

邓小平与改革开放初期的中共决策体制

沈传亮

(中共中央党校 中共党史教研部, 北京 海淀 100091)

[摘要] 改革开放初期,在深刻反思“文革”教训的基础上,邓小平积极推进中央决策体制变革,在优化中央决策结构、倡导集体决策、提升决策主体素质、确立决策变革目标等方面做出重要贡献,使得党的决策体制变革沿着民主化、科学化、制度化的正确方向不断演进。

[关键词] 决策结构: 决策体制: 决策变革

[中图分类号] D630 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2014)03-0065-04

改革开放初期,邓小平在深刻反思“文革”时期以个人专断为特征的决策体制基础上,推动优化中央决策结构、倡导集体决策,着重提升决策主体素质,认同支持决策变革目标,促使中共决策体制沿着民主化、科学化、制度化的路径不断演进,保证了党和国家重大决策的正确性。

一、推动调整优化中央决策结构

鉴于个人专断带来重大决策失误的惨痛教训,“文革”结束后调整优化中央决策结构成为中共必须解决的重大问题。

(一)调整中央政治局及其常委会成员组成。作为中央决策核心层的中央政治局常委会的人员组成情况直接关系决策方向和决策质量。1977年7月,被毛泽东评价为政治强、人才难得的邓小平第三次复出,并进入中央决策核心层,标志着中央决策结构在“文革”结束后再次发生重大变化。8月19日,十一届一中全会选举出新的中央决策层,邓小平当选政治局常委。在1978年12月举行的十一届三中全会上,邓小

平实际上成为中共领导核心。在邓小平支持下,1980年2月召开的十一届五中全会选举胡耀邦、赵紫阳为政治局常委,选举胡耀邦为中央委员会总书记。1981年6月,十一届六中全会选举胡耀邦、叶剑英、邓小平、赵紫阳、李先念、陈云、华国锋为政治局常委。十二大规定,中共全部经常工作的领导核心是中央政治局常务委员会,总书记作为中央政治局常委会的成员之一,负责召集政治局会议和政治局常委会会议,负责主持中央书记处的工作,重大决策均通过民主协商由集体讨论做出。总书记“召集人”的定位与毛泽东时代中央主席有最后决定权的权力设置相比有了较大改变,利于决策民主化。

(二)恢复设立中央书记处。中央政治局常委与中央政治局处理的事务大量而繁杂。为使他们有更多精力谋大事,有人建议,在中央书记处无法立即设置的情况下,可先成立一个处理日常事务的工作班子。在邓小平的支持下,1978年12月25日,中央政治局会议决定设立中央秘书长、副秘书长“作为中央日常工作机构”,负责处理中央日常事务,任命胡耀邦为中央秘书

[收稿日期] 2014-03-26; **[修回日期]** 2014-05-03

[基金项目] 国家社科基金青年项目“改革开放以来中国共产党决策体制历史演进研究”(2012CDJ005)。

[作者简介] 沈传亮(1976-),男,山东莘县人,法学博士,中共中央党校中共党史教研部副教授,主要研究方向为中共党史与中国当代政治研究。

长。1980年2月,十一届五中全会通过了《关于成立中央书记处的决议》,决定重新成立中央书记处,作为中央政治局及其常务委员会领导下的日常工作机构。书记处包括总书记一人、书记和候补书记若干人,均由中央委员会直接选举产生。邓小平在会上明确指出“当前最重要的还是选好接班人”,“这次讲接班也是集体接班,这很好,很重要。”^[1-1]十一届五中全会通过重新设立中央书记处,继续优化了中央决策结构,为推进改革开放提供了组织保障。十二大、十三大相继对中央书记处的工作定位给予明确规定。

