

我国领导体制改革 存在的问题 及其突破

□ 于新恒

改革和完善我们党和国家各方面的制度是一项艰巨而长期的任务,而领导体制的改革,则是实现这个任务的关键。改革18年来,我们虽然取得了举世瞩目的成就,但在领导体制改革的过程中,尚存在着一些问题。为了实现“九五”计划和2010年远景目标,必须对这些问题引起足够的重视,以便理清思路,深化领导体制改革。

一、我国领导体制改革中存在的问题

我国领导体制的改革及其它各个领域的改革是自党的十一届三中全会后开始的。经过18年的改革,党政职能不分、政企不分的现象逐步改变,党和国家的领导体制改革稳步前进,废除了干部领导职务终身制。共产党领导的多党合作和协商制度逐步走上制度化,领导决策的科学化、民主化的程度大大增强,并朝着建立一套民主科学的决策

制度前进。当然,我们在肯定领导体制改革取得重大成就时,不能不注意我国领导体制改革过程中存在的弊端。

我国领导体制改革是政治体制改革的重要组成部分,它所解决的主要问题是官僚主义、权力过分集中、家长制和领导职务终身制等不适应经济体制改革的弊端。在我国前段领导体制改革的过程中,恰恰在解决上述弊端时存在着一些问题。

第一,党政不分中的迷惘。中国共产党成为执政党后,为加强党的领导,一度出现了权力过分集中的现象,从而产生了党政不分的问题。在领导体制改革的过程中,我国曾把解决党政不分作为一个重点来抓。然而在解决这一问题时曾出现一些模糊认识,甚至产生了理论上的误导。这主要有两种表现:一是党政分立制。即党组织与行政组织各自按照行政层级建立起自成体系的组织系统,党组织行政化、权力化,最终决策指挥权掌握在党组织手中,从而使行政组织功能萎缩,难于发挥作用,实质是以党代政。改革初期对党政不分的问题进行了较大的变革,但对如何处理好党、政之间的关系仍未解决好,在企业中表现的尤为突出。二是“党政一体化”。党的十四大后,我们党在领导体制的改革方面深入解决党政不分问题,这时有些人便提出了“党政一体化”的改革主张。即从中央到省、市、县、乡的两套机构都要合二而一,实行一个班子,两块牌子。企业中的党组织和行政管理组织也要合二而一。一度有些地区已进行实施,并推广经验。这种党政合一的实质是将党溶于政,“消溶”了党的组织。“党政一体化”不仅会削弱党的领导,而且会导致党的消亡。

第二,政企分离中的问题。随着改革的深化,必须坚持政企分开原则,促进政府职能从直接方式、微观管理向间接方式、宏观管理转变。使企业真正成为自主经营、自负盈亏的独立生产经营者。但时至今日,我国的政企仍未真正分开,各级政府机构对企业的干预并没有减少,“明分暗合”、“明放暗收”和“变相箝制”等现象普遍存在。例如,一些由政府部门改组而成的行政性公司,名义上退出了政府序列,实际上仍然行使政府职能,甚至把原来下属的企业管得更死。由此使企业的自主权既没有真正到位,更没有真正落实,同政府机构的行政隶属关系未能斩断,仍受政府变形的“管束”。还有少数政府部门以简政放权、转变职能为借口,对管辖的企业大撒手,结果误事废事。以政代企是不对的,但是属于政府该管的,就要采取措施,做到“管得了,管得好”,而不能统统不管了事。

第三,在统一领导和分工负责方面的误区。多年来,我们一直未处理好统一领导和分工负责的关系。过去我们在加强党的领导的口号下,不适当地把一切权力都集中于党委,

而党委又往往集中于第一书记。随着改革的深入,我们又在企业事业单位实行了“一长制”;对集体领导强调的不多。这样,统一领导往往变成个人领导,甚至于使某些个人凌驾于组织之上。在不少地方都有家长式的人物,他们的权力不受限制,别人都要唯命是从,在他们手下形成人身依附关系或帮派关系。这就从根本上违背了社会主义的科学领导原则。

