

DOI:10.3876/j.issn.1671-4970.2026.03.001

习近平党建思想视域下请示报告制度的建构逻辑

——基于维护中央权威的考察

陈 朋¹,徐岑琛²

(1.江苏省社会科学院马克思主义研究院;2.中共江苏省委党校马克思主义学院)

摘要:权威是请示报告制度建构的原初逻辑。百余年来,请示报告制度历经了新民主主义革命时期的发轫确立、社会主义革命和建设时期的探索拓展、改革开放和社会主义现代化建设新时期的恢复发展,直至新时代以来的系统规范。请示报告制度有效运行的内在机理,不仅体现为信息突破科层制的跨越式传递与分殊化处置,达成上下级之间高效的信息交互,而且也体现为通过明确的规则清单,发挥制度的引导与约束功能,规范组织与个人行为。请示报告制度的优化应聚焦3个层面:从“信息传递”迈向“有效信息传递”,通过强化政治自觉和明确惩戒举措等防止可能出现的信息传递失真、滞后问题;从“一般通用”迈向“领域细分”,在充分了解不同领域执行请示报告制度差异的基础上,针对不同层级、不同类型的请示报告事项作出差异化规范;从“遵从程序”迈向“主动赋能”,通过明确权责边界并优化考核机制,在维护党中央集中统一领导的同时,激发各级组织的主观能动性,防止出现“重程序、轻实效”的情况。

关键词:请示报告;制度构建;权威;传递信息;领域细分;主动赋能

习近平党建思想是马克思主义建党学说中国化时代化的最新成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。习近平党建思想提出的“十四个坚持”构成了一个系统完整、逻辑严密、内涵丰富、博大精深的有机整体,系统回答了新时代管党治党怎么办、怎么干等一系列重大问题。在“十四个坚持”中,“坚持党的领导是中国特色社会主义最本质的特征”被摆在首要位置。请示报告制度是党的领导制度体系的重要组成部分,也是党内制度建设的具体成果。

近年来,学界围绕请示报告制度的演进历程、功能定位、实践成效等方面开展了富有成效的探讨,为本研究奠定了坚实基础。但总体来

看,既有研究多侧重于制度史的描述性梳理与功能性的经验总结,对于请示报告制度赖以生成的深层逻辑尚缺乏系统深入的分析。实际上,请示报告制度的产生、发展与完善,始终围绕着权威这一核心线索展开:权威的构建催生了请示报告制度的诞生,权威的维护推动了请示报告制度的演进,权威的巩固则构成了请示报告制度优化的根本目标。基于此,以权威为分析基点,围绕4个相互关联的问题展开探讨:第一,构建权威何以成为请示报告制度建构的原初逻辑?第二,百余年来请示报告制度如何围绕权威构建与维护这一主线演进?第三,透过这一历程分析,请示报告制度通过何种内在机理实现权威的巩固?第四,应从哪些层面进

引用本文:陈朋,徐岑琛.习近平党建思想视域下请示报告制度的建构逻辑——基于维护中央权威的考察[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2026,28(3):1-11.

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD043)

作者简介:陈朋(1979—),男,研究员,博士,主要从事政党政治与基层治理研究。E-mail:732177843@qq.com

进一步优化请示报告制度,以更好地发挥其维护权威的功能?通过对上述问题的系统回答,旨在从学理层面揭示请示报告制度与权威之间内在的、本质的逻辑关联,以期为深化请示报告制度建设提供有益参考。

一、权威:请示报告制度建构的原初逻辑

马克思主义经典作家看来,构建权威植根于无产阶级政党开展集体行动、实现共同目标的现实需要,即只有形成统一的权威,才能将分散的力量凝聚起来。请示报告制度作为明确上下级组织之间权责关系、保障政令统一的制度安排,从诞生之初就承担着维护党的集中统一权威的使命。就权威的形成而言,资本主义基本矛盾对此发挥了催化剂的作用。“资本家作为资本的人格化在直接生产过程中取得的权威”^[1],即资本主义的存在方式内设着这样的状态,“使生产资料集中起来,使财产聚集在少数人的手里”^[2],从而形成了对无产者的统治性力量。长此以往,加剧了资产阶级与无产阶级的矛盾,进而触发无产阶级革命。因此,无产阶级革命的实质就是推翻资产阶级已经形成的旧权威,建立属于无产阶级自己的新权威,从而带领广大人民群众打破既有压迫、实现自身解放。正如恩格斯所言,“我们看到,一方面是一定的权威,不管它是怎样形成的,另一方面是一定的服从,这两者都是我们不得不接受的”^{[3]276}。这说明,权威是无产阶级开展革命,以及在无产阶级政党建立过程中必须直面的重要问题。因此,“把权威原则说成是绝对坏的东西,而把自治原则说成是绝对好的东西,这是荒谬的。”^{[3]276} 纵观马克思和恩格斯的论述可以发现,资本主义社会的基本矛盾催生了无产阶级革命运动中的革命权威,革命权威的形成则依赖组织权威,而组织权威的持续存在则推动形成了政治权威。现代政治生活主要凸显权威两方面的作用:一是促进形成联合活动。对于马克思主义政党来说,组织起来、联合起来、形成一致行动,既是自身成长发展的密钥,也是求得生存的基本法则。但是,“联合活动就是组织起来,而没有权威能够组织起来吗?”^{[3]275} 19世纪70年代,巴黎公社运动的失

