学习时报

第778期
2015年3月16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

做好各方面工作，必须有一个良好政治生态。政治生态污浊，从政环境就恶劣；政治生态清明，从政环境就优良。政治生态和自然生态一样，稍不注意，就很容易受到污染，一旦出现问题，再想恢复就要付出很大代价。要突出领导干部这个关键，教育引导各级领导干部立正身、讲原则、守纪律、拒腐蚀，形成一级带一级、一级抓一级的示范效应，积极营造风清气正的从政环境。

从“六项规定”到“八项规定”

——系统学习习近平总书记十八大前后关于作风建设的重要论述

林振义

党的作风建设是习近平同志担任各级党委书记时始终高度重视的大事。不管是当县委书记、地委书记和市委书记还是省委书记，乃至全党的总书记，他抓作风建设是一以贯之的。从当年在正定制定实施“六项规定”，到在宁德制定执行“十二项规定”，再到十八大之后中央政治局制定并执行“八项规定”，从一个侧面反映了习近平同志抓作风建设的持续思考和重要方法。

提出“六项规定” 号召真刀真枪干一场

在正定工作期间，习近平同志就非常注重建立健全规章制度，这具体体现在各项工作中，也体现在作风建设上。1983年12月，他担任正定县委书记不久，就主持制定《关于改进领导作风的六项规定》，要求全县各级领导干部总揽全局，抓大事，谋大势；反对官僚作风，注重工作实效；搞好班子团结，维护班子统一；坚持以身作则，不搞不正之风；努力加强学习，不断提高领导水平；树立雄心壮志，为“四化”创优争先。他在1984年1月召开的正定县委常委（扩大）会议上指出，我们各位同志都应有敢于创新、开拓前进的劲头，以虎虎生气在思想、作风诸方面给群众耳目一新的感觉。

1984年2月召开的正定县委工作会议，专题研究实现正定经济起飞问题。习近平同志在会上要求各级领导做促进经济起飞的实干家，领导作风和工作作风要有一个突破性的变化，就是一定要树立求实精神，抓实事、求实效，真刀真枪干一场。他强调，衡量一个干部好与差，就是看他能不能办实事，能不能打开局面。要坚决扭转议而不决、决而不行、唱高调、尚空谈等假大空的恶习。这次会议提出要下决心搬“文山”、填“会海”，扭转单靠会议和文件指导工作的作风，实行面对面领导。1984年3月，在全年工作基本部署就绪之际，习近平同志给正定四大机关写了一封信，敦促大家把大量工作转向落实，着眼于基层，着力于实际，下去实实在在地调查研究一番，更有效地指导工作。他强调，干部下基层要一扎到底，利用第一线、第一手情况，亲自进行一番剖析。要创造性地工作，扎扎实实地工作，不搞花架子，力戒形式主义。

习近平同志高度重视工作效率问题。他推动正定开展了“效率月”活动，各部门思想上重效率、工作上讲效率，机关风气为之一变，推诿扯皮的事少了，工作节奏变快了。针对效率月过后有些部门作风问题有所回潮的情况，他在1984年2月的一次会议上指出，作风是思想工作状态的外在表现，呼吁同志们统一行动，扫一扫阻碍我们前进的这些积弊。他要求各级干部认真照照镜子，开展“四查四树”：一查组织纪律性是强是弱，树立令行禁止的领导作风；二查文件、会议质量是高是低，树立新鲜健康的文风会风，开会、发文坚决实行少、短、精；三查办事速度是快是慢，树立讲求时效的工作作风；四查处理问题是硬是软，树立敢于碰硬、勇于负责的精神。

提出“十二项规定” 强调肃正风气

“十二项规定”是习近平同志担任宁德地委书记期间主持制定的。当时，廉政成为党风方面比较突出的问题。他强调，领导干部持身必须以清廉为准则，凡利禄名誉“苟非吾之所有，虽一毫而莫取”。如果共产党的领导干部在艰苦奋斗、廉洁奉公上不成为榜样，就无法在人民群众中树立威信。“人民把权力交给了我们，我们在使用权力的时候就要让人民放心。怎么样才能让人民放心呢？一个很重要的措施是建章立制。建立一整套系统、全面的制度以制约和监督权力的使用，这是杜绝腐败的根本性措施。”

