◆党风党纪

反“四风”需做好法规制度衔接

□杨小军 李 勇 胡业勋

反对“四风”恢复正风，需要法治权威和法治力量，搞好法规制度衔接。这是当前的一项重要工作。只有树立起法治的权威和依靠法治的力量，才能使反“四风”活动常态化、规范化，也使之更具正当性和群众性。



反“四风”活动自开展以来成效显著。全国各地聚焦“四风”顽疾，从精简会议文件、规范外出考察、厉行勤俭节约，到严查违规用车、清退各类会员卡行动，整治会所歪风等各项工作都有条不紊地开展。反“四风”活动取得了重大成效，从思想上凝聚了共识，从行动上立竿见影，群众拍手称快，网络媒体赞声一片。反“四风”活动已经深入人心，有力地加强了反腐倡廉建设，从会风到饭风、酒风等都已经取得明显改善，有效地阻隔了领导干部腐败的“暗渠”。“老虎”“苍蝇”一起打，逐步形成了不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。

在反“四风”活动轰轰烈烈开展、日益深入人心之时，也有一些担心。人们冀盼将反“四风”持续下去，为反腐倡廉吃下“定心丸”。因此，笔者建议将反“四风”制度固化，搞好法规制度衔接，深入推进法治化反“四风”。

制度固化。在反“四风”实践中，各地着眼于自我净化、自我完善、自我革新、自我提高，各种有益的探索，出现了很多切实有效的做法。例如，为杜绝饱受群众诟病的“三公消费”问题，针对“沉疴”已久的公务接待，出台“无公函不接待”的工作措施，这是地方政府整顿公务接待弊病的有益尝试，对规范公务接待、遏制公款吃喝、扎紧钱袋子有积极的作用。还有地方采取了微薄反“四风”的措施，不拖、不避、不捂，一经核实，迅速解决整改网民反映的问题。这些创新的反“四风”措施在实践中证明是有效的、可操作的，但这些诸多有益的尝试如不进行制度固化，难以有效统一实施，也不可能成为基本的制度在各地推广。

我们认为，自上而下的强有力推动，人的因素和作用是很大的，也是很有成效的。但人的因素会随着时间的推移，发生效力递减效应。所以，法规制度的衔接就显得尤其重要。在推动反“四风”方面，需要将反“四风”的有益探索通过制度固定下来，以法规的制度形式规定下来，使之成为党规国法的重要内容，成为长期稳定的制度。以法治权威逐步替代人的因素，使之常态化、法治化。

职责定位。作为制度化法治化的反“四风”，必须解决职责定位问题。应该由哪个部门来具体负责反“四风”，该部门的具体职责涵盖哪些，这些问题涉及反“四风”的主体、权限、方式等，直接关系到反“四风”能否作为长期的制度固化下来的基础性问题。今天我们搞集中活动，可以全体动手，人人参与，未来不搞集中活动了，又该由谁来推动和实施呢？所以，职责问题事关常态化，至关重要。

我们认为，反“四风”的内容应作为纪检监察部门的法定职责、常态职责。纪检监察机关要执好纪、问好责、把好关，切实履好职。要加强检查监督，铁面执纪，对顶风违纪者坚决查处并不断给予曝光，向全党释放执纪必严的强烈信号，勇担责任。创新执纪监督方式，发现宣传好典型，查处曝光反面典型，抓两头，带中间。这是反“四风”稳固发展下去的基石。

预算监督。预算监督是法治反“四风”的重要内容。法治反“四风”，无论是享乐主义还是奢靡之风亦或是形式主义，必须将预算监督作为源头治理的重要一环。只有看紧“钱袋子”，才能抓好反对“四风”的“牛鼻子”。

