

中国政治体制改革 的理论与实践

主 编
李会滨 郑邦兴

华中师范大学出版社



中国政治体制改革的理论与实践

李会滨 郑邦兴 主编

华中师范大学出版社

一九八九年·武汉



中国政治体制改革的理论与实践

李会滨 郑邦兴 主编

•

华中师范大学出版社出版

(武昌桂子山)

新华书店湖北发行所发行

湖北省农科院经作所印刷厂印刷

•

开本787×1092 1/32 印张10 字数215千

1989年4月第1版 1989年4月第1次印刷

1 ISBN 7—5622—0323—7/D·24

印数：2200册 定价：3.5元



前 言

从本世纪70年代开始，一个世界范围的改革、调整潮流正在兴起。无论东方还是西方，社会主义国家还是资本主义国家，都在进行自我改革和调整。“对外忍和，对内图变”，“要发展，要变革”，已是大势所趋，人心所向。这次改革、调整的世界潮流最深层的动力乃是社会生产力发展的要求，它的目标不是局部性的，而是着眼于21世纪争取有利的战略地位，增强包括经济、科技、教育、文化、政治、军事、意识形态和外交等多种因素在内的“综合国力”。任何国家，如不遵循这一历史大趋势，不进行改革、调整，就将落后，甚至被淘汰出世界性竞争的格局。

中国的社会主义改革，是世界范围的改革、调整潮流的重要组成部分。中国是世界人口最多的东方大国，在社会主义制度建立之后，应当对人类作出较大的贡献。然而，传统的社会主义模式的影响和指导思想上“左”的错误，使我国的经济、政治、文化和社会管理体制日益僵化，缺乏生机和活力，结果严重阻碍了生产力的发展和社会的进步。我国社会实际上从1958年开始到1978年20年时间内，长期处于停滞和徘徊的状态，国家经济和人民的生活没有得到多大的发展和提高，至今我国生产力水平和生产社会化程度还很低，商品经济还很不发达，人均国民生产总值仍居于世界后列。改革是我国社会生产力发展的要求，是摆脱旧的传统的社会主义

GDAB1115

模式、建立充满活力的新的社会主义体制的根本途径，是振兴中华、建设富强、民主、文明的社会主义国家的必由之路，是十亿人民的迫切愿望和自觉行动，因而是不可逆转的潮流。中国不改革就没有出路。

我国社会主义改革，是有领导有秩序地推进的全面改革，是一个系统工程。它包括经济、政治、教育、科技、文化、社会等各个领域。经济体制改革是全部改革的基础，但经济体制改革必须有政治体制改革和其他领域的改革的配合。每一个领域各方面的改革，也必须相互配套，从而使社会主义各个领域、各个方面的改革，密切配合，相互促进，协调发展。

党的十一届三中全会以来，我国的改革从农村起步，在广大农村推行联产承包责任制，首先取得了重大的突破，并从农村扩展到城市，从经济领域扩展到科技、教育和政治领域。十年的改革，使广大群众的积极性迸发出来，生产力获得了新的解放，国家面貌发生了深刻的变化。

政治体制改革，是整个改革的一个重要的关键的部分。邓小平同志指出：“我们提出改革时，就包括政治体制改革。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。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本第138页）他还说：“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革”。（《建设有中国特色的社会主义》增订本第137页）这里把政治体制改革在整个改革中的战略地位和关键作用讲得很彻底了。事实上，人们在改革的实践中已越来越清楚地看到，我国原有的政治体制，特别是党和国家的领

导制度、组织形式和工作方式上存在的一些重大缺陷，已严重地阻碍了经济体制改革的深化，也影响了教育、科技、文化等领域改革的顺利发展。如果我们不适时地把政治体制改革提到日程上来，我国社会主义的全面改革，就有功亏一篑的危险。

