党风党纪

从权力运行角度看落实主体责任

□ 高新民

近日，一则关于追究党风廉政责任主体和监督主体的通报引起社会的关注。从2014年到2015年，河南省纪委连续查处河南新乡市3名厅级领导违纪违法、涉贪数额巨大、社会影响恶劣的案件，河南省委依据党风廉政责任制规定，对党风廉政第一责任人、市委原书记李庆贵予以党内严重警告处分，免去其领导职务；对新乡市纪委通报批评，责令其作出检查，市纪委原书记王炳奇被免去职务。

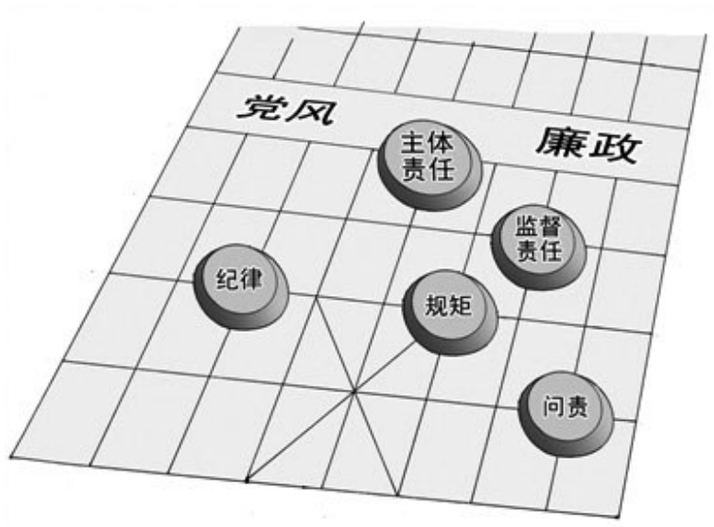
此前，一些地方也对党风廉政责任落实不力的责任人进行过处理，如湖南、江西、福建、重庆、广东、成都等都通报过履行党风廉政建设主体责任和监督责任不力的典型案件，实施了对责任主体的追究。但河南新乡案例是从1998年推行党风廉政责任制以来，因履行党风廉政责任不到位而被明确、公开予以党纪处分的级别最高的地级市主要领导人，也是一级地方纪委作为一个“集体”而被公开通报批评、责令检查的先例。

对责任主体和监督主体的责任追究，可以从多个视角解读。比如，这是落实党要管党、从严治党的必然结果。推行党风廉政责任制到现在已经十几年了，某些地方、单位腐败现象“多发高发”，“窝案”频出，但对责任主体和监督主体的责任追究却鲜见。有责任却未见追究，原因很多，当然与治党管党不到位紧密相连。很多事情，“松一松”和“紧一紧”效果大不一样。从严治党，必然要求各级党委负责人承担起相应的责任。再如，这也是增强制度执行力的重要表现。制度既有引导力也有威慑力。党内制度很多，与作风和反腐败相连的制度规定就难以具体细数。有制度而不执行，从而使制度本身丧失权威性。因此，增强制度的执行力，才能使制度的威慑力凸显出来。新乡等案例不过是对已有制度的认真执行而已。

但是，无论从何种视角解读，都离不开两个最基本的问题：党政主要负责人权力到底有多大？权力到底如何运行才叫科学？

党风廉政的第一责任人是各级党委的主要领导者，特别是“一把手”。“一把手”的称谓本身就蕴含着主要领导者的权力在同级领导班子中事实上处在举足轻重的地位。由于权力较大，一个领导班子内部、一个地方或单位，其风气、选人用人等，在很大程度上都取决于主要领导者的素质。主要领导者素质高，认真执行制度，领导班子民主集中制就执行得好，风气好，选人用人相对公正，从而带动局部政治生态的清正。但反过来说，如果主要领导者素质低或素质不全面，个人说了算，再加上其他问题，就易于出现各种问题。即使主要领导本身没有违纪违法、贪腐等问题，但如果对很多问题视而不见、听而不闻，也易于导致其管辖范围内软弱涣散，为腐败和不良作风的滋生蔓延客观上留下了机会与条件。这不仅是敢不敢担当问题，从本质上讲，是放弃了对公共权力属性的坚守。

