

2005

组织工作

中共中央组织部研究室(政策法规局)编

研究文选
(上)

党建读物出版社

2005

组织工作 研究文选(上)

中共中央组织部研究室(政策法规局) 编

党建读物出版社

图书在版编目(CIP)数据

2005年组织工作研究文选.上册/中共中央组织部研究室(政策法规局)编. —北京:党建读物出版社, 2006.8

ISBN 7-80098-864-3

I. 2… II. 中… III. 中国共产党-组织工作-2005-文集 IV. D262.2-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第058826号

责任编辑:广 洋 封面设计:燕 童

党建读物出版社出版发行

(北京万寿路西街甲7号 邮编:100036 电话:010-68219430)

北京京科印刷有限公司印刷

850×1168毫米 32开本 18.5印张 454千字(上册)

2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

印数:1—10000

ISBN 7-80098-864-3/D·730 定价:64.00元(上、下册)

(内部发行)

本社版图书如有印装错误可随时退换(电话:010-68278452)

目 录

一、坚持科学执政、民主执政、依法执政 与完善善善执政方式问题研究

- 关于完善党的地方代表大会制度的调研报告
..... 中共辽宁省委组织部课题组(3)
- 关于改革和完善民主决策机制问题的调研报告
..... 中共福建省委组织部课题组(25)
- 在发展党内民主中加强和改进党的组织建设研究
..... 中共四川省委组织部课题组(46)

二、制定依据科学发料题善正执政科善 善求善干问实善考料评价民准料究

- 制定体现科学发展观和正确政绩观要求的党政领导
班子与领导干部实绩考核评价标准研究
..... 中共海南省委组织部课题组(67)
- 党政领导班子和领导干部政绩考核评价标准问题
初探
..... 中共陕西省委组织部
中共咸阳市委组织部 课题组(83)
- 深圳市建立区级党政领导班子实绩考核评价指标体
系的基本思路
..... 中共深圳市委组织部课题组(90)

建立健全体现科学发展观和正确政绩观要求的干部

实绩考核评价标准研究

..... 中共南京市委组织部课题组(104)

关于制定体现科学发展观要求的干部实绩考核评价

标准研究报告

..... 中共大连市委组织部课题组(114)

三、改进和完善领导班子配备问题研究

关于改进和完善市县领导班子配备问题的调研报告

..... 中共中央组织部干部二局课题组(125)

关于改进和完善区县领导班子配备问题调研报告

..... 中共北京市委组织部课题组(136)

改进和完善区县(市)领导班子配备问题研究

..... 中共重庆市委组织部课题组(151)

改进和完善县市区领导班子配备问题研究

..... 中共山东省委组织部课题组(161)

改进和完善县市领导班子配备问题研究

..... 中共湖北省委组织部课题组(173)

改进和完善地方领导班子配备问题研究

..... 中共武汉市委组织部课题组(193)

改进和完善县(市、区)领导班子配备问题研究

..... 中共济南市委组织部课题组(201)

四、加强和改进(市)领导班子、(市)长 队伍建设和研究

关于进一步加强县(市、区、旗)党政正职队伍建设问 题的调研报告

..... 中共中央组织部干部二局课题组(221)

加强县(市、区)委书记、县(市、区)长队伍建设问题
研究

..... 中共河北省委组织部课题组(233)

关于加强县(市)党政正职队伍建设问题的调查报告

..... 中共吉林省委组织部课题组(249)

加强县(市)党政一把手队伍建设问题研究课题报告

..... 中共贵州省委组织部课题组(268)

加强县(市)党政正职队伍建设问题研究报告

..... 中共甘肃省委组织部课题组(281)

加强县(市)委书记、县(市)长队伍建设问题研究

..... 中共哈尔滨市委组织部课题组(297)

加强区级党政正职队伍建设对策研究

..... 中共厦门市委组织部课题组(308)

五、完善党政领导干部交流制度和任职回避制度 和任职回避制度研究

关于完善党政领导干部交流制度和任职回避制度的
调研报告

..... 中共中央组织部研究室
..... 中共中央组织部干部一局 课题组(323)

完善党政领导干部交流和任职回避制度课题研究报告

..... 中共山西省委组织部课题组(340)

完善党政领导干部交流制度和任职回避制度研究

..... 中共江西省委组织部课题组(354)

完善党政领导干部交流制度研究

..... 中共青海省委组织部课题组(377)

关于完善党政领导干部交流制度的研究报告

..... 中共长春市委组织部课题组(390)

完善县以上党政领导干部任职回避制度研究报告

..... 中共广东省委组织部课题组(400)

完善党政领导干部任职回避制度调研报告

..... 新疆维吾尔自治区党委组织部课题组(415)

完善党政领导干部任职回避制度研究

..... 中共青岛市委组织部课题组(429)