败已经清晰证明,没有权威就不可能让无产阶级联合起来,就不可能形成集中统一的组织。二是巩固和维护政权。马克思主义政党在取得革命胜利之前,其主要目标是夺取政权。获得政权以后,主要目标则是巩固政权。如何巩固来之不易的胜利成果,必须之举就是通过政治权威实现内部团结和外部整合,进而妥善应对错综复杂的情况。

请示报告制度恰恰具有这方面的作用。一方面,请示报告制度能构建权威。“请示报告”本身蕴含着下级服从上级的意蕴,即上级有权威,能让下级发自内心地认同,这是自然状态下的理想类型。但随着社会生产不断扩大带来时空距离延长、物理空间阻隔、信息传递减损等,这种理想情况并不常见。此时,就需要“构建”权威,特别是对于一个政治组织来说,更是如此。“构建”权威只是表明权威的一种形成方式,并不影响“发自内心地认同”这一特质,马克思主义政党推行请示报告制度就是如此。《共产主义者同盟章程》规定,“区部委员会每六个月向所属各支部报告收支情况”^{[4]422}“任何一个盟员改变住址时均须事先报告本支部的主席”^{[4]422},这可视作马克思主义政党请示报告制度的源起。1864年,马克思和恩格斯为国际工人协会起草宣言及条例时规定,“总委员会在每年的代表大会上提出关于协会过去一年的活动的公开报告。”^[5] 显然,报告“收支”“住址”及“过去一年的活动”等,其目的都在于通过建立请示报告制度在组织内部构建权威。同样地,中国共产党在新民主主义革命时期就开始摸索建立请示报告制度,也是出于构建权威的需要。在解放战争即将取得胜利的关键时刻,毛泽东明确强调,“各中央局和分局是受中央委任、代表中央执行其所委托的任务的机关,必须同中央发生最密切的联系。”^{[6]1265} 建立请示报告制度,就是通过这种“最密切的联系”把一切必须集中和可以集中的权力集中在中央,切切实实地把权威构建起来。

另一方面,请示报告制度能维护权威。历史和实践表明,权威是在长期维护中巩固的,对中国共产党而言,这必须一以贯之。1941年7月,中央政治局作出了《中共中央关于增强党性的

决定》，要求各级党组织“应当在党内更加强调全党的统一性、集中性和服从中央领导的重要性”^{[7]445}“各个独立工作区域领导人员，特别注意在今天比任何时候更需要相信与服从中央的领导。”^{[7]445}为进一步巩固这项制度，1942年的《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》指出：“在决定含有全国全党全军普遍性的新问题时，必须请示中央，不得标新立异，自作决定，危害全党领导的统一”^[8]。

综上所述，权威是马克思主义政党建立请示报告制度的原初逻辑。因权威而起、为权威而兴，是请示报告制度的“大逻辑”。因此，在理解请示报告制度时，必须紧扣权威这一关键词。

二、请示报告制度的演进历程

检视历史发现，请示报告制度伴随中国共产党成立而起步，从党的一大最早明确作出向共产国际报告工作的规定，到中华人民共和国成立后请示报告制度实现了从党的纪律向国家治理制度的延伸，再到改革开放后请示报告制度逐步融入干部监督、巡视巡察等具体领域，直至新时代请示报告制度迎来系统性规范与集成化发展，《中国共产党重大事项请示报告条例》等党内法规出台。这一历史进程表明，请示报告制度是党在不同历史时期调适组织关系、整合组织资源、确保政令畅通的重要机制，其演进逻辑始终紧扣巩固党的权威这一命题。

1. 请示报告制度的发轫确立

中国共产党成立伊始，党的一大就明确规定“党中央委员会应每月向第三国际报告工作。”^{[9]6}这可视为请示报告制度在工作制度层面上的原初表达。党的二大制定的《中国共产党章程》第四章“纪律”部分明确指出，地方执行委员会开除党员“必须报告其理由于中央及区执行委员会。”^{[9]274}这是第一次从党章层面就基层党组织建设作出请示报告的要求，具有里程碑意义。党的四大以后，党员人数和党组织的数量突飞猛进，革命形势愈发复杂，这一局面促使党对请示报告工作有了更加深刻的认识，特别是1926年7月后，湖南、湖北、江西、河南等地的农民运动达到高潮，但除广东、湖南等

少数地区，一些区域的农民运动情况未能及时向中央报告。基于此，1926年8月中央要求：“以后各区各地，每月至少应将农运工作情形专门报告于中农委一次，其临时发生之斗争亦应随时报告！万不得有误！”^[10]

面对抗战救国的需要，中国共产党既采取了灵活的领导策略，也强调了建立请示报告制度的重要性。1931年12月15日，《关于建立报告制度问题》的通令明确指出，苏维埃政府在工作上“首先要建立下级向上级经常作报告的制度，上级对下级实行工作检查的制度。”^[11]随后，1932年的《中央革命军事委员会通令》、1937年的《关于建立政治工作报告制度的指示》、1939年的《关于建立报告制度的通知》等都强调了战争环境下军队、地方建立请示报告制度的重要意义。

