

理论学习与战略思考

当代中国政治发展

罗宗毅 主编

中国方正出版社

理论学习与战略思考

当代中国政治发展

罗宗毅 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

理论学习与战略思考：当代中国政治发展 / 罗宗毅主编. —北京：
中国方正出版社，2017.2

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0366 - 1

I. ①理… II. ①罗… III. ①政治制度 - 研究 - 中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 028651 号

理论学习与战略思考

——当代中国政治发展

罗宗毅 主编

责任编辑：陶 莹

责任印制：李 华

出版发行：中国方正出版社

(北京市西城区广安门南街甲 2 号 邮编：100053)

编辑部：(010) 59594615 发行部：(010) 66560950

出版部：(010) 59594625 门市部：(010) 66562733

邮购部：(010) 66560933

网 址：www.lianzheng.com.cn

经 销：新华书店

印 刷：北京盛兰兄弟印刷装订有限公司

开 本：787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张：22.25

字 数：300 千字

版 次：2017 年 8 月第 1 版 2017 年 8 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 978 - 7 - 5174 - 0366 - 1

定价：68.00 元

(本书如有印装质量问题，请与本社发行部联系退换)

序 言

摆在我们面前的这一套《理论学习与战略思考》丛书，是中央党校第39期中青一班学员在校学习期间撰写的经验交流、调研报告、毕业论文汇集，每人一篇，共80多篇，近90万字。厚厚三大卷，或论及经济新常态，或论及政治发展，或论及社会治理，或论及党的建设，代表了他们学习的硕果，从一个侧面反映了中央党校学员坚持学有所思、学有所得、学有所悟的良好学习风貌。

中央党校是党中央轮训培训高中级领导干部和进行理论研究的重要部门，承担着为领导干部补钙壮骨、立根固本，为党培养造就一支具有铁一般信仰、铁一般信念、铁一般纪律、铁一般担当的高中级干部队伍的重任。习近平总书记对党校工作高度重视，在全国党校工作会议上围绕坚持党校姓党对党校各方面工作提出明确具体的要求。中央党校认真贯彻落实习近平总书记的要求，努力成为领导干部思想政治素质提高的“加油站”和党性锻炼的“大熔炉”。

中央党校的学员来自祖国四面八方，来自各条战线、各个领域。能够集中一整段时间到中央党校进行系统学习，大家都感到机会非常难得，充分体现了党中央对领导干部的重视、关怀和期待，所以都很珍惜这次学习机会，很快从“热运行”转入“冷思考”，真正静下心来“踱方步”。十八大以来的中央党校，读书交

流氛围更加浓郁，从白天的课堂到晚上的讲座，犹如大学校园般热闹。学员们如饥似渴学习党的创新理论，扎扎实实提高理论素养和党性修养，真心诚意相互交流、相互学习、相互砥砺，这种积极向上的状态让每一个置身其中的人受到感染、受到激励。

第39期中青一班从2015年9月到2016年1月在中央党校学习了半年时间。这期间，学员们见证了党和国家不少大事、要事，比如纪念抗战胜利70周年大阅兵、党的十八届五中全会召开、国防和军队体制改革、《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》颁布实施，等等。这期间，李克强总理来校为学员讲大课，精辟纵论经济形势和重点经济工作；刘云山校长秋季学期两次讲开学第一课，分别就坚持党校姓党和贯彻五大发展理念作了深刻解读；赵洪祝书记专门就学习贯彻两项法规为全校学员作了辅导宣讲，这些都大大开阔了学员们的眼界。这期间，马克思、恩格斯、毛泽东、邓小平等领袖雕塑和焦裕禄等干部楷模雕塑正式安置完成，对学员们发挥着无言之教的作用。这样的大事要事，这样的精彩报告，这样的校园文化，给学员们留下了深刻印象。

难能可贵的是，毕业一年来，第39期中青一班的同学继续发扬在党校时养成的良好作风，努力将学习成果转化为工作实绩，分别在各自岗位取得了新的成绩，有的还被提拔到省部级领导岗位。在紧张忙碌之余，大家结合工作实际进一步深入思考，对各自在校期间撰写的论文作了修改和完善。为更好展现学习成果，促进思考和交流，他们征得学校同意，将其中部分文章结集，由中央纪委中国方正出版社正式出版。这是很有意义的。不仅仅反映和记录了学员们那一段难忘的学习生活，还展现了我们党的高级干部在实践中勤于思考、善于思考的特点，是我们这个马克

