

当代中国 体制改革史

○吴国衡 著

史

法律出版社

当代中国体制改革史

吴国衡 著

法 律 出 版 社

(京)新登字 080 号

当代中国体制改革史

吴国衡 著

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

新华书店经销

北京印刷一厂印刷

850×1168 毫米 32 开本 8.875 印张 237,000 字

1994 年 9 月第一版 1994 年 9 月第一次印刷

印数 0,001—1,000

ISBN 7-5036-1523-0/D·1223

定价 15.00 元

前 言

1994 年是我们伟大的中华人民共和国成立 45 周年,又是我国改革进入关键的一年。值此之际,回顾改革的历史进程,具有重要的历史意义和现实意义。正是如此,作者撰写《当代中国体制改革史》一书,以献给伟大的祖国和在改革中从事建设祖国的伟大的人民。

当代中国体制改革史,是一部艰巨、复杂而成功的历史。其所以这样,一是建国后,在很长一段时间内,由于原苏联体制模式和“左”倾错误的影响,我们曾把一些并不具有社会主义本质属性的东西当作“社会主义原则”加以固守,把许多在社会主义条件下有利于生产力发展、有利于社会主义事业的做法,当作“资本主义复辟”加以反对,这使体制改革在相当长的时间内进展缓慢,有时遭受挫折,甚至在“文化大革命”期间,体制出现了不正常的变动,使改革更艰巨、复杂。二是由于我国原来经济落后,基础较差,地区之间和部门之间发展不平衡,人口众多,给体制改革带来更大的难度和复杂性。三是改革属于新事物,并没有现成可循。虽然其他国家也进行改革,但各国国情不同,改革的模式必然不一样,我们只有根据自己的国情,去探索改革的途径,因而改革是艰巨的。我国改革的曲折进程也表明我国改革的艰巨与复杂性。四是我国的改革,特别从党的十一届三中全会以来的改革取得了巨大的成就。近几年国民经济快速的发展,安定团结政治局面不断巩固,人民生活水平和综合国力都上了一个大台阶,中华大地发生了历史性的伟大变化,因而改革是成功的。

回顾我国体制改革的历史,我们深深地认识到,改革是社会主义制度的自我完善和发展,是实现四化,振兴中华的必由之路。要取得改革的成功,必须坚持马克思主义的普遍真理与我国具体实际相结

合的原则，坚持共产党的领导，坚持社会主义方向；必须有一个安定团结的政治局面，有一个良好的国际环境。因此，了解和研究当代我国体制改革史，有助于我们加深理解坚持四项基本原则的必要性，从改革的历史经验中得到启示，坚持改革的正确方向，减少失误。同时，有助于我们坚定改革必胜的信心，不断地推进社会主义体制改革向前发展。

在撰写这本书的过程中，黄诗强同志给予了极大的关心和支持。同时，又吸收了近年来理论界、学术界和实际部门有关体制改革的研究成果。在此一并表示衷心的感谢。

由于本人水平有限，书中的不妥之处和缺陷在所难免，敬请广大读者特别是理论界、学术界和从事实际工作的同志批评指正。

作者

1994年5月于北京

目 录

前言	(1)
第一章 社会主义体制的建立	(1)
第一节 政治体制的形成	(1)
一、政治体制的初创阶段	(1)
二、政治体制的基本确立	(4)
第二节 经济体制的形成	(6)
一、经济体制形成的步骤	(6)
二、经济体制形成的历史渊源	(16)
第二章 50 年代中期体制改革的尝试	(19)
第一节 改革的基本原因	(19)
一、对社会主义的新认识为体制改革的尝试提供了思想理论基础	(19)
二、旧体制的弊端影响着社会主义建设的发展	(22)
第二节 党的八大前后政治体制改革的尝试	(23)
一、党的建设和领导体制的改革	(23)
二、行政管理体制的初步改革	(28)
第三节 经济体制改革的尝试	(29)
一、工业企业管理体制改革的尝试	(29)
二、商业管理体制的调整与改革	(31)
三、财政管理体制的改革	(32)
第三章 1958 年至 1976 年 9 月的体制变动与改革	(34)
第一节 “大跃进”时期体制的变动	(34)
一、政治体制向高度集权的方向发展	(34)

