责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年6月23日

新形势下怎样发展党员

□王金柱

近日，中共中央办公厅印发了《中国共产党发展党员工作细则》（以下简称《细则》），要求全党遵照执行。《细则》是贯彻党的十八大党建总目标总任务和落实党内法规制定工作五年规划的重要内容，是推进党建科学化的重要举措。

新形势下发展党员的重要遵循

党员是党的肌体的细胞和党的活动的主体，发展党员工作是党的建设一项经常性重要工作。1990年中央组织部印发的《中国共产党发展党员工作细则（试行）》，对规范发展党员工作、保证发展党员质量发挥了重要作用。但是，过去20多年来我国经济社会的巨大变化和对外开放的深入发展，对发展党员带来一系列新情况和新问题。与此同时，从上世纪90年代初至今，党员的规模大大扩大了。1990年初全国党员总数4900万，到2012年年底全国党员总数超过8500万。数量的急剧增加，对党员的发展、党员的质量提出了新的课题和挑战。尤其是，十八届三中全会提出要全面深化改革，这将面临前所未有的挑战。对利益藩篱、制度天花板等一系列“硬骨头”，都要靠一个坚强有力的党组织和“特殊材料”制成的先进队伍才能啃下来。

另外，从目前党员发展环节来看，近年来各地区各部门结合实际，在发展党员工作实践中创造了不少务实管用的办法，积累了一些成熟经验。但也存在一些亟待解决的问题，比如：一些党组织在发展党员的时候放松了政治思想方面的要求，急于完成人数规模，在质量上有所忽视；有的党组织对发展党员缺乏统筹考虑和宏观把握，导致党员发展存在结构性问题，一些机关党员“富余”，而基层一线和新的社会领域党员“占比”太少；有的党员干部认为，只要把经济搞好了，推动经济增长了，就可以入党，把入党标准简单化，对理想信念和马克思主义价值观要求不够严格。又比如，有的同志总是有意无意地认为，党员越多越好，党组织越大越好，忽略了党不是一个无限膨胀的组织，党作为先锋队、党员作为先进分子，在全国人口中只能占少数，不可能成为多数。党员数量“粗放式”扩张、党组织规模无节制膨胀，不仅管理难度会越来越大，而且发挥的作用会加速递减。

因此，《中国共产党发展党员工作细则（试行）》已经不能完全适应形势任务变化的需要了，新《细则》是中国共产党应对新形势下党的建设面临的新形势、新任务和新挑战做出的重要部署，是从源头上提高党员质量、保持党员先进性纯洁性的重要举措，是做好新形势下发展党员工作的重要遵循。

提高质量是发展党员和优化结构的关键

新《细则》的内容体现了党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，体现了党要管党、从严治党方针，体现了实践探索的新经验。党的十八大以来，党中央就党员队伍建设作出一系列新的重大部署。2013年1月，习近平总书记主持召开中央政治局会议，对加强新形势下发展党员和党员管理工作进行专题研究部署。2013年2月，中央办公厅印发相关文件，对严格发展党员程序、提高发展党员质量等提出明确要求。这次修订，正是依据上述精神和党章对发展党员工作有关内容进行了补充和完善，将中央提出的“控制总量、优化结构、提高质量、发挥作用”的总要求写入总则，对入党积极分子和发展对象的培养教育考察提出了新要求，细化了在流动人员中发展党员的要求，进一步严格了预备党员审批权限，对追认党员的标准和程序作出规定，强化了党组织的领导责任和把关作用。

修订后的《细则》，坚持以党章为依据，充分体现党章对发展党员工作的新要求；体现从严要求，对入党积极分子、发展对象、预备党员严格教育、严格管理、严格考察；突出问题导向，针对在流动人员中发展党员等新情况新问题作出明确规定；总结实践经验，把各地区各部门创造和积累的成熟做法和经验吸收进来；强化党组织责任，严肃工作纪律，切实发挥党组织把关作用；注重务实管用，既增加相关规定，又从实际出发简化一些程序。

《细则》提出了发展党员的新十六字方针，即“控制总量、优化结构、提高质量、发挥作用”，与原来的“坚持标准、保证质量、改善结构、慎重发展”的十六字方针相比，把“保证质量”改为“提高质量”，把“改善结构”改为“优化结构”，对发展党员质量和整个党员队伍结构的优化提出了新的更高的要求。

