

大胆启动与稳健推进： 邓小平与 1980 年代中国政治体制改革

王瑞芳

(中国社会科学院当代中国研究所, 北京 100009)

摘要 邓小平代表的第二代领导集体对中国社会主义政治制度作了深刻反思,认识到长期建立起来的高度集权的政治体制存在很多弊端,大胆启动并稳健推进了 1980 年代的政治体制改革。他对政治体制改革的必要性、意义、方向、政策、目标、基本原则和实施步骤等问题作了深刻阐述,着力从制度入手解决根本问题,采取了诸如党政分开、下放权力、精简机构、健全集体领导制度、废除干部终身制、实行差额选举等一系列有效措施,推进了中国政治体制改革的进程,为中国特色社会主义制度的完善提供了宝贵经验。他所提出的政治体制改革总体目标和基本原则,为坚持和完善中国特色社会主义政治制度提供了理论保障,为中国政治体制改革的推进指明了前进方向。

关键词 领导干部 能下 制度变迁 路径

中图分类号 K275

文献标识码 A

文章编号 :1000-2987(2016)06-0071-08

DOI:10.16392/j.cnki.14-1057/c.2016.06.009

作为中国改革开放的总设计师,邓小平针对中国政治制度存在的弊端,大胆启动并稳健推进了 80 年代的政治体制改革。他对政治体制改革的必要性、意义、方向、政策、目标、基本原则和实施步骤等问题作了深刻阐述,着力从制度入手解决根本问题,采取了诸如党政分开、下放权力、精简机构、健全集体领导制度、废除干部终身制、实行差额选举制等一系列有效措施,推进了中国政治体制改革的进程,为中国特色社会主义制度的完善提供了宝贵经验。

一、政治体制改革的启动

中共十一届三中全会后,以邓小平为核心的第二代领导集体对中国社会主义政治制度作了深刻反思,认识到长期建立起来的高度集权的政治体制存在着很多弊端。其主要表现为:没有把党内民主和人民民主制度化、法律化,缺乏人民当家作主的必要形式,人民对于滥用权力的现象无可奈何,集中与民主的关系没有处理好,中央高度集中日益膨胀,权力过分集中于个人,家长制、终身制等现象失去制约,党

政不分,以党代政,政党国家化;重政策领导轻依法办事,重人治轻法治。正如邓小平指出的那样:“旧的一套,经过几十年的试验不成功。过去搬弄外国的模式,再加上我们的一些错误,阻碍了生产力的发展,导致了思想上的僵化;并且妨碍了人民和基层发挥积极性。”^[1]因此,“我们要在大幅度提高社会生产力的同时,改革和完善社会主义经济制度和政治制度,发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”^[2]1980年1月16日,他明确强调,“我们讲改善党的领导,除了改善党的组织状况外,还要改善党的领导工作状况,改善党的领导制度。”^[3]^[269]

1980年8月18日,中央政治局扩大会议集中讨论了党和国家领导体制的改革问题。邓小平在题为《党和国家领导制度的改革》的讲话中,在全面总结“文化大革命”经验教训的基础上,对政治体制改革的必要性、意义、方向、方针、政策、内容和步骤等一系列问题作了深刻的论述。他明确提出,“党和国家现行的一些具体制度中,还存在不少的弊端,妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。”^[3]^[327]“如果不坚决改

收稿日期 2016-06-19

作者简介 王瑞芳(1964-),女,河南鹤壁人,法学博士,中国社会科学院当代中国研究所研究员、博士生导师,主要研究方向为中华人民共和国史。

革现行制度中的弊端,过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。只有对这些弊端进行有计划、有步骤而又坚决彻底的改革,人民才会信任我们的领导,才会信任党和社会主义,我们的事情才有无限的希望。”^{[3]333}8月31日,中央政治局讨论通过了这篇重要讲话。

