

政治体制改革 通俗讲话

杨逢春 雒树刚

经济科学出版社

政治体制改革通俗讲话

杨逢春 雄树刚

经济科学出版社

一九八八年·北京

责任编辑：冯仲华
责任校对：王东萍
封面设计：卜建晨
版式设计：代小卫

政治体制改革通俗讲话

杨逢春 雒树刚

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
华东印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 4.75印张 102000字

1988年7月第一版 1988年8月第一次印刷

印数：0001—8000册

统一书号：3312·305 定价：1.10元

ISBN7-5058-0129-5/D·17

前 言

党的第十三次全国代表大会的主题是深化改革、加快改革，而政治体制改革的提出和进行，则是这个主题的重要内容。

政治体制改革涉及到社会生活的各个方面，从何入手，如何入手，已经成为近几年来人民群众和广大干部关心的热门题目。党的十三大报告对我国政治体制改革的长远目标和近期目标，对政治体制改革的原则、内容、步骤、方法以及重大意义，都作了明确而具体的规定和说明。这就为我们搞好政治体制改革指明了正确的前进方向。因此，只有认真学习十三大的文件，把握十三大的精神，才可以使我们坚定地、勇敢地投入到变革政治体制这一伟大的历史改革中来。

我们编写的《政治体制改革通俗讲话》，力求从现实和历史、理论和实践的结合上，对十三大报告有关政治体制改革的内容予以展开、解释和探讨。书中对党的十一届三中全会以来有关政治体制改革的实践作了回顾，而且涉及了有关这方面的经验和教训，同时努力对今后进行改革的内容及其必要性作理论的说明。希望有助于人们深入学习和理解十三大文件的有关内容。

由于政治体制改革是一项全新和复杂的工作，当前绝大

67DA61128

多数社会主义国家都在探索这方面的路子，而我们对于这个问题的理论与实践也都还处于探索阶段，因此，书中不免有粗疏和不正确之处，希望广大读者指正。

编 者

1987.12.1

目 录

前 言	(1)
一、政治体制改革是社会主义制度的自我完善	(1)
(一) 政治体制改革是社会主义内在规律的要求	(1)
(二) 不进行政治体制改革就不能适应形势	(4)
二、依据我国国情确立政治体制改革的目标	(11)
(一) 我国的基本国情是确立政治体制改革目 标的基本依据	(11)
(二) 政治体制改革的长远目标和近期目标	(14)
(三) 确立政治体制改革目标对于政治体制改革 的重要意义	(20)
三、实行党政分开	(24)
(一) 无产阶级执政党如何领导政府是一个重大 的理论和实践问题	(24)
(二) 党政不分的弊端和党政分开的根据及其重要性	(28)
(三) 搞好党政分开必须转变领导观念和改善党 的领导制度、方式和方法	(33)
(四) 党政分开对党的建设和政权建设都提出了 更高的要求	(37)
四、进一步下放权力	(41)
(一) 权力过分集中的危害及其社会历史根源	(41)
(二) 下放权力的原则及其给工农业生产带来的生机	(44)
(三) 扩大中心城市和企事业单位的权力是下 放权力的重点	(47)
(四) 下放权力要同各种制度改革配合进行,	

正确处理集权和分权的关系·····	(48)
五、建立高效能的政府工作机构·····	(51)
(一) 认清弊端, 进行政府工作机构改革·····	(51)
(二) 转变职能是政府工作机构改革的关键·····	(55)
(三) 政府工作机构改革要自上而下进行, 妥善做好人员调整工作·····	(58)
(四) 在机构改革基础上加强和健全行政立法·····	(60)
六、改革干部人事制度·····	(63)
(一) 党的十一届三中全会以来干部人事制度的改革·····	(63)
(二) 目前干部人事制度上存在的主要缺陷及其深化改革的任务·····	(69)
(三) 要进一步强化有关干部制度的正确观念·····	(74)
七、建立社会协商对话制度·····	(79)
(一) 社会主义社会存在着各种不同的利益集团·····	(79)
(二) 正确处理和协调各种社会利益和矛盾是我们面临的重大课题·····	(82)
(三) 社会协商对话制度是解决各种社会矛盾的好办法·····	(84)
(四) 社会协商对话制度是进一步发扬社会主义民主的有效方式·····	(88)
八、完善社会主义民主制度·····	(92)
(一) 社会主义民主的本质是人民群众当家做主·····	(92)
(二) 从办得到的事情做起, 致力于基本民主制度的完善·····	(95)
(三) 社会主义民主建设要有秩序有步骤地进行·····	(103)
九、建立完备的社会主义法制·····	(107)
(一) 社会主义法制对于社会主义现代化建设的作用·····	(107)
(二) 党必须在宪法和法律范围内活动·····	(111)

