

国内外政治体制改革 资料汇编

(国内外政治体制改革理论研讨班讲授教材)

黄 海 刘克明 徐鸿武等 讲授

国内外政治体制改革资料汇编

(国内外政治体制改革理论研讨班讲授教材)

黄 海 刘克明 徐鸿武等 讲授

(一)

封面设计：吴裕章

出版单位：北京市科学社会主义学会
印刷：北京商学院印刷厂
地址：北京西城车公庄大街6号4号楼
国内统一刊号：CN11—1128（增）
出刊日期：1988年1月

目 录

- 党的领导制度的改革 黄 海 (1)
- 苏联东欧政治体制改革十大趋势 黄宗良 (9)
- 苏联政治体制改革的若干历史经验 刘克明 (27)
- 建立中国现代化的公务员制度 谭 健 (40)
- 戈尔巴乔夫的经济体制改革 陆南泉 (50)
- 政治体制改革的几个理论问题 理 夫 (61)
- 匈牙利政治体制改革的理论与实践 钱允宁 (70)
- 政治体制改革是经济体制改革的必然要求 王 珏 (81)
- 南斯拉夫政治体制改革的理论和内容 张德修 (89)
- 波兰政治体制改革的理论与实践 孙祖荫 (98)
- 中等城市机构改革试点一年 耿 亮 (110)
- 保加利亚政治体制改革的几个问题 曹 英 (121)
- 在政治体制改革中研究借鉴西方经验 顾俊礼 (128)
- 社会主义民主政治建设 徐鸿武 (138)
- 我国干部人事制度改革的基本构想 顾云昌 (149)
- 政治体制改革的理论思考 高 放 (157)

党的领导制度的改革

黄 海

邓小平同志在1980年8月18日曾讲过这样一段话：“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”。这段话非常概括、非常集中地点出了在党的领导制度中存在的主要弊端：一方面，在党和国家政权机关、人民团体及其他非党组织的关系上，不适当地、不加分析地把一切权力都集中于党委，把很多应该属于政府、属于人大、属于群众团体、属于企事业单位的权力都集中于党委；另一方面，在党组织内部，也存在权力过分集中的现象，应该由委员会行使的权力、常委会行使的权力，往往集中于书记身上，特别是集中于第一书记。所以，这两个方面的改革就成了这一次政治体制改革中关于党的领导制度改革的两个重点。

一、党的领导是政治领导

十三大报告中提出：“党的领导是政治领导”。这是个很重要的提法，也是一个新的提法。因为在关于什么是党的领导这个问题上，历史上有过各种各样的表述。比如，长期以来，我们使用的是苏联的表述，即“党是无产阶级阶级组织的最高形式”。这个概念就是说，无产阶级有很多组织，包括党、青年团、工会，包括国家政权机关，还包括无产阶级的其他各种组织，其中党是最高领导机关，要直接领导其他各种组织。在抗日战争时期，我们又加以发展，提出了“一元化领导”的口号。当时由于形势比较险恶，为了集中力量、集中领导渡过难关，1942年9月1日，中央政治局通过了《中共中央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》，其中第一次提出党要实行“一元化”的领导，而且作了一个解释，说“一元化”就是在一个地区的各种组织中，党委是最高领导机关。在当时那种形势险恶、任务单一、政权体系又不完备的特殊情况下，这样做是完全应该的。这种领导体制保证了战争的胜利，对建国初期恢复国民经济、医治战争创伤、对付帝国主义的封锁也起了很大作用。但是，进入社会主义建设时期之后，党面临的任务非常复杂，远远超过了战争时期。在这种情况下，还是由党来集中统一领导，就逐渐产生了党政不分、以党代政的弊端。

针对这种弊端，党的十二大通过的党章总纲中对党的领导作出了新的表述，提出“党的领导主要是政治、思想和组织领导”。这就是说，党不是行政组织，也不是生产组织，党的领导不是经济的领导，不是行政的领导，而是政治、思想和组织的领导。我认为，十二大的这个提法和以往的提法相比，是个很大的进步，是在党政分开的道路上迈出了很大的一步。因为长期以来，一直实行“一元化”的领导，党的领导无所不在、无所不包。十二大把它的范围限制为政治、思想和组织的领导，这是一个很大的进步。

随着各项改革的进行，随着经济建设的发展，在十三大报告中对党的领导表述又作了修改，明确提出“党的领导是政治领导”，和十二大比起来又进了一步。我觉得，把党的领导表述为政治领导，有以下几点理由：第一，把党的领导表述为政治领导，符合党本身的性质。党和政权机关是两种不同性质的组织，党是无产阶级先锋队，是无产阶级先进分子自愿组织起来，依靠共同的思想、自觉的纪律、民主集中制的组织原则来维系的一种政治组织，而国家政权机关则是阶级统治的工具，是以强制力为依托、以服从为特征的权力组织。长期以来，我们对二者的这种区别强调得不够，因而往往认为党和政权似乎是一个东西。实际上，从政治学角度讲，它们并不是一个东西。邓小平同志1980年就讲过：“党的组织不是政府，不是国家的权力机关。我们不能实行以党治国的办法。”小平同志的这段话是非常深刻的，明确指出了党同政权机关的不同性质。党既然是政治组织，自然应该实行政治领导，不能对整个社会下命令，也不能以自己的政策代替法律。第二，这种表述符合社会主义建设事业发展的需要。在革命战争时期，党的任务单一，只是领导战争、夺取政权，当时实行一元化领导、全都包揽也没有什么关系。现在搞社会主义建设，要从事经济、政治、军事、外交、立法、司法、行政、文教、科技等各个领域的活动，都要党统一管实际上是管不起来的。党只能从政治原则、政治方向上来进行领导，不能具体地管理每项工作，一项一项去抓，这是抓不过来的。第三，这种表述也符合社会主义各国的惯例。在党的领导表述上，匈牙利、南斯拉夫都比较早地使用了“政治领导”这个概念，而后东欧其他国家也都陆续使用了这个概念（除阿尔巴尼亚外）。苏联在这方面比较保守一些，但是在去年召开的苏共二十七次代表大会也进行了改变，在新的党章里也规定党对国家机关实行政治领导。为什么这些国家都用了这个表述？这不是什么偶然的巧合，也不是盲目的服从，而是反映了社会主义国家执政党建设的一种规律性。