长期以来,人们把政治体制、领导体制这些政治制度外在表现形式的东西,等同于社会主义根本制度。因而,通常把政治实践的信息反馈中触及体制问题的批评或意见,看作是对社会主义制度的否定,并当作阶级斗争的反映进行错误的批判。1956年,中共在总结斯大林晚年错误的教训时,虽然在一定程度上认识到社会主义社会也有“政治制度的某些环节上的缺陷”,但又认为在一种好的基本制度下,“决定的因素是人们的思想状况”。因此,把国家政治生活中不断滋长的官僚主义、个人集权等现象,仅仅归结为思想作风问题,总是试图运用整顿作风的方法来加以解决。但实践表明,单靠思想作风建设,既不可能从根本上克服那些弊病,也不可能真正扩大党和国家的民主生活。针对这个问题,邓小平指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”与人的思想因素相比,“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题,关系到党和国家是否改变颜色,必须引起全党的高度重视。”^{[3]293}只有通过改革领导体制,把民主制度化,才能切实推进党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化和整个社会生活的民主化。

邓小平分析了党和国家领导制度、干部制度存在的主要弊端,即官僚主义、权力过分集中、家长制、干部领导职务终身制和形形色色的特权现象。他指出,这些弊端多少都带有某些封建主义的色彩,因此必须重新提出在思想政治战线肃清封建主义残余影响的任务。肃清封建主义残余影响,重点是切实改革和完善党和国家的各项制度。为此,他指出国务院领导成员的变动,将是五届人大三次会议的主要议题之一。中央的正式建议将提交人大会议和政协会议讨论决定。中央做这样考虑的原因是:(一)权力不宜过分集中。权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行,容易造成个人专断,破坏集

体领导,也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。(二)兼职副职不宜过多。一个人的知识、经验、精力有限,左右上下兼职过多,工作难以深入,副职过多效率难以提高,容易助长官僚主义和形式主义。(三)着手解决党政不分、以党代政的问题。中央一部分主要领导同志不兼任政府职务,可以集中精力管党,管路线、方针、政策。这有利于加强和改善中央的统一领导,有利于建立各级政府自上而下的强有力工作系统,管好政府职权范围的工作。(四)从长远着想,解决好交接班的问题。让比较年轻的同志走上第一线,老同志当好他们的参谋,这是保持党和政府正确领导的连续性、稳定性的重大战略措施。

邓小平的这个讲话,是党和国家领导制度改革的纲领,也是指导中国政治体制改革的纲领性文献。随后,邓小平在一些讲话和谈话中多次谈到政治体制改革问题,把精简机构改革提高到“一场革命”的高度,并领导进行了一次以精简机构和干部年轻化为主要内容的政府机构改革。1982年召开的中共十二大指出:“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,使人民能够更好地行使国家权力,使国家机关能够更有效地领导和组织社会主义建设。”^{[4]36-37}同年通过的《中华人民共和国宪法》,将这些政治体制改革的初步成果,用法律形式固定下来。这样,在邓小平的积极推动下,新时期的政治体制改革正式启动并逐渐展开。

二、从制度入手根本解决问题

中国共产党从延安时代起,形成了以毛泽东为首的第一代领导集体,毛泽东成为这个领导集体的核心。在较长时间内,党内实行民主集中制原则,坚持集体领导。这样的领导方式既保障了党和国家领导机制的有效、平稳的运转,又能够集思广益,发挥领导者的聪明才智,所以对促进社会主义革命和建设起了重大的作用。但在毛泽东晚年,集体领导制度遭到摧残,从而爆发了像“文化大革命”那样的悲剧。对此,邓小平深有体会。1980年8月21日,他在回答意大利著名女记者法拉奇的问题时说:“毛泽东后期有些不健康的思想,就是说,有家长制这些封建主义性质的东西。他不容易听进不同的意见。毛主席批评的事不能说都是不对的。但有不少正确意见,不全是

①《再论无产阶级专政的历史经验》,1956年12月29日《人民日报》。

的,其他同志的在内,他不大听得进了。民主集中制被破坏了,集体领导被破坏了。”

在总结“文化大革命”的教训和评价毛泽东晚年的功过时,邓小平得出一个精辟结论:“制度是决定的因素”。他明确指出:“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面。”^{[3]333}邓小平看到了中国政治问题的症结所在:问题就出在政治体制上。把“文革”悲剧归咎于“不好的制度”,不仅顺利解决了“总结过去”,特别是评价毛泽东功过是非的棘手问题,而且足以引出对政治体制改革的新思路来。

