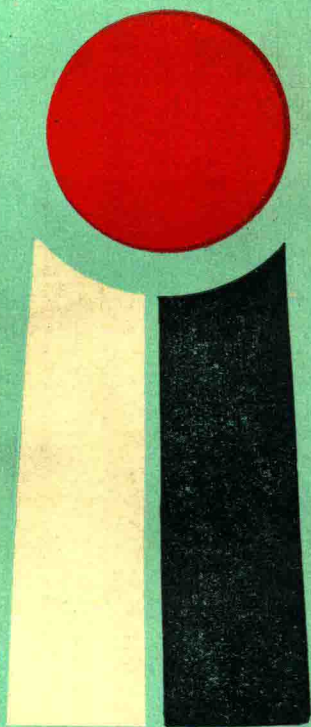


政治 体制改革 研究

(第一辑)

江苏省出版总社准印



政治体制改革研究

(第一辑)

胡大成 主 编
秦自信

江苏省出版总社准印

政治体制改革研究 (第一辑)

胡大成 秦自信 主编

江苏省出版总社准印

江浦城东印刷厂印刷

开本: 787×1092毫米 1/32 印张: 10.1
印数: 1000 字数: 250千字

1988年7月印刷

苏准印(88)180号 成本价: 3.40元

目 录

探索具有中国特色的社会主义政治体制

(代序) 丘 晓 (1)

——在江苏省第二次政治体制改革研究学术讨论会上的讲话

• 政治体制改革理论探索 •

需要一种怎样的体系结构与机制

..... 张丽宁 (4)

对我国政体建设的三点思考

..... 周文生 (13)

国家职能社会化与社会主义政治民主化

..... 朱昌宁 (20)

论公民参政 赵永清 (38)

• 党政分开与权力下放 •

论党分政开

..... 张永桃、包玉娥、庞绍堂 (48)

论党政分开与端正党风 石德今 (65)

农村基层政治体制改革的现状与问题

——1987年盐城市大丰县乡镇政权建设调查报告

.....孙建社(77)

• 改革政府工作机构 •

从常州改革试点实践, 探索政治体制
与经济体制改革的结合

.....常州市体改委(95)

对省级政府经济管理机构改革的思考

.....钱泳源(106)

克服官僚主义, 提高工作效率之断想

.....胡泽民(120)

试论目标管理与工作效率.....林 涛(133)

• 改革干部人事制度 •

我国干部运动机制初探.....倪 峰(140)

改革干部任用制度必须“三制”并行

.....王 平(148)

建立和强化干部的监督机制...陆正方(158)

建立社会主义公务员制度势在必行

.....洪大伟(178)

• 建立社会协商对话制度 •

来自民主实践的一种思索：对话·协

商参与·克服官僚主义···顾润清(184)

• 完善社会主义民主政治 •

试论社会主义民主政治·····胡大成(192)

对社会主义初级阶段民主建设的几点

认识·····张锡生(201)

试论社会主义初级阶段民主政治建设

的一些特点·····吴 抒(214)

增强民主意识，建设有中国特色的社

会主义民主政治

.....梁远发、张政文(225)

社会主义民主化和政务公开

.....杨海坤(237)

“议行合一”制与社会主义民主政治

建设.....金太军(256)

地方人大常委会组织建设刍议

.....高咏沂(267)

对充分发挥各级政协作用的一些思

索和建议

——政治体制改革小议之三

.....何承基(274)

略论人民政协基本职能的制度化、法

律化、效益化.....葛 祥(282)

略论实现人民的自由和权利

——社会主义民主的一项基础建设

.....汪锡奎(289)

• 加强社会主义法制建设 •

从中国历史上的体制改革与法律建设

来看两者的良性循环.....赵树民(302)

试论罢免案.....张少昕(327)

社会主义的监督制度.....徐永长(334)

努力建设社会主义民主政治

——江苏省政治体制改革学术讨论会综述

.....(344)

未编入本书的论文目录.....(352)

后记.....(355)

