

党政一把手权力运行机制的完善

○ 李景治

(中国人民大学 国际关系学院,北京 100872)

[摘要]我国党政一把手权力运行机制的突出问题是一把手的权力过分集中,领导班子其他成员的权力相对弱化,正副职权力与责任划分不尽合理。要完善一把手权力运行机制,就要适当分解、减少并合理限制一把手的权力,正副职要进一步明确分工,建立严格的岗位责任制。一把手要科学地把握宏观决策权,不直接行使执行权,不进行具体事项的审批和决定干部选拔任用的具体人选。要加强监督权,从而构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行机制。要强化对一把手的预防腐败工作,实现一把手的权力与利益分开。一把手要正确处理民主与集中、个人与集体的关系,要亲自“管党”。

[关键词]党政一把手;权力运行机制;改革与完善

党政一把手在我国政治权力运行及各项工作中处于十分重要、突出的地位,可谓“位高权重”。党委书记是各级领导班子的“核心”和“班长”。在其领导下,行政一把手、副书记、常委、相关行政副职等形成一个完整、系统的权力结构。这种权力结构及其运行机制,总体上适应我国的国情。但这种宝塔形的权力结构也存在一把手权力过分集中、正副职权力与责任划分不尽合理、监督制约机制不够完善等问题,并由此导致诸多弊端,需要进一步改革与完善。

—

所谓党政一把手是指党政领导机关的正职。而党委书记又是各级各类领导

班子的一把手。各级政权机关明确规定行政一把手兼任党委副书记,一些重要岗位的行政副职兼任市委常委。以党委书记为领导的市委常委无疑是相关单位的领导班子。国有企事业单位一般都实行党委领导下的行政一把手负责制,例如党委领导下的校长负责制、党委领导下的厂长负责制等等。因此,行政一把手虽然不兼任党委副书记,但一般来说,整个领导班子的一把手还是党委书记。

我国政治体制和权力运行机制的一个突出问题是,党政一把手的权力过分集中。尽管《党章》及有关制度明确规定,各级领导班子实行集体领导,但实际上,一把手往往大权独揽。其中领导班子一把手个人决定本地区、本部门大政方针的问题比较突出。改革目标、发展方向、总体规划几乎都是一把手说了算。一把手拥有无可争议的最后决策权或者说“拍板”权。重大项目的立项、招商引资乃至具体的干部选拔任用和具体项目的审批,几乎都是一把手说了算。邓小平早就敏锐地发现并及时指出权力过分集中的问题。他说,“权力过分集中的现象,就是在加强党的一元化领导的口号下,不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委,党委的权力又往往集中于几个书记,特别是集中于第一书记,什么事都要第一书记挂帅、拍板。党的一元化领导,往往因此而变成了个人领导。”^[1]上述问题使党政一把手权力的运行出现了较为明显的弊端。

第一,一把手负担重、压力大、精力分散,难以集中精力抓大事要事。一把手权力大、管事多,事无巨细都要由其决策,结果压力巨大、负担沉重、精力分散。而本应由一把手直接抓、其他人无可替代的一些工作却被忽略、拖延。一把手整天忙得不可开交,成为一个庸庸碌碌的事务主义者。与此同时,权力的运用出现了错位和疏漏。本来应由一把手主要负责的工作却因一把手没有负起责任而被弱化。一把手的精力主要放在了具体的发展问题上。应由一把手负责的广泛深入的调查、对社情民意的了解、对深化改革深层次问题的思考、对未来发展的顶层设计和宏观指导,却没有得到应有的重视。这就使该地区、部门的工作长期停滞不前,难有大的突破和进展,难以创造改革开放的新局面。

第二,领导班子其他成员的积极性、主动性难以充分调动起来。一把手同其他领导班子成员虽有分工,但边界不清、责任不明,后者难以发挥应有的决策功能。名义上他们都分工负责几个方面的工作,但因缺乏应有的决策权,对关键问题难以定夺,往往要看一把手的态度,等待一把手的批示,因此缺少应有的积极性、主动性和创造性,遇事难以大胆担当,或无法负责,或不敢负责、不愿负责。这样,本来可以很快解决的事情却长期拖延,本来可以由其直接解决的矛盾却被上交了。于是,“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。”^[2]

第三,一把手容易脱离群众。一把手位高权重,难免脱离群众,不利于改善党群关系、干群关系。由于一把手陷入大量的事务工作中,整天忙忙碌碌,难以走出机关大楼,很少能真正深入群众、了解民意、体恤民生。因此,他们往往对涉

