

社会主义初级阶段理论辅导教材

孙鼎重 主编

政治体制改革 专题教程

黑龙江人民出版社

主 编 孙鼎重

副主编 艾景学 鞠兴久 魏洪彬

(以下按姓氏笔划为序)

编 委 方存忠 孙庆超 孙鼎重 艾景学 鞠兴久
魏洪彬

编写者 王明珠 王秀琴 方存忠 孙庆超 孙鼎重
李广智 李俊民 李滨肖 艾景学 林德根
崔永华 钱淑琴 裴义强 魏洪彬

序

党的十三大以后，为适应我市广大干部学习党的社会主义初级阶段理论和推进政治体制改革的需要，市委党校组织部分教师，把过去在教学过程中研究、讲授过的政治体制改革的各个专题作了补充、修改，最后编写了《政治体制改革专题教程》一书。在编写过程中，他们遵循十三大报告中关于政治体制改革的指导思想，力求把政治体制改革和经济体制改革紧密结合起来，把阐发马克思主义政治学、党建理论和国家学说等有关理论和总结政治体制改革的实践经验紧密结合起来。他们所作的努力是值得鼓励的。虽然，对于政治体制改革的理论和实践来说，这还只是一种探索，但对于推动我市政治体制改革的进一步发展，无疑将起到积极的作用。

改革是当代社会主义发展中具有普遍意义的重大历史现象，它已成为当今世界不可阻挡的历史潮流。面对世界范围内科学技术革命的加速发展和各种经济、政治力量的严峻挑战，社会主义的唯一选择只能是：改革经济和政治体制，完善和发展社会主义制度。在我国，随着经济体制改革的不断深入，政治体制改革已经提上日程，并开始起步。历史唯物主义原理告诉我们，经济基础决定上层建筑，同时，一定的上层建筑对一定的经济基础又起反作用。我们今天所进行的政治体制改革，正是要革除上层建筑中那些已经不适应经济基础的

旧体制，建立起能够促进并保护商品经济发展的新体制，推动经济体制改革和现代化建设各项事业顺利进行并取得成功。政治体制改革，作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动，始于党的十一届三中全会。自那时以来，我们党在实践中形成并发展了自己的政治体制改革思想，总结了一些重要经验。然而，这并不等于说我们在政治体制改革方面，已经具有了完备的理论体系。总的说来，政治体制改革还刚刚开始，它正在实践和探索之中。

近两年来，哈尔滨作为综合改革的试点城市，政治体制改革工作在一些方面取得了一定的进展。但我们不能估计过高。应该说，我们在深化机构改革、转变职能、干部制度改革“三位一体”的配套改革方面，在以党政分开改善和加强党的领导为主线，深入推进企业领导体制改革，推进基层党组织属地管理，推进市直党群机关机构改革、转变职能工作方面，都努力做了一些探索。但同时也必须看到，这些改革工作在内容上还是局部的、浅层次的，还有待于进一步补充、深化和完善。在一定意义上说，政治体制改革比经济体制改革更复杂、更艰巨。政治体制改革的主题是建设社会主义民主政治，而民主政治的建设是一个逐步积累的渐进过程，对于新旧体制转换过程中可能出现的困难和问题，我们要有足够的认识和充分的思想准备。

目前，我国的改革已进入了关键阶段。随着改革的深化，一些难度很大而又不能绕开的问题摆在我们面前。无论是经济体制改革还是政治体制改革，都是为了发展社会生产力，建立与社会主义商品经济相适应的新秩序。我们必须在

建立社会主义商品经济新秩序的大题目下来考虑政治体制改革。党的十三大为我们勾画了政治体制改革的蓝图，我们必须坚定不移地创造性地去实践。有志于政治体制改革的同志，一定要遵循十三大提出的方针和原则，从实际情况出发，勇于探索和创新，为建立一个充满生机活力和富有效率的社会主义民主政治体制，把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家作出更大贡献。

