

# 政治体制改革 学习参考资料选编

中共贵州省委研究室  
贵州省社会科学院  
中共贵州省委党校

一九八六年十月

## 前 言

以城市为重点的整个经济体制改革，实质上是全面改革。它不仅涉及经济体制改革，也涉及文化、科技、教育等领域的改革，更重要的还涉及政治体制改革。所有的改革，最终能不能成功，将决定于政治体制的改革。

政治体制改革，是我国社会主义制度的自我完善和发展，是建设具有中国特色的社会主义的一个极为重要的组成部分。通过政治体制改革，要进一步建立高度民主、法制完备、富有效率的社会主义政治体制。政治体制改革，必须有利于改善和加强党的领导，要有计划有步骤地进行。

政治体制改革是个关系全局的问题，越来越为人们所关注。根据中央的精神和省委的安排，我们正在进行政治体制改革的调查研究工作。为有助于学习和探索政治体制改革的有关问题，有助于开展这方面的调查研究工作，我们编辑了这本《政治体制改革学习参考资料选编》。

这本《选编》共分三部分、五章，即：中央领导同志有

关政治体制改革的论述（第一章）；专家学者关于政治体制改革的必要性迫切性，政治体制改革的内涵、目标、关键、突破口等的论述（第二—四章）；苏联、东欧部分国家政治体制改革的经验教训（第五章）。这本《选编》的资料，主要是从近期的报纸、刊物和文集中精选出来，供我省县以上领导同志、机关干部和理论工作者学习、参阅。

中共贵州省委研究室

贵州省社会科学院

中共贵州省委党校

一九八六年十月

# 目 录

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 邓小平：《党和国家领导制度的改革》 | ( 1 ) |
|-------------------|-------|

|                         |        |
|-------------------------|--------|
| 第一章 中央领导同志有关政治体制改革的部分论述 | ( 24 ) |
|-------------------------|--------|

|                    |        |
|--------------------|--------|
| 第二章 政治体制改革的必要性和迫切性 | ( 47 ) |
|--------------------|--------|

|                 |        |
|-----------------|--------|
| 第一节 政治体制及其改革的内涵 | ( 47 ) |
|-----------------|--------|

|               |        |
|---------------|--------|
| 第二节 现行政治体制的弊端 | ( 50 ) |
|---------------|--------|

|                 |        |
|-----------------|--------|
| 第三节 经济体制改革深化的要求 | ( 63 ) |
|-----------------|--------|

|                 |        |
|-----------------|--------|
| 第四节 社会主义制度的自我完善 | ( 72 ) |
|-----------------|--------|

|                      |        |
|----------------------|--------|
| 第三章 政治体制改革的目标、关键和突破口 | ( 77 ) |
|----------------------|--------|

|               |        |
|---------------|--------|
| 第一节 政治体制改革的目标 | ( 77 ) |
|---------------|--------|

|               |        |
|---------------|--------|
| 第二节 政治体制改革的关键 | ( 90 ) |
|---------------|--------|

|                |        |
|----------------|--------|
| 第三节 政治体制改革的突破口 | ( 94 ) |
|----------------|--------|

|               |         |
|---------------|---------|
| 第四章 政治体制改革的内容 | ( 106 ) |
|---------------|---------|

|            |         |
|------------|---------|
| 第一节 关于党政分工 | ( 106 ) |
|------------|---------|

|            |         |
|------------|---------|
| 第二节 关于行政改革 | ( 115 ) |
|------------|---------|

|               |         |
|---------------|---------|
| 第三节 关于干部制度的改革 | ( 130 ) |
|---------------|---------|

|            |         |
|------------|---------|
| 第四节 关于法制建设 | ( 150 ) |
|------------|---------|

|            |         |
|------------|---------|
| 第五节 关于政治民主 | ( 158 ) |
|------------|---------|

|                       |  |
|-----------------------|--|
| 第五章 苏联及部分东欧国家政治体制改革的经 |  |
|-----------------------|--|

|     |         |
|-----|---------|
| 验教训 | ( 163 ) |
|-----|---------|

第一节 苏东国家政治体制改革的十点经验……………( 163 )

第二节 苏联的政治体制……………( 169 )

第三节 匈牙利的政治体制改革……………( 176 )

第四节 罗马尼亚党的职能、作用……………( 185 )

第五节 南斯拉夫社会主义自治的理论和实践……………( 188 )