及群众利益的问题和社会矛盾麻木不仁,甚至视而不见、充耳不闻。问题积少成多,矛盾不断升级,乃至酿成大规模的社会冲突。这无疑是近年来群众利益和社会矛盾问题凸显的一个深层次原因。现在改革进入攻坚阶段和“深水区”,任务艰巨、困难很多,新老矛盾交替、新旧利益冲突在所难免。城乡一体化进程、城市化建设、户籍改革、人口政策、农村土地制度的改革、社会公平正义的实现以及民有所居、老有所养、病有所医等深层次的改革问题,绝非某一个部门所能解决的。这恰恰需要一把手给予高度重视、宏观指导,统一协调。但实际上,不少一把手远未做到这一点,致使改革难以突破,造成群众对干部的失望。

第四,领导班子容易决策失误。权力是复杂的矛盾体,人们可以运用权力达到自己的目的,既可以推动工作与事业的发展,也可以阻挠、破坏其发展。同时,权力对其行使者又有反作用,它既可以激发其责任感、使命感和荣誉感,使其善用权力,同时对其又有巨大的腐蚀作用。因权力寻租而导致的腐败屡见不鲜、司空见惯。权力也可以麻痹权力行使者的神经,使其产生错觉,以为掌握了权力就变得更加聪明、强大,甚至无所不能,可以独断专行。一把手的权力过分集中,再加上一些人喜欢独断专行,缺乏集体决策、民主决策的精神,必然使决策产生失误。而决策失误就会导致资金和资源浪费、环境破坏、财产损失、人民遭殃。值得注意的是,腐败要受到追查和惩处,而决策失误哪怕给国家和人民造成巨大损失和严重后果,也往往没有受到追查和处理。损失由国家买单,但责任由谁来承担呢?需要进一步明确。相关的制度缺位、机制不健全,无疑助长了决策不负责任以及决策失误的现象。

第五,一把手容易搞政绩工程。由于一些一把手存在着错误的政绩观和发展观,急于出政绩,就违背科学发展观,片面追求 GDP 和高速度,大搞野蛮开发,肆无忌惮地透支和耗费有限的资源,大肆举债,结果换来了一时的高速度、大发展和表面的繁荣,相关的一把手可能会因此而升官。但这却阻碍了该地区和部门的可持续发展,也给继任的领导班子特别是一把手的工作造成了极大的困难。有些一把手事无巨细都喜欢亲自过问,武断决策,大到土地开发、项目立项、工程启动、改革实施,小到道路怎样修、广场怎样建、路边种什么样的树和花草,都喜欢直接过问、主观决定,可谓为官一任、“塑造”一方。一任书记喜欢柳绿桃红,那么道路广场便遍栽桃柳,下一任书记喜欢梅竹,那么就拔掉桃柳,重植梅竹,真是令人目不暇接、感叹不已。

第六,一把手容易贪污腐败。众所周知,权力缺乏监督容易产生腐败。但实际上,权力过分集中同样容易产生腐败。大量的审批权、决策权以及人事任用权都集中在一把手的手里。他们直接掌握着国家财富的分配大权和相关干部的政治前途与命运。权力的集中程度与腐败的高发程度是成正比的,权力越大,腐败的风险也就越高。权力结构及其运行机制的问题往往使意志薄弱者难以抵挡权力的腐蚀和利益的诱惑,而走上腐败之路。据统计,在所有受纪律处分的党政机关县处级以上干部中,一把手所占比例超过 1/3,在厅局级以上干部中,一把手

所占比例更高。而一把手的贪污腐败都直接或间接与审批、受贿有关。

解决上述问题的根本出路是适当分解一把手的权力。权力的过分集中缺乏适度的分解、合理的分工以及强有力的监督,是政治体制和权力运行机制的根本缺陷,也是其不成熟、不完善的突出表现。从发展方向来说,一个成熟、完善的政治体制和权力结构应实行权力的适度分解和科学分工。中央纪委官方网站刊文指出,“要加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督,适当分解主要领导干部的权力和责任”。^[3]适当分解一把手的权力可以从以下几个方面着手。