实际上,邓小平政治体制改革的思路,首先是从改变现行不合理的政治和组织制度开始的。1980年,邓小平在分析中国政治现状时已认识到:政治生活中出现的主要弊端,其根子无一不在制度方面。要么是制度不好,要么没有好的制度,或者有了好的制度而不健全,要么有了健全的制度而又没有很好地贯彻执行。如领导干部的家长制和领导职务终身制,虽然没有明文规定,但事实上存在着这样两种不合理的制度。官僚主义和干部特权两弊,过去只看作思想作风问题,邓小平则断定:最重要的是制度问题,特权不就是超出法律和制度之外的权利吗?为什么西方许多国家不存在如此严重的官僚主义呢?

从思想作风上解决问题只是治标,从制度上解决问题才是治本,因为制度问题是根本性、全局性、长期性的问题。所以,邓小平断言:如果不坚决改革现行制度中的弊端,过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现,以至无法回答人们的疑问:为什么资本主义制度所能解决的一些问题,社会主义制度反而不能解决呢?

邓小平要从制度上根本解决问题的思路,与毛泽东从思想作风上解决问题的思路有很大差别的。邓小平根据自己几十年政治生涯的经验和对现行中国政治状况的透彻分析,明确反对用政治运动和革命大批判的方法来解决制度和思想上的问题。用政治运动和大批判方法来解决,必然要伤害一部分人,人们忙于搞运动,不可能安心搞建设。历史经验已一再证明:用大搞群众运动的方法来解决现行制度的改革和建立新制度,从来都不会成功,制度上的弊病只能依靠对制度的改革来医治,即只能靠和

平革命的渐进手段来实现。

经过深思熟虑之后,邓小平在1980年8月18日把他的从制度上解决问题的思想公诸于众了。这就是他在中央政治局扩大会议上作的著名讲话——《党和国家领导制度的改革》,这个讲话被公认为中国政治体制改革的纲领性文件,被称为“八一八旋风”。在这篇讲话中,邓小平对中国的政治机构的状况作了系统分析,从党和国家的领导制度、干部制度上指出了五大弊端:一是党和国家政治生活中广泛存在,在国内事务和国际交往中均已达到令人无法容忍地步的官僚主义现象;二是一言堂,个人决定重大问题,个人崇拜,个人凌驾于组织之上,而组织则成为个人的家长制作风;三是权力过分集中,一切权力又都集中于党委,党委的权力又集中于少数人甚至一个人,上面对下面管得过多,笼得太死;四是领导职务实际存在的终身制;五是形形色色的干部特权现象。他认为,这些弊端多少都带有封建主义色彩,而澄清封建主义影响的重点措施就是要切实改革并完善党和国家的各项制度,从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化,整个社会生活的民主化。

邓小平提出了将社会主义民主制度化、法律化的任务。他指出:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化”^{[3]146}。只有使民主制度化、法律化,才能使民主有所依托,有所保障,才能使民主思想真正深入持久,才能使民主扩展到社会生活的各个方面。邓小平指出:“民主和现代化一样,也要一步一步地前进。社会主义愈发展,民主也愈发展。”他说:“实现民主和法制,同实现四个现代化一样,不能用大跃进的做法,不能用‘大鸣大放’做法。就是说,一定要有步骤,有领导。否则,只能助长动乱,只能妨碍四个现代化,也只能妨碍民主和法制。‘四大’,即大鸣、大放、大字报、大辩论,这是载在宪法上的。现在把历史的经验总结一下,不能不承认,这个‘四大’的做法,作为一个整体来看,从来没有产生积极的作用。应该让群众有充分的权利和机会,表达他们对领导的负责的批评和积极的建议,但是‘大鸣大放’这些做法显然不适宜于达到这个目的。因此,宪法有关‘四大’的条文,根据长期实践,根据大多数干部和群众的意见,党中央准备提请人大常委会和全国人大审议,把它取消。”^{[3]257}在他看来,中国社会主义民主制度是与社会主义法制建设密切相关

