

政治体制改革

与党的建设

薄一波题

著

张庆祝
王雪峰
单洪恩
唐晓清

辽宁人民出版社

政治体制改革与党的建设

张庆祝 王雪峰 著
单洪恩 唐晓清

辽宁人民出版社

一九八八年·沈阳

政治体制改革与党的建设
Zhengzhi Tizhi Gaige Yu Dang De Jianshe

张庆祝 王雪峰 著
单洪恩 唐晓清

辽宁人民出版社出版 (沈阳市南京街6段1里2号)

中共辽宁省委共产党员杂志社发行

丹 东 印 刷 厂 印 刷

字数: 164,500 开本: $787 \times 1092^{1/32}$ 印张: $7^{1/2}$

印数: 1—8,000

1988年10月第1版 1988年10月第1次印刷

责任编辑: 赵成亮

封面设计: 潘胜奎 责任校对: 蔡文祥

ISBN 7-205-00710-0/D·144(ZF)

定价: 2.30元

序 言

改革是当今时代的主旋律，也是不可逆转的世界潮流。我国的实践充分证明，只有改革，才能调动起人民的积极性，只有改革，才能振兴经济；只有改革，才能增强社会主义的吸引力。改革涉及各条战线、各个领域，但是，其中政治体制改革，处在改革的核心地位。邓小平同志说：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要……不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第293页）因此，要加快社会主义现代化建设，充分发挥社会主义制度的优越性，不能不从领导制度上加以改革，不能不特别重视政治体制改革。

政治体制改革，是我国社会主义制度的自我改进和自我完善。这种自我改进、自我完善，是在党和国家的领导下，在马列主义、毛泽东思想的指导下，依靠社会主义制度本身的力量，依靠亿万人民群众的实践，通过改革，要使社会主义的基本制度日益巩固和发展。其改革的内容是很广的，包括党政分开、权力下放、机构改革、干部制度改革等等；我们要一方面加强社会主义民主；一方面加强社会主义法制。其目的，总的来讲，是要增强党和国家的活力，克服官僚主义，提高工作效率，充分调动基层和人民的积极性，以利于

在党的领导下发展生产力，把中国建设成高度文明、高度民主的社会主义现代化国家。这是一个浩大的社会系统工程，涉及到理顺党、权力机关、政府、司法机关、群众团体、企事业单位等各种组织之间的关系，涉及到理顺中央、地方、基层之间的关系，涉及到千千万万的人。这是一个很艰巨的长期任务。全党同志，要以极大的热情和严格的求实精神关心政治体制改革，研究政治体制改革，促进政治体制改革。

邓小平同志关于政治体制改革的思想是极其丰富、非常精辟的。它集中地体现在《党和国家领导制度的改革》及此后关于政治体制改革的多次讲话中，如《改革政治体制，增强法制观念》、《不改革政治体制会阻碍生产力发展》、《政治体制改革要有一个蓝图》、《根据本国情况进行政治体制改革》和《政治体制的一些设想》等（见《建设有中国特色的社会主义》增订本）。在这些著作和讲话中，邓小平同志在深刻分析我国政治体制的历史和现状的基础上，为政治体制改革规定了基本的指导思想和基本原则，精辟地阐述了政治体制改革的目标、内容、方针，以及进行政治体制改革的必要性、迫切性和重大意义。联系实际地学习邓小平同志的这些论述，用邓小平同志关于政治体制改革的思想武装头脑，是顺利进行政治体制改革的一个先决的思想条件。

政治体制改革必然给党的建设带来了新的课题。这个课题集中起来就是在改革、开放条件下，如何加强党的建设。在新的历史时期，党的建设的指导思想，就是要保证党的十一届三中全会以来路线的两个基本点的实现。在实现两个基本点中，就要经常把拒腐蚀贯穿于整个建设和改革的过程，寓于建设和改革之中。在改革、开放条件下进行党的建设，还必须从严治党，进行党的领导制度和工作制度的改革，以

