◆改革与创新

不信东风唤不回

——写在“八项规定”实施一周年之际

□刘 宇

2012年12月4日，中央政治局召开会议审议通过《中共中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》（以下简称《规定》），至今已经有一年多时间了。一年多来，中央带头执行规定，各地区各部门严格落实，党风政风和社会风气的新气象扑面而来。

以正风气为先

《规定》是新的中央领导集体充分认识到加强作风建设的极端重要性和现实紧迫性，充分认识到执政党的党风关系党的形象、关系人心向背、关系党和国家的生死存亡，充分认识到领导干部特别是高级干部作风如何对党风政风乃至整个社会风气具有重要影响，充分认识到当前作风建设尤其是工作作风中存在着一些亟需解决的问题，从而把作风建设摆在优先位置，从抓作风建设入手，以作风建设的新成效，凝聚起推动事业发展的强大力量。新的中央领导集体上任后做的第一件事就是抓作风建设，体现了新的中央领导集体对全体人民的政治宣言和庄严承诺，体现了“为民、务实、清廉”的执政新理念、新姿态、新形象。《规定》打响了改进全党作风的发令枪，同时也敲响了中央整治沉疴顽疾的战鼓。

以从严要求为指导思想

《规定》每一句话、每个段落都突出一个“严”字，以从严要求为指导思想，充分体现了党要管党、从严治党。《规定》以要求严、标准严、措辞严，而被大家称为“八条铁律”和新时期的“三项纪律八项注意”。《规定》严于律己，宁要领导同志不舒服一点、不自在一点，也要保障老百姓的舒适度好一点、满意度高一点。《规定》中“严格”一词出现了八次，“严格控制以中央名义召开的各类全国性会议和举行的重大活动，严格控制出访随行人员，严格按照规定乘坐交通工具，严格文稿发表，严格遵守廉洁从政有关规定，严格执行住房、车辆配备等有关工作和生活待遇的规定，各地区各部门要严格按照本规定制定贯彻落实办法，各地区各部门要严格执行本规定每年年底对执行情况进行专项检查”。《规定》中严肃要求不得做什么，“不张贴悬挂标语横幅，不安排群众迎送，不铺设迎宾地毯，不摆放花草，不安排宴请，不发贺信、贺电，不题词、题字，不开泛泛部署工作和提要求的会，没有实质内容、可发可不发的文件、简报一律不发”。《规定》要求具体明确、硬梆梆的，有很强的量化性，使其便于实行和监督。

以中央政治局为表率

《规定》一大亮点就是中央政治局从自身做起抓作风建设，要求别人做到的自己先要做到，要求别人不做的自己坚决不做，中央政治局庄严地向全体人民宣誓，抓作风建设向中央看齐、向中央政治局看齐。古人云，“其身正，不令而从；其身不正，虽令不从。”《规定》从某种意义上也是一种改革，是一场自上而下的改革，这也是其生命力所在。《规定》是对中央政治局成员自身的约束，中央政治局带头抓作风建设为全党树立了标杆、树立了榜样，榜样的力量是无穷的，切实发挥了三个带头作用：一是中央带地方的作用；二是干部带群众的作用；三是良好党风促政风带民风的作用。

以解决突出问题为切入点

《规定》坚持问题意识，突出问题导向，同时又体现了抓主要矛盾和矛盾的主要方面。《规定》公布以后，笔者听到老百姓说得最多的一句话就是“‘八项规定’太好了，说明中央还是了解基层的，知道老百姓关心什么、反对什么”。《规定》正是紧紧抓住了“一些干部领导科学发展能力不强，一些基层党组织软弱涣散，少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重”这些人民群众最关心、反映最强烈的突出问题，有针对性地从“改进调查研究、精简会议活动、精简会议简报、规范出访活动、改进警卫工作、改进新闻报道、严格文稿发表、厉行勤俭节约”这八个方面切入加以改进，抓住了党风建设的关键。《规定》正确处理好了“点、线、面”的关系，坚持以点促线带面，积小胜为大胜，以解决八个方面的问题促进工作作风的改进，从而带动党风政风的全面好转。