有的同志提出，“政治领导”的提法是不是我们从东欧国家照搬来的？我认为不能那么讲。因为，早在1929年，我们中国共产党的文件中就已出现了这个词。当时周恩来同志代表党中央给红四军前委的一封信中就讲过：“党管一切，这口号，在原则上事实上都是不通，党只能经过党团作用作政治的领导。”这段话收入了《周恩来选集》上卷。1937年5月毛主席在党的全国代表会议上有个讲话《中国共产党在抗日时期的任务》，其中讲到“无产阶级怎样通过它的政党实现对于全国各革命阶级的政治领导”。毛主席也用了这个表述。毛主席还讲的四条：要靠基本的政治口号及每一发展阶段中的动员口号，要靠共产党员的模范作用，要靠建立、发展、巩固党同非党同盟者的同盟，要靠党的统一和纪律。通过这四条就可以实现党对其他革命阶级的政治领导。最近几年，邓小平同志多次讲了“政治领导”这个词。1978年全国科技大会上，小平同志讲：“党委的领导，主要是政治上的领导”。1980年8月18日讲话中，他又提出：“政府工作当然是在党的政治领导下进行的，政府工作加强了，党的领导也加强了”。所以十三大提出这个表述，既不是照搬东欧，也不是一种很草率、很随便的提法，而是经过我们党多年来的实践，同时吸收、参考了国外党的一些经验所作出的。

关于政治领导的内容，十三大报告也作了表述：“党的领导是政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家政权机关推荐重要干部。”政治领导的内涵，这里概括为两个主要方面：一个是政治原则、政治方向、重大决策的领导；一个是向国家政权机关推荐重要干部。我们党是执政党，是社会主义事业的领导核心，不能说党只能管什么工作，不

能管什么工作，或者说哪个领域党不能管。党对各个领域、各个部门、各个行业的工作都有权管。这是一个最基本点。我们现在之所以提出坚持四项基本原则，坚持党的领导，就基于这种考虑。我觉得是不是可以这样理解，从横的方向看，各个领域、各个部门、各个行业党都有权管；但从纵的层次看，党又不能一包到底，管到最低层次，管到执行、管理、办事这个层次，而只管到涉及到政治方向、政治原则的事情，并且对这些事情也只进行重大决策。凡是不涉及政治方向、政治原则的事情，即属于一些具体执行、具体管理、具体操作的事情，党就不必去具体干预。所以判断党能管什么、不能管什么，不能用哪个部门、哪个领域来划定，而是从政治原则、政治方向来考虑。但什么事情涉及政治方向、政治原则，到底怎么来判定，这是个十分复杂的问题。各级领导只有在实践中不断积累政治经验，不断提高领导水平，靠党委多数同志的认识来判定。这是第一个内容。

第二个内容，就是向国家政权机关推荐重要干部。这一条对保证党的领导的意义是不言自明的。我们党向政权机关推荐重要干部，过去已经这样做了，今后还要继续这样做。只要把这项工作做好，党的领导是决不会削弱或丧失的。这里，需要注意的是“推荐”二字。过去，我们有的时候有些做法不太恰当。比如，一个政府的领导干部，党委内部先已经任命了，任命之后人大、政府只是走形式。这种做法是不符合宪法的，群众反映也很大，现在已有所改进，今后会更有改进。另外，推荐的方式也需要改进。以往推荐都由党委组织部门来提名，这种方式是否可以改进一下，政府的干部首先征求一下政府领导的意见，由政府先推荐几个人，然后党委进行审查，再来推荐，这样做可能更好一些。只要把推荐干部工作做好了，党的领导是可以得到保证的。

二、不同层次的党委具有不同职能

十三大报告中指出：“中央、地方、基层的情况不同，实行党政分开的具体方式也应有所不同”。对中央、地方、基层党委的不同职能，长期以来我们认识也不明确，往往认为既然是党的领导，中央、地方、基层都应该是一样的，这也是造成党政不分的原因之一。这次十三大的表述是在党的历史上第一次提出三个层次情况不同，党委应有不同的职能。党中央的职能是实行总的领导、政治领导。有些权力只有中央有，地方、基层是没有的，比如外交、国防，只有中央有权。

第二层就是地方组织的职能。现在，地方党委这一块写得较多，有两点希望大家注意：一是明确了地方党委也实行政治领导，二是这种领导是有前提的，即“应在执行中央路线和保证全国政令统一的前提下，对本地区的工作实行政治领导。”这句话有两层意思：一层意思是说地方党委也是政治领导，这和基层不一样；另一层意思是说地方实行政治领导是有前提的，这又和中央不一样。这就划清了地方与中央、地方与基层职能的界限。地方党委要执行中央路线，过去是这样做的，今后还要这样做，这是没有问题的。而地方要保证全国政令统一，则是一种新的提法。为什么要这么提？因为我们国家既不象苏联那样实行加盟共和国制，也不实行美国那样的联邦制，而是一种中央统一领导的行政体制。保证全国政令统一就能保证国务院的指示以及人大制定的法律在全国范围得到贯彻，这对保证国家的统一、安定和发展有着重大的意义。今后党政分开之后，行政工作主要是通过国务院系统向下贯彻的，

