本版编辑：曾西雅
E-mail：m8@studytimes.cn
Tel：010—62808639



# 对“一把手”权力制约监督常态化

□ 洪碧玲

“一把手”是“关键少数”中的关键，在领导班子和全局工作中处于核心地位，关系着班子能力和执政能力。加强对各级“一把手”的监督，规范其从政行为极其重要。但是长期以来，对“一把手”权力制约和监督一直是个难点问题，从近年来纪检监察机关查处的腐败分子来看，有相当大的比例是“一把手”，严重损害了党在人民群众中的形象。新形势下“一把手”权力腐败，主要是利用人事权、财务支配权、物质分配权、项目决定权、建筑工程决策权、各类审批权、政府采购或商品购销决定权以及权力的影响力来寻求“权力出租”。加强对“一把手”权力的制约和监督，靠制度铁笼锁住“集中的权力”，已成为亟待解决的重大理论和现实课题。

## 健全对“一把手”分权限权制度

**推行权力清单制度。**党的十八届三中全会明确提出，要“推行地方各级政府及其工作部门权力清单制度，依法公开权力运行流程”。公布权力清单的意义在于，锁定权力的底数，界定权力边界，明确标准化流程，领导干部包括“一把手”可以此为标杆运行权力，民众可以此为标杆实行监督，有助于政府职能转变。建议继续深化公布权力清单工作，做好简政放权，消除审批的灰色地带，建立权力清单、责任清单和负面清单，扎紧管权、限权的制度笼子。

**建立分权制衡机制。**形成领导班子成员内部相互制约和协调的权力运行闭环系统，是对“一把手”的权力进行制约和监督的有效形式。建立和完善以民主集中制为核心的机制，明确党政“一把手”不得将违法、违规的行政审批、行政处罚、行政收费、行政强制和违规任用干部、违反财经纪律等事项以“集体决策”的形式讨论决定，规定党政“一把手”要对以“集体决策”之名规避责任的议题行使否决权，不得上交矛盾或以集体决策形式逃避责任。按照分工负责原则确定“一把手”分管的事项、掌握的权力以及应负的责任，减少“一把手”对具体事务的插手干预，降低“一把手”对班子成员晋升时的权重。建议通过领导体制改革分散决策权，主要向副职分权，推行“副职分管、正职监管、集体领导、民主决策”的权力运行机制，同时建立健全对决策权的监督机制。另外，大力推动简政放权，合理划分和配置各级权力，促进管理重心下移。

**规范“一把手”自由裁量权制衡机制。**由于“一把手”对各级官员包括副职的奖惩升迁具有重要影响力，因此即使建立了严格的分权制度，“一把手”的意见在各项决策中还是决定性的，因此可从以下方面进行创新：一是进一步完善行政处罚自由裁量权适用规则和裁量基准，建立行政许可、行政征收、行政强制等领域自由裁量权基准制度；二是将规范自由裁量权工作逐步向司法领域、组织人事领域拓展；三是进一步完善干部的推荐、提名程序，在坚持党委集体讨论决定的基础上，探索推行“实名推荐制”，限制“一把手”的初始提名权。建立党政“一把手”推荐任用干部责任制和用人失察失误追究制度，明确党政“一把手”在选任、考察、决策等各个环节中的责任内容，对推荐干部失察的要严肃追究责任。

## 健全对“一把手”监督机制

**加强对权力运行的纪律监督。**加快推进权力运行网上公开，督促各级各部门按照“业务公开、过程受控、全程在案、永久追溯”的要求，绘制权力运行流程图，完善工作纪律等制度规范，并运用现代科技手段，把纪律要求嵌入权力运行的各个环节。制定加强对地方党政正职、县级以上党政部门主要负责人纪律监督，对土地出让、工程建设、政府采购、选人用人等重点领域纪律监督等规定，切实把权力关进制度的笼子里。