解放战争时期，请示报告制度的精细化特征初现。如1948年4月，中央在已有经验做法的基础上发布了《关于建立报告制度的补充指示》，更加详细规定了中央局、分局、前委需要报告的主要问题和方式；同年9月召开的中央政治局会议讨论通过了《关于各中央局、分局、军区、军委分会以及前委会向中央请示报告制度的决议》，对于必须事先获得批准方可实施的事项及事后必须向中央提交审查的事项，作出更为明确的规定。其中，该决议规定了各地向中央应报告哪些事项、应通过哪些程序报告，报告时若遇到困难该如何处理等重要内容，有的条目还对撰写报告的方法、技巧、篇幅等问题作出了详细规定。

由此可见，新民主主义革命时期请示报告制度得以确立，并呈现两个鲜明特征：一方面体现为制度要素基本形成，即通过指令或决议形式，对请示报告制度的主要内容和程序等作出了详细规定；另一方面体现为强调“执行”的导向已经十分明显，即对严格执行请示报告制度的必要性和重要性作出明确说明，并对不执行的地方提出了严肃批评，要求坚决克服这些问题^[12]。请示报告制度有力保障了党的集中统一领导，强化了组织纪律，防止了分散主义和地方主义，维护了党中央的权威，保证了革命意志与行动的统一。

2. 请示报告制度的探索拓展

中华人民共和国成立后,中国共产党将请示报告制度作为党的领导制度的重要内容,并在全国各级政权机构推行,使其成为维护中央权威的重要载体。1949年11月,中央政治局通过的《关于中央人民政府内组织中国共产党党委会的决定》和《关于在中央人民政府内建立中国共产党组织的决定》要求,政务院所属各党组必须两月一次向中央报告工作,并明确重要问题可作专题报告、专业会议可作结论简报等。1949年12月,中共中央《关于中央人民政府成立后党的文化教育工作问题的指示》要求文化教育方面重大问题必须参照1948年中央关于建立报告制度的相关指示,“经过党的系统,向中央报告和请示”^[13],这可以看作中华人民共和国成立初期对请示报告制度的延续。这3个制度文本不仅提出了中央政府各委员会及其所属各部门向中央作请示报告的基本要求,而且就请示报告的依据、时间等作了明确说明。

1953年3月,中共中央颁布《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》(以下简称《草案》),这是中华人民共和国成立后第一份专门阐释并建立请示报告制度的文件。《草案》规定“今后政府工作中一切主要的和重要的方针、政策、计划和重大事项,均须事先请示中央,并经过中央讨论和决定或批准以后,始得执行。”^[14]⁶⁷《草案》公布之后,中央政府所属各机关党组织、各大行政区中央局及省(市)级党委等,纷纷对实施请示报告制度的途径进行了深入探索。如人事部党组提出,“部向中央每二月综合报告一次,厅、局每月向部报告一次。”^[15]²²⁹四川省委提出要“严格执行请示报告制度,凡遇原则性问题,均必须事前请示;不准办的事,就坚决不办。”^[15]¹⁶³1956年9月,党的八大修订党章后,进一步明确“党的下级组织必须定期向上级组织报告工作。下级组织的工作中应当由上级组织决定的问题,必须及时向上级请求指示。”^[16]这意味着,请示报告制度正式纳入党的根本大法,构成这一时期请示报告制度的重要创新。

社会主义革命和建设时期,中国共产党进一步探索并完善了请示报告制度,其主要呈现两方面特征:一方面体现为请示报告程序的细化,如明确区分“请示”“报告”两类文体,这有助于上级快速知悉事件性质,降低处理公文行政成本。另一方面体现为请示报告制度的适用范围从党内系统拓展至国家政权机关,明确规定政府工作中的一切重要方针、政策、计划和重大事项,均须事先请示中共中央,经批准后方可执行,使请示报告制度成为国家政权建设的重要组成部分。

3. 请示报告制度的恢复发展

党的十一届三中全会召开以后,党的领导制度建设重新步入正轨,请示报告制度的恢复和完善工作被提上日程。1982年9月,党的十二大修订《中国共产党章程》,其中“党的组织制度”章节对下级组织向上级组织请示、报告工作提出了明确要求。但总体上看,改革开放初期请示报告制度的恢复主要采取了“先点后面”的策略。如1988年中纪委颁发《关于建立健全报告制度的通知》,主要是从纪检监察系统的角度作出规定;1990年中共中央印发的《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》,主要是从落实民主生活会的角度提出要求;1993年颁布实施的《中国共产党地方组织选举工作条例》,主要是对地方党组织代表大会召开时间、议程等如何请示报告作出规定。

