

中国人民解放军 党委制

康士健

国防大学出版社

目 录

引 言	(1)
上篇 中国人民解放军党委制历史发展述要	(7)
第一章 党委制的建立 (1927年 8 月— 1932年10月)	(9)
一、党在建军问题上的早期探索	(9)
二、南昌起义部队建立的党组织体制	(11)
三、秋收起义部队建立的党委制	(15)
四、古田会议决议初步提出党委制的基本思想和 原则	(19)
五、党中央和各地红军在党领导人民军队问题上的 进一步探索	(24)
第二章 政治委员党的全权代表制和军政委员会的 领导体制 (1932年10月—1945年 6 月)	(31)
一、政治委员党的全权代表制的实行	(32)
二、党的集体领导制度的重建	(39)
三、军政委员会的领导体制	(42)
第三章 党委制的恢复 (1945年 6 月— 1949年10月)	(51)
一、党的七大决定恢复军队党委制	(51)
二、党委制在晋冀鲁豫军区恢复的初步实践和在 全军的恢复	(53)

三、《中国人民解放军党委员会条例草案(初稿)》 的颁布及主要内容·····	(58)
四、战略反攻和战略决战阶段的党委制建设·····	(59)
第四章 基本完成社会主义改造和开始全面建设社会主义时期党委制的发展(1949年10月—1966年5月) ·····	(69)
一、50年代初期围绕党委制问题的争论·····	(69)
二、1954年政治工作条例关于党委制的规定·····	(73)
三、党的八大前后党委制的进一步健全·····	(78)
四、党委制在曲折中发展·····	(82)
第五章 “文化大革命”时期的党委制(1966年5月—1976年10月) ·····	(89)
一、“文化大革命”运动对军队党委制的冲击·····	(90)
二、抵制和反对野心家阴谋家破坏“党指挥枪” 的原则和党委制的斗争·····	(95)
三、严重的后果和深刻的教训·····	(102)
第六章 新的历史时期党委制的健全与完善(1976年10月以来) ·····	(107)
一、认真抓好“揭批查”运动和党委整顿·····	(108)
二、全面平反冤假错案·····	(112)
三、大力加强党委的制度和法规建设·····	(115)
中篇 中国人民解放军党委制的若干理论问题 ·····	(123)
第七章 坚持党对军队的绝对领导是我军建设的根本原则 ·····	(125)
一、党对军队绝对领导原则的规定性和 基本特征·····	(125)

二、党对军队的绝对领导	是马克思主义的题中应有之义	(127)
三、坚持党对军队绝对领导	是我军发展壮大和革命事业兴旺发达的根本保证	(132)
第八章	党委制是党领导军队的根本制度	(137)
一、党对军队绝对领导	主要是通过党委制实现的	(137)
二、党委制	是富有我军特色的科学领导制度	(142)
三、政治机关	是党委的工作机关	(148)
第九章	党委制的基本原则	(152)
一、党委统一领导的原则	(152)	
二、党委集体领导的原则	(157)	
三、军政首长	在党委领导下分工负责的原则	(162)
第十章	军政双首长制与党委制	(169)
一、军政双首长制	是独具我军特色的行政领导体制	(169)
二、军政双首长制	与党委制的关系	(175)
三、正确实行军政双首长制	(179)	
第十一章	军队党委的领导职能	(183)
一、党委的基本职能	(183)	
二、不同类型党委的职能	(188)	
三、不同层次党委的职能	(192)	
第十二章	军队党委的领导方式	(194)
一、党委领导的主要途径	(195)	
二、群众路线方法	是党委的基本领导方法	(201)
三、党委领导的主要方法	(205)	

下篇 中国人民解放军党委的制度建设	(213)
第十三章 党委的组织领导制度	(215)
一、党代表大会制度.....	(215)
二、党委全体会议制度.....	(220)
三、党委常委会议制度.....	(224)
第十四章 党委的学习和工作制度	(229)
一、政治学习制度.....	(229)
二、请示报告制度.....	(232)
三、党内通报制度.....	(234)
四、党委书记联席会议制度.....	(235)
第十五章 党委的生活和监督制度	(237)
一、双重组织生活制度.....	(237)
二、党委成员述职并接受民主评议的制度.....	(242)
三、考评考核党委制度.....	(246)
第十六章 党委书记	(250)
一、党委书记的地位、职责和作用.....	(250)
二、党委书记应具备的素质和能力.....	(255)
三、各类单位党委书记的工作重点.....	(260)
后记	(268)

