学習時報

2004年7月5日 第242期

STUDY TIMES

中共中央党校主办 刊头题字:江泽民

国内统一刊号:CN11-0137 国外发行代号:W3970 邮发代号:1-267

■导读

寻求有效治理之道

面对触目惊心的安全生产事故、频频实施的严打重治，企业主为何还要顶风作案、铤而走险？ 4版

把希望和难题同时留给未来

第三次朝核问题六方会谈已于6月26日结束，这次会谈把希望和难题同时留给了未来。 2版

什么是以人为本？

创造人们平等发展，充分发挥聪明才智的社会环境，是以人为本的保证。 3版

当前公共治理局势及策略

针对当前国内的经济和社会问题，政府的策略选择应该是什么？国家行政学院教授汪玉凯谈了他的看法。 5版

从“法外之理”到“法内之理”

一些学者开始提倡法学研究从法律“外面的世界”回到法律的“内部” 关注法律自身的问题。 6版

风力发电：我国能源和电力可持续发展的现实选择 7版

从台湾问题看清代海权意识的觉醒 9版

以基层检察院建设推动检察工作全面发展

——最高人民检察院检察长贾春旺答本报记者问

高层/访谈

□本报记者 李玉梅

基层检察院建设搞得不好 检察工作就会陷入被动

记者：近年来，基层检察院建设越来越受到党中央的高度重视和社会各界的普遍关注。那么，应从哪些方面来认识加强基层检察院建设的重要性？

贾春旺：加强基层检察院建设的重要性，首先是由基层检察院的基础性地位决定的。在全国3000多个检察院中，有80%以上是基层检察院；20多万检察干警中，有80%工作在基层检察院；检察机关每年所办的案件中，80%以上是由基层检察院承办的。这几个80%，足以说明基层检察院在整个检察工作中占有极其重要的地位，也足以说明加强基层检察院建设具有十分重要的战略意义。检察机关作为国家法律监督机关，承担着批准和决定逮捕、提起公诉、查办和预防职务犯罪、诉讼监督以及刑罚执行监督等重要职责。检察机关的职能作用，归结起来就是要通过依法履行这些职责，维护稳定，促进廉政，保障人权，实现公正，服务大局。这些职能作用能不能得到充分发挥，很大程度上取决于基层检察院的工作。上级检察院的工作固然重要，但如果上级院的决策、部署在基层得不到落实，它的作用也难以发挥。所以，**只要抓住了基层，就抓住了检察工作的根本；也只有抓好了基层，才能推动检察工作的全局。基层检察院建设搞得好，整个检察工作就主动，就能够取得好成绩；基层检察院建设搞得不好，整个检察工作就会陷入被动。**

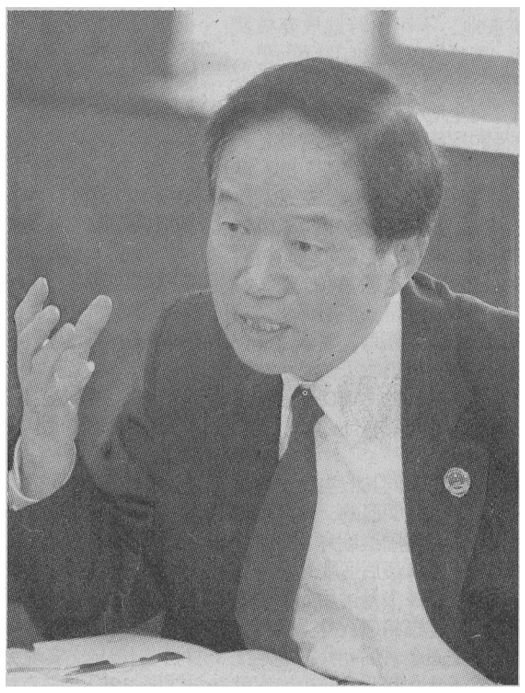
加强基层检察院建设的重要性，还在于它是检察机关贯彻落实“三个代表”重要思想，“立检为公、执法为民”的必然要求。基层检察院不仅是检察机关的基本力量，也是检察机关联系人民群众的主要窗口。基层检察院处在执法办案的第一线，同人民群众接触最直接、最广泛。人民群众对检察工作的评价，对检察机关是否公正执法的看法，主要来源于对身边的基层检察工作特别是执法办案的感受。从这个意义上来说，**基层检察院的形象就代表了整个检察机关的形象。基层检察院建设搞得好，基层检察工作做好了，人民群众就会感到犯罪受到了打击，腐败得到了惩治，司法公正有了保障。**反之，如果基层检察院建设搞得不好，工作做得不好，形象不佳，人民群众就会对检察机关失去信心，甚至影响到对司法制度、对党和国家的信心。因此，我们要贯彻“立检为公、执法为民”的本质要求，树立检察机关良好的执法形象，必须从基层检察院抓起，大力加强基层检察院建设。

