

政治体制改革的 基本构想

刘河人 孙连成 主编

光明日报出版社

政治

研究丛书

政治体制改革 的基本构想

——学习邓小平《党和国家
领导制度的改革》

刘河人 孙连成 主编

光明日报出版社

政治体制改革的基本构想

刘河人 孙连成 主编

光明日报出版社出版

新华书店总店北京发行所发行

北京通县振兴印刷厂印刷

开本850×1168毫米1/32 4.625印张 120千字

1988年5月北京第1版 1988年5月北京第1次印刷

印数0001—12,300册

书号: ISBN7-80014-143-8/D·0007

定价: 1.40元

前 言

1986年以来，中央着重提出政治体制改革的任务。我国的政治体制改革，并不是现在才开始，早在党的十一届三中全会以后就着手进行了。八年来，我们在发展社会主义民主、健全社会主义法制、改善党的领导、完善民主集中制、改革人事制度和干部制度、整调机构、下放权力等方面，做了大量工作，取得了显著的成绩。但是，已经进行的改革，对于我们决心要建立的高度民主的法制完备的社会主义政治体制来说，还只是开了个头。而且，这方面的改革，和经济体制改革的步子也不相适应，在许多重要环节上，都没有能满足经济体制改革的要求。经济体制改革和其他各方面的改革要顺利进行下去，政治体制改革必须同步进行，必须以新的姿态出台。正是在这种背景下，中央领导同志反复指出，全党和全国人民要重视政治体制改革，要认真研究，争取在一年内拿出方案来。可以预期，政治体制改革将会全面展开。随着政治体制改革的进展，经济体制改革、精神文明建设和整个社会主义现代化建设，都将出现新的势头，取得更大的成功。

中央在着重提出政治体制改革的时候，明确指出，邓小平同志1980年8月18日在中央政治局扩大会议上的讲话——《党和国家领导制度的改革》，是指导我国政治体制改革的纲领性文献，必须认真学习。邓小平同志这篇讲话，许多同志都不止一次地学习过，感到非常重要。现在时隔六年，结合这个时期我国政治发展的实际再次学习，认识上又有提高。邓小平同志站在历史发展的前沿，运用马克思主义的立场、观点、方法，总结了国际国内无产阶级专政国家政权建设的历史经验，特别是我国十年浩劫的深刻教

训，尖锐地揭露了我国现行政治体制的种种弊端，分析了出现这些弊端的社会历史根源和认识根源，指出了改革的目标、步骤和改革中必须遵循的基本原则。这篇讲话，提出了我国政治体制改革的基本构想，确实带有纲领的性质。从理论的角度来看，在马克思主义文献中，像这样全面、深刻而又大胆直率地论述社会主义国家政治体制的还不多见。这篇讲话，理论上最大的贡献，就是直接了当地提出了体制问题的极端重要性，指出党和国家的领导制度关系到党和国家的前途和命运，关系到社会主义建设的成败。讲话的另一个重大贡献，就是明确地提出了肃清思想政治方面的封建主义残余影响的任务，这对于我们这样一个有着长期封建传统的国家来说，直接关系到社会主义的健康发展。封建主义的残余影响，几乎渗透到了我们政治、经济、文化和社会生活的一切领域，如不彻底清理，我们的社会主义事业就很难前进。讲话中还提出和论述了其他种种问题，都具有很重要的意义。例如，在肃清封建主义残余影响的同时，决不能丝毫放松和忽视对资产阶级思想和小资产阶级思想的批判，对极端个人主义和无政府主义的批判。认真学习、深刻领会邓小平同志这篇讲话，并在改革的实践中坚定不移地予以贯彻，我们的政治体制改革就能稳步前进，达到预期的目的。

本书是在反复学习邓小平同志讲话的基础上，集体编写而成的。由刘河人、孙连成任主编。参加本书写作的同志有（按撰写章节顺序）：刘河人、孙连成、孙杰勇、李盛平、马国泉、郭夏、罗海纲、沈兆平和彭克宏等同志。

