党建科学化

从严管理干部的重要举措

思想建党和制度治党的有机统一和结合，是习近平总书记执政党建设思想的重要内容。党的建设既有党内法规制度体系支撑，又有坚定的思想引领，实现制度治党与思想建党的良性互动，“三严三实”专题教育就是这一思想的内在逻辑展开。

□张志明

近日，中共中央办公厅印发《关于在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育方案》（下称《方案》），对2015年在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育作出安排。《方案》要求，开展“三严三实”专题教育，要深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕协调推进“四个全面”战略布局，对照“严以修身、严以用权、严以律己，谋事要实、创业要实、做人要实”的要求，聚焦对党忠诚、个人干净、敢于担当，着力解决“不严不实”问题，切实增强践行“三严三实”要求的思想自觉和行动自觉，努力在深化“四风”整治、巩固和拓展党的群众路线教育实践活动成果上见实效，在守纪律讲规矩、营造良好政治生态上见实效，在真抓实干、推动改革发展稳定上见实效。

这是党从严管理干部的新的重要举措，也是全面从严治党的重要内容。

办好中国的事情关键在党，关键在人，关键在党的干部。全面从严治党，关键也在全面从严管理干部。而全面从严管理干部包括两个方面的重要内容：一是以党内法规制度体系从严管理干部的言行举止；二是通过从严教育干部全面提升干部的精神思想境界。“三严三实”教育就是在群众路线教育实践活动之后，针对党的干部队伍现状所开展的又一次专题教育，对于促成全面从严治党新常态，使党的干部尽快适应并形成全面从严治党新常态的自觉，很有意义。

就全面从严治党的战略部署而言，党内法规制度体系建设已经取得了令人鼓舞的成就，并且对5到15年内的党内法规制度建设，党中央已经画出了路线图，列出了时间表，这为全面从严治党提供了越来越坚实的制度保障。但制度治党步伐的加快，不是不要思想建党，不是要放弃思想建党的优良传统，而是要更好地更自觉地坚持思想建党和制度治党的紧密结合，更要求思想建党的政治优势与制度治党的呼应，从而不仅形成依靠制度建设从严治党和从严管理干部的新常态，也同时形成依靠思想建设从严教育干部的新常态。思想建党和制度治党的有机统一和结合，是习近平总书记执政党建设思想的重要内容。正是这一思想促成了制度治党与思想建党的良性互动，使党的建设既有党内法规制度体系支撑，又有坚定的思想引领。“三严三实”专题教育就是这一思想的内在逻辑展开。

应该说，广大干部对于党的十八大以来全面从严治党的战略布局，无论从思想观念还是行动上，都有一个再学习再适应的过程。毕竟相当长时期以来，很多干部都习惯了经济发展“一俊遮百丑”的情况，对于中央如此高标准严要求大力度地认真整治干部队伍腐败现象和不良习气的决心和毅力认识不足，甚至感觉很突然很不习惯，有一些人甚至很不以为然。经过两年多来反腐败斗争和反“四风”的洗礼，绝大多数党的干部对于中央全面从严治党新常态有了入木三分的感受，尽快跟上并使自己逐步融入了新时代的节奏。但依然一些人有面临着适应新要求的本领恐慌。这次要通过“三严三实”教育，使全党干部直面这种本领恐慌，并在专题教育中通过对照学习，努力尽快克服这种本领恐慌，努力使自己不要成为被新的发展所淘汰的干部，努力成为新阶段所要求的执政骨干。我们党在90多年的发展历程中，每一次遇到重大的历史转折，党的不少干部都会出现适应新形势新时代要求的本领恐慌问题，但都在党的领导下通过全党的学习及时克服了本领恐慌，提升了适应新要求的新能力。所以，遇到本领恐慌问题并不可怕，意识不到本领恐慌问题或者意识到了而不敢面对不敢承认才可怕。

