

略论改革开放以来我国政治体制的变迁

许劲松

(盐城工学院 成人教育学院,江苏 盐城 224051)

摘要:改革开放以来,我国政治体制改革取得了重要进展。政治体制的全面改革,开创了有中国特色社会主义的崭新局面。在这新的历史时期,认真研究政治体制的变迁,总结我党在政治体制改革过程中积累的丰富经验,对于进一步推进政治民主化和政治现代化、建设中国特色政治文明具有重要的现实意义和深远的历史意义。

关键词:改革开放;政治体制;变迁

中图分类号:D62 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2011)01-0023-05

政治体制是政治制度的具体表现和实现形式,主要指党和国家的领导制度、组织制度、工作制度等具体制度。我国原有的政治体制由于是照搬的“苏联模式”,因而存在严重弊端。随着改革开放之后我国政治体制改革的不断深入,已使我国政治领域发生了显著变化,从而在建设社会主义民主政治的道路上迈出了坚实的步伐,并成为有中国特色社会主义经济、政治、文化协调发展、社会全面进步的一个显著标志。纵观改革开放30年的历程,从1980年邓小平提出改革党和国家领导制度开始,我国推动的政治体制改革,就是以改变“权力过分集中”的政治体制、改革尚不完善的存在弊端的具体制度、建立适合中国国情民情党情的中国特色社会主义民主政治为目标,对政治体制进行了全方位、多层面的改革,完善了人民代表大会制度,建立了新的立法体制,加强了法制建设,使我国的各项改革正朝着党指引的方向不断向前迈进。

一、解放思想,实事求是,政治体制改革持续取得新突破

回顾改革开放以来我国的政治体制改革进程,大致可划分为四个阶段:一是探索准备阶段,时间从十一届三中全会到十三大。这一阶段,我

们党通过对“文革”的反思,使政治体制改革在理论上产生了重大突破。二是全面启动阶段,时间从十三大到1989年6月。十三大的召开,为我国政治体制改革规划了宏伟蓝图,标志着我国政治体制改革的全面展开。三是总结调整阶段,时间从1989年6月到十四大。四是稳步发展阶段,时间从十四大至今。在不同的阶段,政治体制改革有着不同的重点。但正如邓小平同志所指出的那样,政治体制“改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何领导的问题。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。”^[1]从邓小平同志提出政治体制改革的内容之后,对不同时期的学者虽也有着不同的看法,但基本上都提到了党政分开、权力下放和精简机构,可见这是政治体制改革中最为关键的内容。随着改革的逐步推进,改革的内容在不断发生着变化,以使我国的政治体制改革始终与当时的国情相适应。

1. 改革党的领导体制,正确处理党政与政府的关系

十一届三中全会后,我党解放思想,实事求是,健全了民主集中制,实行了集体接班、集体领导制度,彻底否定了个人接班、个人集权专断的错

收稿日期:2010-08-10

基金项目:江苏省高校哲学社会科学研究基金项目(09SJD710019)的阶段成果

作者简介:许劲松(1967-),女,江苏阜宁人,副研究员,苏州大学博士生,研究方向:马克思主义基本原理。

误做法。十一届五中全会成立的中央书记处,开创了新时期中共高层领导更迭的有序形式。党对各级党组织的工作制度也都做出了明确规定,建立了各级党的纪律检查委员会,保证了党的集体领导和决策科学化、管理监督民主化。同时,随着党组织不再包办具体行政事务,从中央到地方“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”,各级政府成为行政管理的中心,建立了严格的行政管理规章制度,实行政首负责制。

2. 以建设服务型政府为依托,正确处理政府与经济社会的关系

首先,对政企关系作了全新调整。在传统的政企关系格局中,政府直接管理企业,以政代企成为普遍现象。新的政企关系确认,政府与企业必须分开,要将企业推向市场,成为市场经济的主体;要建立产权关系清晰、经营权责明确、实施科学管理的现代企业制度。政府只是通过制定市场规则、税收制度等法定政策,从外部调控企业。对于国有企业来说,国家则享有出资额的收益权、重大决策权和选择管理者、并对企业的资产和经营活动进行监管的权利。其次,对政府的经济角色作了重新定位。制定经济发展战略和经济宏观调控政策,是社会主义国家经济职能的主要体现。同时,由于市场不能有效地解决公共物品和公共服务,政府还要承担提供公共物品和公共服务的责任。例如,由政府来举办公共工程,发展高速公路、电信网络等基础设施等。

