党建科学化

如何破解“一把手”监督难

由于“一把手”掌控着一个单位或部门的实际权力，在领导班子中处于核心的地位，因而普遍存在“难监督”的问题。近年来，党和政府严惩的腐败分子，“一把手”就占有相当比例。加强反腐倡廉建设，必须把“一把手”的权力关进制度的笼子里。

□ 刘宗洪

“一把手”主要是指各级党政机关、国有企业和群众团体中的主要负责人。由于“一把手”掌控着一个单位或部门的实际权力，在领导班子中处于核心的地位，因而普遍存在“难监督”的问题。近年来，党和政府严惩的腐败分子，“一把手”就占有相当比例。加强反腐倡廉建设，必须把“一把手”的权力关进制度的笼子里。

难监督的表现

“一把手”在一个单位或部门有举足轻重的地位，而且对下属的前途和利益有直接的影响，因而，当“一把手”没有相应权力予以制约的时候，往往导致“监督难”。

决策难监督。一些“一把手”无视党内的纪律规定，在重大决策上经常绕过集体讨论的必要程序，擅自作出决策；有的在决策时，擅自对“三重一大”的内容作出自己的解释，以便自行决定什么决策可以上会；有的根本没有集体决策的意识，常常以自己的私利进行幕后交易，一手操办了决策。

用人难监督。一些“一把手”热衷于搞小圈子，想方设法提拔自己的人；有的“一把手”为选拔自己的意中人，就设法为其提供平台而达到提拔的目的；有的“一把手”直接提名“自己人”，通过霸道的口吻强行使其进入选举的程序；也有的“一把手”通过所谓的“内部酝酿”选拔“意中人”进入班子。

使用资源难监督。在没有严格监督的环境中，“一把手”很容易利用权力在分配资源的过程中谋取私利。如“一把手”会指令下属企业与自己的家属做生意。

监督难原因何在

在党政机关或企事业单位普遍存在“一把手”难监督的问题。究其原因，既有主观因素，也有体制弊端，还有文化影响。

专制文化的影响。中国有几千年的专制文化传统，“一把手”搞“一言堂”有深厚的社会基础。有的领导干部当上“一把手”后，就拿出了颐指气使的架势，不习惯听到不同的意见；有的“一把手”位子做久了，“呼唤风雨”的感觉就出来了。在专制思想的影响下，班子成员或下级对“一把手”也习惯于俯首称臣，唯唯诺诺。班子成员对“一把手”的无原则顺从，助长了“一把手”的专断和霸道。

高度集中的权力。由于各个地方都有经济发展的指标和压力，而“一把手”对经济发展又有关键作用，因而，不少地方或单位都赋予了“一把手”高度集中的权力。同时，一些班子的成员组成方式也促进了“一把手”的专断作风。在一些地方，“一把手”身边的“小兄弟”都是工作的得力助手。在这样的情况下，“一把手”自然成为谁也碰不得的绝对权威。

过度“保护”的机制。一方面，有关职能部门忌讳对“一把手”进行监督。如有的“一把手”已经在审计中被发现了问题，但是相关监督部门因方方面面的顾虑而不会主动去查处；另一方面，过于重视业务发展而忽视了对“一把手”的监督。一些企业的董事长或总经理确实是经济发展的顶梁柱，而且与外界有着广泛的人脉关系，上级党组织出于会影响经济发展的顾忌而不愿查处有贪腐行为的“能人”。

党内民主制度还不够完善。一是民主决策不规范。党内文件规定，重大决策、重大人事安排和重大资金决策，必须由集体决策。但什么是重大决策？其标准往往由“一把手”说了算。二是领导班子内部没有相互批评的氛围。一些地方的班子成员对“一把手”几乎是言听计从，根本谈不上监督。三是党务公开没有实质内容。地方党组织大多实现了党务公开制度，但党务公开的内容是什么，应当通过什么样的方式公开等方面的问题还不规范。由于党内民主生活不正常，导致“一把手”的监督没有制度的保障。

