

● 改革方略
● 治理原理

議政良言

政治家案頭之友

山东省新闻出版局

目 录

上篇：建 议

总 体 建 议	社会主义国家治理要策 ——《治道拾策》摘要……………（ 1 ）
执政党	优化执政体制，维护党的第三代领导核心…（ 10 ） 明确决策秩序，强化领导权威……………（ 15 ） 加强高干队伍的组织管理……………（ 21 ）
行 政	关于行政体制改革的系列建议 I .行政体制改革是政治体制改革的 战略重点……………（ 25 ） II .合部并省，势在必行……………（ 28 ） III .权力下放，承包到省……………（ 31 ） IV .重部轻省，急需纠正……………（ 34 ） V .健全行政机制，克服七项弊端……………（ 37 ）
稳 定	社会主义国家的社会稳定战略……………（ 43 ） 治理整顿的战略思路进策……………（ 48 ） 加强宏观控制，克服分散主义……………（ 50 ） 息纷抚乱，防微杜渐，确保本省大局稳定…（ 56 ）
经 济	社会主义的经济体制改革亟应以治本为主…（ 65 ） 市场机制不能取代国家管理……………（ 68 ） 查明体制原因，克服“地方保护主义” ……（ 70 ） 沿海开放城市要重视自身腹地的开发……………（ 74 ）

经 济	特区和沿海开放城市应建立起宏观经济 体系……………(79)
	关于省会济南城建工作的建议……………(83)
	关于将威海市辟为我国第一个“政治性 经济特区”的建议……………(92)
	学习吉林经验,推动本省改革……………(95)
	深圳考察归途建言……………(101)
社 会	中年知识分子问题调查及对策……………(106)
	我国老龄问题对策……………(112)
	信访工作怎样才能由“被动型”变“主动 型”……………(122)
	重视“乡土社会”的改造……………(125)
统 战	进一步解放思想,增强民主党派活力……………(127)
	提高议政质量刻不容缓……………(132)
	把握参政重点,获取最佳参政效益……………(135)
	苏联、东欧的教训……………(137)
	扩大统战视野……………(144)

下篇：理 论

论我国社会主义生产关系的调整完善……………(145)
科学行政,实现宏控——我国建设和改革的战略 新思路……………(162)
对外开放要明确主词——社会主义……………(188)
民主问题唯物谈……………(192)
改革必须建立在坚实的马克思主义理论上……………(201)

社会主义国家治理要策

——《治道拾策》摘要*

壹：总 策

国家盛衰，系于治理。治理之道，千头万绪，内容广博，关键在于高屋建瓴地把握宏观治理原理。不同社会形态的国家，治理原理各不相同；

社会主义国家，生产资料已通过革命手段基本上实现了国有或全社会所有，整个社会已经没有什么障碍地融合为一个统一的社会（生产、管理）组织，如同一个“大企业”（列宁语），其全部权力随着生产资料所有权的全国性集中而高度集中于中央。所以社会主义国家治理的关键，在于能够把集中起来的权力，按照人民日益增长的物质、文化的需要和经济发展的规律，通过某种体制或渠道，高度有序地、及时合理地逐级分配，直至基层，使每一个社会主义劳动者都得以与生产资料实现完美的结合，从而使整部社会主义机器按照计划经济的统一程序健康地运转起来。要做到这一点——

（1）必须有一个全心全意为人民服务的、精通国家治理科学的领导核心，该核心的素质将随着社会主义国家治理实践的发展而逐步提高；

（2）必须有一个严格按照组织科学原则建立起来的、一元化的、从中央到基层上下一体的、通畅高效的权力分配渠道，在我国则是以党的系统为领导核心的，以各级政府及其所辖

村、街、企事业单位全国上下一体的“金字塔”形的行政、经济管理体系；

(3) 必须善于把施政任务有机地纳入上述领导管理体系中去，从而使国家完成其经济、政治、社会功能。

资本主义国家，其生产资料为私人所有，分散掌握在资本家和财团手中，所以其社会的经济、政治权力也呈分散性存在，而非主要集于中央。这种国家治理的关键，在于能够随时根据各私有财团间实力平衡和消长的情况，通过定期选举形式，自下而上逐级凑集部分权力，组成政府，来完成地方和中央的“公共行政”事务。

由此可见，不同的国情决定了两种国家治理方式的根本差异：社会主义国家重点在权力下行，强调行政、经济管理体制的分配权力的功能，该体制必须上下一体，垂直领导，逐级向权力的来源——中央纵向负责；资本主义国家重在权力上行，强调议会选举功能，政府不仅无权辖有私人企业，而且上下各级之间（如美国的联邦政府、州政府、地方政府之间）也一般没有垂直领导关系，而只向其权力的来源——选民横向负责。