第一,适当减少一把手的权力。邓小平说,“权力不宜过分集中。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,也是在新的条件下产生官僚主义的一个重要原因。”^[4]权力的构成应当进行合理优化和科学配置。作为领导班子的一把手,应集中精力做好统筹规划、宏观决策。也就是说要集中精力抓大事、抓要事,不直接过问、插手和管理具体的事务。一把手的工作要相对“超脱”,要从宏观上谋划、领导本地区和部门的改革开放,以及经济与社会的发展。一把手要提出总体工作的指导方针、长远目标和近期计划,努力实现科学发展、可持续发展。但经验证明,一把手不能直接插手、干预具体项目审批、土地开发、投资贷款等具体事项。党委书记应坚决贯彻落实中央的精神,领导和推动本地区、本部门干部人事制度的改革,坚持德才兼备、以德为先的选人用人标准,严格遵守党章所规定的选人用人制度和中央的有关规定,努力搞好干部队伍建设,但要避免直接决定甚至指定干部选拔任用的具体人选。

第二,严格限制一把手的权力。一把手是领导班子的班长,是权力的核心。但其权力应该是有限的、有边界的。要做到这一点,不仅要减少一把手的权力,而且要明确一把手的权力边界,限制一把手的权力,防止其“越权”。现在问题是,领导班子一般成员乃至副书记、行政一把手都坚守其权力边界,很少有人擅自“越权”行事。“越权”可以说是官场的“大忌”。但一把手行使权力似乎没有边界,没有任何制约。当然,一把手要统率整个领导班子,无疑应该了解各方面的情况,也有权过问各方面的工作,但这并不意味着他们可以随意跨越权力边界,越俎代庖,直接干预别人的工作乃至替他人进行决策。一把手应努力提高认识,加强这方面的修养。领导班子其他成员也应按制度办事,不盲目随声附和。

第三,建立严格的分工和岗位责任制。要坚持分工明确、责权一致,使领导班子的每个成员都做到有职有权。为此,不少地区和部门在媒体上公布了“权力清单”,明确了领导班子成员的分工,以接受群众监督。这种做法无疑是正确的。领导班子每个成员都应当享有与其工作职责相一致的决策权,敢于负责、勇于担当。各级领导班子应该实行集体领导,分工负责的制度,重大决策应由集体做出。但具体工作进程中的决策权应由主管领导具体负责,否则工作中就容易出现相互推诿、无人负责的现象。正如邓小平所批评的,“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,以致事无大小,往往无章可循,绝大多数人往往不能独立负责地处理他所应当处理的问题,只好成天忙于请示报告,批转文件”。^[5]当然分工不分家,一把手要做好统一协调工作,要对领导班子每个成员的工作进行宏观的指导和监督,这样才能形成“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力运行机制。^[6]

二

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”。^[7]如何构建这种权力运行体系?一把手在这种权力运行体系中担负什么样的职责呢?

第一,一把手要科学地把握决策权。一把手在这种权力运行体系中处于领导和核心地位,其能否善用权力直接决定了这种权力运行体系的好坏。要科学地把握决策权,必须做好以下几方面的工作。

其一,坚决贯彻落实中央的精神,牢牢把握本地区、本部门发展的正确方向。一把手必须全面准确地贯彻中央的方针政策,绝不能采取上有政策、下有对策的阳奉阴违的态度,不能以本地区、本部门情况特殊为借口,抵制或变相抵制中央的方针政策。当然,贯彻中央的各项方针政策要和本地区、本部门的情况结合起来,制定符合本地区、本部门特点的具体方针政策。要全面贯彻落实科学发展观,努力实现本地区、本部门的可持续发展,不能以牺牲环境、透支资源、损害民生为代价,片面追求GDP和高速度。在此基础上,制定本地区、本部门中长期发展规划和各方面的发展计划。要坚决保证本地区、本部门的工作始终沿着正确的轨道发展,绝不能走歪门邪道,偏离中央的精神,脱离本地区本部门的实际。为官一任,造福一方,一把手心里要始终装着老百姓,全心全意为人民服务,始终不渝地为人民谋福利。

其二,要严格把好干部的选拔任用关。方针政策确定之后,干部就是决定因素。再好的方针政策也要靠各级干部负责贯彻落实。干部队伍建设搞得好的,中央的方针政策就能得到坚决的贯彻落实,各项工作就会取得更大的成就。“党管干部”是执政党的核心任务之一,干部队伍建设也就成为各级党委的重要职责。要搞好干部队伍建设,首当其冲的就是把好干部选拔任用关。所谓把好干部选拔任用关,就是坚决贯彻落实中央有关干部选拔任用的方针政策、制度、规定,要坚持干部选拔任用的高标准、严要求,要坚持德才兼备、以德为先的用人原则。要坚持公开、公平、公正的选人用人机制,坚持民主推荐、民主测评、领导班子民主决策,重要人事任用必须实行票决制。一把手要力戒独断专行,高度警惕和坚决反对用人上的不正之风和跑官要官、买官卖官等腐败行为,真正把清正廉洁、水平高、能力强、群众拥护的好干部选拔出来。

