

政治

董郁玉
施滨海
编

中国

面向新体制
选择的时代

今日中国出版社

政治中国

面向新体制选择的时代

董郁玉 施滨海 编

今日中国出版社

图书在版编目(CIP)数据

政治中国:面向新体制选择的时代/董郁玉,施滨海编. —北京:今日中国出版社, 1998. 7

ISBN 7—5072—0928—8

I . 政… II . ①董… ②施… III . 政治体制改革—中国—文集
IV . D6—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 19528 号

出	版: 今日中国出版社
社	址: 北京百万庄路 24 号 邮政编码: 100037
电	话: 68326644—4112(发行部) 68326644—4114(编辑部)
印	刷: 北京印刷一厂
经	销: 新华书店
开	本: 850×1168mm 1/32
印	张: 12.125
字	数: 300 千字
版	次: 1998 年 7 月第 1 版 1998 年 7 月第 1 次印刷
印	数: 1—20000
	ISBN 7—5072—0928—8/C·38
定	价: 21.00 元

目 录

江 平	序:政治体制改革不能缓行.....	(1)
姜淑萍	邓小平启动政治体制改革	(3)
王沪宁	继续推进政治体制改革	(15)
李慎之	也要推动政治改革	(19)
朱厚泽	以社会为主义 为社会而主义	(23)
王 焱	促进国家政治生活法治化	(30)
斯 人	时局与选择	(34)
	——吴敬琏、邓伟志对话录	
刘军宁	产权保护与有限政府	(40)
俞可平	走出“政治改革—社会稳定”的两难境地	(49)
董郁玉	通过政治体制改革的法治之路	(54)
萧雪慧	不可回避权力制衡	(69)
李曙光	政治体制改革的法治取向	(73)
王跃生	东欧昭示我们什么	(83)
蔡定剑	危机与变革	(93)
	——转型期的法律	
谢庆奎	逐步走出政治体制改革的困境.....	(108)

秦 晖	产权改革与民主·····	(116)
胡伟希	思想自由与民主政治·····	(120)
张西明	新闻法治与社会发展·····	(124)
马立诚	新闻监督不姓“资”·····	(129)
黄 钟	超越政治体制改革的思想障碍····· ——周文彰访谈录	(132)
王跃生	经济改革以外····· ——与一个俄罗斯学者的对话	(137)
魏加宁	实现政治学与经济学更大程度上的整合·····	(146)
黄 钟	市场经济要求改革政治体制····· ——董辅初访谈录	(152)
刘军宁	人·制度·选拔·选举 ·····	(160)
李曙光	公权组织行为的道德示范效应·····	(168)
龚祥瑞	论宪法的权威性·····	(175)
刘军宁	市场与宪政·····	(190)
谢春涛	关于计划经济与市场经济的论争····· ——吴敬琏访谈录	(196)
雷 颐	民族·民生·民权·····	(216)

何清涟	建立道德和政治责任是改革成功的关键·····	(220)
萧雪慧	民主的后援力量·····	(227)
	——纪念德雷福斯事件一百周年	
刘军宁	从法治国到法治·····	(233)
刘作翔	私权利:一个值得重视的法治领域·····	(267)
李曙光	着眼于消灭一个个具体的社会罪恶·····	(278)
俞可平	权利政治,还是公益政治·····	(281)
黄 钟	政治体制改革不能再向后推·····	(288)
	——中共中央党校教授王贵秀答问录	
王贵秀	“优选之路”:政治体制改革必须与经济体制 改革相适应·····	(293)
荣敬本/等	如何建立民主合作的新体制·····	(314)
	——关于县乡两级政治体制改革的研究报告	
祝华新	草根民主·····	(352)
	——回眸村民自治	
李 锐	接受历史教训 加强党内民主·····	(368)
	——关于防“左”的感想与意见	
后 记	·····	(382)

政治体制改革不能缓行



政治体制改革是一个敏感的话题。在现阶段,对政治体制改革问题进行研究,并把研究成果公开发表出来,恐怕不仅仅需要专业学识和写作技巧,更需要社会责任感和道德勇气。从这个意义上讲,我特别钦佩这本书的编者与文章的作者。

