


政治体制改革 讲话



人
民
出
版
社

政治体制改革 讲话

本书编写组

人民出版社

封面设计：王师颀

政治体制改革讲话

ZHENGZHI TIZHI GAIGE JIANGHUA

本书编写组

人民出版社出版发行 新华书店经销

北京新华印刷厂印刷

850×1168毫米 32开本 4.25印张 99,000字
1987年12月第1版 1987年12月北京第1次印刷
印数 000,001—140,000

ISBN 7-01-000274-6/D·55

(书号 3001·2160) 定价 0.91元

目 录

第一讲	政治体制改革是发展生产力的客观要求·····	1
第二讲	我国政治体制改革的目标和基本原则·····	12
第三讲	党政分开是政治体制改革的首要关键·····	24
第四讲	健全党内民主制度，活跃党内政治生活·····	40
第五讲	进一步下放权力，调动地方和基层的积极性·····	51
第六讲	改革政府工作机构，提高政府行政效率·····	62
第七讲	改革干部人事制度，增强党和国家的活力·····	73
第八讲	完善社会主义民主制度，保证人民群众当家作主·····	86
第九讲	建立社会协商对话制度，协调社会不同 利益和矛盾·····	100
第十讲	加强社会主义法制建设，保障和促进改革·····	110
第十一讲	政治体制改革必须在党的领导下有步骤 有秩序地进行·····	123
后 记	·····	131

第一讲

政治体制改革是发展 生产力的客观要求

党的十三大把政治体制改革提到了全党和全国工作的重要日程。从农村改革开始，到城市经济体制改革，进而到进行政治体制改革，我们经历了一个历史的必然过程。发展社会主义商品经济，建设社会主义民主政治，将成为我们长期的奋斗目标。而进行政治体制改革，正是实现上述目标所必然选择的途径。

政治体制改革与经济体制改革相互依存

我国政治体制改革的提出和展开，具有深刻的经济背景。党的十三大报告在“关于政治体制改革”一段中开宗明义即指出：“经济体制改革的展开和深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求”。

如何理解这一要求呢？

首先，我们可以从经济基础和上层建筑的关系来理解。我们知道，我国几年来所进行的经济体制改革，实质上是对生产关系中不适应生产力发展的那些部分进行的重大改革。而生产关系方面的任何重大的改革，都必然要求上层建筑进行相应的改革，否则，生产关系方面的改革就会遇到阻碍。随着经济体制改革的全面展

开,现行政治体制的弊端暴露得日益明显,与正在发生巨大变革的经济基础之间的矛盾日益尖锐,进行政治体制改革的要求也就日益迫切起来。

随着经济体制改革的深入和社会主义商品经济的发展,以指令性计划、行政命令为主要控制手段的产品经济模式相适应的政治体制再也不能适应要求了。新的经济体制要求改革现行的权力过分集中的政治体制,特别是要求实行党政分开,改革政府管理体制和企业领导体制,实行政企分开、下放权力、精简机构,进一步推行行政首长和企业厂长、经理负责制,以形成适应商品经济发展要求的、高效能的政府行政管理体制和合理的企业管理体制,克服官僚主义,提高效率。同时,经济体制的改革使企业成为相对独立的商品生产者和经营者以后,企业经营状况的好坏与职工利益的联系更加密切,从而要求改革企业的管理制度、分配制度和用人制度。广大职工群众还要求对企业的生产经营实行民主监督、民主管理、保障自己的合法权益,这也要求通过政治体制改革,发展基层经济、政治生活中的民主。

其次,经济体制改革还迫切要求通过政治体制改革来创造一个适宜于改革和经济发展的社会政治环境。这种社会政治环境应该是安定的、又是能够调动各方面积极性因而充满活力的。从经济体制改革的实际情况看,处理好各种利益关系是创造这种社会政治环境的一个极为重要的因素。在社会主义条件下,人民的长远利益和根本利益是一致的,但这并不排除在各种具体条件下人们有着各自不同的具体利益。在商品经济发展过程中,这种情况将表现得越来越明显,如果处理不好,就可能造成社会动荡,影响安定团结,使经济体制改革难以继续进行。因此,要求通过政治体制改革,调整党、政府与各种社会群众团体的关系,以及它们各自的领导体制和内部关系,并使之法律化、制度化,从而使各方面群众的

