

崛起的中原丛书

河南省社会科学院纪念新中国成立 60 周年

主 编 张 锐 林宪斋

执行主编 喻新安

林宪斋 闫德民 主编

HENANZHENGZHIFAZHANYUJINBU

河南政治发展与进步



扩大人民民主保证人民当家作主 发展基层民主保障人民民主权利

加强法制建设推进依法治省

加快行政管理体制改革推动政府转型 壮大爱国统一战线团结一切可以团结的力量

加强对权力运行的制约监督确保权力正确行使

推进党的思想理论建设强化科学理论武装

加强干部队伍建设着力造就高素质干部队伍

加强基层党组织建设充分发挥其战斗堡垒作用

崛起的中原丛书

河南省社会科学院纪念新中国成立 60 周年

主 编 张 锐 林宪斋

执行主编 喻新安

林宪斋 闫德民 主编

HENANZHENGZHIFAZHANYUJINBU

河南政治发展与进步



江苏工业学院图书馆
藏书章

图书在版编目(CIP)数据

河南政治发展与进步/林宪斋,闫德民主编. —郑州:河南人民出版社,2009. 9
(崛起的中原:河南省社会科学院纪念新中国成立 60 周年丛书)
ISBN 978 - 7 - 215 - 07023 - 3

I. 河… II. ①林…②闫… III. 地方政府—工作—概况—河南省 IV. D676.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 178073 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65788050)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 660 毫米×960 毫米 1/16 印张 14.5

字数 210 千字

2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

“崛起的中原丛书”编委会

主 副 委	任 主 任 员	张 锐	林宪斋				
		赵保佑	刘道兴	喻新安	徐喜林	丁同民	谷建全
		(以姓氏笔画为序)					
主 执 副	编 行 主 编 主 编	丁同民	卫绍生	牛苏林	王友洛	王建国	毛 兵
		石玉华	刘道兴	完世伟	刘 勇	闫德民	李太森
		谷建全	吴海峰	张 锐	张林海	张新斌	张富禄
		林宪斋	赵保佑	徐喜林	袁凯声	龚绍东	喻新安
主 执 副	编 行 主 编 主 编	张 锐	林宪斋				
		喻新安					
		谷建全	王建国	毛 兵	闫德民		
		牛苏林	卫绍生	龚绍东			

前 言

新中国成立 60 年来,河南人民在中国共产党的领导下,在社会主义革命、建设和改革的伟大征程中积极实践,大胆探索,取得了令人瞩目的辉煌成就。改革开放以来特别是党的十六大以来,全省人民坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,大力弘扬焦裕禄精神和红旗渠精神,解放思想、开拓创新、艰苦奋斗,使中原大地的面貌发生了翻天覆地的变化。

半个多世纪以来,河南的民主政治建设同样取得了令人瞩目的成就,河南的政治发展及其在政治方面取得的历史性进步同样令人称道。没有政治上的发展与进步,要取得经济、文化和社会方面的辉煌成就,是很难想象的。

在庆祝新中国成立 60 周年的时候,我们以自己的能力所及,对河南 60 年来的政治发展和进步作了历史的回顾,总结了这方面的经验教训,并对未来河南政治建设和政治发展的趋势与路径等,进行了前瞻式的探讨和展望。

2008 年 2 月,胡锦涛总书记在十七届二中全会上强调指出:发展社会主义民主政治是党始终不渝的奋斗目标,必须更高地举起人民民主的旗帜;中国特色社会主义政治发展道路是我国发展社会主义民主政治的正确道路,必须更加坚定不移地走中国特色社会主义政治发展道路;政治体制改革是社会主义政治制度自我完善和发展,必须深化政

治体制改革。这一重要论述立意高远,深刻精辟,深刻反映了党的十七大确立的坚定不移地发展社会主义民主政治的战略部署,集中体现了我们党坚定不移地发展中国特色社会主义民主政治的战略思想,也为河南社会主义民主政治建设进一步指明了前进方向。完全有理由相信,有以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导和全省人民的共同努力,河南的政治发展一定能够铸就新的辉煌,为全省经济、文化、社会的全面协调发展提供有力的政治保证。

