

中国行政管理理论丛

政风与政府建设

中国行政管理学会 编



国家行政学院出版社

中国行政管理论丛

Chinese Review of Public Administration

政风与政府建设

中国行政管理学会 编

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政风与政府建设 / 中国行政管理学会编. —北京: 国家行政学院出版社, 2002

ISBN 7-80140-261-8

I. 政... II. 中... III. 国家行政机关—行政管理—中国—文集 IV. D630.1—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 097676 号

书 名	政风与政府建设
作 者	中国行政管理学会编
出版发行	国家行政学院出版社 (北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
经 销	新华书店
印 刷	北京清华园胶印厂
版 次	2003 年 1 月北京第 1 版
印 次	2003 年 1 月北京第 1 次印刷
开 本	850 毫米×1168 毫米 32 开
印 张	17.625
字 数	429 千
书 号	ISBN 7-80140-261-8/D·121
定 价	35.00 元

前 言

为贯彻落实江泽民“三个代表”的重要思想和党的十五届六中全会决定精神，与时俱进，加强和改进政风建设，努力建设廉洁、勤政、务实、高效的政府，中国行政管理学会于2002年10月16—17日在北京召开了政风建设研讨会暨中国行政管理学会2002年年会。这次研讨会是根据国务院领导同志关于加强政风建设研究的指示精神召开的。年会期间，国务院总理朱镕基接见了中国行政管理学会负责人，并作了重要讲话。中国行政管理学会会长郭济作了主题为《按照“三个代表”的要求加强政风建设》的主题报告。本次研讨会收到论文百余篇，来自全国各地政府部门和理论界的专家、学者200多人参加了会议研讨。他们从政治学、管理学、行政学、法学、经济学、党建学等多重视角，阐述了政风建设对于党风建设、政府形象、行政改革、民主政治建设的重大意义，并从各自学科的角度，结合实际，为进一步加强政风建设提出了一些对策性的建议。现编辑成册，供读者参考。

中国行政管理论丛编委会

2002年11月

目 录

前言	中国行政管理理论丛编委会
按照“三个代表”的要求加强政风建设	郭 济 (1)
政风建设研讨会综述	中国行政管理学会学术部 (11)

政风建设概论

用好的政风塑造好的政府	顾 杰 (19)
对政风概念、内容及政风建设的理解	李绥州 (26)
政风建设“五点”析	彭福清 (33)
政风与政风建设	汪风清 (38)
论政风建设	蔡放波 (47)
政风建设应突出重点齐抓共建	乔耀章 (53)
政风建设的几点思考	樊怀洪 (58)
优化行政管理与加强政风建设	童中贤 (64)

当前政风主要问题及治理	谭桔华 (73)
探索政风建设新思路	黎友 (80)
改进政风的主要措施	芦继云 (83)
切实推进政风建设	曹建华 (87)
政风突出问题和治理对策	黄震海 (92)
政风建设的几个基本环节	刘东汶 (96)
机关作风建设要创新	罗依平 (99)
加强政风建设重在改革	施绍祥 (103)
转变政风的必然性和可实现性	余红燕 (107)
加强政风建设的意义	昂永生 (112)
切实转变基层政府工作作风	李才平 (116)
析地方政风问题的一个诱发因素	郝国庆 李又才 (123)

政风建设与制度创新

政风建设与制度建设和改革	夏书章 (131)
监督、民主、法治：政风建设的	
制度创新	郭济 高小平 (137)
参与型行政：政风建设的理念与制度保障	
	杨建顺 高秦伟 (147)
转变政府作风关键在于完善制度	梁仲明 (156)
政风建设的制度思考	胡凯波 (164)
从源头上加强政风建设的系统性、规范性	王健刚 (171)
政风建设的重要内容：制约行政权力的	
制度选择	刘树信 赵素卿 (179)
强化管理制度约束力应坚持四个原则	冯利民 (186)
制度建设与政风建设	金一 (192)
公正之德与制度安排	唐克军 (198)

