



中华人民共和国 政治体制史

主编 迟福林 田 夫

中共中央党校出版社



顾问 廖盖隆 史维国

中华人民共和国政治体制史

主编 迟福林 田 夫

撰稿人(姓氏笔划为序)

王贵秀 田 夫

朱满良 侯少文

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

GDA49/02

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国政治体制史/迟福林,田夫主编. —北京:中共中央党校出版社,1998. 11

ISBN 7-5035-1840-5

I. 中… II. ①迟…②田… III. 政治体制改革-历史-中国-1949~ IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 21143 号

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄 100 号)

北京振华印刷厂印刷 新华书店经销

1998 年 11 月第 1 版 1998 年 11 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 19.75

字数: 497 千字 印数: 1—4000 册

定价: 32.00 元

责任编辑	张英杰
封面设计	王 岐
版式设计	任志珍
责任校对	王洪霞

序 言

廖 盖 隆

史维国、迟福林、田夫、王贵秀、朱满良、侯少文等几位中国政治体制研究专家合作撰著的《中华人民共和国政治体制史》，是这些学者多年潜心研究的结果，资料丰富翔实，分析客观全面，叙述生动流畅，是一部可读性较强的政治学专著。这部书的出版，不但将填补我国学术著作在一个重要方面的空白；而且当着我国的政治体制改革和社会主义民主政治建设亟待大力加强、也正在开始加强之际，它的出版是非常及时的。因此我相信，这部书将会受到关心我国政治体制改革和社会主义民主政治建设的发展，以及关心由社会主义民主政治制度作保障的我国整个建设有中国特色的社会主义建设的伟大事业发展的广大干部群众的欢迎和重视。

一、不改革政治体制，妨碍 四个现代化的实现

邓小平早在1980年8月18日所作的《党和国家领导制度的改革》的讲话中就指出：党和国家现行的一些制度中，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。如果不认

真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重脱离广大群众。

“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象”。^①

关于这些弊端的深厚的社会的历史的根源，邓小平说：“上面讲到的种种弊端，多少都带有封建主义的色彩。”^②“我们进行了28年的新民主主义革命，推翻封建主义的反动统治和封建主义土地所有制，是成功的，彻底的。但是，肃清思想政治方面的封建主义的残余影响这个任务，因为我们对它的重要性估计不足，以后很快转入社会主义革命，所以没有能够完成。现在应该明确提出继续肃清思想政治方面的封建主义残余影响的任务，并在制度上做一系列切实的改革，否则国家和人民还要遭受损失。”^③

他还强调指出：“肃清封建主义残余影响，重点是切实改革并完善党和国家的制度，从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展。”^④

但是，正如邓小平在1986年6月10日的谈话中所说：“1980年就提出政治体制改革，但没有具体化，现在应该提到日程上来。”他说：“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。改革，应该包括政治体制的改革，而且应该把它作为改革向前推进的一个标志。”^⑤

邓小平在同年9月3日的谈话中又说：“现在经济体制改革每

① 《邓小平文选》第2卷第327页。

② 《邓小平文选》第2卷第334页。

③ 《邓小平文选》第2卷第335页。

④ 《邓小平文选》第2卷第336页。

⑤ 《邓小平文选》第3卷第160页。

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，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”^①

大家知道，根据邓小平在1986年上述几次谈话的精神，中共中央成立了一个临时机构来研究如何有系统、有步骤地进行现行政治体制的改革和建设社会主义民主政治的问题。这个临时机构经过将近一年的工作，提出了《政治体制改革的总体设想》。1987年10月20日在北京举行了中共十二届七中全会，全会决定，1987年10月25日在北京召开中共十三大。全会讨论和通过了中央委员会向中共十三大的报告和《中国共产党章程部分条文修正案》，讨论并原则同意《政治体制改革总体设想》，决定将这个文件的主要内容写入中央委员会向十三大的报告。这就是中共十三大报告的第五部分《关于政治体制改革》。这样，有系统地进行政治体制改革，逐步建立和完善高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制，就作为中共十三大的决定首次载入党代表大会的正式文件中。

这个决定是很重要的。邓小平在1989年5月31日的谈话中还特别指出，在当时发生的政治风波平息后，“要继续贯彻执行十一届三中全会以来的路线、方针、政策，连语言都不变。十三大政治报告是经过党的代表大会通过的，一个字都不能动。”

