党风党纪

依纪依法是巡视工作的重要经验

□周　鹏

党的十八大以来，巡视工作取得有目共睹的成绩，经验有很多，其中极为重要的一条就是全面准确把握巡视作为党内监督战略性制度安排的定位，严格依纪依法开展巡视，“运剑如风”且“御剑有度”，体现全面从严治党和全面依法治国的有机统一。

更加注重遵循法度

党的十八大以来，巡视工作力度不断加大，发现和揭露问题不断深入，解决和处置问题毫不手软，真正形成了“动摇山岳，震慑州县”的高压态势。巡视工作始终严格在党章和党内法规的制度框架下运行，既发扬全党上下齐心、坚决惩治腐败的政治优势，又发扬党内法规制度系统完备、层次清晰、运行有效的制度优势。在巡视过程中切实完成好发现和反映问题这个主要任务，但又牢牢把握实事求是、客观公正的原则，发现问题既没有限额也绝不预先下指标；坚持出于公心，站在政治的高度考量被巡视单位、地区的是非对错，反映问题和报告问题。

注重强化巡视干部自身的法治思维，要求带头守纪律、讲规矩，做到忠诚、干净、担当；注重提高巡视干部自身的依法办事能力，要求严格在授权范围内开展工作，不干预被巡视地区、单位的正常工作；注重从严执行回避制度，防止利益冲突，对巡视干部实行动态管理，实行“三个不固定”（巡视组组长不固定，巡视的地区和单位不固定，巡视组与巡视对象的关系不固定），巡视组组长不是“铁帽子”，一次一授权；注重强调巡视纪律就是政治纪律，要求坚持党性原则，认真履职，牢固树立有重大问题应该发现而没有发现就是失职，发现问题没有客观汇报就是渎职的观念，等等。

更加注重发掘深度

按照十八届三中全会对巡视监督全覆盖的要求，中央巡视组用不到两年时间完成对31个省区市和新疆生产建设兵团的全覆盖，今年进一步扩大范围，要求实现对中管国有重要骨干企业巡视全覆盖。这体现了所有权力都必须受到制约和监督，彰显了党内监督不留死角、没有空白。

巡视按照党章要求，回归党内监督这个职能定位，聚焦中心，坚持把“发现问题，形成震慑”作为主要任务，着力克服之前巡视内容过多、重点不突出等问题，依据法规制度安排，将发现和解决被巡视地区、单位经济社会发展方面的一般性问题，交由主责部门处理。准确定位，带来责任归位，进一步促进责任到位。

巡视牢牢盯住重点人、重点事、重点问题，切实履行对党组织领导班子及其成员特别是主要负责人的监督责任；把落实“两个责任”（党委负主体责任，纪委负监督责任）、政治纪律和政治规矩执行情况作为巡视重要内容，切实把纪律挺起来、立起来、严起来。这些都进一步提升了巡视的针对性和威慑性，体现了巡视在党内法规制度框架下的职责本位。



更加注重把握尺度

围绕提升巡视强度，巡视方式方法实现了重大创新。采取专项巡视，缩短巡视时间，提高巡视频次；扩充巡视队伍，引入专业人才，增强巡视力量；对已巡视过的地区、部门再杀个回马枪，切实强化了震慑、不敢、知止的氛围。同时，更加注重把握巡视工作的尺度，在明确巡视能干什么的同时也进一步明确巡视不能干什么，做到到位但不越位。

首先，区分巡视和纪律审查、审计、干部监督等工作的界限。厘清法律法规和党纪党规界定的各项工作权限范围，严格按照规定的程序、手段开展巡视工作。明确巡视不直接查办案件、不直接处理问题，而是在全面准确深入收集线索，科学分析归纳问题的基础上，及时将线索和问题移交由有权机关办理。

其次，区分上级党委主体责任和下级党委主体责任的界限。巡视是党委主体责任的具体化，但是在巡视过程中，强调不能以上级党委主体责任来代替下级党委的主体责任。针对巡视发现的问题，要求一五一十、原原本本地向被巡视地区、单位反馈，不遮盖，不掩饰，责令其认真整改。在整改过程中，不包办，不代替，通过层层传导压力，压实被巡视地区、单位党委（党组）的主体责任，督促其逐项整改，做到件件有落实，增强其推进党风廉政建设和反腐败斗争的思想自觉和行动自觉。

