

领导科学丛书

张放涛 主编

领导体制

聂世军 主编

中国言实出版社

领导体制

主 编 聂世军

副主编 王喜峰 杨天护

杨金明 任成功

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导体制/领导科学杂志社编.

—北京:中国言实出版社,2004.12

(领导科学丛书)

ISBN 7—80128—514—X

I. 领…

II. 领…

III. 领导科学—文集

IV. C933.2—53

中国版本图书馆CIP数据核字(2004)第107021号

责任编辑:詹红旗 责任校对:王 岩

出版发行 中国言实出版社

地 址:北京市朝阳区北苑路180号加利大厦5号楼105室

邮 编:100101

电 话:64924761 64924716

网 址:www.zgyschs.cn

E-mail:zgyschs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 河南省瑞光印务股份有限公司

河南日报社彩印厂

版 次 2004年12月第1版 2004年12月第1次印刷

规 格 850×1168 1/32 549印张

字 数 13770千字

印 数 1—3000册

定 价 1688.00元(全套30卷)

前 言

领导科学是适应改革开放时期领导工作科学化的需要产生和发展起来的,是我国改革开放以来发展最快的学科之一。作为这门新兴学科的第一个阵地——《领导科学》杂志,自1985年3月创刊以来,受到了全国广大读者尤其是各级领导干部的欢迎和好评。中央领导同志称赞她为“科学决策的参谋,领导工作的益友”;基层干部称她为“科学领导的良师,人才成长的摇篮”;专家学者称她为“学科旗帜,科研阵地”。胡锦涛同志1992年调中央工作之前,曾把他多年保存的《领导科学》杂志送给西藏自治区委办公厅工作人员,并要求他们认真阅读这份杂志。1999年6月,时任中央军委委员、总参谋长的傅全有同志委托总参政治部复函领导科学杂志社,对我刊多年来为传播现代领导科学知识、帮助各级领导干部实现决策与管理现代化所做的贡献表示敬意,衷心感谢我刊对军队建设和总参工作的支持。2002年6月,时任中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长的姜春云同志视察领导科学杂志社时说:“《领导科学》我了解,办得好,很成功,很有特色,很受欢迎……我认为,《领导科学》值得广大领导干部认真学习。”

各级领导的鼓舞与鞭策,广大读者的支持与厚爱,激励着我社全体同志始终以“树一流品格,创一流刊物”为目标。创刊19年来,我刊先后获得了一系列荣誉:1995年荣获全国首届优秀社科期刊奖,连续四届被评定为全国中文核心期刊,连续七届获得河南省优秀期刊、二十佳期刊称号。同时,发行量也逐年增加,目前在全国各地已拥有数十万以各级各类领导干部为主的忠实读者。

由于我们在杂志编辑过程中始终坚持应用性和创新性,我刊过去所发表的文章虽不像陈年老酒愈陈愈有味道,但今天仍有参

考价值的文章确实很多。我们曾多次因不能为读者提供早期杂志而感到遗憾。为了满足这些读者的迫切需求,我们在征求方方面面意见的基础上,编辑出版了这套丛书。该丛书与以往我们出版的几种杂志精选本相比主要有两大特点:一是内容系统、完整。全书1377万字,共收入1985年至2003年的文章5097篇,不少栏目中有参考价值的文章几乎全部入选。二是分门别类,使用方便。根据专业理论和杂志栏目设置的特点,对入选的文章重新进行分类,共分30类,每类1卷。每卷中又分若干部分,每部分中的文章以时间为序排列。全书共30卷,40个分册。

在编辑过程中,我们按照党的十六大以来中央的有关精神对入选文章进行了必要的删改,而对于当时特定环境中的一些具体提法,则本着尊重作者、尊重历史的原则,基本保留了下来。对于一些现在看来失之肤浅但当时处于学术前沿的文章,也没有放弃入选。我们虽然尽了很大努力,但因受客观条件的限制,仍有不尽如人意之处:一是对入选文章的作者的情况无法全部了解;二是分类标准的多元化(在这里多元化又是必需的),使编者在操作过程中难以准确把握。

