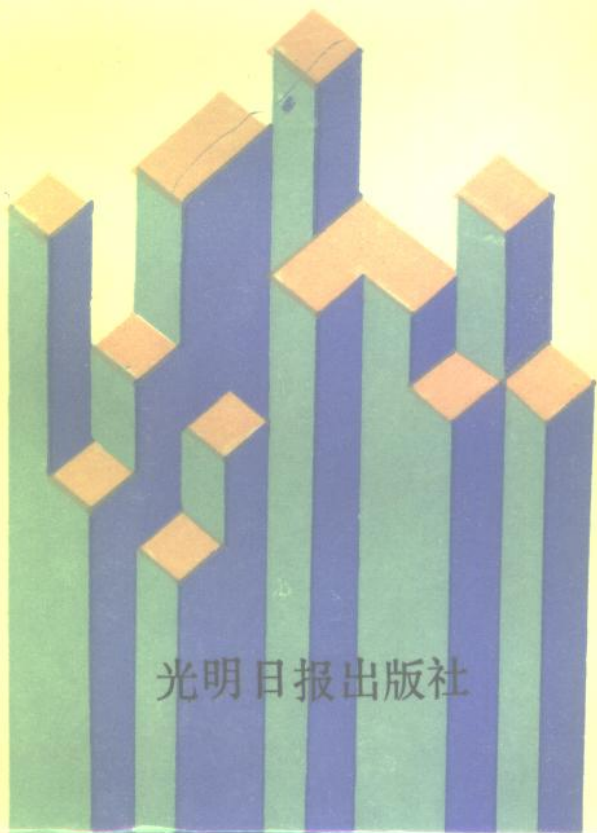

中国政治体制

改革论

谭健著



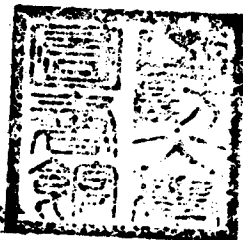
光明日报出版社



中国政治体制改革论

谭 健

光明日报出版社



1988年

中国政治体制改革论

谭 健

*

光明日报出版社

北京永安路106号

新华书店首都发行所发行 北京兴红印刷厂印刷

*

开 本 850×1168毫米 13.67 印 张 字 数 35千字

1989年6月第一版 1989年6月第一次印刷

印 数：4,000

书 号：ISBN7—80014—390—2/D·024

定 价：6 元

前 言

改革政治体制，是当今中国的政治大趋势，是中国振兴富强的必由之路，是形势发展的必然结果，是中国人民的迫切要求。

中国在解放后的近四十年中走了曲折的道路，有成功的经验，也有失误的教训。最重要的两大教训是：第一，没有致力于建设民主政治，没有致力于发展社会主义民主，而是实行了高度集权的政治体制，压制了各种政治组织，经济组织，社会组织和广大人民的主动性、自主性、创造性，妨碍了经济、科学、教育、文化的事业发展，妨碍了人民生活水平的提高；第二，没有集中力量进行经济建设，没有努力发展生产力，而是花费二十多年的时间进行各种政治运动和制造“阶级斗争”，使人民和国家遭受了史无前例的灾难和无法计数的严重损失。特别是长达十年之久的“文化大革命”，使中国人民遭受了空前的浩劫。这一切，也使中国在世界各国的竞争中远远落后。中国应当

67046117

从两大教训中反思，奋起直追，改革政治体制、改革经济体制、改革各种妨碍人们创造性发挥和社会生产力发展的体制，建立保证民主政治建设和商品经济发展的新的政治经济体制，向民主、富强、文明的社会主义现代化国家前进。

改革中国政治体制，必须认真研究世界各国的政治体制，比较世界各国政治体制的利弊得失，吸取各国政治体制改革的有益经验。不仅吸取其他社会主义国家的改革经验，而且应当吸取西方发达国家的改革经验和现代化管理制度。只有这样博采百家之长，中国的政治体制才能逐步完善。

