

基层党组织执行力 弱化的现状成因与对策

郭建¹, 孙惠莲², 肖永军³
(河北经贸大学 马列部, 河北 石家庄 050061)

[摘要]加强基层党组织执行力建设是加强党的执政能力建设的重要内容。当前,基层党组织工作中普遍存在着执行力弱化的问题。这一问题的成因是多方面的,其中,既有思想建设、组织建设、作风建设、制度建设、廉政建设方面的原因,也有自身能力方面原因,还有执行机制不完善等原因。因此,加强基层党组织的执行力建设必须要从这些方面寻求解决问题的对策。

[关键词]基层党组织;执行力;执行机制

[中图分类号]D267 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1008-8466(2011)02-0015-05

党的十七大提出:“党的执政能力建设关系党的建设和中国特色社会主义事业的全局,必须把提高领导水平和执政能力作为各级领导班子建设的核心内容抓紧抓好。”提高党的执政能力,对于基层党组织来说,关键在于提升基层党组织的执行力。基层党组织的执行力是指党的基层组织对党的路线、方针、政策等无条件、高效率地贯彻落实的能力。基层党组织的执行力现状,总体上同党肩负的历史使命是相适应的,但也必须看到,基层党组织在贯彻落实党的路线、方针、政策的过程中还存在着素质不高、执行走样、执行低效、不能有效完成既定目标和任务等执行力弱化的问题,对此,必须予以高度重视。

一、基层党组织执行力弱化的具体表现

第一,一些基层党员、干部政治素养不高。这突出地表现在:一些党员、干部或者不注重理论学习,学习动力不足,浅尝辄止,不求甚解,流于形式,学风不正,玩风很盛,或者学用脱节,效果不佳。其结果:一是造成理论根基浅,党性修养差;二是信奉实用主义、功利主义,党员意识淡

化,先锋模范作用不明显,甚至还有一些党员、干部理想信念动摇,对中国特色社会主义缺乏信心,对西方资本主义的意识形态和思想观念缺乏识别力,不信马列信鬼神。

第二,一些基层党组织对中央决策部署理解不到位,执行不认真,小团体利益至上。这突出地表现为:对中央决策部署理解不到位,执行走样;一些基层党的干部贯彻民主集中制不力,不习惯在民主的气氛中推进工作,对党员民主权利保障落实不到位,党员参与党内事务的渠道不畅,家长制作风严重,不愿听取不同意见;对中央的决策部署执行不认真,重部署、轻落实,流于形式;有令不行、有禁不止,甚至阳奉阴违,搞“上有政策,下有对策”,为了局部利益不惜损害全局利益。

第三,一些基层党组织的领导班子整体作用发挥不够,能力不强。这突出地表现为:一些基层组织领导班子分帮分派,难以形成合力;基层组织内部各部门之间推诿扯皮,互相掣肘;一些党员干部有学历、有文凭,“能说会道”,但“好看不中用”,推动科学发展、化解社会矛盾、处理复杂问题的能力不够,带领群众发展致富的能力不足;安

[收稿日期]2011-01-09

[基金项目]2010年度教育部人文社会科学研究专项任务(纪念建党九十周年)基金项目《加强基层党组织执行力建设研究》(项目批准号10JJDJND087)阶段性成果

[作者简介]郭建(1965—),男,河北宣化人,河北经贸大学马列部副教授,硕士研究生导师,主要从事党史党建研究;
孙惠莲(1966—),女,河北万全人,石家庄邮电职业技术学院培训部,高级工程师,主要从事职业培训和党的建设研究;
肖永军(1964—),男,河北宣化人,张家口教育学院副教授,主要从事党史党建研究。



于现状,不求进取。

第四,一些基层党员干部趋炎附势,好大喜功,脱离群众。这突出地表现为:一些基层党员干部,只对上负责不对下负责;脱离群众、脱离实际,对群众感情不深,思想上冷淡群众,工作上远离群众,生活上漠视群众;不讲原则、不负责任,作风飘浮,好大喜功,想自己过多,谋工作太少,不是从党的事业、人民的利益出发来想事干事,而是以个人的升迁轨迹来谋事谋人,言行不一、弄虚作假,个人主义严重。

