

我国国家机关 工作指导原则

陕西人民出版社

前 言

中國人民在中國共產黨的領導下，進行了長期的、艱苦的革命鬥爭和革命戰爭，終於在一九四九年推翻了帝國主義、封建主義和官僚資本主義的罪惡統治，建立了工人階級領導的、以工農聯盟為基礎的、人民民主專政的（實質上是無產階級專政的）中華人民共和國，組織了為廣大人民服務的各類國家機關。我國國家機關在中國共產黨的領導下，在實現社會主義工業化事業中取得了巨大的成就，在實現對農業、手工業及資本主義工商業的社會主義改造事業中，取得了決定性的勝利。我國國家機關同其他社會主義國家的國家機關一樣，是最民主、最有效率、建設社會主義社會的強大的、主要的工具。我國國家機關在社會主義建設和社會主義改造事業中，所以能起如此巨大的作用，除了中國共產黨領導這個決定條件以外，還由於在這些國家機關的組織和活動中，採取了羣眾路線、民主集中制和集體領導制等等工作的指導原則。因此，在現階段，在為促進社會主義工業化事業進一步的發展，為徹底完成社會主義改造事業的鬥爭中，很好地研究我國國家機關工作的指導原則的內容，闡明它在國家生活中的重大作用，批判在貫徹這些工作指導原則過程中存在的缺點和錯誤，以保證在我國國家機關的組織和活動中，確

切不移地貫徹這些原則，進一步擴大民主生活，加強國家機關在建設社會主義社會中的槓桿作用，這不僅在理論上是有重大的意義，而且在政治實踐上也具有重大的意義。

首先在這裡交代一下，我國國家機關的組織與活動原則，不僅僅是羣眾路線、民主集中制和集體領導制這三個原則，而且還有其他一些原則，如中國共產黨的領導原則（這是最根本的原則，把它做為結束語）、人民羣眾參加國家管理原則、各民族平等參加國家管理原則、人民民主法制原則等。我們在這篇文章中，主要是闡明羣眾路線、民主集中制和集體領導制這三個指導原則。因為，這三個指導原則是我國國家機關的根本的組織和活動原則。

我們的國家是以工人階級為領導的、以工農聯盟為基礎的、人民民主專政（實質上是無產階級專政）的國家，是社會主義類型的國家，是為勞動人民服務的國家。它的歷史任務是要在我國社會消滅剝削制度、消滅剝削階級，把我國建成一個偉大的、富強的、先進的社會主義工業化的國家。這就決定了我國國家機關在自己的組織與活動中，必須以羣眾路線、民主集中制和集體領導制等等作為它的工作指導原則。而我們的國家機關也只有認真地貫徹了這些原則，才能實現建設社會主義社會的偉大而艱巨的任務。

目 次

前 言

一 羣众路綫·····	(1)
(一)羣众路綫的內容·····	(1)
(二)在各类国家机关中如何貫徹羣众路綫·····	(5)
(三)在貫徹这一原則过程中存在的主要問題·····	(10)
二 民主集中制·····	(18)
(一)民主集中制的內容·····	(18)
(二)在我国国家机关工作中如何貫徹民主集中制·····	(23)
(三)在貫徹这一原則过程中存在的主要問題·····	(30)
三 集体領導制·····	(34)
(一)集体領導制的內容·····	(34)
(二)集体領導和个人負責的关系·····	(38)
(三)在我国国家机关工作中如何貫徹集体領導制·····	(40)
(四)在貫徹这一原則过程中存在的問題·····	(41)
結束語——加强党的领导是貫徹国家机关工作指導原則 的根本保證·····	(47)