是通过人大、政府的法令、法律来向下贯彻的，在这种情况下，提出地方党委要保证政令统一更是非常重要的。实际上，这个观点也不是第一次提出来，小平同志在1941年写的《党与抗日民主政权》一文中就提出，地方党委应该把研究、执行、保证上级政府的政令作为一项重要工作来做。所以，十三大报告中规定了地方党委有五项职责，其中第二项是“保证国务院和上级政府指示在本地区的实施”。

第三层是基层组织的职能。基层这一块行动最早，厂长负责制讲了好几年了，也做了好几年了。本来应该是条件比较成熟，但在十三大报告征求意见过程中，大家的认识还不够统一。有的同志为什么提出企业党委还要起领导作用呢？原因是去年发布的“三个条例”中其中有这样的话：企业党委要实行思想政治领导。据我所知，这“三个条例”准备得比较早，而且是由几个部门分别起草的。发布之后很快有人提出问题：一是谁是企业的第一把手不明确，二是企业党委机关比较庞大，脱产人员比较多，“条例”没有解决这个问题；三是既讲实行厂长负责制，同时又讲党委要实行思想政治领导有矛盾。后来，中央很快就发了一个补充通知，想对“三个条例”中没有说清楚的问题加以说明。“补充通知”写了这么一段话：厂长（经理）是一厂之长，是企业法人的代表，对企业负有全面责任，处于中心地位，起中心作用。前几个月经委、组织部开了一个会，贯彻厂长责任制，袁宝华同志有个讲话，提到厂长不单要对物质文明建设负责，也要对精神文明建设负责。以上都是为了说明企业的全部工作都由厂长负责，党委只起保证监督作用。

党委如何保证监督？这个问题现在还没有完全解决。过去党委不受监督实践证明是不行的，今后变成厂长不受监督也同样不行。党委对厂长如何既保证监督又不限制他的行动，不造成过多的干预，这是个没有解决好的问题。

三、改革党的组织形式和工作机构

十三大报告中指出：“为了适应党的领导方式和活动方式的转变，必须调整党的组织形式和工作机构”。组织路线是为政治路线服务的，党委的职能转变了，组织机构设置上也必然改变。我们过去的组织形式既是党政不分的产物，又加剧和强化了党政不分。所以现在实行党政分开，组织上必须要有所行动。关于这个问题，报告讲了五个方面的内容。

第一，报告指出：“今后，各级党委不再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记，常委”。过去，我们在党委中设立了比较多的这种职务，如工业书记、农业书记、财贸书记等。这样做有个问题，党委的常委、书记没有政府职务，但又分管政府工作，造成党政关系很不顺。比如说，某省的农业厅它应直接受主管农业的副省长领导，但上边又有主管农业的副书记或常委，农业厅除报告副省长外还要报告主管农业副书记或常委，时间长了副省长就不愿意干了，因为他觉得自己是个摆设，说了没有用，很多事就直接越过了副省长直接向书记报告，可是书记又不能直接签发政府文件，文件还要由主管副省长签署。这样造成了很多矛盾，确实是非常不顺的。还有的地方甚至有这种情况，政府首长主管的部门领导人发生了变化主管首长还不知道，因为他不是常委，参加不了常委会，等主管领导看到文件才知道。这种重叠的分管确实不利于政府首长的工作，不利于实行首长负责制。

第二，撤销对口部。报告中指出：“党委办事机构要少而精，与政府机构重叠对口的部

门应当撤销，它们现在管理的行政事务应转由政府有关部门管理”。关于对口部门这个问题，全国情况不一样，约有三分之二的省设立了对口部，如党委部门的工业部、农村工作部、财贸部等。对口部的设立也产生了一些弊端。这些部门既管方针、政策，也管干部，这样就造成政府的各部门，既要向政府的主管领导负责，又要向党委的对口部负责，一是在决策上造成多层领导、对口指挥、层次繁多、决策过程延长等；二是由于党委管干部，实际上政府部门更多地是向党委部门负责，而不是向主管领导负责，因为政府主管领导不能决定他的升迁、调动，党委部门在这方面发言权很大。这种作法也是不利于政府独立开展工作的，所以，报告提出要把对口部撤销。