二、经济体制的急剧变革	(39)
第二节 60年代前半期的调整与改革	(45)
一、调整时期的经济体制改革	(45)
二、国民经济恢复和发展时期的探索性经济体制改革	(48)
三、国家政治体制的某些调整	(51)
四、高度集权体制的日益强化	(54)
第三节 “文化大革命”时期的体制变动	(56)
一、政治体制的严重瘫痪	(56)
二、经济体制广泛的变动	(66)
三、文化、教育、科技体制的变动	(73)
第四章 1976年10月至1978年11月期间体制的部分恢复、 调整与改革	(77)
第一节 理论上的初步拨乱反正,为体制部分恢复、调整与 改革创造了条件	(77)
一、批判“四人帮”所散布的各种谬论	(77)
二、反对“两个凡是”,坚持实事求是	(78)
三、开展真理标准问题的讨论,重新确立马克思主义的思想路线	(81)
第二节 政治和经济体制的部分恢复、调整与改革	(82)
一、党和国家各部门工作的逐步恢复	(82)
二、妇、工、青群众团体开始恢复正常活动	(85)
三、经济体制的一些局部调整与改革	(87)
第五章 1978年12月至1984年9月体制改革的新起点和初 步探索	(89)
第一节 中国共产党十一届三中全会的召开与新的“八字 方针”的提出	(89)
一、党的十一届三中全会的召开拉开了中国全面改革的序幕	(89)
二、提出新的“八字方针”,确定改革的原则与方向	(93)
第二节 农村逐步展开改革	(96)
一、调整农村经济政策	(96)

二、建立联产承包责任制	(98)
三、专业户与经济联合体的出现和发展	(102)
四、政社合一的人民公社解体	(102)
第三节 城市改革的试验	(103)
一、扩大企业自主权,实行经济责任制	(103)
二、改革流通体制,搞活商品流通	(105)
三、发展多种所有制经济形式和经营方式	(106)
四、进行物价体制的改革	(107)
五、进行财政体制的改革	(108)
六、进行企业改组与经济联合	(109)
七、实行利改税	(110)
八、进行城市经济体制的综合改革试点	(112)
第四节 创办经济特区是我国经济体制改革进程中的大胆 创新与实践	(114)
一、经济特区的建立	(114)
二、经济特区的经济管理体制	(116)
第五节 党和国家领导制度的恢复和初步改革	(122)
一、恢复和健全党的工作系统并进行初步改革	(122)
二、加强国家权力机关的职能	(122)
三、重建地方各级人民政府	(123)
四、恢复和健全司法、检察机关	(124)
五、初步理顺党政关系	(125)
六、实行集体领导体制,健全党内民主和严格党的纪律	(129)
七、干部制度的初步改革	(131)
八、党政机构的初步改革	(134)
九、加强社会主义民主制度的建设	(136)

第六章 1984 年 10 月至 1987 年 9 月体制改革的突破性进展

(139)

第一节 党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体

制改革的决定》的重大意义	(139)
一、改革理论有了新的突破	(139)
二、规定了经济改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策	(143)
第二节 农村经济体制改革的深化	(148)
一、改革农产品统派购制度	(148)
二、调整农村产业结构	(148)
三、积极发展和完善农村合作制	(149)
第三节 城市经济体制改革的全面展开	(150)
一、简政放权,增强企业的活力	(150)
二、横向经济联合进入生产经营联合阶段	(152)
三、积极推行宏观经济管理体制的改革	(154)
第四节 科技体制的改革	(160)
一、重申科学技术的属性和重要性,增强进行科技体制改革的决心	(160)
二、科技体制改革的主要内容	(162)
三、科技体制改革的主要成就	(168)
第五节 教育体制的改革	(170)
一、教育体制改革的必要性	(170)
二、教育体制改革的基本内容及成就	(172)
第七章 1987 年 10 月至 1991 年 12 月期间体制改革向更深的层次和更广泛的领域推进	(177)
第一节 党的第十三次全国代表大会的召开	(177)
一、提出社会主义初级阶段的理论	(177)
二、提出全面改革的内容和目标	(180)
第二节 经济体制改革的进展	(181)
一、进一步搞活全民所有制企业	(181)
二、横向经济联合进入企业集团发展阶段	(185)
三、进一步健全从单一计划调节转向计划调节与市场调节相结合的双轨制	(186)

