

军委主席负责制是实现党对军队绝对领导的根本制度

◎ 刘仕平 张 聪

[摘 要] 本文通过对军委主席负责制形成历史的梳理,研究探索军委主席负责制的本质特征,解析军委主席负责制与党领导军队其他制度的关系,阐明军委主席负责制是党对军队绝对领导的根本制度和实现形式,提出全面深入贯彻军委主席负责制的实践要求。

[关键词] 军委主席负责制;党对军队绝对领导;根本实现形式

[中图分类号] D25 **[文献类型]** A **[文章编号]** 2095—7270(2021)05—0036—07

[作者简介] 刘仕平,国防大学军事管理学院教授;张聪,国防大学军事管理学院讲师。

党的十八大以来,习主席紧紧扭住党对军队绝对领导这一建军之本、强军之魂,高度重视坚持和贯彻军委主席负责制,这是为建设世界一流军队、实现中华民族伟大复兴采取的英明举措。只有厘清军委主席负责制的形成历史,深刻研究军委主席负责制的本质特征,科学辨析军委主席负责制与党领导军队其他制度的关系,准确把握军委主席负责制的实践要求,才能做到理论上认清,行动上坚定。

一、军委主席负责制的形成历史

《习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要》明确指出:“中央军委实行主席负责制,就是中央军委主席负责中央军委全面工作,领导指挥全国武装力量,决定国防和军队建设一

切重大问题。”“国家大柄,莫重于兵”“军委主席负责制,解决的是我军最高领导权和指挥权问题”,指明了军委主席负责制的基本内涵,并阐明了这一制度的重要作用。要深刻认识军委主席负责制的历史必然性和现实必要性,首先必须系统了解其形成发展的历史。事实是真理的依据,只有讲历史才能说服人!

军委主席负责制早在革命战争年代就已经在事实上形成。1927年8月1日,南昌城头一声枪响,拉开了我们党武装反抗国民党反动统治的大幕。自此,中国共产党有了自己独立领导的武装力量。纵观我们党领导革命战争的历史和人民军队成长壮大的过程就可以看出,党的最高军事领导制度发展的趋势是:逐步形成党的领袖与军队统帅由同一人担任,最高军事领导权和指挥权集中于党中央、中央军委和军

委主席的军事领导制度。这个过程中有3个标志性历史事件值得特别关注。

一是1935年1月的遵义会议，增选毛泽东为政治局常委，取消博古、李德的最高军事指挥权，周恩来为党内委托的对军事指挥下最后决心的负责人。从此，就事实上确立了毛泽东在党中央和红军中的领导地位。1935年3月成立由毛泽东、周恩来、王稼祥组成的“三人军事指挥小组”，全权负责军事指挥；9月的俄界会议，决定组成由毛泽东为主持人的“五人团”，负责领导红军军事工作。

二是1937年8月的洛川会议，决定成立以毛泽东为书记的中央革命军事委员会，作为中共中央领导各抗日根据地武装力量和军事斗争的最高军事领导机构，统一领导党的军事工作，这就从组织上确立了毛泽东最高军事领导人的地位。

三是1945年6月党的七大选举毛泽东为中央委员会主席、中央政治局主席、中央书记处书记；8月中央政治局会议决定毛泽东为中央军事委员会主席。至此，我们党形成了党的最高领袖和军队统帅由同一人担任的制度，实现了党的领袖和军队统帅合一。

军委主席负责制在国家的宪法中确立。新中国成立后，党和国家的最高军事领导机构虽然历经多次调整，但由党的领袖担任军队最高统帅这一政治设计始终没变。这个过程中，有3个节点值得注意。

一是1949年9月，根据《中国人民政治协商会议共同纲领》，成立中央人民政府人民革命军事委员会，毛泽东任主席。中共中央不再设立专门的军事领导机关。这一阶段，我们党对军队的绝对领导主要通过以下途径实现：第一，党的主席同时担任国家军委主席；第二，军事工作的大政方针由中共中央政治局和书记处决策提出；第三，中共党员在国家军委构成中占绝对多数。