新十六字方针新增了控制总量的要求。《细则》规定，“坚持慎重发展、均衡发展，有领导、有计划地进行；坚持入党自愿原则和个别吸收原则，成熟一个，发展一个”，“禁止突击发展，反对‘关门主义’”。这意味着在党员发展的总量控制上，发展比例有所降低，更加注重质量，注重对入党积极分子的教育培养考察，要优中选优。新十六字方针还新增了“发挥作用”。这意味着要阻止把一些不犯什么错误，但也不起党员作用的人发展入党，要求党员必须发挥先锋模范作用。总之，新十六字方针，以控制总量为重点，实行发展党员总量调控，使全国党员数量年均增长控制在适当速度，党员队伍保持适度规模；以优化结构为关键，根据不同群体、行业和岗位特点，确定发展党员的重点，不断优化党员队伍结构；以提高质量为核心，坚持党员标准、加强培养教育、严格日常管理、严肃纪律要求，着力提高党员队伍整体素质；以发挥作用为目的，引导党员牢记宗旨、心系群众，立足本职、干事创业，充分发挥先锋模范作用，不断提高发展党员工作的科学化水平。

《细则》的核心是提高发展党员的质量，保持党的先进性和纯洁性。高质量合格党员的标准，在党章和相关党内法规中有明确的要求和规定。

把高质量发展党员和充分发挥党员作用有效结合起来

好制度必须科学，好规定重在落实，贯彻落实《细则》，要紧紧围绕保持先进性和纯洁性发展高质量党员，把高质量发展党员和充分发挥党员作用结合起来。

在发展党员的过程中，要把发展党员和党员管理有机统一起来，始终着眼于调动8000多万党员的主动性和积极性，让每个党员都负起责任、真正发挥先锋模范作用。通过建立和完善有进有退、进退有章的制度和机制，激发党员内生动力，增强党员的主体意识和自身活力。通过尊重党员主体地位，发挥党员主体作用，让广大党员参与到党组织活动中来；让党员有一种主人翁的感觉，释放出正能量来；让党员从“要我发挥作用”转变为“我要发挥作用”，从“沉默的大多数”转变为“活跃的大多数”；让基层组织从“要我搞党建”转变为“我要搞党建”，从“为了上级搞党建”转变为“为了党员搞党建”，全面提高党员队伍建设的科学化水平。

在发展党员的过程中，要按照“盘活总量，优化存量，控制增量，严把质量”的原则，科学精简队伍、清理队伍、优化队伍、提升队伍，夯实党员发挥作用的基础。盘活总量，重在挖掘党内潜力，增强党内活力，扩大党的影响力，提升党的吸引力；优化存量，重在坚定党员理想信念，提高党员能力素质，强化党员意识，增强党性修养；控制增量，重在科学规划，完善制度，把好入口，畅通出口；严把质量，重在坚持标准，加强考评，宁缺毋滥，确保先进。



在发展党员的过程中，要从党员队伍建设的薄弱环节入手破解党员发挥作用的难题。比如，“无职党员”发挥作用难的问题。这部分党员通常对自己的要求低，发挥作用不主动、不积极、有顾虑，遇事往往躲、退、让。对这些无职无权党员，要积极为他们创造条件和平台，让他们积极承担义务和责任。确有不合格并且短时期难以改正的少部分人，可以劝其退党。再比如，“守摊型党员”问题。这些党员认为干多干少一个样，开展工作时得过且过，做一天和尚撞一天钟，精神懈怠，不求上进。对这些党员，要进行有效的教育、约束和激励，并完善考核评估机制，尤其要加大群众对党员评价的权重，增强党员的责任心和危机感，促使其发挥作用。又比如，高龄老党员问题。这些老党员发挥作用差别比较大，要视情况而定，不能“一刀切”。对于能够发挥作用的，要用好这些“余热”；对于不能发挥作用的，要深入研究可否与在岗党员分开统计，在发挥作用上可否不做同样要求。总之，要解放思想，实事求是，从有利于党的薪火相传和兴旺发达角度出发，把统筹考虑高龄老党员问题作为党实现科学“瘦身”的一个重要课题。还比如，发展党员家族化、关系化、利益化问题。在基层新增党员中，有的地区出现发展党员家族化、关系化、利益化的现象，搞近亲繁殖、关系入党、有偿入党、入党交易。对于这种情况，要高度重视，严格规范，对触犯党纪党规的要坚决查处，果断处理。

