

社会管理体制中的 党政关系



社会管理体制中的 党政关系

施九青 著

山东大学出版社

社会管理体制中的党政关系

施九青 著

•

山东大学出版社出版

山东省新华书店发行 山东大学印刷厂印刷

开本850×1168毫米1/32 9.75印张 字数：255千字

1987年6月第1版 1987年6月第1次印刷

印数：1—10,000

ISBN7—5607—0040—3/D·9

统一书号：3338·6 定价：2.50元

内 容 提 要

本书是我国第一本全面系统地论述社会主义社会党政关系的著作。作者通过对苏联及东欧几个社会主义国家党政关系历史沿革的考查分析，并吸取了我国正反两个方面的经验教训，采用理论与实践相结合的方法，从社会主义社会管理的角度，用马克思主义的观点，系统地探讨了党政关系的基本理论、演变及其发展；从宏观与微观两个方面，对社会管理体制中的党政关系进行了深入细致的阐述。它既是一本开创性的学术著作，又对我国目前正在进行的政治体制改革和精神文明建设具有较高的实践价值。这种著作，目前国内十分缺乏，国外也不多见。

序 言

政党政治、由政党领导国家政权，起源于近代资本主义社会。英、美、法等国的资产阶级在反封建斗争取得胜利、夺取政权后，逐步形成代表资产阶级内部各阶层利益的不同政党，由政党来执掌政权，治理国家和社会。这样历史上才开始出现了党政关系问题。一般说来，资本主义国家虽然党领导政，但是党政分工是明确的，即政党通过提出施政纲领，推选出代表，在竞选中取得胜利，成为执政党，按其施政纲领执政，由在政府中任职的执政党代表人物处理国家日常事务，平时党组织从中央到地方并不干预政权机关的事务，政权机关按照宪法规定各司其职，处理其内部事务。即是说，资本主义国家的政党对政权机关的领导作用是比较松散的，并不存在党政不分、以党代政的问题。只有在实行法西斯主义统治的国家，如历史上的德国、意大利以及国民党统治的“中华民国”，才由资产阶级政党严密控制、统治国家和社会，形成以党代政、党政不分。很有意思的是，台湾的国民党当局，近几年也提出要“党政分家”。

社会主义国家由无产阶级的共产主义政党来领导国家政权，这一点应该说是无产阶级从近现代资产阶级那里学习来的。社会主义国家的党政关系，从阶级内容、阶级本质上说是与资本主义国家的党政关系根本不同的。社会主义国家政党领导政权是为无产阶级和广大人民群众服务，旨在建设社会主义；资本主义国家政党领导政权是为了巩固少数资产阶级的统治，维护资本主义私有制。如果就党政关系的模式和体制而言，社会主义国家也不能简单照搬资本主义国家那一套。社会主义国家必须要有共产主义政党的稳定的一贯的领导，不能搞资产阶级轮流执政的多党制；社会主义国家必须要有共产主义政党在政治、思想和组织方面从

上到下进行系统的全面的领导，不能象资产阶级政党那样只是在竞选中提出政纲、在当选后全交给在政府中担任领导职务的几个人去包办一切。那末，社会主义国家的党政关系，究竟应该采取什么样的模式和体制呢？这是社会主义理论和实践中有待创造性地加以解决的一个重大课题。

历史上的空想社会主义者大多没有涉及这一问题，因为那时近代的政党政治还没有出现或者很不发达。后期的空想社会主义者如布朗基、魏特林等主张建立政党组织，领导人民去夺取政权，但是对夺取政权后的党政关系并未有明确论述。科学社会主义的创始人马克思和恩格斯在第一个以科学共产主义为指导的无产阶级政党的纲领《共产党宣言》中就提出了共产党在夺取政权后的施政纲领（即第二章写明的著名的十条纲领），然而他们在长达近半个世纪时间所写的大量著述中也没有具体谈及共产党夺取政权后的党政关系问题。1917年俄国十月社会主义革命胜利后，党政关系问题才第一次提到议事日程上来，成为社会主义实践中的现实问题。在十月革命后，俄国一国孤立建设社会主义，尤其是1918—1920年处于国内战争和反对帝国主义武装干涉的严酷环境中，初步形成了党政不分、以党代政的不正常的局面。列宁于1921年3月8日在俄共（布）十一大上关于党中央委员会的政治工作的总结报告中讲到：“我们是执政党，所以我们不能不把苏维埃的‘上层’和党的‘上层’融成一体，现在是这样，将来也是这样。”^①这就把当时以党代政、党政不分的作法从理论上加以肯定了。执政党固然要执掌政权，然而党政两个机关的上层融成一体的作法，经过多年实践证明，带来了不良后果。况且列宁自己当时也已发现以党代政、党政不分这种作法是有弊病的，因此他主张必须进行改革。他于1922年3月23日写的《关于对党的第十一次代表大会的政治报告大纲给莫洛托夫的信》中提出“必