改革政治体制的主题和核心是建设民主政治，实现政治民主化。为此，既要改革高度集权体制下的各种国家机关和政党组织、经济组织、社会组织之间的权力、作用、关系，又要改革行政管理、人事管理、经济管理、科技管理、教育管理等各项具体制度，而且还必须保障人民作为国家主人的地位，保障人民的各项民主自由权利，充分发挥人民的主人作用和无限创造力，只有这样才能打好民主政治的坚实基础，建成经得起风雨考验的民主政治大厦。

政治行为的关键在于决策。在过去的几十年中，中国由于决策失误而遭受了莫大的损失。改革政治体制必须重视实现决策的科学化和领导的科学化，使各项决策建立在科学的基础上，具有科学依据，符合客观规律，力求作出正确的决策，创造辉煌的成就。

政治体制改革是十分复杂庞大的系统工程，需要多学科的理论和多国的经验。《中国政治体制改革论》一书是作者多年来从事政治体制改革研究的成果。在研究过程中，作者采取了理论和实际结合原则、外国和中国研究结合原则、多国比较原则、多学科综合研究原则、对现实中出现的重要问题进行理论上的探索和论证，力求对改革能起促进和参考作用。愿以此书奉献给一切关心中国改革的朋友们和读者们！希望共同努力，促进中国的改革成功！

谭健

1988年春于北京

目 录

前 言

第一篇 政治体制改革总论

第一章 中国必须改革政治体制… (1)

第二章 高度集权体制的弊端与
根源…………… (5)

第三章 政治体制改革的基本原
则…………… (9)

第四章 政治体制改革的主要目
标…………… (16)

第五章 政治体制改革的关键
“党政分开” …… (22)

第六章 政治体制改革的重点内
容…………… (25)

改革政府管理体制… (25)

改革干部人事制度… (26)

改善人民代表大会制
度…………… (27)

改善司法制度… (28)

改革政党制度·····	(30)
加强法制建设·····	(30)
第七章 政治体制改革的必要条件·····	(31)
第二篇 论民主政治与公民权利	
第一章 政治民主化是国家发展规律·····	(34)
第二章 民主政治的根本原理与特征·····	(39)
第三章 建设民主政治必须保障人民权利·····	(42)
第四章 保障公民的各项自由权·····	(67)
第五章 保障公民的各项平等权·····	(76)
第六章 保障公民的各项参政权·····	(91)
第七章 保障公民的各项生存权和受益权·····	(92)
第三篇 论改善人民代表大会制度	
第一章 必须是名付其实的最高国家权力机关·····	(102)
第二章 加强人民代表大会的常设委员会·····	(104)
第三章 提高人民代表的审政能力·····	(108)
第四章 改善人民代表大会选举制度·····	(109)
第五章 实行会议公开和公民旁听制度·····	(111)
第六章 保障人民代表的权利·····	(112)
第七章 建立定期向选民报告工作制度·····	(118)
第八章 加强人民代表大会的法制建设·····	(119)
第四篇 论政府管理体制改革	
第一章 政府管理体制必须改革·····	(122)
第二章 政府属性和职能变化·····	(125)
第三章 政府与企业的新关系·····	(131)
第四章 改革政府体制的主要目标·····	(138)
第五章 转变政府职能的基本原则·····	(142)
第六章 改革政府机构的基本原则·····	(157)
第七章 合理划分中央与地方政府权限·····	(166)
第八章 建设现代化行政体系·····	(170)
第五篇 论中国必须建立现代国家公务员制度	

第一章	中国必须改革人事制度的原因·····	(185)
第二章	论建立中国现代国家公务员制度·····	(189)
第三章	公务员制度的起源与发展·····	(198)
第四章	公务员的职位分类制度·····	(208)
第五章	公务员的考试录用制度·····	(215)
第六章	公务员的考核制度·····	(227)
第七章	公务员的培训制度·····	(234)
第八章	公务员的晋升制度·····	(245)
第九章	公务员的工资制度·····	(249)
第十章	公务员的流动制度·····	(260)
第十一章	公务员的辞职辞退制度·····	(264)
第十二章	公务员的纪律与奖惩制度·····	(270)
第十三章	公务员的福利与退休制度·····	(277)

