责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2014年12月22日

参考与建议

治理基层领导干部不作为现象

□江苏省委党校中国特色社会主义理论体系研究中心

领导干部不作为是指领导者不能积极主动地去履行职责与义务，不能创造性地开展工作，往往表现为守成、教条、形式主义等现象。十八大以来，从中国梦提出，到中央全面深化改革与全面推进依法治国决定的颁布，意味着中国将实现新的历史跨越，步入规范化、法制化轨道。在此过程中，必须克服影响干事创业的领导干部不作为现象，尤其是在基层领导干部中，不能任由这一现象滋长。这种现象具有潜在性、隐蔽性与危害性。党的十八大四中全会就此明确指出，“坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政”。

主要表现

权责不等无法作为。权责不等无法作为是指领导者拥有的权力与应有的责任不对等导致无法作为的现象。这种不作为现象主要存在于街道与乡镇一级组织的基层干部之中。乡镇是最末端的行政组织，街道是派出机构。这一层级组织存在较多的权责不一致、事务与财力不匹配现象。在行政实践中，一方面基层事务复杂繁琐；另一方面，县区政府及其职能部门往往将大量考核指标与任务挤压到乡镇与街道，它们承载着招商引资、城市管理、社会保障、民生服务、综合维稳、安全生产监管、食品安全等大量事务，往往形成上面千根线下面一根针现象。但是行政权力，尤其是行政执法权却没有下放，依然隶属于县区职能部门。这样街道与乡镇拥有的行政执法权远远小于事权。因此，有很多事务，基层干部想去作为但却无法作为。这种不作为是行政体制与行管理方式不当造成的。需要从体制上深入改进，注意系统的配套改革，以保障基层领导干部有充分的条件作为。

责任风险不敢作为。责任风险不敢作为是指领导者在巨大的责任面前产生的不敢作为，惧怕责任的现象。随着反腐的纵深掘进与法制化的建设，尤其是即将建立的重大决策终身责任追究及倒查机制，将把领导者的责任意识推到高点。这种责任制度辅之权力阳光运行，极大地抑制了权力寻租、盲目决策、好大喜功与强征、强管、强建等现象，但在巨大的责任面前，客观上也会让少数领导干部选择不作为。从领导者的生命周期看，基层领导处于干部的成长期，宏观政策的认知能力、地方重大事务的决策能力、突发事件的化解能力等还不够。在一些重大政策决策中与重大矛盾的处理中，他们往往无法预估自己的责任风险，就可能惧怕责任风险不敢作为。一些基层领导者往往最大限度地回避责任。最典型的表现是“宁愿少干事不干事，保证不出事”的想法。造成这种不作为的原因是没有从制度与体制上及时化解领导者惧怕责任风险问题，在领导干部选拔任用上，往往论资排辈、按部就班、四平八稳，难以将责任风险与选拔任用有机结合，把一些勇于奉献、敢于担当、善于创新、拼命硬干的人选拔出来。

利益受损不想作为。长期以来，由于制度不完善，一些地方基层领导者不合理、不规范的福利与隐性收入较高。领导干部的工作状态与福利待遇、晋升发展以及精神需求等休戚相关。因此，当一些基层领导，尤其是那些已经将这些不合理利益视为应有报酬的仕途无望、党性不纯、思维固化的基层领导，在利益受损后，就可能产生不想作为的想法。工作上往往敷衍了事、被动应付。在政策执行时，虽无私利追求，无寻租行为，但不愿意花时间与精力去研读政策，僵硬呆板执行，不能把握政策的宗旨与正义理性，不能充分释放政策自由裁量权的功能，甚或念歪了经，曲解政策本义。执行结果往往不能有效地鼓励人、激发人、难以催人上进，集聚政策正能量。这种不作为也有很大的普遍性。造成这种不作为的主要原因是对基层领导者的考核激励机制没有进一步配套跟进，考核难以深度触及基层领导不作为的神经系统，难以产生激励作用。

> 十八大以来，从中国梦提出，到中央全面深化改革与全面推进依法治国决定的颁布，意味着中国将实现新的历史跨越，步入规范化、法制化轨道。在此过程中，必须克服影响干事创业的领导干部不作为现象，尤其是在基层领导干部中，不能任由这一现象滋长。