目前，党面临的改革和发展任务异常艰巨，都是硬骨头，现在是到了真正需要中国共产党人大智慧大勇气大能耐才能够实现新的发展的时候了。而党的干部队伍现状还远远无法适应新发展的要求，无论是精神状态，还是驾驭“五位一体”发展新布局的能力。为此，习近平总书记在去年第二批党的群众路线教育实践活动全面铺开之际，就对广大干部提出了“三严三实”的要求；在河南省兰考县调研指导党的群众路线教育实践活动时又指出，要把学习弘扬焦裕禄精神作为一条红线贯穿活动始终，教育引导党员干部深学、细照、笃行，努力做焦裕禄式的好党员、好干部。以什么样的精神状态适应新发展的要求？以什么样的精气神来推动全面深化改革？一句话，就是要认真学习弘扬焦裕禄精神、认真践行“三严三实”要求。习近平同志早在福州工作时就说过“真抓实干，马上就办”，就任总书记后反复强调抓铁有痕、踏石留印的工作作风，新的中央领导集体行胜于言、率先垂范和以身作则。于是，全党和全国人民很快看到，多少年来“几十个文件管不住一张嘴”的时代结束了，多少年来党的建设和经济建设“一手软一手硬”的老大难课题破解了……这是新的中央领导集体带头践行“三严三实”的认真，这是习近平总书记带领全党干部学习焦裕禄精神的认真，也是全党干部都必须继续学习重新学习的认真。全党干部拥有了这份认真的精神，我们就能继续赢得党心和民心，就能学会新本领，就有能力和资格继续带领全党和全国人民，同心同德推动全面建成小康社会、全面深化改革和全面依法治国。

党的十八大以来习近平总书记的全面从严治党战略布局，以党内法规制度体系治党超越了运动治党，这是我们党的历史性进步。从严治党不靠运动，靠制度和教育，教育也不能搞成运动，但教育确实需要有效管用的方式，需要通过教育让广大党员干部牢固确立党的意识和党员意识。从群众路线教育实践活动，到这次“三严三实”专题教育，都体现了通过教育而不是运动不断使干部得到提高的新办法。

广大干部究竟应该以什么态度学习“三严三实”呢？《方案》里的要求已经非常明确，这里着重谈谈如何以敬畏心对待我们党的先贤先辈的问题。中华民族历来都有敬畏先贤大德的优良传统，中国共产党人也历来有崇尚英雄学习英雄的精神传承，今天在学习践行“三严三实”的过程中，全党干部都要对先贤有敬畏崇敬之心，正所谓“高山仰止，景行行止。虽不能至，心向往之”。也许我们个人再努力学习也很难达到先贤们的境界和标准，但我们所要做的是尽力再靠近一些，对照“三严三实”做得再认真一些。

从实践中来

关键在提高制度执行力

□毛栋英

制度的生命力在于执行，制度的权威也在于执行。一项好的制度，如果不执行或者是执行不到位，就形同虚设，难以实现预期的目标。

从目前的调查情况来看，制度执行上突出表现为两个方面的问题：一是制度执行的严肃性不足，制度的虚置、不落实以及“置换”执行等现象严重；二是以形式主义的态度落实制度，如把制度执行当作走过场，以制度落实制度等问题。究其根源：一是制度执行过程中由于缺乏民主参与，造成一些领导干部敢于以言代法、以权代法、徇私枉法；二是由于制度执行的监督激励机制不健全，造成部分领导干部在制度执行方面缺乏动力和压力，对制度执行采取敷衍态度；三是由于技术保障不到位，造成干部违反和规避制度执行成本较低，可以心存侥幸地去更改制度执行；四是部分领导干部由于缺乏法治意识，为实现个人政绩甚至是个人利益，采取变通执行制度，或者规避执行制度等。因此，当前提高制度的执行力，构建制度运行的良好状态，已成为从严治党的一个重要方面。为此，亟待建立一套制度执行的民主机制、动力机制、技术保障机制和心理机制。

过程控制：强化制度执行的民主机制

对制度的制定、执行过程实行民主参与和跟踪监督，是增强制度执行力的重要保障。制度的过程控制主要包括明确督办责任人和建立制度执行的信息反馈系统，以及相关流程设计，保证制度落实情况的及时跟踪。

一是民主议事，如针对党内“三重一大”事项议事制度，必须实行科学的议事决策机制，扩大参与面，确立重大项目的督办责任人，对制度执行的情况跟踪并赋予其参与、评议和监督的权力。