要求能够正常表达，合理利益得到维护，各种社会行为和经济行为都有明确的规范。这样才能有效地调动各方面的积极性，在保证社会稳定的条件下进行改革并迅速发展生产力。

正是在上述意义上，十三大报告指出：“不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功。”

进行政治体制改革的时机已经成熟

历史总是适时地提出它所能解决的课题。我国经济体制改革和其它各项事业的发展不仅对政治体制改革提出了迫切的要求，而且也提供了进行改革的可能和必要条件。十一届三中全会以后，我们党在总结历史经验教训的基础上，着眼于国家的长治久安和加快社会主义现代化建设，及时地提出了进行政治体制改革的历史性任务。几年来，改革取得了一定的成就，社会主义民主政治建设有了一定的进展。但是，由于前几年经济体制改革还没有全面的展开，我们的理论准备和思想准备也不充分，加之经济建设和改革的任务繁重，我们还来不及对现行政治体制的弊端进行系统的、全面的改革。随着经济体制改革的深入和社会主义现代化建设的发展，全面进行政治体制改革的时机成熟了。

这首先是因为经济体制改革使传统的产品经济模式被逐渐打破，新的社会主义商品经济模式逐步形成，这就为政治体制的改革提供了良好的契机。

其次，十一届三中全会以来，随着社会主义实践的发展，我们党的马克思主义水平大大提高，科学社会主义理论，特别是在社会主义条件下进行改革的理论，获得了巨大的发展。邓小平同志1980年8月在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》的讲话，系统地总结了我们在党和国家领导体制建设方面的经

验教训，分析了现存的弊端及其产生的原因，提出了改革的方向和任务，成为政治体制改革的指导性文献。此后，他又对这个问题多次作了进一步的阐述。特别是近两年来，邓小平同志对于政治体制改革的必要性、迫切性，以及改革的目标、内容、方法和步骤，进行了一系列论述。在此指导下，近年来，党中央组织了对政治体制改革的研讨工作，并向党的十三大提出了政治体制改革的设想。因此可以说，政治体制改革的理论准备也比较充分了。

第三，经济体制改革和其它方面改革实践的发展，一方面为政治体制改革提供了可资借鉴的经验，另一方面也大大解放了人们的思想，开阔了人们的眼界。它使人们进一步认识了什么是现实的社会主义，怎样建设社会主义；认识了只有改革才是唯一的出路，改革是为了完善社会主义；认识了我国的基本政治制度是好的，但在领导制度上还存在着许多重大缺陷；认识到只有进行政治体制改革，这些缺陷才能消除，经济体制改革和其它方面的改革才能成功，社会生产力才能更快地发展。这样就大大地加强了全党、全国人民的思想准备，提高了对政治体制改革的承受能力。

正是由于这些原因，我们党才认为，进行政治体制改革的时机已经成熟，从而果断地将它提上了日程。

党的十三大报告指出：“邓小平同志1980年8月在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》的讲话，是进行政治体制改革的指导性文件。”邓小平同志的这篇讲话，有极为丰富的内容，集中到一点，就是党和国家的领导制度是一个带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题。他认为：“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”，指明了要防止“文化大革命”的悲剧重演，要保证国家的长治久安和加快现代化建设步伐，必须从党和国家的领导体制上进行改革，必须把制度建设作为根本的

建设。这就把制度方面的改革和建设，提到了具有决定意义的高度。

邓小平同志在指出现行政治体制的主要弊端是权力过分集中和官僚主义问题的同时，提出了改革党和国家领导制度的指导思想，这就是要通过改革，在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义民主更高、更切实的民主，并造就比这些国家更多、更优秀的人才。这也正是党的十三大所阐述的政治体制改革的总目的。

此外，邓小平同志还谈到了要发展社会主义民主、肃清封建主义以及资产阶级、小资产阶级影响问题；提出了改革中要实行党政分开、机构改革、下放权力、改革干部人事制度、实现法律化、制度化等一系列问题。邓小平同志的这些思想，是全党智慧的结晶，是进行政治体制改革的指导思想。