六、改革和完善党内选举制度研究

改革和完善党的地方组织选举制度研究课题综合报告

..... 中共中央组织部研究室
中共中央组织部组织部课题组(447)

改革和完善党内选举制度研究

——关于市县党的委员会和纪律检查委员会选举
问题

..... 中共黑龙江省委组织部课题组(457)

关于改革和完善党的地方各级代表大会代表选举制
度的调研报告

..... 中共江苏省委组织部课题组(468)

改革和完善党内选举制度及相关问题研究课题报告

..... 中共浙江省委组织部课题组(482)

改革和完善地方党组织选举制度研究报告

..... 中共福建省委组织部课题组(506)

改革和完善党内选举制度的调研报告

..... 中共陕西省委组织部课题组(518)

改革和完善党的地方组织选举制度研究

..... 中共武汉市委组织部课题组(531)

改进和完善党代表选举制度研究

..... 中共杭州市委组织部课题组(545)

改革和完善党代表选举制度研究

..... 中共厦门市委组织部课题组(558)

七、在县(市)实行党代会常任制课题研究

关于河南省党代会常任制试点工作的调查报告

..... 中共河南省委组织部课题组(573)

一、坚持科学执政、民主执政、 依法执政与完善党的执政 方式问题研究

关于完善党的地方代表大会制度的调研报告

中共辽宁省委组织部课题组

一、对贯彻执行党代表大会制度情况的基本估价

党代表大会制度是党的重要的领导制度和组织制度,是党的各级组织讨论、决定党的重大问题和选举党的领导机关的重要制度。党代表大会不仅是党内最高权力机关,也是党内监督机关。中国共产党成立 83 年来,党代表大会制度经历了不断发展、不断完善的过程,形成了比较完备的党内决策机制和选举体系,并在实际工作中得到了比较好的贯彻落实。

1. 党代表大会制度保证了党的路线方针政策的贯彻落实。党代表大会的一项重要职权就是“听取和审查同级委员会的报告”,“讨论本地区范围内的重大问题并作出决议”。多年来,各级党代表大会都认真履行党章赋予的权力,按照中央的有关规定,认真讨论党的建设和社会发展的一系列重大问题,对一个地区的发展作出全面部署,能够将党的路线方针政策通过党代表大会的形式转化为全体代表的意志,进而转化为全体党员的自觉行动,做到了思想统一,步调一致,保证了党的路线方针政策在各级党组织中得到有效的贯彻落实。60% 的同志认为党代表大会在贯彻党的路

线方针政策方面发挥作用好。

2. 党代表大会制度为进一步发扬党内民主提供了重要保证。

一是从代表的职权来看,党代表大会制度明确规定了党代表大会代表在党代表大会召开期间的职权。二是从代表的产生来看,党代表大会制度不仅明确了各级党代表大会代表的名额、名额分配原则、构成的指导性比例及选举单位的划分,而且科学地确定了代表产生的工作程序,明确规定了必须要让多数党组织或多数党员和代表认可,经他们同意后,方能上报审批,最终认定其代表资格。三是从党内选举过程来看,党代表大会制度无论从党代表大会、“两委”一次全会选举办法的制定,还是代表进行选举都体现了发扬党内民主的要求。

3. 党代表大会制度有助于形成朝气蓬勃、奋发有为的各级党委领导班子。

从总体上看,运用党内选举的形式,可以顺利完成党的地方各级领导班子的新老交替,好中选优,优中选强,为各级党委选好干部,配齐、配强班子起到了重要作用,不仅有利于促进领导班子建设,保证了各级领导班子“四化”方针的落实,使党的地方各级领导班子结构优化,素质提高,作风改进,能力增强。

4. 党代表大会制度构建了党的组织制度的基本框架。

经过几十年的实践,党代表大会制度逐步得到完善,为构建党的领导制度和组织制度的科学框架,进一步加强和改进党的领导,推进党的组织制度的规范化、制度化奠定了基础。一是明确了党代表大会的时限。形成了党的地方各级代表大会每五年举行一次,党的基层代表大会每三至五年举行一次,且党代表大会的时限原则上同党的委员会的任期相一致的格局。各级党委均能按期召开党代表大会进行换届选举。二是形成了比较完善的党内选举体系。几十年的探索与实践,党内选举制度得到不断改进和完善,特别是1990年《中国共产党基层组织选举工作暂行条例》和1994年《中国共产党地方组织选举工作条例》等关于党内选举工作的政策法

规相继颁布之后,使党内选举工作日趋科学化、规范化、制度化,构建了比较完备的党内选举体系,党内选举制度建设从此迈上了一个新台阶。三是明确了地方各级党代表大会、全委会及常委会的职责、权利、义务,各级地方党委能按照规定行使职权,逐步形成了较为科学、系统和完善的党内领导体制和重大事项决策机制。特别是党的十六大以来,各级地方党委积极探索在党代表大会闭会期间重大问题的决策实行全委会讨论通过的方法和途径,为进一步改进和完善党的领导制度和决策机制起到了积极的推动作用。