目 录

前 言	1
第一章 扩大人民民主 保证人民当家作主	1
第一节 改革开放以前河南发展人民民主的曲折探索	1
第二节 改革开放 30 多年来河南人民民主制度的健全和完善	7
第三节 关于进一步扩大河南人民民主的思考	18
第二章 发展基层民主 保障人民民主权利	27
第一节 基层民主在河南发展的历史轨迹	27
第二节 河南发展基层民主的成就与经验	36
第三节 新形势下河南发展基层民主面临的挑战与对策	44
第三章 加强法制建设 推进依法治省	51
第一节 河南地方立法的历史进程与辉煌成就	51
第二节 河南开展法制宣传教育的主要做法与经验	55
第三节 河南在依法行政方面迈出的坚实步伐	63
第四节 在新的历史起点上进一步推进依法治省	71
第四章 加快行政管理体制改革 推动政府转型	78
第一节 改革开放以前河南行政管理体制的形成及其弊端	

.....	78
第二节 河南 30 年行政管理体制改革的成就和经验.....	84
第三节 建设服务型政府与推进行政管理体制创新	92
第五章 壮大爱国统一战线 团结一切可以团结的力量.....	102
第一节 统一战线在河南的发展与演变.....	102
第二节 河南促进“五大关系”和谐的主要做法与经验	111
第三节 壮大爱国统一战线与实现中原崛起.....	120
第六章 加强对权力运行的制约监督 确保权力正确行使	128
第一节 河南对制约监督权力运行的艰辛探索.....	128
第二节 河南制约监督权力运行的历史经验.....	139
第三节 新形势下河南加强对权力运行的制约监督的 对策.....	148
第七章 推进党的思想理论建设 强化科学理论武装	155
第一节 改革开放以前河南思想理论建设的 曲折历程.....	155
第二节 改革开放 30 多年来河南强化科学理论武装的 主要做法和经验.....	161
第三节 科学发展的新实践对强化科学理论武装的 热切呼唤.....	168
第八章 加强干部队伍建设 着力造就高素质干部队伍.....	177
第一节 改革开放以前河南在干部队伍建设方面的 实践与探索.....	177
第二节 改革开放 30 多年来河南在干部队伍建设方面的 主要做法和经验.....	184
第三节 当前河南干部队伍建设面临的问题及其 对策.....	191

第九章 加强基层党组织建设 充分发挥其战斗堡垒作用	
.....	198
第一节 河南基层党组织建设经历的几次历史性转变	
.....	198
第二节 河南加强基层党组织建设的基本经验	207
第三节 河南加强基层党组织建设的新形势与新路径	
.....	213
参考资料	222
后记	225

第一章

扩大人民民主 保证人民当家作主

中华人民共和国的成立,揭开了河南历史的新篇章。从此,河南进入了历史发展的新时代。60年来,在中国共产党的领导下,河南不断扩大人民民主,社会主义民主政治建设取得巨大成就。特别是改革开放30年来,逐步形成了坚持中国共产党的领导、人民当家作主、依法治省有机统一的社会主义民主政治建设的基本框架,社会主义民主政治建设不断加强。“社会主义愈发展,民主也愈发展。”^①根植于中原大地的社会主义民主政治必将与人民政治参与积极性不断提高相适应,随着经济社会发展而不断完善。

第一节 改革开放以前河南发展人民民主的曲折探索

新中国成立伊始,人民民主制度即在河南全省普遍建立,河南人民第一次真正当家做了主人。到了20世纪50年代后期,河南在发展人民民主的实践探索中开始出现曲折。“文化大革命”中,人民民主遭到严重破坏。

^① 《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,第32页,人民出版社2007年版。

一、人民民主制度的建立

新中国成立后不久,中共河南省委于1949年10月5日和10月18日相继发布了《关于召开县各界人民代表会议的指示》和《关于在3万或近3万人口的城镇召开各界人民代表会议的指示》。1950年1月,河南省委又通过有关决议,就贯彻执行中央、国务院关于《省、县、市人民政府组织通则》作出了具体规定,对地方各级人民政权的隶属关系、组成、职权、机构等作了明确规定。

根据中央的指示精神和河南省委的有关部署,全省各市县纷纷召开各界代表会议或农代会,民主选举产生了各级人民政府和各种群众团体组织。

1950年4月9日至15日,河南省第一次各界人民代表会议在开封召开,来自全省各地的662名代表出席了这次盛会。这次大会的召开,使全省各级人民政权的建设工作开始逐步走上了制度化、法律化、规范化的轨道。之后,各地(市)、县、乡也都经过各界人民代表会议选举产生了人民民主政府。