四、土地使用制度的初步改革	(189)
第三节 政治体制改革进入全面配套改革阶段	(190)
一、实行党政分开	(190)
二、进一步加强党的制度建设	(192)
三、改革政府机构和干部人事制度	(195)
四、进一步完善社会主义民主政治制度	(199)
五、加强立法,完善司法体制	(207)
第四节 治理整顿与改革	(208)
一、治理整顿的必要性	(208)
二、治理整顿及其措施实际上是改革的深化和改革的重要内容	(209)
三、治理整顿与深化改革的效果	(216)
第八章 1992 年以来体制改革的整体推进与重点突破	(220)
第一节 邓小平在南方视察时的谈话加快了改革的步伐 ...	(220)
一、抓住时机,尽快把经济建设搞上去	(220)
二、改革开放胆子要大一些,要敢于试验	(222)
三、理论上的新突破,为加快改革提供了新的理论依据	(223)
第二节 党的第十四次全国代表大会提出体制改革的主 要任务	(227)
一、提出建立和完善社会主义市场经济体制	(227)
二、积极推进政治体制改革	(228)
第三节 加快建立社会主义市场经济体制的步伐	(229)
一、深化企业体制改革,进行建立现代企业制度试点	(229)
二、建立健全以市场形成价格为主的价格机制和国家对市场物 价的调控体系	(232)
三、加快财税税收体制的改革	(234)
四、金融体制改革的深化	(237)
五、进一步改革计划投资体制,探索适应社会主义市场经济要求 的投资方式	(240)

六、改革劳动制度,逐步形成劳动力市场	(243)
七、机关事业单位的工资制度改革	(246)
八、深化以市场为取向的农村改革	(252)
第四节 加快行政管理体制和机构改革的步伐	(260)
一、加快行政管理体制和机构改革的必要性和指导思想	(260)
二、国务院的机构改革	(261)
三、积极探索地方机构改革	(263)
四、国家公务员制度的建立与推行	(265)
第五节 教育体制的进一步改革	(269)
一、教育体制进一步改革的必要性	(269)
二、教育体制改革的内容与措施	(270)
三、《中国教育改革和发展纲要》实施以来教育改革的进展	(273)

第一章 社会主义体制的建立

新中国诞生后的最初几年，中国共产党领导社会各阶级、阶层、各民主党派和人民团体，逐步创立了与人民民主专政的国家性质相适应的新型政治体制。与此同时，中国共产党又领导全国人民迅速地恢复了国民经济，有步骤地完成了对生产资料私有制的社会主义改造，以及完成了第一个五年计划。在这个过程中，逐步地形成和建立了集中统一的经济体制。

第一节 政治体制的形成

一、政治体制的初创阶段

中国共产党第十三次全国代表大会报告指出：“我国现行的政治体制，是脱胎于革命战争年代而在社会主义改造时期基本确立的，是在大规模群众运动和不断强化指令性计划的过程中发展起来的”。这概要地说明了我国现行政治体制形成和发展的历史条件。

从1949年10月至1954年8月，是我国现行政治体制的初创阶段。初创阶段的政治体制，是既脱胎于革命战争年代，又根据建国初期的实际情况，也沿袭了苏联的模式而形成的。

从我党领导革命武装斗争开始，便出现了革命政权机关，逐步形成了党和政权的领导制度。在土地革命战争时期，全国许多革命根据地建立了工农民主政权，召开了工农兵代表大会，作为民主政权的组织形式。1931年11月7日，在江西瑞金召开了由各革命根据地民主选举产生的第一次全国工农兵代表大会。大会宣布成立中华苏维埃共和国，并通过了《中华苏维埃共和国宪法大纲》，选举产生了中华苏

维埃中央执行委员会,组织了人民委员会。根据《宪法大纲》规定,中华苏维埃共和国之最高政权为全国工农兵苏维埃代表大会,在大会闭会期间,全国苏维埃临时中央执行委员会为最高政权机关。

抗日战争时期,党中央为了全面贯彻执行抗日民族统一战线政策,在各解放区建立了抗日民主政权。这些政权,虽然隶属国民党中央政府,采用国民党地方参议会的组织形式,但是,它们不受国民党的干扰,与国统区参议会有着本质上的区别。抗日根据地的各级参议会是由人民直接选举的议员组成的,它是人民的代表机关,是各级政权的最高权力机关,由它选出的同级政府对它负责并报告工作。为了坚持抗战、坚持团结、坚持进步,争取中间势力,以孤立顽固派,1940年3月,毛泽东在为党中央起草的《抗日根据地的政权问题》的党内指示中提出了“三三制”的原则作为实施抗日民族统一战线政权的具体措施。在这个指示中规定:“根据抗日民族统一战线政权的原则,在人员分配上,应规定为共产党员占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派占三分之一”。这是我党用以约束自己,加强党对于政权工作领导的一种积极措施。同时,1942年9月1日,中共中央政治局通过了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》,明确规定每个根据地领导的统一与一元化,即每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会。确定中央代表机关及各级党委为各地区的最高领导机关,统一各地区的党政军民工作的领导。党对政权系统的领导,应该是原则的、政策的、大政方针的领导,而不是包办代替。