政治体制改革之所以敏感,说到底,是因为对政治体制所做的任何变动都要牵动方方面面的实际利益。并且,任何政治体制都是以一定的意识形态作为其制度背景的。如此,政治体制改革往往既要在具体制度设计上给出变动政治体制的正当理由,又要从意识形态上回答种种有关“为什么”的诘问。因此,当我们在政治体制改革的实践中,找出种种正当理由来说明政治体制改革的必要性,但却又往往在“为什么”的问题上得不到诘问者的满意时,中国政治体制改革的任务就显得异常的艰巨。

政治体制改革的确敏感。但是,所谓“敏感”能否构成不进行政治体制改革的理由?能否构成缓行政治体制改革的理由?如果政治体制中的诸多弊端能够因其本身的“敏感”而消弭的话,那么,改革无疑就是多余的了。然而,事情明摆着,政治体制中的实际问题怎么可能会在无所作为中得到解决呢!事实已经

向我们昭示,政治体制改革进程越是缓慢,许多问题的敏感度就越是加大;问题的敏感度越大,其解决的难度也就越大。既然政治体制改革是中国现代化进程中不能绕过、不可回避的问题,那么,我们就必须正视这个问题,并着手研究和解决这个问题。

当然,要研究问题,首先就要形成一种讨论问题的风气。讨论政治问题,尤其需要一个宽松的环境。造就一个宽松的环境,从政治上讲,是增加一个政治体制的吸纳能力,从而保持必要的政治张力和社会活力;从法律上讲,是落实公民表达自由的权利,形成法治社会所必需的公民意识,为法治奠定坚实的社会基础。这就是说,讨论政治问题,不仅是政治体制改革所必需,也是公民的民主权利之一。很难想像,一个没有经过认真讨论的问题能够在实践中得到顺利的解决。

讨论政治体制改革问题是不是纸上谈兵?当然不是。讨论问题的过程不仅是明晰政治体制改革路径的过程,也是在社会上建立政治体制改革心理预期的过程。政治体制改革心理预期的形成,有助于法治化和规范化的政治游戏规则的形成,有助于约束现行政治体制中的非规范化行为,有助于在社会上树立正义的意识。这种心理预期,能够在相当程度上转变为政治体制改革的动力。

还应该指出的是,用民主的方式讨论政治体制改革问题,是在政治体制改革实践中减少冲突、增加共识的重要途径之一。以理智的方法来讨论政治问题,用程序化的方式来革除政治体制中的弊端,解决政治体制所面临的问题,这既是政治体制改革所要达到的目标,也应该成为政治体制改革的一个既定程序和过程。只有这样,政治体制改革才有可能达到其所要达到的目标。从这一点来看,这本书的出版,对于现阶段有关政治体制改革问题的讨论,无疑可以起到一个推动作用。

“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”

“现在经济体制改革每前进一步，都深感到政治体制改革的必要性。”

改革必须在共产党领导下，在稳定的政治环境中有计划、有秩序地进行。这是进行政治体制改革的根本原则和根本保证。

邓小平启动政治体制改革

邓小平对推动政治体制改革起了重要作用。1980年8月18日，邓小平在中共中央政治局扩大会议上专门作了《党和国家领导制度的改革》的长篇讲话，系统阐述了我国政治体制改革的指导思想和基本思路，成为我国政治体制改革的指导性文件。1986年，他再一次把政治体制改革提上日程，并形成了一系列

重要思想。今天,我们对邓小平在 80 年代中期关于政治体制改革的论述作一番回顾和思考,这对继续推动这一伟大事业的进程,应该说是很有意义的。

邓小平说:“只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通。”

邓小平 1986 年 5 月 20 日,会见澳大利亚总理霍克,在向客人介绍中国改革的现状和设想时说:城市改革实际上是全面的体制改革,不仅涉及经济领域,也涉及文化、科技、教育领域,更重要的是还涉及政治体制改革,政治体制改革就要消除机构臃肿、人浮于事、官僚主义。这是他继 1980 年之后再次提出政治体制改革问题。这次谈话与以往不同的是,他说“最重要的还涉及政治体制改革”,强调的程度比以往明显加强了。自此开始,政治体制改革问题成为他 1986 年谈话的中心和焦点,在 20 次谈话中谈到政治体制改革问题,其中有 9 次是作为主要谈话内容的。如收入《邓小平文选》第三卷的《在听取经济情况汇报时的谈话》(6 月 10 日)、《在全体人民中树立法制观念》(6 月 28 日)、《关于政治体制改革问题》(9 月—11 月)(实际为四次谈话的集纳);未公开发表的有 5 月 20 日会见澳大利亚总理霍克、11 月 1 日会见意大利总理克拉克西、12 月 12 日会见日本国际贸促会访华团时的谈话等。

为什么邓小平在时隔数年后突然又对政治体制改革重视起来了呢?