党的十八届三中全会提出，“规范各级党政主要领导干部职责权限，科学配置党政部门及内设机构权力和职能，明确职责定位和工作任务”。根据这一思路，第一要则就是确定各级主要领导者的权力边界。在过往的腐败案例中，腐败集中发生在领导者插手微观经济、直接或间接干预选人用人两大领域。因此，认真贯彻十八届三中全会精神，完善和健全市场体制，真正实现政府职能转换，是从源头上减少权力寻租机会，创造“不能腐”的基础条件，也是党内风气、政治生态不因第一责任人的素质、意志变化而变化的基本条件，最终让插手微观经济成为不但不可能反而要担责的事情。这就需要改革和法治建设并举。而干预选人用人、说情打招呼，是权力有无边界及如何运行问题的集中体现。在现实操作中，如何区分领导者的提名、引导与“干预”的界限？以往最被人诟病的是领导者往往以集体的名义、群众票的名义体现个人意志最后却不承担责任。尽管现在有了选人用人责任倒查的规定，但由于到目前为止被追究的绝大多数都是基层干部，对于级别较高的严重违纪违法官员的提名考察责任追究尚未见诸公开报道，其制度的公信力还有待于进一步提升。因此，在选人用人中如何体现党管干部、如何真正解决好领导者权力边界问题，依旧需要进行探索。



权力边界仅仅是权力运行科学化的条件之一。在实践中，主要领导者也往往感到困惑，认为自己责任大，很多事项都要“一票否决”，都要集体讨论集体决定，而自己手中并没有相应的权力，责大权小，等等。这也反映出多年的问题，即权责对应问题。权大责小或责大权小都不科学，也不能使责任人心服。因此，无论党委还是政府，无论个人还是职能部门内设机构，依据权责对应原则，在赋予权力的同时有法律或党内制度界定清楚责任，依据民主集中制原则，应该集体承担的责任集体负责（新乡纪委被集体批评、检查的意义之一），并依据责任倒查的程序，分清领导班子内部各自的责任。

当然，权力边界也好，权责对应也好，还需要使权力运作过程公开透明才能得到有效监督。权力运作过程如果不公开不透明，即使是良好的动机，也会给暗箱操作留下必要的空间和公众质疑的余地。即使是党委领导下的选人用人，离开了公开透明，就给说情、打招呼、递条子留下了操作机会，更给选人用人的公正性带来疑问。世上没有十全十美的制度，恰恰是公开透明背景下的群众监督、社会监督，可以弥补现行体制下权力运行机制不健全所带来的弱点。这虽不是解决党风廉政问题的充分条件，但至少是必要条件，是解决以“一把手”素质决定局部政治生态风气的必要条件。

党建科学化

怎样理解“领导干部能上能下”新规

□ 陶善才

习近平总书记指出，从严治党、从严管理干部，要下功夫把干部的问责、惩处制度抓好，建立领导干部能上能下的制度机制。中共中央办公厅印发的《推进领导干部能上能下若干规定（试行）》（以下简称《规定》），正是落实全面从严治党、从严管理干部要求的重要举措。该《规定》全文共十九条，明确提出了“能者上、庸者下、劣者汰”的用人导向，着力解决为官不正、为官不为、为官乱为等问题，被各界称为“干部体制的关键转折点”，意味着干部人事管理制度的现代转型。

打破“金饭碗”铁律，是整治干部不作为的战术突破

《规定》的重点和亮点，就是关于调整不适宜担任现职干部的相关规定。推进干部能上能下，重点是解决能下问题，既要把党和人民需要的好干部选准用好，又要把那些存在问题或者不适合的干部调整下来。这就打破了“金饭碗”的铁律，将干部的“上”与“下”与优胜劣汰法则对接起来。而向下调整的主要渠道有六个方面，即到龄免职（退休）、任期届满离任、问责处理、健康原因调整、违纪违法免职和调整不适宜担任现职领导干部等。中组部负责人在印发《规定》答记者问中表示，“从实践看，推进领导干部能上能下的难点，主要是怎样把那些没有大过、没有严重违纪违法行为，但是在其位不谋其政、能力素质不适应的干部调整下来”。

