

试论县级党组织的权力结构及其完善

刘建刚

(平顶山学院政法学院 河南 平顶山 467002)

【内容摘要】积极完善县级党组织的内部权力结构,进一步使之科学化、合理化,进一步提升县级党组织的执政能力,就需要改善党的代表大会制度,强化党的委员会的职能,健全党委会议事规则和决策程序以及规范纪律检查委员会的职责权限等几个方面,这也是保证县级党组织规范有效运行的重要内容。

【关键词】县级党组织 权力结构 议事规则

中图分类号 D262.8

文献标识码 A

文章编号 :1007-9106(2013)11-0048-03

一、县级党组织权力结构的现状

县级党组织从结构上可以分为三个部分:一是党的代表大会;二是县级委员会及其执行机构,包括全委会、常委会及其职能部门,职能部门主要有组织部、宣传部和统战部等;三是纪律检查委员会。根据《党章》和《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》的相关规定,县级党组织的权力结构如下:1.党的权力机关是党的代表大会和党的委员会,在代表大会闭会期间,全委会是县级党组织的领导机关。2.党的县级委员会由党的代表大会选举产生并向代表大会负责和报告工作。3.在党的委员会全体会议闭会期间,由县委常委行使委员会的职权,定期向委员会全体会议报告工作并接受监督。4.党委会实行集体领导与个人分工相结合的负责制,决策中贯彻少数服从多数原则,县委书记的投票权与其他委员的投票权相等。5.党的代表大会选举产生党的纪律检查委员会。纪律检查委员会不直接向党的代表大会负责,而是在同级党的委员会和上级纪律检查委员会双重领导下进行工作。县级党组织权力运行的具体现状是:1.作为领导机关的党的代表大会由同级党的委员会召集,每5年举行一次,没有常设机构,这样,党章规定的领导职能就很难得到有效发挥。2.根据《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》的规定,全委会每年至少召开两次,议题由常委会确定,闭会期间,由常委会行使全委会的职权,常委会就成为权

力的重心和实际的行使者。3.常委会会议由书记主持,议题由书记确定。书记事实上成为常委中的权力核心,也就成为常委会工作的组织者、推动者和最终的决策者。4.党的纪律检查委员会对科级干部违纪案件的查处不具有独立的决定权,其工作成效更多体现在作风建设方面。

邓小平同志曾说:“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]为解决权力过分集中的问题,在中央的指导和推动下,从上世纪80年代后期开始,对县级党组织的权力结构进行了一系列的探索和改革,积累了一些好的经验,这些探索和改革主要包括这些方面:1.取消常委会,实行县委委员会制。1998年,浙江省台州市椒江区首先尝试取消常委会,实行委员会制。2004年,湖北省罗田县实行党代会常任制,同时,也取消了常委会,把县委委员精简至十人,减少领导层级,避免了常委会代替全委会决策,以充分发挥全委会的领导作用。2.取消书记办公会。2003年,成都市新都区取消了区委书记办公会。2005年,四川省委组织部发文要求逐步取消县级党委书记办公会。2006年年底,中央对地方党委的领导体制做了重要调整,减少副书记人数,原来书记会的职权完全

* 作者简介:刘建刚(1970—),男,平顶山学院政法学院副教授,硕士,主要从事法理学的教学和研究。

由常委会所取代,降低了书记的集权程度。3.采用票决制。2004年中央颁发了《党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法》,详细规定了对重要干部任职的票决制,推动了县委任职问题上票决制的普及。4.限制县委书记的人事决定权。浙江瑞安市尝试了实行全委会成员民主提名推荐干部的制度。湖北谷城县实行了干部选拔任用工作全程纪实制度。5.强化党代会行使的监督权。四川雅安市雨城区在党代会内设置监督委员会,对区委委员和区纪委委员的履职情况进行监督。6.规范党代表任期制。2008年,中央颁发了《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》,规定党代表大会代表每届任期与同级党代表大会当届届期相同,赋予了党代表监督同级委员会的职责。

