

政治体制改革的宏伟纲领

学习邓小平《党和国家领导制度的改革》

董新民等 著

中共中央党校出版社

政治体制改革的宏伟纲领

——学习邓小平《党和国家领导制度的改革》

董新民 等著

中共中央党校出版社

责任编辑：崔宪涛

封面设计：翟永莲

政治体制改革的宏伟纲领

——学习邓小平《党和国家
领导制度的改革》

董新氏等著

中共中央党校出版社出版发行

新华书店经销

民族印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 5.375印张 114千字

1988年3月第1版 1988年3月第1次印刷

印数：1—7,000册

ISBN 7-5035-0047-6/D·25

定价：0.92元

目 录

前 言.....	(1)
我国政治体制改革的纲领性文献.....	(4)
一、改革现行政治体制，是时代的要求， 社会主义制度本身的要求	(5)
二、政治体制改革的方向、目的、目标和范围	(10)
三、从我国国情出发，既要坚决，又要谨慎	(20)
政治体制改革势在必行.....	(28)
一、改革政治体制是社会主义民主政治建设的需要	(29)
二、改革政治体制是现代化经济建设的需要	(33)
三、改革政治体制是社会主义制度的自我完善	(36)
制度的建设是根本的建设.....	(41)
一、制度问题更带有根本性、全局性	(41)
二、具体制度是基本制度的体现和保证	(45)
三、党和国家的领导制度处于关键地位	(49)
党政分开及其在政治体制改革中的特殊地位.....	(55)
一、党政不分是传统政治体制的“症结”	(55)
二、党政分开的实质及其在整个政治体制改革中的 关键地位	(60)
三、只有党政分开，才能改善和加强党的领导	(69)
政治体制改革的总方向是发展社会主义民主.....	(75)
一、为什么说发展社会主义民主是政治体制改革的 总方向	(75)

二、发展社会主义民主与增强活力、提高效率、 调动积极性的关系	(81)
三、社会主义民主的制度化、法律化	(87)
坚持党的领导，改善党的领导	(94)
一、党的领导主要是政治领导而不是行政领导	(95)
二、改善党的领导，首先必须改善党的自身状况	(100)
三、改善党的领导工作状况，改善党的领导制度	(105)
机构改革是一场革命	(111)
一、机构臃肿重叠已经到了难以为继的地步	(111)
二、机构的问题是体制不合理的具体表现	(115)
三、根据新体制运行的需要转变职能、改革机构	(118)
四、机构改革要有科学的总体设计	(121)
改革干部人事制度，造就四化建设人才	(124)
一、改革的目的是为造就优秀人才提供制度的保证	(124)
二、从权力过于集中的干部人事管理体制改起	(128)
三、进一步建立和健全人事管理的各项规章制度	(132)
法制建设是政治体制改革的一项重要内容	(138)
一、法制不健全是我国政治体制的一大缺陷	(138)
二、继续抓紧立法工作	(140)
三、加强行政立法和行政法制监督	(145)
四、改革现行的政法体制	(150)
继续肃清封建主义残余影响	(154)
一、顽强的历史惰力	(154)
二、封建主义残余得以存在的原因和条件	(159)
三、如何肃清封建主义残余的影响	(164)

前 言

当今世界上几乎所有的社会主义国家都在进行改革。改革已成为历史潮流。中国改革的理论与实践，为世界所瞩目。改革，包括对外开放，是党的十一届三中全会以来路线的新贡献、新内容，它同坚持四项基本原则一起构成了这条路线的两个基本点。

我国是一个由半封建半殖民地社会经过新民主主义革命最后走上社会主义道路的国家。在中国这样一个落后的东方大国中建设社会主义所面临的情况，必然既不同于马克思主义创始人所设想的，也有别于其他社会主义国家。因此，照抄书本不行，照搬外国的模式也不行。新中国建立后，在一个相当长的时期中，我们脱离中国实际，对本本和外国模式作了教条主义的理解和运用。从50年代后期开始逐步陷入“左”倾错误之中，从上层建筑到经济基础和建设都提出过一些极端错误的口号，作为指导思想造成严重恶果。如“以阶级斗争为纲”、“以粮为纲”、“以钢为纲”，等等，把很多在社会主义条件下有利于生产力和商品经济发展的东西，都作为“资本主义复辟”加以反对。结果导致了社会经济的停滞、倒退，政治上动乱，党的威信也遭到极大的破坏。

