党建科学化

防止带病提拔是干部工作底线

带病提拔是对一些干部“边腐边升”现象的一种通俗说法，反映出干部选拔任用和管理监督上的一些问题和不足。防止带病提拔，需要坚持问题导向，分析情况、查找根源，增强解决问题的信心。

□ 于跃敏



从严把好选人用人关，培养选拔党和人民信赖的好干部，是推进落实“四个全面”战略布局的根本保证。习近平总书记强调指出，对干部选拔任用要严格把关，坚决防止带病提拔。如何加强党组织领导把关，发现好干部、挡住不好的干部，不断提高干部选任科学性实效性，是当前需要研究解决的重要问题。

坚持问题导向

带病提拔是对一些干部“边腐边升”现象的一种通俗说法，反映出干部选拔任用和管理监督上的一些问题和不足。防止带病提拔，需要坚持问题导向，分析情况、查找根源，增强解决问题的信心。

厘清带病提拔的表现形式。带病提拔的干部在进入新的岗位或提拔到更高一级职务前，本身就已存在“病症”。这个“病症”广义上主要有三种情形：一是政治方面的问题。比如政治立场摇摆不定，不讲纪律、不讲规矩，在重大问题上不能与党中央保持一致。这是判别干部有没有“病”的首要标准，如果理想信念、政治纪律等方面出现问题，那是最大的“病”。二是经济方面的问题。比如存在违反财经纪律，以权谋私、贪污受贿等不廉洁问题。三是作风方面的问题。比如生活腐化堕落、道德品质败坏等影响党的干部形象的问题。在全面从严治党背景下，界定干部的“病症”应该更严一些，对干部看得更紧一些。

剖析干部带病提拔的形成原因。造成干部带病提拔既有制度层面的因素，又有操作层面的问题，还与现实环境相关。反映在实践操作上，主要有四个问题：一是如何考准干部德行。干部的德不像实绩指标，难以量化评定，如果没有明显的外在表现，较难察觉判断。二是如何发现“有病无症”。带病提拔的干部往往是“两面人”，表里不一、善于伪装，光靠一般性的干部谈话和走访，容易失真失实、蒙混过关。三是如何定性“疑症”“微症”。干部存在一些似有非有、不大不小的问题，但查实又证据不足，难以作出否决结论。四是如何追究违规责任。《党政领导干部选拔任用工作责任追究办法》规定了追究责任的5个方面对象和39种情形，但缺乏具体实施细则，真正被追究责任的还是极少数。

深刻认识带病提拔的严重危害。习近平总书记在浙江工作时指出，“悦一人，而千人悦”。就是说用好一个人，就会激活一大片；反之，用坏一个人，就会挫伤一大群。带病提拔虽然是少数，但社会危害性很大，不仅是对老实人的打击，挤压“健康”干部的成长空间，形成“劣币驱逐良币”效应，而且伤害干部选拔机制的公信力，损害党委及其组织部门的形象。对此，干部群众反映强烈。必须以最鲜明的态度、最坚定的决心，坚守防止带病提拔选好人用好人这一干部工作底线，将“带病”干部“拒之门外”，努力建设一支过得硬打胜仗、让人民群众满意的干部队伍。

用科学的制度机制解决问题

破解带病提拔这个干部工作聚焦点、攻坚点，必须坚持严实要求，注重领导把关，坚持预防为先，坚持综合治理，明晰责任、加强把关，做细做实、坚守底线，着力构建科学选人用人、防止带病提拔的制度机制。

权责统一，明晰和落实选人用人责任。落实全面从严治党责任，牢固树立选准用好干部是本职，用人失察失误、造成“带病”提拔是失职，明知干部“带病”仍然提拔是渎职的意识。党委（党组）承担选人用人主体责任，主要负责人承担第一责任，既能及时发现使用优秀干部人才，又要防止带病提拔，坚决把不合格人选剔除在外。党委（党组）班子成员承担分管责任，对分管领域从严治吏担负责任。组织人事部门承担直接责任，尽好选人用人的“参谋员”和防止带病提拔的“守门员”职责。落实考察组责任，推动积极履职，发挥考察组在防止带病提拔中的积极作用。

党组织领导把关，建造防止带病提拔的“防火墙”。突出把好动议提名关、考察考核关、程序步骤关，把党组织领导把关作用落实到干部选拔任用各环节和全过程。树立正确用人导向，让好干部得到提拔重用，让投机钻营的“带病者”付出代价。严格人选资格条件，规范破格提拔、竞争性选拔，认真执行干部选任报告制度。把好程序环节，实行提任干部档案“凡提必查”、个人有关事项报告“凡提必核”、党风廉政意见“凡提必听”。保证足够的考察时间，防止搞“印证式”“应景式”考察，避免“赶会”、走过场。注重德的考察，加强“政治体检”，更加关注干部在关键时刻的表现，更加关注干部小节，更加重视少数人的不同意见。