以完善的机制促政风建设	卢海燕 (203)
贵在制度创新	唐晓阳 (207)
以制度建设促进政府机关作风转变	纪丽萍 (212)
求真务实 推进政风建设	叶先宝 (218)
政府工作作风的制度构建	孙大敏 (223)
政府机构改革与政风建设	王世臣 张文焕 温玉堂 (227)
转变政府职能与加强政风建设	王丽慧 (234)
努力建设服务型政府	曲真儒 (239)

廉政与政风建设

完善权力运行机制是政风建设的关键	张 勤 (245)
治理政府在市场运行中的“寻租”性腐败	陈树文 (254)
规范从政行为 强化廉洁自律	叶国建 (260)
行政监督与政风建设	莫岳云 (264)
完善权力制约机制的几个基本环节	纪淑梅 (268)
实行政务公开 遏止行政腐败	赵正群 张零星 (273)
政府信息公开的现状与观念定位分析	褚松燕 (277)
政府信息化对政风建设的促进作用	张锐昕 张荣兴 (282)
村务公开与加强基层组织政风建设	费永如 宋 佩 (286)

政风评议与政风建设

从社会认同看政府作风建设	陈国治 (291)
完善政风社会监督评价机制	张延黎 (298)
完善干部评价机制是治理浮夸歪风的 根本途径	丁 煌 (301)
公共行政作风的社会评价：解读“民谣”	刘祖云 (308)

政风评议的指标体系与方法	段华治 (314)
论政风评议	马永辉 刘 萍 (321)
政风建设评价调查问卷设计方法	候跃英 (325)

公务员素质、行政伦理与政风建设

政风与公务员思想道德建设	金太军 (333)
内化和提高行政官员素质	刘祖云 (338)
公务员行为规范建设的目标和内容	罗德刚 (344)
“主仆”关系错位的制度思考	孟庆英 (349)
搞好政风建设的基本途径	张秉权 李敏谦 (354)
班子建设与政风建设	王德云 (360)
新时期政风所要求的国家公务员素质	侯继仁 (365)
优化人事行政管理 促进政风建设	郑 辉 杨恒雨 (371)
从制度上改进领导作风	李应忠 (375)
关注公务员心态 加强政风建设	刘白露 (379)
“官德”与政风建设	姜成武 顾爱华 (384)
行政伦理：降低行政官员道德风险的 有效途径	郭小聪 聂勇浩 (389)
以先进的文化引导公共行政建设	闫 越 (396)
行政伦理是一种责任伦理	谭培文 (402)

入世与政风建设

入世与政风建设	周大仁 (409)
适应入世规则 建立服务型政府	郑文范 (413)
适应入世 加强政风建设	喻剑利 (419)
入世后我国政府形象建设	唐琦玉 (425)

经验借鉴

- 珠海市创建人民群众满意政务环境的实践 雷 雯 (433)
- 福建省以效能建设为突破口 改进政风 史 策 (438)
- 便利、亲切——韩国创建服务型政府
- 经验借鉴 吴 刚 (442)
- 香港特区“高官问责制”提高市民满意度 汪永成 (448)
- 国务院机关事务管理局以“三好”教育促
 机关作风 陈江旗 (453)

其 他

政风建设与提高政府公共

- 服务质量 郭振中 吴俊杰 赵 亮 (459)
- 剖析公共行政系统中的形式主义 王雪峰 (465)
- 党风是政风建设的政治支撑 李 剑 (472)
- 强化责任意识 推动政风建设
- 张 旭 海 涌 耿立言 (479)
- 确保政令畅通必须严肃行政纪律 韦绍行 (485)
- 营造高效廉洁的政务环境 肖四如 (491)
- 强化政风建设意识 王淑华 佟 岩 (499)
- 税务部门加强政风建设的对策 西藏自治区国家税务局 (503)
- 政府信用的意义及其重塑 李明强 (509)
- 培植政府信用 姚克利 (514)
- 行政信用建设途径 王和平 (519)
- 推进政府公关 改进政风建设 张志海 (525)
- 政风建设要讲礼仪 罗忠桓 (530)

