责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年2月2日

党建科学化

选好管好用好换好县委书记

□张志明

我国政治体制决定了县委书记在地方治理中的关键作用，决定了县委书记既是党在地方一线的执政骨干，又是党的领导在地方得以实现的基础支撑。如何结合国情，切实建设好县委书记这支执政骨干队伍，就成为我国全面推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

建设好这支队伍的核心，是如何使县委书记权力的获得、使用、监督和替换更加规范和科学。因此，如何选好、用好、管好、换好县委书记，就成为提高党的地方执政能力和基层社会治理能力的关键课题。

选　好

对于选好县委书记，我们党已经有了很多好的经验和做法，这里需要强调的是，如何通过理顺权力授受机制，既能够有效实现组织意图，同时又能够实现权力认同的价值目标，进而从一开始就为县委书记在一方施政执政，提供足够的法理基础和权威。

具体来说，县委书记应该属于选举类的干部，尽管目前做到差额选举还不太现实，但也不能把选举类的干部简单按委任制处理，应该尽可能让县党代表大会在授权过程中发挥积极作用，而不是消极被动地完成选举任务，走过场了事。长期以来这样做的结果，不仅严重弱化了县委书记的政治权威和政治资源，而且使全县共产党员和党代表淡化了党内权力主体地位的意识，感觉县委书记是谁跟自己没有关系，干好干坏跟自己也没有关系，县委书记施政中遇到什么问题跟自己更没有关系。现在基层社会治理中出现的很多难题，与县委书记和县委班子的形成缺乏全县共产党员最起码的政治认同有很大关系。所以，目前能够做到的是尽量让党代表乃至广大党员对县委书记有更多的知情权，让党代表感觉到即便是等额选举也是尊重了他们的权利和意愿的。比如，上级组织部门在形成组织意图的时候，必须有严格的组织程序，必须征求多少党代表的意见建议，必须征求多少普通党员的意见建议等；比如，县委书记在换届选举时必须在党代表大会上发表施政演说，报告自己有什么资格和能力保证能够做好县委书记，并如何实现自己对全县共产党员的承诺，如果承诺实现不了，应该怎么办；再比如，现在国家公职人员选任后都要对《宪法》宣誓，那么，党的县委书记选举产生后，必须对《党章》宣誓，等等。这既是对党内民主的尊重，也是对县委书记的预警监督。

一旦县委书记选举产生以后，如何从一开始就依法依规形成团结有力的县委常委班子成员，尽量减少班子的磨合期，能够立刻高效施政以兑现县委书记对全县共产党员的庄严承诺，也有一个重大问题需要从认识和实践上予以厘清，那就是新当选的县委书记能否对新任常委班子成员具有一定的差额提名权。具体建议是，上级组织部门在形成县常委班子候选人名单时，能否适当扩大范围，比如，如果一个县应该是13名常委，能否提前形成20名左右后备人选，这些人谁当选了都符合组织意图，然后，让县委书记在这20名人选中提名分管常委候选人交党代表大会选举，也必须在大会上发表施政演说，也必须对自己任期内的工作目标和履职保障做出报告和承诺，一旦当选后也必须在大会上对《党章》宣誓等。

管　好

管好县委书记主要依靠党规党纪，也是对县委书记最好的信任和保护，让县委书记施政伊始就明白什么事情是坚决不能干的，明确权力运行的法律和党规党纪边界。

目前中共中央正在抓紧制定的《完善地方党委工作制度条例》，相信会大大促进依照党内法规科学规范和改进县委领导方式和执政方式的进程。在此基础上，党内监督层面，能否在省纪委成立县委书记监督室，实现对县委书记的垂直监督；国家权力监督层面，能否抓紧规范常委会、全委会、党代会的议事规则，并依据此规则加强对重大决策的党内监督和人大监督，进一步完善问责机制，以克服决策随意性，防范重大决策失误；社会监督层面，着力以权利制约权力，充分动员组织社会力量，包括媒体监督、群众监督、党员举报监督等，由省纪委县委书记监督室主体负责，畅通渠道并使之常态化。

用　好

用好县委书记，主要是实现权力高效，保证党在县域执政的战斗力和执行力，让县委书记施政有法理可依并严格依规施政。对于县委书记来说，所谓科学执政，就是对那些应该由县委书记说了算的事情，就合理合情合法合规合纪地让书记理直气壮地说了算，但一旦出了问题书记必须承担责任；不该由书记一人说了算的事情，县委书记如果非要一个人说了算，就有规矩让他一生承担不起这样的政治代价。



