

实践与思考

——2007年度上海市机关党的工作研究文选

中共上海市市级机关工作委员会 编
上海市机关党建暨思想政治工作研究会

2007

实践与思考

——2007年度上海市机关党的工作研究文选

中共上海市市级机关工作委员会 编
上海市机关党建暨思想政治工作研究会

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

实践与思考:2007年度上海市机关党的工作研究文选/
中共上海市市级机关工作委员会,上海市机关党建暨思
想政治工作研究会编. —上海:上海人民出版社,2008
ISBN 978-7-208-08082-9

I. 实… II. ①中…②上… III. 中国共产党-国家行政
机关-党的建设-上海市-文集 IV. D267.5-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 134065 号

责任编辑 秦建洲
封面装帧 张志全

实践与思考

——2007年度上海市机关党的工作研究文选
中共上海市市级机关工作委员会 编
上海市机关党建暨思想政治工作研究会
世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 19.25 插页 2 字数 216,000

2008年9月第1版 2008年9月第1次印刷

ISBN 978-7-208-08082-9/D·1422

定价 30.00 元

前 言

按照党的十七大明确的以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程的要求,近年来上海市机关党建暨思想政治工作研究会各会员单位高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,以加强党的执政能力建设和先进性建设为主线,结合机关党建和思想政治工作实际,精心组织课题研究,不断改进研讨方式,积极促进成果转化,致力推进实际工作。研究会从 2007 年度获奖论文中遴选出 29 篇汇编成《实践与思考——2007 年度上海市机关党的工作研究文选》一书,奉献给党务干部和广大党员。

《实践与思考——2007 年度上海市机关党的工作研究文选》一书汇集了各会员单位在落实科学发展观、参与构建和谐社会、加强机关作风建设、创建学习型机关等方面的课题研究成果,集中反映了各会员单位在认真总结机关党的工作的实践经验、着力解决机关党的工作的瓶颈问题、积极探索机关党的工作的理论创新和实践创新等方面的不懈努力。在此,我们向组织和参与课题研究的各会员单位领导、党务干

部、广大党员,以及长期关心和支持机关党建研究的专家学者一并表示感谢。

改革创新是加强党的自身建设的必然要求,也是推进机关党建研究长足发展的不竭动力。各会员单位要联系世情、国情、党情的发展变化,联系机关党建和思想政治工作的实际,把功夫用在调查研究上,把力量用在破解难题上,充分发挥机关党建研究总结经验、把握规律、创新理论、推动实践的功能,以新的实践创造新的辉煌。

目 录

前言	(1)
制度创新:监督和制约权力的关键	
..... 中共上海市委办公厅机关纪律检查委员会	(1)
提高机关思想政治工作的针对性和有效性研究	
..... 上海市国资委研究室党支部	(14)
上海市市级机关系统“我是共产党员”十万党员践行先进性活动的	
实践与启示	高 强 王朝霞 (24)
确立党政机关核心价值观念 建设高素质的党员干部队伍	
..... 中共上海市市级机关工作委员会、中共上海市委研	
究室联合课题组	(39)
党校党群工作体系建设的理论与实践探索	王丽丽 (53)
关于人民政协系统机关思想政治建设面临的主要矛盾及对策思考	
..... 张培基	(67)
巩固深化党的先进性教育成果 扎实推进财税系统机关党建工作	
..... 张爱民 田金兰 王 韬等	(77)
构建和谐海关的理性视角和现实途径	孙毅彪 (85)
构建海关核心价值观研究	郑建民 (95)
用管理的思维推进机关领导干部作风建设	汤 永 (105)
试论马克思主义中国化的特点规律	卢 冰 (114)

