

类型与授权机制： 县域党政一把手权力配置分析*

黄其松 胡赣栋

内容提要:权力是国家的基础,权力配置是现代国家建设的重要内容。当前中国权力结构体系中,县级政权是重要组成部分,县域党政一把手的权力及其运行在国家治理中发挥极为重要的作用。县域党政一把手有效履职的同时也存在不尽如人意的地方,层出不穷的腐败现象就是其中最为值得注意、亟须解决的问题。理论界普遍认为县域党政一把手权力过大、过泛,同时由于权力运行不规范、监督不到位等原因导致了腐败的发生,而忽视从源头上分析一把手的权力内容与授予机制问题。从源头分析其权力配置问题发现,县域党政一把手权力有法理性和事务性两种授权机制,以法律、法规和文件三种形式授予权力,这表明县域党政一把手权力授权机制和方式多样。同时,授予一把手的权力是该区域全局性和全面性的权力,使得党政一把手权力边界模糊。

关键词:县域权力 授权机制 党政一把手 权力结构

引 言

当前中国权力结构中,县级政权的重要性毋庸置疑。习近平总书记在接见全国优秀县委书记时明确指出县政在国家治国理政中的重要地位,他说:“郡县治,天下安。我多次讲过,在我们党的组织结构和国家政权结构中,县一级处在承上启下的关键环节,是发展经济、保障民生、维护稳定的重要基础,也是干部干事创业、锻炼成长的基本功训练基地。”“县委是我们党执政兴国的‘一线指挥部’,县委书记就是‘一线总指挥’,是我们党在县域治国理政的重要骨干力量。”^①

县域党政一把手,即县(或同级国家政权机关)党委和人民政府的书记与县长,在整个政治与行政体制中承担重要功能,发挥重要作用。依据《中国共产党章程》以及《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国地方人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等法律法规的规定,县域党政一把手被授予大量权力,同时因其在整个国家公务员队伍中具有重要地位。所以,县域党政一把手的职权行使情况直接影响县域治理的成效,进而影响国家治理的成效。在县域党政一把手履职成就斐然的同时也存在不尽如人意的地方,腐败群体中县级官员占比最大就是值得关注

* 本文是贵州省软科学项目“贵州县级政府治理能力评估指标体系构建及应用研究”(黔R字[2015]20201-1)和贵州大学文科重点学科重大科研项目“县级政府治理能力及其评价研究”(GDZT201709)的研究成果。

① 习近平:《在会见全国优秀县委书记时的讲话》,《人民日报》,2015年9月1日。

的问题^①。可见,县域党政一把手在国家治理中地位重要、作用巨大,然而其腐败问题不容忽视。因此,研究县域党政一把手权力意义重大。

一、文献综述

学界对党政一把手的腐败现象及其治理的研究成果丰硕。从已有文献来看,学界对于腐败及其治理主要有三种解释模式:分权理论解释、权力制约解释和政治生态解释。持分权理论解释的学者提出了“决策权、执行权和监督权”的“新三权论”理论模型^②。持权力制约论的学者则认为权力腐败可以通过优化制度设计以强化权力监督得到预防和遏制^③。在权力制约的研究范畴中,权力清单制度和监察制度改革被寄予厚望^④。分权理论和权力制约理论解释的核心要素是制度,认为制度安排是权力有效运行的基础。然而,权力腐败现象能否得到有效预防和遏制,不仅取决于制度设计,亦有赖于规范权力运行过程。因此,有学者着眼于从权力运行的角度探讨权力腐败的原因以及预防机制^⑤。近年来,有学者从“政治生态”视角探讨权力腐败问题,认为需要通过净化政治生态以防止腐败^⑥。

就县域党政一把手权力腐败问题而言,现有文献主要从权力运行角度探讨一把手因权力过大且缺乏制约而出现腐败。就现象描述而言,学者们的关注焦点在两方面:一是县域党政主官的权力范围太宽泛,几乎涉及政治、经济、社会和文化生活各方面^⑦;二是县域党政主官违法违纪的数量规模不小。有学者认为,县委书记的权力腐败基本上都涉及“用人腐败、经济腐败、生活腐败、作风腐败、道德腐败,可谓是‘五毒俱全’”^⑧。有学者认为县域党政一把手成了中国最大的官员腐败群体^⑨。从理论分析来看,学界普遍认为县域党政权力难以监督是腐败的重要原因^⑩。有学者认为县委书记腐败的原因主要有三方面:一是官员思想方向不够正确,二是权力机制设计不够科学,三是权力监督措施不够规范^⑪。有学者从政治生态的角度指出,权力体制内在阙如、权

①⑦⑧ 褚朝新:《县委书记和县长眼中的基层官场》,2013-10-17, <http://www.infzm.com/content/95118>, 2019-7-1; 洪巧俊:《失控的县委书记权力大得吓人》,2013-3-3, http://news.ifeng.com/gundong/detail_2013_03/03/22684239_0_shtml, 2019-7-1。

② 浙江大学陈国权教授对此有较为系统的论述,可参见陈国权等著:《权力制约监督论》,浙江大学出版社,2013年版,以及《权力法治与廉政治理》,中国社会科学出版社,2018年版。

③ 李莉:《国家监察体制改革视域下的制度设计变迁——新中国成立以来权力监督的历史梳理》,《当代世界与社会主义》,2018年第3期。

④ 吕永祥、王立峰:《县级监察委员会的公权力监督存在的现实问题与优化路径》,《河南社会科学》,2018年第7期;唐亚林:《权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构》,《理论探讨》,2015年第3期;周庆智:《控制权力:一个功利主义视角——县政“权力清单”辨析》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版),2014年第3期。

