◆党建科学化

以科学考核保障科学发展

——中央党校中青班学员座谈地方领导干部考评制度改革

□本报记者 石 伟

近日，中央党校培训部和报刊社联合举办中青班学员座谈会，结合学习讨论中央组织部《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》（以下简称《通知》），专题座谈领导干部考核评价制度改革。大家认为，党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央在干部工作上提出一系列新要求、新举措，为做好新形势下干部工作提供了根本遵循。习近平总书记特别强调不能简单以GDP论英雄，这次改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作就是对总书记指示精神的贯彻落实。

突出科学导向，不以地区生产总值论英雄

针对当前一些地方片面追求经济发展“数字”，急于求成，通过盲目举债搞政绩工程，以破坏生态为代价换取经济增长等现象，《通知》从制度层面加以纠正，强调要树立不以地区经济生产总值及增长率论英雄的导向，对限制开发区域不再考核地区生产总值。在领导干部考评中，要看经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的全面工作和实际成效，推动领导干部更加注重发展质量。显然，这样的改进，有利于全面科学考核评价领导干部，有利于推动各级领导班子和领导干部树立正确政绩观，推动经济社会实现全面协调可持续发展。

完善评价体系，差别化分类分层考核干部

学员们认为，政绩考核如同“指挥棒”，决定着领导干部的工作方向。组织上看中什么样的政绩，用什么样的标准评价政绩，使用什么样的干部，干部就会形成什么样的政绩观。湖南岳阳市委书记卿渐伟建议，针对现行考核体系存在经济增长速度指标偏多，民生、生态和社会发展指标偏少等问题，新考评体系应科学设置考核项目，重点是加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产、举债情况等表明发展质量的指标权重，调整充实科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况等社会发展评价指标，使评价体系更全面反映科学发展导向。

黑龙江哈尔滨市委常委、组织部部长凌振国认为，针对之前考评内容和标准比较笼统、“捡到筐里都是菜”等问题，要实行差别化分类分层考评，真正做到横向能比较、纵向可区分。根据不同地域、不同基础、不同类型、不同部门、不同行业，探索实行各有侧重、既体现共性目标又体现个性差异的考核内容和标准。同时，进一步明确不同层级、同一层级正职与副职不同的考核内容和标准，使各级干部的考核标准更加清晰，重点更加突出。

加强综合分析，全面历史辩证地评价干部

吉林通化市委书记刘保威主张，要加强对政绩的综合分析。要辩证地看待，既注重近期经济社会效益，更应着眼于持续发展；既看领导具体工作的实绩大小，也看个人在取得实绩中的作用。同时要认真分析实绩，必要时跟踪考核，防止短期行为、失真失实。要做好领导干部离任交接工作，对新任干部进行任前审计，既交接好政绩，又交接好问题。要创新评价方法，对领导干部“德”的评价可以将每项考核内容细化为政治品德、职业道德、社会公德、家庭美德等具体指标，并划分为定性评价和量化打分两个类别，探索实现定性与定量的结合。也可以设置正向测评和反向调查，对领导干部的“德”进行多渠道、多层次、多角度的评价。

湖南省委组织部常务副部长林武提出，针对目前多头考核、重复考核、繁琐考核等问题，要规范和简化各类业务工作考核，取消名目繁多、导向不正确的考核，整合各条战线专项考核工作，对考核主体、组织架构、运行机制等方面进行有效规范，切实解决简化考核程序，提高考核效率和质量。

黑龙江黑河市委书记刘刚结合从政经历，认为评价干部可以从理论素养、道德素养、科学素养、民主素养、法治素养、执政素养、身体素养等七种基本素养上加以把握。他指出，目前“一票否决”使用过于泛化，应在《中国共产党章程》《中国共产党纪律处分条例》等党内法规中明确“一票否决”的使用前提、使用对象、使用范围等内容，做到党纪处分有法可依。