5. 党代表大会制度进一步夯实了党在人民群众中的工作基础。党的地方代表大会作为地方政治生活中的一件大事,得到了社会各界的普遍关注。人民群众对执政党的民主化进程、民主权利的发挥、党代表作用的发挥,对党委工作报告中党的建设、社会经济发展的各方面内容表现了很大的热情。党代表大会通过收集代表的意见、建议,听取了广大人民群众呼声,结合实际出台了一系列群众拥护的政策和规定,解决了“群众所想、群众所难、群众所盼”等诸多热点、难点问题,受到了群众的欢迎和拥护,融洽了党和人民群众之间的关系。同时,通过党内选举的形式,发扬了党内民主,推动了全社会民主化的进程,从而赢得了广大人民群众的支持和信赖,增强了党的凝聚力、影响力和号召力。

二、在贯彻执行党代表大会制度中存在的问题及原因

由于种种原因,党代表大会制度在贯彻落实中还存在着一些问题。

1. 党代表大会部分职权流失,职能作用发挥不充分。

(1) 偏重选举。长期以来,党内在党代表大会上一直存在着偏重选举的倾向,自觉不自觉地把选举是否成功当作衡量党代表

大会是否成功的唯一标准,在党代表大会召开期间,大会主席团和各代表团普遍把主要时间和精力放在确保选举成功上,而相当程度淡化了党代表大会其他三项重要职权,代表对此反响很大,认为党代表大会就是选举会和“两委”工作报告的学习会。

(2)权力授受关系不顺畅。党章明确规定了党代表大会、常委会的职权。按照党章的规定,党的领导体制应该是党代表大会→全委会→常委会,但在实际运作中,却普遍存在逆向排序的现象。如,在党代表大会开会期间,由于受大会议程、日程等原因所限,一般情况下代表无时间、无机会质询一些党内事务的决策;大会闭会期间,由于没有实行党代表大会常任制,代表的职责和权利随党代表大会闭会自然解除,事实上代表大会作为最高决策机关和监督机关的职责也随之消失。同时,全委会与常委会职权划分不够明确,在实际运行中存在全委会不定期召开或不开会的问题,全委会职权实际上由常委会包办代替,特别是由于缺乏权力执行程序的保障,本应由党代表大会或全委会决策的党内重要事务,却由常委会代为行使,造成了党代表大会制度在实际执行过程中其权力的流失与改向,党内权力也随之形成了不断向常委会集中的“金字塔”结构,造成了代表大会、全委会权力被常委会代替,由少数人决定党内重大事务的事实。

(3)党代表大会闭会期间,代表作用发挥不到位。由于目前党内没有实行党代表大会常任制,各级地方党委无法对代表在大会闭会期间的职责、义务、权利做出明确具体的规定,没有依据设置管理、教育代表的常设机构。因此,也就无法为代表提供建言献策和监督的有效载体,影响了代表参政议政的热情和愿望,使代表的代表意识降低,代表的荣誉感、责任感和使命感减少,造成代表的决策作用、参谋作用、桥梁纽带作用、监督作用发挥不够理想。

2. 代表产生方式不够规范科学,民主议事质量不高。

(1)代表候选人推荐提名程序和方式不够科学。在代表推荐

提名中,虽然采取了自下而上,自上而下的方式进行推荐提名,但在自上而下的环节中往往以“名额”和“结构”确定代表名额分配方案和按照“结构代表”的比例要求,确定“意向代表”人选,然后再组织所属党组织和党员进行推荐,自上而下征求意见。这样党员只能在组织上确定的人选内发表意见,即使有不同意见,也很少更替人选。另外,由于代表不是常任制,大会闭幕后即自动停止代表权利,所以党员对此关切度较低,甚至有的仅把代表当作党内的一种荣誉。因此,也就很少有党员对代表人选提出异议,造成一些单位在选举代表工作上例行公事。同时,党员对其选举产生的代表缺乏制约权(如罢免权、质询权),造成了代表与党员缺乏联系,代表对选举人的意见和建议向上反映的热情不高。

(2)代表结构比例要求缺乏灵活性。《选举工作条例》对代表的各种比例要求比较具体,缺乏一定的灵活性。一些地方党委对《选举工作条例》精神理解不够,把握不准,片面追求代表结构比例,定向分配代表名额,如少数民族、妇女或领导干部,使选举单位只能在有限的代表名额内和规定的要求“按图索骥”,导致一些代表素质不高。部分代表认为“当代表就是鼓掌、举手、画圈”,不能独立自主地行使民主权利。有的受人左右,人云亦云;有的以个人好恶为标准,不能正确行使选举权;有的接受他人好处,投关系票,影响选举的公正性。

