参考与建议

健全权力制约监督 保障民主选举

□ 黄振威 陈国权

选举制度是社会主义民主政治的重要组织部分，但有效的民主选举制度需要清正廉洁的政治环境，而清正廉洁的政治环境又需要完善的权力制约监督制度来保障。近日，四川省南充市拉票贿选案的查处情况公布，涉案人员多达477人，涉案金额巨大，被定性为一宗严重违反党纪国法、严重违反党的政治纪律和政治规矩、严重违反组织人事纪律的恶劣案件。

案件的查处充分体现了我们党坚持全面从严治党、坚决惩治腐败的鲜明态度，有力维护了党纪国法的权威和尊严。同时案件暴露的问题也令人震惊，发人深省。此案中，利用手中权力，挪用公款贿选的党员干部有之；无视党纪国法，协助行贿拉票的党员干部有之；放弃监督职责，睁一只眼闭一只眼的党员干部有之；大肆收受贿赂，投出昧心选票的党员干部有之。发生如此大规模的群体性腐败案件，既有思想作风的原因，也有制度机制的原因，既有干部个人的原因，也有领导班子集体的原因。这个案件的发生，说明党的建设与政治生态在少数地方已经出现极为严重的问题，需要进行全方位总结反思，尤其重视从制度设计上汲取教训。

党委履行主体责任是从严治党的关键

从南充非法拉票贿选来看，党委没有有效履行廉政建设的主体责任是主要原因。当前我国腐败案件仍呈频发多发态势，反腐败斗争的形势还很严峻，任务还很艰巨。有些部门和地方存在这样一种现象，一谈到反腐败的具体工作，党委书记就习惯性地把责任推给纪委，口口声声“支持”纪委工作，却忘记自己管党治党的主体责任；同时，有些纪委书记也不主动向上级纪委报告工作，号称为了不给本级党委政府“添乱”，不得罪党委书记，遇事“和稀泥”，睁一只眼闭一只眼，甚至还为有问题的人开脱说情。南充案即是这种情况：市委原主要负责人作为第一责任人，在维护党纪方面当甩手掌柜，不敢坚持原则，对不断上演的歪风邪气视而不见，对眼皮底下的拉票贿选不管不问，致使不正之风和腐败现象不断蔓延。市纪委、市组织部原主要负责人明知当地长期存在这种现象，没有坚决制止，严肃查处，导致问题愈演愈烈。

解决这一问题关键要进一步落实党委主体责任，强调责任担当。从实践来看，党风廉政建设，党委书记要是不上心，纪委书记再抓也抓不出什么好效果；部门党组书记要是不管，派驻纪检组长很难起到多大作用。十八届三中全会《决定》明确要求：“落实党风廉政建设责任制，党委负主体责任，纪委负监督责任”。新修订的《中国共产党纪律处分条例》更是规定：“党组织不履行全面从严治党主体责任或者履行全面从严治党主体责任不力，造成严重损害或者严重不良影响的，对直接责任者和领导责任者，给予警告或者严重警告处分；情节严重的，给予撤销党内职务或者留党察看处分。”因此，为避免类似案件发生，关键一环就是要层层落实党委主体责任，从中央到省再到地市、县乡，一级抓一级，层层落实，把要求传导下去。

创新体制机制，提高控权实效

遏制腐败，实现清正廉洁的关键是把权力关进制度的笼子，对权力实行有效的控制。控权包括制约与监督两种基本形式，当前我国控权制度设计，往往重视自上而下的监督而忽视多向度的制约。监督控权通过设立专门监督机构，自上而下进行权力控制；而制约控权通过维持权力关系的制衡性，多向度地进行权力控制。制约具有常态性和稳定性，而监督具有非常态性和及时性。制约更为强调在事前和事中发挥作用，而监督作用往往发生在事后。监督以结果合法性为导向，保证事权完整以实现效率；而制约以过程合法性为准绳，保证事权分解以达到制衡。事权高度集中在一定程度上实现了决策效率，却也留给了决策主体操作资源的较大空间。因此，现阶段监督执纪问责的要害和关键在于班子，而在一个班子中，一把手尤为重要。如果一把手有较强的责任担当，那么当地的政治生态就好，党风、政风、社风、民风就较为满意。如果一把手习惯于在党建问题上当甩手掌柜，就像此案中反映出来的一样，那么当地就可能存在政治生态严重恶化的问题，甚至存在局部“塌方式”腐败的可能。从这个角度上讲，“制约”的控权设计的缺失最终会导致“监督”的控权设计的失灵，进而出现某些组织或个人垄断重要资源决策权的现象，而这正是诸如山西窝案、中石油窝案、发改委价格司窝案、湖南衡阳选举案等腐败案件的共同特征。对事权进行适度分解，使各权力主体相互制约，保障决策的过程合法性，成为有效遏制腐败的必要前提。所以，汲取教训，避免类似南充拉票贿选案的再次发生，必须强化制约控权，强调要对事权进行合理的分工，让地方党政、人大、司法之间构成一种多向度的制衡关系。