一 羣众路綫

(一) 羣众路綫的内容

羣众路綫是我們國家机关工作的根本的指導原則。羣众路綫包括兩方面的内容：一方面，从立場、观点上看，馬克思列宁主义教導我們，人民羣众是歷史的主人，是社会歷史發展的決定力量，是人类物質和精神財富的創造者。工人階級只有依靠本階級和广大人民羣众的力量，才能使本階級和广大人民羣众得到解放。因此，國家机关在自己的工作中，就必須密切联系羣众、依靠羣众，遇事和羣众商量、向羣众負責、向羣众學習、把人民羣众的利益做为我們工作中的最高准繩，全心全意为人民羣众服务。羣众路綫要求每个國家机关工作人員从認識上明確人民羣众是我們國家的真正主人，而自己則是人民的忠实的勤务員。另一方面，从工作方法上看，羣众路綫要求在領導工作中，坚决地采取“从羣众中來，到羣众中去”的实事求是的領導方法。这就是毛主席教導我們的：“將羣众的意見（分散的无系統的意見）集中起來（經過研究，化为集中的系統的意見），又到羣众中去作宣傳解釋，化为羣众的意見，使羣众坚持下去，見之于行

动，并在羣众行动中考驗这些意見是否正確。然后再从羣众中集中起來，再到羣众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次地更正確、更生动、更丰富。”^①这种領導方法也就是毛主席指出的，領導和羣众相結合、一般和个别相結合的馬克思列宁主义的科学的領導方法。可見，一切國家机关在自己的組織与活动中，不僅要有为人民羣众服务的观点，而且要有善于为人民服务、領導人民羣众的工作方法。只有把二者密切地結合起來，才是真正地理解了羣众路綫。如果只有为人民羣众服务的主观愿望，而領導方法不对头，依然不能把工作做好，依然会把好事办成坏事的。

在这里，應該強調指出，只有在工人階級的政党（共產党）領導下的國家机关才能貫徹羣众路綫。这是因为共產党是由工人階級和劳动人民中的先進分子組成的，它反映和代表着人民羣众的利益和意志，它和全体人民的利益是一致的。工人階級在資產階級社会里是最受压迫的階級，是同大机器的生產相联系的，因此它在推翻資本主义的統治的斗争中，表現得最英勇、最坚决。这就决定了工人階級的歷史任务是解放全人类，建立社会主义——共產主义社会。工人階級的歷史任务就决定了它必須和广大劳动羣众取得密切的联系，打成一片，并且全心全意地为人民服务。工人階級政党，只有和广大羣众發生广泛的联系，把广大羣众团結到自己的周圍，才能真正成为領導千百万工人階級和劳动羣众的政党，才能取得社会主义革命的勝利。正因为这样，所以工人階級

① “毛澤东選集”第三卷，第九二頁，人民出版社一九五三年版。

的政党始終是走羣众路綫的政党。而在共產党領導下的國家机关，是为人民服务的工具，是保护人民羣众的利益和勝利果实的武器，所以它在自己的組織与活动中，能夠始終不渝地貫徹党的羣众路綫。

密切联系羣众、关心羣众的生活疾苦，这已經是我們党和國家机关的光荣傳統。革命斗争的歷史極其清楚地告訴我們，無論在新民主主义革命时期，或是在社会主义革命时期，在各项社会改革和社会运动中，在任何艰苦的环境下，只要我們依靠羣众，和羣众保持着血肉般的联系，和羣众同呼吸共命运，發動羣众参加斗争，那我們的工作就会得到羣众的支持，就会克服一切困难，取得勝利。相反，如果某些單位、某些部門、某些工作人員，在工作中脫离了羣众，不关心羣众的生活疾苦，他們的工作就得不到羣众的支持，就会遭受到失敗。正如鄧小平同志指出的：“如果正確地实行羣众路綫，使我們得到成功，那末，違背羣众路綫，就一定要使我們的工作遭受損失，使人民的利益遭受損失。”^①可見，密切联系羣众，遇事和羣众商量，这是党和國家机关在工作中減少或避免發生錯誤的最好的領導方法。“……長时期以來，在我們党内，对于这样的領導方法，曾經給它起了一个通俗的名称，叫做“羣众路綫”。我們工作的全部歷史告訴我們：凡是遵守这条路綫的，工作总是好的或者較好的，即使犯了錯誤，也易于改正；凡是違背这条路綫的，工

