责编：曾西雅 E-mail:zengxiya6225@163.com Tel:010—62806245

防避干部考察失真需廓清九个不等式

□程伯福

习近平总书记强调，实现中国梦，“关键在党，关键在人”，重要的是“把好干部及时发现出来、合理使用起来”。在当前全面深化改革的大背景下，要有效防避干部考察失真、使用失误，切实把人“选准用好”，必须廓清以下九个不等式。

能量≠能力

时常听到有人说，某某某很有些“能量”，没有他摆不平的事，没有他搞不定的人。一些领导也喜欢用这种有“能量”的人来处理难事、解决难题，认为他们有能力、有魄力。殊不知，这些所谓的“能量”，很多时候靠的是不择手段，或狐假虎威，或哄骗利诱，或拉拢收买，甚至黑白荤素齐上阵。这种人崇尚“厚黑学”，奉行“潜规则”，喜欢结交社会上的三教九流，一身“江湖气”，攀上大款称兄道弟、勾肩搭背，美女面前眉开眼笑、夸夸其谈，办事不讲政策，“出牌”不按规矩，让群众胆战心惊，敢怒不敢言。如此“能量”，即使能炫耀一时、应付一阵，但最终会江郎才尽、黔驴技穷，为人所不齿。有“能量”不等于有“能力”，如果只看“能量”而忽视“能力”，长此以往，必然损害党的形象，离间党群关系，破坏干部威信。能力也是生产力，任何时候都要重视挖掘和使用那些真正有能力的人，千万不能让有“能量”的人一路顺畅，既升官又发财。近些年“落马”的高官中很多在位时都是“能量”巨大之人，这样的教训极为深刻。

人物≠人才

当下，社会上各类“人物”辈出，有的左右逢源，有的呼风唤雨，有的指点江山，有的日进斗金，有的装神弄鬼，有的语出惊人，耳边常有议论“某某是个人物”。这些“人物”以光鲜的形象活跃在商场、官场、娱乐场，万众注目，富贵异常，有的甚至风靡一时，成为不少人励志的样板和追逐的“明星”。当前应特别警惕的是，其中有的所谓“人物”摇身一变，被推举为这“代表”那“委员”，甚至被当作人才吸纳进党的队伍，有的还被任命为各级干部，成为群众领袖。“林子大了什么鸟都有，世界大了什么人都有。”但群众的眼睛是雪亮的，随着网络新媒体监督的兴起和加强，近几年不断有曾经叱咤风云的“人物”被拉下神坛，撕去面纱，露出“庐山真面目”，让人们看到其真实的丑恶一面，其共同的特点是唯利是图、唯我独尊、偷奸取巧、投机钻营。这说明“人物”很多时候并不见得是人才。复兴伟业，人才为本。在考察识别干部过程中，要特别注意擦亮慧眼，不能把“人物”当成了人才。

满票≠满意

在干部选拔使用上，群众有知情权、参与权、表达权、监督权。为保障这些权利，近些年各级在票选干部方面作了一些探索。从实践看，票数在一定程度上确实能反映群众心声、表达群众意愿、体现群众基础。但很多时候投票者对测评对象并不十分了解和熟悉，加之受客观条件的制约和各种因素的干扰影响，群众的意见有时并非真实想法，这就使得“测评满票干部”不等于“群众满意干部”。作为组织，对测评的票数需要冷静分析，不能“一票遮百丑”，更不能把票数当成提拔使用的唯一条件。当前的问题是，一些单位或领导在选人用人时，党管干部不力，故意回避矛盾，不负责任，怕得罪人，简单地把得票多少等同于群众公论，唯票取人。这种现象直接助长了拉票贿选不正之风的蔓延和盛行，越来越多的“老好人票”“恶意票”“人情票”“交换票”不但失去了评价的真实，还可能会导致本来优秀的干部也被动地加入“拉票”队伍，做出庸俗的举动。大多数人不认可的干部一定不是好干部，但得票高的干部也不一定都是好干部。识人用人，要“重票”但不能“唯票”，防止“公论”不公。如果只看票数、不管其他，就会冲淡党管干部原则，很容易让那些投机钻营者钻空得利，让那些敢抓善管、勇于担当的实干者吃亏，让那些坚持原则、埋头苦干的老实人失望。

