责编：龚克　E-mail:gongke@ccps.gov.cn　Tel:010—62806124　　2015年3月16日

理论研究

准确把握全面从严治党的内涵和特征

□林学启

全面建成小康社会战略目标的达成，全面深化改革是途径，全面推进依法治国是保障，全面从严治党是根本。只有通过全面从严治党才能使我们党坚强起来，才能在全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国的进程中发挥领导核心作用。全面从严治党具有全局性、根本性，必将成为党的建设新常态。

全面从严治党的内涵

在党的历史上，毛泽东同志首次把党的建设比作“伟大的工程”，邓小平、江泽民、胡锦涛先后提出了“党的建设新的伟大工程”“全面推进党的建设新的伟大工程”“以改革创新精神推进党的建设新的伟大工程”。在此基础上，以习近平为总书记的新一届中央领导集体提出，“全面从严治党是推进党的建设新的伟大工程的必然要求”，是对党的建设工程的新设计、新谋划。“全面从严治党”与“党的建设工程”都是一方面强调了党的建设的系统性、整体性，另一方面强调了党的建设的长期性、复杂性、艰巨性。全面从严治党体现了党的建设理论创新与实践创新的一脉相承而又与时俱进。

“全面从严治党”之“全面”涵盖党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设和制度建设各个领域，是对党的建设系统性、整体性的体现。就党的建设被称为“伟大工程”而论，从来也不单指党的建设的某一方面。以毛泽东同志为核心的第一代中央领导集体把思想建设放在党的建设首位，抓住了党的建设的根本。但是，毛泽东同志强调党的思想建设，并没有丢弃、否定党的建设其他方面。正如刘少奇同志在党的七大修改党章的报告中指出，毛泽东同志的建党路线是“首先着重在思想上、政治上进行建设，同时也在组织上进行建设”。比如，在组织建设上，毛泽东同志精辟地阐明了民主与集中的辩证关系，首次阐明了民主集中制的纪律原则，即“个人服从组织，少数服从多数，下级服从上级，全党服从中央”。在作风建设上，毛泽东同志揭示了党风的核心是全心全意为人民服务，第一次把党的优良作风概括为理论联系实际、密切联系群众、自我批评的三大作风。邓小平同志在总结执政党建设经验教训基础上，明确提出制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性，形成了具有鲜明时代特征的制度建设思想。但是，邓小平同志还一再强调，思想路线不是小问题，这是确定政治路线的基础。“不解决思想路线问题，正确的政治路线就制定不出来，制定了也贯彻不下去”，所以党的建设的核心和先决条件是思想问题，归根结底是思想路线问题。江泽民同志提出“把党建设成为用建设有中国特色社会主义理论武装起来、全心全意为人民服务、思想上政治上组织上完全巩固、能够经受住各种风险、始终走在时代前列的马克思主义政党”，并从党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和执政能力建设等党的建设各个方面作了部署。胡锦涛同志以改革创新精神提出了“一条主线”“五个重点”的党的建设总体布局，强调以加强党的执政能力建设和先进性建设为主线，全面推进党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设。

今天，习近平总书记提出全面从严治党的思想突出表现在理论和实践的紧密结合上。既从思想建党的角度强调了统一全党思想、坚定理想信念，又从实践角度要求严格落实党章党规要求、严明政治组织纪律，最终扎紧制度的笼子。全面从严治党继承和发展了党的思想建设、组织建设、作风建设、制度建设和反腐倡廉建设的基本内容，同时更加具有针对性和实效性。比如：在思想理论建设方面，突出强调如何坚持共产党人的理想信念问题；在组织建设方面，突出强调了如何培养和选拔党和人民需要的好干部问题；在作风建设方面，实施“八项规定”，开展群众路线教育实践活动，整治“四风”，倡导“三严三实”，等等。全面从严治党思想是党的建设新常态，是对党的建设新的伟大工程的继承、发展、完善。

