

十年来：

理论·政策·实践

——
资料选编

⑦

向 沈
熙 熙
杨 冲
主 编

求实出版社

十年来：理论·政策·实践

——资料选编

（第七册）

沈 冲 向熙扬 主编

求 实 出 版 社

责任编辑：黄子毅 钱帼豪

封面设计：王 岐

十年来：理论·政策·实践

——资料选编

（第七册）

沈 冲 向熙扬 主编

求实出版社出版发行

新华书店经销

丰台印刷厂印刷

850×1168毫米 32开 21印张 526千字

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数：1—4000册

ISBN 7—80033—064—8/D·21

定价：7.50元

政治体制改革

目 录

政治体制改革

概 述	(1)
一、政治体制改革的提出和构想	(9)
二、关于党政分开	(81)
三、关于机构改革	(118)
1. 精简机构	(118)
2. 机构改革的关键是转变职能	(150)
3. 建立岗位责任制	(161)
4. 各级政府机构改革	(177)
四、改革干部人事制度	(205)
1. 改革干部人事制度势在必行	(205)
2. 建立一支革命化、年轻化、知识化、专业化 的干部队伍	(256)
3. 废除终身制, 实行任期制, 建立离退休制	(326)
4. 实行民主推荐、选聘、交流等制度	(341)
5. 对干部进行民主考核	(368)
6. 加强干部培训工作	(381)
五、完善社会主义政治制度	(429)
1. 充分发挥人民代表大会的职能	(429)
2. 进一步发挥民主党派和无党派爱国人士在 国家政治生活中的作用	(466)
3. 建立社会协商对话制度	(508)
六、军队建设	(532)
1. 加强国防现代化建设	(532)

2. 军队建设要适应新时期的要求.....	(575)
3. 军队体制改革.....	(593)
七、“一国两制”的构想与实践.....	(604)
1. “一国两制”构想的提出、和平统一祖国.....	(604)
2. 按照“一国两制”构想解决香港、澳门问题.....	(642)

概 述

进行政治体制改革，是我国社会主义事业发展的客观要求。十年来，政治体制改革的理论探讨和实践已经取得了一些重要的进展。正确运用马克思主义的立场、观点和方法，回顾和分析党的十一届三中全会以来我国政治体制改革的历史进程，对进一步探索我国政治体制改革的规律，对全面研究我国政治体制改革的途径，对实施党的十三大提出的政治体制改革方案，是十分重要而有益的。

这里选编的资料共分七个部分，概述如下：

一、政治体制改革的提出和构想

我们党关于政治体制改革的构想，是在我国进入新的历史时期之后，在社会主义建设的实践中逐步形成的。党的十一届三中全会公报中，已经从实际内容上提出了政治体制改革的问题。1980年8月18日，邓小平在中央政治局扩大会议上作了题为《党和国家领导制度的改革》的讲话，从适应社会主义现代化建设的需要着眼，深刻总结了我们党领导社会主义建设的长期经验和十年动乱的教训，分析了现行政治体制中存在的弊端，提出了对党和国家领导制度实行改革的重大任务。这篇讲话成为我国政治体制改革的指导性文件。1986年6月，邓小平同志进一步明确指出：“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖、相互配合。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，不搞政治体制改革不能适应形势，改革应包括政治体制，而且应作为一个标志。”这就把经济体制改革同政治体制改革紧密

联系起来，成为指导我国全面改革的一条重要原则。1987年11月4日，赵紫阳在党的十三大报告中，阐明了政治体制改革的基本方针，指明了政治体制改革的目标、原则、任务和方法，提出了政治体制改革的初步方案。在此期间，中央领导同志还从各个方面对政治体制改革作了阐述，理论工作者和从事实际工作的同志也从理论和实践两个方面，对政治体制改革问题进行了认真的探讨和试验，这些，都进一步丰富了我们党关于政治体制改革的思想。