解放战争时期,由于阶级斗争形势的变化,原来的抗日民主政权改为人民民主政权。在新老解放区建立由选民直接选举产生的区、村(乡)两级人民代表会议,作为人民的权力机关,并由它选出人民政府。在此基础上,召开县级人民代表会议,选举产生县级人民政府。在城市,初期一般由军事管制委员会和人民政府邀请各界代表人物举行座谈会,共同协商当地的重大事务。并在此基础上,由各民主党派,人民团体、少数民族协商推选代表,召开具有民主协商性质的各界人

民代表会议。由于解放战争不断取得胜利,解放区地盘不断扩大,需要对新生的人民政权加强领导和管理,因而,在东北、华北先后成立了具有新民主主义性质的人民政府。华北人民政府拥有4000万人口的地区,实行了统一的党的领导和与党外人士合作的原则。这样,党中央对华北人民政府极为重视,1948年10月10日,发出了《中共中央关于9月会议的通知》,决定“由这个政府将华北、华东(有人口4300万)和西北(有人口700万)3区的经济、财政、贸易、交通和军事工业的领导和管理工作统一起来,以利支援前线,并且准备在不久的将来,将东北和中原两地区的上述工作也统一起来”。这预示着华北人民政府的模式即将成为中央人民政府的雏形和前身。1949年9月成立的中央人民政府委员会就是以华北人民政府的模式为基础的。这可以看出,新中国所建立起来的党和国家领导制度自然然是脱胎于革命战争年代的。当然,在建国前夕,我党对建国后党和国家领导制度的考虑,既要保留战争年代那些行之有效的做法,又要从新的情况出发,加以补充和发展。同时,由于苏联是第一个社会主义国家,因而,我们在初创政治体制中也不可避免地会沿袭苏联模式的一些做法。不过,我们主要还是根据本国的具体情况,创建具有自己特点的政治体制。例如,建国初期,以全国政协全体会议代行全国人民代表大会的职能;实行共产党领导下的多党合作制;中央人民政府委员会只设主席、副主席,不设主席团,不设常务委员会;国家管理职能放在次要的地位,比较突出地强调国家的镇压职能;在中央人民政府委员会中,有不少的党外人士担任领导职务,在地方政权机构中,中共党员占多数,但也注意吸收各方面民主人士。同时,在初创阶段,也开始出现以党代政的现象。当时要求各级党委必须克服官僚主义、命令主义和违法乱纪的现象,这是必要的、正确的,但是,认为当时政府工作有脱离党中央领导的危险,因此,1953年3月10日,中共中央作出了《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定》。《决定》指出:“为了使政府工作避免脱离党中央领导的危险,今后政府工作中的主要的和重要的方针、

政策、计划和重大事项，必须经过党中央的讨论和决定或批准，“始得执行”，“政府各部门对于中央的决议和指示的执行情况及工作中的重大问题，均须定期地和及时地向中央报告或请示，以便能取得中央经常的直接的领导。”“今后政府各部门的党组工作，必须加强并直接接受中央的领导。因此，现在的中央人民政府党组干部会已无存在的必要，应即撤销。”这样，在初创阶段，政治体制不可避免地出现了以党代政、党政不分的特点。

二、政治体制的基本确立

从1954年9月至1956年9月，是政治体制确立的时期。这个时期，一方面，确立人民代表大会制度，另一方面，建立了各级党委分口领导政府工作的制度。

在革命战争年代，我党就考虑到人民代表大会制度的问题。1940年，毛泽东指出：“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统，并由各级代表大会选举政府。”^①1945年4月，他在中国共产党第七次全国代表大会上的政治报告中指出：“新民主主义的政权组织，应该采取民主集中制，由各级人民代表大会决定大政方针，选举政府。它是民主的，又是集中的，就是说，在民主基础上的集中，在集中指导下的民主。只有这个制度，才既能表现广泛的民主，使各级人民代表会有高度的权力；又能集中处理国事，使各级政府能集中地处理被各级人民代表大会所委托的一切事务，并保障人民的一切必要的民主活动。”^②1949年9月，在中国共产党倡导下，中国人民政治协商会议举行第一届全体会议，会议一致通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》。《共同纲领》规定了中华人民共和国的根本政治制度是人民代表大会。在第二章第十二条规定：“中华人民共和国的国家政权属于人民。人民行使国家政权的机关为各级人民代表大会和各级

