

甘肃组织工作 调研报告选

(2009 年)

中共甘肃省委组织部 / 编

GANSUZUZHIGONGZUO
DIAOYANBAOGAOXUAN



甘肃人民出版社

序 言

张 广 智

2009年《甘肃组织工作调研报告选》出版了,这本报告选汇集了一年来全省组织工作改革探索的优秀成果,集中反映了全省组工干部在工作实践中研究问题、思考问题、解决问题所取得的可喜成绩,对于在新的起点上不断提升组织工作科学化水平,为全省经济社会发展提供坚强的组织保证,无疑具有十分重要的意义。

近年来,我省各级组织部门紧紧围绕服务全省工作大局的根本要求,着眼于解决新形势下党的建设和组织工作的新情况新问题,坚持下移重心、调研先行,注重在基层一线发现问题、分析矛盾,注重在工作实践中探索规律、完善措施,有力促进了组织工作整体水平的不断提升。一是进一步掌握了实际情况,为科学决策奠定了基础。各级组织部门结合深入开展“讲党性、重品行、作表率”活动和组织部长下基层活动,深入基层一线,广泛开展调研,全面了解基层情况,不断深化对组织工作实情的认识,为我们立足实际、科学决策,更好地指导和推动工作奠定了坚实基础。二是总结了一批先进典型和经验,促进了工作成果的巩固提升。在这几年的调研实践中,各级组织部门注重总结提炼基层的新鲜经验,发现和培育了一批叫得响、推得开、层次高的先进典型,一些成熟的经验和做法还形成了制度性成果。实践证明,坚持典型带动、抓点带面,有利于整体工作全面推进。三是研究了一些热点难

点问题,促进了组织工作的深化拓展。从这本报告选收集的调研成果看,调研领域有了新拓展,调研深度有了新延伸,特别是对组织工作面临的一些重点难点问题、干部群众关注的热点问题,进行了深入的研究探讨和思考,在一些方面形成了有见地的思路 and 对策,这对于我们在更高起点上谋划和推动工作大有好处。

党的十七届四中全会鲜明地提出了提高党的建设科学化水平的重大命题,对组织工作服务科学发展和实现自身科学发展提出了新的更高要求。调查研究是谋事之基、成事之道。做好新形势下的组织工作,必须始终坚持把调查研究作为实现科学决策、指导推进工作的重要方法,作为充分履行职责、提高工作水平的重要途径,作为建设模范部门、打造过硬队伍的重要措施。全省各级组织部门和广大组工干部,都要以改革创新精神,在深入基层中改进作风,在研究问题中开阔思路,在破解难题中推动工作,通过不断提高调查研究水平,推动组织工作不断取得新成效。

一要在结合上着实力。对于调查研究来说,结合点就是生长点,也是着力点。只有紧紧围绕中央和省委的重大决策部署,紧紧围绕新形势对组织工作提出的新要求,紧紧围绕组织工作面临的重点难点热点问题,确定调研选题和方向,开展积极探索和研究,组织工作的调查研究才能紧贴中心而不脱离中心,才能立足实际而不脱离实际。比如,我们要源源不断地培养造就大批优秀人才,努力建设一支善于推动科学发展、促进社会和谐的高素质干部队伍,就必须牢牢抓住领导班子和干部队伍建设的关键问题、干部人事工作中的重点难点问题 and 干部群众反映强烈的突出问题,积极探索、大胆创新,在不断调查研究的基础上推出更有针对性的改革措施。所以,在结合上着力,

就是要在理论与实践的结合上去着力,切实解决好有的放矢的问题。只有这样,调查研究才能焕发出生命力,才能为促进组织工作科学发展发挥积极作用。

二要在深入上下功夫。调查研究贵在深入,难在深入,取得实效的关键也在于深入。可以说,深入是调查研究的生命线。如果不能深入下去真正把基层的情况搞清楚,把工作的现状弄透彻,靠闭门思考来提出政策,靠简单的行政命令来推动工作,必然会贻误党的事业。当前,组织工作在各个领域进行着广泛而深入的改革实践,在各个方面进行着卓有成效的探索,新情况新问题不断涌现,新观念新事物层出不穷。因此,开展调查研究必须深入基层、深入群众、深入一线,倾听群众所思所想,掌握工作第一手资料。只有这样,才能把握组织工作的实际状况,掌握事物的内在联系,提出解决问题的新思路新举措,不断开创组织工作的新局面。