再次，区分巡视和其他党内监督制度的界限。不搞“包打天下”，把充分发挥巡视作用和督促被巡视地区、单位发挥“集体领导和分工负责”“重要情况通报和报告”“述职述廉”等其他党内监督制度作用结合起来，牵一发而动全身，以巡视工作的突破，带动党内监督全局工作的发展，不断强化对权力的制约，不断完善监督体系。此外，对企业巡视，严格执行上市公司信息披露有关规定。发布巡视企业的进驻、反馈、整改公开等信息，一般在股市休市以后，避免造成市场波动，体现了对现有制度和市场规律的尊重。

更加注重制度建设

巡视工作树立问题意识、坚持问题导向，敢于正视问题、善于发现问题，勇于解决问题，始终以问题倒逼举措，以成效检验工作。在实践中，面对繁重任务和严峻形势，敢闯敢试，结合实际情况，创新方式方法，形成了诸多化解矛盾、破解难题的有效经验。同时，更加注重以制度形式固化创新经验和改革成果。各省区市不断健全完善党委常委会定期研究巡视工作制度、“五人小组”听取每轮巡视情况汇报制度；出台了一系列巡视相关规定，涵盖了巡视工作领导体制、工作机制、业务流程、机构设置、纪律要求等各方面，为与时俱进加强巡视制度建设打下了坚实基础。形成了问题倒逼创新，创新催生经验，经验升华制度，制度从根本上解决问题的完整链条，体现了创新与继承，改革与依法的有机统一，也为在全面从严治党和全面依法治国大背景下，如何解决现实难题提供了示范路径。

十八大以来依纪依法开展巡视的经验告诉我们，只有深入贯彻落实依法治国、依规治党精神，巡视工作才能有静气，不刮风，不搞运动，不是一阵子，踩着坚实步伐，把握力度和节奏，把党风廉政建设和反腐败斗争一步步引向深入。

改革与创新

深化任期制改革势在必行

□钟宪章　张书林

党政领导干部职务任期制，是指用以规范、保障领导干部担任某一特定职务时间周期的制度设计、制度安排。为规范和推行干部职务任期制，2006年8月中央办公厅专门印发《党政领导干部职务任期暂行规定》（下称《暂行规定》），2009年4月中组部又专门下发了《关于严格执行干部职务任期规定保持干部在法定任期内稳定的通知》。

经过近10年的探索与实践，各地对任期制的贯彻执行效果不错，积累了不少经验，但也存在一些较为突出的问题。

任期内的组织调动问题。《暂行规定》规定：“党政领导职务每个任期为5年。”党政领导干部在任期内应当保持稳定，除了“达到退休年龄的，由于健康原因不能或者不宜继续担任现职务的，不称职需要调整职务的，自愿辞职或者引咎辞职、责令辞职的，因受处分或处罚需要变动职务或者被罢免职务的，因工作特殊需要调整职务的”情形，应当任满一个任期。但是，长期以来，党政主要领导干部在一届任期届满以前被以“工作特殊需要”为由进行交流、调动、调整的情况仍然存在，在有的地方、领域、层面还相当突出，甚至可以用频繁调动来形容。这其中有的确实是因“工作特殊需要”而进行的调动，有的则是为丰富干部任职经历、阅历、履历、岗位历练而进行的有目的性、有针对性的调动。对任期制干部的组织调动如果过于频繁，将产生不良后果。其一，会给那些企图借助丰富履历而快速成长的投机钻营者以可乘之机，使得跑官、买官、卖官之风屡禁不止。其二，任期制干部大都是通过法定形式和路径选举产生的，他们在任期内的随意调动，就是对选举结果的不尊重、对选举法的不尊重。由此，将会损害党内选举、国家选举的权威，使得选举的制度设计在某些方面、某种程度上流于形式。

任期内的履职不合格问题。由选举产生的干部在任期之内、任职期间，如果不能按照既定的规则、程序、标准去履行岗位职责、正确行使权力，怎么办？在这个问题上，长期以来我们一直没有一个科学合理、规范有效的解决办法。这就导致有的干部虽然在履职上是不合格的、不合规矩的、低效甚至是无效的，但是仍然长期滞留在领导岗位上，即所谓的庸懒散、占位不干事问题。因此，如何解决那些由选举产生的、带有特定任期的领导干部，由于履职不合格的退出问题，也是深化任期制改革必须要抓紧研究、配套解决的问题。

