

论党政分开

辽宁大学出版社

论 党 政 分 开

铁道部党校锦州分校理论研究室 编
图书馆

辽 宁 大 学 出 版 社

一九八八年·沈阳

责任编辑 赵光辉

封面设计 苏思才

责任校对 王义光

论 党 政 分 开

铁道部党校锦州分校理论研究室 编
图 书 馆

*

辽宁大学出版社出版发行

(沈阳市崇山西路3段4号)

沈阳铁路局锦州印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 1/32 印张: 9.25 字数: 200千

1988年12月第1版

1988年12月第1次印刷

印数: 1—5000

*

ISBN 7-5610-0524-5

D·39 定价: 2.80元

前 言

赵紫阳同志在党的十三大的报告中指出：“政治体制改革的关键首先是党政分开。”并号召“全党同志都应自觉地、积极地、高高兴兴地投入这场改革，实现这一历史性的转变。”为了帮助各级党政干部从理论上、实践上和历史上提高对党政分开的认识，我们编辑了《论党政分开》这本书。书中分列十个专题。在每个专题里相应地摘录了党和国家领导人讲话以及发表于省以上报刊中有关论述党政分开的观点和论文，编成此书。愿对各级党政干部提高对党政分开的认识和顺利实现党政分开有所裨益。由于我们的水平所限，编选工作难免有不妥之处，请读者批评指正。

参加本书编辑工作的有：（以姓氏笔划为序）王义光、刘崇民、佟亦丁、李宗瀚、邵翠霞、陈云卿、赵明柱、郭旭春、徐春艳、唐翠莲、裴清、曹锦瑜。

由魏文英、王崇焕、魏绍华负责统编。

铁道部党校锦州分校理论研究室
图书馆

1988年8月

目 录

第一章	党和国家领导人关于党政分开的论述·····	(1)
第二章	建国后我国党政关系的演变·····	(19)
第三章	党政不分、以党代政的弊端·····	(35)
第四章	党政分开的涵义·····	(50)
第五章	党政分开的意义·····	(92)
第六章	如何实行党政分开·····	(106)
第七章	地方党委实行党政分开问题·····	(156)
第八章	党与工、青、妇组织的关系·····	(190)
第九章	基层党委作用的历史转变 ——实行保证监督·····	(204)
第十章	基层党委如何实行保证监督·····	(228)
附 录:		
	苏联与东欧国家关于党政关系的观点·····	(272)

第 一 章

党和国家领导人关于党政分开的论述

反对“以党治国”的观念

假如说中国是一个半封建的缺乏民主的国家，则反映到党内的是：共产党员一般缺乏民主的习惯，缺乏民主政治斗争的常识与锻炼。

假如说西欧共产党带有若干社会民主党的不良传统，则中国党或多或少带有一些国民党的不良传统。某些同志的以党治国的观念，就是国民党恶劣传统反映到我们党内的具体表现。

党提出三三制的政策之后，在我们晋冀豫区，曾遭受到党内一部分人的抵抗，这也是忽视民主和“以党治国”的观念在作怪。最近虽有不少转变，但彻底克服这种错误观念，还需要一个教育与斗争的过程。

几年来，“以党治国”的思想曾经统治了某些区域，甚至有些区域的领导同志还长期存在着这种顽固的思想。其所造成的恶果也是不小，主要表现为：

第一，这些同志误解了党的优势，以为党员包办就是绝对优势，不了解真正的优势要表现在群众拥护上。把优势建筑在权力上是靠不住的。一二九北平学生运动时，宋哲元用了自己的权力——军队、监狱、警察、大刀、水龙去对付革命的学生，试问我们能说当时的优势是在宋哲元手上吗？！

这当然是说不通的。过去我们有些高唱优势的同志，认为共产党员占多数了，天下是我们的了，因而可以为所欲为了，于是许多过左的错误由之而生，中间分子对我不满，进步分子非常不安，群众对党的舆论也并不好，除了阿Q主义者，谁能说党已经有了优势！

