

政治体制改革的 理论与实践

辽宁人民出版社

政治体制改革的 理论与实践

主 编：李 哲

副主编：吴南浩

侯仰德

辽宁人民出版社

一九八六年·沈阳

政治体制改革的理论与实践

Zhengzhitizhi Gaige de Lilun yu Shijian

主 编：李 哲

副主编：吴南浩

侯仰德

辽宁人民出版社出版 辽宁人民出版社发行
(沈阳市南京街6段1里2号) 辽宁省委党校印刷厂印刷

字数：330,000

开本：787×1092 $\frac{1}{2}$

印张：16

印数：1—10,000

1986年10月第1版

1986年10月第1次印刷

责任编辑：王 伟

责任校对：金东郁

封面设计：安今生

统一书号：3090·839

定价：2.80 元

说 明

一、政治体制改革是当前我国社会各界所关注的重大问题。但是，社会主义国家政治体制改革的基本理论是什么？我国现行政治体制存在哪些弊端？改革主要包括哪些内容？应从何处入手？向怎样的目标努力？关键何在？其它社会主义国家有什么经验教训可以参考？资本主义国家的一些具体制度可否借鉴？这些问题都必须研究清楚。为了适应这一需要，我们特编写了《政治体制改革的理论与实践》一书，供各级领导干部和理论研究工作深入探索具有中国特色的社会主义政治体制问题时参考，同时可作为各级党校培训干部的辅助教材。

二、本书的编写，以邓小平同志《党和国家领导制度的改革》一文为指导，坚持理论与实践相结合的原则，力求内容全面、观点新颖、材料翔实，以便读者系统地了解我党十一届三中全会以来关于政治体制改革的理论与实践、当前国内理论界探讨政治体制改革的最新成果以及其它社会主义国家政治体制改革的经验和教训。

三、本书是在中共辽宁省委党校党委的直接领导下集体编写的，由李哲任主编，吴南浩、侯仰德任副主编。编辑成员有：（以姓氏笔划为序）田广清、丛利、孙放、狄凤山、张文、陈彦、杨承武、宋萌荣、金东郁、赵儒林、姜性善、姚黎君、康瑞华、魏子扬。

四、本书编写过程中，得到省委党校各处室许多同志的大力支持，于此一并致谢。同时恳请读者对本书批评指正，以便进一步修改补充。

编 者

一九八六年九月二十日

目 录

马克思主义经典作家论政治体制

- 一、政治中最本质的东西是国家政权机构…………… (1)
- 二、社会主义国家政权的实质是无产阶级专政…………… (2)
- 三、从事社会管理是国家政权的一项重要职能…………… (5)
- 四、没有适当形式的政权机关,就不能代表国家…………… (7)
- 五、重要的是普遍吸收所有的劳动者来管理国家…………… (10)
- 六、必须十分明确地划分党和苏维埃政权的职权…………… (15)
- 七、必须在各种组织中实行民主集中制的原则…………… (17)
- 八、要给地方更多的独立性…………… (19)
- 九、处理工农国家的事务必须实行集体领导…………… (21)
- 十、在纯粹执行职能方面实行个人负责制…………… (23)
- 十一、要逐步改革、完善党和国家的领导制度…………… (24)
- 十二、反对官僚主义是政治体制改革的重要内容…………… (27)
- 十三、无论如何必须精简我们国家机关…………… (29)
- 十四、关键是建立和完善一整套干部制度…………… (31)

十一届三中全会以来

党和国家领导人谈政治体制改革

- 一、不搞政治体制改革,就会阻碍生产力的发展…………… (38)
- 二、肃清封建主义影响,促进政治体制改革…………… (44)
- 三、党要善于领导,党政要分开…………… (46)

四、实行机构改革，提高办事效率·····	(49)
五、非克服官僚主义不可·····	(54)
六、克服权力过分集中，真正实行集体领导和 个人分工负责制·····	(57)
七、建立和完善一整套干部制度·····	(62)
八、必须发扬社会主义民主和加强社会主义法制·····	(73)
九、政治体制改革艰巨复杂，步骤要稳妥·····	(82)

我国建国以来政治体制的演变和发展

一、我国政治体制演变和发展的四个阶段·····	(86)
二、关于民主集中制原则·····	(90)
三、关于党中央领导机构·····	(93)
四、关于党对国家机构的领导·····	(93)
五、关于全国人民代表大会制度·····	(96)
六、关于我国的选举制度·····	(98)
七、关于政府行政领导体制·····	(100)
八、关于中央和地方管理权限的划分·····	(102)
九、关于企业领导体制·····	(104)