李 根 深

1988年6月

目 录

第一章 政治体制改革的必然性.....	(1)
一、政治体制改革是我国社会主义制度自我完善和发展的需要.....	(2)
二、政治体制改革是加快发展商品经济的需要.....	(4)
三、进行政治体制改革是深化我国经济体制改革的紧迫要求.....	(8)
四、在经济体制改革的同时改革政治体制是当前各社会主义国家的一大潮流.....	(10)
五、我国进行政治体制改革的时机已经成熟.....	(11)
第二章 政治体制改革的指导思想.....	(15)
一、政治体制改革指导思想的理论依据.....	(15)
二、政治体制改革指导思想的特点.....	(19)
三、政治体制改革指导思想的实践意义和作用.....	(31)
第三章 建设有中国特色的社会主义民主政治.....	(37)
一、政治体制改革的长远目标与近期目标.....	(37)
二、建设有中国特色的社会主义民主政治.....	(42)
三、建设有中国特色的社会主义民主政治的途径.....	(49)
第四章 政治体制改革的关键是实行党政分开.....	(55)
一、党政分开的基本涵义.....	(56)
二、党政分开的历史必然性.....	(59)
三、党政分开的必要性.....	(63)

四、党政分开的核心是转变职能·····	(68)
第五章 完善人民代表大会制度充分发扬人民民主··	(74)
一、人民代表大会制度是我国根本的政治制度··	(74)
二、我国人民代表大会制度在实践中的发展····	(81)
三、进一步完善和加强人民代表大会制度·····	(84)
第六章 改革政府机构,提高工作效率·····	(93)
一、机构改革的必要性·····	(93)
二、转变职能,强化行政管理系统·····	(98)
三、精简机构,实行行政责任制·····	(105)
四、反对官僚主义·····	(109)
五、加强行政立法·····	(111)
第七章 完善政治协商制度实行多党合作·····	(116)
一、充分发挥人民政协在国家政治生活中的作用	(117)
二、实行共产党领导下的多党合作·····	(124)
三、认真落实党在新时期对民主党派的基本方针	(129)
第八章 充分发挥群众团体在社会主义民主政治生活 中的作用·····	(134)
一、群众团体是我国政治体系中的重要组成部分 ·····	(134)
二、改革群众组织,充分发挥群众团体联系群 众的作用·····	(141)
三、理顺党和行政组织同群众团体的关系,使群 众团体独立自主的工作·····	(151)

第九章 改革干部人事制度,提高干部队伍素质·····	(155)
一、干部人事制度改革的必要性·····	(155)
二、建立和完善各具特色的干部人管理制度·····	(159)
三、干部人事制度改革的重点是建立国家公务员 制度·····	(165)
四、坚持干部制度改革的原则,转变同干部人事 制度改革不相适应的旧观念·····	(170)
第十章 完善社会主义法制逐步实现以法治国·····	(174)
一、完善社会主义法制的基本出发点·····	(174)
二、健全社会主义法制是我国社会主义事业长期 实践经验教训的总结·····	(176)
三、社会主义法制建设必须贯穿改革的全过 程·····	(179)
四、当前法制建设应解决的几个问题·····	(183)

附录

一、党的十一届三中全会以来政治体制改革大事 记·····	(188)
1978年~1980年·····	(188)
1981年~1984年·····	(195)
1985年~1986年·····	(208)
1987年·····	(216)
1988年·····	(221)
二、哈尔滨市政治体制改革情况简介·····	(223)
机构——职能——干部“三位一体” 的改革·····	(223)
以党政分开为主线的改革·····	(230)

三、深化政治体制改革的几个理论和实践问

题.....	(243)
如何看待政治体制改革在十三大报告中的	
位置.....	(243)
如何认识政治体制改革的艰巨性、复杂性...	(245)
如何认识党政分开过程中提出的理论和	
实践问题.....	(247)
如何认识改革干部人事制度遇到	
的新问题.....	(249)
如何认识政府机构改革面临的一些	
新课题.....	(251)
如何认识企业领导体制改革中出现的	
新问题.....	(252)
如何认识基层企事业单位组织关系实行属地领导	
后出现的新问题.....	(253)
后记.....	(254)

