



重庆出版社
科学学术著作出版基金资助



ZHONGGUO
ZHENGZHI TIZHI
GAIGE DE
XINSHENG

中国政治 体制改革的心声

高放著



重庆出版集团
重庆出版社



重庆出版社
科学学术著作出版基金资助

ZHONGGUO
ZHENGZHI TIZHI
GAIGE DE
XINSHENG



中国政治 体制改革的心声

高放著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政治体制改革的心声 / 高放著. — 重庆: 重庆出版社, 2006.4

ISBN 7-5366-7695-6

I. 中... II. 高... III. 政治体制改革—研究—中国 IV. D6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 014487 号

中国政治体制改革的心声

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG

高 放 著

出 版 人: 罗小卫
策 划: 周世慧
责任编辑: 周世慧
责任校对: 娄亚杰
装帧设计: 吴庆渝 曹 颖



重庆出版集团 出版
重庆出版社

重庆长江二路 205 号 邮政编码: 400016 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团图文制作部制版

重庆升光电力印务有限公司印刷

重庆出版集团书林图书发行公司发行

E-MAIL: fxchu@cqph.com 邮购电话: 023-68809452

全国新华书店经销

开本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 23.5 字数: 359 千

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

印数: 1~5 000 册

定价: 35.00 元

如有印装质量问题, 请向本集团书林图书发行公司调换: 023-68809955 转 8005

版权所有 侵权必究

重庆出版社科学学术著作 出版基金指导委员会

主任委员：钱伟长

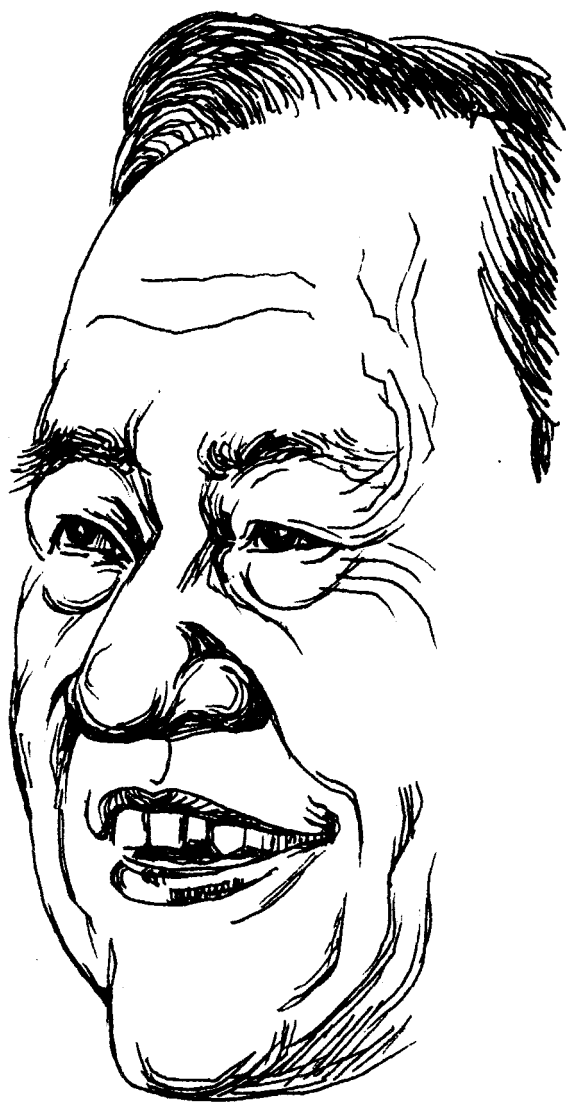
副主任委员：蒋树声 伍 杰

委员（以姓氏笔画为序）：

丁石孙	于光远	马 洪	王梓坤
卢 云	卢 强	白春礼	冯之浚
伍 杰	任继愈	刘 杲	刘东生
汝 信	李重庵	李振声	邱式邦
宋叔和	张梅颖	陈 竺	陈 颢
罗涵先	季羨林	周光召	郎景和
胡亚东	饶子和	钱伟长	徐崇温
黄长著	蒋树声	程理嘉	瞿林东

逝世委员（以姓氏笔画为序）：

卢鸣谷 刘大年 张致一 费孝通



小丁 2004.

感谢米寿高龄的著名漫画家丁聪先生为我画像。我同他
已是老相识了。1946年10月21日我到上海万国公墓鲁迅先生
墓前参加鲁迅逝世十周年祭礼时同他初次见面。他同文
化界名人郭沫若、茅盾、田汉、胡风等都是我带去的一本
《鲁迅语录》封面上签名留念。后来我在北大的同班同
学同乡沈峻女士成为他的夫人。

自序：一个老教授 呼唤政治体制改革的心声

一、从 1979 年起我接连不断呼唤政治体制改革

1946 年我毕业于福州英华中学后，考进北京大学，积极参加学生民主运动和地下党领导的民主青年同盟的活动。1948 年 1 月越过国民党政府的封锁线，奔向解放区。本想投身火热的革命斗争，没有料到，我竟被送到晋冀鲁豫边区的北方大学文法学院学习；8 月间北方大学与晋察冀边区的华北联合大学合并为华北大学，我又被吸收为华北大学历史研究室研究生，在著名学者何干之教授指导下攻读马列主义基本原著。1949 年 3 月我随华北大学的队伍从河北正定县迁进刚解放的北京城，提前结束了研究生学习生活，担任学习助理员，开始从事马列主义政治理论教育工作。也在这一年年底，我加入了中国共产党。1950 年 3 月，中央人民政府以华北大学为基础，创办新中国第一所新型的文科综合性大学——中国人民大学。从此我就一直在这里执教马列主义政治理论课，从教员、讲师、副教授到教授，主要是教国际共产主义运动史和马列主义经典著作选读。从 50 年代到 70 年代，我也深受“左”的路线、个人崇拜（即个人迷信）和个人集权制的毒害。1978 年底我们党端正指导思想和基本路线之后，痛定思痛，我深感我们党在二十多年之中长期犯“左”的错误难以纠正，根子在于我国的政治体制有严重弊病。

1979 年，我提交中国人民大学纪念“五四”运动 60 周年全校科学讨论会的论文，题为《反对个人迷信是国际共运史的优良传统》。文中指出：“个人迷信的意识形态是和个人专制的政治制度紧密联系在一起。个人

迷信的意识形态是个人专制的理论根据和思想基础。反之,个人专制的政治制度又是个人迷信的政治基础。”“社会主义民主是根除个人迷信的消毒剂。如果缺乏充分的民主,就会导致个人集权过多。”“只有建立完善的社会主义民主制度,才能从制度上保证巩固我们无产阶级的红色江山,防止把社会主义制度蜕变为社会法西斯主义或封建社会主义。”在拨乱反正、改革开放之初我写的这一篇论文,发表于《世界历史》(中国社会科学院世界历史研究所主办)1979年第4期,全文收入《新华月报》(文摘版)1979年第10期^①。全文主题虽然是论述反对个人迷信问题,但是已经点明要“建立完善的社会主义民主制度”,反对“个人专制的政治制度”,要“健全党内民主生活,恢复和发挥党的民主集中制和群众路线的优良传统”。即是说,我在1979年5月开始提出我国的政治制度改革问题。

到1980年,我进而探究我国政治制度的主要弊端,并且提出具体改革方案。这一年10月6日我应《光明日报》编辑部邀请,在首都理论工作者座谈会上发表题为《重新总结历史经验,大力推进政治改革》的讲话,摘登于该报10月17日,收入《新华月报》(文摘版)第12期。同年10月7日我提交中国人民大学30周年校庆科学讨论会的论文题为《社会主义国家政体问题研究》。文中指出:民主共和制政体理应是权力制约制、权力任期制和权力选举制,苏联共产党中央总书记斯大林带头实行的个人集权制、领袖终身制和指定接班制这“三制”背离民主共和制,必须进行改革,其核心是要妥善解决党政关系问题,实行党政分开;同时,我还对如何改进我国人民代表大会制度提出十点建议。该文后来分为《民主共和体制是什么样》和《改进人民代表大会制度刍议》两篇分别公开发表,现均已收入本书。在整个80年代,我曾经就我国政治体制改革的一系列理论和实际问题,依据马克思列宁主义原理,总结国际共产主义运动历史经验,尤其是就如何发展共产党党内民主、人民民主和多党合作的党际民主等问题,发表过30多篇文稿,多次提出自己的新见解,接连不断呼唤我国的政治体制改革。

1985年11月23日,我应邀到中南海中央办公厅参加中央领导人布置的如何改进党的建设问题座谈会。我在会上提出按照马列

^① 此文另收入高放文集之四《国际共产主义运动别史》,中国书籍出版社2002年版第574—588页。

主义党建理论,党代表大会是党的最高权力机关,党中央委员会是党代表大会的执行机关,而我党党章从1922年起历来把党代表大会及其中央委员会并列为党的最高机关,这样写法是不合适的;与此相联系,“全党服从中央”的提法应该改为全党服从党代表大会,党的地方组织和部门组织服从中央(如军队、工会、妇联、青年团中的党组织)。1986年11月26日,我又应邀到中央直属机关招待所参加了中央另一位领导人布置的政治体制改革问题的座谈会。我再次提出以上以及其他有关建议。先后都得到党中央两位领导人的肯定,他们都说以后修改党章要考虑我的意见,采纳我的建议。

1986—1987年,我国改革开放的总设计师邓小平再次提出要加快政治体制改革问题。1987年10月中共第十三次代表大会决定把政治体制改革提上全党的日程,并且要从实行党政分开、进一步下放权力、改革政府工作机构等七个方面着手进行改革。当时全党全国人民无不为此感到欢欣鼓舞。为了配合党代表大会的重大决策,1988年7月成立了半官方的中国政治体制改革研究会,由党中央办公厅副主任周杰同志任会长,党中央顾问委员会副主任薄一波同志任名誉会长。杜润生、钱其琛、尉健行等23个部长级高级干部担任顾问。领导上曾派人找我谈话,要我担任副会长。我当即表示,副会长理应由中国社会科学院政治学研究所所长担任。可是中央领导人认为我发表的关于政治体制改革的具体方案既符合马列主义原理又切合中国实际情况,所以还是挑选我作为学者的代表就任副会长。7月12日上午在人民大会堂召开中国政治体制改革研究会成立大会,薄一波同志亲自到会,并且作了重要讲话。周杰会长在会上提出研究会会有三项任务:介绍国内外各种有关资料,向中央和地方领导提出各种建议,进行理论与宣传。研究会成立后几次理事会都在中南海中央办公厅召开,由周杰会长主持会议。我们组织出版了一套由邓小平题写书名的《政治体制研究丛书》,1989年初创办了会刊《中国政治体制改革》(双月刊),还举办过讲习班,开展了与外国的交流。本来已决定1989年秋后由我担任团长,组成一个代表团到日本考察访问。可是这一年发生了政治风波之后,中国政治体制改革研究会被迫停止活动,中国的政治体制改革事业也进入了步履维艰的阶段。

二、1989年以来我持续不懈呼唤政治体制改革

作为一名勇于独立思考、勤于深入钻研的老教授、老学者,我

认为政治体制改革是关系到中国特色社会主义能否取得全面成功的头等重要大事。所以近十多年来我依然不减 1979 年以来愈益增长的锐气,不畏“左”的势力屡次对我进行种种打击,在讲坛上论坛上反复不停总结苏联东欧发生剧变的深层根源,持续不懈呼唤加快我国的政治体制改革。

1989—1992 年东欧各国和苏联发生的剧变更使我深刻反思。不少人认为苏联东欧各国社会主义的失败是由于这些国家党的领导人推行右倾机会主义修正主义路线,转去照搬西方三权分立、多党平等竞争的政治体制而造成的。我以为这只是表层的观察。实际上更深层的原因是这些国家几乎普遍照搬苏联模式过度集权的政治体制,长期推行一党专政制、以党代政制、个人集权制、职务终身制、指定接班制、官僚特权制等等,缺少社会主义民主、自由、法治、人权,拒不进行体制内的改革,引起越来越多党内外人民群众的不满,结果这种政治体制终于被人民群众所抛弃。这些国家的党政领导人大多是在党内外、国内外多种压力威逼之下,被迫转去推行体制外的改革,照搬西方的三权分立制和多党竞争制,结果执政的共产党纷纷落马,社会制度发生剧变。物极必反,这是事物发展的常理。实践证明,长期的“左”势必助长后期的右,右是对“左”的惩罚和反动。也有个别党一“左”到底,顽固坚持一党专政制、个人集权制和严密的思想控制等等,拒不听取群众正确意见,结果失败得更加悲惨。如罗马尼亚共产党中央总书记兼共和国总统、国防委员会主席、武装部队总司令和爱国卫队总司令尼·齐奥塞斯库,在 1989 年 12 月底当人民群众上街奋起表达自己的意愿时,他竟下令爱国卫队(即武警部队)开枪镇压群众,引起部队哗变,齐奥塞斯库夫妇当即被特别军事法庭判处死刑,立刻处决。罗共覆灭之后,罗马尼亚最终也转向西方那种三权分立、多党竞争的政治体制。苏联东欧剧变的经验教训主要是:执政的共产党如果不能自觉地进行体制内的政治改革,不论先“左”后右或者一“左”到底,结果都必然是转向进行体制外的政治体制改革。当代世界,民主潮流浩浩荡荡,来势迅猛,顺之者昌,逆之者亡,这是铁律。专制已无藏身余地,不是社会主义民主就是资本主义民主,社会主义民主理应优于资本主义民主。社会主义民主不容掺杂封建专制主义余毒,而要彻底清除苏联模式极权政治的这些毒素,饱吸中外古今各种政治文明精华,进而开创更高形态的民主。执政的共产党如果不能消除专制、开创

更高形态的社会主义民主，那么人民大众最终只好被迫无奈去接受资本主义民主。固守专制、极权的苏联模式政治体制，终究是会被资本主义民主的巨浪冲垮的。

邓小平理论在国内问题方面最重大的贡献有两条：一条是改革苏联模式权力过分集中的政治，发展社会主义民主政治；另一条是改革苏联模式的计划经济，发展社会主义市场经济。邓小平深知：我们“原来的政治体制都是从苏联模式来的”^①，而且“同我国历史上封建专制主义的影响有关”^②；这种政治体制的弊病是“权力过分集中”，“容易造成个人专断”^③；因此必须进行政治体制改革，“不搞政治体制改革，经济体制改革也搞不通”，“我们所有的改革最终能不能成功，还是决定于政治体制的改革”^④。邓小平于1986年强调指出：“现在经济体制改革每前进一步，都深深感到政治体制改革的必要性。不改革政治体制，就不能保障经济体制改革的成果”^⑤；“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。要通过改革，处理好法治和人治的关系，党和政府的关系。”“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。”^⑥我认为邓小平这些至理名言至关重要，一定要作为我国政治体制改革的指针，不论遇到任何风浪险阻，迟早我们都要尽力付诸实践。

1989年政治风波之后，我国经济继续得到发展，尤其是1992年邓小平发表南方谈话和党的十四大决定转向社会主义市场经济体制之后，我国经济增长显著加快。但是由于社会主义民主政治体制改革未能同步进行，以致党政官员的腐败超过80年代中后期，出现一轮又一轮的加剧现象。当前腐败正如有的专家所指出的，已呈现普遍化、团伙化、大额化、高层化、制度化的趋势。党政机关中机构臃肿、任人唯亲、滥用权力、官员特权等恶习依旧严重。要根治腐败等积弊，不能只靠治标，还必须治本，这就是发展社会主义民主，健全社会主义法治，加快政治体制改革。因此，我在总结我国

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第178页。

② 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第329页。

③ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第321页。

④ 《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第321页。

⑤ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第164页。

⑥ 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第176—177页。

1949年以来政治发展历史经验的基础上,从1989年至2005年又持续不懈就如何加快政治体制改革,发表了40多篇文稿,在社会上有较为广泛的影响。

三、编纂本书的缘由、原则和目的

1999年底,我自编了一本名为《政治学与政治体制改革》的文集,约70多万字,联系好由团结出版社出版。出版社审稿后感到当时国内社会环境欠好,“左”的势力又抬头,还顾及大部头的厚书市场不便营销,所以要求我删去有关政治体制改革的全部内容,只保留有关政治学方面的19万字,先出一个精选本。由出版社取名《高放政治学论萃》,于2001年9月出版,印数3000册,迅即脱销。

到2002年,形势大有好转。我新编了三大本文集,当即由直属新闻出版总署的中国书籍出版社出版,其中一本书名为《政治学与政治体制改革》^①,只印了1500册。面市后很快就售完,很多读者通过多种渠道向我反映要这本书。为了满足读者的要求,现在我从精选28篇,另加上14篇(其中绝大部分都是近三年新写的),合计42篇,重新编纂成《中国政治体制改革的心声》一书,由重庆出版社出版。

全书分为五编,以逻辑关系为主、时间顺序为辅进行编排。第一编,政治体制改革总论,主要论述政治体制改革与经济体制改革的密切关系,政治体制改革的具体内容及其重要性、先行性、曲折性和紧迫性。第二编,民主、法治和政治文明,说明社会主义民主和社会主义法治是社会主义政治体制的两大原则,在我国实现社会主义民主与法治的曲折历程和重大意义,政治文明是政治体制改革的指针和目标。第三编、第四编、第五编,分述社会主义民主的三大组成部分,即党内民主、人民民主和党际民主。党的十三大报告早已提出:“以党内民主来逐步推动人民民主,是发展社会主义民主政治的一条切实可行,易于见效的途径。”^②而发展共产党领导的多党合作制的党际民主,我认为这是摆脱苏联东欧一党专制制模

① 我把改革开放以来发表的文稿,分门别类自编出版了五卷本文集,分卷书名为《马克思主义与社会主义》(黑龙江教育出版社1994年版)、《社会主义在世界和中国》(云南人民出版社1993年版,1998年又出增订本)、《政治学与政治体制改革》、《国际共产主义运动别史》、《纵览世界风云》(后三本由中国书籍出版社出版)。这五卷文集,总共344万字。我还计划选编第六卷文集《马克思主义与社会主义新论》、第七卷文集《治学风雨路漫漫》。

② 《十三大以来重要文献选编》,人民出版社1991年版,第50—51页。

式、开创新型社会主义多党合作制模式的关键所在。

我在政治体制改革的各个问题上提出的新论点、作出的新论断，从各篇文稿的标题，尤其是副标题和二级标题中，大体上可以一目了然，这里勿庸赘述。至于这些新论点、新论断及其具体论述和提供的论据，只有恭请读者评论指正了。在全书各篇中，我认为以下五篇文章最有代表性，即第一编中《十六大的新成就以及给党中央新领导班子的两条建议》，第二编中《切实掌握共产党执政的三大法宝》，第三编中《党内民主是民主执政的首要关键——对修改现行中共党章的十点建议》，第四编中《对完善人民代表大会制度的长期思考——50年忧乐回忆》，第五编中《再论社会主义国家的政党制度——关于社会主义多党制之新见》。各篇文章编入本书时，根据各编主题，大小标题有的作了修改，但是内容都保留原样，以如实反映一个学者当时的认识。有的文章在报刊发表时因篇幅有限或编者认为不合时宜被删改，凡保留有原稿的照原稿排印。由于本书是文集，难免有些问题有重复之处；从中也可以看出，我一再重视、强调哪些问题。有的文章收入本书时删节了与本书主题关系不大的部分。有一篇只在内部刊物上刊登过，其余全是公开发表的（篇前都已注明报刊名称与发表时间）。在内部刊物上刊登过的这一篇文章，谈论的是重大问题：《对海峡两岸关系和“一国两制”问题的新思路》，文中提出的新思路主要是两岸关系要采取五句话十五个字的方针，即“热为好，和为贵，通为先，谈为上，统为终”。近年来两岸人士的热烈交往与频频释放的和平善意，印证了我的设想，但愿两岸将来能够以“国中有国”的“一国两制”的新模式实现统一。我的这个新建议未必适当，可供参考和讨论，并请赐正。

我之所以要编纂出版本书，是想把我近25年来陆续论述我国政治体制改革的文稿精选汇总于一册，便于读者倾听一个老教授、老学者声嘶力竭、长久呼唤、高声呐喊我国政治体制改革的心声。希望借此能够唤起众多领导干部、共产党员、共青团员和广大青年、人民大众，增进共识，共同奋起推进我国的政治体制改革。我时常想起宋朝诗人王令（1032—1059）在七绝《送春》中留下的千古绝句：“子规夜半犹啼血，不信东风唤不回。”古代传说子规，即杜鹃鸟啼叫最苦时会啼血。清末诗人黄遵宪（1848—1905）在《赠梁任父同年》中还有肺腑之言：“杜鹃再拜忧天泪，精卫无穷填海心。”但愿我呕心沥血、忧思含泪呼唤政治体制改革的心声会得到东风的回响。

四、学者的呼声得到社会的反响,期盼东风劲吹

令我感到欣慰的是,我对政治体制改革的呼声已经得到社会的反响。近几年来在书刊和网页上已能看到社会上有人肯定我的研究成果,表明赞同甚至引用我的某些观点。例如,在海内外有较大影响的《南风窗》(广州)半月刊,2003年2月下旬这一期发表拙文《给党中央新领导班子的两条建议》时加上了一段编者按,其中这样写道:“这位1949年10月1日下午在天安门广场参加了开国大典的学者,多年来在政党政治和民主政治的研究方面倾注了巨大心血,成就斐然。”《南方周末》2004年2月12日发表的该报记者的一篇述评中写道:“在四壁都是资料书籍的家里,国际共运史权威专家高放接受了记者的采访。这位76岁的老人从1980年开始,无论走到哪里都强调健全党内民主的关键是发挥党的代表大会的作用。”求是杂志社主办的《红旗文稿》2003年第22期刊登中共长沙市委党校徐少兵同志的文章,文中五次提到我对党内民主问题的研究成果,认为我就加强和改进党的建设,“提出了一系列深刻的思想观点”。“高放教授的这些研究成果,吸引了一些学者对此问题的深入研究。”最近在《中共杭州市委党校学报》2005年第4期(7月24日出版)刊登的厦门市委党校基础部主任尹彦教授撰写的一篇书评的结尾中竟有这样的评语:“像高放先生这样系统、深入、大量,而且是独立地研究政党问题的,在中国是难找第二人了。他以马克思主义的历史唯物主义为指导,实事求是,摆脱教条主义与极左束缚,本着实践是检验真理的唯一标准,总结中外社会主义与资本主义二三百年来政党历史实践的经验教训,见人之未见,言人之未言,由古及今,由社及资,由外及中,条分缕析,鞭辟入里,发人深思,它是无数仁人志士与芸芸众生的鲜血浇灌出来的结晶,它对于今天我党的建设是一笔宝贵的财富。”这样对我的过高评价实有溢美过奖之处,然而他认为我的研究成果对我们党的建设有现实意义,却是真心实意的感言。同时,不久前我还接到大连市一位素昧平生的退休干部给我寄来一封挂号信,他读到报刊上我的一篇文章后对我表示:“我们在实际生活中没有感受到有多少民主,发展社会主义民主不能只在领导层和学者之中议论,还必须吸收广大干部和群众参与,这样才能收到实效。”

近日又接到西安某研究室署名“两位热血老公民”2005年12月23日寄给中国人民大学校长和我的一封信,纪宝成校长阅后转

给我。全信不长，言词恳切，不妨引述如下：“纪宝成、高放二位先生：国家政治体制改革，是中国历史上的一场最伟大的革命，它直接关系到国家和民族的前途和命运，二十多年来，十三亿人民大众都在焦急地期盼着。对社会穷富差距的不断拉大，对基层官员的严重腐败且欺压群众，都表示特大的忧心和愤慨！”“你们都是国内有良知的著名学者，有人大代表，有政协委员，实际上都是国家的高层官员，你们都有很多‘民主’空间，但你们绝不能忘记国歌，绝不能忘记宪法，绝不能忘记人民赋予你们的崇高天职！希望你们在新的一年里，能够像老一辈无产阶级革命家任仲夷等同志那样，能多一些呼出民众的声音，多发挥你们的智慧，为促进国家政治体制改革做出新的贡献！祝你们这些社会脊梁身体健康！”“国家政治体制改革喊了二十多年，只见雷声，不见下雨，而且旧的体制好像越来越巩固。改革的困难和阻力在哪里？十三亿人民都在苦苦地期待，现在是党中央下决心的时候了。”

我在这里需要补充说明的是，纪宝成校长确是全国人民代表大会代表，我既非人大代表，又非政协委员。我不是庙堂伟器，只是民间学者，平民教授。不过从这封热切期盼政治体制改革的群众来信可以看出，我一再发出的加快加大政治体制改革步伐的激越吼声，确实反映了人民大众的心声。我既是从人民大众的权益和福祉慷慨长歌呼与鼓，我想必定会在人民大众和执政为民的领导人中赢得众多知音和知心。看来当前中国可以说是万事皆备，只欠强劲的东风。中国的政治体制改革真是机不可失，时不我待。如果一再延误政治体制改革，可能功亏一篑，重蹈苏联东欧覆辙。这并非危言耸听，妖言惑众，而是盛世危言，逆耳忠言。但愿“众心成城，众口铄金”（语见《国语·周语下》），上下互动，同心协力，冲破难关，推动政治体制改革迈大步。

衷心感谢重庆出版社为我出版本书，感谢西安交通大学人文社会科学学院任汝芬教授等人的帮助。书中的欠缺和差错，恳请专家、读者指教。

高放

2005年国庆节于中国人民大学寓所顶斋

12月底修订补充

目 录

自序：一个老教授呼唤政治体制改革的心声 (1)

第一编 政治体制改革总论

政治体制改革值得思考的几个问题 (3)

一、政治制度和政治体制的关系 (3)

二、现有政治体制的弊病及其危害和根源 ... (6)

三、政治体制改革的核心在于正确处理集权
和分权的关系 (8)

政治权力结构合理化的十个问题 (13)

一、党内权力结构 (14)

二、共产党与民主党派的关系 (16)

三、党政分开 (18)

四、政权机关内部的权力结构 (21)

五、中央集权与地方分权的合理结构 (23)

六、党、政与经济单位的权力结构 (24)

七、党、政与文化单位的权力结构 (25)

八、党政机关和人民群众团体的权力结构 ... (26)

九、干部的权力 (28)

十、人民群众的权力 (30)

改革的热点、焦点、难点在于过度集权的政治体制
——1989年《未定稿》记者访谈录 (34)

一、为什么政治体制改革要先行 (34)

二、十年来政治体制改革两进两退 (34)

三、决不能以新权威主义为旧体制作理论
辩护 (37)

中国改革应政治先行	
——香港《文汇报》特稿	(39)
一、国营经济要搞活,私营经济要发展	(39)
二、物价改革需要充分讨论	(40)
三、十年后预料会有大发展	(40)
中国政治体制改革要迈出三大步	(41)
一、经济体制改革迈出三大步,政治体制改革只迈出 三小步	(41)
二、政治体制改革应怎样加快迈出三大步	(44)
勇闯窄门,还是照走大路	
——加快政治体制改革的若干问题	(54)
一、对十五大提出“继续推进政治体制改革”任务背景 的认识	(54)
二、关于十一届三中全会以来政治体制改革的成果 和存在的问题	(56)
三、关于机构改革问题	(57)
四、关于苏联东欧剧变的前车之鉴	(58)
五、关于实行党的代表大会“年会制”和“常任制”的 倡议	(59)
六、关于发展党际民主,提高民主党派地位和作用的 倡议	(62)
七、关于发展人民民主,完善人民代表大会制度的 倡议	(63)
十六大的新成就以及给党中央新领导班子的两条建议	
——答《南方窗》记者问	(66)
一、十六大为恢复国际共运的民主传统树立了良好 实例	(66)
二、完整、准确理解马列主义	(68)
三、大力推进政治体制改革	(70)
四、政治体制改革成功才能根治腐败	(70)
应对全球化新浪潮,发展社会主义民主	(73)
一、世界全球化、民主化三次浪潮的警示	(73)
二、对中国政治体制要坚持三分法,不搞一点论	(75)
三、清除封建主义糟粕,加快发展党内民主	(77)

什么是政治体制改革的“优选之路” ——评介《中国政治体制改革之路》	(80)
--	------

第二编 民主、法治与政治文明

重新总结历史经验,发展社会主义民主	(85)
一、第一个无产阶级政权巴黎公社的创举没有解决好 四个问题	(85)
二、第一个社会主义国家成就巨大,政治制度弊病严重 ..	(86)
三、我国历经弯路,要大力完善社会主义民主	(87)
什么是民主共和政体	(88)
一、民主共和政体应该是权力制约制、民主选举制、 限制任期制	(88)
二、苏联带头实行的领袖终身制、个人集权制、指定 接班人制背离民主共和制	(88)
三、核心问题是妥善解决党政关系问题	(97)
切实加强社会主义民主政治建设	
——1987年答《改革与理论》杂志问	(101)
一、为什么要加强社会主义民主政治建设	(101)
二、社会主义初级阶段民主政治建设有哪些特点	(103)
三、当前社会主义民主政治建设要注意哪些问题	(104)
四、怎样看待政治公开化问题	(106)
二十年来中国的政治体制改革和民主制度建设	(107)
一、1978年前后中国政治体制的重大变化	(107)
二、加快政治体制改革和民主制度建设刻不容缓, 时不我待	(115)
我国当前急需民主和科学,还要商品经济和法治	(125)
依靠民主与法治,才能根治腐败	(128)
一、民主是法治的前提,法治是民主的准则	(128)
二、当前最紧迫的是要制订三种法	(130)
只有用民主促进法制,才能实现法治	
——1993年《深圳法制报》记者访谈录	(132)
民主是法治的基础和保证	(134)
切实掌握共产党执政的三大法宝	

——共产党执政规律要领	(137)
一、我们党掌握执政三大法宝的曲折历程	(138)
二、深入理解三大法宝,大力加强民主执政	(140)
关于“政治文明”的探索回顾及理论新识	(144)
一、1986年我对“政治文明”的第一次探索	(144)
二、1996年我对“政治文明”的第二次探索	(145)
三、认真学习江泽民同志关于政治文明的新论述,提高 对政治文明的新认识	(147)
四、认真学习胡锦涛同志关于政治文明的新论述,进一步 拓展、加深对政治文明的新认识	(149)

第三编 关于共产党党内民主

要重视发扬党内民主和端正党风	(157)
一、发扬党内民主充分发挥党代表大会的作用	(157)
二、端正党风的关键是严肃处理干部的违法乱纪, 反对干部的特殊化	(159)
党内民主的三大问题	(161)
一、实行党代表大会年会制	(161)
二、建立中央监委,专门监督党中央	(163)
三、通过党的报刊自由探讨理论和政策	(166)
无产阶级政党实现民主集中制的历史经验	(170)
一、马克思恩格斯建党的组织原则是民主制	(171)
二、民主集中制是列宁在特殊条件下提出来的	(174)
三、中国共产党人对民主集中制的贯彻和理解	(176)
四、民主集中制的实质应是民主制	(178)
五、民主集中制不仅包括“四个服从”,而且要求 “四个必须”	(180)
六、“全党服从中央”的提法不准确,党的权力中心应在 党的代表大会	(181)
七、党的代表大会应实行年会制和代表常任制	(185)
八、要不要实行党代表会议制度	(190)
九、党内民主应该健全党内监察制度	(192)
党章中某些传统规定探微	(194)

一、党组织可以有两个“最高机关”吗	(194)
二、“全党服从中央”还是“全党服从党的全国 代表大会”	(196)
党代表大会年会制、常任制的由来和意义	(201)
一、马克思恩格斯开创的党代表大会年会制	(201)
二、列宁实行党代表大会年会制的历史经验	(204)
三、我们党实行党代会年会制、开创常任制的 曲折历程	(208)
四、鉴往知来,党代会常任制必将在神州大地遍开 神奇之花	(212)
党内民主建设还要费大力气、行大动作	
——评介《中国共产党党内民主研究》	(215)
党内民主是民主执政的首要关键	
——对修改现行中共党章的十点建议	(217)
一、党的最高权力机关只能有一个,即党的全国 代表大会	(218)
二、要“全党服从大会”,而不是“全党服从中央”	(219)
三、要实行党代表大会年会制和常任制	(219)
四、要改进党代表大会的开法	(220)
五、关于中央委员会的地位与职权	(221)
六、关于政治局的地位与职权	(221)
七、关于中央监察机构的地位与职权	(222)
八、关于党的领导人的职称问题	(223)
九、关于中央领导人任期和年龄限制问题	(224)
十、进一步完善党内选举制度	(225)

第四编 关于人民民主

党政分开是政治体制改革的首要关键	(229)
一、历史上党政关系问题的由来	(229)
二、社会主义国家以党代政体制的形成、推广和弊病 ...	(230)
三、我国以党代政体制形成的历史原因和历史进程 ...	(232)
四、建国后以党代政体制的逐步加强	(235)
五、党政分开——沉重代价换来的新思路	(237)

六、党政分开应该在职能、职权、职责、职务 四方面都分开	(239)
七、党政分开的初步成效、现有障碍和未来前景	(242)
改进人民代表大会制度刍议	(244)
一、以往人民代表大会未能真正起到应有作用的原因	(244)
二、改进人民代表大会制度的十点建议	(245)
三、核心问题是要解决党如何领导人民代表大会	(250)
对完善人民代表大会制度的长期思考	
——50年忧乐回忆	(253)
一、我国要不要设国家主席	(254)
二、最高国家权力机关要不要设两院制	(256)
三、人民代表要不要差额竞选产生	(258)
选举是民主政治的基石、共和制度的前提	(262)
废除领导干部职务终身制的重大步骤	(266)
做官与做事	(269)
一、做事与做官两种典型、两种表现	(269)
二、旧社会做官主要为了管治群众	(270)
三、社会主义国家的“官”是社会公仆	(271)
四、加快政治体制改革,使为“官”者都能多 为人民做好事	(272)
发展人民民主才能优化政治运行机制	
——兼评介施九青著《当代中国政治运行机制》	(273)
一、具有现实性、民族性、开创性的一部专著	(273)
二、核心问题是理顺民权、政权、党权的关系	(275)
三、苏联模式政治运行机制的严重弊病	(276)
四、要探索中国特色社会主义的政治运行机制	(278)
开拓基层民主研究的新领域:社区政治	
——评介《新视角下的政治:有关社区政治发展的 专题研究》	(280)
一、什么是社区和社区政治	(280)
二、本书的理论体系和突出优点	(281)
三、本书的意义和不足	(283)
对农村推行“两票制”选举和“两会制”决策方式的质疑	
——对《求是》杂志一篇文稿的评议	(285)

对海峡两岸关系和“一国两制”问题的新思路	(289)
一、要从世界发展的全局看两岸关系	(289)
二、两岸关系应是热为好、和为贵、通为先、谈为上、 统为终	(289)
三、两岸双方的统一方案相距甚远,好比“山穷水复疑 无路”	(290)
四、采取“国中有国”的新方案,可能“柳暗花明又 一村”	(291)
五、“国中有国”史有前例	(292)
六、发扬国家统一好传统,尽快实现民族大团圆	(292)

第五编 关于多党合作的党际民主

社会主义一党制与社会主义多党制	(297)
民主党派不是政党吗	(298)
一、否认民主党派是政党的种种论据	(298)
二、我国各民主党派当今是新型的社会主义政党	(299)
论我国民主党派在政治生活中的地位和作用	(301)
一、我国的民主党派是在中国共产党领导之下的执 政党	(301)
二、否认民主党派也是执政党的各种看法值得商榷	(305)
三、对民主党派也是执政党的各种疑虑应该消除	(307)
完善共产党领导下的多党合作制刍议	(311)
一、民主党派是参与执政的党	(311)
二、民主党派参政要有职、有责、有权	(312)
三、政党活动要制度化、法律化	(314)
论社会主义国家的政党制度	
——关于社会主义多党制之我见	(316)
一、问题的提出——社会主义国家是无党制吗	(316)
二、社会主义国家的政党制度可分一党制和多党制 两种类型	(319)
三、社会主义多党制与资本主义多党制的异同	(323)
四、肯定社会主义多党制的意义	(325)
再论社会主义国家的政党制度	

——关于社会主义多党制之新见	(330)
一、社会主义国家理应是多党制	(331)
二、第二国际和第三国际关于社会主义、共产主义 一党制的决议必须修正	(336)
三、大多数社会主义国家实行一党制或多党制 兴衰成败的经验教训	(339)
四、我国社会主义多党制的历史特点、曲折经历和 未来前景	(346)

第一编
政治体制改革总论

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG



政治体制改革值得思考的几个问题^①

随着我国社会主义经济体制改革的深入发展,政治体制改革已经提上日程。它也是举世瞩目的党的十三大着重讨论的一个重大问题。邓小平同志十分关注我国的政治体制改革,他有许多精辟的论述。党中央决定1987年7月1日重新发表的他在政治局扩大会议上的讲话——《党和国家领导制度的改革》,是指导我国政治体制改革的纲领性文献。本文拟从理论上就下述三个方面的问题谈谈自己学习邓小平同志有关论述的体会。

一、政治制度和政治体制的关系

改革政治制度或改革政治体制,在提法上,我们先后是有变化的。1979年9月29日,叶剑英同志在国庆30周年大会讲话中说:“我们要在改革和完善社会主义经济制度的同时,改革和完善社会主义政治制度。”同年10月30日,邓小平同志在第四次文代会上的祝辞中提出:“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的经济制度和政治制度。”^②这是十一届三中全会后党的领导人最早关于改革政治制度的提法。与此同时,小平同志也使用“体制”这个概念。1979年3月16日,他在党中央召开的报告会上说:特别是体制问题,人浮于事问题,整顿起来不容易,甚至于要得罪很多人。1980年2月29日,他在《坚持党的路线,改进工作方法》一文中又说:“克服官僚主义,首先还是要着重研究体制的改革。”^③1982年9月党的十二大的文件中提出:“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,使人民更好地行使国家权力,使国家机关能够更有效地领导和组

① 载《教学与研究》(北京)1987年第6期(1997年11月28日出版)。

② 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1983年版,第180页。

③ 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1983年版,第246页。

织社会主义建设。”^①从这以后,在提法上统一为“政治体制改革”。

“政治制度”和“政治体制”,这一字之差是有讲究的。一般说来,政治制度包括根本的政治制度和具体的政治制度两个部分。所谓根本的政治制度,广义而言,包括国体和政体。我国的国体是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我国的政体是人民代表大会制度的共和国,人民通过这样的组织形式来实现自己的权力。我国的国体和政体是人民的选择,符合我国的国情,不需要改变。具体的政治制度,或具体的政治设制,可简称政治体制,它包括机构和人事设置,决策程序和机制,各个权力机构之间的职权划分和互相关系以及权力运行的形式和机制等等(有的同志把体制定义为“决策的机制”^②,未免过于狭窄)。这一部分看来弊端不少,迫切需要进行改革。我们目前所讲的政治体制改革就是针对这些具体的政治设制而言的。依我个人理解,政治制度改革和政治体制改革,这两种提法所要表达的内容和精神实质是一致的,而后一种提法更切中时弊和目标,更具有具体的针对性。因此,自十二大以来,在党的文件中一般都改用政治体制改革。在英文、俄文等外文,政治制度和政治体制这两个概念也是既有联系又有区别的。近来,英、俄文都把“政治体制”作为独立的科学术语,从“政治制度”这个大概概念中划分出来。现在我们明确地提出“政治体制改革”而不用“政治制度改革”一词,既可以避免有人因思想僵化、借口社会主义政治制度没有毛病而抵制改革;又可以避免有人以为我们的根本政治制度有弊端,从而趁机鼓吹资产阶级自由化,要把西方轮流执政的多党制和三权分立照搬过来。

一般说来,根本的政治制度是一个社会形态的阶级本质内在的反映,是一个社会形态为人们规定的根本的、共同的政治行为规范,它具有内容的单一性和相对的稳定性;而具体的政治体制则是根本的政治制度的外在表现和日常实施,具有形态的多样性和多变性。根本的政治制度具有鲜明的阶级性,在一个国家的历史发展过程中,它一般都要随着革命的变革而发生根本变革;而具体的政治体制却包括阶级性和非阶级性两种成分,在一个国家的发展

① 《中国共产党第十二次代表大会文件汇编》,人民出版社1982年版,第37页。

② 《政治学研究》1987年第5期,第79页。

过程中,其中某些部分具有历史继承性。政治体制的形成和发展不仅受根本政治制度的制约,而且还受非根本政治制度诸因素的制约,诸如一个国家社会内部的政治条件、领袖意志、经济结构、历史传统、习惯势力、文化素养,心理状态、风俗民情,以及外部国际环境、外来影响等等。因此,在实际中,具体的政治体制与根本的政治制度往往存在着不完全一致和协调的现象;尤其是在一种政治制度建立的初期或者尚未巩固、健全的时期,相对于根本的政治制度而言,具体的政治体制容易出现弊病、偏差、变形和僵化,因此需要从实际出发适时地予以调整和改革,使之日臻完善,以便与根本的政治制度保持一致和协调。对政治体制上的弊端,如果视而不见,长期不进行调整和改革,将会最终导致根本的政治制度的扭曲以至蜕变。我们既要看到根本政治制度制约具体的政治体制,又要看到具体的政治体制对根本的政治制度有巨大的反作用。对于后者,是不可轻视和低估的。

资产阶级国家的建立和发展就提供了这种实例。资本主义政治制度建立初期,就其根本政治制度而言,应是资产阶级专政的国体和以议会制为标志的共和国的政体。然而由于资产阶级刚取得胜利时政治不稳定,资本主义商品经济不够发达,自然经济尚有相当比重,以及封建势力和封建思想影响较大等因素影响,好多资本主义国家在相当长的时期内曾采取了君主立宪制度,甚至一度或几度帝制复辟(法国大革命后帝制就复辟过5次)。英国的议会一直保留有上院,这个并非由选举产生的贵族院,长期拥有很大权力,与资本主义国家的根本政治制度是不协调的。因此英国进行过多次的政治体制改革。资产阶级国家自17世纪建立以后的一二百年时间内,原先封建主义国家的官僚制度一直延续下来。这时实行的官员制度是权贵个人贖徇制,任人唯亲,甚至还有卖官鬻爵的现象;官僚主义流弊严重,官官相护的积习很深。19世纪资产阶级政党制度形成之后,在政府官员体制中又出现了政党分肥制,即在几年一度的选举中获胜的执政党把官职作为战利品,在执政党内实行肥缺分赃。这样不仅经常引起政府官员的大换班,影响政府日常工作的正常进行,而且照样出现任人唯亲、买官求职等各种腐败现象。这些都不利于资产阶级的稳定统治,甚至形成周期性的政治动荡。从19世纪70年代起,资产阶级又大力进行改革,制定稳定的文官管理制度。它把政务官和事务官管理区分开来,对

事务官的录用、职责、薪俸、考核、升降等,均有一套较为健全的体制。从个人瞻徇制到政党分肥制,再到文官管理制,反映出资本主义国家的官员体制如何通过逐步改革,以适应资本主义商品经济发展和资产阶级政治统治的需要。

社会主义国家的建立和发展是史无前例的新创业,加之受各种因素的制约,其政治体制建立之后不可能一下子就很完善。只经过短短几十年的实践检验,我们就及时总结历史经验,认识到对存在着不少弊端的现行政治体制必须在党的领导下积极稳步地大力进行改革,使之日臻完善;否则,就会妨碍社会主义有计划商品经济的发展和经济体制改革的深化,就会妨碍社会主义精神文明的建设,也会妨碍社会主义根本的政治制度的优越性的发挥,甚至可能使完善的根本政治制度变得不完善。可见当前政治体制改革多么重要而迫切。

二、现有政治体制的弊病及其危害和根源

关于我国现行政治体制的主要弊病、危害和根源,邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》文中作了精辟的总结,深刻的分析。他说:“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。全国各级都不同程度地存在这个问题。权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”^①这段话把我国政治体制的主要弊病和危害说得何等透彻!这种权力过分集中的体制,显然同我国人民群众当家作主的根本政治制度以及民主集中制、集体领导的组织原则很不协调,而且非常不利于社会主义现代化建设和经济体制改革。

关于形成这种体制的原因,他接着说:“这种现象,同我国历史上封建专制主义的影响有关,也同共产国际时期实行的各国党的

^① 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1983年版,第288、289页。

工作中领导者个人高度集权的传统有关。我们历史上多次过分强调的集中统一,过分强调反对分散主义、闹独立性,很少强调必要的分权和自主权,很少反对个人过分集权。”^①这段话,实际上具体分析了形成过分集权体制的四个原因。

第一,我国历史上封建专制主义的影响。我国从公元前 221 年秦始皇统一中国时起,一直实行高度中央集权、个人集权,二千多年间除了有过短时期的分裂和分权外(如汉末三国和五代十国)。长时期都是严厉集权统治,以此作为巩固和强化君主专制制度的手段。中国历史上每个王朝一旦集权有所削弱,发生农民起义或出现群雄割据,新王朝建立之后必定重新加强集权,这已成为一种规律性现象。由于中国这个封建大国商品经济不发达,城市素无西方市民会议或城市公社的自治组织,政治文化落后等等,黎民百姓习惯于并且相信中央高度集权是保障国家安全、防御外敌入侵、保护切身利益、防止地方权贵肆虐所必需的。这种历史积习和传统有深远而广泛的影响。

第二,共产国际时期共产党领导体制的苏联社会主义模式的影响。那时苏联是唯一的社会主义国家。20 世纪 20—30 年代,苏联在孤立的国际环境下一国建设社会主义,加上沙俄专制主义高度集权的历史影响和斯大林欣赏个人崇拜等因素,形成了高度集权的党和国家的领导体制。苏共在共产国际所居的核心地位,加之各国共产党又都是高度集权的共产国际下属的一个支部,这就使得苏共领导者个人高度集权的体制不能不对各国党产生广泛的影响。陈独秀、王明、张国焘等人因袭相传地在我们党内搞家长制,这既有我国历史上封建专制主义传统影响和他们个人素质的原因,也有外来共产国际和苏联领导体制的影响。1986 年 9 月,邓小平同志在同波兰党和国家的领导人雅鲁泽尔斯基谈话中明确讲道:“我们两家的政治体制都是从苏联模式来的。看来苏联也不是很成功的。”^②

第三,长期革命战争环境的影响。从井冈山革命根据地建立时起,我们党长期忙于领导革命战争,各个革命根据地处于分散状

^① 《邓小平文选(1975—1982 年)》,人民出版社 1983 年版,第 288、289 页。

^② 《建设有中国特色的社会主义》(增订本),人民出版社 1986 年版,第 145 页。

态,各级政权机关的人民代表大会和党代表大会难以按期照常召开,而革命战争又需要高度集中人力、物力、财力,需要高度集中的决策和指挥。因此,为了反对当时存在于各革命根据地的分散主义、山头主义、地方主义,我们党曾经多次强调中央集权。我们党从革命战争的需要出发,多次强调集中统一、集中权力,这固然是正确的。但由于很少强调必要的分权,很少反对个人过分集权,这对过分集权体制的形成无疑也有所影响。

总的说来,从1935年遵义会议到1956年社会主义改造高潮,党中央和毛泽东同志一直比较注意贯彻集体领导,坚持民主集中制,党内民主生活也较为正常。可惜未能形成严格的完善的体制,以致1957年以后“党和国家的民主生活逐渐不正常,一言堂、个人决定重大问题、个人崇拜、个人凌驾于组织之上、家长制现象,不断滋长”^①。十年动乱时期,权力更加过度集中。二十多年中“左”倾思潮的不断发展乃至泛滥,是使我国过分集权的政治体制达到最极端状态的最重要的原因,也是形成我国现有过分集权政治体制的第四个原因。

三、政治体制改革的核心在于正确处理集权和分权的关系

克服过分集权的弊病的根本途径在于适当地分权,正确处理集权与分权的关系。

集权与分权的关系是从有了国家政权以来就出现的一个既古老又常新的理论和实际问题。古希腊杰出的政治思想家亚里士多德在其《政治学》这部名著中就曾提出,为了防止权力过分集中要有议事、行政、审判三个机构以分别履行三种机能的主张,这可以说是分权理论的滥觞。在奴隶制国家、封建制国家长期统治的过程中,专制主义集权越来越严重。近代资产阶级革命时期的洛克、孟德斯鸠等,以自然权利、自然法、社会契约等理论为依据,论证了分权说,主张三权分立,尤其是孟德斯鸠阐明国家的权力应分属立法、行政、司法三个机关,彼此分立,互相牵制。美国《独立宣言》的起草者杰斐逊还第一次提出了在中央与地方关系方面实行地方分权制。如果说高度中央君主集权制是建立在自然经济基础上的适

^① 《邓小平文选(1975—1982)年》,人民出版社1983年版,第290页。

应封建专制主义统治的体制,那么分权制则是适应资本主义商品经济发展的需要。应该说,分权在反对封建专制主义斗争,确定资产阶级民主制度,促进资本主义商品经济发展等方面起过很大的进步作用。但是也应该说,资产阶级并非一味主张和推行分权,尤其是为了适应垄断资本集中的垄断资产阶级加强对内统治和对外扩张的需要,资本主义国家集权的趋势一直在增强。在资本主义国家,集权和分权之间一直存在矛盾、斗争,并且不断进行调整。

社会主义的最终目标是要消灭阶级对立和阶级差别,促使国家政权消亡,建立“自由人的联合体”。所以马列主义有关社会主义国家的学说,在集权与分权关系上总的说来是反对过度集权,主张适当分权,逐步实现工人自治、群众自治、社会自治。马克思在总结巴黎公社的经验时就指出:“巴黎公社自然应当作为法国一切大工业中心的榜样。只要公社制度在巴黎和各个次要的中心确立起来,旧的中央集权政府就得也在外省让位给生产者的自治机关。”“那时还会留给中央政府的为数不多然而非常重要的职能,则不应该像有人故意捏造那样予以废除,而应该交给公社的官吏,即交给那些严格负责的官吏。”^①可见,马克思主张无产阶级政权是保留必要的为数不多的中央集权,同时实行最广泛的生产者自治。苏俄在国内战争中不得不建立高度集权的国家政权。即便这样,列宁也指出:“民主集中制决不排除自治制和联邦制,同时也丝毫不排斥各个地区以至全国各个公社在国家生活、社会生活和经济生活方面有采取各种形式的完全自由,而且相反地还要以这种自由为前提。”^②应该说,过分集权并不符合社会主义国家政治体制的原则。列宁晚年已经觉察到新建立的苏维埃国家存在过分集权、官僚主义严重等弊病,所以他在1922年底《给党代表大会的信》一文中建议党“对我们的政治制度实行一系列的改变”、“改革”。

如果说,社会主义国家在建立初期,在从资本主义向社会主义的过渡时期,在一国建设社会主义的条件下,在对外战争和内部发生动乱的情况下,有理由实行高度集权以至过分集权的话,那么在进入全面开展社会主义现代化建设的时期,在和平的环境下,除了中央必须保留的集中的权力之外,就应该适当地分权,以增添各部

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1958年版,第375—376页。

② 《列宁全集》第27卷,人民出版社1972年版,第190页。

门、各地区和基层的活力,以激发广大人民群众的积极性、主动性和创造性,这样才有利于促进生产力和社会主义商品经济的发展。正如邓小平同志指出的:“特别是生产资料私有制的社会主义改造基本完成以后,党的中心任务已经不同于过去,社会主义建设的任务极为繁重复杂,权力过分集中,越来越不能适应社会主义事业的发展。对这个问题长期没有足够的认识,成为发生‘文化大革命’的一个重要原因,使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了。”^①他又说,“政治体制改革问题,要本着三个目标进行:第一个目标是始终保持党和国家的活力”;“第二个目标是克服官僚主义,提高工作效率”;“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性”。要实现这三个目标,都有一个“解决中央和地方的关系,同时地方各级也都有一个下放权力问题”^②。这些精辟的言论已经把党在社会主义建设新时期为什么要改革以及如何改革权力过分集中的体制作了透彻的说明。总之,政治体制改革的目的是为了社会主义现代化和民主化,改革的核心是放权、分权。

鉴于上述形成过分集权体制的原因,看来要解决好放权、分权问题难度是很大的。传统观念、僵化体制、切身权益等等都可能成为改革的阻力。这几年出现过这样的现象:“我们把权力下放了,有些人却又另外设立一些机构把权力收回来,所以下面的活力仍然不够。”^③在近期内为解决好放权分权问题,首先需要做大量的思想政治教育和理论教育工作,同时还要坚决采取行之有效的措施。

由种种历史原因造成的过分集权体制,并不符合马列主义的基本原理,它在实践中暴露出来的弊端表明,确已到了非改不可的时刻。新技术革命正在全世界迅猛发展,使政治体制和经济体制由传统的集权型逐步地适当地向分权型发展,以增强基层组织 and 企业的活力,这是生产和科技现代化、社会化、商品化的要求。整个社会主义社会要现代化,我们的政治体制也要现代化。改变过分集权,适当分权,便于扩大民主,提高效率,这正是政治体制现代化的基本要求。恩格斯指出:“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当在人们的头脑中,在人们对永恒的真理和正义的日益增

① 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1983年版,第289页。

② 《建设有中国特色的社会主义》(增订本),人民出版社1986年版,第146—147页。

③ 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1983年版,第139页。

进的认识中去寻找,而应当在生产方式和交换方式的变更中去寻找。”^①我们应依据这个唯物史观的基本原理来理解政治体制为何必须现代化。

改变过分集权为适当分权并不是要实行所谓三权分立,而是要更全面更完整地贯彻民主集中制的原则。小平同志说,民主集中制是我们的优越性,比西方民主好得多。这也是理论上应该弄清的一个重要问题。三权分立并不是划分职权、解决集权与分权关系问题的一般理论,而是资产阶级国家学说和政权组织的一个基本原则。资本主义国家的政体虽然有君主立宪制、议会共和制、总统制、半总统制、委员会制等种种形式,但其组织原则一般都是三权分立,尽管各国贯彻执行的方式和程度有所不同。现实社会主义国家的政体虽然也有苏联的苏维埃、中国的人民代表大会,南斯拉夫的联邦会议、匈牙利的国民议会等不同的组织形式,但是其组织原则都是民主集中制。社会主义国家政权中的民主集中制是巴黎公社式的“议行合一”,它同三权分立有原则区别。所以,在我们国家虽然也设立法、行政、司法三种机关,但是它们之间并不是三权分立,而是通过它们各自对之负责的全国人民代表大会体现出国家权力的统一。过去,我们在政权建设中贯彻民主集中制时,存在集中过度、民主不足的严重缺点,出现以党代政,行政权力过大而人民代表大会没有发挥应有作用等现象。这正是我们在政治体制改革中要着力解决的问题。

11

社会主义国家的权力固然统一于人民、统一于人民代表机关,但是居于领导地位的党和政权机关之间,各部分政权机关之间,政府机关和人民团体之间等等,还要具体划分职权和责任,还要互相配合、监督和制约,避免权力过分集中。三权分立原则决不能采用,但是其中权力要有划分和制约的主张有合理因素,值得借鉴。按照民主集中制原则的要求,集权与分权应该恰如其分地结合起来。绝对集权与绝对分权是两个极端;过分集权与过分分权是两种偏向,都不可取。集权和分权都是相对的,都要适度,即要与社会发展进步的程度相适应,就是说,社会发展现代化、文明化的程度愈高,需要集权的程度也就愈低。总的看来,应该在集权的前提下分权,又要在分权的基础上集权。我国是一个经济、政治、文化

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1958年版,第425页。

发展很不平衡、情况千差万别的大国，干部素质大多不是很高，如果缺少必要的中央集权是不利于现代化建设的。但是针对长期以来权力过分集中的弊病，在改革中要大力逐步地适当地分权、放权。重点是解决党政分开。小平同志说共产党的领导是我们的优越性，但党政要分开，要有制约。党在思想、政治、组织方面掌握领导权并领导政权，但它本身并不是政权组织。政权管辖的事应该完全由各个政权机关分工负责，各司其职。党政分开，是党政职能的分开，它并不削弱而是加强和改善党的领导。今后随着社会主义现代化建设的进展，定会朝着进一步减少集权、扩大分权的方向发展。有的社会主义国家，在改革中因阻力重重，一直很难改变过分集权的体制，或者因大刀阔斧地过分分权，又出现分散主义。这两方面的经验教训都值得我们吸取。总之，从理论与实际的结合上，如何在政治体制改革中处理好集权与分权的关系，这是很大的学问、很高的领导艺术。

政治体制改革还涉及党权、政权、民权及其相互关系等理论问题。

政治权力结构合理化的十个问题^①

政治体制是指一个国家政治制度的具体设制。社会主义国家政治体制的根本弊病在于权力过度集中,即过度集中到领导执政的共产党一个党,在共产党内权力又过度集中到党内的少数领导人,形成了以党代政、党政不分的局面。如群众编的顺口溜所说:“党委挥手,政府动手,人大举手,政协拍手,群众摆手。”这说明群众对这种体制是有意见的。这种不合理的政治权力结构体制严重窒息了民主,使广大党员和人民群众的积极性和创造性难以充分发挥,使政权机关、群众团体,企业事业单位等等缺少活力和生机。党的决策缺少民主化、科学化就难免失误,以致给社会主义事业造成不应有的重大损失。在总结历史经验的基础上,越来越多的马克思主义者认识到不对这种政治体制加以改革,社会主义就不可能具有强大的生命力、竞争力、吸引力和推动力。

从古罗马帝国和秦始皇以来,两千多年的历史证明:绝对权力必然是绝对的专制,任何明君贤相的作用终究有限,秦皇汉武不仅“略输文采”,唐宗宋祖岂止“稍逊风骚”,他们都是专制帝王,残酷统治人民,有许多重大的失策,他们家传的世袭王朝终究都被人民推翻了。绝对的权力所造成的绝对的专制必然伴随着绝对的失误,绝对的腐败,绝对的动乱。这是屡试不爽、不可抗拒的历史规律。即便在社会主义条件下也难以避免。所以权力只能是相对的,而不能绝对地全部集中于某一个组织或某几个人。

^① 1986年9月4日,我在黑龙江省委党校作了《关于我国政治体制改革问题》的报告,曾由该校图书馆作为“教研参考资料”第10期印发;1986年10月4日在北京科学会堂举行的政治体制改革学术讨论会上我基本上照同一内容作了发言。海内外多家报刊报道了我的发言要点。发言稿收入这次讨论会的文集《政治体制改革探索》(现代人丛书),浙江人民出版社1988年7月版。现在收入本文集的此文,就是这两稿的综合。

社会主义国家政治体制的根本弊病既然主要在于权力过度集中于一个党和党内少数领导人,所以改革政治体制的关键是在坚持共产党领导的前提下适当地分权。当然,并不是权力越分散越好,而是要在放权中使各方面的权力有一个合理的结构。一言以蔽之,就是调整、理顺并明确划分各个组织的职能和权限,做到政治权力结构合理化。只有这样才能发展社会主义民主,减少失误,防止腐败,避免动乱,使社会主义国家长治久安,兴旺发达,充分显示社会主义的优越性。调整、理顺我国的政治权力结构,主要涉及以下十个方面的问题。

一、党内权力结构

有人认为党内民主问题并不是政治体制改革主要要解决的问题,因为党不是国家的权力机关,政治体制改革主要是解决权力机关的权力分工问题。我认为,政治体制不仅涉及党内民主问题,而且首要是党内民主问题。党虽然不是我们国家政权的权力机关,但我国是共产党领导的社会主义国家,党是掌握领导权的。党的决策是否正确直接影响到国家政权机关决策是否正确。党的决策错了,国家政权机关的工作就会受影响。党内民主发扬不充分,权力过分集中于中央和各级少数领导人手里,这样领导人如果决策正确,大家都受益,如果决策错误,就是整个党和国家的灾难。发扬党内民主是保证党内决策民主化、科学化的重要条件。党内没有民主,党的决策就谈不上民主化、科学化。党应该由党中央进行集中领导,这是不能动摇的。怎样保证党中央决策的民主化和科学化呢?这是需要很多条件的。

第一,要提高中央领导人的素质。中央领导人的素质不提高,决策就容易出差错。除了要有杰出的政治家、组织家参加到中央领导班子之外,随着现代化科学技术的发展,应该多吸收各类的科学家参加,这样才能增加中央决策的科学性。同时,中央领导人也要学习各种现代化的科学知识。这是提高中央领导人素质的很重要的措施。

第二,要贯彻集体领导的原则。集体领导是马克思主义、科学社会主义的建党学说和重要原则。多年实践证明:凡是集体领导贯彻充分的,决策的失误就少;集体领导贯彻不充分,个人专断越多,失误就多。事实证明,真正全面贯彻集体领导是不容易做到

的。传统的习惯的做法往往是重大问题集体讨论,然后按主要领导人的意见作出决议,这种传统做法实际上不能叫集体领导。真正的集体领导,应该是经过集体讨论之后,重大的问题进行民主表决。在民主表决中党的各级领导第一把手和一般成员是平等的,每人都只能有一票表决权,表决的结果按照少数服从多数的原则作出决定,这才叫集体领导。实际上,在各级领导中往往是集体讨论,最后由第一把手集中。群众中流行这样的说法:“第一把手是绝对真理,第二把手是相对真理,第三把手只好服从真理。”这种不平等的做法有待改革和改进。

第三,要保证党的决策民主化和科学化,还要注意重视智囊团、顾问班子的作用。这是现代科学发展的要求。智囊团、顾问班子对决策有重大的参谋作用,会减少决策中的失误。

第四,要密切联系群众,广泛听取群众的呼声。无产阶级政党同资产阶级不一样,资产阶级政党、资产阶级国家也重视智囊团的作用,但是他们不能广泛地、密切地联系群众,并听取群众的意见和呼声,这是资产阶级的局限性。无产阶级的领导班子有比资产阶级更大的优越性,除了自己提高水平,听取智囊团、顾问班子的意见外,还要听取广大群众的呼声,密切联系群众,这样才能减少决策中的失误。

为了发扬并发展党内民主,避免中央决策失误,很重要的一点就是要防止中央凌驾于全党之上,应对中央能够进行有效的监督,有效的制衡。如果对中央没有一个机构能进行有效的监督和制衡,一旦中央决策失误怎么办?只能等待中央内部来纠正,这样损失太大。要有效地监督中央,减少它决策的失误,根据马克思主义的建党学说和长期的实践,最主要的有两条经验:一条是应重视和发挥党代表大会的作用,另一条在党的代表大会闭会期间应建立一个能代表党代表大会监督中央的机构。

领导执政的共产党应该遵守党章,使党的全国代表大会真正成为全党的最高权力机关,各级党代会和基层党员大会真正成为各级组织的权力机关,充分发挥党代会的权力机关作用,而不能使党中央和各级领导机关凌驾于全党和各级组织之上。各级党的领导人应由民主选举产生,不能采取上级委任制。“全党服从中央”的传统提法应该改变,因为它不符合马克思列宁主义的建党原则。马克思、恩格斯、列宁从未说过“全党服从中央”,列宁只说过“少数

服从多数”、“部分服从整体”、“下级服从上级”。他们都是把党代表大会作为党的最高权力机关,要求全党服从党代表大会。他们一贯主张党代表大会应该采取年会制。列宁在十月革命后领导的六年中作出了每年召开一次党代表大会的表率。斯大林于1938年第一次提出“各个组织服从中央”,实际上是要全党服从他个人。要发挥党代表大会作为最高权力机关的作用,党代表大会的代表就应是真正民主选举产生,充分发扬民主,讨论党的重大问题时能各抒己见,甚至展开争论,最后每人一票进行民主表决,少数服从多数,并不要求一致通过。列宁于1920年主张由党代表大会选举产生一个与中央委员会平行的中央监察委员会,专门监督中央,防止中央滥用职权,防止中央凌驾于全党之上。到1934年斯大林把中监委改为由中央领导,其任务是监督各级组织执行中央的决定。从此党中央无机构、无专人能对之实行有效的监督,以致斯大林的错误只有到他谢世之后才能加以纠正。斯大林的体制有广泛的国际影响。这方面的教训值得我们及早从体制上进行改革。

二、共产党与民主党派的关系

共产党与民主党派的关系实质上是民主党派的权力问题。在多党派合作共事的条件下,权力不要过度集中于一个党——共产党。在权力的合理结构和有效制衡方面还有党外的监督和党外的制衡问题。共产党与民主党派的关系问题,首先也遇到观念的问题。民主党派在我们国家究竟处于什么地位?我们国家实行的体制是一党制还是多党制?民主党派算不算执政党?现在,大家看法并不一致。有的同志认为,我们国家实质上是一党制,我是不同意这个意见的。如果说我国实质上是一党制,那么,把民主党派置于何地?他们算不算政党?有的同志明确表态,认为民主党派不是政党,只是一般政治团体。理由是我国的民主党派都没有自己独立的政治纲领,它主要也不是从事政治活动,大概政治活动只有三分之一,三分之二搞文化活动,例如举办各种学术讲座、画展等,这哪里像个政党呢?我认为,我们国家应该是共产党领导下与各民主党派联合执政的多党制。这种多党制是新型的社会主义多党制,区别于资本主义多党制。资本主义多党制各党派轮流执政,你胜我败,你上台我下台,或者短期内各党联合执政。社会主义多党制是在共产党领导下有各民主党派参加的联合执政的多党制。有

的同志不同意我的看法,说各民主党派不能叫执政党,我们的政府不能叫联合执政的联合政府。有的同志认为我们的政府是共产党一党执掌大权,民主党派顶多是担任一些次要的副职,可叫参政党。什么叫参政党?参政党应是参与执政的党。参与执政也是执政,怎么能说参政就不是执政呢?民主党派人士担任副省长、副市长也应该是负有职有责有权的。区别在于共产党是主要执政党,民主党派是次要执政党,共产党是领导执政的党,民主党派是参与执政的党。这是我个人的理解?有待探讨。我们只有在理论上搞清这个问题,才能赋予民主党派以一定的权力,才能真正贯彻毛主席1956年提出来的“长期共存,互相监督”的方针。“长期共存”是为了“互相监督”。十一届三中全会以后,又加上两句:“肝胆相照,荣辱与共”。“肝胆相照”就是赤诚交心,坦率直言;“荣辱与共”,寓意很深。比如:既然“荣辱与共”,那么决策的对错和政绩的好坏,民主党派也是有责任的,因此它们就应该参与决策并参与执行;既然“荣辱与共”,民主党派为什么只能担任副职而不能担任正职?随着我国政治体制的改革,社会主义民主的发展,今后民主党派当中有合适的人选,我认为也可以担任正职。由于民主党派多年没有发展,甚至停止活动,所以出现过后继无人的问题。十一届三中全会以后,民主党派才得到发展。今后,随着民主党的进一步发展,民主党派中有年富力强的同志,他们在各条战线上表现得很好,有合适的人选,也是可以担任正职的。20世纪50年代就有这样的例子。民主党派人士担任正部长的有十几个,黄炎培同志还担任过副总理。我们社会主义民主向前发展,难道还不如20世纪50年代吗?应该超过20世纪50年代。在多党派存在条件下,赋予民主党派应有的权力,使民主党派真正做到有职、有责、有权,权力适当分散,使民主党派能对共产党有效地监督、有效地制衡,这对发扬并发展社会主义民主大有好处。民主党派既是参与联合执政就要参与研究、参与决策、参与执行、参与改革,在研究、决策、执行与改革中互相监督。民主党的参与联合执政和监督可以使领导执政的共产党领导得更好,可以协助共产党把国家治理得更好,可以充分地发扬社会主义民主。近几年这方面是做了不少的工作但是还不够。互相监督还不是很完善。监督主要还只限于一年一度的全国政协会议,还有中央有重大决策时,召集各民主党派负责人开座谈会,征求意见。互相监督的形式应该随着实践的发展进

一步多样化。

三、党政分开

过去政治体制的弊病是形成了以党代政、党政不分的体制。这是我们体制改革过程中,要着重解决的重大问题。在十一届三中全会的公报中早就提出要解决党政不分问题。这个问题为什么很难解决呢?这有一个思想观念问题,也有一些切身权益问题。思想观念和切身权益搅混在一起,问题的难度就更大了。但是我们首先要解决思想观念的问题,权益的问题再进一步做工作。如果理论上应该这样做,共产党人就应该以人民的利益为重嘛!这样就好办一点。这个问题难度很大,因为长期以来实行的是以党代政、党政不分的体制。现在提出党政分开,很多人思想上不通。我参加一些理论讨论会,在党政分开问题上,我就听到过两种截然相反的极端意见。一种意见认为,不能搞党政分开,社会主义国家应由共产党领导,党政怎样能分开呢?为了精简机构,干脆党政合一。有的同志还提出了具体的方案,例如由党的总书记兼政府总理或人大的委员长。各级党政都合一,不要两套班子。我认为这样做后果是不好的。党政合一造成党不管党或少管党,政也不能发挥其应有的作用。以党代政的弊病使党政两方面都受损失。可能因为长期以党代政,使人们产生一种厌恶之感,所以一些同志又提出另外一种极端的意见。他们认为干脆不要党的领导,不要党,只要政权机关就行了。他们的根据是:革命应有共产党的领导,否则不可能夺取政权;但是共产党领导全国人民推翻三座大山、建立人民政权之后,就应该还政于民,把权力交还给人民自己管,何必还要党的领导?他们向我们提出这样的问题,即应该论证建设时期为什么还要有党的领导?其实这个问题是容易讲清楚的:人民当中有先进后进的区别,夺取政权需要党的领导,建设政权从某种意义上说更需要党的领导。要实现社会主义、共产主义这一宏伟艰巨的目标,没有一个先锋队作为核心组织来领导,群众是一盘散沙。政权机关不能没有领导核心。政党政治是近代民主政治的产物。封建社会没有党,实行君主专制。政党政治是从资产阶级民主革命时才有的,是近代民主政治进步的产物。由社会中各阶级的积极分子组成政党,提出一个纲领,通过竞选取得广大选民的支持,他们成为执政党,来领导这个国家。社会主义国家的政党制度

与资本主义国家的不一样。我们不搞他们那种各党平等竞选,轮流执政,我们是共产党一党长期稳定领导。社会主义建设应该有掌握社会发展规律和社会主义理论的政党领导,才能使国家沿着正确的航道发展。没有党的领导就会迷失方向。执政确实需要党的正确领导。但是斯大林搞的党政不分的体制,长期以来使人们都习惯于这种体制,所以纠正这个观念就很难。马克思、恩格斯没有提出过党政关系问题,他们没遇到过这个问题。列宁在十月革命后遇到这个问题,但是列宁只在原则上讲了。他指出:党要对国家实行“总的领导”,而不是过分频繁的细节干涉。列宁只提到这个地步,但是列宁在别的场合又讲过党和苏维埃的上层应该融为一体。所以这就很容易被人们误解,以为就是党政不分。实际上,列宁讲的话不是这个意思。他是强调苏维埃政权要有党的领导。后来斯大林就片面地理解了列宁的思想,搞了一个党政不分的体制。

党政不分的体制在我们国家是更严重的,从中央到基层一杆插到底。苏联并不是这样,苏联的基层还是党政分开的,尤其是在企业和事业单位,苏联早就实行一长制,即厂长负责制、校长负责制。过去长期以来,从斯大林到毛泽东确实认为党政不能分。1957年时不少同志就感到党政不分开弊病,党过多地干涉政,曾提出应该党政分开。凡是1957年提出要实行党政分开的都被划为右派分子,作为向社会主义猖狂进攻的一个主要论据。不仅一般的同志,甚至党的高级干部提出应该党政分开的,也被划为右派分子。举一个例子,当时浙江省省长沙文汉同志,他在整风鸣放中就提出应该实行党政分开。可能他亲身感受到省委书记对他这个省长干预过多。结果沙文汉同志被划为右派分子,开除党籍,到十一届三中全会以后才平反。斯大林搞的这个党政不分的体制,几十年以来使人们观念上认为党政不能分开。可是十一届三中全会总结了历史上的经验教训,在决议里写上要解决党政不分。我们走了多长弯路,付出了多大的代价才写上这几个字啊!可是很多同志的观念还是扭转不过来。决议虽然写了,但是近几年来却很难贯彻。我们理论上要认清党政必须分开。

党政分开以后,并不会削弱党的领导,反而会加强党的领导。党主要是在重大方针政策上作出正确的决策,提交政府审议采纳。党管干部不要管那么多,主要是管两级,即国家主要领导人和部长

级干部。这些干部的名单提交全国人民代表大会审议。该选举的选举,该任命的任命,由各个职能部门来进行。党管干部只管高层,中层和基层干部不要都由组织部门提名,不要管那么多。企业里头也是这样,党政企分开以后,科室干部由厂长来任命,不要由党委书记参与企业决策和任命干部。党政分开以后,党才能加强政治思想领导,对全国人民和全体党员进行马克思主义教育。基层党组织主要起保证作用、监督作用和教育作用。教育广大党员起先锋模范作用,执行企业的各项措施和生产计划,监督企业领导是不是按党的路线、方针办事。

党政分开不仅理论上讲得通,而且实际上有一些国家已经给我们作出了榜样。南斯拉夫在这方面经验是比较丰富的,做得是比较彻底的。南斯拉夫从1952年南共六大之后,就明确党起引导作用,实行党政分开。除了铁托因特殊情况担任终身总书记兼终身总统之外,党内各级领导人兼政府的各级领导职务。不仅领导职务分开,而且党组织及其领导人实际上不干预政府的事。如果仅是领导职务分开了,实际上还越俎代庖,代管许多事,就等于没有分开。南斯拉夫党主要把决策提交政府审议,不是给政府下指令。由政府机关经过审议,可以采纳,有不同意见也可以保留。党看出做法不对,也可以再提出意见。双方要协商。南斯拉夫把党的领导作用改为引导作用,正是为了表明党并不垄断领导权。这么做,有一段时间,党的领导有所削弱,所以从20世纪70年代以来,南共又提出应该加强党的领导。但它的基本做法没有改变,即党政领导人有分工,党不直接对政权机关发号施令,党只提出一些决策建议供政府参考、讨论、审议。南共在党政分工方面还有一个比较彻底的做法,就是党的机关工作人员不领国家工资。党的机关专职人员的劳动收入从党费开支,这条措施是比较彻底地体现出党政分开。由于采取这个措施,所以南共联盟的专职工作人员比较少,多了党费负担不起。南共二百多万党员,党的专职工作人员,包括打字员在内一共才六千多人。我们是四千多万党员,如果按南共的比例,我们党的专职人员只能有几万人,实际上我们是好几百万人,比南共多得多,反正我们党的工作人员都领国家工资,所以多了问题也不大。应该想到,这样增加了国家的财政开支。南共专职人员少,这与它的基层党组织不设专职人员很有关系。南斯拉夫的基层如学校、工厂都不设专职党的工作人员,党委书记

和委员都是基层民主选举产生。基层党的工作人员业余化、义务化,为党做工作,不拿报酬,是尽义务。工厂里的车间主任拿车间主任的工资,如果被选兼任书记,没有另外的报酬,在业余时间、假日给党做工作。这样的书记才是真正好样的共产党员。不仅这样,南共还决定,党的机关盖办公楼由党费开支,不能由政府出钱,因为这是党的办公楼,而不是政府的办公楼。总之,它们党政分开的界限是很清楚的。再举一个例子。中央党校曾派代表到南斯拉夫的铁托政治学校(南共的党校称作铁托政治学校)访问时,学校里没有中文翻译,就从政府部门借调一个翻译来接待我们派去的代表。借来半个月,这半个月的劳动收入就由党的机关开支,而不是由政府机关开支。我们可借鉴别人的经验,从我国实际出发,下决心实行党政分开。

四、政权机关内部的权力结构

政权本身内部还有一个权力结构的合理分工与有效制衡问题。政权机关内部,还常有三大职能部门,即立法机关、行政机关和司法机关。立法机关指全国人民代表大会,这是最高权力机关;行政机关是各级人民政府,从国务院到各省市县乡人民政府;司法机关就是各级检察院和法院。资产阶级提出过三权分立的理论,就是立法、行政、司法三权分立。这当然有它的欺骗性,旨在维护资产阶级统治,愚弄群众;但也有一定的合理性,它毕竟避免权力过分集中于某一机关。资产阶级国家实际上并没有真正实行三权分立,一般都是行政权力高于立法权力和司法权力。我们社会主义国家当然不能照搬资产阶级的三权分立。马克思总结1871年巴黎公社革命经验时提出“议行合一”的原则,这就是使代议制的立法机关与行政机关权力统一起来,行政机关应该由立法机关选举产生,并向立法机关负责,同时司法机关是独立的,它应该依照法律来审判。

可是实际上,自斯大林以来,社会主义国家机关内部权力之间的关系也是行政机关的权力高于立法机关和司法机关的权力。斯大林在世时,曾担任部长会议主席,掌握最高行政权。按苏联宪法规定,最高苏维埃是苏联最高权力机关,然而最高苏维埃被人们称为表决机器、橡皮图章,实际上没有掌握大权。党中央政治局的决定和政府机关的决定,最高苏维埃必须通过或认可。苏联几十年

的历史表明,最高苏维埃还没有一次对党中央和政府的决策加以否决过,或者作过重大修改。党和政府的行政权高于立法、司法机关的权力。受苏联影响,我们也有这种情况。在改革当中,应该调整政权机关内部的权力关系,应该使我们的人民代表大会拥有宪法规定的最高权力。

宪法明确规定“一切权力属于人民”,而人民代表大会是代表人民行使权力的最高机关。我们应该按宪法办事,加强人民代表大会的作用,提高人民代表大会的权力。这样就应该对人民代表大会具体的体制进行改革。现在人民代表大会的代表的产生就有问题。现在全国人大代表还没有采取直接选举的办法,而是间接选举产生。应该准备尽快改变为直接选举。不论是间接选举还是直接选举,人大代表都应该由真正代表各行各业、各地区选民的人士充当。不应该把人民代表作为一个荣誉的职务,不应该过多地由各方面的党政领导干部和各行业的劳模来担任。群众中流行着这样的顺口溜:“老干部离休不要怕,不进政协进人大。”未离休的党政领导干部也不宜过多地担任人民代表。人民代表应该选拔能密切联系群众、敢于仗义执言、有一定政治经验和科学文化知识的年富力强者担任。劳模在各行业的生产中起重大作用,但不一定担任人大代表都很合适。代表的产生应该有一定的群众基础。我们现在的代表很多都是各级党委提名的,然后通过一定的选举形式产生。所以许多代表当上代表之后,对党感恩戴德,感谢党给予的荣誉和信任。人民代表首先不是感谢人民给予的荣誉和信任,因为他不是人民提名选举的,而是党委挑选的。这种做法应该改革。不然人民代表怎么能够充分反映人民的意志呢?人大怎么能起最高权力机关的作用呢?人民代表机构不能是橡皮图章和表决机器,应该真正起最高权力机关的作用。政府行政机关应该真正向人民代表大会负责,接受人民代表大会的监督。要大力精简行政机构,简政放权,提高工作效率,克服官僚主义。简政为了放权,放权才能简政,力戒恶性循环。20世纪50年代以来,我们曾经多次精简行政机构,但事实上往往是精简之后又有更大的膨胀,膨胀之后又精简,形成恶性循环。其根本原因在于只简政而不放权,而且行政机关管辖的事还越来越多。这个深刻的历史教训应该认真记取,坚决改正。司法权这几年我们大有进步,有法可依了。各级法院院长和法官依法办事。但是由于长期以党代政、行政权力过

大的体制,使各级法院院长和法官感到很难当好。法院院长和法官往往难以独立审判,时常受到党政领导人各种形式的干预。因而今后要强调司法独立,法官(共产党员法官也是这样)应依法办事,依罪据法量刑。至今还有法院院长被党政部门免职,或被调到其他县去的事情发生。法院院长是由各级人民代表大会选举产生的,各级党委无权免职或调离。当然,也有法院判决不公的事发生,这也要接受人民群众的监督,依照法律程序处理。

总之,政权机关内部应调整权力结构,提高立法机关的地位,加强司法机关的独立作用,削减行政机关的权力。这是我们改革的方向。

五、中央集权与地方分权的合理结构

中央集权与地方分权的关系实际上也是政权机构内部权力分工问题。前面讲的立法、行政、司法,那是横向的权力结构关系,中央与地方权力的关系是纵向的权力结构。纵向也就该有一个合理的权力结构。

我们传统的毛病是中央集权过多,地方分权太少。这有国内和国际两方面原因。国际上有帝国主义包围和武装入侵危险;国内有封建专制主义传统,专制统治一般是要求高度的中央集权,地方自治是近代资产阶级革命和资本主义社会化大生产发展的产物。我国自秦汉以来二千多年一直是实行高度中央集权制。后来在革命战争环境中为了反对地方分散主义,我们也是强调集中。全国解放后受我国历史和苏联模式的影响,也是实行高度中央集权制,中央对有些问题统得过死。实践证明:这样不利于调动地方积极性,使各地难以因地制宜,发挥地方优势。把条件和基础很不一样的全国各地都搞成一种模式,就无法使社会主义充满活力。

近几年在政治体制中已经开始进行中央集权与地方分权的试验,取得了一定的成效,这方面今后还要坚持贯彻下去。应该在人权、财权、物权、事权这四大权领域,使中央和地方有一个合理的配置。在坚持中央集权的前提下,应该实行地方分权,分省、市、县等级,分级管理,对人、财、物、事四大权要适当分权。各地有权选举、任命自己的干部,不要都由上级委派。上级要负责协调各地干部的交流。除依法上缴中央的财政收入和物资外,地方应有财权、物权以及依法自主处理对内对外事务的权力。

在这方面南斯拉夫也给我们提供了经验教训。南斯拉夫为改变过度中央集权的体制,他们从20世纪50年代开始实行工人自治的制度,后来又发展为社会自治。社会自治的理论方向是对的,但是南斯拉夫有一段时间分权过急过猛,中央只保留了国防、外交等大权和重要决策权,中央的财政收入过少,地方的过多。所以,有一段时期南斯拉夫在全国很难搞重点的基本建设项目。经济也出现过失控的现象。南斯拉夫的教训是共和国这一级权力过大。南斯拉夫是联邦制国家,有六个自治共和国和两个自治省,共八个单位组成。所以20世纪70年代末以来南斯拉夫又提出要反对地方集权主义。五六十年代他们反对中央集权主义,权力下放;七八十年代又反对地方集权主义,因为地方权力太大。看来中央集权和地方分权怎样合理结合,这是一个政治科学问题,又是一个政治艺术问题,需要很严密的科学和很高超的艺术来掌握这个尺度,使中央集权和地方分权适当地结合。

但是从整个社会主义国家发展趋势来看,应该发展地方自治。因为社会主义国家终究是要消亡的。发展地方自治也离不开中央集权。没有中央集权就会出现地方各自为政的局面。但是中央不应过多过度集权,应有步骤地逐渐地分权。社会主义越向前发展,各地的人民自治也越充分,发达的社会主义将是地方人民自治的联合体。未来将由地方自治到地区联合,到全国一体,到世界大同、天下一家。就是到那个时候,也还有地区性、全国性、国际性的共同问题要有中心机构来协调并统一管理。

六、党、政与经济单位的权力结构

全民所有制的工业、农业、运输业、商业和服务性行业等所有经济单位,本来应该是独立的经济实体,理应按照经济规律进行生产和经营管理。然而由于过去全民所有制是采取国家所有制形式,以致国家政权机关运用行政手段对企业干预过多,各个企业实际上成为政权机关的附属物;而企业的党委又直接掌管大权,即便是实行党委领导的厂长负责制,厂长也无实权。这种党企、政企不分,以党以政代企的体制使得企业缺少活力和生机,从而难以提高竞争能力和经济效益,无法促进生产力的大发展,这是非常不利于社会主义物质文明建设的。

调整这种不合理的权力结构的关键在于使企业成为独立的经

济实体,实行厂长负责制(厂长由职工选举或招聘,也可任命),国家政权机关主要在宏观方面指导企业,并尽力为企业服务。中央机关主要是制定经济计划,下达少量的指令性计划,更多地依靠指导性计划;地方机关侧重具体政策与计划的拟定和实施。国家机关一般不在微观方面对企业进行行政干预,更多地运用经济杠杆——税收、价格等手段指导企业。这不仅需要树立明确的观念,而且要有具体的条例,划分职责并保证实施。企业要有充分的自主权,自行掌握人、财、物、事四方面的大权。企业的党组织起保证、监督和教育作用。如果厂长对企业的经营管理偏离党的方针政策,党组织要提出意见;平时要加强对党员的思想教育,使党员在保证完成生产任务方面起先锋模范作用,并影响、带动广大党外群众。这些方面近几年改革已经取得一定成效,但是阻力还不小,传统观念和习惯势力不易改变,还要继续解决这个问题。

企业中还要发挥职工代表大会和工会的作用,使之成为有效的权力机构,体现出广大工人是企业的主人,用以增强民主管理,监督企业的干部,并防止厂长个人专断。总之,企业中的厂长、党委、职代会和工会之间以及董事会、监事会等应有合理的权力结构。

七、党、政与文化单位的权力结构

社会主义国家的学校、科学研究机构、文艺团体等等可以统称为文化单位或事业单位。科学、教育、文化有其自身的发展规律和特点。过去由于社会主义的国家政权一统天下,所以国家机关运用行政手段对各个文化事业单位干预过多,而各事业单位的党委又包揽一切。这样党委、政府揽权过多,使得各事业单位缺少活力和生机,从而难以生产丰富多彩的精神产品,难以培养出出类拔萃的人才,这是非常不利于社会主义现代化建设的。调整这种不合理的权力结构关键在于使各个事业单位拥有一定的自主权,在规定的范围内掌握人、财、物、事四方面的大权,实行首长负责制。国家机关对事业单位实行分级管理。中央机关主要管大政方针和宏观规划,而具体政策、体制、计划的制订和实施以及对事业单位的领导、管理和检查则交给地方机关。各文化事业单位的党组织,如同企业单位的党组织一样,只起监督、保证和教育作用。各文化事业单位也应有首长、党委、职工代表大会和工会之间的合理权力结

构。各文化事业单位一定要按照文化科学教育发展的规律办事。要在马克思主义指导下真正贯彻“百花齐放,百家争鸣”这一文化科学的基本方针,避免各级党委和政府滥用行政权力和行政手段干预学术自由。

八、党政机关和人民群众团体的权力结构

社会主义国家有很多人民群众团体,诸如工会、青年团、妇联、宗教团体等等。近几年来随着实行对内搞活、对外开放的方针,涌现了更多的群众团体,诸如各种专业性的学会、研究会、个体劳动者协会、消费者协会、国际学术交流协会等等。各种群众团体各自反映并且代表部分群众的利益和要求。要发扬社会主义民主,做到权力的合理分工和有效制衡,应该考虑赋予各社会团体一定的应有的权力。不要使各社会团体成为党的驯服的工具,单纯地执行党的决策,还应该让他们代表他们联系的各方面的群众,对我们党的决策和实践有批评权、建议权、监督权,甚至在一定范围内参与决策。各社会团体都联系一定范围内的群众,工会联系广大的工人,青年团联系广大的青年,妇联联系广大的妇女,学术团体联系学术工作者,宗教团体联系宗教信徒。各个群众团体联系一定范围的群众,因此它们就能反映一定范围内群众的意见,也代表一定群众的权益,因此它们都应该拥有一定的权力。

社会主义国家传统的做法是把各人民群众团体作为无产阶级专政的“齿轮”和“传送带”,把共产党作为专政体系的“核心”。如果从党是领导力量而言,这是有道理的。但长期以来,我们更多的是把各群众团体作为完成党政机关的各项任务的工具,很难代表并反映各方面群众的利益和要求,很难对“核心”进行反馈。这种做法从理论上说来源于斯大林的无产阶级专政组织体系论。斯大林认为共产党是无产阶级专政体系的核心,其他的组织都是围绕着这个核心转的传送带。因此,斯大林提出了一个传送带理论。实际上斯大林的这种解释和列宁的思想是不完全符合的。传送装置理论、传送装置这个提法,列宁是讲过。列宁讲的传送装置,中心意思是讲,党对各个组织的领导作用,是从这个意义上讲的。领导应该集中为一个中心,不能多元领导;领导应该有中心,但权力应适当分散,有分工。列宁自己就明确提出来过,工会应该参与同党内和苏维埃国家的官僚主义分子作斗争。可见按列宁的提法,

工会不是消极被动的,不是只听党的话,围着党转。列宁当时反对无政府工团主义,反对托洛茨基派。无政府工团主义是主张夺取政权后,应该由工会取代党,取代国家,这是无政府工团主义的错误思想。托洛茨基曾提出一个错误口号,叫做:“工会国家化”,他要把工会变为国家机关的一部分。列宁是反对这两种思想的,但是列宁并不认为工会在无产阶级专政条件下单纯就是党的传送装置,不能反馈,不能对党起一点监督作用。后来斯大林对列宁理论的片面理解,造成苏联的工会实际上只能做党的驯服工具,贯彻党的各项方针政策,不能代表工人对党提出建议、批评等。这样的权力结构,当党决策失误(这是难以完全避免的)时,就会使党和政府脱离群众、损害群众的利益,也使得这些群众团体在群众中失去威信,其结果就会加深党政领导同群众的矛盾,甚至导致发生群众性的动乱。这已经为一些社会主义国家的实践所证实。要调整这种不合理的权力结构就要在坚持党政机关领导作用的前提下赋予各群众团体对党政机关有一定的制约权,诸如在重大方针政策和党政干部思想作风问题上的建议权、批评权、监督权等。

东欧一些国家在政治体制改革中曾作出了新的探索,比我们先走一步。例如匈牙利、南斯拉夫很注意政治体制改革先行。南斯拉夫实行了工人自治,企业里建立了工人委员会,作为企业的最高权力机关。企业里党的组织只起保证作用,党员只起先锋模范作用。匈牙利工会有很大的权力,匈牙利没有照搬南斯拉夫工人自治的做法。匈牙利工会不仅参与国家的决策,而且在企业里拥有否决权。在企业里讨论重大问题时,工会代表参加,尽管他只有一票,但并不实行少数服从多数的原则。工会代表认为工厂里的某项决议不符合工人的利益,他可以使用否决权,这一票可以否决决议,使决议不能通过执行。匈牙利党领导人对工会的评价是很高的。卡达尔就曾说过:“工会和党是工人阶级的一母同胞”,即一个母亲生的同胞兄弟。党是工人阶级的先锋队,工会是工人阶级的群众组织,先锋队并不凌驾于工会之上,让工会唯命是从,二者是亲兄弟,妈妈是工人阶级。

我们国家的妇联代表广大的女职工和群众的权益。妇联提出过一个意见,原来中央考虑女职工55岁退休,男职工60岁退休。妇联就代表妇女提出,这件事最好不要硬性规定。实践证明,许多女同志的寿命都比男的长,世界各国统计都证明这一点。许多女

同志也不是 55 岁就丧失了劳动能力,不一定比男同志早丧失五年,所以,不要一刀切。应该根据健康情况灵活掌握。这个建议是有一定道理的。这个建议提出来后,中央转发了妇联这个报告,没有加可否以后,劳动人事部还是没有采纳。如果妇联有一定的权力,就应把这个建议提交给全国人民代表大会,按一定的程序进行审议,审议后表决,表决后再交给政府采取措施。我们国家的职工离退休制度,这件大事应该由人民代表大会立法,不能由某一部门来决定。由人民代表大会立法时,就应该认真听取妇联的意见。近几年我们国家建立了许多学术团体,这是好的现象。国家对学术团体拨款给以资助,学术团体对国家的决策也应该有建议权、批评权。如果学术团体不参与决策,那只是纸上谈兵。如果只是在小范围内讨论,领导也不知道讨论当中有什么建议,有什么意见。学术团体应该对党和国家起一个智囊团的作用。它的建议不合适,可以不采纳,但是不要乱扣帽子;对于合理的建议,应该采纳,为决策民主化、科学化起咨询、参谋作用。

各人民群众团体的作用实际上是人民群众作用的体现,是人民群众权力的表现。

九、干部的权力

顾名思义,干部是党政机关中的骨干部分,是人民群众中的骨干部分。他们是制定、执行政策的骨干,是带领群众前进的骨干。干部拥有决策权、指挥执行权、行政办事权。干部工作的水平在很大程度上又决定于干部的素质。举凡干部的选拔、任免、考核、奖惩、升降、监督、弹劾、调配、培训、工资待遇、退休等应该制度化。社会主义国家的干部区别于剥削阶级国家的官僚,他们应该是人民的勤务员、社会的公仆,要采取各种有效办法防止他们蜕变为人民的老爷和社会的主人。

社会主义国家的干部应该是社会的公仆、人民的勤务员,这在理论上已经解决了。但是从斯大林以来,干部人事制度确有不少缺点,需要我们克服。我们建国以来照搬苏联模式,在这方面也存在不少缺点。主要是在干部制度方面实际上实行等级授职制,一级一级从上到下任命,等级授职制是封建社会的官僚制度,资本主义国家早就不用这个办法,社会主义就更不应该使用。资本主义国家的首脑,像美国总统是由选民选举产生的。社会主义国家在

选举制度方面应该比资本主义国家做得更好。但是,我们过去只采用了资本主义选举的某些形式:实际上还是任命。而任命又没有很好地走群众路线,征求民意,听取群众意见。因此这种等级授职制很容易形成裙带关系,形成宗派集团。很容易使一些干部主要是找后台、抱粗腿才得以晋升,而把广大人民群众的疾苦和要求置之度外。近几年在改革干部人事制度方面中央提出一些方针政策,如选拔干部四个标准,即革命化、年轻化、知识化、专业化,这在总的方面是好的。但是由于这种等级授职的传统做法没有改变,所以尽管提出了好的标准,实际上也未能很好地体现,符合这四个标准的人由谁来选择呢?还是由原来的领导人来选择,而他在选择当中又很少听取群众意见,因此选择的圈子很小,只限于自己熟悉的部下,甚至最熟悉的秘书,所以不少人选择秘书接班。甚至出现不正之风,选择自己的子女、亲属;如果不便选择自己的子女、亲属,便你选择我的子女、亲属,我选择你的子女、亲属,作为一种交换。这种任人唯亲的现象,在群众中造成很坏的影响,以致有人编成这样的顺口溜:“年龄是个宝,学历不可少,后台是关键,民意供参考。”

29

我们的干部制度应该采取下面的做法:党和国家机关的各级领导人应该真正由选举产生,这可以称之为选任;很多职能部门的干部,很多专业干部应该采取考任和聘任的办法,即通过挑选或聘请担任;具体工作部门的干部则可采取委任。我们也不是任何级别的干部都选举,大体上可分为选任、考任、聘任和委任四种办法,分别根据具体情况而定。不论哪一种办法,重要的是要走群众路线,发挥人民群众在选拔干部中的作用。对干部还要规定明确的任期,平时应该有明确的考核制度,一年搞一次年终鉴定、评比,甚至像有的单位在年终对干部进行信任投票,看看群众是不是信任他,在深圳的一些单位就这样做了。如果不能得到多数群众的信任,本人可以辞职;如果本人不辞职领导可把他降职使用,甚至可以免职。干部还要定期交流。为了铲除裙带关系,应该实行干部回避制度,就是本地人不应该在本地担任领导干部,本县人不能在本县当县长,这在封建社会都有规定,要易地作官。在本地担任领导干部,难免形成这样那样的裙带关系。干部同其直系亲属在一部门工作,也很容易形成各种各样的裙带关系,所以也要回避。现在确有一些地区和部门出现某个家族的“家天下”现象,成“父子

官”、“裙带网”。报上已经揭露了有的地方出现“书记专业户”，一家父母儿女有五个都当上党委书记，群众对此很有意见。一定要尽快实行干部的近亲回避制度，禁止有血亲和姻亲关系的干部在同一单位工作，禁止本籍干部在原籍地区担任重要领导职务。各地领导干部要定期流动。应该大力纠正、改革我们的干部制度。