根据这样的思路，1989年3月底，在习近平同志推动和主持下，宁德出台关于地委和行署领导干部廉洁自律的12条规定，主要包括：（1）在职期间不准以任何名义占地营建私房。（2）不准个人介绍基建工程。（3）不准贪污受贿和索贿。（4）不准违反招工、招干、招生、毕业生分配、征兵、复员转业军人安置和人事调动的有关规定，私自安插子女、亲友，谋求特殊照顾。（5）不准在干部的提升、晋级和调配选拔上，违反组织原则和人事干部工作程序。（6）公务往来不收礼，不向基层单位索要各种产品、礼品，索购紧俏商品。（7）下基层不准大吃大喝。要严格要求按接待标准办伙食，按规定缴纳伙食费。（8）不准公车私用。如特殊情况私事要用车，要向车辆管理单位缴纳用车费。（9）不准利用职便以任何名义参与经商办企业。（10）不准弄虚作假骗取荣誉或奖励。（11）敢于坚持原则，敢于碰硬，带头抵制各种不正之风；不准为违法乱纪的人和犯罪分子说情袒护、徇私枉法。（12）教育管理好家属子女和身边的工作人员。一个多月后，1989年5月，又出台了5条补充规定：一是不准购买新的进口豪华汽车。二是不准修建超标准的办公楼、宿舍。三是领导下乡要轻车简从，不要到当地边界迎接上级领导。四是上级领导来检查工作，除有关人员外，不要层层增加陪同人员。五是今后领导干部生病，各部门、各单位不能用公款赠送慰问品，不能以各种理由用公款向领导赠送礼品；如有违者，财务部门不予报销，领导干部要把物品退还有关部门、单位或上交。

习近平同志强调，从严治党最根本的是要通过肃正风气、恢复和发扬党的优良作风，取得人民群众的信赖和拥护。对党员干部来说，很重要的一条，就是既要做“廉吏”，又要当“勤官”，努力做到“廉不言贫，勤不道苦”。不管是在比较贫困的宁德，还是在经济发展相对快的福州，他都强调真抓实干，提倡“滴水穿石”精神，要求大家立足实际又胸怀长远目标，一步一个脚印、锲而不舍。他强调行动至上，坚决反对那种人浮于事、松垮散慢的习气，提倡满负荷和紧张高效的工作节奏，要求大家做到今日事今日毕。他提出来的“马上就办”，不仅成为福州打造效能政府、加强作风建设的一个重要突破口，还推广到福建全省。

抓好六个方面工作 促进作风建设好转

习近平同志主政浙江四年半，始终抓住作风建设不放松。他要求浙江的干部拎着乌纱帽干事，不要捂着乌纱帽做官。在2004年7月全省推进党风廉政建设电视电话会议上，他代表省委常委会向全省人民作出6条廉政承诺时，语重心长地告诫与会干部要算一算“经济账”“法纪账”“良心账”。他说，每个领导干部只有想清楚、算明白了这“三笔账”，才能真正行使好人民赋予的权力。他严肃要求领导干部增强自律意识，实行自我约束，清正廉洁、勤政为民。

习近平同志指出，开展作风建设要抓好三个重要环节：一要加强领导，建立健全领导干部作风建设的领导机制和工作机制，把作风建设的要求体现到领导班子和干部队伍建设的经常性工作中去；二要加强教育，把加强领导干部作风建设纳入干部教育培训的重要内容之中，建立经常性的学习教育机制，打牢思想道德基础；三要加强监督，严肃政治纪律，自觉同党中央保持高度一致，坚决维护党中央权威，保证政令畅通。在监督方面，浙江专门制定了10项具体制度，包括严格执行领导干部个人重大事项报告、述职述廉、民主评议、诫勉谈话、民主生活会、巡视和派驻、经济责任审计和质询制、问责制等，从制度上强化对权力运行的制约和监督。