三要在提升上做文章。开展调查研究,调查是基础,研究是关键。在调查过程中,我们会掌握大量的数据,占有许多资料,发现很多新鲜的经验和做法。但这些都是零散的、感性的、不够系统和完整的,需要我们去总结提炼,在提升上做文章。因此,要把大量零散的、感性的认识上升到理性的高度,使之成为指导工作的理论成果;把实践证明行之有效的做法用制度的形式固定下来,使之成为推动工作的有力抓手;把停留在较低层次、局限在较小范围的经验在更大范围推广开来,使之成为具有普遍意义的工作要求。通过去伪存真、去粗取精,由此及彼、由表及里,充分揭示事物的本质特征,找出规律性的东西,用以指导实际工作。

四要在转化上求突破。毛泽东同志指出:“调查就像‘十月怀胎’,

解决问题就像‘一朝分娩’。”组织工作调查研究是一种应用研究，是为更好地指导工作、更有效地推动工作服务的。衡量调查研究是否有成效，主要看对指导实际工作有没有作用。因此，对有思想、有见解、有创新，能够对某方面问题做出科学回答的调研成果，就不能束之高阁，要及时转化为政策措施，运用到解决实际问题、推动实际工作中去。各级组织部门要不断提高调查研究工作的质量和水平，切实把各项调查研究成果运用好，使之更好地服务决策、服务实践。

目 录

综 合

完善各级地方党委、机关部门贯彻落实科学发展观的领导方式和领导体制研究

领导班子建设

加强村级班子建设 提高科学发展水平

——成县村级班子建设的现状调查与思考

关于建立适合县(市、区)党政正职岗位特点的考评办法的思考

干部队伍建设

关于规范干部交流问题研究

新形势下加强和改进干部监督工作的实践与思考

当前干部监督工作重点难点问题及对策研究

当前经济责任审计结果运用中存在的问题及对策建议

加强和改进干部监督工作调研报告

关心爱护重灾区基层干部工作的调查与思考

新时期加强领导干部党性修养及理想信念教育的问题探讨

关于公务员考录工作的实践与思考

用科学发展观统领新时期干部工作 努力为资源型城市转型提供坚强
组织保证

张掖市村干部队伍建设的调查与思考

对定西市乡镇党委书记队伍建设的调查与研究

少数民族地区干部培养问题的探索与思考

基层公务员考录工作问题研究

构建政绩考核新体系 加强村干部队伍管理

——清水县村干部考核工作的探索与实践

人才队伍建设

省属企业人才队伍建设情况调研报告

嘉峪关市人才工作的调研报告

天祝县农村实用人才队伍建设情况调研报告

基层党组织建设

金昌市推进城乡一体化基层党建工作问题研究

推进城乡基层党建工作一体化的实践与思考

构建城乡统筹的基层党建新格局实践与思考

新时期农村党建工作要努力实现三个转变

兰州市新社会组织党组织组建率不高问题研究

庆阳市农村基层党组织扶持农村专业合作组织发展情况调研报告

甘州区推行“合作社+党支部”工作模式的调查与思考

关于加强临夏州农村基层党建工作的调查与思考

县委书记抓农村党建工作问题研究

关于进一步发挥非公有制企业党组织作用的调研报告

加强基层党建工作 推动陇南科学发展

创新村级党组织设置形式 破解农村党建科学发展难题

以科学发展观为统领全面加强村级组织建设

党员队伍建设

增强远程教育学用效果问题研究

关于建立健全党内激励关怀帮扶机制工作的调研报告

兰州市非公有制经济组织发展党员工作现状的调查与思考

崆峒区党内激励关怀机制问题研究

甘南藏族自治州农牧村党员干部现代远程教育学用效果的调查与思考

关于农村党员干部现代远程教育工作的理性思考与实践创新

新时期做好在非公有制企业发展党员工作的实践与探索

党内民主建设

关于干部选任初始提名问题的思考

实行差额考察干部的实践与思考

完善公开选拔党政领导干部问题研究

发挥党代表桥梁纽带作用的调研与思考

对如何提高选人用人公信度和群众满意度的思考

科学规范和有效约束领导干部用权行为调研报告

党代表充分发挥作用有效途径问题研究

组织部门自身建设

关于组织部门自身建设情况的调研报告

组工干部培训教材建设问题研究

综 合

完善各级地方党委、机关部门贯彻 落实科学发展观的领导方式和领导体制研究

政党是—定社会历史阶段的产物,其领导方式和领导体制具有鲜明的时代性。党的领导方式,是党在实施领导活动中的行为模式,或者说是党的领导与被领导者之间相互作用和影响的方式;党的领导体制,是指在国家政治架构中的权力配置、执政方式、机构设置以及党同国家权力机关的权限划分等方面的制度设计和安排。领导方式和领导体制紧密相关,是一个相互作用的辩证统一体。领导体制是基础,直接决定领导方式,领导方式反过来影响领导体制。一切领导方式和领导活动能否正常高效运行,关键取决于领导体制设计是否科学合理。

