党建科学化

积极稳妥推进干部“下”的工作

推动符合法定情形干部的“下”，是基于推进党的事业长远发展、兴旺发达而作出的现实选择，并不是要与哪一个、哪一批干部过不去。我们党在干部的成长进步上，历来的态度都是关心爱护，对待犯错误或有问题干部的态度历来都是惩前毖后、治病救人。

□ 钟宪章

一直以来，领导干部能上不能下、能进不能出的问题，是干部队伍建设中的痼疾，客观上造成干部队伍体量较大，超领导职数配备，“肥大症”突出；同时，也使得一些不合格、不称职的干部长期得不到处理。2015年7月28日中共中央办公厅印发《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》（下称《规定（试行）》），标志着我们党在领导干部的“下”上迈出了实质性、关键性的一步。



干部“下”的原则要求

法定原则。领导干部的“下”不是哪个人来定的，而是依据党内规范性文件的要求而作出的，是法治过程而非人治过程。对此，可以从《规定（试行）》本身来审视。其一，关于“下”的法定渠道。《规定（试行）》以条文的形式规定了干部“下”的6种渠道或方式，即到年龄后的正常退休免职、任期届满的离任、由于被问责处理、由于不适宜担任现职而被组织调整、由于健康原因而被调整、由于违法违纪而被免职。其二，关于干部问责的法定情形。《规定（试行）》明确了对领导干部进行问责处理的5种具体情形，再加上2009年6月30日中共中央、国务院办公厅印发的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》中规定的对领导干部进行问责的7种情形，共12种情形，必须实行问责处理。其三，关于干部调整的法定情形。与党的十八大以来贯彻中央八项规定、推进高压反腐、坚决从严治吏的要求相适应，《规定（试行）》最具有创新性的是对不适宜担任现职干部“下”的设定，特别明确了必须对10种情形不适宜担任现职的干部进行调整的规定。

按程序办事原则。不合格干部的“下”，不能随心所欲进行，必须按照设定的程序进行，坚决做到严格按程序办事。一般说来，对于到龄干部的“下”，应严格按照干部退职、退休程序办；对于任期届满干部的“下”，应按照《党政领导干部职务任期暂行规定》中规定的程序办；对于被问责干部的“下”，应按照《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》设定的程序办；对于由于健康原因干部的“下”，应按照本人提出申请、出具医学健康证明等程序办；对于由于违纪违法干部的“下”，应按照组织处理程序、国家法定程序、查办案件程序办；对于不适宜担任现职干部的“下”，应按照考察核实、提出调整建议、组织决定、谈话和按照有关规定履行任免程序等流程进行。

惩前毖后治病救人原则。推动符合法定情形干部的“下”，是基于推进党的事业长远发展、兴旺发达而作出的现实选择，并不是要与哪一个、哪一批干部过不去。我们党在干部的成长进步上，历来的态度都是关心爱护，对待犯错误或有问题干部的态度历来都是惩前毖后、治病救人。也就是说，我们对不合格干部、有这样那样问题干部的“下”并不是简单地“一下了之”，而是有诸多后续的措施及时跟进。

允许申辩原则。对干部的处理关系干部的政治进步、政治生命。所以，我们党历来对干部的处理是慎之又慎的。其中，为防范在对干部的处理中出现错误、冤枉好人，组织上是允许被处理的干部进行申辩，对“下”的干部尤其如此。主要表现为：其一，听取本人申辩。组织上对不适宜担任现职干部的调整建议提出之前，应当与被调整的干部本人进行谈话，说明调整理由，允许被调整的干部针对理由进行申辩和陈述。其二，听取群众意见。党的干部生活在群众中，是为群众服务的。群众意见对干部的升迁去留具有重要的甚至决定性影响。因此，对干部是否适合担任现职的认定过程中，应该注重听取群众反映、了解群众口碑，特别是应着重听取干部的直接工作对象、服务对象等相关人员的意见。其三，允许本人申诉。干部对组织上的调整决定不服的，可以进行申诉以规避组织误判。例如，《规定（试行）》就明确指出，“干部本人对调整决定不服的，可以按照有关规定申请复核或者向上级组织（人事）部门提出申诉”。