把领导班子建设放在首位

记者：今年“两会”期间，人大代表和政协委员对检察工作和检察队伍的批评意见仍然集中在基层，对加强基层检察院建设的呼声仍然很高。加强基层检察院建设的关键是什么？

贾春旺：加强基层检察院建设，关键还是要调动基层检察院自身的动力，依靠基层检察院自身的努力。这里面最关键的，就是要有一个好的领导班子。有了好的领导班子，就能带出高素质的队伍，就能创造良好的业绩。因此，**加强基层检察院建设必须坚持把基层检察院领导班子建设放在首位，通过班子建设带动整个队伍建设，从而做好各项检察工作，特别是执法办案。**基层检察长是领导班子的带头人，也是基层检察院工作的领导者和指挥者。实践证明，检察长的精神状态好不好，领导水平高不高，工作作风正不正，直接关系到班子建设、队伍建设和整个检察院工作的好坏。所以，**抓班子建设，首先要抓好一把手，也就是检察长。**这既是检察机关认真贯彻党的十六大精神、加强执政能力建设的必然要求，也是我们从多年来基层建设实践中得出的重要经验。

在基层检察院领导班子建设方面，今年要切实抓好两件事：一是对全国基层检察院的检察长进行一次轮训，提高他们的领导能力和工作水平。特别是要引导他们树立科学的发展观和正确的政绩观，既要加大工作力度，又要讲求办案质量，既要抓好业务，又要带好队伍，既要对队伍严格管理、严格要求，又要关心爱护干部，注意工作方法，改进工作作风，发挥自身的表率作用，真正做到求真务实、真抓实干，团结带领大家做好各项检察工作。这项工作由最高人民检察院和省级检察院负责，目前正在分期分批进行。**二是对软弱涣散、管理不力、长期打不开局面的基层检察院领导班子进行考察调整。**在全面分析基层检察院领导班子状况的基础上，统一制定考察调整方案，会同组织部门实施。根据考察情况，该调整的要调整，该交流的要交流，该充实加强的要充实加强，对违法违纪问题要严肃查处。通过考察调整，选好配强“一把手”，增强基层检察院领导班子的凝聚力、创造力和战斗力。



刘 勇/摄

提高队伍的整体素质和执法水平

记者：除了班子建设，队伍建设也是基层检察院建设的一个重要内容。而且当前人民群众包括人大代表、政协委员对基层检察院工作的意见，有相当一部分是集中在队伍建设上。请问，最高人民检察院在加强基层检察队伍建设方面有什么考虑？

贾春旺：你说的很对。之所以强调班子建设，是因为班子建设在队伍建设中处于重要地位，班子建设好了 队伍就比较好带。但班子建设不等于队伍建设，在抓好基层检察院领导班子建设的基础上，还要重视整个基层检察队伍建设。在这个问题上，我们强调要做到“三抓”即抓教育、抓培训、抓管理。

一是抓教育。队伍建设必须立足于提高干警的思想政治素质。去年，为了加强对干警的教育，全国检察机关开展了“强化法律监督，维护公平正义”教育活动。各地反映，这个教育活动既紧扣党的十六大精神和检察机关的根本职责，贴近检察实际、基层实际和干警的思想实际，调动了检察干警内在的主动性、积极性，又将抓队伍与抓业务有机结合起来，增强了队伍建设的针对性和实效性，效果很好。高检院党组经过认真研究，决定今年把“强化法律监督、维护公平正义”教育活动进一步开展下去，在深化上下功夫。这个教育活动，既是加强检察队伍建设的载体，也是加强基层检察院建设的载体。在教育活动中，要组织全体基层干警深入学习“三个代表”重要思想和党的十六大、十六届三中全会精神以及宪法修正案，教育和引导干警牢固树立“立检为公、执法为民”的思想。同时要**结合执法工作实际，集中开展对2001年以来检察机关自侦案件扣押、冻结款物的清理；集中纠正违法插手经济纠纷的问题；集中清理2003年决定不起诉的案件，解决涉法上访、信访积案问题。**通过三项集中清理，切实解决业务工作与队伍建设相关联的突出问题，进一步端正执法思想，转变执法作风，改进执法方式，提高执法水平，为严格、公正、文明执法打下坚实的基础。