发展党内民主，健全民主集中制，加强党内监督，健全党的干部制度，开展批评与自我批评，闯出党的建设的新路子，通过全党的努力，在党的十三次代表大会的路线指引下，把党的建设提高到新的更高的水平。

看了张庆祝、王雪峰、单洪恩、唐晓清四同志写的《政治体制改革与党的建设》一书，觉得很好，既有理论性，又有针对性，在理论与实际的结合上谈清了政治体制改革与党的建设的关系。具体说来，该书有以下四个特点：第一，以党的十三大精神论述了政治体制改革的目标、内容、方针和意义，初步总结了党的十一届三中全会以来政治体制改革的理论与实践。第二，探索了党的十一届三中全会以来加强党的建设的经验，分析了改革现行领导制度中的弊端，是我们政治体制改革的中心环节。因此，领导制度的建设是党的根本建设。作者还探讨了这几年来，我们党的领导作用在某些方面有些削弱，党风也存在一些问题，一些党员不起先锋模范作用。原因是党没有很好地管党，党没有从严治党。这些方面的探索和见解都是非常有益的。第三，作者在探索和分析问题中，注意总结历史上和现实的经验教训。有些问题做了大量的调查，最后得出比较正确的结论，是一本当前，也就是新时期加强党的建设的一本好读物。第四，文字简练，语言生动，概括力较强，具有较强的现实性。当然，这些问题都在探索中，难免有缺点和不足，我希望能有更多的同志来研究这个问题，以期在改革开放中，把我省党的建设提到一个新水平。

尚 文

目 录

序 言	1
第一章 政治体制改革势在必行	1
一、政治体制改革的提出	1
二、政治体制改革的目标	6
三、政治体制改革的内容	9
四、政治体制改革的方针	14
五、政治体制改革的意义	17
第二章 政治体制改革给党的建设提出的 新课题	24
一、党的领导观念要与政治体制改革相适应	24
二、党的思想建设要与政治体制改革相适应	30
三、党的组织建设要与政治体制改革相适应	33
四、党的工作作风要与政治体制改革相适应	36
五、党的工作方式要与政治体制改革相适应	41
第三章 政治体制改革的核心问题是党的 领导体制改革	45
一、国际共产主义运动的经验教训提出了 必须改革党的领导体制	45
二、改革党的领导体制是科学社会主义理	

论的要求	49
三、执政党建设的特点决定了必须改善党的领导，改革党的领导体制	53
四、政治体制改革的自身规律决定着必须实行党的领导体制改革	58

第四章 党的领导体制改革所要解决的主要问题

一、明确党政职能，实行党政分开	62
二、精简机构，实现党的机构精干高效	70
三、完善决策机制，加强党的政治领导	77
四、有效地保证党在宪法和法律范围内活动	83

第五章 加强党的思想建设

一、思想建设是党的建设的首要问题	91
二、党的思想建设的中心任务	96
三、党的思想建设的原则和方法	106
四、加强和改进党的思想政治工作	108

第六章 加强党内民主建设

一、党内民主的含义及基本原则	112
二、新形势下健全党内民主的必然性	120
三、加强党内民主建设的主要途径	126

第七章 加强党的干部队伍建设

一、党的干部在党的事业中的地位和作用	138
二、干部队伍建设的“四化”方针	144

三、加强各级领导班子建设	149
四、干部制度必须改革	155

第八章 加强党的作风建设160

一、执政党的党风是有关党的生死存亡的问题	160
二、在改革开放中加强党的作风建设	168
三、新形势下加强党的作风建设的途径	176

第九章 在改革开放中坚持从严治党186

一、从严治党是党的建设的一条基本原则	186
二、采取有力措施，纯洁党的组织	194
三、加强党内监督是从严治党的有效途径	203

第十章 党的建设要走出一条新路子213

一、党的建设新路子的提出	213
二、党的建设新路子的指导思想	215
三、党的建设新路子内容的探索	218
四、党的建设新路子方法的探索	228
五、党的建设新路子的重大意义	229