考绩≠实绩

如今在干部考核选拔中，考试成为一个重要环节，而且是刚性的“第一道门槛”，考试不达标，提拔无希望。有的单位把考绩当成实绩，以考取人、唯分是用，以一张考卷、一场演讲“论英雄”，搞“一考定音”，导致“干得好不如考得好，实绩好不如成绩好”，使得很多干部把心思和精力集中到“背题”“押题”应对考试上，造就了一批不好好工作的“考试专业户”。这种倾向必须纠正。一个干部的政治信念、领导能力、思想作风、担当精神、工作业绩、清正廉洁，是很难用一张考卷所能体现出来的，而这些“实绩”恰恰是考察评判干部的根本依据。习近平总书记强调，考核干部要既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，“再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了”。识人用人，就是要注重考察干部的实绩，防止简单以分取人。只有重实绩，才能选出实干之人，彰显实干导向，营造实干之风。要把考绩与实绩综合考虑，把考试分数与实际能力、综合素质与岗位要求、任职经历与发展潜力等结合起来，全面衡量，真正做到优中选优。

破格≠降格

近些年，“萝卜招聘”、破格提拔等现象引起广泛关注和热议，有的“真金不怕火炼”，经得起围观和审视，有的却被“打回原形”，造成极坏影响。这里面，公众关心和质疑的不是“用此人是不是破格了”，而是“破格”过程中是否做到了公道、公平、公正，被提拔者是不是凭真本事。战争年代，有的20多岁就当师长、当军长，怎么就没有人说三道四？不可否认，当前确有一些领导把“破格用人”当成“魄力用人”，借“破格”之名行谋私之实，搞暗箱操作，独断专行，任人唯亲，随意“降格”或“出格”，完全背离了党的干部路线。破格用人，是为了让优秀人才脱颖而出，不拘一格降人才，只有敢于破格，选人用人机制才能更具活力，才能创造人才辈出的生动局面。但是，破格不是破标准、不是破原则、不是破程序，越是破格越要严格，越是破格越要动真格，破格必须是“特别优秀”“特殊需要”，确有真才实学。如果把破格作为违背原则规定的借口，个人买好，“降格”以求，使选人标准降低，让选人程序成为摆设，造成选人结果失去公正，那就不但违背了“破格用人”的政策初衷，而且会直接影响组织的威信，损害党的事业，败坏用人风气。破格绝不是降格，偷来的巧是致命的拙，降格或出格用人，从长远看也是害人。

团结≠结团

团结是一种素质能力，是考察识别干部需要重点关注的一个方面。现实中有些干部以搞好团结为幌子，把心思和精力放在“结团”上，整天琢磨找有“乡缘”“学缘”“业缘”的特殊人来交往，把正常的上下级关系、同学关系、同乡关系、朋友关系庸俗化。他们划小圈子，对圈内人重用拉拢，对圈外人疏远排斥，遇事不分好坏，只讲哥们儿义气。有的领导干部在部属犯错误时，不是及时纠正处理，而是对外统一口径，掩盖事实，甚至相互合作，沆瀣一气，往往造成“一窝烂”，被“一锅端”。这种“结团”式的团结，是被异化了的团结，是一种无原则的伪团结，实际上是为了获取不正当利益或达到某种不可告人的目的所结成的同盟，表面上“一团和气”，实际上暗流涌动，它涣散集体，败坏风气，难免形成不正之风的保护伞和滋生腐败的温床。凡是搞“结团”的干部，都是从维护个人利益、满足个人私欲出发，是极端个人主义、自由主义和山头主义的表现。我们党强调的团结，是建立在党性原则和共同思想基础上的团结。习近平总书记强调，要“大力提倡和弘扬掏心见胆、并肩奋斗的真团结，坚决反对表面一团和气，实际上相互较劲设防的假团结”。识人用人，就是要识破那些“结团”干部的真面目，真正把那些讲真理不讲面子、在原则问题上旗帜鲜明、能够搞真团结的干部用起来。

