



王东升 著  
程广贤

# 政治体制改革 概论

辽宁大学出版社

# 政治体制改革概论

王东升 程广贤 著

辽宁大学出版社

一九八八年·沈阳

责任编辑 王本浩  
刘东杰  
封面设计 王酉年  
责任校对 肖德臣

## 政治体制改革概论

王东升 程广贤 著

\*

辽宁大学出版社出版发行  
(沈阳市崇山西路3段4号)

锦州市81054部队印刷厂印刷

\*

开本：787×1092 1/32 印张：8.5 字数：191千

1988年6月第1版 1988年6月第1次印刷

印数：1-10,000

\*

ISBN 7-5610-0400-1

---

D·28 定价：2.00 元

# 序 言

## 前 言

我国正处在一个具有历史意义的改革时期。全国各条战线都在努力加快和深化改革，改革已成为我们这个时代的主旋律。不可逆转的改革浪潮正以排山倒海之势冲击着现行体制的种种弊端，潮头奔涌为世人瞩目。

我国的改革，由农村到城市，由经济到政治及其他各个领域，正在健康地向前发展。从根本上说，我国包括政治体制在内的社会主义上层建筑同经济基础是相适应的。但是，因为我国社会主义制度建立的历史不长，特别是由于“左”的错误干扰、搬用外国模式以及封建主义残余影响，上层建筑同经济基础之间又存在着许多很不适应的方面。所以，改革现行政治体制是中国历史发展的必然趋势，它是在上层建筑领域内进行的关系全局的改革。经济体制、科技体制、教育体制等方面的改革，都同政治体制有着千丝万缕的联系，受到政治体制的制约和影响，要求政治体制进行相应的改革。政治体制改革既是一项开创性的事业，又是一门崭新的理论课题。党的十三大之后，我国理论界对这个新课题的探索和争鸣更深入、更活跃，研讨文章经常见诸于报端，有关这方面的专集、问答、讲话、研究和资料丛书相继出版。摆

在读者面前的这本《政治体制改革概论》，是由两名年轻的研究生撰写的。一年前，当他们结束研究生学业即将离校的时候，我就听说他们准备研究这个课题，一年后，这项研究成果终于问世了，我很高兴，欣然为之命笔作序。

纵览这部新作，富有一定新意。该书以政治体制改革具有自己的相对独立的理论体系而立论，初步形成了一个相对完整的政治体制改革理论体系。在文体结构上，突破了通常采用问答和讲话的形式，没有写成一般的通俗辅导读物，而是大胆冠之以“概论”为名，突出了政治体制改革的理论色彩，力求从理论思维的高度深入研究政治体制改革的内在规律，在宏观上把握政治体制改革的理论体系，这是值得赞赏的。党的十三大报告虽然为我们勾画出了政治体制改革理论的主体轮廓，回答了我国政治体制改革的目标、内容、方针、原则。但是还不能说，对政治体制改革的认识已经穷尽了。从理论上积极探索研究政治体制改革问题，尽快建立起科学的、完备的、有中国特色的政治体制改革理论体系，是理论工作者在整个社会主义初级阶段的一项重要任务。本书的作者所以试图把政治体制改革问题写成一本理论专著，目的也正在于此。在写法上，作者不仅比较全面地论述了政治体制改革的基本理论，而且比较详细地介绍了我国政治体制的历史沿革，阐述了马克思主义经典作家关于政治体制改革的主要思想，特别是集中归纳了邓小平同志关于政治体制改革的理论，把史、论、著三个方面融为一体。这些写法，对于建立政治体制改革的理论体系是个有益的探索。

