

党和国家 重大决策的历程

主 编：郭德宏（中共中央党校党史教研部主任、教授）

张湛彬（中国管理科学研究所所长、副研究员）

张树军（中共中央党史研究室组长、副研究员）

副主编：孙启泰（中共中央党校国情国策中心研究员）

汤应武（中共中央党校党史教研部副教授）

周罗庚（上海社会科学院杂志副主编、副编审）

9108/04

92 02 01 01 01

党和国家重大决策的历程

第一卷

主编：孙启泰

郑显文

《党和国家重大决策的历程》

编辑委员会

序言：

李力安(原中共中央顾问委员会秘书长)

顾问：

李力安(原中共中央顾问委员会秘书长)

廖盖隆(原中共中央党史研究室副主任)

周 杰(原中共中央办公厅副主任)

赵宝煦(北京大学教授、博士生导师)

王瑞璞(中共中央党校教授、博士生导师)

张静如(北京师范大学教授、博士生导师)

彭 明(中国人民大学教授、博士生导师)

萧超然(北京大学教授、博士生导师)

指导专家：

马建国(中共西藏自治区党委党史研究室主任)

叶方明(中共贵州省委党史研究室主任)

卞国福(中共安徽省委党史研究室主任)

任永全(中共河南省委党史研究室主任)

刘 俊(中共内蒙古自治区党委政研室主任)

邢治孔(中共海南省委党史研究室主任)

李一凡(中共宁夏自治区党委党史研究室主任)

苏多寿(中共江西省委党史资料征集委员会主任)

梁志祥(中共山西省史志研究院常务副院长)

吴崇信(中共陕西省委党史研究室主任)

杨茂昌(中共天津市委党史研究室主任)

王运芳(中共河北省委党史研究室主任)

陈文书(中共四川省委党史研究室主任)
陈统渭(中共新疆自治区党委党史研究室主任)
周云安(中共浙江省委党史研究室主任)
赵培兴(中共黑龙江省委党史研究室主任)
郎敏路(中共广西自治区党委党史研究室主任)
贾绍忱(中共吉林省委党史研究室主任)
龚固忠(中共湖南省委党史研究室主任)
黄玉生(中共江苏省委党史工作办公室主任)
李季新(中共福建省委党史研究室主任)

主编:

郭德宏(中共中央党校党史教研部主任、教授)
张湛彬(中国管理科学研究所所长、副研究员)
张树军(中共中央党史研究室组长、副研究员)

副主编:

孙启泰(中共中央党校国情国策中心研究员)
汤应武(中共中央党校党史教研部副教授)
周罗庚(上海社会科学院杂志副主编、副编审)

第一卷主编:	第三卷主编:	第五卷主编:
孙启泰	田应奎	汤应武
郑显文	林 乾	缪晓敏
第二卷主编:	第四卷主编:	第六卷主编:
张树军	周罗庚	张湛彬
史义军	武国友	臧具林

编辑部成员:

缪晓敏	史义军	王增骅	徐展鹏	郑显文	句 华
李少捷	陈万俊	李红义	孙建军	巨文辉	王虎江
陈建志	王万慧	梁素梅	王丽娟	张 楚	程建华
熊 伟	程建刚	侯玉智	杨 露	索 杰	张艳玲

编辑出版说明

(1)党的十一届三中全会以来,在毛泽东思想、邓小平理论的指导下,党史研究以党的两个《历史决议》为依据不断深入和拓展。许多老一辈革命家、各级党史军史研究机构和专家学者,撰写了大量的回忆录和论著,对党的历史进行回顾和经验总结,这是十分宝贵的财富。

(2)为了庆祝党的十五大胜利召开,经研究讨论,我们决定编撰一部六卷本的《党和国家重大决策的历程》。这部书是为将来编写《中国共产党通史》丛书打基础的工作。这个设想,得到原中共中央顾问委员会秘书长李力安同志和学术界党史专家廖盖隆、姜思毅、马齐彬、王瑞璞、张静如、彭明、萧超然等同志的大力支持,也得到了许多省市自治区领导同志和中央及各省党史研究部门负责同志的支持。