我们把这本小册子作为一篇学习心得，奉献给读者。限于水平，其中难免有不准确甚至错误的地方，请读者批评指正。

一九八六年十一月于北京

政治体制研究丛书编辑委员会

主 编：李盛平

副主编：刘再平（常务） 扬百揆

编辑委员：（按姓氏笔划为序）

王军涛	王志刚	王晓东	白若冰
仝志敏	朱 勇	刘再平	刘庸安
孙立平	李 凡	李培华	李盛平
扬 明	扬百揆	吴知伦	闵 琦
肖金泉	沈国锋	怀效峰	陈 鹰
陈云生	郑 秦	张明澍	贺和风
贾 英	徐海宁	彭剑峰	谭 健
缪晓非	黎 鸣		



目 录

前 言

一、政治体制问题关系到党和国家的命运和前途

- (一) 马克思主义政治学说的新发展……………(1)
- (二) 社会主义现代化建设的迫切需要……………(7)
- (三) 社会主义制度的自我完善……………(10)

二、我国现行政治体制已经到了非改不可的地步

- (一) 现行政治体制的主要弊端……………(21)
- (二) 权力过分集中是各种弊端的总病根……………(27)
- (三) 各种弊端的经济根源……………(31)

三、政治体制改革的条件和时机已经具备

- (一) 政治体制改革的条件已经具备……………(36)
- (二) 世界发展的潮流有利于我国的改革……………(42)
- (三) 政治体制改革的时机已经成熟……………(47)

四、政治体制改革的基本构想

- (一) 建立高度的社会主义民主……………(53)
- (二) 健全社会主义法制……………(61)
- (三) 改革行政管理体制……………(67)
- (四) 改善党的领导体制……………(72)

五、改革现行的干部制度

- (一) 新的历史时期要求启用一代新人……………(79)
- (二) 关键在于改革原有的干部制度……………(84)
- (三) 深入进行干部制度改革……………(94)

六、肃清思想政治方面的封建主义残余影响

(一) 现行政治体制中的封建主义残余影响……………(100)

(二) 肃清封建主义残余影响是一项长期任务……………(110)

(三) 新的任务对思想文化界是一个新的推动……………(120)

七、政治体制改革要在党的领导下有步骤地进行

(一) 政治体制改革要在党的领导下进行……………(124)

(二) 政治体制改革要有步骤地进行……………(128)

结束语……………(132)

一、政治体制问题关系到党和国家的命运和前途

在社会主义社会，党和国家的领导制度是关系到党和国家的命运和前途的大问题，改革和完善党和国家的领导制度，对于发挥社会主义的优越性，加速现代化建设，具有重大的意义。党的十一届三中全会以来，我们党，尤其是邓小平同志对改革党和国家领导制度作过很多深刻的论述，提出过许多决策性的意见。认真学习邓小平同志的这些论述和意见，有助于我们提高改革的自觉性，正确地把握改革的方向。

（一）马克思主义政治学说的新发展

邓小平同志多次指出，要在坚持四项基本原则的前提下，积极地大胆地改革党和国家的领导制度。社会主义制度与党和国家的领导制度是什么关系呢？

社会主义作为一种社会制度，是无产阶级革命胜利后建立起来的以生产资料公有制为基础的基本经济制度和无产阶级专政的基本政治制度的总和。在我国，基本的政治制度是人民民主专政。党和国家的领导制度是社会主义政治体制的最重要的组成部分，和整个政治体制一样，是体现人民民主专政这个基本政治制度的。任何基本政治制度都要有一定的政治体制来体现，正象任何基本经济制度都要有一定的经济体制来体现一样。没有不表现为一定的政治体制的抽象的基本政治制度，也没有不表现为一定的经济体制的抽象的基本经济制度。反过来也一样，没有不表现一定的基本政治制度的抽象的政治体制，也没有不表现一定的基本经济制度的抽象的经济体制。基本制度决定体制，体制体现一

定的基本制度。但二者之间不是也不可能总是一致的。体制好，基本制度的本质和优越性就发挥得充分，体制不好，基本制度就会受到局限甚至被破坏。基本制度和体制之间的这种既一致又矛盾的情况，就是我们进行体制改革的最深刻的根据。经济体制改革是这样，政治体制改革、包括党和国家领导制度的改革，也是这样。