探索具有中国特色的社会主义政治体制（代序）

——在江苏省第二次政治体制改革研究学术讨论会上的讲话

丘 晓

我们今天召开的学术讨论会，是由省社科联组织的，并由省政治学会、省科社学会、省人才研究会、省法学会同省体改委共同承担召开的“政治体制改革理论研究”学术讨论会。这次学术讨论会是我省学术界召开的第二次“政治体制改革理论研究”课题的学术讨论会。这次讨论会的召开，有一个极为有利的条件，这就是适逢党的“十三大”胜利闭幕不久，同志们都曾认真学习了党的“十三大”文件和邓小平同志的有关重要论述，而这就使这次政治体制改革的学术讨论和理论研究有了明确的指导方向。因此，我相信，我们的这次学术会议一定能开得很好，一定能在“十三大”精神的指引下，经过我们大家联系我国具体实践从理论上系统展开深入探讨的共同努力，取得比以往更有意义和更有价值的积极成果；从而使大家都能有所获益，并使我们学术界对政治体制改革理论研究作出应有的贡献。

在省社科联决定召开这次学术会议以后，1987年8月初，我们以上各单位的同志就在南京事先开了课题论证会，确定了开展这项课题研究学术活动的基本方针，并把该课题的研究重点暂定为政治体制改革的目标及主要内容；同时还将论证会上拟出的35个选题广为印发，以供同志们进行理论研究和撰写论文的参考。现在党的“十三大”已经闭幕，看来我们当时确定的课题研究的基本方针、研究重点及所拟出的研究题目，大体上还是符合“十三大”报告文件精神；但是，还不够确切，还不那么系统化，并有一些重要的问题和方面还未提到。这些问题怎么办？我认为，可以由这次讨论会按照“十三大”文件内容，在安排分题分组讨论中作出适当的调整、补充和解决。

当然，我们要想在我国政治体制改革的理论研究方面作出些成就，在当前，最重要的问题，就是要认真学好党的“十三大”文件和邓小平同志有关的重要论述。这是因为这些文件和论述是从我国的国情出发，真正贯彻了党的“实事求是”的思想路线，是马克思主义基本原理与中国具体实践的又一次光辉的结合，是党和人民集体智慧的结晶，是对马克思主义科学社会主义学说在我国当前历史条件下的新的发展。但是，从长远的观点来考虑，我们要真正理解领会党的“十三大”文件和邓小平同志的有关论述的精神实质，在具体历史实践中贯彻党的十一届三中全会以来的路线，而在我国政治体制改革理论研究方面取得成果和效益，则还必须做好两件事：第一件，就是要认真学习马克思主义的基本理论，认真补好政治学（包括国际政治）、行政管理学、法学的课，学些中外政治思想史和中外政治制度史，以作历史借

鉴和比较研究。第二件，就是要深入具体实践，进行连续性的系统、周密和动态的社会政治调查。“十三大”文件只是对政治体制改革提出了长远目标和近期目标，改革的基本方向、内容和轨道；而我们却应在理论联系实际的基础上，在深入政治实践中历史地进行调查和考察，不断分析、研究新情况，解决新问题，并在不断总结实践经验中把它上升到理论的高度。同时，还应注意到这两件事的联结部，还有个政治学方法论的问题。政治学方法论原则和具体研究方法是我们进行政治体制改革理论研究取得成效的一座桥梁。在方法论上，原则必须是坚持和发展唯物史观的历史辩证法；但在具体研究方法方面可以向别国进行借鉴，然而也需要在原则的指导下作出改造，这样才能为我所用，作为我们进行研究的桥梁，以使我们能在政治体制改革的理论研究中作出积极的成果。

需要一种怎样的体系结构与机制

张 丽 宁

政治体制作为社会的上层建筑，是政治的体制、制度和过程，是政治活动和政治关系的交结地，具有向整个社会全渗透的能力。作为一种大系统，政治体系具有如下特点：一、规模庞大——组成系统的要素（角色）、机构、子系统多；二、结构复杂——上述构件之间的关系繁杂多样；三、功能综合——表现为多个多组目标的交织，多种过程相融，且目标之间不一定是有机的统一，有时可能是相互克制或矛盾的；四、因素众多——系统内外环境复杂，是多输入、多输出、多干扰的多变量系统，且由于人的主观活动，还带有明显的不确定性，本文仅企望通过几个不同的视点，寻求一种接近目标的可能状态和途径。