适应经济社会科学发展的新形势,不断改进完善党的领导方式和领导体制,使上层建筑更好地适应经济基础,使生产关系更有力地促进生产力的发展,是提高党的执政能力和领导水平的根本途径。贯彻落实科学发展观,需要以改革创新精神完善各级地方党委、机关部门的领导方式和领导体制,使之更加符合科学发展观要求,更加适应领导科学发展的需要。

一、贯彻落实科学发展观对各级地方党委、机关部门的领导方式和领导体制提出了新要求

科学发展观是新的历史条件下我们党指导发展的世界观和方法论,是我国今后发展必须长期坚持和遵循的重大战略思想。贯彻落实科学发展观,对各级地方党委、机关部门的领导方式和领导体制都提出了多方面的新要求。

(一)科学发展观的第一要义是发展,要求各级地方党委、机关部门必须始终把发展作为第一要务,围绕推动科学发展定规划、作决策、抓落实,围绕推动科学发展用干部、聚人才、打基础。我国经济社会发展的实践证明,党的领导方式和领导体制科学有效,就会推动社会生产力的发展;反之,就会影响和阻碍社会生产力的发展。科学发展观把发展作为第一要义,强调以经济建设为中心,实现经济社会又好又快发展,这就要求我们必须紧紧围绕发展这个党执政兴国的第一要务,不断完善各级地方党委、机关部门的领导方式和领导体制,使之更加符合第一要务的要求。具体而言,就是要从实际出发,坚持以经济建设为中心,深入改革与第一要务不相适应的地方,进一步解放社会生产力,切实增强定规划的战略性和、作决策的科学性、抓落实的有效性,使各级地方党委、机关部门的

领导方式和领导体制,更加有利于加快转变经济发展方式,更加有利于推动科学发展观的贯彻落实;就是要着眼于提高党的执政能力和领导水平,围绕推动科学发展选好干部、配强班子,建好队伍、广聚人才,抓好基层、打牢基础,为改革完善党的领导方式和领导体制创造有利条件。

(二)科学发展观的核心是以人为本,要求各级地方党委、机关部门领导科学发展,必须围绕实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,尊重群众主体地位和首创精神,让人民共享改革发展成果,促进人的全面发展。科学发展观的核心是以人为本,全心全意为人民服务是党的根本宗旨,也是靠人民执政、为人民执政的出发点和落脚点。各级地方党委、机关部门领导方式和领导体制的完善,只有充分体现以人为本的要求,才能把握正确的方向。这就要求各级地方党委、机关部门要围绕以人为本这个根本价值追求,完善领导方式和领导体制,要充分尊重人民群众主体地位,最大限度地发挥人民群众的首创精神,最大限度地调动人民当家做主的积极性,更好地实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,更好地促进和保证人的全面发展,更好地满足人民群众日益增长的物质文化需要,切实保障人民各项权益,让发展成果惠及全体人民。

(三)科学发展观的基本要求是全面协调可持续,要求各级地方党委、机关部门领导科学发展,必须立足当前、着眼长远,注重经济、政治、社会、文化和党的建设的协调发展,实现物质文明、政治文明、精神文明和生态文明的和谐共进。党的十七大报告指出,要按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济、政治、文化和社会建设,促进现代化建设各个环节、各个方面相协调,促进生产力与生产关系、上层建筑与经济基础相协调。这既是对经济社会发展提出的目标要求,又是对党的领导方式和领导体制提出的目标要求。我们党的执政使命决定了党的领导必须紧紧围绕推动中国特色社会主义伟大事业全面协调可持续发展来进行,不能只注重经济建设而忽视社会建设,更不能只顾眼前利益而忽视长远发展。在新的历史条件下,站在战略和全局的高度,进一步加大改革力度,尽快健全完善适应全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设的各级地方党委、机关部门领导方式和领导体制,使其真正与经济社会的全面协调可持续发展相适应,与促进现代化建设的各个环节、各个方面相协调,才能形成和谐共进的良好局面。

