

邓小平政治体制改革思想

研修班讲义

(之二)

《政治体制改革研究与资料丛书》编委会
中国经济体制改革研究所政法室
空军指挥学院政治理论教研室
中共党史资料出版社总编室

编

中共党史资料出版社

1987年11月

目 录

政治体制改革的理论思考.....	高 放 (1)
——学习邓小平同志有关论述的体会	
邓小平同志的政治体制改革思想和三中全会以来的改革实践.....	李永春 (10)
政治体制改革是经济体制改革的必然要求.....	王 珏 (38)
坚持政治和经济的辩证统一.....	吕英策 (46)
论社会主义的初级阶段.....	赵 曜 (54)
研究社会主义初级阶段方法论的几个原则.....	高齐毅 刘 莹 (80)
我国政治体制改革的纲领.....	李永春 (90)
——学习赵紫阳同志在党的十三大上的报告第五部分	
社会主义的民主建设与我国的政治体制改革	李思温 (114)
效率·稳定·民主	曹远征 (130)
——发展中国家政治经济演进的若干问题	
健全和完善党领导下的人民代表大会制度	王晓东 (135)
建立有中国特色的国家公务员制度	谭 健 (143)
政治体制改革与法制建设	戴学正 (148)
“文化大革命”与政治体制改革	金春明 (157)
社会主义改革的制导战略和策略	李志杰 (167)
——社会主义改革历史经验和规律的探讨	
波兰政治体制改革及其给我们的启示	严书翰 (201)
不能照搬西方的三权分立和多党轮流执政	冯圣葆 (210)

政治体制改革的理论思考

——学习邓小平同志有关论述的体会

中国人民大学教授 高 放

随着我国社会主义经济体制改革的深入发展，政治体制改革已经提上议事日程。今年7月1日重新发表的邓小平同志于1980年8月18日在中共中央政治局扩大会议上的讲话《党和国家领导制度的改革》就是指导我国政治体制改革的纲领性文献。在党的十三大上，赵紫阳同志代表全党提出并且论述了关于政治体制改革的具体方案。对此举世瞩目，举国上下都在认真学习和积极贯彻。本讲想从理论上谈谈对政治体制改革的思考。

一、政治制度和政治体制的关系

改革政治制度或改革政治体制，在提法上，近几年我们先后是有变化的。例如，1979年9月29日叶剑英同志《在庆祝中华人民共和国成立三十周年大会上的讲话》中说：“我们要在改革和完善社会主义经济制度的同时，改革和完善社会主义政治制度。”^①同年10月30日邓小平同志《在中国文学艺术工作者第四次代表大会上的祝词》中提出：“我们要在大幅度提高社会主义生产力的同时，改革和完善社会主义的经济制度和政治制度。”^②这是党的十一届三中全会之后党的领导人最早关于改革政治制度的提法。接着，小平同志又多次提出“改革党和国家的领导制度”，“政治制度的改革”同时，从1979年起，小平同志也提出“体制”问题。例如他于1979年3月16日《在党中央召开的报告会上的报告》中说：“特别是体制问题，人浮于事问题，整顿起来不容易，甚至于要得罪很多人。”^③1980年2月29日在《坚持党的路线，改进工作方法》一文中又说：“就全党来说，没有解决的重要问题还不少，我们要有清醒的估计，例如，我们现在的体制就很不适应四个现代化的需要。”“克服官僚主义，首先还是要着重研究体制的改革。”^④1982年9月党的十二大的文件中提出：“我们一定要按照民主集中制的原则，继续改革和完善国家的政治体制和领导体制，使人民更好地行使国家权力，使国家机关能够更有

① 《三中全会以来——重要文献选编》（上）人民出版社版第233—234页。

② 《邓小平文选》人民出版社版第180页

③ 见《理论动态》第668期第6页。

④ 《邓小平文选》第244、246页。

⑤⑥ 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》，人民出版社版第37、56页。

效地领导和组织社会主义建设。”^⑤文件中还讲到如何具体改革“党和国家领导体制”问题^⑥后来邓小平同志又多次讲到“政治体制改革”问题。即从十二大以后，在提法上统一为“政治体制改革”。

为什么前几年我们是提“政治制度改革”，而近几年又改提“政治体制改革”呢？

“政治制度”和“政治体制”这一字之差是有讲究的。应该说，“政治制度”和“政治体制”是既有密切联系又有严格区别的两个词组。一般说来，“政治制度”包括根本的政治制度和具体的政治制度两大部分。所谓根本的政治制度广义而言包括国体和政体。国体指国家的阶级本质，我国的国体是工人阶级领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，国家的一切权力属于人民。政体指国家政权的组织形式，我国的政体是人民代表大会制度的共和国，即人民采取人民代表大会的组织形式来实现自己的权力。我国的国体和政体是宪法早已明文规定了的，都是完善的，不需要改变和改革。政治制度的另一部分是指具体的政治制度，或具体的政治设置，可简称政治体制，包括机构和人事设置，决策程序和机制，各个权力机构之间的职权划分和互相关系以及权力运行的形式和机制等等（有的同志把体制定义为“决策的机制”，^①未免过于狭窄）。这一部分看来弊端不少，迫切需要进行改革。我们目前所讲的政治体制改革就是针对具体的政治设置而言。依我个人理解“改革政治制度”和“改革政治体制”这两种提法，精神实质是一致的，后一种提法更切中时弊和目标，有具体的针对性，所以1982年十二大以来在党的文件中一般都改提“改革政治体制”。在外文中，“政治制度”和“政治体制”也是既有联系又有区别的。例如英文System、俄文Система都有制度、体制、体系、系统之意，与Polifical、Политическая、连用时可译为政治制度或政治体制。但是近来政治体制在英文中一般是用Political institution，在俄文中一般是用Политическая Система（在俄文中根本的“制度”传统是用СТРОЙ）。可见把“政治体制”从“政治体制”这个大概概念中划分出来，作为独立的科学术语，这是政治科学、社会主义科学理论上进一步发展的表现，决不是抠名词术语的文字游戏。现在我们明确地提出“政治体制改革”而不用“政治制度改革”，既可以避免有人因思想僵化、借口社会主义政治制度没有毛病而抵制改革；又可以避免有人以为我们的根本政治制度有弊端，从而趁机鼓吹资产阶级自由化，要把西方轮流执政的多党制和三权分立照搬过来。