从近些年党的建设的实践来看，加强和完善巡视制度和派驻制度是党自我监督的重要形式，是对权力进行有效制约与监督的有力武器。党的十八大以来，通过这两种方式，特别是巡视，我们已经发现了一批领导干部的问题线索和突出问题。山西塌方式腐败、衡阳人大代表贿选案、南充市党代会发生的有组织公款拉票贿选案，都是巡视发现的。

这两种方式都有三个步骤，发现问题、负责任地提出解决问题的建议、推动问题解决。发现问题本身就能起到震撼作用，但如果随后便不管不问了，万事大吉，那么问题也得不到有效解决，还会使得监督执纪的效果大打折扣。因此，巡视和派驻要充分发挥能量，关键要落实整改。党委要制订具体可操作的整改方案，要督促对整改方案和整改结果进行公开，既在党内进行通报，也向社会公布，接受党内、群众和舆论的监督。同时，还要注意跟踪整改情况，查整改促落实，查阅整改进度，评价整改效果。

加强人大法治监督，推进社会民主监督也是实现权力有效制约监督的重要举措。2014年习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上也强调“从严治党必须依靠人民”。历史和现实一再证明，人民群众是反腐败的中坚力量。就现阶段而言，充分依靠广大人民群众参与反腐败斗争，首先必须给人民群众以知情权，进一步推进党务公开、政务公开。信息公开、程序透明是杜绝腐败的必要条件。将党委政府行为置于人民群众的目光之下，能极大地限制各种腐败行为的产生。其次要进一步理顺人民群众监督渠道，一方面，相关党员干部要主动深入到人民群众中去，主动听取他们的看法和意见；另一方面也要与时俱进，开通举报信箱、举报热线、举报网站等各种群众监督渠道，并保证这些渠道的充分畅通和回应及时，避免出现群众监督的“最后一公里”出现梗阻现象。

各民主党派团体和无党派人士对党和国家机关及其工作人员提意见、作批评是权力制约和监督的另一种有效形式，在反腐败斗争中起着独特作用。党要就党风廉政建设问题经常与他们保持联系，主动征求和及时听取他们的意见。要注重发挥他们联系面广、渠道多样和信息量大的优势，明察暗访，召开座谈会，听取群众意见，及时收集反腐倡廉信息。党还要积极鼓励他们利用政协会议、委员视察、建议报告等形式更好地履行民主监督的职能。

充分发挥媒体在反腐倡廉中的作用。各级党和政府要正确对待媒体舆论监督，发挥他们的信息优势、传播优势和影响力优势，把传统监督和媒体监督结合起来，及时发现党风廉政问题线索，营造崇廉尚廉的良好社会氛围。

民主选举作为社会主义民主政治的重要组成部分，与健全的权力制约监督密切相关，如果权力滥用不受惩治、权力专横不受遏制，民主选举就会被腐败分子所利用，违法拉票与金钱贿选就难以避免，因此，清正廉洁是民主选举的必要制度保障。

党建科学化

党建工作责任制的发展历程

□ 袁红起

习近平总书记强调：“从严治党，必须增强管党治党意识、落实管党治党责任。”“不明确责任，不落实责任，不追究责任，从严治党是做不到的。”“把抓好党建作为最大的政绩。”“对各级各部门党组织负责人特别是党委（党组）书记的考核，首先要看抓党建的实效，考核其他党员领导干部工作也要加大这方面的权重。”这些重要论述和要求，为我们抓党建工作、抓党建工作责任制落实提供了根本遵循，指明了方向。从党中央提出党建工作责任制，到党建工作责任制呈规范化、常态化发展，大致经历了以下三个发展历程。