落实考评结果，在干部激励奖惩上见效果

安徽宣城市委常委、组织部部长李明认为，目前对考评结果的运用并没有统一的政策规定，考核结果同干部教育监督管理结合不够紧密，存在脱节现象。“存档备用”，考评结果不落实，久而久之，干部群众就会对考评失去信心，重视和参与程度就会下降，考评也起不到应有的约束和导向作用。要把考评结果运用到干部选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束各个环节。对考评结果好的干部，在提拔使用和确定为后备干部中优先考虑，并有针对性地安排接受教育培训、挂职锻炼、轮岗交流等，帮助干部全面发展。对考评结果不好的干部，进行诫勉谈话、限期整改，必要时予以免职、责令辞职、降职等组织处理。

学员们表示，要深入学习领会习近平总书记关于干部工作的重要论述，积极贯彻落实《通知》提出的各项要求，既要自己牢固树立正确政绩观，又要推动地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作实现新转变，为推动科学发展、全面深化改革提供坚强组织保障。

◆党风党纪

开会的新尺度

——十八大以来中央治理会风相关制度述评

□何海锋

在我国，开会不是一个小问题，有着其他行为无可比拟和无法替代的重要地位。作为权力核心，执政党中国共产党的全国代表大会、中央委员会全体会议，以及国家层面的全国人民代表大会及其常委会，都是以会议的形式存在并以开会的方式行使权力的。开会也是企业和其他社会组织产生和分配权力、解决问题的主要方式。每天都有成千上万的会议在召开。关于开会，社会上有个说法，“大会三六九，小会天天有”，生动地揭示了开会这一行为在当下的中国社会和中国人生活中的发生频率。但对于更多的人来说，开会有时候成为了一种负担，耗时耗力，无可奈何。许多年前就有人指出了“触目惊心的会议腐败”，最近更是有人提出要“重新学会开会”。

2013 年 6 月 27 日，受国务院委托，审计署审计长刘家义向全国人大常委会报告了 2012 年度中央预算执行和其他财政收支的审计情况。在这次报告中，他指出，45 个中央部门本级 2012 年共举办会议 8698 个，实际支出 6.98 亿元人民币。审计中发现，不少部门都存在计划外会议时有召开、会议规模和会议开支超出标准等问题。这个报告反映的中央部门的会议乱象引起了社会舆论的广泛关注。看来，在中国，开会不是小问题，但会风却实实在在成了大问题。

这个大问题也引起了新一届中央领导班子的高度重视，党的十八大以来，中央层面相继出台了一系列治理会风相关的制度。2012 年 12 月，中央政治局审议通过了关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”，“精简会议活动，切实改进会风”便是其中之一。2013 年 6 月以来党内开展的群众路线教育实践活动也将会议中存在的各种形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风作为重点指向。2013 年 9 月，财政部等三部门发布了修订后的《中央和国家机关会议费管理办法》，该办法将于 2014 年 1 月 1 日起实施。十八届三中全会提出了“健全改进作风常态化制度”的任务，提出要改革会议公文制度，从中央做起带头减少会议、文件，着力改进会风文风。近期中央出台的《党政机关厉行节约反对浪费条例》《党政机关国内公务接待管理规定》等法规中也有不少针对开会问题的规定。这些制度，既是中央对于饱受诟病的会风问题做出的强有力回应，更为开会建立了新的尺度。

依法依规办会的尺度。开会不是无法无规可依的事。关于开会，在中央层面已经形成了以党的群众路线教育实践活动各项要求和十八届三中全会精神为核心的指导思想，以“八项规定”和《党政机关厉行节约反对浪费条例》为主的原则性规范，以《中央和国家机关会议费管理办法》为主的具体操作规范和以《党政机关国内公务接待管理规定》等规定为补充规范的制度体系。从会议的分类、审批，到会议的经费预算，再到开会方式、监管职责，从实体到程序，都有了明确的制度依据。