(三) 一手抓建设和改革, 一手抓法制	(115)
十、在改革开放形势下改革党的自身建设	(119)
(一) 党的建设要保证党的政治路线的贯彻执行	(119)
(二) 适应改革开放形势, 党的自身建设必须改革	(121)
(三) 在改革开放形势下从严治党	(127)
十一、政治体制改革的原则和方针	(131)
(一) 政治体制改革要坚持社会主义性质	(131)
(二) 政治体制改革不能改掉我们的优势	(135)
(三) 政治体制改革必须采取正确的方针和方法	(138)

一、政治体制改革是社会主义制度的自我完善

（一）政治体制改革是社会主义内在规律的要求

改革，是社会主义发展的内在要求。只有进行改革，社会主义制度才能不断完善自身、发展自身。在党的十一届三中全会以后，我们的改革首先从农村开始并取得了巨大的成功。现在已推向城市。开始了以城市为中心的全面改革。经济体制改革的深化，社会主义商品经济的发展，今天又历史地提出了进行政治体制改革这一要求。为了社会主义事业的兴旺发达，建设富强、民主、文明的国家，我们应顺应历史的发展，自觉地从事这场巨大的变革。

恩格斯在论及社会主义社会发展规律时曾指出：“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会。”^①列宁也指出：“今后在发展生产力和文化方面，我们每前进和提高一步，都必定同时改善和改造我们的苏维埃制度。”^②这里，恩格斯和列宁都明确提出了这样一个思想，即社会主义社会不是固定不变的社会，而是一个不停顿地向前发展的社会；社会主义社会向前发展是要通过改革（包括政治体制改革）来实现的。也就是说，包括政治体制改革在内的全面改

① 《马克思恩格斯全集》第37卷，人民出版社1976年版，第443页。

② 《列宁全集》第33卷，人民出版社1957年版，第89页。

革是社会主义社会发展的内在要求和客观规律。

第一，在社会主义社会，国家的职能将逐步转化。在生产资料私有制的社会主义改造完成前，社会主义国家拥有较多的阶级镇压职能。随着生产资料私有制的社会主义改造完成，剥削阶级作为一个阶级已不复存在，因此，社会主义国家的经济职能、社会职能将越来越占到主要地位，而阶级镇压职能随着社会主义的发展逐步削弱，直至最后，随国家走向消亡。国家职能是通过政治体制体现出来的。国家职能转变的实现，也只能通过政治体制的自我完善和发展，也就是通过政治体制改革才能完成。离开了政治体制及其自身的改革，国家职能的转变就成为一句空话，就失去了依托和基础。

第二，任何社会的发展，都可以概括为从社会的协调走向社会的不协调，又从社会的不协调走向社会的协调这样一个发展过程。一个协调发展的社会应该是经济、政治、意识形态有机结合的社会。当社会弊端积累到一定程度，社会就会出现经济、政治、意识形态三者之间发生离异甚至互相制肘的现象，这时就发生了如何重新协调的问题。解决社会不协调的方式有两种：暴力手段和社会和平改革手段。在私有制的社会里，这两种方式同时存在。而在社会主义社会，由于生产资料公有制占主导地位，社会根本利益是一致的，这就排除了用暴力手段消除社会矛盾的方式，使社会改革成为解决社会矛盾的主要的、经常的方式。从而也就使社会主义社会面临这样的境况，即必须经常地自觉地注意改革，消除弊端，使社会的各种矛盾能够得到妥善的解决和协调，推动社会不断前进。

第三，从根本上说，政治体制改革是社会主义社会基本

矛盾运动的必然要求。社会主义社会的基本矛盾仍然是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间的矛盾。在这个基本矛盾中，生产力决定生产关系，经济基础决定上层建筑。生产力是最积极、最活跃的因素，随着生产力向前发展，生产关系、上层建筑都要随之改变和调整。社会主义社会作为一种先进于资本主义社会的社会形态，它能够创造出比资本主义社会更高的生产力。但是，任何一种生产力的发展，都要求一种与之相适应的生产关系和上层建筑。这就要求生产关系、上层建筑经常的随之改变和调整，以与之相适应。所以，从解决社会主义社会的基本矛盾这个角度来看，进行经济体制与政治体制改革也是必然的趋势。

第四，社会主义制度对资本主义制度而言，毕竟还是一种新兴的社会制度。这个建立在公有制基础上的社会制度，同以往历史上建立在私有制基础上的社会制度，性质是根本不同的。从根本上说，从私有制社会那里可以直接借用的经验是很少的。因此，需要在实践中积累经验，在探索中前进。特别是当今的社会主义国家都不是象马克思所预言的那样，建立在生产力高度发达的基础之上的。如何在一个生产力比较落后、商品经济不发达的国家建设社会主义，无论在理论上还是在实践上，都是一个有待研究探索的问题。毫无疑问，社会主义政治体制同样面临着这个研究探索、不断自我完善的任务。

