

党委书记与人大常委会主任“普遍兼职”现象探析

王贵秀

【我要评论】 【该文章阅读量: 422】 【字号: [大](#) [中](#) [小](#)】

一、问题的提出

党委书记兼任人大常委会主任的现象,大体上是在党的十五大之后陆续出现的一种政治现象。目前,这种现象已经日益普遍化,而悄然成为一种趋于固定化的政治模式。据悉,在全国31个省、直辖市、自治区中,实行书记兼人大常委会主任的,在1997年底有3个,1998年底有7个,1999年底有11个,2000年底有10个,2001年底有8个,2002年底有11个,分别占总数的9.7%、23.3%、35.5%、32.3%、25.8%、35.5%。这就是说,在十五大之后的五年中,党委书记兼人大常委会主任的现象总的来说呈现出不断扩展之势。而在党的十六大之后的今天,在全国31个省、直辖市、自治区中,实行党委书记兼人大常委会主任的已有23个,占总数的74.1% (以上参见侯少文:《人大制度建设进入新的发展机遇期》,《理论动态》2003年8月20日第1608期)。这就是说,在省市自治区一级,除政治局委员兼任党的书记的以外,几乎全都实行了这种兼职模式。而且,这种兼职现象已经和正在从省一级向下延伸。这已成为当前中国的一大政治景观,也已引起世人的关注和思考。但究竟如何分析和看待这种现象呢?据我观察,肯定和赞扬者有之,怀疑、困惑或不以为然者有之,反对和不赞成者亦大有人在。真可谓理解各异,众说纷纭。值得特别关注的是,有人认为,党的书记兼任人大常委会主任是政治体制改革的新探索和新举措,应给予充分肯定;而有的人则与此截然相反,认为这是早已有过的“党政不分”问题在新的历史条件下出现的一种变相形态,不应该加以肯定。看来,如何看待党委书记兼任人大常委会主任这个问题,涉及到政治体制改革的方向和路径问题,关系十分重大,因而不能漠然视之,听之任之,应该给予深入研究和认真辨析。这里简要谈谈笔者的一些初步看法,作为一家之言,提出来与关心改革和对此有兴趣的同志进行商讨。

二、“党政兼职现象”的由来和背景

从历史渊源来看,党政主要领导人“兼职”的现象,一般而论,由来已久,并非今日始。只不过,以往长期存在的“党政兼职”现象,突出表现为党的主要领导人兼任政府的主要领导职务,而不是表现为兼任人大的主要领导职务。这种现象从建国初期就已出现。从1949年9月的全国政协第一次会议到1954年9月的全国人大第一次会议期间,党中央的4名核心成员兼任中央人民政府委员会主席(毛泽东)、副主席(朱德、刘少奇)和国务院总理(周恩来)。在大行政区一级,党的中央局书记也大都兼任行政委员会或人民委员会主席。小市一级同样有类似的情况。这种党的主要领导人兼任政府主要领导职务的现象一直延续至改革开放之初。可以说,这是在20世纪80年代之前存在的一种“党政兼职”或党政不分的组织形式。

1980年8月,邓小平在《党和国家领导制度的改革》中针对这种兼职形式,提出的一项改革就是,“着手解决党政不分、以党代政的问题。中央一部分主要领导同志不兼任政府职务,可以集中精力管党,管路线、方针、政策。”(《邓小平文选》第2卷第321页)根据这一原则,党委书记兼任政府首长的问题在改革开放之后不久,就着手解决,并很快基本得到了解决。这是当时着手解决党政不分、以党代政问题取得的一个显著成果。

随着民主法制建设的加强,特别是党的十五大确立依法治国的原则和方略之后,人大的地位和职能作用日益提高和加强,以往那种“橡皮图章”的状态在逐步改变。这突出表现在一些地方在以差额选举政府领导人时,人大代表的意志得到比较充分的体现,从而出现了有的被安排的候选人落选和有的议案或报告得票率比较低甚至没有通过的情况。这本来是在民主选举和民主决策中出现的



- 今夜, 老大陆无语
- 别了, 陈水扁
- 中华民族社会制度和和平竞争的...
- 林达: 在台湾看选举
- “解放思想需要勇气决心献身...
- 台海危机暂时化解
- 祝福台湾人民 祝福中华民族
- 马英九课题: 从“好人”到“...
- 中国不适合民主直选吗?
- 国民党八年沉浮录



- 人口、猪口与官口
- 最近亚洲的多场选举好得让人吃惊
- 阮思余: 以最大力量捍卫台湾...
- 我们被……民主包围了
- 警惕台上的骗子, 莫做台下的傻子
- 改革开放与小平同志的一个重...
- “高票当选”并不意味着“...
- 北京“低价公交”的不可持续性
- 周天勇: 行政体制改革应有“...
- 不妨实行官邸制



- 孙治方公共政策研究基金课题/项目招
标启事
- 杜克大学社会科学研究与方法培训班
报名通知
- 民政部2008年加强城市和谐社区建设
理论研究课题指南
- 《中国非营利评论》约稿函
- “中国政治学研究与方法”学术研
讨会征文通知
- 第四届“中国地方政府创新奖”评选
结果公布
- 行动援助中国办公室青年实践者发展
项目实习生招募通知

