

制度落定 “四风”就能刹住

胡 敏(国家行政学院研究员)

观察新一届党中央从出台“八项规定”入手,在全党开展以反四风为主要目标的群众路线教育实践活动,到最近中央颁布《党政机关厉行节约反对浪费条例》和发布《中央党内法规制定工作五年规划纲要(2013—2017)》等一系列表现,以及三中全会《决定》,一个核心点就是加强制度建设。用制度管权管事管人,形成长效机制的有效举措。只要制度落定了,“四风”就能刹住刹死了,党政干部作风才会有希望根本好转。

用制度管权:美好权力的笼子

公权力是人民意志的集中体现,它不是领导干部的私权私域,更不是封建社会的“黄袍加身”。三中全会《决定》要求“强化权力运行制约和监督体系”,将权力关进制度的笼子。用制度管权,就是形成科学有效的权力制约和协调机制,就是健

全反腐败的体制机制和制度体系,就是建立领导干部改进作风的常态化制度。通过加强和改进对主要领导干部行使权力的制约和监督,通过加强行政监察和审计监督,通过完善党务、政务和各领域办事公开制度,进一步推进决策公开、管理公开、服务公开、结果公开,以及通过严格领导干部的组织行为、工作行为、生活行为乃至家属行为等,这样,领导干部权力使用就能够以让人民监督,权力就可以在阳光下运行。

这是反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风的根本之策,也是建设廉洁政治,实现干部清正、政府清廉、政治清明的根本保证。

用制度管事:缩小权力的空间

权力其实又是附着在部门职责之上。只有部门职责有据,权力行使才会有章;只有部门权力有限,权力行使才能有度。党政干部生活中“四风”问题突出,

也是许多的职能部门所掌握的权力太大、覆盖面太广所致,有的职能部门权力甚至可以关乎人的生老病死、关乎职场人的生命境遇、关乎企业发展的生杀予夺。

普通人在一个公职单位中有什么理由去看、去按照某个领导的脸色行事,陷入人随主义和无效率的文山会海?一个年轻人的成长为什么要凭“长官”的好恶决定或者作出人生选择?办一个企业凭什么要接受“盖若千个公章”、去体验“门难进、脸难看、事难办”的恶境?作为纳税人的辛苦付出凭什么可以为一些官员个人享乐之欲而竭尽铺张之能事……

用制度管事,就是在将权力关在笼子之后,还要求将权力尽可能限定在政府有限而清晰的职责范围内,并更多地用吸纳社会力量、扩大社会空间,管理自己、管理社会、管理权力。

三中全会《决定》全面深化改革的一大亮点就是提出要“推进国家治理能力和治理体系的现代化”,要正确处理政府和

市场的关系,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。由此看,政府的职责将更为有限,其主要职责是保持宏观经济稳定,加强和优化公共服务,保障公平竞争,加强市场监管,维护市场秩序,推动可持续发展,促进共同富裕,弥补市场失灵。更多的权力将下放给社会、下放给市场,一个“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”的现代社会治理格局在未来中国社会将扮演更重要角色。

这将从根本上制约权力扩张的空间。

用制度管人:守住做官的底线

良好的政风政德的形成,关键还是要靠一支信念坚定、为民服务、勤政务实、

敢于担当、清正廉洁的队伍。三中全会特别强调,深化干部人事制度改革,构建有效管用、简便易行的选人用人机制,尤其要发挥好党组织领导和把

关作用,强化党委(党组)、分管领导和组织部门在干部选拔任用中的权重和干部考察识别的责任,改革和完善干部考核评价制度,改进竞争性选拔干部办法,改进优秀年轻干部培养选拔机制,从而使各方面的优秀干部充分涌现。

与此同时,还要坚持不懈地加强各级领导班子建设,完善干部教育培训和实践锻炼制度;健全领导干部带头改进作风、深入基层调查研究机制,完善直接联系和服务群众制度。切实破除“官本位”观念,坚决反对特权思想和作风。推进干部能上能下、能进能出。完善和落实领导干部问责制,完善从严管理干部队伍制度体系。尤其是在全党全社会继续营造有腐必反、“老虎”、“苍蝇”一起打的严厉氛围和社会震慑局面。