① “關於修改党的章程的報告”第三十九頁，人民出版社一九五六年版。

作总是遇到挫折。”⑥目前，在社会主义建設取得了巨大的成就和社会主义革命取得决定性胜利的新形势下，國家机关工作中一个重要任务，就是進一步擴大民主生活、反对官僚主义。而貫徹羣众路綫正是完成这个任务的首要关键。

貫徹羣众路綫，必須虛心向人民羣众學習。歷史唯物主义告訴我們，人民羣众是歷史的創造者，是科学和文化的創造者。在人民羣众中間，有着各方面的优秀人物，蘊藏着无限的智慧和力量。國家机关的工作人員只要善于向人民羣众學習，善于实事求是地在人民羣众中間進行調查研究，一定会把工作做好。因此，凡是善于給羣众当学生的人，必然是一个优秀的工作人員，必然同时又是善于給羣众当先生的人。可以这样說，凡是善于向人民羣众學習的人，才是善于走羣众路綫的人，才能真正地貫徹羣众路綫。

貫徹羣众路綫的另一方面，就是善于教導羣众。这就是說，我們走羣众路綫并不等于說我們是尾巴主义者，跟着羣众运动的后面走。恰恰相反，我們要走在羣众运动的前面，去教導羣众，保證工作的順利开展。羣众提出的意見不一定是正確的，这就需要國家机关及其工作人員善于分析研究。能夠从羣众提出的意見中，分辨出那些是正確的，那些是不正確的。同时，还必须善于向羣众進行各方面的教育，宣傳党和國家的政策、法令，使羣众了解我們的政策、法令的精神，并以实际行动支持我們的政策、法令的实施。还必须

⑥ “關於无產階級專政的歷史經驗”第九頁，人民出版社一九五六年版。

善于啓發羣衆的社會主義覺悟，積極參加社會主義建設的各項工作。當羣衆覺悟還沒有提高以前，我們就要善于等待，善于進行耐心的教育，用真人真事和羣衆的親身經驗進行說服教育，講清道理，提高羣衆的覺悟水平，以推動我們的工作。正是因為這樣，中共中央決定向全體農村人口進行一次大規模的社會主義教育，幫助農民羣衆弄清大是大非，堅決走社會主義道路。

與我們的國家機關相反，資產階級國家的國家機關，是資產階級對勞動人民實行壓迫的工具。因此，在資產階級國家的國家機關中，根本不可能實行羣衆路線的工作指導原則。而是實行着不關心人民疾苦、脫離羣衆、高高在上、橫行霸道的官僚主義的領導方法。這是因為，資產階級國家的國家機關是為資產階級利益服務的工具，是為少數剝削者剝削多數勞動者服務的工具，這就決定了資產階級的國家機關在它的活動中，必然採取和勞動人民對立的官僚主義的領導方法。

（二）在各種國家機關中如何貫徹羣衆路線

中華人民共和國憲法第十七條規定：“一切國家機關必須依靠人民羣衆，經常保持同羣衆的密切聯繫，傾聽羣衆的意見，接受羣衆的監督。”這就是說，“一切為着羣衆，一切依靠羣衆”的羣衆路線，是我們一切國家機關必須遵守的工作指導原則，是我們國家機關進行工作的領導方法。那末，在我國國家機關工作中，如何貫徹羣衆路線呢？最主要的有以下幾點：

第一，各級國家機關必須對工作人員經常地、反復地進行羣眾路線的教育。他們從思想上深刻地認識到，依靠羣眾就會取得勝利，脫離羣眾就會遭受失敗這個平凡的真理。

第二，國家機關在決定重大的政策方針之前，必須深入羣眾進行周密的調查研究，在吸取羣眾的經驗和意見的基礎上，再做出決定。

第三，在執行政策的過程中，必須大力發動羣眾，使羣眾自覺地起來貫徹政策。還必須及時地搜集人民羣眾的意見與要求，如果發現政策確有不適當的地方或需要補充的地方，應該馬上報請有關機關處理，以便迅速地加以改善。

