



• 国家社会科学基金项目资助 •

冯志峰

著

县委书记

Xianweishuji
quanliyunxingyuzhiyuejizhiyanjiu

权力运行与制约机制研究

江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House

县委书记

权力运行与制约机制研究

冯志峰

著

Xianweishuji

quanliyunxingyuzhizhijizhiyanjiu


江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House

图书在版编目(CIP)数据

县委书记权力运行与制约机制研究 / 冯志峰著.

—南昌:江西人民出版社,2016.9

ISBN 978-7-210-08794-6

I. ①县… II. ①冯… III. ①中国共产党—县—基层
干部—权力—研究 IV. ①D262.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 228180 号

县委书记权力运行与制约机制研究

冯志峰◎著

责任编辑 蒲 浩

装帧设计 同异文化传媒

出版发行 江西人民出版社

社 址 南昌市三经路 47 号附 1 号 (33006)

承 印 南昌市红星印刷有限公司

开 本 720 毫米×1000 毫米 1/16 印张 27.25

版 次 2016 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

字 数 520 千字

书 号 ISBN 978-7-210-08794-6

定 价 68.00 元

赣版权登字—01—2016—630

版权所有,侵权必究

发 行 部 0791-86898815

编 辑 部 0791-86899010 E-mail taxue888@foxmail.com

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换



本研究得到以下课题项目资助
国家社会科学基金规划项目
江西社会科学基金规划项目
中共中央党校重点调研课题

前 言

“郡县治、天下安，郡县强，则天下兴。”自秦朝正式设立郡县制以来，我国传统国家正式的官僚机构只延伸到县一级，出现了“皇权不下县，县下惟宗族，宗族皆自治，自治靠伦理，伦理出乡绅”的传统社会治理结构。从政治制度发展角度来观察，一部中华民族治理史，实际上就是一部县制史。我国历代学者在关注县制发展史的研究过程中，就如何维护协调县制发展，缓和“官与民”的矛盾，逐渐形成了儒家、法家和道家为主体的县制发展理论体系。中外权力制约理论和实践皆已证明，中国作为一个有着长期历史整合的有机社会，县是整个国家政权的“缩影”，县级政权的效率和稳定对全国政局的稳定与发展至关重要。

新中国成立以来，其政治体系由中央、省、市、县、乡多个层级所组成，离群众最近、历史最悠久、建制最稳定且形态相对较为完整的政权就是县级政权。作为整个国家治理网络体系的关键枢纽，县级政权承上启下，既是中央、省、市政策或决策的执行人，又是县域经济社会发展政策的制定者和实施者，肩负着领导县域经济、政治、文化、社会和生态五大文明建设的重要职责，成为县级治理条块结合的交汇点地理空间系统，是推动经济社会持续稳定健康发展的关键力量。

“官之至难者，令也。”县委书记担子重责任大，源于县级政权在整个政治架构中的重要地位。作为县级党委核心的县委书记，肩负着领导县域经济、政治、文化、社会和生态五大文明建设的重要职责，不但事关一个地方的稳定与发展，更关系到党的执政地位的稳固。他们既要同乡镇、街道、村和社区直接打交道，因此没有省市级官员的超脱，又要统筹全局，因此也没有基层干部工作单纯。县委书记这种宏观之末、微观之始地位，决定了在国家治理中的关键作用。然而，作为中国政治生态中极为重要的群体，当前学术界对县委书记的关注与其在现实政治生活中的实际重要性并不相称，由此更加凸出了县委书记权力运行机制研究的重要性和必要性。

对县委书记权力运行现状的分析表明，尽管当前在加强县委书记管理方面取得了一定的进步，但由于县委书记身处所在县级权力金字塔的顶端，具有很大的自由裁量权，其权力运行存在着“双重运动”的运行轨迹，在打党纪国法“擦边球”的过程中逐渐形成了权力“弹性”运行的方式，在满足一定实用性的同时，也有可能带来权力的无限扩张与滥用。这种县委书记“弹性定律”权力运行方式，一旦与外界不