干部的工资待遇，这是涉及万家亿户的大事理应由全国人民代表大会立法。干部的工资制度，不宜由哪一个领导部门作出决定。领导部门可以提出一个草案，提交人民代表大会审议、通过、立法。这样才能使干部的工资等级和待遇有一个合理的规定，不至于和人民群众差别过大，也不至于歧视知识分子，使得工资制度只对当官有利。1985年的工资改革不利于广大知识界和职工，只对当官的有利，应该总结这个经验教训，尽快改正。

只有对各级各类干部的职责和权力范围作出明确规定才能加强干部的责任感并防止他们滥用职权。我国亟待制定一部较为完善的国家机关工作人员法，使各级机关可依法解决干部问题，使人民群众可依法监督干部。目前我们干部工作中任人唯亲的现象还是较为突出的，干部以权谋私的腐败现象也很严重。一定要通过完善社会主义法治，增强群众监督来改善干部工作，限制干部的权力，防止干部搞特权。如何铲除干部的特权，这是社会主义国家的一个老大难问题，只有通过民主化和法治化才能根本解决这个问题。

十、人民群众的权力

这是社会主义国家政治权力的主体和根本。我国宪法规定“一切权力属于人民”。实际上长期以来由于以党代政、党政不分，党政权力过于集中的弊病，广大人民没有多少实权，群众认为“人民只是名义上当家，实际上不作主”。在政治体制改革中，不能只限于在党政之间和政权机关内部调整权力结构，更重要、更带有根本性的改革是赋予人民以真正的权力。

首先，要使人民真正享有宪法规定的各项权利，如选举权、被选举权、对任何国家机关和国家工作人员的批评权、建议权、罢免权、申诉权、控告权、检举权等等。选举应尊重选民的意志，由选民和基层提名，不要由党政机关提名；对官员的批评、建议、申诉等等，要认真负责受理，不能敷衍塞责，没有下文。

其次,要切实保证公民言论、出版、集会、结社、游行、示威等政治自由,这是公民表达其政治意见的重要方式,不得随意加以侵犯和限制。报刊舆论是反映人民意见的重要阵地。在西方资本主义国家,舆论被认为是立法、行政、司法之外的第四种权力。在我们社会主义国家,人民群众与党政领导的根本利益是一致的,这与资本主义国家是根本不同的;但是不可否认,两者之间在根本利益一致的前提下也存在矛盾。通过报刊舆论揭示出来有利于矛盾的缓解和迅速解决,而不至于因掩盖起来导致更加尖锐和激化。

再次,人民群众还应该知情权,国家、社会大事应该通过各种渠道让人民群众了解、知情,不能借口保密而不让人民知道内容。现在很多消息是“出口转内销”,这是很不正常的,应该纠正。人民群众只有知情才能正确地议政、参政。

最后,要保证人民对国家机关和国家工作人员真正能够有效行使监督权,为此就要健全人民监察制度。20世纪50年代时政府之下曾设有人民监察部,到60年代就取消了。现在虽然宪法规定人民对违法失职的国家机关和国家工作人员有申诉、控告和检举的权利,但是没有专门的机关负责受理权(党的纪律检查委员会只能受理党员的问题,而且只限于党的纪律处理)。看来要尽快建立并健全人民监察机关。国务院正准备建立监察部,这将是良好的开端。但是我认为监察机关按理应该由各级人民代表大会选举产生,它不应设在政府之下,而应该设在人民代表大会之下,日常活动归人大常委会领导,只对人民代表大会负责。人民监察机构如果在各级政府领导之下,那么政府领导人又由谁来监督呢?监察部很难监察与之平行的其他部的部长级干部,更无法监察更高级的干部。所以我认为监察机关应该设在各级人民代表大会之下,这样才便于真正对政府的各级领导干部实行有效的监督。但是这个意见一时还很难做到。为什么呢?我提出这个意见后,有的同志就向我谈了以下的情况。他也认为我讲的道理是对的,但是实际上很难做到。他说50年代的时候,不少人认为国家统计局不应该设在国务院底下,而应该设在人民代表大会,由人民代表大会选举产生,归人民代表大会领导。这样国家统计局统计的数字才可能比较客观,比较准确。若设在政府底下,如果统计不符合政府领导的意见,政府就不让公布,还要统计局重新统计。统计的方法很多,换一种统计方法来统计,就可能增产很多,或者减产不那

么多。但是统计局从局长到办事员都反对把统计局设在人民代表大会。因为一设在人民代表大会之下,统计局的编制、用房、汽车、电话等等都减少了。这是因为我们人民代表大会权力太小,人权、财权、物权、事权太小,而行政机关的权力却很大。如果是国务院底下的一个部,那么编制、住房、汽车、电话等等都比较充分地得到满足。看来关键是提高人民代表大会的权力,才能使某些机构愿意设在人民代表大会里,才能够代表广大人民的利益起作用。

以上所述调整政治权力结构的十个问题,如果进一步概括,可以归纳为党权、政权和民权三大系统。现有的政治体制是党权大于政权,政权大于民权,这是一个倒金字塔型的权力结构。它不利于发挥政权机关的作用,不利于激发广大人民群众的积极性和创造性,妨碍经济体制和文化管理体制的改革,妨碍生产、科技、教育、文化的发展,非加以改革不可。

从以上十个方面可以看出,政治体制改革涉及的问题很多、很广,它是一项任重道远的社会系统工程。这十个方面如果真正都能做到权力的合理分工和有效制衡,看来要花一二十年的时间。这是我个人的估计。所以政治体制的改革要谨慎、细致、稳妥地进行,不能操之过急,不能急于求成;应该首先在理论上拨乱反正,提高认识,统一思想,纠正很多错误的、过时的观念,然后选择条件比较成熟的、容易做到的事情先着手进行。例如,干部制度改革、精简机构,这是大家认识比较一致的,条件比较成熟的。重大的问题像党政分开,决策民主化、科学化,也要逐步进行。为了避免在政治体制改革当中出现不必要的一些混乱,所以我们一定要强调政治体制改革应该在党的领导之下,有领导、有步骤地进行;不要在宣传上、实际上搞一哄而起,那样会把我们的工作搞乱。如果国家出现一些动乱,那就更不利于我们的改革。所以说,政治体制改革应该逐步地按部就班地进行,现在更多地应该是在理论上探讨,纠正许多过时的观念。当然,发扬并发展社会主义民主是广大人民群众的要求,我们强调在党的领导之下,由上而下有步骤地进行,这不等于说不要由下而上的积极配合。《共产党宣言》上说过:“工人阶级革命的第一步就是无产阶级变成为统治阶级,争得民主。”“争得民主”的提法,我看是正确的。我们应该积极争取民主,配合党的领导,有步骤地进行体制改革,把我们的政治体制改革推向前

进,以推动我们社会主义体制的全面改革。

政治体制改革不仅要改变人们的固有观念和习惯势力,而且还会使不少党政领导干部感到失去特权和减少权力的痛苦。我们共产党人是全心全意为人民服务的,是为无产阶级和全人类解放而奋斗的。过去许多先烈前辈流血流汗为人民夺取政权、掌握政权,当今社会主义民主的进一步发展和社会主义现代化建设需要改变以往权力过度集中的结构,我们就要重新学习,勇于改变固有观念和习惯势力,自觉地主动地分权、放权,尽快地促使权力结构合理化。这样做是符合马克思主义理论,顺应历史发展的潮流,符合人民群众的利益。我们应该见义勇为,站在改革的前列,充当改革的先锋。

改革的热点、焦点、难点 在于过度集权的政治体制^①

——1989年《未定稿》记者采访录

一、为什么政治体制改革要先行

记者：我国十年改革取得了很大的成绩，但新的问题却以更尖锐、更复杂的形式出现了，究其根源，您认为我国十年改革最大的失误是什么？

高放（政治学家）：十年改革最大的失误就是政治体制改革与经济体制改革不协调，经济体制改革迈大步，政治体制改革迈小步，两条腿不协调，走路走不稳，跤就摔在这里。本来政治体制改革不仅要与经济体制改革同步进行，而且还要超前，起先导作用。这一观点基于两个原因：一是现有社会主义国家的建立都是政治在前，经济在后，先夺取政权，建立政治体制，然后依靠政权，依靠政治体制去建立经济体制。二是经济体制的毛病是统得太死，指令性计划贯穿整个经济运行过程，而经济体制的高度统制正是由政治体制的高度集权派生的。既然根源在于政治体制，所以我认为中国的改革，政治体制改革应当领先于经济体制改革。

二、十年来政治体制改革两进两退

记者：在我的印象中，党的决议、文件和领导人的讲话中都多次明确讲到政治体制改革，比如，“不搞政治体制改革就不能保障

^① 1988—1989年之交，当新权威主义思潮在我国盛行时，我对此是持不同意见的中国社会科学杂志社《未定稿》编辑部记者孙麾同志于1989年3月9日同我进行访谈。他随即根据录音整理出稿子，以《反对“新权威主义”，呼唤政治体制改革》为总题目，在该刊1989年第5期发表了关于“新权威主义”的系列采访录。这篇采访录经我修改审订。

经济体制改革的成果,不能使经济体制改革继续前进”,“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”;“没有民主就没有社会主义,就没有社会主义的现代化”。可是从实践来看,差距却很大,这种理论与实践相脱节的根源在哪儿?现在我想请您总结改革历程的特点,谈谈您的看法。

高放:回顾党的十一届三中全会以来政治体制改革的历程,作为学术研究客观地考察,可以概括出这样一个特点,就是政治体制改革呈现出两进两退的现象。我们的中央领导人不是顽固守旧、不思改革的。十一届三中全会以来,正是中央领导人总结了斯大林、毛泽东个人专断的教训,在经济体制改革迈开一步之后,思想上认识到政治体制非改不可。但为什么会有两次前进、两次后退呢?这里面的原因确实值得深入探究。

从政治体制改革方面来看,第一次进步的起点是从十一届三中全会到1980年8月18日邓小平在中央政治局扩大会议上的讲话,亦即《党和国家领导制度的改革》。这段时间,中央总结了国际共产主义运动中从斯大林到毛泽东那种过度集权的弊病,认识到个人独揽大权、搞终身制,指定接班人等等这套做法与民主化要求相违背,因而要对政治体制做一次重大改革。特别值得注意的是,当时还没有用“体制”这个词,所提出的是要改革“制度”,这说明,1980年已感到社会主义的改革应当以政治改革为先导。但到了1982年十二大,从通过的党章来看,已开始后退。在根据邓小平“8·18”讲话精神起草的党章草案中,原来曾提到进入中央委员会要有年龄限制,领导人要有任期,要恢复党代表大会的常任制,要设一个监察委员会等等,这些都是非常好的设想;结果一拿出来讨论,就通不过,后来十二大通过的党章把这些好的设想都改了。而代之以没有年龄、任期限制的模糊提法:“任何领导职务都不是终身的”。因此,可以认为十二大是一个后退。十二大之后,政治体制改革一度停了下来,但经济体制改革却迈开了大步,特别是1984年十二届三中全会做出了《关于经济体制改革的决定》,要放手发展商品经济以后,一下子出现许多问题,尤其是生产和流通领域的官商、官倒日益严重,结果是全民经商,普遍失控。于是,中央领导人又感到政治体制改革问题迫切了,1986年春季邓小平又重提政治体制改革,这次强调的是“体制”,不再用“制度”一词。这个提法的改动是因为发现政治体制与经济体制改革不协调,以至出了许

多问题,经济体制改革难以正常进行下去。重提政治体制改革以后,全国都感到振奋,召开了许多研讨会,提出很多意见和方案。在这个过程中,不免也有一些不合我国国情的主张,加上年底的学潮,结果有人就认为政治体制改革急不得,会动摇中央的集中领导;接着1987年初开始反对资产阶级自由化运动,把政治体制改革的呼声压了下去。到5月,中央再次提出政治体制改革,并在7月1日以党史上罕见的方式再次发表邓小平1980年的“8·18”讲话,这意味着中央要唤起全党全国人民对政治体制改革的重视。这之后,中央政治体制改革研究小组加紧工作,为中央提供政治体制改革方案,还曾设想单独作一个关于政治体制改革的决议,以便与经济、科技、教育、精神文明决议相配套。一直到十三大,中央决心都很大,十三大的报告关于政治体制改革的内容有许多新思想。总的来看,从1986年初到1987年底的十三大,这段时间,虽然有反复,但就民主化进程来说,是有前进的,党内外政治情绪也比较高,可以说是第二次前进了一大步。然而,1988年开始又第二次后退了,后退的原因现在研究得还不是很透。从现象上看,可以举出两件事情为例:(1)以民主化为例。七届人大一次会议,虽然增加了开放度和透明度,但在人选方面,却没有很好采纳民意,好些代表提出了许多中肯的意见,论证很充分,包括新党章关于干部年轻化的条文,结果还是自上而下贯彻中央的意见,要党员与中央保持一致,党员在人民代表中远超过半数,实际上这样做在群众中反响异常强烈。(2)以党政分开为例。去年5月突然提出要“闯物价关”,说是“长痛不如短痛,短痛不如阵痛”。可是这样一件涉及亿万人民利益的大事,在决策程序上缺少民主化。且不说人民代表大会常委会和国务院常务会议没有讨论,连中央全会也没有讨论,只由几个人决策。结果5月份开始闯物价关后,社会上出现了挤兑和抢购风潮,全国混乱,经济局势一度出现险情。到8月底由国务院出面急刹车,宣布把物价改革推迟,才使得风潮平息下来。

从以上对十年政治体制改革的简单回顾来看,集权政治非改不可。但为什么遇到实际问题就会出现倒退呢?原因是多方面的,既有思想认识上的偏差,例如总怕政治体制改革太快会削弱党的集中领导,会引起社会动乱;也有习惯势力在作怪,过去以党代政习惯了,老毛病不断重犯;追究更深刻的原因,恐怕是对权力的崇拜,怕失去权力。失去权力对长期执掌大权的人来说是异常痛

苦的事,失落感的背后还是利益在起作用,因为权益不可分。

三、决不能以新权威主义为旧体制作理论辩护

记者:您对十年政治体制改革两进两退的分析,恰好说明了集权政治是中国现代化的阻碍。现在我们再来看看“新权威主义”,问题就比较清楚了。

高放:中国的改革走到目前这样一个十字路口,“新权威主义”绝不是出路。“新权威主义”的实质就是为政治体制改革的这两次后退作理论上的辩护。如果说政治体制改革第一次后退以后,党总结了1982年至1985年经济改革实践,进一步明确政治体制改革非加快进行不可,从1986年到十三大又有了新的方案,那么,现在提出“新权威主义”,只能是帮倒忙。如果按照他们的主张,党政就不能分开,权力就不能下放,民主就不能推行,十三大提出的政治体制改革的种种设想都要作废。问题的关键是新权威主义已经不是在中国能不能成立、可行不可行的问题,而是近几年来已经这样实行了,所以,“新权威主义”不是为政治体制改革作的退却辩护又是什么?

记者:您这个评价切中了要害。除此之外,“新权威主义”理论本身是不是也大有问题?

高放:这个理论确实大有问题。至少可以举出两点。一是概念模糊。马克思主义并不一般反对权威,应当承认社会发展不能没有权威,问题是需要什么样的权威。从“新权威主义”的主张来看,要的是领袖个人的权威,即政治、军事强人,铁腕人物。我们首先需要的是民主的权威、群众的权威,在这个前提下,我们也需要领袖的权威,但这种权威要有限制或制约,不能绝对化,不能凌驾于群众之上,不能破坏民主。除此之外,我们还要讲法治权威,群众发挥作用的重要据点是人民代表大会,这是人民群众的最高权力机关,由这个权力机关制定一系列比较完备的法律制度,而且保证司法独立,依法办事,任何人不得超越法律权威之上。再有,在精神文明建设上,还要树立社会主义道德权威、理论权威、思想政治工作的权威,我看这些权威也都需要。“新权威主义”用一个“新”字掩盖了两种权威的质的区别,所以,我们要讲清楚这一点,否则,我们反对新权威主义,他们就会说我们是主张无政府主义。关键还是如何界定权威,权威应该建立在什么基础上。二是从方

法论上讲,“新权威主义”犯了一个很大的机械的历史类比的错误。新权威主义者很喜欢强调第三世界一些国家或东亚“四小龙”在民主机制不具备或集权政治下新权威如何起作用。这里忽视了一个大前提,即两种社会制度根本不同。在私有制为主体的社会中,国家没有掌握多少企业,政治上缺少民主并不妨碍私人经济的自由发展;而我们是社会主义国家,社会公有制经济以国有制为主,大量物资、经济命脉都掌握在国家手中,所以,政治上过度集权,商品经济就不可能迈大步,而且无法根治官商、官倒问题。况且第三世界一些国家和地区,如东亚“四小龙”经济上能够发展较快并非都缺少民主机制。例如新加坡自1965年成立共和国以来,就是实行议会民主制、多党制。新加坡现有19个政党。人民行动党虽然长期执政,但都是每隔4年竞选得胜才得以连任的,议会中仍有民主党等反对党。新加坡政府在实行民主监督、廉政肃贪等方面是颇有成效的。

我觉得,有个问题我们必须好好深究一下,就是:社会主义国家在世界上声誉最不好的是什么?社会主义国家体制上最大的弊病是什么?我看就是缺少民主,权力过分集中。从斯大林开始,权力过分集中于一个党,在党内权力过分集中于一个领袖。因此,社会主义国家改革的热点、焦点、难点都集中在如何彻底改变这种个人高度集权的政治体制上。国际共产主义运动史沉痛教训表明,任何杰出的人物在这种政治体制下都逃不脱悲剧的命运。理论工作者如果真正为人民大众的根本利益和长远利益着想,就绝对不能以新权威主义为一个人或几个人过度集权的旧政治体制火上加油,应该是头顶浇水,釜底抽薪,大力推进政治体制改革。

中国改革应政治先行^①

——香港《文汇报》特稿

应中文大学联合书院之邀来港访问的中国人民大学国际政治研究所所长高放教授昨日提出这样的见解：中国的改革应该以政治体制改革先行，从而带动经济体制改革。他批评过去十年来中国的改革是经济方面迈大步，政治方面却迈小步，结果是瘸子走路走不稳。

一、国营经济要搞活，私营经济要发展

高放 1988 年 11 月 8 日在联合书院作题为“中国改革的成就和面对的困难”的公开演讲。演讲会由中大政治行政系翁松然教授主持。高放指出，前一段时间内地出现抢购风潮，主要原因是在于中央在物价改革问题上决策失误。他认为，中国的经济体制改革不能一下子就进入物价改革，而应先从所有制的改革入手，首先把社会主义公有制国营经济搞活，其次是允许私有制有较大发展。他称，现在国内的私营经济只占经济总值的 2% 左右。这个比例还是很小，在社会主义初级阶段，应该允许私营经济发展至 20% ~ 30%。这样，可以促使生产力有较大的提高，国家的收入亦相应增加。在这样的基础上进行工资改革，最后来进行物价改革。物价改革后的涨价幅度，不应高于工资改革的增幅，这样人民群众才能承受。

39

^① 1988 年 10—11 月我应邀访问香港期间曾于 11 月 8 日发表讲演，没想到《文汇报》、《南华早报》、《虎报》（英文）、《成报》、《星岛日报》的记者都到场，并于次日在各报作了报道。以《文汇报》记者何慰慈女士写的这篇特稿较为全面、较为准确。

二、物价改革需要充分讨论

高放认为,过去 10 年来的改革虽然取得很大成就,但其间的一些错误也是不可小看的。就以 1988 年七八月间由于物价急剧上涨而引起的居民大量挤兑抢购现象为例,这说明了错误的严重性。他指出,物价改革本来是社会主义国家中不可避免要进行的一项改革,但必须考虑到这是关系着千家万户的大事情,应该提交给全国人大作充分讨论,再决定在什么时候、以什么方式进行。然而中央却忽视了这一点,结果是人民群众以挤兑抢购的行动打破了中央原来的构想,从而促使国务院在 8 月底召开紧急会议,作出放慢物价改革步伐的决定。这一例子说明,倘若中国的政治体制是健康和良好的话,这一错误决策不会那么快得到推行。

回顾 10 年改革的道路,高放指出,从 1979 年开始推行农村承包制,经济改革是立即见效的。不过当时中央在总结过去的经验时,亦意识到应该抓紧政治体制的改革。1980 年 8 月 18 日邓小平发表的重要讲话,就提出了这个问题。但可惜,政治体制改革在中国遇到重重困难,关键是一些老干部不愿放弃手中的权力。

三、十年后预料会有大发展

展望改革的前景,高放表示他既不悲观,亦不乐观,而是达观。他预期中国今后的改革会稳步发展,再过 10 年可能会出现大跃进、大发展的局面。高放说,10 年之后,我们的民族在吸取更多经验教训后,将变得更为成熟;另一方面,一批新的政治家、企业家和科学家将在 10 年后成长,其中包括七八万在欧美留学回来的和中国自身培养的高级知识分子,他们将可形成一股强大力量,大展宏图;第三,再过 10 年,现在的一批老干部都会退出历史舞台了;第四,在 1997 和 1999 年后,香港和澳门的回归,将对中国的改革和发展起更大的促进作用。

尽管高放预期中国的政治体制改革将是慢步前进,但他并不认为有志之士现在是无所作为的。他强调,提高民族素质是极重要的事。他再三引述孙中山的名言:要唤起民众!

中国政治体制改革要迈出三大步^①

一、经济体制改革迈出三大步，政治体制改革只迈出三小步

一个国家的经济制度是其社会基础，政治制度是上层建筑。经济基础决定上层建筑。但是上层建筑对于经济基础的巩固与发展有着极大的推动或阻滞作用。当今的社会主义国家都是先夺取和建立政权，再依靠政治制度建立经济基础，先建立初步的政治制度，再依靠政治制度建立起经济制度。政权和政治制度在社会主义国家经济基础和经济制度的建立建设中起了特别重大的作用。所以社会主义国家在改革具体的经济体制的过程中，不改革具体的政治体制是不行的。政治体制改革与经济体制改革应该同时迈步，协调发展。而且政治体制改革应该先迈出一步，起先导作用。好比一个人走路，总要左右脚协调迈步，不能一条腿走路；两条腿走路也并非像袋鼠式的两条腿一起向前蹦，而是一条腿先起步，另一腿紧跟上。政治体制改革之所以必须先起步，正是因为如上所述，社会主义国家是政治制度和政治体制建立在先，可以说经济体制的弊病正是从政治体制的弊病派生出来的。所以不改革政治体制，经济体制是难以顺利进行的。社会主义国家政治体制的主要弊病是权力过分集中这使得经济方面形成中央统一的指令性计划经济体制，把全国的经济统得很死，各部门，各企业缺少独立自主性，整个经济缺少效益与活力。

近十多年来，中国的经济体制改革与经济建设取得长足进步和重大成就，这方面举世瞩目，一致公认。概括地说，经济体制改

^① 本文是高放1993年10月第二次到香港讲学期间应约而写，发表于《镜报》(香港)1993年11月号 and 12月号。

革迈出了三大步:第一步是在中共十一届三中全会后第二年,即从1979年开始的农村体制改革,把原来一大二公的人民公社制改为家庭联户承包责任制,首先把农业搞活,促进了农业生产的发展;第二步是从1984年10月中共十二届三中全会关于经济体制改革的决定开始,把传统的社会主义计划经济改为有计划的商品经济,冲破了原有指令性经济一统天下的樊笼,把城乡工商业搞活,促进了工商业的发展;第三步是从1992年10月中共第十四次代表大会关于社会主义市场经济的决策开始,改变了只承认商品经济而不承认市场经济的旧观念,着力要建立和完善社会主义市场经济体系,把国民经济全方位地搞活,这样势必会全面促进经济的发展。

有人认为,中国是经济体制改革迈大步,政治体制改革不迈步,原有权力过度集中的政治体制还原封未动,停步不前。这是不符合实际的。如果真是如此,我们就无法解释经济体制改革是如何一步一步取得进展的。应该说,政治体制改革也是迈了步的,而且在一定意义上说,它还是先迈出一步,确实起了先行、先导的作用。这可以从以下三个方面来看。

第一,发扬了共产党党内民主。20世纪50年代后期以来,中共的民主集中制遭到破坏,缺少党内民主,盛行个人集中制,许多问题由党的主席个人决定,以致“文化大革命”这样全局性的极左错误长期无法纠正。在1978年12月中共十一届三中全会上,正是由于恢复了党内民主,纠正了个人集权,才能够在会上展开批评和自我批评,认真总结经验教训,终于改组了党的领导,实现了党的集体领导。这样才能够拨乱反正,纠正错误,端正党的指导思想与基本路线,及时作出把党的工作中心转到现代化经济建设上来的决定。全会郑重提出要改革同生产力迅速发展不相适应的生产关系和上层建筑,认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象,坚决克服权力过于集中的严重缺点。十一届三中全会可以说是政治体制改革的起点。随后,中共进一步使党内民主程序化,于1982年、1987年和1992年按期召开了三次党的全国代表大会,同时每年都召开一次或两次中央全会,以解决重大问题。党代表大会的代表和党中央委员开始实行差额选举,决定废除领导职务终身制。为使党领导人年轻化,从1982年党的十二大起在中央和省一级设顾问委员会,让德高望重的老同志退居二线,以顾问名义当助手和参谋。到1992年十四大,新老两代领导人已经基本上完成了交接

班,才取消了顾问委员会。为防止个人专断,在十二大党章中明文规定:“任何党员不论职务高低,都不能个人决定重大问题,不允许任何个人专断和把个人凌驾于组织之上”,“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。”重大问题都要提交有关会议集体讨论,民主表决,每人一票,少数服从多数。

第二,发扬了人民民主。中国人民当家作主要通过人民代表大会。人代会的代表,县和县以下由人民直接选举产生,省和全国人大代表间接选举产生。全国人大具有立法权、决定权、任免权、监督权。“文革”十年,人代会制度也遭到很大破坏。1975年修改的宪法,删去了“无产阶级专政下继续革命的理论”和“大鸣、大放、大字报、大辩论”所谓四大武器等“左”的内容,强调了公民享有的各种自由权利,并且要加以保障。1982年的新宪法还扩大了人大常委会的职权,规定它在一年一度的全国人代会闭会期间有权制定和修改法律,有权监督宪法的实施。同时还规定,人大代表有权提出立法性议案。基层人民代表的选举已由过去的等额选举变为差额选举;而且选举法新规定,有十个以上选民可联合提名产生一个候选人。从1979年至1993年,全国人大及其常委会通过法律和有关法律的决议共210件。全国人大立法一届比一届多:五届人大61件,六届人大63件,七届人大86件。现在包括民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法、行政诉讼法和各种经济法在内的法律都已制定。现在省一级人民代表大会也可制定地方性法规。1979年时只有五件地方法规,现已增到二千三百多件。过去县一级人大不设常委会,现在也增设常委会,以便在县人大闭会期间有专门的机构决定本县的各项重大事情,同时监督人民政府和司法机关,加强地方管理和自治。实现人民民主除了人代会外,还有一个名为人民政治协商会议的机构。它由各阶层、各民族、各党派、各团体和各界别协商产生的委员组成。可就国计民生、对内对外各方面的问题和决策提出批评和建议。人民政协在停止召开14年之后,于1978年重新活动。而且从这一年起全国政协改为与全国人大几乎同时召开,以便协调议题,共同为振兴国家出谋划策。

第三,发扬了党际民主或多党民主。在中国内地,除中共外,还有八个民主党派。建国初期,民主党派起的作用较大,后来逐步下降。到“文革”十年,各民主党派完全停止活动。1977年底才开始恢复活动,这时八个民主党派总共只剩下6500个成员,现已发

展到四十多万人。各党派近十多年来已召开过几次代表大会,通过了新章程,提出了自己的政纲,选出了新的领导班子。好几个党派创办有自己的报纸或刊物。如中国国民党革命委员会出版《团结报》,中国民主同盟主办《群言》杂志,中国民主促进会发行《民主》月刊。中共曾于1956年提出同各民主党派“长期共存,互相监督”的方针,1978年以后重申这一方针,并于1983年增加了“肝胆相照,荣辱与共”的新内容。中共中央和各省市党组织,经常以协商会、座谈会、通报会等形式,同各民主党派负责人共商政事。各民主党派也时常向中共提出各种决策建议和社会、经济、文化、教育、科技和管理等方面的调研报告和发展规划。各民主党派人士在全国和各级人民代表大会以及人民政治协商会议中都有一定的名额,还担任全国人大常务委员会副委员长、省市人大常委会副主任、全国和省市政协副主席等领导职务。还有一千多民主党派人士在政府机关中担任副部长、副省长,司局长等行政领导职务。总之,中共与各民主党派的合作是在发展中,而且卓有成效。

从以上三方面可以看出,近十几年来大陆的政治体制改革确实也迈出了步伐,促进了经济体制的改革与经济建设的发展。但是,比较而言,应该说,经济体制改革已经迈出了三大步,已经从传统的计划经济开始迈向现代市场经济;而政治体制改革只是迈出了三小步,传统的权力过分集中于中共领导人和以党代政、党政不分的传统体制并未得到根本性的改革。由于政治体制改革滞后,经济体制改革超前,两者严重不协调,以致经济体制改革中出现的官商、官倒、党政官员腐败等问题,不但得不到解决,反而有变本加厉之势。这样经济体制改革就很难正常进行下去,经济建设也难以健康地发展;中共和人民政府的威信有所下降;人民群众的积极性、主动性和创造性难免受挫;社会主义精神文明建设也深受影响。

二、政治体制改革应怎样加快迈出三大步

鉴于1989至1991年苏联和东欧社会主义各国政局发生剧变,共产党纷纷丢失政权,甚至党被解散,有人认为:应该先搞经济体制改革,不能先搞政治体制改革;应该经济体制改革迈大步,政治体制改革迈小步,或者说政治体制改革要浅三分、慢半拍,急不得,快不得,急了快了就像苏联东欧那样根本翻车翻船。我以为这是

只见表面,未知深层,没有总结出苏联东欧剧变真正的经验教训。苏联东欧发生剧变正是因为政治体制改革长期老是迈小步,不敢放手去发展共产党的党内民主和人民民主,权力过度集中于共产党领导人,领导职务终身制、以党代政等政治体制的老毛病根深蒂固,近四十年都改不了,以致使新成长的一代、两代年轻人对共产党和社会主义改革失望了;以致在外来影响之下,有越来越多的人,包括共产党的一些领导人,都转向引进西方三权分立、议会制、多党制的政治体制。如果共产党不能自觉地加快体制内的改革,那么最后就要被迫进行体制外的改革。其结果必然是政局动荡,反对派的力量陡长,迫使共产党在多党平等竞争中下台。如果只责备他们的领导人后期右倾,而看不到正是共产党领导人长期坚持“左”的一套,那不是全面地看问题。应该说,苏联东欧正是前期“左”、后期“右”,长期“左”、晚期右,“左”和右合葬了社会主义。“殷鉴不远,在夏后之世”,要正确地吸取苏联东欧剧变的经验教训,就要自觉地加快政治体制改革的步伐。加快步伐并非去引进西方的三权分立制、议会制和多党制,而是加快发展社会主义中国应有的共产党党内民主、人民民主和党际民主。以下试分别就这三方面的民主加以阐述。

45

(一) 发展共产党党内民主

建立“每人一票”表决制

仅仅规定“不能个人决定重大问题”、“不允许任何个人专断”,还是远远不够的。在实际政治生活中往往有些重大问题仍然由第一把手或者有权势的人个人拍板决定;有些问题虽然提交讨论和表决,某些委员慑于第一把手的威权,害怕丢了乌纱帽,不得不违心地按第一把手旨意举手。要健全党内民主、集体领导,就要把“每人一票、平等表决,少数服从多数”作为明文规定的制度稳固下来。而且还要采取无记名投票的办法,如果只是举手或记名投票,参与表决者不免还有思想顾虑。同时还要健全干部的选拔、任免与调动制度,避免某人因反对第一把手的意见而被免职或调离。

建立中央监察委员会

健全党内监察制度是发展党内民主、防止领导人滥用职权的重要一环。从1978年十一届三中全会以来,各级党委都建立了纪律检查委员会,对于检查党员的违法乱纪行为起了重大作用。但

是,目前的纪检委属同级党委领导,这样就无法切实有效地监督同级党委的领导成员。同级党委成员出了问题,要由党委或上级纪检委来解决,这样时效和彻底性就差多了。更有甚者,中央纪律检查委员会属于中央委员会领导,这样中央委员以上的领导人就没有专门的机构加以监督。实践证明,某些大案要案之所以难处理,正是因为有中央高层人物庇护,或者与之有牵连。为了有效地监督中央委员以上的领导人,依照国际历史经验,应该建立中央监察委员会,它由党的全国代表大会选举德高望重、清正秉直的人士组成,直属党代表大会领导,向党代表大会负责,与中央委员会是平行的并列的中央机构,其职责是接受党员和非党群众的检举和投诉,专门监督中央委员以上的领导人。各级监委依此办理,基层监委还要监督普通党员。监察范围除是否违反党纪国法外,还应该包括道德、作风等方面,故名为监委比纪委更为恰当。最早是德国工人政党——德国社会民主党于1875年设有中监委,后来俄国共产党(布尔什维克)由列宁倡议于1921年也设有中监委机构,它在联共(布)历史上起过一定的作用。但是斯大林嫌它碍手碍脚,于1934年通过联共(布)第十七次代表大会修改党章,把中监委改为隶属中央委员会领导,其职责是监督各级党组织和党员是否贯彻执行中央委员会的决定。从此中央委员会及其成员再无专门机构加以监督,斯大林的个人专断和贝利亚等人的滥用权力就可以畅行无阻了。中共历史上也设过中监委,还选出董必武为中监委书记,但也是归中央委员会领导,未起过独立的作用。为发展党内民主,应该设立一个有高度权威的、能够铁面无私地监督党的最高领导人的中监委。

党的权力应集中到党代会

发展党内民主最主要之点是把党的权力中心,由中央政治局常委转移到党的全国代表大会。马克思、恩格斯自1847年创建第一个共产党(当时名为“共产主义者同盟”)以来,在党章中就规定党的代表大会是党的最高权力机关,中央委员会只是党的最高执行机关,意为执行代表大会决议的机关;党的代表大会要每年召开一次,即实行年会制。如果最高权力机关相隔5年才开一次会,好多重大决策就会被耽误,或者由中央委员会越俎代庖。后来列宁在俄国建党,也是坚持马克思主义的这个传统。如果说在夺取政权以前,在地下斗争时期还难以实行党代表大会年会制的话,那么

十月革命后共产党成为执政党,列宁就在1918至1923年这六年间模范地召开了六次党代表大会。政治局这个机构是俄共从1919年起才建立的,它本来只是与组织局并列的在中央委员会隶属之下的处理政治问题的执行机构。可是列宁于1924年逝世后,斯大林逐步破坏了党代表大会年会制,两次代表大会相隔时间从二年、三年拉长到四年、五年,甚至十三年之久;同时斯大林把党的权力中心从党代表大会转移到中央政治局,使政治局成为凌驾于全党和全国之上的最高权力机关。这种做法对各国共产党和各个社会主义国家有广泛影响。1956年中共八大代表大会决定恢复党的代表大会年会制的传统,并且进一步实行代表常任制,即每届全国党代会的代表任期5年,每年召开一次党代表大会。邓小平当时担任党中央的秘书长,他在代表大会上作修改党章的报告时说:“代表大会常任制的最大好处,是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策机关和最高监督机关,它的效果是几年开会一次和每次重新选举代表的原有制度所难达到的。”“因此,我们相信,这种改革,必然可以使党内民主得到重大的发展。”^①可惜这项重大改革,后来未能执行。从1969年中共九大起党章又改为每隔五年召开一次党代表大会,一直延续至今。今后为发展党内民主,应该尽快恢复八大党章的规定。这不仅是每年应否召开一次党代表大会的小问题,而是实现党的权力中心转移的大问题。党的重大决策和每年的施政纲领应在党代会上讨论甚至争论,最后民主表决,少数服从多数。多数人如果认识错了,经过实践检验,第二年可以很快纠正。只有这样才能做到决策民主化与科学化,才能调动广大党员的积极性,才能体现出全体党员是党的主人。与此相关,党的机关报应该是党代表大会的机关报,应该由党代表大会选出社长和总编辑,归代表大会领导,向代表大会负责,并报告工作,受代表大会选出的中监委监督。党报应该能够对中央委员会及其成员进行批评和监督,并且就党的方针政策及其执行的问题进行切实的探讨和争论。

(二)发展人民民主

改革党替民作主体制

中国人民实行当家作主的主要形式是选出人民代表组成人民

^① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年10月版,第233页。

代表大会。按照宪法规定,全国人代会是国家的最高权力机关。可是由于以往以党代政的传统做法,人代会及其选出的政府机关,大事都要先由党中央甚至政治局或政治局常委作出决定,或者经请示获准后才能照办。以致在广大党员和群众心目中,党中央实际上成为国家的最高权力机关。以党代政的做法是共产党替人民当家作主,而不是人民自己当家作主。所以发展人民民主的首要关键是实行党政分开,把共产党代替人民当家作主的体制改革为由共产党领导人民自己当家作主,把党对人民代表大会和政府机关的领导,由直接领导改革为间接领导。即不要党组织向政权机关直接发号施令,而是选派杰出党员争取当选为人民代表、人大常委和委员长、国家主席、政府总理等要职,由他们按照党的施政方针政策,在政权机关和政府中独立行事,不必事事请示党组织,由党组织作决定。一年一度的全国人民代表大会召开之前一至两个月,先召开党的全国代表大会年会,商讨中共本年度的施政纲要,在报刊公布全党讨论,由党代会通过后再提交全国人大审议。人大再进行补充和修改(如果多数人大代表不同意其中某些内容,当然可以修改)。这样不是既体现了党的领导,又避免了以党代政吗?

省级以上人大应直选

全国和省一级的人民代表至今还是间接选举产生。应该争取在1998年全国人大代表换届时改为按人口比例划分选区,直接选举产生。以大陆至今文盲尚多为理由,拒不实行代表直接选举这是难以成立的。同样条件,既然县以下的人民代表可以直接选举,为什么县以上的就不能呢?在农村革命老根据地,早就采取过投豆子、投核桃等办法。如果农村不便进行直接选举,先在北京、上海、天津和各省省会进行试点总是应该能够做到的。

人民代表候选人的提名,应该有一半采取自下而上的方式。上海市1993年有70名新一届全国人民代表,其中只有两名是按选举法由10名以上代表联名推举当选的,只占2.86%。这种状况应当尽快改变。目前,共产党员在人大代表中的比例约占70%,应该减少到大约只占一半,以不超过51%为宜。回顾抗日战争时期,中共曾主张在抗日民主政权的人员分配上实行“三三制”,即共产党、非党进步分子和中间分子各占1/3。当今,中共党员只占全国总人口的大约百分之四点一,如果中共党员在人民代表中占51%,应该

说是够多了,足以保证实现党的领导,贯彻党的意图了。人民代表既然是差额选举产生,就应该由选举委员会有组织、有领导地开展竞选活动。目前只由选举委员会对候选人的生平作简要介绍是不够的。不要照搬西方那种哗众取宠、劳民伤财的竞选,但是完全应该由候选人对选民发表大约 20 分钟的讲话,表明如果本人当选准备如何为人民服务。以便选民具体比较,权衡投票。人民代表应该选拔参政、议政能力强的人担任,不能用以安排各条战线的劳动模范,或者作为荣誉性职务授予某些老干部和专家。

总理应实行差额选举

政府总理、副总理,各省市省长市长,人大委员长和政协主席及常委等,都应该改为差额竞选产生。选举的本义应该是有选择的推举,等额选举实际上是变相的任命。等额选举,选举人就无法自由表达自己的意志,难以体现人民自己当家作主。中共人才济济,为什么不可以提出两个总理候选人,让人民代表从中比较选举一个呢?有人主张还可以提出三个总理候选人,我以为不妥。因为这样可能造成票数分散,难以保证超过半数票者当选。

政协与人大成两院制

全国政协目前虽然与全国人大同时召开,但是这种做法并没有特别显要的意义。因为政协只是统一战线的组织,委员们提出的建议并不具有法律的效力。好多问题几乎年年都有人提出,例如增加教育经费等等,然而年年都解决不了。从发展人民民主来看,应该把政协纳入政权机关体系,使它成为国家政权机关的一部分,大体上相当于西方的上议院或参议院。重大法案和议案应该在人大和政协同时审议和表决通过。这样,政治协商的结果才有实效,政协才具有政治权威性。目前人大代表除军队代表外,都是按省、市、自治区的地域原则产生。有一批各部门主要领导人、各民主党派负责人和各行业专家,因北京市人大代表名额有限,只好分散分配到其他省、市去当人大代表。其中好多人与该区没有什么关系(或者只是籍贯属该地区,或者以往曾在该地学习或工作过),他们现在并不了解当地人民,平时与该地区人民亦无联系。严格地说,他们无法代表该地区人民。这些人民代表的代表性是成问题的。如果把政协纳入政权机关体系,这个矛盾就迎刃而解了。即人大代表按地域原则产生,政协代表按界别原则产生。这样岂不两全其美吗?

(三)发展党际民主或多党民主

中共应退出民主党派

共产党领导的多党合作制,是中国政治体制的一个特点和优点。应该尽快使这种多党合作制发展到一个新阶段。政治上自主、法律上平等、组织上独立,这是各民主党派的特点和发展方向。应该允许并且鼓励各民主党派代表各自联系的群众,在决策和各项具体措施方面提出不同的意见和主张,不要求他们只是对共产党的决策和各项措施表示拥护和赞成。应该放手让各民主党派独立发展,不要划定杠杠和各种界限,不要害怕民主党派发展太快太多。至今八个民主党派总共才四十多万人,不及共产党总数的百分之一。由于历史原因,民主党派中曾有共产党员跨党和兼任领导职务的现象。为保持其组织上的独立性,共产党员应该全部退出各民主党派,不论是虚的或实的职务,都不能由共产党员担任。各民主党派的领导人应该由他们自己选定,其主要活动(如何时召开代表大会等等)应该由他们自己安排。中国的各民主党派至今仍然给人们以花瓶摆设之感,应该尽快改变这种形象。

50

多党合作组成联合政府

关于民主党派的地位与作用,至今还没有解决好。1989年12月30日通过的《中共中央关于坚持和完善中共领导的多党合作和政治协商制度的意见》指出:中共是执政党,各民主党派是参政党。那么对于参政党是如何解释呢?文件指出:“民主党派参政的基本点是:参加国家政权,参与国家大政方针和国家领导人选的协商,参与国家事务的管理,参与国家方针、政策、法律、法制的制定执行。”这里所谓“参加国家的政权”等等,主要是指民主党派成员被选为人民代表,参加全国和省、市人民代表大会。工会、妇联等人民团体也有代表参加全国和各省人大,难道这些人民团体也是参政党吗?可见,把各民主党派解释为“参加国家政权”,岂不是把它们等同于各人民团体吗?哪里能显示出它们是独立政党呢?况且,各民主党派人士当选为人民代表,是以某地区人民代表的身份,而不是以某民主党派代表的身份参加人民代表大会,在人大中也不组成各民主党派的党团。这样也不明显表示各民主党派是参加国家政权的党。我认为不论从政治学原理或者各国实践经验和中国实际情况出发,都应该把“参政党”准确地解释为参加政

府的党、参与执政的党。世界上有好多国家是两党或多党中的某一个政党轮流单独执政,如目前美国是民主党执政,英国是保守党执政,在这些国家就没有什么参政党。仅在议会中有席位,不算参政党。世界上另有好多国家多党林立,经常是多党组成联合政府,如法国、意大利等都是。一般在议会中占相对多数席位的党的领导人出任政府总理,这个党就是领导执政的党;其余在议会中占相对少数席位的党的领导人出任副总理和某些部的部长,这些党就是参政党。在外国,领导执政的党并不固定,依每次议会选举所得席位而定。在中国,应该长期、稳定地由共产党领导执政、领导政府,各民主党派参与执政、参加政府。两者“领导”与“参与”的地位和作用有别,然而都是属于执政党、政府党。共产党领导的多党合作制应该体现为中国的政府是共产党领导的联合政府,而不是共产党一党的政府。联合政府本是1945年中共七大时为打破国民党一党统治而提出的政治纲领,毛泽东在中共七大所作的政治报告题目就叫《论联合政府》。1949年中华人民共和国建立时产生的中央人民政府应该说是名符其实的联合政府。当时毛泽东是中央人民政府主席,六个副主席中有三个是民主党派人士,周恩来是政务院总理,四个副总理中民主党派和无党派民主人士各一名,中央人民政府56名委员中民主党派占26名,政府中有15名部长是民主党派人士。

51

后来由于“左”的指导思想上升,民主党派在政府中的比重逐步下降。1954年后副总理中就不再有多党派人士,部长也由15个逐步下降到13个、10个、7个。1974年四届人大成立的政府中,民主党派的部长一个也没有。可是,当今各民主党派人士在政府中的最高职务是副部长(或最高人民法院副院长),还没有一个担任部长的。可见当今的多党合作远未达到建国初期的水平,这是要大力发展的。如果民主党派人士只担任政府副部长,他们就不能参加国务院全体会议和常务会议,也就不能参与政府的集体决策。按宪法规定,总理、副总理、国务委员和秘书长组成国务院常务会议;部长以上组成国务院全体会议。如果民主党派人士不参加国务院全体会议和常务会议,不参加政府集体决策,怎么能做到“肝胆相照,荣辱与共”呢?像目前这样,在中共中央决策之后,再召开协商会、座谈会或通报会,向民主党派负责人征求意见或通报情况是远远不够的。

应给民主党派以实权

也许有人认为：目前各民主党派还没有合适的人选能够胜任部长以上的高级领导职务。事实并非如此。各民主党派在“文革”十年中虽然停止发展，现在老的老，嫩的嫩，但还是有一批五六十岁的坚强骨干，从中选拔几个部长完全是有可能的。

也许有人认为：从东欧的剧变可以看出民主党派是靠不住的，它们在关键时刻都背弃了共产党，转向新的反对党一边，因此不能让民主党派掌握大权。这就要看，究竟是怎样总结东欧剧变的教训。东欧原来有四国是实行共产主义政党领导的多党合作制。波兰有统一工人党、民主党和统一农民党三个政党；捷克斯洛伐克除共产党外还有人民党、社会党、斯洛伐克自由党、斯洛伐克复兴党；民主德国除统一社会党外，还有基督教民主联盟、自由民主党、国家民主党、民主农民党；保加利亚有保共和保农民联盟两个政党。这些民主党派在议会中都有一定席位，在政府中都担任有部长等重要领导职务。波兰还明确承认是三党联合执政，并建立有三党协商委员会。然而在关键性问题上主要还是共产党一党决策，如1981年波兰宣布全国实行军管。各民主党派长期并未充分发挥作为独立政党应起的作用。人民群众通过长期实践还是感到执政的共产党没有人能够真正加以监督。这样西方的多党制就趁虚而入，在群众中影响越来越大。到新的反对派成长起来以后，共产党只好被迫接受多党制，并在多党竞争中下台。各民主党派既然原来并未真正参加执政，在关键时刻也就不可能与共产党风雨同舟，患难与共。民主党派的领导人一看共产党大势已去，也就纷纷背弃共产党以求自保。但是由于它们长期充当共产党的附庸，所以在人民群众心目中也没有多大影响。在东欧原存在多党合作的四国中，没有一个国家是由原来的某个民主党派上台执政。可见，从苏联东欧剧变中应该吸取的真正教训并不是不该给民主党派以实权，而是应该给民主党派以更多的实权，更多地发挥其作为参与执政党的作用。这样才能够使它们真正与共产党荣辱与共，生死不离。

政治体制改革应该迈出的三大步的主要内容大体如上。

三大步应当尽快迈出

抚今追昔，如果1982年中共十二大时在发展党内民主方面迈出第一步，1987年中共十三大时在发展人民民主方面迈出第二

大步,1993年中共十四大时在发展多党民主方面迈出第三步,这样政治体制改革与经济体制改革迈出的三大步大体上协调并进,那么近十几年中国在经济市场化、政治民主化、社会文明化、国家现代化方面必定能取得更大的成就。很可惜,1982年十二大时党内已经有人提出要实行代表大会年会制,结果未被采纳;1987年十三大虽然作出了要实行党政分开、要发展人民民主的决定,但是1989年以后又止步,甚至后退了;1992年十四大在决定发展社会主义市场经济的同时,只提出要实行政企分开,而回避了更为重要的党政分开问题,依然存在党政不分、以党代政的体制,这样对于党和政两方面的建设都是很不利的。

机不可失,时不我待。现在已经不允许把政治体制改革的这三大步分别在十几年之内一步一步地慢慢迈出去。只有加快政治体制改革步伐,在近几年之内这三大步几乎同时迈出去,才可能使经济体制改革与经济建设获得顺利、健康的发展,使西方的三权分立、议会制和多党制在中国失去市场,使建设有中国特色的社会主义取得全面成就。

勇闯窄门,还是照走大路^①

——关于加快政治体制改革的若干问题

好多读者向我提出如何加快政治体制改革的种种问题。这道出了当前公众心目中的热点、焦点、疑点和难点。现在试以问答体吐露我的直言、忠言、诤言和危言。然而这绝非危言耸听,而是盛世危言。

一、对十五大提出“继续推进政治体制改革”任务背景的认识

问:20世纪80年代以来,政治体制改革问题在舆论界、学术界谈得比较少了。不久前党的十五大报告又鲜明地提出了“继续推进政治体制改革”的任务,您看它的背景是什么?

答:本来中国经济体制改革至少要与政治体制改革同步进行。经济体制改革发展到一定程度,一定会遇到政治体制改革的问题。政治体制不改,经济体制改革就很难地搞下去。这一点邓小平同志认识得非常清楚、深刻。他在1980年“8·18”讲话中表明,我们国家的改革应该从政治体制改革着手来带动经济体制、思想文化体制和对外关系体制等改革,本来政治体制改革在十一届三中全会前后的1979、1980年是很响亮地提出来的,就是要政治体制改革开路。但是阻力很大,没有办法,就只好先搞经济体制改革。到1986年邓小平又第二次提出政治体制改革。因为经济体制改革搞了十几年,经济体制已从原来高度集权的计划经济逐步转轨到社会主义商品经济,而高度集权的政治体制没有多少触动,出现了而

^① 本文原是1998年2月同杭州市委党校主办的《理论视野》(内刊)记者瞿艳萍的谈话记录,由她整理发表于该刊同年第3期;后经修改和补充,刊于《人大研究》(兰州)1999年第5期。

且加深了官商官倒、以权谋私等问题。在这种情况下,小平同志明确提出了要实行党政分开、克服官僚主义、权力下放、发展社会主义民主等等。特别罕见的是在1987年7月1日建党66周年纪念日那一天,《人民日报》头版重新发表邓小平的1980年“8·18”讲话,目的是要唤起全党重视,政治体制改革应该坚决推进。这年秋天召开了党的十三大,在大会报告中,政治体制改革专门写成了一部分,讲了七个方面内容。十三大报告特别强调,首要关键是“党政分开”,从“党政分开”来推进政治体制改革。而这一个问题本来是在1978年十一届三中全会就提出来了。那么到了改革开放20年后的今天再来看,党政企依然不分。可以说,这一点我们改革是没有多少前进,甚至党政企职能交叉、互相扯皮的问题,在某种程度上说比改革开放初期更严重了。

从正面来看,我们这些年经济改革取得了很大成就,而另一方面我们的政治体制还存在不少问题。1984年后官商官倒加剧。1992年十四大确定搞社会主义市场经济后,这几年腐败又加剧了。腐败加剧到什么程度呢?深入到最高层,深入到政治局这一级。陈希同是政治局委员和国务委员,党和国家的最高领导层出问题了。我们的政治体制已成为瓶颈,改革和发展的矛盾已堆积得越来越多,开始阻滞我们经济和社会的发展。所以这些年历史的经验和教训证明,要使社会主义市场经济健康发展,不能不加快推进政治体制改革。这是党和政府顺应客观规律的要求,也是这些年党内外人士、社会各阶层的共同要求。很遗憾,党的十四大和十五大,虽然论及推进政治体制改革,但是都不如党的十三大那样具体,也不如论及推进经济体制改革那样富有新意。

问:您刚才谈到经济体制改革要以政治体制改革为先导,我看理论界不少人发表文章认为,中国体制改革要经济体制改革先行,然后政治体制改革再跟上去。这种看法对吗?

答:政治体制改革不能只是在经济体制改革后面跟着走,也不仅是两者同步发展,政治体制改革应该在某些方面先迈出一大步。事实上我们当年之所以能在十一届三中全会上和会后改革有所突破,也是政治改革先迈出一大步嘛!如果不是在十一届三中全会上打破了新的个人崇拜、新的个人专断,发扬了党内民主,就不可能端正路线,就不可能有今天的经济体制改革局面。正由于邓小平在三中全会上争取了大多数中央委员,才使得华国锋等人少数服

从多数。所以,我认为三中全会本身就是政治改革先行的产物,就是政治体制改革的起点。当然政治改革和政治体制改革还不是一个概念,政治改革的成果要在制度上体现出来才能稳定和发展。后来中国改革当中出现这么多问题,这是因为政治体制改革没有始终起先导作用,以致政治体制改革与经济体制改革不配套。建设有中国特色的社会主义,要以经济建设为中心,但这个“中心”,需要政治体制改革的先导作用。这既是经济改革和发展的需要,也是民主政治的需要、法治建设的需要。

二、关于十一届三中全会以来政治体制改革的成果和存在的问题

问:应该说随着我国这些年经济体制改革的推动,原有的政治体制也随之发生了一些变化。您看这些改革主要表现在哪些方面?有什么特点?

答:政治体制改革在近二十年来,小的方面还是有不少变化的。如村民自治,现在报道约有60%的村都实行村民自治,村民委员会都是由农民直接选举产生;村务公开,实行社区自治,这是从基层来看。上层也有变化,比如上层克服了个人集权,加强了集体领导,对各级“一把手”的监督比过去做得好一些,改变了“左”的路线盛行年代“书记专断”的局面。另外,我们党的代表大会、中央委员会通过选举产生,在选举中有一个10%的差额,虽然不大,毕竟已有了百分之几的挑选余地;同时对领导干部任职年限、年龄也已作了明确规定。即司局级不超过60岁,省部级一般不超过65岁,而且政府领导人任期不能超过两届10年,这样就在实际上废除了领导职务终身制。还有,人民代表大会在县一级设置了常委会;少数民族代表选举当中也有一定的差额,也有自下而上的提名,10个人可以联名提1个。再一个就是民主党派的作用和地位也有所提高。民主党派人士担任副部级职务的数量也多了,跟民主党派人士座谈、通报比过去更多了,民主党派人士也参加国家的对外对内的重要事务活动。如国家领导人出访也带着民主党派人士,民主党派人士也有单独组团出国考察,或者到基层调查研究。还有十五大强调“依法治国”、“尊重人权”等,这都是民主政治的进步。但我的看法,这都还没解决根本问题。刚才讲的党政分开、制约权力的问题就没有解决。现在集体领导加强了,但权力还是过度集中

在政治局或者政治局常委少数人。什么叫民主政治？民主政治对国家权力来说应该集中在全国人民代表大会，这才是民主政治。恐怕我们一些领导人的观念还没有完全改变过来。十五大《党章》讲了，共产党必须在《宪法》和法律范围内工作活动。话说回来，如果共产党违法了，怎么办？谁能监督共产党领导？我看比较难监督。党内领导人违背《宪法》没人能监督，这并不是一个假设，而是有实际情况存在。我们的人民代表大会能向党和国家领导人提出监督并且起作用吗？很难，很难。

当然，政治体制改革有个先易后难的问题，但不能忘了根本目标。如果不从根本上着眼，而只从枝节着手，比如说基层的民主直选产生村民委员会或者说是精简人员机构、实行公务员制度等，一是枝节的，其进步要受到宏观体制制约；二是经济、社会生活中的一些重大矛盾还是解决不了。根本问题是要实现“党政分开”，要实现以权制权的政治民主化。同时还要发展党内民主和发展人民民主，改善人民代表大会制度。在这几个大的问题方面，目前还没有提出具体方案。如果一味地求稳，只搞些枝节的改革，时间长了，会影响大局。大的问题不动，小的方面的改革也难以从根本上解决问题。例如有的地方搞村委会直选，只因提出的候选人不是乡镇党委的意中人，提名者竟被拘留起来，或者由上级宣布提名或选举无效。出现这类现象就是因为党政尚未分开，党权大于政权和法权。

57

三、关于机构改革问题

问：不管怎么说，这次十五大还是特别强调了机构改革问题。这些年经过了几次的机构精简，但每次都是在精简中膨胀。您对这次的机构改革是怎样认识呢？

答：我可以肯定地说，大的方面不改，机构改革即使取得一些成就，但过两三年又会膨胀，肯定是这样，这是多少年的经验所证明了的。道理很简单，党的权力这么大，都在党委领导之下，人民没办法直接去影响决策，去监督、制约领导。你现在精兵简政，过两年党委又批准增加了这样或那样的部门。比如规定县的编制不能超过多少人，可是到县那里县委有大权，县委书记就有权批准增加编制，借口是：现在中央、上级给什么任务了，要扫黄防毒了，防止非法出版物了，植树了，计划生育了，工作需要成立一个计划办、

植树办、扫黄办等等。他就可以搞计划外的编制,你有什么办法?现在通过了很多法,但是很难执行。……如果我们党和政府的各级领导从上到下能够将已经通过的法律法规真正依法执行,是“法治”而不是“人治”,更不是权大于法,就能大大推进我们的政治体制不断改革和完善。

问:机构改革主要侧重国家党政机关内部,直接目的是为了提高工作效率,增强党政机关活力,节省行政开支,这同政治体制改革要实现民主政治的终极目标又是什么关系呢?

答:精简了机构,机构不那么臃肿,不那么庞大,国家财政费用开支小了,效率提高了,工作改进了,使政府官员跟群众联系更密切了,使政府更能倾听民众的意见,这也是民主政治的内容。不能说跟民主政治发展没有关系。但我觉得这还不是关键的,还不是根本的。如果整个以党代政、政企不分的体制没有改变,政府职能没有转变,精简完过两年很可能又膨胀。社会主义民主政治的实质是由劳动人民真正掌握实权,自己当家作主。要改变由党代表人民甚至代替人民当家作主的旧体制和旧模式。不能放弃、取消党的领导,但是要改革、改善党的领导。党主要是在理论、纲领、路线、方针、政策和政治思想上的领导。党要善于倾听人民的呼声,接受人民群众的监督,不能采取行政命令式的领导,要善于说服群众。

四、关于苏联东欧剧变的前车之鉴

问:我们的政治体制改革每向前推进一步都要遇到很多的困难,受到各方面的牵制。您看我们十五大之后推进政治体制改革还会遇到些什么问题?

答:现在阻碍我们改革很重要的一点,是认识的误区。从领导到群众都有认识的误区,这是我们首先要注意的问题。这个认识的误区一是政治体制改革不能急,急了就会出乱子,二是会削弱党的领导;从苏联东欧剧变来看,政治体制改革一搞就完了。这实际上完全是一种错觉。苏联东欧失败的教训,从根本上来说,是长期政治体制改革滞后,政治体制改不动。苏联东欧跟我们有一点不同,他们的政治体制改革不动,经济体制改革也动不了,经济情况很糟糕,苏联东欧并不是没有人认识到社会主义要搞市场经济。有人提出搞市场经济就被苏联党打下去,因为党政官僚害怕失去

特权,失去从传统的计划经济中得到的一些特权。如果他们能够认识到搞经济体制改革可以转向市场经济,而政治体制改革不必动,我看苏联东欧的党政领导人也会同意搞市场经济。因为政治体制改革不动,他们可以从市场经济的权钱交易中得到更多的好处。这也正是今天中国的危险所在。

问:危险究竟在什么地方呢?要怎样化险为夷呢?

答:客观地说,中国的改革成就比苏联大。中国共产党自觉地
从计划经济逐步转轨到市场经济;经济搞活了,物质生产丰富了,人民生活好多了。苏联东欧剧变,中国没发生剧变,因为我们搞了经济体制改革,所以苏东的冲击波对我们没有什么影响。从短期来看是这样。但从长期、从深层来看,正因为中国主要搞经济体制改革,没有怎么搞政治体制改革,所以今天中国腐败的程度,远比苏东剧变前更加严重。剧变之前,苏东党政干部有一些特权,像特供商店、休养别墅等。而中国今天的百万富翁、千万富翁,有不少是政府原来的党政干部或他们的子女,权钱交易的机会和额度比过去大大增加了。如果任其发展下去,政治体制再不改革,我们国家就有可能培植一批新的官僚资产阶级分子。当今表面上平静无事,因为我们还能靠权力高度控制。苏联东欧党开头并不是不控制,他们也是强烈地控制,但他们到最后控制不住了。有的人认为1989年风波是由于我们搞党政分开削弱了党的领导引起的,这是一种浅层次的认识。深层次的原因,并不是因为我们进行了政治体制改革,恰好是由于政治体制改革还进行得不够。我们对党政关系的认识还在探索之中,还缺乏一条始终如一的清晰思路,还没有从根本上认清党政究竟要如何分开。苏联东欧并不是因为先搞政治体制改革而垮台的,恰巧是因为不搞政治体制改革,最后被人民群众抛弃的,人民群众无法监督、制约共产党,就只好用西方议会制和多党制为武器,推翻共产党的一党专制。要避免重蹈苏联东欧覆辙,只有加快政治体制改革。

59

五、关于实行党的代表大会“年会制”和“常任制”的倡议

问:您看根据我们的国情,政治体制改革要经历几个阶段?我们现在正处在哪个阶段?如何加快推进我们政治体制改革的步伐?

答:按理说,社会主义政治体制改革首先是发展党内民主,先改变党内权力过度集中的问题。第一步先进行党的领导体制的改革,应该把党的权力中心从政治局转移到党的代表大会。党的代表大会应该实行“年会制度”,即一年开一次,这是马克思主义政党的传统。1847年马克思建党时党的权力中心就在党的代表大会,代表大会必须每年开一次,每年进行决策。如果五年开一次会、行使一次决策权,就很难成为“最高权力机构”,那样执行机构的权力势必超过代表大会。现在恐怕我们的90%的共产党员都不懂得这个道理,还觉得很正常。共产党五年开一次代表大会根本是违背马克思主义建党学说的。有些人们已经习惯的、似乎是天经地义的事情,不一定就是正确的。我党确定党的代表大会五年开一次是在1969年“九大”极左路线时。“九大”本身就是“文革”高潮当中开的,是毛主席个人专断搞得最厉害的时候开的,没有什么党内民主。原来我们党的代表大会是实行“年会制”。从1921年建党开一大,1922年开二大,1923年开三大,建党初期都是“年会制”,这是当时党章明文规定的。十年内战、抗日战争和解放战争时期因地下斗争环境残酷和战争激烈没有条件每年开一次,但临解放前应该有条件开。1949年建国前夕,一是全国大部分地方都解放了,客观条件有可能;二是要建国,应该提出一个建国纲领体现党的领导,可是1949年没有开。而且建国以后好几年也没有开,拖到1956年才开八大。从七大到八大相隔11年之久,严重违背党章。按1945年七大党章规定,党代表大会每三年召集一次。当然,1956年八大取得了很大的成就。八大特别规定党的代表大会今后实行“年会制度”。这是总结我党的经验教训,更是总结苏联的经验教训后得出的正确结论。八大还有个新创造,就是决定不仅代表大会实行“年会制度”,而且实行代表“常任制度”。我认为这是对马克思列宁主义建党学说的一个重大发展。非常遗憾,八大监督机制不健全,它通过了一个新的《党章》,但它没有建立一个强有力的中央监察委员会监督中央。所以,八大通过的《党章》中央没有遵守,中央仅在1958年召开八大第二次会议,然后相隔11年之久才召开九大。1978年党的十一届三中全会以后1982年十二大是个推进政治体制改革的好时机。开十二大时就有不少代表提出应该恢复八大的“年会制”和“常任制”的传统。结果没有被中央接受。现在十五大开完了,代表的任务就完成了,他们的权力

也没有了,什么任务也没有了。过5年开会又重新选党的代表。“常任制”不是这样,5年之内你都当代表,都有当代表的权力,每年参与一次代表大会的决策。坦率地说,我认为5年开一次代表大会,只能适合革命战争年代,成为执政党以后这样做,完全不符合马克思主义建党学说。继续推进我国的政治体制改革,应该实行党的代表大会年会制和常任制,以增强代表们的荣誉感和责任感,增强党内民主。

我们的政治体制改革处在什么阶段,现在还很难说。本来我们的政治体制改革第一步应该发展党内民主;第二步发展党际民主,就是发挥民主党派的作用;第三步发展人民民主,就是从人民代表大会制度起,直到地方基层民主制度都要进一步完善。党内民主、党际民主、人民民主这三个民主20年来都有发展,但是都发展得不够。

如何加快推进我们的政治体制改革步伐,我的意见:如果沿着党政分开、党内民主和人民民主这个路线走下去,工作难度和风险会有,但是党的领导状况会大大改善。比如说腐败就能大大减少,贪官就会被罢下来,庸才也会被扒下来。现在还是有不少庸才占居高位,因为有人支持他。要减少这些不利因素的生长土壤。中国要真正地把有中国特色的社会主义搞好,必须冲破党政一体、权力过度集中、权力缺乏监督这个“瓶颈”。我们的政治体制改革不是照搬西方的“三权分立”、“议会制”和“多党制”,我们有自己的一套理论。这就是党内民主,党的权力中心在党的代表大会,不在中央委员会和政治局及其常委;党的代表大会应该实行“年会制度”和“常任制度”。只要大多数共产党员提高共识,就可能在2002年召开党的十六大时促成。当然关键还不在于实行年会制,而在于党代表能够真正民主选举产生,能够真正把广大党员的意见带到大会上,能够真正在大会上畅所欲言,对中央进行有效的监督,能够真正就重大问题独立自主地参与讨论、争论和表决,会后能够真正如实地向广大党员传达大会的实况。如果不能做到这五点,那么党代会还难以成为党的权力中心,党代表大会即便年年照开,也起不了应有的作用。

关于党代会是否实行年会制,这并非是无关宏旨的小事,而是关系到是否坚持马列主义建党学说,是否确认全体党员是党的主人,是否确认党代会是党的权力中心的头等重要大事,也是决定共

产党生死存亡的大事。在地下斗争环境下难以坚持年会制。第一个社会主义国家苏联建立后,在列宁领导的头六年坚持了年会制。从1925年以后,斯大林破坏了年会制,党代会间隔2、3、4、5年以至13年之久都不召开;到1952年斯大林参加的最后一次党代会(十九大)规定每隔4年开一次,到1971年二十四大又延为每隔5年开一次,东欧各国党情况也大体相似。苏联东欧国家改革30多年,始终未曾恢复党代会年会制,党内民主严重不足,广大党员缺少主人翁感,积极性、主动性和创造性难以充分发挥出来,这也是苏东各国共产党覆灭的深层原因之一。

六、关于发展党际民主,提高民主党派地位和作用的倡议

问:您提出党际民主这个新概念很有意思。请谈谈究竟怎样进一步提高民主党派的地位和作用呢?

答:政党制度是现代资本主义多元化商品市场经济竞争的政治产物,所以,资本主义国家的政治制度一般都是多党制公开平等竞争,轮流执政(只有法西斯专政国家才搞一党制)。社会主义如果是在继承资本主义政治文明成果的基础上建立,一般也应是多党制,区别于资本主义多党制的主要之处在于社会主义多党制必须要由社会主义共产主义政党的长期稳定领导。十月革命胜利后苏俄曾实行共产党领导与左派社会革命党联合执政,1918年后又实行三个共产党联合执政,1920年三党合并后才变为一党制,可见苏联的一党制是特定条件的产物,并非社会主义政党体制的楷模。可惜东欧各国受苏联模式影响,匈、罗、南、阿也搞一党制,波、捷、保、德虽然保留有民主党派,但长期未充分发挥作用。党际民主不足也是苏东剧变的深层原因之一。我国一直实行共产党领导的多党合作制,为了吸取苏东剧变教训,应该进一步提高民主党派的地位。回顾建国初期,民主党派人士曾担任中央人民政府副主席、政务院副总理和15个部的正部长。后来由于“左”的思想上升,民主党派人士在政府中的地位逐步下降,直到“文革”期间民主党派名存实亡。改革开放以来,中共对民主党派的方针已经由“长期共存,互相监督”进而增加了“肝胆相照,荣辱与共”,并且确认共产党是执政党,各民主党派是参政党。按照马列主义政治学原理参政党理应解释为参与联合执政、参加联合政府的党。可是至今

民主党派人士在政府中最高职位还只是副部长(民主党派有担任部长级的,那是指八个副委员长)。今后要选拔他们担任正部长、国务委员以至副总理,使他们能够参加国务院全体会议和常务会议,这样才能共同决策,共同负责,真正做到荣辱与共。同时还要放手让民主党派发展组织,壮大队伍,不仅后继有人,而且人才辈出。

七、关于发展人民民主,完善人民代表大会制度的倡议

问:从1979年以来,您就对如何完善人民代表大会制度提出过很多设想和倡议,有一些已经付诸实践,不知您现在还有什么新的想法?

答:如上所述,近20年来人大制度有不少改革和进步。但是由于以党代政、党政不分的问题尚未很好解决,所以改进还很有限。迄今还是由中共中央来领导全国人大,严格说来这不是同一个层次的领导关系。中共中央应该领导全国人大常委会。将来党代会年会制恢复之后,应该每年初先召开党代会,由党代会向全国人大提出本年度施政纲领和决策建议以及人事安排意见,由人大进行审议并且加以具体化。人大不仅要履行立法权,而且要加强其相对独立自主的决定权、选举权和罢免权以及监督权。西方的三权分立不能照搬,但是权力有制约是要借鉴的。在我们社会主义国家应该充分发挥全国人大作为人民最高权力机关的作用,使全国人大能够对行政执法和司法机关都能起制约作用,也能够对各政党的活动依法进行监督,全国人大代表和省人大代表应该尽快改为直接普选产生,至少要先在部分城市试点。人大代表的结构要进行调整,要减少政府官员、共产党员和劳模、各条战线先进人物的比例,要增加非共产党员、民主党派成员和政治活动家的比例。抗日战争时期在农村革命根据地的民主政权中曾经实行过“三三制”,即在民意机关和行政机关共产党员只占三分之一,进步势力和中间势力各占三分之一,那样都能保证实现共产党的领导作用,为什么现在共产党员在人大代表中要约占70%的比例呢?减到占50%多一点就足够了。还有,作为社会主义国家,我国的一切权力属于人民,因此人大常委会的委员长应该改称主席,即国家元首,无需另设国家主席。1954年《宪法》设拥有最高实权的国家主席,是为毛主席设的,1982年《宪法》设虚位而无实权的国家主席

是为功高望重的老革命家设的。现在历史任务已经完成,不应该在人大常委会之上或之外再另设国家主席了。

美国近200年来实行两党制,每隔4年两党各推出一个总统候选人,展开竞选,选民二中挑一,选民感到自己还能作主,还有挑选余地,而资产阶级可以通过不断换马调整政策,使社会得到持续发展,使资产阶级的统治得到持续维护。反观苏联,国家领导人都由苏共中央政治局挑选,等额交给最高苏维埃投票通过,而且领导人多是终身制,政策难以大调整,苏维埃代表对国家领导人没有挑选余地,以致苏维埃被称为“橡皮图章”、“表决机器”。这种体制几十年也改不掉,使广大人民失望了,这样西方的议会制和多党制就乘虚而入,扩大了市场,最终促使苏联亡党亡国亡制(社会主义制度)。借鉴美国的经验,吸取苏联的教训,我们为什么不可以主动扩大社会主义民主呢?不妨先由共产党各级党委进而由各级党代表大会,推出两个各级政府领导人的候选人,让选民和人大代表二中挑一。我们可以先从乡镇和县一级作起,进行试验,总结经验,再逐步推广。先由乡镇党委提出两个共产党员候选人,二人进行竞选,得票多者担任乡长、镇长。这样做不论谁当选,都能保证实现共产党的领导,而选民又感到自己能够当家作主,有挑选余地,岂不两全其美?如果将来县长、省长、总理等等都能这样差额竞选产生,领导人又有两届任期的限制,社会主义民主岂不得到大发展?

总之,要彻底惩治腐败,肃清封建君主专制影响,清除官僚主义,激发人民大众建设社会主义的斗志和活力,促使经济体制改革和各种体制改革协调发展,强有力地推进社会主义现代化建设,当今和今后唯有加快政治体制改革是最明智的战略选择。如前所述政治体制改革已经像是瓶颈,只有冲破这个阻塞的狭窄的瓶颈,社会主义改革开放的洪流才能畅通无阻地奔腾。写到这里,令我想起《圣经》中的一个典故。《新约·马太福音》第七章记载:耶稣在“登山宝训”中用形象的说法论述引到灭亡和永生的两个门和两条路。他说:“你们要进窄门。因为引到灭亡,那门是宽的,路是大的,进去的人也多。引到永生,那门是窄的,路是小的,找着的人也少。”在这里窄门、小路实际上是正门、正路。可以说,我们如果还是沿着许多人都熟悉的苏联模式的宽门、大路照旧走下去,必然迟早要自取灭亡;如果能够博采众议,另辟蹊径,冲破传统重重阻力,

走过窄门、小路,开创政治体制改革的新天地,就必然会使社会主义焕发青春,得到永生。何去何从,我们只有唤起民众和领导,及时作出正确的选择。这是生死存亡的选择,千万不能掉以轻心。

十六大的新成就以及 给党中央新领导班子的两条建议^①

——答《南风窗》记者问

编者按：

高放先生是中国人民大学国际关系学院的资深教授，博士生导师。他自1949年3月随中国人民解放军回到北京、提前结束了在老解放区华北大学的研究生学习后，就开始从事马列主义政治理论的教育和研究，迄今已长达半个多世纪。这位1949年10月1日下午在天安门广场参加了开国大典的学者，多年来在政党政治和民主政治的研究方面倾注了巨大心血，成就斐然。以下即是高放教授就“中共十六大与政治文明”这一话题对本刊记者的问答录。在问答录中，他对党的新领导班子提出了两条新建议——重新学习马克思列宁主义；切实加快建设社会主义政治文明，大力推进政治体制改革。

66

一、十六大为恢复国际共运的民主传统树立了良好实例

《南风窗》：举世瞩目的十六大有很多创新。在理论上增加以“三个代表”重要思想为指导，在政治上制定全面建设小康社会行动纲领，在组织上有何创新？

高放：我认为在组织上的最大创新就是大幅度更新了中央领导班子，中央领导人大幅度地年轻化了。中共十六大平稳而又顺畅地解决了国际共产主义运动历史中新老班子交替这个老大难问题。顺利实现新老交替，为恢复国际共运的民主传统树立了良好实例。

^① 载《南风窗》半月刊(广州)2003年2月下旬。

《南风窗》：您是专门研究国际共产主义运动史的专家。中共十六大在组织上的新变化，对国际共运会有什么重大意义吗？

高放：我认为有重大意义。自1847年马克思、恩格斯创建第一个共产党起，就确立了党内民主的原则，规定党的领导人通过民主选举产生，有任期，权力受党员和党代表大会制约。1871年第一个工人政权巴黎公社又开创了普选产生国家领导人的先河。1917年俄国建立第一个社会主义国家之后的头六年，在列宁领导下，社会主义民主制度初步建立。党和国家领导人权力有分工，职务有任期，更替有选举。列宁任人民委员会主席，托洛茨基任国家军委主席，斯大林任党中央总书记，当时列宁主张领导人应该55岁就退下来。由于俄国君主专制传统影响很深，自1924年列宁逝世后，斯大林逐步个人独揽党、政、军三大权，还实行终身制和指定接班人制，从此个人集权制、职务终身制、指定接班人制被误认为社会主义政治体制的正统，以致造成后来苏联、东欧发生剧变的悲剧。斯大林带头搞了第一代个人集权制、终身制和指定接班人制，经过赫鲁晓夫、勃列日涅夫第二代、第三代，延误了政治体制改革，到戈尔巴乔夫时期又改变了改革的社会主义方向，照搬西方那种多党制，招致苏共覆亡。东欧社会主义各国仿照苏联模式，传了两代也覆亡了。我国过去受苏联模式影响，围绕接班人问题也发生过“文化大革命”、林彪飞逃、“四人帮”肆虐等事件，造成政局剧烈动荡。我们党充分吸取了中外历史经验教训，这次十六大平稳、顺畅地实现了党的最高领导层的新老交替，这就为恢复国际共运的民主传统树立了良好实例，是党内民主回归政治文明轨道的标志。这个新举措也会在国际上产生深远影响。有的国家共产党领导人已经年届七八十岁，仍然身居高位，或者还在指定接班。我们党的实践经验会证明领导人年轻化，领导人权力有分工，职务有任期，更替有选举，才能使党永葆青春活力，才能使社会主义国家长治久安。

《南风窗》：这个老大难问题，十六大究竟是怎样解决的呢？

高放：十六大之前，人们对十六大将要产生的中央高层领导班子有过多种多样的估计和猜测。归纳起来无非是小换班、中换班、大换班和不退、半退、全退三种可能性。大会选举的结果却是中央委员会成员大幅度更新，大幅度年轻化，甚至出乎人们的意料。这实在是很大的进步，很大的创新。168个中央委员和158个候补中

央委员,全部是建国以后参加学习和工作的,平均年龄 55.4 岁,50 岁以下的占 1/5,多半是全国多数人不熟悉的新秀。

《南风窗》:这么多新秀究竟是怎么选拔出来的呢?

高放:这个问题提得好,值得我们重视。我在这里郑重推荐 2002 年 11 月 15 日各大报刊出的新华社记者何平、刘思扬合写的《肩负起继往开来的庄严使命——党的新一届中央委员会诞生记》。其中讲到党中央为了选拔新一届中央委员,2001 年 5 月起花了一年多时间派出 46 个考察组,分赴 98 个党中央和国家机关部门,11 个中央金融机构,23 个国有重要骨干企业,31 个省、自治区和直辖市,广泛进行考察。中央军委同时派出 5 个考察组分赴全军和武警部队、各大军区级单位进行考察。全国被民主推荐的干部有 3.02 万余人,比五年前十五大时多了近一倍。各考察组同 1.92 万多人进行个别谈话,平均每省谈话在 350 人左右,每个部门或单位谈话在 60 人左右。考察结果,考察组向中央提出 462 名中央委员、179 名中纪委委员候选人名单。中央委员预选候选人 208 名,实选 198 名,候补中央委员预选 167 名,实选 158 名,中纪委委员预选 128 名,实选 121 名。湖南省委副书记郑培民就是参加中央考察组,累死在工作岗位上的。新一届中央委员从总体上看是真正按照党的群众路线,自下而上,精心千挑万选出来的政治精英。所以其中约有一半人是众人较为陌生的新秀。

68

二、完整、准确理解马列主义

《南风窗》:在国际共运史上,不少国家的共产党、党的领导机构都犯过比较严重的执政错误。那么,怎样才能不断提高党中央领导的执政水平并且避免犯重大错误呢?

高放:我是平民百姓,一介书生,可以说没有资格和条件回答这么重大的问题。不过这个问题的确是亿万民众内心日夜悬挂的头等大事。作为一个老共产党员、老马克思主义学者,我认为有义务也有权利向党的新领导班子郑重提出两条新建议。

中央领导同志近几年来非常重视,并在百忙中认真集体学习,为确立学习型社会起了模范带头作用,我们从新闻媒体中得知,中央领导同志先后学习过科学技术、法律、中外历史等,这是非常好的。我在这里斗胆建议。中央领导同志还应该重新学习马克思列宁主义。我是从 1950 年中国人民大学创办伊始,就一直长期从事

马列主义政治理论课教学和研究工作的。从50年代初到70年代末,大约30年之中,由于深受个人崇拜和“左”的思想影响,我在课堂上和文坛上散播过很多错误观点,迄今想起来依然感到内疚。当今中央领导班子的成员,大都是在50—70年代上大学的,他们当时学到的马列主义恐怕大都是不全面的、不准确的。1978年我们党端正了路线之后,他们在实际工作中得到了切实的锻炼,运用马列主义的水平有了很大提高。现在进入中央高层领导班子后,肩负重担,我认为很需要挤出一点时间,重新学习马列主义基本原著,做到完整地准确地理解马列主义,同时还要系统了解150多年以来马列主义发展史和国际共运史。这样善于吸取历史经验、提高理论水平,对于增强领导执政能力,加快我国社会主义现代化建设和推进世界社会主义事业会大有好处。

《南风窗》:您能够举个具体实例,说明应该如何完整、准确理解马列主义吗?

高放:例如马克思主义的纲领文献《共产党宣言》,我从50年代到70年代几乎年年都要讲解这本经典著作,那时我总是强调阶级斗争,暴力革命,无产阶级专政,消灭私有制和阶级,与传统私有制关系和传统观念实行最彻底决裂,批判各种冒牌社会主义。现在看来,这样理解并宣讲《共产党宣言》是有片面性的,是不准确的。从历史上看,只有阶级矛盾激化时阶级斗争才可能激烈并成为社会发展的动力,不具备革命形势时进行合法斗争并推进改良还是有进步意义的。马克思于1872年就明确讲过:美国、英国等国“工人可能用和平手段达到自己的目的”^①。当今在新科技革命迅猛发展和资产阶级善于缓解社会矛盾的态势下,暴力革命更难以爆发,即便爆发一时也难以取得成功。共产党人领导人民取得政权后要坚持党内民主,实行党代表大会年会制,同时还要为人民群众“争得民主”,“尽可能快地增加生产力的总量”。以往把“扬弃私有制”误译为“消灭私有制”,这样实际上为急于过激地消灭私有制提供了理论依据。落后国家先走上社会主义道路,只能在大力发展生产力的前提条件下才能逐步扬弃私有制。扬弃私有制的结果是“重建个人所有制”,即建立在个人产权基础上的劳动者联合所有制,而不是建立否定个人产权的官本位的公有制。社会主

^① 《马克思恩格斯全集》第18卷,人民出版社1965年版,第179页。

义不仅肯定个人产权,而且要全面发展个人自由、个人个性、个人品德、个人才智,建立“自由人联合体”。也可译为“自由人社区”,实现人的完全彻底解放。共产党人在思想上划清与其他各派社会主义界限的同时,还要善于求同存异,联合各种社会主义党派。切莫忘记《共产党宣言》中所昭示的:“共产党人到处都努力争取全世界民主政党之间的团结和协调。”我们只有拥有五洲四洋般的博大胸怀,才能实现“全世界无产者联合起来”。这句战斗口号,在当今世界译为“全世界劳动者,联合起来”才更为切合实际。

三、大力推进政治体制改革

《南风窗》:您对中央新的领导班子还有一条新建议是什么?

高放:那就是要抓住当今难得的机遇,切实加快建设社会主义政治文明,大力推进政治体制改革。早在1986年我写的《在精神文明建设中要认真学习马克思主义》一文中就已提出:“社会主义精神文明与物质文明、政治文明一起构成社会主义社会鼎足三分的三大支柱”^①。1996年,杭州市委党校主办的《理论视野》杂志采访我时,我就谈到如何加强政治文明建设的问题。当然,这只是学者的一得之见。从2001年以来,江泽民总书记四次讲到“政治文明”(即2001年1月在全国宣传部长会议上的讲话,2002年“5·31”讲话、7月14日在考察中国社会科学院的讲话以及十六大报告),这时加强社会主义政治文明建设问题已成为党的重要决策,引起了全党、全国重视。这次在十六大上中央高层领导班子能够平稳、顺畅地实行新老集体交接班,就是社会主义政治文明的具体表现。今后还要在党章中明文规定中央委员的年龄和任期限制,这样才能使社会主义政治文明制度化、法治化、规范化、程序化。

四、政治体制改革成功才能根治腐败

《南风窗》:您认为当前在建设政治文明、发展社会主义民主方面最紧迫的任务是什么?

高放:我看最紧迫的任务莫过于如何加强民主制度建设,有效地防止党政官员腐败。现在广大人民群众对党最不满意的的就是惩

^① 收入《马克思主义与社会主义》,黑龙江教育出版社1994年版,第76页。

治腐败不得力,中国在国际上声誉最不好的方面也首推官员腐败程度严重。1995年成立的一个非政府国际组织,名为“透明国际”(Transparency International),总部设在柏林,在60多个国家设有分支机构,每年公布各国政府廉洁指数,有广泛国际影响。它以得分4为标杆,指数在4以上为比较廉洁国家,在4以下为腐败较严重国家。1995年我国得分2.16,在被评估的42个国家中倒数第二。到2001年,我国得分3.15,在被评估的91个国家中排名第58位。这表明我国惩治腐败虽然取得一些成效,但是比起实行资本主义制度的我国香港和台湾地区,还相差较大。香港1995年得分7.12,2001年得分7.9,台湾1995年得分5.08,2001年得分5.9。芬兰、丹麦等国在廉洁方面甚至得10分满分。某些资本主义国家和地区,在反贪反腐方面之所以大见成效,主要经验是制度严,使官员不能贪,惩办重,使官员不敢贪。这些经验是值得借鉴的。如果不借鉴他山之石采取切实有效措施,有的政治新秀也是可能变坏的。据《南方周末》2002年11月16日报道,十五届中央候补委员中就有五个人未等到十六大换届即因腐败严重被撤销候补中委。他们是宁波市委书记许鸿运(1999年9月十五届四中全会决定开除党籍),国防科技工业委员会副主任徐鹏航(2000年10月十五届五中全会决定留党察看两年),福建省委副书记石兆彬、云南省省长李嘉廷(彝族)(2001年十五届六中全会决定开除党籍),中国建设银行行长兼党委书记王雪冰(2002年11月十五届七中全会决定开除党籍)。我曾经在一个城市听到过百姓议论当地领导的“换届”问题:“老狗饱狗好侍候,壮狗饿狗吃不够。”如果我们不善于采风纳谏,说不定过几年还会有一些高级干部中弹落马。

《南风窗》:您看究竟要采取哪些切实有效的措施才能根治腐败呢?

