



ОПРОСЫ 党和国家机关工作问题 РАБОТЫ

[苏] К. У. 契尔年科 著

中国对外翻译出版公司

政 治 日 记

(选 译)

〔苏〕罗·亚·麦德维杰夫 主 编

〔苏〕若·亚·麦德维杰夫 助理主编

贾 连 义 王 器 等 译

山 东 人 民 出 版 社

一九八三年·济南

责任校对：燕桂珍

封面设计：林胜利

党和国家机关工作问题

〔苏〕 K.Y. 契尔年科

陈联璧 姜汉章 吕 强 译
刘启芸 王小路

李越然 谢光正 校

中国对外翻译出版公司出版

（北京太平桥大街4号）

新华书店北京发行所发行

北京双桥印刷厂印刷

850×1168毫米 1/32 10.25印张 字数 273（千）

1984年10月第一版 1984年10月第一次印刷

印数：4,000

统一书号：30220·5

定价：1.10元

（内部发行）

D751.231

1

271348

为了研究和探讨现代国际共产主义运动中各种社会主义模式的理论和实践、各种共产主义流派学说以及其他政治学说，了解外国政治、社会和学术情况，我国部分出版社分别组织翻译一批有代表性的现代外国政治学术著作，供有关方面研究参考，本书是其中一种。

2024/37

……如果我们能够认真地研究我们的机关工作，并逐年不断地促其完善，那么这将是最大的成果，将是我们成功的保证。

弗·伊·列宁

前 言

在书的开头想先说明一下：为什么和基于什么目的要出版这本书，它是面向什么人的。

众所周知，苏共中央、各地方党委一贯深入地致力于苏联社会管理体制的巩固和完善，十分重视党政机关和经济管理部门，以及各社会团体的工作。关于这方面的问题，在苏联共产党第二十三次、二十四次和二十五次代表大会的文件中，在历届中央全会、政治局和书记处的决议中，在苏共中央总书记、最高苏维埃主席团主席列·伊·勃列日涅夫的著作中得到了广泛的阐明和新的质的发展。

在实现苏联经济和社会改造的宏伟纲领中，党的领导作用日益增强，这与创造性地深入发展列宁的工作作风，与提高活动水平和各级领导、管理环节之间更加协调地相互配合是有机地联系在一起的。

遵循列宁主义原则和传统建立起来的党的机关工作，在现时条件下，具有涉及面广、形式多样、内容丰富的特点。党的工作机构是保证党的机关与广大党员、全体劳动人民联系的重要环节之一，是党领导社会各方面工作的必要工具。

许多从事党政工作和经济工作的人员，都在研究社会管理的过程，分析党政机关的活动。有关的问题也常常是理论会议和科研实践会议上的讨论对象。

近几年来，苏共中央多次召开全苏党的工作者会议，讨论进一步改进机关的工作作风和工作方式方法问题。在1974年和1976年的会议上，苏共中央总书记列·伊·勃列日涅夫都发表了讲话。他提出的意见、建议和设想促进了对于党务机关活动的新的认识，对

于进一步创造性地发展和改进工作作风具有原则性的意义。

与会人员也列举了许多生动的事例，彼此交流了经验。苏共中央对于他们提出的有关进一步改进党政机关工作的建议，进行了审理，并采取了必要的措施。

会议上，大家讲了这样的想法，即在管理上，在党政机关工作上，以及它们在领导经济发展和社会发展过程中的相互配合上都还存在一些问题，依然缺乏研究和充分的探讨。在1978年召开的地区党的工作会议上，大家建议编写一本相应的参考书，讲讲历史的经验，党的机关工作的发展和完善经过哪些主要阶段；就最重要的方面讲一讲在苏共领导下参加完成共产主义建设任务的国家机关活动的问题。大家还希望谈谈党的机关在现时条件下应该如何工作，有什么经验；以及党的机关在发达的社会主义社会管理体制中的作用和地位。这些要求反映出党政工作人员、广大党员积极分子和人民代表，对于深入、系统地研究当代的管理问题，怀有极大的兴趣。

