

政治体制改革研究与资料丛书

十一届三中全会 以来政治体制改革的 理论与实践

春秋出版社

I

政治体制改革研究与资料丛书

十一届三中全会以来 政治体制改革的理论与实践

春秋出版社

1987年·北京

**十一届三中全会以来
政治体制改革的理论与实践**

春秋出版社出版
新华书店北京发行所发行
外文印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 10印张 230千字
1987年4月第1版 1987年4月北京第1次印刷
印数 33 000 册

ISBN7-5069-0001-7/D·2

书号 3492·6 定价1.80元

出版说明

在我国，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，从党的十一届三中全会算起，已有八个春秋了。目前，它正以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验，及时了解、正确回答改革实践中出现的新情况、新问题，并给以理论的说明，是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究，推动政治体制改革向前发展，我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将系统介绍我国政治体制的现状与历史沿革，研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验，探索政治体制改革的规律，并介绍其他国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。

参加本丛书工作的编委会成员有(按姓氏笔画为序):

王飞欣	王庆丰	王海光	王振耀	甘藏春	冯伦
刘克固	李小兵	李永春	李逸舟	张俭	张庆祥
张晓明	武建东	陈开国	罗健	罗海钢	杨百揆
周罗庚	周晓中	洪承华	高梁	聂高民	阎晓中
黄文福	曹培	符国栋	韩康	蒋跃	蔡子民
熊济宁					

本丛书主编：王飞欣 李永春

我们有志于编好出好这套丛书，但限于条件和水平，缺点失误在所难免，热切盼望得到广大读者的支持、批评和帮助。

《丛书》编委会

春秋出版社

1986年12月

• 2 •

目 录

关于现阶段我国政治体制改革的涵义、范围、 重点的思考.....李永春 罗 健 张庆祥(1)	
政治体制改革的纲领性文献.....刘 鹏(11)	
——重读邓小平同志《党和国家领导制度的改革》	
略论十一届三中全会以来的政治体制改革.....洪承华(19)	
党的政治体制改革思想在两次历史性 大转变中形成并深化.....李永春(30)	
邓小平同志关于党政分开的思想及其实践.....王冠中(42)	
理顺党政关系是政治体制改革的关键...柴建民 保旭鸣(53)	
——学习邓小平同志政治体制改革思想的体会	
新时期改善党政关系的回顾与展望.....牛安生(59)	
论企业中的党政分工.....宋心伟(70)	
按商品经济发展的要求改革企业领导制度.....李 健(81)	
——十一届三中全会以来企业领导制度改革的回顾与展望	
启用一代新人.....罗海钢(99)	
——邓小平同志关于干部制度改革的基本思想	
对近年来我国干部制度改革的几点思考王仲田 罗健(118)	
十一届三中全会以来人民代表大会制度的改革刘 阳 侯亚非(126)	

法制建设是政治体制改革的一项重要内容……沈荣华(135)

——十一届三中全会以来我国法制建设的理论与实践

完善政治决策机制 加强党的政治领导……张庆祥(143)

——十一届三中全会以来政治体制改革的启示

建立政治权力的监督与制约机制是实现国家

长治久安的必要保证……李英华(153)

——十一届三中全会以来我党加强民主监督的理论与实践

发展中国共产党领导下的多党合作……陈国舜(163)

——十一届三中全会以来我国多党合作的理论与实践

论完善多党派合作与政治体制改革……阎国才(172)

论“有限集权制”……丁中柱(183)

——对改革我国纵向行政管理权限的划分方式的探讨

附：论行政法规的制定……(189)

浅议十一届三中全会以来我国政治观念的

变革及其作用……刘 春(197)

关于中心城市政府经济管理机构改革的

探讨……罗 健(206)

发挥乡镇政府职能作用的一个关键问题

……白益华 宋志强 汤晋苏(218)

——谈谈改革乡镇一级条块分割的行政管理体制

大城市应在街道设立基层政权

……李在藻 白益华 汤晋苏(226)

