党建科学化

以创新思路推进干部能上能下

□ 曾　峻

干部能上能下是个老话题，虽然呼吁多年，一直没有完全破题。党的十八届三中全会明确提出，要破除“官本位”观念，推进干部能上能下、能进能出。今年6月26日政治局会议通过的《关于推进领导干部能上能下的若干规定（试行）》，可以说是贯彻落实十八届三中全会精神的具体举措。

《规定》出台之前，在“能上”问题上，尽管推荐和评议的范围有所扩大，程序也更加完善，但瑕疵仍然较多，用人上的腐败和不公正仍然是各界诟病的焦点。在“能下”问题上，除非明显触犯党纪国法，组织出面给予当事人辞退、降职、调离情况鲜见。好干部不能上，存在问题或者相形见绌的干部不能下，就无法保证干部队伍充满生机活力。

推进领导干部能上能下更是新形势下的必然选择。当下中国最大形势和最新要求是协调推进“四个全面”战略布局。全面建成小康社会要求干部增强使命感责任感，全面深化改革要求干部敢闯敢试敢于担当，全面依法治国要求干部必须严格依法行事，全面从严治党要求干部必须守规矩行规矩。不过，反腐败、转作风、促改革、强法治自然要动某些人的“奶酪”，触及某些人的利益，于是各种“牢骚”“说法”也随之出来。因为特权和利益的剥离，一些干部不想为；因为改革充满复杂性，一些干部不敢为；因为对象和环境的变化，加之存在本领缺失，一些干部不会为。这些问题不消除，就难免出现“下层期盼、上层力推、中层梗阻”状况。

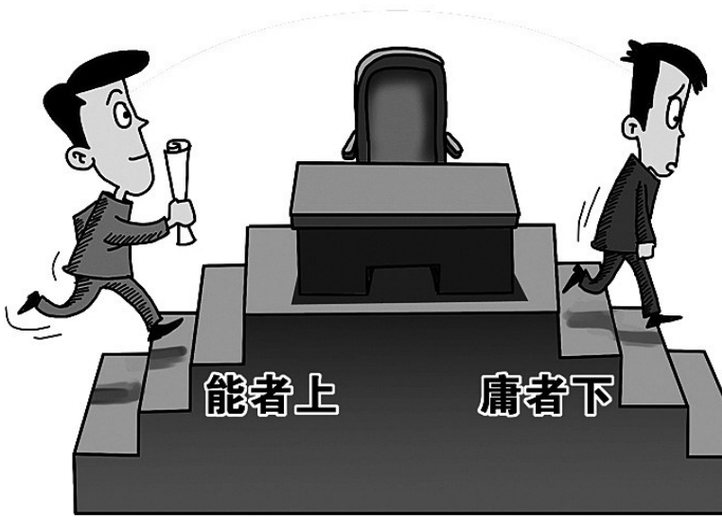
重视解决干部能上能下问题，是克服为官不正、为官不为、为官乱为现象的重要抓手，是从严治党、从严管干部的题中应有之义，对于落实“四个全面”战略布局具有深远的意义。

正视干部能上不能下的复杂成因

干部能上能下特别是能下问题长期没有实质性突破，有其多样而复杂的成因。今天重新着手解决这一问题，必须正视这些因素，以问题为导向来提高解决问题的针对性和实效性。

初看起来，能上能下是两个问题，实际上却是一个问题的两个方面，即上的方面问题解决得不好会直接影响下的方面问题的解决。这里首先是一个标准问题。近些年，尽管干部选任有一套标准，但总体看比较原则，操作性不强，反映形势发展的新要求也尚未完全转化为评价指标，因此难以准确衡量优、劣、庸。在此情况下，对干部的评价只能诉诸相对比较硬的条件，如学历、年龄、分数、得票以及GDP等可量化指标，结果又造成“唯年龄”“唯分”“唯票”“唯GDP”等现象，进而诱发少数干部伪造年龄、伪造学历，把心思花在拉票、应付考试上，把功夫用在搞“政绩工程”“形象工程”上，甚至不惜弄虚作假、劳民伤财、涸泽而渔。更重要的是，少数人、个别人说了算现象仍然没有得到有效解决，甚至某些标准和程序变成“各取所需、为我所用”的“挡箭牌”“遮羞布”。不少干部被“带病提拔”，根子就在这里。当各种利害关系左右干部选用时，“上者”不一定优，“能者”不一定能上，“庸者”自然无法下、“劣者”自然无法汰。