引 言

中国人民解放军是中国共产党缔造、统率和指挥的人民军队，是执行党的政治任务、维护人民利益、履行我国宪法赋予武装力量职能的军事集团。因此，坚持党对军队绝对领导历来是我军建设的根本原则。为从组织上保证这项根本原则的贯彻落实，党在领导军队建设的长期实践中，逐步建立起一整套组织制度，党委制就是其中的一项根本制度。

中国人民解放军的党委制，是指按照中国共产党章程和中国人民解放军政治工作条例的规定，在军队团以上部队和单位设立中国共产党的各级委员会，实行党委统一的集体领导下的首长分工负责制^①的领导制度。几十年来，我军正是坚持了党对军队绝对领导的根本原则，和以党委制为核心的整套组织制度，才保证了枪杆子牢牢掌握在忠于党和人民的人手里，保持了人民军队的性质和正确的建军方向，保证了党的路线、方针、政策和党中央的决议、指示在全军的贯彻执行，保证了部队的高度稳定和集中统一，圆满完成了党和人民交给的各项任务。我军建设的历史经验证明并将继续证明，党委制是中国共产党把马列主义的建党建军学说与我们党的党情和我军的军情紧密结合的产物，是富有中国革命

^① 在营级分队建立的党委（含相同性质党委），因其结构和职能等有别于中高层党委，故一般划分在基层党组织范畴内。

军队特色的科学领导制度，是党领导军队的最佳组织制度和组织形式，是我军的优良传统和政治优势，在我军建设中具有强大的生命力和普遍的适应性。它不仅适用于战争年代建军的需要，同样适用于和平时期的军队建设。因此，江泽民同志在党的十四大报告和最近的多次讲话中强调：在新的历史时期，“必须始终不渝地坚持党对军队的绝对领导”，

“认真贯彻党委统一的集体领导下的首长分工负责制……使部队各级党委真正成为有凝聚力、有战斗力的坚强集体”。

历史经验和当今的实践证明，坚持和完善党委制，仅凭一般的感性认识是不够的，必须建立在理性的高度自觉上。这就需要对我军党委制的历史和现状、理论和实践、原则和制度等方面，尽可能有一个系统的了解和准确的把握。提出这个问题，具有十分重要的现实意义。

首先，这是党委制研究工作本身提出的客观要求。我军实行党委制的多年实践中，积累了丰富的经验，也不乏深刻的教训，但这都是军队建设的宝贵财富，需要加以科学的总结和理论的概括，认识和把握其规律及特点，这样才能为今后更好地坚持和完善党委制，提供长久而普遍的科学指导。然而，尽管过去有些同志从事过这方面的研究，也有所成就，但大都集中在某一领域、某一阶段或某一专题。把党委制作为一个完整的课题，用历史和逻辑相统一的方法进行全面系统的研究，还是一个亟待开拓深入的领域。另外，近年来部队党委实行党委制的许多新鲜经验，也有待概括和总结。这种状况，显然滞后于我军党委制建设的现实需要，也不利于现代化正规化革命军队的建设。