二是民主参与，如在党内选举过程中，为保证选举的民主性，应完善选举程序以及完善投票规则，让党代表、党员和群众参与监督，真正赋予党员和党代表监督权。

三是民主监督，制度执行需要扩大监督主体和强化监督责任，如可以搭建平台，让媒体监督、社会组织监督等参与进来，保证相关制度的执行过程公开、公平和公正。另外，要做好纪委的过程监督工作，加强制度执行情况的询问和质询，确保监督的有效性。

考核激励：增强制度执行的动力机制

针对一些党员干部制度执行意识淡薄的情况，需要制定科学有效的责任约束机制和激励机制，不断增强干部制度执行的动力。

建立制度执行能力培训体系，制度的执行主体的能力大小在一定程度上决定了执行力的高低，为此要加大对执行主体的培训，包括对制度认知能力、沟通协调能力和灵活执行能力等内容的培训，促使其成为“想执行”“能执行”“善执行”制度的主体。

建立健全目标考核体系，确定年度制度落实任务，根据目标任务分解责任，量化具体责任，并落实到个人，并通过建立制度执行力的测量标准和评估体系，有标准、有时限、有措施地对不执行乃至落实不到位的，给予考核不合格处理，并实行评估反馈和问责机制，严肃追究其责任。

建立正向激励机制，将制度的执行情况与干部评优、奖金发放、职务提拔相结合，防止干部在落实制度方面不作为、少作为、乱作为，督促干部尽心尽责，使他们自觉自愿、不折不扣地执行，不断增强制度执行的内动力。

“互联网+”制度：构建制度执行的技术保障机制

在信息化时代，互联网已成为加强权力制约监督，实现权力运作公开透明的有效工具。目前许多地区实行的权力公开透明运行，就是应用“互联网+”思维来保障制度执行过程的公开透明。如对权力运行进行电子化控制，可防止制度执行过程中人为因素，有些地方已拥有一套自制的电子系统——“权力公开专网”“业务办公系统”和“权力监管系统”等。“权力公开专网”面向公众，在这个网站上，政府信息“查得到、看得懂、用得上”；“业务办公系统”面向内部，集成了权力事项的网上办公流程，设置的程序会自动跟踪项目的进展情况；“权力监管系统”有“标准比对、信号预警、短信督办、数据分析”等功能，发现异常情况立刻会作出反应，并由监察部门介入督办，有效提升了制度的执行效果。再如，对领导干部财产申报制度的执行情况存在困境，有些领导干部在不同的地方购置房产，需要借助网络手段，加快完善全国住房信息联网，来加以推进落实，保障申报制度执行的有效性。

法治思维：培育制度执行的心理机制

制度执行也需要有法治思维。法治思维是相对于人治思维和权力思维而言的。在社会转型的过程中，人治思维和权力思维相较于法治思维，更能有效地集中资源和人力，从而在短时间内快速出政绩，以致一些干部特别是领导干部基于政绩和树立个人权威考量，倾向于选择以人治方式来推动发展，于是便出现了只为经济发展，而不管行为是否合法、合规的现象。有鉴于此，在新的历史发展阶段，迫切需要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、化解矛盾、推动发展、维护稳定能力”，为制度的执行构筑一个坚实的心理基础和文化环境。

弘扬法治文化，通过正反两方面的宣传教育，增强干部对制度执行重要性的认识，使领导干部牢固树立按制度办事的理念，形成全党严格执行制度的良好氛围，使全体党员干部都成为制度执行的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

营造严格执行的法治环境，坚持领导带头执行，切实发挥示范作用，依法用权。针对领导班子制度执行不力的情况，如不研究部署、不带头执行、不调查处理等，必须被问责，对故意违反党内制度、腐败的党员干部，要给予党纪处分和法律制裁，从而建立起厉行法治思维的良好环境和氛围。

参考与建议

治理腐败的四种机制

□袁　峰

从科学治理的角度，治理腐败应当从滋生腐败的源头入手。要实现“不敢腐”“不能腐”“不想腐”的治理目标，就需要有提高腐败行为成本的惩戒机制、杜绝腐败机会的防范机制、提高腐败行为风险的保障机制、减少贪腐心理动机的抑制机制与之匹配。