^①《列宁全集》第32卷第166页。

须十分明确地划分党（及其中央）和苏维埃政权的职权，提高苏维埃工作人员和苏维埃机关的责任心和主动性；党的任务是对所有国家机关的工作进行总的领导，而不是象目前那样进行过分频繁的、不正常的、往往是对细节的干涉。”^①然而党政的职能究竟应该怎样划分？党究竟应该怎样实行“总的领导”而不致过分频繁、不正常地干涉政权机关？可惜列宁并未从实际上解决这些问题就与世长辞了！后来，斯大林在领导苏联近三十年的时间中，不但没有从根本上解决党政分工问题，反而变本加厉，完成了并且巩固了以党代政、党政不分的苏联模式。这与苏联当时所处的国际和国内环境固然有关（外有帝国主义的包围，内有封建专制主义的传统），但是斯大林个人的思想状况，同这种高度集权的体制的完成和巩固不无密切关系。斯大林的思想方法有些片面，思想认识不免偏颇，在民主集中制问题上他强调的是集中而不是民主，一味突出党在无产阶级专政体系中的核心领导作用，而忽视了政权机关的独立自主。他的思想意识中渗透着贪图权力、突出个人的毛病。列宁身为政府人民委员会主席，在党内只担任政治局委员，并不兼党的总书记，也不兼军委主席和红军总司令；而斯大林本来从1922年4月起只是党的总书记，到1941年他进而兼任人民委员会主席，随即又兼国防委员会主席、苏军总司令，集党、政、军三大权于一身。以党代政、以党代军的体制就是他的贪权造成的，而且终身任职，至死不改。这同列宁晚年提出要改革党政不分的体制也很不一样。个人的特点，尤其是领袖人物的特点，在历史上不是不起作用的，而是起很大作用的，尤其是在民主不足、科学不发达的情况下更是如此。苏联开创的以党代政的模式和体制，在战后又被推广到一系列新建立的社会主义国家中去。这使得社会主义国家普遍发生过专政过头、集中过度、民主

①《列宁全集》第33卷第221页。这一段话中原译为“不经常的”，应译为“不正常的”。

被破坏、人民积极性受挫折的错误。这种以党代政的体制渗透到社会管理体制的各个方面，在企业事业单位、文教机构、社会团体中形成由党一统天下，包揽一切的局面，压抑了各个组织和广大群众的主动性和创造性，使社会主义社会缺少生机和活力，使社会主义国家的声誉蒙受重大损失。以致西方资产阶级人士不断攻击社会主义国家是“极权国家”，甚至把社会主义国家与法西斯国家相提并论，等量齐观。曾在联共（布）中央工作过的阿·阿夫托尔汉诺夫跑到西方后写了多本反苏反共的专著，其中一部专著名为《党治制的由来》（中译本名为《苏共野史》，湖北人民出版社1982年版），书中把这种以党代政的体制凝固化、绝对化，取名为“党治制”，意即以党来统治国家。阿夫托尔汉诺夫把党治制作为第四种政体，以与历史上出现过的君主制、贵族寡头制和共和制三种政体并列。这当然是错误的观点。问题在于以党代政这种体制是在特殊历史条件下形成的试验性的不成功的体制。它并不是社会主义国家正常的体制，不可能是凝固不变、绝对不变的。几十年来实践的检验使越来越多的社会主义国家的领导人和广大干部群众认识到非要对这种以党代政的不正常的党政体制进行根本改革不可，有些社会主义国家已经摸索出一些经验，然而这一问题迄今尚未得到圆满的解决。所以从理论和实际的结合上研究社会主义国家的党政关系，探索如何改革以党代政、实行党政分开的体制，这就成为当代马克思主义、科学社会主义理论研究中的一个十分重要而又非常紧迫的课题。几年来国内外理论界已有一些研究成果，但是还不够丰硕。

山东大学科学社会主义系施九青同志在1983年—1986年的研究生学习期间，努力钻研社会主义国家的党政关系问题，终于写成了《社会管理体制中的党政关系》这部二十多万字的书稿，其中一小部分作为硕士论文已经答辩，获得通过。作为山东大学的兼职教授，我乐于审读这部书稿感到它不仅从政治体制的角度，而且从社会主义社会管理体制的总体上来研讨党政关系问题，这