政治体制改革的根本目的是发展生产力

进行政治体制改革的根本目的是什么？十三大报告对这个问题作了明确回答：“政治体制和经济体制改革的目的，都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，充分发挥社会主义的优越性。”这句话集中阐述了政治体制改革和发展生产力的关系，它符合马克思主义的基本原理，即上层建筑必须为经济基础服务，为发展生产力服务。

党的十一届三中全会以后，为了发展生产力，使社会主义优越性得到充分发挥，我们集中力量进行了经济体制改革。说经济体制改革的目的是发展生产力，比较容易理解，因为经济体制改革正是按照我国生产力发展的客观要求对生产关系某些不适应的环节进行的变革，它直接着眼和服务于生产力的发展，为生产力的发展

开辟道路。那么，为什么说，作为上层建筑方面变革的政治体制改革也是以发展生产力为目的呢？概括起来说，这主要是由我国社会主义初级阶段的基本国情和我们在这一阶段的中心任务所决定的。

党的十三大报告从理论和实践相结合的高度，精辟地阐述了我国现阶段实行改革、开放政策的基本依据——社会主义初级阶段理论，提出生产力水平落后是这个阶段的最基本特点。社会主义初级阶段，是逐步提高劳动生产率，摆脱贫穷、落后和不发达状态，由农业人口占多数的农业国变为非农业人口占多数的现代化工业国的阶段；是逐步使商品经济得以高度发展的阶段；是通过改革和探索，逐步建立和发展充满活力的社会主义经济、政治、文化体制的阶段。在这个阶段，要始终把发展生产力，摆脱贫后和贫穷作为全部工作的中心，把是否有利于发展生产力作为考虑一切问题的出发点和检验一切工作的根本标准。经济体制改革是这样，政治体制改革也是这样。

党的十三大报告将政治体制改革和经济体制改革的目的都归结为发展生产力，发挥社会主义制度的优越性，这是我党多年来探索社会主义建设而得出的宝贵的结论。

我国曾经是一个处于半殖民地半封建社会的大国，自上个世纪中叶以来的一百多年间，经过各派政治力量的反复较量，经过旧民主主义革命的多次失败和新民主主义革命的最终胜利，证明资本主义道路在中国走不通，唯一的出路是在中国共产党的领导下走社会主义道路。这是历史的选择，人民的选择。建国30多年来，我们确立了以公有制为主体的社会主义经济制度和人民民主专政的政治制度，国家经济实力有了巨大增长。但是，由于基础落后，加之对建设社会主义还缺乏经验，我们走过了一条曲折发展的道路，我国生产力的发展水平仍远远落后于发达的资本主义国家，

处于世界后列。

社会主义制度的确立，为生产力的长足发展提供了广阔的前景。但是，不能离开生产力的发展水平抽象地谈论生产关系和上层建筑，上层建筑与生产关系必须和生产力相适应，才能促进生产力的发展。我们吃了不少“唯意志论”的苦头，付出了沉重的代价，才认识到这一点。从50年代后期开始，由于缺乏经验，加之“左”倾错误的影响，我们曾急于求成，盲目求纯，以为单凭主观愿望，依靠群众运动，就可以使生产力急剧提高；我们还曾经错误地认为在社会主义社会仍然要“以阶级斗争为纲”，要“抓革命”才能“促生产”，而没有集中力量去发展生产力。在“左”的思想影响下，许多明明束缚生产力发展的、并不是社会主义本质属性的东西，或者只适于某种特殊历史条件的东西，都被当做“社会主义”的本质属性加以固守；许多明明有利于生产力发展和生产商品化、社会化、现代化的东西，却被当做“资本主义”的东西加以反对。这种做法严重地束缚了我国生产力的发展，妨碍了社会主义优越性的充分发挥。

党的十一届三中全会以后，我们党总结了历史上的经验教训，果断地把党的工作重心转移到经济建设上来，并且认识到，贫穷不是社会主义，社会主义必须摆脱贫穷。建设社会主义必须集中力量发展生产力。这就需要解放思想，打破过去束缚我们的各种“左”的条条框框，从实际出发，对过去形成的那套适应产品经济模式的高度集中的经济和政治体制进行改革。为此，我们党在坚持四项基本原则的同时，提出了改革、开放的总方针、总政策，从而为生产力的发展开辟了一条正确的道路。只有克服现行体制中的弊端，才能为社会主义的现代化建设创造安定的政治环境和社会环境，保证一心一意地发展生产力。使社会主义制度的优越性得以充分发挥，使社会主义更具有吸引力。