思主义学习型政党的生动写照。

我对第39期中青一班取得的丰厚学习成果感到欣慰，也对他们的工作中继续保持不懈学习的精神感到振奋。在他们文集出版之际，我愿意写上一篇小序表达支持。

何毅专

2017年1月24日

目 录

全面依法治国专题

建设法治政府：观念基础、路径选择及金融法治实践

..... 国际货币基金组织（IMF）副总裁 张 涛（3）

健全中国权力监督体系初探

..... 广东省人民检察院党组副书记、
常务副检察长、反贪局局长 陈 武（14）

深化认识 全面推进司法公开

..... 青海省高级人民法院党组副书记、副院长 李 宁（23）

依法治国语境下的群众诉求表达探析

..... 国家信访局研究室主任 牟海松（32）

构建“阳光灿烂”的司法公开新体系

..... 广东省高级人民法院党组副书记、常务副院长 凌祁漫（45）

牢牢把握新时期检察工作的人民性

..... 辽宁省人民检察院党组副书记、副检察长 宋兴伟（57）

全面从严治党专题

制度与发展：中国制度自信的政治逻辑

..... 中共中央政策研究室秘书长 林尚立（73）

学习习近平总书记关于全面从严治党的论述

..... 中共中央党校校委委员、教务部主任 谢春涛（92）

浅论中国共产党反腐败的自信基础

..... 中央纪委中国方正出版社总编辑 贾文儒 (106)

试论党员干部坚定理想信念的几个思想逻辑

..... 共青团中央组织部部长 万速成 (114)

新时期加强党性修炼的若干思考

..... 内蒙古财经大学校长 杜金柱 (122)

深刻认识和自觉实践马克思主义群众观

..... 外交部机关党委 (国外工作局)
..... 常务副书记 (局长) 邓波清 (135)

实现“四个全面”战略布局 需要“对党忠诚、个人干净、
敢于担当”的好干部

..... 新疆维吾尔自治区塔里木河流域管理局局长 石 泉 (145)

全面从严治党是协调推进“四个全面”战略布局的

关键之举 甘肃省妇联党组书记、主席 苏 君 (162)

浅谈新形势下落实从严治党的对策与建议

..... 中国农业银行总行董事会秘书 张克秋 (169)

充分发挥修养的力量 永葆共产党人的先进性

..... 中国交通建设集团有限公司党委常委、副总裁,
... 上海振华重工 (集团) 股份有限公司董事长 宋海良 (177)

论转变作风重在克服官僚主义

..... 中国社科院世界经济与政治
..... 研究所党委书记、副所长 陈国平 (199)

国家治理体系专题

以行政审批制度改革为突破口 处理好政府和市场的关系

——基于国家发展改革委行政审批制度改革

探索实践 国家发改委价格司司长 施子海 (211)

新形势下推进政务公开的思考

..... 陕西省人民政府秘书长 陈国强 (228)

论强化政府采购工作与推进廉洁政府建设之间的关系

..... 国家税务总局集中采购中心主任 缪慧频 (240)

坚持力排众议避免独断专行

——兼谈党内决策民主化之重要性

..... 国土资源部信息中心党委书记 施朝忠 (249)

论完善国家表彰奖励制度

..... 人力资源和社会保障部人事司司长 薛 虹 (257)

抓落实机制与方法的研究

——以扬州“五可”工作法的实践为例

..... 中共江苏省扬州市委书记 谢正义 (267)

基层党建专题

浅论中央企业的政治责任

..... 中国通用技术(集团)控股有限
责任公司党组成员、副总经理 刘大山 (281)

新形势下国有企业在推进现代企业管治中加强党的 领导的思考

..... 南方电网公司深圳供电局有限公司总经理 林火华 (300)

论高校党务干部的培养 武汉大学校长 窦贤康 (319)

浅谈国有企业廉洁文化建设

..... 中国核工业建设集团公司党组
纪检组副组长、监察部主任 陈 烨 (331)

全面依法治国专题

建设法治政府：观念基础、 路径选择及金融法治实践

张 涛*

党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）提出了“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”的总目标。《决定》要求，“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，并将“深入推进依法行政，加快建设法治政府”确定为全面推进依法治国的六项重大任务之一。从历史唯物主义角度看，“法治政府”的观念和实践，是我们党在新的历史时期实现中华民族伟大复兴的中国梦、实现党和国家长治久安和根本上解决我国改革发展中所暴露出的矛盾和问题的必要条件，是马克思主义法治思想批判地吸收借鉴中国古代、近代法治思想和西方法治理念并形成理论飞跃的必然结果，也是我国社会从农耕文明逐步向商工文明过渡这一历史演变过程的客观要求。深入推进依法行政，加快建设法治政府，既是全面推进依法治国的题中应有之义，也是建设社会主义法治国家的关键环节。

