

邓纯东 著

规范化、法制化： 新时期 政治机制论

广西人民出版社

★ 党的领导：制度问题更带有根本性长期性
★ 党内生活：以规范化制度化保障正常化健康化
★ 国家管理：要从人治走向法治
★ 社会主义民主：必须制度化法律化
★ 领导工作：规范化法制化才能科学化民主化
★ 领导干部：真正做到任人唯贤
★ 廉政建设：要靠教育更靠法制

GUIFANHUA FAZHIHUA XINSHIQI ZHENGZHI JIZHI LUN

(桂)新登字 01 号

责任编辑 张平

责任校对 韦秀琼 李带舅

规范化、法制化：
新时期政治机制论

邓纯东 著

出版	广西人民出版社
邮编	530021
地址	南宁市河堤路 14 号
发行	广西新华书店
印刷	合浦县印刷厂
开本	850 毫米×1168 毫米 1/32
印张	9
字数	201 千字
版次	1998 年 9 月第 1 版
印次	1998 年 9 月第 1 次印刷
书号	ISBN 7-219-03784-8/D · 514
定价	18.50 元



作者简介

邓纯东：1957年生于湖南省临澧县。1979年考入中国人民大学中共党史系本科学习，1983年攻读硕士学位，1986年获中国人民大学法学硕士学位。本书是作者在工作实践中体会、研究的初步成果。

目 录

引 言	(1)
● 机制是什么	(1)
● 为什么要研究政治机制	(3)
● 政治机制与政治制度	(5)
● 政治机制的阶级性问题	(6)
● 政治机制与文化传统	(7)
● 政治机制与经济基础	(8)
● 机制构造：四者应选第一	(10)
● 机制与“硬件”	(12)
● 机制与“人力”	(13)
● 机制的作用与道德的约束	(14)
● 机制与个人利益	(16)
● 政治机制与政治原则、政治价值观	(17)
● 重视机制，具有重大意义的管理思想	(18)
● 机制调整和完善：永恒的课题	(20)
● 机制科学化的标准	(22)
● 机制应在实践中转换、优化	(25)
● 机制转换：事在人为	(27)
● 制度建设的实质就是要创造良好的机制	(29)

第一章 努力实现权力运行机制的规范化、法制化 (31)

- 党领导人民的基本方略 (32)
- 社会主义市场经济发展的迫切要求 (33)
- 国家长治久安的重要保障 (34)
- 社会文明进步的重要标志 (36)
- 规范和程序原则 (38)
- 民主原则 (39)
- 法治原则 (40)
- 公开原则 (42)
- 制约原则 (44)
- 明确职责、有章可循 (45)
- 加强对制度、规定的“执法” (47)
- 在法治实践中加强法制建设 (49)
- 加强民主监督机制建设 (50)

第二章 党的领导：制度问题更带有根本性、长期性、全局性和稳定性 (52)

- 一个党、一个国家的命运寄托在一两个人的威望上是靠不住的 (53)
- 领袖是人不是神 (54)
- 严峻的课题 (56)
- 改善党的领导，必须坚持和完善民主集中制 ... (58)
- 要使民主集中制原则具体化为党的全部领导活动的规范 (59)
- 要建立健全使民主集中制原则得以贯彻落实的制度保证机制 (61)
- 解决党如何善于领导的问题，需要从解决领导体制问

- 题入手 (62)
- 要正确处理好党与宪法和法律的关系 (64)
- 要区分党和国家政权组织的不同职能 (66)
- 为了保证党的领导正确，我们要从制度上解决问题
..... (67)
- 要以科学的制度和机制保证党的决策的正确性
..... (68)
- 要以科学的领导制度保证党的路线得以准确有效的贯彻
..... (70)
- 要以制度和法制保持党的路线和政策的连续性
..... (73)

第三章 党内生活：以规范化、制度化保障正常化、健康化 (76)

- 党内曾出现过家长制、权力过分集中的现象 ... (77)
- 不少地方和单位，都有家长式的人物 (81)
- 生动活泼的局面，只能靠规范化、法制化来实现
..... (82)
- 领导班子团结问题 (83)
- 党内关系正常化问题 (85)
- 党员权利的保障问题 (87)
- 正常解决党内矛盾的机制问题 (89)
- 党组织的权威问题 (91)
- 我们过去有许多好的传统，可惜没有形成严格的制度
..... (93)
- 没有强有力的制度保障，优良传统也很难坚持
..... (97)
- 关键是要有规范和铁面无私的检查监督 (98)

- 要确立党员、党的组织和党的领导机关活动的规范
..... (99)
- 要有健全完善的对规范进行监督的机制..... (100)
- 要保证普通党员、基层组织有畅通的渠道和有效的手段参与党内执纪执法监督..... (102)
- 党内生活制度化、法制化的两大要求..... (104)

