

新疆生产建设兵团行政权力结构及其组织法回应研究

丁瑞杰 王敏 刘慧

新疆政法学院, 新疆图木舒克市, 843900;

摘要: 新疆生产建设兵团(以下简称“兵团”)作为我国边疆治理的特殊组织形式,承担着国家赋予的屯垦戍边职责。在推动新疆经济发展、民族团结、社会稳定等方面发挥着重要作用。新时代以来,兵团管理体制在某些方面逐渐难以适应边疆发展新形势、新任务、新要求。本文通过剖析兵团行政权力结构现状,梳理其存在的问题,并从组织法视角提出完善路径,从而为兵团履行职责使命提供理论支撑与实践指导,以实现兵团行政权力的科学规范、高效运行。

关键词: 新疆兵团;行政权力结构;组织法

DOI: 10.64216/3080-1486.25.12.057

1 研究背景与意义

兵团实行独特的党政军企合一体制,其行政权力结构具有特殊性,随着国家治理体系和治理能力现代化深入推进,兵团面临新形势、新任务、新挑战,既要承担维稳戍边职责使命,又要积极融入新疆地方经济社会发展大局,推动自身经济高质量发展,现有的行政权力结构在一定程度上制约了其功能作用的充分发挥。

从理论上讲,将兵团行政权力结构予以深入研究并从组织法视角予以完善,是行政法学完善特殊组织行政权力结构的重要途径;从实践上讲,既可以为兵团行政体制改革提供科学依据,又可以助推兵团行政权力科学配置和规范运行,更好地实现兵团屯垦戍边的目标,促进新疆地区稳定发展。

2 兵团行政权力结构的理论基础

组织法是关于国家机关及其他社会组织的性质、地位、组成、职权、活动原则等方面的基本法律规范。其赋予兵团行政机关主体资格,明晰兵团组织功能定位,划清组织内部职权界限。确定兵团行政机关设立、变更、撤销的具体条件,并保障兵团行政机关的组织合法稳定。同时,按照兵团特殊使命、职能要求科学合理划分兵团各部门和上下级之间职权边界,防止权力重叠、冲突问题出现,并在行政权运行过程中严格依照法定程序规范权力运行。而且兵团行政权力结构的实践也有利于组织法完善,组织法应在实践中不断地总结经验,在实践中检验法律制度是否科学,从而不断地做出相应的创制和改进。

3 兵团行政权力结构现状分析

3.1 行政权力来源

兵团行政权力主要来源于中央政府和新疆维吾尔自治区的授权。1954年10月7日,经中央军委批准,新疆10.5万驻军官兵,连同家属在内共17.5万人集体就地转业,组建以军事化建制从事生产建设的新疆军区生产建设兵团。自此确立了兵团的组织架构和基本职能,为兵团后续发展奠定了基础。

1990年3月13日,国务院发布《关于调整新疆生产建设兵团计划管理体制和有关问题的通知》(国函〔1990〕24号),明确兵团的国民经济和社会发展规划按行业纳入国务院有关部门计划。自此,兵团作为国务院计划单列的副省(部)级单位,享有省级经济管理权限,受中央政府和新疆维吾尔自治区双重领导。

1997年10月《中共中央 国务院关于进一步加强新疆生产建设兵团工作的通知》明确:兵团在所辖垦区内,依照法律法规自行管理内部行政、司法事务。为兵团行政权力的行使提供了具体的法律依据,使得兵团能够在法治轨道上开展各项行政活动。

2014年10月国务院新闻办公室发布《新疆生产建设兵团的历史与发展》白皮书,全面介绍兵团的历史和发展状况。明确兵团依照国家和自治区法律法规管理内部事务的权责,提升依法决策、行政等水平,为法治兵团建设筑牢根基,有力保障兵团履行维稳戍边等职责使命。

新疆维吾尔自治区作为地方省级行政区域,依据法律法规和实际管理需要,授予兵团一定的行政执法权,

是兵团行政权的另外一个重要来源。2017年11月29日,新疆维吾尔自治区第十二届人民代表大会常务委员会通过了《新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于设立兵团工作委员会、授予新疆生产建设兵团行政执法权的决定》,规定兵团在保证国家法制统一的前提下,依据宪法和法律法规的规定,在兵团范围内依法行使行政执法权。该决定解决了兵团长期以来行政执法主体地位不明确的困扰,大力推动兵团依法行政和行政执法规范化建设。据此,兵团在现有法律制度基础上,制定了一系列涉及经济、社会、文化等领域的规范性文件,为其改革发展发挥了重要作用。

2018年1月18日,新疆维吾尔自治区第十二届人民代表大会常务委员会第三十四次会议审议批准《新疆维吾尔自治区人民政府授予新疆生产建设兵团行政职能和行政执法权的决定》(新政发〔2018〕7号),将2190项行政职能和行政执法权授予兵团,为兵团行政权力的行使提供了直接的法律依据。