二是抓培训。从长远看，推进检察事业发展必须实施人才强检战略，通过吸收人才、培养人才、用好人才、留住人才，实现检察队伍专业化水平的提高和质的飞跃。当前在基层检察院，要解决队伍素质与现实需要不适应的矛盾，必须立足于对现有干警的教育培训。要进一步建立和完善分层次、分类别、多渠道、多形式的培训机制，加大对基层检察干警的业务培训力度。要坚持学以致用，从基层检察干警的实际和需要出发，合理确定培训的内容和重点，增强培训的实效。今年重点要抓好两方面的工作：**一是对基层检察院反贪局和渎职侵权检察部门负责人进行一次业务培训，提高他们的指挥水平和办案能力；二是组织开展全国性的检察业务竞赛，推动岗位练兵活动在基层检察院深入开展，促进基层检察干警业务水平的提高。**

三是抓管理。业务建设和队伍建设的水平，很大程度上取决于管理的水平。管理松懈，方式落后，不仅工作干不好，队伍还容易出问题。所以，加强基层检察院建设要在提高管理水平上下功夫。要结合检察工作实际，借鉴许多基层检察院的经验，建立适应检察工作特点的专业化的管理机制，促进办案力度不断加大、办案质量不断提高、执法活动不断规范，同时有效预防违法违纪问题的发生。为了加强对基层检察院工作和队伍的管理，今年最高人民检察院起草了《基层人民检察院规范化建设考核办法》。下一步，我们要抓好这个办法的落实，以促进基层检察院管理的规范化。**在加强管理方面，还要着眼长远，重视运用现代科技手段，积极探索建立业务建设、队伍建设与信息化建设“三位一体”的管理机制，提高检察业务和队伍管理的现代化水平。**

用业务工作好坏检验队伍建设成效

记者：我仔细阅读了一些您到高检院工作后的讲话，发现您有一个很鲜明的观点，就是抓队伍建设一定要和抓业务工作相结合，不能搞成“两张皮”。那么在抓基层检察院建设时，是否也要把队伍建设和业务工作结合起来？

贾春旺：检察机关的基本职能就是法律监督，法律监督必须靠业务工作、靠执法办案去完成。**业务工作、执法办案是检察工作的中心，其他各项工作包括队伍建设，最终目的都是为了推动和保障业务工作的开展，以更好地履行法律监督职能，更好地为党和国家工作大局服务。另一方面，队伍建设与业务工作是密不可分的。**有的问题，看似队伍问题，实质上与业务建设有关系，有的问题，看似单纯的业务问题，根子又在队伍。所以，**加强基层检察院建设必须强调队伍建设与业务工作相结合。队伍建设一定要着眼于推动业务工作，结合业务工作来抓，用业务工作的好坏来检验队伍建设的成效。**不能脱离业务工作另搞一套，否则就有可能花了很多时间，搞了一些形式，不仅推动不了业务工作，反而会影响业务工作；不仅队伍建设没搞好，而且会带坏了队伍。要注意克服把业务工作与队伍建设对立起来、割裂开来的观念和做法，防止“两张皮”，防止一强调队伍建设就放松业务工作，或一强调业务工作就放松队伍建设的现象，切实把两者很好地结合起来，做到互相促进、协调发展。

我们要善于在抓业务特别是执法办案的过程中发现队伍的不足和弱点，增强队伍建设的针对性。除了抓一些长远的建设以外，一定要注意缺什么就补什么，存在什么问题解决什么问题，人民群众对检察机关在执法办案、执法作风、执法水平、执法力度、执法质量上，哪些方面意见比较突出，就着力在哪些方面改进，从而使队伍建设和业务建设的水平不断提高，使我们的基层检察工作更加符合人民群众的意愿和要求。

