

ZHENGZHITIZHI
GAIGEYU
DANGDEJIANSHE

孙庆超

政治体制改革 与党的建设



哈尔滨出版社

政治体制改革与党的建设

哈尔滨出版社出版

黑龙江省新华书店发行

中共黑龙江省委机关印刷厂印刊

32开本 印张 千字

1939年2月第1版 1989年2月第1次印刊

印数 8000册

ISBN7—80557—068×/D·8 定价:1.5元

前 言

政治体制改革是一项浩繁的系统工程，其中许多内容涉及到党的建设问题，甚至有些内容本身就具有两重性，它既是政治体制改革所要解决的问题，又是新时期党的建设面临的课题。这种两重性，从一定意义上决定了把二者结合起来研究的必要性。在我的这个小册子中，十三个篇目论述的内容虽各有侧重，但无论从政治体制改革的角度讲，还是从党的建设角度讲，各自所及都不是孤立的、不可逾越的，而是彼此交叉、相互渗透的。这可能是我以这样的书名，成就这样一本集子的主要动因之一。

中国的政治体制改革和党的建设，是中国共产党领导亿万人民的伟大实践，无现成理论指导，无前人经验借鉴。层出不穷的新情况、新问题不断牵动着中国有识之士去探求、思考，不断用改革的新思维推出理论上的新见地。既然改革与党的建设是个渐进过程，人们对它的认识也有个过程，书中各篇目论及的问题都不可避免地带有某种历史的和主体认识的局限性。诚恳欢迎读者批评指教。

这个集子问世，正值国庆四十周年。谨以此书献给关注中国政治体制改革与新时期党的建设的人们。

作 者

一九八九年三月三十日

目 录

前 言

- 一、政治体制改革与党的建设…………… (1)
- 二、邓小平政治体制改革思想初探…………… (8)
- 三、改革现行政治体制势在必行…………… (31)
- 四、目前我国政治体制改革的涵义和重点…………… (38)
- 五、从改革政治体制入手深化全面改革…………… (43)
- 六、实行党政分开是改善和加强党的
 领导的关键…………… (50)
- 七、加强和改善地方党委对经济工作的领导…………… (56)
- 八、在改革中加强党的领导发挥政治优势…………… (68)
- 九、党的领导只有不断改善才能得到加强…………… (75)
- 十、实行厂长负责制与加强党对企业的领导…………… (88)
- 十一、政治体制改革呼唤着理论探索和创新…………… (94)
- 十二、对哈尔滨市政治体制改革的回顾与思考…(111)
- 十三、全国政治体制改革进程评述……………(138)

一、政治体制改革与党的建设

政治体制改革与党的建设是密切相关的。把政治体制改革与党的建设结合起来研究，是政治体制改革的内容所决定的，是党的自身建设所要求的。

新时期党的建设的许多内容，有待通过政治体制改革来解决。党的建设是我们夺取民主革命胜利的三大法宝之一，也是建设有中国特色的社会主义伟大事业的一个重要法宝。党的十三大报告指出：“新时期党的一切工作，都必须保证党的基本路线的贯彻执行。党的自身建设也必须进行改革，以适应改革开放的新形势。党的思想建设、组织建设、作风建设，都应当体现这个指导思想。”这就明确地指出了新时期党的建设的方向和内容。在改革开放和发展商品经济的条件下，我们党的建设的基本任务，就是要把党建设成为社会主义现代化事业的领导核心。为此，党的十三大向全党发出号召，要“以崭新的姿态站在改革和现代化建设的前列，成为一个勇于改革、充满活力的党，纪律严明、公正廉洁的党，选贤任能、卓有成效地为人民服务的党。”要完成党在新时期的基本任务，就要不断改善党的领导，改革党的领导制度和领导方式。而其中许多重要的改革内容，都与政治体制改革相一致、相联系。有些问题本身就是一个问题的两个方面。（1）党的领导，是党的建设工作的一个根本问题，是党的建设的出发点和落脚点。当前，影响党的领导的一个重要问题是党政不分、以党代政。这个问题不解决，党的领

