

第一章

黨和國家的領導體制(上)

黨和國家的領導體制是社會主義政治體制改革實踐中衍生出來的一個概念，實際上就是指政治體制。政治體制是社會主義基本政治制度的表現形式，是為實現社會主義政治制度而建構的各種具體的政治形式、制度和運行機制的總和。而政治制度首先是指一個國家的政權的性質，中國政權的性質是共產黨領導的人民民主專政，共產黨是國家的領導核心；其次是作為人民民主專政的組織形式的人民代表大會制度。政治體制包括權力組織的各方面，既包括政黨的組織系統，又包括行政、立法和司法等國家組織系統及政黨系統與國家系統的關係，還包括本來不應該屬於政治組織的企事業單位和社會團體。

「黨的領導體制」在狹義上是指黨組織自身的組織制度，包括體現中央、地方和基層各級黨組織權限和地位的中央集權制的領導體制，以及體現黨組織實施決策的集體領導制度。廣義上的「黨的領導體制」除了黨組織自身的領導體制以外，還包括黨對國家權力機關的統領關係的體制。

「國家的領導體制」總體上是指國家權力機關內部之間的權力劃分和相互關係的體制。¹事實上就是「黨政關係」中的廣義上的「政」。中國共產黨對國家的領導地位，具體表現為它對國家各個方面的政治領導、組織領導和思想領導。在領導的實現形式上，黨的組織存在於廣泛的政治生活中，不論是構成政治權力中樞的中央政治機關，還是基層的鄉村管理機構、街道辦事處和企事業單位及群眾團體，都有黨的組織。在這一背景下，形成了當代中國政治關係中最根本的「黨政關係」，也就是我們習慣上所說的「黨和國家領導體制」中的「國家」，包括「政權」、「政府」、「行政」、「政法」和擔負一定「政治任務」的人民團體等多種含義。²因此，在中國，很多政治關係

¹ 參見王貴秀等：《政治體制改革和民主法制建設》，93頁，北京，經濟科學出版社，1998。

² 參見鄒讜，《二十世紀中國政治》（中文版），71～72頁，香港，牛津大學出版社，1994。



和重要的政治現象，都在一定程度上包含著「黨政關係」的內容。即使那些不直接關係到「黨」或「政」的政治活動，最後也會或多或少地反映出「黨政關係」的內容來。因此，「黨政關係」或曰「黨和國家的領導體制」是分析中國政治的出發點。

因此，黨和國家的領導體制實際上是在總體上考察和描述中國作為社會主義政治制度表現形式的政治體制。進一步說，黨和國家的領導體制在鄧小平 1980 年關於《黨和國家領導體制的改革》的講話中實際上是指黨對國家的領導體制，在實踐中人們也習慣性地對之加以接受。因此，黨和國家的領導體制實際上是講黨的領導體制。

鑒於黨在中國政治中的實際地位，本章第一節首先從總體上考察黨和國家領導體制的形成、變革與現狀；第二節考察中國政治生活中最為核心的部分，即黨的中央組織及其運作方式；下一章的第一節考察黨對國家實現領導的具體方式即歸口管理體制，以使我們更加詳細地理解黨和國家領導體制；下一章的第二節介紹中國的政黨制度。

第一節 黨和國家領導體制的形成與發展

黨的領導是每一個人所共知的說法和概念，但是黨到底是如何領導的？這需要考察黨在國家權力配置中的地位和角色。在中國，當講到國家權力和政治制度或政府體制時，不可能不涉及黨的領導體制。否則，都不可能觸及中國政治的核心和真正問題。

壹 黨和國家領導體制的形成

黨在國家生活中的核心地位是其在戰爭時期的一種自然延續。1942 年中共中央根據抗日根據地在黨政軍各方面工作不協調的狀況，提出了黨的一元化領導原則，其基本特點是：在黨政軍群組織間，以黨的中央局和地方黨委為最高領導機關，它們做出的決議、決定和指示，軍隊的軍政委員會及政府、民眾團體的黨員均須無條件執行。黨的一元化領導對於奪取全國軍事鬥