邓小平一贯善于从实践中发现问题,并抓住问题的实质,解决问题。他的任何一个思想观点的提出,都有着强烈的现实针对性和可循的历史背景。1986 年邓小平关于政治体制改革问题讲得最多的是它的重要性和紧迫性,我们从中除了明显感受到他当时迫切的心情外,还可以清楚地发现,他谈政治体制改革

的重要性和紧迫性几乎都是与经济体制改革紧密连在一起的。确切地说,是从经济体制改革的核心问题——下放权力,增强企业活力谈起的。

政治体制改革与经济体制改革都是从党的十一届三中全会开始的。但随着党的工作重心的转移,原有的高度集中的计划经济体制严重阻碍着生产力的发展,改革顺理成章地首先从经济体制发轫。作为站在改革前沿的领导者,三中全会后邓小平给我们留下了大量关于经济体制改革的论述。先行的经济体制改革沿着从农村到城市的轨迹迅速推进,“促进了生产力的发展,引起了经济生活、社会生活、工作方式和精神状态的一系列深刻变化。”另一方面,在经济体制改革不断深化的过程中已开始遇到新的问题和矛盾,包括与旧的政治体制的碰撞。过去政治体制与经济体制紧紧捆在一起,当经济体制改革转为以城市改革为重点以后,政治体制相对滞后的矛盾就日渐暴露并突出起来。

城市经济体制改革的出发点和落脚点,就是增强企业活力。1984年标志着改革重点转到城市的党的十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》,强调把政企职责分开、简政放权作为改革的原则。党中央、国务院相继出台了一系列政策和法规,推动这项工作由点到面,逐步深入展开。然而其行程并不平坦,主要阻力就来自政治体制方面。由于政府主管部门职能没有转换,与企业旧的行政隶属关系没有完全打破,在权力下放的过程中,有的主管部门虽然换成公司的牌号,但依然以行政手段直接经营管理企业,中央三令五申给企业“松绑”,他们却充当企业的“婆婆”,与企业争权夺利,承担本应属于企业的事务,结果阻碍了政企职责分开,束缚了企业的活力和积极性的发挥。

进入1986年,恰好是“七五”计划头一年,简政放权,增强企

业活力是“七五”期间改革的主要任务，而“七五”又是中国改革的关键时期。4月23日，邓小平对来访的日本前首相福田赳夫说：对中国来说，从今年到1990年这5年是最关键的时期。主要是能不能为中国今后几十年长期稳定的发展奠定一个基础，也关系到改革的成败。5月20日，他对澳大利亚总理霍克说：现在我们满脑子想的是改革。由此可见，邓小平对于改革的中心环节——权力下放以及权力下放过程中所遇到的问题十分关注。事实正是如此。

邓小平在会见霍克时有这样一段谈话很耐人寻味，他说：城市改革首先要权力下放，没有权力下放，就调动不了每个企业和单位的积极性。国家发号施令少了，下面活动的余地就大，发展就快。国家发号施令少了，就没有很多事情可干，上面就可以精简了，就可以按才能合理地使用人才，减少官僚主义。这段话一方面表明了权力下放对经济体制改革的作用，另一方面也辩证地阐述了权力下放与政治体制改革的关系。

不久，6月10日，邓小平听取中央负责同志汇报当前经济情况后，提出了影响今后经济发展的三个问题，其中之一就是政治体制改革。他一针见血地指出：“现在机构不是减少了，而是增加了。设立许多公司，实际是官办机构，用公司的形式把放给下面的权力又收了上来。机构多、人多，就找事情干，就抓住权不放，下边搞不活，企业没有积极性了。上半年经济速度比较低，就有这么一条原因。”据此，他指出：“现在看，不搞政治体制改革不能适应形势。”“1980年就提出政治体制改革，但没有具体化，现在应该提到日程上来。不然的话，机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，互相扯皮，你这边往下放权，他那边往上收权，必然会阻碍经济体制改革，拖经济发展的后腿。”并且明确提出应该把政治体制改革“作为改革向前推进的一个标志”。