任期过短易导致短期行为问题。《暂行规定》规定了党政干部在一个地方、单位和部门，必须任满一个5年任期。从干部干事创业、建树政绩的视角来说，主政一方的党政主要领导干部要在5年任期内真正干出点政绩来，还是时间太紧了点。因为在5年的任期内，要研究制定发展规划，将发展蓝图变为实实在在的发展成果，而且让人民群众切身感受到发展成果带来的变化、得到实惠，这些没有一个较长的时间作支撑恐怕难以做到。从逻辑上讲，如果干部任期过短，那么，为了在短期之内出政绩，他们必然要去追求面子工程、形象工程、政绩工程，如此一来，就难免会干出一些劳民伤财的事情来。

任期届满离任审计滞后问题。目前，任期制干部的离任审计存在着滞后的问题，多数情况下都是已经在下一个岗位上任职到位了才开始进行审计，存在着“先提拔、先任职，再审计”的问题，这就事实上出现了干部离任审计滞后的问题。这种滞后往往又会使得有的干部“带病提拔”“带病上岗”。从近期查处的许多腐败官员身上我们可以看到：他们的腐败问题往往不是主要发生在现任的岗位、职位上，而是主要发生在前一个、前两个、前三个任职岗位、职位上，这就很能说明问题。

混淆选任制与委任制干部界线问题。根据《暂行规定》，任期制针对的是由党员、群众、党代表、人大代表、政协委员、党委全委会委员等选举产生的干部。因为选举是周期性的，由选举产生的干部必须是有一定任期的。任期制是选举制的题中应有之义。但是，从一些地方、单位、部门操作的情况来看，任期制的执行显然出现扩大化趋势——不仅涵盖选任制干部而且延伸到委任制干部，甚至出现了任期制的“全覆盖”，这实在是一种误读。

针对干部任期制运行中存在的上述问题，着力深化干部任期制改革势在必行。

坚决贯彻执行任期制各项规定。《暂行规定》明确规定：“党政领导职务每个任期为五年”，“党政领导干部在同一职位上连续任职达到两个任期，不再推荐、提名或者任命担任同一职务”。这就说明，我们已经有了严格的任期制规定，现在需要做的就是将其不折不扣地维护好、遵守好、执行好。各级党委及其组织部门，要按照习近平总书记关于“要坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，不留‘暗门’、不开‘天窗’，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚决纠正有令不行、有禁不止的行为，使制度成为硬约束而不是橡皮筋”的要求，不折不扣地抓好任期制各项规定的贯彻落实，避免在贯彻执行过程中的走样变形。

最大限度减少选任制干部在任期内的调动。《暂行规定》规定：“党政领导干部在任期内应当保持稳定”，“党政领导干部在一个任期内因工作特殊需要调整职务，一般不得超过一次”。2009年4月中组部下发的《关于严格执行干部职务任期规定保持干部在法定任期内稳定的通知》中，针对一些地方执行干部任期规定不够严格，存在领导干部调整面较大、调整过于频繁等问题，就保持党政领导干部在法定任期内稳定的问题做了特别的强调和规定。要保证任期制的真正推开、实质推开，必须坚决贯彻执行中央关于保持任期制稳定的规定和程序，最大限度减少对有一定任期的干部在任职期间的调动。其一，不要出格调动。有学者研究表明，依据正常程序，官员从科级升迁到正厅级通常要经历25年。所以，为保证优秀年轻干部的脱颖而出，我们允许在干部成长中的破格提拔。但是，干部的“破格”提拔，不等于要“出格”提拔，少数干部在任职期间内的频繁调动换岗，一定程度上就有出格嫌疑。其二，遵循法定程序。在一个任职周期内，出现领导岗位空缺，需要调动干部进行填补时，一定要严格遵循相关程序，视情况由党代会、人代会、党委全委会、人大常委会等依照程序作出决定、予以确认。

强化干部任期内的政绩考核。任期之内的政绩考核，是促使具有特定任期的党政领导干部树立正确政绩观、坚持科学发展观，踏踏实实干事创业的动力机制。《暂行规定》规定：“党政领导干部任期内和任期届满应当按照有关规定进行考核，考核结果作为干部使用的重要依据。”强化对干部任期内的政绩考核，应坚持不以GDP论英雄，注重从显绩与潜绩、当前与长远、领导评价与群众评价、经济发展与社会稳定、个人努力与政治生态等多重维度切入，形成对干部任期内政绩的综合客观评判，以激励干部更好地在任期内干事创业、建功立业。