现在让人苦恼的问题是，本应该在授权阶段的民主元素，被生搬硬套到本该高效施政的权力运行阶段，结果，不该民主的时候在滥用民主，该集中的时候反而无法有效集中。我们所应该下功夫去做的，是为县委书记着力营造良好的施政环境和政治生态，爱护县委书记、保护县委书记、激励县委书记，让县委书记想干事、敢干事、干成事、不出事。

换　好

权力交接是新的授权的开始，着力解决的应该是权力持续和政策连续的问题，保证好的政策措施不因书记变化而变化，克服“击鼓传花”现象的体制基因。绝不能把县委书记这个位置当成锻炼更高级干部的镀金处和训练场，务必保持县委书记任期的稳定性，至少在这个位置干满一届5年；5年任期期满后，如果这个县委书记威信很高，当地干部群众有口皆碑，不想让他走，党的上级组织就应该尊重人民群众意愿，让这位书记连选连任。但第二个任期伊始，最好能够职级分开，如果原是正处级位置，此县委书记是否可以同时兼任上级市委常委，享受副厅级待遇。如果10年任期结束，依然受到当地干部群众爱戴拥护，可否享受正厅级待遇，并作为地级市委书记的重要候选人。

总之，选好、管好、用好、换好县委书记，是地方发展和治理的支点，是中国特色社会主义国家治理体系和治理能力现代化的重要环节。撬动这个支点，有可能会给党的科学执政、民主执政和依法执政带来惊喜。

从实践中来

规范县委书记选任机制

□冯志峰

为更好地了解各地县委书记选拔机制作用发挥情况，我们开展了“县委书记权力运行机制”专项调查。

本次调查设计了两套问卷，包括面对县委书记的“特定调查问卷”和面向广大干部群众的“普通调查问卷”，在规定时间内对我国东部、中部、西部的15个省市开展了广泛调查，以求能够较为全面地反映出县委书记选拔情况。本次调查共发放问卷调查表5000份，包括面向县委书记特定调查问卷600份（包括离退休县委书记250份）和面向县委书记之外的干部群众普通调查问卷4400份。回收有效问卷计3671份，即：特定调查问卷395份（其中包括离退休县委书记135人），普通调查问卷3276份（包括市厅级干部511份，县处级干部912份，科级干部757份，科级以下干部群众1096份）。

县委书记选拔机制现状分析

2014年12月，中共中央办公厅印发的《2014—2018年全国党政领导班子建设规划纲要》提出，要选优配强各级领导班子，其中就包括加强对县委书记的选拔力度。就调查情况来看，县委书记选拔工作还存在着如下问题。

县委书记后备干部培养力度还需加大。调查发现，9.6%的受访县委书记认为现在的县委书记后备干部培育机制很好，53%的认为较好，27.2%的认为一般，只有10.2%的认为现在的后备干部培育机制较差和很差。从反映的情况看，目前的后备干部选任机制还较为合理，从中选出的县委书记基本上能满足职位的需求，能够在上级党组织的指导下，积极主动地推动工作。但是，这离中组部对县委书记“选优配强”的标准还有一定差距，与习近平总书记提出的“做焦裕禄式的县委书记”标准还有较大的距离，需要加强后备干部的培养力度。

县委书记选拔标准在实践中未能很好落实。在被问及“当前县委书记的选任标准是什么”时，63.6%的人认为是忠诚。德才兼备和推动工作的能力占到18.7%，但“拼关系”和“潜规则”的比重为17.2%。由此可知，对党忠诚，是县委书记选拔的首要标准。可是，在日常工作中，对党的忠诚常常会演化为对上级党组织的忠诚，进而异化为对上级主要领导的忠诚。

县委书记选拔干扰因素较大。在选任程序过程中，认为“一把手说了算”的比重占到53.2%，成为受访者心目中影响选拔公信度的最重要因素。这说明在县委书记选拔过程中，上级市委书记能够左右县委书记的升迁录用，有着很大的自由裁量权。认为上级领导打招呼的比重为27.5%，说明“官场圈子”确实存在，某种程度上使得官场上出现了“劣币驱逐良币”“老实人吃亏”的现象，导致跑官要官、买官卖官、任人唯亲等现象出现。同时，选任监督不到位也会影响县委书记选拔公信度。调查问卷中，认为选任程序走过场比重占到6.3%和认为干部信息不公开的比重为1.8%，这也是影响干部选任因素的重要因素。