其次，这是国内外新形势提出的紧迫要求。从国际上

看，随着第二次世界大战之后形成的“雅尔塔体制”的解体，国际政治和经济格局都处在新的交替之中，新的国际社会秩序尚未建立起来，和平与发展仍是整个人类社会的两大主题，经过世界进步力量的努力，争取较长时间的和平环境，是完全可能的。这就为我国加快经济建设步伐提供了难得的历史机遇。目前，我们党也正在紧紧抓住历史机遇，领导全国人民一心一意加快社会主义现代化建设。然而不容忽视的是，在相对和平中仍然存在着一些不安定的因素，霸权主义和强权政治依旧存在，西方敌对势力利用国际共产主义运动遭受的挫折，企图在中国重演一些前社会主义国家蜕变的悲剧。从国内看，随着改革开放步伐的加快和现代化建设事业的迅猛发展，目前我国政治稳定，社会安定，经济繁荣，国泰民安。举国上下在党的十四大和八届全国人大一次会议精神的指引下，沿着邓小平同志开创的建设有中国特色的社会主义道路，大踏步地迈向21世纪。但同样不容忽视的是，仍有极少数敌对分子并未放弃其反党反社会主义的主张。他们与国外、境外的敌对势力遥相呼应，窥测动向，伺机兴风作浪，妄图推翻共产党的领导和社会主义制度。由于我军在贯彻和捍卫党的基本路线、建设有中国特色社会主义事业中所具有的重要地位作用，国内外敌对势力从未放弃对军队的渗透、腐蚀和策反。其重要手段之一，就是诋毁“党指挥枪”的原则和军队党委制，鼓吹“军队非政治化”、“取消党委制”等谬论，籍以扰乱广大官兵的思想，割断党和军队的血肉联系，改变军队性质，进而为“不战而胜”社会主义中国铺平道路。鉴此，我们决不能掉以轻心，应当从理论和实践的结合上，对广大官兵进行坚持党对军队绝对领导的根

本原则、根本制度即党委制的教育，提高其政治思想上的免疫力和辨别力，坚定而自觉地服从和维护党委的领导。

另外，这也是当前部队政治思想建设的状况所要求的。现在，部队官兵的绝大多数都是新中国诞生后参军和成长起来的。与战争年代跟党南征北战出生入死的那些“老红军”、“老八路”们相比，不少同志对我军光荣传统缺少亲身体验和应有的了解。据一些部队的调查，相当一些同志对坚持“党指挥枪”的原则和党委制的必要性、重要性认识不深刻、不准确，对有关原理、制度、常识知之不详或不甚了解；即使一些受党教育多年的老同志，在新的形势下，同样也有一个深化党对军队绝对领导的信念、正确坚持党委制的新问题。还要看到，受前些年某些不正确的错误观点误导，少数同志对我军应当坚持党委制、抑或是一长制等等类似问题，还或多或少心存芥蒂，有待明确。这些，都需要做出科学的、有说服力的解答。

综上所述，无论是从总结我军党委制的历史经验，从战胜敌对势力的渗透活动，还是从目前部队建设的现状看，都迫切要求我们加强军队党委制问题的研究，以理论研究的成果推动部队的教育和学习，推动整个部队的党委建设，以更好地坚持“党指挥枪”为根本原则和根本制度。基于上述考虑，笔者在多年来学习、研究党委制问题的基础上，写就了这本《中国人民解放军的党委制》，以期给部队党委成员和党务工作干部提供一本有价值的业务参考读物，给期望了解军队党委制问题的各界读者介绍一些有关知识，给研究这个课题的同行们抛砖引玉、辟出一条路来。

本书的结构，除引言、后记外，分上、中、下三篇共16

章，约20万字。上篇分为6章，通过分析论述我军党委制的历史沿革情况，旨在从纵向上说明党委领导制度，是我们党通过反复实践，才找到的领导军队的科学制度；正确地坚持并不断完善它，就能有效地保证党对军队的绝对领导，促进各项任务的完成。中篇分为6章，着重论述我军党委制的若干理论问题，包括党对军队绝对领导的根本原则、党委制的主要内容、双首长制与党委制的关系，党委领导职能和领导方式等等，试图从横向上对党委制加以理论分析，使读者能尽量从理论上比较系统地了解 and 把握军队党委制的内容。下篇分为4章，分别论述了军队党委制度体系中的领导、工作、学习、生活、监督等项主要制度，最后专题研究了党委书记在实行党委制中的有关问题，并结合部队党委活动的实践，探讨和提出了完善党委制、改进党委领导的途径和办法，有一定的操作性。

由于受主客观条件的局限，尽管为写此书本人付出了不少精力，然而仍不时感到眼高手低，心余力拙，不妥之处在所难免，敬希同行和广大读者批评斧正。书中所论倘能对军队党委建设、对关心这个论题的读者有所裨益于万一，那将是对本人的最大鼓舞和激励。

