

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA

中国
社会科学
博士论文
文库

地方党委书记权力运行
与制约机制研究

On the Power Operation and Restriction Mechanism of the
Party Chief of Local CPC Committee

冯志峰 著

中国社会科学出版社

A LIBRARY OF
DOCTORAL
DISSERTATIONS
IN SOCIAL SCIENCES IN CHINA



地方党委书记权力运行 与制约机制研究

On the Power Operation and Restriction Mechanism of the
Party Chief of Local CPC Committee

冯志峰 著

导师 戴焰军

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方党委书记权力运行与制约机制研究 / 冯志峰著. —北京: 中国社会科学出版社, 2018. 12

(中国社会科学博士论文文库)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3798 - 4

I. ①地… II. ①冯… III. ①中国共产党—基层组织—党委—工作—研究
IV. ①D267

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 000281 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 宫京蕾
特约编辑 李晓丽
责任校对 王 龙
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 30.5
插 页 2
字 数 502 千字
定 价 108.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

《中国社会科学博士论文文库》 编辑委员会

主 任：李铁映

副 主 任：汝 信 江蓝生 陈佳贵

委 员：（按姓氏笔画为序）

王洛林 王家福 王缉思

冯广裕 任继愈 江蓝生

汝 信 刘庆柱 刘树成

李茂生 李铁映 杨 义

何秉孟 邹东涛 余永定

沈家煊 张树相 陈佳贵

陈祖武 武 寅 郝时远

信春鹰 黄宝生 黄浩涛

总 编 辑：赵剑英

学术秘书：冯广裕

总 序

在胡绳同志倡导和主持下，中国社会科学院组成编委会，从全国每年毕业并通过答辩的社会科学博士论文中遴选优秀者纳入《中国社会科学博士论文文库》，由中国社会科学出版社正式出版，这项工作已持续了12年。这12年所出版的论文，代表了这一时期中国社会科学各学科博士学位论文水平，较好地实现了本文库编辑出版的初衷。

编辑出版博士文库，既是培养社会科学各学科学术带头人的有效举措，又是一种重要的文化积累，很有意义。在到中国社会科学院之前，我就曾饶有兴趣地看过文库中的部分论文，到社科院以后，也一直关注和支持文库的出版。新旧世纪之交，原编委会主任胡绳同志仙逝，社科院希望我主持文库编委会的工作，我同意了。社会科学博士都是青年社会科学研究人员，青年是国家的未来，青年社科学者是我们社会科学的未来，我们有责任支持他们更快地成长。

每一个时代总有属于它们自己的问题，“问题就是时代的聲音”（马克思语）。坚持理论联系实际，注意研究带全局性的战略问题，是我们党的优良传统。我希望包括博士在内的青年社会科学工作者继承和发扬这一优良传统，密切关注、深入研究21世纪初中国面临的重大时代问题。离开了时代性，脱离了社会潮流，社会科学研究的价值就要受到影响。我是鼓励青年人成名成家的，这是党的需要，国家的需要，人民的需要。但问题在于，什么是名呢？名，就是他的价值得到了社会的承认。如果没有得到社会、人民的承认，他的价值又表现在哪里呢？所以说，价值就在于对社会重大问题的回答和解决。一旦回

答了时代性的重大问题，就必然会对社会产生巨大而深刻的影响，你也因此而实现了你的价值。在这方面年轻的博士有很大的优势：精力旺盛，思维敏捷，勤于学习，勇于创新。但青年学者要多向老一辈学者学习，博士尤其要很好地向导师学习，在导师的指导下，发挥自己的优势，研究重大问题，就有可能出好的成果，实现自己的价值。过去12年入选文库的论文，也说明了这一点。