良诱惑结合起来,就有可能出现权力腐败现象,从“人民的公仆”堕落为“人民的公敌”,侵蚀党的执政合法性,形成“执政成本周期律”。由此可知,人的行为是一个矛盾综合体。县委书记权力运行机制,正如个体的生命一样,源自一系列相互联系、相互作用因素的交互作用而形成。

检视县委书记权力腐败的成因,具有多方面的因素,腐败的根源性动力来自人的本能贪欲,内在的驱动力是人的个体心理需求,外在驱动力是传统社会人情环境。县委书记在这些因素的影响下,在追求各种不良欲望过程中,其腐败形势日益多样化,导致一种权力非法运行不断强化的轨迹,此为“权力能级跃迁定律”,深刻地指出县委书记权力腐败是“权力之癌”,需要运用“良药”才能进行有效“诊治”,进而破除“权力之迷”。

“事为之防,曲为之制”。为有效治疗权力腐败的“顽疾”,本课题给出的答案是“推进县委书记权力运行机制现代化建设”,从“自律”和“他律”两个方面着手构建“德育法治融合法”制度设计,包括“党性培育法”和“一制九转法”,通过提升个人修养的自觉性,增强制度执行的约束性,在社会上产生党纪国法的“刚性”,以抑制县委书记权力运行的“弹性”,这样才能不断提高县委书记的执政能力,建设高素质县委书记队伍。

对于加强县委书记队伍建设的重要性,习近平总书记曾强调,“加强和改进新形势下党的建设,要着力造就高素质县委书记队伍。”作为县委书记权力运行与制约的承接载体,在建设高素质县委书记队伍过程中,必须将权力的高效运行与有效制约有机地结合起来,内在地融贯于县委书记权力运行全过程,使县委书记在工作中始终做到“心中有党、心中有民、心中有法、心中有责、心中有戒”,真正成为“政治的明白人、发展的开路人、法治的传播人、群众的贴心人、班子的带头人”,凝神聚力、团结共进,带领人民群众为实现中华民族的伟大复兴而努力奋斗!

作者

2016年9月5日

前言	(1)
引言	(1)
第一章 县委书记权力运行背景阐释	(3)
一、问题聚焦与研究意义	(3)
二、文献综述与相关评论	(8)
三、研究设计与主要框架	(26)
四、资料来源与数据说明	(30)
五、概念界定和“个案县”简介	(34)
第二章 中外权力制约理论要义解析	(44)
一、权力的理论内涵	(44)
二、中国传统权力制约理论脉络	(52)
三、西方历代权力制约理论脉络	(61)
四、马克思主义权力制约理论脉络	(68)
五、中外权力制约理论体系	(83)
第三章 县委书记职位角色演变厘析	(88)
一、中国县制发展简史	(88)
二、中国历代县官选任制度变迁	(101)
三、中国共产党县委建制的演变	(105)
四、县委书记与“一把手”称谓	(111)
五、县委书记权力运行的历史逻辑与实践经验	(113)
第四章 县委书记权力运行现状评析	(122)
一、县委书记权力运行的现实状况	(122)
二、县委书记权力运行存在的问题	(150)
三、县委书记权力运行“弹性定律”的理论内涵	(154)
四、县委书记权力运行“弹性定律”的成因	(170)

第五章 县委书记权力腐败行为剖析	(173)
一、县委书记权力腐败标准的衡量	(173)
二、县委书记权力腐败行为的要件	(175)
三、县委书记权力腐败行为的特征	(191)
四、县委书记权力腐败成因探求	(214)
五、县委书记权力腐败运行轨迹	(224)
第六章 县委书记权力制约路径探析	(230)
一、县委书记权力运行制约的“自我律动法”自律途径	(230)
二、县委书记权力运行制约的“一制九转法”他律途径	(243)
第七章 县委书记队伍建设战略研析	(274)
一、科学把握建设高素质县委书记队伍的逻辑主线	(274)
二、深刻领会建设高素质县委书记队伍的时代标准	(280)
三、努力探索建设高素质县委书记队伍的有效途径	(289)
结 论	(302)
参考文献	(305)
附 件	(331)
附件 1 县委书记权力运行状况调查问卷(普通类)	(331)
附件 2 县委书记权力运行状况调查问卷(特定类)	(334)
附件 3 个案县 E 县财政收支决算情况表	(337)
附件 4 ××县县管单位简明表	(339)
附件 5 上海市青浦县解放前后历任县委(工委)负责人名单	(343)
附件 6 关于全面推行县委县政府权力公开透明运行的意见	(345)
附件 7 关于成立中共××县委权力公开透明运行工作领导小组的通知	(348)
附件 8 中共××县县委常委会议事决策规则	(349)
附件 9 中共××县委职权目录简明表	(355)
附件 10 中共××县委权力运行流程图	(358)
附件 11 ××县党代表询问和质询制度	(359)
附件 12 ××县委县政府新闻发言人制度	(366)
附件 13 ××县县委书记岗位廉政风险及防范措施	(368)
附件 14 ××县常委会列席旁听制度	(369)