3. 明确国家结构与政体组织形式,用制度规范政治体制改革

首先,人民代表大会制度作为我国人民群众当家作主的根本政治制度,是不容改变的;但人民代表大会作为政权组织体制,是完全可以改革的。十一届三中全会以来,我国将县一级的人大代表改由选民直接选举;在县和县级以上的地方各级人民代表大会设立常委会;扩大和加强全国人大常委会的职权和组织,赋予制定除基本法之外的一切法律的权力;赋予地方省、市、自治区人大制定和颁布地方性法规的权力;加强人大对行政、财经、司法、检察工作的监督力度;建立人大代表与选民联系制度。这些改革,提高了人大的声望和权威。第二,提出并实行“一国两制”。为了解决香港、澳门、台湾回归祖国的现实途径问题,我国创造性地提出“一国两制”的大政方针,设立了特

别行政区。特别行政区保留原来的社会制度和体制不变,有的甚至还可以保留政党、军队系统,享有行政管理权、立法权、独立的司法权和终审权,以及一定的外事权。“一国两制”的实行,使中国的国家结构发生了新变化,形成一种创新的国家结构形式。第三,政社分开建立乡政权。我国农村基层政权曾长期实行人民公社体制,人民公社既是政权组织,又是经济组织,二者合一。1982年制定的《宪法》,废除了政社合一的人民公社体制,村民委员会和城镇居民委员会成为群众自治性组织,公民获得自由权^[2]。这是我国国家政治体制的一项重大改革,它使基层政权体制和边界的划分更加合理、清楚,更有利于向民主化的方向发展。

4. 下放权力,正确处理中央与地方的关系

改革开放以来,中央持续向地方下放权力。除了放松对企业的控制,把“条条”直接管理的企业交给地方、交给市场以及打破统收统支的财政体制,代之以国税和地税的分税制以外,在政治管理权方面,对中央高度集权式的立法体制进行了改革,变一级立法体制为中央和地方二级立法体制;颁布了《民族区域自治法》,规定民族自治地方的自治机关可根据当地实际贯彻国家政策,并在政治、经济、文化和社会事务方面,享有较一般地区更为充分的自治权。与此同时,中央适当集中了财权,中央对地方的宏观调控能力得到加强,中央财政实力地位得到巩固,为中央有效进行宏观调控提供了雄厚的财力保证。

5. 改革干部人事制度,党风廉政建设得到空前重视

改革干部人事制度,首先从破除党和国家干部职务终身制着手。邓小平同志指出:“我们过去的一些制度,实际上受了封建主义的影响,包括个人迷信、家长制或家长作风,甚至包括干部职务终身制。我们现在正在研究避免重复这种现象,准备从改革制度入手。”^{[3]348}并强调:“任何领导干部的任职都不能是无限期的。”^{[3]221}1981年6月,《关于建国以来党的若干历史问题的决议》明确宣布,“党决定废除领导职务实际上存在的终身制”。1982年,中共中央作出了《关于建立老干部退休制度的决定》。同年12月,《宪法》再次明确规定,各种国家最高职务的每届任期为五年,连选连任,但不得超过两届。这就以国家大法的形式废除了终身制。在建立健全有关干部管理制度

的基础上,1993年8月,国务院又颁布了《国家公务员暂行条例》,开始用法定考试、公开竞争、择优录取的方法录取国家公务员。改革开放30年,也是法律法规建设的30年。仅从1978年到1997年不到20年时间,全国人大就制定法律和有关法律问题的决定达318件,国务院制定的行政法规750多件,地方人大制定地方性法规5300多件。尤其在党风廉政方面,法规制度建设更有突破性进展,《关于党内政治生活的若干准则》、《关于高级干部生活待遇的若干规定》、《中国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则(试行)》、《中国共产党纪律处分条例(试行)》、《中华人民共和国行政监察法》等,构成了一套相对完整的党风廉政法规体系。