以密切联系群众为核心

吃透《规定》的实质，关键在于理解“改进工作作风与密切联系群众”的关系。《规定》的全称是关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定，字面上说得比较多的是如何改进工作作风，但核心思想是密切联系群众，改进工作作风是手段，目的是密切联系群众。面对世情、国情、党情的深刻变化，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前，其中最大的危险就是脱离群众。《规定》着眼于“保持同人民群众的血肉联系，始终是我们党立于不败之地的根基”，紧紧围绕密切联系群众这个核心，在改进调查研究方面提出，“要向群众学习，多同群众座谈，多到困难和矛盾集中、群众意见多的地方去，切忌走过场、搞形式主义”。《规定》要求，提高会议实效，开短会、讲短话，力戒空话、套话，实际是要求领导讲真话、讲群众听得懂的话，让领导和群众真正能心连心。在改进警卫工作方面，首次提出把“坚持有利于联系群众”作为警卫工作的原则，提出不封路、不清场闭馆，实际上是让路于民，防止出现无形的墙把我们党和人民群众隔开。在改进新闻报道方面，提出“中央政治局同志出席会议和活动应根据工作需要、新闻价值、社会效果决定是否报道，进一步压缩报道的数量、字数、时长”，压缩报道领导的数量、字数、时长的背后是多联系群众、多报道群众的火热生活。

以人民群众满意为标准

习总书记说，“八项规定既不是最高标准，更不是最终目的，只是我们改进作风的第一步，是我们作为共产党人应该做到的基本要求”。《规定》执行得好不好，作风是否好转，要以人民群众满意为标准。《规定》的初衷就是从人民群众最关心、最不满意的地方改起，在改进的过程中要广泛听取群众的意见和建议，自觉接受群众评议，对群众不满意的地方要及时整改。实施八项规定只是开端、只是破题，一定要认识到作风问题的顽固性和反复性，要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，善始善终，善做善成，让人民群众不断感到改进作风方面实实在在的成效。

以制度化为保障

《规定》从四个方面建立了长效机制。一是制定办法。要求各地区各部门要严格按照本规定，结合实际情况，制定贯彻落实办法，狠抓落实，切实抓出成效。二是督促检查。要求各地区各部门要严格执行本规定，每年年底对执行情况进行专项检查，中央办公厅、国务院办公厅要定期督促检查，每年年底通报执行情况，并向中央政治局常委会议、中央政治局会议汇报执行情况，对违反规定的要进行处理。三是常态管理。各级纪检监察机关要把监督执行本规定作为改进党风政风的一项经常性工作来抓。从去年3月至今，中央纪委分三次集中通报了20多起违反中央八项规定精神的典型问题；截至去年10月底，各地查处违反中央八项规定精神问题共计17380起，处理19896人，给予党纪政纪处分4675人。四是经费审计。审计部门每年要对各地区各部门会议活动等经费使用情况进行审查。

以各方监督为推动力

《规定》全文共2282字，《规定》大部分内容都在2012年12月4日中央政治局会议的新闻报道中公开了，可以说，中央政治局从一开始就把自己执行《规定》情况置于全社会的监督之下。“开弓没有回头箭”，中央政治局在这场特殊的战斗中，不能退也退不起，不能输也输不起，否则就会失信于民。同时，随着党的群众路线教育实践活动的持久深入开展，按照习近平总书记关于“让全党全体人民来监督，让人民群众不断看到实实在在的成效和变化”的要求，以及公众与媒体监督力量的积极参与等，为八项规定的贯彻落实注入一波又一波的强大推动力。

《规定》刚刚实施的时候，有很多人担心“会不会又是一阵风”，一年后交上的答卷让一些人打消了顾虑，但是我们也要清醒地认识到作风建设的根本性问题并没有完全解决。政贵有恒，作风建设只有进行时，没有完成时，我们只有发扬“钉钉子”精神，锲而不舍、驰而不息地抓下去，才能使东风不只是一阵风，才能使从如沐春风到永沐春风。

◆群众工作与群众路线

密切联系群众 应从领导干部做起

□刘金东 徐元宫

苏共亡党、苏联解体的一个深刻教训是苏共特权阶层长期严重脱离群众、漠视民众疾苦、背离人民利益。法国著名作家罗曼·罗兰于1935年6月23日—7月21日对苏联进行了为期近一个月的访问，他在访问期间亲眼见证了斯大林执政时期苏联特权阶层的种种腐败行径：“宫廷中的上层达官显贵（即使应该得到这种恩赐）过着特权阶级的生活，但人民却仍然不得不为了谋取面包和空气（我想说的是住房）而进行艰苦的斗争。”“在毗邻莫斯科的四郊，散布着一些在地图上没有标明的别墅（也包括高尔基的独家住宅），里面住着领导人及其客人，或者就是受到特别关照的作家。遇到宽阔的铺有卵石或柏油的道路，你问：‘它们通向哪儿？’回答总是：‘通向别墅。’道路沿线站着警察，他们也从树林中暗地里进行观察。在地平线上，可清楚地看到一幢位于树林中的雪白的漂亮疗养院。你问：‘它供谁使用？’回答：‘政府的上层成员。’”“共产党的活跃成员利用其他特权（住房、食物、交通工具等）代替金钱，这些特权确保他们能过上舒适生活并拥有特殊地位。更不用说影响，他们利用影响为自己和自己的亲属谋利益。”