第五,一些基层党组织软弱涣散,威信不高,凝聚力和战斗力下降。这主要表现在:一些基层党组织选人用人公信度不高,跑官要官、买官卖官问题突出;形式主义、官僚主义盛行,“衙门”气重,会议多、文件多、讲话多,不解决实际问题;组织制度形同虚设;一些基层组织干部法治意识、组织纪律观念淡薄,以权谋私、假公济私、贪污受贿。

上述问题在基层党组织中或多或少都是存在的。这些问题的存在,严重腐蚀着党的肌体,削弱了基层党组织的凝聚力、战斗力和执行力,全党必须从执政能力建设的高度来认识和解决这一问题。

二、基层党组织执行力弱化的原因分析

基层党组织执行力弱化主要有以下几方面原因。

第一,在思想认识上,重业务工作、轻政治理论学习。思想理论学习是党员加强党性修养、坚定理想信念、提升精神境界、提高政治鉴别力和实际工作能力的一个根本保证。但一些党员,包括一些主要领导干部,在思想认识上存在着重业务工作、轻政治理论学习的问题。有的借口工作忙,“不愿学”;有的认为不学习照样能够干好工作,缺少学习的兴趣和热情,“不爱学”;有的满足于一知半解,“不深学”;有的是为了应付检查,“不真学”;有的学用脱节,“不善学”。毛泽东曾经说过:“指导一个伟大的革命运动的政党,如果没有革命理论,没有历史知识,没有对于实际运动的深刻了解,要取得胜利是不可能的。”^{[1][P633]}不注重政治理论学习,政治理论素养不高,不仅会影响到对党的路线、方针、政策的正确理解与全面把握,导致执行的偏向与走样,而且也会造成一些党员和干部对马克思主义信仰和对中国特色社会主义缺乏信心。

第二,党员、干部个体素质不高。党的路线、方针、政策能否得到有效的贯彻落实,从根本上来讲,取决于基层广大党员和干部个体素质的高低。然而,在基层党组织的建设中,党员标准被降低、选拔干部被“暗箱”、组织原则

“被灵活”的问题是普遍存在的,这直接造成基层党员干部个体素质不高。基层党组织的组织建设主要包括党员队伍建设、干部队伍建设和以民主集中制为重点的制度建设。从党员队伍建设来看,有的基层组织存在党员“入口”过宽的问题,既有“为发展而发展”的“拉郎配”的现象,也有为了某种利益关系“扯亲带故”、“拉帮结派”的现象,另一方面,还存在党员退出的“出口”不畅问题,难以淘汰不合格党员,这必然造成基层党员队伍素质下降。从基层干部选拔、任用的实际操作来看,有的基层组织集体决定“一言堂”,“量身”定条件,组织考察“走过场”,任前公示走形式,干部评价“内循环”,政绩考核“向上看”,选人用人公信度不高,跑官要官、买官卖官等问题屡禁不止,使得干部队伍的素质难有保障。从民主集中制的组织原则的实际贯彻情况来看,在党内生活中,有些同志只讲“和气”,不讲党性,充当好好先生;有些基层组织的主要干部唯我独尊,容不得半点批评意见,既不讲集中,也不讲民主,党的组织原则成了“为我所用”的选择项。

第三,角色缺位,不注重执行能力的提高。党的十七届四中全会通过的《中共中央关于加强和改进新形势下党的建设若干重大问题的决定》对于基层党组织的功能定位是,要“充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用”。然而,在实际工作中,有些党员、干部认为,搞好党务才是基层组织的本分,党建工作与经济建设之间没有多大关系,如果说有,也只是一个“配角”,要摆正自己的角色,绝不能出现“狗拿耗子”的角色错位。而另一方面,一些基层的业务负责人也持有同样的看法,害怕失去手中权力,对基层党组织“协助”搞业务工作持排斥态度,这在客观上则进一步强化了基层党组织的这种角色定位。而这必然使基层党组织的工作游离于业务工作之外,局限于进行党员的学习教育、收缴党费、发展党员等日常党务工作,自我封闭、“体内空转”、“自我循环”,从而导致党建工作与业务工作脱节的“两张皮”现象,这种状况自然也谈不上有什么执行能力了。

