党建科学化

用“三重一大”制度规范党委决策

“三重一大”制度是贯彻落实党的民主集中制的制度安排，对于规范党委权力行使和加强反腐倡廉建设具有重要意义。“三重一大”制度颁布以来，通过建章立制、细化办法，党委集体决策日益规范有序，但也存在制度的系统性还不够强、决策的事项范围有待进一步明确、程序的规范性存有欠缺、监督和责任追究不力等问题。

□ 李鸿渊

1994年9月，党的十四届四中全会通过的《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》完整提出“三重一大”制度，即“凡属重大决策、重要人事任免、重要建设项目安排和大额资金使用必须经过集体讨论，不准个人和少数人专断”。党的十八届四中全会强调，“完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律的互联互动”，提出了党委依法决策的新要求。

“三重一大”制度是贯彻落实党的民主集中制的制度安排，对于规范党委权力行使和加强反腐倡廉建设具有重要意义。“三重一大”制度颁布以来，通过建章立制、细化办法，党委集体决策日益规范有序，但也存在制度的系统性还不够强、决策的事项范围有待进一步明确、程序的规范性存有欠缺、监督和责任追究不力等问题。因此，需进一步建立健全相应的制度，严格遵守“三重一大”制度的基本原则，明确规定“三重一大”制度的程序，大力强化对“三重一大”的监督力度，努力营造制度运行的政治生态环境，以推进“三重一大”制度的有效贯彻落实。

建立和完善配套制度

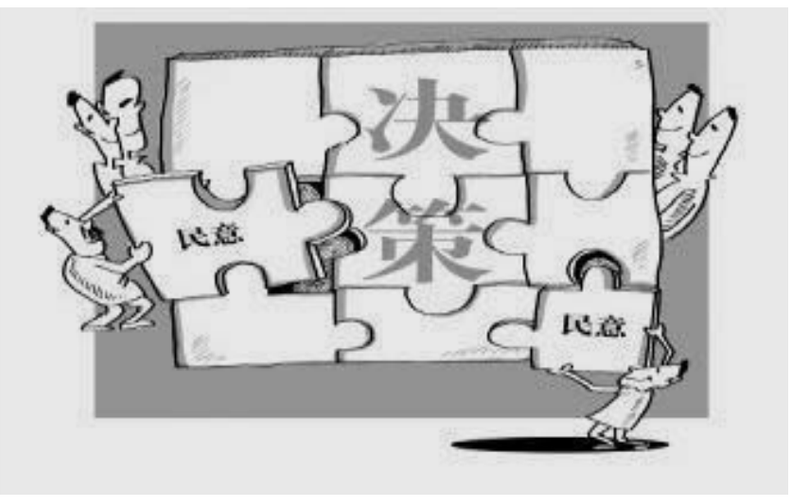
制度制定本身是否科学决定了制度实施的成效，“三重一大”制度实施需要结合单位实际明确事项范围。尽可能量化细化“三重一大”事项内容，将“重”细化分解，将“大”量化分档，尽量减少自由裁量的空间，修订和出台针对性强、操作性强、有效管用的细则规定。总体上讲“三重一大”的内容为“重大问题决策、重要干部任免、重大项目安排和大额资金使用”。但具体到不同的单位和部门，由于其性质、规模、体制、职能、文化方面等存在较大差异，列为“三重一大”范围的事项必然有所不同。因此，结合本单位的实际，本着实事求是的原则，在充分考虑公平、效率、责任和反腐倡廉等因素的基础上，确定“三重一大”内容，做到事权明确、边界清晰。“三重一大”的决策内容是动态的、开放的，应当随着党和国家政策的调整和本单位发展的实际而不断完善。

实施“三重一大”制度离不开相关的配套制度。为确保“三重一大”集体决策制度执行过程更加规范，决策事项更好地落到实处，应健全以下几项配套制度：建立“三重一大”事项报告制度。在召开会议进行表决的前两天，把议题方案印发给每一位班子成员，让参加表决的人员了解情况，做到“有备而决”。建立决策事项信息反馈制度。由决策事项负责人及时向有关会议反馈重大事项的进展情况，以便及时抓好监督落实和纠正落实过程中可能出现的偏差。决策事项民主评议制度。每年列出一些经过集体决策的重大事项，将其落实情况公开通报，进行民主评议。全程监督制度。根据“三重一大”事项的性质，请纪检、审计等部门参与，进行现场监督。档案记录制度。“三重一大”事项民主表决后，严格履行提议人、表决结果、参与表决人员签字手续，并存档备案。

