

赵淑梅 杨德山 著

加强

党的执政能力建设的
制度保障

JIAQIANG DANG DE ZHIZHENG NENGLI
JIANSHE DE ZHIDUBAOZHANG

中共党史出版社

加强

党的执政能力建设的

制度保障

JIAQIANG DANG DE ZHIZHENG NENGLI

JIANSHI DE ZHIDUBAOZHANG

赵淑梅 杨德山 著

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

加强党的执政能力建设的制度保障/赵淑梅,杨德山著.
—北京:中共党史出版社,2010.8
ISBN 978-7-5098-0736-1

I. ①加… II. ①赵… ②杨… III. ①中国共产党—执政—
党的建设—研究 IV. ①D25

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 103885 号

书 名：加强党的执政能力建设的制度保障

作 者:赵淑梅 杨德山
责任编辑:潘 鹏

出版发行:中共党史出版社

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

网 址:www. dscbs. com

经 销:新华书店

印 刷:北京同文印刷有限责任公司

开 本:169mm×239mm 1/16

字 数:182千字

印 张:13

版 次:2010年8月第1版

印 次:2010年8月第1次印刷

ISBN 978-7-5098-0736-1

定 价:25.00元

此书如有印制质量问题,请与中共党史出版社出版业务部联系
电话:82517687

绪 论

目前,理论界、学术界对“加强党的执政能力建设”这一问题的研究,主要侧重在“五种能力”和“五大能力”内涵的阐释、必要性说明,以及与先进性建设关系的解释等方面,“制度建设”方面的研究有一些,但相对来说比较薄弱。这主要体现在两个方面:一是,目前缺少专门研究“加强党的执政能力建设”的制度保障问题的专著。相关研究或是散见于“党的执政能力建设”的总体研究之中,或是散见于党建研究中的制度建设部分。涉及这一问题的学术论文很多,但通常都只涉及制度建设的某一部分。二是,“理论”说明阐述过多,有效的对策性研究不足。尽管一些研究者已经不再局限于宏观描述,开始注重个案研究和基层调研,但通常也只是针对党的执政能力建设的某一方面或是某一具体制度,缺乏对大量数据进行总体性分析。

本书在借鉴、参考已有的研究成果的基础上,将“加强党的执政能力建设的制度保障”问题作为考察对象,并希望通过对大量的实际调研数据、个案资料作详细的比较、分析,尤其是对相关问题已有的调研材料作进一步思考,从一个新的角度研究“加强党的执政能力建设”问题,得出一些有针对性的结论。

要研究“加强党的执政能力建设的制度保障”问题,首先要厘清“党的执政能力”的内涵。目前,最权威的表述是十六届四中全会《决定》提出的“党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领”。

在此基础上,本书认为有必要进一步明确作为执政主体的“党”的内涵。这里的“党”指的是整个执政党,一方面,从人员构成因素看,可以分解为党的领导干部、各级领导班子、普通党员和党的各级组织;另一方面,从运作机制看,作为整体的党的执政能力又不仅仅等同于各部分能力的简单加合,还应考虑执政的制度、体制和方式等因素,综合运用这些要素的“党”又是一个不可分解的整体党。

因此,本书认为,从执政主体的角度出发,可以将党的执政能力分为各级领导干部、领导班子的执政本领,各级党组织的执政能力,普通党员的执政素质以及党的整体执政能力。只有充分考虑这几部分内容,才能全面研究“加强党的执政能力的制度保障”问题。这样,这几个层次构成了本书的基本框架。

