◆党风党纪

加强对处科级干部的监督管理

□袁曙宏

近年来，腐败现象在处科级干部队伍中呈易发高发态势，产生了家中发现上亿现金的魏鹏远、贪污受贿及非法所得近3个亿的郝鹏俊、号称“土地奶奶”的罗亚平、被爆有20多套房产的“房叔”蔡彬等一系列“小官”大贪的巨腐典型，以及一大批违法违纪、影响恶劣的失德失范问题官员，其他因各种原因未被发现和查处的就更难以估计，处科级干部已成为我国干部群体中的一个监督凹地和管理短板。

党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央高度重视从严治党、惩治腐败，明确要求“老虎苍蝇一起打”、对腐败行为零容忍，成效显著、全党振奋、全民拥护，腐败问题继续恶化的态势得到根本扭转，反腐败形势的拐点正在到来。“时来天地皆同力。”当前，反腐败斗争亟须乘势而上，落细、落小、落实，在重点加大对省部级、地市司局级、县委书记县长等领导干部群体监督管理力度的同时，切实加强对处科级干部群体的严格监督和管理，坚决把贪污腐败现象消灭在基层、消灭在萌芽状态，防止“蛀虫”滋生蔓延、“苍蝇”长成“老虎”。

处科级干部的地位和作用

我国处科级干部人数多、分布广，上至中央国家机关，下至乡镇，是干部队伍和公务员队伍的主体，居于兵头将尾，作用举足轻重。

处科级干部群体直接关系到党的执政能力和政府行政能力。处科级干部上传下达、穿针引线，在党政机关内部发挥着上下左右的联系纽带和信息传输作用，既要领导好下属，负责一个领域、一个部门、一个环节的事务，甚至主管基层一方事务，又要自己动手办文办会、办案执法，处理大量具体事务，承担着领导者和办事员双重角色，保证着党政机关有效运转，其素质和能力的强弱，直接影响到党和政府的领导力、执行力和公信力。

处科级干部群体直接关系到党和政府与人民群众的血肉联系。处科级干部贯通内外，身处执政行政一线，代表党和政府与人民群众打交道，直接联系人民群众，是干群关系的黏合剂。作为执政党和政府的“神经末梢”，人民群众主要是通过处科级干部来认识、感受党和政府的，他们的精神状态、言谈举止直接影响着党和政府的形象。

处科级干部群体直接关系到政策法规的制定、执行和遵守。处科级干部工作事务多、任务重，行使着审批权、执法权和监督权等具体权力，管理着人钱物和工程项目等重点事务，是单位的“实权派”和“主劳力”。他们往往集政策法规的起草者和执行者于一身，能够对决策、执行、监督自始至终产生直接影响。

处科级干部群体直接关系到党的事业兴旺发达和干部队伍后继有人。处科级干部是整个干部队伍的基础，是高中级干部的蓄水池和后备军。未来的县委书记县长，市委书记市长、司厅局长和省部长乃至党和国家领导人，绝大多数必然会产生于今天的处科级干部群体之中。因此，建设一支德才兼备、清正廉洁的处科级干部队伍，对保证我们党的事业薪火相传和整个干部队伍人才辈出至关重要。

当前处科级干部中存在的突出问题及其原因

应当充分肯定，绝大多数处科级干部是干部队伍中的优秀分子，他们默默无闻、埋头苦干、无私奉献，构成了共和国大厦的支柱，执政党的脊梁，人民政府的根基，涌现出了一大批像焦裕禄、任长霞、沈浩、宋鱼水、王瑛、李林森等先锋模范人物。但毋庸讳言，在我国当前经济社会急剧变革、利益关系深刻调整的大背景下，处科级干部中也的确存在着不少消极腐败现象，有的还十分突出和严重，令人触目惊心。

少数处科级干部“小官”大腐，成为干部队伍的害群之马。处科级干部虽然官位不高，权力不大，但由于不少居于关键岗位，握有管理土地、交通、资源等各种实权，又大都身处县市乡镇“熟人社会”，易生裙带关系和利于交互“托管”，权钱、权权、权色交易比较便利、更少顾忌，因而既容易造成蚂蚁搬山、集腋成裘式的“小官”多贪常贪，也容易造成不计后果、疯狂敛财式的“小官”大贪巨贪，酿成惊天大案。这些已经暴露和尚未暴露的害群之马犹如毒瘤，损毁了整个干部队伍的肌体健康，败坏了干部队伍风气，危害了党和政府形象。

