




党政关系的 历史考察和改革趋势

马守良



党政关系的 历史考察和改革趋势

马守良

浙江人民出版社

责任编辑 张水春
封面设计 池长尧

**党政关系的
历史考察和改革趋势**

马守良

*

浙江人民出版社出版
(杭州武林路125号)

浙江新华印刷厂印刷
(杭州环城北路天水桥堍)

浙江省新华书店发行

开本787×1092 1/32 印张6.125 插页1 字数11.9万

1988年3月第1版

1988年5月第2次印刷

印数：4501—11553

ISBN 7-213-00199-X/D·33

定 价：1.40 元

目 录

-
- | | |
|--------|-------------------------------------|
| { 1 } | 绪论 |
| { 12 } | 第一章 苏俄建国初期的党政关系 |
| { 13 } | 一 列宁在巩固政权和国内革命战争时期，主张实行党政一体化和集中制的原则 |
| { 25 } | 二 列宁在新经济政策时期，提出划分党政职能，党对国家机关实行总的领导 |
| { 44 } | 第二章 苏联20年代中期到50年代初的党政关系 |
| { 45 } | 一 斯大林捍卫了列宁关于党政分开的理论和原则 |
| { 54 } | 二 斯大林在后期违反了党政分开的原则，走向了个人专断 |
| { 68 } | 第三章 50年代以后的苏联党政关系 |
| { 69 } | 一 赫鲁晓夫执政时期的党政关系 |

- { 78 } | 二 勃列日涅夫执政时期的党政关系
- { 84 } | 三 当前苏联改革中的党政关系
- { 96 } | 第四章 东欧社会主义国家的党政关系
- { 97 } | 一 东欧国家改革的发展过程
- { 101 } | 二 东欧国家的党政关系
- { 111 } | 第五章 南斯拉夫的党“非国家化”
- { 111 } | 一 党政合一，党的领导方法行政化
- { 113 } | 二 党“非国家化”、国家日益消亡和分权与自治
- { 130 } | 第六章 中国在革命战争时期和建国初期的党政关系
- { 131 } | 一 革命战争时期，既坚持党的一元化领导又不包办政权工作
- { 140 } | 二 建国初期，仍坚持党的一元化领导和不包办国家机关工作的方针
- { 152 } | 第七章 我国在党的十一届三中全会后的党政关系
- { 152 } | 一 党政分开是历史的必然结论
- { 160 } | 二 党政分开是现实的客观要求
- { 164 } | 三 坚持党的领导，必须改善党的领导，实行党政分开
- { 169 } | 四 全国部分工业企业实行厂长负责制试点
- { 178 } | 第八章 中国共产党的十三大标志着党政关系进入了新的历史阶段

- [178] 一 驾驭矛盾，总揽全局
- [182] 二 党政分开是政治体制改革的关键
- [184] 三 党政分开是个科学的概念
- [188] 四 党政分开的具体方式应根据不同情况而有所不同
- [189] 五 调整党的组织形式和工作机构
- [189] 六 实行党政分开，必须采取坚决、审慎的方针

绪 论

无产阶级政党——共产党执政的历史，从1917年世界上建立了第一个社会主义国家起，至今已整整70年了。在这70年中，党如何执政，如何实现对国家的领导，也就是如何处理党政关系的问题，积累了丰富的经验，其中有成功的经验，也有失败的经验。而不论是成功的经验还是失败的经验，对善于学习的人来说，都是无价之宝。

一

迄今，社会主义国家的党政关系，基本上有三种历史类型，或者叫做模式，也可说是三种领导体制：第一种是党政一体化；第二种是党“非国家化”，即党完全脱离国家政权；第三种是党政职能分开。

第一种模式，是所有社会主义国家都经历过的模式，而且目前仍有一些国家在采用着。这种模式的基本特点是，党政不分，高度集权于党：（1）在党同国家和群众团体的权力分配上，权力过分集中于党委。（2）在中央

同地方和企业的权力分配上，权力过分集中于中央。（3）在党内，权力过分集中于少数人，甚至集中于个人。

这种模式的优点是，高度集中，便于统一指挥，统一行动。它能最大限度地集中人力、物力、财力，或去战胜敌人，或去保证战略重点的建设。因此，它在历史上曾经起过巨大的作用。中国革命战争的胜利，就是在党的一元化领导下取得的。50年代初大规模的急风暴雨式的群众阶级斗争，第一个五年计划的重点建设，都是靠了集中统一的领导完成的。苏俄1918—1920年的国内革命战争的胜利，第二次世界大战期间苏联卫国战争的胜利，以及最终彻底地消灭独霸欧洲的疯狂的希特勒法西斯，从而对人类作出了巨大的贡献，都是在这种领导体制下赢得的。20年代末和30年代的苏联，在或者开足马力加速建设，或者濒临灭亡险境的关键时期，也是靠了这种模式，最大限度地集中了人财物，勒紧裤带，保证了以重工业为中心的战略重点的建设，为巩固社会主义制度和后来战胜法西斯奠定了物质基础。