高放:我以为无非是治标与治本两种途径,双管齐下,互相配合,标本兼治,综合治理。所谓治标,就是规定党政官员定期公布个人财产制度,切实推行银行存款实名制,规定党政官员收受财物礼品限度和交公并定期公布制度,对处级以上干部的配偶和子女经商办企业有严格限制,确立保护和奖励举报人的制度,等等。对贪官污吏不能抓大放小,应该无论大小一抓到底,一律分别严惩不贷。所谓治本,就是发展党内民主、党际民主和人民民主,大力推进政治体制改革,把权力过度集中的政治体制改变为权力合理配

置的民主政治体制。对此我已发表过大量文稿。其要点是：把党的权力中心从中央政治局及其常委转移到党的全国代表大会，把“全党服从中央”改为“全党服从党代表大会”，“地方和部门服从中央”，党代会实行年会制和常任制，党的各级纪检委转归各级党代会领导，其职责是专门监督各级党委成员；提高各民主党派的地位与作用，完善共产党领导的社会主义多党联合执政制；实行党政分开，使全国人民代表大会成为名副其实的最高权力机关。人大常委会委员长即国家元首，实行司法独立，党政主要领导人逐步改由差额竞选产生，切实保障宪法规定“享有”的十四项自由权利。只有政治体制改革大有进展并取得成功，才能根治腐败并且真正建成中国特色社会主义。民主政治是人类的先进文化之一，从这个意义上说，“三个代表”也包含着“始终代表民主政治的必然趋势”的内涵。对于这一点，我们同样要有强烈的紧迫感。

应对全球化新浪潮， 发展社会主义民主^①

一、世界全球化、民主化三次浪潮的警示

1994年我在为《20世纪世界通鉴》撰写导论时，曾经思考如何来总结整个20世纪世界政治的变化。最后以《20世纪世界民主与专制两种政治体制的消长》为题，概括出如下三次浪潮：即20世纪上半叶民主战胜专制的第一次浪潮和专制势力的反扑；20世纪中叶民主战胜专制的第二次浪潮和专制势力的回潮；20世纪60年代以来民主战胜专制的第三次浪潮，民主化已蔚为世界发展洪流^②。从以上我对这三次浪潮的表述可以看出，我的中心题旨是在说明，在当代民主化已为世界发展洪流的态势下，专制已经无力反扑，无法回潮，奄奄一息，苟延残喘，即将被世界民主的洪流冲刷干净，荡然无存。

1991年美国著名政治学家、哈佛大学教授塞·亨廷顿的著作《第三波：20世纪后期民主化浪潮》问世。平时我孤陋寡闻，直到1996年才在我国书刊中看到有人摘要介绍他的基本观点。他认为，世界第一次民主化浪潮起止期是1828—1926年，约有30个国家确立了民主，而从1922—1942年又有22个国家的民主制度被颠覆，这是第一次回潮；第二次民主化浪潮是1943—1962年，约有40个国家确立了民主，而从1958—1975年，又约有22个国家的民主制度被颠覆，这是第二次回潮；第三次民主化浪潮是起于1974年，

73

① 中共中央党校刘德喜、钱镇、林喆主著《全球化背景下的中国民主政治建设》一书（重庆出版社2005年4月出版），聘请我为学术顾问，并约为该书撰写这篇序言。

② 此文已收入高放文集之五《纵览世界风云》，中国书籍出版社2002年版，第107—133页。

到1990年有33个国家建立了民主,其中有3个已经倒退回去了,但这是否为又一次回潮的起点,亨廷顿1991年发表论著时他还难以做出明确判断。这里不对亨廷顿的观点细加评论。简而言之,他从19世纪初以来世界民主潮流的起伏发展来进行综合分析,视野宽阔,言之有理,然而他是以西方资本主义国家实行的三权分立、多党平等竞争作为民主制度的标准,却未免眼光狭隘,失之偏颇。

上述我所概括的民主化的三次浪潮,仅限于20世纪。如果追溯到18世纪全球化的起源,我在1999年底撰写的《从全球化浪潮看新世纪、新千年、新世界》一文中把全球化划分为这样的三次浪潮:18世纪末以蒸汽化为标志的近代第一次科技革命,掀起了全球化的第一次浪潮;19世纪末以电气化为标志的现代第二次科技革命,掀起了全球化第二次浪潮;20世纪60年代以来以信息化为标志的当代第三次科技革命,掀起了全球化第三次浪潮。我认为所谓全球化就是把包括政治民主化在内的现代化文明成果,逐步推广到全球各个国家、各个地区^①。因此我所归纳的全球化的三次浪潮也就是全球民主化的三次浪潮。这样我与亨廷顿所说的世界民主化的三次浪潮,大体上所见略同,只是在具体时间划分上还有差异。最大的区别在于亨廷顿没有考察到,在西方,与资本主义民主制度有所不同另有一种社会主义民主制度在崛起。这就是起源于1789年法国资产阶级革命巅峰时期的1792—1794年的巴黎等地建立的4.4万多个公社,这是市民、平民、工人民主自治的、议会与行政合一的基层社会组织和地方性政权,进而发展为1871年巴黎公社共和国的新型工人阶级民主,再发展为1917年十月社会主义革命胜利后的苏维埃民主,到第二次世界大战后又发展为东欧和东亚十几个人民民主国家的人民民主,包括我国以人民代表大会为中心的人民民主制度。尽管亨廷顿的视点有所缺失,但是他与我不谋而合,都看到自20世纪六七十年代以来世界上形成了民主化的第三次浪潮。一浪高过一浪的民主化新浪潮警示我们,要善于审时度势,因势利导,趋利避害,迎头赶上。我国应该怎样应对这个全球化、民主化的新浪潮,这是我国学者应该重点研究的一个

^① 《从全球化浪潮看新世纪、新千年、新世界》和《资本主义和社会主义两种现代化、全球化的消长》,收入高放文集之五《纵览世界风云》,中国书籍出版社2002年版,第258—293页。

重大政治理论课题。

二、对中国政治体制要坚持三分法,不要搞一点论

可喜的是中共中央党校刘德喜、钱镇、林喆主著的《全球背景下的中国民主建设》一书,由重庆出版社出版,这正是这一课题的大型重要集体研究成果。早在2003年11月29日,本书基本思想和框架结构形成之初,曾经邀请校内外专家在中央党校举行过一次学术研讨会。我在会上表示非常赞同这个有重大现实意义的选题,还就这个选题的热点和难点提出一些仅供参考的刍议。经过12位作者的各自奋笔通力合作,这部近40万字的论著终于杀青完稿,值得庆贺和重视。我初步拜读之后,感到全书的优点和特点在于作者能够着眼民主化浪潮汹涌澎湃的全球背景,立足我国社会主义初级阶段的实际,对我国民主建设作了全方位、多层次、宽领域的考察,既肯定成就、总结经验,又点明不足、展望未来。从纵向来看,书中概述了在世界民主化浪潮影响下我国从19世纪末开始的历经君主立宪运动、三民主义运动和“五四”新文化运动的民主启蒙,到新民主主义革命时期中国共产党对民主的争取,再到社会主义建设时期党领导人民进行民主建设和探索;从横向来看,作者分别综述了共产党党内民主、人民代表大会制度、多党合作与政治协商、行政管理体制与机构改革、干部制度改革、司法制度改革、民主监督建设以及基层民主和村民自治等各个方面。在中国整个民主建设历程中,书中重点分析了建国以来毛泽东与邓小平先后探索社会主义民主建设的两种理论模式和三种实践模式(政协、人大和革命委员会),肯定只有人民代表大会制度才是我国带有全局性的根本制度,才是中国人民的奋斗成果和历史选择。而人民代表大会制度近50年来又经历了曲折的发展,当今还有很多方面有待健全与完善。全书纵横交错、理论与实际结合的剖析,围绕民主建设这个主题,给予读者以全景透视,有助于读者确立立体思维。

在西方,有不少人出于偏见仍将中国视为专制而非民主体制的国家。就连哈佛大学研究中国问题的著名学者麦克法夸尔在2003年11月的一次专题报告中也这样说:在1919年“五四”运动发生80多年后的今天,中国在“赛先生”(科学)方面已经取得了很大成就,而“德先生”(民主)仍在中国的门外徘徊。本书以大量事实与数据论证了中国式的社会主义民主,近半个多世纪来已经在

中国境内生根、发芽、抽枝、成长。中国到底有没有民主？对于这个根本问题，作者在“前言”中开宗明义按照唯物辩证法作出了鲜明的回答：“倘若将民主理解为美国式的以多党制、三权分立、军队非政治化为基础的民主，或照搬其他西方国家那样的政治体制，那么这类民主，中国不仅现在没有，将来也很难有；假如将民主等同于全国普选国家领导人，那么尽管中国现在没有，但将来一定会有；如果把民主视为尊重公民自治、接受并尊重人民当家作主的原则，并为实现这一原则构造相应的政治、经济和社会体制，那么中国不仅有，而且近百年来中国人民一直把实现这种民主视作奋斗目标之一。”我认为全书对我国民主建设的这种三分法、三个基本观点是较为全面的、正确的。即是说既肯定我国民主建设的成就，又要借鉴世界民主洪流的文明成果，但是又不能简单照搬西方政治民主体制。

环顾国内理论界，我看到最近书刊上有另外三种思潮跃上纸面，还颇受人重视。一种思潮是有人认为，目前中国的政治制度比之西方的政治制度更民主，因为西方的民主只是保障资产阶级的权利与自由，而中国的民主具有广泛性、真实性、参与性、有序性、渐进性。即是说当今中国的民主已经代表了最广大人民的利益，使他们不仅在法律上而且在事实上享有各种平等的权利，保障最广大人民群众在各个层次上参与管理国家事务，同时这种民主又是有秩序的，强调集中统一、步调一致，还要有领导、有步骤地循序渐进，不能急于求成。简而言之，这种观点认为当今中国的社会主义民主尽管还有待完善，但是比之西方的资本主义民主好得多，西方的资本主义民主没有什么值得我们借鉴之处。另一种社会思潮则有所不同。他们认为中国并不需要民主，因为从中国历史来看，汉唐盛世和康乾盛世都需要铁腕人物与中央高度集权的制度，民主不适合中国国情。他们还认为，中国隐蔽的分裂因素太多，讲民主中国必将陷入“军阀内战”之中，伴随而来的又是衰弱与贫穷，这是外国敌对势力很愿意看到的。他们还说：所谓民主自由只是一些知识分子的诉求，广大民众只求温饱和过太平富裕的日子，知识分子应该安稳做好人，等中国富强起来后再去追求他们的民主自由吧。还有人进而认为民主是毒药，是祸国殃民的选择，中国应该选择“儒化”，儒家讲“仁政”才是切合中国国情的。在这里我也不想也没有必要去细加评论这两种社会思潮。当今中国，意识形态已

经多样化、多元化,这是不争的客观实际。我只想简要地点评几句。在信息化新科技革命带动下的全球化、民主化新浪潮当今已经蔚为世界强大洪流,任何国家民族面临这个洪流的冲击,只能是顺之者昌,逆之者亡。不论是夸大我国现有民主的成就或者是夸大我国优秀文化传统的成就,都是一种狭隘的民族主义心态,缺乏世界眼光,敝帚自珍、抱残守缺,不善于吸取人类政治文明的积极成果。这样,是非常不利于中华民族的重新振兴与和平崛起的。这两种社会思潮,我认为都是片面的,不符合实际的一点论,比之本书所阐发的三分法是大为逊色的。还有第三种社会思潮,是以我国目前政治体制缺少权力制约为由,主张照搬西方三权分立的模式,甚至美国的总统制。这又是一种片面性的一点论的观点。殊不知,我国目前的政治体制虽然还有弊病,但是如果发展党内民主,实行党政分开,使党的代表大会真正成为党的最高权力机关,使全国人民代表大会真正成为最高国家权力机关,使差额竞选党代表、人民代表以及党和国家的各级主要领导人形成制度,使各民主党派成为参与联合执政的政党,那么,将会开创一种比西方三权分立制更好、又超越巴黎公社和苏维埃的、真正体现社会主义民主的崭新的政治体制。

三、清除封建主义糟粕,加快发展党内民主

最后,我还想就如何应对全球化新浪潮、发展社会主义民主这个问题,补充一点意见。

如上所述,起源于1792—1794年巴黎等地公社的1871年巴黎公社曾经开创了工人民主共和国,其主要成就可以归纳为这样四点:由工人和人民群众直接普选产生政府委员,并且随时可以罢免;政府官员不享有特权,其工资待遇不得超过熟练工人;政权机关实行立法与行政统一,即人民自己立法、自己执行、自己司法、自己监督,权力既有分工又有制约;当时还没有政党,但是有不同政治派别,巴黎公社实行多派合作制,即由代表工人的蒲鲁东派、布朗基派与代表小资产阶级的新雅各宾派三派合作,还有少数共产主义派和不属于任何一派的人士参与合作。巴黎公社初创的工人民主共和国,到1917年十月社会主义革命胜利后,发展为原苏联的苏维埃民主制。这种社会主义民主制既继承了上述巴黎公社的成就,又克服其缺点,更向前发展了一大步。最主要之点是加强了

共产党对苏维埃政权的统一领导。然而随即出现了以党代政、党政不分的弊病。列宁1922年已发现这个问题,然而还未来得及解决就于1924年初过早病逝(才54岁)!后来,斯大林不但没有完成列宁未竟事业,而且变本加厉。斯大林从1922年4月3日起担任党中央总书记,这个职务本来只是中央书记处的总负责人,而并非党的首脑、党的领袖的职称。列宁当时是党的公认首脑和领袖,然而原苏共中央从未设主席一职,列宁只是政治局委员之一。列宁逝世后,斯大林在党内独揽大权,破坏党内民主。党代表大会、党中央全会和政治局会议越来越不经常召开,党内凡是与他持有不同观点者都被作为机会主义分子清除出党,甚至遭到监禁,大搞个人崇拜、个人集权。1941年他进而兼任政府首脑(人民委员会主席)和国防委员会主席,集党、政、军大权于一身。除个人集权制外,他还带头实行领导职务终身制和指定接班制。这“三制”明显是封建君主专制制度渗透到社会主义政治体制中来的集中表现。这样使以党代政、党政不分的体制发展到了极端。这种体制对以后原苏联以及所有人民民主国家有深远、普遍的影响,也是导致后来原苏联东欧各国发生剧变的体制上的历史根源。也就是说,巴黎公社开创、原苏联初期接力的社会主义民主制,后来发生了很大的变形,其结果在世界民主洪流冲击之下就会遭致整个社会主义制度的覆灭。

要避免重蹈原苏联东欧覆辙,应对全球化民主化新浪潮,中国就要认真清除自秦始皇以来两千多年封建君主专制遗留下来的余毒,彻底克服原苏联模式权力过度集中的弊病,大力发展社会主义民主。社会主义民主包括党内民主、人民民主、党际民主等众多丰富内容。其中首要的是共产党党内民主,其理不言自明。人民民主和多党合作的党际民主都是由共产党领导。如果党内缺少民主,哪能指望人民民主和党际民主获得多大发展?中共十六大指出:“党内民主是党的生命”。进而言之,也可以说党内民主是整个社会主义制度的生命。党内民主首要之点是确认党代表大会是党的权力机关,而党的各级委员会只是党代表大会的执行机关,如此党的权力中心应该从党委转移到党代表大会。党代表大会要实行年会制和常任制。党代表大会要允许发表不同意见,集思广益,平等表决,少数服从多数,多数尊重少数。党代表和党的各级委员会领导人应该从下而上提名,差额竞选产生。从发展党内民主着

手,进而实现党政分开,发展人民民主和党际民主。我国完全可能探索成功一条逐步健全并完善社会主义民主之路。这样还会对推进世界社会主义民主产生广泛的积极的影响。

浮想联翩,就此搁笔。不揣冒昧,谨以为序。深望读者通读全书,当能收益良多。

2004年11月29日于
中国人民大学寓所顶斋

什么是政治体制改革的“优选之路”^①

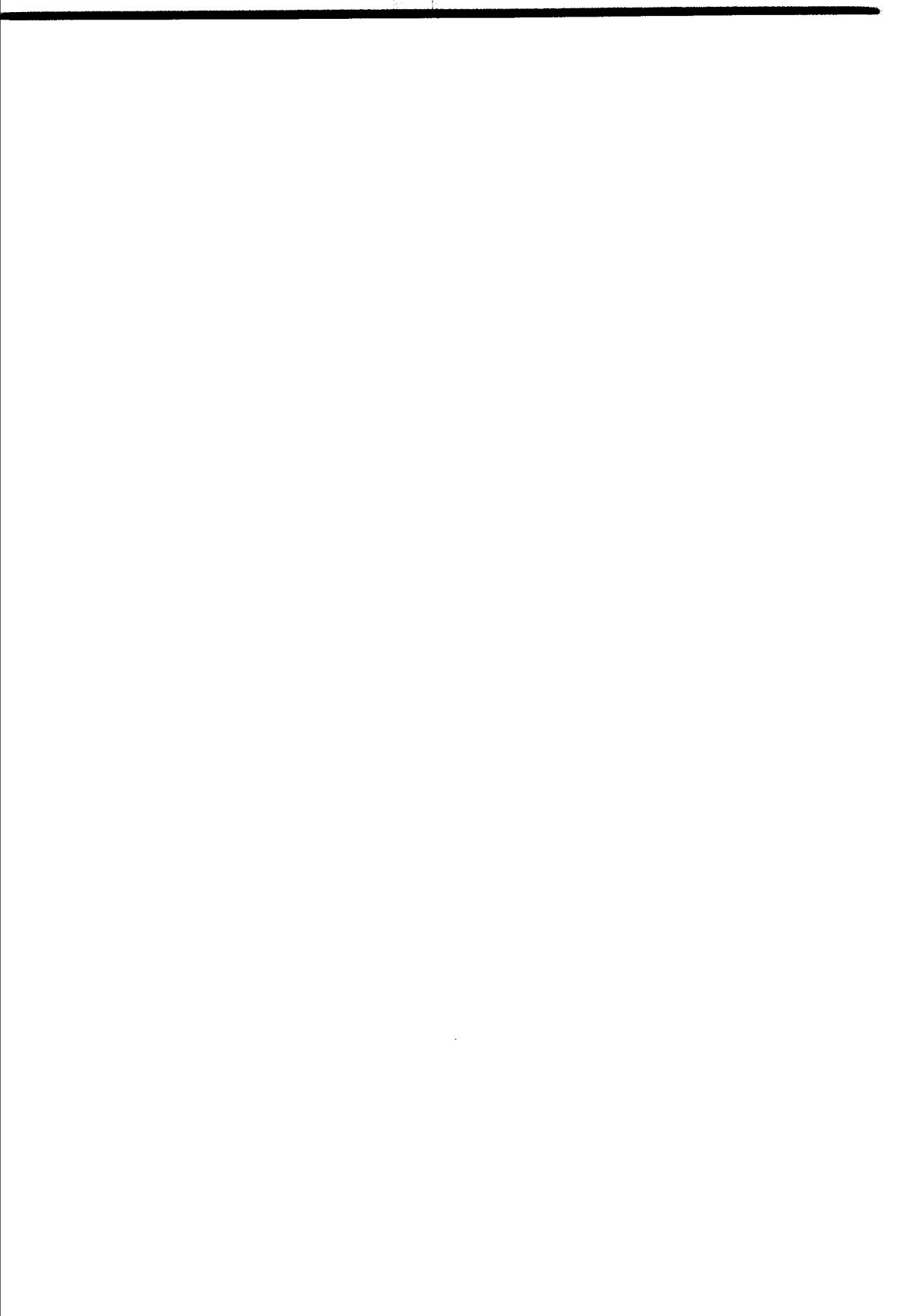
——评介《中国政治体制改革之路》

必须改革我国政治体制中权力过度集中、缺少权力制约的严重弊端,这是改革开放以来广大干部和群众的共识。那么,究竟应该如何进行改革呢?什么是改革的“优选之路”呢?至今依然众说纷纭。有人认为现代化有两种模式,西方模式是政治与经济发展同步,甚至超前于经济发展,民主自由推动并且保证了经济的现代化;东方模式则是政治发展滞后于经济发展,先实现经济现代化,后发展民主自由,由经济现代化来推动并且保证民主自由的逐步发展,这是东亚“四小龙”的实践经验已经验证了的成功的模式。我国从20世纪80年代起频频出现的“新权威主义”就是这种思路。在苏联东欧发生剧变后,有人总结其历史教训时提出剧变的根本原因在于先搞政治体制改革、后搞经济改革,而我国的改革要取得全面成功必须先搞经济体制改革、后搞政治体制改革。还有人主张“把政治体制改革寓于经济体制改革之中”,或者“融于经济体制改革之内”。这种“先后”论或“寓于”论、“融于”论,真是我国政治体制改革的“优选之路”吗?

中央党校教授王贵秀在其近著《中国政治体制改革之路》(河南人民出版社出版)中明确表示,以上这两种观点本质上都是主张政治体制改革应当缓行,把它推到遥远的未来,其结果经济体制改革必然难以前进,“以致最终断送整个改革事业。因此,这绝不是什么‘优选之路’,而是危险之路。真正的优选之路,只能是邓小平一再强调的政治体制改革同经济体制改革相适应的道路。”(第344页)全书着重阐发邓小平理论中关于政治体制改革的一系列重要思想,反思我国政治体制50年来的演变与改革之路,强调政治体

^① 载《学习时报》(中共中央党校主办)2005年第3期。

制改革的一般必要性和特殊紧迫性,指明政治体制改革为何不能缓行。原因简单明了,正因为十多年来政治体制改革滞后,以致经济体制改革难以健康顺利推进,权钱交易现象和官员腐败程度愈益严重。关于加快政治体制改革的便捷之路,作者和我不谋而合、不约而同,都是反对搞西方三权分立和西方多党制的,都是主张要把邓小平的政治体制改革设想进一步付之实践,走体制内的改革正路,即发展党内民主,实行党政分开,完善人民代表大会制度。书中提出党内建立和实行党代表大会及其常委会行使决策权,党委会行使执行权,党纪委行使监督权的制度,以保障党内民主。书中还提出改革和完善党员权利保障制、党代表大会常任制、党内民主选举制、干部任用和任期制、弹劾罢免制、权力监督制等等。进而以发展党内民主来推进人民民主,建议逐步扩大人大代表直接选举范围,减少代表名额、提高人大议事和决定问题的质量,实行竞选制度,主张党委书记不兼任人大常委会主任,加强人大监督权等等。这些设想都是很有见地的。书中不足之处是很少涉及如何进一步改革与完善我国共产党领导的多党合作制问题。这本来是我国政治体制独具特色的一大特点和优点,理应深入探讨。另外,本书是在多篇论文的基础上统修而成的,难免还有局部交叉重复和疏漏之处。总的看来,瑕不掩瑜,本书对于资政育人、推进我国的政治体制改革是很有现实意义的。



第二编
民主、法治与政治文明

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes the need for transparency and accountability in financial reporting.

2. The second part of the document outlines the various methods and techniques used to collect and analyze data. It includes a detailed description of the experimental procedures and the statistical analysis performed.

3. The third part of the document presents the results of the study, including a comparison of the different methods and techniques used. It also discusses the implications of the findings and the potential applications of the research.

4. The fourth part of the document provides a conclusion and a summary of the key findings. It also includes a list of references and a bibliography of the sources used in the study.

重新总结历史经验， 发展社会主义民主^①

无产阶级掌握政权的时间还不长，经验还不多。究竟如何健全社会主义国家的领导制度，虽然过去马克思、恩格斯、列宁、毛泽东等领袖已经多次针对当时具体实际，提出英明论断，但是根据革命实践的发展，还需要后人重新总结历史经验，不断采取改革和改进措施。

一、第一个无产阶级政权巴黎公社的创举没有解决好四个问题

85

历史上第一个无产阶级政权 1871 年的巴黎公社有很多创举，也有不少缺陷。它发挥了群众的首创精神，但是缺少无产阶级政党的领导；它实现了人民民主，但是“缺乏集中和权威”（恩格斯语）。它通过选举产生主要领导干部，并决定可以随时撤换，打破了历史上长期存在的等级授职制，而且干部很少兼职，还明文规定军团长不得兼任公社委员；但是任命干部也有审查不严，挑选不当之处（例如旧警察局秘书、投机商人布朗舍混入领导机构，军事代表克吕泽烈严重失职）。它的领导干部不是长期任职，都有一定的任期；但是任期太短，例如公社执行委员会委员的任期只有一个月，甚至公社委员会不设常任的主席，最初开会时由最年长的委员担任主席，到 3 月 29 日决定主席任期为一周，4 月 5 日以决定改为每次会议选举主席，所以公社始终缺少一个稳定的坚强的领导核

^① 1980 年 10 月 6 日《光明日报》编辑部邀请首都 14 位理论工作者座谈我国正在进行的政治制度和经济制度改革问题。本文就是在这次座谈会上的发言稿，摘登于 10 月 17 日《光明日报》，收入《新华月报》（文摘版）1980 年第 12 期。

心。总之,仅就领导制度而言,巴黎公社的最大成就是使领导干部没有特权,成为社会“公仆”,而且尽力防止他们变成社会的“主人”;然而它没有解决和处理好这四个问题:无产阶级政权没有党的领导,即有政无党的问题,民主和集中的关系问题,选举和任命中的问题,干部任期的问题。政治制度的不健全正是巴黎公社只存在72天就被敌人颠覆的重要原因之一。

二、第一个社会主义国家成就巨大,政治制度弊病严重

1917年十月社会主义革命胜利后无产阶级第二次掌握了政权。基于巴黎公社的历史教训,苏维埃国家对以上四个问题都大加改进。它在发挥群众首创精神的同时,加强了共产党对国家政权的领导;在发扬民主的基础上,强调了集中;在实行民主选举时,很重视对干部的选拔和任命;领导干部有适当的任期,而且可以连选连任,以保证领导核心的稳定性。第一个社会主义国家苏联在吸取历史经验基础上的继续创新,曾经取得了巨大成就。

86

可是苏维埃政权的巩固和社会主义建设的进展,由于俄国封建专制主义的传统渗透到执政党中来,天长日久,又走向另一个极端。这就是党的领导陷入日常事务,形成党政不分,以党代政,这样势必抑制了群众的首创精神;集中过头,甚至形成个人集权制;民主不足,或者流于形式,例如尽管1936年新宪法扩大了民主,最高苏维埃的代表由间接的不平等选举改为直接的平等选举,但是又采取等额选举的办法,选民没有比较选择的余地;干部的选举和任命都没有很好走群众路线,干部的特权日益滋长,兼职日益增多,越来越脱离群众;领导干部可以无限期地连选连任,形成了实际上的终身制。斯大林本人自1941年起由党的总书记兼人民委员会主席,进而又兼国防委员会主席,集党、政、军三大权于一身,接班人也由他指定。最高苏维埃主席加里宁也是从1919年44岁起,几乎终身任职到1946年71岁即将病逝为止。最高苏维埃这个最高权力机关实际上已经开始变成“表决机器”和“橡皮图章”。

到20世纪30年代后期苏联宣布建成社会主义时,这一套领导制度已经成为社会主义的正统。当时以至随后相当一个时期,并没有发现这种领导制度存在什么问题,许多人都以为党的领导和群众的首创精神、民主和集中等等问题都已解决好了。以至第三国际的各国共产党都受此影响,形成了领导者个人高度集权的制

度。到40年代后期一系列新的社会主义国家建立之后,也都仿效了这种领导制度。社会主义国家都是在打碎旧国家机器、废除旧国家制度的基础上建立的,所以社会主义国家领导制度中存在的问题主要是源于第一个社会主义国家的样板没有树好,再加上本国封建专制主义的影响等原因造成的。

三、我国历经弯路,要大力完善社会主义民主

1953年斯大林逝世后,到50年代中期,这种领导制度的弊病已经暴露出来并为人们初步认识,于是好多社会主义国家都有人在总结历史经验,探讨改革方案。我们党这时也提出了要反对个人崇拜,加强集体领导,并且还采取了领导人划分一线、二线等措施。

当时还有人主张扩大社会主义民主,反对以党代政,可是竟被当作右派观点或修正主义观点乱加批判。随后就强调加强党的领导,加强无产阶级专政,反对修正主义,反对右倾机会主义。这样社会主义民主就更难发扬。直到十年浩劫期间,加强党的一元化领导实际上成为一人化领导,以党代政现象更加严重,社会主义民主惨遭林彪一伙践踏,终身制的弊病暴露无遗。

粉碎“四人帮”以来,党中央高举马列主义、毛泽东思想,重新总结历史经验,采取一系列拨乱反正的重要措施。如批判个人崇拜,防止个人集权,实行集体领导,平反冤假错案,加强党内监督的纪律检查,决定党的主要领导人兼任政府总理,减少兼职和副职,等等。最近党中央又作出了关于改革党和国家领导制度的决策,要进一步解决党政不分、以党代政的问题,要废除领导职务终身制,要实现干部的革命化、年轻化、专业化、知识化,要健全干部的选举、任免、考核、监督、弹劾、轮换、离休、退休制度。这些都是重新总结巴黎公社以来国际和我国无产阶级专政历史经验的重大改革。它吸取了历史上正反两方面的经验教训,既不能有政无党,又防止以党代政,既重视干部的骨干作用,又防止干部脱离群众,力求解决党、政、干、群关系方面存在的一系列问题。力求使社会主义民主日臻完善,社会主义现代化建设能够加速发展,社会主义制度的优越性得以充分发挥出来。可以预期,政治制度方面这些重大改革的彻底贯彻必将对国际共产主义运动和世界社会主义事业产生广泛而深远的影响。

什么是民主共和政体^①

国家制度主要包括国体和政体两个方面：国体指的是国家的阶级内容，即社会各阶级在国家中的地位；政体指的是国家政权构成的形式，即一定的社会阶级采取什么形式来组织政权机关以实行统治。国家政权的内容和形式是密切相关的。一般说来，内容决定形式，但是形式对内容又有重大的能动作用，所以政治学加强研究政体问题是有重要意义的。社会主义国家的国体是无产阶级专政，那么社会主义国家的政体应该是什么样呢？这是涉及到如何坚持、巩固和改善无产阶级专政的重大问题。无产阶级专政要完成其消灭阶级和阶级差别、建成社会主义并过渡到共产主义的历史任务，就必须在共产党的领导下使劳动人民真正当家作主。什么样的政体才能使劳动人民真正当家作主呢？这是值得我们从理论、历史和现实相结合的角度来认真探讨的。

一、民主共和政体应该是权力制约制、民主选举制、限制任期制

要探讨社会主义国家的政体应该是什么样，首先就要了解历史上究竟都有哪几种政体。综合国家产生以来全部阶级社会的历史，国家的政体基本上有两种：一种是君主国（又叫帝国、王国），另一种是共和国。还有折中的第三种形式，那就是君主立宪国。

君主国和共和国的区别主要有三点。第一，君主国是行政权和立法权集中于君主一个人，君主具有最高的不受法律限制的权力。在这种情况下，如果是明君的话，善于纳谏，那么国家就可能治理得好一些，可能出现太平盛世，如汉朝的文景之治、唐朝的贞

^① 本文是1980年秋天提交中国人民大学校庆科学讨论会论文的一部分，载《东岳论丛》（济南），1981年第1期（1月2日出版）。

观之治；如果是昏君的话，那么就独断专横或者碌碌无能，这个国家的人民就要遭殃。共和国这种政体，行政权和立法权是分开的，国家设有立法机构，掌握行政权的国家元首的权力要受到立法机构的限制，这样民主较为充分而且有法律根据。第二，君主国的皇帝或国王是世袭的或者指定的^①，而共和国的国家元首都得经过民主选举产生。第三，君主是终身制，而共和国的领导人都有一定的任期，不能是终身制，从历史上来看，凡是搞终身制总统的往往是君主独裁制的变种，或者是复辟君主制的过渡。例如法国的拿破仑和中国的袁世凯就是由终身执政或终身总统进而复辟帝制。简而言之，民主共和体应该是权力制约制、民主选举制和限制任期制。从全部国家的历史来看，君主国和共和国这两种政体，都为三个剥削阶级类型的国家即奴隶主国家、封建主国家和资产阶级国家采用过。古罗马奴隶制国家就有过罗马共和国，中世纪欧洲有过城市共和国，这是封建制共和国，近代现代有资产阶级共和国。古罗马共和国之后是罗马帝国，它是奴隶主的君主国；中世纪盛行的是封建君主国；近代有拿破仑一世的法兰西帝国和拿破仑三世的法兰西第二帝国，它们是资产阶级的君主国。现代希特勒、墨索里尼的法西斯专政实际上是不称为君主的资产阶级君主国。虽然共和国、君主国这两种政体都为历史上三种类型的剥削阶级国家采用过，但是一般说来，君主国这种政体是和奴隶制、封建制这种以小生产为基础的经济制度相适应的，是奴隶制、封建制典型的政体；共和国一般是和商品市场经济相适应的，是和近代资本主义经济制度相适应的，与现代化社会化的大生产、自由竞争这种资本主义制度相适应的，同时它又便于资产阶级愚弄群众，以掩盖其阶级实质，所以它是资产阶级统治的典型形式。而在资产阶级革命不彻底的国家就产生了第三种类型的政体，即君主立宪国，这是资产阶级和封建势力妥协的结果。君主立宪国也有两种情况，如果是君主的权力比较大，议会的权力比较小，那么它基本上还是君主国，如第一次世界大战以前的德意志帝国，第二次世界大战以前的日本的天皇制，那时日本天皇是有实权的。另一种君主立宪国，君

^① 也有君主在很小范围内选举产生的例外情况。例如10世纪欧洲形成的神圣罗马帝国，本来君主也是世袭的，可是到10世纪末，帝国分裂为许多独立的封建领地，君权日趋衰微。1356年查理四世皇帝被迫颁布《金玺诏书》，承认皇帝不再世袭，改由拥有选举权的七个大“选侯”推选。

主没多大实权,只是一种象征,如现在英国的女皇,现在日本的天皇。这实际上近似共和国,或叫虚君共和国。

“共和国”顾名思义是大家共同协作参加国家管理。这是近代日本人借用古汉语翻译西方文字(共和国英文是 Republic,法文是 Republique)时新创造的词汇,意即共同协作的国家。在古汉语里,“共和”一词源于周朝,有人便认为“共和国”是来自西周共和。实际上这是一个误会。西周共和只是一个年号,并不是一种政体。《史记·周本纪》上说:“召公周公二相行政,号曰共和。”即是说西周在召公和周公两个人联合执政的时候采用共和作为年号^①,并不是说明他们两个人采取什么共和政体。还有另外一种说法,《竹书纪年》上说:“共伯和摄行天子事。”这是说共伯这个人,好行仁义;周厉王无道,老百姓起来造反反对他,他逃走了,各地诸侯都拥护共伯和出来当头,号曰共和。就按这种说法,共和也是年号,而不是一种政体。中国自周秦以来两千多年一直是实行君主专制,根本不知共和政体为何物。

那么,社会主义国家应该采取什么样的政体呢?自从16世纪近代空想社会主义思潮产生以来,就有许多社会主义者都在探索这个问题。概括起来不外三种观点。第一,从莫尔、康帕内拉到圣西门、傅立叶都主张未来理想社会实行君主制,这是由于当时欧洲还盛行君主制,他们又代表社会上层知识分子提出社会主义理想,所以不免受这种客观和主观条件的限制。第二,从温斯坦莱、巴贝夫到欧文都主张未来理想社会实行共和制,他们是代表社会下层工农平民要求彻底推翻当时盛行的君主制,或者由于到19世纪时共和国已在欧美一些国家建立起来,所以他们的主张也较为彻底。第三,从葛德文到后来的蒲鲁东,这些无政府主义者根本否定一切国家政权,所以对政体问题也就漠不关心,没有涉及,或者对各种政体基本上都持否定态度。自从19世纪40年代科学社会主义诞生以来,马克思、恩格斯就明确主张社会主义国家应该采取共和国的形式。因为社会主义经济和资本主义经济在某种意义上说是同一种类型,它们都是现代化社会化的大生产,而且社会主义的经济

^① 周朝共和元年,即公元前841年,《史记》十二诸侯年表始于这年,从这一年起,中国历史始有准确年代,从此有文字记载的编年史就从未中断过。共和一直延续至十四年,即公元前828年。这一年周厉王死,太子静立,是为周宣王。翌年(前827年)改称周宣王元年。

基础又是生产资料公有制,它由劳动人民共同占有、共同管理,国家的一切权力属于人民,所以社会主义国家理应采用共和国的形式。早在1848年革命时期,马克思、恩格斯就提出了彻底推翻君主制,“全德国宣布为一个统一的、不可分割的共和国”^①的纲领性要求;他们主张在革命斗争进程中无产阶级要力争把这种民主共和国变为“社会共和国”、“红色共和国”。马克思曾经批评了那种认为争取国家形式的斗争似乎是空洞的、幻想的和毫无意义的小资产阶级思想家的观点;他认为不掩盖社会矛盾、不用人为办法制止社会矛盾、并能使社会矛盾“进行公开斗争,从而获得解决的国家形式才是最好的国家形式”^②。在资本主义制度下,共和国就是这种最好的国家形式。1891年恩格斯还讲道,“如果说有什么是毋庸置疑的,那就是,我们的党和工人阶级只有在民主共和国这种政治形式下,才能取得统治。民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式”^③。恩格斯在1894年3月6日致拉法格的信中又说:“对无产阶级来说,共和国和君主国不同的地方仅仅在于:共和国是无产阶级将来进行统治的政治形式。”^④这就是说,无产阶级专政不能采取君主国形式,而只能采取共和国形式,即要把资产阶级共和国变成无产阶级共和国。

既然无产阶级的社会主义国家理应采取共和国的形式,那么社会主义共和国和资产阶级共和国有什么本质不同呢?就政体来说两者是一致的,都是共和国,而不是君主国;但这两种共和国本质上是不同的,不同点主要表现如下。第一,经济基础不同,资产阶级共和国的经济基础是资本主义私有制,社会主义共和国的经济基础是社会主义公有制。第二,阶级内容不同,资产阶级共和国是资产阶级专政,社会主义共和国是无产阶级专政。第三,民主的范围、方法、程度和形式也有所不同。社会主义民主,按列宁的说法应该“比任何资产阶级民主要民主百万倍”^⑤。请注意这种形象的说法,不是百倍、千倍,万倍,而是百万倍。所以社会主义民主不仅在内容上而且在形式上也是大大超过资产阶级民主。

- ① 《马克思恩格斯全集》第5卷,人民出版社1958年版,第3页。
- ② 《马克思恩格斯选集》第1卷,人民出版社1995年版,第303页。
- ③ 《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社1965年版,第274页。
- ④ 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第508页。
- ⑤ 《列宁选集》第3卷,人民出版社1995年版,第634页。

二、苏联带头实行的领袖终身制、个人集权制、指定接班 人制背离民主共和制

那么社会主义共和国的具体形式是什么样呢？从无产阶级专政的历史经验来看，主要有巴黎公社、苏维埃、人民代表大会等多种形式。

1871年的巴黎公社是历史上建立的第一个无产阶级政权，马克思指出巴黎公社正是1848年以来无产阶级所向往的“社会共和国”的“一定的形式”^①。巴黎公社共和国的基本点是人民群众真正当家作主，实行直接民主，由人民群众直接普选产生代表，由立法、行政统一的巴黎公社委员会来治理国家。这种共和国就不仅在阶级内容上与资产阶级共和国根本不同，而且在形式上也大大优越于资产阶级共和国。资产阶级共和国的选举有财产和居住年限等限制，实际上把很多劳动人民排除在外。资产阶级共和国标榜三权分立，即立法权、行政权、司法权分立。虽然资产阶级在反对封建君主专制的斗争中提出三权分立起过进步的作用，但是后来资产阶级正是以此来掩盖其阶级实质，并欺骗人民。在资产阶级国家，表面上说立法权第一，议会是最主要的一个权力机关，实际上政府往往凌驾于议会之上。议会像列宁所说的只是一个“清谈馆”，不解决实质性问题，议会是政府的附属品。巴黎公社创造了社会主义共和国的新模式。巴黎公社的委员是按普遍、平等的原则由巴黎二十个区的选民直接无记名投票产生的。巴黎公社委员会既是立法机关又是行政机关。它自己制定法律，又执行法律；对人民负责，又受人民监督。所以巴黎公社是实行立法权和行政权统一。统一在哪里呢？统一在立法权上，行政权从属于立法权。巴黎公社的立法和行政是统一于一个机构、一个牌子、一套班子。这一个机构、一个牌子就叫做巴黎公社委员会。公社委员既是人民代表又是政府部长，所以它又是一套班子。这是巴黎公社给我们提供的社会主义共和国的样板。但是后来的做法有一些改变，因为巴黎公社那时无产阶级仅仅在一个城市取得政权，问题比较简单，矛盾还没有暴露出来。如果无产阶级在全国范围内取得政权，立法和行政还合并为一个机构、一套班子，那样工作起来就不

^① 《马克思恩格斯选集》第2卷，人民出版社1995年版，第374页。

方便。

十月革命后俄国建立了苏维埃社会主义共和国。苏维埃共和国也是立法权和行政权统一,但是比之巴黎公社,其具体做法就有改变,改为两个机构、两个牌子、两套班子。十月革命后的国家政权机构,一个叫“全俄苏维埃代表大会”,这是拥有立法权的机构;全俄苏维埃代表大会闭幕期间产生一个“中央执行委员会”,作为代表大会的常设机构。1936年苏联制定新宪法以后,“全俄苏维埃代表大会”改叫“最高苏维埃”,“中央执行委员会”改叫“最高苏维埃主席团”。最高苏维埃相当于我国的全国人民代表大会,主席团相当于我国的人大常委会。还有一个拥有行政权的最高行政机构,十月革命初期叫“人民委员会”。列宁就是人民委员会第一任主席,人民委员会在1946年以后改名叫“部长会议”。这个机构,相当于我国的国务院。那么,立法机关和行政机关谁的权力大呢?谁从属谁呢?从苏联几十年的实践看来,开头全俄苏维埃代表大会的权力还是很大的,后来就越来越小了,行政机构的权力却越来越大了,并且从某种意义上和某种程度上说,最高苏维埃逐步变成了行政机构的附属品。同时,行政权力在20世纪30年代以来越来越集中。开头党的总书记并不兼人民委员会的主席,斯大林从1922—1941年的长时间内只是党的总书记,人民委员会主席在1924年列宁逝世后是李可夫,从1930年起是莫洛托夫。可是从1941年起莫洛托夫就改任人民委员会副主席,斯大林由党的总书记开始兼人民委员会主席,即后来的部长会议主席。1941年6月卫国战争爆发后不久,又成立了一个国防委员会,斯大林又兼国防委员会主席,1945年战争结束后,撤销了国防委员会,斯大林仍兼苏联武装部队总司令。这样,党、政、军三大权就集中到一个人身上了。到斯大林任职的后期,在苏联政治局内发扬民主就不大充分,在一些问题上实际上是他一个人说了算。按苏联宪法规定,最高苏维埃是苏联人民的最高权力机关。但在肃反时,最高苏维埃代表无辜被捕的就很多。实践证明,由于个人集权过多,这个最高权力机关并不享有最高权力,实际上变成表决机器和橡皮图章。斯大林不仅个人集权过多,而且搞的是终身制,甚至指定接班人。这就是20世纪30年代以来苏联给各国共产主义运动树立的社会主义国家政体的样板。所以社会主义的政权,名义上是共和国,实际上这个共和国领导人权力是高度集中的,又是终身的,甚至接班

人都要由他指定。苏联的政治模式对其他社会主义国家的影响是相当大的。

为什么社会主义国家的首脑必须是终身制,否则就要作为机会主义头子被打倒?这是正常的社会主义政治制度的样板吗?这一问题值得我们思考和探讨。林彪还进而内定由他的儿子作接班人,妄图建立林家父子的王朝。这岂不是进而要由终身制发展为世袭制?江青公开叫嚷“共产主义要有女皇”,并且要当当代的吕后、武则天,这岂不是要公开复辟君主制?我们自己在这方面的教训也是很大的。为什么在“九大”时用党章的形式规定林彪为接班人?为什么王洪文、张春桥能一跃而成为副主席、副总理?这不是正常的?这说明我们这个政治制度还有待于改进,这样今后才可能防止林彪、“四人帮”一类的坏人窃取党政大权,实行封建法西斯专政。总之,苏联这个政治制度的样板没树好,其他社会主义国家在这方面仿照也存在问题。这当然是和其他国家在不同程度上存在封建专制的余毒、资产阶级民主制度不大发达这种历史状况有关。

一个长期有资产阶级民主传统的国家,国家领导人终身制这种政治制度恐怕是很难贯彻执行的。如果美国无产阶级革命胜利了,美利坚社会主义共和国建立了,有二百年资产阶级民主传统的美国人会不会乐于接受一个终身的社会主义总统呢?我想很难接受。按照美国宪法规定,每届总统任期为4年,最初并无连选可以连任或者不得连任的规定。但是,被誉为开国元勋的首任总统华盛顿只担任两届就下野还乡了。实际上华盛顿在美国历史上开创了不超过两届任期的传统。近二百年来,在美国有35个人担任过总统,其中大多数都是担任一届,也有十个人像华盛顿一样连任两届;唯一例外的是富兰克林·罗斯福(1882—1945),他在经济危机和战争年代,从1933年到1945年,一共连任四届总统,执政长达12年之久。他执政时间越长,个人的权势也越来越大,以致使资产阶级都感到害怕,如果他不是在1945年4月12日患脑溢血症猝然死亡的话,有可能会终身担任总统。于是1947年美国国会就通过了宪法修正案,规定“任何人当选总统职务不得超过两届。任何人继任总统职务或代行总统职务已超过两年者,以后再任总统职务

将不得超过一届^①。”权力是会腐蚀人的。连资产阶级都认识到必须总结历史经验,想方设法限制总统的权力,不让任何人搞终身制,而且用宪法禁止任何人执政8年以上。

社会主义国家领导干部实际上的终身制,这并不符合科学社会主义原理,也不是无产阶级社会主义的古老历史传统。马克思没有搞终身制,看来他并不赞成终身制。他在世时,德国无产阶级并未取得政权,当然谈不上由他担任无产阶级国家的总统。但是,1847年6月建立世界上第一个共产党——共产主义者同盟时,一开始他只是被选为中央委员,仅在1848年3月以后一度担任过“同盟”的主席。1864年9月第一个无产阶级国际联合组织——国际工人协会建立后,马克思并没有担任主席、副主席和总书记的职务,只是总委员会委员之一,兼德国和俄国的通讯书记。1866年9月有人提议选举马克思为总委员会主席时,他当即谢绝。马克思一生主要是依靠高深的理论造诣给无产阶级指明了解放斗争的道路。

历史上第一个无产阶级的政权——巴黎公社只存在72天,不可能搞终身制;即使它延续更长时间,也不会形成终身制。因为共和国这种政体就不允许实行终身制。巴黎公社的全部领导人(64名委员)都是在3月26日经过直接普选产生,并且随时可以撤换。但是,按规定巴黎公社的执行委员会委员任期只有一个月,所以到4月20日就依法改选出新的执行委员会委员,其中有的连选连任,有的适时更换。巴黎公社主席团的任期更短,按规定只有一周;而且不久就取消常任的主席,改为每次会议选举主席。巴黎公社集中不够,委员任期又太短,缺少一个较为稳定的强有力的领导核心,这是我们应该引以为戒的。但是,它充分发扬民主,吸收广大人民参加国家管理,不搞个人独揽大权,领导干部都有一定任期的历史经验,却值得我们学习、继承并发扬光大。

十月革命胜利创建了第一个社会主义国家,它起初也没有实行终身制。列宁只担任人民委员会主席六年多就逝世了,享年54岁。看来,列宁也是不赞成终身制的。他在去世前二年,即1922年就因病重不能工作了。联共(布)本来没有设总书记的职务,1922年才设此职,并选出斯大林为总书记,当时他才42岁。如上

^① 《美国宪法》第22条修正案,第一项。自1951年2月27日起生效。

所述,1941年他进而兼任人民委员会主席,一直领导党政工作到1953年73岁逝世时为止。不仅他一人,而且第一个社会主义国家的大批领导干部实际上都是终身制。本来为了克服大国沙文主义,列宁曾向联共(布)中央政治局建议“在联盟的中央执行委员会中要绝对坚持由俄罗斯人、乌克兰人、格鲁吉亚人等轮流担任主席。绝对坚持!”^①可是实际上中央执行委员会主席在1919年斯维尔德洛夫逝世后却由加里宁(1875—1946)接替,他几乎终身担任了27年之久,即从1919年44岁至1946年71岁病逝(1946年3月19日辞去最高苏维埃主席团主席职务,6月3日去世)。

第一批社会主义国家领导干部实际上的终身制,看来也是自然形成的,不能归咎于某一个人。第一个无产阶级革命家在领导社会主义革命和社会主义建设中成就卓著。所以自然受到人民群众的衷心拥护,多次连选连任。加上俄国封建主义终身制的传统很深,所以长期以来人民群众和党政领导人都都不觉得终身制有何不习惯之处。而且当实践经验还不多之时也没有发现终身制有多大危害。就这样,到四、五十年代以后,终身制似乎成为社会主义政治制度的正统。

根据几十年来社会主义的实践经验,终身制的弊病实在不少。现在确实应该在总结实践经验的基础上进行改革。今年2月间召开的中共十一届五中全会讨论了《中国共产党章程》修改草案,其中规定废止党的干部职务实际上存在的终身制。即将提交第十二次党代表大会讨论通过的新党章的这项重要规定,是我们党总结国际共运和我们党多年实践经验的重大突破。执政党干部制度的这项重大改革势必扩展到国家干部制度,这将使社会主义的政治制度发生重大变化。因为终身制既不符合社会主义国家国体的要求,也不符合社会主义国家政体的要求。无产阶级专政的劳动人民当家作主的国家既然要“吸收所有的公民直接地经常地来担负管理国家的责任”^②,就不能搞终身制。如果国家各级机关领导人都是终身制,一千几十年,那就堵塞了广大人民群众参加国家管理的通道。而且从历史经验来看,国家最高领导人的终身制往往和个人集权,指定接班人联系在一起,形成三位一体,这样实际

① 《列宁全集》第33卷,人民出版社1972年版,第334页。

② 《列宁全集》第27卷,人民出版社1972年版,第147页。

上违背了共和国这种政体的原则。所以废除终身制将进一步完善社会主义共和国的政体,使社会主义共和国接近名实相符。这定会加速我国实现社会主义现代化的步伐。推而广之,它还将对世界社会主义事业和国际共产主义运动产生广泛而深远的影响。

三、核心问题是妥善解决党政关系问题

在探讨如何完善社会主义国家政体这一问题时,涉及一个核心问题,就是党和政权机关的关系问题。

历史上第一个无产阶级共和国——巴黎公社由于缺少无产阶级政党的领导,所以民主充分、集中不足,犯了不少错误也未能及时纠正,终于被外部敌人扑灭下去了。十月革命胜利后建立的新型的无产阶级苏维埃社会主义共和国,由于有共产党的坚强领导,虽然也犯了一些错误,但是能够在马克思主义指引下得到一些纠正,党政关系大体上尚好,终于领导人民群众战胜了国内外敌人,建成了第一个社会主义国家。可是在30年代以后,就出现了集中过头、民主不足的现象,党政不分、以党代政,个人集权越来越大,这就使得社会主义共和国没有做到真正使劳动人民当家作主,以至于党的领导人所犯的错误很难及时得到纠正,国家和人民的利益受到不应有的损失。这些正反两方面的历史经验值得我们总结和吸取。

社会主义社会必须要有共产党的领导,这是毫无疑问的。关键在于党的领导要采取什么方式?共产党主要应该是在理论、路线、方针、政策、组织措施、思想教育等方面以及通过共产党员的先锋模范作用来领导整个国家的工作。如果党的领导是以党代政,甚至包办一切,那么就有许多问题值得研究。多年来的发展趋势是我们党的领导的事情越来越多,尤其是“文化大革命”以来,提出加强党的一元化领导,党管的事情就更多了。这种一元化领导实际上变成一人化领导。甚至在基层支部有时也是一切问题最后都必须由支部书记说了算。有一段相声,说一个机关食堂如何卖猪头肉也得由支部书记决定。这虽然是艺术的夸张,未必真有其事,但是在社会生活中确有这类现象。目前的情况是,好些单位共产党员的先锋模范作用起得不够,而党组织管辖的行政事务却太多。党管的事情越来越多,在理论上还出现另一个应该探讨的问题。就是国家和党都是阶级斗争的工具,随着敌对阶级和阶级差

别的消灭,国家和党都要逐步消亡。这是马克思主义的基本常识。毛泽东同志在建国前夕写的《论人民民主专政》一文中一开头就着重讲了这个问题。既然如此,那么党如何领导国家,在社会主义时期应该逐步来摸索,领导方式应该有变化。这个变化的方向不能是党管的事情越来越多,如果党管的事情越来越多,党将来怎么消亡?

1921年苏联发生了一场关于工会问题的争论。当时苏联有个工人反对派,主张企业应该直接交给工人管理,交给工人代表大会管理,不要由党来管。列宁当时曾经批评了这种错误思想。列宁说这是一种无政府工团主义的表现。无产阶级刚夺取政权,无产阶级专政应该通过无产阶级的先锋队共产党来实现,因为这时无产阶级本身组织经验、管理经验还很不够,文化程度也不高,不能一下子就由全体无产阶级自己来实现。当时列宁就提出一个设想,他认为过几十年,无产阶级专政就应该由党来实现过渡到由无产阶级全体群众来实现。那么这样是不是就削弱或者取消党的领导呢?不是的,这是研究党的领导方式的变化问题。社会主义制度的本质应该是劳动人民当家作主,劳动人民直接当家作主才是社会主义民主的较完善的形式。直接民主也不是取消党的领导而是改变党的领导方式。加强党的领导并不是事无巨细都由党来管,而是研究如何改进党的领导、改善党的领导总的发展趋势是要考虑党最终必将消亡这一远景问题,当然这是遥远将来的事情。然而我们理论工作者应该是有远见的。

多年以来我们在企业、事业单位实际上是实行党委书记负责制。例如工厂,以前我们实行的是所谓党委领导下的厂长分工负责制,结果厂长、副厂长等等事无巨细都要向党委汇报、请示,自己行政工作都要由党委书记来裁夺。这样做党委势必陷于事务主义而不能集中力量管党,同时生产方面又无法建立起强有力的指挥系统。这种以党代政、党政不分的做法反而削弱了党的领导而不是加强党的领导。看来党委应该只在党的会议上对重大原则问题进行讨论和提出建议,对应当由行政负责的日常工作不加以干预,要保证行政负责人充分行使自己的职权。企业、事业单位应该建立职工代表大会作为权力机关,实行职工代表大会领导下的首长负责制。基层单位党委的主要任务是管好党,不对该单位起领导作用,而起监督、保证作用。这样是朝着改善党的领导的方向前进了

一大步。关于如何改进党对行政机关、对各级人民代表大会和各级政府的领导,这是还有待于进一步探讨的问题。

综上所述,完善社会主义国家政体看来主要要解决三个问题:即如何切实改进党对政权机关的领导?如何充分发挥人民代表大会这个最高权力机关的作用?如何严格监督行政机关及其领导人的活动?应该防止以党代政,防止个人集权,废除实际上的领导职务终身制,废除指定接班人制,尽量做到领导干部都由人民选举产生,并且可以随时撤换。简言之,就是要摆正立法权、行政权和党权的关系,真正做到由全体人民自己作主,而不是由“官”为民作主。

不久前河南豫剧团到北京演出《唐知县审诰命》,这出戏已拍成电影,名为《七品芝麻官》。戏中写明朝有一个唐知县,是个清官,不畏权势,敢于将作恶多端的当朝首辅严嵩的妹妹诰命夫人披枷戴锁,严加惩处。剧中有唐知县的两句名言:“当官不为民作主,不如回家卖红薯。”广大群众看了很高兴,这两句话深深打动了不少观众的心弦。为什么这个戏在今天还能引起共鸣呢?因为它还有现实意义,今天人民群众还是希望有唐知县这样为民作主的清官。社会主义既然是人民自己当家作主,那为什么还希望有唐知县这样的不怕回家卖红薯的清官来为民作主呢?可见人民还没有充分地当家作主。如果人民真正当家作主,那么官是人民的公仆,他理应为人民服务,如果官不为民服务或者不善于为民服务,民就可以罢他的官,根本不存在官为民作主的问题,而是民自己作主。30年代苏联树立的社会主义国家政体的样板,看来主要弊病是缺乏社会主义民主。苏联和我们都犯过这样的错误:无产阶级专政扩大化,阶级斗争扩大化,党的领导一人化。结果是我们自己把无产阶级专政、把社会主义的声誉降低了。这样的社会主义对于资本主义国家的广大人民没有多大的吸引力。所以,如何由劳动人民自己当家作主的问题、充分发扬社会主义民主的问题是涉及充分显示社会主义制度优越性的重大问题,是涉及社会主义命运的重大问题。可以说,没有社会主义民主化就不可能有社会主义现代化,没有社会主义政治体制的改革就不可能有社会主义经济体制改革的成功,就不可能使社会主义在世界范围内超过资本主义、战胜资本主义。对这个重大问题我们不可等闲视之。当然,我们强调社会主义民主化,绝不是不要集中。尤其在当前,林彪、“四人

帮”散布的无政府主义流毒还是很深,我国还存在很多不安定团结的因素。还有一些人无理取闹,影响国家的安定团结。要实现四个现代化,必须要有安定团结的政治局面。十多年的动乱给社会主义事业造成很大的损失。所以当前确实要强调集中。但是这与发扬民主并不矛盾,我们讲的集中是在民主基础上的集中。不要把当前强调集中与民主对立起来。如果把它们对立起来,这个集中就不是民主基础上的集中,而是官僚集中、长官意志的集中。我们深信发扬民主不仅不会妨碍集中,而且会使集中深得人心,甚孚众望。民主集中制是人民代表大会的活动原则,人民代表大会是我国人民行使国家权力的机关。所以只有不断加强和改进人民代表大会制度,才便于反映和集中人民的意见和意志,使人民真正当家作主。这样看来,民主问题既是政体问题,又是国体问题。民主作为形式和手段,它要解决如何通过人民代表大会来反映和集中人民的意见和意志,这是政体问题;民主作为内容和目的,它要实现人民真正当家作主,民主、民主,人民作主,可见它又是国体问题。政体和国体是密切相关的。不通过民主这种形式和手段,就无法反映人民当家作主的内容,无法达到人民当家作主的目的,从而也就无法完成无产阶级专政的历史任务,无法建成社会主义、共产主义。可以说,没有社会主义就没有真正的民主,没有民主也就没有真正的社会主义。

切实加强社会主义民主政治建设^①

——1987年答《改革与理论》杂志问

一、为什么要加强社会主义民主政治建设

本刊记者：目前，几乎所有的社会主义国家都在讲建设民主政治，那么对于社会主义来说，为什么要建设民主政治呢？

高放：这从根本上说，是因为社会主义民主政治是社会主义的重要特征。过去，我们社会主义国家有一个通病，那就是忽视民主建设，这有两方面的原因。一方面，社会主义是在落后的国家取得胜利的，民主的发展程度本来就不高，又没有经过资本主义民主，封建专制主义的传统比较深。另一方面，社会主义建立以后又处在资本主义的包围之中，要抵御外国帝国主义的入侵，对付帝国主义，就不能不高度地集权。在我国除了两方面原因以外，跟别的社会主义国家还有不同，就是1957年以后“左”的指导思想的影响。如果说在20世纪50年代东欧一些国家在总结苏联模式经验教训以后，在民主政治建设方面已开始起步的话，那么1957年以后，由于“左”的路线的影响，带给我们的就是对民主建设的长期忽视。那时我们也进行政治建设，但这个政治建设是以阶级斗争为纲，加强全面专政。加强全面专政实际上就是全面扼杀民主。20多年来，特别是“文化大革命”十年，林彪、“四人帮”搞全面专政，不仅对广大干部、知识分子，甚至对广大群众也是全面专政。这就极大地破坏了社会主义的民主。所以，目前社会主义国家都在搞民主政治建设，这是一股世界性的潮流，特别是在我们中国，由于长期以来忽视民主政治建设，这方面的要求就更为迫切。

101

^① 本文是1987年12月24日对《改革与理论》(郑州)杂志记者韩德民、蔡新民同志采访提问的回答，发表于该刊创刊号(1988年2月5日出版)。

我们现在正在从事社会主义的民主建设。而民主建设又是现代化建设的必然要求。比如现代化建设需要决策的科学化,而没有民主化,个人拍脑袋决策,就不能做到科学化,失误的可能性就比较大。我们经常讲群策群力、集思广益,就是这个意思——要发扬民主。不发扬民主,再英明的伟大人物也可能有失误,也可能有不足的地方。

进行社会主义的现代化建设,就要发展社会主义的商品经济,这也要求发展社会主义民主。从人类历史发展来看,民主的发展是与商品经济相适应的,是商品经济的要求。拿共和国这个体制来说,从历史上来考察,商品经济比较发展的地方,就要求实行共和的政体。如古希腊、古罗马,地处地中海沿岸,奴隶社会商品经济比较发达,它有可能并且要求搞共和政体。当然,共和政体只是到近代资本主义国家才比较流行,这是资本主义商品经济大发展造成的。

我们是社会主义国家,为了适应社会主义商品经济发展的需要,我们的共和国也要进一步改进。我们这个共和国过去受苏联模式的影响,受我们国家封建传统的影响,可以说,我们的共和国还有很多严重的弊端。

共和国区别于君主国主要有三个最基本的特征:第一,共和国的领导人的权力是受制约的,不是一个人说了算。第二,共和国的领导人的任期是有限制的,不能搞终身制。第三,国家领导人的更换是通过选举产生,不是由个人来指定接班人。共和国这三个特征恰恰和君主国相反,君主国是集权制、终身制、世袭制,从这三个特征来看,苏联第一个社会主义国家没有经验,它开创的模式存在很大弊端:斯大林实际上搞个人集权制,推行终身制,指定接班人。毛泽东晚年的错误,就民主政治建设、政治体制方面来看,是重复斯大林的做法。在指定接班人上,他比斯大林更进一步,他在1969年指定林彪为接班人并写进了九大党章,这在整个国际共运史上是史无前例的。由此可见,我们的政治体制中民主建设很不足,这是我们政治体制的严重弊端。实际上,我们过去的政治体制里面有封建君主制的某些因素。因此,我们必须使广大干部看到政治体制的弊端,看到民主政治建设的重要性、首要性和迫切性。

强调民主政治建设的首要性,并不是要排斥和改变以经济建设为中心。以经济建设为中心,这不能动摇。但是,我们应该认识

到,以经济建设为中心不是孤立地进行经济建设。因为社会发展是各种因素综合作用的结果,经济建设也需要民主建设和文化建设来配套、来协调。从民主政治建设与经济的关系来看,应该认识到民主也是社会生产力。前两年,我们讨论教育也是生产力,大家比较明确。当然,教育是间接的生产力,它是通过提高劳动者的知识、技能和素质来作用于生产力的。民主同教育一样,也是间接的生产力,它是通过调动劳动者的积极性、主动性和创造性来实现的。因此,不要以为以经济建设为中心,就可以不讲民主建设了。从民主建设对经济建设的巨大促进作用来讲,从过去我们长期民主不足、集中过度、专政过头等缺点来讲,我们今天,应当十分重视社会主义的民主政治建设。

二、社会主义初级阶段民主政治建设有哪些特点

本刊记者:那么,从我们现在处在社会主义初级阶段这个实际出发,应当如何进行社会主义民主政治建设,或者说应当怎样把握初级阶段民主政治建设的特点呢?

高放:我想应当把握住以下几个特点。

渐进性。这个容易理解,因为目前我国还处在社会主义的初级阶段,经济文化比较落后,这决定了我们对民主政治建设不能操之过急,不能求之过高。在社会主义初级阶段就搞高度民主,很不现实。所以,党在社会主义初级阶段的基本路线就改变了过去“高度民主”的提法,提出为建设一个富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗。民主政治建设的渐进性,就是要缓慢地、一步一步地来,不能求之过急、求之过高。

同步性。所谓同步,就是民主政治建设要和经济建设的发展同步,要和经济体制改革同步。不能以初级阶段为借口,使民主政治建设停步不前。忽视这一点,把民主建设不能求之过急、求之过高作为初级阶段停步不前的根据是错误的。我们这个国家,经济上的很多弊端,根子是在政治体制上。经济上过去统得过死、集权过度、指令性计划过多等,这是与我们政治体制过度集权有联系的。所以,小平同志一再强调要加快政治体制改革,加强民主政治建设,使之与经济建设、经济体制改革配套。这是它的同步性。

不平衡性。这个不平衡是指经济文化发展水平在我们国家城乡不平衡,沿海内地不平衡,平原和山区也不平衡。所以,民主建

设在我们国家要和经济建设、经济体制改革同步,但在各类不同的地区应有所不同,不可能一刀切。那些比较先进的地区、经济比较发达的地区、文化程度比较高的地区和单位,它的民主建设就可能先走一步,城市就要比农村先走一步。在城市当中经济文化发展程度更高的地方,中央直辖市、省会所在城市更可能起到带头作用。在城市当中,比如说,知识分子、高级知识分子比较密集的单位,如高校、科研单位,它的民主就可发展得靠前一点。所以,整个初级阶段就应注意不平衡性。先进的带动落后的,不要被落后的拖住后腿了,整个都裹足不前。要发挥先进地区、先进单位在民主政治建设方面的带头作用。

超前性或先导性。民主政治建设在经济建设当中,在一定意义上居首要地位。所以,在发展过程当中,应该发挥它的这种超前作用。这一点我们可以从资本主义国家发展的历史受到启发。从历史上看,各资本主义国家在发展上很不平衡,这当然有很多原因。但大体上来看,民主政治比较早建立起来,民主政治比较健全一点的国家,它就发展得比较快,体现了民主建设的超前促进作用。就拿美国与老牌英国来比较,英国1640年就进行资产阶级革命,美国则是1776年,晚了100多年,但因为美国封建主义传统比较少,一开始就建立一个共和国,总统实行任期制,搞比较典型的三权分立,民主比较健全,结果美国经济发展就比较快,到现在远远超过了英国。因此,在社会主义初级阶段,我们也应该发挥社会主义民主在社会主义经济建设中的超前作用或先导作用。

三、当前社会主义民主政治建设要注意哪些问题

本刊记者:那么,在当前,建设社会主义民主政治应当注意哪一些问题呢?

高放:应当注意如下几个问题。

一是不能把发展民主同资产阶级自由化等同起来。

资产阶级自由化,走资本主义道路,这是绝对错误的。这与我们发展民主是两个概念。我们提倡发展民主,目的是建设社会主义民主政治,不是建设资本主义民主政治。建设社会主义民主政治本身就是堵塞资产阶级自由化,而不是助长资产阶级自由化。我们只有把社会主义民主建立起来,高于资本主义民主,才能消除某些人对资本主义民主的向往。比如现在有人鼓吹资本主义国家

那种多党轮流执政,我们光从理论上批还不够,我们应该从实际上作出榜样。如果我们坚持共产党领导的各民主党派合作制,作出的决策不仅是正确的,而且是行之有效的,从根本上优越于多党轮流执政,不是就没有人鼓吹多党制了吗?因此,我们必须发展共产党领导的这种新型的多党制,切实加强民主建设。如果共产党没有多少民主,由个别人说了算,也不听民主党派的意见,就会助长资产阶级自由化。因为群众觉得这样还不如把西方的多党制搬过来,你共产党不讲民主,老是决策失误,群众就不再投你的票,而让别的民主党派上台执政。所以,不发展民主,就会助长资产阶级自由化;而发展社会主义民主恰恰能防止和堵塞资产阶级自由化。这个问题,要给干部讲清楚,打消发展民主就是资产阶级自由化的顾虑。如果我们党的民主发展了,决策都是对的,说明共产党执政好,这个民主好,这样就不至于给搞资产阶级自由化的人以口实,资产阶级自由化就没有市场了。

二是打消民主就会产生无政府主义的顾虑。

无政府主义是极端民主、绝对民主。我们讲的社会主义民主是共产党领导下的民主,是少数服从多数的民主,是集中指导下的民主,而不是各说各的,搞无政府主义。作为领导不要怕有不同意见,群众提了几十种意见,领导上进行归纳,然后按群众的几种主要意见,再进行讨论,讨论到一定程度,要群众进行民主表决,看看多数人赞成什么,按少数服从多数的原则形成决议,这不是无政府主义。当然,多数人也不见得完全正确。如同我们不迷信个人一样,我们也不迷信多数人。多数人如果经验不足,科学水平不够,或者是一时激动,多数人也可能作出错误的决策。但不要怕,这种多数人的错误决策,它是损害多数人的利益的。当多数人利益受到损害的时候,就会要求纠正。就正确与失误比例来讲,毕竟多数人决策失误的概率比少数人或个人少得多。即使多数人错了,我们有党的领导,可以反复地说服群众,实在说服不了的时候,让群众自己犯一次错误,他们以后就会相信,不听党的领导就要吃大亏,这样党的威信就提高了。所以,强迫群众接受自己的意见,就会使群众心中憋着一口气,觉得不尊重他们的意见。倒不如让群众犯一次错误,让他们从自身的错误中总结经验教训,从而提高党的威信。可见,发扬民主不仅不会产生无政府主义,而且效果比较好。

三是打消发扬民主就会降低效率的顾虑。

有人认为发扬民主,不如我一个人说了雷厉风行,效率高。民主从表面上看是效率低,很多问题还得进行讨论。但从长远来说,从全局来看,它减少了决策的失误,能及时纠正实践中的偏差,而实践中出现的新情况、新问题,有民主的话,就会及时反映出来、反映上来,我们局部地调整政策,使之效率更高。所以我们不能从局部、短期来看,要从长远、全局来看,民主是提高效率,而不是降低效率。

四、怎样看待政治公开化问题

本刊记者:最后,还有一个问题,就是目前大家议论较多的政治公开化问题,您能不能就此发表些看法?

高放:政治公开化是现代化建设、现代科技和现代商品经济发展的客观要求。政治不公开是封建专制政治的一个特征。群众不了解情况,不了解政治,怎么去议政参政。所以,我们社会主义国家,凡属重大问题,都应拿到各级人民代表大会上讨论,让人民群众了解情况,才会对政府加强理解,进而会对政府的难处谅解。十三大报告提出建立社会协商对话制度,这是民主政治建设的一项重要措施,是政治公开化的渠道和方式之一。这样,上下左右可以沟通、可以交流,从而使国家的重大决策建立在更加扎实、更加稳固的基础之上。从许多国家发生动乱的情况来看,恰恰都是民主不足,政府不能取信于民,人民不能体谅政府所致。所以,社会主义国家必须加强民主建设,特别是在我们物质文明和精神文明程度还不高的情况下,如果民主政治建设快一点的话,就可以弥补我们在物质文明和精神文明方面发展不足的一些缺陷。

总之,民主政治建设同社会主义发展是同步进行的。社会主义建设的过程,也就是民主政治建设的过程,这同我们的共产主义目标一样,需要几代人甚至十几代人的努力奋斗。

二十年来中国的政治体制改革和民主制度建设^①

一、1978年前后中国政治体制的重大变化

20年来中国内地的经济体制改革取得了重大成就。传统的计划经济已经逐步转轨到市场经济,经济年增长率达到9.8%,人民生活状况大有改善,这是举世公认、交口称赞的。可是有人认为,中国只是单一地进行了经济体制改革,而没有同时开展政治体制改革。这是不符合实际的偏颇之见。我们只要简要地回顾一下1978年以前中国政治体制的严重弊病,再纵观1979年以来的一系列政治举措,就会心悦诚服地相信中国的政治体制也已经发生了重大变化,民主制度建设有了长足进步。

1949年中华人民共和国成立时就建构了权力过度集中的党政领导体制。毛泽东既是中共中央主席、中央军委主席,又是中央人民政府主席、中国人民政协主席(当时人民政协代行全国人民代表大会职权)。1954年制定宪法、召开第一届全国人民代表大会之后,毛泽东依旧是党中央主席、中央军委主席兼拥有实权的国家主席和国防委员会主席。他不仅实行领袖个人集权制,而且事实上搞领导职务终身制、指定接班人制和党政不分、以党代政制。1956年中共八大党章第37条规定:“中央委员会认为必要的时候,可以设立中央委员会名誉主席一人”;1959年又由刘少奇出任国家主席。这表明毛泽东准备甚至已经开始退居二线,要由刘少奇逐步

^① 本文原是参加1999年1月8日在香港召开的“中台港三地选举制度和民主发展”学术研讨会的发言稿,收入香港珠海书院出版的这次研讨会的论文集。第一部分另发表于《重庆行政》1999年创刊号,全文载《政法研究》(湖南师大法学院主办内刊)1999年第2期。

接班。这时他虽然只担任中共中央主席兼中央军委主席,但是依然拥有至高无上的权力。到60年代初,他与刘少奇的分歧越来越大,又有大权旁落之感,于是他就重用善于鼓吹对他个人崇拜的林彪,以至于1966年发动“文化大革命”把刘少奇打倒,1969年中共九大党章中明文规定“林彪同志是毛泽东同志的亲密战友和接班人”。林彪被封为接班人后,1970年因主张修改宪法时仍然要设国家主席而与毛泽东发生矛盾。毛泽东由于先前让刘少奇当国家主席、怀疑刘有异心而反对再设国家主席。1971年林彪折戟沉沙、机毁身亡之后,毛泽东又从工人出身的年轻一代中物色王洪文为接班人。到1976年1月周恩来逝世后,他要华国锋出任国务院总理。这时他已发现王与江青、张春桥、姚文元结成“四人帮”,在党内颇不得人心,同时又感到只有华国锋办事使他放心,最后乃授意由华国锋接班。毛泽东到这一年9月9日83岁高龄乘鹤西去!华国锋由国务院总理进而执掌中共中央主席和中央军委主席大权,又集党政军三大权于一身。这种权力过度集中而又实行终身制的政治体制,只有当最高领袖的思想比较正确地反映客观实际和人民利益的时候,才能通过比较正确的路线方针政策使国民经济和整个社会获得较快发展。一旦领袖的思想与决策出了偏差(这是经常难免的),全党全国对之都无可奈何。在毛泽东领导下虽然在建国初期取得了显著成就(也并非没有错误和灾难),但是在1957年党的指导思想转向“左”的方面之后,连续造成了反右派、大跃进、人民公社运动、反右倾、四清运动、无产阶级文化大革命等一系列的灾难和浩劫,对外闭关锁国,错过了世界新科技革命的大好机遇。由个人指定党政最高权力接班人这种政治体制又使得1976年之后华国锋推行“两个凡是”方针(指1977年2月7日《人民日报》、《红旗》杂志、《解放军报》社论《学好文件抓好纲》中提出的“凡是毛主席作出的决策,我们都坚决维护,凡是毛主席的指示,我们都始终不渝地遵循”),“左”的路线迟迟无法纠正。到1978年这个时候,可以说非从政治体制改革着手就无法端正党的指导思想和基本路线。

中国共产党内还是拥有较为强大的健康力量的。从1978年5月开始,上下配合,四方呼应,掀起了一场关于实践是检验真理的唯一标准的理论讨论,开始冲破“两个凡是”的禁锢,倡导思想解放,实事求是。自由的闸门一打开,民主的洪流就滚滚而来。经过

11月10日到12月15日整整四十五天的中共中央工作会议,深入批判了“两个凡是”和长期以来“左”的思想和路线,终于对端正党的指导思想和基本路线,取得了较为一致的共识。在这次会议上,刚恢复工作不久的党中央副主席邓小平作了《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的重要讲话,这是开辟新时期新道路、开创新理论新体制的宣言书。其中强调指出:“民主是解放思想的重要条件”,在过去一个相当长的时间内民主太少,当前最迫切的是要切实保障人民民主,加强法制,使民主制度化、法律化。这可以说是政治体制改革的先声。12月18日至22日召开的中共十一届三中全会则是中国政治体制改革的起点。正是在这一次拨乱反正、扭转中国历史方向的会议上,发扬了党内民主,打破了个人崇拜和个人专断,真正按照每人一票少数服从多数的民主原则,端正了党的指导思想和基本路线,开始纠正长期以来的“左”,决定从以阶级斗争为纲转向以经济建设为中心,实行改革开放的方针。在会议公报中强调要“认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象”,为政治体制改革指明了方向,以十一届三中全会为起点,中国的政治体制改革从此开始曲折地逐步前进。

109

1978年以来中国形成了邓小平理论,政治体制改革是这一理论的重要组成部分。1980年8月18日邓小平发表的《关于党和国家领导制度的改革》可以说是政治体制改革的纲领性文件。其中鲜明地指出以往政治体制的主要弊端是权力过分集中,出现个人专断制、领导职务终身制、以党代政制以及官僚主义和特权现象等。造成这些弊端的原因是“同我国历史上封建专制的影响有关,也同共产国际时期实行的各国党工作中领导者个人高度集权的传统有关”^①。他还说过:“一个领导人,自己选择自己的接班人,是沿用于一种封建主义的做法。”^②政治体制改革的目标就是要革除这些弊端,健全各项体制。为了克服个人专断和以党代政,从1980年这一年起就采取了重大措施:党中央主席华国锋不再兼任国务院总理,由赵紫阳接替;1981年华国锋辞去中共中央主席和中央军委主席,选举胡耀邦为中共中央主席,邓小平为中央军委主席。这样就开始出现党政军三大权力由三个人分管的局面。这一年中共

① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第329、347页。

② 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第329、347页。

召开第十二次党代表大会,决定中央委员会不再设主席和副主席,只设总书记,新党章规定“中央委员会总书记负责召集中央政治局会议和中央政治局常务委员会会议,并主持中央书记处的工作。”总书记就是秘书长,两者在西方文字中是同一个词。这样改变,意在加强党中央的集体领导,防止个人专断。十二大党章还规定设立中央顾问委员会,作为中央委员会的政治助手和参谋,这样便于一批有较高声望的、有40年以上党龄的老同志及时从第一线退下来,继续发挥传帮带工作。中顾委只设两届,到1992年因为已经完成历史任务就撤销了。1982年中共中央还作出建立老干部退休制度的决定,把退休年龄规定为正部级一般不超过65岁,副部级一般不超过60岁,司局级一般不超过60岁;个别虽已达到离休退休年龄,但因工作确实需要,身体又可坚持正常工作的,经过组织批准,也可在一定时间内继续担任领导职务。这就为废除职务终身制迈出关键的一大步。邓小平本人作为新时期党中央的核心人物,还为废除领导职务终身制做出表率。1982年十二大后他只担任中央军委主席兼中顾委主任,1987年十三大后由陈云任中顾委主任,邓小平只保留军委主席一职,到1989年他以85岁高龄完全离休。1989年十三届四中全会选举江泽民为总书记。从总的方面来看,从1978年十一届三中全会以来,中共努力克服旧政治体制权力过分集中的种种弊端,尽量贯彻集体领导,防止个人专断,使“一个中心,两个基本点”(即以经济建设为中心,坚持四项基本原则,坚持改革开放)的基本路线得以贯彻执行。

1978年以前,中国政治体制中好的方面是建立了有中国特色的人民代表大会制度、人民政治协商会议制度和共产党领导的多党合作制度。然而这“三制”以往在那“三制”(个人集权制、领导职务终身制和指定接班人制)泰山压顶之下,其优越性难以充分显示出来,甚至还遭到破坏。近二十年来,由于那“三制”在很大程度上得到纠正,所以这“三制”才重新焕发了青春,这就是社会主义民主制度建设的重大进步。

首先看人民代表大会制度,1954年中国召开第一次全国人民代表大会,通过了第一部宪法,从此人大制度才正式建立起来。宪法规定国家的一切权力属于人民,人民行使权力的机关是全国人大和地方各级人大,全国人大是行使国家立法权的唯一机关;同时宪法又规定设立拥有最高权力的国家主席,由他提名国务院总理人选,

由他统率全国武装力量,担任国防委员会主席,还由他召开最高国务会议并担任主席。毛泽东为第一届国家主席,刘少奇为第二、三届国家主席。由于党权高于政权,所以刘少奇任国家主席时也要听毛泽东的。人大制度建立起来之后,作为唯一立法机关,基本上没有制定过什么重大的法律,建国30年连最基本的民法典和刑法典都没有。1959年起经过全国人大选举连任两届国家主席的刘少奇,因在某些政策上同毛泽东有分歧,在以党代政的体制下,竟未经全国人大和任何法定手续,就在1967年被隔离审查批斗,1969年被迫害致死。1964年底召开第三届全国人大第一次会议之后,竟隔10年之久才举行第四届全国人大会议,连形式上的人民民主都化为乌有。1975年四届人大按毛泽东的“最高指示”制定第二部宪法。这时鉴于他曾经怀疑刘少奇和林彪有篡权野心,宪法中已不设国家主席,但是明文规定“全国人民代表大会是在中国共产党领导下的最高国家权力机关”,这样写法全国人大连名义上也不能算是最高权力机关了。宪法还规定“大鸣、大放、大辩论、大字报,是人民群众创造的社会主义革命的新形式。国家保障人民群众运用这种形式”。这样全国也就将继续陷入无法无天的大震荡之中。1976年粉碎了万恶的“四人帮”,结束了“无产阶级文化大革命”之后,1978年召开五届人大第一次会议,重新制定了宪法,恢复了“全国人民代表大会是最高国家权力机关”的老提法,还保留了公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的规定。1979年五届人大第二次会议对宪法作18处修改,主要将地方“革命委员会”改为各级人民政府,将县级人民代表由民主协商产生改为由选民直接选举。1980年五届人大第三次会议才取消原宪法第45条中公民“有运用‘大鸣、大放、大辩论、大字报’的权利”的规定。1982年五届人大第五次会议制定第四部宪法,增加了很多新内容。主要有:扩大人大常委会的职权并加强其组织,除基本法外人大常委会可制定法律,人大常委会增设一些专门委员会,研究、审议和拟订有关议案;国务院设常务会议和全体会议,以加强集体领导;省、直辖市的人大及其常委会有权制定地方性法规;县级以上的地方各级人大设立常委会;改变农村人民公社政社合一体制,设立乡政权;国家领导人任期不得超过两届,取消了实际上存在的领导职务终身制。这部新宪法实行以来,人民代表大会制度逐步加强了。从1985年起全国人大的会期都固定在每年的3—4月份。一年之

计在于春,这样一年一度来讨论并议决国家大事是大有好处的。作为唯一的立法机关,20年来全国人大及其常委会除宪法外,共制定339件法律,地方人大及其常委会共制定了6000多件地方性法规,形成了包括民法、刑法、环境保护法、行政诉讼法等等在内的较为系统、较为齐全的法律体系,为依法治国提供了依据。人大除立法权外还在行使决定权、任免权、监督权方面发挥了一定的作用。在表决方案时,有的代表已敢于表达自己与众不同的意愿。仅1993—1997年八届人大期间,全国人大代表共提出方案3369件,建议、批评和意见书1730件,这是前所未有的显著进步。人大不过是“橡皮图章,表决机器”的形象已经有所改变。

其次再看人民政协制度。中国人民政治协商会议本是中国人民自己的创造。1949年建国前夕,来不及由各地区选举产生代表召开全国人民代表大会,只能由各党派、各团体、各民族、各地区和海外华侨的代表组成中国人民政治协商会议,于9月间召开第一届全体会议,代行全国人民代表大会的职权,制定《中国人民政治协商会议共同纲领》,起临时宪法的作用,选举产生了中央人民政府,宣告了中华人民共和国的成立。这次政协被称为“新政协”,以区别于1946年1月中国国民党召开的那次政治协商会议。到1954年召开第一届全国人民代表大会之后,人民政协作为爱国统一战线组织继续保留下来,发挥其联系中国共产党、人民政府和各民主党派、各人民团体、各界别人士的桥梁和纽带作用。政协委员由中共与各方面有关人士协商提名产生,每届任期5年,每年召开一次会议。各个委员可就国家和社会发展的各个方面问题提出建议、批评和意见,供党和政府决策参考。但是随着中共的指导思想越来越“左”,政协的作用也越来越少。从1965年到1978年居然相隔13年之久,政协从未召开过会议。从1978年初开始,第五届政协和第五届人大开始同届同步活动,而且几乎同时召开会议。从1985年以来,又都固定在每年春天召开。1983年第五届全国政协第五次会议还通过了新章程,规定全国政协和地方政协的组成和活动方式。近20年来人民政协在发展社会主义民主为国家出谋划策方面起了较大的作用。仅1993—1997年第八届政协期间,全国政协共收到11711件提案,立案11078件,约占94.5%,计有1980位委员41331人次参与提案。1998年初召开的九届政协第一次会议上,有近1700位委员提出2800多件提案,立案2500余

件,约占90%。

最后看多党合作制度。这也是有中国特色的社会主义政治体制,不同于以往苏联的一党制。中共与八个民主党派的合作早在抗日战争时期就已形成。后来又合作共同建立中华人民共和国。建国后这些民主党派于1950年和1956年曾两次提出因民主革命或社会主义革命任务已经完成,准备自行解散。毛泽东代表中共提出保留,认为保留多党可以多听到不同声音,这样大有好处。建国初期有三个民主党派和无党派人士担任中央人民政府副主席,两个担任政务院副总理,政务院各部委中有15个正部长由民主党派人士担任。1954年第一届全国人民代表大会召开之后,民主党派在政府中的地位就开始下降,国务院副总理就不再有民主党派人士,正部长也降为13人。1956年毛泽东提出共产党同各民主党派“长期共存,互相监督”的方针。1957年在整风运动中各民主党派稍微认真对共产党监督一下,敢于提出一些尖锐的批评意见,就有很多人被打成资产阶级右派分子,受到降职降薪的处分。民主党派从此大伤元气,许多人噤若寒蝉,不敢再提什么有分量的意见了。1959年第二届全国人大产生的国务院,民主党派担任正部长的又降为10人,1965年第三届政府再降为7人。1975年第四届政府连一个也没有了。“文化大革命”十年期间,各民主党派完全停止活动、停止发展,其中被批斗、迫害致死者累累。到1978年,八个民主党派成员总数只剩下7万多名。近20年来各民主党派得到新发展,成员已约有40万人,都各自多次召开了代表大会,领导层已经更新换代,都通过了新章程,并且制定了有自己特点的政纲。在拥护中共的领导、为建设有中国特色社会主义和实现中国社会主义现代化而共同奋斗的前提下,民主建国会突出了“发挥长期从事经济工作的特长”,中国国民党革命委员会重点是“促进祖国统一”,中国民主促进会强调“教育为立国之本”,等等。各民主党派中央领导人参加中共中央和国务院召开的或委托有关部门召开的民主协商会、座谈会、情况通报会约二百次。许多重要的决策,中共主要领导人都亲自主持和参加会议,与各党派共同商量,听取意见。许多文件尚在起草阶段就征求各党派的意见,有的甚至反复多次地进行。各民主党派的许多好意见和新建议都受到中共中央和国务院的重视和采纳。各民主党派的地方组织对各省市区的工作亦有很多新建树。各民主党派人士当选为人民代表大会代

表及其常委会和各专门委员会委员者比比皆是,占有一定比例。到1998年初,全国担任县级和处级以上领导职务的民主党派人士已达7300多人,其中担任部级、副部级领导的24人,地方省级领导的25人。还有一大批民主党派人士被聘为国家和地方的特约检察员、特约监察员和特约审计员。

近20年来中国政治体制的另一个重大变化是城乡基层民主得到很大发展。城市的居民委员会和农村的村民委员会是中国长期实践证明行之有效的基层群众性社区自治组织。1982年宪法第111条专门规定:居委会和村委会的主任、副主任和委员由居民选举,委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。随后国家还先后颁布《居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》等法律法规,积极推进基层民主。随着改革开放和现代化建设的进展,广大城乡居民增强了自治的意识和民主的意识。迄今已建立10多万个居委会,农村则经过无记名直接投票选举产生92.8万个村委会。广大农民创造了“海选”、“亮相制”等新的民主形式。“海选”即村民自己提名村委会候选人,层层挑选,如同大海选宝一样。初选候选人往往是正式候选人的几倍、十几倍甚至几十倍,然后反复比较,多次复选,逐步集中到几个人,再展开竞选,最终选出主任、副主任和委员。“海选”是对以往“指选”、“派选”的否定,是真正社会主义直接民主的良好形式。“亮相制”即实行村务公开,在村民会议和村务会议上财务公开、事务公开、任务公开、税务公开、防务公开、民主讨论、民主评议、民主决定、民主管理、民主监督。“亮相制”是对以往“个人专断制”、“党支部包办制”的否定,是劳动人民直接掌权当家作主的良好体制。现在全国已有60%以上的村庄已初步建立了村民民主自治制度。实践表明,它在促进农村经济发展、政治稳定、文化提高、人际关系协调、人民内部矛盾妥善解决、社会全面进步等方面都发挥了重大作用。从长期来看,它对推动中国乡县以上民主选举、民主决策、民主治理、民主建设都将发生深远影响。中国农民民主自治的创举已经引起国际上广泛关注。许多国家的研究机构和新闻媒体以及政府当局、驻华使馆都派人到中国农村考察基层民主选举,都给予了高度的评价。此外,20年来中国在推行公务员制度、精简政府机构、加强民族区域自治

等方面也都取得了显著成就。这些也都是政治体制改革和民主制度建设的重大进步。

20年来中国的政治体制改革和民主制度建设对实现人民大众当家作主、激发人民现代化建设的热情、发展社会主义市场经济,都起到了巨大的推动作用。

二、加快政治体制改革和民主制度建设刻不容缓,时不我待

对20年来中国政治体制改革的成果应该怎样客观地准确地作出公正评价呢?一种看法认为,政治体制改革与经济体制改革已经进行了同步的发展,取得了同等的成就,发生了同质的变化,经济体制已经从计划经济转变为市场经济,政治体制已经从极权政治转变为民主政治。另一种意见是经济体制已经迈出大步地往前走,而政治体制依旧原封不动,踏步不前,上述各种改革成果都只是量的变化,而并没有质的飞跃。我以为这两种观点各走极端,都有偏颇。

实际上20年来政治体制改革不仅是量的增长,而且有局部质的嬗变。旧政治体制的三大弊端(个人集权制、职务终身制和个人指定接班制)已经基本上得到克服。而这“三制”本是君主专制与民主共和制的三大区别(民主共和政体实行权力制衡制、领导限任制和接班人选举制)。从这方面来看,旧政治体制带有浓厚的君主专制色彩,现在已经基本上洗刷掉这些旧痕迹;同时“新三制”(人民代表大会制、人民政治协商会议制和多党合作制)得到新发展。应当说,现在民主共和政体的色彩是更加鲜艳了。但是如果把政治改革与经济改革两相比较,我们可以看到,政改显然滞后于经改。20年来经改已经迈出了三大步:即从1979年农村试行家庭联产承包责任制开始,到1982年中共十二大认为社会主义是计划经济与市场调节相结合;到1984年十二届三中全会进而提出社会主义是有计划的商品经济;到1992年中共十四大确认社会主义市场经济。1997年中共十五大进一步把股份制与股份合作制作为社会主义公有制的新形式加以肯定。股份经济的健康发展将是中国政治体制改革迈出的第四大步。而政治体制改革在发扬共产党党内民主、共产党与民主党派的党际民主和以人民代表大会制为中心的人民民主这三个方面都只迈出了三小步。

另外,在发展基层民主、实行村民自治方面,也迈出了第四小步。经改这四步是从传统计划经济转向现代市场经济,所以是迈出大步。而政改这四步还没有摆脱传统权力过分集中的党政领导体制,还没有完全转向现代民主政治,所以只能算是跨出了四小步。社会主义国家体制弊病的根子在政治体制这里,所以改革要取得全面成功,政改不仅要与经改同步发展,而且还要领先,由政改来带动经改等等。

如前所述,中国的改革本来是从1978年政改起步的。可惜1980年以后因受波兰“团结工会”风波的影响,政改有所停顿。到1986年邓小平又重新提出政改的紧迫性,1987年中共十三大专门规划了政改的具体方案,但是在1989年以后因受北京政治风波的影响,政改又放慢、放小了脚步。由于政改滞后于经改,所以近20年来的改革开放加剧了两大弊端,即党政官员贪污、受贿等腐败现象和社会上贫富两极分化现象越来越严重。尽管中共中央和国务院在1983、1986、1989和1993年以来多次大张旗鼓地反腐败,但是由于政治体制缺少社会主义自由与民主,缺少切实有效的制约和监督,所以大有反腐败越反越腐败之势。以权谋私的金额越来越大,人数越来越多,层次越来越高,手段越来越恶劣。

邓小平于1989年6月16日同中央几位负责人谈话中讲道:“不惩治腐败,特别是党内的高层的腐败现象,确实有失败的危险。”^①现在的情况应该说比十年前更加严峻。尽管报刊上几乎天天都刊登揭发惩治腐败的报道,但是腐败依然在加剧。因为有权势者明知被抓住的机率很低,所以他们依然敢冒这个风险。邓小平于1986年9月2日答美国记者迈克·华莱士提问时曾经明确说过:“百万富翁很难在我们社会主义制度下产生,”^②“我们的政策是不使社会导致两极分化,就是说,不会导致富的越富,贫的越贫。坦率地说,我们不会容许产生新的资产阶级。”^③可是现在事实上全国百万富翁已有几百万人,千万富翁有几万甚至几十万人,亿万富翁有几百甚至几千人。可见政改滞后已经成为经改走向邪路的通道,成为社会主义改革全面协调发展的瓶颈。

加快政改已经成为当务之急。那么加快政改要从何着手呢?

