

从严治政

Congyanzhizheng

执政为民是从严治政的宗旨 / 依法行政是从严治政的基本准则 / 从优治政是从严治政的有效措施 / 政府制度创新是从严治政的根本保证 / 提高干部素质是从严治政的关键 / 反腐倡廉是从严治政的必然要求

干部读本

Ganbuduben

主编 倪健民

江西人民出版社

主编 倪健民 **从严治政干部读本**
江西人民出版社 Congyanzhizheng Ganbuduben

图书在版编目(CIP)数据

从严治政干部读本/倪健民主编. —南昌:江西人民出版社, 2004. 12

ISBN 7 - 210 - 03134 - 0

I . 从... II . 倪... III . 行政管理—中国—干部教育—学习参考资料 IV . D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 017057 号

从严治政干部读本

倪健民 主编

江西人民出版社出版发行

南昌市光华印刷责任有限公司印刷 新华书店经销

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 8.375

字数: 223 千 印数: 1 - 5000 册

ISBN 7 - 210 - 03134 - 0/D · 516 定价: 20.00 元

江西人民出版社 地址: 南昌市三经路 47 号附 1 号

邮政编码: 330006 传真电话: 6898827 电话: 6898893(发行部)

E - mail: jxp-ph@163.net

(赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时向承印厂调换)

目录

第一章

从严治政的理论考察	/1
一、从严治政是马克思主义的基本要求	/1
二、从严治政是现代政府治理的必然逻辑	/10
三、从严治政是社会主义政治文明的内在本质	/17

第二章

从严治政的历史考察	/30
一、对从严治政的认识	/30
二、重视高官律己正身	/35
三、培养与选拔清官廉吏	/39
四、加强监督体系建设	/44
五、建立严厉的制裁惩罚机制	/48
六、强调吏治建设中的道德教育	/53

第三章

从严治政的现实考察	/59
一、从严治政是时代发展的需要	/59
二、从严治政是深化改革、扩大开放的需要	/64
三、从严治政是克服与解决不良政风的需要	/72

第四章

从严治政的目标要求	/78
一、建设行为规范的政府	/78
二、建设运转协调的政府	/82
三、建设公正透明的政府	/86
四、建设廉洁高效的政府	/90

第五章

执政为民是从严治政的宗旨	/95
一、正确认识政府与人民的关系	/95
二、牢固树立公仆意识,全心全意为人民服务	/98
三、努力做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋	/102
四、坚持科学发展观,树立正确政绩观	/108

第六章

依法行政是从严治政的基本准则	/113
一、依法行政的内涵	/113
二、依法行政的基本原则和基本要求	/118
三、依法行政与从严治政	/123
四、全面推进依法行政	/131

第七章

从优治政是从严治政的有效措施	/145
一、从优治政的含义	/145
二、对从优治政内涵的进一步讨论	/148
三、从优治政的意义	/154
四、从优治政的目标任务	/160
五、从优治政的具体实现方式	/172
六、从优治政是一个系统工程	/177

第八章

政府制度创新是从严治政的根本保证

/179

一、政府制度创新的内涵

/179

二、政府制度创新的目标与框架

/182

三、当前推进政府制度创新的重要举措

/186

第九章

提高干部素质是从严治政的关键 /204

一、社会发展与干部素质培养

/204

二、提高干部素质的含义与构成

/209

三、从严治政与提高干部素质的关系

/216

四、提高干部素质的基本原则和基本要求

/218

五、建立中国特色的干部素质拓展体系

/226

第十章

反腐倡廉是从严治政的必然要求 /231

一、我党历来坚持反腐倡廉,从严治政

/231

二、建国初期的反腐倡廉工作

/233

三、改革开放初期的反腐倡廉工作

/235

四、十三届四中全会以来的反腐倡廉工作

/237

五、当前反腐倡廉工作的新任务

/239

第十一章

从严治政要与从严治党结合起来 /247

一、正确认识从严治政与从严治党的一致性 /247

二、以党风建设促进政风建设

/254

第一章

从严治政的理论考察

从严治政,大力加强政府行政能力建设,提高构建社会主义和谐社会的能力,是当前摆在我们面前的一项重大而艰巨的任务。如果我们没有严格规范的政府治理,政令不通,行政不畅,管理混乱,纪律松弛,就无法适应新形势、新任务的迫切要求,就有失败的危险。中国的历史和现实都充分证明了这一点。从严治政已经成为摆在我们面前一项刻不容缓的重大战略任务,它关系到国家的前途命运,关系到全面建设小康社会目标的实现,关系到社会主义事业的兴衰成败。

