订厂装订

2001 年 12 月第 1 版 2001 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850 毫米×1168 毫米 1/32 印张: 6.75

字数: 174 千字 印数: 1—6000 册

定价: 11.50 元

责任编辑 李德福
封面设计 阿 晨
版式设计 冯 力
责任校对 王巧艳 王京京
责任印制 宋二顺

目 录

第一章 民主生活会的产生、发展及制度化	(1)
第一节 党内民主生活的曲折经历及民主生活会 的形成与发展	(1)
第二节 党内民主生活的正常化与民主生活会制 度化	(13)
第三节 党的民主生活的逐步完善与民主生活会 的发展创新	(15)
第二章 党员领导干部民主生活会的功能和作用	(22)
第一节 民主生活会是党内民主的重要标志和实 现途径之一	(23)
第二节 在加强党的组织建设方面的重要作用	(28)
第三节 民主生活会是加强党的思想建设的重要 环节	(33)
第四节 民主生活会对于加强党风廉政建设、克 服腐败现象的重要作用	(37)
第五节 民主生活会在加强党的干部队伍建设方 面的重要作用	(40)
第六节 民主生活会是决策科学化和民主化的重 要保证和体现	(47)
第七节 民主生活会是领导班子沟通、协调的重 要实现形式和途径	(51)

第三章 党员领导干部民主生活会的基本内容	(54)
第一节 贯彻执行党的路线、方针、政策和决议的情况	(54)
第二节 加强领导班子自身建设，实行民主集中制的情况	(62)
第三节 艰苦奋斗，清正廉洁，遵纪守法的情况	(69)
第四节 坚持群众路线，改进领导作风，深入调查研究，密切联系群众的情况	(74)
第五节 是否科学决策与正确用人问题	(88)
第四章 党委民主生活会的有效组织	(97)
第一节 民主生活会的会议准备	(97)
第二节 民主生活会的时间和与会人员的确	(102)
第三节 党委领导班子成员的作用和责任	(104)
第四节 民主生活会的落实与制度保证	(107)
第五章 严肃认真地开展批评与自我批评	(113)
第一节 充分认识批评与自我批评的特殊重要性	(114)
第二节 批评与自我批评要坚持团结——批评——团结的方针	(124)
第三节 批评必须本着尊重人、关心人、帮助人的态度	(126)
第四节 批评要因人而异，讲究方式方法	(130)
第五节 开展批评的严肃性、科学性、纪律性	(132)
第六节 严于自我批评、自我剖析	(140)
第六章 党员领导干部民主生活会的领导和监督	(146)
第一节 民主生活会的评估	(146)
第二节 建立各级党组织领导和监督民主生活会	

	的责任制·····	(152)
第三节	上级党委和组织部门的领导和监督·····	(154)
第四节	各级纪检监察机关的领导和监督·····	(156)
第七章	抓住民主生活会关键 提高民主生活会质量·····	(162)
第一节	纠正不良倾向,提高民主生活会质量·····	(162)
第二节	领会精神实质,抓住关键所在,提高民主 生活会质量·····	(164)
第三节	明确民主生活会目的,提高民主生活 会质量·····	(170)
第四节	规范民主生活会程序,提高民主生活 会质量·····	(177)
第五节	制定和落实整改措施,保证民主生活 会成果的落实·····	(181)
附 录:	关于党员领导干部民主生活会的主要文件·····	(183)
	《关于党内政治生活的若干准则》·····	(183)
	《关于县以上党和国家机关党员领导干 部民主 生活会的若干规定》·····	(199)
	《关于提高县以上党员领导干部民主生活 质量的意见》·····	(203)
后 记 ·····		(208)

第一章

民主生活会的产生、发展及制度化

民主生活会是中国共产党的独创，是在结合无产阶级政党的共同特点和我国的具体实际，在推进党内民主的过程中对无产阶级政党建设的创举。同时，党内民主生活所经历的坎坷历程，更直接和更深刻地告诉我们，党内民主生活必须制度化和规范化，这就是邓小平同志所说的那句至理名言：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”也正是在这个意义上，中国共产党在总结党内民主和党内民主生活的经验教训的基础上，提出党内民主和民主生活也要制度化和规范化。而党内民主生活制度作为党内民主生活的重要组成部分，也有一个产生、发展和制度化的过程。

回顾党的80年奋斗历程，我们可以发现，随着革命和建设事业的发展，党的建设的逐步推进，民主生活会也逐步形成发展和完善起来，成为今天党员领导干部政治生活和组织生活中任何其他工作不可替代的重要组成部分，成为发扬党内民主、纠正错误思想，对党员干部和党员群众进行经常性教育和管理的重要渠道和形式。