附件 15	××县委县政府领导班子成员公开述职述廉制度	(370)
附件 16	××县委县政府社会监督员制度	(371)
附件 17	××县突发事件(重大事件)公开处置流程图	(373)
附件 18	××县重大行政决策公示暂行办法	(374)
附件 19	中共××县常委会权力运行流程图	(375)
附件 20	××县重大行政决策专家咨询论证暂行办法	(376)
附件 21	××县大额资金实用程序流程图	(379)
附件 22	中共××县县委书记权力运行流程图	(380)
附件 23	中共××县县委副书记、县长权力运行流程图	(381)
附件 24	中共××县县委专职副书记权力运行流程图	(382)
附件 25	××县副县长权力运行流程图	(383)
附件 26	中共××县委权力运行流程图	(384)
附件 27	中共××县县常委会权力运行流程图	(385)
附件 28	××县委县政府权力透明运行社会评价暂行办法	(385)
附件 29	××县党代表大会权力运行流程图	(387)
附件 30	××县县级领导干部综合量化考核测评表	(388)
附件 31	办公室联席议事规则	(389)
附件 32	“落马”县委书记简明表	(390)
附件 33	党中央组织制定的干部管理监督制度简明表	(408)
后 记		(422)

引 言

“郡县治，天下安；郡县强，则天下兴。”自秦以降，“县”就成为我国历朝历代国家治理的基本单元，其根本原因就在于“县制”具有“建制历史久、接触群众多、畅通政令快、治理效率高、运行成本小”的特点，能够有效地满足历代统治者实施有效治理的需要。对“县制”发展历程的深入研究，让我们既能从历代文本脉络中透视历史的“沧桑巨变”，又能从现实政治中观察时代的“鲜活实践”，在历史与现实的对话中更好地把握现代国家治理的内在逻辑。

中国的政治体系由中央、省、市、县、乡多个层级所组成，离群众最近、历史最悠久、建制最稳定且组织形态相对完整的政权就是县级政权。^① 由于历史演变、文化沉淀、社会风俗、时代定位和实际功能等多重因素的影响，现在已习惯把县、县级市、县级区以及与县平行的“旗”都统称为“县”。按照这种统计口径推算，“县域人口总规模为 9.47 亿，占全国总人口的 73.3%；国土面积则占全国版图总面积的 96%”^②。由此可知，县级政权是国家政权的基础，其权力运行方式在一定程度上表现为国家政权的“缩影”，对经济发展和社会稳定发挥着关键性的作用。

中国共产党在革命建设改革过程中，充分发挥党组织的作用，实现了对基层社会的有效整合，其组织架构支撑点就是县级政权。作为整个国家治理网络体系的关键枢纽，县级政权承上启下，处于国家治理体系的宏观之末、微观之始的发展战略核心位置，既是中央、省、市政策或决策的执行人，又是引领县域经济社会发展的决策者、组织者和执行人，承载着党和人民的重托，担负着提高新时期基层党组织战斗力的神圣使命，肩负着领导广大人民群众实现“四个全面”战略布局的艰巨任务。