同时，依法依规办会的主体是所有党政机关，几乎没有例外。《中央和国家机关会议费管理办法》规定，本办法所称中央和国家机关，是指党中央各部门，国务院各部委、各直属机构，全国人大常委会办公厅，全国政协办公厅，最高人民法院，最高人民检察院，各人民团体、各民主党派中央和全国工商联。同时，中央事业单位会议费管理参照该办法执行。《党政机关厉行节约反对浪费条例》还规定，国有企业、国有金融企业、不参照公务员法管理的事业单位，参照该条例执行。

厉行节约、反对浪费的尺度。在开会问题上，要坚持从严从简办会，节约公务成本。《党政机关厉行节约反对浪费条例》明确指出，浪费，是指党政机关及其工作人员违反规定进行不必要的公务活动，或者在履行公务中超出规定范围、标准和要求，不当使用公共资金、资产和资源，给国家和社会造成损失的行为。“八项规定”提出了“要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，不开泛泛部署工作和提要求的会”的原则性要求。《中央和国家机关会议费管理办法》对会议实行分类管理、分级审批，对会议的规格、规模作出了严格的限制性规定。在开会方式上，明确传达、布置类会议优先采取电视电话、网络视频等方式召开，不能够采用的会议实行定点管理；参会人员以在京单位为主的会议不得到京外召开；不得到明令禁止的风景名胜区召开会议；严格执行会议用房用餐标准；不得组织会议代表旅游和与会议无关的参观；严禁组织高消费娱乐、健身活动；严禁以任何名义发放纪念品；不得额外配发洗漱用品。该办法也对会议经费的预算和监管作出了详细的规定，对会议费开支实行综合定额控制，设定了报销流程和具体条件，体现了重视事前控制和科学管理的原则，从而保证先有预算、后有支出和严格执行预算，防止超预算或者无预算安排支出，以及虚列支出、转移或者套取预算资金的情况发生。

反对形式主义、力求实效的尺度。要避免文山会海，以会议落实会议、以文件落实文件的形式主义。要提高会议实效，开短会、讲短话，力戒空话、套话。《中央和国家机关会议费管理办法》对各类会议次数、会期和参会人数作出了具体限制，比如各单位召开二类会议原则上每年不超过 1 次；二、三、四类会议会期均不得超过 2 天；传达、布置类会议会期不得超过 1 天；会议报到和离开时间，一、二、三类会议合计不得超过 2 天，四类会议合计不得超过 1 天；二类会议参会人员不得超过 300 人，其中，工作人员控制在会议代表人数的 15%以内；不请省、自治区、直辖市和中央部门主要负责同志、分管负责同志出席，等等。按照“八项规定”的要求，开会也要精简文件简报，切实改进文风，没有实质内容、可发可不发的文件、简报一律不发；要改进会议新闻报道，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。

此外，《党政机关厉行节约反对浪费条例》还对各种形式主义的政绩工程作出了明令禁止。比如，未经批准，党政机关不得以公祭、历史文化、特色物产、单位成立、行政区划变更、工程奠基或者竣工等名义举办或者委托、指派其他单位举办各类节会、庆典活动，不得举办论坛、博览会、展会活动；严禁使用财政性资金举办营业性文艺晚会；从严控制举办大型综合性运动会和各类赛会；经批准的节会活动，不得借举办活动发放各类纪念品，不得超出规定标准支付费用邀请名人、明星参与活动。

公开透明、强化监督的尺度。在公开透明方面，《中央和国家机关会议费管理办法》要求，各单位应当将非涉密会议的名称、主要内容、参会人数、经费开支等情况在单位内部公示，具备条件的应向社会公开。《党政机关厉行节约反对浪费条例》提出，领导干部厉行节约反对浪费工作情况，应当列为领导班子民主生活会和领导干部述职述廉的重要内容并接受评议；党政机关应当建立健全厉行节约反对浪费信息公开制度，坚持及时、方便、多样的原则，以适当方式进行公开包括会议的名称、主要内容、支出金额等情况。