的,是受法律制度限定和保护的民主。

随后,以邓小平为核心的第二代领导集体,果断地采取了几项重大措施改革政治体制:废除党的主席一职,设立中央书记处,解决中央领导兼职、副职过多问题,设立中央纪律检查委员会和顾问委员会;建立干部离退休制度等。80年代中期以后,随着经济体制改革的深化,政治体制改革也日益迫切,邓小平逐渐形成了一些新的政治体制改革思想,提出:党和行政机构要增强活力,提高工作效率,调动基层和工农、知识分子的积极性,克服官僚主义。为此,他提出了三条有效的解决方法:党政分开、权力下放和精简机构。

三、“党政分开”与“权力下放”

在确立政治体制改革目标的同时,邓小平一直在探寻政治体制改革的切入点。他在听取中央财经领导小组汇报时提出:“改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何善于领导的问题。这是关键,要放在第一位。第二个内容是权力要下放,解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个权力下放问题。第三个内容是精简机构,这和权力下放有关。”在他看来,既然权力过分集中是政治体制的主要弊端之一,也是经济体制改革的主要障碍之一,那么政治体制改革的突破口,就必然是党政分开、权力下放。

邓小平认为:党政不分、政企不分是中国政治体制的重大弊端,并且是其他各种弊端的总根源。一方面,党的机关不适当地集中了国家行政、司法以及其他组织的职权,造成了党的机关专权局面,“往往因此变成个人领导”而形成个人集权;另一方面,党的机关不适当地集中了立法、行政、司法权力,不利于各级国家权力机关、政府行政和司法部门自主地行使宪法赋予它们的职权,不利于各级政府建立行使职权的行政法规体系和依法行政的工作制度,而且造成了国家行政机关在国家宪法和法律制度以外服从于党的机关以及党的机关变成一个超级权力机关,必然使国家机关难以从事有效的工作。正因如此,中国政治体制改革的关键首先是改革党的领导体制,实行党政分开。

邓小平及时抓住新时期“党政不分”和“以党代政”这个根本问题,作为政治体制改革的突破口。他提出的具体办法是:“中央一部分主要领导同志不兼任政府职务,可以集中精力管党,管路线、方针、政

策,这样做,有利于加强和改善中央的统一领导,有利于建立各级政府自上而下的强有力的工作系统,管好政府职权范围的工作。”他主张:“今后凡属政府职权范围内的工作,都由国务院和地方各级政府讨论、决定和发布文件,不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定”,以便“真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统。”^{[3]321, 339}

党为什么不能包办一切?为什么不能代替政府职权?这主要是因为:党和政府各有自己性质不同的运作程序和特点,外行不能领导内行。在一次党的干部会议上,邓小平直截了当地问道:共产党员中具有专业知识的人究竟有多少?特别是我们的领导干部中具有专业知识的有多少?据1982年国家统计局人口普查推算,近2200万干部中,大专程度占21%,高中占42%,高层领导中至少有一半文化水平偏低,广大中下层领导干部就更低。那么,到了党员干部的专业知识提高了,便可以代替全部政府吗?邓小平果断地回答:党员就是具有了专业知识,党也不能够代替一切,包办一切,现在尤其不能这样。因为党和政府毕竟各有各的职权范围。

党政关系怎样摆,完全取决于党。邓小平在“党政分开”上采取了一些组织体制上的措施,逐步地明确“党政”的职权范围。如从中央开始,党的主要干部不在政府中兼职;各级党委不设管政府工作的专职书记,撤销政府部门中的党组,撤销党委机构中与政府机构对口的经济管理部门;法律范围的事应由国家和政府来管。中共十二大通过的新党章规定:党必须在宪法和法律的范围内活动。中共十三大新组成的中央政治局第一次会议,制定了政治局、书记处、政治局常委的工作规则;第七届全国人大新选出的国务院在第一次全体会议上,也通过了国务院的工作规则。这两方面的工作规则,明确了党的中央机构和中央人民政府各自的职能、工作范围和工作方式,为使党和国家高层领导机构的关系按照“职能分开”的要求形成合理的格局和走向制度化,提供了新的条件。各省、市、自治区的党政领导机构按十三大党政职能分开的规定,相继制定了一些规则,并在具体的组织形式和工作方式上进行了一系列改革,原来党委下设的与政府重叠“对口”的职能部门和政府部门中所设的党组陆续撤消,各级政府的行政首长负责制有所加强。各级党委与人大及其常委会的关系也有所调整,党委直接干预人大工作的现象有所减