马克思和恩格斯运用辩证唯物主义和历史唯物主义，对资本主义制度进行了科学的分析，揭示了资本主义必然灭亡，社会主义必然胜利的客观规律，同时对未来社会的特征，作了一些科学的描绘。这些特征大致可以归纳如下：第一，社会主义社会消灭了生产资料私有制，生产资料归全社会所有，从而，消灭了人剥削人的现象；第二，消灭了商品货币，劳动者个人消费品实行按劳分配的原则；第三，政治上经过一个无产阶级专政的过渡时期之后，国家归于消亡，等等。马克思恩格斯当时的任务，主要是唤醒无产阶级和劳动群众起来革命，推翻人剥削人、人压迫人的剥削制度。至于对未来社会的政治、经济等方面的具体制度，由于当时没有这方面的实践，不可能讲得很具体，至多只能作一些原则性的预见。同时，马克思恩格斯一贯反对对未来社会的具体制度作出什么规定，以免束缚未来革命家的手脚。因此，在这方面他们给我们留下的东西不多。

十月社会主义革命胜利后，列宁除了对社会主义基本制度作了许多科学论述外，还对苏联党和国家领导制度的问题作过许多论述，特别是到晚年，列宁痛切地感到党和国家的具体制度中存在着许多弊端，并且设想了一些改革的措施，例如，改组工农检察院，等等。但是，由于列宁逝世过早，这些问题没有来得及解决，甚至可以说还没有真正提到布尔什维克党的议事日程上来。斯大林领导时期，列宁晚年指出的党和国家领导制度中的那些弊端不仅没有解决，反而发展得更加严重了，结果造成了很大的悲剧，极大地影响了苏联社会主义制度优越性的发挥。不仅如此，在斯大林

时期，基本制度和体制之间的区别也被有意无意地抹煞了，似乎苏联的那套政治、经济体制就是社会主义的基本制度。这就从根本上取消了体制改革的任务。

我国革命胜利初期，基本上照搬苏联一套制度。苏联社会政治、经济中的一些问题，在我国也基本存在。1956年，生产资料私有制社会主义改造基本完成后，我们党发现并准备解决政治、经济制度中存在的一些问题，但由于指导思想上“左”的错误，理论上又未能区分社会主义基本制度和具体制度的界限，结果在国际国内那些非所预料的因素作用之下，不仅没有解决问题，反而在1957年发动了一场规模巨大的政治运动，把人民中间对于民主和自由的呼声统统压了下去。并且由此还提出了一整套阶级斗争扩大化的理论，搞得全国鸦雀无声，人民没有发言权，政治、经济体制中的种种弊端也就无从批评、揭露。到1966年，终于导致了“文化大革命”，不仅给全国人民造成了巨大的灾难，而且给社会主义制度的形象和声誉造成了巨大的损害。

十一届三中全会以来，我们党，尤其是邓小平同志，认真总结了历史经验，特别是“文化大革命”的沉痛教训，突破了一系列传统观念，把对社会主义的认识推进到一个新的阶段，不仅提出了建设有中国特色社会主义的战略目标，而且对社会主义制度作了深刻的分析。在社会主义政治制度方面，主要作了如下一些新的分析。

第一，对社会主义的基本制度与具体制度作了区别，同时又指出了它们的相互联系。社会主义基本制度必须坚持，这关系到我们国家和社会的基本性质。但具体制度必须随着生产力的发展和经济、政治、文化的发展而变化。具体制度的改革必须反映基本制度和生产力发展的要求，这种改革是社会主义制度的自我完善。

第二，指出了党和国家领导制度的极端重要性。党和国家领导制度是社会主义政治体制的核心部分，关系到党和国家的命运

和前途。邓小平同志指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。即使像毛泽东同志这样伟大的人物，也受到一些不好的制度的严重影响，以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”^①毛泽东同志“由于没有在实际解决领导制度问题以及其他一些原因，仍然导致了‘文化大革命’的十年浩劫。这个教训是极其深刻的。不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度的问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”^②邓小平同志还指出，只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革，人民才会信任领导，才会信任党和社会主义，我们的事业才有无限的希望。他认为，政治体制改革是个关系全局的问题。^③

第三，指出了党和国家领导制度改革的性质。这种改革是一场深刻的革命，但不是一个阶级推翻另一个阶级的政治大革命，而是社会主义制度的自我完善，因而是在党的领导下，有计划有步骤地进行的。改革不是一朝一夕就能完成的，而是一项“艰巨的长期的任务”^④。

第四，指出了政治体制改革和经济体制改革的相互关系。这两个改革是互为前提、互相促进的，因此必须同步进行。我国的经济体制改革，尤其是以城市为重点的经济体制改革，不仅涉及经济体制的改革，也涉及文化、科学、教育等领域的体制改革，更重要的还涉及政治体制的改革。1986年以来，邓小平同志多次谈及政治体制改革的问题，他强调指出：“不搞政治体制改革不