第四，必須進一步擴大國家機關的民主生活，使下級國家機關有充分的保證，批評上級國家機關工作中的缺點和錯誤；使一般工作人員有充分的保證，批評領導人員的缺點和錯誤。特別是要充分發揮各級人民代表大會的作用，使代表能充分反映人民羣眾的意見，對政府工作中的缺點和錯誤，提出批評和建議。

第五，在各級國家機關中，必須制訂出一套進一步加強貫徹羣眾路線的切实可行的辦法。例如，關於處理人民來信、接待人民來訪等制度。並且規定定期檢查羣眾路線貫徹情況，以便及時發現存在問題，及時地改正，改進工作人員的工作作風，提高機關工作的質量。

第六，必須進一步加強國家監察機關的作用，即發揮國家監察機關在反官僚主義鬥爭中的積極作用。根據人民羣眾的申訴和控告，檢查國家機關工作人員的違法失職和侵犯人

民利益的事件，这是貫徹羣众路綫有效的办法。

由于各类國家机关的使命不同，人民羣众参加各类國家机关的方式也是多种多样的，从而各类國家机关貫徹羣众路綫所采取的形式也是多种多样的。一般說約有以下幾种形式：

1. 人民羣众参加國家权力机关的活动，因为各級人民代表大会的代表，是权力机关貫徹羣众路綫的基本形式。

中華人民共和國憲法第二條第一款規定：“中華人民共和國的一切权力屬於人民。人民行使权力的机关是全國人民代表大会和地方各級人民代表大会。”我們的國家是人民羣众当家做主的國家，我們的人民代表大会是在人民羣众積極参加下的权力机关和工作机关。我國的权力机关就是由于百万人民羣众选出的代表所組成的。这些代表來自不同的工作崗位，他們代表着全國人民的意志和利益來行使國家的权力，他們了解人民羣众的要求和各方面的情况。数百万人民羣众参加國家权力机关的工作，決定有关國家生活的重大問題，这件事情本身就充分地說明了我們的权力机关是由人民羣众組成并且是貫徹羣众路綫的机关。特別是人民代表視察工作是广泛搜集羣众意見，了解人民羣众生活疾苦、貫徹羣众路綫的重要的形式。國家权力机关由人民羣众組成，就可以充分地發揮人民羣众的積極性和創造性，为建設社会主义社会貢獻出自己的智慧与力量。

2. 人民羣众参加國家行政机关的工作，担任这些机关的領導人員和工作人員，是行政机关貫徹羣众路綫的主要形式。

吸收广大人民羣众参加國家管理工作，这是社会主义类

型國家的特征。我們國家的各項工作就是由人民羣衆自己來進行管理完成的。只有廣大人民羣衆參加了國家管理工作，我們的國家機關才有力量，我們的社會主義建設和社會主義改造事業才能完成。在我們國家里，在各級行政機關中，有數百萬人民羣衆在那里工作着，他們擔任着各種的職務和工作。

在國家行政機關中，及時地處理人民羣衆來信、接待人民羣衆來訪是貫徹羣衆路線非常重要的形式。國家行政機關和人民羣衆接觸的機會最多，特別是縣、鄉級行政機關，和人民羣衆直接接觸的機會更為頻繁。因此，在這些機關中，迅速處理人民來信，經常接待人民來訪，具有頭等重要的意義。這是貫徹羣衆路線的最好的、也是最直接的形式。一九五一年，毛主席就指示我們，必須重視人民的來信，把處理人民來信這件事看成是共產黨和人民政府加強和人民羣衆聯系的一種方法。這個指示，在當時和以後，對於推動各級黨和政府機關的處理人民來信、來訪工作起了很大的作用。但是，今天檢查起來，還並不是每一個機關都很重視的。原因是它們以官僚主義態度對待這件工作，把羣衆來信、來訪當做是“雞毛蒜皮”的小事情，不加以認真處理。這種態度是不對的。因此，根據整風運動的精神，加強處理人民來信來訪工作，在正確處理人民內部矛盾中占有重要的地位。我們必須重視這一工作，總結出一套成功的經驗，推廣於全國，以改進我們的工作。

