

十八大以来党的作风建设机制创新

杨小云^{1,2}, 李永杰¹

(1.湖南师范大学公共管理学院,湖南 长沙 410081;2 长沙学院,湖南 长沙 410022)

摘要:党的十八大以来,以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体把党风廉政建设作为开展工作的突破口,采取了一系列行动,工作扎实、成效显著。其中一个鲜明特点,就是实现了党的作风建设的机制创新,使党的作风建设进入“新常态”。它包括教育养成、示范引导、制度防范以及监督惩戒机制的创新。

关键词:作风建设;机制创新;新常态

中图分类号:D 616

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2016)01-0075-06

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体提出了全面从严治党、全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国的战略布局。在全面从严治党战略中,关于党的作风建设提出了许多新观点,并在实践中创造性地推进了一系列新举措,实现了党的作风建设机制创新,使党的作风建设进入“新常态”。

一、严格学习教育,创新党的作风建设教育养成机制

学习教育是加强党的作风建设的基础性工作,以习近平为总书记的新一届中央领导集体,十分重视党员干部教育工作,创造性地开展党员干部学习教育活动,实现了党的作风建设教育养成机制创新。

一是中央领导重视学习、带头学习,通过学习提高治国理政实际本领。十八届中央政治局加强自身建设的一个重要举措就是强化集体学习,实现学以立德、学以增智、学以创业。据统计,十八届中央政治局从2012年11月17日开始第一次集体学习到

2015年11月23日这三年时间里,已进行集体学习28次,平均40天一次,内容涵盖改革开放发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等方面。在这28次集体学习中有4次是关于党的建设选题,包括第五次关于我国历史上反腐倡廉、第十六次关于加强改进作风建设制度建设、第二十四次关于加强反腐倡廉法规制度建设和第二十六次关于践行“三严三实”。这些学习选题的安排,集中体现了新一届中央领导集体管党治党的思路和责任担当。中央政治局加强集体学习,对全党具有全局性示范意义,为全党增强新本领的学习建设,树立新标杆,注入强大动力。

二是强化党的理论教育和党性教育。以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体十分重视党的理论教育和党性教育。“在作风问题上,起决定作用的是党性,”^{[1](P79)}“我们要坚持从教育抓起,教育引导广大党员干部坚定理想信念,坚守共产党人精神家园,不断夯实党员干部廉洁从政的思想道德基础,筑牢拒腐防变的思想道德防线。一是要抓好思想理论建设,教育引导广大党员、干部认真学习和实践马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理

收稿日期:2015-07-06

基金项目:国家社科基金重点项目“健全施政行为公开制度的对策研究”(13AZD009)

作者简介:杨小云,湖南师范大学教授,博士生导师,长沙学院校长,从事政治学、政党学研究;李永杰,湖南师范大学博士生,从事科学社会主义和党的建设研究。

论体系,做共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想的坚定信仰者和忠实实践者,以理论上的坚定保证行动上的坚定,以思想上的清醒保证用权上的清醒。二是要抓好党性教育和党性修养,教育引导广大党员、干部牢固树立正确的世界观、权力观、事业观,始终站稳政治立场,不断增强宗旨意识,弘扬党的光荣传统和优良作风,真正经受住权力、金钱、美色的考验。三是要抓好道德建设,教育引导广大党员、干部模范践行社会主义荣辱观,树立良好道德风尚,争做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引导者、公平正义的维护者,始终保持共产党人的高尚品格和廉洁操守。”^{[1](P141)}只有这样,我们才能解决新形势下干部队伍存在的“精神缺钙”问题。另外,在2015年召开的全国党校工作会议上,习近平进一步强调党校姓党,党校工作的重心是抓党的理论教育和党性教育。《关于加强和改进新形势下党校工作的意见》对党校教学突出党的理论教育和党性教育做出明确规定,这两类课,在中央党校,省(自治区、直辖市)委党校,市(地)委党校教学安排中不低于总课时的70%。各级党校每个主体班次都要设置专门的党性教育单元,针对不同班次的学制长短安排充分的教学内容和时间,确保党性教育课不低于总课时的20%。随着这些规定的贯彻实施,将有力帮助党员领导干部提高马克思主义理论这一看家本领,自觉保持共产党人政治本色,自觉弘扬党的优良作风。