少,宪法赋予人大及其常委会的各项职权开始落实。在基层单位,普遍实行党委领导下的厂长负责制、校长负责制或军队首长负责制,党委只管大的政治问题和原则问题。工厂里的生产、行政的管理工作,由厂长负责统一指挥,学校中教学、科研和行政事务,则由校长统一管理,党委不过多干预,处于政治的监督地位。

“党政分开”后,表面上是限制了党干预日常的政府工作和经济事务,是削弱了党的权力,即分割了党权,而实际上并非如此。党的领导并未因此而削弱,相反,由于党摆脱了日常事务的纠缠,更有精力考虑从思想上、原则上加强和改善党的领导问题,同时,党通过自己影响力始终保持着对政府的领导作用。党的主张通过法定程序变成国家意志和政府法令,然后,党通过政治思想工作、党员在群众中的模范带头作用保证其实行。这的确是一种比较高明的领导方法和行之有效的领导手段。

如果说“党政分开”是横向分权的话,权力下放则是纵向分权。权力过分集中,妨碍了社会主义民主制度和党的民主集中制的实施,妨碍了集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导。邓小平认为,这是产生官僚主义的一个重要原因。权力过分集中,一方面造成“领导机关管了许多不该管、管不好、管不了的事,陷于事务主义而不能自拔”;另一方面,使“基层缺乏自主权,人民群众的积极性难以充分调动”。邓小平指出:“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权力下放问题。”^{[3]177}他强调说:“农村改革是权力下放,城市经济体制改革也要权力下放,下放给企业,下放给基层,同时广泛调动工人和知识分子的积极性。”^{[3]190}

邓小平“权力下放”的总原则是:凡是适宜于下面办的事情,都由下面决定和执行。地方的事情地方管,中央的责任只是提出大政方针和进行监督,经营管理权下放到企事业单位,各单位的事各单位自己管,政府的责任只是按照法规政策服务企业并进行监督;群众的事情由群众团体的基层自治组织依法自己去办。下放权力,是理顺中央政府与地方政府的关系、政府与基层企业的关系关键。在保证中央政令统一的前提下,划清中央和地方的职权范围,实行凡适宜地方办的事情都由地方去决定和执行的原则,中央不具体干预。政府机构以主要职能由直接管理向间接管理转变为关键,使政府机构能逐步通过法

律、法令和经济杠杆来调节控制宏观经济生活。

“党政分开”是解决权力过于集中的有效措施,它基本上从横向上解决了同级机关中权力集中的弊端。而权力下放,则无疑是从纵向上解决权力过分集中于中央的弊端的措施。通过横向的“党政分开”及纵向的“权力下放”,邓小平初步解决了权力过于集中的弊端,调动了各级政府和地方干部群众的积极性。

四、健全集体领导制度与废除干部终身制

邓小平认真总结了毛泽东晚年党的集体领导遭受破坏的教训,坚持恢复和完善党的集体领导制度。他总结说:“教训之一就是要把党的一元化领导搞成了一个人领导,个人决定重大问题,个人凌驾于组织之上,组织成为个人的工具,搞家长制一言堂,集体领导被破坏。”邓小平的对策,便是恢复、重申和完善党的集体领导制度,废除干部终身制。他尖锐地指出,“不少地方和单位,都有家长制式的人物,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。……不彻底消灭这种家长制作风,就根本上谈不上什么党内民主,什么社会主义民主。”^{[3]329-331}个人的认识和聪明才智是有限的,个人决策说了算,往往会违背认识规律,造成不必要的决策失误,带来沉痛的教训。