二是1954年9月，第一届全国人民代表大

会召开，通过并颁布《中华人民共和国宪法》，规定政府中设立国防委员会，不再设立军事委员会。国防委员会只是一个咨询和统一战线性质的机构，不是全国武装力量的统率机关。为加强中国共产党对军队和武装力量的领导，同年9月28日中共中央政治局作出《关于成立党的军事委员会的决议》，决定在中央政治局和书记处之下成立党的军事委员会，担负全部军事工作。1958年7月中央军委扩大会议通过了《关于改变组织体制的决议（草案）》，规定中央军委是中共中央的军事工作部门，是全军的统率机关，军委主席是全军统帅。

三是1982年新宪法出台，即“八二宪法”。规定成立国家中央军委，与党的中央军委是“一个机构，两块牌子”，同时向中共中央和全国人大负责，明确规定“中央军事委员会实行主席负责制”，这就以国家根本大法的形式确立了军委主席负责制这一重大军事领导制度。此后，宪法虽多次修订，但中央军委实行主席负责制这一规定始终没有改变，一直延续至今。

军委主席负责制不断丰富完善。进入新时代以来，以习近平同志为核心的党中央极大丰富和发展了军委主席负责制的理论和实践，推动了军委主席负责制法治化、规范化、机制化运行，特别是党的十九大把中央军委实行主席负责制写入党章，使这一制度在党的根本大法中确立下来，并不断丰富完善。

一是创新发展理论。面对新时代的各种挑战和考验，习近平主席站在政治和全局的高度，从法理依据、核心要义、地位作用、政治意蕴、体制保障、机制保障、主体责任、实践要求等方面，对全面深入贯彻军委主席负责制作出重要论述，极大地丰富和发展了军委主席负责制理论。

二是重塑构建贯彻体制。习主席亲自领导推动深化国防和军队改革，建立了军委管总、战区主战、军种主建的新格局。重大改革主要有：调整军委总部体制，实行军委机关多部门

制；组建陆军领导机构，健全军种领导管理体制；实行作战指挥和建设管理职能相对分离；将纪检、巡视、司法、审计等监督部门统一划归中央军委直接领导，构建严密的权力运行制约和监督体系，强化军委主席对高层机关和高级干部履职用权的有效管理监督。这些重大改革举措为实行军委主席负责制提供了坚强组织体制保障。

三是健全完善制度机制。党的十八大以来，中央军委围绕全面深入贯彻军委主席负责制制定出台了一系列规则、规定、意见，大大推进了军委主席负责制法治化、规范化、机制化运行。

回顾军委主席负责制形成发展的历史可以看出，实行军委主席负责制，是党建军治军实践的伟大创造，是党和军队的历史经验和优良传统，是历史自身给出的答案。

二、军委主席负责制的本质特征

军委主席负责制作为中国特色社会主义政治制度和军事制度的重要组成部分，法律规定的既十分严密，又非常系统，保证了军委主席负责制的权威性、稳定性、规范性。从授权角度看，军委主席的权力都是党内法规、国家宪法授予的，属于法定权力，军委主席行使这些权力完全是依法履职、依法负责。

《中国共产党章程》规定：党的最高领导机关是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会；党的中央军事委员会组成人员由党的中央委员会决定；党的中央军事委员会是党的最高军事领导机关，实行主席负责制。这些规定表明，军委主席代表党行使最高军事领导权和指挥权。《中华人民共和国宪法》规定：中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关，负责选举产生中央军事委员会主席；再根据中央军事委员会主席提名，决定中央军事委员会其他组成人员的人选。法律制度这样规定体现的是，

军委主席代表国家行使最高军事领导权和指挥权。中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。军委主席由全国人民代表大会选举产生，其含义是军委主席的权力是人民赋予的，是代表人民行使最高军事领导权和指挥权。依据以上规定，可以看出军委主席负责制具有以下重要特征。

