学習時報

第771期
2015年1月12日

中共中央党校主管主办
报名题字：江泽民

STUDY TIMES

网址：www.studytimes.cn 周一出版
国内统一刊号：CN11-0137 代号：1-267

重要言论

要主动把握和积极适应经济发展新常态，协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国、全面从严治党，推动改革开放和社会主义现代化建设迈上新台阶。

全面从严治党是推进党的建设新的伟大工程的必然要求。从严治党的重点，在于从严管理干部，要做到管理全面、标准严格、环节衔接、措施配套、责任分明。从严治党是全党的共同任务，需要大气候，也需要小气候。各级党组织要主动思考、主动作为，通过营造良好小气候促进大气候进一步形成。

群众路线一用就灵

中共中央党校常务副校长 何毅亭

中央党校出版社出版的《习近平关于群众工作的论述与实践研究》，是我校教研人员深入学习研究习近平总书记系列重要讲话精神的一个可喜成果。

十八大以来这两年，时间虽然不长，成就确实显著，是我党历史上很不寻常的两年。以习近平同志为总书记的党中央接过历史接力棒，励精图治、攻坚克难，继往开来、出手精彩。改革打开新局面，经济进入新常态，外交显示新格局，治军出现新气象，党风发生新变化，反腐取得新进展。凡此等等，有目共睹、有口皆碑，振奋了党心民心军心，赢得了国际社会普遍赞誉。今日中国，中华民族伟大复兴展现出前所未有的光明前景。

在这两年治国理政新的实践中，习近平总书记围绕坚持和发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴的中国梦，发表了一系列重要讲话，提出了许多富有创见的新思想新观点新论断新要求，深刻回答了新形势下党和国家一系列重大理论和现实问题，进一步升华了全党对中国特色社会主义建设规律和马克思主义执政党建设规律的认识。讲话内涵丰富、思想深邃、博大精深，是新一届中央领导集体执政理念、工作思路和信念意志的集中反映，是坚持和发展中国特色社会主义的最新理论成果，为我们在新的历史起点上实现新的奋斗目标提供了科学指南和基本遵循。

2013年9月底我到中央党校履职，适逢全党兴起学习习近平总书记系列重要讲话精神热潮。中央党校作为学习研究宣传党的基本理论的重要阵地，在推动学习习近平总书记系列重要讲话精神上负有义不容辞的责任。在刘云山校长的领导下，校委积极组织全校教职员工认真学习总书记讲话，组织教研人员在中央媒体撰写文章阐释总书记讲话精神，部署科研部围绕总书记讲话中的重大理论观点和论断列出专题安排课题进行研究攻关，责成党校出版社重印了习近平同志主政浙江期间的著作《干在实处走在前列》，要求校属《学习时报》等报刊网站突出宣传讲话精神。这里特别需要提到的是，从2013年11月到2014年4月，中央党校根据中央安排连续承办了7期省部级干部和2期政法干部学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神研讨班，对学习总书记讲话起到了有力的引领和推动作用。

中央党校推动习近平总书记系列重要讲话精神的学习，一个重要方面是讲话精神进党校课堂、进党校教材、进学员头脑。根据刘云山校长的要求，校委明确提出中央党校各类班次都要把学习习近平总书记系列重要讲话作为学员主课进行安排和实施，把《习近平谈治国理政》《习近平总书记重要讲话读本》作为基本教材，同时编辑了《习近平总书记十八大以来重要论述专题摘编》《习近平总书记关于领导干部加强党性修养的重要论述摘编》《习近平党校十九讲》等作为学员内部学习教材。在组织教学中，校委要求根据不同班次学员的特点和学制，突出问题导向，引导学员系统学、深入学、专题学，着重在学原著、读原文、悟原理上下功夫，把总书记讲话学深学透，不断提高学习的针对性和实效性。与此同时，本着教育者先受教育的要求，校委强调教研人员要结合自己的研究领域深入学习总书记系列重要讲话，做到研有所得、融会贯通。据我了解，各个教研部门都按照校委要求在做，教员上课广受学员欢迎，中央党校对总书记讲话的研究也不断有新成果。《习近平关于群众工作的论述与实践研究》就是在这样的大背景下写出来的。

