

地方党委职能 理论探讨

武汉市政治体制改革领导小组编
武汉市领导科学研究会

DIFANG
DANGWEI
ZHINENG
LILUN
TANTAO

1989年3月22日

武汉出版社

地方党委职能理论探讨

武汉市政治体制改革领导小组办公室 编
武汉政治科学研究会

武汉出版社

地方党委职能理论探讨

武汉市政治体制改革领导小组
武汉市领导科学研究会 编

•

武汉出版社出版发行

(武汉市江岸区三眼桥一村附166号)

湖北省农科院印刷厂印刷

•

开本, 787×1092毫米1/32 印张, 6 字数, 130千字

1988年12月第1版 1988年12月第1次印刷

印数1—6000册 定价, 1.45元

ISBN 7—5430—0147—0/D·20

写在前面的话

殷增涛

在政治体制改革逐步展开的时候，武汉市政治体制改革领导小组和市领导科学研究会联合召开了“地方党委职能理论研讨会”，在此基础上，编辑出版了《地方党委职能理论探讨》一书。这本书汇集了研讨会理论探讨的成果，也是对我市前一段改革实践的总结。她的出版，对当今十分活跃的政治体制改革的理论研究和实践，是一件很有意义的事情。

政治体制改革在我国是一项富有开创性的重大变革。党的十三大从总体上勾画出了这幅改革的蓝图，并特别指出政治体制改革的关键首先是党政分开。从地方来看，要把握这个关键，首先在于划清地方党委的职能。因为明确了地方党委的职能，才能在领导体制、工作内容、活动方式和组织形式上做到党政分开，切实有效地发挥地方党委的政治作用，进而促使政治体制其他方面改革的深入开展。党的十三大报告指出：地方党委“在执行中央路线和保证全国政令统一的前提下，对本地区的工作实行政治领导”，具有“执行、保证、决策、推荐、协调”五项主要职责。显然，这与过去党委“一元化”领导体制下地方党委的领导内容、工作方式大

不相同，是摆在地方党委面前的一个全新的课题，因此，需要认真研讨，大胆实践，从理论和实践的结合上予以回答。围绕地方党委职能的专题，省、市的部分理论工作者和实际工作者进行了热烈、认真地研究探讨，提出了一些新的观念和许多有益的建议。本书所汇编的论文正是其中的代表之作。尽管政治体制改革的许多工作尚属实践之初，许多观点也在逐步形成和完善之中，但可以这样说，摆在读者面前的这本集子，对于活跃学术研讨，推动改革实践是会有所帮助的。

毋庸置疑，在推进政治体制改革的过程中，还会遇到许多新的问题和矛盾，为此，需要我们理论工作者和实际工作者进一步地解放思想，以足够的理论勇气和求实、科学的态度，去不断研究新问题、创造新思想，及时地从理论和实践上释疑解难，努力使我市的政治体制改革蓬勃健康地发展。可以相信，今后会有更多有志于改革的同志积极参加政治体制改革的理论研讨、投身政治体制改革的具体实践中去。我想这也是出版此书的目的所在！

目 录

党政分开的方向必须坚持·····	谢培栋 (1)
试论地方党委地位作用的五大特征 ·····	胡国璋 张德顺 樊启祥 (5)
“地方性的重大问题”之浅见·····	阮祥坤 (11)
关于地方党委决策职责的几个问题·····	曹雪萍 李 健 (24)
浅谈地方党委的决策职责·····	张明远 (31)
关于地方党委对本地区重大问题提出决策的 初步思考·····	张烈彩 (40)
“提出决策”与“讨论决定”关系之探讨·····	雷尚全 (48)
台议地方党委对地方财政工作的领导 ·····	夏康裕 徐伟天 张署惠 (53)
明确职能 转变方式·····	许金华 张培增 (57)
关于党政分开后地方党委对经济工作领导问题 的初探·····	王远昌 (63)
试论地方党委推荐重要干部的职能·····	章兴平 (71)
论地方党委领导意识形态工作的指导思想·····	胡昌善 (78)
论地方党委对思想政治工作的领导方式·····	胡志勇 (87)
关于理顺地方党委与同级政权机关关系的思考 ·····	汉阳区体改办 (95)
谈谈地方党委领导方式的新变化·····	郭国清 (102)
加强党的自身建设是地方党委履行好五条职责 的前提与保证·····	陈文伯 李珞山 (107)
对“党的领导是政治领导”的认识·····	李 扬 (115)

