

新中国成立初期党政关系的历史考察

● 张致森

[摘要] 新中国成立初期，中国共产党对处理它与国家政权机关关系进行了进一步探索。坚持党对国家政权机关的领导、坚持通过国家政权机关中的党组及党员活动来实现党的领导、强调党政分开是其主要做法。处理党政关系具有共产党居于主导地位、寓党于政、以及较好地区分党政不同职能等特点。

[关键词] 新中国成立初期；中国共产党；党政关系处理

[中图分类号] D232 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-928X(2016)01--0005-03

DOI:10.14019/j.cnki.cn31-1856/k.2016.01.003

从民主革命时期建立根据地政权开始，我们党就对如何处理好与政权机关的关系作了探索。新中国成立初期，为了巩固新生的人民政权和领导全国人民进行各项建设以便迅速地过渡到社会主义社会，我们党对处理它与国家政权机关关系进行了进一步探索。在实践过程中，留下了宝贵的经验。

一、处理党政关系的主要做法

(一) 坚持党对国家政权机关的领导。早在新中国成立前夕，我们党就强调要坚持党对国家政权机关的领导。1949年3月，毛泽东在党的七届二中全会上指出：“他和（周）恩来同志参加政府，他任总主席，（周）恩来同志任内阁总理。”^[1]很明显，这一安排是要从组织上保证我们党对即将诞生的新中国国家政权的领导。新中国成立之初，由于国家秩序还不稳定，政权还没完全巩固，必须强调加强党对国家政权机关的领导。1951年10月，彭真在华北第一次县长会议全体党员会议的讲话中指出：“党一定要加强对政权的领导。只有这样，才能把事情办好。”^[2]1953年6月，中共中央发出《中央转发华北局、新疆分局关于加强党对政府工作领导的决定的批语》强调：“对于这个问题（指加强党对政府工作领导——引者注）尚未作出决定的大区及省市，望迅速作出决定。”^[3]接着，1954年9月，毛泽东在全国人民代表大会第一届第一次会议

开幕词中明确指出：“领导我们事业的核心力量是中国共产党。”^[4]由于坚持了共产党对国家政权机关领导，因此保证了新中国社会主义方向和向社会主义制度的顺利过渡。

(二) 坚持通过国家政权机关中的党组及党员来实现党的领导。新中国成立初期，中央人民政府是一个民主联合政府，并且有15个部门由党外人士担任主要行政领导。在这种情况下，中共中央不能直接下令给中央人民政府各部门。为了加强对中央人民政府领导，1949年11月，中共中央决定在中央人民政府内组织党委会。同月，中共中央又决定在中央人民政府内建立党组，并规定在政务院设党组干事会，统一领导全党组的经常工作。^[5]1950年1月，政务院党组干事会成立。1952年8月，政务院党组干事会改组为中央人民政府党组干事会，直属中共中央政治局及书记处领导。与此同时，1952年以后，政府党委会直接领导中央国家机关各院、部、会（局）党委、党总支、党支部。这样，通过一系列措施，中共中央通过党委会制度和党组制度较好地实现了对中央国家政权机关领导。因此，周恩来指出：“中国共产党在政府中的活动有两种：一是支部活动，要成立政府党委会，直接受中共中央组织部领导。二是党组活动，在政治上政府党委会受党组领导。”^[6]

为了加强对地方各级政府领导，1951年11月，中共中央作出《关于在人民政府内建立党组和组

织党委会的决定》，将政府系统内党委会和党组制度由中央扩大到地方。这样，通过政权机关中党组及党员来实现党的领导这一体制在全国范围内确立了。由于这种领导体制较好地地区分了党政职能，因此它为正确处理党政关系打下了良好基础。

（三）强调党政职能分开。在坚持对国家政权领导的前提下，为了维护新生政权权威，中共中央强调，凡属于政府职权范围内的事情，应由政府讨论决定和颁布实施，而不要由共产党发布决定、决议或通知。^[7]

