

ZHENGZHITIZHIGAIGEWENTI ? JIEDA

政治体制改革

问题解答

《文汇报》理论部编写

上海人民出版社

政治体制改革问题解答

《文汇报》理论部编写

上海人民出版社

责任编辑 周琪生
封面装帧 俞治方

政治体制改革问题解答

《文汇报》理论部编写

上海人民出版社出版、发行

(上海绍兴路54号)

兵书书店上海发行所经销 江苏淮安印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 6.75 字数 139,000

1988年1月第1版 1988年1月第1次印刷

印数 1—20,000

ISBN 7-208-00246-0/D·34

定价 1.10 元

序 言

江 泽 民

党的十三大召开以后，政治体制改革已经成为干部群众议论和探讨的一个热点。确实，经济体制改革发展到一定阶段，就需要政治体制改革与之相配套，政治体制改革的顺利进展，又关系到整个改革的进一步深化。因此，十三大把政治体制改革提上全党的日程，并不是偶然的，这是几年来改革实践进展的必然结果。

早在1980年8月，邓小平同志就作了《党和国家领导制度的改革》的讲话。这是进行政治体制改革的纲领性文件。几年来，上海的改革在不断深化，人们对改革的认识也在深化。当前，上海经济的发展正处在重要的转折时期。深化改革，扩大开放，加快发展外向型经济，是解决当前上海面临的突出矛盾的积极措施，也是上海经济走上良性循环的根本途径。只要我们遵照邓小平同志关于改革的一系列论述和中央规定的部署办事，不断总结经验，努力开拓前进，上海的经济体制改革和政治体制改革就一定能顺利进行，本市两个文明建设就一定能计日程功。

与任何改革并不容易一样，政治体制改革的难度相对更大。自己亲手建起来的班子、机构要调整了、撤销了，原来熟

悉的一套工作方式和活动方式要改变了，有些同志甚至要改行搞经济工作、技术工作了，思想上一时适应不了，也在情理之中。但我们的同志要看大局、看方向，看到我们事业的发展。我们要通过学习十三大文件，特别是社会主义初级阶段的理论，对政治体制改革的意义、关键以及实施步骤有一个深切的了解，尽快更新观念，使自己的思想适应党的领导方式和活动方式的转变，象赵紫阳同志在十三大报告中所讲的那样，自觉地、积极地、高高兴兴地投入这场改革。

政治体制改革涉及全国、全党的大局，是一项巨大复杂的社会系统工程，它的关键首先是党政职能分开。要健康地、顺利地推进政治体制改革，必须在党中央的领导下，有步骤地、稳妥地进行。当前，党政分开，先在企业中实行。要围绕提高效率、增强活力和调动各方面积极性的近期要求，展开我们的工作。我们要立志改革、投身改革，提倡创新精神，又要坚持先进行试点，取得经验，逐步推开，力求取得扎实的成效。上海是我们党诞生的摇篮，我相信，在这场新的历史性改革中，上海的共产党员和全市人民一定会作出新的贡献。

文汇报理论部的同志，在认真研读党的十三大文件的基础上，编写了这本通俗理论读物《政治体制改革问题解答》，这既是这些年轻同志的学习心得，又为学习十三大文件提供了一个参考材料。这种有益的宣传工作，我是十分支持的。正因为如此，我就欣然答应为这本小册子写了上面的一些话。

1987年12月30日

目 录

序	江泽民(1)
---------	--------

问题解答	1
------------	---

总 论	1
-----------	---

1. 政治体制改革对我国现代化建设有何重要意义?	1
--------------------------------	---

2. 邓小平关于政治体制改革有过哪些重要论述和思想?	3
----------------------------------	---

3. 为什么说,把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟?	5
-------------------------------------	---