(3)代表结构比例失衡,民主议事质量不高。《选举工作条例》规定,省、自治区、直辖市党代表大会代表中各类专业技术人员和各条战线的先进模范人物占代表总数的比例一般不少于25%。但在实际执行过程中,一些地方党委为了确保党代表大会选举成功,在代表的构成上做文章,出现了“三多”现象,即:“领导干部代表”多,如基层党委书记、行政负责人;“结构代表”多,如妇女代表、少数民族代表;“先进典型代表”多,如获得各级表彰的先进人物。而后两部分代表中,还有相当一部分代表是双重身份,既

是“结构代表”,又是领导干部代表,无形中增加了“领导干部代表”名额,表面上看代表结构合理,实际上领导干部代表比例增大,造成了代表比例的失调和代表性不强,影响了党代表大会的民主议事质量。由于领导干部由上级党组织任命,在代表大会期间按上级的意图行使权力的现象是普遍的,既不会对上级的工作提出批评,也不会批评否定自己的工作。这种现象造成党代表大会民主议事质量下降,使党代表大会成了肯定成绩的大会、赞誉褒奖的大会。

3. 选举程序存在缺陷,民主、竞争机制不健全。

(1)选举的层次过多。目前,在换届选举中采取的是基层党员选代表,代表选委员,委员选常委、副书记、书记的“金字塔”式的党内选举模式。有的代表认为,这种选举模式造成代表的参与权落实不够充分,同时由于层级代理链条过长,代表的真实意愿不断削弱,不利于广大党员的愿望和要求得到充分的表达。

(2)候选人推荐提名渠道较窄。《选举工作条例》规定,党的委员会委员,特别是党的常务委员会的委员、书记、副书记的产生,由常委会组织酝酿推荐,在广泛听取意见、认真进行考察的基础上,提出候选人预备人选,报上级党委审批。但在实际操作中,存在由常委会直接研究确定的问题,即使按照《党政领导干部选拔任用工作条例》履行了相关程序,推荐提名方式也是比较封闭的。另外,候选人推荐提名上存在级别化、组织化的问题。《选举工作条例》、《干部任用条例》规定,领导班子换届由同级党委委员、候补委员,人大、政府、政协党组成员,纪委领导成员,法院、检察院和党政机关、人民团体的领导成员,下一级党政主要负责人参与推荐,出现了“干部推荐干部,干部确定干部,最后才是代表选干部”的现象,候选人的推荐缺乏广泛性,党员和代表的知情权、参与权没能得到充分落实。

(3)候选人人选酝酿质量不高。一是介绍候选人情况内容简

单,形式单一,代表对候选人情况了解的渠道不畅。多数地方在介绍候选人时,一般只是在党代表大会选举前,利用1~2天的时间,由各代表团组织代表进行酝酿讨论。代表了解候选人情况也仅是通过候选人名册、登记表,而供代表酝酿讨论的候选人名册、登记表涵盖的内容比较简单,只是填写了候选人自然状况、个人简历,“主要表现”也是千人一面,反映不出每名候选人德能勤绩廉等具体实际情况和特点,代表在选择候选人时缺乏详实的依据,无法对人选进行自主、准确地判断、评价和选择,存在一定的盲目性,只能注重领会和实现党组织的人事安排意图。二是酝酿的时间比较短。在各级地方党代表大会选举中,人事安排方案一直处于高度机密状态,代表只在临近选举时才知道候选人名单,而且还有个别地方党委为了防止人选酝酿时间过长,节外生枝,尽量压缩和“巧安排”人选酝酿时间,使代表难以充分地反映其所代表的党组织和党员的意见和要求。三是党内多年来形成的惯例,过分强调代表注意领会和实现党组织的人事安排意图,一些地方党委为实现选举的“圆满性”,在召集人会议和主席团会议上反复强调,并于选举前找各代表团团长谈话,要求各代表团与上级党组织保持一致,按上级党组织意图办事。因此,在人选酝酿过程中,代表只能用党的组织原则和纪律约束自己,很少公开对组织上提出的人选提出异议或提出不同意见,往往使人选酝酿走过场,流于形式。

(4)竞争机制不完善,代表的选择权落实不够。一是差额比例比较小。常委差额一般1~2名,但在实际操作中基本是差额1人,书记、副书记选举没有差额,等于使党内差额选举变成等额选举。另外,由于党内选举实行“代表选委员,委员选常委、书记、副书记”的选举方式,代表不能对党委主要组成人员有直接选举的权利,客观上影响了代表对人选的关切度。二是人选差额搞“陪衬”。个别地方党委为确保组织意图的实现,在差额选举中,对候选人有意搞强弱搭配,有意安排在某方面条件不具有优势的