一般说来，根本的政治制度是一个社会形态阶级本质内在的反映，是一个社会形态为人们规定的根本的，共同的政治行为规范，它具有内容的单一性和相对的稳定性；而具体的政治体制则是根本的政治制度的外在表现和日常实施，具有形态的多样性和多变性。根本的政治制度具有鲜明的阶级性，在一个国家的发展过程中一般都要随着革命的变革而发生根本变革；而具体的政治体制却包括阶级性和非阶级性两种成分，在一个国家的发展过程中，其中某些部分具有历史继承性。政治体制的形成和发展不仅受根本政治制度的制约，而且还受非根本政治制度诸因素的制约，诸如一个国家社会内部的政治

^① 见《政治学研究》1987年第5期第79页。

条件、领袖意志、经济结构、历史传统习惯势力、文化素养、心理状态、风俗民情，还有外部国际环境、外来影响等等。因此，具体的政治体制与根本的政治制度往往不完全一致和协调，尤其是在一种政治制度建立的初期或者尚未巩固、健全的时期。对于根本的政治制度而言，具体的政治体制容易出现弊病、偏差、变形和僵化，因此需要经常调整 and 改革，使之日臻完善，以便与根本的政治制度保持一致和协调。如果旷日持久不进行调整和改革，势必会导致根本的政治制度扭曲以致蜕变。总之，根本政治制度既制约具体的政治体制，具体的政治体制又反过来作用于根本的政治制度，这种巨大的反作用不可轻视和低估。

资产阶级国家的建立和发展就提供了这种实例。资产阶级革命胜利后建立的资本主义政治制度，就其根本政治制度而言应是资产阶级专政的国体和以议会制为标志的共和国的政体。但是由于资产阶级刚取得胜利时政治不稳定，资本主义商品经济不够发达，尚有相当比重的自然经济，以及封建势力和封建思想影响较大等因素，所以好多资本主义国家在相当长期内曾采取君主立宪制度，甚至一度或几度帝制复辟（法国1789年革命胜利后，帝制就复辟过五次，即1804—1814，1814—1815，1815—1830，1830—1848，1852—1870年）。英国的议会一直保留有上院即贵族院，它的议员由贵族担任，并非由选举产生，贵族长期拥有很大权力。这与资本主义国家的根本政治制度是不协调的，因此英国进行过多次的政治体制改革，如1977年和1949年通过议会法，逐步降低下院的权限。再如资产阶级国家从17世纪起先后在英、美、法等国建立以后一二百年时间内，原先地主封建主义国家的官僚制度一直延续下来，贵族在政府中有相当势力，政府各部门的官员都是任命的，这时实行的官员制度是权贵个人贍徇制，任人唯亲，甚至还有卖官鬻爵的现象。官官相护、官僚主义流弊严重，积习很深。这与资本主义商品经济的发展和资产阶级掌握国家大权的政治制度是不协调的。到19世纪资产阶级政党制度形成之后，在政府官员体制中又出现了政党分肥制，即在几年一度的选举中获胜的执政党把官职作为战利品，在执政党内实行肥缺分脏，这样不仅经常引起政府官员的大换班，影响政府日常工作的正常进行，而且照样出现任人唯亲、买官求职等各种腐败现象，不利于资产阶级的稳定统治，甚至形成周期性的政治动荡。从19世纪70年代起，资产阶级又大力进行改革，制定了稳定的文官管理制度，把政务官和事务官区分开来，实行事务官考试择优录用、定职定责定薪、严格考核、升降等一套较为健全的体制。从个人贍徇到政党分肥制，再到文官管理制度，我们可以看出资本主义国家的官员体制如何通过逐步改革来适应资本主义商品经济发展和资产阶级政治统治的需要。

社会主义国家的建立和发展是史无前例的新创业。社会主义国家具体的政治体制由于受各种因素的制约，在它建立之后也不可能一下子就很好。只经过短短几十年的实践检验，我们就及时总结历史经验，认识到非对具体的政治体制大力进行改革，使其日臻完善不可，这是很大的进步。例如我们具体的政治体制中存在的以党代政、个人专权、任人唯亲等弊病就不利于发扬人民民主，不利于提高工作效率、克服官僚主义，不利于企业实行自主权。如果不加改革，就会妨碍社会主义有计划商品经济的发展和经济体制改革的深化，就会妨碍根本的政治制度正常地发挥其作用，甚至会使完善的根本的政治制度也变成不完善。从“政治制度”和“政治体制”的相互关系看，当前进行政治

体制改革是多么重要而迫切。

二、现有政治体制的弊病及其危害和根源

我国现有的政治体制发源于民主革命时期的农村革命根据地，正式形成于中华人民共和国建立后的社会主义革命初期，发展于50年代中期以后的进入社会主义社会时期。这种政治体制的主要弊病、危害和根源，邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》一文中作了精辟的总结，深刻的分析。他说：“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，什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里，多数办事的人无权决定，少数有权的人负担过重，必然造成官僚主义，必然要犯各种错误，必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”^①这段话把我国政治体制的主要弊病和危害说得何等透彻。一言以蔽之，我国政治体制的主要弊病在于权力过分集中于领导执政的共产党，在党内又过分集中于少数几个甚至一个领导人，形成了个人过分集权的体制。即便在党委领导核心里，也往往缺少平等的讨论和每人一票的表决。所以群众中流行有这样的说法：“第一把手是绝对真理，第二把手是相对真理，第三把手只有服从真理。”这种体制显然是同我们人民群众当家作主的根本政治制度以及民主集中制、集体领导的组织原则很不协调的，而且非常不利于社会主义现代化建设和经济体制改革。

