

新时期党风廉政建设 思考与探索

何卫东·主 编
张 华 任 捷·副主编



上海社会科学院出版社

新时期党风廉政建设

思考与探索

王 毅 著
王 毅 著



新时期党风廉政建设

思考与探索

何卫东·主 编
张 华 任 捷·副主编



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期党风廉政建设思考与探索/何卫东主编. —
上海:上海社会科学院出版社,2013
ISBN 978-7-5520-0336-9
I. ①新… II. ①何… III. ①中国共产党-廉政建设-研究 IV. ①D261.3
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 154965 号

新时期党风廉政建设思考与探索

主 编:何卫东
副 主 编:张 华 任 捷
责任编辑:杨 国
封面设计:黄婧昉
出版发行:上海社会科学院出版社
上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020
<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn
照 排:南京理工出版信息技术有限公司
印 刷:上海社会科学院印刷厂
开 本:710×1010 毫米 1/16 开
印 张:13.75
插 页:2
字 数:205 千字
版 次:2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0336-9/D·255 定价:39.80 元

版权所有 翻印必究

代序： 学习习近平总书记关于党风廉政建设和 反腐败斗争重要论述的思考

中共十八大以来，以习近平总书记为核心的新一届中央领导集体高度重视党风廉政建设和反腐败斗争，提出了改进工作作风密切联系群众的“八项规定”、“老虎苍蝇一起打”、“把权力关进制度的笼子”、厉行节约反对浪费、规范公务接待、严禁公款送礼等党风廉政建设和反腐败斗争的一系列新理念、新思路和新举措。习总书记在有关学习宣传和贯彻落实中共十八大精神等重要文章、参加党的群众路线教育实践活动和出席十八届中央纪委三次全会等会议上发表的诸多重要论述中，针对党风廉政建设和反腐败斗争提出了许多新思想、新观点、新论断、新要求。这些重要论述着眼党和国家事业发展特别是党的建设全局，对党风廉政建设和反腐败斗争重大理论和实践问题进行了深刻阐述，为进一步做好新形势下的党风廉政建设和反腐败工作指明了方向。认真学习、深刻领会习总书记有关重要论述，对于准确把握党风廉政建设和反腐败斗争的新形势、新任务，实现“两个一百年”奋斗目标，实现中华民族伟大复兴“中国梦”都具有重大意义。

一、党风廉政建设和反腐败斗争，是党的建设的一项长期重大任务

党风廉政建设和反腐败斗争，是党的建设的重大任务。实现中共十八大确定的各项目标任务，实现“两个一百年”目标，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，所有这一切的基础在于中国共产党能够发挥强有力领导核心作

用。回顾中国共产党建党近百年以来的发展历程,她带领我们走过了新民主主义革命时期,实现了民族独立和人民解放,建立了新中国;领导我们建立了社会主义制度,战胜各种困难开创了有中国特色社会主义事业的新局面,综合国力和国际影响力与日俱增。在发展的过程中,党风廉政建设和反腐败斗争一直是中国共产党自身建设和发展中的重要任务。

改革开放 30 多年来,随着我国经济社会文化的快速发展,党内腐败成为社会最关注的热点问题之一。当前的腐败问题削弱了党的创造力、凝聚力,影响了党的执政地位的巩固和政治使命的实现,危及社会稳定和党的执政安全。古今中外执政集团的经验教训表明,腐化堕落必然最终导致人亡政息、失去政权。这种例子已经不胜枚举。因此,我们必须把党风廉政建设和反腐败斗争提到关系党和国家生死存亡的高度来认识,而且必须要做好打持久战的准备。正如习总书记指出的那样,反腐倡廉的关键就在“常”、“长”两字,一个是要经常抓,做到常抓不懈;另一个是要长期抓,做到拒腐防变警钟长鸣。任何一项政策或制度,无论其制订的多么正确、多么科学,如果不能保持稳定连续性,如果不能一以贯之地坚持下去,就不可能实现政策目标。腐败是一个长期的社会历史现象,古今中外许多社会都有,在相当长的时期内不可能完全消灭干净。腐败的这个特性决定了我们的党风廉政建设和反腐败斗争必然是一项长期的、复杂的、艰巨的任务,不可能毕其功于一役。广大党员干部必须清正廉洁,守住自己的政治生命,保持拒腐蚀、永不沾的政治本色。只有这样,人民群众才会拥护我们,才能支持我们,我们党的先进性和纯洁性才能得到有效保证。