(三)设立中央顾问委员会。为让更多年轻人走上领导岗位,解决干部队伍新老交替问题,邓小平创造性提出了建立中央顾问委员会的办法。1980年8月18日,邓小平说中央“正在考虑再设立一个顾问委员会(名称还可以再考虑),连同中央委员会,都由党的全国代表大会选举产生,并明确规定各自的任务和权限。这样,就可以让一大批原来在中央和国务院工作的老同志,充分利用他们的经验,发挥他们的指导、监督和顾问的作用。同时,也便于使中央和国务院的日常工作班子更加精干,逐步实现年轻化。”经过准备,1982年9月召开的中共十二大决定成立中央顾问委员会,并选举产生了172名中央顾问委员会委员,邓小平当选为中央顾问委员会主任。1982年9月13日,邓小平在中央顾问委员会第一次全体会议上讲话时指出,“中央顾问委员会是个新东西,是根据中国共产党的实际情况建立的,是解决党的中央领导机构新老交替的一种组织形式。目的是使中央委员会年轻化,同时让一些老同志在退出第一线之后继续发挥一定的作用。”“从某种意义上说,顾问委员会是一种过渡性质的组织形式。我们的国家也好,党也好,最根本的应该建立退休制度。”^[12-1]可见,在邓小平眼里退休制度的建立是最重要的,如此也有利于决策体制的健康发展。

二、推动决策类型转变

十一届三中全会后,在汲取“文革”决策体制高度集中于个人而频发决策失误的教训基础上,以邓小平为核心的中央领导集体强调集体领导,推动决策类型从个人决策、非制度化决策转向集体决策、依法决策。

(一)从个人决策到集体决策。1980年2月召开的十一届五中全会通过了《关于党内政治生活的若干准则》,对集体决策进行了明确规定,一是重大事项由党

委会集体讨论决定;二是明晰了党委会决策原则,党委会委员与党委书记的关系;三是明确决策时要坚持集体决定和个人负责相结合。这从党内法规的高度规定了决策运行机制,是对以往决策体制的校正,为改革开放新时期的决策体制变革明确了基调。邓小平在会上发表了重要讲话,提出正确处理集体领导和分工负责的关系,指出我们强调集体领导“这很好,很重要。但是,同时必须把分工负责的制度建立起来。集体领导解决重大问题;某一件事、某一方面的事归谁负责,必须由他承担责任,责任要专。”“我希望,从重新设立书记开始,中央和国务院要带头搞集体办公制度,不要再光画圈了”。“各级都要实行集体领导,分工负责。”^[11-2]

1980年8月,邓小平中指出权力过分集中,妨碍社会主义民主制度和党的民主集中制的实行,妨碍社会主义建设的发展,妨碍集体智慧的发挥,容易造成个人专断,破坏集体领导。他认为党和国家领导制度的主要弊端就是权力过分集中,“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”。邓小平还从决策的角度分析了党委如何真正实行集体领导和分工负责相结合的制度,即“要明确哪些问题应当由集体讨论,哪些问题应当由个人负责。重大问题一定要由集体讨论和决定。决定时,要严格实行少数服从多数,一人一票,每个书记只有一票的权利,不能由第一书记说了算。集体决定了的事情,就要分头去办,各负其责,绝不能互相推诿。”

1981年6月召开的十一届六中全会继续强调集体领导和决策。1982年召开的中共十二大明确要坚持集体领导和决策,指出“现在,党中央可以用欣慰的心情向大会报告,经过十一届三中全会以来的努力,我们党内的政治生活首先是党中央的政治生活,已经由过去长期不正常的严重状态逐步恢复到马克思主义的正确轨道上来。总的说来,中央委员会、中央政治局、政治局常委会和中央书记处,在工作中都能遵循民主集中制和集体领导的原则,‘一言堂’或各行其是的现象再不允许存在了。有了重要的不同意见,通过充分说理,开展批评和自我批评,就能够达到统一认识和统一行动。现在的党中央,是团结的和谐的领导集体,是能够驾驭复杂局势的坚强核心。与此同时,许多地方党

组织的政治生活也有了明显的改进。”这表明中央决策在向集体决策转变。1987年中共十三大不仅对政治体制改革作出部署,还就加强集体领导和决策进行了安排,强调“健全党的集体领导制度和民主集中制,要从中央做起。”中共十三大党章新增加了党委会决定重大问题实行表决制度的内容。这些规定对于落实集体决策,提高决策民主化水平,具有重要价值。