提高腐败行为成本的惩戒机制

当腐败存量比较大、而腐败增量仍在扩大的情形下，专业反腐败机构就要采取让腐败分子产生畏惧之心的果断措施，才能扭转腐败持续加剧的趋势。一是以高压的反腐态势迫使腐败者放弃侥幸心理，不再顶风作案。二是将长期潜伏于体制内外的腐败分子在较短的时期内尽可能地揭露并予以严惩。让公职人员不敢腐，就是要通过惩戒手段，追究腐败行为者的法律责任，以减少腐败的存量，遏制腐败的增量。没有发现，也就没有惩处，腐败者就不会承担违法犯罪的成本。发现腐败弊案的概率直接影响到对腐败分子惩罚的概率。

当前我国反腐败斗争存在着腐败分子发现难、潜伏期长的问题，这主要受到腐败过程的隐秘性、腐败利益的共享性等因素的影响。通过跟踪监测腐败现象、调研社会公众及公职人员的相关经历与感受、巡视巡查、经济责任审计、公民举报、专项治理等手段，可以提高腐败发现率，尽力缩短腐败潜伏期。除了提高腐败现象发现的概率之外，加大惩处的力度也是构建不敢腐的惩戒机制中的一个重要方面。除了要针对不同类型的腐败分子实施“打虎”“拍蝇”“猎狐”等惩治战略之外，还可以从空间与时间上加大腐败惩处力度。例如，运用行贿档案全国查询机制，在空间上避免有关单位和个人到异地从事行贿等犯罪活动而得不到处置的现象发生；同时，由于行贿犯罪档案查询将会对曾经的行贿者在一定时期内的经商、就业、贷款等活动产生直接影响，在时间上延伸对腐败犯罪行为的惩处。

将腐败发生的机会减至最少的防范机制

腐败的生成来自于腐败分子获得了非法谋利的渠道与机会，只有进行系统的体制机制改革，才能消除一切支撑和加剧腐败的制度性渠道及其相关的社会实践活动，才能真正实现不能腐的治理目标。当前要以切实可行的措施杜绝腐败的各种机会、切断腐败的各种通道，使腐败者不再能够利用这些机会与通道进行权钱交易。

放权型防范机制。通过行政审批制度改革削减不必要的审批事项，压缩权力行使的空间，使腐败者失去谋取不正当利益的筹码。

民主型防范机制。在不同的层面上，切实完善党内民主集中制、人大民主立法、基层群众自治等各种民主机制，使公共权力不再成为少数人谋私的工具。

更替型防范机制。对重点岗位人员实行定期轮岗交流，对负责重要权力事项、廉政风险较大岗位的管理人员实行定期硬性轮岗，打断一些人长期负责某些领域、某项业务而可能形成的利益链条。

技术型防范机制。以技术手段避免人为因素对资源、利益分配过程的干扰，对行政审批、公共采购、择校等政府业务流程建立防控廉政风险有效的技术措施，杜绝工作流程中的可乘之机。

程序型防范机制。通过行政程序制度建设，在国家赋予行政主体程序性义务的同时，设定并保障公民的程序性权利，这可以使公民有权利要求行政主体依照法定程序办事，阻止不良行政及其腐败隐患的发生。

退出型防范机制。对某些特定关系的回避，是保持公职人员廉洁的重要措施。为了解决领导干部亲属子女经商办企业可能存在的利益冲突隐患，应当在如实向组织报告个人有关事项的基础上，对官员实行利益冲突的退出机制，即要么领导干部亲属子女退出利益冲突领域，要么领导干部放弃晋升机会甚至退出公职。制度防范的机制不是一旦设计完毕就一劳永逸了，为了提高制度防范的适应性，应当及时跟踪发现制度漏洞，调整相应的制度设计。同时，通过案件倒查机制，准确判断腐败易发多发的领域，发现腐败发生的机理与渠道，及时建章立制，让腐败分子不能腐。

提高腐败行为风险的保障机制

现实中不能因为要防止腐败，就取消一切审批事项，或完全由机器来代替人来操作业务流程。因此，在公职人员运用权力管理公共事务不可避免的情形下，构建不易腐的保障机制就成为必然的选择。所谓“不易腐”，就是在无法避免公职人员与公权力接触的情况下，通过加强监督，提高腐败行为的风险，使得腐败成为一件不容易做到的事或者行为者不易选择去做的事。