作 者

1992年12月于北京寓所

上 篇

中国人民解放军党委制 历史发展述要

“见令宜鉴古，无古不成今”。“温故知新，鉴往知来。”这些人们熟知的民谚成语，都说明研究和借鉴历史的经验教训，对认识和探索现在和今后有关问题的极端重要性。我党我军的伟大缔造者毛泽东同志对这个道理论述得更多、更为透辟。他曾多次强调，没有对中国历史的深刻了解，没有对中国革命历史和现状的深刻了解和正确把握，那么党是不可能实现领导中国革命的重任的。研究我军的党委制度，如同研究党的其他任何一个重要问题一样，也不能不首先对党委制度的历史渊源和沿革情况做些研究和总结。

中国人民解放军的党委制，是在中国革命和建设的长期实践中，经历了建立、中断、恢复的曲折过程，才确立起来并臻于完善的。现在实行的党委制度，正是在这一历史沿革过程中不断扬弃——溶进了各种有益成份、汰弃了那些不尽完善或不合时宜的部份后的逻辑结果。认真回顾、研究和总结我军实行党委制的历史经验及教训，有助于深入了解我军建立和实行党委制度的必然性和重要性，提高坚持和维护党委制的坚定性、自觉性；也才能不断联系发展变化的新形势，依据党委制度的基本原理和原则，积极改进和健全党委

制，改善党委领导，提高领导效能，实现领导目标，党委制本身也才能在军队现代化建设进程中，始终保持旺盛的生机和活力。

第一章 党委制的建立

(1927年8月——1932年10月)

党委制度与人民军队是同时俱生、同步发展的。早在建党初期，党就注意到武装斗争的问题。限于历史条件，当时党对建军问题还认识不够，缺乏实际经验。大革命失败后，党开始独立领导创建人民军队、创建革命根据地的斗争。与此相同步，党委制也在各地红军中普遍建立起来。

一、党在建军问题上的早期探索

1921年7月，中国共产党诞生了。这是中国近现代史上具有划时代意义的伟大事件。党创建伊始就注意到武装斗争问题。一大通过的党纲规定：“以无产阶级革命军队推翻资产阶级；”“采用无产阶级专政以达到阶级斗争的目的——消灭阶级，废除资本私有制。”这表明，在如何实现党的奋斗目标上，我们党从诞生时起，就与国际共运中的修正主义者鼓吹的改良主义划清了界限，选择了通过武装斗争完成党的使命的基本途径。

从当时的国情出发，党集中力量领导工农运动，动员和组织起千百万劳苦大众，开展了波澜壮阔的反帝反封建斗争，并取得一个又一个伟大胜利。为战胜帝国主义和封建统治阶级及其走狗各地军阀，党在领导工农运动的同时，也开展了以改造旧军队为要旨的兵运工作。一些党的领导人开始关注和探索领导武装斗争的问题。如蔡和森在1922年第10期

《先驱》杂志上撰文，就提出“革命胜利的先决条件，就是：完全解除旧支配阶级的武装。这一点做不到革命是不会成功。”随着革命斗争的发展，党对军事工作的重要性有了进一步认识。1924年5月，中共中央扩大会议发出“武装农民”的号召，并派周恩来、恽代英、肖楚女、熊雄等同志，协助国民党举办广州黄埔陆军军官学校。经过艰苦工作，1925年10月成立的以叶挺为团长的国民革命军第四军独立团，成为我们党直接掌握的第一支部队。1926年2月，中共中央特别会议进一步决定，建立中共中央军委，以加强党对军事工作的领导。是年9月，党中央第三次（扩大）执委会通过的《军事运动议决案》，又明确“军事工作是党的工作的一部分”，“在民族革命中，应该参加武装斗争的工作”，并检讨了“以前我们同志不注意军事运动，表示研究性质团体的色彩”的弱点。