军委主席负责制是行使首长权力，由军委主席执掌最高决策权和最终决定权。军委主席作为党和国家最高军事领导机关的首长，对中央军委职权范围内的事项有完全决定权，这样的安排集中体现管理的一般规律。列宁曾深刻指出：“借口集体管理而无人负责，是最危险的祸害，这种祸害威胁着一切没有很多集体管理工作经验的人，而在军事上往往导致无法避免的灾难、混乱、惊慌失措、权力分散和失败。”邓小平深刻指出：“没有个人分工负责，我们就不可能进行任何复杂的工作，就将陷于无人负责的灾难中。在任何一个组织中，不仅需要分工负责，而且需要有人负总责。”作为中央军委机关首长的军委主席，对军委职权范围内的事项有最高决策权和最终决定权，对国防和军队建设一切重大问题最后拍板、一锤定音，是国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。

军委主席负责制是全面负责制，涵盖中央军委职权范围内的各领域各方面。中央军事委员会是党和国家最高军事领导机关，军委主席全面负责中央军委职权范围内的各领域各方面是必然要求。《中国共产党章程》第二十四条明确规定：“中央军事委员会负责军队中党的工作和政治工作，对军队中党的组织体制和机构作出规定”，从党的领导和党的建设的角度来确定了中央军事委员会的职权。这就把军队的一切权力都交给了党的中央军事委员会，因为我军是党绝对领导下的人民军队，军队的一切组织、一切人员、一切工作都在各级党组织领导

下,抓住了党组织就等于抓住了军队的全部。《中华人民共和国国防法》第十五条具体规定中央军事委员会行使的12项职权,囊括了军队的全部工作。从这些规定可以看出,军委主席全面负责主要体现在:在范围上,涵盖国防和军队建设的各领域各方面;在内容上,主要包括军队中党的工作和政治工作,指挥全国武装力量,全面推进国防和军队现代化,领导制定军事战略和武装力量作战方针,领导制定军事法规,发布决定和命令,等等。

三、军委主席负责制与党领导军队其他制度的关系

军委主席负责制与民主集中制的关系。民主集中制是党和国家的根本组织制度和领导制度。《中国共产党章程》第十条规定党是按照民主集中制组织起来的统一整体。《中华人民共和国宪法》第三条规定中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。作为党和国家的最高军事领导机关的中央军事委员会实行主席负责制,由军委主席负责中央军委全面工作,是民主集中制在党和国家最高军事领导机关的运用形式。要从根本上真正理解军委主席负责制与民主集中制本质要求是一致的,必须明确以下两点认识:一是强调民主多一些和强调集中多一些在贯彻民主集中制过程中都是正常的。我军在贯彻民主集中制过程中逐步认识到:“民主与集中在民主集中制中处于同等重要的地位。在实际工作中,根据形势任务和现实需要,特别是针对在执行民主集中制过程中存在的突出问题,有时强调集中多一些,有时强调民主多一些,这都是正常的,都是为了更好地贯彻落实民主集中制。”这是历史经验的总结,其目的是使正确决策和讲求效率二者都得到兼顾。二是军委主席负责制强调以军委主席为核心实施集中之前要充分发扬民主。中央军委通过召开多种形式的会议研究国防和军队建设中的重大问



2021年7月4日,“在党的旗帜下前进——人民军队庆祝中国共产党成立100周年主题展览”在中国人民革命军事博物馆举行。由一面党旗和一杆步枪组成的主题雕塑《军魂》亮相主题展。

图/中新社

题,在充分吸收各方面意见建议的基础上,由军委主席最后拍板,一锤定音。真正深刻理解以上两点就会明白,军委主席负责制与民主集中制并不矛盾,它在本质上还是集体领导,其特色是以军委主席为核心进行集中。军委主席负责制充分体现了真理原则、组织原则、军事原则的高度统一,被实践证明正确高效。