(四)科学发展观的根本方法是统筹兼顾,要求各级地方党委、机关部门领导科学发展,必须抓住主要矛盾和矛盾的主要方面,善于调动一切积极因素,努力实现党委总揽全局、协调各方作用的与时俱进。统筹兼顾是我们党在长期革命、建设和发展中形成的重要经验,是正确处理经济社会发展中重大关系的根

本方法,也是完善各级地方党委、机关部门贯彻落实科学发展观的领导方式和领导体制的重要原则。统筹兼顾就是要根据经济社会发展面临的新情况、新问题,充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用,支持国家权力机关依法行使权力,调动各方面积极因素,集中各方面力量解决影响和制约经济社会发展的突出问题,推动经济社会又好又快发展。就是做到既要总揽全局、统筹规划,又要抓住重点、整体推进;既要上下联动,又要左右协调。

(五)科学发展观的落实主体是各级领导班子和领导干部,要求各级地方党委、机关部门必须坚持科学执政、民主执政、依法执政,把科学发展的实际成效作为检验领导方式和领导体制是否科学的重要标准。实现科学发展既是党执政兴国的重要体现,又是检验党的领导行为的重要标尺。科学发展观的各项要求是否真正得到深入贯彻落实,关键在于各级地方党委、机关部门的科学执政、民主执政、依法执政的成效。而保证其取得实效的关键,又在于其领导方式和领导体制是否科学有效,实际上为新的历史条件下检验完善各级地方党委、机关部门领导方式和领导体制的成效提出了根本准则。把科学发展作为检验各级地方党委、机关部门的领导方式和领导体制是否科学有效的重要标准,就是要看各级地方党委、机关部门的领导方式和领导体制,是否有利于科学执政、民主执政、依法执政,是否有利于切实解决影响和制约科学发展的突出问题,是否有利于推动和促进科学发展不断上新水平。

二、各级地方党委、机关部门推进科学发展的领导方式和领导体制现状评析

科学发展观提出后,各级地方党委、机关部门结合本地本部门实际,注意加强理论武装,逐步转变发展理念和方式,推动经济社会科学发展,特别是结合学习实践科学发展观活动,在完善贯彻落实科学发展观的领导方式和领导体制方面,开展了许多积极有益的探索,简要概括为“四个转变”。一是在发展的总体布局上,坚持由“三位一体”逐步向“四位一体”转变。各地各部门总结和吸取国内外在发展方面的成败得失,特别是反思我国“非典”等突发事件和重大自然灾害带来的深刻教训,坚持把以民生问题为重点的社会建设放在更加突出的位置,逐步克服经济和社会发展“一条腿长一条腿短”的弊端,促进经济、政治、文化、社会协调发展。同时,切实加强党的建设,为推动科学发展提供坚强的政治、思想和组织保证。二是在政策的制定上,坚持由片面追求经济增长逐步向推进经济社会全面协调可持续转变。在这方面,各级地方党委、各部门注意做到既立足当前思考加快发展之策,又着眼长远谋划可持续发展之计;既坚持经济建设这个中心,又积极推进文化、教育、医疗卫生等社会事业发展;既注意投资的拉动

效应,又注意扩大内需,形成投资、消费和出口协调拉动的局面。这些政策措施比较好地体现了科学发展观的内在要求。三是在绩效考评上,坚持由过去单一的以GDP为主的考核逐步向多方位考核转变。以往在干部政绩的考核中,一味追求GDP,只要GDP增加了,就能“一俊遮百丑”,掩盖了社会文化等方面发展的缺陷,也掩盖了对可持续发展带来的不利影响。近年来,各地各部门在干部绩效的考评上,适应推进科学发展新形势的要求,在多方面进行了调整和改进,既重视经济物质指标,也重视社会、文化、生态环境等指标,某些方面进展较好,对干部的政绩观和领导行为产生了重要影响。四是在工作方式上,坚持从微观管理过多逐步向宏观调控和加强服务转变。从计划经济过渡到市场经济是一个渐进的过程。如何使领导方式和领导体制适应经济体制转变的要求,各级地方党委、机关部门都进行了必要的改进和完善,逐步使上层建筑适应经济基础的需要使领导方式和领导体制更加科学有效。如近年来各地在机构改革中,始终把转变职能、强化服务作为主线,这种职能的转变,促进了领导方式的完善,对科学发展观的贯彻落实发挥了积极作用。

