

我国领导体制的过去与未来

聂希训 主编



中国广播电视出版社

我国领导体制的过去与未来

聂希训 主编

中国广播电视出版社

我国领导体制的过去与未来

聂希训 主编

●
中国广播电视出版社出版

新华书店北京发行所发行

济南槐荫印刷厂印刷

●
787×1092毫米 32开 9.5印张 200千字

1990年3月第1版 1990年3月第1次印刷

印数：1—3000册

ISBN7-5043-0444-1/D·59

定价：3.50元

为了适应社会主义现代化建设的需要，
为了适应党和国家政治生活民主化的需要，
为了兴利除弊，党和国家的领导制度以及其他
制度，需要改革的很多。我们要不断总结历史
经验，深入调查研究，集中正确意见，从中央
到地方，积极地、有步骤地继续进行改革。

——邓小平

《领导学研究丛书》编委会

顾 问 张全景

总 编 吴玉黎 邢志第

编 委 (以姓氏笔画为序)

王贵生 冯硕余 朱兰芝 刘长允

刘兆丰 李传忠 李传章 杨俊启

张友谊 张传武 陈建坤 郑惠德

费洪喜 聂希训 唐守真 裴传永

序

梁 步 庭

我很高兴为《领导学研究丛书》的出版说几句话，因为领导学研究，不仅是我们党始终关注的一个重要领域，而且也是直接影响我们事业兴衰的一项重要工作。这套丛书的编写和出版，是山东省近年来这项研究工作的一个重要成果。我想，她对于总结、交流在改革、开放、发展商品经济新形势下领导工作的新鲜经验，对于拓展和深化现代领导活动特点和规律的研究，对于建立有中国特色的社会主义领导学，都有着积极的作用和意义。

领导确是一门科学。随着领导活动这一社会实践的不断前进，一些新的事物、新的问题需要作规律性的研究和探索。特别是在改革日益深化，社会经济生活、政治生活正在发生巨大变化的今天，如何加强和完善党的领导，怎样建造科学、高效的权力结构及其运行机制，如何调整和增强宏观驾驭能力，怎样适应新的形势提高领导效能等等，都需要在理论上作出深层次的探索和说明，在实践中给以明确的指导和回答。同时，各个层次、各个类别的领导工作，也面临着情况复杂、信息量大，以及整体性、综合性和专业性日益增强等特点。这就给每一个领导者提出更新知识、提高素质、增强能力、提高效率等方面的紧迫要求。《领导学研究丛书》，

正是在这样的形势下，为适应领导实践的客观要求以及创建新的领导学理论体系而作出的努力，是值得祝贺的。

这套丛书内容丰富、涉猎广泛，以领导工作的民主化、科学化、现代化为主线，从领导活动的规律到艺术、从领导机理的内部结构到外部条件、从领导者的素养到作用，以及马克思主义领导思想与国外及中国古代领导思想的比较研究等若干方面，对领导科学作了独具特色的比较系统的阐发和论述。其充满现代领导新思维、新观点、新方法的若干篇章，尤其是切近改革现实的关于领导体制科学化、领导人才管理、现代领导方式等方面的研究，必将对提高各级领导者的领导水平，搞好两个文明建设，起到显著的推动作用。

这套丛书是由山东省领导学与人才学学会组织有关方面的专家、教授，理论工作者及党委机关研究人员合作编著的。作为山东省哲学社会科学“七五”规划的一个重点项目，经过两年多的努力而拿出的成果——《领导学研究丛书》，是令人欣喜的。我愿把这套丛书推荐给处于各个不同岗位的领导同志，推荐给乐于从事这方面研究的同志。当然，领导科学是一门尚需不断充实、完善的新兴学科，随着实践的前进，这套丛书必然会显出许多不足甚至错误。探索是不惧怕失误的。相信丛书的编著者能锲而不舍 深入钻研，以更加勤奋的劳作和汗水，来浇灌、耕耘领导学这块蕴涵着智慧、力量和希望的园地。

1989年1月

目 录

第一章 绪论

- 一、领导体制研究的意义……………(1)
- 二、领导体制研究的对象……………(7)
- 三、领导体制研究的特征……………(14)
- 四、本书研究、写作的方法……………(17)

第二章 领导体制科学化的原则与要求

- 一、领导体制及其在领导科学中的地位……………(20)
- 二、领导体制的结构与机制……………(33)
- 三、领导体制科学化的实现途径……………(52)
- 四、领导体制科学化是时代的要求……………(58)

第三章 我国领导体制的沿革与评估

- 一、我国社会主义领导体制的建立……………(65)
- 二、建国后中央领导体制的沿革……………(69)
- 三、建国后山东省领导体制的变化……………(83)
- 四、对我国领导体制的评估……………(88)