爭的勝利具有重要意義。在新中國成立之初，由於政府機關處於創立階段，面對恢復經濟和應對複雜的國內外局勢的需要，共產黨自然以戰爭年代的黨的一元化領導的方式來應用於國家社會政治事務的領導和管理。然而，這樣的原則一旦建立起來，便對中國的政治體制產生了深遠的影響。

黨的一元化領導在實際政治生活中體現為黨委制、黨組制、黨管幹部制度、歸口管理制度、黨委領導下的集體負責制以及有關案件的黨內審批制度。³在黨管幹部和歸口管理制度下，黨委領導下的集體負責制只是黨委會的集體負責甚至是書記個人負責，而不是行政領導的集體負責。歸口管理制度自然包括黨的政法口的審批案件制度，因此，這裡主要考察黨委制、黨組制、黨管幹部制度、歸口管理制度的形成和特徵。

一、黨委制和黨組制

黨委制和黨組制是共產黨在正式的權力結構上領導政府的體制。

黨委制是為了管理政府機構內的黨員和直接控制對應政府事務。新中國成立之初，在按行政區劃建立各級黨委的基礎上，在中央人民政府和一切國家機關均成立黨的委員會。1949年11月，中共中央政治局通過了《中央關於在中央人民政府內組織中國共產黨黨委會的決定》。該決定指出：(1)中央人民政府業已成立，特決定組織中央人民政府機關內的黨委會，凡參加中央人民政府工作的黨員，除中央允許者外，必須一律參加支部組織，過黨的組織生活。(2)在中央人民政府黨委下，按照黨員人數及工作部門的性質，設立6個分黨委，即政法委員會分黨委、財經委員會分黨委、文教委員會分黨委、中央人民政府委員會直屬機關最高人民法院及最高人民檢察署分黨委、政務院直屬機關及人民監察委員會、中國人民大學分黨委；並在各委、部、會、院、署、廳、司、局、處等組織總支和支部。(3)中央指定黨委會及分黨委會。

黨組制是中共中央為了加強對中央人民政府的領導而設立的。新中國成立後，根據《中國人民政治協商會議共同綱領》建立了中央政府和政務院，

³ 參見龐松、韓剛：《黨和國家領導體制的歷史考察和改革展望》，載《中國社會科學》，1987(6)。



有不少黨外人士參加了中央政府和政務院。為了加強黨的領導，1949 年 11 月，中共中央發出了《關於在中央人民政府內建立中國共產黨黨組的決定》。該決定指出：

(1)為了實現和加強中國共產黨中央對中央人民政府的領導，以便統一並貫徹黨中央的政治路線和政策的執行，特依據《黨章》規定在中央人民政府中擔任負責工作的共產黨員組成黨組。

(2)在中央人民政府委員會、人民革命軍事委員會及中國人民政協全國委員會擔任負責工作的黨員中間不設黨組，而由中央政治局直接領導。政務院成立黨組。最高人民法院及最高人民檢察署成立聯合黨組。黨組設書記 1 人，必要時設副書記 1~2 人，黨員人數超過 10 人以上者，設幹事會，負責經常工作。在幹事會以下，按人數及工作性質劃分小組。

(3)關於政務院及其所屬的委、部、會、院、署、行等機關合組黨組。為領導及工作之便利，特做如下規定：甲、設黨組幹事會，統一領導全黨組的經常工作。乙、依政治法律委員會、財政經濟委員會、文化教育委員會及人民監察委員會 4 個系統，劃分 4 個分黨組。丙、在分黨組內可設分幹事會，並依所屬各部、會、院、署、行及直屬的重要的局劃分小組。丁、政務院直屬的部、會、署、廳、局得分設小組。