党的十三大，依据社会主义初级阶段理论，分析了我国改革面临的形势和亟待解决的问题，论证了政治体制改革的时机和条件，明确提出，“党中央认为，把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟。”十三大报告还制定了党在政治体制改革方面的基本方针，指明了政治体制改革的目标和原则，规定了政治体制改革的任务和步骤，为我国政治体制改革绘制了一幅清晰的宏伟的蓝图，标志着我国进入了一个全面地、稳步地进行政治体制改革的新的历史时期。

政治体制改革，是一项异常艰难复杂的任务。因为我国现行的政治体制是历史上形成的，它以自然经济半自然经济为基础，同封建专制主义的影响相联系。要实行改革，建设社会主义民主政治，就必须大力发展社会主义商品经济，清除封建主义的遗毒，这无疑是很长期很困难的事情。政治体制改革，要突破旧的传统模式和旧的传统观念，正确处理党权、政权、民权及其相互关系，它涉及千百万人的政治权益，不可避免地在社会各阶级、阶层、利益集团、党派、机关、团体中产生强烈的反响，会有各种阻力。为了保证这场改革有领导、有秩序地进行，我们必须认真研究党的三中全会以来，关于政治体制改革的理论、方针和政策，加强政治体制改革的理论探讨。

《中国政治体制改革的理论与实践》一书，是为了适应

我国政治体制改革的需要编写的。它以党的十三大文件精神为指导，认真总结了建国以来社会主义建设的历史经验，特别是三中全会以来社会主义改革的实践经验，回答了我国政治体制改革一系列理论和实际问题，并提出了进一步改革的构想。本书把历史、现状、理论、方针政策密切结合起来，具有理论性、探讨性和实用价值。本书奉献给一切有志于改革的同志们。

《中国政治体制改革的理论与实践》一书由李会滨、郑邦兴主编。参加编写的有（以姓氏笔划为序）：丁小平、王新学、石玉平、包玉秋、刘平志、刘俊奇、李会滨、陈世良、陈碧清、杨茂生、张久荣、张伟斌、屈红英、侯书和、郑邦兴、闻海燕、姚立、曹天录、黄太忠、滕君政。由于我们的水平有限，研究不够，加之时间仓促，难免存在缺点和错误，我们热情地希望广大读者指正。

编 者

1988年9月



目 录

前 言	(1)
第一章 建设有中国特色的社会主义民主政治	(1)
一、我国现行政治体制的弊端和改革的必要性	(1)
二、我国政治体制改革的主题和目标	(11)
三、建设社会主义民主政治是一个渐进过程	(16)
第二章 实行党政分开	(21)
一、政治体制改革的关键首先是党政分开	(21)
二、划清党政职能，理顺党同政府的关系	(32)
三、实行党政分开是党的领导制度的一项重大改革	(38)
第三章 下放权力	(46)
一、权力过分集中的危害及形成原因	(46)
二、下放权力是克服权力过分集中的有效途径	(54)
三、扩大中心城市和企事业单位的权力是下放权力的重点	(61)
第四章 改革政府工作机构	(72)
一、改革政府工作机构的必要性和关键	(72)
二、做好机构变动中的人员调整	(82)
三、加强行政立法，使行政管理法制化	(84)
第五章 改革干部人事制度	(92)

一、现行干部人事制度的形成及弊端·····	(92)
二、实行科学的分类管理是干部人事制度改革 的首要任务·····	(96)
三、干部人事制度改革的重点是建立国家公务 员制度·····	(100)
四、其它各类组织人事制度的设想·····	(120)
第六章 建立社会协商对话制度 ·····	(123)
一、社会协商对话的含义和主要特点·····	(123)
二、社会协商对话在我国社会中的作用·····	(130)
三、建立社会协商对话制度的基本原则·····	(138)
四、建立社会协商对话制度需要解决的几个问 题·····	(141)
第七章 健全人民代表大会制度 ·····	(147)
一、完善各级人民代表大会及其常委会的各项 职能·····	(147)
二、提高人民代表素质，充分发挥人民代表 作用·····	(157)
三、加强人民代表大会的组织建设和制度建设 ·····	(161)
第八章 完善共产党领导下的多党合作和协商制度 ·····	(173)
一、人民政协是具有广泛群众基础的爱国统一 战线组织·····	(173)
二、坚持“长期共存、互相监督，肝胆相照、 荣辱与共”的方针·····	(179)
三、完善共产党与民主党派合作共事体制·····	(182)

