

嘉兴机关党建论文集

JIAXING JIGUAN DANGJIAN LUNWEN JI

(2000-2001年)

中共嘉兴市委直属机关工作委员会
嘉兴市机关党的建设研究会

嘉兴机关党建论文集

(2000—2001 年)

中共嘉兴市委直属机关工作委员会
嘉兴市机关党的建设研究会

前 言

为纪念中国共产党成立 80 周年,研究机关党的建设的
新情况、新问题,探索加强机关党的建设的新路子,全面推进
新世纪机关党的建设,市直机关党工委、机关党建研究会在全
市机关开展了机关党建论文征集活动。各党组织和团体会员
认真发动,精心组织,研究、落实撰写人员;领导比较重视,有
的亲自动手撰写论文,有的为上报论文修改把关,广大机关
干部积极参与,踊跃报送论文;各县(市、区)机关党(工)
委还专门发动组织评选。这次征集共收到论文 91 篇,内容涉
及学习贯彻“三个代表”重要思想、贯彻落实《条例》,加强
基层党组织的政治思想、组织作风建设、思想政治工作、党内
监督等。多数论文紧密结合当前和部门实际,既有调查研究,
也有理论探索,观点正确,主题鲜明,分析透彻,有一定的可
操作性,取得了较好的研究成果。经评委认真评选,谢方意
《论党内权力控制机制的合理架构与制度完善》等 4 篇论文
获一等奖,吴伟国《改进思想政治工作方法、提高思想政治工
作效益》等 8 篇论文获二等奖,赵阿发《试论新时期共产党员
的先进性》等 18 篇论文获三等奖,51 篇论文获鼓励奖。嘉
善县、海盐县、平湖市机关党(工)委和市公安局机关党委
获组织奖。

为了巩固、推广和运用这些研究成果,我们将这些获奖
论文选编成册,希望各机关党组织和广大党务工作者在“三
个代表”重要思想指引下,在新世纪的征途上,更加努力地
探索,更加勤奋地学习,以新的姿态,新的成果,努力开创
我市机关党建理论研究工作新局面,全面推进我市机关党的
建设。

2001 年 12 月

目 录

前言

- 1、论党内权力控制机制的合理架构与制度完善 谢方意(1)
- 2、浅谈“四个多样化”对机关作风建设的影响及对策 方季良(12)
- 3、浅议机关党内监督工作中存在的问题与对策 海宁党工委(23)
- 4、论实践“三个代表”与加强机关党建 王建龙(33)
- 5、改进思想政治工作方法,提高思想政治工作效益 吴伟国(43)
- 6、继承和发扬思想政治工作优势,增强公安工作精神动力... 袁 堃等(52)
- 7、疏通“出口”保持党的先进性和纯洁性 顾 军(61)
- 8、试论加强机关党组织监督的若干问题 金玉林(69)
- 9、浅谈建设高素质机关党务干部队伍 陶良珍(81)
- 10、在县级政法机关构建思想政治工作网络的实践与思考... 陈小凤等(91)
- 11、浅谈机关思想政治工作的地位和作用 张亚平(101)
- 12、坚持“教育和德治”、“管理和法治”,落实党风廉政建设责任制 陆 晔(111)
- 13、试论新时期共产党员的先进性 赵阿发(121)
- 14、关于县直机关思想政治工作的调查与思考 戴国忠等(131)

