

政治体制改革研究与资料丛书

政治体制改革 基本问题探讨

迟福林 李永春 周罗庚 张民耕 蔡予民著

春秋出版社

政治体制改革研究与资料丛书

政治体制改革基本 问题探讨

迟福林 李永春 张民耕

周罗庚 蔡子民著

春秋出版社

1988年·北京

政治体制改革基本问题探讨

迟福林 李永春 蔡子民 著
张民耕 周罗庚

春秋出版社出版发行
全国新华书店经销
北京昌平展望印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 7.25印张 186千字
1988年8月北京第1版 1988年8月第1次印刷
印数10500册

ISBN 7-5069-0034-3/D·14

定价:2.55 元

出版说明

在我国政治体制改革作为社会主义现代化建设的一项重大理论与实践活动，从党的十一届三中全会算起，已有九个春秋了。党的十三大把政治体制改革提上全党的日程，提出了政治体制改革的基本方针和总体方案。政治体制改革将以不可阻挡的势头向纵深发展。科学地总结我国政治体制改革已有的实践经验，及时了解、正确回答改革实践中出现的新情况、新问题，并给以理论的说明，是广大理论工作者和实际工作者的共同责任。为配合这一具有重大现实意义的科学理论研究，推动政治体制改革向前发展，我们编辑出版了这套《政治体制改革研究与资料丛书》。

本丛书将系统介绍我国政治体制的现状与历史沿革，研讨党的十一届三中全会以来政治体制改革的实践经验，探索政治体制改革的规律，并介绍其它国家可资借鉴的政治理论思想和政治体制改革的经验。

我们有志于编好出好这套丛书，但限于条件和水平，缺点失误在所难免，热切盼望得到广大读者的支持、批评和帮助。

《丛书》编委会

春秋出版社

1988年4月

前 言

当前，正在我国展开的政治体制改革，是一项浩繁的系统工程，涉及现行政治体制的方方面面。因此，需要从总体上了解和把握政治体制改革的基本任务，努力探索其发展规律。为此，我们编写了这本书，希望它能为读者提供一些助益。

马克思主义历来认为，任何社会变革，都是在一定的政治、经济、文化环境中发生的，都是特定历史条件的产物。因此，要从总体上认识中国的政治体制改革，必须切实了解中国政治体制改革的历史条件和现状。第一，中国的社会主义脱胎于半殖民地半封建社会，现在仍处在社会主义初级阶段。这是我国政治体制改革最基本的出发点。因而，政治体制改革必须服从和服务于以发展有计划商品经济为中心的社会主义现代化建设，中国的社会主义民主政治建设必须同发展社会主义商品经济相适应。第二，中国革命的胜利是武装斗争的结果，长期的战争环境给我国政治体制带来了深刻的影响。就是说，我国现行的政治体制有它特殊的形成、演变和发展的过程，要对它进行历史的分析。第三，中国经历了“文化大革命”的严重挫折，要防止这类灾难重演，就必须对发生“文革”的根本原因作深刻总结，从根本上保证国家的长治久安。第四，中国的经济体制改革为人民带来了看得见的巨大利益，经济体制改革的深入使政治体制改革显得日益紧迫。从中国政治体制改革的历史条件和现状出发，本书的第一章在论述政治体制改革的时机和条件中，提到要在历史的转变中观察我国的政治体制改革。唯有此，我们才能了解我国政治体制改革的客观必然性，才能增强广大人民群众积极拥护和参与政治体制改革的自

觉性。

中国政治体制改革的历史条件和现状，相应地规定了中国政治体制改革的目标和原则。本书第二章论述了我国政治体制改革长期目标、近期目标以及它们之间的相互关系；论述了我国政治体制改革的基本原则和方法。在这一章中，专门用一节的篇幅概述了邓小平政治体制改革思想的指导意义，强调指出它是进一步研究和探讨政治体制改革理论和实践的指导原则。

中国政治体制改革的历史条件和现状，也相应规定了政治体制改革的基本任务。党的十三大报告提到了政治体制改革的七项内容，我们理解这七项内容，大体可以概括为三项基本任务：建立现代化的权力结构、建立高效能的政府工作系统、建设社会主义民主政治。当然，这三项基本任务是相互联系、互为前提的。本书的第三、四、五章，根据党的十三大报告精神，从理论与实践两个方面，较为系统地、具体地研究和探讨了这三项基本任务的内容、地位及其实现的途径。