① 根据《民政部发布 2013 年社会服务发展统计公报》可知，截至 2013 年底，“全国共有省级行政区划单位 34 个（其中直辖市 4 个、省 23 个、自治区 5 个、特别行政区 2 个），地级行政区划单位 333 个（其中地级市 286 个、地区 14 个，自治州 30 个、盟 3 个），县级行政区划单位 2853 个（其中市辖区 872 个、县级市 368 个、县 1442 个、自治县 117 个、旗 49 个、自治旗 3 个、特区 1 个、林区 1 个），乡级行政区划单位 40497 个（其中区公所 2 个、镇 20117 个、乡 11626 个、苏木 151 个、民族乡 1034 个、民族苏木 1 个、街道 7566 个）”。

② 宋亚平：《中国县制》，中国社会科学出版社 2013 年版，第 1 页。

作为县级政权的“一线总指挥”，县委书记承担着推动县级政权实现现代化治理的艰巨任务，担负着推动地方经济社会科学发展的时代重任，肩负着实现“两个一百年”战略目标的历史使命。由于全国 2800 多个县的自然状况、人文风俗和发展水平各有差异，各种矛盾犬牙交错、相互交织、相互影响，更加考验着县委书记的执政能力。“官之至难者，令也。”这句话形象地道出了县委书记在推进工作中所面临的难度。置身于“上级组织任务要求”与“人民群众利益诉求”的巨大张力之中，县委书记的执政方式和权力运行状况，在一定程度上决定着县域经济社会的发展进程，影响到党和国家政策实际执行的好坏，直接关乎着党的执政形象。由于县委书记地位的特殊性和县级政权角色定位的一致性，研究县委书记权力运行与制约机制更有利于对党的执政方式进行“立体”透视，进而在“读懂”县委书记的同时，“读懂”党委权力运行的方式，“读懂”中国政治运行的“奥秘”，揭示政治权力运行的时代特征及其发展逻辑，提炼权力运行与制约的内在规律，积极探索提高县委书记执政能力的科学方法和有效途径，以便有的放矢地加强县委书记队伍建设，在实践锻炼中为我党培养一大批执政骨干，在提高党的执政能力过程中增强党的执政合法性。

县委书记是我党依法执政的骨干力量。重视抓好县委书记队伍建设，是提高党的执政能力的关键所在。习近平总书记曾强调：“加强和改进新形势下党的建设，要求进一步加强干部队伍建设，着力造就高素质县委书记队伍。”^①为巩固党的执政基础，提高党的执政能力，中央决定按照政治家标准来培养县委书记，从 2014 年 11 月开始启动对全国县委书记的轮训工作。2015 年 1 月 12 日，习近平总书记亲自与中央党校第一期县委书记研修班学员进行座谈并发表重要讲话，体现了习近平总书记对县委书记的关怀和党中央对加强县委书记队伍建设的重视。2015 年 6 月 30 日，习近平总书记在北京接见全国优秀县委书记时明确提出，县委书记必须做“政治的明白人、发展的开路人、群众的贴心人、班子的带头人”，更加凸显出党中央对县委书记的关爱与期望，也为广大干部的健康成长指出了奋斗目标。

为此，立足于县委书记权力运行的实际条件，研究县委书记权力的运行逻辑，提炼县委书记权力的制约之道，构建科学有效的县委书记权力运行与制约机制，并将之运用于具体实践，促进权力的高效运行与有效制约的内在统一，引领县域经济社会科学发展，是全面建成小康社会的内在要求，是全面深化改革的必然举措，是全面推进依法治国的有效载体，是全面落实从严治党的最佳途径，更是实现中华民族伟大复兴的“关键法宝”。

^① 习近平：《着力造就高素质县委书记队伍》，新华网，2009 年 12 月 31 日。

第一章

县委书记权力运行背景阐释

县级政权运行状况的好坏,在一定程度上决定着党的执政基础的稳固和国家治理能力的高低。县委书记持有的权力较大、承载的责任很重、执政的影响更广,既是地方具体落实中央、省委、市委经济社会发展战略规划并实现地方有效治理的具体践行者,又是因地制宜、自主决策、引领县域实现科学发展的县级政权“一线总指挥”。这种辩证统一的双重角色定位,使县委书记的职位功能与省委书记、市委书记和乡镇党委书记明显地区分开来,具有鲜明的承上启下、上下兼顾的岗位特性。这就要求县委书记在推进县域治理过程中,必须审慎地处理好“放权”与“收权”之间的辩证关系,在全面依法治国前提下提高县域治理水平,促进权力运行高效性与权力制约有效性的有机结合,最大限度地赢取民意的认同,进而巩固党的执政基础,不断提高党的执政合法性。