**加强上级对下级及同级之间的监督。**对“一把手”的最有效和最有权威性的监督来自于上级。一是逐层建立巡视制度，加大巡视的力度和巡视成果的运用。二是加强组织监督。推行党委主要领导向上一级纪委全会述责述廉及接受评议质询，健全廉政谈话提醒机制，进一步完善任职廉政谈话、信访谈话、审计谈话、案后整改谈话、廉政责任谈话等制度。三是加强同级监督。一方面，上级组织要支持班子成员行使监督权力，促使其有效履行监督职责；另一方面，规范班子成员对党政“一把手”的监督程序，坚持集体领导、个人分工负责制度，完善决策表决形式，实行班子成员一人一票投票表决。四是完善“一把手”的选拔和权力授予制度。选出好的“一把手”是解决“一把手”监督难的现实前提，建议建立提拔任用“一把手”的专门措施和制度，实行单独考核、公示以及权力授予体系，从选人用人的“源头”杜绝权力腐败。

**推行新提任领导干部有关事项申报和公开制。**领导干部个人有关事项报告制度已推行多年，但实行报告制度仅是针对一定级别的领导干部，且都在党内范围报告，难免出现报告主体少、群众不知晓、内容不够翔实、虚报瞒报无人查、材料核实力度不够、责任追究不力等问题。建议推行干部考察期间需财产申报，申报不实取消任职资格；推行新提任领导干部在社会一定范围内的财产公示制度。

**试行决策“社会旁听制”。**重大决策前充分协商，广泛听取社会反映和意见，是杜绝“一把手”位高擅权、权重谋私的有效办法。建议进一步完善公众参与、专家咨询和政府决策相结合的重大决策机制。对社会涉及面广、与群众密切相关的决策事项，试行社会听证和公示制度，充分发挥公众对决策事项的监督作用。

**畅通信访举报渠道。**从近年来纪检监察机关发现案件的情况看，公众监督仍是重要渠道，必须进一步畅通信访举报渠道。一是建立各级举报网站。以全国纪检监察举报网站为基础，建立各省、市、县级举报网站，形成覆盖全国的举报网络，进一步畅通举报信息的转办、上报渠道。二是加大推进信息公开。扩大民主，公开“一把手”的公务活动、职权范围，逐步将监督延伸到干部工作的八小时以外，让广大民众知晓监督的内容，是发挥其有效监督作用的前提。三是加大对检举人的保护力度。四是重视网络及媒体的宣传作用。

（作者系中共福建省厦门市委副书记）

# 以抓手激发学习活力

**学习要有抓手，切合实际的学习方式和方法将促使党的工作迈向新的台阶。平潭区的学习探索模式虽不是放之四海而皆准的经验，但可为当下的学习型党组织探索提供有益的借鉴。**

□ 周青松

2014年11月1日，习近平总书记在福建省平潭综合实验区视察时指出：“平潭综合实验区是闽台合作的窗口，也是国家对外开放的窗口，一定要创新体制，保护好生态，深化两岸经济和产业合作，真正建成两岸同胞合作建设、先行先试、科学发展的共同家园。”那么，如何充分发挥党组织的战斗堡垒作用，激发广大党员干部学习的积极性、主动性、创造性，使之不断适应试验区和自贸区建设要求，服务平潭开发开放事业发展成为区党工委的一个重要课题。平潭党工委从试验区建设之初就进行了多方有益的探索和实践，着力打造富有平潭特色、充满活力的学习型党组织。

## 抓手一：“一主多辅”的学习培训平台

为提高党员干部对实验区开发建设政策的理解能力和思想认识水平，激发其干事创业的信心和决心，平潭通过几年的摸索，逐步打造“一主多辅”的教育培训模式。

“一主”指以定期举办“实验区干部大讲堂”为主，坚持每月一期，邀请国内外知名专家学者授课。授课内容涉及自由港、自贸区、国际旅游岛、对台交流合作等领域，确保每位党员干部都经过多轮次的培训。

“多辅”指以“双向、双对”形式开展党员教育培训为辅，向上选送党员干部参加省级以上培训学习，选派30名业务骨干到省直部门跟班学习；向下抽调党员干部到基层一线锻炼培养，选派机关党员干部驻村挂职。选送专业技术党员到发达地区考察培训。依托复旦大学、南开大学分别开展4期自贸区和1期国际旅游岛的专题培训班，对党员干部进行专业培训。依托区党校、新华网“平潭手机党校”等平台，对不同领域、不同层级的党员进行分类教育培训。针对自贸区建设的新内容、新要求，各级党组织通过建立QQ、微信群，召开民主生活会，观看专题片，现场考察自贸区管委会和办事大厅等方式，加强党员干部对自贸区政策的掌握和执行力度。通过多元化的学习培训，广大党员干部对实验区各项工作、政策有了深入了解，增强了工作能力，进一步提高了服务水平。