形成这种体制的原因何在呢？邓小平同志接着说：“这种现象，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。我们历史上多次过分强调党的集中统一，过分强调反对分散主义、闹独立性，很少强调必要的分权和自主权，很少反对个人过分集权。”^②这段话实际上具体分析了产生过分集权体制的三个原因。

第一，我国历史上封建专制主义的影响。我国从公元前221年秦始皇统一中国时起，一直实行高度中央集权、个人集权，二千多年间除了有过短时期的分裂和分权外（如汉末三国和五代十国），长时期都是严酷集权统治，以此作为巩固和强化君主专制制度的手段。中国历史上每个王朝一旦集权有所削弱，发生农民起义或出现群雄割据，新王朝建立之后必定重新加强集权，这已成为循环往复的规律性现象。由于幅员辽阔，疆界漫长，手工业和农业紧密结合，商品经济不发达，交通不便，城市素无西方市民会议或城市公社的自治组织，地方生活闭塞，政治文化落后，劳动人民愚昧无知，所以黎民百姓惯于并且愈益相信党中央高集权是保障国家安全，防御外敌入侵、保护切身利益、防止地方权贵肆虐所绝对必须。这种历史积习和传统是有深远而广泛的影响。

第二，国外共产国际时期共产党领导体制和苏联社会主义模式的影响。共产国际时

^① 《邓小平文选》第288—289页。

^② 《邓小平文选》第286页。

期苏联是唯一的社会主义国家。20—30年代，苏联在孤立的国际环境下一国建设社会主义，加上沙俄专制主义高度集权的历史影响和斯大林欣赏个人崇拜等因素，形成了高度集权的苏共领导体制和苏联国家领导体制。苏共当时是共产国际这个世界共产党组织的领导核心，共产国际本身又是高度集权的组织，各国共产党都是它的一个下属支部，所以苏共领导者个人高度集权的体制不能不对各国党产生广泛的影响。我们党内陈独秀、王明、张国焘等领导人因袭相传在党内搞家长制，这显然既有我国历史传统、他们个人素质的原因，也有外来共产国际和苏联领导体制的影响。1986年9月邓小平同志在同波兰统一工人党中央第一书记、国务委员会主席雅鲁泽尔斯基谈话中明确讲到：“我们两家的政治体制都是从苏联模式来。看来苏联也不是很成功的”。^①

第三，长期革命战争环境的影响。从1927年秋收起义，井冈山革命根据地建立时起，我们党长期忙于领导革命战争，各个革命根据地处于分散状态，各级政权机关的人民代表大会和党代表大会难以按期照常召开，而革命战争需要高度集中人力、物力、财力，需要高度集中决策和指挥。为了反对各革命根据地的分散主义、山头主义、地方主义，曾经多次强调中央集权。1929年党的决议就提出反对极端民主化，强调集权制，提出“党的一切权力集中于前委指导机关”，1934年又提出防止极端民主化和超组织的政治自由倾向。1938年制定了“全党服从中央”的纪律。1941年中共中央作出增强党性的决议，要求严格遵守“全党服从中央”等基本原则。1942年整风运动提出反对宗派主义和本位主义。1945年党的六届七中全会决议指出：严重的宗派主义虽然基本上已经克服，但是具有宗派主义倾向的山头主义仍然相当普遍地存在，要彻底地克服。1948年要求努力克服无纪律状态和无政府状态，克服地方主义和游击主义，“将一切可能和必须集中的权力集中于中央和中央代表机关手里”。^②正是革命战争的需要，多次强调集中权力，也助长了过分集权的体制。

但是，总的说来从1935年遵义会议到1956年社会主义改造高潮，党中央和毛泽东同志一直比较注意贯彻集体领导，坚持民主集中制，党内民主生活较为正常。可惜未能形成严格的完善的体制。以致1957年以后“党和国家的民主生活逐渐不正常，一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上这类家长制现象，不断滋长”。^③发展到十年动乱，权力更加过度集中。二十多年中推行极左路线，可以说这是使我国过分集权的政治体制达到最极端状态的最重要、最直接的原因，也是形化我国现有过分政治体制的第四个原因。

三、改革之道在于处理集权和分权的关系

克服过分集权的弊病的根本途径在于适当地分权，正确处理集权与分权的关系。

集权与分权的关系是一个既古老又常新的理论和实际问题。自从出现国家政权以来就出现这个问题。古希腊是个领域较小的城邦国家，但是杰出的政治思想家亚里士多德

① 《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社版第145页。

② 《毛泽东选集》竖排本第1349页。

③ 《邓小平文选》第290页。

在《政治学》这部名著中就提出了为防止权力过分集中要有议事、行政、审判三个机构分别履行三种机能的主张，这可以说是分权理论的滥觞。后来在奴隶制国家、封建制国家长期统治的过程中，专制主义集权越来越严重。近代资产阶级革命时期，洛克、孟德斯鸠等以自然权利、自然法、社会契约等理论为依据论证了分权学说，他们主张三权分立，尤其是孟德斯鸠阐明国家的权力应分属立法行政、司法、三个机关、彼此分立，互相牵制；美国《独立宣言》的起草者、州权派首领杰弗逊还第一次提出了在中央与地方关系方面实行地方分权制。后来美国就是实行地方分权制的典型国家，各州拥有较大权力，可以自己独立立法。如果说高度中央君主集权是建立在自然经济基础上的适应封建专制主义统治的体制，那么分权则是适应资本主义商品经济发展的需要。应该说分权在反对封建专制主义斗争、确定资产阶级民主制度、促进资本主义商品经济发展等方面起过很大进步作用。但是资产阶级也并非一味主张并推行分权。尤其是为了适应垄断资本集中和垄断资产阶级加强对内统治和对外扩张的需要，资本主义国家集权的趋势一直在增强。集权和分权之间一直存在矛盾、斗争和不断调整。