打倒了“四人帮”又徘徊两年之后，我们党召开了有重大历史意义的十一届三中全会。这次全会和全会以后，认真

总结历史经验、排除“左”的干扰，进行了全面的拨乱反正，大力纠正“文化大革命”中及其以前的错误，坚持一切从实际出发、实事求是的思想路线，对社会主义加以再认识，进而推进改革，终于使我们找到了一条按照自己的国情在新的国际条件下，建设有中国特色的社会主义的道路。

在对改革的决策和改革的新局面的开拓中，邓小平同志以马克思主义的理论勇气和远见卓识，作出了特殊的贡献。小平同志自三中全会以来的论述，大量的都是以改革为主题，或者注入了改革的内容，或者从改革的高度来阐述问题。他是今天中国改革的开拓者，也是今天中国改革的设计师。

小平同志1980年8月18日关于《党和国家领导制度的改革》的讲话，是他集中阐述政治体制改革问题的一篇重要文献。我国是人民民主专政的社会主义国家，基本政治制度是好的。但在具体体制上，存在着一些重大缺陷或者说弊端。这一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，又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。小平同志在这篇气势磅礴、思想深邃的讲话中，鲜明地指出了我国现行政治体制中存在的权力过分集中、官僚主义严重、封建主义影响远未肃清等主要弊端，分析了这些弊端存在的原因及其危害，从而论证了改革的必要性和迫切性。他强调指出：如不进行改革，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。他说明，改革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。他把是否有利于实现在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比这些国家更高更切实的民主，并且

造就比这些国家更多更优秀的人才，作为检验党和国家的各种制度究竟好不好、完善不完善的标准。这就为我们进行政治体制改革提出了任务和指明了方向。

中央党校政治体制改革研讨小组的同志，在接受研讨任务后，认真地学习了小平同志《党和国家领导制度的改革》的讲话。他们用讲话的思想指导研讨工作，在研讨中又进一步加深了对讲话的思想的认识。面前的这本小册子，就是他们中的一些同志在研讨过程中写的学习小平同志讲话的心得体会。作者在文章中，谈了自己学习的初步体会，也以这个讲话为线索，较为全面地阐述了小平同志关于政治体制改革的思想。赵紫阳同志今年5月13日在宣传、理论、新闻、党校干部会议上的讲话中指出，《党和国家领导制度的改革》

“是我国政治体制改革的指导性文件”。他要求：一定要组织好宣传、学习，把全党的认识统一到这个讲话和小平同志的改革思想上来。值此十三大即将召开之际，出版这本学习《党和国家领导制度的改革》的集子，是有意义的。它将有助于推动对小平同志政治体制改革思想的宣传、学习和研究。

陈 维 仁

1987年7月31日

我国政治体制改革的 纲领性文献

随着经济体制改革的全面展开和四化建设的逐步深入，政治体制改革的问题已迫在眉睫并提上党和国家的议事日程。邓小平同志1980年8月18日在中央政治局扩大会议上的长篇讲话——《党和国家领导制度的改革》的重新发表，就是政治体制改革进入新阶段的重要标志。这篇讲话深刻而系统地论述了我国政治体制的一系列重大问题，不但指出了改革的历史必然性和理论依据，而且指出了改革的方向、目的、范围、内容和根本方法。结合当前实际深入学习这篇讲话和邓小平同志的其他有关论述，一定可以进一步提高和统一全党和全国人民的认识，把我国的政治体制改革和其他各项改革搞得更好。

邓小平同志多次提到政治体制改革在全面改革中的地位，认为政治体制改革是全面改革的“标志”，是所有改革能否成功的关键。他说：“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应包括政治体制的改革，而且政治体制改革应作为改革的一个标志。”^①“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革，因为事情要人来做”。^②

① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》增订本，第133页。

② 同上，第137页。

邓小平同志正是从这样的高度来看待政治体制改革的。也只有站在这样一个高度上，才能真正理解《党和国家领导制度的改革》讲话的重大意义。

一、改革现行政治体制，是时代的要求， 社会主义制度本身的要求

政治体制改革同其他领域的改革一样，都不是随心所欲的，而是我们党从中国实际出发，在认真总结历史经验的基础上作出的重大决策，有其深刻的历史必然性、现实根据和理论根据。邓小平同志是我国政治体制改革的最早提出者和积极倡导者。早在十一届三中全会之前两个月，即1978年10月，他就明确提出，为了加快实现四个现代化的步伐，必须改革上层建筑。十一届三中全会肯定了邓小平同志的意见并作了若干补充。在拨乱反正过程中，经过四中全会、五中全会，随着对“左”倾错误的进一步清算和中国国情的进一步认识，到1980年8月中央政治局扩大会议，他关于政治体制改革的思想就比较完整地形成了。《党和国家领导制度的改革》讲话，则是这些思想的结晶。他后来的有关论述，都是这篇讲话精神的补充、丰富和进一步发挥。

