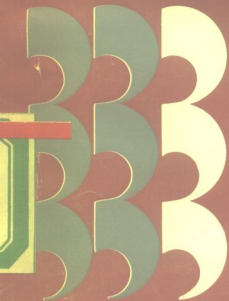


ZHENGZHITIZHI
GAIGEYU
DANGDEJIANSHE

孙庆超

政治体制改革 与党的建设



哈尔滨出版社

政治体制改革与党的建设

孙 庆 超

哈 尔 滨 出 版 社

政治体制改革与党的建设

哈尔滨出版社出版

黑龙江省新华书店发行

中共黑龙江省委机关印刷厂印刊

32开本 印张 千字

1939年2月第1版 1989年2月第1次印刊

印数 8000册

ISBN7—80557—068×/D·8 定价:1.5元

前 言

政治体制改革是一项浩繁的系统工程，其中许多内容涉及到党的建设问题，甚至有些内容本身就具有两重性，它既是政治体制改革所要解决的问题，又是新时期党的建设面临的课题。这种两重性，从一定意义上决定了把二者结合起来研究的必要性。在我的这个小册子中，十三个篇目论述的内容虽各有侧重，但无论从政治体制改革的角度讲，还是从党的建设角度讲，各自所及都不是孤立的、不可逾越的，而是彼此交叉、相互渗透的。这可能是我以这样的书名，成就这样一本集子的主要动因之一。

中国的政治体制改革和党的建设，是中国共产党领导亿万人民的伟大实践，无现成理论指导，无前人经验借鉴。层出不穷的新情况、新问题不断牵动着中国有识之士去探求、思考，不断用改革的新思维推出理论上的新见地。既然改革与党的建设是个渐进过程，人们对它的认识也有个过程，书中各篇目论及的问题都不可避免地带有某种历史的和主体认识的局限性。诚恳欢迎读者批评指教。

这个集子问世，正值国庆四十周年。谨以此书献给关注中国政治体制改革与新时期党的建设的人们。

作 者

一九八九年三月三十日

目 录

前 言

- 一、政治体制改革与党的建设…………… (1)
- 二、邓小平政治体制改革思想初探…………… (8)
- 三、改革现行政治体制势在必行…………… (31)
- 四、目前我国政治体制改革的涵义和重点…………… (38)
- 五、从改革政治体制入手深化全面改革…………… (43)
- 六、实行党政分开是改善和加强党的
 领导的关键…………… (50)
- 七、加强和改善地方党委对经济工作的领导…………… (56)
- 八、在改革中加强党的领导发挥政治优势…………… (68)
- 九、党的领导只有不断改善才能得到加强…………… (75)
- 十、实行厂长负责制与加强党对企业的领导…………… (88)
- 十一、政治体制改革呼唤着理论探索和创新…………… (94)
- 十二、对哈尔滨市政治体制改革的回顾与思考…(111)
- 十三、全国政治体制改革进程评述……………(138)

一、政治体制改革与党的建设

政治体制改革与党的建设是密切相关的。把政治体制改革与党的建设结合起来研究，是政治体制改革的内容所决定的，是党的自身建设所要求的。

新时期党的建设的许多内容，有待通过政治体制改革来解决。党的建设是我们夺取民主革命胜利的三大法宝之一，也是建设有中国特色的社会主义伟大事业的一个重要法宝。党的十三大报告指出：“新时期党的一切工作，都必须保证党的基本路线的贯彻执行。党的自身建设也必须进行改革，以适应改革开放的新形势。党的思想建设、组织建设、作风建设，都应当体现这个指导思想。”这就明确地指出了新时期党的建设的方向和内容。在改革开放和发展商品经济的条件下，我们党的建设的基本任务，就是要把党建设成为社会主义现代化事业的领导核心。为此，党的十三大向全党发出号召，要“以崭新的姿态站在改革和现代化建设的前列，成为一个勇于改革、充满活力的党，纪律严明、公正廉洁的党，选贤任能、卓有成效地为人民服务的党。”要完成党在新时期的基本任务，就要不断改善党的领导，改革党的领导制度和领导方式。而其中许多重要的改革内容，都与政治体制改革相一致、相联系。有些问题本身就是一个问题的两个方面。（1）党的领导，是党的建设工作的一个根本问题，是党的建设的出发点和落脚点。当前，影响党的领导的一个重要问题是党政不分、以党代政。这个问题不解决，党的领

导无法真正加强。那么，解决这个问题的根本出路在哪里呢？在全面改革，特别是有赖于政治体制改革。我们提出把党政分开作为政治体制改革的首要关键，目的就在于通过这项改革，切实改善和加强党的领导。党政分开了，党委摆脱了大量的日常行政事务，才能有更多精力，时间去抓党的建设，提高党的领导水平，从而为加强党的领导创造一个良好的条件。（2）廉政工作，是党的建设的一项重要内容。如何使党组织和广大党员有效地抵御和战胜各种腐蚀，经受住改革开放的考验，这是新时期党的建设必须解决的重大课题。解决这个问题的过程中，集中力量查处一批危害严重的经济犯罪案件，清除那些腐败分子是十分必要的。但根本的基础性的工作，还是要通过建立各种制度，减少产生各种不正之风的土壤；要通过政治体制改革，建立和完善监督体系，建立社会主义商品经济新秩序来解决。（3）从严治党，是执政条件下党的建设的一个十分重要的课题。在全国各级党政机关任职的干部中，党员占大多数。党政机关中的干部素质如何，直接体现着党的形象，反映着党的作风，影响着党的战斗力。因此，从严治党的首要课题是把好干部关。一方面，对有违法乱纪行为的党员干部，进行严肃处理。另一方面，也是更为重要的方面，是要把立党为公、廉洁奉公作为推荐、考察、任用干部的重要条件，绝不能提拔和使用那些不廉洁的干部。而要做到这一点，就必须改革干部人事制度。从制度上，保证优秀人才的脱颖而出，克服用人问题上的不正之风。（4）整顿纪律，是党的建设的一项经常性的工作内容。作为执政党，党的各级领导干部都掌握着一定的权力，如果他们既不能严以律己，又没有严格的监督，就容

易违犯纪律。因此，严肃党纪，除加强党的纪律教育以外，重要的一条是加强党内监督。严肃党纪离不开党内监督，而搞好党内监督，又必然要求党政分开。党政分开了，党才能摆脱直接执行者的地位，党组织才能有效地行使监督职能。当然，加强党的纪律，还必须充分发挥党的各级纪律检查委员会的作用，加强党的纪律检查工作。但党的纪律检查工作同样面临着自身改革的任务，即首先遇到个如何理顺职能，集中力量管好党纪，协助党委管好党风的问题。（5）加强党内民主制度建设。党内民主制度的建设是党的组织建设的又一项重要任务，也是政治体制改革的重要内容。执政党内的民主，不仅对党的自身建设有着特别重要的意义，而且是实现社会民主的前提和根本保证。因为没有党内的正常民主，也就谈不上全社会的民主。只有完善党内民主生活制度，党才能支持和领导人民当家作主。总之，党的建设中的许多课题，正是政治体制改革将要解决的问题，党的建设只有放到改革开放的大背景下来进行，用改革的精神来推进，走靠改革和制度建设的新路子，才能取得成效。

政治体制改革不仅对党的建设提出了新的要求，而且其中涉及到的许多内容本身，也是党的建设需要解决的课题。党的十三大不仅提出了政治体制改革的长远目标和近期目标，而且规定了政治体制改革的主要内容。近几年政治体制改革的实践证明，这些内容大都与党的建设工作密切相关，都需要通过党的建设工作的强化不断得到深化、补充和完善。（1）政治体制改革的首要关键是党政分开。党政分开即党政职能分开。按照这种思路，党的十三大明确提出了党的政治领导职能，规范了党对国家事务实行政治领导的主要

方式。同时，阐明了改革党的领导制度，划清党组织和国家政权的职能，理顺党组织与其他各类机关、各种社会组织之间的联系，是党政分开的重要任务。从党的建设角度看，我们可以这样说，党政分开既是政治体制改革的首要内容，又是我们党正确处理党政关系的新方针。因为党政分开所要解决的，不是中国共产党要不要领导、要不要执政的问题，而是如何领导、如何执政的问题。党政关系的突出问题是党政不分、以党代政，党的权力过分集中。党政关系不顺，不仅使党陷入繁杂的行政事务之中，顾不上抓自身的建设，而且不利于政府功能的发挥。实际上是降低了党的领导地位，削弱了党的领导作用。要把党的领导问题作为党的建设的根本大事来抓，就必须以积极的态度，坚决大胆地推进党政分开。那种认为，“党政分开在党执政的条件下没法实行”，或认为，“实行党政分开必须一步到位，否则无法分开”的思想，都是不妥的。说明我们有些同志对党政分开的实践缺乏全面地了解，对党政分开的内涵缺乏准确地理解。实行党政分开，既是深化政治体制改革的要求，又是党的建设必须解决的课题，是两者的结合部。（2）下放权力是政治体制改革的重要内容。针对权力过分集中的问题，党的十三大报告明确指出：“凡是适宜于下面办的事情，都应由下面决定和执行”。由于我们党是执政党，也由于党执政过程中实际上存在着的党政不分、以党代政现象，因此，权力过分集中的问题，主要的大量的表现为集中于党本身。各级党政机关都管了许多不该管、管不好、管不了的事。这种状况，不仅不利于各种群众团体依法独立负责地搞好自己的事情，不利于调动基层和人民群众的积极性和创造性，而且使党的领导机

关庞大臃肿、人浮于事、效率低下，容易滋生官僚主义作风，进而败坏党的优良作风，影响党与群众之间的关系。因此，在政治体制改革中不断解决好下放权力的问题，对于加强党的作风建设，密切党群关系，恢复党的密切联系群众的传统和作风，都有着十分重要的现实意义。（3）改革党政机关的机构是政治体制改革的又一重要内容。邓小平在1980年就指出，官僚主义的病根之一，是党政机构以及各种企事业单位的领导机构庞大臃肿，长期缺乏严格的从上而下的行政法规和个人负责制。搞好党政机构改革，一是要明确党政各自的职能，以转变职能为中心，认真解决好党政之间机构重叠、职能交叉的问题，不再设不在政府工作又分管政府工作的对应的副书记或常委，不再设与政府职能相交叉的“对口部”；二是要与干部人事制度改革相配套，认真解决“能进不能出、能上不能下、能官不能民”的问题，攻克人员调整与重组这个关节点，突破因人设事，该减的下不来，该增的上不去的难点。而以上两项工作，又是与党的建设密切相关的，是党的组织建设的重要任务。（4）从改革干部人事制度上说，与党的建设的关系更为直接密切，因为干部队伍建设是党的组织建设中的最重要的环节，对于党的路线的贯彻执行具有决定的意义。因此，干部制度改革中的许多内容也就是党的组织建设和领导班子建设的组成部分。我国现行的干部制度，是建国以后逐步确立起来的，在社会主义革命和建设发挥重要的作用。但是，随着社会主义现代化事业的发展，现行干部制度的弊端日益显露出来：主要是“国家干部”这个概念过于笼统，缺乏科学分类；管理权限过分集中，管人与管事脱节；管理方式陈旧单一，阻碍人才成长；

管理制度不健全，用人缺乏法治，等等。这种情况，使我们长期面临两大问题：一是年轻优秀的人才难以脱颖而出，二是用人问题上的不正之风难以避免。因此，党的干部工作，必须从思想观念到管理体制和方法，来个彻底地改革。通过改革，在党内外创造使人员合理流动，职业有选择余地的社会条件，破除论资排辈等压抑进取心和创造性的陈腐观念；通过改革，废除干部职务终身制，健全离退休制度；通过改革，改善各级领导班子结构，进一步贯彻好干部“四化”方针。（5）从政治体制改革的其他方面的内容来说，如建立社会协商对话制度、完善社会主义民主政治的若干制度，加强社会主义法制建设以及解决党政机关廉洁、改进和加强思想政治工作、企业领导体制的改革等等，也都与党的建设发生着不同程度的联系。上述各项政治体制改革的任务的不断完成，都将同时给党的建设带来积极的影响和有效的成果。

把政治体制改革与党的建设密切结合起来，统筹考虑，协调推进，配套进行，是新时期新任务的要求，是改革的形势和特点所要求的。社会改革的一个显著特点，就是要求对各项改革措施全面设计，综合配套进行。我国改革的实践已证明，许多单项改革措施虽然具有极大的潜在优势和可施性，但往往由于没有注意与其他改革措施综合考虑，相互协调，同步实施，相互促进，没有得到预期的效果。物价、工资改革的实践就更具有说服力。在改革的历史长河中，我们一定要注意把握改革的这种综合性、配套性、协调性和互约性特点，把改革建立在坚实的社会经济科技发展的基础之上。在经济体制改革中，要注意从经济建设的实际出发，考虑到社会和心理和实际承受能力。同样，在政治体制

改革中，要注意从我国政治建设特别是执政党建设的实际出发，考虑到我们党在社会政治生活中驾驭矛盾、总揽全局的能力（这也是一种承受力）。只有这样，我们就会通过政治体制改革的深入，不断促进党的建设工作的深化；通过党的建设的加强，为政治体制改革的推进提供强有力的组织保证。

二、邓小平政治体制 改革思想初探

坚定不移地进行政治体制改革，是邓小平同志关于建设有中国特色的社会主义这一总的指导思想中的重要组成部分，是党的十一届三中全会以来路线的重要内容。学习政治体制改革理论，最重要的是学习、领会并掌握邓小平同志关于政治体制改革的思想。

邓小平同志政治体制改革思想是极其丰富、极为深刻的。由于邓小平同志的思想本身有个发展的过程，我们学习有个领会理解的过程，很难完整准确地表达清楚。但通过初步学习，我们感到起码或者说至少有以下一些思想应引起我们的高度重视。

（一）关于政治体制改革的由来和发展

政治体制改革是什么时候提出来的？又是在什么时候提到日程的？搞清这个问题对于把握政治体制改革的由来和进程十分必要。有的同志认为，政治体制改革是近一两年的事，其实不然。邓小平同志在听取经济情况汇报时指出：

“改革，应包括政治体制改革，而且政治体制改革应作为一个标志。……1980年就提出政治体制改革”。（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第134页）事实上，党的十一届三中全会以来，我们党不仅在提出经济体制改革的同时就提出了政治体制改革的任务，而且在实践上迈出了一定步

伐。比如：废除干部领导职务的终身制，建立干部任期和退休制，实行厂长负责制，健全党和国家的监督检查机构。又如，在农村取消人民公社制度，试行基层的直接选举，贯彻干部“四化”方针，制订了一系列新法规等等。这都表明党的十一届三中全会就提出政治体制改革的任务。当然，把政治体制改革真正提上日程，还是近几年的事。

1986年6月邓小平同志在中央政治局常委会上提出：“我想所有的同志，特别是书记处的同志，要考虑一下政治体制改革问题。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第137页）1986年12月6日，邓小平同志在会见墨西哥总统德拉马德里时再一次明确提出，“随着经济体制的发展，我们越来越感到政治体制改革的必要。我们现在已把这个问题提到正式的日程上来。”可见，政治体制改革从提出任务到提上日程，是有个过程的，这个过程是不依人们的主观意志为转移的，是有其客观必然性的。我们了解政治体制改革的发展过程，就应以积极的态度，顺应改革的历史潮流，以实际行动加快改革步伐。

（二）关于政治体制改革的性质和涵义

政治体制改革的性质和涵义是什么？搞清这个问题，是使政治体制改革沿着正确方向前进的重要保证。我们所进行的政治体制改革，是在我国社会主义上层建筑领域中进行的，是社会主义制度的自我完善和自我发展。它不是要偏离社会主义轨道另搞一套。在这方面邓小平有过许多精辟的论述。邓小平同志指出：“我们的国家已经进入社会主义现代化建设的新时期。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，发展高度的社会主义民主和完备的社会主义法制。”（《邓小平文选》第180页）这就告诉我们，我国的政治体制改革，是要经过革除现有体制中的弊端，使社会主义优越性更好地发挥出来的，它是依靠我国社会主义制度自身的力量来进行的，是社会主义制度的自我完善和发展。它是社会主义社会基本矛盾自身运动的必然结果，而不是要根本改变现行制度另起炉灶。虽然在改革的过程中，我们不但可以而且应当借鉴世界各国包括西方资本主义国家政治体制改革中某些合理的因素，但绝不能按照他们那一套来改造我们的政治体制。正如邓小平同志所说：“在改革中，不能照搬西方的，不能搞自由化”。“全盘西化”不是真正拥护改革、开放政策，是要改变我们社会的性质。（邓小平《会见西班牙工会党总书记、副首相拉提时的谈话》1987年4月30日）

政治体制改革的涵义是要改革党和国家的领导制度，而不是要改变我国社会主义国家的政治制度，即无产阶级领导的社会主义的国家性质。邓小平同志在谈到政治体制改革的时候，都是指具体的领导制度、组织制度和工作制度而言的。例如：他在谈到制度问题的重要性时说：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。”（《邓小平文选》第923页）这里谈的是：“组织制度”和“工作制度”。又如，他在强调我国的改革是“全面改革”时指出：“全面改革还包括人事制度。”（邓小平《会见澳大利亚总理霍克时的谈话》1986.5.20）这里讲的是“人事制度”。邓小平同志在谈到政治体制改革时，还多次使用了“厂长负责制”、

“校长负责制”等用语。为了阐明政治体制改革的涵义，使人们易造成误解，他在谈到政治体制改革的目的是时，还多次强调，改革现行政治体制是为了“巩固社会主义制度”，为了“充分发挥社会主义制度的优越性。”邓小平同志的这些思想告诉我们，在改革中我们必须把政治体制与社会政治制度的涵义区别开来。所谓政治制度是表明国家性质的概念，如我国社会主义的政治制度，指的是无产阶级领导下的人民民主专政性质的国家制度，而社会主义的政治体制则是体现上述国家制度的组织、结构、管理的具体形式，它包括政党、政府、立法、司法等权力机构的组织形式和相互之间权限划分；它包括中央机关与地方机关之间相互关系的结构形式；它包括组织协调各种机构的管理原则、管理手段和管理方法，等等。把政治体制与政治制度两个不同的概念混淆起来，就会搞乱政治体制改革的真实含义，就会把政治体制改革引向歧途。

（三）关于政治体制改革的必要性和迫切性

邓小平同志从不同角度、不同层次、不同问题上，多次反复地强调了进行政治体制改革的极端重要性。

1、改革政治体制是生产力继续发展的需要。邓小平同志指出：“我们提出改革时，就包括政治体制改革。……不改革政治体制，就会阻碍生产力的发展，阻碍四化成功。”

（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第138页）这里要把握三个思想：其一，既然我国处于社会主义初级阶段，第一步的目标就是摆脱贫困，那么，最根本的任务就是发展社会生产力。其二，既然社会主义的根本任务是发展生产

力，那么，就要树立生产力标准。就要按照社会生产力状况来考察生产关系，按照发展生产力的需要来改革和完善生产关系。而不能不顾生产力的实际状况（低水平、多层次、不平衡），从抽象的概念出发来确定生产关系的模式。历史经验证明，离开生产力的实际状况，孤立地追求生产关系的“一大二公”，或过高地估计生产力发展水平，是不断产生“左”的思想的一个重要原因。其三，既然要以社会生产力为标准，那么就要不断变革生产关系（因为生产力是最活跃的因素），改革就成为中国发展生产力的根本出路。总之，我国正处在社会主义初级阶段，这一科学论断不仅阐明了发展社会生产力是全党全社会的中心任务，而且说明，社会主义初级阶段的上层建筑必须同初级阶段的经济基础相适应。而只有通过改革，社会主义生产关系和上层建筑才能更加适应生产力和经济基础发展的需要。

2、改革政治体制是发挥社会主义制度优越性的需要。邓小平指出：“改革党和国家领导制度及其他制度，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，加速现代化建设事业的发展”。（《邓小平文选》第282—283页）他说：“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥。如不认真改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，我们就要严重地脱离广大群众。”（《邓小平文选》第287页）社会主义的优越性不是由社会主义这个概念先验地决定的，而是要通过包括政治体制在内的各种具体制度体现出来的。如果不实行政治体制改革，逐步实现和完善高度民主的政治体制，人民群众在政治生活方面的积极性和创造性就不可能充分发挥出来，社会主义制度

的优越性也就不能充分地、持久地显示出来。

3、改革政治体制是经济体制改革继续前进的需要。邓小平指出：“重要的是政治体制改革不适应经济体制改革的要求。所以，不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革成果，不能使经济体制改革继续前进。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第138页）经济是基础，经济体制对生产力发展的作用最直接，因而经济体制改革是整个体制改革的中心。但是，作为上层建筑重要组成部分的政治体制，对经济发展具有一定的反作用。经济体制改革的实践证明：改革的阻力并不仅仅来自旧的经济体制，而且还来自旧的政治体制。现行政治体制中的某些环节和方面，客观上已严重地阻碍着经济体制改革的进行。如果不对建立于高度集中的旧经济体制之上并为之服务的政治体制相应地改革，已经获得的改革成果就难以巩固。

4、改革政治体制是现行政治体制自身发展的需要。我国现行政治体制与经济建设和经济体制改革有相适应的一面，也有不相适应的一面。邓小平同志多次尖锐地指出我国政治体制的弊端：①党政不分。他说：“有些属于法律范畴的问题，由党管不合适。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第135页）“法律范围的事由党来管，把一些犯罪问题也放进端正党风的范围，由中纪委这个口来管，这不利于在全体人民中树立法制观念。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第136页）②机构重叠。邓小平同志说：“机构重叠是改革的最大障碍。”（同上，第140页）③人浮于事。邓小平指出：“现在各级领导机关太庞大，人员太多，人多就要找事做。”④办事拖拉。他说，人员层次

过多，“带来的最大问题是处理事务拖拉，决策慢，解决问题不力。”⑤缺乏活力。“在权力下放方面，我们也做了不少工作，但问题并没有完全解决。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。”（以上均引自《建设有中国特色的社会主义》增订本第139页）

5、改革政治体制是保证党和国家长治久安的需要。经过“文化大革命”的十年动乱，全党和全国人民都在思索这样一个问题：怎样避免“文化大革命”这样的动乱再次发生？怎样从根本上保证党和国家的长治久安？邓小平同志认真总结了我国党和国家政治生活的历史经验，对此作出了深刻的解答。他指出：“我们过去发生的各种错误，固然与某些领导人的思想、作风有关，但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”针对一些同志把发生“文化大革命”这样的错误全都归罪于毛泽东同志个人的片面的认识，邓小平同志更进一步指出：“不是说个人没有责任，而是说领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。这种制度问题，关系到党和国家是否改变颜色，必须引起全党的高度重视。”（《邓小平文选》第293页）那么，如何从制度上解决问题，避免类似“文化大革命”那样的错误呢？邓小平同志指出：“我们过去的一些制度，实际上受了封建主义的影响，包括个人迷信、家长制或家长作风，甚至包括干部职务终身制。我们现在正在研究避免发生这种现象，准备从改革制度着手。……只有这样，才能解决问题。”（同上，第

(四) 关于政治体制改革的一些主要目标

邓小平同志不仅论述了政治体制改革的必要性、迫切性，而且提出了改革的方向和目标。1986年9月，邓小平同志指出，我们现在提出政治体制改革，总的目标无非是三条：“第一，巩固社会主义制度；第二，发展社会主义的生产力；第三，发扬社会主义民主，调动广大人民的积极性。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第144页）邓小平同志的这些重要论述，主要讲的是政治体制改革的总方向、总目标。对于我国政治体制改革的近期目标，邓小平同志曾多次从剖析官僚主义现象入手，深刻分析了我国现行政治体制与经济、文化发展之间的矛盾，明确提出政治体制改革要本着三个目标进行。1986年11月，他在《政治体制改革的一些设想》一文中，明确指出：“政治体制改革问题，我们还没有理出个头绪来。最近我在设想，要本着三个目标进行。”（见《建设有中国特色的社会主义》增订本，第146页）

邓小平同志认为，“政治体制改革的第一个目标是始终保持党和国家的活力。”（同上）党和国家能否保持活力，关系到国家的长治久安，社会主义事业的兴衰成败。在这方面，有许多问题有待研究和解决。邓小平认为，党和国家领导体制缺乏活力，同干部的年轻化有关。这些年，我们党按照干部“四化”方针，不断加强了干部队伍建设，调整了干部构成，改善和优化了干部队伍的素质和结构，有力地促进了干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化，但与社会

主义现代化建设的要求还有很大差距。近来，有的同志认为干部年轻化不提了、过时了。针对一些人的模糊认识，邓小平同志曾指出，有人说我们改变了方针政策，却是一种误解。我相信我们的政策将会更好、更顺利地得到贯彻，包括领导人的逐步年轻化的方针也要继续贯彻。（见《瞭望》周刊海外版，1987年第17期）1987年9月16日，邓小平同志在会见尼泊尔国王时，进一步强调指出：“政治体制改革包括许多内容，其中重要的一项，是使领导人更加年轻化。”（见《人民日报》1987年9月13日）

邓小平同志认为，政治体制改革的第二个目标是克服官僚主义，提高工作效率。经济工作要讲究经济效益，精神文明建设要讲究社会效益，党和国家机关的各项工作都要讲究工作效率。效率不高，是我国现行政治体制的一个主要弊端。工作效率不高除与机构臃肿、人浮于事、作风拖拉等因素有关外，更重要的问题是很多事情党政不分、以党代政。现在世界的发展突飞猛进，科学技术方面更是一日千里。我们必须解决效率问题。否则，加快社会主义现代化建设就成为一句空话。

邓小平同志认为，政治体制改革的第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子的积极性。社会主义事业是千百万人的革命事业。建国以后，我们党的工作的核心内容就是要支持和领导人民当家作主。只有调动起基层和人民的积极性和创造性，才能使社会主义的优越性充分显示出来，从而大大发展生产力。

当然，政治体制改革的目标还不只这三条，还可以继续研究探讨。但总的应该明确：领导层有了活力，克服了官僚

主义，提高了工作效率，调动了基层和人民的积极性，我们的社会主义四个现代化建设才真正有希望。

（五）关于政治体制改革的主要内容

政治体制改革到底包括些什么内容？搞清这个问题，对于增强搞好政治体制改革的自觉性是十分重要的。邓小平在《党和国家领导制度的改革》、《政治体制改革要有一个蓝图》等许多讲话、谈话中，多次谈到政治体制改革的内容。至少有以下几点：

第一，实行党政分开。早在1978年，邓小平就指出，克服党包揽一切、干预一切、党政不分、以党代政的倾向。1980年8月，他在《党和国家领导制度的改革》这篇讲话中，再次提出党同政府、经济组织、群众团体之间要划分职权。1986年以来，他又多次强调指出，政治体制改革“要把党政分开放在第一位”，“改革的内容，首先是党政要分开，……这是关键。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第140、141页）

党政不分，以党代政是我国现行政治体制的一大弊端，党政分开正是针对这种弊端提出来的。邓小平同志曾多次尖锐指出党和国家领导体制中存在的党政不分问题。他在为党的十一届三中全会作准备的中央工作会议上讲到，“加强党的领导，变成了党去包办一切；实行一元化领导，变成了党政不分，以党代政”。（《邓小平文选》第12页），他还进一步强调指出：“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……全国各级都不同程度地存在这个问题。”（同上第288—289页）邓小平同志