真挚的为民情怀，是贯穿习近平总书记系列重要讲话的一根红线。在习近平总书记所有讲话中，人民始终占有最高位置。他对人民充满深情，不仅体现在对执政目标的宣示上，体现在对民生福祉的关心上，体现在对困难群众的关爱上，还体现在对群众路线的一贯强调上，体现在对群众工作的高度重视上。在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动期间，习近平总书记多次深入联系点进行调研指导，对党员领导干部践行群众路线、做好群众工作作了深刻阐述。一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去的群众路线，是党的根本工作路线。中国革命、建设、改革的实践反复证明，群众路线一用就灵，非常管用。今天，把习近平总书记关于群众路线和群众工作的重要指示学习研究好、领会掌握好、贯彻落实好，对于提高各级领导干部做好新形势下群众工作的能力，无疑是十分重要的。

这本书把习近平总书记关于群众路线和群众工作论述和实践放在实践哲学、党性修养、国际视野这样三个维度来考察，归纳总结出九个原理，即大树原理、“管道”原理、重视人情人性原理、协商民主原理、“微积分”原理、情绪管理的“弹道”原理、凸凹原理、金刚石原理、同心原理。这些总结归纳，虽然只是一家之言，但别出新裁，体现了他对总书记论述和实践的政治忠诚和研究深度。尤其是这本书在写作方式上，既不同于传统的学术研究，也不同于一般的通俗读物，而是把严谨的学术研究和通俗的语言风格结合起来，走了一条党的基本理论研究和宣传大众化路子。按作者的想法，就是要把总书记的重要思想“翻译好”，能让广大基层干部看得懂、看得明白，能让党的理论走进群众、为群众所掌握。这本书是不是实现了这个设想，留待读者去明鉴。

我多次说过，中央党校的教研人员有一种特殊使命，就是要把党的基本理论学习好、研究好、宣传好，在党的理论建设和思想引领方面发挥生力军作用，在推进党的理论武装工作方面起标杆作用。这一点，我相信也是党校广大教研人员的普遍自觉。我想，中央党校每一位教研人员都深入研究党的基本理论并切实转化为自己的语言和思想，那么这个特殊使命是一定能够承担好的。

难点在于严格执法

□傅思明

明代张居正上疏明神宗实行考成法时曾提到“天下之事，不难于立法，而难于法之必行”，意思是“天下的事情，制定法令并不困难，难的是认真切实地贯彻执行”，这话对于今天的中国同样适用。经过持续不断的努力，中国特色社会主义法律体系已经形成，总体上解决了有法可依的问题。现在，我们的工作重点应该是保证法律实施，做到有法必依、执法必严、违法必究。

法律的价值在于落实。如果制定出来的法律只是写在纸上，贴在墙上，不落实，那么，法律就成了一个“没有牙齿的老虎”。有了法律不能有效实施，那再多的法律也是一纸空文，依法治国就会成为一句空话。政府作为执法主体，其执法领域存在的有法不依、执法不严、违法不究甚至以权压法、权钱交易、徇私枉法等突出问题，不但为群众深恶痛绝，更是法治中国的大敌。因此，要建设法治中国、推进依法行政，首先必须做到严格执法。

要严格执法，就必须规范政府的职能和权责。政府不能再像以往那样既当“裁判员”又当“运动员”，需要科学界定政府职能和权责，正确处理政府与市场、企事业单位以及社会权责关系。同时，还要规范政府的内部关系尤其是中央与地方政府的职能和权限关系，正确处理中央垂直部门与地方政府的关系以及地方政府之间的关系，确保政府机构、职能、权限、程序、责任法定化，杜绝法外设权和权力寻租现象，使各级政府法定职责必须为，法无授权不可为。

要严格执法，就必须健全依法决策机制。决策主体必须依据法律的规定来获得决策权力，然后才能依据自己的权限进行决策。为了提高决策的科学性，减少决策的随意性，避免“长官意志决策”“拍脑袋决策”等现象，决策必须经法定的国家机关审查。同时，要建立决策咨询研究机构对重大决策进行论证；要建立决策审议制度由相关专家组成顾问委员会对决策草案进行审议；要建立听证制度听取各方面意见；要发挥政协、大众传媒和民间组织的作用，促使决策的民主化、科学化；要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策延误或决策严重失误进行追责。

要严格执法，就必须严格规范执法队伍。行政执法是行政机关大量的经常性的工作，直接面向社会和公众，行政执法水平和质量的高低直接关系到人民群众的合法权益，直接关系到党和政府的形象。因此，必须规范行政执法队伍的执法行为，确立严格的执法基本准则、工作程序、办事规则、行政纪律等标准，使执法人员做到执法程序、行为、用语“三规范”。