这些就是出版本书的基本前提。

简单讲几句本书的性质和任务。它不能成为党政机关工作问题的教科书。这本书在一定程度上是综合整理的资料，可供日常实际工作的参考。

资料是按年代顺序整理的，这样更便于读者了解在加强和完善机关工作方面党做了哪些事。

当然，本书也只是着重几个基本的、最重要的阶段，讲讲党的机关的形成及其活动如何发展和丰富了列宁主义的原则。

同时，本书也试图阐述列宁的党政工作作风有哪些基本特征及其主要的发展。

最后，还有一项任务。这就是要讲一讲，在完善党政机关工作方面，怎样实际贯彻党的二十三次、二十四次、二十五次代表大会和苏共中央历次全会的决议以及苏共中央总书记、最高苏维埃主席团主席列·伊·勃列日涅夫在其著作和讲话中所作的指示和建议。

在发达的社会主义社会里，随着党的领导作用的加强，党的机关的职能日益扩大，其机构和活动方式方法不断完善，各个环节的作用也越来越重要。但是，所有这一切，不应造成工作人员编制的扩大。而是要不断地发展党员积极分子，扩大党的工作的社会基础，更加密切党的机关与苏维埃、工会、共青团以及其它群众团体之间的联系。

在国家机关和其他管理部门里，党的机关主要是通过在那里工作的共产党员去发挥影响。在苏联社会里，党的机关不能脱离国家政权机关和经济管理部门的工作而单独活动。做到党政之间密切配合，这是今天党的机关在领导作风上必须具备的一个特点。因此，书中所谈到的方式方法不仅涉及党的机关及其所属机构，而且涉及各级行政管理机关和经济部门，以及社会团体工作。

本书在探讨机关工作作风的发展和完善问题时，比较详细地阐述了党的现行干部政策、对执行情况的监督和检查、公文工作和劳动人民信访工作。读者可以看到，书中有些篇幅专述党政机关工作人员的精神面貌和思想品德，以及成熟的社会主义时代对他们的要求。所以要写这些，并非偶然命笔。党的机关的活动同经常不断地培养高尚品德有机地联系在一起。这些高尚品德是今天党政工作人员和任何一级领导者都必须具备的。党的工作者、真正的领导者不是天生的，不是凭其职务和头衔来安排的，而是通过工作，根据实际成果来衡量的。真正的组织者和群众的政治领袖是在为造就新人、“为粮食和钢铁”而进行的经常不懈的斗争中锻炼出来的。

在本书的材料中，选用了一些过去未曾发表的文件。这些文件可以使读者更深刻地体会党的机关的发展沿革、任务的繁重和职能的扩大。

从本书列举的文件中可以看出，党是怎样通过其机关贯彻自己的政治路线、实现拟定的计划、总结积累的经验，以及监督各项决定的执行情况。

本书的对象，首先是广大的党员积极分子、宣传工作者、各种

训练班和党校的学员。高等学校的学生学习党史、苏联国家史而涉及党政机关工作问题时，以及一切对于这个问题感兴趣的人，也都会用以参考。

目 录

前 言	vii
一、苏联共产党机关的建立、发展与巩固	1
创建时期	3
十月革命之后	16
二、党和社会主义共和国机关的建立	44
三、党的机关和苏联社会主义建设	61
遵循列宁的遗训	61
建设社会主义的方针	71
任务日趋复杂，机关必须改革	85
四、党的机关工作中列宁主义作风的创造性发展	120
列宁主义作风是党的强大武器	121
科学态度，理论与实践的结合	125
革命的气魄、组织性与求实精神	152
党和国家的集体领导制	170
对执行情况的监督和检查	184
五、在发达社会主义条件下完善党和国家机关的工作	201
新阶段	201
领导工作和管理工作的决定性因素——干部	219
依靠群众，倾听群众的呼声	232
进一步完善党和国家机关的工作是苏共二十五大的	
要求	249
活动的主要领域是经济	267
结束语	310

一、 苏联共产党机关的建立、 发展与巩固

共产党和苏维埃国家的创始人弗·伊·列宁制定了社会主义革命理论，直接发动并领导了劳动人民夺取政权的斗争。

根据卡·马克思和弗·恩格斯关于工人阶级政党的思想，弗·伊·列宁创立了一整套关于新型政党的学说。这个新型政党的任务是组织无产阶级的阶级斗争并“领导这一斗争，争取达到最终目的——由无产阶级取得政权和组织社会主义社会”。^①