在本书出版之际,我们非常感谢多年来给我们以指导和帮助的领导和朋友们;为了提高该丛书的编辑水平,我们特邀省内外有关单位和部门的负责同志以及领导科学界的著名专家学者分别担任本书编委主任、编委副主任、编委以及分卷主编、副主编。对于他们的大力支持,我们深表感谢;非常感谢本书的所有作者,感谢中国言实出版社的领导、编辑以及为本书出版给予支持的所有朋友们;也非常感谢曾经在领导科学杂志社工作过的同志们,本书也有他们付出的心血。

领导科学杂志社

2004年10月

领导科学丛书编委会

编委主任 孔玉芳

编委副主任 马正跃 臧安民 申振君 詹玉荣
路俊福 熊金栋 林宪斋 邹文珠
张铁岗 张召平 李恩东 苏万里
李永新 李亚杰 陈雪枫 柴中畅
李发军 王 璋 马葆青 赵金德

编委 王敬瑞 高丹盈 程六生 张学军
宋建生 娄会峰 鲁在利 陈武营
赵德有 张振涛 赵继清 闫志安
严君国 郭克明 李森林 段金生
李庆瑞 徐宏波 薛显林 徐玉芳
邵景均 姜 平 孟艾芳 李光炎
冯志芳 张世和 赵达军 刘兰芬
王修和 高 璞 陈一放 徐仲华

主 编 张放涛

副 主 编 张兴民 姜明生 王玉涵 冯振广

目 录

一、领导体制改革概述

试论国家行政领导干部的职、权、责·····	南元生	1
领导制度的性质、地位和作用·····	汤献楨	8
领导体制理论研究的内容和方法·····	刘 勇	12
市场经济体制下的政府职能·····	郑 轩	16
完善领导干部权、责、绩、利的配比机制·····	李光炎	21

二、体制类型

行政机关首长负责制问题初探·····	刘新年	27
完善行政首长负责制刍议·····	沈开举 范宝成	30
消除对党政分开的三种误解·····	叶 妍	34
市(县)五套班子联席会做法必须改革·····	张玉桥	38
党政分开面面观·····	宋继军	40
党政分开是政治体制改革的关键·····	张静波 石体廉	44
摆正书记碰头会的位置·····	黄金良	48
论领导干部轮换制的原理·····	张建国	50
推行领导干部任期制应解决的几个问题·····	姚玉明	53
必须建立权力制约机制·····	贾伦福	55
领导参与内事活动应形成规范·····	张守敬 孙其康	56
“班长”在贯彻民主集中制原则时要注意的七个问题 ·····	石泉贵	60
转变政府职能与改进领导方法·····	白恩培	63
正确处理党政主要领导关系之我见·····	李万郴	67
浦东“微型政府”为什么能持久·····	邬鸣飞 谢金虎	71

论民主集中制的现实、历史和实现途径	温遂和	75
坚持民主集中制 推动县域经济快速发展	安身健	80
发展市场经济必须坚持党的民主集中制	刘正朝	83
坚持民主集中制要注意处理好五个关系	武金琢	88
探索市场经济条件下贯彻民主集中制的新途径	中共河北保定市委	91
行政首长负责制单位在民主集中制上的四种误区	柯大成 王定福	96
厂长(经理)负责制不能代替民主集中制	武园萍	100
市场经济条件下怎样坚持和健全民主集中制	李金明	103
党的代表大会常任制运行及走向研究	中共四川省委组织部课题组	108