扎实推动机关与国有企业结对共建 巩固基层党建工作基础	
..... 郎 芳	(125)
努力提高党建网站应用管理水平 加快推进机关党建信息化	
建设步伐	中共上海市市级机关工作委员会
	党建网站测评课题组 (134)
以科学发展观为统领 不断推进人大机关党的建设	
..... 翁红妹 寿东来	(144)
关于以提高基层党组织生活质量为突破口 进一步加强上海公安基层	
党建的思考	劳冠浩 王海燕 黄 东 (154)
关于狱内执法腐败与昌明狱治的思考	陆鑫炎 王怡洁 (162)
坚持以人为本理念 做好法院思想政治工作	沈志先 (172)
建立健全党内激励、关怀、帮扶机制的几点思考	邹浩文 (182)
提高思想政治工作效能要关注的问题	刘节田 (189)
关于机关党建志愿者工作的实践与思考	张永安 (196)
企业转型呼唤文化变革	殷 亮 (207)
加强巡视队伍管理和建设的实践与思考	樊德才 (215)
当好机关兼职党支部书记的若干思考	刘 钧 (222)
探讨无意识教育在海关思想政治工作中的运用	
..... 潘建良 周 丹	(232)
推进国企党组织民主建设的思考与实践	
..... 宝钢股份梅钢公司党委组织部	(241)
关于落实科学发展观推进和谐企业建设的实践与思考	
..... 中国海运(集团)总公司思想政治工作研究会	(251)
徐汇区党政机关开展“满意在徐汇”活动的实践与思考	

..... 中共上海市徐汇区区级机关工作委员会课题组 (271)	
在建设社会主义核心价值体系实践中加强“三个导向”的同向性	
..... 王志远 (282)	
杨浦区实行机关绩效考核的实践与思考	袁昌义 (289)

制度创新：监督和制约权力的关键

中共上海市委办公厅机关纪律检查委员会

早在 20 世纪 80 年代初,邓小平同志就说过:在我国,腐败“这股风来得很猛”。而且腐败具有极强的传播和模仿效应,会由局部向大范围蔓延。从现实情况看,腐败现象的滋生蔓延使我们党执政的道德基础有所削弱,同时也对我党执政的合法性构成了潜在威胁。这对面临着既要发展经济又要打击腐败的执政党来说,无疑加重了任务。民主政治的核心问题之一,是建立有效的监督体制机制,使得人民群众有足够的力量监督国家权力,促使公共部门及其人员切实根据人民的意志和愿望进行公共事务的管理。从邓小平提出“制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”,到江泽民倡导从制度上解决监督难题,再到以胡锦涛为总书记的新一代中央领导集体强调“健全防范腐败的体制机制”,我们党强化了监督制度,不断取得新进展、新成果,但越监督越难监督也是一个不争的事实。当前,腐败现象呈现出职务犯罪高层化、国家利益部门化、公款消费合理化的趋势,这“三化”的出现尽管不能否认制度监督的成效,但至少可以说明,现行监督制度没能有效管住一个“权”字。这就不能不让我们对制度本身进行反思、作出调整,力求通过监督制度的变迁与创新,遏制腐败现象滋生蔓延的势头。

一、 监督制度变迁与创新的若干原则

我们所说的制度,既包括静态、硬性的各种体制、规则,也包括各种体制的运作程序和规范,不但有较为显性、硬性的政治规范,也有较为隐性、软性的政治规则。在我国,对公共权力的监督制约具有较为广泛的社会基础,公民对公共权力的监督制约体现了其民主性,也是政治文明的重要标志。但要实现对公共权力监督制约的经常化、制度化,并纳入法制轨道,建立健全科学合理的组织、机构、体制及其运作程序、规则显得尤为重要。随着改革开放的不断深入,特别是社会主义市场经济体制的建立和发展,政治经济一体化的状况逐渐得到改变,加之经济主体多元化和竞争日趋激烈,社会成员利益要求和利益表达日益强烈。在社会生活复杂化特别是公共权力关系急剧调整的情况下,应该建立健全体系完备、结构合理、运行有力、具有权威、职权广泛和相对独立的公共权力制约机构和强有力、多层次、全方位、纵横交错、运行有效的保障体系,同时包括严密周详、具体明确、具有绝对权威的法律规范、道德行为准则和行为规范,尤其要把专门机构监督与发动群众监督有机结合起来,从根本上改变监督乏力的现象。我国现行权力监督体系存在三个方面的突出问题:体制不顺、党政不分和法制不健全。因此,改进和完善权力监督体系须从这些方面入手,建立以法律为依据、职责分明、相互补充、相互协作的新型权力监督制度。

