



当代学术文丛



# 当代中国政治制度 发展研究 (1977-1982)

Dangdaizhongguo Zhengzhizhidu Fazhanyanjiu

沈士光 / 著

书馆

江西出版集团  
江西人民出版社

D621

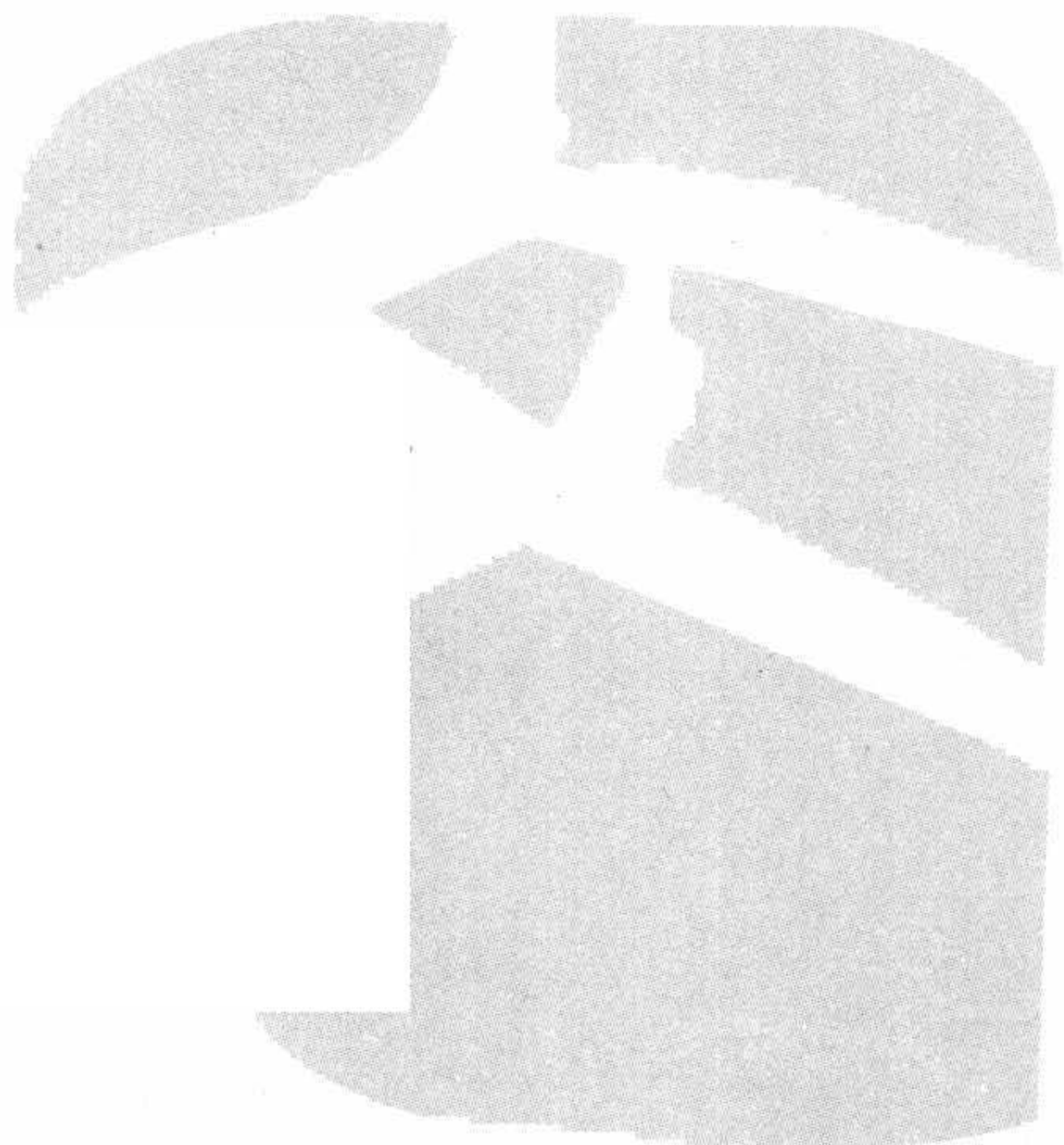
32

# 当代中国政治制度发展研究

(1977—1982)

DANGDAIZHONGGUOZHENGZHIZHIDUF AZHANYANJIU

沈士光 / 著



江西出版集团 · 江西人民出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

当代中国政治制度发展研究(1977—1982)/沈士光著.