其三,要敢于和善于突破深化改革的瓶颈和难关。一把手作为改革的领导者,要始终站在改革的前沿,带领广大干部群众努力推进各方面的改革。目前改

革处于攻坚阶段和“深水区”，一些重要的改革领域和环节亟待突破难关。这些领域的改革难度更大，风险也更高，时刻考验着一把手推动改革的决心和政治智慧。对此，一把手不能知难而退，相反应知难而进。十八届三中全会通过了全面深化改革的决定，确定了全面深化改革的大政方针，做出了全面深化改革的战略部署。但这要落到实处，还需要各级领导干部特别是一把手进行艰苦的努力。一把手的责任就是要以十八届三中全会的精神为指导，深入进行调查研究，努力开拓创新，大胆进行新一轮的改革。在改革实践中，既要勇于突破旧传统和旧制度，创建新的制度和机制，又要统筹兼顾，正确处理改革与发展、稳定、民生的关系，努力做到稳中求进、稳中求变。

其四，加强统一领导，努力协调八方。共产党是执政党，各级党委书记必须坚持党对各方面工作的统一领导，同时又要避免以党代政，直接干预各方面的工作。党的领导主要体现在路线方针政策的制定和“党管干部”等方面。根据这一原则，党委书记要努力协调好执政党、人大、政府、政协的相互关系，积极支持人大、政府、政协独立自主地做好自己的工作，依法进行活动。过去，党、人大、政府、政协四大领导班子的一把手都是党的常委会组成人员。党委书记作为常委会的“班长”，对各方面工作的协调相对比较容易。但十八大之后，除中央之外，各地方政协主席不再进入常委会。其好处是有利于政协对执政党和政府进行民主监督。但也有专家担心此举会削弱政协的政治地位。不管怎么说，政协主席不进常委，就更需要加强党委书记同政协的协调工作，党委书记应更积极主动地加强与政协的民主协商，更广泛深入地听取政协以及各民主党派的意见和建议，也应更主动地接受其监督。

第二，一把手不宜直接行使执行权。我国的政治体制具有突出的优势和鲜明的特点，不照搬西方“三权分立”的模式，但主张权力运行中的决策权、执行权和监督权相互制约又协调一致。“权力可以宽泛地定义为达到期望的结果的能力”，或可以简化为“达成力”，它包括“决策”和“政府推动经济发展的各种能力”。^[8]也就是说，权力可以划分为决策权和执行权。在权力运行体系中，各级领导班子实行科学决策、集体决策、民主决策，但一把手在决策中发挥重要作用，甚至是决策权的集中体现和代表。从权力划分和相互制约的角度来说，执行权与决策权应相对分开。一把手应坚决避免直接行使执行权。这不仅有利于权力的运行、工作的开展，而且有利于遏制贪污腐败的滋生蔓延。从领导班子的分工来说，一把手的主要职责是把握决策权，党政副职和党委常委分管执行权。按常规，党政副职和党委常委都分工负责几个方面的工作。所谓分工负责主要体现在两个方面。一是负责相关方面的日常管理工作，二是具体贯彻落实领导班子对相关工作的方针政策和重要举措，以及由领导班子明确指定其负责的其它工作。一把手把握决策权，而党政副职和党委常委行使执行权，这就使决策权和执行权既相互协调一致，又相互监督制约，使权力运行形成良性机制。正如习近平同志所说，“要强化制约，科学配置权力，形成科学的权力结构和运行机制。”^[9]

一把手把握决策权应当相对“超脱”，注重统一领导和宏观指导工作，要坚决避免直接行使执行权。一把手行使执行权，直接干预分管领导的工作，往往会使相关的分管领导无所适从，难以独立自主地行使自己的权力、承担相应的职责。当前，一把手避免直接行使执行权，其重点在于：