“全面从严治党”之“从严”是对党的建设长期性、复杂性、艰巨性的回应。党的历史是从严治党的历史，党的建设是从严治党的过程。中国共产党领导中国人民在革命、建设和改革道路上取得一个又一个伟大胜利，一条基本经验就是始终坚持“从严治党”。从党章发展的历程看，从严治党的主线贯穿始终。一大党纲虽然只有十五条，但涉及纪律规定的至少有六条，占有相当大的比重和突出位置；二大党章专设“纪律”一章，制定了具体的党员纪律处分细则；三大党章增加了“党员自请出党”的规定，“自请出党”即自愿退党之意。增加该条款，旨在加强党员自律意识。四大党章的“纪律”一章对党组织和党员的纪律作出更具体的规定，如，“凡党员在离开其所在地时必须经该地方党部许可。其所前往之地如有党部时必须向该党部报到”等，表明党对纪律问题的重视程度不断提高。五大党章把纪律处分分为两类：一类是对党组织，分警告、改组和重新登记（解散组织）三种；另一类是对党员，分警告、党内公开警告、临时取消党内外工作、留党察看和开除党籍五种。另一项重要规定是设立监察委员会，这在党的历史上属首次。六大党章第一次明确规定民主集中制为党的组织原则，还强调“严格地遵守党纪为所有党员及各级党部之最高责任”。七大党章总纲指出：“中国共产党必须经常注意清除自己队伍中破坏党的纲领和党章、党纪而不能改正的人出党。”这说明必须通过严肃党纪维护党的纯洁性。毛泽东同志在新中国成立前夕，告诫全党要牢记“两个务必”，成为党执政后从严治党的新坐标、新指针。党执政后，对从严治党提出了更高要求和更严厉措施。八大党章把监委的权限扩大为经常检查和处理党员违反党的章程、党的纪律、共产主义道德和国家法律、法令的案件，对执政条件下从严治党具有奠基意义。改革开放以后，十二大党章清除了九大、十大、十一大党章中“左”的错误，第一次明确提出党必须在宪法和法律的范围内活动，规定党的干部必须具备的六个基本条件之一就是要“遵守和维护党和国家的制度，同任何滥用职权、谋求私利的行为作斗争”。这说明：越是改革开放，越是发展社会主义市场经济，越要从严管党、从严治党，越要坚决反对和防止腐败。从党的十三大开始至十四大、十五大、十六大、十七大、十八大党章，具有较强的连续性和稳定性，都强调要坚持党要管党、从严治党，不断提高党的领导水平和执政水平，提高拒腐防变和抵御风险的能力，反对任何滥用职权、谋求私利的不正之风，等等。

实践证明，不论环境多么恶劣、任务多么艰巨，也不论党取得多大胜利、事业有多大发展，党始终清醒地把“管党”“治党”放在一切工作核心地位，始终坚持“从严治党”方针。

全面从严治党的主要特征

习近平总书记在不同场合强调，面对复杂多变的国际形势和艰巨繁重的国内改革发展任务，进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，关键在党，关键在人。我们必须深刻认识到全面从严治党新常态，是管党治党的新要求，是一种具有自身规律和特征的新状态。

全面从严治党是一种系统设计。全面从严治党作为党的建设制度改革的重要内容，必须坚持系统思考，科学统筹，厘清与全面建成小康社会、全面推进依法治国、全面深化改革等各领域改革的关联性和各项改革举措的耦合性，在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰。同时，推进全面从严治党既要整体推进，又要重点突破。矛盾有主次、任务有轻重，整体推进不是平均用力，但也不是单兵突进，必须注重系统性、整体性、协同性。全面不代表遍撒胡椒面，它要求我们选择一些重点领域和关键环节，求得“一子落而满盘活”的效果，作为全面从严治党的支点和突破口。因此，在全面从严治党中，一定要处理好重点突破与整体推进的关系，把那些与中心任务对接联系紧、关系大，群众关注度高、社会反映强烈的问题作为重点来抓，实现重点突破带动整体推进，从而对全面从严治党起到牵引和推动作用。

