◆新时期论坛

制度建设的新路向

——学习贯彻习近平总书记关于制度建设的重要论述

□邓联繁

党的十八大明确强调“要把制度建设摆在突出位置”。习近平总书记十八大后发表的一系列重要讲话中包含不少直接关于制度建设的重要论述，具有重要的现实意义与深远的历史意义。特别是他从制度建设整体面上而非具体点上、宏观上而非微观上提出的“把权力关进制度的笼子里”等三个新论断、新要求，反响强烈，意义重大。

把权力关进制度的笼子里

2013年1月22日，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讲话指出：“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。”这句话不仅首次提出了如今已成为流行语的“把权力关进制度的笼子里”，而且表明了“把权力关进制度的笼子里”的语境，即反腐倡廉，指明了“关”的努力方向，即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。

“把权力关进制度的笼子里”，表面上是限制了行使权力的公职人员，实际上是保护了他们。事实反复证明，权力具有扩张性、腐蚀性，只有先把权力关进制度的笼子，让制度的笼子成为公职人员与权力之间的隔离带、防火墙，才能有效减少公职人员滥用权力，从而降低公职人员进入囚笼的风险。换句话说，在公共生活中，既存在约束权力的制度笼子，也存在关押罪犯的坚实囚笼；公职人员要想身体不进关押罪犯的坚实囚笼，就得先让其行使的权力进入制度的笼子。

贯彻落实习近平总书记“把权力关进制度的笼子里”的重要思想，要求着力加强反腐倡廉制度建设，实现反腐倡廉建设的常态化、长效化。建议既要进一步改革党的纪律检查体制，加强反腐败工作体制机制创新，着力健全和完善党内监督、民主监督、法律监督、舆论监督和人民群众监督体系，让权力在阳光下运行，切实解决“上级监督太远，同级监督太软，下级监督太难”“看得见的管不着，管得着的看不见”等问题，又要特别在制度反腐领域贯彻“打铁还需自身硬”理念，通过加强与改进制度廉洁性评估来坚决反对制度性腐败，切实解决制度本身不廉洁、制度无力反腐败、制度低效反腐败等问题，从源头上推进制度反腐。

制度要于法周延、于事简便

习近平总书记指出：“不管建立和完善什么制度，都要本着于法周延、于事简便的原则，注重实体性规范和保障性规范的结合和配套，确保针对性、操作性、指导性强。”于法周延、于事简便的原则，前所未有，表述简练，含义深刻，给制度的建立与完善定了新的规矩。

一方面，这段话不是停留于通常所说的“要不要”建立和完善制度，而是着眼建立和完善“什么样”的制度。随着民主法治建设的推进，人民对制度重要性的共识已经形成，各级各部门也出台了不计其数的制度。然而，现实中存在诸多缺乏针对性、操作性、指导性的制度，影响了制度的实施，减损了制度的价值，削弱了制度的权威。

另一方面，于法周延、于事简便集中回答了建立和完善“什么样”的制度这个问题。邓小平深刻指出：“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”但邓小平没有直接论述制度好与不好的标准。“法网恢恢，疏而不漏”，于法周延强调的是制度在法理上、法律上要考虑周到、周密、全面，不要有遗漏、缺漏、疏漏，从而增加制度的覆盖面与指导性，减少制度有盲点、钻制度空子等问题。于事简便强调的则是制度在实践中、操作中要可用、易用、好用，不繁琐、不深奥、不昂贵，从而增加制度的吸引力与适用性，减少制度负产出、制度被闲置等问题。于法周延与于事简便相辅相成，缺一不可，构成了好制度的重要判断标准。

在制度建设中落实于法周延原则，需要从制度体系与单项制度两个层次入手：一是就宏观而言，制度体系要健全，形成根本制度、基本制度以及各方面体制机制等具体制度相互衔接、相互贯通、相互支撑的有机体系，增强制度体系的完整性与协同性；二是就微观而言，单项制度的要素要齐备，统筹规定制度的假设条件、行为模式与法律后果，协调安排实体性规范、程序性规范、保障性规范。