社会主义的最终目标是要消灭阶级对立和阶级差别，促使国家政权消亡，建立“自由人”的联合体。所以马列主义有关社会主义国家的学说的说总来是反对过度集权、主张适当分权，逐步实现工人自治、群众自治、社会自治。马克思在总结第一个无产阶级政权巴黎公社的经验时就指出：“巴黎公社自然应当作为法国一切大工业中心的榜样。只要公社制度在巴黎和各个次要的中心确立起来，旧的中央集权政府就得也在外省让位给生产者的自治机关。”“那时还会留给中央政府的为数不多然而非常重要的职能，则不应该象有人故意捏造的那样予以废除，而应该交给公社的官吏，即交给那些严格负责的官吏。”^①可见马克思所赞赏的社会主义国家政权就是保留必要的最低限度的中央集权同时实行最广泛的生产者自治的机关。十月革命后，苏俄在国内战争中不得不建立高度集权的国家政权。即便这样，列宁也指出：“民主集中制决不排除自治制和联邦制，同时也丝毫不排斥各个地区以至全国各个公社在国家生活、社会生活和经济生活方面有采取各种形式的完全自由，而且相反地还要以这种自由为前提。”^②应该说过分集权并不符合社会主义国家政治体制的原则。列宁晚年已经觉察到新建立的苏维埃国家在过分集权、官僚主义严重等弊病，所以他在1922年底《给党代表大会的信》中建议党“对我们的政治制度^③实行一系列的改变”、“改革”。他特别指出“斯大林同志当了总书记，掌握了无限的权力，他能不能永远十分谨慎使用这一权力，我没有把握。”^④鉴于“斯大林太粗暴”，列宁曾建议党“另外指定一个人担任总书记。”^⑤后来这个问题没有得到解决，以致苏联形成了并巩固了过度集权的政治体制，并对其它社会主义国家产生了广泛的影响、造成了严重的后果。

如果说，社会主义国家在建立初期，在从资本主义向社会主义的过渡时期，在一国

① 《马克思恩格斯选集》第2卷第375—376页。

② 《列宁全集》第27卷第190页。

③ 见《列宁全集》俄文第5版第45卷第343页，在这里并非指根本的政治制度，而是指具体的政治体制。

④⑤ 《列宁全集》第36卷第615、617、619页。

建设社会主义的条件下，在对外战争和内部发生动乱的情况下，不得不实行高度集权以至过分集权的话，那么在进入全面开展社会主义现代化建设的时期，在和平的环境下，就应该适当地分权，以增添各部门、各地区和基层的活力，以激发广大人民群众的积极性、主动性和创造性，这样才有利于促进生产力和社会主义商品经济的发展。实践证明：过分集权的政治体制会窒息人们的思维、束缚人们的手脚。邓小平同志在1980年总结历史经验时指出：“特别是在生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后，党的中心任务已经不同于过去，社会主义建设的任务极为繁重、复杂，权力过分集中，越来越不适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识，成为发生‘文化大革命’的一个重要原因，使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。”^①到1986年，鉴于过分集权的政治体制已不适应经济体制改革要求的新情况，他又指出：“所以不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进。”

“不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功”。^②又说：“政治体制改革问题”，“要本着三个目标进行。”“第一个目标是始终保持党和国家的活力。”

“第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。”“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。我们这些年来搞改革，有一条经验是，首先调动农民的积极性，提出权力下放。工矿企业也要权力下放，下放到基层，调动工人、积极分子的积极性，让他们参与管理，即管理民主化。”^③“权力要下放，解决中央和地方的关系，同时地方各级也都有一个下放权力问题。”^④这些精辟的言论已经把党在社会主义建设新时期为什么要改革以及如何改革权力过分集中的体制作了透彻的说明。总之，改革的目的是为了实践社会主义现代化和民主化，改革的核心是放权、分权。

鉴于以上形成过分集权体制的四个历史原因，看来要解决好放权、分权问题阻力是很大的。传统观念、僵化体制，切身权益等等往往都成为改革的阻力。所以这几年出现这样的现象：“我们把权力下放了，有些人却又另外设立一些机构把权力收回来，所以下面的生力仍然不够。”^⑤在近期内为解决好放权、分权问题、首先需要做大量的思想政治教育 and 理论教育工作，同时坚决采取一些行之有效的措施。

在理论上要弄清集权和分权的关系，要明确过分集权的体制是由于以上种种历史原因造成的，实际上这并不符合马列主义、科学社会主义的基本原理，而且这种体制在实践中确实已经成为发展社会生产力、实现社会主义现代化、推进经济体制改革的严重障碍，确实已经到了非改不可的关键时刻。还要看到，当代以电子信息技术为先导的新科技革命的实现，小企业大量涌现，连发达的资本主义国家都在加速进行经济体制改革，逐步由传统的多层次的金字塔型的纵向结构逐步改变为网络型的横向结构，给企业更多的自主权，以增强企业的增殖力和竞争力。我们在发展社会主义有计划的商品经济中，应该注意到新科技革命的这种新要求、新趋势，使政治体制和经济体制由传统的集权型逐