一、从严治政是马克思主义的基本要求

马克思主义关于政府治理理论的基本特点,就是按照科学规律进行政府治理。马克思主义认为,政府治理有自己发生和发展的客观规律,只有严格按照这些规律去行动,才能取得实效;政府治理都是有自身的阶级性的,社会主义国家的政府治理是为最广大的人民群众服务的;按照客观现实性进行治理,马克思主义的政

策是以现实的东西而不是以可能的东西为基础的。这些基本的特点都要求要从最严格的角度去管理政府,使政府真正成为科学的政府、人民的政府。马克思主义的经典作家和我们党的三代领导集体对于从严治政都有系统的论证。

马克思主义创始人对于从严治政的时代表述。1871年3月18日,法国巴黎爆发了工人武装起义。起义者夺取了巴黎的资产阶级政权,建立了自己的政府——公社委员会。马克思和恩格斯从公社一成立就极为关注公社的斗争,指出,“公社的原则是永存的,是消灭不了的”。这些原则有很多,其中比较重要的有按真正民主精神加以改造的普选制和严格的监督制度。尤其是对于后者,马克思和恩格斯都非常重视。公社规定由普选产生的公职人员应该在公社监督下进行工作,随时可以罢免,并且所得的报酬只相当于一个熟练工人的收入。公社认为经过普选产生的公职人员,一旦权势在手,也有可能成为骑在人民头上作威作福的老爷。因此,人民不仅应该有权选举公职人员,而且有权严格监督他们的工作,只要发现有人不称职,就应该立即予以撤换。马克思在1871年5月30日发表的《法兰西内战》一文中,高度重视公社的这些规定,认为这是防止社会公仆变为社会主人的有力措施,也是无产阶级专政的国家从严治政的必然要求。后来,恩格斯在为《内战》所写的序言中,又进一步指出,公社的规定是防止国家和国家机关由社会公仆变为社会主人的正确方法。这条原则对于无产阶级专政条件下的政权建设特别是政府的执政建设是非常重要的。

列宁的7年社会主义建设经验与从严治政的理论。1917年列宁领导十月社会主义革命,建立了世界上第一个社会主义国家。十月革命胜利后,列宁非常关注苏维埃的政权建设。对于从严治政,列宁有比较系统的论述。

其一,从严控制机构和编制,使政府机构精简和高效。针对当时苏维埃存在的缺点弊端,列宁指出,只有彻底清洗我们的机关,

尽量削减机关非绝对必要的一切,我们才能够有十分把握地坚持下去。他要求缩小国家机关的编制,裁减职员,提高国家工作人员的质量。他曾经说,要毫不留情地赶走多余的官员,减缩编制,撤换不认真学习管理工作的共产党员。

其二,建立严格而且完善的监督制度。列宁非常重视监督制度在从严治政中的突出作用。十月革命后成立了苏维埃监督委员会,1918年5月改组为国家监察人民委员部。1920年1月,根据列宁的提议,国家监察人民委员部改组为工农检查人民委员部,又称为工农检查院。它的主要职责是对国家机关的各个部门的工作实施监督和检查。列宁认为,这个部与其他国家机关不同,它完全依靠工农群众,完全“工人化”和“农民化”。工农检查人民委员部应该成为检查和改善整个国家管理的机构。1923年初,列宁为改组工农检查院口授了一系列文章,包括《〈我们对工农检查院怎么办?〉一文提要》《我们对工农检查院怎么办?》,这是列宁对改组工农检查院提出的第一个方案,这个方案当时未见公布。之后,列宁又口授《怎样改造工农检查院(向党的第十二次代表大会提出的建议)》,这是列宁对改组工农检查院提出的第二个方案,该文刊载于1月25日的《真理报》上。2月上旬,他又口授《宁肯少些,但要好些》一文,又提出新的建议。怎样改组工农检查院呢?列宁提出:一是把工农检查院的工作人员减少到三四百人。这些人都要经过特别的审查,看他们是否忠实,是否了解国家机关的工作情形,同时还要经过特别考试,看他们是否知道科学地组织一般劳动的原理,特别是科学地组织管理工作和行政工作等的原理。有了这样一批人员,就可以高效率地对国家机关进行监督。二是把工农检查院与党中央监察委员会合并起来,使之具有非常高的权威性。

