



1978-1999

刘智峰 主编

中国
政治体制改革
问题报告



中国电影出版社

刘智峰 □ 主编

中国政治体制改革问题报告

中国电影出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政治体制改革问题报告/刘智峰主编. —北京:中国电影出版社, 1999.6

ISBN 7-106-01345-5

I. 中… II. 刘… III. 政治体制改革—研究—中国—文集
IV. D6-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 25936 号

书 名	中国政治体制改革问题报告
编 者	刘智峰
责任编辑	陈汉涛
封面设计	文 彬
出版发行	中国电影出版社 (北京北三环东路 22 号)
经 销	新华书店
印 刷	北京飞达印刷厂
版 次	1999 年 6 月第 1 版 1999 年 6 月北京第 1 次印刷
规 格	开本/850×1168 毫米 1/32 印张/14.75 字数/352 千字
印 数	1-10000 册
国际书号	ISBN 7-106-01345-5/J.0666
定 价	25.00 元

编者前言

□中国是正在变革中的社会。二十年的改革开放,中国取得了巨大的成就,但也不应讳言成就背后的问题和矛盾——这场伟大的试验是一笔宝贵的精神财富,以理性的实事求是的态度回顾与反思二十年的改革历史,总结改革战略、方向上的成功经验,从坎坷挫折中汲取失败的教训,明确改革所处的历史方位,让下一步的改革有更正确的思路 and 方向是十分必要的。这是本书第一章的内容。

□变革中的社会是处于危机中的社会。经济的飞速发展,拉动传统的社会结构、权力体系、利益格局产生剧烈运动,这些变化将引发诸多社会矛盾并累积起来,由简单而复杂,埋下危机的隐患。而由于经济快速发展,社会结构剧烈变动及政治体制改革相对滞后交互作用造成的传统权力结构畸变及传统权威模式的失效,使旧的政治社会体制控制宏观、协调矛盾、平衡冲突、扼制腐败的主动性和能力有所减弱。本书的二至三章就从不同的角度表达了这一共同的忧虑。并提出应该不失时机地推进实质性的政治体制改革,构筑新的适应社会主义市场经济的政治体制框架和权力结构。

□上述的体制性弊病表现在方方面面。诸如权力资本的恶性

膨胀、暴富群体的迅速崛起、社会阶层的进一步分化、权利不平等的加剧、宪政体制的缺陷、司法腐败的泛滥、行政权力的滥用、新闻监督的乏力、基层政权的恶性病变、城市社会单位体制的痼疾,等等。本书的四至十章对以上各方面进行了深入的剖析。值得指出的是,这种分析避免了以往在谈政治体制问题时存在的意识形态化及整体性和极端性,而是更加贴近中国的现实,以理性的态度进入政治体制的各个环节和细部进行经验性的探究。

□变革是主动的,可控的。但是必须抓住有利的时机,否则就可能丧失了改革的主动性。邓小平曾不无远见地指出:改革的成功与否取决于政治体制改革,如果不进行政治体制改革,经济体制改革的成果也不能保障。深长思之,我们更感到适时进行政治体制改革的必要性和紧迫性。

如果说,在变革的时代,知识者能为中华民族的伟大复兴尽一份力的话,也许就在于那种直面现实、坚持理想的勇气和理性精神。所以,不回避问题和矛盾,不阿谀粉饰,讲真话、实话就是他们的良心和责任。

刘智峰

1999年4月

政治体制改革和民主法制建设

我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨越世纪的发展，要求我们在坚持四项基本原则的前提下，继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。

发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。社会主义民主的本质是人民当家作主。国家一切权力属于人民。我国实行的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体是人民奋斗的成果和历史的選擇，必须坚持和完善这个根本政治制度，不照搬西方政治制度的模式，这对于坚持党的领导和社会主义制度、实现人民民主具有决定意义。

发展民主必须同健全法制紧密结合，实行依法治国。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。党领

导人民制定宪法和法律，并在宪法和法律范围内活动。依法治国把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，从制度和法律上保证党的基本路线和基本方针的贯彻实施，保证党始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

推进政治体制改革，必须有利于增强党和国家的活力，保持和发挥社会主义制度的特点和优势，维护国家统一、民族团结和社会稳定，充分发挥人民群众的积极性，促进生产力发展和社会进步。当前和今后一段时间，政治体制改革的主要任务是：发展民主，加强法制，实行政企分开、精简机构，完善民主监督制度，维护安定团结。