- 15、治好“三个顽症”，实现“三个代表”…… 程景初等(140)
- 16、试论当前影响新发展党员质量的因素及对策……
…… 杨文华(147)
- 17、分管领导怎样做好思想政治工作 …… 沈兆年(155)
- 18、世界观改造中的弱化问题和强化措施 …… 吕桂林(161)
- 19、党建工作中“随意性”现象刍议 …… 郭 伟(166)
- 20、新形势下加强机关思想政治工作针对性、实用性的思考
…… 张秋荣等(171)
- 21、新形势下加强德治的必要性及对策 …… 步仁良(178)
- 22、建立健全监督制度，认真做好监督工作…… 罗献中(192)
- 23、围绕中心，发挥优势，不断推进部门机关党组织建设……
…… 陈新友(198)
- 24、关于思想政治工作创新问题的初探 …… 张建平(205)
- 25、要警惕右，但主要是防止“左”…… 蒋明忠(211)
- 26、关于机关政治学习的思考 …… 朱惠庆(225)
- 27、我市人才流动党员管理存在的问题及对策……
…… 洪玉飞等(230)
- 28、加强和改进县(市)级机关党建工作的几点想法……
…… 马宏观等(235)
- 29、以“三个代表”要求学《条例》抓党建 …… 马永庭(242)
- 30、浅谈强化机关党员的教育管理 …… 陈雅琴(251)

论党内权力控制机制的合理架构 与制度完善

谢方意

对权力的控制与制衡是现代政治学研究的要义之一。现代政治学认为,在现代社会中,社会权力(包括经济、政治、精神权力)一经产生即具有独立性和强制性的特征。独立性是指当某一权力角色占据一定的领导岗位时,社会对其制约力度便会相对减弱,这种独立性便会延伸,演变为对社会公共利益的脱节、疏离,滋生出当权者的特殊利益来。强制性则表现为权力可以凭借国家、组织的力量,对人们的行为作出种种强制性的规定,让人们服从。独立性和权力强制性的畸型结合,极易使权力失去制约,从而导致权力角色的腐败。为此必须建立对权力的有效的控制与制衡机制。

党内权力控制是指党通过实行权力运行的制度化、程序化来规范和约束权力主体者的行为,防止权力偏离正常轨道。就其政治含义而言,它是一种预防和矫治错误的机制,是保持党的先进性和纯洁性、增强党的凝聚力和战斗力的重要手段。对党内权力的约束和控制,概括起来大体可分为自控、互控和监控三种类型。自控,即行为主体的自我约束,自觉地、规范地适用公共权力来谋取公共利益。互控,即行为主体之间的相互制约。监控,即建立健全监督机制,从外部对权力行为主体实施监督与控制。本文拟就党内权力控制机制的形成及制度完善作一初步探讨。

一、加强权力自控机制的建设

权力行为主体的自我控制,也即自律,是防范权力异化行为发生的第一道关卡,通过思想教育,增强党性,使权力行使者形成正确的世界观、人生观和价值观,从而自觉按照道德规范、党纪政纪和法律规定进行自我约束,这无疑是形成党内权力自控机制的重要条件。然而,自律的衡量程度及根本标准是将自己的权力还权于制度。因此,必须通过建立健全各项制度,使权力行使者切实感受到来自制度的压力,并把它转化为自我控制和约束的动力,使自我约束由软性变为硬性。制度之所以具有促使权力行为主体自我控制和约束的动力,从客观上说,存在外在的来自监督主体方面的压力。制度实质上是一种规范,它能为监督主体了解、评判权力行为主体的行为,进而采取相应措施提供标准和依据,权力行为主体一旦表现不佳,就将要承担一定的后果。从主观上说,权力行为主体具有趋利避害的本性,具有有所作为、追求事实上成功、获得良好社会评价的愿望。所以,在一般情况下,制度能够促进他们自我的约束。

在党内的各项制度中,政务公开制度和民主管理干部的制度对领导者自律的养成最为重要。因此,要形成党内权力自控机制,必须首先抓好这两个制度的建设。

(一)完善公开的制度,全面增加权力运作的透明度

初步的实践表明:行使权力的过程就是权力使用的规定性与随意性这对矛盾的运动过程。封闭性、随意性与权力的腐败有着明显的共生性,而公开性则是与权力行使的规定性、公正性相互依存的,对权力行使者的个人基本情况及其公务活动依据一定的规定和程序在一定范围内公开,克服政治的神秘化倾向,能够产生权力运作的公正机制,形成强大的促使权