军委主席负责制与党对军队绝对领导其他制度的关系。党的十九届四中全会《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确指出:“中央军委实行主席负责制是坚持党对军队绝对领导的根本实现形式。”这一论述,深刻揭示了军委主席负责制与党领导军队其他制度的关系。中国近代以来的历史告诉我们,实行中国共产党对军队绝对领导是历史的抉择,也是维护国家和人民根本利益的要

求。坚持党对军队绝对领导仅有一个抽象原则是不够的，必须用一整套制度作保证。我们党在领导人民军队进行革命、建设、改革的伟大实践中，探索总结出了一整套严密科学完整、符合党情国情军情的党对军队绝对领导的制度体系，主要包括在最高军事领导制度上，坚持军队最高领导权和指挥权属于党中央、中央军委，中央军委实行主席负责制；在政治工作制度上，实行党委制、政治委员制、政治机关制；在各级党组织的领导方式上，实行党委（支部）统一的集体领导下的首长分工负责制；在基层党组织建设上，坚持支部建在连上。这一整套制度体系，上顶天、下立地，横到边、纵到底，互相衔接、互相配合、互相支撑，为确保党对军队绝对领导提供了坚如磐石的制度保证。其中，支部建在连上，是党指挥枪原则落地生根的坚实基础；党委（支部）统一的集体领导下的首长分工负责制，是保证军队一切组织、一切人员、一切工作听党指挥的重要制度；党委制、政治委员制、政治机关制，是党从思想上政治上组织上建设和掌握部队的重要组织支撑；军委主席负责制，处于最高层次，居于统领地位，关系党对军队绝对领导的根本和全局，发挥着决定性作用，是党对军队绝对领导的根本制度和根本实现形式。

准确把握军委主席负责制是党对军队绝对领导的根本制度和根本实现形式，要深刻领会以下三点：一是在党领导军队的一整套制度中，军委主席负责制最有权威。它具有党的根本大法党章和国家根本大法宪法赋予的法律地位、法律权威和法律效力，其他制度都无法与之相提并论。二是军委主席负责制至高无上。在党领导军队的一整套制度中，军委主席负责制地位最高，是党领导军队的根本制度和根本实现形式。三是军委主席负责制含有绝对性。它具体体现党作为军队领导主体的排他性和对军队内部组织实行领导的绝对性。这一制度设计排除了其他任何党派、政治团体、政治组织及个

人干预和支配军队活动的可能性，同时能够使军队内部一切组织、一切人员、一切工作无条件置于党的绝对领导之下，确保军队在任何时候任何情况下都同党中央、中央军委保持高度一致，坚决听从党中央、中央军委和军委主席指挥。

军委主席负责制与实行层级领导、按级负责的关系。领导管理始终都要做好两方面似乎存在矛盾的工作。一方面要实现完整统一，任何领导管理都有共同目标、共同价值、共同要求。所谓行政，本意就是“行其政令”。从源头上讲，这个政令只有最高领导者才能发出，因而行政具有统一性和完整性。另一方面要实行分层分级管理。因为领导管理的对象人员众多、幅员辽阔、情况复杂，为了能切实管住管好，不得不将管理体系分层分级，实行层级领导、按级负责。处理好军委主席负责制与层级领导、按级负责的关系，同样有两点需要认真把握：一是各层级之间是有分工的。重大问题由军委主席决策部署，其他具体问题要发挥各级的积极性主动性创造性。就是说，对各级来讲，该报告的必须请示报告，该自己负责的就自己负责，既不能超越权限，又不能推诿责任。二是各级之间要紧密配合。要强化各级责任，一级带一级，一级抓一级，层层抓落实。只有政令军令通达全军，军委主席负责制才能落到实处。