(3)编入本书的文章的作者有的是我们尊敬的老一辈革命家,有的是党史界的老领导、老前辈,有的是我们的同行、朋友。本书编选过程中,曾蒙许多老领导、老前辈和许多朋友以及各省市自治区党史研究机构推荐篇目和提供编选意见,有的领导同志还对本书的发行工作提供了宝贵的支持意见和措施。对于他们的支持,我们深表谢意!我们珍惜有关专家领导多年从事党史研究取得的成果,对他们的辛勤劳动表示深深的敬意!我们将根据国家有关规定向作者付稿酬。

(4)为了便于读者阅读,我们尽可能多选一些史实上的文章,

或是史论结合的文章,对理论性很强的文章也择要选择了一部分。编选中,我们注重了以下原则:科学权威、史实准确、题材重大、醒示后人。为了突出主题,我们在目录编排上做了技术上的处理,增加了一些醒目的标题,但正文中仍使用原作者的标题内容、结构安排。这样处理的目的,是希望能有更多的人喜爱读党史方面的著作,使党史真正发挥资政育人的重要作用。

(5)为确保本书权威科学、史实准确,中共中央党校有关部门专家和红旗出版社编辑同志认真审阅了书稿,对本书的编辑工作给予了积极的肯定,并提出了很好的审阅意见,特此鸣谢!我们热诚希望广交党史界朋友,多方面合作,共同推动党史研究繁荣和发展。

《党和国家重大决策的历程》编委会

北京 1969 信箱 100091

一九九七年十月·北京

中国领导层怎样决策

胡乔木

关于中国领导层怎样决策的问题，现在分以下三个层次作一些说明。

第一，他们从一些什么途径取得信息和接受建议？

中国领导层获得信息的途径很广泛，信息渠道是多种多样的。主要有：

中央党政各部门和地方党政机关经常的情况报告和工作建议，以及党政机关建立的全国范围的信息网络，是日常性的主要的信息来源。党和政府的领导人每天都要用相当时间阅读这些信息。

中国重要专门机构和咨询、研究系统的信息，也是重要的信息来源。统计、信息、咨询、研究等部门定期或随时提供的数据材料和分析报告，既有充分的事实又有分析和建议，受到领导人的重视。

专家、著名的活动家的个人研究成果和群众来信来访所提供的信息，也是领导机关和领导人了解情况的重要渠道。我国信访部门每年约收到人民来信五、六十万件，其中相当多数是反映改革、建设情况和提出意见、建议。领导人经常阅读其中的重要信件，并交由有关部门研办。

中国的报纸、通讯社、广播、电视等新闻单位每天都要传播大量的信息，包括来自世界各地的信息，这当然是领导人及时了解信息的最重要的来源之一。

以上渠道获得的信息一部分要求迅速作出反映。领导人通常在有关书面材料上作出简要的批示。这无论过去、现在都是中国领导人重要的工作方针。但是除了比较简单或比较特殊的问题以外,批示并不表示已作出决策。这通常是提示某些人员或部门注意解决哪些问题,或者要求提出处理建议和进一步的情况,或者对提出的建议表示意见。

领导层当然主要地不是在书面资料上进行工作。他们经常召开各种会议,邀请各方面人士谈话,会见外宾,从中获得各种信息和建议。中国领导人每年要用相当时间考察、访问全国许多地方,了解许多第一手的实际情况,倾听基层干部、群众的意见和建议,有的成为决策的重要依据。

第二,他们怎样讨论问题和建议?

这里大致有两类情况。一类是大量的在小范围内形成的日常决策;一类是通过正式会议作出的决策。

被认为必须作出决定的重要问题,都要通过会议和法定程序集体决策。党中央、国务院、人大常委现在都有固定的会议制度。属于党的路线、方针、政策和党务工作方面的决策,视其重要程度,分别由中央政治局常委会议、中央政治局会议、中央工作会议、中央委员会全体会议、党的全国代表会议和全国代表大会作出。国家的立法和重大的管理事务由人大常委会和全国人民代表大会依法承担。国务院作为人大的执行机构,负责政府职权范围内的日常工作和行政事务的决策。这类决策分别由总理办公会议、国务院常务会议、国务院全体会议讨论制定。在需要的时候,中央政治局和国务院可以分别召集省委书记会议和省长会议,讨论决定重要问题。