如何有效监督

如何加强对“一把手”的有效监督？需要从治标与治本的结合上采取有效措施。

注重“集权”与“分权”的结合。在社会转型期，适度的“集权”在一定的历史阶段会长期存在。但为加强廉政建设，我们有必要推动“一把手”分权机制的构建。一要规范“一把手”的权力清单。“一把手”能做什么，不能做什么，应当有权力的边界。对“一把手”的权力清单，组织部门应该在“一把手”上任前就有明确的告知。二要规范“一把手”权力运行的程序。防范“一把手”违规运行权力，需要把形式化程序转化为实质性程序，重要方法就是实行秘密的投票制度。要实行班子成员真正的一人一票，而且要在一定的范围公布决策的过程和结果。三要淡化行政首长的高度集中的权力。淡化行政首长负责制，意味着强化集体的负责制。

注重党内监督与党外监督的结合。如何把“一把手”的权力真正关进制度的笼子里？第一，纪委要充分运用审计机关的审计成果。如果党的监督机关与审计机关联合起来查处一些重大案件，就会加大对“一把手”的查处率。第二，纪委应当充分用好检察机构的司法权威。纪委充分运用检察院的司法权威，把违法的官员立即送往检察院审理，可以有效防范上级机关对案件查处的干扰。第三，纪委要充分用好社会监督特别是网络监督的影响力。在信息化条件下，社会舆论监督有了新的工具——互联网。党的纪委机关应当充分利用信息化网络加强对“一把手”的监督。

注重同级监督与上级监督的结合。加强对“一把手”的监督，一方面要增强同级纪委的监督力度，另一方面要强化上级监督的力度。首先，要把党的巡视制度规范化制度化和常态化。目前的巡视有效果，但时间间隔太长，也没有走向制度化。把巡视制度规范化制度化和常态化，可以加强对“一把手”的监督。其次，加强纪委监督的独立性和权威性。加强党内监督的最有效方法，是从制度体系上增强纪委机关的独立性和权威性，推动纪委机关双重领导体制的具体化、程序化和制度化。再次，加强上级领导机关对下级领导机关的监督。上级领导干部经常到下级单位听取意见，经常与下级“一把手”进行思想沟通，通过谈话“拉袖子”进行监督是有效的。最后，隔断监督者与被监督者的利益联系。党的领导机关应当改进相关部门的干部选拔任用机制，分割监督者与被监督者之间的利益关系，从而使“一把手”处在严格的监督之中。

注重思想教育与从严惩戒的结合。廉政教育有助于“一把手”树立正确的人生观和价值观，更有助于对“一把手”进行警示和提醒。同时，我们还要加大惩罚的力度。一是加强廉政的针对性教育。党的监督机关要研究本地区本部门“一把手”最易违法违纪的“短板”，对“一把手”进行警示性告知，增强教育的针对性实效性。二是尽快建立责任终身追究制度。监督“一把手”不仅要有决策过程的监督，更要有决策实施后的监控。不论“一把手”是否调任或已经退休，都要对其决策的失误或损失予以追究。三是对腐败分子实现真正的“零容忍”。人大机关或司法机关依据领导干部目前的收入水平制定统一的立案标准，然后对腐败分子实行法律标准范围的“零容忍”。四是增强司法机关的法律威严。增强对腐败的查办力度，我们既要加快司法体制的改革，又要加强对司法人员的监督。党的十八届三中全会已经对司法体制改革进行了部署，要求省市以下的法院检察院实行人财物的统一管理。对此，各级党组织和政府部门应当加快推行。

改革完善机关党建经费制度

□ 徐文震

全面提高党的建设科学化水平需要党建活动经费安排的科学化。党的十八大报告提出要“建立稳定的经费保障制度”。2009年，中共中央办公厅文件曾印发《关于完善村级组织运转经费保障机制促进村级组织建设的意见》，这个文件对促进村级组织建设起到了积极意义。但是，目前来看，一些地方的机关党组织在党建工作经费安排上由于缺乏一个科学完善的保障制度，一定程度上影响到机关党建工作的有效开展。