① 《邓小平文选》第293页。

② 《邓小平文选》第293页。

③ 参见《红旗》杂志1986年第17期第7页。

④ 《邓小平文选》第301页。

能适应形势”，“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。”1986年7月14日，他在接见朝鲜党政代表团时，又一次指出：“今后五年内，中国要完成的城市经济体制改革，实际上是全面的经济体制改革，其中包括某些政治体制的改革。”^①实践经验证明，经济体制改革总要以某种程度的政治体制改革为先导，没有一定的政治体制改革，经济体制改革任务本身都不可能提出来，更不用说取得成功了。没有十一届三中全会以来党和国家领导制度的一系列改革，就不会有今天的经济体制改革。当然，经济体制改革的深入和成功，反过来也促进政治体制改革。中央着重提出政治体制改革的问题，正是反映了经济体制改革的要求。

第五，指出了党和国家领导制度改革的目的，就是“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”、^②为了“从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化、整个社会生活的民主化，促进现代化建设事业的顺利发展。”^③

第六，指出了党和国家领导制度好坏的标准。邓小平同志明确指出：“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。”^④

第七，指出了我国现行的党和国家领导制度的主要弊端及其

① 《红旗》杂志1986年第17期第7页。

② 《邓小平文选》第281—282页。

③ 同上书，第296页。

④ 《邓小平文选》第282—283页。

根源。邓小平同志说：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端”，“从党和国家的领导制度、干部制度方面来说，主要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。”^①官僚主义现象，除了历史原因外，一方面还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；另一方面是我们党政机关以及各种企业、事业领导机构中，长期缺少严格的自上而下的行政法规和个人负责制，干部制度中缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法。至于权力过分集中的现象，除了片面的、不适当地强调一元化领导外，还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系。干部领导职务终身制的现象，同封建主义的影响有一定关系，同我们党一直没有妥善地解决退休解职办法也有关系。搞特权是封建主义残余影响尚未肃清的表现。等等。

第八，明确提出了反对封建主义残余影响的任务，以及完成这个任务的基本方针。邓小平同志说：“我们进行了二十八年的新民主主义革命，推翻封建主义的反动统治和封建土地所有制，是成功的，彻底的。但是，肃清思想政治方面的封建主义残余影响这个任务，因为我们对它的重要性估计不足，以后很快转入社会主义革命，所以没有能够完成。现在应该明确提出继续肃清思想政治方面的封建主义残余影响的任务，并在制度上做一系列切实的改革，否则国家和人民还要遭受损失。”^②又说：对待封建主义遗毒，要有实事求是的科学态度，进行具体准确的如实的分析，不能搞一阵风，不加分析地把什么都说成封建主义。同时对于广大干部和群众来说，是一种自我教育和自我改造的过程。

① 《邓小平文选》第287页。

② 《邓小平文选》第295页。

“历史经验证明，用大搞群众运动的办法，而不是用透彻说理、从容讨论的办法，去解决群众性的思想教育问题，而不是用扎扎实实、稳步前进的办法，去解决现行制度的改革和新制度的建立问题，从来都是不成功的。因为在社会主义社会中解决群众思想问题和具体的组织制度、工作制度问题，同革命时期对反革命分子的打击和对反动制度的破坏，本来是原则上根本不同的两回事。”^①

对社会主义的政治体制，尤其是党和国家的领导制度，作如此深刻的分析，对我国现行的政治体制进行如此深入的解剖，这在马克思主义发展史上是罕见的，在我们党的历史上完全是独创性的。几年来我们在党和国家领导制度方面已经实行的改革证明，邓小平同志的上述突破性的论点，是我国政治体制改革的理论基础和正确的指导方针。

（二）社会主义现代化建设的迫切需要

依据唯物史观，马克思主义是最注重发展生产力的。生产力是社会发展的最根本、最伟大的动力。社会主义阶段的最根本任务，就是要解放和发展生产力。只有不断地发展社会生产力，逐步实现社会主义现代化，社会主义的经济制度和政治制度才能进一步巩固和发展，人民的物质文化生活水平才能逐渐提高。但是，发展生产力必须有相应的经济制度以及与经济基础相适应的上层建筑，否则这个任务是不能完成的。建国以后，我们建立了以生产资料公有制为主的社会主义经济基础和与之相适应的社会主义政治制度，应该说它们是适合社会生产力的发展的。但是它们还不完善，必须随着生产力的发展而逐步地加以改革。在过去相当长的时期内，由于党在指导思想上有“左”的错误，也由于传统理论本身的局限性，一直没有提出改革的任务。党的十一