一、问题聚焦与研究意义

现实问题的发现、聚焦与提出是课题研究的先导,蕴含着问题反映的时代价值,而研究意义在一定程度上决定着课题研究的价值。为此,要科学地推进学术研究,就必须厘清“问题、意义与价值”三者之间的逻辑关系。

(一)现实问题聚焦

现行政治体制架构下,县委书记在具体实践中面临着“双重任务”,既要完成上级组织规定的各项“硬性”任务,又必须满足人民群众对幸福生活的不懈追求。但是,由于社会群体之间具体利益诉求的多样性,导致上级要求与群众诉求时常会出现偏差,这就使县委书记陷入既要满足“上级”又要取悦“群众”的“双重角色”定位之中。这种“双重角色”使县委书记在执政过程中必须具有一定的权力,才能够有效地推动工作。可是,县委书记权力大小的标准没有得到明确的界定,权力的运用也就颇为棘手。例如,县委书记要实现权力的高效运行,往往会被人们误认为是“一言堂”的专断行为;如果县委书记要推行党内民主、实行民主决策,常常会陷入“凡事议而不决”的决策低效率状态。县委书记这种进退两难的权力运行困境形成的主要原因,是由于现行的权力制约机制蕴含着内在的矛盾,使制约县委书记的权

力往往来自县委书记自我授权这种“权力制约悖论”，导致“县级政权改革的成败与否常常与县委书记个人强力推行的力度存在着正相关的关系”，形成县委书记权力运行“双重悖论”的产生。这种权力运行“双重悖论”，往往会成为县委书记进行权力“寻租”的堂而皇之的“借口”，进而催生各种各样的权力腐败行为。

近年来县委书记执政状况也表明，县委书记面临着“精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败”四大危险的考验，主要表现为：在党性修养上，不信马列主义信鬼神，如四川省犍为县原县委书记田玉飞为求升官长期“拜佛”，完全抛弃了共产主义信仰，也完全抛弃了个人的人格；在执政能力上，解决问题能力不强，导致群体性事件易发多发，如“瓮安事件”带来的破坏性后果，激化了干群之间的矛盾，对党的执政形象产生了严重的伤害；在联系群众上，官僚主义泛滥，“拆迁”引发暴力抗法事件，如“宜黄强拆”事件引发的社会“骚乱”，严重威胁到社会的稳定；在廉洁从政上，极少数县委书记无视党纪国法，权力腐败行为日益猖獗，受贿金额和次数日益攀升，完全丧失了作为一个共产党员应该具有的党性修养和道德操守，如河南省封丘县原县委书记李荫奎在短短的几年时间里共计受贿 1575 次，创下有史以来腐败县委书记受贿次数之“最”，既带坏了县级政权的党风政风，更污染了当地的政治生态，社会风气也日益败坏。

县委书记权力运行中存在的执政风险表明，要推进县域治理现代化建设，就必须构建科学有效的县委书记权力运行机制，着力提升县委书记执政能力，在有效的权力制约中实现权力的高效运行。因为，如果县委书记权力过大，缺乏应有的制约机制，极有可能带来县委书记权力运行“失范”行为，造成权力“寻租”腐败现象的发生，给国家和人民带来巨大损失。贵州省瓮安县、云南省孟连县、辽宁省西丰县等地发生的群体性事件说明，县委书记权力的“无用”“错用”“滥用”等行为，已经严重侵蚀了我党的执政基础，造成党的执政合法性资源的流失。这表明县委书记权力运行“失控”问题日益引起党中央和人民群众的高度重视，也必将成为权力制约研究领域关注的“焦点”。因此，加强党的建设就必须全面从严治党，而全面从严治党的有效抓手就是加强基层党组织建设，不断完善对地方党委“一把手”的权力制约机制，特别是要加强对县委书记的监管，依法规范县委书记的权力运行，使之更好地为人民服务，才能实现国家的长治久安。