明确制度实施程序

从程序的角度看，需明确规定“三重一大”决策的形式，可以根据本单位实际研究确定本单位“三重一大”决策的具体形式。主要应通过以下几种形式进行决策：一是实行党委领导下的行政首长负责制的单位，“三重一大”决策采用党委（党组）会集体决策的形式。二是实行行政首长负责制的单位，“三重一大”决策采用党委（党组）会、行政首长办公会或党政联席会集体决策的形式。采用党政联席会决策，要根据决策事项，按党政工作职责，分别由党委（组）书记、行政首长主持会议。对重要干部任免事项，必须经过党委会或党组会按规定程序讨论决定。无论采用何种决策形式，必须坚持集体领导，民主集中，个别酝酿，会议决定，按少数服从多数的原则做出决策。

从决策的流程看，需认真落实集体领导和个人分工负责相结合的制度，建立和完善“三重一大”决策程序。属于重要干部任免事项，严格执行《党政领导干部选拔任用工作条例》和领导干部任免相关规定和程序。其他“三重一大”事项在决策前一般应经过如下程序：提出议题、深入调研和论证、充分听取意见、形成基本共识、提交会议集体决策。为保证决策的民主、科学、有效，对会议决策的几个主要环节也要做出明确规定，包括议题的确定，会议的召开，议事与决定，决定的执行和反馈。



强化监督力度

加强对“三重一大”事项实施情况的评估检查，要求在“三重一大”事项实施后，组织有关部门、专家和职工代表等，通过全面检查、抽样检查和跟踪调查等方式对实施情况进行评估，及时发现并纠正存在的问题，减少决策失误造成的损失。畅通干部群众参与对“三重一大”事项实施情况进行评价的渠道，充分发挥干部群众社会监督的重要作用，把干部群众高兴不高兴、满意不满意作为检验“三重一大”事项集体决策成效的重要标准。另外，应实行多方位的决策监督。强化纪检、组织、审计等部门的监督职能，通过巡视工作、审计工作、绩效评估、班子民主生活会以及专项督查和干部年度考核等方式，对单位领导班子的议事过程和决策质量进行督促检查。进一步扩大议事决策的透明度，拓宽议事决策的监督渠道，努力构筑社会评价平台，邀请人大代表、政协委员、群众代表对决策制定和执行情况的监督，并采取一定形式向社会公开的决策建议、过程和结果，主动接受社会的监督。

按照“谁决策、谁负责”的原则，建立健全“三重一大”事项集体决策责任追究制度，实现决策权力和决策责任的统一。对于依法应当决策而不进行决策、玩忽职守、贻误工作的，超越法定权限进行决策的，未经充分听取意见或进行科学论证而决策造成损失的，违反集体决策规定、以个人决定代替集体决策造成损失的，集体决策失误造成重大损失的，要依照有关规定追究相关责任人员的责任。各级领导班子要统一思想，明确权力范围，分清工作责任，明确议事决策的责任主体、责任分工和责任内容，防止临时动议和随意盲目决策。党委主要负责人作为决策督查的第一责任人，要负全责、亲自抓。各分管领导作为决策督查的具体责任人，有督查、协调和解决实际问题的责任。科学界定调研失误、决策失误、执行失误的责任内容，细化责任的认定，防止以“集体决策之名”来逃避个人责任.不断增强监督的严肃性和有效性。

完善基层党组织服务群众的动力机制

□ 张　超

当前各地在推动基层服务型党组织建设方面，将落实中央的要求和发挥地方的积极性创造性结合起来，在组织体系完善、人才队伍建设、物质保障、服务方式方法创新等多个方面做出了有益的探索，取得了很多成绩。应当说，这些已经取得的成绩只是阶段性的，随着基层服务型党组织建设的深入推进，我们必须对一些更为深层次的问题重视起来，并在理论探讨和实践推进中不断去探索求解之道。完善基层服务型党组织建设的动力机制问题即是需要引起我们重视的深层次问题之一。

从两个简单案例讲起

案例一：某地乡镇为了提高新型农村社会保险养老的参保比例，人为为各村设定参保比例和金额，并规定对完不成任务的村进行严肃处理。在收缴养老保险的过程中，有的年轻村民觉得现在用不上，不愿意交。于是，各村的村干部为了完成任务想尽办法，有的强行向群众摊派，有的用集体收入垫支，有的甚至由村干部自掏腰包。结果群众不理解、不满意，村干部也因为没有完成征缴任务被免职。

案例二：某地村民某日到乡政府办事，发现话好听、事好办，与平时迥异。一打听，才明白原来是沾了上级检查组的光。

在案例一中，服务变成了简单机械地落实上级任务，而忽略了群众自身的需求；在案例二中，服务变成了徒具形式的“盆景”，只有见到上级时才拿出来展示一下。出现这些现象的原因何在？无疑，基层干部的宗旨意识不强、工作作风不正、服务能力不强等肯定是其中重要的原因，但更深层的原因恐怕与当前基层服务型党组织建设中动力机制不完善有关。