什么是当前时代的重大问题呢？纵观当今世界，无外乎两种社会制度，一种是资本主义制度，一种是社会主义制度。所有的世界观问题、政治问题、理论问题都离不开对这两大制度的基本看法。对于社会主义，马克思主义者和资本主义世界的学者都有很多的研究和论述；对于资本主义，马克思主义者和资本主义世界的学者也有过很多研究和论述。面对这些众说纷纭的思潮和学说，我们应该如何认识？从基本倾向看，资本主义国家的学者、政治家论证的是资本主义的合理性和长期存在的“必然性”；中国的马克思主义者，中国的社会科学工作者，当然要向世界、向社会讲清楚，中国坚持走自己的路一定能实现现代化，中华民族一定能通过社会主义来实现全面的振兴。中国的问题只能由中国人用自己的理论来解决，让外国人来解决中国的问题，是行不通的。也许有的同志会说，马克思主义也是外来的。但是，要知道，马克思主义只是在中国化了以后才解决中国的问题的。如果没有马克思主义的普遍原理与中国革命和建设的实际相结合而形成的毛泽东思想、邓小平理论，马克思主义同样不能解决中国的问题。教条主义是不行的，东教条不行，西教条也不行，什么教条都不行。把学问、理论当教条，本身就是反科学的。

在21世纪，人类所面对的最重大的问题仍然是两大制度问题：这两大制度的前途、命运如何？资本主义会如何变化？社会主义怎么发展？中国特色的社会主义怎么发展？中国学者无论是研究资本主义，还是研究社会主义，最终总是要落脚到解决中国的现实与未来问题上。我看中国的未来就是如何保持长期的稳定和发展。只要能长期稳定，就能长期发展；只要能长期发展，中国的社会主义现代化就能实现。

什么是21世纪的重大理论问题？我看还是马克思主义的发展问题。我们的理论是为中国的发展服务的，绝不是相反。解决中国问题的关键，取决于我们能否更好地坚持和发展马克思主义，特别是发展马克思主义。不能发展马克思主义也就不能坚持马克思主义。一切不发展的、僵化的东西都是坚持不住的，也不可能坚持住。坚持马克思主义，就是要随着实践，随着社会、经济各方面的发展，不断地发展马克思主义。马克思主义没有穷尽真理，也没有包揽一切答案。它所提供给我们的，更多的是认识世界、改造世界的世界观、方法论、价值观，是立场，是方法。我们必须学会运用科学的世界观来认识社会的发展，在实践中不断地丰富和发展马克思主义，只有发展马克思主义才能真正坚持马克思主义。我们年轻的社会科学博士们要以坚持和发展马克思主义为己任，在这方面多出精品力作。我们将优先出版这种成果。

李锐性

2001年8月8日于北戴河

摘 要

中国政治组织体系主要分为中央政权、地方政权和基层政权，由中央、省、市、县、乡五个层级组成。相对于中央政权和基层政权而言，地方政权包括省市县三级，成为我国政权系统承上启下、协调各方、高效运转、强本固基的关键枢纽，对维护党中央权威、落实中央决策部署、凝聚党心民心、决胜全面小康、不断推进中国特色社会主义伟大实践发挥着不可或缺的作用。

根据《中国共产党章程》规定，中国共产党的组织体系分为中央组织、地方组织和基层组织三个层级。地方党委组织承上启下、统揽大局、协调各方、强本固基，既是中央精神的执行者和建议者，又是地方经济社会发展的决策者与领导者，承载着领导地方党的组织建设，履行落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局的重要职责，成为加强地方治理能力建设条块结合的交汇点，是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键力量。

地方党委书记权力运行与制约机制的科学与否，直接影响到党的执政基础。地方党委书记角色定位、职位属性与运行特性，内在地反映了地方党委组织的执政规律，蕴含着党组织权力运行与制约之道。遵循其行为之内在逻辑，地方党委书记权力运行规律可提炼为“弹性定律”，鲜明地体现出独特的“二重”性，表现为“双刃剑”的作用，既能够实现有效治理、维护社会稳定，也有可能引发权力腐败、危害人民利益，销蚀党的执政基础。

地方党委书记权力腐败在内外不良因素的交互作用下，总体呈现出“十大特征”，体现为“多面人”角色，其演化逻辑可归纳为“地方党委书记权力腐败强化跃迁定律”，作为地方主导改革的改革者反而成为改革

阻力制造者。为扎实有效地“改革改革者”，破除权力制约“悖论”，就必须统筹“个人修养教化、体制机制转化、社会风气净化”，构建科学系统、务实管用、操作简便的地方党委书记权力运行与制约机制。