是很有特色的。书中系统地阐述了社会主义社会管理体制和党政关系的基本原理，从宏观和微观两方面展开分析了社会管理体制中的党政关系；按照历史顺序总结了列宁时期党政关系的理论和实践，斯大林时期处理党政关系的经验与教训，五十年代以来苏联以及东欧的南斯拉夫、匈牙利、罗马尼亚、保加利亚等国改革党政关系的措施和成就，同时又考察了我国党政关系的演变和十一届三中全会以来党政关系的改革。作者在综览社会主义国家党政关系的发展变化之后，还揭示了社会主义国家党政体制改革的基本经验、存在问题和改革前景。书稿不仅材料翔实，论述得当，而且不乏新鲜的见解。例如，作者认为社会管理体制的正常的权力配置应该是建立中央、地方、基层单位、个人纵向四位一体和政党、国家、群众团体、经济文化组织横向四位一体这样一种立体网络式的权力主体结构，合理分工，密切协作；随着社会主义实践的深入，执政党的职能将逐渐转移到人民代表机关；当着政党消亡和国家权力完全回归社会后，执政党的职能就会完全被人民代表机关所吸收；当政党和国家消亡之后，人民代表机关就变成人民自治的社会管理的权力机关。这些见解对人们是有启迪的。

书稿也留下一些新手们难免的痕迹。有些地方逻辑结构不够严密，比例有些失调（例如第三篇过于简略），表达不够简炼，定性分析有的不够准确或者不够明确，定量分析有的不够充分或者不够具体。对此作者已尽量作了修改。尽管还有不足之处，总的说来这部书稿有较大的学术价值，而且当前在我国社会主义体制全面改革向前推进之时，出版此书有较强的现实意义，它对社会主义体制改革、社会主义民主建设和社会主义精神文明建设都有促进作用。谨向读者推荐此书，并希望作者继续努力，进一步深入研讨社会主义国家的党政关系这一重要课题。

中国人民大学国际政治系教授 高放
《国际共运》杂志主编

1986年10月2日于北京

目 录

序 言	高 放
导 言	(1)
第一篇 社会主义党政关系与社会管理体制	
第一章 社会主义党政关系的含义与实质	(11)
一、社会主义党政关系的含义	(12)
二、社会主义党政关系的实质	(14)
三、以党代政的实质及危害	(26)
第二章 社会主义社会管理体制与党政关系	(28)
一、社会管理和社会管理体制	(28)
1. 社会管理	(28)
2. 社会管理体制	(29)
3. 社会管理体制中的管理关系	(30)
二、科学、民主的社会管理的开创	(34)
1. 科学、民主的社会管理的前提条件	(34)
2. 现实社会主义社会仅是科学、民主 的社会管理的起点	(36)
三、社会主义社会管理体制的主体和客体	(42)
1. 社会管理主体	(42)
2. 社会管理客体	(46)
3. 管理主体和管理客体的对立统一	(47)
4. 管理者与被管理者的对立统一	(48)
5. 党政管理和自治管理的对立统一	(53)
四、社会主义社会管理体制的职能和结构	(55)
1. 社会管理职能	(55)
2. 社会管理结构	(57)

3. 职能、机构、权力、责任和利益的一致	(60)
4. 纵横四位一体的立体网络式权力主体结构	(61)
五、社会主义社会管理体制的总目标和基本原则	(68)
1. 社会管理总目标	(68)
2. 社会管理基本原则	(76)
六、社会主义社会管理体制的基本特征及其 发展趋势	(79)
第二篇 宏观社会管理体制中的党政关系	
第一章 列宁时期党政关系的理论与实践	(87)
一、党政体制的创建	(87)
二、党政关系理论的形成	(91)
三、党政职能体系	(100)
1. 无产阶级政党的基本职能是对社会 管理实行总的领导	(100)
2. 国家权力机关的立法监督职能 及其行使	(105)
3. 国家行政机关的行政管理职能及其行使	(106)
4. 国家司法机关的司法职能及其行使	(108)
5. 群众团体和人民群众民主管理 社会的职能及其行使	(111)
四、党领导政的途径及其决策程序	(118)
1. 党领导政的途径	(118)
2. 党政决策程序	(121)
五、对列宁时期苏联党政关系的基本评价	(123)
第二章 斯大林时期处理党政关系的经验与教训	(133)
一、基本坚持了列宁关于党政关系 的理论和原则	(133)
二、高度集权、以党代政体制的形成	(140)
三、高度集权、以党代政体制的固定化、 模式化及其对别国的影响和危害	(150)