第二，这些同志误解了党的领导，把党的领导释为“党权高于一切”，遇事干涉政府工作，随便改变上级政府法令，不经过行政手续，随便调动政权中的干部，有些地方没有党的通知，政府法令行不通，形成政权系统中的混乱现象。甚至有把“党权高于一切”发展成为“党员高于一切”者，党员可以为非作歹，党员犯法可以宽恕。其结果怎样呢？结果，非党干部称党为“最高当局”，（这是最残酷的讽刺，不幸竟有人闻之沾沾自喜！）有的消极不敢讲话，有的脱离我们以至反对我们，进步分子则反为我忧虑。结果群众看成政府是不中用的，一切要决定于共产党，于是耍钱的是共产党，要粮的是共产党，政府一切法令都是共产党的法令，政府一切错误都是共产党的错误，政府没有威信，党也脱离了群众，这实在是最大的蠢笨！结果，党的各级指导机关日趋麻木，不细心地去研究政策，忙于事务上的干涉政权，放松了政治领导。结果党员“因党而骄”，政权工作的党员自高自大，盛气凌人，自以为是，看不起非党员，自己可以不守法，不遵守政权的纪律和秩序，甚至有少数党员自成一帮，消极怠工，贪污腐化，互相包庇者，于是投机分子混入党内。从各方面来破坏党。几年来，我们在这方面是吃了不少亏的。

第三，这些同志尚简单避复杂，主要是他们自己不相信

自己主张正确，怕见人，怕通不过，以为一切问题只要党员占多数，一举手万事皆迎刃而解，殊不知这是麻痹党腐化党的使党脱离群众的最好办法。首先是关起门来决定复杂的政策问题，必然发生错误，其次是把非党干部把群众看成是任人摆弄的傀儡，必然脱离群众，引起群众的反对；再次是党和党员都会因此麻痹，失掉对于新事物的知觉，而逐渐腐朽。民主政治的好处，正在于它能够及时反映各阶级意见，使我们能够正确的细心的去考虑问题决定问题；它能够使我们从群众的表现中去测验我党的政策是否正确，是否为群众所了解所拥护；它能够使我们对事物感觉灵敏，随时具有高度的警惕性；它能够使我们党得到群众的监督，克服党员堕落腐化的危险，及时发现投机分子以及破坏分子而洗刷出党；它能在民主政治斗争中提高党员的斗争能力，使党更加接近群众，锻炼党使党成为群众的党。

总之，以党治国的国民党遗毒是麻痹党、腐化党、破坏党，使党脱离群众的最有效的办法，我们反对国民党以党治国的一党专政，我们尤要反对国民党的遗毒传播到我们党内来。

党对政权是采取指导与监督政策

然则党对抗日民主政权的正确领导原则是什么呢？是指导与监督政策。这就是说：党对政权要实现指导的责任，使党的主张能够经过政权去实行，党对政权要实现监督的责任，使政权真正合乎抗日的民主的统一战线的原则。党的领导责任是放在政治原则上，而不是包办，不是遇事干涉，不是党权高于一切。这是与“以党治国”完全相反的政策。

指导与监督政策的具体运用是：

第一，党要细心研究政策，正确的决定政策；并经过行政机关或民意机关中的党团，使党决定的政策成为政府的法令和施政方针。党的指导机关只有命令政府中党团和党员的权力，只有于必要时用党的名义向政府提出建议的权力，绝对没有命令政府的权力。