第一章 政治体制改革势在必行

我国的政治体制改革，就是我国社会主义制度的自我改进和自我完善。这种自我改进、自我完善，是在党和国家的领导下，在马列主义、毛泽东思想的指导下，依靠社会主义制度本身的力量，依靠亿万人民群众的实践，通过改革，要使社会主义的基本制度日益巩固和发展。改革的目的，就是调动广大群众建设社会主义的积极性和提高党政各部门以及全社会企事业单位办事的工作效率，从而推动社会主义经济不断地向前发展。

一、政治体制改革的提出

党的十一届三中全会提出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变我国生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命。”^①

1979年国庆三十周年，叶剑英同志代表党中央讲话，明确提出：“我们要在改革和完善社会主义经济制度的同时，改革和完善社会主义政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”^②

① 《三中全会以来重要文献选编》第4页。

② 《三中全会以来重要文献选编》第233—234页。

1980年8月，邓小平同志在中央政治局扩大会议上作了题为《党和国家领导制度的改革》的讲话，具有重大意义。这篇讲话，运用马克思主义基本观点，科学地分析了我们党和国家领导制度的历史和现状，对改革党和国家领导制度的必要性、目的和方针作了精辟的论述。这里讲的党和国家领导制度的改革，实质上就是政治体制改革。这篇讲话，为我们进行政治体制改革，提供了基本的指导思想，是我国政治体制改革的纲领性文献。

邓小平同志在讲话中明确指出：“改革党和国家领导制度及其他制度，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展。”为了充分发挥社会主义制度的优越性，必须把能否在经济上迅速发展社会生产力，政治上充分发扬人民民主，组织上造就大量能够为社会主义现代化建设服务的具有专业知识的优秀人才，作为检验党和国家的各种制度完善与否的标准。这样，就指明了我国政治体制改革的方向。

根据邓小平同志的论述，我国政治体制改革是从党内领导体制的改革入手的。1980年2月，党的十一届五中全会决定恢复“八大”时设立并在“文革”前被证明是行之有效的中央书记处，作为中央政治局和它的常务委员会领导下的日常工作机构。接着，1982年9月，党的“十二大”对党的组织制度作了重要改革。这些改革，即设立顾问委员会，纪律检查委员会，改主席制为总书记制。党中央设总书记，不再设主席、副主席，总书记作为中央常委的成员之一，负责召集政治局和它的常务委员会会议，主持中央书记处工作。设立中央书记处和改主席制为总书记制，是对党中央权力过分集中于少数人、特别是主席个人的组织结构所作的重

大改革，这有利于加强党的集体领导，防止个人专断局面的形成。设立顾问委员会，是党从当前干部年龄结构老化、四化建设需要大批年轻干部这个实际情况出发，并考虑到历史经验和长远利益而采取的一项重要的、过渡性的组织措施，它有利于克服实际存在的干部领导职务终身制的现象。设立纪律检查委员会，则有利于加强对党的各级领导机关和干部的监督。接着，改革触及了党对国家的领导体制。1980年8月，根据邓小平同志的意见并经政治局扩大会议讨论通过，党中央向五届人大三次会议提交了新的国务院组成人员名单。在这个名单中，当时身兼党中央主席和国务院总理的华国锋不再担任国务院总理的职务；邓小平、李先念、陈云等一批老一辈无产阶级革命家不再兼任全国人大和国务院的领导职务。从中央着手，自上而下地逐步改变党政领导干部兼职、副职过多的状况，这是改革党政权力过分集中于少数甚至个别领导干部的体制所迈出的重要一步。两年后，1982年11月，五届人大五次会议通过了新的《中华人民共和国宪法》及《中华人民共和国全国人民代表大会组织法》、《中华人民共和国国务院组织法》等重要文件。这些文件吸取了党中央的建议，适当扩大了人大常委会的职权，要求尊重和切实保障国家权力机关及行政司法机关依据宪法而享有的立法权、行政权、审判权和检查权等等。这些文件的通过和实施，对健全国家领导体制，建立强有力的行政工作系统，加强作为国家权力机关的人大的社会政治地位是一个巨大的推动。

改革党和国家的领导体制，必然触及现行体制中机构重叠臃肿办事效率低下的弊端。1982年至1984年，在党中央和国务院的领导下，全国进行了精简机构的改革，初步确定了各