⑤ 赵波:《我国县委书记治理行为的政治社会学阐释——来自中部H省86县(区)的样本分析》,《湖南社会科学》,2016年第6期。

⑥ 张明军、陈朋:《县委书记权力腐败的影响因素分析:基于政治生态的研判视角》,《理论探讨》,2018年第1期。

⑧⑩ 冯志峰:《县委书记权力腐败:现状、成因与对策》,《中共南京市委党校学报》,2012年第1期。

⑪ 对于县域政治的研究,学术界取得了丰硕的成果,彭云对此进行了全面的文献梳理和述评。在他看来,目前关于县域政治研究仍然存在两方面的问题:一是问题导向性和对策性研究居多,系统的学理研究较少;二是不同学科之间的研究成果未能形成系统的交流渠道,跨学科研究成果不显著。(彭云:《从“县政改革”到“县域治理”:县域政治研究述评》,《甘肃行政学院学报》,2016年第3期)。目前,学术界对于县级党政一把手权力研究的成果有待加强,并且已有的研究文献主要集中于如何监督党政一把手的权力以防止权力的滥用。具有代表性的研究文献主要还有:于建嵘:《农村综合改革的落脚点应是强县》,《农民日报》,2007年7月25日;冯曦,陈海春:《权力监督制约缺失下县委一把手腐败问题思考》,《湖北社会科学》,2013年第6期,等等。

力文化浸润与渲染以及权力行使过程失衡是县委书记权力腐败的主要影响因素^①。

不论是从制度设计切入,还是关注权力运行过程,其共同点是关注权力如何运用,不问权力怎么来,忽视了权力的来源问题。毫无疑问,权力运行与使用是一个重要问题,是引发权力腐败的重要领域。不过,权力怎么来、拥有什么权力、怎样授权等涉及权力来源的问题也是一个不容忽视的问题。从已有研究文献来看,对于县域党政一把手权力的性质、运行、监督以及滥用后果的研究成果比较丰富,但对县域党政一把手究竟拥有哪些权力、这些权力是如何被授予的则大多语焉不详。因此,本文拟从县域党政一把手的权力是怎样被授予、这些权力具有什么特性着手,从源头上分析县域党政一把手的权力配置问题。

二、县域权力配置的理论分析

社会的和平与安宁、繁荣与发展离不开权力,然而,权力在促进发展与繁荣的同时,也可能导致奴役与压迫、甚至战争^②。因此,如何驯服权力、如何防止权力作恶就成为人类社会面临的挑战,人类社会也从来没有放弃过驯服权力的努力。纵观现代政治的发展历程,如何配置权力是现代国家建构的核心任务。现代国家必须形成权力的社会渗透,即迈克尔·曼(Michael Mann)所论述的基础性权力^③,这是现代国家是否成功的重要标志。现代国家基础性权力的生成意味着国家作为一种权力组织把它的触角伸入社会各角落,以实现和加强对社会的管理、引导、甚至控制。基础性权力的建构与形成是现代国家必须完成的任务,也是现代国家成功与否的重要标志。

基础性权力要形成,则需要权力在国家结构中的配置。这在现代国家结构中主要体现于中央与地方权力关系,中央与地方权力配置主要有两种制度形式:单一制与联邦制。在联邦制国家结构中,中央与地方的权力是采用分权形式设置,中央和地方政府的权力由联邦宪法予以明确规定,并由宪法保障。在单一制国家结构中,中央政府拥有全部权力,地方政府权力源于中央授权,这种授权往往采取法律形式予以实现。不论是单一制国家还是联邦制国家,县级政府的一把手——“县长”是政府体制内法定职位,其职权亦由法定。从各国政治实践来看,绝大多数国家的县长职权都是由宪法或法律规定,即职权法定,中国亦不例外。不过需要指出的是,在中国县域权力结构中,县级党委是重要国家政治机关,党委一把手的权力及其与行政一把手——县长权力之间的关系是颇具中国特色的政治现象,也是政治学研究必须重视的现象。中共十八大以来,在全面推进依法治国和全方位推进党内法规体系建设的背景下,县域党委一把手的职权也应依规而定、依规而行。这是现代国家和现代政党政治的内在要求。

因此,本文拟从国家权力配置视野下讨论县域党政一把手的权力和授权机制^④,以期为研究县域官员的权力滥用和腐败问题提供一种视角,以引起学界对县域党政一把手权力来源问题的

① 张明军、陈朋:《县委书记权力腐败的影响因素分析:基于政治生态的研判视角》,《理论探讨》,2018年第1期。

② 安德烈·施莱佛:《掠夺之手:政府及其治疗》,中信出版社,2004年版;詹姆斯·加尔布雷思:《掠夺型政府》,中信出版社,2009年版;德隆·阿西莫格鲁、詹姆斯·罗宾逊:《国家为什么会失败》,湖南科学技术出版社,2015年版。

③ Michael Mann, "The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results", *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, 1984, 25(2): 185 ~ 213.