这样,有了制度管权,权力不敢肆意妄为;有了制度管事,权力不能违规枉法;有了制度管人,权力不愿突破底线。如此,反对“四风”就有了长效保障。

让权力拔出利益泥淖

秦晓鹰(学者)

反对形式主义、官僚主义、奢靡享乐,不是第一次,但以往的纠风之所以效果欠佳,根本原因在于,整治往往只是一种道德规劝,其能否有效,受制于极为复杂的人为因素,具有很大的随意性与差异性。这种随意性与差异性极易曲解政策,改变到风活动的实质性目标。结果,从领导干部到基层党员,书没少读、话没少说,会没少开,检查没少写。但过不了太久,一切又会故态复萌:超标的房照住、豪华的车照坐、奢侈的餐照吃,官位嘛,当然更是纹丝不动。

有鉴于历史上的经验与教训,相信新一代的中共领导有能力也有智慧实现治党管党的新突破。通过建立一个完整的党内法规体系和保证该体系的运行机制,把集中整治(包括“整风”)与常态化、制度化的执政党建设(包括组织建设、思想建设和作风建设)结合起来,使各级党组织能够不断吐故纳新。

在如何将整风制度化与常态化的设计中,有一个十分重要的问题必须考虑,那就是习近平总书记在本次活动之初,开宗明义讲到的“照镜子”。“照镜子”是找差距、找毛病的通俗化表述,是中共党内进行批评与自我批评的基础和前提。不过,照镜子本身也要有一个前提,那就是要找到真正的好“镜子”,而不是影像模糊的铜镜、影像游移的水镜,或者干脆是变形的哈哈镜。即:应该用什么样的标尺,来衡量执政党以及这个党的所有成员的优劣良莠?

那么,能“照”出差距与毛病,“照”出污垢与病症的镜子在哪里呢?毫无疑问,这面镜子应藏于国法党纪和党章之中,藏于公众之中。或者说,公共利益本身就是鉴别优劣、识别真假的镜子。“为人民服务”说起来好像不成问题,但在现实生活中,一些担任领导职务或掌握着某种权力的党员,却是“四负责与四不负责”。即只对上级的领导很负责,对下面的群众极不负责;对富豪商人和投资者十分负责,而对给平民百姓办事却很不负责;对宣传动员性(特别是吹捧自己“政绩”)工作很负责很认真,但在行动上贯彻落实却既不抓紧也不负责;对涉及个人利益的事情很在意很上心很“负责”,但对无利可图的公益事业和社会服务管理,却是不闻不问冷漠处之极不负责。因为,重申以公共利益为镜,实际上也是把权力拔出利益泥淖,使之回归公众的过程。

除了以党纪为镜、以民众为镜之外,还有一面“镜子”极为重要,那就是必须以国家的现代化和社会的民主法治化为镜、为参照、为标尺。换句话说,就是要以先进的人类文明的发展成果来要求自己、衡量自己、激励自己。只有这样,中国共产党才有可能在中华民族面临的千年巨变中求得主动,在中国社会经济的急剧转型中获得稳定,在全球化的浪潮中有扎实地立足。

当我们在日常生活中看到一些党员领导干部的颓废傲慢,看到一些社会管理与服务的粗劣不堪,看到某些小官僚们的操弄民意,看到一些职能部门的无能或与拙时,我们会想到什么呢?是否清醒想到中国仍然处于通向现代国家的半路上这一现实?那些磕磕绊绊、跌跌撞撞的步履,不是正好说明中国的经济体制和政治体制改革之必要和紧迫吗?同时也在客观上显示出中国还存在着巨大的改革空间。

为青少年注入艰苦奋斗的基因

邓希泉(中国青年研究中心青年研究所副所长)

在较长的一段时间内,“四风”在很多方面已成为一种社会现象,成为社会结构中的一个组成部分,必然也已成为青少年社会化过程中的结构要素。所以,“四风”对青少年最大的危害,就是将不健康的或腐朽的内容甚至社会问题,以结构化的方式对青少年进行社会化,就有可能形成正常社会化过程的非正常社会化结果。

“四风”尤其是享乐主义与奢靡之风,作为一种可燃的与生活方式结合紧密的社会化内容,相对容易地嵌入青少年的价值观念和生活方式,自然或不自然地烙刻在青少年的生命历程之中,或多或少