二、关于党政分开

党政分开，是政治体制改革的首要关键，我们党比较早就注意到这个问题。1978年12月，党的十一届三中全会公报中提出：

“应该在党的一元化领导之下，认真解决党政企不分、以党代政，以政代企的现象，实行分级分工分人负责。”1980年1月，邓小平在《目前的形势和任务》一文中，进一步提出改善党的领导制度问题，指出“党也不能够代替一切，包办一切，现在尤其不能这样。”1982年，胡耀邦在党的十二大报告中提出：“党的工作和政府的工作，企业事业单位中党的工作和行政、生产工作，必须适当分工，党的领导主要是思想政治和方针政策的领导。”1987年10月，赵紫阳在党的十二届七中全会预备会议上，就党政分开问题做了详尽的阐述。在逐步深化对党政分开认识的基础上，在实际工作中有效地推进了党对国家生活领导制度改革进程。党按照法定程序，通过推荐的方式，产生国家和政府领导人；围绕党的工作重点转变，在企业中全面实行了厂长负责制，按照党政分开的要求，在一些进行机构改革的试点城市，撤销了与政府职能部门相重复的党的机构，减少了党委分管政府具体工作的成员。理论界和实际工作部门，也就党政分开问题进行了多方面的探索。

三、关于机构改革

机构改革是政治体制改革的重要组成部分。十一届三中全会以来，机构改革主要是围绕精简机构、转变政府机构职能、建立责任制和提高工作效率三个方面进行的。1982年1月，邓小平在中央政治局讨论中央机构精简问题会议上指出：“精简机构是一场革命”。并指出，这场革命不搞，不只是四个现代化没有希望，可能要亡党亡国。从1982年至1984年的机构改革，主要是围绕精简机构、调整领导班子两项基本内容进行的。1982年主要进行中央党政机构改革；1983年重点进行省级、地 级 党 政 机构 改革；1984年重点进行县级机构的改革，同时，还进行了政社分开，建立乡政府，实行市管县新体制的工作。这次机构改革虽然是在经济体制尚未全面改革的情况下进行的，但由于党和政府的强有力领导和坚定不移的改革决心，仍然取得了一些积极的成果。机构臃肿、副职过多，干部大量超编的状况有所改变，行政管理体制有所改进，各级领导班子的素质有了明显变化。

为了进一步把机构改革推向深入，1986年5月，经国务院批准，在全国16个中等城市进行了机构改革试点工作。这次机构改革不同于历次机构调整的显著特点是，不限于单纯精简机构、压缩编制，而是紧紧抓住转变职能这个核心，避免走“精简——膨胀”的老路子。我国的理论工作者对如何转变政府职能问题进行了深入的探讨，为进一步搞好机构改革提供了重要的理论依据。党的十三大提出把转变职能作为这次机构改革的关键，使政府对企业由直接管理为主转变为间接管理为主，并提出了加强行政立法的任务。十三大后，国务院率先开始了机构改革。

在机构改革的全过程中，党和政府始终把建立责任制和提高工作效率作为重要环节来抓。1978年12月，邓小平在中央工作会议上明确提出：“在管理制度上，当前要特别注意加强责任

制。”以后，邓小平多次强调过建立责任制的重要性。1983年，全国不少地方和单位进行了建立岗位责任制的试点工作。1984年1月，中央组织部劳动人事部召开了建立岗位责任制的座谈会，在全国范围内推行机关岗位责任制。到1985年底，全国已有60%的县级机关，50%的地市级机关，20%的省、自治区、直辖市机关建立了岗位责任制。随着改革的深入，提高工作效率也日益成为各级党政机关和广大群众的迫切要求。

四、改革干部人事制度

我国现行干部制度存在的主要弊端是：干部领导职务的终身制，干部管理权力过分集中，缺少对干部的群众监督和对政绩的科学考评制度，优秀人才难以脱颖而出，不能适应社会主义现代化事业对人才的急需。十一届三中全会以后，我们党开始了对干部人事制度的系统改革。1979年，邓小平提出要建立干部离退休制度和解决年轻人接班的问题，认为解决组织路线问题已经提到议事日程上来了。以后，其他中央领导同志也就干部制度改革问题做过深刻的论述，在此基础上，逐步形成了实行干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”的方针。十一届五中全会和五届人大三次会议迈出了改革党的领导制度和改革政府领导制度的第一步。从1982年开始，在进行机构改革的同时，在全国范围内进行了干部制度的改革，大胆提拔和任用了一大批年轻的和比较年轻的干部，使中央、省、地、县干部队伍年龄结构有所改变，干部队伍的素质有了提高。在改革中，明确规定了国家领导人的任职期限，建立了老干部离退休制度，对干部人事录用、奖惩、考核、退职、任免制度作了一些改进。结合各行各业的特点，进行了多种形式选拔干部的试验。如：进行对各级领导干部的民意测验、民主评议和民主推荐工作，采取公开考试的办法，择优录用工作人员，将竞争机制引入企业的用人制度，实行领导干部任期