三是针对新形势新任务新问题,在全党开展专题教育。党的十八大之后,中央政治局首先从抓改进工作作风开局,在全党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。这次教育实践活动从2013年6月开始,到2014年10月结束。中央把这次教育实践活动的主要任务聚焦到党的作风建设上,“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”^{[2](P313-314)},并“巩固和扩大前一段作风建设的成果”^{[2](P314)}。这次教育实践活动进展有序,扎实深入,达到了预期目的,取得了重大成果”,一是广大党员干部受到了马克思主义群众观点的深刻教育,贯彻党的群众路线的自觉性和坚定性明显增强;二是形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风得到有力整治,群众反映强烈的突出问题得到有效解决;三是恢复和发扬了批评和自我批评优良传统,探索了新形势下严肃党内政治生活的有效途径;四是以转作风改作风为重点的制度体系更加完善,制度执行力和约束力得到增强;五是影响群众切身利益的症结得到突破,党的执政基

础更加巩固。“实践证明,党的十八大作出的在全党深入开展党的群众路线实践活动的战略决策是完全正确的,党中央关于这次活动的一系列部署是完全正确的。这次活动为我们进行具有许多新的历史特点的伟大斗争做了思想上组织上作风上的重要准备,其重大意义必将随着时间的推移不断显现出来。”^[3]

党的群众路线教育实践活动结束后不久,中央政治局常委会又决定2015年在全国县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育。“三严三实”专题教育是党的群众路线教育实践活动的延展深化,主要目的“就是要在已有成果基础上,再添把火,再加把力,巩固和拓展教育实践活动成果,把作风建设良好态势保持和发展下去,使好的作风成为党员干部的思想自觉和行为习惯。”^[4]“三严三实”的内涵是指各级领导干部要树立和发扬好的作风,“既严以修身、严以用权、严以律己,又谋事要实、创业要实、做人要实。”^[5]“三严三实”既是党的作风建设历史经验的总结,也是近期党的作风建设具体规定的升华,为党的作风建设提出了新要求,树立了新标杆,成为党的作风建设的新起点。通过开展“三严三实”专题教育,对县处级以上领导干部在思想上、作风上、党性上进行了又一次集中“补钙”和“加油”,特别是绷紧了政治纪律和政治规矩这根弦,使深化党风廉政建设有了更加明确的方向,进一步创新了党的作风建设教育养成机制。

二、领导示范带头,创新党的作风建设示范引导机制

加强党的作风建设,形成作风建设常态化机制,领导班子和主要领导干部以上率下、示范带动是关键。好的作风是抓出来的,更是带出来的。领导干部尤其是高级领导干部作风如何,对党风政风乃至整个社会风气的走向具有重要影响。

以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体,始终坚持作风建设从中央做起,坚持领导带头、以上率下,层层立标杆、做示范。面对长期执政、改革开放、国际环境新变化等众多考验,习近平同志在多种场合强调解决人民群众长期反映强烈的党风廉政建设问题,就是要从领导干部做起,而且首先要从中央领导做起。他说:“全党看着中央政治局,要求全党做到的,中央政治局首先要做到”^{[6](P78)}。他还说:“各级领导干部要以身作则,率先垂范,说到的就要