还在革命前的年代里，弗拉基米尔·伊里奇及其战友就很重视在夺取政权之后，工人阶级政党如何发挥领导作用的一系列重要问题，以便建立健全新的国家机构并确定其任务和职能。

格·姆·克尔日扎诺夫斯基在回忆录中讲过，早在伟大的十月社会主义革命胜利之前，弗拉基米尔·伊里奇就以其独有之长处，准确、周密、扎实地思考了阶级斗争、组织群众、夺取政权、未来国家体制以及胜利了的无产阶级如何执政等问题。

弗·伊·列宁深入地研究了巴黎公社和劳动人民其他革命的经验，吸取历史上的教训，力争在俄国建立一个能够牢固、可靠、坚定地保障劳动人民利益的政权。

共产党的历史证明，弗·伊·列宁领导的共产党人进行长期激烈的斗争，目的在于团结和从思想上教育工人阶级、贫苦农民和知识分子。

^① 《列宁全集》(中文版)第4卷，第186页。

列·伊·勃列日涅夫在十月革命五十周年庆祝大会上说：“布尔什维克从来主张，社会主义革命不是上层的政变，不是部分英雄的密谋，而是最广大的劳动群众的运动。”

弗拉基米尔·伊里奇从理论上为建立新型政党奠定了组织、政治和思想基础，确定了劳动人民斗争的当前目标和最终目标。早在1894年俄国革命运动初期，弗·伊·列宁就写道：“俄国工人就能率领一切民主分子去推翻专制制度，并引导俄国无产阶级（和世界各国无产阶级并排地）循着公开政治斗争的大道走向胜利的共产主义革命。”^①

他把推翻沙皇专制制度的斗争看做是头等重要的任务，是为社会主义革命的胜利和建立劳动人民政权清除道路。新政权将代替被打碎的旧的资产阶级国家机器。建立未来新政权机关的问题是劳动群众将面临的许多重要问题之一，弗拉基米尔·伊里奇认为正确解决这个问题具有特殊意义。^②

根据卡·马克思和弗·恩格斯的学说，根据俄国和世界工人运动的经验，列宁创造性地发展了马克思主义，将其运用于帝国主义时代，建立了关于党是工人阶级最高革命组织形式的完整学说，全面奠定了党的理论和组织基础，制定了布尔什维克主义的战略和策略；制定了党的生活准则和党的领导原则。

通过阶级的激战，党在组织上和领导上的新形式和新方法在实践中逐步形成并经受了检验。早在十月革命以前，弗·伊·列宁就制定了工人阶级政党在掌握政权之后对社会实行政治领导和组织领导的原则。

二十世纪初，在革命运动高潮时期，布尔什维克党为革命斗争而百折不挠地探求科学的战略和策略。弗·伊·列宁的许多著作就是为此而写的，如《怎么办？》、《社会民主党在民主革命中的两种策略》、《我们应当组织革命吗？》、《新的任务和新的力量》、《无产

① 《列宁全集》（中文版）第1卷，第277-278页。

② 参看：《列宁全集》（中文版）第25卷，第412页。

阶级与资产阶级民主》等等。

为了在俄国建立马克思主义的无产阶级政党，阐明并奠定党的思想和组织基础，动员人民群众进行夺取政权的斗争，列宁主办的全俄政治报刊——《星火报》——发挥了巨大作用。它，是党纲党章的拟制中心，是党纲党章的宣传者及其执行的组织者。俄国社会民主工党第二次代表大会遵照列宁主义的原则完成了建党的工作。“出现了新型的无产阶级政党，布尔什维克党，伟大的列宁主义的党。”

以弗·伊·列宁为首的布尔什维克正确地回答了工人运动的根本问题，确定了党应发挥无产阶级政治领袖的作用，提出了把劳动群众争取到无产阶级方面来的任务，以便完成社会主义革命和建立无产阶级专政。他们建立的党是工人阶级名副其实的先锋队。党以革命精神教育了工人阶级，造就了大批领导干部，即经过思想锻炼的，优秀的，密切联系群众并善于影响群众的组织者。

创建时期

弗·伊·列宁的拥护者在第二次代表大会上的一项重大成就，是确定了建党原则，从而为党在今后几十年中对全国各级党政组织和社会组织实行领导奠定了基础。

党在组织上一经形成，弗·伊·列宁及其同志就即刻制定了严格的**党内生活准则**，要求各级党组织和全体党员必须遵守。这对于建立党的领导机关并为其机构奠定基础，以及确定有关的工作制度都有重要意义。列宁拟定的党章鲜明地体现了这一思想。遵循弗·伊·列宁的思想，党必须成为具有严明的无产阶级纪律的组织，成为坚强的战斗的组织，成为指导和监督每个党员活动的组织。