第六节 保加利亚的政治体制改革……………( 194 )

第七节 东欧国家的干部人事制度……………( 196 )

( 71 )……………第二章

( 71 )……………第一章

( 70 )……………第二章

( 63 )……………第三章

( 57 )……………第四章

( 57 )……………第三章

( 57 )……………第一章

( 49 )……………第二章

( 44 )……………第三章

( 40 )……………第四章

( 31 )……………第一章

( 21 )……………第二章

( 130 )……………第三章

( 120 )……………第四章

( 118 )……………第五章

……………章正

( 103 )……………

# 党和国家领导制度的改革

(一九八〇年八月十八日)

邓小平

同志们：

这次扩大会议，主要是讨论党和国家领导制度的改革以及一些有关问题。

国务院领导成员的变动，将是五届人大三次会议的主要议题之一。这次变动，包括华国锋同志不兼任总理，由赵紫阳同志接替；李先念、陈云、徐向前、王震同志和我兼任副总理，由精力较强的同志担任；王任重同志因任党内重要职务，也不再兼任副总理。陈永贵同志请求解除他的副总理职务，中央决定同意。人大常委会副委员长和政协副主席的人选，经过与有关各方协商，也准备建议做一些变动。以上这些变动，是中央政治局常委反复研究过的。这次作为中央的正式建议，提交人大会议和政协会议讨论、决定。

关于国务院负责人入选的调整，中央做这样的考虑，原因是什么呢？

一是权力不宜过分集中。权力过分集中，妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行，妨碍社会主义建设的发展，妨碍集体智慧的发挥，容易造成个人专断，破坏集体领

导，也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。

二是兼职副职不宜过多。一个人的知识、经验、精力有限，左右上下兼职过多，工作难以深入，特别是妨碍选拔更多更适当的同志来担任领导工作。副职过多，效率难以提高，容易助长官僚主义和形式主义。

三是着手解决党政不分、以党代政的问题。中央一部分领导同志不兼任政府职务，可以集中精力管党，管路线、方针、政策。这样做，有利于加强和改善中央的统一领导，有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统，管好政府职权范围的工作。

四是从长远着想，解决好交接班的问题。老同志是党和国家的宝贵财富，责任重大，而他们现在第一位的任务，是帮助党组织正确地选择接班人。这是一个庄严的职责。让比较年轻的同志走上第一线，老同志当好他们的参谋，支持他们的工作，这是保持党和政府正确领导的连续性、稳定性的重大战略措施。

中央的这些考虑，是为了对党和国家的领导制度进行必要的改革。五中全会决定成立书记处，中央已经迈出第一步。书记处成立以来，工作很有成效。这次国务院领导成员的变动，是改善政府领导制度的第一步。为了适应社会主义现代化建设的需要，为了适应党和国家政治生活民主化的需要，为了兴利除弊，党和国家的领导制度以及其他制度，需要改革的很多。我们要不断总结历史经验，深入调查研究，集中正确意见，从中央到地方，积极地、有步骤地继续进行改革。

改革党和国家领导制度及其他制度，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展。我们要充分发挥社会主义制度的优越性，当前和今后一段时期，主要应当努力实现以下三个方面的要求：（一）经济上，迅速发展社会生产力，逐步改善人民的物质文化生活；（二）政治上，充分发扬人民民主，保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家，特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力，享有各项公民权利，健全革命法制正确处理人民内部矛盾，打击一切敌对力量和犯罪活动，调动人民群众的积极性，巩固和发展安定团结、生动活泼的政治局面；（三）为了实现以上两方面的要求，组织上，迫切需要大量培养、发现、提拔、使用坚持四项基本原则的、比较年轻的、有专业知识的社会主义现代化建设人才。

我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。达到上述三个要求，时间有的可以短些，有的要长些，但是作为一个社会主义大国，我们能够也必须达到。所以，党和国家的各种制度究竟好不好，完善不完善，必须用是否有利于实现这三条来检验。这里着重讲一下从组织上发挥社会主义的优越性，自觉地更新各级党政领导机关，逐步实现领导人员年轻化、专业化的问题。