四、人民政协和民主党派要加强自身建设……	(188)
第九章 理顺党、政府同群众团体的关系……	(197)
一、群众团体是党和政府联系人民群众的纽带和桥梁……	(197)
二、正确处理党、政府同群众团体的关系……	(200)
三、群众团体要加强自身建设……	(212)
第十章 加强基层民主建设……	(219)
一、发展企事业单位的民主管理……	(219)
二、建立和巩固城乡居民的群众自治组织……	(227)
三、使基层民主生活制度化……	(240)
第十一章 健全选举制度……	(244)
一、健全选举制度是我国民主政治建设的一项重要内容……	(244)
二、提高选举的民主程度，完善选举制度……	(251)
第十二章 建立和健全社会主义政治监督制度……	(260)
一、政治监督在社会主义民主政治中的地位和作用……	(260)
二、我国政治监督机制的基本内容……	(273)
三、进一步完善我国的政治监督制度……	(283)
第十三章 加强社会主义法制建设……	(291)
一、加强立法工作，健全社会主义法制……	(291)
二、改善执法活动，保障司法机关依法独立行使职权……	(296)
三、加强法制宣传，提高公民的法律意识……	(300)
四、巩固改革成果，使民主政治制度化、法律化……	(306)

第一章

建设有中国特色的社会主义民主政治

赵紫阳在党的十三大提出并论述了进行政治体制改革、建设社会主义民主政治的具体方案，标志着我国政治体制改革已经提上了议事日程。我国为什么要进行政治体制改革？政治体制改革的主题和目标是什么？如何去进行政治体制改革？这些问题，是我们学习和研究中国政治体制改革的理论与实践首先要明确的问题。

一、我国现行政治体制的弊端 和改革的必要性

政治体制改革的特定含义

在我国，政治体制这个概念，是在党的十二大以后使用的。在这之前，是用“政治制度”、“党和国家的领导制度”、“具体制度”等概念。1979年9月29日，叶剑英《在庆祝中华人民共和国成立三十周年大会上的讲话》中说：“我们要在改革和完善社会主义经济制度的同时，改革和完善社会主义政治制度”（《三中全会以来——重要文献选编》上，第233—234页）。同年10月30日，邓小平《在中国文学艺术工作者

第四次代表大会上的祝辞》中提出：“我们要在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义政治制度”（《邓小平文选》第180页）。1980年8月18日，邓小平在中央政治局扩大会议上的报告《党和国家领导制度的改革》中，提出“改革党和国家领导制度及其他制度”（《邓小平文选》第282页）。1981年6月27日十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》中提出，我们的改革是“在坚持社会主义基本制度的前提下，努力改革那些不适应生产力发展需要和人民利益的具体制度”（《三中全会以来——重要文献选编》下，第838页）。到了1982年9月召开的党的十二大，第一次以党的重要历史文献的形式，正式使用了“政治体制改革”的概念，并将政治体制同基本政治制度加以区别。（《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》第44页）党的十三大报告又一次提出，我们的“基本政治制度是好的。但在具体领导制度、组织形式和工作方式上，存在一些重大缺陷”。

“政治体制”和“政治制度”，是两个既有联系又有区别的概念。一般说来，“政治制度”包括基本政治制度和具体政治制度两部分。基本政治制度其广义包括国体和政体。国体是指国家的阶级性质。我国的国体是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。政体是指国家政权构成的形式。我国的政体是人民代表大会制度。具体政治制度就是政治体制。它是指具体的领导制度、管理形式、机构设置、工作方式等等。我们所进行的政治体制改革，决不是要改革我国的基本政治制度，改变我国的国体和政体，而是在坚持基本政治制