谈谈对地方党委政治领导的理解·····	杨骏唐 (126)
试论党的领导的基本特征和基本方式·····	余育德 (135)
苏联东欧社会主义国家党的领导体制改革 的新思维·····	苏德化 王少雄 (144)
地方党委应致力抓好大事·····	蓝毓娟 李汉育 (153)
地方党委对地方性重大问题是“提出” 而不是“作出”决策·····	赖武森 邓志阳 (154)
浅谈党委如何对地方性的重大问题提出决策 ·····	雷慕邨 韩胜明 黄友声 (156)
地方党委实行政治领导的途径·····	吴松林 (159)
关于地方党委对经济工作领导的初探·····	刘章顺 (160)
地方党委领导经济工作的具体方式·····	陈亚木 (162)
对经济工作实施政治领导地方党委责无旁贷 ·····	徐继贤 张兴建 (163)
浅谈地方党委对意识形态领域领导体制的改革 ·····	王 玲 (165)
浅谈地方党委对意识形态工作的领导方式··	刘朝军 (166)
从党的领导职能变化的趋势看党的领导方式 的变化·····	周植祥 汪德明 (168)
浅谈地方党委实行政治领导的工作方式····	袁 堃 (171)
正确处理地方党委与地方司法机关的关系··	黄汉水 (173)
浅谈地方党政机关党组织的监督职能·····	田二伦 (174)
正确理解党的领导原则是实现党政分开的中心环节 ·····	李和中 (176)
明确地方党委职能 提高政治领导水平	
地方党委职能理论讨论会综述·····	樊启祥 (178)
后记·····	(186)

党政分开的方向必须坚持

谢培栋

实行党政分开，这是十三大的要求，是中央的决策。尽管在实际工作中会遇到这样那样的问题，也可能会出现一些新的矛盾。但是，党政分开的方向必须坚持，中央的决策必须坚定不移地贯彻落实。为此，我认为需要明确三个观点。

第一，党政一定要分开。在实际工作中，有些同志感到“党政分不开、不用分、难得分”。要改变几十年形成的党政不分、以党代政的领导体制，做到分清职能，各司其职，当然会有一些困难。但是不能因为有困难就不分。党政分开的方向要明确，党政分开的道理要弄通。一定要看到，党政不分，以党代政、高度集中的领导体制，是在产品经济的条件下发展起来的；又在“以阶级斗争为纲”的政治运动中不断强化的，现在已不适应发展社会主义商品经济的需要，不利于调动各种组织、各个方面的积极性，不利于提高工作效率和克服官僚主义；二是要弄清党组织的性质。共产党作为一个政党，不能代替政权机关管理社会事务，更不能代替经济组织去指挥具体的生产经营活动。只有这样，党才能摆脱具体的行政事务，才能总揽全局，驾驭矛盾；三是只有实行党政分开，才能保证党要管党，把我们党自身建设好、治理好，提高党的领导水平。

当然，一般说来，党政分开越到下面，难度越大，乡镇、街道一级的党政分开待县、区一级关系理顺后再解决，这是对的。市、区、县地方党委要按照党政分开的原则，划清职能，处理同其他各种组织的关系，探索适应政治领导的工作方式，在具体工作中如果一时还看不准，也可以采取一些过渡措施。

第二，党政分开对地方党委提出了更高的要求。实行党政分开，是为了使地方党委驾驭矛盾，总揽全局，真正发挥协调各方的作用；使地方党委做到“党要管党”，加强党的自身建设，使地方党委更好地行使监督职能，有效地防止和克服官僚主义。总之，是为了提高地方党委的领导水平，更好地担当起对本地区工作实行政治领导的重任。