第三，十三大报告指出：“政府各部门现有的党组各自向批准它成立的党委负责，不利于政府工作的统一和效能，要逐步撤销”，党组问题不是我们党的创造。不管社会主义国家或是资本主义国家，都有党组或党团在议会中活动，过去很早就有。如苏联，十月革命以后，俄共（布）1919年第一次把党组问题写入党章，规定在苏维埃、工会、合作社等组织中设立党团。从此以后各社会主义国家的党章中都有这方面的表述。咱们党是在1927年第一次把这个内容写入党章的。党组虽然不是咱们党的创造，但咱们党也有自己的独特之处。东欧各国只是在议会、工会、合作社等选举产生领导机关的组织中成立党组，目的是为了在选举中党能得到多数票。在政府中，他们是不设党组的。咱们党从1927年以后，一直规定在政府中设立党组，这是和东欧国家有区别的。我个人认为，咱们党1927年把这个内容写进党章是对的。因为当时实行国共合作，共产党人进入国民党政府，在这种情况下，有必要在这种政府中设立党组。后来在抗日战争中实行“三三制”，政府内只有三分之一的党员，在政府中设立党组也是可以的。但是解放后一直到现在，政府内一直设立党组，就产生了一些弊端。一是党组成员和行政领导班子几乎是一班人，只有一两人的差别。如：国务院的一个部党组就要向中央负责，作为部行政领导又要向国务院总理负责，同一批人要向两个部门负责，造成多头领导，决策关系混乱。二是由于两个班子人员难分，在开会时也很难区分什么会是党组会，什么会是部务会。在实际工作中，两个班子都没有独立工作，完全是一回事。三是在讨论问题时，党组应实行民主集中制，少数服从多数，不分部长副部长，同意那种意见的人多就按那种意见办，可是部的行政会要实行首长负责制，哪怕是几位副部长持不同意见，也要按照部长的意见办。两种会混在一起，到底按部长的意见办，还是按照多数人的意见办，在实际工作中是很难说清楚的事。四是按党章规定，机关党组要指导机关党委的工作，同时机关党委又有它的上级机关，这样机关党委既要接受上级党委的领导，又要接受部党组的指导，也是个多头领导。五是按党章规定，党组要向批准其成立的委员会负责，比如国务院各部委党组要向中央委员会负责，市政府各部门的党组要向市委负责。在实际工作中，市委不可能也没有精力听取市政府各部门党组的汇报并做出指示。从以上几个方面可以看出，党组的存在不利于政府的统一效能，不利于政府实行首长负责制。十三大这次决定撤销党组，不光是指政府各部门，包括检察院、法院党组也全部撤销。撤销检察院、法院党组的理由和撤销政府各部门党组的理由类似，但它们又有自己的特殊理由。按宪法规定，法院是由审判委员会负责，检察院由检察委员会负责，它们是用少数服从多数的形式来决定的。设立党组就带来一个问题，比如一个案子审判委员会决定后，还要不要再让党组讨论一下？如果再由党组讨论一下，实际上是违反宪法的。如果不需要党组讨论，党组只管机关党务工作，那么设立党组

还起什么作用呢？因此中央决定法院、检察院的党组也要撤销。但是，在人大、政协这些需要选举产生领导机关的部门，明确规定要成立党组。以保证党的意志通过选举能够以多数得到通过。这次党章也进行了修改，规定在政府和政府各部门及法院、检察院撤销党组，在人大、政协，这些人民团体等需要选举产生领导机关的组织中建立党组。

第四，精简基层党组织的机构。这项改革在报告中讲的比较笼统，只说党委的办事机构要少而精，包括中央、地方、基层的机构都要少而精。对中央和地方党委精简机构，全党是一致拥护的，对基层有不同认识。实际上，建国后我党在工业企业中，党委的专职干部很少。后来为什么多了？有历史的原因。如批判“一长制”、实行党委领导下的厂长负责制，既然党委要领导必然需要一个工作机构。再如后来搞阶级斗争扩大化，反右派、搞四清，政治运动不断，使得政工队伍不断扩大了，再以后“突出政治”、学习解放军，学习解放军无疑是应该的，但里边有形式主义的倾向，把部队的那套政工机构慢慢也搬到企业，使企业的政工机构比较庞大，脱产人员也比较多。当然这里边有一个问题需要说清楚，企业政工机构中的同志确实是企业中的积极分子，不管什么时候都是把企业的优秀分子选入党委机关、政工机构。现在要精简，就产生一些不同的认识。我觉得，精简企业政工机构不是哪个人的问题，更不是企业的政工干部工作不好，而是体制的问题。现在企业中专职党务干部、政工人员确实比较多，而且这些人又是各方面的骨干，到底怎样能够稳妥转移到其它工作上去，不是一下子能解决的问题。十三大报告中对这个问题讲的比较原则，也说明了这是需要十分慎重解决的问题，但是方向已经确定。

第五，企事业党组织实行属地化原则。在报告中有一句话：“现在由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组织，要逐步改用所在地方党委领导”。这个改革是为了适应党政分开和政企分开的要求。现在政府部门中党委管得很多很细，再通过党的系统下达到企业，企业党委也管得很多很细，对企业生产经营，干预比较多。今后企业党委不再起领导作用，而起保证监督作用，没有必要再由上级行政部门党组领导。同时，随着政企分开和企业自主权的扩大，政府主管局对企业的干预将会越来越少，在这种条件下党委也不再有其必要性。为了做到党政分开，政企分开，必须采取这种办法，企事业党组织改由地方领导。当然，具体改起来要有一个过程，是市委领导还是归区委领导，都管哪些内容，是一个复杂的问题，需要研究。

最后讲一下事业单位的问题。十三大报告说：“事业单位的党组织，也要随着行政首长负责制的推行，逐步转变为起保证监督作用”。这一点和企业没有区别，事业单位也要实行首长负责制，但有先后。十三大开了一次记者招待会，国家科委主任宋健同志在回答记者时说，科研院所党委书记要选举产生、并实行兼职。我想可能科研系统很快党委就要实行选举、兼职。院校情况稍微有些区别，但作为方向都要走这一步。学校应由教育家治校。教育家和专家有所区别，一个在学术上很有造诣的专家，管理学校不一定很称职，最好能由又有学问又懂管理的教育家来管理学校，实行校长负责制。关于学校党组织的职能，将来和企业是一样的。

四、加强党内的民主制度建设

十三大报告提出：“切实加强党的制度建设，对于党的正确路线的巩固和发展，对于党的决策的民主化和科学化，对于充分发挥各级党组织和党员的积极性、创造性，十分重要。从党内民主来逐步推动人民民主，是发展社会主义民主政治的一条切实可行、易于见效的途径。”在这方面，报告中提出了六个方面的制度建设。