第六篇 论改革干部结构与促进人才流动

第一章	改革干部结构是新形势的需要·····	(291)
第二章	我国干部结构存在的主要问题·····	(293)
第三章	改革干部结构必须促进人才流动·····	(296)
第四章	公民的择业自由与法律保障·····	(299)
第五章	人才流动的观念与各种方式·····	(302)
第六章	失业保障制度·····	(302)
第七章	住宅商品化·····	(315)
第八章	人才流动的服务机构和仲裁机构·····	(317)

第七篇 论领导与决策必须科学化

第一章	领导观念必须更新·····	(322)
第二章	各种领导方式的优劣比较·····	(330)
第三章	决策科学化的原则与程序·····	(335)
第四章	现代领导者的用人原则·····	(343)

附 录

一、世界人权宣言·····	(353)
二、苏联国民讨论国家生活重要问题法·····	(359)

三、苏联控告公职人员损害公民权利法·····	(365)
四、保加利亚民意征询法·····	(369)
五、日本地方公务员法·····	(327)
六、日本地方议会法·····	(401)
七、外国宪法关于违宪审判制度的规定·····	(415)

第一篇 政治体制改革总论

改革政治体制，首先需要明确政治体制的涵义。对于政治体制的涵义，国内外学者有各种看法。我认为政治体制是上层建筑的重要组成部分，是一个国家各种国家机构、政治组织、社会组织和人民之间的地位、作用、权力划分、相互关系的法律规范和政治规范的综合体系。改革政治体制是改革这个体制当中不合理的部分，是为了完善社会主义制度，建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。

第一章 中国必须进行

政治体制改革

中国为什么必须改革政治体制？原因不仅是经济体制改革发展的结果，而是有着更深刻更广泛的原因。这种原因归纳起来主要有以下四个方面。

第一，社会主义是一个需要不断完善的社会

会，是一个长期的社会，它不可能一建立就完美无缺。世界上任何一种新制度的建立都需要很长的时期来不断变革、发展和完善。如果研究一下资本主义各国政治体制的变革历史，可以清楚地看到，资本主义制度经过了几百年的不断的改革。社会主义制度是人类历史过程。正象恩格斯指出的那样“社会主义社会不是一成不变的，而应当和其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会”。

我国的政治体制，是把政治、经济和社会事务等各方面都统管起来的一个高度集权的体制。这样一个体制的形成在社会主义社会初期有其客观和主观的原因，但是，在现代化建设时期，这种高度集权体制越来越多地暴露出种种弊端，严重地阻碍了各种机构、组织和广大人民的创造力，阻碍了生产力的发展，迫切需要进行改革。

第二，经济体制改革的深入和商品经济的发展要求政治体制相应地变革。因为，我国原来的管理体制，是一个仿效苏联模式的产品管理体制，而不是商品管理体制。产品管理体制是由政府机关利用国家权力、通过强制的行政命令手段来统管包揽各种经济活动和企业生产经营活动的高度集权的经济管理体制。社会上出现了一大类产品，就需要设立新的机构来管理，管得很多很死，机构也越来越多。在这种管理体制下，企业变成政府主管部门的附属品，没有生产经营自主权，一切听命于政府。

我国经过九年的经济体制改革，大力发展了商品经济。原来的产品经济管理体制，越来越不适应商品经济的需要。商品经济，由于价值规律的作用，要求自由和平等，是天生的平等派，自由选企业必须自主经营、自负盈亏，平等交换、自由交易、自由竞争、择，不断创新，不断开拓，在市场上接受检验，在市场中接收挑战，不仅要占领国内市场，而且要占领国外市场。商品经济这些特点和要求，同把企业的生产经营管得很死的产品经济管理体制的矛盾越来越尖锐。商品经济的发展尤其迫切地要求同它关系最密切的政府管理体制的改革，否则，企业就不能自主，就没有活力，经济体制

改革就难以深化,商品经济就难以发展。全国各地企业强烈要求尽快改革政府管理体制,适应商品经济的特点和发展规律,保证商品经济的顺利发展。这是我国政治体制必须改革的第二个原因。

