

## 党政关系认识的历史回顾

作者：许耀桐

文章来源 《天津行政学院学报》 2004年第2期

随着封建统治的解体,民主制度的建立,政党走上执政舞台,在国家政治领域中出现了一种新的政治关系——党政关系。不仅资本主义国家存在党政关系,而且社会主义国家也存在党政关系。社会主义国家由党直接执政的党政关系,在苏维埃俄国初创时期就形成了,这虽然具有一定的历史必然性,但党政不分、以党代政毕竟带来很大的弊端,引起了列宁的忧虑,列宁是探索社会主义国家党政关系改革的第一人。在以后相继诞生的社会主义国家里,对于党政关系的探索一直持续地进行下去。如何认识和改革党政关系,构成社会主义国家完善政治体制,发展政治文明的首要任务。

一、前苏联共产党对党政关系的认识列宁在苏维埃俄国初期形成党政不分、以党代政的党政关系后不久,就提出了关于党政分开的观点。1919年,列宁主持的俄共(布)八大在关于组织问题的决议中论述了“党和苏维埃之间的相互关系”,指出:“无论如何不应当把党组织的职能和国家机关即苏维埃的职能混淆起来。这种混淆会带来极危险的后果,……党应当通过苏维埃机关在苏维埃宪法的范围内来贯彻自己的决定。党努力领导苏维埃的工作,但不是代替苏维埃。”1922年,在俄共(布)十一大前后,列宁关于改进党政关系的思想有了进一步的发展。由于深感不正确的党政关系,造成苏维埃机关不负责任的危害,他慎重地提醒十一大重视研究这个问题。列宁明确阐述了关于处理党政关系的基本思路:“必须十分明确地划分党(及其中央)的与苏维埃政权的职责;提高苏维埃工作人员和苏维埃机关的责任心和独立负责精神,党的任务则是对所有国家机关的工作进行总的领导,不是像目前那样进行过分频繁的、不正常的、往往是琐碎的干预。”在列宁的倡议下,俄共(布)十一大正式提出了关于党政关系的重要原则:党组织无论如何不应当干预经济机关的日常工作,不应当发布苏维埃工作方面的行政命令;党组织应该指导经济机关的活动,但是无论如何不应当去代替经济机关,或者使经济机关处于无人负责的状态。

针对权力过分集中于政治局以及政治局和党中央受理了许多属于政府机关办理的具体琐事的情况,列宁做了自我批评,并且建议政治局不要再受理任何琐碎的事务,而要提高人民委员会的威信,使每一个人民委员对自己的工作负责。列宁不但是这样想的,也是这样做的。1922年5月,他拒绝在一份送交政治局的电报稿上签字,这份电报稿是有关方面就贸易和租赁合同中的细节问题向国外工作人员做出的回答。

应该说,列宁通过一段的执政实践,在一定的程度上有了把党和政区分开来、实行间接执政的思想。他提出的重要观点是:第一,党的职能和苏维埃的职能不同,二者绝不能混淆,要明确加以划分;第二,党要对政权机关进行“总的领导”,而不是去代替它们做实际的管理工作;第三,要发挥政权机关独立负责的作用。更为重要的是,列宁没有迁就于眼前必须由党代替人民执政的事实,而把由党“直接执政”神圣化。他指出国家管理要经过“由无产阶级的先锋队实现”和由“包括整个无产阶级的组织来实现”两个发展阶段,最终过渡到“全体居民都参加管理”。这说明,党政关系不是固定不变的,而要不断改进,在社会团体组织不断发展,在人民经济生活和文化水平逐步提高的情况下,要落实、实现人民当家做主的权利。

当然,由于受到历史条件的限制以及认识有一个充分发展的过程,应该说,列宁的党政分开思想并不完整,只限于发现了党政不分的危害性,提出了解决问题的一些基本想法,而还未来得及做进一步的研究阐述,例如,什么是党的职能,什么是政权机关的职能?党的“总的领导”包含哪些内容,党应该采取什么方式进行“总的领导”?因而,列宁的党政分开思想在理论上尚缺乏清晰性,实践上也缺乏可操作性,更没有从政治体制的本质阐述为什么要党政分开的问题和提供解决的根本方法。