國家行政機關是國家權力機關的執行機關，是國家政策、法令的具體執行者和貫徹者。行政機關工作情況直接關

聯着人民羣眾生活的各方面。因此，行政機關在工作中，必須虛心地傾聽人民羣眾的意見和要求，及時地改正自己工作中的缺點和錯誤，只有這樣，才是真正地為人民羣眾服務，才是真正地貫徹了羣眾路線。

3. 實行人民陪審員制度，是國家審判機關吸引人民羣眾參加審判活動的最好方式。

中華人民共和國憲法第七十五條規定：“人民法院審判案件依照法律實行人民陪審員制度。”

吸收人民羣眾參加審判活動，早在革命根據地就已經實行了。人民法院在自己的審判活動中，從來就是根據便利人民、聯繫人民、依靠人民的精神進行工作的。實行人民陪審員制度是保證人民法院和人民羣眾取得密切聯繫的一種好辦法。因為人民陪審員是羣眾中覺悟較高、辦事公道、工作積極、享有一定威信的人物。他們和人民羣眾有着密切的聯繫，通過他們可以把案情了解得更清楚、更全面、更客觀。這樣，就可以避免或少發生錯捕、錯押、錯判的現象。保證人民法院能夠順利地行使審判權，並且及時地做出公正而又正確的判決。

人民法院是保護人民的民主權利和自由，保障社會主義建設的審判機關。因此，人民法院在自己的審判活動中，深入羣眾、依靠羣眾、進行周密的調查研究，貫徹羣眾路線的審判作風就具有決定性的意義。實踐證明，凡是認真貫徹羣眾路線的審判人員，他們的案件的審理的質量就高，錯誤就比較少，凡是沒有認真貫徹羣眾路線的審判人員，他們的案

件的審理質量就比較差一些。因此，貫徹羣眾路線情況就成為衡量人民法院審判案件質量高低的很重要的一个方面。

4. 吸收人民羣眾參加國家檢察機關的活動、充當檢察通訊員，是檢察機關發動羣眾揭發犯罪、向犯罪行為做鬥爭的重要方法。

檢察機關是保衛人民民主法制的機關，是保障社會主義建設順利進行的重要機關。檢察機關在自己的工作中，只有依靠廣大人民羣眾的支持才能發揮它應有的作用。檢察機關在鎮壓反革命運動中，在與貪污、盜竊和其他一切刑事犯罪的鬥爭中所取得的勝利，是和廣大人民羣眾的積極支持分不開的。和犯罪行為做鬥爭，僅僅依靠專門機關是不夠的，必須有廣大人民羣眾的配合才能收到最好的成效。檢察機關只有在人民羣眾的協助下，才能進行迅速、及時、全面而又客觀的偵查活動，才能防止工作中的主觀臆斷和片面性；才能不發生或少發生錯捕、錯押、錯起訴等現象；才能真正完成保障公共財產不受侵犯、保護公民的民主權利和自由、鎮壓敵人的巨大任務。

（三）在貫徹這一原則過程中 存在的主要問題

羣眾路線是我們國家機關工作中的根本問題，是我們工作中的指導原則。依靠羣眾，就會勝利，脫離羣眾，就會失敗。這已經是盡人皆知的真理，而且絕大多數國家機關工作人員都是貫徹了這條原則的。但是，也不可否認，在貫徹這一

原則過程中還存在不少問題。如果這些問題不及時地加以克服，就會妨害國家民主生活的進一步發展，就會妨害廣大人民羣眾建設社會主義的積極性和創造性。

目前，在國家機關的工作人員中，存在的各種各樣的官僚主義作風，是貫徹羣眾路線的最大的障礙。官僚主義是剝削階級類型國家機關的必然產物。因為剝削者國家機關中的工作人員就是剝削者自己或為它服務的人。剝削者和人民羣眾的利益是對立的。剝削者所關心的是如何更多地剝削勞動人民。因此，他們根本就不關心勞動人民的生活疾苦，他們是高高在上，統治和壓迫人民羣眾的官僚。他們的工作作風也自然是官僚主義作風。這種作風當然是為人民羣眾所反對的，是和我們國家性質根本相反的。但是，由於官僚主義有它的深遠的社會歷史根源，所以在我們國家機關的一部分工作人員中，得到了傳播，他們沾染了剝削階級的官僚主義的壞習氣，使人民和社會主義事業遭受到一定的損失。