规范县委书记选拔机制的有效途径

习近平总书记指出，县委是我们党执政兴国的“一线指挥部”，县委书记就是“一线总指挥”。县委书记地位如此重要，这就必须严格遵循“忠诚、干净、担当”的选拔标准，优化县委书记选拔机制，坚持“民主、公开、竞争、择优”的方针，健全“民主推荐、民主提名、民主任命和民主监督”工作流程，真正把优秀的干部选拔到县委书记领导岗位上来。

严格县委书记选任标准，强调政治素质检验干部。习近平总书记指出：“县一级阵地，必须由心中有党、对党忠诚的人坚守。”这就必须用“对党忠诚、个人干净、敢于担当”的好干部标准选拔县委书记。

“对党忠诚、个人干净、敢于担当”体现了做人做事做官的高度统一，实质上是县委书记做人做官做事的内在要求和时代标准。

建立县委书记后备干部人才库，注重实践锻炼考察干部。习近平总书记曾指出：“要认真落实党政领导班子后备干部队伍建设，抓紧建立各级领导班子后备干部队伍，特别是要选好一把手后备人选，使班子形成合理的梯次配备。对后备干部要坚持组织掌握，实行动态管理、优胜劣汰，建立健全培养锻炼、适时使用、定期调整、有进有退的机制，保持一池活水。”因此，要根据高素质县委书记队伍建设的需要，坚持五湖四海，不断拓宽干部选拔渠道，坚决打破层级限制、行业限制和区域限制，从优化干部性别、年龄、专业、行业和领导才能等方面入手，要注重从国有企业、高校、科研院所等企事业单位领导人员中培养一批德才兼备的优秀年轻干部，建立县委书记人才储备库。在此基础上，坚持“赛场选马”的原则，有意识、有计划、有步骤地在实践过程中锻炼培养干部，让他们在艰苦磨练中得到茁壮成长，能够尽快适应县委书记岗位要求，符合县委书记岗位标准。

规范县委书记选任机制，严格民主程序选好干部。在提名方式上，可以考虑试行“首提责任制”来完善初始动议提名制度，有机地将“组织提名、竞争提名、民主提名”结合起来使用，有效地扩大提名主体和提名范围，既能扩大选人用人视野又能充分发挥民主，保证了提名人选的广泛性和代表性。

在民主推荐环节，因地制宜地将县委书记岗位与地区发展实际结合起来，明确选人的基本方向与要求，在民主推荐过程中引入竞争机制，差额提出考察对象人选，以求“好中选优”。

在组织考察环节，因地制宜地改进干部考察方法，力求将“工作政绩与个人素质、领导推荐与民意测评、定性分析与定量考察”有机结合起来，防止考察失真失实。

在讨论决定阶段，为防止主要领导“一言堂”，坚持同票同权的“票决制”原则，由省委常委会最终决定县委书记人选，再经县党代会选举确认。

在公示方法上，严格按公示制度相关规定对拟任人选进行任前公示。“公示”内容应增加拟提拔人员的个人素质、工作能力相关内容，同时增加其近三年履行岗位责任制情况，接受广大群众的监督评判，形成“重公论、重素质、重政绩”的用人导向，从源头上避免“由少数人选人”的不科学做法。

党风党纪

十八大以来巡视工作的经验与启示

□钟龙彪

十八大以来，巡视监督得到进一步加强和改进，呈现一系列鲜明的新特点，取得诸多新成效。

把握党内监督这个主题，明确巡视工作方向

十八大以来，巡视工作之所以能取得新的更显著的成效，最重要的经验之一就是收窄了巡视的内容，突出了巡视的重点，围绕党风廉政建设和反腐败工作这个中心进行，有所为有所不为。

加强对领导干部的监督是搞好党风廉政建设和反腐败工作的重点，也是难点。从监督主体的层级来分类，党内监督形式包括自上而下的监督、同级监督、自下而上的监督。比较而言：同级监督因为级别一样、碍于情面，太软；下级监督因为不了解上级的情况，又慑于上级的权势，太难；而自上而下的监督因为具有权威性，因而监督效果较好。巡视监督作为加强党内监督的一项重大举措，属于上级党组织对下级党组织的一种监督方式，既具有常规的上级监督的优点，又弥补了常规的上级监督的缺点，因而是一种比较有效的党内监督方式。

抓住着力发现问题这条主线，提高巡视工作质量

十八大以来，巡视工作之所以得到社会的高度关注，一个重要的原因是因为巡视组落实监督责任，敢于碰硬，确实发现了一些问题，找出了“老虎”和“苍蝇”，对腐败分子形成了震慑，得到了干部和群众的信任和支持。这启示我们：发现被巡视对象存在的突出问题，是巡视工作的主要职责。

