

党政分开探索

中共襄樊市委组织部编

新华出版社



党政分开探索

中共襄樊市委组织部编

新华出版社

党政分开探索
中共湖北省襄樊市委组织部编

新华出版社出版发行
襄樊日报印刷厂印刷

•

850×1168毫米 32开本 8.5印张 150 000字

1989年6月第1版 1989年6月第1次印刷

印数：1—15 000

ISBN7-5011-0419-0/D·70

定价：3.00元

序 言

章 治 文

由党政不分到党政分开，这是一个很大的拐弯。宜城县作为湖北省和襄樊市进行县、乡两级党政分开的试点，已率先拐过了这个大弯，而且拐得比较好。这是一个历史性的转变。

党政分开，是政治体制改革的关键步骤，也是国际共产主义运动长期探索的一个重要课题。大家知道，党政不分形成于革命战争年代，是历史条件下的产物，在理论上曾一度得到肯定。但经过实践证明，党政不分存在着很多弊端。1922年，列宁针对当时党政不分所带来的不良后果指出：“必须十分明确地划分党（及其中央）和苏维埃政权的职权；提高苏维埃工作人员和苏维埃机关的责任心和主动性；党的任务是对所有国家机关的工作进行总的领导，而不是象目前那样进行频繁的、不正常的、往往是对细节的干涉”（《列宁全集》第33卷第221页）。这是首次提到党

政分开的问题。然而，由于列宁过早地离开了人间而未能从实践上加以解决。斯大林在领导苏联近30年的时间里，也没有解决这个问题。邓小平同志认真总结了历史的经验教训，于1980年在《党和国家领导制度的改革》一文中明确地提出了要“着手解决党政不分、以党代政的问题”。1986年以来，他又在一系列讲话和谈话中多次指出，政治体制改革的内容“首先是党政要分开”。党的十三大报告进一步阐明了党政分开的实质即党政职能分开，并且把党政分开作为政治体制改革的关键提到日程上来。因此，实行党政分开，理顺党政关系，已成为各级党组织的一项重要而紧迫的任务。

宜城县在政治体制改革中率先迈开了党政分开这一步，至少产生出两个方面的积极影响：第一，它为在更大范围实行党政分开提供了方法指导。宜城县实行党政分开的思路是清晰的，经验是成功的。实践证明，要搞好党政分开，关键在于实现领导观念、领导职能和领导方式的转变。在这三个转变中，领导观念的转变是先导，领导职能的转变是核心，领导方式的转变是保证。三者相互联系，相互依赖，缺一不可。第二，它用雄辩的事实说明，党政分开后不仅没有削弱党的领导，反而使党的领导得到改善和加强，消除了人们心中最大的顾虑。过去党政不分，党委长期地

去管那些不该管、管不了、也管不好的具体事务，实际上降低了党的领导地位，党政分开才能很好地发挥党的政治领导优势，提高党的领导水平；党政不分，使党委顾不上抓党的建设，党政分开使“党要管党”原则得到了落实；党政不分，使党委处于行政工作第一线，容易成为矛盾的一个方面甚至处在矛盾的焦点上，党政分开有利于党委驾驭矛盾、总揽全局，充分发挥其协调各方的作用；党政不分，使党委处在直接执行者的地位，党政分开后有利于党委较好地行使监督职能，能够有效地防止和克服官僚主义，等等。总之，通过宜城县的实践，可以使我们增强这样一个信念：党政分开后，执政党的地位不会改变，改变的只是执政的方式，这已成为社会主义条件下党的领导制度自我完善的历史必然。

（章治文同志系中共湖北省襄樊市委书记。

——编者注）

1988年11月

目 录

序 言.....章 治 文

第一编 党政分开的基本思路..... (1)

领导观念的大角度转变

——党政分开探索之一

..... (3)

领导职能的全方位转变

——党政分开探索之二

..... (18)

领导方式的突破性转变

——党政分开探索之三

..... (31)

第二编 党政分开后的领导工作..... (46)

党政分开后县委怎样领导经济工作

——领导工作研究一..... (47)

党政分开后怎样当好县委书记

——领导工作研究二..... (61)