综上所述,兵团屯垦戍边的职责使命具有一定的行政权力属性。在发展过程中不断扩大。其行政职能随着兵团发展不断扩展和完善。作为肩负特殊任务的团体,兵团行使行政权力是对宪法维护国家安全、促进民族团结、推动经济发展等宗旨的一种具体落实。除此之外,新疆维吾尔自治区和兵团相关的地方性法规、政府规章和政策等都可以成为兵团行权的根据。

3.2 行政权力结构考察

就权力纵向配置看,兵团采用兵团、师、团、连等军队建制和司令员、师长、团长、连长等军队职务称谓,实行兵-师-团-连四级管理体制,兵团层级职权主要是兵团辖区内的宏观决策权、政策权和对下级单位的领导监督权,如:经济发展规划、制定兵团产业发展战略、确定全兵团需要重点扶持的产业项目等;师市在兵团领导下,负责本辖区经济社会事务管理、有较大自主决策权,包括确定辖区年度经济社会发展计划、基础设施建设工程的审批等;团镇负责为所辖区域生产经营管理、社会事务服务和基层治理提供基本公共服务保障;连队负责落实具体的农业生产任务以及连队职工群众日常服务管理工作。

从权力横向配置来看,兵团层级设有发改委、教育局、公安局、司法局、财政局、人社局等50多个职能部门,与国务院各部委和新疆维吾尔自治区人民政府组

成部门基本一致。这些部门行使政治、经济、社会、文化、治安等各方面职能。同时设有新疆维吾尔自治区高级人民法院兵团分院和兵团检察院负责辖区内的审判、检察工作。另外兵团作为一个“准军事实体”,设有军事机关和武装机构来实现军的职能,如兵团军事部、武警兵团总队等国家武装力量机构。除此之外,兵团也称为“中国新建集团公司”,是集农业、工业、交通、建筑、商业于一体的,承担经济建设任务的国有大型企业。以上多个类型的组织机构就组成了兵团层级的横向权力架构,为党政军企合一体制的实现奠定了组织基础。

师(市)级层面中,兵团下辖14个师,其职能部门一般是和兵团层级对应设置,按各自职能负责本师辖区内的事务。另外,14个师中有10个师实现了师市合一,即兵团辖区内拥有10座自治区直辖的县级市,设有人大、政协机构(均为县级)负责市级机构的人大、政协工作。

团(镇)层级(含农牧团场)中,一般设置“五办一局”,即:党政工作办公室、党建工作办公室、经济发展办公室、社会综合治理办公室、社会事务办公室(或应急管理生态保护办公室)、财政局(大型团场设财政局、小型团场设财政所),负责团场的党建、纪检、社会治安、财政经济等工作。同时设有“六中心”(农业发展服务中心、城镇管理服务中心、文体广电服务中心、社会事务服务中心、国库支付中心、综治中心)负责辖区内的教科文卫体及社会保障服务事业。另外单设武装部负责民兵等工作。建镇的团场一般还设有人大主席团,工作内容与地方乡镇相似。

连队层级是兵团最基层单元,一般设置有党组织、职工代表大会、连队管理委员会、连务监督委员会等,与地方村机构有相似之处,具体负责连队的生产、生活和管理服务工作。

4 兵团行政权力结构存在的问题

4.1 权力配置不合理

纵向权力配置不均衡,兵团-师-团-连四级管理体制中,权力相对集中在兵团与师两级,其职能部门健全、功能作用发挥比较充分;团场及其以下两级管理层级职能部门少,作为基层执行主体缺乏自主决定权,如团场组织农业生产所需作物种类选择等工作有时要向上级请示汇报,难以根据当地情况准确作出决定,可能错失市场机遇。

横向权力交叉重叠,兵团内部各职能部门之间权力存在交叉重叠现象。以基础设施建设项目申报为例,发改部门负责项目审批,财政部门负责资金来源,项目需求单位向项目审批单位提交立项申请,发改部门要求申请单位提交财政部门出具的资金来源保证,而财政部门又需要发改部门审批项目后才能安排调剂相关项目资金。权力配置不合理无疑降低了行政效率,不利于经济社会快速发展。

4.2 权力运行不规范

决策程序不科学。兵团在行政决策过程中,缺乏完善的决策程序和科学的决策机制。如:兵团“十四五”拟投产达产的23个“两高”项目中,有16个未经批复即开工建设的情况;八届兵团党委第三轮巡视反馈兵团住建局党组对项目资金重分配、轻管理,资金分配“一刀切”,依法行政意识不强,项目监理不合规,项目监管不严,缺乏全过程管理机制。以上事例反映出兵团行政权力运行过程中,部分决策调研和论证不够充分,对决策可能产生的影响和后果估计不足。

4.3 权力监督制约机制不完善

内部监督不足。兵团内部监督机构的独立性和权威性不足,监督作用发挥不够有效。如,八届兵团党委第五轮巡视多个师级单位反馈会议中均提到:纪委机构政治监督意识不强、日常监督管理不严格、同级监督不到位、纪检监察力量薄弱等问题。另外,由于体制机制的特殊性,资源决策权高度集中在个人手中,使得权力寻租和制度漏洞成为廉政风险点。如:原Y师领导张某在担任某团场主要领导期间,大搞“一言堂”,大肆权力寻租。上述事例,反映出内部监督作用发挥不够有力。