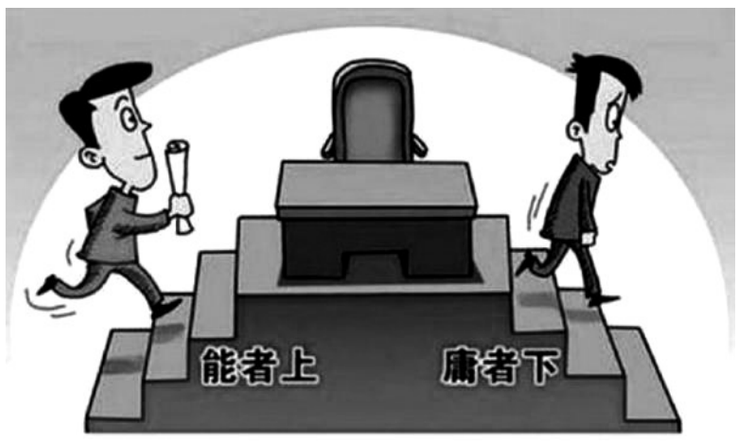
显然，推动干部“下”只是手段，并不是目的，是为有效防止各级领导干部“庸懒散”“不求有功，但求无过”“只要不出事，宁愿不做事”，在其位不谋其政。正如有学者所指出的那样：反腐高压下，乱作为明显被控制住了，但是不作为、缓作为却在相当大的范围、相当多的人中出现了。由于没有正常的退出和降级机制，一些“懒官”和“庸官”在领导岗位上熬日子、混饭吃，造成了懒政怠政的氛围，久而久之形成了一种不健康的生态环境。

所以，《规定》侧重于以整治不作为来打好“能下”这场关键战役。对那些不作为、不称职甚至碌碌无为、尸位素餐的干部，坚决地调整下来，正是为了推进一大批德才兼备、实绩突出的干部“上”，为他们干事创业腾出空间、搭建平台，实现“让有为者有位，让无为者无位”。因此，上得来、下得去，其实只是起点，关键还要上得好、下得好，这才是“能上能下”真正的含金量。从这个意义上来讲，《规定》夯实了“为官有为”的工作基础，可谓“重构政治生态”和“制度治党”的战术突破。

当然，要实现能上能下的科学管理，还必须建立相应的激励机制作为平衡。对此，《规定》不仅为干部能下划出“硬杠杠”，并以科学合理的设计，明确了下的标准，规范了下的方式，疏通了下的渠道，确保干部下得合理、下得合法、下得服气，而且为想干事、能干事、干成事的干部建立了“快速通道”。这就切实把全体干部的思想和精力凝聚到服务改革发展上来，真正实现“人岗匹配”“职得其人，才得其用”，让肯干的受激励、慢干的受鞭策、不干的受惩戒。《规定》还明确强调，对于问题干部，在被组织调整影响期满后，德才表现和工作实绩突出、工作需要且经考察符合任职条件的，可以提拔任职。这为下的干部教育管理、使用复出指明了方向，充分体现了对干部的关心爱护，可谓既是“破冰”更是“融冰”。

关闭“潜规则”暗道，是整肃官场用人歪风的新制度常态

尽管早在上个世纪八十年代，中央就提出废除领导职务终身制，后来也陆续出台一系列针对干部队伍“升降进出”的相关规定，但往往是“雷声响、雨点小”，落地效果较差，导致干部能上能下制度落实的效果不佳。现实生活中，官场多见“上”、难见“下”。特别是一些地方、一些部门事实上存在诸多潜规则，这些潜规则催生了一批不称职的官员，如：能力不强、政绩平平，却平步青云的“太平官”；溜须拍马、钻营有术，却只上不下的“投机官”；唯上是从、媚上压下，见风使舵、迎合领导喜好而混上去的“捷径官”；政治上不守规矩、廉洁上不干净，甚至藐视党纪国法，把犯错当本事的所谓“能官”，等等。同时，有的领导干部即使受到党纪政纪处分，却仍然“稳坐钓鱼台”；有的官员被问责免职后，又悄悄复出，或异地异岗为官，被群众嗤为“金蝉脱壳”；有的看似是降职降级或免职，实则得到了提拔……