列宁逝世后,斯大林在社会主义国家党政关系问题上,继承了列宁的思想。首先,斯大林在阐述列宁思想时指出,党政不是同一事物,他说:“党掌握政权,党管理国家,然而不能把这一点了解为党是越过国家政权,不要国家政权而实现着无产阶级专政的,不能了解为党是越过苏维埃,不通过苏维埃而管理国家的。这还不是说,可以把党和苏维埃,把党和国家政权等同起来。党是政权的中心。但它和国家政权不是而且不能是一个东西。”其次,斯大林指出,列宁“从来没有说党是国家政权”,从而明确了党不是国家政权。但是,在实践上,斯大林却把本应属于国家机关的大量权力转移到党的机关手里,代替国家机关对各项工作发号施令,使苏联共产党成为超越一切的最高国家权力机关。斯大林本人往往不经政治局、中央委员会讨论,擅自决定党和国家的方针政策,并直接向人民委员会发指示。斯大林彻底地混淆了党政职能,并最终在全国建立了高度集权的党领导体制,固化了党政不分、以党代政的模式。在不断强化了党的国家机关职能后再来谈党政分开问题,已是根本不可能了。

20世纪50年代中期，赫鲁晓夫上台执政，开始批判斯大林，试图进行社会主义改革，跳出既有的僵化模式。赫鲁晓夫也强调了列宁关于党政分开的思想，并采取了一些具体的改革措施，例如，将党政领导职务分开。但是，赫鲁晓夫没有抓住斯大林模式的根本要害是党政集权体制这一弊端，而把个人崇拜和个人品质问题当做主要原因，绕过了党政不分、以党代政的症结，甚至专门成立农业党委和工业党委，农业党委直接抓集体农庄和国营农场，工业党委直接抓企业管理，党组织过多地干预经济和行政工作，加剧了党政不分的危害。1958年，赫鲁晓夫本人也开始搞起个人崇拜来，从而破坏了自己最初进行的改革。

20世纪60-70年代，勃列日涅夫鉴于严重的党政不分、以党代政状况，重新开始研究党政职能分开问题，指出党的领导是政治领导，而不是行政领导。根据相关规定，苏共对国家和社会实行政治领导的具体内容有：(1)研究和确定国家和社会发展的总的远景、纲领性方针和政治路线；(2)党在自己的有关会议上，就现行政策的重大问题做出具体的指示和决定，然后提交国家政权最高代表机关审议，通过之后具有法律效力；(3)党向相应的社会团体的中央机关提出各种建议；(4)党根据干部政策，有决定权地参与组建政权的代表机关和执行机关，组建社会团体的领导机关，以及参与选拔、配备和教育经济领域和其他领域的干部；(5)监督国家机关、经济机关和社会团体对党的政策及其旨在建设社会主义和共产主义的决议的执行情况，特别是完成国民经济发展计划以及在社会生活的所有领域遵守社会主义原则的情况；(6)各级党委会的工作方针是，不直接干预国家机关和经济机关领导经济、文化和各种业务的活动，也不直接干涉社会团体的日常工作；(7)各级党委会不取消、不改变相应国家机关、经济机关和社会群众团体的决定。这些规定当然很好，确实在探索党政分开的道路上向前迈进了，发展了党政分开的思想，但遗憾的是，这些写在文件上的东西并没有得到兑现。具有讽刺意味的是，随着领袖地位的稳固，勃列日涅夫也开始大搞个人集权和大树个人威望，独揽大权。历史回到了原点，并且在安德罗波夫和契尔年科任内停滞不前。