级党政机构的编制，并使大批符合革命化、年轻化、知识化、专业化条件的新干部走上了各级领导岗位。这一切，对提高各级党政机构的办事效率，保证党和国家方针、政策的持续性和稳定性，提供了某些良好的条件。在机构改革中，党中央、国务院先后又颁布了《关于建立老干部退休制度的决定》、《关于老干部离职休养制度的几项规定》等文件，对老干部离、退休的年龄界限作了规定，决定对建国前参加革命工作，达到规定年龄的老干部实行离职休养制度。这些文件对解决我国干部领导职务终身制的问题是一个重要推动。

改革全国党政机构，必然涉及加强地方政权机构的民主建设的问题。1983年2月，五届全国人大常委会第二十六次全体会议决定，全国县以下人民代表大会的代表由选民直接投票选举产生。在条件成熟的情况下由选民直接选举人民代表，是社会主义民主的必然要求，体现了社会主义民主的发展方向，有助于人民群众直接参加国家和地方事务的民主管理，有助于社会主义政治制度的巩固和完善。在基层，还采取了一些既涉及经济体制、又涉及政治体制的改革措施。这些措施主要有：

1、改革农村政社合一的人民公社体制。1983年1月，党中央下达了《当前农村经济政策的若干问题》的文件，提出了改革人民公社体制的工作任务。同年10月，中共中央、国务院联合颁发《关于实行政社分开建立乡政府的通知》，决定在全国农村改革人民公社管理体制，建立乡政权，实行政社分开。政社分开，为农村现行的“联产承包责任制”的推广，为农村商品经济的发展和繁荣，提供了制度上的保证。

2、改革国营企业的领导体制。随着商品经济的发展和经济体制改革的深入，1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，提出改革原国营企业内部实行的党委领导下的厂长（经理）负责制，实行厂长（经理）负责制。在国营企业中实施厂长（经理）负责制，使厂长拥有企业生产经营的决策权和行政管理的指挥权，处于企业里责权利相当的中心地位，这不仅使企业党组织得以摆脱繁重琐碎的生产行政事务，加强和改善党的领导，而且也增强了企业活力，使企业适应社会化大生产发展的需要创造了一个有利的内部条件。

近几年来，我们省认真贯彻执行了《中共中央关于经济体制改革的决定》和一系列的方针政策，使改革在广泛的领域全面展开，取得了令人鼓舞的成绩。农村推行家庭联产承包责任制，调整产业结构，取消农副产品统购派购，给农村经济注入了新的活力，商品经济空前活跃，长期以来粮、油、肉、蛋、菜供应紧张的状况有了明显的好转。城市围绕搞活企业特别是搞活大中型企业这个中心环节，采取了一系列的政策措施和实际步骤。沈阳、大连两市经国家批准为综合改革试点城市，实行计划单列。丹东、营口二市和海城、法库、新宾、凌源等13个县（市）经省批准进行综合体制改革试点，为搞活市、县经济积累了一定的经验；进一步完善了市领导县的体制，在以城带乡、实现城乡经济一体化方面已有新的进展；较早地下放了一大批企业和实行利改税的第二步改革，使企业在成为相对独立的商品生产者和经营者的道路上迈出了重要的一步；制定了一系列扩大企业自主权和搞活企业的政策措施，进行了企业内部的配套改革，增强了企业活力；在所有制形式改革方面，积极探索了企业改

革、转制、租赁制、股份制等办法，并积累了一定的经验，积极发展以中心城市为重点，以日用消费品市场为主的各种市场，进一步增强了城市的吸引力和辐射力；各种形式的横向经济联合发展很快，促进了生产发展和技术进步，提高了经济效益。科技、教育改革也出现了一个良好的开端。改革给全省经济生活带来了生机和活力，有力地促进了社会生产力的发展和人民生活的改善。“六五”期间，全省社会总产值和国民收入平均每年递增百分之八点六和百分之十；财政收入，1985年比上年增长百分之十七点一，原来严重失调的农、轻、重比例关系和积累、消费的比例关系趋于协调；城乡人民生活也有新的改善。随着改革的不断深入，人们的思想观念发生了新的变化。各级领导干部受到了锻炼，增长了才干，涌现出一大批大胆开拓、勇于改革的人才。同时，我们必须清醒地看到，这几年来，我们对政治体制的改革还只是初步的，还很不适应经济体制改革的需要。而政治体制改革的深入发展，必将推动整个事业的发展。