处理好军委主席负责制与层级领导、按级负责的关系，最根本的是强化和维护军委主席的统帅地位，坚决响应习主席发出的号召，坚决执行习主席发布的命令，坚决落实习主席提出的要求，坚决完成习主席赋予的任务。这是最高政治纪律和政治规矩！同时，还要高度关注两个问题。一是要注意防止习主席和中央军委决策指示在向下逐级传达过程中被层层消减，甚至出现“中梗阻”或“沙滩流水不到头”的情况。二是要严格执行相关规定，防止各级信息在向上传递过程中被过滤和肢解，导致信息

反馈失真误时，影响军委主席正确决策和高效指挥。

四、全面深入贯彻军委主席负责制 的实践要求

任何一个制度的贯彻落实，都是一靠内在自觉，二靠外部约束。相比较而言，内在自觉更为基础。只有从内心和灵魂深处，树立起对军委主席负责制的理论认同、政治认同、法理认同、情感认同，树立起对习主席的衷心爱戴、高度信赖，才能坚定自觉地维护和贯彻这一制度。

（一）增强核心意识

军委主席是由党的领导核心担任的。增强对党的核心、军队统帅的拥护和爱戴，坚定维护习主席的核心地位，是贯彻落实军委主席负责制的根本要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，团结带领全党全军全国各族人民，开创了中国特色社会主义伟大事业和党的建设新的伟大工程的新局面，在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等方面取得了历史性成就。作为军委主席，习主席引领人民军队重整行装再出发，阔步进入新时代，强军事业取得历史性成就、发生历史性变革，彰显了无产阶级革命家政治家的雄才大略，是当之无愧的党的核心、人民领袖、军队统帅。坚定维护习主席核心地位，关系党和国家长治久安，关系强国强军大业，在这个重大政治原则问题上，任何时候都不能有丝毫含糊和动摇，都不能出现任何偏差。要进一步从党、国家和军队建设发展所处的历史方位来深刻认识增强核心意识、坚定维护习主席核心地位的极端重要性和紧迫感，从思想深处增强核心意识，更加热爱、拥护、追随习主席，更加坚定自觉地维护和贯彻军委主席负责制。

（二）坚定制度自信

军委主席负责制是党和国家军事领导制度

长期发展的重大成果和伟大创造，是党对军队绝对领导的根本制度和根本实现形式，是中国特色社会主义政治制度、军事制度的重要组成部分，是党和人民军队的优良传统和重要政治优势，在实践中发挥了巨大作用、显示了强大威力。尤其是党的十八大以来，军委主席负责制的鲜明特色和巨大优势进一步得到充分体现。我们有充分理由对军委主席负责制充满信心。但是，受西方政治理论和军事学说影响，有些同志对这个制度还不大自信；有的学习理解简单化、片面化，只知道贯彻军委主席负责制是最高政治要求和最高政治纪律，对军委主席负责制的形成发展、本质特征、运行机理、实践要求等重要问题，缺乏深入认识和思考。理论清醒是政治自觉、行动坚定的前提。要系统学习和深刻领会军委主席负责制中所坚持和贯穿的马克思主义关于政党、国家、军队、领袖、元首、统帅之间关系的基本理论，系统学习和研究我党我军的历史，从理论与实践的结合上，彻底搞清军委主席负责制的理论基础、历史发展、法理依据、核心要义、地位作用、体制机制，尤其是政治意蕴，把贯彻落实军委主席负责制的政治自觉建立在科学、理性认知的基础上，坚定对军委主席负责制的自信，满腔热情地珍惜它，理直气壮地宣传它，毫不动摇地维护和贯彻它。

（三）强化法纪约束，确保刚性落实

军委主席负责制是党章和宪法规定的重大制度，具有最高层次的法律权威。贯彻这一制度，说到底要走法治化道路。实践也充分证明，内在自觉不能取代外部约束；法规制度、纪律规矩等外部约束能用不以人的意志为转移的强制力为贯彻落实制度提供强有力保障。

第一，树立法治思维。法治思维是将法治的理念、原则和标准运用于认识、分析、处理问题的一种思维方式。规则至上、程序正当、权责匹配等是法治思维的鲜明特征。当前，个别领导干部法纪观念淡薄，擅权妄为的情况屡

