



# 党 对军队的 领导制度

汪海筠著

92

上海人民出版社

# 略論党对軍队的領導制度

汪海筠 著

上海人民出版社

1959年

**略論党对軍隊的领导制度**

汪海筠 著

上海人民出版社出版

(上海郵興路54号)

上海市書刊出版業營業許可證出001号

上海新华印刷厂印刷 新华書店上海發行所發行

开本 787×1092 公厘 1/32 印張 1 1/4 字數 21,000

1958年12月第1版

1959年2月第2次印刷

印數 5,001—20,000

統一書号：3074·272

定 价：(六) 0.10 元

封面設計：徐學成

## 目 录

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 党对军队的领导制度发展和形成的简要经过·····    | 1  |
| 党委集体领导下的首长分工负责制·····        | 10 |
| 为什么必须实行党委集体领导下的首长分工负责制····· | 16 |
| 实行这一制度中应掌握的几个基本问题·····      | 28 |

中国共产党对中国人民解放军的领导制度，是在党中央统一领导下的军事系统和地方党委对军队的双重领导制度。即一方面，在军事系统内部实行党委集体领导下的首长分工负责制，把军队首长置于上级党委、上级首长和同级军队党委的领导下；而另一方面，军队各级党委除了保持军事系统的垂直领导与隶属关系以外，又同时接受同级地方党委的领导与监督；还有的军队党委，在党的关系上，同时成为当地地方党委的军事工作部。这一领导制度是长期行之有效和比较完善的制度。其中，党委集体领导下的首长分工负责制已经成为中国人民解放军领导工作的根本制度，军队中的一切领导工作，虽然各有不同的具体的规章制度，但都必须以这一领导制度作为根本依据。

## 党对军队的领导制度 发展和形成的简要经过

实行党对军队的绝对领导，这是中国人民解放军的光荣传统。实行党委集体领导下的首长分工负责制，是党和毛主席的建军思想的重要特点之一。

1927年中国第一次国内革命战争失败后，中国共产党即独立地领导着中国人民，向反革命进行了武装斗争。1927年南昌“八一”起义就是党在这危急关头，领导自己的武装力量来反对反革命屠杀政策的起义斗争。接着，党中央于8月7日召开了紧急会议，决定进行土地革命，并在各地发动秋收起义，打击反革命的武装进攻。于是党创造了我们这一支中国人民的革命军队。党一开始就是这一支人民军队的鼓舞者和组织者。

在我军创建初期，党就在军队里建立了党的各级委员会。1927年9月秋收起义后到达江西省永新县境内的三湾改编的中国工农革命军第一师第一团，按照毛泽东同志的指示开始建立了党的各级组织，班有小组，连有支部，营、团有党委，在连以上各级设置党代表；并且成立了党的“前敌委员会”，直接负责领导武装斗争。毛主席当时亲自担任“前敌委员会”的书记。于是，这支人民军队便完全处在党的绝对领导之下，有了政治灵魂和明确的行动纲领，而在组织上奠定了新型的革命军队的基础。

1928年中国工农红军进入井冈山初期，在单独行动的部队里，还组织有党的“行动委员会”来对部队作战行动中的重大问题实行统一领导。以后这一制度更有了发展，在红军中的军、师、团、营、连，都相继建立了党的委员会和支部。但当时有一部分干部，受旧社会和旧军队的影响较深，有各种形形色色的错误思想（如单纯军事观点、流寇思