综上所述，本书力图从中国政治体制改革的历史条件和现状出发，阐述政治体制改革的目标、原则和基本任务，探索我国政治体制改革的规律。当然，由于作者水平的限制，使得主观愿望和客观效果之间必然出现相当的距离。但是作为这样一种尝试，我们感到很有意义。因此，我们把这本不成熟的作品，奉献给广大读者。如果能引起读者的兴趣，特别是能够得到读者的批评意见，我们将十分高兴。

在编书的过程中，我们参考了有关材料和著作，还得到有关方面的大力支持和帮助。在此，我们深表谢意。

作 者

1988年3月

目 录

前 言	(1)
第一章 政治体制改革的时机和条件	(1)
第一节 在历史转变中考察政治体制改革的时 机和条件	(1)
第二节 经济体制改革的展开和深入, 对政治 体制改革提出了愈益紧迫的要求	(5)
第三节 人民群众民主政治觉悟的不断提高, 三中全会以来改革经验的丰富积累, 是政治体制改革的有利条件	(8)
第四节 社会主义国家改革潮流的形成, 是我 国政治体制改革有利的国际环境	(17)
第二章 政治体制改革的目标、原则与指导思想	(26)
第一节 政治体制改革的目标	(26)
第二节 政治体制改革的指导原则	(32)
第三节 邓小平政治体制改革思想的指导意义	(38)
第三章 建立适应现代化建设要求的权力结构	(43)
第一节 现行权力结构的不合理及其形成的原因	(43)
第二节 实行党政分开是实现权力结构优化配 置的首要关键	(51)
第三节 进一步下放权力是实现权力结构优化 配置的有效途径	(86)

第四章	建立高效能的政府工作系统	(113)
第一节	建立高效能政府工作系统的迫切性.....	(113)
第二节	改革政府机构是建立高效能政府 工作系统的首要任务.....	(116)
第三节	建立国家公务员制度是建立高效能政 府工作系统的根本措施.....	(128)
第四节	行政管理制度化、法制化是建立高效 能政府工作系统的基本途径.....	(136)
第五章	建设社会主义民主政治	(141)
第一节	建设社会主义民主政治的理论探索.....	(141)
第二节	社会主义民主政治的基本含义和现阶 段民主政治建设的若干特点.....	(152)
第三节	现阶段我国民主政治建设的主要任务 是完善社会主义民主政治制度.....	(168)
第四节	建立社会协商对话制度是建设社会主 义民主政治的重要方面.....	(183)
第五节	建设社会主义民主政治的主要途径.....	(193)

第一章

政治体制改革的时机和条件

一项伟大任务的提出及其实践的效果，在很大程度上要取决于提出或实施该项任务的时机和条件是否成熟。我们探讨政治体制改革这一当代社会主义实践的重大课题，也必须首先要弄清楚，它的时机和条件是否已经成熟。

第一节 在历史转变中考察政治体制改革的时机和条件

考察和认识政治体制改革的时机和条件，不能离开对十一届三中全会以来我国发生的历史性转变过程的分析。只有通过这样的分析，才能站在时代的高度，正确认识政治体制改革的时机和条件。

全党工作重点的战略转变与《党和国家领导制度的改革》

《党和国家领导制度的改革》是邓小平1980年8月在中央政治局扩大会议上的一篇讲话。在这篇讲话里，他全面论述了政治体制改革问题，特别还谈到政治体制改革的时机和条件问题。他认为提出政治体制改革的任务，“时机和条件都已成熟”。这个结论，是他根据现代化建设的迫切需要，在客观分析了全党工作重点战略转变的进程之后得出来的。实行全党工作重点的转变，进行现代化建设，遇到了来自政治体制方面的种种阻力，主要是思

想僵化，党政机构缺少活力，官僚主义严重等。

由于长期实行的是权力过分集中的体制，民主集中制没有形成严格的制度，许多重大决策乃至一些比较琐细的事情，往往都由个人说了算，久而久之，形成了严重的思想僵化。这样，在重大的历史变革中，一些干部往往从某种固定观念出发，不敢也不能够创造性地开展工作，总是“等、靠、要”，思想跟不上形势发展的要求。所以，思想僵化是现行政治体制下特有的一种现象，是实行全党工作重点转变首先遇到的一大障碍。