治理会风是一项系统工程，要在坚持综合治理的同时建立常态化监督机制，常抓不懈。在这方面，《党政机关厉行节约反对浪费条例》进行了比较周密的设计，包括各级党委和政府的监督检查机制，党委办公厅（室）、政府办公厅（室）的统筹协调督促检查机制，纪检监察机关的监督检查和案件查处机制，各级巡视组的巡视监督机制，财政部门的财务监督和审计部门的审计监督机制，人民代表大会和人民政协的监督机制，各级各类媒体的舆论监督，以及群众监督。

总之，新规之下，开会应当依法依规进行；应当厉行节约、反对浪费，也应当反对形式主义、力求实效；还应当更加公开透明、接受各个方面的监督。尺度就是标准和依据。这些新尺度的设定，既为今后各种会议的举办提供了明确的标准，也为治理会风设定了明确的依据。我们期待这些新规能够一扫会风的积弊。

◆思索与建议

执政能力建设视野下的基层治理创新

□张 超

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）赋予了治理以前所未有的重要地位。《决定》鲜明地指出：“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，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这一论断表明，治理不仅具有充当治国理政之方式、方法的工具性作用，而且具有规范改革实践、指引改革方向的目的性、目标性作用。治理与统治、管理等相比，在政治过程中更强调主体多元、上下互动的平等协作过程，更重视参与、责任、回应、透明等现代政治文明原则，因此，治理地位的凸显，在很大程度上显示了国家在治国方略上的重大转型和创新。在国家治理体系中，基层治理是整个治理体系的基础，在推进国家治理体系和治理能力现代化的过程中，基层治理创新占据着举足轻重的地位，本文拟从加强党的执政能力建设的角度谈一下推进基层治理创新的价值。

基层治理生态的深刻变化

在计划经济时代，党主要依靠单位体制实现对基层社会的领导。改革开放前，中国的基层社会以单位组织或类单位组织得以组织起来。无论是城市的单位，还是农村的人民公社和生产队等类单位组织，几乎完全垄断了单位成员获取生产和生活资源的渠道，个人对单位形成了完全的“组织化依附”。在此情况下，基层党组织依靠掌控单位的领导权就可以有效实现对基层社会的领导和整合。除此之外，意识形态的高度动员能力，领袖和党组织在民众心中的崇高形象都有利于增强党对基层社会的影响力和领导力。

然而，在市场经济及其驱动的社会转型过程中，基层治理的生态发生了深刻改变，由此也为党在基层社会的领导带来了挑战。首先，单位体制的日趋解体、国家权力在社会领域的退出或收缩、新的社会领域和空间的开拓等等，使得党的基层组织在许多领域的活动失去了国家权力的依托和资源的支撑。其次，农村和城市居民自治组织的出现不但在一定程度上稀释了基层党组织的权威，而且它们背后蕴藏的自下而上的民主选举逻辑也对基层党组织源于自上而下的授权而获得的合法性带来了挑战。再次，大量涌现的新经济组织和新社会组织，在资源的分配和功能的提供上成为单位的重要替代者，从而打破了“组织化依附”的局面；最后，伴随着市场经济出现的自由、自主、权利等观念或原则与党的民主集中制所要求的纪律服从、义务奉献等原则产生了一定程度的抵牾。

这些挑战的出现意味着过去那种由基层党组织为主体、以行政权力和资源垄断为依托、依靠自上而下的动员和命令来开展活动的传统基层治理方式必须进行变革。

基层治理方式的创新

党中央一直高度重视如何在市场经济条件下巩固党在基层的领导地位问题，并为此采取了多样的措施。如果作一简单分类，这些措施主要涉及如何增强党组织自身的能力与如何重构党组织与基层社会的关系两个方面的内容。前者包括扩大党的组织覆盖、创新和完善党的活动方式、强化党组织的服务功能、提高基层干部队伍素质、加大对基层党组织的资源保障力度等等，后者则大体可以用基层治理创新概括之，因为在以党和政府主导或规范下的基层治理创新，其最终的目标指向无疑是确保执政党能够将新出现的社会力量、社会要素、社会组织、社会机制、社会规范等进行有效地吸纳或融合，并最终在经济社会的巨大转型中提高党的执政能力。在此意义上，基层治理创新与增强党在基层的执政能力是一体两面、互为因果的。