（二）课题研究意义

就组织结构来看，县委书记可谓是县级政权的领导核心，其权力运行方式是否科学、权力制约机制是否健全，对县域经济社会发展状况发挥着核心引领的作用，关乎着人民群众生活水平的好坏，关乎着党的执政基础是否巩固，也关乎着党的执政合法性的高低，更关乎着民族安危与国家兴亡。因此，我党历来就重视加强干部队伍的建设，特别是加强县委书记队伍的建设，并将其作为一项长期的发展战略任务来抓。

自成立以来,在革命、建设和改革时期,为适应各个阶段不同发展形势的实际需要,我党培养了一批又一批优秀县委书记。这些优秀县委书记按时保质高效地完成了党和人民交给的神圣任务,既取得了党的信任,也赢得了人民群众的信赖,理所当然地成为我党的执政骨干力量。县委书记之所以能够成为党的执政骨干力量,主要就在于我党在实行“从严治党”的过程中,加强了对县委书记权力运行的有效管理和严格监督,使县委书记在实际工作中真正做到了规范用权、依法用权、科学用权。

特别是党的十八大以来,党中央认识到党内腐败的危害性,特别是意识到县委书记权力腐败对政治生态污染的严重性,要求全面从严治党、从严管理县委书记,通过严格规范县委书记权力运行流程,加强对县委书记权力监督力度,以此不断提高县委书记执政能力。习近平总书记明确提出:“现在,县级政权所承担的责任越来越大,需要办的事情越来越多,尤其是在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党进程中起着重要作用。”^①这是党中央和习近平总书记对新的历史条件下建设高素质县委书记队伍、发挥县委书记重大作用的殷切期望。面对全面建成小康社会的历史重任,面对全面从严治党的严峻形势,面对全面依法治国的社会要求,面对全面深化改革的关键任务,更加需要加强县委书记队伍建设,带领人民群众同心戮力、真抓实干,实现“四个全面”战略布局。

1.加强县委书记权力运行机制研究是全面建成小康社会的内在要求。在经济社会转型时期,我国经济发展方式正在实现从数量型增长到质量型增长的转变,从经济旧常态阶段过渡到经济新常态阶段。面对经济新常态,县域经济社会发展状况直接决定着国家经济社会发展状况的好坏。“小康不小康,关键看老乡。全面不全面,落实在区县。”在全面建成小康社会进程中,县委书记作为当地经济社会发展的引领者、指挥者、决策者、实施者和推动者,在推动基层组织建设、谋划区域改革措施、实施经济社会发展战略方面往往起着决定性作用。因此,县委书记权力运行的好坏与否,往往决定着一个县能否实现全面建成小康社会的程度。由此可知,为全面建成小康社会,必须科学构建县委书记权力运行与制约机制,用以规范县委书记权力运行,使其权力运行真正做到“权为民所用”,实实在在地解决人民群众生产生活中存在的各种疑难问题,不断提升人民群众的幸福指数。

2.加强县委书记权力运行机制研究是全面深化改革的必然举措。改革的推动需要强有力的国家权威提供制度保障。而国家权威的增强,依赖于执政合法性的增加,取决于县级政权的治理能力。十八届三中全会高屋建瓴地提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能

^① 习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,中央文献出版社2015年版,第3页。

力现代化”。^①全面深化改革目标的实现程度,从根本上来说,取决于能否建设一支高素质县委书记队伍,在依法执政推动工作中赢取人民的信任,提高党的执政合法性。从全面深化改革的艰巨任务来看,加强县委书记权力运行机制建设,有利于更好地推进地方治理现代化进程,进而不断地把改革推向深入。在当前我国政治组织架构中,县是落实党中央、省委各项改革措施的基本单元,化解基层各种矛盾纠纷的重要环节,提高人民生活水平的主要载体,担负着改革发展稳定的艰难繁重的任务。当前我国正处在社会矛盾问题易发高发多发的转型时期,人民群众的利益诉求日益呈现出“多样化、多元化、多层化”的趋势,“劳资纠纷、执法不当、征地拆迁、环境污染、医患纠纷”等引发的社会问题大量出现,直接考验着县委书记的“治县理政”能力和执政水平。因此,科学界定县委书记权力边界、明确权力运行方式、规范权力运行轨道,能够在全面深化改革中,通过“简政放权让利、规范社会秩序、方便人民生活”,为实现经济社会科学发展创造良好的外部发展环境。