在制度建设中落实于事简便原则，需要着力反对为制度而制度等种种不正之风，破解“办事难”顽症。“办事难”由来已久，人民群众反映强烈。不可否认官僚主义的盛行与“办事难”有关，但制度不简便也难脱干系，而且，不少官僚主义的作风是以制度为幌子、为保护伞的。建议以群众路线教育实践活动为契机，对制度也“照镜子，正衣冠，洗洗澡，治治病”，纠正为制度而制度、把制度复杂化与繁琐化、通过制度把不当利益固定化与正当化等弊病，大力推行简易程序，优化经济发展环境，方便群众办事创业。

使制度真正成为硬约束

“制度一经形成，就要严格遵守，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，坚决维护制度的严肃性和权威性，坚决纠正有令不行、有禁不止的各种行为，使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束。”习近平总书记把“使制度真正成为党员、干部联系和服务群众的硬约束”作为这段话的落脚点，意味深长，耐人寻味：一方面，制度要真正成为硬约束而不是软约束，也就是要强化制度的权威，这侧重制度的形与实；另一方面，制度要成为“干部、党员联系和服务群众”的硬约束，约束对象是干部、党员而不是群众，明确了制度约束谁、服务谁这两个基本问题，体现了目的（联系和服务群众）与手段（约束干部、党员）的统一，标志着制度建设理念的深刻转型，即制度为民、制度治吏。而且，这里说的是干部与党员，反映了党要管党从严治党、一体化推进规范国家权力与规范执政党执政权的要求。

贯彻落实习近平总书记的“制度硬约束”重要思想，关键在于制度得到普遍遵守，没有人可以超越于制度之外，更不允许任何人凌驾于制度之上。为此，建议打组合拳，打赢制度执行的攻坚战。一是立足“有好制度可依”，提高制度自身的质量，使制度可执行、可遵守、可监督、可检查、可追究、可问责，夯实制度执行的基础。二是立足“有制度必依”，加强制度执行力度，做到制度一经制定，就立说立行、严格执行、刚性运行，而不只是写在纸上、挂在墙上、说在嘴上。三是立足“执行制度必严”，坚持制度面前人人平等、执行制度没有例外，从严执纪、铁面执纪，坚决反对特权思想与特权现象。贯彻治国必先治党、治党务必从严的方针，突出制度约束的重点对象，从严管理各级领导干部，使领导干部做到位高不越界、权重不压法。尤其是要加强对各级各部门各单位一把手的监督与约束，使制度不因一把手的改变而改变，不因一把手看法与注意力的改变而改变。四是立足“违反制度必究”，强化违反制度的责任追究，坚决纠正有令不行、有禁不止、上有政策、下有对策、打擦边球、变着法子进行规避的各种行为，让违反制度者付出应有代价，增强制度的威慑力。

发力大部制改革

□徐晓全

十八届三中全会为全面深化改革做出了全方位的战略部署，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）在推进政府职能转变的部署中指出：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。”同时，《决定》继续把大部制改革作为加快政府职能转变的重要举措，提出“积极稳妥实施大部门制”，并且从多方面发力大部制改革，为大部制改革的两个核心问题——“政府职能转变”和“简政放权”，设定了新目标，提供了新思路。

> 十八届三中全会《决定》继续把大部制改革作为加快政府职能转变的重要举措，提出“积极稳妥实施大部门制”，并且从多方面发力大部制改革，为大部制改革的两个核心问题——“政府职能转变”和“简政放权”，设定了新目标，提供了新思路。
>
> “大市场”和“好政府”为大部制改革确立明确目标；“两个一律”自上而下为大部制改革根除体制障碍；“创新社会治理体制”自下而上为大部制改革创造活力。