到1951年上半年,河南省已有1万多个乡经过群众选举建立了乡人民政府,约占全省乡总数的70%。此后,随着农村剿匪反霸、土地改革运动的进行,河南的乡级政权得到了彻底改造,基本上建立健全了以农民为主体的乡级人民民主政权,广大贫苦农民终于在政治上得到了彻底翻身,真正当家做了主人。

与此同时,平原省的人民民主政权建设工作也迅速开展起来。1949年8月30日,在平原省刚刚组建的情况下,中共平原省委即致信新乡、安阳两市委并各地委,就贯彻华北局关于“3万人口以上城市必须召开各界代表会”^①的指示发出通知,要求各中小城市要将召开各界代表会议当做一件大事去办。同年12月,平原省委又就贯彻《省、县、市人民政府组织通则》作了具体说明,进一步明确了各界人民代表会

^① 中共河南省委党史研究室:《中国共产党在河南八十年》,第134页,河南人民出版社2001年版。

议的产生与组成,以及任期、职权和活动规则与程序。随后,各地相继召开了各界代表会议。1951年1月5日至17日,平原省第一届各界人民代表会议在新乡市召开。

1952年11月,为了适应新的形势需要,中央人民政府决定撤销平原省建制,将原平原省所管辖的新乡、安阳、濮阳三专区和新乡、安阳两省辖市及焦作工矿区划归河南省管辖。省、区建制调整后,河南省共辖10个专区、118个县、4个省辖市和1个工矿区。

1953年1月,中央人民政府委员会通过了《关于召开全国人民代表大会及地方各级人民代表大会的决议》。根据中央指示,在中共河南省委领导下,全省紧密结合生产和工作,采取训练骨干、由点到面的工作方法和程序全面进行了普选。这次普选,无论在河南还是在全国都是第一次,广大人民群众进一步提高了民主觉悟和意识。在普选基础上,按照中央选举委员会的规定,全省各级基层单位普遍召开了第一届人民代表大会。

1954年8月1日至7日,河南省第一届第一次人民代表大会在开封隆重举行。会议听取和审议了六项重要报告,并通过了相应的决议。会议拥护《中华人民共和国宪法草案》,拥护中国共产党河南省委员会《为国家社会主义工业化而奋斗》的建议,审查和批准了河南选区出席第一届全国人民代表大会的代表。这次会议的召开,标志着人民民主政权在河南的建设进入一个更加巩固的新阶段,标志着人民代表大会制度在河南的确立。省人大一届一次会议召开后,各界人民代表会议协商委员会不再代行人民代表大会的职权。

二、人民民主的曲折发展

1956年秋冬,由于国内社会主义改造的急促和变化的深刻,加上经济建设中未能完全克服冒进,经济和社会生活中出现某些紧张。这年下半年在许多城市出现粮食、肉类和日用品短缺,少数人闹事的情况。鉴于当时国际社会主义阵营里出现的波匈事件,中共八大提出在1957年开展全党整风运动,通过整风解决人民群众同领导者之间的矛

盾,学习在新形势下如何正确处理人民内部矛盾的问题。1957年3月,中共中央决定开展党内整风,主要是批评主观主义、官僚主义和宗派主义,认真检查个人思想和作风,开展批评和自我批评。

在整风运动中,广大人民群众、各界党外人士和广大党员积极响应党的号召,对党和政府的工作以及党员干部的作风提出了大量有意义的批评、建议,这都是正常的。但是,在这个过程中,也出现了一些违反社会主义利益的错误言论,极少数资产阶级右派分子乘机鼓吹所谓“大鸣”、“大放”、“大民主”,向党和新生的社会主义制度放肆地发动进攻。他们把共产党在国家政治生活中的领导地位攻击为“党天下”,公然提出共产党退出机关、学校,公方代表退出合营企业,要求“轮流坐庄”,妄图取代共产党的领导;他们极力抹杀社会主义改造和建设的成绩,根本否定社会主义制度的优越性,把人民民主专政制度说成是产生官僚主义、宗派主义和主观主义的根源。这种情况引起党的警觉。