—南昌:江西人民出版社,2008.9

ISBN 978-7-210-03925-9

I. 当… II. 沈… III. 政治制度—研究—中国—1977—1982 IV. D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 146421 号

**当代中国政治制度发展研究(1977—1982)**

作者:沈士光

江西出版集团·江西人民出版社

发行:各地新华书店

地址:南昌市三经路47号附1号

编辑部电话:0791-6898965

发行部电话:0791-6898893

邮编:330006

网址:www.jxp-ph.com

E-mail:jxp-ph@tom.com web@jxp-ph.com

2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

开本:880毫米×1230毫米 1/32

印张:14.375

字数:380千字

ISBN 978-7-210-03925-9

定价:36.00元

承印:南昌市红星印刷有限公司

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

**本书谨献给我的父母！**  
——作者题记

# 目 录

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>第一章 党的领导制度的历史性变革</b> | <b>1</b>  |
| 第一节 集体领导制度的重新确立         | 1         |
| 一、党的领导制度的集体反思           | 2         |
| 二、集体领导进入制度改革议程          | 11        |
| 三、切入政治体制改革的核心           | 19        |
| 四、八二宪法：党和国家政治职能的归位      | 31        |
| 五、特殊时期的顾问委员会制度设计        | 37        |
| 第二节 逐步规范党内民主和监督制度       | 46        |
| 一、党内民主实现历史性突破           | 46        |
| 二、为党内民主建章立规             | 51        |
| 三、中央纪委的重设和职能方           | 58        |
| <b>第二章 最高权力机关的制度回归</b>  | <b>69</b> |
| 第一节 最高权力机关的制度安排         | 69        |
| 一、新中国新制度新时期新发展          | 69        |
| 二、我国人大制度成长的里程碑          | 76        |
| 三、全力提升人大的立法权能           | 85        |
| 四、整体性筹划权力机关职权           | 95        |
| 五、逐步加强权力机关各方面的制度规范      | 104       |
| 六、不断探索行使人大监督权的有效途径      | 111       |
| 第二节 《选举法》的颁布与首次县级直选     | 119       |
| 一、选举理念的重要突破             | 119       |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 二、我国首次县级直选大实践        | 125 |
| 三、选举法、组织法的修改         | 137 |
| 四、不断总结选举经验,推动选举制度的发展 | 141 |

### **第三章 政府行政制度的改革探索** 147

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| 第一节 政府行政领导制度的转换         | 147 |
| 一、行政首长负责制的确立            | 147 |
| 二、地方政府行政领导体制变革          | 156 |
| 第二节 机构改革和政府管理体制的变革      | 159 |
| 一、国务院机构的迅速扩大和1982年的机构改革 | 159 |
| 二、行政管理体制改革的逐步深化         | 174 |
| 三、突破计划经济的藩篱,实行放权让利等改革措施 | 183 |

### **第四章 多党合作和政治协商重现生机** 192

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一节 民主党派政治和组织活动的恢复 | 192 |
| 一、民主党派恢复活动和政协会议的召开 | 192 |
| 二、落实政策,民主党派渐露生机    | 195 |
| 第二节 多党合作和政治协商不断发展  | 201 |
| 一、多党合作制度新的政治基础     | 201 |
| 二、多党合作的十六字方针       | 209 |
| 三、重启政治协商活动         | 220 |