二、与时俱进,开拓创新,政治体制改革不断涌现新特点

1. 注重政治体制改革的综合协调与系统推进

改革开放30年来,中国共产党正确把握经济体制改革与政治体制改革的关系,努力使二者互相配合、协调发展,处于最佳状态;确保中国共产党对政治体制改革的领导和社会稳定,扎扎实实地推进政治体制改革;并采取由易到难、以小带大、允许试验的改革策略。这其中,有些做法是始终坚持的,有些做法则是在改革中逐步形成的。例如,坚持以适应经济体制改革为目标,以转变政府职能为关键;坚持以精兵简政、优化组织结构为主要任务;坚持行政体制、运行机制、干部人事制度等配套改革多管齐下;坚持自上而下,既统一协调、大体一致,又因地制宜,保持一定的地方特色;注重政府行为规范和公共服务质量的提高,以争取民众的广泛参与、理解和支持,以巩固改革成果。党的十四大之后,由于国内政治风波、苏东剧变以及前一时期改革经验的影响,使得改革更为审慎和理性。特别是由于改革的内容、改革的力度不够均衡,直接导致人们对改革规律的认识不够均衡,使改革呈现出一种明显的非均衡性。在这一时期,人们更多地重视法制建设、党政机构改革及基层民主制度建设,而在选举制度、权力监督制约机制与党政领导体制等方面的改革力度则相对较弱,大多停留在低层次、小范围的试点摸索阶段,从而影响到人们对改革规律的认识。十四大以后,我国的改革被划分为经济体制改革、政治体制改革以及教育、科技、卫生、社会保障等具体领

域的体制改革,这既是出于学理研究和政策宣传的需要,更是立足于社会主义国家的职能构成和行政管理内容的历史与现状,出于减少改革阻力与风险、促进改革更好更快发展的需要。同时,改革的决策层越来越意识到治理腐败是一项复杂的系统工程,因而在推进反腐倡廉时更加注重综合治理。如通过切实转变政府职能、实现政企分开,通过深化干部人事制度改革、纠正用人上的不正之风。在政治体制改革的各项内容之间,注重综合协调、系统推进,而不是彼此割裂和孤立。

2. 对民主问题的认识达到了前所未有的深度

改革开放以后不久,邓小平就明确提出,没有民主就没有社会主义和社会主义的现代化,要“发展高度的社会主义民主”。“我们进行社会主义现代化建设,是要在经济上赶上发达的资本主义国家,在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实的民主,并且造就比这些国家更多更优秀的人才。”^{[3]359}因此,中共十二大把建设高度的社会主义民主,作为社会主义建设的根本目标和根本任务之一。这标志着对民主问题的认识达到了前所未有的深度。同时,注重加强和完善共产党领导的多党合作制度。注重扩大社会的基层民主,使扩大社会的基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,构成了最广泛的社会实践。企业职代会、城镇居委会以及其他群众团体等,也都在社会民主政治活动中起到积极作用。特别是1987年的改革,以实行党政职能分开为突破口,多管齐下,整体推进。其范围之广,力度之大,速度之快,都史无前例,成为当时各级党政机关的工作重点。这一阶段政治体制改革的总体战略是全面出击,正面攻坚。改革的锋芒直指我国政治体制中权力过分集中的“总病根”。1988年的国务院机构改革,便汲取了以往单纯精兵简政的运动性质,明确了党政分开、转变职能,建立功能齐全、结构合理、运转协调、灵活高效的行政管理体的长期目标。并按照经济体制改革和政企分开的要求,合并裁减专业管理部门和综合部门的内设专业机构,使政府对企业的管理转向以间接、宏观、行业管理为主;强化决策咨询及调节、监督、审计、信息等部门的职能,提高政府宏观调控能力;加强行政法制化;改革干部人事制度,实施公务员制度。这次改革对部门实行了“定职能、定机构、定人员”的“三定”工作,为此后的管理改革奠定了重要的制度基础。1998年的国务院机构改革,思路最清晰,