1985年，戈尔巴乔夫在社会主义面临深重危机的情况下打开了政治体制改革之门。戈尔巴乔夫对党政关系采取了许多重大的改革举措：一是认为党政分开就是把不属于党的那些权力和职能统统归还给国家政权机关和社会组织，重提“一切权力归苏维埃”的口号和要求；二是在权力转向苏维埃时，加强党对苏维埃的领导，为此，戈尔巴乔夫建议由党组织领导人兼任苏维埃领导人；三是改革党的组织机构，撤消了与政府机关重叠的部门，规定不再按照生产部门原则建立苏共中央机关；四是精简党的机关和工作人员，中央一级机关减少一半，工作人员减少40%，加盟共和国中央机关减少30%，州委机关减少20%，市(区)委机关减少10%。调整后的机关不再直接决策社会事务，只集中处理党务。这些举措对于改革党政不分、以党代政体制来说，尽管并不彻底，应该说还是有积极意义的。但是，戈尔巴乔夫的政治体制改革没能获得成功，而且最终导致了党的灭亡，埋葬了社会主义制度，留下了惨痛的教训。总结戈尔巴乔夫政治体制改革失败的教训，我们认为，原因不在于改革党政关系的这些措施，而在于：一是在经济体制改革没有先行一步的情况下，就贸然启动政治体制改革，造成政治体制改革难以承受的压力；二是政治体制改革步骤、方式过于激进、猛烈，从上到下一起动手，特别是对中央动鲁更厉害些，一下子削弱了党的中枢执政能力，造成权力真空；三是不恰当地引进多党制以及过早地放松舆论、实行完全的民主化，恰似实行了几十年专制的木乃伊遇到了言论自由的清新空气便顷刻间风化解体那样，造成苏共对局势完全失控。总之，苏共的覆灭，不是说明党政关系不应改、不能改，而是说明党政关系改革一定要注重内容的前后安排，不能急躁、过量，而要循序渐进、由浅入深。

二、中国共产党对党政关系的认识早在新民主主义革命初期，中国共产党对党政关系中出现的党政不分、以党代政的执政现象就有所认识，提出要予以克服。1928年，毛泽东在《井冈山的斗争》一文中说：“党在群众中有极大的威权，政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省便，党在那里直接做了，把政权机关搁置一边。这种情形是很多的。……以后党要执行领导政府的任务；党的主张办法，除宣传外，执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法，是要避免的。”革命根据地为什么会发生党政不分、以党代政的现象呢？主要原因在于：第一，处在战争环境，政权工作、经济建设和群众团体工作等，都要围绕战争这个中心任务，而战争是在党指挥军队下进行的，政府不领导战争和军队，一切当然要听党的；第二，根据地政权受战争胜负和军队进退的影响，具有易变性，一旦战争输了，军队撤走了，政权也就不复存在了，容易造成党的干部不重视政权建设工作。应该说，在战争条件下，党政不分、以党代政的情况是很难避免的。但是，毛泽东提出的建议仍具有积极意义，他提醒党的干部要重视根据地的政权建设工作，了解政权工作的重要性，不搞好政权建设，也不可能有战争的胜利，不要养成对政府采取强迫命令的习惯，这对于管理国家是没有好处的。

1941年，邓小平写了《党与抗日民主政权》一文。这是一篇全面阐述共产党正确处理党政关系的重要文献，做出了许多突出的理论贡献，可以说是近40年后邓小平在改革开放中提出党政分开思想的来源，构成新时期社会主义党政分开的起点和主要内容。在这篇文献中，邓小平从革命政权的实质和共产党的优势着手，分析了“以党治国”的严重危害，阐明党正确处理党政关系的基本方针。

邓小平指出，抗日的革命政权，即三三制政权的“实质是民主”。共产党要在政权中掌握优势，优势从何而得？“主要从依靠于我党主张的正确，能为广大群众所接受、所拥护、所信赖的政治声望中去取得。确切地说，党的优势不仅在于政权中的适当数量，主要在于群众的拥护。民主政治斗争可以使党的主张更加接近群众，可以使群众从自己的政治经验中更加信仰我党。所以，只有民主政治斗争，才能使我党取得真

正的优势。”可是,党员中“以党治国”的错误观念却歪曲、破坏了党的优势,造成严重恶果。邓小平不是把“以党治国”当做一般的工作态度、工作方式看待,而是归结为关系政权性质的民主与专制的对立问题。那么,究竟怎样处理党与政权的关系呢?邓小平提出:“党对政权是采取指导与监督政策”。