尽管这些文件是从某一角度出发对请示报告制度作出说明,但是对整个请示报告制度的恢复和完善发挥了积极推动作用。1994年党的十四届四中全会明确提出:“各地、各部门要牢固树立全局观念,坚决贯彻执行中央的决议、决定,结合实际创造性地工作,重大问题要请示报告。”^[17]这不仅重申了请示报告制度的重要性,而且为全党范围内全面恢复和强化该制度提供了指引。随后,一系列配套措施和具体规定相继出台,进一步细化了请示报告的内容、形式、频率及责任追究等。

由点及面的推进策略使该时期的请示报告制度不断形成新的生长点,集中体现为:其一,出台领导干部个人重大事项报告。1997年中

共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于领导干部报告个人重大事项的规定》;同年中央纪委、中央组织部又作出《关于领导干部报告个人重大事项的规定若干问题的答复》,对领导干部应该报告的重要事项、报告时间及报告形式等问题,作出了较为详细的说明,这可以看作请示报告制度的延伸。其二,融入相关监督工作。2003年《中国共产党党内监督条例(试行)》颁布,对重要情况通报和报告作出了规定:“党组织对于本地区、本系统、本单位事关全局和社会稳定的重要情况以及重大问题,应当按照规定时限和程序向上级党组织报告或请示。”^[18]与此相一致,2009年的《中国共产党巡视工作条例(试行)》也对巡视工作中的请示报告问题作出了规定,“巡视组应当严格执行请示报告制度,对巡视工作中的重要情况和重大问题要及时请示报告。”^[19]

4. 请示报告制度的系统规范

新时代以来,为更好地维护党中央权威和集中统一领导,请示报告制度步入系统化、规范化发展的新阶段。2015年中共中央印发《中国共产党组织工作条例(试行)》,对党组请示报告制度作出规定,“建立健全党组织向批准其设立的党组织请示报告工作制度。党组每年至少作1次全面报告,遇有重大问题应及时请示报告。”^[20]同年,《中国共产党地方委员会工作条例》对党的地方委员会的请示报告制度作了更为详细的规定,这是从组织层面对请示报告制度的规定。与此同时,党中央还重视个人对组织的报告,如2016年的《关于新形势下党内政治生活的若干准则》将“如实向党反映和报告情况……反对隐瞒实情,报喜不报忧”^{[21]381},作为党员干部在日常工作中必须遵守的政治纪律,强调领导干部必须“强化组织观念,工作中重大问题和个人有关事项必须按规定按程序向组织请示报告”^{[21]386-387}。

2017年中共中央办公厅、国务院办公厅修订了《领导干部报告个人有关事项规定》,制定《领导干部个人有关事项报告查核结果处理办法》。同年印发的《中国共产党工作机关条例(试行)》提出,“党的工作机关接受党委的全面监督,每年至少向党委作一次全面工作情况报

告,遇有重要情况及时请示报告。”^[22]这两项规定的创新在于,首次对中央主要机构的请示报告工作提出了明确要求。2019年印发的《中国共产党政法工作条例》《中国共产党纪律检查机关监督执纪工作规则》,分别对政法单位党组织及纪检监察机关请示报告的主体、范围、方式等作出了明确要求。2023年,中共中央政治局会议再次修订《领导干部报告个人有关事项规定》,对个人事项报告制度作出了新的规定。

总体而言,新时代以来请示报告制度建设呈现三方面的特点:其一,主体维度,坚持组织与个体同步推进。如领导干部要向组织报告有关本人及其家属的就业和境外商办企业、存款及投资情况等个人事项,下级组织也要向上级组织及时请示报告重要事项。个人有关事项报告制度更加聚焦“关键少数”,凸显分类管理和重点监督的作用,突出抽查核实程序,以强化制度的执行。其二,内容维度,坚持常规与专项、重大同步推进。针对专项请示报告制度的规范性要求更加明晰,特别是2019年印发的《中国共产党重大事项请示报告条例》将请示报告制度上升至“条例”,从党内法规角度对该制度先前存在的法规位阶不高、效力不强等问题作出回应。从规定“谁应当向谁请示”的角度,明确了请示报告事项范围;从规定“怎么请示报告”“采取何种形式请示报告”等方面,明确了请示报告的程序和方式;从规定“监督与追责”等方面,明确了不请示不报告的处理方式。其三,要素维度,坚持制度制定与执行同步推进。对于请示报告制度而言,推动有效执行落实是维护其权威性的必然要求。进入新时代,中央一方面加强制定和修订请示报告制度的党内法规及规范性文件;另一方面狠抓请示报告制度的贯彻执行与落实,如《中国共产党纪律处分条例》明确提出,“不按照有关规定或者工作要求,向组织请示报告重大问题、重要事项的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分”^[23],这有力维护了党中央的权威。

三、请示报告制度维护权威的逻辑机理

透过请示报告制度百余年的演进历程,不

仅可以发现其始终把构建并维护权威作为重要的出发点和落脚点,也可深刻洞察该制度背后的运行逻辑。具体而言,请示报告制度是通过上下级之间信息的有效传递,以及制度本身所具有的规范、引导和约束功能来促进权威的构建与巩固。

1. 实现有效的信息传递

信息是政治行为得以有效表达、沟通并持续运行的媒介。对于请示报告制度而言,精准、快捷、有效的信息传递必不可少。请示报告制度的运行过程主要通过两种方式来实现信息传递。