④ 本文将授权机制界定为在国家制度体系内,权力配置到特定职位(岗位)的方式。因此,授权机制不涉及国家与社会的关系,亦即不涉及人民主权意义上的权力来源问题。

关注和深入研究^①。

三、一把手的权力：内容与类型

县域政治的核心是权力的配置及其运行,因此,讨论县域党政一把手权力授予机制首先应讨论县域党政一把手拥有什么权力。在当前中国政治体制中,县级政权机关最重要的权力由两部分构成:一是县委及县委书记的权力,二是县级政府及县长的权力。因此,分析党政一把手的权力需要分别分析县委书记和县长的权力。

(一) 县域党政一把手权力的内容

在现行中国政治体制下,县委书记权力主要来源于《中国共产党章程》和《中国共产党地方委员会工作条例》;县长的权力主要来源是《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。依据《中国共产党章程》和《中国共产党地方委员会工作条例》的规定,本文发现县委书记主要拥有 13 项权力,如表 1 所示。

表 1 县委书记的权力

序号	权力内容
1	贯彻落实党和国家的路线、方针、政策和上级党委、政府的决议决定,执行县党代会、县委全委会、县委常委会的决议决定
2	主持县委全面工作,参与县委集体领导,领导县委常委工作,负责处理县委日常工作事务
3	领导县人大、县政府、县政协、县纪委、县人武部工作,领导各乡镇、县委各部门和县直各单位工作,听取工作情况汇报
4	主持县委常委会议、县委工作会、县委专题会和书记碰头会,审定会议议题及列席人员。主持对全委会会议、常委会会议需要表决的重大事项进行表决
5	主持召开县委常委班子民主生活会,制定和落实整改措施,加强县委常委自身建设
6	组织实施和落实经县党代会、县委全委会、常委会会议讨论通过的决议决定,对执行落实情况进行督促检查,并对督查结果提出意见
7	主持研究决定全县政治、经济、文化、社会、生态和党的建设的发展目标、方向、思路和措施
8	主持定期听取县政府及有关部门关于贯彻执行上级党委、政府及县委决议的组织实施和执行情况的汇报,并提出意见
9	收集基层和群众对县委工作的意见和建议
10	组织推进全县干部人事制度改革,形成公开、平等、竞争、择优的选人用人机制。按照干部管理权限和规定的程序,主持推荐、选拔、考察、任免干部;对县委调整的各乡镇、县直各部门党政主要负责人等重要干部进行任免谈话
11	对全县干部进行教育和监督;根据相关规定,代表县委对各乡镇、县直各部门党政主要负责人进行诫勉谈话
12	审定签发以县委名义上报或下发的文件以及县委名义发出的其他重要文件
13	对重大突发事件和紧急情况,来不及召开县委常委会的,可以临机处置,事后向县委常委或全委会报告

资料来源:《中国共产党章程》《中国共产党地方委员会工作条例》

由表 1 可知,在现行政治体制中,县委书记拥有政治领导权、决策权、干部管理权和监督权等诸类权力。县委书记拥有的权力涉及人、财、物等方面,分布在政治、经济、社会和文化等领域。

① 鉴于不可避免的客观因素,全面、系统的收集所有县域党政一把手权力资料几乎不可能。不过中国中央-地方关系的特性和制度安排使得中央和地方各级人民政府具有职责同构的特征(详见朱光磊、张志红:《“职责同构”批判》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2005年第1期),并且由于所处政权组织结构的功能、即县级政权机构的职责具有高度一致性、稳定性和相似性,因此不同地域的县(或者同层级党委政府)党政一把手的权力具有高度一致性和相似性。因此资料的全面、系统与否对于本研究而言不具有根本性影响。也就是说,用一个县的权力资料来分析中国县域党政一把手权力的类型与授权机制是可行的。

依据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中国共产党章程》和《中国共产党地方委员会工作条例》规定,笔者发现县长主要拥有 13 项内容明确的权力和一项内容不明确的权力,如表 2 所示。

表 2 县长的权力

序号	权力内容
1	贯彻落实党和国家的路线、方针、政策和上级党委、政府的决议决定,执行县党代会、县委全委会、县委常委、县人代会的决议决定
2	参与县委集体领导和决策
3	主持县人民政府全面工作,抓好县政府党组工作
4	协助县委书记安排部署工作,推进工作落实,受书记委托联系、协调、处理全县重要工作;县委书记外出时,代县委书记主持县委工作,对重大突发性事件和紧急情况临时处置
5	协助县委书记检查县党代会、县委全委会、县委常委和县人代会通过的决议及县委重大决策的执行落实情况,并对督查结果提出初步意见
6	协助县委书记加强县委常委自身建设
7	主持县政府全体会议、常务会议和县长办公会,对全县经济社会发展中的重要问题作出决定。主持制定全县经济社会发展中长期规划、年度目标、工作重点和推进措施
8	组织推进政府系统队伍建设、作风建设和党风廉政建设
9	对全县干部调整、任免提出建议
10	收集反映基层和群众对县委、县政府工作的意见和建议
11	对事关全县经济、政治、文化、社会、生态和党的建设等方面重大问题向县委提出意见和建议
12	按照干部管理权限,对县委调整的各乡镇、县直各部门党政主要负责人等重要干部进行任免谈话
13	依据相关规定,代表县委对各乡镇、县直各部门党政主要负责人进行诫勉谈话
14	完成上级和县委交办的其他工作

资料来源:《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中国共产党章程》和《中国共产党地方委员会工作条例》

由表 2 可知,县长拥有行政执行权、决策权、建议权和监督权等诸类权力。县长权力关涉全县政府部门人、财、物的配置,也分布在全县政治、经济、社会和文化等领域。同时,县长还拥有向县委提出建议的权力,其建议权集中体现在两个方面:有关全县发展重要问题和人事干部任用建议权。从表 2 来看,县长拥有的第 14 项权力是一种指向不明、内容不明的例外性、非常规性权力,这表明县长可能临时获得上级国家权力机关和本级党的委员会的临时性授权。