例如，党政分开后，地方党委要加强对经济工作的领导，这是毫无疑义的。因为党政分开不是简单的板块式的分工，党管政治，政府管经济。如果这样，就会造成经济工作和政治工作“两张皮”，就会妨碍我们坚定不移地执行以经济建设为中心的党的基本路线。但是地方党委领导经济工作，不能重复过去行政化的方式，不是直接指挥，而是高层次的领导，主要管战略问题、大政方针、改革问题，这就需要地方党委加强调查研究，善于把握经济发展全局，着力于研究政策，以改革来解放生产力，用政策来引导本地区经济协调发展。这种领导比直接管理的要求就更高了。

党政分开是为了加强地方党委的政治领导，而不是意味“党只管党”或“党不问政”。党政分开从体制上为地方党委抓好党的建设创造了条件，提供了保证；管好党是为了更好地发挥党组织和党员的作用，加强党的领导作用。如果地方党委只是管好党，那就削弱了执政党的地位。对政府事

务、日常行政工作，地方党委要放手，支持政府独立负责地去处理，充分发挥行政机关的作用。但也并不是说地方党委完全不需要过问行政工作。总揽全局并不是说不需要关心局部的事，驾驭矛盾也不是说不需要解决矛盾或协调矛盾了。对于行政重要的事务，地方党委可以提出意见和建议，由政府处理。在实际工作中，党政之间要互相通气，互相尊重，互相支持、互相配合。地方党委的重大决策对政权机关具有政治约束力，政权机关中的党组织和每一个共产党员，要在政权机关的活动中贯彻地方党委的决定。当人大与政府之间出现不够协调的情况时，地方党委要善于通过自己的组织进行协调。当然过问政并不等于包办，更不是可以不受宪法和法律的约束，可以直接干预政权机关的内部事务和日常行政事务。

第三，党政分开要防止工作上的脱节。党政分开不是一句话，一个规定就能实现的。党政分开不仅涉及职能划分，机构调整，人员安置问题，而且涉及广大党员干部的思想观念、工作作风和方法的转变。因此，对党政分开的难度要有足够的估计和充分的思想准备。十三大报告明确规定了地方党委对本地区工作实行政治领导的职能及其三条主要职责，这就为我们指明了原则方向，使我们有所遵循。但是具体怎么做，中央不可能规定得那么细，只有靠地方党委去努力实践，积极探索，结合自己的实际情况，逐步形成规范和制度。例如“什么是重大问题”，当然需要作出原则性的规定。否则就可能出现该地方党委决策的未决策，不该决策的却决策了。但是实践尚不充分，经验尚待积累，我们不可能一下子搞得那清楚。况且重大问题是在事物发展过程中不断产生的，它不是一成不变的，随着情况的变化，重大问题的

范围和内容也会相应地发生变化。因此，一下子也很难规定得很细、很死。现在已经看准的，很明朗的事情要分开决策。无论如何，地方党委所要讨论的是重大问题，而不是中问题，小问题。

总的说来，我们的政治体制改革还处在起步阶段。与此相应的，我们的理论，政策研究还有待深入，在政治体制改革方面，还存在许多未知的领域，还需要我们在今后的学习与实践中继续探讨，开拓。愿广大理论工作者与从事实际工作同志互相合作，共同努力，不断提高思想理论水平和政治领导水平，把我市政治体制改革积极稳妥地推向前进。

（本文为市委副书记谢培栋同志在武汉市“地方党委职能理论研讨会”上的发言）

试论地方党委地位作用的五大特征

胡国璋 张德顺 樊启祥

中国共产党作为执政党，有着独立的严密的组织系统，自上而下设立党的中央组织、地方组织和基层组织。党的省、市、县（区）委员会是同级党的地方组织的领导机关，在党组织系统中处于重要地位，有着不可替代的作用。研究地方党委的特征，对于认识其职能，明确其职责，是十分必要的。

