◆党建科学化

执政方式科学化的历史突破

□张志明

如果说党的十八大为我们描绘的是一幅全面深化改革的设计愿景的话，十八届三中全会就是把愿景化为现实的施工蓝图。润物无声中，生机勃发风采万种的中国全面深化改革大幕悄然开启。

这次三中全会除了令人振奋地回应了会前人们的诸多期待以外，还带来了惊喜。一些多年孕育的改革决策破茧而出，一些过去看似沉重纠结的改革难题，在充满智慧的字里行间峰回路转柳暗花明。比如，三中全会在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的同时，强调了这种完善和发展是着力推进国家治理体系和治理能力现代化，不仅从制度文明的崭新视野为我们描绘了深化执政方式改革完善的具体愿景，而且从国家制度文明建设层面为我们破解党的执政方式科学化难题指明了方向。它预示着我们党经过 35 年改革开放的磨砺已经渐入成熟的执政境界，其意义极其深远。

党如何实现对国家政权的科学领导问题，一直是所有共产党执政国家的一个老大难问题，苏联和东欧国家的共产党一直到失去执政地位，也没有找到解决这个问题的思路和办法，甚或可以说，很大程度上正是因为他们没有能够处理好执政党与国家政权之间的关系，才导致权力变质，以致于越来越脱离人民群众，而最后被人民群众所抛弃的。

我们党对这个问题的探索也经历了曲折和坎坷。虽然在中央苏区和陕甘宁边区的局部执政时期，曾经有过一些成功的经验和启示，新中国成立初期也有过一段良好的党政关系时期，但总体来说，教训要更多一些。特别是到了“ 文化大革命 ”时期，党的执政方式完全背离了科学的理性轨道，以党代政和党政不分走向了极端，正如邓小平多次精辟分析的那样，其表现集中起来就是：以党代政，党政不分，国家和社会的权力过分集中于党，而党的权力又过分集中于党的书记，党的书记的权力又过分集中于党的第一书记，党的一元化领导因此变成了各级党的一把手的个人领导。这种人治色彩浓厚的执政方式，非常容易造成个人的专权独断，从而给党和人民的事业造成严重的伤害和损失。

对“ 文化大革命 ”教训的初步反省，使我们党认识到，在党政关系问题上出现“ 以党代政 ”“ 党政不分 ”的主要原因，是没有弄明白什么是党的领导，也没有搞明白共产党应该如何做到善于执政。也就是邓小平说的，我们党长期以来管了很多不该管管不了也管不好的事情。你把这些“ 不该管管不了也管不好 ”的事情都去直接管起来，认为这才是党的领导，认为这样才是共产党在执政，否则就认为是否定党的领导，那怎么可能实现好党的领导呢？

所以，要克服“ 以党代政 ”“ 党政不分 ”的弊端，首先必须划分执政党与国家公共权力的职能，实现党政职能的分开。在这样的认识基础上，1987 年党的十三大做出了重大的政治体制改革举措，即实行“ 党政分开 ”。应该说，对党政职能分开的认识和改革尝试，是我们党在改革完善党的执政方式方面的重大进步，看不到这一点，就不能解释为什么改革开放 35 年来，在大多数其他社会主义国家的共产党纷纷失去执政地位的背景下，我们党不但经受住了考验，而且还取得了如此巨大的、举世公认的成就。但也不能否认，改革中出现的“ 党政分设 ”式的所谓“ 党政分开 ”，并没有完全达到党政职能分开的改革初衷，“ 权力过分集中无法监督 ”的老问题并没有得到合理解决，同时还造成了新的问题，特别是党政一把手闹矛盾的比较普遍的“ 内耗 ”现象，从而严重影响了党的执政效率，人为加大了党的执政成本，制约了党的执政功能的充分发挥。鉴于上述“ 党政分开 ”中出现的新问题，个别地方为了克服工作中的相互扯皮现象，提高工作效率，又回到了党政合一的高度一元化老路上去。这种模式短时期内也许有利于提高工作效率，而一旦出现重大决策失误和腐败现象，后果就不堪设想。

这样，党的执政方式改革就走到了一个境地：“ 党政不分 ”“ 以党代政 ”不行，但“ 党政分开 ”也不行。1989 年政治风波以后，尽管不再强调“ 党政分开 ”问题，但是，党的执政方式中存在的上述新老问题是客观存在的。