年轻化≠低龄化

改革开放之初，我们党就明确提出干部队伍年轻化的要求，保证了党的事业薪火相传、长治久安。但近些年，一些地域或领导把年轻化当作低龄化，忽视必要的履职经历和岗位历练，简单用“岁数”选人、卡人，“火箭式”提升现象时有出现。这种以年龄为提拔前提的隐性“天花板”现象，使得基层干部“30岁当官、40岁靠边、50赋闲”的说法颇为流行，很多优秀的干部因年龄问题失去了晋升的机会，造成大量的人才浪费。习近平总书记指出，培养选拔年轻干部，并不意味着提拔任用的每个干部都必须是年轻的，也不是说每个班子都要硬性配备年轻干部，更不是不同层次领导班子成员任职年龄的层层递减。“早熟的果子长不大，拔苗助长易夭折。”干部多“墩墩苗”没有什么坏处，把基础搞扎实了，后面的路才能走得更稳更远。事实证明，一味片面地追求年轻化，对年轻干部自身成长不利，对事业发展有害。识人用人，关键看是否人岗相适，就是要“以事择人”，有句话说得好：“苟得其人，虽年轻必举，苟非其人，虽年尊不授。”

表态快≠落实快

抓落实能力是干部素质水平的重要体现。现实中，有些干部对上级指示要求很“敏锐”，表态非常快，“拍胸脯”很坚决，实际上竟搞了些形式主义和表面文章。有的在汇报工作计划时头头是道，看起来很具体很实在，但事后并不真正落实；有的上级刚部署什么事，便不顾实际立即召开会议传达部署，而不去下功夫督促落实，使各项要求只停留在嘴上、停留在文件上。是用“表态快”讨得领导一时欢心，还是用“落实快”让领导真正踏实放心，是检验一名党员干部思想作风和领导能力的试金石。古人讲“听其言，观其行”，“言必信，行必果”。传达了不等于贯彻了，指出了不等于解决了，要求了不等于完成了，规划了不等于实施了，批评了不等于纠正了。考察识别干部，既要看表态怎么样，这体现思想认识，更要看落实怎么样，这体现综合素质和党性。

唯命是从≠忠诚服从

自觉地尊重领导，服从管理，听从指挥，是一个干部优良品质的集中体现。但是有一种现象值得注意。有的人完全承袭了封建时代奴仆的作风，不管领导交待啥，都是“是、是、是”，要他发表意见，回答都是“按首长指示办”。领导说“公鸡能下蛋”，他也会立刻附和“我都亲眼见”。这种人在上级面前总是直不起腰板说话，唯唯诺诺，言听计从，既怕得罪领导，又无干事主见，说到底是不敢担当，怕负责任，缺少对党的事业的坚定忠诚，时间一长，其品质和能力的缺陷就会暴露出来。法国计划总署和欧洲共同体的创始人莫内有句名言：“对下级的要求主要是忠诚而不是唯命是从。”这种忠诚，是心底里的维护，是建立在自觉基础上的服从，这种服从不是“圆滑官”、不是“推拉门”、不是“墙头草”。“心底无私天地宽。”那些信真理不讲面子、敢抓敢管、敢作敢为的干部，看似不够服从，甚至有些“违逆”，实际上是更高层次的保持一致，是真正“坚持原则、敢于担当”的好干部。

（作者系解放军总参谋部政治部秘书长）

治理形象工程用什么

□刘晓庄

党的十八大以来，习近平总书记在不同场合多次提到，领导干部要“多做打基础、利长远的事，不搞脱离实际的盲目攀比，不搞劳民伤财的形象工程、政绩工程”，这些掷地有声的话语，撞击着人们的心灵，具有很强的针对性。

有段时间，一些地方官员不是沉下身子干实事，而是急于出彩造声势。比如：热衷于圈地造城，大兴土木，建造鳞次栉比的高楼、繁华绮丽的商场、漂亮气派的标志性建筑；大量种植奇花异草，移栽大树名树古树，不惜砍掉市民钟爱的传统树种；临街、临路房屋墙面统一刷漆，门面统一造型，屋顶统一染色，背街小巷却是棚户连片；建造地上现代化污水处理厂，地下配套管网却空空如也。看到这些俯拾皆是的现象，老百姓的心里感到很憋气、也很着急。