第一节 党内民主生活的曲折经历及 民主生活会的形成与发展

在第一次国内革命战争期间，中国共产党就对党内民主有了深切的体会，面对陈独秀的右倾投降主义，党内许多同志进行了抵制，但陈独秀的家长作风是非常严重的，没有听取正确的意

见。正是有鉴于此，我党非常重视发挥党内民主。1927年中央临时政治局扩大会议讨论形成的《最近组织问题的重要任务决议案》指出，“现在很严重的秘密时期不能实现完完全全的党内民主主义（党部机关自下而上全部选举，重要问题由全体党员讨论等等），但是，就是在这种严重条件之下，引进党的下层群众使他们参加党的一切工作与政策的决定，仍旧是非常重要的，应当比以前更加百倍的努力去实现。”1929年也是针对这些问题，《中共给鄂东北特委的指示信》中，就民主和民主集中制问题作出批示，“我们党内过去缺乏民主的精神，造成了许多组织上的缺点。所以现在各级党部在可能的范围内，都要尽量地扩大党内民主。吸收群众对于各级党部工作的意见，引起一般同志在工作上的批评。各级委员会的工作，不应由书记或主席包办，应经过大多数委员的共同讨论。”

从中共六大开始，党中央非常重视严格党的民主生活、组织生活。在六大上，时任中央组织部长的周恩来同志，在大会上所作的报告中强调，“所谓支部生活，并不是仅仅开会听政治报告、交纳党费就算完事，最要紧的是讨论当地的政治问题、工作问题”。^①在六大通过的《组织问题决议案提纲》中强调：“没有支部生活便没有党内生活的基础，也就没有无产阶级党的基础。”^②支部生活就包括“讨论党的政策”和“实行自我批评”等方面的内容。在反对家长制作风的同时，对当时存在于党内的自由化思想进行了针锋相对的斗争，“从前组织上有一种‘家长制’的形式，党员群众对于党部，下级机关对于上级，只有机械的服从，而无活泼的党的生活。及到改造党的时候，许多地方又走向极端民主化的方向。党员对于党的决议，可以随便不执行。上级机关发一传单，没有交支部通过，支部居然提出质问。党员不得党的

^① 《周恩来选集》上卷，第13页。

^② 《中共中央文件选集（一九二八）》，中央党校出版社，第453页。

许可，可以自由行动。这种小资产阶级极端自由的思想，可以把党的组织打得粉碎，以至于消灭。还有一种不正确的平等观念，如用钱，不管工作的重要与环境，要机械地平均分配，用人要按地域区分，更完全是农民意识均产思想的反映，尤须严厉地肃清”。他要求全党同志“应坚决地起来奋斗，肃清一切小资产阶级的意识”。“各级党部都要尽可能地讨论一切党的政治问题，引导每个同志都尽量发表对于政治问题的意见。同时加紧党内的政治教育，提高党的理论水平。这是从积极方面消灭小资产阶级意识的正确的出路”。^①

党的六届二中全会，针对极端民主化的表现和影响，通过了《政治决议案》和《组织问题决议案》。《政治决议案》强调在秘密条件下，民主集中制原则不可破坏。《组织问题决议案》进一步指出：“有些同志不顾党的主观条件如何，不顾党的秘密存在与严厉的白色恐怖，要求无条件的实行党内民主化，甚至常借此反对指导机关的决议和指示，闹党内纠纷问题，削弱指导机关的威权，形成极端民主化的倾向。有许多不觉悟而且大多数是有害于党的分子，更提出了‘党内极端平等，绝对自由’的口号”。对这些非无产阶级意识必须坚决肃清。全会认为，肃清党内非无产阶级意识的主要方法，“是加紧党内民主化，提高党内政治生活”，建立正确的党内民主。“民主化的正确运用，地方党部成为最主要的枢纽，因为党的政策能达到支部，民主选举能自支部作起”。全会辩证地认识到党内民主化的发展趋势和当前党内民主所受的限制的问题，“在目前无产阶级基础削弱的条件下，加以客观上白色恐怖极其严重，党内民主化执行限度是应当有条件的。但这种条件决不是妨害了党内正确的民主化生活，而是要更适合于秘密条件下的民主化，以加强党内政治生活，以巩固党的领导力量”。