本书的内容由七章组成。第一章关注的是提高领导干部的执政本领的制度保障问题,在考察了各级领导干部执政本领现状后,对领导干部整体素质的不足和制度层面的原因加以分析,并得出结论:全面提高各级领导干部的执政本领是一个长期和动态的复杂过程,需要按照领导干部建设的时代要求,结合现阶段我国领导干部执政本领的状况,从选人用人、考核评价、学习培训和实践锻炼四方面入手,加强提高领导干部执政能力的制度保障。第二章将各级领导班子作为考察对象,在对大量的实际调研数据分析的基础上,认为从内在来说,领导班子的结构优化、岗位职责明确、分工合理、团结协作等要素决定了班子的整体能力;从外在来看,领导班子集体的感召力、战斗力和凝聚力反映和决定了班子的整体能力。进而得出结论:只有内外兼修,才能增强各级领导班子的执政能力。第三章重点研究了党的基层组织执政能力建设的制度保障问题,从农村党组织、街道社区党组织、国有企业党组织、“两新”组织中的党组织四个分类入手,具体分析了每一类党组织建设中存在的问题,并从制度角度提出了相应对策。第四章着眼于党员队伍的执政能力建设,认为健全党员经常性教育学习机制、严格和创新党员发展机制、建立健全党员队伍自我纯洁机制、完善党员队伍管理机制是提高党员队伍素质需要抓好的四项工作。第五章、第六章将执政党这个整体作为研究对象,前者着重分析党应该如何通过健全党内领导体制

和工作机制,提高全党的执政能力;后者则将重点放在了如何通过完善党外领导体制和工作机制,处理好党与外部各要素的关系,在提高自身工作效率的同时有效利用外部资源实现自身的执政意图。第七章是本书中心内容的自然延伸,强调的是对于一个执政的大党来说,必须把握好一些基本的原则要求,才能开展好制度建设和制度创新这项带有根本性、全局性、稳定性和长期性的工程。

目 录

绪 论

第一章 提高领导干部的执政本领

- 一、领导干部执政本领考察
- 二、完善领导干部的选拔任用机制
- 三、优化领导干部考核制度
- 四、健全领导干部的学习培训机制
- 五、严格领导干部实践锻炼的相关制度

第二章 增强领导班子的执政能力

- 一、领导班子执政能力考察
- 二、推进领导班子配备改革
- 三、规范领导班子决策机制
- 四、健全领导班子沟通协调机制
- 五、完善领导班子的考核评价机制
- 六、改革和完善对领导班子的监督机制

第三章 加强党的基层组织执政能力建设的制度保障

- 一、党的基层组织执政能力考察

2 加强党的执政能力建设的制度保障

- 二、提高农村基层党组织的执政能力
- 三、加强街道社区党组织建设
- 四、改革国有企业党组织建设
- 五、提高“两新”组织中党组织的执政能力

第四章 加强党员队伍执政能力建设的制度保障

- 一、党员队伍执政能力考察
- 二、健全党员经常性教育学习机制
- 三、严格和创新党员发展机制
- 四、建立健全党员队伍自我纯洁机制
- 五、完善党员队伍管理机制

第五章 提高全党执政能力(上):健全党的内部领导体制 与工作机制

- 一、党的内部领导体制与工作机制现状考察
- 二、健全党的代表大会制度
- 三、强化党的委员会全体会议的作用
- 四、改革和完善党内选举制度
- 五、健全党员民主权利的保障机制
- 六、完善党的决策机制
- 七、构建执政作风建设的制度体系

第六章 提高全党执政能力(下):健全党的外部领导体制 与运行机制

- 一、党的外部领导体制与运行机制现状考察
- 二、完善党对国家权力机关的领导体制和运行机制
- 三、完善党对国家行政机关的领导体制和运行机制
- 四、完善党对国家司法机关的领导体制和运行机制
- 五、健全党对社会团体的领导体制和运行机制
- 六、有效发挥多党合作和政治协商制度的优势

第七章 加强党的执政能力建设制度创新的原则要求

- 一、以国家宪法、法律及党章为基本准则
- 二、坚持制度的可持续性、现实性、前瞻性相统一
- 三、坚持制度的系统性、可操作性相统一

参考资料

后 记

第一章

提高领导干部的执政本领

执政能力建设是党执政后的一项根本建设,关系党的建设和中国特色社会主义事业的全局。各级领导干部是党的执政活动的承担者和实施者,各级领导干部素质的高低,直接决定和影响着党的执政能力的强弱。十一届三中全会后,中共中央先后废除了党的领导干部终身制、建立了公务员制度、完善了领导干部教育培训制度、规范了领导干部选拔任用制度。这些制度设计推动了各级领导干部执政本领的不断增强,为建设一支高素质的干部队伍奠定了基础。但全面提高各级领导干部的执政本领是一个长期和动态的复杂过程,需要按照领导干部建设的时代要求,结合现阶段我国领导干部执政本领的状况,从选人用人、考核评价、学习培训和实践锻炼四方面入手,加强提高领导干部执政能力的制度保障,从根本上提升领导干部队伍的整体素质。