从动力机制上看，当前许多基层党组织所开展的服务主要是一种“上面牵着绳子下边动”式的服务，服务主体（基层党员干部和基层党组织）的服务动力主要来自自上而下的推动。这主要表现为：基层党组织主要负责人的选拔培养、报酬待遇、上升通道主要由上级掌握；基层党组织开展服务所需要的活动经费和活动场所主要依靠上级保障；基层党组织开展服务所取得的服务质量和效果主要由上级监督考核；尤其是，服务型党组织建设所要求的层层分解任务、强化地方和基层党组织书记领导责任的做法，更是强化了这种自上而下的动力机制。从现实来看，这种自上而下的推动对基层党组织增强服务意识、提高服务能力、改善服务条件、改进服务方式等都起到了一定的积极作用。

但是，也不能不看到，这种动力机制产生的一个突出问题是使服务者在服务群众时更多考虑的是对上负责，而不是对被服务的群众负责。当然，服务者对上负责没有错，因为就客观情况而言，基层党组织及其主要负责人开展服务所需要的权力（利）、资源主要是由上级赋予的，其服务的业绩和效果为此也理应受到上级的监督评判，这是其一。其二，对上负责与对群众负责在很多情况下也是一致的，因为从根本上说上级做出的决策部署也是为了维护和发展群众的根本利益。但是，笔者要指出的是，如果只注重对上负责，而不注重对下负责，那么在实践中也会产生一定的偏差。



一方面，服务群众的长效机制难以建立，服务容易变成一阵风。在这种过于突出对上负责的动力机制下，服务主体的服务意识和服务质量受到自上而下传导的压力影响较大，如果来自上边的推动力度和考核压力大，那么基层服务主体的服务热情就异常高涨；反之，一旦来自上边的推动力度和考核压力减弱，那么基层服务主体的服务意识就会减弱，服务水准就要打折扣。现实中我们会经常看到，一些地方开展基层服务型党组织建设的鼓点节奏，与当地主要领导的重视程度和面临的外部形势紧密相连，如果当地主要领导关注度高，或者遇到一些声势浩大的党内活动，基层干部各种服务群众的活动就会层出不穷，但如果主要领导的注意力发生转移，或者党内活动的热潮退去，那么原先开展的许多服务活动也就会跟着偃旗息鼓。

另一方面，服务群众的效果难以保证，服务容易流于表面化。从道理上讲，基层服务型党组织建设的最终落脚点是服务群众，这就要求服务者围绕群众自身的需求和意愿提供服务，并确保服务的最终结果是让群众得到真正的实惠。但是一些基层党组织和干部开展服务工作的目的要么是纯粹为了完成上级下达的指标任务，要么是为了培植盆景、制造典型以便在上级面前捞取政绩，唯独不去考虑群众的实际需求和真实意愿。前述两个案例就是这方面的典型表现。

为什么会出现上述偏差？这其中的逻辑并不难明白。观诸服务型党组织建设中那种自上而下的动力逻辑可以明白，服务主体哪怕服务群众的效果再好，群众既不能对服务者个人的职务提升和待遇改善带来直接帮助，又不能对基层党组织活动经费的投入和办公条件的改善施加任何影响，但如果服务者能得到上级的认可，那么无论是服务者个人还是所在的党组织都会获得更好的发展机会或发展条件。正是这种逻辑的存在，使得许多服务主体在开展服务时脚步围着上级转、眼睛盯着上面看，既无法使服务常态化地开展下去，又不能使服务真正贴近群众的内在需要。

如何扭转实践中的偏差

加强对基层干部的教育引导、端正其工作作风等当然都是可以采取的办法，但根本的解决之道恐怕是完善现在基层服务型党组织建设中的动力机制，解决服务主体的对下负责问题。

当前一些地方正在尝试通过在考核机制上加大群众对基层党组织和党员干部服务评价的权重、把考核结果作为对党组织和党员干部工作业绩评价的重要内容来推动基层服务者将更多的心思和精力用在服务群众身上。应当说，这也是推动服务主体对下负责的有效方法之一，但这种做法在本质上只是对前述自上而下的动力机制的一种修补，并不能从根本上解决对下负责的问题。

从根本上解决基层服务型党组织建设中的对下负责问题，必须在动力机制上引入自下而上的动力机制。如何引入？基本的思路是大力发展基层民主。通过大力发展选举环节的民主，让群众有权利选择为其服务的干部，并有权利撤换他们认为不能胜任服务职责的干部，这是扭转服务者对上负责、不对下负责的治本之策。通过大力发展决策环节的民主，让群众的真实意愿和要求能够有效输入决策系统，从而使服务者为群众提供的服务更具针对性和有效性。通过大力发展管理环节的民主，让群众积极参与到服务的过程中来，激发群众自我服务、自我发展的积极性和主动性。通过大力发展监督环节的民主让群众有权利对其接受的服务做出独立的评判，并及时纠正服务过程中产生的不当或扭曲行为。