国内理论界关于政治体制 改革的讨论要点汇集

一、若干理论观点综述·····	(106)
二、政治体制改革的必要性与迫切性·····	(150)
三、我国现行政治体制的弊端·····	(162)
四、解决以党代政问题·····	(190)
五、合理配置国家政治权力·····	(214)

六、改革干部制度·····	(250)
七、改革与完善国家行政机构·····	(282)
八、实现社会主义政治的民主化·····	(316)
九、健全社会主义法制·····	(346)
十、必须肃清封建主义的影响·····	(365)
十一、我国政治体制改革的目标和突破口·····	(397)

近 几 年 我 国 各 地 有关政治体制改革的一些探索

蛇口工业区全面进行体制改革·····	(419)
哈尔滨市调整机构设置，转变政府 经济管理职能·····	(421)
四川省安县县委探索机构改革的新路子·····	(423)
沈阳市冶金局决定企业只设厂长一个一把手·····	(424)
天津医学院建立院长为首的行政指挥系统·····	(425)
湖南省华容县简政放权消除臃肿·····	(427)
宁波市改革选拔干部的办法·····	(430)
福建省农科院实行处所长聘任制·····	(433)
哈尔滨市人事监察局作出新规定 调进政府机关的干部必须经过考试·····	(434)
临湘县对新干部实行任职试用制·····	(435)
山西省翼城县机关实行干部任期 目标责任制·····	(436)
福建省委决定对县以下各级干部实行 目标责任制·····	(436)
北京市发动群众民主评议领导干部·····	(437)

天津开发区成立“民主评议会”	(439)
南京市实行干部考核公开化、群众化、具体化	(441)
四川省遂宁市破除干部终身制	
实行能上能下	(442)
蛇口工业区干部养成了能上能下的习惯	(445)

苏联和东欧各国政治体制改革情况简介

一、改革领导体制，明确党政分工	(447)
二、加强社会民主，扩大人民群众和社会组织	
管理国家的权利	(455)
三、改革政府机构，提高工作效率	(468)
四、改革和完善干部制度，实现干部队伍的	
知识化、年轻化	(472)

资本主义国家的一些政治制度

资产阶级的议会制度	(487)
现代资本主义国家的三权分立制度	(495)
资本主义国家的文官制度	(499)

马克思主义经典作家论政治体制

一、政治中最本质的东西是国家政权机构

马克思主义认为，只有当阶级斗争不仅属于政治范围，而且抓住政治中最本质的东西即国家政权机构时，才是充分发展的、“全民族的”阶级斗争。

列宁：《论自由主义和马克思主义的阶级斗争概念》
(1913年5月)，《列宁全集》第19卷 第107页

国家问题是一个最复杂最困难的问题，……你们反复探讨这个问题的机会很多，因为这是关系全部政治的主要的和根本的问题，……

列宁：《论国家》(1919年7月11日)，《列宁全集》
第29卷第428—429页

政治就是参与国家事务，给国家定方向，确定国家活动的形式、任务和内容。

列宁：《未写成的文章〈关于国家的作用问题〉的材料》(1916年11月18日)，《列宁文稿》第2卷
第407页

人民根据经验确信，如果人民代表机关没有充分的权力，如果它是由旧政权召集的，如果同它并存的旧政权还是完整的，那末人民代表机关就等于零。事变的客观进程提到日程上来的，已经不是这样或那样地来修订法律和宪法的问题，而是政权问题，实际的权力问题。如果没有政权，无论

什么法律，无论什么选出的机关都等于零。

列宁：《杜马的解散和无产阶级的任务》（1906年7月），《列宁全集》第11卷第98页

制度不单是所有制，而且有上层建筑，主要是政权机关、意识形态。

毛泽东：《打退资产阶级右派的进攻》（1957年7月9日），《毛泽东选集》第5卷第443页

二、社会主义国家政权的实质是无产阶级专政

国家决不是从外部强加于社会的一种力量。国家也不象黑格尔所断言的是“伦理观念的现实”，“理性的形象和现实”。勿宁说，国家是社会在一定发展阶段上的产物；国家是表示：这个社会陷入了不可解决的自我矛盾，分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面，这些经济利益互相冲突的阶级，不至在无谓的斗争中把自己和社会消灭，就需要有一种表面上驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内；这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会脱离的力量，就是国家。

恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯选集》第4卷第166页

在马克思看来，国家是阶级统治的机关，是一个阶级压迫另一个阶级的机关，是建立一种“秩序”，来使这种压迫合法化、固定化，使阶级冲突得到缓和。

列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷第176页

资产阶级国家虽然形式极其繁杂，但本质是一个：所有这些国家，不管怎样，归根到底一定是资产阶级专政。从资

本主义过渡到共产主义，当然不能不产生非常丰富和繁杂的政治形式，但本质必然是一个，就是无产阶级专政。

列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷第200页

苏维埃一般是最适宜的群众组织形式，但是我们不应当强调机关的形式，而应当指出阶级内容，应当力求使群众也能区别形式和内容。

一般说来，组织形式问题不是基本问题。革命高潮到来时，组织形式也会创造出来。不要让形式问题遮住政权应转归哪个阶级这个基本问题。

斯大林：《在俄国社会民主工党（布尔什维克）第六次代表大会上的讲话》（1917年7月27日），
《斯大林全集》第3卷第169页

无产阶级专政，即向共产主义过渡的时期，将第一次提供了人民享受的、大多数人享受的民主，同时对少数人即剥削者实行必要的镇压。

列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷第248页

民主是一种国家形式，一种国家形态。因此，它同任何国家一样，也是有组织有系统地对人们使用暴力，这是一方面。但另一方面，民主意味着在形式上承认公民一律平等，承认大家都有决定国家制度和管理国家的平等权利。

列宁：《国家与革命》，《列宁选集》第3卷第257页

对人民内部的民主方面和对反动派的专政方面，互相结合起来，就是人民民主专政。

毛泽东：《论人民民主专政》（1949年6月30日），
《毛泽东选集》第4卷第1412页

这里所谈的是“国体”问题。这个国体问题，从前清末年起，闹了几十年还没有闹清楚。其实，它只是指的一个问

题，就是社会各阶级在国家中的地位。资产阶级总是隐瞒这种阶级地位，而用“国民”的名词达到其一阶级专政的实际。这种隐瞒，对于革命的人民，毫无利益，应该为之清楚地指明。

毛泽东：《新民主主义论》（1940年1月），《毛泽东选集》第2卷第637页

公社——这是社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力；这是人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量；这是人民群众获得社会解放的政治形式，这种政治形式代替了被人民群众的敌人用来压迫他们的社会人为力量。

马克思：《法兰西内战》（1871年4月—5月），
《马克思恩格斯选集》第2卷第413页

我们的国家是工人阶级领导的以工农联盟为基础的人民民主专政的国家。这个专政是干什么的呢？专政的第一个作用，就是压迫国家内部的反动阶级、反动派和反抗社会主义革命的剥削者，压迫那些对于社会主义建设的破坏者，就是为了解决国内敌我之间的矛盾。……专政还有第二个作用，就是防御国家外部敌人的颠覆活动和可能的侵略。在这种情况下出现的时候，专政就担负着对外解决敌我之间的矛盾的任务。专政的目的是为了保卫全体人民进行和平劳动，将我国建设成为一个具有现代工业、现代农业和现代科学文化的社会主义国家。

毛泽东：《关于正确处理人民内部矛盾的问题》
（1957年2月27日），《毛泽东选集》第5卷
第366页

三、从事社会管理是国家政权的一项重要职能

国家一直是从社会中分化出来的一种机构，一直是由一批专门从事管理、几乎专门从事管理或主要从事管理的人组成的。人分为被管理者和专门的管理者，后者居于社会之上，称为统治者，称为国家代表。这个机构，这个管理别人的集团，总是把持着一定的强制机构，实力机构，不管这种加之于人的暴力表现为原始时代的棍棒，或是奴隶制时代较为完善的武器，或是中世纪出现的火器，或是完全根据现代最新技术造成的二十世纪的奇妙武器，反正都是一样。使用暴力的手段可以改变，但是只要国家存在，每个社会就总有一个集团进行管理，发号施令，实行统治，并且为了维持政权而把实力强制机构、暴力机构、适合于每个时代的技术水平的武器把持在自己手中。我们详细地观察了这种共同现象，就要问为什么在没有阶级、没有剥削者和被剥削者的时候就没有国家，为什么国家产生于阶级出现的时候，——只有这样，我们才能对于国家的实质及其意义的问题找到一个确切的回答。

列宁：《论国家》（1919年7月11日），《列宁选集》第4卷第47—48页

政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础，而且政治统治只有在它执行了它的这种社会职能时才能持续下去。不管在波斯和印度兴起或衰落的专制政府有多少，他们中间每一个都十分清楚地知道自己首先是河谷灌溉的总的经营者，在那里，如果没有灌溉，农业是不可能进行的。

恩格斯：《反杜林论》（1876年9月—1878年6月），《马克思恩格斯选集》第3卷第219页

在亚洲，从很古的时候起一般说来只有三个政府部门：财政部门，或对内进行掠夺的部门；军事部门，或对外进行掠夺的部门；最后是公共工程部门。……因此亚洲的一切政府都不能不执行一种经济职能，即举办公共工程的职能。