一、领导干部执政本领考察

目前,世界多极化、经济全球化深入发展,科技进步日新月异,国际金融危机影响深远,世界经济格局发生新变化,国际力量对比出现新态势,全球思想文化交流交融交锋呈现新特点,发达国家在经济、科技等方面仍占优势,综合国力竞争和各种力量较量更趋激烈,不稳定不确定

2 加强党的执政能力建设的制度保障

因素增多,给我国发展带来新的机遇和挑战。^① 在这样的大发展大变革大调整时期,党推进改革开放和社会主义现代化建设的任务艰巨而繁重,执政面临的风险和考验也大大增加,这无疑对党政领导干部的素质提出了新的更高的要求:

一是较高的理论水平。理论上清醒和坚定,是政治上清醒和坚定的前提。党的领导干部,只有具备履行职责所需要的马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论的水平,在实践中认真落实“三个代表”重要思想和科学发展观,努力用马克思主义的立场、观点、方法分析和解决实际问题,才能经得起各种风浪的考验,在关键时刻作出正确的选择。

二是良好的政治素质。对于各级领导干部来说,政治素质是最重要的素质。党的干部“四化”方针将“革命化”放在首位,也说明了政治素质的重要性。具体来说,就是要具有共产主义远大理想和中国特色社会主义坚定信念,能够坚决执行党的基本路线和各项方针、政策,立志改革开放,献身现代化事业,在社会主义建设中艰苦创业,树立正确政绩观,做出经得起实践、人民、历史检验的实绩,同时具有强烈的革命事业心和政治责任感。

三是所需的专业知识。在改革开放的新形势下,领导干部必须具备相当的文化程度和知识水平,能够掌握和运用现代自然科学技术、社会科学和科学管理知识。进入新世纪新阶段,为了满足驾驭社会主义市场经济、依法执政等党的执政能力的新要求,领导干部在具备履行岗位职责所必备的专业知识和管理知识的同时,还要掌握一定的经济、法律、科技等方面的知识。

四是过硬的业务本领。业务本领主要是指领导干部在本职岗位上的实际工作能力,履行岗位职责的情况。具体来说,各级领导干部不仅要具备履行岗位职责的专业知识,更主要的是能够把党的方针、政策同本地区、本部门的实际相结合,将所学的专业知识转化为实际成果,卓有成效地开展工作,为广大人民群众服好务。

^① 《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》,《人民日报》2009年9月28日。

五是全面的领导能力。所谓领导能力,是指包括组织创新、总揽全局、应对复杂局面、制定战略决策等在内的综合能力。相对于理论专业知识和业务本领来说,领导能力某种程度上是一种软实力,但随着世情、国情、党情的不断变化和人民内部矛盾的日益复杂,这种软实力在很大程度上成为影响领导权实施效果的重要因素。

为了增强这五方面的本领,近年来中国共产党不断深化干部人事制度改革,有力推动了干部队伍整体素质的提高。其一,通过实行公开选拔领导干部和领导干部竞争上岗制度,完善领导干部辞职制度等,健全了领导干部选拔任用制度,疏通了领导干部能上能下的渠道,从根本上保证了干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化的“四化”方针和德才兼备原则的落实,促进了优秀人才的脱颖而出,更为领导干部提高自身素质与能力提供了动力。其二,通过建立领导干部中心组学习制度、领导干部理论学习考试考核制度,健全党校和行政学院培训制度等,使广大领导干部的政治理论素养得到普遍提高,坚定了共产主义的政治信仰,并自觉运用中国特色社会主义理论体系武装头脑,领导干部的知识水平也在学习和培训中不断提高。其三,在原有的《党政领导干部考核工作暂行规定》的基础上,中共中央又制定了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》,建立了以工作实绩为核心的考核体系,促使各级领导干部不断提高自身的业务本领和领导能力。其四,通过加强干部交流、挂职锻炼等制度的探索,使得各级领导干部有更多机会投入到改革开放和社会主义各项事业的实践之中,为领导干部提高实际工作的能力创造了锻炼的机会。