一方面,突破科层制的跨越式传递。在科层制中,组织层级不仅客观存在,而且规制着政治系统的行为方式和信息采集。根据常规要求,信息往往是逐级传递和发布的,这种方式虽能保证信息的传送,但也存在信息被歪曲、时效性降低等风险。对于请示报告制度来说,经过不断摸索,“中共也采取既借助于科层体系,又追求跨层级交流这种看似相悖、但又有其内在逻辑的举措”^[24]。1926年《中央通告第七十七号》把应当报告的内容规范为3类,同时要求各级党组织必须按时向中央汇报,并认为这项工作事关党的集中领导。中华人民共和国成立之初,各级党组织在向上级党委、政府提交请示报告的同时,也要同步向中共中央、中央政府提交请示报告材料。中共中央要求“各区党委,各地委,各县委,均按级向中央及其上级作报告。县委以上的报告,除发其上级外,均同时直接发中央。”^[25]1954年,为适应国家经济建设、加强党中央集中统一领导,中央人民政府作出了撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的重大决定。科层制层级的减少,在客观上提高了请示报告制度的信息传递效率。无论是减少中央与地方之间的交流层级,还是规定地方各级党组织可以直接向中央请示报告,其主要出发点都是探索突破传统科层制的约束,实现跨越式的信息传递,让重要信息能以最快的速度向上级组织报送。

另一方面,分殊化的信息传递。从严格意义来看,请示报告制度包括“事前请示”和“事后报告”两种:事后报告执行过程中,上级组织

一般会将某些重要议题的批复情况反馈给下级组织,或转发给地方各级组织。但在这个过程中,上级组织并不是将原文完整不变地传递,而是对阅文者的身份作出一定范围的限制,如在“三反运动”中,一些党内刊物转发由地方报送且经中央认可的报告,“科长以上的党员都能阅读。”^[26]同时,还对一些报告的内容作出明确要求,如不适合公开的内容“尤应注意省掉一些内容,例如党的工作、统战策略及其他某些策略问题。外交中的策略性问题,亦应注意。”^[27]需要指出,请示报告的文本属性也有一定区分。如《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》明确区分了“请示”和“报告”的文种,即“应严格区分请求批示或报告的两种性质”^{[14]67}。其中,“请示”只限一个专题,且必须注明请求批示及请求何人或何机关批示;“报告”一般应每两周一次,且明确相关责任,“如应向中央请示报告的事项而竟未向中央提出,则最后经手的政府负责同志应负主要的责任。”^{[14]70}这种差异化的处理方式契合了当时特殊的时空环境,不仅使请示报告制度得以运行,为巩固新生政权提供了有力支撑,而且为请示报告制度的延续提供了参照。

2. 发挥制度的引导和约束功能

制度本身是一种行为规范,旨在减少人们行为的不确定性,进而促进形成一致行动。由此可见,引导与约束是制度普遍具备的基础性职能。作为党的制度建设的重要组成部分,请示报告制度亦具备此类功能,并依靠这些功能实现有序运转。

其一,充分发挥引导功能。引导功能就是通过正向激励或者鞭策,向人们提出要求、告诉人们该如何行动。请示报告制度明确规定了需要请示报告的内容及规则、程序。这实际上就是向各级党组织及党员发布报告事项清单。如1948年毛泽东起草《关于建立报告制度》的党内指示,对请示报告的主要内容、撰写方法、时间频率等要素作了详细规定:要“由书记负责(自己动手,不要秘书代劳)”^{[6]1264};在内容层面要包括“该区军事、政治、土地改革、整党、经济、宣传和文化等各项活动的动态,活动中发生

的问题和倾向,对于这些问题和倾向的解决办法。”^{[6]1264}在报送时间及署名等方面,“规定的写报告时间(逢单月的上旬)恰在作战紧张的时候,则可提前或推迟若干天,但须申明原因。关于政治工作部分,由该军政治部主任起草,经司令员、政治委员审查修改,并且共同署名。”^{[6]1266}可以说,在1948年请示报告制度正式确立之时,毛泽东就要求各中央局和分局汇报军事、政治、土地改革、整党、经济、宣传和文化的各项活动的动态;野战军首长和军区首长则要汇报战绩报告、损耗报告、实力报告及策略性的综合报告。这显然是将当时党的政治目标细化为具体的军事、政治、经济等多方面的行动要求,引导各级组织和干部保持正确的前进方向。对于党员个人来说亦是如此,请示报告制度可以看作“是检验一名领导干部是否合格、对党忠诚老实的‘试金石’”^[28]。履行必要的请示报告既是下级展示其政策理解力、执行力和创新力的重要载体,也是加强干部管理的重要手段。

