

积极推进领导体制改革

——纪念邓小平《党和国家领导制度的改革》发表20周年

刘铁明*

(湖南财经高等专科学校 湖南长沙 410205)

摘要:邓小平关于领导体制改革的基本思想,包括党和国家领导体制改革的必要性和基本原则,以及推进领导体制改革的具体途径和方法,对我们进行领导体制改革有重要指导意义。

关键词:领导体制改革;途径;方法

1980年8月,邓小平在中共中央政治局扩大会议上作了题为《党和国家领导制度的改革》的讲话。这是我国政治体制特别是领导体制改革的纲领性文件。在这篇讲话中,邓小平首先提出了改革党和国家领导体制的思想。其中,许多观点和对策,在今天读来仍然具有重要的指导意义。

一、领导体制改革的必要性

早在20年之前,邓小平就看到了我国领导体制中存在的弊端。具体来说,表现在五个方面:一是官僚主义现象,邓小平认为,这是我们党和国家政治生活中广泛存在的一个大问题。造成官僚主义泛滥的原因,除了同我们长期认为社会主义制度和计划管理制度必须对政治、经济、文化、社会都实行中央高度集权的管理体制有密切关系外,主要是我们的党政机构以及各种企业、事业领导机构中,长期缺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。二是权力过分集中的现象,邓小平认为,这同我国历史上的封建专制主义和领导者个人高度集权的传统有关。正是这种“权力过分集中于个人或少数人手里,多数办事的人无权决定,少数有权的人负担过重,必然造成官僚主义,必然要犯各种错误,必然要损害各级党和政府的民主生活、集体领导、民主集中制、个人分工负责制等等。”[1]三是家长制现象,这是一种历史悠久的陈旧现象,其主要表现“除了使个人高度集权以外,还使个人凌驾于组织之上,组织成为个人的工具。”邓小平认为,这种家长制现象在我党历史上产生过很大危害,陈独秀、王明、张国焘等人都是搞家长制的,它的影响几乎断送了中国革命。因此,邓小平同志语重心长地指出:“不彻底消灭这种家长制作风,就根本谈不上什么党的民主,什么社会主义民主”。四是干部领导职务终身制现象,邓小平认为,这一现象的形成除了同封建主义的影响有一定关系外,主要是因为我们党一直没有找到妥善的退休解职办法。因此,问题的关键是要“健全干部的选举、招考、任免、考核、弹劾、轮换制度,对各级各类领导干部(包括选举产生、委任和聘用的)职务的任期,以及离休、退休,要按照不同情况,作出适当的、明确的规定。任何领导干部的任职都不能是无限期的。”五是形形色色的特权现象,邓小平认为,搞特权,这是封建主义残余影响尚未肃清的表现。其结果必然“引起群众的强烈不满,损害党的威信,如不坚决改正,势必使我们的干部队伍发生腐化。”

20年过去了,这些现象在我们党和国家的政治生活中,有的已经解决,有的已经削弱,但有的仍然存在。许多严重的问题在新的条件下都有可能重新出现。特别是震惊全国的“湛江事件”,表明党内腐败已经从个人发展到团体。问题的关键在哪里呢?邓小平认为是制度问题和体制问题。他说:“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。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。即使像毛泽东同志这样伟大的人物,也受到一些不好的制度的严重影响,以至对党对国家对他个人都造成了很大的不幸。”因此,我们

*收稿日期:2000-01-18

作者简介:刘铁明,(1964-)男,湖南邵阳人,湖南财经高等专科学校教务处处副处长,现主要从事政治、经济、教育体制改革研究。

必须着重研究党和国家领导体制改革的问题,这是一个带有根本性、全局性、稳定性和长期性的问题。也正是在这一意义上,小平同志提出的制度比个人的思想、作风更重要、更根本的思想,对于我们完善和发展党和国家的领导制度有着战略性的深远意义。

二、领导体制改革的基本原则

党和国家的领导体制如何进行改革?这是一个长期艰巨的任务。总的原则是“为了充分发挥社会主义制度的优越性”,“为了适应社会主义现代化建设的需要,为了适应党和国家政治生活民主化的需要,为了兴利避害”。具体来说,有三条:

一是经济上要有利于发展社会生产力,有利于改善人民的生活状况。这是因为党和国家的领导体制具有正反两方面的功能属性,当它的运行能适应经济基础的要求,促进生产力的发展,掌权者为政以德、清廉高效,就能推进社会及其全体成员的全面协调发展而产生积极的正面作用。反之,当它的运行不能适应经济基础的要求,掌权者运用权力不当或滥用权力,势必会阻碍生产力的发展和社会全面进步,从而发生负面影响。特别是后一种情况,它不但能给经济发展造成巨大的损害,而且会引起大量的人力和物力的浪费。正因为如此,邓小平认为,评价领导体制改革是否成功的主要标准,就是看它能否增进人民的团结,改善人民的生活,以及国家的政局是否稳定,生产力能否得到持续发展。

二是政治上要创造比资本主义国家的民主更高更切实际的民主,保证全体人民真正享有通过各种有效形式管理国家、特别是管理基层地方政权和各项企业事业的权力。邓小平把它看作是党和国家领导体制的“总方向”。他说,我们所进行的各方面的改革其中特别是党和国家领导体制的改革,都是为了“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,促进现代化建设事业顺利发展。”邓小平在这里强调了两个问题,一是民主和制度问题,改革党和国家领导制度的目标之一,就是要使民主制度化和法律化。二是民主的广泛性,不但要求政治生活的民主化和经济管理的民主化,而且要求整个社会生活的民主化。