1942年,毛泽东在《中共中央关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》中明确指出:“党委包办政权系统工作、党政不分现象与政权系统中党员干部不遵守党委决定,违反党纪的行为,都必须纠正。为了实行三三制,党对政权系统的领导,应该是原则的、政策的、大政方针的领导,而不是事事干涉,代替包办。”在这里,阐明了什么是党的领导的关键问题。但是,同样在这个决定里提出了实行“党的一元化领导”,“根据地领导的统一与一元化,应当表现在每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会”,“确定中央代表机关(中央局、分局)及各级党委(区党委、地委)为各地区的最高领导机关,统一各地区的党政军民工作的领导”。如前所述,党政不分的问题虽然一再地被提出来,但此时解决问题的条件尚不具备,革命时期的中心任务是打仗,党的一元化领导是必要的,只有用这种领导方式才能保证夺取全国战争的胜利。

新中国成立后,我们党比较注意处理党政关系问题。1951年9月,董必武依据列宁、斯大林的正确论述,科学地论证了党与国家政权机关的关系。同年11月,党中央在《关于在人民政府内建立党组和组织党委的决定》中明确指出,党政之间不是隶属关系,党的领导是通过党的路线、方针、政策及在政权机关的担任公职的党员发挥作用来实现的;如果把党对国家的领导作用看做是党直接执掌政权,管理国家,实际上就否定了国家政权机关的职权,这是对执政党地位的错误理解。但是,由于习惯成自然,党继续沿用了甚至还发展了战争年代的“一元化”领导制度,使党政不分、以党代政的问题日益严重。1953年,在全国范围内开展反对分散主义和地方主义的斗争中,党提出了“大权独揽,小权分散,党委决定,各方去办”的领导原则。这和1951年的认识已经相去甚远,把党政分开的思路变成坚持党的集权领导下的某些工作上的具体分工。

1956年,邓小平在《关于修改党的章程的报告》中指出:“确认党没有超乎人民群众之上的权力,就是确认党没有向人民群众实行恩赐、包办、强迫命令的权力,就是确认党没有在人民群众头上称王称霸的权力。”党不能“直接去指挥国家机关的工作,或者是把各种纯粹行政性质的问题提到党内来讨论,混淆党的工作和国家机关工作应有的界限”。这是一些非常宝贵的思想,可惜未能付诸实践。1957年,在反右派斗争中,反而错误地批判了“党不能直接发号施令”的正确观点,导致在1958年的“大跃进”提出“书记挂帅”的口号,于是各级党委分工把口,采取按工、农、财、科技、文教等战线分口领导的方法,直接地、具体地领导各行各业的一切工作。新中国建立后的10多年间,虽然也在中央和地方之间分过权,但每次都没有涉及党同人大、政府、经济组织、群众团体等之间的职权划分问题。及至“文化大革命”,党政关系问题更加混乱,党政不分、以党代政的现象更为加剧,达到极点。党的十大强调要从“思想上、组织上、制度上进一步加强党的一元化领导。”十大修改党章的报告指出:“党的一元化领导,在组织上应体现在两个方面。第一,在同级各组织的相互关系上,工、农、商、学、兵、政、党这七个方面,党是领导一切的。第二,在上下级关系上,下级服从上级,全党服从中央。”1975年通过的宪法甚至规定:“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”,从而使党完全凌驾于国家最高权力机关之上。

