

政治体制改革

讲话

主编：姜成林 王东升 王淑珍

延边大学出版社

政治体制改革讲话

姜成林 王东升 王淑珍 主 编

延边大学出版社

1987年·延吉

责任编辑：刘荣绿

封面设计：那玉成

责任校对：蒋在哲

政治体制改革讲话

姜成林 王东升 王淑珍 主 编

延边大学出版社出版发行

(吉林省延吉市延边大学院内)

锦州日报印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：7 插页：4

字数：156千字 印数：1——27000

1987年11月第1版 1987年11月第1次印刷

ISBN 7—5634—0054—0/D·6

统一书号：3503·8 定价：1·50元

出版说明

我国社会各界所关心和瞩目的政治体制改革，已被党的第十三次代表大会提上重要日程。政治体制改革是一项具有长期性、复杂性、探索性的事业。依据十三大的新精神，政治体制改革怎么改，主要完善哪些内容，从何入手，如何深化等问题，目前迫切需要作出回答。为了从理论和实践的結合上说明这些问题，探索我国社会主义政治体制改革的规律，坚定不移、积极慎重地推进政治体制改革，我们以极大的政治热情和严格的求实精神编写了《政治体制改革讲话》一书。

本书由姜成林、王东升、王淑珍主编，各部分撰稿人为：王东升《政治体制改革是建设有中国特色的社会主义的必由之路》、《致力于社会主义民主政治的完善》、《建立完备的社会主义法制》；程广贤《政治体制改革的关键首先是党政分开》、《政治体制改革需要建立社会协商对话制度》、《实行政治体制改革必须坚持党的领导》；于文明《政治体制改革要解决权力过分集中的问题》；王东升、张惠鹏、刘德军《提高行政效率必须改革政府工作机构》；王东升、张振华、刘宝昌《改革干部人事制度增强党和国家机关的活力》；王东升、王淑珍《政治体制改革是保证经济体制改革最终成功的必要条件》；王东升、张振华《肃清封建遗毒影响是政治体制改革的重要任务》；张惠鹏《克服官僚主义现象必须从改革政治体制入手》；刘忠礼《‘一国两制’构想

GTAB1106

对政治体制改革具有深远意义》。

书稿经由裴烽教授审阅。本书在编写过程中，参阅并引用了大量书籍和各种资料，包括近期报刊上发表的文章。在这本书的出版、印刷、发行过程中，王泽旭、蒋在哲同志付出了大量劳动，在此一并表示谢意。

由于时间短促，任务紧迫，水平有限，特别是政治体制改革尚处在探索之中，本书的理论观点难免会有一些纰漏，恳望读者批评指正。

编 者

1987年10月

目 录

政治体制改革是建设有中国特色的社会主义的

必由之路…………… (1)

一、政治体制改革是社会主义全面改革的重要环节…………… (2)

二、社会主义条件下进行政治体制改革的依据…………… (5)

三、进行政治体制改革的时机已经成熟…………… (11)

政治体制改革的关键首先是党政分开…………… (15)

一、党政不分弊端的产生及形成…………… (15)

二、党政不分、以党代政的危害…………… (20)

三、科学理解党的领导的涵义是实行党政分工的前提…………… (24)

四、实行党政分开的基本途径…………… (30)

政治体制改革要解决权力过分集中的问题…………… (37)

一、权力过分集中的主要表现…………… (37)

二、过分集中的权力结构所造成的危害…………… (41)

三、权力过分集中的政治体制形成的原因…………… (45)

四、解决权力过分集中弊端的途径…………… (48)

提高行政效率必须改革政府工作机构 (53)

- 一、对现行政府工作机构进行改革势在必行 ... (53)
- 二、改革政府工作机构的关键是转变职能 (57)
- 三、改革政府工作机构的基本途径 (62)

改革干部人事制度增强党和国家机关的活力 (68)

- 一、革除现行干部人事制度上的弊端 (68)
- 二、建立和完善各具特色的干部人事管理制度 (74)
- 三、转变同干部人事制度改革不相适应的旧
观念 (81)

政治体制改革需要建立社会协商对话制度 (88)

- 一、协调各种不同的社会利益和矛盾是一个
重大课题 (88)
- 二、建立社会协商对话制度的基本原则 (95)
- 三、协商对话要制度化、多样化 (98)

致力于社会主义民主政治的完善 (103)

- 一、社会主义民主政治是社会主义的国家制度 (104)
- 二、社会主义民主政治建设的主要内容 (108)
- 三、建设社会主义民主政治的主要途径 (112)
- 四、完善社会主义民主政治是一个渐进过程 ... (117)