要严格执法，就必须坚持公正文明执法。公正文明执法既是确保宪法法律实施的必然要求，同时也是党和人民赋予政府的神圣职责。人民群众评价法治的好坏，最根本的一条，就是看政府自身执法是否公正文明。如果政法机关自身执法不公正、不文明，不仅不能制止违法，还会严重损害政府形象和法制权威，甚至影响社会公众对法治的信心。

要严格执法，就必须要阳光行政。阳光是最好的防腐剂。权力运行不见阳光，或有选择地见阳光，公信力就无法树立，权力也容易出现腐败，政府的执法行为自然很难得到群众信服，因此，一定要保障群众的知情权，扩大群众政治参与的积极性，使群众及时了解政府权力的运行过程，便于群众对政府执法行为进行监督，从而让暗箱操作没有空间，让执法腐败无法藏身。

法律的价值在于落实，落实的关键在于监督。执法监督是严格执法的重要保证。一旦离开了监督，执法过程必然受到权力、金钱和私情等因素的腐蚀和影响，严格执法就会变成一句空话，甚至蜕变为为权执法、为钱执法、为情执法。因此，面对权力干预、金钱诱惑、私情影响，只有加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，完善各种纠错问责制度，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，才能确保权力在法治的轨道内运行，真正做到严格执法。

观察员

明晰公权边界才能实现法治

□石　伟

党的十八届四中全会《决定》指出，必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。这是四中全会的一大亮点，明确了依法治权在全面推进依法治国总体部署中的地位。依法治权，首先是要做到明晰公权力边界，才能使公权力在规定的范围内运转，不超出规定的界限。

权力是法律规定的，这为明晰公权边界奠定了基础。权为民所赋。根据马克思主义权力观，领导干部手中的权力来自于人民通过法定方式的赋予，因而必须有法定边界，不可逾越。习近平总书记曾多次强调，“把权力关进制度的笼子里”，即是要求用国家法律设计划定公权力的运行范围，形成明确的权力清单和边界。

在权力配置的意义上，公权力可以大致分为立法权、行政执法权和司法权。依据法律规定，每一种权力都有特定的行使范围。一种权力不能越界到其他权力领域，更不能越界到社会自治领域。这是现代政治文明的基本要求之一，也是权力有效运行的重要条件之一。需要明确的是，这种权力的划分和边界的划定，是根据权力的不同分工作出的，与西方的所谓“三权分立”有着本质的不同。在我国，立法、执法、司法等国家机关虽然分工不同、职责不同，但目标是完全一致的，都是在中国共产党领导下，在各自职权范围内独立负责地进行工作。

四中全会根据我国的权力运行现状，针对不同权力的边界问题作了明确规定：在立法权方面，要明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化；在行政执法权方面，行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定，同时推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间；在司法权方面，完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点，同时改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

从本质上看，四中全会在明晰公权边界方面，主要是处理了两对关系。一方面，处理了权力与权利的关系。根据法治的理论，公权力存在的目的是为了维护人民权益，使公民合法权利有效地享有和行使。明晰公权力的界限，是保障公民合法权利的基本前提。从世界各国的法治经验看，哪个国家的公权力越明晰越公开，哪个国家公民权利保障就越充分。因此，就我国当前而言，权力不介入社会自治领域，使市场在资源配置中起决定性作用，健全以公平为核心原则的产权保护制度，推进多层次多领域依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理，就显得尤为重要。

另一方面，处理了不同权力之间的关系。立法权、行政执法权、司法权的理想状态是各司其职，根据不同的权力指向在各自领域发挥独特的作用。但是，理想状态在现实中很难做到，尤其是正处于国家治理现代转型的中国，更难做到。就我国当前而言，不同权力之间藩篱式的复杂关系，已经影响了权力的有效运转，例如行政部门利益和地方保护主义影响立法，审判权和执行权不相分离，司法行政事务管理权和审判权、检察权相互交错，等等。因此，明晰不同权力之间的边界，让立法的归立法，让行政执法的归行政执法，让司法的归司法，也十分重要。

明晰公权边界，关键是要管住人。从权力属性上看，公权力是中性的，非人格化的，其本身并没有价值立场。但是，人都是主观的，有自己的价值判断和利益立场。由于人性的弱点，公权力的行使主体使得权力运行很容易偏离公益取向，超越法定的边界。著名思想家孟德斯鸠就曾告诫：“一切有权力的人都容易滥用权力，这是万古不易的一条经验。”因此，各级领导干部要对法律怀有敬畏之心，牢记法律红线不可逾越、法律底线不可触碰，带头遵守法律，带头依法办事，让公权力在法定边界内真正良性运转。