### **第五章 民族区域自治制度和“一国两制”**

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 构想                 | 228 |
| 第一节 民族区域自治制度迎来历史转机 | 228 |
| 一、民族区域自治制度的恢复      | 228 |



|                          |            |
|--------------------------|------------|
| 二、高度重视民族区域自治制度建设         | 240        |
| 三、促进民族区域自治地区的经济发展        | 256        |
| 四、民族区域自治制度化的法制保证         | 259        |
| 第二节 “一国两制”的构想和初步实践       | 266        |
| 一、“一国两制”理论的形成            | 267        |
| 二、“一国两制”的初步实践            | 277        |
| <b>第六章 干部人事制度大调整</b>     | <b>282</b> |
| 第一节 政治精英整体性转换            | 282        |
| 一、恢复组织路线,启动干部新老交替        | 282        |
| 二、干部选拔制度的标准及落实           | 287        |
| 第二节 干部人事制度的改革试水          | 300        |
| 一、废除领导干部职务终身制,建立离退休制度    | 300        |
| 二、干部制度改革的多方面探索           | 308        |
| <b>第七章 基层民主的悄然兴起</b>     | <b>315</b> |
| 第一节 村民自治的起步和职工代表大会制度的初建  | 315        |
| 一、村民自治的起步                | 315        |
| 二、企业领导制度的改革              | 323        |
| 三、改进企业中党的领导方式            | 331        |
| 四、工会性质的重新定位和理顺与职代会关系     | 335        |
| 第二节 人民信访工作               | 338        |
| 一、信访高峰和信访工作的逐步规范化        | 338        |
| 二、总结经验,逐步使信访工作有章可循       | 342        |
| <b>第八章 20 世纪的第三次法律革命</b> | <b>348</b> |
| 第一节 我国司法制度的全面恢复          | 348        |

|                         |            |
|-------------------------|------------|
| 一、司法工作步入正常化             | 348        |
| 二、党委审批案件制度与司法独立行使权      | 355        |
| 三、历史性审判有力地推进了我国法制建设     | 370        |
| 第二节 司法行政制度在发展中不断规范      | 376        |
| 一、两度修改宪法和两院组织法          | 376        |
| 二、不断恢复和发展我国司法的相关制度      | 390        |
| <b>第九章 建设迈向现代化、正规化和</b> |            |
| <b>革命化的军队</b>           | <b>400</b> |
| 第一节 改革人民军队领导组织制度        | 400        |
| 一、军委领导体制的变化             | 400        |
| 二、军队组织体制的创新             | 412        |
| 第二节 改革开放初期军队体制改革和       |            |
| 制度建设                    | 418        |
| 一、邓小平启动军队体制改革           | 418        |
| 二、我国军事制度恢复和建设取得         |            |
| 初步成效                    | 426        |
| 三、改革军队干部人事制度            | 431        |
| <b>主要参考文献</b>           | <b>436</b> |
| <b>后记</b>               | <b>444</b> |

# 第一章 党的领导制度的历史性变革

1976年10月,中国的政坛在毛泽东主席去世一个月后发生了巨变。中共中央政治局采取非常措施,逮捕了极“左”路线代表“江青集团”。以1978年年底的十一届三中全会为标志,全党全国的工作重心转移到经济建设上来。1980年8月18日,邓小平发表了《党和国家领导制度的改革》,阐述了党的领导制度要进入全面改革阶段。中共中央开始着力改革权力过分集中、党政分开、以党代政等问题。1982年通过修改的宪法又对党和国家的领导制度进行重大的调整。

俄罗斯学者费奥克蒂斯托夫认为,1976年10月以后“中共着手修订自己的理论观点,探索国家社会经济、精神和政治发展的新途径;正是在这个阶段,形成了确保国家逐步摆脱危机局面和基本顺利实行新的社会经济政策的方针。”<sup>①</sup>他解释说:“中共的新方针,即后来称之为建设有中国特色的社会主义。”

## 第一节 集体领导制度的重新确立

从“江青集团”倒台到1978年12月的十一届三中全会被认为是徘徊中前进的两年。从党的领导制度上来说,尽管权力高

---

<sup>①</sup> 费奥克蒂斯托夫:《邓小平著作是“有中国特色的社会主义”的力量源泉》,见《国外中共党史研究动态》,1992年第1期。

度集中、以党代政、个人崇拜等还比较严重,但是已经引起党内外干部群众的抵制;党中央的主要领导人也逐步从个人崇拜的阴影中走了出来。以十一届三中全会为标志,党内民主之风重新得以恢复,高度集权的领导模式开始有了较大的改变,以邓小平为核心的党的第二代领导集体正式形成。