目前,我国领导干部队伍的整体素质已经基本满足加强党的执政能力建设的要求,但仍存在一些不足,相关的制度保障也有待完善。

首先,部分领导干部的马克思主义理论水平不高。一些领导干部忽视理论学习,缺乏马克思主义素养,不善于运用马克思主义的立场、观点、方法分析和解决问题,缺乏观察问题、分析矛盾、判断形势、预见未来、正确领导、科学决策等能力。例如,成都行政学院对2001—2002年在院培训的300多名处级干部进行的领导能力专项调查发现,学习原著的人少,能通读的占9.5%,读个别文章的占67.3%,运用个别词

4 加强党的执政能力建设的制度保障

句的占 19.2%，从来没读的占 4%。^① 四川省 2007 年在全省范围内开展的一项调查也显示，相当多的干部对政治理论学习不感兴趣。在调查的 12030 份问卷中，33% 的人认为自己所接触的领导干部 8 小时以外把主要精力花费在阅读书报上，40% 的人认为花在应酬上，29.93% 的人认为花在看电视上。^②

其次，一些领导干部放松人生观、世界观的改造，理想信念动摇，对马克思主义信仰不坚定，对中国特色社会主义缺乏信心。宗旨意识淡薄，脱离群众、脱离实际，不讲原则、不负责任，言行不一、弄虚作假，铺张浪费、奢靡享乐，个人主义突出，形式主义、官僚主义严重。由于对各级领导干部特别是主要领导干部的有效监督机制尚未形成，一些领导干部利用职务便利为本人或特定关系人谋取不正当利益，贪污贿赂，腐化堕落，失职渎职。腐败案件频发，在社会和群众中间造成了恶劣的影响，严重损害了党和国家的形象。

再次，从干部队伍现状来看，一般性人才所占比重较大，高层次人才、高技能人才特别是专业型人才匮乏，“样样通、样样松”的现象普遍存在。还有一些领导干部对自身所从事工作的专业知识掌握较好，而对于经济、科技、法律等方面知识的了解相对较少。部分领导干部对市场经济的规律认识不深，法制意识淡薄，科学发展、统筹发展、和谐发展的意识不强。湖南省针对中高层干部进行的一项调查显示，尽管用于测试的题目仅限于各个法律部门中一些最基本的知识和规定，但答题的总正确率仅为 44.3%，可见领导干部对法律的知晓程度从整体上看是相当低的。^③ 另外，一些领导干部不具备与其领导岗位相适应的学历，特别是一些农村基层领导干部的知识水平亟待提高。中共大连市委组织部和大连市委党建研究会联合进行的一项调查显示，在大连市

① 课题组《关于成都市干部领导能力的调查与思考》，《成都行政学院学报》2003 年第 2 期。

② 四川省党的建设研究会课题组《当前地方领导班子和领导干部作风建设状况调研报告》，2007 年。

③ 刘丹《领导干部宪法意识问卷调查与实证分析》，《国家行政学院学报》2004 年第 5 期。

1000 余名农村党组织书记中,40 岁以下的仅占 15.6%,初中以下文化程度的占 23.5%。^①

此外,尽管中国共产党已经逐渐意识到提高领导干部领导能力的重要性,并提出在加强执政能力的同时要提高领导水平,但部分领导干部自觉提高领导能力的意识不强。成都市开展的一项调查显示,绝大多数领导干部对“能力”的认识还处于初浅阶段。有 73% 的人不知道能力概念的准确含义;有 81% 的人从来没有深入研究过能力问题;56% 的人只能说出 20 个左右的能力,且多数属于政治范畴。^② 由此可以看出,绝大多数领导干部提高领导能力还处于“自发”状态,缺乏科学性和针对性。此外,部分领导干部将自己和本部门的利益看得高于一切,在局部与全局发生矛盾时,往往牺牲全局利益而确保局部利益;还有的干部在对战略时机的把握上,习惯于“等、靠、要”,缺乏战略决策能力和主动创新能力。