现实中，表现出的干部上易下难，多与“出路”有关。在干部队伍中特别是党政机关干部中，除了少数贪污腐败分子外，绝大多数人的工资福利等待遇与职务紧密联系在一起。由于法定工资待遇无法随意增长，所以职务晋升便成为首选。即使实行职务职级并行制，一般公务人员还是看重职务升迁，组织人事部门也把职务晋升作为改善干部待遇、激励干部的主要手段。由于职务关乎情面和实际利益，处理不当将引发矛盾和纠纷，结果干部能下问题变成谁也不敢碰的“雷区”。



几个关键问题

制定科学的评价标准。评价标准是指挥棒，是决定干部能上能下的标尺。在严格遵循新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》的同时，应按照协调推进“四个全面”新要求，不断优化指标体系的构成，加大对干部遵守党内纪律、转变工作作风、落实党建责任、推进法治建设、意识形态工作、统战工作、民生改善、环境保护、安全生产等重要事项的考核。各地区各领域还应结合实际，强化问题意识，制定出体现自身工作要求的干部评价指标。针对当前部分干部不想为、不敢为、不会为问题，把敢于担当、攻坚克难作为重要的用人导向，大胆选用想改革、谋改革、善改革的干部，加大对懒散庸混的干部的惩戒力度，为全面深化改革营造良好氛围、提供有力保障。

建立健全相关制度体系。高度重视制度建设，充分发挥制度作用，是新一届中央领导集体全面从严治党的突出特征。6月26日政治局会议特别强调，推进干部能上能下，最根本的是健全完善制度机制。重点抓好三方面制度建设：一是激励制度。通过选准用好新时期党和群众需要的干部，强化忠诚、干净、担当意识，引导广大干部想干事、干好事、干成事、不出事，让越来越多的干部积极投身到推进“四个全面”伟大进程中去。二是惩戒制度。及时调整和处理四类干部，即政治上不守规矩的干部，廉洁上不干净的干部、工作上不作为不担当或工作能力不够的干部、作风上不实在的干部，增强执纪权威，使制度刚性运行。三是问责制度。对问题比较突出的干部，不仅要追究干部本人责任，而且要追究负责提名、提拔、使用、管理的相关部门以及领导的责任，为减少“问题干部”出现概率创造必要的条件。

坚持依规依法实施。推进干部能上能下，标准要明晰，制度要严格，实施要规范。在推进干部能下工作中，防止一些人借口调整干部打击报复、排除异己。依据党内有关规定和公务员法等法律，建立完善的正当权益保护和救济机制，允许拟受处理的干部陈述、申述，由法定机构进行复议、仲裁。即便是受到处理的干部，深入细致的思想工作也应跟上，也应给予必要的关心，通过培训学习提高思想认识和工作能力，或安排到能够发挥相应作用的岗位。

从实践中来

严格组织生活是从严治党的重要基础

□ 邱素琴

全面从严治党是在新的历史时期加强党的建设的一条重要原则，也是党自身发展的客观要求。习近平总书记关于全面从严治党重要论述突出强调，“从严治党必须从党内政治生活严起。有什么样的党内政治生活，就有什么样的党员、干部作风”。从严治党，一方面，要严肃党纪党规，严格按照党规党法办事；另一方面，要严格党内政治生活，加强对党员，尤其是对党员领导干部进行严格教育、严格管理、严格监督，加强党性修养。这是全面从严治党的重要基础。