从经验形态来看，当前一些基层民主发展中出现的“公推直选”、民主恳谈、村务监督委员会制度等都是从不同环节推进基层民主的好做法，代表着基层民主的发展方向，今后应当在加强基层服务型党组织建设的过程中继续完善这些制度机制，通过不断的开拓创新去创造更多推进基层民主发育的形式载体，并将这种自下而上的动力机制与自上而下的动力机制有效地统一于基层服务型党组织建设的全过程。

从实践中来

党风党纪

新时期对县委书记的核心要求

“四有”要求不仅是我们党对过去各个时期优秀县委书记楷模精神的深刻总结，也是对新时期优秀县委书记时代特质的高度概括，既是一脉相承，又有时代特征，是道德水平与治理能力的有机统一，并成为新时期县委书记的核心价值追求和体现。

□ 陈天林

县委书记群体肩负着“郡县治，天下安”的使命和重任。做一名新时代的优秀县委书记，就需要顺应历史潮流，把握时代脉搏，强化问题导向，深刻领会习近平总书记提出的“四有”要求的时代内涵，始终做到心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒。“四有”要求不仅是我们党对过去各个时期优秀县委书记楷模精神的深刻总结，也是对新时期优秀县委书记时代特质的高度概括，既是一脉相承，又有时代特征，是道德水平与治理能力的有机统一，并成为新时期县委书记的核心价值追求和体现。这一核心价值的时代性可从以下几个方面来把握。

与党同心，不断增强党性。当前，我们党正在带领全国各族人民实现“两个一百年”的奋斗目标，同时，又面临着错综复杂的国内国际形势，任务艰巨，时不我待。这是检验心中有没有党的关键时刻，要求县委书记必须与党同心和党性坚强。与党同心与党性坚强是一体两面，是对党忠诚与检验忠诚的关系。与党同心，就是要带领本县域人民实现“两个一百年”的奋斗目标；党性坚强，就是要自觉抵御各种风险与诱惑。与党同心，体现在为实现中华民族的伟大复兴创造正能量；党性坚强，表现为固本清源、把牢政治方向、维护好人生的“总开关”。正如习近平总书记指出，“要自觉同党中央保持高度一致，自觉维护党中央权威，党中央提倡的坚决响应，党中央决定的坚决照办，党中央禁止的坚决杜绝”。思想和行动切实统一到中国特色社会主义伟大事业中来，紧跟党的理论创新步伐，深入学习习近平总书记系列重要讲话精神，为党建功，为党建言，为党建德，让焦裕禄式的好干部不断涌现出来。

改善民生，不断密切联系群众。这是新形势下落实“心中有民”的关键，是维护我们党生命线的重要载体。与改革开放初期相比，党的执政条件和社会环境发生了深刻变化，党群关系日益复杂多变，密切联系群众工作有待改进和提升，这为落实“心中有民”要求提出了一个时代性课题。习近平总书记指出：“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。”这是对时代课题的准确解答。因此，改善民生，不断密切联系群众是新时代的必然要求。改善民生，扩展了不断密切联系群众的有效途径；不断密切联系群众，能够更好地知民情、解民困和惠民生，雪中送炭。改善民生，密切联系群众，既体现了亲民爱民，践行了我们党的全心全意为人民服务的宗旨，又体现了尊民敬民，尊重群众的首创精神，最广泛动员和组织人民参与到党的伟大事业中来。

恪尽职守，不断服务“四个全面”战略布局。心中有时代的责任和担当，才能干时代的事情和工作。历史上，焦裕禄、谷文昌等优秀县委书记，都是把他们毕生的精力甚至生命全部奉献给了自己所处的时代，始终把党的中心任务作为自己奋斗的目标。今天，作为党的战略布局的“一线总指挥”，更要服务党的中心工作，在“四个全面”战略布局中恪尽职守，敢于担当，淡泊名利，实现人生价值，在百姓心中留下永远的丰碑。

知行合一，不断践行“三严三实”。“三严三实”汲取了中国传统修身做人智慧，又涵盖了当前管党治党要求，是针对领导干部这个关键少数的一次长期教育实践。新常态下容易出现新问题，作风建设不能松懈，“三严三实”也无止境。这必将长期贯穿于党要管党、从严治党的历史任务之中，必将长久贯通于中国特色社会主义道路之中，从而丰富了“心中有戒”的内容，同时也是做到“心中有戒”的指南和途径。严以修身、严以用权、严以律己是内在约束，谋事要实、创业要实、做人要实是外在表现。“严”与“实”互为表里，知行合一。古人云：“知中有行，行中有知。”新时期的优秀县委书记唯有知行合一，不断践行“三严三实”，才能做到“心中有戒”，才能以身作则，造福人民。