责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年1月5日

参考与建议

管好市县委书记

□冯志峰

市县委书记作为党治国理政的骨干力量，是一个地方的带头人，权力大、责任重、风险高。加强市县委书记队伍管理和权力监督，是建设高素质执政骨干队伍的需要，也事关党的执政基础的稳定。

市县是我国政权体系的基本单位，处于承上启下的关键位置，其发展状况直接影响着国家的长治久安。市县委书记作为党治国理政的骨干力量，是一个地方的带头人，权力大、责任重、风险高。加强市县委书记队伍管理和权力监督，是建设高素质执政骨干队伍的需要，也事关党的执政基础的稳定。

管理中存在的问题

近年来，各级党组织加大对市县委书记的管理力度，取得明显成效。但从实际来看，仍存在一些问题亟待解决。总体而言，市县委书记“管理难”既有市县委书记个人素质问题，也有权力运行机制存在的缺陷。

个人政治素质有待提高。当前，一些市县委书记的个人素质还有待提高，确实存在着政治学习不够、解决矛盾能力不足的问题。在执政思路上，缺乏长远战略规划，表现在推进工作中，注重追求职务的升迁，有求稳怕乱的心态，怕承担责任，怕触及矛盾，怕影响稳定，喜欢搞“短期行为”、急功近利的“形式主义”。还有的没有从思想深处解决“为谁掌权”的问题，缺乏接受监督的意识，往往是个人意见高于集体意见，存在脱离群众的“官僚主义”倾向。

选拔任用机制不够健全。构建科学有效选人用人机制始终是我党高度重视的问题。在市县委书记选拔任用工作中，主要存在着民主不够的问题，存在着“唯资历、唯学历、唯年龄、唯票数”的不良现象。这既压缩了一些市县委书记晋升的空间，又为投机取巧获取最快升迁的人提供了机会，导致市县委书记绞尽脑汁“跨台阶、谋升迁”，往往没有干满一届就离任，执政缺乏连续性。

权力运行机制需要优化。权力运行是否科学有效，是判断一个国家政治文明和发展水平的重要标志。现有管理机制赋予市县委书记过于集中的权力，同级的其他机构必须接受党委统一领导，市县委书记居于权力中心。权力运行过程中，市县委书记职权大，容易滋生“一言堂”问题。一些地方虽然按照民主集中制的原则，制定了议事决策制度，但也过于宽泛，缺乏刚性设计，还没有形成科学有效的权力运行机制。

权力监督机制不很顺畅。在权力运行体系中，决策是核心、执行是关键、监督是保障。现行的监督机制表面上“疏而不漏”，其实很难落实。由于市县委书记具有相对独立的权力运行空间和自由裁量权，从现行市县委书记权力监督制约运行的实际情况来看，主要存在着“上级监督太远、同级监督太软、下级监督太难、纪委监督太晚”的问题。

考核激励制度有待完善。当前，多数考核是由上级党委组织考察，考评主体过于单一。因为考核的参与者主要是下级党委和部门的负责人，彼此存在利益关系就会说好话，导致考察结果失真。同时，上级考察多采取座谈会、实地查看等“印象式”考评形式，使各地注重发展“政绩工程”。

如何解决这些问题

市县委书记在地方政权中处于领导核心地位。加强市县委书记管理，必须着力构建依法执政的权力运行机制，扎扎实实抓好“党性教育、干部选任、适度分权、权力监督和考核激励”方面的工作。

做好培训教育。应加大对市县委书记队伍的教育与培训，特别要强化市县委书记的政治素质教育、理想信念教育、道德品格教育。在教育形式上，按照市县委书记的成长规律，制定培养措施。可考虑采取横向交流、外派发达地区等方式，强化教育培训与实践锻炼，提高党性教育实效性。在示范带动上，根据工作实绩，树立市县委书记优秀典型，使广大市县委书记树立正确政绩观，养成“功成不必在我”的良好心态，做好基础性、长远性和战略性的工作，干出让群众满意的实实在在的政绩。