心理失衡不愿作为。在强大的反腐浪潮与干部思想作风整顿中，基层领导者的从政理念、党性修养、工作作风、工作方法等经过一次全面而深入的检验，那种前呼后拥、高高在上、耀武扬威的官老爷现象被彻底扭转，一些放任式的乱作为现象被根本改变，依法行政、责任、服务、民主、及时回应等价值理念成为新的准则。一些党性不纯、作风不正、工作方式比较粗放的领导者受到巨大冲击。这种心理失衡不仅指有形的物质利益受损后心理难以调整，产生不平衡感，还包括理念、思路、作风、工作方式等被强行扭转产生的不平衡感。在这种不平衡心理驱动下就会情绪低落、消沉，失去工作积极性，不愿意再去作为。在责任与困难面前，就会东张西望，裹足不前。典型表现是“官不好当”“官不聊生”“当官没意义”等感慨。这种不作为比前一种不想作为程度深，体现出一种从心理深处发出的不愿作为现象。其深层次原因是世界观、价值观扭曲，对领导干部的责任与使命认识不够。

治理之道

法制的刚性规范约束功能与激励功能应齐头并进。要遵循人性多元特点，建立立体动态的基层领导干部的考核激励制度和末位淘汰的选拔任用制度。在考核激励制度上，要深入不作为的微观层面，考核力度要深度触及基层领导不作为的神经系统，不断激发基层领导干部的积极性、创造性。在选拔任用制度上，要科学、民主、法制、公开，杜绝以一把手的经验与喜好来用人，杜绝任人唯亲、买官卖官、行贿受贿等腐败现象。通过制度建设保证立场坚定、作风端正、积极进取、服务民众的党员干部有发展，保证那些勇挑重任、敢于承担责任风险的领导者有位，把那些政治立场不坚定、党性不纯、作风不正的，唯利是图、急功近利、脱离民众的干部甄别出来，把那些不合格的投机取巧者、贪污腐败者逐出领导干部队伍。形成一种动态的领导干部选人用人机制，不断激浊扬清，优化党员干部队伍。这样既可保持党的纯洁性与先进性，又可以保持党员领导干部蓬勃生机，能从源头上消除因责任风险而不敢作为和狭隘利益追求的不想作为现象。

深化行政体制改革，准确定位区县、乡镇、街道职能，优化组织结构，理顺权责关系，保证权力与责任对等，并以法制形式确定下来；创新行政管理方式，规范行政程序，保证权力阳光运行，加强依法行政，不得将事务层层挤压给基层。体制改革与行政管理方式创新并行，才能从源头上保证权责对等，有效化解权责不等导致的无法作为现象。

加强基层领导干部的教育与培训，不断提升基层领导干部的政策认知能力、决策能力、依法行政能力与风险预估能力等，增强他们应对责任风险的能力。逐步化解能力不足与信心不足惧怕责任风险的不敢作为现象。

（执笔人：徐敏宁　冯治）

党建科学化

以党建制度改革推进治理现代化

□邱浩航　叶　萍

今年8月，中共中央政治局审议通过了《深化党的建设制度改革实施方案》（下称《方案》），从深化党的组织制度改革等四个方面，提出了改革的主要任务和重点举措，为今后一段时期党的建设制度改革提出了总体目标和明确的要求。《方案》的审议通过和贯彻实施，将构建一个科学规范、运行有效的党的建设制度体系，它不但对党的自身建设产生深远影响，也将有力地推动国家治理体系和治理能力现代化进程。

国家治理现代化的迫切需要

在国家治理现代化方面，治理体系的现代化是基础和条件，没有治理体系的现代化，就不可能有国家治理能力的现代化。而治理体系的现代化又与党的建设制度息息相关，因为党是社会主义事业的领导核心，在国家治理体系中起着主导作用。党的制度建设如果不科学化、现代化，就难以适应国家治理体系现代化的需要。