## 一、党的领导制度的集体反思

### (一)对高度集权政治模式的质疑

中国共产党的集体领导制度在新中国成立以后逐渐削弱,乃至遭到严重的破坏。其中的原因非常复杂,既有我国传统体制和文化的因素,又有经过长期战争建立政治秩序沿袭下来的历史惯性。领袖人物在长期的战争年代所建立的突出贡献在中央领导层中树立了“绝对权威”,深度影响了在和平建设时期的政治地位、领导关系和制度规则,比如:“尽管其他人常常被称呼为类似的‘少奇’或者‘小平’,而毛泽东几乎总是被尊称为‘毛主席’”。<sup>①</sup> 罗伯特·W·杰克曼分析了毛泽东的领袖地位在1949年前的革命中就已经确定下来,通过五次反围剿、在长征的遵义会议上确立了毛泽东的领导地位,“以至于他在1949年后成了中国革命建构的新秩序的化身。”<sup>②</sup>

从制度上说,“中国的体制有一个重要的特点,即领导人的地位没有严格地限制在法定——理性的原则之内。”“在毛泽东生前,党的主席这一职位被认为是超过所有其他领导职位的,而且毛泽东实际掌握的权力要比任何规定所赋予他的权力都大。从1945年到1977年的5个党章对主席这一职务的权限未加限

① 弗里德里克·C·泰韦斯:《从毛泽东到邓小平》,中共中央党校出版社1991年版,第41页。泰韦斯认为从1949年到1965年,虽然毛泽东的声望有起有伏,但是他在领导层中的绝对权威都是稳固的,他的同事一贯将他看作有最后决定权的人。

② 罗伯特·W·杰克曼:《不需要暴力的权力》,天津人民出版社2005年版,第11页。

制。”<sup>①</sup>晚年对毛泽东的个人权力达到了没有人和组织制约的地步,党的集体领导也是形同虚设。

毛泽东主席去世以后,华国锋同志在1976年10月后,担任了中共中央主席、国务院总理和中央军委主席这三个党、国家和军队的最高职务。费正清等人将这个时期华国锋所处的政治环境称为“华国锋的困境”,即“对毛泽东崇拜的维护为对华国锋本人个人崇拜的产生提供了依据和正当的理由,如果这位名气不大的接班人想在党和人民中间树立自己的地位,这种做法是极为需要的”。<sup>②</sup>正如罗伯特·W·杰克曼所说的,被新秩序认可的过程中也不是一帆风顺的:新政治秩序具有“不健全、不成熟和不稳定”。<sup>③</sup>

所谓“华国锋困境”主要是指新领导人的政治威望遇到了挑战,由此造成了权力行使的合法性危机。从政治逻辑上说,必然要制造个人崇拜来提高个人政治威望。国外学者用合法性的理论来解释华国锋担任党的最高领导人后的两个具体的政治行动:新的领导班子的第一个行动就是在悼念毛泽东的大厅里宣布编辑出版《毛泽东选集》第5卷;第二是从华国锋个人角度来看,重点是要强调他是毛泽东最合适的接班人,毛泽东生前对华国锋的评价“你办事,我放心”这句话被广泛地宣传报道。<sup>④</sup>

罗伯特·W·杰克曼在《不需要暴力的权力》中提出了代际更替的两种情况:一种是领袖既是新的政治秩序建构者,也是新秩

① 弗里德里克·C·泰韦斯:《从毛泽东到邓小平》,中共中央党校出版社1991年版,第92页。

② 麦克法夸尔、费正清:《剑桥中华人民共和国史》(1966—1981),中国社会科学出版社1992年版,第374页。

③ 罗伯特·W·杰克曼:《不需要暴力的权力》,天津人民出版社2005年版,第111页。

④ 弗里德里克·C·泰韦斯:《从毛泽东到邓小平》,中共中央党校出版社1991年版,第123页。

序的化身。另一种是,领袖继任模式已经高度制度化、惯例化,新的政治秩序也已经历了几代人的延续。“这就意味着在这个国家里已经形成了政治秩序独立于(不依附于)执政群体和个人这样一种广泛的认同。”<sup>①</sup>