1. 依法监督是根本

江泽民同志曾经指出,“依法治国,就是广大人民群众在党的领导下,依照宪法和法律规定,通过各种途径和形式管理国家事务,管理经济文化事业,管理社会事务,保证国家各项工作都依法进行,逐步实现

社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。”依法治国的核心和关键是依法行使公共权力,其包括两层含义:一是一切公共行为均依据法律,符合法律;二是一切违法不良的公共行为均能依法得到及时纠正。实现这两个目标,必须加大法制建设力度,使公共部门、公职人员正确行使权力,避免盲目、凭主观愿望用权;同时,必须加大有利于加强权力监督的法制建设力度,使监督行为也有法可依,最终使行政法制和监督法制相得益彰,保证公共部门有法可依、有法必依。随着《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》和《中国共产党党内监督条例》等的出台,表明依法监督已经稳步走上了一条正确的道路,从国家法律和党内法规的高度对各监督主体的职权、职责、组织设置等进行规范,同时使这些规范具备了一定的可操作性,既可体现依法监督的原则,提高监督权威性,又可依法理顺现行监督机制,提高监督主体依法监督的积极性和被监督主体接受监督的自觉性。

2. 理顺体制是重点

首先,必须对监督主体各部分的关系加以界定。我们党作为执政党,是各项事业的领导核心,因此,在监督体系中,党必然处于核心领导地位。人民代表大会是代议机关,在监督体系中处于实质地位,其秉承人民的意志(党是人民的组成部分,所以也包括党的意志),对权力运作实施监督。专门机关监督应保持一定独立性,如纪检监察合署办公,则有可能使行政监察本有的职能弱化,可以考虑行政监察部门隶属于人大,成为人大履行监督职权的专门机关,这既解决了人大缺少监督执行机构的问题,又使监察监督师出有名、监督有力,还能减少机构,理顺机制。人民群众监督在法理上应高于党和人大,但由于主体不好界定,因

而必须与人大相结合,即通过人大实施监督。

其次,要明确各监督主体的职权。执政党监督应以宏观监督为主,同时必须保证其监督的高度权威性,但政党实施监督应逐步过渡到依靠国家意志来推行。人大监督以宏观为主,兼顾中观和微观,主要负责对宪法、法律以及国家政策实施情况的监督和对政府主要官员的人事监督;负责对行政法规、规章和其他政府规范性文件实施情况的监督。司法监督应与监察监督相衔接,但职权划分需更加清晰。根据2007年“两会”传出的信息,中央决定成立预防腐败机构,设在监察机关。这样的机构布局,对控制腐败现象的蔓延特别是提高监督效益,无疑是十分有利的。监察机关以预防腐败为主,检察机关以惩治腐败为主,惩防体系的建立健全或可期待。人民群众的监督必然是以微观监督为主,原因在于公共部门的活动与群众的日常生活紧密相关。当前关键是要建立一套表达机制,使群众意见能够及时向监督机关反映(尤其是向人大反映)。新闻舆论监督也要以微观为主,其监督也是全方位的。

3. 创新机制是关键

我国现有的监督主体主要包括政党监督、人大监督、行政监察、司法监督、群众监督和新闻舆论监督。创新机制应主要围绕这几部分进行,包括职权、职责的重新分配,以及机构隶属关系的调整和权力的重组等。一是必须遵循“主权在民”的原则。一切权力来源于人民,公共部门和公职人员必须按人民的要求来行事,与此相应,必须接受人民监督,一切监督机构也只能是人民代表机构,代表人民来进行监督,这是“主权在民”原则的本质内涵。二是必须遵循依法监督的原则。各监督主体职权、职责和监督机构的设置必须是法定的,其应在监督法律规范设定的权责范围内行事。三是必须遵循精简高效的原则。监督机构臃

肿导致功能失调、效率低下,也必然导致监督主体之间的冲突,影响监督功效。四是必须遵循权责清晰原则。各监督主体之间只有做到权责清晰,才能提高监督效率,避免错位、缺位、越位。五是必须遵循相互补充原则。各监督主体的职权应该相互补充,避免遗漏,共同保证公权部门依法行政。六是必须遵循效率原则。一方面监督不能损害公共部门高效率行政,这就需要合理设定监督的范围;另一方面监督本身必须是高效率的,低效率的监督等于无效监督。