做好预算监督，一要细化预算科目和深化审查监督程度。目前的预算科目和审查监督内容，有很大的改进空间，进一步细化预算科目是前提。只有细化的科目，才会有深度的审查监督，粗化的科目，当然只有模糊化的审查监督。而模糊化的审查监督是很难做到真正有效的。二要进一步完善专业性审查，健全预算审查主体体系，实施强有力的监督。无须讳言，只有专家才能监督专家，没有专业的监督，就很难看懂预算，很难实现有效监督。因此，如何完善预算的专业性审查，以及如何在监督中获得预算的更多资料信息，是问题的关键所在。三要科技驱动，健全预算信息支撑系统。通过健全信息化的预算支撑系统，细化预算，有效控制政府财政。四要完善预算程序，保障审查效果。五要把政府收支都纳入预算管理，所有政府开支都要事先编制预算，对铺张挥霍或随意动用的追究责任。

公开透明。公开透明的机制是破除“四风”阴魂的阳光防腐剂，让权力拥有者时刻感受到党和人民的监督，是杜绝暗箱操作的钥匙。特别是在选人用人、财政资金、物品调拨、行政审批、党务和政务、政策规定等领域要出台规定，公开透明地监督各种经费的使用，让“四风”没有存在的条件。从政务公开的经验看，公开透明的最大作用，就在于规范权力的运行，规范党政领导干部的行为。

完善公开透明机制，主要在扩大、深化、规范三个方面。扩大，是指在内容上，需要不断扩大公开的内容和范围，真正做到以公开为原则以不公开为例外。深化，是指在公开事项上要细化深化公开内容，不能概念化、模糊化，这就需要进一步细化和深化政务公开的事项内容。规范，是指在政务公开标准和程序上形成制度。只有常规操作，持之以恒，人人规范，才能真正形成“风”。

责任追究。反“四风”之所以取得了前所未有的成效，一个根本原因就是严肃查处了违反规定的党员干部。责任追究可“激活”现有的制度和规定，没有责任追究，则经常成为“隔空喊话”。所以我们认为，要落实责任追究机制，强化责任追究部门的考核机制，增加责任追究制度的“刚性”色彩，减少裁量空间，使责任追究更加刚性化和常态化。

毫无疑问，有效的责任追究，是制度发生真实效果的前提。但有效责任追究并不简单地与追究了多少人画等号。不是说追究责任的人越多，我们的制度就越有效，反之就无效。我们认为，追究一个人的责任，足以威慑一批人，使其不敢再以身试法试纪，这才是真正的有效。所以，强化责任追究的针对性、有效性就显得非常重要了。另外，明确责任追究对象也是很关键的，只有“擒贼先擒王”，才会有更大的正能量，才会发挥有效追究的作用。

总而言之，反对“四风”恢复正风，需要法治权威和法治力量，搞好法规制度衔接。这是当前的一项重要工作。只有树立起法治的权威和依靠法治的力量，才能使反“四风”活动常态化、规范化，也使之更具正当性和群众性。

◆改革与创新

以法治思维和方式实现群众利益需求

□王 莉

在新的历史起点上，改革进入攻坚期和深水区，只有冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱，实现治理思维和方式的变革，才能啃下“硬骨头”，涉过大“险滩”，才能实现发展成果更多更公平惠及全体人民，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题。要按照全面深化改革的新要求，充分认识当前社会成员利益需求多元化的特点，树立与法治思维和法治方式相适宜的意识，建立相应的工作机制，化解利益矛盾和冲突，实现群众利益需求。

以法治思维和法治方式实现人民群众多元利益需求，树立公平意识、权利意识和规则意识

“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”是全面深化改革的总目标，经济领域、政治领域及社会生活的各个领域要实现重大变革，尤其要改变计划经济的思维，“父母官”“家长制”的思维；改变命令式、粗暴式、强制式，“眼睛朝上”的工作方式。清除深藏于灵魂深处的计划经济和高度集权的意识，要求我们深化公平意识、树立权利意识、明确规则意识。