度的前提下，改革我国的具体政治制度。

改革具体政治制度和坚持基本政治制度是相辅相成、互相促进的。只有革除具体政治制度的种种弊端，才能使社会主义基本政治制度的优越性日益充分发挥出来；只有坚持基本政治制度，政治体制改革才不致于偏离正确的方向，改革具体政治制度才能达到预期的目的。

我国现行政治体制的形成和弊端

十三大报告指出：“我国现行的政治体制，是脱胎于革命战争年代而在社会主义改造时期基本确立的，是在大规模运动和不断强化指令性计划的过程中发展起来的。”在革命战争年代，在各革命根据地，都形成了适应于当时的战争环境的领导体制。这种领导体制一个显著特点就是强调集中统一，反对分散主义、地方主义和山头主义。这种领导体制，在新民主主义革命胜利后很自然地沿袭下来。建国后，我国建立了高度集中的以指令性计划为特征的经济体制。这种经济体制是同当时的国际环境相联系的，它有利于集中有限的资金，用于重点建设，反对帝国主义的经济封锁。与之相适应，必然形成高度集中为主要特征的政治体制。同时，我国历史上封建专制主义的影响在社会生活中广泛存在，不可避免地要渗透到社会主义政治肌体中来。加之建国后，我们照搬苏联的模式。苏联政治体制的主要特征，就是高度集权。邓小平在1986年9月同波兰领导人的谈话中指出：“我们两家的政治体制都是从苏联模式来的。看来苏联也不是很成功的。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第145页）就这样，我国现行政治体制在社会主义改造时期基本上确立起来

了。

但是，随着对生产资料的社会主义改造结束和全面建设社会主义的开始，这种政治体制中的弊端日益暴露出来，不能适应社会主义现代化建设发展的需要。这种情况曾经引起我们党和毛泽东的重视。1956年4月，毛泽东在《论十大关系》中就明确提出了要搞好社会主义建设，必须要正确处理十大关系。在这十大关系中就涉及到政治体制的某些方面，例如中央和地方的关系、党和非党的关系等等。1957年2月毛泽东在《关于正确处理人民内部矛盾的问题》一文中，提出在社会主义条件下，生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间存在着既相适应又相矛盾的状况，需要通过改革来不断完善社会主义的生产关系、经济基础和上层建筑，以推动社会生产力的发展。此后我们党也曾对政治体制的某些方面作过调整与改革，但政治体制中存在的一系列问题并没有得到根本解决。从1957年开始，由于我们党对当时国内外重大事件判断失误，对阶级斗争缺乏正确的估计，党在指导思想上产生了“左”的错误并不断得到发展，使我国的政治体制在连续不断的政治运动中得到强化。这在实际中造成了两方面的后果：一是“左”的错误使我们未能对政治体制进行及时而有效的改革；二是政治体制的种种弊端又使得我们党和国家对“左”的错误失去了自控能力，最后终于酿成了“文化大革命”的历史悲剧，给社会主义事业造成了巨大损失。这种政治发展的局面，直到1978年12月召开的党的十一届三中全会后才从根本上得到扭转。