导致部分领导干部执政能力不高的原因有很多,但从根本上来说还是相关制度的不完善。一方面,提高领导干部执政能力的制度创新不够。一些旧的制度已经在很大程度上滞后于现实发展,急需健全与完善。另一方面,制度的执行状况不容乐观。一些新的制度出台后由于种种原因没能得到及时、有效的落实,影响了制度效能的发挥。此外,各项制度之间的衔接、配合不够,没能发挥整体效用。因此,加强相关的制度保障,已经成为提高各级领导干部执政能力的关键之举。

二、完善领导干部的选拔任用机制

把好入口、选拔任用高素质的领导干部,是建设高素质的干部队伍、提高党的执政能力的基础环节,也是激励领导干部提高自身本领的有效方法。十一届三中全会以来,中国共产党一直坚持干部队伍“四

① 大连市委组织部、市研究会课题组《建设社会主义新农村中基层党建体制创新研究》,2007 年。

② 课题组《关于成都市干部领导能力的调查与思考》,《成都行政学院学报》2003 年第 1 期。

化”方针和德才兼备的原则,坚持任人唯贤的干部路线,不断完善党的领导干部选拔任用机制。但由于缺乏相应的制度保障和运行机制,领导干部选拔任用制度在具体实施中还存在一些不足:

一是落后的用人观念对现代用人制度的挑战依然存在。中共中央2002年下发的《党政领导干部选拔任用工作条例》明确规定,选拔任用党政领导干部要坚持任人唯贤、德才兼备和群众公认、注重实际的基本原则。^①但在实际工作中,论资排辈、任人唯亲、嫉贤妒能、“平衡兼顾”等狭隘的用人观念仍然存在,不仅阻碍了优秀领导人才的成长,使一些本来有发展潜力的年轻干部错过了最佳的使用时期,而且打击了他们的工作积极性。这种用人不公情况的存在还在一定程度上助长了“等官”、“混官”、“熬官”等不良风气,制约了我国领导干部整体素质的提高。

二是科学的用人标准体系尚未形成。明确“用什么样的人”是建立科学的选人用人机制首先要解决的问题。新世纪以来,复杂变化的国际国内形势对领导干部的素质提出了新的要求,但在领导干部的选拔任用标准上还没有得到充分体现。一方面,《党政领导干部选拔任用工作条例》中对于党政领导干部素质的要求比较简单笼统,特别是关于知识水平、业务本领和领导能力的描述不够具体。另一方面,“一条杠”的选人标准已经无法满足新时期的用人需求。不同地区、不同级别、不同岗位对干部素质的要求不同,但目前这方面的细化工作还十分不够,领导干部任用标准的针对性也有待加强。

三是在实际工作中,“重实体轻程序、重结果轻过程”的做法远未绝迹。程序是实现民主和监督的必要手段,是规范选人用人行为的必要形式。没有程序的严肃性,就没有制度的权威性。但由于《党政领导干部选拔任用工作条例》只是对程序的粗线条勾勒,一些地方和部门在选拔任用干部过程中没有进一步细化、量化推荐、提名、考察、酝酿和集体讨论等关键环节,程序颠倒、程序虚无、程序简化、程序后补的现象时有发生。这些不仅削弱了领导干部选拔任用机制的权威,也给非正常需

^① 《党政领导干部选拔任用工作条例》,《人民日报》2002年7月24日。

求和不正当竞争留下了可乘之机。

四是“少数人”选人的状况没有根本改变。尽管近年来的干部人事制度改革在聘任制、选任制方面做了一些探索,但“公开、平等、竞争、择优”原则在我国目前的领导干部选拔工作中还没有得到充分体现。一方面,以委任制为主的选任体制和封闭的“暗箱操作”运行机制使得领导干部选拔任用上的权力滥用情况时有发生,跑官、买官、骗官等违法现象屡禁不止。另一方面,在领导干部的任用上,仍然存在着重眼前、轻长远的现象,缺少超前性和预见性,“临时点将”的做法时有发生。这些都阻碍了我国领导干部结构的有效优化和领导干部素质的不断提高,还造成了后备干部的储备不足。

