本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年5月25日

参考与建议

构建有效监督“一把手”的立体网络

□陈　朋

在中国，“一把手”在地方领导班子和党政部门中处于核心地位并担负全面责任，是贯彻落实上级决策部署的第一责任人和拍板决定重大事项的最终决策人，他们集决策权、实施权和监督权等诸多权力于一身。然而，权力亦是一把“双刃剑”，不受制约的权力必然导致腐败。梳理十八大以来落马的各级官员，不少是地区或部门的“一把手”。这说明，对“一把手”进行有效监督是一个现实难题，当前亟待构建科学规范的监督网络，以真正形成不想腐、不敢腐、不能腐的权力运行环境。

监督“一把手”难在何处

笔者近期在多个省（市）参与调研发现，对“一把手”开展行之有效的监督并不是一件容易的事。总体上看，对“一把手”进行有效监督存在多重制约因素。

权力高度集中且权责不对称，是对“一把手”监督的最大障碍。对于很多“一把手”而言，可谓是一权独大：既有提名权、表决权，也有再议权、否决权，还有执行权，可以说是集教练、发令、裁判等角色于一身。对此，一些人形象地称之为“只要他想干的事情，没有他干不成的，同样只要他不想干的，其他人再反对希望也不大”。这是对“一把手”权力过分集中的形象概括。从理论上讲，权力与责任是相对应的。作为“一把手”，在掌握权力的同时也应该承担相应的责任，但调研发现，有的“一把手”成了“只享受、不买单”的超人。一些重大事项决策失误、失职渎职，很难对其追究责任。即使追责，“一把手”也很少受处分或者处分很轻，没有形成强有力的震慑。正是这种有权少责的不对等情况，使一些“一把手”在用权过程中有恃无恐，视监督为儿戏。

制度执行力低，让一些“一把手”游离于监督之外。这集中体现在上级监督、同级监督、下级监督和群众监督的制度体系运行不畅。首先是“上级监督太远”。上级领导由于自身工作繁忙和时空距离等因素的制约，基本上很少对下级“一把手”进行监督。其次是“同级监督太软”。班子成员对“一把手”的政治思想、领导能力、勤政廉政等方面情况最有发言权，但他们时刻处于“一把手”的领导和调控之下，根本不敢行使监督权。再次是“下级监督太难”。一些“一把手”俨然成了“家长”“老板”“老大”。很多下属担心被冠以“找别扭”“拆台”“闹不团结”等恶名，行打击报复之实。因此，基本上不可能对掌握其政治前途和命运的“一把手”开展监督。最后是“群众监督太弱”。由于对监督政策法规了解不够，再加上“一把手”活动的公开性和决策透明度不够，使群众不知情而无从监督；有的群众认为“监督了没有用，还得罪人，不如不说”。

干部选拔任用机制不规范并与教育管理脱节，使对“一把手”的监督难以发挥作用。当前上级“一把手”实际上还牢牢掌握着下级“一把手”的任免权。这无形之中使一些权力观发生扭曲的“一把手”错误地认为，其掌握的权力不是党和人民赋予的，而是上级赐予的。滞后的“一把手”教育管理机制也是难以实施有效监督的重要影响因素。一方面，以“人性善”为出发点的干部教育管理机制，过多地寄希望于个人素质，但单纯依靠道德自律的干部教育思路并不能有效实施监督。另一方面，上级领导和组织部门对“一把手”的选配很重视很慎重，但任用以后则疏于管理、忽略教育、弱化监督。有的甚至片面强调“能人效应”，即使发现了问题也不能及时批评教育、采取果断措施，而是大事化小、避重就轻。这种情况在客观上使对“一把手”的监督难有成效。