导无法真正加强。那么，解决这个问题的根本出路在哪里呢？在全面改革，特别是有赖于政治体制改革。我们提出把党政分开作为政治体制改革的首要关键，目的就在于通过这项改革，切实改善和加强党的领导。党政分开了，党委摆脱了大量的日常行政事务，才能有更多精力，时间去抓党的建设，提高党的领导水平，从而为加强党的领导创造一个良好的条件。（2）廉政工作，是党的建设的一项重要内容。如何使党组织和广大党员有效地抵御和战胜各种腐蚀，经受住改革开放的考验，这是新时期党的建设必须解决的重大课题。解决这个问题的过程中，集中力量查处一批危害严重的经济犯罪案件，清除那些腐败分子是十分必要的。但根本的基础性的工作，还是要通过建立各种制度，减少产生各种不正之风的土壤；要通过政治体制改革，建立和完善监督体系，建立社会主义商品经济新秩序来解决。（3）从严治党，是执政条件下党的建设的一个十分重要的课题。在全国各级党政机关任职的干部中，党员占大多数。党政机关中的干部素质如何，直接体现着党的形象，反映着党的作风，影响着党的战斗力。因此，从严治党的首要课题是把好干部关。一方面，对有违法乱纪行为的党员干部，进行严肃处理。另一方面，也是更为重要的方面，是要把立党为公、廉洁奉公作为推荐、考察、任用干部的重要条件，绝不能提拔和使用那些不廉洁的干部。而要做到这一点，就必须改革干部人事制度。从制度上，保证优秀人才的脱颖而出，克服用人问题上的不正之风。（4）整顿纪律，是党的建设的一项经常性的工作内容。作为执政党，党的各级领导干部都掌握着一定的权力，如果他们既不能严以律己，又没有严格的监督，就容

易违犯纪律。因此，严肃党纪，除加强党的纪律教育以外，重要的一条是加强党内监督。严肃党纪离不开党内监督，而搞好党内监督，又必然要求党政分开。党政分开了，党才能摆脱直接执行者的地位，党组织才能有效地行使监督职能。当然，加强党的纪律，还必须充分发挥党的各级纪律检查委员会的作用，加强党的纪律检查工作。但党的纪律检查工作同样面临着自身改革的任务，即首先遇到个如何理顺职能，集中力量管好党纪，协助党委管好党风的问题。（5）加强党内民主制度建设。党内民主制度的建设是党的组织建设的又一项重要任务，也是政治体制改革的重要内容。执政党内的民主，不仅对党的自身建设有着特别重要的意义，而且是实现社会民主的前提和根本保证。因为没有党内的正常民主，也就谈不上全社会的民主。只有完善党内民主生活制度，党才能支持和领导人民当家作主。总之，党的建设中的许多课题，正是政治体制改革将要解决的问题，党的建设只有放到改革开放的大背景下来进行，用改革的精神来推进，走靠改革和制度建设的新路子，才能取得成效。

政治体制改革不仅对党的建设提出了新的要求，而且其中涉及到的许多内容本身，也是党的建设需要解决的课题。党的十三大不仅提出了政治体制改革的长远目标和近期目标，而且规定了政治体制改革的主要内容。近几年政治体制改革的实践证明，这些内容大都与党的建设工作密切相关，都需要通过党的建设工作的强化不断得到深化、补充和完善。（1）政治体制改革的首要关键是党政分开。党政分开即党政职能分开。按照这种思路，党的十三大明确提出了党的政治领导职能，规范了党对国家事务实行政治领导的主要

方式。同时，阐明了改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与其他各类机关、各种社会组织之间的联系，是党政分开的重要任务。从党的建设角度看，我们可以这样说，党政分开既是政治体制改革的首要内容，又是我们党正确处理党政关系的新方针。因为党政分开所要解决的，不是中国共产党要不要领导、要不要执政的问题，而是如何领导、如何执政的问题。党政关系的突出问题是党政不分、以党代政，党的权力过分集中。党政关系不顺，不仅使党陷入繁杂的行政事务之中，顾不上抓自身的建设，而且不利于政府功能的发挥。实际上是降低了党的领导地位，削弱了党的领导作用。要把党的领导问题作为党的建设的根本大事来抓，就必须以积极的态度，坚决大胆地推进党政分开。那种认为，“党政分开在党执政的条件下没法实行”，或认为，“实行党政分开必须一步到位，否则无法分开”的思想，都是不妥的。说明我们有些同志对党政分开的实践缺乏全面地了解，对党政分开的内涵缺乏准确地理解。实行党政分开，既是深化政治体制改革的要求，又是党的建设必须解决的课题，是两者的结合部。（2）下放权力是政治体制改革的重要内容。针对权力过分集中的问题，党的十三大报告明确指出：“凡是适宜于下面办的事情，都应由下面决定和执行”。由于我们党是执政党，也由于党执政过程中实际上存在着的党政不分、以党代政现象，因此，权力过分集中的问题，主要的大量的表现为集中于党本身。各级党政机关都管了许多不该管、管不好、管不了的事。这种状况，不仅不利于各种群众团体依法独立负责地搞好自己的事情，不利于调动基层和人民群众的积极性和创造性，而且使党的领导机