四、高度集权、以党代政体制形成的原因及其改革的必要性和必然性·····	(151)
第三章 社会主义各国在改革中处理党政关系的理论与实践 ·····	(155)
一、社会主义各国提出对党政体制的改革·····	(155)
二、对有关基本理论的初步探讨·····	(158)
1. 社会主义社会管理理论·····	(158)
2. 社会主义政治体制理论·····	(158)
3. 社会主义自治理论·····	(165)
三、党政关系理论与实践的深化和科学化·····	(170)
1. 进一步阐述了党在社会管理体制中的领导或引导作用及其实现的途径和方式·····	(170)
2. 注意改善党对民主党派及统一战线组织的领导、发挥其政治协商和民主监督作用·····	(199)
3. 努力完善党对国家权力机关的领导、提高其立法和监督作用·····	(204)
4. 重视摆正党与政府的关系, 建立强有力的行政指挥系统、充分发挥其全面管理社会的作用·····	(212)
5. 提高群众团体及人民群众在社会管理体制中的地位和作用、建立有效的民主管理机制·····	(216)
6. 不断改革党政机构、完善决策程序·····	(225)
四、社会主义各国党政体制改革的基本经验、存在问题及改革前景·····	(249)
1. 基本经验·····	(249)
2. 存在问题·····	(252)
3. 改革前景·····	(256)
第三篇 微观社会管理体制中的党政关系	
第一章 基层单位党政职权划分首先取决于	

	所在单位在纵向分权中所享有的权力.....	(260)
第二章	基层自治(民主管理)、集体领导与行政首长负责制(一长制)三原则的统一.....	(265)
第三章	宏观与微观社会管理体制中处理党政关系原则的异同.....	(271)
第四章	社会主义各国微观社会管理体制中党政关系的历史沿革及改革现状.....	(280)
第五章	微观社会管理体制中党政关系的一般模式.....	(293)
	一、机构设置.....	(293)
	二、职权划分.....	(295)
结 束 语		(296)
后 记		(299)

导 言

社会主义社会的政党、国家政权、群众团体和经济文化组织的基本职能是管理社会。其组织机构是整个社会体制的基本组成部分，它们的各级组织存在于社会体制的各个组成部分中，即存在于政治体制、经济体制和文化体制中的各级机构中，并且构成其基本组织结构。

因此，正确地认识和处理政党、国家、群众团体和经济文化组织之间的关系（简称党政关系），是关系到建立和完善社会主义的政治体制、经济体制和文化体制，建立和完善整个社会主义社会管理体制，科学、民主地管理社会主义社会的重大的理论问题和实践问题。

半个多世纪以来，各个社会主义国家都对这一问题进行了深入研究和探讨，创造了丰富的实践经验，并进行了理论概括与总结。首先由列宁领导布尔什维克党总结实践经验，创立了党政关系的基本理论，奠定了党政关系的实践基础。之后，斯大林一方面继承了列宁的事业，另一方面，又将列宁时期就已存在的高度集权，以党代政的问题推向极端，并使之固定化、模式化和强加于人。于是，在各社会主义国家，先后形成的社会管理体制中，几乎无一例外地存在着高度集权、以党代政的弊端。这是导致社会主义事业出现反复和曲折的原因之一。

所谓高度集权、以党代政，就是指在社会主义社会管理体制中权力配置不合理，形成了权力高度集中于执政党中少数人手里的权力结构体系，这个体系是一个纵横交错的立体网络。从纵的方面讲，其结构是从中央到地方，到基层单位，再到个人；从横的方面讲，其结构是执政党、国家政权、群众团体、经济文化组

织。高度集权，表现在纵向集权上，是把权力集中到中央一级，而地方、基层单位、个人应有的权力被忽略了；表现在横向集权上，是把权力集中在执政党手中，而国家机关、群众团体、经济文化组织应有的权力被削弱了。更有甚者，权力有时集中于党中央领导核心中的少数几个人，甚至集中于党的领袖个人手中，一切重大问题都由领袖个人说了算，社会主义民主丧失殆尽。斯大林时期的肃反扩大化和毛泽东时期的“文化大革命”，便是其典型表现。