经常到苏联领导人家里去玩的斯大林女儿斯维特兰娜·阿利卢耶娃见证了高层苏联领导人的生活：“伏罗希洛夫、米高扬、莫洛托夫的住房和别墅摆满了地毯、高加索的金银武器和贵重瓷器……这些‘革命元老’的家里什么装饰品没有啊：玉瓶哪，牙雕哪，印度绸哪，波斯地毯哪，南斯拉夫、捷克、保加利亚的手工艺品哪……他们的别墅变成富丽堂皇的大庄园，有花园、暖房、马厩，当然，这一切都是用国家的钱来维持和经营的。总之，全部‘领袖’的生活费用都只有一条来路，所不同的是房子的外观。”她还在其《仅仅一年》一书中详细描述了父亲斯大林的工资情况：“父亲不知道，他的一顿晚饭值多少钱，还有他的各处别墅、‘毒品化验’等所值若干，因为他是从来不用掏钱的。他的生活全部由国家包干。每个月从苏共中央、国防部、部长会议以及其他由他当荣誉成员或象征性成员的机关源源不断寄来的工资口袋，他看也不看，就塞在抽屉里了。克里姆林宫住所里有一张这样的书桌。后来所有的东西运到了别墅，那里也有一张他从来不用的书桌。抽屉里放满了这样的工资口袋。”

1976年12月19日时任苏共中央总书记的勃列日涅夫70岁生日，苏共中央有组织地举行了盛大的祝寿活动，事先专门召开了一系列筹备会议，比如1976年11月30日苏共中央书记处召开会议并通过决议：决定在12月19日上午10时在克里姆林宫叶卡捷琳娜大厅举行给勃列日涅夫的授奖仪式，当天下午5点在克里姆林宫格奥尔吉耶夫大厅以苏共中央、苏联最高苏维埃主席团和苏联部长会议的名义举行有600多人参加的大型招待会，并组织一场艺术大师的音乐会，相关费用“从党的预算开支”。众所周知，勃列日涅夫时期个人崇拜愈演愈烈，他本人共计获得200多枚勋章和奖章，出版了大量的著作，一直到戈尔巴乔夫上台之后的1986年，还积压着勃列日涅夫的166部著作共计277.9万册，这时的苏共中央决定停止销售这些书籍。

苏共高层领导人如此奢华脱离群众，其党风、政风便可想而知了。因而，后来苏共亡党、苏联解体也就实在是情理之中的事情了。

新中国诞生前夕，毛泽东就向全党提出了“两个务必”的思想，并且在苏共20大之后也意识到“斯大林及苏联的种种做法不是没有错误的”，我们“不要再迷信了”，强调要吸取“苏联的经验和教训”，“开动脑筋”，“努力找出在中国这块大地上建设社会主义的具体道路”。1986年9月29日邓小平在会见波兰统一工人党中央第一书记雅鲁泽尔斯基时也指出：“我们两国原来的政治体制是从苏联模式来的。看来这个模式也不是很成功的。”而在一年前的1985年8月会见津巴布韦客人时，邓小平就曾指出：“社会主义究竟是个什么样子，苏联搞了很多年，也并没有完全搞清楚，可能列宁的思路比较好，搞了个新经济政策，但是后来苏联的模式僵化了。”邓小平这里所说的苏联模式不仅包含了苏联的经济体制，而且包含了苏联的政治体制。

正是因为对苏联模式及其政治体制的弊端有着深切的认识，十一届三中全会之后不久邓小平就对我国的政治体制进行了重要的改革，其中最为重要的就是对党和国家领导制度进行了改革，废除了领导职务终身制，改行离休、退休制，精简机构，裁撤冗员，同时对高级领导干部的生活待遇作出了明确规定。1979年11月2日在中央党、政、军机关副部长以上干部会议上邓小平指出：“最近一个时期，人民群众当中主要议论之一，就是反对干部特殊化。要讲特殊化，恐怕首先表现在高级干部身上。当然，我不是说所有的高级干部都是这样，我们的许多高级干部是很艰苦朴素的，但确实有些人特殊化比较厉害。这种情况，在中下层干部中也有，如某些公社党委书记，某些县委书记，某些厂矿企业的同志，他们那个特殊化也比较厉害。应该看到，这不单是一个党风问题，而且形成了一种社会风气，成了一个社会问题。现在，我们先从对高级干部的生活待遇作出规定开始，再逐步地作出关于各级干部的生活待遇问题的一些规定，克服特殊化。只要高级干部带头，这个事情就好办了。人民群众反对特殊化，下面干部反对特殊化，首先是对着我们这些高级干部的。”