第三,国家政治民主化和建设民主政治需要改革政治体制。我国建国后三十多年的发展反复曲折,失误较多,同世界很多国家的发展相比,差距很大。我国总结的两条基本教训:一是没有搞好民主政治建设;二是没有集中力量发展经济。我国必须吸取这个严重的历史教训,通过政治体制改革,实现政治民主化,建设社会主义民主政治。民主,是社会主义国家的根本政治制度。世界各国的发展与改革历史证明,只有建设民主政治,充分发挥人民的无限创造力量,各项事业才能更快发展,国家才能富强,人民才能富裕。建设民主政治,是历史发展的基本趋势、更是社会主义国家的客观规律。社会主义国家普遍实行的高度集权的体制,是限制人民自主的体制,是同民主政治相违背的体制。几十年的教训使得社会主义国家一致认为,必须改革现行的高度集权体制,实现政治民主化,才是唯一正确的道路。尽管各国改革的内容和进程不完全一样,但是,政治民主化却是任何力量不可逆转的总趋势。我国必须顺应这个总趋势,遵守这个政治发展的客观规律,建设民主政治,保证人民行使国家主人的各项民主权利,让越来越多的公民参加国家政治事务、经济事务、社会事务的管理,通过政治体制改革和长期的努力,把我国宪法规定的建设高度民主的社会主义国家的目标逐步变成现实,这是我国必须进行政治体制改革的第三个原因。

第四,国家管理科学化、法治化需要改革政治体制。我国现行政治体制的许多弊端,恰恰是违反了科学的原理和规律。例如,权力的合理划分和相互制约问题,这是世界上任何国家都不可回避,必须遵守的原则,社会主义国家绝对不能例外。合理分权和相互制约的原则,包含三方面的内容,一是纵向的合理分权,从中央到各级地方,从各机构的上层到基层都必须合理分权,发挥每一层的自主性;二是横向合理分权、使各种不同性质的组织都有

按各自工作性质和特殊规律自主决定处理问题的权力；三是任何国家都不能存在不受任何监督和制约的权力；否则，很容易走向专制和独裁。这是世界政治历史多次证明的真理和规律。任何人、任何国家违反这个原则，就要受到不可避免的惩罚。中国十年“文化大革命”就是有力的证明。又如，管理科学的“责权一致”原则强调责任和权力必须一致，否则，责权脱节，就会职责混乱，使各种机构、各层人员缺乏自主处理问题的权力，每件事都处在被动地位，时时刻刻都必须向层层上级请示批准，工作效率必然十分低下，本来可以很快解决的问题，要拖上几月几年。我国高度集权体制也违反“责权一致”原则，很多机构都管，很多单位无权决定，管事的没有权，有权的不管事，责权严重分离。结果，办一件事要跑几十个甚至几百个单位盖章。有的地方要成立一个食品公司，跋山涉水，到处奔波，请求上级批准，跑了两年，盖了427个公章，最后还是无人负责，批准不了。据《人民日报》1987年1月4日报道，我国某县计划修建一座水电厂，前后共盖公章1460个，有关公文和附件重达170公斤，历时两年半才定下建设方案。我国办事盖公章之多实在是世界罕见。这类典型事例说明责权脱节、高度集权体制的严重后果。这种体制怎么能有高效率！再如，依法治国和依法管理的原则，是许多国家的经验结晶，是管理科学的基本原理。但是，我国几十年来主要是实行“人治”，实行个人指示“治国”、“长官意志”管理，给国家各项事业造成很多失误，给人民造成严重损失。法制健全的国家，是“依法治国”、“依法行政”、“依法审判”、“依法管理”、“依法办事”。国家各项重要事务的管理都以法律法规为主要手段。国家机关的主要日常工作是制定法律和法规，监督法律法规的执行，使每个机构和每个人都能依法行事，而不必层层上报，层层审批，达到工作效率高，失误少。我国必须通过政治体制改革，实现国家事务管理的民主化、科学化、法治化。