第四章 国家管理：要从人治走向法治，实行 依法治国 (109)

- 这样的事件在英、法、美这样的西方国家不可能发生
..... (111)
- 真正使国家长治久安，要依靠完备的法制..... (116)
- 全新的环境和崭新的任务：建设法治的现实根据
..... (118)
- 巩固团结稳定的局面，也要遵循社会主义法制的原则
..... (123)
- 市场经济条件下，各类市场主体之间的关系，要用法律形式来确定..... (125)
- 市场经济主体的自主性要求..... (127)
- 市场经济活动的契约性要求..... (128)
- 市场经济往来的信用性要求..... (129)
- 市场经济的统一性要求..... (130)
- 市场经济的国际性要求..... (130)
- 要以健全的法制维护公平竞争..... (131)
- 要以健全的法制机制化解和处理各类市场主体、各类社会成员的利益矛盾..... (132)
- 要以健全的法制机制保障社会成员合理的收入分配
..... (133)

- 要以健全的法制保障全体人民的长远利益，保障各类社会成员利益获取的协调性…………… (134)
- 市场经济条件下要保持良好的社会风尚，必须依靠健全的法制机制…………… (135)
- 社会丑恶现象、腐朽堕落的生活方式的治理迫切需要加强法制…………… (136)
- 庸俗低级的文化市场的治理，迫切需要加强法制…………… (137)
- 冷漠、自私的人际关系状况的改变迫切需要加强法制的建设…………… (138)
- 我们要在全国坚决实行“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的原则…………… (139)
- 有法可依…………… (140)
- 有法必依…………… (142)
- 建立健全执法监督机制，保证法律法规的实施…………… (144)

第五章 社会主义民主：必须制度化、法律化…………… (147)

- 实行民主不能再用“大鸣大放”的做法…………… (148)
- 社会主义民主必须与社会主义法制相统一…………… (151)
- 民主只有制度化、法律化，才能不因领导人的改变而改变…………… (153)
- 人民代表选举工作要法制化…………… (155)
- 人民代表大会工作要法制化…………… (157)
- 扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利…………… (158)
- 我们要系统地建立起保障人民监督的制度…………… (162)

- 充分发挥人民代表大会作为最高监督机关的作用
..... (163)
- 确实保证人民群众的监督权利..... (165)

第六章 领导工作：规范化、法制化才能科学化、民主化..... (170)

- 规范化、法制化：人类全新的领导和管理机制
..... (171)
- 党的性质要求党的领导工作严格按民主集中制的规范进行..... (172)
- 市场经济的发展，更迫切地提出了领导工作规范化、法制化的要求..... (173)
- 领导工作的各个环节都应做到有章可循、有法可依
..... (175)
- 要具有使全部领导行为都按照规范和制度有序运转的保障机制..... (175)
- 决策工作规范化必须制定严格科学的工作条例
..... (176)
- 要规范决策工作的必经程序..... (178)
- 领导机构规范化：机构的设废应有严格规范的决定程序..... (180)
- 机构的设立与撤销必须由党和国家的权力机关依照法制程序来确定..... (185)
- 应由有权确定其废立的法定机关明确各个机构的职责、权限和各类社会事务的决策主体 (185)
- 克服领导工作中的官僚主义这一顽症，“首先还是要着重研究体制的改革”，“制度问题不解决，思想作风问题也解决不了” (186)

第七章 干部工作：真正做到任人唯贤

- (194)
- 干部工作规范化、法制化：历史的必然要求
..... (195)
 - 干部工作规范化、法制化，是在干部选任和管理方面
实现党和国家性质的必由之路..... (198)
 - 干部工作规范化、法制化，也是社会主义市场经济提
出的必然要求..... (200)
 - 逐步形成优秀人才脱颖而出的用人机制..... (201)
 - 评价和认定必须由多数人而不是由个别人或少数人进
行..... (204)
 - 评价和认定，必须有一套严格、科学的程序及规范的
方式和办法..... (205)
 - 评价和认定的内容应该是“实”的，有客观尺度衡量
的东西..... (206)
 - 干部选拔机制：要使更多的人有机会，要体现多数人的
意志..... (207)
 - 干部管理机制：必须使广大党员、群众对干部的监督
落到实处..... (213)
 - 新时期干部制度改革和探索的经验：公开、公正、公
平..... (214)
 - 完善选举办法，实行差额选举..... (217)
 - 进行民主评议，实行民主监督..... (218)
 - 实行干部任期制度和退休制度..... (219)

第八章 廉政建设：要靠教育，更要靠法制

..... (222)

