



# 苏联东欧国家 政治体制及改革



中国社会科学院苏联东欧研究所本书编写组

求 实 出 版 社



# 苏联东欧国家 政治体制及改革

中国社会科学院苏联东欧研究所  
本书编写组

求实出版社

责任编辑：董友忱

封面设计：李贺然

## 苏联东欧国家政治体制及改革

中国社会科学院苏联东欧研究所本书编写组

求实出版社出版

新华书店北京发行所发行

中共中央党校印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 11.25印张 290千字

1987年12月第1版 1987年12月第1次印刷

印数：1—7,350册

统一书号：3231·322 定价：2.10元

ISBN 7-30033-004-5/D·1

60612/1  
02

## 编者说明

为适应当前我国政治体制改革的需要，中国社会科学院苏联东欧研究所的部分同志编写了这本关于苏联东欧国家政治体制的材料，供有关同志参考。它涉及苏联东欧各国政治体制的形成和发展，现行政治体制的理论基础，以及政治体制中关于党的地位和作用，各种政治设施的职能分工和运行机制等主要问题。

本书分两部分。第一部分：“苏联政治体制的若干问题”，由吴仁彰、王器、李正乐、高中毅、王大成、王振茹、陈联璧、贾连义、邢广程编写。吴仁彰、王器统编。第二部分：“东欧国家政治体制及其改革”，每个国家各成一章，按国名的汉语拼音字母顺序排列。参加编写的同志有：蔡祖森（阿尔巴尼亚），叶明珍、张世钺（保加利亚），刘仲春（波兰），高园、高德平（民主德国），陈广嗣（捷克斯洛伐克），李庆友（罗马尼亚），赵乃斌、章永勇（南斯拉夫），马一峨（匈牙利）。第二部分由赵乃斌、叶明珍、刘仲春统编。张文武同志审读过此书稿。

由于时间仓促，资料收集不够完整，有些问题尚待进一步研究，疏漏之处在所难免，恳请读者不吝指正。

1987年1月

# 目 录

<b>第一部分 苏联政治体制的若干问题</b> .....	( 1 )
一、苏联政治体制的形成及其基本特征.....	( 3 )
二、党的领导地位和党内民主.....	(10)
三、党政关系.....	(17)
四、关于苏维埃的建设.....	(28)
五、政府机构.....	(36)
六、人民群众参加国家和社会管理问题.....	(42)
七、法制建设.....	(47)
八、干部制度.....	(55)
九、几点启示.....	(63)
<b>第二部分 东欧国家政治体制及其改革</b> .....	(69)
<b>阿尔巴尼亚的政治体制</b> .....	(72)
一、政治体制概况.....	(72)
二、阿尔巴尼亚劳动党和群众团体在政治体制中的地 位和作用.....	(78)
三、有关政治体制建设的理论和实践.....	(81)
<b>保加利亚的政治体制及其改革</b> .....	(93)
一、保加利亚政治体制的基本情况和理论观点.....	(93)
二、共产党的领导作用和党内生活民主化.....	(97)
三、国家权力机关和政府机关.....	(101)
四、党、政府机关和经济组织的相互关系.....	(109)
五、民主政党和社会团体的作用.....	(112)
六、选举制度和监督制度.....	(116)
七、干部制度.....	(119)