规范选任机制。坚持高素质市县委书记标准，坚持“德才兼备，以德为先”原则，尽量把选任标准具体化、制度化，保障群众对选拔任用干部工作知情权、参与权、选拔权和监督权，形成充分体现选举人意志的程序和环境。健全“民主推荐、民主提名、民主任命和民主监督”流程工作机制，完善党内选举制度，规范差额提名、差额选举，建立健全干部调整动议机制、干部提名推荐机制、干部考察机制、讨论决定干部机制、干部选任全程公告机制等。严格选拔市县委书记工作责任制和用人失察追究制，确保市县委书记选拔任用质量。对在选拔市县委书记过程中，形式上走了程序，实际上是个人说了算，造成用人失误的，要责令其负担直接责任，并给予相应的党纪处分。



促进科学用权。一是适度分解权力。推行党内民主，以推进决策权、执行权、监督权相对分离为目标，实现权力的科学优化配置。可实行党委书记“不直接分管”的权力制约机制，完善监督“人、财、物、事”权力运行机制，形成“书记监管、副职分管、集体领导、科学决策”的权力运行机制，维护群众利益。二是厘定权力边界。坚持“集体领导、分工负责、责权一致”原则，重大决策事项应由党委集体做出，细化自由裁量权的运行标准和运转程序，使领导班子的每个成员都做到“有职有权、权责对等”。形成敢于负责、勇于担当的工作状态。三是规范权力运行，扩大党内民主，强化全委会决策和监督作用，完善地方党委讨论决定重大问题机制。推进党务公开，关注权力运行环节的风险点，制定权力运行流程图，按流程严格履行职权，确保权力监督落实到位，限制不当权力、强化正当权力、规范法定权力。

强化监督。强化上级监督，着力推进谈心谈话制度，要求上级党组织负责人必须与辖区内市县委书记定期谈心谈话。实现省巡视组对市县委书记的巡视规范化、常态化。定期对信访等渠道反映出来的“用人、用钱、用地”重点腐败领域进行专项调查。加强同级监督，推动纪委汇报同级党委班子党风廉政建设机制建设，加强纪委系统独立办案能力，推进党委班子内部、人大政协以及执纪执法监督机构多部门“相互配合、协调运作”的监督格局，构建严密的权力监督网络体系。健全群众监督，改进密切联系群众制度，重视舆论监督。完善举报受理机制，发挥好中组部和中纪委网站举报优势，广泛收集民意，并向举报人反馈举报事项调查处理结果，提供制度性监督平台，引导群众监督有序化、法治化。

完善考核激励。创新考核评价方式，强化激励保障。在考察方法上，以平时考评、年度考评为基础，以换届考察、任前考察为重点，设定特别胜任、胜任、基本胜任、基本不胜任、不胜任考评等级，完善考核激励机制。强化政治激励，多关心市县委书记的发展与进步。对于任满一届以上、工作实绩特别优秀的市县委书记，要及时提拔任用，稳定其职业预期，树立长远干事创业的价值取向。强化精神激励，可考虑定期开展评选“优秀市县委书记”活动，给予相应的荣誉，增强其社会认同感和个人成就感。以此引导各地市县委书记用好人、掌好权、办好事，营造风清气正的政治新常态。

改革与创新

依法执政的一项重要举措

□张晓燕

普遍建立法律顾问制度，意味着在原来建立的范围和领域基础上继续拓展和扩大，意味着所有党政军部门、人民团体等都应当建立法律顾问制度，特别是地方党委作为当地重大决策的第一决策者，更应当尽快建立法律顾问制度，而不能例外，这应该是党的十八届三中全会精神的本义解读。