关庞大臃肿、人浮于事、效率低下，容易滋生官僚主义作风，进而败坏党的优良作风，影响党与群众之间的关系。因此，在政治体制改革中不断解决好下放权力的问题，对于加强党的作风建设，密切党群关系，恢复党的密切联系群众的传统和作风，都有着十分重要的现实意义。（3）改革党政机关的机构是政治体制改革的又一重要内容。邓小平在1980年就指出，官僚主义的病根之一，是党政机构以及各种企事业单位的领导机构庞大臃肿，长期缺乏严格的从上而下的行政法规和个人负责制。搞好党政机构改革，一是要明确党政各自的职能，以转变职能为中心，认真解决好党政之间机构重叠、职能交叉的问题，不再设不在政府工作又分管政府工作的对应的副书记或常委，不再设与政府职能相交叉的“对口部”；二是要与干部人事制度改革相配套，认真解决“能进不能出、能上不能下、能官不能民”的问题，攻克人员调整与重组这个关节点，突破因人设事，该减的下不来，该增的上不去的难点。而以上两项工作，又是与党的建设密切相关的，是党的组织建设的重要任务。（4）从改革干部人事制度上说，与党的建设的关系更为直接密切，因为干部队伍建设是党的组织建设中的最重要的环节，对于党的路线的贯彻执行具有决定的意义。因此，干部制度改革中的许多内容也就是党的组织建设和领导班子建设的组成部分。我国现行的干部制度，是建国以后逐步确立起来的，在社会主义革命和建设发挥重要的作用。但是，随着社会主义现代化事业的发展，现行干部制度的弊端日益显露出来：主要是“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；

管理制度不健全，用人缺乏法治，等等。这种情况，使我们长期面临两大问题：一是年轻优秀的人才难以脱颖而出，二是用人问题上的不正之风难以避免。因此，党的干部工作，必须从思想观念到管理体制和方法，来个彻底地改革。通过改革，在党内外创造使人员合理流动，职业有选择余地的社会条件，破除论资排辈等压抑进取心和创造性的陈腐观念；通过改革，废除干部职务终身制，健全离退休制度；通过改革，改善各级领导班子结构，进一步贯彻好干部“四化”方针。（5）从政治体制改革的其他方面的内容来说，如建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治的若干制度，加强社会主义法制建设以及解决党政机关廉洁、改进和加强思想政治工作、企业领导体制的改革等等，也都与党的建设发生着不同程度的联系。上述各项政治体制改革的任务的不断完成，都将同时给党的建设带来积极的影响和有效的成果。

把政治体制改革与党的建设密切结合起来，统筹考虑，协调推进，配套进行，是新时期新任务的要求，是改革的形势和特点所要求的。社会改革的一个显著特点，就是要求对各项改革措施全面设计，综合配套进行。我国改革的实践已证明，许多单项改革措施虽然具有极大的潜在优势和可施性，但往往由于没有注意与其他改革措施综合考虑，相互协调，同步实施，相互促进，没有得到预期的效果。物价、工资改革的实践就更具有说服力。在改革的历史长河中，我们一定要注意把握改革的这种综合性、配套性、协调性和互约性特点，把改革建立在坚实的社会经济科技发展的基础之上。在经济体制改革中，要注意从经济建设的实际出发，考虑到社会和心理和实际承受能力。同样，在政治体制

改革中，要注意从我国政治建设特别是执政党建设的实际出发，考虑到我们党在社会政治生活中驾驭矛盾、总揽全局的能力（这也是一种承受力），只有这样，我们就会通过政治体制改革的深入，不断促进党的建设工作的深化；通过党的建设的加强，为政治体制改革的推进提供强有力的组织保证。