多年来，我们没有在坚持四项基本原则的前提下，大胆提拔和放手使用比较年轻的有专业知识又有实际经验的人才。在“文化大革命”期间，我们的大批干部遭到林彪、“四人帮”的迫害，干部工作遭到严重破坏。这就造成了现在各级领导人员普遍老化的状况。人才问题，主要是个组织路线问题。很多新的人才需要培养，但是目前的主要任务，是善于发现、提拔以至大胆破格提拔中青年优秀干部。这是国家现代化建设事业客观存在的迫切需要，并不是一些老同志心血来潮提出的问题。

有些同志担心，在提拔中青年干部的时候，也许会把一些帮派分子甚至打砸抢分子选上来。这种担心有一定道理。因为至今还有一些地区、一些部门的领导班子没有整顿好，一些帮派分子可能利用提拔中青年干部的名义，把他们的党羽提拔上来。我在今年一月十六日的讲话中说过，对“四人帮”的组织上、思想上的残余不可低估。我们在这点上一定要头脑清醒。跟随林彪、江青一伙造反起家的人，帮派思想严重的人，打砸抢分子，绝对不能提上来，一个也不能提上来，已经在领导岗位上的，必须坚决撤下去。如果不提高警惕，让他们占据领导岗位，重新要两面派，扎根串连，隐蔽下来，即使是少数人，也可能给我们带来无法预料的祸害。

有些同志说，干部还是一个台阶、一个台阶地上好。一九七五年，针对“文化大革命”期间的错误做法，我说过这个话。用坐火箭、坐直升飞机的办法提拔干部，我们再也不能这么干了。干部要顺着台阶上，一般的意义是说，干部要有深入群众、熟悉专业、积累经验和经受考验锻炼的过程。但是我们不能老守着关于台阶的旧观念。干部的提升，不能

只限于现行党政干部中区、县、地、省一类台阶，各行各业应当有不同的台阶、不同的职务和职称。随着建设事业的发展，还要制定各个行业提升干部和使用人才的新要求、新方法。将来很多职务、职称，只要考试合格，就应当录用或者授予。打破那些关于台阶的过时的观念，创造一些适合新形势新任务的台阶，这才能大胆破格提拔。而且不管新式老式的台阶，总不能老是停留在嘴巴上说。一定要真正把优秀的中青年干部提拔上来，快点提拔上来。提拔干部不能太急，但是太慢了也要误现代化建设的大事。现在已经误了不少啊！特别优秀的，要给他们搭个比较轻便的梯子，使他们越级上来。这次我们提出减少兼职过多、权力过分集中的现象，目地之一，也是为了给中青年同志腾出台阶。台阶挤得满满的，他们怎么上来？台阶有了空位又不给他们，他们怎么上来？

有些同志担心，年轻人经验不够，不能胜任。我看，这种担心是不必要的。经验够不够，只是比较而言。老实说，老干部对于现代化建设中的新问题，不是也没有什么经验，也要犯一些错误吗？一般说来，年轻人经验少一些，这是事实。但是，同志们回想一下，我们中间许多人当大干部、做大事，开始的时候还不是二三十岁？应该承认，现在一些中青年同志的知识，比我们那个时候并不少。经过的斗争考验少一点，领导经验少一点，这是客观条件造成的。不在其位，不谋其政嘛。放在那个位置上，他们就会逐步得到提高。解放后大专、中专毕业的学生七八百万，其中大多数出身于工农家庭，经过了十年以上的锻炼。没有受过大专、中专教育的中青年干部有实践经验，缺点是文化知识水平低一点，只要有计划地训练和培养，很多人一定可以成为又红

又专的干部。此外还有一大批刻苦自学的中青年优秀人才。上山下乡的青年中，也有不少深入群众、用功学习、很有才干的人。实际上，现在大批中青年干部已经成为各条战线上的骨干，同那些高高在上、不深入下层的干部来比，他们更了解群众，更了解实际。很多工作主要是依靠他们，只是因为没有提拔，他们没有决定问题的权力，遇事只好不住地请示报告。这就成为我们官僚主义现象的一大来源。总之，我们绝不要低估这一大批中青年干部。很多中青年干部政治本质很好，不是帮派分子，思想路子对，又有一定的专业知识，为什么不去选拔和破格使用？有些企业和单位，群众自己选举出的干部，一些毛遂自荐、自告奋勇担任负责工作的干部，很快就作出了成绩，比单是从上面指定的干部合适得多。这样的事实，难道还不能使我们猛省吗？好的中青年干部到处都有。“文化大革命”中长期对林彪、江青一伙的做法不满，进行积极或消极抵制，政治表现好，又肯干，有专业知识的中青年干部，各行各业、各地区、各单位都有，问题是我们没有发现和提拔他们。就是一度受过林彪、江青一伙的欺骗，犯过一些错误，后来确已觉悟转变而又确有真才实学的人，我们也不能抛弃不用。不少同志只是看到周围熟悉的一点人，总在原来一些人中打圈子，不会深入到群众中去选拔人才，这也是一种官僚主义。我们一定要吸取“文化大革命”的教训，同时也一定要清醒地看到我们国家面临着现代化建设巨大任务的形势和现有大批干部不能适应现代化建设需要的实际，要坚决克服那种不从长远看问题的短视观点。我们有正确的思想路线、政治路线和组织路线，只要大胆而谨慎地工作，只要经过周密