我国已经和正在逐步形成比较完整的会议决策制度和法定的决策程序。这不仅表现在党、人大、政府的各种会议制度的建立和健全,而且表现在会议讨论过程中能够实行科学和民主的决策。

会议议题所涉及的部门通常都有负责人列席。会议所讨论的问题通常有经过认真准备的书面资料。在准备过程中常常需要在不同的有关部门(有时还涉及有关地方)中间磋商,力求对提出的建议作出有力的论证,对不同方案的利弊作出比较。在会议上不同的意见和建议可以得到自由的陈述。

党政工作中特别重大问题的决策,要在扩大的范围内反复研究讨论决定。首先是有关部门经过大量地准备工作,拟出初稿和提出预案,在党内外反复酝酿、广泛征求意见后,分别提交党政有关会议直至全国性会议审议通过,成为党、政府和国家的决策。我国经济、政治体制改革的决定,“七五”计划、国家年度计划和预算草案等重大决策,都是经过多次广泛的讨论而确定的。

在决策过程中,一时难以决断的问题,可以在讨论中推迟作出决定。已经作出的决定也可以在实践中修改。例如,去年9月决定把价格改革步子放慢,实行治理整顿和深化改革的方针,就是如此。

第三,他们使用一些什么方法作出决策?

由会议作出集体决定是一种法定的程序。为了作出正确的决策,法定的程序是必要的,但不是足够的。

正确的决策决定于对情况有正确的判断,采取的措施有切实的可行性,能够获得广泛的接受。为此,中国共产党和政府近年在决策过程中注意了以下几种办法。

(一)加强国家机关调查、统计、信息和预测工作。中国领导人的决策通常都要以一定的调查研究为依据。我国统计工作日益起到重要作用。国家统计局向政府及时提供各方面的统计材料,作出分析,并提出有关意见。其他部门也就各自领域进行同样的工作。

近年来,我国领导十分重视对人口、资源、生态、土地等基本国情的预测以及社会经济发展的综合科学预测。从1982年开始,我

国有关部门组织专家写出的《2000 年的中国》系列科学预测报告，对到 2000 年的中国经济和社会发展目标，以及经济、科技、教育、文化、劳动就业等各个专门领域的发展问题，进行了科学预测分析，为政府的决策提供科学依据。中国科学院有关专家撰写的题为《生存与发展》的国情分析研究报告也受到政府的重视。

(二)加强咨询机构的作用。这些机构有：国务院经济技术和社会发展研究中心，国务院农村发展研究中心，国家计委的经济研究中心和国际工程咨询公司，国家体改委的中国经济体制改革研究所，中国社会科学院有关研究所，中国科学技术情报研究所，北京的主要大学等。

中国政府最近制定的产业政策，可以作为中国在决策过程中重视咨询的一个例证。这一政策的制定经历了长时期、慎重周密的决策过程。产业政策问题是在 1984 年底经济出现过热，供需结构矛盾突出的情况下提出来的。当时中央、国务院决定压缩空气，调整产业结构，同时理论界一批研究产业政策的著作相继问世，为中央正式考虑这个问题作了理论准备。

国务院的主要咨询机构经济社会技术发展研究中心在这一决策过程中始终起了重要作用。经过两年多的努力，包括组织人员到日本、西德等国考察，1987 年初，发展研究中心提出了《我国产业政策的初步研究》的报告，受到领导人的重视，责成国家计委全力抓这项工作。计委在机构改革以后专门成立了产业政策司，就产业政策涉及的每个具体问题开展大量调查研究和拟定初步方案。去年三中全会提出治理整顿的方针后，中央、国务院通知各地编制产业政策大纲，尔后组织有关部门和邀请北大、人大、林大的教授讲师参加正式起草文件，根据各方面的意见，文件题目定为《当前产业政策要点的决定》。同时采取分类排序的方法，确定了压缩长线产品生产、优先发展农业、能源、原材料和交通运输业等二十五条政策。