由于一些形象工程的用途只是专供参观或应付检查，给领导官帽增加光环，故而追求气势恢宏、规模宏大的轰动效应，最终成了“做摆设工程、半拉子工程、豆腐渣工程、背包袱工程”。表面上看这是“好心办坏事”“花钱缴学费”，实质上是新时期形式主义、官僚主义的恶性怪胎，产生的危害极其严重。

按照党的十八届三中全会精神，改革政绩考核机制，完善和落实领导干部问责制，这是“着力解决形象工程、政绩工程以及不作为、乱作为等问题”的根本所在。完善从严管理干部队伍制度体系，要从源头抓起，管好每个环节，使领导干部切实做到不愿搞、不必搞、不能搞、不敢搞形象工程。

除以必要的思想引导，使人不愿搞形象工程外，还要做到如下几个方面。

以科学的政绩考核，使人不必搞形象工程。前不久中组部印发《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》，注重考核发展思路、发展规划的连续性，强化任期内举债情况的考核、审计和责任追究，这对于清除“现实扭曲力场”作用的影响，营造从实处着眼、用实干考量、凭实绩说话的氛围，防止和制止急于求成搞形象工程必将发挥重要作用。与此同时，还应建立“能干不能干，人民说了算”的干部考核机制，充分体现“天地之间有杆称，秤砣就是老百姓”的份量，不允许把官运、提拔凌驾于群众利益之上，真正做到对历史和人民负责。

以完备的规章制度，使人不能搞形象工程。十八届三中全会《决定》指出：“坚持用制度管权管事管人，让人民监督权力，让权力在阳光下运行”，“构建决策科学、执行坚决、监督有力的权力运行体系”。只有把权力关进规章制度的笼子，才能倒逼领导干部在制度的框架下约束自我行为，不能为所欲为地擅自打“擦边球”、私下里走“红线”；只有坚持依法决策、科学决策、民主决策，把重大工程决策事项晒在灿烂的阳光之下，向社会公布，让公众广泛参与，才能使某些官员无法自作主张地抢“跑道”、翻“栏杆”，搞“上有政策，下有对策”。

以严厉的惩治手段，使人不敢搞形象工程。形象工程浪费的是人民血汗钱，本质上和贪污受贿没什么区别，应该毫不留情地予以惩治。之所以有人敢冒天下之大不韪，对上级明文禁止滥建形象工程的三令五申置若罔闻，以致形成难以收拾的工程残局，并非他们吃了“豹子胆”，而是处罚的力度还不够狠，或者头上有顶保护伞。在坚决叫停违背科学发展、盲目铺摊子上项目的同时，应加大督促检查和惩戒问责力度，对做表面文章、造成巨额浪费、群众意见大的形象工程，一经查实，依法严肃处理，并将“说情保护者”一起拿下，绝不能心慈手软，姑息养奸，让那些一意孤行搞形象工程的人，不但捞不到好处，而且“偷鸡不成蚀把米”，受到党纪国法的严厉制裁。

（作者系全国政协常委）

推进强镇扩权的路径选择

□孙琼欢

党的十一届三中全会以来，我国农村基层政权得到了巩固和加强。近年来，各地在推进强镇扩权的试点中成效显著。浙江在这方面一直走在全国前列，取得了很好的经验。2007年，浙江省政府下发《关于加快推进中心镇培育工程的若干意见》，实施强镇扩权的发展战略。2009年7月，宁波市委、市政府出台《关于深化中心镇改革 加快卫星城市发展的若干意见》，明确提出通过5年时间，将8个中心镇发展成为宁波都市圈的卫星城市，并开展试点工作。