第 一 章

政治体制改革的必要性

十一届三中全会以来，我们党坚持马克思主义基本原理同我国具体实践相结合的思想原则，在深刻总结社会主义实践及历史经验的基础上，果断地提出了在改革中建设有中国特色的社会主义的理论和路线，并深刻认识到政治体制改革关系到国家的长治久安，关系到社会主义现代化事业的成败。正如邓小平同志指出的：“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革”。（《建设有中国特色的社会主义》增订本第137页）

把政治体制改革提到全党日程，是党的十三大为加快和深化改革作出的重大战略决策。近两年来，哈尔滨市做为综合改革的试点城市，在政治体制改革方面所作的探索，是符合党中央关于政治体制改革目标、方针和原则的，但在改革的具体内容上还仅仅是局部的、浅层的。许多方面的改革还有待进一步补充、完善和深化。如何在领导体制的重大转变中，逐步树立新观念、实现中央提出的目标，任务还相当艰巨。实际上进行政治体制改革，就是为了在党的领导下和社会主义制度下更好地发展社会生产力，充分发挥社会主义制度的优越性。也就是说，我们最终不但要在经济上赶上发达的资本主义国家，而且要在政治上创造比这些国家更高更

充分的民主，造就比这些国家更多更优秀的人才。因此，只有从理论与实践的结合上，深入研究、坚定进行政治体制改革，才能从总体上推进改革，保证社会主义现代化建设的顺利进行。

一、政治体制改革是我国社会主义制度自我完善和发展的需要

社会主义政治体制就是社会主义的基本政治制度的具体表现形式的总和。它的实体是一个以政治权力配置为中心内容，以实现国家和社会管理为主要职能，由具体领导制度、组织形式和工作方式构成的社会政治体系。十三大报告中说，我国的“基本政治制度是好的，但在具体的领导制度、组织形式和工作方式上存在着一些重大的缺陷”，这就是说，我国社会主义基本政治制度的优越性，同具体制度即政治体制，两者之间存在着很大的矛盾还不能充分体现这种优越性。随着我国社会历史条件的变化，政治体制表现出很多不适应之处，需要改革。

政治体制改革，不是用急风暴雨般的群众运动来推翻我国人民民主专政这一基本政治制度，更不是用资产阶级的政治制度来代替人民民主专政。而是在中国共产党的领导下依靠自我调节，有秩序地逐步展开，其实质是促进我国政治体制的自我完善和自我发展。

政治体制改革是我国社会主义社会向前发展的必由之路。十三大报告指出，“我国现行的政治体制，是脱胎于革命战争年代而在社会主义改造时期基本确立的，是在大规模

群众运动和不断强化指令性计划的过程中发展起来的。它不适应在和平条件下进行经济、政治、文化等多方面的现代化建设，不适应发展社会主义商品经济。对这种状况，要做历史的分析”。按照马克思主义经济基础决定上层建筑，上层建筑一定要适应经济基础的历史唯物主义观点，分析我国现行的政治体制，其弱点是非常明显的。具体表现在：

1、党政不分，权力过分集中。过去在加强党的一元化领导的口号下，党委包揽了行政权力，而党委的权力又集中于少数人，这样就束缚了广大干部和群众的积极性，形成了党不管党，管政却管不好的局面。

2、封建主义影响较深，官僚主义严重。1987年7月，邓小平同志专门讲，他认为政治体制的主要弊端是封建主义和官僚主义。

3、机构重叠臃肿，人浮于事，办事效率低，职责不明，责任不清。

4、人事干部制度落后。用人的政治标准长期不明确，干部管理形式不合理，拔尖人才缺少脱颖而出的环境。

5、社会主义民主还没有得到充分发展，人民的各项民主权力还没有从法律上制度上得到切实保证，还不能对政府各部门和政府成员进行有效的监督。

6、法制还不完备，还不能保障社会政治经济生活的顺利运行。

上述这些重大弊端和缺陷的存在，说明我国现行的政治体制已经不适应在和平条件下进行经济、政治、文化等方面的现代化建设，必须进行改革。只有改革，才能发展和完善

社会主义制度，才能增强社会主义制度的优越性和吸引力。

二、政治体制改革是加快发展商品经济的需要

“进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的民主政治。”然而，现代化民主政治却深深扎根于商品经济之中，并影响商品经济的发展，只有进行政治体制改革，完善社会主义民主政治，才能发展社会主义商品经济。