文件起草后先后四次征求三十几个部门主要负责同志的意见,并提交全国计划会议、中央财经领导小组和三次国务院常务会议讨论、审议。经过多次研究和反复修改,今年3月15日国务院才正式公布施行。

(三)吸收专家参加论证。重要建设项目和重大工程,都必须充分论证后才能上马。“三峡工程”的论证过程就是这样。从1986年开始,我国有关部门成立了联合工程论证领导小组,先后开过九次论证工作会议,审议了十四个专题论证报告。论证过程中同时请持反对意见的专家提出否定性的系统论证。这两方面的论证都已上报国务院。与此同时,应中国政府的邀请,来自美国、加拿大和其他国家的一批专家也进行了独立的论证工作。这一工作预定将于今年完成。

(四)试验和试行。一般地说,在做不做的问题上,除了考虑实际的需要以外,必须十分尊重广大群众本身的感受和意愿;在如何做的问题上,应当重视专家的建议。但在实际工作中也会遇到这样的情况:群众要求做的事未必都能给我们带来真正的利益;专家认为可行的办法也未必都真正行得通。因此,对一些关系重大而又缺乏经验的问题,中国往往采取先试点,后决策的办法。这样,就可以在小范围的试验中继续考察群众对这项工作的接受程度和专家建议的可行程度。中国经济改革的试点情况,足以看出中国领导层是怎么重视决策的实验的。这样的试点分为五大类:

一是中央、国务院批准的大城市综合改革的试点。1983年以来共批准了10个。这些城市计划单列,赋予省级经济管理权。具体内容涉及经济管理、计划、财政、税收、金融、外贸等各方面的综合改革。

二是中央、国务院批准的沿海,开放城市的试点。1982年4个(厦门、汕头、珠海、深圳);1984年以后增加到15个。开放城市与综合改革试点城市的区别在于,吸引外资和外贸出口方面享有

更大的自主权,而经济管理权限不如计划单列城市大。

三是中央、国务院批准的综合改革试验区和经济特区。广东、福建两省是1988年批准的综合改革试验区;海南省是经济特区。省级经济特区是城市经济特区的扩大,主要在吸引外资和外贸出口方面享有更大的自主权。省级综合改革试验区又是综合经济改革城市的扩大,在经济工作的各个领域享有不同于其他省的特殊政策和采取灵活措施的权力。

四是各省、市、自治区批准的综合改革市、县和城区的试点。目前综合改革的省辖市试点,全国有72个;综合改革的试点县226个;综合改革的城区试点有19个大中城市的29个区。

五是单项改革试点。目前已在27个城市进行金融改革城市试点;16个城市进行机构改革的试点;5个城市进行科技体制改革的试点;7个城市进行法制改革的试点;17个城市进行住房改革的试点;在全国各大中城市6千多家企业进行股份制的试点;沿海综合改革试点城市在规定区域内进行土地有偿转让的试点。企业内部的改革试点,包括产权转让、租赁承包、管理体制、物资流通、劳动工资、社会保障等各方面,都在很多城乡企业里试点。

我国颁布的重要法规,往往经过一段期限的试行。全民所有制工业企业的3个条例(《厂长工作条例》、《基层党组织工作条例》、《职工代表大会工作条例》)。1984年通知各地调查试点,1986年颁发试行草案,尔后又发布执行草案的补充通知。去年人大通过的《企业法》,就是根据试行全民讨论的结果由人大常委确定提请人大表决的。

(五)协商。协商作为一种重要决策的政治程序正在制度化。今年初,全国政协七届常委通过的《政协全国委员会关于政治协商、民主监督的暂行规定》,对人民政协的职权和民主协商监督的目的、内容、形式、政协委员的权利义务等都作了明确规定,使政治协商经常化、制度化、法律化。《香港特别行政区基本法》的起草和