正常现象，不足为怪，但是，我们有些习惯于“一致通过”或“基本一致通过”传统和思维定势的领导人，却把这种现象的出现视为“出了问题”、“不正常”。在这种背景下，为了便于实现“组织意图”，党委书记兼任人大常委会主任的现象便悄然随之而生，并逐步扩大，以至于在不长的时期内就成为一种普遍现象。对于这种现象，既没有经过必要的研究和分析论证，也没有给予一定的舆论宣传，使人困惑不解，这也就在情理之中了。

三、“党委书记兼人大常委会主任”现象的性质与是非得失

党委书记与人大常委会主任“普遍兼职”的现象，究竟属于何种性质，是非得失如何？有一种观点认为，实行党委书记兼任人大常委会主任，是为了提升人大的规格和地位，更充分地发挥人大的职能；这是“创新党的领导和执政方式的探索，是在探寻一种坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一的最佳方式”。对此，笔者不敢苟同，以为大有商榷的余地。

首先，党委书记与人大常委会主任普遍兼职现象，特殊地说，与书记兼任政府首长的现象不同，可以说是一种“新的现象”，但就其一般性质而言，恐怕说不上什么“新”，仍属于“党政兼职”的范畴。或者说，它是党委书记兼任政府首长现象在新的历史条件下的替代物，是作为“党政不分、以党代政”一种组织载体的变相形态。

因此，在本质和方向上，党委书记兼任人大常委会主任与党委书记兼任政府首长如出一辙，一脉相承，它不但没有越出“党政兼职”或党政不分、以党代政的老路，而且在这条老路上走得更远。如果说，书记普遍兼任政府首长，是一种实现党政不分、以党代政的组织形式，那么，书记普遍兼任人大常委会主任（即权力机关主要领导人），便是实现另一种党政不分、以党代政的组织形式。因此，就实行邓小平关于党政分开的政治体制改革思路来说，书记兼任人大常委会主任比书记兼任政府首长更不合理，其后果也更不堪设想。

其次，从依法治国的角度分析，书记普遍兼任人大常委会主任有违法理。党委与人大、党委书记与人大常委会主任，是两种具有不同性质和职能的组织和角色，它（他）们遵循和运用的规则有别，而且在党委与人大、党委书记与人大常委会主任之间具有相互制约和监督的关系。党委对人大（特别是其中的党组织和党员）要实施党的监督，而人大对党组织和党员要实施国家的法律监督。监督的前提和基础是合理分权。权力合一而没有明确分权，必然会削弱权力的制约和监督。党的书记与人大常委会主任作为党与人大两种不同组织的主要角色，一旦兼职而由一人承担和扮演，那就会在最关键的环节上使权力制约化为乌有，使党对人大的监督和人大的监督进一步削弱。因为同一个人自己对自己是谈不上监督的。从这个角度说，党的书记与人大常委会主任这样两种异常重要的角色由一个人担当和扮演，是根本违反民主原则和法理的。这与党的十六大报告关于“加强对权力的制约和监督”的精神，也是相违背的。

再次，从党委书记与人大常委会主任各自担负的工作之繁重来说，一身二任，势必会顾此失彼，贻误工作。这应该是并不难理解的普通常识。“兼职”现象在社会生活中并不罕见，但一般地说多是兼任名誉和荣誉性的、业余性的虚职，而非极其繁重的实质性职务。兼任这样一些无关宏旨的“虚职”，自然无须花费多少时间和精力，因而并不会影响其全神贯注地做好其“专职”或“本职工作”的工作。但无论是党的书记还是人大常委会主任，都是实质性的专职，既非名誉、荣誉性的“虚职”，亦非业余性的赋闲之职。无论是省、市委书记还是人大常委会主任，既然他们所担负的都是异常繁重的、须臾不可虚位或缺位的实质性工作，那么，即使是一个年富力强、才华横溢和悟性超群的人，全身心地扑在其中的任何一个领导职务上，也不见得能作出令人满意的一流政绩。这里不妨打个比方，像姚明作为一名世界级的职业篮球明星，仅此一职已使他的承受力几乎达到了极限，试想：如果让他再兼任一个世界级的职业排球明星又会如何呢？如果一身二任，一半用于篮球，另一半用于排球，后果如何，不言而喻。党委书记兼任人大常委会主任之不可行，道理岂不与此一样！基于此，无论是谁，一身二任，兼任两个异常繁重的工作，即使责任心再强，对两项工作的关系处理得再好，对每一个领导职务来说，至多只能给予一半的投入。用一半的投入，而又没有分身术，陷入顾此失彼、贻误工作的泥潭而不能自拔，就势不可免。这是仅就兼职者个人而言的。

从党与人民选举党的书记与人大常委会主任所寄托的期望来说，投入很大的“成本”，党员选出一个书记，无疑是要他全身心地、全力以赴地履行党员所赋予他的职责的；公民选出一个人大常委会主任，无疑是要他全身心地、全力以赴地履行公民所赋予他的大人大常委会主任职责的。党员所要的绝不是“半个书记”，人民所要的也绝不是“半个主任”。但到头来，党委书记和人大常委会主任两个职务由一个人来承担，这不等于党员选出“半个书记”，人民选出“半个主任”吗？由