两种治理方式产生于截然不同的社会经济基础，不可凭主观意志相互混用或换用，否则无异错用药物。

贰：党 政 策

正确处理党、政关系，建立科学实效的执政党执政形式的关键，在于总结和推广我党领导军队工作的成功经验——建党于军，直至“支部建在连上”，彻底克服“党、政二元施政”的弊端，具体做法是：

1. 将党委或支部设立于各级政府及其所辖的企事业单位

与村、街中去，成为各个具体施政单位的领导核心。

2. 国务院亦应实行党委领导，省委（实为省政府党委）应直接受国务院党委领导，正如省辖市市委受省委领导一样。

3. 党委（支部）书记一般宜担任行政一把手，党委委员一般兼任行政委员。

4. 因而党、政关系成“同心圆”关系。

叁：施 政 策

我国以党的系统为领导核心的、以各级政府及其所属村、街、企事业单位全国一体的社会劳动组织，是公有制的产物，是崭新的社会主义类型的国家施政体制。它的优化原则应当是：

1. 施政体制一元化。除该体制外，不应有竞相行政的“多套马车”。

2. 组织系统一体化，无论哪一级政府或企事业单位，都是整个体系的一个组成环节，没有什么本质区别，不能借口“政企分开”、“群众自治”而把企业和城乡基层单位——村委会和居委会，与政府母体“脱钩”。

3. 幅度适中、层次合理。我国各级政府的管理幅度，大大超过了行政科学所公认的20个左右为宜的科学原则，如国务院所辖的省、市、自治区、各部委、直属机构、临时机构、计划单列城市等的数目，早已过百，加上“副职分兵把口”，造成幅度失控、层次混乱，是行政效益低下的根源。现应果断而稳妥地实行“合部并省”，使国务院所直辖的部、省总数不超过30个，其中部门、地方（大省区）各约一半；然后照此原则逐级疏理，直至基层。并注意同时整顿层次，使之整齐划一，不搞

夹层、半级，取缔“副职分兵把口法”、“一事一机构法”等行政旧弊。保证一级充分管住一级，是机构建制的根本原则。

4. 厉行“行政一长制”。全国人大授权中央政府首脑全权逐级垂直领导行政—经济管理体系，该体系各级均不接受任何组织，任何个人的横向指令，社会监督除舆论形式外，一律由全国人大向该体系纵向实施。

5. 加强“块块”逐级管理，反对非组织管理。各级施政首长的本职要务是管好自己20个左右的直接下属，在“计划”、“实施”、“检查”三个行政程序上做满功夫，特别中央政府要重点抓省，建国后35年中（85年以前）未曾召集过省长会议，现应正式建立起省长例会制度，国务委员中地方代表应约占一半，分管各省。

肆：经 济 策

实现社会主义计划经济，一方面要有完好的“对人的管理”（恩格斯语），要健全、完善全国一体的行政、经济管理体系，以便通过它，一管十、十管百，使全体社会主义劳动者按照统一计划工作；另一方面还要善于将“对物的管理”纳入“对人的管理”的轨道，即把每个企业纳入恰当级次的政府管理之下，既不压低，也不拔高，鉴于我国尚处于初级阶段，除邮电、铁路、水利等外，绝大多数企业没有全国统一生产程序，不宜上收中央。

我国经济体制的弊端就在于，一方面上述行政、经济管理体制渠道拥塞、环节断漏，一级管不住一级，计划经济失去了组织凭借；另一方面不顾初级阶段的国情，把大、中企业和重点项目盲目上收，模仿苏联实行中央集权的管理模式。它背累

了中央、抽空了地方、挂死了企业，而且还产生了两个怪物：一是（中央和地方）“两大块”对峙，一是“条条”专政。前者将社会主义经济体系横切为二，相互争项目、争资金、争税收、争原料、争物资，助长了“地方保护主义”；后者则将社会主义经济体系纵向撕裂，千缠百结的“条条”已使我国经济经脉错乱、活力窒息，陷于极度困难的境地。

对策：

1. 放“鱼”归“水”，把一切不需要上级政府管理的企业，一律逐级下放，“条条”也将随之大部取缔；

2. 健全行政—经济管理体的正常机制，特别中央政府要在“合部并省”的基础上管住地方政府，以往三次放权之所以不成功，关键就在于缺少了这一前提，以至企业归了地方政府，便即失控。