^① 《邓小平文选》第296页。

届三中全会提出了解放思想，改革同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑的要求，改革的任务才提到日程上来。9年来改革的实践证明，经济体制改革和政治体制改革，方向是正确的，成绩是明显的。但比较起来，政治体制改革虽然比经济体制改革起步早，但它却落后于经济体制改革的步伐。目前影响生产力发展的障碍，有经济方面的原因，也有政治方面的原因。经济体制改革不仅需要良好的经济环境，而且更需要与之相适应的政治环境。政治体制如果不按高度民主的要求加以改革，便不能适应经济体制改革的需要。过去我们经济建设之所以走了很多弯路，固然有缺乏经验的一面，但是政治体制不适应经济建设的需要，是一个重要原因。因此现在必须着重提出政治体制改革的任务。邓小平同志明确指出，政治体制改革是为了适应社会主义现代化建设的需要，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。

当前我国的政治体制在许多方面都远远不能适应社会主义现代化建设的需要，影响了社会主义制度优越性的发挥。具体来说，主要表现在以下几个方面。

第一，党政不分，影响了政企分开和政府职能的转变。实行政企分开，充分发挥企业的独立性，以调动它们的积极性，是经济体制改革和发展社会主义商品经济的必然要求。但是，我国现行的党和国家领导制度中，却严重地存在着党政不分，以党代政的现象。某些党的机关，不仅插手于政府职能机关，而且对属于企业日常经营管理范围的事，也管得过多、过宽、过死。这不仅不利于加强和改善党的领导，而且影响了政企职责的划分和政府管理经济职能的转变，妨碍了企业搞活和发展。

第二，社会主义民主和法制不够完善，束缚了广大劳动者的积极性和创造性。社会主义经济建设只有让劳动者充分参与企业的管理，才能把他们的劳动成果同企业 and 国家利益挂起钩来。只有充分发扬社会主义民主，保证劳动者在国家和企业中的主人翁

地位，他们的积极性和创造性才能充分发挥出来。从社会主义法制建设来看，商品经济的发展，必然要求经济当事人的行为有法可依，权利和利益有法律保证。法律不完备，商品经济的发展和经济体制改革就无章可循，无法可依。

第三，权力过于集中，机构臃肿重叠，地区割据，部门封锁，以及人事制度的某些弊病，使企业缺乏活力，阻碍了商品经济的发展。社会主义企业应该是拥有自我发展能力的具有一定权利和义务的相对独立的商品生产者和经营者。企业是否有活力，关系到我们经济建设能否成功。而权力过分集中，机构臃肿和效率低下，等等，必然导致企业缺乏活力。由权力过分集中所带来的地区分割和部门封锁，同样妨碍着社会主义经济联系的发展，束缚了企业的手脚。因此，下放权力，精简机构，实行企业横向联合，消除划地为牢的人为障碍，这是改革的必然要求。

现行政治体制的种种弊端还严重阻碍了社会主义精神文明的建设。首先，从思想道德建设来看，我国现在还存在着大量封建思想的遗毒。这固然同我国历史上长期的封建传统有关，但是，现行政治体制的弊端却使这些封建遗毒不仅得不到有力的抵制和消除，反而使之得以继续保持。例如，特权现象和当前的所谓“从政热”，就同我国现行政治体制中权力过于集中的现象有关。权力集中到个人或少数人手中，就一定会产生特权现象，就会使某些人从当官掌权中获得非份的好处。这种现象和由此而产生的“仕途经济”的社会心理，可以说是目前思想道德建设中最大的腐蚀剂。社会主义现代化建设不能没有人当“官”，但当“官”的毕竟只是少数。如果各行各业的人眼睛都盯着官位和官阶，我们的建设事业就没有多大希望了。而且，这种心理蔓延开来，阿谀奉承、投机钻营的事情就防不胜防，这势必又会影响我们干部队伍的素质。再则，当官的心理一强化，艰苦的体力劳动和脑力劳动就不会受到应有的尊重，什么尊重知识、尊重知识分子、尊重人才，都将成为一句空话。