时势专论

把提高改革质量放到重要位置

□杨英杰

2014年12月30日，中央全面深化改革领导小组召开第八次会议。会议强调，2015年是全面深化改革的关键之年，要把提高改革质量放到重要位置，坚持速度服从质量，做实做细调查研究，多深入基层听取各方意见，严格方案制定程序。

2014年作为全面深化改革的开局之年，中央全面深化改革领导小组确定的80个重点改革任务基本完成，此外中央有关部门还完成了108个改革任务，共出台370条改革成果。这些改革，涉及经济体制、民主法制、文化体制、社会治理、社会事业、生态文明、党的纪律检查体制、党的建设制度等多方面多领域，有的是具有顶层设计性质的专项改革总体方案，有的是涉及多部门、跨不同领域、牵一发动全身的突破口，有的是议论多年、改革阻力较大、多年都啃不动的硬骨头，还有的是具有积极探路性质的改革试点。

问题倒逼改革。随着经济超高速增长步伐缓慢下降，潜在的诸多问题逐渐浮出水面。资源配置错位、治理模式单一、价值体系重塑、生态环境恶化、社会结构失衡等等，将中国推向非全面深化改革无以实现可持续发展的境地。当下所面临改革的紧迫性与上个世纪七十年代末八十年代初时局变化要求改革之紧迫性颇为相似，不同的是，本轮改革出发之背景已迥异于上轮改革仅仅依赖于经济增长就能基本实现帕累托最优状态之局面。当下需要改革解决的问题更具关联性，牵一发而动全身，需加强跨区域跨部门重大改革事项的协调；多是硬骨头，非伤既得利益集团之筋骨而不能解决；需要涉险滩，更加强调顶层设计，增强改革方案的穿透力。

鉴于此，新一轮改革必须更加注重改革任务的统筹协调，更加注重改革的系统性、整体性、协同性，把一些起标志性、关联性作用的改革举措重点提出来，把需要攻坚克难的硬骨头找出来，把需要闯的难关、需要蹚的险滩标出来，实施定向爆破、定点清除，一鼓作气、势如破竹地把改革难点攻克下来。

对已出台的具有重大结构支撑作用的改革，要抓紧出台细化实施方案，坚决消除“中梗阻”“肠梗阻”。改革之所以会出现“中梗阻”“肠梗阻”，用中医语言来讲，是湿邪中阻、气血淤滞之故。确实如此，改革过程中存在着大量政令不畅、执行不力的问题。原因之一在于一些部门和一些干部思想中还存在着思维惯性，把玩印把子已成习惯，不愿放权，甚至借改革之名收权揽权而不是还权于市场、还权于社会。十八届三中全会《决定》把正确处理政府与市场关系问题作为全面深化改革之重点，可谓一针见血。毫不夸张地说，正确处理政府与市场关系就是撬动新一轮改革的阿基米德支点，其在很大程度上决定了本轮改革的成效乃至成败。还有一些部门，从部门利益出发理解甚至曲解改革，在没有细化方案之前故意打擦边球，偏离市场化改革方向。对此，在保持地方和部门适度合理自由裁量前提下，必须加紧加快出台重大改革具体细化的实施方案，防止歪嘴和尚念歪经。

对已经出台的重大方案要排队督察，及时跟踪、及时检查、及时评估、及时整改，重在发现问题。此处的关键点则在于，中国地域辽阔，民族多样，自然禀赋、社会禀赋不同，域情差异化显著，很多地方虽然一日有四季，但是十里不同天，实施同一项改革措施，会有不同的甚至截然相反的效果。这就需要给予地方较大的自由裁量权，一旦发现某些统一的改革措施与地方情况不适，要敢于及时整改，防止一刀切。

与此同时，要明确各部门各单位落实改革方案的责任和要求，提高改革方案穿透力，以钉钉子精神抓好落实。要增强改革动力与合力，强化中央各部门和地方政府的责任担当，增强大局意识、紧迫意识，以政府自身改革带动重要领域改革。特别是要发动群众参与改革，重视群众首创精神；引导社会支持改革，发挥社会监督力量，增强改革自觉性目的性；引导社会舆论和各方预期，汇聚起全社会支持改革的正能量。