践行良好风气，必须以上率下，注重落实。习近平同志鲜明提出，领导干部是作风建设的主体，要求别人做到的，自己首先要做到；禁止别人做的，自己坚决不做。要防止隔岸观火光吆喝、卷起袖子不干活的现象，带头把自己摆进去，既抓好本级，又带好下级，一级带着一级干，一级做给一级看。他指出：领导干部要怀着强烈的责任感认真干事，怀着如临如履的心态保持干净。领导干部手中握着权力，权力用得好可以用来干大事，为人民谋利；用得不好就会被污水沾染，有时不知不觉之中就会陷入“温水效应”之中，这样的教训是十分深刻的。他对各级领导干部提出“四个落实”的要求：必须落实到理念上，牢记根本宗旨，坚持立党为公、执政为民；必须落实到德行上，注重修身养德，在实践中陶冶道德情操；必须落实到用权上，坚持秉公用权，正确对待手中的权力；必须落实到自律上，始终严于律己，经受住各种诱惑和考验。他要求各级领导干部要经常想一想什么是“公仆”，始终站在人民群众的立场上立身、处世、从政；经常想一想什么是“权力”，确保权力来自于人民又服务于人民；经常想一想什么是“考验”，真正做到“心不动于微利之诱，目不眩于五色之惑”，始终保持共产党人的政治本色。

（下转第3版）

学习习近平总书记
十八大前后系列论述（六）

新常态系列评论④

法治新常态 战略新要求

□徐伟新

党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的战略部署，开启了中国法治新时代。今年2月2日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话指出，要把全面依法治国放在“四个全面”的战略布局中来把握，深刻认识全面依法治国同其他三个“全面”的关系，努力做到“四个全面”相辅相成、相互促进、相得益彰。可以说，全面依法治国正在步入快车道，正在进入新常态。

新常态下，全面依法治国对构建当前中国发展的总体格局和推进现代化建设的历史进程具有重大现实意义和深远历史意义。在“四个全面”的战略布局中，全面依法治国是坚实保障，是制度性基础。法治巩固改革成果，为改革顺利推进保驾护航。法治是党实现治理能力现代化的重要支撑，是党治国理政的基本方式，全面从严治党从根本上要靠国家法律和党内法规。没有全面依法治国，我们就难以治好国、理好政，国家生活和社会生活就不能有序运行，人民追求幸福安宁、当家做主的权利就难以落实，全面建成小康社会、实现中国梦的伟大目标就会落空。站在历史的新起点上，适应经济发展新常态，推进深化改革新常态，坚持从严治党新常态，除旧立新，我们更加需要法治的力量。

适应法治新常态，首先要抓住领导干部这个关键少数。牢固树立法律至上理念，使领导干部带头尊法学法守法用法，是新常态成为稳定态，把全面依法治国落到实处的关键所在。各级领导干部要尊崇法治、敬畏法律，不断增强法治意识、提高法治素养，形成法治思维，自觉依法办事，带头在全社会弘扬法治精神、培育法治文化，做“法治中的人”。

推进法治新常态，必须努力破解法治不彰难题，确保权力在法治的轨道上运行。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行。”改革开放以来，我国法治建设取得长足进步，但在现实生活中，有法不依、执法不严、违法不究现象还比较突出，有的领导干部习惯于人治思维、迷恋以权代法，甚至徇私枉法，“法治不彰”是一道亟待破解的难题。要加快建设权责法定、执法严明、公开公正、守法诚信的法治政府。要在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，严格执法责任，加强执法监督，切实做到“法无授权不可为”。

巩固法治新常态，必须在全社会大力培育法治精神，弘扬道德正气。卢梭说，一切法律之中最重要的法律，既不是刻在大理石上，也不是刻在铜表上，而是铭刻在公民的内心里。只有内心尊崇法治，才能在行为上遵守法律。一个不相信法律，或把法律只作为“人治中的法”的社会，不是法治社会。法治精神的培育，要靠道德的滋养，法律的有效实施有赖于道德的支持。法律是底线的道德，道德是最高的法律。大多数人在大多数情况下在道德的范畴内规范自己，法律则是对违法的少数人有效。如果抽去道德的约束和基础，法律就变得脆弱，甚至不堪一击。法德兼备，是中国文化富有特色的生存智慧。要坚持法治和德治相结合，使法律和道德在国家治理中共同发挥作用。