二、邓小平政治体制 改革思想初探

坚定不移地进行政治体制改革，是邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义这一总的指导思想中的重要组成部分，是党的十一届三中全会以来路线的重要内容。学习政治体制改革理论，最重要的是学习、领会并掌握邓小平同志关于政治体制改革的思想。

邓小平同志政治体制改革思想是极其丰富、极为深刻的。由于邓小平同志的思想本身有个发展的过程，我们学习有个领会理解的过程，很难完整准确地表达清楚。但通过初步学习，我们感到起码或者说至少有以下一些思想应引起我们的高度重视。

（一）关于政治体制改革的由来和发展

政治体制改革是什么时候提出来的？又是在什么时候提到日程的？搞清这个问题对于把握政治体制改革的由来和进程十分必要。有的同志认为，政治体制改革是近一两年的事，其实不然。邓小平同志在听取经济情况汇报时指出：

“改革，应包括政治体制改革，而且政治体制改革应作为一个标志。……1980年就提出政治体制改革”。（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第134页）事实上，党的十一届三中全会以来，我们党不仅在提出经济体制改革的同时就提出了政治体制改革的任务，而且在实践上迈出了一定步

伐。比如：废除干部领导职务的终身制，建立干部任期和退休制，实行厂长负责制，健全党和国家的监督检查机构。又如，在农村取消人民公社制度，试行基层的直接选举，贯彻干部“四化”方针，制订了一系列新法规等等。这都表明党的十一届三中全会就提出政治体制改革的任务。当然，把政治体制改革真正提上日程，还是近几年的事。

1986年6月邓小平同志在中央政治局常委会上提出：“我想所有的同志，特别是书记处的同志，要考虑一下政治体制改革问题。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第137页）1986年12月6日，邓小平同志在会见墨西哥总统德拉马德里时再一次明确提出，“随着经济体制的发展，我们越来越感到政治体制改革的必要。我们现在已把这个问题提到正式的日程上来。”可见，政治体制改革从提出任务到提上日程，是有个过程的，这个过程是不依人们的主观意志为转移的，是有其客观必然性的。我们了解政治体制改革的发展过程，就应以积极的态度，顺应改革的历史潮流，以实际行动加快改革步伐。

（二）关于政治体制改革的性质和涵义

政治体制改革的性质和涵义是什么？搞清这个问题，是使政治体制改革沿着正确方向前进的重要保证。我们所进行的政治体制改革，是在我国社会主义上层建筑领域中进行的，是社会主义制度的自我完善和自我发展。它不是要偏离社会主义轨道另搞一套。在这方面邓小平有过许多精辟的论述。邓小平同志指出：“我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期。我们要在大幅度提高社会生产力的同时，

改革和完善社会主义的经济制度和政治制度，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”（《邓小平文选》第180页）这就告诉我们，我国的政治体制改革，是要经过革除现有体制中的弊端，使社会主义优越性更好地发挥出来的，它是依靠我国社会主义制度自身的力量来进行的，是社会主义制度的自我完善和发展。它是社会主义社会基本矛盾自身运动的必然结果，而不是要根本改变现行制度另起炉灶。虽然在改革的过程中，我们不但可以而且应当借鉴世界各国包括西方资本主义国家政治体制改革中某些合理的因素，但绝不能按照他们那一套来改造我们的政治体制。正如邓小平同志所说：“在改革中，不能照搬西方的，不能搞自由化”。“全盘西化”不是真正拥护改革、开放政策，是要改变我们社会的性质。（邓小平《会见西班牙工会党总书记、副首相拉提时的谈话》1987年4月30日）

政治体制改革的涵义是要改革党和国家的领导制度，而不是要改变我国社会主义国家的政治制度，即无产阶级领导的社会主义的国家性质。邓小平同志在谈到政治体制改革的时候，都是指具体的领导制度、组织制度和工作制度而言的。例如：他在谈到制度问题的重要性时说：“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。”（《邓小平文选》第923页）这里谈的是：“组织制度”和“工作制度”。又如，他在强调我国的改革是“全面改革”时指出：“全面改革还包括人事制度。”（邓小平《会见澳大利亚总理霍克时的谈话》1986.5.20）这里讲的是“人事制度”。邓小平同志在谈到政治体制改革时，还多次使用了“厂长负责制”、