随着社会主义市场经济和民主政治的发展，随着社会主义法治国家建设的推进，随着执政党建设理论的重大进步，党的十五大以后，全党逐步把改革党的执政方式的视野放在了执政党、国家和社会的现代政治系统中加以考量，并力图从三者关系的良性互动中寻求执政方式科学化的具体实现形式，并取得了进一步的改革成效。比如党的十六届四中全会关于党政交叉任职的改革举措。从这次换届选举后初步运行的结果来看，这项改革对于克服过去权力运行中相互扯皮的内耗问题是有一定效果的，但是，也出现了一些新情况新问题需要进一步的深入研究。

总结党的执政方式改革的基本经验，我们是否可以初步得出以下几个结论：把克服以党代政、党政职能不分的弊端作为党的执政方式改革的突破口是正确的，但党政职能分开只是改革的第一步，只是为党的执政方式科学化提供必要条件，它不是也不可能是党的执政方式改革的最终目标；在党政职能分开的前提下，走出简单化的要么党政分开要么党政合一的认识和实践误区，而着力构建和谐高效良性互动的党政关系体制以发挥党的领导与人民民主国家政权的整体制度优势，才是党的执政方式科学化的充分条件，才是改革完善党的执政方式的根本目的。

问题的关键是如何实现和发挥这样的整体制度优势？以党代政不行，以政代党更不行，二者都要建设、完善和发展，才有可能实现二者之间的良性互动，聚集这样的制度优势。这种道理乍听起来非常简单，但要从情理法理上完全解决这些问题是需要时间的沉淀和经验教训的积累的，并不是几句西方政治学的原理就可以说清楚的。直到现在，就党的执政方式科学化问题依然有两个重大的认识误区，一个是把党的执政方式从党的领导制度中抽象出来，仅仅从执政党执政的角度去理解执政方式，强调既然要实现从革命党到执政党的转变，既然我们现在早已经是执政党，那就应该遵循执政党应该遵循的所谓“ 普适规则 ”，忽视甚至否定党对政权的领导；另一个是仅仅从党的领导角度去理解党的执政方式，而忽视了现代政党执政和现代国家制度运作的共同规律。这两种倾向都影响了我们对党的执政规律的准确认识和把握，也影响对党的执政方式科学化实现路径的探索。

这次全会终于对此作出了科学的回应，并揭示了党的执政方式科学化的内在规定性。这种规定性要求，我们党既要遵循现代政党执政的客观规律，同时也必须体现中国共产党执政的特点和优势，这种执政的特点和优势的集中体现就是党的领导。因此，我们党的执政方式的本质特征是党对国家政权的领导方式。在社会主义国家，不能想当然地把党的执政方式从党的领导制度中抽象出来，而简单地从执政的角度来研究党与国家政权的关系，相反，必须充分考虑党的领导制度的内在规定性，即党的领导是党执政的政治前提，而党的执政是党的领导的具体体现。因此，研究党的执政方式科学化问题必须要同时考虑党的领导与党的执政两大方面。就党的领导方面而言，党的执政方式科学化的关键是要在制度上实现“ 总揽全局、协调各方 ”的职能定位，从而保证党对国家政权的有效领导；就党的执政方面而言，党的执政方式科学化的关键是要在制度上实现“ 依法治国 ”的治国方略，具体来说，就是党依据现代国家制度的基本规律，依法全面健全国家政权体系，并依法有效地运作国家政权体系，使其真正承担起组织、协调、管理和保障社会的基本功能。由这种内在规定性所形成的党的执政方式的科学制度安排，既保证了执政党对国家政权的有效领导和控制，又实现了执政党对国家政权的有效运作。这是增强和完善党的执政能力的重要体现。

所以，三中全会在全面深化改革的总目标里，突出强调“ 推进国家治理体系和治理能力现代化 ”，实质上是提出了如何依据现代国家制度原理，全面健全现代国家制度体系的要求。只有通过不断提高执政党建设的科学化水平，只有不断提高现代国家治理体系和治理能力的现代化水平，只有不断提高中国人民当家作主的能力和中国社会的自组织水平，才能有效实现党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，才能真正实现党对国家政权和中国社会的科学领导。就党与国家政权的关系而言，三中全会的这一历史突破，在理念上彻底澄清了党政关系的很多认识误区，特别是澄清了什么才是党对国家政权的科学领导，不是以党代政，也不是以政代党，不是党政合一，也不是简单化的党政分开、党政分设，而是主要表现在党善于创设、完善、建设国家政权，善于依据现代国家制度原理全面健全现代国家制度体系，善于全面推进国家治理体系和治理能力的现代化，而国家政权的现代化水平越高，国家制度体系运行的效率越高，越说明党领导国家政权的水平越高，越说明我们党善于领导国家政权，越说明我们党科学执政、民主执政、依法执政的能力越强。一句话，只有在党的领导下积极推进国家治理体系和治理能力现代化，党才能更好地实现对国家政权的制度化领导，才能更好地实现党对国家政权体系的高效运作，才能从根本上走出党政关系合合分分的误区，解决党政职能分开的难题，实现党的领导制度与现代国家治理体系之间的良性互动。