然而，尽管这一阶段党对武装斗争有了一定的认识，但从总体上看，党还缺乏必要的理论准备和实践经验；加上在国共合作的条件下，党对建立一支独立武装开展革命斗争的极端重要性认识不足；特别是党的总书记陈独秀实行右倾机会主义路线，在国共合作中放弃革命领导权，一再拒绝党内要求积极发展农民革命武装、扩大党独立领导的武装力量的正确意见，所以，党的军事工作未能得到足够的重视和加强，最终导致成千上万名共产党员和劳苦大众，在蒋介石、汪精卫1927年先后发动的反革命政变面前，束手待毙，倒在反动势力的屠刀之下，生气勃勃的大革命斗争遭到了惨重失败。

中国共产党人从血的教训中警醒，深刻认识到建立一支党直接领导军队的重大意义，纷纷要求党中央领导全党和工

农大众者起反抗，以革命武装抗击反革命武装。在党内较早主张开展独立的武装斗争的毛泽东同志，是党内正确主张的杰出代表。1927年7月4日，毛泽东同志在中央常委会上发言，严厉批判了陈独秀在敌人咄咄逼人的反动攻势面前张惶失措、妥协退让的右倾投降主义错误，强调：“不保存武力，则将来一到事变，我们即无办法”。在当前，只有“上山可造成军事势力的基础”。在著名的“八七会议”上，他进一步提出了党“以后要非常注意军事，须知政权是由枪杆子中取得的”著名论断。会后，他作为中央特派员赴湖南改组湖南省委，在部署湖南地区秋收起义的省委会议上指出：

“我们党从前的错误，就是忽略了军事，现在应以60%的精力注意军事运动，实行在枪杆上夺取政权，建设政权。”毛泽东的这些主张在中央领导层逐渐成为共识，走“用武装的革命反对武装的反革命”的道路——就成为党唯一正确的选择。根据中央临时常委会七月会议，尤其是“八七”会议研究确定的实行土地革命和开展武装斗争的总方针，我们党先后发动和领导了南昌起义、秋收起义、广州起义等大小近百次起义，进入了创建人民军队，通过武装斗争夺取政权的新时期。与此同时，党也开始探索如何以政治、思想和组织上加强对军队领导这个重大问题。

二、南昌起义部队建立的党组织体制

为挽救革命，根据中共中央临时常委会的决定，以周恩来为书记的中共前敌委员会，于1927年8月1日，领导我党掌握和影响下的国民革命军第20军、第11军24师、第3军军官教育团等部近三万人，举行了震惊中外的南昌起义，打响了武装反抗国民党反动统治的第一枪。

南昌起义前后，为加强党对起义部队的领导，前委决定在“各军设军委。军委之下设师委，师委之下每团有支部及分支部小组”，并在团以上各级设党代表。^①在当时险恶的环境下，党在军中建立组织开展活动都是秘密进行的。尽管如此，军队党组织在传达贯彻前委指示、团结进步官兵、巩固部队等方面，都发挥了积极作用。党中央对此予以充分肯定。南昌起义失败后，部队败退广东。中央曾多次指示转战途中的起义军各部必须健全各级党组织。如1927年12月21日，中央在致朱德同志及其率领的25师官兵指示信中就指出：“军中党的组织是一切组织的根源，你们必须依照从前的组织系统——团成立支部下分小组，师成立委员会——管理支部生活，执行党的政策，监督军队行动。”“一切党的政策均须拿到支部会议或小组会议中讨论，使每个党员都能表示意见”。并指示组成朱德为书记的五人师委会，领导部队工作，指挥部队行动。^②这些指示精神的贯彻落实，从组织上保证了朱德、陈毅率领的南昌起义余部的巩固团结，为中国革命的再度兴起保留了一支火种。

由于敌人的力量过于强大，起义部队本身又存在的一些致命弱点——党的某些策略失当，政纲不明确，未采取就地

① 引自《周逸群报告—关于南昌起义问题》。见中共党史资料出版社1987年版《南昌起义》P.126,127。另外，根据肖克回忆录和陈毅、聂荣臻同志后来在党内有关谈话称，团并无党代表称谓，而是称指导员。

② 参见解放军政治学院编《中共党史参考资料》（5）P.254~255。