搭建有效监督的立体网络

总体上看，围绕权力构架、监督机制、社会环境、技术策略、思想教育五大要素构建对“一把手”监督的立体网络是重中之重。

“一把手”监督难，实际上主要是指对其权力运行的监督极为困难。这说明，重点举措首先必须放在科学架构其权力上。基于此，科学定权、合理分权、规范用权是关键。科学定权，就是要通过制度设计，制定“一把手”的权力清单，明确其权力内容、权力边界、权力行使方式和程序及相对应的责任，特别是要明确“一把手”在人财物及重大事项决策中的权力和责任。分权是权力监督和制约的最有效办法。所以，要通过建立“一把手”不直接分管人财物、工程建设、政府采购、产权交易等重大工作的制度，构建“副职分管、正职监管、集体领导、民主用权”的权力制衡机制。定权、分权不是根本，其最终目的在于引导“一把手”能规范用权。因而，可以创新民主决策机制，制定重大事项决策程序细则，推行专家咨询、群众民主评议、阳光晒权、重大事项决策全程公开、“一把手”末位表态、会议票决等机制，防止化解“一把手”独断专行难监管，真正做到权力行使规范化、职权自由裁量标准化、权责运行明晰化。



优化监督机制的重点在于要继续深化纪检体制改革，割断监督者与被监督者的人财物联系和利害关系，强化纪委监督权的独立性和权威性。由上而下地授权纪委对同级“一把手”进行监督和制约，着力解决上级监督太远、同级监督太软的问题，推动实现监督过程“看得见、管得着”。推动巡视向基层延伸，实现省级巡视对地市甚至县一级的“直管式”覆盖，并且进一步突出“一把手”这个巡视监督的重中之重。建立健全党组织、权力监督机构与群众沟通机制，强化群众路线这一党与群众之间互通信息的有效渠道，以形成党对社会公众的责任链条和社情民意直接反馈链条。还应加强对各种监督力量的组织协调，建立完善监督联席会议和日常联动机制，定期组织纪检监察、组织、人事、审计、司法等部门，及时交换对“一把手”监督的有关信息，增强监督整体效能。

对“一把手”进行监督不仅维系于权力架构和监督机制，还同社会环境的支持密不可分。要激发和保护公众的监督热情，创造一种勇于监督、监督光荣的良好氛围。对此，可以开发网络平台，探索纪检监察信访举报“直通车”运行方式，实现举报直接受理，进一步打破群众举报层层反映的传统模式。建立健全廉情监测点，鼓励从生产生活第一线聘请廉情监测员，通过网络、电话、信访、座谈等形式开展“一把手”廉政及自律情况的监督。扩大全委会、常委会票决“一把手”范围，提高干部群众参与“一把手”选拔任用监督程度。建立“一把手”行为失察追究制度，健全经济监督，坚持加强对“一把手”任前、任中和离任的经济审计。完善交流任职制度，对在一个职位上工作时间长的管人管钱管物的“一把手”进行适当异地交流、岗位轮换，以打破其关系网、人情网。

根据新情况新问题新变化，有针对性地展开“靶向教育”，筑牢“一把手”拒腐防变的思想道德防线，增强思想自觉。为此，要以“一把手”为重点，设置主题鲜明、形式多样的学习教育活动，帮助其巩固正确的世界观、人生观、价值观。同时，还要创新教育培训平台，着力构筑全新的教育载体以提高教育的震撼力和说服力，提高其依法履职的成就感，实现组织要求和个人追求的有机统一。

从实践中来

如何调整不胜任现职领导干部

□贺海峰

调整不胜任现职领导干部，历来是干部人事制度改革的焦点和难点。早在1980年，邓小平就积极倡议改革党和国家领导制度，指出我国现代政治制度的一大弊端是“干部缺少正常的录用、奖惩、退休、退职、淘汰办法，反正工作好坏都是铁饭碗，能进不能出，能上不能下”。改革开放以来，各地在推动干部“能下”方面进行了不少探索，也取得一定成效，但从总体上看，难度和阻力仍然比较大，改革尚未取得根本性突破。

难点和阻力

对于调整不胜任现职领导干部，《深化干部人事制度改革纲要》《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党党内监督条例（试行）》《中华人民共和国公务员法》等法规文件均有涉及，且已勾画出一个大致的制度轮廓。但推动干部“能下”在实践中却往往踟蹰不前。究其原因，主要有以下几个方面。