少数处科级干部“小官”弄权，消解了政策法律权威。少数处科级干部利用长期在一个岗位上摸爬滚打，深谙相关政策法规规定虚实的职位便利，在政策、法规解释上做文章，在执法、办案证据上做手脚，在审批、管理及项目招投标等具体权力运用上做交易，有的明修栈道、暗度陈仓，有的瞒上压下、小权大用，有的假公济私、巧取豪夺，个别部门和单位甚至产生了所谓的“处长专政”“科长专政”的不正常现象，导致“潜规则”大行其道，政策法律被束之高阁，制度权威受到严重消解。

少数处科级干部怠工怠政，形成损害行政效率和影响工作落实的“暗礁”。处科级干部数量庞大，提拔空间相对较小，竞争激烈，少数人眼看年龄渐大，提拔无望，逐渐心灰意冷、萎靡不振，消极怠工、牢骚满腹，不求有功、但求无过，工作飘浮、小错不断，做一天和尚撞一天钟。如放任这种消极怠工怠政现象继续蔓延，极易造成党政机关政令梗阻、运行不畅、效率低下，使各项工作无法及时有效落到实处。

少数处科级干部对群众利益漠不关心，造成有些地方干群关系紧张和矛盾纠纷激化。处科级干部处于工作一线，整天与人民群众打交道，这就容易使他们中的少数人“见怪不怪”，麻木不仁，对群众的正当利益诉求敷衍塞责，对损害群众利益的违法行为熟视无睹，对群众困难和疾苦无动于衷，事不关己、高高挂起，时间一久必然致使干群关系紧张，社会矛盾突出。而一旦酿成群体性纠纷，他们或者态度粗暴、方法简单，导致矛盾急剧升级；或者惊慌失措、害怕群众，使得纠纷迅速蔓延。

当前少数处科级干部中存在的这些突出问题，是由多方面原因造成的：一是相对于高中级领导干部而言，处科级干部受重视度和被关注度不高，使命感、价值感、责任感更容易迷失，造成少数人世界观权力观事业观扭曲变形。二是处科级干部权力具体实用，不少关键岗位弄权谋私机会多、诱惑大、败露概率低。三是处科级干部专业性强、流动性小，常常在一个部门和岗位工作数十年，容易造成工作激情流失和利益关系固化。四是地方特别是市县处科级干部的提拔“僧多粥少”，职务晋升渠道不多，个人发展空间有限，各方面激励动力不足。五是处科级干部处于监管末端，中央监管鞭长莫及、力度递减，地方和部门监管又因关系盘根错节而形同虚设，久而久之形成了监督软肋和管理“病灶”。

小吏滥权腐败的深刻教训

现实生活中的“小官”滥权腐败现象古已有之，有着深厚的历史渊源。在封建社会，小吏滥权腐败轻则造成百姓仇官仇吏，重则招致王朝覆灭。因此，“勿以吏小而不治”是一条非常深刻的历史经验教训。

小吏掌实权、常越权、好弄权、擅窃权。清代顾炎武曾发出“百官者虚名，而柄国者吏胥也”的感叹。很多小吏缺少道德感和廉洁自律意识，好使小动作，弄权窃权，造成“官清如水”不敌“吏滑如油”“县官不如现管”等弊端。

小吏鱼肉百姓，造成民不聊生。封建社会要依靠小吏来维护王朝运转和社会秩序，统治和管理百姓。收钱粮，定民刑，办公文，都少不了小吏，致使小吏容易称霸一隅、滥用权力。

小吏滥权作祟架空主官权力，导致政务管理时常“唯吏是从”。古代任职官员多半来自外地，届满走人，而吏员世代生活于此，根深蒂固，盘根错节，官员往往“强龙难压地头蛇”。同时，由于处理公务需要具有行政、人事、刑狱、钱谷等方面的经验，但主官多是通过科举走上仕途，往往只会签字画押，因而“委权胥吏”在所难免。

小吏弄权挖倒了王朝墙角，动摇了统治根基。小吏弄权是中国古代官场的一大痼疾，历代封建王朝的灭亡，固然主要归因于封建帝王和王公大臣的专制腐败，但小吏滥权则不仅起到了推波助澜的作用，有时还是压倒“骆驼”的最后那根“稻草”。特别是到了一个朝代的晚期，朝廷腐败无能，官与吏狼狈为奸、沆瀣一气，官逼民反在很多时候也起因于吏逼民反，民众因对贪官、恶官、昏官和贪吏、酷吏、油吏忍无可忍揭竿而起，封建王朝随之土崩瓦解。