机关党建经费存在的四大问题

机关党建工作经费问题突出表现在四个方面。

首先是党建工作经费来源稳定性保障不力。多数地区、多数单位的党建活动经费一般由两大块组成，一块是党员缴纳的党费，一块是财政拨付的专项经费。但是，党员缴纳的党费十分有限，且按照有关规定，基层支部无权留存党费，必须全额上缴；党委有保留党费的权力，但是必须按照一定比例上缴到地方组织部门；财政拨款并无党建活动的科目，只有以打报告的形式获取党建经费，但是手续比较繁琐。这种情况下，一些单位因为经费紧缺问题而放弃一些活动的开展，出现了有组织、无活动的状况。

其次是党建工作经费的使用标准不够规范。党建工作经费的使用范围外延较大，有走访慰问老党员，有补助看望困难党员，有表彰奖励先进党员等。另外教育培训党员、定期组织活动、订阅学习资料、开展结对共建等活动均需要党建工作经费的支持。因为党建经费不足，于是在实际工作中出现了以行政经费代替党建工作经费的现象，而且在支出的标准上各地区、各单位弹性幅度较大。这种情况对财政支出的严肃性、科学性形成了挑战。

再次是党建工作经费管理审批不够严谨。党建工作专项经费必须建立严格的财务管理制度，保证账目资料的真实、准确。但是，一些单位缺乏年初对本单位党建经费的预算编制，于是在党建经费支出的过程中临时性、突发性、随意性现象存在较多，党建活动经费开支的合理性不能得到有效保障。

最后是党建工作经费的监督检查不够透明及时。一些基层组织在党务公开中缺乏党建经费使用的账目公开，党建工作经费的使用方向、数量没有通过公示栏予以公示，经费使用过程中多数情况是“少数人”说了算，党员的知情权、建议权没有得到真正尊重。

机关党建经费存在问题的主要原因

形成上述现象的原因很多，有历史因素，有现实因素；有客观原因，更有主观原因。从体制上看，党政分开是改革中的一个“硬骨头”，哪些是党务哪些是政务还需要厘清，这个过程不是一蹴而就的，党建经费和行政经费的区分也需要假以时日，但是目前界定不清，带来了工作中经费使用科目不确定的状况。从机制上看，目前机关党建工作经费保障机制的建立还不到位，地区间重视程度不一，制定标准不一，甚至同一个地区不同单位在做同一件事情时（比如走访困难党员）金额不一，造成一些议论和疑惑，亟需一个权威性的指导意见统筹全局。从个体看，一些同志对党建工作经费的严肃性认识不足，主观以为只要是用于党建工作的经费都是天经地义的，只要是和党建挂钩用多少都是无可厚非的，殊不知这种现象是对从严治党的挑战，是对党员权利的损害。它不仅反映了某些基层党务工作者对党章有关规定的理解不透彻、不到位，更是让党建工作的科学性遭到质疑。从客观看，党建工作经费科学界定有其严肃性，不能什么项目都归类于党建工作，但是，目前对党建经费使用范围缺乏一个清晰的解释，实际工作中造成财务处理的不规范。以上种种造成了机关党建工作经费保障不到位、管理不规范、使用不科学等系列问题。

在改革中完善机关党建经费制度保障

机关党建工作经费的管理是一项严肃的工作。要做到党建经费管理使用中的专款专用、规范有序、合理支出就必须制定科学的经费管理制度。实际工作中，一些地区组织部门会同财政部门联合发文，科学界定党费、党建工作经费的内涵和外延，明确了党费和党建经费的使用范围，提出了党费和党建经费管理的基本原则，从制度性安排入手，积极探索机关党建工作经费管理的科学化水平。但是，由于缺乏一个纲领性的指导意见，各地在制定政策的过程中出现了自我理解、自我解释、自我执行的现象，地区差异性较大，不利于整体、有序、严谨的党建科学化目标的实现。由是观之，各省（市）、自治区党委要在中组部、财政部等部门的统一部署下，积极推进党建经费制度保障这项工作，使机关党组织在加强党建工作中，经费使用上真正体现服务党员的原则，科学安排的原则，专款专用的原则，公开透明的原则。