随着全党工作重点逐步转移到现代化建设上来，人才短缺、机构臃肿运转不灵两大问题急需解决。可是，僵化的干部管理体制，不仅造成了现在各级领导人员普遍老化的状况，而且不利于提拔中青年优秀干部，更不利于大批优秀人才脱颖而出。由此而来，又造成了机构臃肿，层次多，副职多，闲职多。这样，使得党政机构缺少活力、官僚主义严重等问题，长期得不到解决。正如邓小平指出的：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”^①

现代化建设和实行全党工作重点转移的需要，同政治体制改革时机、条件的成熟程度，是成正比的。在全党工作重点的战略转变过程中，出现《党和国家领导制度的改革》这篇讲话，可说是证明了这一点。所以，我们首先要从全党工作重点转移的历史高度，来正确认识政治体制改革的时机和条件。

从党的十二届三中全会到十三大

从党的十二届三中全会作出经济体制改革的决定，确定社会主义经济是有计划的商品经济开始，我国进入了十一届三中全会

^① 《邓小平文选》第287页。

以来的第二次历史性转变时期。这是继全党工作重点的战备转变之后的又一次深刻变革。它是我国的经济模式从高度计划型的产品经济向有计划的商品经济的转变。这次历史性转变，以对社会主义经济的再认识为起点，随着商品经济的发展和经济体制改革的进程，集中反映了政治体制改革的紧迫性和时机的成熟。

从十二届三中全会到十三大，经济体制改革在更广大的领域里逐步展开，社会主义商品经济有了很大的发展，这时，发展商品经济和权力过分集中的矛盾愈发尖锐。矛盾的焦点在于，是坚持开放搞活，还是僵化保守，是放权简政还是敛权截权。这种矛盾的展开和激化，实际上反映了现行政治体制与发展社会主义商品经济的矛盾和斗争，也正说明了政治体制改革的必要性和紧迫性。

我们党在第二次历史性转变的过程中，在认真分析了经济体制改革的趋势、商品经济发展的要求的基础上，指出“把政治体制改革提上全党日程的时机已经成熟”^①。

应当看到，在第一次历史性转变过程中，我们党是从提出政治体制改革任务的意义上，认为“时机和条件都已成熟”；而在第二次历史性转变过程中，则是从全面展开政治体制改革实践的意义上，认为“时机已经成熟”。这说明，我们党对政治体制改革“时机和条件”的考察、分析，是紧密结合了历史转变的过程，根据经济社会发展的需要而进行的。

从党的基本路线的转变看政治体制改革的 时机和条件

考察政治体制改革的时机和条件，还应当与我们党对社会主义认识的深化联系起来。经过整整三十多年的社会主义实践，我们党对社会主义的认识进一步深化了。这种认识上的深化，集中表现在党的十三大对党的基本路线的表述：“在社会主

^① 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》第41页。

义初级阶段，我们党的建设有中国特色的社会主义的基本路线是：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。”这条基本路线集中从两个方面体现了我们党对社会主义认识的深化：一是确认我国正处在社会主义的初级阶段，这是制定党的路线、方针、政策的根本出发点和客观依据；二是确定建设有中国特色的社会主义必须坚持“一个中心两个基本点”，这是党在社会主义初级阶段的基本路线的主要内容。它告诉我们，建设有中国特色的社会主义，必须从现实国情出发，围绕经济建设这个中心，在坚持四项基本原则的前提下，坚定不移地进行经济和政治体制的改革。改革是社会主义的根本出路。党的十三大确定的基本路线来之不易，它是经历了二十几年的探索，近十年的实践、认识，再实践、再认识才得以确立的。也就是说，党的基本路线的转变，经历了一个较长的过程。众所周知，在“左”的错误思想指导下，党的九大、十大、十一大曾确立和重申了这样一条基本路线，即社会主义社会是一个相当长的历史阶段，在这个历史阶段中，始终存在着阶级、阶级矛盾和阶级斗争，存在着社会主义同资本主义两条道路的斗争，存在着资本主义复辟的危险性。并认为这些矛盾，只能靠无产阶级专政下继续革命的理论和实践来解决。在这条基本路线的指导下，中国的社会主义建设倒退了，中国的社会主义改革被推迟了，党和人民都遭了大殃。错误和挫折教训了中国人民和中国共产党，于是有了十一届三中全会。自此以后，开始了拨乱反正的伟大斗争。后又经过十二大、十三大，正式确立起党的基本路线。党的这条基本路线，是总结长期历史经验的基本结论，是十一届三中全会以来路线的继续和发展，是坚持在改革中建设有中国特色社会主义的唯一正确路线。这条基本路线的确立，表明党的基本路线转变过程的完成，同时也说明，