官僚主義的表現形式是很多的，鄧小平同志在“修改黨的章程的報告”中，已經作了比較詳細的分析和深刻的批判，這裡就不再列舉了。

官僚主義是資產階級國家機關的必然產物，它和全心全意為人民服務的社會主義國家機關是根本對立的。官僚主義作風的存在，和我們建立一個完整的社會主義的經濟基礎與上層建築的要求是根本不相容的。正如毛主席指出的：“但是，資產階級意識形態的存在，國家機構中某些官僚主義作風的存在，國家制度中某些環節上缺陷的存在，又是和社會主義

的經濟基礎相矛盾的。”^① 可見，为了順利地、迅速地建立一個完整的社会主义的經濟基礎，以及和這個經濟基礎相适应的、完整的社会主义的上層建筑，必須堅決地反对官僚主义。

官僚主义的危害性是非常巨大的，它疏远了政府和人民之間、上級和下級之間、領導者和被領導者之間的关系。有些人民內部矛盾，如在个别地方發生的少数工人罢工、少数学生罢課、少数合作社社員鬧事等問題，有一部分是由于領導上的官僚主义所引起的。追其原因，一方面，是有些領導人員对于羣众的疾苦关心不夠，对于羣众的合理要求沒有及时地予以解决，另一方面，是有些領導人員对于羣众的不合理的要求，甚至是无理的取鬧，沒有及时地予以解釋和進行政治思想工作。正如毛主席指出的：“但是發生鬧事的更重要的因素，还是領導上的官僚主义。这种官僚主义的錯誤，有一些是要由上級机关負責，不能全怪下面。鬧事的另一个原因是对于工人、学生缺乏思想政治教育。一九五六年，还有少数合作社社員鬧社的事件，主要原因也是領導上的官僚主义和对于羣众缺乏教育。”^② 可見，为了避免發生或者少發生羣众鬧事事件，也必須堅決地克服官僚主义以及加强思想政治教育。正如毛主席指出的：“为了从根本上消滅發生鬧事的原因，必須堅決地克服官僚主义，很好地加强思想政治教育，恰当地处理各种矛盾。只要做到这一

① “關於正確处理人民內部矛盾的問題”第十二頁，人民出版社一九五七年版。

② 引前書，第三十二頁。

条，一般地就不会發生鬧事的問題。”^①

官僚主义和羣众路綫是不相容的，我們必須坚决地反对官僚主义的恶劣作风。如何才能有效地克服官僚主义呢？正如刘少奇同志指出的：“……第一，必須加强党对于國家机关的領導和監督。……第二，必須加强全國人民代表大會和它的常務委員會对中央一級政府机关的監督和地方各級人民代表大會对地方各級政府机关的監督。……第三，必須加强各級政府机关的由上而下的監督和由下而上的監督。……第四，必須加强人民羣众和机关中的下級工作人員对于國家机关的監督。……”^②

不久以前，中共中央發出了指示，号召領導干部与羣众同甘共苦，号召領導干部参加体力劳动。号召各級干部下放，到基層去工作，与羣众同吃、同住、同劳动。这对克服官僚主义，加强同工農羣众的密切联系，有着重大的作用。現在，各地已經有不少的各級領導干部都参加了体力劳动，而下放到基層去的干部，更为众多。他們和羣众同甘共苦的作风，受到了羣众的热烈拥护，大大鼓舞了羣众的生產和工作的積極性。

在我們社会主义类型的國家里，完全有条件克服官僚主义。因为我們的國家是广大人民羣众当家做主的國家，官僚主义是和我們社会主义制度格格不入的。我們反对官僚主义

① “關於正確处理人民內部矛盾的問題”第三十三頁，人民出版社一九五七年版。

② “中國共產党中央委員會向第八次全國代表大會的政治報告”第四十七—四十八頁，人民出版社一九五六年版。