据《安徽日报》报道，最近，安徽在全国率先建立省委法律顾问制度。来自法学教学、法学研究、法律实务等专业领域的五位专家，出任安徽省委法律顾问，这标志着安徽省委法律顾问制度正式建立，在全国各省（自治区、直辖市）党委中为第一家。笔者认为，这不仅对该省法治建设意义重大，而且会对执政党依法执政产生广泛和深远的影响。

这一举措将在省委一级普遍建立法律顾问制度方面起到示范推动作用。普遍建立法律顾问制度，是党的十八届三中全会做出的维护宪法法律权威的一项新举措。就法律顾问制度本身而言，早已建立，并不是一件新鲜事，且主要是在企业和政府设立法律顾问制度。说它是新举措，这个新就新在对建立法律顾问制度的普遍性要求上。普遍建立法律顾问制度，意味着在原来建立的范围和领域基础上继续拓展和扩大，意味着所有党政军部门、人民团体等都应当建立法律顾问制度，特别是地方党委作为当地重大决策的第一决策者，更应当尽快建立法律顾问制度，而不能例外，这应该是党的十八届三中全会精神的本义解读。

这一举措可引发各级党委普遍建立法律顾问制度产生上下联动效应。这些年来，党中央在作出重大问题决策前和决策过程中，十分重视依法决策，通过专家咨询、法律风险评估等途径体现和保证依法决策。一些省委、市委、县委也不同程度地进行依法决策的探索和尝试。只是这些探索和尝试毕竟是属于党委系统内的一些工作制度，还不能说是我国社会主义法治建设领域的制度安排。

党中央提出普遍建立法律顾问制度，既是对过去依法领导立法、依法决策的经验总结，也是把依法执政作为执政党的基本执政方式的内在逻辑的自然展开。党的中央组织和地方各级党委所担负的领导职责不尽相同，层级越高，责任更大，任务更重，都同时建立法律顾问制度也不现实，有先有后是正常现象，要求市委和县委在重大制度改革创新方面先破先立可能性很小。安徽省委建立法律顾问，率先迈出了关键一步，结束了改革开放以来地方党委没有法律顾问制度的历史，代表着法治中国建设的发展方向，既可为党的中央组织建立法律顾问制度投石问路，也可为推动市委、县委尽快地建立法律顾问制度发出指引信号。

这一举措促使执政党领导推进依法治国和依法执政同时落地生根和开花结果。党的十八届四中全会决定提出中国共产党依法执政是依法治国的关键，依法执政不仅要求党依据党内法规管党治党，还要求执政党依据宪法法律治国理政。怎么依据宪法法律治国理政？怎么解决党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来？需要制度细节设计和具体规范。

从这个意义上说，安徽省委率先建立法律顾问制度，对省委法律顾问制度进行制度细节设计和具体规范，包括：向省委提出地方立法的意见和建议，为省委研究立法规划、重要法规草案等提供法律咨询意见；根据需要参与党委重大决策的法律论证，为省委重大决策提供法律服务；参与本省党内法规制度体系建设工作，对重要党内法规和规范性文件的制定提供法律服务；就本省经济社会发展所涉及的重大法律问题提供法律服务；参与省委组织的理论学习中有关法律知识的授课；办理省委交办的其他法律事务。这些具体规定把省委依法领导立法、依法决策和重大决策合法性评估等方面都纳入到了依法治国和法治轨道，为省委依法执政提供了具体制度和规范保障，对于提高地方党委领导班子成员和领导干部树立法治理念，增强法治意识，维护宪法法律权威，善于运用法治思维和法治方式治国理政，具有强制性的规范行为作用。希望有更多地方党委在建立法律顾问制度的实践探索中，在建立科学的法治建设指标体系和考核标准方面进行探索。