邓小平的这段语重心长的教导和警告，在今天的中国显得尤为重要，因为随着改革开放的深入和我国综合国力的蒸蒸日上，“少数党员干部理想信念动摇、宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重；一些领域消极腐败现象易发多发，反腐败斗争形势依然严峻”。正是在这样的严峻形势下，党的十八大之后新一届中央领导集体在全党范围内开展了群众路线教育实践活动，以期通过教育实践活动形成良好的党风、政风，增强我党的凝聚力，提高我党的执政能力。党中央和全国人民对这次群众路线教育实践活动寄予了厚望和期待，鉴于苏共亡党教训，我们一定要切实地开展好这次教育实践活动，力求实效，关键是各级领导干部特别是高级领导干部要以身作则，一切从自身做起，作好表率作用，就像邓小平教导的那样，“只要高级干部带头，这个事情就好办了”。

◆党建科学化

实施选任制和委任制要注意哪些问题

□洪 浩

党的十八届三中全会明确提出，区分实施选任制和委任制干部选拔方式。这是新时期深化干部人事制度改革的一个重大突破，也是推进党的建设制度改革的重要内容，具有极其重要的标志性意义。

关于概念厘清

分类选任是干部工作科学化、精细化的必由之路，是国家公职人员管理现代化的通行做法。西方国家在政事分开、两官分途方面探源比较早，积累了成熟经验。溯源中国古代，也有“官、僚、吏”的划分。就我们党而言，早在十三大时就提出，国家公务员分为政务和业务两类，政务类公务员必须严格依照宪法和组织法进行管理，实行任期制，并接受社会的公开监督；业务类公务员按照国家公务员法进行管理，实行常任制。1993年《国家公务员暂行条例》规定，“国家公务员职务实行委任制，部分职务实行聘任制”。2005年《公务员法》规定，“公务员职务实行选任制和委任制”。尽管没有具体的概念区分，但这些年在实践上的分类选任却在逐步推进之中，对依法推荐、提名和民主协商产生的领导干部采取了差别性的选拔方式。

我们所讲的委任制和选任制概念，与西方国家建基于多党制条件下的“两官分途”的内涵既有相似之处，也有本质区别。委任制立足于提供职业化专业化的公共管理和服务，有利于保证公权体系的稳定和秩序，是公共权力体系发挥功能的必要性保证，因而本身是有其存在价值和合法性的。选任制着眼于政党政治下执政党政治主张的直接和有效实现，拓宽高层公职人员的来源，增强其认受性，适应了政治与行政的有机协调统一。选任制具有选举民主的一般特征但又不是简单的民主选举，委任制实行实绩晋升但又在某些环节扩大民意收集和决策民主。无论选任制还是委任制，都有其特定的适用范围，与西方的政务官和事务官之分不宜简单类比，更不能照搬照抄。

关于制度预期

选任制和委任制各有所长，两者之间紧密联系又相互补充，不存在排斥关系。区分实施两种选拔方式，是完善国家治理体系、提高国家治理能力的客观要求和重要制度选择。

增强职责认知，促进对上负责与对下负责相统一。干部权力来源体现在产生程序上，无论选任制干部经过选举程序产生，还是委任制干部经过任命程序产生，通过进一步厘清程序，明晰授权主体，一定程度上可以巩固授权关系，放大程序对职责的带动效应。

实现科学管理，促进体制内人才与体制外人才相融合。选任制通过扩大选举民主，增加一定的竞争性，拓宽选人用人视野，特别是为社会优秀人才进入党政干部队伍提供了制度通道。委任制主要适应体制内人才成长特点，在为体制内人才提供职业发展规范途径和合理预期的同时，有效保证体制内人才的正常供给。

破解当前干部选任困局，促进效率与公平相兼顾。委任制偏重公平价值取向，以台阶为基础，以实绩为依据；选任制偏重效率价值取向，可以突破台阶的束缚，以适用为衡量标准，以一定范围内的民意为依据。区分实施这两种选拔方式，为突破长期制约干部工作科学发展的瓶颈提供了可能。比如干部破格提拔，很容易引发社会对程序公平的质疑，因为在委任制的制度框架下，破格始终难以实现公平的价值目标，但通过选任制，破格可以突破公平约束直接追求效率的价值目标，从而促进公平和效率相辅相成。