其一，党政一把手不进行具体事项的审批。具体事项的审批一般都涉及到土地开发、项目立项、招商引资、贷款融资、基础建设等领域，而这些领域都与经济利益有着密切的联系，也往往是行贿受贿、贪污腐败的重灾区。要解决这个问题，从根本上来说还是要正确处理政府与市场的关系，减少和下放政府部门的审批权，让市场在资源配置中发挥决定性作用。但在相当长的时间内，相关领域的审批还不可能全部取消。因此，审批权由谁掌握，如何公开、公正、公平地使用审批权则是一个重要的问题。在传统的权力运行机制中，一把手的权力过分集中，其中一个最重要的表现就是，由一把手亲自进行项目审批或变相进行项目审批。所谓变相审批，就是党委书记作为领导班子的一把手对项目直接进行决策。尽管从法律程序上，他们并不一定在相关的文件上签字。从微观上看，审批是属于决策的问题，但从宏观上看，它们多数还是属于重大决策之后的执行问题。一把手直接进行审批，领导班子的其他成员包括党政副职很难再提出不同意见，也难以进行必要的监督制约。这些事项应由相关的主管领导直接进行审批。一方面，他们了解具体情况，熟悉相关的法律制度，能够更准确地把握审批的尺度，减少决策失误。另一方面，他们作为党政副职，工作上还要接受一把手的指导监督。这无疑使审批工作多了一层防护网，可以在一定程度上防止审批中的贪污腐败。

其二，党委一把手不直接干预政府部门范围内的工作。邓小平早在改革开放初期就曾谈到过党政分开的问题。随着改革的深化，这一问题在不同程度上得到了解决。例如，党委书记一般都不再兼任政府正职。政府的各项职能逐步增强。然而我们在全面加强党的统一领导的进程中也出现了一些值得注意的问题。党委书记作为整个党政领导班子的一把手，往往自觉或不自觉地过多直接干预政府职责范围内的事情，甚至把自己的主要精力和工作重点转向了地区发展问题。这种权力的偏移和错位不仅使一把手的权力过分集中、行政一把手的权力相对弱化，而且也容易使党委书记同具体的开发项目及其相关利益发生纠葛。要解决这一问题，应当进一步明确规定党委书记不直接介入与政府相关的工作，要充分保障行政一把手能够独立自主地行使职权范围内的权力。党政要有合理的分工，不能以党代政、以党干政。党委特别是党委书记要充分发挥政治上的监督保障作用，既要政府对政府及其行政一把手的工作进行必要的监督制约，又要支持其独立自主地行使职权。

其三，党委一把手避免直接决定干部选拔任用中的具体人选。我们实行“党管干部”的原则，党委书记负责干部的选拔任用。但党委书记的工作主要是从宏观上领导干部的选拔任用工作，坚决落实中央的有关精神，坚持按照相关的

制度规定和程序选拔任用干部,不宜直接决定选拔任用干部的具体人选。干部的选拔任用要坚持民主决策、集体决策,坚持票决制。绝不能由一把手指定或变相指定具体人选,而其他常委随声附和。同时,一把手要避免直接参与领导班子其他成员、党政副职的提拔任用工作。因为由一把手直接或间接决定其副手的提拔任用,就很容易在领导班子内部形成不正常的人际关系和工作关系。对领导班子的其他成员而言,由于自身的提拔任用直接决定于一把手,必然会对一把手产生依赖甚至“恐惧”心理。他们在工作中对一把手只能言听计从,很难独立发表与一把手不同的意见,更不可能公开与一把手唱对台戏,或揭发检举一把手的问题。这样,领导班子内部就会缺乏必要的民主和正常的批评监督,容易形成“一言堂”、一潭死水,乃至形成针插不透、水泼不进的封闭王国。因此,领导班子一般成员的提拔,应由上级有关部门直接负责。

第三,党委一把手要强化监督权。从监督的角度看,各级领导班子的一把手一身二任。他们既要接受相关部门的监督制约,同时又要监督检查领导班子其他成员以及各相关部门的工作。就常规制度而言,一把手应接受选举产生他们的党代会、人代会以及广大党员群众的监督,也要接受领导班子其他成员的监督制约。对此,一把手应采取更加积极主动的态度,虚心地接受这些方面的监督。除了按照有关规定向相关方面报告工作,接受质询,还应当主动深入群众,加强同领导班子其他成员的沟通,以听取批评建议。我们要进一步强化权力运行制约和监督体系,“加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督”^[10]习近平同志反复强调:“要强化监督,着力改进对领导干部特别是一把手行使权力的监督,加强领导班子内部监督”。^[11]

同时,一把手要行使监督检查职责。一是要加强对领导班子其他成员的监督检查。从一定意义上说,一把手的职责主要是宏观决策、统一协调和监督检查。领导班子集体决策贯彻落实的情况如何,每位分管领导所负责的工作怎样,都要由一把手来进行督促检查,防止工作的拖拉和在执行中发生偏差。十八届三中全会强调,必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系。对此,一把手负有直接的、不可推卸的责任。要保证执行坚决,必须进行有力的监督。

