◆思索与建议

从三方面推进反腐败体制机制创新

□徐吉成

党的十八届三中全会对于反腐败工作的论述中，笔者认为有五点需要引起特别的关注：一是改革党的纪律检查体制；二是各级纪委加强对同级党委特别是常委会成员的监督；三是强化上级纪委对下级纪委的领导，各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主；四是全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，实行统一名称、统一管理；五是推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。这五个论述勾勒出下一步加强反腐败体制机制创新和制度保障的初步轮廓和方向，如何落实这些目标要求，笔者认为需要从以下三个方面着手推进。

改革党的纪律检查体制，确定推进时间表

我国当前的反腐败工作，主要是各级纪检监察机关起统领作用，同时构建了一个由党内监督、人大监督、政协民主监督、政府专门机构监督、司法监督、社会监督和舆论监督的庞大系统。然而，地方纪委往往受制于同级党委，监督效果受影响；各个监督貌似强大，实则各系统之间缺乏统一协调机制，导致监督分散、低效。另外，长期以来，在反腐败这样关乎党和国家命运的重大问题上，没有反腐败法这样的基本法律，什么样的机构拥有反腐败的权力，如何行使反腐败的职责，这些都没有用法律的形式予以明确。

笔者认为要改革党的纪律检查体制，必先从解决监督机构地位和完善法律保障两方面入手。十八大之前，各地已经有不少试点和探索，如 2012 年 9 月，广东珠海市横琴新区成立了全国首个集纪检、监察、反贪、审计为一体的廉政办。不少专家提出不仅要制定反腐败法，还要将现有分散在纪检监察机关、检察机关、政府审计部门的反腐败机构进行整合，建立“国家反腐败委员会”，作为反腐败专门机构。这些理论和实践都为下一步真正解决监督权的独立行使打下了扎实的基础。

三中全会之后，改革纪检监察体制已经到了需要加速推进的时候。笔者认为应确立推进的时间表，逐步稳妥地实现改革的目标。这个时间表可以分三个阶段推进。第一个阶段：推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导。实现纪检监察向党政机关的全面派驻，派驻机构实行统一名称、统一管理。明确各级纪检监察机关应加强对同级党委特别是常委会成员的监督。第二个阶段：实现大反腐格局。这一阶段要制定出台反腐败基本法，确立我国反腐败的整体方针、根本任务、基本原则、机制体制、主要制度、执法机构等重大问题；将纪检监察机关、检察机关反贪污贿赂局、政府审计部门等反腐机构进行整合，建立反腐败相对独立的专门机构。整合后的专门机构实行高度垂直化管理，任何机关和个人不得干扰其行使执法权。整合的过程也是纪检监察工作法治化的过程，如要切实解决好纪委“双规”和检察院刑拘等执法手段合理合法衔接等一系列问题。第三个阶段：解决对监督者实行有效监督的问题。监督权和监督机构的独立必然使监督者的权力大增，谁来监督监督者这是未来亟待解决的问题。解决这个问题可以借鉴香港廉政公署的经验：一是在监督机构内部设立秘密调查机构，履行内部审查和监督职责；二是在监督机构之外，设立若干个专门机构（我国可以由人大专门委员会牵头实行）对其进行监察，防止监督机构权力滥用。

完善派出机构工作机制，变同体监督为异体监督

现在纪检监察派驻机构的管理模式成型于 2004—2005 年。当时，中纪委在试点基础上对派驻中央国家机关 56 个部门的纪检组和监察局实行了统一管理，至 2006 年，全国 31 个省（区、市）纪检监察派驻机构全部实现了统一管理。统一管理后的派驻机构，领导体制由纪检监察机关与驻在部门双重领导改为由纪检监察机关直接领导，人员编制划至纪检监察机关，后勤保障和工资福利由驻在部门负责。10 年来，各地结合实际，对派驻机构的工作机制和管理模式进行了积极的探索和创新，形成了三种模式。