当前，有的同志谈到机关党建工作经费中存在的问题时，狭隘地理解为截留和挪用，其实党建工作经费从筹集到管理使用，乃至最后的检查公示是一个完整的流程，任何一个环节的差错都可能影响到党建工作的开展，影响到党的形象。在依法治国、从严治党的大背景下，地方党委应该高度重视并积极思考如何在法律的框架下进行制度设计，建立起党建工作经费筹措有章、管理有序、支出有法、运行有效这样一套科学的机制。没有经费做支持的机关党建是无源之水，没有经费保障制度做支撑的党建工作是无米之炊，加快建立稳定的经费保障制度不仅重要，而且迫切。

从实践中来

改革与创新

以创新思维改进干部考核体系

干部考核体系对领导干部起着重要的导向作用、鞭策作用和激励作用，是干部选拔任用和监督管理的基础环节，也是促进干部干事创业、推动科学发展的“指挥棒”“风向标”和“助推器”，特别是在经济社会创新发展的新时期，如何建立一个导向明晰、内容完备、标准科学的考核体系，更是成为各级党委和组织部门推进干部人事制度改革的重要课题。

□ 王 佳

干部考核体系对领导干部起着重要的导向作用、鞭策作用和激励作用，是干部选拔任用和监督管理的基础环节，也是促进干部干事创业、推动科学发展的“指挥棒”“风向标”和“助推器”，特别是在经济社会创新发展的新时期，如何建立一个导向明晰、内容完备、标准科学的考核体系，更是成为各级党委和组织部门推进干部人事制度改革的重要课题。在推动干部考核体制机制改革过程中，组织人事部门应当勇于打破思维定式、转变思想观念，着重加强以下方面工作。

将引领科学发展作为考核的核心，发挥干部考核的“指挥棒”作用。考核指标体系的设立，实质上是解决“考什么”的问题，好比一根“指挥棒”，把哪些内容纳入考核指标，就等于引导着各级领导班子和领导干部往哪些方面努力。建立新形势下的考核体系已不再是满足于对干部间进行横向比较的“竞赛型”考核，而应当同时综合考虑干部工作的原始基础、外部环境、难易程度等因素，对干部个人进行纵向的“突破型”考核。对于考核结果运用，也不应仅仅停留在奖优罚劣的基本面上，更应当着眼于在整个干部队伍中营造一种积极向上、你追我赶干事业的氛围，树立起凭实绩用干部的正确绩效观。因此在综合考评指标设定上，应当注重形成正确的用人导向，克服以往考核中普遍存在的更多注重经济指标等齐划一、单纯追求GDP增长、不注重对经济社会等方面的协调发展、不能较好地引导各地区各部门分析优势进行“错位”发展等弊端，应当统筹经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、民生建设和党的建设，树立科学发展的正确导向。

提高干部考核工作公信度，让“群众公认”成为干部考核的“风向标”。提高干部考核工作的公信度，是干部考核工作的着力点。考核工作实绩要靠“算账”，以权威的统计数据说话，在考评体系中，能量化的应当量化，无法量化的要有定性结论。同时，既要重视干部本人的思想汇报，又要客观考察干部在应对重大任务和复杂局面中体现的能力水平，做到既听其言、量其思又观其事、察其行。既要听取干部的上级主管部门的评价，了解干部在贯彻落实中心工作和重点工作等方面的表现情况，又要采取民意调查等方式，了解干部的公众形象和群众满意度。此外，应当注重系统内、部门间的横向评价，进一步扩大考核工作中的民主，提高透明度和公信力，牢固树立“群众公认”的“风向标”。

不断推进考核工作科学合理化，大力提高考核效率和降低考核成本。创新干部考核体系，应当遵循“于法周延、于事简便”的原则，对考核标准、考核内容和考核程序加以规范和简化，使干部考核操作起来更加便利快捷。在民主测评环节中，只有保证干部考核各相关专项考评结果的真实、可靠，才能有效印证组织部门考核结论的公平、公正，这是直接影响整个考评工作的真实度、公信度，涉及干部选拔使用的重要问题。要合理设置考核指标，科学设定评估标准，通过科学的量化考核，使领导干部的表现状态和在班子中的位次一目了然，突出考核结果的“可比性”。同时，要坚持统筹兼顾的工作方法，在条件允许的情况下，把领导班子和领导干部年度考核、后备干部补充调整、非领导职务晋升等工作统筹安排一并进行，实现既减少对基层部门和单位的干扰，以更有利于基层干部集中精力干事创业，又有效整合考核资源，降低考核成本的工作目标。