认为党政分开要解决的是“党如何领导，如何善于领导的问题。”（同上，第140页）中国共产党是我们国家的执政党，建国39年来，我们党在国家的经济、政治生活中，确实起到了领导核心的作用，这是毋庸置疑的事实。但是，在党怎样执政和怎样改善党的领导方面，确实有许多问题有待深入探讨和解决。近几年，党政关系显然有了较大改善，但由于在思想理论上，对什么是党的领导缺乏正确的理解，在职能划分上，对如何处理党政关系缺乏明确、具体的规范，使这个问题始终没有从根本上得到解决。解决好这个问题，关系到整个政治体制改革的成败。因此，邓小平同志认为，党政分开是政治体制改革的关键。

党政分开的基本涵义是，划清党、政府、人大的职能，理顺三者之间的关系，使之制度化，做到各司其职，增强活力。按照这种理解，就是说，是理顺党与人大的关系，保证各级人民代表大会有效行使国家权力机关的职能；要理顺党与政府的关系，保证建立从国务院到地方各级政府的强有力的工作系统；要理顺党与国家司法机关的关系，保证各级司法机关依法独立行使职权。

第二，继续下放权力。党的十一届三中全会以来，我们一直把下放权力作为一件大事来抓。邓小平同志认为，下放权力是这几年改革的一条重要经验。他指出：“我们这些年搞改革，有一条经验是，首先调动农民的积极性，提出权力下放。农村改革是权力下放。工矿企业也要权力下放，下放到基层，调动工人、知识分子的积极性，让他们参与管理，即管理民主化。各方面都要解决这个问题。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第147页）

党的十一届三中全会的10年来，我们虽然在下放权力方面做了极大的努力，但由于思想观念、工作职能、工作程序及工作方式方法都没有彻底转变，所以，这个问题并没有完全得到解决。针对1986上半年经济发展速度慢的问题。这年6月，邓小平指出：“我们提倡权力下放，他们把权收回来。听说有同志认为，我们上半年经济发展速度比较低，有一部分是人为的原因，其中就有一个把权收回来的问题。我们的方针是继续往下放权，好多地方却在大量往回收权，搞得下面单位没有权了，企业没有积极性了。发展速度下降，其中就有这么一条原因。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第136—137页）1986年9月，邓小平同志又进一步指出：“在权力下放方面，我们也做了不少工作，但问题并没有完全解决。我们把权力下放了，有些人又另外设立一些机构把权力收回来，所以下面的活力自然不够。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第139页）要解决这个问题，就要把继续下放权力，作为政治体制改革的一个重要内容来抓。

第三，机构改革。在机构改革问题上，邓小平首先揭示了我国现行工作机构中存在的弊端。早在1978年12月他在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》这篇重要讲话中，就深刻地指出：“现在，我们的经济管理工作，机构臃肿、层次重叠，手续繁杂，效率极低。政治的空谈往往淹没一切。这并不是哪一些同志的责任，责任在于我们过去没有及时提出改革。”（《邓小平文选》第140页）1980年8月他在《党和国家领导制度的改革》这篇重要谈话中又进一步指出：

“我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中，长期较少严格的从上而下的行政法规和个人负责制，缺少对于每个

机关乃至每个人的职责权限的严格明确的规定，以至事无大小，往往无章可循，绝大多数人往往不能独立负责地处理他们应当处理的问题，只好成天忙于请示报告，批转文件。有些本位主义严重的人，甚至遇到责任互相推诿，遇到权力互相争夺，扯不完的皮。因此，必须从根本上改变这些制度。”

（《邓小平文选》第287—288页）

“精简机构是一场革命。”（《邓小平文选》第351页）这是邓小平同志在机构改革问题上的一个十分重要的思想。他认为，党和国家机关中存在的那种机构臃肿，职责不清，不负责任，缺乏活力的状况，已经到了“难以为继的状态”，和“不能容忍的地步。”“如果现在再不实行改革，我们的现代化事业和社会主义事业就会被葬送。”（《邓小平文选》第140页）邓小平认为，机构改革作为一场革命，不是对人的斗争，而是对体制的革命。他尖锐地指出：“这场革命再不搞不只是四个现代化没有希望，甚至要涉及到亡党亡国的问题，可能要亡党亡国。”（《邓小平文选》第352页）

邓小平同志认为，机构改革必须与建立各种工作责任制相结合。他指出：“当前，所有党政军机构改革，都叫做第一步。按照体制改革的要求包括要有完善的规章制度、工作方法、领导方法，那就不是一次能够完成的。要建立很多规章制度。比如讲责任制，什么责任，归哪个部、归哪个人承担，都要明确。国务院合并这么多部，如果照老的方法可不行啦！副总理减到两个，这就要随着机构改革，加强部、委的工作，加强部委处理问题的责任和能力。相应地，也要加强厂矿企业、一些公司的责任。”（《邓小平文选》第

第四，改革干部人事制度。邓小平同志在干部制度改革方面有许多重要的论述，这些论述是他关于建立具有中国特色的组织、人事制度思想的重要组成部分。

社会主义现代化建设迫切需要对执行干部制度进行改革。邓小平同志说：“现行的组织制度和为数不少的干部的思想方法，不利于选拔和使用四个现代化所急需的人才。希望各级党委和组织部门在这个问题上来个转变，坚决解放思想，克服重重障碍，打破老框框，勇于改革不合时宜的组织制度、人事制度，大力培养、发现和破格使用优秀人才，坚决同一切压制和摧残人才的现象作斗争。”（《邓小平文选》第286页）邓小平同志不但提出了改革干部、人事制度的任务，而且论述了它的必要性、迫切性。他认为，思想路线和政治路线的实现要靠组织路线来保证。他在谈到选拔培养中青年干部问题时指出：“这是个战略问题，是决定我们命运的问题。现在解决这个问题已经十分迫切了，再过三五年，如果我们不解决这个问题，要来一次灾难。”（《邓小平文选》第339页）邓小平同志认为，不实现干部四化，不只是社会主义现代化建设没有希望，而且“可能要亡党亡国”。这就把实现干部四化，干部制度的改革同党和国家的命运直接联系起来了，从战略的高度尖锐阐明了改革干部人事制度的极端重要性。

用什么样的标准选择干部，是干部制度改革首先遇到的一个问题。邓小平同志认为，必须坚持干部“四化”方针。1980年他在《党和国家领导制度的改革》讲话中明确指出，选拔干部要坚持“四化”标准，即革命化、年轻化、知识

化、专业化。针对“左”的思想影响，邓小平同志反复重申了革命化的含义。他指出，干部革命化主要有两条标准：一是拥护党的十一届三中全会的路线，二是讲党性，不搞派性。他认为，“所谓德，最重要的，就是坚持社会主义道路和党的领导。”（《邓小平文选》第286页）

干部人事制度改革包括的内容很多。一是要改革干部选拔制度，造成一种使优秀人才能够脱颖而出的大环境。邓小平说：“要注意发现人才。现在有些人的成就外国人都公认，我们反而不了解，说明我们的一些制度有缺陷，不能发现人才，要认真改进。”（《邓小平文选》第67页）他指出：“我们说资本主义不好，但它在发现人才，使用人才方面是非常大胆的。它有个特点，不论资排辈，凡是合格的人就使用，并且认为这是理所当然的。从这方面来看，我们选拔干部制度是落后的。”（《邓小平文选》第197页）二是要废除干部领导职务终身制。“干部领导职务终身制现象的形成，同封建主义的影响有一定关系，同我们党一直没有妥善的退休解职办法也有关系。……五中全会讨论的党章草案，提出废除干部领导职务终身制，现在看来，还需要进一步修改、补充。……任何领导干部的任职都不能是无限期的。”（《邓小平文选》第291页）三是要改革干部的管理使用制度。邓小平同志说：“干部的提升，不能只限于现行党政干部中区、县、地、省一类台阶，各行各业应当有不同的台阶，不同的职务和职称。随着建设事业的发展，还要制定各个行业提升干部的使用人才的新要求、新方法。将来很多职务、职称，只要考试合格，就应当录用或者授予。”（《邓小平文选》第284页）四是改革干部监督检查制度。邓小

平同志指出：“对各级干部的职权范围和政治、生活待遇，要制定各种条例，最重要的是要有专门的机构进行铁面无私的监督检查。”（《邓小平文选》第292页）此外，邓小平同志还提出了改革干部的选举、任免、弹劾、交流等办法和制度的任务。

改革干部制度，必须破除种种左的或旧的、传统的思想观念和习惯势力的影响。一是要破除论资排辈的思想。邓小平指出：“论资排辈是一种习惯势力，是一种落后的习惯势力。”（《邓小平文选》第197页）他说：“不要看不起年轻人，总觉得年轻人不如我们行。其实，我们过去干工作多大岁数？还不是二十几岁就做工了。”（同上，第229页）二是要破除任人唯亲的思想。邓小平指出，任人唯亲是封建主义宗法观念。“文化大革命”中这种观念的影响曾发展到很重要的程度。“甚至现在，任人唯亲、任人唯派的恶劣作风，在有些地区、有些部门、有些单位、还没有得到纠正。”（《邓小平文选》第294—295页）三是要破除轻视知识的思想。“要改变干部缺少专业知识、专业能力的状态。……今后干部的选择，特别要重视专业知识。我们长期没有重视，现在不特别重视，就不可能进行现代化建设。”（《邓小平文选》第227—228页）

第五、完善社会主义民主制度。我们进行政治体制和经济体制改革的总方向都是为了发扬和保证党内民主及人民民主。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。当然，民主化和现代化一样，也要一步一步地前进。社会主义愈发展，民主也愈发展。这是确定无疑的。

发展社会主义民主，必须加强对民主的宣传。邓小平同

志指出，“我们一定要向人民和青年着重讲清民主问题。我们过去对民主宣传得不够，实行得不够，制度上有许多不完善，因此，继续努力发扬民主，是我们全党今后一个长期的坚定不移的目标。但是我们在宣传民主的时候，一定要把社会主义民主同资产阶级、个人主义民主严格区别开来，一定要把对人民的民主和对敌人的专政结合起来，把民主和集中、民主和法制、民主和纪律、民主和党的领导结合起来。”

（《邓小平文选》第162页）

发展社会主义民主，必须肃清封建主义残余的影响。旧中国留给我们的封建专制传统比较多，民主法制传统比较少。因此，不少地方和单位，都有家长式的人物，他们的权力不受限制，别人都要唯命是从甚至形成对他们的人身依附关系。针对这种现象，邓小平同志认为，不应当把上下级之间的关系搞成毛泽东同志多次批评过的猫鼠关系，搞成旧社会那种君臣父子关系或帮派关系。一些同志犯严重错误，同这种家长制作风有关，就是林彪、江青这两个反革命集团所以能够形成，也同残存在党内的这种家长制作风分不开。

“总之，不彻底消灭这种家长制作风，就根本谈不上什么党内民主，什么社会主义民主。”（《邓小平文选》第290—291页）

发展社会主义民主，最重要的是扩大基层和人民群众的民主权力。邓小平同志指出，要让人民群众有更多的民主权力。“要有群众监督制度，让群众和党员监督干部，特别是领导干部。凡是搞特权、特殊化，经过教育而不改的，人民就有权依法进行检举、控告、弹劾、撤换、罢免，要求他们在经济上退赔，并使他们受到法律处分。”（《邓小平文

选》第292页)

发展社会主义民主，关键是使民主制度化、法律化。邓小平同志认为，“肃清封建主义残余影响，重点是切实改革并完善党和国家的制度，从制度上保证党和国家政治生活的民主化、经济管理的民主化，整个社会生活的民主化。”

(《邓小平文选》第296页)他说：“我们的民主制度还有不完善的地方，要制定一系列的法律、法令和条例，使民主制度化、法律化。”(《邓小平文选》第319页)邓小平同志还认为，发展社会主义民主不能照搬西方的那一套，不能搞自由化。我们的社会主义民主建设，必须在安定团结的条件下有领导、有秩序地进行。

第六，健全社会主义法制。加强社会主义法制建设不仅是政治体制改革的重要内容，而且是搞好全面改革的重要保证。其一，加强社会主义法制建设是完善社会主义民主制度的需要。社会主义民主与社会主义法制是紧密相联的，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制建设。邓小平同志认为，必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改革而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。他说：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当作法，不赞成领导人说的话就叫“违法”，领导人的话改变了，法也就跟着改变。所以，应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，……经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检查机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”(《邓小平文选》第136页)其二，加强社会主义法制建设是维护安定团结的需要。邓小平指出：“为了保证

安定团结，建议国家机关通过适当的法律法令，规定罢工罢课事前要经过调处；游行示威事前要经过允许，指定时间地点；禁止不同单位之间、不同地区之间的串连；禁止非法组织的活动和非法刊物的印行。”（《邓小平文选》第330页）其三，是调整并维护各种社会关系和各种利益关系的需要。邓小平认为国家和企业、企业和企业、企业和个人等等之间的关系，也要用法律的形式确定；他们之间的矛盾，也有不少要经过法律来解决。”（《邓小平文选》第136—137页）

加强社会主义法制，一定要通过改革，正确处理好法制和人治的关系，解决党和政府的关系问题。邓小平同志认为：“有些属于法律范围的问题，由党管不合适。党干预多，就会妨碍在全体人民中树立法制观念。党委管党内纪律的问题，法律范围的问题，应该由国家和政府管”。（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第135题）二是要抓好法制教育工作。我们国家缺少执法和守法的传统，从党的十一届三中全会以后，我们就开始抓法制。邓小平认为：“加强法制重要的是要进行教育，根本问题是教育人。法制教育要从娃娃开始，我们的小学、中学都要进行这个教育。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第135—136页）

（六）关于政治体制改革的方针原则

政治体制改革发展到从中央到基层的各级组织，受到整个社会经济、政治、思想、文化与各种条件的制约，关系到党和国家的稳固，以及社会的安定团结，是一种带有全局性的大事。邓小平同志认为，必须遵循以下几条方针和原则：

(1) 要在党的领导下有组织地进行。邓小平同志反复强调政治体制改革必须在党的领导下进行。他提出：改革党和国家的领导制度，不是削弱党的领导，涣散党的纪律，而正是为了坚持和加强党的领导，坚持和加强党的纪律。他认为，在中国这样的大国，要有几亿人口的思想和力量统一起来建设社会主义，没有一个由具有觉悟性、纪律性和自我牺牲精神的党员组成的真正代表和团结人民群众的党，没有这样一个党的统一领导，是不可能设想的，那就只会四分五裂，一事无成。这是全国各族人民在长期的奋斗实践中深刻认识到的真理。我们人民的团结，社会的安定，民主的发展，国家的统一都要靠党的领导。

(2) 政治体制改革不能用搞运动的办法进行。邓小平同志指出：“历史经验证明，用大搞群众运动的办法，而不是用透彻说理、从容讨论的办法，去解决群众性的思想教育问题，而不是用扎扎实实、稳当前进的办法，去解决现行制度的改革和新制度的建立，从来都是不成功的。”政治体制改革是一项长期的任务，只能在发展生产力，改革经济体制的同时不断进行改革。

(3) 决策要慎重。“国家这么大，情况太复杂，改革不容易，因此，决策一定要慎重，看到成功的可能性较大以后再下决心。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本，第139页）每项改革涉及的人和事都很广泛，很深刻，触及许多人的利益，会遇到很多的障碍，需要更加审慎从事。”（同上，第138页）

(4) 要从中国实际情况出发。邓小平同志在同波兰领导人谈话时说：我们现在提出政治体制改革，可能许多方法同你们不一样，这刚好说明你们是根据你们的条件来决定的，我们是根据我们的条件来决定的。我们两国情况不一样，我们

的具体方法也不一样。”（同上，第144页）改革既不能照搬东欧社会主义国家的，也不能照搬西方的，“各国的实际情况是不同的。”（同上，第145页）（5）要借鉴国外一切对我们有用的东西。搞政治体制改革不能照搬外国的作法，但并不排斥一切有益的经验 and 作法。邓小平同志曾说过，“要学习资本主义国家一切对我们有用的东西”（《邓小平文选》第328页）实践证明，适当吸收国外一些资本主义国家的经济和行政管理的经验，是完全必要、完全可行的。（6）要正确对待改革中出现的差错。”我们所做的是一场伟大的试验，有些事情不可能一次完成，甚至有时还可能出些差错。这不要紧，只要我们勇于探索，而又细心谨慎，错误就可以随时得到纠正。小错误不可避免，大错误能够避免最好。”

（同上，第144—145页）（7）改革是个过程，只能有计划分步骤进行。小平同志认为，政治体制改革太困难、太复杂，“要先从一两件事上着手，不能一下子干大，那样就乱了。”（同上，第139页），我们现在提出的政治体制改革的目标并不是三五年就能够实现的，能在十五年内实现就很好了。全面改革的方针，“可能十三大提出一些，1988年，1989年再提出一些。”（同上，第148页）

（七）关于政治体制改革的标准

邓小平同志指出：“我们进行社会主义现代化建设，是要在经济上赶上发达的资本主义国家，在政治上制造比资本主义国家的民主更多更切实的民主，并且造就比这些国家更多更优秀的人才。达到上述三个要求，时间有的可以短些，有的要长些，但作为一个社会主义大国，我们能够也必须达

到。所以，党和国家的各种制度究竟好不好，完善不完善，必须用是否有利于实现这三条来检验。”（《邓小平文选》第282—283页）

邓小平同志的上述三条标准，概括起来说就是三句话：一是经济上的现代化，最根本的是发展生产力；二是政治上的民主化，最根本的是支持和领导人民当家作主；三是组织上的年轻化，最根本的是按照干部的“四化”方针选拔人才。这三者之间，经济上的现代化是根本，政治上的民主化是保证，组织上的年轻化是关键。

（八）关于政治体制改革的时机和条件

邓小平同志在《党和国家领导制度的改革》中指出：“现在提出改革并完善党和国家领导制度的任务，以适应现代化建设的需要，时机和条件都已成熟。”一是我们在政治体制改革方面已经取得了一些成绩和经验。正如邓小平同志讲的：“党的三中全会以来，我们已经做了很多工作，解决了很多问题，取得了很多成绩。我们已经有了一个很好的前进阵地。”这在一定程度上为政治体制改革的全面开展奠定了巩固的基础，确立了正确的方向。二是经过10年的改革，我国安定团结的政治局面更加巩固。党的十一届三中全会以来，我们党通过拨乱反正，不断纠正了过去“左”的错误，彻底平反了大批冤假错案，各方面的政策逐步得到落实。特别是经过对《关于建国以来党的若干历史问题的决议》和十二大文件以及《中共中央关于经济体制改革的决定》、《中共中央关于教育体制改革的决定》、《中共中央关于科技体制改革的决定》、十三大文件的学习，在全党和干部队伍中

出现了政治上的空前团结和思想上的高度统一。一心一意搞四化、发展生产力，已为全党所接受，为全民所拥护，并成为行为的准绳。三是经过10年的改革，我国国民经济已摆脱了重大比例失调的困境，重新纳入健康、稳定、协调发展的轨迹。这就为加快和深化包括政治体制改革在内的全面改革，提供了良好的条件。四是政治体制改革已有充分的思想准备和深厚的群众基础。邓小平同志在谈到机构改革问题时曾经指出：“这些事情必须解决，而且早就应该解决。但是早了没有条件。现在，我们经过粉碎四人帮，又经过十一届三中全会一直到六中全会，创造了这个条件。我们现在可以把这个问题提到议事日程上来了。”据中国社会调查系统两次民意调查结果表明：广大群众维护政治体制改革。认为我国政治体制中存在一些弊端和有严重弊端的人分别占被调查的51.9%和16.7%；有93.8%的人认为当前进行政治体制改革是必要的；63.9%的人认为党和国家进行政治体制改革的决心很大。广大党员、干部和群众对政治体制改革的这种强烈愿望，是我们搞好政治体制改革的最为有利的条件。

经过多年的酝酿和准备，党的十三大制定了政治体制改革的蓝图。这是我国政治生活中的一件大事。为继续认真贯彻十三大报告的精神，有许多事情要做，当前最重要的就是要认真学习邓小平同志关于政治体制改革的思想。赵紫阳同志指出：“小平同志的这些思想是我们党实践经验的总结和集体智慧的结晶，是马克思主义的普遍真理与中国实际相结合的范例，是马克思主义在中国的重大发展。”认真学习邓小平同志的这些思想，对于统一思想，坚定不移地搞好我国的政治体制改革，有着不可估量的重大意义。

三、改革现行政治体制势在必行

党的十一届三中全会确定的把全党工作重点转移到经济建设上来至今已整整十年了。10年建设与改革的实践证明，要把三中全会的路线继续贯彻下去，必须有一个长治久安的社会政治环境。建立与社会主义商品经济相适应的政治环境，有许多工作要做，当前，最要紧、最迫切的任务是，改革现行政治体制，从根本上消除那些不利于长治久安和不利于社会主义现代化建设的因素。这既是对“文化大革命”以至建国近40年来经验教训总结而得出的结晶，又是为解决现行政治体制存在的弊端所要求的。

经济建设的不断飞速发展，经济体制的日益充满生机和活力，必然要求政治体制的高度民主、法制完备、富有效率。这是社会基本矛盾运动规律所要求的，是使我国长治久安的重要条件。但是，由于我国现行政治体制从总体上说，还是建立在以指令性计划为主的产品经济基础之上的，它虽然对建立我国社会主义经济制度和奠定我国的工业化基础曾起过积极作用，但按照社会主义有计划商品经济发展规律的要求，特别是建设有中国特色社会主义的总要求来衡量，这种体制的弊端就日益显露出来。

从我国目前的实际情况看，我们感到我国现行政治体制中不利于长治久安和不利于社会主义建设的因素，主要表现在以下几个方面：

第一、从领导体制来说，权力过分集中，党政不分，以

党代政。

一是在党和国家政权的关系方面，党是国家生活的领导者，而不是国家生活的管理者。但实际上党委往往凌驾于政府之上，有些本来属于政府办的事情，如治理脏、乱、差、市政建设与规划，奖惩条例的制定和实施等等，也都得拿到党委常委会上讨论。这样，势必造成党的组织权力化、行政化，削弱党对国家生活的政治领导。

二是在国家政权内部关系方面，党是全社会根本利益的代表者，而不是各种具体利益的体现者，不是权力机关。但现行领导体制中，行政机关直接受党组织的制约，实际上只向党组负责，而不向权力机关负责，使权力机关无实际权力。党组织成了各级国家政权内部的最高权力组织。一些行政事业单位打报告要经费，不是以行政名义，而以党组名义发文；一些政府职能部门作出重大决策必须经党组织讨论才能出台。长此下去，就容易使党组织成为地区、部门利益的代表，妨碍党对国家的统一领导。

三是在中央与地方、省与市的关系方面，权力过分集中于中央、省，地方自主权太少。有些事情，只要有一定的规章，本来可以放在下面，放在企业、事业、社会单位去办，也统统拿到中央部门来办。由于权力过分集中于中央或省，市、地的积极性就难以得到发挥。长此下去，养成了等文件、靠上头，扯皮、拖拉作风，使该解决的问题久拖不决。

四是在党内关系方面，党的组织原则是民主集中制，但现行领导制度使得党内各级委员会的权力过分集中于同级常委会，常委会的权力又往往集中于几个书记，特别是第一书记，致使党内缺乏正常的民主生活，损害了党的集体领导、

民主集中制、个人分工负责制的正常执行。

第二、从机构设置来说，机构臃肿，层次过多，职能不清，责任不明，不利于中心城市高效率、多功能作用的发挥。建国以来，我国各级政府机构是按产品经济管理原则建立起来的，随着有计划商品经济的确立和经济体制改革的不断深入，这种机构设置已严重束缚了生产力的发展。其主要表现：

一是机构重叠，层次过多。一般的情况是，从城市政府到企事业单位，管理机构多达四、五个层次，大家都向基层单位和企业发号施令；婆婆多，政出多门，使下面无所适从，频于应付，企业单位不可避免地变成了某一级、某一个组织管理部门的附属物，总得围绕着上级机关打转转。有的同一个内容的会议，市里开完局里开，局里开完区里开，给基层造成很大负担。而政府机关也就成了“大经理”、“大厂长”，终日忙于琐碎事务，而难于自拔。

二是部门林立、职能不清、互相扯皮，互相分割牵制。实际工作中往往是有职的无权，有权的无责，管人与管事分家，管生产与管物分家。扯不完的皮、盖不完的章，甚至造成任何一个部门都很难独立办好一件事，都说：“自己无权，做不了事”。因此，企业和基层单位要想解决一个问题，就到处求拜。有些城市的单项建筑工程审批涉及规划、房地、农林、铁路、消防、卫生、人防、教育、城建、园林、商业、环卫等十二个部门的20个具体办事单位(处科)，从申请地号到办理施工执照，至少要盖二十多个公章。就是施工执照到手，还要办理用电、用水等10道手续、加盖10几个公章。一项建筑工程的全部审批时间，一般需要3至4个

月，慢的要一年左右。

三是机构设置强调纵向的上下对口，垂直领导，导致条块分割，使条条块块的矛盾复杂化。常常是：城市的经济发展和经济管理听命于条条指令，形成条条拍板部门所有。人为地割裂了一个城市政府部门之间、基层企业之间经济生活的必然联系。而对口的上级又一味强调自己指令的权威性，城市政府的必要权力也被条条分割掉了。

四是重行政管理机构，轻宏观研究决策和监督机构。随着政府管理职能的转变，宏观经济管理将由直接控制为主转向间接控制为主。这就要求充实和加强综合性经济管理部门和经济检查监督机构，适当合并和精简专业性管理部门。但是长期以来，在机构设置上，轻视宏观经济的调研、决策、监督机构、轻视经济战略规划，信息与预测部门。这是常常导致经济发展的失误或失策的重要因素之一。

第三、从干部制度来说，对干部管得过死，不适应新形势新任务的要求。

一是用人与管人、管人与管事脱节。在干部管理上缺乏分类与分流。现在是不论党、政、群、企的干部统统由党委及党的组织部门管理，事实上也管不了，管不好。另一方面政府、企事业单位负责一方面工作的领导，想管又无权管，用人的管不了人，管人的又不负责管事，给干部工作带来极大不便。

二是把党管干部理解为党任命干部，委派干部，忽视党在干部工作中的路线、方针、政策的领导作用，因而把复杂的干部工作简单化，缺乏科学的干部选拔、考核、升迁、任用、交流和培训制度，凭感觉、靠印象，随意性很大。

第四，从决策制度来说，缺乏民主化、科学化。缺少让人民群众直接了解并参与政府工作和重大决策的参政、议政途径和办法，广大劳动者的民主权利在国家的政治、经济、文化和其他社会生活方面未得到充分的体现，压抑了广大人民群众的积极性和创造力。在作出重大决策的过程中往往只靠少数人“闭门造车”，习惯于凭领导者个人的地位、权力和经验决策，缺乏严格的决策制度和决策程序，没有完善的决策支持系统、咨询系统、评价系统和反馈系统。致使决策工作有很大盲目性。这种状况与飞速发展的现代化建设是不相适应的。

第五、从人民代表大会制度方面来说，一是对人大常委会的性质、地位、作用认识还没完全解决，认为是安排老干部的地方；轻视权力机关的法律地位，认为人大行使职权是“走过场”。二是人大代表及人大常委会委员中，缺乏权力意识和议政能力。从一些地市对本地区人大代表构成的调查情况看，仍然存在着人数偏多（300名左右为宜），文化程度偏低（大专以上文化程度的占28.9%），年龄偏老（60岁以上占22%左右）。从一些地市人大常委会委员的组成人员看，年龄在50岁以上的，大约占89%左右；60岁以上的约占9%，具有大专文化程度的占42%。