- ① 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第313、172页。
- ② 1986年9月15日《人民日报》。
- ③ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第313、172页。

要从哪里寻找突破口呢？这似乎是众说纷纭、莫衷一是的老大难问题。其实如果真正按照马列主义和邓小平理论并不难解开这个奥秘，关键就在于真正彻底改革党政权力过度集中的政治体制，逐步完善社会主义民主制度。我认为，当今着重要解决好以下五个问题。

第一，社会主义国家党政军三大权力是否需要集中到一个人身上，这需要重新研究。1871年巴黎公社是第一个工人政权，仅维持72天就被反动派扑灭。当时社会主义政党正在酝酿之中，尚未正式建立，不存在党权问题。但是政权与军权是有分工的。政权分十个委员会，为首的是执行委员会，勒弗朗赛、特里东、茹尔德等人担任过执委，武装部队有勃留涅尔、爱德、杜瓦尔三人为指挥官，受过军事教育与锻炼的东布罗夫斯基担任巴黎防区总司令。巴黎公社失败有众多客观和主观原因，但并非由于实行政军领导职务分开而灭亡。1917年俄共（布）领导十月革命胜利，建立了第一个社会主义国家后，就面临着残酷的内战与外战。列宁也没有因此而实行党政军三大权力统一于一个人，而是由三驾马车分别掌管。列宁只担任人民委员会主席即政府总理，1918年9月建立共和国革命军事委员会作为最高军事权力机关（俄共中央从未建立过革命军委），由曾经实际领导彼得格勒十月武装起义、后来担任工农政府陆海军人民委员的托洛茨基担任军委主席；1922年4月俄共（布）中央才开始设总书记一职，即党中央书记处的首脑，总管党的工作，由中央全会选举斯大林为总书记。可是斯大林就任才8个月，列宁就发现他“太粗暴”，“掌握了无限的权力”，以至列宁临终前在《给代表大会的信》中“建议同志们仔细想个办法”调换另外的人担任总书记。不幸1924年1月列宁逝世后，党内斗争的复杂情况使斯大林继续留任，而且列宁所指出的他的两大缺点（粗暴、贪权）变本加厉。1925年1月他就撤销了托洛茨基军委主席之职，后由伏龙芝将军、伏罗希洛夫将军继任，至1934年6月撤销军委。政府总理在列宁逝世后由李可夫、莫洛托夫继任。至1941年斯大林进而由总书记兼任政府总理和新设立的国防委员会主席（后改称苏联武装部队总司令），集党政军三大权于一身。实践证明这种权力过度集中的党政领导体制必然导致个人集权制和个人崇拜盛行，扼杀人民群众的创造力，破坏社会主义民主与自由，使决策错误长期无法改正。斯大林带头搞的个人集权制、领导职务终身制

和指定接班人制,培植了一批党政官僚特权集团,使这种政治体制在斯大林之后也很难进行根本改革,这是导致苏联亡党亡国亡制(社会主义制度)的深层原因。1953年赫鲁晓夫上台后把总书记改称第一书记,并且不兼政府总理,以示实行集体领导,不使权力过分集中。但是仅仅过了5年,他又兼政府总理,独揽党政大权。1964年他被迫辞职,由勃列日涅夫取代他担任第一书记后,苏共中央作出决定:今后党政两大职务永远分开。可是勃氏到1966年又恢复总书记称号,1976年晋升为元帅并兼国防委员会主席,1977年进而兼最高苏维埃主席团主席,重新集党政军三大权于一身,又搞终身制,到1982年76岁病故,再次延误了苏联的政治体制改革。随后苏联的三个领导人安德罗波夫、契尔年科和戈尔巴乔夫都沿袭于勃氏的体制,致使苏联广大党内外群众对苏共领导的改革大失所望,认为这种党政权力过分集中的体制改不了,于是纷纷转向西方的议会制与多党制寻求出路。到1990年苏共中央被迫接受西方那种平等竞争的多党制之后,政局大乱,终致1991年苏联亡党亡国亡制(社会主义制度)。可见政改长期滞后包含着严重的危险,等于埋藏着定时炸弹,迟早是会引爆的。中共由于长期坚持武装斗争夺取政权的特点,早在1927年五大后就建立了党中央军事委员会,后来几经变化,到1937年8月党的洛川会议才重新组成中共中央革命军委会,确定毛泽东为军委主席。到1943年3月进而推选毛泽东为中共中央政治局主席,1949年以后毛泽东还兼任中央人民政府或中华人民共和国主席。毛泽东从长期斗争经验中深感到掌握军权的首要性,所以他从1959年退居二线、不兼任国家主席之后仍然掌握军权和党权,终身不放弃。1982年新宪法在国家领导体制方面有两项新变化:其一,国家设立中央军事委员会,领导全国武装力量。中央军委实行主席负责制。军委主席由全国人大选举,对全国人大及其常委会负责。这就表明中共缔造和领导的人民解放军从此由国家直接领导,本来它从1949年以后就已经是国家的军队。可是至今仍保留中共中央军委,它同国家军委是一个机构、两个牌子,国家军委是虚,党中央军委是实。我国目前这种体制在世界各国中是独一无二的。从长远来看应该进行改革。既然任何国家机关都是共产党领导的,为什么不可以撤销党中央军委,只保留国家军委呢?为了避免权力过分集中于某一个领导人,为什么不可以另选有军事斗争经验的杰出者担任国家军

委主席呢？其二，新宪法重新设立国家主席（1978年宪法本已废除），但这只是虚位作为国家元首的主席，已不再如50年代毛泽东担任国家主席那样拥有最高实权的职位。新的国家主席先后由德高望重的老革命家李先念和杨尚昆担任。从长远来看，我认为中国以后不需要设国家主席。既然全国人大是最高国家权力机关，那么全国人大常委会主席理应就是国家元首，不应该再设一个拥有最高实权的国家主席，也不必要另设一个虚位的国家主席。另设国家主席既是叠床架屋，又有损于全国人大作为最高国家权力机关的形象。人大常委会委员长应改称人大常委会主席。记得1954年讨论第一部宪法时，包括我在内很多人对委员长这个职称很反感，因为国民党政府军事委员会委员长蒋介石曾经推行专制独裁，特务统治，使委员长这个称谓给广大人民群众留下了不好的印象。但是当时既要把毛泽东尊为至高无上的唯一的国家主席，就不能再有另一个全国人大常委会主席，如改称主任又与国务院所属的委员会主任一样，于是就采用委员长这种称谓。在邓小平逝世前后，为保证新旧领导班子平稳过渡，暂时采取党政军三大权合一的体制是有好处的。今后为了把党政军分别治理好，权力应该适当分散，由三个人分别掌管。尤其是当今中共已经是拥有6千多万党员的世界第一大党，党员腐败和涣散情况十分严重，更需要有专职的总书记埋头苦干，精心来抓党建工作。

119

第二，实行党政分开是政治体制改革的首要关键。党政不分、以党代政表面上似乎是加强党的领导，实际上党政两方面都受损害：党主要力量不用在管好党，使党处于无专人专管的涣散状态，而且使党政权化、官僚化、特殊化；政不能独立自主地发挥自己的应有作用，使政权逐步脱离人民群众，成为党的附属机构和执行机构，而不成其为人民大众的政权。党政不分、以党代政的体制最早是在1917年俄国十月革命胜利初期内战加外战的特殊历史条件下形成的。1921年战争结束后列宁就着意要解决这个政治体制的弊病。他曾经指出：“必须十分明确地划分党（及其中央）和苏维埃政权的职责”，党的任务是对政权“进行总的领导，不是像目前那样进行过频繁、不正常的、往往是琐碎的干预。”^①可是他来不及具体解决党政分开问题就逝世了。后来斯大林变本加厉地以党

① 《列宁全集》中文二版第43卷，人民出版社1987年版，第64页。

代政。中国早在工农苏维埃政权建立初期,也出现以党代政情况。毛泽东在1928年写的《井冈山的斗争》中也提出:党的主张办法“执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法,是要避免的。”^①邓小平于1941年在《党与抗日民主政权》中又讲道:“某些同志的‘以党治国’的观念,就是国民党恶劣传统反映到我们党内的具体表现。”“‘以党治国’的国民党遗毒,是麻痹党、腐化党、破坏党、使党脱离群众的最有效的办法。我们反对国民党以党治国的一党专政,我们尤要反对国民党的遗毒传播到我们党内来。”^②实际上国民党的遗毒和苏联模式的影响使得1949年以后中国的政治体制以党代政的弊病更加严重了。1978年以后邓小平重新总结历史经验,语重心长地指明:“我们的各级领导机关都管了很多不该管、管不好、管不了的事”^③,所以一定要着手解决党政不分、以党代政的问题。第一步先从职务上分开,即从1980年起党的主席不兼政府总理,省委书记不兼省长。进而还要从职权、职能、职责上分开。共产党是工人阶级先锋队,而不是政权组织。但是作为执政党,它有向政权机关提出决策建议和推荐国家各级政权机关领导人的权利、功能和责任。然后经过党员的活动和表率作用,由政权机关采纳,变为法律和政府决策,选举或任命为国家机关和各部门的领导人。党不能向政权机关发号施令,也不宜与政权机关联合发布决定或联合召开会议。党还有把党自身和党领导的各种群众组织(工会、共青团、妇联等)从政治上、思想上、组织上和作风上建设好的权利、功能和责任。党如果不在职权、职能、职责上与政权分开,党就难以管好党自身组织和它所领导的各种群众组织,而政权机关本身也难以独立自主地完成自己的职权、职能和职责。可惜从1980年以后,党政分开主要仅限于主要领导职务分开,而未能在职权、职能和职责方面也分开。这样,新的政治体制依然难以全面形成。到1986年,由于经济体制改革已向前迈出两大步,所以邓小平再次提出政治体制改革问题。他于这一年9—11月四次谈到政改问题。他认为“重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求”^④,经改每向前迈一步,

① 《毛泽东选集》,人民出版社1966年竖排本,第75页。

② 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第10、12页。

③ 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第328页。

④ 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第176页、177页。

都深深感受到政改的必要性；政改涉及的人和事都很广泛，很深刻，触及许多人的利益，会遇到很多障碍，需要审慎从事；政改的内容“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”^①。第二个内容是权力要下放，第三个内容是精简机构。1987年中共十三大依照邓小平理论把政改提上全党日程，提出七项政改具体方案，其中强调“政治体制改革的关键首先是党政分开”，党政在职权，职能，职责方面都要分开。具体措施是：把党管理的行政事务转由政府有关部门管理，政府各部门的党组逐步取消；由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组织逐步改由所在地方党委领导；企业和事业单位的党组织不再对本单位实行一元化领导，而应支持推行厂长负责制和首长负责制。党政分开刚刚开始重新启动，不幸发生了1989年的政治风波。从此之后不但不再提党政分开，而且又退回到原先党政不分、以党代政的局面。例如政府各部门的党组又恢复了，企业和事业单位又实行党委领导下的厂长负责制或首长负责制。好多省委书记兼任省人民代表大会常委会主任，一些市委书记又兼市长。1978年中共十一届三中全会提出的要认真解决党政不分的历史任务远未实现。这种党政不分的局面使得政治体制改革无法全面启动，无法迈出大步。而政改滞后又成为社会主义改革系统工程瓶颈。1998年国务院的机构改革已经取得显著成效，这是1978年以来的第四次机构改革。在1982年、1988年、1993年改革之后，过了几年机构又再度膨胀，根本原因在于党政未分开，党权高于一切，民权未得到发展，政权机构必定膨胀。再例如，近几年基层民主、村民自治发展较快。但是也由于党政未分，不少地方村民自治难以发展，或者徒有形式。据1998年11月11日《广州日报》披露：海南省琼海市大路镇云满村有16名共产党员曾经依照选举法规定联名推举一名村委会主任候选人，因与镇党委心目中的人选不一致，竟招来横祸。镇党委连同镇派出所出动三辆汽车（包括一辆警车），由镇党委书记挂帅，镇干部与警察出动，到村里把签名推荐候选人的部分党员选民连夜带走，以他们犯下“破坏选举，扰乱民心”、“企图推翻村委会”的罪名，对他们实行拘禁。可见民主选举在以党代政的体制下很容易变成“官主”选举、“党主”选举。类似

^① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第176页、177页。

情况在当今中国可以说并非个别现象。

第三,人民代表大会制度还需要完善。目前人民代表的直接选举还只限于县级和乡镇级,省级和全国人大代表应该尽快由间接选举改为直接选举。至少某些省辖市和直辖市可先试行。应该增加十个选民联名提出候选人的名额,减少由上面提名的名额。在各级人民代表的结构中,应该三减三增,即减少共产党员所占的比例,减少政府官员所占的比例,减少劳动模范和各条战线有突出贡献人物的比例,增加各民主党派和无党派人士的比例,增加非政府官员和非劳模的比例,增加政治热情高、政治水平高、政治活动能力强的各方面人士的比例。早在抗日战争时期,中共曾经提出抗日民主政权实行“三三制”的主张,即无论行政机关或民意机关,共产党员只占三分之一或少于三分之一,左派进步势力占三分之一,中间势力占三分之一,在民意机关中还可吸收少数右派分子参加。实践证明,这样做既能体现共产党的领导,又能广泛联合、团结、争取各方面的人士。现在共产党员在人大代表中超过三分之二的比例实在太多了,应该减少到稍多于百分之五十就足够了。人大除了立法权外,还要增强其独立的任免权、决定权和监督权。从乡镇到县一级领导应该尽快实行直接差额竞选产生,将来省级和国务院领导也要实行差额竞选产生。共产党提出两个候选人,不论谁当选,都能保证实现党的领导。

第四,人民政协会议制度也需要完善。人民政协如果一直只是作为中共领导的统一战线组织,那么它的各项提案立案之后并不具有法律效力,只能提供政府参考。政府往往以各种原因为由而并未采纳,或者采纳之后又打了很多折扣。以致好多提案年年有人提出,年年照样未能得到解决。难怪在政协委员中流传有这种说法:不提白不提,提了也白提,白提也要提,不提白不提。要使政协议案具有法律效力,就必须使政协会议成为国家权力机关的一部分。近几年来全国人民政协代表团频频出访,同各国议会建立了较为广泛的联系。应该把政协作为类似外国上议院或参议院那样的国家权力机关。有人认为:“这样岂不是照搬西方的两院制吗?我们应该坚持人民代表大会制院制。”其实一院制、两院制不是社会主义与资本主义两种政治体制的区别。资本主义国家也有一院制,如瑞典、丹麦、芬兰、希腊、葡萄牙、西班牙、卢森堡等80多个国家;社会主义国家也有两院制,如前苏联最高苏维埃分为联盟

院和民族院,前南斯拉夫议会分为联邦院和共和国与自治省院。现在中国的全国人民代表大会代表是按省、直辖市和自治区的地区原则产生的。北京作为全国政治、科技和文教的中心,有众多代表人物应该入选,而北京市又容纳不了这么多数量的代表,于是只好分配到外省区去入选,这些代表不在外省区工作,与该省区平素又无联系,实难代表该省区。如果政协作为全国最高权力机关的一部分,这种矛盾就解决了。即全国人大代表按地区原则选举产生;全国政协委员按界别原则选举产生。这样岂不两全齐美?可见这种改革是从中国实际出发的,而并非是照搬西方的两院制。

第五,多党合作制度也有待完善。1956年中共提出与各民主党派“长期共存,互相监督”的方针,到1982年进而又增加“肝胆相照,荣辱与共”的方针。如果把“肝胆相照,荣辱与共”带有感情色彩的文学语言改变为理性的政治语言,应该是“真诚合作,联合执政”。如果中共八个民主党派不是联合执政的话,哪里谈得上荣辱与共呢?如果仅仅是中共一党执政的话,那么不论执政得好坏,荣辱当然都属于中共一党,与各民主党派是很少相干的。1989年12月30日通过的《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》指出:中共是执政党,各民主党派是参政党。这里所说的“参政党”,从理论与实际两方面来解释,都应该说是参与联合执政的党,或者参加联合政府的党。通常执政党担任政府主要领导职务,如总统、总理,参政党参加政府担任若干部的部长。各民主党派在1949年建国之初,确实有15人担任部长,还有担任中央人民政府副主席和政务院副总理者,那时确实是名副其实的参政党。可是,改革开放20年以来,各民主党派人士在政府中最高职务仅担任副部长。前面提到民主党派人士担任部级、副部级领导者24人,其中部级是指副委员长,并无一人担任正部长。副部长不能参加国务院全体会议决策,这样各民主党派怎么能够与中共荣辱与共呢?可见要完善多党合作制,当务之急是选拔一些民主党派人士担任部长以至国务委员,以便他们能够参加国务院全体会议和国务院常务会议,与中共共同决策,共同负责。

总之,当前亟须加快政治体制改革,其中首要关键是党政分开。只有冲开这个堵塞的瓶颈,人民代表大会制度、人民政协会议制度和多党合作制度的进一步改革和完善才能够迎刃而解,大踏

步地向前迈进。

回顾 20 年来改革开放的历程,既要看到中国的政治体制改革已经取得显著的成绩,又要认清政改严重滞后的实况和危害。这样才能对加快政改有信心和紧迫感。只有加快体制内的改革,才可能阻挡西方的议会制和多党制的诱惑和侵袭。如果迟迟不进行体制内的改革,难免要走苏联和东欧诸国体制外改革之路。事急任重,刻不容缓,机不可失,时不我待。

我国当前急需民主和科学， 还要商品经济和法治^①

1989年是“五·四”运动七十周年，这是反思我们国家和民族历史命运的一个重要时刻。

由于我国封建主义传统观念太深，封建主义传统势力太强，所以在社会主义道路上仍然缺少民主与科学，备受个人崇拜、个人专权、违背科学、愚昧无知的长期折磨，深受其害，致使我国同世界上发达国家的差距又拉大了。

1978年党的十一届三中全会迎来了现代我国的第二次思想解放运动，使我们深感民主与科学的重要性与紧迫性。可以说，民主与科学不仅是当年我国所急需，而且也是当今我国所急需，只是其内涵与外延有所变化。

当年提出民主，是反对帝国主义、封建主义和官僚资本主义的反动统治，争取实现新民主主义；当今仍要提出民主，是反对深重的封建主义影响和官僚主义，同时也反对照搬西方资本主义民主，但要借鉴西方民主的许多形式、程序和机制，大力创造并发展社会主义民主。当初提出科学，是反对封建迷信，学习进化论、相对论和西方各种进步的社会学说；当今仍要提出科学，除了继续扫除封建迷信外，主要是反对思想僵化和教条主义，努力掌握世界最新科学技术，大力发展马克思主义科学和各种新兴科学。民主不仅限于政治民主，而且也包括经济、文化、教育、社会生活和对外关系等领域的民主；科学不仅限于自然科学，而且包括从某种意义上说更加重要的社会科学以及各种交叉科学。

125

^① 本文是1988年10月5日应邀在《华人世界》杂志社召开的座谈会上的发言，载《华人世界》大陆版1989年第1期（1月2日出版）。

民主与科学又是不可分割、紧密联系的。无科学指导的民主是自发的、盲目的民主；无民主基础的科学是狭窄的、畸形的科学。只有在科学指导下发展民主才能是自觉的、理智的民主；只有在民主基础上发展科学才能是完满的、昌盛的科学。

如果仅仅在思想上认识到没有民主化就没有社会主义，而在实际上总担心实现民主会破坏安定团结，会引起社会动乱，结果势必一味强调集中。实际上民主是以法治为根本保障的。只要有健全的法治，就不必害怕有人利用民主从事捣乱。集中任何时候都是必要的，但是应该视之为民主本身应有的要求，而不是用以制约民主、限制民主的紧箍咒。实际上没有不集中的民主，却有不民主的集中（如君主集中、官僚集中、领袖集中等）。集中如果不是建立在民主的基础上，就无法激发广大人民群众的积极性、自觉性和创造性，甚至还会发生重大的决策失误。这样就难免会使人民内部矛盾激化，终究会打破一时表面上的安定团结，真正导致出乎意料的、不堪设想的社会动乱。

蒙昧主义既是贫穷、落后的病源，又是破坏、动乱的祸根。当今发达国家主要都是依靠现代化的科学技术在短短二三十年时间内取得突飞猛进的发展。而要发展最新的科学技术，重要一环在于大力发展教育，造就大批人才。所以发展科技和教育已成为世界社会主义与世界资本主义和平竞争的战略重点。如果现代化的科学技术长期滞后，社会主义就会黯然失色，甚至在世界上很可能被自然淘汰掉。

尤其是发展社会主义有计划商品经济的战略决策，更迫切需要民主政治和科学技术。民主政治、健全法治和现代化科学技术可以说是加速发展商品经济的极其重要的内在机制和根本动力。离开了民主、法治和科学、技术，就会给有权势者滥用权势、给社会上各种为非作歹之徒牟取暴利以可乘之机，这样发展商品经济就会形成疯狂掠夺的残酷景象和榨取金钱的恶性循环。当前“官倒爷”问题之所以难以根本解决，主要就是因为政治体制改革没有紧步跟上，所以当小官和有小权者可以被当作替罪羊抛出来，当大官有大权者因有保护伞和关系网而得以逍遥法外。所有社会主义国家的改革之所以困难重重，挫折不断，陷入痛苦与困惑的怪圈，其重要原因之一就在于政治体制改革没有起先导作用。而政治上的高度集权正是现有社会主义国家体制弊病的根本所在，这是封建

专制主义影响的集中表现。

当今,民主与科学已经成为时代的潮流和未来世界的发展方向。民主和科学,加上商品经济和法治,建设有中国特色的社会主义必将逐步完善和完满。德先生(Democracy)、赛先生(Science),加上克先生(Commodity economy 商品经济)和厉先生(Legal rule 法治)^①,这四个先生的指引必将极大地促进我国的四个现代化。

^① 我这里所说的“法治”区别于“法制”(Legal system)。如果仅有法制,而不严格执法、不实行司法独立,那实际上还是“人治”,而并非“法治”。

依靠民主与法治,才能根治腐败^①

一、民主是法治的前提,法治是民主的准则

腐败原为化学反应名词,指事物腐烂败坏变质;后来又成为政治术语,指古代私有制国家产生之后,国家官员以权谋私、贪赃枉法的现象。周秦以来,我国就制定很多法律,形成法律制度来治理国家与社会,来同各种腐败现象作斗争。例如,战国初期魏文侯之相李悝(公元前455—前395年),集夏商周三代、尤其是春秋末叶以来各国立法之大成,约于公元前407年编成并颁行《法经》,这可以说是我国历史上第一部比较系统的法典。内分盗法、贼法、囚法、捕法、杂法、具法六篇。杂法之中有假借、不廉罪,就是指弄虚作假、贪污受贿等罪。后来的秦律、汉律、唐律以至明律、清律等,历代的法律制度不断修订,逐步更加完备。中国数千年来实行的一直是人治而不是法治。因为所有的法律都是皇帝和权贵制定的,而不是按照民主程度由人民的代议机关制定的;有了法律之后仍然不是严格执法,认真依照法律来治理国家。自古就有刑不上大夫、罪不上帝王之说。有些帝王有时也装模作样地下“罪己诏”,实际上是以此为幌子来保住其皇权。在封建社会,上自帝王,下至知县,执法有很大的随意性。重罪轻判、无罪乱判、丢卒保车、丢车保帅之事屡见不鲜。私有制社会豢养一个官僚特权阶层饱吸民脂民膏,腐败有其肥沃土壤,根本无法根治。

社会主义国家以生产资料公有制为主体,政府官员是人民的公仆,廉洁奉公乃是应有本色,旧社会遗留下来的腐败现象,我们从1951年三反(反贪污、反浪费、反官僚主义)运动时起,就大张旗

^① 本文原是1993年10月4日在民盟中央法制委员会和《群言》编辑部联合召开的“反腐败与健全法治”座谈会上的发言,载《群言》1993年第12期(12月出版)。

鼓地用群众运动的方式进行坚决的斗争。从50年代到70年代,盛行政治挂帅,认为政策就是法,不大重视制定法律制度。主要是靠政治运动与行政措施,而不是靠民主与法制来反对腐败。1978年十一届三中全会以来,全国人民代表大会制定了民法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法、行政诉讼法以及各种经济法。法律制度已粗具规模,初成体系。同时在从传统的产品计划经济体制转向商品市场经济体制的过程中,党政官员以权谋私、权钱交易的腐败现象加剧。1982年、1986年、1989年,我国曾经几次开展反腐败的斗争。尽管取得一定成效,然而总的趋势却是腐败越来越厉害。究其原因何在呢?应该怎样才能根治腐败呢?这是值得追本溯源、对症下药的大事。

以往反腐败之所以不彻底,我以为主要是由于社会主义民主还不够充分,社会主义法制还不够健全,历史上遗留下来的人治现象还较为严重,以至还难以真正达到法治,即人人在法律面前一律平等,缺法即补,有法必依,执法必严,依法治理。法制与法治只有一字之差,却有天壤之别。只有法制而不能严格执法,有权势者依然可以逍遥法外,主事者可以随意释法执法,这还是人治而不是法治。只有对任何人任何事都同样同等依法办理,才是法治。法制是法治的基础。法治是法制的旨归。可见法治比法制更重要,更高一个档次。要使法制变为法治,关键在于民主。有了民主,法制才能完备,法制才能对任何人都同等生效,国家与社会才能真正依法治理。民主是法治的前提,法治是民主的准则。以往,由于民主不足,所以该制定的法律迟迟难以出台(如监督法),该举报的案件知情人不敢举报(怕打击报复),该查清的大案要案没有下文(人们不敢查或者有人不许查),该治罪的不算罪(如刑法第118条规定投机倒把要治罪,可是某省主管商业的副省长却说:“我历来主张,对长期批判的投机倒把要重新去认识,对炒买炒卖、囤积居奇、买空卖空不要再批判了。”),该严惩的未能惩(上面有保护伞,背后有大靠山,周围有关系网)。结果上梁不正下梁歪,中梁不正塌下来。正如群众所说:腐败反腐败,越反越腐败。有一幅漫画很形象:一群老虎拿着拍子在打苍蝇。老虎在突击行动中还要留意苍蝇。如果是趴在别的老虎屁股上,就不敢打、不能打,否则会被别的老虎反咬一口。即便能够打掉一些老虎,群众还担心除掉饱虎又来饿狼,岂不是更加贪婪、更加凶残地吞噬人民的财富?体制性

的腐败已发展为腐败性的体制。可见要根治腐败,关键在于深化经济、政治和文化体制改革,发展民主,完善法治。不能只限于治标,更重要的在于治本。只有改革权力过度集中的体制,改变权大于法、党权大于政权民权的权力结构,理顺党权政权民权的关系,实行党政分开、政企分开,发展共产党党内民主、人民民主、共产党领导的多党合作民主,有广泛的民主监督(包括舆论监督,通过新闻媒体把查有实据的害虫曝光),才可能造成老鼠过街、人人喊打、没人敢保、人人能打的局面。这样腐败才可能减少到最低限度。

二、当前最紧迫的是要制定三种法

在反腐败方面,当前最紧迫的是要制定三种法:(一)监督法。法制定得再多,如果缺少一个监督法的执行的法律和机构,那照样无法实行法治。1990年人大常委会就已起草了监督法,我还参加过监督法征求意见稿的讨论。只是由于某些领导人有不同意见,以致迟迟未能提交全国人民代表大会审议通过。最近听说要提上议程,这是重要喜讯。(二)公民检举法。多年来公民报案检举对于惩治腐败起了重要作用,只是由于缺少保护检举人的法律,以致检举者屡遭或明或暗的打击报复,检举者逐步减少。依我最近到香港参加国际学术会议和讲学所了解的情况,香港和新加坡的廉政建设之所以成绩显著,不仅依法保障检举者的权益,而且给予有功的检举者奖励和奖金。我们的检举法应该给予大案要案的检举者以重奖。(三)党政官员财产申报法。有人认为,我国的党政官员都只有几百元的工资,没有多少存款和其他财产,申报财产没有什么意义,不要照搬西方那一套。其实不然,尤其是搞活经济以来,不少官员都有工资以外的各种收入。不少基层干部盖起了考究的楼房。有的县一条街上尽是县里局长们的楼房栉比鳞次,座落成群。无怪乎群众把这一条街叫做臭虫街。有了财产申报法,就使得党政官员不敢有恃无恐地贪赃枉法,也便于广大群众监督官员的收支,及时发现、检举支出明显超出合法收入者。按照中国国情,官员申报财产还应该包括其直系亲属,以免有人蓄意转移非法收入。

当今腐败已达到史无前例的深重地步,面广、额大,层次高、花样多,情节严重,手段恶劣。不仅已有出卖户籍、学籍者,而且还有发售党籍、军籍、官衔、军衔者。腐败已由腐蚀、腐化接近腐烂、腐

朽的地步。当今我国的腐败是封建主义余孽与新生资本主义结合滋生的毒瘤。再不痛下决心根治,真会葬送共产党、人民政权与社会主义事业。

只有用民主促进法制,才能实现法治^①

——1993年《深圳法制报》记者访谈录

日前,我国著名学者、中国人民大学教授高放路过深圳,本报记者特地就我国改革开放以来民主与法制建设所取得的成就与存在的不足,请他谈谈有关看法。

高教授说,改革开放以来,我国的经济体制走了三大步:第一步是1979年开始的农村体制改革,实行家庭承包联产责任制,废除了人民公社制度,解放了农业生产力;第二步是1984年的城市经济体制改革,提出建立有计划的社会主义商品经济,打破了传统的计划经济体制,把城市工商业搞活。其局限性在于只承认商品经济,不承认市场经济,许多物资的调拨权仍在政府手中,企业还是不能搞活。针对这问题,1992年我们迈了最大的第三步,提出建立社会主义市场经济,全面放开。从社会主义国家的经验来看,我们与前苏联、东欧的区别就在于走了这三大步,才有今天的经济成就。

高教授进一步陈述说,在进行经济体制改革的同时,政治体制改革和文化思想体制改革也走了三步。第一步是政治民主的推进。以十一届三中全会为起点,批判了个人崇拜,发扬了党内民主,确立了民主集中制的原则,打破了“两个凡是”,这一步意义重大。但是在党政分开以及充分发挥党代表大会的作用上还有待改进。第二步是在发扬人民民主方面做了不少工作,从制度上确立了全国人民代表大会是国家最高权力机关,扩大了人大常委会的权力,将立法权、决定权、任免权、监督权都统一于人民代表大会,

^① 1993年9月25日,高放从香港讲学归来时,在深圳逗留、考察三天,27日接受《深圳法制报》记者何清涟采访,访谈录载该报9月30日第1版。

国务院总理、最高人民法院院长和最高人民检察院院长都由全国人民代表大会任免。第三步是实现了多党合作的民主,部分民主党派的优秀人士担任了副部长一级的职务。这些改革都是非常必要的,而且亟待深化。因为市场经济是法制经济,而民主又是法制建设的基本保证,而这民主就包括党内民主、人民民主和多党派合作的民主。民主的作用就在于让人民参政、议政,对政府实施监督。

民主和法制从来就是不可分割的。离开民主谈法制,虽然制定许多法律,却因其缺少民主监督,未必能够实现法治。我国的历史经验就充分证明了这一点。从战国时代李悝的《法经》开始,历朝统治者都重视制定法典,有《秦律》、《汉九章律》、《大唐律》、《明律》、《清律》等法典,但却从来没实现过法治。原因在哪里?就在于封建制度下没有民主,法律形同虚设,有权势者犯罪可以逃避法律制裁,而老百姓犯法又可以轻罪重判。我国近几年制定了许多的法规、法律,但从这次反腐败斗争的情况来看,政府和行政执法部门有法不依、知法犯法和执法犯法的情况还比较严重。这一方面说明我们的监察制度无法对政府实施强有力的监督,还亟待进一步完善;另一方面也提醒我们必须注意一个事实:离开民主的发展去谈法制建设,并不能实现法治。

民主是法治的基础和保证^①

人治与法治之争自古以来就延续不断。在我国古代,儒家崇尚人治,法家主张法治;无独有偶,在古希腊,柏拉图向往人治,亚里士多德信奉法治。当然,人治与法治不是截然对立的,因为任何法律都是由人制定和执行的,任何国家都必须有法律要求人们遵守,违者必究。但是,历史经验表明,人治与法治大体上是治理国家与社会的两种既有联系又有区别的不同方式和方法。实行人治的国家,虽然也有法律,甚至有很系统很严格的法律,可是有特权者凌驾于法律之上,可以对法律随意进行解释,自己违法不究,有罪不判,或者重罪轻判,法律只是惩治平民百姓的工具。实行法治的国家,则强调人人在法律面前平等,法律是国家权力机关制定的人人必须遵守的行为规范,不允许当权者随意解释法律,并且逍遥法外。

人治与法治问题不能孤立地来看,它与政治体制息息相关。一般说来,在君主专制政体之下,法律再完备,实行的都是人治,可谓“法不责君王,刑不上大夫”。只有在民主共和政体之下,才可能实现法治。然而,在资本主义共和国,由于民主主要是资产阶级的民主,法律主要是维护资本主义私有制和资产阶级的统治,所以真正的法治仍然难以实现。按理说,只有社会主义共和国,由于民主已变为主要是全体劳动人民的民主,法律主要是维护社会主义公有制和劳动人民的利益,真正的法治才能实现。可是实际上现有社会主义国家,由于缺少资本主义民主共和传统,而多封建专制主义遗毒,所以人治的遗产依然丰厚,法治的目标难以一蹴而就。

十年“文革”动乱期间饱受林彪、江青一伙人治之害的我国人

^① 本文是1996年12月19日在《人大工作通讯》(全国人大常委会办公厅主力)召开的座谈会上的发言稿,载该刊1997年第1期。

民迫切期望国家能够早日实行法治。所以1978年党的十一届三中全会在总结历史经验、拨乱反正、端正党的指导思想和基本路线的时刻,特别强调要发展民主,健全法制。三中全会公报指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。……要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。”当时虽然尚未使用“法治”一词,但是显然是要消除人治,实行依法治国。

改革开放18年来,我们注意贯彻群众路线,实行民主立法,重视人民代表提案议案,征集人民群众意见,逐步完善法规内容,深入群众调研,解决立法难点。截至1996年8月,全国人大及其常委会除宪法外,共制定法律300件,国务院制定行政法规700多件,地方人大及其常委会制定地方法规4200多件,其中包括民事、刑事、国家机构和其他方面的基本法律,以及经济、文化、教育、科技、行政、国防、民族、环保等多方面内容,基本上形成了以宪法为核心的社会主义法律体系,初步创立了有法可依的新局面。我国还建立并正在完善司法机关体系和司法机关依法独立行使职权的司法体制,发展壮大律师队伍,使社会主义民主逐步得到维护和保障。今后除了继续完善社会主义法制之外,重点是加强、扩大社会主义民主、实行民主。监督执法和司法,使有法不依、违法不究、重罪轻判的现象大大减少。

在我们社会主义国家是不允许有人在法律面前有特权的。邓小平同志早在1956年党的八大上就语重心长地指出:“有一部分有功劳有职位的党员认为,他们的行为是不受约束的,这是他们的‘特权’。并且有一部分党的组织,也正是默认了他们的这种想法。事实上,任何抱有这种想法或者支持这种想法的人,就是帮助党的敌人腐蚀我们的党。”^①到1980年他根据改革开放以来的新情况又在中央政治局常委会上的讲话中着重指出:“越是高级干部子弟,越是高级干部,越是名人,他们的违法事件越要抓紧查处,因为这些人影响大,犯罪危害大。”^②可以说不认真解决这一问题,真正的法治就难以确立。

① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第243页。

② 《邓小平文选》第3卷,人民出版社1993年版,第152页。

邓小平同志于1986年9月3日的谈话中明确讲道：“进行政治体制改革的目的，总的来讲要消除官僚主义，发展社会主义民主，调动人民和基层单位的积极性。要通过改革，处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系。党的领导是不能动摇的，但党要善于领导，党政需要分开，这个问题要提上议事日程。”^①可见：要解决好法治与人治的关系是同政治体制改革、发展社会主义民主、改善党的领导、实行党政分开密切相关的。我们不能操之过急，也不能缓慢爬行，而要尽力稳步向前推进。首先，在思想上应该认识到：社会主义民主加社会主义法律才是社会主义法治，才可能实现社会主义法治；社会主义民主又是社会主义法律的坚实基础和根本保证；离开了社会主义民主，社会主义法制完备，依然可能是人治而不是法治。最近国家主席江泽民同志总结性地指出：“充分发扬社会主义民主，加强社会主义法制建设，实行和坚持依法治国，是邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的重要组成部分，是我国社会主义现代化建设的一个根本任务和原则。”“做好这项工作，对于促进国民经济的持续、快速、健康发展和社会全面进步，保障国家的长治久安，具有十分重要的意义。”^②从中我们可以体会到：发扬民主与实行法治是何等重要的头等大事，两者是有何等密切的联系！

① 《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第177页。

② 1996年8月12日江泽民主席为《社会主义法制建设基本知识》一书所作的发言。

切实掌握共产党执政的三大法宝^①

——共产党执政规律要领

十六届四中全会关于加强党的执政能力建设的决定,强调“必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,不断完善党的领导方式和执政方式”。这不仅是对我们党执政 55 年历史经验的重要总结,而且也是汲取苏联等其他社会主义国家共产党兴衰成败经验教训的深刻论断。依我学习体会,科学执政、民主执政与依法执政,这是我们党永葆执政青春活力的三大法宝。毛泽东于 1939 年 10 月 4 日为中共中央主办的《共产党人》内部刊物撰写的发刊词中,总结我们党建党 18 年的经验,把党的建设、统一战线、武装斗争概括为“在中国革命中战胜敌人的三大法宝,三个主要的法宝”。受毛主席教导的启发,我想把十六届四中全会决定所总结的科学执政、民主执政、依法执政概括为我们党执政的三大法宝,我想这是有根据的、恰当的。这三大法宝三位一体,紧密联系,互相依存,各有倚重,不可偏废。其中科学是关键,民主是基础,法治是规则。应该说明,这里要用“法治”,而不是“法制”。因为如果我们制定很多法律制度,但还是实行人治,不是依法治理,那就仍然无法发展社会主义民主政治,不能建成社会主义法治国家。因此,说到党的依法执政,应该是指依法治理的意思。这三大法宝是对共产党执政规律要领的精辟概括。

137

^① 本文原是 2004 年 10 月 29 日在中央党校一次研讨会上的发言,曾经以《社会主义执政党必须坚持执政三大法宝》为题刊登于中央党校主办的《理论动态》1652 期(2004 年 11 月 10 日出版)。后经修改补充发表于《云南行政学院学报》2005 年第 2 期。收入本书时删去原文第一部分“苏共兴亡之根在于是否遵循科学执政、民主执政、依法执正的规律”。

一、我们党掌握执政三大法宝的曲折历程

我们党把马列主义与我国实际相结合,开创了农村包围城市、逐步夺取全国政权的新路。从1927年至1949年我们党首先在农村革命根据地执掌政权。先后纠正右的和“左”的指导思想,逐步认清我国半殖民地半封建社会国情的特点,既不能走西方资本主义的旧路,也不能急于求成、实现苏联式的社会主义。经过艰辛曲折探索,30年代末40年代初才作出了新民主主义的科学论断,为我们党的科学执政奠定了坚实的基础。在农村革命根据地极其艰难困苦的情况下,我们党依靠工农联盟,联合广大人民群众,还十分尊重群众的创造性,在农村推广了由大多不识字的农民采取“投豆豆”的办法,直接民主选举产生农村基层干部。在我们党领导的各地抗日民主政权中都遵照1939—1943年各个边区政府颁布的施政纲领,实行普遍、直接、平等、无记名投票的民主选举制度,建立“三三制”的统一战线民主政权,即在政权人员分配上共产党员占三分之一,非党进步人士占三分之一,中间派人士占三分之一。共产党员不是以人员多数,而是靠政治思想优势去领导执政。在40年代陕甘宁边区参议会会议的民主选举中,我们党还开创了由徐特立、周扬和郭沫若三位著名共产党领导人出面互相竞选的新办法,赢得群众热烈赞扬。各个革命根据地正是依靠民主执政才奠定了坚实的群众基础,并且在国内外扩大了红色政权的影响,吸引了好几位外国记者到延安等地访问,写出了诸如斯诺著《西行漫记》等书,进而促使国民党统治区众多向往民主自由的人士纷纷投奔解放区。革命根据地还十分重视依法执政。在中央苏区时期,由于我们党缺少独立执政经验,在立法方面不免有照搬第一个社会主义国家苏联现成宪法之处。如1931年制定的《中华苏维埃共和国宪法大纲》和《土地法》,规定我国的国号含有俄文“苏维埃”的音译词,要实行土地国有政策。抗日根据地时期,总结历史经验,结合现实实际,就开始有了自己的新创造。如颁布施政纲领,成立边区参议会和边区政府,颁布土地条例,保护土地所有权,实行减租减息,保护抗日人民的财产继承权;颁布劳工保护条例,调节劳资双方权益,保护女工、青工、童工,实行同工同酬,等等。解放战争时间,1946年通过了《陕甘宁边区宪法原则》,规定边区、县、乡都要成立人民代表会议,作为人民管理政权机关;1947年制定了

《中国土地法大纲》，进而决定废除封建土地制度，实现“耕者有其田”，等等。各种切合实际的法规条例，为我们党依法执政提供了法律依据。总之，在新民主主义革命时期，我们党在曲折实践中初步独立探索的科学执政、民主执政、依法执政的局部经验，我认为当今仍有值得继承和进一步发扬光大的必要。

1949年我们党在全国范围内执政后，一方面由于有建国前在局部地区执政12年的历史经验，所以能够在短暂3年时间内迅速恢复了被多年战争严重破坏了的国民经济，稳定了社会秩序，统一了国家，巩固了民族团结。但是连续节节胜利，使人们头脑发热。另一方面由于当时不得不实行“一边倒”的方针，倒向苏联等社会主义国家一边，难于对西方资本主义国家实行开放，因此难免深受苏联模式影响，无法借鉴西方资本主义文明成果。内外部因素交互作用的结果使我们党过早地结束了自己独立探索的新民主主义社会的理论，急于及早过渡到社会主义。1953年提出过渡时期总路线时还预计用三个五年计划或者更长一点时间过渡到社会主义。实际上只经过一个五年计划，到1956年就提前完成了农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，宣布进入了社会主义社会。社会主义改造的胜利更促使我们党从1957年起指导思想和基本路线完全转向“左”的方面，决策更失去科学依据，科学执政受到越来越大的破坏。从1957年起还以阶级斗争为纲，几乎连续20年之久错误地开展了反右派运动、大跃进与人民公社运动、反右倾运动、四清运动、文化大革命等等，给国家民族和人民群众带来了重大灾难。当然，50年代以来我们党采取的国家工业化、国防现代化等科学决策，依然使我国众多领域的社会主义建设取得了重要成就，尤其是1964—1970年间发射“两弹一星”（原子弹、氢弹和人造卫星）的成功，更是极大地鼓舞了国人、震惊了世人。

在民主执政方面，本来我国独创了共产党领导的多党合作制与人民政治协商制度，1954年制定宪法又在全国从下到上普遍建立了人民代表大会制度。1956年吸取苏共二十大批判斯大林搞个人崇拜和个人集权的教训，中共八大在通过新党章中删去了以毛泽东思想作为党的指导思想的旧提法，同时决定实行党代表大会年会制，还根据毛主席的提议，采取党代表大会常任制。同年毛主席再次不同意各民主党派自行解散，提出共产党同各民主党派“长期共存，互相监督”的方针，而且肯定了我国的政党制度不同于苏

联的一党制,是“在工人阶级革命政党领导下的多党制”(见《建国以来毛泽东文稿》第6册,中国文献出版社1992年版第143页)。这些本来真正是对马列主义党内民主和党际民主建设理论的新发展。可是从1957年党的指导思想转向“左”的方面后,八大新党章未能贯彻执行,众多民主党派领导人和爱国爱党的党政干部以及知识分子因在整风运动中直言不讳提意见而被划为资产阶级右派分子。党内、国内对领袖的个人崇拜又发展起来,并且愈演愈烈。党的九大被拖延到1969年才召开,而且九大党章把党代表大会年会制改为每隔五年才召开一次。九大还把毛泽东思想是马列主义发展的新阶段和毛泽东指定的接班人都写进了党章。党内民主被破坏之后,人民民主也必然大受损害。多党合作与人民政治协商在“文革”十年动乱期间基本上停止了,人民代表大会制度也发生很大变化。从50年代起,由于我们党强调过渡时期的多变性,不重视法制建设,除了宪法、土地法、婚姻法外,长期都未制定更多正式法律,强调政策就是法,而政策又在时常变动中。不能民主执政、依法执政,就使得背离科学执政的差错长期难以纠正。

好在我们党是久经磨炼、主要依靠自力更生在全国取得执政地位的,党内富有真正领会马列主义精神实质的健康力量和政治精英。以邓小平为代表的党的领导骨干终于在1978年十一届三中全会上发扬了党内民主,冲破了新的个人崇拜和个人集权,争取了多数,恢复了集体领导制,端正了党的指导思想和基本路线,正本清源,拨乱反正,从以阶级斗争为纲转向经济建设为中心,既坚持四项基本原则,又实行改革开放。近20多年来我们党由于实际上遵循科学执政、民主执政、依法执政的规律,取得了重大成就,有目共睹,举世公认。这里毋庸赘述。

二、深入理解三大法宝,大力加强民主执政

党的十六届四中全会文件在总结党的执政历史经验时,更加明确地指出“必须坚持科学执政、民主执政、依法执政”,这样使全党对党的执政三大法宝有了更加深刻的思想认识,使全党对今后如何全力以赴掌握并且运用这三大法宝以加强党的执政能力有可能采取更加自觉的实践行动。那么应该如何进一步深入理解并且全面、协调地运用这三大法宝呢?以下谈一些我个人的体会。

早在“五四”运动前夕,我国现代启蒙运动先驱贤哲陈独秀在

《新青年》杂志第6卷1号(1919年1月15日出版)发表的《〈新青年〉罪案之答辩书》一文中鲜明指出：“本志同志本来无罪，只因为拥护德莫克拉西(Democracy)和赛因斯(Science)两位先生才犯了这几条滔天大罪。”“西洋人因为拥护德赛两先生，闹了多少事，流了多少血，德赛两先生才渐渐从黑暗中把他们救出，引向光明世界。我们现在认定只有这两位先生，可以救治中国政治上、道德上、学术上、思想上一切的黑暗。若因为拥护这两位先生，一切政府的压迫，社会的攻击笑骂，就是断头流血，都不推辞。”这几句至理名言，我以为至今尤值得我们深思。由于我国封建专制主义传统深重，外加帝国主义残酷压迫，我国人民真是前仆后继、不断断头流血才请来了德赛两先生。当今科学执政、民主执政已写进我们党的文献，这正表明我们必须依靠德赛先生才能执好政。当我们党成为执政党后，不仅要依靠德、赛两先生，而且还要增加一位厉先生，即法治(Legal rule)。德、赛、厉三先生不可或缺。当然，当今我们所急需的民主与科学，已不仅限于“五·四”时期的内容，主要是社会主义民主与社会主义科学，法治也是社会主义法治。我认为其中科学是关键，这要求我们领导干部必须认真学习马克思主义科学和多门当代新兴科学，不断提高科学水平，增长科学知识，必须具有科学思想、科学方法、科学态度、科学精神，能够按照客观规律和实际情况来进行科学决策、科学用人，建立各种科学制度，决不能不作调查研究，或者只凭个人局部经验，感情用事，主观武断，违背事理与实际，滥用权力。科学执政要求充分发挥所有科学家的作用，不能只靠党政干部。尤其是要建立社会主义政治家与社会主义社会科学家的紧密联盟，从科学决策的角度来看，社会科学家的作用比自然科学家更加重要。目前社会科学不设院士的跛足畸形状况亟待改变。民主是基础，这要求我们领导干部必须全心全意为人民服务，真正做到立党为公、执政为民，以人为本，密切联系人民群众，经常倾听人民呼声，多方关心人民疾苦，诚心接受人民监督，决策和用人都要按照人民意愿、由人民作主，而不能为民作主，包办代替。先要做到权力为民所授，进而要求“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”。千万不要忘记、丢弃1871年巴黎公社工人执政开创的两条铁则：政府委员要由公民民主竞选产生，并且随时可以罢免；其工资待遇不得超过熟练工人水平，不得享有特权。这是防止社会公仆变为社会主人的两条根本保证。法

治是规则,这要求我们领导干部要从目前和长远考虑,不断制定、完善各种法律条规,尽早尽快形成中国特色的完整法律制度和体系,切实做到事事有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,人人法律面前平等,不仅有法制,而且有法治,根除几千年来剥削阶级国家统治遗留下来的人治恶劣传统。科学是关键,关键不灵,全成泡影;民主是基础,基础不牢,地动山摇;法治是规则,规则不依,衰败无疑。这表明科学执政、民主执政、依法执政三者各司其职,各具不同的功能,如果各有所失,对社会将造成共同的恶果。科学、民主与法治这三者的内在联系表现为:科学是民主和法治的向导,民主是科学和法治的源泉,法治是科学和民主的保证。

近20多年来我们在坚持科学执政方面的成就最为显著,形成法制也取得了很大成果,各级人大和政府制定了两万件法律和条例,相比之下,民主执政显得较为滞后。这样不仅限制了科学执政可能取得的更大成就,而且也使得依法执政难以顺利推进。当今,党权高于政权、官权大于民权,人治重于法治的苏联模式的弊病依旧到处赫然可见。由于民主执政滞后,多种社会病态加重,正如有人所指出的,官场腐败泛滥,贫富两极分化,国有资产流失严重,社会抗争活动增多,社会治安秩序恶化,道德风气文化滑坡。因此,当今要大力加强民主执政的力度,着重加强这一薄弱环节,才能使执政的三大法宝发挥同等的威力,进而形成超级的合力,为我们党的执政创造辉煌的业绩。在加强民主执政方面,吸取苏共兴亡和我们党曲折发展的经验,主要首先是要发展党内民主,在好些县、市已取得试点经验的基础上尽快实现党代表大会年会制和常任制,党代表应该尊重党员权利民主竞选产生,党代表大会应该开展自由讨论与争论,党的各级领导人也应该民主竞选产生并且受党员和人民群众监督,党的权力中心应该由各级党委转移到党代表大会。同时要发展人民民主和党际民主。要彻底清除秦始皇以来两千多年封建君主专制给我们国家民族留下的深重影响和几十年苏联极权主义模式对我国的广泛渗透,痛下决心,加快推进政治体制改革,革除过度集权体制的弊病,实行党政分开,科学规范党政关系,在好多县市乡镇试点初见成效的基础上尽快推广人大代表和地方政府领导人的直选,使人民代表大会成为名实相符的最高国家权力机关,使各民主党派能够发挥更大的作用,使人民群众能够真正当家作主,使官僚特权和腐败能够切实加以遏制。

回顾历史,我们党正是依靠毛泽东所总结的党的建设、统一战线、武装斗争这样三大法宝,经过28年的艰苦曲折奋斗,取得中国人民革命的胜利,在全国执掌了政权。毛主席在1949年6月30日写成的纪念建党28周年的雄文《论人民民主专政》中总结中国革命胜利的经验时又重申:一个有马列主义理论武装的、联系人民群众的党,一个由这样的党领导的军队,一个由这样的党领导的统一战线,“这三种是我们能战胜敌人的主要武器”。应该说,党的领导,人民军队和统一战线,在革命胜利之后依然是我们社会主义建设时期的三大法宝。毛泽东在同一篇雄文中形象地说道:革命胜利之后,“我们的事情还很多。比如走路,过去的工作只是万里长征走完了第一步”。这也就是列宁在十月革命胜利后早已阐明的道理:在特定历史条件下,夺取政权还是比较容易的事,更艰巨的任务是掌握并巩固政权,建设新社会。这次十六届四中全会的决定,总结了我们党执政55年的经验并且汲取苏共执政兴亡74年的经验教训,全面论述了执政经验、执政能力、执政使命、执政方略、执政体制、执政方式等问题。我认为其中重要的理论贡献是第一次鲜明地概括了科学执政、民主执政、依法执政这三大法宝。这三大法宝集中体现了共产党的执政规律。这是对马列主义、毛泽东思想、邓小平理论的新发展。只有运用这三大法宝才能使“三个代表”的重要思想真正得到贯彻,落到实处。展望未来,我们党继续革命时期的老三大法宝,再加上全面执政时期的新三大法宝,承前继后,继往开来,必定能够执好政、用好权,使中国特色的社会主义和社会主义现代化伟业全面取得成功。

关于“政治文明”的探索回顾 及理论新识^①

党的十六大文件第一次写进了“建设社会主义政治文明”，“推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展”，也就是要三个文明建设一起抓。这样重视政治文明建设，这是我们党总结新时期新经验的新提法、新思路，也是对马克思主义理论的新概括、新发展。我反复深入学习党的文件中关于政治文明的新论述，心中怡然充满喜悦。这不禁使我回想起了早在 20 世纪 80 年代中期起对“政治文明”的初步探索。

144

一、1986 年我对“政治文明”的第一次探索

记得那是 1986 年 9 月，中共中央十二届六中全会通过了《关于社会主义精神文明建设指导方针的决议》，其中讲道：我们党有马克思主义的指引，“只要在大力推进物质文明建设的同时不断加强社会主义精神文明建设，就一定能够达到实现社会主义现代化的目的。”为了宣传、贯彻党中央关于精神文明建设的决议，当时《红旗》杂志编辑部约我撰写一篇《在精神文明建设中要认真学习马克思主义》的文稿。我在学习党的文件、撰写这篇文章过程中曾经深入思考过一些问题。我认为政治文明具有相对独立的意义和作用，它既不属于物质文明，又不能简单地划入精神文明。政治文明的观念、理论以及政治文化传统等，可以划入精神文明，而政治制度、政治组织、政治行为等等则是政治文明更加重要的、相对独立的内容。基于这样的思考和认识，我在应约文章初稿中这样写

^① 本文是应约为《新长征》（中共吉林省委主办）而写，载该刊 2003 年第 4 期。

道：社会主义精神文明“它与物质文明、政治文明一起构成社会主义社会鼎足三分的三大支柱”。“只有坚持并发展马克思主义，才能为精神文明建设指明方向，为物质文明和政治文明建设提供有力的思想保证。”“如果能这样全面领会马克思主义的精神实质，就一定能够促进政治民主和物质生产的发展，有利于政治文明和物质文明建设。”

拙文初稿交给《红旗》杂志编辑部后，审稿者对我说：“这篇稿子写得好，能用，其中关于政治文明是社会主义社会三大支柱之一等等说法是你研究的独到体会，读后很有启发。只是因为我们的领导人和各种党的文件从未有过政治文明的提法，而《红旗》杂志是中共中央主办的党的机关刊物，不便登出你的新见解。如果在其他学术理论刊物上发表，应该是可以的。所以这几句话要删节去，请你谅解。”就是这样经过编辑部删节后，全文发表于《红旗》杂志1986年第23期第41—44页。当时我由于忙于教学工作，也没有另写政治文明的文稿在其他刊物发表。到1992年春我自编第一本文集《马克思主义与社会主义》时，我把上述《在精神文明建设中要认真学习马克思主义》这篇文章按照未加删节的原稿收入本书，所以保留了上述我最初探索政治文明的两段话。

145

二、1996年我对“政治文明”的第二次探索

1995年9月27日中共中央总书记江泽民同志在党的十四届五中全会召集人会议上的讲话中，鲜明地提出“领导干部一定要讲政治”。同年11月8日，他在北京考察工作时发表了《讲学习、讲政治、讲正气》的重要讲话。从此在全国各级领导干部中开展了“三讲”教育。究竟如何完整、全面、准确地理解“讲政治”，当时成为广大干部的热门话题。1996年6月16日中共杭州市委党校主办的《理论视野》杂志派人来北京采访我，同我就《“讲政治”和中国政治建设中的若干问题》进行了热烈交谈。后来由徐晖同志根据谈话录音整理成一篇文章稿，经过我亲自统修审订后发表于该刊1996年第5期。我当时讲到以下几点看法。

什么是“政治”？“讲政治”的含义是什么？对此必须要有一个完整的、全面的、准确的理解。政治第一个含义是狭义的概念，即过去理解的阶级斗争。马克思、恩格斯、列宁多次讲过政治就是阶级和阶级的斗争。这主要是针对在资本主义的条件下，无产阶级

夺取政权以前的首要任务是进行阶级斗争。政治的第二个含义是国家政权的活动。无产阶级在夺取政权以后,如何去发挥人民民主政权机关的作用,这也是政治。政治的第三个含义,我以为是指社会发展的大局、全局,是指公共权威。过去在讨论政治学研究对象时,我曾提出仅仅将政治学归结为研究国家政权的观点是片面的。若国家消亡了岂不是没有政治和政治学了?事实上国家消亡了,社会发展仍有一个大局、全局的问题,仍要有一个公共权威。三中全会以后,小平同志曾说过:以经济建设为中心,这就是最大的政治。这是因为经济建设为中心是社会发展的全局问题,对于社会主义国家来说更应如此。因此这就是最大的政治。所以我理解的江总书记提出的“讲政治”应是包括社会的大局全局问题的。我们以经济建设为中心,这也体现了“讲政治”,因为经济建设是我们国家发展的大局;在今天的条件下,要搞好经济建设,应该要有社会公共权威,各级政权机关即是全国的权威。

除了上述三点含义以外,政治是否应包括政治文明在内。我们现在通常讲物质文明、精神文明,这固然很好。但我们若深入一些,仔细思考一下,将所有社会发展的文明仅仅归结为这两个文明,显然还不是很全面、很细致的。其他诸如制度文明,它是物质文明还是精神文明呢?应该说兼而有之。要建设文明的制度当然得要物质基础,制度不是架空的东西,从它的物质设施、物质基础来看,它仿佛可以算物质的东西;但制度又涉及到人们的观念问题,故从这一角度来看,它又包含许多精神文明的东西。因而,我以为制度文明是一种相对于物质文明和精神文明而独立的文明,而在制度文明中政治又很重要。政治文明不仅仅指政治制度文明,它还包括政治思想、政治道德、政治觉悟、政治观念、政治行为等等诸方面。所以领导干部要讲政治还得提高政治文明度。要提高政治文明度,首先要经常注意提高自己的政治修养、政治素养。中央的许多领导同志都曾提出过,我们的领导干部应该是政治家,不是一般的事务主义者,不是一般的党员。领导干部若是以政治家的标准来要求,应该具有很高的政治文明,即自己的政治思想、政治观念、政治道德、政治行为等等,都应符合党的要求。所以我以为应从上述这四个方面来全面理解“领导干部要讲政治”这一观点。

《“讲政治”和中国政治建设中的若干问题》一文发表后,在社

会上受到重视,曾被一些报刊摘要刊出。尤其是文中关于政治文明建设具有独立性和加强政治文明建设重要性的新观点、新探索,更是引人注目^①。今年1月,中国石油集团政治思想工作部主办的《石油政工研究》月刊第1期,用4页篇幅把上述谈政治文明建设的有关部分摘要重新发表,并且加上了如下的编者按:“党的十六大把政治文明的概念引入党的理论,将极大地促进中国的政治文明建设。我国著名政治学家高放教授在1996年6月同《理论视野》记者谈话时,就政治文明建设发表了深刻的见解。本刊征得高放教授同意,摘要刊载这篇谈话,相信它一定会帮助读者更加深刻地理解政治和政治文明的内容,更加深刻地理解党的十六大的精神。”这也表明社会科学工作者富有创造性的研究成果、含有新意的独立探索,对于资政育人是能起一些良好作用的。

三、认真学习江泽民同志关于政治文明的新论述,提高对政治文明的新认识

社会科学工作者个人的管窥蠡测,毕竟是非常有限的。只有党中央领导集体总揽全局,高瞻远瞩,博采众议,集思广益,善于总结经验,及时提出新创见。如果说我们党在20世纪80~90年代对社会主义文明建设的认识还只限于物质文明与精神文明两手抓的话,那么进入21世纪认识就有了新飞跃。

党中央总书记江泽民同志于2001年1月10日《在全国宣传部长会议上的讲话》中第一次提出了“政治文明”的新观念。他说:“对一个国家的治理来说,法治和德治,从来都是相辅相成、相互促进的。二者缺一不可,也不可偏废。法制属于政治建设,属于政治文明,德治属于思想建设、属于精神文明。二者范畴不同,但其地位和功能都是非常重要的。我们要把法制建设与德治建设紧密结合起来。”^②这里指明了政治文明的核心是政治建设、是法制,精神文明的核心是思想建设、是德治;指明了政治文明建设与精神文明建设是治理国家的两大战略。

江泽民同志于2002年5月31日《在中央党校省部级干部进修班毕业典礼上的讲话》中第二次讲到“政治文明”问题。他说:“发

^① 本文后来已收入高放文集之三《政治学与政治体制改革》,中国书籍出版社2002年7月版。

^② 《论“三个代表”》,中央文献出版社2001年8月版,第135页。

展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。必须适应经济发展和社会全面进步的要求,在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,发展有中国特色社会主义民主政治,巩固民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性,是社会主义民主政治的重要优势。”“要着重加强社会主义民主政治制度建设,实现社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化。”^①这一段重要论述,依我体会包含六个思想要点:第一,社会主义民主政治可以说是社会主义政治文明的核心内容,而政治文明还包括法治文明、行政文明等。第二,把政治文明作为社会主义现代化建设的重要目标,这是比之民主政治更高的要求。可以这样说,没有政治文明就没有社会主义。我们党在社会主义初级阶段的基本路线中所表述的“为把我国建设成为富强、民主、文明的社会主义现代化国家而奋斗”,这里所说的“文明”现在看来理应包括政治文明在内。第三,政治文明建设“必须适应经济发展和社会进步的要求”,也就是必须适应物质文明建设和精神文明建设的要 求,这里暗含必须政治文明、物质文明和精神文明三个文明建设一起抓。第四,当今我国的民主政治和政治文明还很不健全,必须继续积极稳妥地推进政治体制改革,使之得到健康、全面的发展,使之逐步完善化。第五,我国民主政治和政治文明的主要内容和重要优势是党的领导、人民当家作主和依法治国三个要点。其人民当家作主是中心,党的领导是前提,依法治国是保证。第六,政治文明和民主政治要不停留在口头上就必须加强制度建设,使之制度化、规范化、程序化。这里包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等多方面的制度化、规范化、程序化。

江泽民同志于2002年7月16日来到中国社会科学院考察工作时,第三次谈到“政治文明”问题。据新华社当日讯,江泽民在讲话中强调,“建设有中国特色社会主义,应是我国经济、政治、文化全面发展的进程,是我国物质文明、政治文明、精神文明全面建设的进程。哲学社会科学建设,是社会主义精神文明建设的重要组成部分,又是为推进社会主义社会的物质文明、政治文明、精神文

^① 《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》,中央文献出版社2002年8月版,第304页。

明建设服务的。”^①这里第一次明确把政治文明与物质文明、精神文明三者并列为社会主义建设互相促进的全面进程,同时又指明了哲学社会科学在三个文明建设中的重要作用。

江泽民同志在十六大的报告中第四次讲到“政治文明”。他指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。”正是依据中央委员会的报告,十六大通过的党章修正案及其决议中写进了“建设社会主义政治文明”,“推动社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展。”把“政治文明”建设写进党章及其相关决议,这就表明它已不仅是党的政治理念,而且是党的行动纲领和全体党员的神圣职责。

四、认真学习胡锦涛同志关于政治文明的新论述,进一步拓展、加深对政治文明新认识

十六大后新当选的党中央总书记胡锦涛同志,承前启后,继往开来,与时俱进,开拓创新,非常重视政治文明建设问题。他刚就任三个多月,已经七次公开谈政治文明建设问题。

他在2002年12月4日纪念1982年新宪法公布实施20周年大会上发表的题为《全面贯彻实施宪法 为全面建设小康社会提供坚实法律保障》的报告中,第一次论述了政治文明问题。他说:“党的十六大把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明同建设社会主义物质文明、精神文明一起作为全面建设小康社会的重要目标,这是我们在建设中国特色社会主义的实践中取得的新的重大认识,也是我们继续建设中国特色社会主义事业必须完成好的重大任务。建设中国特色社会主义,必须……大力发展社会主义物质文明,同时必须大力发展社会主义政治文明和社会主义精神文明,为现代化建设提供有力的政治和法律保障,提供强大的精神动力和智力支持。我们一定要按照十六大的要求,……不断促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,推进中华民族的伟大复兴。”“实行依法治国的基本方略,……是促进我国社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展的必然要求”。“实行依法治国的基本方略,首先要全面贯彻实施宪法。这是建设社会主义政治文明的一项根本任务,也是建设社会主义法治国家

^① 《人民日报》2002年7月17日。

的一项基础性工作,要长期抓下去,要坚持不懈地抓好。”这一段重要论述,依我体会包含六个思想要点。第一,指明了三个文明建设一起抓是我们党到十六大时取得的思想认识上的一次飞跃,同时又是党面临的重大任务,即又是行动实践中有待完成的一次飞跃。新认识指导新实践,这是更加艰巨的飞跃。第二,政治文明的功能和作用是为现代化建设提供双重保障,其一是提供政治保障,即动员并且组织亿万民众的力量通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,充分实现人民自己当家作主,党要善于领导人民提高多数人的思想认识,集中多数人的正确意见,而不能擅自代表人民、甚至代替人民当家作主。其二是提供法律保障,即逐步制定较为完备的各种法律条例,形成中国特色的法律体系,还要做到人人在法律前平等,以法治取代长期以来盛行的人治。第三,不断促进三个文明建设协调发展的目的,不仅要达到全面建设小康社会,而且还要推进中华民族的伟大复兴。我们应该清醒地认识到:有五千多年历史的中华文明古国,直到16世纪以前长期以来是位列世界前茅的大国强国,16世纪以后逐步沦为越来越不如西方资本主义列强的贫国弱国,其中最大的差距是西方列强开创并且逐步完善了资本主义政治文明、资本主义民主政治;西方以其政治文明促进并且保障了物质文明和精神文明的快速发展,我国却因封建专制独裁政治体制沉重遗产的拖累,所以物质文明与精神文明建设屡遭挫折;看来推进中华民族伟大复兴的瓶颈在清除封建专制主义的传统积垢,关键在大力发展社会主义政治文明。必须大力加强政治文明建设的力度,才能做到三个文明建设的协调发展。第四,实行依法治国的基本方略才能做到三个文明建设的协调发展。这是因为政治文明的各项具体内容,如民主选举、民主决策、民主管理、民主监督、共产党如何实现并改善领导,各民主党派如何参政和议政等等,都必须要有具体法律规定,以便实行法治而避免领导人主观随意性的人治。第五,实行依法治国基本方略的首要之点是全面贯彻实施宪法,因为宪法是国家的根本大法,是规定国体、政体、国家机关职权、组成和运行机制的大法,是规定公民基本权利和义务的大法。简而言之,宪法是规定一个国家主客体行为规范的根本大法。我们社会主义国家的主体是人民、是全体公民,客体是机关的官员,他们是人民的一部分,同时又是人民的公仆。为防止主仆变位倒置,要全面贯彻实施宪法首先要维护宪法所规定

的我国公民享有的 17 条权利和言论、出版、批评和建议、申诉报告和检举等 16 种自由。在我国这样几千年来缺少人权传统的国家，切实维护宪法赋予的各种人权，更是建设社会主义政治文明所急需。第六，要长期坚持不懈地抓好全面贯彻实施宪法，当前要求全国人大及常委会切实担负起监督宪法实施的职责，坚决纠正违宪行为，真正做到任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。从长远来看，参照外国政治文明建设经验，我国也应该设立宪法法院，专司国家高级官员违宪事件。

胡锦涛同志第二次谈到“政治文明”问题是在 2002 年 12 月 26 日新一届中央政治局第一次集体学习时发表的重要讲话中。胡锦涛在主持学习时指出：“实现十六大提出的宏伟目标和各项任务，要求我们……进一步发展社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义政治文明，以充分调动全国各族人民的积极性、主动性、创造性，同心同德地推进改革开放和社会主义现代化建设。要做到这一点，必须坚持实施依法治国的基本方略，在全社会进一步树立宪法意识和宪法权威，切实保证宪法的贯彻实施，充分发挥宪法对我国社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的促进和保障作用。”这段话包含两个要点：第一，指明社会主义政治文明的价值指标是充分调动广大人民的“三性”，同心同德地推进改革开放和社会主义现代化建设，这也是衡量社会主义政治文明发展程度的客观标准。这个中国特色社会主义政治文明的特性是资本主义政治文明所难以具有的。第二，要充分发挥宪法对于三个文明协调发展的促进和保障作用，可以说遵宪、执宪、严查严惩违宪是三个文明协调发展的总枢纽和总制动器。

胡锦涛同志第三次谈政治文明是对各民主党派领导人讲的，这是另有一层新含义的。2002 年 12 月 23、24、27 日，京城一片银装素裹，他在百忙中挤出三个半天时间冒风踏雪亲自走访八个民主党派中央和全国工商联，同他们领导机构成员进行座谈，并发表讲话。2003 年 1 月 26 日，在中华民族传统节日春节即将到来之际，中共中央召开党外人士迎春座谈会，胡锦涛在认真听取大家的发言后衷心希望“各民主党派的同志们继续探索为改革开放和现代化建设服务的新路子，为促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明协调发展作出新的贡献。”胡锦涛的行动和讲话表明，坚持和完善共产党领导的多党合作，进一步发挥各民主党派的作用，是

我国建设社会主义政治文明、促进三大文明协调发展的一个重要内容。

胡锦涛同志第四次谈政治文明是2003年元旦在全国政协新年茶话会上的讲话中宣布:在新的一年里,我们要用十六大精神全面推进社会主义物质文明、政治文明和精神文明,努力开创中国特色社会主义事业新局面。这说明,三大文明是中国特色社会主义鼎足三分、互相倚立、不可偏废的三大支柱,支柱越高大坚固,社会主义大厦就越加宏伟壮观。

胡锦涛同志第五次谈政治文明是2003年1月24—25日在天寒地冻、隆冬飞雪时节到北京中关村科技园区、京郊密云县和怀柔区考察工作中强调指出:“在推进经济发展的同时,要加强社会主义政治文明和精神文明建设,发展民主,加强法制,促进社会全面进步和人的全面发展,创造一流的人文环境和一流的社会风尚。”在这里他进而把加强政治文明建设和三个文明建设协调发展,作为推进社会全面进步和人的全面发展、创造一流人文环境和一流社会风尚的主干道、主动力,而且寄希望于首都人民在这方面起带头作用。

胡锦涛同志第六次谈政治文明问题是2003年2月18日在新进中共中央委员会的委员、候补委员学习“三个代表”重要思想和贯彻十六大精神研讨班结业式上发表的讲话。他强调,学习贯彻“三个代表”重要思想和十六大精神,“必须抓好发展这个党执政兴国的第一要务,不断开创社会主义现代化建设的新局面;必须促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明的协调发展,不断推动社会全面进步和人的全面发展;必须加强党的建设,加强领导干部的党性修养,始终做到立党为公、执政为民。”这段话值得重视的有两点:第一,把政治文明与发展这个党执政兴国的第一要务、不断开创现代化建设新局面紧密相联,即是说要把建设政治文明列入第一要务之内,同时还要在建设政治文明方面不断开拓新局面。第二,把政治文明与党的建设紧密相联,即是说还要在党的建设中体现并且增进政治文明,诸如发展党内民主,加强领导干部党性修养,提高广大党员主人公意识,用文明形式处理党内矛盾、开展党内斗争等,达到党内政治生活文明化。

胡锦涛同志第七次谈政治文明是2003年2月19日在中央纪律检查委员会第二次全体会议上发表的重要讲话。他指出:“继续

坚定不移地做好党风廉政建设和反腐败工作,是全面贯彻‘三个代表’重要思想、实现全面建设小康社会宏伟目标的重要保证,是建设社会主义政治文明的重要任务,是加强党的执政能力建设的重要内容。”在这里把廉政建设和反腐败列为建设政治文明的重要任务。胡锦涛同志还说:“要按照十六大提出的建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制的要求,大力加强权力监督制度和机制建设。”我以为这里所讲的是行政文明的问题,行政文明也是政治文明的具体表现。

从以上两位总书记先后 11 次对政治文明的新论述,可以看出政治文明的内涵包括民主政治、法治文明、行政文明、党内生活文明、多党合作文明、遵守宪法、尊重人权、防腐除腐、严肃政纪、担负政治责任等众多方面。他们还论述了政治文明的功能、作用与地位,政治文明的价值指标和衡量标准,政治文明与物质文明、精神文明的互相作用和协调发展,党加强政治文明建设的方略等重大问题。

通过学习党中央领导人对政治文明的新论述,确实提高了并且进一步拓展、加深了我们对政治文明的新认识。回顾 20 世纪 80—90 年代我自己对政治文明的初步探索,虽然还有些新意,但是今天看来还是很肤浅的。今后我还要继续钻研政治文明问题,为推进政治文明建设做些有益的工作。



第三编
关于共产党党内民主

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG



要重视发扬党内民主和端正党风^①

小平同志讲的实现工业、农业、科技和国防四个现代化必须具备的四个前提即四条根本保证^②，很重要，很中肯，确实是抓到点子上。我想补充两点意见。

一、发扬党内民主要充分发挥党代表大会的作用

建设现代化的高度民主、高度文明的社会主义强国，是我们的根本任务，所以民主问题应予高度重视。这涉及很多问题，现在只谈发扬党内民主的一个问题，即如何充分发挥党代会作用的问题。

世界上自有共产党以来，党章历来规定党代会是最高权力机关。马克思、恩格斯、李卜克内西、倍倍尔、列宁都很重视党代会作用。

“共产主义者同盟”章程规定每年8月开党代会，中央要服从党代会，中央每3个月要向全党下级组织书面报告工作一次，以便得到全党监督。当时党还处于地下秘密状态，能够作出这些规定，可见马、恩非常重视党内民主。

德国社会民主党很重视马、恩开创的好传统，规定党代会每年都要召开。从1869—1914年45年中召开了37次党代会（只有1878—1890年非常法令时期未能按期召开）。当然，我们也不要迷信党代会。德国党重视组织建设，不重视思想建设，合法主义、沙文主义、修正主义等逐渐泛滥，终于使党破产。

^① 这是1982年4月12日在北京地区理论座谈会上的发言要点，曾作为会议第七组简报(26)印发，未公开发表过。

^② 这四个前提、四条根本保证就是：第一，要有一条坚定不移的贯彻始终的政治路线；第二，要有一个安定团结的政治局面；第三，要有一股艰苦奋斗的创业精神；第四，要有一支坚持走社会主义道路的、具有专业知识和能力的干部队伍。（见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第248—265页）。

列宁很重视党代会,但在沙皇专制制度残酷迫害下,不可能每年召开。十月革命前只召开过6次代表大会。但是,十月革命后,列宁坚持要每年召开党代会。中委会有争论的问题(如“布列斯特和约”等)拿到党代会解决。列宁领导执政党6年,开了6次代表大会。即使是三年(1918—1920)内战外战交加,也照常召开党代会。列宁既重视组织建设,又重视思想建设,超过德国党。

斯大林开初重视党代会,后来逐渐忽视了。从联共(布)十五大起越来越不正常,相隔二年、三年、四年、五年以至十三年之久才开党代会,个人集权越来越大,破坏了民主集中制和集体领导,给苏联的社会主义建设和国际共产主义运动造成了严重和广泛的影响。这个教训应引以为戒。

我们党建党初期比较重视党代会,1921—1927年6年中召开了5次。十年内战时期和抗日战争时期,因斗争残酷,环境不允许,各召开了一次。可是,建国以后未予应有的重视,建国7年后才开八大。八大是在国际国内处于重大转折时期召开的,吸取了国内外的经验教训,在党的组织建设和发扬民主主义的重大创造是:第一,把长期以来流行的“全党服从中央”的提法改为“全国的各个组织必须统一服从全国代表大会和中央委员会”,只有在大会闭会期间全党才服从中央,而中央还要服从代表大会;第二,代表大会改为年会制和常任制,不是5年只开一次,而是每年召开一次,每届代表任期5年。这在国际共运中是新的创造。可惜八大的新创造未能贯彻到底,只在1958年开过八大二次会议,之后隔了11年之久才开九大。1962年八届十中全会提出阶级斗争要年年讲、月月讲、天天讲,实际上不通过代表大会而修改了八大路线。后来党内民主生活越来越不正常。不但不开党代会,连中央委员会也不常开(按党章规定每年至少要召开两次中央全会)。中央委员会不但不召开、不服从党代会,而且变成中央服从政治局,政治局服从常委,常委服从主席。一旦政治局和常委不服从主席,主席就可以使常委和政治局不起作用,另成立“中央文革”。这个历史教训应该牢记。

从以上情况可以看到,凡是党的领导人的民主作风比较好的时候,对党代会的作用就比较重视,党内民主生活也比较正常;反之,党代会则被忽视,党内民主生活也受到削弱和破坏,甚至出现个人专权,给党的事业造成严重危害。

粉碎“四人帮”后,尤其是十一届三中全会以后,中央在发扬党内民主方面做了大量工作。希望十二大恢复八大的好传统,做到全党服从党代会,中央也要服从党代会,党代会成为年会制和常任制。每年开党代会,不仅对发扬党内民主有好处,而且对加强、改进党对国家的领导也有好处。是否可以把每年召开党代会的时间大体固定下来?每年党代会在人代会之前召开,决定重大方针政策,对人代会起领导作用。

当然,问题不仅在于要每年召开党代会,而且更重要的还在于要开好,要充分发扬民主。从代表选举到会议议程、讨论、开展批评和自我批评、大会表决等,都要充分发扬民主。

不重视发扬党内民主和党代会的作用,还包含着新的危险,就是十二大或十三大之后,是否又会有新的哪次中央全会把党代会的路线和成果又否定了?这是值得深思远虑的一个问题。如果把党内民主制度化、正常化,我们将来就不易再发生新的折腾。

二、端正党风的关键是严肃处理干部的违法乱纪,反对干部的特殊化

陈云同志讲过:“执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题”,提得很高,很准。这也是各社会主义国家普遍没有解决的一个老大难问题。我们党在取得政权后,采取过很多办法想解决官僚主义、特殊化问题,但未能彻底解决。十一届三中全会后,制订了《关于党内政治生活的若干准则》,成立了纪委,严肃处理了一些典型案件,党风颇有好转,但未能根本好转。

为什么党的思想、政治、组织路线都已拨乱反正,而党风未能根本好转呢?问题在于:①规定的办法不够具体和严格。例如,规定高干住所只限一处,但一处多大,无明确规定。有的人住几百平米,甚至几千平米。(胡华同志插话:最近参加北京市人代会,听说有一个中学副校长,一家四口人才住四十平米;有一个住在西城区的高干却是拆了附近的幼儿园,扩大了自己的住房面积。)各地各部门还有很多维护和助长特殊化的土办法。群众无法监督,也无权过问。关于各级领导干部的生活待遇问题,最好逐步做到由各级人代会立法,以便于人民监督。②一些老干部未起好的带头作用,甚至还纵容子弟搞特殊化。群众对此意见很大。我们在课堂上讲的马列主义原理,往往被小道传来的一些特殊化的歪风吹掉

了！学生们认为，马列主义关于社会公仆的道理说得对，但是难做到。（李正文同志插话：现在不仅有理论脱离实际的情况，还有实际脱离理论的情况。这样马列理论在学生心目中就难以有威信。）（还有同志插话：行动中的马列主义比书本上的马列主义更重要。）③没有认真严肃地处理一些重大案件，或者处理太轻。（有好几个同志插话：像有的人情节十分严重，只给留察一年或警告处分，实在太轻。）现在要防止别有用心的人造谣惑众，同时，也要严肃处理极少数干部，尤其是高干违法乱纪的案件。有的群众说，现在该杀的恐怕不止刘青山、张子善两个^①，也许两百都有。

目前我们要着重反对资产阶级自由化，同时也要反对干部的特殊化。特殊化和自由化往往是互相渗透，互相依存。像走私贩私，传播黄色录像、录音带等犯罪行为为什么不能更早更坚决地取缔呢？原因之一就是有一些干部及其子女插手其事。

党风问题不彻底解决，群众积极性受影响，社会主义优越性难以充分发挥。理论也不能服人，发扬民主和建设精神文明都难办到。十一届三中全会以来，我们党在禁止个人崇拜、废除终身制等问题上已经为国际共运树立了好榜样。希望我们党在发扬民主、反对特殊化方面也能为国际共运作出新贡献。

① 中共中央于1951年底在国家工作人员中领导开展了“反贪污、反浪费、反官僚主义”的三反运动，揭发出不少干部贪赃枉法、腐化腐败的案例，中央及时作了严肃处理。中共天津市委书记刘青山、专员张子善贪污盗窃国家财产折合人民币155万元（当时币值为155亿元），被判处死刑。这样依法严肃处理对于维护党的崇高威信、在干部队伍中树立良好风气、密切党群关系，起了重大作用。

党内民主的三大问题^①

自从1847年创建第一个无产阶级共产主义政党以来,在发扬党内民主方面有过不少好做法,其中有些鲜为人知。本文略加介绍。

一、实行党代表大会年会制

从马克思、恩格斯以来,一直重视党代表大会的作用,因为它是全党最高权力机关,决定党的纲领、章程、路线、方针、重大决策以及领导机构的人选。

从1847年共产主义者同盟建立时起,党代表大会一直采取年会制,即每年召开一次。尽管由于当时党处于秘密环境和革命斗争的高潮中,无法按期召开,然而重视党内民主的精神是十分坚决和明确的。1864年创立国际工人协会(第一国际)时,马克思起草的章程,也规定全协会的最高权力机关——代表大会采取年会制。德国社会民主党遵循了这个制度。从1869建党至1914年的45年间,德国党召开了37次代表大会,其间只是在1878—1890年俾斯麦政府实行反社会党人法令,才未能正常召开。为使党代表大会能够真正成为代表全体党员的权力机关,1875年哥达党代表大会通过的章程第5条还规定:“每次党代表大会的暂定的议事日程,执行委员会至迟应于会前5星期通知党员。至迟在代表大会前20天收到的党员提案,应于会前14天作为确定的议事日程予以公布。”在代表大会前20天内或在会上才提出的个别提案,如果有1/6的代表赞成还可提交讨论。以后修改的章程,都保留了类似的规定。1890年哈勒代表大会通过的章程还规定:“党员对党代表大

161

^① 为庆祝中国共产党建党65周年,应约而写。载《百科知识》(北京)1986年第7期(1986年7月1日出版)。

会提出的提案呈报党的领导机关。党的领导机关最迟应在党代表大会开幕前10天在党的正式机关报上公布这些提案。”1905年耶拿代表大会通过的章程,根据广大党员要求,把这一点改为“至迟应在党代表大会举行前3星期在党的中央机关报上公布这些提案。”实践证明,德国党的这些做法,对于发扬党内民主起了很大作用。

列宁领导的俄国社会民主工党注意继承年会制的传统做法。1903年党的二大通过的党章本来规定:党代表大会“尽可能至少每两年一次”。从1906年党的四大起,通过的章程就改为“每年一次”。当然,由于党处于地下状态,这一规定实际上无法做到。可是十月革命胜利后,从1918—1923年,召开了6次代表大会(从七大到十二大),即便处于内战和外国武装干涉时期,也没有延误。

健全党内民主生活的关键不仅在于每年召开一次代表大会,而且还要做到:①大会代表真正是按照民主程序选举产生的;②在代表大会上能对各项议程进行切实的自由探讨;③在代表大会上实行每人一票的表决制,按多数票通过的原则办事。普列汉诺夫在1904年写的《集中主义还是波拿巴主义?》一文中,曾经指出:“如果中央委员会到处培植亲信并清洗它所不满意的分子,这样就会在代表大会上给它自己保证一个完全唯命是从的多数”,那时就会出现这样的局面:“由中央委员会的亲信组成的代表大会向中央委员会齐声亲切高呼‘万岁!’赞成它的全部措施(不论成功或不成功的),称颂它的所有计划和倡议。到那时候,实际上党内将没有多数或少数,因为我们已经实现了波斯国王的理想。”普列汉诺夫接着说:“我是集中主义者,但不是波拿巴主义者。我主张建立强大的集中制的组织,但我不希望,我们的党中央吞没整个的党。”^①

党代表大会的年会制是在1924年列宁逝世以后逐步改变的。1924年和1925年还照常开党的十三大和十四大。可是从十五大起,就隔两年多才开一次;十七大延至1934年1月召开。为此,联共(布)十七大通过的新党章就修改为“定期代表大会至少每3年召开一次。”可是也未遵守。十八大是在相隔5年两个月之后的1939年3月才召开的。尽管这次大会仍然重申上述规定,但十九大是在相隔13年7个月之后的1952年10月才召开的。虽然中间

^① 见《普列汉诺夫全集》俄文版第13卷,第90、92页。

经过了卫国战争,但也是在战争结束之后7年多才召开十九大的。可见党代表大会年会制是在斯大林时期遭到越来越严重破坏的。

二、建立中央监委,专门监督党中央

在维护党中央应有权威的同时,要切实防止中央滥用权力,并有效地监督中央。这是马克思、恩格斯、列宁关于建党和健全党内民主生活的一个重要思想。

在马克思、恩格斯积极参与制定的共产主义者同盟的章程中明文规定:“中央委员会是全盟的权力执行机关”,“有义务向代表大会报告工作”。为了避免中央对代表大会的决策进行干预,章程还规定:“中央委员得出席代表大会,但无表决权。”盟员对于中央委员的个人性质的控诉应交代表大会处理,“代表大会还应当解决中央委员会和同盟下级委员会之间的一切意见冲突。”^①可见当时并不要求全党服从中央,而是要求全党服从党的代表大会。马克思、恩格斯都曾是“同盟”的中央委员,马克思在1848年3月后还担任过中央委员会主席。上述关于限制中央的规定,并不是针对哪一个人的。

1864年建立第一国际时,马克思起草的章程中规定,每年要召开国际代表大会的时间和地点都由上一次代表大会决定,作为执行机关的总委员会有权在必要时改变开会地点,但无权推迟开会时间。在国际共运史上,设总书记职务起源于第一国际,但总书记一职在总委员会中和财务委员、各国通讯书记等等一样,都是“为进行各种事务所必需的负责人员”,而并不是总委员会的最高领导人。第一国际公布决议时要求所有书记人人签名,并不是只由总书记一个人负责。

1869年德国社会民主党的章程规定,由主席、副主席、书记、司库、助理共5人组成的执行委员会,“受托领导党的日常事务”,负责执行党代表大会的决议。德国党进而创立了一个专门监督中央的机构。党章第15条规定:“为了尽量避免执行委员会的专权,党设置了一个11人的监察委员会,所有因执行委员会失职而引起的申诉都可向该会提出,该会同时应对执行委员会的业务管理进行

^① 《马克思恩格斯全集》第7卷,人民出版社1959年版,第629页。

检查。”^①党章第17条还规定：“监察委员会有责任至少每季度审核和检查一次执行委员会的业务管理、案卷、账册、金库等，如果有确定理由，而执行委员会拒绝纠正越轨行为时，它就有权停止个别委员以至全委员会的职务，并采取临时管理业务的必要措施。这种决议必须有监察委员会中2/3的多数作决定，而且如果执行委员会中半数以上的委员被停职，就要在4个星期内召开党代表大会，对该项事件作最后的决定。”^②可见，监委会在监督执委会方面是有很大权力的。

1875年在哥达代表大会上，德国社会民主党与拉萨尔派的全德工人联合会合并时，鉴于建党以来6年的实践经验和拉萨尔实行主席独裁制的历史教训，又对党章作了重要修改，即把原设主席、副主席各一人改设两个平权的主席。直至1914年，该党一直保持这种两主席互相制约的体制。新党章还增设一个由18人组成的仲裁委员会，“在执行委员会和监察委员会之间产生分歧时进行工作”。如果执委会玩忽职守，或者拒绝改正已经指出的过失，仲裁委员会和监察委员会有权以绝对多数票罢免之；也可以免除执行委员会个别委员的职务。如果发生这种情况，就由监察委员会和仲裁委员会共同确定有关职位的人选，任期到下次代表大会为止。如果有两个以上执委会成员被免职，则应在6星期之内召开党代表大会进行新的选举。

德国党虽然较为重视组织上的民主建设，但是忽视了政治上思想上坚持马克思主义。由于修正主义、沙文主义日益泛滥，到第一次世界大战爆发的转折关头，党终于破产了。

俄国布尔什维克党注意吸取德国党的正反面历史经验。党刚建立时是处于沙皇专制统治之下活动，因此既强调中央的权力，也注意到限制中央权力的问题。例如，为了防止中央委员会不按期每年召开一次党代表大会，1905年党的三大章程规定：在占代表大会总票数一半的党组织要求召开代表大会而中央委员会拒绝时，可由各合格地方委员会的代表会议选出的组织委员会召开。这个规定在以后多年内一直保留。1917年二月革命胜利后，党面临进行社会主义革命、夺取政权的任务在7月间召开的六大通过的党

① 倍倍尔《我的一生》第2册，第82页。

② 倍倍尔《我的一生》第2册，第82页。

章中,第一次规定:“中央委员会从自己的成员中选出核心组处理日常工作。”这就是后来的书记处。同时还规定:“中央委员会全体会议至少每两个月召开一次。”六大还建立了一个新机构——检查委员会,它由党代表大会选出,其职责是检查中央委员会的会计处和一切事业并向下一次党代表大会提出报告。

十月革命胜利后,为了领导好第一个社会主义国家,党中央掌握的权力越来越大,同时也要求对它加强监督。从1919年起,党章规定:中央委员会设立政治局、组织局和书记处三个机构,分别负责政治工作、组织工作和日常工作。还规定:中央委员会至少每个月按预先规定的日期召开两次全体会议,每个月向各省、市委分发一次关于自己活动的书面报告,每3个月召集一次各省、市委代表参加的党代表会议。关于分发书面报告的规定,从1922年起改为每两个月一次,可是仍然没有做到。到1925年时又改为含糊其辞的“定期把自己的工作通告党的各级组织”^①。1939年、1952年修改党章时都还保留“定期”通报工作的说法,但没有具体规定时限,因而无法检查和监督。关于中央委员会的会期,到1934年又改为“至少每4个月召开一次”,1952年改为“至少每6个月召开一次”。事实上,后来既不按期召开中央全会,又不按期报告工作。

为了加强对中央委员会的监督,于1921年召开党的十大时,列宁建议成立中央监察委员会,它由党代表大会选出,与中央委员会是平行的两个机构。它的主要职责就是对中央委员会及其成员实行监督。在它之下还设有纪律检查委员会。当时苏俄政府系统设有工农检查院,是对国家机关工作人员实行监督的机构。1922年根据列宁建议,将工农检查院与中央监察委员会合并。列宁在临终前写的《怎样改组工农检查院?》中指出:这个机构“应该‘不顾情面’,要注意不因任何人,无论是总书记或其他任何中央委员的威信而妨碍他们提出质问,审查各种文件,并且要做到绝对了解情况和使问题处理得非常正确。”^②值得注意的是,列宁明确指出的“无论是总书记或其他任何中央委员”,在苏联出版的《列宁全集》俄文第4版中被删去了,因此中译本中也没有这几个字,现在俄文第5版已经恢复原文。1922年的党章规定:“各级监察委员会的决

① 《苏共决议汇编》第3分册,人民出版社1956年版,第140页。

② 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第696—697页。

议,本级党委员会不得加以撤销,但须经过党委会同意后才能发生效力,并由后者付诸实施。”“遇到不同意见时,将问题提交联席会议。同本级党委员会不能取得协议时,将问题提交本级党的代表会议或上级监察委员会解决。”这样一个专门监督中央委员会的机构,在1934年十七大上修改党章时将其任务改变为“监督党和联共(布)中央委员会的决议的执行”,并审理违反党纪和党的道德的人。也就是说,变成在中央委员会领导之下监督下级组织是否执行中央委员会决议的机构,变成为只是纪律检查的机构。从此没有什么机构能够监督中央委员会,以致中央委员会不按期召开党代表大会和中央全会都无人敢于过问。这种在党中央实际上实行个人专权的体制,必然影响到各级党组织。

联共(布)党的这些做法对第三国际(共产国际)及其所属各国共产党有过深远的影响。作为共产国际最高权力机关的世界代表大会,在1920年二大通过的章程中规定每年召开一次,到1924年召开五大时改为至少每两年举行一次。其执行委员会的权力越来越大,它有权向共产国际所属各组织发布有约束力的指示,并监督它们的活动;有权撤销或修改各支部中央机构和代表大会的决定,并作出各国党中央机构必须加以执行的决定;有权将被认为违反国际的党和个人开除出共产国际;有权派遣全权代表前往各支部。从1924年起国际也设监察委员会,但是其职权是有限的。主要是纪律检查和审查财务。原定执行委员会至少每月召开会议一次,每年召开两次扩大会议,可是并没有认真执行过。最后10年甚至执行委员会都不开,权力已集中到主席团,主要是掌握在联共(布)党领导人手里了。执行委员和主席团在指导各国党方面有过很多失误,因民主不足,长期也难纠正。1980年8月18日邓小平同志在总结我们党长期以来权力过分集中于个人或少数人手里,以致损害民主生活时指出:“这种现象,同我国历史上封建专制主义的影响有关,也同共产国际时期实行的各国党的工作中领导者个人高度集权的传统有关。”^①

三、通过党的报刊自由探讨理论和政策

健全党内民主生活还在于要保障从基层组织到最高领导机

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第329页。

构,每个成员都能畅所欲言,自由探讨党的理论和政策问题。

共产主义者同盟的章程,一方面要求盟员服从同盟的一切决议,保守同盟的一切机密;另一方面提倡各支部的自由讨论,并且规定“区部委员会应关心其所属支部有可供进行有益而必要的讨论的材料。中央委员会有义务将所有对我们的原则有重要意义因而应予讨论的问题交给各区部委员会。”^①“如中央委员会认为某些问题的讨论具有普遍的和直接的利害关系,可以提交全盟讨论。”^②

在合法斗争条件下,党内的民主讨论可以通过合法的报刊进行。马克思恩格斯在1848年革命时期和随后创办的《新莱茵报》和《新莱茵报·政治经济评论》是真正自由的无产阶级报刊。第一国际时期、巴黎公社期间,都各有几十种报刊供无产阶级自由发表意见。德国社会民主党到20世纪初已拥有70多种报刊。报刊上曾经对各种机会主义思潮进行过批评,同时也就党面临的许多理论和实际问题展开讨论,甚至发生激烈的争论。当时党的领导人害怕争论会引起思想混乱,想禁止争论,并以纪律约束反对派。恩格斯不赞成这种做法。他说:“每一个党的生存和发展通常伴随着党内温和派和极端派的发展和相互斗争,谁如果不假思索地开除极端派,那只会促进这个派别的增长。工人运动的基础是最尖锐地批评现存社会。批评是工人运动生命的要素,工人运动本身怎么能避免批评,想要禁止争论呢?难道我们要求别人给自己以言论自由,仅仅是为了在我们自己队伍中又消灭言论自由吗?”^③看来健全党内民主生活的首要条件就是在党内要有言论自由,要让人讲真话。后来列宁在创办《火星报》、《曙光》杂志、《真理报》等报刊中都很注意这一点。在俄国1905年革命高潮中,他在《党的组织和党的出版物》一文中就提出“要创办自由的报刊”,除了不许鼓吹反党观以外,“每个人都可以自由地、不受任何限制地写他所愿意写的一切,说他所愿意说的一切”^④。十月革命后,为了给党内民主提供园地,1920年9月俄共(布)第九次全国代表会议决定由俄共(布)中央出版不定期的《争论专页》,该刊在1921年1月和2月出版过两期。1921年3月俄共(布)十大决定“更经常地出版《争

① 《马克思恩格斯全集》第42卷,人民出版社1979年版,第422页。
② 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第574页。
③ 《马克思恩格斯全集》第37卷,人民出版社1971年版,第324页。
④ 《列宁全集》第1卷,人民出版社1972年版,第648、649页。

论专页》和专门文集,力求就问题的实质来进行批评”^①。

当然,无产阶级政党要求思想和行动的统一,不能把作为战斗堡垒的党变成争论不休的俱乐部。党内允许发表各种不同意见并进行讨论和争论,但要按照民主集中的原则进行表决。少数要服从多数,下级要服从上级,地方要服从中央,个人要服从集体,全党要服从党代表大会。党内正常的民主生活和集体领导应该坚持每人一票的表决制度。集体中的多数人可能也会犯错误,那只有耐心说服,善于等待,通过实践检验,争取重新表决,决不能以个人意见强加于人。1918年布列斯特和约谈判期间,列宁为我们做出了遵守党内民主原则的模范。当时,多数中央委员不理解列宁的思想,拒绝签订和约。在表决中,前4次列宁都占少数:1月24日9票对7票,2月3日9票对5票,2月14日6票对5票,2月18日7票对6票。到2月23日,德国人送来最后通牒。列宁这时声明说:如果继续空谈革命的政策,他便要退出中央委员会和政府。结果才争取到多数,第5次表决是4票对7票,另有4票弃权。中央委员会要服从党的代表大会。3月8日在党的七大上就签订和约问题进行表决时是12票对30票,4票弃权,获得通过。在许多问题上,如果能争取一致通过固然好,否则相对多数或2/3通过也是正常的。正常的民主生活应该允许少数人保留不同意见,并非任何问题都要一致通过才是团结的表现。

十月革命后在实际生活中形成的执政党的这种民主生活作风,后来遭到破坏。斯大林是在1922年4月联共(布)党的十一一中全会上被选担任新设立的总书记职务的。总书记只是党中央书记处为首的一员,在苏联党的党章中从来都没有过关于设立总书记职务及其职权的规定,由此也可见它在苏共党内不是最高领导职务。但是斯大林刚一担任这个职务就表现出个人专权的倾向,以致列宁在1922年12月24日给党代表大会的信中就指出:“斯大林同志当了总书记,掌握了无限的权力,他能不能永远十分谨慎地使用这一权力,我没有把握。”在这封信的补充中,列宁干脆“建议同志们想个办法把斯大林从这个位置上调开,另外指定一个人当总书记”^②。后来由于种种原因,斯大林一直在这个位置上终

① 《列宁全集》第4卷,人民出版社1984版,第480页。

② 《列宁全集》第36卷,人民出版社1986年版,第616、618页。

身任职,而且权力越来越大,以致破坏了党内民主生活。这种组织上的错误更加深了他思想上政治上的错误,给苏共和整个国际共运造成了严重的损失和不良后果。

无产阶级政党实现民主集中制的历史经验^①

170

中国政治体制改革的心声

社会主义体制的根本弊病是权力过分集中。邓小平同志在1980年8月18日讲话中就指明了这一点。权力过分集中的体制,首先表现在政治体制方面。经济体制、文化体制的过分集中,可以说都是从政治体制过分集中派生出来的。而政治权力、政治体制过分集中,首先又表现在共产党内,因为我们党是领导国家的执政党。要全面地、健康地进行社会主义改革,我认为不能只抓经济体制改革、文化体制改革,应该政治体制改革、经济体制改革、文化体制改革配套协调地进行。由于政治体制权力过分集中是主要弊病,所以在全面配套进行改革当中,政治体制改革应该是居于领先的地位。而在政治体制改革当中,党的领导体制的改革又居于领先地位。不可能设想,我们领导执政的共产党内都没有多少民主,而国家政治生活当中会有很多民主。关于党内民主,十三大报告有一句至理名言:“以党内民主来逐步推动人民民主,是发展社会主义民主政治的一条切实可行,易于见效的途径。”^②这句话很精辟。如果党外群众看到共产党内有民主了,他们就会有信心,觉得有希望,有办法了。那么究竟应该怎样发扬和发展党内民主呢?这会使我们遇到一系列理论问题和实际问题。首先应该在理论上、思想上说清这些问题。

讲党内民主的历史经验,这是一个很广泛的题目。党内民主

^① 本文是1988—1989年在几个党建研讨班的报告,曾收入中共河北省委党校党建教研室编《中外政党研究》(内部印行),后来摘要发表于《党建文汇》(沈阳)1989年第6、7期(6月5日、7月5日出版)。

^② 《中国共产党第十三次全国代表大会文件汇编》,人民出版社1987年版,第52页。

的历史经验,这个历史从什么时候算起?从我们党来说,应从1921年建党算起。但是我们党在世界上是比较晚建立的一个共产党,全面考察党内的历史经验还不能只考察我们一个党。考察一个党,问题还说不清楚。世界上第一个共产党是1847年马克思、恩格斯建立的共产主义者同盟。我认为应该从这里或更早考察起。因为作为工人阶级政党,共产主义者同盟还不是最早的。1834年,德国工人在巴黎建立的流亡者同盟,现在被人们看作世界上第一个工人阶级的政党。我认为,应从这里考察起,这个问题才能讲得清楚。今天,由于时间有限,我只能挑些主要问题,谈些个人看法,供大家思考、探索。

一、马克思恩格斯建党的组织原则是民主制

讲党内民主的历史经验,首先遇到一个理论上的老大难问题,就是民主集中制问题。民主集中制不仅是各国共产党的组织原则,而且还成为共产党领导的社会主义国家政权的基本组织原则。它是党内民主历史经验的一个结晶,一个精华。怎样全面、准确地理解它,这不仅在历史上有过很多争论,在实践中也有过很多具体的经验教训。因为理解上的重大差异必然导致实践上的重大区别。所以首先应该在理论上搞清楚什么是民主集中制,应该在理论上准确地理解民主集中制。

党的十一届三中全会以来,我国出版了几十本讲马克思主义原理、科学社会主义和党建的理论专著,几乎没有例外地都这样解释:民主集中制是马克思、恩格斯提出的建立共产党的组织原则。我认为这样解释是不对的,根本不符合马克思、恩格斯本人的提法,是把后人的理解附加在马克思头上的。那么马克思、恩格斯建立第一个共产党的时候,提出的组织原则是什么?是民主制。19世纪的时候,无产阶级政党建党过程中,面临着集中制和民主制两种对立原则的尖锐斗争。现在人们都不大知道这段历史。马克思、恩格斯一贯主张民主制,反对集中制,这才符合马克思主义的历史原貌。关于这段历史,同志们可以读一下1988年第7期《百科知识》杂志,其中,有我根据自己的研究心得写的一篇《民主集中制的由来和实质》,是回答这些问题的^①。

^① 本文收入高放文集之三《政治与政治体制改革》,第427—437页。

从19世纪建立工人政党以来,充满着民主制和集中制两种原则的尖锐斗争,主要经过两大回合的斗争。第一个大回合的斗争就是发生在1847年马克思、恩格斯建立第一个共产党时。前面提到,1834年建立的第一个工人政党是流亡者同盟。它的章程是主张集中制。将它的集中制改造为共产主义者同盟的民主制,这是一个大的斗争。1863年在德国建立的国家民族范围内的工人政党叫全德工人联合会,是拉萨尔领导的,在莱比锡建立。拉萨尔是国际共运史上著名的机会主义者、宗派主义者,他建立的工人联合会又是实行集中制原则。1869年,无产阶级革命家李卜克内西、倍倍尔在爱森纳赫城建立了德国社会民主工党,它是在马克思主义影响下建立的,它又是实行民主制原则的。到1875年哥达大会,两党合并为德国社会主义工人党。合并时在组织原则上又有一次尖锐的斗争,究竟是按拉萨尔派的集中制原则,还是按爱森纳赫派的民主制原则?斗争的结果,爱森纳赫派观点取得了胜利,党章体现了民主制原则,反对集中制原则;但是在党纲问题上作了让步,犯了原则性错误。大家都学过《哥达纲领批判》,知道在党纲问题上的这次斗争。可是很少有人知道有关这次组织原则上的斗争。从上述可以看到,在19世纪时,民主制和集中制是水火不相容的、尖锐对立的两种组织原则。马克思、恩格斯一直是主张民主制、反对集中制。这么说不是根据我个人的体会和理解,而是以马克思、恩格斯本人的理论观点为依据的。马克思在1860年写了《福格特先生》,他在批判福格特对共产主义者同盟历史歪曲的时候,明确地指出:“支部、区部的领导人和中央委员会的委员全是选举出来的。这种民主制度,固然完全不适用一个策划阴谋的秘密团体,但至少同一个宣传团体的任务是不矛盾的。”^①恩格斯在1885年写的《关于共产主义者同盟的历史》中,也明确地说:共产主义者同盟“组织本身是完全民主的,它的各委员会由选举产生并随时可以罢免,仅这一点就已堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路……现在一切都按这样的民主制度进行”^②。即是说到19世纪80年代一切都按这种民主制度进行。所以共产党内组织原则是民主制,这是马克思

① 《马克思恩格斯全集》第14卷,人民出版社1964年版,第463、464页。

② 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1958年版,第196页、372页。

恩格斯很明确讲的。说到集中制,马克思认为它只适用于秘密组织和宗派组织。1868年10月13日,马克思给全德工人联合会主席施威泽写信,批评他在工会章程草案里规定集中制原则。他说:“至于组织章程草案,我认为它在原则上是错误的”,“集中制的组织对秘密组织的宗派运动是极其有用的,但是同工会本质相矛盾”^①,工会应该是民主制。在合法、公开的条件下,无产阶级政党应该是群众性的政党,也应该实行民主制而不是集中制。这是根据马克思、恩格斯自己的说法,如果硬说他们提出了民主集中制是不准确的,没有根据的。

民主制和集中制的根本区别和对立表现在:第一,民主制是强调尊重党员的民主权利,集中制则强调各级领导人的权利。前边提到,马克思主张从支部到中央,各级领导人都要民主选举产生。民主选举就是党员的一种民主权利。党员在党内有选举权和被选举权,还有对党的领导人的批评权、监督权,还有参与党的决策的建议权、讨论权。民主制是强调党员的民主权利和权力,而集中制则不重视党员的民主权利,强调党的各级领导人的权力,使各级领导人拥有很大的权力。第二,民主制强调党的权力中心在党的代表大会,集中制则强调权力中心在中央委员会及各级党委,并实际凌驾于各级代表大会之上。民主制和集中制最主要的对立就是这两点。比如流亡者同盟,它的章程规定不设党的代表大会,党的最高权力机关是人民院(相当于中央委员会),由党员秘密选举产生,干部由上级任命。马克思、恩格斯建立的共产主义者同盟,章程明确规定,党的权力中心是在党的代表大会,各级委员会都应该民主选举产生。而流亡者同盟不仅干部由上级任命,还规定,选进人民院的成员,有权遴选一名或两名参加人民院。就是说,我若被选为中央委员,我还可以遴选我信任的一两个人作中央委员。显然,人民院成员权力是很大的。至于拉萨尔搞的全德工人联合会,他更是独揽大权。他在党章中明确规定:在遇到阻力的情况下,党的主席有权将它的全部职权移交给从理事会理事中任命的一个副主席,主席在他认为紧急的情况下可以发布一切指令。就是说,党的主席不仅独揽大权,号令一切,还有指定他的接班人的权力。很明

^① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第196页、372页。

显这是集中制。它不重视党员的权利,不重视党代表大会的作用,强调各级领导人、特别是中央第一把手的领导作用。既然马克思主义传统的建党原则是民主制,那么现在各国共产党党章怎么都写着民主集中制呢?民主集中制究竟是怎么来的?