半个书记来管党，势必造成“党不管党”，至少是“党半管党”。这显然是与从严治党、集中精力把党建设好的原则相违背的。同样，由半个人大常委会主任来“管人大”，不也会大大削弱人大的工作吗？这实在有负党员和人民的重托和厚望。

最后，以书记个人的“规格”来提升人大的地位没有越出人治的老路。有人企图通过一个高级别、“高规格”的领导者个人兼任一种组织的主要领导职务，来提升该组织的“规格”和地位，这似乎不无道理，但实际上根本经不起推敲。这不仅是走的人治的老路，也是想当然的。

一种组织，一个机构的“规格”、地位（行政级别）与其主要领导人的“规格”、地位（行政级别）并无必然联系。一个级别或“规格”高的领导人兼任某一组织或机关的领导职务，这丝毫不会因此而改变他所兼职的那个组织和机构本身的级别和“规格”，也不会改变其职权和功能。比如，吴老（吴玉璋）本人在党内和国家中的个人级别、“规格”和地位很高，他曾兼任过中国人民大学的校长，这对提高该校的声望有一定关系，但是，这个学校的级别、“规格”和地位并没有因此而得到提升，它的行政级别始终与其他高校一样是局级。这个级别与吴老的级别相距甚远。还有，党的各级纪律检查委员会，不论是党委常委兼任也好，还是党委副书记兼任也罢，纪委作为党内专门监督机关的职能和地位并不会因此而有什么改变。在现行体制下，各级纪委是在同级党委的“领导下进行工作”，甚至纪委常常被置于与同级党委的职能部门——组织部、办公厅相并列的地位，甚至与政府的行政监察机关相并列而形成“纪检监察合署”体制。这也表明主要领导者个人的级别并不能决定一个组织机构的级别，更与其职权和功能无必然联系。即使一个高级别领导人在某种组织中兼职，在一定程度上可以使人们对该组织的工作有所重视，有所加强，那也是靠的“人治”，而不是靠的体制和制度。

同样，企图通过党委书记兼任人大常委会主任来提升人大的“规格”和地位，使人大的职能和作用得到充分发挥，这也是走的“人治”的老路。这在我们党提出“依法治国”而又通过全国人大使之上升为法律的今天，还以“人治”的办法来“提升”人大的“规格”和地位，未免南辕北辙，太不合时宜了。

此外，有的同志赞成和主张党的书记兼任人大常委会主任，还有一个“理由”就是这可以精简领导人员。我认为，这也是想当然的。实际情况往往适得其反。一个人兼任两个繁重的实质性的职务，势必要在党委和人大各设一个副职来充当“常务”性的角色，这就不得不增加副职。此其一。其二，一个人既为党的书记，又是人大常委会主任，势必在两边都设办公室和秘书，分别为之服务，这也使得工作人员实际上并不会减少。何况，精简机构和人员的宗旨，并不是为精简而精简。如果把书记兼任人大常委会主任当作精简人员的一种合理路径的话，那么，推而广之，扩而大之，党的书记把人大、政府、政协等各种主要领导职务统统都兼起来，岂不是更可以实现“精简”吗？

总之，党委书记兼任人大常委会主任的现象，如果由于某种特殊情况而在个别地方出现，倒也无可厚非。而一旦成为普遍现象，甚至成为改革的目标取向和固定模式，成为一种制度安排和规定，那就很不合理、很不正常，就不能不加以深思。这种现象的普遍化和制度化，不能不说是党委书记兼任政府首长现象这种党政不分现象的变相和在新的历史条件下的新形式，因而坦率地说它不是历史的进步，而是历史的倒退。期望能在以后换届时从根本上加以改变。

（作者单位：中共中央党校）

来源：人大研究 2005年第3期 来源日期：2005-3-26 本站发布时间：2005-3-26

【关闭窗口】 【打印稿】 【E-mail推荐】

相关链接

用户名：	<input type="text" value="游客"/>	密码：	<input type="text"/>	<input type="button" value="登录"/>	<input type="button" value="注册"/>
标题：	<input type="text" value="回复：党委书记与人大常委会主任“普遍兼职”现象探析"/>				
	<input type="text"/>				

！注意

- 1、遵守中华人民共和国有关法律、法规，尊重网上道德，承担一切因您的行为而直接或间接引起的法律责任。
- 2、中国选举与治理网拥有管理笔名和留言的一切权力。
- 3、您在中国选举与治理网留言板发表的言论，中国选举与治理网有权在网站内转载或引用。
- 4、如您对管理有意见请向留言板管理员或中国选举与治理网反映。
- 5、网友留言为中国选举与治理网网友个人的看法和感受，不代表本站观点。

内容:

提交

[网站介绍](#) | [网站地图](#) | [投稿信箱](#) | [版权与免责声明](#) | [联系我们](#) | [友情链接](#)

京ICP备05005155号

建议使用分辨率 1024*768 浏览本站 程序运行时间: 0.031秒