第一，建立关于报告工作的制度。报告提出，要建立中央常委向中央政治局，中央政治局向中央全会定期报告工作的制度，地方党委也要建立同样的制度。按照党章规定，中央委员会是代表大会闭会期间的最高领导机关，委员会选举产生政治局和政治局常委，他们都应该向中央委员会负责。但在党的日常工作中往往颠倒过来，成了常委领导政治局，政治局领导中委。在地区党委中这种情况更为严重，越是重大问题越要由常委解决，常委解决不了由书记解决，这是不符合党的民主集中制的要求的。这次十三大规定，中央常委向政治局、政治局向中央全会要报告工作，而且还是定期报告工作，因为不定期容易流于形式。报告工作不是目的，中央全会要进行讨论、审议，必要时还可以否决政治局的决定。所以报告工作制度是一项很重要的民主制度，也是一种监督制度。

第二，适当增加全会开会次数。过去不管是中央、省、市委还是县委，全委会开会次数都很少。为什么呢？可能因为全委会人多，开会不方便，可能同全委会人员的构成也有关系。比如，中央全会一年一次，省委全会一年也只一两次，会上通过一个文件。有些委员也反映说，我们来开会根本谈不上审查常委会、书记的工作，而是来接受指示。今后，中央决定增加全委员会开会次数，相应地，省委、市委、县委也都要增加开会次数，重大问题要拿到全委会审定。

第三，建立和完善党内表决制度。党章规定，各级党委讨论决定问题必须执行少数服从多数的原则。这句话比较抽象，没有具体规定少数服从多数原则应当怎样掌握。在实际生活中，往往造成两种倾向：一种是书记个人说了算，不仅是县、市，包括省委也有这种现象。再一种情况是，党内为了求得一致，有的事虽然书记和多数委员都同意，只是有个别同志不同意，就要留待下次再议，这实际上是一种少数否决多数、多数服从少数的不正常现象。当然如果是重大问题，或不太紧急，可以下次再议，但有时是重大问题，或是不能拖延，也往往搁置下来。这样做对发扬民主和提高效率，都是非常不利的。为了防止以上两种倾向，十三大报告和党章修改中写入了表决制度，这是十分必要的，有利于发扬集体智慧，有利于发扬民主。

第四，改革和完善党内选举制度。报告中说：“要改革和完善党内选举制度，明确规定党内选举的提名程序和差额选举办法”。在党章中也做了相应的规定。差额选举制度早在1980年党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》中已经做了规定。准则中规定：“选举应实行候选人多于应选人的差额选举办法，或者先采用差额选举办法产生候选人作为预选，然后进行正式选举”。由于党内民主生活长期受压抑，刚一实行差额选举，很多同志还不适应，再则，当时党内派性比较强，有些地方在选举中出现一些派性活动。到1982年党的十二大通过党章时就做了两点改变：一是顺序改变了，把先预选然后正式选举提在了前面，把直接差额选举作为第二条；二是在预选中把差额预选四个字去掉了。结果造成在实际生活中，多数地方和单位都是先预选，然后正式选举，而且由于党章没有规定预

选必须实行差额选举，所以预选也是等额的，正式选举更是等额。随着党内民主的扩大，随着人们民主意识的提高，很多同志提出意见，认为这种选举是走形式，要求实行差额选举。根据党内外的要求，十三大作了改革，明确规定在党内选举中实行差额选举。无论一次选举还是先搞预选都必须实行差额选举。为了体现中央的改革决心，从选举十三大代表开始实行，而且在中央委员会、中央纪律检查委员会选举中也实行差额选举，效果都比较好。虽然就个别情况看有一定的随意性，但总的情况是合理的。有些代表反映：中委候选人名单中，熟悉的只占百分之一、二、三，也就是中央和本地区领导人；认识的占百分之七、八、九，也就是知道名字，知道是干什么的，但不太了解，不够熟悉；其他的人就不清楚了。这种现象今后应该注意。正是考虑到这种情况，十三大报告做了这样的规定：“近期，应当把差额选举的范围首先扩大到各级党代会代表，基层党组织委员、书记，地方各级党委委员、常委，和中央委员会委员”。也就是说，越往下差额选举的范围越大，因为不存在不了解不熟悉的问题。但这只是近期的要求，今后随着党和国家政治生活的开放，差额选举的范围要逐渐扩大。

另外，选举制度改革方面还有一点，报告中讲到：“为了使候选人具有较为广泛的代表性，今后除继续坚持按地区选举的制度外，可以辅之以按界别选举和其他方式产生部分代表的办法”。目前我们采用的是地区选举为主，以地区为单位组成代表团，如省、市、自治区代表团。今后还可以考虑其他办法，如十三大报告中指出的界别选举，就是按界来选举。现在已有这种做法，如解放军代表团就不是按地区选举产生，而是按界别选举产生的。今后还可以考虑如妇女界、科技界等等。这样做是有好处的。过去我们规定各种代表所占比例，实际上等于硬性摊派。上边规定你这个省必须产生多大比例的妇女代表，多少比例的工人代表等，这从中央来看是合理的，但摊在基层就成了硬性指派了，不然保证不了上边规定的比例，这就不太合理了。所以这次十三大代表选举中取消比例，而且在中委中也取消比例，但这也产生一点问题，如有的同志反映女同志的比例降低了。所以报告中指出，可以辅之以界别选举和其他方式。还有怎样让选举人更多地了解被选举人，这些也都属于选举制度的改革。

第五，建立保障党员权利的制度。党章过去规定了党员的民主权利，但往往很多时候得不到兑现。这方面的原因固然很多，但与党内民主权利缺乏制度保障有很大关系。党的八大时，在党章中党员权利之后有一句话，说侵害党员的权利就是违反党的纪律，要受到党纪处分。当然这句话不是万能的，但有这句话总会起一定的作用。九大、十大、十一大不但把这句话取消了，而且把党员权利的条文都取消了。十二大恢复了党员权利这一项，但没有恢复这句话，有的同志建议加上这句话。所以十三大报告里有一句话，就是“要切实保障党章规定的党员民主权利，制定保障党员权利的具体条例”。现在有关部门正在制定这些具体的规定，包括党员的民主权利受到侵犯之后应怎么办，通过什么手续去申诉、哪些部门受理，如不受理怎么办等等。这也是健全党内民主制度一项很重要的内容。