《中国青年报》对17100人进行的调查显示,83.8%的受访者高度关注整治“四风”,90.8%的受访者表示力挺。

漫画:徐简

纠正坏风气绝非朝夕之功

陆 群

(湖南省纪委预防腐败室副主任)

执政党的党风问题,关系到党的生死存亡,这早已成为中国共产党上下的共识。随着改革开放的不断深入和经济的持续发展,党员干部中不正之风日益严重,腐败现象愈演愈烈,人民群众对此深恶痛绝,党的执政根基面临严峻挑战。新一届中央领导集体审时度势,一方面从反对“四风”入手,大力推进党的作风建设,另一方面坚持“老虎”和“苍蝇”一起打,严厉惩治腐败分子,在短期内迅速形成了对不正之风和腐败现象的高压态势,获得了党内外的高度评价。

但是,党历次整风行动的经验告诉我们,冰冻三尺非一日之寒,不良风气一旦形成“气候”,纠正就绝非朝夕之功、举手之劳。作风建设要想取得实效,就要牢牢把握三个关键:

重在领导带头

“其身正,不令而行;其身不正,虽令不从。”新一届中央领导集体提出作风建设“首先从中央政治局做起”,既彰显了正视问题的勇气,也表明了解决问题的决心和自信。领导带头,就要做遵纪守法的模范。我们的制度可谓汗牛充栋,但三百多个文件解决不了公款大吃大喝的问题,主要原因在于各级领导机关和领导干部没有带头抓落实。中央“八项规定”出台之初,某市委书记上班时在电梯里碰到一个干部吃馒头,于是准备将其作为上班迟到的典型严肃处理。后来该干部提出异议,认为

市委书记有专车,上班同样迟到,没有资格惩罚挤公交车上班的干部。自己不能做到的事情,却要别人一定要做到,类似的尴尬就难以避免。

重在严肃执纪

作风问题是大事,但往往通过一些小事故表现出来。历次正风肃纪行动之所以效果欠佳,关键在于大家对这些关于“小事”的纪律规定从观望到失望,早已习以为常。笔者在纪检机关工作近20年,几乎每年春节、元旦前都会看到上级纪委发出的要求“两节”期间搞好廉洁自律的通知。这类通知,“年年岁岁‘文’相似,至今已觉不新鲜”,可以说从来就没有落实过。

制度的生命在于可执行力,有制度不执行,不如没有制度。“八项规定”从内容看,较之以往作风建设方面的制度并无特别之处,甚至远远不如有的制度详尽。出台之初,很多干部都不以为然,后来看到中央纪委和各地陆续查处并通报了一批典型案例,才引起高度重视。

好的制度不应该成为“花瓶”,而应该成为一个“火炉”。在它面前,任何人都没有特权和例外,只要一触碰就立即会受到惩罚。如此,制度才有刚性。要继续发挥查办案件在作风建设中的特殊作用,对于敢于顶风作案的干部,要一查到底,绝不姑息,使制度真正成为人人敬畏的“高压线”。

重在持之以恒

当前的作风建设,应该说取得了可

喜的成绩,特别是大吃大喝、奢侈浪费、公车私用、懒散漂浮等不正之风被迅速遏制,一些地方的干部甚至调侃说中国已进入“官不聊生”的时代。这一局面来之不易,应坚持不懈地抓下去,如果就此偃旗息鼓,不正之风很快就会故态复萌,甚至比原来更加厉害。去年底以来,由于狠刹奢靡之风,一些高档餐饮场所的生意一落千丈,有一家高档餐馆老板公开鼓励员工坚守,说“共产党的整风运动,最多坚持一年,大家挺住,共度难关”。持类似观点的党内外都有不少。