警务监督——完善政风建设的有力举措	魏永忠 (537)
关于“政风建设”问题的 历史思考	玉素甫江·艾力·伊斯拉米 (542)

附录

实践“三个代表” 加强政风建设	光明日报 (545)
-----------------------	------------

后记

按照“三个代表”的要求加强政风建设

中国行政管理学会会长 郭济

政风是政府本质和宗旨的体现，具体表现为政府机关及其工作人员的思想作风、领导作风和工作作风。政风建设事关政府的形象，关系到政府与人民的关系，影响到政府的各项工作，应当作为行政管理研究的一个重要课题加以认真研究。

一、以“三个代表”重要思想为指导，加强政风建设

政府机关的作风建设，在每个不同的历史阶段都有不同的时代意义和指导思想。在新的历史条件下，国内外社会经济环境都发生了重大变化，我国已进入全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的新的发展阶段，政风建设以什么作为指导思想必须有明确的认识。2000年初江泽民在广东考察时提出了“三个代表”的重要思想，得到了全党全国人民的热烈拥护，它是立党之

本、执政之基、力量之源，是加强和改进党的建设、推进我国社会主义制度自我完善和发展的强大理论武器，是新形势下做好各项工作的指导思想和根本要求。2002年5月31日，江泽民在中央党校的讲话中又强调指出，贯彻“三个代表”关键在坚持与时俱进。加强政风建设，也必须以“三个代表”重要思想为指导，与时俱进。

1. “三个代表”的要求指明了政风建设的正确方向

当人类进入新的世纪之时，一方面，经济的全球化和科技革命的迅猛发展，国际竞争日趋激烈，特别是中国加入WTO，对外开放迈出新的步伐之后，我国面临着新的机遇和挑战。另一方面，我国已进入全面建设小康社会和现代化建设的新阶段，国家“十五”计划纲要已开始实施，改革、发展和稳定都面临着新的任务，社会经济生活还存在着各种各样的问题。“三个代表”的重要思想反映了国际国内形势变化对党和国家工作的新要求，为做好各项工作指明了正确方向。新形势下的政风建设和政府工作，也必须按照“三个代表”的要求，体现中国先进生产力的发展要求，进一步解放和发展社会生产力；体现先进文化的发展方向，促进社会全面进步；体现人民群众的根本利益，全心全意为人民服务。只有这样，才能使政风建设和政府工作始终保持正确的方向，真正履行好政府担负的各项职责，更好地完成新形势下改革、发展、稳定等各项任务。

2. “三个代表”的要求表明了政风建设的关键所在

在我们国家，共产党是执政党。党通过执掌国家政权，包括执掌政府，贯彻党的路线、方针、政策，实现对国家事务的领导。改革开放以来的实践充分表明，我们党制定的一系列的路线方针政策都是正确的，集中体现了“三个代表”的要求。因此，各级政府做好工作的关键，在于从严治政，以好的政风把党的路线方针政策真正落在实处。朱镕基总理在九届全国人大三次会议

作的《政府工作报告》中指出，现在中央关于改革和发展的大政方针已经明确，一些重要的法律法规也已颁布。要保证中央的政策措施和国家的法律法规真正得以落实，当务之急是“严”字当头，强化管理。而抓好落实的关键，又在于各级政府工作人员，特别是政府中党员干部，坚持按照“三个代表”的要求，深入实际，深入群众，听取群众意见，真抓实干，形成脚踏实地、埋头苦干的工作作风，坚决克服形式主义、官僚主义、做表面文章的不良作风。这样，才能保证党的路线方针政策在政府工作中真正落到实处。