而此时高度集权的政治模式遇到了质疑和挑战,这些质疑和挑战在1976年4月份“天安门事件”中初步爆发出来。在1977年后,党内的高级干部也开始反思党的领导制度存在的问题。据国外学者的考察,当时有一份意见书。这份意见书是1977年2月,由中央政治局委员韦国清和许世友在《关于当前一些问题的几点建议》中提出,主要是对华国锋任职的程序提出了意见。如果存在这份意见书,那应该是一份极有价值的政治文献,它实际上是粉碎江青集团后,党的高级干部对党的制度存在的问题开始有了清醒认识:

我们有……党章也有宪法,它们明确地规定了选举党中央主席的程序……华国锋同志担任这一职务……事先没有召开党的全国代表大会,甚至也没有召开党中央委员会全体会议。这只能被认为是在特殊情况下的一种安排,同时也是反对“四人帮”斗争的一个产物。全党、全军和全国人民能够接受这一点。我们不应该过分地强调对华国锋的任命……是建立在毛主席写的“你办事,我放心”这句话的基础之上的。无论这句话多么吸引人,也至多是反映毛主席个人的意见,不能被看做是反映了全党、全军和全国人民的愿望。<sup>②</sup>

我们没有从国内其他出版物中看到过有关这份《建议》的相关内容,因而对此也不能妄加揣测和评论。但是,可以肯定的是,

① 参见罗伯特·W·杰克曼:《不需要暴力的权力》,天津人民出版社2005年版,第110页。

② 弗里德里克·C·泰韦斯:《从毛泽东到邓小平》,中共中央党校出版社1991年版,第124页。

这一时期对党内制度的反思,即党内应该有什么样的“规矩”,如何遵守“规矩”,已经是不少党的高级干部思考的问题。比如以非常手段解决“四人帮”的问题,当时中央委员、全国人大常委会副委员长的陈云一方面同意对江青集团采取非常措施;另一方面也担心破坏党的“规矩”。他说:“只此一次,下不为例。”<sup>①</sup>

正是在这样的政治氛围下,在1977年7月份召开的中共十届三中全会上通过了《关于追认华国锋同志任中央委员会主席、中央军委主席的决议》,通过了《关于王洪文、张春桥、江青、姚文元反党集团的决议》,履行了合法手续。

一个很重要的政治背景是,在党的十一次代表大会上,一大批老干部重新走上工作岗位,而此前与“四人帮”有牵连的人逐渐地退出了政治舞台,这个比例的调整反映了政治力量和格局发生了重大的变化,“十大选出的中央委员会中有三分之一以上的委员未进入新的领导机构,其中大部分人是同‘四人帮’一起垮台的。”<sup>②</sup>根据十一届三中全会的决定,中组部接受并复查原中央专案组移交的大量案件,其中有中央机关副部长及省市自治区副省长(包括军队这一级的干部)以上的干部213人,包括政治局委员10人,中央书记处成员10人,中央委员和候补中央委员71人,国务院副总理7人等。在受审查的669人中,定为“问题性质严重”或“敌我矛盾”的就有320人,占总数的47.8%。<sup>③</sup>这些老干部的复出将对中国政局产生重大的政治影响。

老干部在新中国成立后历次运动中,尤其是在“文革”中遭到了不公正的待遇,他们有的被撤销职务,有的被边缘化,他们在受到不公平待遇的日子里,不断思考着党和国家曲折发展的历史教训,他们构成了体制内反思和批评的主体力量。不仅如此,到

① 杨继绳:《邓小平时代》(上),中央编译出版社1998年版,第84页。

② 巴拉奇·代内什:《邓小平》,解放军出版社1988年版,第227页。

③ 《宋任穷回忆录》(续集),解放军出版社1996年版,第79页。

1977 年底的时候,很多在“文革”环境中成长的干部也开始进行反思。比如,在中央党校学习的 800 多名高中级干部在讨论“文化大革命”以来党的历史时遇到一个突出的问题,就是到底应当以什么为标准来认识和判定历史是非。<sup>①</sup> 这就是说,党内开始了的整体性、集体性的对个人高度集权领导体制进行反思。