对此,就要加强对作风建设的监督检查,发挥新闻舆论的监督作用,广泛发动群众,利用互联网等新媒体加强对干部作风方面的监督。

要建立行之有效的长效机制。对现有的作风建设制度进行全面清理,坚持管用的,合并雷同交叉的,废止不合时宜的,在此基础上,适时出台一批可操作性强的管用制度。例如,关于奢侈浪费和公务接待、公车使用、公款出国(境)旅游等问题,要建立健全有效的长效机制。对现有的作风建设制度进行全面清理,坚持管用的,合并雷同交叉的,废止不合时宜的,在此基础上,适时出台一批可操作性强的管用制度。例如,关于奢侈浪费和公务接待、公车使用、公款出国(境)旅游等问题,要建立健全有效的长效机制。对现有的作风建设制度进行全面清理,坚持管用的,合并雷同交叉的,废止不合时宜的,在此基础上,适时出台一批可操作性强的管用制度。例如,关于奢侈浪费和公务接待、公车使用、公款出国(境)旅游等问题,要建立健全有效的长效机制。

现存社会的反思和叛逆的能力,如何能够在推动社会反思与创新与保持社会平稳发展之间实现动态平衡,也是当代青少年社会化的重要课题。

青少年既有可能成为社会发展创新创造的动力,也有可能成为影响社会持续发展并带来社会动荡的重要力量。青少年群体力量从自发到自觉的转变,需要强有力的青年组织体系发挥组织和引领作用,需要能充分发挥动员和鼓舞青年领袖力量来凝聚和率先垂范。也就是说,抑制“四风”、反思“四风”、消除“四风”的流弊,作为当前的重要政治议题,正是青年群体通过以此为主题的青年运动,彰显青少年群体力量的载体和路径。

因此,在反对和消除“四风”的重大社会事件中,共青团组织和团干部要勇于担当、善于担当、恒于担当,充分发挥核心青年组织和青年领袖的积极作用,凝聚向上力量,和青年形成良性互动。

舆论监督为整风助力

杨耕身(《潇湘晨报》副总编)

一场持续深入并相互呼应的整风行动正在进行中。自去年12月4日,中共中央政治局会议审议通过关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定以来,今年4月19日,中央政治局会议决定自上而下分批开展党的群众路线教育实践活动,随后印发《关于开展“四风”突出问题专项整治和加强制度建设的通知》,以集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风。及至11月25日,中共中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》,对党政机关经费管理、国内差旅、因公临时出国(境)、公务接待、公务用车、办公用房、资源节约作出全面规范。与此同时,中央巡视组的密集出动,相关部门对于官员财产公开试点等反腐倡廉制度体系的提出,都表明这是一场不可回头的权力新风尚运动。

指向权力,指向政府作风。从来没有一场整治,像今天这样声色俱厉,规定频出,并且获取更广泛的民意认同。《中国青年报》的网络调查显示,有90.8%的公众力挺中央继续严厉整治“四风”。目前,“整风”犹酣,效果明显,但如何使整治“四风”得以摆脱“运动式”俗套,成为公众最关注的问题。对此,一位学者指出,在整治行动进行了近5个月之后,下一步的工作应该怎样推进,显得非常关键。“整治‘四风’行动,不在于文件发了多少,而在于所发文件有没有实际效果。现在如果不将整治‘四风’的前期成果固定下来非常可惜。”

要让“整风”的成果持之以恒,舆

论无处不在的监督不可或缺。为什么整治“四风”可以得到网民极大的认同与参与?因为在社会权力与权利的格局中,民众身在其中,并且利益相关。有调查显示,在公众高度支持整治“四风”问题行动的同时,同样有90.4%的受访者表示自己身边的党政机关及工作人员依然存在“四风”问题。这表明“四风”的整治,有必要发挥更广大人民群众群众的监督力量。

公众舆论的发达,以及来自公众舆论的监督,无疑能为此次整治“四风”带来长效的保障。事实上,在一些体制不那么灵敏的地方,公众舆论的及时补位不可或缺。11月29日,广东东莞市纪委发布消息称,经初步查明,东莞市厚街镇武装部部长、人大主席团副主席林伟忠涉嫌严重违纪。厚街一官员表示,对林伟忠的举报几年前就有过一次,只是那时候网络还没有这么发达,厚街自查自纠了一下子,没有掌握足够的证据,就不了了之了。这也在一定程度上,表明体制内监督与舆论监督有效互补的必要性。

一切有权力的人都容易滥用权力。整治“四风”本质是上对权力的约束,是对权力与权利边界的划分。而“使政府听命于正当民意”,亦是媒体天然的使命,更是舆论监督的目的所在。从这个意义上说,舆论监督应当成为整治“四风”天然的帮手与同盟。