其三,建立严格的政府违纪违法行为的惩罚制度。列宁只要发现苏维埃的决议命令没有得到执行,他一定要严厉地惩罚当事人。他认为,惩罚的目的在于打破那种认为违反纪律可以不受惩

罚的普遍的官僚主义信念,使纪律得到尊重和执行。列宁对于政府官员的违法行为更是憎恨有加,例如他对受贿行为十分憎恨,认为对这种行为的处罚应该是极其严厉的。列宁在1922年3月1日写给全俄肃反委员会一位委员的便条中指示:对受贿以及诸如此类的现象,国家政治保卫局能够而且应该进行斗争,“并经过法庭予以枪决”。^① 列宁特别严格地要求共产党员和负责人要遵守纪律与法制,对每一起违法乱纪的案件都要进行追究,决不姑息。

毛泽东关于从严治政的理论与实践。毛泽东作为党的第一代领导集体的核心,对于从严治政一直是非常强调的。1949年3月5日至13日,中国共产党召开了七届二中全会,毛泽东在会上作了一个重要报告。他在报告中提出,夺取全国胜利,只是万里长征走完了第一步,只是“一出长剧的一个短小的序幕”。未来的路更长,工作更伟大,任务更艰巨,因此“务必使同志们继续地保持谦虚、谨慎、不骄、不躁的作风,务必使同志们继续地保持艰苦奋斗的作风”。只有保持这种严格的作风,共产党人才“不但善于破坏一个旧世界,还将善于建设一个新世界”。

毛泽东对于从严治党、从严治政有着强烈的意识。七届二中全会召开后不久的3月23日,中共中央离开西柏坡前往北平。这一天吃过早饭后,毛泽东正要出门,周恩来迎了上来,问:“主席,休息好了吗?”毛主席讲:“休息好了,我只要睡四五个小时,就有精神的。”周恩来说:“多休息一会儿好,长时间坐车也很累。”毛泽东说:“今天是进京的日子,不睡觉也高兴啊!今天是进京‘赶考’嘛,进京‘赶考’去,精神不好怎么行呀?”周恩来说:“我们应当都能考试及格,不要退回来。”毛泽东自信地说道:“退回来就失败了,我们决不当李自成,我们都希望考个好成绩。”怎样才能考个好成绩呢?以毛泽东同志为核心的中共第一代领导集体紧紧抓住从严治政这

^① 《回忆列宁》,第129页,人民出版社1982年版。

一关键。

从严治政就要切实贯彻民主集中制原则。1962年1月11日至2月7日,中共中央在北京召开了扩大的工作会议即“七千人大会”。在会上,毛泽东指出:“不论党内党外,都要有充分的民主生活,就是说,都要认真贯彻民主集中制。”邓小平也指出,民主集中制是党和国家的最根本的制度,也是我们传统的制度。坚持这个传统的制度,并且使它更加完善起来,是十分重要的事情,是关系我们党和国家命运的事情。凡是违反这个制度的,都要纠正过来。^①民主集中制在从严治政中起着十分重要的作用,它是从严治政的制度保证。

从严治政就要勇于在工作中开展批评与自我批评。毛泽东等领导同志特别强调批评与自我批评在党的建设和政府建设中的作用。他们认为,开展批评与自我批评,向压制批评的现象作斗争,坚决实行“知无不言,言无不尽”、“言者无罪、闻者足戒”、“有则改之、无则加勉”这些原则,对于提高政府工作的效率和严格管理是非常重要的。