建立完备的社会主义法制 (122)

- 一、社会主义法制是社会主义国家的法律制度 (122)

- 二、社会主义法制是政治体制改革的重要保证 (129)
- 三、实现从人治到法治的转变 (135)

实行政治体制改革必须坚持党的领导 (142)

- 一、党的领导是搞好政治改革的基本前提 (142)
- 二、我国政治体制改革的性质决定了要由党
来领导 (147)
- 三、政治体制改革的复杂性决定了只能由
党来领导 (153)
- 四、党的各级组织都要加强对政治体制改革的
的领导 (158)

政治体制改革是保证经济体制改革最终成功的必 要条件 (162)

- 一、改革政治体制与经济体制不相适应的情况 (162)
- 二、经济体制同政治体制配套改革是必然的
发展趋势 (168)
- 三、政治体制改革要为经济体制改革的深
入发展铺平道路 (173)

肃清封建遗毒影响是政治体制改革的重要任务 (178)

- 一、现行政治体制的弊端同封建主义影响有
着密切联系 (178)
- 二、封建主义影响是进行政治体制改革的严
重障碍 (183)
- 三、肃清封建主义遗毒影响的主要途径 (187)

克服官僚主义现象必须从改革政治体制入手 …… (193)

一、现阶段官僚主义的本质特征和主要表现 … (193)

二、官僚主义带来的社会危害和存在的根源 … (198)

三、从根本上克服官僚主义的有效措施 …… (202)

“一国两制”构想对政治体制改革具有深远意义 … (206)

一、“一国两制”构想对我国政治体制改革
产生的影响 …… (206)

二、“一国两制”构想的主要依据 …… (210)

三、“一国两制”战略构想的政治变革意义 … (216)

政治体制改革是建设有中国特色 的社会主义的必由之路

党的十三大明确指出，在社会主义初级阶段我们党的基本路线是：领导和团结全国各族人民，以经济建设为中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，自力更生，艰苦创业，为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。这条基本路线是十一届三中全会以来路线的继续、丰富和发展，符合我国国情，是完全正确的。只有坚持党的基本路线，牢牢掌握这条路线所规定的一个中心、两个基本点，才能把我国建设成社会主义现代化强国。坚持四项基本原则和坚持改革开放这两个基本点，相互贯通，相互依存，统一于建设有特色的社会主义的实践。我们不能以僵化的观点来看待四项基本原则，如果思想僵化，不改革开放，就不能更好地显示出社会主义的优越性。改革包括经济、政治、科技、教育、文化、军事等方面的改革。当前，我国改革的历史进程已经推进到了一个崭新的阶段，这就是以政治体制改革来保证和促进其他方面的改革。只有进行政治体制改革，变革上层建筑中不适应经济基础发展的部分和环节，才能使经济体制改革和其他各项改革最终取得成功，从而进一步促进生产力的发展，加快社会主义现代化建设的前进步伐。实行政治体制改革，已成为建设有特色的社会主义

的必由之路。

一、政治体制改革是社会主义全面改革的重要环节

从总体上来说,任何一个社会都不是一成不变的,都是随着生产力的发展和时代的前进而变化的,社会主义社会也不例外。恩格斯早就从原则上讲过:“所谓‘社会主义’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。社会主义社会经常需要改革,改革是社会主义社会发展的动力。

1、社会主义政治体制改革的特定涵义

政治体制改革要求人们既不能以坚持社会主义政治制度为依据来拒绝社会主义政治体制的改革,也不能以实行社会主义政治体制改革为理由来否定社会主义政治制度。这说明坚持社会主义政治制度和实行社会主义政治体制改革,是一个客观的统一过程。

人们通常把社会主义政治制度和政治体制视为一体,其实不然。社会主义的政治制度与政治体制虽然相互联系,但又有区别。政治制度是表明国家性质的概念。如我国的社会主义政治制度,指的是无产阶级领导下的人民民主专政性质的国家制度。政治制度又是一个社会为人们所规定的共同的、根本的行为准则,它是在一定的历史条件下形成的,是对该社会形态本质内容以及表现形式的内在的、一般的规定,具有相对稳定性。社会主义的政治体制,则是体现上述国家政治制度的组织、结构、管理的具体形式。它包括政党、政府、立法、司法等政治权力机构的组织形式和相互之间权限的划分,中央