改革与创新

深化县级权力运行机制改革

□牟广东

县级政权是国家政权体系中的关键层级，以县级权力运行机制改革为突破口，是积极稳妥推进政治体制改革的重要途径。2010年11月，中纪委、中组部印发《关于开展县委权力公开透明运行试点工作的意见》，对在各省（区、市）深化开展县委权力公开透明运行（以下简称“县权公开”）试点工作作出全面部署。从试点的总体看，各地的“县权公开”试点工作坚持以发展民主为基础，以加强公开和监督为重点，围绕厘清县委职权、规范操作程序、公开权力运行、加强权力监督等四个环节，进行了积极的改革探索。

从实践效果看，试点单位围绕县委权力公开运行这个重点环节，在明确县委权力职责、深化党务政务公开、发展党内外民主、加强县委权力的监督制约等难点问题上实现了重点突破。通过制度创新和再造流程，把县委权力运行的各个环节放在了阳光下，把党员和群众的知情权、参与权和监督权落到实处，有效减少了暗箱操作和滋生腐败，这对于构建和谐的党群干群关系，巩固党的执政基础，提升人民群众对县委工作的信任度和满意度，推动县域经济发展和促进社会和谐稳定有明显的推动意义。

但从深层次看，许多地方只是把改革的着力点放在县委权力“公开”和“透明”上，而在如何科学化解县委权力高度集中，如何有效监督制约县委书记的权力方面则明显力度不够。在实践中，仍然存在县委权力职责不确定、存在运行阻力，县委权力运行封闭、难以形成外部制约，以及缺乏民主制度保障，难以形成长效机制等深层问题。为此，必须坚持解放思想，改革创新，在认真总结试点经验的基础上进一步深化县级权力运行机制改革，从破解权力高度集中的体制弊端入手，站在整个县域政治的宏观视角下思考，在科学配置县级权力架构、发展党内外民主、理顺县级权力制约关系、监督制约县委核心权力等难点问题上实现有效突破，深化县级权力运行机制改革。

厘清权力边界，明晰县委权力内涵。权力本身具有天然的扩张性、变异性和腐蚀性。如果不能对权力运行边际清晰界定，必然会导致权力越界运行，从而诱发集权揽权、滥用权力现象。从深层次看，也正是因为权力失控和失范等权力配置机制的不合理才为腐败的滋生和蔓延提供了适宜的土壤。因此，在深化县级权力运行机制改革过程中，必须首先破解县委权力高度集中的问题，要以“放权”和“限权”为重点，科学厘清县委权力边界，变高度集中的权力为相对分散的权力。要在总结“县权公开”试点经验的基础上，按照“权力配置科学、界限清晰明确、行使依法规范、运行公开透明”的原则要求，遵循党章和党内相关制度的规定，研究制定统一的《中国共产党县（区）委员会工作规则》，细化党委集体领导和个人分工负责的关系，健全用制度管权、管事、管人的机制，科学配置和严格界定县委书记、县委常委、县委委员的权力，特别要科学分解一把手权限，明确界定一把手职责，有效监督一把手权力。通过明晰县委权力内涵，界定权力疆界，确定权力行使方式，完善权力运行效果评估体系，真正把县委权力纳入到科学、民主、依法和公开透明的轨道，关在制度的“笼子”里，从而保证县委权力正确行使，公开透明运行，有效防止集权揽权现象和权力腐败现象的滋生。

科学配置权力，构建党内监督机制。监督与被监督是一种权力博弈关系，监督的效果从根本上取决于各种权力之间的力量均衡。按照党内法规要求，在党内领导体制中，党代会是党内决策机构，常委会是决策执行机构，纪检委是党内监督机构，各自承担相应职责。要根据建立健全党内决策权、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的要求，深化县级权力运行机制改革。在深化改革实践中，健全县级党的代表大会制度对于确立党员主体地位，实现党内权力科学分解和相互制约具有重要意义。突破对“党代会常任制”形式意义上的理解，真正落实党员在党内的主体地位，在发挥党员权利主体的监督作用上取得实质性进展；通过落实党代表质询、弹劾制，建立党代表提案、评议制度，充分发挥党代表的代理、表达作用，加强党代表队伍建设；完善县委会向党代会报告工作制度，完善县委书记和常委的定期述职、述廉制度，有效发挥党代会的决策监督作用，实现县委常委会向全委会负责，全委会向县党代会负责，党代会向全体党员负责的转变