完善制度体系，促进政治性与专业性相契合。同时具有政治性和专业性是我国干部队伍的基本属性。但不同类型干部的标准要求各有侧重，同一性和同质化并不符合干部队伍结构的科学要求。对于那些能够在风口浪尖上冲锋陷阵、能够造福一方的能吏型官员和政治家，需要通过选任制产生，更多地体现阶段性政治需要。而对于那些按部就班、通过一步一个台阶循序渐进上升的循吏型官员，其工作具有一定的专业性和不可替代性，更适合委任制，以保证公职人员队伍体系和从政行为的连续性稳定性。

关于路径选择

区分实施两种选拔方式，触及干部人事制度改革的深水区，必须加强顶层设计，积极稳妥，循序渐进，避免出现大的反复。

必须具体明确适用对象和范围。我国干部队伍的概念，随着社会结构的变迁和公务员依法管理进程的推进，发生了重大变化。选任制干部的范围不宜过大，应该坚持以直接面对公众、需要依法依规选举产生的干部为主，重点是党政领导班子成员，可先从正职开始，积累经验，分步实施。一般而言，干部队伍中的绝大多数，包括各级党政机关的部门领导、中层干部和一般干部，适宜委任制。

必须区分界定资格条件。选任制和委任制具有不同的目标取向、选择功能和确定方式，其资格条件既有党对干部的共性要求，又应有各自的具体标准，这样选拔方式的区分才真正具有实践意义。特别是对于选任制干部，由于其选举程序的民主性在一定程度上弥补了可能由于个别人主观意志引发的不公正性，似应在资格条件的掌握上拥有一定的弹性自主空间。

必须合理确定产生程序和方式。目前干部选拔任用工作主要法规依据是2002年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作条例》，但该《条例》并没有对上述两种干部选拔方式作出相应的具体安排，这方面的制度缝隙需要弥补。委任制干部应由上级考核、提名和任命，遵循原则主要是德才、实绩和资历，可以在某些环节运用民主的办法，但这个运用要以保证和发挥好上级任命作用为前提和限度。选任制干部主要由党委推荐提名，依据一定的法律或章程，经过投票选举或政治任命产生，票数权重与委任制应有不同，避免一刀切。在考核评价、选拔任用、管理监督等环节，应该更多地体现和运用民主，尤其要充分发挥好协商民主这个制度优势。

关于实践要求

对选任制和委任制进行制度区分，必须从党的政治路线和组织路线出发，从党和国家的具体情况具体实际出发，从中国特色干部制度的完善和提升出发，真正走出一条我们自己的路子来。

坚持党管干部原则的全面贯通。党管干部是我国干部人事制度最鲜明的政治特色，是坚持党的领导、巩固党的执政地位的根本保证。无论实施哪种干部选拔方式，都要以提高党管干部水平、落实党组织在选人用人上的主导权主动权为基本前提。这就决定了选任制的改革是有前提有条件的，同样必须遵循党管干部原则，而决不能放弃党管干部原则。一方面，要把党管政策、管条件、管程序贯穿始终；另一方面，还要通过具体环节强化党委（党组）、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考核识别的责任，更好地体现和落实党组织的用人意志和用人权力。

适应职业终身制的现实需要。我国干部队伍不同于西方公务员队伍的一个显著特点，是干部不论分类均实行职务常任、职业终身，不同选拔方式产生的干部之间并非截然分开而不可逾越。区分实施选任制后，选举的不确定性和任期规定直接影响到这一部分干部的任后出路问题。从政治现实性出发，必须提前考虑、科学设计相关政策。对于不再选任的，区别组织原因、个人原因等具体情况，分别给予不同的出路安排。对于正常情况下任期届满自愿离开干部队伍的，可以适当提高离职待遇，逐步引导这部分干部在任期结束后自行择业。

健全选任与委任的衔接机制。从促进人才资源的合理有序流动出发，预留选任与委任相互交流的制度通道，防止形成新的制度壁垒。具体可区分原身份和职业来源，提任或转任，实职虚职转换等方式，畅通两支队伍的交流渠道。

防止政治偏差。无论选任制干部还是委任制干部，都必须坚持正确的政治方向，贯彻中国共产党的干部路线和方针，有效防范政治与行政分离的认识误区和实践偏差。