其二,充分发挥约束功能。如果说发挥引导功能是通过正向激励发挥规范性作用,那么约束功能则是通过划出不可逾越的“边界”,告诫各级组织及党员一旦不履行请示报告需要承担的后果。如1997年发布的《中国共产党纪律处分条例(试行)》是第一部明确对不请示、不报告行为作出具体规定的党内法规,明确了对拒不执行或者擅自改变党组织的决定,或者在重大问题上独断专行造成较大损失的处分要求,并在2015年、2018年、2023年的历次修订过程中得到丰富和完善。新时代以来,请示报告制度的约束功能明显增强,不仅体现在请示报告的事项内容得到了进一步明确,也体现在相关监督惩戒机制的进一步完善,请示报告制度驶入了突破与创新发展的“快车道”。针对领导干部个人重大事项报告中存在的突出问题,十八届中央纪委二次全会指出“认真执行领导干部报告个人有关事项制度,并开展抽查核实工作。”^[29]2013年中央纪委法规室、中央组织部干部监督局制定的《领导干部个人有关事项报告材料汇总综合办法》,将其作为《关于领导干部报告个人有关事项的规定》的配套制

度,促进领导干部个人有关事项报告材料汇总综合工作的规范化、制度化。2014年,中组部印发了《领导干部个人有关事项报告抽查核实办法(试行)》。这些都旨在解决此前“只报不查”的问题,弥补监督环节的制度缺口,让领导干部个人事项报告从“软要求”变成“硬约束”,有效提升了请示报告制度的执行力与权威性。与此同时,《中华人民共和国公职人员政务处分法》明确了对公职人员不按照规定请示、报告的处分要求,其约束力覆盖全体行使公权力的非党员公职人员。同时,《中华人民共和国监察法》等相关法律也将公职人员违反请示报告制度的行为纳入监察范围,进一步强化了制度的约束功能。

四、何以更优:请示报告制度的优化路径

面对当前请示报告制度运行仍面临信息失真、标准泛化、程序空转等现实挑战,其优化完善应当从3个维度发力。一是通过明晰其作为政治纪律的根本属性,并辅以严格的惩戒机制,从源头上遏制选择性报告与信息变异;二是在清单管理模式基础上,针对不同场域构建差异化规范;三是在厘清权责边界的基础上优化考核导向,充分激发各级组织的主观能动性。

1. 从“信息传递”迈向“有效传递信息”

从当前请示报告制度的实际运行来看,在实现“有效信息传递”层面面临诸多挑战。其中,信息失真是较为突出的问题。从本质上看,这是制度设计的理想状态与执行者基于现实理性选择之间相互作用的结果。这也恰恰说明,当前应将现实信息的有效传递作为健全完善请示报告制度的基础性工作。为此,明晰政治属性及明确惩戒措施是关键。

一方面,明晰政治属性。所谓政治属性,即请示报告制度超越了一般制度的要求,具有鲜明的政治特性,是否如实、全面、及时地向组织请示报告,直接反映了党员干部的组织观念和对党的忠诚。党章在党员义务中强调了“对党忠诚老实,言行一致”^{[30]86},党章中“党的组织制度”一章也明确要求“党的下级组织既要向上级组织请示和报告工作,又要独立负责地解决自己职责范围内的问题”^{[30]90}。党章作为党

的根本大法,在所有党内法规中位阶最高,是管党治党的总章程、总规矩。这意味着,执行请示报告制度不是单纯传递信息的技术性、事务性工作,而是必须秉持实事求是的态度,关乎党员义务和组织原则。只有牢牢把握住这个政治属性,后续的技术性、机制性完善措施才能真正发挥效力,继而从根本上破解信息失真的难题。

另一方面,明确惩戒措施。如果不请示、不报告不会面临惩戒,甚至因“掩盖问题”而暂时获益,那么选择信息失真就会滋生冒险行为,惩戒措施则大大提高了这种行为的风险和成本,使执行者做出倾向于遵守制度的选择。新时代以来,针对不请示、不报告的惩戒措施日益完善且严格:2019年修订的《中国共产党问责条例》明确指出,对党组织或党的干部不遵守重大事项请示报告制度、“阳奉阴违、欺上瞒下”^[31]的行为必须给予问责;同年修订的《中国共产党重大事项请示报告条例》单列了“监督与追责”一章,要求“全面如实请示报告工作、反映情况、分析问题、提出建议,既报喜又报忧、既报功又报过、既报结果又报过程”^{[32]21},否则要予以追责;2023年修订的《中国共产党纪律处分条例》不仅明确指出,“不按照有关规定向组织请示、报告重大事项,对直接责任者和领导责任者,情节较重的,给予警告或者严重警告处分;情节严重的,给予撤销党内职务或者留党察看处分。”^[33]同时进一步细化各类瞒报、谎报情况的处分档次。“问责”“追责”“处分”体现了多元惩戒手段的组合运用,以及对不同情节的精准量罚,形成了对潜在违规者的有力警示,促使下级在请示报告时更加审慎、负责,确保信息的真实性和完整性。

2. 从“一般通用”迈向“领域细分”

从请示报告制度的实际运行来看,必须用具体、明确的标准来界定哪些事项必须请示或报告,为此,清单管理是一种行之有效的手段。从深层逻辑而言,请示报告制度从“一般通用”迈向“领域细分”不是应用范围的扩大,而是信息传导面向社会分工专业化的必然结果。