随着社会主义体制改革在各国相继展开，改革党和国家的领导体制，克服高度集权、以党代政的弊端，已成为各国改革的重要内容。最近，匈牙利改革理论家指出，匈牙利在十七年的经济体制改革中，深切感到社会其他领域的改革必须跟上，否则经济体制还是“网中之鱼”，活不起来。匈牙利在改革之初，就曾致力于党政体制（即党和国家的领导体制）的改革，为经济体制改革铺平道路。并且随着经济体制中计划体制、调节体制改革的深入进行，组织体制也相应地进行了改革，以实现经济体制改革的综合效应。在组织体制的改革中，调整好党政关系是一个重要内容。匈牙利理论家认为，目前要重新研究执政党、国家政权、群众团体和经济文化组织的关系，要逐步形成和完善适应经济体制的党政体制，要分清党与政的职责和权限，完善其机构设置、人员配备和决策程序，要避免党对具体经济问题直接作出决定。重大的经济决策和目标要由党中央决定，但决策的具体化和实现决策要由议会和政府决定。总之，党政体制的重大改革已被提上日程，它关系到社会主义社会管理体制进一步改革和完善。

匈牙利在社会主义国家中，是改革的先行者之一，创造出了许多成功的经验，提出了一些启迪思想的理论，值得我们重视和借鉴。但是，究竟如何恰当地处理好党政关系，无论对匈牙利，还是对其他社会主义国家，都是一个长期存在，探讨已久，至今尚未真正解决，而又亟待解决的十分重大的问题。

在我国的社会管理体制中，长期以来也存在着高度集权、以党代政的弊端，而且表现得尤为突出。正如邓小平同志所说：在我国“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。”在我党历史上，多次强调集中统一，却很少强调必要的分权和自主权。“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。”（《邓小平文选》第288—289页）这就是说，在此之前，虽然我国长期存在着高度集权、以党代政的现象，但是，却从未引起过重视和作为问题提出来，就更不用说对此进行理论研究了。

但是，从我党十一届三中全会以来，特别是从1980年8月邓小平同志明确提出改革党和国家领导制度以来，在克服高度集权、以党代政，加强和改善党的领导，实行党政分开，发扬社会主义民主，健全社会主义法制方面，采取了一系列措施，取得了显著成果。例如，在党的领导制度方面，扩大了党的全国代表大会的职权，重新建立了中央书记处，采取了总书记制，增设了中央顾问委员会，恢复和加强了党的各级纪律检查委员会；在国家领导体制方面，制定了新宪法和一大批法律，扩大了全国人民代表大会及其常务委员会的职权，建立了县级以上各级人大常委会，实行了县级直接选举，建立了企事业单位的职工代表大会制度，恢复了国家主席的设置，改革了国务院、地方政府、基层政权机构；在干部制度方面，废除干部领导职务的终身制，实行干部的革命化、年轻化、知识化和专业化等等。然而，改革实践表明，上述政治体制的改革仍不能适应经济体制改革的需要，远没有达到建设高度民主的政治体制的要求；改革实践表明，党政体制与政治体制、经济体制和文化体制是交叉

渗透的，改革必须同步进行，这不仅表现在党和国家不但领导、组织着政治生活，还领导、组织着经济生活和文化生活，而且表现在政治体制、经济体制和文化体制本身都存在着党政关系，党政关系不仅是政治体制的核心内容，它又贯穿于政治体制、经济体制和文化体制之中，成为这些体制的有机组成部分；改革实践还表明，党政体制改革是全面改革不可缺少的组成部分，它亟待迈出较大的步子，以实现政治、经济、文化体制改革的同步发展和综合效应。

苏联与东欧几个社会主义国家的改革，相对于我国的改革起步较早，在他们二、三十年的改革实践中，对于如何改革党政体制，做了许多有益的探索，同时也遇到了一些挫折和得到一些教训，值得我们学习和借鉴。

正象邓小平同志指出的，在许多社会主义国家的社会体制中，存在着高度集权，以党代政的弊端，这不仅同这些国家“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。”（《邓小平文选》第289页）这就是说，在苏联、东欧一些国家以及我国形成社会体制有着近似的原因和历程，有必要在比较研究中总结经验教训，互相取长补短，特别是他们的改革先行一步，有着更为直接的借鉴意义。但是，无论是我国，还是苏联、东欧的一些社会主义国家，改革只是拉开了序幕，高潮还在后头，改革党政体制已成为全面改革继续深入发展的重要环节。实践迫使我们对此问题尽快做出理论上的回答。

科学社会主义的创始人马克思、恩格斯在第一个无产阶级政党的纲领性文献——《共产党宣言》中，提出了共产党在夺取政权后的施政纲领（即第二章中提出的十条纲领）。由此可见，在无产阶级掌握政权后，共产党具有领导执政的作用。但马克思和恩格斯在如何处理党政关系问题上没有留下具体的可以直接运用的理论遗产。马、恩时代，唯一的一次无产阶级专政的尝试——