

# 改革中的组织工作

GAIGE ZHONGDE ZUZHIGONGZUO

ZHONGGONGZHONGYANGZUZHIBU

中共中央组织部《改革中的组织工作》编写组编

# 改革中的组织工作

曹 志 主编

中共中央组织部

《改革中的组织工作》编辑组编

北京大学出版社

参加本书编辑工作的有：

杨建生      虞云耀

戚一广      孙 会

王焕田      田丙臣

杨文明      彭清华

### 改革中的组织工作

曹 志      主编

\*

北京大学出版社出版

(北京大学校内)

北京印刷三厂印刷

新华书店北京发行所发行      各地新华书店经售

\*

787 × 1092 毫米 32 开本 14.125 印张 300 千字

1988 年 10 月第一版      1988 年 10 月第一次印刷

印数：00001 — 120,000 册

ISBN7 — 301 — 00557 — 1 / D • 037

定价：3.50 元

# 《改革中的组织工作》序

宋 平

一九八八年八月九日

为筹备全国组织工作会议,各地组织部门的同志围绕会议的议题,深入实际,作了大量调查研究,写出了一批调查报告和经验总结材料。不少地方的同志,希望能将这些材料刊印出来,以沟通信息,启发思路。《改革中的组织工作》这本书,就是从各地报来的材料中选编而成的。它从一些侧面反映了组织战线改革的情况和经验。这些经验虽然只是初步的,有的还不完善,但它们来自实践,无疑会对各地组织工作的改革起到一定的启发、参考作用。

在改革开放的形势下,组织工作面临着许多新的课题,譬如,如何适应发展社会主义商品经济和建设社会主义民主政治的要求,深化改革,从严治党,建设一支经得起执政和改革开放考验的党员队伍,提高各级党组织的战斗力;如何更深入、全面地贯彻干部队伍“四化”方针,培养和选拔大批能够忠诚地、创造性地执行党的基本路线的领导骨干;如何坚持公开、民主、平等、择优的原则,建立有中国特色的干部管理制度,创造有利于大批优秀人才脱颖而出的环境和条件……,所有这些,都迫切需要各级党委和组织部门的同志努力探索和实践。

# 目 录

## 党政分开与机构改革

|                        |    |
|------------------------|----|
| 藁城县委在党政分开后是如何工作的 ..... | 1  |
| ——中共河北省委组织部            |    |
| 重庆市县级党政分开的初步实践 .....   | 6  |
| ——中共重庆市委组织部            |    |
| 龙山区从划清职能入手实行党政分开 ..... | 10 |
| ——中共吉林省委组织部、辽源市委组织部    |    |
| 宝鸡市围绕转变职能,改革党政机构 ..... | 19 |
| ——中共陕西省委组织部            |    |
| 划清职责范围,做好机构改革工作 .....  | 27 |
| ——中共河南省委组织部            |    |

## 基层党组织建设

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 实行党务工作目标管理,搞好党的基层组织建设 ..... | 34 |
| ——中共山东省济宁市委组织部              |    |
| 以积极态度探索企业党委保证监督的有效途径 .....  | 40 |
| ——中共北京内燃机总厂委员会              |    |
| 在改革中探索企业党委工作的新路子 .....      | 51 |
| ——中共宁夏银川起重机器厂委员会            |    |
| 做好思想政治工作,支持厂长负起全面领导责任 ..... | 58 |
| ——中共河南省焦作市耐火材料一厂委员会         |    |

# 藁城县委在党政分开后 是如何工作的

中共河北省委组织部

藁城县是全国县级机构改革试点之一。县委从1985年开始着手划分职权范围,制定了《县委工作部门主要任务和职责》,并协助政府制定了《政府工作细则》。他们根据党政的不同职能,对县里的机构进行了改革,撤销、合并了党政重叠交叉的工作机构,减少了县委、县政府领导成员交叉兼职。同时,撤销了34个虚设领导机构,对政府工作部门进行了精简合并。改革后,县里的局级机构减少32.2%,领导职数减少22.9%,机关工作人员减少23.7%。县委抓住党政职能分开这个关键,就如何实施对全县工作的政治领导进行了大胆的探索和创新。他们的主要做法和经验有以下四条:

## 一、总揽全局议大事

藁城县委在实践中认识到,党政分开后,县委应当集中精力驾驭全局,保证党的路线、方针、政策在本县的贯彻落实,实行政治领导。

全面工作抓决策。党政分开后,县委自觉从具体事务中摆脱出来,集中精力抓全局性的决策。一是抓经济发展战略。县委在对经济工作的领导上,改变过去忙于找资金、跑项目、抓具体落实的做法,着力研究制定全县经济发展总体战略。他们通过反复调查研究,逐步摸索出一条“立足农业办工