第六、从政治协商和民主监督制度来说，政治协商和民主监督，本身是体现党领导民主的重要渠道，但目前一是对新时期人民政协的地位和作用缺乏正确认识，认为政治协商和民主监督是无事找事，多此一举。二是政治协商民主监督没有制度和立法上的保证。一些地方的区、县政协普遍反映：“政治协商是‘一厢情愿’，政协不去找协商内容就无

所可协商”。三是从政协委员构成上看，据对一些地市1986年政协委员状况调查，党员成份偏多，占46.2%，离退休及二线人员偏多，占37.39%。在政协常委中，党员大约占43.3%，50岁以上的，约占93.7%，其中60岁以上的，大约占51.9%。

第七、从社会主义法制建设方面来说，法制不健全，司法机关权威性差，存在封建主义残余。一是由于建国以后相当一段时期内对法制建设的忽视，法制还不够健全，特别是经济立法工作亟待加强，许多经济活动还无法可依。一些特大中心城市还没有立法权。二是有法不依，执法不严，有的受封建专制主义思想影响，法律观念淡薄，好耍权威，目无法，缺乏依法办事习惯，甚至个人超越法律规定之上，“以言代法”，“以权压法”。三是以党代法。邓小平同志指出：“党要管党内纪律问题，法律范围内的问题应该由国家和政府管”。但现行政治体制，往往是党组织直接执法，有的直接干预，代替司法部门独立审判工作。这就严重削弱了执法机关的权威性。

综上所述，对我国现行政治体制进行改革不仅十分必要，而且是大势所趋，势在必行。当然，从一定意义上说，政治体制改革比经济体制改革更复杂、更艰巨。特别是政治体制改革涉及到权力和利益关系的调整，势必牵动一大批人的既得利益，必然会受到来自旧体制的牵制和影响。对此，我们应当有足够的认识和准备。在改革的进程上，要有领导有步骤地推进。在改革的各个环节上，也要根据客观需求程度和条件成熟程度，来确定方位，掌握时机，以尽量减少新旧体制转换过程中的摩擦与内耗，为较平稳地进行政治体制

改革创造条件。

我们指出政治体制改革的难度，并不是被困难所吓倒，而是从反面更坚定我们搞好政治体制改革的信心和决心，只要我们真正从理论和实践的结合上认清了政治体制改革的客观必然性，我们就一定能取得预想的成果。

四、目前我国政治体制改革的涵义和重点

经济建设和经济体制改革的深入发展，必然要求进行政治体制改革。正确认识我国政治体制改革的涵义和重点，是进行政治体制改革首先碰到而且必须解决好的一个重要问题。

政治体制改革的涵义，是指改革领导体制，不是指改革政治制度。工人阶级（通过中国共产党）领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义政治制度，是中国人民前仆后继、流血牺牲换来的。尽管我们在社会主义道路上，几经曲折，但这不是社会主义制度不好，而只是还不完善。社会主义制度同资本主义制度相比，在性质上是根本不同的，它比资本主义制度具有极大的优越性。我们改革现行的政治体制，是要改善和加强党的领导，而不是要削弱或否定党的领导，是改革领导体制，而不是否定社会主义的根本制度。这一点，是我们进行政治体制改革的根本出发点。

社会基本矛盾运动的规律告诉我们，社会主义社会不是一成不变的，而是始终处于发展变化之中的。这种变化是由社会生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的矛盾运动所决定的。目前我国社会主义的实践表明，生产力与生产关系、经济基础与上层建筑之间既有相适应的一面，又有不相适应的一面。过去，我们在评估这两对矛盾时，往往强调基本适应的一面，而忽视不适应的一面，不善于从生产力发展

的内在要求上，去不断变革生产关系和上层建筑，致使我国经济体制缺乏生机和活力，政治体制权力高度集中。

我国现行政治体制是随着中华人民共和国的诞生建立起来的，它对建立社会主义经济制度和奠定我国的工业化基础曾起过积极作用。从总体上说，它同第一个五年计划期间逐步建立起来的全国集中统一的经济体制是相适应的，也就是说它是建立在以指令性计划为主的产品经济基础之上的，因此在某些方面和某种程度上说，它与社会主义有计划商品经济发展规律的要求是不相适应的。特别是随着经济体制改革的深入发展，它的弊端就日益显露出来，严重阻碍着经济体制改革的深入进行。比如，为搞活企业，我们实行了厂长负责制，但如果只赋予厂长经营决策权，生产指挥权，而不赋予干部管理权，厂长负责制就难以推行，企业就难以搞活。这就必然要求对现行的那种“管事与用人相脱节”的干部制度进行改革。再如，为搞活企业，政府将由对经济实体的直接管理变为间接管理，但如果不同时精简机构，“拆庙驱神”，这种转变也很难实现。这说明，我国现行政治体制，决不是可改可不改的问题，而是经济体制改革的迫切要求。政治体制改革同经济体制改革必须相互配合，同步进行。

我国的政治体制改革，是社会主义政治制度即人民民主专政制度的自我完善和发展，从根本上说，是为了充分发挥社会主义制度的优越性，使上层建筑适应经济基础的要求；改革的着眼点，一是要有利于我国的长治久安，二是要有利于加快社会主义建设步伐；改革的重点应是改善和加强党的领导，核心是改善党的领导。为什么这么说呢？

首先，我国现行政治体制的主要弊端是权力过分集中。

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。企业的事都要请示政府机关才能办，而无论是政府还是企业的事，都要经过党委讨论才算数。这说明，权力过分集中，主要集中于各级党组织。党的各级组织在事实上包揽了本来应由国家权力机关、行政机关、司法机关去作决定的事情。邓小平同志曾深刻指出：“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第一书记，什么事情都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导，往往因此而变成了个人领导”。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。由此可见，要解决我国现行政治体制中权力过分集中的问题，主要矛盾方面在党本身。首先解决好权力过分集中于党的各级组织的问题，就可以为解决其他方面权力集中的问题提供个好的基础。

其次，中国共产党是我们国家的执政党，是全中国人民的领导核心。执政党当然要执政，这是不能动摇的。问题是如何执政？党对人大、政府怎么实行领导？最近，邓小平同志在谈到要改变党政不分的状况时说：“我们必须坚持党的领导，这是中国的特点，不能放弃，但是党也要改善领导？有的同志担心，讲改善党的领导，解决党干预太多的问题，会不会削弱党的领导？其实，这种担心是没有必要的。事实上，党对政府工作、行政事务干涉过多，只会削弱党的领导。党组织不是权力机关和行政部门。用包揽行政事务的办法实现领导，只会使自己陷于被动地位。比如，有些属于法律范围内的事情，完全由党管就不适合，就会妨碍在全体

人民中树立法制观念。党要管党内纪律问题，法律范围的问题应该由政府管，由司法部门管。党对国家生活的领导，主要应通过马列主义的指导，党的路线、方针、政策的领导，各级党组织的保证监督作用和全体党员的模范带头作用等等去实现。这就要求我们必须进一步理顺党政关系，认真解决“以党代政”的问题，实行党政适当分开。而解决这个问题的关键还在于改善党的领导体制与领导方式和方法，进一步解决好“党必须在宪法和法律允许的范围内活动”的问题。

再次，经济上的现代化，必然相应地要求政治上的民主。所谓政治民主，实质上就是充分发挥人民群众在政治上的积极性、主动性、创造性的问题。没有政治上的民主，就难以实现经济上的现代化。从理论上讲，社会主义政治体制应能保障人民群众的民主权利。但是，在现行政治体制某些弊端的束缚下，无论公民的民主意识还是参政意识都比较薄弱。在许多方面和许多问题上，人民群众的民主权力还未得到充分行使。这里的关键问题还在于党内，首先是发扬党内民主的问题。党作为一个政治组织，党内民主生活本应比社会上更加活跃，但是长期以来，由于过分地强调“服从”，提倡“舆论一律”，使得党内缺乏民主空气。虽然党的十一届三中全会以来，党内民主日益扩大，但要真正造成既有集中，又有民主，既有纪律，又有自由，既有统一意志，又有个人心情舒畅那样一种生动活泼的局面，还须作出极大的努力。党内民主生活不健全，就不能很好地去领导和支持人民当家作主，就将直接影响到整个国家民主生活的制度化、法律化、正常化。这是一个关系到社会主义制度优越性能否充分发挥的重大原则问题。只要我们在政治体制改革中，努力

开创党内民主生活的新局面，就会以此带动全社会的民主化进程。

改善党的领导，不是说可以削弱党的领导，党的领导只能加强，不能削弱。这是研究设计任何政治改革方案时不可忘记的前提。任何企图通过政治体制改革去削弱甚至取消党的领导的设计，都是与全中国人民的根本利益和意愿相背离的，因而是行不通的。我们把改善党的领导作为对现行政治体制进行改革的重点，这既是党在国家政治生活中的重要地位和作用决定的，也是党的领导体制的现状所要求的。目前党的现行领导体制以及一些工作方式和方法，是同高度集权的经济体系和政治体制相适应的，而这与以经济建设为中心，大力发展有计划商品经济的要求是不相适应的。这种状况不仅削弱了党在社会主义现代化建设中的领导作用，而且直接影响到新时期党的总任务、总目标的实现。在社会主义革命和建设的历史进程中，我们党曾依靠自己的力量纠正了自己的失误，医治了自己的创伤，今天也一定能通过政治体制改革，改善党的领导体制，改进党的工作方法，进而把我们的党建设成为领导社会主义现代化建设的核心力量。

五、从改革政治体制入手 深化全面改革

党的十三届三中全会公报指出：“不顺价格就谈不上真正确立新经济体制的基础，但深化改革又不仅仅是一个价格改革问题，而是多方面的综合改革。”这就明确指出我们所进行的改革，从措施上说尽管有先有后，但都不是单打一、孤立进行的，而必须是有领导有秩序的相互配套的全面改革。

但是谈到改革，一些同志往往以偏概全，以局部代总体，以单项否综合。这种片面的狭隘的理解，不仅曲解了改革丰富内涵，更重要的是给改革带来了不应有的损失。

那么，应怎样正确理解中央关于深化改革是多方面的综合改革的涵义呢？首先，从改革的性质上看，是要改革那些与生产力、经济基础不相适应的生产关系和上层建筑。因此，改革不仅涉及到经济改革，还涉及到政治改革，以及科技、教育、文化体制等一系列改革内容。就经济体制改革而言，也不仅仅是物价、工资改革，而是涉及到生产、流通、分配、消费各个经济领域、经济环节的改革。其次，从改革的特点上看，是建设有中国特色社会主义的应有之义和最重要的内容。因此我们所进行的改革，只能是具有中国特色的改革，即必须在中国共产党的领导下，按照党中央关于改革的路线、方针和政策，有领导、有组织、有计划、有步骤地进行，而不是盲从的、自发的、无政府的。再次，从改革的重

点上看，每个时期都将突出侧重在一两项或几项工作上，而每几项工作的推进都不是单打一的，而必须是瞻前顾后，左顾右看、协调推进、配套进行。总之，进行多方面的综合的配套改革，既是改革性质特点决定的，又是深化改革的必要前提条件。

当前，深化综合改革的内容是多方面的，是十分丰富的。在诸项改革工作中，必须首先从政治体制改革入手，这是深化全面改革的先决条件。这是因为，第一，政治民主化是深化改革的首要前提。要全面深化改革，首先要对已经进行的改革作出客观评价，把预计出台的改革措施将带来的积极作用和消极影响实事求是地告诉人民，让亿万人民共同参与论证，评议得失，然后指出克服消极因素，把改革深入推进的办法。这就需要创造一种透明度更高的议论改革的政治环境。而要做到这一点，就必须进一步扩大和发扬社会主义民主，健全社会主义法制。第二，消除权力商品化和腐败现象，是深化改革的重要保证。社会主义的中国，是在半殖民地半封建社会的废墟上建立起来的，必然带有一定封建主义色彩和痕迹。工作效率不高，人浮于事，搞关系，走后门，以权谋私，假公济私，勒卡索要等各种落后和腐败现象还相当严重。在这种情况下，人们对于政治权力往往看得重于经济活动。如不从政治体制改革入手，消除权力商品化的弊端，建立起高效、廉洁的政府机关，经济等其他方面的改革就要受到来自行政权力机关的阻力，一些人就会为保住既得的权力和利益，干扰全面改革的正常进行。前一段有人认为，一个地区经济建设上不去，经济体制改革深入不下去，是由于抓政治体制改革分散了精力造成的，这是一种特大的

误解。我国改革从起步的顺序上看，是自下而上，自农村而城市的。这是由我国当时的历史客观条件所决定的。但这并不能降低甚至否认政治体制改革在全面改革中的重要地位和作用。纵观十年改革我们可以看到，为什么有些改革难以深入？为什么改革的阻力那么大？恐怕无不与政治体制改革不深入有关。因为经济体制改革涉及到的一个实质性的问题是管理权力的再调整，经济利益的再分配，必然要触动每个阶层、每个公民的利益，而这又直接牵涉到政治体制本身。只有首先从改革政治体制入手，使政治体制改革与经济体制改革相适应，才能推进全面改革向更深更高层次发展。

对现行政治体制的某些方面进行改革，是经济建设和经济体制改革深入发展的必然要求，是深化改革的一项十分重要的内容。正如邓小平同志指出的：“重要的是政治体制不适应经济体制改革的要求。所以不搞政治体制改革就不能保障经济体制改革的成果，不能使经济体制改革继续前进。”党的十二届六中全会提出的社会主义现代化建设的总体布局，在指明了社会主义精神文明建设的战略地位的同时，也指明了政治体制改革在社会主义现代化建设中的战略地位，这就是要以经济建设为中心，与经济体制改革、精神文明建设相互配合、相互促进。因此，从总体上说，对现行政治体制进行改革，是以经济建设为中心、坚定不移地进行经济体制改革和精神文明建设的客观要求。

目前，经济体制改革的内容是多方面的，但主要是从增强企业活力、发挥市场作用、转变政府职能、搞活城区这几个方面展开的。其中无论哪一方面要想深化改革，都必然触及到现行政治体制。一是企业厂长负责制实行，经营者的

作用进一步突出了，但目前企业党组织的职能、机构还没作相应的转变和调整。企业党组织的职能、机构不进行相应的转变和调整，《三个条例》就难以贯彻落实，厂长负责制就不能得到保证，搞活企业就会受到来自领导体制上的阻碍。这一点可以说是当前从政治体制改革角度去深化改革的最基本、最现实的出发点和着眼点。二是随着企业作为相对独立的商品生产者和经营者地位的确立，各主管局必须从对企业的直接管理为主转向间接管理为主。这就必然要求各行业管理局改变现行领导体制，实行行政首长负责制，必然要求对企业主管局的党组织及机构设置作相应调整，以增强行政领导的责任心，提高工作效率。三是随着政府职能的进一步转变，必然要求强化经济协调、综合调研、咨询指导、提供信息等方面的宏观管理及服务职能，淡化主管局的“漏斗”作用。为此，必须对现行政府机构进行必要的调整。

我国现行政治体制，主要是领导体制，几经变化，履行了不同时期领导和组织经济社会发展的职能，保证了党的路线、方针、政策的贯彻落实。现行政治体制与经济社会发展的要求，总起来说，有相适应的一面，也有不相适应的一面。从党政分开的角度看，一些地方党组织的领导职能还没有得到充分发挥。一方面，许多权力过分集中，降低了自己的工作层次，混淆了党与政（即政权机关，包括人大、政府、各司法机关等）的原则区别。另一方面，思想政治工作、党的自身建设等方面还比较薄弱，“党要管党”的问题并没有完全得到解决。从党政机构设置上看，目前仍然是按照直接管理企业的体制来设置的。机构问题不仅表现在纵向的层次过多、横向的部门林立、要求上下对口等问题上，而且

还表现为：咨询、研究、综合、协调部门少，力量弱，而行使直接管理权限的部门多，力量强。即使从每个部门内部的机构看，也是如此。一些行政管理部门，把自己看成是经济活动的主体，把企业看成是附属物，还没有从包揽一切的状况下解脱出来。一些地方党的机构设置既在党政关系上存在着党政不分、职能不清、相互交叉、相互扯皮、效率不高等问题，又在组织形式上存在着上下层次不清的问题。从干部制度的现状看，缺少活力、难以流动的干部制度，造成干部队伍素质不高，难以适应新形势新任务的要求。总之，不对现行政治体制进行改革，我们的领导体制很难有生机和活力。

党政分开，是政治体制改革的重要内容，实行党政分开，必然要求党的基层组织关系实行属地化。改变目前企业等基层党组织按行政隶属关系管理体制，把企业党组织按地域隶属关系分别划归所在地党委管理，即所谓党组织关系属地化。基层党组织关系实行属地化，是按照党规党法建立正常的组织形式、工作秩序和领导方式的客观要求。就一个城市的范围来说，按属地化原则要求，工厂、学校等基层党组织关系应分别划归市委或区委、街道党委管理。

按属地化原则改变基层企事业党组织的隶属关系，是符合中国共产党的章程的。我们过去在党政关系方面的弊端之一是，认为党的各级组织都是有领导本地区本部门本单位全部工作的职能。其实按照党章规定，党的中央、地方和基层组织的职能是不同的。党章明确规定：“党的地区委员会和相当于地区委员会的组织，是党的省、自治区委员会在几个县、自治县、市范围内派出的代表机关。它根据省、自治区

委员会的授权，领导本地区的工作。”工厂、商店、学校、机关、街道……和其他基层单位，都应成立党的基层组织，“党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒。”党章的这些规定说明，党的地区委员会完全有责任领导本地区党的工作，而党的各基层组织也完全应该置于所在地区党委的领导下。这种领导关系的确立比之把基层党组织关系隶属政府各局党委管理更合理。

按属地化原则改变基层企事业党组织的隶属关系，是贯彻《三个条例》、改革企业领导体制的要求。贯彻《三个条例》，必然要求改变目前企业党组织的职能、机构。而随着企业党组织职能的转变、机构的调整，必然要求改变目前企业党组织按行政隶属关系实行条条管理的体制，对企业党组织隶属关系实行块块管理体制。党章中明确规定：“中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织或其他非党组织的领导机关中成立党组”，并且规定，需要成立党委的部门，“由中央另行规定”。这说明，从长远的观点看问题，把一些企事业单位的党组织隶属关系从政府各局党委转到各地方党委，进而变各局党委为局党组，是顺理成章的事，是十分必要的。这也是淡化主管局对企业直接管理职能，强化企业主管局的行业管理职能的必然要求。

基层企事业单位党的组织逐步实行属地化，一是有利于基层党组织设置向非专职方面转化、有利于党的工作向社会化方面转化，为精简基层企事业单位党的专职机构和专职人员创造条件。二是有利于避免再出现过多的党干预行政事务和生产管理的现象，有利于贯彻国营工业企业的《三个条例》。三是有利于密切党的工作人员同群众的联系，加强党

的思想工作、群众工作。四是有利于发挥地区党的委员会的作用和基层社会组织的作用。

当然，按照属地化原则改变企业党组织的隶属关系也会遇到一些新问题：一是干部问题。即企事业单位党组织的负责人由谁来考核、选拔和任免，是由现有主管局还是由地区党委管理。二是习惯势力问题。过去党政合一统管，现在党政分开，条块分管，开始会感到不适应。三是心理承受能力问题。特别是一些党组织关系划归区委或街道党委的企事业单位，有的会产生“降格了”、“掉价了”的想法。有的区会认为只给党组织管理权，不给干部和行政管理权，不好管。有的局会认为企业党组织关系分离出去后，抓手少了，权力小了。四是市、区、街道三级党组织都有个适应的过程。比如，内部职能有待转变，机构有待理顺，人员素质有待提高，工作方式有待改进，等等。面对上述可能出现的思想和实际问题，首先应做好宣传教育工作和组织安排工作；其次应有计划、有步骤地搞好试点，分期分批地推进；再次应注意针对出现的新情况、新问题，及时总结经验，改进完善。总之，改革的问题，只有通过深化改革去解决。不能因为矛盾、有困难，就畏缩不前甚至走回头路。

六、实行党政分开是加强和改善党的领导的关键

党的领导是坚持四项基本原则的核心。要坚持四项基本原则，必须坚持和加强党的领导。加强党的领导，必须改善党的领导。那么，改善党的领导从何入手呢？邓小平同志在《建设有中国特色的社会主义》一书中指出：“党政分开，我们从十一届三中全会开始就提出了这个问题。”他认为，“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。这是关键。”（《建设有中国特色的社会主义》增订本第140页）这就是说，加强和改善党的领导关键在实行党政分开。

只有实行党政分开，才能消除影响党的领导的主要弊端。我们知道，现行党的领导体制中的主要弊端就是党政不分、以党代政。这种弊端的产生是有一定的历史根源的。从革命战争时期起，我们党就形成了一元化领导的传统。当时党的中心任务是从事革命战争，实行一元化的领导方法很有必要。生产资料所有制的社会主义改造基本完成以后，党的中心任务是发展社会生产力，问题比战争年代要复杂得多，什么事情都要党来指示、决定和安排，就会使党逐步陷入同群众对立的位置。但是，长期以来我们对这个问题并没有引起足够的重视，至今，党的领导体制中权力过分集中的问题并没有得到解决。邓小平同志1980年8月在中央政治局扩大会议上说：“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，什么事都要第一书记挂帅、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。”其主要表现：一是各级党委直接行使各级行政机关、权力机关的部分职能，往往在不通过法律程序的情况下干预政权机关工作。二是各级地方党委大都设立了与政府部门重叠的“对口部”，与同级国家机关并行指挥政府各部门工作，甚至越过政府主管部门直接指挥行政工作。三是各级党委的组织部门和某些“对口部”直接管理各级国家机关的干部任免。其结果是，加强党的领导，变成了党去包办一切、干预一切；实行一元化领导，变成了党政不分，以党代政。党的权力过分集中，必然造成官僚主义，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。这个问题，现在再也不能不解决了。

实行党政分开，就是说，应在坚持党的领导的前提下，改善和加强党对国家政权的领导，使国家政权机关具有充分的活力，形成适应社会主义建设事业需要的，能积极主动、独立负责、协调一致地发挥作用的工作系统。党的十三大报告指出：“在新的形势下，只有改善党的领导制度、领导方式和领导作风，才能加强党的领导作用。近几年来，我们在改善党的领导方面做了不少工作，取得了一定成效，但长期形成的党政不分、以党代政问题还没有从根本上解决。这个问题不解决，党的领导无法真正加强，其他改革措施也难以顺利实施。因此，政治体制改革的关键首先是党政分开。”但是必须看到，一些同志对党政分开的认识并不那么一致。

有的同志提出，“党政分开”与“党政分工”没有什么区别，只是提法问题。有的认为，在我国一党执政的条件下，党和政是分不开的，只要把党和政的分工再明确一些就可以了，不宜再采用“党政分开”的提法，提“党政分工”就足以说明问题了。

我认为，“党政分开”提法，比之我们以前通常用的“党政分工”更准确、更科学。二者的区别决不简单是个提法问题，而是有着不同含义和质的区别的。

首先，党政不分和以党代政是党和国家领导体制上的主要弊端之一。“党政分开”和“党政分工”，在一定意义上说，都是针对长期存在的党政不分、以党代政问题提出的。但“党政分工”的提法容易使人产生误解：似乎党与政没有什么根本区别，同一件事，党干可以，政府干也可以，只是两家不要都去干，分一下工就可以了；即使分工，也往往被理解为党委内部主持党务工作和主持国家机关工作的领导人之间的分工负责。我们党多年以前就提出过“党政分工”，为什么现在仍然存在党政不分的问题？原因固然很多，但与此这个口号内涵的不确定性有关系。而“党政分开”的提法比较明确。它表明：党是党，政是政，党起党的作用，政起政的作用，二者不可混淆，不可互代和更替，易于理解，容易把握，不易混淆。

其次，在社会政治生活中，政党的作用和活动方式不同于国家机关的。“党政分开”，鲜明地体现出党和政在领导体制、组织原则、组织形式、工作任务、工作方式和方法等方面诸多的不同。“党政分开”的基本含义是，划清党、政府、人大的职能，理顺三者之间的关系并使之制度化，做

到各司其职，增强活力。按照这种理解，就是要把党和国家政权从性质、职能上，全面准确地区别开来。“党政分开”标志着党和国家领导体制的重大转变，而“党政分工”不能说明这种历史性的转变。因为如果不从领导体制上把党和政权机关的性质职能彻底分开，只是局限于在党政之间具体调节工作量的大小多少，那么党政不分、以党代政的弊端是难以克服的。

再次，“党政分开”的根本指导原则是改善党的领导，坚持和加强党的领导，而绝不会削弱，更不会放弃党的领导。中国共产党作为我们国家的执政党，是我国社会主义事业的领导核心。党是政治组织，不是权力组织，也不是行政组织和生产组织。党在新时期的中心任务是领导全国人民进行社会主义现代化建设，但党组织对经济活动和工作不实行具体管理。党的领导主要是政治、思想领导。提出“党政分开”，有利于改善党的领导，加强党的自身建设，使党的组织避免行政化、权力化、官僚化；有利于使各种机构充满生机和活力，提高工作效率；有利于克服官僚主义，调动基层和人民的积极性；有利于建设社会主义法制和社会主义民主政治。从我们党执政以来，曾发生过削弱党的领导的现象，但不是由于“党政分开”，而是由于党政不分。一些地方党的组织事无巨细，管了一些不该管、管不了、管不好的事，客观上降低了党的威信，削弱了党的职能。只要我们对这类现象和问题认真反思，是不难得出正确的结论的。邓小平同志说得好：“我们坚持党的领导，问题是善不善于领导。党要善于领导，不能干预太多，应该从中央开始。这样提不会削弱党的领导。干预太多，搞不好倒会削弱党的领导。”

第四，“党政分开”不是一朝一夕所能完成的，需要有个渐进的发展过程，人们对它的认识也要有个过程。理论是实践的前导。如果我们不首先从理论上坚定“党政分开”提法的科学性，那么在实践中实行党政分开就无从谈起。

总之，“党政分开”关系到党和国家领导体制的改革，关系到国家的长治久安。只有把党和国家政权组织的不同职能用法律的形式明确下来，才能使党的领导作用更加有效地发挥出来。

实行党政分开，首先要明确党在国家政治生活中担负的职能和责任。中国共产党作为全国的执政党，当然要对全国实行全面领导。这一点是丝毫不能动摇的。但这种领导并不意味着党员高于一切群众、书记高于一切干部、党组织高于一切组织，也不意味着党委可以包揽一切、干预一切。党不是生产组织、经济组织、行政组织、权力组织，而是社会政治组织。党的领导主要是政治、思想方面的领导。党要提出正确的路线、方针、政策，按法律规定的程序使之变成国家的法律、法令、法规，通过政权机关实现自己的主张。党与政权机关的性质不同、职能不同，工作方式方法也不同。党应干党的事，政应干政的事。党不能越过国家政权机关直接管理社会生活。党的工作的核心，是支持和领导人民当家做主。这是我们实行党政分开的基本出发点。

实行党政分开，最重要的是解决“以党治国”的问题。首先，要正确划分党同政府、经济组织、群众团体等之间的职权范围。“凡属政府职权范围内的工作，都由国务院和地方政府讨论、决定和发布文件，不再由党中央和地方各级党委发指示、作决定”。其次，要按照企业三个《条例》的要