* 作者系国际货币基金组织（IMF）副总裁。

一、建设法治政府的观念基础

我国社会主义法制体系对法律核心价值——正义的追求，造就了法治国家和法治政府的法理基础。法律的核心价值是正义，法律作为调整人们相互关系、解决社会利益冲突的准则要体现正义，人们对正义的认识和思考决定和影响着法律的制定和运转。从政府治理角度看，正义要求执政者平等地对待社会各个阶层、群体，承认和尊重他们的政治权利和参与国家管理的权利；要在兼顾效率的基础上，平等地分配经济资源和经济发展成果；要在不同社会群体发生利益冲突时，公正地处理矛盾。这些要求在宪法和行政法层面的体现，就是人民主权原则、权力运行制衡和监督原则、保障人权原则，法无授权不可为原则、越权无效原则、程序正当原则以及与这些原则相对应的法律规定。我国社会主义法制体系在吸收近代以来各国法治思想和实践的优秀成果基础上，将正义这一价值追求通过立法、执法和司法，内化到对人民权利的充分尊重和对政府权力的制度约束之中去，造就了法治国家和法治政府的法理和规范基础（张恒山，2006）。

我国本土法治思想的发展演变和马克思主义法治理念的中国化，形成了法治国家和法治政府的理论基础。春秋战国时期是我国本土法治思想萌芽的时期^①。在这一时期，倡导以法治国的诸子强调法治的如下意义：“君臣上下贵贱皆从法，此谓大治”^②，通过法律来调整社会各阶层在生产和生活过程中产生的社会关系；“生法者君也”^③，法律体现为人治的规则化和阶级统治的工具；“天下之事，不难于立法，而难于法之

① 中国古代法治思想可上溯到春秋时期法家思想，即“法治主义起于春秋中叶，逮战国而大盛”。

② 出自《管子·任法》。

③ 出自《管子·任法》。

必行”^①，即便是君主本身也必须尊重法律，强调法律的权威性，要求严格实施法律。20世纪初，中国由一个传统上儒法合璧的君主专制国家向近代民主宪政国家转化，梁启超、萧公权等思想家突破了法律“明刑弼教”^②的工具属性，强调“以法为治”“尊法律、尊制度，而不偏赖人伦道德以为治”^③等法律的本体价值（程燎原，2011），人权、自由、平等、民主、正义等自西方“舶来”的价值取向也逐渐内化于近代法治思想之中，确立“使法必行之法”^④和建立法治政府，成为近代法治思想的根本要求之一。中国共产党通过长期浴血奋斗建立了人民民主专政的社会主义国家，取得了社会主义建设的伟大成就，同时也实现了马克思主义法治理念对近代法治理念的扬弃与发展。马克思主义法治理念基于无产阶级在革命时代与建设治理时代所承担的不同历史性任务，一方面对资本主义法治进行批判性、否定性和解构性分析，另一方面则肯定无产阶级夺取政权之后，要通过法律的制定、运用的公正来实现全社会的共同利益和衡平利益（张恒山，2015）。中国共产党人继承和发展了马克思主义的法治理念。毛泽东同志高度重视并亲自主持了1954年新中国第一部宪法的起草工作，提出了宪法制定的指导思想和基本内容，奠定了法治的制度基础^⑤。改革开放以后，邓小平同志重构了法治的地位和方针。他在1986年关于政治体制改革问题的讲话中，首次提出了法治的理念，认为治国之道在于法治为本，指出“要通过改革，处理好法治和人治的关系，处理好党和政府的关系”^⑥。江泽民同志确立了法治的概念和原则，他在党的十五大报告中科学地阐述了依

① 张居正：《请稽查章奏随事考成以修实政疏》。

② 出自：《尚书·大禹谟》，原文作“明于五刑，以弼五教，期于予治。”

③ 萧公权：《中国政治思想史》。

④ 梁启超：《岁晚读书录》。

⑤ 中共中央文献研究室：《毛泽东传：1949—1976》（下卷），中央文献出版社2009年版，第7章。

⑥ 《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第177页。

法治国的基本内涵，表明了依法治国的重要性和意义，强调了依法治国应当坚持的基本原则^①。胡锦涛同志在《中国共产党十六届三中全会公报》中提出，在经济社会发展的过程中要树立科学发展观和构建社会主义和谐社会^②，从而将人本价值和和谐理念内化于法治之中（屠静芬，2015）。以习近平同志为核心的党中央领导集体在客观认识和认真总结社会主义法治建设经验教训的基础上，更加注重发挥法治在国家和社会经济治理中的重要作用，把政府依法行政作为依法治国的重要内容（张恒山，2014）。相应地，运用“法治思维”来建设法治中国，“坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，就成为当代马克思主义法治思想运用于社会主义民主社会治理实践的必然结果。