第一种是“点派驻”模式。这种模式是指对需要监督的党政机关派驻纪检组、监察室。这种模式在省、市纪检监察派驻机构中占绝对主导地位。“点派驻”管理模式的主要优势是便于了解驻在部门情况，劣势是派驻机构主要负责人担任驻在单位党组成员，一身二职，受到同级党委约束，这种监督从本质上讲是同体监督，不利于派驻机构独立有效地履行监督职能；派驻机构的后勤保障和人员福利由驻在部门负责，与驻在部门利益关系较多，监督工作难以超脱；每个派驻机构人员较少，难以查办案件。

第二种是“片派驻”模式。这种管理模式是按照业务关联和工作便利原则，分片分系统派驻纪检监察机构，一个派驻机构负责几个性质相近的部门或地域毗连的对象。典型案例，省级以海南为代表，副省级城市以成都为代表。这种模式的特点是派驻机构负责人不再担任驻在单位的党组成员；派驻机构的办公经费、后勤保障和人员工资福利全部由上级纪检监察机关统一管理；派驻机构监督的重点是党政领导班子及其成员，派驻机构拥有参加重要会议、了解重要工作、询问谈话、查阅文件和财务账目、调查建议、督促整改、查办案件等一系列履行监督职责的权力。“片派驻”的优点在于利益超脱，明显具有异体监督的性质，类似于常设的巡视组，因此监督更具有独立性、权威性；缺点是派驻机构有可能难以及时掌握监督对象的工作情况。



第三种是“点面结合”管理模式。这种模式是指保留派驻到部门的纪检监察机构，同时设置若干归口分片监督的派驻机构，双方机构分立，职能各有侧重，工作相互配合。典型案例，江苏省无锡市从市直派驻机构抽调 31 个编制，归口成立 5 个纪检监察工作室，作为市纪委、监察局的派驻机构，负责 45 个市直部门（单位）的监督工作。这种模式的优点是能取前两种模式之长，缺点是组织关系复杂，行政成本高，“片派驻”和“点派驻”在职能分工、信息沟通、资源共享、工作程序衔接上都很难把握，容易产生矛盾。

笔者认为，目前占据主导地位的“点派驻”模式主要适用于派驻机构改革初期阻力较大的阶段，以便于实现新旧体制的平稳过渡，由于这种模式中监督不具有完全的独立性，所起到的监督作用非常有限。“片派驻”模式虽然有难以及时掌握驻在部门信息的缺点，但无疑是三种模式中最具有监督效力的。“点面结合”模式由于行政成本过高、职责难以厘清，操作上有较大难度。未来要进一步完善派驻机构管理模式，笔者认为需要分三个层次推进：一是要全面落实三中全会提出的中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构，省、市、县应参照中央实现全面派驻。二是要加强“点派驻”模式的监督独立性，明确派驻机构负责人不再兼任驻在部门的党组成员，工作的重点是加强对驻在部门党政领导班子及其成员的监督，派驻机构的后勤保障和工资福利由上级纪检监察机关统一管理。三是结合巡视制度改进工作，省及省以下推进“点派驻”向“片派驻”转变，促使派出机构成为常设的巡视组，变同体监督为异体监督，真正实现监督的独立性和有效性。

推行新提任领导干部有关事项公开制度试点，逐步实现官员财产申报制度

十八届三中全会后，官员财产申报这个提及多年但至今未真正落实的制度有望提上推进日程。三中全会《决定》指出，要推行新提任领导干部有关事项公开制度试点，这里用的是公开而不是申报或者报告，意味着官员每年填写有关表格上交组织部门封存的做法将被打破，新提任官员财产、收入、婚姻、出国境及其配偶子女投资经商和出国留学、定居等事项将在一定范围内公开，这与原来的做法有了质的变化。

当前这项工作的试点主要集中在县（市）的科级干部中进行，全国各地试点效果都比较好。下一步要做好这项工作，笔者认为要从四个方面推进：一是试点的官员级别应逐步提高。现在试点的多为县（市）新提任的科级干部，接下来应逐步向市级、省级和中央新提任干部中试点。二是要在试点基础上逐步推开，用 5 到 7 年时间要求所有新提任干部都必须公开有关事项。三是公开的范围应逐步扩大。现在一般的公开范围是在本单位内部，极少向社会公开。参照国外和香港、台湾的做法，也不是每个官员都需要向全社会公开。笔者认为一般干部在单位内部公开是适宜的，需要人大选举产生的官员同时应向人大有关部门公开，在条件成熟的时候，新提任的省、市、县、镇党政一把手应向社会公开。四是制定出台《公职人员财产申报和公示法》，以法律形式将试点成果固定下来，并在我国实行真正意义上的财产申报制度。