它为社会主义的经济和政治体制改革，创造了时机和条件。进行经济和政治体制改革，既是党的基本路线的题中应有之义，又是这条路线的本质要求和必然产物。

第二节 经济体制改革的展开和深入， 对政治体制改革提出了愈益 紧迫的要求

经济体制改革与政治体制改革是相互配合、相互依存的关系。经济体制改革为政治体制改革提供了时机和条件，政治体制改革则为经济体制改革提供保证。目前的问题是，政治体制改革落后于经济体制改革的步伐，所以，一方面经济体制改革的展开和深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求，另一方面，现行的政治体制仍对经济生活和政治生活产生不利的影响和作用。情况表明：不进行政治体制改革，经济体制改革就不能继续深化。

不改革政治体制就不能尽快结束新旧经济体制 同时并存的僵局

当前，我国的经济体制改革，正在进入一个新的发展阶段。其重要特点是：新旧两种经济体制同时并存，互相交叉，相互斗争，逐步过渡。在我国当前的经济生活中，传统的计划机制与市场机制并存，计划价格和市场价格并存，直接管理方式和间接调控手段并存，纵向的组织机构和横向的经济组织并存。这既说明改革在深度和广度方面取得了进展，也表明经济发展和改革正面临一个矛盾纷呈的局面。一方面，各种经济活动突破旧经济体制下高度集中的单一指令性计划经济模式，多种所有制形式、多种流通渠道、多种经济联系迅速发展；另一方面，与之相适应的新的经济运行机制和管理方式还没有建立起来，而应该改变却尚未

改变的旧经济体制的行政性计划机制与控调功能仍在继续发挥作用。同时，与旧经济体制相吻合的现行政治体制，也对新经济体制的建立和发展起着牵制和阻碍作用。

尽快结束这种新旧经济体制同时并存的僵局，既要靠经济体制改革本身的协调配套，更要靠政治体制改革的推动。正如恩格斯在论述历史唯物主义原理时所指出的：“总的来说，经济运动会替自己开辟道路，但是它也必定要经受它自己所造成的并具有相对独立性的政治运动的反作用，即国家权力的以及和它同时产生的反对派的运动的反作用。”^①紧接着恩格斯谈到，国家权力对于经济发展有三种反作用，即一种是国家权力沿着经济发展的方向起促进作用；一种是国家权力沿着经济发展的相反方向起阻碍和破坏作用；另一种是国家权力能够阻碍经济发展沿着某些方向走，并能推动它沿着另一种方向走。这第三种反作用实际上是对前两种反作用的概括。按照恩格斯的分析，结合我国目前新旧经济体制同时并存的状况，完全可以说，不进行政治体制改革，就不能尽快结束新旧经济体制同时并存的僵持局面。我们必须通过政治体制改革，促进经济体制改革的进一步展开和深入。也只有这样，才能推动社会商品经济的发展。

不改革政治体制就不能克服经济体制改革与现行政治体制日益尖锐的矛盾

我国的现行政治体制，是脱胎于革命战争年代而在社会主义改造时期确立的，是在大规模群众运动和不断强化指令性计划的过程中发展起来的。它不适应在和平条件下进行经济、政治、文化等多方面的现代化建设。不适应发展社会主义商品经济。而原有的经济体制又是在现行政治体制的作用下建立和发展起来的，程度不同地打上了现行政治体制及其弊病的烙印。因此，要发展