第四,经不住利益诱惑,宗旨意识淡漠。“立党为公,执政为民”,“情为民系、权为民用、利为民谋”是对广大党员、干部提出的根本性宗旨要求。广大党员和基层组织干部能否牢固树立起宗旨意识,不是知识文化问题,而是一个如何对待利益的问题。在市场经济条件下,有的党员,包括党的干部,面对各种利益诱惑,宗旨意识淡漠了,个人与群众的利益关系颠倒了,价值观异化了,“为人民服务”变成了“为人民币服务”。因此,在中央的决策部署面前,基层组织执行时,置群众利益和党的全局利益于不

顾,各取所需,对自己有利的,就“用足用活”,甚至还要附加执行,对自己不利的,或者束之高阁,或者虚假执行,或者断章取义、蓄意误读,歪曲执行,有令不行、有禁不止,千方百计钻政策空子,搞“上有政策,下有对策”。凡此种执行怪状的背后,都是地方利益、小团体利益亦或个人利益驱动使然。

第五,治党不严,失之于宽。执政党最大危险是腐败,而腐败禁而不绝最根本原因则是治党不严,失之于宽。党的十七届四中全会强调“治国必先治党、治党务必从严”,这是我们党在长期执政实践中总结出来的一条基本经验。然而,在实际生活中,有些基层党组织在处理党内人和事的问题上,在面对党内腐败的时候,出于种种考虑,对从严治党的原则总是贯彻得不那么好、不那么到位、不那么令人信服,总是本着大事化小、小事化了的处理原则,以党纪代国法,避重就轻,以至于出现了“抓一个,牵一串,带一窝”腐败问题愈演愈烈的现象,在党内外都产生了不容忽视的消极影响,严重地败坏了党的形象。这种现象的出现,固然有制度、体制层面的因素,但最根本的还是治党不严,失之于宽。从认识层面来看,一些基层党组织颠倒了从严治党与“维护社会稳定”、“维护党的形象”、“爱护干部”之间的关系,把“维护社会稳定”、“维护党的形象”、“爱护干部”与从严治党对立起来,存在着以“维护社会稳定”、“维护党的形象”、“爱护干部”为名压制、削弱从严治党的思想倾向。这些错误的思想认识,对于贯彻党要管党、从严治党的建党原则是非常有害的。

第六,制度“硬”不起来。没有规矩不成方圆。健全、规范的制度和制度的严格执行,是提高基层党组织执行力的重要手段。然而,在基层党组织的日常工作中,或多或少存在着制度建设的“硬伤”。一是保障执行的制度体系不够完善,不够健全。当前,我国正处于社会转型的过程中,党的基层组织面临的新情况、新问题、新的工作领域不断出现,原有的制度已不能适应新的要求,而相应的制度建设还没有跟上,因此,在实际工作中,常常陷入遇事无规则、管理无章法、责任无人担、查处无依据的“无法可依”的尴尬。二是执行制度的自觉性不强。有的基层党组织干部认为党内制度不过是“墙上挂挂、会上讲讲”的“虚”东西,有的不学习、不了解制度,更不愿意接受制度的约束,还有的甚至把按制度办事的看作“死板”,把不按制度办事当作有魄力、有能力。因而,对于制度的执行,总是“推推不动、不推不动”,缺乏制度的执行意识。三是制度随意性大,“硬”制度“软”执行。由于人为因素的影响,基层党组织存在着“制度千万条,不如领导的批条”、