做到,承诺的就要兑现,中央政治局同志从我本人做起”^{[1](P71)}。习近平同志说到做到,带头深入实际、深入基层、深入群众,直接听取基层的意见,真切感受百姓的心声,真正做到了“自身硬”。在他的带领下,中央政治局的其他同志自觉贯彻执行中央八项规定,取得积极成效,在党的群众路线教育实践活动和“三严三实”专题教育活动中,中央政治局也从自身开始,首先抓好自己的学习教育和检查批评,然后再抓督察落实,在中共中央政治局于2015年12月28日至29日召开的专题民主生活会上,习近平就中央政治局当好“三严三实”表率进一步提出四点要求:一是要自觉把“三严三实”要求体现到坚定的政治方向上,二是要自觉把“三严三实”要求体现到落实党中央重大决策部署上,三是要自觉把“三严三实”要求体现到对分管方面的管理上,四是要自觉把“三严三实”要求体现到严格要求自己上^[9]。这四点要求,充分体现了中共中央政治局身先士卒的勇气,“向我看齐”的底气,以上率下的正气,给全党树立起了标杆。

榜样是最好的说服,示范是最好的引领。中央政治局示范引领在全党全国产生了强大的示范效应,形成了作风建设“一级做给一级看,一级监督一级办、一级带着一级干”的表率引导机制。党的十八大以来,各级领导干部持续深入改进作风,以自身率先垂范的实际行动,促进了党风政风军风、社风民风持续好转。从民意调查看,绝大多数群众对十八大以来的党风廉政建设成效表示满意。中国社科院《反腐倡廉蓝皮书》的调查结果表明,2013年人们对今后5年至10年的反腐信心度为73.7%,同比上升13.7%;2014年的反腐信心度上升至85.6%,同比增幅11.9%,处于“民意上升通道”。

三、完善制度法规,创新党的作风建设制度防范机制

制度建设作为党的建设系统中一项基础性建设,是实现作风建设常态化长效化的根本保障。党的十八大以来,中共中央对加强党的制度建设做出了明确部署,通过科学总结经验教训,深入研究特点规律,不断完善制度法规体系,初步形成了一整套用制度管权、按制度办事、靠制度管人的规范制度体系和常态长效机制。

一是围绕解决问题建章立制,用制度推动问题的解决。时代在发展,党的作风建设也不断面临新情

况新问题。针对党的作风建设面临的新问题,中央相继出台八项规定,领导干部生活及办公用房,公务用车改革,整治清理“裸官”,领导干部报告个人事项,整治选人用人不正之风,国内公务接待管理等一系列制度。这些制度都是针对党的作风方面存在的突出问题而制定的,具有鲜明的现实针对性,充分体现了问题导向。比如中央“八项规定”,就是针对现实存在的形式主义、官僚主义、铺张浪费、空话套话等突出问题而提出的。再比如,在党的群众路线教育实践活动中,全国从上到下把整治“四风”的要求具体化为工作生活作风中存在的带普遍性的问题予以解决,各级领导班子和领导干部在对照检查中深入具体查摆问题,边查找问题边解决问题边建章立制,使作风建设的成效得以长期巩固、经验得以长期坚持,充分体现了围绕问题建章立制,用制度推动问题解决的作风建设新思路。这正如习近平同志指出的:“制度不在多,而在于精,在于务实管用,突出针对性和指导性。如果空洞乏力,起不到应有的作用,再多的制度也会流于形式。”^{[1](P130)}

二是不断完善制度法规体系,充分发挥制度的整体功能。习近平同志指出:“没有健全的制度,权力没有关进制度的笼子里,腐败现象就控制不住。在这次教育实践活动中,建章立制非常重要,要把笼子扎紧一点,牛栏关猫是关不住的,空隙太大,猫可以来去自如”^{[1](P125)}。党的十八大后,中央出台了党的制度建设综合实施方案,对党内法规制度建设的总体规划作出了顶层设计。具体地讲,中央批准发布了《中国共产党党内法规制度条例》、《中国共产党党内法规和规范性文件备案规定》、《建立健全惩治和预防腐败体系2013-2017年工作规划》等,对历史上的党内法规制度作了大规模清理,从源头上对党内法规制度作了废改立的全面梳理,形成了一整套能够跟得上发展、管得住现在的党内法规制度体系。新的党内法规制度体系更加周密、系统更加配套、程序更加清晰、责任更加明确。