◆改革与创新

党的建设制度改革的着力点

□林学启

十八届三中全会《决定》提出，紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革。明确提出“党的建设制度改革”并将其纳入改革总体布局，表明我们党从改革总体布局谋划党的建设制度改革，从而提高党的领导水平和执政能力，确保改革取得成功的决心和信心。同时，也表明，在全面深化改革中，我们党既是改革的推动者、组织者，也是被改革者，这要求我们必须牢牢把握党的建设制度改革的着力点。

习近平同志在关于《决定》的说明中指出，“中国共产党人干革命、搞建设、抓改革，从来都是为了解决中国的现实问题。可以说，改革是由问题倒逼而产生，又在不断解决问题中而深化”。这就告诉我们，第一，改革是为了解决中国的现实问题，改革是因为这些存在的问题而引发的；第二，改革已经解决了一些问题，但是又产生了新问题。那么，我们究竟存在哪些现实问题，已经解决了哪些问题，哪些问题还需要完善？

就党的制度改革而言，改革开放初期，邓小平在《党和国家领导制度的改革》中指出，“党和国家现行的一些具体制度中，还存在不少的弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥”。也就是说，党的制度方面的问题主要是指一些具体制度存在的弊端。这里所指的“具体制度”是，长期以来党的领导工作和党内生活中，形成党的成员必须共同遵守的党内法规、条例、规则等党的制度，其作用在于调节党内关系，指导党内生活，规范领导行为，如《党章》《党内选举制度》《党内生活准则》等，主要是指党内的制度。而“党的建设制度改革”含义则更为丰富和深刻，“党的建设制度”除了包括“党内制度”，还涉及党组织和国家、社会关系的制度，或者说是，规范约束党的领导和执政活动的制度。因此，党的建设制度改革既要进行党的自身建设的改革，也要改革完善党的领导方式和执政方式、领导制度和工作制度。从党的十八届三中全会《决定》看，党的建设制度改革要“紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平”。这就是说，党的建设制度是以提高党的领导水平和执政能力为目的的制度。

不可否认的是，改革开放 35 年来，党的建设制度改革取得了显著的成就，但是今天，在新的历史起点上全面深化改革，不断提高党的领导水平和执政水平，仍然是党实现执政使命必须解决的重大课题。这主要是指党的建设制度改革和创新涉及的深层次问题。譬如，干部人事制度改革中如何在党管干部和扩大民主之间保持适度的张力的问题；实现决策科学化如何处理党的决策体制和政府决策体制之间的关系问题；司法管理体制改革中如何坚持党对政法工作的领导和党怎样支持审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权的问题；权力制约和监督体制改革中如何对党的权力自身进行制约、监督的问题；社会基层治理中的村委会如何处理和村党支部的关系问题，等等。而这些问题与党的领导体制和执政方式科学化有关，与党能否发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用有关，对于加强和改善党对全面深化改革的领导至关紧要。因此，进行党的建设制度改革，用习近平同志的话说，要有强烈的问题意识，以重大问题为导向，抓住关键问题进一步研究和思考。这就要求我们：

加强民主集中制建设，完善党的领导体制和执政方式。民主集中制是党的根本组织制度和领导制度。在新的历史条件下，我们全面深化改革，完善社会主义市场经济体制，使市场对资源配置起决定性作用，需要调动一切积极因素，发挥全党全国人民的主动性和创造力；需要统筹规划、协调配套、有秩序有步骤地进行；需要以完备的法制来规范和保障。这一切都离不开党和国家按照民主集中制实行的正确领导。一是各级党委一定要完善集中全党全民智慧的决策机制，保证改革和发展决策的科学性；二是厘清党委、政府及其部门的职权边界，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，理顺工作关系，保证各级党委、政府权力配置科学合理、运行规范高效；三是着力构建决策科学、执行顺畅、监督有力的权力运行体系。