干部“下”的主要举措

提高推动干部“下”的执行力。干部队伍建设中，推动领导干部的“下”是啃硬骨头。既然是硬骨头，那就必须真正形成推动不合格干部“下”的强大执行力。其一，警惕执行“稻草人”。认定符合“下”的法定情形的不合格、不称职干部，必须坚决拿下来，不能讲条件、有例外，不能搞下不为例、因人而异，坚决做到不留暗门、不开天窗。其二，规避执行“纸老虎”。推动不合格、不称职干部的“下”，不是把相关规定贴到墙上、挂到网上、印在纸上、说在口上“唬唬人”就完事了，必须实打实地落到行动中。其三，明确执行“责任书”。推动干部的“下”执行到位，必须责任到人、责任到部门，建立健全工作执行责任制。为此，必须明确各级党委（党组）是推动干部“下”的主体责任者、党委（党组）书记是第一责任人、组织（人事）部门是具体工作部门，同时科学设定群众意见、网络舆论、社会反响、媒体声音等在推动干部“下”中所扮演的角色与分量。其四，强化执行“防护网”。防止对干部的“下”出现执行缺位、越位、不到位问题，各级党委及其组织部门必须切实担负起监督、检查、督促职责，对干部“下”的过程中出现的问题及时果断研究处理，以保证面上工作的有序开展。

打造干部能上能下政治生态。政治生态是构成政治系统的主体、客体、环境等要素综合作用的状态及过程。政治生态与政治行动呈现正相关关系。推动干部的“下”，就必须在着力打造干部能上能下的政治生态上下功夫。其一，把能上能下看作干部队伍建设的常规内容。能上能下以保持干部队伍的革新流动，已经成为从严治党、从严治吏语境下的干部队伍建设躲不开、绕不过的常规内容。其二，冲破“干部下就是出问题了”的思维定势。根除对“下”的干部的问题推定，对干部的“下”坚持具体情况具体分析，不搞先入为主、主观臆断、全盘否定，逐步培育容忍干部“下”、接纳“下”的干部的党内和社会环境。其三，严格干部“下”的工作纪律。在推动干部“下”的过程中要规避好人主义，防止避重就轻或避轻就重，要么以对干部的纪律处分规避组织调整、要么以组织调整代替纪律处分，尤其要防止借推动干部“下”的“大气候”对下属、对同僚、对竞争对手进行打击报复。

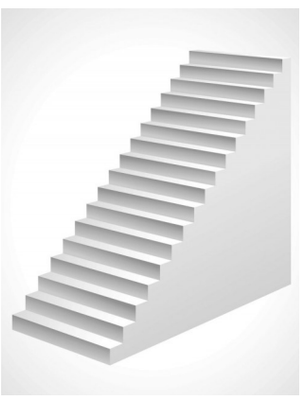
建立健全干部“下”的配套制度。今后，推动干部的“下”成为从严治党、从严治吏语境下党的长期和经常的工作。鉴于此，我们不仅要在建立健全干部“下”的制度体系本身上下功夫，还要致力于建立健全干部“下”的配套制度。其一，干部队伍定期评估制度。通过建立评估制度、数据模型，借助大数据、组织调查、抽样分析等手段，坚持定性分析与定量测评统一，定期对干部队伍整体状况作出评估。其二，问题干部的线索收集制度。建立涵盖网络虚拟空间、现实实体空间，辐射党内、国家、社会等领域，主要针对问题干部的线索收集制度，动态掌控可能被“下”干部的主要问题事实。其三，不合格干部综合认定制度。对符合规定情形的不合格、不称职干部的认定不能简单化、主观化，应致力于建立涵盖让事实说话、让数据说话、让群众说话、让组织说话、让专家说话、让舆论说话、让实践说话等在内的综合认定制度，防止以偏概全。其四，党员和群众评议干部制度。领导干部的工作对象、服务对象是党员、群众，干部究竟合格不合格、胜任不胜任，党员、群众感受最深，也最有发言权。因此，与推动干部的“下”相适应和配套，必须建立领导干部向党员、群众述职汇报工作制度，以及党员、群众定期或不定期评议干部制度。其五，干部“下”的纠错与救济制度。虽然推动干部的“下”是十分谨慎的工作过程，但是有时由于种种原因也难保不失之偏颇、难保不出错。如果有确切的数据、有力的材料证明组织上所作出的针对某一干部“下”的决定错了、干部被冤枉了，那就必须有一套制度化的机制进行纠错、消除影响。

党风党纪

防止干部提拔“破格”变“出格”