三是不断强化制度执行,努力提高制度的实际效能。习近平同志指出,“我们的制度不少,可以说基本形成,但不要让它们形同虚设,成为‘稻草人’,形成‘破窗效应’。很多情况没有监督,违反了也没有任何处理。这样搞,谁会把制度当回事呢?……现有制度都没有执行好,再搞新制度,可以预言也是白搭。所以,我说一分部署九分落实。制定制度很重要,更重要的是抓落实,九分气力要花在这上面”^{[1](P128—P129)}。对中央八项规定,他指出,“规定就是规定,不

加“试行”两字,就是要表明一个坚决的态度,表明这个规定是刚性的。‘试行’给人感觉是不是还有点含糊。就是按这个规定去做,做了以后真正推开了,一两年后再完善。中央纪委有那么多规定,不也就规定不下去了。反正不断去约束。最重要的是要抓好落实,言必行、行必果。”^[1](P68)“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。中央八项规定都抓不好、坚持不下去,还搞什么十八项规定、二十八项规定?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,让大众感到我们是能办成事的,而且是认真办事的。这样才能取信于民、取信于全党。大家担心防范‘四风’的制度能不能建立起来,是不是有用,是不是‘稻草人’?行胜于言。比如今年中秋节中央纪委抓月饼,看来是小事,其实是抓这后面隐藏的腐败。抓了中秋节抓国庆节,抓了国庆抓新年,抓了新年抓春节,抓了春节抓清明、抓端午,就这么抓下去,总会见效的,使之形成一种习惯、一种风气”^[1](P77—P78)。这些论述既阐明了制度执行的重要性,又为我们党如何用严格的执行保证制度建设的实际效果指明了方向。新一届中央领导集体坚持一手立规矩、定制度,一手抓整改、抓落实,把作风建设纳入到目标管理、党风廉政建设责任制等考核体系,与干部业绩评定、提拔任用等工作挂钩,保证各项制度落实到位。据统计,“自中央八项规定出台以来,截至2015年10月31日,全国已累计查处违反中央八项规定精神问题104934起,处理人数138867人,其中55289人受到了党纪政纪处分。”^[7]

由上述可见,以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体非常重视党的法规制度建设,注重从制度机制上解决党风问题,以踏石留印、抓铁有痕的劲头,狠抓制度执行,初步形成了一整套用制度管权管事管人的权力运行机制和工作推进机制。

四、强化责任落实,创新党的作风建设 监督惩戒机制

党的作风建设出问题的一个重要原因就是监督管理不到位。因此,搞好党的作风建设,必须健全创新监督惩戒机制。党的十八大以来,党中央在创新党的作风建设监督惩戒机制方面进行了大胆的探索,积累了新的经验。

一是强化各级党委(党组)的党风廉政建设主体责任和各级纪委(纪检组)的监督责任,形成了全党

动手抓党风廉政建设的全新局面。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任,制定实施切实可行的责任追究制度”^[2](P531),为什么要强调党委负主体责任?“是因为党委能否落实好主体责任直接关系到党风廉政建设成效。现在有党委对主体责任认识不清、落实不力,有的没有把党风廉政建设当做分内之事,每年开个会,讲个话,或签个责任书就万事大吉了;有的对错误思想和作风放弃了批评和斗争,搞无原则的一团和气,疏于教育,疏于管理和监督,放任一些党员、干部滑向腐败深渊;还有领导干部只表态,不行动,说一套做一套,甚至带头搞腐败,带坏了队伍,带坏了风气。”^[1](P60—61)党委的主体责任是什么?“主要是加强领导,选好用好干部,防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题;坚决纠正损害群众利益的行为;强化对权力运行的制约和监督,从源头上防治腐败;领导应支持执纪执法机关查处违法违纪问题;党委主要负责同志要管好班子,带好队伍,管好自己,当好廉洁从政的表率。各级党委特别是主要负责同志必须树立不抓党风廉政建设就是严重失职的意识,常研究,常部署,抓领导,领导抓,抓具体,具体抓,种好自己的责任田”^[1](P61)。