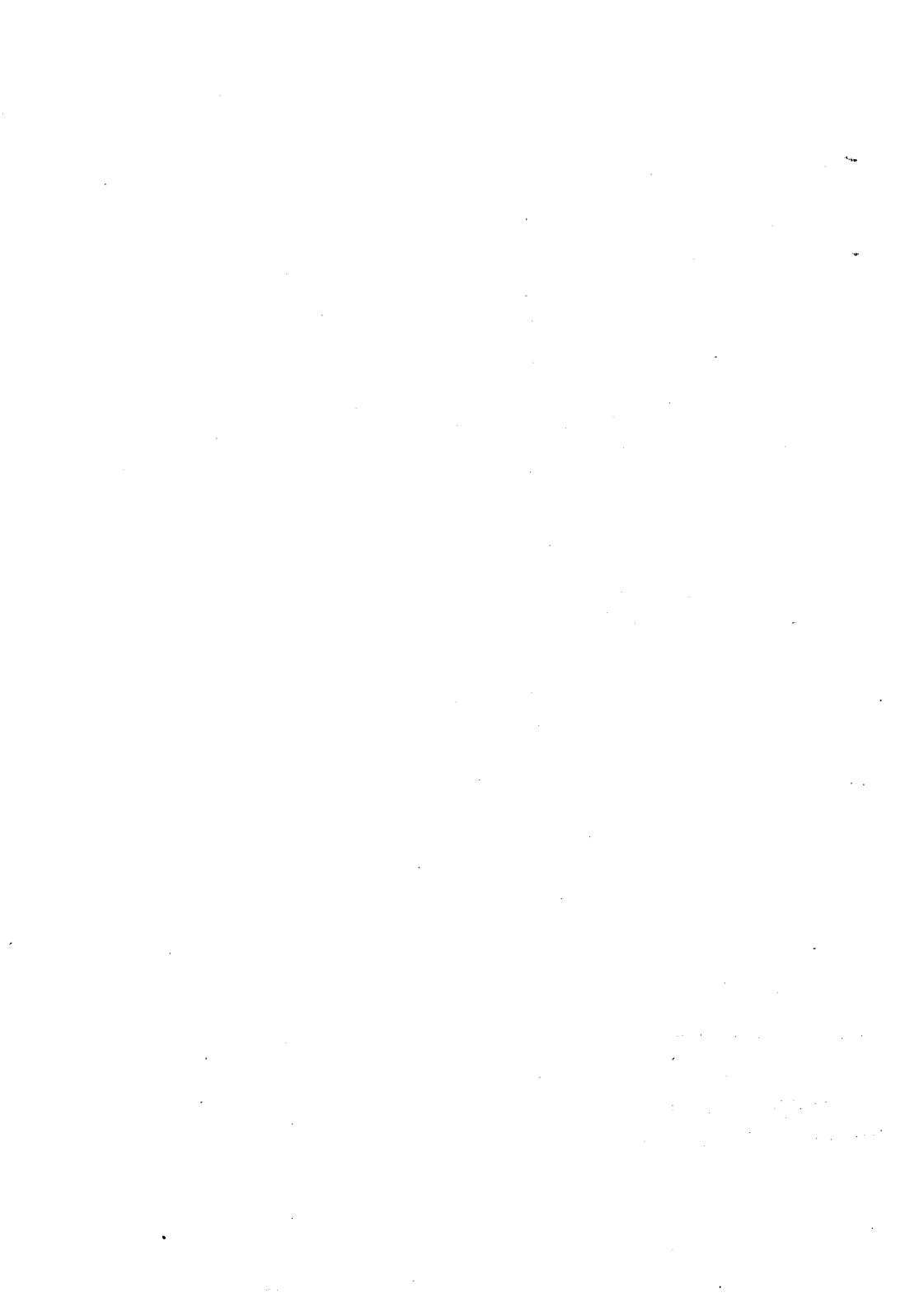
八、立法和司法工作.....	(122)
九、保加利亚政治体制改革的特点及存在的问题.....	(124)
<b>波兰的政治体制及其改革</b> .....	(128)
一、波兰政治体制的基本情况.....	(129)
二、近几年来波兰的政治体制改革.....	(144)
三、波兰当前改革的几个特点.....	(162)
<b>德意志民主共和国的政治体制</b> .....	(165)
一、政治体制的沿革.....	(165)
二、政治体制的理论基础.....	(166)
三、政治体制的主要内容.....	(173)
四、德国统一社会党、民主党派和统一战线.....	(186)
五、政治体制的特点.....	(193)
<b>捷克斯洛伐克的政治体制</b> .....	(196)
一、捷克斯洛伐克共产党在政治体制中的地位和作用.....	(197)
二、国家机器在政治体制中的地位和作用.....	(199)
三、民族阵线在政治体制中的地位和作用.....	(220)
四、劳动集体在政治体制中的地位和作用.....	(227)
五、选举制度在政治体制中的地位和作用.....	(228)
<b>罗马尼亚的政治体制及其改革</b> .....	(231)
一、罗马尼亚政治体制改革的由来及其思想理论基础.....	(231)
二、改进党的领导, 实行党政分开, 发挥国家政权机关的作用.....	(235)
三、国家机构的设置和职能.....	(238)
四、改革和完善领导管理体制和国家机构.....	(244)
五、完善干部制度.....	(249)
六、扩大社会主义民主和健全社会主义法制.....	(257)
<b>南斯拉夫的政治体制及其改革</b> .....	(264)
一、政治体制的沿革.....	(264)
二、政治体制改革的主要理论基础.....	(269)
三、政治体制改革的主要内容.....	(273)