贪腐成为社会普遍关注的热点,说明广大人民群众对腐败现象的极其痛恨,说明腐败现象将对我们的执政地位造成巨大损害。在经济社会高度发展的今天,惩治腐败是广大人民群众的共同愿望,是我们党顺应群众呼声,展现党的力量的表现。基于此,习总书记强调,要严格依纪依法查处各类腐败案件,坚持“老虎”“苍蝇”一起打,既坚决查处大案要案,严肃查办发生在领导机关和领导干部中的滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件,又要着力解决发生在群众身边的腐败问题,严肃查处损害群众利益的各类案件,切实维护人民合法权益。要坚持党纪国法面前没有例外,不管牵涉到谁,都要一查到底,决不姑息,党内决不允许腐败分子有藏身之地。

二、反腐倡廉的核心是制约和监督权力

不受制约的权力容易被滥用，不被监督的权力容易导致腐败。中共十八大把“健全权力运行制约和监督体系”作为推进我国政治体制改革要抓好的重要任务之一。习近平总书记在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的重要讲话中进一步指出：“要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”

反腐倡廉的核心是制约和监督权力，是制定健全的制度对行使权力主体——领导干部，特别是一把手这类主要领导干部进行监督。领导干部手中的权力都是党和人民赋予的，领导干部使用权力，使用得对不对，使用得好不好，当然要接受党和人民监督。针对监督中通常存在的领导干部监督困难问题，需要重视坚持民主集中制原则，建立制约权力的制度基础，健全权力运行的各种公开透明和制衡性制度，切实做到用制度管权管事管人。充分运用法治思维和法治方式反对腐败，建立内容科学、程序严密、配套完备、有效管用的权力运行制约和监督法律制度体系，真正使领导干部的权力在阳光下运行，做到为民用权、公正用权、依法用权、廉洁用权。除了制度制约外，还需要广泛发动群众对领导干部权力的运行进行监督。通过依法保障人民的知情权、参与权、表达权和监督权等权利，实现以权利制约权力。即党和国家依法通过各种渠道公开各种施政信息，保障人民实现了解国家大政方针等事务的知情权；通过法律保障人民依法通过协商、座谈会、听证会以及批评、建议等各种途径和形式，广泛参与国家政治生活，参与国家和社会事务管理；通过法律有效执行，保障人民依法享有的各种民主政治权利，实现和保障社会公平。在此基础上，依法规范和保障人民监督党员领导干部权力的行使。

三、党风廉政建设和反腐败斗争必须抓好两方面的工作任务

1. 防范领导干部，特别是主要领导干部的腐败是反腐倡廉的主要抓手
习近平总书记反复强调“反腐倡廉建设，必须从领导干部特别是主要领

导干部抓起。主要领导干部也就是一把手,把该负的责任负起来,把自身管好,很多事情就好办多了”。在我们今天对于主要领导干部的外部监督仍然较为薄弱的情况下,那些独当一面的一把手领导干部作为权力的主要掌控者往往拥有本部门、本领域绝对的权力。他们的意志和行动对于本单位、对于下属都具有极大的影响。现实中通常存在这样的不良现象,即主要领导干部把自己凌驾在集体之上,主要领导的意志就是集体班子的意见,主要领导观点代表了集体的决定。在这种情况下,如果主要领导干部不能严格要求自己、不能做到廉洁自律,很难想象该单位在党风廉政建设方面能够有所作为,正所谓上梁不正下梁歪。抓好领导干部反腐倡廉是反腐败斗争中的主要方面,领导干部和领导机关在党风廉政建设方面必须带好头、负好责、把好关,这样才能形成一级做给一级看、一级带着一级干、一级抓好一级的良好氛围。防范领导干部的腐败,首先要加强相关制度建设,加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制;其次,要通过落实党风廉政建设责任制抓好主要领导干部的廉洁自律,抓好责任制分解,明确职责任务,严格执行责任追究制度,形成一级抓一级、层层抓落实的工作局面,使领导干部时刻认识到自己身负的党风廉政建设“一岗双责”重任,杜绝特权思想;再次,还必须还要加强对领导干部的监督,全方位、多途径、有实效地监督那些掌握重权的“一把手”,阳光是最好的防腐剂,要让权力在阳光下操作,切实杜绝领导干部擅权、谋私现象;最后,要加大对领导干部腐败的打击力度,始终保持惩治腐败的高压态势。不仅要“勤拍苍蝇”,还要“敢打老虎”,坚决查处领导干部违纪违法案件,严肃追究和严厉惩处领导干部触犯党纪国法的行为。