求，改革企业领导体制，变党委领导下的厂长负责制为厂长负责制。厂长在企业处于中心地位，起中心作用，对企业的物质文明和精神文明建设全面负责。再次，要逐步撤消党委部门设的管理政府工作的“对口部”，不再设不在政府工作又分管政府工作的与政府工作相交叉的专职书记和常委。第四，要改变党的工作系统的工作程序、方式和方法。从党政不分、以党代政，逐步转到按照党的职能要求开展工作上来；把工作重点进一步从对行政业务部门的领导转到对党委部门，特别是对区、县委的领导上来；从对经济工作的具体领导转到对经济工作的重大方针政策的研究决策上来；把主要精力进一步从行政事务中解脱出来，转到加强政治思想领导，抓好党的自身建设和精神文明建设上来；从就事论事的部署工作转到加强综合调研，改善宏观指导上来。

党政分开，党的领导只能得到改善和加强，不会削弱。邓小平同志指出：“党政分开，我们从十一届三中全会开始就提出了这个问题。我们坚持党的领导，问题是善不善于领导。……这样提不会削弱党的领导。”实行党政分开以后，各级党组织就可以把大量日常行政业务工作，尽可能交给政府、业务部门承担，可以拿出主要精力研究国家的大政方针和决定重要干部的使用，可以腾出主要时间来做思想政治工作，做人的工作，做群众工作。总之，党管党的事，党的领导只能加强。我们一定要在党内逐步树立起这样一种观念：党政不分只能削弱党的领导，党政分开，才能加强党的领导。

七、加强和改善地方党委 对经济工作的领导

党政分开以后，如何加强和改善对经济工作的领导，这是各级地方党委普遍面临的一个亟待解决的重要课题。从理论和实践的結合上进一步探索这个问题，对于发挥地方党委的政治领导作用有着十分重要的现实意义。

党的十三大以来，各级地方党委按照党政分开的要求，在发挥地方党委的核心领导作用方面进行了不懈的努力。党的领导不断得到改善，党的政治领导作用有所加强，更好地发挥了驾驭矛盾、总揽全局、协调各方的作用，为我们进一步研究并探索如何适应党政分开的新形势，改善和加强地方党委对经济工作的领导问题，提供了有益的经验，创造了良好的前提条件。

（一）正确认识地方党委在经济工作上的主要领导职责

明确地方党委在经济工作上的主要职责，是加强和改善地方党委对经济工作领导的关键。长期以来，党政不分，以党代政的状况所以能够存在并延续至今，一个重要原因是没有从职能上划清党政关系。近年来，特别是党的十三大以来，虽然一些地方在党政分开上作了不少工作，但由于对党的性质、职能缺乏全面深刻的理解，仍然是下分上不分；名分实不分；会上分会下不分；嘴上分行动不分。必须看到，党政分开不是一句简单的口号，其中包含着极其深刻

的涵义和丰富的内容。党政分开的关键是职能分开。党政职能不分开，集中的权力就无法放开，对口的机构就难以拆开，工作层次就难以拉开。因此，解决地方党委对经济工作的领导的首要前提，是明确地方党委在经济工作上的主要领导职责。

地方党委的经济工作领导职责，从总体上说，是受党在国家政治、经济生活等各方面的领导职能影响和制约的。党的十三大在对党的领导涵义作了质的规定性的概括以后，明确提出并规范了地方党委的领导职能，即在执行中央路线和保证全国政令统一的前提下，对本地区的工作实行政治领导。这种政治领导职责主要表现在五个方面：①贯彻执行中央和上级党组织的指示；②保证国务院和上级政府指示在本地区的实施；③对地方性的重大问题提出决策；④向地方政权机关推荐重要干部；⑤协调本地区各种组织的活动。各级地方党委真正担负起上述五项职责，就能使自己处于本地区的领导核心地位，就能起到驾驭矛盾、总揽全局、协调各方的作用。当然，我们强调加强地方党委的领导核心作用，决不是要重新回到党政不分，以党代政，“一元化”、“一把抓”的老路上去，而是要按照党政分开的新要求，进一步明确地方党委在地方人大、政府、政协、司法机关、群众团体等各种组织中的历史方位和使命，以便更好地担负起一个地方的全面领导职责。

从实行党政分开以来的实践看，在理论上明确地方党委的职能是一回事，在实践上全面准确地履行它则是另一回事。后者较之前者难度更大，更复杂。由于党的工作重点转到以经济建设为中心的轨道已整整十年，对于党政分开以

后，地方党委还要不要对经济工作实行领导的问题，大多数同志的认识是明确的、肯定的。但也确有少数同志把党政分开误认为是“党委管政治，政府管经济”，“党委只要管好党，其他就不要管了”。这实质上是把党政分开与加强党对经济工作的领导对立起来了。应当明确，党的领导是政治领导，但绝不意味着仅仅是领导政治工作，实行党政分开，不是要放弃党对经济工作的领导，恰恰相反，是要通过改善进而加强党对这方面工作的领导，使党的领导更能适应和促进现代化经济建设的发展。因此，在党政分开的过程中，我们一方面，要改变过去那种党对经济工作的领导过分集权，事无巨细，不分层次，一揽子抓的状况，放手支持地方政府独立负责地行使自己的职权；另一方面，又要注意防止和克服当前出现的那种对党政分开作简单化理解的倾向，不断探索适应党政分开的新形势，改善地方党委对经济工作领导的新路子。

经济建设是全党的中心工作，政府要抓，党委也要抓，而且一定要抓好，抓出成效来。这里关键的前提问题是抓什么？按照党的十三大确定的地方党委的职责及中央有关精神，地方党委对本地区的经济建设应着重抓好以下几方面工作：一是研究确定本地区经济、社会发展战略和建设目标，讨论发展计划；二是依据中央和上级指示精神，结合本地实际情况，研究确定经济建设和经济改革的重大决策；三是研究解决关系本地区经济工作全局的政策性、倾向性、突发性的问题；四是抓好经济工作中的思想政治工作；五是抓好经济管理干部的推荐、培训和提高。上述职责可划分为三个层次：一是党委研究提出并直接组织各方面贯彻实施的工作；

二是党委研究提出然后由政府或其他有关方面具体化并组织实施的工作；三是政府或其它有关方面提出，经党委审议，然后由各方面各部门实施；党委协调、检查、监督的工作。必须指出，明确上述五项任务，仅仅是为地方党委行使经济工作的领导职责指明了方向和提供了思路。各地方党委认识能力不同，人员结构不同，整体功能发挥不同，对经济工作的领导水平也必然不同。但是，只要各地各级地方党委注意从本地实际出发，把大的原则和主要职能进一步深化、细化、具体化，并在程序化、制度化方面下功夫，对经济工作的领导职能就一定会得到改善和加强。

（二）建立健全地方党委经济决策的方式程序

领导者的行为如果用一句话来概括，那就是决策。因此，明确了地方党委在经济工作上的主要职责，并不意味着对经济工作的领导问题就完全解决了。要履行这些职责，还必须解决决策的方式、方法与途径问题，否则就是一句空话。

地方党委对经济工作的决策方式，取决于党对国家行政事务的领导方式。党同国家机关、人民团体和其他社会组织之间，不存在组织上的上下隶属关系，也不存在思想上的强制服从关系，而是政治领导关系。因此，党要实现领导，就不能靠行政命令和发号施令，而主要应靠自己路线、方针、政策的正确，靠各级党组织强有力的政治核心作用和党员的先锋模范作用。党的十三大在规范了地方党委的政治领导职能的基础上，明确提出了政治领导的方式。这就是：“使党的主张经过法定程序变成国家意志，通过党组织的活动和党

员的模范作用带动广大人民群众，实现党的路线、方针、政策。”按照这种领导方式，地方党委在经济工作中，就不应使自己处于行政工作第一线上，成为矛盾的一个方面甚至处在矛盾的焦点上，而要善于把自己在经济建设上的主张，变为国家意志，支持国家政权、行政机关按照党的意图独立负责地工作；就不应使自己处在直接执政者的地位上，而应在重大的、长远的、根本的、具有全局意义的问题上加强研讨，作出决策，使自己保持一种超脱的地位，以便更好地行使监督职能，有效地防止和克服官僚主义。这就要求我们在领导方式、决策方式上努力实现三个转变，即从事无巨细一把抓转变为总揽全局抓大事；从集权一身全拍板转变为把关定向抓政策；从事必躬亲直接干转变为协调监督作保证。

那么，怎样才能把地方党委对经济工作的领导职责落到实处呢？这里起码要首先解决好以下四个问题：

第一，经济建设和经济工作方面的信息从哪来？

要领导就要有发言权。要取得经济工作的发言权，就必须了解经济工作的情况，就要占有一定经济建设方面的情报信息量。由于各地方党委工作部门不直接从事经济管理工作，“不在其位，不谋其政”，这就给地方党委了解经济工作情况带来了一定难度。为此，必须建立一定的获得经济信息的工作方式和程序：一是地方政府党组应定期把经济建设和经济工作方面的情况综合汇总，然后，向地方党委汇报并报告工作情况；二是主持政府工作的地方党委副书记和分管政府工作的党委，要将在实际经济工作中遇到的一些关系全局和群众切身利益的政策性、倾向性、突发性的问题，主动

地经常地与市委其他领导同志沟通情况，通报工作；三是政府各经济主管部门和经济杠杆部门，在将本战线的工作情况报告和请示报告主送政府的同时，对于那些涉及地方全局性情况的材料和请示件，应抄报市委或市委有关领导同志；四是对地方党委全委会向本地区内各部门、各单位直接提出的任务和要求，如贯彻中央全会精神，落实治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革的决策，等等，各部门、各单位有责任按要求将贯彻落实情况直接向地方党委报告；五是地方党委直属企事业党组织，要按组织原则，将本单位经济工作情况，主动向地方党委汇报；六是市委各部门要经常深入经济战线的实际，调查了解经济工作中出现的新情况、新问题，调查了解人们在经济生活中反映出的思想动向，并将情况及时向市委领导汇报；七是党委办公厅（室）分管综合、信息的主任和党委政策研究室分管经济政策研究的主任可根据需要列席地方政府办公会议，直接听取经济工作情况，疏通并建立起上述几个方面经济信息渠道，我们就有可能改变党政分开后出现的对经济情况了解少、底数小的状况，为研究并作出重大经济决策提供一个良好的经济环境和前提。

第二，经济建设的重大课题谁提出？

地方党委的政治领导，主要是通过对重大问题的决策来实现的。在经济建设方面，主要是研究确定关系全局的一些重大课题。要确定问题，前提是提出问题。那么经济建设的重大课题谁提出呢？主要来自两个方面：一是由地方人大、政府及其他有关方面在充分准备的基础上提出；二是由地方党委统一组织力量，在搞好调查研究的基础上提出。作为政府方面提出的问题主要应包括地方政府党组在保证国务院和

上级政府指示实施的过程中遇到的并且需要地方党委协调解决的问题；本地区经济、社会发展战略和建设目标、发展计划方面的问题，等等。作为地方党委方面提出的问题，主要是地方党委在总揽全局的过程中，发现的带有政策性、倾向性、突发性的经济建设与经济改革中的问题；关系群众切身利益的带有普遍性的经济生活中的问题；经济建设中的思想政治工作问题；为推进经济建设和经济体制改革需要解决的政治体制改革课题；等等。

第三，经济课题提出后谁论证？

论证，是科学决策程序中的关键一环，没有广泛的协商，科学的论证，就无法把调查研究与民主决策紧密地联结起来，决策程序就会中断。那么经济工作中的重大课题提出后谁论证呢？按照在位谋政、各负其责的原则，主要应发挥分管书记、常委及其所分管职能部门的作用。经济工作重大问题提出后，按工作性质，职能分工，分别由各分管书记、常委负责，由主管部门牵头进行论证。从党委工作部门来说，有些重大课题可交由党委政策研究部门来组织论证。论证过程中，要组织各种座谈会、研讨会，广泛听取各方面人士的意见。经过论证的课题，如有可能，最好提出两种以上可行性意见或方案，供决策选择或参考。

第四，论证过的课题如何决策？

决策，是科学决策程序中的终端行为。决策不是对所提交课题的简单表决，而是更高层次上的协商论证，是一种再论证过程。党委全委会或常委会在对经济工作课题决策过程中，至少要掌握这样几点：一是要将经过调查论证后拟提交地方党委决策的经济工作问题，提前通知党委委员或常委成

员，以便大家对拟讨论问题有所了解；二是各位党委常委或委员同志接到通知后，要把议题所涉及的科学领域、全局工作和分管战线或单位工作有机结合起来，做好发言准备；三是根据提交决策问题的性质，按照权限，分别提请地方党委的全委会或常委会进行决策；四是党内决策，要严格按党的民主集中制原则进行。

地方党委如何对经济工作进行决策，是党政分开后面面临的一个十分复杂的问题，上述只是从四个方面提出了一些思路，更深刻、更有效率的决策方式和程序，将随着经济、政治体制改革的深入而不断得到补充、发展、深化和完善。

（三）改善地方党委对经济工作的组织领导形式

内容决定形式，形式服从内容。一定的工作内容总要有-定的组织形式与之相适应。随着地方党委对经济工作领导方式和活动方式的转变，党的组织形式和工作机构也都必须调整。

为了适应党政分开后出现的新形势，党的十三大对党的组织形式和工作机构提出了五项重大改革措施：一是改善党委常委会结构。今后，各级党委不再设立不在政府任职，又分管政府工作的专职书记、常委。二是精简党委办事机构。撤销与政府机构重叠对口的部门，把他们现在管理的行政事务转由政府有关部门管理。三是改革政府各部门的党组建制。政府各部门现有的党组各自向批准它成立的党委负责，不利于政府工作的统一和效能，要逐步撤销。四是理顺党的纪律检查委员会的职能。今后，纪律检查委员会不再处理法

纪和政纪案件，主要是集中力量管好党纪，协助党委管好党风。五是改革基层企事业党组织的隶属关系。现在由上级行政管理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。党中央在政治体制改革方面提出的这些重大决策，为顺利推行党政分开创造了极为有利的条件。

但同时也必须看到，随着全面改革的深化，一些地方党委在经济工作领导上，存在着的问题日益暴露出来，有的甚至显得不适应。这里，除了对经济工作领导上的职责不明，经济信息渠道不顺畅，领导方式和程序不健全等问题外，重要原因之一是组织领导的形式还不完全适应对经济工作领导的需要。这主要表现为：一是党的工作重点已转移到经济建设上来，但目前一些地方党委班子成员构成却没有随之改变，直接分管经济工作的人员在班子中的比例没有相应地增加；二是由于多数领导成员不直接从事经济工作，在经济决策上显得不够有力；三是地方党的代表大会、党的全委会的作用发挥得不够充分，这也是影响地方党委对经济工作领导的重要因素。

党作为政治组织，在它的内部有两种地位作用不同的机关：一种是选举产生的党的各级委员会，一种是非经选举产生的党委各部门，经选举产生的党的各级委员会是党的领导机关，而非经选举产生的党委各部门是党的办事机关。但是，在现实生活中，党的委员会发挥作用不够，有些党的工作部门却常常以党委名义处理问题。这种现象是违背党的组织原则的，必须进行改革。

为了切实改善和加强地方党委对经济工作的领导，有必要按照党政分开的思路，从有利于建立社会主义商品经济新

秩序的要求出发，对党的组织领导形式进行如下改革：

第一，改善地方党委常委领导班子结构，适当增加分管经济工作的领导同志。党的十三大提出：“今后，各级党委不再设立不在政府任职但又分管政府工作的专职书记、常委。”这无疑是正确的。但同时必须看到，分管政府工作的专职书记、常委取消后，职能理顺了，但对经济工作的领导力量客观上却减少了。如能适当地把分管经济工作的领导同志或重要经济部门的领导同志充实到党委班子中来，就会使减少了的领导力量充实加强起来。这是强化地方党委对经济工作领导的重要措施。在党委领导班子中适当充实一些在政府部门任职又分管经济工作的同志，与不设立不在政府任职又分管政府工作的专职书记、常委并不矛盾，完全符合党政分开的精神。这比通过成立地方党委经济工作领导小组的办法好得多。有利于党政按各自职能办事，各行其事，各负其责；这比让分管经济工作的领导同志列席常委会，以补充因班子中经济工作负责同志比例少而带来的先天不足的办法也好得多。因为列席不是出席，只有听会权，没有表决权，必须经会议主持者同意才有发言权。这也不是科学的从根本上解决问题的途径。总之，把分管经济工作的领导同志适当地充实到党委常委班子中来，是加强地方党委对经济工作领导的有效途径之一和组织保证。

第二，进一步发挥地方党委全委会在经济工作上的决策作用。地方党委全体委员会议是地方党代表大会闭幕期间地方党的领导机关。它负有审议并监督地方党委常委会的工作，对党委常委会提出的关于地方全局性的经济、科技、社会发展等方面的决策性意见作出决策的重要职权。当前，可

从以下两点进一步强化其在经济工作上的决策职责。

1、成立由党的地方委员会委员组成的各种专门委员会和研讨小组，以广泛吸收党委成员参加对实际工作的领导，特别是发挥他们在经济工作中的领导作用。比如，地方党委委员、候补委员可根据岗位和业务专长适当地分工，组成经济发展与经济体制改革、政治发展与政治体制改革、社会政治法律与科学文化教育、党的建设及思想政治工作等委员会或领导小组、研讨小组。其中经济发展与经济体制改革委员会或研讨小组就可以成为地方党委在经济决策上的强有力的参谋和助手。各个委员会主任或研讨小组组长，可由党委常委或身为党委成员的人大、政府领导同志担任，各组成员由组长提名，全委会或常委会批准。各委员会或小组可实行例会制，或每季每月，或每周开一次，研究最重要、最迫切的问题并指导党委相应部门工作。地方党委的相应职能部门，应主动为各委员会或工作小组服务。

2、增加地方党委全委会会议的次数。现在各级地方党委全体委员会议一般每年开一至两次，许多重大决策权都由地方党委常委会代行使。可考虑把地方党委全委会会议的次数改为每年四次，并且用季度例会的形式把它规范化。每年第一季度的党委全委会总结部署全年工作，其他每季一次的全委会，在充分调查研究和有准备的基础上，围绕一、两个主要问题，发表党内民主，集中委员智慧，进行民主决策。以增强党委委员的参政议政意识和责任意识，更好地行使党赋予的职权。

第三，试行党的地方代表大会常任制。在和平条件下，在改革和建设的新时期，五年一次的党代会，很难发挥它作

为地方党委的领导机关作用。地方党代表大会可试行常任制。其中，中心城市党委可先行一步。中心城市的党代表们工作、生活在一个城市区域内，相对集中，交通便利，易于召集。在每届任期内如认为确实有必要的话，即可召开会议，听取审议地方党委的工作报告，并就一些特别重大的经济、社会发展问题以及经济、政治体制改革问题，进行民主表决。

第四，注意发挥党代表在社会经济生活中的参政议政作用。要改变“党代会精神一次管五年，党代表作用五年起一次”的状况。可建立一定的组织形式，使党代表也象人民代表那样，享有一种经常性的政治待遇。党代表的活动范围可主要限制在党内，使他们成为党的主张的宣传员、党的建设的监督员，党组织的信息员，党纪执行情况的检查员，成为党联系群众的纽带和桥梁。

加强和改善地方党委对经济工作的领导，是强化地方党委政治领导职责的迫切需要，是建立社会主义商品经济新秩序的客观要求。它既是个大题目，又是个新课题。从理论和实践的结合上解决好这个课题，不是一件简单的、轻而易举的事，必须付出极大的努力。各级地方党委只要坚持以马克思主义为指导，以党建学说、政治学、领导科学、经济发展与经济改革学等科学为理论基础，以发展社会生产力为标准，勇于实践，大胆创新，就一定能担负起对经济工作的领导职责。

八、在改革中加强党的领导 发挥政治优势

加强党的领导，这是我们的政治优势。过去，我们依靠这个政治优势，战胜了许多比现在严重得多的困难。现在，我们必须继续充分发挥这个政治优势，把全党和全国人民的注意力引导到改革和建设中来，为实现党在各个时期的中心任务而努力。

党的十三届三中全会报告指出：“治理环境，整顿秩序，深化改革，任务十分艰巨。全党必须统一思想，统一行动。党的领导作用、核心作用和保证监督作用必须切实加强。”加强党的领导，是全面深化改革的新要求。

第一，适应改革的新要求，充分发挥党的领导作用。当前，我们党面临着改革开放的新形势、新环境、新条件，都要求我们把党的建设提到一个新的、更高的水平。在长期的革命和建设中，我们能够克服一个又一个困难，夺取一个又一个胜利，最重要的一条就是靠党的领导。当前，改革和建设，同样要靠党的领导。值得注意的是，一些同志由于对党的领导缺乏足够的认识，错误的认为，“搞革命靠党的领导，搞建设搞改革，靠按经济规律办事”。这种思想是十分有害的。必须指出，革命与建设都离不开党的领导，这是建设有中国特色的社会主义所决定的，是改革与建设所要求的。社会主义现代化建设和改革，是一项崭新的事业，既没有前人的经验可借鉴，又没有别国的模式可照搬。只有依

靠党的领导，才能以马克思主义的立场、观点和方法去分析解决改革和建设中新情况、新问题；才能在极其复杂的形势下，判明时局，驾驭矛盾，排除阻力，克服困难，团结全党和全国人民夺取改革和建设的新胜利。总之，坚持党的领导，是中国历史发展的必然结果，是中国今后的希望所在，是中华民族的最终选择。邓小平同志指出：“中国由共产党领导，中国的社会主义现代化事业由共产党领导，这个原则是不能动摇的；动摇了中国就要倒退到分裂和混乱，就不能实现现代化。”（《邓小平文选》第232页）

发挥党的领导作用，最重要的是要明确党的领导是政治领导，而不是行政权力的领导。所谓政治领导，即政治原则、政治方向、重大决策的领导和向国家机关推荐重要干部。这是由党的性质、职能、组织形式所决定的。既然党的领导是政治领导，我们在实施党对全社会领导的过程中，就必须讲究方式和方法，就不能靠强迫命令，而应靠号召、吸引和党员的模范作用来影响。早在井冈山斗争时期，毛泽东就指出：“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。”（《毛泽东选集》合订本，第27页）这就进一步告诉我们，党是国家的领导者，而不是国家和社会的直接管理者。我们只有在头脑中深扎党的领导是政治领导的观念，党的领导作用才能在改革中真正得到加强。

第二，适应改革的新要求，充分发挥党的核心作用。当前，不仅要加强地方党委的政治核心作用，而且要加强基层党组织的政治核心作用。特别是对后者，一些同志的思想上

还有不少模糊认识。有的同志认为，只有党中央和地方党组织才具有核心作用，而基层党组织主要是保证监督作用。因此，当前把基层党组织所具有的政治核心作用突出地强调并明确起来，对于发挥我们的政治优势，加强党的政治领导作用，保证中央各项重大决策的贯彻落实，有着十分重要的意义。

加强基层党组织的政治核心作用是党的性质、地位和作用所决定的。中国共产党不是权力组织、行政组织和经济组织，而是一个由中国工人阶级先锋队组成的政治组织。它是中国社会主义事业的领导核心。由于党的中央、地方和基层党组织的职能不同，其核心作用的程度和表现形式也不同。党中央是全国的领导核心，对各方面工作实行政治领导。地方党委是在执行中央路线和保证全国政令统一的前提下，对本地区的工作实行政治领导。基层企事业党组织则主要是发挥或逐步转变为发挥保证监督作用。但尽管党的基层组织与中央、地方党委的领导方式不同，党作为政治组织，它的各级组织都应当在政治上起核心作用。党的基层组织处在党团结群众进行战斗的第一线，是党在社会基层组织中的战斗堡垒。它负有把其他各种组织和社会力量吸引、团结到党的周围，进而共同实现党的主张的任务。党的基层组织的这种政治核心作用，是其它任何一个社会基层团体和基层组织所不能代替的。

加强基层党组织的政治核心作用，是党的领导方式所要求的。它同国家机关、人民团体和其他社会组织之间，不存在组织上的上下隶属关系，也不存在思想上的强制服从关系，而是政治上的领导与被领导关系。因此，党要实现领导，就不能靠行政命令和发号施令，而主要是靠自己路线、

方针、政策的正确，靠各级党组织强有力的政治核心作用和党员的先锋模范作用。其中，经常的大量的有重要影响的是靠党的基层组织政治核心作用，党的基层组织工作生活在基层，最易于同群众打成一片。党的基层组织在政治上是否坚强有力，直接决定着广大党员先锋模范作用发挥，直接关系到能否依靠示范、号召、吸引、影响的方式实现对群众的引导，进而实现党的主张。

加强基层党组织的政治核心作用，不同于以往的“政治挂帅”，而主要是指发挥它在学习宣传党的主张，教育监督党员履行义务，严格组织生活，遵纪守法，以及联系群众，做好思想政治工作等方面的作用，以保证党的路线方针政策的贯彻和各项生产任务的完成。当前，发挥基层党组织的政治核心作用，至关重要和最迫切的是要以治理环境、整顿秩序、深化改革为契机，认真开展“做新时期合格党员活动”，通过活动的开展，充分发挥党组织和党员的作用，保证三中全会精神的贯彻。活动中，要以治理环境、整顿秩序、深化改革为中心内容，向广大党员和群众进行一次广泛深入的改革形势教育，努力提高党组织的战斗力和党员的政治觉悟。开展“做新时期合格党员活动”，是把基层党组织建设成本单位政治核心，发挥战斗堡垒作用的途径，是探索基层党建工作经常化、制度化路子的尝试。我们必须从这样的政治高度认识和对对待这项工作。

加强基层企业党组织的政治核心作用与发挥它的保证监督作用是完全一致的。加强政治核心作用，不是要重新回到“一元化领导”的老路上去，而是为了保证监督作用的有效发挥。加强企业党组织的政治核心作用与厂长的中心地位、

中心作用也不是相互矛盾、相互排斥的。企业作为生产组织，厂长是全面负责人，但厂长个人不能成为企业的政治核心，即使厂长本人是党员，也不过是政治组织中的一员。发挥企业党组织的政治核心作用，不是又要搞“两张皮”那一套，而是要把工作重点切实放到职工思想政治工作上来，保证监督党的路线方针政策在企业的贯彻。这无疑既有利于厂长对两个文明建设全面负责，又有利于提高党组织在群众中的威望。

总之，强化基层党组织的政治核心作用，是改革形势的迫切需要，是党的建设的重要课题，是发挥党的领导作用、核心作用和保证监督作用的重要一环，必须引起全党的高度重视。

第三，适应改革的新要求，充分发挥党的保证监督作用。保证监督，是党的领导的一种方式，是党的领导工作中的一个重要环节。保证与监督是一个完整的统一体，二者不可偏废。

保证监督作用，首先体现在基层企事业党组织之中。党的十三大已明确提出，企业和实行行政首长负责制事业单位中党的基层组织，不再对本单位实行“一元化”领导，而应行使保证监督职能。按照这一要求，企业党组织要以主要精力加强党的建设，发挥党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，做好思想政治工作和群众工作，支持厂长（经理）按《企业法》充分行使职权，并对重大问题提出意见和建议。通过做好上述工作，保证监督党的方针政策和国家法令的贯彻执行，促进企业各项任务的完成。总之，企业党组织要把发挥保证监督作用，作为自己的重要政治责任承担起