这部新著，既博采众家之长，又有自己的独到之处。书中吸收了国内的最新研究成果，比较准确地反映了当前政治

体制改革理论研究的概况，但同时又有自己的独特构思。例如，作者把党的自身建设改革视为政治体制改革的一项内容纳入书中，专门立章加以论述，这一安排在国内同类著作中是比较少见的。实际上，执政党的自身建设改革是政治体制改革的题中应有之义。我们党作为执政党，是我国政治体制中的核心政治设施，其自身建设的改革无疑是政治体制改革的重要内容。党的十三大报告没有把我们党的自身建设改革列入政治体制改革的总体设想，而是单列专题加以论述，并不是说政治体制改革不包括执政党自身建设的改革，恰恰相反，正是为突出执政党的自身建设改革在政治体制改革中的重要地位。因此，本书作者把执政党的自身建设改革这一重要问题纳入整个政治体制改革理论体系，是完全符合十三大报告精神的。此外，作者把十三大报告第七部分关于党的理论建设的内容纳入书中党的建设改革部分加以论述，也是十分必要的。

这本书不仅具有一定的理论深度，而且也照顾到广大实际工作者的需要，阐述了政治体制改革的一些基本理论知识，介绍了苏联、东欧一些社会主义国家政治体制改革的有关资料，这对于广大实际工作者全面理解政治体制改革是很有裨益的。正因为如此，这本书既可以成为理论工作者研究政治体制改革理论的一本参考书，也可以成为实际工作者学习政治体制改革理论的一本教科书。

当然，这本书作为一部政治体制改革理论的专著，看来显得单薄了一些。但本书毕竟是一个良好的开端，我热切地希望两位作者及众多有志于研究政治体制改革的同志追逐时代的大潮，推出更多、更好的研究成果。可以相信，随着政

治体制改革实践的发展，政治体制改革理论一定会不断深化和提高。改革的实践需要改革的理论，同时也造就改革的理论家。愿这本书的出版，能为繁荣政治体制改革理论，推进政治体制改革进程作出贡献。

一九八八年六月二十日于北京

（哲学家肖前现为中国人民大学哲学系教授，博士研究生导师，兼任中国辩证唯物主义研究会会长、中国历史唯物主义研究会顾问、国务院学位委员会哲学评议组召集人、高等教育自学考试委员会委员兼哲学专门委员会主任、中国大百科全书哲学卷辩证唯物主义主编。）

# 目 录

序 言 .....	肖 前
第一章 绪论 .....	1
第一节 政治体制改革理论研究的主要内容 .....	2
第二节 我国政治体制的沿革及利弊 .....	7
第三节 研究政治体制改革理论的基本方法 .....	17
第二章 政治体制改革的理论基础和客观必然性 .....	21
第一节 马克思主义经典作家关于政治体制改 革的思想 .....	21
第二节 邓小平的政治体制改革理论 .....	30
第三节 政治体制改革是国际共产主义运动发 展的必然趋势 .....	39
第四节 政治体制改革是建设有中国特色的社 会主义的必由之路 .....	46
第三章 政治体制改革的目标、方针和原则 .....	51
第一节 政治体制改革的目标 .....	51
第二节 政治体制改革的方针 .....	56
第三节 政治体制改革的原则 .....	60
第四章 政治体制改革的关键首先是党政分开 .....	70
第一节 党政不分、以党代政的形成原因、主	

	要表现及危害·····	71
第二节	正确理解党的领导涵义是实行党政分开的前提·····	79
第三节	实行党政分开的基本途径·····	87
第五章	建立合理的权力结构·····	95
第一节	权力过分集中是现行政治体制的主要弊端·····	95
第二节	解决权力过分集中弊端的途径·····	104
第三节	下放权力的原则、目的和保证措施·····	109
第六章	建立高效率的政府工作机构·····	117
第一节	改革政府工作机构的出发点·····	117
第二节	政府工作机构改革的内容、目标和原则·····	127
第三节	改革政府工作机构的关键是转变职能·····	132
第四节	改革政府工作机构的方法和途径·····	136
第七章	改革不合时宜的干部人事制度·····	143
第一节	改革现行干部人事制度势在必行·····	144
第二节	建设有中国特色的国家公务员制度·····	151
第三节	改革干部人事制度的目标、内容和原则·····	160
第八章	建立社会协商对话制度·····	168
第一节	正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾是一个重大课题·····	168
第二节	社会协商对话制度的基本原则和特点·····	175
第三节	协商对话要制度化、多样化·····	181
第九章	致力于社会主义民主政治的完善·····	186