引领法治新常态，必须始终坚持党的领导。全面推进依法治国也有一个方向和道路的问题，在这个问题上，我们一定要做到清醒、自信、坚定。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义法治之魂，推进社会主义法治建设最根本的是坚持党的领导。要正确认识党和法的关系，坚决破除“党大还是法大”的迷思，以理论上的清醒保证政治上的定力，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，坚持党领导立法、党保证执法、党支持司法、党带头守法，不断提高党领导依法治国的能力和水平，开创全面依法治国新境界。

观察员

以财税法治 促进国家治理现代化

□李旭章

2015年初，修订后新的《预算法》开始实施，标志着我国财税法治化进程迈出了重要一步。

国家预算是现代财政运作的基本制度框架，是公共财政活动的核心，关系“国计”，影响“民生”。财税不仅仅是钱的问题，“钱袋子”的背后是国家与纳税人的关系，是中央与地方的关系、立法机关与行政机关的关系，还可以引申出政府与市场的关系。从法治视角看，财税制度不仅具有调控经济、组织分配的职能，更是借助财政收入、支出和管理等，界定私人财产与公共财政的边界，促进私人财产权利与公共财政权力的协调，保障处于弱势地位的私权利免受公权力的侵害。

英国光荣革命最重要的成果就是“没有议会的同意，国王不能征税”，1776年英国首相威廉·皮特在议会提出了被后人概括成“风可进，雨可进，国王不能进”的“公私权”法则。第一次工业革命的兴起，英国最先成为世界最发达的资本主义国家，与税收法定有很大关系。

改革开放以来，特别是1995年预算法及实施条例施行以来，我国财税制度改革逐步走上法治轨道，初步建立了与社会主义市场经济体制相适应的财税体制。但是，现行预算管理制度也暴露出一些不符合现代财政制度和国家治理要求的问题：预算管理和控制方式不够科学，跨年度预算平衡机制尚未建立；预算体系不够完善，地方政府债务未纳入预算管理；预算约束力不够，财政收支结构有待优化；财政结转结余资金规模较大，预算资金使用绩效不高；预算透明度不够，财经纪律有待加强，财政可持续发展面临严峻挑战。一些重大贪腐案件大多与预算管理问题有关。

新一届中央领导集体把财税体制和法治提到了前所未有的高度。十八届三中全会《决定》除把“深化财税体制改革”单独作为一个部分外，在第二部分要求提高国有资本上缴国家财政的比例、完善国有资本经营预算制度；第八部分强调加强人大预算决算监督、国有资产监督，提出“落实税收法定原则”；第十部分要求健全反腐倡廉法规制度体系，着力控制“三公”经费支出和楼堂馆所建设。2014年6月，中央政治局审议通过了《深化财税体制改革总体方案》，确定了改进预算管理制度、深化税收制度改革和调整中央与地方间财政关系的改革框架。财税法，尤其是《预算法》重在规范各级政府行为，依法“治”政府，依法管住纳税人的钱，是真正的“治国之重器”。

新的《预算法》坚持“规范政府收支行为，强化预算约束，加强对预算的管理和监督，建立健全全面规范、公开透明的预算制度，保障经济社会的健康发展”；强调预算完整、真实，推进预算公开、透明；改进预算管理和控制，建立跨年度预算平衡机制；加强财政收入管理，依法征税、规范优惠；优化财政支出结构，加强结转结余资金管理；加强预算执行管理，提高财政支出绩效；规范地方政府债务管理，防范化解财政风险；规范理财行为，严肃财经纪律。

国家治理体系和治理能力现代化，从一定程度上说，就是国家治理体系和治理能力的法治化。我国《宪法》规定了“中华人民共和国公民有依照法律纳税的义务”，全国人民代表大会有“审查和批准国家的预算和预算执行情况的报告”职权；新的《预算法》则对中央与地方的财政关系、收支规范、债务管理、基本公共服务均等化、转移支付做出了明确限定。政府收钱和花钱的手，被戴上了“紧箍咒”；财税改革的成果以法律的形式稳定下来，预算法又规定了财税改革的法治化方向。以预算法促进财税法治、以财税法治促进国家治理，就是通过依法管好“钱”来管好人和事，以财税之“良法”带动国家之“善治”。