来。

我们强调要加强基层党组织的监督职能，并不是说党的地方组织就不再发挥监督职能了。但是我们有些同志却把发挥基层党组织的监督职能与发挥全党其他各级组织的监督作用对立起来，进而否认地方党组织所同样具有的监督职能。这完全是一种误解，说明对党的监督职能缺乏准确的理解和领会。我们知道，党政分开以后，基层企业和部分实行行政首长负责制的事业单位党组织由“全面负责”变成“保证监督”这无疑是正确的。但我们不能因此而否认党的各级组织所普遍具有的监督职能。这是因为，党要实现领导就必须进行监督，谈领导不讲监督，就不能进行有效地领导。因此，无论是党的中央组织、地方组织，还是党的基层组织，都具有监督的职能，只不过由于党的各级组织所担负的职能不同，因此行使监督职能的范围、所发挥的作用也不尽相同。党中央的监督职能，是从执政党的高度，对全国各机关各种组织及人民团体的监督，是党对全社会实行政治领导的具体体现。就地方党委来说，这种监督职能是在地方党委驾驭矛盾，总揽全局，协调各方的过程中体现出来的，是地方党委的核心作用的应有之义。就基层企事业单位党组织来说，它的监督职能则更为具体明确，是在保证与监督的辩证统一过程中实现的。

实行党政分开以后，不是要取消中央及地方党委的监督职能，恰恰相反，是为了更好地发挥党的监督作用。如果党政不分，党成为直接执行者，就容易成为矛盾的一个方面甚至处于矛盾的焦点上，这种时候谈监督，只能是自己监督自己。而自己监督自己等于没有监督。要监督就要超脱。为什

么现在官僚主义现象严重，重要原因之一就是缺乏监督、无法监督。只有党政分开了，使党处于超脱的地位，党组织才能真正有效地发挥监督作用。

总之，我们一定要通过加强党的领导作用、核心作用、保证监督作用，发挥政治优势，使我们党真正成为带领亿万人民投身四化、振兴中华的核心领导力量。

九、党的领导只有不断改善才能得到加强

1980年1月16日，邓小平同志提出：“为了坚持党的领导，必须努力改善党的领导。”“不好好研究这个问题，不解决这个问题，坚持不了党的领导，提高不了党的威信。”

（邓小平《目前的形势和任务》）当前，为使党中央关于改革的指导思想变为全党的实际行动，从理论和实践的結合上搞清“改善党的领导”的问题，有着十分重要的现实意义。

（一）改善党的领导的含义

改善党的领导，是马克思主义建党学说的一项基本原则。不断改善党的领导的过程，也就是不断总结建设无产阶级政党的经验教训，从而不断坚持和加强党的领导的过程。

由于目前党中央已经为我们确立了一条马克思列宁主义的路线，这就是实现四化的路线。政治路线确定之后，干部就是决定的因素。因此，当前我们提出改善党的领导，就不是说要改变党的三中全会以来确定的正确路线、方针和政策，而是说要改善党的工作和自身建设中那些不适应四化要求的部分；就不是象有些人认为的那样，主要是对党外来说的，而主要是党自身的事，是对党内来说的；不是要否定党对政府、企业事业的领导，而是要改善党对政府、企业事业的领导体制和领导方法，进而实现党对政府、企业事业的正确领导；不是要削弱党的领导作用，而是要加强党的领导作

用。

总之，改善党的领导，就是要改善党和政府及企业事业单位的关系，改善党和其他各民主党派的关系，改善党和工、青、妇等群团组织的关系，最根本的是改善党和人民的关系，是为了“按照新党章的要求，努力把党建设成为领导社会主义现代化事业的坚强核心”。

（二）改善党的领导的根据

1、不断改善党的领导，是革命导师的一贯思想。马克思、恩格斯虽然没有明确提出过“改善党的领导”的概念，但他们十分重视从各国无产阶级政党的斗争实践中总结党的建设的新经验，从而加强和改善党的自身建设及对革命事业的领导。比如，为了防止少数人搞个人独裁，马克思、恩格斯在为“共产主义者同盟”所起草的章程时，就特别强调民主选举制，规定选出的领导人“随时可以罢免”，“所有盟员都一样平等”。（《马克思恩格斯选集》第4卷，第196页）又如，恩格斯针对德国社会民主工党和拉萨尔派合并时，放弃原则的作法，强调了无产阶级政党坚持革命原则的重要性，指出，决不能拿原则作交易，“不要让‘团结’的叫喊把自己弄糊涂了”。（《马克思恩格斯选集》第4卷，第410页）恩格斯还针对德国社会民主党内以“青年派”为代表的“左”倾机会主义思潮，强调了加强党的思想建设的必要性。他说：“在我们党内，每个人都应该从当兵做起，要在党内担任负责的职务，仅仅有写作才能或理论知识，甚至二者全都具备，都是不够的；要担任领导职务，需要熟悉党的斗争条件，掌握这种斗争的方式，具备久经考验的耿耿

忠心和坚强性格，最后还必须自愿地把自己列入战士的行列中。”（同上，第270页）

列宁在领导布尔什维克党执政6年多的时间里，在马克思主义建党学说方面，丰富和发展了“改善党的领导”的思想。布尔什维克夺取政权以后，党在无产阶级专政体系中处于什么地位？在国家经济建设中起什么作用？这是执政党建设中一个重大理论和实践问题。列宁认为：在无产阶级专政这个体系中“党是无产阶级直接执政的先锋队，是领导者”。（《列宁选集》第4卷，第457页）但无产阶级专政是个国家概念，和党是不同的。“党的任务是对所有国家机关的工作进行总的领导，而不是象目前那样进行过分频繁的、经常的、往往是对细节的干涉”。（《列宁全集》第33卷，第221页）布尔什维克夺取政权以后，党要领导国家政权，但是否要领导经济建设呢？这是执政党面临的又一个重大理论和实践问题。列宁认为：“国家政权的全部政治经济工作都是由工人阶级有觉悟的先锋队——共产党领导的。”（《列宁全集》第33卷，第160页）。因为，巩固无产阶级政权和建设社会主义是无产阶级政党“二位一体的双重任务”。列宁在一九二〇年当国内战争结束后，便及时地把党的工作重心转到经济建设上来。列宁当时指出：“我们应当同过去诀别，着手进行现在的经济建设，改造党的全部工作。”（《列宁全集》第31卷，第386页）同时，还必须改变领导经济建设的具体方法。上述可见，革命导师们是一贯重视改善党的领导的。

2、不断改善党的领导，是党发展的规律。我们知道，中国共产党领导的革命事业是不断发展的。随着革命事业的

不断发展，我们党总是根据不同历史时期和阶段的形势和任务，不断改变自己的组织形式、领导制度和领导方法，以适应新形式的需要，从而加强党对革命事业的领导。如果形势发展了，而党的领导仍拘泥于老框框、老套套、老作风，那就势必会落后于革命形势，就不能以先锋队的姿态去领导革命和建设事业。

从党的十一届三中全会全党工作重点转移的确定，到党的十二大党在新时期总任务的提出，表明我们党正面临着一项崭新的事业。新的历史时期对我们党的领导提出了更高的要求。尽管我们过去也曾从事社会主义经济建设工作，但是，由于“左”的影响，并没有真正把四化建设作为工作重点，以致到了今天，在转入建设四化中，党的领导同新时期的要求仍存在着不相适应的方面。这如同毛泽东同志指出的那样：“严重的经济建设任务摆在我们面前。我们熟习的东西有些快要闲起来了，我们不熟习的东西正在强迫我们去做。”（《毛泽东选集》1964年版合订本，第1485页）因此，改善党的领导，又是全党工作重点转移提出的客观要求，是我们在新形势下进一步加强党的领导的一项重大决策。

3、不断改善党的领导，是继续完成拨乱反正的任务，恢复和健全党组织的肌体的需要。从一九七六年十月粉碎江青反革命集团以来，特别是从党的十一届三中全会到十二大，经过全党全军全国各族人民的努力，我们已经在指导思想上完成了拨乱反正的任务，实现了历史性的伟大转变。但是，指导思想上拨乱反正任务的完成，只是就总体而言的，特别是就中央而言的，并不能说明各级党的组织及领导成员、全

体党员的思想都完成了这种转变。全党在指导思想完成了拨乱反正的任务，只是给各级、各部门的党组织进一步完成拨乱反正的历史任务指明了方向，提供了正确的指导思想，并不能代替和保证各项具体任务都能按照正确的指导思想去办，去落实。因此，继续完成在党的建设方面的拨乱反正任务，必须通过改善党的领导来完成。实践还告诉我们，对一项事业的恢复和建设，比破坏它要困难复杂得多。由于长期以来“左”的影响，致使党的肌体遭到严重破坏，党的作风至今尚未根本好转，这对于党的领导作用的发挥妨碍极大。我们只有不断改善党的领导，才能不断恢复和健全党的肌体，保持党的先进性和纯洁性。

4、只有改善党的领导，才能完成党和国家、企业事业等各方面的改革任务。按照列宁的思想，党的自身的改善和国家各方面的改革应是密切结合，同步进行的。邓小平同志也曾指出：改革并完善党和国家各方面的制度，是一项艰巨的长期的任务。改革并完善党和国家的领导制度，是实现这个任务的关键。对此，我们必须有足够的认识。（邓小平《1980年8月18日在中央政治局会议上的讲话》）而在党和国家领导制度的改革中，党的领导的改善又是关键。因为党是各项事业的领导核心，在当前这场改革中，党一方面要加强对改革工作的领导，指引改革工作沿着正确的方向健康地发展；另一方面，又要搞好自身的改善，以正确的原则、方式和方法实行对党和国家企业事业的领导。党的领导改善得如何，不仅关系到党的领导能否加强，而且直接影响到其他方面的改革。不改善党的领导，党和国家、企业事业单位的改革就实现不了。

(三) 改善党的领导的内容

当前，由于党的组织状况、党的领导工作状况、党的领导制度和干部制度状况都存在着与四化建设的要求不相适应的问题，因此，改善党的领导的内容是多方面的。我认为，首先应着重解决好这样几个问题：

第一，破除“因循守旧、安于现状”的思想，树立“立志改革、勇于改革”的思想。（1）从改革的内容上看。这次改革，不仅要在体制上、制度上、方法上、作风上进行改造，而且要在人的思想认识上，在经济技术、设备上改造。在对“人的思想认识”的改造方面来说，首先要把那些妨碍改革的思想破除掉。（2）从改革的实践上看。不首先对解决好党的各级领导干部对改革的认识，改革就无法顺利进行。因为要改革，就得有改革者，改革者的思想路线不端正，改革的路线就难以贯彻执行。（3）从阻碍改革的思想上看。表现形式虽然不同，但本质上说，主要是“因循守旧、安于现状、抱残守缺”的思想在作怪。因此，我们一定要在全党确立社会主义社会还要在各方面进行改革这样一个具有重大意义的指导思想。凡符合人民利益和时代要求的新思想、新创造、新经验，我们都应当乐于吸收；凡属于不符合新的历史任务和革命实践要求的老框框、老套套、老作风，我们都应当敢于抛弃。

第二，改革“党政不分、以党代政”的状况，把党的领导干部从行政事务中解放出来。“党政不分、以党代政”是影响党的领导作用发挥的重要因素，因此，党的十二大报告指出：“正确解决党对政府机构的领导和对企业事业单位的

领导问题，是机构改革中一个很重要的问题。”党政必须适当分开，这是党的工作性质和任务所规定的了。斯大林曾指出：“党实现无产阶级专政，但它不直接实现这种专政，而是借助于工会，通过苏维埃及其支脉来实现这个专政的。”因此，不能把党的领导理解为“党是越过国家政权，不要国家政权而实现无产阶级专政的，不能理解为党是越过苏维埃，不通过苏维埃而管理国家的。这并不是说，可以把党和苏维埃，把党和国家政权平列起来。党是政权的核心，但它和国家政权不是而且不能是一个东西。”（《斯大林选集》上卷，第414、418页）中国共产党是中国社会主义事业的领导核心，但决不能把它理解为可以向群众发号施令的权力的组织或行政、生产组织。党要领导全国人民实现党在现阶段的总任务，当然要对各方面的工作进行领导。但是，党的领导不应等同于政府和企业的行政领导和生产指挥。因为党的工作和政府工作，企业事业单位中党的工作和行政、生产工作，各有其不同的工作侧重面，不同的工作内容和业务范围。党的领导主要应该是思想政治和方针政策的领导，是对干部的选拔、分配、考核、监督、培训。否则，党不管党，不管方向，不抓思想，就不能真正起到领导作用。解决党政不分的问题，除了在思想上要革掉那种认为党委不管具体行政事务似乎就无事可做了的错误观念外，在领导制度和领导方法上要切实解决“下分上不分，我分你不分”的问题，做到：我分你也分，上下一起分，全党动手分。否则，凡事都找书记，党政分开问题就难以解决。

有的同志担心，党政分开后，是否会削弱党的领导？决不会的。因为党政分开的目的，一方面是要进一步加强党的

领导，另一方面是要保证政府和企业独立有效地进行工作。这并不是说今后党对政府工作和经济工作就一概不问，放手不管了，而是说不能事无巨细，眉毛胡子一把抓。对于有关政府工作和经济工作中的重大问题仍然必须由党作出决策。一切在政府机关和企业事业单位的共产党员都必须服从党的领导，执行党的政策。

第三，改变党员队伍的构成状况，增加知识分子在党员中的比重。实现党的领导，要靠党员的模范带头作用。而四化建设对我们每一个共产党员的要求是，不仅要做“三热爱”的模范，还要做生产闯将、革新能手、技术尖兵。但是，目前我们党员队伍中，知识分子比重太小，这种状况和四化建设对我们党员的要求是不相适应的。过去强调在工农劳动群众中发展党员，这无疑是正确的。但同时应看到，由于长期以来在知识分子问题上存在着的“左”的思想影响，我们有些同志在知识分子入党问题上还抱有偏见，不重视在知识分子中发展党员，这对于在以科学技术为关键的四化建设中加强党的领导，是十分不利的。一九八一年五月八日，陈云同志在《提拔培养中青年干部是当务之急》一文中说：“没有老干部不能实现四化，没有大批知识分子参加到党的干部队伍中来，也决不能建成现代化的新中国。现在的情况是，知识分子要求入党时常常被拒之于门外。这种状况必须坚决加以改变。”因此，我们一定要克服在知识分子入党问题上的偏见，按照党员的标准积极地在知识分子中吸收党员，增加他们在党员中的比重。我们说社会主义现代化建设需要知识和知识分子，这个指导思想，首先要在各级各部门领导机构的改革上体现出来，使干部队伍在革命化的前提

下，实现年轻化、知识化和专业化。积极地在知识分子中发展党员，也是改革的一项内容，是建立一支“四化”型干部队伍的需要，是现代化建设提出的客观要求。

第四，改变“生产第一线党员少，艰苦劳动岗位党员更少”的状况，密切党同群众的联系，党的领导作用的发挥，要靠党和群众的密切联系。但是，近年来，由于大批老工人党员退休，大量青年进入工人阶级队伍，加上一些工人党员不断被抽调到管理部门，形成了生产第一线党员减少，而且越是艰苦劳动的岗位党员越少的严重情况。这对于保持党同产业工人的直接联系是一种削弱。由于我们党是工人阶级的政党，必须注意联系和依靠本阶级的群众，也由于党在国家生活中的领导地位，很容易使党员特别是党的干部产生脱离群众的危险，因此，必须大大加强党在生产第一线的工作。要动员符合条件的党员到生产第一线，同时还要不断吸收具备党员条件的优秀工人入党，恢复和坚持实行干部参加劳动的制度，以密切党同群众的联系。

第五，改变党内的“三不纯”的状况，维护党的先进性和组织的纯洁性。中国共产党是工人阶级的先锋队，是中国各族人民利益的忠实代表，它没有也不应有任何与整个工人阶级利益不同的利益。但是，目前我们党内存在着思想、组织、作风不纯的问题，对于保持无产阶级政党的先进性和组织的纯洁性妨碍极大。党的三中全会以来，全党为搞好党风作了坚持不懈的斗争，党风有所好转。但一些地方的党组织和党员中，“三不纯”的状况仍然没有改变。不改变这种状况，党的威望就要受到影响，党的战斗力就会因之削弱，党的领导就显得软弱无力。因此，一定要通过加强党内的思

想政治工作，严明党规党法等措施切实加以解决。当前要特别注意克服“等靠思想”，对大搞不正之风的党员，应及时查处，就地解决。对那些只想到党内来捞好处的冒牌党员，要坚决清除出去。

第六，要破除党政工作谁都能做的思想，建立一支又红又专的党政干部队伍。长期以来有这么一种认识，别的专业工作要有经过专业训练的人才去干，而党政工作只要政治可靠就可以干。这种思想连同前些时候批判了的视政工干部是“万金油”干部的思想，都是十分错误的。十月革命后，列宁就曾指出，党要顺利领导经济建设，必须学会管理经济，必须懂得科学技术，并培养自己的专家和技术骨干。为了克服社会上对党务工作和党政干部的某些偏见，也为了解决政工干部队伍中确实存在着的缺乏政治工作业务专长的问题，借改革之东风，应当把党政干部的专业化、知识化问题提到日程上来，突出强调和解决一下。逐步建立一支具有党政工作经验和知识的专业干部队伍，使我们党不但有一批机械工程师、讲师，还要有一批思想政治工作师，不但有教育家，还应有组织家、宣传家。如果我们党政工作的专门家多起来，我们整个的党政工作的水平就可以大大提高。在这个问题上，我们还要反对把坚持党的领导同实行内行领导割裂开来、对立起来的错误倾向，确立要领导就必须内行的正确观念。如果我们的领导同志，只是停留在一般的“政治领导”上，不去掌握为实行有效领导所必须的专业知识，甚至认为外行领导内行是天经地义，拒绝掌握必要的专业知识，那是很危险的，那就从根本上取消了专业化的要求，堵塞了认识不断深化、领导水平不断提高的道路。

第七，改革党的思想政治工作，改变党在思想领导上的软弱涣散状态。邓小平同志1980年12月25日在中央工作会议上的讲话中指出：“我们说改善党的领导，其中最主要的，就是加强思想政治工作。”当前，在许多部门的工作中，在许多环节上，思想政治工作不是比过去加强了，而是比过去削弱了，不重视思想政治工作和不会做思想政治工作的现象普遍存在，严重影响了党的领导作用的发挥。因此，整个改革过程中，从中央到基层都应当把加强思想政治工作列入党委的重要议程，尽可能摆脱日常行政事务，集中足够的时间和精力，采取得力的措施来加强。这也应当是党的建设中的一项重要改革。为此，必须努力实现以下几个转变：

(1) 把党的思想政治工作的指导思想，从以阶级斗争为纲转到以四化建设为中心的正确轨道上来；

(2) 把党的思想政治工作的方式方法，从“高”（对人的思想问题往往上纲过高）、“压”（对人的教育采取压服手段）、“空”（思想政治工作缺乏说服力和感染力）、“轰”（一般号召、大轰大嗡一阵）等做法，转到运用“团结—批评—团结”的方法、说服教育的方法、疏导的方法上来；

(3) 把党的思想政治工作的地位作用，从“政治工作可以冲击其他”、“代替一切”的思想，转到发挥对经济等其他业务工作的保证、服务作用上来；

(4) 把党的思想政治工作的内容，从大批判开路，搞政治运动，“逐步转向经济方面的政治”，即经常性的生产和经济活动中的思想工作上来；

(5) 把党的思想政治工作的途径，从思想政治工作和

以经济为中心的各项业务工作“两层皮”的做法，转到把思想工作和其他一切工作结合起来，一道去做的正确途径上来；

(6) 把党的思想政治工作的重点，从一般群众转到干部队伍中来；从党外转到党内来；从老工人（社员）转到青年工人（社员）身上来。

上述对思想政治工作的改革提出的几方面内容，有的已经解决，有的正在改进，是很不完全的。在如何开创思想政治工作的新局面这个总题目下，还有许多问题有待我们去摸索总结。

第八，正确认识和处理党与法的关系，严格把党的活动置于宪法和法律的范围之内。十二大报告指出：“现在的问题是，不但有相当数量的群众，而且有相当数量的党员，包括一些负责干部，对法律建设的重要性还认识不足，有法不依、执法不严的现象在一些方面仍然存在，已经制定的法律还没有得到充分的遵守和执行。这种状况必须加以改变。”这是因为：（1）我们国家的宪法和法律，是在党的领导下，由全国人民代表大会制定的，是适用于我国全体人民的。而党是人民的一部分，当然也毫无例外地应当遵守，并且应当模范地遵守。如果党不坚持在宪法和法律的范围内活动，那就等于说，党只是为着约束非党群众才领导人民制定宪法和法律的，而党可以超越法律之上，这就把党和人民群众对立起来了。（2）我们国家的宪法和法律是在全国人民充分讨论的基础上制定的，是全国人民的意志和利益的根本体现。而党是人民的代表，它除了人民群众的利益，没有自己特殊的利益。如果我们党的活动的范围超出了宪法和法律

之外，那就是对人民利益的践踏，就会改变自己的无产阶级性质。（3）遵守宪法、法律与坚持党的领导是完全一致的。党要实现自己的领导，就必须教育全党认真维护宪法和法律的庄严性、权威性。如果党的活动同宪法和法律相抵触，实际上是否定自己的路线、方针和政策，这就会在客观上削弱党的领导。（4）党必须在宪法和法律范围内活动，是花了巨大代价得来的历史经验，是全党和全国人民的共同愿望和要求，是党的建设上的一大进步。我们一定要教育和监督广大党员带头遵守宪法和法律，并用党员的模范行动教育和引导全体人民自觉地遵守宪法和法律。

总之，改善党的领导，这是党的坚定不移的方针。尽管改革的任务异常艰巨，但只要 we 正确认识改革与党的领导的关系，认真按照党中央的方针和部署去做，就一定能使党的领导作用不断得到加强。

十、实行厂长负责制与加强 党对企业的领导

企业实行厂长（经理）负责制，是我国企业领导制度的一项重大改革。在这项伟大变革中，有许多思想和实际问题需要回答。其中如何正确认识和理解实行厂长负责制与加强党对企业的领导问题，就是一个有待回答的课题。

我国的企业领导制度，从1956年党的八大以后，一直都实行党委领导下的厂长负责制。党的十一届三中全会以后，人们对这种制度存在的企业无人负责的弊端认识越来越清楚，并在实践上对如何克服这种弊端作了一些积极的探索。比如规定企业中的几项大的工作，都由厂长拟订方案，经过职工代表大会审议、党委讨论决定后，仍由厂长组织实施。这相对地突出了厂长的地位和作用。但是，实际工作中存在的无人负责的问题仍没有得到彻底解决，厂长还是无权负责，无法负责，无力负责整个企业的工作。

为取得全面推行厂长负责制的经验，1984年5月18日，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发出《关于认真搞好国营工业企业领导体制改革试点工作的通知》。通知指出，为了改变企业无人负责的状况，必须在解决国家与企业的关系，适当扩大企业自主权的同时，积极改革国营工业企业领导体制，实行生产经营和行政管理工作厂长负责制。并确定在大连、常州等地的部分企业中进行试点。1986年11月，中共中央、国务院联合颁发的《关于认真贯彻执行全民所有制

工业企业三个条例的补充通知》中，以及在1986年12月国务院颁布的《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》中更加具体地规定了企业必须全面推行厂长负责制，并确认厂长“是企业的法人代表，对企业全面负责，处于中心地位，起中心作用”。1988年4月通过的《中华人民共和国全民所有制工业企业法》在总则第七条中规定：“企业实行厂长（经理）负责制。”这表明我们党实行厂长负责制的主张，已经通过法定程序转变为国家意志。厂长负责制的推行将受到法律保护。

必须指出的是，实行厂长负责制虽然写进了《企业法》，但是30多年来人们形成的党委领导下的厂长负责制的传统观念和习惯势力影响并不能一下子消除和转变过来。这里遇到的一个普遍问题是：实行厂长负责制会不会削弱党对企业的领导？我们认为，实行厂长负责制不是要放弃党对企业的领导，而是准确地体现了党对企业的领导。

第一，实行厂长负责制，否定了党委包揽一切的不良作法，但并未否定党对企业的领导。我们知道，中国共产党是社会主义现代化建设的领导核心，我国的一切工作都是在党的领导下进行的。但这绝不是说要把一切权力、责任都集中于各级、各企业、各部门党委。过去由于“左”的思想的影响，在“加强党的一元化领导”的口号下，曾不适当地、不加分析地把一切权力都集中于党委，在企业内部，名义上是实行党委领导下的厂长负责制，实际上往往变成了党委书记一人负责或党委集体负责。实践证明，这种领导体制的弊端很多。就企业来说，它既限制了厂长对企业生产、行政工作的独立负责作用的发挥，又容易使厂长就生产抓生产，就业务

抓业务，忽视生产中的思想政治工作、人的工作和群众工作，同时，也就削弱了党的思想政治工作在企业所具有的地位和作用。即使党委书记负有对思想工作的领导责任，也往往由于对生产实际情况了解少，常常出现思想政治工作与经济工作“两层皮”，并且容易在工作时间和工作对象上与生产相争，与人员扯皮，在“应景”和无效劳动中周旋。这种状况，严重违背了企业自身发展的规律和特点，进而严重影响了企业的经济效益，甚至由此而导致一些企业的长期亏损。我们党作为执政党，由于社会主义企业长期亏损而直接影响党群关系，影响党的威望，有些同志都很少联系到党对企业的领导问题。可是从党委领导下的厂长负责制变为厂长负责制，有的同志却怀疑起是否会削弱党对企业的领导，这说明，我们一些同志只注意党的领导的局部效应和微观效应，而忽视了党的领导的全局效应和宏观效应，而后者比前者更重要，直接关系到能否具有驾驭矛盾、总揽全局的本领，直接关系到能否成为全中国人民的领导核心。即使就微观来说，实行厂长负责制，厂长作为企业法人的唯一代表，把物质文明和精神文明建设同时抓在手上，就可以从根本上克服“两套马车”、“两个一把手”、“两个负责人”、“两层皮”的弊端。这样，既可从领导体制上保证厂长处于中心地位、起中心作用、全面负责，又可改善党对企业的领导，使企业党委从行政事务中解脱出来，发挥党委在企业的应有职责。

第二，实行厂长负责制，改变了党对企业的领导形式，但并没改变党对企业领导的方向。企业之所以要实行厂长负责制，这是由企业是经济组织这个客观存在决定的。在现代

化的企业里，如果没有一个统一的指挥，就不可能迅速及时地解决生产中出现的问题，复杂有序的生产过程就会发生间断或停顿。这正象马克思指出的“凡是有许多人进行协作的劳动，过程的联系和统一都必然表现在一个指挥的意志上，表现在各种与局部劳动无关而与工场全部活动有关的职能上。就象一个乐队要有一个指挥一样。”（马克思《资本论》第3卷第431页）

实行厂长负责制，必然要求企业党组织职能的转变，必然要求改变党对企业的领导形式。这是因为，企业不是政党组织、行政组织，是生产组织，企业中党组织的作用，不应与中央和地方党委等同，不承担政治领导职能。根据十三大的决定，企业党组织应从实行“一元化”领导转到行使保证监督职能上来。这就明确告诉我们，党对企业的领导方向没有变，关键是怎么领导、领导什么、靠什么去领导，应有所改变。党的十二大早就指出：“党当然要对各方面的工作和各项生产建设事业进行领导，……但是，党的领导主要是思想政治和方针政策的领导，是对于干部的选拔、分配、考核和监督，不应当等同于政府和企业的行政工作和生产指挥。”（《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》第68页）过去，企业中实行党委领导下的厂长负责制，事无巨细都要党委书记过问、拍板，不利于党对企业的真正领导。现在实行厂长负责制，党对企业的领导就不是以直接参与企业的经营管理和行政事务的形式出现了，而主要是发挥保证监督职能，即企业党组织要以主要精力加强党的建设，发挥党支部的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，做好思想政治工作和群众工作，支持厂长按《企业法》充分行使职权，