第一节	社会主义民主政治是社会主义的国家制度.....	186
第二节	完善社会主义民主政治的基本制度的主要内容.....	192
第三节	建设社会主义民主政治的主要途径.....	200
第四节	完善社会主义民主政治是一个渐进过程.....	205
第十章	加强社会主义法制建设.....	209
第一节	社会主义法制是社会主义国家的法律制度.....	210
第二节	建立完备的法制是政治体制改革的重要保证.....	218
第三节	实现从注重人治到注重法治的转变.....	225
第十一章	执政党自身建设的改革.....	233
第一节	改革党的思想建设.....	233
第二节	改革党的组织建设.....	242
第三节	改革党的作风建设.....	250
后    记	.....	259

# 第一章 绪 论

政治体制改革是一项崭新的创造性事业，既没有前人在理论上留下的现成答案，也没有别人在实践上提供的成功经验。党的十一届三中全会以来，我们党对政治体制改革进行了积极的探索，从理论上初步认识了政治体制改革的基本规律，并在实践中摸索出一些比较成功的经验。党中央，特别是邓小平同志，集中全党的智慧，对政治体制改革作了一系列重要的论述，比较系统地回答了政治体制改革的内容、目标、方针和原则，初步形成了具有中国特色的政治体制改革的理论体系。在九年探索的基础上，党的十三大把政治体制改革提上了议事日程，并首次提出了政治体制改革的总体设想。如同《中共中央关于经济体制改革的决定》是一部新的社会主义初级阶段政治经济学教科书一样，党的十三大报告关于政治体制改革的总体设想，相当于一部新的社会主义初级阶段政治学教科书。这个总体设想从经济体制改革的需要出发，论述了政治体制改革的必要性和紧迫性，提出了改革的总目的、长远目标和近期目标，进一步明确了实施改革的方针和基本原则；在分析利弊的基础上，论述了党政分开和党的领导科学涵义，提出了党政分开在中央、地方和基层的不同实施要求，以及调整党的组织形式和工作机构的具体措施；明确了进一步下放权力的总原则和要处理好的三个关

系，以及当前的两个重点；在总结历史经验的基础上，指出了机构改革的关键、相应的配套措施和具体的实施步骤；针对现行干部人事制度的缺陷，提出了建立分类管理制度的方向和国家公务员制度的主要内容，强调了人事管理必须贯彻的基本原则；通过论述社会协商对话的重大意义，提出了建立协商对话制度的基本原则和主要要求；在明确现阶段社会主义民主政治建设基本方针的同时，提出了从七个方面完善社会主义民主政治制度的任务和要求；从社会主义民主与法制的关系出发，提出了当前法制建设本身的主要内容和运用法制保障改革的主要要求；根据改革开放新形势的要求，提出了加强党的思想建设、干部队伍建设、党内民主制度建设的基本方针和主要措施；分析了当前党风建设的特殊重要意义，提出了从严治党 and 党内反腐败斗争的方针和措施，明确了提高党员素质的基本任务和主要要求。所有这些理论，都是对马克思主义的丰富和发展，是指导我们进行政治体制改革的纲领。认真学习、深入研究党的十三大关于政治体制改革的理论，并在实践中不断补充、丰富、完善和发展这些理论，是理论工作者、全党同志和全国人民当前乃至今后相当长一个时期的重要任务。

## 第一节 政治体制改革理论研究的主要内容

政治体制改革理论是一门相对独立的学科。顾名思义，政治体制改革理论研究的内容就是政治体制改革。具体来说，它主要是研究社会主义政治体制的内涵及其自身改革的规律性，研究政治体制改革的性质、内容、目的、目标、标准、方针、原则、意义、方法、步骤、措施等等。党的十三

大报告指出：“我国是人民民主专政的社会主义国家，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，主要表现为权力过分集中，官僚主义严重，封建主义影响远未肃清。进行政治体制改革，就是要兴利除弊，建设有中国特色的社会主义民主政治。”这段话阐明了政治体制及政治体制改革的科学涵义。