第六，增加党务活动的开放程度。这也是党内民主制度建设的一项重要内容。十三大报告中指出，要增加对党务、政务活动的报道。现在我们经济上开放，在政治上也要对党内，对人民群众适当开放，而且要成为一种制度。这次十三大就是一次开放的大会，除了选举之外从始至终都进行了公开的报道。过去一般事务性的政治局会议是不发公报的，现在就发了。今后这种活动还要增加，使党员对党务活动有更多了解，因为有所了解才有监督，才能发挥党员对党内事务的参与作用。如果党员对党内的事什么都不知道，党员的主人翁地位也就是一句空话。

苏联东欧政治体制改革十大趋势

黄宗良

80年代以来，社会主义国家的政治体制改革正走向高潮。其表现是：

波兰自从1980年事件以后，特别是雅鲁泽尔斯基上任以来，抓紧了政治体制改革。去年9月份，雅鲁泽尔斯基同志访华，同我国领导人谈了波政治体制改革情况，邓小平同志称赞波的政治体制改革走在中国前头了。

匈牙利这几年经济体制改革和经济建设发展遇到了新的困难和问题，正在总结经验。他们进一步认识到经济体制改革必须有政治体制改革与之相适应。1985年，党中央成立由中央委员组成的政治体制改革委员会，下设7个分会，进行调查研究，搞方案，提设想，已形成政治体制改革纲要。

南斯拉夫在1980年铁托同志去世以后，出现了经济危机，突出表现是物价上涨，通货膨胀。原通货膨胀率一般为15%左右，1979年为22%，1981年为46%，1983年为58.2%，到1986年年底上升到88%。全国失业人数近百万，外债为190亿美元，职工的实际收入下降。这几年时有罢工事件发生。面临着经济上的困难局面，南斯拉夫制定了长期稳定经济纲领，但贯彻得不好，这导致了对自治政治制度的再认识和大讨论，准备进行、并已开始进行这方面的改革。其改革的方向是克服分散主义、“多中心的国家主义”。

苏联在戈尔巴乔夫担任总书记以后，改革引人注目。二十七次提出对经济管理体制进行“彻底改革”，后来戈尔巴乔夫远东之行，强调提出政治体制改革问题。今年苏共一月全会又就政治体制改革中的重要环节——干部制度、干部政策的改革问题作出了专门的决议。苏共提出政治公开性等问题在世界引起了强烈的反响。

再加上我国政治体制改革的发展，更说明80年代以来社会主义国家的政治体制改革确是正在走向高潮。这个高潮的特点是广泛、深入，各国互相影响、相互借鉴、互相推动，在一些重大的理论和实际问题上表现出越来越多的共同性。所以今天我们了解和研究苏东的政治体制改革是很有必要的。

下边我准备讲三个问题：苏联高度集权的政治体制的形成及其在东欧的推广；苏东政治体制改革的十大趋势；苏东政治体制改革给我们的几点启示。

一、苏联高度集权的政治体制的形成及其在东欧的推广

1. 苏联高度集权的政治体制的形成

讲“形成”，如果不讲列宁在世时的情况就不能全面深入地认识社会主义政治体制的改革问题。

列宁在十月革命前曾设想革命后实行人民管理制，巴黎公社式的直接民主制，人民群众

直接管理国家。全体居民都来参加国家管理，人人成为官僚，从而人人都不是官僚。十月革命后初期，苏俄的政治体制建设是朝着这个方向来推进的。

国内战争开始以后，苏俄政治体制建设的理论和实际发生了一系列的转变：

第一，从人民管理制向党代表人民管理国家的制度转变。实践说明由于文化水平低，不仅不能实现全体居民都参加国家管理，就是工人阶级也不能全体都参加管理工作，而只能“通过无产阶级先进阶层来为劳动群众实行管理”，即由党代表无产阶级和劳动人民管理国家。^①

第二，由多党合作、分掌政权到一党执政的转变。1917年底起同左派社会革命党联合执政。1918年7月，左派社会革命党叛乱并被平定。1921年春，小资产阶级政党不同程度地参加了喀琅施塔得叛乱，被取消了合法的地位。俄国终于形成了布尔什维克党一党独存、一党执政的政治局面。

第三，工会——作为最大的群众组织，从向着“国家化”的方向发展，到成为党和国家联系群众的引带。一直到1919年初，布尔什维克党团向全俄工会第二次代表大会提出的决议案中，还“宣布工会国家化”，“使工会组织和国家政权机关合并起来”^②，到了1920年底，在工会问题的争论中，列宁明确提出工会的主要职能不是管理，而是学习管理，工会在“无产阶级专政体系”中（列宁在这里第一次提出这个概念），应该成为党和国家同群众之间联系的引带、“传动装置”。^③

第四，由主张干部选举制到实行委任制的转变。党的八大提出，党的工作人员的全部分配工作由党中央委员会掌握，党的第九次全国代表大会进而认为在特殊情况下，对应由选举产生的职务实行任命在原则上是必要的。^④委任制不仅在国内战争时期，在内战结束之后也颇为流行。

第五，中央的权力部分地由中央委员会向政治局的转移。党的八大关于《组织问题》的决议规定中央委员会设政治局，政治局在中央全会闭会期间作政治决定，处理日常政治问题。八大以后的不到4年中，列宁主持的政治局会议就有296次，共处理了2851个问题。^⑤这既说明了党的领导机构的进一步完善，也在一定程度上说明政治局地位的重要性。