二是对党的纪律检查体制进行改革,健全了反腐败领导体制和工作机制。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导。查办腐败案件以上级纪委领导为主,线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告。各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构,实行统一名称、统一管理。派驻机构对派出机关负责,履行监督职责。改进中央和省区市巡视制度,做到对地方、部门、企事业单位全覆盖”^[2](P532)这些改革举措,保证了各级纪委监督权的相对独立性和权威性,有利于各级纪律检查委员会更好地发挥监督作用,有利于对党内各种不正之风和腐败行为进行查处并形成威慑,实现了党风廉政建设领导体制和工作机制的创新。

三是从严管理党员和干部。党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央,旗帜鲜明推进党风廉政建设和反腐败斗争,明确提出“从严治党,重在从严管理干部”^[3]。从严管理干部,“总的是要坚定理

想信念,加强道德养成,规范权力行使,培育优良作风,使各级干部自觉履行党章赋予的各项职责,严格按照党的原则和规矩办事”^[1]。具体的做法是:首先,根据形势变化,完善干部管理规定。2015年10月21日,中共中央印发新修订的《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》,修订后的《准则》紧扣“廉洁自律”、覆盖全体党员、突出“关键少数”,强调自律,重在立德,为党员和党员领导干部树立了一个看得见、够得着的高标准,是中国共产党执政以来第一部坚持正面倡导、面向全体党员的规范全党廉洁自律工作的重要基础性法规,成为向全体中共党员发出的道德宣示和对全国人民的庄严承诺。修订后的《条例》则坚持问题导向,针对现阶段党纪存在的突出问题,把党的十八大以来严明政治纪律和政治规矩、组织纪律以及落实中央八项规定精神、反对“四风”方面的实践成果转化为纪律要求,新增违反政治纪律、组织纪律、工作纪律、群众纪律、廉洁纪律和生活纪律等六类“负面清单”,不仅告诫党员干部哪些行为不能做,同时明确清晰的处罚依据,为全体中共党员划定了不能碰的纪律底线。2015年8月,中共中央印发《中国共产党巡视工作条例》。《条例》明确提出要打好常规巡视和专项巡视“组合拳”,探索实行巡视组长不固定、巡视对象不固定、巡视组和巡视对象的关系不固定的“三不固定”的巡视方式,采取盯重点人、重点事、重点问题的巡视方法,通过巡视监督发现问题、形成震慑,督促党员干部谨怀守纪之心、弘扬浩然之气,将《准则》和《纪律处分条例》等党纪党规落到实处,划定了带有震慑意义的警示“红线”。总之,“一准则两条例”分别为全面从严治党确立了理想信念的“高线”,党纪党规的“底线”和巡视监督的“红线”。“三线”同频共振,实现了党风廉政建设的制度创新和机制创新。另外,2015年通过的刑法修正案(九)还从多个方面完善了反腐败的纪律法规,加大了贪污受贿的惩罚力度,特别是确立了严重腐败犯罪死缓犯的终身监禁制度,使依规治党、依法治国“全面”和“从严”的导向要求有了法律和制度保障;其次,针对问题,开展专项整治。党的十八大以来,开展了超职数配备干部、干部档案造假、“裸官”、群众身边的腐败问题等专项整治,并取得了明显成效。截至2015年12月底,全国超配的副处级以上领导职数已经消化了32041名,三年整治任务已完成79.85%。严格执行了省部级领导干部生活待遇和领导干部工资关系转移、秘书配备管理等政策规定,完善领导干部经济责