怎样实行集体领导?邓小平强调从制度上入手,健全集体领导制度。1980年2月召开的十一届五中全会,增加了政治局委员和常委的人数,以保证党的集体领导的长期稳定,并重设中央书记处作为中央政治局及其常委会领导下的处理日常工作的机构。邓小平强调:“各级党委要真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。要明确哪些问题应当由集体讨论,哪些问题应当由个人负责。重大问题一定要由集体讨论和决定。决定时,要严格实行少数服从多数,一人一票,每个书记只有一票的权利,不能由第一书记说了算。”^{[3]341}中共十二大修改了党章,决定不设党的主席、副主席,由总书记负责召集中央政治局及其常委会会议,由集体讨论作出重大决策,并从中央到地方形成了集体领导与个人分工负责相结合的制度。这些措施,初步克服了个人决定重大问题的弊端。

不仅如此,邓小平对中央决策机构和执行机构作了分工。总书记及其领导的书记处只是一个办事

机构,主持中央日常事务,不处于决策地位,即没有决策权,只有执行权,它执行中央政治局常务委员会决策过的事情。党的最高决策机构是中央的政治局常委会,重大问题都由常委会集体讨论决定,然后交书记处执行。总书记在书记处是一把手,但在常委会只有一票表决权,不再处于“主席”位置上,这就从制度上杜绝了一个人说了算的专断现象。

集体领导,集体负责,会造成责任不清的现象,个人会不会由此推诿责任?邓小平看到了集体领导存在的这个问题,故强调实行集体领导与个人分工负责相结合的制度。他指出:“各级党委要真正实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。要明确哪些问题应当由集体讨论,哪些问题应当由个人负责。重大问题一定要由集体讨论和决定。决定时,要严格实行少数服从多数,一人一票,每个书记只有一票的权利,不能由第一书记说了算。集体决定了的事情,就要分头去办,各负其责,决不能互相推诿。失职者要追究责任。”^[3]这样,集体决策,个人分工负责,既克服了个人专断和家长制作风,又明确了个人责任,不致于责任不清。

但集体领导出了问题,即出现了失误,该由谁负责,由集体负责吗?邓小平明确规定:“集体领导也要有个头,各级党委的第一书记,对日常工作要负起第一位的责任。在党委的其他成员中,都要强调个人分工负责。要提倡领导干部勇于负责,这同改变个人专断制度是两回事,不能混淆。”^[334]这样,集体领导成员之间职责程度,便区分开来了。中央的总书记和各级党委的第一书记,就起“头”作用,对日常工作负第一位的责任,负总责;党委领导成员各抓一摊,各负其责,防止了借口集体领导而无人负责的弊端。

由于封建主义的影响,加之国家没有妥善的退休离职办法,形成了干部职务终身制的现象。1979年11月,邓小平指出:“要真正解决问题不能只靠顾问制度,重要的是要建立退休制度。”十一届五中全会在党章草案中明确提出废除领导干部职务终身制。1982年2月20日,中央作出《关于建立老干部退休制度的决定》,迈出了废除干部职务终身制的决定性一步。1980年,中央决定县以上单位设置顾问,党的十二大决定在中央和省级设置顾问委员会,作为废除高级领导干部职务终身制的过渡办法。1982年通过的宪法,还规定国家主席、副主席,全国人大常委会委员长、副委员长,国务院总理、副总理等国家领导

人连续任职不得超过两届。这在取消实际上存在的领导职务的终身制方面,迈出了重要步伐。邓小平指出:“干部领导职务终身制现象的形成,同封建主义的影响有一定关系,同我们党一直没有妥善的退休解职办法也有关系。革命战争时期大家年纪都还轻,五十年代正值年富力强,不存在退休问题,但是后来没有及时解决,是一个失策。”他认为改革这一制度的关键,“是要健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部(包括选举产生、委任和聘用的)职务的任期,以及离休、退休,要按照不通情况,作出适当的、明确的规定。任何领导干部的任职都不能是无限期的”^[331-332]。

废除职务终身制和改革干部人事制度,可以使“人尽其才,各展所长,大家都有奔头,增强党和国家机关以及全社会的生机和活力就有了希望。”^[543]邓小平称之为“这是保持党和政府正确领导的连续性、稳定性的重大战略措施”^[321]。1987年十三大上,邓小平决定退出中央委员会和顾问委员会,只保留军委主席。在他的带动下,陈云、李先念、彭真、邓颖超、徐向前、聂荣臻等老同志也退出中央委员会。1989年11月,中共十三届五中全会决定,同意邓小平辞去中央军委主席职务。至此,邓小平以实际行动实现了其倡导的领导干部退休制度,为废除领导干部终身制度树立了表率。