四、南共联盟和其他社会政治组织.....	(303)
五、政治体制改革的实质问题和经验教训.....	(314)
匈牙利的政治体制及其改革 .....	(323)
一、政治体制发展的几个历史阶段.....	(324)
二、政治体制改革的几个理论观点.....	(325)
三、国家权力机构的改革.....	(331)
四、政府管理机构的改革.....	(333)
五、提高社会组织的地位和作用.....	(336)
六、不断改善党的领导.....	(341)
七、干部制度的改革.....	(345)
八、选举制度的改革.....	(347)
九、健全社会主义法制.....	(349)

# 第一部分

## 苏联政治体制的若干问题





从十月革命到现在，苏联政治体制的发展已有近70年的历史。30年代它开始定型，50年代以来不断得到“完善”和“发展”。苏共二十七大的后，苏联领导人提出“全面改革”的方针，明确指出改革领域包括政治体制。今天苏联的政治体制仍然没有突破30年代形成的传统的高度集权的政治体制的基本框框，但是与30年代相比，它已有了局部的改良。苏联是世界上第一个社会主义国家，又是一个社会主义大国。苏联政治体制改革的正反两个方面的经验，都是很值得借鉴的。

关于政治体制的概念，苏联尚无统一的认识。从苏联宪法来看，它包括国家的根本制度、政权性质、国家的组织和活动原则、各个政治组织在国家政治生活中的地位和作用等内容。苏联已经进行和准备进行的改革，都只涉及到各个政治组织之间的权限划分、职能分工以及它们各自的运行机制，也就是说，只限制在具体制度范围内，这同我们所说的政治体制改革的内容基本上是一致的。下面，就苏联政治体制的形成及其基本特征、党的领导地位和党内民主、党政关系、苏维埃建设、政府机构、人民群众参加国家和社会事务管理、法制建设、干部制度等问题，分别作些介绍，最后谈几点看法。

## 一、苏联政治体制的形成 及其基本特征

苏联政治体制的形成和发展经历了四个历史时期。(一)列宁时期——政治体制处于初创阶段。共产党在政权体系中的领导地位、政权的组织形式——苏维埃、国家结构形式——联邦制、

国家的组织原则——民主集中制，都是在这一时期确定的。但是，许多机构设置及其相互关系还没有定型，还处在探索之中。

（二）斯大林时期——以高度集权为基本特征的政治体制定型和发展的阶段。（三）赫鲁晓夫、勃列日涅夫时期——从动荡到比较稳定的改良阶段。虽然几经变革和调整，苏联政治体制的基本特征没有变，原有的模式没有被突破。（四）从安德罗波夫开始至今的阶段——酝酿改革阶段。苏联领导人一再强调改革的必要性，并采取了某些措施，但至目前为止尚未拿出总体的方案。