“领导一句话、制度算个啥”的现象。制度的执行随意性很强,制度形同虚设,执行力落实难到位。四是对制度的执行缺乏应有的检查监督。有的基层党组织放松了自我监督,有的党员、干部对组织内的违规违纪行为持“老好人”态度,生怕批评伤了“和气”,而来自上级组织和组织外的监督由于缺乏公开透明的监督平台又难以深入,从而使对制度执行的监督流于形式。五是对违反制度的行为“从轻”处理。有的基层党组织对于违反制度的党员、干部的处理极为“谨慎”,既怕搞僵了关系,又怕搞丢了选票,还怕损害了组织形象,影响了个人升迁。因此,在处理时,总是雷声大雨点小。“下不为例”的训戒,“人情化”的处理,使制度的权威丧尽。

第七,执行机制不完善。好的决策部署,需要得到好的执行。要保证执行到位,达到预期目标,执行机制是否完善至关重要。当前,导致基层党组织执行力弱化的原因固然很多,但执行机制的不完善是其中不可忽视的重要方面。执行机制的不完善,在执行机制的各个环节都有表现。一是决策机制不完善。在基层党组织的实际工作中,由于没有决策风险约束机制,决策失误几乎没有任何风险,因此,较为普遍地存在着“一把手决策”的现象,广大党员、干部的参与权、监督权,甚至知情权都被剥夺。决策的不民主,降低了决策的科学性,削弱了决策的权威性,其后果必然导致执行力的下降。二是组织分工目标模糊、职责不清。具体、清晰、明确的目标与责任是提高组织执行力的必要条件。但是,在一些基层党组织中,始终存在着目标模糊、职责不清的问题。这直接导致部门或党员之间见利益就“抢”、见责任就推、相互推诿扯皮的现象,从而使执行力大打折扣,影响执行效果。三是监督、考核机制不完善。好的制度执行,需要具体的监督考核机制来保驾护航。对工作绩效的评估和奖惩是强化执行力建设的重要环节。当前,我们党的基层组织,由于缺乏强有力的监督考核机制,工作有安排却无监督、无考核,或者监督薄弱,考核走形式、走过场,导致党内好人主义盛行,工作难以落实,严重制约了执行效能。四是奖惩机制不完善。奖惩机制是提升组织执行力的核心关键机制之一。基层党组织,对于奖惩都有着一些具体的规定,但在具体执行过程中,有的根本不执行;有的虽然执行,但只奖励先进不惩戒错误,或者是先进、模范轮流当,对于违反制度的同志以口头教育为主,使这些奖惩规定形同虚设;有的虽有奖有惩,但都无关痛痒,起不到应有的作用,这必然导致干多干少一个样,干与不干一个样,使执行效能大大降低。



三、切实提升基层党组织执行力的对策性思考

(一)加强思想建设,强化基层党组织执行的党性意识

思想建党的实践告诉我们:思想是行动的先导,只有从思想上解决问题才能从根本上解决基层党组织执行力弱化的问题。加强基层党组织的思想建设,最根本的就是,坚持不懈地对广大党员、干部进行马克思主义理论教育,用科学的理论武装头脑,把基层党组织建设成为政治上坚定、组织上巩固、作风上过硬的“战斗堡垒”。为此,第一,要把政治理论学习作为基层党组织思想建设的首要任务,抓紧抓好,要讲政治、讲党性。第二,政治理论学习必须要紧密联系实际,以解决实际中存在的思想问题为目的,以实际成效作为检验学习是否到位的唯一标准。第三,要建立一整套切实可行的、能够保证和推动全党重视学习、善于学习的有效机制,为政治理论学习提供具体制度的保障。第四,要将个人自学同集体学习结合起来,有针对性地加强对广大党员、干部的教育培训工作。