第四,领导体制不健全、不合理、不科学。主要表现在:一是现代化建设发展急需的信息、咨询、监督、法制等方面的机构尚不健全,人手不足,完成不了肩负的任务。二是有些机构则臃肿、重叠、闲职多,人浮于事,甚至出现机构越精简越臃肿的怪现象。三是政府各部门之间职责分工不清,缺乏自我协调与调节的机制,影响政府总体功能的发挥,以致对社会信息的反馈往往不完整、不及时,对社会经济活动的宏观调控能力比较薄弱。

上述弊端的存在,不利于社会主义现代化事业的发展,亟待深化改革中革除。

二、我国领导体制改革误区的突破

1. 转变观念,理清思路。

领导体制改革出现的误区,多数是由于领导者不懂或忽略了领导体制改革的目标,改革思路不清和改革观念陈腐所造成的。所以,转变领导者观念,理清改革思路,是突破领导体制改革问题的根本性措施。

首先,要求领导者要清晰地把握领导体制改革的目标。早在1986年邓小平同志就曾指出,政治体制改革问题,“最近我国在设想,要本着三个目标进行”,“第一个目标是始终保持党和国家的活力”;“第二个目标是克服官僚主义,提高工作效率”;“第三个目标是调动基层和工人、农民、知识分子积极性”。(《邓小平文选》第三卷第179—180页)这三个目标,至今仍是搞好领导体制改革的根本性目标,各级领导者应在实践中注意把握。

其次,要努力实现观念的转变。适应建立社会主义市场经济体制的要求,就要从根本上改变依靠计划经济、行政指令管理社会经济的旧观念。特别是实行政企分开和转变政府职能,必然涉及到权力和利益的调整,这就要求领导者要树立全局观念,该下放的权力一定要下放,要把属于企业的生产经营管理自主权切实下放给企业,把属于市场调节的职能切实转移给市场,把适宜由中介组织行使的职权交给中介组织。当然转变职能不等于大撒手不管,只是由

微观管理转为宏观管理,由直接管理转向间接管理。当前尤其应加强政府宏观调控、监督检查和社会管理等方面的职能。

2. 理顺权力关系,调动各方面的积极性。

领导权限是领导体制的核心部分。领导权限的划分,包括党政权限的划分,国家领导机关横向、纵向权限的划分,政府和企业、事业、社会组织之间的权限划分,是领导体制改革的关键和主要内容。当前应注意处理好以下几种关系。

首先,要恰当处理好中央与地方集权和分权的关系。分权与集权,是我国领导体制改革首先要处理的问题。根据我国的国情,我国的国家行政管理既要有中央政府的集中统一指挥权,又要有适当的地方政府机动权。从目前来看,由于前段时期经济体制改革形成了一种利益多元、分散,各地发展很不平衡的格局,现在需要中央较多地集中一部分权力,总结地方提供的经验,建构新的规范体系,协调、平衡地方之间的相互关系。此外,由于目前经济体制改革正处于一个关键时期,不确定的因素较多,中央在继续发挥经济、法律手段进行宏观调控的同时,也有必要多集中一些政治权力,运用行政手段推进改革深入发展。因此,自90年代以后,中央进一步集中了一部分权力,加强了宏观调控的力度。各级领导干部必须认识这个变化,以便自觉地把握分权与集权的“度”,处理好地方和中央的关系。

其次,要恰当处理好领导机关之间的分权关系。主要是解决横向的同一层次的领导机关之间的分权,这除了要处理好党委、国家权力机关与政府机关之间的权力关系外,还要恰当地处理好机关内部各职能部门的权限职责。只有这样理顺了权力关系,才能真正调动方方面面的积极性。

3. 理顺党政关系,进一步加强党的领导。

领导体制改革的关键,首先是党政要分开,解决党如何领导,如何善于领导的问题。党、政既不能互相取代,也不能绝对分离,而只能搞职能分开。

首先,要明确党政职能分开的内涵。所谓党政分开,就是党管党的事,政管政的事,各司其职,各负其责。只有作到这一点,才能加强和改善党的领导。要搞好党政职能分开,必须明确党的领导的科学概念。党是国家政治经济生活和社会主义事业的领导者。这种领导是政治领导、思想领导和组织领导。通过制定正确的路线、方针、政策,监督政府及企事业单位的重大决策的执行,依靠向群众进行思想教育