想等等)，他們主張不要黨的領導。經過反復的鬥爭，直到1929年12月在福建古田召開的紅軍第四軍第九次黨的代表大會上才統一了認識，大會的決議中明確地規定了：紅軍是一個執行革命的政治任務的武裝集團，必須在紅軍中建立黨的各級領導中樞（即建立各級黨委成為統一領導的核心），而且要在每連建立一個黨的支部，每班建立一個黨的小組；各級黨的組織要重視思想領導，肅清一切舊式軍隊的影響。這個決議不但在紅軍第四軍實行了，後來各部分紅軍都先後照此做了，這樣就使整個紅軍不僅在組織上奠定了黨對軍隊領導制度的基礎，而且在政治上、思想上也保證了黨對軍隊的領導，不斷肅清舊式軍隊的殘余習氣，建設成為一支真正的人民軍隊。當時，毛澤東同志非常重視黨的支部和廣大士兵群眾直接取得緊密的聯繫。毛澤東同志曾指出：“紅軍所以艱難奮戰而不潰散，‘支部建立在連上’是一個重要原因。”（毛澤東選集第一卷，“井崗山的鬥爭”，人民出版社1951年版，第70頁。）

到第二次國內革命戰爭後期，由於黨內教條主義的影響，軍隊中的黨委領導曾一度中斷。當時，不適當地強調了軍隊中政治委員的個人領導作用，認為政治委員是黨的全權代表，有最後決定權，他們企圖用政治委員置於黨委之上的辦法來掌握軍權。這就破壞了軍隊中各級黨委的集體領導，而且削弱了軍事指揮員在軍隊中應有的地位。

1935年1月在貴州遵義舉行的中國共產黨中央政治

局扩大会議上，糾正了上述錯誤傾向。

在抗日戰爭時期，1938年黨的六屆六中全會上又強調指出：我們的原則是“黨指揮槍，而決不允許槍指揮黨。”八路軍和新四軍，必須在中國共產黨的絕對領導下。1940年中央軍委為了適應敵後游擊戰爭的分散環境，加強軍隊的集體領導與作戰指揮，還頒發了“軍政委員會條例”，規定團以上部隊設立軍政委員會，其任務是：決定該部隊的大政方針，計劃工作和檢查工作，批准干部的升遷調動等等。這種軍政委員會雖然不是民主選舉產生的，也不是一級黨的組織，不完全相同於目前部隊中的各級黨委，但軍政委員會在當時貫徹黨的集體領導這一精神和實施對部隊的統一領導，跟目前部隊中的各級黨委所起的作用是基本上一致的。（當時旅以上均設立黨務委員會、團設立總支部、營設立總分支，分別處理各該級的日常黨務工作。）1942年，抗日戰爭處於最艱苦的階段，全軍遵照黨中央的決定，實行了軍隊和地方“一元化”的領導，這樣就加強了黨對軍隊與地方的統一領導和集體領導。

到第三次國內革命戰爭初期，全軍遵照黨中央的通知，一律根據第二次國內革命戰爭時期紅軍第四軍第九次黨的代表大會決議的原則，恢復了軍隊中的黨委制，軍隊中團以上部隊都重新建立了黨委會，實行黨在軍隊中的“一元化”領導。1948年9月，黨中央還發布了“關於健全黨委制的指示”，其中着重指出：“必須建立健全的黨委會會議制度，一切

重要問題均須交黨委會討論做出明確決定，然後分別執行。此外還須注意集體領導與個人負責，二者不可偏廢。軍隊在作戰時及情況需要時，首長有臨機處置之權。”1949年中共中央軍委總政治部頒布了“中國人民解放軍黨委會條例”，規定全軍營以上部隊都應建立黨委會，各級黨委就是各該部隊領導與團結的核心，同時，更明確地肯定了首長在部隊中的地位。由於營以上各級黨委的先後建立，原有的團以上部隊的軍政委員會、黨務委員會、總支部、營的總分支，均隨之相繼撤消。發展到這一時期，黨對我軍的領導制度不僅完全根據第二次國內革命戰爭時期紅軍第四軍第九次黨代表大會決議的原則予以恢復，而且逐漸完善起來。這和現在我們部隊中的黨委領導情況，基本上是一致的。

全國解放後，在1953年全國軍事系統高級幹部會議上，又研究了以往我軍領導制度的經驗，再一次重申我軍各級黨委是各該部隊統一領導的核心，並確定黨委集體領導下的首長分工負責制，是黨對軍隊的領導制度。這就進一步地明確了我軍的領導制度，並且正確地解決了黨委和首長的關係。1954年4月黨中央和中央人民政府人民革命軍事委員會所共同頒布的中國人民解放軍政治工作條例（草案）中更明確地將這一領導制度規定下來。