最有影响的是 1978 年 5 月 11 日,《光明日报》以特约评论员的名义发表的题为《实践是检验真理的唯一标准》一文,引发了全国关于真理标准问题的大讨论。继而极大地促进了人们的思想解放,所谓“两个凡是”的教条主义逐渐失去了市场。这就是第一次思想解放运动的勃发。

真理标准的讨论,这对于个人崇拜的冲击以及对党的集体领导制度的形成,都具有深远的历史意义,揭开了当代政治思想启蒙的序幕。这场讨论最终触发了 1978 年 11 月中央工作会议上,党内高级干部思想的大解放,党内民主在“文革”后的一次大实践。它在十一届三中全会上形成了一种集体领导的政治氛围,到 1980 年 7 月 30 日,中共中央在党内发出了《关于坚持“少宣传个人”的几个问题的指示》,8 月 12 日,《人民日报》第一版正式对社会公开了这一指示的五点具体规定。同年,10 月 20 日,中共中央书记处会议还作出决定,今后二三十年内一律不挂现任领导的像,以利于肃清个人崇拜的影响。<sup>②</sup>

国外的一些专家和学者对此也予以高度的关注。美国密西根大学政治学教授奥克森伯格,在美国出版的《知识分子》季刊撰文说:“实践是检验真理的唯一标准和实事求是这两句话,不仅是政治口号,而且反映了中国领导人企图改变决策过程的决心。”<sup>③</sup>这

① 参见沈宝祥:《真理标准问题讨论始末》,中国青年出版社 1997 年版,第 26—31 页。

② 《胡乔木传》编写组编:《胡乔木书信集》,人民出版社 2002 年版,第 286 页。

③ 转引自吴江《政治沧桑六十年》,兰州大学出版社 2005 年版,第 205 页。



些都构成了对传统领袖高度集权政治模式的挑战,也为党的集体领导制度的形成奠定了积极而宝贵的政治基础。

## (二) 重走集体领导之路

制度变迁需要契机。在某种程度上说,毛泽东主席的去世和江青集团的覆灭给中国共产党重新确立集体领导在客观上提供了制度变迁的一次重要契机。在毛泽东主席的晚年,领袖个人实际上已经凌驾于组织之上。领袖长期不出席政治局会议,或者党内的重要会议就在领袖的卧室里开,重大的决策出于极少的几个人的“碰头会”,甚至出现“联络员”现象,这都表明党内政治生活的极不正常。集体领导制度规定的中央委员会、中央政治局、中央政治局常委会的重要作用已经极大地被弱化、虚化。一旦领袖的去世和政治舞台发生巨变,必然会把制度变革提到议事日程。

上述提到,1977年之后,一大批老干部重回领导岗位为重新确立集体领导制度奠定了基础。当然,领袖去世后尚有一个巨大的政治威望真空地带不是新任领袖能填补的。中共十一大正式完成了最高层的政治代际交替。除了中共中央主席华国锋以外,还设立了四个副主席,即叶剑英、邓小平、李先念和汪东兴。国外学者认为,把由一般的政治局委员成为实力派的李先念,和参与过“文革”的汪东兴一样提升为副主席,从而获得了平衡。邓小平的权力下降到只占国家领导人的四分之一,而在常务委员会中只占五分之一。“华国锋想得很周到”。<sup>①</sup> 这个评论带有国外学者一贯的政治猜测和政治理解,并不完全全面和客观,但是,也许这样一个领导结构虽然没有政治平衡的主观故意,但是,客观上的确有利于党的集体领导的构建。