三、体制与机构改革

干部能上不能下的原因及对策	陈根增	116
改革选拔领导干部方法的一次尝试 ——河南省面向社会公开选拔省环保局局长和畜牧局局长	中共河南省委组织部	122
转变职能是政府机构改革的核心问题	程乐意	126
体制改革的“功能耦合原则”	连彩红	128
机构改革中的干部出路问题	庄希鉴 王 潇 侯苏庆 罗建平	130
关于我国干部人事制度改革的设想	北京市组织人事科学研究所	133
政府机构改革:职能转变是关键	杨承训	140
对我国领导体制改革的浅见	张德泉	146
中国政治生活的缺憾:引咎辞职制	徐跃进	150
以权限制为重点的县级领导制度改革初探	赵培义	154

县级机构改革的新思路·····	吕日周	160
创办经济实体:县直经济技术部门改革的成功实践 ·····	中共河北省委研究室	168
论廉政的法制化·····	刘宪权	172
我国县级综合改革试点的基本经验·····	李修义	175
县政府领导体制改革琐谈·····	魏 宏	181
经济发达县(市)机构改革的经验 ·····	陈德阳 于 晓 张思新	183
贫困县机构改革的经验·····	张根生 田 一	186
日本中央政府的七次减编·····	王敬松	190
我国县级机构改革的难点和突破口 ·····	史先民 徐仲华 张兴民	195
理顺关系——县(市)体制改革的重要步骤 ·····	葛燎原 雷世界	201
实施公务员制度与深化干部人事制度改革 ·····	中共江苏省委组织部研究室	204
机构改革要攻难点抓重点·····	李海峰	209
进一步加大干部人事制度改革的力度·····	任克礼	213
廉政建设新举措 ——实行领导干部个人重大问题请示报告制度 ·····	中共陕西渭南地委课题组	220
走出转变政府职能认识上的六个误区·····	吴卫平	225
临时机构多的原因及清理对策·····	杨文毅	230
当代中国权威类型的转换与确立·····	朱自丹	232
县级机构改革:精简与膨胀的矛盾求解 ·····	张兴民	238
解决机关人员分流难问题的对策·····	王德靖	246
加强机构改革中领导职数的管理·····	彭学文	249
副职过多的副作用及其对策·····	赵 超	252

如何破解乡镇机关人员分流的难题·····	王 超	254
机关人员分流如何破解难题·····	公 言	257
乡镇机构改革话难·····	陶敏辉 张君良	259
安置机关分流人员的辩证思考 ·····	羊长雄 陈齐放 余怀明	262
干部年龄结构对机关人员分流的制约·····	陈习华	264
对政府经济功能的再审视·····	敖淑清 杨 卫	267
网络化对政府管理的影响·····	王志娟	273
地方政府机构改革的难点与对策·····	刘承峰	277
机构改革中干部分流的方法·····	伍理松	280
县乡机构改革人员分流难题的破解·····	刘洪刚 代天虎	283
给县级机构改革提个醒儿·····	罗玉亮	285
县乡机构改革中人员分流应四管齐下·····	向洪星	288
橘生淮北何为枳 ——顺德、华容机构改革提供给我们的思路···	邱 艳	291
干部职务消费货币化改革的思考·····	刘 明	296
交叉任职 两票推选 竞争择优 ——我们是怎样推行乡镇领导体制改革的 ·····	中共湖北咸宁市咸安区委组织部	300

四、领导结构

领导梯队结构与干部“四化”·····	胡晋安	305
试论现代领导核心系统的结构和功能·····	王汉民	310
县委常委会结构的缺陷与完善·····	谭 力	315
构建优化的领导班子结构·····	谢 雯	319
后记·····		323

一、领导体制改革概述

试论国家行政领导干部的职、权、责

南元生

国家行政机构中,领导干部的职、权、责问题,是领导科学的分支学科——行政领导科学研究的重要内容之一,也是当前进行行政领导体制改革需要解决的一个重大实际问题。本文试图对这个问题作一些初步探索。

—

所谓行政领导干部的职位,就是依法据事在国家各级行政机构中设置的行政领导职位。其概念的含义是:行政领导干部在国家行政机构中所具有的法律地位、工作岗位和所担任的行政职务。因此确定一个行政领导职位,必须具有法律或规章制度依据,并按一定程序进行,同时,要根据所办的事情和职务,选拔符合条件要求的行政领导人员。行政领导职位具有以下主要特点:

1. 行政领导职位,所指的是行政领导干部在国家行政机构中所具有的合法地位。执事的工作岗位和担任的行政职务,是行政机关组织的基本单位,而不是指在行政领导职位上担任行政领导职务的工作人员。明确行政领导职位和行政领导人员的区别和联系,对于科学地设置行政领导职位,正确地使用行政领导干部,纠正干部人事工作中的不正之风,都有十分重要的意义。

2. 行政领导职位,是根据国家法律和有关规章制度,并经过一定程序确定的,因而它得到国家法律和有关规章制度的确认和保护,得到社会的公认。这就要求在国家行政机关工作的一切人员,不论职位高低,职务大小,都必须毫无例外地各守其位,各尽其职,以科学的职位观来看待和处理职位差别、职务关系。任何人都不得根据个人的意志和需要,任意设置行政领导职位,不得废除或改变国家确定的行政领导职位,不得使用非法手段获取个人需要的行政领导职位和职务。

3. 行政领导干部具有的领导职位和所承担的领导职务是统一不可分的。领导职位决定领导职务,领导职务体现领导职位。一个行政领导职位,只能安排一个担任相应领导职务的行政工作人员;担任一定领导职务的行政工作人员,必须有一个相应的行政领导职位。没有人担任职务的职位是空缺职位,这种职位对人对事都毫无意义;没有职位的人担任的职务是虚假职务,这种职务只是徒有虚名,不起作用。在通常情况下,行政领导职位和行政领导职务应该协调一致,同步配套。不然,行政领导人员便不能行使职权,无法履行职责,就会出现“有其位,无人谋政”或“有其职,无政可谋”的不正常现象和弊端。

4. 行政领导干部的职位可分为合法职位与非法职位、常设职位与暂设职位、全任职位与兼任职位、实授职位与空缺职位等。根据行政领导工作的需要,依法经过一定程序确定的行政领导职位,称为合法职位;非工作需要,不经法律确认,人为地随意确定的职位,称作非法职位。因行政领导工作需要而设置的职位,有的工作是长久性的,经常需要有人组织和领导,此种职位称为常设职位;有的工作是临时性的,在短时间内就可以完成,这种职位称作暂设职位。行政领导干部用其全部工作时间任职的职位,称为全任职位;用一部分工作时间兼任其他职务的职位,称作兼任职位。行政领导职位上有人担任职务时,称为实授职位;无人担任职务时称作

空缺职位。为了保证国家行政工作的正常进行,实现最优行政效能,国家行政机构中的一切行政领导职位必须是合法的,应该是实授的。同时要尽量压缩和减少暂设职位和兼任职位。

5.行政领导职位是根据行政领导工作的需要设置的,它不仅有定性的要求,而且有定量的限制。确定行政领导职位的数量多少,必须坚持以“事”为中心,而不能以人为转移。因此,要根据领导层次、管理幅度、业务性质、工作繁简难易、责任轻重和人员的资格条件来确定。一般来说,领导职位应少于一般人员职位。在领导职位中,副职不可多,兼职尽量少。一个领导职位能办的事,决不设两个以上的职位去分管。

当前我国行政领导职位设置上存在的种种弊端,最根本的原因就是违背行政科学和领导科学原则,不能坚持按法律制度办事。要实现行政领导的科学化、法制化、现代化,就必须改革行政领导职位的设置办法,制定科学的“行政职位设置法”,逐步完善有关的法律制度和法律程序。

行政领导职位不仅具有科学性,同时还具有很强的政治性。社会主义国家的行政领导职位,是党和国家为行政领导人员安排的为人民服务的岗位。在这个岗位工作的行政领导人员是人民的公仆、社会的公仆。他们担任领导职务就应该为国家、为人民谋利益,为实现社会主义现代化和共产主义而奋斗。在这个光荣岗位上工作的一切行政领导人员,应时刻不忘共产主义的远大理想,严格遵守党纪国法,竭忠尽职,全心全意为人民服务。切不可为谋求个人的非法利益,为追求“升官发财”干出卑劣之事,切不可让官僚主义和不正之风玷污了人民公仆的光荣称号。