苏联政治体制的基本特征是高度集权。从总的趋势看，几十年来，苏联的政治体制是不断发展和完善的，但高度集权的基本特征未变。它具体表现在：1、在党政关系方面，权力集中于党。党的最高决策机构和最高领导人实际上掌握着立法权和行政权，可以代表国家，可以直接干预权力机关和政府部门的决策。权力机关和政府部门的积极性不能充分发挥，缺乏权力制衡机制。2、在中央与地方的关系方面，权力集中于中央。宪法规定苏联是一个联邦制国家，实际上各加盟共和国独立决策的权力很小。地方缺乏自主权。3、在国家与经济单位的关系方面，经济单位是国家的附属物，政府部门依靠指令性计划管理经济，控制企业的人、财、物，企业缺乏自身发展的活力。4、在意识形态方面，少数人垄断马克思主义的解释权，社会科学领域缺乏学术自由，甚至影响到自然科学。5、在信息传递方面，传递渠道单一，部门封锁严重，横向渠道不畅，纵向对流的信息也往往经过筛选、加工而失去真实性。6、在干部制度方面，中下层干部实行委派制，上层干部实际实行的是终身制，干部缺乏人民群众的有力监督。

这种高度集权的政治体制之所以能够形成并且运转几十年，原因是多方面的。

第一，历史的客观条件的需要。十月革命后，帝国主义和国内反动势力串通一气，企图扼杀新生的苏维埃国家，后来德国法

西斯又把矛头直接指向在孤立条件下建设社会主义的苏联。在这些情况下，不得不建立权力高度集中的政治体制，以便集中调遣资金和人力，在最短的时间内把经济搞上去，首先是发展最急需的重工业和国防工业；巩固和发展新生政权和新的生产关系，保卫革命成果，解决非常时期的各种矛盾；避免多民族国家在非常时期发生分裂和瓦解。第二次世界大战后，苏联为了迅速恢复经济，其后又为了在国际斗争中加强实力地位，这些历史的客观条件需要国家权力的高度集中。

第二，当时的理论认识的作用。党和党的领袖对政治体制的主观认识、主观选择有着举足轻重的意义。以斯大林为首的联共（布）对科学共产主义若干基本理论的理解、阐述存在着片面性，大大地促成了权力高度集中的政治体制的形成和发展。（1）对无产阶级专政的民主实质认识不足，错误地判断阶级斗争形势，导致不断加强国家的专政机制，把建国初期必不可少的国家暴力作用和单一化的权力结构固定成型。（2）把列宁在特定历史条件下强调党要实行高度集中和严格的保密制的论点凝固化，把命令制、委任制等高度集中的工作方法看作是永恒有效的。进而在党内生活中发展了集中的一面，并把党内分歧统统看成是阶级斗争及其表现，把持不同意见的同志当作“阶级敌人的应声虫”，导致党内生活极端异常，严重破坏了党内民主。（3）把党的领导作用绝对化。加强党的领导被理解为党包揽一切事务，把党的领导与人民当家做主等同起来，忽视了党和党的领袖应当接受人民群众和社会团体的监督和制约。（4）无限夸大国家的经济管理职能，导致对国家职能和政府权力的崇拜，导致政府机构不断膨胀，官僚主义、唯意志论的发展。（5）对资本主义的批判片面化、扩大化。无视资本主义民主与社会主义民主在反对封建专制方面还有共性的一面，把资产阶级革命时期产生的民主主义传统也加以全盘否定，这样就无从汲取其中属于人类文明优