- 过去的辉煌是特殊的环境造成的…………… (223)
- 我们怎样创造了辉煌…………… (226)
- 传统机制不那么灵了…………… (229)
- “还是搞法制靠得住”…………… (231)
- 廉政法制建设的内容是什么…………… (235)
- 腐败现象及治理机制…………… (241)
- 关于部门乱收费问题的治理机制…………… (242)
- 关于某些政府部门“不送礼不办事，送了礼乱办事”的治理机制…………… (243)
- 关于农村基层干部以权谋私问题的治理机制…………… (244)
- 关于企业干部化公为私、穷庙富方丈问题的治理机制…………… (245)

第九章 走向规范化、法制化之路…………… (248)

- 道路是曲折的，前途是光明的…………… (249)
- “党的领导是成功的根本保证”…………… (250)
- 中国共产党领导人民制定法律、建设法制，党自身也在宪法和法律的范围内活动…………… (251)
- 中国共产党对法制建设的进程进行具体的、直接的领导…………… (253)
- 中国共产党的领导作用对中国社会的法制化进程具有关键性意义…………… (253)
- 有效途径：必须以党内生活的规范化带动整个社会生活的规范化…………… (254)
- 党内生活和党内权力运行机制的规范化是新时期加强民主集中制建设的本质要求…………… (255)
- 党内生活的规范化对于全社会的规范化具有极为重要

的示范、推动和保证作用·····	(257)
●基本前提:必须在全体人民中树立起强烈的规范意识、法制观念·····	(260)
●规范意识、程序意识·····	(262)
●权利和义务、责任相一致的观念·····	(263)
●平等观念,民主意识·····	(264)
●继续坚持搞好普法教育·····	(265)
●把法制教育贯穿于党员教育、思想政治工作和全社会的精神文明建设中·····	(268)
●在思想和行为上不断清除封建主义残余的影响 ·····	(270)
●战略与策略(一):坚定果敢、审慎稳妥、循序渐进地推进规范化、法制化建设·····	(272)
●要在各项工作的进行中建设法制、健全制度,推动规范化、法制化·····	(273)
●要在解决新的矛盾、各类问题的实践中建设法制、健全制度,推进规范化、法制化·····	(273)
●战略与策略(二):从基层做起,从最急需和最可能的环节做起,逐步实现全社会各方面机制的规范化、法制化·····	(274)

引 言

● 机制是什么

近年来，经济生活中常常听到的概念是，企业要转换经营机制。然而，究竟什么是机制？机制是一个很科学的概念，用这两个字来表示它所反映的内容，是再贴切不过了。大千世界里，任何系统的稳定发展，任何实体的自身运行和与外界发生联系，都有其特有的机制。作为生物学意义上的人的营养机制，是人先要通过口摄入食物，食物进入胃肠进行消化，经消化系统功能的发挥，“吸收精华，排出糟粕”。如果人口的功能出现故障，食物只能通过注射液体营养进入人体，就意味着人的营养摄入机制发生了变化。在计划经济条件下，企业是政府的附属物，因而企业的经

营机制，是政府下达生产什么和生产多少的计划，政府通过行政管理指挥企业如何生产，生产出来的产品再交给政府，由政府统一调拨。在市场经济条件下，企业要成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体，企业要根据市场需要决定生产什么和生产多少，企业要根据利润最大化原则进行自主的管理，产品要由企业拿到市场上去竞争销售。这就是经营机制的转换。在政治生活里，决策如何形成，干部、领导人员如何产生，也都有一套相对固定的办法。这种相对固定的办法就是机制。因此，如果要给机制下一个定义，大致可以作如下的表述：机制就是一个系统稳定发展、一个实体运行所依赖的一切体制、制度、办法、习惯的总和。政治机制就是政治生活中一切实体存在、发展，一切政治行为运行所赖以实现的体制、制度、办法、习惯的总和。比如，我国国家权力的产生机制，是先根据宪法和选举法选举人民代表，由人民代表组成人民代表大会，人民代表大会就是国家权力机关，人民代表大会根据有关法律法规再选举产生人民政府，人民政府行使国家行政管理的权力。我们的公民每天感受到的国家管理权力就是这样产生的。再比如，中国共产党党员发展工作的机制，是承认中国共产党党章、党纲的先进分子自愿申请，中国共产党的基层组织对申请人进行党的知识等方面的教育、培训和培养，在其基本符合条件后，召开支部大会讨论，大会通过后报上级党组织批准。以前一例来说，有国家，就有国家权力的产生机制。我国封建社会国家权力的产生机制，是皇帝是普天之下至高无上的主宰（他通过征服天下或祖宗传位获得国家的最高权力），他以受命于天的地位，再指派各级国家管理的官吏，由这些官吏行使国家权力。显然，这与我们人民政权所行使的国家权力有着截然不同的产生办法。这就表明，两种不同性质的国家，有着

两种完全不同的国家权力形成机制。这种机制，既不完全不是制度，也不完全是体制；既不等于规则，也不完全是客观规律的体现，因此，用这些已有的词汇、概念，都难以准确地表述，惟一能作这种准确表述的是“机制”这个词。