第五，当前，我国处在社会主义初级阶段。其特点是经济不发达，生产力水平远远落后于发达的资本主义国家。同时，我国原来是一个半殖民地半封建的大国，封建主义思想和小农经济思想的影响较深，缺乏商品经济观念和民主法制观念。因此，如何推动生产力的发展和生产的商品化、社会

化、现代化，需要一个相当长的历史阶段。正如十三大报告所指出：“我国从五十年代生产资料私有制的社会主义改造基本完成，到社会主义现代化的基本实现，至少需要上百年时间，都属于社会主义初级阶段。”在社会主义初级阶段，政治体制改革具有更为突出和更为紧迫的意义。

（二）不进行政治体制改革就不能适应形势

党的十一届三中全会以后，我们党彻底摒弃了“以阶级斗争为纲”，把党和国家的工作重心转到了经济建设上来，提出大力发展社会主义商品经济的任务，在政治领域则提出建设社会主义民主政治的任务。面对商品经济和民主政治的发展，原来的政治体制显得非常不适应。这种政治体制，产生于建国初期，主要受到两方面的影响，一是革命战争时期根据地的政权建设经验的影响；二是苏联政治体制的影响。这两种政治体制既不是以商品经济充分发展为条件，也不是以民主政治高度发展为条件建立起来的。因此，尽管这种借鉴在建国初期存在一定的必要性、合理性，也为我国经济、政治发展作过一定的贡献，但在过渡时期结束后，随着大规模经济建设的展开，随着人民内部矛盾成为社会主要矛盾，就应及时地以发展商品经济和推进社会主义民主政治建设为基点，对这种政治体制进行适当改革，构造新的政治体制。遗憾的是，我们并没有这样做。反而不断地强化已经不适应了的政治体制。诚如十三大报告所指出：“许多束缚生产力发展的、并不具有社会主义本质属性的东西，或者只适合于某种特殊历史条件的东西，被当作‘社会主义原则’加以固守；

许多在社会主义条件下有利于生产力发展和生产商品化、社会化、现代化的东西，被当做‘资本主义复辟’加以反对。由此而形成的过分单一的所有制结构和僵化的经济体制，以及同这种经济体制相联系的权力过分集中的政治体制，严重束缚了生产力和社会主义商品经济的发展。”这种政治体制也严重障碍了社会主义民主政治建设，最后导致“左”的错误发展到极点，发生了“文化大革命”十年动乱，给社会主义事业造成巨大损害。党的十一届三中全会以后，商品经济与社会主义民主政治建设有了迅速发展，因而与政治体制的冲突越来越大，现在已经到了非改革不可的时候了，“不搞政治体制改革不能适应形势。”^①

第一，只有进行政治体制改革，才能克服我国现行政治体制中的各种弊端。我国现行的体制中，其弊端的主要表现是：机构臃肿、层次重迭、人浮于事、效率低下、官僚主义严重；党和国家各级领导机关缺乏活力；权力过分集中，制度不健全，权限不分明，法制不完备。这些弊端的存在，严重地妨碍了社会主义事业的顺利发展，有的已达到令人不能容忍的地步。尽管这些弊端的存在和发展，是人们长期以来就注意到并十分痛恨的现象，但始终未能有效地加以缓解和克服。例如官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个严重问题，虽然中央三令五申地加以批判之，指出其危害和思想根源，却不能有效地解决，反而日渐严重。其原因应该说主要在体制上。它与我们长期实行的党政不分、以党代政、高度集权的政治体制有关。只有从制度上“对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任我们的领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无

^① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第133页。

限的希望。”^①

第二，只有进行政治体制改革，才能进一步巩固和发展经济体制改革的成果。党的十一届三中全会以来，我国的经济体制改革已远远走在了政治体制改革的前面。逐渐加快的经济体制改革要求政治体制改革与之同步进行。例如，企业间横向联系日益加强，而目前纵向设置、横向割断的管理体制却处处设卡；党政不分、政企不分的体制使企业成为自主经营、自负盈亏的独立的经济实体变成空话；权力过分集中，就不可能实现扩大企业自主权；经济体制改革要求政府部门对企业更多地运用经济的和法律的手段进行间接的控制，改变过去的直接行政干预，等等。此外，政治体制中的种种弊端都或明或暗、直接或间接地对经济体制构成了威胁。这些情况都说明，政治体制改革势在必行。正如邓小平同志所指出的那样：“不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进。”^②“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通”。^③“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。”^④