机关与地方机关相互之间的隶属关系、机构设置、结构形式，以及组织协调各种机构的管理原则、管理手段和管理方法。政治制度决定政治体制，政治体制是政治制度的具体表现和实施形式。政治体制的形成和发展不仅受到政治制度的制约，而且还受到来自非制度因素如文化素养、传统思想、风俗民情、心理积淀、旧世遗风和一些模式、经验的影响，呈现出相对于政治制度本质规定性而言多因素交错依存的状态，并具有不确定趋势。从理论上区分社会主义政治制度和政治体制这两个概念的不同涵义甚为重要，它能够帮助我们正确认识当前正在深入推进的政治体制改革。

2、我国现行政治体制的种种弊端

我国的现行政治体制是依据社会主义政治制度的根本要求来构建的。我国以中央高度集权为特征的领导体制，对于克服建国初期的困难局面，粉碎帝国主义封锁和颠覆威胁，以及建设社会主义的经济制度和国民经济体系，保障国力的强大和国家的统一都起过重大作用。但是，随着生产资料所有制方面的社会主义改造的完成，这种基本上还是从革命战争时期延续下来的政治体制，越来越显得不能适应社会主义事业的发展。此外，由于社会主义是客观历史条件和主观精神因素纵横交错的一种社会实践过程，我们又是在长期贫穷落后的历史条件下搞社会主义，建设社会主义的全面理论和完整经验只能逐步形成，尤其由于主客观惰性因素的渗透，使得现行政治体制存在一些消极的东西。总的来说，我们现行政治体制中的诸种弊端主要表现为权力过分集中、党政不分、机构重叠、官僚主义、人浮于事、办事效率低、管理方法陈

旧、平均主义、组织结构僵化、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等。还有封建主义残余尚未肃清，民主不够健全，法制不够完备，等等。长期以来，政治体制的这些缺陷使以权谋私、假公济私、贪污腐化、宗法关系、打击报复等不正之风得以蔓延和发展。政治体制中的这些弊端，是不符合社会主义基本政治制度要求的，并使得社会主义制度的优越性没有在事实上充分发挥出来，给社会主义建设造成了不应有的损失。如果这种状况继续延续下去，将会进一步损害社会主义的形象。因此，必须坚定不移地进行政治体制改革。只有改革社会主义才会有出路，社会主义制度的优越性才会由可能转化为现实。

3、政治体制改革是社会主义现代化建设的迫切要求

党的十三大为我国政治体制改革规划了基本蓝图，明确提出了政治体制改革的长远目标和近期目标，号召全党同志都应应以积极的姿态投身到这场改革中去。这是我们党从实际出发，总结我国社会主义建设正反两方面的历史经验，借鉴国际共产主义运动的经验教训，向全党和全国人民提出的一项重大任务，是我国社会主义现代化建设发展的必然结果和迫切要求。正如邓小平同志所说的，“不搞政治体制改革不能适应形势。”^②党的十一届三中全会以后，我们党一直把改革作为一个重大问题，因为只有改革才能带来社会生活各方面的深刻变化，推动社会主义事业的发展。我国的社会主义改革是一场全面改革，其范围之宽，包括社会的一切领域、一切战线、一切地区、一切部门和一切单位；其内容之广，涉及了经济、政治、思想、伦理、法律、文化、科学、

教育等所有方面。确切地说，我们的改革是在坚持社会主义基本制度的前提下，全面改革社会主义的生产关系和上层建筑中那些不适应生产力发展的各种具体制度。改革首先是从农村开始，而后逐步发展到城市。而城市的经济体制改革是紧紧围绕着搞活企业这个中心，在计划、财政、税收、价格、金融、商业、劳动工资等方面全面开展，使城市的经济生活出现了可喜的局面。这个改革是整个社会结构的变革，因而它对政治体制改革提出了迫切要求。因此，改革政治体制是全面改革不可缺少的重要环节。可以说其他方面的改革能不能成功，最终还是决定于政治体制的改革。只有通过政治体制改革，才能进一步建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。

二、社会主义条件下进行政治体制改革的依据

社会主义条件下进行政治体制改革的主要依据是什么？也就是说，我们是在什么样的思想理论指导下在什么样的客观条件下搞改革的？概括地讲，我们是在社会主义初级阶段这个客观基础之上依据马克思主义关于社会基本矛盾的理论，特别是上层建筑一定要适合经济基础状况规律的要求，以及对建设有中国特色社会主义规律的认识，才果断地提出了坚定不移地进行政治体制改革的。只有深刻地认识社会主义社会初级阶段的特点，深入研究我国社会主义社会基本矛盾运动和发展的状况，日益深化对建设有特色的社会主义客观规律的认识，才能更好地指导政治体制改革，科学地确定政治体制改革的方向、性质、任务及其有关基本方针和政策。