外部环境不够宽松。在当今中国，对于官本位的传统观念，仍有广泛的社会心理认同。在相当一部分人眼中，干部得到提拔重用，会被视为有出息、有前途；反之，如果被降免了职务，则被认为是犯下了错误、得罪了领导、失去了前途。从舆论引导看，个别媒体过多过度宣传“优胜劣汰”，也容易传递“上的都是能员、干吏，下的都是昏官、庸才”的片面信号。从福利待遇看，由于职级的激励作用长期受到抑制，公务员只有职务晋升单行道，当“官”只能向上而不能向下。这些外部因素，都给调整不胜任现职领导干部带来了无形阻力。

评价标准剑走偏锋。调整不胜任现职领导干部，难度最大、争议最多的是如何确定不胜任干部的评价标准。从各地实践看，评价标准一般由市县委设定，内容涵盖德、能、勤、绩、廉几大类，并细化为12—30种情形。在具体操作过程中，往往呈现两个极端：一方面，大而化之，无的放矢。例如某市整肃“不在状态”官员，但对于什么是“不在状态”，其解释十分笼统，在执行中以个别领导的偏好和讲话为准，引起舆论广泛质疑。更有甚者，明知标准与现有的成文法相抵触，仍然不理不顾、一味蛮干。另一方面，市县一盘棋、一刀切，标准片面追求量化、精细、完美。而事实上，基层情况千差万别，不胜任干部的情形根本无法穷尽，拿到基层无法操作、无法落地。

考核程序较为随意。正常的流程应该是：考察、考核；上级组织部门提出调整意见，呈报上级党委研究决定；宣布调整决定，与调整对象见面，并听取本人意见；听取调整对象申诉，并经复核宣布最终结果。但在实践中，调整不胜任现职领导干部，往往由市县“一把手”动议，在操作中较为随意，时紧时松、时宽时严，缺乏常态化的机制。个别市县向各单位摊派不胜任干部的指标，在硬指标的压力下，民主测评、末位淘汰，成为多数单位的杀手锏。这种方式，难免会造成误伤。

结果运用缺乏刚性。在准确界定一个领导干部不胜任现职后，必须及时运用考核结果，对他们进行常规性安排，具体包括待岗、转任、交流、降职、辞职，等等。领导干部被确认为不胜任现职，是否意味着将被“一棍子打死”？官员对此普遍有所顾虑。从各地实践看，不少市县热衷下发文件、考核干部，但因对数据可靠性心存疑虑，或者害怕引起各方反弹、质疑，不敢贸然运用考核结果。干部考核评价与干部选拔任用、培养教育、管理监督、激励约束等长期处于“脱钩”状态，久而久之，容易使一些苗头性问题积累演变为大问题。

保障机制尚未健全。领导干部除因犯错误而被降免职，“下”的渠道相对有限，基本都保留原有职级待遇，并安置在党政机关内部。公务员养老保险、医疗保险等改革尚不彻底，中途退出犹如“净身出户”。那些想“下海”另谋发展的干部，也不得不选择继续留在机关。

如何改进

“调整不胜任现职领导干部”作为党政干部淘汰模式，在现有制度框架下，任期制、质询制、辞职制等尚处于探索阶段，在今后一段时期尚难以取而代之。因此，我们建议从以下几个方面着手改进。

营造更宽松的社会氛围。一是通过思想教育，让公务员群体明白，能上能下、能进能出，是我国干部人事制度改革的基本目标之一，也是世界各国的普遍做法，符合政治文明的发展大势；任何一个领导干部，都必须树立“无功便是过，平庸就是错”的积极理念。二是通过新闻媒体，将调整不胜任现职领导干部的认定标准、调整办法、监督渠道等内容向全社会公布，不断扩大公众的知情权、参与权、选择权和监督权。三是强化公众评价，坚持党管干部原则与走群众路线相结合，尝试建立起衡量公众满意度的刚性指标。

制定更合理的评价标准。一是定性与定量相结合。根据不同类型、不同层次、不同岗位的职位特点，进一步细化不胜任现职领导干部的认定标准。二是甄别几个关键问题。干部犯的错误是一贯的，还是偶然的，是思想品质不好，还是工作方法不当，是一时不被群众理解，还是群众根本就不信任，是客观环境不利、一时难见成效，还是德才平庸、不思进取？三是体现依法治国理念。对具体的实施办法，建议采用相关法律条文作为其施行的依据。四是尽快制定党内法规。目前，市县层面出台了大量的暂行办法，具体执行模型各不相同，例如一种情形在A市会被免职，在B市可能只是警告。为摆脱各行其是、相互攀比的杂乱局面，有必要尽快制定全国统一的党内法规，以指导各地的调整工作。