把功夫下在平时，做到提人知情、提情知人。加强日常走访了解，防止识人不准、考察失真。改变“不提拔不考察”的现象，经常性、近距离接触干部，注重通过谈心谈话、年度考核、述职述廉、参加民主生活会和巡视等途径了解干部，走进服务对象听取意见，重视了解干部在生活圈、社交圈的表现。完善分析研判制度，加强对领导干部来信来访、个人报告事项、完成重点工作表现情况的专题分析，通过集体会诊及时发现“带病症状”。健全与纪检、巡视、法院、检察、公安、审计、信访等机构的定期信息沟通制度，完善联席会议制度，形成干部监督工作的合力。

深化干部人事制度改革，堵塞防止带病提拔的制度漏洞。坚持关口前移，健全干部理论培训和党性教育制度，对有情况反映的干部及时谈话提醒，多做提提领子、扯扯袖子的工作，让干部“少生病”“不生病”，从源头上减少带病提拔。细化动议酝酿办法，推行署名推荐制度，规范干部选任流程，严格试用期管理，强化全过程质量控制。组建专兼结合的考察员队伍，实行动态管理，不断提高考察员队伍的专业化水平。完善日常管理监督制度，落实领导干部重要事项请示报告、规范领导干部兼职等制度，探索干部家庭财产内部公示，让干部不敢腐、不能腐、不想腐。推进干部工作信息公开，自觉接受阳光监督，营造风清气正政治生态。

强化责任担当，完善干部选任“放下”机制和责任追究机制。敢于打破干部经过动议、进入推荐考察程序后，一般“不拿下”的心理预期和工作状态，把“先放放”作为一种选项，建立终止和暂缓上会的机制。对纪委没有进行廉政鉴定或没有明确意见的、个人重大事项没有核查或核查后有疑问没说清楚的、有信访而未调查清楚的，做到“一律不上会”。破解“板子打到谁身上”问题，推行干部选任全程纪实，全面开展带病提拔倒查。特别是因违纪违法受到撤职以上处分，且在其提拔任职前就有违纪违法行为的，对选任过程进行认真核查，使每一起带病提拔的责任落实到具体单位和个人，真正使责任追究成为防止带病提拔的“利器”。

参考与建议

发挥流动党员在社会矛盾化解中的作用

□ 王 超

充分发挥流动党员在社会矛盾化解中的重要作用是基层党建工作和社会治理联动的一项重要任务。长期以来，有关流动党员的理论研究和实践探索陷入了一种思维定式，即从“管”的视角切入，依托行政权力从传统路径入手“以管代建”，将流动党员的作用发挥理解为在确保“不出事”前提下的党内活动，其最大的局限性就是忽视了流动党员在基层社会治理尤其是化解社会矛盾中的优势和作用。事实上，流动党员作为一个特殊的社会群体，基于党员先进性等优势更易在社会矛盾化解中发挥其他社会主体不好起、起不好的作用。从实际调研情况来看，流动党员在化解社会矛盾方面可以发挥“传声筒”“预警员”“防火墙”“安全阀”“灭火队”“智囊团”等六个作用。

“传声筒”作用。社会矛盾产生的原因之一在于民意诉求表达沟通不畅导致社会信任缺乏，致使民众不满情绪不断积累扩散，甚至引起冲突。当体制内表达渠道不能有效满足表达意愿时，制度外的非理性、冲突式的维权表达就可能以某种集中性的方式爆发出来。流动党员作为党组织和流动群体（社会）的连接点，在党建工作中应着力发挥“传声筒”作用，建立政府与民众的沟通桥梁。一方面及时将分散的流动人口的民意诉求汇集起来，通过制度化的渠道和理性的方式传输给党组织和政府，有效提高决策的针对性和科学性，使政策制定和执行更加有效地吸纳民意、体现民情、发挥民智，更加“接地气”；另一方面可以把党的政策方针和政府的决策依据、政策意图和相关问题的处理意见及时反馈给流动群体，增加流动群体与当地党组织和政府的相互信任，从而达到社会矛盾源头治理的效果。

“预警员”作用。社会矛盾对立的原因还在于未及时掌握苗头性事件的信息导致预警欠缺，使事态和影响持续升级。社会矛盾由萌芽到发展、由潜伏到显性，直到极端表现，是一个量变到质变的动态发展过程。这就要求社会矛盾的化解不能只关注事态发生后的维稳，还需要重视矛盾在萌发、形成、发展等不同阶段的调解，特别是关注民众的社会生活，及在长期社会生活中日积月累而形成的负面情绪的引导和舒缓。流动党员扎根于流动群体等社会基层民众之中，对流动人口的疾苦冷暖都有切实了解，能够在第一时间及时发现并密切关注可能造成矛盾产生和冲突的“潜在苗头性”信息，充分发挥“预警员”作用。同时，流动党员的“预警员”作用还体现在对一些表面上看似被控制的事件存在的潜在危机进行预警，以免由于预警不足而成为下一个矛盾冲突事件的诱因。