伍：稳定策

稳定，需要社会控制。社会主义国家的社会控制战略应是，“以行政—经济管理体系内部的纵向管理为主，以专政机关（军队、公检法等）、专门机关（纪检、审计、监察等）的横向监督为辅”，二者不可倒置。前者具有社会主义国家所独具的重大优势：

1. 复盖面周严，全国人民无一例外尽在组织的包容之中，不会出现管理空白；

2. 管理效益高，因为最有效的监督是本职组织中“顶头上司”的监督；

3. 社会控制与本职工作融为一体，一举两得；

4. 加强了自身的纵向管理以后，横向监督机关才有了秩

序和效能。

如果二者关系颠倒，则会发生包括横向监督机关在内的全国性瘫痪和动乱，已有深刻教训。

陆：民主策

如果说资产阶级民主的主要形式是相互制衡、相互依存的私有者和财团之间的“民主选举”的话，社会主义民主的主要形式则是全国一体的社会主义劳动组织（即行政—经济管理体系）内部的“民主管理”。社会主义民主属于一种“社会形态”，与西方“国家形态”的民主没有继承关系，而与现代资本主义企业管理科学中的民主因素有一定渊源。

民主管理是企业管理科学化的必然结果。社会主义这个“大企业”要想在国际竞争中立于不败之地，必须在其每个层次、每个环节上都充分调动每个劳动者、每个公民的积极性。当每个人的聪明才智都能得到发挥，合理要求都能得到尊重和满足时，社会主义民主便告实现。不能寄希望于西方式民主，因为当管理失效以至权力不能分配到公民手中时，无权状态下搞选举也是枉然，“大民主”只能引发动乱。

柒：开发策

社会主义国家的国土开发，有两种战略——“国家式”和“社会式”。前者主要是由国家（特别是中央）确定开发重点区域、重点项目，调集人力物力重点突破；后者则是把开发任务，纳入整个（或局部的）行政—经济管理体系中去，调动全社会的力量和积极性，一体开发，也即列宁所主张的“把整个

社会经济在组织上加以改造”。

偏重前者，搞一些与社会脱节、凌驾于社会之上的建设项目和引进项目，往往不但不利于社会的整体开发，反而挖空了社会，抑制了地方，造成尖端项目和极落后的自然经济并存，先进地区和落后地区反差越来越大。今后应向以“社会式”开发为主的战略转移。全国第一个“国家卫生城市”的威海可做样板：它以面向全国和国际市场的城市大企业为“龙头”，将先进生产力的因素，如工业项目、生产技术等，有计划地沿着市→县→乡→村→队的梯次，逐级扶持扩散，输入社会肌体，达到城乡距离拉近，社会一体开发的目的。这也是解决中国农民问题，实现农业现代化的根本途径。

捌：开放策

在明确社会主义方向的基础上，对外开放应注意如下战略问题：

1. 引进工作必须以技术改造为中心。要充分发挥我国多层次立体式公有制经济体系的优越性，引进一般宜从高层次输入，经过消化吸收，成为自身的有机构成，然后视需要逐级扩散，一级引进，多级受益，由点到面，惠而不费，可避免低层次上重复引进，囫圇吞枣，浪费内耗的现象。

2. 对外交往必须以强大国力为后盾。我国的“国力”不仅是地大物博，更应是能够发挥社会主义优越性，可在任何层次、任何范围内迅速组织起任何规模的生产经营能力，以胜任国际竞争。这就需要努力完善社会主义的生产组织机制。

3. 启动国门必须以稳妥有备为原则。

玖：理论策

社会主义事业是马克思主义理论指导下的实践运动。建国以来，“左”的思潮危害于前，资产阶级自由化肆虐于后，政策频频大起大落，反映了社会主义建设和改革的理论还不是十分成熟、十分过硬的，理应努力补课。其要点在于克服理论形成手段的“小生产”方式——言必称希腊的“抄袭式”、只见英雄不见群众的“上喻式”、埋首经院闭门造车的“玄学式”、散兵游勇各自为战的“单干式”等，建立理论的“规模生产”机制。

该机制的形成有赖于相应体制的建立。作为第一步，应暂以党的体系为依托，以宣传系统为主要工作及协调系统，把理论研究的人员、部门、机构等，视需要编入该系统的不同层次；然后把当前最急需的指导我国走出“低谷”的战略理论的“生产任务”，纳入系统中去，从基层到中央逐级收集素材，采掘经验，逐层组织研究辩论，各种观点、方案、设想、理论反复碰撞，反复提炼，经过多次“飞跃”往返，获得成品。集中了全党、全国人民的智慧，一定能奏奇功。