此次中央新规的出台，不仅彻底杜绝以往的“牛栏关猫”现象，而且严丝合缝地关紧了领导干部只上不下的“潜规则”暗道。铁的纪律面前，干部的“上”与“下”成为关系其“乌纱帽”的最直接约束。实际上，解决和打通官场“能下”机制，十八大以来的反腐风暴中已见政策风向，多名违纪的副省级官员遭遇了“断崖式降级”。中央新规此时的出台，无疑十分明确地传递了强烈的信号：将以降级的“下”的方式来有效震慑官场、警示官员。

《规定》明确提出，坚决调整“四不干部”，即对政治上不守规矩、廉洁上不干净、工作上不作为不担当或能力不够、作风上不实在的领导干部，要坚决进行组织调整。同时，及时把那些忠诚、干净、敢于担当的干部，想干事、能干事、干成事的干部用起来，切实增强干部队伍活力。中央还出台了《中国共产党巡视工作条例》《关于深入开展公务员平时考核试点工作的通知》，“一个通知一个规定一个条例”形成了干部管理三驾马车，作为调整干部职务、职级、辞退的重要依据。这显然是推进官员“能上能下”成为制度常态，是以问题为导向，对官场选人用人歪风邪气“开刀”，有利于提高整个干部队伍的活力。

构筑带电“高压线”，是倒逼干部主动转变官念的必要途径

针对十八大以来发现的突出问题，如“八项规定顶风违纪”“干部选拔搞团团伙伙”“纵容‘身边人’经商办企业”等等，仅是各轮中央巡视，就多次提及。因此，《规定》通过问责来构筑带电“高压线”，对问题干部进行停职、免职等组织处理，这必然会产生“倒逼效应”，促使领导干部自觉践行“三严三实”要求，推动形成能者上、庸者下、劣者汰的用人导向和从政环境。

从对官员问责的内容来看，中央新的《规定》与2009年出台的《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》可谓姊妹篇。当时规定了问责的7种情形，包括决策严重失误，群体性、突发性事件处置失当，管理、监督发生特别重大事故等。现在又根据新的情况追加了五类会被问责的情形，包括“落实从严治党责任不力”“法治观念淡薄，不依法办事”“抓作风建设不力”“选人用人任人唯亲、徇私舞弊”，以及“对配偶、子女教育管理不严”等。可见，在新增的5种问责情形中，一些规定的现实针对性、指向性很强。

在问责的方式上，中央《规定》依旧延续了2009年规定中的五种方式：责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职。而对德、能、勤、绩、廉与所任职务要求不符，不宜在现岗位继续任职的干部，《规定》进一步明确了具体情形，其中包括“拒不执行或者擅自改变党组织作出的决定”“为官不为、庸懒散拖”“单位工作或者分管工作处于落后状态”等十项。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。这就从根本上扭转有的干部“不尽职、不尽责、出了问题无人负责”的状况。

“凡善怕者，必身有所正，言有所规，行有所止”。这次中央新《规定》突出“问题导向”机制，以“能上能下”直指官员“乌纱帽”，以问责构筑带电“高压线”，为懒官劣官庸官戴上了“紧箍咒”，让领导干部不敢成为制度的“超脱者”甚至“凌驾者”“破坏者”。否则，就必然撞南墙、栽跟头、丢饭碗。这必将倒逼官员跳出“官本位”的窠臼，改掉“官太爷”架子，从而保持一种如临深渊、如履薄冰的紧张感，一种在位一天、赶考一天的危机感，切实做到严把为官底线，坚守法纪红线，筑牢拒腐防线，把全部心思用到为人民谋利益、干实事上来。

历练与修养

修身必须从严

□ 刘诗富

“物必先腐，而后虫生。”近年来查处的一些腐败案件，很多是由于干部“修身不严”造成的，从小恩小惠到房子车子，由小变大，从潜入深，越陷越深，最终堕落成遭人唾弃的腐败分子，着实让人痛心。

“从善如登，从恶如崩”，“由俭入奢易，由奢入俭难”。严以修身，意味着节制、付出和坚持，是给自己套上一套无形无影却无处不在的“枷锁”，需要顽强的意志和崇高的品格，其中艰辛恐怕只有修身者自己最清楚。反之，修身不严，得过且过，往往会高朋满座、前呼后拥，朝歌夜弦、醉生梦死，获得暂时的愉悦和享受。两千多年前，孔子发出“吾未见好德如好色者也”的感叹，说的就是这个道理。