多策并举加强对处科级干部的严格监督和管理

中央党政各部门和县级以上地方党委政府应高度重视，尽快把加强对处科级干部的监督管理问题提上重要议事日程，采取切实有效方法加大对所属处科级干部群体的选拔使用和监督管理力度，并适时出台专门的政策文件和规章制度，明确规定对这一群体干部的综合管理措施，以从根本上遏制消极腐败现象在这一群体中的滋生蔓延。

弘扬正气，教育处科级干部树立正确的世界观权力观事业观。运用各种形式和阵地对他们加强理想信念、公仆意识、奉献精神和法治观念的教育，使他们忠诚于党、忠诚于人民、忠诚于社会主义事业、忠诚于宪法法律，充分认识一切权力来源于人民，全心全意为人民服务。多树立处科级干部的优秀典型，充分发挥先进模范人物的榜样作用和示范效应，努力在一个地区和部门形成学先进、干事业的良好氛围。加大对处科级干部群体的舆论宣传力度，通过对这一群体爱岗敬业的平凡工作多报道、广宣传，不断增进他们的工作荣誉感、人生价值感、事业成就感和社会认同感。

重视激励，保证整个处科级干部队伍始终充满生机和活力。综合运用各种方式方法，以制度保证公开、公平、公正用人，让德才兼备、能干肯干的老实人得到重用，让投机钻营者无机可乘，以真正形成风清气正、广以服众的正确用人导向。探索适当增加地方特别是市县非领导职务的比例，拉大职级工资的差别和档次，增加职级的荣誉感，扩大职级激励的覆盖面和受惠群体。统筹兼顾晋升提拔激励、工资职级激励、福利待遇激励、荣誉名誉激励等多种激励手段，形成一套科学合理的激励结构，做大做好处科级干部的激励“蛋糕”。

扩大交流，打破少数处科级干部滥权腐败的固化环境。在横向上，大力推动部门内、系统内交流，并积极探索跨部门、跨系统、跨地区交流。在纵向上，创造条件扩大省市县乡之间的交流。在重点领域和关键岗位上，坚持定期交流和全面交流。应不断总结经验、完善举措，通过扩大交流力度，打破固化的利益关系，割断违法乱纪的利益链条，铲除“小官”弄权的“小气候”和“裙带网”。

严格监管，不给少数处科级干部滥权腐败以可乘之机。对重点领域和关键岗位的处科级干部，要重点配备、重点教育、重点考核、重点监督、重点管理，对人财物权力集中、腐败多发易发的岗位采取特殊防治措施。加大对滥权者的追究力度和曝光力度，纪检、监察、审计、司法等部门要重视对这一群体日常用权行为的监督和违法乱纪行为的查处，无论大贪小贪，一经发现，坚决查处，毫不手软。着力解决当前处科级干部绩效考核中存在的指标不够合理、考核过程走形式、考核结果束之高阁等问题，合理确定领导、同事、管理服务对象在考核中的分值和比例，努力提高考核的针对性、科学性和实效性，切实将平时考核、年度考核与提拔使用紧密结合起来，做到严格考核、奖惩分明。严格坚持依法决策、依法行政和依法办事，大力推进合理分权和政务公开，探索向社会公布权力清单，防止权力过分集中、易于滥用和暗箱操作，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约、又相互协调的权力结构和运行机制。

> 当前，反腐败斗争亟须乘势而上，落细、落小、落实，在重点加大对省部级、地市司局级、县委书记县长等领导干部群体监督管理力度的同时，切实加强对处科级干部群体的严格监督和管理，坚决把贪污腐败现象消灭在基层、消灭在萌芽状态，防止“蛀虫”滋生蔓延、“苍蝇”长成“老虎”。

◆党建科学化

以科学的考评机制化解唯GDP问题

□张亚勇

改革和完善干部考核评价制度，从以GDP导向转向民生需求导向，已势在必行。完善干部考核评价机制是一项复杂的系统工程，需要从多个方面加以改进。

完善考核评价指标体系，提高干部考核评价的科学性。考核评价体系是考核工作的“指挥棒”和“助推器”，决定着各级干部的行为导向。完善考核评价指标体制，重点要做好以下几方面工作：一是在考核体系中除经济增长指标外，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等约束性指标的权重，以反映发展的速度和质量，效益和可持续性的统一。二是突出以人为本，更加注重劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况，切实把人民生活水平的提高和幸福感的增加作为各级干部工作的出发点和落脚点。三是突出重点工作。各地要围绕中央部署，根据地方发展实际和工作重点，设置考核重点指标。在质量效益方面，突出税收收入占财政收入比重等指标；在结构调整方面，突出化解过剩产能等指标；在民生建设方面，突出社会保障覆盖等指标；在生态建设方面，突出主要污染物年度消减率等指标。四是加快建立全国统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表，建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享。增强统计的系统性和规范性，增强信息的真实性和全覆盖性，使考核内容全面真实地反映经济社会发展实际。