其实，善于通过政权设计建设实现党对政权的科学领导这一宝贵经验，早在陕甘宁边区时期就已经有了，只是我们重视总结汲取的不够，当时的“ 三三制 ”政权设计、建设完善和高效运作，就显示了我们党在局部执政时期善于领导政权的科学理念和卓越能力。这是历史在中华民族伟大复兴节点上的高亢呼应，这是和民族一起历经磨难坚韧奋斗的中国共产党走向新的辉煌的光明昭示。

全面深化改革 关键在党

□戴焰军

党的十八届三中全会，对全面深化改革做出了总体部署。针对全面深化改革所面临的艰巨而复杂的任务，全会强调，全面深化改革必须加强和改善党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功。办好中国的事，关键在党，全面深化改革，关键在党。党的领导水平和执政能力直接关乎改革成败。

中国的改革，已经到了一个关键的时刻。经过 35 年的改革，中国已经发生了巨大变化，经济迅速发展，社会活力得到前所未有的迸发，人民生活水平大大提高，中国特色社会主义制度的优越性得到更好的体现。但是，社会在发展进步中也把大量新的问题摆在我们这个执政党面前。一方面，这些问题必须通过深化改革、促进发展来解决，另一方面，解决这些问题又成为改革中非常艰巨的任务。党要成功地领导全面深化改革，就需要不断提高自己的领导水平和增强自己的执政能力。所以紧紧围绕提高党科学执政、民主执政、依法执政水平来全面推进党的建设，成为党的建设必然要求。全会关于党的建设的各项具体要求和改革举措，都紧紧围绕着提高党的领导水平和执政能力这一主题，本身就体现了我们党对全面深化改革任务艰巨性、复杂性的充分估计和对党自身领导全面深化改革能力的清醒认识，体现了我们党在加强自身建设和完成自身任务方面的整体思路。

在党的建设具体任务上，全会着重强调了加强民主集中制建设、完善党的领导方式和执政方式、进一步改进党的作风并使改进作风常态化、不断深化干部人事制度改革、加强对权力的监督制约等方面。而这些都是执政党增强自身执政能力的重要内容和必要条件。

要增强党的执政能力，就必须加强民主集中制建设，认真贯彻民主集中制原则。民主集中制是中国共产党根本的组织制度和工作制度，贯彻这一制度，充分发扬党内民主，调动全党的积极性，集中全党的智慧，不断增强党的活力，提高党的民主决策科学决策水平，并使党在民主的基础上实现高度的团结统一，保证党在领导改革开放进程中的战斗力。对于党在领导全面深化改革过程中应对各种风险，处理各种复杂问题，克服各种困难挫折极为重要。

要增强党的执政能力，就必须进一步改进党的作风。作风关系党的形象，关系党的战斗力。中国共产党在历史上的成功，一个根本原因就在于它以良好的作风赢得了广大人民群众的拥护和支持，并以良好的作风保证了自身坚强的战斗力。今天，面对全面深化改革这样一场攻坚战，同样需要良好的作风。所以，通过不断加强和改进党的作风，克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等影响党的形象、影响党群关系、影响党的战斗力的不正之风，特别是建立健全改进作风的常态化制度，保证党始终和最广大人民群众站在一起，紧密联系群众，保证党的各级组织、广大领导干部和广大党员能够以昂扬的斗志、良好的作风领导人民群众实现共同的奋斗目标，是我们党领导全面深化改革取得成功的重要条件。

要增强党的执政能力，就必须不断深化干部人事制度改革。政治路线确定之后，干部就是决定的因素，提高党领导改革的能力和水平，一个主要的方面就是提高干部队伍的能力和水平。提高干部队伍的能力和水平，是一个综合性的系统工程，它需要我们在干部的培养、考核、评价、选拔、任用、激励、督导等各个方面做工作，并形成一整套科学的干部人事制度。而在当前现实中，我们的干部人事制度还达不到这样一种目标，所以，在干部选拔和工作的各个环节都存在一些现实问题，与领导全面深化改革对干部队伍的要求不相称。这就需要加强干部人事制度改革，保证干部的选拔任用公开、公正，干部工作的评价考核科学有效，干部队伍管理制度的健全完善。通过提高和改善干部队伍的整体素质、整体水平来增强党的执政能力。