强镇扩权对于镇域经济社会发展的积极效应

卫星城的扩权无疑给地方政府处理地方性的经济社会事务带来了空间，并由此显现出一系列的积极效应。

财权下放缓解了事权与财权不匹配的矛盾。从宏观而言，中国现有的地方政府管理呈现出财权上移与事权下放的体制特征，基层政府的财权空间不断被压缩而事权却不断增加，从而增加了事权与财权的不匹配。宁波市卫星城的建设中，进一步完善试点镇的财政体制，调整现行财政体制的分成比例，加大卫星城建设基金的补助力度，扩大对公共设施的投入，不断加大政策倾斜扶持力度。市财政还设立了卫星城市试点专项资金用于项目补助和考核奖励。这一系列措施使试点镇的财力得到明显提升，在一定程度上缓解了卫星城发展过程中的资金瓶颈问题，保障了政府公共物品的供给能力。

有效化解了试点镇“权小责大、权责不一”的矛盾。2012年，宁波市委、市政府办公厅出台《关于进一步推进卫星城市创新发展的实施意见》，进一步明确了原本由县一级行使的经济社会管理权限下放到试点镇，包括规划实施权、投资审批权、土地出让权、土地收储权、财政预算和财政政策制定权、城市综合执法权等。试点镇的行政执法权限明显扩大，自主性和制度创新空间得到了拓展，缓解了“权小责大，权责不一”的矛盾，为其因地制宜实施区域发展战略提供了体制、机制保障。

加强要素资源集聚，促进镇域经济发展。作为行政性分权新形态的强镇扩权，其对镇域经济发展的积极效应也进一步显现出来。强镇扩权意味着试点镇掌握的经济管理权限程度在不断加大，可以自行审批更大规模的经济项目，缓解了以往体制、机制的制约。权力下放的同时也意味着资源要素的集聚和利用效率的提升，能有效促进试点镇招商引资项目落户和重点工程的推进，加大要素资源集聚度。

提升城市综合执法能力，进一步加强城市管理。宁波市在卫星城试点镇设立了综合执法局，统一行使辖区内涉及城市管理等方面的行政监管权、行政处罚权、行政强制权等，实现了执法资源的有效整合和统一管理。到目前为止，8个试点镇的综合执法机构均已设置到位，各部门逐步派员进驻，进行联合执法，实现了行政执法权力在基层社会公共事务管理中的科学、合理介入。综合执法机构的设立和综合执法行为的完善，有效破解了小城镇“看得见的管不着，管得着的看不见”的困境，改变了旧体制下权力与责任脱节、管理与监督缺位、职责与职能错位的问题。

存在的问题及原因分析

宁波市在卫星城的试点进程中，制度的实际运作与文本规定仍存在一定的偏差，其显现的一些问题仍需通过进一步的制度创新加以改善。

试点镇现有的财力无法支撑其承担的公共服务职能。随着县级管理权限的进一步下放，试点镇所承担的事权越来越多，随之带来的政府机构设置的增多和运作成本的增加，势必造成财政开支的日益增加。扩权后的试点镇虽然财力有一定增长，但总体而言，现有财政体制下的试点镇财力无法支撑事权的下放带来的财政支出的增加。而与乡镇无法承接过多的公共服务功能相对应的是，作为县一级政府的相关职能部门却陷入了权力虚化的困境，造成了行政资源的浪费，成为当前强镇扩权中的一对重要矛盾。究其原因，在于分权缺乏制度化，权力下放并没有真正遵循财权与事权相匹配的原则。

下放权力与基层需求的契合性仍需进一步增强。宁波市卫星城试点镇更多的是承担了一些事务性的工作，而与当地经济社会发展密切相关的执法权，如产业发展、项目投资、安全生产、环境资源、市场监管等，却相对较少。试点镇现有的行政执法权也只是拥有行政许可中的初审权，缺乏完整的行政执法权，法律上的行政执法权能比较狭小。部门“想（可）给的权力”与试点镇“想要的权力”缺少有效对接。究其原因，一是从法律层面讲，现有法律规定的只能由县级人民政府及相关职能部门行使的权力不能突破法律框架而下放到基层政府；二是从当前的行政分权体制来讲，更进一步下放权力需要顶层设计和更高层级政府的介入，行政性分权是一项涉及各级政府的系统工程。