民主政治是商品经济发展的客观要求，是商品经济社会的一般政治特征。自然经济占统治地位的封建社会，专制和等级制度是它的根本政治特征。在商品经济占统治地位的资本主义社会，随着资本主义商品经济的发展，民主也在发展。我国是在半封建半殖民地社会的基础上建立起来的社会主义社会，虽然没有经过资本主义社会，但商品经济的充分发展，却是社会主义社会不可逾越的阶段。这样，在商品经济占统治地位的资本主义社会应当经历的民主过程，在我国没有出现。当前我们发展商品经济要求社会主义民主政治相应发展，也就是说，资本主义社会上升时期所走过的民主过程，在我国社会主义商品经济发展时期也应该经历，民主政治建设应该与商品经济同步发展。现在我们补商品经济的课，同时也应该补民主政治的课，这是我们的任务。

社会主义有计划的商品经济同资本主义私有制条件下的商品经济有很大不同，商品经济具体形态的这种差异性，反映在社会上层建筑的政治方面，就是社会主义民主和资本主义民主这两种不同的民主政治制度。

我国处于社会主义初级阶段，商品经济很不发达，传统

的自然经济仍然占重要地位。党的十二届三中全会提出社会主义经济是有计划的商品经济。社会主义商品经济发展的内在逻辑要求政治的民主化，这一要求必将导致社会主义的充分的人民民主。

我国社会主义民主政治制度也就是人民民主专政的制度，它保证劳动人民当家作主的民主权利和巩固社会主义公有制的经济制度。同时，它也为商品生产和商品交换关系的发展服务。社会主义民主政治建设如何为社会主义商品经济的发展服务，如何为商品经济繁荣创造良好的政治条件，这是改革的实践提出的一个重要课题。从我国目前这种社会主义初级阶段情况来看，发展商品经济是全面改革的一个基本出发点，是现阶段发展生产力的根本途径。

在我国的政治生活中，为什么长期存在官僚主义、家长制、个人专断、个人崇拜等与社会主义民主要求不相容的现象？封建专制主义的影响，历史上缺乏民主传统固然是一不可忽视的因素，但是最根本的原因，还在于我们以往高度集中的经济、政治体制是以自然经济、产品经济为其深厚基础的。本来，社会主义制度的建立意味着对陈旧生产方式的历史否定，但由于我们在相当长的时期里把社会主义与商品经济对立起来，人为地以国家强力排斥商品经济，从而未能彻底地改造自然经济的生产方式，反而在很大程度上使它以产品经济的形式得以延续。正是由于这一基础，我们才不可避免地造成了把垂直控制、垂直依赖扩展到几乎全部经济与社会生活领域，并形成了过分集中的经济、政治体制。很显然，这种情况使我们一方面延误了生产力的发

展，另一方面又延误了社会主义的民主化进程。

商品经济对自然经济的历史替代，是人类社会的革命性飞跃，同样，我国社会主义商品经济的确立和发展，也必将在我国社会主义的历史进程中发动一场深刻的社会变革。

商品经济以社会分工体系中自主决策、自主经营、自主追求自身利益和承担风险，并进行平等竞争的独立的利益主体的活动为前提。对于社会主义商品经济来说，它所要求的是社会主义联合劳动者充分享有选择的权利并充分发挥其自主活动能力；是为这种选择权利和自主活动提供保证的各个利益主体的地位平等和机会均等；是由多元利益结构形成的动力机制；是保证优胜劣汰从而促进社会经济效率不断提高的竞争机制；是在这一切条件下形成的社会利益、集团利益和个人利益的协调。概括起来说，社会主义商品经济的一个直接含义，就是社会主义联合劳动者之间的经济民主。显然，这种经济民主与国家包揽和安排企业活动乃至个人生活的高度集权政治经济是无法相容的。