一、承上启下，组织上处于中间层次

党中央是全党的首脑机关，处于最高层次。基层党组织是党在社会基层单位中的组织，是党的细胞，党的基础。省、市、县（区）地方党委在党的组织系统中处于中间层次，具有承上启下的功能，这是我们大国、大党的情况决定的。在党政分开的条件下，地方党委的这种承上启下、桥梁纽带的功能不会削弱，只会加强，其必要性在于：一是工人阶级的意志、党的主张要成为全党的统一意志和自觉行动，国家政令要在全中国付诸实施，安定团结的政治局面要巩固发展，都需要地方各级党委做艰苦细致的工作，保证国家的统一、经济社会的发展；二是我们党是一个大党，党中央不可能直接领导基层党组织，需要地方党委承上启下，保证全党的统一，加强党的组织建设；三是我国地域辽阔，人口众

多，发展不平衡，党中央要总揽全局，驾驭矛盾，也必须靠地方党委及时、准确地反映各地情况，传达贯彻党中央指示。

作为中间层次的地方党委，对上有贯彻执行党中央路线、方针、政策的职责，对下有领导本地区党组织的职能。主要是：及时向所属党组织和全体党员认真传达党中央的重大决策和指示精神，按照党中央的要求统一意志，统一思想，保证各级党组织和党员在政治上同党中央保持一致；利用各种形式向群众宣传党中央的路线、方针、政策，使人民群众能够自觉执行；结合本地区实际提出具体贯彻执行意见，并组织落实；领导本地区党的组织建设、思想建设、作风建设。

二、管好地方，职责上具有独立作用

地方党委处于党组织系统的中间层次，但绝不仅仅是上传下达的“中转站”，而必须把中央的路线、方针、政策与本地区的具体实际结合起来，充分发挥积极性和创造性，独立负责地工作，成为本地区的政治中心、决策中心和意识形态的指导中心。

作为地区性政治中心，地方党委要在地方的政治生活中发挥领导作用。实行党政分开的重要目的之一，就是要加强党的领导。党的领导不是抽象的口号，而应该具体体现在党中央的总领导、地方党委的政治领导和基层党组织的保证监督上。地方党委应通过坚强有力的工作，保证四项基本原则在本地区落实，使本地区的党员、干部和广大群众有明确的政治方向。地方党委应旗帜鲜明地负起这个职责。地方党委要发挥地区政治中心作用，需要做好三个方面的工作：一是向人民群众宣传党的政治主张和路线方针政策，把人民群众

凝聚在党的周围；二是对于本地区政治性问题，如政党建设、政权建设、干部工作、民主建设、理论建设、带倾向性的思想舆论问题等，地方党委应经常研究，作出指示，本地区各种组织应在自己的行政、业务工作中体现落实这些指示精神；三是培养、组织、建立一支包括党务工作者、群团工作者，善于做思想工作的企业家，有一定理论修养的理论工作者、宣传工作者、新闻工作者在内的政治理论工作队伍。

地方党委还要发挥地方性重大问题决策中心的作用。党中央要对全国实行总的领导，规定大政方针，实施宏观战略。但由于我们的国情、党情，必须充分发挥中央和地方两个积极性，“逐步划清中央与地方的关系，做到地方的事情地方管。”因此，地方党委必须依据中央的指示，深入调查研究，为管好地方的事情提出正确的决策。这是保证我们执政党地位的有效措施，也是建立科学的领导体制的必需。当然，地方党委所提出的决策，是适合本地特点的，带有全局性、政策性的政治主张，即对地方政权具有政治约束力，对人民群众有号召力，在地区的社会生活中起引导作用，但不具备法律和政策强制力。但是在我们党内，每个共产党员特别是在政权机关工作的共产党员必须服从和贯彻地方党委的决策。

地方党委又是本地区意识形态的指导中心。一方面，它应是地方意识形态的总指导机关，另一方面，又是地方特色文化的设计师。实行党政分开后，这项任务的份量不断加重。任何忽视或贬低这项工作的倾向，都是十分有害的。