二、县级党组织权力结构的不足

县级党组织的权力结构及其运行机制总体上良好,进行的探索和改革也取得了积极的成效,为我国经济、政治和社会的全面发展,提升党的执政能力起了巨大作用。应该看到,我国正处在社会主义现代化建设的关键时期,同时,也是经济转型期和矛盾多发期,面对新的形势,县级党组织的权力结构也表现出来一些局部的,需要认真对待的问题。县级党组织的权力结构主要在下述方面还存在一些不足,并需要进一步的完善。

(一)权力集中,制约不足。在制度上,书记虽然由县委全委会上产生,实质上是上级任命制,选举只是履行法定形式,“所以,目前除拥有任命权的上级组织之外,县级党组织范围内没有任何一个机构能对县委书记形成制约。权力缺乏制约是近年来县委书记腐败问题频发的根本性因素。”^[2]《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》第6条规定:“全委会在党的代表大会闭会期间是同级党组织的领导机关。”第7条规定:“常委会在全委会闭会期间,行使委员会职权,执行上级党组织的指示和全委会的决议,主持日常工作。”第20条规定:“常委会会议的议题由书记确定,或由书记委托副书记确定。”这些规定实际上赋予了书记在县级党组织中的极大权力。现有规定中,常委会无须对党的代表大会负责,由于全委会召开的次数少,每年召开两次就符合要求,常委会向全委会负责的规定也不能形成实质上的制约。纪律检查委员会接受同级党委和上级纪委的领导,缺乏来自党代会的制约。这种金字塔式的权力结构,不可避免地少数

谋取私利者留下了制度上的缺口。

(二)党代会作为领导机关的地位没有得到有效彰显。没有规范性文件规定党代会具体行使权力的程序性规定,党代会五年召开一次无法落实其作为党组织领导机关的地位。《中国共产党全国代表大会和地方各级代表大会代表任期制暂行条例》第6条规定了党代表享有参与权、讨论权、决定权、表决权、选举权、被选举权、知情权、建议权等八项权力,却没有规定应具有的质询权和罢免权,这就在实践中使党代表的作用有限,不能有效发挥制约作用。同时,缺乏在党代会闭会期间党代表进行联络、沟通的机构,也没有对相互联络的方式和途径作出规定,党代表的一些活动很容易被视为小集团而得不到认可并可能受到打压。

(三)全委会的权力虚化,不能发挥应有作用。县级常委会的人数一般是11至13人,全委会一般是30人左右。常委会成员是全委会的组成成员,加上全委会召开的次数少,全委会行使权力只能是流于形式。这样,享有实际权力的是常委会,而向党代会报告工作并接受监督的却是全委会,权责不对等。常委会和全委会并存,也造成权力层次过多,配置不够科学。

(四)党委会议事规则和决策程序不够健全。县级党委都建立了议事和决策规则,但议事决策和执行过程中的沟通酝酿、调研咨询、责任追究等环节的配套制度还存在欠缺。哪些事项由部门领导自行决定,哪些需要请示书记决定,哪些由集体讨论决定等不够明确。实行常委负责制后,组织部、宣传部的负责人通常是常委成员,对县委书记负责,缺乏对党代会负责的规定,不利于对常委权力的约束。

(五)纪委的双重领导体制使纪委的监督权难以充分行使。纪委是党的专门的监督机关,双重领导体制使纪委受到同级党委的领导,又要监督同级党委。在纪委的双重领导上,同级党委往往居于主导地位,纪委工作人员的调动升迁、福利待遇等都是由党委决定。在问题的决策上,当纪委与党委的意见不一致时,往往是纪委作出让步,这就造成监督机关依附于同级党委,缺乏独立性,也就难以实现对同级党委领导班子及其成员的监督和制约。

三、县级党组织权力结构的完善

党的十七大指出:“要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制。”2011年胡锦涛在庆祝中国共产党成立

90周年大会上的讲话中指出：“改革和完善党的领导方式和执政方式，发展党内民主，积极稳妥推进党务公开，保障党员主体地位和民主权利，完善党代表大会制度和党内选举制度，完善党内民主决策机制，保障党的团结统一，增强党的创造活力，坚决克服违反民主集中制原则的个人独断专行和软弱涣散现象。”根据党的十七大精神，胡锦涛同志的讲话、中央发布的规章制度和近年来县级党组织在权力结构方面进行的有益探索，县级党组织权力结构的完善应该包括以下方面：