秀成果的许多合理部分。

斯大林之后，苏共及其领导人的理论认识在政治体制的变革中仍然起着重要的作用。从赫鲁晓夫到勃列日涅夫，在社会主义理论方面有了许多发展和变化。斯大林认识上的片面性，一部分已经被彻底抛弃和否定。但苏联理论界长期以来坚持认为，苏联从经济直至社会、政治和精神生活方面与30年代一样，都是建立在同一类型的生产关系和相同的规律基础之上的。勃列日涅夫更断言历史形成的体制是行之有效的，说问题“不在于机构，不在于改组，不在于新的法令，而在于人和检查执行的情况。”这就决定了斯大林之后的政治体制改革只是在原有的高度集中模式下作部分的改良，而不是根本性的模式的改变。勃列日涅夫之后，苏共新领导在理论上有一定的松动和进展，预示着苏联的改革正在进入一个新的阶段。

第三，传统文化因素的作用。革命前的俄国就是一个集权国家。资本主义的发展没有触及这一集权制度，资产阶级民主革命又极不彻底。长期以来人民群众缺乏民主生活的素养和习惯，封建专制的文化传统没有得到认真的清理。权力高度集中的政治体制及其种种弊端与这种传统文化有着历史的联系。

总的来说，这样一种权力高度集中的政治体制是特定历史条件下的产物，它是与二三十年代苏联国内外严峻的形势、当时低下的生产力水平和党内外思想认识的程度相适应的。50年代以来，这一体制不断进行自我完善和改革，在基本特征不变的情况下它又在苏联运转了30年。任何一种体制，既然能在一定的社会时期生成并继续运转，总有其客观条件和长处。具体地说，这种体制在苏联条件下发挥了以下一些优势：

高度集中政治体制是非常时期统一全体人民意志，集中人力、物力、财力对付国内外敌对力量，尤其是应付战争的不可缺少的手段。十月革命后，苏联能够粉碎国内外阶级敌人的武装进

攻，后来又承担了战胜德、意、日法西斯的艰巨任务，战后苏联迅速恢复了经济，在国际上继续与美国争霸抗衡。这一切与高度集中的政治体制的优势是密切不可分的。

高度集中的政治体制在某些方面也适应了社会化大生产的需要。苏联的建设实践证明，高度集中的国家管理如能控制在一定的限度内，对于生产的发展能够起到积极的影响。随着社会化大生产的高度发展，客观上要求国家对经济各部门的发展作出有力干预，对其进行预测和计划管理。这是世界发达国家都经历过的进程，实行计划经济的苏联当然更不会例外。长期以来苏联的经济是持续增长的，从而保证了人民生活水平的逐步提高和政局的稳定。在某些部门和领域（如核能、宇航等）苏联将继续运用行政手段组织攻关和协作、调拨人力和资源，发挥它体制方面的优势。

高度集中的政治体制比较符合苏联的地理条件和人口构成。苏联幅员辽阔、民族众多、资源丰富。在克服地方主义、分散主义，合理利用自然资源，开发民族边远地区方面，高度集中的政治体制，起到了积极的作用。

但是事物还有另外一面。这样的政治体制也伴随着一系列严重的弊端，这些弊端在斯大林的晚年发展到了登峰造极的地步，斯大林之后虽几经改革，但直到今天这些弊端也还相当严重。它们主要表现在以下几个方面：

过分集中的体制会导致滥用权力，导致少数人说了算，直至个人专断、个人迷信。历史证明，不受制约的权力对任何人都是一种腐蚀剂，对无产阶级政党及其领袖也概不例外。斯大林时期，党的领袖凌驾于党代表大会和全党之上，国家权力机关和执行机关（包括国家安全机关）直接听命于党中央和党的领袖。斯大林晚年更集党、政、军最高领导职务于一身，不受任何的制约和监督，这就注定要犯严重错误。个人专断、个人迷信的发展必然为

民主化进程设置重重障碍，也意味人民民主权力的减弱和丧失。斯大林晚期以言代法，把持不同政见的同志当作特务、间谍从肉体上加以消灭，造成无产阶级专政历史上的一大悲剧。值得人们注意的是，斯大林之后苏共党内生活准则有所恢复，各级苏维埃的权限有所扩大，法制建设有所进展，监督机关几经改组，但是人民群众、党员群众对党的决策机关和最高领导人仍然无法进行有效的监督。继斯大林之后，赫鲁晓夫、勃列日涅夫又都相继培植个人迷信，实行个人专断，造成决策上的重大失误，给苏联社会主义事业带来损失。这说明苏联的政治体制如不彻底改革，它还可以重新成为个人迷信的温床。