为了使各地坚决贯彻中共中央精神，当时中共中央领导人必须坚持党政职能分开。1950年4月，周恩来指出：“党政有联系也有区别。党的方针、政策要实施，必须通过政府，党组织保证贯彻……关于党政关系，愈是下级机关愈应注意”。^[8]1951年10月，董必武明确：“党直接做政权机关的工作是不好的。”^[9]11月，他再次强调：“党是领导政府机关的……但并不是直接指挥国家政权”。^[10]新中国成立初期，由于我们党坚持党政职能分开，因此对党政关系的处理是比较成功的。

二、处理党政关系的特点

（一）党居于主导地位。1954年《宪法》对我们党取得对国家领导权的过程进行了叙述：“中国人民经过一百多年的英勇奋斗，终于在中国共产党领导下，在一九四九年取得了反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的人民革命的伟大胜利，因而结束了长时期被压迫、被奴役的历史，建立了人民民主专政的中华人民共和国。”^[11]可见，共产党领导地位的确立是历史的选择，是中国革命发展的必然结果。

共产党不仅取得了合法地位，而且由于它极高的政治权威和声望，受人民委托参与并掌握了国家政权，成为执政党，因而它在国家政治生活中地位与作用有了双重角色：一方面，作为领导党，继续保持着对全社会的政治影响力，即社会权力；另一方面，作为执政党，取得了作为国家政权领导力量的宪法地位，即取得了法定的领导权。^[12]

（二）寓党于政。列宁曾经给出了无产阶级政党行使执政权的原则思路，指出：“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”。^[13]由于执政党最重要职能是执掌国家政权、行使国家权力，因此做到执政党与国家政权融为一体最主要的形式就是执政党的组织和成员进入国家

政权机关，直接执掌权力。因此，新中国成立初期我们党执政的具体路径，是“党组织凭借自己的社会领导权威的政治优势，依照法定程序向国家政权机关推荐优秀党员干部，由他们在各级国家机关中贯彻执行党的路线、方针、政策，并逐步使党的主张经过法定程序上升为国家法律。这样，党的主张就凭借着国家政权的力量在全社会范围执行”。^[14]由于当时重大决策都是由共产党提出，经过与各民主党派协商取得一致意见后交由国家政权机关办理，因此这一时期我们党处理党政关系具有非常明显的“寓党于政”特征。

（三）较好区分了党政不同职能，各司其职。新中国成立初期，中国政治体系主要包括两大组织系统：一是以各级党委为核心的党组织系统，二是由各级立法组织、行政组织和司法组织组成的政权组织系统。由于共产党是领导核心，是执政党，因此党组织以党委系统为依托，以政权系统内的党组体系为路径，领导着整个国家政权体系。如1949年3月，党的七届二中全会确定了中国革命胜利后党在政治、经济、外交等方面的方针政策。根据会议精神，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的《共同纲领》对新中国各项建设作了全面、具体部署。此外，如土地改革、抗美援朝等重大决策都是先由共产党提出，然后经过与各方协商后再由政府办理。可见，新中国成立初期党政职能边界较明确，共产党基本上做到了对于一切工作在思想上政治上方针政策上起领导作用，但又没有包办一切、干涉一切^[15]，从而体现了党管大政方针、国家政权机关具体承办的党政关系。

三、现实启示

回顾我们党在新中国成立初期处理与国家政权机关关系的实践，对于当今具有深刻的历史启示。

（一）要充分发挥国家政权机关中党组及党员的作用。执政党必然要通过一定的形式和途径建立起与国家政权机关的联系，以便实现其对国家政权的领导，对我们党来说，就是建立党组。党组是我们党为保证在各种非党领导机关中实现党的领导而设置的一种组织形式。党的七大通过的党章规定了党组的任务，“是在各该组织的领导机关中指导党员为加强党的影响、实现党的政策而工作”。^[16]新中国成立初期党政关系运转之所以总体上处于良性状态，其主要原因在于我们党按照党政职能分开原则，支持国家政权机关独立行使职权，对国家政权机关领导是通过其中的党组和党员来实现。可见，