“防火墙”作用。社会矛盾产生另一原因在于利益博弈失衡和利益协商整合不力，引起社会利益冲突。因此，各级党委政府务必要重视发挥流动党员的“防火墙”作用。一方面，把流动党员纳入社会矛盾化解工作体系中。流动党员党建工作不能只涉及流动党员的组织管理，而且要在社会服务、反映诉求、协调利益、规范行为、化解矛盾、应对危机等方面发挥作用，搭建平台，完善机制，动员引导流动党员广泛地参与社会矛盾的化解，使流动党员党建工作渗透、融合到基层社会治理的各个层面。另一方面，重视流动党员的党建工作，紧紧围绕流动党员利益表达和利益整合的功能性作用发挥，着力充分代表本群体的利益，使不同规模、资源和能力的利益群体都能有机会得到决策系统的合理关切，防范和避免小矛盾扩大化、具体矛盾严重化。



“安全阀”作用。社会矛盾冲突产生又一原因源于宣泄情绪或缓解压抑的心理需要。城市发展带来社会结构、生活状态、思想观念、价值追求等的转变，流动群体从异乡来到城市，其社会生活、社会生产、社会交往等方面的压力陡增，容易产生社会认知差异和社会情绪对立，在生活压力和文化适应冲突中处于易怒状态，在一些外来因素的刺激下，容易情绪宣泄。而流动党员可以发挥地缘、血缘、乡缘等因素的优势，往往能够为流动群体扮演一位情绪纾解、释放压抑的对象，让流动群体有机会有对象表达不满情绪，抒发怨气怨言，使社会结构性张力就会逐步消减式微。

“灭火队”作用。社会矛盾扩大的原因关键在于社会风险治理不足而不能及时采取有效措施或相关危机管理，措施缺乏长效考量，从而导致社会风险积聚和矛盾持续发酵。人口流动加速使大量外来人口聚集或聚居在城市经济发达地区和城郊地带，给群体性事件的发生提供了群体参与的基础。流动党员在发生社会矛盾时能够有序参与，一方面，发挥调解“灭火”功能，“一口乡音”建立互信，给矛盾双方“消火降温”，起到最大限度减缓矛盾蔓延与扩散的功效。另一方面，可以减少政府部门与当事人的直接冲突，在政府与当事人之间树立一道“防火带”，避免政府陷入舆论漩涡。同时，充分发挥流动党员在化解社会矛盾中的作用可以实现事后应急处置向风险治理关口前移，及时应对和化解社会矛盾和公共危机事件，形成反应灵敏、相互衔接、运行高效、整体覆盖的风险治理和应急管理工作机制。

“智囊团”作用。党的十八大提出要“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会管理体制”。这也是当前社会矛盾化解体系重构的基本思路和目标，要求社会矛盾的化解调节手段需要从单一的行政管控向多元治理方式转变，在国家治理体系现代化理念引导下需要充分发挥包括流动党员在内的政府、社会组织、公众、媒体等社会各方力量的积极作用。在基层社会治理格局中，街道社区可以吸纳流动党员的代表人物进入党组织领导班子，成为做好流动群体工作最基本、最直接、最有效的力量，同时为健全完善网格服务体系，推动服务民众具体化、长效化，提升基层社会治理水平提供务实的智力支持。

从实践中来

“党管人才”如何“管”

□ 孙美佳

人才作为第一资源，是推动社会进步、促进科技发展、提高经济绩效的不竭动力。中共中央办公厅印发的《关于进一步加强党管人才工作的意见》指出，各级党委要把人才工作摆在更加突出的位置，履行好“管宏观、管政策、管协调、管服务”的职责，使人才工作始终体现时代性、把握规律性、富于创造性。为此，党和国家推出了一系列“党管人才”工作举措，如千人计划、特支人才计划、创新人才推进计划等，在凝聚人才、激励人才、保留人才方面起到了重要推动作用。进一步探索“党管人才”的工作机制与工作方式，提升人才工作水平，是有效推进“人才强国”战略的必要前提。

存在的问题

虽然“党管人才”的领导体制与运行机制在结构上比较清晰，组织部门牵头抓总，相关部门各司其职、协调配合，社会力量广泛参与，但从实践效果的角度看，“党管人才”尚存在不容忽视的现实困境，尤其是在鼓励人才创新、释放人才效能方面还存在一定的局限和制约，导致人才工作成效不够明显，辐射作用不尽突出。