——上海市街道行政管理体制改革试点调查

基层政治体制改革的浅见……马安武(234)

广州市近年来政治体制改革的进展与制约因素,

以及我们对深化这场改革的一些思考

……广州经济社会发展研究中心政治体制改革研究组(242)

附 录:

列宁创建苏维埃国家政治体制的理论和实践

.....崔佩亭 蓝蔚青(257)

我国理论界关于政治体制改革讨论观点

综述.....刘 钰 整理(281)

后 记.....(307)

关于现阶段我国政治体制改革的涵义、范围、重点的思考

李永春 罗健 张庆祥

一、研究现阶段我国政治体制改革的涵义、范围、重点的出发点。

根据我国社会主义现代化建设的总体布局，深入进行政治体制改革已经提到日程上来了。这就迫切需要首先弄清楚现阶段我国政治体制改革的涵义、范围、重点等问题，以便清楚地描绘出我国社会主义政治体制建设的蓝图，制定出政治体制改革的具体实施方案，使改革有步骤地深入进行。围绕政治体制建设的蓝图和政治体制改革的实施方案而进行理论准备，是目前党的理论工作者的重要任务。

我国的政治体制改革始于党的十一届三中全会。十一届三中全会以来我国政治体制改革的理论与实践，是我们研究现阶段政治体制改革的涵义、范围、重点的基本出发点。八年来，党在领导政治体制改革的过程中，不断总结实践经验，作出了许多理论概括，形成了政治体制改革的基本思想。以这些基本思想为理论依据，同时参考其他国家的成功经验，可以使我們比较清楚地认识我国政治体制的现状，比较准确地确定现阶段政治体制改革的涵义、范围和重点，制定出切实可行的改革实施方案。

政治体制改革的涵义、范围、重点是互相联系的。只有

弄清现阶段我国政治体制改革的内涵和外延，才能确定它的范围；只有运用辩证唯物主义的思想方法，对改革的范围进行比较分析，才能找出关键环节，明确改革的重点所在，使政治体制改革具体化。

二、关于现阶段我国政治体制改革的涵义。

党的十二届六中全会决议中关于社会主义现代化建设总体布局的论述，以及《中共中央关于经济体制改革的决定》中关于：我们改革经济体制，是在坚持社会主义制度的前提下：改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的一系列相互联系的环节和方面的论述，对于我们概括政治体制改革的涵义，是个深刻的启示。

我们认为，现阶段我国政治体制改革的涵义可以概括为：在坚持社会主义制度的前提下，改革政治上层建筑中不适应社会主义商品经济的发展和经济体制改革的要求、不利于人民群众当家作主、不利于社会主义精神文明建设的系列相互联系的环节和方面（即有关的各种政治设施、各种政治设施之间的相互关系和维系这些关系的各项政治规范），建立高度民主、法制完备、决策科学、富有效率的~~政治体制~~。

对政治体制改革的涵义可以从政治体制改革的性质、方向、地位和作用四个方面来理解。

从性质上看，政治体制改革是在我国社会主义政治上层建筑中进行的改革，是社会主义制度的自我完善和自我发展。

建国三十多年来，我国政治上层建筑在社会主义革命和建设事业中，曾经起过并仍在起着至关重要的积极作用。但也应看到，由于社会的发展、进步等等原因，它还存在着不少弊端。这些弊端严重地妨碍了社会主义制度优越性的充分发挥，阻碍了生产力的发展和社会的进步。进行政治体制改