提前介入任期制干部的离任审计。建议干部任期届满、在奔赴新的岗位之前，由纪委、监察、审计等部门组成联合工作组，对其在任职期间的人财物安排使用情况，所处理的党务、政务、财务、事务等履职情况，进行综合全面的离任审计，在此基础上出具审计报告。只有离任审计证明“干净”的干部，才有资格纳入组织视野被调任更高任职岗位或下一任职岗位。各级党委及其组织部门，如果都能严格以此操作，就能够从源头上杜绝干部的“带病提拔、带病上岗”，真正形成干部“先审计、后离任”的局面。

区分选任制与委任制干部的任期边界。选任制干部依靠选举产生，而由选举产生的干部必然是有特定任期的，必然要实行任期制。委任制的关键是要把真正有能力、有才华、有本事的人选拔任用到合适的岗位上去。委任制干部的产生是组织上、领导班子直接任命的结果，其遵循的基本要求是“人岗相宜、人尽其才、才尽其用、用其所长”，而一旦被委任的干部达不到这些要求或者有更合适的人选，他们就要被换下来。因此，委任制干部是没有固定任期的。如果将选任制与委任制的界线人为混淆，那么，任期制的扩大化就在所难免，而这恰恰又是不合规矩的。

参考与建议

形成“有效管用、简便易行”的选人用人机制

□王　磊

“有效管用、简便易行”，这是习近平总书记2013年在全国组织工作会议上，对选人用人机制提出的要求，为组织部门改进干部选任工作指明了方向。以更加科学的制度、民主的方法和完善的程序来选人用人，既是全面从严治党新形势下加强干部工作制度建设的目标要求，也是当前组织部门面临的紧迫任务。

当前选人用人机制中存在的一些问题

片面追求量化细化，看似科学精准，实则操作不便。例如，一些地方领导干部年度考核过于追求指标细化，发放测评表格数十种，貌似很科学全面，但实际上参加测评的人对许多要素或不了解，或难衡量，只好应付了事。再如，有的地方片面追求标准量化，尽可能地将一些具体行为进行数据化转换。但量化标准却是一厢情愿的主观臆测，不符合干部工作的规律；有的量化标准产生程序复杂，不便于实践操作。

注重满足形式需要，看似体系完备，实则不够管用。一些制度的出台在很大程度上是由于形势的需要，更有不少是层层转发，貌似完备，但深究之下，不难发现管用的制度屈指可数。例如，围绕健全干部能上能下、能进能出的良性流动机制、推动干部的合理流动，各地出台了不少制度文件，但实际操作中，这些制度管得了上管不了下，管得好进管不好出；干部下的标准难把握、难操作，出的渠道不畅通、不规范。再如，干部“德”的考核领域实践层面一直没有实质性突破，在“考什么、怎么考”上多是原则性的概念界定，已有制度难以对干部的“德”进行有效考核。

制度制定过于笼统，看似全面覆盖，实则存在缺位。有的地方制定出台制度时，对一些敏感问题刻意回避，只提原则性要求，具体到某一环节的操作多是泛泛而谈，使得选人用人一些关键环节缺乏制度约束。例如，在干部考核评价上，一方面，对不同职级、不同类别、不同岗位的干部往往使用同一套标准，缺乏分职位的有针对性的考核指标体系；另一方面，对干部实绩和公认度的考核评价，往往存在制度无规范、实际难考核的现象，很少有地方能从制度层面对干部实绩和公认度的考核评价进行规范。实绩考核主要靠干部个人作报告，公认度评价主要靠干部群众投票，制度层面存在缺失。

制度执行疏于落实，看似有章可循，实则缺乏效力。一些地方热衷于搞制度建设，但对已有制度的落实，却力度不大执行不严，使得一些制度束之高阁，成为装装样子的“稻草人”。例如，已有制度对干部交流、职务任期、任职回避、任职试用等各个方面都有明确要求，但在具体操作上，任职期满不交流、一个任期内频繁调整、需要回避却不回避的情况屡见不鲜，特别是试用期满考核不合格的干部基本为零，一定程度上影响了干部制度的公信力。再如，干部考核中考用脱节现象也很普遍。一方面，考得好的用不上，很少有干部提拔重用是因为考核优秀；另一方面，对考核不合格的干部处置却失之于软，使得考核失去“指挥棒”的激励约束作用。