第四章 领导体制的历史性变革

- 一、社会主义领导体制的自我调整和发展……………(102)
- 二、领导体制改革的总体目标……………(118)
- 三、改革领导体制的根本方针……………(123)
- 四、领导体制改革的主要任务……………(127)
- 五、改革领导体制的基本步骤……………(134)

第五章 领导体制改革的实际进展

- 一、中央领导体制改革的显著进展……………(141)
- 二、山东省领导体制改革稳步进行……………(149)
 - (一)坚决实行党政职能分开……………(150)
 - (二)积极进行政府机构改革……………(153)
 - (三)适当扩大基层尤其是县级的权限……………(160)
 - (四)稳步推进干部管理体制的改革……………(164)
 - (五)深入开展反对官僚主义、加强廉政建设的活动……………(171)
- 三、领导体制改革的经验和启示……………(179)

第六章 领导者与领导体制的科学化

- 一、领导体制的稳固性和变异性……………(193)
- 二、领导活动的客观规约性和领导者的主观能动性……………(203)
- 三、领导体制科学化对领导者的新要求……………(213)

第七章 领导体制科学化的相关因素

- 一、领导体制科学化与经济体制改革……………(227)
- 二、领导体制科学化与民主法制建设……………(235)
- 三、领导体制科学化与党的建设……………(241)
- 四、领导体制科学化与干部人事制度改革……………(246)
- 五、领导体制科学化与精神文明建设……………(254)

后 记

第一章 绪 论

领导体制是领导系统的权力结构、组织形态、运行模式及其基本制度的综和，是领导科学中的一个重要问题。现代领导及其科学化的进程，离不开领导体制科学化的实现，犹如大桥之梁柱、苍松之枝干、骏马之骨架，不建构合理、科学的领导体制，现代领导科学理论就失却坚实的基础，领导科学的生息发展就不会枝繁叶茂，领导活动的实践也就没有驰骋天地的可能。

一定社会条件下的领导体制，是该社会政治组织结构的核心，是社会统治、管理职能运作活动的组织载体，也是各个领域、各种方式的领导行为过程的传接中介。尤其是处于当今世界以改革、发展和科学综合为大趋势的新形势下，反思我国社会政治生活四十年的变迁，领导体制特别是党和国家领导体制的极端重要性，是非常明了的。这正如邓小平同志深刻指出的：“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。”因此，“现在提出改革并完善党和国家领导制度的任务，以实现社会主义现代化建设的需要。”这是一个历史性的艰巨任务。“这个任务，我们这一代人也许不能全部完成，但是，至少我们有责任为它的完成奠定巩固的基础，确立正确的方

向”。^①这里，领导制度、政治体制，领导体制虽然不是一个概念，但其内涵和用意是一致的。党的十三大报告确认，邓小平同志提出的改革党和国家的领导制度就是政治体制改革，而政治体制改革的核心是领导体制的改革。鉴于领导体制问题关及社会主义现代化事业的前途和命运的极端重要性，鉴于我们对这一问题的注重和研究还十分不够，因此，“要不断总结历史经验，深入调查研究，集中正确意见，从中央到地方，积极地、有步骤地继续进行改革”。^②

一、领导体制研究的意义

就领导体制的总结而言，它是一个宏大宠杂的社会组织管理系统，因而，领导体制的科学化，是一个牵动整个政治体制乃至全部社会生活的巨大系统工程。我国现行领导体制的优势、弊端是什么？它们是怎样形成的？影响其结构形式、运行机制的因素是什么？现代领导体制科学化的客观要求和演进规律怎样？国外领导体制的变革有些什么经验值得我们借鉴？等等。要顺利地推进改革领导体制这项系统工程，就必须对这些问题进行认真而翔实地探讨，就需要从实际情况出发调查研究、总结经验。具体地说，这一研究的必要性和意义，突出地表现在三个方面：