过分集中的管理体制使党的机关和政府机关不断膨胀。纵的方面层次繁多、机构重叠；横的方面部门林立、各自为政。苏共中央各部和政府机关重叠。

过分集中的体制在意识形态和文化领域也促成统得过死、闭关自守的格局，严重地束缚理论研究的生动开展。在斯大林时期，许多学者（甚至包括自然科学家）被打成“宣扬伪科学”的“帝国主义的应声虫”而遭迫害，社会科学工作者实际上只能作领袖著作的注释工作。直至今日，苏联的哲学与社会科学仍然大大落后于生活实际，缺乏敢于建立新学说、提出新见解的杰出的学者，这与党和国家在思想文化领域实行严格控制、全社会基本上处于封闭状态是有密切关系的。

干部层层委派，权力层层集中，干部待遇超过一般工人工资好几十倍，实际上存在干部职务终身制和家长制。这一切都促使各级干部习惯于按命令办事，滋长他们的特权思想和等级观念。苏共二十七大承认，存在“持有党证的阳奉阴违者”和“不受批评的职务和人”；有的干部“享有的福利不适当”或享有“特殊利益”。一些干部徇私受贿、贪赃枉法，而人民群众又缺乏有效的监督手段。

权力高度集中，人民群众未能真正当家做主。苏联的重大决

策不仅在原则上，而且在具体细节上都先由党中央的决策机关讨论和作出决定，然后由国家权力机关通过立法，国家管理机关加以执行，人民群众并不能对国家重大决策施加实质性的影响。最高苏维埃和名目繁多的社会团体的制约作用实际上是很有限的。地方和企业的权力很小，这些都束缚了企业的主动性，企业和职工也就缺乏生气、活力和竞争能力。

在70和80年代，苏联政治体制的这些弊病已越来越成为苏联社会发展的障碍。改革政治体制，成为今天苏联社会发展的客观要求。



## 二、党的领导地位和党内民主

### (一) 一党制是苏联政治体制的重要特征

十月革命胜利后初期，苏维埃俄国实行多党制，俄共（布）与左派社会革命党联合执政。然而，列宁与俄共（布）的指导思想是明确的：俄共是领导者。因此，当1918年夏天左派社会革命党的一部分人参加叛乱，该党的一些领导人公开宣传要推翻俄共（布）领导的时候，俄共（布）就镇压了左派社会革命党的叛乱。左派社会革命党逐渐停止了活动，形成了俄共（布）一党执政的局面。当时有人指责俄共“一党专政”，列宁回答说：“我们所依靠的就是一党专政，而且我们决不能离开这个基地”，“只有这个党才能领导工人阶级去深刻地根本地改变旧社会”。<sup>①</sup>

在社会主义社会，一党制是否是必然规律？列宁没有说过这样的话，是斯大林第一次从理论上作了明确的答复。他认为：“几个政党，也就是政党自由，只有在有利益敌对而不可调和的对抗阶级的社会里，譬如说，在有资本家和工人、有地主和农民、有富农和贫农等等的社会里，才会存在。可是，在苏联已经没有资本家、地主、富农等等阶级了。在苏联只有两个阶级，即工人和农民，这两个阶级的利益不仅不彼此敌对，相反地，是互相友爱的。所以，在苏联也就没有几个政党存在的基础，也就是说没有这些政党自由的基础。在苏联只有一个党，即共产党存在的基础。在苏联只有一个党可以存在，这就是勇敢和彻底保护工农利

<sup>①</sup> 《列宁全集》第29卷，人民出版社1956年第1版，第489—490页。