业,办好工业促农业,工农业协调发展”的经济发展路子。在这个总体战略指导下,全县经济有了很大发展。三年来,工农业总产值翻一番,财政收入翻一番,人均生活水平增长200元。二是抓改革。过去,县委对各项工作的管理多是直接发号施令。党政分开后,他们主要把握改革的方向,研究制定改革措施,抓改革试点,总结推广改革经验,通过改革调动各方面的积极性。如:在深化经济体制改革上,1986年,他们在县水暖工具厂抓了租赁试点,取得经验后进行推广。现在全县所有工商企业实行了多种形式的经营责任制,从而增强了企业活力,提高了劳动效率。在干部制度改革方面,根据不同情况,分别抓了实行聘任制、工资浮动制、新任领导干部试用制、任期目标责任制等,调动了干部的积极性。三是抓重点。过去,县委对各项工作包揽多,现在主要抓影响全局的重大问题。如沙滩开发,关系到全县农业后劲问题,县委亲自抓,全县在三个月内共开发滩地5万亩,可种植果树300万棵。

对政府工作不包揽。县委决策后,凡是政府职权范围内的事,放手让政府去干。对政府依据自己的职责和实际需要制订的规章制度、采取的措施,只要不违反党的方针、政策和上级的决议、指示,县委一概不加干预。为真正做到不包揽政府的事,县委还制定了“四不”制度:不开一揽子会,不一揽子布置工作,不一揽子要汇报,不搞一揽子检查。这样做,县委能从大量的具体事务中超脱出来抓大事,政府有职有权,逐步树立起领导、管理全县经济和行政工作的权威。

交叉工作不放松。县委没有把党政分开看作是各自为政,各行其是。工作中既明确分工,又密切配合,对党政交叉幅度较大的工作,做到两个不放松:一是中心工作不放松。经济建设是党的中心工作。县委的一切工作都紧紧围绕这个中

心去进行。县委和政府都抓经济,但抓的方式不同,县委主要是加强领导,搞好决策。二是对有关国家大政方针的工作不放松。如计划生育是一项基本国策,工作任务重、难度大,不光靠政府抓,县委也自觉抓,帮助政府制定具体政策和措施。几年来,这个县人口自然增长率一直控制在 11 % 以下。

## 二、集中精力抓党的建设

党政分开后,县委从行政事务中解脱出来,集中精力抓党的建设。一是围绕发展商品经济抓党的组织建设。随着商品经济的发展,原来以村为单位设支部、生产队设党小组的组织设置,已不适应新形势的要求。为此,他们首先抓了组织设置的调整,根据行业特点,在经济联合体和私营企业中建立了党支部或党小组。并在此基础上抓了村支部领导班子的调整,加强了党的基层组织建设。二是围绕共同富裕抓党员的模范带头作用。几年来,他们围绕经济建设,抓了党员的理想、宗旨、纪律教育,引导党员进一步树立为人民服务的思想。全县农村党员中,有 50 % 能带头致富,致富党员中有 90 % 能带领群众致富。三是围绕改善党群关系抓党风建设。在改革、开放、搞活的形势下,一些党员经不起考验,出现了新的不正之风,如低价承包集体企业、入权力股、挪借公款、多占宅基地、违反计划生育政策等。县委抓住这些问题下力量进行纠正。在很短的时间内全县共收回挪用、拖欠公款 448 万元,收回多占宅基地 3,851 块,并解决低价承包集体企业问题 305 起,使集体增加收入 191 万元,对此群众很满意。为强化党内监督,进一步加强党风建设,1987 年他们又在基层支部中普遍设立了党风监督员,促进了党风好转,党员违纪案件比 1986 年下降了 75 %。

### 三、注意协调理顺关系

理顺县委和政府之间的关系。他们认为，要理顺县委与政府的关系，首先要理顺书记与县长的关系。书记不包揽县长的的工作，不干预县长的行政权力；县长在重大问题上主动征求书记的意见，取得支持。书记与县长之间做到思想多通气，工作多商量，小事不计较。县委对政府注意摆正位置，不搞“对立式”监督，即不去专门挑政府的毛病，而是站在党和人民的立场上，通过善意的监督，帮助改进工作；不搞“一揽子”监督，主要是政治方向、政治原则上的监督，不是不分巨细，统统加以监督；不搞“感情式”监督。在监督中，不带个人偏见，不凭个人意志，不用个人代替组织。这样做，使县委同政府在工作上更加协调统一了。