二、 监督制度变迁与创新的路径依赖

制度学派认为,社会变迁的原因在于团体利益调整,团体力量平衡发生转移。由此看来,制度尤其是国家制度是重要的。作为制度的国家以复杂的方式与团体利益相互影响,在特定社会里产生社会、政治变迁的诸多模式。人民和团体会回应其面临的激励,但是他们是在不同的社会背景下以不同的系统方式做出回应的。这些激励的构成及其认识方式是受制度影响的。对此,我们党也有清醒认识。邓小平说“我们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至走向反面”。他同时提出,要防止权力腐败现象发生,防止党和国家改变颜色,必须从根本上改变过时的制度,建立新的制度和制约机制。比如,实现民主制度化法律化,完善人民代表大会制度,加强多党合作和政治协商制度,实行党政、党内和中央、地方分权制,健全民主集中制,实行集体领导、集体接班制,废除职务终身制等。这些都为我国政治体制改革和监督制约机制建设奠定了科学的思想基础。从这些理论要素出发,我们

不难得出监督制度体制机制的依赖路径。

1. 保障权力监督主体在位

早在罗马帝国时代,优士丁尼就主张人民主权原则。法国思想家卢梭在《社会契约论》中提出,由人民亲自、直接地参与和决定国家事务是人民主权原则最完善的实现方式。在他看来,主权是公意的具体表现,人民的公意表现为最高权力;人民是国家最高权力的来源,国家是自由的人民根据契约协议的产物,而政府的一切权力都是人民授予的。一个真正自由的国度,就必须由公民直接参与政治并决定公共事务。卢梭认为“人民立法——政府执行”的政权形式是实现人民主权原则的最佳制度途径,主张政府行为须受到主权者——人民的严密监控,主权者不仅是政府权力的来源,而且可以直接干预具体的政府行为。人民主权学说的出现,是国家学说的质的飞跃。从1776年美国《独立宣言》宣布人的天赋权利不可转让、1789年法国《人权宣言》宣布“整个主权的本原主要是寄托于国民”以来,西方国家在宪法中都明确规定主权在民。马克思在批判黑格尔君主主权思想时指出:“人民的主权不是从国王的主权中派生出来的,相反地,国王的主权倒是以人民的主权为基础的。”人民如何行使自己的权力呢?马克思主义认为,国家权力与分散的个人权力不同,是一种“集体的有组织的社会暴力”。因此,为了避免集权、避免专制,保持和促进国家管理的效率,权力的分工和专业化就日益受到重视,随着社会的进步,逐渐生成一个分散化、多样化的具体权力系统,在这个系统里,国家权力被合理有效地配置,并派生出各种相互制约的权力类属。

马克思、恩格斯在《法兰西内战》中明确提出建立新型无产阶级国家政权的理论时,就将人民主权思想具体表达为一套指导现实政权建

设的原则。马克思、恩格斯的这个观点影响了我国对于人民主权原则的理解和阐发。从政权的基本结构上可以看出,我国以人民代表大会制度为核心的代议制政权结构,就是这种类型的人民主权原则的具体制度体现。从人民主权原则与人民代表大会制度的相互关系上看,后者作为前者的制度途径而存在;从我国人民代表大会所具有的宪法和法律地位看,它是卢梭理想中的“主权者”的现实体现。而我国政治制度中有关人民与国家机关相互关系的制度规定,则又显露了极其浓厚的人民主权色彩。宪法明确规定,“中华人民共和国的一切权力属于人民”。人民主权原则彰显于立国大法,并为我国现代民主政治体制的建立奠定了法理基础。经过 50 多年实践并历经多次修改,我国宪法已基本完善,它符合我国国情,集中反映了我国人民的整体意志和根本利益,应当切实维护,坚决执行,逐条落实。对宪法敷衍就是对人民的亵渎、对国基的毁损。行宪失信是最大的失信。知政权、选举权、监督权是人民应当享有的基本权利,也是人民当家做主的根本标志。要使人民这个权力监督的主体归位、复位、在位,最根本的是认真实施宪法。