① 《毛泽东选集》1991年版第2卷，第677页。

② 《毛泽东选集》1991年版第3卷，第1057页。

人民政府。各级人民代表大会由人民用普选方法产生之。各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间，各级人民政府为行使各级政权的机关。”^① 但建国初期，由于尚未具备进行普选、召开各级人民代表大会的条件，因而，在中央，由中国人民政治协商会议的全体会议代行全国人民代表大会的职权，在地方，由各界人民代表会议代行地方人民代表大会的职权。

1952年底，在全国进行普选、召开各级人民代表大会的条件已经基本具备。这样中央人民政府于1953年1月13日作出关于召开全国及地方各级人民代表大会的决议，同年2月11日，中央人民政府委员会第二十二次会议通过了中国第一部《全国人民代表大会及地方各级人民代表大会选举法》。这样，从1953年到1954年春，全国开展了第一次普选，逐级召开乡、县、省(市)人民代表大会，选举产生了地方各级国家机关。在此基础上，1954年9月15日，中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议在北京隆重开幕。会议通过了《中华人民共和国宪法》，这标志着全国政协全体会议代行我国最高权力机关全国人民代表大会的职权和以《共同纲领》作为全国各阶层人民共同的法律规范的过渡状态的结束，标志着我国人民代表大会制的正式确立。因为，从此中国自下而上地建立了由普选产生的各级人民代表大会，人民通过各级人民代表大会行使国家权力的完整体系正式构建而成。会议通过全国人民代表大会、国务院、人民法院、人民检察院、地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会等各项组织法，通过了政府工作报告，并选出了中华人民共和国的领导人员。因此，这次会议奠定了我国社会主义政治体制的基础，加强了我国人民民主专政制度。

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国国务院组织法》，经第一届全国人民代表大会第一次会议决定，任命周恩来为国务院总理。国务院是最高国家行政机关，它对全国人民代表大会负责

^① 《建国以来重要文献选编》第1册，第4页。

并报告工作,在人民代表大会闭会期间,它对人大常委会负责并报告工作。这样,明确了全国人民代表大会与国务院之间的关系,使我国正式实行了人民代表大会这一根本性的政治制度。

自1953年反对分散主义之后,中央加强对各省、市、自治区的领导,党干预政府工作部门也日益增多,逐步形成了各级党委分口领导政府工作的体制。自1955年10月,中共中央批准了同年8月1日中共中央组织部给党中央的工作报告,报告提出:第一,中央及省委均应设立工业交通部、财政贸易部和文化教育部;第二,地委、县委均应设立财政贸易部,在需要的地方,地委、县委还应设文化教育部;第三,市委均应设工业交通部、财政贸易部、文化教育部;第四,中央及省委和大城市的市委在可能时设立高等教育部。这种做法,便逐步形成各级党委分口负责政府工作的体制。党委工作部门不仅管党的方针政策执行情况,管政治思想和基层党组织工作,而且还直接抓生产抓业务,逐步变成具体业务的管理者。因而,这种体制使党逐步拥有较大的相当集中的权力,以党代政的局面逐步形成。

第二节 经济体制的形成

一、经济体制形成的步骤

(一)没收官僚资本,完成土地改革,统一财政经济

在1949年3月,毛泽东在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议的报告中指出,必须接管帝国主义在华的资产,没收官僚资本归无产阶级领导的人民共和国所有,使人民共和国掌握国家的经济命脉,使国营经济成为国民经济的领导成分。

日本帝国主义在华的资产,在日本投降后被国民党政府所接管,在解放战争过程中,人民政府把它作为官僚资本进行没收。至于其他帝国主义、资本主义国家在中国的资产,在全国解放时,只剩下1000多家企业,人民政府对这些企业进行了监督和管理。但是,由于帝国主义对我国进行封锁、禁运,特别是美帝国主义冻结我国在美国管辖