通过调研分析,从总体上,各级地方党委、机关部门在完善贯彻落实科学发展观的领导方式和领导体制方面开展了许多有益探索,也取得了一定的成效,但是对照科学发展观的要求,各级地方党委、机关部门在领导方式和领导体制方面还存在的许多不适应、不符合的问题,具体表现在以下几个方面:

(一)在价值取向上,不同程度存在见物不见人的倾向。近些年来,一些地方党委和机关部门在指导发展的过程中,应该说其总体目标和出发点都是为了人民群众,但在阶段目标、具体措施、具体方法上,往往存在着片面追求GDP增长、重视民生不够等问题,不能辩证处理当前和长远、现实和根本、局部和全局等方面的关系,往往考虑群众利益不够,甚至一些地方出现了与民争利的现象。一些领导干部片面认为只要推动了整个地区、整个行业的发展,就可以实现群众的具体利益和现实利益,结果不同程度出现了一些偏差。说到底,这种领导方式没有体现以人为本的根本要求,没有做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享,必然会造成重物轻人或者见物不见人的不良倾向,从根本上讲与科学发展观的要求是不相符的。

(二)在领导决策上,存在着科学性、连续性不够地问题。与科学发展观的要求相比,一些地方党委和机关部门主要存在三个方面的问题:一是科学论证不够。不能有效发挥和利用各种咨询机构和智囊团的作用、吸收方方面面的好意见,决策的科学性不强。二是决策周期较长、程序繁琐。一些地方和部门形式主义严重,一件事情往往三番五次开会研究,而且议而不决、决而有变,造成决策

周期长、程序繁,错失发展机遇。三是决策主观随意性较大,连续性不够。不能深入开展有针对性的调查研究,缺乏对本地本部门实情的深刻了解,缺乏对经济社会发展规律的准确把握,缺乏运用科学理论指导本地实践的能力水平,表现在决策上,思路不明晰、不稳定,重点不突出,决策失误较多。另外,个别地方和部门一任领导一个思路,工作的连续性不够,发展的可持续性受到一定影响。

(三)在实施领导上,存在传统的行政命令多,利用法律、经济等手段调控不足的问题。随着经济体制改革的深化,各地各部门不断改进领导方式和领导体制,党政分开、政企分开等方面有了很大程度的转变。但是,由于计划经济体制的惯性和思维定势,在党委的领导方式中,仍然存在着习惯于发号施令、依赖于红头文件的问题,依法行政的本领不强,宏观调控的手段不多。做决策、干工作往往过多依赖开会和发文两种形式,致使文山会海现象比较严重,影响了行政效率。另外,在依法行政和宏观调控方面也面临一些体制性障碍,行政决策程序和机制等不够完善,行政行为的监督制约机制不够健全,一些违法或者不当的行政行为得不到及时有效的制止和纠正。这些都在一定程度上妨碍了政令畅通,影响了领导决策的有效实施。

(四)在工作方式上,存在着统筹兼顾不得法、利益协调平衡不够的问题。在具体工作中,一些地方和部门在工作方式方法中,一是统筹协调推进不当。抓不住主要矛盾和矛盾的主要方面,不能从全局和长远统筹谋划,往往头疼医头、脚疼医脚,造成具体工作顾此失彼。二是不能正确处理利益关系。在新形势下,一些地方和部门领导干部在做群众工作上变得不够适应、不够主动,不能正确处理群众的根本利益与现实利益、长远利益与眼前利益的关系,有些部门过分注重局部利益、部门利益、团体利益、短期利益,忽视全局利益、长远利益,往往造成一些群体性事件的发生。在调研中,不少领导干部感到很委屈、很不理解:为什么我一年到头辛辛苦苦工作,没有休息日,干成了不少实事好事,群众意见却很大?主要问题就在于没有很好地开展群众工作,或者做群众工作的能力不强,没有与群众沟通、和群众商量、让群众参与、对群众公开、依靠群众的力量。领导干部的想法、动机和所做的工作,群众因为不知情可能产生误解。这些都是与科学发展观的核心要求相背离的。