深化干部人事制度改革，使各方面干部充分涌现。干部人事制度是党的建设制度改革的重点之一。要适应全面深化改革新要求，抓住干部群众反映强烈的突出问题，构建有效管用、简便易行的选人用人机制，以培养造就更多党和人民需要的好干部。一是完善干部选拔任用相关制度。改进民主推荐、民主测评方法，注重实绩和实际工作能力，坚决纠正唯票取人现象；合理确定公开选拔、竞争上岗的职位、范围、规模，改进选拔程序和方法，引导干部在实干、实绩上竞争，坚决纠正唯分取人现象；区分实施选任制和委任制干部选拔方式；搞好优秀年轻干部培养选拔的总体规划。二是改革和完善干部考核评价制度。首先要科学确定政绩标准，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向；其次要严格考核政绩，采取各种方式把政绩考准、考实，为正确评价领导班子、领导干部政绩提供科学依据；再次要用好政绩考核结果。三是完善干部管理相关制度。打破干部部门化，拓宽选人视野和渠道，加强干部跨条块跨领域交流；破除官本位观念，推进干部能上能下、能进能出；完善和落实领导干部问责制，建立健全问责干部复出制度，等等。

健全改进作风常态化制度，建立长效机制。主要是围绕反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，加快体制机制改革和建设。完善领导干部直接联系群众和服务群众制度，健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制；健全改进文风会风制度；完善艰苦奋斗勤俭节约制度；规范并严格执行领导干部工作生活保障制度；健全反对特权相关制度，等等。

加强反腐体制机制创新和制度保障，实现干部清正、政府清廉、政治清明。这主要是：落实党风廉政建设责任制；改革党的纪律检查体制；健全反腐倡廉法规制度体系，完善惩治和预防腐败、防控廉政风险、防止利益冲突、领导干部报告个人有关事项、任职回避等方面法律法规，等等。

◆从实践中来

破解科级干部选任中的难题

□张富国

习近平同志指出，“要努力形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的制度机制，把好干部及时发现出来、合理使用起来”。科级干部是我国现行干部序列中最基层的力量，是产生“好干部”的重要源头。加强这支队伍的选拔任用和管理，对于我们从组织上保证党的十八大提出的建设一支高素质执政骨干队伍的新要求具有重要意义。

四川省乐山市委组织部近年来致力于在科级干部选任中探索一套“有效管用、简便易行”的办法，针对大家普遍反映的科级干部选任“责权分化、管理虚化、监督弱化、活力退化”等“四化”问题，制定了《市级机关科级领导干部选拔任用和管理办法（试行）》《市级部门乡科级非领导职务管理暂行办法》和《乐山市科级干部选拔任用工作月报告制度》“2+1”选任制度，实行科级干部选任“层级管理+过程监督”新模式，着力为好干部成长成才提供优质土壤。

科级干部选任中的“四化”问题

科级干部作为基层干部队伍的中坚力量，是党政机关各项决策决议的主要执行者和落实者，在推动经济社会发展进程中扮演着承上启下的重要角色。能否选好用好管好科级干部，直接关系到机关的工作效率，也直接影响着党和政府在人民群众心目中的整体形象。然而，在科级干部选任中仍存在一些问题，主要表现为“四化”。

一是权责分化。市级部门科级干部任免权集中在市委组织部，任免审批流程“被拉长”，不利于部门按岗位需要及时配置干部，一定程度上造成了事权和人权分离。二是管理虚化。市委组织部决定市级部门科级干部任免，无形中承担了对这些干部的管理职责，组织部由于精力有限管不了，部门因为权责不明不愿管，容易出现“两头放空”现象。三是监督弱化。集中审批市级部门科级干部任免的初衷是强化选人用人监督。然而审批主要依据是干部任免审批表，实则是对任免结果的认定，对上游选任环节质量难以把控，实质是放松了监督。同时，县（市、区）科级干部选任工作由于没有备案管理环节，实际上是监督缺失。四是活力退化。事权、人权相对分离使得市级部门加强干部选拔和管理监督的主动性不足，干部进步机会不多、成长渠道不宽、循环流动不畅，容易造成他们工作热情减退和素能上的缺陷。

规范科级干部选任、管理和监督

我们针对科级干部选任“四化”问题，着眼充分调动用人主体科学用人、规范管人的主动性和积极性目标，认真把握干部选任规律突出“四性”，着力在合理放权、规范用权、科学管理上创新举措求实效。