深化公平意识，实现公平意识的自觉。权利公平是社会公平的基础，机会公平、规则公平是社会公平实现的保证。在新的历史起点上全面深化改革，立足于社会主义初级阶段这个最大的实际，实现发展成果更多更公平惠及全体人民，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，政府、社会和社会每一个成员都要对公平的内涵及其实现形式有更深入的认识，确立新的公平观，在此基础上达到公平意识的自觉。

树立权利意识，保障权利平等。按照法律规定行使自己的权利，并依照正当的法律途径维护自身权益，这既是民主政治的基本原则，也是现代社会最大多数的共同价值。党的十八届三中全会提出“坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，制定非公有制企业进入特许经营领域具体办法”等。市场主体平等享有这些权利，既是市场经济内在权责要求的主要内容，也是市场经济体制与传统计划经济体制的重大区别所在。与此相应的，在社会政治生活领域，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国统一，以保证人民当家作主为根本，注重法治在国家治理和社会治理中的重要作用，维护国家法制统一、尊严、权威，保证人民依法享有广泛的权利和自由。落实在基层经济政治生活中，就是要保证人们实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，通过群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，来保证人民依法直接行使民主权利。没有人民群众权利的尊重和实现，就不可能有社会的和谐、安定，更谈不上社会的持续发展与繁荣。

明确规则意识，以规则管人管事管权。规则意识既是现代社会不可或缺的意识之维，是衡量社会理性化、文明化程度的重要标志，同时也构成了和谐社会的核心意识向度。一个和谐有序的社会，一定是人人自知、进退有节的社会，而“人人自知”，依赖于人们对某种行为或事实产生了相同的认识，对某种评判标准达成一致的想法。就规则意识的本质而言，它是一种以公开、透明、民主、平等为价值指向的现代意识，崇尚社会的一致与和谐，就要反对各种形式的特权与僭越行为，反对潜规则与暗箱操作。当代中国，与市场的“决定性”作用相适宜要求改变我国经济生活中“非市场”的因素对市场规则的干预和破坏，其对应的就是要坚决革除传统的计划经济的残余和根深蒂固的“人治”思维和做法。不仅在经济生活中尊崇市场经济的规则，在政治领域也要建立与之相适应的规则，从根本上来讲就是要强化法治，改变“人治”、行政命令、家长制的思维和做法，在全社会养成社会成员尊重规则的相关思维方式和行为方式，进而保证社会生活的有序运行。

以法治思维和法治方式实现人民群众多元利益需求，关键在于健全保证人民当家作主的体制机制

一个成熟有效的制度能够在协调利益矛盾，解决好利益矛盾冲突，实现社会利益最大化的同时，保障最大多数人民的利益得以实现。用法治思维和法治方式实现人民最关心最直接最现实的利益要求，需要通过体制机制来规范、实现社会公正，最重要的是建立和完善体现人民意志、人民参与和人民监督的体制机制。

建立与多元社会相适应的民意表达和民意征集机制。社会转型，传统的“单位人”“政治人”“经济人”已经转向“社会人”，“社会人”以各种合法合理的方式创造社会财富实现个人利益。适应多元社会，搭建民意表达平台，建立民意征集机制，进而准确地把握了解民意，真正成为先进生产力发展方向、先进文化前进方向、最大多数人根本利益的代表，必须推动人民代表大会制度与时俱进，通过建立健全代表联络机构、网络平台信息交流等形式密切代表同人民群众的联系；完善人大工作机制，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等扩大公民有序参与立法途径等；推进民主协商，对经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题上，在全社会开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中等；在基层组织中，推进协商制度化，建立健全社会成员合理合法的表达渠道，在社会各种组织系统加强民主化治理的制度建设。