党政分开后如何强化政府职能

——领导工作研究三..... (67)

第三编	县委、县人大、县政府、县政协、 县纪委职责的划分	(73)
一	县委关于县级党政职能分开的初步 意见.....	(74)
二	县委职责.....	(77)
三	人大常委会职责.....	(83)
四	县人民政府职责.....	(86)
五	县政协职责.....	(91)
六	县纪委职责.....	(95)
第四编	县委、县政府职责的分解	(99)
一	县委职责的分解	(101)
	(一) 县委财经领导小组职责	(101)
	(二) 县委书记、副书记职责.....	(102)
	县委书记职责	(102)
	县委副书记职责 (党务、意识形态 工作)	(103)
	县委副书记职责 (经济工作)	(104)
	(三) 县委常委职责	(106)
	县委常委、县纪律检查委员会书记 职责	(106)
	县委常委、县委办公室主任职责.....	(107)
	县委常委、县委组织部部长职责.....	(108)
	县委常委、县委宣传部部长职责.....	(110)

县委常委职责（政法工作）	(111)
县委常委、县委财经领导小组成 员、县妇联主任职责	(113)
县委常委、县人武部第一部长职责	(114)
(四) 县委各部门及其主要负责人职 责	(115)
县委办公室职责	(115)
县委组织部职责	(117)
县委宣传部职责	(119)
县委统战部及其部长职责	(120)
县委政策研究室及其主任职责	(123)
县委党校及其党委书记、校长职责...	(126)
二 县政府职责的分解	(130)
(一) 县长、副县长职责	(130)
县长职责	(130)
常务副县长职责	(131)
副县长职责（工 业）	(132)
副县长职责（农 业）	(133)
副县长职责（文 教）	(134)
副县长职责（政 法）	(135)
副县长职责（科 技）	(136)
(二) 县政府各部门及其主要负责人	

职责	(137)
县政府办公室及其主任职责	(137)
县经济委员会及其主任职责	(140)
县计划委员会及其主任职责	(142)
县农业委员会及其主任职责	(145)
县科学技术委员会及其主任职责 ...	(148)
县教育委员会及其常务副主任职责	(151)
县财贸办公室及其主任职责	(153)
第五编 党政领导方式的制度规范	(157)
一 县委关于转变党政领导方式的若干 意见	(158)
二 县委关于改善和加强领导的若干 制度	(163)
(一) 县委常委会议制度	(163)
(二) 县委全委会议制度	(167)
(三) 县委集体领导和个人分工负责 制度	(168)
(四) 县委学习制度	(169)
(五) 县委成员组织生活会制度	(169)
(六) 县委工作会议制度	(170)
(七) 县委行文制度	(171)
(八) 县委调查研究制度	(172)

(九) 县委检查汇报制度	(172)
(十) 县委接待来信来访制度	(173)
(十一) 县委关于基层党组织建设 “四联”责任制度	(174)
坚持党建工作“四联”责任制	
把“党要管党”原则落到实处	
——党建工作“四联”责任制经验...	(178)
三 县人民政府关于加强政务管理、改 进领导方式的若干制度	(185)
(一) 县政府常务会议制度	(185)
(二) 县政府全体会议制度	(189)
(三) 县政府公文审批处理制度	(191)
(四) 县政府行政领导分级负责制度	(192)
(五) 县政府调查研究制度	(193)
(六) 县政府行政监督制度	(194)
(七) 县政府社会民主对话制度	(195)
第六编 乡镇党政分开的方法与特点	(196)
一 乡镇党委、政府职责的划分	(197)
(一) 乡镇党委职责	(197)
(二) 乡镇人民政府职责	(202)
二 乡镇党委、政府职责的分解	(207)
(一) 乡镇党委职责的分解	(207)