一方面,清单管理已经提供了一般通用原则。早在1948年请示报告正式出现时,毛泽东便发出了一次专门指示,向各中央局、分局、前

委明确列出了“应向中央报告的事项”的清单,包含税收政策、工资政策、每年财政预算、每年新兵动员计划、文化教育政策等共计18项内容,并要求清单中各项工作“嗣后必须在事先或事后报告中央”^[34]。随后,清单管理在请示报告制度中得到进一步运用,促进了该工作的完善。如,2019年《中国共产党重大事项请示报告条例》不仅明确了党组织请示报告主体,也明确了党组织请示报告事项,并具体列出了党组织应当向上级党组织请示或报告的相关事项清单,这为请示报告制度的有效运行提供了清晰、可操作的依据。

另一方面,清单管理延展到不同细分领域。随着时代的发展和社会的进步,各领域工作呈现复杂化、专业化、差异化的特点,对请示报告事项的界定和管理也提出了更高要求。请示报告制度的领域细分趋势,是现代化社会分工精细化的必然结果。请示报告制度根据不同场域的风险源头、传导路径、爆发形式,精准捕获不同领域的“风险信号”:在社会治理领域,包括对重大群体性事件、重大公共政策社会反响、安全生产重大隐患等问题的预警;在科技创新领域,包括重大科研项目推进、关键技术攻关瓶颈、科研伦理风险等过程监控等。如,2007年的《生产安全事故报告和调查处理条例》对应报告的事故内容作出了规定;2019年的《中国共产党机构编制工作条例》明确要求“建立机构编制报告制度。”^[35]这些都说明请示报告制度应该更加注重细分领域的特性,依据不同行业与系统的实际运行状况,制定出更具针对性和可操作性的请示报告标准。

3. 从“遵从程序”迈向“主动赋能”

请示报告制度不仅是确保上下贯通、令行禁止的程序性安排,更是通过清晰的信息沟通与权责界定,有效激发各级组织的主观能动性的系统工程。为此,必须防止陷入“重程序、轻实效”的陷阱。

一方面,明晰权责边界,激发主动精神。权责明晰就是要清楚哪些重大事项必须向上级请示报告;哪些问题必须主动负责、积极担当。2019年《中国共产党重大事项请示报告条例》明确其执行原则之一是“既牢记授权有限,该

请示的必须请示,该报告的必须报告;又牢记守土有责,该负责的必须负责,该担当的必须担当。”^{[32]5} 换言之,请示报告制度以清单形式明确了必须向上级请示和报告的范围,这意味着清单以外的事项属于自主决断范围,权限范围内的主动作为不仅不被禁止,更是履职尽责的本分;而该报不报或是将矛盾问题上交,才是真正的失职。遵循请示报告制度程序的同时,更要在权限范围内主动谋划、大胆创新,这才是请示报告制度的目标指向。

另一方面,优化机制导向,保障担当作为。在监督请示报告制度执行的同时,提升自主解决问题的能力也十分重要,如 2019 年《中国共产党重大事项请示报告条例》明确指出,对“不按规定程序和方式请示报告,造成严重后果的”^{[32]22} 以及“缺乏责任担当,推诿塞责、上交矛盾、消极作为的”^{[32]22} 两类行为都要追责,这为授权有限、守土有责提供了一套约束性机制。这意味着,对下级党组织及其主要负责同志进行考核评价时,不仅要关注其执行请示报告制度的情况,更要关注其在权限范围内自主解决问题、推动工作的实际成效,将自主解决问题能力、推动工作成效等纳入考核指标,形成既注重程序合规又鼓励主动作为的鲜明导向。

五、结 语

百余年来,请示报告制度的构建与优化,始终紧扣“构建权威、维护权威”的逻辑,贴近不同时期党的建设的任务。在其历史演进过程中,展现出了如下重要价值:一是提供了一套“神经系统”,畅通了上下信息传递的渠道,确保全党上下指令统一、步调一致,确保党的领导贯穿各项工作的全过程。二是提供了一套“约束系统”,明确了各级党组织的权责边界,督促党员干部强化组织观念和政治担当,有效防止了无组织无纪律、各自为政的问题发生。三是搭建了一套“响应系统”,帮助上级党组织及时掌握一线实际情况,快速回应基层遇到的新问题新挑战,提升决策的科学性与针对性,推动党和国家事业沿着正确方向不断前进。这三方面系统回应了“组织规模越大,信息衰减程度越显著”这一难题。站在新的历史方位,面对更

加复杂严峻的内外环境与更加艰巨繁重的改革发展任务,持续坚持和完善请示报告制度,必将为推进新时代党的建设新的伟大工程、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加坚强的制度保障。

参考文献:

[1] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第二卷 [M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,2012:651.

[2] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第一卷 [M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,2012:405.

[3] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯选集:第三卷 [M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,2012.

[4] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第四十二卷 [M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,1979.

[5] 马克思,恩格斯. 马克思恩格斯全集:第十六卷 [M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局,编译. 北京:人民出版社,1964:600.

[6] 毛泽东. 毛泽东选集:第四卷[M]. 北京:人民出版社,1991.

[7] 中共中央文献研究室编. 建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第十八册[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[8] 中共中央文献研究室编. 建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第十九册[M]. 北京:中央文献出版社,2011:428.