并对重大问题提出意见和建议。通过做好上述各项工作，保证监督党的方针政策和国家法律法令的贯彻执行，促进企业各项任务的完成。如果厂长错误地行使职权，违背党和国家的规定，企业党委可以通过一定方式提出质询，以至向上级党组织建议撤销厂长的职务。由于《企业法》体现了现阶段党对企业改革的意志和主张，当前，企业党组织要把保证监督《企业法》的贯彻执行，作为自己的重要政治责任。

第三，实行厂长负责制，为克服目前企业党委在企业思想政治工作上存在着的软弱涣散状态创造了条件，使企业中党的思想政治工作有所加强。早在1981年7月，邓小平同志就提出了要克服思想政治领导上存在着的软弱涣散状态。全党为之进行了不懈的努力。但是由于领导体制上权力过分集中于党委的弊端没有从根本上解决，企业领导上存在着的思想政治工作的软弱涣散问题至今未得到彻底解决。实行厂长负责制，职工思想政治工作将由厂长负责，这对于改善企业思想政治工作无疑是一种加强。这种加强的本质，是通过厂长的工作，体现党对企业思想政治工作的领导，而不仅仅表现为加强了行政领导的权力和责任。这是问题的一方面。另一方面，企业实行党政分开以后，丝毫也不意味着党组织可以忽视思想政治工作。过去，企业党组织在思想政治工作方面做了大量工作，今后还要继续做好。企业实行厂长负责制后，企业党委从日常大量的生产行政事务中摆脱出来，改变了过去那种“种人家的田，荒自己的地”的状况，可以把主要精力用于党务工作上来，特别是用到加强思想政治工作上来。有的同志说，实行厂长负责制，党委权小了，说话不灵了，做思想政治工作也没人听了。这是一种糊涂认识。党不

是国家的权力机关，运用说服、示范、吸引的方式实现自己的主张，是党组织特别是基层党组织的基本工作方式。因此，我们要做好思想政治工作，靠的不是权力，而是马克思主义的真理。问题不在于党委权力大了小了，而在于能不能把马克思主义的真理同工人的切身利益联系起来，使人心悦诚服，能不能适应新的形势改进思想政治工作。当前，经济改革的新形势给企业党的思想政治工作提出了许多新课题，企业党委都应牢固树立起以经济建设为中心的思想，搞好自身的改革。一是要从对两个文明建设的全面领导转到保证监督上来；二是要从过去埋头行政、业务工作转到抓好党的自身建设上来；三是要从过去的直接负责转到加强综合调研，使党委的正确主张通过职工代表大会或一定的科学程序变为有利于厂长负责的正确决策上来。

加强企业的思想政治工作，专职党务干部有责任，兼职党务干部和全体党员同样有责任。我们应当在企业改革过程中，逐步探索出一条党组织同行政组织、群众组织密切配合，专职同兼职党务干部密切配合，依靠全体党员和全体职工做好思想政治工作的新路子。

总之，我们要逐步树立这样一种观念：在以中国共产党为执政党的社会主义国家里，我们的企业搞得越好，党在职工群众中的威信越高，党的领导就意味着得到加强了。而要搞好企业，就必须按企业发展的规律办事。实行厂长负责，既是搞好企业的重要组织领导措施，又是改善和加强党对企业领导的重要保证。

十一、政治体制改革呼唤着 理论探索和创新

把政治体制改革提到全党日程，是党的十三大作出的战略决策。搞好政治体制改革，对于在党的领导下和社会主义制度下更好地发展社会生产力，充分发挥社会主义制度的优越性，有着十分重要的意义。

党的十三大以来，各地在政治体制改革中，以建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制和近期目标，从解决业已成熟的问题入手，进行了多方位、多层次、多内容的探索，取得了可喜的成果。随着政治体制改革的深入发展，也碰到一些新的课题。恩格斯说过，一个民族要想站在科学的最高峰，就一刻也不能没有理论思维。努力发扬马克思主义的科学精神和创造活力，振奋起全民族探索创新的勇气，是我们的理论和事业不断发展的希望所在。我们既不能把书本上的个别论断当作束缚自己手脚的教条，也不应把宣传中已见成就的东西看成完美无缺的模式。那种脱离实际空谈泛论的学风，那种不敢大胆探索的精神状态，与我们这个改革时代的要求是格格不入的。政治体制改革能否按照十三大精神进行下去并不断深化，一个关键性的问题，就是能否在理论上进行新的探索和创新。从理论和实践的结合上，潜心研讨，反复论证，搞清这些课题，是巩固已经取得的改革成果，深化政治体制改革的重要保证。

(一) 如何看待政治体制改革在十三大报告中的位置？

进一步解放思想，进一步深化改革，进一步解放生产力，是十三大报告的精髓。但在学习领会贯彻十三大精神过程中，有的同志往往把经济建设、经济体制改革与政治体制改革对立起来，认为只要把生产搞上去，搞不搞政治体制改革都可以。有的说：“人家不搞政治体制改革，经济工作不照样搞上去了。”特别是提出生产力标准问题后，有的同志甚至错误的认为，搞政治体制改革会阻碍生产力的发展。这种认识是不全面的，这实质上是如何看待政治体制改革在十三大报告中的位置问题。统观十三大报告，从文字数量（篇幅）上看，整个报告三万四千字，七个部分，其中政治体制改革部分的文字量为八千四百字，占四分之一。党的十三大把政治体制改革提到全党工作的议事日程上来，这是一件具有划阶段意义的大事，它标志着我国的全面改革进入了一个把经济体制改革与政治体制改革结合起来的新阶段。从政治体制改革与各部分的关系上看，历史性成就的取得关键在于包括政治体制改革在内的全面改革；要完成加快和深化改革的任务，不仅要在经济体制改革上有所突破，而且必须把政治体制改革提上日程；社会主义初级阶段的确立为政治体制改革提供了强大的实践依据，改革权力过于集中的政治体制，说到底是要改变社会主义初级阶段中表现出的“生产力不发达、生产关系不完善、上层建筑不成熟”状况的客观需要；党的建设有中国特色社会主义的基本路线为政治体制改革提供了理论指南，进行政治体制改革，既是坚持“一个中心、两个基本点”的要求，又是贯彻党的基本路线的最重要

最实际的步骤；经济发展战略的实践，必然要求民主政治的发展与之相适应，因为“发展社会主义商品经济的过程，应该是建设社会主义民主政治的过程”；经济体制改革的展开和深入，对政治体制改革提出了愈益紧迫的要求，不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终取得成功；在新的历史条件下，党的建设必须走出一条不搞政治运动，而靠改革和制度建设的新路子，而改革，特别是政治体制改革，将为我们党的建设注入新的活力；争取马克思主义在中国的新胜利，必须大力发展包括社会主义民主政治的观点在内的建设有中国特色的社会主义理论体系，而社会主义民主政治思想的补充和完善，有赖于政治体制改革的深化和发展。总之，政治体制改革在十三大报告中占有举足轻重的位置。不搞清这个问题，就会动摇我们搞好政治体制改革的信心和勇气。

（二）如何认识政治体制改革的艰巨性、复杂性？

赵紫阳同志曾多次强调指出：“要充分认识改革的艰巨性、复杂性”。但我们往往把政治体制改革简单地理解为精简机构、裁减冗员、简政放权，甚至认为政治体制改革看得见，摸得着，只要下决心干就行了。这些认识表明，能否正确认识政治体制改革的艰巨性、复杂性，直接关系到政治体制改革能否顺利推进。从哈尔滨近两年改革的实践看，政治体制改革较之经济体制改革难度更大，任务更艰巨。它的复杂性至少有这样几点：一是政治体制改革具有渐进性。它对经济建设和经济体制改革的促进作用是有个渐进过程的，不会一下子给人们带来看得见摸得着的“实惠”。这正如党的十三大报告指出的：“建设社会主义民主政治同发展商品经

济一样，是一个逐步积累的渐进过程。”但是人们对改革的希望往往是增加工资，提高待遇、改善生活。改革的渐进性和人们需求的迫切性的矛盾，给激发人们投身于政治体制改革的积极性带来了一定难度。二是政治体制改革具有间接性。尽管政治体制改革与经济体制改革的目标不同，但政治体制改革的成果最终将表现为对生产力的推动。这是由社会主义初级阶段的生产力标准所决定的。但社会基本矛盾运动的规律告诉我们，上层建筑对生产力的推动作用并不象生产关系那样直接。这就容易使人们造成一种错觉，好象离开了生产力的发展在那空搞“名堂”。从而忽视政治体制改革的必要性、重要性。三是政治体制改革具有较强的震动性。它牵涉到权力、利益的调整较之经济体制改革带来的更直接、更明显。一些人们对它的关心往往来自对个人前途的担心、忧心。机构精简、职能的转变、干部制度的改革，在干部的出路、前途上带来了危机感、紧迫感。在这种心理与现实状况下，如何保持安定团结的局面，如何把社会震动减少到最低限度，使政治体制改革“尽可能平稳地推进”，这是政治体制改革必须解决好的一个问题。四是政治体制改革具有较大的波及性。它不仅牵扯到广大干部、职工本人，而且直接影响到每个家庭，波及到全社会。人们会站在各自的立场上，从维护既得利益出发说三道四。哈尔滨市在干部调整交流中，绝大多数干部本人都有个正确的认识和态度，但也有些同志班上态度坚决，回到家里爱人、子女不支持，第二天就变了；干部的合理流动，能上能下，本是一件大好事，但传起来就走样了，什么“把人当商品卖了”，什么“一刀切了”。说明某一地域内的局部改革，会受到来自上下左右和各

方面各层次的压制，这种“撞击反射”回来的冲击波，给政治体制改革带来很大的困难。五是政治体制改革具有制约性。它的实施，受到整个社会经济、政治、思想、文化、传统、习惯等各种条件的制约，这就增加了改革的复杂性。有些问题方向明确了，虽然条件不成熟，但可采取一些切合实际的过渡措施和步骤，促进条件的成熟，为深化改革奠基开路；有些问题，虽然人们缺少一定的心理承受能力，但只要看准了，干起来了，反而会促进人们心理状态的转化，消极变为积极、阻力变为动力。这就需要领导者具有审时度势，驾驭全局的决策能力。哈尔滨的实践说明，任何改革行动都不可能达到万事俱备的成熟程度，不含有风险的改革恐怕不能誉之为改革。对这一点，我们一定要有足够的思想准备。把解决对改革的艰巨性、复杂性的认识贯穿政治体制改革的始终。

（三）如何认识党政分开过程中提出的理论和实践问题？

党政分开是政治体制改革的关键。党政分开是针对党政不分、以党代政提出来的，必然涉及党的建设上的一系列理论和实践问题。1、如何科学理解我们党的执政党地位？党政分开的实践中出现的许多思想认识问题，几乎都涉及到党在社会主义新时期的历史地位问题，因此，对执政党地位重新认识，进行再教育，就显得特别必要了。2、如何科学理解党的性质、作用？有的同志认为，党既然是社会主义事业的领导核心，就要对各项工作实行“一元化”领导，就要在方方面面体现出来；还有的同志产生这样的疑问：企业党组织

从“一元化”领导变为保证监督，那不是削弱了党对企业的领导作用吗？在有些方面，党只抓宏观的、高层次的，不管具体的、低层次的，那不把党的领导架空了吗？等等。3、如何科学理解党的职能？党的政治领导和党章中关于党的领导是政治、思想和组织领导的提法有什么不同？党的政治领导在实际工作中怎么体现？它通过什么样的具体程序去领导？特别是党对经济工作如何实行领导？有的同志提出：全党工作重点是经济工作，党却不直接管理经济，这不是矛盾吗？还有的同志把党政分开误解为“党管政治，政府管经济”。另外，为实现地方党委对经济工作的领导，对党委全委会和常委会的领导班子构成提出了些什么要求？党政分开后，统战部所分管的宗教、对台、民族事务等事宜及宣传部所分管的文化局、广播事业局、报社等单位应如何进一步理顺？党通过什么方式方法实现对民族事务、宗教、新闻、文化事业的领导？4、如何正确地地区分我们现行政治体制的弊端和政工干部的工作？在党政不分的体制下，政工部门包揽了不少不该包揽的行政事务，但不能因为要改革就把原来体制的一些弊端归之于政工干部。怎样在改革中注意调动政工干部的积极性，防止把做党的工作的同志搞得灰溜溜的，仍然是个有待解决的重要课题。总之，长期以来，在党政关系上有一种模糊认识。似乎我们中国共产党既然是执政党，是社会主义事业的领导核心，党组织直接干预和包揽政权工作，是理所当然的。这种把党组织与国家政权组织混为一谈的认识，是党政不分、以党代政的重要思想根源之一。针对这一思想状态，1980年2月，邓小平同志就曾指出：党的组织不是政府，也不是国家的权力机关。我们不能实行以政治国的办

法。1986年6月，他又进一步指出：“我们党管政府怎么管法，需要总结一下经验。……我们坚持党的领导，问题是善于不善于领导。党要善于领导，不能干预太多，应该从中央开始。这样提不会削弱党的领导。”赵紫阳同志在会见日本客人谈到政治体制改革问题时说，我们在十三大上提出七个方面的近期目标，其中关键和主要的是要解决党政职能分开的问题，改变以党代政的现象。从哈尔滨及全国各地的实践看，要解决党政职能分开问题，首先要解决好思想观念的分开问题。要从各种旧的思想观念，特别是“左”的思想束缚中解放出来。从一定意义上可以说，逐步实行党政分开的过程，就是思想解放的过程。当前应继续解决好以下十个思想认识问题：①要破除实行党政分开会削弱党的领导的思想；②要破除党委领导，就要在一切方面、一切领域、一切问题上都实行全面具体地领导的思想；③要破除党政分开，党就无事可做了的思想；④要破除把党的“一元化”领导看作是党的传家宝，放弃了它就是放弃了党的领导的思想；⑤要破除加强党的领导，就要增加党的工作机构、人员的思想；⑥要破除党要领导，就不能放弃对具体事务的管理的思想；⑦要破除加强党的思想政治领导，就要强制群众接受党的主张的思想；⑧要破除企业党组织由全面领导转变为保证监督，就是削弱甚至放弃党对企业领导的思想；⑨要破除把党委书记是否挂帅，作为衡量党对某项工作重视与否的主要标志的思想；⑩要破除企业单位的党组织由所在地方党委领导会出现新的“双轨制”，不利于政治与业务的统一的思想。

（四）如何认识改革干部人事制度遇到的新问题？

干部人事制度改革，是政治体制改革的重要内容。党的

十三大在分析了现行人事制度存在的重大缺陷的基础上，提出了干部人事制度的改革的原则、方针及重点。但改革的具体实践提出了一些新问题，有待我们去进一步探讨。1、当前干部人事制度改革的重点，是建立国家公务员制度，但是能不能把这一改革简单地理解为只是使政府机关现有的干部统统变为公务员？在国家公务员制度实行前，对党政机关原有干部怎样进行合理调整交流？对达不到国家公务员标准的怎样进行培训、提高？国家实行公务员制度后，对党的工作系统的领导人员和机关工作人员如何进行管理？应建立一个什么样的党委机关干部管理模式？目前一些地方和单位中试行的聘任制、考任制、任期目标责任制是否适应对党的机关工作人员的管理？对党务干部的考核如何程序化、科学化？怎样才能避免党务干部的权力化、官僚化倾向？怎样正确理解并切实做到“经济要繁荣，党政机关要廉洁”？哪种办法更能充分发挥群众团体组织在民主生活中的作用？怎样通过干部制度改革，使群团组织克服目前某种程度上存在着的机关化、行政化倾向？把干部人事制度改革与实行厂长（经理）负责制有机地结合起来？改变组织部门用管理党政干部的单一模式管理企业干部的做法，把企业干部分解开来，按照企业的特点进行管理，废除委派制，实行聘用制和选举制，逐步建立具有中国特色的企业干部管理制度？改变企业干部的管理和使用权限过分集中于组织部门的做法，把管事与管人结合起来，赋予厂长更大的用人自主权？今后能否逐步作到，企业党组织的负责人一般不再由上级党委指派，而根据党章规定，通过召开党员代表大会或党员大会选举产生？怎样确保国营企业选定厂长时，在全社会范围内进行公

开公开招标答辩，择优选聘？总之，正确认识和解决好干部人事制度改革中提出的新问题，对于顺利进行政治体制改革，有着十分重要的意义。任何事情都要人去设计和完成。大量的实践表明，基础、素质、体制是当前我们面临的三大课题，而素质则是最关键的。素质不高，一项好的政策也不会用好、用足、用活。通过干部人事制度改革，不断改善和优化我国现行的各级干部结构，就会大大加快社会主义现代化建设的步伐，确保国家的长治久安。

（五）如何认识政府机构改革面临的一些新课题？

党的十三大报告在阐述政府机构改革的必要性之后，强调指出：“这次机构改革必须抓住转变职能这个关键。”这是对长期以来机构改革的经验总结，必须引起高度重视。但同时应清醒地看到，真正以转变职能为中心，切实避免走过去“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的老路，也不是一件容易的事。许多问题有待研究和解决。1、怎样正确理解机构改革的含义？概念的定义既是过去认识的总结和概括，又是继续深化认识的起点，更是人们实践的指导。科学理解机构改革的定义，是我们进行机构改革的前提。目前，理论界和实际部门对机构改革的定义至少存有三种看法：一种认为机构改革是党政机关组织机构形式的改革；二种认为机构改革是政府组织结构的改革；三种认为机构改革是行政改革。那么到底应如何把握机构改革的范围和内涵呢？2、机构改革的内容是很多的，从大的方面来说，它包括转变职能、调整组织机构、精简机构和人员、审定编制、加强组织制度、法制建设等等。那么在这项改革过程中，怎样才能抓住转变职能

这个关键？3、机构改革是一个多环节构成的动态运行过程，怎样才能作到，因势利导，一环紧扣一环，既不揠苗助长，又不消极等待？4、怎样处理好机构改革与经济体制改革的关系；机构改革与政治体制改革的关系；机构改革与教育、科技体制改革的关系，等等。5、哈尔滨市在对政府机构改革过程中，不仅抓住了转变职能这个关键，而且以调整政府机构的领导班子，改革干部制度作为组织保证，从而创造了机构改革、职能转变、干部制度改革这“三位一体”的改革经验。但同时也提出了一些值得深思的问题。比如，把机构改革与干部人事制度相结合同步进行的理论依据是什么？与机构改革相配套的干部人事制度有什么规律性，应注意些什么问题，等等。

（六）如何认识企业领导体制改革中出现的新问题？

随着经济体制改革的不断深入，特别是全民所有制工业企业三个《条例》的贯彻，企业领导体制改革和企业经营机制改革的不断深化，对企业内部党群及行政管理机构设置、编制提出了许多新的要求。目前哈尔滨市企业内部机构设置与搞活企业的要求是不相适应的。大型企业一般都设20—30个左右的科室，小型企业一般都设10—20个左右的科室。据有关部门对147家的调查，一线工人只占38%，而行政管理、政工干部却占11%。造成这种“一线空、二线松、三线肿”的原因是多方面的，但企业内部机构臃肿、人浮于事是重要原因之一。针对这种情况，哈尔滨市以积极的态度自1987年10月份以来选择有代表性的大、中、小不同规模、不同类型的40户企业进行了机构改革试点，取得了一些成绩。

但改革的实践也提出了一些值得进一步思考的问题。1、企业机构改革的必然性及目的性是什么？对外部环境提出了些什么要求？2、作为贯彻三个《条例》的试点企业，如何按照三个《条例》的要求，本着有利于厂长负责制的原则，设置企业的机构？3、作为实行承包经营的企业，如何围绕企业经营机制搞好内部的机构改革，使企业机构改革有利于保证承包经营目标的实现？4、大、中、小型企业在内部机构改革上，有哪些原则是应共同遵循的？各自有什么特点？等等。5、长期以来，企业内部政治、生产由于两套人马抓，造成“两层皮”、“两股劲”。针对这一状况，在实行厂长负责制的企业，厂长要对企业的“两个文明”建设负有全面责任。但厂长“两个文明”一起抓了，企业党组织在精神文明建设中还起不起作用？它所担负的职能有什么新的变化？企业党委面临着哪些新的转变？怎样理解企业党委的保证监督作用？如何从企业党组织的性质、地位、作用上，认清职能转变的必要性？如何根据新时期思想政治工作的特点认清职能转变的迫切性？搞清这些问题，对于搞好以厂长负责制为中心的企业领导体制改革，显然是十分重要的。

（七）如何认识基层企事业单位党组织关系实行属地领导后出现的新问题？

党的十三大提出：“现在由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组织，要逐步改由所在地方党委领导。”这是经济体制改革和政治体制改革的客观要求，是适应党的领导方式和活动方式转变的需要，有利于转变基层党组织的领导职能和加强基层党组织的自身建设。按照中央的

要求和部署，许多省、市进行了属地领导试点工作，取得了一些有益的经验。目前需要进一步探讨的问题是：1、基层企事业单位党组织实行属地的试点单位，需要具备哪些条件？有些什么规律性？2、如何把实行属地领导工作与其他各项改革工作结合起来，与加强党的制度建设结合起来？3、在实行属地领导工作中，如何保证各方面工作正常进行，避免脱节现象？如何根据企事业单位的不同情况划分层次？市、区、街道不同层次领导多少党组织为宜？4、如何提高地方党委的承受能力，市、区、街道党委领导企事业单位党组织的主要职责是什么；如何开展工作，机构和人员需要做哪些充实和调整？5、实行属地领导后，企事业单位党组织如何在地方党委领导下进行工作？地方党委、企事业单位党组织及企事业单位行政主管部门三者之间的关系将出现哪些新情况、新问题？应如何解决？企事业单位的党务干部如何管理；任免、调动干部中发生矛盾如何处理？总之，为了使这项改革顺利进行，要认真解决好思想认识和实际工作中遇到的具体问题，要善于用党的十三大精神统一大家的思想，明确实行属地领导的目的性，增强改革的自觉性。

(八) 怎样理解经济要繁荣，党政机关要廉洁？

党中央提出的“经济要繁荣，党政机关要廉洁”的思想和要求是深得党心、民心的。只有解决好党政机关的廉洁问题，我们的社会主义现代化建设才会有希望。但在学习中也提出了一些需要回答的问题：有的感到，党政机关要廉洁的概念不够明确，廉洁的准确内涵是什么？有的认为，我们现在的繁荣是改革开放的结果，只讲政府廉洁还不够，还得讲效率，主张提“经济要繁荣更繁荣，政府要廉洁讲效率”。有的认为，提政府廉洁是对的，但提党的机关廉洁似不妥。党组织成员不是个要不要廉洁的问题，而是要以共产主义为目标的问題。也有的认为，我们现在处于社会主义初级阶段，这个问题不要讲得太高、太满，否则做不到。还有的认为，当前机关干部工资偏低，又不允许机关办企业，光讲廉洁一面不够，还要在提高机关干部的工资及生活待遇上想点出路，双管齐下。有的建议把党政机关干部的工资与地方经济效益挂钩，以便开前门阻后门，以丰养欠。总之，怎样正确认识和处理好繁荣和廉洁的关系，既要经济繁荣，又要保持廉洁；怎样正确认识和处理好廉洁和创收的关系，既要通过机关现有条件搞好创收，又要做到廉洁奉公遵纪守法，都需要给予理论的说明和回答。必须看到，中国坚持改革开放，肃贪就是一个长期的任务。如果繁荣而不能保持廉洁，最后繁荣也保持不住。当然也不能只要廉洁而不要繁荣，那又要走到老路上去了。

(九) 如何适应党政分开的新形势,改进思想政治工作?