尽管很多文献资料提供了证据,当时中央主要领导人并不十分情愿甚至阻挠过邓小平的复出,但中国的发展需要邓小平。邓

<sup>①</sup> 竹内实:《中国改革开放进程追踪》,中国文联出版社2006年版,第18页。

小平丰富的领导经验、处理复杂形势的政治能力,以及在长期革命和建设过程中建立的政治影响力在党内高层无人出其右。作为第一代领导核心的重要成员,他在新中国成立以后曾受到毛泽东的器重,成为最先进京的“五马”之一,担任共和国的重要职务。在1965年党的八大上担任中共中央总书记。即使在“文革”中冠以党内第二号“走资派”被打倒和流放江西,毛泽东也一直没有忘却党内这位战友。邓小平也经常通过中央办公厅给毛泽东写信汇报自己的工作与生活。即使被毛泽东提议撤销党内外一切职务,但是,毛泽东还是提议不开除党籍,这样可以“以观后效”。具有这样崇高政治声望的人,是在特殊情形之下,堪当重任的,的确可以说是一种历史的选择。

在这一领导格局中,华国锋、叶剑英和邓小平是主要决策者。1978年7月23日,时任中央党校副校长的胡耀邦召集理论动态组在他家里开会,据沈宝祥回忆:胡耀邦将前一天与邓小平通电话的内容告诉了参加会议的人员,一共谈了四点,其中第二点是这样的,胡耀邦说:“第二个事情,我昨天才知道,政治局曾有个分工,确定叶副主席和他(指邓小平)协助华主席掌管全面。我说我不知道,好久没有来了。他说你可以来,那个东西也不要张扬。我说我这下可以大胆些了。”<sup>①</sup>

顺着这样的政治逻辑,我们可以看到最高层的领导体制已经从领袖变成了领袖们。尽管1976年10月后的头两年,这种个人高度集权、党的“一元化”领导的情况从整体上没有多少实质性的变化。

1978年底的中央工作会议和接着召开的十一届三中全会是中国共产党在1976年发生政治巨变后的一次重要会议,其重要性不仅表现在实现了全党全国工作重心从长期的阶级斗争向经济建

<sup>①</sup> 沈宝祥:《胡耀邦与真理标准问题讨论》,江西人民出版社2005年版,第126页。



设的转移,而且,也是基本确立了集体领导体制架构的重要会议。

十一届三中全会实行集体领导这一点是毫无疑问的。于光远指出:“这次会议期间严格的实行集体领导原则,会议的安排都由五个常委集体讨论决定,会议期间分组召集人汇报都是常委们一起听,一起研究,三个大会五个常委一起参加,在闭幕会上华国锋、叶剑英、邓小平讲话,如果不了解情况,只看文字材料会分不开三人讲话的次序,因为任何一位发言都说同意另外两人讲话的内容,这说明三个人的讲话稿都是彼此看过的。会上华国锋的讲话还说到某些决定是经过政治局讨论过的,政治局委员全都通知到会。常委所有的汇报会都是对全体出席者公开的,常委的思想在这个会议上的透明度恐怕也是历次中央会议所少有甚至绝无仅有的。”<sup>①</sup>

十一届三中全会公报中首次提出“集体领导”。《公报》指出:“华国锋同志在会上着重强调了党中央和各级党委的集体领导。他提议:任何负责党员包括中央领导同志的个人意见,不要叫‘指示’。全会指出,一定要保障党员在党内对上级领导直至中央常委会批评性意见的权利,一切不符合党的民主集中制和集体领导原则的做法应该坚决纠正。”<sup>②</sup>于光远还特别提到中央主要领导同志在中央工作会议上的一段话:

还有一件事,向同志们讲一下,党中央是集体领导,希望今后各地区、各单位向中央作请示报告的时候,文件的抬头不要写华主席、党中央,只写党中央就可以了。中央党政机关向下行文,也希望照此办理,也不要提英明领袖,称同志好。希望文艺作品多创作歌颂党、歌颂老一辈革命家与工农兵英雄事迹,不要宣传我个人。

这段话涉及的不简单是个形式问题,而是党的生活的准则和

① 于光远:《我亲历的那次历史转折》,中央编译出版社1998年版,第106—107页。

② 《十一届三中全会以来重要文献选编》(上),人民出版社1982年版,第13页。