理顺“五个班子”的关系。县委、人大、政府、政协、纪委五个班子，各有各的职能，又互相制约。县委在处理这些关系时，注意充分发扬民主，依法办事，大事共同商量，不搞县委说了算。工作中，在县委的统一领导下，各自按照自己的职权范围去活动，对别人的工作不乱加干涉。比如，对政府来说，要自觉接受人大、政协等不同方面的监督，还要自觉接受纪委和监察部门的监督。县委明确提出，各家不能以监督为名去乱加干涉政府的具体工作。当工作中出现误解时，县委出面进行协调；当出现矛盾时，县委出面进行协调；当一家出现困难时，县委发动各家共同支持。

理顺部门与乡镇的关系。按照党政分开的要求，县委只对县委各部门实行直接领导，不直接向政府部门发号施令，不代替政府行使行政权力。如，有时基层的同志找上来，要求解决一些柴油、资金等实际问题，县委的领导不直接要求政府有

关部门去解决,而是讲清道理,让他们找政府去解决。近两年,柴油、化肥很紧张,但县委领导中,没有一个批条子的。为理顺县、乡之间的关系,他们还抓了乡镇党政分开。对乡镇党委、政府实行分线领导,分别考核。乡级的党政分开,又保证和巩固了县级党政分开的成果,较好地理顺了县、乡关系。

#### 四、分而有序搞好过渡

藁城县委看到,由于长期以来实行党的“一元化”领导,对党政分开,思想有个认识过程,职能有个转变过程,工作有个衔接过程,如果解决不好,某些工作可能出现断档、脱节,使党的事业受到不应有的损失。鉴于这种认识,县委在党政分开初期,对于政府一时还难于承受的工作并没有撒手不管,而是帮助搞好过渡。第一,帮助政府转变职能。政府职能的转变直接涉及到精简机构、简政放权、安置富余人员等问题,需要做大量思想政治工作和组织工作,这仅靠政府是难以承受的。因此,县委通过采取一系列具体措施,去推动政府职能的转变。第二,搞好工作衔接。对于政府一时还难以承担和不能完全承担的工作,县委在帮助政府完善职能的基础上,逐步移交给政府。对于政府一家承担不了的重大临时任务,县委配合政府一块去抓,如防洪、抗旱等。这样,既做到了党政各司其职,又保证了各项工作的稳定性、连续性。

# 重庆市县级党政分开的初步实践

中共重庆市委组织部

重庆市辖有 12 个县,实行党政分开的探索已两年,有如下三个特点:

## 从转变观念和统一县委的思想入手

面对一场重大的变革,人们的思想认识有个逐渐提高的过程。一开始,县委的同志有“三忧”:一忧党的领导无法落实,县委的领导地位受影响;二忧县政府承担不了繁重的经济管理工作和行政工作,出了问题上级还是打县委的板子;三忧县委说话没人听,办事不灵便,矛盾不好协调。县政府的同志有“三怕”:一怕处于矛盾的焦点,费力不讨好;二怕县委撒手不管,政府“孤军奋战”,担不起这副重担;三怕县委仍指挥一切,政府不能独立负责地行使职权。针对存在的思想问题,首先从解决县委的认识入手,认真学习邓小平同志关于《党和国家领导制度的改革》的重要讲话和中央有关文件,联系实际,从理论上提高认识,从观念上实现更新。通过学习,大家认识到,党政分开是为了更好地发挥党的领导作用,提高党的领导水平。党和政府的性质、职能和工作方式不相同,县委不应该也不可能大包大揽,过去那种“四个牌子(县委、政府、人大、政协)一道门,当家主事一个人”的弊端必须改革。县委带头转变思想观念,破除传统习惯,认真地进行了党政分开的探索工作。