第二，今天在华北的抗日民主政权中，基本上保证了党的领导与优势，党的政策一般能够保证贯彻于政府的法令中，这个特点，必须认识。因此各级党部必须研究上级政府，特别是一个战略区的高级政府（如本区的联办）的法令指示，并根据这些法令指示去指导同级政府党团的工作。党的责任是研究上级法令运用于本区本县的具体步骤和方式方法，及时检查执行程度，以保证上级政令之完成。所以党的各级委员会应把政府的领导，放在自己经常的议事日程中。如果发现上级政令有不妥处，或有不适合于本区本县之处，也只能经过党团提到政府讨论，由政府向上级呈报理由，党也应该把这些问题迅速反映到上级党部，设法改正。但党没有任何权力去命令政权同志不执行上级政令，或者自己来一套。过去某些地区，政府法令没有党的同等内容的通知，等于徒具空文；某些党的领导同志根本不愿意研究上级政府的法令指示，甚至把上级政令故意置之高阁，单凭自己的聪明去指导同级政府工作，这等于胡行乱为！这等于叫政权工作同志犯法！必须切实纠正。上级政令中既然贯彻了党的政策，所以研究政府法令就是研究党的具体政策，不应该再等待上级党部的指示。不研究抗日民主政权的法令指示，就没有资格去指导同级政权。

——邓小平：《党与抗日民主政权》（一九四一年四月十五日），
见中共北方局出版的《党的生活》第十五期。

我们要改善党的领导，除了改善党的组织状况以外，还要改善党的领导工作状况，改善党的领导制度。这是个复杂的问题。大家知道，刚进城的时候，毛泽东同志就讲过，我们过去熟悉的东西快要闲起来了，现在面临的是我们不熟悉的东西。由于很长时间没有认真解决，现在这个问题更迫切更严重了。现在领导一个地区、一个部门，领导一个工厂、一个学校、一支部队，工作都比过去复杂多了，困难多了。比如经济工作，我们当然总还是做了不少好事，但是，我们真正有系统地学会了有计划地建设社会主义的经济没有呢？在全国范围内有计划地建设社会主义经济，这和解放区的经济工作很不同。现在的经济工作，问题比五十年代又复杂得多。条件不同，面临的任务也不同。现在科学技术发展了，国际交流发展了，我们的经济一定要在国际上有竞争力，要拿国际水平的尺度来衡量一下。在不断出现的新问题面前，我们党总是要学，我们共产党人总是要学，我们中国人民总是要学。谁也不能安于落后，落后就不能生存。但是共产党员中具有专业知识的人究竟有多少？特别是我们的领导干部中具有专业知识的有多少？目前的状况不改变行吗？当然，党员就是具有了专业知识，党也不能够代替一切，包办一切，现在尤其不能这样。党应该居于领导地位，但是，上面说的这些问题必须认真研究解决。我想，我们党的下次代表大会必须着重地研究这些问题，现在就要做准备，

大家来讨论，要系统地、切实地解决这些问题。

关于改善党的领导，现在需要解决的问题很多。比如，我们历来说，工厂要实行党委领导下的厂长负责制；军队是党委领导下的首长分工负责制；学校是党委领导下的校长负责制。如果今后继续实行这个制度，那末，工厂的车间是否也要由党总支领导？班组里边是否也要由党支部或者党小组领导？同样，大学的系是否也要由党总支领导？这样是不是有利于工厂和大学的工作？能不能体现党的领导作用？如果这个问题解决得不好，可能损害党的领导，削弱党的领导，而不是加强党的领导。共产党实现领导应该通过什么手段？是用这种组织形式，还是用别的办法，比如共产党员的模范作用，包括努力学习专业知识，成为各种专业的内行，并且吃苦在前，享受在后，比一般人负担更多的工作。一个工厂的党委，总必须保证在产品的数量、质量和成本方面完成计划；保证技术先进、管理先进、管理民主；保证所有管理人员有职有权，能够有效率、有纪律地工作；保证全体职工享受民主权利和合理的劳动条件、生活条件、学习条件；保证能够培养、选拔和选举优秀人才，不管是党员非党员，凡是能干的人就要使他们能充分发挥作用。如果能够保证这些，就是党的领导有效，党的领导得力。这比东一事情、西一事情到处干预好得多，党的威信自然就会提高。

——邓小平：《目前的形势和任务》，见《邓小平文选》第233—235页。

权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的

口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关，也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。我们历史上多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题。我不是说不要强调党的集中统一，不是说任何情况下强调集中统一都不对，也不是说不要反对分散主义、闹独立性，问题都在于“过分”，而且对什么是分散主义、闹独立性也没有搞得很清楚。党成为全国的执政党，特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，党的中心任务已经不同于过去，社会主义建设的任务极为繁重复杂，权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识，成为发生“文化大革命”的一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。