我国现行政治体制究竟存在哪些弊端呢？

第一，权力过分集中。这是我国现行政治体制中的主要

弊端，是其它种种弊端的根源。首先，从党和国家政权的关系来看，权力过分集中于各级党委。我们党长期以来把自己混同于国家政权组织，把本来属于国家政权组织的权力掌握在自己手中，包办代替了国家权力机关、行政机关和司法机关的工作，还包办代替了企业事业单位的经营和管理工作。在实际生活中，各级党组织常常直接给国家机关下命令、发指示，把党和国家机关之间的关系变成了上下级隶属关系，国家机关成了党的办事机构。各级党委经常在不经法律程序的情况下干预政权机关的工作，甚至取而代之。权力高度集中于党委，就会把党凌驾于国家和社会之上。其次，在党内，权力过分集中于少数人，甚至个别领导人手中。邓小平曾经明确指出：在党内，“党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。”（《邓小平文选》第288—289页）党内长期忽视民主建设，片面强调集中，民主集中制成为了事实上的集中制。一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上的家长制现象得以滋生和发展。个别人拥有几乎不受任何限制和约束的巨大权力，别人只能唯命是从，甚至对他们形成了人身依附关系或权力依附关系。党的领袖甚至可以凌驾于党的全国代表大会这个最高权力机关之上，可以随意推翻党的代表大会或中央委员会的决定。再次，从权力运营的纵向上看，权力过分集中于中央，中央管了很多不该管管不了的事情。中央掌握着很大的权力，而对地方情况又不甚了解，往往造成瞎指挥、乱放炮的官僚主义，压抑了地方积极性。因此，权力的高度集中，必然在实际中呈现出这种权力的至上性和不可制约

性。而权力一旦脱离制约，必然要侵犯人民民主权利，破坏民主集中制。同时，这种不受制约的高度集中的权力还包含着一种潜在的巨大危险，这就是，当党在国家发展大政方针上一旦出现错误，常常难以纠正，因为这种不受制约的权力所产生的错误不可能通过这种权力自身来得到及时的纠正和克服。“文化大革命”的发生就是最有力的证明。所以，从我国政治发展的实际过程来看，权力过分集中的最终结果就是个人专断、党政不分、党群不分以及由此产生的一系列弊端，这是我国现有政治体制缺乏生机与活力的基本原因。

第二，“机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿”（《邓小平文选》第287页）。这一点与权力过分集中有密切的关系。具体表现在：（1）由于党委高度集权，党委及党的工作部门与政府或人民代表大会以及司法机关职权交叉，机构重叠设置。一是党政机构对口设置；二是党政机构管理职能交叉；三是领导关系不协调，上下关系过于复杂，影响下情上达和上情下达。（2）由于政府高度集权，政企政事不分，压抑了基层的积极性，造成政府管理工作的结构性失调。各个部门或单位除自己专业外还设许多机构来管社会性工作，成为政府下的“政府”。这样，庞大的机构系统，低效能的工作以及官僚主义等弊病也就由此产生。

第三，干部人事制度和干部队伍不能适应现代化建设的需要。具体表现在：（1）“国家干部”队伍笼统庞杂，管理制度封闭，方式陈旧单一，不利于科学管理。（2）管理权限过于集中。党委组织部门掌握了一切干部的管理权，造成了管人与治事相脱节、权力与责任相分离的不正常状况。（3）

干部制度缺乏民主、法制与活力。在干部的选拔任用和管理上缺乏一整套严格的、科学的、民主的制度，不利于人才的脱颖而出，不能体现商品经济和民主政治的根本要求。

第四，具体制度不健全，法制不完备。首先，我国的政治体制在一些具体制度和设施上不健全。如选举制度、监督制度、协商对话制度等，都存在许多严重不足。其次，由于长期重人治轻法治，许多法律没有制定，已经制定的有些不够完善或者执行不力。国家的政治生活仍处在人治与法治共存的彳亍运营状态。法制的实施在一些问题上往往又渗有人治的成份。再次，“解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法制很不完备，也很不重视，特权现象有时受到限制、批评和打击，有时又重新滋长。”（《邓小平文选》第292页）

我国现行政治体制中的种种弊端和重大缺陷当然不仅仅是某个人或某个单位的思想作风问题，也不是社会主义基本政治制度本身必然带来的问题，而主要是具体的领导制度、组织形式和工作方式上的问题。但这些问题，使我国政治体制缺乏生机和活力，不适应在和平条件下进行经济、政治、文化等方面现代化建设，不适应发展社会主义商品经济和建设社会主义民主政治。政治体制改革，势在必行。

政治体制改革的历史必然性和必要性

十三大提出进行政治体制改革，这不是主观臆想的，而是我国社会主义历史进程中提出的迫切任务。它是我国经济体制改革深入发展的要求，是社会主义商品经济发展的要求，是建设社会主义民主政治的要求。