从邓小平同志的这篇讲话和有关论述中，我们可以清楚地看到，提出政治体制改革是有充分根据的。改革现行政治体制不但非常必要，而且十分紧迫。

第一，改革现行政治体制是社会主义现代化建设事业的需要。

邓小平同志指出：“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，就很难适应社会主义现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”^①所有这些弊端都严重妨碍社会主义优越性的发挥，严重阻碍四化建设的进行。这是从总体上论证了政治体制改革的必要性。

具体说来，小平同志特别强调了“权力过分集中”的危害，认为这是我国政治体制中所有弊端的“总病根”。这个问题如不解决，其他问题都难以解决。所谓权力过分集中，是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。这样，党的一元化领导往往因此而变成了个人领导。这个问题在全国各级领导机构都不同程度地有所表现。邓小平同志着重指出：“权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等”^②。这种领导体制是在革命战争年代和过渡时期仿照苏联的模式建立起来的。它在以阶级斗争为主要任务的年代里，特别是在破坏旧世界的过程中，的确起了积极的作用。但是，在党夺取了全国政

① 《邓小平文选》第287页。

② 同上，第289页。

权，建立起人民共和国，特别是在生产资料所有制的社会主义改造基本完成以后，“党的中心任务已经不同于过去，社会主义建设的任务极为繁重复杂，权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展”了。^①我们对这个问题长期缺乏足够的认识，是后来发生一系列严重错误的一个重要原因。

十一届三中全会决定把党和国家的工作重点转移到经济建设上来以后，这个问题益显得突出。发展经济、教育和科学文化必须调动广大干部和群众的积极性、主动性和创造性，而权力过分集中恰恰是阻碍甚至压制这种积极性的，这是一个十分尖锐的矛盾。如不从体制上进行根本性的改革，这个矛盾就不能得到解决。所以邓小平同志说：“不搞政治体制改革，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。”^②

第二，改革现行政治体制是充分发挥社会主义制度优越性的需要。

社会主义制度优于资本主义制度，从本质上说这是没有什么疑问的。但是，由于我们领导体制上的许多弊端没有及时革除而影响了社会主义制度优越性的充分发挥。如果把我国的发展放在国际大背景上去看，那我们的问题就暴露得更鲜明。怀疑社会主义优越性的思潮所以仍有市场，同我们体制上的弊端和工作中的失误有直接关系。

邓小平同志说：“我们要充分发挥社会主义制度的优越性，当前和今后一个时期，主要应当努力实现以下三个方面的要求：（一）经济上，迅速发展社会生产力，逐步改善人

^① 《邓小平文选》第289页。

^② 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》增订本，第138页。

民的物质文化生活；（二）政治上，充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项公民权利，健全革命法制，正确处理人民内部矛盾，打击一切敌对力量和犯罪活动，调动人民群众的积极性，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面；（三）为了实现以上两方面的要求，组织上，迫切需要大量培养、发现、提拔、使用坚持四项基本原则的、比较年轻的、有专业知识的社会主义现代化建设人才。”^①应当说，在所有这三个方面，我们都存在不少问题，以至于妨碍了社会主义优越性的充分发挥。

经济上，我们消灭了剥削制度，解放了生产力。但是解放了生产力之后，却没有注意寻找有效地发展生产的适当形式。在指导思想只满足于建立公有制经济，而且不断提高公有化的程度，结果生产力不但没能顺利发展，反而受到了阻碍。政治上，我们建立了人民民主专政制度，确立了国家政权的人民性质，但在体制上缺乏保障人民当家作主的具体形式，法制很不健全，也很不受尊重，以至于当出现少数人专权和滥用权力的时候，人民无法进行监督，加以制止。在组织制度和干部制度上，还存在不少旧框框和老观念，“不利于选拔和使用四个现代化所急需的人才”。^②所有这些问题都同政治体制有着密切的联系，都同党政不分、以党代政、少数党的领导干部集权的领导制度有关。除了这些问题以外，诸如家长制现象、干部领导职务终身制现象、形形色