## 一、政治体制的内涵

在对政治体制内涵的理解上，国内外理论界的观点不尽相同。苏联、东欧一些国家的学者对政治体制内涵的理解有一元论、二元论、三元论、四元论和多元论等五种观点。一元论的观点认为，政治体制是一个实体性的东西，即政治组织或政治设施。如苏联学者克里莫夫认为，苏联社会的政治体制是包括全民国家、共产党、劳动者社会团体和劳动集体在内的各组织的总和。二元论的观点认为，政治体制是一个由实体和规范综合构成的东西。如民主德国学者魏赫尔特认为，社会主义政治体制是一个包括各社会团体与国家机关在内的庞大体系，也是通过各种规章制度和传统调节彼此关系的体系。三元论的观点认为，政治体制包括思想和政治价值、组织机构、调节实现这些思想和机构活动的规范。四元论的观点认为，政治体制包括政治结构（或政治组织）、政治规范和法律规范、政治关系、政治意识和政治文化四个组成部分。苏联学者布尔拉茨基认为，任何一个社会的政治体制都是由这四个组成部分构成的统一体。多元论的观点认为，所有与政治体制相关的因素都应视为政治体制的内涵。如匈牙利学者拉科什认为，政治体制是指实现政治权力的各种组织和它们的相互关系，以及对实现政治权力具有影响的其他因

素。苏联学者伊林斯基认为，政治体制不仅是政治机构、政治规范的综合体，而且还包括社会政治领域里沟通思想的机构（首先是大众传播媒介）、政治文明（政治态度、政治价值观念和政治行为的总和）、政治行为（个人的政治作用）、政治觉悟和政治思想体系等。

我国政治学界一般把政治体制概括为基本政治制度的具体表现，或体现基本政治制度的组织、结构、管理的具体形式。但在对其内涵的具体表述上又各不相同，大体上分为两种说法。一种说法认为，政治体制包括政党、政府、立法、司法等权力机构的组织形式和相互之间权限的划分；中央和地方领导机关之间的相互关系和结构形式以及组织协调各种机构的管理原则、管理手段和管理方法等。另一种说法认为，政治体制包括四个组成部分，即政治设施的构成、政治权力的配置、政治规范的制定和政治机制的运行。所谓政治设施的构成，是指国家的各种政治组织，如政党、国家机关和其他各种政治组织按照什么形式和原则构成；所谓政治权力的配置，就是划清各种政治组织的职能，确定它们各自所应承担的义务和所应享有的权力；所谓政治规范的制定，就是制定各种法规、领导体制、行政体制、干部制度、决策程序、司法程序等一系列政治规范，用以协调各种政治组织的活动；所谓政治机制的运行，是指国家机体内在动力、活力状况的总和，具体表现为国家政治有机体自我调节的程度。

“政治体制”这一概念在我们党的文件上最早出现于十二大报告。在此之前，邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》等讲话中，经常使用“领导制度”、“干部制度”、“组织制度”、“工作制度”、“具体制度”、“政治制度”等概念来论述政治体制改革，实际上已经阐明了“政治

体制”这一概念的基本内涵。党的十三大进一步深化了对政治体制的认识，把其内涵表述为“具体的领导制度、组织形式和工作方式。”这一表述简明扼要，通俗易懂，高度概括了政治体制的内涵。所谓具体的领导制度，就是指政治权力的配置和政治规范的制定；所谓组织形式，就是指政治设施的构成；所谓工作方式，就是指政治机制的运行。