(4)上述政務院黨組，與最高人民法院及最高人民檢察署聯合黨組之間，無領導關係，均分別直屬於中央政治局領導。凡黨中央有關政府工作的決定，必須保證執行，不得違反。

黨組的任務是討論和決定本單位的重大問題，尤其是管理本單位的人事任免工作。

1949 年 11 月的關於成立黨委和黨組的兩個決定，其作用如同黨對軍隊改造的三灣改編。三灣改編確立了黨對軍隊的絕對領導權，兩個決定確立了黨對政府的絕對主導權。

二、黨管幹部制度

新中國成立不久，共產黨即努力建立決定什麼人可以進入國家權力體系的制度。1951 年 3 月，劉少奇在第一次全國黨的組織工作會議上指出了建

立該權力制度的原則：「從原則上說，擔負最重要職務的幹部，應集中由中央管理，地方組織加以協助。擔負次要職務的幹部，由各中央局、分局和黨委、區黨委分別管理，下級組織加以協助。擔負初級組織職務的幹部（鄉村和基層組織的幹部），則由縣委和市委管理。總之，從最初級到最高級的每一個幹部，都要有一定的機關來管理，不應有任何一個幹部而沒有地方管理他的。」⁴這個機關就是各級黨的組織部門。劉少奇的講話基本上確立了黨管幹部原則下的幹部委任制。實踐中政府人事部門是黨管幹部的一種組織形式，受同級黨委組織部門的指導。

隨著國家機構的職能部門的增加、幹部隊伍的擴大，中共中央決定建立分部分級管理幹部的隊伍，在原有的組織部、宣傳部和統戰部的基礎上，設立工業交通、財政貿易、文化教育等新的黨委工作部門，在中央和各級黨委的統一領導下分工管理各部門的幹部；各類幹部按職務級別由中央或地方分別管理。1953年11月，中共中央作出《關於加強幹部管理工作的決定》，決定逐步建立在中央及各級黨委統一領導和在中央及各級黨委的組織部統一管理下的分部分級管理幹部的制度。

根據工作需要，《關於加強幹部管理工作的決定》將幹部劃分為9類，由中央及各級黨委的各部門分別進行管理：

第一類，軍隊幹部，由軍委的總幹部部、總政治部和軍隊中的各級幹部部、政治部負責管理；

第二類，文教工作幹部，由黨委的宣傳部負責管理；

第三類，計畫、工業工作幹部，由黨委的計畫、工業部負責管理；

第四類，財政、貿易工作幹部，由黨委的財政、貿易工作部負責管理；

第五類，交通、運輸工作幹部，由黨委的交通、運輸部負責管理；

第六類，農、林、水利工作幹部，由黨委的農村工作部負責管理；

第七類，少數民族的黨外上層代表人物、宗教界的黨外上層代表人物、政協機關、民主黨派機關、工商聯、佛教協會、伊斯蘭教協會和回民文化協會的機關幹部，由黨委的統戰工作部負責管理；

第八類，政法工作幹部，由黨委的政法工作部負責管理；

⁴《建國以來重要文獻選編》，第2冊，166頁，北京，中央文獻出版社，1992。



第九類，黨群工作幹部和上述各類沒有包括的其他各類幹部，由黨委的組織部負責管理。

中央及各級黨委的各部除各自原有的業務外，都要承擔相應的考察幹部和選任幹部的任務，並檢查黨的政策、決議的執行情況。與此同時，《關於加強幹部管理工作的決定》還明確規定了在中央及各地黨委之間建立分工管理各級幹部的制度。凡屬擔負全國各個方面重要職務的幹部，均由中央加以管理。

在實踐中，中央組織部門管到司局級幹部，即司局級以上的幹部由中央有關部門負責考察和任免。

黨對政府主導權的形成和幹部委任制原則的建立，使得權力體系中的任何個體都形成了與黨和政府的特殊關係，既要服從同級政府和黨委的領導，又要對上級黨委負責。如圖 1-1 所示：