我軍的各級黨的組織，除接受軍隊系統上級黨組織的領導外，同時，還接受同級地方黨組織的領導和監督，這是我人民軍隊本質的具體表現之一，因為人民軍隊是一個執

行革命的政治任务的武装集团，军队是完成政治任务的工具之一，所以，军事必须服从政治，政治必须统率军事，军队就是为政治服务的；另外，我们是共产党领导的人民军队，不能离开党，不能离开人民，而党和政府是人民利益的集中代表，所以全军在党中央的统一领导下，各地驻军除接受军事系统上级党组织的领导外，同时还接受相应的地方党委的领导和监督，这已成为我军三十多年来的基本经验之一。我军在各个革命战争时期，都是这样执行的。中国人民解放军政治工作条例(草案)中的中国共产党军队委员会条例第九条，更明确地作了具体规定。目前，我国正处在社会主义建设飞跃发展的伟大时期，全国人民在党和政府的领导下，正在集中精力为建设一个具有现代工业、现代农业、现代科学文化和现代国防的社会主义强国而奋斗。在这一总的方针和任务下，我们军队不仅是社会主义事业的保卫者，而同时也是社会主义事业的建设者。为了加强地方党委对军队的领导，密切地方党委和军队之间的关系，从根本上保证我国国防建设的正确发展，1958年4月党中央又指示我军和地方各级党的组织，必须继续贯彻执行在党中央统一领导下的军事系统和地方党委对军队的双重领导制度，并作出若干明确的规定，这样，就使党对军队的领导更为巩固了。

以上所述，就是党对军队的领导制度形成和发展的简要经过。由此可知，实行党对军队的绝对领导，贯彻集体领导的原则，是我军的光荣传统。而这一领导制度的日益完善，

就是黨和我軍不斷集中歷史經驗的結果，是正確執行黨和毛主席建軍路線的結果。同時黨及時總結黨委制中斷的教訓（象第二次國內革命戰爭后期那樣），和我軍歷史上其他組織形式的實踐經驗（象抗日戰爭時期軍政委員會那樣），也是逐步形成今天這樣完整的領導制度的重要原因之一。

這一領導制度的發展與形成，是與反對單純軍事觀點，反對教條主義、軍閥主義、個人主義以及個人野心家的鬥爭分不開的。從我軍建軍的第一天起，就存在着兩條建軍路線的鬥爭。一條是馬克思列寧主義的、無產階級的建軍路線，另一條是反馬克思列寧主義的、資產階級的建軍路線。毛澤東同志始終堅持了馬克思列寧主義的正確路線，堅持黨對軍隊的絕對領導，從工农紅軍的三灣改編到古田會議，馬克思列寧主義的建軍路線向錯誤的路線進行了反復的鬥爭，終於在古田會議時戰勝了紅軍創建初期在部隊中的許多錯誤思想，確定了我們人民軍隊的建軍原則，這對我軍的建設是有着重大歷史意義的。第二次國內革命戰爭后期，由於受到王明錯誤路線的影響，軍隊中教條主義抬了頭，黨委制被取消了，這樣就削弱了黨的集體領導。由於當時政治路線和軍事路線的錯誤，革命蒙受了巨大的損失，直到遵義會議時，經過毛主席和其他同志的堅決鬥爭，錯誤才得到糾正。此後不久，在黨內又產生了張國燾的軍閥主義路線；在這條錯誤路線所指揮的部隊中，個人地位和權力，被抬得很高，有些人不擇手段地去建立個人威信，把軍隊看成是個