是年6月8日,中共中央发出《关于组织力量准备反击右派分子进攻的指示》,在全国范围内开展了大规模的反右派斗争。整风运动的主题由正确处理人民内部矛盾转向了对敌斗争。同年6月18日,中共河南省委发出《关于反击右派的通知》。此后,反右派斗争首先在第一批整风单位开展。开始,省委是比较慎重的,曾多次开会强调要严格掌握政策,务求“看准”、“打稳”、“防止扩大化”、“防止出偏差”。7月13日,省委还发出了《关于不在县级以下机关开展反右派斗争的指示》,规定现阶段反右派斗争只能在开展整风的单位中进行,力图把反右派斗争限制在一定的范围。

8月,省委召开一届五次(扩大)全会,传达贯彻了中共中央在青岛召开的省、市委书记会议精神,进一步分析和研究全省反右派斗争的形势。全会认为,上半年特别是最近一个时期,省委尤其是省委主要负责人在反右派斗争中,在分析估计农村阶级斗争形势以及在处理“闹社”、“闹事”等重大问题上,存在“右倾思想”,犯有“右倾错误”。会议决定,收回省委7月13日下发的《关于不在县级以下机关开展反右派斗争的指示》,停止《关于奖励发展农业生产,争取秋季大丰收的宣传

要点》的贯彻。全会通过了省委《关于继续深入开展反右派斗争和在全省范围开展整风运动的意见》和《关于在农村开展社会主义教育运动的指示》。从此,同全国一样,河南的反右派斗争急剧升级,发生了严重的扩大化。

到1958年春,全省县级反右派斗争基本结束,共划右派分子6万多人,使一部分知识分子、民主党派领导人和党团员干部在政治上错误地遭到严重打击,在精神上受到极大伤害,严重损害了河南的民主政治建设。对极少数右派分子放肆攻击共产党的领导和社会主义制度的反动言论进行坚决反击,是完全正确和必要的,但是,对右派进攻的形势估计得过于严重了,以致造成了反右派斗争被严重扩大化的不幸后果,教训十分深刻。

1961年六七月间,省委召开了省、地(市)、县三级干部会议,根据中央关于甄别平反的决定,开始在全省分期分批地对几年中受到错误批判和处理的党员、干部和群众进行甄别平反。首先集中力量对1959年反右整风中所批判、处理的1.6万名脱产干部的问题进行了甄别工作,其中192名被错划的右倾机会主义分子得到了平反,恢复了名誉。从1962年1月起,第二批甄别平反工作开始。但是,由于过去几年打击面过宽,一些人思想上还有顾虑,因此甄别工作虽然取得了一定成绩,但遇到的阻力较大,进展也不快。

1962年4月,中央发出通知,要求各地对党员、干部的甄别平反工作加强领导,加速进行。与此同时,还对1958年下半年到1960年这段时间内所进行的运动中错误地受到批判、处理的党员、干部和群众,先后进行了甄别平反。对平反的同志在政治、生活待遇、安排工作、恢复名誉等方面都作了妥善处理。在甄别平反的同时,全省各地又按照中央《关于摘掉确实悔改的右派帽子的指示》和省委有关精神,为1.3万多名右派分子摘掉了帽子,摘帽以后,又按照规定作了工作安排,恢复了待遇。

甄别平反错案和给右派摘帽的工作,都涉及党与知识分子的关系问题,这一问题的妥善解决,对河南文教事业的发展产生了很大影响。

随着中央《科研十四条》、《高教六十条》、《中小学教育工作条例(草案)》、《文艺八条》等工作条例的颁布和实施,河南开始逐步纠正文化领域工作中的“左”倾错误,落实党的知识分子政策,着力解决和改善他们的工作条件和生活条件。在科学、文艺工作中进一步贯彻“百花齐放、百家争鸣”的方针,允许不同学派和持有不同见解的人,进行自由讨论。教育、科技、文化政策的贯彻落实,极大地调动了广大知识分子的积极性,对恢复和发展河南经济起到了重要作用。

三、人民民主遭到严重破坏

1966年5月,中共中央政治局扩大会议在北京召开。会议通过了毛泽东主持制定的“五一六”通知,“左”倾方针在党中央占据统治地位,标志着“文化大革命”开始在全国全面发动。中央政治局扩大会议刚刚结束,5月28日至6月2日,河南省委召开省、地、县三级会议,传达“五一六”通知,讨论河南开展“文化大革命”的问题。这次会议标志着“文化大革命”开始在河南发动。