4. 如何理解发展社会主义商品经济的过程,应该是建设社会主义民主政治的过程?	7
--	---

5. 为什么说,不进行政治体制改革,经济体制改革不可能最终取得成功?	9
--	---

6. 如何理解政治体制改革和经济体制改革目的的一致性?	12
-----------------------------------	----

7. 我国的基本政治制度是好的,为什么在政治体制上还会有重大的缺陷和弊端?	14
---	----

8. 政治体制改革的长远目标和近期目标是什么?	15
-------------------------------	----

9. 社会主义初级阶段要建设民主政治,为什么又不能搞“大民主”?	17
--	----

10. 共产党领导下的多党合作制,与西方的两党制、多党轮流执政有何区别?	20
--	----

11. 政治体制改革为什么必须采取坚决、审慎的方针,有领导有秩序地逐步展开?	22
--	----

12. 为什么说, 政治体制改革是社会主义初级阶段的一个 重要任务, 是全面改革的一个重要环节?	24
13. 进行政治体制改革, 与职工群众的切身利益有什么关 系?	26
实行党政分开	28
14. 党政分开的基本涵义是什么? 党政分开与党政分工在 涵义上有什么不同?	28
15. 为什么说, 政治体制改革的关键首先是党政分开?	30
16. 《宪法》和法律是党领导人民制定的, 为什么党应当在 《宪法》和法律的范围内活动?	32
17. 如何理解党的领导是政治领导? 党对国家事务实行政 治领导的主要方式是什么?	34
18. 实行党政分开, 划清党组织与人民代表大会、政府、司 法机关的职能, 与西方资本主义国家的“三权分立”有 何区别?	35
19. 中央、地方、基层实行党政分开的形式有何不同?	37
20. 为什么说, 为了适应党的领导方式和活动方式的转变, 必须调整党的组织形式和工作机构?	39
21. 党委办事机构要少而精, 与政府机构重叠对口的部门 应撤销, 有什么必要性和意义?	41
22. 由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组 织, 要逐步改由所在地方党委领导, 意义何在?	42
23. 企业党组织应如何发挥保证监督作用?	44
24. 为什么说, 党政不分实际上降低了党的领导地位, 党 政分开才能更好地实现党的领导作用?	46
进一步下放权力	48
25. 进一步下放权力, 为什么是政治体制改革的一项重要 措施?	48

26. 权力下放的总的原则是什么? 实行这一原则有什么意义?	50
27. 处理好中央与地方的关系有什么意义? 处理这种关系的原则是什么?	52
28. 为什么要实行政企分开? 如何处理政府同企事业单位的关系?	54
改革政府工作机构	58
29. 我们同官僚主义的斗争, 为什么将是长期的?	56
30. 为什么说, 政府机构庞大臃肿, 职责不清, 也是形成官僚主义的重要原因?	58
31. 政府工作机构改革, 为什么必须抓住转变职能这个关键?	59
32. 为什么要加强行政立法?	61
33. 在领导工作中怎样实现决策的民主化和科学化?	63
34. 领导成员结构科学化的意义和基本内容是什么?	65
改革干部人事制度	68
35. 现行的干部人事制度为什么必须进行改革?	68
36. 为什么当前干部人事制度改革的重点是建立国家公务员制度?	70
37. 国家公务员为什么要分政务和业务两类? 他们的管理方式有何不同?	72
38. 国家公务员的权利和义务是什么? 规定公务员的权利和义务有何重要意义?	75
39. 在实行国家公务员制度的同时, 为什么要对各类人员实行分类管理?	76
40. 为什么要把竞争机制引入干部人事制度?	78
41. 为什么党内党外都要创造人员能合理流动、职业有选择余地的社会条件?	80

建立社会协商对话制度	83
42. 为什么要建立社会协商对话制度?	83
43. 如何扩大社会协商对话的渠道?	85
44. 提高领导机关活动的开放程度,重大情况让人民知道, 重大问题经人民讨论,有何重要意义?	87
45. 在建立社会协商对话制度的过程中,新闻和宣传工具 应发挥哪些作用?	89
完善社会主义民主政治的若干制度	90
46. 社会主义民主政治的本质和核心是什么?	90
47. 现阶段社会主义民主政治建设的着眼点是什么?	92
48. 在政治体制改革中,应如何继续完善各级人大的职能? ..	94
49. 在党的领导下,应如何进一步发挥民主党派和无党派 爱国人士在国家政治生活中的作用?	96
50. 在改革中,如何理顺党和行政组织同工、青、妇等群众 团体的关系?	97
51. 为什么要实行差额选举制度?	99
52. 为什么要实行基层民主生活的制度化?	101
53. 建设高度的社会主义民主政治为什么是一个逐步积累 的渐进过程?	103
54. 如何认识社会主义初级阶段统一战线的重要作用及其 特点?	104
加强社会主义法制建设	106
55. 如何理解社会主义民主和社会主义法制的关系?	106
56. 为什么必须一手抓建设和改革,一手抓法制?	108
57. 在法纪面前人人平等,为什么应成为我国政治和社会 生活中不可动摇的准则?	110
58. 我国的政治、经济和社会生活应该形成哪些新的规范 和制度?	112