^① 《邓小平文选》第282页。

^② 同上，第286页。

色的特权现象以及机构臃肿重叠、人浮于事、效率极低等等现象也都是属于政治体制方面的问题。这些问题不解决，社会主义制度的优越性就很难充分发挥出来。

第三，改革现行政治体制是保证国家长治久安、稳步发展的需要。

我国社会主义改造完成以后，由于指导思想上的“左”的错误和领导体制上的个人专权，造成了几次全局性的工作失误和全国性的动乱。1958年的“大跃进”，使工农业生产遭受很大破坏，大伤了社会元气，导致60年代初的经济困难和人民生活水平下降，人心浮动，社会不安。1966年开始的“文化大革命”连续折腾了十年，更是一场前所未有的大浩劫、大灾难。接连出现这样的动乱，从根本上说来，都是由于领导体制有问题。邓小平同志十分严肃地说：“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。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”“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。”邓小平同志警告我们说：“如果不坚决改革现行制度中的弊端，过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限希望。”^①

^① 《邓小平文选》第293页。

第四，改革现行政治体制是经济体制改革和其他体制改革的迫切需要。

我们的改革是从改革经济体制开始的，首先在农村，后来发展到城市，继而发展到改革教育体制和科技体制。随着这些改革，特别是经济体制改革的全面展开和深入发展，政治体制改革的问题就日益突出出来。邓小平同志说：“经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。”^①因为各项改革都涉及到领导体制、组织机构、人事制度和权力下放等等问题，而这些问题都是政治体制问题，“机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，不守信用，你放权，他收权，必然会拖后腿，阻碍经济体制改革。”^②“机构重叠是改革的最大障碍”，“不搞政治体制改革，经济体制改革难于贯彻”。^③所以，邓小平同志多次提出，政治体制改革要同经济体制改革相互依赖，相互配合。

由上述四个方面看来，政治体制改革不但非搞不可，而且十分紧迫。

二、政治体制改革的方向、 目的、目标和范围

在论述政治体制改革的必要性和紧迫性的过程中，邓小平同志还就改革的方向、目的、目标和范围发表了许多重要

① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》增订本，第138页。

② 同上，第134页。

③ 同上，第140页。

意见。

关于改革的方向，邓小平同志1980年明确地指出：“这些改革的总方向，都是为了发扬和保证党内民主，发扬和保证人民民主”，^①并且“使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”。^②把发扬民主作为政治体制改革的总方向，是根据我国政治制度的社会主义本质和现行政治体制的主要弊端提出来的，它完全符合当代世界的历史潮流。

1979年以来，邓小平同志曾在很多场合讲过政治体制改革的目的或目标，择其要有下列一些：

1979年3月，他指出：“我们过去对民主宣传得不够，实行得不够，制度上有许多不完善，因此，继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长时期的坚定不移的目标。”^③这是从任务和方向上讲的。

1979年10月，他在给第四次文代会的祝辞中说：“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。”^④这是从目标模式的角度讲的，说的是新时期通过改革所要达到的政治状态。

1980年8月，他在专论政治体制改革的《党和国家领导制度的改革》讲话中，提出的发挥社会主义制度优越性的三

① 《邓小平文选》第332页。

② 同上，第136页。

③ 同上，第162页。

④ 同上，第180页。

个方面的要求（见《邓小平文选》第282页），也是从应该达到的目标讲的。他把三个方面的要求作为衡量制度好与坏、完善与不完善的标准。

1982年9月，在党的十二大开幕词中，他赞成把建设现代化的、高度文明、高度民主的社会主义国家，作为党在新时期的奋斗目标。

1986年9月，他在听取中央财经领导小组的汇报时说：“我想政治体制改革的目的是调动群众的积极性，提高效率，克服官僚主义”。^①

1986年9月，他在同雅鲁泽尔斯基同志交谈时说：“我们两国情况不一样，所以具体方法也不一样，但是总的目标是一致的。无非是三条：第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。”^②

1986年11月，他在会见日本首相中曾根康弘时谈到，政治体制改革问题，“要本着三个目标进行”：“第一个目标是始终保持党和国家的活力。活力同干部年轻化有关。”。

“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。效率不高同我们的机构臃肿、人浮于事、作风拖拉有关。但更主要的是涉及党政不分，在很多事情上党代替了政府工作，党和政府很多机构重复。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子积极性”^③，调动积极性同下放权力，管理民主

① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》增订本，第140页。

② 同上，第144页

③ 同上，第146—147页。