二、民主集中制是列宁在特殊条件下提出来的

民主集中制是从列宁那里来的。他为什么提出民主集中制?这个问题又值得从历史上考察清楚。列宁在俄国建党时,遇到了与马克思、恩格斯在西欧建党时不同的情况。在西欧资本主义民主制度下建立的社会主义政党大多是合法存在的、公开活动的。列宁在俄国建党则是在沙皇专制制度迫害之下,只能建立秘密的、从事地下活动的党。在这种环境下,机械地照搬马克思、恩格斯的民主制原则是行不通的。俄国是在1898年建党,第一次代表大会在白俄罗斯首府明斯克召开,大会选出了三人、组成中央委员会。会后没有来得及开展工作,三人就都被捕了。各地方组织分散,群龙无首。列宁要重新建党,就不能像马克思那样,按民主制原则再开代表大会,再选中央委员,那样很容易再被沙皇的特务警察破获,党还是建立不起来。可见民主制原则当时使党无法生存。所以列宁从1899年到1904年6年时间内,一再主张按集中制原则建党。因为当时俄国不具备实行广泛的民主制必备的两个条件:(1)完全的公开性;(2)党内领导人由选举产生。实行集中制,就必然强调党的各级领导人的作用,强调党的领导核心的作用。经过几年准备,到1903年,俄国党在布鲁塞尔开了二大,后来三大、四大、五大也都是在国外开的。中央委员会通过秘密交通线同国内联系,指导工作。所以列宁从1899年到1904年,反复论证了集中制的重要性。这曾引起国内外许多人的反对。国内孟什维克反对,国际上一些社会民主党人和马克思主义者也反对,因为这不符合马克思主义传统。1904年列宁在《进一步,退两步》中详细论证了集中制以后,国际上著名的马克思主义者卢森堡写了文章批评列宁。她在1904年发表《俄国社会民主党的组织问题》,批评列宁过于强调集中制。她认为,集中制固然是俄国党特殊处境的需要,但她感到列宁过分强调集中制了,说列宁强调的是“极端集中主义”,或叫“无情集中主义”。她认为列宁这样做是把布朗基密谋集团的原则机械地搬到俄国党的社会民主主义运动中来,是背弃了马克

思主义。她担心地说,列宁这样强调中央委员会作用,会导致全党对中央机关的绝对的、盲目的服从,会导致各个党组织和党员没有积极创造精神,会培养党员没有生气勃勃的探索精神。一切服从中央,党员就没有创造性。她还担心,这样强调领导机关作用,会导致中央机关滥用权力,而没有人能够对中央进行监督和约束。应该说卢森堡这种担忧不是没有根据的。后来俄国党长期实行民主集中制的经验教训,就是中央权力过大,广大党员在党内处于无权地位,只能盲目地服从中央。可见她的担心还是有历史远见的。列宁对此作了答辩,说卢森堡对他有误解。但另一方面,我认为列宁也多少从卢森堡的文章当中得到了启示,吸取了一些有益的意见。从1905年以后,列宁对自己的提法作了修改。从1899年到1904年,列宁只讲集中制。从1905以后俄国党就在“集中制”前边加上“民主的”这个形容词、限制词。我们中文翻译时把“的”字省略,叫民主集中制。按原意应是“民主的集中制”。

那为什么1905年以前列宁不讲“民主的集中制”而就叫“集中制”呢?这有它的历史原因,主要是地下党秘密斗争,不能不强调集中制。卢森堡的批评固然有误解的地方,但也有合理的成分。列宁或许多少也感到自己的提法有不全面、不周密之处,所以1905年后加上“民主的”这个词,以示自己讲的集中制不是专断的集中制。但是他强调的中心还是集中制。“民主集中制”这一概念是1905年才出现,在这之前世界上根本没有这个概念。马克思讲的是民主制。19世纪时民主制和集中制还是对立的,水火不相容的。列宁把这“水”和“火”巧妙地结合起来了。1905年12月俄国党召开第一次代表会议,这次会议关于“党的改组”决议当中,强调党内要实行广泛选举,不称职的还可以撤换,中央委员会的活动要公布,并且要向党报告工作。这些都是讲民主的,所以布尔什维克不是光讲集中。这次代表会议的决议说:“代表会议确认,民主集中制原则是不容争论的。”这是我们现在查到的布尔什维克党历史上最早出现的“民主集中制”概念。在列宁本人著作中运用这一概念,又晚了两个月。在1906年2月列宁起草的提交党的四大讨论的党章草案当中,列宁说:“党内民主集中制原则是现在一致公认的原则”,所以,1906年俄国党四大党章才第一次规定“党的一切组织是按民主集中制原则建立起来的”。民主集中制作为工人政党的组织原则写进党章,这是第一次。十月革命后,世界上建立的许

多共产党,都以俄国为榜样,党章里都写民主集中制原则。我们党是在1922年二大通过的第一个正式党章中才规定实行民主集中制原则。早期在我国还有译为“民主集权制”的。俄国党1905年能够出现“民主集中制”这个说法,除了吸取卢森堡批评的合理成分外,还有社会历史条件,就是那年1月俄国爆发了1905年革命。这次革命最后虽然失败,但在革命高潮中,广大人民争得了民主,党虽然还不是完全公开合法的,但活动余地大多了,可以进行选举了,所以能在当时还属俄国管辖的芬兰召开代表会议,提出民主集中制原则。当然,只要处于地下斗争,这个“民主的”前提是有限度的。但列宁还是注意到要使“集中”受“民主”的制约。要在民主基础上搞集中,有条件时他就注意扩大党内民主。1917年2月革命胜利,俄国党公开了,列宁回国后马上就强调发扬党内民主:重新选举党的各级领导人,强调中央向全党报告工作。十月革命后党成为执政党,列宁就更加强调党内民主了。他执政6年,开了6次党代表大会,从1918年到1923年每年一次。当然,由于国内战争和十四国武装干涉,战争环境下很多紧急事情需要中央处理,也不可能过于强调尊重党员民主权利和代表大会的作用。所以从1918年到1920年,列宁还强调过实行“极端的集中制”。但是在相对和平的建设环境,列宁又讲要实行“工人民主制”。这个概念是列宁在1920年战争结束后提出的。他提的“极端集中制”是针对战争时期,“工人民主制”是针对和平建设环境。可见列宁的思想是很活的,他从实际出发,强调不同的方面。这是列宁时期俄国党实行民主集中制的经验。

三、中国共产党人对民主集中制的贯彻和理解

现在来看我们党。我们党是按民主集中制原则建立的。党一建立很快就投入了革命战争,1926年参加北伐。在北洋军阀统治地区则是地下的、不合法的。所以我们党从一建立,就长期处在地下斗争环境或革命战争环境。这样,在贯彻民主集中制方面,长期以来不得不强调集中,在全国革命胜利前一直是这样。在不得不强调集中制情况下,我们党曾在理论上对民主集中制作出了新的概括和总结。这个新的概括和总结,今天看来对不对,这却是个老大难问题。这个新的概括和总结,就是党的七大时,刘少奇代表党中央作的报告里,把民主集中制解释为:“民主集中制就是民主基

基础上的集中和集中领导下的民主”，后来改为“集中指导下的民主”。即是说民主集中制包括两个方面：民主基础上的集中和集中指导下的民主。集中指导下的民主，这不是刘少奇一个人的提法，最早是毛泽东提出的，刘少奇加以进一步发挥。据我个人研究，这个提法最早是1929年12月在红军第九次党代表大会上毛泽东起草的决议中提出的。他说：“在组织上，厉行集中指导下的民主生活。”^①简单地说，可不就是“集中指导下的民主”吗？当时在江西老区革命根据地，明显是针对战争的需要，是针对内部的分散主义和极端民主化思想，所以要强调集中。我认为当时他这样强调是对的。很可惜的是，在全国革命胜利后，在和平建设时期，他更逐步加深了集中过头、民主不足的缺点。到1957年毛主席发表《关于正确处理人民内部矛盾的问题》。在这个名著当中，他说“民主这个东西，有时看来似乎是目的，实际上只是一种手段”。接着他又说，他“主张集中指导下的民主”^②。我认为，到1957年我国已进入社会主义社会，剥削阶级作为一个阶级已经消灭，毛主席还把民主看作只是手段，不是目的，这是不对的。应该说，民主既是目的，又是手段；集中不是目的，而是手段。这时还提“集中指导下的民主”，就容易过分强调个人的集中。我国理论界一直到十一届三中全会以后，还有人论证我们党对民主集中制这种理论上的概括是发展了马列主义。列宁虽然强调民主的集中制，强调集中，但是他从来没说过“集中指导下的民主”这个话。所以有的同志说，这是我们党根据中国的经验发展了马克思主义的建党学说。如何理解这种解释，这是现在有争议的问题。请同志们注意一下十二大通过的新党章，十三大对它作了个别条文的修改，但整个来说，在全党仍然有效。十二大党章没有再用“集中指导下的民主”这个提法。文件中用“民主基础上的集中”，或者“高度民主基础上的集中”，或者“高度民主基础上的高度集中”，但是没有“集中指导下的民主”这句话。这是否意味着我们党到十二大时，对民主集中制有了新的理解，在理论上有了新的概括？中央领导人没有明确这样讲过，党的文件也没有这样说过。十二大文件没有“集中指导下的民主”这个提法，这是偶然的疏忽吗？这是值得探讨的问题。现在

① 《毛泽东选集》竖排本，人民出版社1961年版，第91页。

② 《毛泽东选集》第5卷，人民出版社1996年版，第368页。

理论界不少同志还用旧的观点解释民主集中制。十二大之后,《红旗》杂志1982年10月份第20期,在十二大报告的辅导材料中,居然有这样的说法:“民主集中制就是民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合、相统一。只有集中指导下的民主才能够有效地保证人民行使自己的民主权利”。由党中央机关刊物编写组编写的解释党中央文件的辅导材料,通常被人们认为是权威的、代表中央的,应该是准确的。我不知道这篇稿中央领导人是否审阅过,我认为这样解释和中央文件是不一致的,因为十二大文件没有“集中指导下的民主”这个提法。当时我就给《红旗》编辑部写信提出质疑。直到现在,我国理论界还有人这样解释民主集中制,上海社会科学院出版社1987年出版的《社会主义民主论》,是上海市哲学社会科学“六·五”计划期间重点科研项目,是集体研究的成果,其中专门强调“集中指导下的民主”。为了说明“民主”没有“集中指导”是不行的,他们举例说:“文化大革命”当中曾出现过“四大民主”,这是极端民主化倾向,这就不是集中指导下的民主。我认为这个例子就举得不对。群众根据什么搞“四大民主”呢?响应毛主席号召嘛,“四大民主”是毛主席号召大家搞的,不是群众自发的无政府主义搞的。这明明是高度集中指导下的民主,怎么能够说这是没有集中指导下的民主呢?这本书中又论证说:集中不是个人的集中,而是根据党代表大会通过的党章和决议来集中。在理论上作这样的解释,我认为也是不对的。党章和党的决议是党代表大会通过的,是民主的产物。根据党章和决议来指导民主,这不是“集中指导下的民主”,应该说是“民主指导下的民主”。“民主指导下的民主”是同义语的反复,没有意义。我认为我们党在革命战争和地下斗争中强调“集中指导下的民主”确有必要,但是后来确实长期犯过集中过头、民主不足的错误。为了着力纠正错误,强调发扬民主,所以党的十二大只提“民主基础上的集中”。如果要讲“集中指导下的民主”,应该明确这个集中必须是在民主基础上的集中,而不是用个人的或少数人的集中来限制多数人的民主。

四、民主集中制的实质应是民主制

民主集中制的实质是什么,很有必要深入探讨,彻底弄清。

我认为,根据马克思主义的建党学说,也根据列宁的运用和发展,应该说,民主集中制的实质是民主制。民主集中制不应该是民

主制加集中制。集中是从属于民主的,是民主制本身的要求。世界上没有不集中的民主,却有不民主的集中。极端民主主义者、无政府主义者确实鼓吹极端民主,不要集中,但实际上他们也离不开集中。任何无政府主义组织最后要通过决议,也得采用少数服从多数的原则,不然什么决议也作不出来。如果什么事情都要协商一致,人少行,人多了,什么事情也办不成,还得少数服从多数,这就是集中。民主讨论以后付诸表决,表决完了,民主程序才算完了。光有民主讨论,不付诸表决,民主程序还不算完。所以说,没有不集中的民主,集中是民主本身的要求,不是附加给民主的另外的原则。但是世界上确实有不民主的集中。集中有两种,一种是民主的集中,这是列宁赞成的,马克思还没有这个提法。还有不民主的集中,这很多,君主集中就是不民主的集中,虽然皇帝有时也听取一点周围大臣的意见,但这不是必经程序,最后还是他一人说了算。官僚集中制、领袖集中制、少数人的集中,都不是民主的集中。共产党的民主集中制,即便在地下斗争、革命战争环境,不可能讲很多民主,但是也应该尽可能使最后的集中有一点民主性。民主性越多,集中的错误就会减少到最低限度;民主越不广泛,集中的错误程度就可能越大。所以从理论上说,民主集中制只能解释为实质上是民主制,是民主基础上的集中。在特定条件下要偏重于集中,这就是地下斗争和战争环境;还有执政后遇到国内大的动乱、国际上受到战争威胁时,也要强调集中。但是即使在这种情况下,我认为共产党的民主集中制应力求有一定的民主基础,尽量建立在民主的基础上。

那么,民主就不需要指导吗?“集中指导下的民主”这个提法应该怎样理解呢?我认为民主确实需要指导的。我们共产党的民主集中制,需要马克思主义的指导。民主集中制只是一种组织原则,这个组织原则要正确地运用,还需要正确的思想作指导。民主集中制的提法是共产党独有的,但作为一种组织原则,我认为是普遍的,不论哪个阶级,哪个政党,它要讲民主的话,实际上都实行民主集中制。美国讲三权分立,但它的议会通过议案时,也是少数服从多数,多数票有效。这实际上也是民主集中制。但这不是马克思主义指导,而是资本主义的自由主义作指导。我们讲民主制或民主集中制,是用马克思主义作指导。如果多数人没有马克思主义水平,没有马克思主义素养,多数人决定也可能是错误的,不能迷信多数,以为多数人

的决定都是正确的。《工人日报》1988年7月8日有篇文章,提出“民主是没有附加条件的”,“现在有人说要在有利于生产力发展和社会安定的前提下才能发展民主,现在有人说民主离不开权威,离开权威谈民主就是极端民主”。作者不同意这样的观点。民主要正确地运用,我认为要有附加条件。不能群众怎样说就怎么干,多数人怎么说就怎么干。这个附加条件不是在组织原则上给它附加上去,不是以少数人、领导人的意志来限制多数人的民主,而是用马克思主义作指导,要加上这个条件。没有这个条件,少数人决定可能出错,多数人的决定也可能出错。大家看过电影《老井》吧,两村农民为争一口井,发生了械斗,发生械斗是大多数人的决定。当时两村大多数人都主张抢这口井,最后就打起来了。这就是没有用马克思主义指导,是农民本位主义的意识,多数人决定办了个错事。如果用马克思主义作指导,应根据双方调查的材料,两个村进行协商谈判,谈不成再诉诸法院,就可避免这场械斗。没有正确的思想指导,在运用民主集中制当中,可能领袖会犯错误,多数群众也会犯错误,不要迷信个别领袖,也不要迷信多数群众。多数群众也需要马克思主义的理论武装,这是我的基本观点。

在当前改革当中,有不少人对民主集中制提出了改革意见。有人说,政治体制改革,应该去掉列宁的民主集中制,变为民主制,恢复马克思、恩格斯的提法,不要加上“集中”二字。有人主张,仍按列宁原意,恢复“民主的集中制”,说省略一个“的”字会发生很大误会。我认为,如果对民主集中制有了全面准确的理解,暂时可以不必修改。民主集中制是各国共产党公认的组织原则,一下子要改变为民主制不容易被接受。我们中国共产党应该尽量在改革方面迈出大步,作出成绩,民主集中制的实质是民主制而不是集中制,关键是要准确地理解,并正确地加以贯彻执行。

五、民主集中制不仅包括“四个服从”,而且要求“四个必须”

我们党长期以来讲民主集中制的纪律,都强调:个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,全党服从中央。民主集中制在运用和执行中,长期以来给人们印象最深刻的就是这“四个服从”。提起什么叫民主集中制,人们记得最深刻,背得滚瓜烂熟的就是这“四个服从”。“四个服从”的提法从什么时候有的?从我们党的历

史来看,是从1938年起才明确提出。1938年10月在延安召开六届六中全会,毛泽东在全会的报告中才这么讲的。长期以来,我们党的各级领导人,一提到民主集中制,一开口就是这“四个服从”。把“四个服从”归结为民主集中制的纪律,我认为是不全面的。因为它只体现了民主集中制当中的集中。如果全面理解的话,除了这“四个服从”以外,还应该强调“四个必须”,这也是上了党章的。哪“四个必须”呢?(1)党的各级领导机关必须真正按照党员意志民主选举产生,不称职的随时可以罢免。这里要强调选举必须按照党员意志,真正民主选举产生,不是由上级领导提名,再拿到党员大会或代表大会上去划圈。应该自下而上地酝酿候选人名单。不能搞任命制,这不符合民主集中制原则,只适用于特殊环境。中央有权建议某同志去某省任职,但也要经省代表大会选举。现在那种先任命、后请代表大会追认的做法,从严格意义上说是不尊重党员民主权利,不符合民主集中制。已经先任命他当了两三年书记了,不追认也得追认呀!这是不符合民主程序的。(2)各级党代表大会和各级委员会必须定期召开,不能随意推迟不开。(3)党的会议上必须平等地讨论,平等地表决重大问题,不能你民主我集中,最后由第一书记拍板决定。表决时,书记和委员都是平等的一票。群众中流传说:“第一书记是绝对真理,第二书记是相对真理,其他委员服从真理”,这反映了一些党委内部没有很好地贯彻民主集中制。(4)按党章规定,各级党委必须定期报告工作,接受党员的批评和监督。不要把各级代表大会开成向各级领导人歌功颂德的大会。成绩要肯定,错误、缺点也要提出批评,对中央领导人也要进行监督,这才有党内民主。这“四个必须”都是党章中规定了的。很遗憾,因为我党长期处于革命战争、地下斗争环境,所以毛主席只强调了“四个服从”,而没有把党章里规定的“四个必须”归纳出来。我认为要全面地理解、贯彻民主集中制,不仅要讲“四个服从”,而且首先要讲“四个必须”,在“四个必须”的基础上,再强调“四个服从”,这才是完整的民主集中制。

181

六、“全党服从中央”的提法不准确,党的权力中心应在党的代表大会

“四个服从”当中,首先应该是少数服从多数,再是个人服从组织,下级服从上级,最后是全党服从中央。但我们领导同志经常强

调,这“四个服从”当中最重要的是全党服从中央,直到现在还有这样强调的。从理论上探讨问题,我认为这种提法是不准确的。从强调全党行动一致来说,这样讲是有道理的。但从理论上说,“四个服从”当中,最重要的是少数服从多数,个人服从组织、下级服从上级都是从少数服从多数派生出来的。根据少数服从多数这个原则,再来看“全党服从中央”这个提法就有毛病了。全党服从中央,恰好是多数服从少数,倒过来了。中央委员会是少数人,全党是多数人,这就不协调。毛主席也有察觉,他在1953年8月12日发表的《反对党内的资产阶级思想》一文中(见《毛选》五卷),重申了四个服从后,加了一句话。他说:“全党服从中央,这是多数服从少数”。这和少数服从多数矛盾呀!毛主席怎么统一起来呢?他又说:“这个少数是代表多数的。”^①我认为,毛主席在这个地方并没有把道理讲通、讲透,这种解释不能成立。既然我们前提是肯定少数服从多数,他分明知道,全党服从中央是多数服从少数,是不对的,跟前边对立,但是他又说:“这少数是代表多数的”。这样解释为什么不对呢?根本原因在于党的中央委员会并不是党的最高权力机关。党的最高权力机关是党的全国代表大会,所以各个部分组织、全体党员,都应该服从党的全国代表大会。如果提全党服从谁,我认为精确的提法应该提全党服从党的全国代表大会。“全党服从中央”这个提法,马克思、恩格斯、列宁都没有讲过,他们也没有这个思想。斯大林也没有这么明确提过,但有这个思想,有过类似的提法。他在1925年党的十四大报告中讲:党的最高机关是中央委员会全体会议,“在我们这里全会决定一切”。除了中央全会外,“政治局是拥有全权的机关”,“它是高于一切中央机关的”^②。斯大林这个说法,我认为也是片面的,他无视党代表大会的作用,把中央机关看成是党的最高机关。党的最高机关不是中央,而是党的全国代表大会。不能说中央可以决定一切,应该说党代表大会可以决定一切。中央全会,根据苏共历次党章规定,是党代表大会闭会期间的执行机关,它执行代表大会通过的党章、党纲和各项决议。在这个范围内,中央可以决定具体问题,重大事情要提交下次代表大会审议。代表大会已经有决定的,中央不得修改。中央发

① 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1996年版,第96页。

② 《斯大林全集》第7卷,人民出版社1958年版,第328页。

现代表大会的决议过时或错了,中央根据党章有权提前召开党代表大会进行修改。斯大林讲中央全会决定一切,这不符合党章。在1938年,斯大林主编的《联共(布)党史简明教程》进一步提出,“各个组织服从中央”^①,他不用“全党服从中央”这样简单化的说法。“各个组织服从中央”的提法,我认为也不准确。“各个组织”的说法很含混,党代表大会也是一个组织呀,难道也服从中央?这样不是把关系搞颠倒了么?毛主席的提法就更简单了,干脆就是“全党服从中央”。这是毛主席1938年10月提出来的,在1938年11月6日通过的《关于各级党部工作与纪律的决定》中把毛主席的这个意见写进去了,载入党的文献。当时这样提法,有它的历史合理性,不能采取一概否定的态度。当时我们党有三个情况:(1)各个革命根据地分散,存在分散主义、山头主义,需要强调中央的统一集中领导;(2)党处于战争环境,党代表大会不能按期召开,中央全会实际上起着党代表大会的作用,强调全党服从中央,也就是服从代表大会的意思;(3)长征后期出现过张国焘另立中央、分裂中央的错误。由于有这三方面的历史原因,我觉得1938年时强调“全党服从中央”有历史必要性,也起过积极作用。但是作为一个理论工作者,我总觉得这个提法本身是不准确的。“全党服从中央”:首先,“全党”这是个很含糊的概念,全党理应包括党代表大会,党代表大会也服从中央,显然这是不对的。其次,中央是指什么?是指中央委员会,还是中央政治局、中央书记处?太含糊。按照原意,毛主席是指中央委员会。但我们党1938年开了六届六中全会,1945年才开六届七中全会。毛主席1938年提出“全党服从中央”,但中央7年之久都没有开过全会,实际上还是服从中央政治局和中央书记处。我们党的领导同志,看来也发现“全党服从中央”这个提法不准确,所以1945年七大通过的党章,把“全党服从中央”改为“党员个人服从所属党的组织”,“部分组织统一服从中央”。这个提法,我认为比“全党服从中央”准确得多,所谓“部分组织”,我理解应该是指地方组织。这样的提法固然比“全党服从中央”准确了,但仍有很大缺点。在“四个服从”里头没有服从全国代表大会这个提法,把全党最高权力机关——党的全国代表大会置于何地呢?七大党章这个提法显然还是有缺点的,所以到1956年

^① 《联共(布)党史简明教程》,人民出版社1975年版,第53页。

八大修改党章,提法又变了。八大党章改为“全国各个组织必须统一服从全国代表大会和中央委员会”。从提法的变化可以看出我们领导人认识上的变化。这个提法,比七大更全面、更明确了。首先强调“各个组织必须统一服从全国代表大会”,其次才说“和中央委员会”。但从严格意义上说,这个提法还有毛病。这个提法把中央委员会和党代表大会并列,党的各个组织统一服从两个机关:既服从党代表大会又服从中央委员会,这两个机关能并列吗?不能并列。中央委员会是代表大会的执行机关,它不是党的最高权力机关,党的最高权力机关只有一个,就是党代表大会。问题研究到这里,我就发现一个更大的问题。我们党从1922年党章开始,到现在十二大党章为止,60年来我们党的党章历来都规定,我们党有两个最高权力机关:党代表大会是党最高权力机关,党代表大会闭幕以后,中央委员会是最高权力机关。按党章这样的规定,八大这么写还是有道理的。党有两个最高权力机关,就服从两个吧。但是两个最高权力机关的提法不符合马克思主义,只适用我们党地下斗争和革命战争环境特殊的需要。马克思、恩格斯、列宁制定的党章,从来都是强调党代表大会是最高权力机关,党的权力中心在代表大会。中央委员会只是代表大会的最高执行机关。这是他们的一贯思想。列宁以来的党章历来都是这么写的。斯大林个人集权搞得那么厉害,都不敢修改列宁时期党章,因为如果一改震动太大,所以只能自己另讲一套。我们党,在地下斗争、革命战争环境下,从1922年党章就是这么写的,党中央是最高机关或最高权力机关、最高领导机关。这种两个最高机关的规定不符合民主集中制啊!党的最高权力机关是一元化的,怎么能搞两个?我这个观点曾上报过中央,也在有关报刊上登过^①。我觉得应该加强宣传,因为高度集中的观念在我们老一辈干部当中根深蒂固,很难扭转。要对民主集中制有全面的理解,现在难点在我们干部,尤其是高层领导干部。他们习惯的民主集中制就是“四个服从”,“四个必须”不怎么讲;有时也讲,党章也写,可不怎么严格执行。而“四个服从”又特别强调最后一个服从,实际上最后一个服从本身站不住脚,应改为“全党服从党代表大会”。要说“服从中央”应改为“地方和部门组织服从中央”。中央服从谁呀?中央和全国各级组织

^① 《党章中某传统规定探微》载《社会科学》(上海),1988年第2期。

一样,都要服从全国代表大会。要发扬党内民主,全党都应树立党的全国代表大会是全党唯一最高权力机关的观念。不然,党内民主没有发展,中央老是凌驾于全党之上。这要根本扭转过来,中央委员会也要接受全党的监督。树立党的权力中心在党的代表大会,这是理解和贯彻执行民主集中制的关键。

七、党的代表大会应实行年会制和代表常任制

要使党代表大会成为党的唯一最高权力机关,还有很多具体问题要解决。比如,党代表大会究竟多长时间开一次好?现在党章规定5年开一次,这种规定是从八大开始的。七大时规定3年一次。更早的二大,规定1年开一次。要使党代表大会成为党的唯一最高权力中心,要切实发扬党内民主,应该实行党代表大会年会制。党代表大会年会制,不仅是我们党早期章程这样规定,而且也是马克思创建共产党以来的传统。

马克思从1847年建立第一个共产党开始,就主张代表大会1年开一次。马克思、恩格斯参与起草的党章,还明文规定,每年8月召开,中央委员会不能随便改期。党代表大会是党的最高权力相关,如果5年才开一次,很多事情都被耽搁了。这还容易造成中央凌驾于代表大会之上,很多紧迫的事情只好由中央决定办了。在特殊条件下,党代表大会年会制是没有办法坚持的。但是应该说,在党成为全国执政党的条件下,完全可以做到。列宁在十月革命后就做出了榜样。前边讲到,他领导6年,每年开代表大会。即使在国内战争、外国十四国侵略的情况下,党代表大会照开不误。可见列宁是很有民主思想、民主观念的。如果说,列宁对马克思、恩格斯这个设想有点什么变动和修改的话,那就是他把8月份召开改为3月份或4月份召开。同志们可查苏共党史,苏共从七大到十二大,不是3月就是4月召开的。3、4月开我觉得很有道理。中国人讲,一年之计在于春,春天来的时候,决定全党的方针政策,然后提交苏维埃代表大会审议。列宁逝世后,斯大林搞个人专权,就改变、破坏了年会制。十三大、十四大、列宁刚去世,他还1年开1次。从十五大以后,越来越不健全,相隔2年、3年、4年、5年,从十八大到十九大相隔13年之久才开党代表大会,其中虽然有4年卫国战争,但战争结束后该开呀,他也没开,拖到1952年才开,这是严重破坏党章。斯大林既不想实行年会制,所以在1934年十七大

时就修改党章(其实在此之前已经破坏党章好多年了),将代表大会每年开一次改为每3年开一次。即便是他自己修改的党章,他还是破坏。按他修改的党章,应在1937年开十八大,可是他拖到1939年才开,又延迟了两年;十八大到十九大隔13年,延长了10年才开,严重破坏了党章。到十九大,他看到3年开一次还做不到,又改为4年开一次,后来的中央领导人还不想4年开一次,1971年二十四大时勃列日涅夫又改为5年开一次。

我们党从1922年到1928年,就是从二大到六大,党章都是规定年会制。当年在地下斗争、革命战争环境不可能年年开会,但是从一大到四大还是年年开(四大稍微拖延了半年),五大、六大拖延了一两年。只有六大到七大隔了17年之久才开,这是可以理解的。我们七大时就感到,在革命战争的条件下年会制没法坚持,所以规定3年开一次。按此规定,1948年应开八大。1948年没开,这也可以理解,因为1948年是解放战争高潮,辽沈、平津、淮海三大战役打得正激烈。但1949年建国前夕应该开八大呀!也没开,开了个七届二中全会,实际上取代了八大。建国之前要制定共同纲领,这么大的事也没开八大。到1952年恢复时期结束,要提出过渡时期总路线,这应该开代表大会呀,也没开。一直到1956年,社会主义改造基本完成、进入社会主义社会了,才开了八大。应该说,由于革命战争环境的长期影响,毛主席的思想深处根本就不重视党的代表大会,长期强调全党服从中央。毛主席什么时候当我们党主席?是1943年3月。以前我们党内只有总书记。1943年3月政治局会议才确定我们党设主席,选举毛泽东为主席,他是中央主席,又是中央政治局主席。长期革命实践证明,毛主席比其他领导人高明,所以1943年3月政治局会议还有一条决定,就是毛主席对政治局讨论的问题有最后决定权。这条规定就是说,毛主席在政治局内不一定适用少数服从多数的原则,因为政治局赋予他最后决定权。我觉得,当时政治局作出这样的决定,一是革命战争环境的需要,一是根据我们党的长期考察和长期革命实践,证明毛泽东同志比别的同志高明,大家服了他,所以把最后决定权交给他。后来长期经验证明,毛主席提出很多伟大英明的决策,确实指导中国革命取得了胜利。但是应该说,这样一个历史性决定也促使毛主席后来犯很多错误。既然他有最后决定权,那么一旦他脱离实际,脱离群众,也就不大尊重政治局其他同志的意见,特别是全国

革命胜利后,他在中南海深居简出,不大了解全国的情况,到各地视察也是走马观花,又听了一些浮夸性的汇报,结果后来的决策很多是错误的。1956年八大时,我们党总结历史经验,感到应该恢复党代表大会年会制。不仅如此,八大对马克思、恩格斯、列宁开创的年会制还作了新发展。当时作为我们党中央秘书长、后被选为总书记的邓小平同志,在他代表中央作的修改党章报告中,提出把党代表大会年会制进一步发展为常任制。什么叫常任制?常任制就是跟全国人民代表大会的情况相似,代表任期一届是5年,每年都开一次代表大会。这种常任制和年会制相结合,我认为是对马列主义的新发展。马克思、列宁都主张年会制。年会制固然有利于实现党内民主,但是还有很大缺点:(1)每年开代表大会,代表都要重新选举;(2)不实行常任制,代表大会一闭幕,代表的权利也就没有了。所以我感到我们党八大创造的常任制,是对年会制的一个发展。邓小平同志当时就说:“我们相信,这种改革,必然可以使党内民主得到重大的发展。”^①非常遗憾,八大以后,我们党的指导思想越来越“左”,所以领导人就越来越严重地违背党章,破坏党章,损害党内民主。八大党章明确规定了年会制,中央就没执行。按党章规定,1957年就该开八大二次会议,但是没有开。大家知道,1957年开展整风反右,全国划几十万个右派分子为敌我矛盾,这么大的事情都没有法律条文规定,都没有经过党代表大会审议和批准,中央就擅自决定了。1958年才开八大二次会议,还算好吧。但八大三次会议就没开,常任制、年会制夭折了。到了1962年,毛主席居然在八届十中全会上提出了“阶级斗争年年讲,月月讲,天天讲”,把以阶级斗争为纲作为整个社会主义阶段党的基本路线,这只有代表大会才有权决定啊!中央全会哪有权决定,而且这个决定根本修改了八大决议。八大认为我国阶级斗争已经基本结束,该以发展生产为中心啊!可见中央违背了八大决议。社会上找不到更多阶级敌人,于是就到党内找,找党内的走资派,整个乱了套。我觉得,今后要真正贯彻民主集中制的话,应该恢复八大的代表大会年会制、常任制。为避免代表大会走过场,劳民伤财,还要有五个条件:第一,党代表大会的代表应该真正按党章规定,自下而上选举产生。再说透一点,就是党代表大会的代表不应是

^① 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第233页。

各级领导机关提名,而应由各级代表大会自下而上民主提名。如果代表大都是中央精心挑选的,结果党代表大会只能变成向中央歌功颂德的合唱会,很难对中央进行监督批评。第二,参加党代表大会的代表,开会之前应该密切联系本地区的党员群众,要把他们的意见和提案带到代表大会上。第三,在党代表大会上,应该能够就党的重大方针政策问题,以及上一届中央委员会的工作进行切实、自由的讨论。应该允许代表代表各地党员提出各种提案。第四,在党代表大会上,重大问题讨论后,要平等、秘密地投票表决,包括中央委员会的人选。第五,在代表大会后,党代表回到本地,应该向本地党员传达党代表大会讨论情况,党代表大会要及时地公布会议原始记录。党员有什么意见还可以提出来,明年再议。

我在很多场合讲过上述这些观点,许多同志觉得有道理,理论上是对的,可是做起来恐怕有困难。有的还说,你不要忘记咱们现在是社会主义初级阶段。我看这不是理由,不能把社会主义初级阶段作为替不合理现状辩护的理论。在建党初期是新民主主义革命初级阶段,那时能实行年会制(1921年开一大,1922年开二大,1923年开三大),现在怎么就不行?困难是有的,主要是很多老同志不容易改变这个观念,长期以来就知道“全党服从中央”。中央全会都不是很民主地展开讨论,“全党服从中央”实际上是服从中央个别人,谁掌握中央大权就服从他。这是实际情况。真正发展党内民主,需要改变观念,特别是我们党的领导同志要改变观念,同时全体党员也要改变观念。上下都行动起来,事情就好办了。请同志们注意一下1956年9月15日至27日召开的中共八大。会后由中央办公厅编出一本《中国共产党第八次代表大会文献》,厚达84.9万字,于1957年2月由人民出版社出版。书中不仅编入大会报告和决议,而且收进大会发言68篇,还有书面发言45篇。这是中共党史上透明度最大的一次代表大会。把大会实况及时告知全党,这是马克思主义传统。19世纪德国社会主义工人党就规定,代表大会闭幕后三周,要把党代表大会的记录送到党员手上,同时收一定成本费,这就是重视党内民主的具体表现。

有关党代表大会年会制和常任制问题,我还想补充几句。1980年,我们准备召开十二大的时候,在制定党章修改草案时,不少同志曾建议,应该实行党代表常任制。当时还没想实行年会制,只是想在5年任期内,多开一次代表大会。可是这个设想,好多同

志一时也没有能够表示赞成。所以十二大党章还是规定5年开一次代表大会,既没有实行常任制,更没有实行年会制。当时的思想障碍,归纳起来有三点:第一,有人认为,八大有关常任制的规定,实践证明很难行得通。其实,没有行通,并不是客观上有什么困难,而是中央一些同志不想每年开党代会,没有决心执行代表大会的决定。全国人大也是年会制、常任制,规模比党代表大会还要大,为什么能开?可见,是不为也,非不能也!第二,有人说,党的全国代表大会同全国人大有很大的不同。全国人大每年开一次,那是因为每年需要审议一些年度性的重大议题,不能不每年开。党代表大会的任务主要是确定党在一个阶段的路线方针,因此不需要也不可能每年开会。这个理由表面上似乎很有道理,只要深入研究,我看也成问题。因为实践证明,党的路线方针和基本政策,也要在总结实践经验的基础上经常调整。如果相隔5年才总结经验,调整政策,为时太长。尤其是改革时期,必须要及时总结经验,及时调整政策。十二大以后新的实践经验就更加证明了这一点。同志们都记得,十二大在经济体制改革方面提出的方针是“计划经济为主,市场调节为辅”,这是1982年时我们党的认识。可是1982年以后新的实践很快就证明,如果继续贯彻这个方针,会极大地妨碍我们的经济体制改革。十二大以后,在总结新的经验的基础上,在1984年10月十二届三中全会通过的《关于经济体制改革的决定》中,就改变了十二大的提法,提出社会主义是有计划的商品经济。这个决定非常正确,是在总结新的实践经验基础上的新认识。但是应该说,这是对十二大“计划经济为主,市场调节为辅”方针的很大修改。因为代表大会不是常任制、年会制,我们这样重大方针政策的修改,就没有通过代表大会,以致有些同志对这个新方针思想上就不理解,贯彻当中自然就会出现很多问题。这个新的实践经验又一次证明,党代表大会相隔5年时间太长了,有很多重大方针问题需要及时总结经验和调整政策,否则会被耽误了。既然全国人大每年都有很多年度性的重大议题要讨论决定,这些重大议题又需要党及时地给予正确的领导或引导,那么每年全国人大召开之前,先召开党的代表大会,把要提交全国人大讨论的重大议题先集中全党的智慧,由党代表大会作出原则性决定,提出原则性建议,提交全国人民代表大会,这样不是更充分地体现我们党的预见和对全国人大思想上政治上的领导吗?所以我觉得

这个思想障碍也应该打破。第三,有的同志说,如果实行党代表大会常任制,那么对代表应该有什么样的任务和职权,他们同各级党委是什么样的关系,很难作出明确妥善的规定,甚至会使各级党委的工作不必要地复杂化。其实这个问题不难解决。代表的职权和任务就是联系本地区的党员群众,收集并反映广大党员的意见和要求,参加党代表大会,参与决策的讨论和决定。党代表平时不干预当地党委的工作,党代表如果不是当地党委成员,他就不可能以代表的身份去干预当地党委的工作。如果他是当地党委委员,就以委员身份参与党委工作,不会使各级党委的工作复杂化。这个思想障碍也完全能够打破。

现在世界上各国共产党由于都受斯大林做法的影响,取消了年会制,大部分是5年开一次代表大会,所以要恢复年会制这个马克思主义的传统,任务很艰巨。现在全世界共产党,代表大会开的次数最多的党是哪个呢?我查了很多材料,发现开代表大会次数最多的,不是现有社会主义国家的党,而是没有执政的英国共产党。它开了四十次代表大会,它也是十月革命后才建立的。它一开始也是实行年会制,后来改为两年开一次,一直没变。它为什么不5年开一次?我认为这多少和英国有民主传统有关系。英国保守党和工党都是实行年会制。英国共产党如果也学社会主义国家的共产党5年开一次党代会,这太脱离本国的工人群众了,所以它两年开一次。我认为,随着社会主义国家的改革,随着党内民主的发扬和发展,将来全体党员的认识提高了,我相信迟早一定会恢复年会制这个马克思主义关于党内民主的好传统。

八、要不要实行党代表会议制度

还要讲一下和代表大会相关的党代表会议制度。党代表会议制度怎么来的?他和党代表大会是什么关系?许多同志都不清楚,以致我们新华社和《人民日报》的记者,在分别报道苏共十九次代表会议时,有一次都写成了十九次代表大会。代表会议制度怎么来的?说来话长。简单地说,这是列宁领导的俄国党创造的。本来在19世纪时,马克思、恩格斯创建的共产主义者同盟,以及后来的德国社会主义民主党都没有实行过党代表会议制度,也没有召开过党代表会议(第一国际开过三次代表会议,但它是国际组织)。民族国家范围内建立的无产阶级政党,19世纪时没有采用过

这种代表会议制度。俄国党实行代表大会年会制,为什么又创造出代表会议呢?这是因为1905年底要在芬兰的塔墨尔福斯召开党代表大会。可是由于革命爆发,很多地方代表不能按时到齐,缺额很多,怎么办呢?列宁想了个办法,把党代表大会改成党代表会议。党代表会议,一般地说,规模比党代表大会小一点,职权比党代表大会也小一点。俄国第一次党代表会议就这样召开了。这次代表会议第一次确认了“民主集中制原则是不容争论的”。有的党代表会议起着党代表大会的作用,像十月革命前召开的俄国党第七次代表会议(即四月代表会议),它确定了从民主革命过渡到社会主义革命的方针,是起了党代表大会的作用。从1905年以后,在俄国党历史上逐步形成一个代表会议制度。既然实行代表大会年会制,又实行代表会议制,这具体怎么做?一般是代表会议在两次代表大会之间召开,主要是为检查代表大会决议执行情况,并为下一次代表大会作准备。十月革命后列宁执政时期是很正常的,每年开代表大会年会,每年也开党代表会议年会,交错进行。党代表会议制度也是斯大林破坏的。斯大林不仅不开党代表大会年会,代表会议年会后来也越来越不正常。同志们知道,1988年苏共召开的是第十九次代表会议。请问上一次,即第十八次代表会议是什么时间召开的?是1911年卫国战争爆发前夕召开的。也就是说,从1941年到1953年斯大林去世,有12年时间代表会议根本没有召开过。后来的苏共领导人也不开党代表会议,甚至在党章中取消了党代表会议。这次又开第十九次党代表会议,它和第十八次党代表会议,相隔47年之久,差不多半个世纪。因此很多同志都很陌生。苏共现在又召开党代表会议,我认为这是个进步,它已感到两次代表大会相隔5年太长,有些重大问题需要党代表会议来解决。这不仅是苏联一个党的做法。同志们注意到了吗?最近东欧好几个国家如匈、南、保等国党,都召开党代表会议来弥补两次党代表大会相隔时间太长的缺陷。我们党1985年也召开过代表会议。代表会议在我们党的历史上总共召开过三次,就是1937年、1955年和1985年。党代表会议在我党的历史上没有形成一个固定的制度,所以我们的代表会议并没有排列次数。为什么1985年要召开党代表会议呢?显然是考虑到1982年开十二大到1987年十三大相隔时间太长,有些重大问题需要解决,所以开了个党代表会议来弥补。所以我觉得我们党、苏联党、东欧各国党都开

代表会议,这是个进步的表现。我相信将来还会由党代表会议发展到恢复党代表大会的年会制和常任制。

九、党内民主应该健全党内监察制度

贯彻民主集中制应该有效地监督各级领导机关和领导人,防止中央和各级党委凌驾于党代表大会之上,防止中央和各级党委一些人滥用职权,随意改变代表大会的决定。怎么健全党内监察制度呢?马克思建立第一个共产党的时候,还没有在这方面建立什么明确的制度,当时经验还不多。后来经验越来越多,在党的建设中就感到有必要建立监察制度。最早建立监察制度的是德国党。德国社会民主党鉴于拉萨尔搞个人专权,凌驾于全党之上,所以在1869年建党和1875年拉萨尔派同爱森纳赫派合并时,就建立了一套比较特殊的党内监察制度。例如,最早成立了中央监察委员会,它由代表大会选举产生,是和中央执行委员会平行的,不归中央执行委员会领导。党中央监察委员会的任务,是专门监察中央执行委员会的,每三个月就要检查一次中央执行委员会的工作,包括它的各种决议、发布的各种决定以及财务方面,都要进行检查,中央不得抗拒。十月革命后,俄国党成为全国范围内执政党,列宁也感到有必要建立监察制度。1921年后俄国党在列宁领导下建立了各级监察委员会,它是由各级代表大会产生的,专门监察各级党委,中央监察委员会专门监督中央委员会。实践证明,俄国党这个监察委员会也是起过作用的。这个监察制度也是斯大林破坏的。他采用了很巧妙的办法来破坏列宁建立的这套监察制度。斯大林不是取消监察委员会,苏共一直有监察委员会。他在1934年七大上改变了中央监察委员会的性质。原来中央监察委员会是专门监督中央委员会、包括总书记是否执行代表大会决议,有没有滥用职权,违法乱纪。斯大林在七大上,把监察委员会归属中央委员会领导,其任务是监督中央以下的各级组织是否贯彻中央决定。所以1934年以后,这个机构还有,但是任务和性质完全变了。从此,苏共中央委员会及其成员,在党内就没有什么机构能够加以监督。所以斯大林长期以来滥用职权,别人对他无可奈何。可见,要健全党内民主,健全党内监督制度是何等重要!

我们党1927年修改党章时,也规定要建立中央和省的监委,也是由代表大会产生,但是后来取消了这个规定。1945年召开七

大,修改党章时,关于党的监察制度作了灵活的规定。七大党章第56条说:“党的中央委员会认为必要时,得成立党的中央监察委员会及各地方党的监察委员会”。但是监察委员会是在中央委员会和地方委员会当中产生,是在各级党委指导之下工作。它的任务只是决定或取消对党员的处分,受理党员的控拆,权力比较小。建国后在1955年党的代表会议上决定成立各级监委。八大正式规定设监委,但是长期没有起应有的作用。到九大就取消了,十大、十一大也都没有这个规定。十一届三中全会恢复了党内监察机构,叫纪律检查委员会。近几年,各级纪委在维护党的纪律、监督党员方面应该说起了很大作用。但是还应该看到我们纪委主要还是在同级党委领导下工作,这对监督同级党委必定是有限的。地方党委还可以由上级党委和纪委来监督,但是现在我们中央就没有机构能够加以监督,因为中央纪委是在中央委员会领导之下呀!1980年十一届五中全会时,有的同志主张成立和中央平行的监察委员会,由党代表大会选举产生。可是有的领导人认为,过去我们党也规定过监委有很大职权,实际上很难执行,大而无当。所以这个意见没有被采纳。实际上过去监委职权难执行,是有人不让它执行它应有的职权,并不是它自己造成有权不能运用,大而无当是有人阻碍它行使它的职权。现在我们中纪委固然起很大作用,但是没有办法对党的最高领导人进行监督。有人竟说现在中纪委比大而无当的监委要好,这怎么能说得通?现在很多大案要案之所以难以彻底解决,就是因为案中有案,人后有人,有大靠山、关系网、保护伞,使得难以处理。所以我认为,要健全党内监察制度,就要吸取德国党、俄国党的经验,由党代表大会产生监委,这个监委不属各级党委领导,由各级代表大会领导,中央一级由党的全国代表大会领导,真正选举一些正直无私、敢于斗争的同志担任。铁面无私,公正断案,不管党龄多长,职务多高,贡献多大,在党纪国法面前人人平等,这样党风才能根本好转,党内腐败现象才能根治,党的威信才能提高。缺少这样一个强有力的机构,光是讲人人监督,到头来只是一句空话。也有同志主张,通过生活会的方式来解决不正之风问题。开生活会比不开当然要好,看来仅仅靠开生活会是不够的,因为它仅限于领导成员之间自我互相监督,难以充分、彻底,还应该有一强有力的机构对党的领导人进行有效的监督,才能比较充分、彻底地解决问题。

党章中某些传统规定探微^①

在我党历史上,共有过 12 个章程。60 多年来,为保证全党政治上思想上的一致和组织上行动上的统一,这些党章起了重大的作用。但是由于过去党长期从事地下斗争和革命武装斗争,这种特定环境和特殊需要不免在党章中打下了烙印。同时,由于错误路线的干扰,党章中有些规定也不免欠妥。现在,党处在领导人民实现社会主义现代化和建设有中国特色的社会主义的新时期,很有必要重新研究历史经验,进一步使党章日臻完善。

对历史上的党章细加考察,我们就会发现其中某些传统规定只是适应特定历史条件的需要,它是否符合马克思主义建党学说和国际共产主义运动的历史经验,很值得探讨。

一、党组织可以有二个“最高机关”吗

早在 1922 年党的二大通过的党章中就规定:“全国代表大会为本党最高机关;在全国代表大会闭幕期间,中央执行委员会为最高机关。”以后历次修改的党章都有类似的规定。1927 年修正章程草案进而规定:“各级党部最高的机关为全体党员大会及代表大会”,“全体党员大会及各级代表大会选举各级委员会。委员会在大会闭会期间为该级党部最高权力机关,执行并指导党务及政策。”以后历次修改的党章大多也有类似的规定。区别只在于 1945

^① 载《社会科学》(上海)1988 年第 2 期(2 月 15 日出版);先刊登于上海《解放日报》主办的《新论》(未定文稿)第 140 期,1987 年 8 月 18 日出版。后收入《人民日报》理论部原副主任卢继传主编《中国新时期社会科学成果荟萃》一书(中国经济出版社 1999 年 1 月出版。文后加有如下说明:“该文要点曾于 1985 年和 1987 年两次上报中央,得到中央领导人的完全肯定,所以公开刊物方敢发表,发表后在社会上引起强烈反应,认为该文为改革权力过分集中的党的领导体制和发展党内民主作了重要贡献。”(第 550 页。)

年七大起把“最高机关”、“最高权力机关”写为“最高领导机关”，直到1982年十二大的党章都一直是这么规定。这种关于各级组织都有两个平行、并列的最高权力机关或最高领导机关的规定是不符合最高权力一元化的原则的，实际上往往造成各级党的委员会凌驾于各级党代表大会和党员大会之上，这样是违背党的民主集中制原则的。

从马克思主义建党学说和国际共运的历史经验来看，历来都没有把中央委员会同党的代表大会并列为党的最高权力机关的先例。1847年6月世界上建立了第一个共产主义政党——共产主义者同盟。马克思、恩格斯积极参与起草的章程明确规定：代表大会是“全盟的立法机关”，“最高权力机关”，而“中央委员会是全盟的权力执行机关，向代表大会报告工作”。1850年9月科伦的同盟中央委员会根据马克思和恩格斯的指示重新草拟的章程也是规定：“代表大会是全盟的立法机关。”“中央委员会是全盟的执行机关。”可见，按照马克思、恩格斯的思想，最高权力机关只能有一个，即全盟代表大会，而中央委员会并不是代表大会闭会期间的最高权力机关，它只是最高权力机关的执行机关，即执行党代表大会决议的机关。

1864年建立了第一个国际无产阶级的革命组织“国际工人协会”，简称第一国际。在马克思起草的国际工人协会章程中也体现了代表大会是“国际”最高权力机关，由代表大会产生的总委员会是执行机关的思想。1866年秋天，由马克思的女婿拉法格以法文出版的“国际”条例第一条明文规定：“总委员会受权执行代表大会的决议。”第一国际后期，针对巴枯宁无政府主义的分裂活动，还增强了总委员会的职权。1871年秋天，由马克思按照历届代表大会决议重新修订的“国际”组织条例进而写明：“总委员会必须执行代表大会的决议。”

1869年9月成立的德国社会民主工党是民族国家范围内创建的第一个以科学共产主义为指导的无产阶级政党，它后来成为第二国际时期各国无产阶级政党的楷模。在德国党的党章中明文规定：“党代表大会是党的最高代表机关。”党中央领导机关名为执行委员会，按党章规定：“执行委员会受托领导党的日常事务”。“除代表大会作出的决定外，执行委员会可以制订自己的办事条例。”“执行委员会的一切行为对党代表大会负责”。

俄国社会民主党也是依据马克思主义建党原理和国际共运的历史经验,早在1898年党的一大通过的具有党章性质的决议中就指出:“由党代表大会选出的中央委员会是党的执行机关。”1903年由列宁起草的提交党的二大讨论并通过的党章以及以后历次党章都写明:“党的最高机关是党代表大会。”从1919年起,党章进而具体规定:“每个党组织的最高领导机关是党员大会、代表会议或代表大会。”党员大会、代表会议或代表大会选举党委员会,党委员会是它们的执行机关,领导当地组织的一切日常工作。”即便在1924年列宁逝世后,斯大林加强了党中央的集权,但也只是从1925年起在党章中加上“在前后两次代表大会之间,中央委员会领导党的全部工作”,而从来也未规定在党代表大会闭会后中央委员会是党的最高机关或最高领导机关。

我们党中央领导机关,在1927年以前也是称为中央执行委员会,顾名思义,它理应是执行党代表大会决议的机关,而不能与党代表大会平行、并列为最高权力机关。1927年6月1日中央政治局会议在《中国共产党第三次修正章程决案》中才把中央执行委员会改称中央委员会,但是这次修正章程决案仍然明确规定:党员大会或各级代表大会选举产生的各级委员会是“党部之执行机关”,它“执行并指导党务及政策”。这种执行机关当时以至后来长期在党章中又被称为“最高领导机关”,显然是因为我们党在民主革命时期处于地下斗争和革命战争环境,党的各级代表大会不可能按期经常召开,所以党的中央委员会和各级委员会不免要履行代表大会的职权。但是,当革命在全国范围取得胜利后,这种规定理应加以修改。当今该把这一问题提到议事日程上来了。看来还是应该按照马克思、恩格斯、列宁本人的提法,党的各级代表大会是党的最高权力机关,而中央委员会和各级委员会是最高权力机关的执行机关。这种写法对于发扬党内民主、全面贯彻民主集中制是大有好处的。

二、“全党服从中央”还是“全党服从党的全国代表大会”

马克思、恩格斯、列宁既然认为只有党代表大会才是党的最高权力机关,因此他们历来强调全党要服从党的全国代表大会,而从来没有要求全党服从中央。1850年秋后,根据马克思、恩格斯的意

见草拟的《共产主义者同盟章程》还提出：当下级组织与中央有不同意见时要提交代表大会，由代表大会“解决中央委员会和同盟下级组织之间的一切意见冲突”。也许有人认为，共产主义者同盟的中央委员会不是由代表大会选举产生，而是由代表大会指定为中央委员会所在地的区部选举产生的，因而不具有很高的权威性。可是，列宁领导的俄国无产阶级政党的中央委员会系由党代表大会产生，而且1903年的党章第9条还规定：“中央委员会的一切决议，各级党组织都必须执行”，应该说俄国党的中央委员会是具有很高权威的机关。然而，列宁认为它只是作为党的最高机关的代表大会的执行机关，所以从来没有提出全党服从中央的要求，即使党处于沙皇政府残酷迫害的地下斗争时期抑或处于外国武装干涉的革命战争时期。因为既然只有党代表大会是党的最高机关，所以如果要提出全党服从什么机关的话，只能说全党服从党的全国代表大会，而不能说全党服从作为党代表大会执行机关的中央委员会。如果说全党服从中央，那么把党代表大会置于何地呢？能不能说，在党代表大会闭会之后要服从中央呢？恐怕不能。因为在党代表大会闭会之后，代表大会通过的党纲，党章和各项决议，全党仍然必须服从。如果说，党代表大会闭会之后要服从中央，依此类推，那么在中央委员会闭会之后岂不要服从政治局？在政治局闭会之后岂不要服从总书记？看来斯大林后期的领导上的个人专断就是这种逻辑推理的产物。事实上，在党代表大会闭会之后，中央委员会也还要服从党代表大会通过的党纲、党章和各项决议。这并不是说中央委员会没有什么权力。按照俄国党1903年党章规定：“中央委员会组织各委员会、委员会联盟和党的所有其他机关并领导它们的活动，组织并管理全党性的事业；分配党的人力和财力并管理党的中央会计处；处理党的各种机构之间的以及它们内部的争端，并大体上统一和指导党的全部实践活动。”1905年以后通过的党章，还增加了“中央委员会代表党同其他政党发生关系”等内容。可见，中央委员会是拥有很广泛权力的中央领导机关。但是还不能提全党服从中央，因为全党理应包括党代表大会，党代表大会不能服从中央，中央倒是应该服从代表大会。列宁讲过党内要“部分服从整体”，“少数服从多数”，“党的下级机关应当服从党的上级机关”。这里部分与整体、少数与多数、下级与上级都构成统一体的两个对应的方面，而全党与中央并不对应，应该说

全党也包括中央。中央与地方才构成两个对应的部分。所以准确的提法拟应是：全党服从党的全国代表大会，地方服从中央。列宁正是这样理解并论述的。他不仅要求全党服从党代表大会的正确决议，而且即便党代表大会的决议是错误的，也应该服从。因为它是党的最高权力机关，只有服从它的决议，才能保证全党行动的统一；只有在服从它的决议的前提下，再来争取纠正它的错误。

我们党由于长期以来把中央委员会看成与党代表大会同等的“最高机关”，加上地下斗争和革命战争环境中不可能按期召开党的代表大会，在总结第二次国内革命战争时期党内斗争经验的基础上形成了“全党服从中央”的思想和概念。早在1929年9月28日中共中央给红军第四军前委的指示信中就有“党的一切权力集中于前委指导机关”的提法，这里讲的是红军内部的党的权力要集中于军内最高的前敌委员会。1933年1月中共中央从白区上海迁到中央苏区后，中央还难以加强对各个红色根据地的领导；中间经过长征、遵义会议和反对张国焘另立中央的斗争，到1936年12月初，红一、二、四方面军胜利会师后才组成统一的以毛泽东为首的中央革命军事委员会。1937年1月中共中央从保安迁到延安后，才可能切实着手加强全国的领导。1937年，这时距离召开党的六大的1928年已近10年之久。因难以召开党的代表大会，这年5月在延安召开了党的全国代表会议，在总结经验的基础上加强中央对全国的领导。1938年9—11月在延安召开六届六中全会。毛泽东于10月间在会上指出：“鉴于张国焘严重地破坏纪律的行为，必须重申党的纪律：（1）个人服从组织；（2）少数服从多数；（3）下级服从上级；（4）全党服从中央。”11月6日根据毛泽东的报告通过的《中央扩大的六中全会政治决议案》中指出：“认真实行党的民主集中制——个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，中央是全党最高的领导，用以严格党的纪律。”这里还没有用“全党服从中央”。但是同一天通过的《扩大的中央第六次全会关于各级党部工作规则与纪律的决定》第19条写道：“个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央，党的一切工作由中央领导，是党在组织上民主集中制的基本原则，各级党的委员会的委员必须无条件的执行，成为一切党员与干部的模范。”这是在党中央的决定中第一次明确写上“全党服从中央”。这时明确提出“全党服从中央”的概念，既是鉴于张国焘反对中央、另立中央的教训，又与当时

处于革命战争环境、难以正常按期召开党代表大会以及各个革命根据地存在分散主义的状况密切相关。实践证明,在当时历史条件下强调“全党服从中央”是非常必要的,对于从思想上和行动上统一全党、防止和克服各革命根据地的分散主义、山头主义确实起了有益的作用。后来在1941年7月1日中央政治局通过的《中共中央关于增强党性的决议》中又写明:“要严格遵守个人服从组织,少数服从多数,下级服从上级,全党服从中央的基本原则。”在1945年6月党的七大通过的党章第十四条中第一次写明:“党员个人服从所属党的组织,部分组织统一服从中央。”这里未用“全党服从中央”,而用“部分组织统一服从中央”,这样表述是较为准确的。但是,这种在革命战争特殊条件下形成的组织纪律,也使得人们忽视了党代表大会的作用。以致从1945年七大到1956年八大,竟相隔11年之久才召开党代表大会(按七大章程规定,党代表大会“每三年召开一次”)。而且“服从中央”的说法有点含糊,这里的“中央”究竟是指中央委员会、中央政治局还是中央书记处?按理说是指中央委员会,可是从1938年六届六中全会到1945年六届七中全会,也相隔6年半之久才召开中央委员会,从1945年七大之后七届一中全会到1949年的七届二中全会,也相隔4年之久,所以“服从中央”实际上不是服从中央委员会,而是服从中央政治局,在政治局也不常召开的情况下,实际上是服从政治局常委、书记处甚至个别领导人。1956年八大修改党章时已经注意到原来的提法欠周到,所以改为“全国各个组织必须统一服从全国代表大会和中央委员会”。这种提法较之以往更全面、更明确了,但是把全国代表大会和中央委员会并列的提法显然还是基于中央委员会是全国代表大会闭会期间的最高领导机关的传统看法。后来,由于受极左思想的影响,在1969年九大、1973年十大和1977年十一大的党章中都改为“全党服从中央”,根本不提“服从党的全国代表大会”。1978年党的十一届三中全会拨乱反正之后,1982年的十二大党章基本上恢复了八大的提法,又作了进一步的补充:“全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。”这种提法虽然较八大的规定更为具体而准确,但还是以“党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会”这种双重领导机关的认识为前提的。既然中央委员会只是党的最高领导机关或最高权力机关的代表大会的执行机关,所以十二大的上述提法还不是

很精确的。今后随着社会主义民主和党内民主的进一步发展,应该更加强调党代表大会作为最高权力机关的作用。中央委员会只能在党代表大会决议的范围内就具体问题的方针和决策作出决定。因此在提法上改为“全党服从党的全国代表大会,地方和部门服从中央”似乎更为精确。

世界上绝大多数共产党的党章中都没有“全党服从中央”的提法,只有个别共产党可能是受我们党的影响,也有过这种提法。例如,日本共产党于1955年7月召开的第六次全国代表会议上通过的党章中曾提出“党员个人服从组织,少数服从多数”,“下级服从上级,全党服从中央”。有鉴于此,今后如果我们党能够改为更加精确的提法,不仅对于发展党内民主大有好处,而且对于国际共运也会有积极影响。

党代表大会年会制、 常任制的由来和意义^①

党的十六大报告指出：“党内民主是党的生命”，要“以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点”，要“扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点。积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。”为了深入理解十六大关于党内民主的这些重要论断，就要正本清源，溯流寻根，从马列主义、毛泽东思想、邓小平理论关于党建学说的高度，彻底认清共产党代表大会年会制、常任制的由来和意义。本文试作简要概述。

201

一、马克思恩格斯开创的党代表大会年会制

政党是现代政治文明的创新产物和现代民主政治的重要载体。政党是代表一定阶级、阶层或社会集团的利益，旨在执掌或参与国家政权以实现其政纲的政治组织。它是在现代资产阶级反对封建贵族地主阶级的社会革命取得胜利后在议会斗争中逐步形成的，它又是现代资本主义商品市场经济竞争中的重要政治工具。我认为政党的特性可以高度概括为五点，即阶级性、政治性、组织性、民主性和前沿性（站在政治斗争的前沿）。其中最重要的是民主性，这正是现代政党区别于古代贵族政治组织和奴隶、农民、游民政治组织的高明之处。由此决定了政党政治也具有五个特性，即公开性、群众性、竞争性、选择性和轮替性。政党和政党政治的出现，使政治斗争从秘密谋划、暗箱操作、突然袭击、残酷凶杀变为平等竞争、公开对阵、诉诸群众、票箱定夺。可见，这是现代政治文

^① 应约为中共中央党校主办《中国党政干部论坛》而写，载该刊2004年第2、3期。

明的进步和现代民主政治的体现。

既然民主性是现代政党的最重要特性,所以现代政党的权力中心不应在个别领导人,而在经由党内民主选举产生的代表机关。可是资产阶级政党常有党魁破坏党内民主、擅自个人专权的现象出现。这正是资产阶级民主虚伪性、欺骗性、狭隘性、投机性和自私性的表现。无产阶级民主理应继承资产阶级民主的精华,摒弃其糟粕,开创更新型的、高级的民主形态。马克思恩格斯于1847年参与创建世界上第一个无产阶级政党——共产主义者同盟时,即明确提出建党的民主制原则。他们不仅主张党的各级委员会均由党员民主选举产生,并且可以随时撤换,而且强调党的权力中心在党代表大会,不在中央委员会。在他们积极参与起草的党章中明文规定:“代表大会是全盟的立法机关”,“最高权力机关”,“中央委员会是全盟的权力执行机关,向代表大会报告工作。”“中央委员会同各总支部保持联系,每三个月作一次关于全盟状况的报告。”“中央委员会得出席代表大会,但无表决权。”^①马克思恩格斯认为,党代表大会既然是党的最高权力机关,它就必须实行年会制,即每年召开一次党代表大会。为此,党章第33条写明:“代表大会于每年8月举行。遇紧急状况中央得召集非常代表大会。”^②这是因为只有实行代表大会年会制,才便于党根据客观形势的变化,群策群力,集思广益,分析形势,总结经验,确定任务,采取对策,及时调整,减少失误。

1847年6月2日在伦敦召开共产主义者同盟第一次代表大会,恩格斯作为巴黎支部代表赶来出席大会。大会闭幕后由大会主席卡·沙佩尔、秘书威·沃尔弗给同盟盟员发出的通告信综述了大会内容。其中说道:“大会没有任何争议就一致认为:必须重复召开在这里首次召开的代表大会,定期地召开这样的代表大会,并且在保留各支部批准权的条件下把同盟的全部立法权移交给代表大会。”^③即是说,大会一致通过了马克思恩格斯所主张的代表大会年会制的党章草案。于是立即产生一个新问题,按党章规定,

① 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第574—575页。

② 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第574—575页。

③ 《马克思恩格斯全集》第42卷,人民出版社1979年版,第431页。

“代表大会于每年8月举行。”6月刚举行第一次代表大会,8月又要举行第二次代表大会,时间实在过于紧迫;如果延至翌年8月举行二大,既违背党章,又相隔过长。为此,大会上有一位代表提出一个折中立案,即在6个月后召开二大,大会采纳了这个建议,定于1847年11月底12月初举行二大,主要议题是经征求各支部意见后最后正式通过党章,同时由大会议论通过关于党纲的原则性决议。后来马克思作为布鲁塞尔支部代表出席在伦敦召开的二大,他在大会连续十几天的辩论中捍卫并且阐述共产主义新理论,使得所有的分歧和怀疑终于都消除了,一致通过了新原则。大会委托马克思恩格斯起草党的纲领,这就是随即于1848年2月发表的划时代的名著《共产党宣言》。

马克思恩格斯为什么按照民主原则制定了党代表大会年会制的方案呢?这并非他们冥思苦想出来的,而是借鉴了现代民主政党政治文明的成果。我认为这是参照了三方面的历史经验。第一,1836年成立的德国工人的正义者同盟,其中央权力机关称为人民议事会,地方组织为支部和区部,各级组织领导人任期都是一年,按盟章规定每年5月开会进行改选。1847年6月,正义者同盟改组为共产主义者同盟,决定每年8月召开代表大会正是继承了正义者同盟每年5月开会改选的传统。第二,英国工人于1840年成立“全国宪章派协会”,为争取实现“人民宪章”而斗争。恩格斯称宪章派为“近代第一个工人政党”^①,该党建有从中央到地方基层的组织,实行民主制的组织原则,从1840年到1848年先后召开了八次全国性的代表大会,集中各地工人代表的意见,商定协会的方针政策。马克思恩格斯同宪章派领导人哈尼、琼斯等有多年交往。宪章派实行代表大会年会制的经验给人以有益的启迪。第三,19世纪30年代英国正式建立了两个资产阶级政党,即1833年的保守党(其前身是形成于1679年的托利党,托利是爱尔兰语,意为歹徒)和1839年的自由党(其前身是出现于1679年的辉格党,辉格是苏格兰语,意为盗马贼)。这两党成立后为了在议会斗争中争权夺利、一决雌雄,都实行议会外宣传和组织工作机关的年会制,每年开会及时分析形势、调整对策,供领导人决策参考,并且尽力争取选民,以击败反对党。英国资产阶级政党创始的这种年会制也

① 《马克思恩格斯选集》第3卷,人民出版社1995年版,第712页。

值得参考。

马克思恩格斯设想的共产党代表大会年会制的创举,在共产党尚未执政的条件下很难实现。共产主义者同盟在创建之初的1847年曾经举行了两次代表大会,然而1848年欧洲大陆法、德、奥、意等八国先后爆发资产阶级民主革命,马克思恩格斯率领大部分盟员回到德国投身革命。1849年革命失败后,他们又回到伦敦重新恢复共产主义者同盟中央的工作。革命低潮时反对派加紧镇压,不但党代表大会无法召开,而且同盟被迫于1852年11月17日宣布解散。然而他们开创的共产党代表大会年会制的优良传统,在世界共产主义运动史上有深远影响。1864年成立“国际工人协会”,这是第一个国际工人的政党性政治组织(后来史称“第一国际”)。马克思在他起草的《国际工人协会共同章程》中依然规定:“每年召开由协会各支部选派组成的全协会工人代表大会。”^①但是“第一国际”在它存在的12年间,实际上只召开过五次代表大会、三次代表会议。1869年建立的德国社会民主工党实际上是国家民族范围内的第一个共产党。该党在1869年爱森纳赫代表大会上通过的党章第7条明文规定:“党的代表大会每年至少举行一次,会上讨论和决定同党有关的一切问题。”^②从1869年至1914年该党破产为止,这45年之中有33年处于合法斗争的在野党地位,坚持实行党代表大会年会制,召开了三十三次党代表大会。可是有12年之久该党被俾斯麦政府的“反社会党人法令”取缔,无法在国内公开活动。即便处境维艰,该党依然想方设法在国外先后举行了四次党代表大会。恩格斯晚年在致德国党中央主席倍倍尔的信中还强调指出:“应当坚持每年召开一次党代表大会……让全党哪怕一年有一次发表自己意见的机会,一般说来也是重要的。”^③

总之,马克思恩格斯开创的党代表大会年会制的党内民主制的传统,非常值得重视。

二、列宁实行党代表大会年会制的历史经验

俄国社会民主工党成立于1898年。因处于沙皇专制政府统

① 《马克思恩格斯选集》第2卷,人民出版社1995年版,第610页。

② 高放等主编:《国际共产主义运动史文献史料选编》第2卷,中国人民大学出版社1983年版,第46页。

③ 《马克思恩格斯全集》第38卷,人民出版社1972年版,第474页。

治下,党长期难以正常开展活动,所以列宁于1903年7月第二次党代表大会召开前夕提交的党章草案第二条规定:“党的最高机关是党代表大会。代表大会由中央委员会召开(尽可能至少每两年一次)。”^①大会采纳了这个意见,写进了正式通过的党章。在这次大会上由于对党纲、党章认识的分歧,党内形成了布尔什维克(俄文意为多数派)和孟什维克(俄文意为少数派)两派,即革命路线派与改良路线派。1905年4月,布尔什维克单独召开党的三大,新党章第二条就改为:“党的最高机关是党代表大会。代表大会由党中央委员会召开,每年一次。”^②即从1905年起列宁才转而决定要实行代表大会年会制。1906年4月,布尔什维克与孟什维克两派联合举行统一的第四次党代表大会,新党章依旧坚持“定期代表大会由中央委员会召开,每年一次。”^③同年9月,列宁收到孟什维克“南俄代表会议”通过的组织章程,其中补充了这样一条新内容:“党的最高机关是党代表大会,代表大会尽可能每年召开一次。”列宁十分高兴,当即著文表明:“我们热烈欢迎这一改进。”^④然而,由于1905年俄国第一次资产阶级民主革命失败,沙皇专制政府加强迫害,党代表大会年会制无法坚持。尽管1907年4月在伦敦召开的五大通过的党章仍然规定代表大会每年召开一次,实际上延至1917年7月才举行党的六大。

1917年十月革命胜利、布尔什维克党成为执政党后,在列宁领导的头6年,即使有过14个帝国主义国家的武装入侵和国内激烈的内战与叛乱,在腥风血雨的恶劣环境下,列宁始终坚持党代表大会年会制,从1918年至1923年先后定期举行了六次党代表大会,即从党的七大到十二大。如果说列宁的做法与马克思恩格斯的设想有什么不同的话,那就是把原定“代表大会于每年8月举行”,改变为每年3、4月举行、一年之计在于春。每年春天集中全党智慧,制定施政纲要,再提交全俄苏维埃代表大会审议和具体化,变成为国家政权机关的决议,这是体现党对国家政权机关领导的一种制度创新。

列宁不仅坚持实行党代表大会年会制,而且就如何开好党代

① 《苏联共产党章程汇编》,求实出版社1982年版,第1页。

② 《苏联共产党章程汇编》,求实出版社1982年版,第7页。

③ 《苏联共产党章程汇编》,求实出版社1982年版,第11页。

④ 《列宁全集》第11卷,人民出版社1987年版,第309页。

会、如何使党代会充分发扬党内民主、如何使党代会成为党的最高权力机关、如何切实贯彻执行党代会的各项决议,作出了表率,进行了探索。依我个人学习体会和研究心得,主要有如下十点。

第一,会前由委员会和地方党组织进行大量准备工作。中央要确定大会主题与议程,指派主要报告人,通过向党代会提出的建议,中央机关报《真理报》出版“争论专页”,倡导争鸣;各省、州、边疆区和部队要先召开党代会,讨论大会主要议题、提出建议、选出有表决权的代表、邀请有发言权的代表。(俄国党从1903年二大起党代表就分为有表决权代表和有发言权代表两类。通常前者多于后者,但是也有例外,如七大前者47名,后者59名。)

第二,每次党代会都由列宁代表党中央作政治报告和主要问题报告。列宁都不是照念长篇大论的事先写好的书面稿子,而是按照提纲生动活泼地进行讲解。1918年列宁在七大的报告中甚至有这样一句插话:“大会秘书和速记员不必把这句话记录下来。”^①1923年要开十二大,列宁因病不能与会,还专门撰写并口述了《给代表大会的信》,这就是后来被称为《列宁政治遗嘱》的重要遗言。

第三,列宁在十一大上报告中指出:“作中央委员会的政治报告,不应当光谈报告年度内做过什么事情,而且应当指出报告年度内有哪些主要的、根本的教训,以便正确规定我们下一年政策,从过去一年里学到一点东西。”^②因此,在会上不能光是炫耀成就,歌功颂德,而要善于自我批评和开展互相批评。

第四,把马克思主义、共产主义理论与当前本国实际相结合进行决策,由于认识有所不同,因此在党代会上要开展热烈讨论甚至争论。党代会的每天会议,全部都是大会发言,其中有人插话,有人反驳,有笑声,有掌声。每年会议都洋溢着自由、民主的气氛。

第五,在党代会上可以发表不同意党中央决策的意见,甚至可以单独发表与党中央主报告意见相反的副报告,把主副两个报告提交全体代表讨论。例如在1918年七大上,列宁在主报告中主张同德国签订割地赔款的布列斯特和约,以便退出战争,巩固政权。随后布哈林在副报告中坚持对德作战,反对签订屈辱的和约。大会经过争论,最后以30票赞成、12票反对、4票弃权通过了列宁的

① 《列宁全集》第34卷,人民出版社1985年版,第29页。

② 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第659页。

报告。

第六,在党代会上有不同意见的自由争论是正常的、大有好处的。然而在七大、八大、九大、十大上都出现了“左派”共产主义者、军事反对派、民主集中派、工人反对派等派别活动。为此,列宁在十大上专门起草了关于党的统一的决议,严禁党内有组织、有纲领的派别活动,同时“决定要经常地出版《争论专页》和专门文集,力求就问题的实质来进行批评”,“也将继续不断地采取一切手段并试验各种新的办法,来反对官僚主义,扩大民主,发扬自主精神”^①。

第七,党代会召开过程中在《真理报》上及时发表一些重要讲话,党代会结束后除了由党代表向本地区党员口头传达大会具体情况外,还要尽快把大会全部文件和所有代表的发言速记记录汇编成册,通常在当年就公开正式出版。以使全党党员和全国人民都能详尽了解党代会内情。执政党党代会的公开性是党内民主和人民民主的要求和表现。

第八,为了弥补党代表大会年会制的不足,列宁还开创了党代表会议年会制。党代表会议是由党中央召集各省委员会和各民族地区委员会的代表组成的。其规模与职权都比党代表大会小一些,1919年12月决定,每3个月召开一次党代表会议,1921年3月又改为每年召开两次,1922年8月固定为每年召开一次,即也实行年会制。通常在两次代表大会之间召开,为两次代表大会起桥梁和枢纽转折作用,避免权力过度集中到中央委员会。

第九,由党代会选举产生的中央委员会是党代表大会的执行机关。为了加强党中央的集体领导和分工负责,1919年12月规定,每月至少召开两次中央全会,1922年8月改为每两个月召开一次。从1919年3月起,中央委员会设三个下属机构,即政治局、组织局和书记处,分管政治、组织和日常工作,它们每两周要向中央报告工作一次。党中央不设主席,列宁只是五个政治局委员中的一个。1922年4月,书记处增设总书记一职,由斯大林担任,他只是书记处的首脑。同年底,鉴于斯大林独揽大权,脾气粗暴,列宁即向党代会写信建议调离其职务^②。

第十,为了加强对中央委员会的监督,1920年9月成立了中央

① 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第471页。

② 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第745—746页。

监察委员会,它由党代表大会选出,与中央委员会平行,向党代会负责并报告工作。其职责是同党内官僚主义、升官发财思想以及党员滥用职权的行为作斗争,接受审理各种申诉和控告。列宁临终前还提出:中监委“应该不顾情面,应该注意不让任何人的威信、不管是总书记还是某个其他中央委员的威信,来妨碍他们提出质询,检查文件,以至做到绝对了解情况并使各项事务严格按照规定办事。”^①

列宁晚年还想用扩大中央委员会工人成分比重、建立党的最高代表会议等办法,来发展党内民主、弥补党代表年会制的不足,然而他还没有想到实行党代会常任制。

1924年1月列宁溘然长逝后,斯大林保住了总书记的位置。他在当年和翌年还照常举行党的十三大和十四大。可是十五大却延长一年,到1927年才召开。为了给这种破坏年会制优良传统的做法制造合法根据,十五大“对党章作如下修改:党的全国代表大会至少要每两年召开一次”^②。然而,斯大林照样违背党章,党的十六大推迟到1930年才召开,党的十七大更拖迟一年,到1934年才召开。十七大的新党章又把党代会改为“至少每三年召开一次”。而十八大又拖延5年,至1939年才召开,十九大更相隔13年之久,到1952年才召开。斯大林不仅破坏党代会年会制,而且也改变党代表会议年会制和中央全会定期开会制,把党的权力中心转移到政治局,政治局也经常不开会,实际上实行总书记个人集权制。更为严重的是,斯大林把党内持各种不同观点的人都作为敌我矛盾清洗出党,甚至判刑、处决,取消党内民主自由,搞个人崇拜、一言堂,把不断延期召开的党代会变为对党中央和领袖歌功颂德的大会,还把专门监察党中央的中监委变为监督地方党组织是否贯彻执行中央决议的、从属党中央领导的机构。斯大林实行个人集权制和领导职务终身制,其后果是极其严重的。

三、我们党实行党代会年会制、开创常任制的曲折历程

中国共产党建党之初,尽管处于地下秘密斗争环境,遵照马列主义建党学说,依然坚持党代表大会年会制。在1922年党的二大

^① 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年版,第782—783页。

^② 《苏联共产党决议汇编》第3分册,人民出版社1966年版,第421页。

制定的第一个党章中即明文规定：“全国代表大会每年由中央执行委员会定期召集一次。”^①1923年党的三大、1925年党的四大和1927年政治局会议前后三次关于党章修正案，都重申了上述规定^②。1928年党的六大通过的新党章照样规定：党的全国代表大会“按通常规例，每年开会一次。”^③在实践中，从1921年至1928年，7年之中我们党举行了六次代表大会，基本上实行年会制（只有三大与四大相隔一年又七个月，四大与五大相隔两年又三个月）。这六次党代表大会都及时总结经验，针对形势的变化制定新的方针政策，从而提高了党的领导能力和水平。尽管1928年六大重申党代会年会制，但是因处于战争环境，被迫延迟17年，到1945年才召开七大。七大修改党章，考虑到年会制难以执行，才改为党的全国代表大会“在通常情况下，每3年召集一次”^④。可是实际上相隔11年到1956年才举行八大，这严重忽视了党章的规定。

细读毛泽东著作，就会发现他有时还是很重视党代表大会的。他亲自参加过党的一大、三大、五大，还在三大上当选中央委员兼党中央秘书，在五大上当选中央候补委员，六大他虽然不是代表，仍然当选中央委员。他后来回忆往事时颇有风趣地说：“第一次代表大会我到了。第二次代表大会没有到。第三次代表大会是在广州开的，又到了，被选为中央委员。大概我这个人逢双不吉利。第五次代表大会到了，当候补代表”，“只有发言权，没有选举权”，“当候补代表，也很好，被选为候补中央委员。这对于我有坏处没有呢？我说是有好处，没有什么坏处”^⑤。“我是‘一三五不论，二四六分明’，逢双数的大会，我都没有参加。五次大会我参加了，但没有表决权。我当时身为农委书记”^⑥。经过历史的考验与群众的选择，到1945年毛泽东主持了党的七大，并且第一次当选中央委员

① 《中国共产党党章汇编》，人民出版社1979年版，第7页。

② 《中国共产党党章汇编》，人民出版社1979年版，第12、18、24页。

③ 《中国共产党党章汇编》，人民出版社1979年版，第42页。

④ 《中国共产党党章汇编》，人民出版社1979年版，第54页。

⑤ 《关于第八届中央委员会的选举问题》，见《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1999年版，第104—105页。

⑥ 《中国共产党第七次代表大会的方针》，见《毛泽东文集》第3卷，人民出版社1996年版，第300页。这里所说“一三五不论，二四六分明”是借诗词格律中用字平仄要求的规律来说明他在六次代表大会的不同处境。

会主席。1948年9月8日,他在中央政治局会议上的报告中从马列主义党建理论的高度总结党的历史经验时明确指出:“实现党内民主的办法,是实行代表大会及代表会议的制度。我们党内是有民主的,但是还不足或者缺乏,现在要增加。办法是用代表大会、代表会议代替干部会议。”^①到1955年3月我们党召开了建国后的第一次全国党代表会议,1956年9月举行党的八大。

1956年的八大真可以说是时来运转,否极泰来。我们党不仅恢复了早年的党代会年会制,而且在总结国内外历史经验的基础上开创了党代会常任制。总结国际经验,主要是1956年2月苏共二十大揭发批判了斯大林搞个人崇拜、破坏党内民主的错误。斯大林错误的具体表现之一就是1924年列宁逝世后,他从1925年起越来越严重地取消列宁身体力行的党代表大会年会制,把党代会从相隔两年、3年、4年、5年,以至拖延到相隔13年之久才召开(1925年十四大、1927年十五大、1930年十六大、1934年十七大、1939年十八大、1952年十九大)。不召开党代会,实际上是把党的权力中心从党代会转交到党中央;中央长期不开会,权力中心又转到政治局;政治局长期不开会,便于总书记实行个人集权制。因此斯大林晚年错误愈益严重而无法纠正。总结国内经验,主要是我们党从七大到八大也相隔11年之久未开党代会。那么今后究竟应该怎样加强党代会的作用呢?毛泽东在筹划八大时解放思想,实事求是,联想、首创了一个好办法,即党代会不仅坚持年会制,而且实行常任制。他于1956年4月28日《在中共中央政治局扩大会议上的总结讲话》中,讲到八大要修改党章时指出:“是否可以仿照人民代表大会的办法,设党的常任代表。我们有人民的国会,有党的国会,党的国会就是党的代表大会。我们已经有10年(实际上是11年——引者注)没有开党的代表大会了,有了常任代表制度,每年就非开会不可。是否可以考虑采用这个办法,比如5年一任。这还没有写到党章草案上去,提出来请大家考虑,看是否可以。”^②毛泽东的这个理论创新和制度创新的建议,立即得到党中央领导集体的一致赞同。同年8月27日,毛泽东在审读党中央秘书长邓小平负责起草的修改党章报告稿时,肯定了新党章在具体内容上

① 《毛泽东文集》第5卷,人民出版社1996年版,第137页。

② 《毛泽东文集》第7卷,人民出版社1999年版,第54页。

有了很多改变,同时加写了“其中包含一些带有原则性的改变”^①14个字批语。我认为恢复党代会年会制、开创党代会常任制就是带有原则性的改变。9月15日毛泽东主持的党的八大开幕。邓小平在翌日所作的《关于修改党的章程的报告》中指出:为了彻底克服长期不召集党代表大会这个缺点,“把党的民主生活提高到更高的水平,党中央委员会在党章草案中,决定采取一项根本的改革,就是把党的全国的、省一级的和县一级的代表大会,都改作常任制,多少类似各级人民代表大会那样”^②。即全国代表大会每届任期5年,省级代表大会每届任期3年,县级代表大会每届任期2年。这三级党代表大会一律每年开会一次,即实行年会制。每隔5年、3年、2年换届时才改选代表,即实行代表常任制。从邓小平的报告可以看出,这种年会制加常任制的办法有五大好处:第一,大大减少了年会制每年选举代表的负担;第二,由于实行年会制,每年的会议可以开得简便一些;第三,党的最重要决策都要经过一年一度的代表大会讨论,党中央和省、县三级委员会每年必须向它报告工作,听取它的批评,答复它的询问;第四,便于常任的代表经常联系各选举单位的党员群众和人民群众,集中他们的意见和经验,使他们在代表大会上有很大的代表性;第五,使党代表在党代会闭会后仍然可以采取适当方式监督党委机关的工作。总之,“代表大会常任制的最大好处,是使代表大会可以成为党的充分有效的最高决策机关和最高监督机关,它的效果,是几年开会一次和每次重新选举代表的原有制度所难达到的”。“因此我们认为,这种改革,必然可以使党内民主得到重大的发展”^③。可以说,如果党代表大会常任制真正能够持续、持久地得到实现,那么党的权力中心就会从各级党委转到党代表大会,全体党员及其选出的党代表就会成为党的权力主体,党的决策民主化和科学化就有根本保证,即便决策失误也会较快得到纠正,党的领导人滥用权力的现象就会大大减少。那时,党的领导人出席党代会就不会只是兴高采烈,谈笑风生,而且还会神色紧张,心情沉重,甚至出一身冷汗。那时,党内民主得到充分发扬,全党就会充满生机与活力。那时,党的权力结构就会

① 《建国以来毛泽东文稿》第六册,中央文献出版社1992年版,第187页。

② 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第233页。

③ 《邓小平文选》第1卷,人民出版社1994年版,第233页。

变为稳如泰山的正金字塔型。可见党代表大会常任制在实践中是使党永葆青春的法宝,在理论上是对马列主义建党学说的重大新发展。

遗憾的是,从1957年起我们党指导思想转向“左”的方面,代表大会常任制未能得到正常贯彻执行。八大二次会议在1957年就没有召开(有反右派斗争这么重大的事也不召开),而是延至1958年5月才举行。在这次会议上,代表们难以自由讨论、民主决策,结果通过了急于求成的社会主义建设总路线。八大三次会议在1959年又没有召开(有反右倾运动这么重大的事也不召开),本来拟于1960年7月6日举行,此前出现了苏共在布加勒斯特会议上对我党发起突然攻击这么重大的事情,但6月26日中央却决定会议延期。实际上后来再也没有召开。直到1969年4月才举行九大,这与八大二次会议又相隔11年之久。然而江青却对如此为延期召开九大进行拙劣的诡辩。她说:“开会的时机要有利于‘以毛主席为首的无产阶级司令部’”,“文革”中揪出的许多叛徒、特务、反革命修正主义分子,“这些人都是第八届中央委员会的成员,如果是在‘文革’前召开九大,那么,他们中的绝大多数人,都将进入第九届中央委员会,有的还会进入核心领导机构,这样就会大权旁落,‘毛泽东的革命路线’岂不也要落空?”现在“再开九大,进入中央的自然都是‘忠于毛主席革命路线的人了’”^①。这种说法完全是颠倒是非,掩盖实质,不值一驳。九大在极左路线支配下,通过的新党章全部否定了八大的年会制与常任制,而规定“党的全国代表大会,每五年举行一次。”这种规定已经超过了斯大林,也早于勃列日涅夫。斯大林在1952年苏共十九大通过的党章中规定党代表大会每4年召开一次,到勃列日涅夫担任党中央总书记时于1971年苏共二十四大又改为每5年召开一次。

四、鉴往知来,党代会常任制必将在神州大地遍开神奇之花

往者已矣,来者可追。1978年我们党端正了思想路线,实行改革开放。我于1980年12月26日在中国政治学学会成立大会上的

^① 引自迟泽厚《中共“九大”内幕琐记》,载《炎黄春秋》(北京)2003年第3期,第42、43页。

发言就提出要实行党代会年会制。1982年4月12日在北京地区理论座谈会上我以《要重视发扬党内民主和端正党风》为题,郑重向党中央提出要恢复党的八大好传统、实行党代表大会年会制和常任制的建议。(当时只作为会议简报往上送。以上两文现已收入本书)随后我又多次撰文,而且还有众多学者都呼吁实行年会制与常任制。最近读到《求是》杂志主办的《红旗文摘》2003年第22期,载有长沙市委党校徐少兵同志写的《党的代表大会常任制:争论及其评论》,对我国理论界近二十年来对常任制这一重大问题的争论过程和主要论点作了很好的综合与分析。他在文中引述了我于1982年至1997年提出实行年会制和常任制的主张后指出:“十五大结束后,高放教授撰文就加强和改进党的建设,提出了一系列极为深刻的思想观点。”“高放教授的这些研究成果,吸引了一些学者对此问题进行深入研究。”我在这里还要补充说明的最重要的情况是:在1982年9月党的十二大召开之前,本来在修改党章草案中曾经提出,党的全国代表大会和省、县级代表大会,都实行常任制,每届任期都是5年,这5年中间最少应该召开两次全体会议。即使这样还不是实行年会制和常任制的方案,最终也没有被当时主要的领导人所接受,结果十二大通过的新党章依然是规定“党的全国代表大会每5年举行一次”。为什么十二大没有采纳年会制和常任制的意见呢?当时主持修改党章工作的胡乔木在回答新华社记者提问时,讲了三点理由:第一,八大规定的年会制只召开了两次,这就从实践上证明很难行得通;第二,党代会主要是确定一个阶段内党的路线方针政策、产生比较稳定的领导机构,因而不需要也不可能每年都开会;第三,常任制的党代表,其任务和职权难以明确妥善规定,甚至会使各级党委的工作不必要地复杂化。其实这三点理由都难以成立。我于1988—1989年间在几个党建研讨班上所作的《无产阶级政党实现民主集中制的历史经验》的报告中,曾经不指名地逐条提出不同看法(此文也已收入本书)。关键还在于党的领导人较长期从理论与实际的结合上还没有充分认识到党代会年会制、常任制的重要性和迫切性。

总之,我认为党代表大会年会制是马列主义建党学说的重要内容,党代表大会常任制是毛泽东思想、邓小平理论对马列主义建党学说的重大新发展。江泽民同志在2001年庆祝建党80周年的讲话中,在重点阐发“三个代表”重要思想时,鲜明提出“要充分发

扬党内民主”，“继续推进政治体制改革，发扬社会主义民主政治”。在十六大报告中他进而强调要“完善党的代表大会制度”，要“扩大在市、县进行党的代表常任制的试点”。可以说，实行党代表大会常任制也是切实落实“三个代表”重要思想的重要途径。经过多处试点和各方面艰苦努力，我们深信党代表大会常任制必将在神州大地遍开神奇之花，由此带动中国特色社会主义臻于胜境。

党内民主建设还要费大力气、 行大动作^①

——评介《中国共产党党内民主研究》

党内民主是党的建设中一个非常重大和关键的问题。在我们党的历史上,是否有党内民主直接决定了党的事业的兴衰成败。党的十六大文件把“党内民主”提到“是党的生命”的高度。足见这是一个重大课题。中央党校《理论前沿》副主编许冬梅的这本近著(党建读物出版社2004年10月新出版,共19万字,分五章),既回顾历史、针对现实,又纵览世界、展望未来,以宽广的视野对党内民主这个重大课题作了有重点的剖析。

在回顾历史方面,此书全方位概述了党史三个时期,即新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期以及改革开放时期党内民主建设实践及主要特征。从中可以看出,在党的三大至五大之间,1927年三湾改编至1929年古田会议、1935年遵义会议至1945年七大、1949年建国至1956年党的八大以及改革开放以来,党内民主都较为健全,因此党的事业蓬勃发展。反之,党内三次家长制的统治(即建党初期、土地革命时期和“文革”时期)愈益严重破坏了党内民主,给党的事业造成越来越大的损害。在分析党内家长制的根源时,书中追溯到中国历史传统中封建专制主义、小农经济小农意识和儒家文化的负面影响,这是深刻的见解。

此书总结历史经验旨在解决现实问题。作者立足现实,环顾社会主义市场经济的深入发展对党内民主提出的新挑战,正视党的领导方式和执政方式的转变对党内民主提出的新要求,强调党内民主建设要以保障党员民主权利和确立党员主体地位为重点,要加强和推进党内民主制度创新,如,健全党内选举、监督、集体领导和党代会常任制、改革和完善干部选任制度等等。这些对策建

215

^① 载中共中央党校主办《学习时报》2004年11月29日第5版。

议都是切合实际的,颇有新意的。尤其是在“后记”中作者指出:党内民主“关键要从改革党内选举制度做起”,这是真正点明了要害和起点。可惜书中对此未能深入展开探讨。

作者还以世界眼光来看党内民主问题。中共是以苏共为榜样建立起来的,苏共又通过控制共产国际领导各国共产党。因此,苏共在列宁时期初创的党内民主制和后来在斯大林时期严重破坏党内民主制,如破坏党代会年会制、破坏党的集体领导制、实行个人专断制等等,都对我们党有正面和负面的影响。苏共由于长期盛行个人专断制,最后在戈尔巴乔夫后期极端民主化泛滥,招致苏共丧权亡党,其教训是深刻的。作者另从当今对外开放的国际环境,指明在世界范围的大发展、大变动、大调整面前,要善于借鉴一些国家大党、老党、小党,长期执政的党因缺失党内民主、决策失误而纷纷落马倒台的教训,这是很有见地的。

作者既从宏观角度看到当今党内民主建设水平已达到前所未有的高度,又从微观角度看到“党内一些现行制度仍存在一些不足,局部甚至还比较严重,例如,极端民主化和高度极权化倾向,干部选拔与任用制度有缺陷,党内监督制度难以落实,党代会和常委会运行机制不健全”等。展望未来,可见党内民主建设依然任重道远。再加上书中没有谈到的党内权力结构长期不合理(权力中心不在党代表大会,而在党内少数甚至个别领导人),根深蒂固的种种“左”的观念难清除,广大党员马克思主义水平不高、民主素养不够等因素,从当今实际出发,鉴往知来,应该说党内民主建设还要费大力气,行大动作,才能逆流而进。书中多次用“高度集权”来说明党内民主的欠缺,最好改为“过度集权”,这一字之差含义大不一样。仅此一点,可见对党内民主和体制弊病的认识还有待提高。

总的看来,从上述历史、现实与未来的纵向连贯以及党内、国内、国际的横向交融这样两个层面来看。此书不失为研究党内民主这一重大课题的视野宽广、内容丰富的一部力作。

党内民主是民主执政的首要关键^①

——对修改现行中共党章的十点建议

2004年9月党的十六届四中全会关于加强党的执政能力建设的决定,强调必须坚持科学执政、民主执政与依法执政。依我体会,这是党总结执政规律的三大法宝。科学、民主、法治三者有紧密的内在联系:科学是民主和法治的向导,民主是科学和法治的源泉,法治是科学和民主的保证。相比之下,民主执政明显滞后,难度最大。当今和今后要大力加强民主执政的力度,着力加强这一薄弱环节,才能使执政的三大法宝发挥同等的威力,进而形成超级的合力,为我们党的执政再创辉煌的业绩,并且避免重大的失误。民主执政滞后与犯难有多方面的原因:一、我国两千多年来封建专制主义的历史影响,二、我国长期受到发达资本主义国家压迫和压力的国际影响,三、我党长期受到苏共和苏联过度集权模式的外来影响,四、我党长期处于战争和高度战备状态的环境影响。

社会主义民主包括三个方面内容:共产党党内民主、全社会的人民民主和共产党与各民主派之间的党际民主。其中,党内民主是前提条件,因此要实现民主执政,首要关键在于要发展党内民主。党内民主长期不足,除了上述民主执政滞后与犯难的四个方面原因之外,还有长期以来因党章规定不准确和广大党员马克思主义水平不高所造成的思想影响。看来要大力发展党内民主,现行党章应做一些修改,以健全党的组织制度和权力结构。以下就我个人二十多年来长期专门研究和深入思考的问题,坦陈己见,提出建议,仅供领导参考。不久将要召开党的十七大,现在就应该为