## 在明确县委的职能上用力

各县在党政分开的实践中深深感到,党政分开的核心是划清党政各自的职能,首先是明确县委的职能。为此,各县规定:县委必须对全县工作实行政治领导,其具体职责是:贯彻执行党的路线、方针、政策和上级党组织的指示;保证国务院和省、市政府的指示在本县的实施;调查研究与决策全县经济科技和社会发展战略,提出各种带方向性、全局性和长远性的设想;加强对思想政治工作的领导,加强各级党组织领导班子建设和对党员的教育管理;向政权机关推荐重要干部;协调全县各种组织的关系和活动。同时,相应明确了县人大、县政府和县政协的职责范围。各县还对县委发挥职能作用的方式和途径,进行了探索。如巴县县委在实践中认识到,县委是全县的领导核心,必须管经济建设这个中心,但如何管法则应采取新的方式。他们建立了从五个方面领导经济工作的制度:抓好经济建设的指导思想、党的方针政策的贯彻落实;对经济发展计划和长期发展战略以及经济建设中的其他重大问题进行研究和决策;研究和决定经济体制改革的重要步骤和措施;抓好经济建设中的思想政治工作;加强两个文明建设中各方面关系的协调。对于经济计划的具体实施,经济建设中的具体管理,县委充分发挥政府的职能作用。这样,县委和政府在工作中做到了职责分明,协调运转,有效地促进了经济的发展。

## 健全和强化政府工作系统

在实行党政分开的过程中,为了避免出现权力真空或管理真空,给工作带来混乱,各县注意采取各种措施健全和强化政府工作系统,使政府能真正发挥自己的职能作用。

结合人代会换届选举,对正副县长进行适当调整。1987年初,全市十二个县在人代会换届选举中,调整了5名县长,新任了5名县长;调整了22名副县长,新任了23名副县长。目前,全市正副县长平均年龄42.8岁,具有大专以上学历的占73.7%,专业结构进一步合理。新任的正副县长,都在基层任过职,具有一定的行政领导工作和经济管理工作的实践经验。同时,取消了不在政府任职而又分管政府工作的县委常委。

协助政府建立正常的工作制度和程序。县委在建立和完善自己的工作制度、生活会制度、议事规则的同时,帮助县政府领导合理分工,建立或修订政府办公会议制度、县长办公会议制度、县长现场办公制度、县长公开电话制度、请示汇报制度,等等。在此基础上,政府各部门都相应建立了干部岗位责任制和干部考评、管理制度。县委还与政府共同研究简政放权、转变政府职能、克服官僚主义等问题,尽力使政府工作系统精干、高效。

大力支持政府独立负责地发挥职能作用。县委注意对政府的工作放心放手,充分信任。教育干部正确认识县委和政府不同的职能作用,使他们能按正常的工作渠道反映问题、请示工作。政府职权范围内的事,下面找到县委,县委也不“越俎代庖”。帮助树立政府的权威,改变只有县委说了算的传统观念。政府部署工作,县委不插手;政府作的决定,说了要算,定了要办。

由于县委放手不撒手,领导不包办,帮助不操纵,从而较好地调动了政府的积极性,发挥了政府的职能作用。县政府在处理日常行政事务和管理经济的过程中,敢抓敢管,敢拍板,加快了工作节奏,提高了工作效率。过去,副县长除了要

向县长请示汇报外,还要向县委分管的常委或副书记请示汇报,拍不了板。现在,副县长处理问题有职有权。永川县为改善教学条件,县财政拨款三十万元,分管文教工作的副县长根据各个学校的实际情况,按照有关规定,几天内就将经费落实到了具体项目上。

重庆市县级党政分开仅处于初步实践阶段,按照党的十三大精神的要求,还有一些问题需要研究解决。

要从思想上克服两种倾向。一、对党政分开的重要性认识不足,缺乏信心,认为党政分开很难,无法分开。二、要求党政分开“一步到位”,有急躁情绪。这两种倾向都不利于党政分开的逐步实行。市委结合党的十三大精神的深入学习,教育干部既要充分认识党政分开的必要性和重要性,又要以积极的态度、求实的精神、稳妥的步子,逐步实现领导制度的这一历史性变革。

要认真探索并理顺县委与政权机关的关系。除了明确划清县委和县政府的职能外,还必须从组织形式、工作方式等方面的具体区分上去加以落实,逐步形成一整套切实可行的具体的规范和制度。因此,必须加强对这些问题的调查研究,在实践的基础上总结经验教训,使领导体制的改革不断深化。

要采取有力措施提高干部素质。过去在配备领导干部时,都是“重党委干部,轻行政干部”。不改变这种状况,就很难适应新形势的需要。干部的素质提高了,党政分开的新的领导体制就会顺利向下延伸,形成强有力的工作干线。市里已制订各级领导干部的分级负责的培训计划,进一步提高干部的素质,为党政分开创造条件。

# 龙山区从划清职能入手 实行党政分开

中共吉林省委组织部、辽源市委组织部

辽源市龙山区从划清区委职能入手,实行党政分开,取得了可喜的成果,为县级党委在党政分开后如何对本地区工作实行政治领导,充分发挥政府的职能作用,提供了值得借鉴的经验。