3. “三个代表”的要求明确了政风建设的核心问题

根据“三个代表”的要求，政风建设的核心问题是保持党和政府与人民的密切关系，出发点和落脚点都要归结到立党为公、执政为民上来，归纳到一切为了人民，全心全意为人民上来。我们的政府是人民的政府，全心全意为人民服务是政府的根本宗旨。我国宪法明确规定：“一切国家机关和国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”因此，加强和改进政风建设，应当按照“三个代表”的要求，始终把握住执政为民、全心全意为人民服务这个核心问题，坚持把人民群众的利益是否得到实现，人民群众面临的问题和困难是否得到解决，人民群众对政府的工作是否满意，作为检验政风建设是否取得实际成效的根本标准。

二、以解决突出问题入手，转变政府作风

当前政府机关的作风，主流是好的，特别是2001年9月的六中全会之后，各级政府积极贯彻六中全会精神，按照“八个坚持、八个反对”的要求，大力推进政风建设，积极组织开展了各

种形式的教育活动和制度建设，机关作风和政府形象有所改进，并取得了新形势下加强政风建设的经验。同时也应当看到，各级政府 and 部门还存在着程度不同的作风问题，有的仍然相当严重。转变政府作风，应从人民群众反映强烈、表现突出的问题入手，认真解决。

1. 形式主义、官僚主义

形式主义和官僚主义一直是政府机关容易出现的作风顽疾。近些年来在一些地方和部门有所膨胀。形式主义的表现有：忙于迎来送往，频繁应酬，没有时间和精力去研究问题、落实工作；有决定无落实，有布置无检查，“以文件落实文件，以会议落实会议”，看起来十分忙碌，实则没有效果；贪图虚名，热衷于搞不切实际的“形象工程”、“政绩工程”，互相攀比；严重的发展到虚报浮夸、层层造假、欺上瞒下。其结果，形成无效劳动，实则劳民伤财。

官僚主义仍然存在：有的官气十足，不深入实际，不认真调查研究，不关心群众疾苦，不认真为群众办事；有的高高在上，当官作老爷，热衷于争权夺利，不干实事，遇事推诿扯皮、办事拖拉、效率低下等等。官僚主义作风的滋长，严重影响了政府的形象和办事效率，损害了政府与群众的关系。正如朱镕基总理指出的那样，所有好的思想、好的思路、好的政策都会在官僚主义中埋葬。

2. 行业不正之风

一些政府管理部门存在着程度不同的行业管理不正之风问题，有些行业不正之风纠而复生或变换形式又冒出了头。一些地方和部门通过各种形式进行乱收费、乱罚款、乱摊派，谋取部门或小团体利益等，随意侵占群众和企业的利益，破坏了政府与群众、政府与企业的关系。

3. 因循守旧、缺乏创新

有些同志不能随着现代化建设的深入和社会发展的进步，与时俱进，而表现出意志衰退，安于现状，因循守旧，不能主动地创造性地开展工作；有的不思进取，不研究新情况，解决新问题；有的不求有功，但求无过，缺乏责任心和使命感等。

4. 执法不公，徇私枉法

在贯彻“依法治国”、“依法行政”中，人民群众要求我们政府机关、执法部门和执法人员，公正执法，带头执法，而有的部门和人员却辜负人民群众的希望，违背“三个代表”要求，在行政执法活动中揽权诿责、执法不严、执法不公，甚至知法犯法，徇私枉法；有的以罚代管、以费代税、以情代法；有的治政不严、互相护短，出了问题瞒案不报、压案不查、违法不纠等，在群众中造成了极坏影响，损害了政府的形象。

5. 腐败现象

近年来，政府机关反腐倡廉工作取得很大进展，不仅严厉查处了一大批腐败案件，惩治了一批腐败分子，而且采取了一系列治理腐败的措施，反腐败斗争已取得重要成果。尽管如此，目前一些政府部门存在的腐败现象依然严重，贪污受贿、徇私枉法、挪用公款等腐败案件时常发生，而且涉及金额巨大和政府高官的案件增多，涉及领导干部配偶子女参与的案件增多，涉及贪官与不法分子甚至黑社会势力勾结的案件增多，涉及案发后犯罪嫌疑人携巨款外逃的案件增多。腐败问题虽然发生在政府机关少数人身上，但其危害极大，同时也说明了当前反腐败斗争的任务仍然艰巨，必须加大廉政建设的力度。