随着整治“四风”活动的深入,希望看到越来越多的地方能够引入舆论监督的有生力量,给予其空间,保障其权利,呼应其行动,如此,则将更能够展示“整风”的决心与信心。事实上,进一步吸纳并强化舆论监督的作用,正是群众路线教育实践的体现之一。

管住预算就管住了政府乱花钱

李 燕

(中央财经大学教授,政府预算管理研究所所长)

十八大以来,党和国家重要文件和重要会议中均密集涉及政府预算问题:

十八大报告提出:“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。李克强总理在两会记者会上约法三章:“政府性的楼堂馆所一律不得新建、财政供养的人员只减不增、公费接待、公费出国、公车只减不增。”随后,他在国务院第一次廉政工作会议上强调:要管好用钱,建立公开、透明、规范、完整的预算制度,深化细化预算决算公开和“三公”经费公开。特别是十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又提出“改进预算管理制度。实施全面规范、公开透明的预算制度”等。近期出台的《党政机关厉行节约反对浪费条例》中对党政机关在公务接待、国内差旅和因公临时出国(境)、公务用车、会议活动、办公用房等从经费管理到开支标准都做了清晰的要求。

可以说,预算改革已经成为中国当前改革的关键突破口,也是当前反对“四风”的重要抓手。政府预算从形式上看是经过法定程序批准的、具有法律效力的政府财政收支计划,即政府如何收钱和如何花钱一定要经过法定的批准程序,其基本内容含是,作为广义纳税人的社会公众,要对政府和政府官员在收取和分配公共资源时的行政权力进行有效的监督控制,说明了这种现代预算形式就源于监督。

实践证明,腐败与权力失去监督无关系,而政府的财政权在于对有限的公共资源,具体表现为对公共资金的分配,是权钱的关键点。在这种分配活动中,涉及公共资金的供给、需求等众多利益相关方,具体为财税部门、政府职能部门、行政事业单位、享受国家拨款或补贴的企业及个人等等,从而构成了一个利益链条。资金的需求方有追求预算规模最大化的冲动,而资金的供给方则对有限的公共资金有诱致取得设租寻租收益的可能。由于在分配过程中所涉及的利益主体众多,环节及链条比较复杂,如果对分配和使用公共资金的权

力缺乏有效的监督控制机制的话,就会引发或加重“形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风”,造成严重的权力腐败。在现实公共资金分配和使用中涉及到的权钱交易、形象工程、损失浪费、三公消费等腐败案例大量出现就证明了这一点。

那么,制约和监督权力运行的突破口是什么?应该是对政府预算权力运行的监督和制约作为重要切入点。管住了政府花钱的行为,控制了政府预算的资金流,也就实现了对政府施政行为和权力运行的有效制约与监督,这与十八届三中全会提出的“实施全面规范、公开透明的预算制度”是高度一致的。

从公共部门及政府官员内部控制来说,一是要加强立法控制和规则意识。一方面要通过立法建立“通电的高压线”,真正发挥法律的严肃性和威慑力;另一方面是公共资金的分配和使用要有规则意识,即要有守法依规的自觉和严肃的问责机制。

二是现有制度的规范与严谨有待加强,增强既有制度法规的可执行力和可操作性。

三是通过深化改革实现管理和监督层面上的全流程、全方位、多维度。

在预算编制阶段,要按照部门综合预算的要求,将各项收入和支出全部纳入预算。

在预算的执行阶段,要严格执行预算,严禁超预算或者无预算安排支出,同时建立预算执行全过程动态控制机制,严格开支范围和标准,严格支出报销审核。还要重视建立针对目前的“一支笔”报销制度中的权力过于集中的监督制衡机制。对符合政府采购标准的政府大宗支出,要依法完整编制政府采购预算;通过国库集中收付制度和公务卡结算制度的实施,将政府每一笔资金的流入流出纳入监督。

在评价预算执行结果阶段,要在对公共资金进行合规审计的同时,建立健全以政府资金流向为导向的预算绩效管理和评价体系及问责机制。

而上述预算全流程的控制机制的有效运行,又要建立在政府透明信息公开机制的建立,强化人大及其外部监督机制的建立健全基础之上。只有这样才能真正从预算角度刹住“四风”,从而提高政府的公信力。