能否发现问题并促进问题的解决，决定着巡视工作的质量和生命力。不能发现问题，或者只是发现了一些无关痛痒的小问题，没有发现重大问题，这样的巡视工作就没有质量，也得不到群众支持，必定不可持续、不会有生命力。发现问题，是巡视工作永恒的主题，是加强巡视监督的本质要求。不仅对苗头性、倾向性问题要早提醒、早反映、早制止，起到预防和警示作用，而且通过有关单位对涉嫌违纪违法线索的核查、处理，达到惩治和震慑的效果。

坚持推动问题解决这个主旨，凸显巡视实效

十八大以来，巡视工作的一个突出特点是对巡视成果善加运用，分类处置。中央巡视组将发现的问题线索分别移交中央纪委、中央组织部和相关地区、部门处理，对重点线索逐一核实，督促被巡视党组织认真整改，做到件件有着落。

当前，要抓紧研究制定巡视成果运用的规范性、指导性文件，对成果运用工作流程和责任予以明确。比如，着重建立完善协调配合机制，重点解决巡视机构和其他职能部门之间工作对接、信息互通、成果共享等方面的问题。首先要在建立纪检监察机关、组织部门的协调机制上下功夫，根据移交事项的性质、涉及领域和轻重缓急等情况，按照干部管理权限和归口管理、各司其职的原则提出实施方案，明确违纪违法问题要报告纪检监察机关，选人用人上存在的问题要移交组织部门等。对巡视中发现的确凿的违纪违法问题线索，要建立快速处理机制，推动短平快、高质量地查处，达到立巡立查的效果。对一些苗头性、倾向性问题，要坚持抓早抓小，该诫勉谈话的要严肃认真谈话，“咬咬耳朵”“拉拉袖子”，甚至当头棒喝。

坚持以改革作为动力，不断推进巡视工作实践创新、制度创新

十八大以来巡视工作的一个鲜明特征是坚持以改革作为动力，不断推进巡视工作体制、机制和制度创新。这启示我们：要使巡视真正成为发现问题的“尖兵”，就必须坚持与时俱进，改革创新，增强工作的针对性和实效性。

当前，巡视工作中仍然存在一些制约巡视效果的突出问题，主要是：一些被巡视地方和部门的党组织贯彻中央精神不及时，有的对巡视监督存在抵触情绪，配合巡视组查找问题的自觉性、主动性不强；巡视方式与巡视工作承担的任务不相适应，腐败分子的作案方式和手段日趋智能化、隐蔽化，巡视组在了解真实情况、听到真话，查找深层次问题尤其是领导干部违纪违法问题线索方面缺少更多有效手段；巡视成果运用有待进一步加强，一些被巡视地方和部门党委、党组织对巡视中发现的问题整改落实不到位，对巡视组反馈的意见跟踪督办不彻底，没有做到件件有落实、事事有回音。解决这些问题，需要以更大的勇气和智慧改革创新巡视监督的体制机制、方式方法，建立健全有效汇集巡视信息、及时发现问题、有效解决问题的立体网络。

统筹协调推动中央、省（区、市）的巡视工作，形成全国“一盘棋”

从全国范围看，巡视监督要形成“老鼠过街、人人喊打”的强大攻势，就必须统筹协调推动中央、省（区、市）的巡视工作，形成全国“一盘棋”。中央巡视工作领导小组办公室负责人指出：“2013年，各省区市党委按照中央对巡视工作的新要求、新部署改进巡视工作，转职能、转方式、转作风，取得很大成效。但当前，一些地方仍存在贯彻中央精神不及时，不适应巡视‘新打法’，因循‘老套路’，巡视效果不明显等问题。”解决这个问题，既需要层层传导压力，让地方巡视工作化压力为动力，也需要中央为地方巡视工作做好示范、引导工作，包括制度机制、方式方法的传导等。

把巡视工作同其他形式的监督结合起来，增强巡视监督威慑性

巡视工作需要与党内其他监督、党外监督配合，形成合力，才能更好地发挥作用。因为，巡视监督本身存在弱点：巡视组有了解权，没有处理权，能发现问题但不能处理问题；巡视组强于临时组建的调查组，但是不能长期在一个地方和单位进行监督，等等。克服巡视监督的这些不足，需要在加强和改进巡视监督的同时，加强和改进其他形式的监督，例如司法监督、审计监督、社会监督、群众监督、舆论监督等等。

社会主义协商民主建设主题案例征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049