## 一

辽源市龙山区是1983年9月成立的。由于传统习惯的影响,旧的领导体制的束缚,区委、区政府职责不清,虽然工作有了一些起色,但是步子迈得不大。1986年11月,党政班子换届后,区委主要领导决心改变领导方式和工作方法,探索新形势下加强和改善党的领导的新途径,实行党政分开,以开创两个文明建设的新局面。

当时,区委常委内部对实行党政分开问题,认识上还不够一致。有的说,党政若是分开了,把行政工作都交给政府去管,执政党不理政,党的领导怎么体现?有的担心经济建设是党的中心工作,区委不直接指挥,上不去怎么办?有的认为,“党不管党”的根源不在党政不分,只要重视了,照样能解决“种别人的地,荒自己的田”的问题。也有的认为,党政分开是政治体制改革的难点,主张等等上头精神,看看左邻右舍再说。

针对上述情况,龙山区委常委认真学习邓小平同志《党和国家领导制度的改革》等著作和中央关于政治体制改革的有关精神,联系实际,总结党政不分的教训,分析实行党政分开的有利条件。通过学习讨论,他们理清了四个关系。一是党政分开和党的领导的关系。认识到党委包揽行政事务,不仅不能发挥政府的作用,而且也使自己无法做好政治领导工作。实行党政分开不是削弱党的领导,恰恰是为了加强党的领导。二是党政分开和经济建设的关系。认识到党委不直接指挥经济工作,不意味着放弃对经济工作的领导,而是为了更好地集中精力研究经济工作的大政方针,把握经济工作的方向。党政分开决不会影响经济建设的发展,只能加快和促进它的发展。三是党政分开和“党要管党”的关系。认识到党政不分,党委陷入各种繁杂的事务之中,不可能有更多的时间和精力去抓党的建设。党政分开才能从领导体制上解决这个问题。四是党政分开和深化改革的关系。认识到解决党政不分,以党代政的问题,既是经济体制改革的迫切要求,也是政治体制改革的重要内容,应该早下决心,摸索经验,不能等待观望。

## 二

龙山区实行党政分开,主要是通过明确区委职能,改变领导方式和活动方式来实现的。

**(一)明确区委职能,摆正领导位置** 龙山区委认识到,要实行党政分开,区委首先必须摆正自己的位置,明确领导职能。他们根据党章的有关规定和中央关于政治体制改革的精神,结合几年来的工作实践,本着有利于对全区工作实行政治领导,有利于调动政府和各方面的积极性,有利于推动两个文

明建设的原则,确立了区委的主要职责是:认真宣传贯彻执行党的路线、方针、政策;保证上级党委和政府指示在本区的实施;加强党的建设,发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用;搞好干部的宏观管理,按照干部“四化”方针,选拔任用区委管理的干部,向政权机关推荐重要干部,并做好培养教育和考核工作;抓好带有方向性、全局性、倾向性问题的调查研究,对全区两个文明建设中的重大问题做出决策;加强对群团组织的领导,协调好人大、政府、政协几个班子之间的关系,充分发挥他们各自的作用。

龙山区委在实际工作中,严格按照上述职责的要求行事,坚持做到总揽全局,搞好政治领导,改变了过去“一把手,一把抓,什么事情都要书记来当家”的习惯做法。去年以来,按照上级要求成立的普法教育、评选劳模、职称评定等专项工作领导小组,书记、副书记既不“挂帅”也没出征,而是由人大、政府及群团组织的领导担任负责人,具体组织落实。行政事务工作不搞“分兵把口”。改变了过去书记和党委按战线分管政府行政工作的领导方式。区委常委分工作了重新调整,不再由副书记分管文教卫生、财贸、民族事务、宗教、计划生育等工作,农业虽然仍有一名副书记兼管,但着重调查研究,重大问题提交区委集体决策,不与分管的副区长形成“双头领导”。临时突击性工作不搞“齐抓共管”。改变了过去区委与人大、政府、政协、纪检委五大班子领导围绕一项工作“大呼隆”的领导方法。对爱国卫生、秋菜收贮、综合治理等项工作,区委不再与其他班子搅在一起包街包乡包厂包村,属于哪个班子职责范围内的工作就由哪个班子去领导,属于哪个部门的工作就由哪个部门去承担。

(二)把握经济全局,转变领导方式 过去,龙山区党政不