中国共产党是领导党,同时也是执政党。共产党的领导主要是政治、思想和组织领导,其领导权是原则性、方向性的。国家权力机关行使国家权力、履行国家职责。与党委权力相比,国家机关权力是具体的。因此,为了更好地理解县域党政一把手权力,有必要进一步分析县长权力的具体内容,以此透视党和政府负责人权力的差异,进而分析其授权机制的差异。《中华人民共和国宪法》第 105 条规定,“地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关,是地方各级国家行政机关。地方各级人民政府实行省长、市长、县长、区长、乡长、镇长负责制”。因此,县长可以依法行使全部职位权力。本文拟分析一份由网络获取的 2005 年 H 省 S 县“县长职权目录”

来具体讨论县长权力的配置和来源等问题^①。依据这份县长职权目录,该县 F 县长共拥有 86 项具体职权,详见表 3。

表 3 F 县长权力的具体内容

领域 职权	政治与政府建设	经济	社会	文化	其他
职权内容	1. 决定政府预算预备费动用 2. 行政复议 3. 审核行政执法证件 4. 编制县级预算调整方案 5. 编制县级预决算草案 6. 组织县政府本级总预算的执行 7. 全县政府机关事业单位三等功、嘉奖奖励 8. 公务员辞退 9. 军转干部、复员士兵安置方案 10. 重要检查事项的立案备案 11. 重要、复杂案件的立案备案 12. 重要、复杂案件的撤销备案 13. 重要监察决定建议同意 14. 决定监察人员回避 15. 编制年度审计项目计划 16. 向县人大的提出审计工件报告 17. 重大事项审计结果公布 18. 河道管理范围界定 19. 对乡镇计划生育实行一票否决	1. 使用耕地取土批准 2. 农用地转用、征用审查 3. 国有土地使用权划拨 4. 农村宅基地审批 5. 国有土地使用权出让许可 6. 旅游业发展规划审批 7. 事故、超计划用电限电序位表批准 8. 建设经济适用住房项目同意 9. 暂停供水批准 10. 自然垄断经营商品价格审批 11. 重要公用事业价格审批 12. 城市分区规划审批 13. 建制镇总体规划审批 14. 城市详细规划审批 15. 乡(镇)域规划审批 16. 集镇建设规划审批 17. 村庄建设规划审批 18. 责令违反安全生产规定的企事业单位关闭 19. 责令经限期治理未完成治理任务的企业事业单位停业、关闭 20. 对不符合防洪标准严重阻水和其他跨河工作设施改建或拆除的决定 21. 责令造成环境严重污染的县政府管辖企业事业单位限期治理 22. 对未取得建设用地规划许可而占用土地,责令退回占地 23. 设立乡镇企业发展基金 24. 制定民营经济发展目标 25. 获得名牌和通过质量认证的奖励 26. 引进外资的奖励 (续见“其他”)	1. 殡仪馆、火葬厂设立审批 2. 残疾人劳动就业保障金减、缓、免缴的审批 3. 村民委员会的设立撤销、范围调整审批 4. 公益性服务价格审批 5. 破坏性地震应急预案审批 6. 制定重大动物疫病防疫应急预案、发布封锁令并启动应急预案 7. 制定突发公共卫生事件应急处置预案 8. 起草全民义务植树活动实施方案 9. 制定动物重点疫病防控免疫方案 10. 增强实施强制免疫的动物疫病病种 11. 编制人口发展规划 12. 镇区内居民地的命名和更名 13. 制定实施乡村医生培训规划 14. 制定实施传染病防治规划 15. 制定实施儿童计划免疫规划 16. 审批教师向外借调、调出 17. 制定地方综合性运动会和地方单项体育竞赛管理办法 18. 完善突发公共卫生监测与预警 19. 防空警报试鸣审批 20. 制定防空袭方案和实施计划	1. 国有的县级文物保护单位、纪念建筑的或古建筑改变用途审批 2. 对县级文物保护单位保护范围内其他建设工程或爆破、钻探、挖掘等作业审批 3. 核定县级文物保护单位 4. 本行政区域内自然保护区发展规划审定 5. 对县级文物保护单位划定保护范围,作出标志说明,建立记录档案,设置管理机构	1. 环境保护规划、大气污染防治规划、水污染防治规划审批 2. 噪声环境质量区域的划分,高污染燃料控制区、水源地保护区的划分 3. 划定本行政区域内的生态功能区 4. 防洪规划审批 5. 抗洪抢险调度 6. 制定防御洪水方案 7. 坍塌滑坡危险区和泥石流易发区的范围划定 8. 河道规划治导线的批准 9. 重大洪水调度(续“经济领域”) 27. 国有土地使用权登记 28. 集体土地非农业建设使用登记 29. 集体土地所有权登记 30. 批准收回国有土地使用权 31. 编制县政府所在地镇的城市规划 32. 制定安全生产事故应急救援预案 33. 对举报生产安全事故及隐患奖励的审定
职权数量	19	33	20	5	9
合计			86		

资料来源:F 县长职权目录(2005)

① 通过网络和有关途径,笔者获得了全国部分县级政府的职权目录或权力清单,但是县长的权力清单除了这份 H 省 S 县的县长职权目录外就几乎没有了。鉴于中国央地关系的性质和县级政权职责等结构性因素的制约,县长的权力具有结构上的高度一致性和时间上的稳定性,并且本文讨论的问题是县域党政一把手权力的类型和授权机制,而不是权力的具体内容,故而本文认为,以 2005 年 H 省 S 县的县长职权目录为样本一般性地讨论县长权力是合适的。

从表3可知,县长的权力覆盖政治、经济、社会和文化等领域,其中政治、经济和社会三个领域是县长权力指向的重点,也是县长施政的重点。县长的权力在政治、经济、社会和文化等领域的体现是具体的,具有非常明确的指向对象。依据宪法,县长拥有法律、法规授予的履行职责所需的全部权力。显然,表3所列各项权力应该是现实政治生活中县长分管领域内的权力,而非法律、法规授予县长的全部权力。这是表3所列县长权力没有完全涵盖表2所列县长一般性权力的原因之一。另外,表3只列举了县长的国家权力,而表2还包含了县长另一重身份赋予的权力——县委副书记的职权。这也是出现表2和表3所显示的县长权力内容有差异的一个原因。