217

^① 本文是应约为参加2005年6月间在北京召开的一次关于共产党执政理论研讨会而写,在会上讲了重点之后受到广泛欢迎和重视。载《中国经济论坛文稿》(内部刊物),2005年第4期。公开发表于《聊城大学学报》(社会科学版)2005年第6期(12月版)。

迎接十七大,为十七大修改党章作思想上、理论上与舆论上的准备。

政党是近现代资本主义社会阶级斗争、社会化大生产和商品市场经济竞争的政治产物。政党这种政治组织通常具有五个特性:阶级性、政治性、组织性、民主性和前沿性(站在政治斗争的最前列)。其中民主性最为重要,这是政党区别于古代贵族、奴隶、农民等各个阶级政治组织的最主要之点。无产阶级政党、共产主义政党应该具有比各种资产阶级政党、小资产阶级政党更加充分的党内民主。由于上述种种原因,我们应该看到当今我们党内民主是不够充分的,对此要大力改进。以下我谨对修改现行党章,提出十点建议。

一、党的最高权力机关只能有一个,即党的全国代表大会

马克思、恩格斯于1847年创建第一个共产党——共产主义同盟,盟章明文规定:代表大会是“全盟的立法机关”、“最高权力机关”,而“中央委员会是全盟的权力执行机关”^①。俄国党在1898年一大的决议中也规定:“由党代表大会选出的中央委员会是党的执行机关。”1903年由列宁起草的二次党章以及后来的党章都规定“党的最高机关是党代表大会”。从1919年起俄共党章还写道:代表大会是党的“最高领导机关”,各级党委会是代表大会的“执行机关”^②。可见“最高机关”、“最高领导机关”与其“执行机关”是有区别的,不可等同、并列起来。而我们党从1922年党章起,一直把党代表大会与中央委员会并列为党的“最高机关”,以后历次修改的党章都是这样规定,有区别仅在于从1945年七大起把“最高机关”、“最高权力机关”改写为“最高领导机关”。十六大党章第十条第三项规定:“党的最高领导机关,是党的全国代表大会和它所产生的中央委员会”。这种一个政党有两个最高机关、两个最高领导机关的提法是不合适的。应该按照马列主义建党学说,规定党的全国代表大会是党的最高权力机关,党中央委员会是党代表大

① 《马克思恩格斯全集》第4卷,人民出版社1958年版,第574、575页。

② 《苏联共产党章程汇编》,求实出版社1982年版,第1、4、18、19页。

会的执行机关^①。

二、要“全党服从大会”，而不是“全党服从中央”

既然党的最高权力机关只能有一个，即党的全国代表大会，那么在党内民主规则中就必须强调“全党服从党的全国代表大会”（可简称为“全党服从大会”）。可是由于我们党革命战争环境中党代表大会不能按期召开，党中央实际上代行党代表大会的职权，所以在1938年党的六届六中全会上毛泽东强调“全党服从中央”（马克思、恩格斯、列宁从未这样说过）。这个提法的本意是“全党服从党中央委员会”。可是在实践中却逐步演变为全党服从中央政治局、全党服从政治局常委、全党服从党中央领袖个人。到1956年八大修改党章时，显然已经发现“全党服从中央”的提法不妥，所以修改为“全国各个组织必须统一服从全国代表大会和中央委员会”。从十二大起，直到十六大党章第十条第一项的提法又略加修改，即在“各个组织”之后，另加上“全体党员”，全文是“全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会和中央委员会。”这依然是规定全党要服从党的两个最高领导机关。这种写法是不妥的。因此应该修改为“全党各个组织和全体党员服从党的全国代表大会。”中央也要服从党的全国代表大会，不得擅自改变党代会的决定，这方面的历史教训是很多的。关于民主集中制的纪律概括为五句话似乎较为全面，即少数服从多数，个人服从组织，下级服从上级，地方服从中央，全党服从大会。邓小平于1954年就用过“地方应服从中央”^②的准确提法。

219

三、要实行党代表大会年会制和常任制

既然党的代表大会是党的最高权力机关，理应实行代表大会年会制，以便每年都由党代表大会来进行决策。马克思、恩格斯创建第一个共产党就规定每年8月召开代表大会。由于党未掌握政权，当然无法实现。列宁在十月革命胜利后风雨无阻地每年春天3、4月间举行党代表大会。1924年列宁逝世后年会制传统被斯大林破坏，党代会相隔时间由2年、3年、4年、5年，一直拖到13年之

^① 详见拙文《党章中某些传统规定探微》，载《社会科学》（上海）1988年第2期。现已收入本书。

^② 《邓小平文选》第1卷，人民出版社1994年版，第199页。

久。即便如此,在1952年斯大林参加的最后一次代表大会,即十九大上,党章还是规定每隔4年召开一次党代表大会。我们党早年党章也是规定并且实行年会制,后来因战争环境,1945年七大党章才改为每隔3年召开一次党代会,实际上推迟到1956年才举行八大。八大新党章不仅恢复年会制,而且在世界共运史上开创常任制。这是毛泽东从全国人民代表大会实行年会制与常任制得到启发而倡议的,即党代表大会每届任期5年,每年召开一次大会,党代表在5年之内常任不变。这本来是对马列主义党建理论的新发展,马克思、恩格斯和列宁都未提出过,可惜后来未能坚持实行。1969年九大在极左路线干扰下改为每隔5年召开一次党代表大会。1982年十二大前我已提出建议恢复八大年会制与常任制规定,^①然而未被中央领导采纳。按胡乔木答新华社记者问解释,有三个原因:八大规定行不通;党代会任务是规定党在一个阶段的路线方针,不需要每年召开;对党代表的任务和职权及其与各级党委关系难以规定。我在1988年就已提出这三点都难以成立^②。十二大以来又经过二十多年实践检验,要坚持马列主义党建理论、要发展党内民主,理应恢复1956年八大关于党代会年会制与常任制的规定。既要实行年会制与常任制,那么在党代表大会闭会期间就应该建常设机构,即代表大会常务委员会,使常任制代表归常委会领导,而不由党委会领导,这样常任制代表才能充分发挥作用。

四、要改进党代表大会的开法

改革开放以来已召开五次党代表大会,每次都只是在会上宣读早已拟定的报告稿,分组讨论,大会通过,等等。代表大会照这种开法,真不如每隔5年举行一次为好,如果年年召开岂不是劳民伤财,不胜其烦?马克思、恩格斯和列宁参与或主持的党代表大会,都有代表在大会上发言(不是只限于在小组发言);都可以对中央委员会工作和中央领导人提出批评、质询和问责,都允许对党的理论、纲领、路线、方针和政策展开争论。在列宁时期,凡是不同意中央委员会观点者还可以在代表大会上作副报告,以便提出两个

① 详见拙文《要重视发扬党内民主和端正党风》、《无产阶级政党实现民主集中制的历史经验》。这两文都已收入本书。

② 详见拙文《要重视发扬党内民主和端正党风》、《无产阶级政党实现民主集中制的历史经验》。这两文都已收入本书。

方案供代表审议。大会上除讨论中央预定的议案外,经一定数量代表联名签署,还可以提出新的议案。党代表从下而上差额竞选产生,党代表与会前要广泛搜集所在地区和单位广大党员的意见,并带到大会上去。会后很快出版大会速记记录(苏共是每次大会后出版一大厚本),让大家都知道每个人在会上的发言内容。这样举行党代会能充分发扬党内民主,把全体党员的积极性、主动性和创造性都调动起来,能充分体现全体党员是党的自觉主人,而不仅是党的驯服工具。党章对党代会的开法应有更具体的规定。

五、关于中央委员会的地位与职权

以上已经说到,中央委员会不宜与党代表大会并列为党的最高领导机关,应该定位为党代表大会的执行机关。我们党一大通过的《中国共产党纲领》第12条就是把中央机构定名为“中央执行委员会”,二大通过的第一个党章也是把中央机构定名为“中央执行委员会”,到1927年第三次修正章程才略去“执行”二字,简称中央委员会。但是其性质与地位,应该仍然是执行代表大会决议的中央机构。俄国党在列宁执政时期的党章中具体规定了作为党代表大会执行机构的中央委员会的职权和职责(如每两个月召开一次中央全会,每两个月向党的各省委员会发一次关于自己活动的书面报告)。我们党历来党章中也有关于中央委员会职权与职责的一些规定,但是总的趋势是越写越简略,会期越隔越长,1927年规定中央全会每三个月召集一次,1945年改为每半年召集一次,1969年九大起就不写会期。1982年十二大党章规定中央全会每年至少举行一次,到十六大也还是这样规定。希望十七大党章对中央委员会的职权作出更具体的规定,以示与党代表大会的职权有区别。中央全会规定每三个月召集一次为宜,以利于发展党内民主,避免权力过度集中于政治局及其常委。中央全会的开法也要像党代表大会一样,充分体现党内民主。

221

六、关于政治局的地位与职权

马克思恩格斯建立的共产党中央,没有设政治局。列宁领导的俄国党1917年成为全国执政党后,愈益感到在中央委员会闭会之后要有常设机构来实现党的领导。从1919年3月起党中央设三个机构,即政治局、组织局和书记处,分管政治工作、组织工作和日

常工作。这三个机构都没有设首脑,都实行集体领导。从1922年4月3日十一届一中全会起,书记处增设总书记,斯大林当选总书记。1924年列宁逝世后,斯大林逐步独揽党政军三大权,并且把政治局凌驾于党中央之上,实际上成为党和国家的最高权力机关,组织局名存实亡。这种权力过度集中于政治局的体制,列宁称之为“最地道的‘寡头政治’”^①,而不是民主政治。总结苏共覆亡教训,应该把政治局定性、定位为中央委员会的常设核心机构(按1919年12月以后五次苏共新党章规定,政治局本来还只是苏共中央三个常设核心机构之一)。苏共过度集权于政治局的体制对许多国家共产党有广泛影响。我们党早期中央没有设政治局,从1927年6月第三次修正党章起在党中央才设立“政治局指导全国一切政治工作”。1928年六大党章进而规定:中央委员会“选出政治局以指导中央委员会全体会议”;1945年七大党章又规定:“中央政治局,在中央委员会前后两届全体会议期间,是党的中央指导机关,指导党的一切工作。”从1956年八大起,历次党章对政治局的地位和职权作了这样更高规定:“中央政治局和它的常务委员会在中央委员会全体会议闭会期间,行使中央委员会的职权。”然而党章并未规定中央委员会的具体职权,只把党代表大会与中央委员会并列为党的最高领导机关。按照这样规定,在党代表大会和中央委员会闭会期间政治局及其常委实际上成为党的最高领导机关,即最高权力机关。依据历史经验,政治局的职权与职责应该主要是实现中央委员会赋予的执行党代表大会各项决议的任务。它要每3个月定期向中央委员会全会报告工作,并且接受其监督与评议。

七、关于中央监察机构的地位与职权

在列宁领导下,俄共先后建立两个中央监察机构:其一是从1912年起成立中央检查委员会,由党代表大会选举产生,专门负责检查党中央会计处的财务情况,并向党代会报告,所以苏共后来在历次代表大会上都有一项党费收支情况的专项报告;其二是从1920年起另设中央区域与省三级监察委员会,也是由各级党代会选举产生,与各级党委会平行,不属各级党委会领导,专职监督各级党委成员,防止他们违法乱纪,滥用权力。列宁晚年更加强调中

^① 《列宁选集》第4卷,人民出版社1995年第3版,第157页。

监委应该不顾情面，“不管是总书记，还是某个其他中央委员的威信”，不让他们妨碍中监委按照规定办事。可是1934年后斯大林把各级监委改为归各级党委领导，从此对党中央委员以上的领导人无法监督。我们党1927年开始设监委，1928年六大取消，1945年七大规定必要时得建立监委，建国后建立有中监委，但是从来都归中央委员会领导，起的作用不大，1969年九大又取消监委。到1978年底十一届三中全会才建立中纪委。20多年来各级纪委在维护党规党法、整顿党风方面做了大量工作。但是由于各级纪委依旧归各级党委领导，所以其作用仍然有限。依据中外历史经验，应该遵照列宁模式，使各级纪委与各级党委平行，归各级党代表大会领导，向党代表大会负责，并且扩大纪委的职权，加强纪委对各级领导干部在事权、人权、财权等方面的检查与监督，这样才能更有效地防腐治贪，端正党风。我们党从来还没有在党代会上公布过党产和党费收支情况，党内民主应该包括全体党员在这方面的知情权。

八、关于党的领导人的职称问题

马克思、恩格斯建立的第一个共产党，党中央委员会以及区部、支部委员会，其首脑都称主席，中央委员会起初设秘书一人，恩格斯为秘书，马克思一度担任过党中央主席（1848年3—5月）。俄国党中央从未设主席，列宁从1903年二大起连任中央委员，从1919年设政治局起又是政治局委员。地方党组织均采取委员制，起初也并未设首脑，到1919年省、区、县三级委员会才设主席团，在常委会三人组成的主席团中设一名书记，专做党的工作。从1922年起在省、县级党委中设书记，支部委员会首脑也称书记，在党中央，从1919年起设书记处，有三名书记，1922年中央书记处增设总书记。“书记”一词在俄文、英文等西方文字中就是“秘书”，总书记意即秘书长，它并非党中央第一把手的职称，只是书记处首脑的职称。看来俄共中央不设主席，这种体制并不健全。所以后来不少国家的共产党并不照搬。如德共中央设主席，1925—1944年台尔曼为主席；也有先设总书记，后改称主席，如南共中央，铁托于1937年任总书记，1966年起改称南共联盟主席；还有同时并设主席和总书记，如美共，1945年福斯特任全国委员会主席，1946年丹尼斯任总书记。我们党1921年选陈独秀为中央书记，1922年正式制

订党章,从中央到地方省、市、县和基层支部,各级党委首脑都称委员长。从1925年2月四大修改党章起,才按照苏共模式,在中央把委员长改称总书记,在地方和基层把委员长改称书记。从1935年1月遵义会议起,我们党中央才开始设中央书记处,总书记为书记处首脑。从1945年七大起党中央设主席,不设总书记,1956年八大中央又增设总书记,邓小平任总书记,他又是书记处七个书记之首,1966年邓小平被打倒后就废除了总书记和书记处。1980年2月十一届五中全会决定重新设立中央书记处,选举胡耀邦为总书记;1981年6月十一届六中全会接受华国锋辞去中共中央主席职务,同时选举胡耀邦为中共中央主席,中央不再设总书记;到1982年9月十二大,新党章把主席改称总书记。如上所述,总书记的本意是书记处首脑^①。因此从十二大后出现不正常的现象,那就是总书记并非书记处成员,为此建议:党中央仍然要设主席,以利于党际交往,世界各类政党首脑通称主席;党中央可以另设总书记,主要负责党的工作,不在人大、政府和政协兼职,这样从最高层起就有专人大力抓党的建设;地方和基层党委的第一把手最好改称主任委员(可简称主委),以利于对外交往,地方党委另设书记,主管党的工作,这样在地方也有专人大力抓党自身的建设。这将是有利于实行党政分开的重要举措。

九、关于中央领导人任期和年龄限制问题

由斯大林带头实行的党政领导职务终身制,给党的事业和社会主义事业造成重大损害。我们党在十一届三中全会上端正党的指导思想和基本路线,进一步总结历史经验,决定废除党政领导干部职务终身制。1982年2月中共中央关于建立老干部退休制度的决定,规定部、省级干部正职一般不超过65岁,副职一般不超过60岁。1982年12月的新宪法规定,国家主席、副主席和国务院总理、副总理、国务委员连续任职不得超过两届。可是在同年9月中共十二大通过的新党章中,只是笼统地写到党的各级领导干部“他们的职务都不是终身的,都可以变动或解除”。事隔20年之后,到2002年党的十六大党章还是照样这么写法。如果没有任职年龄和

^① 斯大林从1922年起任苏共中央总书记,他终身都是苏共中央书记处首脑。他晚年签署文件时常写“书记斯大林”。

任期的具体规定,那么废除终身制就难以规范化、有序化。在这方面越南共产党的做法可供我们借鉴。2001年越共九大决定总书记任期不得超过两届,满70岁的领导干部都要退下来,为此60岁以上不得第一次当选为中央委员,65岁以上不得第二次当选为中央委员。看来我们党也应该对政治局常委的年龄和任期作出具体的规定,以便照章办事。

十、进一步完善党内选举制度

党代表和党级党委领导干部都要采取自下提名、差额竞选产生制度和随时罢免制度。民主党的第一要义是民主选举制度,其次才是民主决策制度。恩格斯在总结共产主义者同盟的历史经验时指出:“组织本身完全是民主的,它的各委员会由选举产生并随时可以罢免,仅这一点就已堵塞了任何要求独裁的密谋狂的道路”^①。这一段话非常值得我们深思。后来列宁执政时期党内民主选举十分正常,在代表大会和中央委员会中都有真正民主选举的含有不同观点的能人,所以代表大会和中央全会都开得生动活泼。可是斯大林执政后,竭力清除各种党内反对派,推行等级任命制,严密控制选举制,使得当选代表和各级领导人都是服从斯大林的。他除了实行个人集权制、职务终身制之外,还首创指定接班制。这样使得党内选举流于形式,谁能当选早已内定。我们党基于历史教训,从十二大至十六大党章都规定选举“要体现选举人的意志”,采取无记名投票方式和差额选举办法等,有很大的改进。但是还时常在改选之前先任命,或者在选举之后中途又调离和重新任命,这样就很难充分体现选举人的意志,无怪乎群众称他们为“空降书记”。要真正废除指定接班制,就要不断健全民主选举制。把挑选各级党代表和党委委员的权利真正交给广大党员群众。不仅要有差额,而且还必须引导开展竞选。没有竞选的差额选举不免流于形式。我们不搞资产阶级那一套铺张浪费、哗众取宠、打击别人、抬高自己的竞选,要倡导朴实无华、务实求真的竞选,使广大党员能够把优秀的人才选举出来并且层层推荐到中央重要岗位。这样既能保证选贤与能、人才辈出,又能避免党内形成不同的派系。还要建议中央从十七大起,公布当选的中央委员名单,要恢复九大以

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第200页。

前的好传统,按得票多少排列顺序,而不要按九大的做法,以姓氏笔画为序。何时能够在党代表大会上差额竞选产生党中央主席和各级党委第一把手,那将是我们党内民主得到高度发展的重要标志。

以上十点建议,有的我从1980年起就多次提出,现在加上一些新想法,再次集中和盘托出。披肝沥胆,克尽忠言,逆耳之声,敬请垂察。“杜鹃再拜忧天泪,精卫无穷填海心”^①。十六大以来党内民主已有明显进步。衷心期待,殷切希望党的十七大在发展党内民主方面能够迈出一大步。

党内民主的实质是确认和实现全体党员当家作主的权利,确认和实现党代表大会是党的权力中心,必须维护中央和地方党委的权威,同时又要制约、监督党的各级领导人,防止他们滥用权力。平时要加强对党员的马克思主义思想政治教育,使他们学会正确行使民主权利,而不至于因发展党内民主造成混乱。总而言之,要把斯大林模式个人集权制的共产党自觉地改革、改造成为既继承又发展马克思恩格斯模式和列宁模式的现代化的民主型的共产党,是长期的艰巨的任务。既不能操之过急,过于超前,也不能进展太慢,过于滞后。改革开放已将近30年,我们党内民主该有较大进步,这样才能使我们党的科学执政、民主执政和依法执政得到协调发展,以永葆执政的青春活力。

^① 清末爱国志士黄遵宪名诗《赠梁任父同年》。

第四编
关于人民民主

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG



党政分开是政治体制改革的首要关键^①

要发展人民民主,首要关键是要实现党政分开。由第一个社会主义国家苏联开创的以党代政、党政不分的政治体制长期扼杀了人民民主。本文对党政关系作了简要、系统的考察,并就为向实现党政分开提出自己的见解。

一、历史上党政关系问题的由来

1987年党的十三大文件把实行党政分开作为政治体制改革的首要关键提出。为什么要提到这样的高度呢?为了加深理解这个重要论断,我们有必要从历史与理论的结合上对党政关系的由来进行简略的考察。

229

在古代奴隶社会、封建社会并没有政党,谈不上政党政治。政党政治,由政党领导政权,起源于近代资本主义社会。英、美、法等国的资产阶级在反封建斗争取得胜利,夺取政权后,逐步形成代表资产阶级内部各阶层利益的不同政党,由政党来掌握政权,治理国家和社会。这样历史上才开始出现了党政关系问题。一般说来,资本主义国家虽然党领导政,但是党政是分开的。即政党通过提出施政纲领,推选出代表,在竞选中取得胜利,按其施政纲领执政,由在政府中任职的各党代表人物处理国家日常事务;平时党组织从中央到地方并不干预政权机关的事务,政权机关内部的事务按照宪法规定各司其职。即是说,资本主义国家的政党对政权机关的领导作用是比较松散的,并不存在党政不分、以党代政的问题。只有在实行法西斯统治的国家,如历史上的德国、意大利以及国民党统治的中华民国,才由资产阶级政党严密控制、统治国家和社

^① 本文是为中共湖北省委讲师团编《社会主义初级阶段理论和党的基本路线》一书撰写,该书由湖北人民出版社1989年4月出版。

会,形成以党代政,党政不分。这些法西斯专政国家因为党凌驾于政权之上,人民没有民主可言,终究都逃脱不了覆灭的命运。以致近几年台湾当局也提出要实行“党政分家”,力求改善党政关系,改变统治方式,扩大民权。

社会主义国家由无产阶级的政党来领导国家政权,这一点应该说无产阶级从近现代资产阶级那里学习来的。社会主义国家的党政关系,从阶级内容、阶级本质上说是与资本主义国家根本不同的。社会主义国家党领导政权是为无产阶级和广大人民群众服务,旨在建设社会主义;资本主义国家党领导政权是为了巩固少数资产阶级的统治,维护资本主义私有制。如果就党政关系的模式和体制而言,社会主义国家也不能简单照搬资本主义国家那一套。社会主义国家必须有无产阶级政党稳定的、一贯的领导,不能搞资产阶级各政党轮流执政那种多党制;社会主义国家必须有无产阶级政党在政治、思想和组织方面从上到下进行系统的全面的领导;不能像资产阶级政党那样只是在竞选中提出政纲,在当选后全交给在政府中担任领导职务的几个人去包办一切。那么,社会主义国家的党政关系,究竟应该采取什么样的模式和体制呢?这是社会主义理论和实践中有待创造性地加以解决的一个重大课题。

历史上的空想社会主义者大多没有涉及这一问题,因为那时近代的政党政治还没有出现或者很不发达。后期的空想社会主义者如布朗基、魏特林等主张建立政党组织领导人民去夺取政权,但是对夺取政权后的党政关系并没有论述。科学社会主义的创始人马克思和恩格斯在第一个以科学共产主义为指导的无产阶级政党的纲领《共产党宣言》中就提出了共产党在夺取政权后的施政纲领(即第二章写明的十条纲领)。然而他们在长达近半个世纪时间里所写的大量著述中也没有具体谈及共产党夺取政权后的党政关系问题。1871年巴黎工人起义建立了第一个工人政权,这时还没有工人阶级政党,所以巴黎公社并未遇到党政关系问题。1917年俄国社会民主工党即俄国共产党(布尔什维克)领导十月社会主义革命胜利、建立第一个社会主义国家后,党政关系问题才第一次提到议事日程上来,成为社会主义实践中的现实问题。

二、社会主义国家以党代政体制的形成、推广和弊病

十月革命后,俄国一国建设社会主义,尤其是在1918—1920年

国内战争和反对外国帝国主义武装干涉的严酷环境中,初步形成了党政不分、以党代政的不正常的局面。当时布尔什维克党派许多党员到中央政府和各地苏维埃政权担任领导职务,他们既是党的又是政权机关的领导人,一身二任。为了坚持布尔什维克党对政权的领导,党中央和地方党委时常就政权工作作出决定,政府机关的工作也时常请示党中央和地方党委,这样很自然出现党政不分、以党代政的现象。列宁于1921年3月8日在俄共(布)十大上作的关于党中央委员会政治工作的总结报告中讲道:“我们是执政党,所以我们不能不把苏维埃的‘上层’和党的‘上层’融成一体,现在是这样,将来也是这样。”^①这就把当时以党代政、党政不分的做法从理论上加以肯定了。执政党固然要执掌政权,然而党、政两个机关的上层融成一体的做法,经过多年实践证明是会带来不良后果的。况且列宁自己当时也已发现以党代政、党政不分这种做法是有弊病的,因此主张必须进行改革。例如1922年莫斯科消费合作社要从法国进口罐头,外贸人民委员部本来完全可以全权处理此事,如进口的数量、品种、价格等等,但是外贸部也为此请示党中央政治局。列宁认为完全没有必要由党来管这些事。他于1922年3月23日写的《关于对党的第十一代代表大会的政治报告大纲给莫洛托夫的信》中提出:“必须十分明确地划分党(及其中央)和苏维埃政权的职权;提高苏维埃工作人员和苏维埃机关的责任心和主动性;党的任务是对所有国家机关的工作进行总的领导,而不是像目前那样进行过分频繁的、不正常的、往往对细节的干涉。”^②然而党、政的职能究竟应该怎样划分?党究竟应该怎样实行“总的领导”,而不致过分频繁、不正常地干涉政权机关?可惜列宁并未从实践上解决这些问题,就与世长辞了。

后来,斯大林在领导苏联近30年的时间中,不但没有从根本上解决党政职权分开问题,反而完成并巩固了以党代政、党政不分的苏联模式。这与苏联当时所处的国际和国内环境固然有关(外有帝国主义的包围,内有封建专制主义的传统),但是斯大林个人的思想状况同这种过度集权的体制的形成不无密切关系。斯大林的思想方法有些片面,思想认识不免偏颇。在民主集中制问题上,

① 《列宁全集》第32卷,人民出版社1972年版,第166页。

② 《列宁全集》第33卷,人民出版社1985年版,第221页。这段话中“不正常的”误译为“不经常的”,应该改正。俄文原文是一个多义词。

他强调的是集中而非民主；一味突出党在无产阶级专政体系中的核心领导作用，而忽视了政权机关的独立自主。斯大林从1922年4月起担任党的总书记，在政权机关中并不兼主要领导职务，可是1933年第一个五年计划总结报告不是由人民委员会主席（即政府总理）莫洛托夫来作，而由他越俎代庖；1936年苏联修改宪法，本应由最高苏维埃主席加里宁作修改宪法报告，可是也由斯大林取而代之，这都是他个人揽权、以党代政的表现。到1941年他进而兼任人民委员会主席，随即又兼国防委员会主席、苏军总司令，集党、政、军三大权于一身。问题不仅在于党的领袖个人兼任军政要职，而且还在于军政大事都由党的领导核心直接做出具体决定，交政府机关照办，政府成为执行党的政策的办事机构；作为全国人民最高权力机关的最高苏维埃实际上成为表决机器和橡皮图章。这样，以党代政的体制就终于巩固下来了。

苏联开创的以党代政、党政不分的模式和体制在战后被推广到一系列新建立的社会主义国家。这种模式和体制的主要弊病是：第一，党凌驾于政权之上，政权缺少独立性，立法、行政、司法三权都在党严密控制之下，缺乏生机和活力，无法正常行使自己的职权；第二，一旦党的决策失误（这是难以避免的），政权机关无法进行抵制和制衡，结果势必贻害全国，造成极大损失；第三，人民群众的积极性、主动性和创造性无法充分发挥出来，这样人民群众当家作主只能停留在字面上，实际上无法真正实现；第四，使得党无法集中力量抓好党本身的思想建设、组织建设和作风建设，这样党的战斗堡垒作用、监督保证作用以及党员的先锋模范作用都难以充分发挥出来。这种以党代政、党政不分的模式和体制使得社会主义国家普遍发生专政过头、集中过度、民主被破坏，人民积极性受挫的错误。这种以党代政体制使社会主义国家的声誉蒙受重大损失。这种体制是在特殊的历史条件下形成的试验性的并不成功的体制，它不可能是凝固不变、绝对不变的。实践的检验使越来越多的社会主义国家认识到非要对这种以党代政的不正常的党政关系体制进行根本改革不可，30多年来，有一些社会主义国家已经摸索出一些经验，然而这一问题迄今尚未得到圆满解决。

三、我国以党代政体制形成的历史原因和历史进程

我国以党代政、党政不分的体制的形成和加深，除了受国际共

运传统做法的外来影响之外,还有三方面内在的原因:第一,我国有两千多年封建专制主义的传统影响,既对领导人有影响,又对广大群众有影响,所以对出现党凌驾于政之上、以党代政的现象容易习以为常,安之若素;第二,在多年革命战争的环境下不得不强调党对各个革命根据地政权和革命军队的强有力的集中领导;第三,在“左”的指导思想占上风的情况下,更是不断强调加强党对政权的严密控制。

早在1927年秋收起义后建立第一个农村革命根据地井冈山红色政权初期,就开始出现以党代政、党政不分现象。毛泽东于1928年11月25日给中共中央写的报告《井冈山的斗争》中早就指出以党代政弊病的原因及其克服之道。他说:“党在群众中有极大威权,政府的威权却差得多。这是由于许多事情为图省事,党在那里直接做了,把政权机关搁置一边。这种情形是很多的。政权机关里的党团组织有些地方没有,有些地方有了也用得不完善。以后党要执行领导政府的任务;党的主张办法,除宣传外,执行的时候必须通过政府的组织。国民党直接向政府下命令的错误办法,是要避免的。”^①

但是,由于在革命战争中经常要求加强党的集中统一直接领导,再加上“左”的路线影响,所以党政不分、以党代政的现象实际上并没有克服,甚至更加严重。为此,1931年11月苏区第一次党代表大会关于党的建设问题决议案曾就党政分开问题指出:“各级党部对于党的领导作用的了解,是非常模糊而不正确的,以为要保障党的领导作用,是要由党来包办一切。党包办一切的理论,造成政权与群众组织完全失去其独立系统的工作。这种现象的来源仍然是立三路线取消群众组织的残余,同时表现国民党‘以党治国’、‘党权高于一切’的理论的遗毒。”党是苏维埃的领导者,然而“保障党与无产阶级的绝对领导作用,绝不是由共产党专政来包办一切”。“党对政权及群众组织的正确关系,是要经过党团的领导作用来实现党的领导。党绝对没有权力直接命令政权和群众组织,尤其不应当去包办其一切工作”^②。即便又一次反对以党代政,但是由于在游击战争环境中政权建设不稳定、不健全、共产党员在工

① 《毛泽东选集》第1卷,人民出版社1991年6月版,第73页。

② 《中共党史参考资料》第6册,解放军政治学学院党史教研室编,第427、429、433页。

农政权中一般都占优势,以致党政往往很难分开。

到抗日战争时期,我们党主张在抗日根据地建立三三制政权,即在政权中共产党员只占三分之一,非党的左派进步分子占三分之一,不左不右的中间派也占三分之一。为了在三三制政权中既保证党的领导,又避免党政不分,当时毛泽东十分强调“必须使占三分之一的共产党员在质量上具有优越的条件”。他说:“所谓领导权,不是要一天到晚当作口号去高喊,也不是盛气凌人地要人家服从我们,而是以党的正确政策和自己的模范工作,说服和教育党外人士,使他们愿意接受我们的建议。”^①在1941年中共中央政治局提出的《陕甘宁边区施政纲领》中就规定:在政权机关中共产党员要与党外人士实行民主合作,“不得一意孤行,把持包办”。应该说,当时在一些抗日根据地,党政关系是处理得比较好的。可是,到了抗战中期,为了克服各个抗日根据地存在的分散主义,党的领导机关提出了要实行党的一元化领导的主张。1942年7月1日在纪念党成立二十周年时,中央发布关于增强党性的决定,着重反对分散主义。同年9月1日党中央政治局作出《关于统一抗日根据地党的领导及调整各组织间关系的决定》,其中指出:各根据地存在党政不分、政权中的党员干部对于党的领导闹独立性等不协调现象,为此“根据地的建设与民主制度的实行,要求每个根据地的领导一元化”。“根据地领导的统一与一元化,应当表现在每个根据地有一个统一的领导一切的党的委员会”,“因此,确定中央代表机关(中央局、分局)及各级党委(区党委、地委)为各地区的最高领导机关,统一各地区的党政军民工作的领导”^②。当时加强党的一元化领导确有必要,起过积极作用,然而这样不免又助长了党政不分、以党代政,其消极作用也是显而易见的。到解放战争时期进一步反对分散主义,1948年中央发出建立向中央请示报告和健全党委制的决定,虽然旨在加强集体集中领导,防止个人专断,但是实际上党政不分、以党代政的问题也更突出了。

总之,在农村革命根据地时期,尽管几次反对过以党代政,然而事实上党政不分的问题始终存在。

^① 《毛泽东选集》第2卷,人民出版社1991年6月版,第742页。

^② 《中共党史学习文献简编(新民主主义革命时期)》,中共中央党校出版社1983年版,第306—307页。

四、建国后以党代政体制的逐步加强

1949年中华人民共和国建立后,以往革命战争时期形成的以党代政、党政不分的体制在新的历史条件下不但没有触动,而且在外部苏联斯大林模式的影响和内部封建专制主义传统和革命战争传统的影响下逐步加强。

早在建国之初,毛泽东既是中共中央主席,又是全国政协主席、中央人民政府主席和中央人民政府革命军事委员会主席,这种党、政、军三大权、四大职务集中于一人的安排以及党中央不断就政府工作作决定、下指示的做法,实际上在全国范围内从上到下建立了党政不分、以党代政的体制。当时革命刚在全国胜利,党和毛主席的威信很高,党的许多决策正确,在各条战线上取得了很大成绩,所以大家不认为这种体制有多大弊病。1951年时曾发现党组织包揽过多政府工作的问题。这一年2月党中央对《河北省委关于改善领导方法的决定》曾做出这样的批示:党委主要掌握全面工作方针、政策的领导,凡属政府日常的行政工作统由政府部门办理。同年11月,党中央作出《关于在人民政府内建立党组和组织党委的决定》,其中指明:党政之间不是隶属关系,党的领导是通过党的路线、方针、政策以及在政权机关中担任公职的党员发挥作用来实现的。但是,如果政府不能独立制定政策而只是执行党的政策,这样以党代政、党政不分的问题实际上并没有解决。

235

1953年又在全国范围内开展反对分散主义和地方主义。这一年3月10日,为了避免政府各部门脱离党中央领导的危险,中央作了关于加强对政府工作领导的决定。毛泽东还提出了“大权独揽,小权分散,党委决定,各方去办”的原则,这样大权小权都掌握在党委手中,必然加强了以党代政的趋势。毛泽东于1953年夏天在全国财经工作会议上的讲话中曾经这样说过:“进城以来,分散主义有发展。为了解决这个矛盾,一切主要的和重要的问题,都要先由党委讨论决定,再由政府执行。比如,在天安门建立人民英雄纪念碑,拆除北京城墙这些大问题,就是经中央决定,由政府执行的。次要的问题,可以由政府部门的党组去办,一切问题都由中央包下来就不行。”^①既然主要的重要的问题都先由党委讨论决定,次要的

^① 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1977年版,第95—96页。

问题也由政府部门的党组去办,这样岂不是党包揽了政府的大部分工作,政府机关岂不成为执行党的决定的行政性办事机构?

1956年2月召开的苏联共产党第二十次代表大会,批判了斯大林的个人崇拜和个人专断,初步触及了党政关系问题,这不能不引起我们党的注意。在同年9月召开的中共第八次代表大会上,党的秘书长邓小平同志在报告中重申了党政关系,并且指出要防止两种倾向。他说:“党是阶级组织的最高形式”,“这当然不是说,党可以直接去指挥国家机关的工作,或者把各种纯粹行政性质的问题提到党内来讨论,混淆党的工作和国家机关工作所应有的界限。”“有某些在国家机关中工作的同志,借口自己工作的特殊性而不尊重党的领导,企图把自己工作的部门造成一个独立王国,这是必须克服的一种危险倾向。同时,也有些党的机关,对国家机关的行政工作做不正确的干涉,或者并调查研究,满足于笼统的一般化的领导或者猜想式的领导,这种倾向也必须加以纠正”^①。事实上当时后一种倾向比前一种倾向要更加严重得多。到1957年4月27日党中央决定在全党开展整风运动,欢迎党内外人士帮助党克服主观主义、宗派主义、官僚主义。随即有不少同志指出党政不分、以党代政的现象并且提出了很好的纠正办法。例如第一届全国人大常委、民革中央常委黄绍闾希望共产党在整风中检查党政关系。他说:“过去某些地方某些工作上,没有通过人民,通过政府,而直接向人民和政府发号施令”,这种“领导方法是可以研究的”^②。民革中央常委谭惕吾认为:“党的领导站在政府机构之外或者站在政府机构之上,这样怎么不产生宗派主义、主观主义、官僚主义呢?”“今天的国家是属于工人阶级的,是共产党领导的,为什么不利用现有的国家机构,而要在政府之外发号施令来削弱政府的作用和职权?”^③为了避免以党代政,党政不分,她还建议把党内所设的工业部等等都改为人民代表大会的各个委员会,由人大来进行监督,参与研究、检查工作。共产党高级干部如浙江省省长沙文汉,他通过切身经验,深感省委书记对省长干预过多,在整风中也提出要实行党政分开。许许多多真心拥护社会主义、拥护共产党领导的同志,由于主张改进党的领导方法,改革领导体制,反对

① 《关于修改党章的报告》,人民出版社1956年版,第54—55页。

② 1957年5月17日《人民日报》。

③ 1957年6月6日《光明日报》。

以党代政、党政不分,结果都被划为反党反社会主义的资产阶级右派分子。他们不得不含泪做检讨、挨批判,还遭受到开除党籍、降职降薪、下放劳动改造等处分和处进,长期蒙受不白之冤,备受折磨和迫害,直到1979年才获得平反。

1957年的反右派斗争标志着“左”的指导思想已经在党的领导层中占了上风。1958年“大跃进”中提出“书记挂帅”的口号,从中央到地方到基层,一律要求各级党委分工把口,把政权机关的各方面工作都亲自抓起来,人民公社的建立、政社合一的实现,一杆插到底,在全国范围内从上到下都更加强了党政不分,以党代政。到十年动乱期间,更是强调全国在党中央一个人的直接领导下统一意志、统一步伐、统一行动,原有的政权机关陷入瘫痪状态。到革命委员会建立后,新的政权机关依然在党的直接控制之下,甚至党政机关合署办公。在1969年党的九大和1973年党的十大通过的党章中,又提出党的各级委员会要实行一元化领导,强调国家机关、军队、人民团体、群众组织等等“都必须接受党的一元化领导。”^①这样就更使党政不分、以党代政体制发展到顶峰。

五、党政分开——沉重代价换来的新思路

1978年12月党的十一届三中全会拨乱反正,正本清源,端正了党的指导思想和基本路线。党中央副主席邓小平同志在为这次重要会议作充分准备的党中央工作会议闭幕式上讲到解放思想、重新评价历史经验时,第一次旗帜鲜明地批评了长期存在的“党的领导变成了去包办一切、干预一切;实行一元化领导,变成了党政不分,以党代政”^②的现象。以往把“党政不分、以党代政”视为天经地义,现在把它列为首先必须加以改革的弊病,这是思想认识和政治观念上的根本变化和极大飞跃。在十一届三中全会的公报中明确提出“应该在党的一元化领导之下,认真解决党、政、企不分,以党代政,以政代企的现象,实行分级分工分人负责”等制度,主张党政分工。这是在党的文献中第一次提出要解决党政不分、以党代政的问题。实行党政分工,这是我们经历了长达半个世纪的反复实践,付出了沉重代价,才获得的新思路、新观念。

① 《中国共产党党章汇编》,人民出版社1979年版,第215页。

② 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1985年版,第132页。

邓小平同志在1980年8月18日《党和国家领导制度的改革》这篇纲领性讲话中,在着重分析以往权力过分集中、以党代政体制形成的原因时指出:“过去在中央和地方之间,分过几次权,但每次都没有涉及到党与政府、经济组织、群众团体等之间如何划分职权范围的问题”。“对这个问题长期没有足够的认识,成为发生‘文化大革命’的一个重要原因,使我们付出了沉重的代价。现在再也不能不解决了”^①。为着手解决党政不分,以党代政的问题,他主张中央一部分领导同志不兼任政府职务,以便集中精力管好党。

1982年9月党中央主席胡耀邦同志在党的十二大的报告中提出:“党和国家领导体制、领导机构的改革,主要是消除权力过分集中、兼职副职过多、机构重叠、职责不明、人浮于事、党政不分等种种弊端”,“党的工作和政府的工作”“必须适当分工”,“党不应包办代替”政府的工作;同时又说:“在强调党政分工的时候,有关政府工作和经济工作的重大问题仍然必须由党作出决策。”可见这时还是提“党政分工”,而且还没有提到政治体制改革的首要地位。但是他在报告中第一次明确提出:“党不是向群众发号施令的权力组织,也不是行政组织和生产组织。”这是我们党的新认识、新思路。如上所述,早在1957年整风中一些有识之士已向我们党提出不要直接向人民发号施令,可是我们不仅拒谏饰非,而且视之为反党的右派言论,还专门发表了题为《党不能发号施令吗?》的社论(人民日报1957年7月10日)加以批驳。前后对照,可以看到我们党在思想观念上的转变和进步。

到1986年,邓小平同志对解决党政不分、以党代政问题又有了新的提法和设想。他于这一年6月28日在中央政治局常委会上的讲话中说:“我们党管政府怎么管法?比如书记处管一切怎么管法?需要总结一下经验。党政分开,我们从十一届三中全会开始就提出了这个问题。党要善于领导党不能干预太多,就应该从中央开始。这样提不会削弱党的领导,因为我们坚持党的领导,问题是善不善于领导,干预太多,搞不好倒会削弱党的领导。”^②同年9月13日他在听取中央财经领导小组汇报时的谈话中又说:“改革的内容,首先是党政要分开,解决党如何领导,如何善于领导的问题”

^① 《邓小平文选(1975—1982年)》,人民出版社1985年版,第289页。

^② 邓小平《建设有中国特色的社会主义》(增订本)人民出版社1987年版,第136、140—141页。

题。这是关键。”“我是要把党政分开放在第一位。^①”这里提出了三个新思想：第一，用党政分开代替以往的党政分工，因为党政分工可能被理解为党政是同一性质的政权机关，只是内部分工有所不同，而党政分开则是表明党政不是同一性质的组织（党是领导组织，政才是政权组织）；第二，党政分开是政治体制改革的首要关键；第三，党政分开要从中央做起。

按照邓小平同志的这些新思路，党的十三大报告的第五部分，又专门阐述了在政治体制改革中党政分开的首要性以及党政分开的涵义、具体方式、具体措施等问题。

由以上可见，从1978年党的十一届三中全会开始，到1987年党的十三大，我们党不断总结以往半个世纪的历史经验，在领导思想上逐步完成了从党政理不分到党政必须分开的转变，而且认识到党政分开是政治体制改革的首要关键问题，并为此提出一些改革的具体方案。

六、党政分开应该在职能、职权、职责、职务四方面都分开

要真正实行党政分开，必须在思想认识上全面认清党组织和政权机关在职能、职权、职责方面都不一样，并且在职务方面也要分开。

首先要认清党组织和政权机关的职能是不同的。要认清共产党虽然领导政权机关，虽然参加政权机关、执掌政权，但是政党本身不是政权机关。共产党的职能是什么？共产党对政权机关来讲，它的职能就是为政权机关提出指导思想、基本路线、发展战略、主要决策和主要人选。提出指导思想就是指导国家建设的思想，那就是马列主义、毛泽东思想。还要把马列主义、毛泽东思想同中国当前实践相结合，进一步制定党的基本路线，并且根据这个基本路线提出我国总的发展的战略方针。例如邓小平同志提出的到20世纪末国民生产总值翻两番，到21世纪中叶达到中等发达国家水平，这是我党对中国发展战略的构想。党还要对国家政权的主要人选提出建议，把党内最能干、最恰当人士推荐到政府部门担任领

^① 邓小平《建设有中国特色的社会主义》（增订本）人民出版社1987年版，第136、140、141页。

导职务,提交人民代表大会选举或任命,这是党的职能。而政权机关的职能是立法、行政、司法。国家的立法工作归全国人民代表大会掌管,国家的行政工作由国务院掌管,司法工作由人民法院和检察院掌管。立法、行政、司法这三大职能不应由党来管,党没有这个职能。党管立法、行政、司法,这样就管得太多了。以往弊病的主要根源就是界线不清,党承担过多的职能。以往职能不清是因为有一个指导思想支配着我们党,这就是全能观念:认为党的领导机关是由马列水平最高、经验最丰富、能力最强的精英分子组成,所以党是无所不知、无所不能的;党什么都能管,什么都能管好,无往而不胜。我们还能以历史经验来证明,如国民党的 800 万军队都被我们打垮了,人民共和国建立起来了,建国初期的通货膨胀问题也迎刃而解了,社会主义改造、社会主义建设都取得了很大的胜利。过去的胜利使我们冲昏了头脑,认为党是什么都能这,什么都能管好。实践证明,许多社会主义国家的共产党,包括我们党在内,为什么在执政过程中都犯了严重错误?而且这些严重错误屡犯难改,要经过很长时间才能改正,改了之后又重犯,这就证明我们党不是全能的。治理国家,尤其是治理一个大国,千头万绪,党不能包揽一切。改正之道首要在于党政分开,各司其职,政权机关应该有自己的职能,党不要越界去管政权机关的事情。

其次要划清职权界线。应该明确执政党对国家政权只掌握领导权,实行政治领导,党不是像政权那样的政治权力机关,党不应该直接掌握立法权、行政权和司法权。这三权应归政权机关掌握。党对三权的领导只限于提出一些原则的建议,具体的立法、行政、司法工作,党不应该干预。如人民代表大会制定什么法,过去都由党中央组织一个小组来起草,然后提交人代会讨论,这种做法就是以党代政。人民代表大会起草什么法案应由人大常委会所设的各有关委员会负责起草。再如,法院审判之前还要先报党委审批,这是以党代政、党干预司法的表现。这种做法近十年来虽有所改变,但是司法部门遇到一些大案要案,涉及到一些重要人物或高干子弟,最后还要先报中央或地方党委批准。实际上还是党大于法,而不是法大于党。

社会主义国家民主程序法治化是一个长期的过程,至今职权还未完全划清,权力过分集中于共产党,共产党的权力又过分集中于少数领导人,这是形成极权主义的条件。党掌握领导权,是指马

克思主义的领导,路线、方针的领导。权力极度集中于共产党,就会使政权机关、民主党派、人民团体以及基层企业都缺少活力。长期以来我们习惯于革命战争时期的做法,或者是习惯于小生产的一些旧观念,即“家有一主,庙有一神”,这种观念应该破除。

再次,要划清职责界线。党的责任是什么呢?就是研究、掌握马克思主义,把马列主义同中国国情相结合,提出总路线和总的发展战略的建议,这是党在政治方面的责任。除此之外,党还应时常总结社会主义的实践经验,考虑改进的方向。党的思想上的职责就是用社会主义、共产主义思想教育全党,影响全民。党很重要的责任是提高党员的思想、理论、政治、道德水平。党在组织上的职责是监督、促进党员在各行各业起模范带头作用。另外,党还有责任吸收新党员,对违纪党员进行思想教育和纪律处理。在日常工作中,党还有责任提高党员的业务、文化、科学水平。因为在现代化建设中党员必须有现代化的素养才能在各行各业起模范带头作用。在政权机关中,总的来说,党应该起保证、监督作用,对自己的党员,主要教育他们起模范作用。政权机关的职责是制定法律,通过行政力量贯彻法律,对违法者进行司法审判。立法、行政、司法的很多责任是政权机关的,不是党的。党的领导干预政府的事情,无力兼顾党本身的建设,这样对党对政都不利。

最后,要划清党政的职务界线。这个问题很复杂,现在人们认识不一致,各国党的做法也不一样。根据我们党长期实践的经验,我认为要真正做到党政分开,党的职务和政府的职务应该分开,总书记和总理的职务应该分开,省委书记、县委书记和省长、县长的职务应该分开,不要由一个人兼任。从历史上和外国党的一些做法来看,他们有很多是不分开的。不分开是否党政就分不开呢?也不一定。党政是否分开不以党政领导职务是否分开为主要标志,但我以为还是分开为好。不分开也不一定就会以党代政,主要还是前面讲到职能、职权、职责三条要划清楚。从我们党的实践经验看出,关键不在职务分开,更重要的是职能、职权、职责分开。后三者不分开,即使前者分开,党的领导人还要经常干预政府工作。在职能、职权、职责分开的前提下,进而使职务分开,这样大有好处,能够有专人集中精力抓党的建设。任何人都没有“三头六臂”的佛的法相,很难既管好党,又管好政。资产阶级政党平时很涣散,无须专人来抓;无产阶级政党层层都应该是坚强的战斗堡垒,

应该有专人来抓。

七、党政分开的初步成效、现有障碍和未来前景

在党中央的正确领导下,近几年来我国在克服以党代政、党政不分的弊病方面做了大量的工作,取得了初步成效。从1980年8月五届人大第三次会议之后,国务院总理与党的主席(1982年党的十二大之后中央不设主席,只设总书记)职务分开,分别由两个人担任,随后省级、县级的党政领导职务也分开;从1983年起在农村改变了过去“政社合一”的体制,普遍成立了乡政府,实际上解散了人民公社,乡镇领导人一般也都分开。除了职务上分开之外,更重要的是实行职能、职权和职责分开,大大减少了中央和各级党委对政权和政府工作的干预,缩小了中央政府对经济直接管理的权力,应属政权机关的权力和责任逐步划归政权机关,其中一部分下放给地方,管理经济的权力和责任更多地是放给了企业。各级人民代表大会的作用增强了,各级政府独立行使职权的工作增多了,各级法院的独立审判也增加了。

242

我国改革以党代政的体制虽然已经取得了初步成效,但是,以党代政、党政不分的问题迄今还没有根本解决。党干预政,党政领导干部争权、比高低、互相扯皮、顶牛、较量等现象还大量存在。这是有多方面原因的。一是很多干部的观念不易转变,他们总担心党政分开会削弱党的领导;二是传统习惯势力的惯性作用难以根本扭转;三是有些党的干部不愿意失去权益。因此,在推行政治体制改革中,我们还要花很大气力从理论与实际的结合上,从各方面讲明以党代政、党政不分体制的弊病、危害和历史教训,提高广大干部的认识。近几年的改革实践使我们进一步认识到:以党代政的政治体制如不进行彻底改革,经济体制和文教科技体制以及整个社会管理体制的改革就难以继续进行下去,并取得显著成效,社会主义体制就无法充满生机和活力,社会主义民主就无法充分发扬和发展,社会主义优越性就难以充分显示出来。只有真正实行党政分开,才能改善党的领导,使党的领导人超脱日常的行政工作,有时间有精力去总揽全局,研究新情况,提出决策建议,并抓好党本身的建设,这样才能通过改善领导达到真正加强领导。所以,继续改革以党代政的体制,真正实行党政分开,乃是当前政治体制改革当务之急和中心环节。思想认识提高以后,就要采取切实

有效的措施,根本扭转习惯势力的阻挠;还要对广大干部进行一切为人民,全心全意为人民服务,甘当人民勤务员的思想教育。

要真正实行党政分开,有许多观念应该改变。我们应该认识到,共产党的主要任务是支持、领导人民自己当家作主。我们过去搞的那种体制是代表人民当家作主,甚至是代替人民当家作主,这种做法不改不行。以党代政、党政不分的传统做法是党直接领导、具体领导政权机关,包揽过多,甚至包揽一切。今后在改革中应把具体领导改为原则领导,把直接领导改变为间接领导。所谓原则领导即以上所述的思想、政治和组织领导;所谓间接领导,即通过在政权机关中担任各项职务的共产党员去发挥先锋模范作用,而不由各级党组织直接就政权机关的工作做出决定、发布指示和下达命令。党除了思想、政治和组织领导之外,主要是要集中力量管好党,大力抓党的思想建设和组织建设,尤其是要抓好端正党风,严肃党纪,提高党员的觉悟,改进党员的思想作风,改善党员的素质,充分发挥党员的先锋模范作用和各级党组织的战斗堡垒作用,壮大党的队伍,密切党群关系。

从基层来说,要真正实行党政分开,就要逐步做到基层党的工作业余化、义务化,基层党组织的专职人员要大大减少,党的干部不是当官做老爷,而要真正成为社会公仆,从而提高党在群众中的威信。要精简党的机构,避免党的机构重叠,减少党的干部编制,节省党和国家的财政开支,防止官僚主义,提高工作效率。我们应该朝着这个方向和目标前进。

改进人民代表大会制度刍议^①

一、以往人民代表大会未能真正起到应有作用的原因

我国是工人阶级领导的以工农联盟为基础的无产阶级专政的社会主义国家。我国宪法规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关，是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”“全国人民代表大会是最高国家权力机关。”可见，人民代表大会是我国人民实现当家作主的主要政治形式和组织机构，人民代表大会制度是我们国家的根本制度。如果人民代表大会制度不健全，那么人民就不能真正实现当家作主，人民群众建设社会主义的积极性就难以调动，社会主义的现代化就难以实现，社会主义制度的优越性也就难以发挥出来。所以，如何改进人民代表大会制度，是涉及到如何真正实现人民当家作主、如何加快四个现代化的步伐、如何充分发挥社会主义制度优越性这样一个头等重要的问题。

从1954年召开第一届全国人民代表大会以来20多年的实践来看，人民代表大会作为人民行使国家权力的机关，并没有真正起到应有的作用。不要说从1964年到1974年居然相隔10年之久，根本不召开全国人民代表大会，也不召开地方各级人民代表大会；就是在这之前和之后，人民代表大会也没有充分发挥作用。为什么会形成这种状况呢？这值得认真总结，穷原究委，以便切中要害，积极改正。

造成这种情况的一个原因，是受苏联模式的影响。苏联是第一个社会主义国家，它在20世纪30年代宣布建成社会主义，40年

^① 本文是1980年秋天提交中国人民大学校庆科学讨论会论文的一部分，载《西南政法学院学报》1980年第4期（12月15日出版）。

代又战胜了法西斯匪帮,很自然地成为后来走上社会主义道路的其他国家学习的榜样。可是苏联自30年代以来在政治制度方面已经形成了以党代政、个人集权、干部特权以至终身任职、指定接班人等一套做法,最高苏维埃已经开始变成表决机器和橡皮图章。这些错误做法被当作社会主义政治制度的楷模。我们国家的人民代表大会制度基本上是仿效苏维埃制度这个样板的。

另一个原因是,长期以来,我们受“左”倾路线的影响,在剥削阶级基本消灭以后,仍然强调以阶级斗争为纲,忽视发扬人民民主,特别是我们许多领导人,在理论上弄不清党的领导和人民当家作主的关系,自以为党的领导就体现了人民当家作主,就等于人民当家作主;自以为既然由党领导国家,就可以由党直接对人民代表大会发号施令,甚至不经过人民代表大会也可以直接对人民发号施令,因此召开人民代表大会只是走个过场,过个形式,把人民代表大会放在可有可无的地位,甚至长期不召开人民代表大会也被当作是正常情况。

第三个原因是林彪、江青一伙的干扰破坏。他们在篡党夺权、实行封建法西斯专政,当然根本蔑视人民代表大会,极端仇视人民代表大会。即使被迫不得不召开人民代表大会,也是千方百计尽量使它不能代表人民发挥任何作用,而完全俯首听命于他们的黑旨意。

245

二、改进人民代表大会制度的十点建议

粉碎了“四人帮”之后,人民重新获得解放。在重新总结历史经验的基础上,人们越来越感到摆脱苏联社会主义模式的重要性和肃清“左”倾路线、封建专制主义流毒的紧迫性。因此,如何改进人民代表大会制度、真正使人民当家作主的问题,自然就提上了议事日程。只要我们认真研究,就会发现:要使人民代表大会真正成为代表人民行使国家权力的机关,那么从代表的产生到代表的活动,从代表大会的开法到常委会的日常工作,都有很多地方值得改进。

在1980年8—9月间召开的第五届全国人民代表大会第三次会议上,许多代表对于如何进一步改进人民代表大会制度提出了好些建议,大会还讨论并通过了中共中央关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议。

这里我提出十个问题,和同志们一起共同研究。

第一,如何使我们的人民代表真能反映各行各业人民的意见?人民代表的产生除了按地区系统以外,还可考虑按专业、产业系统。现在我国的人民代表除了军队以外都是按行政区划系统产生的。这就使得一些专业系统的代表往往不能和地区相一致。例如,首都某个重点大学的校长,他是老革命家、老教育家,如果选举他为全国人民代表大会代表,那是很有代表性的、很恰当的。然而由于北京市出席全国人民代表大会的代表名额有限,容纳不下这么多,于是只好把这个同志安排为外省的代表候选人,作为外省的代参加全国人民代表大会。可是这个同志根本不在那个省工作而在北京工作,这就难以直接了解该省人民的情况,难以直接反映该省人民的要求、意见和呼声。也许该同志原籍该省,过去也曾在该省工作过,但那毕竟是过去的事情,对现在的情况并不了解。即便采取一些补救办法,例如在召开全国人民代表大会之前让他到该地区视察等等,可是那毕竟了解得非常有限。而且既然本省已经有不少代表可以反映意见,就没有必要这样安排。如果这个重点大学校长作为教育系统的代表参加全国人民代表大会,岂不是更有代表性吗?还有,首都某个科学家,被安排为天津市的人民代表,而他既非天津人,在历史上也与天津毫无联系,这种流于形式的民主有什么实际意义呢?如果把他选为自然科学界的代表,不是更有代表性呢?所以,为了使人民代表能够直接反映各地人民、各行各业人民的意见,最好人民代表的产生能够按地区和产业两个系统。如果人民代表是按行政区划和专业产业两个系统产生,那就是说要考虑人民代表大会设立两院制的问题。

第二,候选人应在选举前与选民见面并发表谈话,表示自己的决心与计划,这也是取得选民了解、便于选民比较选择的一个好办法。新选举法第30条规定:“各党派、团体和选民,都可以用各种形式宣传代表候选人。”除了别人宣传代表候选人之外,还应该允许并且鼓励代表候选人自己表态,表明自己如果当选为人民代表的话如何为人民服务。1979年9月18日《天津日报》在“群众呼声”栏发表了天津市电力设备修配厂梁嘉乐同志的来信,题目是《假如我当了人民代表……》。写信人并非人民代表,也不是要竞选人民代表,而是表示假如他当了人民代表的话,应该代表人民建议有关部门为人民群众解决一些亟待解决而又能够解决的生活上

的迫切问题,诸如买吃、弄水、走路、住房、看病、环境卫生等问题。由于这封信确实反映了人民群众的心声,所以在报纸上发表后引起强烈的共鸣,许多读者纷纷去信表示支持。《人民日报》在12月15日转载后也引起读者重视。有的读者写信表示:“假如我是天津市的公民,假如我参加天津市人民代表的选举,我就要对梁嘉乐这样的人进行进一步的了解,如果他确实比较合乎理想,我就要选这样的同志当代表!”这件事给我们以启发:假如让代表候选人自己向选民发表当选计划,那对于活跃我们的民主生活,加强人民代表的责任感,便于选民对代表候选人进行比较和选择,都是大有好处的。如果只限于别人为代表候选人宣传,那就难以激发代表候选人本人的主动性和积极性。当然我们不搞资产阶级那一套打击别人、抬高自己、哗众取宠、开空头支票的竞选,但无产阶级的社会主义民主也需要一定的竞选形式。

第三,人民代表应该有四分之一或者五分之一时间脱产,以便有时间保证学习有关的法律和政策,定期有计划地深入群众、了解情况、搜集意见,并向选民汇报工作。但是我们现在代表都是不脱产的,仅仅是开会时候去了,或者开会以前给他几天时间,到下面视察,这一点时间显然是不够用的。如果代表们平时没有时间学习,就很难做好工作;没有时间联系选民,深入群众,那么人民群众的意见和群众当中平时存在的问题,就得不到经常的反映和及时的解决。

第四,人民代表大会应该听取并审议政府工作报告,要让代表们对政府工作报告充分发表意见,提出表扬、批评、建议和各种提案。但是从长期实践来看,50年代这方面的民主还是比较充分的,记得第一届人大开会时,许多代表在会上的发言,报纸上都发表了,后来就越来越少,甚至不发表了。人民代表大会是最高权力机关,人民代表有权审议政府工作报告,对报告可以提出批评意见或不同意见,而不是单纯学习政府工作报告。现行宪法第28条规定:全国人民代表大会代表有权向国务院、最高人民法院、最高人民检察院和国务院各部委提出质询,受质询的机关必须负责答复。同时,还增加了地方人大代表质询的条文。这些规定是比1954年的宪法更具体了,更扩大了人民代表的权限。但这还是不够,人民代表还应该有权在代表大会上向政府各有关部门提出各种提案(可以规定形成提案的具体办法),而政府有关部门应该对人民代

表的提案尽量酌情采纳并且实事求是地负责答复,这样才便于更加充分地发挥人民代表的作用。这次五届人大第三次会议在这方面已经迈出了可喜的一步,今后更要发扬光大。不仅人民代表在代表大会上的提案,政府要负责及时处理,而且在大会闭会期间通过常委会提出的提案,政府也要负责处理。只有这样,人民代表大会这个最高权力机关才能经常起作用,而不至于只是在开会期间起作用。“代表代表,散会就了”。这种不良的历史状况,是要坚决彻底改变的。

第五,政府人选应由人民代表大会充分酝酿,对党中央提出的候选人名单应允许代表对其中某些人提出不同意见,供党中央重新考虑调整。人民代表大会不仅有权选举政府负责人,而且应该有权罢免不称职的负责人。现在我们国家对主要领导人的免职,一般都是由党中央决定下来,先罢免,然后再通过人民代表大会或常委会补办一下手续。如果代表大会或者常委会根据人民群众的意见,独立地提出要罢免某个不称职的负责人,那应该被看作是正常的,而且应该引起领导上的重视。

第六,人民代表大会应保证按期召开,才能正常行使其最高权力机关的职权。从1964年三届人大到1975年四届人大,居然相隔10年以上才召开,这是很不正常的;而且代表大会的会期也越来越短,四届人大只开了5天就结束,就是大家听完报告,举手通过完事。现行宪法第21条规定:全国人民代表大会每届任期5年,每年举行一次会议,在必要的时候可以提前或者延期。明文规定每年召开一次代表大会,这使按期召开有了保证。但是没有明文规定是上半年或下半年召开,这就很难使人民代表大会的工作具有节奏性和规律性。如果头年在2月开会,第二年在6月开会,第三年又在8月开会,这样实际上都相隔一年以上。而且这样一来,有些职权也无法及时行使,例如,如果会议是在年底举行的话,那么审查和批准本年度的国民经济计划和国家的预算决算的职权就失去意义了。一年之计在于春,从各方面工作需要来看,最好能逐步把一年一度的全国人民代表大会固定在每年春季召开。另外,宪法规定了全国人民代表大会会议每年举行一次,紧接着又说:“在必要的时候,可以提前或者延期。”但是并没有规定延期召开的条件和时限,这样怎能保证不发生像过去那样延期10年不召开的不正常情况呢?最好宪法能把在“必要的时候,可以提前或者延期”明

文改为“在发生战争的情况下可以提前或者延期”，这样才能保证在和平环境按期每年召开全国人民代表大会。

第七,要切实保障人民代表的权利。人民代表既然要独立代表人民发表意见,就难免要得罪某些领导者,因此有必要规定切实保障人民代表的言论自由和人身自由,这样才能使人民代表放心大胆、无所顾虑地工作。回顾我国有许多仗义执言的人长期以来横遭林彪、“四人帮”一伙的残酷迫害,这样做就更有必要。其实早在1954年我国第一部宪法中第37条曾经规定:“全国人民代表大会代表,非经全国人民代表大会许可,在全国人民代表大会闭会期间非经全国人民代表大会常务委员会许可,不受逮捕或者审判。”后来在1975年“四人帮”横行时期修改宪法时就把这一条取消了;粉碎“四人帮”后于1978年又修改宪法时并未恢复这项规定,看来还应该重新考虑。世界各国比较民主的宪法一般都有类似的规定,作为最高类型民主的社会主义国家的宪法理应规定得更加明确、更加具体。例如,南斯拉夫宪法第306条就明文规定:“代表享有豁免权。”“代表不得因在所在的院和在南斯拉夫社会主义联邦共和国议会发表意见或投票而被追究刑事责任、被拘留或受惩处。”这就把人民代表的言论自由、投票自由和人身自由统一起来了。这个经验值得我们重视。关于保障全国人民代表大会代表言论自由、投票自由和人身自由的规定,还应该推广到地方各级人民代表大会的代表。这样才是全面的、彻底的。

第八,人民代表也应该有任期,也不能搞实际上的终身职。南斯拉夫的议会代表不超过两任,而我们有的代表连任五届或者四届,未免太长。人民代表也应该时常更新,以连选连任一届为宜,这样符合轮流任职这一社会主义原则。人民代表不同于政协委员,政协委员可以作为荣誉职务。凡是对人民有过重大历史功勋的人可以长期担任政协委员。

第九,应该积极创造条件,逐步地实行普遍、平等、直接和秘密投票的选举。现在我们人民代表的选举还不是完全平等和直接的。当然,一个国家要过渡到普遍、平等、直接和秘密投票的选举,总要经历一个发展和准备的过程。第一个社会主义国家苏联在1917年十月革命胜利之后相当长的时期内也是实行间接选举和不平等选举,但是在1936年宣布消灭阶级和建成社会主义之后通过的新宪法中,当即改为各级苏维埃代表都实行直接选举和平等选

举,这一变化只经历了19年。我国已经建国30年以上,过去由于长期的动荡和动乱,不可能去考虑这一问题;今后,随着安定团结、生动活泼政治局面的发展以及社会主义民主的发扬,有可能也有必要适时逐步改变为完全的直接选举和平等选举,以促使社会主义选举制度完善化。

第十,要加强全国人民代表大会常务委员会的工作。人大常委会是全国人民代表大会的常设机构,全国人代会每年只举行一次,在它闭会期间的全部工作都要靠常委会办理,所以常委会的工作水平和工作效率,在很大程度上决定了全国人代会是否能够实现人民当家作主,是否能很好地完成其作为人民行使权力的机关的作用。为了加强人大常委会的工作,常委会的班子也应该年轻化、专业化、知识化、专职化,不能把人大常委作为荣誉职务,而要选举一批年富力强、熟悉各行各业的人专门任职,并分设若干委员会,做好立法准备工作,沟通同地方人民代表大会的联系,加强对政府工作的监督。在每次人代会召开之前,应该把主要法案和文件分发给全体代表,以便及时广泛征求人民群众的意见,使人代会真正具有代表性,而不是只按代表个人的意见行事。

以上这十个问题都是关于如何改进人民代表大会制度的具体问题。其实质在于如何使人民代表大会真正成为人民行使权力的机关。如果我们不从健全和完善制度着手,就很难避免重犯个人集权的错误,就很难防止林彪、“四人帮”一伙重演封建法西斯专政的惨剧。健全而完善的制度可以避免好人犯错误、防止坏人钻空子,而不完善的制度往往也会使好人走向反面。这个历史教训是值得我们重新总结,永远记取的。

三、核心问题是要解决党如何领导人民代表大会

要改进人民代表大会制度,涉及一个核心问题,就是党与政权的关系,党怎样领导政权的问题。总结多年国际共产主义运动的历史经验,像巴黎公社那样有政无党、无产阶级专政政权缺乏无产阶级政党的正确领导固然不行;但是像30年代以来苏联那样以党代政,更加不能发扬社会主义民主。看来党领导政权主要是在理论、路线、方针、政策方面指出方向,并通过人民代表和政府工作人员中的共产党员发挥先锋模范作用;党不应该凌驾于政权机关之上,直接对政权机关发号施令,不应该对人民代表大会和人民政府

的工作乱加干预；作为执政党，还应该虚心听取人民代表大会对党的路线、方针、政策提出批评意见和建议，在人事安排方面也应该多听取人民代表大会的意见。党中央委员会既不是党的最高权力机关，更不是国家的最高权力机关。全国人民代表大会才是我们国家的最高权力机关。如果说有最高指示的话，只有全国人民代表大会通过的决议才能算是最高指示。我们共产党绝对不能像国民党那样，搞以党治国、一党专政。早在1928年我们党刚领导建立井冈山第一个红色政权时，毛泽东同志就在总结实践经验的基础上指出：“国民党直接向政府下命令的错误办法，是要避免的。”^①如果人民群众自己不能当家作主，而由党包办一切，那样是绝对管理不好国家的，并且党的威信也会大大降低。多年来血与泪的教训，我们还不应该猛醒吗？关于党的领导与无产阶级专政政权的关系，这本来是马列主义理论早已基本上解决了问题。列宁在总结共产党领导第一个社会主义国家的经验时曾经提出：“专政是由组织在苏维埃中的、受布尔什维克共产党领导的无产阶级实现的”；又说：“党的全部工作当然都是通过不分职业而把劳动群众团结在一起的苏维埃来进行的。”^②要实现无产阶级专政，“就必须通过一系列的也是新型的特别机关，即通过苏维埃机关”^③。可见，列宁既肯定了党的领导，又指明不能以党代政。斯大林在1926年批驳索凌、季诺维也夫等人把无产阶级专政说成就是党专政的错误观点时，指出：把党专政和无产阶级专政看做一个东西，“那就等于说党不仅应当是本阶级的领导者、领袖和导师，并且应当对本阶级使用暴力的一种专政者，这种说法当然是根本不正确的。因此，谁把‘党专政’和无产阶级专政看做一个东西，谁就默认可以把党的威信建筑在对工人阶级使用暴力的基础上，而这种想法是荒谬绝伦的，是和列宁主义完全不相容的。党的威信是由工人阶级的信任来维持的。工人阶级的信任却不是用暴力所能取得的（用暴力只能丧失工人阶级的信任），而要靠党的正确理论，要靠党的正确政策，要靠党对工人阶级的忠诚，要靠党和工人群众的联系，要靠党有决心和本领说服群众相信它的口号的正确，才可以取得的。”他还告诫：如果以党专政等同于无产阶级专政的话，那么不仅在理

① 《毛泽东选集》第1卷，人民出版社1991年6月版，第75页。

② 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第203—204页。

③ 《列宁选集》第4卷，人民出版社1995年版，第403—404页。

论上是错误的,而且在实际工作中还会造成许多危险,即:第一,向群众示意党是无所不能的,不许群众议论党;第二,向干部示意,可以不倾听非党群众的呼声,可以压制群众更厉害些;第三,向党的上层示意,可以自满自足,骄傲自大,因为党专政也就是领袖专政^①。斯大林的这些话是讲得很好的,可惜他自己在30年代以后正是因居功自傲,加上俄国封建专制主义的传统影响,在实践上背离了正确的理论,给苏联人民带来了严重后果,并且给社会主义各国树立了一个以党代政的不好样板。现在我们正是应该拨乱反正,重新总结历史经验,切实改正以党代政的弊病,在党的正确领导下真正使人民群众自己通过人民代表大会来实现当家作主。

^① 《斯大林全集》第8卷,人民出版社1954年版,第58—59页。

对完善人民代表大会制度的长期思考^①

——50年的欢乐回忆

我想根据自己亲身的经历,谈一谈从1954年起,50年来我对人民代表大会制度是怎么认识的,我如何看待它的优越性、它存在的问题以及如何进行改革和完善。为什么不说回顾呢?因为所谓回顾,往往指学者单纯依靠书本资料来进行,而我今天要用我亲身经历来看人民代表大会制度是怎样走过来的。今天来回忆人民代表大会制度在我们中华大地上建立发展的过程,可以说,我心情是很复杂的:这种回忆,一方面是饱含欢乐、幸福的回忆,另一方面又是充满忧思、苦楚的回忆。为什么我感到欢乐和幸福呢?1954年公布宪法草案的时候,全民讨论。当时我27岁,是在中国人民大学马列主义基础教研室刚执教4年的一名年轻讲师。虽然当时我们还只是一个教研室,不是一个系,但是它负责全校的公共政治理论课,并按苏联的习惯在人民大学被称为“首席教研室”,也就是第一教研室的意思——要高举马列主义旗帜嘛!我第一次参与全国宪法草案的讨论,心中充满喜悦。因为这是马列主义在中国的胜利,我们要站在马列主义的高度来观察宪法和人民代表大会制度。我记得全国当时有一亿多人参与讨论,《人民日报》每隔几天就整版发表全国各地人民对宪法草案提出的意见。我们教研室也多次召开会议讨论,并将教师讨论意见整理上报。同时,1954年又是第一次选人民代表,我们参与了海淀区人民代表的直选,第一次亲自去投票站投出自己神圣的一票,确实是感到快乐、高兴的一件事情。正好这一年7月26日我的二女儿出生,我就给她取名宪华,意

253

^① 本文是根据作者于2004年9月25日应邀在中国政法大学举办的“人民代表大会制度与社会主义宪政建设”学术研讨会上的发言,由中国政法大学博士生杨光同志录音整理并打印成稿,经作者修改定稿。发表于《探索》(重庆)2005年第1期。

即社会主义宪法诞生于中华(她上学后将自己的名字简化为高华)。但是,从那时候起,有三件事情半个世纪以来一直在我头脑中萦回、飘荡,让我不停地思考。而且,这三件事情都是涉及人民代表大会制度的重大问题。我50年前就看到这些问题、提出意见,不但未被采纳,反而屡遭批判,甚至差一点被打成右派分子。然而,过了50年,这三个问题依然没有解决。所以,这个回忆又是充满忧思、苦楚的回忆。

那么,是哪三个问题、哪三件事情呢?

一、我国要不要设国家主席

第一件事就是我们国家要不要设国家主席。1954年宪法草案设国家主席,我当时就提出:不设国家主席。为什么不设呢?我们要参照、但不是单纯照搬苏联经验。那时候,我教马列主义基础课,内容主要是苏联共产党的历史经验。当时,苏联共产党的历史经验被认为是“行动中的马列主义”,苏联的一切都被视为符合马列主义的。苏联宪法,无论是1918年宪法、1924年宪法,还是1936年宪法,都没有设国家主席。苏联实行的是集体元首制,1936年宪法设有最高苏维埃主席团,而最高苏维埃主席团的主席对外就是国家元首,并没有另设国家主席。比如,加里宁是最高苏维埃主席团主席,外国驻苏大使的国书就直接呈递给加里宁。

当然,我当时的考虑并不是要照搬苏联的体制,我主要从马列主义政治学原理角度考虑:既然宪法规定人民代表大会是我国最高国家权力机关,那么,最高国家权力机关闭会期间,人大常委会的首脑应该对外就是国家元首,最高国家权力要一元化,没有必要另外再设一个国家主席。如果在人大及其常委会之外再设国家主席,那么,国家主席和人大是什么关系呢?说白了,总不能让国家主席这个非人大常委会成员凌驾于最高权力机关(人大)之上吧?所以,当时我就建议,人大常委会的首脑应该叫主席,不应该叫委员长。现在年轻同志不太了解,我们这代人,当时对委员长这个名称是很反感的。为什么?旧社会蒋中正正是中国国民党军事委员会委员长,过去我们上中学时,只要有教师一喊“蒋委员长!”我们学生就要站起来,要立正。蒋介石搞领袖个人崇拜,实行专制独裁,因此我们对委员长这个名称是很反感的。可是,我提出的这个建议没有被采纳。这也没什么关系,毕竟不可能平民百姓的意见党

中央都要采纳,我当时也没什么意见。同时,我考虑到毛主席威望很高,能力很强,所以他当国家主席,总揽全局,也许有很多好处。

但是后来实践经验表明,毛主席从1954年起既是国家主席、中共中央主席,又是中共中央军委主席,党政军三大权集中于一身,成为凌驾于人大、政府、政协之上的一个最高的权威。这样权力过度集中,没有制约,致使毛主席晚年犯了很多错误,长期不能纠正。

改革开放以后,邓小平同志总结历史经验,1980年提出了我们要克服党和国家领导制度的弊病,强调权力不要过分集中。所以,到1982年初讨论修改宪法的时候,作为教授、国家首批博导、中国政治学会理事,我又提出不应该设国家主席,本来1975年宪法和1978年宪法已经不设国家主席了。但是后来1982年通过的宪法还是设了国家主席。最初不清楚:设国家主席是什么意思呢?是不是从全局考虑,邓小平担任过政府副总理,据当时情况看不会出任总理了,人大常委会的委员长又安排了叶剑英,邓小平如果不出任国家主席,在政权体系中就没有职位了,如果由他出任国家主席有利于总揽全局,也是有好处的。后来1983年人大换届选举,由李先念出任国家主席。看来邓小平同志还是高风亮节、高瞻远瞩的。原来1982年宪法设国家主席的一个重要原因就是给一些老同志安排位置,肯定他们为国家做出的历史贡献。1988年又改选杨尚昆为国家主席。但这依旧是因人设制,而不是依理定制,这说明我们的体制并不健全。

到1993年以后,又由党中央总书记、中央军委主席兼任国家主席,重新恢复到1959年以前的党政军三大权集中于一身的体制。党政军三大权合一并不是马列主义传统。1871年第一个工人国家政权巴黎公社就没有党政军合一(当然当时还没有党)。当时军队找了一个波兰人东布洛夫斯基任巴黎武装部队总司令,虽然他不是法国人,但他指挥过战争,具有突出的军事能力。这体现了巴黎公社的国际主义精神。在苏联,1917年十月革命胜利后,列宁担任人民委员会主席,即政府总理,斯大林从1922年起担任党中央总书记。在军权方面苏联一向实行军队国家化,1918年设共和国军委,苏共中央从不直接领导军队,从未设党中央军委,由中央政治局委员托洛茨基任共和国军委主席。1934年取消国家军委后,军队由人民委员会下属国防部管理。党政军三大权集中于一

身起源于1941年5月斯大林开始由党中央总书记兼任人民委员会主席,又兼任国防委员会主席,战后改为兼任苏联武装部队总司令。这个体制并不妥当,用邓小平同志的话说就是权力过分集中。而且,一旦违宪很难得到纠正。

所以,我的第一个意见:人民代表大会既然是我们国家的最高国家权力机关,就不应该另设国家主席,应在人大常委会设主席,人大常委会主席即国家元首,这体现了最高国家权力的一元化。如果在人大常委会之外另设国家主席,这样叠床架屋,国家主席实际上是凌驾于人大常委会之上。

我国国家权力的大权应该在人大常委会主席,而不在国家主席或政府总理,这是与苏联有所不同的。苏联国家权力大权不在最高苏维埃主席团主席,而在政府总理。所以斯大林以党中央总书记兼政府总理。我国不要照搬苏联模式,要有自己的特色,即大体上采取1959年至1966年的体制,党中央主席不兼人大常委会主席,实行党政分开,党政首脑各司其职,互相监督。

二、最高国家权力机关要不要设两院制

第二件事,我们国家最高国家权力机关要不要设两院制。1954年宪法是实行一院制,人民代表按地区选举产生。当时我就感到:人民代表按地区选举存在问题。比如,中国人民大学校长吴玉章,1954年被安排为四川省人大代表。吴玉章虽然是四川人,又做过四川省委书记,但他那时已经不在四川工作了,而是中国人民大学的校长了,他不应该作为四川省的代表,而应该作为教育界的代表。我们人民代表大会代表,除了军队代表外都是按地区选举产生的。而我认为,我们的人民代表除按地区外,还应该按界别选举产生的。这样就不会把各界代表性人物因北京地区代表名额有限而安排到其他省市去。

到1957年所谓“右派向党进攻”的时候,我们人民大学就有老师提出了人民代表大会应当改为双轨一贯制,双轨就是一个轨按地区选举,另一个轨按行业选举。反右派斗争开始时,我被认为是反右派的积极分子,站在大批判的前列,学校指派我去批判这个双轨一贯制。在准备批判的时候,我就提出来,有人主张双轨是不对的,但是他提的问题有一定道理,我们的人民代表缺少从行业中选出来的,所以,我说不要双轨只要一轨,可以考虑一轨二元:一部分

从地区选,另一部分从行业选。后来我们学校指导反右派斗争的教务长李新同志说:“这不行,按行业选是英国历史上基尔特社会主义的主张,我们不能搞基尔特主义。”我觉得李新讲得很好,就上去把双轨一贯制批了一顿。我在大会的发言博得好评,曾经全文发表在中国人民大学主办的《教学与研究》1957年第7期第47~49页。但是,后来到反右派斗争深入的时候,有人就揭发我,说我开始时同情双轨一贯制,认为提出这个问题有其合理性,说我是反对人民代表大会制度、反对吴玉章校长当人民代表,要把我划成右派分子。好在人民大学的吴玉章校长十分英明,他把我的材料都调去看了,看完之后说了一句话:高放问题只是思想认识问题,不是政治问题。这样才保护我过关,没有被划为右派分子。

到1982年参加讨论宪法修改的时候,我又想到我于40年代在福州英华中学读书时的老同学陈景润。在1975年人大换届的时候,周恩来总理肯定陈景润在数学研究方面取得的成就,就提出安排他为人民代表,由于北京容纳不下就安排到天津去选了。我问他:“你和天津有什么关系呢?”他说:“我和天津没有什么关系,我长期生活在北京。即使在南开大学讲课也是当了人大代表之后的事情。”我问他:“当人大代表有什么感受啊?”他说:“我非常愿意参加人民代表大会,不是因为能参政议政,这方面我并不在行,而是参加会议时我就有时间读科技英语或有关数学的书。代表们的发言我不爱听,审议的事情我也不熟悉,插不上话,表决的时候我都举手。我虽然不是党员,但我绝对拥护共产党。”我认为,像陈景润这样有专业特长的人就应该给他充分的时间和条件进行专业研究,而人大代表应是政治活动家,应该由政治认识水平高、政治活动能力强、政治经验丰富的人来担当。因此,我总结近30年的经验又提出来这一点:我们的代表应该一轨二元。1982年修宪最早主持人胡乔木同志的意见也是设两院,即社会院和地方院。我当时提了个意见:社会院、地方院的分法固然是好,但也不必要这样做,干脆简单一点,把政协作为最高国家权力机关的一部分,因为政协委员恰好是按行业界别产生的,可直接作为社会院,仍称为政协,大体上相当于西方国家的参议院。同时,在宪法中改为“人民代表大会制度和人民政协制度为我国根本的政治制度”,而人大和政协恰好构成两院。结果这个意见并没有被采纳。不但没有被采纳,连指导修改宪法的胡乔木同志都被换掉了。后来换由胡绳同

志主持,仍保留一院制,这个问题至今没有解决。

事实上,一院制和两院制并不是社会主义和资本主义的根本区别。但是,很多人都认识不到这一点。有人就讲过,我们不搞西方资本主义的两院制,因为西方的两院制是互相牵扯,欺骗愚弄群众。其实,资本主义国家大约一半实行一院制,一半实行两院制。一院制并不是社会主义国家的根本标志。社会主义的苏联曾经实行联盟院与民族院两院制,社会主义的南斯拉夫也实行过联邦院与生产者院两院制。现在政协只是统一战线组织,而不是国家权力机关,它所起的作用就不免受到限制,它的提案和决议都不具有法律效力。据我所知,近些年新当上政协委员的同志积极性很高,年年与会提建议。可是也听到有的政协委员这样说:年年提案是白提,虽然白提还要提,反复白提没意思,不如闭口不再提。因此有的老政协委员与会的积极性就差多了,有些人借故请假,或者把与会当作休息。这种现象值得我们重视。如果我国设两院制,就能够更全面、更有效地反映各地区和各界别最广大人民群众的根本利益和要求。

三、人民代表要不要差额竞选产生

第三件至今没有解决的事情是人民代表如何选举,人民代表要不要差额竞选产生。1954年第一次选举区人民代表,就是等额选举,没有差额,没有竞选。由于当时提出的候选人大家都不认识,所以大家投票的积极性并不高。投票那天,白天我忙着上课,想着晚上再去投票。可是还没到晚上,领导就来通知我说:“你没有去投票,赶紧去投。”我就想:“我没有去投票领导们怎么都知道啊?”原来我们的投票是每个选民都凭选民证登记,登记之后才进去投票选举。我觉得给公民选举权,就应当允许公民在对候选人不了解、不满意的时候弃权。到1957年批评我“错误”的时候,有人就给我加上一条:“在选举人民代表时,直到晚上才去投票,你主人翁的感情到哪里去了?”我心里想:“我主人翁的感情是不大强。我如果是主人翁就应该让我自己有选择地去选举啊。可我没有选择的余地,领导上让我选谁,我就得选谁,这样岂不是由党代表、甚至代替人民当家作主了,怎么能够说是人民自己当家作主呢?”记得解放前我上福州英华中学和北京大学时选举学生自治会领导人都是由同学们自由提名,差额竞选产生,现在社会主义的民主选举

怎么是这样做法呢？当时我就感到困惑。

当然，现在有进步了，选举有差额了。但是，没有什么竞选，差额只是陪衬。前几年，在我们人民大学又举行区人民代表大会的选举，作为一名老共产党员，我当然早就去投票了。但我们图书馆有一个工作人员不去投票。到了晚上，也是领导催他，他说他不去投票。问他为什么不投？他说：“这些代表候选人我都不认识，跟我也没见过面，他们也没发表过什么竞选演说，我都不了解，我不投。”领导告诫他不投票对其个人不利，他反问道：“对我有什么不利啊？我还有一年退休了，我又不是党员，我怕什么？”所以就不去投票。2004年北京市又举行区人民代表换届直选。我所在地段提出四个候选人，只要求选举两名代表。候选人照样未同我们选民见面，更没有展开竞选。而且投票之前居民委员会还奉命派人到好多家访问，授意大家投某两个人的票，说这样就不至于票数分散。这样的选举能够体现人民自己当家作主吗？

可见，这种选举办法是不能真正表达民意的。应该进行真正的公开竞选，如果选民不同意，应该允许其不投票。事实上，100%的投票率是有很多虚假成分的，往往有很多选民是被迫投票的，投票率较低恰恰是一种正常现象。如果真的是不投票的人多，我们就应该想想选民为什么不投票。我们应该推行差额竞选。我们可以先在中国共产党党内进行差额竞选，进一步在政权机关也进行差额竞选。其实等额选举和选民投票登记这些难以真正体现民意的做法是从苏联学来的，这正是苏联社会主义模式缺少民主的具体表现，而缺少民主也正是苏联模式失败和苏联发生剧变的重要原因之一。我们应该吸取其深刻教训，加快改革选举制度。

早在20世纪20年代末30年代初，在江西革命根据地照搬苏联等额选举这种做法时，我们就已发现其弊病。毛泽东于1933年11月写成的《长冈乡调查》^①中就已指出：该乡此次选举的缺点之一是“候选名单人数恰如应选人数，没有比应选人数增加一倍，因此群众对于候选名单没有批评”。后来在陕甘宁边区我们党就试验并且开创了差额竞选。不仅人民代表，推而广之，各级政府主要负责人也应该经过试点逐步推广，采用差额竞选办法民主选举产生。近几年我们已经在广大农村实行民主差额竞选产生村民委员

① 《毛泽东文集》第1卷，人民出版社1993年版。

会,现在完全可以进一步实行民主差额竞选产生乡镇长、县市长,将来再民主选举省长、大市市长以至国务院总理。美国式民主无非是在两党制框架内推出两个总统候选人让选民挑选一个,我们为什么不能借鉴其民主形式,反其道而行之,由共产党推荐两个共产党候选人,通过竞选,让选民任选一个呢?这样做,不论谁当选,岂不都坚持了共产党的领导地位?在延安老根据地选举边区参议会议员时,徐特立、周扬、郭化若三个共产党员就展开过竞选。当时在许多农民不识字的情况下我们还采用了投豆豆的办法来表达民意。20世纪40年代能够做到,现在为什么反而做不到呢?为什么不能在共产党员之间进行竞争呢?这恰恰是提高我们党员素质、增强我们党的执政能力和执政水平的有效方法。我们应该、也能够创造出比资本主义更先进的社会主义民主选举。

以上讲的是我在1954年遇到的三个问题,这些问题至今都没有解决。2004年是人民代表大会制度建立50周年。我们把人民代表大会制度讲得非常高,报刊上有的文章说,人民代表大会不仅比西方资本主义的议会好,而且也比巴黎公社和苏联的苏维埃强。这在理论上当然是言之成理的。但是,据我知道,人大制度实际上在广大干部和群众心目当中地位是不大高的。老百姓当中就流传着这样一种说法:老干部退下来不要怕,不进政协进人大。人大仅仅被看作为是安排老干部退居二线的地方。在广大干部的心目当中,人民代表大会更不是最高国家权力机关。多年前,我回家乡的福建省委党校讲学的时候,党校的常务副校长亲自给我讲了这样一件事情。在省委党校学习的一位县委书记,在座谈会上就讲道:“我们现在广大的干部,政治常识非常差,政治水平非常低。我们那个县的县委宣传部长,曾经在干部政治测验时出过这样一道题,题目就是我们国家最高权力机关是什么。这个宣传部长提供的标准答案是全国人民代表大会。我当时就把它打了个叉。不对,标准答案应该是中共中央政治局。”当然宣传部长不得不听县委书记的。这位县委书记还理直气壮地讲:“没有中共中央政治局的指示,人民代表大会敢就什么重大问题做出决定吗?”这个省委党校的常务副校长在座谈会后跟他说:“你这个说法不对啊,宪法上规定全国人民代表大会是最高国家权力机关。”这个县委书记看完宪法之后,摸摸脑袋说道:“你从本本出发,我从实际出发。”我每次讲课举这个例子都是引起哄堂大笑,热烈掌声。可见这个问题

在我们广大干部心目中的确没有解决。什么是我们最高国家权力机关？中共中央政治局，这是从实际出发；全国人民代表大会，这是从本本出发。所以，中国共产党怎样克服以党代政的苏联模式的弊病，改善党对国家政权机关的领导，是我们有待改革的一件大事。

我已年近八旬，现在回忆起自己 50 年来的“人民代表大会制度情结”，进而又回忆起自己近 60 年备尝甘苦的治学生涯，回忆起半个多世纪以来风云变幻的大千世界，真是感慨万千，有如登临岳阳楼，其景其情，所忧所乐，恰似岳阳楼上的一副名联：四面湖山归眼底，万家忧乐到心头！我们必须加快政治体制改革的步伐，完善社会主义宪政，才能充分发挥人民代表大会制度的优越性，从而也才能真正体现社会主义制度的优越性，促进建设中国特色社会主义事业的全面成功。

选举是民主政治的基石、 共和制度的前提^①

262

选举是政权机关、政党、社会团体和群众组织根据选举人意志选拔推举代表和主要负责人的行为。凡是有组织有民主的人群，选举就是必不可少的社会生活因素。在国家政治生活中，选举是民主政治的基石，共和制度的前提。可是我国有近四千年君主专制的深远传统，漫漫长夜竟不知选举、民主、共和为何物。有人以为选举等等并非舶来品，我国古已有之，这实则是莫大误解。在我国古代文献中，虽然早有过“选举”、“民主”、“共和”之说，但是与近代从西方翻译过来的这些词汇的含义大相径庭，甚至完全相反。例如，《汉书·鲍宣传》中说：“龚胜为司直，郡国皆慎选举。”说的是：汉朝楚人龚胜为人正直，他初为郡吏，后来当上辅佐丞相的最高检察官，那时举国上下都非常严格地选拔推举官吏。即是说，在我国古代，选举是指从上而下选拔推举官吏。《尚书》记载周公说过：“天惟时求民主。”意为上天适时地为人民寻求救世主，民主实为为民做主。《史记·周本纪》写道：“厉王出奔于彘，召公周公二相行政，号曰共和。”这是说，周厉王残暴无道，引起人民反抗，被迫逃到彘这个地方（今山西霍县东北、古彘水之滨），各方诸侯乃拥戴召公和周公二人联合执掌政权，采用共和年号，并非是采取共和政体。而在西方古代，由于商品经济的发展，在雅典等城邦国家早已出现民主制度、共和政体，那里的选举是指自由民自下而上选举代表和行政首脑来治理国家。西方的民主、共和、选举，到近代资产阶级革命胜利后，随着资本主义商品经济的大发展和广大人民群

^① 刘书林等主编《选举工作手册》写的序言，该书由哈尔滨出版社1989年1月出版。

众坚持不懈的斗争,获得新形态,逐步形成成为相对稳定的一整套政治制度。它对于实现人民的民主权利,促进社会经济和文化的进步,起了重大的推动作用。当然,在资本主义私有制度占统治地位的情况下,民主、共和、选举不免都具有局限性、虚伪性和欺骗性。

直到19世纪下半叶,西方资本主义宪政理论传入我国后,具有近代西方含义的“民主”、“共和”、“选举”等词才借用我国古代已有词汇在我国流行起来,并成为资产阶级革命派的思想理论武器。几经流血牺牲、艰苦奋斗,1911年终于推翻了清王朝君主专制,创造了我国历史上第一个民主共和国,各省代表第一次民主选举孙中山为中华民国第一任临时大总统。由于我国封建主义的经济基础原封未动,资本主义商品经济很不发达以及专制主义的影响强大而深远,所以民主、共和、选举长期以来在我国难以扎根并茁壮成长,甚至徒有其名而无其实。以致出现1923年曹锟以5000银元一票购买国会议员590人被选为“大总统”的丑剧。直到1948年春,国民党政府在召开“制宪国民代表大会”、竞选总统、副总统时还演出了抬棺、绝食、悬梁、服毒、怪叫、混斗、写恐吓信、捣毁报馆等充满绝望和混乱的悲剧和闹剧。中国既然走不通资本主义宪政的道路,就只能走社会主义宪政的道路。

263

社会主义理论就是在全面充分吸取资本主义积极成果的基础上创造出更高类型的选举、民主和共和。可惜,由于社会主义首先在资本主义不发达而封建主义传统强大的国家取得胜利,以致我们以往吸取资本主义的积极成果很不够,却让封建君主专制主义的遗毒渗透到社会主义肌体中来。以选举为例,选举一事,顾名思义,可以说是有选择的推举,所以选举本来应该是差额选举。然而苏联从20年代起却开创等额选举,即选举一个苏维埃代表,其候选人就是一个;虽然也规定:如果不赞成这个候选人,可以另选其他自己称心满意的人,但是往往因票数分散而无法当选。而等额选举的候选人大多是共产党各级组织提出的。长期实践证明,这种等额选举实际上是变相的指定任命制,难以激发人民群众的政治热情。再有,既然是差额选举,就应该允许并鼓励各个候选人展开竞选。可是,至今仍有人把竞选看成是资本主义性质的。西方资产阶级政党候选人之间的竞选确有哗众取宠、不切实际、打击别人、抬高自己、资本家集团为之拉选票等等弊病,难道社会主义的竞选不能创造出更高的健全形态?社会主义的候选人为什么不可

以向选民发表实事求是的当选后的工作计划,以便选民在比较中择优投票呢?由于缺少竞选,选民对候选人不大了解,甚至从未谋面,以致近年来我们在差额选举中又出现一些怪现象:如领导把自己的意中人列在选票最前面,便于选民择先画圈;有的选民不在选票上的候选人中画圈,却填写上“霍元甲”,理由是霍元甲急公好义、本领高超、爱国心强,每周从电视中都能见他一面,对他信得过。在神圣的选票上开这种政治玩笑,是很不严肃的政治错误,但是我們也不要一味过多责备群众,应该看到我们的选举制度和选举办法还不够完善。