其实，中国共产党建设有中国特色社会主义的“一个中心、两个基本点”的战略布局，即党在社会主义初级阶段的基本路线，早在1978年12月党的十一届三中全会及会后不久就完全确定了。三中全会决定从1979年起把全党工作重点转移到社会主义现代

^① 《邓小平文选》第3卷第176页。

化建设上来(即确定以经济建设为中心);为着解放和发展生产力,决定实行包括经济(实行下放过分集中于中央的管理权力,调动国家、地方、企业、劳动者四个方面的积极性)、政治(真正实行无产阶级的民主集中制,把民主制度化、法律化,反对特权人治的以言代法,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究)、文化(实行解放思想、提倡探索创新,真正实行“百花齐放,百家争鸣”的“双百方针”和实行不打棍子、不扣帽子、不抓辫子的“三不主义”)这样三个社会生活领域在内的全面改革和同它们相伴随的全面建设。

这就是说:我们要进行经济体制改革,建立充满生机和活力的经济体制(1992年10月党的十四大进一步明确规定,经济体制改革的目标为“建立和完善社会主义市场经济体制”);进行政治体制改革,建设社会主义民主政治;进行思想文化体制改革,建设社会主义思想文化。而社会主义思想文化建设的问题,根本上又是培养有理想、有道德、有文化、有纪律的社会主义新人,培养建设社会主义人才的问题。所以邓小平说:“我们进行社会主义现代化建设,是要在经济上赶上发达的资本主义国家,在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主,并且造就比这些国家更多更优秀的人才。”^①1979年9月党的十一届四中全会讨论和通过的叶剑英在庆祝建国30周年大会上的讲话中,提出了在政治上建设高度社会主义的民主和在思想文化上建设高度的社会主义精神文明,这就使我国建设社会主义的总目标、总任务更加明确了。还有,十一届三中全会规定的路线、方针、政策,本来就是以坚持社会主义道路,坚持共产党的领导,坚持马列主义、毛

^① 《邓小平文选》第2卷第322页。

泽东思想等项基本原则为前提的，但是，正如邓小平 1979 年 3 月 30 日在全国理论工作务虚会上的讲话《坚持四项基本原则》中所说：“一方面，党内有一部分同志还深受林彪、‘四人帮’极左思潮的毒害，有极少数人甚至散布流言蜚语，攻击中央在粉碎‘四人帮’以来特别是三中全会以来所实行的一系列方针政策违反马列主义、毛泽东思想；另一方面，社会上有极少数人正在散布怀疑或反对这四项基本原则的思潮，而党内也有个别同志不但不承认这种思潮的危险，甚至直接间接地加以某种程度的支持。虽然这几种人在党内外都是极少数，但是不能因为他们是极少数而忽视他们的作用。事实证明，他们不但可以而且已经对我们的事业造成很大的危害。因此，我们必须一方面继续坚定地肃清‘四人帮’的流毒，帮助一部分还在中毒的同志觉悟过来，并且对极少数人所散布的诽谤党中央的反动言论给予痛击；另一方面用巨大的努力同怀疑上面所说的四项基本原则的思潮作坚决的斗争。这两种思潮都是违背马列主义、毛泽东思想的，都是妨碍我们的社会主义现代化建设事业的前进的。”^①

邓小平强调指出：“总之，为了实现四个现代化，我们必须坚持社会主义道路，坚持无产阶级专政，坚持共产党的领导，坚持马列主义、毛泽东思想。中央认为，今天必须反复强调坚持这四项基本原则，因为某些人（哪怕是极少数人）企图动摇这些基本原则。这是决不允许的。每个共产党员，更不必说每个党的思想理论工作者，决不允许在这个根本立场上有丝毫动摇。如果动摇了这四项基本原则中的任何一项，那就动摇了整个社会主义事业，整个现代化建设事业。”^②

^① 《邓小平文选》第 2 卷第 165—166 页。

^② 《邓小平文选》第 2 卷第 173 页。

这样，到1979年3月为止，党的建设有中国特色社会主义的“一个中心、两个基本点”的战略布局或基本路线，即以经济建设为中心，坚持四项基本原则的政治保证，实行全面改革和对外开放的总方针、总政策，就完全形成了。所以，邓小平在1989年11月23日的谈话中说：“十三大确定了‘一个中心、两个基本点’的战略布局。我们10年前就是这样提出的，十三大用这个语言把它概括起来。这个战略布局我们一定要坚持下去，永远不改变。”^①