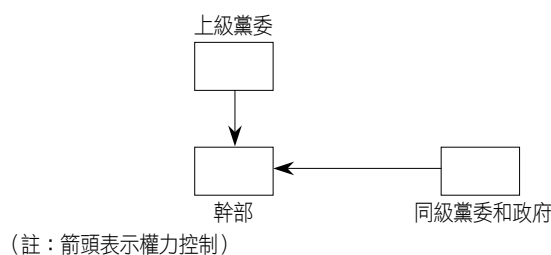


圖 1-1 幹部與政府和黨的關係

而對由若干政治個體組成的一級政府來說，其與黨的關係也大致相同，既要受制於同級黨委，又要聽命於上級黨委。如圖 1-2 所示：

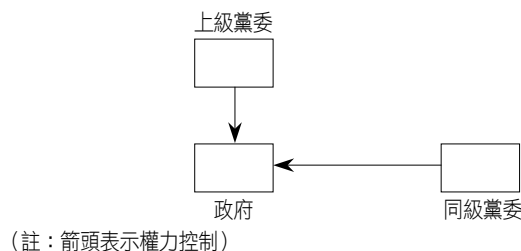


圖 1-2 政府與黨委的關係

三、歸口管理制度和雙重領導制度

首先應該明白「口」的含義。「口」是中國特有的政治術語，雖然不甚明確但又經常使用，是指政府工作的某些領域，與「系統」和「條塊關係」中的「條」有相似之處。在中國，政府工作是指廣義上的「政府」，不但包括狹義政府所指的國務院及地方各級人民政府，還包括中國共產黨組織、各級人民代表大會、司法及擔負政治任務的人民群眾團體。因此，「口」是指廣義政府工作中的「系統」或「條」。

中共中央在建立分級分類管理幹部的同時，作為配套措施，建立了對政府部門的歸口管理制度。為在全國範圍內開展反對分散主義和地方主義，1953 年中共中央把政府工作按性質劃分為工交口、財貿口、文教口、政法口等，由同級黨委的常委（後來是分管書記）分口負責，以加強對政府行政工作的領導。不久便在各級黨委下設計畫工業部、財政貿易工業部、交通運輸部、農村工作部等。各工作部與政府行政機關的業務部門相對應，進行對口管理，以管理幹部為主，而不直接管理行政事務。

對於中央國家機關分設在地方的下屬機關、企事業單位，在領導關係上採取了雙重領導方式：在業務上受中央主管部門的領導，在黨務及行政事務上接受地方黨委及人民政府的領導。根據這些下設機關單位的不同特點，有的以中央管理為主、地方負責監督（如鐵路和郵電系統），有的以地方管理為主、中央負責監督（如政法系統）。

與政府機構對應設立黨的工作機構，是參照蘇聯模式的做法。蘇共在領導社會主義的實踐中，認為黨的中央及各級黨委的工作機構，必須與黨的政策的主要方面及社會生活的主要領域相適應，黨的領導活動必須與國家的、政府的、經濟和文化建設的職能組織相適應，因而設立了一系列黨的工作部門，在中央和地方各級以政治領導者的身分來處理工業、農業、宣傳、文教、科學、教育、對外聯繫、國防和幹部等方面的重要問題。⁵中國共產黨基本上採用了蘇共的組織機構模式。

雖然黨組制、黨委制、黨管幹部制決定了黨是權力的核心，但在蘇聯式

⁵ 參見〔蘇〕《社會主義國家黨的建設》，305～306 頁，北京，中國人民大學出版社，1985。



的計畫經濟管理中，卻自然而然地增加了國務院系統各部委的計畫權，政治管理的技術化時代來臨。這對於不喜歡數字、不喜歡經濟數字的毛澤東來說無疑是件頭痛的事。此時，毛澤東雖然在外交、軍事和農業政策方面有絕對的主導權和足夠的知識儲備，但他對城市經濟、特別是財政和技術性管理問題卻知之甚少。這種狀況限制了他在整個計畫經濟體制中的作用。因此，計畫經濟本身只是增加了政府的權力，而不是黨的權力或黨的一把手的權力。這種狀況反過來刺激毛澤東要強化黨在國家權力中的核心地位。這種方法便是他最為熟悉的群眾動員式的「大躍進」，而不是科學推定式的按部就班。

在發動「大躍進」和「大躍進」過程中，各種強化黨的權力和各種相應的黨政不分的規定相繼出臺。因為「大躍進」實際上是一場軍事鬥爭式的政治動員運動，為了推進這場運動和保證這場運動的成功，就自然回到戰爭時期的領導方式，加強黨的絕對權威並明確提出黨的一元化領導和黨政不分。在 1958 年 1 月發動「大躍進」動員的南寧會議上，毛澤東嚴厲批評國務院和其部委搞分散主義，不讓中央參加對經濟工作的「設計」。為此中共中央成立了財經、政法、外事、科學、文教各小組，具體領導對應的政府職能部門。同年 6 月，中共中央制訂的《中共中央關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知》中規定：「這些小組是黨中央的，直隸政治局和書記處，向它們直接做報告。」「對大政方針和具體部署，政府機構及其黨組有建議之權，但決定權在黨中央。」