要增强党的执政能力，就必须加强对权力运行的监督制约，使权力在阳光下运行，把权力关进制度的笼子里。执政就是掌权，执好政就是掌好权、用好权。如果这个方面出了问题，那对党的执政能力的影响会是根本性的，因为它不仅腐蚀干部，消解党的组织和干部队伍的战斗力，而且影响党群关系，削弱党在广大人民群众中的凝聚力、号召力、公信力。领导全面深化改革，要求党紧密地团结广大人民群众，最大限度地调动一切积极因素，当然要首先防止干部队伍中滥用权力构成的负面影响。所以，需要不断健全预防和惩治腐败的制度体系，形成干部不敢贪、不能贪、不愿贪的制度环境，保证干部队伍的清正廉洁。不要让腐败现象削弱了党的执政能力。

党的十八届三中全会关于党的建设的整体思路，实际上体现的是我们党围绕党的政治任务加强党的建设的基本经验和传统优势。在当前新的形势下，按照这样一种要求来推进党的建设，一方面使党的建设目标更为明确，任务更为具体，工作更有抓手，而且为党的建设提供了科学的检验标准和源源不断的动力源泉，另一方面，通过抓党的建设，使党领导全面深化改革的能力不断增强，也为全面深化改革提供了根本的政治保证和组织保证。这样就使党的自身建设和党所领导的全面深化改革的事业真正融为一体，相得益彰。

◆从实践中来

“ 治病 ”需到基层

□蔡青竹

照镜子如何照全面？正衣冠如何正到位？洗洗澡如何洗干净？治治病如何治彻底？答案全在基层。

马克思和恩格斯曾说，历史活动是群众的活动，随着历史活动的深入，必将是群众队伍的扩大。列宁也曾指出，一个国家的力量在于群众的觉悟。马克思主义政党的义不容辞的责任就是和群众在一起。那么，去哪里找群众？群众不在领导干部的办公室里，群众不在层层传达的文件中，活生生的群众在基层，群众的问题、群众的诉求、群众的经验、群众的态度都在基层。基层就是党的生命力的来源，脱离了基层，各种污垢就会出现，大大小小的毛病就会形成。

脱离基层的表现之一是形式主义。“ 一步实际行动比一打纲领更重要。 ”以往教育活动过程中党员干部的材料往往是由下向上报送，可能形成扎扎实实走过场，甚至可能官官相护，你好我好大家好，涉及不到灵魂，纯洁不到心灵。老百姓常讽刺说，有些官员“ 说的比唱的好听 ”，表现出群众对官员的不信任和不认可，也直观反映出实际工作中存在问题。群众不是从理论上，而是根据实际情况来看问题的。

脱离基层的表现之二是官僚主义。形式主义和官僚主义就像是一枚硬币的两面，对上走形式，对下摆架子。群众体会最深、最深恶痛绝的莫过于官僚主义。列宁曾警告说，共产党员成了官僚主义者。如果说有什么东西会把我们毁掉的话，那就是这个。长期以来，我们的各级政府在不同程度上存在管理越位、缺位、错位等问题，时而大包大揽，时而遍寻不见，时而重叠累赘，这里有体制机制原因，也有主观思想因素的原因。从理论上说，尚在转型中的政府管理体制为官僚主义提供了土壤，这决定了作风建设的复杂性和长期性，干部的灵魂触动必须在基层生活和工作中慢慢实现。从主观上讲，官僚主义是伤害党和人民深厚感情的“ 刽子手 ”，是同党的群众路线无法调和的一对矛盾，党员干部必须努力自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，认真贯彻整风精神，真正从内心树立为人公仆的思想意识，转换立场，全心全意为人民服务。

脱离基层的表现之三是享乐主义及奢靡之风。享乐主义和奢靡之风一个针对个人具体行为，一个针对社会整体氛围，实际谈论的是同一种现象，那就是贪图享受、铺张浪费甚至腐化堕落。习近平总书记强调，理想信念是我们共产党人精神上的钙，缺了钙就可能得软骨病。得了软骨病的共产党人则无法再肩负起为共产主义事业而奋斗、为广大人民的幸福生活而努力的伟大使命，也不再是合格的共产党员。毛泽东曾说，我们民族历来有一种艰苦奋斗的作风，我们要把它发扬起来。共产党历来更提倡坚定正确的政治方向，这种政治方向，是与艰苦奋斗的工作作风不能脱离的，没有坚定正确的政治方向，就不能激发艰苦奋斗的工作作风；没有艰苦奋斗的工作作风，也就不能执行坚定正确的政治方向。当前，面对改革发展稳定的艰巨繁重任务，面对小康社会全面建成的紧迫要求，面对实现中华民族伟大复兴的最美中国梦的共同愿望，共产党人亟需提振精神，争当“ 硬汉 ”，做出经得起人民检验的实绩。