人的工具，向党鬧獨立性，結果使紅軍遭受了重大損失，這些人也身敗名裂，走上了叛黨的道路。全國解放後，在黨中央和毛主席的正確領導下，於1954年在七屆四中全會上，粉碎了高崗、饒漱石這些個人野心家企圖利用軍隊篡奪黨和國家的最高領導權力的陰謀；又於1958年在中共中央軍委擴大會上徹底批判了軍隊中某些部門和某些單位存在的忽視我軍的本質、忽視我軍的建軍原則、主張把黨的領導作用降低為保證作用等等嚴重的教條主義傾向，批判了一部分幹部中的資產階級個人主義傾向，並堅持與貫徹了我軍三十一年來的正確的建軍路線，破除了迷信，解放了思想，提高了覺悟，加強了團結，這對我軍今後的发展，同樣是有重大歷史意義的，它將使我軍在黨的絕對領導下保持人民軍隊的本質，並推動我軍迅速建設成為一支優良的現代化的革命軍隊。

由此可知，黨對軍隊的領導制度是在反對上述各種錯誤路線、錯誤思想的不可調和的鬥爭中發展起來的。這些錯誤路線、錯誤思想，有其深刻的階級根源和歷史根源，只要階級鬥爭還存在，只要世界上還存在着帝國主義，這種錯誤路線、錯誤思想就有其存在、生長的階級根源；只要有適當的氣候和土壤，它就會冒出來。在我們革命軍隊中，有些個人英雄主義以及舊軍隊的思想沒有得到徹底改造的人，是容易和上述種種錯誤思想氣味相投的；有些年輕幼稚的知識分子及小資產階級出身的同志，也容易為上述種種錯

誤思想所俘擄。因此，只有不斷地對錯誤路線和錯誤思想進行鬥爭，才能使黨對軍隊的領導制度日臻鞏固，並日益發揮它對於現代化建軍的重大作用。

三十一年來我軍始終是在黨的領導下實現黨的路線、政策的工具，所以，實行黨對軍隊的絕對領導，已成為我軍的光榮傳統。怎樣才能真正實現黨的絕對領導呢？實踐證明，最主要的一點，就是必須實行黨委集體領導下的首長分工負責制。這是黨和毛主席的建軍思想的重要特點之一，也是我軍建軍原則的核心。

## 党委集体领导下的首长分工负责制

党委集体领导下的首长分工负责制包括两个方面：一方面是党在军队中的各级委员会是各部队统一领导的核心，在这一领导核心内必须贯彻党的集体领导的原则；另一方面是部队首长在党委领导下分工负责，组织实施党委的决议和处理日常工作。这两个方面（党委集体领导和首长分工负责）的有机结合，就构成了完整的党对军队的领导制度。

“中国人民解放军政治工作条例(草案)”的总则第三条更明确规定：“一切重要问题，包括有关方针、政策、计划的问题，保证上级指示的执行问题，对部队的思想领导问题，干部调配、处理问题，以及部队工作的统一安排问题等等，除紧急情况得由有关首长紧急处理外，均先由党委员会讨论，做出决定，属于军事工作方面的由军事指挥员负责组织实施执行，属于政治工作方面的由政治委员负责组织实施执行。……”这就说明党委集体领导下的首长分工负责制是根据党委员会集体领导和首长分工负责相结合的原则，既有统一的集体领导、又有分工负责的制度。

党委集体领导的意义，就是要在军队的党委工作中，贯

彻执行民主集中制的原則。

中国共产党在中国人民解放军中的各級委员会，都是按照党的民主集中制的原則建立起来的。它遵照馬克思列宁主义的原則，对于部队工作实施党的集体领导。部队中的一切重大問題和重要工作，除了在紧急情况下，部队首长可以按照自己的职权机断处置以外，都要召开党委会議发揚民主，通过集体討論、集体研究、集中大家的智慧，按照民主集中制的原則做出明确的决定，并进行全面规划，統一安排，达到認識一致、語言一致；然后交給部队軍政首长負責組織执行，从而加强领导，防止分散主义和顧此失彼、互相矛盾等情况，使部队中所有的工作，都能协调地有节奏地进行，使党在部队中的各級委员会真正成为各部队的統一领导的核Ⓢ心。