其实，邓小平早在1980年就提出了制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性的著名论断，他分析了我们党的领导制度存在的五大弊端，即官僚主义现象、权力过分集中现象、家长制现象、干部领导职务终身制现象、形形色色的特权现象，并且进一步指出这些弊端多少都带有封建主义色彩。很显然，这些封建主义色彩的东西与国家治理现代化完全是格格不入的，不从根本上消除这些弊端，就没有国家治理的现代化。事实上，当前党的制度建设方面存在的问题，不仅是封建主义的残留问题，还包括一些制度规定不够严密、有些制度针对性不强且难以落实、有些制度容易在执行中走样、一些新情况新问题还没有适宜的制度进行规范、整个制度体系运转还不够协调等诸多的问题。

应该说改革开放30多年来，我们党始终都在积极推进党的制度建设的改革，邓小平当年所提到的那些弊端，比如说干部领导职务终身制的问题，早已得到了较好的解决。但是也必须看到，随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展、完善，如何保持好党的先进性和纯洁性？如何做到各级党委决策的科学性、民主性？如何进一步规范权力的运行？如何加强党与人民群众的联系？如何更好地选拔和培养出大批优秀的治国理政人才？如何以党内民主来推进人民民主，从而实现党的领导与人民当家作主和依法治国的统一？这些问题仍然是制约推进国家治理现代化的主要障碍，需要我们在实践中认真研究、积极寻找有效的解决办法，使党的各项制度设置得更科学、运转得更协调、作用更有效，以更好地适应国家治理现代化的要求。

因此，不管是严格党内生活制度、完善党委工作制度、完善党的代表大会制度和党内选举制度也好，还是深化干部人事制度改革、完善干部选拔任用和考核评价、教育培训、管理监督、激励保障等制度也好，或是完善各领域基层党组织建设制度、创建基层服务型党组织、完善党员队伍建设制度也好，都是在新形势下保持党的先进性、纯洁性的需要，是密切党与人民群众联系的需要，是提高党的干部队伍素质的需要，是巩固党的基层组织建设的需要，而归根结蒂，都是促进国家治理体系和国家治理能力现代化的迫切需要。

国家治理现代化对党的建设制度改革提出了新的要求

由于中国共产党处于执政地位，国家治理现代化也就意味着不但党的建设制度必须科学化，而且党的执政能力也必须现代化。因此，国家治理现代化实质上就对党的建设制度改革提出了新的更高的要求，这种要求从根本意义上讲，就是要着眼于实现党的执政能力的现代化。

从现代政治学说的原理来讲，治理能力现代化就是各个主体自我管理能力和执行国家制度能力的现代化。这些主体既包括执政党，又包括执政党的党员，因为党的执政能力只能通过党员特别是党员领导干部的工作实践才能具体体现出来。因此，影响党执政能力的因素应该说是多方面的：既有历史方面的原因，又有现实方面的原因；既受到制度方面的影响，又受到干部素质方面的制约。

为了实现党的执政能力的现代化，在深化党的建设制度改革方面，应该关注以下两个问题。

把握好改革的价值取向。由过去的国家统治向国家治理转变，就意味着要更多地倡导和落实民主、平等、协商、参与、合作、分权、责任、法治等理念，从而降低社会治理的成本和风险，提高社会治理的实效。从本质上说，这些理念与社会主义核心价值观是相通的，理所当然的也应该成为深化党的建设制度改革的价值取向。在深化党的建设制度改革中，坚持好民主、平等、责任、法治等理念，就必须着眼于落实党员的主体地位、扩展党员参与党内事务的途径、保证党内决策的科学性以激发党的活力，必须着眼于以党内民主带动人民民主、以维护人民当家作主的权利，必须着眼于严格党的纪律、坚持在法律和制度面前人人平等、有效地遏制权力的滥用和腐败现象的滋生蔓延，必须着眼于建设好党的基层组织、密切与群众的联系以巩固党的执政地位。只有这样，才能适应国家治理现代化条件下党执政的时代特点，充分调动广大党员的积极性，有效地动员和吸引人民群众参与社会治理，从而促进党的执政能力的现代化。