1966年10月18日,河南省委召开省直机关负责干部会议,传达中共中央批转的中央军委、解放军总政治部《关于军队院校无产阶级文化大革命的紧急指示》,宣布取消原有的由党委领导运动的规定。从此,全省掀起“踢开党委闹革命”的狂潮,助长了无政府主义行为。在此期间,省委代理第一书记文敏生等竭力稳定河南局势。省委先后传达了中共中央和国务院的有关通知和规定,要求县以下的“文化大革命”仍然结合“四清”运动的部署进行,有关农村人民公社的政策仍按《农业六十条》执行,工矿企业的“文化大革命”放在业余时间去搞,学生和红卫兵不要到县以下各级机关、工矿企业和农村社队去串联,试图限制“文化大革命”的范围。但是,在批判资产阶级反动路线浪潮的冲击下,这些通知和规定失去了效力,河南全省从机关、学校到工厂、农村,都陷于动乱之中。

1967年1月5日,上海“造反派”组织召开“打倒市委大会”,篡夺了上海市的党政大权,刮起了所谓“一月革命”的风暴。1月8日建立

了由他们控制的“上海市抓革命促生产火线指挥部”，发表《告上海人民书》和《紧急通告》，夺取了市委和市人委的领导权。11日，中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组联名给上海各“造反团体”发出贺电。《红旗》杂志、《人民日报》相继发表社论，肯定和支持上海的夺权。夺权之风从此刮遍全国，并很快席卷河南。

1968年1月27日，河南省革命委员会成立。同日，河南省革命委员会发布第1号通告，宣布自即日起原河南省委、省人委的所有权力统统归河南省革命委员会，实行一元化领导，省人民代表大会的活动也被完全中断，致使人民民主制度遭到严重破坏。

第二节 改革开放30多年来河南人民民主制度的健全和完善

党的十一届三中全会后，河南的社会主义民主政治建设进入了新时期。30多年来，人民代表大会制度、共产党领导的多党合作和政治协商制度在河南不断完善和发展，城乡基层民主不断扩大，社会主义民主政治建设取得显著成就。

一、人民民主制度的恢复阶段(1978~1985)

以1978年党的十一届三中全会召开为标志，社会主义民主政治建设在中国进入了一个新的历史时期。河南省委带领全省人民坚决贯彻党的十一届三中全会精神，开始从制度建设上恢复和发展社会主义人民民主。

1979年7月，全国人大第五届第二次会议通过了宪法修正案和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，规定县级以上地方各级人民代表大会设立常务委员会，为本级人大的常设机关，对本级人大负责并报告工作。《地方组织法》对选举制

度作出了重大改革,明确规定,不仅各级人大代表要差额选举,而且地方各级国家机关的领导人员也要差额选举。与此同时,规定了选民或代表联名提候选人的制度,改变了过去那种“上面提名单,下面画圈圈”的做法。还把直接选举人大代表的范围扩大到县一级。选举制度的这些重大改革,打破了过去那种僵化的、形式主义的选举模式,提高了选举的民主程度。

同年9月,河南省第五届人民代表大会第二次会议根据上述法案,设立了河南省人民代表大会常务委员会。到1982年4月底,除舞钢区因体制未定没有进行选举外,全省153个县级单位都完成了选举工作,设立了人民代表大会常务委员会。

1982年12月4日,第五届全国人民代表大会第五次全体会议通过的新宪法规定,乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。根据中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡镇政府的通知》精神,河南从1983年1月开始改革农村人民公社体制,建立乡政权。到1984年年初全部完成了改革人民公社体制,建立乡政权的工作。据1985年统计,全省共设乡1932个、镇174个。1998年年底,全省乡镇数为2137个。

1982年12月21日至27日,河南省五届人大常委会第十九次会议在郑州召开。会议一致通过了《关于学习、宣传、执行〈中华人民共和国宪法〉的决议》、《关于本届代表大会常务委员会职权的决议》和《关于河南省第六届人民代表大会代表名额和选举问题的决议》,社会主义民主政治制度在河南得到基本恢复。

1983年4月29日,河南省第六届人民代表大会通过关于设立省六届人大法律、财政经济和教育科学文化卫生委员会的决议。决议根据《中华人民共和国宪法》第七十条关于全国人民代表大会设立专门委员会的规定,参照全国人大设置的组织机构,结合河南省的实际情况和工作需要,决定河南省第六届人民代表大会设立法律委员会、财政经济委员会和教育科学文化卫生委员会。各专门委员会由主任委员、副主任委员和委员若干人组成。各专门委员会受省人民代表大会领导;