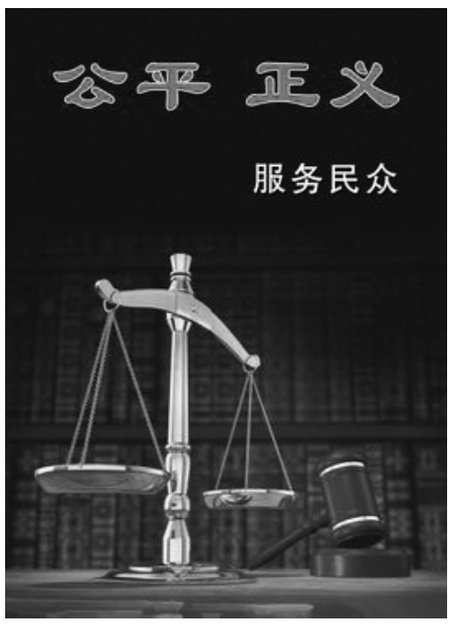
全面从严治党是一种底线限定。当前，组织涣散、纪律松弛问题在一些地方、部门和单位的党组织依然存在。个别领导干部无视党的纪律，游离于制度约束之外，把个人凌驾于法律之上，其中一个关键原因就在于一些党组织管党不严、治党不力，失之于软、失之于宽。对此，习近平总书记多次强调，要加强纪律建设，把守纪律讲规矩摆在更加重要的位置。对党员领导干部而言，全面从严治党新常态，就是要坚守纪律、规矩这种底线，让纪律更严明、工作更严谨、规矩更严格，让严以修身、严以用权、严以律己成为一种自觉。这种底线思维，就是要坚守政治底线、思想道德底线、法纪底线、政绩底线、生活底线，常修为政之德，常思贪欲之害，常怀律己之心。守不住底线，落实全面从严治党就无从谈起。

全面从严治党是一种战略规划。全面从严治党体现了社会主义建设规律与党的执政规律的客观要求。作为执政党，担负起治国理政的重任是分内之事，首先而且必须的是处理好经济社会发展中大量繁杂的问题。否则，改革发展稳定、内政国防外交、国计民生等任何方面出了纰漏，就会影响中华民族伟大复兴的进程。但是，一定要清醒地看到，无论治国理政的工作多么繁杂、任务多么艰巨，党只有把自己管好、治好，才有资格去领导人民、治理国家，才有力量和智慧带领人民实现中国梦。如果我们管党不力、治党不严，党员领导干部各怀心志，思想不统一、行动不一致，不要说治国理政，就是执政地位也保不住。执政党只有高度重视自身管理与整治，才能保持思想上、政治上、组织上的团结与统一。古今中外许多政权的崩塌，都已经提供了佐证。

全面从严治党是一种自身建设。党的十八届三中全会将党的建设制度改革纳入全面深化改革的总体部署，这本身就表明党的建设本身还存在这样或那样的问题。党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设等方面，目前还呈现出制度体系不完备、制度设计不科学、制度运行不规范、制度执行不严格等问题。因此，推进党的建设制度改革，必须结合党的建设环境、任务、方式等发生的变化，着重从党内生活制度和党的领导制度两个大的方面，对党的建设制度体系存在的问题作系统梳理和深入分析。对不适应的制度进行改进，缺位的制度抓紧建立，不全面的制度尽快完善，不合理的制度坚决革除。可以说，党的建设制度改革带有鲜明的问题导向，一方面是从制度层面对组织进行完善，另一方面是要推动问题解决，进一步提升党的执政水平和领导水平。比如，干部人事制度改革方面，以新修订的《党政领导干部选拔任用工作条例》为抓手，构建科学合理的选人用人机制，强化领导干部重大事项报告制度，完善选人用人专项检查和责任追究制度，能够很好地纠正“唯分唯票唯GDP”的选人用人导向；严肃干部队伍管理；遏制违规选拔干部现象，从而纯洁党员领导干部队伍，为全面深化改革积蓄骨干力量。在这种改革时代背景之下，全面从严治党与党的建设制度改革相互策应、形成合力。

新时期论坛

缩短“正义距离”



□何　哲

党的十八届四中全会提出“全面推进依法治国”的战略目标。而在这一进程中，存在很多环节需要解决的问题，如法律的制定、执行、司法体系的完善等。然而，还有一个重要的问题往往被忽视，那就是要致力于减少“正义距离”。

所谓“正义距离”，顾名思义，是指当一个普通公民在现实中遭遇不公后，能够从公共机构获取正义的最短空间距离和时间距离。空间距离是指地理上的远近，时间距离是指等待时间的长短。无论从哪个维度衡量，“正义距离”过长都是当前依法治国中面临的重要问题，而缩短“正义距离”，则成为“全面推进依法治国”的关键，也应该是重要的衡量指标。