3.加强县委书记权力运行机制研究是全面推进依法治国的有效载体。权力是否依法运行,是判断一个国家法治程度高低的关键测量标志。可以说,当前我党组织结构和权力运行制约机制在国家治理过程中发挥着重要作用,始终代表着先进社会生产力的发展要求,在一定程度上体现出“民主意识强、决策效率高、发展动力久、组织方法好、能够集中力量办大事”的独特优势,适应了一定时期经济社会发展的内在要求和客观需要。但是,我们也要看到,随着时代的发展,科学技术的进步,经济发展方式转型过程中出现的权力干预现象,表明县委书记权力制约机制的设计还存有一定的弊端,滞碍了经济社会的科学发展,主要表现为“权力过分集中、权力运行暗箱操作、权力监督还有漏洞”等。为确保依法用权,十八届四中全会强调指出:“必须构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系,形成科学有效的权力制约和协调机制。”^②根据全面推进依法治国的要求,加强党的领导就必须着力推进县委书记权力运行与制约机制建设,将县委书记权力运行纳入法治化轨道,依法执政、依法用权,为实现“四个全面”战略布局提供领导保证。

4.加强县委书记权力运行机制研究是落实全面从严治党的最佳途径。全面从严治党的关键,是要抓住领导干部这个“关键少数”。作为“关键少数”领导干部的组成部分,县委书记在促进经济社会发展、塑造风清气正的政治生态过程中发挥着“关键作用”。全面推进县域经济社会科学发展,关键在党、关键在干部、关键在县委书记。选好用好管好2800多名县委书记这支队伍,就抓住了党员领导干部队伍建设的关键,就从严管理干部落到了实处,就能对整个干部队伍建设发挥正确导向与典型示范的作用,就能使“从严治党、从严治吏”成为新常态,在干部选拔工作

① 参见十八届三中全会决议《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

② 参见十八届四中全会决议《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

中真正做到“选准人用准人、管好权用好权、有作为敢担当”。为此,加强县委书记权力运行与制约机制研究有利于保证党中央的政策政令畅通、促进中央与地方关系保持良性互动,在推进工作中切实做到全国“一盘棋”。2015年6月,中组部评出百名优秀县委书记,使之成为广大干部的行为榜样,以“关键典型”带动“广大干部”凝聚“全面从严治党”的正能量,形成争先创优、干事创业的生动活泼局面。因此,广大县委书记必须以此为契机,全面贯彻落实党中央精神,按照“总揽全局、协调各方、形成合力、共同推进”的原则,遵循《中国共产党章程》规定,在法治轨道内厘清县委、县政府、县人大、县政协、县检察院、县法院以及各类人民团体和社会组织的相互关系,通过建立健全党组机构,不断提高县级政权的号召力、组织力、凝聚力、战斗力和向心力,推动经济发展、实现社会稳定。

(三)课题研究价值

本课题研究价值既有理论层面的高度概括,也有实践层面的经验总结,通过实现两者有机地融合,得以把握县委书记权力运行之道,设计科学的县委书记权力运行与制约机制,使县委书记的权力在法定轨道内运行。