(二) 党政一把手权力的类型

马克斯·韦伯(Max Weber)认为,权力是一种具有强制性和方向性的社会关系^①。据此,本文根据权力指向对象领域性质的差异把县域党政一把手的权力划分为内部管理权和外部领导权。简单地讲,所谓内部管理权(下文简称管理权)是指领导人对其组织内部实施管理所拥有的各种权力——因为这种权力指向领导人所在组织的内部。所谓外部领导权(下文简称领导权)是指领导人对其所属组织之外的、但在其职责范围内的事务进行管理所拥有的各种权力——因为这种权力指向领导人所在组织的外部。

1. 县委书记的权力类型。县委书记拥有的权力涉及政治、经济、社会和文化等领域的政治领导权、决策权、干部管理权和监督权。具体而言,县委书记的管理权可以称之为党建权,泛指县委书记从政治、思想和组织等方面加强中国共产党自身组织建设的诸项权力。从本质上讲,这种权力不属于国家权力的范畴,它仅是一个政党组织的内部权力。不过,鉴于中国共产党的政治地位,县委书记拥有的这种管理权对国家权力的行使具有重要影响。党建权主要包括政治领导权、意识形态权和干部管理权,详见表4。

表4 县委书记的权力类型分析

类型		权力内容	备注
党建权 (管理权)	政治领导	党的路线、方针、政策和决议决定的贯彻执行	表1第1、7条
		领导工作	表1第2、3、4、6、12、13条
		监督工作	表1第5、6、9条
	干部管理	干部任免	表1第10条
		干部监督	表1第11条
	意识形态	党的意识形态建设	表1第5、7条
领导权	政治领导	领导政府工作	表1第3条
		监督政府工作	表1第8条
	组织领导	干部任免	表1第10条
		干部监督	表1第11条
	思想领导	文化、意识形态建设	表1第7条

县委书记的领导权主要是从党和国家权力机关的关系来说的,这种领导权源于中国共产党的领导地位,通过对国家权力机关及其工作人员的领导而体现。如表4所示,在县域范围内,县委书记的领导权主要通过政治领导、思想领导和组织领导等方式来实现。政治领导主要是执行党中央路线、方针、政策以及本区域经济社会发展重大战略的决策权;思想领导是指党

^① 马克斯·韦伯:《经济与社会》,第278-286页,商务印书馆,1997年版。

对意识形态的领导,尤其是对社会思想、思潮、文化、宣传领域的领导和指导;组织领导是对国家权力机关党的干部拥有管辖权的体现。同时,在当前政治体制框架内,县委书记的领导权是通过在国家权力机关设置党组等具有“交叉连线”^①特征的方式(或制度安排)来实现对政府的领导。

由表1和表4的分析可知,县委书记拥有的权力涉及事项既可能是党建权项的表现,也可能是县委书记领导权项的体现。在当前中国共产党的组织体系中,县级党委是属于较低级别的组织设置。县委书记必须执行上级党委的决定。同时,由于社会主义体制党政交叉连线式权力运行方式,县委书记还必须执行上级国家权力机关的有关决定。这两项执行权和《中国共产党章程》中规定的“执行县党代会、县委全委会、县委常委会的决议决定”的执行权既可能是党建权的表现,也可能是领导权的体现。

2. 县长的权力类型。交叉连线式的党政权力安排使得县长具有县委副书记的身份。因此,县长的权力有两种来源:一是国家权力,一是政党权力。本文主要分析县长的国家权力、即行政权力。与县委书记权力的分类框架类似,本文将县长拥有的权力划分为管理权和领导权。管理权主要指县长拥有的关于县级政府自身建设的诸项权力。如表5所示,县长的管理权主要集中在两个领域,一是政府机构建设,二是人事管理权。领导权则是指县长拥有的对全县经济、社会和文化等公共事务的管理权——因为这种权力指向社会,而不是政府系统内部。由表5可知,县长的领导权主要集中在执行和监督两方面。在当前中国的党政体制安排中,县长拥有的领导权主要是一种执行权,即执行国家法律、法规;执行上级党委、政府以及同级县委和县人大的决定和决议,从而实现对全县经济、社会和文化等诸事务的管理。

表5 县长的权力类型分析

类型		权力内容	备注
管理权	政府组织建设	政府党的建设	表2第3条
		政府组织系统建设	表2第8条
	人事管理	人事建议	表2第9条
		人事监督	表2第12条
领导权	执行	路线、方针、政策和决议决定的贯彻执行	表2第1、3、4、14条
		政府决策	表2第7条
	监督	执行监督	表2第4、5条
		执行反馈	表2第10、11条
其他权力	政党权力	党建与党的领导	表2第2、4、5、6、10、11、13条

在上述分类基础上进一步分析县长拥有的表2所示的14类权力可知,有7类县长权力(详见表5)是无法简单归入上述管理权和领导权的分类框架中。这种分类不周延现象的出现主要源于县长同时还拥有另一重身份——县委副书记。在中国共产党制度设计中,党委实行民主集中制的领导方式。由此,县长的党内身份使其承担部分由党内法规和文件授予的权力。