(二)加强组织建设,增强基层党组织执行的组织自觉

党的组织建设主要包括党员队伍建设、干部队伍建设和民主集中制建设等内容。首先,从党员队伍建设来说,要把严“入口”,疏通“出口”,保持党员队伍的纯洁性。在发展党员的问题上,一定要严格坚持党员标准,要把发展党员与群众的口碑结合起来;在党员管理上,对于党内严重违纪的或者经过教育仍然不合格的党员,要坚决清退出党。其次,从基层党组织的干部队伍建设来说,要改革现行的干部选拔、任用制度,引入竞争机制,要本着公开、公平、公正的原则,将德才兼备的人才选拔到干部岗位,建立起科学的干部考核、评价体系和有效的监督机制,使“能上庸下”的干部人事制度真正落到实处,坚决杜绝“万金油”式的干部。第三,从党员、干部的组织管理来说,要加强对广大党员、干部的教育培训工作,并通过制度性规定,使之成为基层党组织的经常性工作,将党员管理与党员教育结合起来。第四,从加强民主集中制的组织原则来说,要正确处理好民主与集中的关系,充分发扬党内民主,切实保障广大党员的民主权利,同时,也要坚持民主基础上的集中,维护党集中统一的权威,两者不可偏废。当前的重点是,要充分发扬党内民主,克服一把手“一言堂”的现象,重树党集中统一的权威。

(三)以提高党员、干部素质为重点,提高基层党组织执行的能力

人的素质的高低,直接决定着执行力的强弱。基层广大党员、干部素质的高低,不仅表现在政治理论素养方面,

而且也表现在推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的能力方面。提高基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的能力,就是提高基层党组织的执行能力。因此,要提高党员、干部的执行能力,就要通过学习、实践等途径,着力提高党员、干部的“五种能力”,即增强党性修养,贯彻执行党的路线方针政策的能力,践行科学发展观,驾驭社会主义市场经济的能力,坚持立党为公、执政为民,密切联系群众的能力,发展党内民主和扩大基层民主,依法办事的能力,以及处理复杂问题和人民内部矛盾,构建和谐社会的能力。同时,还要妥善处理好基层党组织与行政业务部门之间的关系,既要防止出现两者的角色错位、缺位问题,又要防止各吹各的号、各唱各的调的“两张皮”现象。当前,基层党组织与行政业务部门的领导交叉任职,“双肩挑”是解决这一问题的最佳选择,有利于减少内耗,提高工作的执行效率。

(四)以反腐倡廉、从严治党为切入点,加强作风建设,提高基层党组织执行的渗透力

党风廉政建设和反腐败斗争是关系到党和国家生死存亡的重大问题。腐败就像一个毒瘤,败坏着党风,侵蚀着党的肌体。党的执政基础最容易因腐败而削弱,执政能力最容易因腐败而降低,执政地位最容易因腐败而丧失。这是我们党认真总结出来的宝贵历史经验。在新的历史条件下,以反腐倡廉、从严治党为切入点,加强作风建设,提高基层党组织执行的渗透力,就成为基层党组织执行力建设的重要内容。一是要切实增强党要管党、从严治党、密切党群关系的意识。二是建立和健全党风廉政建设和密切群众关系的“一把手”责任制,一级抓一级,层层抓落实。三是要切实加强对基层党的领导干部的教育、管理和监督。在当前,反腐倡廉、从严治党的重点就是基层党的领导干部。只有把这个关键环节抓住了、抓好了,才能把从严治党的各项工作落到实处。四是要坚决做到违法违纪必究,治党务必及时、从严,坚决杜绝执法不严、久拖不决、查而不处、大事化小、小事化了现象的发生。五是要以解决民生问题为重点,切实改善党的作风。切实改善党的作风,在当前重点要做好两件事:一是要以解决老百姓最关心、最直接、最现实的利益问题作为基层组织全部工作的重点;二是特别要反对工作中形式主义和官僚主义。形式主义和官僚主义的问题,是人民群众反映最强烈、意见最大的两个问题,必须切实加以防止和纠正。

(五)创新执行机制,完善执行流程,提高基层党组织执行的保障力

第一,要明确执行的目标。目标是基层党组织共同努

力的方向。有了具体的执行目标,才会产生执行意识、责任意识,才会有工作的动力。明确执行的目标,首先要做到全面、完整、准确地理解上级的决策部署,在此基础上,进一步结合基层组织的实际,对执行目标进行分解细化,明确完成标准、完成时间、相关责任人及具体奖惩措施,使党员、干部人人有任务,个个有责任。