总之中国只有进行政治体制改革，才能建设民主政治，才能发展商品经济，才能建成富强的民主的文明的社会主义国家。

第二章 现行政治体制的根源与弊端

我国现行的体制还存在着不少弊病，需要通过改革来完善。现行的政治体制是一个高度集权的、统管一切的体制。这个体制的形成与发展有其理论根源和历史根源。

理论根源主要有两方面。第一是经典作家们受当时历史条件的影响和面临任务的不同，对于社会主义社会的某些论点和设想不完全符合社会主义国家后来几十年发展的客观情况。我们研究一下马克思主义的发展历史和社会主义国家的发展历程，可以清楚地看到，经典作家和国家的领袖们都有一个良好的愿望，总是希望依靠掌握的政权力量，尽快地创造条件，完成社会主义社会的建设，尽快地向共产主义社会过渡，实现共产主义原则。他们对于社会主义社会，有的没有见到，有的只经历了很短的一段时间，对社会主义社会的复杂情况认识不足。他们认为社会主义社会是一个很短暂的时期，主张在社会主义社会要限制和取消商品经济与货币，强调由国家政权机关来“计划一切，统管一切”，才能更快地达到理想目标。马克思在《哥达纲领批判》一书中强调：“在一个集体的、以共同占有生产资料为基础的社会，生产者并不交换自己的产品”。（《马克思恩格斯选集》第3卷第10页）恩格斯在《社会主义从空想到科学的发展》一书中强调：“一旦社会主义占有了生产资料，商品生产将被消除”。（《马克思恩格斯全集》第20卷，第301页）。恩格斯在《共产主义原理》一书中还指出：要“把全部资本、全部农业、全部工业、全部运输业和整个交换都愈来愈多地集中到国家手里。最后，当全部资本、全部生产、和全部交换都集中在人民手里的时候，私有制将自行灭亡，金钱将变成无用之物”。（《马克思恩格斯全集》第4卷第368页）。有的甚至认为，“政权加上电气化”就是共产主义，设想将来用劳动券代替货币，甚至主张用金子来盖厕所。他们为什么会有这些主张？其实这并不奇怪。一方面主观愿望是

想尽快地过渡到共产主义社会；另一方面经典作家们也受了当时很盛行的空想社会主义理论的影响。象欧文、傅立叶这些空想社会主义者，对资本主义进行了猛烈的抨击，同时对未来社会也有一些设想。在这些设想中就有类似的一些主张。他们认为金钱、货币是罪恶的根源，要把钱、货币取消，商品经济也取消，大家才能平等富裕。空想社会主义者在他的著作中早已主张“用金子打尿盆”。由于历史的局限，在这种希望尽快向共产主义过渡思想的下，一些社会主义国家在三十年代、五十年代、六十年代，七十年代就作出了向共产主义过渡或建成共产主义的设想和决定。苏联三十年代就宣布基本建成社会主义，要向共产主义过渡。赫鲁晓夫曾经宣布他要在1980年在苏联建成共产主义社会。现在已经是1988年了仍然没有实现。最近几年，苏联领导人戈尔巴乔夫则宣布苏联只处在“社会主义的发展过程中”。因为他看到社会主义社会的复杂性、长期性，不是原来所想的那么简单。我国也受空想社会主义思想影响，有人在1958年曾经提出，实现共产主义在中国已经“不是遥远未来的事情”。当时流行的说法是：“共产主义是天堂，人民公社是桥梁”，通过人民公社这个桥梁，就可以达到这个天堂。把共产主义想得很简单。有些地区和县甚至作出规划，说我们要三年五年“建成共产主义县”，“共产主义区”。但事实证明，这些愿望没有能够如期实现，为什么？因为条件不足。经过这几十年的实践，社会主义国家的领导者对社会主义社会有了比较符合实际的认识。认识到社会主义社会也是一个相当长的历史阶段。这就是社会主义国家普遍实行高度集权体制的第一个理论根源。

对于这个问题，我们不能过分地苛求先辈们。没有给后来人把未来社会一切都设计得很周密。更重要的应该想到我们自己的责任。我们不能躺在先辈们一百年前几十年前的著作上面不动脑筋，不发展理论，一个科学的理论，需要继承人不断地发展它的理论。遗憾的是，我国过去在这方面做的太少了。