^① 《周恩来选集》上卷，第9—12页。

1929年，古田会议召开，我党认真总结了军队创建以来党同各种错误思想、错误倾向斗争过程中的丰富经验，作出了关于纠正党内错误思想的决议。《古田会议决议》标志着毛泽东建党思想的形成，指明了在中国条件下建设一个无产阶级革命政党的根本道路。《决议》强调要厉行集中指导下的民主生活路线，《决议》批评了“由下而上的民主集权制”，“先交下级讨论，再由上级决议”，对决议的执行持勉强态度，以及在党的生活中少数不服从多数、把批评变成攻击个人的工具等极端民主化的思想和非组织观点。指出它的危险，“在于损伤以至完全破坏党的组织，削弱以至完全毁灭党的战斗力，使党担负不起斗争的责任，由此造成革命的失败”。《决议》提出要厉行集中指导下的民主生活。领导机关要有正确的指导路线，遇事要拿出办法，要了解下情，解决问题不要太随便；一成决议，就须坚决执行，重要决议要迅速传达下去，下级机关和党员对于上级机关的指示，要了解其意义，有执行的办法。党的纪律是少数服从多数，使党员了解开展批评的目的。这些措施体现了党的民主集中制的基本思想，也勾画出了党员领导干部民主生活的基本框架。

1937年5月，党中央在延安召开苏区党的代表会议，毛泽东在会议上专门谈到党内民主问题时，他提出了“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”的重要论断。这是毛泽东民主集中制思想的重要原则。他还把民主集中制同干部问题紧密联系起来。他说：“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，用发挥全党的积极性，锻炼出大批的干部，肃清宗派观念的残余，团结全党像钢铁一样。”^①会上，张闻天作了《苏区党的组织问题》的报告。报告指出，为了适应新形势新任务的需要，党必须提高政治工作和组织工作的水平，改善工作方法和组织形式。强调党的自身建

^① 《毛泽东选集》第1卷，第278页。

设要“实行党内生活的民主化”。刘少奇在《关于白区的党和群众工作》的报告中提出，“在可能条件下，应该扩大党的民主。”“我们不仅是要在形式上执行一些民主手续，更要紧的是我们提倡一种民主的工作精神。”^①刘少奇把不自高自大，服从多数，服从纪律，接受下面的批评，倾听同志的报告，详细地向同志作解释，用平等的兄弟的态度对待同志，作为民主精神的象征，并要求每一位干部都应当具备这样的精神。他指出，这些就是党内需要的民主。他认为，扩大党内民主，就是要求我们的干部有民主修养，在行动上做模范，然后才能在同志中、群众中进行民主的训练。

1938年，党的六届六中全会召开，在全会通过的一系列决定中，强调了党内生活问题，特别是提出要实行党内生活的民主化和加强党的纪律。毛泽东在《中国共产党在民族战争中的地位》中对此作了深刻阐述。毛泽东同志专门对党内民主生活作了非常详尽和精辟的论述，他深刻论述了党内民主生活的重要性，指明了实现党内民主的途径，辩证地回答了党内民主和极端民主化的原则界限和本质区别。他提出，要实现伟大的胜利，就要求全党的领导机关、党员和干部发挥其高度的积极性。而积极性的发挥，有赖于党内生活的民主化，具体地表现在“领导机关、干部和党员的创造能力，负责精神，工作的活跃，敢于和善于提出问题、发表意见、批评缺点，以及对于领导机关和领导干部从爱护观点出发的监督作用”。“党内缺乏民主生活，发挥积极性的目的就不能达到。大批能干人材的创造，也只有民主生活中才有可能。由于我们的国家是一个小生产的家长制占优势的国家，又在全国范围内至今还没有民主生活，这种情况反映到我们党内，就产生了民主生活不足的现象。这种现象，妨碍着全党积极性的充分发挥。同时，也就影响到统一战线中、民众运动中民主生活

^① 《刘少奇选集》上卷，第66页。

的不足。为此缘故，必须在党内施行有关民主生活的教育，使党员懂得什么是民主生活，什么是民主制和集中制的关系，并如何实行民主集中制。这样才能做到：一方面，确实扩大党内的民主生活；又一方面，不至于走到极端民主化，走到破坏纪律的自由放任主义。”“扩大党内民主，应看作是巩固党和发展党的必要的步骤，是使党在伟大斗争中生动活跃，胜任愉快，生长新的力量，突破战争难关的一个重要的武器。”^①

同时，党内其他同志，如刘少奇、周恩来都认识到党内民主生活对于共产党员的重要意义，对此作过精彩的论述。在《论党内斗争》一文中，刘少奇针对党内存在的无原则的斗争，指出，“在党内一切要讲道理，一切都要讲清道理，一切都要有道理可讲。”“为了要讲清楚道理，要能讲清楚道理，党内民主就是必要的，平心静气互相商讨的作风就是必要的。”^②