“正义距离”过长将带来严峻社会问题

当代中国一个普遍现象是普通公民的“正义距离”过长。以现实为例：大量公民在遭遇到不公正对待时，为什么不就近寻求解决而是采取越级甚至到中央上访的方式？这正是因为，在广大普通公民基于现实生活而形成的认知中，作为最高政府所在地的首都才是正义之源，才能够解决自身所遭遇的不公问题。从这个意义来讲，对于中国这样一个南北东西都愈五千多公里的庞大国家而言，如果只有首都才是正义之源，那么无论如何，这个“正义距离”都是极长的。

而从时间距离而言，如果公民在现实中遭遇的不公正境遇，要花费几年乃至数十年的时间才能够得到公正对待，这一时间维度的“正义距离”也是极长的。

“正义距离”过长虽然好过没有正义，然而其对于整个国家、社会，乃至普通公民的危害都是极大的。就普通公民而言，“正义距离”过长，使得正义的获得成为一个虽然存在但是极为遥远的现实，那么普通公民在遭遇不公后，由于遥远的“正义距离”，大部分只能选择忍耐，或者采用自己的手段私下解决（往往是不合法的），只有当遭遇了极为重大不公对待时（如涉及生命、人身安全、基本生计等），才会选择迈过遥远的“正义距离”去寻求正义。这就使得大部分普通公民所能够获得的正义远少于非正义，很可能导致个人普遍对社会正义这一国家应向全体公民所提供的基本公共服务失去信心，进而对提供公共服务的主体——政府失去信心。

缩短“正义距离”的现实对策

缩短“正义距离”需要从各方面进行系统努力，如司法体系的深入改革和完善。然而在此基础上，从最直接的角度，还要从以下几个方面着手。

树立全社会对正义的信心、信念和信仰。树立全社会对正义的信心、信念和信仰，是缩短“正义距离”的观念基础。其中信心、信念主要指普通公民的观念，即要通过各种努力树立普通公民对能够实现社会正义的信念，并建立对政府（包括司法体系）实现正义的信心，当然，这首先要求政府通过努力恢复公民对政府的基本信心和信任。信念和信仰主要针对政府（包括司法体系）和其他公共机构而言，要树立实现正义作为政府和其他公共机构的核心信念，并进而内化上升为自身信仰。

将追求正义纳入各级政府首要执政目标，视为首要的公共服务。追求正义是镌刻在人性中的本能，如果政府不提供正义服务，人们就要通过别的方式或者途径实现正义。因此对政府而言，不仅要在观念上将正义作为自身的信念和信仰，更要在实际行为中将实现正义作为首要的执政目标，要将正义视为首要的公共服务产品，并通过各级政府的努力，实现正义作为公共服务的就近覆盖。要像对公民实现医疗、教育、公共交通覆盖一样（如500米内必有公交站点），实现全社会的正义服务的就近覆盖，要让每位公民都能够在最短的距离内（如每个较大社区都有法律人员进驻或巡回等），能够享受到就近方便的正义服务。

加强基层司法力量配置，扩大政府正义服务的基层配置。缩短基层的正义服务距离，就要加强基层相关公共服务力量的配置，其中尤其是要加强司法体系的基层配置，要扩大基层法律宣传、教育、咨询、审判人员的配置。要让普通公民在知法、懂法、信法的基础上，习惯于寻求和接受法律体系的帮助和裁决。

扩大法律援助渠道。缩短“正义距离”不是政府一家的事，而是全社会共同的事业，要动员全社会力量的参与。受公共财政和编制的限制，当政府不能无限扩大基层司法机构的公务人员数量时，社会力量就成为重要的参与力量。其中最重要的是要通过社会机制扩大就近法律援助渠道，这主要包括扩大各种法律宣传、教育、咨询、代理人员机构（如律师事务所和相关社会组织等）的发展和配置（如每个较大社区都有律师服务），使其成为普通公民与司法机构的沟通桥梁，并进一步扩大正义服务的覆盖面。在这一基础上，除了依赖于社会、市场机制自身的建设和发展，政府也应该积极通过引导、培训、补贴、购买公共服务等措施来支持社会组织的基层法律服务，从而促进相关组织的发展，履行政府提供正义服务的基本职能。

从“六项规定”到“八项规定”