党建工作责任制的提出时期。1994年9月，在党的十四届四中全会上，中央第一次明确提出了“各级党委都要健全抓好基层党组织建设的责任制”，要求“中央有关部门和省、自治区、直辖市党委要经常进行调查研究，分类指导，作出工作部署，认真督促检查。加强农村基层党组织建设，关键在县委。加强城市基层党组织建设，责任主要在市委。要把基层党组织建设工作做得好不好，作为考核市、县委和市、县委书记工作实绩的一个重要依据”。1995年之后，全国各地都开始进行落实党建工作责任制的试点工作，并广泛推行。这一时期，突出的是地方党建工作，主要是农村基层党建和城市基层党建，强调的是地方党委和地方一把手的责任，也就是市、县委和市、县委书记的责任。

党建工作责任制的渐进发展时期。随着社会的发展，机关党建工作被提上重要日程。1998年3月，中央出台了《中国共产党党和国家机关基层组织工作条例》，明确要求“各级地方党委、机关工委和部门党组（党委）要建立机关党的工作责任制，加强对机关党的工作的领导和指导。地方党委、部门党组（党委）主要负责同志要带头做好机关党的工作”。这是中央第一次明确提出建立机关党的工作责任制，对机关党的设置、职责、党员的教育管理和发展、党内监督、机关党的思想政治工作、党务工作人员队伍建设进行了细化要求，并对机关党的基层党组织工作的领导和指导关系进行了明确。从中央第一次明确提出“要健全抓好基层党组织建设的责任制”到“要建立机关党的工作责任制”，都是在其他重要文件和条例中的一条内容，要求也都比较宏观和笼统，在具体实践中，地方党委、部门党组（党委）不知如何操作，如何考核，如何担责，亟需从中央层面进行规范和统一。为了进一步明确党建工作责任，2006年6月，中央专门出台了《关于建立健全地方党委、部门党组（党委）抓基层党建工作责任制的意见》，《意见》从总体要求和主要原则、主要责任和工作目标、主要工作措施和考核及考核结果的运用，都进行了明确。提出“地方党委、部门党组（党委）对本地区本部门基层党建工作负总责，书记是抓基层党建工作的第一责任人，分管领导是直接责任人，领导班子其他成员根据分工抓好职责范围内的基层党建工作。地方各级党委要建立健全党建工作领导小组，形成由党委统一领导，有关职能部门各司其职、密切配合的工作格局”。这一时期，党明确提出“党委抓党建是本职，不抓党建是失职，抓不好党建是不称职”。此后，各省市区纷纷转发或出台相应的实施意见，落实党建工作责任制才由“虚”逐渐变“实”，并成为党委（党组）年终领导班子考核和领导班子成员述职述德述廉的一项重要内容。

党建工作责任制呈规范化发展时期。为加强和改进行业党的基层组织建设，充分发挥各行各业系统主管部门的职能优势，把抓党建与抓业务结合起来，推进创先争优常态化长效化，2012年11月，中组部印发了《关于加强行业系统基层党建工作的意见》，对建立健全党委统一领导、组织部门牵头协调、行业系统具体指导的基层党建工作体制做出具体部署，突出条块结合，对属地管理和垂直管理部门的党建工作的领导和指导关系进一步明确。各省市区结合实际，制定具体的实施意见和办法，逐步建立了党委统一领导、组织部门牵头协调、工委与地方党委及部门党组（党委）协调配合、齐抓共管的党建工作格局，进一步健全和完善了一级抓一级、层层抓落实的党建工作责任机制。习近平总书记多次对党建工作作出重要论述和重要指示，单就党建工作责任制问题也多次作出指示和要求。2014年10月，习近平总书记在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话中对落实党建工作责任制提出了明确要求。2014年党政领导班子和领导干部年度考核、领导班子和领导干部述职述责报告都加重了落实党建工作责任制的权重，各市县一把手的述职述责述廉述德报告，几乎都以履行党建第一责任人职责为主线。今年6月中央出台的《中国共产党党组工作条例（试行）》第十三条对落实党建工作责任制进一步明确，充分说明党建工作责任制已呈规范化发展的态势。