由表5可以发现,县长既拥有国家权力,又拥有政党权力。因此,按照政府权力指向划分的

^① 玛丽亚·乔纳蒂:《转型:透视匈牙利政党-国家体制》,第22页,吉林人民出版社,2002年版。

管理权和领导权无法完全容纳县长的权力,这也正是表5将县长因拥有党内身份而获得的权力归为“其他权力”的原因所在。当然,县长拥有的表2所示的第14项权力以及表5所示的“其他权力”既可能是管理权,也可能是领导权,这取决于上级和县委交办的“其他工作”的内容和性质。县长拥有权力的内容与类型存在一定程度的模糊性。

四、县域党政一把手的权力授予机制

县域党政一把手拥有各种类型的权力,这些权力是如何获得的?如前文所述,县域党政一把手的权力处于国家权力结构体系的主要节点,具有基础性地位。因此,在国家基础性权力生成过程中,县域权力主要源于上级的授权。政党和政府是性质不同的政治组织,因此其权力授予机制是不同的。

县委书记是中国共产党县级党组织的负责人,其权力属于组织权力,而不是国家权力,因此其权力主要不是由国家法律、法规所授予的,而是党的规章与文件所授予的。因此,县委书记权力的授权机制主要是文件授权机制。通过分析,笔者也发现县委书记的权力不仅由党内规章授予,由于中国党政关系及其制度化安排的特点决定了县委书记还存在其权力由上级党组织和政府的文件、上级立法机关的法规等授予的现象。

依据人民主权原则,国家权力源于人民。人民是政府权力合法性的来源。从权力配置视角来看,在国家制度体系内,政府权力必须有其法律依据或来源,即职权法定。在具体政治实践中,权力是通过具有规范性和约束力的法律、法规被授予的,并由制度加以保障。可能是受政党职位权力授权机制的影响,政府权力还存在非法定授权的机制。通过分析“F县长职权目录”可知,F县长的权力主要来源于法律、法规和文件的授予(见表6)。

表6 F县长职权的依据(一)

类别 数量	法律	法规			规章、文件		
		地方性法规(省)	地方性法规(设区市)	行政法规	省、部级	设区市	县
数量	53	10	4	8	13	2	3
小计	53	22			18		
合计	93						

资料来源:F县长职权目录(2005)

注:县长职权的依据合计数大于职权数的原因是“F县长职权目录”所列部分职权的依据可能有多个依据。其中职权依据有两个的职权有1项,职权依据有三个的职权有2项,职权依据有四个的职权有1项。具体的法律、法规的数目更少(参见表7)。这种情形的原因在于表3中所列F县长多项具体职权依据相同的法律、法规所设即表6统计权力设立的具体依据,即条文;而表7统计是权力设立依据的法律、法规或文件的名称

由表6和表7的分析可知,县长的权力主要来自法律的授予。同时两个表格的内容也显示,县长权力源于地方性法规和文件所占比例也不低,比如县长权力源于党政文件授权的就占到了19%(18/93)的份额。这表明政府权力存在自我授权的现象。如果把行政法规和规章计算在内,政府自我授权的现象就更为突出。在现行体制中,县属于较低层级的行政单位,县长的职权绝大部分都源于上级权力机关和政府机关制定的法律、法规和文件,见表6。

表7 F县长职权的依据(二)

F县长职权的依据				
类别	实施依据来源	数量	小计	合计
法律	1.《中华人民共和国宪法》第一百零五条、第一百零七条 2.《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四章 3.《中华人民共和国文物保护法》第十三条、第十五条 4.《中华人民共和国村民委员会组织法》第八条 5.《中华人民共和国价格法》第十八条和第二十条第三款 6.《中华人民共和国安全生产法》第六十八条、第九十四条 7.《中华人民共和国环境保护法》第十二条、第二十九条、第三十九条 8.《中华人民共和国防洪法》第十条、第十九条、第二十一条、第二十六条、第四十条、第四十四条、第四十五条 9.《中华人民共和国城市规划法》第十二条、第二十一条、第三十九条 10.《中华人民共和国人民防空法》第十二条、第三十五条 11.《中华人民共和国预算法》十五条 12.《中华人民共和国行政复议法》 13.《中华人民共和国行政监察法》第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十四条 14.《中华人民共和国审计法》第四条 15.《中华人民共和国防震减灾法》第二十六条第三款 16.《中华人民共和国农业法》第五十七条 17.《中华人民共和国乡镇企业法》第七条、第二十一条 18.《中华人民共和国人口与计划生育法》第九条第二款 19.《中华人民共和国水土保持法》第二十条 20.《中华人民共和国大气污染防治法》第三条、第二十五条 21.《中华人民共和国水污染防治法》第十条、第十二条 22.《中华人民共和国国家标准环境空气质量标准》(GB3095—1996) 23.《中华人民共和国国家标准城市区域环境噪声标准》第一条 24.《中华人民共和国土地管理法》第十一条、第五十八条 25.《中华人民共和国传染病防治法》第四条 26.《中华人民共和国体育法》第三十一条	26	26	67
法规	行政 法规	1.《中华人民共和国土地管理法实施条例》(1998年12月24日国务院第12次常务会议通过)第五条、第二十条 2.《乡村医生从业管理条例》(2003年国务院令386号)第三十一条 3.《殡葬管理条例》(1997年国务院令225号)第八条 4.《突发公共卫生事件应急条例》(2003年5月9日国务院令376号)第十四条 5.《电网调度管理条例》(1993年国务院令115号)第十九条 6.《中华人民共和国行政监察法实施条例》第三十三条第三款	6	
	地方性 法规 (省)	1.《H省土地管理条例》(1999年H省九届人大常委会第25号公告)第五十八条 2.《H省土地管理条例》(1999年9月24日H省九届人大常委会修订)第七条、第五十二条 3.《H省旅游条例》(2003年11月29日H省十届人大常委会第六次会议通过)第八条 4.《H省环境保护条例》(2005年3月25日H省十届人大常委会修订)第十七条、第十八条 5.《H省动物防疫条例》(H省第九届人大常委会公告第77号)第四条、第六条 6.《H省儿童计划免疫条例》第四条(1989年12月23日H省七届人大常委会第十二次会议通过,1989年12月23日人大常委会公告第12号公布)	6	14