●为什么要研究政治机制

在经济生活中，计划机制和市场机制是一对范畴。我们党进行经济体制改革，其目标是要建立起社会主义市场经济管理体制和运行机制，使市场机制在资源配置中起基础性作用。这是因为，经过几十年的探索，在研究总结社会主义经济建设规律的基础上，我们党认定，市场机制相对于高度集中的计划机制来说，更适合于我国迅速发展生产力的实际需要，更体现经济运行的客观规律，更有利于优化资源配置，更有利于调动市场主体的积极性。党的十一届三中全会后我国经济的持续快速发展，很大程度上就是不断加大市场机制作用的结果。我们党成功地选择了经济上如何更好地配置资源、更快地发展生产力的机制，这就是市场机制。邓小平同志说，计划和市场都是手段。实际是说，机制是手段、是办法。那么，在政治生活中，在坚持社会主义根本制度的前提下，我们是否也有一个寻找更好的手段、更科学的办法，以更好地体现社会主义根本制度的要求、更好地实现党的领导、更好地贯彻落实党的路线、方针、政策的任务呢？比如，在干部选拔、任用的机制上，如何使我们的机制更有利于实现党的干部政策，更有利于选拔德才兼备的干部和造就符合“四化”方针的干部队伍呢？在各级领导工作中，如何使我们的决策机制更科学，使决策的形成和权力的运行更准确地实现

民主集中制这个党和国家根本领导制度的要求，从而保证决策的正确性和贯彻的有效性？在反腐倡廉工作中，如何使反腐败、纠正不正之风的工作更有实效，如何使反腐倡廉机制更加科学、更加完善，从而能更有效地防范、制约、惩处腐败现象和腐败分子？等等。事实表明，机制不一样，在这一切方面产生的结果也是大不一样的，比如说，一个社会群体有一大笔现金，一种办法是把巨额现金放在大马路上或其他人迹纷至的公共场所，为保证现金不丢失，现金所有者或写文章、或发表讲话，竭力劝说人们要轻视金钱，告诫人们不要取非分之财，除此之外再无别的办法。一种办法是在进行上述劝戒的同时，再辅之以有效的管理，如用保险柜把现金锁起来，派专人看管，还有盗窃现金的惩治办法及实施惩治的机构、法规。显然，前一种办法不可能保护好现金，后一种办法才能使现金得以保全。这就是机制的优与劣导致的不同结果。因此，机制是有优劣之分的。和经济管理机制有优劣之分，对经济发展效用大不一样一个道理，政治生活中的某些机制也有优劣之分，对于一定主体政治原则的实现，对一定主体所追求的政治效果，也是大不一样的。如：好的干部选拔机制能更好地实现党的干部政策，能保证使符合德才兼备原则的干部当选，不好的选拔机制则有可能使党的干部政策落空，使优秀人才难以选上来，或使不优秀的人才容易上来。所以，政治生活中的机制问题是客观存在的，政治机制科学、合理，可以更好地体现我们党和国家的根本制度，更好地实现共产党和人民民主专政国家政权的政治价值追求。这就是我们研究政治机制的必要性所在。

● 政治机制与政治制度

政治制度问题历来是政治学研究的重要内容，即使在我国还刚起步不久的马克思主义政治学研究中，政治制度的研究也已有相当的深度。与此形成鲜明对照的是，在作为一门科学的政治学里，专门的政治机制理论却相当少，对于政治制度与政治机制的关系，更是很少论及。关于这个话题，我初步的看法是：第一，政治机制属于政治技术的范畴。人们都熟知，一个国家的政治制度决定一个国家的社会性质、政权性质，决定着一个国家的阶级关系和社会政治权力运行、社会成员全部关系处理的原则。在一个社会中，政治制度对于全部社会面貌具有最权威的规定性。那么，政治机制是什么呢？它在一个国家的政治构架中处于怎样的地位呢？又起哪些作用呢？我们可以从对经济管理机制的认识中得到启发。邓小平同志深刻指出，计划和市场都是手段。就是说，作为经济管理机制，这两者都是比基本经济制度低一个层次的东西。如果说基本经济制度是生产资料的所有制这类决定经济性质的东西，经济管理机制则属于技术层次的经济手段。同样，基本政治制度是社会性质、政权性质的决定者，政治机制也是属于政治技术的东西。作为政治技术，它的责任是如何更好地实现政治制度的要求。第二，政治机制与政治制度有着密切的关系。在一个社会的全部政治构架中，政治机制和政治制度有着密切的联系。一般地说，政治制度先进，政治机制也有可能是先进、科学的；政治制度反动腐朽，政治机制也多是腐朽的。同时，政治机制作为政治技术范畴的东西，它的许多环节、办法也都与政治制度的规范有关。第三，政治