59. 加强法制建设与发展社会主义商品经济有什么关系?	114
在改革开放中加强党的建设	116
60. 在改革中, 如何加强党的思想建设?	116
61. 在改革中, 如何进一步贯彻干部队伍革命化、年轻化、 知识化、专业化的方针?	118
62. 为什么说, 以党内民主来逐步推动人民民主, 是发展 社会主义民主政治的一条有效途径?	120
63. 在改革中, 如何疏通党内民主渠道和健全民主生活?	121
64. 如何实事求是估计党风建设? 在改革开放的新形势下, 党风建设中存在哪些突出问题?	122
65. 为什么说, 解决党内思想不纯、组织不纯、作风不纯的 问题, 是一项长期的经常的工作?	125
66. 为什么说, 改革将为党的建设注入新的活力?	126
67. 怎样切实加强党的制度建设?	128
68. 在改革开放中, 如何加强和改进党的思想政治工作?	131
69. 在改革开放中, 为什么党的自身建设必须改革?	133

名词解释.....136

1. 政治体制	136
2. 基本政治制度	136
3. 多党合作制	137
4. 三权分立	137
5. 多党轮流执政	138
6. 领导体制	139
7. 国家意志	139
8. 行政首长负责制	140
9. 自主权	140

10. 群众性自治组织·····	141
11. 中心城市·····	141
12. 机构配置的科学性、整体性·····	142
13. 行政立法·····	143
14. 行政机关组织法·····	143
15. 行政机关编制法·····	144
16. 行政责任制·····	144
17. 行政诉讼法·····	145
18. 失职和渎职·····	146
19. 帕金森定律·····	146
20. 目标管理·····	147
21. 最优管理·····	147
22. 公开监督·····	148
23. 国家公务人员·····	148
24. 公开考试竞争·····	149
25. 政务活动家·····	150
26. 行政管理家·····	150
27. 行政效率·····	151
28. 行政管理体制·····	152
29. 行政管理学·····	152
30. 行政现代化·····	153
31. 人事行政·····	154
32. 人才流动·····	154
33. 人才配置·····	155
34. 弹劾·····	155
35. 政治开放程度·····	156

36. 沟通原则	157
37. 民意测验	157
38. 委员专职化	158
39. 人民参与	158
40. 质询	159
41. 选举人意志	160
42. 人民申诉制度	160
43. 劳动仲裁制度	161
44. 公证制度	161
45. 决策咨询	162
46. 决策过程	162
47. 科学预测	163
48. 政策分析	164
49. 政治结构	165
50. 公民的法律意识	165
51. 民主意识	166
52. 国家监察机关	166
53. 集体领导制度化	167
54. 党内民主渠道	167
 借鉴与思考	 169
苏联和东欧国家政治体制改革的概况	169
中国历史上的文官制度	180
西方资本主义国家文官制度概述	191
 后 记	 204

问 题 解 答

总 论

1. 政治体制改革对我国现代化建设有何重要意义？

答：实行政治体制改革决非主观随意的决定，而是我国经济体制改革深入发展的客观要求。党的十三大指出：“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。”“不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功。”

大家知道，政治是经济的集中表现。社会的政治、法律、宗教、艺术、哲学的观点，以及同这些观点相适应的政治、法律等设施，归根到底都是由经济基础决定的。有什么样的经济基础，就必然有什么样的上层建筑。马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中说过，“随着经济基础的变更，全部庞大的上层建筑也或慢或快地发生变革。”如果基础发生变化和被消灭，那末它的上层建筑也就会随着发生变化和被消灭。如果产生新的基础，那就会随着产生同它相适应的上层建筑。而既经产生的上层建筑又反作用于自己的经济基础，它或者帮助巩固刚刚形成和正在形成中的经济基础，或者帮助扫除过时的经济基础及其上层建筑。

党的十一届三中全会以来，我国在经济体制方面作了许

多改革,纠正了从 50 年代后期开始的那种与生产力发展不相适应的急于求成、盲目求纯的“左”的政策,社会生产得到了迅速的恢复和发展,人民的生活有了显著的改善,人们的精神面貌和思想观念发生了深刻的变化,社会主义制度的优越性正在逐步发挥出来。当前进一步深化经济体制改革的任务,就是要全面贯彻党在社会主义初级阶段的基本路线,大规模地发展社会主义有计划商品经济,大力发展社会生产力,逐步把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家。

我国处于社会主义初级阶段是最大的实际,认识这一实际,是建设有中国特色的社会主义的首要问题,是我们制定、执行正确路线和政策的根本依据。在这个历史阶段,我国社会的经济基础则是以社会主义公有制为主体的多种经济成份并存的经济结构。在这个历史阶段的社会主要矛盾,就是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。为了解决这个主要矛盾,就必须大力发展商品经济,提高劳动生产率,逐步实现工业、农业、国防和科学技术的现代化,并为此而改革生产关系和上层建筑中不适应生产力发展的部分。