一、基本的认识与出发点。

世界各社会主义国家几十年来的实践表明，政治体制的组织形式、管理结构、相关制度及相互关系是否科学、是否进步，不在于这个体制与它所追求的理想在形式上或外在特征上的接近，而在于是否与现阶段经济、文化发展的内在要求相依存相促进。

人们已经看到，我国正在进行的改革，不是对现存体制的修补与改良，而是一次带有质变意味的转换，要求产生一

种新的结构关系与内在机制，从而将政治体系导向良性运行、协调发展的方向。

二、现存体制的缺陷。

对于这个问题，人们已作了多方考察。这里仅根据系统科学提供的不同视角作一简单概述：（1）在政治系统与内外环境的关系上，封闭程度较高，物质、能量、信息交换不足，更新缓慢，表现为政治领导人的产生经常是封闭的内容内定及仪式选举的过程；一般政治、行政机关工作人员的录用主要面对大中专毕业生和军转干部，对其它社会成员基本关闭，且缺乏竞争制度；岗位、职务、身份的凝固和单位部门所有制阻塞了流动的通道；信息和能量来源多半以上级主管部门单向渠道为主，缺乏侧向方位和底层方位的沟通；其它政治党派、群众组织、利益团体等介入政治过程的制度不完善；政治信息交流的规模较小、程度较低；等等。（2）系统结构呈刚性僵化状态，缺乏应变自控的机制，表现在权力过分集中，党政、政企、政事、政群之间以直接管理结构相联结；人员统包统分，混合统管，管理制度一刀切；缺乏法律的经济的调控手段；反馈监察能力相对微弱。由于党政之间、上下之间以行政指令为主要联结方式，下级缺乏相对独立的自主应变能力，结果往往是“牵一发而动全身”，“一荣俱荣，一损俱损。”

三、需要一种开放的结构贯穿于政治体系及其动态过程。

现代系统科学群严格地证明了，一个能发展的系统，必须是一个开放的系统，与外界不断交换物质、能量、信息。社会政治领域的物质、能量、信息，是对各种政治角色、团

体、机构及运转过程的高度抽象。

1.开放性的政治结构，不是政治体系自生自长的随意变化，而是对社会、经济迅速发展的一种适应。党的十一届三中全会以来，我国的经济形势发生了重大变化——所有制形式多样并存；大量农村劳动力进入产业领域；经济法规不断建立并完善；市场体系初露端倪；多种经济模式相继呈现……与此相并行，在思想文化领域，人们通过对十年文革的反省，对社会主义曲折历程的重新审度以及国内经济进程和国外各种思潮的“引进”，大大丰富、提高了人们的认识，开始摆脱过去某种狭隘僵硬的价值观和理想观，回到了理想与现实统一的大地。如此迅速发展的经济、文化形势，不再甘心也不再能够囿于现存政治体制的圈子，而以不断深化的思想解放浪潮为先声，以经济体制改革为先导，将以民主建设为内核的政治体制改革推向了前台。而民主政治的政治体制本质上是一种开放的有效的全民政治。它的最先步骤，赵紫阳在十三大报告中已作了总体概述。

2.开放性政治结构的静态构成和动态功能：我们将构成和功能二者放在政治过程中加以阐述。政治过程包括利益表达、利益确定、利益实现、政治录用等主要环节。政治结构的静态构成包括系统内各构成单位、内部关系和外部关系；动态功能则包括各构成单位功能、内部运转和外部功能。这里仅择其有关部分论及。

（1）党是全国人民利益的代表，而全国人民是不同阶层、不同团体、不同民族的总和。他们既有走向四化的共同目标，又有由于各自历史、社会、文化背景及自身特点所造成的特殊利益。人民利益是共同利益和特殊利益的统一。而利

益集团是在政治共同体中具有特殊利益的团体（在我国可以是各种群众团体、学术团体、宗教团体、民族团体等等）。赵紫阳同志在十三大报告中说：“要理顺党和行政组织同群众团体的关系，使各种群众团体能够按照各自的特点独立自主地开展工作，能够在维护全国人民总体利益的同时，更好地表达和维护各自所代表的群众的具体利益。”所谓理顺关系也即调整结构。这段话清楚地表明了党希望改变过去那种群众团体在某种意义上说只是党政组织附庸的状况，各利益集团应该通过介入政治过程来表达和争取自己的特殊具体利益。同时对党政组织的活动依据法律进行监督，从而在党与其它组织团体的关系上形成一种开放的结构，使党在政治决策和实施过程中，更合理、更有效地代表不同阶层和团体的群众利益。