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷，第482—483页。

社会主义商品经济，深入进行经济体制改革，也就不能不触及和改革现行政治体制。

事实已经证明，经济体制改革的展开和深入，引起了与现行政治体制的日益尖锐的矛盾。首先，是政企要分开同党政不分的矛盾日益尖锐。政企职责分开作为经济体制改革的既定方针，推行了几年效果不佳，原因就在于党政不分的政治体制起着阻碍作用。政企分开要求明确划分政府部门与企业的职权，但由于党和政府的职能呈胶着状态，根本就不可能真正实行政企职责分开。然而，政企分开又是经济改革的一项重要任务，这就使得政企要分开同党政不分的矛盾日益尖锐，到了非解决不可的程度。其次，是经济部门讲效益与党政部门效率低的矛盾日益尖锐。近年来，经济部门逐步建立起一套提高经济效益的制度措施，而在一些党政部门办事拖拉、不讲效率，对经济部门产生了消极影响和制约作用。再次，是搞活经济同某些搞权力过分集中的官僚主义者的矛盾日益尖锐。搞活经济的首要前提，是使企业、地方和基层有自主权，有活力。但由于某些喜欢搞权力过分集中的官僚主义者抓住权不放，或者上边放权他收权，企业乃至地方和基层受制太多，很难活起来。第四，经济体制改革及由此而来的商品经济的发展，使各种不同的社会利益重新组合并日益分化，社会利益愈来愈呈现出多元化的趋势。这就同现行政治体制发生了明显的矛盾。因为，现行政治体制的一个重要特征就是强调“统一思想，统一指挥，统一步骤，统一行动”，它不可能正确处理和协调多元化了的、复杂的社会利益之间的矛盾。第五，经济体制改革中的各项重大改革措施的落实和新的经济体制有效地运行需要由完备的法制来开辟道路和做出保证；经济体制改革和新的经济体制呼唤着法制完备的政治体制而与法制残缺不全的现行政治体制水火难容。目前，法制不完备已经成了经济体制改革与现行政治体制相互矛盾的一个突出点。改革中出现的许多问题，如生产经营者的合法权益得不到保障，投机倒把、哄抬物价、偷税漏

税、行贿受贿、冒牌和劣质商品泛滥以及各种黑市交易等非法经济活动，都同法制不完备有着密切关系，有的甚至就是它的直接后果。这既阻碍着改革进程，又败坏了改革声誉。这些矛盾的日益尖锐化，反映出政治体制改革的紧迫性和重要性。

第三节 人民群众民主政治觉悟的 不断提高，三中全会以来 改革经验的丰富积累，是 政治体制改革的有利条件

经历了“文化大革命”，特别是三中全会以来拨乱反正、建设和改革的伟大实践，全党和全国人民从来没有象现在这样认识到必须使社会主义民主政治走向制度化，也从来没有象现在这样热心于参政和议政。人民群众的民主政治觉悟显著提高。

保证国家长治久安根本在于制度的完善化

十一届三中全会以后相当长的一段时间内，从领导干部到群众，特别是农民，最担心的是“政策变”。为什么呢？三中全会以来就国内政策来说，最重要的有两条：一条是政治上发展民主，实行政治上安定团结的政策；一条是经济上实行改革，并在其他领域也实行改革的政策。人民群众衷心拥护这两大政策。他们从安定团结的社会政治环境中，获得了生存和发展的条件；在各项改革中，得到了实惠，看到了光明的前途。因此，人民希望三中全会以来的方针、政策能够相对稳定，而不希望它有大的改变。

那么，怎样才能保证国家的长治久安呢？据最近有关部门搞的一份范围广泛的社会调查问卷表明，绝大多数人认为，要使社会主义民主政治制度化、法律化，要使改革的成果、行之有效

的改革政策和措施制度化、法律化。只有一少部分人认为，靠领导者的开明、人好，这反映了人民群众民主政治觉悟的空前提高。

长期的历史经验证明，保证国家长治久安，根本在于制度的完善化。历史已经明白无误地告诉我们，之所以发生了“文化大革命”那样的动乱，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好，象林彪、“四人帮”那样的坏人就无法任意横行，而制度不完善、不好，好人也无法充分做好事，甚至还可能走向反面。要避免类似“文化大革命”那样的动乱，保证国家长治久安，就必须进行政治体制改革，而这种改革又必须“从改革制度着手”，“认真建立社会主义的民主制度和社会主义法制”，“只有这样，才能解决问题”^①。

三中全会以来，我们党在很多方面，对权力过分集中的政治体制进行了一些改革，也取得了一些初步的成效。但是，现实生活表明，我们还没有从根本上解决问题，还没有一套有效的制度来制约各级领导人，特别是最高领导人模范地贯彻执行民主集中制原则。不找到彻底解决这个问题的办法，就不能保证我们的国家和社会长治久安，顺利进行各项建设事业。所以，我们应当努力搞好政治体制改革，建设一套能够制止领导者犯错误的政治机制，而不应当把国家长治久安的希望仅仅寄托在人好、领导者开明上。当然，人好、领导者开明，在中国的现时环境下，也是不容忽视的重要因素，但它毕竟不是根本解决问题的办法。根本在于制度的完善化。

社会主义民主政治建设是个渐进的逐步积累的过程，制度的完善化必然是一项长期的任务。所以，我们还应该把法制建设贯穿于改革的全过程，及时地把改革的成果，以法律或制度化的形

^① 《邓小平文选》第307页。