（一）进一步明确领导体制在领导活动以至现代化建设事业中的重要地位和作用。

由我国的社会条件和革命历史、文化传统决定，也由于国际共运的一些偏差和苏联模式的影响，以领袖为中心的

①《邓小平文选》人民出版社，1983年7月版第293、301、302页。

②《邓小平文选》人民出版社，1983年7月版第281页。

“人治”领导模式，始终表现为我国领导活动（主要又是政治领导方面）的重要特征。这一“人治”重于“法”制的现象，固然是历史的必然，但我们却不应忘却由此而带来的道路的曲折和国家的灾难的历史。我们的社会主义制度是最先进的，以人民代表大会制为主体的基本领导体制具有巨大的优越性。但是，回顾建国以来的曲折历程，尤其是“文化大革命”的十年浩劫，我们不能不承认，社会主义制度的优越性还没有得到充分的发挥，党和国家现行的一些具体制度中还存在严重的弊端，致使革命和建设出现了严重失误和挫折，甚至西方资本主义国家中不能发生的一些事件，却在社会主义中国发生了。这是为什么？根本原因在于社会主义基本政治制度建立以后，没有去实际地解决各种具体制度的建立和完善的问题。因此“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”。^①通过领导体制的研究，不仅能使我们从失误和教训中，进一步认识领导体制对于社会主义现代化事业的极端重要性，而且还可以帮助人们澄清模糊观念，一方面明确我国的根本制度是优越的，从而坚决抵制否定社会主义制度和党的领导的资产阶级自由化思潮；一方面明确在一些具体领导、组织制度上存有严重的弊端，从而坚持按党的十三大的方针，积极进行政治体制改革，着重点是实现党和国家领导体制的科学化。

（二）进一步揭示我国现行领导体制与现代化建设需要之间的矛盾及其成因，明确实现领导体制改革的途径、政策和办法。

①《邓小平文选》第393页。

社会主义现代化事业蓬勃发展的根本动力，在于社会主义的基本矛盾运动，主要在于社会主义条件下人们日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。在我国社会主义政治、经济制度已经建立并相当稳固，但生产力又很不发达的初级段的情势下，上层建筑同社会经济、文化发展水平基本适应又相矛盾的状况，是客观事实，其中最重要的一个方面，就是党和国家的领导体制不适应现代化建设事业的要求。早在1980年2月邓小平同志就十分明确地提出，“我们现在的领导体制就很不适应四个现代化的需要”，^①同年8月又进一步指出，党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。他深刻地分析了党政不分、以党代政的领导体制，妨碍建立从国务院到地方各级政府强有力的工作系统，影响工作效率；干部管理权限过分集中，压抑了人才的脱颖而出，不利于把一大批优秀年轻干部提拔到各级领导岗位；权力过分集中，妨碍社会主义民主和党的民主集中制的实行；机构重叠、人浮于事、官僚主义，使领导活动失去活力，压抑了人民群众的积极性、主动性和创造精神，等等。由此，他认为革除这些弊端，改革党和国家的领导制度，不能不是一场深刻的革命，“这场革命既要大幅度地改变目前落后的生产力，就必然要多方面地改变生产关系，改变上层建筑，改革工农业企业的管理方式和国家对工农业企业的管理方式，使之适应于现代化大经济的需要。”^②党的十三大根据经济体制改革和

①《邓小平文选》第244页。

②《邓小平文选》第175页。

民主政治建设的紧迫要求，把政治体制改革提上全党工作日程，并制定了正确的目标、方针和政策。从此，中国传统的领导体制开始了向现代科学领导体制的历史性转变。从邓小平同志提出改革党和国家的领导制度至今已近10年了，从十三大起步进行政治体制改革也近两年了。领导体制改革的重重困难和缓慢进展表明，全党全民，尤其是各级领导同志，对政治体制（当然包含领导体制）改革的共识仅是初步建立，尚有待从理性上进一步深化；对如何坚持和发挥现行领导体制的优势、如何克服、消除现行领导体制中的弊端，还缺乏科学分析和把握；对实施领导体制改革的途径、办法，也没有深入扎实的研究和探索。因而，不能不处于一种呼声高、动作小、要求急、进展慢、足将进而越趋的局面。实践表明，改革党和国家领导体制，是一项艰巨而长期的大工程，我们这一代人也许不能全部完成，因此“需要认真调查研究，比较各国的经验，集思广益，提出切实可行的方案和措施”^①。所以说，深入开展领导体制科学化的研究，是顺利推进政治体制改革的需要，其本身也就是正在展开的领导体制改革的的一个组成部分。首先，通过研究可以深化对政治体制改革一系列方针、原则和政策的认识，从而积极而稳妥地进行各个领导层次的体制改革，防止出现大的失误和偏差。其次，通过研究可以把理论与实践更紧密地结合起来，使政治体制改革的目标、方针具体化，使实施方案、措施科学化。领导科学是一门综合性的社会科学，它需要进行体制方面的研究，以建构、完善科学的理论框架，吸收国内外新的实践和创造，逐渐建设起具有中国特色的领导科学；领导体制科学化的过