“大市场”和“好政府”为大部制改革确立明确目标

2008年我国开始探索实行职能有机统一的大部制以来，虽然以转变政府职能和理顺部门职责关系为目标，但改革多以政府机构的合并与调整等“加减法”为主，虽然有利于政府机构的“精简、效能、统一”，但对于政府职能的性质没有多大改变。究其原因主要是对于政府和市场各自职能的认识仍然模糊不清，没有改变政府职能的“越位”“错位”“缺位”现象。在我国的政府运作过程中，政府的社会管理部门权力高度集中，机构膨胀，许多应由市场和社会承担的、按照市场规则来运行的社会事务却由政府部门依靠行政权力来管理，造成了政府负担沉重，社会管理效率低下，并创造了滋生腐败的土壤，造成了政府的“越位”“错位”。另外，许多原本应由政府重点管理的领域和环节如资源的公平分配、提供公共服务、开展环境保护等却因措施不到位和政策执行不得力从而导致政府“缺位”。以上诸种问题归结为一点，就是没有正确处理好政府与市场的关系。

《决定》指出，经济体制改革的核心问题是“处理好政府和市场的关系”，提出要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”，“必须积极稳妥从广度和深度上推进市场化改革，大幅度减少政府对资源的直接配置”。这就为大部制改革的深入开展确立了明确目标，即发挥市场的“决定性作用”和“更好发挥政府作用”，简言之就是要实现“大市场”“好政府”。市场的“决定性作用”比“基础性作用”更具根本性，它要求政府一律退出市场能够充分发挥作用的领域，从而实现资源配置的效益最大化和效率最优化。“更好发挥政府作用”是中国特色社会主义制度优越性所在，要求继续加强政府的主导作用和党的领导核心作用，要求大部制改革要敢于触动政府部门的权力，让市场机制的决定性作用取代政府的过度干预。把市场提高到“决定性作用”的地位和强调“更好发挥政府作用”，为政府职能转变提供了目标，有利于树立关于政府和市场关系的正确关系，有利于转变经济发展方式，有利于推动大部制改革从政府内部的机构加减切实转变到政府职能转变上来。总之，改革开放36年来的发展实践证明，完全放手市场配置资源和政府过度干预市场都不可取，只有正确处理好政府与市场的关系，把市场在资源配置中的优势和中国特色社会主义的制度优势结合起来，使“大市场”与“好政府”二者实现有机统一，才能够实现经济体制改革的总目标，才能推动大部制改革取得实质性突破。

“两个一律”自上而下为大部制改革根除体制障碍

行政审批制度是计划经济时代的产物，审批权的大量存在锁定了我国政府的全能型和管制型的性质，同时它又成为强化中国政治“条块分割”体制和“压力型体制”的制度基础，从而构成了大部制改革的体制障碍。改革开放以来，尽管我国的行政审批制度改革不断推进，但行政审批制度只有量变没有质变，政府仍掌握着大量审批权力。审批权的大量存在，使上级对下级统得过严，政府对社会管得过多，地方各级政府始终绕不开“条条关系”和“压力型体制”的束缚，社会始终摆脱不了政府的过度干预。如2009年广东顺德的大部制改革方案甫一出台，即被专家学界看成为石破天惊之举，但在广大群众心中却是波澜不惊。究其原因主要是它没有改变全能型政府和管制型政府的性质，审批权的大量存在使得这种改革仅仅是在某种程度上优化了办事流程，提高了办事效率，但在审批性质上并没有多大改变，政府仍然对社会管得太多、管得太死。改革远远没有实现社会各界所期许的向有限政府和服务型政府转变的“化学反应”。

《决定》指出，“进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理”。“两个一律”为实现“大市场”和“好政府”提供了政策支持，对简政放权的要求力度前所未有，有利于从纵向上减化审批流程或取消审批事项，破除“条条关系”的束缚和减少政府对社会的管控。这显然有利于根除“条块分割”体制和“压力型”体制的制度障碍，有利于探索新型的纵向权力和职责分配体系和构建新型的治权关系，从而推动政府向有限政府和服务型政府转变。