突出管理权责一致性。干部工作只有真正落实权利与责任的统一，才能提高部门科学管人用人的自觉性。我们把市级部门科级干部任免，从过去由市委组织部审批回归到由各部门党组（党委）按管理权限审批，真正把任免权限下放到了部门。市级部门担负起对本部门科级干部选拔任用、日常管理和纪律监督等方面的权利和责任，做到管人与管事相统一、权利和责任相一致，才是真正实现干部层级管理。

突出竞争选拔规范性。竞争性选拔是干部选拔任用的方式之一，需要科学设计、系统实施，确保人岗相适、好中选优。我们切实规范了科级干部公开选拔和竞争上岗办法。单位无合适人选或人选较少，形不成竞争的职位可面向社会公开选拔。推行中层干部竞争上岗，按照制定方案、公开报名、资格审查、民主推荐、组织考察、党组（党委）讨论、公示、任用等程序选任干部。

突出干部岗位流动性。干部岗位不应固定化，只有实现内部无障碍轮岗交流，才能进一步激发干部队伍活力。我们要求部门党组（党委）加大干部“纵向”和“横向”交流力度，通过轮岗交流和多岗锻炼，增强机关干部阅历和能力。“横向”推进单位内部综合口、业务口、执法口等科室干部的有序流动，“纵向”畅通市、县、乡三级机关干部交流。我们同时加大了重要岗位干部的轮岗交流力度，规定竞争上岗应与管钱、管物、管人和具有行政审批职能等重要岗位的干部轮岗交流相结合，在同一职位连续任满 5 年以上的，原则上进行轮岗交流。

突出选任监督过程性。只有严格干部选任过程监督，才能有效堵塞干部选任制度执行中的漏洞，进一步提高选人用人公信度。我们严把选任事前报告，市级部门如有一次性变动科级领导干部人数超过规定比例的，或是属于有关事项应报告范围的，必须事前书面报批。县（市、区）和市级部门将科级干部任免信息、科级职数及配备等情况通过制度性的月报告反馈市委组织部，市委组织部定期开展干部选任工作情况分析，适时组织抽查并通报结果。对发现的一般性问题及时提醒，重大问题严格追究用人单位一把手、分管领导和干部（人事）科（股）长的责任。

强化制度执行提升选任质量

我们把“2+1”制度执行情况纳入市委对县（市、区）委和市级部门的党建工作目标考核内容，通过经常性的调研检查和总结推动，保证制度执行力度，取得一定效果。

从“用管分离”到“权责统一”，干部选任工作更加规范有序。实行干部层级管理，进一步明确了部门的干部管理权责，增强了部门规范用人、科学管人的自觉性。各部门努力结合自身实际，在识人、选人、用人、管人等环节不断畅通渠道、健全机制、形成常态。一些部门在民主推荐中实行自荐报名加上两推一述方式差额产生考察人选；在讨论环节通过个别酝酿和党组（党委）酝酿集体研究，党组（党委）书记末位表态方式确定考察对象；在干部考察中突出一线考察、日常考察和联合考察，试行新使用干部“试用期”制度等，以制度选人、以制度谋事，形成鲜明的用人导向，促进干部成长和事业发展的“双赢”。

从“坐等机会”到“主动争取”，干部主动作为意识更加强烈。科级干部任免权限下放，各部门能够根据工作需要有节奏地“安排”干部选任工作，节省了行政成本，提高了工作效率。通过规范推行中层干部竞争上岗，加大对重要岗位干部的轮岗交流，干部感到“进步”的机会多了，参与干部工作的积极性更高了。

从“事后纠错”到“事前、事中监督”，干部选任监督更加科学有效。实施科级干部选任事项事前报告和月报告制度，通过定期掌握研判情况，及时发现纠正问题，强化了干部选任工作的宏观控制和日常监管，使干部选任工作监督重心从事后转变为事前、事中，从对选人用人的结果监督转变为有针对性的过程监督。干部选拔任用工作月报告制度看似一次小小的技术创新，却有效遏制了选人用人上的不正之风，提高了干部选任工作的公信度。