坚持改革的历史传承。中国的现代化必须是建立在中华优秀传统文化基础之上，国家治理的现代化也不例外。习近平总书记多次强调要向历史学习，因此，深化党的建设制度改革同样必须处理好改革创新与历史传承的关系，既要有时代特色，又不能背离历史的传统。

作为一个有着90多年历史的大党，有着许多优良的基因，这是加强党的制度建设、提高党的执政能力不可忽视的历史资源，值得我们认真加以发掘。就拿党的干部队伍建设来说，长期以来一些干部作风不好被人诟病，几乎成为一种顽症，严重破坏了党群关系，削弱了党的执政能力。但在党的十八大之后，习近平总书记倡导在全党进行党的群众路线教育实践活动，使全党的作风大为改观。一个党几十年前所创立的群众路线，在新的世纪里还能取得如此的成效，确实出乎很多人的预料。类似这样一些好的传统、好的作风、好的做法，是党执政能力的具体体现，也是党成功执政的重要保障。如何在国家治理现代化的进程中以制度的形式加以继承和创新，确实值得我们在深化党的建设制度改革中认真地加以思考。

从实践中来

城乡结合部 “小官大贪”症结何在

□付文科

在我国的城市化进程中，出现了大量的城乡结合部地带，这些地区往往是撤村建居后形成的社区。频见报端的对城乡结合部村社居干部“小官大贪”的查处，刺痛着民众的神经。

据不完全统计，自2013年以来，全国各地公开村干部违纪违法案件171起。其中，涉案金额超过千万元的案件有12起，涉案总金额高达22亿元，平均一起1.83亿元。“小官大贪”腐败主要集中在土地征迁补偿款、村级“三资”的侵占与挪用及经合社10%留用地项目建设等领域。“小官大贪”危害有二：一是它属于“国家、集体与群众利益俱损”的短程恶性循环，极易诱发群体性事件，直接损害党和政府的公信力。二是它会一级一级向上行贿，腐败病毒一层一层向上传染。

基层腐败，犹如“鼠洞毁屋，蚁穴溃堤”，最可怕的是这种民众眼皮子底下的腐败会严重伤及对党和政府的信心。因此，既要以零容忍的态度对基层干部腐败行为进行穷追猛打，又要加大预防监督力度，更要从制度层面寻求根治之策。

基本特点

土地征迁案件多发易发，窝案串案频发，导致官民对立，诱发群体性事件。由于征地拆迁工作的环节从村一级延伸到区县一级，而且涉及多个职能部门，程序复杂、环节众多，政策保密度高，资金投入量大，因此该领域案件多为窝案串案和连环案，横向与纵向特征都较明显，且有家族化、涉黑暴力化倾向。譬如“20亿村官周伟思案”、广东乌坎事件、云南晋宁血案等，影响极为恶劣。

对村级“三资”的贪腐，作案手段多元且智能化，更趋隐蔽复杂。群众往往对“小官大贪”腐败现象“有感觉”“有反映”，但“无线索”“无证据”，难以为办案提供有效帮助。如海淀区皇后店村会计陈万寿，在8年时间里挪用1.12亿元土地补偿款。

经合社10%留用地项目建设成为“小官大贪”新的腐败滋生地。留用地项目是当前各个（股份）经济合作社非常重要的建设项目，是关系到集体经济发展壮大以及每个股民切身利益的重大问题。留用地“流金淌银”壮了集体富了百姓，但由于留用地项目的特殊性以及相关政策不完善，加上（股份）经济合作社缺乏项目建设的开发经验和相关专业人员，出现了不少问题。

问题根源

城乡结合部的“小官大贪”的本质是“小官大权”，有的村干部俨然是“土皇上”。“小官大贪”的根源是“权力失控”。对于“小官大贪”问题必须引起各级党委政府以及纪检监察机关的高度重视，必须针对已经发生的“小官大贪”的典型案例进行深入剖析，以强有力的制度建设，堵死“小官大贪”之路，构筑防范“小官大贪”的笼子，直到杜绝“小官大贪”。