① 《邓小平文选》，人民出版社版第289页。

② 《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第138页。

③ 同上，第146—147页。

④ 同上，第140页。

⑤ 《建设有中国特色的社会主义》（增订本），人民出版社版第136页。

步地适当地向分权型发展，以增强基层组织和企业活力，这是生产和科技现代化、社会化、商品化的要求。随着整个社会主义社会的现代化，我们的政治体制也要现代化。改变过分集权、适当增强分权，便于扩大民主，提高效率，这正是政治体制现代化的基本要求。恩格斯指出：“生产以及随生产而来的产品交换是一切社会制度的基础……所以，一切社会变迁和政治变革的终极原因，不应当在人们的头脑中，在人们对永恒的真理和正义的日益增长的认识中寻找，而应当在生产和交换方式的变更中寻找”。^①我们正是应该依据这个唯物主义历史观的基本原理来体会政治体制为什么必须现代化。

改变过分集权为适当分权并不是要实行三权分立，而是要更全面更完整地贯彻民主集中制的原则，这是理论上应该弄清的重要问题。三权分立并不是划分职权、解决集权与分权关系问题的一般理论，而是资产阶级国家学说和政权组织的一个基本原则。资本主义国家把国家的立法权、行政权和司法权分归议会、内阁、法院三个机关，彼此分立，互相牵制。这个原则当初是资产阶级反对封建专制主义和发展商品经济的需要，后来又符合资产阶级掩盖资本统治、愚弄群众，粉饰民主的需要。资本主义国家的政体形式可分为议会民主立宪制、议会共和制、总统制、半总统制、委员制等等，但其组织原则一般都是根据三分立的原则，尽管各国贯彻执行的方式和程度有所不同。而社会主义国家政体的组织形式有巴黎公社、苏维埃、我国的人民代表大会、南斯拉夫的联邦议会、匈牙利的国民议会等等，但是其组织原则都是民主集中制，这是区别于三权分立原则的。国家政权中的民主集中制是巴黎公社式的“议行合一”，即全国最高权力机关既是代议制的立法机关，又是由它选举产生出政府行政机关和法院司法机关，行政机关和司法机关都要向最高权力机关负责。所以在我们国家虽然也设立法、行政、司法三种机关，但是它们之间并不是三权分立、互相牵制，而是通过它们各自对之负责的全国人民代表大会体现出国家权力的统一。应该说，由于上述种种原因，我们过去在政权建设中贯彻民主集中制时存在集中过度、民主不足的严重缺点，出现以党代政、行政权力过大、人民代表大会没有发挥应有作用等现象。这正是我们在政治体制改革中要着力解决的问题。

社会主义国家的权力固然统一于人民，统一于人民代表机关，但是居于领导地位的党和政权机关之间，各类和各部分政权机关之间，政府机关和人民团体之间等等，还要具体划分职权和责任，还要互相配合、监督和制约，避免权力过分集中。无数实践证明，绝对的权力必然有绝对的失误，绝对的腐败。因此社会主义政治体制中还要善于处理好集权与分权的关系问题。三权分立的原则不能采用，但是其中权力要有划分和制约的主张有合理因素，值得借鉴。按照民主集中制原则的要求，集权与分权应该恰如其分地结合。绝对相权与绝对分权是两个极端，过分集权与过分分权是两种偏向，都不可取。集权和分权都是相对的，都要适度，即要与社会发展进步的程度相适应，社会发展现代化、文明化的程度愈高，需要集权的程度就愈低。总的看来，应在集权的前提下分权，又要又要在分权的基础上集权。针对长期以来权力过分集中的弊病，在改革中要大力逐步地适当地分权、放权。重点是解决党政分开，党在思想、政治、组织方面掌握领导权，党

^① 《马克思恩格斯选集》第3卷第424—425页。

领导政权但它本身不是政权组织。政权管辖的事应完全由各个政权机关分工负责，各司其职。在保持中央机关集中权力的前提下，各地方应有自治权、自主权。尤其是我们这样情况相当复杂、发展很不平衡的大国，各地干部素质大都不是很高，如果缺少必要的中央集权是不利于现代化建设的。随着社会主义现代化建设的进展，随着经济、政治、文化的进步，将来要朝着进一步减少集权、扩大分权的方向发展，逐步加强工人自治、群众自治、社会自治。有的社会主义国家，在改革中因阻力重重，一直很难改变过分集权的体制，或者因大刀阔斧地过分分权，又出现分散主义，近几年已着手反对地方集权主义。这两种经验教训都值得我们吸取。总之，从理论与实际的结合上如何在政治体制改革中处理好集权与分权的关系，这既是精深博大的治国之道，又是高超巧妙的领导艺术，因此要求我们不断总结经验，精心深入探索。

政治体制改革还涉及党权、政权、民权及其相互关系等理论问题，因时间有限，今天就不再多讲了。

邓小平同志的政治体制改革思想 和十一届三中全会以来的改革实践※

《政治体制改革研究与资料丛书》主编

中 央 党 校 讲 师

李永春

内 容 提 要

本讲从十一届三中全会以来政治体制改革的理论和实践两个方面，学习和探讨我们党，特别是邓小平同志的政治体制改革思想。政治体制改革的出发点和理论依据，是我们党根据马克思主义的历史唯物主义原理和社会主义社会基本矛盾的原理，结合社会主义实践，深化了对我国现阶段社会性质、社会基本矛盾的再认识，而得出的两个基本结论：我国还处在社会主义的初级阶段；政治体制改革是社会主义制度自我完善和发展的过程。政治体制改革的现实条件和实践基础，是我们党关于政治体制改革思想所表现的现实斗争，以及现阶段经济、政治、思想文化三大建设任务的真实关系，亦即：贯彻和保证三中全会以来党的政治路线、组织路线的现实斗争的客观要求；经济体制改革（及其体现的发展有计划的商品经济）的客观要求；物质文明和精神文明建设的客观要求。