他在1992年初的南方谈话中还谆谆地嘱咐我们：“要坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，关键是坚持‘一个中心、两个基本点’。不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。基本路线要管100年，动摇不得。只有坚持这条路线，人民才会相信你，拥护你。谁要改变三中全会以来的路线、方针、政策，老百姓不答应，谁就会被打倒。”^②

由上述可见，为了实现中国的社会主义现代化，必须在以经济建设、经济体制改革为中心的前提下，进行政治体制改革，建设社会主义民主政治，创造比资本主义国家更高、更切实的民主，才能支持、配合、适应、保证和发展经济体制改革的成果，保证经济体制改革和经济发展的继续前进。党中央、邓小平的这个指导思想是明确的、一贯的。问题只是在全党、全国的实际工作中如何抓紧贯彻落实的问题。

那么，从1978年12月十一届三中全会以来，整个改革开放和现代化建设的事业，在实际工作中的进展如何？而其中改革现行政治体制、建设社会主义民主政治，在实际工作中的进展又如

^① 《邓小平文选》第3卷第345页。

^② 《邓小平文选》第3卷第370—371页。

何呢？

二、以经济建设为中心，先搞经济体制改革是正确的，并获得了伟大成就

我们首先必须看到，而且已为举世所公认的事实是，中国在战略上把经济的发展和经济上的改革开放，放在中心的地位、优先的地位，这是完全正确的，这就使得中国由于社会主义改革和现代化建设的成功，作为世界上经济发展最快的国家而崛起。从1979年到1994年，中国的国民生产总值平均每年增长9.44%；其中1984年到1988年5年间，1992年到1994年3年间的这两个快速增长期中，更达到了两位数的增长；这同在二次大战后经济一度得到较快发展的资本主义发达国家从80年代起又进入低潮（即世界性的经济衰退期，直到1994年才开始复苏）；以及东欧8国从1989年剧变（其中南斯拉夫，1分为4，捷克斯洛伐克1分为2）、苏联从1991年解体（解体后1分为16）而向资本主义倒退以后，至今大多数前东方国家的经济还在下滑的情况，形成了社会主义和资本主义两个制度之间，以及社会主义制度内部的新、旧模式之间，优胜劣汰的鲜明对比。

这就证明，中国的改革开放和现代化建设基本上是成功的，在处理各方面改革的先后次序和轻重缓急上也基本上是正确的。邓小平在1991年8月20日的谈话中说：“坚持改革开放是决定中国命运的一招。这方面道理也要讲够。”“根本的一条是改革开放不能丢，坚持改革开放，才能抓住时机上台阶。”^①

经济的发展，归根到底是决定一切的，这就是辩证唯物史观

^① 《邓小平文选》第3卷第368页。

的基本原理。东欧、苏联的剧变，说到底就是这个问题没有解决好。邓小平在1990年3月3日的谈话中说：“世界上一些国家发生问题，从根本上说，都是因为经济上不去，没有饭吃，没有衣穿，工资增长被通货膨胀抵消，生活水平下降，长期过紧日子……人民现在为什么拥护我们？就是这10年有发展，发展很明显。”“最根本的因素，还是经济增长速度，而且要体现在人民的生活逐步地好起来。”^①

改革开放之所以是“决定中国命运的一招”，因为这是解放和发展生产力的必由之路，而改革开放的实际内容就是学习人类在资本主义制度下所创造的一切文明成果，包括那些符合现代化生产发展规律的经营方式和管理方法。但在历史上最先学习资本主义制度对发展社会化生产有利的经验的是列宁。这是他总结了废除私有制而实行纯公有制的失败教训的结果。列宁在十月革命胜利后曾经根据马克思、恩格斯所设想的在社会主义社会可以废除商品经济和货币交换，而把全社会变成一个大工厂，实行直接的共产主义计划生产和产品的实物分配的设想，而实行广泛的国有化和废除私有制，即实行“纯公有制”，也就是实行“战时共产主义”政策。其结果是造成了一场经济大破坏和全国大饥荒，并引起了全国性的农民暴动。列宁很快就认识到，想从一个小农国家直接过渡到所谓共产主义的生产和分配，这是犯了错误的。于是他在1921年初实行“新经济政策”的改革，即允许私有制存在和自由贸易，允许中小私人资本主义存在，并利用私人资本主义（更不用说国家资本主义）作为“建设社会主义的帮手”；用“改良主义式的办法来建设社会主义”，就是说不是摧毁旧的社会经济结构——小农业、小工商业，而是振兴这些小农业、小工商业，并