列宁曾经严厉地批评过那些占据领导职位而没有事业心,不愿为人民服务,只想着个人升官发财的官僚主义者。他指出,这种人“就是使事业的利益服从于升官思想,就是特别注意地位而忽视工作”。

二

行政领导职权,是来自行政领导职位的权力,是行政领导职位所特有的一种权力。这种权力是由国家法律或行政法规确定的一种正式的政治性权力。它在国家行政管理系统和一定的行政区域内具有法定的强制性和约束力,是行使人民民主专政国家权力的一种手段,也是行政领导干部承担职务和履行职责的一个必要条件。行政领导干部的这种权力,是他为承担国家义务而享受的一种合法权利,它所体现的是国家行政工作人员和国家的正式关系。行政领导干部的职权也有自身的本质特点:

1. 行政领导干部所具有的权力,仅仅是同其职位相联系的一种职权。一切国家行政机构中的领导干部,除了仅有的这种职权外,没有任何的特殊权力,只能把职权用于组织、领导行政工作,而不得为了个人的利益或其他任何目的去使用国家授予的职权。当前党和国家机关中存在的以权谋私的不正之风,直接违背了运用职权的科学原则和法制原则,是一种滥用权力的违法行为。要有效地防止滥用职权,刹住以权谋私的歪风,就要加强对领导干部的教育,使其树立起正确的权力观念和法制观念,正确地认识和使用自己掌握的领导职权。同时必须采取一些强有力的措施,如在国家行政机构中增设专门的检查、监督机构,制定专门的“权力法”,用行政权力和法律手段去约束、处罚滥用职权的不法行为。

法国资产阶级的启蒙思想家孟德斯鸠在其《论法的精神》一书中指出:“根据长期的经验来考察,有权者都要滥用权力的。要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”这个经验对于一切私有制国家来说是一种普遍的和必然的现象,不论统治阶级用任何权力和办法去约束掌权的官员,滥用权力的现象仍不可避免。社会主义国家与一切私有制国家有着本质的不同,我们国家的领导干部作为人民的公仆与作为官僚的私有制国家的官员也不可同日而

语。但是,社会主义国家作为一种过渡性的国家形态,它又不可能不带有一切旧国家的“痕迹”,国家机构中的一些领导干部也不可能不受到旧的传统权力观念和旧官僚的影响和腐蚀,所以出现少数人滥用职权的现象是不足为怪的。问题在于,我们应当用科学的态度去研究它、认识它,用有力的措施去杜绝它、铲除它。这正是国家政治体制和领导体制改革需要解决的问题。

2. 行政领导干部具有的职权要有严格的限制。首先,国家各级行政领导干部职权的大小,要受到所处的行政管理层次、领导职位的高低和所担负职责轻重的限制。其次,行政领导职权的行使,要受到职务范围、职责目标、行政区域的限制。再次,行政领导干部组织、领导行政工作的行为,要受到党的组织、国家权力机关、上级行政领导机关和国家法律、行政法规的监督、检查和制约。同时,还要受到人民群众和社会舆论的监督约束。

3. 行政领导干部的职权是一种合法的政治性权力。这种权力是国家的法律、法规确定的,并受到法律、法规的保护和监督。这种权力是国家或上级行政领导机关依法按一定程序和制度授予的,并得到国家和上级行政领导机关的支持和监督。行政领导干部是受人民委托,依法代表国家行使职权的,而不是按个人意志行事的,所以这种职权具有鲜明的政治性和约束力。