健全适应多元社会民众参与机制。当代中国，社会的多元化对民众的参与渠道、参与内容、参与结果监督等提出了新要求。一方面，民众的参与使公共决策的目标取向由对部分利益的维护转向对多元利益的维护和整合；另一方面，民众参与使公共决策由专业化、标准化的封闭系统转向开放，强调决策过程更加公开化、民主化。适应多元社会民众的参与，就是民众的参与形式是多样有序的，可以是直接的参与、公开的参与、自主和独立的参与、合法的参与和均衡的参与，其根本就是要让公共政策反映最大多数人的利益需求，更加符合最大多数人的利益愿望。健全民众参与机制，增加人民代表大会制度中普通代表的人数、代表联系民众的机制，发挥参政党的作用。在公共管理的层面，加强和完善民意调查制度、信息公开制度、听证会制度、协商谈判制度、社区自治制度等。在网络和现代媒体渗透的时代，更多地发挥网络在民众参与中的作用，同时加强网络的引导。

发展多种路径的监督约束机制。健全权力运行制约和监督体系，坚持用制度管权管事管人，保障人民知情权、参与权、监督权，这是权力正确运行的重要保证。以权力监督权力是监督约束权力的最有效路径，而健全和保障知情权是监督权力的有效基础。现有的行政权力运行的方向，大多数还是由上往下的路径。按此权力运行，人民群众往往对大多数事宜受权所限并不知情。这样既不利于保障权力运行为人民的方向性，也不便于民众对权力的监督。

要想监督权力，保障权利，就要改变权力授予的向度，由事实上的“单向度”向“多向度”转变。同时，还必须建立政务公开、党务公开、司法公开和各领域办事公开制度，健全质询、问责、经济责任审计、引咎辞职、罢免等制度，增强党内生活和国家政治生活的原则性和透明性，畅通民主监督的知情渠道，让人民群众对信息的真实性进行监督。完善人民群众、普通党员对领导干部的定期评议制度，不仅要评议还要公开评议情况，避免少数人对多数人知情权的忽略，搞“神秘政治”；建立和推行党员、群众旁听基层党委会议、行政工作会议，党代会代表列席同级党委有关会议的制度；通过健全舆论监督机制，充分发挥舆论在制约权力、维护权利方面的“第四种权力”作用。当前，我们的舆论载体从“传统单一”转向了“新型多样”，突出的是网络媒体的出现和发展给我们的社会治理工作带来挑战的同时，赋予了知情权、参与权和监督权新的载体和阵地。这是时代的进步，也是对权力监督的新路径新方式。

◆从实践中来

深化基层服务型党组织建设

不少基层党组织受到传统思想的束缚，觉得下级党组织、党员群众就应该什么都听自己的。顺着这个逻辑开展的服务，也是代民作主，形成一种“我既然给，你就必须接”的“恩赐”模式，或者“我们了解群众”，自以为是的“想当然”模式。

□王高安

党的十八大强调，以服务群众、做群众工作为主要任务，加强基层服务型党组织建设。去年全国和上海组织工作会议也强调，要以服务型党组织建设作为基层党建工作的总抓手。如何深化服务型党组织建设，提高党的群众路线教育实践活动实效，为地方基层发展提供强有力的保障，是一个值得深入研究的问题。

从明确服务型党组织建设主体的角度出发，打破“居高临下”的“恩赐”逻辑，构建相互尊重的平等关系，让服务取代管理成为基层党组织的核心职能，使基层党组织、党员群众都是基层服务型党组织建设当然主体的理念深入人心。

浦东新区的基层服务型党组织建设，从“蹲下来和孩子说话”的教育故事中得到启示，就是基层党组织要放下权威的架子。不少基层党组织受到传统思想的束缚，觉得下级党组织、党员群众就应该什么都听自己的。顺着这个逻辑开展的服务，也是代民作主，形成一种“我既然给，你就必须接”的“恩赐”模式，或者“我们了解群众”，自以为是的“想当然”模式。一旦党员群众没有按照自己的意愿行事，或者“不领情”，出现“好事没办好”的情况，党组织要么站在上级和领导的立场上，摆出权威的架子，不照顾群众的感受；要么抱怨好事难做，“刁民”难弄。