第三，只有进行政治体制改革，才能使社会各方面的利益得到充分的反映和协调，调动各方面群众的积极性。在社会主义条件下，全体人民的根本利益是一致的。但是，这并不等于

① 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年）第293页。

② 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第138页。

③ 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第137页。

④ 同上书，第138页。

说由于职业、身份、收入、财产、文化水平以及居住区域的不同，人们不具有相互区别的具体利益。党的十一届三中全会以后，发展商品经济，进行经济体制改革，使一部分人先富起来的政策，已使原有的利益格局发生变化，呈现出多元化变动趋势，新的利益群体（或称利益集团、利益主体）已开始发育。随着经济体制改革向纵深推进，经济利益必然要出现某种程度的差别，也必然涉及到不同人群现有的物质利益和社会地位的重新组合。而现在的政治体制，虽然体现了人民群众的根本利益，却不能对各个方面、各个层次的具体利益有充分的体现；各种利益要求还不都能够顺利、畅通地得到充分表达。商品经济的发展和社会主义民主政治的发展，已强烈地要求承认社会中不同的利益差别，建立使多种利益要求充分表达的渠道，这就要进行政治体制改革。通过政治体制改革，建立社会协商和对话制度，开辟多种利益表达渠道和形式，使多种利益要求都有反映的渠道和途径。这样，才能有效地协调和正确处理各种矛盾，调动各方面群众的积极性。

第四，只有进行政治体制改革，才能推进社会主义民主政治建设，保障人民群众当家作主的地位。社会主义政治体制，应当是保障社会主义民主充分发展的体制，保障人民群众当家作主的地位。但是，正如《中共中央关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》所指出，过去30多年中，我们党忽视了社会主义民主政治建设，致使我国政治体制中沉积了许多违背社会主义民主原则、压抑人民民主的东西。例如，我国的人民代表大会制度，是人民群众参政、议政、决策的最高权力机关，是人民民主的最高体现。但在党政不分、以党代政的体制下，人大的地位常常受到冲击。人民

代表大会作为人民行使民主权利的最高机关的作用没有得到充分发挥，甚至遭到削弱。在人民代表选举中，存在着很多形式主义，选举不能充分体现选举人的意志；在推选人民代表候选人中，往往把个别领导人的意志强加于群众；有的把人民代表和人大常委作为名誉职务来安排，这些人在人大更多的是享受待遇，缺乏议政的能力，没有参政、议政的热情和责任心。在实际生活中，无视人民民主的严重现象时有发生。有的地方无视人大的法律地位，不经法定程序就公然撤换县人民法院正、副院长。因此，我们必须改革政治体制。只有改革现行的政治体制才能“充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项公民权利”。^①

第五，只有进行政治体制改革，才能从根本上纠正党内不正之风。改革开放的新形势，使党的作风建设的任务突出起来。党内外群众常常对党风问题提出尖锐的批评。现在，广大群众议论多、意见大的主要问题，是少数党员特别是党的领导干部以权谋私、损害群众利益。少数人的行为，败坏了我们党的崇高声誉，干扰了改革开放的顺利进行。邓小平同志曾尖锐地指出：“有一些干部，不把自己看作是人民的公仆，而把自己看作是人民的主人，搞特权，特殊化，引起群众的强烈不满”^②。克服党内不正之风，进行思想教育是必要和必需的，但同时，从制度和体制上入手，建立起克服不正之风的良好机制，更具有长远的根本性的意义。不正之风之所以存在，有的地方甚至非常严重，恰恰说明我们的政治体制中存在着缺陷。如：干部制度不完善，监督体制未健

① 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年）第282页。

② 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年）第292页。

全，党内民主不够发展等等。所有这些弊端只有通过政治体制改革才能加以解决。在这方面，我们的任务还很艰巨。

第六，只有进行政治体制改革，才能避免重犯“文化大革命”的错误。“文化大革命”给国家和人民带来极大的灾难。这个惨痛的教训，不时地告诫人们，在今后的历史发展中，再不应有这样颠倒历史的动乱。发生“文化大革命”的原因有种种，但其中有一条很重要的原因，就是我国政治体制缺乏抵御这场灾难的能力，致使我们党犯了错误。这里，显示出了制度对于一个党、一个国家的重要意义。正如邓小平同志所指出：“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。”^①他说，毛泽东同志“由于没有在实际解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的”。^②

如何才能保证我们国家避免“文化大革命”这样的动乱？邓小平同志明确地回答了这个问题，他说：“这要从制度方面解决问题”，“从改革制度着手”。“只有这样，才能解决问题”。^③因为，“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。”^④邓小平同志的论述，给我们提供了一个清晰的思路，就是通过政治体制改革，清除

①② 《邓小平文选》（一九七五——一九八二年）第293页。

③ 同上书，第307页。

④ 同上书，第293页。