续表

类别		实施依据来源	数量	小计	合计
法规	地方性法规 (设区市)	1.《H市城市供水用水管理条例》(2004年H市人大常委会公告)第三十四条、第三十五条 2.《H市村镇规划建设管理条例》(2001年6月12日H市十一届人大常委会第二十次会议通过)第九条	2	14	67
	国务院 部门规章	1.《国家审计基本准则》(2000年审计署令第1号)第十六条 2.《审计机关公布审计结果规则》(2001年审计署令第3号)第五条、第七条 3.《军队转业干部安置暂行办法》(中发[2001]3号)第四条	3	11	
规章	地方政府 规章	1.《H省分散按比例安排残疾人就业规定》(1997年H省政府令第188号)第十七条 2.《H省突发公共卫生事件应急实施办法》第七条(H省人民政府令[2003]第2号,2005年5月26日省政府第7次常务会议通过) 3.《H省行政执法证件和行政执法监督检查证件管理办法》(1993年H省政府令第88号)第四、五条 4.《H省国家公务员奖励暂行规定》(1997年12月18日H省政府第78次常务会议通过)第九条 5.《H省国家公务员辞职辞退实施办法》(1997年1月12日H省政府颁布)第十五条 6.《H省城镇退役士兵安置暂行办法》(J政[2003]31号)第三条 7.《H省动物重点疫病预防控制扑灭管理办法》(2001年H省政府令第6号)第九条 8.《H省地名管理实施办法》(J政[1986]69号)第三条	8		
	文件	省、部级	1.《H省人民政府办公厅关于进一步搞好经济适用住房建设的通知》(J政办[1999]4号)	1	
设区市		1.《H市人民政府办公厅关于贯彻落实〈H省奖励举报生产安全事故及事故隐患暂行办法〉的实施意见》(H政办[2004]27号) 2.《中共H市委、H市人民政府〈关于进一步落实人口和计划生育“一票否决”制度的若干规定〉》H字[2005]7号	2		
县		1.《S县人民政府关于印发〈S县名牌产品、质量认证管理暂行办法〉通知》(S政[2003]39号) 2.《S县人民政府关于印发〈利用外资奖励办法(试行)〉的通知》(S政[2005]16号) 3.《中共S县委组织部、人劳局、文教体育局关于控制教师外借调出的若干规定》(S组发[2005]4号)	3		

资料来源:F县长职权目录(2005)

由表2、表6和表7可知,县长权力的来源主要有三种形式,即法律授权、法规授权和文件授权。县长权力来源的三种方式可以概括为法理授权机制和事务授权机制。法理性授权机制,是指在人民主权原则之下,代议机关,即立法机关通过法定程序以法律、法规或其他形式授予行政机关具体权力。事务性授权机制是指行政机关以行政法规或其他方式创设行政权力。法律授权形式属于法理性授权机制,文件授权形式则属于事务性授权机制范畴。法规授权形式则介于两者之间,地方法规是由地方立法机关制定,因此,由地方法规授予行政机关权力的属于法理性授权机制;由行政法规、部门规章授权的方式则属于事务性授权机制范畴。

这两种授权机制、三种授权方式有力地折射出当前中国政治体制的基本特征。县长是县级国家行政机关的主要负责人,享有法定权力、履行法定职责。因此,其权力源于国家法律、法规的规定。“法无授权不可为”。不过,通过表2、表3、表5、表6和表7的分析可以发现,县长的权力由政府本身制定的规章和文件授予的现象普遍存在,同时上级和同级党组织的文件授权现象并不鲜见。授权的实质是配置行政权,应该由宪法或宪法性法律调整。文件授权机制带来的权力

配置必须有明确的法律规定,并应当主要源于宪法和地方政府组织法。然而,当前中国的宪法与地方政府组织法只是原则性地配置省级政府的职权内容,较少涉及省级以下政府职权内容。

回溯中国国家建设的历程可知,近代以来,中国的现代化目标没有完全实现,在国家政治制度建设上同样如此。以县域权力的授权机制为例,它并不完全符合现代权力法定的原则。依据现代政治原则和相关的国家机构组织法,政府权力是由立法机关,即全国人民代表大会和有立法权的地方人民代表大会通过制定法律和法规赋予。依循执政党建设规律,中国共产党各级党委及其书记权力的授权机制也必须规范化和制度化,同时也需要法律化。这是执政党全面依法治国理念的具体实践。然而,县级党委和政府一把手的权力存在文件授予的自我授权现象,这使得当前县域党政一把手权力授予存在一定程度的不规范问题。

五、研究发现与讨论

本文的分析表明,当前县域党政一把手权力授权机制主要有法理性授权和事务性授权;授权方式主要由法律授权、法规授权和文件授权。党委一把手的权力主要是由政党的规章和文件授予,即事务性授权。政府一把手履行法定职责,按照人民主权理论和人民代表大会制度的规定,国家权力机关的权力源自人民选举代表、并通过人民代表大会来赋予,其授权主要是法律授权和法规授权,即法理性授权。