党的十三届三中全会特别强调要充分发挥我们的政治优势。所谓政治优势,就是我们党在马克思列宁主义指导下,在长期革命和建设中在政治上形成的区别于资本主义国家的长处、优点、基本特征。其中重要内容之一是,思想政治工作的光荣传统。生动有效的思想政治工作,既是我们政治优势的重要内容,又是治理环境、整顿秩序的重要保证。党的十一届三中全会以来,我们注意克服大锅饭、铁饭碗、铁交椅的弊端,解决按客观经济规律办事,强调按劳分配和物质利益原则,这无疑是正确的。但必须清醒地看到,现在确有忽视思想政治工作和宣扬金钱万能的思想倾向,必须引起我们各级党组织的高度重视。应当明确,思想政治工作,不论过去、现在和将来,都丝毫不能放松,对此我们不能有任何的怀疑和动摇。那种认为在发展商品经济条件下思想政治工作已经过时了、可有可无了的观点是十分错误和有害的。如何教育我们的各级党政领导干部要象抓经济工作那样抓思想政治工作?仍然是需要不断解决的问题。这是问题的一方面,即要不断强化。

另一方面,思想政治工作如何适应新形势,进行必要的改革和改进?如何正确认识和处理改进与加强的关系,改进与继承的关系?怎样继承我们党思想工作的好传统,改造不好的传统?怎样把思想政治工作同改革开放结合起来,同经

济建设与业务工作结合起来，同物质利益和物质鼓励结合起来？如何适应党政分开的新要求，建立起思想政治工作的新格局？如何以改革形势教育为契机，改进我们的思想政治工作？等等，也都需要进一步探讨。通过改革和改进、改造，真正作到尊重人、理解人、关心人、爱护人，把思想的引导，哲理的启迪，政治的关心，生活的体贴有机结合起来，收到切切实实的效果。

(十) 政治体制改革如何适应建立社会主义商品经济新秩序的新要求？

建立社会主义商品经济新秩序的新要求。

每个社会、每种经济制度都必须有它自己的秩序。现在，我们正在大力发展社会主义的商品经济，过去产品经济那一套经济秩序已逐渐不适应了，如何建立起与社会主义商品经济相适应的新秩序，这是摆在我们面前的一个大课题。它不仅包括经济活动新规则的建立，还包括与之相适应的政治活动新规则的建立，诸如新思想观念的形成，思想政治工作的改进，民主制度的完善，法制建设的完备，等等。许多课题，都需要通过全面深化改革来完成。这就要求我们正确把握政治体制改革在建立社会主义商品经济新秩序这个总题目中的历史方位，搞清一些有实质性意义的问题。比如，改革政治体制与建立社会主义商品经济新秩序是什么关系？建立社会主义商品经济新秩序的大题目给深化政治体制改革增添了什么新内容，提出了什么新要求？新的经济秩序必须建立在法制的基础上，那么怎样通过法制建设，把中央和地方的关系，地方与地方的关系，企业与企业的关系，国家、地方、集体和个人的关系，以及人与之间的关系等，都用法律加以规范？等等问题都需要给予进一步的阐述和回答。

理论在一个国家实现的程度，取决于这个国家对理论需要的程度。政治体制改革的伟大实践，为我们进行创造性的理论概括提供了取之不竭的源泉。随着政治体制改革的逐步展开，将有许多深层次的问题等待我们进行理论上的探索和

创新。只要我们以改革的精神对待改革的理论和实践，不畏艰辛勇敢探求，就一定会使我们对改革的认识升华到一个新的境界，把改革的实践推进到一个新的阶段。

十二、对哈尔滨市政治体制改革的回顾与思考

客观评价哈尔滨市政治体制改革的进程，无论是对作为全国综合改革试点城市的哈尔滨自身来说，还是对全国其他特大中心城市来说，都是一件很有意义的事。哈尔滨市可以从反思中认清形势，统一思想，总结经验，找出不足，坚定信心，继续前进；其他城市可以从哈尔滨改革实践中得到启示，受到教益，扬长弃短，搞好本市的政治体制改革。

哈尔滨市政治体制改革不可能是一个孤立的简单的事物，而是受到诸多方面的因素制约和决定的。最重要的至少有这样三点：一是党中央及邓小平同志关于政治体制改革思想的成熟程度；二是哈尔滨市经济建设及经济体制改革不断深化的需要程度；三是市委及其他市级主要负责同志对中央及邓小平同志思想的理解程度，对我市经济发展与全面改革的把握程度。因此可以这样说，哈尔滨市在政治体制改革方面取得的成就，是中央及邓小平同志关于政治体制改革思想与哈尔滨市具体实践相结合的产物，是全市各级党、政群团组织和广大干部群众集体智慧的结晶，共同努力工作的结果。我们只有以马克思主义的辩证唯物论和历史唯物论为指导，才能对哈尔滨市政治体制改革作出较为准确的分析和评价。

哈尔滨市政治体制改革是有个发展的过程的。从全国来说，党的十一届三中全会在提出全面改革任务的同时，就包

含着政治体制改革的任务。但是真正把政治体制改革提上全党的议事日程，还是近两年的事情。就哈尔滨市来说，党的十一届三中全会以来，历届市的党政领导同志从全市经济建设与其他各项工作的实际需要出发，在生产关系和上层建筑的某些领域某些环节进行过一系列改革，取得了一定成果。但是真正集中的有领导有组织有目标有方案的搞，还应该说主要是近三年的事。

〈一〉

按照时空观来把握，1985年以来，哈尔滨市政治体制改革大体可分为三个发展阶段：第一阶段，1985年初到1986年8月，进行了以机构改革、职能转变、干部制度改革为主要内容的“三位一体”改革；第二阶段，1986年9月到1987年9月，进行了党政分开，改善和加强党的领导为主线的改革；1987年10月开始，按照党的十三大提出的政治体制改革的目标和任务，进一步完善以党政分开为主线的改革内容。

（一）以机构改革、职能转变、干部制度改革为主要内容的“三位一体”改革

1984年10月召开的党的十二届三中全会作出了关于经济体制改革的决定。与此同时，哈尔滨市被确定为计划单列市和综合改革试点城市。1985年初，哈尔滨市委、市政府的领导班子，在充分调查研究的基础上，明确提出了“七五”期间的两大战略目标：一是增强经济发展后劲；二是给人民以实惠。为实现这一目标，逐步确立了“把改革放在一切工作的首位，作为各项工作的‘主旋律’”的思想。随着经济体制

改革的深入，必然要求对阻碍改革进程的政治体制的某些方面进行改革。市委审时度势，不失时机地在以下几方面进行了探索：

第一，改革机构，精兵简政。哈尔滨市曾在1983年按照全国的统一部署，进行了一次机构改革。为什么事过仅仅两年，又要进行机构改革呢？主要原因是有“三个不适应”：一是现有政府机构不适应简政放权、搞好企业的需要。1983年机构改革后，市政府的机构不仅没有精简和理顺，反而机构设置更加复杂，造成了新的政企不分。那次改革后，将13个专业经济管理局从政府序列划出，改为总公司。局改公司后，只是名称变了，但管理内容、管理方式却没有改变，对企业管得更细、更死，严重束缚了企业的发展。比如，前几年哈尔滨市对小型国营企业放开经营，对大中型企业松绑放权，先后制定了24个方面、450多条简政放权的规定和措施。但是，由于管理体制没有变，机关的职能没有变，层层截留权力的问题一直没有解决。二是现有政府机构不适应改善和加强宏观管理的需要。随着城市综合改革的全面展开，当时出现了许多新的问题。国营、集体、个体一齐上，中省直企业逐步放给地方管理；指令性计划逐步缩小，指导性计划不断扩大；物价管理逐步放开等等。原有那种以管理产品经济为主的、高度集权，只管所属企业而不负责行业管理的职能，已明显不适应形势发展的需要。三是现有政府机构不适应发展企业横向经济联合的需要。过去，政府经济管理部门由于直接管理企业的生产经营活动，因而部门所有、条块分割的现象相应严重。这种状况，不仅限制了企业内部的生产经营活动，而且严重地限制了行业之间、企业之间的

横向经济联合。鉴于上述原因，市委市政府决定，从1985年6月开始，对市政府机构进行一次再调整、再改革。

这次机构改革总的指导思想是，按照“两活一联”的总要求，即把搞活企业作为经济体制改革的中心环节；把搞活城区作为发挥中心城市多功能作用的基础；把发展企业间的横向联合作为增强企业活力的重要措施。加强和改善综合监督部门，裁减专业行政管理部门，推行行业管理，实行市、区两级管理。根据这个原则，这次机构改革变动较大的有六个系统：一是撤消原机械工业总公司、冶金工业总公司、锅炉工业总公司，并将原电子仪表总公司仪表部分划入，组建机电冶金工业局；二是撤消财贸办、第一商业局、第二商业局、服务总公司、工业品贸易总公司、食品工业总公司六个局级机构，并将水产总公司的经营部分划入，组建商业委员会；三是撤消建委和城市规划管理局，组建城乡规划建设委员会；四是将城市建设管理局、环境卫生管理局和园林局合并，组建市政建设管理局；五是将农林局的农业部分、水产总公司的养殖部分与畜牧局合并，组建农牧渔业管理局；六是撤消教育局、工农教育委员会办公室，组建教育委员会。调整后的市政府序列内的机构由69个减少到55个，市直机关部门内部机构由832个减少到735个，市直机关人员编制由6167人减少到5026人。精减下来的1141人，分别通过充实基层、随机构撤消划出、离退休、调出等渠道，进行了相应的安排。为了加强对全市集体经济的领导，1986年末，哈尔滨市又撤消了二轻局、乡企局和区县工业处，组建了市政府集体经济办公室，理顺机构，精简人员，加强了宏观管理和政策协调。

第二，转变职能，理顺关系。机构改革决不是机构的简单变动、撤并或重新组合，必须以职能的转变为核心。我国建国以来曾有过几次机构改革，都未曾取得预期效果，特别是1983年机构改革，中央虽然下了很大决心，但效果不大。重要原因之一是就机构论机构，而没有确立以转变职能为核心内容的机构改革指导思想。

1、转变职能的原则。一是纵向放权，横向理顺。凡企业的权，一律还给企业；凡区里能办的、应办的，由各委、办、局分步骤放权给区；凡行业局应管和能管的，综合办、局不包办，交过去；凡涉及几个委、办、局的任务，要明确主次，划分阶段职责。二是各专业主管局由管部分企业转为管全行业，性质上确定为行业管理局，授予行业管理局的必要权限。三是由对企业和经济活动的直接管理逐步转为间接管理。

2、转变职能的依据。转变职能的依据来自于对职能的分析与分解，即对各部门、各单位现行的职能和承担的工作进行详细分析和分解，按改革的要求，逐条分析这些职能的性质，由此确定哪些职能要继续保留并逐步加强；哪些应当放给企业；哪些需要转移；哪些职能目前暂不具备下放或转移的条件，需要过渡但必须逐步淡化；哪些需要增加。搞好职能分析和分解工作，不仅为研究职能转变提供了可靠的依据，而且为各部门搞好机构设置和建立岗位、工作责任制确立了一个科学的依据。

3、转变职能的重点。着重理顺三个关系：一是主管部门和综合部门的关系，解决“漏斗”问题。所谓“漏斗”问题，是就在原来管理体制下，综合部门把行业管理局当

“漏斗”，如计划生育、保卫、防火、环保等，都通过各行业管理部门这个“漏斗”往下抓。这些“漏斗”任务大体可分六种类型：照办型、中转型、陪检型、签证型、委托型和事务型。其基本特点是：权由综合部门管，事由行业管理部门办。这种情况在过去专业局直接管理企业、企业的一切行为听命于局并对局负责的情况下，多少还有点缘由。但是，在转变职能中，要求主管局向行业管理转变，各行业管理局强烈要求改变这种状况。为此，这个市确定这样一个原则：凡是综合管理部门能直接承担的，要积极创造条件承担过来；暂时不具备条件的，仍由行政管理部门作为“过渡职能”承担过来，但要明确各自的责任和管理权限。目前，全市的计划生育管理体制已经基本理顺，计划生育工作已从主管局分离出来，全市计划生育形成了市、区两级管理，以区为主的体制。二是委办和局的关系。市里在强调加强综合监督部门的同时，明确提出，委、办是市政府的协调部门，不是一级管理层次，对局没有领导关系。这样就初步解决了原来交叉扯皮的现象。如城乡规划建设委员会，在纵向方面，将原来承担的市政建设方面的管理权限交给市政建设局，将建筑行业的管理职责全部交给建工局，将房地产开发的权限交给房地局，而自己集中抓好城市规划，并且用规划来统筹管理城市各方面建设。现在它对各个口内各局的关系作用，从上面来说，主要是与城乡建设环境保护部和省建委的归口统计、综合、协调等工作。在横向方面，理顺了与市计委在基本建设管理上的职责关系，基本建设前期工作、规模、项目以计委为主，后期规划、实施、验收以建委为主。通过这次职能协调，重新做了明确的分工和权限的划分，初步做到了

各司其职、各尽其责。三是市和区的关系。改革市区管理体制，理顺市区关系，是搞活城区的迫切要求。1985年以来，这个市迈了三步，下放了19个方面的权限。如将城市管理、道路、桥梁、园林绿化、环卫、环保、标准计量、城市综合开发和改造、基本建设计划审批、财政、工商管理等方面的部分管理权限和一部分商饮服企业下放给区。为完善区级财政，在1985年确定收支基数、下放了7000万元财力的基础上，1987年，又下放集体企业所得税、个人收入调节税、房地产税、车船使用税（不含中省直企业）四个税种。目前，区的财政收入已近1.7亿元。向区放权，强化了区的职能，为搞活城区创造了一定的条件。

第三，改革干部制度，促进人才流动。机构改革必然要引来干部的流动，而我们现行的干部制度恰恰是单向的僵化体制，能进不能出，能上不能下；新的职能机构需要新的干部结构去承担。这不是哪些人革命，哪些人不革命的问题，而是时代前进的客观需要。从人才成长的规律看，任何人都不可能在任何时候承担什么任务都能发挥最佳效益。要根据需要经常调整；领导机关必须实行目标责任制，没有明确的责任和目标，就没有压力，也就没有动力。正是基于这种认识，市委、市政府在机构改革、转变职能的同时，主要围绕市直委、办、局级领导班子的调整，进行了干部制度改革的探索。一是按照干部“四化”方针，采用开放式、民主化、多渠道的办法选拔干部。1985年，市委公开发表招贤公告，恳请全市人民推荐、自荐，然后逐个筛选、考核，仅两个月就基本调整配齐了委、办、局的领导班子。1986年，他们又先后两次发布公告，公开招聘政府工作人员和外贸、旅游、

文化局的局级干部，为创造一个公开、平等、公正的人员竞争环境，向实行干部选拔的民主化、科学化方面迈出了步子。调整后的班子基本上实现了梯形年龄结构和比较合理的智能结构。从总体上看，有干劲、有潜力，年龄、知识和文化上的结构优势开始变为工作上的优势。二是开始打破中层以上干部职务的终身制，做到能上能下。明确规定了老干部老办法、新干部新办法（以1983年机构改革为限），妥善安排退下来的老干部。对十几名年轻有文凭的局级干部，因长期打不开局面或不适应领导工作而降低职务，或返回企业，或改做技术工作。并规定担任什么职务，就享受什么样的工资和待遇。三是逐步建立一套完善的与改革要求相适应的干部管理制度。目前已经明确的有：干部选拔的考核、考试制；领导干部调离交接、审计制；干部任期制；任期目标责任制和干部考核制度。如新班子上任三个月，要提出“施政方案”、“任期目标”，先经群众评议，再报上级批准，上上下下初步形成一个目标管理网络。

哈尔滨市在1985年至1986年进行的以机构改革、职能转变、干部制度改革为主要内容的“三位一体”的改革，对经济建设和经济体制改革起到了一定的促进作用，但无论从广度、深度和完善程度来说，仅仅是初步的。就“三位一体”中的每个单项改革来说，并不是搞几次改革就能完善的了；就“三位一体”的整体配套改革经验来说，也有待理论上的系统化，实践上的引深化，比如，如何把这一作法延伸到各级政府机构调整当中去，等等。但有一点事实是应该肯定的，“三位一体”的改革，拉开了哈尔滨市政治体制改革大舞台的序幕，为进一步有领导、有组织的进行政治体制改

革奠定了一定基础，提供了有益的经验，增强了领导同志搞好政治体制改革的信心和勇气。

（二）以党政分开，改善和加强党的领导为主线的改革

在“三位一体”改革的基础上，如何进一步从政治体制入手，深化全面改革，这是1986年下半年以来，哈尔滨市委领导同志面临和思考的一个重要问题。从1986年8月开始，市委组织有关方面力量，经过8个月的调查分析，论证研讨，初步形成了以逐步实行党政分开，改善加强党和加强党的领导为主线的改革思路。这个思路的主要内容是，以党的工作系统的领导职能、领导体制、机构设置、工作程序及工作方式方法等方面的改革为重点，以深入贯彻执行全民所有制企业的三个〈条例〉为基础。同时，配套推进三方面的改革：一是以搞活企业为中心环节，加速政府部门职能的转变工作，进一步理顺、精简政府内部机构，改善和加强宏观管理；二是推进干部制度改革，进一步改善市委对干部工作的领导；三是改进人大、政府、政协工作，进一步加强社会主义民主与法制建设。

那么，以党政分开为主线的政治体制改革思路提出的主要依据是什么？除了政治体制改革必要性的一般原理外，从哈尔滨的实际出发，当时，主要有这样几点考虑：（1）我国现行政治体制主要弊端是权力高度集中，集中在哪儿，主要集中在党，说到底是党与政、与企、与法的关系没有理顺，而这些矛盾的主要方面又在党的建设本身。因此，抓住了党政分开这个重大课题，就抓住了全市政治体制改革的主要矛盾。（2）政治体制改革与经济体制改革一样，也

是一项重大的全面系统工程。近两年哈尔滨市已在政府机构改革方面迈出了一步，下一步如果能够在包括群团机关在内的党群系统的机构设置、职能转变方面有所突破，就可以在全市全面改革中带个好头，激发起全市人民的改革意识，推动全面改革工作的深入开展。（3）近年来，厂长负责制的宣传贯彻已有了一定的基础，全市已有92%的工业企业实行了厂长负责制。全民所有制企业三个《条例》的实施，厂长的地位、作用将进一步突出，企业中党、政、职代会各自的机制将进一步协调完善。但目前党委系统的实际状况确是“扭曲”的，即上大（市委机关庞大，任务多头下达），中收（局党委即将撤消改为党组，一些企业党的关系放到区），下缩（企业党委书记从“一把手”变“二把手”，党的工作内容收缩）。这种状况，如不通过改革，尽快理顺，势必影响政府机构改革和厂长负责制的正确贯彻，这就要求理顺全市上下党组织的关系。（4）十二届六中全会论述了我国社会主义现代化建设的总体布局，阐明了政治体制改革的战略地位，就是说，必须以经济建设为中心，与经济体制改革，精神文明建设相互配合、互相促进。我们把政治体制改革的着眼点放到党委系统上来，不会引起经济建设与改革大的波动，有利于把主要精力投放到精神文明建设上来。（5）党委系统有一批优秀干部，经过转变职能，精简机构，余下的人员可充实到经济工作、行政工作、公安司法工作等方面去，可减少从企业往上调人，有利于企业人员的相对稳定。这样由党转到政，由政下到企，在人才流向上是充实基层，比较顺。可不因政治体制改革而引起人们较大波动，符合人们心理承受能力。

正是基于上述分析和考虑，哈尔滨市委于1987年4月批转了市体改委《关于逐步实行党政分开，改善和加强党的领导的意见》，《意见》着重从党政分开、政府机构改革、干部制度改革、改进人大、政府、政协工作等四个方面，提出了近期改革内容。

从1986年9月到1987年10月党的十三大召开之前的一年时间里，在以党政分开为主线的政治体制改革方面，主要抓了以下几项工作：

第一，明确市委职能的性质，市委作为地方党委，它的领导主要是政治领导。这是由党的性质所决定的。党是社会主义事业的领导核心，是工人阶级先锋队。党是政治组织，不是权力组织、行政组织、经济和文化组织。党的核心领导作用，主要体现在政治原则、政治方向和重大政策的领导上，对地方党委来说，就是要结合本地区实际，创造性地贯彻执行中央的路线、方针和政策，通过各级党组织和党员的工作，动员、说服，吸引、带领群众在实际工作中贯彻实施，并保证监督其落实。因此，党的工作主要应集中在三个方面：（1）认真学习党的路线、方针、政策，统一广大党员、干部和群众对中央决策的认识；结合本地区实际，对具有长远、关键作用的重大问题进行调查研究的，作出重大决策。（2）党要管好党，搞好党的思想、作风和组织、纪律建设，发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。（3）做好人的工作、群众工作、思想政治工作。

第二，明确市委职责的范围，市委的领导职责，从总体上说，就是贯彻执行中央的路线、方针、政策，并结合实际，组织制定具体的实施政策和措施；做好党的组织工作和

宣传教育工作，发挥全体党员在一切工作和社会生活中的先锋模范作用；保证市的立法、司法、行政机关、经济和文化组织积极主动地、独立负责地、协调一致地工作；加强对工、青、妇等人民团体和群众组织的领导，发挥他们的作用；加强同党外人士的密切合作，共同为完成四化大业而奋斗。

上述职责主要包含了三个层次的内容：一是市委研究提出并直接组织各方面贯彻实施的工作；二是市委研究提出然后由政府或其它有关方面具体化并组织实施的工作；三是政府或其它有关方面提出，经市委审议，然后由各方面各部门实施，市委协调、检查、监督的工作。具体有以下七个方面：

经济工作、城市建设方面的领导职责：（1）根据中央方针、政策，结合哈尔滨市实际，提出制定经济和社会发展的中长期发展规划的战略思想、指导方针和基本原则。（2）对市政府党组提出的年度性的经济、社会发展计划的指导思想、工作方针及主要任务指标进行审议，并定期听取执行情况汇报。（3）对贯彻执行党的路线、方针和政策中出现的新情况、新问题，进行综合调研，提出指导性意见。（4）对全局有重大影响的问题提出指导性意见。

改革方面的领导职责：（1）对全市经济、科技、教育体制改革的总体规划提出指导思想和基本原则。（2）研究制定政治体制改革的总体方案、实施步骤并组织实施。（3）对政府党组提出的年度性改革计划和重大措施进行审议，并保证监督实施。（4）调查研究，总结推广改革中出现的对全局工作有指导意义的新事物和新经验，发现改革中需要解

决的问题，进行指导。

精神文明建设方面的领导职责：（1）从哈尔滨市实际出发，认真贯彻落实中央、省委关于精神文明建设的方针、政策，制定具有本市特色的政策、措施。（2）研究全市精神文明建设的发展战略；制定中长期规划及年度计划。

（3）组织市委有关工作部门及各级党委进行思想道德建设；指导经济、行政等部门以及群众团体，结合业务工作开展思想道德建设。（4）指导教育、科学、文化建设；对政府的教育、科学、文化年度计划进行审议。

党的自身建设方面的领导职责：（1）加强党的思想建设，组织全市各级党组织和全体党员学习马列主义、毛泽东思想，学习党的基本知识和党的路线、方针、政策及决议，学习科学、文化和业务。（2）加强党的组织建设，按照党员标准，积极地、有计划地发展党员。适应改革的需要，合理地设置党的基层组织。（3）加强党的作风建设，认真抓好端正党风工作，严明党的纪律，加强党的纪律检查工作。

（4）加强各级领导班子建设，按照党对干部工作的管理原则，搞好全市局（含县）级以上干部的调配和管理。（5）加强党对干部工作的领导。积极推进干部制度改革，按照干部“四化”方针，抓好市管干部的培训和考核，加强对老干部工作的领导。

统一战线方面工作的领导职责：（1）开展统一战线理论政策的研究、宣传和教育，提高广大党员、群众特别是各级领导干部对统一战线工作重要性、长期性和统战工作的各项方针政策的认识。（2）认真贯彻落实党的各项统战政策，善始善终地督促并解决好落实政策遗留的问题。（3）掌握全

市统一战线各方面的基本情况，对统一战线工作中出现的新情况、新经验、新问题，进行调查研究，提出解决办法。

(4) 贯彻“长期共存、互相监督”，“肝胆相照、荣辱与共”的方针，发展和完善中国共产党领导下的多党派合作制度。

政法工作的领导职责：(1) 加强对政法战线的方针、政策的调查研究，指导政法机关正确贯彻执行党的方针、政策和国家法律。(2) 对政府中的政法部门以及检、法的高层次的协调工作。(3) 保证政法机关严格按照宪法和法律，依法独立行使职权。(4) 对政法队伍的执法思想、执法作风建设情况进行检查、监督。

对群众组织和人民团体领导的职责：(1) 加强对各群众组织和人民团体的领导，充分发挥他们在各项事业中的作用。(2) 正确处理好党与群团组织的关系，使他们根据各自不同性质和特点，独立地、充满生机和活力地开展工作。

(3) 组织、协调好各群团组织之间的关系，既注意发挥他们各自优势，又注意引导、帮助他们相互配合、协调一致地开展工作。(4) 定期检查群团组织的工作，认真解决工作中遇到的问题和困难。

第三，调整市委工作机构。根据市委工作职能，为了保证党的政治领导，适应党政分开和经济体制改革的需要，逐步地调整和改革党的组织机构。总的目标是精简机构，提高效能，增强活力。市委原不设不在政府工作又分管政府工作的专职书记或常委；不设与政府职能相交叉的“对口部”。市委设办公厅、组织部、宣传部、统战部、政策研究室、政法委。改革机关党委工作体制。撤消与政府业务部门对口设

置的文教部、工交部、农工委。撤消市委讲师团，其职能分别移交市委宣传部和市委党校。市委老干部局近期保留，在积极创造条件把职能移交给各方面后撤消。政法委的一部分职能移交给市政府，一部分移交给市人大，逐步转向对党的政法战线路线、方针、政策研究和高层次的指导协调，并检查监督政法队伍的执法思想和执法作风的建设。

在机构改革的同时，按照精简、统一、效能的原则，市委机关要精简机构、转变职能。市委各部门要根据市委领导职能的新要求，重新明确本部门的职能和工作程序，并在此基础上确定部门的内部机构、人员编制。

第四，改革党群领导体制。在企业深入贯彻全民所有制工业企业三个《条例》的基础上，按照党的工作系统改革的要求，改变局党委领导体制。随着三个《条例》的深入贯彻，企业党组织职能的转变，机构的调整，必然要求改变目前企业党组织按行政隶属关系实行条条管理的体制，根据党章规定实行属地管理。为此，决定撤消21个主管局党委，建立局党组。所属1604个企事业单位党组织，按两级属地三级管理的原则分别交由市、区，并委托一部分交由街三级管理（街道党委改为街道工作委员会，为区委派出机关）。局党委改设党组后，局领导班子中有人分管思想政治工作，设立精干的专管行业系统的思想政治工作的职能机构，负责指导本行业系统企业思想政治工作和精神文明建设工作。局设纪检组，为市纪委派驻机构。局设机关党的组织，书记、副书记、委员全部实行兼职。工会和共青团组织的设置也要作相应改变。撤消局工会，组建产业工会，直接接受市总工会领导；撤消局团委，所属企事业单位团组织关系与党组织关系

的划归相一致。局机关成立机关团组织。

第五，改革工作程序和方式。一是按照领导工作科学化的要求，在市委机关形成有机联系的四大工作系统，即决策咨询、执行、信息反馈、检查监督四个系统。市委各职能部门都要从这一总要求出发，在本部门形成相应的工作体系，制定符合自己工作规律的工作程序。二是减少会议次数。首先要减少市委常委会会议的次数。今后除党代会、市委全会、市委工作会议和人代会等重要会议报告以及年度经济社会发展计划和财政盘子，需经市委全会或市委常委集体讨论外，其他重要会议报告只讨论提纲或要点，一般性会议报告不讨论，用更多的时间，深入基层，深入群众，面对面地做思想工作，解决问题。三是提高会议质量。凡需要市委全会或常委会讨论的重大决策问题，都应首先由有关职能部门进行论证，并与主管领导沟通后，方可提交会议讨论。关于经济、技术和社会发展的中长期重大课题，首先提交市经济研究中心论证；关于经济、改革方面的现行重大政策问题，由市委领导牵头，组织市委政研室、市体改委和有关部、委、办、局，及社会上的咨询学术团体包括基层干部及专家论证；党务工作，根据工作性质分别由市委有关职能部门论证。

第六，提高市委机关工作人员的素质标准。在坚持干部“四化”方针的前提下，对市委机关干部突出强调具备一定的理论水平和政策水平、具有一定的基层工作经验和解决实际问题的能力。同时要有一定调查研究、综合分析能力。达不到要求的，限期“补课”。按照这个标准，有进有出，加强干部交流和业务培训。

第七，继续贯彻三个《条例》。这项工作，是我市整个

以党政分开为主线的政治体制改革的基础工作。1986年末，市委就贯彻三个《条例》问题作了调查研究。全市选择了12户大中型企业进行试点。据对其中10户企业统计，共举办各种学习班43次，参加人员3420名。此外，全市21个主管局所属实行厂长（经理）负责制的1307户企业，都举办了不同形式的厂长、书记、工会主席学习班。1987年5月，市委、市政府召开了全市深入贯彻三个《条例》工作会议，典型引路，深入推进。针对厂长负责制实行中的问题，下发了两个文件，保证厂长（经理）负责制的顺利实行。为加强对这项工作的领导，全国贯彻三个《条例》工作会议以后，市里成立了国营企业领导体制改革领导小组。全市还选择了40户企业进行企业内部机构改革的试点，以推进企业领导体制的综合配套改革，促进了三个《条例》的全面贯彻。

第八，积极推进市直党群机关改革、转变职能工作。

（1）按照精简、统一、效能的原则，精简内部机构和交流干部。我国长期形成的单一流向的封闭的干部体制，使干部结构很不合理，不仅干部队伍结构不合理，而且干部分布结构也不合理，形成了一个倒“金字塔”，上层臃肿，基层薄弱。干部交流，就是要改变这种不合理状况，一方面，使干部队伍逐步优化；另一方面，就是要精简上层，加强基层，并且通过经常的交流，使干部都能找到适合发挥自己才干的岗位，逐步做到人尽其才，才尽其用。市直党群机关在现有人员的基础上交流干部20%以上。共交流干部100多名，其中80%多充实到区街及企事业等基层单位，一小部分有专长的干部充实到政法和经济综合部门。（2）市直党群机关各部门按照党政分开的要求，明确性质，转变职能。从分解

职能入手，搞好三个分析：一是职能分析，明确本部门的基本职能和过渡职能，下放或转移应由基层或其他部门承担的职能；二是工作分析，即把职能分解成工作，确定应当设立的岗位职务；三是职务分析，制定岗位标准，形成“职务说明书”，明确职务内容、与该职务有关的规程序、完成该职务的考核标准、担任该职务的必备条件，即明确干什么、怎么干、干得怎么样、什么人能干等四项内容。各部门以此为依据，重新设置内部机构、定编定岗。