（一）改善党代会制度。首先要突出党代会作为权力机关的地位。明确党代会是县级党组织中的权力机关，把县委定性为党的执行机关和经常性工作的决策机关。改变当前存在两个领导机关的规定，以更好地发挥党代会的作用。其次，完善党代表活动制度，降低领导干部在党代表中的比例，给予党代表一定的工作经费和工作补贴。公开党代表所属的选区和联系方式，履行职责情况要接受选区党员的考评。再次，党代会要设常设工作机构，为的是能够组织党代表参与各种履行职责的活动，明确规定党代表在闭会期间进行相互联络、联名提议和行使监督权的程序。

（二）强化全委会的职能。取消常委会和专职副书记的设置，直接设县委委员十几人组成县级委员会对党代会负责并接受其监督。这样有利于减少领导层次，提高效率。规定县委委员不从党代表中产生，以保证党代会独立行使职权。公示每个委员的职责分工和联系方式。完善选举制度，县委成员的提名采用党员群众公开推荐和上级党组织推荐相结合的方法产生，实行并扩大差额选举制度，允许进行竞选。所有县委委员都要向代表大会述职，接受监督和质询，党代会可以弹劾或罢免不称职的县委委员。因为党的主要职能部门的负责人由党委委员担任，这样也能够让职能部门接受党代会的监督。通过这种方式，把党委决策权从常委会向全委会转移，“一方面实现了决策团体规模和效率的有机结合，从而最大可能地避免决策风险；另一方面充实扩大了全委会的决策功能，从而提升了党的集体决策的制度优势”^[3]。

（三）健全党委会议事规则和决策程序。对需要在党委会之前进行协调和沟通的重大事项，可以由书记召开不同形式的会议进行酝酿，避免党委会上，有的委员不熟悉情况，影响决策的科学性。在委员会会议讨论时，书记主持，由提出议题

的委员先作出说明，然后进行讨论，讨论时实行书记末尾表态制和提议者的末尾表态制。凡属重大决策、重大项目安排、重要人事编制、大额度资金使用、重要干部的任免和奖惩，都要按照少数服从多数的原则由全委会实行集体票决作出决定。委员会要定期召开，遇到重要、突发或应急事件随时召开，决策重大问题，过半数委员到会方能举行。

（四）实行党代表直选制。首先要改变候选人的提名方式。“党代表既然要代表党员行使党的各项权利，那么，党员当然有权提名党代表候选人；党章既然赋予每个正式党员以平等的选举权和被选举权，那么，每个正式党员也拥有自荐参选党代表的权利。”^[4]在提名上要将当前单一的组织提名改为以党员自主参选为主的提名方式。其次，实行差额直选和平等竞选。在推荐初步候选人、预备候选人和选举正式代表中，都要采用无记名投票方式。选举中，领导干部要以普通党员身份和其他候选人一起参加竞选，实行平等选举。再次，保证秘密投票。以前，党内选举大都采用会场集中划票的方法。在众目之下，绝大多数人因为有顾虑而难以表达真实意愿。秘密投票可以充分尊重党员自主行使选举权。实行县级党代表直选，可以增强县级党组织的凝聚力，充分调动各方面的积极性，是县级党组织的权力结构体系具有合法性和生命力的根本所在。

（五）提升纪委的地位和职责权限。县级纪委由县级党代会选举产生并对党代会负责，工作上只接受上级纪委的领导，纪委负责人不得兼任其它职务，以保证纪委独立公正地履行职责。纪委的权力来自党代会的授权，纪委委员要接受党代表的监督、质询和罢免。纪委和党委为平行机构，实行垂直领导，可以纠正对同级党委及其成员监督制约不力的缺陷，实现以权力制约权力，可以更有效地遏制腐败现象的发生。同时，还有利于县级党委领导决策的民主化、科学化，防止党委决策失误，保障党的正确路线、方针、政策的贯彻实施。

参考文献：

- [1]邓小平文选(第2卷)[M].人民出版社,1994:328.
- [2]兰亚宾.完善县级党组织内部权力结构研究[J].理论探讨,2009(4):123-126.
- [3]孙蔚.县级党委决策机制分析与改建策略研究[J].求实,2010(6):19-24.
- [4]梅丽红.党代表直选的实证研究[J].中共中央党校学报,2009(3):74-79.