目标责任制、干部交流制，实行乡镇干部选聘合同制等等。在干部管理权限方面，进一步下放权力。1984年，经中央批准，党政干部的管理开始实行下管一级主要领导干部的新体制。

加强干部培训工作，是干部人事制度改革过程中采取的一项重大措施。1982年5月，《人民日报》发表社论，认为轮训干部是具有战略意义的重大建设。1982年10月，中共中央、国务院作出关于中央党政机关干部教育工作的决定，要求中央党政机关的干部教育工作要经常化、正规化、制度化，并详细规定了干部教育工作的各项政策和制度。1982年12月，中共中央批准了《中央党校今后教学工作的意见》，确定中央党校的任务为从短期轮训干部队为主逐步转向正规化培训为主。1983年4月，中共中央正式作出关于实现党校教育正规化的决定。1985年11月，中共中央批转了《全国党校工作座谈会纪要》和《关于中央党校培训对象问题的请示报告》，要求进一步加强党校教育的正规化建设。在中央一系列决定的推动下，我国的干部教育工作取得了显著的成绩。到1985年底，全国培训和轮训的干部累计达690多万人次。1987年10月十三大之后的第一次政治局全体会议，讨论并同意了中央党校提出的改革报告。

党的十三大还提出对“国家干部”进行合理分解，实行分类管理的新措施，其重点在于建立国家公务员制度，以实现干部人事的依法管理和公开监督。

五、完善社会主义政治制度

政治体制改革的根本任务是在坚持四项基本原则的基础上，逐步扩大社会主义民主。党的十一届三中全会强调了民主问题，十一届六中全会提出要“逐步建设高度民主的社会主义政治制度”，党的十二大提出：“建设高度的社会主义民主，是我们的根本目标和根本任务之一”，赵紫阳在十三大报告中又指出：“发

展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程”。在这些基本思想指导下，我国开始了全面完善社会主义政治制度的工作。首先，在改革和完善国家体制方面，党的十一届三中全会后两次修改了宪法，设置了各级人大常委会，建立了人大的经常工作，扩大了全国人大的职权，加强了最高国家权力机关的作用；各省、直辖市、自治区和较大的市的人大及其常委会的权力也有了相应的扩大。各级人大的积极努力工作，有效地保障了公民权利和人民行使管理国家的权力，使我国的政治制度得到进一步完善。其次，人民政协工作有了长足的进展，进一步发挥了民主党派和无党派爱国人士在国家政治生活中的作用。党的十一届三中全会后，我们党进行了统战工作的全面拨乱反正，重新确立了人民政协在国家政治生活中的地位。1979年6月，邓小平指出：“人民政协是发扬人民民主、联系各方面人民群众的一个重要组织。中国的社会主义现代化建设事业，继续需要政协就有关国家的大政方针、政治生活和四个现代化建设中的各项社会经济问题，进行协商、讨论，实行互相监督，发挥对宪法和法律实施的监督作用。”邓小平的讲话深刻阐明了政协在社会主义建设事业中的重要作用，并为进一步做好政协工作指明了方向。十年来，我国各民主党派积极开展活动，加强了组织建设，作为我国的重要政治力量，在社会主义建设事业中发挥着越来越重要的作用。第三，广泛开展了社会协商对话。同民主党派进行政治协商是我们党的优良传统。1986年以来，党进一步把协商对话扩大到全社会范围内，着手建立社会协商对话制度，提出要健全和开辟多种形式的对话渠道。在党的十三大上，把建立社会协商对话制度列为政治体制改革的重要内容，并在全国推行。