二是要强化对纪委监察部门的领导。党委书记要亲自抓纪委监察部门的工作,亲自抓党风廉政建设和预防、惩治腐败工作。这方面的工作虽然由纪委书记负责,但现行的规章制度使纪委主要对下行使监督权,很难对同级领导班子进行监督,而平行监督又至关重要、不可或缺。由一把手亲自抓纪委监察工作,就为这项工作的正常开展创造了必要的条件。当然,这并不妨碍对纪委工作的双重领导体制。纪委既要接受上级纪委的领导和指导,同时又要接受同级党委及党委书记的直接领导,才能更好地做好监督检查和反腐倡廉工作。

三是要统一协调各种监督力量,形成强大的合力。在监督工作中,除了纪检监察部门,人大、政协、民主党派、社会组织以及媒体、网络也发挥着越来越大的作用。但如何把方方面面的监督力量统一协调起来,形成强大的合力,是亟待解

决的大问题。要形成强大的合力必须具有权威性的领导,而这种权威性的领导角色只能由党委书记来承担。只有党委书记坚持不懈地抓好这方面的工作,党风廉政建设才能不断改善,贪污腐败的问题才能逐步得到解决。

三

要完善党政一把手权力运行机制,需要正确处理并解决好以下几个问题。

第一,正确处理权力与利益的关系。实践证明,权力与利益的结合必然产生腐败,权力与利益结合地越紧密,腐败就越严重。这里所讲的利益,不是公共利益,也不是人民的利益,而是个人的利益。权力要为群众服务,要为人民谋利益,而不能用来为本人和其他个人谋取利益。如果权力用于为本人或者其他个人谋取利益,那就是腐败,就要坚决预防和反对。君子爱财,取之有道。利益相关者包括企业家、开发商、投资人,其活动的主要目的无非是盈利,使自身资本实现最大化。只要其活动奉公守法、合情合理,也是无可非议的。在其活动中与权力发生关系,例如通过正常的招投标和政府合法的审批获取必要的资源,也是无可非议的。但利益相关者一旦通过权力非法谋取更大的利益,就成为非法的活动,其谋利也就成为非法谋利。而一些不法商人违法违规进行国家明令禁止的生产经营活动,往往寻求权力的保护。而一些权力的拥有者也不愿意错失以权谋私、以权谋利的机会,主动进行权力寻租,从而对不法行为形成形形色色的保护伞。因此,预防和反对腐败,确保权力的廉洁,必须使权力与利益分开。一把手掌握的权力越大,与利益结合的诱惑力也越大。一把手的权力与利益相结合产生的后果也更严重,社会影响也更坏。从已查处的贪腐案件看,一把手的贪腐往往数额更大,而且更容易产生贪腐窝案。那么,如何才能保障一把手权力与利益分开呢?

其一,既要管住权力,又要规范市场。行贿受贿等贪污腐败现象的产生可谓一个巴掌拍不响,一般都是权力与利益相互需求、相互利用、相互勾结的结果。因此,预防和反对腐败,首先必须管住权力。最大限度地下放和减少政府的审批权,同时也要防止和反对掌握着各种权力的干部在企业中兼职,利用手中的权力为其谋利,从中受惠。为了防止权力与利益的结合,2013年10月,中组部进一步明确规定,在职领导干部不得在企业兼职,退休后3年兼职也要审批。

然而,仅仅管住权力还不够,在管住权力的同时还必须进一步规范市场。规范市场要从两个方面努力。一方面要进一步完善社会主义市场经济体系。其中包括进一步改革金融管理体制、土地招投标和开发制度、国家矿产资源的开发利用制度,进一步限制大型国有企业对相关领域资源的生产、销售的垄断和在贷款融资等方面的特权。同时,要从制度、体制、观念、操作程序上给中小型企业特别是广大民营企业以平等的待遇、平等的机会。必要的话,给予资金、用工、土地和资源等方面的政策倾斜。最终要使所有的企业家、投资商特别是中小企业和民营企业在其生产经营活动中所需要的各种资源,都能在市场得到。让市场在

资源配置中发挥决定性作用,政府由减少和限制审批权逐步发展到基本退出市场,不直接进行审批。那么,企业家、投资商就没有必要通过非市场乃至非法的手段去获取资源,从而也就失去了行贿的冲动和主观愿望。另一方面,要严格执法,依法引导和管理市场。要进一步完善相关制度,规范企业家的经营生产活动,努力防止和坚决打击企业违法违规的生产经营活动,尤其是其野蛮开发、污染环境、破坏资源、毒害社会等行为。也要努力防止和打击那些拉拢腐蚀干部、寻求保护伞的行为。我们不仅要加大对贪官污吏的打击力度,也要从制度法规和执法力度上加强对行贿者的打击和惩处,既要做到使干部不敢贪,也要做到使不法商人不敢行贿。只有这样,才能铲除行贿受贿、贪污腐败的温床。