其实，下级党组织和党员群众，作为被服务的一方，也是服务链条上非常重要的一环，也都是独立的主体，都有各自的特点和需求，希望得到上级党组织的理解和尊重。建设服务型党组织，就要像妈妈蹲下来和孩子说话一样，学会与下级党组织、党员群众进行平等的交流。而且，不单单是身子蹲下来，心灵也要蹲下来，学会换位思考，将自己的精神放到和下级党组织、党员群众的同一水平，党员群众才会看到诚意，乐于将自己的心情和困惑与党组织交流，这样才能增进感情，党组织的服务才有方向。

提升服务型党组织建设内容的“含金量”，突出价值引领和共识凝聚，实践服务改革、服务发展、服务民生、服务群众、服务党员的要求。

张瑞敏曾说，企业要想获得生存的空间和发展的动力，厂房、设备、资金等硬件设施已经不能够起到决定性的作用了，只有拥有更高客户的忠诚度才能拥有明天。靠什么获得忠诚的顾客呢？只有靠高品质的服务。党组织要不断强化执政合法性，也要不断适应社会发展，实现转型和现代化，自然也少不了“高品质的服务”。

基层党组织提供“高品质的服务”，高就高在能够统揽和引领政府、市场和社会服务。基层党组织要正确把握党建服务与政府服务、市场服务、社会服务的关系，既要发挥党建服务的政治和组织保障作用，引领、协调其他各类服务，又要支持其他各类服务发挥自身优势、强化服务功能，逐步构建全方位、多元化、立体式的服务体系。相对于政府服务，党组织主要是通过畅通群众诉求渠道，判断群众公共需求的方向，引导政府制定公共服务政策，提供公共服务产品；相对于市场服务，除了充分尊重市场在资源配置中的决定性作用以外，党组织主要是通过融入企业发展、建设企业文化，帮助企业发展壮大提供市场供给的同时，引导企业履行社会责任，满足群众需求；相对于社会服务，党组织主要是在尊重社会组织发展建设的内在规律和自身章程的基础上，支持社会组织的发育发展，帮助社会组织发现需求，通过帮助政府制定购买服务目录，在培育社会组织和发育社会的同时，提供社会公共服务。

基层党组织提供“高品质的服务”，高就高在不仅仅直接或者间接提供物质产品服务，更直接提供精神产品供给。基层党组织要以实践为基础，推动各级党组织和广大党员、干部牢固树立以人为本、服务为先的理念，积极推进功能拓展、载体创新，不断提高基层党组织的服务能力、服务水平，核心是树立服务的价值取向和功能定位，着力发挥党组织和党员在服务改革、服务发展、服务民生、服务党员、服务群众上的作用。

基层党组织提供“高品质的服务”，高就高在构建服务型党组织建设的运行机制，为基层治理模式的创新探索新路。基层党组织要以项目化实施、社会化运作和过程化控制为基本方向，探索更为灵活、更加多样的服务模式，不断提升党建服务的适应性有效性。坚持和完善党建服务项目制，加快构建党建项目的立项、申报、评审、遴选、培育、评估、推广等机制，大力培育创新探索型、深度拓展型、制度规范型等各种类型的党建服务项目。积极探索党建服务项目的新型运作机制，广泛运用价值引领、沟通对话、民主协商、统筹协调、结对共建、委托代理、自助互助等社会化方法，整合党建、行政、社会和市场各类资源，不断提高党建服务项目运行的有效性。积极探索社会领域的党建服务机制，探索通过党建覆盖引领、委托服务项目、搭建展示平台、发挥党员作用等方式，引领和推动社会组织尤其是公益性、志愿服务性社会组织健康发展，并通过党建引领、党建联动，促进政社合作、社社合作，鼓励和支持社会组织联系服务群众、提供公共服务。

基层党组织提供“高品质的服务”，高就高在能够做实服务型党组织建设的重点工作，把服务型党组织建设贯穿始终，提高基层党建工作的科学化水平。建设基层服务型党组织，最终还是要落实到具体的抓手和行动。党的群众路线教育实践活动正好提供了有效的平台。