所以，我国高度集权体制的第二个理论根源，就是后来人的

教条主义态度、非科学的态度。没能把经典作家在一百年前、几十年前的理论当作一个科学的基础，相反的把它看作了教条，看作在任何不同的条件下，任何不同的历史时期都可以照搬照用。经典作家的理论只是提供了社会发展的根本方向，提供了看问题的一种立场、观点、方法，但是它不可能对后来社会的一切具体问题都设计得很周密。这种教条主义态度，阻碍了社会主义理论的发展，也延长了社会主义高度集权体制的弊病。如果继承者早一点能够根据客观的实际情况和不同历史条件的变化，发展有关的理论，就会使社会主义国家少走一些弯路。

有的社会主义国家对这个问题认识得比较早，在五十年代就认识到高度集权的体制只是在社会主义的初期是可行的，象战争时期、革命运动时期，改造生产资料所有制时期，是必要的。但些些历史任务完成以后，特别是剥削阶级被推翻，阶级结构发生了变化，整个国家的任务有了新的转变以后，应该及时转变，建立一个适应现代化建设、适应商品经济发展、适应政治民主化、能够调动和发挥各方面积极性和创造性的体制。那样，社会主义事业就会前进得更快，成就就会更大。必须克服这种教条主义态度，使改革能不断地有新的理论来引导和指导，建立在科学理论的基础上。这是高度集权体制的两个主要理论根源。

形成我国高度集权体制的历史根源，主要也有两个。第一个历史根源是我国二千多年的封建专制主义制度和思想的影响。因为我们中国的封建制度在世界上是非常长的。一般的国家封建社会只有几百年的历史，而我们比其他国家长了好几倍。所以，封建制度、封建思想的影响在我们国家是相当深、相当广的。我国是从一个封建社会经过革命跨入社会主义社会的，是跳跃到社会主义社会的，中间没有经过完整的资本主义社会历史阶段，没有经过彻底的反封建的历史时期。所以，封建主义的影响在中国远远大于资本主义的影响。我国很多干部，对于封建社会看得很多，经历很多，世代代的影响很深。对资本主义社会究竟是什么样的，很多人就根本没有看过。我们的政治体制弊端的根源，很多

是来自封建主义的。比如，封建专权制度的影响，等级制度的影响，宗法制度的影响，特权制度的影响，世袭制度的影响，门荫制度的影响，“官本位”制度的影响等。这些封建制度的影响，到现在还可以看到它们的阴影。同时封建思想的影响在中国也相当深广。比如，“官贵民贱”的封建思想、“权大于法”的特权思想，“以法治民”的统治思想，“为民作主”的封建思想、“治国之本在于以法典民”的思想，等等。这些封建思想都是和现代化的民主思想不相符的，都是有碍于建设社会主义民主政治的。

第二个历史根源是不适当地沿用了战争时期和革命年代的做法。没有根据客观条件和历史任务及时地变革。而这变化的主要的表现在下列几个方面：第一就是高度集中的管理体制。在战争年代，为了集中一切物力、财力、人力保证战争的胜利，是完全必要也必须这样做的。正是这种集中管理体制保证了革命的胜利。但是，当这些历史任务完成以后，取得了全国政权，改造了生产资料所有制，消灭了剥削阶级，进入了和平建设和现代化建设时期，再继续延用战争年代、革命运动时期那一套体制，就不能适应已经变化了的客观条件，不能适应现代化建设的需要，就会妨碍经济、科学的发展。这个体制必须通过改革来解决。第二个表现就是党的组织统管一切的体制。这种体制也是我国战争年代和革命运动时期形成的。当时党只在一部分地区拥有政权全国政权尚未建立，国家机构还不健全。共产党发动群众和组织群众取得中国革命的胜利，形成了党的“一元化”领导的体制。这种体制在革命运动时期、战争时期以及社会主义改造时期是完全应该的，保证了革命战争、革命运动的胜利，这是必须肯定的。后来，随着国家政权的建立，各种国家机构的健全，随着历史任务的变化，管理国家的事务越来越复杂，不象战争年代那么单一。这就需要不同的国家机构来分工管理、由立法机关、行政机关，依照宪法和国家法律，各司其职，各尽其责。随着国家机构的健全，社会主义事业的发展，党的职能和领导方式就应作相应的变革。