2. 建立完善轮式监督体系

根据我国公共权力的生成、配置原则,按照权力监督的客观规律,应在宪法规定的“人民→人民代表大会→权力机关”的监督框架下,建立与完善我国的权力“轮式”监督体系。所谓“轮式”监督体系,即人民从选举授权开始监督,到监督后的再选举授权,循环往复。我国权力监督体系基本建成的标志是:人民监督能够制度性地进入一切权力机构,天下无特权,国家无特殊公民,彻底消灭权力监督盲区。这既是一个至高的目标,也是一项浩瀚的工程。

第一环节——人民监督国家权力。人民监督是一种根本的政治监

督、权利监督、主体监督,是国家主人对被授权服务的人的监督,它既是整个监督体系的动力环节和最高层次,又是对所有权力机构及其工作人员的直接监督。它既有群众、社会监督的广泛性,更应有主体监督的权威性;既有随时随地的、分散的、柔性的社会影响,更应有规范有序、集中、刚性的法律效力。一要认真贯彻《政府信息公开条例》,给人民以知情权。《政府信息公开条例》的出台预示着我国政府与公民之间关系的重新调整和定位,预示着政府与公民之间将建立新型的和谐关系。二要疏通人民监督一切权力机构及人员的渠道,依法保护人民群众的监督权利。三是具体规划、逐步扩大人民直接选举、撤换、罢免各级地方政府及公共组织主要领导人的范围,依法规范其实施条件与运作程序,切实加强人民群众的有组织的依法进行的政治性、主体性监督。

第二环节——人民代表大会代表人民行使监督权力。这是协调、整合各种监督的中心环节。从我国政权组织的原则与方式来讲,人民通过人民代表大会行使国家权力,人民代表大会作为国家最高权力机关,拥有立法权,产生并监督国家行政机关、审判机关和检察机关的权力,故应在人民的监督下,成为国家权力监督的中心,有权代表人民监督一切权力,敦促其他权力机关及其人员依法行使权力。为此,人大应建立专门的监督委员会,向民众适时通报对权力机构及其工作人员的监督情况,及时回复公众的质询。

第三环节——司法监督。司法机关是向人大直接负责的国家法律监督部门,属于监督体系的关键环节,也是工具性环节。人民法院、人民检察院等法律机关是在人民代表大会的组织与监督下,通过法律的授权,依法对所有权力机构进行监督的国家审判监督和检察监督机关,是国家权力监督体系的主要力量与重要环节。改变司法监督现状的关

键是：独立司法，依法办案，真正成为人民依法治国的工具。

第四环节——权力机构的内部监督是自律监督。权力机构的内部监督虽然是监督客体的自律监督，但却是防止权力滥用、遏制腐败的第一道防线。一要强化接受外部监督、特别是主动接受人大、人民监督，才能从根本上制约权力，提高科学用权意识。二要从权力配置上增强纪检监察机关权威，改现行“块块为主、条条为辅”的监督体制为“条条为主，块块为辅”。纪检监察机关的人、财、物应单列，供应调配须有法律保障，以免在监督过程中受到利益牵制。三是纪检监察部门要切实履行核心职能，把主要的精力切实放在维护党风党纪和政风政纪上来。

3. 切实推进政治体制改革

第一，科学、规范、依法理顺人大、政府与政党特别是执政党之间关系。各级人民代表大会要真正成为国家的权力中心，代表人民依法监督包括执政党在内的一切权力机构行使权力的行为。执政党的各级组织及其成员必须在宪法和法律规定权限范围内活动，依宪执政，科学执政，正确发挥领导核心作用。各级政府与司法机关应在各级人民代表大会授权下依法行使权力，对人民代表大会负责。

第二，完善人民监督权力的制度。人民代表必须是选民了解的、真正由选民选出、对选民负责并接受选民监督。除人大常委会成员外，应逐步减少同级权力机构官员兼任人大代表。立法限定国家公务员在人大代表中的比例，防止人民代表官员化；改革省以上人民代表工作机制与人大运作机制。实行人民监督员、公民听证和民主恳谈会制度。顺应政府职能转变、公共管理主体多元化的发展趋势，进一步放开政府及其他权力机构对社会团体的直接控制，让社会组织回归社会，使民众团体重返民间。逐步扩大人民直接选举、罢免国家公务人员的范围。