力行为主体自我约束的力量。正如列宁所说,“完全的公开性、选举制和普遍监督的‘自然选择’作用,使每个活动家最后都能‘各得其所’,担负最适合于他的能力的工作,亲自尝到自己的错误的一切后果,并在大家面前证明自己能够认识错误和避免错误。”正因为公开有这些方面的作用,当今世界各国在廉政建设中都十分重视实行公开制度。

对无产阶级政党和社会主义国家来说,其性质和宗旨决定了坚持公开原则是理所当然的。然而,长期以来,由于受封建专制传统及“左”的思想的影响,我们对政治透明性问题缺乏自觉的认识和重视,政治的神秘化倾向广泛存在。十一届三中全会以后,随着社会主义民主政治建设进程的推进,政务公开日益受到重视。1988年3月,党的十三届二中全会要求各级党政机关廉政建设中,尽可能地公开办事制度。此后,一些地方和部门在总结经验的基础上,从群众意见最大、最关心的“热点”入手,从最容易发生腐败现象的环节抓起,着眼政务活动的公开化,创造了“两公开、一监督”的制度,即公开办事制度、公开办事结果,依靠群众监督。在农村、厂矿等基层单位,实行财务公开、村务公开、厂务公开。所有这些,对制约党政干部权力的非公共运作,树立良好的党风政风起到了积极的促进作用。但是,实行公开制度目前还仅仅是一般号召,处于自发、自流和不稳定的状态。亟须在总结已有经验的基础上,进一步规范完善这一制度。

(1)抓重点问题。即对权力运行的环节、结构中各种容易发生腐败的封闭性问题进行分类比较,抓住重要问题的公开化工作。区别重点与非重点有三个标准:即1、最值钱;2、最直接;3、最具影响。所谓最值钱,就是行使“含金量”最高权力的

部门，例如土地管理、外地人员的调进、计划生育二胎指标等等，每一项都值几千、上万元；所谓最直接，就是直接和群众打交道，最容易发生权钱交易的部位，比如企业审批、税收征管、招工招干等等。所谓最具影响，就是群众反响最强烈的“热点”，例如官倒、干部建私房、基建指标、公房分配等等。排出重点，目的是分级负责，狠抓落实。

(2)权力行使范围、条件的界定。也就是权力运行的“轨道”设计。只有在权力运行的范围、依据、数量、时间、机构、人员等方面进行限制，权力使用的规定性就会成为矛盾的主要方面。这也就是“制度订立”，这是公开化工作最重要的基础。制订制度要注意条件的刚性，制约条件的明确性、客观性和可操作性，减少随意性。

(3)权力程序性制度的公开化。任何一种严密的制度，都应在其执行程序部分写明违反哪条规定，怎么处罚，处罚标准如何，谁来处罚，谁来监督，时间限制等等。这就是公开化的程序。公开的方式，既可以通过会议方式，也可以通过大众传媒的公开报道，还可以通过发布公告和通报的方式，以公开化的本身来促进公开化的进程。

(二)建立健全民主管理干部的制度，把党的领导干部的命运真正交由党员群众掌握

健全的民主管理干部的制度，主要包括由党员群众选举、评议、弹劾、罢免党内干部的制度，其实质是党员群众与上级领导和组织人事部门共同分享管理干部的权力，使他们对干部的命运具有发言权、决定权。实行这样的制度，不仅可以减少和克服干部任用上存在的任人唯亲、唯派、和买官卖官等腐败现象，更可以使被任用的干部自我约束，正确行使权力。

(1)完善选举制度。选举制度是民主管理干部的主要制度,也是实现为政清廉的关键制度。健全民主选举制度,需要从实行普选制、差额选举制和竞选制抓起。

普选制是马克思早就提出要实行的制度。如果说我国目前在全党和全国范围内实行普选制还有一定困难的话,至少基层可以首先实行这种制度。要尽量减少委任制。因为委任制意味着领导干部的升迁去留不是取决于群众,而是上级领导机关和领导人的意见。这样必然导致领导干部从政只“唯上”而不“唯实”、只顾上级领导的脸色而不顾群众的意愿。所以,减少委任制,尽可能实行普选制,对于从制度上形成党内权力自控机制具有十分重要的意义。