但是，这种模式有严重的弊端。一方面，它把党变成了政府，变成了权力机关，改变了党是政治组织的性质和职能，改变了党的组织形式和活动方式，其结果是削弱了党的领导，降低了党的领导水平，使党顾不上抓自身的建设而处于行政工作的第一线，容易成为矛盾的一个方面，甚至处在矛盾的焦点上。由于党处在直接执行的地位，群众对一些具体事情的不满便集中于党的身上，影响了党的威信，损害了党的形象。另一方面，也改变了国家机关的

性质和职能，使它变成了单纯的执行机关，不能充分发挥作用，出现党政机关重叠，党政领导兼职，职责不清，人浮于事，官僚主义严重，办事效率不高等弊病。

更为严重的是，由于高度集权，集权于少数人，集权于个人，这就容易产生个人崇拜，个人专断。这也已经被历史所证明。斯大林后期集党政军大权于一身，个人崇拜，独断专行，犯了严重的错误，特别是肃反扩大化的错误，使几百万人蒙受不白之冤。毛泽东晚年同样欣赏个人崇拜，个人专断，也犯了严重的错误，特别是造成了十年浩劫，株连数千万人，使国民经济到了崩溃的边缘。斯大林、毛泽东都是伟大的马克思主义者，他们之所以会犯这样严重的错误，尽管犯错误的时间、地点和形式各不相同，但都是同个人崇拜、个人专断分不开的。个人崇拜是个人专断的保护伞，是一件神秘的外衣。高度集权需要个人迷信，个人迷信是为个人专断服务的。个人崇拜，个人专断，本质上是皇权主义思想。因此，它是反马克思主义的，反历史唯物主义的。历史唯物主义并不否认个人在历史上的作用，但也不夸大个人的作用。肯定个人的历史作用同个人崇拜、个人专断，完全是两回事。个人崇拜，个人专断，必然要产生官僚主义和特权思想，神化个人，贬低党和人民群众的作用，破坏党的生活准则、民主集中制和集体领导的原则，践踏社会主义民主和法制，损害党与群众的关系。这就必然给社会主义革命和建设事业造成严重的损失。

历史证明，这种模式适应于战争年代，不适应和平建

设时期；适应于大规模的急风暴雨式的群众阶级斗争和政治运动，不适应经济建设；适应于高度集中的计划经济体制，不适应有计划的商品经济体制。

第二种模式，即党“非国家化”，迄今还是个别的社会主义国家在试验。它的基本特点是，党政脱离，权力分散：（1）在党同国家的关系上，党不再垄断决策权；（2）在中央同地方和企业的关系上，实行自治和分权，相对地说，地方和企业权力过大，中央权力过小。这种模式的优点，是有利于实现社会主义民主政治，人民群众当家做主，参加国家管理；有利于防止和克服个人崇拜，个人专断，官僚主义，特权思想；有利于发挥地方和企业的积极性和创造性。党政机构精干，层次少，环节少，人员少，易于解决问题。但是，这种模式也有很大的弊端：党的领导容易局限于思想教育和宣传方面，同时因地方和企业权力过大，中央统一不起来，难以进行宏观控制，容易产生分散主义、地方主义、民族主义、本位主义。这也会给社会主义建设带来严重的困难。

第三种模式，即党政职能分开，正处在试验阶段，有的已经起步，有的方才起步，有的准备起步。它的基本特点是，划清党政职能，各司其职，民主与集中相统一，分权与集权相结合，通过宪法、法律和国家机关中的党员干部，把党和国家结合起来。

这种模式的优点是：一方面，恢复了党作为政治组织的性质和职能，组织形式和活动方式，使党从繁杂的行政事务中解脱出来，集中力量研究大政方针，站得高，看得

远，驾驭矛盾，总揽全局，从而有利于提高党的领导水平，加强党的领导和党的自身建设，真正发挥党对各方面进行协调的领导作用和使党委真正行使监督职能，成为反对官僚主义的力量；另一方面，也恢复了国家政权机关的性质和职能，从而强化了国家政权机关，充分发挥国家机关的作用，提高了国家机关的威信，增强了国家机关和工作人员的责任感，精简机构，减少重复，减少层次，取消兼职，有效地防止和克服官僚主义，提高了工作效率。