6月28日，在中央政治局常委会上，乔石汇报党风工作情况后，邓小平再次谈到政治体制改革，而在阐述其必要性时依然主要列举了权力下放问题。他说，好多地方不是下放，而是在那里收，把基层单位的权又收回来了。彭真同志下去考察时也感觉有这个问题。我们的方针是继续下放，结果他们却在大量收回，搞得下面没有权了，企业没有积极性了。邓小平提出：“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖，相互配合。”他甚至将政治体制改革提到了关系整个改革成败的高度。他说：“只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通，因为首先遇到人的障碍。事情要人来做，你提倡放权，他那里收权，你有什么办法？从这个角度讲，我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革。”

1986年邓小平关于政治体制改革最初的三次谈话，都是从权力下放谈起的。可以说，这是邓小平强调政治体制改革必要性、迫切性的切入点，是重提政治体制改革的起因。也就是说，经济体制改革中所遇到的问题使邓小平敏锐地认识到，经济体制改革的深入，对政治体制改革提出了紧迫要求，必须适时地进行政治体制改革。纵观这一年邓小平的大量谈话，除上述外，其余在阐述为什么要搞政治体制改革时，几乎都是与经济体制改革紧紧联系在一起的。例如：

9月3日，他对日本公明党委员长竹入义胜说：“对于改革，在党内、国家内有一部分人反对，但是真正反对的并不多。重要的是政治体制改革不适应经济体制改革的要求。”“现在经济体制改革每前进一步，都深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进，就会阻碍生产力的发展，阻碍四个现代化的实现。”

9月13日，中央财经领导小组汇报经济情况和次年经济体

制改革方案,当姚依林汇报工资改革问题时,邓小平说,解决工资问题,关键是企业有自主权。管理权力下放,涉及厂长负责制。现在中国环节多,有些行政性公司要改,不搞厂长负责制不行,要搞责任制,首先厂长要负起责任。他指出:“不搞政治体制改革,经济体制改革难于贯彻。”

11月17日,他对意大利总理克拉克西说:从改革过程中,提出一个新的问题,经济改革到一定时候要提出政治改革。

12月6日,又对墨西哥总统拉马德里说:随着经济改革的发展,我们越来越感到政治改革的必要。

毫无疑问,邓小平在1986年重新提出政治体制改革绝非偶然,是改革实践发展的客观要求使然。

邓小平说:“进行政治体制改革的目的是,总的来讲是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层单位的积极性。”

按照中国经济体制改革的客观要求,邓小平重新提出了政治体制改革,但他没有把目光局限于围绕经济体制改革中的一些实际问题来谈论政治体制改革,而是高瞻远瞩,从社会主义制度的完善和发展,从建设有中国特色社会主义的总要求和实现现代化伟大目标的战略高度,进行政治体制改革的总体设计。对于经济体制改革,邓小平曾说,在经济问题上他是个外行,讲了一些话都是从政治角度讲的。而对于政治体制改革,前英国驻华大使伊文思的评论不无道理:“政治改革则不同,对此,邓小平可不是外行。只有他有权提出重大的变革方案。”

1986年距离党的十三大只有一年的时间,邓小平希望在这段时间里充分讨论、酝酿,理出头绪,以便能在十三大上形成一个实施政治体制改革的蓝图。通观这一年他谈政治体制改革的特点,主要是,他不仅强调政治体制改革的重要性和迫切性,而且将其目标和内容也都明确提了出来,并将目标分为长远目标

和近期目标。

关于政治体制改革的总目标，邓小平说得非常清楚。这年的9月3日，他会见竹入义胜，在回答客人的提问时说：“进行政治体制改革的目的，总的来讲是要消除官僚主义，发展社会主义民主，调动人民和基层单位的积极性。”

9月29日在会见波兰统一工人党中央第一书记、国务委员会主席雅鲁泽尔斯基时，邓小平更加明确、完整地将总目标概括为三条：“第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义社会的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。”

更富有新意的是关于近期目标或者叫具体目标。这是邓小平在谈话中多次谈到的，以11月9日对日本首相中曾根康弘的谈话表述最为完整。他提出：“第一个目标是始终保持党和国家的活力”，主要是实现领导层干部队伍年轻化；“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率”，邓小平认为效率不高主要涉及党政不分；“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”