从严治政就要建立严格的监督制度。中国共产党成为执政党后,毛泽东一直很重视建立严格的监督制度。毛泽东认为,党之所以需要监督,这是因为一个党同一个人一样,耳边很需要听到不同的声音。在取得全国政权之前,党总体上处于被压迫、被围剿的地位,残酷、恶劣的环境促使我们党比较谨慎,监督问题虽很重要,但不十分突出。全国解放后,党所处的地位和环境发生了根本性的变化,面临着执政的考验,监督问题就突出起来了。党是这样,政府也是如此。作为执政的主体,应当接受来自执政党的严格监督,接受来自民主党派的严格监督,接受来自人民的严格监督等。

邓小平的从严治政的理论与实践。作为党的第二代领导集体

^① 转引自《毛泽东思想史》,第328页,中国人民大学出版社1995年版。

核心的邓小平同志在改革开放的历史进程中一直强调从严治政的问题,在这个方面,邓小平同志有深刻的论述。

从严治政首先要以制度建设解决党和国家领导制度中存在的突出问题。1980年8月18日在中共中央政治局扩大会议上,邓小平同志发表《党和国家领导制度的改革》一文。他指出:“从党和国家的领导制度、干部制度方面说,主要的弊端就是官僚主义现象,权力过分集中的现象,家长制现象,干部领导职务终身制现象和形形色色的特权现象。”邓小平对这些弊端逐一进行了深刻的剖析,提出了改革并完善党和国家领导制度的关键,概括地说就是“要解决思想问题,也要解决制度问题”。也就是说要通过制度建设来解决国家和政府治理中存在的种种问题。

从严治政必须以干部队伍建设为基础。邓小平提出必须改革干部人事制度,健全干部的选举、招考、任免、考核、奖惩、升降、轮换、退休、辞职、淘汰制度,解决干部能进不能出,能上不能下以及副职多、闲职多、效率低的问题,还要加强对干部的监督。只有解决了干部队伍中存在的这诸多问题,从严治政的目标才能实现。

从严治政就要建立科学的工作系统。邓小平在《党和国家领导制度的改革》一文中特别指出,真正建立从国务院到地方各级政府从上到下的强有力的工作系统,实现党政职能分工。有了这样一个强有力的工作系统,再加上明确的职能分工,政府的工作才能高效,才能运转畅通。

江泽民同志关于从严治政的思想。江泽民同志对于从严治党、从严治政曾有过非常严密的论述,形成了很多有指导意义的观点。

从严治政首先要求严肃政府的权威性与纪律性。江泽民同志在谈到从严治党时曾经指出:“必须严肃党的政治纪律。讲政治纪律,首要的一条,就是要坚持党的基本理论和基本路线不动摇,在

政治上同党中央保持一致,保持中央的政令畅通。”^①对于政府而言,加强纪律性也是非常重要的。各级地方政府必须维护中央政府的权威,决不允许有令不行、有禁不止,搞“上有政策、下有对策”。重大决策必须请示报告,决不允许搞“先斩后奏”、“边斩边奏”、“斩而不奏”。

从严治政就要严肃政府的经济工作纪律。江泽民同志指出:“必须严肃经济工作纪律。随着改革的深化和社会主义市场经济的发展,加强经济工作纪律,特别是财政金融工作纪律越来越重要。从中央到地方,各级、各部门、各单位都要抓紧健全财政金融方面的规章制度和纪律规范,所有从事财政金融工作的党员、干部都必须严格按照规章制度办事。”^②可以说没有严格的经济工作纪律,从严治政就是一句空话。从严治政要求政府在财政、金融、税收、海关等重要的经济工作部门必须建立非常清晰的工作规范、监管制度和严格的纪律。