如果说这一切都是党内民主的理论基础的话，那么，延安整风则是一次理论指导下的党内民主的伟大实践。延安整风，以整顿思想方法和思想作风为主，反对主观主义整顿了学风，反对宗派主义整顿了党风，反对党八股整顿了文风，实质上是无产阶级思想和非无产阶级思想的大辩论，既是党内民主的生动写照，也极大地推进了党内民主的健康发展。

1944年毛泽东在《学习与时局》一文中提出了对待犯错误的同志要采取“批评——团结——批评”的方针。1945年4月，党的六届七中全会在延安召开，全会通过了《关于若干历史问题的决议》。《决议》认为，各次“左”、右倾错误的发生，都不是偶然的，而是一定的社会历史条件下的产物。克服这些错误思想，就不能草率从事，而应该耐心地进行深入细致的马列主义教育，开展批评与自我批评，具体地分析错误的内容与危害，说明

① 《毛泽东选集》第2卷，第528—529页。

② 《刘少奇选集》上卷，第216页。

错误的历史和思想的根源以及改正的办法。《决议》指出，今后进行一切党内思想斗争，应避免那些诸如此类的问题——“没有在思想上彻底弄清错误的实质及其根源，也没有恰当地指出改正的方法，以致易于重犯错误，同时，又太着重了个人的责任，以为对于犯错误的人们一经给以简单的打击，问题就解决了”等等。《决议》强调坚持“惩前毖后、治病救人”、“既要弄清思想又要团结同志”的方针，指出对那些犯错误的同志应采取分析的态度，不要否定一切。“只要他已经了解和改正错误，就应该不存成见地欢迎他，团结他为党工作。即使还没有很好地了解和改正自己的错误，但已不坚持错误的同志，也应该以恳切的同志的态度，帮助他去了解和改正错误”。

1945年召开的党的第七次全国代表大会，标志着毛泽东思想这个指导思想的确立，也使党内民主得到了进一步发展和完善。党的七大对党的民主集中制和党内民主生活的关系作了科学的、辩证的阐述。刘少奇在会上作了《关于修改党章的报告》和关于讨论组织问题的结论，就党的组织路线、组织原则、党员问题、干部问题、党的基层组织问题等作了科学的阐述。他指出，党是按照一定的规律组织起来的有机体，这个规律就是党内的民主集中制。必须放手扩大党内民主生活，实行高度的党内民主，以发扬党员的主动性与积极性，增强党员的责任心。同时，在实行高度民主的基础上实行党的领导的高度集中。党员个人服从党的组织，少数服从多数，下级服从上级，全党各个部分组织统一服从中央。他在报告中要求，党章所规定的组织原则，全党都必须执行。使党内生活严格按照民主集中制原则进行。

1948年，在全国土地改革会议以后，基层党组织特别是农村基层党组织中思想作风不纯和成分不纯的问题显著，为了纯洁党组织，各解放区的领导机关部署了整党工作。当时整党的内容简称为三查（查阶级、查思想、查作风）三整（整顿组织、整顿思想、整顿作风），目的是使共产党员牢固树立全心全意为人民

服务的思想作风，采取的基本方针是说服教育、治病救人、开展批评与自我批评。中央认为，在整党过程中，领导机关所要注意的，不应该是很多很重地处分党员，而应该是发扬民主，正确利用批评和自我批评的武器来达到原则上分清是非，纠正党内存在的不纯和改善领导作风的目的。整党的方法也取得了新的突破。中央指出整党工作最健全的方法是“以经过党的支部，邀集党外群众参加党的会议，共同审查党员和干部的方法”，推广了平山县的经验。即，先召集二、三次支部大会，对党员进行教育，作好思想准备，同时向群众宣布整党的意义和方法，公布党员名单。然后，召开有群众代表参加的支部大会，开展批评和自我批评，并听取群众方面的批评和意见。进一步开展党内自我批评和反省。对于应给予处分的党员，作出决定；同时，对过去处理不当的，作出修改决定。如有必要，犯错误党员还要向群众进行反省和表示决心。最后，通过民主选举，推选出强有力的支委会和小组长担负支部经常领导，并应建立支部的会议、生活制度。这就标志着我党的活动由秘密正式走向公开。这套整党工作的思路和方法也反映出，党内民主无论从广度还是深度，都有了巨大的发展，达到了一个新的高度。