建立健全具体落实机制

干部实绩考核机制。在实绩考核中，可建立《干部实绩档案卡》，由每名干部据实记载个人所承担工作的完成情况、差错情况和存在问题，形成干部实绩档案，作为干部评优评先、年度考核的重要依据。组织部门依此动态掌握干部履职尽责情况，开展实绩认定，并将干部实绩向群众公示，接受社会监督。在考核指标上，针对不同地区、不同层级、不同类型的领导班子和领导干部，探索建立门类齐全、各具特色的干部考核指标体系，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容。在考核主体和项目内容上，统筹部门间考核资源，将领导干部年度考核与党风廉政建设考核、绩效考核及其他相关考评结合起来，突出考核重点，简化考核程序，实行统一组织、综合评价，采取一次会议、一组考核、一次进行的方式，共享考核结果，有效解决多头考核、重复考核的问题。

公认度评价机制。改进民主推荐机制，结合年度考核对干部实行非定向排序推荐，从工作业绩、阅历经历、专业特长、个性特征和培养方向等方面，进行综合比对、客观排序，既动态掌握一批优秀后备干部，又防止因推荐和任用的时间节点过于紧密，导致民主推荐失真失准，避免“唯分、唯票”现象发生。探索干部考察进社区，将干部考察范围从工作单位向居住地延伸，通过听取所在社区干部和干部工作联络员的意见，深入了解干部在社区的表现和生活圈、社交圈“两圈”情况，既便于准确认识少数干部的“两面性”，更全面地了解掌握干部情况，又利于增强选人用人的透明度和实效性，提高选人用人的准确性。深化领导干部德的考察，将领导干部德的考察由现行一张测评表改为一个记录过程，通过正面考“德”、工作查“德”、反向验“德”等多种方式，客观记录干部有关“德”的表现细节，多维度、全方位地考察了解领导干部“德”的表现，引导领导干部自觉加强德育建设、提高道德修养。

综合分析研判机制。完善组织部门谈心谈话制度。在组织部长谈心谈话制度的基础上，推行干部处室与归口管理干部的谈心谈话制度，通过与工作督查、主题教育、民主生活会等相结合的方式开展，从而有效掌握领导干部的思想动态和日常表现，搭建起组织部门管理和服务干部的重要桥梁和纽带。在谈心谈话的基础上，探索建立干部一贯表现台账。内容包括干部基本信息、工作实绩表现、群众反映的突出问题及有关事项报告情况，信息取自单位报送、资源共享等途径，实施动态管理维护，随时更新、定期备份，以此作为领导班子和领导干部评价及调整配备的客观依据。在对干部一贯表现全面、客观掌握的基础上，对干部进行综合分析研判，重点看专业、经历、能力等与岗位是否适宜，并根据不同类型领导班子、不同岗位干部的特点，明确研判重点，增强研判针对性，及时建立调整配备预案，从而解决对干部看得不准、议得不透、研究不深以至于选干部急拿现用的问题。

干部管理监督机制。完善干部监督工作联席会议制度，科学界定各成员单位在干部违法违纪中应承担的角色，避免发生职能交叉、职责混淆。通过改进各部门间联系协调机制，及时交流信息、沟通情况，畅通干部监督信息渠道，及时掌握新闻媒体和互联网涉及干部日常管理监督的重要舆情信息，完善预警机制，提出针对性防范措施，形成管理合力。建立领导干部联动问责制，进一步明确各级问责对象，细化各类问责情形及扣分标准，健全组织、纪检、人事、审计等部门督查联动、信息传导和协调沟通机制，深化问责结果与年度考核、干部调整的同频共振，增强联动问责的实效，实现问责工作常态化。完善干部日常管理机制，在强化干部教育的同时，寓日常管理于日常了解中，畅通了解干部工作生活情况的渠道，加深对干部的日常了解，及时了解干部思想动态、工作业绩及日常表现等情况，为干部调整时听取意见储备第一手素材，提升建议人选的客观性、公正性。