五、政治体制改革的基本原则和总体目标

由于80年代初中国改革的重点是经济体制改革,因此政治体制改革还难以有大的步骤。随着经济体制改革的深化及范围的扩大,政治体制改革必然成为与经济体制改革相适应的一项迫切的任务。下放权力、调动积极因素是经济体制改革的重要内容,但要下放权力就必须精简机构,重新界定政府的权力并转换政府职能。因此,随着经济体制改革的深入,到80年代中后期,邓小平再次将关注的焦点集中于政治体制改革问题,积极推进政治体制改革,并对中国政治体制改革的基本原则和总体目标作了探索。

1986年5月20日,邓小平在会见霍克时说:城市改革首先要权力下放,没有权力下放,就调动不了每个企业和单位的积极性。国家发号施令少了,下面活动的余地就大,发展就会快。国家发号施令少了,就没有很多事情可干,上面就可以精简了,就可以按才

能合理地使用人才,减少官僚主义。这段话一方面表明了权力下放对经济体制改革的作用,另一方面也辩证地阐述了权力下放与政治体制改革的关系。6月10日,邓小平一针见血地指出:“现在机构不是减少了,而是增加了。设立许多公司,实际是官办机构,用公司的形式把放给下面的权又收了上来。机构多、人多,就找事情干,就抓住权不放,下边搞不活,企业没有积极性了。上半年经济速度比较低,就有这么一条原因。”据此,他指出:“现在看,不搞政治体制改革不能适应形势。”“1980年就提出政治体制改革,但没有具体化,现在应该提到日程上来。不然的话,机构庞大,人浮于事,官僚主义,拖拖拉拉,互相扯皮,你这边往下放权,他那边往上收权,必然会阻碍经济体制改革,拖经济发展的后腿。”^{[3]160}他明确提出应该把政治体制改革作为中国改革向前推进的一个标志。

1986年6月28日,邓小平在中央政治局常委会上谈到政治体制改革时批评说:“好多地方不是下放,而是在那里收,把基层单位的权又收回来了。我们的方针是继续下放,结果他们却在大量收回,搞得下面没有权了,企业没有积极性了。他提出:“政治体制改革同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。”他甚至将政治体制改革提到了关系整个改革成败的高度,他说:“只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通,因为首先遇到人的障碍。事情要人来做,你提倡放权,他那里收权,你有什么办法?从这个角度讲,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。”可见,经济体制改革中所遇到的问题,使邓小平敏锐地认识到,经济体制改革的深入,对政治体制改革提出了紧迫要求,必须适时地进行政治体制改革。

1986年9月,中共十二届六中全会把坚定不移地进行政治体制改革,确定为中国特色社会主义现代化建设的总体布局的重要内容之一。同时,根据邓小平的建议和关于目标、内容的设想,中共中央成立中央政治体制改革研讨小组,组织有关方面的理论工作者和实际工作者进行专题研讨和论证工作。研讨小组在吸收各方意见的基础上,经过反复论证,形成了《政治体制改革总体设想》的初步方案。1987年10月召开的中共十三大,将政治体制改革问题列入议程,提出了政治体制改革的蓝图:“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。改革的长远目标,是建立高度民主、法制完备、

富有效率、充满活力的社会主义政治体制。”“改革的近期目标,是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。”

邓小平为代表的党的第二代领导集体,对中国政治体制改革的总体目标、基本原则作了积极的理论探索。关于政治体制改革的总体目标,邓小平明确指出:“进行政治体制改革的目的,总的来讲是要消除官僚主义,发展社会主义民主,调动人民和基层单位的积极性。”1986年11月9日,邓小平在会见日本首相中曾根时,完整地概括了中国政治体制改革的三项具体目标:“第一个目标是始终保持党和国家的活力”,主要是实现领导层干部队伍年轻化;“第二个目标是克服官僚主义,提高工作效率”,效率不高主要涉及党政不分;“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。”^{[3]179}在实现三个目标的过程中,只有保持党和国家的活力,实现领导干部的年轻化,才能克服官僚主义,提高工作效率。而克服了官僚主义,就有利于调动各方的积极性。故第一个目标尤为关键,它是提高效率 and 调动积极性的基础和保证。增强领导层的活力,实现干部队伍年轻化。由此可见,邓小平进行政治体制改革的主要内容就是改进党的领导、使领导干部年轻化、精简机构和调动全体人民的积极性,以此来更好地推进改革开放。