成效也最大。这次机构改革以转变政府职能为核心,由对经济社会微观控制转为宏观控制,调整并减少了专业经济部门,将综合经济部门改为宏观调控部门。部委由原来的40个减为29个,部门内设机构精简四分之一,对全国国家机关的530万公务员裁减到人员编制总数的一半。这次机构改革经过半年时间便基本完成。

3. 行政机构改革以螺旋式和波浪式前行

改革开放至今,我国已相继进行了6次大规模的行政机构改革,机构数量逐渐减少,行政职能由微观控制向宏观调控转变,日益与社会主义市场经济相适应。回顾30年来国务院机构改革的历程,每一次改革都具有新的特点。其中,1982年的国务院机构改革,目的在于革除部门林立、机构臃肿、相互扯皮的弊端,为后来的经济体制改革服务。改革首先变更了政府领导体制,实行行政首长个人负责,以便集中、迅速、有效地履行职能。在机构的调整上,明确提出要精简职能重叠的部门,合并业务相近的部门,撤委并部,加强综合协调和统计监督机构。改革后的国务院机构由100个减至61个,其中组成部门由52个减至43个。1993年的国务院机构改革,进一步强调要转变职能、理顺关系、精兵简政、提高效率。明确国家局由部委归口管理,将综合经济部门工作中心转移到宏观调控方面,减少了对企业的直接干预,国务院机构精简至59个,其中组成部门减至41个。国务院机构在数目上虽然减少了,但有的改为中央机关,有的划归部委管理,有的改为行政性事业单位,大多数机构还是保留了下来,只是隶属关系有所变更而已,它们仍然行使着原有的职能。同时还将1988年改革中组建的综合性部委拆开分设,如机电工业部重新分为机械工业部和电子工业部,这是此次改革中存在的一个重要问题。2003年的国务院机构改革,则提出进一步深化国有资产改革,理顺所有权与经营权的关系;完善宏观调控体系,增强其有效性和综合作用能力;健全金融监管,防范金融风险;改革流通管理体制,改变内外贸、国内外市场、进出口贸易分割的分部门管理,建立统一的大流通;加强食品安全和安全生产监管体制等。这次改革虽然组成部门数目只减少了1个,但改革的力度和手段都可谓是空前的,它是从简单的“加减法”变为复杂的“成本运算”,因而意义重大,它进一步适应了经济体制改革的深入,符合“入世”等新形势的要求,并开启了中

国行政机构改革由“瘦身”到“健美”的转变。

4. 适时调整体制改革的指导思想和具体思路

1987年的政治体制改革,范围之广、领域之宽、力度之大、速度之快,可以说是史无前例的。随着我国政治体制改革的不断深入,在不同的历史时期,改革的指导思想和具体思路也会作一些必要的调整。深化干部人事制度改革,建立国家公务员制度,是干部人事制度改革的重点内容。1993年8月,国务院正式颁布了《国家公务员暂行条例》,把国家公务员制度纳入法制轨道。接着,中组部又出台了《关于中国共产党机关参照试行〈国家公务员暂行条例〉的实施意见》,在党政机关开始全面推进公务员制度。中共十四大以来,又通过制定《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》使其规范化和制度化。2000年8月中央又印发了《深化干部人事制度改革纲要》,提出了下一步改革的重点是:推进党政领导干部能上能下,健全企业领导人激励、监督机制,推行事业单位聘用制和岗位管理制度,并在推进农村村民自治和城市社区建设等基层民主建设方面取得了较大进展。在这一时期,我党适时调整了体制改革的思路,明确提出了“依法治国,建设社会主义法治国家”的目标和任务。在改革的内容上,也由原来的重点解决权力过分集中、强调党政分开、下放权力等,调整为进一步完善人民代表大会制度、完善共产党领导的多党合作和政治协商制度、加强基层民主建设等;在改革的战略上,则由原来的“攻坚战”转入“外围战”,改革的步伐有所放缓,强调积极而稳妥地推进改革。党的十六大进一步指出:“党内民主是党的生命,对人民民主具有重要的示范作用和带动作用。”党的十七大更是提出“以扩大党内民主带动人民民主,以增进党内和谐促进社会和谐”^[4],进一步指出了实现中国特色社会主义民主政治的基本路径。这样,推进党内民主建设,成为深化政治体制改革的重点和切入点。以发展党内民主为突破口,成为这一阶段政治体制改革的切实可行、易于见效的最佳选择。2008年的国务院机构改革,集中体现了深入贯彻落实科学发展观的要求,有利于促进经济社会全面协调可持续发展;它集中体现了构建社会主义和谐社会的要求,有利于保障和改善民生;它集中体现了深化行政管理体制改革的要求,有利于为实现改革的总体目标打下坚实基础。这次机构改革的核心是政府职能转变,它在明确政府职