我们党关于政治体制改革思想的根本点是：逐步推进党和国家政治生活的民主化，建设社会主义民主政治；基本点是：实现四个现代化必须同时实现政治民主化；一切改革的总方向都是为了发扬和保证党内民主及人民民主；为了发扬和保障民主必须使民主制度化、法律化；组织和支持人民当家做主是党对国家生活领导的最本质内容。三中全会以来重点从三个方面进行了政治体制改革的具体实践，即：改革和完善党的领导体制，改革机构和干部制度，改革和完善国家的政权体制。实践的启示是：①政治体制改革与经济体制改革的关系应该是，相互依赖、相互配合。因此，在改革的总进程上，应把握好各项改革的协调配套，在改革的总体上，应正确把握体制改革的结构层次关系；在改革的具体过程中，应善于抓住各个阶段改革的重点，改革中应始终重视人的因素。②政治体制改革的基本要求，应是合理调配权力结构，放权搞活。③政治体制改革的基本任务，应是实现社会主义民主政治的制度化。实现社会主义民主政治的制度化，必须坚持继承、改造、创新的方针。

※邓小平的政治体制改革思想是他个人又是党中央集体智慧的结晶。因此，在行文中有时用“邓小平同志关于政治体制改革的思想”的提法，有时用“我们党关于政治体制改革的思想”。两种提法涵义是一致的。

近年来，社会主义各国相继掀起了以体制改革为标志的第二次革命浪潮。政治体制改革，是当代社会主义实践提出的一个重大理论课题。科学地回答这个问题是当代马克思主义的光荣任务。

十一届三中全会以来，我们党坚持把马克思主义基本原理同我国具体实践相结合的思想原则，在深刻总结社会主义实践及历史经验的基础上，果断地提出了在改革中建设有中国特色的社会主义的理论和路线，并深深认识到政治体制改革关系到国家的长治久安，关系到社会主义现代化事业的成败。正如邓小平同志指出的：“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制改革”^①。只有从理论与实践的结合上，深入研究，坚定进行政治体制改革，才能从总体上推进改革，保证社会主义现代化建设的顺利进行。因此，为了深刻理解我们党关于政治体制改革的思想、理论、方针和政策，推进政治体制改革的实践，有必要认真总结一下三中全会以来政治体制改革的理论与实践，弄清政治体制改革的理论依据，实践基础和条件，我们党特别是邓小平同志关于政治体制改革的基本思想及其实践，以及政治体制改革实践为我们提出了哪些任务要求。

一、理论依据与实践基础和条件

古往今来，任何推动社会历史前进的改革，一般说来，都是社会实践提出的要求，都有其一定的思想基础和社会原因。社会主义的政治体制改革，是在马克思主义指导下，对社会主义发展规律客观认识的基础上进行的，因而，更有其深刻的理论依据和坚实的实践基础。

（一）理论依据

改革的一般理论基础，是马克思主义的历史唯物主义基本原理和社会主义社会基本矛盾的原理。十一届三中全会以来，我们党依据这些原理，遵循实事求是的思想路线，认真总结历史经验，不断研究社会主义实践中的新情况、新问题，加深了对社会主义的再认识，从而，为社会主义的政治体制改革及其他各项改革，提供了更直接的理论依据。

1. 深化对我国现阶段社会性质的再认识，明确我国处在社会主义的初级阶段，这是政治体制改革的根本出发点和重要理论依据

党的十一届六中全会明确提出：“我国还处在社会主义的初级阶段”。党的十二大重申了这一观点。党的十二届六中全会对这一提法作了进一步的阐述。党的十三大报告则全面、系统地阐述了我们党关于社会主义初级阶段的理论，并以此为依据论述了社会主义改革的基本方针。关于我国还处在社会主义初级阶段的论断，是我们党对现阶段我国社会性质的再认识和科学概括。

长期以来，由于“左”的思想干扰，我们对现阶段的社会性质没有一个清醒的认识，对我国所处发展阶段，时而估计过高，以为实现四个现代化指日可待，甚至也曾以

^① 邓小平：《建设有中国特色的社会主义》（增订本）第137页。

为用不了多久就可以直接向共产主义社会过渡了，时而又估计过低，强调我国还处在衰亡着的资本主义与生长着的共产主义彼此斗争的过渡时期。当我们对社会发展当前所处阶段估计过高时，便产生了操之过急的政策，在经济、政治、思想文化和社会生活的各个领域，提出种种不切实际的要求，强使人们去完成各种在现阶段无法实现的任务，当我们对社会发展当前所处阶段估计不足时，便产生因循保守，倒退落后，在各方面延缓提出和解决现实发展已经成熟的任务，甚至主观地把过去阶段已完成的任务又拿到现阶段加以夸大，强制实行。实践证明，对我国现阶段社会性质的任何模糊、片面的认识，都会对社会发展当前所处阶段产生或是过高、或是过低的估计，都会产生错误的方针和政策。正确认识现阶段社会性质，正确判断社会发展当前所处发展阶段，是我们制定正确的路线、方针和政策的根本出发点。正是由于十一届三中全会以来，我们党重新恢复和确立了实事求是的思想路线，认真总结了建国以来曲折的发展过程，深化了对我国现阶段社会性质的再认识，明确我国还处在社会主义的初级阶段，就为政治体制改革及其他各项改革提供了理论依据。