研究发现一:多头授权和自我授权现象较为常见。由表6和表7可知,县域行政权力有法律、法规、规章和文件等具体获得权力的途径。这类现象表明授权机制的多样源于授权机构的多头,这使得如下现象得以产生:某一授权机关对同一被授权机关或同一被授权事项所授权力与其他机关所授权力缺乏了解,导致就同一事项被授予的权力存在不协调、甚至相互冲突,致使被授权机关难以有效行使权力。同时,国家自主性理论表明,权力机构会受自身利益等因素影响而难以完全避免自利行为,政府部门可以通过制定相关文件进行自我授权。在政治实践中,人们意识到授权机制多样化会带来权力的碎片化,以及对权力难以有效制约、监督等问题。中华人民共和国宪法、立法法和相关国家机关组织法都有明确法律法规制定的基本原则:法律不能与宪法相抵触,下位法不能与上位法相抵触,行政法规不能违反宪法和法律精神,等等。与之相适应,2015年修订后的《中华人民共和国立法法》在备案制度的基础上明确把“立法审查权”授予了拥有立法权的国家权力机关,并尝试建立法律法规主动审查机制。中共十九大报告也明确要求“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威。”^①然而,目前尚无立法机关行使该项权力的公开报道。同时,立法法规定的立法审查范围仅限于“法律、行政法规、地方法规和规章”,并不包括党、政部门制定的各类文件。因此,多头授权以及政府通过文件自我授权的现象短时期内难以完全改变。

研究发现二:重实体轻程序是县域党政一把手授权机制呈现出的明显特征。县域党政一把手权力的授权机制多样使得对一把手权力行为缺乏必要的监督与制约,导致了权力的滥用以及腐败的滋生。不得不指出的是,本文发现县域党政一把手的授权方式与内容倾向于实体性授权。授予县域党政权力时,对权力运行程序的规定不详细,甚至缺失。如表1所示,县委书记权力的授权非常明显地体现了这个特点。在这种授权方式下,授权机关往往缺乏对所授予权力的基本运行程序的规定和明确要求,即授权机关对所授权力缺乏运行的程序性规定和约束。在当前中国政治体制中,拥有行政法规制定权的国务院往往会把法规实施细则的制定权授予地方行政机

^① 习近平:《决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,《人民日报》,2017年10月18日。

关,立法法也没有明确规定法律法规的实施细则需要报送法律法规制定部门备案审查。这种重实体、轻程序的授权方式使得权力执行部门可以通过制定有关实施细则来获得更多权力,这进一步加大了权力滥用的可能,此种授权不仅可能导致“上有政策、下有对策”式的选择性执法等问题,更容易导致权力异化与腐败滋生。

上述县域党政一把手的授权机制与形式可能会对县域治理带来消极影响,可以在现实政治生活中观察到这种现象,即县委书记和县长的权力该“实”的地方没有实起来、该“硬”的地方没有硬起来、该“管”的地方没有管起来,党政一把手看起来似乎拥有主宰一切的权力,但往往履职时又处处受限、难以施展拳脚。如果要想有所作为,党政一把手往往选择风险较高的“创造性”破坏规则来实现施政抱负。这就是县域党政一把手权力授权法治化、程序化程度不高以及多头授权带来的消极结果。

研究发现三:党政一把手权力边界模糊。县域党政一把手拥有的权力涉及政治、经济、社会和文化等各领域,是一种全面性权力,其范围广泛程度与县域政治、经济、社会和文化等领域的范围高度重合。同时,县域党政一把手的权力由于权力对象的重合导致彼此权力的重合,这使得县域权力边界模糊,县委书记和县长分别是党、政一把手,都可以在各自负责的领域内拥有最终的决策权和决定权,都拥有一种本区域内的全面性权力。在当前中国的县域治理实践中,对于县域治理的重大问题,由于县委书记和县长的权力边界模糊,如果二者理念不一致,往往导致二者权力行使的冲突,进而影响地方经济社会发展,导致不良社会后果。对此,目前更多的是通过干部调整以及对县级党委政府领导班子成员团结的强调来解决,制度性安排还需要进一步完善。

面对上述问题,需要从源头上、根本上找原因。笔者认为应该从理论上深入研究县域党政一把手的权力问题。一是以权力理论为视角,从理论上真正搞清楚中国特色的政府与市场、政府与社会以及执政党与政府的关系,从而理清权力的边界。另一方面,在全面深化改革的背景下,在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中,深化县域权力体制改革,明确权力边界、授权方式和授权机制,尤其是需要改变多头授权的现象,强化权力运行的制度化和程序化规定和约束。发挥县域权力在县域社会经济发展中的积极作用,真正实现习近平总书记所说的“一线指挥部”和“一线总指挥”的要求^①。

县域党政一把手在推进国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥重要作用,是“一线总指挥”;同时,县域党政一把手也是国家高级干部的后备军。无论如何强调县域党政一把手的重要性应该都不为过。然而,现实政治生活中,部分县域党政一把手沦为腐败者,影响了党和国家事业的顺利发展。一把手沦为腐败者的原因肯定不是单一的,而是多种因素综合作用的结果。本文发现,一把手权力的授予机制是值得关注的一个因素,需要加强制度的协调性,从源头上划分好、管好权力。需要指出的是,本文是基于文本的静态分析,研究发现可能与党政一把手权力的获得、行使以及自我赋权的现实状态有差异,这是本文研究的不足之处,对县域党政一把手权力运行的实证研究将是进一步研究的方向。

作者:黄其松,贵州大学公共管理学院(贵阳市,550025)

胡赣栋(通信作者),云南大学政治学博士后流动站(昆明市,650091)、
贵州大学公共管理学院(贵阳市,550025)

(责任编辑:林立公)

^① 习近平:《在会见全国优秀县委书记时的讲话》,《人民日报》,2015年9月1日。