大多数干部应当按规定逐级提拔，但特殊情况下对个别优秀干部予以破格提拔，既符合干部成长的特殊规律，也有利于优秀人才脱颖而出。但是，近年来一些地方和单位破格提拔干部工作不透明、不规范、不严格，甚至“破格”变“出格”，违规破格提拔干部，借“破格提拔”之名行谋私之实，广受社会各界的质疑和诟病。

□ 刘诗富



大多数干部应当按规定逐级提拔，但特殊情况下对个别优秀干部予以破格提拔，既符合干部成长的特殊规律，也有利于优秀人才脱颖而出。但是，近年来一些地方和单位破格提拔干部工作不透明、不规范、不严格，甚至“破格”变“出格”，违规破格提拔干部，借“破格提拔”之名行谋私之实，广受社会各界的质疑和诟病。

什么条件下才能“破格”

按照新修订的是《党政领导干部选拔任用工作条例》（下称《条例》）规定，可以破格提拔干部的情形只有两种，一是干部“特别优秀”，二是“工作特殊需要”。

“特别优秀”，是指干部德才素质突出、群众公认度高，并且符合下列三个条件之一：在关键时刻或者承担急难险重任务中经受住考验、表现突出、作出重大贡献；在条件艰苦、环境复杂、基础差的地区或者单位工作实绩突出；在其他岗位上尽职尽责，工作实绩特别显著。

“工作特殊需要”，是指应当符合领导班子结构需要或者领导职位有特殊要求的，专业性较强的岗位或者重要专项工作急需的，艰苦边远地区、贫困地区急需引进的等三种情形之一。除此之外，一律不得破格提拔。特别需要指出的是，新《条例》删除了原来《条例》“特别优秀的年轻干部或者工作特殊需要的，可以破格提拔”中的“年轻”一词，说明能否破格提拔与干部的年龄大小无关，破格提拔不再是年轻干部的“专利”。

什么“格”可以破

破格提拔的“格”，是指干部的任职资格。具体来说，主要是《条例》第八条的第一项至第四项，分别是：提任县处级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历；提任县处级以上领导职务的，一般应当具有下一级两个以上职位任职的经历；提任县处级以上领导职务，由副职提任正职的，应当在副职岗位工作两年以上，由下级正职提任上级副职的，应当在下级正职岗位工作三年以上；一般应当具有大学专科以上文化程度，其中厅局级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。

可见，这些“格”无外乎干部的工龄、基层工作经历、任职经历、任职年限和文化程度等内容，都是外在的量的规定，与领导干部的政治觉悟、理论水平、道德素养、业务能力等履职所需要的核心素质无内在关联。《条例》要求，提拔干部必须从严掌握，不能突破《条例》第七条规定的党政领导干部应当具备的基本条件，担任各级党委委员和候补委员的也不能突破党章所做的党龄要求。同时，任职试用期未满或者提拔任职不满一年的不得破格提拔，不得在任职年限上连续破格，不得越两级提拔。

如何“破格”提拔

修订后的《条例》进一步规范了破格提拔这一制度安排，强调选拔标准要更高、审批把关要更严、操作过程要更透明。具体执行过程中，应该严格贯彻从严治党、从严管理干部的要求，根据《条例》的相关精神进行操作。

在内容上，更加突出公开性。建立严格的破格提拔干部信息公开制度，公开选拔的过程和干部基本信息，公开破格的具体情形和理由，明确破格是因为干部“特别优秀”还是“工作特殊需要”，并提供相关证明材料。可探索增强信息公开的广度和深度，公布被破格提拔者的工作业绩、主要社会关系等信息，有效消除公众疑虑。

在标准上，更加突出严格性。认真落实好干部标准，正确理解和把握“特别优秀”和“工作特殊需要”的科学内涵，进一步细化和量化破格提拔干部条件，严格控制破格提拔干部的比例和人数，坚决防止以“破格”之名行徇私之实。

在导向上，更加突出实干性。发挥好党委（党组）在破格提拔干部工作中的领导和把关作用，切实树立和践行重基层、重实绩、重民意的用人导向，多破格提拔那些扎根艰苦地区、长期默默奉献的基层干部，从严控制破格提拔领导近亲属、秘书及身边工作人员。