记者：从基层检察工作的基础地位来看，基层检察院建设是一项长期任务。但从人民群众的迫切要求和愿望来看，基层检察院建设又是一项十分紧迫的任务。请问如何保证基层检察院建设在近期取得明确成效？

贾春旺：**基层检察院建设抓得好不好，能否取得实实在在的成效，不在于提了多少口号，搞了多少形式，而是要通过扎实工作，最终要看队伍素质和执法办案水平有没有提高，法律监督的力度有没有加大，人民群众对基层检察工作是不是满意。**所以，我们强调抓基层检察院建设一定要求真务实，真抓实干。 （下转第二版）

■关注点

在“自我革命”中实现政府理念创新

□辛 鸣

作为规范政府行为的一部重要法律，《中华人民共和国行政许可法》已经正式施行了。温家宝总理在多个场合称之为是行政部门的一项自我革命。这一“革命”不仅对政府工作产生重大和深远的影响，而且也会改变我们对涉及政府的一些基本问题，比如政府规模、政府能力、政府定位、政府职能、政府角色等等的习惯性认识。对这些问题作一个新的思考和厘清，确立新的政府和行政理念，对于推进依法行政、建设法治政府是很有必要的。

政府规模：太与小

政府规模多大才合适不完全是一个理论问题，但现实政府规模的大小却必须有其理论依据，而且这理论依据最终还要体现为法律的保障。我国政府一向被认为是一个庞大的政府，持此看法的依据就是庞大的财政供养人数和每年增加的财政支出比例。其实从改革开放以来，我国先后于1982年、1988年、1993年、1998年和2003年，进行了五次以下放权力、转变职能为重点的行政体制改革，国务院机构减少到了28个，人员分流近半数，地方政府也相继进行了相当的改革。改革力度不可谓不大，成效不可谓不明显，但是由于政府机构的设置与人员的增减尚缺乏明确的法律依据，政府的“壮士断腕”式的改革并没有真正让社会民众喝彩。这次行政许可法的实施，虽然没有专门涉及这方面问题，但从因事设职的原则出发，明确限定许可范围，实质上也相当于对政府规模做出了法律的要求。政府规模既不能盲目膨大，又不能为精简而精简，无限制的缩小，究竟大到什么程度，小到什么规模，要根据经济社会发展的要求依法而定。

政府定位：有为与无为

关于政府究竟应该有为还是无为这个问题的讨论，恐怕自从政府出现之日起就没有停止过。在中国过去多少年的观念中，政府就应该是有为的，并且应该积极有为，人民政府为人民嘛。但在实际上，社会民众的感觉是“政府管了好多不该管的事，政府又不去管好多应该由政府管的事”，总有各种各样的微词；政府官员则感觉到心中委屈与无奈也不少。行政许可法实施虽然未必能完全解决这种困惑，但至少告诉我们，对于政府来说，老百姓自己能作主的政府就不要去管了，市场竞争机制能解决的政府也不用管了，社会中介组织自律管理能处理的政府就放手吧，有些事后能监管的事情也不要前置介入了。

当然，贯彻实施行政许可法，是要进一步加强和改进、而不是削弱和淡化行政管理。政府该管的事情，必须真正管好，不能出现“管理真空”，不能因为按照法律要求“不妄为”就情绪逆反而“不作为”。那么政府该做什么呢？就是温家宝总理提出的四个方面：经济调节、市场监管、社会管理和公共服务。

政府职能：管理与服务

改革审批制度，减少政府日常审批事务，简化审批环节，呼声很高也很得民心。但也存在着形式主义，或者是减掉不该减的、收费少的，甚至是改头换面变“审批”为强制性“备案”、“登记”的情形。行政许可法最为直接的成果就是通过严格行政许可范围与权限而削减审批与管制。到今年6月底，国务院部门行政审批项目基本上得到全面清理，分三批取消和调整了1795项行政审批项目，占总数的48.9%；各省、市、自治区取消的审批项目也基本在百项以上。但是有关审批项目的清理是否能得到认真执行尚需要时间证明，也有待于法制部门的持续监督。正如温家宝总理曾经指出的，“天下之事不难于立法而难于法之必行”。