实行普选制,应健全代表大会制,按照法定程序选举。应严格规定候选人资格条件,完善候选人提名制,将组织提名与党员群众提名相结合;规范差额选举,明确规定各级党代表大会的代表、党委会委员、常委的选举差额比例,使选举者有选择或调换的可能;对候选人一般要让其直接与代表见面,并发表当选后如何工作的“施政演说”。选举人对候选人可以进行咨询和了解,由候选人答辩,为选举人提供比较、鉴别和选择的机会。

(2)完善民主评议干部的制度。民主评议干部的制度是使干部考核工作民主化的重要途径,它使广大党员群众能直接参与对干部的考核工作,既有利于形成对干部做出客观公正的评价,也有利于形成对干部的约束机制。实行这项制度,关键是要使群众了解领导干部的思想行为。为此必须完善相关的制度,如公开制度、领导干部定期述职报告制度等。此外还应使群众的评价干部的重要指标,作为干部升降去留的重要

依据,使群众评议对干部的命运产生直接的影响。

(3)实行弹劾和罢免制度。由于本质和现象不能完全吻合,因情况不明而选举不准的情况是难以避免的。又由于当选者的情况也是不断发展变化的,这就决定了选举也不是一劳永逸的。因此,必须实行弹劾和罢免制,使党员群众有权检举违法失职、蜕化变质的党员干部,并随时撤换和罢免他们。对于当选者,即权力受托者来说,这种制度是一种严肃有力的警戒,促使他们正确用权,否则,就要被弹劾和撤换。目前,我们虽有党员罢免权的原则性规定,但缺乏实施细则,明确弹劾和罢免的程序,并为弹劾权和罢免权的行使提供相应的保障。

二、加强权力互控机制的建设

权力行为主体之间的互相控制,其实质就是权力的互相控制,其实质就是权力的互相制衡,即让权力结构能互相牵制,不能让其中任何一种权力超出其他权力之上;当一种权力超过其法定限度时就会引起其他相关权力的有效制止和纠正;各种权力之间处于良好的制衡状态。民主集中制也是一种分权和制衡的制度,其目的是为了防止专权,保障人民享有主权。权力制衡理论的基本精神是通过分权来实现权力之间的互相制衡,大到国家机构之间的分权,小到一个组织内部不同领导者之间的权力划分都是权力制约理论的运用和体现。在党内的制度中,集体领导制度和民主生活会制度也直接体现了分权和制衡的思想,它们可以使党内的权力结构处于均衡状态,从而形成领导干部之间互相制约的机制。因此,要形成党内权力的互控机制,应重点健全这两项制度。

(一)完善集体领导制度

集体领导制度是我们党最基本的领导制度。自从党诞生

之日起，我们党就一直强调和提倡要实行集体领导。集体领导制度的基本要求是：凡是涉及党和国家的路线、方针、政策的大事，重大工作任务的部署，重要干部的任免、调动和处理，群众利益方面的重要问题，以及上级领导机关规定应由集体决定的，应该提请党委会、常委会或书记处，由集体讨论作出决定。任何个人都无权决定重大问题。领导具体作出的决定，每个领导成员都必须坚决执行。显然这种领导制度不仅有利于决策的民主化、科学化，而且能够使领导成员之间互相控制和制约，避免由于个人专断而导致的权力失控。

要健全集体领导制度，必须解决以下几个问题：

(1)明确划分重大问题和日常事务的界限。规范的原则是明确界定两类问题：一类是重大性质的问题，必须由集体讨论决定；另一类是日常性质的问题，可由分管领导独自负责处理。防止出现该由集体决策的重大问题却由个别领导拍板决定，或事无巨细都提交会议讨论决定，或凭领导人主观意志，随心所欲，想讨论就讨论，不想讨论就不讨论等现象。