在程序上，更加突出规范性。严格按照《条例》规定，在做细做实动议、民主推荐、考察、讨论决定、任职等基本程序的同时，对拟破格提拔的人选在讨论决定前，必须报经上级组织（人事）部门同意，越级提拔或者不经过民主推荐列为破格提拔人选的，应当在考察前报告，经批复同意后方可进行。

在纪律上，更加突出严肃性。认真落实从严管理监督干部要求，畅通监督和举报渠道，定期开展破格提拔干部工作检查，发现违规破格提拔干部的，不仅查处当事人，而且要对选拔任用过程进行倒查，追究相关人员责任。

在制度上，更加突出严密性。尽快制定出台《干部破格提拔工作办法》，督促各地制定配套《实施细则》，对破格提拔的条件、资格、程序等作出具体可行、务实管用的规定，用“刚性”约束取代“弹性”要求，使破格选拔干部工作有章可循、有法可依。

从实践中来

让“下来的人”信服

□ 申国华

能上不能下，一直是制约干部工作的一个难点。近日，中共中央办公厅印发《关于推进领导干部能上能下的若干规定（试行）》（下称《规定》），指明了今后的工作方向并确定了“重点”：推进干部能上能下，重点是解决“能下”的问题。然而，如何让“下来的人”信服呢？

从党的事业高度出发，干部理应能上能下，可能许多人都会这样说，但却不一定能够这么做或者做得不太好。纵观《规定》里列举的“下”的六种渠道，前五种都比较好把握一些，而“调整不适宜担任现职领导干部”恐怕是一个关键和难点。《规定》罗列了不适宜担任现职的十种情形，概括起来主要包括政治上不守规矩、廉洁上不干净、工作上不作为不担当或能力不够、作风上不实在等。其实，越是难点，越能体现一级党委的原则性和战斗力。如果这项工作能做到位，也就比较容易让“下来的人”信服。

出于公心，杜绝厚此薄彼。界定、评判干部的言行，应当抛弃一切私心杂念，完全出于公心。否则，即使再好的“经”，也容易念歪，面对好干部也能得出错误结论。比如：对于“不敢担当、不负责任，干部群众意见较大”的情形，如何界定“干部群众意见大小”成了关键。如果戴着“有色眼镜”看人，往往容易“去中”坚持原则、敢于较真碰硬的好同志，而让一些“和事佬”占便宜、得实惠。如果出于公心，科学分析“群众意见大”的真正原因，究竟是由于工作缺乏担当，还是由于坚持原则遭人报复、陷害，就容易发现事情背后的真相，用事实说服人，杜绝厚此薄彼、任人唯亲。

尊重事实，杜绝主观臆断。尺有所短，寸有所长。一个干部在工作中展现优点的同时，一些短板也可能会暴露无遗，甚至非常“扎眼”。尊重事实，既不听信一时之言，也不能听信少数人的谗言，同时，防止只见树木不见森林，断章取义，以偏概全，主观臆断。是否适宜担任现职，应从多个方面整体考虑、衡量，不能用特殊代替一般，以个别事例否定全部事实。通过全面、辩证地分析大量事实，实事求是，客观公正，让事实说话，用事实与党纪党规相对照，就容易得出正确结论，找准、找足让干部“下”的理由，避免似是而非，杜绝主观臆断。

依规评判，杜绝错判。客观公正地界定、评判“下”的理由和依据，要把一个干部的思想、言行放在工作环境和社会环境中来评判，既防止以那种“不食人间烟火”的英雄标准来评判，又严禁用一般群众的标准来界定，而是以“好干部”的标准进行综合评判。把干部的德、能、勤、绩、廉与所任职务要求相比较，既看能否胜任工作，又看能否守住底线，二者缺一不可。如果工作能力欠缺，经过一定时间的培训和锻炼之后，干工作仍然是有心无力，有德无能，不能完全胜任现职，只能说明是一个好同志，但不是一个好干部，依据规定及时调整到适合岗位，以便更好地发挥作用，做到人尽其才、才尽其用。评判依据应始终坚持法定标准，言出有据，行出有法，防止一切形式的“土规定”“土政策”。

推进干部能上能下，让“下来的人”信服，并不复杂，也并不遥远。让“下来的人”信服，还要像关心现职干部一样关心他们，格外关注一分，让他们感受组织的温暖；格外帮助一步，让他们迈过思想这道坎；格外严格一点，让他们尽快克服不足，迎头赶上。