2. 贯彻落实党风廉政建设需要全党动手

抓好党风廉政建设和反腐败斗争,必须全党动手。应当积极调动全体党员的力量,使他们朝着一个共同的方向使劲,努力形成党风廉政建设和反腐败斗争的巨大力量,实现“干部清正、政府清廉、政治清明”的伟大目标。榜样的力量是无穷的。领导干部要在党风廉政建设和反腐败斗争中做好表率,严格遵守党纪国法,时刻注重党性修养,增强宗旨意识,严明组织纪律,彻底杜绝不良工作作风,让党的纯洁性和先进性得到充分发挥;其他党员除了在日常工作、生活中,分清是非、坚持清正廉洁,通过加强学习、增强党性、

坚定信念、牢固树立正确的世界观、人生观、价值观，做到廉洁自律的基本要求外，还应当通过民主生活会、述职述德述廉、经济责任审计、问责等机制或途径，对领导干部特别是主要领导干部进行廉政监督。

根据习近平总书记、王岐山同志在中纪委三次全会上的重要讲话和中共十八届三中全会精神，在当前落实党风廉政建设责任制工作中，党委负有主体责任，纪委负有监督责任。履行好党风廉政建设责任制工作中的这“两个责任”，要求党委要选好用好干部，坚决纠正损害群众利益行为，强化对权力运行的制约和监督，领导和支持执纪执法机关工作。党委领导干部必须确保对党风廉政建设工作亲自部署过问、亲自协调督办。同时，各级纪委要转职能、转方式、转作风，牢记监督职责，突出主业主责，强化监督执纪问责，协助党委推进党风廉政建设和组织协调反腐败工作。加大查办案件力度，畅通举报渠道，加大对选人用人、专项资金使用、项目招投标等领域违纪违规行为查处力度，发挥典型案件警示教育作用，并通过尝试创新监督方式，确保党委各项决策落到实处。

编 者

2014 年 6 月

目 录

代序:

学习习近平总书记关于党风廉政建设和反腐败斗争重要论述的思考/001

上篇: 思考与探索

“廉政三清”:内涵形态、相互关系及践行策略 徐清泉/003

跨越中等收入陷阱:经济社会转型与治理腐败 徐美芳/016

以制度建设推进反腐倡廉建设 杨 雄/027

我国 30 年反腐对策的回顾与反思 王佩芬/034

“清廉指数”、“腐败征候群”与中国反腐 张爱华/048

完善反腐倡廉制度的方式和路径:以上海为例 刘 杰/061

经济社会转型期上海治理腐败的对策建议 包蕾萍 门小军/076

网络议政时代中的“网络反腐”研究 董 倩/089

关于转变干部作风,防范社会科学研究领域学术腐败发生的若干
思考 晏可佳/100

高举党风廉政建设的旗帜 确保研究生院研究生教育健康可持续
发展 侯伟东 答 浩/106

以务实清廉的作风推进马克思主义中国化研究 娄 雄 李梅敬/117

下篇: 中央纪律检查委员会公布的部分案例选编

黑手伸向科研经费的学界“老虎”/131

沦为“贪腐领头狼”的“学术带头人”/136

- 玉之过？欲之祸！——安徽省原副省长倪发科受贿案/139
- 勿以恶小而为之，千万巨贪由年节“小”礼养成/142
- 贪食“群蝇”终自毁——福建省三明市公务员局系列违纪违法腐败案/145
- 危险：心态失衡、底线退失的官员/148
- 校园净土岂容腐蚀/152
- 表面清廉却内心贪婪处长的“双面人生”/155
- 理想信念滑坡动摇：负面人生的关键代码/159

附录：近期党中央、国务院关于廉政建设的部分重要规定

- 关于实行党风廉政建设责任制的规定/165
- 关于党政机关停止新建楼堂馆所和清理办公用房的通知/171
- 党政机关厉行节约反对浪费条例/176
- 关于进一步规范党政领导干部在企业兼职(任职)问题的意见/190
- 关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定/193
- 党政机关国内公务接待管理规定/194
- 关于加强干部选拔任用工作监督的意见/199
- 关于厉行节约反对食品浪费的意见/202