(2)要严格实行一人一票的表决制。这是实现集体领导的关键环节，只有在重大问题决策时实行表决制，才能切实体现党委成员一人一票的平等权利和少数服从多数的原则，有效地防止个人独断专权。表决的结果，只能按少数服从多数的原则得出，这是具有法定效力的结果，任何人都没有最后的决定权或否决权。此外，还应明确制定保护少数人意见的条款，允许少数人保留意见，并按一定的程序向同级全委会或代表大会或上级组织提出复议。

(3)强化集体领导制度的运行程序。就重大问题的决策、决定和决议来说，必须健全议事规则，严格以下运行程序：1、

召开正式会议；2、充分的酝酿、协商和讨论；3、实行表决；4、制定执行方案和措施以及进行明确的分工；5、检查监督执行情况和厉行赏罚。

（二）完善党内民主生活会制度

以批评与自我批评为主要内容的党内民主生活会制度是实现党内权力互相控制的一项重要制度。当前，党内民主生活会不够健全，一是民主生活会不正常，很少开甚至长期不开；二是民主生活会质量不高，“好人主义”盛行，批评与自我批评开展不起来。因此，要发挥这一制度的权力制约功能，必须进一步健全完善它。

（1）定期召开民主生活会，使它成为一项经常性的制度固定下来。

（2）领导干部参加双重组织生活，既要参加党委召开的民主生活会，又要参加所在单位的党支部、党小组的组织生活会。每个党的领导干部不论职位高低，都必须编入党的一个组织，并且以普通党员身份参加党支部和党小组的组织生活。

（3）提高民主生活会质量。开好民主生活会的关键，在于能否积极有效地开展批评与自我批评。党内不论什么人，无论职位多高，都要能接受批评和自我批评，以真正解决班子内部存在的思想、作风和团结等方面的问题。另一方面，必须做到虚实并举，即对会上检查和反映出来的问题，要及时制定整改措施，及时解决存在的问题。

三、加强权力监控机制的建设

权力行为主体的自我控制和互相控制，对于防止权力腐败确实起很大的作用。但是，由于权力天然具有对监督的自主回避性，仅仅依靠这两套机制还不足以遏制腐败，还必须构建

权力控制的第三道关卡,即对权力行为主体实施外部监控,也就是通过设立独立于权力行为主体之外的专门监督机制,赋予其切实有效的监督权力,对权力行为主体实行监督。

在党内权力控制机制体系中,如果说前面所述的权力行为主体自控机制和互控机制在功能和作用上偏重于预防,那么权力监控机制的功能和作用,则主要着眼于纠正和惩处已经发生的各种错误行为,三种控制机制相辅相成,互为表里,共同构成一个严密的权力控制网络。党内的权力监督制度。大体上可分为两大类:一类是党纪检查,另一类是党员民主制度。要强化党内权力监控机制,应当要抓好这两类监督制度的建设。

(一)改革现行的纪检监察体制,完善党内专门监督制度

纪检制度是党内权力控制机制中的一项重要制度,是由党的专门监督机关对党员和党组织违反党纪政纪的行为进行检查处理的制度。从我国目前政治现实看,纪检监察都不是独立的反腐机构,实质上是党委政府属下的一个部门,人力与财力的配置,人事任免、工作部署都由当地党委政府决定或领导,反腐败的特殊职能与反腐败不独立的机构,造成了反腐败的不彻底性。我国古代掌握监察权的御史直接委身于皇权,不受旁人干涉,能直接纠弹百官。当今西方资本主义国家更是强调和保障监督机构的独立性和权威性。抛开其阶级本质不谈,从纯技术的角度看,这样的监督机制其运行活力是充分的,对权力的制约是有效的。我们是无产阶级政党,除了工人阶级和广大人民群众的利益,不应该有自己的私利,这就决定了我们的监督制度应该比剥削阶级国家更完备、更有效。

(1)要理顺纪检机关和党组织的关系。纪检部门应由党的

代表大会产生,向其负责;其人员编制、工资福利、财政支出均由国家权力机关审批。

(2)要从具体制度上确定纪检部门能独立办案。例如在具体制度上保证纪检部门有权参加同级党委和政府的一切会议;有权查阅同级党委政府的一切材料。如果受阻,有权向社会公开揭露。