为此，必须立足于中外权力制约理论基础之上，深刻把握地方党委书记权力运行“弹性定律”诱致成因，认真分析其生成逻辑，精准提炼地方党委书记权力制约之道，努力促进“文本规定”与“实践运行”的有机融合，将“自我律动法”与“一制九转法”深度融入到地方党委书记权力制约机制之中，努力实现权力高效运行与有效制约的动态平衡，着力提高地方党委书记执政本领，提高党的执政能力，巩固党的执政地位，为实现中华民族伟大复兴提供坚强的领导核心、组织保证和力量保障，为人民群众创造美好生活。

Abstract

The political system in china is divided into the central government, local authority and power at the grass – roots level, consists of five levels which is the central, provincial, municipal, county and township. Relative to the central and grass – roots regime, local authorities including provinces, cities and county levels, as the key link to power transmission and efficient operation, which play an irreplaceable role to safeguard the party central committee authority, to carry out the central policy decisions and implement the goals of the CPC.

According to the constitution of the CPC, the organizational system is divided into three basic levels, that is, central organization, local organization and grass – roots organization. Local party organizations, is the practitioners of central policy or decision, as well as local policy makers and implementer for local economic and social development. So local party organizations is the core strength of promoting the modernization of national governance system, become the intersection of the modernization of local governance system, bearing the responsibility between leadership of local party organizations construction and promote construction of economic, political, cultural, social and ecological civilization.

Therefore, the science degree of the power operation and restriction mechanism of the party chief of the CPC local committee directly affects the party's governing foundation. The group characteristic of the local party chief can objectively reflect its essential attribute, also can grasp the ruling law of local party organizations, even refine the way to the ruling power and restriction. Based on the foundation of the law of local party secretary operation, depend on the theo-

retical analysis and practical observation to the operation reality of local party committee, the local communist party chief power operation mode can be summarized as “Law of elasticity”. The “Law of elasticity” power operation mode of Local communist party chief inherently has the “duality”, not only realize effective governance, maintaining social stability, also trigger power corruption, harm the interests of the people, dissolve in the party’s ruling foundation.

Due to the adverse effect of internal and external factors, the party chief power corruption appear “ten characteristics”, embodied as “multi – faces person”, and its evolution logic can be summarized as the “law of local party chief power level strengthen jumped – down”. In order to improve the ruling ability of the party chief, strengthening the construction of the party organization, enhance the people’s inner identity, strengthen the party’s ruling foundation, which strengthening research on the operation of power and restriction mechanism is imperative.

Therefore, we should based on the power restriction theory between Chinese and foreign, accurately grasp the behavior characteristics of the local communist party chief group, analyze the inherent logic of “Law of elasticity” of local communist party chief power, refine “ruling the motive, goal expected, behavior patterns, risk assessment, motivation and restriction mechanism of corruption” of the local communist party chief, continuously improve the scientific and effective party chief of power operation mechanism, actively promoting “self rhythm method” and “A system of nine key revolve links” organic integration, efforts in combination with the efficient operation of power and restriction of inner union, constantly enhance the party’s ruling legitimacy, consolidate the party’s ruling status, supplies the strong core of leadership, organization and power guarantee.

前 言

“郡县治，天下安。”自秦朝建立统一的中华民族帝国以来，地方政权之所以能够成为国家治理的基本单元，承上启下、协调各方、固本强基、维护稳定，最为根本的原因就在于地方政权治理具有“承接中央、立足地方、指导基层、上下兼顾、机动灵活”的运行特点，能够有效地满足历代统治者实施政治统治、促进经济发展、维护社会稳定的需要。

中国政治组织体系主要分为中央政权、地方政权和基层政权，由中央、省、市、县、乡五个层级组成。根据《中国共产党章程》规定，中国共产党的组织体系分为中央组织、地方组织和基层组织三个层级。地方党委组织承上启下、统揽大局、协调各方、固本强基，既是中央精神的执行者和建议者，又是地方经济社会发展的决策者与领导者，承载着领导地方党的组织建设的重要职责，成为加强地方治理能力建设条块结合的交会点，是推进国家治理体系和治理能力现代化的中坚力量。