[9] 中共中央文献研究室编. 建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第一册[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[10] 中共中央文献研究室编. 建党以来重要文献选编(一九二一——一九四九):第三册[M]. 北京:中央文献出版社,2011:351.

[11] 中共中央文献研究室编. 毛泽东年谱(一八九三——一九四九):上卷[M]. 北京:中央文献出版社,2013:360.

[12] 陈朋. 新民主主义革命时期党内请示报告制度的历史考察[N]. 光明日报,2025-10-22(11).

[13] 中共中央文献研究室编. 建国以来重要文献选编:第一册 [M]. 北京:中央文献出版社,1992:66.

[14] 中共中央文献研究室编. 建国以来重要文献选

编:第四册[M].北京:中央文献出版社,1993.

[15] 中央档案馆,中共中央文献研究室编.中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月):第十二册[M].北京:人民出版社,2013.

[16] 中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编:第九册[M].北京:中央文献出版社,1994:135.

[17] 中共中央文献研究室编.十四大以来重要文献选编:中[M].北京:人民出版社,1997:963.

[18] 中共中央文献研究室编.十六大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2005:664.

[19] 中共中央文献研究室编.十七大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2011:88.

[20] 红旗出版社编辑部编.最新中国共产党党内规章制度实用大全[M].北京:红旗出版社,2017:61.

[21] 中共中央办公厅法规局编.中国共产党党内法规选编(2012—2017)[M].北京:法律出版社,2019.

[22] 中共中央党史和文献研究院编.十八大以来重要文献选编:下[M].北京:中央文献出版社,2018:602.

[23] 中共中央文献研究室编.十八大以来重要文献选编:中[M].北京:中央文献出版社,2016:744.

[24] 周良书,康张城.新中国成立初期请示报告制度的历史考察[J].兰州大学学报(社会科学版),2023,51(6):78-86.

[25] 中共中央文献研究室编.建国以来重要文献选编:第二册[M].北京:中央文献出版社,1992:495-496.

[26] 中共中央文献研究室编.毛泽东年谱(一九四九—一九七六):第一卷[M].北京:中央文献出版社,2013:443.

[27] 中央档案馆,中共中央文献研究室编.中共中央文件选集(1949年10月—1966年5月):第二册[M].北京:人民出版社,2013:94.

[28] 陈金龙,张浩.新时代党内请示报告制度的创新发展及现实启示[J].中南民族大学学报(人文社会科学版),2025,45(5):19-30.

[29] 中共中央文献研究室编.十八大以来重大文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014:125.

[30] 中国共产党第二十次全国代表大会文件汇编[M].北京:人民出版社,2022.

[31] 中国共产党问责条例[M].北京:人民出版社,2019:6.

[32] 中国共产党重大事项请示报告条例[M].北京:人民出版社,2019.

[33] 中国共产党纪律处分条例[M].北京:人民出版社,2024:28.

[34] 毛泽东.毛泽东文集:第五卷[M].北京:人民出版社,1996:107.

[35] 中国共产党机构编制工作条例[M].北京:人民出版社,2019:13.

The Construction Logic of the System of Reporting and Requesting Instructions from the Perspective of Xi Jinping's Thought on Party Building: An Inquiry Centered on Upholding the Authority of the CPC Central Committee / CHEN Peng¹, XU Cenchen² (1. Institute of Marxism, Jiangsu Provincial Academy of Social Sciences; 2. School of Marxism, Party School of the C. P. C. Jiangsu Committee)

Abstract: “Authority” constitutes the foundational logic underpinning the development of the system of reporting and requesting instructions. Over the past century, this system has traversed distinct historical stages: its inception and establishment during the New Democratic Revolution, its exploration and expansion during the socialist revolution and construction period, its restoration and growth during the reform and opening-up and the new period of socialist modernization, culminating in its systematic standardization since the advent of the new era. Throughout this evolution, it has consistently served the fundamental objective of consolidating the authority of the Party. The internal mechanism governing the effective operation of this system manifests in two dimensions. On one hand, it facilitates the cross-hierarchical transmission and differentiated processing of information, thereby achieving efficient vertical information exchange between superior and subordinate levels. On the other hand, through explicit regulatory lists, it leverages institutional guidance and constraints to standardize the conduct of both organizations and individuals. Consequently, the optimization of this system should focus on three strategic shifts: transitioning from mere “information transmission” to “effective information transmission”, which entails preventing information distortion and delays in execution by strengthening political consciousness and clarifying disciplinary measures; shifting from “generalized application” to “domain-specific refinement”, namely, based on a thorough understanding of the variances across different sectors, differentiated regulations should be formulated for entities at various levels and of different types to reduce ambiguity in implementation; and evolving from “procedural compliance” to “active empowerment”, namely, by delineating power-responsibility boundaries and optimizing evaluation mechanisms, the system can safeguard the centralized and unified leadership of the CPC Central Committee while simultaneously stimulating the initiative and creativity of organizations at all levels, thereby averting the pitfall of “prioritizing procedure over efficacy”.

Key words: reporting and requesting instructions; institutional development; authority; information transmission; domain differentiation; proactive empowerment