——邓小平：《党和国家领导制度的改革》，见《邓小平文选》第288—289页。

真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。今后凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定。政府工作当然是在党的政治领导下进行的，政府工作加强了，党的领导也加强了。

——邓小平：《党和国家领导制度的改革》，见《邓小平文选》
第299页—300页

我们党管政府怎么管法，需要总结一下经验。党政分开，我们从十一届三中全会开始就提出了这个问题。我们坚持党的领导，问题是善于不善于领导。党要善于领导，不能干预太多，应该从中央开始。这样提不会削弱党的领导。干预太多，搞不好倒会削弱党的领导，恐怕是这样一个问题。上次找几位同志谈经济工作的时候，我提到要注意政治体制改革，也包括这个问题。

——邓小平：《改革经济体制，增强法制观念》，见《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第136页

党政要分开，这涉及政治体制改革。党委如何领导？应该只管大事，不能管小事。机构重叠是改革的最大障碍。党委不要设经济管理部门，那些部门的工作应该由政府去管，现在实际上没有做到。

——邓小平：《政治体制改革要有一个蓝图》，见《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第140页

这里，我想着重谈一下党政分开的问题。因为这是政治体制改革的首要关键。

这次全会审议的文件中，《十三大报告》有这个内容，《政治体制改革总体设想》也有这个内容。政治体制改革，首先是领导体制改革。党政不分、以党代政这个问题不解决，整个政治体制改革都无从展开。在全会讨论两个文件之前，我想作几点说明。

现在许多社会主义国家都在讲政治体制改革。所有搞政治体制改革的社会主义国家，又无例外地都提出要克服党政不分的弊端，要充分发挥政权机关的作用。看来，在社会主义各国，党政分开是个大的潮流。这项改革，非搞不可，或迟或早，总得进行。还需要指出一点，就是在党政不分的程度上，在社会主义国家中，我们是搞得比较严重的国家之一。撇开中央一级、地方各级的情况不说，至少在基层，在企业事业单位中，其他社会主义国家多少年来一直是搞行政首长负责制，企事业单位的党委则同我们的机关党委差不多，行使保证监督的职能。而我们，除了在解放初期，在东北和其他某些地区，曾经在很短暂的时期内实行过一段厂长负责制以外，从五十年代后期起，一直是强调党委对企事业单位的一元化领导，甚至把是否承认这种体制作为拥护还是反对党的领导的标志之一。每搞一次运动，这种体制就强化一次，以致使党委包揽了许多行政事务，并且相应地建立了相当庞大的办事机构，配备了许多脱产干部。所以，对我们的同志来说，从一元化领导到党政分开，这个弯是拐得相当大的。对此，必须有足够的估计和充分的思想准备。

现在提出党政分开，这是我们党的领导体制的一大改革。党政分开，有中央、地方、基层等几个层次的内容。

(1) 党中央，要对各方面工作实行政治领导，即在政治原则、政治方向和内政、外交、经济、国防等重大决策方面实行领导，并向中央国家机关推荐重要干部。(2) 省、市、县各级地方党委，应在执行党中央统一路线和国家统一政令的前提下，在本地区实行政治领导，具体规定了五条职责。