集体领导，是我們党的最高领导原則。只有以馬克思列宁主义科学原理为依据的集体智慧，才能保証党的正确领导，才能保証党的团結。凡是正确的领导和正确的决定，都是由于依靠了多数人的經驗、集体創造的結果。个人的智慧是非常有限的，所以个人领导和个人的决定，往往是容易带有主观片面性。在实际工作中，不管是多么有經驗的领导Ⓢ者，不管他們有多么丰富的知識和才能，他們也不可能超越整个集体的智慧和經驗。在党的领导集体中，拥有富于各方面經驗的人，如果不集中和运用这些經驗，就不可能作出正确的决定，实现正确的领导。列宁同志曾經反复强

調：“各級黨組織和整個黨要想正常活動，必須嚴格遵守集體領導的原則，以保障黨，使之避免在其所通過的決議中產生偶然性和片面性的因素。”（蘇聯大百科全書選譯“黨的集體領導”，人民出版社1954年版，第16頁）斯大林同志的一生，也生動地說明了這一領導原則的極端重要。當他正確地運用馬克思列寧主義的原理和集體領導的原則去處理蘇共黨內的許多重大問題時，曾經領導着蘇聯人民創造了許多偉大的歷史功績；但是，當他誇大了自己的作用，違反了黨的集體領導的原則，把他自己放在和集體領導相對立的地位時，就犯了许多嚴重的錯誤。中國共產黨就是嚴格遵循列寧同志的這一領導原則的，以毛澤東同志為首的黨中央是堅持集體領導的一個最好的榜樣。我們黨的許多領導同志經常教導我們：在黨的一切實際工作中，凡屬正確的領導，必須是從群眾中來，到群眾中去；集中起來，堅持下去。所以，在我們黨內和我們軍隊里，几十年來由黨的集體而不是由個人決定重大問題，已經形成為一種優良傳統。

在我們軍隊各級黨委的領導成員中，擁有各方面的富有經驗的同志，這些同志與黨的和非黨的積極分子以及廣大群眾保持着密切的聯繫，掌握着各方面的情況。部隊首長只要能尊重黨委的集體領導，嚴格遵守集體領導的原則，充分發揮集體智慧，就可以保證做出比較正確的決定，實現正確的領導。我軍長期革命戰爭的經驗、特別是近年來的經驗證明：凡是加強了黨委集體領導的，就能樹立黨對軍

队的坚强领导，贯彻执行党和毛泽东同志提出的军事路线，保持和发扬人民军队的优良传统，其部队进步就快，成绩就大，士气就高，战斗力就强。反之，党委集体领导执行得不好的，部队中的单纯军事观点、教条主义、军阀主义、个人主义与分散主义的倾向，就会滋长和发展，部队中的问题就多，甚至会发展成为错误的军事路线，严重地影响到部队的建设和战斗任务的完成。因此，加强党委的集体领导，在军队的党委工作中贯彻执行民主集中制的原则，集中广大群众的智慧，使各级党委真正成为部队统一领导的核心，不论过去、现在和将来，都是极端重要的。

首长分工负责的意义，就是在党委的领导下，各个首长根据自己的职责认真细致地去组织实施党委的决定，及时地处理自己所担负的工作；并深入群众，进行调查研究，检查工作，发现问题；然后再向党委汇报和提出建议，使党委的领导更加充实更加健全起来。这样，便能发挥各级首长的作用和领导干部的积极性、主动性和责任心，加强对具体工作的及时处理；也使得党委能有充分的时间去掌握和研究比较重大的问题，及时检查党委决议执行的情况和总结领导的经验。

军队是一个高度集中的执行战斗任务的组织，在首长统一号令下部队行动的一致，是保证军队具有高度战斗力和取得胜利的一个必要条件。象今天这样复杂的合成军队，如果没有首长坚决负责的态度和强有力的及时指挥，那么