以及全体共产党员的模范带头作用来实现的。党的领导绝不是直接执行行政权力,包揽政务和直接指挥生产经营活动。正如列宁早就指出的,执政的共产党的职能就是:“对所有国家机关的工作进行总的领导”。(《列宁全集》第33卷第221页)

其次,党政各按照自身功能属性决定自己的组织模式。党、政组织不必要完全同构,党组织的建立以党务工作的需要和党员的数量而定,而不是因行政区划和行政事务而定。其主要措施是,改革党的领导制度,划清党组织和政府部门的职能,理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系,做到各司其职,并且逐步走向制度化。

再次,党政领导人员可以适当交叉任职。执政,最根本的体现是执掌政权,而不是执掌政务。政务是由政权组织去完成的,要保证执政党的地位,政权组织的主体必须控制在执政党手中。执政党的领袖可直接出任国家元首或政府首脑。在其他层次上,党组织与行政组织的一把手由一人兼任也是可行的。正如江泽民曾强调指出的,党政领导人员可以适当交叉任职,党政主要职务也可以一人兼任。但是,党组织不能取消,不能与政权机构合并。

4. 转变政府职能,加强对企业的宏观管理。

当前深化领导体制改革的又一个重要内容,就是政企分开,转变政府职能。

首先,明确政府职能转变的内涵。八届人大四次会议批准的《纲要》明确提出,政府的经济管理职能,要真正转变到制定和执行宏观调控政策,搞好基础设施建设,创造良好的经济发展环境上来,把不应由政府行使的职能逐步转给企业、市场和社会中介组织,这就明确了政企分开、转变政府职能的方向。何谓政府管理经济的主要职能呢?即制订经济和社会发展的战略、计划、方针和政策;制定资源开发、技术改造和智力开发的方案;协调地区、部门、企业之间的发展计划和经济关系;部署重点工程特别是能源、交通和原材料工业的建设;汇集和传播经济信息;掌握和运用经济调节手段;制订并监督执行经济法规;按照规定的范围任免干部;管理对外经济技术交流和合作等。各级政府就是要承担起这些基本职能,把不应行使的职能全部转给企业、市场和社会中介组织。腾出手脚对企业实行宏观调控,充分给企业以自

主权,从而推动企业的深入改革和发展。

其次,把握转变政府职能的途径。转变政府职能的根本途径是实行政企职责分开。政府行政管理部门要按照市场经济的要求,重新配置职能和调整行政权力结构,坚决放弃那些不该管和管不好的事情。

那么,为什么这些年天天喊政企分开,转变政府职能,却进展较慢呢?主要是政“资”难分。当前重点应解决好政“资”分开的问题。一是要调整国家所有结构,控制和约束政府的资产性管理职能。二是理顺政府与企业间的产权关系,规范和优化政府的资产性管理职能。三是理顺政府与企业间的非资产性关系,规范和约束政府的非资产性管理职能。只有抓好这些根本性的改革,才能切实转变政府职能,真正实现政企分开。

5. 根据职能设置机构,使领导体制的改革与经济改革协调进行。

机构改革是领导体制改革的重要组成部分。机构改革与经济体制改革是一种互为制约,互相促进的辩证关系。正如邓小平所指出的:“政治体制同经济体制改革应该相互依赖,相互配合。只搞经济体制改革,不搞政治体制改革,经济体制改革也搞不通”,“我们所有的改革最终能不能成功,还是决定于政治体制改革”(《邓小平文选》第三卷,第164页)。政府机构作为上层建筑的重要组成部分,是建立在经济基础之上并为经济基础服务的。随着市场经济的发展,建立在产品经济体制下的政府格局必将失去原来的意义而发生深刻的变化,因此,围绕政府新职能、调整政府结构就成为必然趋势。

多年的改革经验告诉我们,机构改革必须从依据职能设置机构着手。这就要注意合理的机构设置。领导机构是实现领导职能的组织实体。机构设置合理,领导工作才可能完整有序地运转。为此,领导机构的设置必须坚持精简、统一、效能的原则。这既是确立组织机构的目标,又是检验组织机构质量的标准。只有按照这些原则设置机构,才能建立起职责清楚,分工明确,彼此协调,互相配合,精干、高效的领导机构,从而使我国的领导体制改革稳步向纵深发展。

(作者系中共吉林省委党校教授 长春市130012)

(责任编辑:赵连君)