经第二次代表大会通过并在党章中固定下来的**民主集中制**原则，不论过去还是现在，对于党的建立，党的活动，党的战斗力，

以及党的全部建设都有决定性的影响。卡·马克思和弗·恩格斯已就上述主要方面明确了这一原则。科学共产主义奠基人预见并论证了，从资本主义向社会主义的过渡时期，胜利的无产阶级对社会实行领导，将以广泛的民主与严格的集中为标志。

民主集中制原则的重要原理之一就是在制定党的政策和工作方针时，所有党员都有权自由参加讨论并提出自己的建议，但一经决定，少数必须服从多数。党的各级领导机构从下到上都是选举产生的，各级党组织在其职权范围内决定问题时都有必要的自主性。真正民主意义上的集中制“不仅使地方的特点，而且使地方的首创性，主动精神和各种各样达到总目标的道路、方式和方法，都能充分顺利地发展。”^①

所以说，从党诞生之日起，民主集中制的原则就为党的机关及其干部明确了工作方向和性质。但是，当年由于沙皇制度的残酷迫害，党还处于非法状态，只能从事地下活动，因此，无法完全实现选举原则，无法公开报告工作和公布自己的文件。在推翻了沙皇制度之后才有了这种可能。

弗·伊·列宁和党制定并发展了民主集中制原则，他不仅考虑到了党的当前活动，而且对未来的前景也有洞察和预见。弗拉基米尔·伊里奇预见到，从资本主义向社会主义过渡，要求“无条件的和最严格的统一意志，以指导几百人、几千人以至几万人的共同工作。”^②民主集中制促进了志同道合的人民群众组织起来，促进了他们的意志统一。

布尔什维克党成立后，俄国无产阶级和广大人民群众掌握历史命运，从质的方面开始了革命斗争的新时期。在俄国的广阔土地上，处处建立了党委和党组织的分支体系，培养和造就了忠贞的人才。这些人形成了一支不断成长壮大的力量，也就是工人阶级的坚强队伍，正象弗·伊·列宁所说的，在这支队伍面前，摇摇欲坠

^① 《列宁全集》(中文版)第27卷，第190页。

^② 《列宁全集》(中文版)第27卷，第246页。

的俄国专制政权注定会垮台。①

这里应特别强调，在1905年的决战前夕，弗·伊·列宁就提出要选拔组织工作干部，以保证日常群众工作，以及与各地方党组织的联系。他把这作为无产阶级和农民革命民主专政胜利的最重要条件。

格·姆·克尔日扎诺夫斯基写道：“弗拉基米尔·伊里奇极其爱护有才干的人：有物色有帮助。”列宁亲自培育了这些人。

在《关于公社的讲演提纲》②中，弗拉基米尔·伊里奇全面地分析了巴黎公社的教训，并着重指出，它的错误和缺点首先在于革命者在夺取政权和组织管理的问题上不果断不大胆。与此同时，弗·伊·列宁却非常重视公社为废除原有国家机构而拟定的政治措施。

列宁认为巴黎公社的经验具有重大意义，他写道：“在当前的运动中，我们大家都依靠公社。”③

他在一系列著作中都讲过，将来，斗争成功了，胜利了，代表劳动人民的政权机关和管理部门将由劳动群众中选拔的人员来组成。还在十月革命之前，弗·伊·列宁一面研究党的战略和策略，如何开展斗争和联系群众等问题，同时拟就了未来的劳动人民政权机构的方案及其活动的基本原则，拟就了工农政府及其各机关和管理部门在社会-经济、组织-政治等各方面开展工作的原则。

新的任务，布尔什维克党在民主集中制原则基础上的成长壮大，党同群众之间的联系的扩大，正确政策的制定，这一切都从组织上为党本身和劳动人民其他组织的建立创造了实现根本转变的条件。

1905年的革命将**武装起义和未来的国家政权问题**提到了党的政治斗争的中心，并向布尔什维克党提出了任何一个无产阶级政党过去都没有解决过的许多复杂问题。弗·伊·列宁写道：“现在摆在我