与长远目标相比，近期目标需要抓住当前政治体制改革的主要矛盾和关键环节，邓小平所提出的目标体现了这一点。在实现三个目标的过程中，只有保持党和国家的活力，实现领导干部的年轻化，才能克服官僚主义，提高工作效率。而克服了官僚主义，就有利于调动各方的积极性。因此从根本上讲，第一个目标尤为关键。它是提高效率和调动积极性的基础和保证。

增强领导层的活力，实现干部队伍年轻化，邓小平早就意识到这是关系国家长治久安的大问题。他认为，7年多的时间，我们走了几步，但还不理想，现在基本上还是老年化或者叫年龄偏大。因此，到了1986年他不但更加重视这一问题，并且从自身做起，恳切地表达自己退休的愿望，带头实践党和国家干部制度

的改革。9月2日他在接受美国记者华莱士采访时说：“就我个人来说，我是希望早退休。”“我正在说服人们，我明年在党的十三大时就退下来。”11月1日他又对意大利总理克拉克西说：“拿我来说，非改革不行，已82岁，还能干吗？该让路了。”

在坚决主张包括自己在内的老同志退休，废除领导干部职务终身制的同时，邓小平毫不迟疑地力主领导层要年轻化，并表现出了很大的决心。

7月14日，邓小平同朝鲜副主席李钟玉谈话时指出，要让有专业知识的年轻人来工作，这是一个重要的方针。

10月24日他在会见中日友协代表团的谈话中，当日本朋友谈起老一代和年轻一代领导人在年龄上和对问题看法上的差别时，邓小平更为干脆地说，年轻人思想开放，最支持改革。第二条，年轻人精力充沛，工作效率高。总之，要年轻化，否则没有出路。

11月3日他同美籍华人陈省身谈起这个问题并提出了实现年轻化的期限。他说，你三十几岁就成名，中国目前还做不到这一点，人才往往从五六十岁的人中挑选，这样就不能体现活力。只有中国将来出现三四十岁的政治家、科学家、经济管理家和企业家，并由这批人担负重任，国家才有活力，政策才能保持长久，要花15年左右的时间逐步解决干部年轻化的问题。

几天后，即11月9日在同中曾根康弘的谈话中他进一步作了具体设想：“明年党的十三大要前进一步，但还没有完成，设想十四大再前进一步，十五大完成这个任务。”今天回过头来看，我们党和国家领导层的年轻化正是按照这样的时间推进的。

在思考和确立目标的同时，萦绕在邓小平脑海里的另一个问题是政治体制改革应该从何着手。9月13日邓小平在听取中央财经领导小组汇报时提出：“改革的内容，首先是党政要分

开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位,第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机构,这和权力下放有关。”在邓小平看来,权力过分集中是政治体制的主要弊端之一,也是经济体制改革的主要障碍之一。而正在蓬勃发展的经济体制改革无疑也为消除这一弊端,实现权力下放创造了条件。邓小平上述三点阐明了政治体制改革中的要害。

从长远目标到近期目标到具体内容,既着眼于社会主义的长久发展又充分考虑当前的客观实际,显示出邓小平对政治体制改革的深思熟虑。如果把这个时期他的阐述与他 1980 年前后的有关阐述作个比较的话,可以看出邓小平政治体制改革这时已基本形成了一个比较完整的框架,从而使我们党在重新把政治体制改革摆上议事日程之时,拥有了一定的思想基础。1986 年 9 月,党的十二届六中全会把坚定不移地进行政治体制改革确定为我国社会主义现代化建设的总体布局的重要内容之一。同时,根据邓小平的建议和关于目标、内容的设想,党中央成立了中央政治体制改革研讨小组,组织有关方面的理论工作者和实际工作者进行专题研讨和论证工作。邓小平关于政治体制改革的一系列论述,还在全国理论界引起了一场规模空前的讨论,讨论中提出的许多观点和建议对政治体制改革方案的设计产生了积极的作用。研讨小组在吸收各方意见的基础上,经过反复论证。一年后形成了《政治体制改革总体设想》的初步方案。其主要内容写入了十三大报告。1987 年 10 月召开的中共十三大将政治体制改革列入议程,提出了政治体制改革的蓝图。十三大报告提出:“进行政治体制改革,就是要兴利除弊,建设有中国特色的社会主义民主政治。改革的长远目标,是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”“改