修改的过程始终体现了协商的精神。这个法律 1985 年就开始起草,直到现在还是作为草案在国内和香港征求意见。其间起草委员会负责人两次到香港召开近一百次座谈会,同约 2 千多各界知名人士和法律专家协商咨询。因为听取了各方面的意见,将原来的十章一百七十二条修改成现在的九章一百五十九条,今年三月的人大会议还要审议并交付内地和香港再次协商修改,到明年 3 月的人大会议如正式通过,前后共经历五年时间。

中国领导层对怎样使决策过程完善化、科学化、民主化和程序化的重视,无论如何,还是最近十年才正式开始的。在此以前,也作过不少努力,但是没有被当作政治制度看待和确定。现在比过去有了决定性的重要进步,这些进步已被公认为不可更改的程序。但是还远不能说已经完善或已经完全法律化了。这仍然是中国领导层目前所着重注意探索和要求进一步解决的问题之一。

(1989 年 3—4 月在美国访问时所作的学术演讲)

写在前面的话

李力安

《党和国家重大决策的历程》即将出版。这部书汇集了老一辈无产阶级革命家、有关负责同志和研究党史、国史的专家、学者对自中国共产党成立以来，七十多年间党和国家重大决策的回顾和思考。相信这本书的出版，对各级领导干部，以史为鉴，总结经验，以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论指导下，结合新时期的实际，正确地制定和实施重要决策，推进各项事业的顺利发展，能够发挥积极的作用。

七十多年来，中国共产党和中国人民经历了不平凡的奋斗历程。从社会历史发展阶段讲，经历了由半殖民地、半封建社会到新民主主义社会再到社会主义社会的历史性跨越；从革命性质看，完成了由旧民主主义革命到新民主主义革命、从新民主主义革命到社会主义革命的划时代变迁；从革命的主要任务讲，推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义对中国人民的长期黑暗统治，建立起人民当家作主的新中国和崭新的社会主义制度，彻底改变了中国一穷二白的落后面貌，为促进世界和平和人类进步发挥了重要的作用。在二十世纪国际风云大变幻、大动荡的复杂形势下，在中国这样一个长期遭受外族欺压凌辱，政治、经济发展极不平衡的大国，领导几亿人民完成如此空前艰巨伟大的历史进步，其艰难和曲折，是中外罕见的。这些辉煌成就的取得，是几代中国人不屈不挠的奋斗的结果，尤其是得力于中国共产党坚强有力的领导和党的重大决策之正确无误。在七十多年的发展史上，作为领导我们事

业的核心力量，中国共产党的重大决策的绝大部分是完全正确和基本正确的。但是也有过失误，甚至犯过严重的错误。这正反两方面的经验，都是人民用血汗换来的宝贵财富。重温七十多年来中国共产党重大决策的历程，我认为至少可以得到以下几点基本启示：

第一，坚持实事求是的原则。这是中国共产党决策一切问题的立足点和出发点，也是党的一切决策正确与否的根本保证。革命和建设都是实实在在的事情，容不得半点虚假。从主观愿望来说，我们无不希望革命不断胜利，建设事业一日千里，人民生活迅速改善，用最短的时间建成发达的社会主义，进而迈向共产主义。但是，愿望的实现离不开我们所处的社会环境，离不开物质技术条件、工作基础、群众觉悟水平和敌我力量对比等诸多客观因素。总之，目标的实现必须建立在客观的可能性之上。主观符合客观，决策就是正确的；主观和客观实际背离，不仅愿望不能实现，还会受到客观规律的惩罚，遭受各种损失。实事求是，是马克思的辩证唯物主义和历史唯物主义理论基础的体现，是毛泽东思想活的灵魂，也是贯穿邓小平理论的主线，是中国共产党领导中国革命和建设事业的一条最基本的经验。

第二，坚持走群众路线。按照马克思主义认识论的原理，人的正确认识只能从实践中来，而实践是和人民群众紧紧连在一起的。人民群众是一切社会实践的主体，也是认识客观世界的主体。他们在实践中能够从各个方面反映客观情况。群众的经验最直接，认识也最丰富，是正确认识和正确决策的来源与前提。重大决策作出之前，就要先到群众中、到实践中去做调查，了解实情。了解物，也了解人；了解有利条件，也了解不利条件；不只是调查一次，还要调查多次；大的决策还应该组织许多人从不同的角度反复调查。在全面掌握情况的基础上，把群众的意见集中起来，经过“交换、比较、反复”，去伪存真，集思广益。最后，少数服从多数，作出