(二)从非制度化决策到依法决策。“文革”结束后,在总结决策教训的基础上,中共启动了从人治向法治的治理转型,内含着决策制度从非制度化的个人专断决策向依法依规决策转变。1978年12月,邓小平提出了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的法制建设方针。还批评说,我们往往把领导人说的话当作“法”,不赞成领导人说的话就叫作“违法”,领导人的话改变了,“法”也就跟着改变。根据邓小平的讲话精神,十一届三中全会公报强调了法治精神,并指出国要有国法,党要有党规党法,全体党员和党的干部,人人遵守党的纪律,是恢复党和国家正常政治生活的起码要求。1980年2月,十一届五中全会通过的《关于党内政治生活的若干准则》强调“共产党员特别是各级领导干部必须成为遵守国家法律,遵守劳动纪律、工作纪律,遵守共产主义道德的模范。”1981年6月,十一届六中全会首次对党与法的关系作出规定:“党的各级组织同其他社会组织一样,都必须在宪法和法律的范围内活动。”十二大、十三大重申了这一论述。这实际上意味着中央决策必须通过法律程序才能成为指导国家生活的大政方针,不能与现行宪法和法律相违背。这就与毛泽东时代的决策体制有了重大变化,同时表明,中共决策体制从个人非制度化决策向依法决策转变。1984年中央在组织起草十二届三中全会文件期间,国务院主要负责人专门咨询起草组成员,关于经济体制改革的文件是不是同宪法冲突的问题。这表明,中央已经考虑重大决策合法化问题。

三、提出决策主体要“革命化、年轻化、知识化、专业化”

决策主体素质的高低直接影响决策的民主化、科学化程度。邓小平特别注重提升决策主体素质,通过党校等各种平台不断推动决策主体提升领导能力和决策水平。

面对“文革”结束后干部队伍青黄不接的情况下加

快培养选拔中青年干部的重大问题。1980年2月29日,邓小平指出“我想请在座的同志们考虑,下届的中央委员会,是不是可以选五十个五十岁以下的人。代表大会的代表应该有相当数量的五十岁以下的人。如果做不到这两点,我们那个代表大会就不是成功的代表大会。再往后,我们的代表大会代表、中央委员会委员还应当更年轻一些。”^[1-3]8月18日他再次指出:“多年来,我们没有在坚持四项基本原则的前提下,大胆提拔和放手使用比较年轻的有专业知识又有实际经验的人才。在‘文化大革命’期间,我们的大批干部遭到林彪、‘四人帮’的迫害,干部工作遭到严重破坏。这就造成了现在各级领导人员普遍老化的状况。人才问题,主要是个组织路线问题。很多新的人才需要培养,但是目前的主要任务,是善于发现、提拔以至大胆破格提拔中青年优秀干部。这是国家现代化建设事业客观存在的迫切需要,并不是一些老同志心血来潮提出的问题。”要“打破那些关于台阶的过时的观念,创造一些适合新形势新任务的台阶,这样才能大胆破格提拔。而且不管新式老式的台阶,总不能老是停留在嘴巴上说。一定要真正把优秀的中青年干部提拔上来,快点提拔上来。提拔干部不能太急,但是太慢了也要误现代化建设的大事。现在就已经误了不少啊!”^[1-4]

邓小平提升决策主体素质思想渐渐得到落实。1981年6月中共十一届六中全会通过的历史决议指出,在坚持革命化的前提下逐步实现各级领导人员的年轻化、知识化和专业化。这是党的重要文献第一次明确提出干部“四化”方针。1982年中共十二大党章正式确立了这一方针,规定“党按照德才兼备的原则选拔干部,坚持任人唯贤,反对任人唯亲,并且要求努力实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化。”这实际上有利于决策主体素质的提高。1982年9月,邓小平在一次讲话时指出,“我们干部老化的情况不说十分严重,至少有九分半严重。这个问题不解决,我们的国家、我们的党就缺乏活力。”^[12-1]中共十二大不仅建立了中顾委,还进一步实现了党的领导干部新老交替,选出的348名中央委员和候补中央委员中,有2/3的人的年龄在60岁以下,112人年龄在55岁以下,具有大专以上学历的有120人,专业人员增加到159人。这个阶段,作为中央决策机构的中央委员会的年轻化、知识化程度得到较大提高。