（2）利益确定过程在我国是由立法机构（人大）和行政机构（各级政府）分别或共同完成的。由于人大的各项职能及组织建设制度不完善，许多应该发挥的功能尚未显示。开放性的政治结构要求人大委员特别是全国人大常务委员逐步实现年轻化、专职化，以胜任审议法律草案和法律监督的职能。在法律监督方面，应包括对政府财政预算决算的监督，建立并完善质询、国政（市政、县政等）调查、弹劾等监督手段，并通过切实有效的途径，密切与人民群众的联系，并受到人民监督。

（3）各级行政机构承担着利益实现过程的主要功能。开放的政治结构要求在行政机构的内部关系上，遵循党的十三大提出的“凡是适宜于下面办的事情，都应由下面决定和执行”的总原则；在外部关系上，要加强人大、检察、法院及

人民群众的制约作用；在内部运转上，实现决策程序、工作程序的科学化、合理化。

（4）政治录用过程指各种政治角色（诸如人大代表、政治领导人、公务员等）进入政治体系的过程。这些人员特别是进入体系后握有重权的人员将对所辖地区或系统产生重要影响。因此，开放的政治结构要求录用的范围应跳出目前窄小的圈子和眼界，逐步扩大面向社会；录用的标准应注重基本政治素质和成就建树；录用程序应是明确、公开的；录用制度应是竞争的、科学的；录用的诱导应是目标、任期、责、权、利统一的。

总之，新型的政治体系结构，就系统之间，要素之间，系统与要素之间的关系而言，期望在动态的利益表达、利益确定、利益实现以及政治录用、政策决策等过程中，造成它们之间物质、能量、信息的全方位沟通，以形成一种既相互依存、互相制约，又富有弹性，灵活择优的功能。就系统内部结构而言，期望形成一种闭合回路，有决策，有鉴别，有执行，有反馈，有监察，它们各有相对独立的权限和工作程序及整套制度，各机构环节之间衔接相扣，使正确的决策得以贯彻，失误的决策得以纠编。这即是开放性政治结构的双重含义。

四、需要一种应变自控的机制渗透于政治体系之中。

一个能发展的系统，不仅是一个开放的系统，还必定是一个能够自适应、自组织的系统。这个系统能够自动地观测和分析环境、对象的特性，根据所识别的信息作出决策，采取相应的适应性措施以保持系统最优运转的结构和功能（即自适应性）；对于事先不能完全确定其控制环境与对象，也不能确知其控制条件，但能够根据总目标总任务的指向，通

过自身运转中给出的信息在经验积累来改进控制以逐步达到最优或较优状态（即自组织性）。渗透在这个系统各个组成部分中并协调它们，使之按一定方式运行的自动调节、应变的功能，即是这个系统的机制。一个开放的政治结构将为这种机制的实现提供最基本最重要的运行条件，并且已经包含了这种功能的一定特征。

1.对现存政治体系机制的再透视：

对于我国的政治管理体制，有一句流行而尖锐的说法对之做了概括性的刻划，即“一统就死，一死就放，一放就乱，一乱再统”。回顾解放三十多年的历史，我们曾围绕“条条”与“块块”问题进行了多次争论，时而批分散主义，时而批条条专政。直到今天，这个问题仍未解决，如前两年下放干部管理权限，由原来的下管二级改为下管一级，结果一放就出现突击提升，乱增职数，机构升格等问题，一乱就又收……如此不断地纠偏又不断地偏，管死与放乱的矛盾始终未能解决，只是不断地左右振荡着。这种情况与上文所述的僵化刚性的管理制度相对应，两种现象内含着同一问题，即是体系内缺乏一种择优自控，应变自调的机制。于是，当系统的某些环节或某个过程发生变化时，既没有相互作用和制约，没有过渡和调节，系统各环节之间也没有随机的适应与选择。

2.几种政治控制系统模式比较：

由于控制论、系统论等学科的概念。原理和方法已具备哲学方法论的特征，对自然科学、生物科学、社会科学等均有较高的统摄力，因此，这里试将政治体系作为控制系统来看机制问题。