中国共产党在革命建设改革过程中，经历了血与火的锤炼，始终发挥着坚定的领导核心作用。我们党的组织结构骨干支撑就是地方党委组织，成为党的组织体系的“骨架”。作为党和国家实行有效治理网络体系的关键枢纽，地方党委权力运行的好坏，在一定程度上直接制约着党的执政能力的高低。

作为党员领导干部“关键少数”中的“关键”，地方党委书记在党委领导班子中处于核心地位，承担着执掌中枢、统揽全局工作。面临新时代世情国情党情民情舆情的变化，由于各地历史地理环境不同、风土人情文化各有差异、经济社会发展水平参差不齐、人民群众理念各有不同，地方经济社会发展过程中各种社会矛盾犬牙交错、相互交织、日益渗透，呈现出较大的特殊性，导致地方治理难度越来越大，更加考验着地方党委书记

的领导能力和执政水平。这是从地方治理特殊性方面，对地方党委书记执政方式得出的具体结论。但是，如果运用马克思主义关于事物矛盾的普遍性与特殊性原理来对地方党委权力运行的内在规律进行深度分析，我们就会发现，尽管地方党委书记在权力运行方式上因人而异、可能会存在着一定的特殊性，但绝大多数地方党委书记的权力运行仍遵循着一定的运行逻辑，奉行一定的行为准则，内在地蕴含着一定的权力运行规律。发现地方党委书记权力运行规律并提出科学的制约机制，正是本书研究的主旨所在。

地方党委书记权力运行与制约机制的科学与否，直接影响到党的执政基础，关系到党和国家的执政安全。地方党委书记角色定位、职位属性与运行特性，内在地反映了地方党委组织的执政规律，蕴含着党组织权力运行与制约之道。遵循其行为之内在逻辑，地方党委书记权力运行规律可将其高度提炼为“弹性定律”，鲜明地体现出独特的“二重”性，表现为“双刃剑”的作用：既能够实现有效治理、维护社会稳定，也有可能引发权力腐败、危害人民利益，败坏党的形象，销蚀党的执政基础。地方党委书记权力腐败总体呈现出“十大特征”，其演化逻辑可归纳为“地方党委书记权力腐败强化跃迁定律”。为扎实有效地“改革改革者”，破除权力制约“悖论”，就必须统筹“个人修养教化、体制机制转化、社会风气净化”，构建科学系统、务实管用、操作简便的地方党委书记权力运行与制约机制。

对地方党委书记权力运行与制约机制分析研究，让我们既能从历代地方治理实践脉络中透视历史的“沧桑巨变”、把握历史发展大势，又能从现实政治中观察改革时代地方现代化治理的“鲜活实践”、完善现代治理体系，在历史与现实的对话中更好地洞察地方政权运行的行为方式、把握地方政权治理的内在逻辑、分析实现国家治理体系和治理能力现代化的有效路径。这也非常有利于对党的执政方式进行“立体”透视，“读懂”地方党委书记权力运行的“秘密”所在，“读通”地方党委权力运行方式的“神秘”所指，“读取”地方党委书记权力运行的“心理”活动，“读解”中国政治权力运行“奥秘”的真谛所存，进而“读透”政治权力运行异化的深层次成因所在，更为深刻地把握地方党委书记权力运行与制约的内在规律，积极探索地方党委书记权力制约的有效途径，锻造一支讲政治、有本领、敢担当、守法纪的高素质地方党委书记队伍，更好地完成人民交

付的历史使命。

为此，建设高素质地方党委书记队伍，既有利于加强党的核心领导地位、维护党中央权威，又有利于不断提高党的执行力、凝聚力、战斗力、创造力，深入推进新时代党的建设新的伟大工程。为此，建构科学的地方党委书记权力运行与制约机制，是加强党的核心领导的内在要求，也是全面加强党的建设的现实需要，还是进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想的战略举措，更是不断推进中国特色社会主义伟大实践的“关键法宝”，有利于毫不动摇把党的建设得更加坚强有力，巩固党的长期执政地位。