建立更规范的考核程序。调整不适宜担任现职干部的规范程序，应包括调整提名、考察核实、讨论决定、办理手续等。一是扩大提名主体。除了组织部门，还可由上级党委、单位党组、纪检、监察、审计等提名，必要时可充分发挥社会、公众、媒体等外部监督的作用。二是强化问责制度。古代有荐人不当而“连坐”的先例，我们固然不宜延续下去，但也绝不能因“集体讨论决定”而放任自流。建议推行实名备案制度，作为终身责任追究依据。三是支持干部申诉。认真对待被调整干部的申诉，并使回应结论与其本人见面；如双方未取得共识，应保护被调整干部向上一级组织反映以及行政申诉的权利。

拓展更有效的用人空间。调整不胜任现职领导干部，根本目的不是惩处干部、腾出位子，而是促进干部自我警醒、自我约束、自我激励，为改革攻坚凝聚共识、汇集众智、增强合力。一是明确底线，刚性约束。过去，对不胜任干部失之于宽、失之于松，往往棒子“高高举起，轻轻放下”。今后，凡触碰底线的干部，必须依法依纪惩处，真正起到震慑作用。二是提供环境，用其所长。对不胜任干部，不应当“一棍子打死”。建议了解他们的真实意愿，并根据其能力和特长，通过进一步教育培训，安排最适合的岗位。比如黔西南州，不少“懒官”被“回炉锻造”后，在新岗位焕发了事业新春。三是共建愿景，激励到位。用人重在激励，激励旨在凝聚。不胜任干部既要有“下”的渠道，也要有“上”的机会和空间。可以考虑在认定不胜任干部时，暂不记录到档案中，跟踪管理以观后效，表现优秀者甚至可提拔使用。只要善于激励、善于凝聚，干部队伍就能“活”起来，就能最大限度激发正能量，最终有利于党和人民的事业。

形成更健全的保障机制。一是畅通干部“下”的渠道。把组织包揽变为组织安置与个人选择、市场配置相结合，努力做到“人尽其才、才尽其用”。可建立干部人才资源库，向党政机关、企事业单位、新经济组织、新社会组织等推荐“下”的干部。可鼓励和支持干部提前离岗、转岗创业，制定和试行过渡期优惠政策，为有专长、有志向“下海”的干部提供创业平台。二是完善社会保障体系。从长远看，势必要建立与社会主义市场经济体制相适应，统一、规范、完善的社会保障体系。当前，应当加快推进干部养老保险、医疗保险等改革，从根本上解决分流干部的后顾之忧。

党建科学化

破解社会组织党建难题

□赵　欣

20世纪七八十年代以来，伴随改革开放进程，我国社会组织发展迅猛，截至2014年6月底，全国依法登记的社会组织达56.1万个，自2000年以来保持了年均10.2%的增长速度，社会组织平均每年募集超过500亿元公益资金，凝聚数百万志愿者，逐渐成为社会自治和资源动员的重要力量，同时也对党的组织建设和政治整合提出了新的要求。

社会组织党建工作面临的难题

在社会组织党建工作全面开展十余年以来，全国大体形成了三类比较有代表性的党建工作管理模式：广东、山东、宁夏、青海、黑龙江、湖南等地的“依托民政、集中管理、多头推进”模式；北京、上海、重庆等地的“单设机构、以条为主、枢纽管理”模式；大部分地区现行的“组织部门牵头、业务主管单位负责、民政部门协助”模式。这些模式在建设社会组织党建体系方面进行了积极的探索，取得了一定成效，也面临一些难题。

其一是功能定位。一方面，就党章所确立的党组织功能而言，对社会组织党组织，只明确了民办高校党组织的功能定位，要求其发挥政治核心作用，对其他社会组织党组织的功能定位没有明确规定，究竟是政治核心，还是保证监督或者其他功能，尚不明确。另一方面，社会组织自身也缺乏对党建功能的现代定位，往往缺乏以党建为平台沟通联系党政系统、了解国家政策走向的主观意识，以及以党建促自身发展的主动愿望。