拾：改革策

新形势下的改革，一要把握社会主义的正确方向，二要掌握社会主义的科学操作程序。

社会主义方向不容怀疑：（1）它适应国情，历史上的“治世”，必须有稳固的经济基础，那就是保持主要生产资料——土地的国有或公有（马克思语），以使国家能够维持社会

化农业小生产的基本秩序，“乱世”则是因为土地的兼并和私有，使国家宏观经济失控；今天生产资料增加了大工业的内容，但“治”、“乱”的道理不变；（2）社会主义已经深入人心，它曾在短短十年、数十年中创造了“东风压倒西风”的奇迹，证明了它改天换地的力量；（3）中国如重走资本主义的原始积累道路，公有制经济体系解体为小手工业的乌合之众，只有沦为国外资本的附庸和牺牲品；（4）公有制有强烈的不可逆转性，私有化的难度将超过当年的公有化，无论是卖、分、包（租）都不可能成功。所以，当前的改革不应与社会主义方向背道而驰，相反要健全社会主义机制。

社会主义是一个需要认真探讨的概念：（1）它不仅是政治概念，而更是经济范畴；（2）它不仅是指经济力量，而更是指经济基础（生产关系的总和）；（3）它不仅是指“公有制”关系，而更是生产中“人与人”的关系；（4）它不仅是指“伦理”关系，而更是“生产协作”关系；（5）它不仅是指“横向”协作，而更是“纵向”协作——全国一体的行政—经济管理组织中的协作关系。

这样，便抓住了社会主义操作机制的“牛鼻子”，而具体操作程序，则已在本文中逐一展开。

展望社会主义，正是“左、右受挫疑无路，柳暗花明又一村”。

*《治道拾策》系作者所承担的院重点项目“我国政治体制改革之理论和对策研究”的结题报告。

1990年9月

优化执政体制 维护党的第三代领导核心

执政体制，是执政内容的形式、载体、物质外壳；没有最佳体制，也就没有最佳执政。改革以来许多正确的、得人心的政策，之所以落不到实处，甚至走样撞车、引发重大社会问题，其原因便是体制拖了后腿。执政党第三代领导核心产生伊始，便应当把优化执政体制当作前提大事来抓。

执政体制的优化方向

当代中国的国情，一是社会主义，二是初级阶段，三是受国际大气候影响，它们决定着执政体制的优化方向：

1. 执政体制的主体，应为管理“金字塔”形架构。社会主义的优越性就在于实现了经济权力和政治权力的全国性集中，从而能够根本消除私有制所造成的无政府状态。但是，如果不能把这些高度集中的权力（具体表现为生产资料使用权和民主管理权）通过某种体制、渠道，及时地、合理地再分配给每一个社会主义劳动者，作为实现社会生产的前提，那么社会主义的机制（高速度和民主）就产生不出来，其结果甚至比资本主义还要糟。要完成这个权力的分配和实现的过程，唯一可以选择的体制便是“金字塔”形管理体制。在我国具体来说便是由中国共产党为其领导核心的、政府和基层单位上下一体的行政管理体系。

2. 政府管理企业应立足地方。社会主义初级阶段中，还有80%以上的人口、90%以上的国土仍处于自然经济、半自然经济之下，远未发展到市场经济阶段，这决定了我国的经济生活还必须主要由政府，而不是由市场来管理和调节。另一方面，由于生产社会化水平有限，除邮政、铁路、水利等少数部门外，绝大多数企业不需要全国性经营和协调，因而政府管理企业的任务，大量的还是在地方，而不能拔高集于中央，以“条条”取代“块块”。

3. 要剔除“大气候”带来的虚饰民主的体制因素。实践证明，无论东方的中央包揽型管理模式，还是西方的议会民主思想都与我国的经济基础格格不入，徒然造成多套“马车”迭床架屋，虚饰民主，以至积重难返。优化执政体制应大力剔除这些“效颦”成分，同时还要顾全大局，把“人代会”、“政协”等搞成为反映人民意愿的通畅渠道。

执政体制的四大弊端

1. 决策多中心。长期以来，我国执政体制的最高层次冗赘无序，存在着严重的多中心倾向：（1）我党众望所归的第二代领导核心退居二线，因而（2）总书记理应负起主要领导责任，但是（3）“上面还有一层人”——老同志，而且（4）人大又是最高权力机关，最后（5）还有军队，“枪杆子里面出政权”。这样，如果缺乏有力的协调，那么，宏观决策多种声音，“一国三公，吾谁是从？”其效果不言自明。