党委书记职责	(207)
党委副书记职责 (党群、意识形 态)	(208)
党委副书记职责 (经济政策调查 研究)	(209)
纪委书记职责	(209)
组织委员职责	(210)
宣传、统战委员职责	(211)
武装委员职责	(212)
公安委员职责	(212)
(二) 乡镇政府职责的分解	(213)
乡镇长职责	(213)
副乡镇长职责 (财贸、机关)	(214)
副乡镇长职责 (企 业)	(214)
副乡镇长职责 (农 业)	(215)
副乡镇长职责 (科、教、文、卫)	(216)
副乡镇长职责 (政法、武装)	(217)
三 乡镇党、政工作会议制度规范	(218)
(一) 乡镇党委会议制度	(218)
(二) 乡镇长办公会议制度	(221)
四 乡镇党政分开的方法借鉴	(225)
借鉴一:	
乡镇党政分开的步骤与特点 ...	(225)

借鉴二：

乡镇党政分开的难点与对策 … (238)

**第七编 县委关于进一步搞好企业党政分开
的指导意见 …………… (247)**

后 记 …………… (257)

第 一 编

党政分开的基本思路

编前话：以观念的转变为先导，以职能的转变为核心，以领导方式的转变为保证，是宜城县党政分开的基本思路。

宜城县是湖北省和襄樊市进行县、乡两级党政分开的试点。根据省、市委组织部的部署，县委、县政府于1988年2月底研究决定，成立了全县党政领导体制改革指导小组。县委书记李官喜担任该指导小组组长，县委副书记、县长王家康，县委副书记肖祖文等任副组长。指导小组下设办公室，具体指导全县党政分开的各项工作。

4月5日，县委、县政府召开全县党政分开动员大会，县委书记、县党政领导体制改革指导小组组长李官喜就县、乡两级党政分开进行了动员，通过剖析党政不分、以党代政的弊端，阐明了党政分开的必要性；通过探讨改革开放的总趋势，阐明了党政分开的

迫切性，通过分析党政的不同性质，阐明了党政分开的必然性。以这次动员大会为起点，宜城县党政分开率先迈开了步伐。他们本着“先易后难、先粗后细、循序渐进、不断完善”的原则，积极稳妥地为全省和全市县、乡两级党政分开“摸石探路”。经过一年的探索，新的领导机制已基本形成，且运行正常，顺利地实现了从党政不分到党政分开的历史性转变。

领导观念的大角度转变

——党政分开探索之一

从1988年4月开始，宜城县党政领导机制进入新的运行轨道。以县委公布的关于县级党政职能分开的10条实施方案为标志，宜城县党政职能正式分开。

宜城县作为省、市进行县、乡两级党政分开的试点，在有些党委领导同志的思想上引起了很大的震动。因为，由党政不分到党政分开，这是一个很大的拐弯。为拐好这个弯而掌握平衡的，是领导观念的超前转变，而且是大角度的转变，艰难的转变。

深层透视 掌握各种心态

党政分开是我们国家整个政治体制改革的关键，也是我们党的领导制度的一场深刻变革。面对这一变革，宜城县党政领导层不可避免地出现了一个不适应的心理过程，其心理障碍主要出现在这样几个层次。

——党委方面的心态主要有：

“党的领导削弱”心理。认为党的领导是我们党在长期的革命斗争和社会主义建设的实践中维护和遵循的一项基本原则。党领导人民建立了国家政权、群众团体和各种经济文化组织，党就有责任管理好国家事务和社会事务。现在实行党政分开，怕削弱了党的领导。

“大权失落”心理。主要反映在少数党委负责同志身上，认为过去“一元化，党委大，里里外外都当家”，现在实行党政分开，把政府推上了行政领导第一线，党委“退位”了，“没有实权”了，“说话不灵”了。

“责任减轻”心理。认为把行政事务移交给政府管理，党委不需要事必躬亲了，肩上的担子减轻了。特别是一些乡镇党委书记，对过去“催粮要款（征购、提留）、划肚子引产（计划生育）”最感头疼，现在不管具体事了，反觉得轻松自在。

——政府方面的“依附”心理。有些政府副职领导成员认为，过去党政不分，什么东西都由党委定盘子，或由分管的书记拍板，工作上做出了成绩是大家的努力，工作上出现了失误有党委担担子，把党委和分管的书记当成了“拐棍”。现在党委超脱了，政府被推上行政领导第一线，担心丢了“拐棍”不好办。还有些政府负责同志认为，上面千条线，下边一根