“校长负责制”等用语。为了阐明政治体制改革的涵义，使人们易造成误解，他在谈到政治体制改革的目的时，还多次强调，改革现行政治体制是为了“巩固社会主义制度”，为了“充分发挥社会主义制度的优越性。”邓小平同志的这些思想告诉我们，在改革中我们必须把政治体制与社会政治制度的涵义区别开来。所谓政治制度是表明国家性质的概念，如我国社会主义的政治制度，指的是无产阶级领导下的人民民主专政性质的国家制度，而社会主义的政治体制则是体现上述国家制度的组织、结构、管理的具体形式，它包括政党、政府、立法、司法等权力机构的组织形式和相互之间权限划分；它包括中央机关与地方机关之间相互关系的结构形式；它包括组织协调各种机构的管理原则、管理手段和管理方法，等等。把政治体制与政治制度两个不同的概念混淆起来，就会搞乱政治体制改革的真实含义，就会把政治体制改革引向歧途。

（三）关于政治体制改革的必要性和迫切性

邓小平同志从不同角度、不同层次、不同问题上，多次反复地强调了进行政治体制改革的极端重要性。

1、改革政治体制是生产力继续发展的需要。邓小平同志指出：“我们提出改革时，就包括政治体制改革。……不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。”

（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第138页）这里要把握三个思想：其一，既然我国处于社会主义初级阶段，第一步的目标就是摆脱贫困，那么，最根本的任务就是发展社会生产力。其二，既然社会主义的根本任务是发展生产

力，那么，就要树立生产力标准。就要按照社会生产力状况来考察生产关系，按照发展生产力的需要来改革和完善生产关系。而不能不顾生产力的实际状况（低水平、多层次、不平衡），从抽象的概念出发来确定生产关系的模式。历史经验证明，离开生产力的实际状况，孤立地追求生产关系的“一大二公”，或过高地估计生产力发展水平，是不断产生“左”的思想的一个重要原因。其三，既然要以社会生产力为标准，那么就要不断变革生产关系（因为生产力是最活跃的因素），改革就成为中国发展生产力的根本出路。总之，我国正处在社会主义初级阶段，这一科学论断不仅阐明了发展社会生产力是全党全社会的中心任务，而且说明，社会主义初级阶段的上层建筑必须同初级阶段的经济基础相适应。而只有通过改革，社会主义生产关系和上层建筑才能更加适应生产力和经济基础发展的需要。

2、改革政治体制是发挥社会主义制度优越性的需要。邓小平指出：“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”。（《邓小平文选》第282—283页）他说：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”（《邓小平文选》第287页）社会主义的优越性不是由社会主义这个概念先验地决定的，而是要通过包括政治体制在内的各种具体制度体现出来的。如果不实行政治体制改革，逐步实现和完善高度民主的政治体制，人民群众在政治生活方面的积极性和创造性就不可能充分发挥出来，社会主义制度

的优越性也就不能充分地、持久地显示出来。

3、改革政治体制是经济体制改革继续前进的需要。邓小平指出：“重要的是政治体制改革不适应经济体制改革的要求。所以，不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革成果，不能使经济体制改革继续前进。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第138页）经济是基础，经济体制对生产力发展的作用最直接，因而经济体制改革是整个体制改革的中心。但是，作为上层建筑重要组成部分的政治体制，对经济发展具有一定的反作用。经济体制改革的实践证明：改革的阻力并不仅仅来自旧的经济体制，而且还来自旧的政治体制。现行政治体制中的某些环节和方面，客观上已严重地阻碍着经济体制改革的进行。如果不对建立于高度集中的旧经济体制之上并为之服务的政治体制相应地改革，已经获得的改革成果就难以巩固。

4、改革政治体制是现行政治体制自身发展的需要。我国现行政治体制与经济建设和经济体制改革有相适应的一面，也有不相适应的一面。邓小平同志多次尖锐地指出我国政治体制的弊端：①党政不分。他说：“有些属于法律范畴的问题，由党管不合适。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第135页）“法律范围的事由党来管，把一些犯罪问题也放进端正党风的范围，由中纪委这个口来管，这不利于在全体人民中树立法制观念。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第136页）②机构重叠。邓小平同志说：“机构重叠是改革的最大障碍。”（同上，第140页）③人浮于事。邓小平指出：“现在各级领导机关太庞大，人员太多，人多就要找事做。”④办事拖拉。他说，人员层次