加强整体设计，理顺县级权力制约关系。深化改革必须从县级权力运行体制的构成和特点出发，在整个县域政治的制度框架下思考，从县级政治体制改革的整体上推进。应当看到，越是在地方基层，具体政务性工作越繁杂，党委、人大、政府和政协的职能交叉重叠度就越高，县委权力也越加集中。针对这个问题，要将规范县委权力与强化人大功能、明确政府职能、发挥政协民主监督作用等方面的改革有机衔接、整体设计、配套建设。应高度重视人民代表大会的政治优势，有效发挥县级人民代表大会在民主监督、干部任免、重大决策和财政预算中的重要作用。进一步理顺县委与政府的关系，使县委权力公开运行能够与政府行政体制改革有机结合起来，确保政府机构按照法定权限和程序行使行政权力。“县权公开”改革只有与人大改革、政府机构改革有机结合，整体推进，配套改革，才会产生最优化的整合效果。

扩大公民有序政治参与，建立民主监督机制。民主政治是对公共权力的根本性制约，也是遏制权力腐败的最本质要素。人民群众的监督是社会主义民主的本质体现，也是党和国家权力制约和监督制度的基础。深化县级权力运行机制改革，限制和制约县委权力是核心，但并不是改革的全部，人民群众民主监督权利的实质性回归才是关键。要从扩大公民有序政治参与的高度，明确民主监督的内容，完善民主监督的运行机制，健全民主监督制度，使县级权力运行过程始终体现“公民有序政治参与”这一现代民主理念，在人民群众政治参与中实现对县级权力运行的制约和监督。实践中，要通过县级权力运行机制创新，把人民群众的民主监督融入到体制框架之内，通过探索在县级人大中建立人民监督委员会和群众监督员制度，并把它作为县级权力运行体系的重要组成部分，使人民群众能够通过权威性机构、通过合法程序、以有组织的形式参与到县级权力运行的监督中，真正从组织结构和运行机制上实现“让人民监督党和政府”的设想。

强化动力机制，确保改革的深入持久。“县权公开”改革试点，被称为是对县委执政态度和决心的考验，是围绕县委核心权力进行的“自我革命”，改革动力基本来自于县委书记的“自我削权、主动放权、自觉限权”。这种“自我革命”的前提是依赖主要领导的政治自信和道德自觉。甚至一些地方的改革是“墙内开花墙外香”，基层党员、群众没动，只是组织、纪检部门在动。这种内在的“自我革命”，其结果或者是昙花一现的短期行为，或者是徒劳一番的无功而返，即便是取得暂时成效，也难免“人走政息”的结局。巩固“县权公开”试点的效果，进一步深化县级权力运行机制建设，必须强化改革的动力机制，把领导者“自我革命”的热情与人民群众的改革期盼有机结合起来。要结合群众路线教育实践活动，始终坚持“人民群众主体论”，紧紧依靠人民群众，以加强党内外民主建设为保证，把县委权力公开运行与建立充分体现党员主体地位的党内民主制度有机结合起来，把县委权力公开运行与人民群众有序的政治参与有机统一起来，注重激活政治改革的动力资源，通过各种载体将潜在的动力转化成为现实的动力，激发人民群众参与改革的积极性和创造性，在上层“民主要求”和下层“民主诉求”的双重合力下，激活深化县级权力运行机制改革最现实的动力源泉，保证县级权力运行机制改革的顺利推进并取得长期成效。

历练与修养

慎独关键在“六谨”

□李　云

党的十八大报告提出，对腐败要零容忍。作为一种政治清醒，党员干部最基本的一条就是要厚道于身，这是从政的底线，守住了它就守住了整个人生。那么，怎样才能守住底线？在对古今修养方法的合理因素借鉴时，刘少奇在《论共产党员的修养》中着重强调了“慎独”。而今，引领人民全面建成小康社会，党员干部以优良党风凝聚党心民心，就要优长于慎独，而慎独之功在“六谨”。因为，慎独的最高境界是孔子所说的“随心所欲”。随心所欲不是日常所说的想干什么就干什么，而是指道德修养到一定程度后所达到的一种境界。人已经成为道德化的人，其所思、所想、所做、所为皆由道德自由支配而不以道德所负累，真正达到了无忧无惧而身心清正。而“六谨”的要义，正是清正廉洁。