三、服从中央，政治领导上具有前提条件

党是政治组织，它的作用主要体现在政治领导上。离开了党的政治领导，人民就失去了主心骨，社会就没有凝聚

力。但是，地方党委同党中央相比，在政治领导上却有着明显的条件限制。首先是必须以执行中央路线和保证全国政令统一为前提，换句话说，地方党委是在党中央总的领导下实施政治领导的。因此，对于中央的路线方针政策，地方党委必须坚决贯彻执行，不得自行其是，另搞一套。当然，地方党委可就全国性的重大政策问题向中央提出建议，但不得擅自作出决定、公开发表不同意见和对外发表主张。全国政令本质上是党的意志的转化，体现了党的领导，地方党委理应维护其统一，保证其畅通，能否做好这点，应当成为衡量地方党委政治领导成效的一个重要标准。其次是受地域性限制。中央作出的决定，对全国全党有效，地方党委对地方性问题提出的决策，只对本地区有效；地方党委对党内的指示，只对它所领导的党组织有效，对虽在本地区但没有领导关系的党组织没有约束力。

四、面向基层，工作上带有直接性

面对基层，面对大量的实际问题，这是地方党委的又一显著特征。党政分开后，地方党委不再包揽行政事务，放手让权力机关依法开展工作、行使职权。然而，这绝不意味地方党委不再面向基层、面向实际了，恰恰相反，由于地方党委处在宏观与微观的结合部，因此，地方党委在实施政治领导的过程中，尤为需要面向基层，面向实际，不仅要为基层工作实施必要的指导，而且要为基层服务，为基层、群众排忧解难。舍弃这一点，置身于社会之上，对基层出现的问题熟视无睹，或借口党政分开一推了之，那么，地方党委的政治领导也将成为空谈。

地方党委工作上的直接性主要表现有三点：研究解决本地区群众中带倾向性的思想认识问题和实际问题比较多；研

研究、指导基层党组织搞好“七个经常”的任务比较重；研究、分析本地区经济社会发展的政策、办法比较实。现在有一种认识，似乎地方党委越不过问基层实际问题，就越“开明”、“超脱”。显然这是一种误解。其一，执行、保证都应该从本地区实际出发，需要深入基层，调查研究，提出解决问题的具体意见与切实办法，如果各级地方党委只是提一些原则要求，中央的决策将难以在基层落实。其二，地方性问题往往比较具体、直接，许多事情是“小事不小”，特别是城市党委，如果不十分注意有关社会安定、经济发展的倾向性问题，很可能酿成事端，影响全局。其三，地方党委要直接领导企业、乡村党组织，面对群众，需要关心群众，宣传群众，做好群众工作。因此，地方党委的超脱主要是不代替政府直接处理行政、经济事务，对于基层和群众的实际问题，地方党委要关心、了解、研究，从思想上、政策上提出指导性意见。党政分开后，地方党委将有更多精力从这方面努力，真正为基层服务，为群众服务。

五、层次不同，权限上具有差异性

地方党委不是一个层次的党组织，而是职能上属于同一种类型的党组织。所在地的面积、人口、地理环境、经济状况不同，它们各自所处的地位不同，职责权限不同，起的作用也不同。

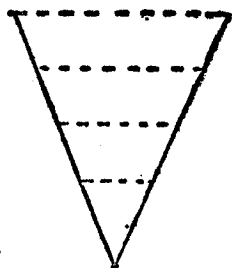
在地方党委之间，客观上存在着地位不同的问题。横向看，地域较大、人口较多、经济实力较雄厚或具有特殊战略意义的地方党委的地位较高；纵向看，地域内上下地方党委之间有领导与被领导的关系，省委领导市委（州委）、县委，市委领导区（县）委，也是非常明确的。

不同层次的地方党委，权限上有着明显的差异。如对

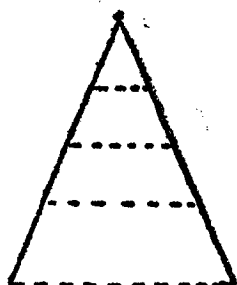
省、市、县委的权限进行比较，就可以看出，在“决策”、“执行”职责上呈逆向递减态势。所处的层次越高，“决策”上的责任越大，份量越重；层次越低，“执行”上的工作比重越大。这里借用两个三角形来直观地说明（当然不够科学）。

党中央
省委
市委
县委

基层党组织



决策线



执行线

由此可以看出，省、市、县地方党委在“决策”与“执行”上有着明显差异性。

（作者单位：中共武汉市委研究室）