外部监督乏力。人大监督政府是中国特色社会主义监督体系的核心环节,对国家治理体系和治理能力现代化具有根本性意义,既规范权力,又凝聚治理合力,是实现国家长治久安的重要保障。目前兵团层级还没有设置人民代表大会,人大监督存在缺失,权力运行缺乏制约平衡,在避免权力滥用,为市场经济提供稳定法治环境,保障各类主体权益方面存在一定不足。

5 基于组织法视角的回应策略

5.1 完善兵团行政权力配置的组织法规范

明确纵向权力划分。通过制定或完善组织法规范,明确兵团一师一团一连四级之间的权力划分。合理下放

权力,赋予团场等基层更多的自主决策权,使其能够根据基层实际情况灵活开展工作。例如,在农业生产管理方面,组织法可以规定团场在一定范围内有权自主决定种植作物品种、调整农业产业结构等,只需向上级部门备案即可。同时,明确上级部门对下级部门的监督指导权限,避免上级部门过度干预下级部门的具体事务,保障各级行政机关能够在各自权限范围内高效履行职责。

优化横向权力配置。运用组织法对兵团层级各职能部门的权力进行优化配置,明确各部门的职责边界,以建立部门职责履职清单等方式,厘清职责权限边界,消除权力交叉重叠现象。例如,对于项目审批领域,可以通过组织法明确发改委、财政局等部门的职责边界,避免推诿现象。同时,建立部门之间的协调合作机制,发挥好议事协调机构作用,对于涉及多个部门的事项,通过组织法规定协调的程序和方式,提高行政效率。

5.2 规范兵团行政权力运行的组织法设计

完善组织法上兵团行政决策程序,明确决策的环节和要求。健全决策前调研论证制度,在作出重大决策之前应当开展深入的调查研究,充分征求专家、职工群众等方面的意见,开展科学论证、评估,确定决策的可行性以及可能产生的影响;建立决策公开制度,除涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容以外,应将决策的过程及结果及时向社会公布,接受社会监督;明确决策的责任追究制度,对于因决策失误造成重大损失的,追究相关责任人的法律责任。

5.3 构建兵团行政权力监督制约的组织法保障

加强内部监督组织建设。按照组织法的规定,强化兵团内部监督组织建设,充实内部监督力量,提高监督人员的专业水平。要对内部监督机构设置、职责权限、人员配备、工作程序等方面作出详细的规定,使其规范、专业,并且具有一定的独立性与权威性,对于纪检部门而言,在人员任免、经费保障等事项上相对独立于同级行政机关,以保证其能客观公正地履行监督职能。其次,在组织法中应当规定监督的重点以及监督的方式,加强对关键岗位和重要环节的监督。再次,加强对监督人员的培训和考核,提高监督人员的业务能力,使得内部监督工作得以有序开展。

拓展外部监督途径。利用组织法拓展兵团行政权力的外部监督途径,鼓励和支持社会监督组织的发展。制

定相关法律法规,明确社会监督组织的地位、作用和权利义务,为其开展监督工作提供法律保障。同时,加强与新闻媒体的合作,通过组织法规定新闻媒体的监督权利和责任,充分发挥媒体监督的作用,形成良好的舆论监督氛围。

6 结论

完善兵团行政权力结构是一项系统工程,通过明确权力界限划分、规范权力运行程序、加强监督机制建设等措施,优化兵团行政权力结构,提高兵团行政效能,把兵团体制的特殊优势和发展活力充分释放出来,把兵团建设成职能定位更明晰、体制机制更健全、作用发挥更有力的坚强力量,维护边疆地区的稳定与繁荣,更好地实现兵团屯垦戍边职责使命,为推进国家边疆治理体系和治理能力现代化贡献兵团力量。

参考文献

[1] 中华人民共和国国务院新闻办公室.《新疆生产建设兵团的历史与发展》白皮书[EB]. [2014-10-05]

http://www.scio.gov.cn/zfbps/tuijian/shejiang/202403/t20240321_839154.html,最后访问日期 2025 年 5 月 20 日.

[2] 兵团日报. 历史上的今天[EB]. [2024-03-13] https://www.btwmw.net/content/content_1873868.html,最后访问日期 2025 年 5 月 20 日.

[3] 天山网. 新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于设立兵团工作委员会、授予新疆生产建设兵团行政执法权的决定[EB]. [2017-11-29] <http://news.ts.cn/system/2017/11/29/035046244.shtml>,最后访问日期 2025 年 5 月 20 日.

[4] 天山网. 新疆维吾尔自治区人民代表大会常务委员会关于批准《自治区人民政府授予新疆生产建设兵团行政职能和行政执法权的决定》的决议[EB]. [2018-01-19] <http://news.ts.cn/system/2018/01/19/035075693.shtml>,最后访问日期 2025 年 5 月 20 日.

[5] 新疆生产建设兵团官网. 部门信息[EB]. [2025-01-19]. <http://www.xjbt.gov.cn/html/jgsz/xzjd/zfxw1z/>. 最后访问日期 2025 年 6 月 10 日.