贯彻落实“ 照镜子、正衣观、洗洗澡、治治病 ”的要求，不需要文山会海、长篇巨制，只需要把干部放到广大人民群众这个载体中去，就能出成果、见实效。很多干部出身在基层，经历没问题，原来思想也很纯洁，但是在复杂的社会生活中却被各种不良风气慢慢污染，忘了本，讲究吃喝玩乐，不为民办事。为了洗去干部官员身上的污垢，治好他们的软骨病，继承与发扬批评与自我批评的优良传统，就要倡导他们回到基层，深入一线，身体力行，在基层学习、体会中成长。

◆参考与借鉴

国外干部考核经验启示

□段　鹏

干部考核是干部人事工作的基础。党的十八大报告提出，要完善干部考核评价机制，促进领导干部树立正确政绩观。这为进一步做好干部考核工作指明了方向。

纵观英、美、日、法等国，对干部人事考核工作均十分重视，并在实践中形成了一些好的经验和做法，值得我们借鉴。

明确岗位职责，进行有针对性的考核。只有明确岗位，才能明确职责；只有职责分明，才可能考实考准。1985 年美国开始进行文官制度改革，将各种职位的工作种类、性质、难易度、责任大小和任职资格等加以区别，建立了“ 职位分类 ”制度，制定出职级规范作为考核、任用以及人事行政管理的依据。在此之后，英、法、日等国也纷纷效仿，不断据此改革完善本国的文官制度。从我国的现实状况来看，仍存在对不同干部“ 一锅煮 ”的考核方法，造成党政、政群、政事、政企不分，针对性不强，应当根据我国干部特点及岗位特征，分类别建立起党群、政府、企事业单位等干部的不同考核体系及制度，逐步实现干部考核的类别化。

实施综合考察，注重潜力的发挥。从欧美等国干部考核的实践看，既注重考察干部以往的工作实绩和表现，也重视干部潜力的发掘。比如，英国实行能力考核制，围绕人的能力、工作热情和潜力等方面进行考核，除了考勤外，还要考核工作知识、人格性情、判断力、责任心、创造力、机敏适应性等十项内容，把动态考核和静态考核、实绩考核和潜力考核有机结合起来。我国当前的干部考核，过分重视干部过去表现，而忽视潜力的发挥，这在客观上促使干部热衷盲目追求形象好、见效快、容易出政绩的工作，片面追求 GDP，我们必须尽快纠正错误倾向，既要重视干部过去的工作成绩，也要科学测定、评价干部的潜在能力和水平，促使地方科学发展。

采用多种方法，定性与定量并重。在上世纪 20 年代，美国实行统一的“ 考绩表 ”法，对三个方面 16 项内容进行因素分析，统一考核。英国将考核内容分解为 10 项要素。日本实行综合考核制，对工作、性格、能力等方面综合评估。归结起来，国外干部考核主要运用三种方法：分类法、评级法、比较法。每种考核方法都是既重视掌握考核对象工作等方面的质的特点，也注意了解考核对象工作等方面量的特点。我国以往的干部考核偏重于定性而忽视定量，一般为“ 年终考核表 ”法，大致程序为：个人鉴定、群众测评、分管领导评价、主要领导审定等。近年来，各地也探索了一些定性与定量考核相结合的方法。但是，如何设置出科学的干部考核量化指标，仍需我们不断探索实践。

倡导公开与民主。在干部人事考核中，英美等国都比较注意贯彻公开、民主的原则，认真做好考核情况的反馈。美国的考核制度中明确规定：考核结果必须书面通知被考核者；被考核者有知晓考核内容的权利；本单位人员有查阅考核结果的权利；被考核者认为考核结果不当时，可以提出申诉，要求纠正和补偿。这样更有利于检查考核是否全面、准确，最大限度降低失真度，提高信度和效度，也有利于被考核者扬长补短，更好地改进工作。我国以往的干部考核制度存在着一定神秘化色彩，被考核者对考核的情况几乎一无所知，考核工作在封闭的状态下进行，一定程度阻碍了考核效度和信度的提高，也为任人唯亲者提供了可乘之机。因此，当务之急是按照社会主义民主政治建设的要求，坚持走群众路线的干部考核，建立健全科学的干部考核民主程序及制度，增强干部考核的公开程度和民主程度，不断深化干部人事制度改革，使各方面优秀干部充分涌现、各尽其能、才尽其用。