看来,要正确地进行选举,既需要完善选举制度,又要提高选民的认识水平。长期以来我国出版界一直缺少一本专讲选举工作的专著。1963年法律出版社出版过苏联学者罗马什金主编的《各国选举制度》,介绍了社会主义各国和主要资本主义国家的选举制度,还有67条有关选举的专门名词解释。这样仅有的一本翻译书籍,现在看来不仅内容过于简略,对中国的选举论及尤少;而且观点陈旧,对苏联模式的选举吹得天花乱坠,把西方资本主义社会的民主选举贬为陷阱、骗局。事实上战后在人民群众的推动下,西方资本主义社会的民主选举已有较大的进步,值得我们借鉴。1978年党的十一届三中全会以来,解放思想、实事求是的方针极大地促进了我国社会科学的繁荣,10年来我国的选举工作大有改观。1979年五届人大通过了中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法,随后于1982年和1986年又对选举法作了若干修改。除政权机关外,政党、社会团体和群众组织的选举工作也出现新景象。近几年,有的地方把领导人内定的不理想的候选人顶回去了;差额选举的推行已见成效,把那些不得民心的人差选掉,真是大快民心!竞选的初步开展增强了民主的透明度,提高了选举的准确性。要进一步做好选举工作,使每个选举人慎重而又郑重投好神圣的一票,急需大面积普及有关选举的知识并提高对选举的共识。中国青年政治学院等单位的理论工作者合编的这本《选举工作手册》,是我国学者撰写的第一部有中国特色的关于选举问题的专著。内容包括选举理论、西方资本主义国家选举制度的历史沿革、国外社会主义国家选举制度的发展变化、选举在我国的出现和发展,还有300多条选举名词解释、200多个选举问题解答以及中外选举法规选萃。这样一部兼具理论性、政策性、知识

性、资料性、文献性、应用性的大型工具书,对于深化我国政治体制改革、完善我国选举制度、增强选民的民主意识、提高选举工作的水平,都具有重要的现实意义,并将起到有益的指导作用。同时也为政治学、行政学、法学等学科的教学和研究工作提供翔实的资料。我乐于向广大干部、青年学生和选举人推荐这部值得人手一本、随时参阅的手册。

废除领导干部职务终身制的重大步骤^①

社会主义国家政治体制的一个重大弊病就是党和国家领导人实行实际上的终身制。斯大林、毛泽东等人因终身制而使他们的错误长期无法改正,给社会主义事业造成了重大损失,其历史教训是极其深刻的。然而如何真正废除领导干部职务终身制,整修国际共产主义运动、所有社会主义国家迄今还缺少成功的有效的经验。苏联共产党鉴于斯大林领导职务终身制的教训,在1961年苏共二十二大的党章中曾规定党中央的领导人的任期“一般最多只能连续当选三届”,即12年,同时又规定:某些享有公认威信和高度品质的党的活动家可以在更长的时间内任职,可见并没有决心废除终身制。1964年赫鲁晓夫被迫辞职。即使他不下台的话,也未必会以身作则废除终身制,因为他后来又搞新的个人崇拜、个人集权,凡搞个人崇拜、个人集权的人是不会愿意放弃终身制的。接替他的勃列日涅夫当时是58岁,任职18年之久,直到1982年11月76岁因病去世,又搞了终身制。安德罗波夫到68岁才接班,他想加快改革,终因年老多病,无大作为,在位一年零三个月就病故。契尔年科1984年2月接班时已72岁,就任一年零一个月又病故。终身制使得苏联在1982年11月到1985年3月这两年零四个月之中,党和国家三易其首,给社会主义带来不小损失。戈尔巴乔夫就任总书记时才54岁,近年来他迈大步要加快全面改革,那么他不会又搞新的终身制呢?我们拭目以待。如果他还搞终身制,即使他非常杰出能干,晚年也难免不犯错误,而且苏联的体制仍然不健全。我们应该认识到,个人集权和终身制是带有君主专制的色彩,不符合民主共和政体和无产阶级政党民主集中制的要求。其他大多数社会主义国家因受苏联模式的影响,党和国家领导人的

266

中国政治体制改革的心声

^① 载《国际共产主义运动》(北京)1988年第1期(3月15日出版)。

任期限度问题迄今一直没有很好解决,所以领导人的年龄一直偏大,不免出现老人政治、老人治国的现象。南斯拉夫虽然最早力图摆脱苏联模式,另行探索社会主义新路,然而关于党和国家领导人的任期限制问题,也一直没有解决好。铁托为了捍卫南斯拉夫的独立自主、防御苏联大党主义、大国主义的干预,不仅长期担任党和国家的最高领导职务,而且实行了明文规定的领导职务终身制。1963年4月7日通过的南斯拉夫新宪法规定铁托为终身总统;1984年5月召开的南共联盟第十次代表大会选举铁托为“南共联盟无任期限限制的主席”,这一点还写进了1978年6月南共联盟十一大通过的章程第72条^①。但是在他之后南斯拉夫又修改党章和宪法,规定党和国家最高领导人任期为一年,不得连任。实践证明,一年又未免太短,刚走马上任、开展工作,就要准备卸任。终身制和一年制可以说是两个极端。近年来,南斯拉夫在总结经验教训时,有人主张改为连任一次的两年任期制或不得连任的四年任期制。

我们党鉴于国内外的经验教训,在1980年十一届五中全会上作出了要废除领导职务终身制的决定。然而这个决定如何付诸实现呢?看来由于阻力重重和领导的承接关系,难以采取一刀切的断然措施;我们党稳步前进,探索出了新的路子,先后迈出了两步。1982年党的十二大时,新党章第37条还只能写上:各级领导干部“他们的职务都不是终身的,都可以变动或解除”。但是,十二大终究还是朝着废除领导职务终身制迈出了第一步,主要表现为设立中央和省顾问委员会,使一大批老同志退到第二线,但是还有少数老同志保留在第一线,以保证新老两代领导人交接班的继承性和稳定性。这次党的十三大迈出了第二步,一批老同志坚决带头完全退下来或者半退,他们都不进中央委员会和顾问委员会,这就使得废除领导职务终身制的决定得以进一步付诸实现。

这不仅对我们国家健全领导体制有重大作用,而且也为国际共产主义运动提供了实例,树立了榜样,其意义将是广泛而深远的。这一点可以说是十三大出乎意料的成功和贡献。因为直到大会召开前和大会进行中,仍然有不少同志诚心诚意劝说邓小平等

^① 《南斯拉夫共产主义者联盟章程汇编》,求实出版社1986年版,第210页。

老同志还要留在领导岗位上,继续发挥作用。有的同志不无道理地提出,邓小平同志虽然年逾八旬,但是头脑还清楚,仍然可以指挥若定。邓小平同志坚决地表示:“正是由于我的头脑还清楚,所以我才要现在退下来。”^①言外之意是:如果头脑不清楚了,可能也不想退下来了。毛泽东同志晚年的悲剧不就是深刻的教训吗?邓小平同志在11月16日会见日本社会党委员会会长土井多贺子时,意味深长地指出:即使像毛泽东主席那样“具有超人的智慧,但随着年龄的增长,智慧就不是一贯的了”^②。11月11日他会见朝鲜民主主义人民共和国政务院总理李根模时强调指出:“在十三大上我们党的领导成员有大幅度的更新,作了很好的安排,这件事也很重要。”^③他还以突尼斯终身总统布尔吉巴晚年神志不清被人废黜为例,说明终身制的悲剧。

-
- ① 《纽约时报》1987年11月14日哈·索尔兹伯里发自北京的文章。
 - ② 共同社1987年11月16日北京电。
 - ③ 新华社1987年11月11日电。

做官与做事^①

在我们社会主义国家,按理说做“官”与做事是统一的;做“官”旨在为人民多办实事和好事;为人民做事政绩越是突出,就越受人民拥戴,这样也就越能被选拔当大“官”。然而,实际脱离理论就如同理论脱离实际一样,这类现象难免都还时常出现。近来我听到一些群众对两个领导人的两种截然相反的评价,就颇为感慨系之,引起我深思与探究。

一、做事与做官两种典型、两种表现

我有几个学生大学毕业后分到某个部门工作。这个部门近几年刚换了领导。我曾经在不同场合探问他们对前后这两位领导人的评价如何?没想到他们异口同声地说:“前任领导是做事而不是做官的,现任领导是做官而不是做事的。”他们真不愧是学理论出身的,善于鲜明地高度概括和总结,言简意赅,一语道破。

269

听他们说,前任领导平易近人,没有架子,一心扑在工作上,总想从实际出发,反映民意,尽心尽力,把事情办好。遇事不是光凭上级指示,机械执行,不是窥测方向,随风转舵,敢于讲真话、拿主意,有所开拓,有所创造,为人民利益着想,对人民负责,不考虑如何保住自己的乌纱帽。前几年由于做某些事违背其顶头上司的意图,结果真的丢官卸任,另调其他单位降职使用。既然他是做事而不是做官的,听说他即使受到不公正处理,却依然任劳任怨埋头苦干,继续为人民多办实事和好事,博得群众好评。

而后来接替他在原单位走马上任的这位新领导,却完全是另一副模样。官气十足,官话满腔。他讲每句话做每件事都要有根

^① 《新世纪》(海口)1993年第3期(3月10日出版);《党建交流》月刊(贵阳)1993年第6期和《人事导报》(福州)同年第12期转载。

有据,决不越出雷池一步。他要求部下循规蹈矩,不要给他惹事生非。他向上打报告时总要揣摩领导上爱听什么、忌讳什么,凡是可能不合口味的都要删削干净。他执行政策时总要忖度上面是什么风向,某些领导人是什么意图、有哪些分歧,如何把事情做得四平八稳,使领导上称心满意。他不考虑客观实际情况和广大人民愿意,没有所开拓,只求保住官位,一心指望高升。他本来不过是个普通的办事人员,不是靠政绩,而是凭着高俸式的一技之长,得到某些领导人的赏识才步步高升。看样子他还要平步青云,飞黄腾达。然则令人忧虑的是这种只做官不做事或者少做事者如果愈来愈多,那么人民就得不到实惠,甚至还会因循坐误,蒙灾遭殃。

二、旧社会做官主要为了管治群众

“官”字在汉语古文中是以“宀”覆“自”构成,这是会意字。汉字凡从“宀”之字都与房室有关,“自”犹众也。“官”字本是众多臣吏会聚之所,意即为君主朝廷办事者的处所。也有人把“官”解释为管治群众的处所。后来“自”上面的“丿”省略去,就写成“官”。官吏、官僚、官宦、官员等都是专指有国家官职的人员。总之古代设官是为君主朝廷办事,为管治群众。“官”字本义也含有办事之意。不过,在旧社会办事,旨在巩固剥削阶级的统治,主要不是为造福人民大众。所以昏官酷吏成群,贪官污吏结伙。官场如戏,宦海浮沉,只要擅于逢迎,精于投靠,官运亨通、加官晋爵者比比皆是。由于官官相护,狼狈为奸,涂炭生灵、鱼肉人民的事层出不穷。终至官逼民反,结果整个国家官僚机器往往被人民革命所推翻。然而在落后小生产占统治地位的条件下,人民还无法消灭剥削阶级并创造真正持久为人民服务的政权,以致历史上的人民革命只能改朝换代,欺压人民的国家官僚机器不免周而复始地再现,形成恶性循环。

当然,历史上也有过极少数清官明吏,如包拯、况钟、林则徐等等,为人民做过不少好事,甚至为此而被罢官发配。但是那毕竟如凤毛麟角,难能可贵,因此被人民传颂千古。辛亥革命胜利,推翻了君主专制、建立了中华民国之后,广大人民满心指望旧的官僚制度从此消失。伟大革命家孙中山“常劝人要立心做大事,不要立心

做大官”^①。可是很多革命党人由于其阶级和思想的局限,竟与旧官僚同流合污,变成了新官僚,终于又自掘坟墓。

三、社会主义国家的“官”是社会公仆

无产阶级社会主义革命本来是要根本消灭剥削阶级和剥削制度,彻底打碎旧的压迫人民的国家官僚机器,创建没有剥削、没有贫富两极分化、共同富裕、自由平等联合劳动的新社会,成为真正持久为人民服务的政权。马克思在颂扬、总结 1871 年第一个工人政权巴黎公社的成就与经验时,特别重视“从公社委员起,自上至下一切公职人员,都只应领取相当于工人工资的薪金”,“应该由选举产生,对选民负责,并且可以撤换。”“国家高级官吏所享有的一切特权以及支付给他们的办公费,都随这些官吏的消失而消失。”政府权力的合理职能应该“交给社会的负责的公仆”,“彻底清除了国家等级制,以随时可以罢免的勤务员来代替骑在人民头上作威作福的老爷们,以真正的负责制来代替虚伪的负责制,因为这些勤务员经常是在公众监督之下进行工作的”^②。可见马克思从巴黎公社实践中强调了工人开创的新世界的“公仆”、“勤务员”区别于剥削阶级国家旧官吏、官老爷的两大特征:第一,他们是按民意选举产生,在公众监督之下进行工作,随时可以撤换,而不是等级授职、按上级旨意随意升迁;第二,他们没有任何特权,不是高官厚禄,不论职位高低,都只付给跟其他工人同样的工资。恩格斯直到晚年还高度赞许巴黎公社采取的这个“两个正确的办法”,认为这样才能“可靠地防止人们去追求升官发财”,才能“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”^③。

尽管巴黎公社的一些具体做法并不完善,然而它所确立的以社会公仆、人民勤务员取代旧官僚的原则应该说是完全崭新的、正确的。朱德同志在 1946 年写的一首讴歌陕北解放区的律诗中曾有“实行民主真行宪,只见公仆不见官”的佳句。这说明中国共产党领导的人民政权是真心实意切实遵循并发扬巴黎公社原则的。

① 《孙中山选集》上,人民出版社 1956 年版,第 431 页。

② 《马克思恩格斯选集》,第 2 卷,人民出版社 1995 年版,第 375、376、414 页。

③ 《马克思恩格斯选集》,第 2 卷,人民出版社 1995 年版,第 335 页。

四、加快政治体制改革,使为“官”者都能多为人民做好事

然而在不发达国家建设社会主义新世界并不是一帆风顺、一蹴而就的便捷进程。当今做事而不是做官者固然居多,但是由于种种历史原因,封建专制主义的深重传统,旧社会官僚制度的遗毒还会渗透到新社会中来,所以做官而少做事或不做事甚至做坏事的现象迄今还依然存在。细分之,有墨守成规的“守旧官”,四平八稳的“太平官”,八面玲珑的“应酬官”,饱食终日、无所用心的“混世官”,不辨是非、不讲原则的“糊涂官”,以权谋私、假公济私的“自肥官”,贪赃枉法、打击报复的“害民官”等等。总之,当今官场还有不少官油子、官混子、官痞子、官阎王、官霸王、官大王。

鉴于其他国家的某些共产党领导人因官僚化、特权化而被人民抛弃、招致葬送社会主义成果的深刻教训,难道我们在发展社会主义市场经济的同时,不应该加快推行社会主义民主政治吗?看来只有使经济体制改革同政治体制改革同步协调配合进行,尽快使国家公务员制度付诸实施,使人事制度臻于完善,使各类各级干部的选举、任免、考核、监督、弹劾、轮换、奖惩、待遇等等民主化、法律化、制度化、杜绝任人唯亲、任人唯上、任人唯顺、任人唯资,充分发展人民民主,真正做到“选贤与能”,使人民能够有效评议、监督、举报、罢免官员,这样才能消除做官不做事和做事不做官这种良莠错位、冠履倒置的现象,达到做“官”者都能更好地为人民多做实事和好事的胜境。果真如此,猗欤休哉!

发展人民民主才能优化政治运行机制^①

——兼评介施九青著《当代中国政治运行机制》

一、具有现实性、民族性、开创性的一部专著

施九青所著《当代中国政治运行机制》有以下三个特点：其一，强烈的现实性。它所谈的主要不是古代、近代、现代的事，而是当代最贴近现实的、最涉及人民切身利益的事。其二，浓郁的民族性。它所谈的主要不是外国、国际的事，而是我们中华民族、中华人民共和国自身发展的大事。其三，崭新的开创性。有关中国政治制度、政治体制、政治发展、政治改革的论著已出版过多种，唯独未见关于当今中国政治运行机制的专著，这可是很有分量的第一部力作。

273

“政治运行机制”这个提法，在我读过的所有书刊文稿中（包括外国人撰写的），尚未见过。1987年，中共第十三次代表大会的报告中首次提到：“新的经济运行机制，总体上来说应当是‘国家调节市场，市场引导企业’的机制。”^②政治是经济的集中表现。很可能是受十三大文件的启发，1998年，在山东省委党校执教的施九青同志，提出了“政治运行机制”的新设想，并且把“当代中国政治运行机制”作为一个研究课题，向国家哲学社会科学基金会申报研究计划。当时我就感到这是一个有重大现实意义的新课题，曾经为她的申请写了推荐意见。1986年，我曾为她的专著《社会管理体制中的党政关系》作序并指出，书中有一个重要的新观点，就是提出在中国应建立纵横四位一体的政治权力结构。我鼓励她研究生毕业后要继续深入研究这一问题。她确实这样做了，还申报并通过了

① 本文发表于《理论探讨》（哈尔滨）2004年第6期。

② 《十三大以来重要文献选编》（上），人民出版社1991版。

国家项目。作为最终研究成果的《当代中国政治运行机制》一书，于1992年12月完成，1993年6月由山东人民出版社出版。全书分16章共有45万字，其中有4章是由华东师大倪家泰教授撰写的。事隔近10年之后，已调到天津师范大学执教的本书主要作者，重新总结我国近年来政治运行机制的实践经验，还采纳了我的一些见解和建议，重写全书，新写了原来由倪教授执笔的四章，使全书成为她个人完成的专著（此书已由山东人民出版社2002年8月出版）。写到这里，不禁使我想起唐朝诗人王之涣的《登鹳雀楼》中的名句：“欲穷千里目，更上一层楼。”初读施九青这部新著，确实有“更上一层楼”之感，令人对我国政治运行机制的特点、走向和进一步优化的途径与步骤，看得更加清晰、更加透彻了。

“政治运行机制”既是一个新课题、新概念，首先就要回答何谓“政治运行机制”。作者经过自己独立研究，开宗明义指出，“政治运行机制是政治主体的权力配置及其运行过程”。政治主体是指行使政治权力的组织和个人，如政党、国家政权、社会团体、具有政治性质的经济文化组织和政治个人（如政治活动家、政治精英和普通公民）等。全书分为概论、总论、横论、纵论四篇。首先，概述古今中外各类国家政治运行机制的性质和特点，重点说明社会主义国家政治运行机制的性质、目标、原则和面临的矛盾。其次，总论当代中国政治运行机制的历史沿革、初步改革和目标模式，特别提出要构筑四位一体的政治运行机制。再次，横析政党、国家政权、社会团体和经济文化组织这四类政治主体的权力配置和运作。最后，纵论中国政治运行从中央到地方（包括省、地市、县、乡），再到基层单位（包括村、街和企事业单位），直至公民个人四个政治层面的权力配置和运作。以上这四个政治主体和四个政治层面的权力配置和运作，构成纵横四位一体的政治运行网络。本书不仅开创性地构建了纵横四位一体的政治运行机制体系，而且深刻地指明了要优化、完善中国政治运行的机制应当着重解决以下七个问题：一是必要集权与适当分权，二是党政分开、政企分开与资政分开（政府宏观调控与国有资本经营分开），三是行政管理权与资产管理权分开，四是中央与地方合理分权，五是基层单位充分享有自治权，六是民主党派、社会团体对群体利益的代表和参政权，七是公民参政权。作者就这七个问题发表的真知灼见，我以为是切中要害、颇有教益的。它既可供资政、育人参考，又能唤起更多学人探

究如何尽快完善、优化我国的政治运行机制问题。

二、核心问题是如何理顺民权、政权、党权的关系

如果说要完善当今中国经济运行机制,主要是解决好国家、企业与市场这三者之间关系的话;那么,要优化当今中国政治运行机制,我认为核心问题是如何理顺民权、政权和党权这三权之间的关系。那么,这三大权力系统究竟应该怎样合理配置、协调运作呢?这里略抒管见,以作为本书的补充。

政党参与政治权力的运行,这是现代民主政治的新产物、新特点。古代专制政治的运行是以君主及其家庭为核心,古代民主政治的运行是以贵族集团或市民集团为核心,现代民主政治的运行是以政党为核心。政党是代表一定阶级、阶层或集团的利益,旨在执政或参与国家政权以实现其政纲的政治组织。政党不仅是现代阶级斗争的政治工具,而且是现代商品市场经济竞争的政治产物。因此政党具有政治性、组织性、阶级性、民主性和前沿性(站在政治斗争和政治运行的最前沿)。政党政治具有公开性、群众性、竞争性、选择性和轮值性。现代政党民主政治主要有两种形态,即资本主义政党民主政治与社会主义政党民主政治。这两种政党民主政治,各有其不同的政治运行机制。

资本主义多党民主政治运行机制的第一个环节是多党平等公开竞争竞选,各党提出自己的候选人和政纲,由得到多数选民投票支持的政党执掌国家政权。既有多党中两个主要政党轮流执政的体制(如美国的共和党和民主党,英国的工党和保守党),又有一党为主、多党联合执政的体制(如法国、意大利等),还有一党独占、长期连续执政的体制(如日本、墨西哥等)。第二个环节是由赢得竞选的执政党魁出任国家总统或内阁总理,组织政府,按照竞选纲领制定具体政策,采取行政措施,进行政治运作,本党领导机关不干预政府决策,不对政府发布任何指示。第三个环节是政权机关大体上按照三权分立的原则,议会主管立法、政府主管行政(执法)、法院主管司法,互有分工、互相制约,三者之间发生矛盾时依法解决。有的国家议会可以否决总统决定(如美国);有的国家总理可以解散议会,重新选举议员(如英国)。第四个环节是执政党的权力机关对执政党党魁的监督。执政党党魁虽然代表该党执掌政权,可以独立自主决策,无须请示什么人,但是他并非可以肆无忌惮

惮,为所欲为。像英国保守党和工党,每年都举行一次年会,对执政者进行评议,还讨论和建议党的决策,供执政者决策参考。有的执政党还设有党鞭制度,对本党的议会议员投票进行监督。第五个环节是反对派和在野党的批评监督。反对党和在野党可以通过议会、新闻媒体和书刊等,对执政党的政策、措施提出各种不同意见,甚至吁请议会对总统或总理进行弹劾。第六个环节是公民的批评监督。公民可通过民意测验、新闻媒体和书刊以及请愿、示威游行等方式对政府的政策和措施表示不同意见和抗议,以促使政府改弦更张。从以上六个环节可以看出,现代资本主义多党民主政治的政治运行机制,不仅比之古代君主专制的政治运行机制,而且比之古代民主共和的政治运行机制,都更为完善,都更加显示出政治文明程度的提高。但是,资产阶级多党制毕竟是维护资本主义私有制和占统治地位的资产阶级的利益的,他们在竞选中和执政后总要用各种花言巧语蒙蔽人民,笼络人心,压制工人阶级政党和劳苦大众。一旦资本主义的多党民主政治运行机制无法挽救资本主义的深刻危机,就会取消多党民主政治,转向一党专制独裁。20世纪20—40年代德、意等国的法西斯主义政党垄断统治就是明证。

三、苏联模式政治运行机制的严重弊病

社会主义政党民主政治理应继承资本主义政党民主政治的文明成果,创造出更高类型的政党民主政治和更为完善的政治运行机制。1871年,法国工人开创的巴黎公社就是第一个工人阶级民主共和国。当时法国工人尚未建立社会主义政党,但是在巴黎公社中实行布朗基派、蒲鲁东派、雅各宾派和马克思派四派联合执政。巴黎公社不搞三权,而实行议行合一,政治权力全部集中于由公民普选产生的巴黎公社委员会手中,公民对不称职的领导人可以随时罢免,他们的工资待遇不超过熟练的工人。巴黎公社所采取的普选与限薪制这两个可靠的办法就能够“防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人”(恩格斯语)。巴黎公社开创了工人民主的新世界和社会主义政治运行机制。可惜在敌强我弱的环境下,它只存在72天就被扼杀了!1917年俄国创立了苏维埃社会主义共和国。列宁于1918年3月间召开的《全俄苏维埃第四次代表大会》中指出:“苏维埃政权是最高国家类型,是巴黎公社的直接

继续。”^①在十月革命胜利初期,苏维埃政权的确是遵循巴黎公社开创的工人民主的新原则和新的政治运行机制的。不仅苏维埃代表而且苏维埃各级领导都是由劳动人民选举产生,领导人工资与最低工资均不超过5倍。但是由于苏俄三百多年沙皇封建专制制度和等级制度的传统严重影响,尤其是对苏共领导人的深重影响;加上第一个社会主义国家长期处于世界帝国主义包围之中的恶劣国际环境,苏维埃政权逐步背离了巴黎公社原则。各级领导人逐步变为层层任命,实际上实行等级授职制,各级工资差别也越来越大。十月革命胜利初期,俄共同左派社会革命党、随后又同民粹主义共产党和革命共产党实行过两党或三党联合执政的政治体制。到1920年变为共产党一党制。党内又逐步扼杀民主,这也是背离巴黎公社多派联合执政的原则的。1924年列宁逝世后,党和国家的权力越来越集中于党中央总书记斯大林个人手中。到1936年,斯大林宣布苏联基本上建成社会主义时,苏联实际上已形成了一个党政军高薪特权官僚集团,最高工资与最低工资相差30多倍,到50年代初进而扩大到相差50多倍;到70年代更扩大到100多倍。斯大林又大搞个人崇拜和个人集权;到1941年带头集党政军三大权于一身(总书记兼人民委员会主席和国防委员会主席),还带头搞领导职务终身制和指定接班人制。在干部使用和任命中重用听命者,排除有独立见解者,对党内持有不同政见者大都当作异己分子斩尽杀绝,或者长期监禁。苏维埃代表的选举流于形式,候选人大多是由各级党委排选的意中人,再交给选民画个圈。党和国家的重大决策全由斯大林个人说了算。依照苏联宪法规定,最高苏维埃本应是国家最高权力机关,实际上苏共中央政治局成为凌驾于党和国家之上的最高权力机关,最高苏维埃变成“橡皮图章”和“表决机器”,甚至有些重大决策根本就不通过最高苏维埃,也不通过政治局(如1939年与德国签订瓜分东欧的密约)。列宁在世时就已出现的党政不分、以党代政的政治体制,到斯大林时期更变本加厉了。如果说苏联模式的经济运行机制是国家制定计划、计划紧箍企业的话,那么,苏联模式的政治运行机制则是政党取代政权,政权管制人民,严重扭曲了党权、政权和民权的关系,严重背离了社会主义民主政治的原则。这种党权大于政权、政权大

^① 《列宁全集》第34卷,人民出版社1985版。

于民权的政治体制,是一种倒金字塔型的权力配置,是一种非常危险、终究要倒塌的权力结构。它不仅不利于发挥政权机关的独立作用,不利于激发人民大众的积极性、主动性和创造性,而且长久不改势必扼杀人民的生机与活力,引起人民的严重不满,终至被人民所抛弃。1989—1991年苏联东欧一系列社会主义国家发生的剧变,为我们敲响了警钟。

四、要探索中国特色社会主义的政治运行机制

为了克服苏联模式的弊病,自1978年中共端正了思想路线以来,我国已经从传统计划经济逐渐转轨到现代市场经济;已经从国家制定计划、计划紧箍企业的经济运行机制逐步转轨到国家调节市场、市场引导企业的经济运行机制。与经济的转轨相适应,我国也应该从传统的过度集权政治逐步转轨到现代民主政治;从政党取代政权、政权管制人民的政治运行机制逐渐转轨到政党领导政权、政权属于人民的政治运行机制。真正理顺党权、政权和民权的关系,把倒立的金字塔颠倒过来:使处于底座的人民的权力强大无比,坚如磐石;使处于中间的政权有坚实的人民权力作为基础;使处于顶端的党的领导权能够高瞻远瞩,应对风云变化。

比之苏联政治模式,我国还有独特的政治资源,由此正可以探索中国特色社会主义的政治运行机制。苏联自1920年以来长期实行一党制,即苏联共产党一党垄断了政治权力。我国自1949年建国起,一直实行共产党领导的多党合作体制。这实际上是开创了新型的社会主义多党制的政治体制。迄今,我国理论界许多人还讳言多党制,好像一说多党制就是西方资本主义国家那种多党平等竞争、轮流执政的体制。其实一党制与多党制仅仅表明政党的数量是一个还是多个。不论一党制或多党制都有姓社、姓资的区别。苏联的一党制是社会主义一党制,纳粹德国的一党制是资本主义一党制;西方国家的多党制是资本主义多党制,我国的多党制是社会主义多党制。有人还以邓小平只讲过“我们国家也是多党”^①作为根据,硬说“制”字不能随便加上,硬说承认多党与承认多党制有原则区别,是两码事。1956年8月21日,毛泽东对中共八大政治报告稿进行修改时明确指出:“无产阶级专政的国家形

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994版。

式。一党制或者是在工人阶级革命政党领导下的多党制”等等，“因为各国不同的政治条件和经济条件，都会有所差别”^①。我引出毛泽东的这句话岂不是给那些唯上、唯书而不唯实的本本主义者一个当头棒喝吗？毛泽东所说的“工人阶级革命政党领导下的多党制”，岂不就是社会主义多党制吗？如何完善这种社会主义多党制，岂不正是我们应该努力探索的一个新特色吗？

在当代中国，要探索中国特色社会主义的政治运行机制，要完善、优化政治运行机制，当务之急在于理顺党权、政权、民权三者之间的关系。为此就要实行党政分开、政企分开，“认真解决党政企不分、以党代政、以政代企的现象”。这原是1978年12月22日中共十一届三中全会公报提出的任务。改革开放至今已经二十多年，我们尚未完成这个历史任务，实在值得反省反思。至于如何实现党政分开、政企分开，如何既坚持又改善共产党的领导，如何进一步发挥多党合作与人民政协的作用，如何弘扬民权、真正实现人民群众当家作主、一切权力属于人民，如何使人民政权真正从人民选举产生、由人民参与决策，受人民批评监督、听人民意见、为人民服务、给人民实惠，请读者细读此书，必能有所收获。

当然，本书的论述并非尽善尽美。对共产党内民主和多党合作的党际民主阐述尚不够充分。对巴黎公社的成功经验和苏联失败的教训也缺少论述。所以我在这篇书评中执意加以补充。总之，我国政治运行机制的逐步完善，有待我们党在总结我国实践经验的基础上广泛吸纳人类政治文明成果，听取众多理论工作者的研究心得而不断提高认识，不断采取新的决策。一言以蔽之，只有充分发展人民民主才能优化政治运行机制。

^① 《建国以来毛泽东文稿》第6册，中国文献出版社1992版。

开拓基层民主研究的新领域： 社区政治^①

——评介《新视角下的政治：有关社区政治发展的专题研究》

一、什么是社区和社区政治

政治学是近十几年改革开放以来我国刚恢复研究的一门新学科。由于多数人仍然把政治学的研究对象限定在国家政权的范围内，因此在国家政权以外的政治现象，就很少有人涉猎。关于社区政治这个未曾开垦的处女地，现在有山东社会科学院的王振海、王存慧等五位“而立”之年的年轻学者首先涉足拓荒，取得可喜的收获，合力写成《新视角下的政治：关于社区政治发展的专题研究》一书（中国社会科学出版社1995年4月出版），值得向读者推荐。

究竟什么是社区政治呢？这首先就要从社区讲起。“社区”这个很普通的名词，据我所知，在我国古书中居然未曾有人使用过，它是30年代我国的一些社会学研究者用以翻译西方文字的新词汇。社区英文为 community，14世纪才有这一词汇，它源于中世纪英文 *communete* 和法文 *communité*，指一定地区人们形成的村社、乡镇、公社等共同体。此词最早源于古拉丁文 *communitas*，意为共同的、亲密的伙伴关系。到19世纪初，西方的社会学者才开始对社区进行学术研究，第一部系统论著是德国人斐·滕尼斯于1887年出版的《社区与社会》（*Gemeinschaft and Gesellschaft*）；该书后来由美国人罗密斯译成英文，定名为 *Community and Society*。英国人罗·麦奇维于1917年初版《社区》（*Community*）专著，迅即再版、三版，1928年又出美国版。总之，在19世纪末、20世纪初，“社区”在欧美已形成为社会学研究的热门话题和一门新兴的社会学分支学

① 载《文史哲》（济南）1996年第4期（1996年7月24日出版）。

科。1932年北平燕京大学邀请美国社会学家派克来华讲学,社会学系师生始将 Community 译为“社区”,吴文藻教授于1935年在《社会研究》第66期发表《现代社区实地研究的意义和功用》一文。从此,“社区”一词和对社区的研究才在我国逐步推广开来。应该说,“社区”一词译得甚为恰切,其意为社会的一定区域。社会是人群的集合体,社区是指居住、生活在一起的一定人群的社会地区。构成社区的要素主要有4个:1.一定的人口;2.一定的地域;3.有共同利益和共同价值观念的社会活动以及与之相适应的管理机构;4.维护共同生活所必需的行为规范和制裁制度。社区活动包括生活福利、文化娱乐、公共卫生、集体安全等各个方面。

那么,什么是社区政治呢?它与地方政治有什么区别呢?本书所探讨的社区具体而言,在农村为自然村,在城市为居民区。作者正确地指明:“所谓社区政治,是指存在于一定地域的以同质性人口为主体的人群生活共同体的政治现象与政治关系。”地方政治涉及的主要是围绕政权机构而展开的政治权力关系,社区政治则强调政权以外的公共事务和公共关系。

二、本书的理论体系和突出优点

全书构建了崭新的理论体系,采用虚—实—虚的三段论模式。上部为理论基石,从社会与国家的关系探源,进而说明社区与社区政治理论。社会发展到出现私有制和对立阶级时才产生国家。国家是凌驾于社会之上的阶级统治的工具和管理社会的上层建筑。社会决定国家,社会的发展使国家形态不断发生变化;国家又作用于社会,社会必须接受国家引导与治理。作者把社会与国家关系的总体追求概括为“衡定协和”四个字。衡即平衡,意指国家力量与社会力量的平衡;定即稳定,意指国家与社会都处于自身的位置上,戒除各自属性的变异扭曲,或者互相侵蚀干扰;协即协调,意指二者力量与作用的相向;和即和谐,意指二者关系与相处的融洽。从一时和局部来看,国家与社会可能达到衡定协和,但是国家既然是阶级矛盾不可调和的产物,既然是阶级统治、阶级压迫的工具,从长远和总体来看,它与社会就不可能实现衡定协和。只有到了阶级消灭、国家消亡之后,取代国家而得到广泛、高度发展的“自由人的联合体”,才能够与社会真正的达到衡定协和。这种“自由人的联合体”在社会基层就是社区。书中分析了社区政治所包括的

社区政治结构、社区权力结构、社区政治参与、社区政治环境、社区政治发展等内容。然后落实到中国社区政治,指出了目前中国社区发育水平低,“与农村社区相比,我国城市的社区色彩显得更弱,发育不全。”

中部为微观透视,这是全书的核心。作者从社区主体的政治分层入手,把我国农村和城市社区各个阶层区分为不关心政治层、关心政治层、热心政治层和参与政治层,进而分析他们各自的政治心态与行为,找出影响社区主体政治发育的各个因素,主张要通过发展经济、提高教育水平、培育社区政治组织、加强政治学习等途径来促进社区主体的政治发育。作者还考察了社区政治权力和社区政治组织,指出:由于我国的政治权力过分集中于党和国家政权组织,社会组织缺乏自主性,社区居民政治参与的意识淡薄,所以社区政治权力的结构不合理,运行也不健全。要优化社区权力结构和运行机制就要使国家组织适当放权于社会组织,积极增强社区民主机能,加强社区的权力监督机制。

下部是回溯超越,这是作者在回顾我国几千年历史传统的基础上对发展社区政治的展望。我国历史传统中固然有尊礼重义、讲求伦理协和等必须继承的精华,但是宗法政治与泛家族主义、专制政治与专制文化、全能政治与他制他律、官僚政治与拜权主义等等糟粕都要铲除干净,才可能沿着大社会、小政府的方向使社区政治逐步得到大发展。作者正确指明:“社区是民主的第一个操场,个人都生活于一个具体的社区中,……公民个人民主权利的行使与保障,单元民主、基层民主、区域民主的实现,都是社区民主政治建设的组成部分,社区民主是社会民主的具体体现,是国家民主的基石,通过社区,民众可以实现对社会与国家的具体的、实际的第一步的占有。”我们深信通过改革与发展的合流,决策者与行动者共识,定能加速社区政治的发展进程。

通读此书感到作者对社区政治的论述自成体系。从理论到实际,对社区政治的由来、内容、主体、权力模式和运行机制等等作了系统的分析。既扼要评介了外国关于社区政治的研究成果,又结合我国国情着重阐述了我国社区政治的现状;既回顾了我国历史的发展,区分了政治文化传统的精华与糟粕,又展望了未来社区的发展趋势和前景。视野开阔,视角崭新,思考深邃,立意创新,融中外古今于一体,探社区政治的真谛,绘未来发展的蓝图,开社区研

究的先河,这些可以说是本书的主要成就和优点。

三、本书的意义和不足

社区政治理论是个全新的课题。它既是个涉及社会主义学、共产主义学、政治学、社会学等众多学科的重大理论问题,又是一个包括社会生活各个层面的广泛的现实问题,具有相当的难度。

本书以中国为取材背景和价值指向,以理论对现实社会的指引为出发点,能达到目前这样的水平,诚属不易。它可以视作从下而上推导的大众政治学,又可以说是自上而下延伸的行动政治学,为社区政治学提供了框架和轮廓,或可称之为社区政治学引论。这是政治学研究的新领域、新成果。它为社区政治研究进行了较为深入的理论探索,提出了不少具有开创性的、有价值的见解。本书不仅集中反映了作者悉心研究的体会心得,而且为众人进一步深入研究提供了基本线索。正如这几位青年作者所言:“这项研究同我们的年龄一样是年轻的。”虽然刚刚迈出新步,作为老一代政治学者看到年轻人的新作问世,我感到由衷的高兴!我希望本书的出版能够在理论和实践两方面产生积极的影响,推动人们去研究社区政治、发展社区政治,以期早日建立起有中国特色的社区政治的理论体系和实际样板。

社区政治学既然是一门新学科、新天地,要使其科学化、规范化,还需要更加深入的调查研究和理论探索。由于我国的社区政治还处于萌芽状态和幼稚时期,加以前人对此研究尚不充分,青年作者不免还带有稚气,因此本书难免还有欠缺,有的论点值得商榷。例如作者认为:在社会与国家的关系上,只有到资本主义时代才“破除了国家对社会的强行控制,实现了国家与社会的二元化进程”。实际上应该说从国家诞生时起,国家作为凌驾于社会之上的阶级统治的工具,它与社会就是分离的、对立的二元结构,不论国家采取专制或民主的统治形式,其实质不变。即使在资本主义民主制下,国家仍然是代表资产阶级的利益,实行社会的强行控制。在社会主义条件下,国家则改变为代表工人阶级和广大劳动人民的利益,实行对社会的强行控制。社区政治从严格意义上说,它是非国家形态的民主政治。在社会主义条件下,存在国家形态民主政治与非国家形态民主政治两种政治现象。彼此的性质虽然迥异,发展趋势虽然相反,但是实际上却是长期共存、互相消长。将

来随着国家形态的民主政治日渐弱化,非国家形态的社会民主政治才可能愈益强化。国家与社会的二元化将转变为社区与社会的一体化。人类社会的前景将是社区社会化与社会社区化的衡定协和。本书研究方法和写作方法上的缺点是缺少对我国现今城乡几个典型社区作实地调查,因此全书内容偏重于理论推理,缺少实际调查材料的论证,也不是在实地调查基础上的理论分析与理论总结。

我想还要补充指出的是:我们应该认识到,“社区”(community)与“共产主义”(communism)在西方文字中是同一词根,前者是实体名词,后者是抽象名词,共产主义可以又称社区主义;共产主义的最高理想就是使社会生产力得到高度发展,消灭阶级和阶级差别,以社区为单位实现人民的高度自治,建立“自由人的联合体”;因此,社区政治愈益发展和健全,整个社会也就愈加接近共产主义。只有从这样的理论高度来认识问题,我们举国上下才会高度重视如何推进社区政治的发展。1991年我到美国考察时注意到,发达资本主义国家的社区相当发达。许多社区都拥有自己的管委会、警卫处、幼儿园、小学、中学、大学、图书馆、博物馆、医院、商场等等,对整个社区的环境、安全、文化、教育、医疗、卫生生活等等管理得十分周到。从这方面看,发达国家比发展中国家显然更接近共产主义。但是资本主义的两极分化也反映出贫富社区的天壤之别。到首都华盛顿的贫民区看,那里的社区就显得十分破落和衰败!看来只有社会主义走共同富裕之路,社区才可能逐步达到普遍繁荣。

对农村推行“两票制”选举 和“两会制”决策方式的质疑^①

——对《求是》杂志一篇文稿的评议

《求是》杂志2004年第10期发表的《基层民主建设的有益探索——随州基层民主建设理论研讨会综述》(由中共随州市委副书记王志新和《求是》杂志社记者石平同志合写)一文,十分引人注目。

2004年4月9—11日在湖北历史文化名城随州召开的这次理论研讨会围绕农村推行的“两票制”选举和“两会制”决策的经验,主要研讨了在新的历史条件下如何扩大农村基层民主,健全党组织领导下的村民自选机制,保证群众依法直接行使民主权利。研讨这个主题是很及时、很有意义的,这篇综述写得简明扼要,很有深度。但是我认为“两票制”选举和“两会制”决策的做法和写法是不妥的,现在斗胆提出质疑。

先说“两票制”选举。文中这样说:“源于广水市骆店乡青堆村的‘两票制’选举,是在村支部书记的选举中,先由全体村民投推荐票确定候选人,再由党员投选举票,现场唱票产生当选人。”我认为这样做法和写法是不符合党章规定的。党的十六大通过的党章第四条规定:党员享有下列权利,包括行使表决权、选举权;第十一条规定:党的各级委员会的产生,要体现选举人的意志,“候选人名单要由党组织和选举人充分酝酿讨论。可以直接采用候选人数多于应选人数和差额选举办法进行正式选举。也可以先采用差额选举办法进行预选,产生候选人名单,然后进行正式选举。选举人有了了解候选人情况、要求改变候选人、不选任何一个候选人和另选他人

285

^① 载中共中央党校主办《学习时报》2004年8月9日第3版。本文主要指明扩大农村基层民主、发展村民自治非常必要,但是务必遵守党章国法,不要背离社会主义法治。

的权利。任何组织和个人不得以任何方式强迫选举人选举或不选举某个人。”党章第二十九条和第三十条还规定：“支部委员由党员大会选举产生”，“支部委员会选出的书记副书记，应报上级党组织批准。”可见，按照党章规定，只有正式党员才有提出党支部委员候选人的权利，而支部书记要由党员投票选举产生的支部委员会再进行选举，并报上级党组织批准后才能正式公布，而不可能在选举支部委员的现场唱票产生支部书记。现在随州市为扩大农村基层人民民主，先由村民对支部书记人选投信任票，这种做法确实是党密切联系人民群众、把党的领导同人民群众当家作主统一起来的创新举措，非常值得加以推广。我觉得由全体村民先对党支部负责人人选进行信任投票，可以不限于支部书记一个人，而且应该扩大到全体支部委员。然而要明确，全村村民投票只能产生支部委员的推荐人，不能产生候选人。支部委员的候选人应当由正式党员根据全体村民投信任票的推荐，正式酝酿产生差额或等额的支部委员候选人，然后再投选举票选出支部委员。随州市采取由全体村民投信任票而产生党支书候选人的做法是不合适的。因为非党员的村民不享有提出党支书候选人的权利，也无权提出党支委候选人，但是村民可以向党组织通过投信任票提出推荐人，党组织也欢迎并依靠村民推荐。党支委候选人必须由正式党员提出，而且正式党员提出的正式候选人也未必都要与村民投票推荐的人完全一致。党章第十一条明文规定：“任何组织和个人不得以任何方式强迫选举人选举或不选举某个人。”对某个人选，党员与村民有不同看法也是难免的，如果发生这种情况，应该向村民细心耐心地说明具体情况。正式党员也只是投票选举支部委员，而支部书记还要由支部委员会开会选举产生。所以“现场唱票产生当选人”的做法，也只是唱票产生当选的支部委员，而不可能现场唱票产生当选的支书。发展基层人民民主，应该首先发展基层党内民主，遵守党章，尊重党员的民主权利，区别党内民主与人民民主，不可消除这两者的界限。

再说“两会制”决策。文中这样说：“源于曾都区南郊瓜园村的‘两会制’决策，是对村务要事的决策，先由村两委会共同提出议题，交由党员大会形成预案，再由村民代表大会表决形成决议，最后由村务监督小组监督村两委会执行。”我认为这样做法和写法是不符合法律规定的。1998年11月4日第九届全国人民代表大会

常委会第五次会议通过的《中华人民共和国村民委员会组织法》第二条规定：“村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。村民委员会办理本村的公共事务和公益事业，调解民间纠纷，协助维护社会治安，向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。”《村民委员会组织法》第十九条还规定：涉及村民利益的各个重大事项，“村民委员会必须提请村民会议讨论决定，方可办理”。第二十条又规定：“村民会议可以制定和修改村民自治章程、村规民约，并报乡、民族乡、镇人民政府备案。”可见按照法律规定，村务要事的决策应该由作为村民自治组织的村委会和村民会议独立自主地进行，其他组织不宜越俎代庖。我们注意到，《村民委员会组织法》第三条还规定：“中国共产党在农村的基层组织，按照中国共产党章程进行工作，发挥领导核心作用；依照宪法和法律支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。”农村党支部如何在村民自治中发挥领导核心作用，我们以为这正是新时期应该努力探索解决的新问题。看来，关于村务要事的决策，先由党的支委会提出议题，交由党员大会形成拟议，然后作为建议提交村委会和村民会议审议，最终由村民会议或村民代表大会形成决议，再交给村委会执行，这是可行的较好的方式。这样农村党支部既发挥了领导核心作用，又支持和保障了村民开展自治活动、直接行使民主权利，可是现在随州市采取的“两会制”决策的做法，却是对村务要事的决策，先由农村党支委会和村委会共同提出议题，交由党员大会形成预案，再由村民代表大会表决形成决议，最后由农村两委会共同执行。这样岂不是以党代政、党政不分传统做法的翻版？农村党支部党员大会和党的支委会并不是农村村民自治组织，它怎么能够与作为村民自治组织的村委会和村民会议共同联合进行决策呢？这样岂不是把农村党组织与村民自治组织混为一体，甚至凌驾于村委会和村民会议之上吗？我认为这样做法和写法是很不妥当的。以党代政、党政不分的传统做法正是我们要改革的弊病，怎么能让它以新的形式得到赓续。

我对报刊上早已报道过的某些地方实行“两票制”等做法心中存疑。读了这篇综述之后，更使我感到应该直抒管见，以求教正。在改革开放实践中出现很多新问题、新经验，我们要解放思想，实事求是，勇于突破陈规陋习。善于开拓创新，但是一定要遵循党章

国法。如果发现党章国法有不当之处,理应建议首先修章改法。
发展社会主义民主,千万不要背离社会主义法治。

288

对海峡两岸关系和“一国两制” 问题的新思路

(1995年我到台湾探亲访友两个月,并在台北、台中、台南、高雄等地十所大学发表讲演,还同师生举行座谈。回来后曾经写了《台湾民情民心考察报告》。另写了这篇文章,发表在《上海理论月刊》1996年第3期,其中提出的新见解是一个学者的心声,似乎已经从海峡两岸当前的热烈交往中得到回响。现把十年前撰写的这篇拙文,从标题到内容一字不改收入本书,可供广大民众讨论参考。这也是发扬人民民主的一种方式。)

289

一、要从世界发展的全局看两岸关系

探讨海峡两岸关系问题,要从世界发展的全局着眼。众多有识之士都已预见到,21世纪将是东亚主导世界的新世纪。中国是东亚也是世界拥有最多人口的大国,中国应该在迎接东亚崛起的新世纪尽最大的努力,作出最大的贡献。中国在近十多年来的改革开放中突飞猛进,犹如一条巨龙在沉睡苏醒之后腾空而起;中国的台湾近20年来科技和经济发展迅速,已成为举世公认的亚洲“四小龙”之一。海峡两岸应该加强合作,尽快统一,以加速中华民族的振兴和东亚的跃进。

二、两岸关系应是热为好、和为贵、通为先、谈为上、统为终

人类历史上发生过近一万五千次的热战冲突,尤其是20世纪的两战世界大战,给人类带来空前浩劫。战后美苏两个超级大国四十多年的长期冷战对峙,又给世界的安全与进步造成种种威胁和障碍。80年代末冷战结束之后,世界庆幸出现和平共处的新局

面,和平与发展更加凸显为世界的主题。但是,“冷和”依然使世界动荡不安,甚至还有局部热战和冷战持续不断。经验与教训、理性与良知促使越来越多的国家领导人和仁人志士尽力争取“热和”。因为只有“热和”才最有利于加速科技、经济与社会的全面协调发展,最有利于增强综合国力和国际竞争力,最有利于提高人民群众的福祉和素质。

从世界新科技革命与和平、发展的强大潮流可以看出,海峡两岸关系应该避免热战,消除冷战,摆脱冷和,力争热和。尽管实际上难免会有不冷不热、时冷时热的情况,对海峡两岸关系的发展,我想可以用五句话、十五个字来概括。这就是:热为好(如亲兄热弟一般热情往来,热烈合作),和为贵(用和平办法来解决各种争端最为珍贵),通为先(通邮、通商、通航先走一步),谈为上(尽快谈判为上策),统为终(最终达到统一)。

三、两岸双方的统一方案相距甚远,好比“山穷水复疑无路”

大多数台湾民众都希望国家能统一。鼓吹“台湾独立”、脱离祖国的只是很少一部分人。但是由于近半个世纪的隔阂,不少人难免在统一问题上有这样那样的疑虑,在统一的步骤与方式上有各种各样的想法。我们应该从海峡两岸当今的实际出发,寻求一种易于为双方领导人和大多数人民接受的、切实可行的、较为便捷的方案。

邓小平于1982年提出的“一个国家两种制度”的新构想是非常英明的。1983年他又对“一国两制”作了具体阐述,那就是:“祖国统一后,台湾特别行政区可以有自己的独立性,台湾还可能有自己的军队,只是不能构成对大陆的威胁。大陆不派人驻台,不仅军队不去,行政人员也不去。台湾的党、政、军等系统,都由台湾自己来管,中央政府还要给台湾留出名额”。这个方案比给予一个省、甚至比联邦制国家赋予其成员邦的权力还要大,应该说其条件是合情合理、宽容优厚的。但是台湾有很多人认为:这个方案纵然已经从各方面保留了台湾的现状,可是把台湾下降、矮化为一个省级的特别行政区,这还是无法接受的。台湾有不少人主张:海峡两岸应该作为“对等的政治实体”结成邦联或联邦国家,这样才能实现统一。

可见,目前海峡两岸关系统一的方案相距甚远,陷进了死胡同,找不到和解、统一的出路。真好比是“山穷水复疑无路”!我想,只要双方领导人有世界的眼光和统一的诚意,讲究政治智慧、政治胆识、政治谋略、政治艺术、政治风度和政治气魄,双方各让一步,就不难通过政治谈判达到政治共识和政治妥协,找到一个大家都可以接受的新方案。这样岂不是“柳暗花明又一村”?

四、采取“国中有国”的新方案,可能“柳暗花明又一村”

在当今世界上,所谓“一个中国”当然只能是已有 159 个国家在外交上承认的中华人民共和国,只有中华人民共和国才是对外关系上唯一代表中国的主权国家。那么承认“一个中国”是中华人民共和国,是否就一定要台湾的“中华民国”摘掉牌子、缴械投降呢?未必如此。要妥善地解决台湾回归祖国的问题,总要充分考虑台湾大多数人民的民心与民意,倾听他们的意见和要求。如果台湾大多数人民几十年来已经习惯了“中华民国”的称谓,都希望保留这个名号,那可暂时不动,连同台湾的社会制度一起,留待以后解决也未尝不可。既然制度都可以长期保留不变,名称又何必急于马上解决呢?事实上邓小平的“一国两制”方案已经给台湾保留有党权、政权、军权、法权、财权和人事权,可以说台湾已保留有作为国家的某些要素。所以台湾特别行政区暂时保留“中华民国”的名称,已不是原则上对不许可的事情。当然,应该明确,台湾实际上只是中国的一个省;在这个省保留“中华民国”的名称,决不是说“中华民国”是一个独立的主权国家,它只是主权国家——中华人民共和国的一部分。“中华民国”是中华人民共和国的“国中之国”,而不是“国外之国”。这两个“国”是一个大国之中包容一个小国,是一个主权国家内部主体与区域的关系,而不是两个平行、对等的国家。因此台湾不能有独立的外交权。为了照顾台湾的特殊情况和人民利益,统一后在所有的中华人民共和国驻外大使馆内,只要台湾当局感到需要,都可以另派商务参赞和文化参赞,专门处理与台湾有关的事务。这样统一后,台湾的外事活动空间岂不宽阔得很?现在李登辉在国际上搞什么“务实外交”,为“扩大国际生存空间”,这样不仅没有多少空间好拓展,而且根本背离“一个中国”的原则,分裂国家民族。

按照“一个中国”的原则,采取上述这种方案来解决两岸分离,

双方都保持现状,都没有损失,都大有好处,各管各的,不必另组联邦政府,另议国号国旗,很快就可以实现国家的统一。至于中华人民共和国与其台湾的“中华民国”之间的各项具体关系,可以按照这种“一国两制”的方案,通过双方谈判,达成协议,互相信守,由人民大众监督执行。江泽民主席在1995年春节前夕发表的谈话中重申“在一个中国的前提下,什么问题都可以谈”,正是要通过和平谈判来逐步解决有关两岸的各种问题。

五、“国中有国”史有前例

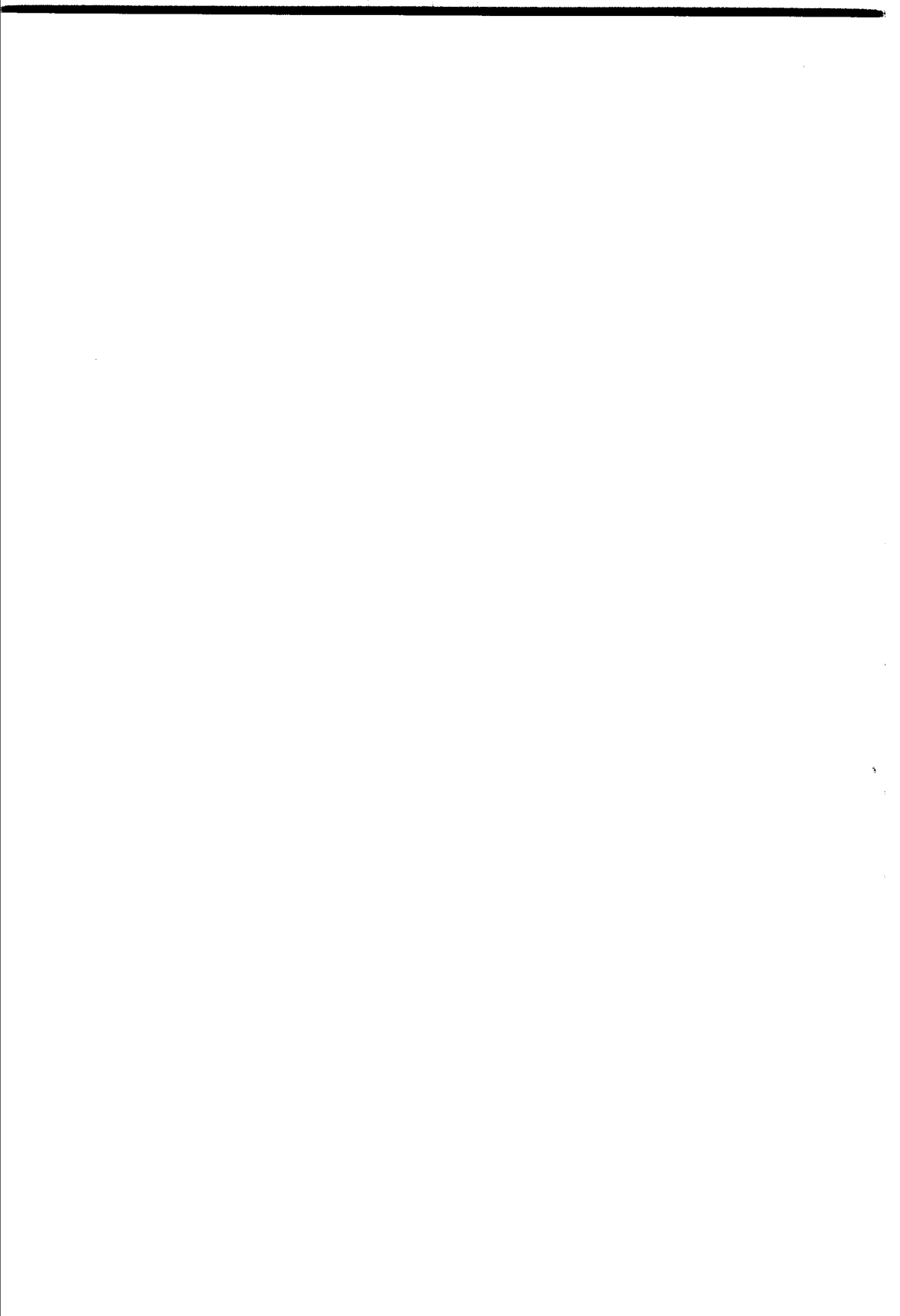
在中国历史上,国中有国的现象屡见不鲜。唐朝西北有高昌、车师,东北有渤海、安定,西南有南诏、大理,宋朝有西辽、西夏,明朝有后金,清朝有南明。现代在国共合作与对立的历史上,1931年在江西瑞金宣告成立了中华苏维埃共和国,它当时要推翻国民党反动派统治的中华民国。但是到1937年日本帝国主义全面侵华、民族矛盾上升为主要矛盾之时,中共就主动撤销中华苏维埃共和国,停止武力推翻中华民国的方针,拥护国民党领导的中华民国,并且把共产党领导的陕甘宁革命根据地的政府改名为中华民国特区政府,工农红军改为国民革命军,五角星的帽徽也换为青天白日的帽徽,受南京中央国民政府及其军事委员会的指导。只是在陕甘宁边区以及随后开辟的晋察冀边区等等仍然保留人民政权,实行新民主主义制度。从1937年至1946年,这9年间在大陆上岂不是存在着“一国两制”(即一个中华民国之下的两种制度)?当时作为中华民国一部分的陕甘宁特区、边区,虽然不称为“国”,实际上也是没有外交权的“国中之国”。这种“一国两制”曾经增强了中国的抗日力量,推进了抗日战争的胜利。到1946年6月国共之间的内战全面爆发后,情况才又发生了变化。当今,从世界科技革命迅猛发展、东亚加速崛起、中华民族亟待腾飞的新形势出发,以世界大局和民族大义为重,反转过来,以中华人民共和国为主体,把台湾特区作为中华人民共和国的一部分,在新的历史条件下实现“一国两制”和“国中之国”,岂不是极有利于国家的和平统一。

六、发扬国家统一好传统,尽快实现民族大团圆

我国是富有政治文明与政治文化历史传统的古老东方大国,政治统治与政治管理的丰富经验使我国几千年来历经变乱与分裂

而始终能够维护作为统一的政治大国的地位。这个重要的历史好传统,当今尤应发扬光大。现在只有美国和日本的一些别有用心者期盼从海峡两岸的分裂与对立中捞取好处。有民族气节和民族使命感的人,都不能挟洋自重,都要摆脱外国人的干扰和影响,基于浓烈的爱国主义民族感情,从历史、现状与未来着眼,尽力推进国家的统一。

有道是:欲要跃进,必先后退(黑格尔的名言是:“为了更好的跃而后退”)。难道不是:各退一步,海阔天空;再进两步,梦圆其中吗?



第五编
关于多党合作的党际民主

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG



社会主义一党制与社会主义多党制^①

社会主义一党制 社会主义国家只存在一个共产主义政党领导国家而没有其他政党的政治体制。当今有两种一党制的社会主义国家：一种是社会主义国家建立初期存在共产主义政党领导下的多党派合作制，后来因种种原因而演变为一党制，如苏联、匈牙利、罗马尼亚、南斯拉夫、越南、古巴；另一种是因经济政治落后，建国前国内只有一个共产主义政党，建国后一直是一党制，如蒙古、阿尔巴尼亚。

社会主义多党制 社会主义国家在无产阶级政党领导下的多党合作制度。在一些社会主义国家中，由于具体的历史条件和现实条件，形成了共产党领导下的多党制。如中国除共产党外，还有中国国民党革命委员会、中国民主同盟、中国民主建国会、中国民主促进会、中国农工民主党、中国致公党、九三学社、台湾民主自治同盟，其他如波兰、捷克斯洛伐克、德意志民主共和国、保加利亚、朝鲜等都实行无产阶级政党领导下的多党制。社会主义国家存在多党制和资本主义国家多党制的性质和作用根本不同，它不是各党轮流执政，而是在共产党领导下为了巩固社会主义国家政权和进行社会主义建设的多党长期合作的体制。在社会主义时期，各民主党派，随着它的社会基础和政治面貌的根本变化，都已经成为各自所联系的一部分社会主义劳动者与一部分拥护社会主义的爱国者的政治联盟。共产党领导下的多党制，能够调动社会主义国家中一切积极因素，团结一切可以团结力量，为建设社会主义共同奋斗。

^① 高放主编：《社会主义辞典》撰写的条目，河南人民出版社1988年5月出版。

民主党派不是政党吗^①

一、否认民主党派是政党的种种论据

关于我国各民主党派的性质、地位和作用问题,至今理论界看法不一致。这是在研究政治体制改革中,在思想认识和理论观点上有待探讨并解决的重要问题。这个问题不仅是共产党和民主党派人士都十分关注,而且一切关心中国高度社会主义民主前途的人都渴望弄清。我拟提出粗浅看法,旨在抛砖引玉。

首先要探讨的是民主党派的性质问题。

298

我国现有的八个民主党派都是在民主革命时期建立的,它们曾经与中共结成反帝反封建的统一战线,从1949年建国以来又长期在中共领导下参与国家管理。按其性质来说,各民主党派都是政党,这是大家过去公认的。但是,多年来,由于我国阶级关系的变化以及民主党派状况的变化,现在有人提出:民主党派按其性质来说究竟是政党,还是一般政治团体、社会团体、文教团体?这个问题应该重新研究。

有人认为:民主党派“不是科学意义上的党,也不是什么政治派别”,而是一般政治团体,甚至是社会团体、文教团体。主要论据是:第一,政党是阶级的政治代表和领导集团,现阶段我国已经消灭了敌对阶级,各民主党派的组成人员大部分是知识分子,已属工人阶级的一部分,或者正向工人阶级转化,各民主党派除了它自身成员以外,对本阶级的其他群众不能发生领导作用,所以不能称其为政党。第二,各民主党派都没有自己特殊的政治要求,没有自己单独的政治纲领,而是以宪法和政协纲领为纲领。第三,各民主党

^① 载《群言》(北京)1986年第12期(12月7日出版)。本文最后一段发表时曾被编辑部删去。

派目前把很大精力用在科技咨询、讲学、办学、智力支边等社会服务工作上,甚至还举办画展。据《上海政协报》今年6月27日刊登的材料,以5月份为例:民革、农工、九三的上海市委,总计安排各种活动70次,其中例会23次,占33%,属于党派自身的思想和组织建设工作以及学习23次,也占33%,各类讲座(科技、医卫)11次,占15.7%,其余大都是参观、接待和联谊活动,属于政治活动的仅有3次,只占4.8%。从这些活动可以看出,民主党派哪里算得上政党?

以上这些论据能够成立吗?这是值得我们认真具体分析的。

二、我国各民主党派当今是新型的社会主义政党

政党是近代资本主义类型社会阶级分化和阶级斗争的产物,是一定阶级的政治代表和领导集团。但是在社会主义社会中随着剥削阶级作为一个阶级已经被消灭,随着阶级关系的新变化,我们应该用新眼光来重新看待政党。对我国各民主党的阶级属性问题,不能再持有旧的党派观念。原先是代表资产阶级、小资产阶级以其知识分子的我国各民主党派,现在已经是代表社会主义劳动者或拥护社会主义的爱国者的政党。社会主义虽然已经不存在利益对立的阶级,但是应该看到在工人阶级和社会主义劳动者内部还存在不同的阶层或社会集团,在各阶层和各社会集团之间还存在需要和利益的差别。我国目前的8个民主党派服务于各自代表不同的阶层和社会集团,有的代表文教界,有的代表科技界,有的代表医药界,有的代表爱国归侨及其眷属,有的代表某一部分或某一省区的爱国者。各民主党派除其自身成员外,还在这些阶层或社会集团中有一定的影响。面对现实,承认社会主义社会还存在不同的阶层或社会集团,因而还存在需要和利益的多元性,这是我们肯定民主党派社会性质和党派性质的客观依据。既然社会主义社会存在不同的阶层和社会集团,就应该承认他们在社会主义共同利益的大前提下,还有某些不同的需要和利益。各民主党就要反映这些人的特殊需要和利益。

我国民主革命的任务早已完成,现在各民主党的总目标都是实现社会主义,所以就其政治属性而言,它们已不是原来民主主义性质的政党,而都是社会主义性质的政党。因此它们都以社会主义性质的宪法和政协纲领作为自己的纲领,而勿须另立自己特

殊的纲领。当然,这并不排斥在今后社会主义民主的发展中民主党派可以提出反映某些阶层或社会集团特殊要求的某些主张。这对于实现社会主义民主政治,关照各阶层、各社会集团的特殊需要和利益是大有好处的。

至于各民主党派目前较多从事非政治性的社会活动,这是一种过渡性的暂时现象。因为在十年动乱中,民主党派基本上停止了任何活动,而他们的成员多是学有专长的专家,所以自中共十一届三中全会端正了路线、各民主党派恢复活动之后,人尽其才、党尽其能,不免较多地参与各项社会活动,尤其是学术活动。这些活动也不能说全是非政治性的,因为它们对于实现决策的民主化和科学化,发扬社会主义民主以及推进社会主义物质文明和精神文明建设都是十分有益的。今后随着社会主义民主的发展,它们的政治活动肯定是会逐步增加的。

我认为,各民主党派是在我国社会主义社会条件下形成的代表一部分社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的新型的社会主义政党。

多数民主党派的成员主要是知识分子。随着知识分子中大部分人已经成为工人阶级的一部分,是否这些民主党派也属于工人阶级的政党?这是社会主义实践中新出现的一个问题。我认为,随着社会主义事业的发展,有些民主党派确实表现出工人阶级知识分子的本色,那是会变成成为另一种类型的工人阶级政党,并得到社会承认的。世界上任何事物都会按照唯物辩证法的规律在逐步发生变化。作为知识分子,应该严格要求自己,活到老、学到老、改造到老,永不自满,永不停步。即使自己已经是“工人阶级的精英”,也仍然还要继续奋进,自强不息。马克思主义并不认为工人阶级只能有一个政党。早在1848年出版的《共产党宣言》中就提出了共产党同其他工人政党的区别以及联合其他工人政党的主张。在我国历史上,工人阶级只有一个共产党;但是在社会主义条件下,却可能形成几个工人阶级政党,这是马克思主义在我国的运用和发展,也是有中国特色的社会主义的显著表现。我们应该为这样的目标而努力奋进。

论我国民主党派在政治生活中的地位和作用^①

关于民主党派的性质、地位作用,是需要从理论上进行探索的问题,也是所有关切中国社会主义高度民主建设的人们十分感兴趣的问题。《理论信息报》1986年8月25日摘要刊登了我在一次座谈会上谈及有关民主党派的三个理论问题的基本观点,编者加上了“民主党派也是执政党”的标题。我的看法引起海内外人士的瞩目,议论纷纭。有人赞成,甚至赞赏;有人反对,甚至加以批驳;也有人则认为这些问题可以探讨;还有人表示疑虑;还有人希望我详细阐发自己的观点,以促进理论争鸣。这促使我进一步探究这三个问题,写成了三篇文章。一篇《民主党派不是政党吗?》已发表在《群言》1986年第12期;另一篇《对社会主义多党制之我见》,将在《政治学研究》1987年第4期刊出;再写本篇,专门探讨民主党派是不是执政党的问题。

301

一、我国的民主党派是在中国共产党领导之下的执政党

要明确民主党派的地位就首先要弄清关于政党的基本理论。政党是近代政治的产物,是在欧美资产阶级反对封建专制主义斗争胜利后产生的。它是社会上某个阶级或阶层的积极分子组成的政治团体,有纲领和章程,参与国家政治活动,旨在争取执掌政权,管理国家和社会。历史上最早建立的是资产阶级政党,如英国的

^① 本文是作为《福建论坛》(经济社会版)的“征文选登”发表于该刊1987年第9期(9月5日出版)。1989年12月30日通过的《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》指出:中共是执政党,各民主党派是参政党。插文的某些提法,目前看来是不妥的。

托利党和辉格党,法国的基郎特党和雅各宾党,美国的联邦党和共和党等;后来又产生小资产阶级、地主阶级的政党。在资本主义国家,各资产阶级政党(或小资产阶级政党)一般是通过几年一度的选举,胜者上台成为执政党,败者下台成为在野党,也有几个政党联合执政的。所以政党的政治地位可分执政党(the party in power 或 Governing party, 又称政府党)和在野党(the party out power)两类。任何政党,不是执政党就是在野党,二者必居其一,不存在什么中间游离状态。在创立和演进政党政治的资本主义国家是这样,在延续和变革政党政治的社会主义国家也应是如此。十月革命后,俄国的左派社会革命党曾于1917年12月参加俄共(布)领导的苏维埃政府,成为执政党之一,到1918年3月因该党不同意签订布列斯特和约而退出政府,后来俄国才逐步变成为一党制的社会主义国家。第二次世界大战后新建立的社会主义国家,有一些是一党制,另一些如波、捷、保、民主德国、朝鲜等,始终都有一些民主党派参加政权,这是工人阶级的共产主义政党与其他民主党派联合执政的新型多党制。不同于资本主义国家的是,社会主义国家的合法政党都是参与执政的党,因而都是执政党,根本不存在在野党。

我国现有的八个民主党派都是在民主革命时期建立的,当年都曾为反对帝国主义、封建主义、官僚资本主义和为反对国民党独裁统治而斗争。毛泽东于1945年4月在中国共产党七大上提出成立联合政府的主张,即“要求立即取消国民党一党专政,建立一个包括一切抗日党派和无党派的代表人物在内的举国一致的民主的联合的临时的中央政府”^①,并“经过自由的无拘束的选举,召开国民大会,成立正式的联合政府”^②。毛泽东斩钉截铁地指出:“不管国民党人或任何其他党派、集团和个人如何设想,愿意或不愿意,自觉或不自觉,中国只能走这条路,这是一个历史法则,是一个必然的、不可避免的趋势,任何力量都是扭转不过来的。”^③后来国民党坚持一党专政,硬是要阻挡这个必然趋势,破坏了各党派和无党派人士于1946年1月召开的政治协商会议关于要成立联合政府等决议,挑战了内战,迫使中国人民以自卫战争粉碎国民党的进攻。

① 《毛泽东选集》竖排本,人民出版社1961年版,第1065页。

② 《毛泽东选集》竖排本,人民出版社1961年版,第1069页。

③ 《毛泽东选集》竖排本,人民出版社1961年版,第1070页。

到1948年春,人民战争已由防御转入进攻之时,中共中央在《“五一”劳动节口号》中提出号召:“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府。”^①这个号召得到各民主党派的热烈响应,经过筹备,新的政治协商会议于1949年9月21日在北京召开。它具有代表全国人民的性质,由它选择产生的中央人民政府的主要领导职务中,除主席毛泽东、副主席朱德、刘少奇等共产党人以外,还有民盟的张澜、民革的李济深担任副主席。还有不少民主党派的成员担任了政府机构的领导职务。应该说,这个政府就是中国共产党1945年所提出的联合政府的主张在新的历史条件下的实现,就是在中国共产党领导下并以为之为主体的联合政府,各民主党派是作为执政党参加联合政府。1954年颁布宪法之后,民主党派人士担任全国人大副委员长的有李济深、张澜、沈钧儒、黄炎培等人,担任部长的有史良、章乃器、蒋光鼐、章伯钧、傅作仪、罗隆基等人。后来由于“左”的影响,民主党派的地位才被忽视,以致发展到十年动乱时期,各民主党派的作用实际上完全被取消了。1978年党的十一届三中全会端正党的路线之后,各民主党派才真正恢复正常的政治活动,近几年已有不少民主党派人士被选拔担任各级政权机关的领导职务。各民主党派作为参与执政的政党的地位正在逐步恢复。

把民主党派看作也是执政党,这样是否与共产党没有区别了呢?否。由于共产党是工人阶级的先锋队,是马列主义、毛泽东思想为指导思想,是中国社会主义事业的领导核心,所以它是领导执政的党,是主要的执政党;而各民主党派则是联系一部分社会主义劳动者和拥护社会主义的爱国者的政党;所以它是在中国共产党领导之下参与执政的党,是次要的执政党。

有人认为,既然民主党派也是执政党,那就应该与中国共产党平起平坐,不能区分领导与参与主要与次要。此说显然既不符合中国国情,也不符合政治学原理。诚然,各民主党派同中国共产党在法律上是平等的,然而平等不等于平均。因为各党的实力及其在群众中的影响有所不同,甚至差别很大。仅就党员数量而言,中共现有党员约4500万人,而八个民主党派总共才有大约20万人。

^① 1949年5月1日《人民日报》。

即使在西方资本主义国家政党制度中,凡属几党联合执政的体制,其中也必有一个党居于领导地位,称为领导联合执政的党(*party leading coalition*),其余的党称为参与联合执政的党(*parties in coalition*)。领导执政的党,一般是在选举中获得较多选票,因而在议会中占有较多席位的党。在社会主义国家领导执政的党只能是最先进的共产主义政党。

海外有一种看法认为,“所谓‘主要执政党’在政治学上就不通。天下只有在野党或执政党之分,只有大党或小党之分,绝没有‘主要执政党’和‘次要执政党’之分”^①。这说明他们不仅对社会主义国家的政治体制十分陌生,而且对资本主义国家的政治体制也所知不多。资本主义的多党制通常有两种形式:多党中的某一党单独执政;一党领导几党联合执政。后一种形式中领导执政的党显然就是主要执政党而参与执政的党当然是次要执政党,怎么会没有主要政党和次要执政党之分呢?

社会主义国家联合执政的各党是盟友关系,各民主党派在共产党领导之下,互相监督,合作共事,共同致力于社会主义事业;各民主党派协助共产党共同把国家、社会治理好。社会主义国家政党关系的这个优点和特点是长期习惯于资本主义政治制度的人一时难以理解的。

我国实行的是在中国共产党的领导下的多党派长期合作的政治体制。它区别于资本主义的多党制。在我国,共产党和民主党派都是执政党,真诚合作,主次有别,而没有执政党与在野之分;各民族党派是共产党的挚友党、诤友党,而不是反对党,也不是附庸党;各党之间是一种政友的合作关系,而不是政敌的对立关系;也不是一切全听共产党的,毫无自己的独立政见。所以我们认定民主党派也是执政党,这是用旧名词来说明新事物,而不是像某些人所说的,“是用新名词美化旧事物”。有些年轻人,缺少政治经验和政治知识,也欣赏并要照搬西方的多党制,那种资本主义的多党制通过竞选你下台我上台,表面上似乎很民主,其实各资产阶级政党都是代表资产阶级不同集团的利益,资产阶级正是用这种走马灯式的民主来愚弄广大劳动人民群众,掩盖其阶级实质。因而我国决不能采取西方资本主义的多党制,而要努力发展并完善社会主

^① 香港 1986 年 9 月《中报》。

义的民主,实行并完善在中国共产党领导下多党派长期合作、联合执政的体制。

二、否认民主党派也是执政党的各种看法值得商榷

至今理论仍有不少人认为中国共产党是我国“唯一的执政党”^①。按照这种看法,我国的各民主党派当然就不能算是执政党了。理由是什么呢?有人认为“它们没有取代中共独掌政权之意,也没有与中共共同掌权之意”;它们“参与国家的政治生活,大都是局部的,‘外围’的,如促进祖国统一,对国家大政方针进行协商,发挥民主监督”等;一些民主党派人士之所以能够“在各级人民政府中执掌一定的权力,不是因为他们某党派人士,也不是以党派的身份掌握和参与政权,而是因为他们个人的德才受到人民的赏识所致”。这些看法需要具体分析。

说民主党派没有取代中国共产党独掌政权之意,这是符合实际的、正确的。因为各民主党派是在民主革命时期同共产党在反对国民党卖国独裁统治的斗争中形成政治联盟的;它们从1949年建国时起就长期在中国共产党的领导下为完成民主革命的任务和实现社会主义而共同奋斗。要说“共同掌权”,这是不可抹煞的历史事实。作为一般政治团体,也要参与政治活动;作为政党就要更进一步为争取参与执掌政权而开展活动,否则就不成其为政党。如上所述,从1949年建国起,各民主党派人士就参与执掌了政权。说他们参与国家政治生活,仅是“外围的”,如促进祖国统一、对国家大政方针进行协商等等,这是不准确的。他们从过去到现在都有不少成员担任各级政府的领导职务,在政府内部掌握有一定的行政权力,参与决策、参与执行。这些职务固然是局部,毕竟是参与了执政,这也是同民主党派属于次要执政党的地位相符的。他们固然因个人德才受到人民赏识而荣任这些职务,但都是作为民主党派的代表被选拔到领导岗位,怎么能够说他们是以个人身份参与政权呢?难道共产党员担任主要领导职务不是作为共产党的代表去执掌政权、为人民服务吗?民主党派人士参加政权机关的领导工作也是同样的道理。

有人认为,民主党派人士担任部长、省市等等,“有职无权”,

^① 《马克思主义研究》1986年第4期,第2、3页。

只有一种“陪衬”，所以不能算是执政党。应该说，过去受党政不分体制和极左思想的影响，民主党派人士担任政府某个部门的领导职务，确确实实有职无权或有职少权的现象。有的人虽然有较大权力，主要也是靠个人的地位影响，缺少法律保证。在极左思想得到纠正后，今后在政治体制改革中，随着党政分开的实现，行政法的实施，政府各部门职责的具体化，政府各部门的负责人都要逐步做到有职有责有权，民主党派在我国政治生活中的地位将得到切实的保证。

有人认为民主党派不算执政党，但又不是在野党，因为他们确实参与政权机关的工作并担任一定的领导职务。那么应该如何从理论概念上确定它们的政治地位呢？在一些讨论会上曾听到以下几种新的说法。

民主党派是合作党。同谁合作呢？无疑是同领导国家的中国共产党合作，而且是在政权机关中、在政府中合作。既然中国共产党是领导政权和政府的执政党，那么同执政党在政权机关和政府中紧密合作的党岂非也是执政党吗？应该说这是顺理成章的。

民主党派是亲密友党。是谁的亲密友党呢？无疑是中国共产党的亲密友党。既然中国共产党是执政党，那么执政党在政权机关和政府中的亲密友党，难道不也是执政党吗？何况“合作党”、“亲密友党”之说是表明各民主党派同共产党之间关系的概念，而不是直接说明民主党派本身政治地位的准确概念。

民主党派是参政党。何谓参政党？在资本主义国家，这表明某政党不仅要求参加政府，而且确实已经参加了政府。广义而言，可以说所有政党都是要求参加政府的党。它们未参政之前，还是在野党，一旦它们真的参加了政府，就称执政党。但是如果只在政府中担任次要职务，那么这种参政党就是参与执政，而不是领导执政。在资本主义国家，凡是在联合政府中担任总理职务的党称执政党，只担任部长职务者称参政党，即参与执政之意。在社会主义国家，各民主党派不仅在作为最高国家权力机关的国民议会或人民议会（在我国称全国人民代表大会）中都有一定的席位，而且都参加政府，在政府中担任一定的领导职务。所以所谓参政党也是参加政府的党，参加政府就是参与执政，因而也是执政党。我认为现实生活中提出的新问题需要从理论上给以鲜明的准确的回答，不能含糊其辞，概念不清。

民主党派是议政党。要是说议政的话,应该明确,当今我国的民主党派是在政权机关和政府之中进行议政的。议政应该看作是执政党的一项重要活动。难道中国共产党就没有议政吗?为什么中国共产党可以称为执政党,而民主党派却要改称议政党呢?如果认为民主党派只限于在政权机关和政府之外从旁对施政方针和政府工作进行评议或提出倡议,那是不符合实际情况的。

各民主党派是资政党。何谓资政?资者供也,资政即提出意见供执政者参考。说起资政还有一段历史典故。宋真宗景德二年,宰相王钦若被罢参政,皇上特置资政殿学士以示优宠,以后资政就成为官名,凡是宰相被罢政者多授此衔。到清朝末年,君主专制的王朝为了防止革命,又不愿建立拥有实权的议院,乃于1907年以“懿旨”形式宣布筹建“资政院以立议院基础”。到1910年10月4日召开资政院第一次常年会,中经休会后,又在1911年10月22日,即辛亥武昌起义爆发12天之后又召开第二次常年会,直至推举袁世凯为内阁总理,以抵制革命。这时辛亥革命已经胜利,资政院这个清王朝的御用机构终作鸟兽散。资政这个名称是并没有参政,只起谏议作用之谓。可见资政党的说法比之参政党又低了一格。既要发展社会主义民主,充分发挥各民主党派的“监督”作用,使之与领导国家的中共“荣辱与共”,那么把各民主党派确定为不参政而只资政的党,显然是与“长期共存、互相监督”、“肝胆相照、荣辱与共”的方针不相符的。

总之,不论合作党、议政党、资政党种种说法,都不符合实际情况。从政治学、政党学和科学社会主义的理论来看,政党的政治地位只有执政党或在野党两种说法,非此即彼,从未有过也难以创造第三种说法。所谓合作党、议政党、资政党等等都不是从理论上准确说明政党政治地位的科学概念。我国的民主党派固然也要参政、议政、资政,应该说它们是作为执政党而进行这些政治活动的。既然我们认为民主党派不是在野党,就要进一步明确民主党派也是执政党,属于参与执政的党,这才是理论上彻底性的表现。

三、对民主党派也是执政党的各种疑虑应该消除

有人疑虑,视民主党派为执政党是否会削弱共产党的领导。这种看法需要澄清。如前所述,毛泽东早在1945年中国共产党七

大上就提出“联合政府”的主张,1949年建国之后各民主党派人士多人参加中央人民政府担任要职,因此,建国以来中国共产党与各民主党派联合执政,早已是历史事实。1956年中共提出“长期共存、互相监督”的方针,更表明要使这种联合执政长期化、制度化。只是后来“左”的指导思想占上风,这个方针才未能得到真正贯彻。1978年中共十一届三中全会端正路线之后,国家一派生机,各民主党派也得到新生,近几年活动增多,队伍壮大,作用加强。1982年中央十二大在“长期共存、互相监督”的基础上又能增加了“肝胆相照、荣辱与共”。这十六字方针是更完整、更全面了。要真正贯彻这十六字方针,就应该从理论与实际的结合上确立民主党派是执政党的地位。既然是“荣辱与共”,如果各民主党派不参与决策,不参与执行,不参与管理,不参与监督,不参与咨询,不参与总结,不参与改革,而只是从旁评议或倡议,怎么能够对政策的制定和执行负责?如果各民主党派不是执政党而是在野党的话,那么政策的是非功过、政绩的优劣成败与它们关系都不大,怎么能够谈得上“荣辱与共”呢?近年来中共中央领导人已多提出要“发展并完善中国共产党领导下的多党合作制”。显然这种“合作”不是只指政府外的,还要包括政府内的。过去由于极左思想影响,长期不承认民主党派是执政党,现在要肃清极左流毒,就应该承认它们是执政党,并逐步加强政府内的合作,我认为这是在有关统一战线理论问题上拨乱反正、正本清源的继续。各民主党派都是在心悦诚服地接受中共领导的前提下参与执政的。它们切实有效地监督与有职有责有权的襄佐,会更有利于中国共产党加强正确的领导并进一步改善领导。另外,我们对“领导”也应该科学地加以理解,不能认为凡事一呼百应,高喊“拥护”和“照办”才算接受领导。真正英明的领导者是善于听取不同意见,闻过则喜的。只有博采众议,使决策民主化、科学化,才能实现正确的领导。所以承认民主党派也是执政党并不会削弱共产党的领导,反而有利于加强并改善共产党的领导。

有人怀疑民主党派能否真正成为执政党,在“左”的路线干扰下,民主党派长期以来被认为是一种改选思想的团体,而没有把它们当作是政党。应该说这是失误。党的十一届三中全会端正了路线之后,这种情况已经得到了重大改变。随着我国阶级关系的变化,各民主党派已经由资产阶级、小资产阶级的政党转变为社会主

义劳动者和拥护社会主义的爱国者的政党。在社会主义现代化建设的新时期,民主党派要积极发挥其参与执政的作用,这对于发展社会主义民主大有好处。诚然,各民主党派由于长期停止发展,目前其成员的年龄构成老小悬殊较大,老的年事已高,小的还缺少锻炼,难以有更多合适的人选参与执政。这正是民主党派在建设和发展中面临的一个重要问题。我们应该尽力促进、帮助一批新一代人物的成长,把他们逐步推上政治舞台。当然,民主学派要真正地发挥其应有作用,是一个长期的发展过程,只能随着我国社会主义物质文明、精神文明和政治文明的提高而逐步渐进,不能操之过急。

如果考察一个马列主义经典作家对这一问题的论述和一些社会主义国家的经验,就会相信关于民主党派也是执政党的立论是有根据的。1917年十月革命胜利之初,第一个社会主义国家刚刚诞生之时,列宁领导的布尔什维克党就“曾经建议同他们(指社会革命党人和孟什维克——引者注)分掌政权,可是他们要等打垮克伦斯基之后再作计较。”“我们愿意成立苏维埃联合政府。我们没有把任何人排挤出苏维埃”^①。从1917年12月至1918年3月,左派社会革命党人确实参加过人民政府,同布尔什维克建立“联合政府”,“分享政权”。在这短短几个月时间内,布尔什维克党同左派社会革命党人联合执政、合作共事得很好,以致后来列宁还多次提到两党“合作”、“共事期间”令人难忘的往事^②。在全俄中央执行委员会常务委员会的决议中曾经把在苏维埃政府中联合执政的政党称为“忠诚的苏维埃政党”^③。可以这样认为,如果不是当时第一个社会主义国家缺少经验而又处境险恶的特殊情况,多党联合执政的局面本来是能够长期在苏联存在下去并得到发展的。借鉴国际共产主义运动历史和现实的经验,结合我国的具体情况,展望高度社会主义民主的前景,我们坚信使民主党派也作为执政党发挥作用,这将是中国社会主义的一个显著特色。正确的理论对于实践会起超前的指导作用。所以从理论上肯定并说明民主党派也是执政党,这无疑有助于推进我国政治体制改革和发展社会主义民主政治。在当代社会主义国家中,我国是同民主党派合作时间最

① 《列宁全集》第26卷,人民出版社1985年版,第247—248页。

② 《列宁全集》第36卷,人民出版社1985年版,第520页。

③ 《苏维埃政府法令》第4卷,1968年莫斯科俄文版第451页。

长、存在民主党派最多的一个大国,在推进多党合作制方面应该争取作出更大的贡献。

1986年11月19日写毕于中国人民大学

1987年6月21日修订

完善共产党领导下的多党合作制刍议^①

共产党领导下的多党合作和协商制度是我国政治制度的一个特点和优点,近几年它发挥了积极作用,为我国的社会主义民主建设和现代化建设作出了贡献,这是有目共睹的。中国共产党不久前召开的十三大,在政治体制改革方面明确提出了这样的任务:“完善共产党领导下的多党合作协商制度,进一步发挥民主党派和无党派爱国人士在国家政治生活中的作用。”这无疑是非常正确、非常必要的。

我们认为,要实现上述任务,首先就要从思想认识上弄清民主党派在国家政治生活中的地位,如果地位不明确就难以准确地充分地发挥民主党派的作用。政党的政治地位,一般说来,不是在野党,就是执政党,不存在什么中间游离状态或者其他第三种地位。到1986年9月,我们已经认识到“各民主党派都不是在野党”,现在就要进一步弄清:各民主党派是不是执政党。

311

一、民主党派是参与执政的党

所谓执政党就是执掌政治权力的党。在资本主义国家和社会主义国家具体情况还有所不同。资本主义国家,一般按照三权分立原则,只有执掌中央政府行政权力的党,即在政府中担任部长和部长以上领导职务的党才算执政党;议会只是立法机关,一个政党如果只是在议会中有一定的席位,甚至担任议长,还是算在野党。社会主义国家是奉行“议行合一”的原则,人民代议机关是全国人民的最高权力机关,所以民主党派人士参加最高权力机关担任人大代表、人大常委会委员和副委员长,已经算是参与执掌了政权;当然这样还不够,既然“议行合一”,民主党派作为执政党还应该执

^① 载《文汇报》(上海)1988年3月31日。

行中央政府的行政权力,即要担任部长和部长以上领导职务。

许多同志从当前各民主党派仅担任人民代表或人大常委会领导成员,而没有担任国务院部长的事实出发,认为各民主党派不是执政党。这种看法是不够全面的。各民主党派虽然未在政府中担任要职,但是已经以各种方式参与政治活动、参与议政的事实是不可否认的。于是关于我国民主党派的政治地位就有好几种说法,如说民主党派是“参政党”、“议政党”、“资政党”等。殊不知参政、议政、资政等说仅是反映民主党派政治活动的用语,而并非准确说明民主党派政治地位的科学概念。共产党更是参政、议政、资政,为什么要称为执政党?如果称共产党为执政党,而称民主党派为参政党,岂不是显示出两者的政治地位具有不同性质?所谓参政,难道不应该解释为参与执政吗?我认为共产党和各民主党派都是执政党^①,区别在于前者是领导执政的党,后者是参与执政的党。

二、民主党派参政要有职、有责、有权

从我国建国初期的历史,可以论证各民主党派确实是参与执政的党。早在1945年中共七大上,毛泽东主席就提出建立联合政府的主张。1947年10月《中国人民解放军宣言》和1948年中共中央纪念“五一”劳动节口号进而发出“成立民主联合政府”的号召。1948年5月1日毛主席致书李济深、沈钧儒,建议由中共、民革、民盟发表三党联合声明,号召“成立民主联合政府,加强各民主党派各人民团体的相互合作,并拟订民主联合政府的施政纲领”^②。1949年1月20日还函促爱国华侨领袖司徒美堂和陈嘉庚命驾北行,共商“建立民主联合政府”;6月24日又给胡乔木同志写信,提出要“宣传新政协及联合政府”。1949年10月建立的第一届中央人民政府,毛泽东任主席,六名副主席中就有中国国民党革命委员会主席李济深、中国民主同盟主席张澜和无党派人士宋庆龄;中央人民政府56名委员中民主党派和无党派人士共26人,占46%多。政务院总理周恩来,民主党派人士担任政务院副总理的有黄炎培;15名政务委员中民主党派有9人,占60%;在第一届政府中担任各

^① 1989年12月30日通过的《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》指出:中共是执政党,各民主党派是参政党。拙文这一提法,目前看来是不妥的。

^② 《毛泽东书信选集》,人民出版社1984年版,第301、314、316、327页。

部委正副主任、正副部长的有近50人,其中正部长级5人,均约占35%。最高人民法院院长和副院长、最高人民检查署副署长亦由民主党派人士担任。可见建国之初中央人民政府的确是共产党领导下多党派联合执政的联合政府。当然,那时由于以党代政已露端倪,所以民主党派人士担任政府要职已出现有职少权的现象。1954年第一届全国人民代表大会制定第一部宪法、成立国务院,这时民主党派人士虽然已不担任副总理,但是在本届政府中仍有13名部长。民主党派人士在1959年第二届人大产生的中央人民政府中,还有10名部长;在1965年第三届人大产生的中央人民政府中剩下7名部长。可见由于“左”的指导思想愈益严重,民主党派人士在政府中的地位也愈益下降。即便这样,仍有一些民主党派人士的部长职务也一直保留到底,直至本人逝世。到1975年极“左”路线登峰造极期间,在第四届人大产生的政府中,民主党派就一个部长也没有了!1978年3月召开五届人大时,党的路线尚未端正,政府中也没有民主党派的位置。

1978年12月党的十一届三中全会端正路线之后,民主党派逐步恢复生机。它们重新开始正常的政治活动,逐步发展组织,近几年已有一批人参加各级人民代表大会,并担任常委、副委员长等职,还有人参加地方政府担任副市长、副省长和厅局长。近几年党中央在“长期共存、互相监督”原有方针的基础上又增加了“肝胆相照、荣辱与共”的新内容。如果民主党派不是作为参与执政的党,那么政府政策的是非功过、政绩的优劣成败都只能属于共产党一党,哪里谈得上“荣辱与共”呢?当然民主党派由于多年停止活动和发展,所以现在不免数量不多,而且老少悬殊较大,难以选拔更多的适合人士担任政府要职,此事不能操之过急,揠苗助长。1983年召开六届人大时还来不及考虑在中央人民政府中安排民主党派人选问题。今年正是全国人民代表大会和政府换届之时,选拔几个民主党派人士担任副部长,大概可以提上议事日程了,实际上也还是有可能的。尤其是像人民监察部,这是代表人民监督政府官员的部门,除由共产党人担任部长外,选拔一个民主党派人士担任副部长,应该说这是十分适宜的。还有,民主党派中从事文教、科技、卫生工作,有经验、有行政能力的高级知识分子不乏其人,像国家教委、国家科委、文化部、卫生部等部门,也是可以考虑选拔民主党派中的合适人士来主持工作,如担任副主任、副部长等职。按照

国家公务员条例,公务员分为政务类公务员和业务类公务员两类,部长以上才属政务类,副部长和司局长还是属于业务类。作为执政党至少应该担任部长。民主党派人士如果一时难以物色合适的部长人选,可以先从目前已达到的省市级、司局级再上升一格,选任几个副部长,以后再继续培养、选拔部长以至副总理级的人选。此事要精心安排,民主协商。今后随着党政分开的实现和政府职能的加强,民主党派人士担任政府领导工作就会逐步做到真正有职、有责、有权,协助共产党把国家治理得更好。这样同民主党派的合作就不仅可以在量方面接近 50 年代初期的水平,而且还可以在质方面大大超过。

三、政党活动要制度化、法律化

近几年来,开创了中共中央邀请各民主党派领导人就重大决策问题举行座谈会、多方面广泛征求意见的新形式。这次十三大闭幕之后,中共中央新领导人于 11 月 14 日就召集各民主党派中央负责人和其他方面党外人士,共商国事,听取党外朋友对党和国家当前工作的意见和建议。这说明中共中央十分重视民主党派的作用,力图使民主协商对话制度健全和发展起来。今后这种座谈会最好要制度化,如规定大体上一年召开二三次,以便党中央能够经常、定期听到民主党派的声音。中共上海市委已开始同各民主党派上海地方组织实行双向座谈会制度,这是座谈会制度化的良好开端。在座谈会上除了听取建设性的倡议外,还要欢迎提出批评性的直谏。如果不仅实行“言者无罪,闻者足戒”的方针,而且真正做到“言者有功,闻者受益”,这样就更易于发挥民主党派的监督作用。