因此，社会主义商品经济对我国政治民主化进程的意义就在于，由此形成的社会主义经济民主势必进一步导致政治的民主，从而在全部社会生活中形成广泛的人民民主。根据马克思主义关于经济与政治相互关系的观点，经济民主必然决定政治民主，必然需要由政治民主来加以保证。在历史上，资产阶级的政治民主正是随着资本主义商品经济对封建生产方式的替代而建立起来，并为资本主义商品经济的发展开辟道路的。同样，我们完全不能设想，当政治上仍未摆脱权力过分集中现象的时候，当社会主义法制建设仍很不健全

的时候，当人们仍然习惯于一切依附、依赖于国家、政府和上级，而缺乏公民意识，契约意识，参与意识的时候，简言之，当社会主义的本质要求——人民当家作主还未能在政治体制、政治生活中充分体现出来的时候，社会主义联合劳动者的经济民主权利能够孤立地存在并发挥实际的作用，社会主义商品经济能够与传统政治体制并行不悖地顺畅发展。改革、开放以来，人们不就痛切地感到，官僚主义、层层报批、个人专断、缺乏决策的民主化、科学化程序对社会主义商品经济的效率造成了多么严重的损害吗？对于在改革开放中出现的不正之风、特权现象以及种种摩擦、混乱和冲突，有人一概归因于改革开放，归因于商品经济，这实在大谬不然。事实上，这些现象恰恰是原有体制中的弊端乃至封建残余影响对改革开放和社会主义商品经济的干扰阻碍，恰恰表明我们的民主化进程与社会主义商品经济的内在逻辑存在着矛盾，恰恰要求我们必须坚定不移地把改革推进到政治领域，积极推动政治民主化的进程。

商品经济的发展与包含在其中的经济民主要求由相应的政治民主予以保证。同时，社会主义商品经济的发展本身也在为政治的民主化不断创造着条件。从最根本的意义上来说，商品经济对自然经济或产品经济的否定，使种种与社会主义民主要求不相适应的体制现象失去了存在的根据。而与此相伴随的是，商品经济的发展也在不断培育着人民群众的民主意识和民主参与的能力。当人民在经济生活中逐步经受了平等、竞争、自主选择，自主活动的训练以后，他们对政治民主的理解以及行使民主权利的能力就能够在愈益提高的程度

上与现代社会社会主义社会的要求相适应。对于象我国这样一个素来缺乏民主传统的国家，这一点尤其显得重要。

三、进行政治体制改革是深化我国经济体制改革的紧迫要求

党的十一届三中全会以后，我国先后进行了农村和城市的经济体制改革。其成绩之大，举世瞩目。但是，改革也遇到了一些问题。出现这些问题和阻力的原因很重要的一个方面是由于政治体制不完善。不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功。

1、经济体制上的政企分开，要求政治体制上的党政分开

经济体制上的政企分开要求明确划分行政机关和企业的职能，但是，由于政治体制上存在党政不分的问题，不少地方的党委对本属于政府职责、权力范围的事情管得太多，影响政府部门职责的明确和政府职能的发挥，进而也影响政企职责的划分和各自职能的发挥。

2、经济体制上的微观搞活，要求政治体制上的权力下放

经济体制改革的中心环节是增强企业的活力，要增强企业的活力，就要实行所有权与经营权分离，把经营权真正交给企业，理顺企业所有者、经营者和生产者的关系，切实保护企业的合法权益，使企业真正做到自主经营，自负盈亏。但是，现在企业的“婆婆”太多，其经营决策权、资金分配权、资源配置权、产品处理权、干部任免权、人事调动权都