这里，特别值得一提的是，这种模式为解决和加强执政党的建设，密切联系群众，防止和克服个人崇拜、个人专断、官僚主义、特权思想，提供了可靠的保证。无产阶级政党成为执政党以后，面临着一个新的问题，即党依靠什么实现自己的领导？党的威信建筑在什么基础上？实现党的领导是继续依靠马列主义真理，强有力的政治思想工作，路线、方针、政策的正确和党员的模范作用，还是单纯依靠权力和命令？党的威信是继续建筑在群众自觉自愿拥护党的主张的基础上，还是建筑在单纯依靠权力的基础上？这是一个根本性的问题。党的威信历来是靠对马克思列宁主义的信仰，靠社会主义和共产主义的远大理想，靠党全心全意为人民服务来维系的，而不是靠权力来维系的，更不是靠权力逼出来的。党的领导是依靠自己路线的正确，依靠人民群众自觉自愿的支持来实现的，而不是单纯靠权力统治，靠命令来实现的。领导和权力是两个不同的概念。权威和权力也是两个不同的概念。如果把党的领导，党的权威，党的威信单纯建立在权力的基础上，是很

危险的。不仅“人一走，茶就凉”，权在“权威”在，权不在权威也不在，而且必然成为官僚主义者、特权主义者，严重脱离群众，以至成为群众的对立面。邓小平同志早在1941年《党与抗日民主政权》一文中就尖锐地指出，有些同志“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”。

这种模式有没有不足之处呢？任何事物都不可能是十全十美的，这种模式当然也不可能例外。但可以肯定地说，它优越于党政不分和高度集权的模式。在由党政不分到党政分开的转变过程中，可能会出现这样那样的一些问题，这是不可避免的，我们的任务应是兴利抑弊，妥善处理出现的问题。现在有人已经感到，党政分开以后可能会出现两个问题：（1）通过什么具体形式把党和国家政权机关，特别是把地方党委和地方政权机关，企业党组织和企业行政领导结合起来；（2）如何防止行政首长个人专断，一言堂。这是需要在实践中进一步探索和研究的课题，也有待党和国家制度的进一步完善。

二

党政关系同政治体制的关系和经济体制的关系是怎样的呢？正确解决党政关系的理论根据是什么呢？

第一，党政关系是政治体制的根本问题。政治是经济的集中表现，政治体制必须适应于经济体制。一般说来，

有什么样的经济体制，就有什么样的政治体制。党政合一，高度集权的政治体制，是与高度集中的计划经济体制相适应的。高度集中的计划经济体制是一种产品经济的体制，是一种与商品经济对立的体制。这种经济体制的特点是部门所有，条块分割，一切都由国家统起来，包下来，企业没有自主权，以行政手段直接管理为主，排斥商品货币关系。全国象一个大工厂，各个企业都是不能独立经营的车间。供产销三个环节，企业只管生产，原料由国家调拨，产品由国家统一分配。一切按照指令性的计划进行。这种经济体制，反映到政治上，必然是党政合一，高度集权的体制。

与此相反，有计划的社会主义商品经济体制，则必然要求分权，要求实行民主政治。因为商品经济是一种等价交换的经济。价值规律是商品经济的基本规律。商品经济是根据市场需求进行生产的，随着市场的变化而变化。这就决定了企业必须有相对独立的经营自主权，有权支配人财物，决定供产销，以及分配等等，实行独立的经济核算，自负盈亏。否则，就无法进行商品生产，就不是一个商品生产者。因此，必须扩大企业的自主权，国家对企业的管理，必须运用市场调节，并由部门转向行业，由微观转向宏观，由直接转向间接，由行政手段为主转向以经济手段为主。这是一方面。另一方面，社会主义商品经济又是有计划的商品经济，虽然这种计划必须建立在商品交换和价值规律的基础上，但是必须运用计划调节，加强宏观管理。这两个方面结合起来，就是“国家调节市场，市场

引导企业”。党的十三大报告指出，国家运用经济手段、法律手段和必要的行政手段调节市场供求关系，创造适宜的经济和社会环境，以引导企业正确进行经营决策。这种经济体制，就必然要求党政分开，实行分权与集权相结合，民主与集中相统一的政治体制。