党的组织生活：党内重要的政治生活

严格党内政治生活，是无产阶级政党的一大特点和优势。尽管在国际共产主义运动史上，马克思恩格斯没有明确使用“党内政治生活”的概念，但早在1847年，马克思恩格斯起草的《共产主义者同盟章程》就明确规定：盟员的“生活方式和活动方式必须符合同盟的目的”，盟员必须“承认共产主义”，“不得参加任何反对共产主义的（政治的或民族的）团体并且必须把参加某团体的情况报告有关的领导机关”。列宁为建立一个集中统一的工人阶级政党，从1902年开始，反复论述布尔什维克建党原则、组织原则和党内生活准则，多次使用了“党内生活”和“党的生活”的概念。中国共产党从一开始就是按照列宁的建党原则建立起来并开展活动的。严格党内政治生活是中国共产党在长期的革命斗争中形成的一个优良传统，也是加强党的建设的一个重要法宝。习近平总书记在《认真学习党章 严格遵守党章》一文中，要求严格执行党章关于党内政治生活的各项规定，强调“要增强党内生活的政治性、原则性、战斗性”，“坚决反对党内政治生活庸俗化，坚持不懈严格党内政治生活，不断提高党内政治生活质量”。严格党的政治生活，是马克思主义政党坚持思想建党与制度治党有机结合的重要保证和有效载体。

党在各级组织和党员中开展的各种活动，包括党的小组会、支委会、支部党员大会、党委会、党代表大会和代表会议、党内民主生活会、党内选举等都属于党内政治生活，而严格党的组织生活是严格党内政治生活的首要内容。1922年，党的二大通过的党章规定，党员无故连续两次不到会就要被开除。自党的七大起，党章明确要求，党员如果连续六个月没有正当理由不参加党的组织生活就被视为自行脱党，由支部除名。自党的十二大开始，党章提出了“严格党的组织生活”要求。党的组织生活作为党的生活的基础，“是党的生活中其他活动不能替代的重要部分”。中国共产党在长期的革命和建设实践中探索形成了以“三会一课”为主要内容的党内组织生活经常性教育机制，在保持党的先进性和纯洁性方面发挥了重要作用。随着世情、国情、党情的深刻变化，基层党组织落实党的组织生活出现了一些不到位现象，有的任务观点，敷衍了事；有的选择性落实，或外出组织学习考察，或按规定开展专题活动；有的以党课代替组织生活，党内民主生活会批评与自我批评质量不够高。组织生活质量难以保证，严重影响了党内政治生活的严肃性。建立完善党的组织生活制度，是贯彻全面从严治党的一项基础工作。

党支部：党的组织生活中心

基层党支部是党的全部工作的基础。党章规定：“企业、农村、机关、学校、科研院所、街道、人民解放军连队和其他基层单位，凡是有正式党员三人以上的，都应当成立党的基层组织。”党支部作为党的组织生活的中心，是党组织联系党员重要的组织形式，也是开展党的组织生活的重要依托。中国共产党创建初期就非常重视党支部建设，规定每个党员都必须编入党的支部或小组参加活动，提出“一切工作归支部”的口号。将以支部为主体的基层组织作为党的工作基础。党的六大明确指出：“没有支部生活便没有党内生活的基础，也就没有无产阶级党的基础。”党章第八条规定：每个党员，不论职务高低，都必须编入党的一个支部、小组或其他特定组织，参加党的组织生活，接受党内外群众的监督。党员领导干部还必须参加党委、党组的民主生活会。不允许有任何不参加党的组织生活、不接受党内外群众监督的特殊党员。按照《党章》规定，党员通过党支部组织的党内活动，包括党员大会，党小组会议以及各种教育、管理、监督、服务等党内活动，参加党的组织生活，履行党员权利与义务。党员在一个组织中过组织生活，这是马克思主义建党理论的一个重要原则，是中国共产党组织原则的一个重要内容，也是无产阶级政党与其他政党的区别之一。

党的十八大将加强基层党支部建设作为“创新基层党建工作”的一项重要内容，要求更加凸显党支部的政治属性、更加注重党支部规范化建设、更加突出党支部的作用发挥。“从严治党，最根本的就是要使全党各级组织和全体党员、干部都按照党内政治生活准则和党的各项规定办事”。严肃党内政治生活，要求党支部把严格党内组织生活摆在突出位置，在强化理论武装，提高政治素养上下功夫，在激发党员理想信念，加强党性意识上下功夫，在严肃党的纪律，严格党的政治规矩上下功夫。这是全面从严治党的重要内容。

党组织书记：党的组织生活“主心骨”