① 参看：《列宁全集》（中文版）第7卷，第410页。

② 《列宁全集》（中文版）第8卷，第178页。

③ 《列宁全集》（中文版）第8卷，第181页。

们面前的不是进行缓慢准备工作的坦途大道，而是组织起义，集中无产阶级的革命力量，把这种力量同全体革命人民的力量团结起来实行武装进攻的宏伟任务，是建立临时革命政府。”^① 布尔什维克以马克思主义的革命立场创造性地解决了这些任务。

在俄国资产阶级民主革命——帝国主义时代第一次人民革命的过程中，**政权问题**不可能象上个世纪的资产阶级民主革命那样，按照老办法去解决。布尔什维克主义的革命指导思想在党的第三次代表大会的决议中得到准确而鲜明的体现。弗·伊·列宁的《社会民主党在民主革命中的两种策略》一书和其他著作都论证并发展了这一指导思想。这些著作对革命的根本问题，诸如：革命动力、领导阶级、未来国家政权的阶级实质和形式等提出并确定了新的论断。

在列宁拟定的党的第三次代表大会的决议中论证了，革命一旦胜利，就必须以革命临时政府取代被武装起义推翻了的沙皇政府。弗拉基米尔·伊里奇阐明了临时政府的性质、任务和目的，指出：论性质，它是直接依靠武装民众举行全民武装起义的机关；论任务和目的，临时政府要巩固革命成果，镇压反革命的反抗，执行布尔什维克的**最低纲领**；论阶级内容，“临时革命政府不外是无产阶级和农民的革命专政。”^②

列宁从理论上对无产阶级和农民的革命民主专政、对临时革命政府问题所做的结论，其历史意义已为苏维埃的经验所证实。在1905年至1907年的革命过程中，俄国第一次出现的工人代表苏维埃，在人民群众手中是一支能够独立创造历史的强大力量。它们作为无产阶级革命活动的机构而诞生，随着时间的发展，到了十月革命胜利之后，则成为我国国家体制的政治基础。

1905年春天和夏天，在布尔什维克组织和全国第一个工人代表苏维埃的领导下，伊凡诺沃-沃兹涅辛斯克的工人举行了持久的团结大罢工，为俄国全体无产阶级树立了好榜样。革命高潮时期建立

① 《列宁全集》(中文版)第8卷，第418页。

② 《列宁全集》(中文版)第8卷，第272页。

起来的苏维埃发挥了革命政权的作用。阿拉帕耶夫斯克、弗拉基米尔、纳杰日金斯克、莫托维利赫、下塔吉尔、卢甘斯克和其他城市的工厂工人代表苏维埃都由罢工委员会形式过渡成为全市的工人代表苏维埃。

全体人民反对专制制度的斗争，尤其是莫斯科（1905年）的九月事件，揭开了全俄十月政治大罢工的序幕。斗争演变为同盟总罢工，这需要有公开的中心来领导工人的斗争。各行各业的工人——铁路工人、排字工人等等，都开始成立各行业的代表苏维埃。有些农村地区（如格鲁吉亚和拉脱维亚）建立了农民委员会，行使苏维埃的职能。随着革命运动的发展，在某些陆海军部队里成立了军事委员会或者在一个城市里建立士兵和水兵代表苏维埃，而在某些地方它们则与工人代表苏维埃结合了起来。

虽然苏维埃在组织上还不够健全，建制和职能也不够明确，但是却都作为劳动人民革命斗争的机构而积极地行动起来。在列宁看来，苏维埃不仅是武装起义的机构，而且是新的革命政权的胚胎，是临时革命政府的萌芽。^①

列宁深刻分析了苏维埃的社会实质，认为苏维埃机关应该是无产阶级和一切革命民主的联盟。列宁坚决主张吸收新的代表参加苏维埃，不仅要从工人中间吸收代表，还要从水兵、士兵、革命农民和知识分子中吸收代表。按照列宁的思想，只有这样苏维埃才可以称作临时革命政府。^②

这样，还在1905年至1907年革命的初期就出现了工人政权的萌芽和新管理机构的形式。况且，这些机关还发布了不少有关无产阶级斗争的早期文献：章程、条例、决议、传单、号召书等等。例如，在1905年11月22日召开的莫斯科工人代表苏维埃第一次会议通过了关于自行规定8小时工作制的决议，并选出了主持日常工作的临时执行委员会。1905年12月6日工人代表苏维埃通过的

① 参看：《列宁全集》（中文版）第10卷，第3页。

② 参看：《列宁全集》（中文版）第10卷，第5-6页。