隨後，一元化領導和黨政不分體制在全國各地全面展開。由於黨中央各小組直接領導國家各大口的業務工作，因而黨中央各工作部門的職能也隨之擴展，由主要管理各大口的幹部變為主要管理各大口的業務。中央工交部管理工業、交通運輸和基本建設，中央財貿部管理財政、金融和稅務，中央農村工作部管理農業、林業、水利和氣象，中央宣傳部管文化、科學、教育、衛生、新聞和出版。至此，黨中央形成了一套幾乎與國務院完全對應的行政管理機構：黨中央財經小組與國務院財貿辦公室和工交辦公室相對應，黨中央政法小組與國務院政法辦公室相對應，黨中央外事小組與國務院外事辦公室相對應，黨中央文教小組與國務院文教辦公室相對應。同樣，黨中央各工作部門也與國務院所屬職能部門形成了對應關係。

不僅如此，由於「對大政方針和具體部署，政府機構及其黨組有建議之權，但決定權在黨中央」，使得黨與政府的關係複雜起來，改變了新中國成立初期黨政基本分開的格局。一方面，黨中央直接處理應屬於國務院工作範圍的許多事務；另一方面，黨中央又通過黨的系統（黨中央各小組、黨中央各職能部門、國務院所屬各部委黨組）直接指揮國務院各職能部門的工作。⁶這種黨政合一和以黨代政的關係，在以後的歷史上產生了嚴重的後果。

在地方，各級黨委雖然沒有建立黨中央那樣的小組，但是黨委內分管政府各大口業務工作的書記（或常委），其作用也類似於黨中央各小組，區別在於人數的多寡。隨著黨中央各工作部門職能的擴大，地方各級黨委工作部門的職能也由主要管理幹部轉變為管理幹部和政府部門的業務。地方黨委管理政府工作部門更加細化，有的甚至設大學工作部。

1958 年黨政關係的變動使國家權力機關職能發生轉移，共產黨組織國家化了。具體地說，其一，把《憲法》規定向國家權力機關負責的政府（即國務院）變成了黨中央的執行機關，因而黨中央取代了國家權力機關；其二，它把本來屬於政府的「具體部署」權收歸黨中央，因而黨包辦了政府的一部分事務。⁷