## 二、政治体制改革的科学涵义

在现实生活中，有人把政治体制改革理解为改革我们国家的国体和政体，这是十分错误的。国体是指国家的阶级性质，即社会各阶级在国家中的地位。它表明国家政权掌握在哪个阶级手里，由什么阶级对什么阶级实行专政。不同阶级的专政就形成了不同的国体。历史上主要有奴隶主阶级专政、封建主阶级专政、资产阶级专政和无产阶级专政四种国体。政体是指国家政权的构成形式，即统治阶级采取适当形式去组织反对敌人、保护自己的政权机关。政体是由国体决定的，并和国体相适应，是国体的表现形式，它包括国家的管理形式、结构形式和选择制度。由于各国的政治、经济、文化、民族关系和历史传统等的差异，国体相同的国家，也可能采取不同的政体。政体按政权组织形式分为君主制、共和制、议会制、人民代表大会制等；按管辖权限分为中央集权制、地方分权制等；按结构形式分为单一制和复合制。国体和政体总称国家制度，它是由社会形态所决定的，是一个国家有关政治方面的根本规定的总和。

政治体制与国家制度既有联系又有质的区别。政治体制与国家制度的联系表现为二者是形式与内容的关系。一方面，内容决定形式，国家制度的内容决定了政治体制的形

式；另一方面，形式反映内容，国家制度只有通过一定形式的政治体制，才能在实践中具体表现出来并发挥作用。但是，形式不等于内容本身。政治体制与国家制度相比，有着本质的区别。国家制度是一个国家政治生活的基本原则，它体现了社会上层建筑的本质规定性，因而具有普遍性和稳定性的特点。相同政治制度的国家，其国家制度都是共同的。一个国家只要它的性质没改变，其国家制度也是不变的。而政治体制则是国家政治生活的具体和特殊的规范，它受某一国家的文化背景、传统习惯、风俗民情、生产力发展水平等具体国情的影响，具有相对易变的特点。在相同国家制度的国家，可能采取不同的政治体制。就是在同一国家的不同时期，由于经济基础和政治条件的变化，其政治体制也会随之发生变化。

我们国家的国体是人民民主专政，即无产阶级（通过共产党）领导的、以工农联盟为基础的、广大劳动者当家作主的国家政权。这种专政是绝大多数劳动人民对少数剥削者的专政，是阶级社会中最先进的新型国家政权。只有坚持人民民主专政，才能最终消灭一切剥削阶级和剥削制度，完善和发展社会主义生产关系和上层建筑，促进社会生产力的巨大发展，为向共产主义过渡创造条件。我们国家的政体是人民代表大会制，它是同我国人民民主专政的社会主义国家性质相适应的政权组织形式，既保证了人民享有广泛的民主权利，真正实现当家作主，又保证了国家权力的集中统一，从而促进了我国社会的进步和现代化建设的胜利发展。因此，我们国家的根本制度是好的，有着资本主义国家无法比拟的优越性。改革政治体制，决不是改变我国的根本制度，而是改革在具体领导制度、组织形式和工作方式上存在的不适应

生产力发展的某些重大缺陷。具体来说就是：改变党政不分、以党代政的陈旧领导体制，克服权力过分集中的弊端，解决政府机构庞大臃肿、职责不清的问题，改革不合时宜的干部人事制度，正确处理和协调各种不同的社会利益和矛盾，完善社会主义民主政治的若干制度，建立健全社会主义法制，改革执政党的自身建设。政治体制改革的总目的，是为了在党的领导下和社会主义制度下，更好地发展社会生产力，充分发挥社会主义的优越性。

## 第二节 我国政治体制的沿革及利弊

党的十三大报告指出：“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。它不适应在和平条件下进行经济、政治、文化等多方面的现代化建设，不适应发展社会主义商品经济。对这种状况，要做历史的分析。这种体制，是过去历史条件下的产物。现在形势发展了，党的事业前进了，必须对这种体制进行改革。”只有弄清现行政治体制产生、演变、形成和发展的历史，了解它在历史上的积极作用和当前的利弊，才能深刻理解政治体制改革的必要性和迫切性，提高对政治体制改革的认识。

### 一、现行政治体制是革命战争年代的产物

我国现行政治体制是从民主革命时期革命根据地的领导体制脱胎而来的。1942年9月，我们党根据当时革命战争的需要，作出了《关于统一抗日根据地党的领导及调整各