^① 《邓小平文选》第3卷第354—355页。

且随着它们振兴的程度，由工人阶级的国家政权适当地加以调节；允许正在力图复活的资本主义同建设中的国有制的社会主义通过自由买卖来满足农民的需要而进行经济竞赛；即总的说来是通过国家资本主义的阶段过渡到社会主义。列宁的“新经济政策”的改革，迅速收到了巨大成效，经济困难和饥荒被克服了。这是长期被人们忽视了的列宁在社会主义实践上的伟大创举。

三、苏联社会主义旧模式的失败和 中国照搬这种模式的错误

邓小平在1988年8月28日的谈话中说：“社会主义究竟是个什么样子，苏联搞了很多年，也并没有完全搞清楚。可能列宁的思路比较好，搞了个新经济政策，但是后来苏联的模式僵化了。”^①

苏联社会主义模式的僵化是斯大林造成的，他在20年代末不顾党内的反对意见，废除了列宁的新经济政策，强迫实行全盘集体化，因而重犯和加深了列宁在十月革命后的错误，恢复了变相的“战时共产主义政策”。他用“把农民挖得很苦”（毛泽东语）的办法集中力量发展重工业。应当说，这种办法也是取得了成绩的，这使得苏联在很短时间内变成了军事强国，并使苏联人民成为打败世界法西斯的主力军，对世界人民作出了重大贡献。世界反法西斯战争的胜利，直接地为东欧8国和朝鲜北半部社会主义的胜利，间接地也为随后中国、越南等国社会主义的胜利创造了有利条件。这使40到50年代世界上出现了一个社会主义胜利的高潮。但这个高潮没有持续很久。

^① 《邓小平文选》第3卷第139页。

这是因为苏联的权力过分集中于领导者个人而实行“对人民的专制主义”（毛泽东、周恩来 1956 年都指出苏联犯了“对人民的专制主义的错误”）的社会主义旧模式，在根本上是严重束缚广大群众积极性和创造性的发挥，严重阻碍社会生产力和科学技术的进步的。因此，从 60 年代中期起，实行苏联社会主义旧模式的苏联和东欧各国，进入了一个与勃列日涅夫的名字连在一起的漫长的“停滞时期”。这种停滞说明，在发展社会生产力和科学技术的竞赛中，社会主义旧模式输给了资本主义的发展。1989 年东欧 8 国的剧变和 1991 年苏联的解体，宣告了社会主义旧模式的完全失败。

中国是另一种情况。中国是在把马列主义同中国实际相结合的毛泽东思想指引下，走农村包围城市、武装夺取政权的道路（就是说是走与十月革命不同的道路）取得人民大革命的胜利的；而且以毛泽东为集中代表的中国共产党人，早在 30 年代末到 40 年代初就提出了在社会主义的国有经济领导下，长期利用资本主义来发展生产力的社会主义建设理论（在当时叫做新民主主义建设理论），这在实际上是直接继承和发展了列宁 1921 年的新经济政策的正确的社会主义建设理论和正确的社会主义建设模式。

但是不幸，历史发生了严重的曲折。1953 年 12 月，毛泽东和中共中央审阅、批准和发布了以中共中央宣传部的名义发出的文件《为动员一切力量把我国建设成为一个伟大的社会主义国家而奋斗——关于党在过渡时期总路线的学习和宣传提纲》，其中指出：“党在过渡时期总路线的实质，就是使生产资料的社会主义所有制成为我国国家和社会的唯一经济基础。”这就是宣布，从这时起，中国正式决定照搬苏联搞社会主义的模式，废除一切私有制，搞纯公有制的社会主义（因为上述引文说得很清楚，公有制将“成为我国国家和社会的唯一经济基础”），这也就是说，我们不仅

要使资本主义私有制在我国绝种，而且要使个体私有制在我国绝种。

既然照搬了苏联搞社会主义的模式，这同时就是放弃了中国自己原先正确的在社会主义国有经济领导下允许多种经济成分存在并各得其所的社会主义建设的正确模式和理论。

特别是从 1955 年夏天起人为地造成了社会主义改造高潮以后，照搬苏联的社会主义模式，加上中共中央在毛泽东晚年所犯“左”的错误，使中国耽误了 20 年进行社会主义经济建设的时间，还遭到“大跃进”造成的 3 年严重经济困难和极左浩劫“文化大革命”10 年的挫折。

正是这种情况，迫使以邓小平为集中代表的坚持八大正确路线的中国共产党人，在 1976 年 10 月粉碎“四人帮”以后，特别是在 1978 年 12 月的中共十一届三中全会上，在总结建国以来 30 年来正反两方面丰富经验的基础上，决定纠正毛泽东晚期党所犯的“左”的错误，实行拨乱反正，对从苏联搬来的社会主义旧模式进行根本的全面的改革。