其二,进一步明确一把手的政绩不与 GDP 的增长和经济发展速度挂钩。过去,我们常把一个地区 GDP 的增长和经济的发展速度作为衡量该地区领导班子一把手工作好坏的标准,也将其作为考察和提拔任用干部的重要依据,致使一些一把手产生错误的政绩观和发展观。为了促进 GDP 的快速增长和经济的迅猛发展,一些一把手就头脑发热,带头冲锋陷阵,甚至不惜为此过度消耗能源,进行野蛮开发,大举债务,透支资源甚至损害群众的切身利益,影响该地区的持续发展,激化社会矛盾,引起群体性事件。而明确一把手的政绩与 GDP 的增长和经济发展速度脱钩,有利于他们把主要精力放在全面贯彻落实中央的精神,搞好宏观决策、统一协调,努力促进本地区的科学发展。这也能使一把手克服盲目发展的冲动,始终保持冷静的头脑和稳定的心态,做好各项领导工作,真正当好“统帅”,而不是冲锋陷阵的“先锋”和“将领”。

第二,正确处理民主与集中的关系。党的十八届三中全会指出,“完善党和国家领导体制,坚持民主集中制,充分发挥党的领导核心作用。”^[12]要坚持民主集中制,首先要广泛发扬民主,集思广益。作为一把手,要认真听取各方面的意见,特别是不同意见,允许各种不同意见在党内进行正常的交流、交锋,允许各种不同的工作方案相互比较、公平竞争。一把手既不能偏听偏信、主观武断,又不能搞“一言堂”,排斥其它的意见。广泛发扬民主,还要积极推动党内的批评与自我批评,树立良好的党风和工作作风。领导班子内部要做到知无不言、言无不尽,特别是要允许大家对一把手进行公开的批评,一把手也应虚心地听取批评意见,做到言者无罪,闻者足戒,有则改之,无则加勉。

贯彻民主集中制,还要在民主的基础上实行正确的、合理的集中。集中是集中正确的意见、好的方案,而不是把大家的意见都统一到一把手的意见上来。不可否认,一把手意见的权重比较大,有时在决策中发挥举足轻重的作用。但在民主讨论的过程中,一把手的意见同其他人的意见是平等的,都要经过大家的分析、评论、比较、鉴别。一把手也应该具有宽广的胸怀和肚量,允许别人对自己的意见说三道四。集中既可以以一把手的意见为主,也可以以其它意见为主,最终形成领导班子的集体决议。集中可以采取口头表决、举手表决和无记名投票的方式。这三种表决方式要有机结合起来,加以科学运用。重大事项和重要人事

任用要实行票决制。但也应注意不要把票决庸俗化,凡事不进行认真地民主讨论,就简单进行投票解决,实际上也不利于工作的开展,这是对民主集中制的错误理解。对此,一把手应加以正确引导。集中不是集权,不是把集体的权力集中到一把手个人手里。一把手未经领导班子授权,也不能随便代表同级党和政府发表意见。一把手既不能把个人权力和领导班子的领导权混为一谈,更不能把个人权力凌驾于组织之上。

第三,正确处理个人与集体的关系。领导班子的所有成员,只有分工的不同,没有高低贵贱之分。他们在政治上都是平等的,都是经过党代会或人代会选举产生的。党政职能部门的领导班子成员也都是由上级机关任命的。他们的区别仅仅在于工作分工的不同。一把手是班长,负责主持全面工作,但他与其他领导班子成员不是上下级关系。各级领导班子都应实行集体领导、个人分工负责。每个成员都要坚持少数服从多数的原则,谁都不能享有高居于他人之上的权力。一把手一方面对整个领导班子进行统一协调和领导,但同时他本身又是领导集体的一员,投票表决也只有一票,不应享有任何特殊权利。各级领导班子都应支持、配合一把手的领导工作,但同时又对一把手进行必要的制约与监督,防止一把手大权独揽和滥用职权。