革，就是为了克服这些弊端，进一步巩固和完善社会主义制度，加强和改善党的领导，充分发挥社会主义制度的优越性，保证现代化建设的顺利进行。

从方向上看，政治体制改革是要实现党和国家政治生活的民主化。

十一届三中全会以来，我们党提出了建设高度的社会主义民主的战略目标，并为此做了大量的工作。邓小平同志指出：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之处，因此，继续努力发扬民主，是我们党在今后一个长时期内的坚定不移的目标。他还提出：是否有利于在政治上创造出比资本主义国家的民主更高更切实的民主，这是检验党和国家的各种制度是否完善的标准之一；各种政治制度 and 经济制度改革的总方向，是“为了发扬和保证党内民主，发扬和保证人民民主”^①。现阶段我国政治体制改革的方向，就是要建设高度民主的社会主义政治体制，使人民能够更好地当家做主，行使国家权力，使党能够更好地为人民服务，使国家政权机关能够更有效地领导和组织社会主义建设。

从地位上看，政治体制改革是全面改革中的关键环节。

当前，我们党领导的改革是一场全面的改革，是在经济、政治、教育、科技、文化等各个领域全面展开的。由于各个领域里的改革是互为条件、相互配合、相互促进的，所以任何一个领域内改革的成功与否，都是影响到其它领域内的改革以至全面改革的成败的重要因素。而在这些相互关联的改革中，政治体制的改革尤为重要。可以说，我们的全面改革最终能否成功，要取决于政治体制改革的是否成功。

从作用上看，政治体制改革是为了保证社会主义现代化

^① 《邓小平文选》第332页。

建设事业的顺利发展和国家的长治久安，是为了把我国建设成为高度文明、高度民主的社会主义现代化国家。

三、关于现阶段我国政治体制改革的范围。

从十一届三中全会以来的改革实践和目前我国政治体制的状况来看，我国的政治体制改革要涉及政治上层建筑领域中包括政治与法律制度、国家权力机关、政府部门、司法机构、党派组织、群众团体等在内的几乎所有的方面。这是因为，随着经济体制改革的深入发展，我国已开始从产品经济向社会主义商品经济转变，经济基础的变革，要求上层建筑也相应地发生变革；而从系统的观点看，政治上层建筑的各个环节是相互联系着的，牵一发而动全身，所以，政治体制改革的涉及面很广，是一项非常复杂的工作。我们现在很有必要弄清楚这一改革涉及的基本范围，以便有计划、有步骤、有主有次地迈开改革的步子。

十一届三中全会以来的政治体制改革，程度不同地涉及到六个主要的方面。这六个方面，基本上包括了政治上层建筑改革的主要内容，所以它也是现阶段我国政治体制改革的主要范围。

第一个方面是改革党的领导体制。要通过改革，明确党的职能，改善党的领导方式和组织状况，发扬党内民主，切实理顺党政关系、党与民主党派的关系、党与群众团体的关系，克服党包办一切、干预一切的现象，达到加强党的领导的目的。改革党的领导体制，正确地实行党的领导，是十一届三中全会以来党中央领导同志一再提出的问题。近几年的改革实践，也已不同程度地触及到了这个问题，例如成立党中央书记处，设立中央和省（市、自治区）两级党的顾问委员会和各级党的纪律检查委员会；实行厂长（经理）负责制；1982年宪法修改

了1975年宪法中党政不分的有关条文；等等。但从根本上说，党政不分，党的组织干预太多等问题并没有解决。所以，党的领导体制的改革仍是政治体制改革的一个主要内容。

第二个方面是健全国家领导体制，主要是完善人民代表大会制度，切实体现全国人民代表大会作为最高国家权力机关的地位，切实体现地方各级人民代表大会作为地方国家权力机关的地位，加强其职权，充分发挥其立法和民主监督等作用，以利于进一步扩大社会主义民主。这几年，我们在这方面作了大量工作，如把直接选举人民代表大会的范围扩大到县级，完善立法体系，在人大建立各种专门委员会，等等。但应看到，这方面的现状离我们建设高度的社会主义民主的总要求还有相当大的差距。人民是国家的主人这一点，还需要进一步落实体现。还要采取多种形式和渠道，使广大人民群众了解国家大事，充分地表达自己的意愿，积极参与国家和社会事务的管理，有效地监督党和政府的各级工作人员。这无疑也是政治体制改革的一个重要内容。