首先，我们还处在社会主义初级阶段的结论，为我们正确认识改革的历史必然性提供了直接的理论依据。对于社会主义还要不要进行改革，并不是每一个人都能作出肯定的回答。一种传统的观念认为，共产党领导本国人民夺取政权，并运用政权力量确立了社会主义制度以后，达到理想境界的道路就开通了。由此衍生出另一种固定观念，认为社会主义制度一建立就优越无比，成熟程度相当高，因此只存在如何坚持的问题，而不存在对它进行改革和完善的问题。那些对改革持怀疑态度的人们，那些把社会主义改革同坚持四项基本原则对立起来，对改革冷眼旁观的人们，就是还没有摆脱这些陈腐、僵化的固定观念的束缚。这些固定观念，混淆了社会主义基本制度和具体制度的区别，忽视了基本制度好并不等于各项具体制度都好，而某些具体制度不好就会阻碍生产力的发展，使基本制度不能充分发挥优越性这样一个基本的事实，其错误的认识根源，就是脱离实际，脱离我国还处在社会主义初级阶段这一最基本的国情。承认我国还处在社会主义的初级阶段，就能对改革的历史必然性有个清醒的认识。社会主义初级阶段是社会关系、社会制度从初兴的、不成熟的状态向成熟和完善发展的阶段，必然要经历一个长期的过程。因而在初级阶段，社会主义所固有的质的规定性，在经济、政治、思想文化和道德等方面，不可能得到充分的发展，这就不可避免地带有较多的旧社会的痕迹。比如在社会政治领域中，虽然劳动人民已经成为国家和社会的主人，以工人阶级为领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政已经得到巩固和发展，但由于封建专制主义残余的影响，经济、文化的落后，党和国家的各项制度还存在许多弊端。这些弊端，严重地阻碍社会主义制度的发展和完善。为此，我们党果断地提出关于改革的思想。认为在社会主义的初级阶段，根本出路在于改革，只有通过经济体制和政治体制等方面的改革，才能保证社会主义的经济、政治制度不断得到完善和发展。

社会主义初级阶段，又是通过不断探索和变革，为建设有中国特色的社会主义开辟广阔道路的阶段。正如邓小平同志指出的，社会主义制度并不等于建设社会主义的具体作法。因此需要通过改革，寻找一条适合本国特点的社会发展道路。实践已经证明，社会主义制度的建立使人们站在了更坚实的一层台基上，眺望未来并能看到前途是光明

的。但如何一层层地攀登，怎样适应社会主义由低到高的发展，寻找一条适合本国特点的发展道路，还有待于实践，有待于改革。这种改革，指的就是根据社会主义制度的基本要求，改革那些不适应生产力发展的、不利于人民当家做主的具体制度。只有通过改革，建起了具有本国特色的经济和政治体制，才可以说已经找到了一条达到共产主义总进程中某一特定目标的具体道路。即使做到了这一点，也还需要在改革实践中不断发展和完善。这些年来，人们在社会主义发展道路问题上，产生“山重水复疑无路，柳暗花明又一村”的深刻感受，就是因为我们党根据我国处在社会主义初级阶段这一科学认识，坚定不移地推进改革，人们则从改革中看到了希望，找到了出路。

其次，我国还处在社会主义初级阶段的结论，为我们正确认识政治体制改革的性质、对象，提供了直接的理论依据。社会主义的初级阶段毕竟是社会主义社会的一个发展阶段，社会主义制度已经确立，剥削阶级作为阶级已经消灭，尽管阶级斗争在一定范围内还将长期存在，在某种条件下还有可能激化，但阶级斗争已经不是国内的主要矛盾。这个基本事实，规定了政治体制改革的性质，同剥削制度被消灭以前的政治大革命不同，不是什么“一个阶级推翻一个阶级”，不是什么打碎现存的经济和政治制度，也不是要在国家和社会生活中制造什么激烈的震荡，而是社会主义制度的自我完善。由此决定政治体制改革的对象，是对政治体制中种种弊端的革命，而不是对人的革命。这就要求，政治体制改革必须在党的领导下，在社会主义制度的自身基础上、有组织、有步骤地进行。

2. 深化对社会主义社会基本矛盾的再认识，明确政治体制改革是社会主义制度自我完善的过程，这也是政治体制改革的重要理论依据。

马克思主义认为，一切社会形态的基本矛盾，是生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾。世界上无论处在何种形态中的社会，它的发展变化，归根结底，都是现存的这些社会基本矛盾发生作用的结果。马克思主义关于社会基本矛盾的原理，是社会主义改革的理论依据。恩格斯曾根据这个原理预见到：“所谓‘社会主义社会’不是一种一成不变的东西，而应当和任何其他社会制度一样，把它看成是经常变化和改革的社会。”^①毛泽东同志把这个原理同我国最初的社会主义实践相联系，认为，马克思提出的社会基本矛盾，在社会主义社会依然存在，不过，矛盾的性质和状况与旧社会不同，社会主义的生产关系和上层建筑是基本适应生产力的状况和经济基础的要求的，但又很不完善，这些不完善的方面和生产力的发展、经济基础的要求又是相矛盾的。这种基本相适应又有矛盾的状况，决定了社会主义社会的基本矛盾不具有阶级对抗的性质，因而解决这种矛盾，不能采用阶级斗争的方式，它可以经过社会主义制度本身不断地得到解决，可惜这些正确的结论，实际上被他后来的“无产阶级专政下继续革命”的理论彻底否定了。十一届三中全会以后，邓小平同志也是依据这个原理，在恢复和肯定毛泽东同志正确提法的同时指出，提出这些原理和结论，并不就完全解决了问题，还需要就此作深入的具体的研究。这就从理论与实践上，提出了继续深化对社会主义社会基本矛盾再认识的任务要求。

^① 《马克思恩格斯全集》第37卷第443页。

我们党根据历史唯物主义的基本原理，科学分析了社会主义四个现代化的必然历史过程，认为四个现代化是一场根本改变我国经济和技术落后面貌，进一步巩固人民民主专政制度的伟大革命。这是因为，实现四个现代化就是要大幅度地提高社会生产力，这就必然要求改变同生产力发展不相适应的生产关系和上层建筑。从而，深刻揭示了实现四个现代化与改革的必然联系，确立了必须在经济和政治领域进行改革的观点。