从长远来看,还应该考虑由全国人民代表大会制定政党法,以便使我国的政党活动制度化法律化。目前,我们虽然明确共产党是国家的领导党,共产党与各民主党派实行“长期共存,互相监督,肝胆相照,荣辱与共”的方针,肯定各民主党派享有政治上自由、组织上独立、法律上平等的权利,但是共产党领导国家的具体做法,各民主党派在国家政治生活中的地位、作用、权利、义务,如何咨询于决策之前,协商于决策之中,合作于决策之后,监督于决策和执行前后,如何使参政和监督经常化、程序化、组织化等等,都缺少法律明文规定,这样就难以具体贯彻,无法保证。如果有了政党法,

我们就可以有法可依,依法办事。

总之,不论在政府中还是在政府外,都要加强并逐步完善共产党同民主党派的合作和协商,这样才有利于推进社会主义民主政治建设。

论社会主义国家的政党制度^①

——关于社会主义多党制之我见

一、问题的提出——社会主义国家是无党制吗

一提起多党制,人们往往认为这只是指资本主义国家多党轮流执政或联合执政的政治体制,而一党制只是指资本主义国家一党专政的政治体制。我国出版的辞书和政治学书籍大都是这样解释的。试举手边的几种出版物为例。

上海辞书出版社1979年出版的《辞海》,把“多党制”解释为“资本主义国家多党并立的制度”(1980年缩印本第831页)。辞书中并无一党制条目。

人民出版社1984年7月出版的《政治学常见名词解释》认为“多党制”亦称“多党并立制”。某些资本主义国家多党并立、互争政权的政治制度”(第233页)。本书没有解释“一党制”这个名词。

吉林人民出版社1985年1月出版《简明政治学词典》“多党制”词条这样解释:“资本主义国家许多政党竞选组织政府的政党制度。多数并立的资本主义国家各党单独或几党联合参加议会选举或总统选举,获得多数的组织政府。”接着叙述多党联合执政或某一党获胜单独执政两种情况,最后小结:“多党制是资本主义民主政治制度的一种表现,实质上是为资产阶级服务的,是掩盖资产阶级专政本质一种手段。”(第271页)“一党制”词条则解释为“亦称法西斯政党独裁制”,并以意大利的法西斯党、德国的纳粹党等为例。(第1页)

^① 载《政治学研究》1987年第4期(1987年7月10日出版)。本文写于1986年仲夏,直到1986年底和1987年春中央领导人讲到“我国是共产党领导下的多党合作制”之后,本文才得以发表。

河南人民出版社 1986 年 3 月出版的另一本《简明政治学辞典》，把“多党制”解释为“资本主义国家政党制度的一种类型。某些资本主义国家多党并存，互争政权的政党制度。”（第 262 页）把“党制”解释为“又称‘一党专政’。指某些资本主义国家和一些新兴的民族独立国家只有一个资产阶级政党或民族主义政党执掌政权，不允许有其他政党与之争夺政权的政党制度。”（第 1 页）底下写历史上法西斯国家和亚非拉一些新兴民族独立国家实行一党制的两种情况。

辽宁大学出版社出版的《马克思主义党的学说简明辞典》（1985 年 10 月版）认为“多党制”是“某些资本主义国家多党并存，互争政权的政治制度。各政党可以单独或联合参加竞选，由在议会中占有多数议席的一个政党或几个政党联合组织政府。”该辞书并没有“一党制”的辞条。

红旗出版社出版的《世界政党辞典》（1986 年 4 月版）也认为“多党制”是“资本主义国家一国内多党并存，互相争夺政权的政党制度”。还说，自 1870 年多党制在法国正式确立以后，“多党制陆续为大多数资本主义国家，特别是西欧、北欧国家所接受。”（第 610 页）而“一党制”的定义虽然是泛指“一个国家中执政党是唯一合法的政党，或只有一个政党在国家政治生活中占统治地位。”内容都只是指历史上的法西斯国家和当今第三世界一些民族独立国家（第 607—610 页）。

四川人民出版社版《政治学辞典》（1984 年 7 月版）对“一党制”和“多党制”的解释也都是专指资本主义国家（第 2、243—244 页）。

此外，还有九本近年出版的政治学专著^①，对“多党制”和“一党制”的解释也都和上述七本辞书一样。看来这种观点在我国政治学界以至整个学术界是占主导地位的。

^① 这九本专著是：一、《政治学概论》（北京大学出版社 1982 版）；二、《简明政治学》（湖北人民出版社 1983 年版）；三、《政治学教程》（河南人民出版社 1983 年版）；四、《政治学原理》（四川人民出版社 1984 年版）；五、《社会主义政治学》（人民出版社 1985 年版）；六、《政治学基础理论》（华东师大出版社 1985 年版）；七、《通俗政治学》（中国青年出版社 1985 年版）；八、《政治学概要》（复旦大学出版社 1986 年版）；九、《政治学问答 80 题》（河南人民出版社 1986 年版）。

按照以上这种解释,那么社会主义国家的政党制度究竟是属于什么类型呢?既不是多党制,又不是一党制,难道是无党制吗?当然不是。

河南版《简明政治学辞典》中还有一个辞条叫“一党领导多党合作”,释文是“社会主义国家政党制度的一种类型。有些社会主义国家以执政的无产阶级政党为核心,与代表农民、知识分子或其他阶层的党派组成联盟,参与国家管理,共同实现无产阶级专政,进行社会主义建设。”底下举出中、捷、波、民主德国等为例。那么这种“一党领导多党合作”的体制究竟属于什么类型呢?辞书编写者显然认为既不是一党制也不是多党制。而资本主义国家的多党制在多党联合执政时,通常也是一党领导(或为主)多党合作,为什么又不属于这种类型?如果“一党领导多党合作”属于社会主义国家独有的政党制度,那么其他只有一个政党的社会主义国家又属于何种类型呢?可见这种解释是不彻底、不全面的。复旦大学出版的《政治学概要》在“社会主义国家政党制度”这一章中有一个题目叫“共产党领导下的多党合作”,其中提到“许多社会主义国家除执政党以外,不同数量地存在着各种党派”^①,接着列举波、捷、民德、保、朝等国的各种政党。但是也未说明这种政党制度究竟是属于一党制还是多党制。书中这一章最后指出:“共产党领导下的多党合作,是社会主义优越性的表现,它同资本主义国家的多党制有着本质的区别”^②。那么它同资本主义的多党制是否在形式上还有某些相同之处呢?作者对此避而不提。《社会主义政治学》一书干脆只写中国一国是“一党领导多党合作”,对其他社会主义国家也存在多党派的情况只字不提。这就更不周详了。我还查阅了1980年以来我国出版的25种科学主义专著和教科书,并没有一本涉及社会主义各国的政党制度;仅有少数几本在统一战线或社会主义民主这一专题中提到我国的各民主党派,但是内容都是重复我们党的文献中关于共产党领导下的多党派合作的论述,作者都没有在理论上进一步地概括,也未介绍其他社会主义国家多党派合作的情况。可见我国学术界对社会主义国家的政党制度是研究得很不充分的。

① 《政治学纲要》,复旦大学出版社1986年版,第243、246页。

② 《政治学纲要》,复旦大学出版社1986年版,第246页。

二、社会主义国家的政党制度可分一党制和多党制两种类型

政党政治是近代阶级斗争和社会发展的产物,在封建社会是不存在近代这种政党组织的。由政党领导国家政权的制度是近代资产阶级在反封建主义革命斗争胜利后创立的。无产阶级建立政党领导人民群众夺取政权,进而由无产阶级政党领导国家政权,这可以说是从资产阶级那里学习来的。所以迄今所有社会主义国家也和资本主义国家一样,都有政党领导国家政权的制度。那种认为社会主义国家“不存在政党制度”,或者认为如果承认社会主义国家存在政党制度就会与资本主义国家的政党制度“等同起来”的看法,是不符合客观实际的。实际上这两种政党制度不仅阶级本质不同,而且在领导方式和组织形式方面也不完全一样。

1917年俄国十月革命后世界上建立了第一个社会主义国家。第二次世界大战后社会主义由一国扩展到十几国。目前,共产主义政党领导的社会主义国家共有15国。就现实政党制度而言,可归纳为一党制和多党制两种类型,其历史演变有三种情况。

第一种情况,建国后由多党制变为一党制,指苏联、罗马尼亚、匈牙利、南斯拉夫、古巴五国。其中各国具体情况有所不同。有的党是合并,如苏俄的民粹主义共产党和革命共产党并入俄共(布),罗马尼亚和匈牙利的共产党与社会民主党合并为罗马尼亚工人党和匈牙利劳动人民党,古巴的“七·二六运动”、“三·一三革命”指导委员会与人民社会党合并为古巴共产党;有的党因加入人民阵线而不复独立存在,如匈牙利的全国农民党,罗马尼亚的民族人民党;有的党自行解散,如南斯拉夫的克罗地亚农民共和党、南斯拉夫共和党和统一农民党;有的党则因从事反革命活动而被取缔,如苏俄的孟什维克、社会革命党、左派社会革命党,罗马尼亚的民族自由党、农民民主党,匈牙利的独立党、民主人民党等。

第二种情况,建国前后一直只有一个劳动人民的政党,如阿尔巴尼亚、蒙古、老挝三国。这些国家原先经济、政治较为落后,其他政党还没有建立时,首先建立了劳动人民政党。这个党领导人民建立了人民政权后一直实行一党制。例如,阿尔巴尼亚1941年11月8日建立劳动党(最初称共产党),1946年1月11日宣告阿尔巴尼亚人民共和国诞生;蒙古1921年3月建立蒙古人民革命党(最

初称蒙古人民党),1945年10月20日蒙古人民共和国独立;老挝1955年3月22日建立老挝人民革命党(原称老挝人民党),1975年12月2日宣布老挝人民民主共和国成立。

第三种情况,建国前就有共产党与其他民主党派的联合阵线,建国后一直保留共产党领导下多党派合作的体制。如欧洲的波兰、捷克斯洛伐克、保加利亚、民主德国和亚洲的中国、朝鲜等7个国家。目前,波兰在波兰统一工人党领导之下有波兰统一农民党、波兰民主党;捷克斯洛伐克在捷共领导之下有捷克斯洛伐克人民党、捷克斯洛伐克社会党、捷克斯洛伐克复兴党、捷克斯洛伐克自由党,保加利亚在保共领导之下有保加利亚农民联盟;民主德国在德国统一社会党领导之下有基督教民主联盟、德国自由民主党、德国国家民主党、德国民主农民党;朝鲜在朝鲜劳动党领导之下有朝鲜社会民主党(原名朝鲜民主党)、天道教青友党;我国,在中国共产党领导之下有民革、民盟、民进、民建、九三学社农工民主党、致公党、台盟8个民主党派。

既然15个社会主义国家之中,有8个国家只有一个领导执政的共产主义政党,另有7个国家是在一个共产主义政党领导之下还有其他民主党派联合执政,为什么我们不能从理论上把它们概括为社会主义一党制和社会主义多党制两种类型呢?一党制、多党制仅是反映一个党或几个党的体制,并没有表明其阶级内容和执政目的。犹如一元论或多元论仅是反映世界是由一种本原或多种本原构成的两种哲学学说,按其不同观点,又可区分为唯物主义一元论和唯心主义一元论,或唯物主义多元论和唯心主义多元论。为什么一党制和多党制只能专门用以指资本主义国家资产阶级政党的体制,而不能也用以指社会主义国家政党的体制呢?有人认为,社会主义多党制和社会主义一党制的提法没有根据,因为马克思、恩格斯、列宁、斯大林和我们党的领导人都没有这样说过。我认为这是被资本主义捆住了手脚。当代社会主义实践中出现了很多新情况,积累了很多新经验,正需要我们理论工作者进行研究和总结,提出新见解、新观念,以发展马克思主义,怎么能停留在经典作家和领导人已经明确表述过的理论上呢?还有人认为,多党制是指多党竞争,轮流执政,而我们实行的是共产党领导下的多党合作,所以不能称为多党制。中国青年出版社出版的《通俗政治学》一书就专门写到了“社会主义国家的多党合作,与资本主义国家的

多党制有本质不同。”^①吉林大学出版社出版的《简明科学社会主义词典》列有“多党制”与“多党合作制”两个词条^②正是分别用以解释资本主义的多党制和社会主义的多党合作制。实际上,资本主义多党制并非只有轮流执政这一形式,也有一党领导多党合作的形式。所以大可不必把“多党制”与“多党合作制”列为两个辞条。“多党制”的概念只表明存在两个以上可能执政的政党体制,其中既有多党中一党执政,又有一党领导多党合作的形式。而一党领导多党合作正是社会主义多党制的唯一标准的形式,因为迄今社会主义国家并没有也不可能采取多党轮流执政的形式。既然资本主义国家一党领导多党合作的体制可以简称为多党制,为什么社会主义国家一党领导多党合作就不能简称为多党制呢?还有人认为,因为中央领导人只说过:“在中国共产党的领导下,实行多党派的合作”^③,并没有加上“制”字,所以我们只能称为“一党领导多党合作”而不能简称为多党制。还有人承认“东欧一些社会主义国家实行共产党领导的多党合作制”或简称之为“社会主义国家的多党制”,而我国只称之为“多党合作”,而不能加上“制”字^④。为什么东欧国家可称之为多党制,我国就不行呢?难道在我国共产党与各民主党派的长期合作还没有形成体制吗?一年一度有各民主党派参加的中国人民政治协商会议以及中共中央时常邀请各民主党派领导人协商国家重大问题的座谈会,不是表明这种合作已经初步形成体制或制度了吗?今后这种体制或制度肯定还会进一步充实和发展。从实际出发,实事求是,我们加上一个“制”字,这不是名正言顺、顺理成章吗?何况近年来中央领导人已多次讲到多党合作制。例如,中共中央政治局委员习仲勋同志于1986年12月3日在全国统战工作会议上说:“中国共产党领导下的多党派的政治协商会议制度,是具有中国特色的社会主义政治制度的一个

① 《通俗政治学》,中国青年出版社1985年12月版,第294页。

② 《简明科学社会主义辞典》,吉林大学出版社出版1985年7月版,第145页。

③ 邓小平语,见《新时期统一战线文献选编》,中共中央党校出版社1985年版,第84页。

④ 《中国民主党派与国共合作论丛》,中国展望出版社1986年6月版,第145、153页。

特点和优点。”^①中央领导同志还多次强调：逐渐完善和发展共产党领导下的多党派合作的政治制度，是我国政治体制改革的一项重要内容。可见，我们现在从理论上肯定社会主义的多党合作制，并把它简称为社会主义多党制，不是也已经有根据了吗？

有人认为套用资本主义政党体制的划分标准，“把社会主义政党体制分为一党制和多党制”“这既没有反映出社会主义政党体制的客观情况，也容易造成概念上的混乱。例如，从概念本身和形式上看不出两种多党制的区别，而实际上，社会主义国家存在多个政党的状况根本不能用‘多党制’来概括，它与资产阶级多党制是完全不同的政党体制形式”^②。作者认为“根据各国社会主义政党体制的主要特点”，大体上可以把它们划分为三种类型：一党制，共产党领导下的多党合作制，由一党制向民主自治管理过渡中的政党制（特指南斯拉夫）^③。姑且不论这种划分是否准确，人们也会提出这样的疑问：作者既然不同意套用资本主义政党体制的划分标准，为什么又提出社会主义政党体制有“一党制”呢？既然作者在这里也套用了“一党制”的概念，为什么又不能套用“多党制”的概念呢？难道一党制从概念本身和形式上能看得出资本主义和社会主义两者的根本区别吗？资本主义的一党制在一些国家曾经实行过法西斯专政，而社会主义的一党制是在共产党领导下与广大非党人士结成联盟的依靠人民群众的体制，两者是有根本区别的，但就两者都只有一个政党而言可以概括为“一党制”。前已谈及，资本主义多党制与社会主义多党制有原则区别，但是在资本主义多党制中也有一党领导的多党合作制，应该说这在形式上与社会主义多党制是一样的，那么我们为什么不能把“共产党领导的多党合作制”更简练地概括为“多党制”呢？政党政治是无产阶级从资产阶级那里学习来的，政治文化的发展也是有继承性的，不能因为无产阶级的做法与资产阶级有所不同，连一些名词概念都统统不用，非要另造新词不可。从国家体制来看，社会主义共和国与资产阶级共和国不同，难道我们也不要沿用“共和国”一词吗？或者还要加

① 《新华社新闻稿》1986年12月4日。

② 《政治研究》（北京大学国际政治系主办）1986年第3期，第34、35页。

③ 《政治研究》（北京大学国际政治系主办）1986年第3期，第34、35页。

上一些定语,称为“共产党领导下的以工农联盟为基础的共和国”吗?如果这样不是太繁复了吗?

更有甚者,有的人基于我国不能称为社会主义多党制,因此也不承认东欧社会主义国家是多党制,而说“在一些东欧国家,目前仍然存在民主党派这种多党并存的局面,但不等于要实行‘多党制’,因为一般所说的‘多党制’,是指某些资本主义国家多党并存,互争政权的政治体制”^①。这岂不是把我们某些人自己的提法奉为圭臬,以此削足适履、强加于人吗?东欧国家自己认为社会主义国家也有一党制与多党制之分,例如匈牙利党的领导人卡达尔·亚诺什就说过:“一党制或多党制不是一个原则问题,而是现实的政治问题,这个问题应该根据每个国家的传统和社会发展条件加以解决。”^②为什么我们不仅作茧自缚,而且还要以茧缚人呢?

基于以上理由和理解,所以在我负责主编的《社会主义大辞典》(将由河南人民出版社出版)中对一党制和多党制辞条的解释都是分别区分为资本主义和社会主义两种类型。

三、社会主义多党制与资本主义多党制的异同

资本主义国家的政党制度可以归纳为一党制、两党制、多党制三种形式。社会主义不能搞两党轮流执政,即便某个国家只存在两个政党,如保加利亚的共产党和农民联盟,也是在共产党领导之下实行两党合作。所以现有社会主义国家的政党制度只能归纳为一党制与多党制两种形式。不论资本主义与社会主义的一党制或多党制,应该看到两者既有共同点,又有不同点。

仅就社会主义多党制与资本主义多党制而言,有三点是相同的;第一,国家政治生活中都有两个以上的政党参与政治活动;第二,在多党派合作的情况下都有一个党为主,居领导地位,属领导执政的党,其他的党参与执政;第三,在多党派条件下,便于各党互相合作、互相监督,扩大政权的社会基础,从而有利于正确决策,并取得稳定的政治局面。

社会主义多党制与资本主义多党制当然存在根本的区别。第

^① 《中国民主党派与国共合作论丛》,中国展望出版社 1986 年 6 月版,第 327 页。

^② 卡尔达于 1978 年 11 月 19 日在匈牙利社会主义工人党中央全会上讲话。

一,政党阶级本质不同。社会主义多党制中领导执政的是工人阶级共产主义政党,其余参与执政的政党在社会主义建设过程中随着阶级关系的变化,也会由资产阶级、小资产阶级政党逐步转变为社会主义劳动者或爱国者的政党,甚至会转变为另一种类型的工人阶级政党。资本主义多党制中领导执政的一般都是资产阶级政党,参与执政的也多是资产阶级、小资产阶级政党,在资本主义制度下他们阶级属性是不会改变的。第二,执政的目的不同。社会主义多党制旨在坚持工人阶级共产主义政党的领导,扩大人民民主统一战线,发展社会主义民主,完善社会主义制度,推进全体人民的福利。而资本主义多党制旨在管理和调节资本主义社会,维护和发展资本主义制度,巩固和加强资产阶级的统治,保证和增加资产阶级的利润,当然在科技发达和生产提高的基础上,人民的生活时常也能得到改善,在人民坚持斗争的前提下,民主和自由也有扩大。第三,社会主义多党制是在共产主义政党长期稳定领导下,各民主党派参与政权,参与国家事务管理,共同致力于社会主义建设事业;而资本主义多党制是通过几年一度竞选,某一个党上台,另一个党下台,轮流执政,或者由一个党短期领导其他政党联合执政。第四,社会主义多党制是稳定的,各党长期共存,将来随着阶级和国家的消亡而共同退出历史舞台;资本主义多党制是不稳定的,它可能随着政局的变化变为两党制,甚至变为一党制,如魏玛共和国的多党制后来就变为希特勒纳粹党的一党专政。第五,社会主义多党制,只要共产党领导正确,决策民主化、科学化,就能协调各阶级、阶层和各党派之间的关系,政局和政府就能长期稳定,难以发生重大的政治动荡;资本主义多党制,由于各党利害冲突,政见对立,不断发生龃龉、分化和改组,所以政局和政府难以长期稳定,时常处于风雨飘摇之中。第六,社会主义多党制的活动范围是广泛的,各党参与政治、经济、文化、教育、社会生活和对外关系各方面的活动,在决策前的咨询、决策后的执行,以及执行的总结中,都要发挥作用;而资本主义多党制各政党只限于竞选中、议会中和政府中的有限活动。第七,社会主义多党制各政党之间是政友关系而不是政敌关系,其他政党是共产主义政党的挚友党和诤友党,而不是反对党和附庸党,各党在政治上自由,组织上独立,法律上平等,共同目标都是为了建设和发展社会主义,在此基础上互相合作,互相监督,不是要打败对方取而代之或者轮流执政。资

本主义的多党制各政党之间主要是政敌关系,在竞选中彼此竞争激烈,甚至攻其一点,不及其余,平时区分为执政党(在朝党)、在野党或反对党,专挑对方的毛病,多方掩饰自己的短处,即使某些政党在特定条件下能结成联盟,那也是明合暗斗,反复无常。各党内部也是派系林立,勾心斗角。邓小平同志指出过:“我们国家也是多党。但是,中国的其他党,是在承认共产党领导这个前提下,服务于社会主义事业的。”^①这段话实际上精辟地指明了资本主义与社会主义两种党制的根本区别。

弄清社会主义多党制与资本主义多党制的异同是很有必要的。如果只看到这两种多党制的根本区别,而看不到两者还有某些相同之处,那就不能全面地抽象出“多党制”的概念。如果看不到两者的根本区别,划不清两者的界限,那也容易引起误解,以为多党制就是指西方的资本主义多党制,以为社会主义国家要照搬西方的多党制。其实,社会主义国家还创造了新型的社会主义多党制。

四、肯定社会主义多党制的意义

是否承认社会主义多党制这并不单是一个文字上提法的问题,而且是一个重要的理论问题和实际问题。许多社会主义国家已经有了共产主义政党领导几个民主政党多年联合执政的实践经验,我们应该从理论上对这种新的实践、新的经验进行正确总结,用以开拓新的局面。我认为肯定社会主义多党制是有多方面的意义的。

第一,肯定社会主义多党制是在理论上对科学社会主义、对社会主义政治学的发展。科学社会主义创始人马克思、恩格斯以及后来的马克思主义者,由于受历史条件的限制,过去还没有从理论上肯定地提出并论证这个问题。当今,在许多国家社会主义已经有了几十年的实践经验。我们确实应该善于总结新的实践经验,以向前推进马克思主义。社会主义多党制的新观念、新理论来源于社会主义的新实践、新经验。社会主义多党制的理论对于今后社会主义国家的改革和民主政治建设必将产生深远的影响。

第二,肯定社会主义多党制,有利于打破单一的苏联模式,纠

^① 《邓小平文选》(1975—1982年),人民出版社1983年版,第231页。

正长期以来盛行的教条主义和“左”的失误。如前所述,苏联在特殊条件下由十月革命胜利初期的多党制变为一党制,到1936年苏联宣布消灭阶级、建成社会主义后更是认为社会主义社会不可能存在多党派。同年,斯大林提出:“没有几个阶级的地方,就不会有几个政党,因为政党是阶级的一部分。”^①在苏联只剩下工人和集体农民这两个相互友爱的阶级,“所以,在苏联也就没有几个政党存在的基础,也就是没有这些政党自由的基础。在苏联只有一个党,即共产党存在的基础”^②。这种论述是从理论上来论证苏联一党制的模式,并把这种模式凝固化、绝对化,以至后来的马克思主义者都认为,社会主义国家如果初期存在多党制的话,到社会主义建成后只能是一党制。保共总书记季米特洛夫在1948年召开的保共五大上就指出:“构成祖国阵线组织的各党派,只要它们认为合并终止它们组织方面的独立存在是合乎时宜和有益的,就可以随时提出这种建议。”^③“我国进步的社会的发展不是走向多党制,而是走向消灭剥削阶级的资本主义制度的一切残余势力,创立领导国家和社会的一党制”^④。美共主席福斯特到1955年还认为:“在一个充分发展了的社会主义国家里,既然全体人民的利益是一致的,只有一个政党,即共产党,才有适当的地位。然而人民民主国家是无产阶级专政的初期形式,在那些国家里却有好几个政党,以共产党为领导。”^⑤意即多党制只是无产阶级专政的初期形式。这就是把苏联在特定的历史条件下形成的一党制,夸大为涵盖一切民族国家的绝对真理。然而,实践证明,社会主义国家即使消灭了剥削阶级,在劳动人民中间基本利益一致的同时,仍然存在着有不同利益和要求的社会阶层、社会集团和社会群体。这是社会主义多党制理论的实际根据。六七十年代以来,一些东欧社会主义国家在调整政策之后,民主党派在社会政治生活中所起的积极作用有所扩大。我国自十一届三中全会以来,民主党派也恢复了生机,积极参加社会主义物质文明和精神文明建设,现在肯定社会主义多党制,这也是政党理论的发展,并且有利于在实践中创造出多种社会

① 《斯大林文选》,人民出版社1962年版,第79页。

② 《斯大林文选》,人民出版社1962年版,第100页。

③ 《季米特洛夫文选》,人民出版社1953年版,第265页。

④ 《争取持久和平,争取人民民主!》1948年版,第7期。

⑤ 福斯特:《三个国际的历史》,人民出版社1958年版,第277页。

主义模式。

第三,肯定社会主义多党制是对中共对待民主党派的方针,从理论上加以说明和论证。在社会主义时期中国共产党向来主张长期保留各民主党派。建国初期,有的民主党派,如九三学社认为已经完成了民主主义革命的历史使命,准备作出自行解散的决定。1950年春毛泽东主席知道这一情况后,“当即表示不同意九三学社解散”,他还“阐述了民主党派在社会主义革命和建设时期的地位和作用,指出九三学社不但不能解散,而且还要继续发展”^①。到1956年社会主义改造基本完成、阶级关系发生重大变化后,又有人认为是民主党派该退出历史舞台了。毛泽东在1956年4月发表的《论十大关系》中又提出:“究竟是一个党好,还是几个党好?现在看来,恐怕还是几个党好。不但过去如此,而且将来也是如此,就是长期共存,互相监督”^②。后来由于极左思潮盛行,民主党派在较长时间内未能充分发挥作用。邓小平同志于1979年10月19日在全国政协、中央统战部宴请出席各民主党派和全国工商联代表大会代表时指出:“在中国共产党的领导下,实行多党派的合作,这是我国具体历史条件和现实条件所决定的,也是我国政治制度中的一个特点和优点”^③。1982年党的十二大在“长期共存,互相监督”的基础上,又增加了“肝胆相照,荣辱与共”。这十六个字方针的提出表明我党对待民主党派的基本政策更加完整、更加全面了。现在我们肯定社会主义多党制,就是从理论上论证了中国共产党与各民主党派的长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共,要形成一种在共产党领导之下同各民主党派合作共事的长期的稳定的体制。如果我们不承认、不肯定社会主义多党制,那么同各民主党派的合作共事就可能由于没有形成一种长期稳定的体制而使十六字方针难以全面贯彻。

第四,肯定社会主义多党制有利于发展社会主义民主。我国政治体制的弊病之一在于政治权力过分集中,形成以党代政、党政不分的局面,广大人民的民主难以充分发扬,各民主党派也难以充分发挥作用。现在在政治体制改革中要解决党政分开等问题,以

① 许德珩:《我的心愿》,1981年6月29日《人民日报》。

② 《毛泽东选集》第5卷,人民出版社1996年版,第278页。

③ 《新时期统一战线文献选编》,中共中央党校出版社1985年版,第84页。

调动政权机关、人民团体、企业事业单位、基层组织等多方面的积极性和主动性。为了保证国家决策的民主化和科学化,为了扩大爱国统一战线,为了实现高度的社会主义民主,就要进一步发挥民主党派的作用。顺应改革的需要,我们肯定社会主义多党制就是明确共产党领导下多党派合作共事的体制,视各民主党派为参与政权的盟友党,从而更加重视扩大民主党派的力量,支持民主党派的活动,注意吸收各民主党派人士参与决策,参与执行,参与总结,参与改革。各民主党派应该代表它们联系的各阶层群众提出自己的主张和要求,与共产党互相监督,并协助共产党把国家和社会治理得更好。尤其是在实现“一国两制”方针的过程中,各民主党派更能够发挥自己的专长,作出独特的贡献。社会主义民主的进一步发展就是要使社会各阶层人民群众的利益和要求得到全面的反映和协调的照顾,共产党同各民主党派的高成效的合作是妥善解决各阶层人民群众内部矛盾的一个重要机制。

第五,肯定社会主义多党制也是对西方资产阶级攻击社会主义的有力批驳。社会主义国家有的由于特定的历史条件而实行一党制,有的虽然存在多党派,但是过去较长时期未能充分,发挥民主党派的应有作用。因此西方资产阶级就攻击社会主义国家都是搞一党专政。如果一党制的社会主义国家能够进一步发展党内和社会的民主,如果多党派的社会主义国家能够更好地实行社会主义多党制,充分发挥各民主党派作为参与执政的政党的作用,这就以生动的事实彻底粉碎西方资产阶级的谰言,在国际上极大地提高社会主义的声誉,更充分显示出社会主义多党制比之资本主义多党制的优越性,这对于推进世界社会主义事业是大有好处的。

第六,肯定社会主义多党制也是对国内有人散播资产阶级自由化言论的有力批驳。有些人欣赏并要照搬西方的多党制。其实各资产阶级政党都是代表资产阶级不同集团的利益,那种资本主义的多党制,旨在愚弄劳动群众。在我国决不能采取资本主义的多党制,而要努力发展并逐步完善新型的社会主义多党制,即在中国共产党领导下的多党派合作的体制。社会主义多党制愈加完善,共产党能够得到各民主党派的切实监督而愈加正确地实现领导,各民主党派在参与决策和贯彻执行中的实际作用能够愈加增大,那么西方的资本主义多党制在群众中就会愈加没有市场。

以上对于社会主义多党制的初步综合和分析,仅是根据现有

社会主义国家的实践经验而言。今后随着各国社会主义改革的深入和社会主义建设的发展,社会主义多党制必定还会具有新的内容和新的形式。当西方发达的资本主义国家走上社会主义道路之时,由于它们有悠久的民主传统,有多种形态的工人政党,因此在实现社会主义多党制方面一定也会创造出更新的模式。未来的社会主义必将是多党制更加异彩纷呈的世界。

再论社会主义国家的政党制度^①

——关于社会主义多党制之新见

330

1986年仲夏,我撰写了《论社会主义国家的政党制度——关于社会主义多党制之我见》一文,寄给中国社会科学院政治学研究所主办的《政治学研究》杂志社。编辑部同仁认为我的见解很新,但是从未见中央文件或领导人讲话有过“社会主义多党制”的提法,所以迟迟不敢发排,还要我再等一等,不要着急。直到1986年12月和1987年4月中共中央领导人在报刊上有过“中国共产党领导下的多党派的政治协商会议制度”和“在共产党领导下的多党合作制”的提法后,我对原文又加以引用和补充,该社才于1987年第4期(7月10日出版)登出全文。可见研究社会主义国家政党制度问题,难度实在很大。如果中共中央领导人没有用过“多党合作制”,那么学者要多加一个“制”字都不允许。即便领导人已经用过“多党合作制”,我把它简化为“多党制”,另加上“社会主义”这个关键词,该文发表后,仍然遭到不少人非议。我在该文中主要是不同意当时我国已出版的《辞海》等辞书和政治学教材把“多党制”都解释为专指资本主义国家多党并立、平等竞争、互争政权的体制,

① 本文写于1999年10月初,曾在10月10日民盟湖南省委召开的多党合作理论研讨会上和10月13日湖南师大法学院研究生课堂上宣讲过。随后发表于《浙江社会科学》2000年第1期,其要点又刊于新华通讯社主办的《半月谈》内部版2000年第1期。听众和读者大多认为本文坚持并发展马列主义,很有新意,很有启发。可是竟有人断章取义,添油加醋,移花接木,胡乱编造,在社会上随意散发传单,说我提出:“社会主义国家可以搞两三个共产党互相竞争,中国的问题是权力过于集中。”还有人给我乱扣政治帽子,说我“鼓吹西方那种多党制,否定党的领导”,“吃安定团结的饭,干破坏安定团结的事”。这完全是不实之词。

同时论证了社会主义国家也有一党制与多党制两种类型,分析了社会主义多党制与资本主义多党制的异同,表明了从理论上肯定社会主义多党制有多方面的意义。事隔十多年,特别是有了苏联东欧东亚 11 个社会主义国家发生剧变的教训和我国社会主义改革开放与现代化建设的新经验之后,当今我深感还有必要从理论结合实际、外国结合中国、历史结合现实、现实结合未来这四个方面的结合,再进一步阐发社会主义国家的政党制度问题,尤其是社会主义多党制问题。本文拟分以下四个问题来直抒管见。

一、社会主义国家理应是多党制

政党政治与政党制度是近代资本主义商品经济、市场经济发展的政治产物。政党政治与政党制度首先是于 18 世纪英、法、美三国新兴资产阶级在革命胜利之后的议会斗争中开始形成的。代表不同阶级、阶层利益的两大政治派别在英国议会中形成了托利党与辉格党,后来演变为保守党与自由党;在法国议会中出现了雅各宾派、吉伦特派、斐扬派等,后来法国变成为多党制国家;美国国会中分出联邦党人与反联邦党人,以后转变为民主党与共和党。即使是长期两党轮流执政的英国和美国,后来也是涌现了众多资产阶级、小资产阶级以至无产阶级的政党。多党制可以说是适应资本主义商品市场经济激烈竞争需要的政治产物。多党制使各阶级、阶层之间的政治斗争公开化、法治化、程序化、群众化,最终取决于多数选民的选票,这比起在君主专制之下宫廷内部各个集团施展阴谋诡计、隐秘暗算、结党营私、流血政变,可以说政治文明的程度大有提高。当然,资本主义的多党制仍有其极大的局限性,各资产阶级政党总是互相倾轧,彼此拆台,愚弄群众,骗取选票,谁也不代表劳动人民的利益,只为维护资产阶级统治、巩固资本主义制度效劳。

社会主义是以社会化劳动为基础、由劳动人民掌权的崭新社会制度和社会形态。它比起以私人资本为基础、由资本家阶级统治的社会制度和社会形态要优越得多。但是社会主义要在继承资本主义现代化文明成果的基础上建立起来。社会主义不仅要继承资本主义开创的社会化劳动和商品市场的经济文明成果,而且要继承资本主义发轫的民主共和制和多党制的政治文明成果。显然,社会主义多党制不是简单照搬资本主义多党制,而是采取扬弃

的科学态度,即发扬其长处,摒弃其弊端。

也许有人认为:资本主义商品市场经济有其与生俱来的自发性、盲目性、投机性、破坏性等痼疾,所以马克思主义主张用社会主义产品计划经济取代资本主义商品市场经济;社会主义产品计划经济要求高度集中的一党领导的体制,因此社会主义应该实行一党制,而不宜实行多党制。这种想法是只知其一,不知其二。马克思主义设想的用产品计划经济取代商品市场经济,是针对西欧北美发达资本主义国家的社会主义革命提出的。即使如此,在欧美发达国家也不可能社会主义革命刚一胜利就取消商品市场经济,从商品市场经济转变为产品计划经济必须经历一个从资本主义到社会主义的过渡时期;而在过渡时期显然是要保留并改善多党制的。而当过渡时期结束,进入社会主义社会之后,即产品计划经济完全取代商品市场经济之后,也就是阶级已经消灭之时。那时国家和政党都要逐步消亡,既不会有多党制,也不会有一党制。可见,用当年马克思主义设想的社会主义产品计划经济来论证社会主义一党制的必然性和可行性,也是不妥当的。当代不发达国家率先走上社会主义道路的新经验证明了:不发达国家由于原先资本主义商品市场经济不发达,因此难以在自然经济、半自然经济占优势的社会条件下一步登天实现产品计划经济,而必须经历一个使社会主义商品市场经济获得大发展的社会主义初级阶段。既然如此,与社会主义商品市场经济的竞争性相适应,发展和完善社会主义多党制,就是合情合理合法合宜的政治大事。

也许还有人认为:资本主义国家并非都是多党制,也有实行一党制能够统一意志、集中领导、加速促进科技与经济发展的先例,社会主义国家为什么要学乱哄哄的多党制而不学一党制呢?纵横考察资本主义国家的历史与现状,应该说多党制是资本主义的常规,一党制是资本主义的特例。资本主义国家只有两种情况采用一党制。第一,资本主义的发展遇到严重危机、本国的封建君主专制传统又较深的国家,如20世纪二三十年代德、意、西、葡等国建立了法西斯一党专政,取缔原有其他政党,由德国的纳粹党、意大利的黑衫党、西班牙的长枪党、葡萄牙的国民同盟实行一党制。虽然一时在高压下表面政治稳定、经济有所增长,但是法西斯主义残暴统治,终究都要结束一党制,转而实行多党制。第二,第三世界某些国家还处于资本主义发展初期,商品市场经济还不发达,国家

独立初期暂时只有一个政党独占政权,如非洲的加蓬、扎伊尔、多哥等国。以后情况也都发生变化,先后转向多党制。所以从多党制是资本主义的常规通例来看,作为资本主义继承物、对立面、取代物和创新物的社会主义,理应在扬弃多党制方面既有借鉴,又有创新。

以上是从社会主义与资本主义的扬弃关系来说明社会主义国家理应是多党制。

以下再来看我们的老祖宗马克思、恩格斯是怎样论述社会主义多党制的。在1848年2月出版的《共产党宣言》这部马克思主义光辉文献中,实际上讲到了两种社会主义多党制:一种是工人阶级内部的多党制;另一种是工人阶级政党同小资产阶级政党以至资产阶级民主政党合作的多党制。

《共产党宣言》第二章“无产者和共产党人”开宗明义提出:“共产党人不是同其他工人政党相对立的特殊政党。”“共产党人同其他无产阶级政党不同的地方只是:一方面,在无产者不同的民族的斗争中,共产党人强调和坚持整个无产阶级共同的不分民族的利益;另一方面,在无产阶级和资产阶级的斗争所经历的各个发展阶段上,共产党人始终代表整个运动的利益。”“因此,在实践方面,共产党人是各国工人政党中最坚决的、始终起推动作用的部分;在理论方面,他们胜过其余无产阶级群众的地方在于他们了解无产阶级运动的条件、进程和一般结果”^①。简而言之,马克思、恩格斯认为共产党比起其他工人政党优越之处在于:第一,它有科学共产主义的指导,在理论上最高明;第二,它是由有共产主义觉悟的先进分子组成的先锋队组织,在实践中最坚决。当时作出这样的论断并非单纯的逻辑推理,而是从实际出发的理性认识。早在1847年6月世界上第一个共产党——共产主义者同盟诞生之前,英国工人已于1836年6月建立了“伦敦工人协会”。1840年7月进而发展成为“宪章派全国协会”,1841年在全国有200多个分会,1842年会员达4万多人,这是近代第一个群众性的工人政党。宪章派曾在1838、1842、1848年三次发起了规模浩大的宪章运动。同时,在法国有布朗基派的“四季社”工人革命组织,有改良性的蒲鲁东派,在德国有空想共产主义的魏特林派等。在美国有称为“土地改

① 《共产党宣言》,人民出版社1997年版,第40页。

革派”的工人政治组织,它于1839年成立“抗租同盟”,这是在纽约州开始发展起来的来势凶猛的土地改革运动的政治产物,1845年进而发展为“民族改良派协会”。由起先的抗租到主张变土地私有为国有,并限制使用的土地不得超过160英亩,还要求采用民主政体为无产阶级谋利益。马克思、恩格斯参与创建的共产党认为必须联合上述这些工人政党和派别共同奋斗。《共产党宣言》明确指出:“共产党人的最近目的是和其他一切无产阶级政党的最近目的是一样的:使无产阶级形成为阶级,推翻资产阶级的统治,由无产阶级夺取政权。”^①既然是各工人政党联合行动共同夺取政权,那么夺取政权后也就必然实行工人阶级多党制,即几个工人政党联合执政,组成联合政府,而不能由共产党一党垄断政权,搞一党制。

《共产党宣言》第四章“共产党人对各种反对党派的态度”还讲道:“在法国,共产党人同社会主义民主党联合起来反对保守的和激进的资产阶级”;“在瑞士,共产党人支持激进派”;“在波兰人中间,共产党人支持那个把土地革命当作民族解放条件的政党,即发动过1846年克拉科夫起义的政党”;“在德国,只要资产阶级采取革命的行动,共产党就同它一起去反对君主制、封建土地所有制和小市民的反动性”。“总之,共产党人到处都支持一切反对现存的社会制度和政治制度的革命运动”。“共产党人到处都努力争取全世界民主政党之间的团结和协调”^②。既然在法、瑞、波、德等国,共产党人都要同小资产阶级甚至资产阶级的民主政党团结和协调,共同去夺取政权,那么在夺取政权之后,当然也就不能无故取缔其他政党,而要同这些民主政党继续合作一段时间,甚至组成联合政府,实行社会主义多党制。

如果说《共产党宣言》还只是从理论上论述社会主义多党制的话,那么1871年巴黎公社建立的第一个工人民主共和国则是第一次初步实现了社会主义多党制。这一段历史至今鲜为人知,这里有必要略加申述。在第一国际——国际工人协会的推动下,1871年初,法国有三个工人组织已在积极筹建社会主义革命党。但是建党尚未成功,3月18日客观形势迫使巴黎工人自发地以武装起义夺取了政权。巴黎公社缺少工人阶级社会主义政党的统一集中

① 《共产党宣言》,人民出版社1997年版,第40、41页。

② 《共产党宣言》,人民出版社1997年版,第62页。

领导,但是却实现了三派工人(即蒲鲁东派、布朗基派、共产主义派)和小资产阶级的新雅各宾派的四派联合执政,组成四派联合政府。在3月26日直接普选产生的64名巴黎公社委员中,蒲鲁东派和布朗基派各约有20人,新雅各宾派12—14人,共产主义派、即接近马克思主义的只有赛拉叶、弗兰克尔、泰斯、鲍狄埃4人^①,还有无党派人士近10人。正是这四派的多派密切合作才开创了巴黎公社开天辟地的宏伟事业,采取了直接普选和罢免公职人员以及取消高薪特权、使公社委员工资待遇不超过熟练工人的两大重要措施,以保证“社会公仆”不会变为“社会主人”。这两大措施至今还令人叹为观止,望尘莫及。正是这四派的多派密切合作才奇迹般地改造了巴黎,拆毁了象征沙文主义的旺多姆圆柱,消灭了贪污、受贿等官场腐败恶习,取消了面包工人的夜班制,禁止了资本家随意巧立名目克扣工人工资和罚款,实行了工人管理工厂,创办了多种人民报刊,实现了言论出版自由,扫除了卖淫和赌博等不良现象,打击了盗窃、抢劫等犯罪活动。也由于这四派中共产主义派力量过于微弱,而且不成形,所以,在巴黎公社政府中布朗基派与新雅各宾派形成了多数派,蒲鲁东派属少数派,接近马克思主义者也多附和少数派。不论多数派或少数派,在决策中都犯过重大错误,到公社后期多数派又与少数派分裂,少数派被排除出救国委员会,从而加深了公社危机。可以说,多派合作由于缺少马克思主义的正确指导和共产党的坚强领导,因此很不完善,这也是巴黎公社只存在72天而最终失败的主观上的一个重要原因。

巴黎公社失败后,欧美许多国家新建立了工人阶级社会主义政党,它们在议会斗争中取得了越来越大的成就。尤其是1875年德国工人政党的爱森纳赫派与拉萨尔派合并为社会主义工人党后,力量日益壮大。1874年德国党在议会选举中所得票数还只占总票数的6.8%,有10人当选议员;到1884年占9.7%,有24个议

^① 以往有关巴黎公社的论著都说公社有三派,即布朗基派、蒲鲁东派和新雅各宾派。如果更深入细致地分析,应该说还有一个微弱的、不成形的共产主义派。马克思的长女燕妮在1872年6月27日致库格曼的信中说:马克思总结巴黎公社经验的名著《法兰西内战》的法译本对公社流亡者起了很好的作用,“它使所有各派——布朗基派、蒲鲁东派和共产主义派——都同样感到满意。”(见《马克思恩格斯全集》第33卷,人民出版社1973年版,第686页。)

员;1890年占19.7%,有35个议员;1893年占23.2%,有44个议员。恩格斯在19世纪90年代曾经预计一些发达资本主义国家工人阶级有可能利用普选权、通过争取议会多数,较为和平地夺取政权。他于1891年6月间写的《1891年社会民主党纲领草案批判》中指出:“民主共和国甚至是无产阶级专政的特殊形式”^①。他同年10月写的《德国的社会主义》一文中又说:“德国社会民主党由于30年来的不断努力,以及它在这段时期内所做出的牺牲,它已经争得了世界上任何一个社会主义政党也没有取得的地位,这个地位能保证它在短期内使政权转到自己手里。”^②“这个党现在已处于这样的地位,它几乎能像数学那样准确地确定它取得政权的时间了”^③。“和平会保证德国社会民主党在大约10年的时间里取得胜利”^④。如果德国党能够通过掌握议会多数进而组织政府,当然它就要保存其他民主党派,甚至要联合其他民主党派组成联合政府,实行社会主义多党制。

总之,19世纪世界社会主义运动的理论和实践,都证明了社会主义国家理应实行社会主义多党制。

二、第二国际和第三国际关于社会主义、共产主义一党制的决议必须修正

20世纪世界社会主义运动出现了很多新情况、新问题,需要新一代马克思主义者作出新回答,新论断。这些新回答、新论断是否正确,还不能一锤定音,一成不变,还需要经过新实践反复检验。

如上所述,19世纪70年代以来欧美许多国家新建立了工人阶级社会主义政党。其中大多是一个国家成立了一个党,但是也有一些国家由于工人阶级内部观点不同,形成了两个甚至更多的社会主义政党。例如,法国于1901年建成两个社会党,一个是儒尔·盖德领导的法兰西社会党,另一个是让·饶勒斯领导的法国社会党;英国于1884年出现了亨·迈·海德门为首的社会民主同盟,莫利斯、爱·马克思-艾威林等人的社会主义同盟和悉尼·韦伯等人的费边社三个社会主义组织,1888年又成立了苏格兰工党,

① 《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社1965年版,第274页。

② 《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社1965年版,第296页。

③ 《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社1965年版,第290页。

④ 《马克思恩格斯全集》第22卷,人民出版社1965年版,第298页。

1900年又组建了英国工党；意大利于1881年在北部罗曼涅地区建立了革命社会党，1889年菲·屠拉梯又在米兰组成社会主义同盟。那么有两个以上社会主义工人政党的国家，要不要合并为一个社会主义工人党呢？1889年欧美各国工人和社会主义政党联合组织了第二国际。在1904年第二国际阿姆斯特丹代表大会上讨论了国际工人和社会主义运动出现的这个新问题，并且作出“党的统一”的决议。其中写道：“为了在工人阶级反对资本主义的斗争中保护工人阶级的力量，每个国家必须建立一个像统一的无产阶级那样的独一无二的社会党，以便与资产阶级党派相对抗。因此，所有的社会主义活动家和社会主义团体的义不容辞的义务，就是根据历次国际代表大会规定的原则并从国际无产阶级的利益出发，全力促进社会党的统一，他们在国际无产阶级面前，是要对分裂活动的惨痛后果负责的。”^①按照这个决议，法国的两个社会党于1905年合并为工人国际法国支部，仍称法国社会党。其他一些国家的社会主义政党也有实现合并的。但是20世纪初以来围绕如何反对资本主义、实现社会主义这个大问题，各国社会主义政党内部越来越明显地分为左、中、右三派，即革命派、改良派和介于这两者之间的、实际上偏右的中间派。结果到1914年第一次世界大战爆发后统一的各国社会主义政党又分裂为三个党。如第二国际中最强大的德国社会民主党转向支持本国帝国主义政府，随后以卡·李卜克内西和罗·卢森堡为首的左派于1918年成立德国共产党；中派于1917年另建德国独立社会民主党，1920年再度分裂，分别并入德共和德国社会民主党。实践证明，由于工人阶级内部有不同的阶层、派别、利益和认识，各个国家难以只有一个社会主义政党。到1917年俄国十月革命胜利后，绝大部分国家的工人阶级都有社会党与共产党两个政党，即改良与革命两种类型的社会主义政党。

1918年3月俄国社会民主党（布尔什维克）带头把党的名称改为俄国共产党（布）。此后各国纷纷建立了一批共产党，1919年3月组成了新的国际组织——共产国际，又称第三国际。这时国际共产主义运动又出现了新情况、新问题，即好几个国家组建两个、三个共产党。例如，1918年9月从俄国左派社会革命党中分化出

^① 《第一国际第二国际历史资料（第二国际）》，伊·布拉斯拉夫斯基编，三联书店1964年版，第129—130页。

两个小党：俄国民粹主义共产党和俄国革命共产党。前者因人员少，而且观点同俄共（布）日益接近，于1918年11月6日举行的民粹主义共产党代表大会上决定自行解散，其成员全部加入俄共（布）。这样俄国还存在两个共产党，即俄共（布）与俄国革命共产党。美国于1919年8月31日成立了以原社会党全国委员会委员约·里德为首的美国共产主义工人党；同年9月1日又组建了以原社会党左翼首领埃·鲁登堡为首的美国共产党。一个国家有两个以上共产党，要不要合并为一个呢？1920年7月共产国际第二次代表大会考虑到这个问题，并且在大会通过的《关于共产党在无产阶级革命中的作用》的文件中明文规定：“每个国家只应有一个统一的共产党”^①。遵照这个决定，俄国革命共产党于1920年9月宣布并入俄共（布）。10月俄共（布）中央按两党中央政治局共同商定的原则，接受革命共产党的全部党员加入俄共（布）。从此苏俄形成共产党独占领导国家政权的一党制局面。至于美国的两个共产党，本来共产国际执行委员会要求他们在10月10日之前合并，随后又限令两党在1921年1月1日以前合并，但是因为双方矛盾尚未解决（共产主义工人党的党员大部分为美国本地出生的工人，美共的党员大都是外国出生的，后者自认为有更强的革命性，指责前者多机会主义），迟迟未曾合并。共产国际执委会认为两党拒不合并是反对共产国际的一种罪行，遂于1921年3月开会宣称：除非两党在1922年共产国际第三次代表大会召开之前合并，否则执委会就要建议两党代表均不得出席大会。结果两党终于在1921年5月举行的代表大会上合并了。但是在思想自由的美国，后来还是又建立了美国工人党、农工党等等，工人阶级很难只有一个党。

到1927年联共（布）党开除了托洛茨基派，1929年进而把托洛茨基驱逐出国之后，托洛茨基又号召各国托派另建共产党，并且于1938年组成了托派第四国际，与第三国际及其所属各个共产党相对抗。至今第四国际及其所属各党（名称不一，法国名为共产主义同盟，英、美名为社会主义工人党，巴西称共产主义工人党）至今还在欧美和第三世界众多国家活动。

第三国际所属的各国共产党长期以来党内斗争非常激烈，谁

^① 《共产国际第二次代表大会文件》，中国人民大学出版社1988年版，第708页。

要被开除出党就绝对不许另建共产党。可是到1943年第三国际解散之后,尤其是20世纪50—60年代中苏两党分歧加深、公开论战之后,各国共产党又发生了大分裂。老共产党大多支持苏共,拥护中共的党内“左”派一般都另建共产党(马列)或马列主义共产党。现在印度就有三个共产党:即印度共产党、印度共产党(马)和印度共产党(马列)。在西班牙,除西共外,还有人民共产党、西班牙劳动者党、巴斯克共产党、加泰罗尼亚统一社会主义党等共产主义组织。显然,存在几个共产党的国家将来走上社会主义大道之时很难由其中某一个共产党独占国家领导权,可能将要实行共产主义多党制,即几个共产党平等竞争,由某一个共产党为主,各党联合执政,互相监督。

总之,历史上第二国际和第三国际关于每个国家只能有一个统一的社会主义政党、共产主义政党的决定,经过长期实践反复检验,应该进行修正。实践证明:把社会主义理论、共产主义理论运用于各国实际,人们很可能有不同理解和不同决策。孰是孰非要经过实践检验,要由工人阶级和人民群众加以比较作出选择。这样看来,社会主义多党制、共产主义多党制是适应多元社会的要求,符合多元社会的需要。硬要把多种不同观点的人统一于一个社会主义政党、共产主义政党内,势必增加了党内斗争的尖锐性和残酷性。当然,如果能够统一于一个党内,那也很好,不要人为地制造分裂。

339

三、大多数社会主义国家实行一党制或多党制兴衰成败的经验教训

苏联在1917年成为世界上第一个社会主义国家。它经历了从社会主义多党制到社会主义一党制的演变过程。一党制曾经使苏联兴盛起来,取得社会主义建设的巨大成功;但是一党制难以发展党内民主和苏维埃民主,最终被迫引进西方那种资本主义多党制,导致苏联亡党亡国亡制(社会主义制度)。自1991年发生剧变以来,西方那种多党制使俄国政局长期动荡,经济萎靡不振,社会犯罪猛增,生活水平下降,人们思想混乱。社会主义多党制、一党制与资本主义多党制关系到苏联国家的兴衰成败,其经验教训极其深刻,我们不可不察,不可不鉴。

俄国自1861年废除农奴制度之后,资本主义商品市场经济发

展较为迅速,多种政党先后建立。1898年工人阶级的社会民主工党召开“一大”,宣告党的建立,领导人当即被沙皇专制政府逮捕,地方党组织陷于涣散状态;1903年列宁等人在国外召开党的二大,重新建党,党内当即分化为布尔什维克(多数派)与孟什维克(少数派)两派。1902年成立代表农民阶级的社会革命党,1905年出现资产阶级的立宪民主党和大资产阶级、大地主阶级的十月党。到1917年二月革命胜利、推翻了沙皇专制政府之后,由立宪民主党与社会革命党、孟什维克组成资产阶级临时政府。这时社会革命党已分化为左右两派。十月革命武装起义推翻了临时政府之后,资产阶级反动分子曾经责备布尔什维克党不肯让步,不愿和解,不愿意同别的政党分享政权。列宁于11月20日发表的《俄国社会民主工党(布尔什维克)中央委员会宣言》中郑重指出:“这都是谎话!我们曾经建议左派社会革命党人同我们分享政权。”“我们过去同意,并且现在仍旧同意同苏维埃中的少数派分享政权,但这个少数派必须诚心诚意地服从多数”,并执行走向社会主义的纲领^①。这可以说是社会主义国家实行多党合作制的最初设计。随后被社会革命党开除出党的该党左派分子于12月初召开代表大会,正式成立左派社会革命党,表示支持苏维埃政权和布尔什维克党的工农政府。于是布尔什维克党当即同意吸收7个左派社会革命党人参加人民委员会,即中央人民政府,分别担任司法、农业、邮政、地方自治等部的人民委员,即部长。这是十月革命胜利初期开创的社会主义两党合作制。但是好景不长,1918年3月左派社会革命党人因中狭隘爱国主义之毒很深,坚决反对苏俄政府同德国签订“丧权辱国”的布列斯特和约,乃愤然退出政府,7月间进而发动反苏维埃政权的武装叛乱,这样就自取灭亡。如上所述,1918年9月从左派社会革命党中分化出来,另建两个小共产党,即民粹主义共产党和革命共产党,他们的领导人继续在政府中担任要职。于是俄国又再创三个共产党联合执政的新局面。苏俄首创的两党联合执政或者三党联合执政,这都是社会主义多党制的雏形。它体现了无产阶级领导和以工农联盟为基础的社会主义国家的阶级本质,又塑造了工农民主共和国的崭新政治体制。应该说这本来是社会主义俄国人民的新创造,是很有俄国特色的。可是由于受当时政治

^① 《列宁选集》第3卷,人民出版社1995年第3版,第358—359页。

认识的限制,俄国共产主义者都认为一个国家只有统一为一个共产党才便于集中意志,统一政策,统一行动,于是把三个共产党合而为一,一统天下。如果认清了俄国还是一个农民占多数的农业国,为了多听取农民的意见和建议,多反映农民的利益和要求,多保留一个代表农民阶级的共产党,让革命共产党保留下来在农民中获得大发展,使它很快也成长为一个党,在俄国实现俄共(布)领导的工农两个共产党的长期合作、互相监督,也许苏联以后在农民、农村、农业问题上就会少犯很多错误。

苏联一党制的实践还证明了:即使在一个共产党的体制下,党内在各种决策问题上还会时常出现分歧。在列宁领导的头6年,执政党内部在决策中就有过几次重大争论。列宁的方针是:允许党内自由争论,但是不许搞派别活动,坚持党代表大会是党的最高权力机关,党代表大会要实行年会制,重大问题的分歧要在党代表大会上民主决策,平等表决,少数服从多数,允许少数人保留己见,经过实践检验,可以重新复议;对坚持错误意见者要展开批评,甚至给予处分,但是不轻易采取极端措施,如定为反党集团、开除党籍等。1922年斯大林担任党中央书记处总书记后,就有过简单粗暴和独揽大权的毛病,以至列宁临终前给党代表大会的信中曾“建议同志们仔细想个办法把斯大林从这个职位上调开,任命另一个人担任这个职位,这个人在所有其他方面只要有一点强过斯大林同志,这就是较为耐心、较为谦恭、较有礼貌、较能关心同志,而较少任性等等”^①。可惜1924年列宁逝世后,由于联共(布)党内的复杂情况,斯大林依然担任总书记。而且他依然故我,并没有改正列宁指出的他的缺点。他在1925—1929年短短5年内把党中央内部反对他的观点的多年共事的同志,定为三个反党集团,即托派、托季联盟和布李集团,把这些人当作敌我矛盾,不仅开除出党,而且流放、监禁,最后都扣上“人民公敌”、“帝国主义间谍特务”的罪名处决。托洛茨基于1929年被驱逐出国后还继续揭发批判斯大林,苏联当局就通过情报机关派人冒充托洛茨基信徒,于1940年在墨西哥把托洛茨基谋杀了。如果苏共领导人能够有社会主义多党制、共产主义多党制的开明思想和民主思想,那么因政见不同而把托洛茨基、季诺维也夫、布哈林、李可夫等人开除出党后,应该

^① 《列宁全集》第43卷,人民出版社1987年版,第340页。

允许他们另外成立一个、两个共产党,使党派之间的政治斗争公开化、法治化、程序化、群众化,最终取决于选民的选票。这样就可以大大减少一党制的重大失误,大大减少政治斗争的残酷性。

可是斯大林在残酷斗争、无情打击、彻底消灭了党内各种反对派后,开始大搞个人崇拜和个人集权。他的过“左”、急于求成的指导思想再也没有什么人敢于表示反对。1929年以后苏联在一个主义(名为列宁主义,实为斯大林主义)、一个政党、一个领袖一统天下、过度集权体制领导之下,全国人民、全体党员统一思想,统一政策,统一行动,在短短十几年时间内通过三个五年计划实现了国家工业化、电气化,农业集体化、机械化,国民经济产品化、计划化,工农群众富裕化、知识化,苏联在国际上一跃而成为仅次于资本主义超级大国美国的强国。在一党制领导下苏联确实首创了社会主义的辉煌。但是当今在重新总结历史经验时应该看到:第一,这种兴盛与成功是付出了非常重大的代价而取得的,社会上过火的阶级斗争和党内过火的政治斗争造成了几百万人甚至几千万人的不幸与灾难;第二,在一党制过度集权控制之下长期掩盖了党内和社会上的弊端,使世人只看到被夸大宣传的光明面,而不知道被严密封锁的阴暗面,一旦这些阴暗面得以曝光,就会使党的威信大为下降;第三,这种一党制很容易限制党内民主与自由,助长个人崇拜和个人集权,斯大林正是在一党制下大搞个人集权制、领导职务终身制、指定接班人制、党政不分制、干部特权制等,致使苏联的政治体制渗透了封建君主专制的因素,背离了社会主义民主共和制的原则。

苏联有识之士曾经提出要打破这种一党制一统天下的体制。例如早在1926年,一位钳工出身的、1918年入党的、受过高等教育的国家机关干部雅·阿·奥索夫斯基曾经在这一年7月出版的第14期党中央机关刊物《布尔什维克》杂志上发表文章,建议在苏联至少建立两党制以避免一党专断,提出“今后党应该支持其他政党恢复和建立的方针”^①。当即遭到由中央政治局委员、《真理报》总编辑布哈林出面带头的猛烈批判,8月间作者当即被开除出党,以后此人不知所终。10年之后,当1936年布哈林被错误整肃,面临被处决之际,他才确信只有建立第二个共产党才能对一党专横

^① 《苏联历史问题》(陕西师大历史系主办)1989年第1期,第51页。

起制约作用,可惜悔已晚矣。斯大林于1936年宣布苏联建成社会主义时对于苏联为什么实行一党制有一种解释。他说:“既然没有阶段,既然阶级和阶级之间的界限正在消失,既然社会主义社会的各阶层之间只留下了某些非根本性的差别,那就不会有形成互相斗争的政党的土壤。没有几个阶级的地方,就不会有几个政党,因为政党是阶级的一部分”^①。其实这样论证是很不周密的。第一,苏联在1920—1936年存在阶级时就不允许第二个政党存在,连已经形成的第二个共产党(即上述革命共产党)都要合二为一;第二,即使敌对阶级已经消灭,苏联还存在工农两个劳动阶级和劳动知识分子一个阶层,他们之间还存在不同的利益和要求,人们在具体运用马列主义原理结合本国实际进行决策时还会有不同看法,如果有两个共产党就便于比较鉴别,监督制衡,及时调整政策,改善党群关系,缓解社会矛盾。到1945年,斯大林在雅尔塔三国首脑会议上还对丘吉尔、罗斯福说:“经验证明,只有一个政党才有利于国家的稳定”^②。实际上这种稳定是在一党高压之下的表面上的暂时稳定,它掩盖了很多深层的矛盾。西方那种多党制表面上很不稳定,却能多少缓解了社会矛盾。如果把死水一潭看成是绝对稳定,那么天长日久必然会腐烂发臭,恶浪翻滚。如果是活水奔流,看似很不稳定,却不至于有朝一日会惊涛冲天,万丈狂澜。当然社会主义国家不能照搬资本主义那种争夺政权的多党制,但是应该继承资本主义多党制有监督和制衡的优点,又摒弃其互相攻讦、彼此争夺等弊端,开创一种互助、团结、合作的新型的社会主义多党制。在这种多党制下,好比是活水汇流,能量激增;虽然有微波荡漾,潜流暗转,却显得相对稳定。这样就不会白浪滔天,翻江倒海。

斯大林留下的一党制遗产,如果能够像列宁后期那样重视发展党内自由民主和苏维埃自由民主,苏联还不至于灭亡。但是斯大林塑造的那种党政权力过度集中的领导体制培植了一个党政官僚高薪特权集团,它成为改革的主要阻力。以至1953年斯大林逝世之后,苏联历经六任领导人,改革了三十多年,依然改不掉一党制的弊端,致使苏联新成长起来的两代人大都对一党制感到失望!但是苏联又不允许搞社会主义、共产主义的多党制,于是到20世

① 《和美国罗易·霍华德先生的谈话》,《斯大林文选》(上),人民出版社1962年版,第79页。

② 1995年9月10晚中央电视台播放的《当年巨头》。

纪80年代末就有越来越多的党内外群众都要求实行西方那种平等竞争的多党制。直到1989年初苏共中央总书记戈尔巴乔夫还嘲笑多党制是“无稽之谈”。到12月3日他依然表示反对在苏联实行多党制。他在回答大学生提问时说：“尽管许多国家存在着5个、10个、20个政党，然而那里绝对不存在人民利益的和谐气氛，而且可以无所顾忌地实行独裁。问题在于制度，实现政治权力的性质和形式、民主化进程、进程的水平、开放程度和展开程度。”（见塔斯社该日电）然而他并没有采取什么实质性的改革措施来发展党内民主，没有恢复党代表大会年会制，没有把党的权力中心从中央政治局转移到党的全国代表大会，依然个人独揽党政大权。同时他又不适当地搞什么“公开性”、“民主化”、“不让历史留下空白”，把党的历史上违背社会主义民主自由原则的许多丑事、坏事曝光。这样就更激起广大群众（包括许多共产党员）对党的不满，感到以往是长期上当受骗了。于是要求实现多党制的呼声越来越高，示威游行也增多了。在社会舆论和广大群众强大压力下，1990年2月苏共中央全会被迫接受多党制。不仅戈尔巴乔夫，而且被认为坚持马列主义原则的利加乔夫也同意转向多党制。长期根深蒂固的“左”难以改正，必然转向后期的右。西方那种多党制的闸门一开，就洪水猛泻。一下子就有大约七百个政党组织提出申请登记，各种乌七八糟的政党，连保皇党、君主立宪党、无政府主义党等等也都漂浮水面，泥沙俱下。苏联的政局就全乱了！结果导致1991年6月已经退出共产党的叶利钦以57.3%的多数票超过俄共候选人，当选为俄罗斯联邦第一任民选总统。叶氏就任后7月间就发布命令，禁止各政党在俄罗斯政府机关和国营企业中进行活动。接着发生8·19事件，终于导致苏联解体，发生亡党亡国亡制的悲剧性剧变。可见，长期坚持一党制，是苏联兴衰成败的总根子。在特定历史条件下，一党制曾经使苏联振兴并取得很大成功；但是拒不改革被斯大林变了形、有严重弊端的一党制，则使苏联逐步衰落，并且最终失败、灭亡。斯大林搞的这种一党制由于它背离社会主义民主自由原则，限制社会主义民主自由的发展，损害劳动人民的根本利益，终于使西方那种多党制在苏联人民群众中的影响越来越大。看来只有能够发展社会主义民主自由的一党制、尤其是多党制，才能够抵挡、消除西方那种多党制的诱惑和陷阱。

斯大林搞的这种一党制对后来走上社会主义道路的所有国家

有普遍的深刻的影响。世界反法西斯战争胜利后,东欧、东亚和拉丁美洲又涌现 15 个社会主义国家。就其政党制度而言可以分为一党制和多党制两种类型。一党制这种类型又有两种情况。其一是由于国家落后,革命前就只有共产主义政党一个党,或者革命前有过几个政党,但是走上社会主义道路后就只有共产主义政党一党执政,别无其他政党。属于这种情况的有阿尔巴尼亚(劳动党)、蒙古(人民革命党)、柬埔寨(共产党)、老挝(人民革命党)四国。其二是革命胜利初期除执政的共产党外,还保留有若干政党,但是后来由于外受苏联模式影响和内部斗争需要,由多党制变为一党制。属于这种情况的有罗马尼亚、匈牙利、南斯拉夫、古巴、越南五国^①。第二种类型是走上社会主义道路后一直保留着共产党领导的多党合作制。这有波兰、捷克斯洛伐克、保加利亚、民主德国、朝鲜和我们中国六国。

当今总结历史进程可以看出,长期坚持一党制的罗、匈、阿、南、蒙、柬六国和长期坚持多党制的波、捷、保、德四国,都和苏联一样发生了剧变,原来的共产党都垮台了。其中坚持一党制的垮台又大体上可以分为两种情况。一种是同苏联类似,长期拒不改革一党制的弊端,最后被迫接受西方那种多党制;另一种是坚持一党制到底,坚决反对多党制,罗共和柬共就是一“左”到底,不惜开枪滥杀无辜民众或领导骨干,结果失败得更悲惨——罗共总书记齐奥塞斯库夫妇被起义人民处决,柬共领导人最终要依法受到审判。那么长期坚持社会主义多党制的东欧四国为什么最终也垮台了呢?显然也是因为这些国家领导执政的共产党长期未能摆脱苏联大党主义、大国主义的控制,并受苏联一党制模式的影响,推行过“左”的急于求成的路线和过度集权的党政领导体制,没有充分发挥其他民主党派的作用,不给它们在联合执政中的实权,各民主党派只是当作“花瓶”摆设,未能对共产党真正起监督和制约作用。可以说这种多党合作制实质上还是一党制。所以当 1989 年共产党垮台之时,这些民主党派也就在紧要转折关头与共产党分道扬镳了,甚至投靠新主,但是它们依然未能在政治舞台上起到什么大作用。人民群众不会把长期依附共产党、只是共产党附属品的民

^① 罗、匈、南、古四国早在建国初期就变为一党制,越南直到 1988 年才把 1945 年建国以来保存了 43 年之久的民主党和社会党解散。

主党派推举上主要执政的地位,因为在人民大众心目中它们缺少独立的党格和独立执政的能力。他们既然是与共产党同舟共济,那么一旦遇到险滩急流,渡不过去,翻船覆舟了,也就难免一起遭难。各民主党派可以说与共产党是一荣俱荣,一损俱损的。当波兰统一工人党下台时,接替它的不是长期与之联合执政的民主党或统一农民党,而是历经磨难、冲杀出来的“团结工会”。当捷克斯洛伐克共产党下台时,取代它的也不是早已与它闹矛盾的其他四个民主党派,而是几乎在一个月之内突现于政治舞台的“公民论坛”(从11月20日成立到12月29日执政才39天),当选总统的是刚从监狱中释放出来的剧作家哈维尔。

如果从“左”的立场、以“左”的思想来总结大部分社会主义国家发生剧变的教训,就会认为:必须坚决果断地把政治反对派消灭于萌芽状态。其实它们并非没有这么做过。波兰还曾经于1981年12月至1982年12月实行全国军事管制,严禁“团结工会”的活动。但是社会主义民主没有大发展,政治体制没有大改革,硬压是终究压不住的。严寒露尖的冬笋,易于铲除;雨后春笋遍林猛长,就难以消灭了。所以要真正防止政治反对派上台,关键在于大力发展社会主义民主,尽快完善社会主义一党制或多党制。

我们相信,至今依然坚持社会主义的越南、老挝、古巴、朝鲜四国人民群众和执政党,会从苏联、东欧、东亚11个社会主义国家实行一党制和多党制的覆灭中汲取正确的、深刻的经验教训。

四、我国社会主义多党制的历史特点、曲折经历和未来前景

同其他社会主义国家相比,中国共产党在同民主党派合作方面具有很多特点和优点。主要有以下三点:第一,同民主党派合作的历史最长。中共于1921年建党后,1923年就与国民党合作,抗日战争时期又有第二次国共合作。抗日战争时期与解放战争时期进而与当今的八个民主党派合作。早在中华人民共和国建立之前中共就已经同各民主党派有过长期合作的历史,积累了合作、摩擦、破裂、争取、谈判、妥协、联合、斗争、调解等多方面的统一战线工作的丰富经验。第二,中国民主党派的数量最多。原东欧实行多党制的国家,保加利亚的民主党派只有一个,即农民联盟;波兰有两个,即民主党与统一农民党;捷克斯洛伐克有四个,即捷克斯

洛伐克人民党、社会党和捷克斯洛伐克复兴党、自由党；民主德国四个，即基督教民主联盟、自由民主党、国家民主党、民主农民党。我国的民主党派有八个，联系并代表工商界、文化界、教育界、科技界、学术界、海外爱国华侨等各方面人士。第三，我国没有照搬苏联一党制模式，1949年建国时就建立了共产党领导的多党合作联合政府。民主党派和无党派人士在中央人民政府6个副主席中占3位，在政务院副总理中占两名，在各个部长（包括专门委员会主任）中占15个，最高法院院长也是民主党派人士担任。建国后，1949年底和1956年中，好几个民主党派鉴于民主主义革命和社会主义革命任务已经先后完成，所以两次酝酿要求自行解散。如上所述，罗、匈、南等国建国后不久也都由多党制变为一党制。但是以毛主席为首的中共中央两次都执意要把8个民主党派保留下来。1956年4月毛泽东特别强调指出：“在这一点上，我们和苏联不同，我们有意识地留下民主党派，让他们有发表意见的机会，对他们采取又团结又斗争的方针。”“这对党、对人民，对社会主义比较有利。”“他们是反对派，又不是反对派，常常由反对走到不反对”^①。正是这时，他总结多年来同民主党派合作共事的经验，经过好几年的酝酿，明确提出“长期共存、互相监督”的方针。

347

但是从全面看，应该说苏联的一党制模式还是对我国有影响的。具体表现是民主党派在我国国家政权中的地位越来越下降。1949年建国时建立的中央人民政府本来是多党合作的联合政府。毛泽东于1949年6月15日在新政治协商会议筹备会上的讲话中还讲到要“成立民主联合政府”，可是到这个政府建立之时和之后他就不再讲这个政府是联合政府了。在9月21日第一届人民政协全体会议的开幕词和9月30日会议闭幕委托毛泽东起草的会议宣言，以及10月1日开国大典上毛泽东宣读的中央人民政府成立公告中，都不再提及“联合政府”，建国以后也不讲了。如果真是联合政府，那当然就要承认那是共产党与各民主党派联合执政，也就是要承认共产党是领导执政的党，各民主党派是参与执政的党。可是在建国以后已公布的中共中央文件和中央领导人的讲话和文稿中，从未讲过我国的政府是联合政府，各民主党派是参与联合执政的党，也从未明确讲过民主党派在政府中的地位。我见过的所有

^① 《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1999年版，第34—35页。

书刊资料中,只有曾担任过中共中央中南局统战部部长的张执一同志在1951年5月10日《长江日报》(武汉出版)上发表的《协助各民主党派巩固发展组织》一文中说过:各民主党派“都是中国人民政协的组成者与参加者,都是人民政府的执政党派,都宣布以共同纲领为自己的纲领,都承认以中国共产党为领导。”他当时在地方上负责统战工作,大概还不清楚中央的统一宣传口径,更多的是从实际出发,也从理论原则高度考察问题,所以还敢于讲真话。后来他调到中共中央统战部担任副部长,就不再讲民主党派是“执政党派”了。1954年召开第一届全国人民代表大会并正式通过宪法后,民主党派就不再有人担任国务院副总理,政府中的部长也由15人降为13人;1959年第二届人大组成的政府又降为10人;1965年第三届政府再降为7人;1975年第四届政府就连一个部长也没有了。我认为:从1949年至1966年,我国的中央政府一直是多党联合执政的联合政府;共产党是领导执政的党,各民主党派是参与执政的党;但是在历届中央政府中民主党派的地位不断下降。1957年在中共开展的整风运动中不少民主党派人士因为敢于提出一些意见对中共进行监督而被错划为资产阶级右派分子,受到猛烈批判和降职降薪处分,并且被下放劳动,监督改造。到“文化大革命”期间,各民主党派都停止活动,名存实亡,很多人士也受到冲击,被抄家、批斗、关押、隔离审查,甚至被迫害致死。到1978年中共十一届三中全会端正了党的路线之后,各民主党派才获得新生。近二十年来,民主党派人士担任县级和处级以上领导职务的已有七千多人,其中担任部级、副部级领导的有24人,地方省级领导的25人。中共中央还采取召开民主协商会、座谈会、情况通报会等多种方式,加强多党合作。1982年中共对民主党派的方针,除了重申1956年的“长期共存,互相监督”之外,还新增加了“肝胆相照,荣辱与共”。1989年12月30日通过的《中共中央关于坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度的意见》,第一次明确提出“中共是执政党,各民主党派是参政党”。这样共产党领导的多党合作制度终于在我国确立起来了。

今后要加强并完善这种多党合作制,从理论到实际还有很多工作有待我们理论工作者与实际工作者通力合作,共同推进。

首要之点我认为应该是在概念上确立“社会主义多党制”的提法,在社会上普及“社会主义多党制”的观念,在理论上加强“社会

主义多党制”的研究。我在1987年初《中国人民大学学报》创刊号上发表的《十一届三中全会以来中国共产党对科学社会主义的发展》^①一文中就提出了“社会主义多党制”的概念，并且说明“中共和民主党派长期合作共事的体制实际上创造了一种社会主义多党制的新形式。”1987年7月《政治学研究》杂志刊出的拙文《论社会主义国家的政党制度》，更进一步论述了我对社会主义多党制的管见。可是在理论界引起共鸣者不多，而提出反对意见同我争鸣者也没有见到。1989年5—6月政治风波之后，9月15日我校学报编辑部召开批判资产阶级自由化思潮的座谈会，我是学报编委会编委，也应邀参加。听到会上有人笼统地大批多党制，我就发言表明：不能笼统地把多党制当作资产阶级自由化的思潮来批判，应该只批判有人要照搬西方资本主义多党制的谬误，同时要肯定我国实行的共产党领导的多党合作制实际上是一种新型的社会主义多党制，而且我们还要进一步完善社会主义多党制。没有料到，我的发言当即遭到思想僵化保守者的批驳。从此他们把我列入另册。他们认为：多党制是资本主义特有的概念，社会主义不能用；我国实行的共产党领导的多党合作制，不能简称多党制。可是西方资本主义多党制通常也有一党为主、多党合作的联合执政的形式，为什么可以简称为多党制呢？即便是两党轮流执政的西方国家，也是社会上存在多党，不过只有两个政党最有实力。简而言之，资本主义多党制主要有三种形式：第一，两党双大，彼此轮流执政，如英国、美国；第二，一党独大，长期一党执政，如50年代以来日本、印度；第三，一党为主，多党合作，联合执政，如法国、意大利，现在日本、印度也转向多党联合执政。当然，资本主义多党制有其自身特点，它并不固定由某一个党长期领导，其合作对象也时常发生变化。但是它也有一党领导、多党合作，这是长期存在的客观事实。怎能视而不见？一党制、多党制仅仅表明存在一个政党或两个以上政党的两种不同政党体制，它们本身另有姓“资”、姓“社”的区别。我们可以说苏联长期实行的是社会主义一党制，那么我国为什么不可以说是社会主义多党制呢？如果只能说“多党合作制”，请问它是属于一党制或多党制类型呢？显然是后者。可是就因为

^① 此文已收入高放文集之二《社会主义在世界和中国》，云南人民出版社1993年版和1998年增订本。

中国共产党的文件及其领导人的文稿未使用过“社会主义多党制”的提法,理论界很多人就不敢用,甚至反对用。我说,邓小平在1980年1月16日发表的《目前的形势和任务》中曾经讲过“我们国家也是多党”^①。有人就顶我:“可是他并没有用多党制呀!”既然我国的多党合作已经形成体制或制度,为什么我们理论工作者不可以加上一个“制”字呢?可见思想僵化保守的人固执到什么程度,他们就是坚决唯书、唯上,而不唯实,坚持一个字不能加,两个字不能减(“多党合作制”的“合作”两个字不能减)。回想,1982年10月以前理论界很多人都反对“社会主义商品经济”的提法。到十二届三中全会关于经济体制改革的决定肯定了这一提法之后,理论界很多人又在批判“社会主义市场经济”,硬说商品经济不等于市场经济,市场经济专属于资本主义。到1992年邓小平南方谈话和中共十四大之后,他们才不得不接受“社会主义市场经济”的提法,有的人至今还在暗中反对。我深信随着我国社会主义市场经济和社会主义民主政治的进一步发展,“社会主义多党制”的概念和观念会被越来越多的人所接受,而且我们还要加强、加深从理论上对它进行研究、探讨和充实、完善。

既然在理论上要肯定社会主义多党制,那么关于民主党派的地位和作用也就要进一步商讨。1989年12月30日中共中央关于坚持和完善多党合作的意见的文件,指出各民主党派是参政党。比起以往只讲各民主党派都“不是在野党,更不是反对党,而是同我党通力合作,共同致力于社会主义事业的亲密友党”(见中共中央1986年第19号文件),这在思想认识上是前进了一大步,是我国多党合作发展史上的一个重要的新里程碑。但是,1989年的文件还是把“参政党”解释为“参加政权的党”,这种比较笼统的说法,有当时的政治需要。根据十年来新的实践,以及还要更多发挥民主党派作用的旨意,不能只限于把民主党派看作是参加人民代表大会这个最高国家权力机关的党,应该进而把“参政党”理解为“参与联合执政的党”,“参加联合政府的党”。世界上凡是实行政党政治和政党制度的国家,一般都是把“参政党”解释为“参与联合执政的党”、“参加联合政府的党”(parties in coalition government)。在西方,如果只是参加议会这个政权机关而没有参加政府的政党,那

^① 《邓小平文选》第2卷,人民出版社1994年版,第267页。

还是在野党。我国的民主党派人士至今在政府中担任的最高职务只是副部长,还没有一个是部长(以上所列“担任部级、副部级领导的有24人”,其中部级是指副委员长)。依照我国宪法规定,只有正部长以上才能参加国务院全体会议,只有国务委员以上才能参加国务院常务会议,即参加政府决策。如果民主党派未能参与政府决策,那么怎能真正做到“肝胆相照,荣辱与共”呢?“肝胆相照,荣辱与共”这样真切形象的文学艺术语言,如果换成周密精确的政治科学语言,应该说是“合作共事,联合执政”。所以如果要发展和完善共产党领导的多党合作制,就要进而在适当时候把参政党解释为参与联合执政的党,参加联合政府的党;就要考虑举荐、选拔民主党派中的杰出人才出任正部长、国务委员,将来还可以出任副总理。当今我国对民主党派的十六字方针(即长期共存,互相监督,肝胆相照,荣辱与共)已经远远超过建国初期的认识水平,然而多党合作的层次和程度还远未达到50—60年代的实际水平(如前所列,1965年第三届中央人民政府还有七个民主党派人士担任正部长)。同外国相比,当今我国多党合作的水平,也远未达到当年东欧多党制四国的水平。例如,前波兰人民共和国,曾经肯定社会主义多党制,宣布波兰是“历史上形成的波兰统一工人党、统一农民党、民主党联合执掌政权的制度”^①,还建立了三党联合委员会,统一农民党在政府4名副总理中占有1名,在26个部长中统一农民党与民主党共占3名。即便这样,国家大权仍然由统一工人党一党独揽,两个民主党派缺少实权,难以对统一工人党进行有效监督,仍然处于附庸与摆设地位。因此在1989年波兰发生剧变时,这两个民主党派就转向支持新上台的团结工会政府。如果我们从此得出民主党派不可信、不可靠、不能给予大权的教训,我认为那还是从“左”的立场看问题。正因为东欧多党制国家,民主党派长期是当“花瓶”摆设,所以它们虽然与共产党风雨同舟、同舟共济,却很难同舟又同心。一旦要翻船了,它们为保自身计,势必逃奔新船。如果在风雨同舟中,共产党当船长、舵手,让民主党派当大副、二副,据有实权,那就会同舟又同心,同心又协力,同生死共患难,共渡彼岸。1998年9月22日全国政协联系各民主党派中央

^① 原载1984年3月21日《人民论坛报》,见《人民波兰资料选集(1944—1984)》,中共中央党校科研办公室1986年发行,第721页。

领导人隆重举行各民主党派响应中共中央 1948 年“五一”号召,为建立新中国而奋斗 50 周年纪念的座谈会。当年中共中央在“五一”劳动节提出的一个重要口号就是号召“各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议,讨论并实现召集人民代表大会,成立民主联合政府”。事隔半个世纪之后还要开会隆重纪念,足见这个口号具有深远的历史意义和重大的现实意义。但愿我国的民主联合政府能够真正建立起来,并且在事实上和法律上得到正式承认。最近中共中央总书记江泽民同志于 1999 年 9 月 22 日在庆祝人民政协成立 50 周年大会的讲话中提出“中国共产党领导的多党合作,是适合中国国情,具有中国特色的社会主义新型政党制度”。依我体会,这就是我国新型的社会主义多党制。

当前更加重要的是民主党派要加强自身的组织、作风、思想建设,扩大自己参政的社会群众基础,提高自己参政的实际能力。否则,民主党派即便当上部长、国务委员等等也难以发挥更大的作用。迄今八个民主党派的成员才有五十多万人,还不及共产党六千一百多万党员的零头。看来民主党派还需要在组织上有较大的发展,以扩大其联系和代表的社会群体的层面,也便于民主党派后继有人,人才辈出。民主党派成员增多之后,还要切实强化组织建设。民主党派人士端正思想作风事关重大。有些人鉴于以往自己或别人挨整的痛苦历史与疮疤,不敢对共产党直言不讳进谏,话到嘴边留半句,明哲保身求无过;更有甚者,尽量歌功颂德,逢迎讨好,还向青年党员传授人生经验,说什么“我老顺着共产党,所以我一生都很顺,从基层负责人步步升到中央领导人”;有的人参政当官后也搞特权,摆架子,耍官气,谋私利;有的人明知共产党根深蒂固是“左”,所以尽量讲“左”话,以免被共产党认为右倾。这些不良作风如不切实改正,那么地位愈高也就愈加危险,不但不能协助共产党掌好舵、把好关,把国家与社会治理得更好,反而会帮倒忙。民主党派要提高政治思想认识与思想觉悟,最关键的是要认真刻苦学习马列主义。不要以为马列主义只是共产党的指导思想,只有共产党才需要学习。马列主义是科学,是指导我国实现社会主义现代化的一门科学。尤其是作为马克思主义三大组成部分的社会主义学,它比哲学更直接、比经济学更全面地指导我国的社会主义建设。它是百年来改变我国社会面貌最大的一门首要科学。毛泽东思想与邓小平理论正是中国共产党人把马列主义、

科学社会主义与我国不同时期社会国情实际相结合两次思想认识飞跃的产物。只要以科学态度认真学习科学,人人都可能掌握马列主义、毛泽东思想、邓小平理论这一脉相承、一改旧辙的科学。民主党派人士只有真正提高了马列主义水平,并用以调查研究我国实际情况,才可能向中共提出切中时弊、切实可行的决策建议。例如,中共在改革开放以来一直是每隔5年才开一次党代表大会,民主党派大也都跟着这么做,须知这是不符合马列主义建党学说的,也不符合现代民主政党的规范。马列主义主张作为党的最高权力机关的党的全国代表大会,必须实行年会制。中共建党初期就是这么做的,1956年中共八大党章也是这样规定的。1969年极左路线盛行时才改为每隔五年开一次党代表大会。至今尚未改正过来。再例如,邓小平提出的“一国两制”理论与方针非常正确,它已被香港、澳门的实践所证实,然而为什么难以为台湾广大民众所接受呢?对此我们只要作些调查研究,从大多数台湾人民的民情民心出发,勇于并且善于向前发展邓小平理论,对“一国两制”的具体方案再作一些调整,台湾就不难在短期内和平统一。台湾当今约有80%的民众认同“中华民国”,要求保留这个牌子,我们只要在坚持中华人民共和国是唯一主权国家的前提下,承认台湾的中华民国为中华人民共和国的一部分,让台湾的社会制度问题连同其名称问题一起留待后代子孙去解决,台湾回归即可较快通过政治谈判获得解决。

应该看到,建国50年来我国社会的阶级结构发生了很大变化。以往各民主党派主要是代表民族资产阶级和小资产阶级及其知识分子。当今各民主党派已经成为各自联系一部分社会主义劳动者与拥护社会主义的爱国者的政治联盟。民主党派成员大多是科学文化素质较高的知识分子,他们更有条件学好马列主义科学、共产主义科学。中共历史上有罗章龙、张国焘等人曾经先后要另外建立一个共产党,都未能得逞。中共自1921年建立起从未分裂过,始终是统一的。这是中国的特点和优点。中国今后既不需要,也很难像别的国家那样另外建立共产党。民主党派的成员既然大多是知识分子,而我国的知识分子已经是工人阶级的一个部分,在知识经济时代知识分子将是工人阶级的最重要组成部分。所以民主党派只要掌握了马列主义、科学共产主义,就可能发展成为另外一种类型的共产主义政党,可以对共产党起很好的监督作用,可以

作为共产党的得力助手,为实现我国的社会主义现代化作出更大的贡献。

总之,如何发展并完善我国的社会主义多党制,事关建设有中国特色社会主义宏伟事业的兴衰成败,我们不可等闲视之,而要切实从理论结合实际、外国结合中国、历史结合现在,现在结合未来,切实加强研究并且付诸实践。展望未来,在知识经济扑面而来的全球化的新时代,政治民主化与政党政治已经蔚为世界洪流,西方资本主义多党制已经弊病丛生,危机四伏,唯有社会主义多党制必将繁花似锦、异彩纷呈,为社会主义民主开拓新局面,开创新世界。我们都要为这样美好的前景而努力奋斗。只有加速发展并完善社会主义多党制,才能从根本上消除西方资本主义多党制在我国的影响。

重庆出版社科学学术著作 出版基金资助

第一批书目

蜚螭学		李隆术	李云瑞	编著
变形体非协调理论		郭仲衡	梁浩云	编著
胶东金矿成因矿物学与找矿	陈光远	邵伟	孙岱生	著
中国天牛幼虫			蒋书楠	著
中国近代工业史			祝慈寿	著
自动化系统设计的系统学		王永初	任秀珍	著
宏观控制论			牟以石	著
法学变革论	文正邦 程燎原	王人博	鲁天文	著

355

第二批书目

中国自然科学的现状与未来		全国基础性研究状况调研组		
		中国科学院科技政策局		
中国水生杂草			刁正俗	著
中国细颚姬蜂属志			汤玉清	著
同伦方法引论		王则柯	高堂安	著
宇宙线环境研究			虞震东	著
难产(《头位难产》修订版)		凌萝达	顾美礼	主编
中国现代工业史			祝慈寿	著
中国古代经济史			余也非	著
劳动价值的动态定量研究			吴鸿城	著
社会主义经济增长理论	吴光辉 陈高桐		马庆泉	著
中国明代新闻传播史			尹韵公	著

现代语言学——理论、方法与事实	陈平	著
艺术教育学	魏传义	主编
儿童文艺心理学	姚全兴	著
从方法论看教育学的发展	毛祖桓	著

第三批书目

奇异摄动问题数值方法引论	苏煜城	吴启光	著
结构振动分析的矩阵摄动理论		陈塑寰	著
中国古代气象史稿		谢世俊	著
临床水、电解质及酸碱平衡		江正辉	主编
历代蜀词全辑		李谊	辑校
中国企业运行的法律机制		顾培东	著
法西斯新论		朱庭光	主编
《易》与人类思维		张祥平	著

356

第四批书目

计算流体力学		陈材侃	著
中国北方晚更新世环境		郑洪汉等	著
质点几何学		莫绍揆	著
城市昆虫学		蒋书楠	主编
马克思主义哲学与现时代		李景源	主编
马克思主义的经济理论与中国社会主义		项启源	主编
科学社会主义在中国	李凤鸣	张海山	主编
马克思主义历史观与中华文明		王戎笙	主编
莎士比亚绪论——兼及中国莎学		王佐良	著
中国现代诗学		吕进	著
汉语语源学		任继昉	著
中国神话的思维结构		邓启耀	著

第五批书目

重磁异常波谱分析原理及应用	刘祥重	著
---------------	-----	---

- | | | | |
|---------------|-----|-----|----|
| 烧伤病理学 | 陈意生 | 史景泉 | 主编 |
| 寄生虫病临床免疫学 | 刘约翰 | 赵慰先 | 主编 |
| 国民革命史 | | 黄修荣 | 著 |
| 现代国防论 | 王普丰 | 王增铨 | 主编 |
| 中国农村经济法制研究 | | 种明钊 | 主编 |
| 走向 21 世纪的中国法学 | | 文正邦 | 主编 |
| 复杂巨系统研究方法论 | 顾凯平 | 李彦周 | 著 |
| 辽金元教育史 | | 程方平 | 著 |
| 中国原始艺术精神 | | 张晓凌 | 著 |
| 中国悬棺葬 | | 陈明芳 | 著 |
| 乙型肝炎的发病机理及临床 | | 张定凤 | 主编 |

第六批书目

- | | | | |
|-----------------|-----|------|----|
| 非线性量子力学理论 | | 庞小峰 | 著 |
| 胆道流变力学 | | 吴云鹏 | 主编 |
| 中国蚜小蜂科分类 | | 黄建 | 著 |
| 中国历史时期植物与动物变迁研究 | | 文焕然等 | 著 |
| 中国新闻传播学说史 | 徐培汀 | 裘正义 | 著 |
| 列宁哲学思想的历史命运 | | 张翼星 | 编著 |
| 唐高僧义净及其著作论考 | | 王邦维 | 著 |
| 中国远征军史 | 时广东 | 冀伯祥 | 著 |
| 中国民间美术史 | | 王朝闻 | 主编 |
| 历代蜀词全辑续编 | | 李谊 | 辑校 |

357

第七批书目

- | | | | | |
|-------------|-----|-----|-----|----|
| 亚夸克理论 | | 焦善庆 | 蓝其开 | 著 |
| 肝癌 | | 江正辉 | 黄志强 | 主编 |
| 计算机系统安全 | 卢开澄 | 郭宝安 | 戴一奇 | 编著 |
| 声韵语源字典 | | | 齐冲天 | 著 |
| 幼儿文学概论 | | 张美妮 | 巢扬 | 著 |
| 黄河上游地区历史与文物 | | | 毕一之 | 主编 |
| 论公私财产的功能互补 | | | 忠东 | 著 |

第八批书目

- | | | |
|---------------------------------------|---------|----|
| 长江三峡库区昆虫 | 杨星科 | 主编 |
| 小波分析与信号处理——理论、应用及软件实现 | 李建平 | 主编 |
| 世界首例独立砾矿床的成矿机理及成矿模式 | 银剑钊 | 著 |
| 临床内分泌外科学 | 朱 预 | 主编 |
| 当代社会主义的若干问题
——国际社会主义的历史经验和中国特色社会主义 | 江 流 徐崇温 | 主编 |
| 科技生产力:理论与运作 | 刘大椿 | 主编 |
| 世界语言词典 | 黄长著 | 著 |

第九批书目

- | | | |
|-------------------------|-------------|----|
| 法医昆虫学 | 胡 萃 | 主编 |
| 储藏物昆虫学 | 李隆术 朱文炳 | 编著 |
| 15 世纪以来世界主要发达国家发展历程 | 陈晓律等 | 著 |
| 重庆移民实践对中国特色移民理论的新
贡献 | 罗晓梅 刘福银 | 主编 |
| 中华人民共和国科技传播史 | 司有和 | 主编 |
| 巴国史 | 段 渝 | 著 |
| 高原军事医学 | 高钰琪 | 主编 |
| 现代大肠癌诊断与治疗 | 孙世良 温海燕 张连阳 | 主编 |
| 城市灾害应急与管理 | 王绍玉 冯百侠 | 著 |

第十批书目

- | | | |
|--------------|-------------|----|
| 当代资本主义新变化 | 徐崇温 | 著 |
| 全球背景下的中国民主建设 | 刘德喜 钱 镇 林 喆 | 主著 |
| 费孝通九十新语 | 费孝通 | 著 |
| 中国政治体制改革的心声 | 高 放 | 著 |
| 中国铜镜史 | 管维良 | 著 |
| 中国民间色彩民俗 | 杨健吾 | 著 |
| 科幻文学论 | 吴 岩 | 著 |

ZHONGGUO ZHENGZHI TIZHI GAIGE DE XINSHENG



**重庆出版社
科学学术著作出版基金资助**

重庆出版社为振兴我国科学学术著作出版事业，1988年拨出100万元专款，在全国率先设立重庆出版社科学学术著作出版基金。同时邀请国内多位著名科学家、专家，组成本基金指导委员会。

这项基金专门用于资助出版具有国内或国际先进水平的自然科学、社会科学学术著作。

2003年本基金累计已达300万元。2004年起，每年增拨100万元，直至2010年基金总额达到1000万元，以继续资助出版更多的优秀科学学术著作。

ISBN 7-5366-7695-6



9 787536 676954 >

ISBN 7-5366-7695-6/D · 410

定价：35.00 元