政治体制改革是一项异常复杂的系统工程。为了稳步推进中国政治体制改革,邓小平逐步形成了关于政治体制改革的基本原则。这些基本原则概括起来主要有三条:

首先,强调政治体制改革必须充分考虑社会承受能力和适应程度,保持安定团结的政治局面。政治体制改革要注意照顾到中国国情,要理顺各方面关系,不能太急,太急要出毛病,重要的是坚持改革,要重视政治稳定和政治秩序以及政治体制改革的轻重缓急。他说:“中国的主要目标是发展,是摆脱落后,使国家的力量增强起来,人民的生活逐步得到改善。要做这样的事,必须有安定的政治环境。没有安定的政治环境,什么事情都干不成。”

其次,政治制度变革要符合中国的实际和特点,坚持实行人民代表大会制度,而不能搞西方的两院制。他指出:“资本主义社会讲的民主是资产阶级的民主,实际上是垄断资本的民主,无非是多党竞选、三权鼎立、两院制。我们的制度是人民代表大会制度,共产党领导下的人民民主制度,不能搞西方那一

套。”中国政治体制改革必须坚持和完善党的领导，而不能搞西方的多党制：“我们不能照搬资本主义国家那一套，不能搞资产阶级自由化。比如共产党的领导，这个丢不得，一丢就是动乱局面，或者是不稳定状态。一旦不稳定甚至动乱，什么建设也搞不成。我们有过‘大民主’的经验，就是‘文化大革命’，那是一种灾难。”

最后，强调坚持四项基本原则，尤其是坚持党的领导下的政治体制改革。中国政治体制改革不是要改变社会主义的根本政治制度，而是为了完善这个制度，因此，改革必须在共产党领导下，在稳定的政治环境中有计划、有序地进行。这是进行政治体制改革的根本原则和根本保证。针对自由化思潮中的错误言论和做法，邓小平指出：“我们的改革不能离开社会主义道路，不能没有共产党的领导”，共产党的领导丢不得，一丢就是动乱局面，或者是不稳定状态。他用“文化大革命”的惨痛教训作为佐证：“‘文化

大革命’时搞‘大民主’，以为把群众哄起来，就是民主，就能解决问题。实际上一哄起来就打内战。”因此政治体制改革要分步骤、有领导、有序地进行。他强调：改革的“方针必须坚持，但是，方法要细密，步骤要稳妥。”

可见，邓小平所提出的政治体制改革总体目标和基本原则，为坚持和完善中国特色社会主义政治制度提供了理论保障，为中国政治体制改革的推进指明了前进方向。在改革开放逐渐深化的今天，邓小平提出的这些宝贵经验值得高度重视。

[责任编辑 李卫民]

参考文献：

- [1]人民日报. 1987-6-13.
- [2]三中全会以来重要文献选编(上册)[Z].
- [3]邓小平文选第2卷[M].
- [4]中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编[Z].
- [5]十三大以来重要文献选编(上)[Z].北京:人民出版社,1991.

Effective Enablement and Serious Advancement: Deng Xiaoping and China's Political System Reformation in 1980's

WANG Rui-fang

(Contemporary Historical Institute of CASS, Beijing 100009, China)

Abstract Deng Xiaoping reflected China's political system seriously, found the drawbacks drawing from concentration of power, enabled and advanced the political system reformation. Deng elaborated the necessity, meaning, direction, goal, policy, basic principle, and progression of operation of political system reformation. He took steps to do some work such as separating the party's right from administrative right, power decentralization, streamlining government organs etc. Deng clarified the goal and basic principle that provided the theory basis for the hold and improvement of China's political regimen and indicating the direction of political system reformation.

Key words Deng Xiaoping political system reformation power decentralization separating the party's right from administrative right