这一举措还为建立党内法规和规范性文件合法性审查制度找到了一个常态化工作机制。完善规范性文件合法性审查，是党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出的一项具体任务，可是，对于完善规范性文件合法性审查的“规范性文件”是否包括党内规范性文件，领导干部们是有不同的认识和看法的。我认为完善规范性文件合法性审查，不仅包括党内规范性文件，还应当包括党内法规。其依据有二：一是中国共产党党章规定“党必须在宪法和法律范围内活动”；二是《中国共产党党内法规制定条例》规定，党内法规是党的中央组织以及中央纪律检查委员会、中央各部门和省、自治区、直辖市党委制定的规范党组织的工作、活动和党员行为的党内规章制度的总称，包括党章、准则、条例、规则、规定、细则、办法。制定党内法规应当遵循的原则，包括遵守党必须在宪法和法律范围内活动的规定，符合科学执政、民主执政、依法执政的要求。在审议批准机关收到党内法规草案后，交由所属负责法规工作的机构进行审核，主要审核内容是否同宪法和法律不一致。可是所属负责党内法规的机构怎么审核？一个重要前提是此机构工作人员要具有法律专业背景、熟知宪法和法律，尽管近年来党内这些机构已经有意识地选用了一些具有法律专业背景人士，但还远远满足不了党内法规合法性审核工作的客观需要。

从这个角度看，安徽省委建立法律顾问制度，聘请法律顾问参与本省党内法规制度体系建设工作，对重要党内法规和规范性文件的制定提供法律服务，具有开创性，体现了省委依法执政的法治思维和法治工作方式。通过建立省委法律顾问制度，为省委制定党内法规和规范性文件提供法律服务，对合法性方面存在问题的党内法规草案和规范性文件草案提出具体意见和建议，党内法规和规范性文件审核机构经省委批准可以向起草部门和单位提出修改意见。如起草部门和单位不采纳修改意见，审核机构可以向审议批准机关提出修改、缓办或者退回的建议。建议党中央在党的中央和地方党委范围内对这一制度规定和做法进行推广。

从实践中来

话语体系转换与干部选拔导向

□袁崇安

网络世界是青年占优的世界，青年深刻地影响着网络，网络又深刻地影响着青年。青年和网络结合起来，大大地促进了这个世界话语体系的转换。在网络世界，语言呈现出鲜明的网络化、青年化、现代化的特点，而语言不过是传播的工具，各种社会事件在网络上即时呈现，各种思想在网络上迅速传播，人们可以瞬间最广泛地联系起来，发表自己的见解，无不是通过语言特别是网络语言的方式，而世界也因此更加透明。在BBS、QQ、微博、微信上，刚过40岁的我就常常觉得自己老了，因为与他们说话的方式不相适应了。我们不得不承认，现在的话语体系变了。

与青年在网络上的游刃有余相比，我们许多干部的雷人雷语也不断被网络四处传播。一个极为现实的问题是我们的许多干部不会说群众的话了，不会说青年的话了，不会说网络的话了，不会说现代的话了。我们不少干部习惯说官话，甚至是空话、套话、大话、假话，我们的不少理论、政策的宣讲抽象、空洞、不接地气，我们的不少宣传仍然习惯板起脸孔说教。不会说群众的话是脱离群众直接而现实的表现。不会说青年的话，也是脱离青年的重要表现。不会说知识分子的话，就很难获得社会精英的认同。不会说现代的话，就会思想僵化知识陈旧。对此，有学者提出中国话语体系的科学化大众化国际化的问题，提出要正确处理书面语言与口头语言、官方语言与群众语言、规范语言与多元话语、传统语言与时尚语言的关系。