从实践中来

社会组织党建值得重视的几个问题

改革开放以来，社会组织发展迅速，在社会治理、公共服务、政策倡导等领域发挥了越来越突出的作用。社会组织在快速发展的同时，它与党和政府的关系也在不断调整与规范。

□ 郑 琦

近日，中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，对社会组织党建工作的意义要求、党组织的功能定位、党建工作的管理体制、党组织和党员的作用发挥等一系列重要问题作出了明确和规范，这是协调与完善党与社会组织的关系，巩固和夯实党的执政基础的重要途径；同时也是激发社会组织活力，引导社会组织健康有序发展的重要手段。

改革开放以来，社会组织发展迅速，在社会治理、公共服务、政策倡导等领域发挥了越来越突出的作用。社会组织在快速发展的同时，它与党和政府的关系也在不断调整与规范。早期，由于历史与制度等多方面的原因，我国的社会组织往往具有较为浓重的“官方”色彩，具体表现为：组建依靠政府机关或部门领导；机构设置、人员配备、活动方式等套用行政办法；有一些组织直接具有行政级别，并配备了相应级别的领导干部。这类社会组织在贯彻党的路线方针政策、参与公共服务供给、帮助化解社会矛盾等方面发挥了积极的作用，但由于过度的行政化也导致这类社会组织在决策、人事、管理等各方面自主性不足，与政府形成了一种主体地位不对等的依附关系，在发展的过程中缺乏创新性、主动性和持续性，甚至还出现了反向发展的问题，即原本应该向社会基层延伸的社会组织，在发展的过程中日趋向政府靠拢，甚至出现了行政化的倾向。

有鉴于此，社会组织的去行政化在上个世纪末就已经开始实施。自1994年国务院办公厅下发了《关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务的通知》开始，中办、国办、中组部等接连发了多个文件，规范并清理领导干部在社会组织中的兼职情况，同时推进行业协会商会脱钩，避免官办一体，减少行政化倾向。十八大报告提出了“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的”现代社会组织体制，将“政社分开”作为现代社会组织体制的首要标志，明确了要划清政府与社会边界的要求与方向。三中全会直接提出“限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩”的要求，体现了中央在社会组织去行政化方面坚定的改革决心。

去行政化的推进，使以政府为代表的行政权力逐步从微观层面的社会组织个体中退出，但是我国社会组织还存在个别领域发展缓慢无法有效承接政府转移的社会职能、个别组织行为不规范、自律性差从而导致公信力严重不足等问题，这都需要加强党和政府对社会组织的规范与引导，使其在推动经济发展、维护社会和谐、推进国家治理体系和治理能力现代化方面发挥积极作用。为此，十八大以来，一方面，政府不断在宏观层面加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。例如：《境外非政府组织管理法（草案）》正在审议的过程中；又如：《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》也在修订中，其中《社会团体登记管理条例》已列入国务院2015年立法工作计划，有望今年完成。另一方面，不断加大社会组织党建工作力度，引领社会组织正确的发展方向。例如：今年5月底，中共中央政治局召开会议审议通过《中国共产党党组工作条例（试行）》，首次明确提出要在社会组织中设立党组；又如：近日中共中央办公厅印发的《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，明确并规范了社会组织党建工作的方向与要求。

需要指出的是，社会组织党建绝不等同于社会组织的行政化，加大社会组织党建工作力度也绝不是要变相地重走行政化的老路。社会组织中的党组织发挥的是政治核心作用，这一作用具体体现在保证政治方向、团结凝聚群众、推动事业发展、建设先进文化、服务人才成长和加强自身建设六个方面。从党组织的功能定位，尤其是基本职责可以看出，社会组织中的党组织主要是从政治原则进行把握、从政治方向进行引导、从政治文化进行熏陶，通过党组织的自身建设及有效服务从而达到在社会组织中贴近群众、团结群众、引导群众、赢得群众的目的，夯实党的执政基础。与社会组织行政化不同，社会组织中的党组织并不试图去挑战社会组织的自主性，并不会对有关社会组织的人、财、物及各项活动的重要决策进行直接干预或控制，社会组织仍然可以在不受干预的条件下依据组织章程和理事会决策行事，只要其行为符合相关法律法规和政策要求。