“创新社会治理体制”自下而上为大部制改革创造活力

资源与权力向基层下沉是大部制改革的普遍做法和必然要求。然而，在以往的大部制改革中，权力下放是从高层级政府向低层级政权组织逐级下放权力，权力仍是在政府内部流动，并没有流向政府之外的治理主体。如广东顺德在开展大部制度改革中，大力推行简政放权，推动政府服务向基层延伸，通过“一村一站”或“多村一站”等形式，在农村和社区设立行政服务站200个，将行政权力逐渐由镇级下沉到村级。这种放权虽然方便了群众办事，但仅仅是把权力下放至基层行政机构而不是把社会力量纳入到治理体系中来，行政权力仍然掌握在政府手中，基层政权仍然是社会治理的唯一主体，并没有改变行政主导的单一治理方式和管制型政府的实质。

《决定》提出：要“创新社会治理体制”，改进社会治理方式，“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”；要激发社会组织活力，“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”，并明确要求“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”。“创新社会治理体制”取代此前提出的“加强和创新社会管理”，从自上而下的政府治理与自下而上的社会参与相结合的角度加强社会建设，这意味政府的很多权力将下放给社会组织，由社会来承担很多过去由政府部门承担的治理职能。相比过去权力在政府内部流动的放权，向以社会组织为重点的社会力量的放权，则是社会治理体制的根本改变。这显然是要改变政府主导一切的治理模式，建立多方参与、多元主体的治理体制，有利于最大限度激发社会活力，从而建立一种政府与社会良性互动的社会治理体制，无疑会为大部制改革创造活力。

群众工作应处理好的几对关系

□代玉启

做好新形势下的群众工作，要处理好以下几对关系。

管理与服务

管理与服务是群众工作职能定位上的一对关系。就管理而言，定位在于加强领导、实施管理、把握方向；就服务而言，定位在于围绕和融入中心、服务工作大局。强调群众工作的管理性职能不等于以管控为中心，更非将群众工作等同于维稳工作；强调群众工作的服务性定位不等于排斥和否定它的管理职能，更非放弃领导责任。官僚主义是只重管理不重服务的极端表现，毛泽东曾将官僚主义与群众路线看作是两种对立的工作作风。他指出，官僚主义的表现，“一种是不理不睬或敷衍塞责的怠工现象”，“另一种是命令主义”，“要把官僚主义方式这个极坏的家伙抛到粪缸里去”。

在目前条件下，开展群众工作应该强调寓管理于服务中，变管理为治理，通过开展各种各样群众喜闻乐见的服务活动将群众凝聚起来，在优质服务中宣传、教育、组织各方面的群众，实现管理职能。这就要求党员干部做细、做实、做活、做深具体工作，深入细致地体察群众情绪，倾听群众呼声，反映群众意愿，把握群众思想脉搏，与群众心连心、同呼吸、共命运。

改革开放以来出现的新阶层、新职业者如网店经营者、网络写手等都是人民群众的一部分，都是我们的服务对象。习近平总书记曾指出，有些领导干部“与新社会群体说话，说不上去；与青年学生说话，说不进去；与困难群众说话，说不下去；与老同志说话，给顶了回去”。党员干部只有增强宗旨意识，自觉扫除“摆架子”“打官腔”等低级趣味的“官气”思想，反对各种形式的官僚主义，善于与各种群体广交朋友，知社情民意、问群众冷暖、晓民忧民愿，针对群众不同的利益关切，进行有针对性的服务和管理工作，才能推动群众工作的深入化和科学化。

继承与创新

继承与创新是群众工作方法定位上的一对关系。在长期实践中，党的群众工作积累了十分丰富的经验，比如自觉维护群众的利益、以良好的作风和纪律取信于民、善于发动和组织群众等。这些经验来之不易、弥足珍贵，是做好今后工作的重要遵循。与此同时，必须看到新的历史时期，世情、国情、党情、民情发生深刻变化，我们党面临许多前所未有的新情况新问题新挑战，有些做法过去有效，现在未必有效；有些过去不合时宜，现在却势在必行；有些过去不可逾越，现在则需要突破。