第六，从实际上有条件地允许党内派别集团的存在转到无条件地严禁党内派别存在。1921年春以前，布尔什维克党和列宁对党内有不同派别集团的存在并不持禁止的态度。国内战争结束之后，鉴于小资产阶级自发势力和无政府主义的泛滥及其对无产阶级专政的威胁，而党内一些派别集团又反映了这种错误思潮，1921年3月党的十大作出了关于党内统一的决议，“责令立即毫无例外地解散一切不论按何种政纲组成的集团，并责成所有组织密切注意禁止任何派别活动”。^⑥列宁在代表大会上说：“党必须团结，党内不容许有反对派存在，——这就是从目前形势中得出的政治结论”。^⑦

①《列宁全集》第29卷第156页。

②参见《列宁全集》第28卷第402页。

③《列宁选集》第4卷第403—404页。

④《苏共决议汇编》第2分册第41页。

⑤契尔年科：《党和国家机关工作问题》第27页。

⑥《苏共决议汇编》第2分册第65页。

⑦《列宁全集》第32卷第181页。

在十月革命胜利后最初几年里，苏俄政治体制的上述一系列变化，都是权力朝着集中的方向发展。这些转变无疑有其合理性和必要性（如严禁派别集团的存在就是正确的原则）。其中有的转变（如委任制的普遍实行）作为一般原则是不正确的，而在当时战争的条件下却也是必要的。

这些转变的原因主要有两个方面。一是俄国经济文化的落后；二是过渡时期阶级和阶级斗争状况。这两个方面的原因造成对社会主义民主的限制。战争的因素是短期起作用的，而经济文化发展水平、阶级和阶级斗争状况却是在较长时期里起作用的。例如，国内战争结束以后，实行了新经济政策，按理政治上也应相应扩大民主。十大在决定转向新经济政策时，也决定用“工人民主制”代替“极端集中制”（其主要内容之一就是排除委任制，实行普遍的选举制），但实际上后来并没有完全转变过来。十大在提出转向“工人民主制”时候，同时通过《关于党的统一》、《关于我们党内的工团主义和无政府主义倾向》的决议，这是强调集中统一的。造成这种表面上十分矛盾的现象的原因在于，在这样一个小资产阶级众多、经济文化又十分落后的国家里，一方面是官僚主义、特权思想容易滋生，需要强调发扬无产阶级民主来加以反对和抵制；另一方面小资产阶级自发势力的强大，在一定条件下不可避免地要产生无政府主义倾向，侵蚀无产阶级队伍，威胁苏维埃政权，因此又需要强调党的集中统一领导。在一定意义上说，这就使民主的发展不能不受到限制。这是不发达国家在向社会主义过渡中的政治体制发展和政治生活的一个重要特点。这里有一点是具有普遍意义的：在不发达的国家里建设社会主义，一方面要靠无产阶级政权的力量，靠先进的社会主义政治制度来把广大的小生产引导向社会主义道路，避免资本主义的前途，促进社会生产力的发展；另一方面落后的经济文化又影响和制约着政治制度，使它不可能那么“先进”。正如列宁说的，文化的落后贬低了苏维埃政权。

列宁领导时期形成了一系列的理论和在实践中坚持的原则，它对以后的政治体制建设有很大的影响。这就是：

第一，一切权力属于人民，要发动人民群众管理和监督国家，反对官僚主义，不断扩大社会主义民主。

第二，党代表人民管理国家，掌握全部领导权，^①“任何国家机关未经党中央指示，都不得解决任何重大的政治问题或组织问题”。^②

第三，“党应通过苏维埃机关在苏维埃宪法的范围内来贯彻自己的决定”。^③

第四，要明确区分各种社会政治组织的职能。在无产阶级专政体系中，工会等群众组织是党和国家联系群众的“引带”，苏维埃政权机关执行着无产阶级专政的国家职能；要实行党政分工，党不能代替国家政权，不应当对其进行琐碎的监督。

第五，发扬党内民主，加强党的集中统一和党内监督，贯彻集体领导的原则。

第六，党管干部的原则。“如果中央没有分配人员的权利，它就不能确定方针政策”。^④

①《苏共决议汇编》第1册第570—571页。

②《列宁选集》第4卷第203页。

③《苏共决议汇编》第1册第517页。

④《列宁全集》第33卷第289页。

第七，学习西方先进的管理经验，提高人民群众特别是国家机关管理人员的科学文化水平，实行管理科学化，提高工作效率。

第八，通过改革不断改善和整顿国家机关，完善和发展政治体制，等等。

这些原则有的实行得好，如集体领导原则：党的代表大会一年一次，中央全会从十大（1921.3）到十三大（1924.5）三年间共开54次，每年平均有18次，每两个月三次，政治局会议在列宁主持时每两周有三次。

有的实行得并不怎么理想，如党政分工。

讲了上述情况，想要说明：苏联政治体制模式与经济体制模式的形成情况是不尽相同的。在经济体制问题上，斯大林在一系列重大问题上改变了列宁时的新经济政策。而在政治体制问题上，列宁在世时已形成初步的、基本的轮廓。1921年以后，有些改变，如加强法制（尤其是契卡的改组）、党内加强监督等，但基本框架未变。列宁病重期间曾建议对政治制度实行一系列改变，并提出改变权力过于集中的措施，但他来不及实施便逝世了。这里，把列宁的思想、主张、设想同俄国当时的实际分别开来是很有必要的。