(3)应制定纪检监督工作接受群众监督的具体制度。为定期向党的代表大会和人民代表大会汇报工作的制度,纪检监察工作人员自身的守则和增强纪检监察工作的透明度方面的具体制度。这样,才能保证纪检监察机关顺利行使自己的权力,有效发挥监督作用。

(二)完善党内民主监督制度

党内民主监督制度,是指党员群众对党员、党的干部和各级组织的行为实行监督的制度,这是党内监督的基础。党员群众对其所在组织内的党员领导干部的党性强不强、民主集中制执行得好不好,往往看得比较清楚,从近几年查处的领导干部违法违纪案件来看,绝大部分都是通过党员群众举报,由纪检部门立案查处的。目前,党内民主监督制度还不够完善,主要表现为:监督意识不强,监督缺乏权威性,监督权缺乏保障,监督渠道不够畅通。因此,必须有针对性地加以改进。

(1)强化监督意识。既要强化广大党员群众行使监督权的意识,也要强化党的干部和党组织接受监督的意识。应该使全体党员明白,在党内关系中,所有党员无论职位高低,都处于完全平等的地位,大家都有监督别人的权利,也都有接受监督的义务。

(2)建立监督保障机制。党章及其他党内规章对党员的民主监督权及其行使的形式和方法都作了规定,应保证其得到

遵守和实施,维护其严肃性和权威性。要加强对党员民主监督权利的保护。党中央颁布了《中国共产党党员权利保障条例〈施行〉》,这是我党民主权利的行使、党组织对党员各项权利的保护、对侵犯党员权利行为的惩处、明确程序与责任方面,全面系统地规范了党组织和党员在保障党员权利方面的工作和活动,明确程序与责任方面,全面系统地规范了党组织和党员在保障党员权利方面的工作和活动,明确了党员正确行使权利的原则和保障党员权利的措施,应严格执行这一条例,并不断完善它。对任何侵犯党员监督权的行为,都要追究其责任,情节严重的,要给予处分。

(3)疏通党内民主监督的渠道。首先应扩大知情权,让党员对党内事务特别是领导干部行使权力的情况和重大问题的决策,有更多的了解和参与,以便于向他们进行评议、检查和质询。党员行使监督权,可以通过党的各级代表大会、党员大会和党组织生活会,也可以向领导机关、纪检监察机关举报、控告和申诉,还可以通过大众传媒进行披露。

(作者:谢方意 嘉兴市委党校)

浅谈“四个多样化”对机关作风建设的 影响及对策

方季良

在深化改革开放和发展社会主义市场经济的新形势下，我国的政治、经济、文化等社会领域发生了深刻的变革，出现了江泽民总书记所概括的“四个多样化”的局面，即经济成份和经济利益格局多样化、社会生活方式多样化、社会组织形式多样化、就业岗位和就业形式多样化。这四个多样化，是我国社会生活众多变化的突出反映，是我国深化改革的必然趋势，也是我国社会和经济日益进步的重要体现。“四个多样化”既为我国经济和社会发展注入了生机和活力，也为社会主义精神文明建设、党的建设，包括机关作风建设提供了丰富的内涵。同时，也产生了新情况新问题，提出了新的挑战。

机关作风，是指机关干部在思想上、工作上、学习上、生活上表现出来的一贯态度和行为，集中反映着机关干部的思想观念、工作态度、生活作风和道德规范。新形势下机关作风建设是“三个代表”重要思想的必然要求，是党的建设和政权建设的重要内容，也是新世纪新任务的迫切需要。本文试就“四个多样化”对机关作风建设带来的正负影响及应对措施，提出一些粗浅看法。

一、“四个多样化”对机关思想作风建设的正面影响与促进作用

“四个多样化”是传统计划经济体制向社会主义市场经济体制转变过程中的必然体现，反映在机关作风建设中，具有以