十二大后,中共进一步贯彻落实了干部队伍四化

建设方针。1986年邓小平提出十三大领导干部年轻化的目标要前进一步,并指出“哪一天中国出现一大批三四十岁的优秀的政治家、经济管理家、军事家、外交家就好了。”^[12-2]按照这一精神,中共十三大人事安排的重要原则是,十二届中央委员和候补中央委员中,年龄在66岁以上(含66岁)的,一般不再提名。选举产生的中央委员和候补中央委员平均年龄55.2岁,比上届平均年龄降低3.9岁;有大专以上学历的达209人,占73.3%,比上届提高17.9%;有高级技术职称的专家57人,占20%,比上届提高6%,有150名十二届中央委员和候补中央委员没有进入十三届中央委员会。

四、认同支持决策体制变革的民主化、科学化目标

1980年代,在邓小平倡导政治体制改革的背景下,有不少人琢磨研究如何推进政治体制改革。在1986年7月31日举行的全国软科学研究座谈会上,中央政治局委员、国务院副总理万里发表了关于推进决策民主化、科学化的讲话,在中共党史上第一次提出了决策体制变革目标。

在这一讲话中,万里对过去决策体制的弊端和变革的必要性、推进决策民主化科学化的背景、决策民主化科学化间的关系进行了论述,强调领导者要担起推进决策民主化科学化的责任。关于中共决策体制的弊端方面,首先,决策个人色彩浓厚。万里指出“过去凭个别事例,不作定量分析,就对重大问题作出判断,这是吃过很多苦头的。因此,应当排除决策的个人色彩、感情色彩,充分实现决策的理性化”。其次,权力过分集中。“我国政治体制上的一个重要弊病,就是领导权力过分集中,决策制度不健全。因此,政治体制改革的一个极为重要的方面,就是要充分发挥社会主义民主,真正实行决策的民主化和科学化。”再次,不科学的决

策带来巨大损害。万里认为“在一切失误中,决策的失误是最大的失误。一着不慎,全盘皆输。‘大跃进’决策的失误造成数以千亿计的重大损失。这还只是物质财富方面可以计算出来的损失,还有许多无形的损失,特别是在人们的精神状态方面造成的损失,比这影响更为严重。”因此,万里明确提出决策体制变革的目标实施实现决策民主化、科学化。在讲话中万里表示,推进决策民主化科学化,“不仅是一个理论问题,而首先是一个紧迫的实践问题。切实解决好这个问题,是我们这一代人不可推诿的历史责任。”^[4]

这一关于决策体制变革和决策科学化民主化的论述得到了邓小平的高度重视。看完这篇讲话稿后,邓小平未改一字便提笔批示:“很好,全文发表!”随后,万里的这一讲话全文发表在人民日报上,产生了重大影响。这是推动中国决策体制变革的重要信号。1987年召开的十三大,第一次以中央名义提出了决策的民主化和科学化。随后,民主化、科学化成为中共决策体制变革的主线,党的十四大至十八大都有重要论述。

改革开放初期党的决策体制变革具有鲜明的时代特点和向现代决策制度靠拢的转型色彩。在邓小平的强力推动下,决策体制在纠正以往个人决策方式基础上,向着决策民主化、科学化、制度化方向进行艰难转换,呈现出突出决策结构优化、注重制度建设等新特点。正如胡乔木于1989年所说,中国领导层对怎样使决策过程完善化、科学化、民主化和程序化的重视,无论如何,还是最近十年才正式开始的。在此以前,也作过不少努力,但是没有被当作政治制度看待和确定。现在比过去有了决定性的重大进步,这些进步已被公认为不可更改的程序。但是还远不能说已经完善或已经完全法律化了^[4]。这一评价简单明了概括出改革开放初期决策体制变革的进展,也指出了未来决策体制完善的方向,为研究决策体制变革提供了参考。

[参考文献]

- [1] 中共中央文献编辑委员会. 邓小平文选:第2卷[G]. 北京:人民出版社,1994:281-282^[1],282^[2],281^[3],324^[4].
- [2] 中共中央文献编辑委员会. 邓小平文选:第3卷[G]. 北京:人民出版社,1993:5^[1],179^[2].
- [3] 万里. 决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题——在全国软科学研究工作座谈会上的讲话(1986年7月31日)[N]. 北京:人民日报,1986-08-15,(1).
- [4] 胡乔木. 中国领导层怎样决策[G]//胡乔木. 胡乔木文集:第2卷. 北京:人民出版社,1993:277.

(责任编辑 毛强)