^①《邓小平文选》第296页。

程，又是一项涉及上层建筑和生产关系变革的革命实践，由其是实践，就需要着重组织结构、制度建设方面的研究和探索，以科学的领导体制改革方案和实施办法，推动和保障领导体制科学化的实际进展。可以说，没有认真而系统地对领导体制的科学研究，就不能正确把握和贯彻领导体制改革有关方针政策，就不能保证领导体制改革以至整个政治体制改革和经济体制改革的顺利进行。

（三）进一步提高各级领导同志进行领导体制改革的自觉性。

领导体制改革离不开人民群众及其创造性实践的推动，但关键还在于各级领导同志正确认识群众的改革要求和民主愿望，正确引导群众，从实际出发，积极稳妥地实施改革。因为领导体制改革问题不啻是领导组织形式的自我调整和发展，而且对领导者个人的素质及其群体构成提出了新的要求；不仅是领导实施方式的修正和再造，而且也必然对领导者的责任和权力进行必要的调整或变更。这就需要通过深入的研究工作，一方面向各级领导者提出新的要求，促进其领导观念的转变，增强改革领导体制和适应新体制的自觉性；一方面制定配套的政策和法规，约束新旧体制交替中的非正常行为和无序现象，保障各级领导体制在改革中向科学化转变。

从更广阔的视角看，领导体制的研究，是世界正在兴起的一门综合学科，是现代社会科学研究的重点之一。特别是在经受了僵化、陈旧的领导体制给革命事业带来严重损失的社会主义国家，这种研究就更应重视，更有意义。它不只是对历史教训的吸取和领导方式的改进，从而发挥社会主义制

度的优越性；而其更本质的意义在于对社会主义认识和研究
的深化，因而成为促进和保证社会主义自我调节和发展的最
紧要的有机构成部分之一。

二、领导体制研究的对象

领导学是一门研究现代领导活动规律及其有效运用的综
合性科学。其主要研究范围是领导与其所在系统和相关系统
的关系；领导的群体结构；领导的个人行为，从而揭示领导
活动的社会本质，以及领导过程的运行规律。由于领导体制
既是领导科学的重要组成部分和研究对象，又与其他组成部
分和研究范围有着显著的不同，因而又有着自身特有的研究
对象，表现为若干具体的研究内容。

领导体制的研究对象，是领导活动的体制结构及其组织
制度，主要是：领导系统的职权配置、结构形式、运行规律
及其组织方式和制度。

（一）职权配置

职责和权力是文明社会维系生存和发展的一种客观力
量，是领导者实现领导意图或实施指挥、控制的必要条件和
中心内容。没有无职权的领导，也没有无领导的职权。在社
会主义条件下，由国体的根本性质决定，人民是权力的主
体，即一切权力属于人民。同样，人民是国家最高职责的承
担者，一切职责都是以人民的名义赋予和转授的。但是职权
又是具体的有限度的，人民决定、管理国家一切事务的职责和
权力，是通过过渡“中介”和一定的组织形式、工作程序来
实现的。因而，就产生了权力行使的让渡或转移，人民委托
一部份人——领导者、管理者或各类国家机关工作人员，代
表人民的利益和意志行使各项管理国家和社会事务的职权。

这里，有三个根本性的原则是必须明确的：一是就根本性质，必须明确人民是权力主宰的原则，主体唯一，不存在二元或多元的权力中心或主体；二是就实现形式必须明确人民代表大会制的原则，人民通过自己选出的代表按民主集中制原则，行使最高权力，决定国家领导人的任免，并能够对一切行使国家权力的人员实行有效约束和监督；三是就权力行使的目的，不只是保证公民一切合法权益的实现，而且是为满足人们日益增强的物质、文化的需要拓展道路，是为了广大人民的自由发展服务的。

由于人民将权力委托给代表或领导，就不可避免地存在着权力主体与权力行使者不一致的现象；由于国家是从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量——和人民大众分离的公共权力，因而，在社会主义社会中，仍然存在着职权的配置和运行是否背离人民的利益和意志，以及是否合理、有效的问题。况且，这种配置和运行不能不带有一定的主观性和局限性。这样，在权力的配置上，如何使之一方面符合人民主权原则，而不发生异化；一方面符合社会主义现代化建设的需要，做到科学、高效，就成为领导体制科学的一个研究重点。

从我国的现实情况看，这涉及如下几个问题：①人民通过代表大会制充分行使民主权力的问题；②中央到基层各领导层级横向的职权划分，如党、国家机关、群众团体及经济、文化组织间的职权范围问题；③中央与地方及地方各层次纵向的权力分配问题；④同一领导集团或机关内部领导者和部门的职权行使方式问题；⑤人民群众及其代表对各级职权行使状况的评估、监督和制约问题，等。