对于大多数党员而言，其政治生活主要是在支部内进行，其学习、教育、开展批评与自我批评等党内政治生活，都主要在支部内进行和完成的。而党的政治生活，包括组织生活首先是由党支部书记作为第一责任人负责，党支部书记是党支部一班人的“班长”，在党支部委员会的集体领导下，按照支部党员大会，支委会的决议，负责主持党支部的日常工作。在通常情况下，党员的组织生活是由党组织书记根据支委会的工作计划召集并主持。这就是说，党的组织生活质量很大程度上取决于书记的党性意识、责任意识、组织观念以及工作方法，诚然，还有支委会班子的整体素质，这些都直接影响党的组织生活质量。党章虽然对党的组织生活的要求与党内生活的基本原则作出了明确规定，但在实际党内政治生活中，还存在组织生活开展不规范、效果不明显，个别基层党组织的组织生活甚至长期处于停滞状态的情况。主要原因在于有的党组织书记没有高度重视党的组织生活。有的组织意识淡薄，重职务轻责任，过分看重书记的职务，缺少责任意识，习惯于等上级党委安排部署，弱化了支部自身建设；有的职能错位，党建工作“说起来重要、做起来次要、忙起来不要”的现象比较突出；有的不坚持原则，重形式轻内容，组织生活单一化，就事论事多，思想交锋少，缺乏针对性和吸引力。

从严治党，党组织书记是第一责任人，健全完善党的组织生活要坚持“书记抓、抓书记”，一级抓一级、层层抓落实，增强党组织书记抓好党的组织生活责任意识。加强制度建设，实现组织生活的规范化、科学化。充分利用网站、微博、微信、短信等传播媒介，探索各种新颖的组织生活新模式，实现党员学习教育立体化、全覆盖。在具体工作中，党组织书记要把握好三个环节：一是组织生活前的主题引导。高质量的组织生活都有明确的主题，党组织书记要善于引导党员联系思想实际，认真检查自己的工作、学习、生活情况，检查执行党的路线、方针、政策及支部决议的情况，检查发挥党员先锋模范作用的情况，避免把组织生活会开成泛泛而谈的“工作交流会”。二是组织生活中的气氛营造。营造严肃认真的气氛，在党员作完自我批评之后，组织党员开展批评帮助，提出问题和不足，并进行客观分析，使其心悦诚服，避免把组织生活会开成单纯的“思想交流会”或“自我检讨会”。三是组织生活后的问题处置。对突出问题，普遍性问题提出整改措施，对症下药，对问题比较多的党员要组织谈心，进行重点帮助，并举一反三，避免屡教不改，重蹈覆辙。加强党支部书记队伍建设，是落实全面从严治党的关键。

参考与建议

统战部门参与推进基层协商的优势

□ 黄天柱

十八届三中全会明确提出，要“发挥统一战线在协商民主中的重要作用”。中国共产党领导的统一战线是由不同阶级、阶层、政党、团体、民族、宗教等社会政治力量，为实现一定的共同目标，在共同利益基础上结成的政治联盟。统一战线具有吸纳参与、协调关系、化解矛盾、凝聚共识、创造认同等功能，它所追求的求同存异、体谅包容与协商民主通过平等理性的对话、沟通以取得共识的价值取向高度契合。因此，统战部门参与推进基层协商，具有多方面优势。

制度与渠道优势

统一战线在国家制度层面的主要体现是中国共产党领导的多党合作与政治协商制度。在这一制度架构下，各阶级、阶层、党派、民族、团体等社会各界、各方面的代表人士有序参与到国家政治生活中。有序参与的最主要组织化渠道是人民政协。此外，统一战线还建立和开辟了多种有效渠道和形式，以确保广大成员切实参与政治过程。如保证党外人士在人大代表、人大常委会委员和人大专门委员会中占有适当比例；举荐党外人士担任各级政府及司法机关的领导职务，并做到有职、有责、有权；保证党外人士在政协常委和政协领导成员中的比例，政协各专门委员会应有党外人士参加，政协机关中应有一定数量的党外人士任职，等等。

这些渠道和形式都是从国家制度层面予以规定的，可以在基层协商中发挥特殊作用：一方面，以政党制度的制度化、规范化、程序化引领和带动基层协商的制度化、规范化和程序化；另一方面，有利于实现政治协商与基层协商的衔接联动，最直接的体现是政治协商层面达成的一些共识可以通过统一战线的渠道传递到基层民众中，而基层协商中提出和发现的一些事关更大范围、更高层次的共性问题可以通过统一战线的渠道进入同级甚至上级中共党委和政府的视野，进而对公共决策产生影响。例如，一些地方的政协组织或民主党派组织在基层设立委员工作室或社情民意工作室，通过与所联系群众的座谈、交流、交往等，收集相关信息，经综合整理后以社情民意或专报形式向有关部门提出意见建议，及时化解矛盾，推动解决问题。