合理整合专项考核资源，切实加大干部考核力度。干部考核要坚持从实际出发，实事求是，避免繁琐，力戒形式主义，加强考核结果的整合和运用，防止多头考核或重复考核。创新建立干部考核体系，应当突破以往干部考核特别是年度考核主要依赖于组织部门的做法，建立考核主体多元化，多部门参与联动考评的新体制，探索由组织部门牵头抓总，联动绩效考评部门、纪检监察部门、综合治理部门、信访稳定部门等相关部门多元参与，变“单体考核”为“分类考核”。这样，一方面，可以整合现有专项考核评价资源，提高考核工作成效；另一方面，通过多角度的评价方式建立起多层次、开放式、立体式的评价模式，能有效把组织评价与部门评价、干部评价与群众评价有机结合起来，有效杜绝“简单以票取人”问题的发生，使考评者硬气、被考评者服气。同时应当建立健全考核工作档案，注重做好干部的任期考核、个别提拔任职考察与平时考核，使综合评定意见更趋公正，考核结果更具说服力。

（上接1版）

坚持用“四个全面”协调落实好部队各项建设和工作。就是要运用“四个全面”蕴含的系统思维和“两点论”“重点论”相统一的方法，深入分析把握铸军魂、谋打仗、转作风各项工作中的矛盾问题，按照工作系统把上下力量联动起来、整合起来，按照工作环节把重点突破和整体推进统一起来；深入分析把握强军兴军的重点领域、重点工作和重点环节，牵住工作中的“牛鼻子”，克服和纠正不分轻重缓急、工作一线平推甚至打乱仗的问题，以抓好重点工作带动部队建设全局。要正本清源抓整顿，围绕彻底肃清徐才厚案的恶劣影响，把“三严三实”“四个整顿”“七项整治”等重点教育整顿工作抓扎实、抓到位，切实使整风整改切中要害、击中积弊，抓出政治工作的威信威力，抓出政治生态的“青山绿水”，抓出部队建设的清风正气；要真打实练抓备战，着眼深入贯彻新形势下军事战略方针，把战斗力建设新内涵新要求，体现和落实到推进战场体系建设、实战化建设和训练、作战大数据建设、战斗精神培育、新型军事人才建设等大项工作中，不断提升大数据建设运用能力、常态反恐维稳能力和走出国门执行任务能力；要积极稳妥抓改革、承前启后抓规划，特别是要围绕“四个全面”扎实搞好“十三五”规划编制、“十二五”规划落实情况检验评估，设计规划好未来五年军区部队建设发展和军事斗争准备。

坚持用“四个全面”凝聚强军兴军意志力量。就是要从认识把握“四个全面”描绘的宏伟蓝图中不断坚定政治信仰，从认识把握“四个全面”与“五位一体”总布局的内在关系中不断坚定中国特色社会主义“三个自信”，从认识把握强国战略与强军战略高度统一中不断坚定强军信心，特别是要从“四个全面”中深刻领会我们党为民族为国家为人民利益负责的历史担当和崇高追求，不断坚定对党中央、习近平主席的高度信赖。要引导官兵把学习贯彻“四个全面”焕发出的巨大政治热情，转化为对党、国家和军队事业高度负责的担当精神，自觉做到为党分忧、为强军负责；转化为脚踏实地、开拓进取的工作干劲，以求实务实落实的作风、创新创造创业的劲头，高标准推进各项工作；转化为勇于牺牲、乐于奉献的精神追求，始终把党和军队的利益放在第一位，聚精会神搞建设，心无旁骛抓工作，一心一意谋发展，努力在强军兴军实践中推动“四个全面”深入贯彻落实。