进一步扩大群众参与，提高干部考核评价的民主性。干部的工作实绩如何，是否提高了群众的幸福感，人民群众最有发言权和评判权。只有让群众真正参与到考核的各个环节，才能有效防止干部考评中“重上级评价、轻下级评价”“重内部评价、轻外界评价”等问题，从根本上破除唯GDP问题。在指标设置环节要更多吸收群众意见，在考核评价环节要保证群众参与，并完善群众参与考核评价的保障机制。

改进考核方法，提高干部考核评价的真实性。干部政绩的多种形态决定了必须采取多种考核评价方法，才能对干部做出相对客观真实的评价。一是把日常考核和集中考核结合起来。改变平时不考核、“年终算总账”的考评方式，增加日常考核权重，引导各级领导干部把功夫下在平时，把精力用在扎实干工作上。二是把客观条件和主观努力结合起来。综合考虑一个地方的发展基础、资源禀赋和队伍状况等要素，而不是简单地把经济总量、增长速度作为评价实绩的依据。三是把考评干部的“显绩”与“潜绩”结合起来。既注重考核时间短、见效快容易显山露水的显绩，又注重考核打基础、利长远但又一时难以见效的潜绩，特别是注重综合分析局部与全局、效果与成本等方面因素，运用全面的、历史的、实践的观点对干部工作实绩作出真实准确评定。四是把传统方法与现代手段结合起来。充分运用现代信息技术和考评软件，简化考核程序和环节，提高考核效率，保证考核的真实完整。

用好考核评价结果，提高干部考核评价的实效性。考核是手段，运用是目的，只有充分运用考核结果，考核工作才有公信力和生命力。要使考核评价体系真正发挥作用，就要把考核结果与干部的任用、管理、培训等更好地结合起来，真正使那些重实际、说实话、办实事、求实效的干部受到褒奖和重用，使那些做表面文章、热衷于搞“形象工程”“政绩工程”的干部受到约束和警诫。

完善配套制度，提高干部考核评价的系统性。干部考核评价中的唯GDP问题并不是孤立存在的，而是与整个制度生态紧密联系在一起的。解决干部考核评价中的唯GDP问题，必须以完善的配套制度做保障。一是建立干部考核评价工作联席会议制度，定期听取分析领导班子和干部综合考评意见，收集各地各部门经济社会发展的统计数据，对领导干部提出选拔任用、培养管理、激励约束等方面的意见建议。二是建立第三方评价制度。干部考核引入社会第三方参与评价，对那些工作量大、专业要求高又不涉及机密的部门考核，可以委托社会中介机构考核；重大工程完成情况评估、专项资金使用情况的审计等，可委托工程监理公司、会计事务所、各类评估事务所来实施。三是建立干部考核评价责任追究制度。对考评工作人员弄虚作假、考核结果失真失实或违反纪律的，根据情节轻重，给予通报批评、组织处理或党纪政纪处分，以保证干部考核评价工作始终在正确的轨道上运行。

◆从实践中来

领导干部道德规范体系应有哪些内容

□纪光欣 刘小利

领导干部道德规范的特殊要求

在我国，党政领导干部道德规范（以下简称干部道德规范）是指各级党政领导干部任职期间在公共权力行使、公共事务管理以及社会生活中应当遵守的道德价值观念和行为准则的总和。它体现着党和政府、社会对领导干部道德上的根本要求，是领导干部为人做事、行政用权的基本尺度，是选拔和任用领导干部的首要标准，也是衡量和评价领导干部行为善恶的价值准则。领导干部道德规范是社会各领域或各类组织道德规范的标杆，理应具有更高的标准和更全面的内容，重视领导干部道德规范建设历来是党和国家加强领导干部队伍建设的基本经验。