第九，有步骤地推进基层党组织属地管理工作。基层党组织管理实行属地原则，是哈尔滨市政治体制改革中具有特色的一项重要内容。从全市看，（1）在道外区南马路街道搞了试点，其余六个区也都选择了一个街道作为试点，将区属企业党组织关系下放到街道党委。（2）各局党委在所属企业深入贯彻三个《条例》，制定细则，理顺党政工三者关系；精简企业党群机构和政工干部，做好属地化的思想、组织准备工作。（3）市委制定并下发了《实施方案》，对实行属地管理的指导思想、隶属原则、管理办法、实施步骤等作了规定。（4）举办了7个区和21个主管局的党委书记、组织部长学习班，部署了“属地化”工作。

（三）按照党的十三大提出的要求，不断增添政治体制改革的新内容

党的十三大把政治体制改革提上了全党的日程，指出了政治体制改革的长远和近期目标，提出了实现近期目标的七大方面任务。哈尔滨市用十三大精神检查了前两年的政治体制改革工作，找出了三点差距：一是在政治体制改革方面进

行的探索还仅仅是初步的、浅层次的；二是某些方面的改革虽然有所突破，但理论准备不足，缺乏深邃研究；三是许多方面的工作还有待进一步深化、完善。在此基础上，进一步提出了本市政治体制改革的任務，就是要认真贯彻党的十三大提出的任务，继续推进以党政分开、改善和加强党的领导为主线的改革，巩固已经取得的成果，并逐步使其规范化、制度化，争取用两、三年左右的时间将中央确定的近期改革内容全面展开并取得实效。

第一，进一步改善和加强市委对全市工作的政治领导。从哈尔滨市实际出发，制定了《市委工作规则》。《规则》强调要在三个方面加强市委的工作：一是对上级党委及政府的重要文件和指示精神要及时认真组织学习。通过学习，先把市级及部、委、办、局、区、县（市）级领导班子的思想统一到党中央制定的路线方针政策上来，然后再贯彻到全市各级党组织、广大干部、党员及群众中去。二是对上级党委及政府的一些重大决策、决定，要明确分工，责成有关党组或常委提出贯彻意见后，进行必要的审议、协调，保证其实施。三是对本市具有全局意义的重大问题，在统一组织力量，充分调查研究的基础上进行决策。

在此基础上，哈尔滨市委在党的十三大以来的一年多时间里，抓了五方面的工作：一是理顺市委领导机构的内部关系，强化市委集体领导作用。结合市委换届，改善和提高市委委员的结构和素质。增加了市委全会的次数，由每年一次改为每季一次。减少市委常委会的次数，以使常委用更多的精力加强学习，深入基层，调查研究。二是理顺市委与人大、政府和司法机关的关系，加强对地方国家政权机关的政

治领导。三是加强对重大问题的决策工作。市委需要研究决策的重大问题，一方面由人大、政府及有关方面提出，另一方面，统一组织力量提出。四是加强对区、县委的领导。在市委委员中增加了城区和县党政领导的比例。市委各部门把区、县委做为自己的主渠道。建立了区、县委书记工作例会制度。五是继续加强对统一战线工作的领导，进一步完善了我市党领导下的多党合作和协商制度；进一步健全了市委每季一次的党外民主人士协商会制度。

第二，建立多层次、多渠道协商对话制度，加强社会主义民主建设。在这方面，一是加强了制度建设，明确哪些情况或工作通过什么形式让人民群众或代表知道并听取意见，直接得到他们的有效监督，改进工作；哪些重大决策通过什么形式让人民群众参加讨论；哪些问题在什么范围、什么层次征得人民群众同意才可作出决定。二是逐步建立了市和市直委、办、局、区、县以及直接与群众联系的公安、物价、工商、税务等站（所）与基层单位、基层群众定期联系及对话恳谈制度。各级领导按各自分工，在本系统内建立了固定联系点。三是建立了市人大主任、副主任，市长、副市长定期与人大代表、群团组织对话制度。四是把对话与解决问题结合起来，建立了查办制度。空话和大话一概不讲，能办的实事一件不拖，暂时的困难公开讲清，取得谅解。与此同时，加强了各种监督作用。

第三，以转变职能为核心，深化政府机构改革工作。一是按照党政分开、政企分开、政事分开的原则，理顺党与政府，政府与企事业，党和政府与社会组织，政府各部门以及市与区之间五个方面的关系。二是促进综合经济管理部门实现

“四个转变”，即从直接管理为主向“以国家调节市场，市场引导企业”的间接管理为主转变；从以非规范化的行政手段管理为主向法规化、制度化管理为主的转变；从分钱、分物、分指标的短期年度计划为主向以总量平衡、优化结构、提高效益、合理布局为目标，制定中长期规划及政策，进行有效调控为主要工作内容转变；从单一型的经济管理向经济、科技、社会一体化管理转变。三是改革与调整干部的分布结构并行，进一步调整交流了干部。四是改革与行政立法结合，结合任期目标责任制的检查，进一步完善干部的考绩、考核制度。

第四，继续深化已经实施的工作。一是继续贯彻三个《条例》，深化企业领导体制改革。在总结完善40户企业试点经验的基础上，全市全面铺开。二是继续深化企事业单位党组织属地管理工作。完成了局属企事业单位党组织关系交接工作，撤销了局党委及部分局党组。抓了区委和街工委的职能转变工作。三是继续深化市直党群机关机构改革、转变职能工作。

第五，抓了党政机关廉洁工作。市委成立了廉政工作领导小组，市检察院和市监察局分别设立了举报中心。这一工作开展的时间不长，但受到广大干部群众的拥护，取得了显著成果。市级各大机关普遍制定了保持廉洁的制定或规定。

“经济要繁荣、党政机关要廉洁”的思想日益深入人心。

第六，改进和加强了思想政治工作。逐步建立健全思想政治工作的新格局，以改革形势教育为契机，思想政治工作得到进一步改善。进一步探索了企业思想政治工作的新路子。全社会的思想政治工作逐步转到与生产建设及各项业务

工作一道去做的轨道上来；逐步转到关心人、爱护人、体贴人上来。

总之，党的十三大以来哈尔滨市委在政治体制改革方面进行了不懈的努力，做了大量有成效的工作。

〈二〉

通过对哈尔滨市政治体制改革进展情况的回顾，使我们感到，改革的工作尽管千头万绪，但一些基本的东西、基本的经验不能忘记，必须在今后的深化全面改革的历程中牢牢记取和认真把握：

第一，认清形势，不断强化改革意识。形势决定任务。对形势缺乏清醒的认识，就无法确定正确的工作任务。为什么哈尔滨能够在全国较早的探索政治体制改革的路子？重要原因之一就是市委市政府领导对哈尔滨市经济和社会发展所面临的严峻形势和来自各方面的挑战有比较深刻的认识。认识到不对现行政治体制进行改革，经济体制改革就难以深入，经济建设就难以腾飞，哈尔滨市就难以振兴；不改革就会辜负党的重托和人民的希望；改革是时代的潮流，是社会主义发展的必然，只有改革才有出路，才能生存和发展。正是具备了这种高度的革命事业心和政治责任感，才有可能在改革的道路上积极进取。近几年来，他们不断强化市级领导班子和全市广大干部群众的改革意识，先后提出了“把改革放在一切工作的首位”，“改革是一切工作的主旋律”的指导思想，并把有无改革精神，改革意识强弱，作为考核各级党政领导班子和领导干部的首要内容。市委部署工作以改革为线，检查落实以改革为重点，并且不失时机地抓住了经济体

制改革与政治体制改革的结合点——机构改革，为全面推进政治体制改革打开了一个突破口。

第二，统一思想，不断加强理论教育。改革是一场革命，牵涉到人们对权力和利益的调整，必然会受到来自各方面的阻力；改革是千百万人的创新事业，必须调动各方面的积极因素，依靠广大人民群众来完成。为什么哈尔滨市的政治体制改革在全国“大气候”还没形成的时候能出现自己的“小气候”？重要经验之一就是把解决人们对改革的认识放在首位，不断从理论上教育引导人们认识改革的必要性、必然性、紧迫性。在改革的研讨阶段，市委专门举办了由市局级干部参加的政治体制改革理论学习讨论会，使大家从马克思主义党建理论的高度不断加深对党的性质、地位、作用和职能的理解，认识到实行党政分开，按照属地管理原则改变基层企事业单位党组织的隶属关系等等，都是由党作为政治组织的性质和地位作用所决定的，是完全符合党的组织原则的。由于理论上明，实践上清，为以党政分开为主线政治体制改革思路的形成和实施，提供了有力的思想理论准备。

第三，更新观念，做好思想政治工作。改革是一项前所未有的崭新的事业，每前进一步都伴随着观念的更新。哈尔滨市的实践证明，新思想观念的确立，旧思想观念的更新，是政治体制改革实践的先导。比如，实行党政分开，有的人认为这是削弱党的领导；进行机构改革，有的人认为这是瞎折腾；打破干部的“铁交椅”，有的人认为这是否定了社会主义优越性；调整交流干部，让一部分人去充实加强企业和基层，有的人认为这是“甩包袱”，是不尊重人才；削减政治工作人员和政工机构，有的人认为这是削弱思想政治工

作，如此等等。上述思想认识如不彻底更新，改革就难以进行。为此，哈尔滨市委始终把观念更新工作贯彻改革的始终。一方面，通过上党课等形式，对广大党员干部进行改革观念更新教育。另一方面，加快改革的步伐，用改革的实践，促进人们观念的更新。他们在改革中自始至终做好人的工作、思想工作和群众工作，不断冲破各种旧思想、旧观念的阻力和干扰，不断把人们的观念统一到改革上来。哈尔滨的实践证明，任何忽视思想政治工作的思想和行为，都是要不得的，都是不利于改革的。

第四，加强领导，有组织有计划地进行。改革是一项系统工程，必须有组织、有计划、有方案、分步骤地实施。从设计改革方案来说，必须注意从本地实际特别是经济建设和经济体制改革的实际情况出发，归根到底要以社会生产力为标准。同时，还要注意与经济体制改革相结合，与人们心理承受能力相适应，与经济社会发展相协调，与其它方面改革相配套。不考虑社会环境和条件，就难以拿出切实可行的方案。从组织实施来说，也不能急于求成，草率从事，而要善于摸着石头过河，由浅入深，由低到高，由简单到复杂，由单项到综合。特别是象推行企事业党组织关系属地管理这样复杂的工作，动一个区牵涉十几个局，动一个局牵涉几个区，不事先论证清楚并提出可行性方案，就会产生大的社会波动，降低改革的成功率。哈尔滨市为什么能较为顺利地实现了全市党组织管理体制的重大变革？主要是遵循了事物发展的客观规律性，先抓试点，取得经验，点面结合，逐步推开。我们的改革从总体上说，理论准备是不足的。因此，哈尔滨市在改革中特别注意摸着石头过河，既坚定大胆，又细

心谨慎。哈尔滨市的这些作法，对于搞好今后的改革都有着十分重要的指导意义。

〈三〉

如何看待政治体制改革中出现的问题，如何评价政治体制改革的成果，这是人们在改革中经常提出的疑问和问题。哈尔滨的实践表明，不回答好这些问题，人们对改革的积极性就会受到影响，已经取得的改革成果也难以巩固。因此，必须把握好以下三个基本观点：

第一，要用过程的观点看待党政分开。从理论上讲，党政分开是政治体制改革的首要关键，抓政治体制改革必须从党政分开入手。但从实践上看，党政分开并不是一件轻而易举的事。有些职能，讲是要分开实际没分开；想是要分开实际又分不开；开始分开了，后来又分不开了。于是人们对党政分开又产生了种种疑虑，认为党政分开的提法不科学了，实际分不开是强行要分开了，等等。这种认识主要把党政分开看得绝对化了。事实上，实行党政分开，各级各类干部都有个从思想观念到工作方法、工作作风适应的过程，党政分开的实践也有个不断发展、深化、完善的过程，不可能象切大萝卜那样一刀两半彻底分开，一次完成。我们只有用过程的观点看待党政分开，才能正确对待党政分开过程中出现的新情况、新问题。不管出现什么曲折，都能坚定实行党政分开的信念，用扎实的工作推进党政分开的过程。

第二，要用改革的观点对待出现的问题。改革作为一场伟大的社会变革不可避免地会出现这样那样的问题。这一方面是由于改革是一项创新的事业，没有前人经验，没有现成

的书本指导，在方案的制定上，在改革的推进上，难免出现一些漏洞或失误；另一方面也是由于事物本身发展过程中必然存在着的不完善、不系统性，随着改革的深入日益显露出来。对待改革中出现的问题，是采取抱怨消极的态度，还是采取冷静积极的态度，这是对每个同志是否具有改革坚定性的考验。作为共产党人来说，必须充分认识改革的复杂性，改革不仅有曲折，而且会变形；必须站在党性党的政策的立场上，用改革的观点对待出现的问题。即改革中出现的问题只能用深化改革、完善改革、促进改革的办法去解决，而决不能走回头路，否则旧的体制会以各种方式使改革成果化为乌有。改革越是深入，我们越要坚定这种观念。只有这样，我们才能不断开拓改革的新领域，开辟改革的新天地。

第三，要用科学生产力标准的观点看待政治体制改革的成果。在政治体制改革的过程中，人们往往把改革政治体制是否促进了生产力发展作为评价政治体制改革是否必要的标准。这从总体上长远上讲，无疑是正确的。但有些同志并没有把握住生产力标准的科学涵义，往往用狭隘生产力标准或庸俗生产力标准的观点，去分析去对待政治体制改革，并以此作为否定政治体制改革的借口。进行政治体制改革从根本上说，是社会主义政治体制的自我发展和完善，是经济建设和经济体制改革的客观要求，因此对社会生产力无疑是会起促进作用的。但并不是象有些人要求那样，今天搞了改革，明天就得见效果；改革对我有利就是促进了生产力，对我不利对他人有利就不能说促进了生产力。既然政治体制改革涉及到对人们利益的调整，每项改革措施的出台，就不可能做到人人满意，总是要以牺牲局部利益、少数人的利益为代价

的。我们不应该期望改革能轻易地在短期内取得成功，而必须进行“韧性的战斗”。我们只有坚持马克思主义的辩证唯物论和历史唯物论，用科学生产力标准的观点看待政治体制改革的成果，才能不为眼前的个人利益所迷惑，全面正确地评价改革，积极地投身到改革中来，坚定不移地搞好改革。

十三、全国政治体制 改革进程评述

党的十三大把政治体制改革提上全党的日程已一年有余。一年多来，全国政治体制改革的进程如何？提出了一些什么值得重视或借鉴的经验和问题？最近，从有关的会议和大量参考材料中，接触了一下这方面的情况，现简略评述如下，以期引起关注这方面工作的同志们的思考。

总的看，全国已开始将政治体制改革提到党的议事日程上来，绝大多数省、市已经起步，有的开始研究、制订方案；有的已经在党政分开、机构改革、干部人事制度改革等方面积极进行试点；有的已经全面铺开，并在一些方面取得突破性进展。当然，也有个别省市未动，有的属于对政治体制改革存在不同看法；有的因客观条件尚不成熟而等待时机。但无论是大动也好，小动也好，未动也好，各省市党委对十三大关于政治体制改革的决定都是拥护的。

第一，从工作思路来看。党的十三大前，绝大多数地区处于调查研究，酝酿思路阶段。由于各省市党委已从中央领导同志的讲话中，了解到党的十三大将把政治体制改革提上全党日程，为了把十三大提出的任务尽快在本地区落实好，不少地区都先后相继组织了政治体制改革研讨组织，以邓小平同志关于政治体制改革的论述为指针，以报刊上有关政治体制改革的文章为借鉴，对本地区政治体制的现状进行调查研讨，少数地方党委还初步形成了改革的思路和方案，为贯彻

十三大精神做了一些思想舆论和工作准备。党的十三大以后，全国各地都把政治体制改革作为党委的一项重点工作来抓，高度重视，提上议事日程，党政主要负责同志亲自挂帅，党政主要职能部门通力协作，密切配合。一个突出的重点是，以十三大精神为指导，在前一段研讨的基础上，密切结合本地实际，特别是注意从本地的经济建设和经济体制改革的实际出发，积极推出自己的政治体制改革的近期方案或设想。

从目前接触的情况和材料来看，全国各地政治体制改革工作大体上有五种思路：第一种思路是，以党政分开为主线，进而带动其他几方面的改革。按照这一思路，就是首先从党政分开入手，以党的领导体制的改革为主要内容，重点抓好地方党委机构改革、职能转变、干部调整交流工作，抓好基层企事业单位党组织属地管理工作，抓好企业党群系统机构改革、人员精简工作。同时，紧紧围绕党的系统的改革，理顺地方党委同地方人大、政府的关系，理顺地方党委同地方司法机关的关系，理顺地方党委同地方群团组织的关系。通过上述改革，还要带动深化城区改革，干部人事制度改革，民主与法制建设等项改革工作。第二种思路是，把党政分开作为一块独立的内容首先抓好，其他方面的内容先不出台。但是，继续组织人力搞好其他方面的论证工作，以便在适当时机，成熟一项，出台一项。这里有分三种情况：

(1) 先从省、市级机关入手，重点搞好省市机关的党政分开工作；(2) 先从县级机关入手，重点搞好县级机关的党政分开工作；(3) 先从企业改革入手，重点搞好企业党组织的职能转变、机构精简、人员精干工作。第三种思路是，

按照党政分开的要求，重点搞好基层企事业单位党组织的属地管理工作。并以此项改革作为政治体制改革的突破口。事实上，这是一项党的领导体制的重大转变。如能在这项改革上取得实质性进展，党的领导体制的改革就能迈出重要的一步。从全国各地的思路来看，党组织隶属关系的转变工作也分为三种不同的具体情况：（1）实行一级属地，即由上级行政部门党组织垂直领导的企事业单位的党组织，改由直属市一级地方党委领导。（2）实行二级属地，即由上级行政部门党组织垂直领导的基层单位的党组织改由市、区二级党委领导。（3）实行二级属地三级管理，即原则上把基层企事业单位党组织分属市、区两级地方党委领导，但考虑到需要属地管理的企业事业太多，且面又太广，区委一级难以承受，怕管不好，管不了。所以将区级地方党委管理的一部分“科级”以下的小型企事业单位的党组织交由街道党委管理。街道党委代行部分地方党委的职能后，将街道党委变为街道党的工作委员会，作为区委的派出机关。这第三种情况，主要是象哈尔滨市这样特大城市，在企事业单位较多地属地到区以后，面对新情况提出的新措施。目前，对这种作法存在一些不同的看法，有的提出这样搞是否符合党的组织原则。从哈尔滨市一年来的实践看，也有不少问题有待深入研究和解决。总之，企事业单位党组织属地管理问题，是一项很细致、很复杂的事情。这不是一个单纯的隶属关系的改变，而涉及到企业党委职能的转变。第四种思路是，先从政企分开入手，重点抓好政府职能转变、下放权力等工作。提出这种思路的主要根据是认为政治体制改革与经济体制改革不同，涉及面广，振动面大，波及人多，应自上而下地进行，不宜过早地

抓有形的工作，如动机构，减人员等等。第五种思路是，把干部制度改革作为政治体制改革的突破口。干部制度改革是一项碰硬的工作，它的锋芒直接指向我国人事制度上存在着的主要弊端——“大锅饭”、“铁饭碗”、“铁交椅”。在国家公务员制度出台之前，许多地方把竞争机制、风险机制引到干部队伍中来，这对公务员制度的推行无疑是个促进。邓小平同志多年来一直强调，要创造一种环境，使优秀人才得以脱颖而出。干部制度改革了，就可以起到这种作用。工作的竞争说到底还是人才的竞争。一些地方党委正是基于这种认识，率先提出了一些干部制度改革的设想和方案。第六种思路是，重点抓好社会协商对话制度。提出这种思路的，一般来说在十三大之前，对如何搞好政治体制改革的问题还没有提上议事日程，没有组织调研，没有形成既定思路。十三大后，他们认为首先从社会协商对话抓起，可以马上收到一定效益。按照这种思路，把协商对话与改革形势教育结合起来；与增加办事的透明度，办事规则公布于众，办事结果公布于众结合起来；与解决群众切身利益的问题结合起来。总之，十三大以后，各地都按照中央的要求，从不同角度、不同侧面、不同层次提出了政治体制改革的思路。上述六种思路是许多种改革思路中的主要几种，不能代表全国各地的全部情况。但就是这些情况，也可略见政治体制改革思路之一斑，有助于我们对政治体制改革进程的了解和把握。

第二，从政治体制改革的进程看，把政治体制改革提到党的工作日程上来，是十三大的要求。从上述思路看，各省、市、自治区党委确实把政治体制改革提上了日程，政治体制改革已经开始起步。但由于思路不同，抓的侧重点不

同，因而各项改革内容进展情况也各不相同。一是就党政分开来说，大部分地方党委结合换届，已不再设不在政府工作又分管政府工作的专职书记或常委；地方党委机关撤消了与政府职能相交叉的“对口部”。与此同时，都以转变地方党委职能为中心，职能上与政权行政机关分开，工作层次上与政府等有关部门拉开，把过分集中的权力放给政府或有关部门。随着党委职能的转变，各级党的纪律检查部门的职能也随之转变，不再处理法纪和政纪案件，集中力量管好党纪，协助党委管好党风。党组织领导体制也发生了变化，许多地区开始按照属地管理的原则，将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。部分地方政府在撤消局党委（党组）方面迈出了步子。由于逐步实行党政分开，强化了地方党委的政治领导职能，使地方党委发挥了驾驭矛盾、总揽全局、协调各方的作用，成为一个地方的领导核心。二是就政府机构改革来说，除中央抓的几个中等城市机构改革试点之外，一些地方正在酝酿方案，少部分单位正在起步，有的取得实质性进展。但就绝大多数地区来说，重点是在转变政府职能上作文章，政府机构未做大的变动。这是因为在这方面还相当普遍的存在着“上动下不动，谁动谁被动”的思想，都怕抢先吃亏。同时，中央确定的自上而下的机构改革方针，也是促使一些地方政府在机构改革方面等中央拿方案，等试点拿经验。在已经着手进行机构改革的地方，都注意以转变职能为核心，努力避免重走过去“精简—膨胀—再精简—再膨胀”的老路。有的从机构配置的科学性和整体性出发，适当加强了决策咨询和调节、监督、审计、信息部门，转变综合部门的工作方式，提

高政府对宏观经济活动的调节控制能力。还有的把干部人事制度的改革与机构改革紧密结合起来，认真做好机构变动中的人员调整工作，主要是调整结构，提高素质，有计划分步骤地把一部分人员调整到国家机关以及经济、文化组织。三是就建立社会协商对话制度来说，十三大以来，全国大多数地方都把它作为加强社会主义民主建设的一项重要内容来抓，取得了一定进展。他们把协商对话活动普遍化，各级党政领导同志深入到基层、群众中去，层层对话；有的地区和单位把对话与谈心活动结合起来，与改革形势教育结合起来，把成绩讲明，把问题讲透，把前途讲清，使广大干部群众不断增强了对改革的心理承受能力；还有不少单位把协商对话与办实事结合起来，提出“用第一流的工作，促进第一流的对话”，大大提高了对话活动的社会影响和效益，开始起到了发扬“从群众中来、到群众中去”的优良传统，提高领导机关活动的开放程度的作用。四是就进一步下放权力来说，各地从农村改革的实践认识到，下放权力，对于克服权力过分集中于上级机关的弊端，进一步调动基层和人民群众的积极性，有着十分重要的作用，而且易于着手，见效较快。因此，许多地方和单位本着凡是适宜于下面办的事情，都应由下面决定和执行的原则，在下放权力方面迈出了一定的步伐。由于下放权力涉及到许多规章制度的改革，各级各部门都从本地实际出发，在认真听取基层单位和群众意见的基础上，逐项做出具体规定。为了打破条块分割的状况，各地都明令凡是规定下放到城市和企事业的权力，各中间层次一律不得截留。下放权力工作的深入，进一步理顺了中央和地方的关系，政府同企事业单位的关系，党和政府同群众组

织的关系。五是在社会主义民主与法制建设方面，多数地方党委没有形成总体思路，但是在人民代表大会制度建设方面，如完善人大常委会和各专门委员会的议事规则和工作规则，改善委员结构，密切各级人大与群众的联系等方面，取得了一定的进展。与此同时，一些省市还在加强政协自身组织建设，逐步使国家大政方针和群众生活重大问题的政治协商和民主监督经常化方面；在群众团体克服“官”气和行政化倾向，改革组织制度，转变活动方式方面；在选举制度的改革，提高民主程度方面，等等，做了一些努力，取得一些成绩。有些单位在基层民主生活的制度化方面，如在乡镇及村级的基层民主法制建设方面取得了一些新鲜经验，象建立党员议事会制度，村民代表议事制度，组织法制宣传团等。

六是在企业领导体制改革方面，全国普遍行动，并取得突破性进展。随着企业厂长负责制实行，厂长在企业的中心地位和作用逐步确立和发挥，担负起两个文明建设的领导职责。特别是《企业法》的颁布，使企业内部党、政、工的关系进一步明确，企业思想政治工作新格局正在形成，思想政治工作与业务工作“两层皮”的问题正在得到有效地克服。

七是在干部制度改革方面，各地都积极地进行了探索。为国家公务员制度的实行全国各地做了大量的准备工作；按照党政分开、政企分开和管人与管事既紧密结合又合理制约的原则，对各类人员开始实行分类管理；注重实绩、鼓励竞争、民主监督、公开监督的原则开始在干部管理制度中得到贯彻和体现。

党的十三大提出的政治体制改革的近期目标虽然是有限的，但由于这是一项创新的事业，实践起来并非那么简单。因

此，各地在实践中，都特别注意把握新旧体制交替的特点，注意防止工作上的脱节和磨擦，注意找到切实的过渡措施和办法，做到循序渐进。尽管政治体制改革的阻力很大，但由于各地都采取了坚决、审慎的方针，有领导有组织有计划地推进，对经济体制改革和建立社会主义商品经济新秩序，都起到了积极的影响和促进作用。

第三，从政治体制改革的领导体制来看。党的十三大前，各地没有设置政治体制改革机构，只有少数地方党委成立了研讨小组调查小组。党的十三大后，为了切实把这项工作纳入各级党委的议事日程，各地都相继组建成立了政治体制改革的组织领导机构。就目前看，全国大体有六种情况：一是各地方党委亲自抓，不成立领导小组和增设专门机构，由党委政策研究室负责抓。二是成立了专门工作机构，与中央对口成立党委政治体制改革研究室。三是把政治体制改革与经济体制改革结合起来，由一个职能部门抓，统称体制改革委员会。四是成立省、市政治体制改革领导小组，下设办公室，靠挂在或直接设在党委政策研究室。五是在省市党委政治体制改革领导小组之后，分设三个工作小组，即党的关系属地管理组、市区（县）改革组及企业领导体制改革组。六是只成立政治体制改革研究小组，吸收有关部门人员参加，推出的方案由各职能部门承担，不再搞临时组织形式或常设机构。

通过以上对全国政治体制改革进程的概述，我们不难看出，各级地方党委对政治体制改革是重视的，对中央要求执行是认真的。但同时必须清醒地看到，政治体制改革就全国来说还是刚刚起步，所出台的改革措施还是浅层次的、初步

的。已经出台的工作，有个逐步适应、落实和提高的过程；没有出台的措施，工作量更艰巨，难度更大。随着全面改革的深入，将会遇到来自各方面的更大的阻力，有时在某些环节或方面还会出现曲折甚至走回头路。对此，我们必须保持清醒的头脑，消极悲观、盲目乐观都是要不得的，都是有害的。当然坚冰已经打破，道路已经开通，只要我们继续按照十三大指引的目标前进，就一定会创造出更加丰硕的业绩。