1、我国政治体制改革是社会主义初级阶段所赋予的历史使命

初级阶段的社会主义社会是一个过渡性社会，它需要通过不断改革来实现向更高的阶段发展。我国社会主义的政治制度和政治体制，从建立之日起就面临着一个不断完善和发展的艰巨任务。早在建国初期和社会主义改造时期，党中央和毛泽东同志就领导全党和全国人民为巩固和发展新的社会制度，为实行民主集中制而付出了巨大努力，并取得了突出成绩。可惜的是，没能持久地坚持下去。从五十年代后期开始党和国家的民主集中制遭到了破坏，特别是“文化大革命”的粗暴践踏，使我国的社会主义政治体制受到了严重的摧残。党的十一届三中全会以来，经过拨乱反正，我们党和国家全力以赴地“在大幅度提高社会生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度。”^③使经济体制改革和政治体制改革都获得了一定程度的发展和完善，但是仍有许多不完善的地方需要改革，改革是社会主义发展的客观要求。

我们国家还处在社会主义初级阶段，它是正在成长着的、在许多方面尚未定型并带有历史时代痕迹的活的机体。初级阶段的社会主义不可能纯而又纯，它的政治体制也不可能尽善尽美，它同一切新生事物一样，也必须经历一个从低级到高级、从不完善到完善、从不成熟到成熟的历史发展过程。社会主义社会从建立到完善直到成长为共产主义社会，必须经过生产力的巨大发展和经济、政治、思想文化的巨大发展。而这种巨大发展，都离不开社会主义本身各方面

的改革，其中包括政治体制改革。邓小平同志在分析我国现行政治体制存在的弊端时指出：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。”^④ 这些具体制度的不健全和不完善是与社会主义初级阶段有密切关系的。因此，必须从社会主义社会初级阶段的政治生活的基本特征出发来分析政治体制改革，科学地探求政治体制除旧更新的手段和方法。通过政治体制改革，推进社会主义社会不断向前发展，这是取得胜利的无产阶级及其政党，在新的历史时期必须完成的伟大使命。

2、政治体制改革的主要理论依据是上层建筑一定要适合经济基础状况的规律

在社会主义社会里，上层建筑与经济基础从总体上是基本相适应的，但是由于还存在旧社会的痕迹，还有新产生的不适应社会主义经济基础发展的诸种因素、环节和方面，尽管这些不适应的方面是非根本的、局部的，但解决不好也会阻碍社会主义社会向前发展。因此，必须对上层建筑领域中不适应经济基础状况的因素、环节和方面进行不断的改革，促进社会生产力的发展。党的十一届三中全会提出：“实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命。”^⑤ 这里所说的多方面的改变，基本上属于经济基础和上层建筑领域，改革的方向是要改得同生产力的大幅度提高相适应。十一届三中全会以来，我们党花了很大力量来研究和探索改革经济体制和政治体制，提出了一

系列正确的理论观点和方针、政策、措施，有力地推进了改革的进程，促进了社会生产力的发展。

上层建筑适应经济基础的状况是社会发展的普遍的客观规律，这一规律是同生产关系适合生产力状况的规律密切联系在一起的，这两个规律共同作用而形成了整个社会的基本矛盾运动。它是我们党制定路线、方针和政策的基本依据，也是我们进行政治体制改革的基本依据，因而对于指导我们进一步改革和完善社会主义的政治体制，具有直接的现实意义。在社会主义条件下依据经济基础的客观要求，对上层建筑某些方面的改变，具有旧质要素的逐渐消亡和新质要素的逐渐积累的性质，但却不是整个上层建筑的完全改变和根本改变，而是在坚持社会主义的根本政治制度的前提下，改革上层建筑中某些要素和环节，使上层建筑与经济基础相矛盾的情况在社会主义的内部不断得到解决。

在社会主义社会里，改革政治体制是上层建筑同经济基础不断协调地向前发展所必需的，进行社会主义现代化建设，必须进行一系列的改革。没有改革，就不可能实现社会主义现代化。改革贯穿于整个社会主义现代化建设全过程，政治体制改革作为社会主义全面改革的重要一环，也必然贯穿于整个社会主义现代化建设的全过程。只有不断改革和不断完善社会主义的政治体制，才能使上层建筑适应我国社会主义商品经济发展的需要，加速推进社会主义现代化建设的进程。恩格斯在论证社会主义从空想到科学发展时曾说过：“当我们深思熟虑地考察自然界或人类历史或我们的精神活动的时候，首先呈现在我们眼前的，是一幅由种种联系和相互作用无穷无尽地交织起来的画面。其中没有任何东西是不动