修身应以“修心”为先。古人讲：“欲修其身者，先正其心”，“修其心，治其身，而后可以为政于天下”。言由心生，行由心生。修心是修身的内在要求和本质特征。心不正，则身必斜、行不端。今年1月12日，习近平总书记在同中央党校县委书记研修班学员座谈时强调，做县委书记就要做焦裕禄式的县委书记，始终做到心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒。各级领导干部“修心”，就要以“四有”为目标，始终以平和之心对名、以淡泊之心对利、以敬畏之心对权。

修身应以“立德”为要。国无德不兴，人无德不立。司马迁说：“才者，德之资也；德者，才之帅也。”道德对于一个人、一个政党、一个社会，都具有基础性作用。它是指针、是方向，一个人只有明大德、守公德、严私德，才能不误入歧途，实现自身的价值。所以，必须抓好道德建设这个基础，把加强道德修养作为人生必修课，做到以德修身、以德立规、以德定行，涵养好政治品德、职业道德、社会公德、家庭美德。

修身应以“践行”为本。王阳明讲，“知是行之始，行是知之成”。习近平总书记指出，“知”是基础是前提，“行”是重点是关键，必须以知促行、以行促知，做到知行合一。领导干部始终要有知行合一的自觉，将修心、立德的成果内化为精神追求，外化为自觉行动，深思笃行、务实求新，不因蝇头小利而鼠目寸光，不为虚名荣耀而急功近利，坚持做到政治上跟党走、经济上不伸手、生活上不丢丑。

严以修身，可以帮助我们练就“金刚不坏之身”，在风浪考验面前无所畏惧，在各种诱惑面前立场坚定，在关键时刻靠得住、信得过、能放心。但是，冰冻三尺非一日之寒，严以修身也非一日之功。严以修身，只有进行时，没有完成时，永远在路上。应从以下方面努力去做。

以勤学强身。“非学无以广才，非学无以名识，非学无以立德。”学习是文明传承之途、人生成长之梯、政党巩固之基、国家兴盛之要。习近平总书记在第四批全国干部学习培训教材《序言》中写道：各级领导干部要勤于学、敏于思，坚持博学之、审问之、慎思之、明辨之、笃行之，以学益智，以学修身，以学增才。古人有云：“书犹药也，善读者可以医愚。”读一本好书，就如经历一次精神的洗礼和智慧的滋补，受益终身。严以修身，就应把读书学习作为第一需要，当成一种精神追求，当成一种政治责任，爱读书、读好书、善读书，努力学习各方面知识，争取每天挤出一定时间读书，特别要善于把各种零碎时间利用起来读书，积少成多、积沙成塔、终身坚持。

以自省养身。习近平总书记多次引用名言警句告诫我们要重视自省，如“吾日三省吾身”，“见贤思齐焉，见不贤而内自省也”，“心存敬畏，手握戒尺”。党员干部要谨防私欲贪欲之害，廉洁自律，洁身自好，把握住自己，就必须反躬自问，时常自重、自省、自警、自励，自觉慎权、慎独、慎微、慎友。严以修身，就要秉持“从无过中求过”“闭门常思己过”的自律意识和反思精神，时时清除思想灰尘，事事提防私心杂念，不断增强是非面前的辨别力、诱惑面前的自控力、警示面前的醒悟力，确保信仰阵地不沦陷、道德高地不塌方、廉洁防线不失守。

以实干立身。“道不可坐论，德不能空谈。”曾国藩《治心经》中有一句话：“以苟活为羞，以避事为耻。”习近平总书记将其概括为“为官避事平生耻”。“避事”“躲事”，在其位不谋其政、任其职不尽其责，与党的性质格格不入，与党的宗旨背道而驰。严以修身，就是要把党的事业的需要、人民利益的需要，当成一往无前的冲锋号，敢于担当、敢于负责，敢作敢为、敢抓敢管，面对大是大非敢于亮剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争。

以制度护身。党的十八大以来，习近平总书记多次强调，要把权力关进制度的笼子里，要增强制度执行力，制度执行到人到事，做到用制度管权管事管人。这既是对干部的要求，也是对干部的爱护。严以修身，就是要自觉养成按规章制度办事的习惯，学习制度、遵守制度、维护制度、敬畏制度，将其作为自己从政用权、修身正己的行为准则，真正做到敬法畏纪、遵规守矩。