直到1978年党的十一届三中全会,邓小平根据几十年正反两面的经验教训,重新提出党政分开问题。他在为十一届三中全会作的主题报告中指出:“加强党的领导,变成了党去包办一切、干预一切;实行一元化领导,变成了党政不分、以党代政;坚持中央的统一领导,变成了‘一切统一口径’”。他认为,在社会主义建设新时期,这种领导方式早就过时,必须改革,实行党政分开。邓小平说:“党政分开,我们从十一届三中全会开始就提出了这个问题。”1980年8月,在《党和国家领导制度的改革》重要讲话中,邓小平系统论述了解决党政不分、以党代政的问题,指出:“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党委发指示、做决定。”在《贯彻调整方针,保证安定团结》中,邓小平说:“从原则上说,各级党组织应该把大量日常行政工作、业务工作,尽可能交给政府、业务部门承担,党的领导机关除了掌握方针政策和决定重要干部的使用以外,要腾出主要的时间和精力来做思想政治工作,做人的工作,做群众的工作。”这些论述说明,那小平认为,党的领导职能和国家政权机关发生关系的只有基本的两项,一是提出国家发展的路线、方针、政策,确立政治方向和目标;二是决定国家机关的重要人选。党的主要任务是政治领导和做思想政治工作。1986年,邓小平指出,政治体制改革的内容,“首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。”党政分开的基本要求,就是科学地认清党政职能的性质和职权范围、克服权力过分集中、党政不分、以党代政、机构重叠、职责混淆等问题,减少党委的行政干预,集中精力管好大事,从而建立新型的社会主义党政关系。他还指出,社会主义国家的“政治体制都是从苏联模式来的。看来这个模式在苏联也不是很成功的。”要抓紧改革。

邓小平关于党政分开的论述,为改革党政关系奠定了科学的基础。1987年,党的十三大报告全面规定了党政分开的原则和措施。党政分开,即党政职能分开。党的领导是政治领导,即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。党对国家事务实行政治领导的主要方式是:使党的主张经过法定程序变成国家意志,通过党组织的活动和党员的模范作用带动广大人民群众,实现党的路线、方针、政策。党和国家政权机关的性质不同,职能不同,组织形式和工作方式不同。党中央应就内政、外

交、经济、国防等各个方面的重大问题提出决策,推荐人员出任最高国家政权机关领导职务,对各方面工作实行政治领导。必须调整党的组织形式和工作机构,与政府机构重叠对口的部门应当撤销。政府各部门的党组各自向批准它成立的党委负责,不利于政府工作的统一和效能,要逐步撤销。1989年之后,党政分开问题被搁置了。经过10多年的沉寂,在2002年党的十六大报告中又一次被涉及。不过,党的十六大报告尚没有恢复使用“党政分开”的概念,而是在“改革和完善党的领导方式和执政方式”、“改革和完善党的工作机构和工作机制”的提法下论述有关党政分开问题的。十六大报告明确阐述了党的领导的新内涵。党的领导主要是“政治、思想和组织领导”,即宏观的、总体的领导,实行“总揽全局、协调各方的原则”,集中精力抓好大事。党的领导体现为五个主要方面:一是制定大政方针;二是提出立法建议;三是推荐重要干部;四是进行思想宣传,发挥党组织和党员的作用;五是坚持依法治国,实施党对国家和社会的监督。十六大报告还明确阐述了党政关系的新思路。提出要规范党委与人大、政府的关系,支持人大依法履行国家权力机关的职能。党的执政方式不是采取党对政府直接做出决定的方式,而是经过法定程序,使党的主张成为国家意志,使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员,并对他们进行监督;支持政府履行法定职能,依法行政。回顾苏联共产党特别是中国共产党对党政关系认识的过程和做出的改革努力,我们要指出,邓小平关于党政关系改革的思路最为清晰、科学。从几十年党政关系认识的历史中,不难看到,社会主义国家党政关系问题始终是围绕党政不分和党政分开的焦点展开的,但这两种执政方式之争,绝不是一般的方法问题。党政不分,必然是直接执政,以党权为中心,执政党采取对国家政权直接干预、包办、命令的方式,实现党的领导,这是专制式的执政;党政分开,必然是间接执政,以政权为中心,执政党采取对国家政权提出大政方针的建议、通过法律程序立法、由国家政权决策执行的方式,实现党的领导,这是民主式的执政。因此,在党政关系问题上,是选择党政不分,还是选择党政分开,归根到底体现的是专制与民主的性质区别。正因为此,邓小平已经做了最为透彻的分析,他明确指出,共产党领导的政权是民主的政权,如果采用“以党治国”的方式,就必然会破坏民主政权的性质。党政不分是维护专制独断的工具,本身具有专制的特性。由此可见,这是一个决定性的政治问题。如果不解决,党政关系无论如何是迈不开步子的。

作者单位: 国家行政学院政治学院

(2006-4-6 14:21:00 点击9)

[点击下载全文](#)

[关闭窗口](#)