斯大林使原来就比较集中的权力推向极端即形成高度集权。但一般讲“高度集权”还不足以说明斯大林时期政治体制的特点。这个特点便是个人集权。个人集权是高度集权的极端表现形式。那么，苏联政治体制模式应算什么时候形成？还应该说是三十年代中期。

高度集权的政治体制有什么具体的特征呢？概括起来就是：国家政权、群众组织的权力过分地集中于党，地方的权力过分地集中于中央，中央的权力又过分地集中于个别领导人。

举例说，关于制定国民经济计划、批准国家预算，本属苏维埃，而实际上，党不仅确定了原则的发展方向，不仅确定主要产品的控制数字，而且具体到什么作物施什么肥料，施多少，货运、客运机车分别用什么牌号，都在党的决议中有规定。

任命制普遍流行，而且任命权过分集中于党中央。1933年成立的拖拉机站政治部，掌握着集体农庄的政治、经济、组织人事大权，而政治部主任要由联共（布）中央任免。1934年十七大决定在党中央下设的生产业务部，掌握着政府和经济机关相应部门的人事任免权，1939年又成立党中央干部部，把这些部门的人事权集中起来。

斯大林的个人集权开始于1929年年底。十七大的决议上竟写着党“遵循”着斯大林的指示……完全把党与领袖的关系搞颠倒了。1941年5月，斯大林兼任了人民委员会（1946年改称部长会议）主席，6月又被任命为国防委员会主席，集党、政、军三权于一身。个人集权的过程也是党的集体领导原则被削弱和破坏的过程，如所周知，从十三大（1924年）到十九大（1952年）两次党代会之间间隔的时间越来越长：1年、2年、3年、5年、13年，中央全会、中央与中央监委联席全会和全党的代表会议越来越少，1923—1929年，这三种会议加起来平均每年3次以上，1930—1936年，平均每年约两次，1937—1952年，平均每年不到一次。

2. 苏联政治体制模式在东欧的推广

东欧各人民民主国家建国之初，不少党的领导人主张走本国自己的路，从自己国情出发建立自己的政治体制。如哥穆尔卡在1946年就指出，我们选择了波兰自己的发展道路，我们的社会制度称之为人民民主制度，苏联是一党制，波兰的民主是通过多党议会制来行使政权。匈牙利也有一些领导人指出在匈实行多党合作制。卡达尔在1948年3月说，“一个真正接

受民主制度的、进行建设性批评的反对派与我国的民主制是相容的……”一位政治局委员也认为，匈牙利存在着人民民主制度，存在着联合政府，也存在着阶级，工农之间的差别没有消失，不应取消其他政党。捷克斯洛伐克的哥特瓦尔德在1945年就指出，“我们必须寻找我们自己的道路、自己的方法、自己的政策”，1946年10月又说，苏联的道路并不是唯一可行的道路。

情报局事件是个转折点。在这个事件中，批了南斯拉夫，批“民族主义”，实际就推广了苏联的模式。如在波兰，哥穆尔卡被指责为“右倾民族主义”，撤去总书记职务，开除出党。1948年12月，统一工人党成立大会通过的文件中宣布，“任何与无产阶级专政的党——苏联共产党（布）相对立的特殊形式的人民民主都是不可能的。新型政党的模式现在是、将来也仍然是苏联共产党。”在匈牙利，本来存在多党合作的可能性，其他民主党先后表示愿意与劳动人民党合作，赞成向社会主义过渡。情报局事件之后，联合政府中的反对派政党被勒令解散，农民党、小农党等被迫停止了活动。1949年5月成立的新政府中，11名部长是清一色的劳动人民党的。

当然，东欧不少国家的政治体制也还保留着自己的特点，仍可称为人民民主制。它与苏维埃民主制有两个显著的不同点：

第一，波、捷、保、民德至今仍是一党领导下的多党合作制。民主党派在波兰有统一农民党、波兰民主党。捷有捷克斯洛伐克人民党，捷克斯洛伐克社会党，斯洛伐克复兴党，斯洛伐克自由党。保加利亚有农民联盟。民主德国有民主农民党、基督教民主联盟、德国自由民主党、德国国家民主党。

第二，东欧各国有人民阵线形式的组织，如波兰民族复兴爱国运动，保加利亚祖国阵线，罗马尼亚社会主义民主团结阵线，匈牙利爱国人民阵线，民主德国全国阵线，捷克斯洛伐克民族阵线。南斯拉夫的劳动人民社会主义联盟也属这一类型的组织。

但是在高度集权这个总特征上，在党的地位、权力机关的地位、社会团体的地位、选举制度、干部制度、党和国家领导制度等方面，都在很大程度上带着苏联模式的特征。

3. 高度集权政治体制的弊端及其根源

高度集权的政治体制在历史上发挥过它的巨大的作用，对国民经济的发展在一定时期里起过巨大的推动作用。但这种体制存在着严重的弊端。我们这里不准备从理论上分析其弊病，只想看看这种体制所造成的一次又一次的社会动荡和政治危机。十月革命至今天70年来这种危机大的就有七、八次。

头一次危机发生在1921年春的俄国。工人不满、罢工，全国到处有农民暴动，国民经济濒临崩溃，党内派别林立，争论不休，列宁第一个承认社会主义有危机，而且认为是政治危机、经济危机和党内危机^①，是严重的危机。

30年代中期，斯大林搞了肃反扩大化，大批党员、党政军干部被投入牢狱，甚至被处决。这是斯大林个人集权制的危机。

1953年6月的东柏林事件，工人暴动席卷民主德国，反对提高劳动定额。

1956年苏共二十大，赫鲁晓夫他们批判了斯大林的个人崇拜，造了舆论，解放了人们的

^①见《列宁全集》第33卷第45页等。