第三个方面是改革管理体制，主要是改革行政管理体制和干部管理体制。

改革行政管理体制的主要内容，是各级国家行政机构的合理设置及其职能转变，中央和地方行政权力的合理调整配置，各级国家行政机构的放权和精简，以及企业、科研单位的领导体制改革，等等。建国以来，我们曾对行政管理体制作过多次改革，积累了较为丰富的经验教训，特别是前几年的机构改革主要由于机构职能未很好地实行转变等缘故而未达到预期目的的教训。这些对于我们改革现行的行政管理体制有极重要的借鉴意义。历史经验表明，行政管理体制的改革不应只是简单的撤并政府机构和裁减工作人员，而主要应是

调整和转变机构的职能，简政放权，建立和完善科学的行政管理体系。

改革干部管理体制，大致包括建立干部能上能下的制度，真正造成有利于人才竞争和拔尖人才脱颖而出的环境；逐步实现干部考核的民主化、科学化、制度化；完善选举制和委任制；推行考任制和聘任制；实行领导干部定期交流制；建立领导干部回避制；建立系统的干部分流分层管理制；使用人与管人相一致等等。十一届三中全会以来，我们在改革干部管理体制上迈出了一些卓有成效的步子，在某些方面有了比较大的突破，如废除实际存在的领导职务终身制，建立干部离退休制，推进干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化等。但从总体上说来，干部管理体制的改革还落后于形势发展的要求，如其中一个突出的问题就是用人与管人还没有统一起来。因而，还需要加快步伐，继续把它推向前进。

第四个方面是加强法制建设。这包括加强立法和司法工作；切实维护立法机关和执法机关的相对独立性和权威性，真正做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”；坚决遵循公民在法律面前一律平等的原则；特别是严格执行“党必须在宪法和法律的范围内活动”的规定，等等。此外，还应采取得力措施来提高执法机关及其工作人员的政治素质与业务素质。党的十一届三中全会以来，我们在法制建设上的确花了相当大的气力，也取得了巨大成绩。然而，由于建国后相当长一段时间对法制建设的忽视，使得我们的法制还不够健全，再加上两千多年封建专制主义残余的影响还顽固地存在，所以加强法制建设仍然是政治体制改革中的一个相当繁重，相当艰巨的任务。

第五个方面是完善并强化监督机制，这除了加强党的各

级纪检委在党内的监督作用和充分发挥各级人大的监督职能外，还要进一步发挥各级政协、各民主党派、群众团体的监督作用，进一步有效地发挥各种舆论监督的作用。力争创造出更多的更有效的监督形式和形成较健全的社会监督网络，使广大人民群众能够更有效地监督党和政府的各级工作人员及其工作，切实改变监督机制软弱无力的状况。完善并强化监督机制是发扬社会主义民主的一个重要组成部分，近年来，我们虽然注意了这方面的工作，重新肯定了同民主党派“长期共存、互相监督”的方针，并进一步强调了与民主党派“肝胆相照、荣辱与共”的关系，等等，但在具体制度上还缺乏有力的保证。我们还需要在政治体制改革中加强这方面的工作。

第六个方面是实现决策的民主化、科学化。这包括健全与改善党政各级领导机关的智囊参谋机构，并以之为枢纽，在社会上形成有机地联系在一起的智囊咨询网络；努力创造条件使广大党员和人民群众参与党和国家各级领导机关的决策；改善现行的决策方式与决策程序，逐步实现决策的民主化和科学化。诸如此类，是社会进步与现代科技发展的必然要求，是“国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设”的客观需要，因而，也是政治体制改革的一方面内容。