6. 奢侈享乐

艰苦奋斗、勤俭建国一直是政府机关的优良作风，但近些年来，相当一部分政府工作人员包括一些领导干部淡忘了这一优良传统，滋长起奢侈享乐、挥霍浪费之风。有的讲排场比阔气，铺

张浪费；有的违反规定兴建楼堂馆所，办公大楼越盖越大、越盖越豪华；有的举办名目繁多的庆典纪念活动；有的利用公款进行各种名目的高消费娱乐活动，大吃大喝。

上述作风问题，应当作为当前政风中的重点问题，认真解决，以提高政府工作的成效，巩固政府与人民群众的关系，维护党和政府的形象。

三、以建设廉洁勤政务实高效的政府为目标，推进政风建设

加强政风建设，必须把中央关于作风建设的总体要求与现阶段政风建设的任务结合起来，以朱总理提出的“廉洁、勤政、务实、高效”为目标，标本兼治，从严治政。

1. 廉洁从政

廉洁就是要做到廉洁自律，奉公守法，拒腐防变。廉洁从政是对政府机关及公务员的起码要求。保持廉洁从政的基本途径是坚持标本兼治、综合治理，注重从源头上预防和解决腐败问题。各级政府机关应当继续进行廉洁从政的思想教育工作，严格执行廉洁从政的各项规定，特别是政府领导干部必须以身作则，廉洁自律，并对各自主管范围内的廉政建设负起领导责任。

廉政建设必须加大治本的力度。根据六中全会决定精神，各级政府和部门都应当建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，保证行政权力沿着制度化和法制化的轨道运行。这既是防止以权谋私的根本举措，也是政府管理体制改革的的一项重要内容。应当看到，建立这一权力运行机制的核心是要对权力行使有效的制约。古今中外的历史反复证明，不受监督和制约的权力，必然导致腐败。合理分解权力，科学配置权责，设计严密程序，保证权力依法运行，从根本上说都是为了从不同方

面加强对权力的监督和制约，防止权力腐败。因此，建立制约有效的权力运行机制，也就是建立权力制约机制。

就政府而言，可从政府内部和外部两个方面来加强对行政权力的制约和监督。江泽民在“5.31”讲话中指出，要着重加强社会主义民主政治制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化。加强行政权力的外部制约，也应当通过加强社会主义民主政治制度建设，依靠人民群众，把权力运行置于有效监督之下，充分发挥党内监督、民主监督、法律监督和舆论监督的作用，形成有效的监督机制。这是使权力依法运行的根本保证，也是发展民主政治，实行依法治国的重要体现。

加强行政权力的内部制约，应当通过建立权力制约机制，保证权力依法行使。要求做到：加快政府职能转变，使权力和利益脱钩；适当分解权力，形成分工制衡；强化行政责任，做到权力和责任相统一；健全程序规则，堵塞漏洞；依法规范行为，保证权力依法运行。

当前和今后一个时期，尤其应当在腐败现象多发易发的领域和部门，加大改革和制度创新的力度，从源头上、体制上铲除滋生腐败的土壤，着重抓紧建立健全以下几个方面的权力制约机制：加快行政审批制度改革，实现制度创新；深化财税体制改革和部门预算改革，实施国库集中收付制度；推行“收支两条线”改革，实行收支脱钩和收缴分离，清理各部门银行账户，严禁设立账外账和“小金库”；规范行业性收费行为，取消各种不合理、不合法的收费；推进投融资、金融、证券和保险管理体制改革，加强资金监管；推行公开招标制度和政府采购制度，规范政府管理行为；完善行政决策和立法制度，把预防腐败寓于决策之中。

2. 勤政为民

勤政就是要忠于职守、勤奋工作，关心群众，努力为人民服