马克思：《不列颠在印度的统治》（1853年7月22日），《马克思恩格斯选集》第2卷第64页

一方面是一定的权威，不管它是怎样造成的，另一方面是一定的服从，这两者，不管社会组织怎样，在产品的生产和流通赖以进行的物质条件下，都是我们所必需的。

另一方面，我们也看到，生产和流通的物质条件，不可避免地随着大工业和大农业的发展而复杂化，并且趋向于日益扩大这种权威的范围。所以，把权威原则说成是绝对坏的东西，而把自治原则说成是绝对好的东西，这是荒谬的。权威与自治是相对的东西，它们的应用范围是随着社会发展阶段的不同而改变的。

恩格斯：《论权威》（1872年10月—1873年3月），
《马克思恩格斯选集》第2卷第553页

就是这个先锋队，在十月革命之后，在政权转到无产阶级手里之后，开始了自己真正的事业——教育被剥削劳动群众，吸引他们在不要官僚、不要资产阶级、不要资本家的情况下参加国家管理和生产管理。

列宁：《在全俄工会第二次代表大会上的报告》（1919年1月20日），《列宁全集》第28卷第400页

显然，苏维埃政权永远不会停止执行自己镇压剥削者反抗的任务，不管这种反抗用什么样的党的旗帜，还是用什么受人欢迎的和漂亮的名称来作掩护。但是，镇压反抗的任务目前已经基本完成，现在提到日程上来的是管理国家的

任务。

列宁：《〈苏维埃政权的当前任务〉一文的初稿》
(1918年3月23日—28日)，《列宁文稿》
第3卷第46—47页

在任何社会主义革命中，当无产阶级夺取政权的任务解决以后，随着剥夺剥夺者及镇压他们反抗的任务大体上和基本上解决，必然要把创造高于资本主义社会的社会经济制度的根本任务，提到首要地位；这个根本任务就是提高劳动生产率，因此，（并且为此）就要有更高形式的劳动组织。

列宁：《苏维埃政权的当前任务》（1918年3—4月），《列宁选集》第3卷第509页

无产阶级取得国家政权以后，它的最主要最根本的利益就是增加产品数量，大大提高社会生产力。

列宁：《工会在新经济政策条件下的作用和任务》
(1922年1月12日)，《列宁选集》第4卷
第586页

四、没有适当形式的政权机关，就不能代表国家

人民已经认识到目前爆发的斗争的伟大意义。现在只是必须找出一种能使无产阶级实现自己的统治的实际形式。这种形式就是实行无产阶级专政的苏维埃制度。

列宁：《共产国际第一次代表大会》（1919年3月2日—6日），《列宁选集》第3卷第715页

至于还有所谓“政体”问题，那是指的政权构成的形式问题，指的一定的社会阶级取何种形式去组织那反对敌人保护自己的政权机关。没有适当形式的政权机关，就不能代表国家。中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会

的系统,并由各级代表大会选举政府。但必须实行无男女、信仰、财产、教育等差别的真正普遍平等的选举制,才能适合于各革命阶级在国家中的地位,适合于表现民意和指挥革命斗争,适合于新民主主义的精神。这种制度即是民主集中制。只有民主集中制的政府,才能充分地发挥一切革命人民的意志,也才能最有力量地去反对革命的敌人。“非少数人所得而私”的精神,必须表现在政府和军队的组成中,如果没有真正的民主制度,就不能达到这个目的,就叫做政体和国体不相适应。

毛泽东:《新民主主义论》(1940年1月),《毛泽东选集》第2卷第637—638页

马克思和我在四十年间反复不断地说过,在我们看来,民主共和国是唯一的这样的政治形式,在这种政治形式下,工人阶级和资本家阶级之间的斗争能够先具有普遍的性质,然后以无产阶级的决定性胜利告终。

恩格斯:《答可尊敬的卓万尼·博维奥》(1892年2月6日),《马克思恩格斯全集》第22卷第327页

列宁从马克思主义理论出发,根据他对俄国两次革命经验的研究,得出结论说,无产阶级专政最好的形式不是议会制民主共和国,而是苏维埃共和国。

《联共(布)党史简明教程》(1938年)人民出版社1975年版第392页

无产阶级借以推翻资产阶级、获得胜利的社会的政治形式将是民主共和国,它日益集中这一民族或这些民族里的无产阶级力量同还没有转到社会主义方面来的国家作斗争。没有无产阶级这一被压迫阶级的专政,便不能消灭阶级。没有各社会主义共和国对各落后国家的相当长期的顽强斗争,便