权力下放合法性及规范性仍需进一步加强。按法律规定，行政机关只能在其法定职权范围内，依照法律、法规、规章的规定，方可委托其他行政机关实施行政许可。受委托的行政机关或者组织在委托范围内，以委托机关的名义实施处罚。而在宁波的试点过程中，实施委托执法行为不规范现象仍然存在。有些权力的委托缺少法律、行政法规或者地方性法规的依据；有的部门在实施委托执法时，仅以内部委托形式，未按规定签订委托协议实施委托行为，造成程序上不合法；有些委托协议未按照规定的内容签订，存在委托事项和权限期限不明、责任不清的问题，致使执法责任难以划分，造成卫星城试点镇无法有效实施受委托的行政处罚权。

缺乏对下放权力的有效监督。宁波市在强镇扩权过程中，权力监管存在纵向监督机制软弱和横向监督机制虚化现象。纵向监督方面，一些执法部门委托实施行政执法后，对卫星城试点镇的行政执法行为放任不管，既不监督，也不进行业务指导。横向监督方面，由于试点镇政府的职能转型并没有完全到位，地方政府在经济发展中仍然充当了发展型政府或者是公司型政府，基层政府潜在的利益动机会弱化其对违法行政行为的监督。而卫星城遵循属地化管理的原则，市直部门派驻机构主要负责人的调整应事先征求镇党委、政府的意见，这就隐含了地方政府权力失范的可能性。

进一步推进强镇扩权的路径

针对当前宁波市强镇扩权中出现的一系列问题，为了使强镇扩权真正体现出较强的经济政治与社会发展效应，仍需通过制度创新加以完善和推进。

加大市财政对卫星城镇的支持力度。一是将出口退税由县市区负担改为由市里直接负担。二是改变卫星城的金融营业税全额收缴市里的办法，让卫星城参与分配，以支持其第三产业的发展。三是市级层面应在现有的专项投入基础上，继续增加用于卫星城的民生公益和基础设施建设方面的专项投入力度。四是完善各县市区的配套财政投入体制。在现有的市级财政体制不变的情况下，各县市区适当进行政策性资金投入方面的配套支持，以满足卫星城建设初期的增支需求。

树立渐进、合理、相适应的权力下放原则。渐进原则：即权力的下放要和试点镇的经济社会发展程度相适应，渐进而行。合理原则：要根据各个职能部门的具体情况，根据试点镇对社会管理权限的承接能力以及对社会管理权限的需求进行下放权力的选择，且以制度化的方式加以确定。依法放权原则：推进试点镇的放权工作应在目前政治体制架构和法律制度范围内进行，不能突破法律规定自行调整行政执法主体和职权。总之，通过逐步放权，达到分权模式的最优状态。

进一步增强放权的合法性。首先，必须承认在放权过程中，地方政府某项创新因其超前性而突破现有框架的欲求具有一定的合理性。其次，通过出台地方性法规和部门规章，在遵循既定的法律框架的前提下，增强放权的合法性。尽快在法治国家框架下实现中央与地方权力格局的科学、合理重构，完成行政性分权模式向法治性分权的转换。卫星城试点镇要成为真正法律意义上的行政执法主体，强镇扩权合法性仍有待省级或更高一级政府的认可。最后，要根据《行政许可法》和《行政处罚法》等法律的要求，出台政府规章，通过依法交办或者委托的形式授予卫星城政府实施相应的行政执法权，并进一步完善委托、交办的程序和形式，进一步规范交办和委托行为。

构建完善的监督体制机制，加强对下放权力的监管。强镇扩权在加强镇一级经济社会管理权限的同时，也使镇党委拥有随时的应变权、裁量权、处置权和对各职能部门的驻派机构的调控权，如控制不当，很可能导致执法权的不公与滥用，由此，急需构建相应的完善的权力监管体制。其中最为关键的是构建上级主管部门的自上而下的监管机制。这种监管不仅在于条条监督，加强考核，还在于构建合理的权力监管体系和制度设计，保障权力的规范运作。

（作者单位：宁波市委党校）