在理论研究方面,深化了对县委书记权力运行规律的研究。就本质而言,群众路线教育实践活动就是通过规范权力运行,来改进干部的工作作风。本课题研究竭力促进规范研究与经验研究的有机结合,在研究分析中引入“机制”原理,特别是引进“物理模型、数理统计和博弈论”的分析方法,创新了县委书记权力运行研究方法,提升了该领域的研究水平。在此基础上,通过综合运用调查研究、实地考察和比较分析等方法,努力把握县委书记权力运行的内在逻辑,归纳提炼出县委书记权力运行的行为模式,即“县委书记权力运行弹性定律”。然后,根据县委书记权力运行“弹性定律”的表现形式,高度概括出县委书记权力运行的主要特征,并对县委书记权力腐败行为和腐败心理演变过程进行深度分析,进而推导出“县委书记权力能级跃迁定律”,以便实事求是地分析腐败县委书记的行为趋势,探讨权力运行的普遍性规律,挖掘县委书记权力腐败的成因及其根源。基于上述分析的基础上,遵循“教育与惩处相结合、党内与党外相结合、信仰与制度相结合”的“三结合”权力制约原则,以“自律”与“他律”相结合为切入点,科学设计“县委书记权力运行与制约机制”,努力促进“自我律动法”与“一制九转法”的有机融合,力求实现权力制约机制的“主体自身纠偏性”与“客体法律惩罚性”同频共振、同声相应、同时发力,确保县委书记在法治轨道内运用权力,更好地为人民服务。

在实践应用方面,可促进县委书记权力高效运行与有效制约的相对平衡。本课题在梳理县委书记权力运行相关资料的过程中,从人性的自身缺陷出发,深入分析了政治权力的本质与特征,进而归纳了县委书记权力运行的外在特征和内在规律,对县委书记权力运行轨迹进行了规律性提炼,阐释了县委书记权力运行与外在环境的互动关系。在此基础上,通过对权力制约机制的分析,根据权力制约的一般

要求,提出了解决权力制约的“文本规定”与“实践运行”相“悖离”的“制约之道”,强调了制度化力量对权力制约的关键性作用,并以制度建设为载体,对县委书记权力运行的“育权—授权—厘权—晒权—制权—行权—控权—评权—退权”九个环节进行了系统设计,以此来提高县委书记权力运行科学化水平,为促进县委书记权力“运行高效性”和“制约有效性”提供了可资借鉴的政策建议。

二、文献综述与相关评论^①

本部分采用夹叙夹议的方式进行,在叙述过程中突出文献关注的重点内容,在分析过程中归纳出学术界研究现状,把握县委书记权力运行规律,明确权力制约机制的薄弱之处,进而提炼出完善权力制约机制研究的努力方向。

(一)国内外相关研究文献综述

国内外关于县委书记权力运行与制约机制的相关研究文献较为丰富。由于各位学者研究视角的不同,导致对县委书记权力运行的研究展现出各辟蹊径、各领风骚的学术竞争局面,在一定程度上深化了该领域的研究,为更好地推进县委书记权力制约机制研究奠定了理论储备,细化了研究类别,丰富了研究成果,有利于本课题研究的顺利开展。

1.国内研究现状

国内学术界关于县委书记权力运行与制约机制的研究,一直处于探索阶段,形成了一系列相关研究成果。根据研究领域来划分,国内学者研究主要集中于县委书记的“权力来源渠道、权力边界划定、权力运行规律、权力腐败行为和权力制约机制”等方面,提出了相应的解决措施。

(1)县委书记权力来源渠道。为科学考察县委书记成长历程,马国钧、孙立樵从实证分析入手,观察了百余个县级干部的成长轨迹,发现县委书记的成长主要有“直线渐进式、上下迂回式和偶发跃阶式”三种类型,并指出要成为县委书记的三个依赖条件,就是“党组织的着力培养、丰富的基层实践经验和在关键岗位上得到锻炼”。^②冯志峰、张明龙为揭示市委书记权力运行存在的问题,采用深度访谈、问卷调查和统计分析的研究方式,对2000年1月1日至2015年5月1日期间175例“落马”市委书记的成长轨迹进行了数理模型分析,提炼出完善市委书记的“选拔任用模式”,指出了健全市委书记选任程序的有效途径。^③这些研究者都承认,从法

^① 本部分的主体内容业已作为本课题研究前期成果《县委书记权力运行与制约机制研究文献评析》(《湖北行政学院学报》,2012年第1期)公开发表。

^② 马国钧、孙立樵、富立波:《优秀中青年县(市)委书记成长轨迹研究》,《理论探讨》,1997年第6期。

^③ 冯志峰、张明龙:《市委书记腐败行为分析》,《中国改革》,2015年第6期。