在我国，干部道德规范有其特殊的规定与范围，既不同于行政道德规范、职业道德规范，也不完全等同于公务员道德规范。干部道德规范的主体是具有领导职务、执行特定党务或行政职能的人，道德规范必须涵盖领导干部个人工作和生活的所有方面，要求他们即便在职业工作之外的社会生活、家庭生活中或在行政之外的为人处事中，都必须严格规范自己及家人的行为，努力成为社会角色方面的道德楷模。同时，领导干部是公务员队伍中担任一定领导职务、掌握着特定公共权力或支配着特定公共资源的人，自然应该比一般的公务员道德规范更严格。人们常说，好人不一定是好官，但好官必须是好人。这就意味着领导干部不仅要成为政治道德、职业道德的楷模，即好官，也要自觉成为社会道德方面的表率，即好人。简言之，干部道德规范应是政治道德、职业道德、社会道德规范统一的道德规范体系。

领导干部道德规范体系的层次与结构

干部道德规范体系的构建必须充分考虑其系统性、层次性、结构性，把党和国家、人民群众对领导干部各方面的道德要求全面反映出来，才能更好地促进领导干部工作作风、生活作风的不断改进。

干部道德规范体系可以从层次、结构、要素三个方面来分析。

从纵向层次看，干部道德规范体系主要包括基本原则与基本规范，也就是道德原则、道德规范两个层次。其中，基本原则是干部道德规范体系的总纲和精髓，决定着道德规范体系的性质和方向，也是对领导干部最根本的道德规范。党的十八大报告指出，“为人民服务是党的根本宗旨，以人为本、执政为民是检验党一切执政活动的最高标准”。这是党和政府一贯倡导和坚持的根本原则。基本规范是领导干部道德基本原则在各方面行为准则上的具体表现，是领导干部日常工作、生活行为的基本准则，如对待工作要勤政、敬业、担当，对待权力要廉洁、守法、公正等，对待同事要诚实、宽容、团结等。基本原则是普遍的道德规范，基本规范是具体的道德原则，二者上下结合构成一个整体的干部道德规范体系。

从横向结构看，干部道德规范体系包括政治道德规范、职业道德规范、社会道德规范。其中，政治道德规范是对领导干部在理想信念、政治意识方面的道德要求，“为人民服务”和“立党为公，执政为民”就是着重从政治道德上来规范领导干部行为的。如党的十八大报告提出的“对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱，”无疑是对领导干部的政治道德规范。职业道德规范是领导干部在履行领导职能、行使公共权力的过程中必须遵循的行为准则，与行政道德规范基本上是一致的，如勤政、廉洁、公正、务实、民主等。社会道德规范是对领导干部作为“社会人”所应具有的社会公德、家庭美德、个人品德等行为准则的总称，如诚实守信、尊老爱幼、文明礼貌等。2007年，习近平同志在全国组织工作会议上的讲话中对领导干部提出的“四德”标准，即政治品德标准、职业道德标准、家庭美德标准和社会公德标准，实际上构成了一个完整的干部道德规范体系。2007年，中共中央组织部和原国家人事部共同颁布的《公务员考核规定（试行）》，提出从“德、能、勤、绩、廉”五个方面考核公务员，对其中“德”的规定包括思想政治素质及个人品德、职业道德、社会公德，这也是一个系统的道德规范要求。因此，如果把干部道德规范体系比作一张网的话，那么，政治道德规范就是这张网的纲，职业道德规范是这张网的一个个纽结，而社会道德规范就是这张网上一根根纵横交错的经纬线。三者缺一，都无法构成一张有效的道德规范之网。

从基本要素看，干部道德规范体系应该包括领导干部道德规范各个方面的具体内容。在层次上，应该把基本原则与基本规范统一起来，形成一个全面系统、由内而外的道德规范要素体系；在结构上，应该把政治道德、职业道德、社会道德的规范转化为明确而完整的行为准则，如勤政为民、遵纪守法、求真务实、清正廉洁等，使干部道德规范体系各要素既全面又有侧重地涵盖各个方面的要求；在内容上，应该内含社会主义道德规范、一般道德规范，把理想规范与现实规范结合起来。总的来说，干部道德规范体系的构建应该体现基本原则与基本规范的统一，政治道德、职业道德与社会道德的统一，理想性与现实性的统一，反映党和国家以及人民群众对领导干部道德的全面期待，这样才能构建一个层次清晰、内容完备的道德规范体系。

全面深入地把握干部道德规范体系的结构与要素，既可以避免单纯从职业道德理解领导干部道德规范的偏颇，也有助于弥补仅从政治道德规范领导干部行为之不足，又能克服简单以社会道德规范领导干部的弊端，从而形成对领导干部全面而具体的道德规范，培养和造就一大批习近平总书记所要求的“信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁”的好干部。