语言是一种能力。语言还是思想的外在表现，是社会实践、社会阅历的呈现，也是个性修养的外化。对于领导干部来说，需要有基本的语言能力，而好的语言表达会使工作事半功倍。领导干部要做好群众工作，没有好的口才不行。在社会转型期、矛盾高发期，做好群众工作、化解矛盾、赢得认同更是需要好的口才。当然，群众不光看你说了什么，更重要的是看你做了什么。如果说一套、做一套，无论说得多好，都不能获得群众的信任。在新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》中，选拔任用干部有一个“注重实绩、群众公认”的原则。会干事、干好事、干成事，“空谈误国、实干兴邦”，说的都是注重实绩的原则。实践中，会有一些干部光说不练，也有些干部会说不会干，夸夸其谈，务虚名，不求实功。还有一种情况就是有很多干部口才并不是很好，但是实干、肯干，有实绩，群众认可。所以，并不是说口才好的干部就能做好群众工作，就能全心全意为人民服务，还要心中装着群众。这里就有一个好口才的标准问题，不仅要看你说什么，还要看你怎么说。这里还有一个好干部的标准问题，就是既要看你说什么，还要看你干什么。理想状态的好干部标准既要能干还要能说，干得比说得好的干部次之。要防止说得比干得好和光说不干的两种不良倾向。

这里就有一个干部选拔的问题。考察干部既要观其言又要察其行。本文所要论述的是选拔干部时对干部的语言能力，主要是口才是否应该有所导向的问题。过去探索的公开选拔、竞争上岗、基层选举中设置了演讲、答辩、无领导小组讨论等环节，在公务员选拔时，面试（答辩）分比笔试分权重要大，这都是重视口才的倾向。但是，也出现了高分低能，说得比干得好等问题，也出现了不利于一些年龄偏大的同志、口才不太好而实干的同志的现象。新修订的干部选任条例对此进行了纠偏，对公开选拔、竞争上岗的方式进行了限制，特别是反对凡提必竞，简单以票取人、以分取人。但是，新条例实施以后，又出现了另一个极端，就是一般不大愿意采取公开选拔、竞争上岗的方式，从而又回归了传统的选人方式。这种选择可以回避政策风险，又使干部选拔容易“操作”。这样做会不会影响选人用人上的民主，会不会消解一部分年轻人通过个人努力获得更快晋升的希望，暂且不论。本文只论会不会降低对干部重视提升自己语言能力、锻炼口才的导向作用。

在现代背景下，领导干部必须自觉锻炼好口才。习近平总书记专门对宣传干部提出要求，“除政治上可靠之外，总是需要在理论上、笔头上、口才上或其他专业上有‘几把刷子’”。其他干部在做群众工作时也需要有好的口才，以至于达到周恩来所说的境界，即“领导群众的方式和态度要使他们不感觉我们是在领导”，习近平总书记所说的“上乘宣传”，即“看起来好像从未进行过一样”。干部可以通过多到群众中去调研、讲理论、讲政策锻炼口才；多与群众交流、沟通，在征求意见、调解群众矛盾中锻炼口才，还可以通过多写作、多读书锻炼口才。单位还可以多组织演讲比赛、辩论赛等锻炼干部的口才。各级组织还可以经常开展旨在提高干部语言能力的培训。这些都可以弥补干部语言能力的不足。但是，这些显然都不如在干部选任中增加语言能力考察的导向性作用来得大。

现在，又要回到话题的开头。人们的生活方式在发生改变，整个社会的话语体系在发生变化，最能发生深刻深远变革的是青年人的变化，他们必将成为未来社会的主人，我们如何与他们对话，了解他们的诉求，了解他们的想法，去习惯他们的思维方式、生活方式、话语体系，这是摆在我们面前的一个重大而严肃的课题。我们的社会必将因青年人而改变，而作为执政党，作为党和国家的干部如果不熟悉、不善用青年人的话语方式，必将是最大的脱离群众，因为现在的青年人必将成为未来社会群众的主体。

话语方式的转换，也是中国现代化、政党现代化、干部现代化的必然要求。干部选拔的导向似乎也必须考虑这一因素。干部选拔可以保持一定比例的竞争方式，让一部分干部尤其是青年干部习惯竞争的方式，包括写与说的竞争，特别是让那些熟悉并操持群众语言、青年语言、网络语言、现代语言的干部能脱颖而出。