我国由农耕文明向商工文明转化的历史过程，奠定了法治国家和法治政府的社会经济基础。从历史发展角度看，人类社会大体以公元1500年为界，经历了农耕文明和商工文明两大发展阶段（张恒山，2014）。其中，农耕文明的特点体现为思维方式混沌化、价值观念神本化、生产方式小农化、生活方式村社化、组织形式等级化、政体形式专制化和规则形式混杂化；商工文明则体现为思维方式理性化、价值观念人本化、交换方式市场化、生产方式工业化、生活方式城市化、组织方式民主化和管理方式法治化。虽然现阶段我国仍处于从农耕文明向商工文明转变的过渡期，但在中国共产党的领导下，我国已基本实现了工业化，社会生产生活形态、社会组织形态和文化观念形态已不可逆地逐步进入商工文明阶段（张恒山，2014），初步建立了基于商工文明土壤并适应其发展的社会治理构架。特别是在社会经济治理层面，党和政府尊重经济规律和社会公众的利益主张，积极通过在法律框架内构建利益相关方充分参与决策的民主化治理机制来实现对社会经济的有效管理。商

① 江泽民：《高举邓小平理论伟大旗帜，把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》，1997年9月12日。

② 《中国共产党十六届三中全会公报》，选自《人民日报》2003年10月14日。

工文明的经济基础决定了法治政府的上层建筑，只要国家立法不违背在商工文明基础上自发形成的社会、经济组织和运转的客观规律和基本原则，当代中国的政府治理方式，就必须是尊重权利、权力自我约束和利益相关方共同参与治理的法治政府。

“科学执政、民主执政、依法执政。”理念下党的执政能力和领导能力的改进，深化了法治国家和法治政府的认识基础。《决定》强调，“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进”，“社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治”，“各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作”。只有坚持党的领导，才能确立和坚持正确的指导思想和基本原则，才能保证法治政府的有效实现。在改进党的执政能力和执政方式上，要善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，要善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，要善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，要善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一，在统一思想的基础上保障党的领导在政府行政各个层面、各个领域的高度一致。在正确理解好党的领导和政府依法行使职权关系的前提下，通过“四个善于”（张恒山，2015）使党的领导和法治政府并行不悖，进一步深化了法治国家和法治政府的认识基础。

二、建设法治政府的路径选择

法治政府的观念基础对建设法治政府的路径选择具有重要指导作用。一方面，商工文明时代国家和政府权力的合法性不再来源神权或君权，而是来源人民，政府受人民委托行使权力并提供公共服务，人民和政府之间体现为一种“契约关系”（张恒山，2013）。相应地，我国社会主义法律体系需要注重对政府权力的约束和对人民权利的保障，需要建设“契约型”“责任型”和“公开型”政府。另一方面，当代马克

思主义法治思想特别是习近平法治理念强调发挥法治在解决党和国家事业发展面临的重大问题、解放和增强社会活力、促进社会公平正义、维护社会和谐稳定、推动经济社会持续健康发展等领域的现实作用，这就要求建设“治理型”政府。特别重要的是，成功建设法治政府的关键，在于清晰界定和准确理解党的领导和法治政府之间关系，为深入推进“契约型”“治理型”“责任型”和“公开型”政府建设提供宏观指导和坚强保障。

一是努力建设契约型政府。不同于马克思主义法学理论初创时期将法律的本质界定为阶级统治工具，当代马克思主义法律思想更注重法律维护社会共同体的团结、秩序，实现公平正义的作用，更强调法律是全体人民共同意志的体现（张恒山，2015）。在当代中国，法律规则是人民之间所缔结的关于生产、生活和社会治理契约的表现形式，人民的选择和授权也是我们党取得执政合法性的根本原因。相应地，法治政府应当是契约型政府并具备如下特征：充分尊重行政相对人的权利，特别是行政相对人参与政府施政和社会经济治理的权利；承认并关注行政相对人的利益诉求，在公共利益和私人利益之间进行合理取舍；政府与行政相对人在政策讨论、制定、实施和评估过程中的信任合作和良性互动；政府在社会经济治理中更多诉诸非强制性、引导性及更有弹性的管理手段；政府重视提高公共服务质量、鼓励人民群众对政府治理进行评价和反馈。这些特征也充分反映了商工文明背景下政府和人民之间关系的重新定位：人民不再是管制对象，而是成为政府权力的来源和自身权利的主体，平等成为政府和人民之间法律关系的本质内涵。契约型政府不仅有利于提升政府行政管理的效率和科学性，更有利于最终实现政府和公民之间地位的平等化，更好地实现政府治理的正义和正当性。

二是努力建设治理型政府。政府权力作为实现社会公平正义、促进社会经济发展的手段，在某种程度上具有工具性质。正因为如此，政府权力必须被控制在一定范围内。政府权力的合理边界应由法律界定并服