四、关于现阶段我国政治体制改革的重点

政治体制改革，涉及面很广，要解决的矛盾很多。但是，跟其他任何事情一样，其中必有主次之分，重点非重点之别。弄清政治体制改革的主要矛盾何在，抓住其重点，是进行政治体制改革研究的主要任务之一。要弄清这个问题，还是必须从中国实际出发，从十一届三中全会以来的实践出发。

我们认为，当前我国政治体制改革的重点应当是：改革党的领导体制，发扬党内民主、实行党政分开，解决“权力过

分集中”的问题，使党在具体事务上超脱一些，以便集中精力在大政方针上加强对国家的领导。具体讲来主要是：（一）破除把加强党的领导等同于“党的一元化领导”的观念。应当认识到后者只是前者的一种具体形式，这种形式在某些特定时期——如革命战争时期等，或许是适宜的，但在取得全国政权后的社会主义建设时期，则是不适宜的。（二）理顺党政关系，党与民主党派的关系，党与群众团体的关系，改变党的组织高于其他一切组织的现象。（三）明确执政党的职能，改善党的领导方式，实现党政职能分开，向依法治国转变，不搞“包办一切”，党在具体事务上要超脱一些，把国家的具体管理事务交给国家机关和有关的社会政治组织。党对国家事务的领导主要是指导制定法律及有法律效力的文件，使自己的路线、方针、政策变为有法律效力的国家意志，并通过向国家机关选派干部，通过在国家机关和群众团体中工作的党员的先锋模范作用及加强对人民群众的思想政治教育等方式，来保证自己的路线、方针、政策的实现。（四）发扬党内民主，改善党的组织状况。一是进一步扩大党内民主。二是区别中央、地方、基层三级党组织的功能，不能一讲党的领导就把三个层次不加分析地混为一谈。三是党委系统的机构“轻型化”，党委系统精简机构，减少工作人员，不设与政府的“对口部”，党的基层组织则一般不专设独立机构，其成员原则上不脱产。（五）在实行党政分开的同时，精心研究解决政治体制改革中最为复杂的问题之一——行政管理体制改革的问题。

为什么说改革党的领导体制是重点呢？主要是因为：

1. 我们在很长时期内把“加强党的领导，变成了党去包办一切，干预一切”，变成了党政不分、以党代政，造成了权力

过分集中在党的各级组织的状况。这是我国政治体制中的一个突出弊端。尽管我们从十一届三中全会开始就提出了这个问题，并迈出了一些改革的步子，如把党的领导兼职限制在尽可能少的数量上，在农村恢复建立乡政权，实行厂长（经理）负责制，等等。但是，问题从根本上讲并未解决。若不妥善地进行改革，解决这个问题，就不利于国家的长治久安，不能适应党领导社会主义现代化建设的需要。

2. 党的领导体制改革，不仅本身就是政治体制改革的主要内容之一，而且涉及到政治体制改革在其它方面的几乎所有难度最大的问题，因此它是整个政治体制改革的关键，其他方面改革的成效如何，往往都同它有这样那样的关系。从近几年的实践来看，我们的许多改革之所以未能达到预期目的或者不甚理想，其重要原因之一，往往在于某些涉及到党的领导体制的问题无法解决。如干部管理体制改革的一个重要内容是实现用人与管人相统一，而在“党管干部”的原则下尚未实行分层分流管理干部，致使用人与管人难以统一。这种事例甚多，不用一一列举。

3. 改革党的领导体制的条件已逐步成熟。一是有根据。党章总纲上明文规定：“党必须在宪法和法律的范围内活动。”^①我们应该严格据此执行并加以制度化。这是重要根据之一。重要根据之二是，邓小平同志代表党中央早就提出了改革党的领导体制的问题，他和中央其他领导同志对此作过许多重要而具体的论述，他指出：中央认为，从原则上说，各级党组织应该把大量日常行政工作、业务工作，尽可能交给政府、业务部门承担，党的领导机关除了掌握方针政策和决定重要干部的使用以外，要腾出主要的时间和精力来做思想政治工

① 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》第98页。