五是配套的监督制度执行不力。十六大之后,中国共产党专门制定了《党政领导干部选拔任用工作监督检查办法(试行)》,以保证《党政领导干部选拔任用工作条例》和有关法规的全面落实。但由于监督的权责不明晰和信息渠道不畅,实际的监督工作仍存在许多不足。一方面,权责不符的情况较为突出,监督部门被赋予履行的职能与其可以行使的权力不对等。另一方面,具体监督工作的可操作性不强,在很大程度上存在着群众无法监督、领导不愿接受监督、上级监督不到、下级不敢监督、职能部门虚位监督的多难困境。此外,部分地区和部门选拔任用领导干部工作的透明度不高,给纪检监察部门的监督工作造成很大困难。

这些制度上的欠缺,不仅极大地妨害了党政领导干部选拔任用工作的健康进行,也阻碍了领导干部执政本领的全面提高。为了提升领导干部的各项素质,避免“带病提拔”、“带病上岗”的情况发生,必须从以下五个方面完善领导干部选拔任用制度。

第一,坚持德才兼备的用人原则,建立以素质为导向的选人用人机制。为了适应提高党的执政能力的需要、激励各级领导干部增强执政本领,要确立包括政治理论素养、知识水平、业务本领和领导能力在内的以素质为核心的选拔任用领导干部的标准体系。在具体实施过程中,要以“德、能、勤、绩、廉”为基础,从实际出发,制定各类、各级干部选拔任用的具体标准,采取定性与定量相结合的办法,对于领导干部的硬

实力和软素质给出具有可操作性的衡量标尺。同时可以借鉴人力资源领域的相关理论,从岗位性质、岗位类型、岗位职责出发,确定该岗位对领导干部素质的具体要求。

各级组织(人事)部门要建立完整的领导干部素质档案,对每个领导干部各方面的素质情况进行记录。跟踪考察领导的政治态度、思想品质,工作思路、组织协调、依法办事、心理素质,精神状态、工作作风,履行职责成效、解决复杂问题、基础建设,廉洁自律等方面的情况,在实际工作中检验领导干部各方面素质情况,确保每一点变化都能够在素质档案中得到反映。在此基础上,将领导干部素质档案作为选拔任用领导干部的主要依据,真正做到以素质论人才,以实绩选干部,彻底破除选人用人上论资排辈、求全责备的旧观念。

此外,将领导干部选拔任用制度与学习培训制度相结合。领导干部定期参加学习和培训以及学习培训的成效,应当明确作为选拔任用领导干部的条件之一。通过这种方式,激励各级领导干部积极参加学习培训活动,鞭策他们不断提高学习培训的质量,从而使领导干部的学习培训工作得到不断优化。

第二,严格领导干部选拔任用程序。领导干部选拔任用程序规范了领导干部选拔任用行为的步骤、方式、顺序等,把制度安排转变为现实的程序控制,对实现领导干部选拔任用机制的正常运行具有重要意义。

首先要坚持把民主推荐作为干部选拔的必经程序。民主推荐由上级党委组织部门主持,具体方式包括会议投票推荐和个别谈话推荐。根据不同级别、不同类型的岗位确定参加推荐人员的范围、数量、条件及相关要求和被推荐人员的范围、数量、条件及相关要求。民主推荐结果是确定考察对象的最重要标准,因此,一方面凡是没有经过民主推荐的,不得纳入考察对象;另一方面要不断探索科学的推荐方式,防止简单地“以票取人”。

其次要重视干部考察工作。对民主推荐产生的对象必须进行严格而全面的考察,并不断改革考察方式。一方面,逐步建立干部考察员制度,明确从事干部考察工作的资格条件、职责任务、方法和责任,改变以