决定。凡是这样做的,决策就较少偏颇;反之,少数人决定问题,甚至搞“一言堂”,个人说了算。多数情况下,往往决策不正确,起码不完善。由于没有尊重大家的民主权利,因而也难以调动群众的积极性。“从群众中来,到群众中去”,是马克思主义民主集中制原则的集中体现,是中国共产党的三大优良传统之一,也是保证我们的重大决策能够正确无误的基本方法。

第三,坚持以科学的理论为指导。我们的一切实践活动都是在前人实践成就的基础上进行的。我们从事任何一项工作,作出任何一个决策时,都不能撇开前人的成果和经验不顾,而一切从头开始。毫无疑问,对我们当前的一切工作和各项事业都具有根本指导意义的,是马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论。1840年鸦片战争后,中国人民为反抗外国列强的侵略、为推翻腐朽的封建统治,进行了长期顽强的斗争。但是,由于没有科学理论的指导,找不到正确的救国之路,他们一次次的英勇奋争都悲壮地失败了。俄国十月革命一声炮响,给我们送来了马克思列宁主义,中国革命的面貌才焕然一新。中国共产党成立之后,中国革命有了领导核心,在正确理论的指导下,中国革命的形势得到根本的改观。但是,在党的幼年时期,由于在政治上还不成熟,党的领导多次受到教条主义和主观主义的干扰,从而使革命遭受过严重的挫折。只是在痛苦的探索中产生了把马克思主义同中国革命的实际相结合的毛泽东思想,中国革命才真正开始从胜利走向胜利。社会主义制度在中国确立之后,中国的社会主义建设事业既取得了伟大的成就和宝贵的经验,也曾因主观意志脱离客观实际而遭到过严重的挫折和失败。进入新时期后,邓小平同志领导拨乱反正,恢复和发展了党的实事求是的思想路线。在开拓社会主义现代化建设新局面的过程中,他以马列主义、毛泽东思想为指导,总结历史经验,科学地分析当代的国际、国内形势,创造性地提出了建设有中国特色社会主义的理论,第一次比较系统地回答了在中国这样经

济文化比较落后的国家如何建设社会主义、如何巩固和发展社会主义的一系列基本问题。从而使中国的改革开放和现代化建设事业取得了举世瞩目的成就,并显示出强劲的发展势头。可见,马列主义、毛泽东思想和邓小平理论,是被历史发展所证明了的科学理论,对我们的各项实践决策具有根本性的理论指导意义。需要强调的是,邓小平理论,是对马列主义、毛泽东思想的继承和发展,作为中国当代的马克思主义,对我们当前的工作具有更突出的指导作用。我们反对那种囿于马克思或其他革命导师在特定条件下讲的只言片语,简单地否定人民群众在新的历史条件下所进行的探索和创新,也要防止那种把邓小平理论同马列主义、毛泽东思想割裂开来、甚至对立起来的倾向。我们必须全面、系统、完整、准确地理解和运用马列主义、毛泽东思想和邓小平理论。科学的理论只是为我们认识世界提供和指出了正确的方法与途径,关键是把这些理论同新的现实相结合,得出新的认识,作出新的决策,解决新的问题。从而在新的基础上发展马克思主义,推动我们事业的前进。

我们每一个人都会经常面临着各种各样的“决策”,这里所谈的主要是领导决策。要想决策正确,除去坚持实事求是的原则、坚持群众路线、坚持科学理论的指导之外,我们还必须注意学习自然科学知识和先进的管理经验,要学习中国近、现代史和中华人民共和国的历史,了解中国的过去和中国的现在。《党和国家重大决策的历程》能够为各级领导干部学习和汲取历史的经验,提供有益的帮助,所以我向读者推荐这本书,并同大家谈谈我的一点认识。这些话,可能是“老生常谈”,但在实际工作中,有的并没有真正做到。因此,我觉得仍有必要再提出来,与同志们共勉。

1997年8月18日