第二，按照列宁的观点，党政关系是属于无产阶级专政体系中的问题。无产阶级专政，是由党、国家政权、工会、共青团、合作社等一系列齿轮组成的。它们的目标和方向是一致的，但是它们的性质、职能、组织形式和工作方式是不同的。这就是说，它们既有共同性又有特殊性，既有联系又有区别。由于党和国家政权的性质、职能、组织形式和工作方式不同，这就决定了必须明确地划分党政职能。以党代政不行，以政代党也不行。两者都会削弱党的领导，削弱国家政权机关的作用，都会带来危险的后果。只有实行党政分开，各司其职，才能加强党的领导，充分发挥国家政权机关的作用。由于党和国家政权的根本目标和方向是一致的，因此又必须通过一定的形式把它们结合起来。有人讲，职责上分，思想上合；工作上分，目标上合；制度上分，关系上合。这是有道理的。

列宁认为，党的任务是对国家政权机关工作进行总的领导，而不是对日常行政事务甚至细节的干预。这就明确地划清了党的领导和包办行政事务的界限。这里特别要指出的是，列宁为了强调不要干涉国家机关工作的具体事务，用了“总的领导”四个字。

列宁关于党政关系的理论和原则的实质，就是正确解

决党如何执政，如何实现党对国家的领导的问题。邓小平同志指出，解决党和政府的关系问题，实行党政分开，就是“解决党如何领导，如何善于领导的问题”（《建设有中国特色的社会主义》增订本第140页）。这就为我们正确研究和处理党政关系问题，指出了明确的方向。

三

要研究党政关系，弄清党政分开的问题，不但要进行理论上的研究，实践上的探索，而且要进行历史的考察。历史也是一种实践的结果。任何事物的产生和发展都是由当时的历史条件决定的，离开了当时的历史条件，就无法判断是非。因此，只有把研究的问题放在当时的历史条件下来考察，才能够得出正确的结论，避免片面性。

70年来，关于党政关系问题，不但在理论上有过争论，在实践上也经历过曲折的道路。早在本世纪20年代，在国际共产主义运动中和俄共（布）党内就有过争论：是“党专政”，还是无产阶级专政？无产阶级专政和“党专政”是一回事，还是有本质的区别？50年代以后，国际共产主义运动中发生的大辩论，也涉及到党政关系问题。1957年，我们党内也有人把党政分开作为“二元论”和“反对党的一元化领导”加以批判过。在当前，对党政分开也有不同看法，如：是加强党的领导还是削弱党的领导？是失权还是还权？等等。因此，为了搞清党政关系问题，我们作一点历史的回顾是完全必要的。列宁说：“为

了解决社会科学问题，为了真正获得正确处理这个问题的本领而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必需、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物现在是怎样的。”（《列宁选集》第4卷第43页）所以，认真研究党政关系发展史，借鉴历史经验，将有助于我们正确认识党政分开的重要意义，提高我们对政治体制改革的自觉性。

巴黎公社的建立，是无产阶级打碎旧的资产阶级国家机器，建立新型的无产阶级国家政权的一次尝试。但是由于没有一个以马克思主义为指导的无产阶级政党的领导，由于它仅有72天的历史，所以当时还不存在如何处理党政关系的问题。1917年十月社会主义革命，俄国无产阶级在布尔什维克党的领导下，夺得了全国政权，建立了自己的政府机关——人民委员会（1946年改为部长会议）。从此，无产阶级政党——俄国布尔什维克，就成为世界上第一个执政党，开始了无产阶级专政的时代。所以，我们研究党政关系问题的历史，应从十月革命开始。第二次世界大战以后，东欧和亚洲又相继建立了若干无产阶级专政的国家，在这些国家的无产阶级执政党面前，都提出了如何处理好党与政权关系的问题。但是由于各国的历史和现状不同，认识不同，处理党政关系的方法也不相同。这就是说，各国在处理党政关系的问题上，有共同的东西，也有不同的东西。我们要研究它们共同的东西，更要研究它们不同的东

西。因为共性寓于个性之中。这就是党政关系这个题目所要探讨和研究的内容。

处理党政关系，采取什么方法和什么模式，主要的不是取决于某些人的意志，而是当时各国所处的国内外的条件和历史任务决定的。今天，从历史发展的观点来看，党政分开是历史的必然趋势。正如赵紫阳同志在十二届七中全会预备会上讲话中所说的，“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。”我们的任务就是自觉地去掌握这种规律，把客观需要变为现实，以适应社会主义经济体制的改革和社会主义商品经济发展的需要。