从严治政就必须依法行政。江泽民同志在党的十五大报告中提出“实行依法治国,建设社会主义法治国家”的任务。依法治国要求国家的各项工作都要依照法律进行,政府工作要依法行政。一切政府机关都必须依法行政,切实保障公民权利。依法行政要求政府对自身的权力要有法律的界定,对行政许可和行政程序有法律的规定,对于行政运行机制要有法律的规则,对于行政决策要有法律的规范,对于其他的行政行为都要建立具体的法律规范。建立在这样一个比较完备法律基础上的政府必然是一个从严治政的政府。

① 《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》,第615页,中央文献出版社2002年版。

② 《江泽民论有中国特色社会主义(专题摘编)》,第616页,中央文献出版社2002年版。

从严治政要求坚持不懈地进行廉政建设和反腐败斗争。江泽民同志一再强调指出：“反对腐败是关系党和国家生死存亡的严重政治斗争。”“不解决好反腐倡廉问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”^① 从严治政对于反对腐败提出了很高的要求。一个腐败的政府既不可能是从严治政的政府，更不可能是一个有效率的政府。从严治政要求政府首先是一个廉洁的政府，政府不廉洁就不可能严格治理，廉洁是政府从严治政的基础，对个人而言“无欲则刚”，对政府而言“有廉则刚”。

从严治政必须严肃群众工作纪律。江泽民同志指出：“任何党员和干部，都不允许与民争利，以权谋私，侵犯人民群众的权益。要妥善处理新形势下的人民内部矛盾，防止矛盾激化而损害党群、干群关系，影响社会稳定。”^② 这一点对于政府机关来讲，是非常重要的。政府一切工作的出发点应该是维护好、实现好群众利益。一个严格治理的政府要把群众的利益放在第一位，一切与民争利的政策和行为都应该防止；一个严格治理的政府是把人民内部矛盾减小到最低限度的政府，是可以防止人民内部矛盾激化和复杂化的政府，也是一个能够有效地维护社会稳定的政府。

胡锦涛同志关于从严治政的论述。胡锦涛同志从提高党的执政能力和巩固党的执政地位的高度，深刻阐述了新形势下从严治政、推进反腐倡廉工作的极端重要性，要求全党把反腐倡廉作为一项重大政治任务抓紧抓实。

反腐倡廉能力，是党的执政能力的重要体现，是巩固党的执政

① 《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，第428页，中央文献出版社2002年版。

② 《江泽民论有中国特色社会主义（专题摘编）》，第617页，中央文献出版社2002年版。

地位的重要保证。胡锦涛同志指出,各级党委和政府都要增强忧患意识,做到居安思危,从提高党的执政能力、巩固党的执政地位的战略高度进一步认识做好反腐倡廉工作的极端重要性,始终把反腐倡廉作为一件大事来抓,始终旗帜鲜明、毫不动摇地反对腐败。

胡锦涛指出,我们党的执政能力和执政地位从根本上说都来自于人民。人民群众的拥护和支持,是党执政最牢固的政治基础和最深厚的力量源泉。坚持自觉反腐倡廉,是我们党同一切剥削阶级政党的本质区别之一。必须深刻认识到,执政基础最容易因腐败而削弱,执政能力最容易因腐败而降低,执政地位最容易因腐败而动摇。只有切实抓好党风廉政建设和反腐败工作,我们党才能始终得到最广大人民的拥护和支持,才能不断提高执政能力、巩固执政地位,永远立于不败之地。

胡锦涛强调,坚决惩治腐败是我们党执政能力的重要体现,有效预防腐败更是我们党执政能力的重要标志。坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,抓紧建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系,这是党中央在总结历史经验、科学判断形势的基础上作出的重大战略决策,是反腐倡廉工作向纵深发展的必然要求,是在发展社会主义市场经济条件下更好地防治腐败的必由之路。进一步加大预防腐败的工作力度,必须继续在加强教育上下工夫,使领导干部自觉拒腐防变,带头廉洁自律;继续在完善制度上下工夫,推进反腐倡廉工作的制度化、法制化,发挥法规制度的规范和保障作用;继续在强化监督上下工夫,保证把人民赋予的权力用来为人民谋利益;继续以改革统揽预防腐败的各项工作,通过深化改革、创新体制,从源头上预防和解决腐败问题。要经过努力,建立起思想道德教育的长效机制、反腐倡廉的制度体系、权力运行的监控机制,建成完善的惩治和预防腐败体系。