后记/207

上篇：思考与探索

“廉政三清”:内涵形态、相互关系及践行策略

上海社会科学院文学研究所 徐清泉

中共十八大报告指出:“要坚持中国特色反腐倡廉道路,坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针,全面推进惩治和预防腐败体系建设,做到干部清正、政府清廉、政治清明。加强反腐倡廉教育和廉政文化建设。”在这里,中央首次明确提出了“干部清正、政府清廉、政治清明”的“廉政三清”准则。应当说,用“廉政三清”准则来规约检视我国各层级领导干部和党政管理部门的好坏,并用以衡量政治生态是否优良,无疑具有极其重要的实践意义。“廉政三清”与否,直关反腐倡廉是否真正取得成效,直关政治文明能否顺利推进,直关中国特色社会主义事业发展大局。为此,我们有必要对“廉政三清”的内涵形态、相互关系及践行策略等,作切中要害、联系实践的分析研究,以期指导反腐倡廉工作。

一、对“廉政三清”内涵形态的理解认识

“廉政三清”所指的“干部清正、政府清廉、政治清明”,与政治文明建设密切相关,而政治文明建设在我国政治建设、经济建设、文化建设、社会建设及生态文明建设的“五位一体”整体架构中,又概括性地归属于国家顶层设计中的政治建设部分。可以这样说,政治文明在现实中的具体表现形态之一,就是简称为“廉政三清”的“干部清正、政府清廉、政治清明”。政治文明从其内在规定性上来看,大致体现为在维持国家政权运行的执政体系方面,具有相对良好健康品质和较强生命力体征的社会政治文化生态环境。其具

体的衡量尺度包括:政治权力的行使是否最大程度地体现出鲜明的崇尚民主自由、依从宪法法律、尊重科学精神、凸显人文意识、主张以民为本、强调公正合理、兼顾公平效率及有利生存发展等正向价值取向。概而言之,就是整个执政体系和权力系统的运行,是否能够积极有效地与人类文明发展规律及发展进程相一致。不言而喻,政治文明的反面就一定是政治腐败。政治腐败必然表现为——悖逆民主自由、践踏宪法法律、违反科学精神、空缺人文意识、轻看以民为本、不求公正合理、忽略公平效率及不利生存发展,等等。作为开明开放、昂扬向上、积极进取的国家和民族,几乎无一不将政治腐败作为其生存发展中的大敌,又几乎无一不将追求政治文明作为其孜孜以求的奋斗目标。为此,反腐倡廉就注定会成为其执政体系中常抓不懈的一项重大任务。显然,抓反腐倡廉的根本目的就是实现“干部清正、政府清廉、政治清明”。究竟怎样理解认识“廉政三清”,需要作具体的分析研究。

1. 对“干部清正”的理解认识

一般而言,任何国家的执政体系都无一例外地是由一批数量可观的、掌握不同级别公权力的国家公职人员组成的。对我国来说,是数量达到700多万的政府公务员,加上数百万的企事业单位管理干部,才构成了从中央到地方、横跨各个行业条线的中国特色干部体系。这些干部作为从不同层级脱颖而出的公民精英,特别是党员精英,程度不同地代表国家执政体系意志及广大公民纳税人意愿,按照国家宪法法律和特定工作岗位的规范要求,来行使国家和公民赋予其的特定权力。通常情况下,“干部清廉”是国家执政体系,针对掌握公权力的国家干部个人,提出的必须坚守的最基本的“做人”和“履职”底限要求;而向焦裕禄式的好干部学习,则成为一种促使党员领导干部进一步上境界的理想追求目标。无疑,“干部清廉”是形成良好官民关系的基本前提。毛泽东曾经说过:“我们的党员在中国人口中当然只占很小的一部分,只有当这一小部分人反映大多数人的意见,并为他们的利益而工作时,党和人民之间的关系才是健康的。”^①

其实,“干部清正”中的“清正”,主要是指干部做人办事坦坦荡荡、光明磊落、奉公守法、规范自律、言行一致、顾全大局、公私分明、一身正气、没有

^① 毛泽东:《毛泽东文集》第3卷,人民出版社1996年版,第186—187页。

污点。如果抛开资本主义国家与社会主义国家之间客观存在的意识形态差异不论,则这种底限性的干部门槛要求,对于资本主义国家的吏治系统和社会主义国家的干部体系而言,并没有什么本质的区别。按道理说,单就干部门槛要求而论,社会主义国家在客观上还应当比资本主义国家具有更为突出的先进性规约。然而,现实社会实践所体现出来的复杂性和时代性,却难免会将超出底线的更高要求一度变成一种奢望。这对处于社会主义初级阶段特别是改革开放转型期的中国来说,就更是如此。改革开放30多年来,我国一方面实现了从以往的社会主义计划经济向社会主义市场经济的成功转型过渡,实现了国民生产总值从位列世界各国之后到提升成为世界第二大经济体的历史跨越,努力摘掉了以往戴在国家头上的“一穷二白”的帽子,人民群众的物质生活水平和精神文化生活水平得到了极大的提升。与此同时,世界也向中国敞开了怀抱,中国公民环游世界不仅有了“财大气粗”和领受西方列强国家笑脸(欢迎中国人前去旅游消费)的底气,而且真正体会到了国家强大和人民富裕所带来的志高气爽风范。