（一）健全民主制度。共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。发展社会主义民主，制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。坚持和完善人民代表大会制度，保证人民代表大会及其常委会依法履行国家权力机关的职能，加强立法和监督工作，密切人民代表同人民的联系。要把改革和发展的重大决策同立法结合起来。逐步形成深入了解民情、充分反映民意、广泛集中民智的决策机制，推进决策科学化、民主化，提高决策水平和工作效率。坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度。坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，加强同民主党派合作共事，巩固我们党同党外人士的联盟。继续推进人民政协政治协商、民主监督、参政议政的规范化、制度化，使之成为党团结各界的重要渠道。巩固和发展广泛的爱国统一战线。全面贯彻党的民族政策，坚持和完善民族区域自治制度，切实加强民族工作，巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系，促进各民族共同繁荣进步。认真贯彻党的宗教政策、侨务政策。工会、共青团、妇联等群众团体要在管理国家和社会事务中发挥民

主参与和民主监督作用，成为党联系广大人民群众的桥梁和纽带。

扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。坚持和完善以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度，组织职工参与改革和管理，维护职工合法权益。坚决纠正压制民主、强迫命令等错误行为。

（二）加强法制建设。坚持有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，是党和国家事业顺利发展的必然要求。加强立法工作，提高立法质量，到2010年形成有中国特色社会主义法律体系。维护宪法和法律的尊严，坚持法律面前人人平等，任何人、任何组织都没有超越法律的特权。一切政府机关都必须依法行政，切实保障公民权利，实行执法责任制和评议考核制。推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度。加强执法和司法队伍建设。深入开展普法教育，增强全民的法律意识，着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力。法制建设同精神文明建设必须紧密结合，同步推进。

（三）推进机构改革。机构庞大，人员臃肿，政企不分，官僚主义严重，直接阻碍改革的深化和经济的发展，影响党和群众的关系。这个问题亟待解决，必须通盘考虑，组织专门力量，抓紧制定方案，积极推进。要按照社会主义市场经济的要求，转变政府职能，实现政企分开，把企业生产经营管理的权力切实交给企业；根据精简、统一、效能的原则进行机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，提高为人民服务水平。

平；把综合经济部门改组为宏观调控部门，调整和减少专业经济部门，加强执法监管部门，培育和发展社会中介组织。深化行政体制改革，实现国家机构组织、职能、编制、工作程序的法定化，严格控制机构膨胀，坚持裁减冗员。深化人事制度改革，引入竞争激励机制，完善公务员制度，建设一支高素质的专业化国家行政管理干部队伍。

（四）完善民主监督制度。我们的权力是人民赋予的，一切干部都是人民的公仆，必须受到人民和法律的监督。要深化改革，完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制。坚持公平、公正、公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度。把党内监督、法律监督、群众监督结合起来，发挥舆论监督的作用。加强对宪法和法律实施的监督，维护国家法制统一。加强对党和国家方针政策贯彻的监督，保证政令畅通。加强对各级干部特别是领导干部的监督，防止滥用权力，严惩执法犯法、贪赃枉法。

（五）维护安定团结。随着改革开放的深入和经济关系的调整，经济和社会生活中的各种矛盾，出现了不少新情况和新变化，其中一些涉及群众切身利益的矛盾比较突出。各级党委和政府必须认真负责、满腔热情地解决人民群众生活和工作中的实际问题。对人民内部矛盾，要深入实际，调查研究，做好思想政治工作，区别不同情况，正确运用经济、行政和法律等手段加以处理，防止矛盾激化。

搞好社会治安，是关系人民群众生命财产安全和改革、发展、稳定的大事。要加强政法工作，依法严厉打击各种犯罪活动，坚决扫除黄赌毒等社会丑恶现象。加强社会治安综合治理，打防结合，预防为主，加强教育和管理，落实责任制，创造良好的社会治安环境。

建设社会主义民主政治，是逐步发展的历史过程，需要从我

国的国情出发，在党的领导下有步骤、有秩序地推进。社会主义愈发展，民主也愈发展。我们要在实践中积极探索规律，不断推进有中国特色社会主义民主政治的发展，使它在二十一世纪展现出更加蓬勃的生命力。