第二,要建立和完善科学的决策机制。决策的科学性是有效执行的前提和基础。要保证决策的科学、可行、可操作,一是需要进一步完善决策论证制度和专家咨询制度;二是要广泛听取群众意见,实现决策的民主化;三是要严格执行科学、“透明”的决策程序。只有做到了决策的科学民主,才能保证决策的执行顺畅、落到实处。

第三,要建立和健全部门间的协调联动机制。协作,是提升组织执行力的重要途径。在基层组织工作中,许多工作都是在团队协作下完成的。离开了团队的协作,许多工作都无法得到落实和贯彻。因此,在实际工作中,必须抓好党政之间、各部门之间的协调配合,建立和健全党政之间、各部门之间协调联动机制,按照“谁主管、谁负责”的原则,明确各相关部门的具体责任,防止出现多头管理、责任不清、各自为政的问题和“两张皮”现象的发生,确保组织目标的顺利实现。

第四,建立和健全督查督办机制。有效的督查、督办是提高组织执行力的重要手段。建立和健全督查督办机制,要注意做好四方面工作:一是要有专人抓,“一把手”要亲自抓;二是要全程督查督办,将权力运行的每一步骤、每一环节都置于有效的监督之下,及时反馈执行情况,及时纠正不作为、滥作为、执行不公、以权谋私等行为,确保各项任务、目标和措施落到实处;三是坚决杜绝只看材料、只听汇报的督查督办现象;四是要将督查督办与群众监督相结合。

第五,建立和完善科学的绩效考评机制。建立和完善科学的绩效考评机制,对于提高基层党组织的执行力势在必行。为此,必须探索建立一套科学的考评机制,将人、财、物、权、责、利结合起来,通过采用科学的方法,对组织内的各部门及其人员的执行情况进行全面监测、考核、分析和评价。其中,在这套考评机制中,一是必须要包括外部评估制度,让考评权利回归社会,让人民群众更广泛、更有效地监督基层党组织的工作,以提高基层党组织的执行效率和服务质量;二是在考评的内容上,要将经济绩效和社会绩效考评结合起来,改变过去侧重经济绩效的做法,要更加注重社会效益的考评;三是要使考评结果同奖惩、获得薪酬、培训、晋升等结合起来。

第六,要建立和完善奖惩机制。在实际工作中,只有做到奖功罚过、奖优罚劣、奖勤罚懒,才能使先进受到奖励、后进受到鞭策,真正调动起人们的工作热情,形成人人争先的竞争局面。“小功不奖则大功不立,小过不戒则大过必生”,讲的就是这个道理。因此,要提高基层党组织的执行效能,奖惩机制的建立和完善是必不可少的。建立和完善奖惩机制,首先要本着责权一致、有错必纠、过错与责任相适应、教育与惩戒相结合和人民利益至上的原则,建立和健全严格的问责机制,努力做到有责必究、有责能究、有人去究。这一问责机制有三个重点:一是对重大决策的失误要问责,确保决策失误责任追究主体的权威性;二是对选人用人的失误要问责;三是对反腐倡廉建设的失误要问责。要建立责任追究协调机制,避免责任追究不到位乃至流失。其次要建立和完善相应的激励机制。有考核,就要有奖惩,否则考核就失去了意义。因此,建立和完善激励机制,就要把考核与激励有机结合起来,从而调动受激励者执行的主动性、积极性和创造性。激励的方式主要包括:成就激励,让“一流岗位有一流的人才”;能力激励,为“能力强的,提供更大的舞台”;物质激励,让“一流业绩享受一流的待遇”;精神激励,让“贡献大的,能够感受到工作的乐趣”。

[参考文献]

- [1]毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [2]范亚平,付建龙.论提升基层党组织的执行力[J].求实,2006,(12).
- [3]朱国立.关于提高基层党组织执行力的思考[J].胜利油田党校学报,2007,(4).
- [4]杨家卿.如何提高党的基层组织的执行力[J].领导科学,2005,(22).

[责任编辑:张忠义]