## 抓手二：“四进一线”的党建工作法

结合党的群众路线教育实践活动和“三严三实”主题教育，平潭区大力实施“四进一线”党建工作法，引导广大党员干部深入项目工地、田间地头通过实践向群众学习。

**进农村一线。**组织区县乡党员干部开展“下基层、进万家、转作风——千名党员干部进农家”活动，倾听群众心声，了解群众愿望，摸清基层情况，建立民情台账，走访慰问农户，帮扶困难群众。

**进社区一线。**全面推行“135”社区党建工作模式，建立15个乡镇社区便民服务中心和50个村级便民服务中心，推行综治网格化管理试点，服务更加便民利民。

**进项目一线。**开展参建单位党组织与项目所在村党组织联创联建活动，组建征地拆迁、项目施工“党员突击队”，做到“哪里有项目，哪里就有党的组织，哪里就有党组织作用的充分发挥”。

**进企业一线。**平潭建立党工委领导挂钩联系企业制度，实施“一个领导、一个产业、一个行动计划、一套保障措施”服务企业机制，举办150多场协调会和近100场专题会，及时帮助解决发展中出现的问题。建立非公企业、社会组织党组织，其中规模以上非公企业党组织覆盖率达100%。

## 抓手三：与台胞台企交流学习

为加快推进两岸深度融合，建设两岸同胞的“共同家园”，平潭组织党员干部深入台胞台企，主动与其加强沟通交流，宣传实验区台胞台企优惠政策，征求他们对试验区建设的建议意见，帮助协调解决实际困难。通过不断摸索，平潭整合公安、税收、工商、行政服务中心等部门的党建资源，靠前服务，组织党员在海峡高速客滚、闽台缘等涉台企业先行成立党支部，设立党员服务岗、台胞咨询服务处、台商代办点、“台企绿色通道”等，实行“一站式”“一窗式”服务模式。在宸鸿科技、台湾小额贸易市场、康德社区和金井湾生活区等台资企业和台胞台商聚集区，筹划设立两岸民商事仲裁委员会。探索创立“党的建设与社区建设同步、综合服务与共同管理联动”模式，丰富和拓展了“共同家园”的党建内涵。

通过“走出去、引进来”，加强与台胞台企的交流学习。平潭组织人员赴台交流学习培训，宣传实验区对台优惠政策，开展对台招商引资活动，走访台湾民间经济组织、行业协会等，加深相互沟通交流、学习了解。平潭引进了6位台湾特聘专才到实验区担任管委会副主任、区经济发展局和区直企事业副职，成功举办了四届“共同家园论坛”、两届“两岸金融（平潭）论坛”“两岸体育论坛”“第三届两岸清华大学研究生学术论坛”以及两岸沙雕节、美食节、马拉松赛、职工自行车赛、跆拳道比赛、广场舞友谊赛、海峡两岸横渡海坛海峡等互动交流活动。平潭推动两岸妈祖信众、姓氏宗族交流互访，打造台湾创业园、台湾产业园、台湾高新技术园、台湾免税市场、两岸青年创新创业基地等平台，吸引台胞台企、台湾青年来平潭生活居住、创新创业。

（作者系福建省平潭综合实验区管委会副主任）

# 资源型地区如何适应经济新常态

□ 任　杰

认识新常态、适应新常态、引领新常态是当前县域经济发展面临的共同课题。长武县是典型的资源型地区，经济发展既有历史瓶颈，也面临新常态下的诸多挑战，必须坚持四个方面的遵循，推动县域经济提质增效升级。