4. 行政领导干部的职权,国家可以依法授予,也可以依法收回,任何人不得私自以任何形式把这种权力转让给其他人。行政领导干部的职权不是终身的,它随着领导干部取得职位和担任职务而存在,又随着领导干部离开职位和停止职务而消失。作为一个国家行政领导干部,在“位”时应为国家 and 人民掌好权、用好权,为人民造福,为四化建设多做贡献;离“位”后应尽自己的能力,继续发挥“余热”,而不可利用“余权”谋取个人利益,做有害于国家和人民利益的事情。

5. 行政领导干部的职权,不是哪个人恩赐的,而是人民和国家

授予的。但在现实生活中,有些人却错误地认为,自己当了领导干部,有了权力,主要是上级某个人对自己的信任、重用和提拔。由此形成一种不正常的下级对上级的依附关系,影响了国家工作人员与国家的正式关系和与人民群众的鱼水关系。为了搞好政风,作为国家行政领导干部,应该正确认识自己权力的来源,摆正自己与国家和人民的关系。职权仅仅是有职位的人的一种权力,是权力的一部分。而没有职位的人,因为有某种特别能力或品德(德高望重、智能超群、技术高明、知识渊博等),也可以拥有某种权力,甚至很大的权力。这种权力被称为“个人权力”,是一种非法定、非正式的权力,不具有政治性和约束力。但由于追随者的信任、尊重、仰慕和自觉服从,所以这种权力也能起到组织、管理、协调、控制、监督等作用。作为现代领导者,仅仅具有职位权力,而缺乏“个人权力”,是很难保持领导职位的。即使他占有很高的领导职位,有很大的职位权力,也发挥不了应有的领导作用。可以说,优秀的领导者,决不是权力的代表,而是智能的象征。

三

行政领导干部在国家行政机关拥有一定职位,担任一定职务,同时就要完成国家和上级行政机关规定的一定工作任务,并对自己所管的行政工作和管理工作,负有领导责任和法律责任。这种由行政领导职位决定的领导职务责任,就是国家行政领导干部的行政领导职责。行政领导干部在履行职责中究竟应负什么责任以及对谁负责呢?

1. 对党负政治责任。我们的国家是社会主义国家,党要对政府机构的工作实行思想政治和方针政策的领导。党的领导是政府工作沿着社会主义方向前进的根本政治保证,也是行政领导工作应该坚持的基本原则之一。在政府机构中担任领导工作的干部,必须自觉地接受党的领导,正确地执行党的方针政策,接受党的监

督,并在政治上对党负责。

2.对国家权力机关负执行责任。根据宪法规定,国家行政机关是国家权力机关的执行机关。因此,在国家行政机关负责的行政首长,要执行国家权力机关制定的法律、法令和决定,要执行国家权力机关批准通过的国民经济发展计划和国家预算及其交办的各项任务等,对国家权力机关负责并报告工作,还要依法对各级人民代表大会或人大常委会提出的质询案负责予以答复。

3.对国务院和上一级行政机关负行政工作责任。各级行政机关组成的国家行政管理系统,服从国务院的统一领导,对国务院负行政工作责任;地方各级人民政府,对上一级国家行政机关负责并报告工作。作为国家各级行政机关的首长,对自己所承担的行政领导和管理工作的负责,对上级行政机关负责,当然是责无旁贷的。

4.对司法机关负法律责任。社会主义国家的行政机关必须依法设置,依法行事。各级行政领导干部作为国家各级行政机关的负责人,如果在领导行政工作中违犯了国家法律,就要依法受到应有的惩处。同时,还要对国家行政机关依法制定的行政法规负责,根据自己领导、管理行政工作的好坏,受到应有的奖惩。

5.对人民、对社会负公仆责任。社会主义国家行政机关的领导干部是人民的勤务员,是“对社会负责的公仆”。所以国家行政领导干部所做的一切,归根到底都应以公仆的身份向人民负责,向社会负责。正如毛泽东同志所说:“我们的责任,是向人民负责。每句话,每个行动,每项政策,都要适合人民的利益,如果有了错误,定要改正,这就叫向人民负责。”

(作者单位:山西省社会科学院·选自1985年第4期)