技术监督机制。对于涉及面广、流程复杂、自由裁量权较大的政府业务流程，尚难做到全业务、全流程信息化监管的，即在技术上马上实现“不能腐”存在一些障碍的，目前正在尝试从“不易腐”的目标出发在某些环节上部分运用信息化技术手段，提高监管的技术含量，使腐败现象被发现的可能性增大。例如，在警察执法、公共工程招投标、司法审判等领域。

组织监督机制。当前对领导干部个人重大事项的抽查审核，无论是跨部门的审核能力、跨区域的协查能力，还是被抽查人员的范围及数量，均有所提升，这大大提高了腐败行为被发现的风险。中央组织部制定印发了《配偶已移居国（境）外的国家工作人员任职岗位管理办法》，对“裸官”的一系列监管机制正在形成，例如，“裸官”限制性任用机制、大额可疑外汇交易报告机制、因私出国可疑行踪报告机制等。自由裁量权的滥用，是一种滥用职权的现象，当前要尽快建立健全行政自由裁量权基准制度，在各级政府组织明确行使自由裁量权的具体标准、条件、依据和程序的前提下，一旦发生偏离基准的执法行为，就会被上级或周围同事发现。

社会监督机制。通过推进“三公”经费公开、执法司法信息公开、基层涉民利益信息公开、干部档案信息公开、领导干部个人重大事项公开等，为完善社会监督的实施机制提供信息基础。纪检监察机关要以哪里群众多就到哪里去听取民意、怎样方便群众举报就采取怎样的方式和态度，进一步完善商业网站链接官方网站的协同举报功能，开通官方微信平台，为公众举报监督提供更为便捷的手段。

单位监督机制。许多腐败现象产生于单位内部，完善并落实党风廉政建设责任制，就是要构筑起预防腐败的第一道防线。单位内的党政领导班子、领导成员必须在党风廉政建设方面承担起责任，要进一步完善单位内部监督体系，在营造不容忍腐败的廉政氛围方面有所作为，让公职人员身处一个不易腐的环境之中。

减少贪腐心理动机的抑制机制

增强自律意识、加强廉洁教育，既有助于公职人员树立信仰、端正价值观，也有助于抑制贪腐心理。

自律机制。一些党员、干部出这样那样的问题，说到底是信仰迷茫、精神迷失。当前要发挥自重、自省、自警、自励、自律在干部保持廉洁中的作用，不断提高慎权、慎独、慎微、慎友的自觉性。

廉洁教育机制。良好的基础教育可以使公民普遍具有较强的道德观念和法律意识，进而为减少贪腐心理，为整个社会营造良好的守法环境奠定基础。同时，个性化的干部党性教育也将对公职人员廉洁从政产生有针对性的作用。

廉洁激励机制。如果对职业生涯保持廉洁的公职人员缺乏应有的激励，或者对行贿等贪腐行为惩处不严，会影响到公职人员及相关利益人的价值与行为选择。因此要建立正当行为的激励机制，以提高正当行为的回报。2014年出台的《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》，改变了以往要提薪必须升职的唯一途径，形成了职务与职级并行的两个提薪通道，这有利于稳定基层公务员队伍、调动广大基层公务员的积极性。为了稳定公职人员队伍，使公共部门能够更加廉政稳定有效地运行，实行职业年金制度在国外事业单位和公务员队伍中是非常普遍的。2015年国务院发布了《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》，为在机关事业单位中建立职业年金制度奠定了基础。

行贿犯罪从严惩处机制。为了从源头上遏制行贿犯罪，针对以往打击行贿犯罪失之于宽、失之于软的情况，2014年10月27日刑法修正案（九）草案中的一个亮点是对行贿犯罪加大处罚力度：对多类行贿犯罪增设了罚金刑；严格对行贿犯罪从宽处罚的条件。对多类行贿犯罪增设罚金刑，可以降低行贿行为的回报，使潜在行贿者产生得不偿失、不值得冒险的思想，对犯罪心理动机产生抑制作用。