三是组织上要造就比资本主义国家更多优秀的人才。邓小平认为,这是实现上述两条原则的基本要求,也是党和国家领导体制改革的关键。因此,他在这篇讲话中着重探讨了从组织上发挥社会主义的优越性,自觉地更新各级党政领导机关,逐步实现领导人员年轻化、专业化的问题。他说:“目前的问题是,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急需的人才。希望各级党委和组织部门在这个问题上来个大的转变,坚决解放思想,克服重重障碍,打破老框框,并勇于改变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。”

总之,要发挥社会主义制度优越性,加速现代化建设事业的发展,必须“在经济上赶上发达的资本主义国家,在政治上创造比资本主义国家的民主更高更切实际的民主,并且造就比这些国家更多更优秀的人才。”“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。”这是我们党和国家领导体制改革必须坚持的三条基本原则。

三、领导体制改革的具体途径和方法

邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中,不但强调了党和国家领导体制改革的必要性和应坚持的基本原则,而且提出并阐释了党和国家领导体制改革的具体途径和方法。概括起来,有两条:一是要解决思想问题;二是要解决制度问题。尤其是后者,它“更带有根本性、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。”

1、加强思想教育的内容和方法

邓小平说:“我们一定要把思想政治工作放在非常重要的地位,切实认真做好,不能放松。”具体来说,要加强对领导干部的思想政治教育,必须着重解决两个问题:

第一是“坚持什么”的问题。他说:“我们要在中国实现四个现代化,必须在思想政治上坚持四项基本原则。这是实现四个现代化的根本前提。”[2]也是思想政治工作的主要内容。特别是坚持党的领导,这是关键。因为在中国这样的大国,没有党的统一领导,是不可能设想的。“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。坚持四项基本原则的核心,就是坚持党的领导。问题是党要善于领导;要不断地改善领导,才能加强领导。”

第二是“反对什么”的问题。邓小平认为,关键是要肃清封建主义和资产阶级的影响,特别是封建主义残余的影响。这是因为党和国家领导体制中所存在的种种弊,“多少都带有封建主义色彩。”具体来说,要划清“三个界限,做到“一个结合”:首先,要划清社会主义与封建主义的界限;其次,要划清文化遗产中民主性精华同封建性糟粕的界限;第三,要划清封建主义遗毒同我们工作中由于缺乏经验而产生的某些不科学的方法、不健全的制度的界限;第四,必须把肃清封建主义残余影响的工作同对于资产阶级损人利己、惟利是图思想和其他腐化思想的批判结合起来。

2、制度建设的具体途径和内容

邓小平认为,党和国家的领导体制改革,主要还是要解决制度问题。“如果不坚决改革现行制度中的弊端,过去出现过的一些严重问题今后就有可能重新出现。具体来说,可从三个方面加强制度建设:

一是民主集中制。这是党和国家的根本组织原则和组织制度,也是我党的一个优良传统。邓小平说:“从遵义会议到社会主义改造时期,党中央和毛泽东同志一直比较注意实行集体领导,实行民主集中制,党内民主生活比较正常。可惜,这些好的传统没有坚持下来,也没有形成严格的完善的制度。例如,党内讨论重大问题,不少时候发扬民主、充分酝酿不够,由个人或少数人匆忙做出决定,很少按照少数服从多数的原则实行投票表决,这表明民主集中制还没有成为严格的制度。”因此,如何坚持并完善民主集中制,就成为党和国家进行科学决策的不可缺少的制度保证。特别是在改革开放和发展社会主义市场经济的条件下,对贯彻执行民主集中制提出了更多、更新、更高的要求,问题更为复杂,难以预测的因素日益增加。但总的原则仍然是既要民主又要集中,离开民主讲集中,那不是科学意义上的“集中制”,而只能是专制主义和官僚主义的“集中制”;同样,离开集中搞所谓的“大民主”,也不是科学意义上的“民主制”。

二是权力制约制度。这是如何使领导者权力用来更多更好地为人民服务的重要保证。因为没有制约的权力必然会产生腐败。邓小平的权力制约思想非常丰富,首要的一条就是要依法制权。他说:“为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”其次,要建立各种制度,明确领导者的权力范围,形成纵横交错的权力制约机制,逐步做到党、政权力同其他社会组织的关系制度化,国家政权组织内部活动制度化,中央、地方、基层之间的关系制度化,人员的培养、选拔、使用和淘汰制度化,基层民主生活制度化。最后,要通过强有力的监督机制来约束权力。邓小平说:如果“权力不受限制,别人都要惟命是从”,就会犯错误,“就根本谈不上什么社会主义民主”。因此,“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。”尤其是群众监督制度。

三是精简机构。邓小平认为,由于“干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法,反正工作好坏都是铁饭碗,能进不能出,能上不能下。这种情况,必然造成机构臃肿,层次多,副职多,闲职多,而机构臃肿又必然促成官僚主义的发展。因此,必须从根本上改变这些制度。当然,官僚主义还有思想作风问题的一面,但是制度问题不解决,思想作风问题也就解决不了。”具体的解决措施就是精简机构,他把这列为党和国家领导体制改革的基本内容,甚至认为“精简机构是一场革命”,一场对体制的革命。他说:“精简这个事情可大啊!如果不搞这场革命,不只是四个现代化没有希望,甚至于要涉及到亡党亡国的问题,可能要亡党亡国。”[3]

注 释:

[1]邓小平《党和国家领导制度的改革》,《邓小平文选》第二卷,第327页,人民出版社1994年10月第二版。以下未注明出处的引文,都出自这篇文章。

[2]邓小平《坚持四项基本原则》,《邓小平文选》第二卷,第164页,人民出版社1994年10月第二版。

[3]邓小平《机构改革是一场革命》,《邓小平文选》第二卷,第397页,人民出版社1994年10月第二版。

(编校:蒋勇威)