至此，圍繞以黨的一元化領導為原則的國家領導體制徹底地建立起來了。黨和國家領導體制可以表示為如圖 1-3 的結構：

⁶ 參見鄭謙、龐松等：《當代中國政治體制發展概要》，90 頁，北京，中共中央黨史資料出版社，1988。

⁷ 參見龐松、韓剛：《黨和國家領導體制的歷史考察和改革展望》，載《中國社會科學》，1987（6）。

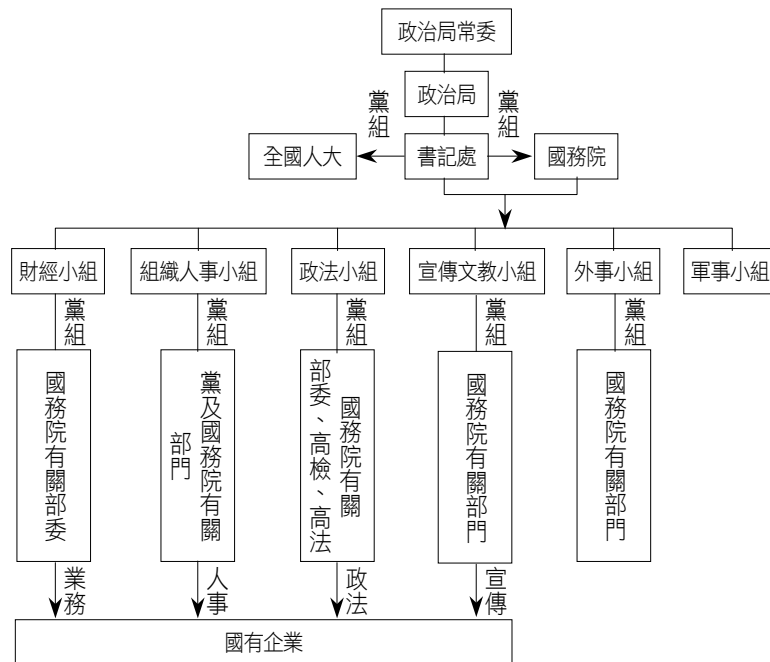


圖 1-3 中國國家權力組織結構

對於這樣一個領導體制需要做如下說明：

第一，儘管國務院是一個「執行機構」，但事實上國務院的主要成員又是黨的重要領導人。如過去和今天國務院總理、副總理同時都是政治局常委、政治局委員，他們往往也是黨的有關領導小組的主要成員。因此，作為政府的國務院，事實上與政治局、書記處一併構成或領導著黨的領導小組。

第二，羅列的 6 個領導小組並非完全是根據 1958 年《中共中央關於成立財經、政法、外事、科學、文教各小組的通知》中指定的 6 個小組。該通知所指的「科學」小組事實上在文教小組之中。在實際政治過程中，有的系統可能不是以小組名義出現的，如政法小組演變成今天的中央政法委員會，軍事小組就是中共中央軍事委員會。沒有字面上的所謂「組織人事小組」和「宣傳文教小組」，但事實上均有黨的重要領導人專管。因此，為了研究上的方便並真實地反映現實，也以「小組」之名稱組織人事系統和宣傳文教系

統。

第三，在現實政治中，人們習慣以「口」指稱相關的領域和系統，如計畫口、交通口、外事口、農業口、林業口、組織口、人事口、宣傳口、文教口……系統和口非常之多，但最重要的方面可以歸納在上圖中 6 個領導小組之下，如財經小組之下，就包含農業、工業、商業各經濟部門。因此，同樣為了研究上的方便並真實地反映現實，本文羅列了 6 個領導小組。

第四，6 個領導小組反映了黨的領導體制的穩定性。無論是在毛澤東時期還是鄧小平、江澤民時期，黨的一元化領導或者說黨對國家權力的主導權主要通過 6 個領導小組來實現。毛澤東說「權力集中常委和書記處」，政治局常委的權力通過其黨的領導小組來實現。例如，第 15 屆黨代表大會產生的 7 名政治局常委中，江澤民總書記作為總管有權力干預任何一個系統並同時具體領導軍事口（軍委）和外事口、朱鎔基總理領導財經小組、胡錦濤同志領導組織人事、尉健行同志負責政法、李嵐清同志負責宣傳文教、李鵬同志負責人大口、李瑞環同志負責政協口。在每個政治局常委之下，又配備若干名政治局委員或書記處書記和國務委員進行協助。因此，在上述組織結構中，雖然各領導小組置於書記處和國務院之下，並不意味著領導小組的負責人的級別比書記處書記或國務委員低，但是領導小組作為一種政治機制，則是通過國務院和書記處來運作的。

第五，與中央一級的權力結構相對應，省市級的權力結構也基本如此。省委、市委的常委專門分管所謂的財經、政法、組織人事、宣傳文教，即形成了所謂的財經書記、政法書記、組織書記、宣傳文教書記等，在這些書記之下，配備了若干副書記、副省長和副市長進行協助。在省委和市委中，雖然沒有像中共中央一樣的領導小組，但是黨委中有由黨的書記負責的對口部門的工作委員會，其職能和領導小組一樣。

總之，圖 1-3 昭示了這樣一個問題：無論是作為最高政府機關的國務院還是作為國家最高權力機關的人民代表大會，都處於在黨的絕對領導下，都必須首先對黨負責。由全國人民代表大會產生並對之負責的國務院既要對黨負責，又要向人民代表大會負責；人民代表大會既要向黨負責，又要向選民負責。那麼黨的權力如何約束？在實踐中《黨章》就是黨的行為的最高規