充分发挥党组和党员的作用对正确处理党政关系具有重要意义。

(二)要理顺党政职能。共产党的执政权是一种政治权威。它“首先源自社会权力的取得,并在长期实践中贯彻、宣传和身体力行实施其政治纲领的前提下使广大民众自觉服膺其权威帜下;尔后再依据宪法、法律的程序和实体法规定取得对国家的领导权,即取得对国家的执政权”。^[17]现代社会的政党已经成为国家政治生活中最为基本、最为重要的力量,其活动和影响现已渗透到国家的各个方面。政党功能的发挥必然催生政党政治的发展。政党政治运行的一般规律是政党围绕掌握政权或影响政府施政而展开活动,因此党政是不可能截然分开的,党政一旦分开,政党也就失去了存在的意义。所以说,党政只能有职能上的区分,不能在政治上分开。党政分开主要是党政职能分开,不是党政分家,更不是党政分离。

(三)要使党政关系规范化。由于政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,所以必须按照科学执政要求,在正确区分其不同职能基础上明确二者行使权力的方式。新中国成立初期出现以党代政趋势的一个重要原因就是党政关系不规范,没有制度化法制化。所以要把握政党政治运行规律,规范党政关系。

职权法定是党政关系规范化必须遵循的基本原则。尽管宪法、国家机关组织法、选举法等法律对党与国家政权机关的关系作出了规定,但这些规定只是原则上的,因而不便于各级党组织在处理党政关系时实际操作。所以邓小平强调:“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。”^[18]制度化是党政关系规范化的基本途径。只有实现党政关系制度化,才能有效规范党与国家政权机关的关系,促进二者在法律和制度的框架下规范行使各自职权。为此,需要从三方面对党政关系作出制度规定:一是党政之间关系制度化,如分别对党与权力机关、与行政机关、与司法机关的关系等作出制度规定;二是党政之间联系的方式、方法、程序和手段制度化,如对直接领导还是间接领导作出制度规定;三是党政关系运作模式制度化,如对党在意见表达、决策、施政、监督等过程中如何发挥作用作出制度规定。^[19]

(四)要树立法治思维,坚持党的领导与依法执政的有机统一。由于执政党与国家政权机关是两个性质不同系统,职权范围不一样,因此必须在党政之间建立起职能分工与职能联系机制。所以,董

必武指出:“党领导着国家政权,但它并不直接向国家政权机关发号施令。”^[20]法治是现代文明国家治国理政的基本方式。这就意味着我们党必须坚持依法执政,即依照宪法和法律确定的国家政权运作方式来掌握国家政权的执政方式。新中国成立初期共产党在执政实践中较好地做到了这一点,从而推动了国民经济迅速恢复和其他各项事业的完成。

参考文献

- [1]薄一波.若干重大决策与事件的回顾(上卷)[M].北京:中共中央党校出版社,1991:30.
- [2]彭真文选[M].北京:人民出版社,1991:226.
- [3]建国以来毛泽东文稿(第4册)[M].北京:中央文献出版社,1990:241.
- [4]毛泽东文集(第6卷)[M].北京:人民出版社,1999:350.
- [5][7]马齐彬、陈文斌等编.中国共产党执政四十年(1949-1989)[M].北京:中共党史资料出版社,1989:2.2.4.
- [6]周恩来年谱(1949-1976)(上卷)[M].北京:中央文献出版社,1997:21.
- [8]周恩来统一战线文选[M].北京:人民出版社,1984:174-175.
- [9][20]董必武选集[M].北京:人民出版社,1985:314.307.
- [10]董必武年谱[M].北京:中央文献出版社,1991:399.
- [11]中华人民共和国宪法(之一)[N].人民日报,1954-9-21(2).
- [12]郭道晖.权威、权力还是权利——对党与人大关系的法理思考[J].法学研究,1994-1.
- [13]列宁全集(第32卷)[M].北京:人民出版社,1985:166.
- [14]曹丰汉.党的领导权、执政权与人大监督权的关系[J].中共山西省直机关党校学报,2010(1).
- [15]刘少奇.论党的建设[M].北京:中央文献出版社,1991:630.
- [16]中共中央文件选集(第15册)[M].北京:中共中央党校出版社,1991:133-134.
- [17]江启疆.执政党与国家职能权力的三维剥离及执政权的实现[J].广东社会科学,2002(1).
- [18]邓小平文选(第3卷)[M].北京:人民出版社,1993:177.
- [19]秦伟江.改革开放以来理论界关于党政关系研究的基本脉络[J].中共合肥市委党校学报,2009(2).

作者系中共贵州省委党校副教授
责任编辑:卞吉赋