不过也应当看到,伴随国家改革开放进程的演进,干部腐败堕落问题也成为了多年来除之不尽的时代积弊。尽管我们可以说,我国干部队伍的主流一定是好的,否则就无法支撑并难以解释我们国家改革开放所取得的巨大成就,但是在我们的干部队伍中不断出现了极少数腐败分子却也是不争的事实。仅从中纪委监察部发布通报的2013年全国反腐倡廉工作来看:全年接受群众信访举报量就达1950374件(次),其中检举控告类达1220191件(次),立案172532件,处分182038人;共问责21464人,其中地厅级干部54人、县处级干部1477人;给予党纪政纪处分94人,其中省部级干部3人、厅局级干部14人、县处级干部21人、移送司法机关处理46人。^①在我国长期坚持保持打击干部腐败的高压态势之下,竟然还有少数领导干部敢冒天下之大不韪,斗胆以身试法,这说明“干部清正”的为官本分底线,完全被这些腐败官员所践踏僭越。反腐倡廉的第一个直接目的就是要借助国家法纪及执政党政纪的手段,来惩治抑制和矫正规约干部队伍中少数官员腐败

^① 姜洁:《中纪委监察部举行新闻发布会,通报2013年工作:反腐倡廉取得新进展新成效》,《人民日报》2014年1月11日第4版。

变质的问题现象。

“干部清正”中的“清正”，尽管只是国家执政体系针对干部做人履职提出的基本底线要求，但是“干部清正”中的“干部”角色，本身就具有超出一般“公民”身份的特殊角色要求，即他是作为公民中的精英而被推举出来的，是代表实施具体推举行为的特定公民群体意志来履职的，所以其在品德及境界等方面的潜质和表现，理当高于一般的公民。然而，腐败官员往往对此视而不见，甚至还会下意识地形成“当官做老爷”的无良心态，将领导干部的公仆意识完全置于脑后。这等于为其腐败埋下了伏笔。邓小平指出：“什么叫领导？领导就是服务。”^①回视审度那些已经东窗事发、锒铛入狱的腐败官员们，几乎无一不是“台上说一套，台下做一套”的两面人，又几乎无一不是拿“干部清正”作幌子而行假公济私、以权谋私、疯狂敛财、滥用公权之实的国家蛀虫。无疑，“干部清正”的对立面一定表现为干部做人履职擅耍手腕、阳奉阴违、尔虞我诈、专权跋扈、自我至上、假公济私、贪权贪财、沉溺享受、邪气缠身、拉帮结派、任人唯亲。在国家执政体系缺乏对公权力进行有效制衡和全面监督的背景下，作为“两面人”的并且尚未败露的腐败官员，大多是忙不迭地游走穿梭于“清正”和“腐败”的两端：一方面是借助高喊清正反腐口号、摆出一心为公架势，来迷惑上级及公众的视线，刻意制造“好官”和“清官”的假象，以便以此博得更好的升迁上位，为日后谋求更大程度的贪腐奠定基础；另一方面是以明修栈道暗度陈仓的方式，借助官场盛行的“潜规则”运作，一边用民脂民膏去讨好“孝敬”与自己可称“同道人”（圈内人）并掌握更多更大公权力分配使用权的上级，一边不断为自己中饱私囊、狂填欲壑。显然，“干部清正”的规约要求，其本身并没有什么不妥，主要的难点在于：现实是否具有推动和促使干部走向清正而不是滑向腐败的氛围和条件。

2. 对“政府清廉”的理解认识

政府是构成国家从中央到地方不同层级执政体系运作的重要组织形态架构，是各层级、各类型公权力运行的机构主体和部门主体的集合，也是具体承担各层级各类型公权力重任的干部群体赖以履行职责的重

^① 邓小平：《邓小平文选》第3卷，人民出版社1993年版，第121页。