能转变的总方向上实现了新突破,它在加强和细化经济调节、市场监管,特别是社会管理和公共服务职能上实现了新突破,它在确定中央政府职能转变的重点上实现了新突破。这次机构改革的主要任务是继续优化中央政府组织结构,旨在形成科学权威高效的宏观调控体系,同时,加强能源环境管理机构,整合完善工业和信息化、交通运输行业管理体制,以改善民生为重点加强与整合社会管理和公共服务部门,逐步建立和不断完善中国特色社会主义行政管理体制。

5. 政治体制改革在不断推进中取得良好绩效和重要成果

江泽民同志曾从中国国情出发,从中国革命、建设和改革实践的效果着眼,提出衡量中国政治制度和政党制度的“四个标准”,即:一是看能否促进社会生产力的持续发展和社会全面进步;二是看能否实现和发展人民民主,增强党和国家活力,保持和发挥社会主义制度的特点和优势;三是看能否保持国家政局的稳定和社会安全团结;四是看能否实现和维护最广大人民的根本利益。这“四个标准”正是邓小平“三个有利于”标准在我国政治领域的运用和发挥。30年来,我国的政治体制改革在持续推进中取得了良好的绩效和重要

的成果。从生产力标准看,政治体制改革促进了经济体制转轨和社会生产力水平的持续发展,促进了我国社会的全面进步;从人民民主标准看,基层民主制度建设扩大了公民享有的直接民主,其他各项民主制度的逐步完善促进了社会主义民主政治的发展;从政治稳定的标准看,多年来党和国家保证了政治的稳定和社会的安定团结;从多数利益标准看,绝大多数人民群众都能从改革中受益,不仅物质文化生活水平在提高,其各项民主权利也得到进一步保障,并在改革中享受到更多更切实的民主和自由。30年来的政治体制改革为我党积累了许多宝贵的经验,概括起来说,一是在政治体制改革的指导原则上,坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的辩证统一。这是确保政治体制改革成功的关键。二是在政治体制改革的整体布局上,坚持政治体制改革、经济体制改革和社会和谐稳定的有机结合。三是在政治体制改革的基本路径上,坚持积极稳妥,走渐进式民主发展之路。当然,政治体制改革决非一劳永逸,随着社会主义市场经济的进一步建立和完善,还需要逐步完善、不断深化。只有这样,才能保证我国的政治体制改革永远朝着正确的方向不断向前推进!

参考文献:

- [1] 邓小平. 邓小平文选. 第3卷[M]. 北京:人民出版社,1993:213.
- [2] 张涛. 改革开放30年中国政治体制改革成就分析[J]. 社会主义研究,2008(4):61-66.
- [3] 邓小平. 邓小平文选. 第2卷[M]. 北京:人民出版社,1993.
- [4] 中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编[G]. 北京:人民出版社,2007:49-50.

Brief Review on the Transition of Political System since Reform and Opening - up in China

Xu Jin-song

(Continuing Education School, Yancheng Institute of Technology, Jiangsu Yancheng 224051, China)

Abstract: Since reform and opening - up in China, the reform of political system of China has achieved great progress. The all - round reform of political system has brought a new situation of the socialism with Chinese characteristics. During this new historical period, to further promote political democratization and modernization, a careful study of the changes of political structure and a summary of abundant experience accumulated in political restructuring process by our Party are of practical and historical significance for the construction of modern political civilization.

Keywords: reform and opening - up; political system; transition

(责任编辑:李 军; 校对:洪 林)