(五)在监督保障上,缺乏跟踪问效和失误责任追究机制。从各地和部门机关单位的实践看,督查落实不够到位,监督制约相对缺失,不能跟踪问责问效,从某种程度上讲是一个比较普遍的问题。根据这次调研,这个问题主要表现在以下方面:一是工作跟踪问效、督导落实不够。决策部署很多,制度性规定不少,但缺乏督导落实的工作机制,一些工作前紧后松、虎头蛇尾,质量和效率大打折扣

扣。二是监督体系不完善。没有形成决策、执行和监督“三位一体”的领导机制，三者不是一个闭环状态，而是存在一定缺陷。三是工作责任追究、失误惩处不力。在工作中没有建立有效的责任追究机制和问责机制，对不贯彻落实科学发展观的行为，特别是一些地方盲目发展、片面发展，造成“一代人的政绩、几代人的包袱”的问题，缺乏足够有力的制约惩处措施。

(六)在体制安排上，地方党委总揽全局、协调各方作用发挥不够。各级地方党委是本地经济社会发展的领导核心，也是贯彻落实科学发展观的领导者和组织者。但是，在体制安排上，还存在一些缺陷和不足。一是从党内讲，全委会作用发挥不够。一些地方不能正确处理党代表大会、全委会和常委会的关系，往往用常委会代替全委会，使全委会在重大问题上的决策和监督作用不能充分发挥。二是从党政关系讲，一些地方仍存在以党代政、党政不分现象，党委常委会有包揽政府事务的倾向，使各级政府不能全面充分地行使好行政权。三是从党与人大、政协关系讲，一些地方仍存在立法相对滞后、民主监督不得力等问题。根据经济社会长远发展需要，及时提出立法建议，通过地方人民代表大会将其变为条例法规，也是地方党委实施领导的重要方式。在建设社会主义市场经济条件下，要实现经济、政治、文化、社会和生态建设的全面协调可持续发展，必须加快法制化进程。在这方面，相对于经济社会迅速发展变化的要求，地方立法比较滞后，且在体制上还存在一定缺陷。如有些行业法规大都由部门提出，带有明显的部门烙印，造成一些法规之间相互抵触。这些方面的弊端，一定程度上对贯彻落实科学发展观产生消极影响。在调研中，有的地方和部门反映，各地在产业发展、资源配置、城乡规划等方面，由于缺乏法规性约束，造成了决策的随意性、盲目性，一些地方乱跑项目、乱上项目、乱铺摊子，对资源环境造成不同程度的破坏，影响了发展的可持续性。另外，政协作用发挥不够。

三、各级地方党委、机关部门在领导方式和领导体制上存在问题的原因分析

通过对各级地方党委和机关部门贯彻落实科学发展观的领导方式和领导体制现状的评析，特别是对存在问题的分析梳理，我们感到引起这些问题的原因是多方面的。从主客观两个角度分析，主要有以下几个方面：

第一，从客观方面分析，主要有以下几点：

1.计划经济条件下党的领导方式和领导体制惯性的影响。辩证唯物主义认为，任何事物的发展既具有连续性和相对稳定性，同时也孕育着斗争性和变革性。党的领导方式和领导体制也同样如此。我国长期实行计划经济体制，党的领导方式和领导体制不可避免地带有计划经济烙印，比如在方式上习惯于行政命

令,在体制上往往出现党政不分、权力过分集中等问题。在经济体制发生深刻变化的情况下,这些都会对党的执政行为产生影响,对贯彻落实科学发展观带来某些不适应。从地方党委领导方式和体制看,与整个党的领导体制相比,具有相似性、一致性和相对稳定性,也容易受传统惯性的影响。如习惯于用计划经济的思维处理市场经济条件下的新情况新问题,习惯于凭经验办事,习惯于用行政命令的方式工作等。

2.传统粗放式发展模式和地区发展差异性的制约。从世界各国发展的普遍性规律看,在从农业文明过渡到工业文明以至现代信息文明、生态文明的历程中,很多都经历了先发展后保护、先污染后治理等路径,这些都不可避免地对我国的发展方式产生影响。从区域发展看,东中西部发展不平衡,沿海、内地、边疆各区域间发展环境存在较大差异,必然会在领导方式和领导体制方面造成一定差异性。如果从贯彻落实科学发展观的角度分析,则表现为不能正确处理好与快、整体与局部、现实与未来等问题,尤其是在行政作用发挥、宏观调控、科学决策等方面存在很多不一致性。一些地方在领导科学发展上存在的单纯追求经济增长、过度消耗资源、破坏生态环境、追求短期行为等问题,都与此存在千丝万缕的联系。