在这个认识的基础上，我们党明确了政治体制改革同经济体制改革一样，是社会主义制度的自我完善的过程。十一届三中全会从实际内容上提出了政治体制改革问题，认为这是巩固和发展社会主义制度的需要。十一届六中全会提出，我们的改革是“在坚持社会主义基本制度的前提下，努力改革那些不适应生产力发展需要和人民利益的具体制度”。^①党的十二大报告，第一次以党的重要历史文献的形式，正式使用了“政治体制改革”的概念，并将政治体制同基本政治制度严加区分，指出“我们的国家是人民民主专政制度”，必须坚持，同时提出要“继续改革和完善国家的政治体制和领导体制”，只有这样，才能使国家机关“更有效地领导和组织社会主义建设”。^②1983年6月，赵紫阳同志在政府工作报告中明确：“我们正在和将要进行的各项改革”，都“是在社会主义自身基础上的自我改进、自我完善”。^③党的十二届三中全会肯定了这一提法，指出：改革“是社会主义制度的自我完善和发展。”^④党的十三大报告又一次提出：我们的“基本政治制度是好的。但在具体的领导制度、组织形式和工作方式上，存在着一些重大缺陷”，改革是为了进一步完善社会主义制度。

明确政治体制改革是社会主义制度的自我完善和发展，是我们党对社会主义基本矛盾再认识的新结论。这个新结论，说明了政治体制改革和完善社会主义基本政治制度，在本质上的联系和概念上的区别。社会主义的基本政治制度，是广大人民的根本政治利益的集中体现。在今天，只存在社会主义政治体制的改革，而不存在社会主义基本政治制度的改变。政治体制改革不但不要求改变现行的基本政治制度，相反地是去巩固、完善它。社会主义基本政治制度，体现了社会主义带有普遍意义的本质特征，而社会主义政治体制则是社会主义一般特征在某一国家的某一具体历史阶段所表现的具体形式，它是由每一个国家原来的社会状况、历史特点、民族传统，以及这个国家实现社会主义革命的特定方式等具体因素决定的。社会主义的基本政治制度和它的政治体制，体现了一般和特殊、抽象与具体的关系，因而政治体制改革必须在坚持社会主义基本政治制度的前提下，根据本国的具体实际和生产力发展的要求，不间断地进行。

这个新结论，指出了解决社会主义社会基本矛盾的新途径、新方法，这就是：用社会主义的经济和政治体制改革，去解决生产关系和生产力的发展，政治上层建筑同经济基础的要求不相适应的一切环节和方面，以日益完善和发展社会主义的经济政治制度。显而易见，明确政治体制改革是社会主义制度自我完善和发展的过程，这也为我们正确

① 《三中全会以来重要文献选编》下，第838页。

② 《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》第44页。

③ 《人民日报》1983年6月24日

④ 《十二大以来重要文献选编》中第563页。

认识政治体制改革的必然性，为明确政治体制改革的方向和原则、步骤和方法，提供了理论依据。

总之，我国还处在社会主义初级阶段的结论，政治体制改革是社会主义制度自我完善和发展的结论，是从不同方面体现了我们党对社会主义再认识的深化，正是基于这种再认识，党提出了关于政治体制改革的思想、理论、方针和政策。

（二）实践基础和条件

政治体制改革的现实条件和实践基础是多方面的，如现阶段我国社会阶级结构，社会结构发生根本变化的客观要求；社会主义初级阶段民主政治建设的客观要求；实行“一国两制”方针、广泛发展爱国统一战线的客观要求；迎接正在世界范围兴起的新技术革命的挑战，以及推动社会主义改革潮流的要求，等等。但从最直接、最迫切的意义上说，政治体制改革的现实条件和实践基础则表现为以下三个方面：

1. 贯彻和保证党的政治路线和组织路线的客观要求

经过实践是检验真理唯一标准和“两个凡是”的争论，十一届三中全会重新确立了党的思想路线，并决定把全党工作的重点转移到经济建设上来。从党的十一大以来，特别是经过三中全会、四中全会，逐步确定了现阶段党的政治路线。紧接着，五中全会又在组织路线方面作出了一系列非常重要的决策。党的这三条路线的确立，有力地保证了全党工作重点的转移和拨乱反正工作的进行。但是，随着全党工作重点逐步转移到经济建设上来，经济和政治体制上的问题愈发突出了。正象邓小平同志早在五中全会就提醒全党注意的那样：虽然经过三中、四中全会确定了党的思想路线、政治路线，这次全会又重点解决了党的组织路线方面的问题，“但是，就全党来说，没有解决的重要问题还不少，我们要有清醒的估计。例如，我们现在的体制就很不适应四个现代化的需要。”^①

从政治体制方面说，犹以党和国家的领导制度、干部制度方面的弊端为甚。在党和国家的领导制度方面，最核心的弊端是权力过分集中。由于“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”，在经济和政治生活中，形成了一种“权力过分集中的官僚主义”。由于权力过分集中到少数人手里，党内政府内的民主政治生活受到损害，使得不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从，甚至形成对他们的“人身依附关系”。由于少数人手里的权力过大，有的人为权力所腐蚀，颠倒是自己与人民的主仆关系，搞特权，引起群众的强烈不满。更为严重的是，全国各级都不同程度地存在着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，什么事都要第一书记挂帅、拍板的现象，党的领导往往因此而变成个人的领导。这种现象，造成以党代政，在一定程度上，形成了各级党政部门机构重叠，双重管理社会生活的局面，这就难于避免部门间职责不清，互相扯皮，降低效率，使社会生活管理混乱的问题，结果使群众往往把许多对社会问题的不满，统统转移到党的身上，造成党组织和群

^① 《邓小平文选》第244页。