如果以农村和城市社区为例，我们可以看到改革开放以来的基层治理创新包括但不限于以下几方面。

开放基层治理结构。改变过去基层社会由党政力量唱“独角戏”的单一治理结构，转向由基层党组织、居民自治组织、社会组织、居民代表等多个主体共同参与的多元治理结构。尽管在这种多元治理结构中，党组织仍然处于主导地位，但社会力量的参与可以将社会的诉求更多地输入基层治理系统，从而增强党与社会之间的互动。

吸收民主选举要素。在农村和城市社区引入的民主选举机制，不但推动了基层民主的发育，而且推进了党内民主的发展。目前许多地方在推选党组织书记时采用的“两票制”“公推直选”，是对自上而下的“党管干部”原则与自下而上的代议民主原则进行相互融合的结果，凸显了基层党组织在塑造其权威的过程中对民意的重视。

抚育社会组织。对社会组织不再采取简单的防范与控制策略，而是采取主动创办社会组织孵化机构、搭建社会组织沟通平台、购买服务等更加巧妙的方式，一方面规范社会组织的发展，另一方面引导社会组织发挥公共服务职能，力求影响乃至塑造中国社会组织的发展路径。

改变权力运行方式。虽然基层党组织仍是农村和城市社区的领导核心，但与过去主要依靠行政权力实施领导不同的是，现在基层党组织的领导更多的是通过说服、对话、协商等方式完成，各种联席会议、协商议事组织成为基层党组织发挥其统筹协调作用的平台。

上述基层治理的创新，一方面提高了党在基层执政的合法性，增强了其执政能力；另一方面则回应了社会的诉求，赋予了社会一定的成长空间，推动了政党与社会向共生共强方向发展的趋势。

强政党与强社会：基层治理创新的一个方向

政党如果按其本质而言是社会力量的代表，是社会的一部分，即使是掌握政权的执政党也是为着实现某一阶级或阶层的利益而去行使国家权力的，这一点无论是西方的政党还是中国共产党都概莫能外。而国家，依据恩格斯在《家庭、私有制和国家的起源》中的经典论断，它是“从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量”。换句话说，政党与社会具有天然的亲和性，而国家与社会之间则始终存在相互疏离乃至相互对抗的趋势。

从上述理论角度言之，在我国经济转型过程中出现的“政府退出社会、党组织进入社会”有其必然性和合理性，但从现实的观察来看，这种“国退党进”的合理性和有效性似乎打了折扣。我们固然看到了由国家权力的大幅度退出或收缩而带来的市场和社会活力的迸发，但是也看到了党组织在进入某些社会领域时出现的像有的研究者所描述的那种“外部嵌入与内部排斥”“党建覆盖与组织空转”的尴尬局面。这种现象的出现，究其根源在于党组织并没有真正以社会代表的身份融入社会或回归社会，而是试图继续像过去那样以国家权力代表的身份管控社会。如果说这种逻辑在党、国家、社会合一的体制下能够发挥作用的话，那么在国家权力日益收缩、社会自主性日益扩大的新环境中，这种逻辑只能导致政党与社会之间愈益走向疏离，最终使政党像国家那样成为“自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量”。

不过，让人欣慰的是，我国基层治理创新的实践已经表明了党与社会之间实现良性互动、相互哺育的可能，刚刚通过的《决定》更是提出“加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。可以期待的是，一种党与社会共生共强、强政党与强社会并存的基层治理格局将是未来基层治理创新的一个方向。