（摘自江泽民在中共十五大上的报告）

序 言

□ 刘 吉

积极探索社会主义民主政治的实现途径

近年来，关于政治体制改革的文章和议论越来越多了。这首先是深入学习邓小平理论的结果，同时也是中国社会主义改革的现实的呼唤。邓小平同志教导我们，不进行政治体制改革，经济体制改革就深入不下去，甚至已经取得的成果还会丧失；我们这场社会主义改革最后能否取得成功，要看政治体制改革能否成功。现实越来越显示着这一真理。国有大中型企业至今没有从体制上搞活搞好、腐败现象愈演愈烈、下岗工人和两极分化日益突出……等等，表明如果不认真推进政治体制改革，社会主义市场经济体制要最后确立，经济要进一步发展，将越来越困难了。上层建筑跟不上经济基础的发展，就会反作用成为经济发展的羁绊，这就是马克思主义基本原理啊！

“发展是硬道理”，经济不发展必将导致最大的不稳定。改革，改革，只有改革才是发展的根本动力，才能促进经济快速发展。

政治体制改革的研究、讨论和推进，开始进行得不错，人们感到振奋。后来，正如过去许多次重大改革那样，出现了噪音，先是有人重弹什么多党制、议会制等等，接着有人惊呼阶级斗争新动向，于是“敏感问题”“敏感年”，连涉及政治体制改革的文章也无法发表了。

社会主义政治体制改革确是一个敏感问题。敏感何在？就敏

感在右的和“左”的干扰。敏感的问题一般来说总是重大问题，否则就不值得右的和“左”的干扰了。如果因为敏感，我们就退避三舍，不研究，不讨论，不行动，那么重大问题又如何去解决？我们的事业又如何不断推进？正确的态度应是，寻找敏感源，进行“脱敏”。这就是说，高举邓小平理论的伟大旗帜，全面准确地把握邓小平理论，用邓小平理论坚决排除右的和“左”的干扰，从而认真按邓小平理论的教导去解决重大问题，把党的事业推向前进。

社会主义政治体制改革，还是一项十分复杂的问题。复杂的问题不是不可解决的问题。因为复杂就退避三舍或简单行事都是不对的。从方法论上讲，右的和“左”的干扰都是鼓吹简单行事。右，是资本主义的教条主义，把资产阶级民主奉为至圣不可超越，企图简单地把它搬到中国来，谁要是不同意它，就被指责是社会主义僵化；“左”，是马克思主义的教条主义，无视客观事实，一切从本本概念出发，简单化地认为社会主义是天然的民主政治，社会主义不需认真努力自然而然就民主了，甚至把过去所做的，现在实行的都认定是完美无缺无须改革的“最民主”了，谁要研究，更不要说提出政治体制改革，都被指责为“资产阶级自由化”，至少是“自由化倾向”。教条主义者都是思想上的懒汉。社会主义政治体制改革既然是个十分复杂的命题，回避不能解决问题，简单化要搞乱问题。复杂的问题必须用复杂的办法去解决。首先要找出复杂的原因。社会主义政治体制改革复杂就复杂在它是一个全新的事业，没有成功的先例可以借鉴，需要在实践中不断探索不断完善。复杂还在于中国的国情：一个人口举世无双的超级社会，一个经济和科学文化相当落后的国家，几千年缺乏民主法治传统，等等。既然如此，解决它的复杂的办法，至少是：

(1) 要进行认真的艰苦的研究和讨论，作好比较充分的理论

准备。还是列宁那句话，没有革命的理论就没有革命的运动。邓小平同志指明我国社会主义政治体制改革的目标是建立社会主义民主政治，江泽民同志在党的十五大报告中进一步指出“依法治国，建设社会主义法治国家”。目标已明，现在需要理论界进行系统分析和设计。什么是社会主义民主政治和法治国家？就是中国共产党领导人民当家作主，以实现二十一世纪中华民族的伟大复兴。这是史无前例的，需要理论工作者进行创造性的研究，进行创新。

(2) 要有领导、有秩序、有步骤地推进。党首先要领导和加强社会主义政治体制改革的理论研究。要鼓励理论工作者创新而不是因为敏感而无人敢研究；要鼓励自由讨论，在讨论中排除右的和“左”的干扰，闪跃出邓小平理论的真理光辉；要按照邓小平同志的教导，尊重群众的首创精神，集全党的智慧，从而在理论的百家争鸣中择其善而从之；要确立社会主义民主政治和法治国家的目标模式，以激励民心民气为之奋斗，加速中国特色社会主义建设；实施目标模式必须系统设计，一切从实际出发，一代人做一代人的事，越俎代庖、一蹴而就都是不可能的事；最后，改革是自上而下的自我完善，因此社会主义民主政治和法治必须从上而下推进。