四、三中全会后社会主义民主的 明显进步，但仍然严重不足

三中全会以后的近 20 年，就改革政治体制、建设党和国家生活中的社会主义民主政治而论，在许多方面来说，有了明显的进步。在党内首先是在高层领导内，民主得到了发扬。三中全会及为此作准备的中央工作会议，在这方面带了一个好头。十一届三中全会的会议公报说：会议认为，这次会议和会议以前的中央工作会议，在党的历史上具有重大意义。在两个会议的整个过程中，大家在马列主义、毛泽东思想的基础上，解放思想，畅

所欲言，充分恢复和发扬了党内民主和党的实事求是、群众路线、批评和自我批评的优良作风，增强了团结。“会议真正实现了毛泽东同志所倡导的‘又有集中又有民主、又有纪律又有自由、又有统一意志、又有个人心情舒畅、生动活泼，那样一种政治局面。’全会决定，一定要把这种风气扩大到全党、全军和全国各族人民中去。”

当然，最重要的还在于要把党内民主和人民民主制度化、法律化，使它们成为人人必须遵守的行为规范。但这个问题，在党的历史上，而且一直到现在，是从未完全解决的。正如邓小平在1980年8月18日的讲话中所说：“从遵义会议到社会主义改造时期（指从确立毛泽东在全党领导地位的1935年1月到1957年上半年的20多年内——引用者注），党中央和毛泽东同志一直比较注意实行集体领导，实行民主集中制，党内民主生活比较正常。可惜，这些好的传统没有坚持下来，也没有形成严格的完善的制度。例如，党内讨论重大问题，不少时候发扬民主、充分酝酿不够，由个人或少数人匆忙作出决定，很少按照少数服从多数的原则实行投票表决，这表明民主集中制还没有成为严格的制度。”^①

为了给党内民主和人民民主的制度化、法律化奠定基础，中共中央在1982年党的十二大前后修改和制定了发扬民主的中共党章和中华人民共和国宪法。1980年2月党的十一届五中全会上还通过了《关于党内政治生活的若干准则》。这个文件在总纲中规定：在新的历史时期，必须认真维护党规党法，切实搞好党风，加强和改善党的领导，在全党和全国范围内造成一个既有民主又有集中，既有自由又有纪律，既有个人心情舒畅、生动活泼，又有统一意志、安定团结的政治局面。文件的第二条是“坚持集体领

^① 《邓小平文选》第2卷第330页。

导，反对个人专断”，其中特别指出：“在党委会内，决定问题要严格遵守少数服从多数的原则。书记和委员不是上下级关系，书记是党的委员会中平等的一员。”当然，有了正确的规定，还要靠认真切实的贯彻执行，并形成严格的完善的制度，必须在全国各级都坚持反对和肃清流行了几千年的封建主义的家长制和特权人治的陈旧传统，这是一个移风易俗、艰苦困难的工作。我们还要为此作坚持不懈的长期斗争。

党内民主和人民民主开始正常化和得到发展，还表现在全国各级的权力机关人民代表大会，和广泛吸收各民主党派、无党派民主人士、各民族和各界人士进行政治协商和民主监督的从县市到中央的各级人民政协，以及工会、青年团、妇女联合会，首先是建设社会主义的核心力量中国共产党的各级代表大会及其委员会，已经做到能定期举行会议了。

由于三中全会后党提倡解放思想，发扬实事求是、群众路线和自我批评的优良传统作风，不再用开展政治运动作为推行各项工作的方法，在党内和群众中敢于讲话的人也愈来愈多、愈来愈普遍了。这就形成了要求和支持推进改革开放、发展社会主义民主政治、建设社会主义精神文明、要求建设具有健全的民主集中制的党和要求惩治贪污腐败的强大社会舆论。特别是在1992年初邓小平发表南方谈话，同年10月中共十四大确立以邓小平建设有中国特色社会主义理论作为全党指导思想以后，用邓小平建设有中国特色社会主义理论和党的基本路线来统一全党的思想和行动，已经在党和国家的基本法——党章和中华人民共和国宪法中，作了明确规定，这就说明，凡是反对邓小平建设有中国特色社会主义理论、反对党的基本路线、反对改革开放的，就是为党纪国法所不能容许的，就是非法的。而且，我们完全可以断言，