村级“三资”监管制度形同虚设，尤其是资金进出管理程序不规范，导致绝大多数“小官大贪”都与土地征迁补偿款有关。征迁工作信息不透明，使得在协商、谈判等相对隐蔽而又极具“诱惑”的环节易滋生腐败，即村干部在土地征迁过程中获得巨额阶差收益。在土地改变用途以后，国家会有巨额的补偿，这种补偿应该是一部分分到农民头上，另外一部分由集体提留。但在实际工作中，村民代表对集体提留的民主监督机制，基本上是流于形式而无实质监督。

对村社居基层干部的监管缺乏相应的法律与制度，村干部选举中的贿选、买卖就会难以避免。在城乡结合部形成的社区，实行村民自治，对村干部的监管仅在《村民委员会组织法》中有相关规定，但规定相对比较原则、抽象。政府监管缺失，地方政府与村委会是指导与被指导的关系，缺乏实际有效的监管机制与机构。村干部不是正式国家干部，对其监督存在严重的缺位，导致一些村干部肆意妄为、无法无天。所以，必须要制定出一套适用于村干部不属于党政干部又握有公共权力的特殊身份的管理制度，只有清除了监管死角，让权力在阳光下运行，才能消灭贪污腐败的温床。

如何应对

加强村务公开，营造公开透明的土地征迁补偿等环境。规范村（社、居）务公开形式，尤其是各类经费收支，公共财产的管理、使用和处置等情况必须予以公开。阳光是最好的消毒剂，要让村干部手中的土地相关决策权、工程建设投资权、“三资”经营管理权的运行透明化、公开化。注重从征迁工作的特点查找廉政风险点，对极易出现权力寻租行为的关键点要始终盯紧不放，及时堵塞漏洞，让别有用心的人也提心吊胆，不敢下手，无处下手。



通过“三资”管理工作，推广“钱账双代理”制度，加强和完善财务管理及审计制度。“三资”管理是村社居民众关注的焦点。从“建好账”到“核好账”入手，使村级“三资”管理更趋规范，为群众提供一本放心账。“三资”管理只要抓住了资金管理，就抓住了村社居各项事务管理的“马笼头”，也就牵住了基层党风廉政建设的“牛鼻子”，更是把住了惩防体系的方向盘。对资金的监管，目前在杭州试点的“钱账双代理”制度较为成熟，可以推广。钱账双代理就是指村级集体资金由镇、街道统一代理工作的模式——资金统管、印鉴监管。“钱账双代理”制度能切实强化财务管理，包括完善内控制度，强化银行账户管理。强调审计结果整改刚性，对审计中发现的违纪违规问题，必须跟踪限期整改。最后加强对10%留用地项目建设的跟踪审计。减少不良问题出现的可能性，增加项目运行的透明度，规避项目开发中的各类风险。

加强村民的监督权、话语权，让老百姓更多地参与到村级公共事务当中来。村务监督委员会已实现“全覆盖”，现在工作的重心要转移到水平提升、作用发挥上来，以制度化、规范化为目标，全面推进村务监督委员会建设。一要强化责任落实，形成工作合力。二要完善监督机制，扩大监督层面。重点对各项收支、集体土地征用征收、工程招投标等村务公开内容和村民代表会议决定执行情况等一切村务进行监督等职能落到实处。三要严格制度执行，规范运行机制。不断提高监督工作的规范性、有效性，以及监督人员的积极性。各村务监督委员会要定期通过述职述廉形式，接受村民的评议。

加大基层纪检组织对村干部违纪违法的查处力度，发挥办案的治本功能。根据“分级负责、归口办理原则”，反映村社居党员干部的违法乱纪问题，原则上由所在镇、街道纪检组织负责处理。而目前镇、街道纪检组织力量是最薄弱的。今后必须加大基层纪检组织的查案力度，着力查办一批具有影响力的大案要案，营造查办案件的高压态势，重点挖掘征地拆迁过程中官商勾结、权钱交易的腐败问题。加强对典型案件的剖析，查找该领域体制、机制存在的漏洞，提出预防职务犯罪的对策建议，达到查处一案、警示一方的效果。对易发多发腐败的环节，要采取权力分解和相互制约的管理机制增强监督，对一些倾向性、苗头性问题要及时预警，对监管不力的责任人员要启动问责程序，从源头上杜绝腐败。