作者

2018年8月18日

目 录

引言	(1)
第一章 导论	(4)
一 问题聚焦与研究意义	(5)
(一)现实问题聚焦	(5)
(二)问题研究意义	(8)
(三)问题研究价值	(13)
二 文献综述与相关评论	(15)
(一)国内外相关研究文献综述与评论	(16)
(二)地方党委书记权力运行研究现状	(35)
(三)地方党委书记权力运行研究方向	(39)
三 研究设计与主要框架	(44)
(一)明确调查研究要素	(44)
(二)科学选取研究方法	(46)
(三)合理设计研究框架	(48)
四 资料来源与数据说明	(50)
(一)历史文献资料来源	(50)
(二)实地访谈资料来源	(51)
(三)核心概念内涵界定	(52)
第二章 中外权力制约思想比较	(57)
一 权力制约的理论内涵	(57)
(一)权力的本质定义	(57)

(二)权力的固有特征	(63)
(三)制约与监督辨析	(64)
二 中国传统权力制约理论脉络	(66)
(一)中国古代权力制约思想	(66)
(二)中国近代权力制约思想	(80)
(三)中国现代权力制约思想	(82)
三 西方历代权力制约理论脉络	(83)
(一)西方古代权力制约思想	(83)
(二)西方中世纪权力制约思想	(88)
(三)西方近代权力制约思想	(89)
(四)西方现代权力制约思想	(91)
四 马克思主义权力制约理论脉络	(95)
(一)马克思主义理论原创性的权力制约思想	(95)
(二)马克思主义实践开创性的权力制约思想	(99)
(三)马克思主义中国主体化的权力制约思想	(102)
五 中外权力制约理论体系	(108)
(一)以道德制约权力是实现权力制衡的先导	(110)
(二)以法律制约权力是实现权力制衡的保障	(111)
(三)以权力制约权力是实现权力制衡的核心	(112)
(四)以权利制约权力是实现权力制衡的根本	(112)
(五)以社会制约权力是实现权力制衡的依据	(113)
第三章 地方党委书记权力运行现状	(115)
一 中国共产党地方党委建制的演变	(115)
(一)中国共产党成立初期地方党委建制的雏形	(116)
(二)土地革命时期地方党委建制的形成	(119)
(三)抗日战争时期地方党委建制的发展	(120)
(四)解放战争时期地方党委建制的调整	(121)
(五)中华人民共和国成立后地方党委建制的成熟	(121)
二 地方党委书记权力运行与制约的经验做法	(124)
(一)地方党委书记选拔标准逐步得到明确,凸现党性 坚定首要性	(124)

(二)地方党委书记任用程序逐步得到规范,呈现环节 设计科学性	(125)
(三)地方党委书记权力运行逐步得到控制,体现流程 管理严肃性	(126)
(四)地方党委书记绩效考核逐步得到优化,实现评价 方式合理性	(129)
(五)地方党委书记权力监督逐步得到健全,展现腐败 整治威慑性	(132)
三 地方党委书记队伍构成要素	(135)
(一)地方党委书记职位级别厘定	(135)
(二)地方党委书记队伍构成分析	(138)
(三)地方党委书记队伍成长特征	(161)
四 地方党委书记权力运行“弹性模量定律”	(167)
(一)地方党委书记权力运行弹性定律的含义	(167)
(二)地方党委书记权力运行弹性定律的特征	(170)
(三)地方党委书记权力运行弹性定律的成因	(207)
 第四章 地方党委书记权力腐败行为	(214)
一 地方党委书记权力腐败标准的衡量	(215)
(一)地方党委书记权力腐败现象的界定	(215)
(二)地方党委书记权力腐败标准的认定	(218)
(三)地方党委书记权力腐败定义的确立	(218)
二 地方党委书记权力腐败行为的要件	(218)
(一)“落马”地方党委书记性别构成	(219)
(二)“落马”地方党委书记级别构成	(220)
(三)“落马”地方党委书记地域分布	(222)
(四)“落马”地方党委书记案发频率	(226)
(五)“落马”地方党委书记案发年龄	(227)
(六)“落马”地方党委书记潜伏时长	(230)
(七)“落马”地方党委书记腐败类型	(232)
(八)“落马”地方党委书记罪名分布	(236)
(九)“落马”地方党委书记判决结果	(237)