重视人才引进，人才效能盘活不够。目前人才政策重视对增量人才的吸引，却忽视了对存量人才的激励与效能盘活，出现了“增量人才热，存量人才冷”的问题。且引进人才与存量人才待遇存在较大差异，利益差异不利于不同人才群体的团结与合作。



人才扶持政策以强调物质投入居多，而不鼓励智力投入。经费使用受到严格的预算结构和程序合规限制，不注重经费使用的质量和成效，为了形式上的合理，浪费了不必要的社会成本与时间效率。直接用于人力资源的投入，在经费比例、目标对象和支付方式等方面存在诸多不合理的规定。这些限制的本质是对人才智力劳动价值的不够尊重和认可，与培育开放包容的创新创业环境存在较大差距。尽管一些项目已经开始有意识地调整人力资源成本的比例结构，但由于税收制度的限制，并未真正实现激励人才创造性劳动的作用，相关制度仍需进一步探索。

存量人才的激励制度存在一定的功能障碍。以事业单位实行的绩效工资制度为例，由于受到总量限制，绩效工资无法对预期以外的卓越绩效进行即时激励，抑制了人才积极性的发挥。

用人单位的主体作用受到限制，市场机制有待深入发挥。用人单位是人才需求的主体，是人才引进、培养、使用的前沿阵地，是人才干事创业、创新创造的平台与载体。目前，用人单位在人才引进和评定中的作用不明显，尤其是企业处于更加弱势的地位，企业仅能为人才提供有竞争力的薪酬水平，但在签证、户籍、子女入学、配偶随迁等问题上没有权限。同时，企业在人才的技能等级评定方面也缺乏必要的话语权，导致现有的人才技能体系与企业的真实需求不匹配。人才政策向体制内倾斜和弱企业化的格局，不利于调动企业自主招募和培养人才的积极性，也不利于中国企业在国际化人才竞争中抢占先机。

总体来看，导致上述问题的根本原因在于手段与目的相分离。实现释放人才创新创造活力的方式和方法可能有很多，但能够被相关政策与制度认可或强化的通常仅一种或少数几种，制度在执行过程中常演化为手段与目的的倒置，政策所提倡的方式与政策制定的初衷相背离，导致多样化方式和方法的流失。这可能造成人才想象力和创造力被禁锢，大量的时间与精力消耗在政策研读与行政程序上，导致人才干事创业热情的衰退，甚至于造成人才的流失。更有甚者钻制度的空隙，或将政策和制度为己所用，不但没有实现释放人才活力的目的，反而催生了很多投机分子和钻营分子。最终造成企业缺乏竞争力与生命力，造成市场缺乏多样性与自我演化的活力。

党委与政府具有制定人才标准和分配人才发展资源的权力，多注重对体制内、高层次人才的保障和激励，缺乏对更广泛人才群体的支持。由于高层次人才对经济发展与社会进步具有重要的推动作用，在资源不充分的情况下，需要整合优势资源，重点解决高层次人才的关键性问题，这是社会主义特殊发展阶段的妥协办法，但应防止制度倾斜造成的机会不均等，避免新兴利益群体的产生。

改进的方向

完善“党管人才”的立体结构，促进相关工作向人才价值链的前端与后端纵向延伸。所谓人才价值链的前端是指重视对年轻人才、潜在人才和后备人才的培养，建立战略人才培养机制、容错机制、熔煅机制，以防止人才队伍出现断层。所谓人才价值链的后端是指人才价值的深层次发挥，注重为人才提供宽松的环境，使人才更加活跃，发挥出更大的创造力。

完善人才激励机制，在众多“党管人才”的政策要素中，人才激励机制是影响人才投入产出综合效益的第一要素，只有建立科学的人才激励制度，才能切实地起到激发人才活力、盘活人力资源效能的根本目的。

注重产学研用相结合的平台搭建，借助平台优势整合人才发展与集聚资源，促进创新生态环境的形成与自我演化。

遵循市场化机制，鼓励企业在人才培养、使用、激励、评价中发挥关键作用，善用人力资源中介组织的市场化服务机制，培育立体式的创新创业环境，引导产业政策与产业发展方向。

最后，调动广泛的社会力量，尤其是联盟组织的作用，通过多领域跨界合作，促进创新要素的碰撞与融合。

总之，鼓励人才创新、释放人才效能是“党管人才”工作的新目标、新方向，其关键还在于找到能够凝聚人才、激励人才、保留人才的核心环节，通过政策引导和人才联系服务工作的开展，撬动人力资源队伍的整体效能，最大限度地发挥“党管人才”工作的杠杆效应和辐射作用。