现行政治体制的历史沿革与改革的必要性

我国现行政治体制的形成，有它的历史根据。在中国共产党领导下，我国人民经过几十年的浴血奋战，夺取了新民主主义革命的胜利，建立了新中国。随着生产资料私有制的社会主义改造基本完成，我们建立了社会主义的基本经济制度和基本政治制度，解决了中国近代史上最重大、最根本的政治问题，即中国向何处去的问题。我国社会主义基本政治制度最重要的特点是在中国共产党领导下，由人民群众当家作主。这个制度是中国人民历史性的选择，是马克思主义同中国革命实践相结合的产物。从总体上说，它适应于我国生产力发展的客观要求，符合我国人民的根本利益。所以，十三大报告指出：“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。”

但是，我国处于社会主义初级阶段的特殊国情，决定了我国的社会主义政治制度在一定时期内必然还很不完善。我国是从半封建半殖民地社会经过新民主主义革命直接发展到社会主义社会的，没有经历过资本主义充分发展的阶段，现代商品经济极不发达，生产社会化的程度很低。这是我国社会发展的特点，是中国的特殊国情。一般地说，按照马克思主义原理，社会主义政治制度是在资本主义政治制度经过充分发展并衰朽了的条件下成长起来的，它既继承了人类政治智慧的成果，又扬弃了剥削阶级腐朽的、反动的东西，其管理现代社会的形式是较为成熟的。我国的社会主义政治制度，从总体上说，从世界文明史的发展看，是符合这一原理的，它在实质上是先进的、优于资本主义政治制度的。但是，也要看到，我国社会主义政治制度产生于生产力发展水平极其落后的国度，作为它的具体组织形式的政治体制，由于特殊的社会历

史环境，不能不受到封建主义的政治遗产和残存的专制文化环境的制约与影响，从而存在着若干不完善之处。较低水平的生产力以及相应的较低水平的社会文化素质等，从基础上决定了我国现行政治体制必然要经历一个从不完善到完善、从不成熟到成熟的过程。

同时还要看到，我国现行政治体制在其形成和发育的过程中，还受到下列一些因素的影响：

第一，我国新民主主义革命是经过长期的武装斗争取得胜利的。在长期武装斗争中，我党形成了适应于当时环境与当时任务的卓有成效的领导体制，这种体制的一个显著特点是强调集中统一。这在当时是必要的。但是，由于历史惯性的作用和一些认识上的原因，在社会主义建设时期，我们的政治体制沿袭并强化了革命战争时期的做法，表现出决策权高度集中、随机性强，缺少明确稳定的制度和规范等特点。

第二，建国以后，我们建立了高度集中的以指令性计划为主要特征的经济体制。这在当时用以对付帝国主义封锁、迅速扩大积累、进行重点建设和增强国力是比较有效的。这样的经济体制必然产生相应的政治体制。指令性计划要求并依托行政方式来组织和管理社会、经济、文化，这些成为现行政治体制形成和运行的基础。随着情况的改变和生产力的发展，旧有的经济体制越来越僵硬，早已不利于发展生产力，势在必改了，与之相应的政治体制也处于同样的境地之中。

第三，进入社会主义建设时期以后，由于指导思想上的失误，仍然长期强调“以阶级斗争为纲”，没有把发展生产力作为中心任务来抓，没有认识到国家的长治久安是发展生产力的必要条件，而是试图用搞政治运动的方式来代替经济工作和发展生产力，代替对现代国家的制度化**管理**，结果势必形成以大轰大嗡取代社会主

义民主的那样一种政治体制。

第四，国际共产主义运动中普遍存在的社会主义“模式”的影响，也在各个方面表现出来。

所有这些因素，使得我国现行政治体制中还存在着弊端，在具体的领导制度、组织形式和工作方式上，还存在着一些重大缺陷。十三大报告正确地指出：这些缺陷主要表现为权力过分集中，官僚主义严重，封建主义影响远未肃清。