其二是管理体制。各地党建模式不统一，党建责任主体不明确，影响了社会组织党建工作的深入开展。另外，社会组织人员流动性大，人员构成复杂，有的党员是退休聘用人员，有些是领导干部兼职，党组织关系大多在原单位或社区，上下体制不顺造成党员组织关系转接难，党员教育管理存在困难，有的党员在原单位和社会组织的组织生活都不正常，实际处于“两不管”“口袋党员”的状态。

其三是组织结构。我国的社会组织大部分规模小，党员人数少，很多都不足3人，符合建立党组织条件的少，社会组织处于成长过程之中，党建主观意愿也较弱；工作人员流动性大，党组织不够稳定；组织结构比较松散、灵活，往往不存在完整严密的职位体系和层次分明的等级链条，这些问题造成组织覆盖和工作覆盖同时存在困难。另外，党组织传统工作方式与社会组织业务内容有一定差异，容易陷入“有组织无活动，有活动无质量”的局面。再次，社会组织党建系统开放性弱，特别是具有一定专业性的社会组织，与外界环境缺乏有效的信息交流，与其他党建系统之间缺乏有效的沟通载体和明确的管理体制，党建系统间融合程度低。

其四是资源整合。作为一种外部嵌入式的组织建设方式，社会组织党建活动很大程度上需要上级党务部门的输血、培育和养护，单纯依赖地方财政实力的大小和重视程度，缺乏与基层党组织、非公企业党组织、社区党组织的资源整合，造成经费来源渠道单一有限、变动性较大，活动支持力量不足，党组织开展活动的各类保障不够充分。

以机制优化破解难题

完善党建保障机制，提升社会组织适应性。完善外部体制层面的保障机制，梳理党委组织部门、民政部门和业务主管部门等相关各部门的职责权限，明确指导社会组织党建工作的主体，并与基层党组织建立对应的工作体系。完善内部资源层面的保障机制，强化专职党务工作者队伍建设和活动经费保障，建立由财政补助为主、多渠道筹措为辅的党建工作财力支撑机制。完善人才队伍保障机制，建立健全职业化发展机制，面向社会公开招聘专职党群工作者，探索建立党群工作者职级薪酬体系，提高工作待遇和岗位吸引力。

完善党建动力机制，推动激励、服务、参与并重的社会组织支持体系建设。在激励层面，定期对社会组织中的优秀党务人才进行评优和表彰，并提供推荐成为两代表一委员等政治机会；在政府公共服务招投标中，对有优秀党支部荣誉的社会组织给予一定的倾斜。在服务层面，上级党组织应该积极搭建政、企、社跨界融合的服务共享平台、资源交换平台、社会组织横向沟通平台、社会组织与社区党组织共建共治平台，将党组织纽带和社会组织利益纽带紧密相连，为社会组织提供表达诉求、获取资源的制度化通道。在参与层面，倡导形成公务员提干前到枢纽型社会组织挂职锻炼的制度，以及机关、企事业单位退休党员到社会组织从事志愿服务的制度。

完善党建运行机制，提升党引导社会组织发展的精细化程度。倡导“差异化党建”，根据社会组织的性质、整合程度、活动方式、党员数量等实际情况，区分出党建工作的基础条件和成熟程度，进行不同形式的党建。倡导“工作中的党建”，强调工作全覆盖而非坚持组织全覆盖，以党建为抓手进入社会组织的日常运作之中，从组织建设、领导体制、职责任务、活动开展等方面进行精细化的制度设计，将党建工作与业务工作相结合，以党建促团队凝聚力与领导力提升，以党建提高社会组织的生存能力和业务素质。倡导“生活中的党建”，党建活动形式应进行符合党员群体特征的创新，针对大量社会组织成员年轻化和知识化的职业特征，组织活动可以从脱产集中到业余分散转变，从主题实践向寓教于乐转化。倡导“虚实结合的党建”，建立并推进党建工作载体向实体空间和虚拟空间的拓展，在社会组织密集的地方建立区域性、开放式、专业化的党员服务站点，同时发挥党员干部现代远程教育平台、党建网等服务作用，将服务下沉到社会组织党员身边。