胡锦涛强调,治标和治本,是反腐倡廉相辅相成、相互促进的两个方面。只有抓紧治标,严惩各种腐败行为,有效抑制腐败分子的猖獗活动,才能为治本创造前提条件。只有抓好治本,从源头上不断铲除腐败滋生蔓延的土壤,才能巩固和发展反腐败取得的成果,从根本上解决腐败问题。要通过坚决查办违纪违法案件、惩处腐败分子,严肃党的纪律,使广大党员、干部受到教育,而且要针对案件中暴露出来的苗头性问题和薄弱环节,及时制定规范,堵塞漏洞,发挥办案在治本方面的建设性作用。要通过深化改革、创新制度,注重从源头上预防和解决腐败问题,增强干部群众对惩治腐败的信心,更好地形成惩治和预防腐败的合力。当前,要继续保持查处违纪违法案件的工作力度,以查处发生在领导机关和领导干部中滥用权力、牟取私利的违法违纪案件为重点,严厉惩处腐败分子;以解决群众反映的突出问题为重点,严肃查办发生在基层的以权谋私的案件,坚决纠正损害群众利益的不正之风。总之,对任何违纪违法行爲,都必须毫不留情地予以追究,决不能手软。

二、从严治政是现代政府治理的必然逻辑

为什么治国必重治政?因为政府是国家治理的核心。在阶级社会中,一切政治现象都与国家政权有着密切关系,而所有国家政权都必须以一定的政府形式体现出来。正如列宁所讲,国家政权问题是全部政治的基本问题,根本问题。而政府活动的重要内容就是参与国家事务,给国家定方向,确定国家活动的形式、任务和內容。政府在国家治理中起着十分关键的作用,政府治理有效,国家的运转就有比较可靠的保证。而有效的政府治理必须贯彻从严治政的原则,所谓从严治政意味着政府治理的原则必须是严肃的,政府治理的制度必须是严谨的,政府治理的监督必须是严格的,政府治理的法规必须是严密的,政府治理的程序必须是严明的。

政府治理,意味着对人们行使属于社会的权力。良好政府治理的标准概括起来有六条:参与性、公开性、包容性、法治、回应性、效能等。政府代表社会施政,从社会获取权力或力量以促使全体参加社会联盟的成员履行自己的社会义务并使他们服从法律,因为法律是公民意志的表现。同样,政府治理,也意味着治理者(政府及其公职人员)切实履行社会契约规定的条件。从实质意义上讲,一个政府只有其在能够保障社会利益,促进实现社会意志所提出的目的,即真正履行其责任时才是合乎理性、道理的,才是合法的。

政府责任是指政府能够积极地对社会民众的需求作出回应,并采取积极的措施,公正、有效率地实现公众的需求和利益。从这个意义上讲,政府的责任意味着政府的社会回应。事实上,政府被划分为不同的部门和组织,正是来源于对不同层级和不同方面的组织回应的要求。正如企业要对消费者的需求作出反应一样,政府必须对民众的需求作出反应。当一个政府回应并满足了民众的要求时,政府便是有责任的。

从广义的层面来看。政府责任意味着政府组织及其公职人员履行其在整个社会中的职能和义务,即法律和社会所要求的义务。在这里,行政的责任意味着政府的社会义务。社会义务不仅仅意味着政府正确地做事,即不做法律禁止做的事情,而且意味着政府做正确的事情,即促使社会变得更美好的事情,而不做有损社会的事情。从这个意义上讲,当一个政府组织在履行了自己的义务时,我们可以说政府是有责任的。

从狭义的角度来看,政府责任意味着政府机关及其工作人员违反法律规定的义务,违法行使职权时,所承担的否定性的法律后果,即法律责任。这种责任与违法相联系,意味着国家对政府机关及其工作人员违法行为的否定性反应和谴责。这是一种消极责任。从这个意义上讲,当政府机关对其违法行为承担法律后果时,