二、政治体制改革的目标

邓小平同志曾多次讲过，政治体制改革要本着三个目的进行：第一个目标是始终保持党和国家的活力；第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率；第三个目标是调动基层和人民的积极性。他还认为，上述这样的目标虽然不是三年五年就能够实现的，但制定这样一个目标十分重要。他在谈到第一个目标时曾具体地指出：十三大（党的第十三次全国代表大会）要前进一步，十四大再前进一步，十五大完成这个任务。在这里，邓小平同志不仅提出了政治体制改革的近期目标，而且，还强调了确定近期目标的重要意义，同时又指

出了实现近期目标的时间观念。

（一）始终保持党和国家的活力

邓小平同志关于政治体制改革的论述，有极为丰富的思想内容，集中到一点，就是要通过改革领导制度，充分发挥社会主义制度的优越性，也就是始终保持党和国家的活力，加速社会主义现代化建设事业的发展。实践证明，我们党领导全国各族人民，经过几十年浴血奋战建立起来的社会主义制度，解放了生产力，是适合中国国情，能够保证我们国家顺应历史潮流前进的。但是，由于经济体制、政治体制和各种管理体制确有很多弊病以及其他多方面的原因，社会主义制度的优越性，党和国家领导机构的活力，还没有充分发挥出来，它的完善还需要一个过程。“文化大革命”是一次严重的教训，暴露了我们领导制度上的严重缺陷；社会主义现代化建设的展开和经济体制改革的深入，更使人深切地感觉到我们政治体制上的不适应，揭示了改革政治体制的迫切性。增强党和国家领导机构的活力，很重要的一条是改革干部人事制度。我们的国家机关工作人员，绝大多数是勤勤恳恳工作的，但是也有失职渎职、违法乱纪的。为什么会出现这种情况呢？为什么工作有成绩的人不一定受到鼓励而失职渎职者也很难受到处罚呢？我们党强调思想教育，这当然是对的。思想教育很重要，但是要从根本上解决问题，非得改革干部人事制度不可。不能工作好坏都是铁饭碗。要有一套录用、奖惩、提拔、淘汰、退休、退职的办法，按照规章制度来办事。这样，有了好的制度，可以使人按照制度的要求努力做好工作，工作好了受到鼓励，工作不好要受处罚。按照这种以实绩原则为标准的制度办事，官僚主义、不正之风不灵了，以权谋私不灵了，论资排辈也不灵了，实现干部

“四化”就会减少阻碍，我们党和国家机构的应有活力才能体现出来。

（二）克服官僚主义，提高工作效率

邓小平同志指出：“官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：‘高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。这无论在我们的内部事物中，或是在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。’”^① 提高办事效率，官僚主义是最大的障碍。我们过去曾多次反对官僚主义，未能根本解决问题。这是什么原因呢？其中很重要一条，也在于没有解决制度问题。我们的社会主义制度，坚持党的领导，不搞无谓的争论，议而解决，决而能行，这个长处要坚持下去。但是，我们的行政效率很低，机构臃肿、办事拖拉、人浮于事、互相推诿、不负责任等官僚主义现象是很严重的，已经到了令人无法容忍的地步。这些弊端都可以追溯到我们的领导制度的某些弊病。在现行政治体制下，权力过分集中于党委，权力过分集中于上层，领导机关管得太多、太具体，管了很多不该管、管不好、管不了的事；基层又没有权力解决问题，负不起责任来，事情就办不好。这就需要从制度上下功夫，立下规章，照章办事，做到权限分明，职责清楚，大小机器正常运转，及时解决问题。

^① 《邓小平文选》第287页。