3.领导干部政绩考评体系不科学形成的负面导向。领导干部政绩考核评价具有“指挥棒”、“调遣令”的作用,有强烈的导向性,从某种意义上来说,与被考核对象的荣辱升迁密切相关。因此,有什么样的考核评价体系,就会有什么样的工作追求和施政行为。在我们现行的考核中,由于过分地突出了经济指标的内容,使一些人把“以经济建设为中心”理解为“以GDP为中心”,把“发展才是硬道理”理解为“增长率才是硬道理”,把“发展是第一要务”理解为“GDP是第一要务”,这样的发展观,使部分领导干部走入了发展的误区,产生“目标定在任期上,眼睛盯在数字上,心思花在升迁上”的现象,不是扑下身子抓落实,而是挖空心思凑数字,出现了不科学的发展观、不正确的政绩观。另外,领导干部任期制执行不好,人员调动过于频繁,也是导致一些短期行为的重要原因。

第二,从主观方面分析,主要有以下几个方面:

1.对科学发展观深刻内涵的把握不够准确到位。发展是人类社会的永恒主题。理论形态的发展观,是将人们的发展观念用理论的形式加以抽象和概括,通过一系列特有的概念、范畴和逻辑,经严密的系统论证而形成的思想体系。科学发展观是对国内外发展实践、发展模式、成功经验、失败教训系统总结而提出的,其内涵十分丰富,涉及经济、政治、文化和环境各个领域,既有生产力和经济基础问题,又有生产关系和上层建筑问题;既是重大的理论问题,又是重大的实

践问题。更加注重发展的人文特征,更加注重发展的整体协调,更加注重发展的持久永续,更加注重发展的多样性。从实际情况看,一些领导干部对科学发展观的深刻内涵理解不深不透,如个别领导缺乏对经济规律的把握,对什么才是真正的科学发展,怎么样科学发展理解不到位、思路不清;有些领导干部对以人为本的要求,简单地理解为以民为本;还有个别领导干部对坚持以经济建设为中心与全面协调可持续发展的关系理解和把握有一定差距等,从而也就不能自觉地贯彻落实好科学发展观。

2.一些领导干部的能力素质不适应形势任务发展要求。从总体上讲,大部分领导干部都能勤奋学习、积极进取,不断改进领导方式,推动科学发展观的贯彻落实,但是,也有少数领导干部还存在着能力素质不适应的问题。比如,有的领导干部理论学习的热情不高,不能用科学发展观武装头脑、指导实践、推动工作;有的领导干部理论脱离实际,要么高谈阔论,要么盲目蛮干,都偏离了科学发展的轨道;有的领导干部不能把科学发展观转化为发展的正确思路,转化为推动发展的政策措施,转化为推动发展的实践;有的领导干部眼界不宽,胸襟不阔,思路不广,工作四平八稳,鲜有创新之举等。这些都是导致出现上述问题的重要原因。

3.立党为公、执政为民的意识树立得不牢固。坚持走群众路线是我们党的基本领导方法。牢固树立立党为公、执政为民的意识,这是完善党的领导方式和领导体制的重要前提。从实际情况看,一些领导干部之所以片面追求不切实际的政绩,急功近利,好大喜功,根本原因也在于执政为民的宗旨意识比较淡薄,没有树立正确的事业观、工作观和政绩观,从而也就不能正确处理群众的现实利益和长远利益、局部利益和整体利益的关系。有些领导干部“官本位”意识较重,定规划做决策上项目不是从有利于人民群众的根本利益出发,而是看是否有利于自己出政绩、有利于自己下一步的升迁、有利于自己的前途命运,导致作风上脱离群众、脱离实际,从而产生诸如形象工程、政绩工程等短期行为,背离科学发展观的要求。

四、完善各级地方党委、机关部门贯彻落实科学发展观的领导方式和领导体制的对策建议

党的领导,主要是指政治领导、思想领导和组织领导,是通过提出正确的路线方针政策,组织和动员各级党组织向广大人民群众来实现。党领导经济工作,主要是把握方向、谋划全局、提出战略、制定政策、推动立法,营造良好环境,而不是直接执行国家权力、包揽政务和直接指挥生产。从各级地方党委、机关部门的职能出发,在贯彻落实科学发展观中,要注意从以下几个方面完善领导方式