谨防“第一次”，即严守初始之关口。老子说：“不欲以静，天下自正。”即此，无欲无惑，那么我就是我。但如第一道“防线”被冲破了，往往会“兵败如山倒”；第一道“闸门”一旦打开，欲望的“洪水”就会一泻千里。可见，干部从源头上防腐，定要谨防“第一次”。谨防了“第一次”，就能蓄积成“每一次”，即所谓“正本清源”。但“人生有坎坷，遇人有不贤”，经受考验，要坚持党性和做人的原则，要保持心灵上的平衡与和谐。当然，牢固思想道德防线的首要注脚在于慎独。

谨防独处放纵，即严守监督之盲区。宋代学人陆九渊就明明白白地说过：“慎独即不自欺。”宋人袁采也说，慎独即“处世当无愧于心”。作为党员干部更要如刘少奇在《论共产党员的修养》中所要求的那样：“即使在他个人独立工作、无人监督、有做各种坏事的可能的时候，他也能够慎独，不做任何坏事。”而今，党员干部强化执政使命感，尤其经受“四个考验”、化解“四个危险”，都须时时保持警醒之心、奋发之气。当然，慎独需要坚强的意志，而坚强意志的培养，往往从细微处入手。

谨防小恶失德，即严守细微之处。古人云：“万分廉洁，止是小善；一点贪污，便为大恶。”小贪小腐与大腐并无本质区别。更何况“天下之事，患常生于忽微，而志亦戒于渐习”。天下的事情，祸患常常产生于细小的疏忽，而人的思想也应防止点点滴滴不良习气的影响。那么，清廉与腐败有多远？往往就在一念之间，不受诱惑才是关键。党员干部讲党性、重品行，不为名利所惑、不为声色所迷，一定要坚持身体力行于细微处才会见真功夫。当然，防微杜渐离不开“从善护口”。

谨防信口开河，即严守自我之言论。现有些干部很乐道于“内部消息”“顺口溜”。纠正和防止这个问题，最根本是要“护口”。《易传·系辞上》指出：“君子居其室，出其言善，则千里之外应之，况其迩者乎？居其室，出其言不善，则千里之外违之，况其迩者乎？”此语是说：（居于家中）发出善美的言论，千里之外的人都会闻讯响应；发出不善美的恶言，千里之外的人也会违逆背离。所讲话要如哲人般地先用“真实、善意、重要”这三个筛子筛一下，尤其是强化党性意识，就更应在思想上、言行上与党中央保持高度一致。当然，护言须与护行尤其与护隐相结合。

谨防暗处作恶，即严守无人见处。《礼记·中庸》：“莫见乎隐，莫显乎微，故君子慎其独也。”这是说，最隐蔽的东西最能看出人的品质，最微小的东西最能显示人的灵魂，品德高尚的人在隐微之时往往能够严于律己。即“慎独”，就是要捅破“无人知道”这层窗户纸。党员干部养护自己的天性，当如唐代文学家骆宾王在《萤火赋》中所说的：“入暗室而不欺。”党员干部只有坚持在“无人见处”下功夫，切实做到“金钱利诱不动心，香风毒气吹不倒”，才能始终保持清正廉洁的政治本色。当然护隐终为护权。

谨防以权谋私，即严守权力之运用时。如何用权，是检验官德好坏的试金石。老子说：“圣人不积。”指圣人不会积蓄什么，因为他本身合于大道而生生不息、长长久久。相反，金玉满堂又怎么样，你能守住它的流失吗？结果只会乱你心而自伤其身，那时恐怕是难受而非享受。邓小平告诫说：“我们拿到这个权以后，就要谨慎。不要以为有了权就好办事，有了权就可以为所欲为，那样就非弄坏事情不可。”因此，干部在运用权力时，一定要“如履薄冰、如临深渊”，谨慎行事，尤其当常怀“爱民之心”、常舍“庙堂之高”、常处“江湖之远”，始终在为党负重和为民办事中护好权用好权。

总之，慎独关键在“六谨”，“六谨”之功在于“谨”，而“谨”乃须心力坚毅。唯有时刻砥砺品质，才能不断使党性与德性的力量化作春风好雨而时时润化民众之心。