(3) 乡镇一级的党政分开，打算有意识地推到县一级关系理顺后再加考虑(4) 企业党委，一律起监督保证作用；事业单位的党委，随着行政首长负责制的执行，逐步转变职能，起监督保证作用。看来，中央一级，困难不大。现在党中央并没有什么与政府对口的工业部、财贸部、文教部等，今后要做的，是把政府各部的党组逐步撤销，国务院提请政治局或政治局常委决策的议题不再经过中央书记处“过滤”，同时注意改进领导方式、工作方法。地方各级，过去设立了一些与政府对口的机构，而且还配了一些工业书记、农业书记、财贸常委、文教常委等等，包揽政府的工作比中央多，实行党政分开的工作量就比中央大。但是，既然中央一级可以实行党政分开，地方上就不应该有什么党政分不开的理由。问题在于基层，过去配了那么多的专职党务干部，包揽了那么多的行政事务，要转过来，就得有很坚决的态度，做很多深入细致的思想和组织工作，转变过去那种党委包揽一切的老习惯、老传统。在步骤上，企业党委应该坚决地、主动地转到执行保证监督的职能方面来，以配合经济体制改革，保证厂长负责制和经理负责制的顺利推行，不能犹犹豫豫，动摇摇；学校、研究所党委的职能转变，步子应该稳妥，但

方向也必须明确。

我们许多同志在党政分开问题上之所以存有某些顾虑，一个重要原因，就是对党政分开的好处没有多少体会。好处讲多了，顾虑就会减少。希望大家在全会上多议一议党政分开的好处。我在这里也着重讲一下党政分开的好处。我想至少可以讲四条：

第一，党政不分不是提高或加强了党的领导，而是降低、削弱了党的领导，党政分开才能真正提高并加强党的领导，才能真正提高党的政治领导的水平。领导者直接包揽被领导者的事情，是把自己降低到被领导者的地位。党委包揽政府事务，就把自己变成了政府；包揽企业事务，就把自己变成了企业。党是政治领导者，应当做政治领导的工作。分钱，分物，定项目，批条子，这些都应该是政府部门的日常事务，党委直接出面干预，不仅不能发挥政府的作用，而且也使自己放弃了自己应起的作用。领导，一定要很冷静，高瞻远瞩，深思熟虑，不能陷到事务堆里。成天陷在琐细的事务之中，不可能真正成为好的领导。这里有个放心不放心的问题。有人认为把工作交给政府不放心，怕抓不好，这也不符合实际情况。我们许多同志今天当书记，明天当市长，不是照样抓了工作？如果书记不管具体事务，站得高一点，看得远一点，倒是有更高的解决问题的能力。屁股坐在具体事务堆上，看问题就有局限性。

第二，党政不分使党顾不上抓党的建设，党政分开才能真正做到“党要管党”。要把我们的党建设好，党委就应该把自身的建设提到议事日程上来，就必须善于摆脱各种繁杂事务的干扰。别的方面的工作，有政府，有人大，有各种社

会团体、经济组织、文化组织在做，应当把他们的作用充分发挥出来。但是，党的工作、党的思想建设和组织建设，党委责无旁贷，其他各种组织无法替代。在执政的条件下，在改革、开放的条件下，如何使我们党胜任愉快地担负起领导社会主义现代化建设的伟大任务，如何使我们党经得起执政的考验和改革开放的考验，如何使党在群众中具有崇高的威望和强大的凝聚力和感召力，这是一个崭新的重大课题。党的思想建设和组织建设，党的群众工作，必须由各级党委亲自抓，而且必须认真抓好，千万不能“种了别人的地，荒了自己的田”。

第三，党政不分使党委处于行政工作第一线，甚至成为矛盾的一个方面，党政分开，可以使党处在超脱的、驾驭矛盾和总揽全局的地位，从而发挥“协调各方”的领导作用。社会主义社会内部，不是“铁板一块”，各种社会成员当然具有共同的利益，但决不能无视它们的特殊利益。有矛盾，就要协调。政府固然要协调各种利益、各种矛盾；党委更要善于做协调工作。地方党委的五条职责中，就有一条叫做“协调本地区各种组织的活动”。党委自己包办了政府的工作，又包办了各种经济文化组织的工作，什么都是党委自己决定、自己执行，就使党委变成了当事人的一方，毫无回旋余地，实际上使自己丧失了本来应该具有的协调矛盾 的资格。

第四，党政不分使党委自己成了执行者，党政分开才能使党委真正具有监督的职能。为了提高效率，必须强化行政系统，但也唯其如此，必须加强监督。自己不能监督自己。你自己包揽了行政工作，就失掉了监督行政的资格。在我们