以创新精神做好新形势下群众工作，就是要用时代要求审视群众工作，使群众工作更好地体现时代性、把握规律性、富于创造性。首先，积极推进理念创新。保持思想的敏锐度和开放度，着眼于增强群众工作的主动性与吸引力，自觉把思想观念从不适应时代要求、不利于科学发展的桎梏中解放出来，在思想教育、舆论引导、文化发展、阵地建设等方面自觉创新思路，推动群众工作实现新发展。其次，积极推进手段创新。适应社会主义市场经济深入发展和社会信息化持续推进的新情况，综合运用经济、行政、法律、技术等手段开展工作。再次，主动创新话语体系。在传递政党主张与国家意志的话语体系、网上活跃知识分子的话语体系、社会上表达各种诉求的民间话语体系三者的交流交融中，最大限度地凝聚共识，形成新的话语表达机制和传播方式，打造与时俱进的现代话语体系。

依靠与引导

依靠群众与引导群众是群众工作角色定位上的一对关系。人民群众是社会发展的决定力量，充分相信群众、紧紧依靠群众、紧密团结群众，是党的事业成功的根本保证。

但相信和依靠群众，不等于一味地跟在群众后面，奉行“尾巴主义”。领导人民进行中国特色社会主义建设，需要引导人民群众着眼大局、把握大势，认识到自己的根本利益和长远利益，摆正长远利益和眼前利益、全局利益和局部利益、集体利益与个体利益的关系。教育和引导群众，不等于认为自己比群众高明、群众都是“草根”和“沉默的大多数”，进而奉行“命令主义”。只有把满足群众需求同提高群众素养结合起来，思想上尊重群众、感情上贴近群众、行动上深入群众、工作上依靠群众，帮助群众解决生产生活中的实际困难，才可能引导群众不断前进。

独立性与依托性

独立开展工作与依托于其他部门及人员开展工作。党群工作部门和人员是群众工作的主力军，应强化使命意识，加强对群众工作领域重大问题的分析研判和重大战略性任务的统筹协调；通过学习和实践具备相当的政治素质、大局意识、判断能力、业务水平，成为让人信服的行家里手，做到守土有责、守土负责、守土尽责，更好地履行承担的职责使命。

群众工作贯穿于党的工作的方方面面，是党的各项工作的基础；贯穿于社会治理的方方面面，是社会治理创新的经常性、根本性工作。作为一项庞大的系统工程，群众工作仅靠专职群众工作部门和人员远远不够，必须广泛挖掘资源，实现多方联动、全员参与、有效运作的“大群工”格局。只有各条战线各个部门都积极参与到群众工作中来，把群众工作同各个领域的行政管理、行业管理、社会管理更加紧密地结合起来，“虚功实做”，凝聚起推进群众工作的强大合力，才能扩大群众工作的吸引力、影响力和号召力，谱写同频共振、同心共鸣的群众工作和谐篇章。

事务与制度

事务与制度是群众工作着眼点定位上的一对关系。人民群众在经济、政治、生活、思想中的各种矛盾和问题相互交织，需要调整的关系也更为复杂和综合，因此群众工作事务繁多、千头万绪。面对长期存在的就业难、上学难、就医难、养老难、殡葬难等现实难题，党员干部理应结合实际从群众最现实、最迫切的事情着手开展工作。

但是，从最现实、最迫切的事情着手，不等于头痛医头、脚痛医脚，陷入事务主义的泥潭。只有不断建立健全科学完备的群众工作制度，不断完善法律法规，形成全面整合的制度体系，打造群众工作制度化、规范化平台，实现群众工作变被动为主动、变零星为系统，才能克服群众工作的短期性、表面性和多变性，才能从根本上保障群众工作落到实处并长期坚持。立足我国的实际，目前应侧重建立健全联系与服务群众制度，推行领导干部接待群众制度，完善党政领导干部以及党代表、人大代表、政协委员直接联系群众制度，形成科学有效的诉求表达机制、利益协调机制、矛盾调处机制、权益保障机制。

中央党校科研部、报刊社
群众路线征文选登