## “天人合一”的大逻辑

中国优秀传统文化中的“天人合一”思想提倡自然而然、顺势而为，强调人与自然的统一，这是古人在认识和探寻自然规律、社会规律中总结出的“大逻辑”。“天人合一”摒弃的是以物为中心的低级发展和以人为中心的狭隘发展，强调把尊重人、发展人作为出发点和归宿点，但又不违背自然规律，不以人的意志为意志，这与新常态所要求的“八个注重”相统一。对于资源型地区来讲，适应新常态必须坚持“天人合一”的大逻辑，遵循经济规律、社会规律、自然规律，既接受自然的馈赠，又敬畏自然的力量，不以牺牲自然为代价，有所为有所不为，提高发展的包容性，实现人与自然、人与社会和谐共生、协调发展。

## “提质增效”的总要求

提质增效是新常态的本质，核心要素是增加总量、盘活存量、提升质量，实现“三量提升”。增加总量是基础。“中高速”是新常态的首要特征，必须坚持以经济建设为中心不动摇，找准速度与质量的平衡点，放大资源优势，加大要素投入，通过“量变”为“质变”打牢基础，实现调速不减势、量增质更优。盘活存量是关键。以改革思维转变发展方式，以调结构为抓手，推动产业结构迈向中高端。立足煤、转化煤、配套煤、超越煤，摆脱路径依赖，提高发展的协调性。以苹果、核桃“两果”产业为依托，大力发展园区农业、品牌农业、特色农业，提高农业综合效益。积极打造汽车销售、建材家居、餐饮服务、食品加工四大商业板块，培育“互联网+”新业态，加快建设省际物流集散基地。大力发展非公经济，培育更多市场主体，打造陕甘宁边际非公经济投资洼地。提升质量是根本。增强战略定力和历史耐性，注重激发内生动力，在转型升级中释放发展潜力，在创新驱动中增添发展活力，推动县域经济内涵式发展。

## “绿色崛起”的新方向

生态环境脆弱是资源型地区的共性问题，新常态必须更好地抓生态。牢固树立“环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福”的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，推进长武“绿色崛起”。遵照生产方式绿色化的要求，推进传统产业生态化，以节能环保技术和高新技术改造提升煤电煤化产业，实现“黑色煤炭”绿色发展。树立“生态+”发展理念，壮大苹果、核桃经济林，大力实施退耕还林、天然林保护等生态林工程，既实现点“绿”成“金”，又通过产业发展反哺生态建设。打好节能减排和环境治理攻坚战，加强重点流域和煤矿采空区、压煤村矿山生态恢复治理，开展“治污降霾·保卫蓝天”行动，推进“长武蓝”生态品牌建设，形成“多还旧账不欠新账”的治理局面。建立煤炭资源开发生态补偿机制，实施生态保护红线管制，形成依法保护生态、从严治理生态的新常态。

## “创新驱动”的总路径

新常态是不同以往、时常发生的状态，也是趋势性、不可逆的发展状态，引领新常态必须坚持“创新驱动”，打造新的发展引擎，提高“新引擎”牵引力、续航力和稳定性。深入开展“解放思想深化改革大讨论”活动，把解放思想贯穿到产业结构调整、全面深化改革、建设法治长武等各个方面，充分激发社会各方面创造活力。按照习近平总书记“把有利于稳增长、调结构、防风险、惠民生的改革举措往前排”的要求，着力下好简政放权“先手棋”，狠抓重点领域和关键环节的攻坚突破，向市场、向社会放权，激发社会投资和创业热情。认真落实“大众创业、万众创新”的要求和中央鼓励创新的一系列政策措施，创新建立融资平台，加快发展“互联网+”新业态。坚持以制度创新为引领，建立科学合理的考核评价指标体系，把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要内容，既看发展又看基础，既看显绩又看潜绩，真正为改革发展树立正确的价值导向。

（作者系中共陕西省长武县委书记）

# 把群众观点贯穿『三严三实』始终

□ 程开宇

广州机场检验检疫局在开展“三严三实”专题教育中，重视对“三严三实”要求的理论学习和内涵掌握，教育党员领导干部加强党性修养，坚定理想信念，提升道德境界。不论是在党课教育、专题研讨，还是在查找“不严不实”问题，始终牢牢抓住群众观点这一核心和根本，把务实为民作为一切工作的出发点、着力点和落脚点，求真务实谋发展、办实事。