更进一步讲，加强社会组织党建工作非但不会影响社会组织的自主性，还有助于激发社会组织的活力，促进社会组织的健康发展。一是社会组织中的党组织及时在社会组织中宣传党的路线方针政策和中央及上级党组织的有关决议，有助于社会组织了解并把握当前形势与发展趋势，做出正确有利的决策；二是党组织在社会组织中组织丰富多彩的文化活动，营造积极向上的文化氛围，号召党员在工作中发挥先锋模范作用，激发群众的工作热情和主人翁意识，有助于增强社会组织的活力与凝聚力；三是党组织引导监督社会组织依法执业、诚信从业，在容易出现问题的地方，把牢政治方向，积极监督、及时提醒，有助于防微杜渐，避免社会组织因出现违法违规案件而被相关部门处罚或取缔。由此可见，党建工作一直以来都被认为是我们党重要的政治优势，在社会组织领域也是一样，只要党建工作做得好，就可以把党的政治优势转变为社会组织自身发展的优势。

在社会组织中如何做好党建工作，虽然《意见》指明了方向，各地也在积极探索，但是毕竟这是一个新情况、新问题，仍然有待进一步的研究与实践。笔者认为，以下三个方面值得引起重视。

理顺管理体制。2000年出台的《关于加强社会团体党的建设工作的意见》中要求：“社会团体党组织原则上隶属于其业务主管单位党组织。”然而，实践中很多业务主管单位由于多方面的原因，并不愿意负责并领导社会组织的党建工作，使得这项工作缺乏一个责任主体，社会组织要么索性就不建党组织，要么只能自行联系其他挂靠单位或者按照属地化原则挂靠到所在街道。管理体制不畅、隶属关系复杂长期以来成为阻碍社会组织党建工作的一个重要原因。此次《意见》的出台要求建立社会组织党建工作机构，在隶属关系上强调按照有利于开展党的活动、加强党员教育管理的原则，分全国性社会组织、地方社会组织、城乡社区社会组织三种情况进行了具体规范，在此基础上延续了过去业务主管单位领导和管理社会组织党建工作的做法。这一制度安排在实践中如何有效运转还有待各地探索，不过其努力的方向在于一方面让社会组织能够更加方便、更加快捷地找到愿意接纳它的党组织；另一方面需要有效激发上级党组织关心与指导社会组织党建工作的积极性和主动性。

创新工作方式。在社会组织中开展党建工作关键在于要结合社会组织的特点，创新党建工作的具体方式，增强社会组织党建工作的灵活性与适应性，使党建工作与社会组织的自身发展紧密结合，以党建促发展，以发展保党建。然而，社会组织又是一个相对较新的领域，有其自身的特点与规律，传统的党建方式需要结合社会组织的特点不断创新。一是创新组织设置，社会组织中的党员数量较少，根据这一特点需要在传统按单位建党组织的基础上，逐步加大以行业、区域甚至共同兴趣为结合点的新型的党组织设置形式；二是创新活动方式，社会组织强调参与性和平等性，改变传统学文件、听讲座等模式化的说教方式，充分运用灵活、多样、小型、分散的社会化活动激发社会组织中党员和群众的参与热情；三是创新党员发展，社会组织从业人员的流动性较大，在发展党员的过程中，需要加强不同党组织之间在党员培养、教育、考察等管理环节的有效衔接。

发挥党员作用。与体制内党建工作相比，社会组织党建的一大难点在于行政权力对社会组织的影响力和约束力相对较小，在这一条件下，更需要注重及激发党员个体的积极性与主动性。新中国成立前，党在缺乏行政权力依托的情况下就是通过委派党员，以其社会身份（如：教师、工人、学生等）进入各类组织，凭借党员自身的努力逐渐在组织中树立威信，同时发掘组织中的其他优秀人才，通过交朋友的方式，进行考核、教育和引导，最终将党的基层组织扩散到社会领域之中。这一方法现阶段也可以应用到社会组织的党建工作中。一方面充分调动社会组织中既有党员的积极性与主动性，另一方面加大向没有党组织的社会组织中选派党建指导员的工作力度，通过党员个体先进性及模范性的体现，让他们在参与社会组织活动的过程中，亮明党员身份，争取其他社会组织成员的认可，发展社会组织中的其他优秀分子加入中国共产党，进而拓展党在社会组织中的覆盖面，提升党组织在社会组织中的影响力。