我们理论工作者应该把社会主义民主政治和法治国家的理论研究担当起来。这是历史的重托，是责无旁贷的。要研究的理论课题太多了。仅我浅见，至少有：

(1) 什么是民主？民主的本质的含义是什么？作为意识形态的民主，作为政治体制的民主，作为工作作风的民主等等有何区别与联系？政治民主、经济民主、军事民主、企业民主、教育民主乃至家庭民主等等的确切含义及其与社会主义民主的关系是什么？……

(2) 西方国家关于民主政治的理论研究成果和实践经验教训。要有古代的、中世纪的、特别是文艺复兴启蒙时代的……历史的分析；更要有现代的、当代的现实的分析。

(3) 马克思主义经典作家关于民主的观点与理论的研究。首先要原汁原味地理解，再作历史的和社会的分析与总结。

(4) 欧洲社会主义国家（主要是前苏联）民主政治的实践，经验与教训。

(5) 中国古代的民主思想和现代中国民主理论和实践。

(6) 中国共产党领导人民当家作主的理论和实践探索，经验与教训。中国现行民主政治模式和机制的优越性和不足的分析。

(7) 民主集中制的历史演进。它的确切含义和科学机制。它的优越性和不足之处。为什么在民主集中制下出现斯大林时期的暴政和毛泽东晚年严重错误，最后出现戈尔巴乔夫解散共产党、苏联亡国？民主集中制与社会主义民主政治和法治国家的关系。

(8) 共产党领导与人民当家作主的关系。理论论述和操作机制。

(9) 社会主义民主政治和法治国家的目标模式、科学机制和法律保证体系。

(10) 社会主义民主政治和法治国家实现步骤的系统工程设计。

当然，可能还有其它问题。细节问题自然更多。理论应该超前，如果我们把这些问题研究透了，中国社会主义政治体制改革必将得以更顺利地推进。无须赘言，实践往往走在前面，理论工作者还有一项任务就是及时总结群众首创的经验。

理论总是百家争鸣的。十位学者就可能有十二种意见，否则就不成其为学者。意见自然有正确的与错误的、全面的与片面的等等。不是这种情况，就没有真正的理论研究。恰恰正是这种情况，给党提供了“择其善”和“集全党智慧”的广阔天地。

刘智峰同志是一位有心人，也是一位勤奋的青年学者。他将近年来学者们关于社会主义政治体制改革的论述文章，按照有利于中国特色社会主义建设的标准择优编辑成集，就作为近年来理论研究成果的一个小结吧。历史将证明这是一本有价值的书。

刘智峰同志还是一位有韧性的青年。他为此书出版可谓呕心沥血。仅以邀我写序为例，虽不能说百折不挠，也堪称十折不挠，使我无法拒绝。实在，我应该感谢他逼我学习与思考，写下上面一番感悟，是为序。

1999年4月9日 五乐斋

目 录

1	编者前言	
1	导 言 政治体制改革和民主法制建设	江泽民
1	序 言 积极探索社会主义民主政治的实现途径	刘 吉

第一章 二十年改革的回顾与反思

3	中国改革的历史方位——经济改革二十周年反思	何清涟
27	艰难而漫长的改革——政治改革二十周年反思	王贵秀

第二章 构筑适应市场经济的新权力结构

41	抓住时机,突破政治体制的障碍	李景鹏
49	调整权力结构,为经济发展开拓空间	王跃生
56	新权力结构:社会主义市场经济的政治要求	王沪宁

第三章 推进党和国家领导体制的民主化

69	落实民主监督制度,以权力制约权力	王贵秀
78	党和国家领导体制的历史考察与改革展望	庞 松 韩 钢
108	在政治体制改革上也要坚持“三个有利于”	刘智峰

第四章 社会阶层的演变

- 127 中国的危机——权力资本恶性膨胀 杨 帆
137 一个特殊的社会阶层——暴富群体的崛起 于祖尧
154 中国社会各阶层的政治态势与前景展望 萧功秦

第五章 民主与社会公正

- 173 民主是社会主义的旗帜 刘 吉
180 为什么美国没有社会主义 秦 晖
208 民主不可以缓行 秦 晖
213 相对于资本主义,民主是首要的 王小东

第六章 从司法腐败走向司法公正

- 223 实行司法独立与扼制司法腐败 郭道晖

第七章 从人治行政走向法治行政

- 249 从人治行政走向法治行政 姜明安
257 (附录)严格规范行政行为

第八章 新闻立法——制约权力、监督腐败

- 265 十八年风雨兼程,新闻法呼之难出 张西明
278 开放舆论,监督腐败 孙旭培
282 (附录)启动舆论工具对权力实施制约的袁庚