正如邓小平同志在中央政治局扩大会议上所作的《党和国家领导制度的改革》的讲话中所指出的：“权力过分集中的现象，就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，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。”这样，“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……”。

权力过分集中不仅造成官僚主义，而且还必然损害民主生活与集体领导。在少数个人擅权严重的单位，甚至表现为封建家长制作风，形成人身依附关系。领导干部得不到有效的监督与制约，特权现象、领导干部职务终身制等，就有了生长的条件。正如邓小平同志所说，“这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关”，“旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少”。（《邓小平文选》第289、292页）这种体制在政治上缺乏稳定性与连续性，人存政兴，人亡政息，在领导人注意力转移与领导人更迭时，社会往往不安定。“文化大革命”就是一个惨痛的教训，它的发生与我们政治体制中权力过分集中的特征是不可分的。

无论官僚主义现象还是封建主义影响，都绝不仅仅是某个人的问题或单纯的思想作风问题，而主要是体制上的问题、制度上的

问题。因而,克服官僚主义现象和封建主义影响,克服现行政治体制的各种弊端,也必须从体制上、制度上着手,也就是要进行政治体制改革。

第 二 讲

我国政治体制改革的 目标和基本原则

在党的领导下，坚决而有秩序地进行政治体制改革，是党的十三大确定的坚定不移的方针。赵紫阳同志代表党中央在十三大上所作的报告中，明确地提出了进行政治体制改革的目标和一些基本原则。正确地理解和把握政治体制改革的目标和基本原则，是搞好政治体制改革的重要前提。

政治体制改革的目标

政治体制改革是一项涉及中国发展前途的复杂而宏伟的系统工程，是一项长期的战略任务。科学地确定改革的长远目标和近期目标，对于正确地选择达到目标的途径、确定近期改革的内容和制定合理的实施步骤，具有十分重要的意义。

1986年9月，邓小平同志提出，政治体制改革要有一个蓝图。这个蓝图，要根据我国的实际情况来设计。他指出：“国家这么大，情况太复杂，改革不容易，因此决策一定要慎重，看到成功的可能性较大以后再下决心。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第139页）这就是说，设计政治体制改革的蓝图，确定政治体制改革的目标，应当立足我国国情，实事求是，充分考虑我国的社会历史条

件和现实承受能力,同时还要兼顾长远和近期两个方面,避免只考虑长远而不顾及眼前,或者只顾及眼前而忽视长远的倾向。党的十三大正是根据这一原则,正确地确定了政治体制改革的长远目标和近期目标。

政治体制改革的长远目标,报告中用这样一句话作了表述:“改革的长远目标,是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”这是我们党根据我国社会主义制度的性质,按照社会主义社会发展的客观要求提出来的,它以社会主义民主政治为核心,充分体现了民主、法制、效率、活力的高度统一。

社会主义民主政治是与社会主义商品经济相适应的上层建筑。建设高度的社会主义民主,是我国社会主义制度的本质要求和基本特征之一,也是我们党的根本目标和根本任务之一。正如邓小平同志所指出的:“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化。”(《邓小平文选》第154页)“发扬社会主义民主”,是政治体制改革的“总的目标”之一(《建设有中国特色的社会主义》增订本,第144页)。在新的历史时期,我们必须在集中力量发展经济的同时,把加强社会主义民主政治建设作为保障国家长治久安,为发展生产力创造良好的政治环境和社会环境的根本措施。我国目前所进行的政治体制改革,就是在社会主义初级阶段条件下,建设民主政治的基本途径,它的长远目标的核心,必然是高度民主,除此之外,没有也不可能有任何选择。

“社会主义民主和社会主义法制是不可分的。”(《邓小平文选》第319页)在社会主义条件下,民主是法制的基础,法制是民主的保障,两者相辅相成。高度发达的社会主义民主政治,其基本标志之一,就是必须有完备的法制。社会主义民主若没有社会主义法制作保障,就不可能持久,也不可能稳定;社会主义法制若没有民主作为基础,就会失去其广泛的群众性,以至演变为独裁和专制,从而丧失