组织与网络优势

统战部长由同级党委常委担任或兼任，有利于大统战格局的形成，有利于统战部门更好牵头协调或参与推进区域内基层协商工作的开展。最近通过的《中国共产党统一战线工作条例（试行）》首次对党委常委担任或兼任统战部长作出了比较明确的规定：省级一般由同级党委常委担任统战部长，市、县两级由同级党委常委担任或兼任统战部长。

统一战线具有广泛的群众基础与社会基础，与各党派、各民族、各宗教、各阶层的代表人士有广泛联系，而各个方面代表人士的背后，都联系着特定社会成员和群众。如八个民主党派和几十个全国性社会团体，都有各自联系的社会成员；几千万无党派人士和党外知识分子，更是涵盖了方方面面的社会成员；五大全国性宗教，都有自己的信众。数十年的统战工作，统战部门与各方面社会成员尤其是代表性人士建立和形成了四通八达的联系渠道和工作平台，可以为基层协商的深入发展创造良好条件。

统战工作重心下移和统战工作社会化，推动统战部门触角向基层延伸。随着经济社会不断发展和社会阶层不断分化、人口快速流动，统一战线日益从政治领域拓展到经济、文化、社会领域，从大中城市延伸到城镇，从中上层扩展至基层，从体制内扩展到体制外，统战工作重点下移的趋势和统一战线的社会特征日益显现。在此大背景下，各地统战部门积极推动统战工作进社区、进农村、进社团、进企业、进学校。目前，社区已成为新形势下统战工作的重要平台；社团已成为开展统战工作的重要载体；随着信息化迅猛发展，互联网等新兴媒体为统战工作提供了宣传教育、沟通交流、收集民意的重要渠道。这使得统战部门在基层的工作网络日益健全，为助推基层协商提供了重要的组织基础。

经验与人才优势

从经验方面看，搞协商可以说是统战部门的“看家本领”。统一战线就其本质而言，就是一种协商机制。在长期实践基础上，统战部门在开展协商的方式方法方面，积累了丰富经验，并已形成了一套相对稳定和成熟的制度安排和运行机制，比如协商座谈会、书面沟通协商制度等。统战部门参与推进基层协商，可将其组织开展政治协商的经验借鉴甚至移植到基层协商中，有利于提高基层协商的制度化水平。例如，四川彭州、崇州等地统战部门借鉴统一战线与人民政协的运行规则和机制对当地基层社会协商对话制度与渠道进行了系统性设计，构建起了乡镇（街道）、村（社区）、企（事）业单位社会协商对话制度的三级工作平台与渠道，在全国产生了较好反响。

从人才方面看，统一战线具有人才荟萃、智力密集、联系广泛的优势。据统计，在我国1.19亿知识分子中，非中共知识分子占四分之三；在律师、会计师、评估师等专业人士中，四分之三是非中共人士；在两院院士中，有15%以上是非中共院士。当前统一战线涵盖12个方面的成员，特别是其中的代表人士，他们大都专业上有成就、社会上有影响、参政议政水平高、具有一定的代表性，是基层协商建设中不可多得的宝贵资源。与一般民众相比，他们在知识水平、信息掌握、表达能力、协商技巧方面往往更有优势，思考问题往往也更加理性，因此有助于提高基层协商的质量，同时能在政府与社会之间发挥一定的缓冲作用。

事实上，十八大以来各地开展的基层协商实践，与之前以温岭“民主恳谈”为代表的基层协商实践相比，一个明显特征和趋势就是统战部门的介入越来越深。从可观察到的典型案例看，统战部门参与推进基层协商，确实有利于提高基层协商的制度化水平、提升基层协商的质量，有利于推动统战成员更加贴近基层、更有效反映社情民意，更好协助基层党委和政府优化决策、协调关系、化解矛盾、凝聚力量，从而切实推进我国基层治理体系和治理能力的现代化。