的调查研究，广泛听取群众意见，就完全有把握把大批优秀的中青年干部提拔起来，保证我们的事业后继有人，后来居上。

陈云同志提出，我们选干部，要注意德才兼备。所谓德，最主要的，就是坚持社会主义道路和党的领导。在这个前提下，干部队伍要年轻化、知识化、专业化，并且要把对于这种干部的提拔使用制度化。这些意见讲得好。许多同志除了不注意干部队伍的年轻化外，对干部队伍的知识化、专业化也很不重视。这也是过去在知识分子问题上长期存在的“左”倾思想的一种恶果。

目前的问题是，现行的组织制度和为数不少的干部的思想方法，不利于选拔和使用四个现代化所急需的人才。希望各级党委和组织部门在这个问题上来个大转变，坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才，坚决同一切压制和摧残人才的现象作斗争。经过十多年的考验，中青年同志的政治面貌，领导和群众基本上都是清楚的。老同志还在，采取从上看和从下看互相结合的办法，是应当可以选好选准的。这项工作，当然要有步骤地进行，但是太慢了不行。错过时机，老同志都不在了，再来解决这个问题，就晚了，要比现在难得多，对于我们这些老同志来说，就是犯了历史性的大错误。

### 三

党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少弊端，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。

从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要的弊端就是官僚主义现象，权力过分集中的现象，家长制现象，干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。

官僚主义现象是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。它的主要表现和危害是：高高在上，滥用权力，脱离实际，脱离群众，好摆门面，好说空话，思想僵化，墨守陈规，机构臃肿，人浮于事，办事拖拉，不讲效率，不负责任，不守信用，公文旅行，互相推诿，以至官气十足，动辄训人，打击报复，压制民主，欺上瞒下，专横跋扈，徇私行贿，贪赃枉法，等等。这无论在我们的内部事务中，或在国际交往中，都已达到令人无法容忍的地步。

官僚主义是一种长期存在的、复杂的历史现象。我们现在的官僚主义现象，除了同历史上的官僚主义有共同点以外，还有自己的特点，既不同于旧中国的官僚主义，也不同于资本主义国家中的官僚主义。它同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对经济、政治、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系。我们的各级领导机关，都管了很多不该管、管不好、管不了的事，这些事只要有一定的规章，放在下面、放在企业、事业、社会单位，让他们真正按民主集中制自行处理，本来可以很好办，但是统统拿到党政领导机关、拿到中央部门来，就很难办。谁也没有这样的神通，能够办这么繁重而生疏的事情。这可以说是目前我们所特有的官僚主义的一个总病根。官僚主义的另一病根是，我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长

期缺少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。有些本位主义严重的人，甚至遇到责任互相推诿，遇到权力互相争夺，扯不完的皮。还有，干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法，反正工作好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下。这些情况，必然造成机构臃肿，层次多，副职多，闲职多，而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。因此，必须从根本上改变这些制度。当然官僚主义还有思想作风问题的一面，但是制度问题不解决，思想作风问题也解决不了。所以，过去我们虽也多次反过官僚主义，但是收效甚微。解决以上所说的制度问题，要进行大量的工作，包括进行教育和思想斗争，但是非做不可，否则，我们的经济事业和各项工作都不可能有效地前进。

权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是集中于第一书记，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。这种现象，同我国历史上封建专制主义的影响有关，也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。我们历史上