屡出现,如果不重视、不纠治,全面深入贯彻军委主席负责制就会大打折扣。领导干部尤其是高级干部,要强化法治思维和规矩意识,尊崇法律、敬畏法纪,使之成为一种信仰、一种思维定势、一种决策习惯;要把军委主席负责制的一整套制度规范和纪律要求放在优先适用、不可违抗的位置,作为衡量、检验一切工作的标准和尺度,一丝不苟地按军委主席负责制处理问题、约束自身;要树立底线思维、红线意识,牢记军委主席负责制是党章和宪法明确规定的铁律,是领导干部不可触碰、不可逾越的红线,决不能心存侥幸、身越雷池。

第二,真正知规明矩。军委主席负责制有着一整套制度机制和纪律规矩作保障。熟悉掌握这些规则和规矩,是强化法纪约束、确保各项要求刚性落实的先决条件。我们必须认真学习掌握,把握标准要求,切实牢记于心,了然于胸,为全面深入贯彻军委主席负责制打牢守纪律、讲规矩的坚实基础。

第三,严格执法守纪。制度的生命力在于执行,权威性也在于执行。强化法治约束,全面深入贯彻军委主席负责制,最终要体现在严格落实相关法规制度和纪律规矩上。目前,在执行这些规章制度方面,把握不准确、理解不到位、执行不严格的问题还比较突出。军委主席负责制是党章和宪法规定的制度,军队长期传承的制度,必须实打实地贯彻落实,决不能架空,决不能虚化!领导干部要带头严格依法履职,带头遵规守纪,杜绝出现“破窗效应”。要注意克服工作中的本位主义、分散主义,树立政治意识、大局意识,切实把军委主席负责制各项要求落实到位。

(四) 强化政治担当,压紧压实责任

全面深入贯彻军委主席负责制,确保习主席和中央军委的决策部署和各项要求落地见效,强烈的责任担当是必不可少的。其中,关键是充分认清责任、真正履责尽责、严肃监督问责。

第一,充分认清责任。在任何责任体系中,

界定责任主体和职责关系,都是落实责任制的核心要求。军委主席负责制是军委主席负责与按级负责相统一的责任体系,各级有各级的责任。实践中存在的职责不清、不明,是影响军委主席负责制贯彻落实的重要因素。要清晰把握贯彻落实军委主席负责制的整个责任链条,搞清本层级本职级本岗位责任,建立完善职责清单,层层细化分解落实责任,把责任精准分解到每一级、每个岗位、每个人,确保人人有责、人人知责,形成权责清晰、顺畅高效的工作格局。领导干部特别是高级干部要自觉履行以上率下、以身作则的特殊职责,强化政治责任和使命担当,坚持高标准、严要求,在全面深入贯彻军委主席负责制上为全军作出示范。

第二,真正履责尽责。责任明确了,就应该把它担当起来,落到实处,这是贯彻落实军委主席负责制的必然要求。目前,责任担当方面还存在不少问题。有的光说不练、表态调门高、行动落实差;有的在位不干事、为官不担当,有意躲避甚至逃避自己应尽的责任;有的为避免担责,该决策的不决策,该签字的不签字,层层上报、层层请示,最终却是无人把关。必须强化贯彻军委主席负责制各级有责、人人有责、高级干部首当其责的观念,强化全军向习主席负责的观念,强化关键看行动的观念,切实把自己该担的责担起来。只有各级真正履责尽责了,军委主席负责制才能发挥出统领全局、贯通各级的作用。

第三,严格监督问责。动员千遍不如问责一次。有职必有责,失责必追究。“不讲责任,不追究责任,再好的制度也会成为纸老虎、稻草人。”对具体违纪问题要反应快、下手狠;对那些不作为、不尽责,甚至影响到军委主席负责制落实的人和事,要严肃追究责任,充分发挥问责的震慑作用,以严格监督问责来促进各项要求的贯彻落实。■

责任编辑:樊克克