## 牢固树立群众观点

解决好权力是谁给的问题。《宪法》规定：“中华人民共和国的一切权力属于人民。”人民作为国家的主人，是权力的所有者，是权力的授予者。我们党是马克思主义政党，马克思主义权力观要求任何公共权力都属于人民大众。中国经历过几千年“官本位”社会，“学而优则仕”“升官发财”等观念根深蒂固。有的干部认为，权力是上级领导给的，从而只注重上级领导的看法，想问题、办事情“不怕群众不满意，就怕领导不注意”，唯上是从。凡此种种，都是对权力的亵渎。

解决好权为谁服务的问题。全心全意为人民服务是我们党一贯奉行的根本宗旨，是一切工作的目标。这就要求领导干部树立民本意识和民权思想，坚持“情为民所系、权为民所用、利为民所谋”，要把“群众高兴不高兴、拥护不拥护、赞成不赞成、满意不满意”作为检验工作的重要标准。

解决好怎样为民用权问题。公权力源之于公，为公所用、服务于民，是其本质属性。依据现代公法原理，对私权力来说，法无禁止即可为；对公权力来说，法无授权即禁止。领导干部务必立党为公、执政为民，恪守为民之责，确保手中权力的行使不偏向、不变质、不出格。

## 切实落实群众路线

履行国门卫士职责，对人民高度负责。心随责走，责随职走，作为国家非传统安全第一道防线的检验检疫部门，维护国门安全是党和人民赋予的神圣职责。以2014年至今开展的全球近40年来最大、最严重和最复杂的埃博拉疫情口岸防控为例，广州白云机场是全国埃博拉疫情防控任务最重的口岸，高峰期防控工作量约占全国口岸的70%。广州机场检验检疫局创建以“重点航班专区查、重点旅客提前下”为主要内容的白云机场口岸埃博拉疫情“两区、两级”防控新模式。“两区”，即重点区域和普通区域的检疫查验；“两级”，即检验检疫与边检共同把关查验和检验检疫部门牵头，边检、地方卫计委、公安和教育部门组成的信息登记核查专责小组，对来自疫区人员进行“多对一”的信息登记核查。

以切实可行的举措，为进出口企业服务。党的工作的最终目的，归根结底是为了不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。作为空港口岸的检验检疫部门，落实好党的群众路线，努力为进出口企业和服务对象提供优质高效服务，有力推动社会经济发展。针对外贸形势的不断变化、“跨境电商”的“互联网+外贸”的快速发展以及国家“一带一路”对外开放战略的提出，广州机场检验检疫局主动适应经济发展新常态，从实际出发，创新检验检疫监管模式，积极研究和出台通关便利化措施，积极推进动植检指定口岸规范化建设和全国口岸标准化示范基地建设，多领域、全方位践行“三严三实”要求，推进广州空港检验检疫事业的发展，促进了进出口企业做大做强。

以群众满意为工作目标，提升执法水平。广州机场检验检疫局把爱民、为民、富民作为价值取向和义不容辞的责任，认真解决企业群众最关心、最现实的利益问题。一方面，建立《听取群众意见和诉求工作制度》，让企业及干部群众的意见、诉求能直达局党组；建立《局领导现场办公制度》，以便最直接、最有效地现场解决企业遇到的问题和困难；健全《党风廉政社会监督员制度》，主动接受社会监督。另一方面，全员强化服务意识。积极开展青年文明号、党员示范岗等争先创优活动，全局党员上岗佩戴党徽；严格作风纪律，狠抓政风行风，对全局所有工作点共33个部位实施24小时视频监控和定期抽查，强化了作风建设。

（作者系广州机场出入境检验检疫局党组书记、局长）

社址：北京市海淀区大有庄100号　邮政编码：100091　总编辑：钟国兴　社长：许宝健　广告部电话：（010）62805980　发行部电话：（010）62806227兼传真　总编室电话：（010）62806228　62805368　电子信箱：zbs@studytimes.cn
定价：全年180元　邮发代号：1—267　国外发行代号：W3970　开户银行：建行北京中关村分行　户名：中共中央党校报刊社　账号：2613000456　广告经营许可证号：京海工商广字0301号　承印：人民日报社印刷厂