（上接第1版）

为了落实中央关于作风建设的要求，浙江省委把2007年确定为全省的“作风建设年”。结合浙江干部队伍作风建设实际，提出着力抓好六个方面的工作：一是大兴学习之风，完善学习制度，大力弘扬理论联系实际学风；二是深化机关效能建设，进一步完善行政审批方式，深化政务公开制度；三是改进工作作风，严格控制各种名目的节庆活动，进一步改进会风和文风，坚持和深化领导干部下访、约访等制度；四是改进和规范公务接待，不得搞层层陪同，推行自助餐或者便餐、快餐；五是坚决刹住违规建设楼堂馆所的不良风气；六是厉行节俭、反对铺张浪费，特别要重视解决好公款吃喝、公款旅游等问题，努力建设节约型机关。这六个方面的工作都很实，取得的效果是明显的。

制定实施“八项规定” 雷厉风行抓作风建设

2012年12月4日，中央政治局审议通过关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”，对调研、会议、简报、出访、警卫、报道、文稿发表、勤俭节约等提出具体要求，以习近平同志为总书记的党中央由此起步抓作风转变。习近平同志强调，新一届中央领导集体要定规矩，“八项规定”是很重要的规矩。制定这些规矩，指导思想就是从严要求，体现党要管党、从严治党。他特别指出，规矩是起约束作用的，所以要紧一点。紧一点自然就不舒服了，舒适度就有问题了。就是要不舒服一点、不自在一点，我们不舒服一点、不自在一点，老百姓的舒适度就好一点、满意度就高一点，对我们的感觉就好一点。这也是新形象新气象。他强调，中央“八项规定”既不是最高标准，更不是最终目的，只是我们改进作风的第一步，是我们作为共产党人应该做到的基本要求。

作为改进作风的后续动作，从2013年6月到2014年10月，全党自上而下分两批开展了以为民、务实、清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动，集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题。在教育实践活动的部署会议上和总结会议上，在对联系点的调研指导中，在其他多个场合，习近平同志对反对“四风”、加强作风建设作过很多重要论述。他指出，我们抓中央“八项规定”贯彻落实，看起来是小事，但体现的是一种精神。抓“四风”要首先把中央“八项规定”抓好，抓党的建设要从“四风”抓起，办好一件事后再办第二件事。他强调，教育实践活动收尾决不是作风建设收场，必须以锲而不舍、驰而不息的决心和毅力，把作风建设不断引向深入。要从解决“四风”问题延伸开去，努力改进思想作风、工作作风、领导作风、干部生活作风，努力改进学风、文风、会风，加强治本工作，使党员、干部不仅不敢沾染歪风邪气，而且不能、不想沾染歪风邪气，使党的作风全面纯洁起来。

习近平同志提出了抓作风建设的方法论，就是要“抓常、抓细、抓长”。抓常，就是经常抓、抓常态，把作风建设时刻摆上位置、有机融入日常工作，做到管事就管人，管人就管思想、管作风。抓细，就是深入抓、见实招，抓住问题，从细节处着手，养成习惯。抓长，就是持久抓、见长效，扭住不放，持之以恒，久久为功。要从体制机制层面破题，努力形成系统完备的制度体系，以刚性的制度规定和严格的制度执行，确保改进作风规范化、常态化、长效化。

习近平同志以马克思主义政治家的深谋远虑和历史担当，着眼于始终保持党同人民群众的血肉联系，对跳出历史周期律深入思考，对做好“赶考”反复强调。他指出，执政党如果不注重作风建设，听任不正之风侵蚀党的肌体，就有失去民心、丧失执政地位的危险。我们作为一个在中国长期执政的马克思主义政党，对作风问题任何时候都不能掉以轻心。如果不纠正不良风气，任其发展下去，就会像一座无形的墙把我们党和人民群众隔开，我们党就会失去根基、失去血脉、失去力量。

从正定到福建，到浙江，到上海，再到中央，习近平同志立足不同时期作风建设的实际，着眼于解决群众反映强烈的突出问题，抓制度规范，抓贯彻落实，始终坚定不移、坚持不懈地加以推进。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，看看十八大以来我们党所展现出来的新风正气，我们坚信，在以习近平同志为总书记的党中央坚强领导下，伟大的中国共产党一定能够以自己的先进性和纯洁性，引领中国人民稳步实现中华民族伟大复兴的中国梦。

（作者系中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心研究员）