贯彻实施行政许可法，改革行政管理方式是前提。实事求是地讲，我们相当多的政府官员习惯了管制而不习惯服务，习惯了事前审批而不习惯事后监管，习惯了“替民作主”而不习惯“让民作主”。法律能要求政府官员“不去乱为” 但法律不会自然带来政府官员“更好地为”。如何在不逾矩的情况下提供更好的服务，构建出一种现代高效的行政管理方式，尚有很长的路要走，不是靠仅仅颁布一部法律就能做到的。

政府角色：权力与责任

政府拥有权力，是因为它要承担社会责任，履行相应的社会职能，所谓有权必有责。但政府的权力会被滥用，政府的责任会被推托。要解决权力滥用和责任推托的问题，我们可寄希望于政府官员的道德操守和良心，但更要靠法律的规范与约束。法律在赋予政府权力的同时也必然伴随相应的责任。所以，政府与政府官员只能按照法律规定的权限和程序行使权力、履行职责，而且要实行执法责任制和执法过错追究制，做到有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿。在此，我们要特别强调的是行政权力绝对不能成为行政权力主体利益实现的工具，政府一定要摆正政府与公民的关系，政府官员一定要摆正权力与权利的关系，所有在政府管理中出现的问题其根源往往与之有关。

上述理念归结起来，其实就是一个，即法治政府的理念。行政许可法的实施为我们建立行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的行政管理体制，构建一个法治政府奠定了基础。

胡锦涛在主持中央政治局集体学习时强调：
总结执政能力建设经验 加强党的执政理论建设

执政能力建设的新要求

6月29日，中央政治局就加强党的执政能力建设问题进行集体学习。胡锦涛总书记强调，要认真总结我们党加强执政能力建设的经验，深入分析和研究党执政所面临的新情况新问题，大力加强党的执政理论建设，为党的执政能力建设提供强有力的理论指导。

在这次集体学习中，胡锦涛总书记强调指出，对世界上其他政党在治国理政方面的有益做法要进行深入研究，大胆借鉴，以开阔眼界，打开思路，更好地从世界政治经济发展的大格局中把握加强党的执政能力建设的规律。这一重要论述，鲜明提出了吸收借鉴人类政治文明中政党政治有益成果的问题，对我们以更加宽广的眼界进一步探索建设什么样的党、怎样建设党，更好地总结执政能力建设经验、加强党的执政理论建设，提出了新的要求。

1980年代末以来，世界上一些长期执政的大党老党纷纷失去执政地位，有的甚至完全瓦解，原因尽管十分复杂，但违反执政规律，丧失执政能力，是一个无一例外的根源性原因。有鉴于此，十六大报告强调要加强党的执政能力建设，强调要在政治建设和政治体制改革中要改革和完善党的领导方式和执政方式，体现了我们党对世界上一些大党老党丧失政权教训的深刻反思。

问题在于，深刻反思一些大党老党丧失政权的教训，只是问题的一个方面。反面教材给我们提供了一面镜鉴，它告诉我们“此路不通”，但更为重要的，恐怕还在于学习、研究和借鉴其他国家执政党治国理政的“正面经验”。从党建理论研究看，这一点过去较长时期没有形成共识，也没有引起足够重视。

进入新世纪，我们党的执政环境和执政条件发生了很大变化。在经济全球化和市场经济的条件下，在一个地域广阔、人口众多、发展又很不平衡的国度里长期执政，对于我们这样一个已经建党83周年、执政55年、实行改革开放26年、拥有6823.2万多党员的大党来说，既是历史性的机遇，也是历史性的难题。在总结自身执政实践和执政经验的基础上，认真研究和借鉴其他国家的政党政治的有益成果，对于我们党抓住历史性的机遇，破解历史性的难题，把握政党运作遇到的新情况新问题，探索执政规律，提高执政能力，具有十分重要的意义。当然，“照搬照抄从来不能够成功” 这也是我们党反复强调并始终坚持的一个原则。

十六大提出了借鉴人类政治文明成果进行政治建设和政治体制改革的问题，政党政治是现代民主政治的核心，现在又合乎逻辑地提出要研究借鉴其他执政党治国理政的有益做法，这就进一步从政党政治一般规律的高度，为新的历史条件下加强民主政治建设，包括加强执政党的自身建设，既提出了执政理论建设的重要课题，又指明了执政能力建设的现实途径。 （宗 禾）