2. 施政双渠道。建国后，执政党应以何种形式执政的问题始终未得明确解决，一直维持着党、政二元行政的局面。一个国家只能有一个行政体系，所谓“党、政分开”，相互配

合，一家管思想，一家管生产，正如一家管大脑，一家管双手，是根本不可能的；而且党、政系统建制、运作原则不同，前者是“块块”系统，而后者越来越“条条”化，二者即使有相互配合的愿望，客观上也做不到，只能是无休止的扯皮。多年来，强调前者，则走向“以党代政”；强调后者，则导致“党被架空”，党、政不谐合，后果严重。

3. 中央包揽地方。把大、中企业和重点项目盲目上收中央，实行“一点式”管理模式，是我国宏观经济管理的根本性失策。它背累了中央、抽空了地方，挂死了企业，尤其严重的是，造成了“条条”弄权。公有制经济体系，连政府带企业，已被纵向撕裂成为无数个既互相孤立，又无明确责权利界限的系列，正常的“块块”管理程序被打乱，甚至被取代——尽管“条条”会议天天爆满，但建国后35年中却没有召集过省长会议，至今仍没有省长例会制度，中央→省长→市长→县长→乡长的地方“块块”领导系统现已基本废置。“条条专政”下，公有制经济体系已是经脉错乱、活力绞杀，陷于僵滞的境地。

4. 施政技术性障碍。突出表现在行政系统“管理幅度”（即每个行政中心所直接管辖的机构和人员的数目，一般公认以20个为宜）的大大超限。以国务院为例，应当直接向总理负责的机构或人员（副总理、国务委员、各部委、直属机构、办公机构、临时机构及各省、市、自治区、计划单列城市等），已经大大超百。任何一位总理都不可能充分管住如此众多的下属，甚至在动乱中都不能保持上下一致。干部失管，政府低能，势所必然。由于种种技术性障碍，组织体制逐级领导的正常程序已很难执行，只好靠开大会、发告示、设机构、派钦差、搞运动等非常形式勉为敷衍。

执政体制的优化措施

1. 强调组织领导, 保证党的第三代领导核心的领导地位。为克服决策多中心化, 应将相互之间缺乏协调统属关系的党、政、军、立、司法、纪、顾委等最高政治机构的主要负责人, 纳入同一党组织——政治局中, 接受总书记的领导。应当明确两点: (1) 党的领导必须同时是组织的领导, 否则是无效领导。(2) 在权力性质的党的机构中, 如党员大会、党代会、中央委员会中, 成员之间(包括书记、总书记)的关系是少数服从多数(书记、总书记有召集权); 而在执行性质的党的机构(如中央政治局、政治局常委会及一般党委)中, 书记、总书记及其它成员的关系, 一般应是领导与被领导关系, 而不是投票关系。

2. 寓党于政, 建设一元行政体制。解决“党、政扯皮”, 应当参照我国党、军关系的经验(即建党于军, “支部建在连上”, 多年来基本不存在“党、军扯皮”现象), 把党的系统建设在全国唯一的施政体系——政府系统及其所属的企、事业单位与村、街中去, 成为行政肌体的神经中枢。党委书记一般宜担任行政一把手, 总书记则宜兼任中央政府首脑, 党委委员一般兼任行政委员。只有这样二元归一, 政府才能发挥效益, 执政党才能名副其实。

3. 压缩幅度, 合部并省。首先将中央政府直属的单位压缩至20个左右, 不超过30个, 其中部门、地方(大省区)各约一半, 然后依此逐级疏理地方政府, 厉行行政一长制, 彻底取缔“条条专政”, 建立科学行政秩序。(详见《合部并省》的专项建议)

4. 施政重点由中央向地方（大省区）转移。（1）调整中央机构，使政治局和国务会议均有足够数量的地方代表，以便中央直抓各大省区；（2）放“鱼”归“水”，把一切生产过程中没有全国统一程序的、由地方管理没有什么技术性困难的企业、部门，如汽车、钢铁、化工、轻纺、油田、矿山、林场等一律放归大省区；（3）将经济、社会发展的各项指标（一般为综合性、整体性指标，也包括近年来积累的内外债务，包括廉政指标等）向各大省区承包；（4）以下各级政府，照此例逐级办理，使全国复苏活力。实行了以上改革，党的第三代领导核心便将真正“进入角色”，取得执政的主动权，并将立于不败，从而国家振兴指日可待。

1989年9月