六、军队建设

军队建设是社会主义现代化建设的重要组成部分，又是国家

体制的重要组成部分。党的工作重点转移后，军队工作重点也随之发生变化。1979年，徐向前提出国防现代化必须和国民经济的发展相适应。1981年，邓小平提出，要把我军建设成为一支“强大的现代化、正规化的革命军队”。党的十二大又强调了这一任务。1983年成立了人民武装警察部队。1984年国务院、中央军委决定将铁道兵部队并入铁道部。1985年中央军委扩大会议提出中国人民解放军实行改革体制、精简整编、减少员额一百万的任务。在党中央的领导下，军队建设包括军队体制改革取得了显著成绩。主要是：人民解放军野战军改建为集团军，县（市）人武部改归地方建制，军队实行军士制度，精简机关和直属单位，调整体制，按照“四化”方针调整各级领导班子。到1986年底，全军基本上完成了体制改革、精简整编工作，军队建制进一步合理化，各级领导班子的“四化”程度显著提高，部队的现代化、正规化建设有了较大发展。为适应经济建设的需要，人民解放军广泛开展了培养军地两用人才工作，使战士的文化、业务素质得到提高，并为经济建设培养出了一大批有用之才。地方各级政府为安置好转业干部做了大量工作，保证精简整编工作的顺利完成。为了加强部队思想建设，1987年，中共中央批转了中央军委《关于新时期军队政治工作的决定》，为做好新时期军队思想政治工作指明了方向。

七、“一国两制”的构想与实践

“一国两制”是我们党为收回香港、澳门，实现台湾与大陆和平统一而提出的一项重要战略方针。1978年底，邓小平提出用一个国家两种制度的办法解决祖国统一问题的思想。1979年元旦，全国人民代表大会常委会发表《告台湾同胞书》，宣布了和平统一祖国的方针。1981年9月，叶剑英委员长提出关于台湾问题的九条建议。1982年，中国政府在美国首相访华时提出以“一

“一国两制”的构想收回香港。同年12月，全国人大五届五次会议通过的宪法明确规定，国家在必要时得以设立特别行政区。1984年5月，六届人大二次会议通过的《政府工作报告》再次肯定了“一国两制”的构想。这样，“一国两制”的方针便以法律的形式得到确定。此外，邓小平等中央领导人还多次就“一国两制”方针作过深刻论述，各地和中央有关部门也为落实“一国两制”方针制定了若干具体政策，使“一国两制”的构想逐步进入实施阶段。1984年12月，中英两国政府关于香港问题的《联合声明》正式签字。根据“一国两制”的构想，圆满解决了中国恢复对香港行使主权问题。1987年4月，中国与葡萄牙两国政府关于澳门问题的《联合声明》正式签字，澳门问题也得到了圆满解决。1987年10月，台湾国民党中常委会通过了台湾居民到大陆探亲的方案。次日，我国国务院有关方面发表谈话，欢迎台湾当局开放台胞到大陆探亲，并希望台湾当局允许大陆同胞到台湾探亲。我国解决香港、澳门和台湾问题的进展表明，“一国两制”构想充分反映了香港、澳门、台湾和大陆人民的心愿，完全符合我国人民的利益，是和平解决香港、澳门和台湾问题的最佳途径，也为其他国家、地区和国际社会通过和平友好协商，解决历史遗留问题、国家争端和消除爆发点，提供了一个范例。

十一届三中全会以来，虽然我们党在进行经济体制改革的过程中，及时地提出了政治体制改革的任务，并在理论和实践上进行了积极而有益的探索，在一些方面，已经取得了较大的进展。但政治体制改革任务是繁重的，已有的成就只能说为进一步发展打下了一定的基础。政治体制改革正在实践中，我们还面临着十分艰巨的任务。

一、政治体制改革的提出和构想

【1】实现“四化”是一场广泛、深刻的革命

实现四个现代化，要求大幅度地提高生产力，也就必然要求多方面地改变同生产力发展不适应的生产关系和上层建筑，改变一切不适应的管理方式、活动方式和思想方式，因而是一场广泛、深刻的革命。

《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公告》

（1978年12月22日通过）

【2】邓小平论党和国家领导制度的改革

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、王震同志和我不兼任副总理，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。

关于国务院负责人人选的调整，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。中央一部分主要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。

二

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，当前和今后一个时期，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