我国是人民民主专政的社会主义国家,其基本的政治制度是好的。但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。因此,在具体的领导制度、组织形式和工作方式上,存在着一些重大缺陷,如权力过于集中、党政不分、官僚主义严重、封建主义影响远未肃清、工作效率不高等。这种政治体制,有许多地方已经不适应在和平条件下进行经济、政治、文化、科学等多方面的现代化建设,特别不适应发展社会主义商品经济。社会主义商品经济

要求实行等价交换,提高经济效益、开展竞争。如果权力过分集中,事事都要坚持党的“一元化领导”、“书记挂帅”、“大权独揽”、层层报批、文件旅行,那在竞争中就必然陷入被动,以至失败。所以,那种旧的体制已经严重地阻碍社会商品生产的发展。

总之,在经济体制改革的同时,自觉地进行政治体制改革,将充分调动各方面积极性,加快社会主义现代化建设。

2. 邓小平关于政治体制改革有过哪些重要论述和思想?

答:邓小平是最早提出要进行政治体制改革的。早在1978年12月他就提出了要从体制上克服官僚主义、机构臃肿、层次重叠等问题。1980年8月,邓小平全面论述了党和国家领导制度的改革问题。之后,特别从1986年6月开始,他根据我国经济体制改革的深入发展,多次阐述了政治体制改革的迫切性、目标、内容和步骤。

第一,全面阐述了政治体制改革的重大意义。1978年12月,邓小平在中央工作会议上指出,要搞四个现代化,把社会主义经济全面转到大生产的技术基础上来,非克服官僚主义这个祸害不可。现在,我们的经济管理工作,机构臃肿,层次重叠,手续繁杂,效率极低。政治的空谈往往淹没一切……如果现在再不实行改革,我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。1980年8月在中央政治局扩大会议上他又进一步指出,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,就很难适应现代化建设的迫切需要,我们就要严重地脱离广大群众。以后他又多次从政治体制改革和经济体制改革的关系

上阐述了政治体制改革的迫切性和重大意义。他认为,改革是全面的改革,包括经济体制改革、政治体制改革和相应的其他各个领域的改革。政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。如果只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,就不能保障经济体制改革的成果,就会阻碍生产力的发展、阻碍四化成功。邓小平还列举了一些历史教训,特别强调从制度上解决问题的极端重要性。他在《党和国家领导制度的改革》这篇重要讲话中说:“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。即使象毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”这是因为制度问题是“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”因此,制度的好坏是关系到“党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视”。

第二,阐述了政治体制改革的根本目的和具体目标。邓小平在1986年9月会见波兰统一工人党中央第一书记、国务委员会主席雅鲁泽尔斯基时说,政治体制改革的总目标无非是三条:第一,巩固社会主义制度;第二,发展社会生产力;第三,发扬社会主义民主,调动广大人民的积极性。而调动人民积极性的最中心的环节是发展生产力,提高人民的生活水平,同时也增强社会主义国家的力量,巩固社会主义制度。1987年6月,在会见南斯拉夫共产主义者联盟中央主席团委员科鲁舍茨时,对改革的总目的又作了进一步的概括:“总目的就是要有利于巩固社会主义制度,有利于巩固党的领导,有

利于在党的领导下和社会主义制度下发展生产力。”

第三，提出了政治体制改革的主要内容。邓小平认为政治体制改革的内容是多方面的，但主要的首先是党政要分开，解决党如何领导，如何善于领导的问题。第二个内容是权力要下放，解决中央和地方的关系，同时地方也有一个下放权力问题。第三个内容是精简机构。还有一个内容是提高效率。而其中党政分开则是关键，要放在第一位。

第四，阐明了政治体制改革的方针、步骤。邓小平认为政治体制改革是一件非常复杂的事情，每项改革涉及的人和事都很广泛，很深刻，触及许多人的利益，会遇到很多障碍，因此需要审慎从事。在具体进行改革时，要先从一两件事上着手，不能一下子大干。我们国家这么大，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。

3. 为什么说，把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟？

答：党的十三大在我国经济体制改革以及科技、教育体制改革发展到一定阶段的情况下，提出了进行政治体制改革的基本方针，这说明政治体制改革的时机已经成熟。这个时机的成熟大致可以从以下几个方面来认识。

第一，党的十一届三中全会以后，通过拨乱反正，打下了比较好的基础。我国原来的政治体制是适应集中管理的体制，随着“左”的思想的抬头和影响，我们曾经历了“文化大革命”的动乱，这场动乱充分暴露了那种权力集中、个人说了算、民主政治的具体制度不健全的弊端。十一届三中全会以后展