1948年，为夺取全国的胜利，党中央在西柏坡召开了政治局会议，会议通过了《中央关于召开党的各级代表大会和代表会议的决议》。《决议》着重强调了扩大与建立党内正常的民主生活的重要意义。《决议》指出，党是以马列主义革命理论和民主集中制为基础的。但是，在过去由于战争环境，或处在地下状况，党内正常民主生活没有获得很好地发展，从而产生某些严重脱离人民群众的官僚主义现象。在开展党内的批评和自我批评以后，又常常发生极端民主现象和无政府现象。现在形势已有很大的改变，党已经发展成为三百多万党员的广大群众性的大党，全国广大阶层的人民群众日益积极地和广泛地要求参加民主政治生活。在这种情况下，必须改变过去党内民主生活不足的状况，党和政

府就有可能和必要实现正规的民主生活。关于如何扩大与建立党内正常的民主生活，《决议》作了以下一系列重要规定，如在第二部分强调：党章所赋予代表大会和代表会议的一切权力，不许侵犯。要保障一切代表在会议上的完全的发言权和表决权，同时，必须严格地实行少数服从多数，下级服从上级的规定，以保持党内的统一和纪律。《决议》还要求，党内正常的民主生活扩大以后，不同意见的争论可能增多。对于这些争论，要及时地真实地向上级报告，不得隐瞒。必须禁止对向上级向中央报告不同意见的人实行攻击和打击的行为。但是无原则无限制的争论，长期不能得到正确结果的争论，或在争论中任意破坏党内的秩序和纪律，都是严重妨害人民事业和党内团结的，要迅速真实地报告上级和中央，以便及时纠正，并获得正确的结论。

1949年中国人民政协第一次会议召开，会议通过的《共同纲领》以宪法的形式规定了人民民主专政的国家政权的性质。中华人民共和国的成立，标志着党内民主和人民民主走向了高度统一和高度结合的新时期。

1954年，中央组织部召开第一次全国农村党的基层组织工作会议。会议规定了党内工作和生活制度，提出要建立支部的民主的、批评和自我批评的生活，要把支部的经常教育制度建立起来，定期轮训支部书记、支部委员、小组长，对乡村中的各种非党组织，要在党的统一领导下发挥它们的作用，在工作方法和工作作风上，要用说服教育的方法进行工作，反对强迫命令。邓小平在报告中再三强调了反对强迫命令的重要性，说明密切联系群众是我们党的优良传统，必须保持与发扬。他批驳了“上级任务重要，下面就一定要发生强迫命令”的论调，指出：我们共产党人干革命，任务总是繁重的，旧的任务过去，根据新的情况必然要提出新的任务，若承认这种论调是对的，就等于说强迫命令永远不能克服。会议提出了克服强迫命令的一些方法。

1957年，我党发动了整风运动，党中央发出了《关于整风

运动的指示》。《指示》对这次整风运动规定了正确的方针和方法，指出，这次整风运动是一次既严肃又和风细雨的思想教育运动，应该是一个恰如其分的批评和自我批评的运动。因此，在方法上，应开人数不多的座谈会、小组会，多用谈心方式，不开批评大会、斗争会。要坚决实行“知无不言，言无不尽，言者无罪，闻者足戒，有则改之，无则加勉”的原则。要提倡实事求是，不要把批评变成过火的批评。要允许保留不同意见。对于整风中检查出来犯了错误的人，不论错误大小，除严重违法乱纪者外，一概不给以组织上的处分。发动群众向党提出批评建议是发扬社会主义民主的正常途径，但在实际工作中逐渐背离了中央的精神，后来发展成为反右派斗争，犯了扩大化错误。

在大跃进中出现的浮夸风其实是党内吹出去的。在浮夸风盛行的政治环境中，一些领导干部不允许别人提反对意见，不允许对存在的问题进行批评，这就表明党内民主生活已经不正常。庐山会议上，一些敢于实事求是向党反映真实情况的同志在政治上受到了打击；党内不同意见的正常讨论，被看作是资产阶级和无产阶级生死斗争的继续；也是在庐山会议上，个人专断和个人崇拜进一步得到助长，使党中央的民主生活受到严重损害。在随后的农村整风中，又更进一步使党内生活出现的不正常现象趋于严重。

1960年在严重的经济困难面前，我党反思和纠正了一些错误做法，八届九中全会通过了《关于农村整风整社和若干政策问题的讨论纪要》，强调在整风整社中一定要发扬民主，解除干部和群众的顾虑，尽力使他们说出心里话。对于他们的意见要细心倾听，即使有些意见是错误的甚至是极端错误的也要心平气和地通过摆事实、讲道理来加以澄清，而不要扣帽子，并且要切实保护少数持不同意见的人，允许他们保留意见。在实际工作中也比较好地贯彻实施了这些要求。在随后的企业整风中采取了批评与自我批评的方法，贯彻执行了“惩前毖后、治病救人”，“思想