多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。过去在中央和地方之间，分过几次权，但每次都没有涉及到党同政府、经济组织、群众团体等等之间如何划分职权范围的问题。我不是说不要强调党的集中统一，不是说任何情况下强调集中统一都不对，也不是说不要反对分散主义，闹独立性，问题都在于“过分”，而且对什么是分散主义、闹独立性也没有搞得很清楚。党成为全国的执政党，特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，党的中心任务已经不同于过去，社会主义建设的任务极为繁重复杂，权力过分集中，越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识，成为发生“文化大革命”的一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。

革命队伍内的家长制作风，除了使个人高度集权以外，还使个人凌驾于组织之上，组织成为个人的工具。家长制是历史非常悠久的一种陈旧社会现象，它的影响在党的历史上产生过很大危害。陈独秀、王明、张国焘等人都是搞家长制的。从遵义会议到社会主义改造时期，党中央和毛泽东同志一直比较注意实行集体领导，实行民主集中制，党内民主生活比较正常。可惜，这些好的传统没有坚持下来，也没有形成严格的完善的制度。例如，党内讨论重大问题，不少时候发扬民主、充分酝酿不够，由个人或少数人匆忙做出决定，很少按照少数服从多数的原则实行投票表决，这表明民主集中制还没有成为严格的制度。从一九五八年批评反冒进、一九五九年“反右倾”以来，党和国家的民主生活逐渐不正

常，一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上这类家长制现象，不断滋长。林彪鼓吹“顶峰”论，说毛主席的话是最高指示，这种说法在全党全军全国广为流传。粉碎“四人帮”后，还把个人崇拜的一套搬了一段时间。对其他领导人的纪念，有时也带有个人崇拜的成分。最近，中央发出了关于坚持“少宣传个人”的几个问题的指示，指出这些不适当的纪念方法不但造成铺张浪费，脱离群众，而且本身就带有个人创造历史的色彩，不利于在党内外进行马克思主义教育，不利于扫除封建思想和资产阶级思想的影响。这个指示还为纠正这一类缺点，作出了若干规定。这是一个很重要的文件。还要说到，一九五八年以后，到处给毛泽东同志和其他中央同志盖房子，“四人帮”垮台后，还搞中南海地面工程，都造成很坏的影响，很大的浪费。此外，至今还有一些高级干部，所到之处，或则迎送吃喝，或则封锁交通，或则大肆宣扬，很不妥当。以上种种严重脱离群众的事情，从中央到各级不许再做了。

不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的人身依附关系。我们的组织原则中有一条，就是下级服从上级，说的是对于上级的决定、指示，下级必须执行，但是不能因此否定党内同志之间的平等关系。不论是担负领导工作的党员，或者是普通党员，都应以平等态度互相对待，都平等地享有一切应当享有的权利，履行一切应当履行的义务。上级对下级不能颐指气使，尤其不能让下级办违反党章国法的事情；下级也不应当对上级阿谀奉承，无原则地服从，“尽忠”。不应当把相互之间的关系搞成毛泽东同志多次批评过的猫鼠关

系，搞成旧社会那种君臣父子关系或帮派关系。一些同志犯严重错误，同这种家长制作风有关，就是林彪、江青这两个反革命集团所以能够形成，也同残存在党内的这种家长制作风分不开。总之，不彻底消灭这种家长制作风，就根本谈不上什么党内民主，什么社会主义民主。

干部领导职务终身制现象的形成，同封建主义的影响有一定关系，同我们党一直没有妥善的退休解职办法也有关系。革命战争时期大家年纪都还轻，五十年代正值年富力强，不存在退休问题，但是后来没有及时解决，是一个失策。应当承认，在当时的具体历史条件下，这个问题也无法解决或无法完全解决。五中全会讨论的党章草案，提出废除干部领导职务终身制，现在看来，还需要进一步修改、补充。关键是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度，对各级各类领导干部（包括选举产生、委任和聘用的）职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定。任何领导干部的任职都不能是无限期的。

“文化大革命”中，林彪、“四人帮”大搞特权，给群众造成很大灾难。当前，也还有一些干部，不把自己看作是人民的公仆，而把自己看作是人民的主人，搞特权，特殊化，引起群众的强烈不满，损害党的威信，如不坚决改正，势必使我们的干部队伍发生腐化。我们今天所反对的特权，就是政治上经济上在法律和制度之外的权利。搞特权，这是封建主义残余影响尚未肃清的表现。旧中国留给我们的，封建专制传统比较多，民主法制传统很少。解放以后，我们也没有自觉地、系统地建立保障人民民主权利的各项制度，法