任审计监督制度,制定实施《推进领导干部能上能下若干规定(试行)》、《事业单位领导人员管理暂行规定》、《中国共产党党组工作条例(试行)》,出台对领导干部进行提醒、函询和诫勉的实施细则,扩大个人有关事项报告和抽查核实范围,切实把纪律和规矩挺在前面,着力抓早抓小抓预防;再次,表彰先进,正面引导。2015年“七一”,中共中央组织部在全国范围内表彰了102名优秀县委书记,习近平总书记亲切接见并发表重要讲话,激励广大干部奋发有为、干事创业,这充分体现了党中央对忠诚干净担当型干部的关心关爱,彰显了既重激励又重约束的干部管理新思路;最后,强化执纪问责,严肃查处和曝光典型案件,形成高压态势,形成严的标准和氛围,驰而不息,一环扣一环抓,不间断抓,努力形成长效机制。中央八项规定出台三年来,各级纪检监察机关共查处违反中央八项规定精神问题10.9万余起,中央纪委网站已连续六次通报曝光群众身边的“四风”和腐败问题860起^[2]。执纪问责真正实现了“无禁区、全覆盖、零容忍”,制度执行力和纪律约束力明显增强。

总之,党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央把全面从严治党作为“四个全面”战略布局的关键,坚定不移推进党风廉政建设和反腐败斗争,实现了党的作风建设机制创新,体现了党中央对管党治党规律的科学把握,是中国共产党管党治党制度化程度和体制机制创新能力走向成熟的重要标志。

参考文献:

- [1] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [2] 十八大以来重要文献选编(上)[C].北京:中央文献出版社,2014.
- [3] 习近平在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[N].人民日报,2014-10-9(02).
- [4] 刘云山在“三严三实”专题教育工作座谈会上的讲话[J].党建研究,2015,(6):4.
- [5] 习近平.谈治国理政[M].北京:外文出版社,2015:38.
- [6] 对照检查践行“三严三实”情况,讨论研究加强党风廉政建设措施[N].人民日报,2015-12-30(1).
- [7] 八项规定,让党风政风为之一新[N].光明日报,2015-12-04(10).
- [8] 干部清正 政府清廉 政治清明——2015年全面从严治党报告[N].光明日报,2015-12-28(14).

【责任编辑:张西山】

On the Mechanism Innovation of CPC's Work Style Construction since the 18th National Congress

YANG Xiao-yun^{1,2} LI Yong-Jie¹

(1.College of Public Administration, Hunan Normal University, Changsha, Hunan, 410081;

2. Changsha College, Changsha, Hunan, 410022)

Abstract: Since the 18th National Congress of CPC, the new leadership of the central government with Xi Jinping as the general secretary has taken the construction of CPC's work style and clean government as a breakthrough in their work. They have taken a series of actions, worked in a down-to-earth manner, and achieved remarkable results. One of the distinctive characteristics of their work is the mechanism innovation of the construction of CPC's work style. The innovation includes education and cultivation, demonstration and guidance, institutional precaution, and the innovation of mechanism of supervision and punishment.

Key words: construction of work style; mechanism innovation; the New Normal

【上接第 53 页】

On the Operation Mode and Profit-making Approaches of Euramerican Video Websites

QIN Zong-cai¹, LIU Li²

(1. Business College, Nanjing University, Nanjing, Jiangsu, 210093; 2. Wanjiang College, Anhui Normal University, Wuhu, Anhui, 241008)

Abstract: In media convergence era, with strong technology, platforms and user advantage, video websites have been continuously opening up commercial blue sea. Video websites developed earlier and more quickly in Euramerican developed countries. Some main stream websites have mature operation modes, taking lead in the world and enjoying dominant market shares. The Euramerican main stream websites have their own advantages in value proposition, target users, distribution channels, core competence, and partners. The core competitiveness based on their own advantages determines the operation modes and profit-making approaches of individual video websites. In general, the operation modes of Euramerican video websites are classified into UGC, Hulu, combination of Internet and TV stations, P2P, and interactive social video service mode and so on. The profit-making approaches can roughly be classified into copyright industry chain development, advertising service, paid service, and video e-commerce and so forth. The experience of Euramerican video websites will offer reference for the development of China's video websites industry.

Key words: Europe and North America; video websites; operation modes; profit-making approaches