第四,党委一把手要亲自“管党”。共产党领导广大人民群众夺取政权之后成为执政党,领导全国人民进行社会主义建设。伴随着党的工作重心逐步转移到国家事务、政府工作上来,就出现了“党不管党”的问题。也就是说,党的各级领导都在全力以赴领导和推动社会主义建设。从一定程度上说,执政党的政党角色有所削弱,理政的角色在逐步强化。党的自身建设在不同程度上有所放松。因此,执政党自身出现了不少问题,甚至出现了严重的官僚主义、特权作风和贪污腐败。早在改革开放初期,邓小平就提出“党不管党”的问题。因此,党的十八大强调,“坚持党要管党、从严治党,全面加强党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设”。^[13]在新形势下,习近平同志进一步强调,“坚持党要管党、从严治党,强化党对党风廉政建设和反腐败工作统一领导”。^[14]

“党要管党”,毫无疑问是指党的各级领导班子要管党。但现实中,人们对“党要管党”的理解还没有完全到位,措施也没有完全落到实处。从领导班子内部的分工来说,专职的党委副书记和作为常委的组织部长、纪委书记,往往承担着“党要管党”的主要职责。但党委书记也应当直接抓党的建设,他们才是“党要管党”的第一责任人。党委书记一身二任,他们既是党的书记、党委一把手,但实际上又是各级领导班子的一把手。既然一身二任,就要兼顾好两方面的工作。一方面,要做好各级领导班子的统一协调工作,另一方面,作为党委一把手,又要抓好党的建设。党的建设关系到党本身的兴衰,也关系到国家的前途命运,绝不能掉以轻心。党委书记作为党的建设的第一责任人,必须始终如一抓好党的建设,以及与此相关的干部队伍建设。

首先要抓好党的思想建设、政治建设。一把手要亲自抓好干部的学习、培

训,特别是当前全党开展的群众路线教育。一把手要深入实际、了解情况,确保群众路线教育取得实效,避免走过场。党的政治建设应尽量减少运动式的方式,努力实现其经常化、制度化,要注重实效,真正解决问题。在这些教育活动中,一把手既是领导者和教育别人的人,又是受教育者。一把手要克服职位越高,理论水平和思想觉悟就越高的错误认识。要甘当小学生,放下架子,向实践学习、向群众学习,不断提高自己的思想觉悟。一把手要带头讲真话、讲实话,杜绝讲虚话、讲假话,更不能当面一套背后一套、当面是人背后是“鬼”。要勇于做学习的模范、道德的模范,为广大党员干部树立良好的典范。

其次,要抓好党的组织建设和干部队伍建设。党的组织工作和干部队伍建设应由党委组织部和专职副书记直接负责,但这并不意味着党委书记对此可以过于“超脱”。党委书记应从两个方面加强这一工作。一方面,进行宏观的领导,确保中央的精神以及选拔任用干部的各项制度、规定、程序能够得到贯彻落实,实现干部选拔任用的公平、公正和公开。另一方面,对重要干部的任用要严格把关,要确保品德高尚、作风正派、政策水平高、工作能力强的好干部走上领导岗位,也要坚决防止投机取巧、善于钻营者和平庸的“老好人”得到提拔重用。

其三,抓好党风廉政建设和反腐工作。目前,党风廉政建设和反腐工作形势不容乐观。在一些领域、部门和环节上,贪污腐败的现象仍在滋生蔓延。据统计,党的十八大后,因贪腐受到查处的副部级干部就有十人,厅局级、县处级干部就更多了。这种严峻的形势要求一把手要亲自抓党风廉政建设和反腐工作。反腐是一个系统的工程,也是一项涉及方方面面的复杂工作。一把手只有亲自挂帅,才能树立强大的权威,动员各方面的力量,采取坚决果断的措施,做好反腐工作。反腐工作应注重制度建设,要不断改革和完善预防和反对腐败的各项具体制度、规定和程序。这是一把手义不容辞的领导责任。正如习近平同志所指出的:“反腐倡廉建设,必须从领导干部特别是主要领导干部抓起。主要领导干部也就是一把手,把该负的责任负起来了,把自身管好了,很多事就好办多了”。^[15]

注释:

[1][2][4][5]邓小平:《邓小平文选》(第二卷),北京:人民出版社,1983年,第328-329、329、321、328页。

[3][6]中央纪委监察部网站:http://www.ccdi.gov.cn/xwyw/201312/t20131203_14566.html。

[7][10][12]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第35、35-36、35页。

[8]安德鲁·海伍德:《政治学核心概念》,吴勇译,天津:天津人民出版社,2008年,第42页。

[9][11][14]《习近平在十八届中央纪委三次全会上的讲话》,《人民日报》2014年1月15日。

[13]胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,北京:人民出版社,2012年,第50页。

[15]习近平:《科学有效防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入》,中国共产党新闻网:<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0123/c64094-20292472.html>。