

通 知

各党总支、直属党支部：

按照“2012-2013 学年度下期校党委中心组理论学习安排意见”，6 月份中心组学习材料已挂网，请按要求组织集中学习并上交学习情况总结。

附件：中心组学习材料

党委宣传部

2013 年 6 月 13 日

中心组学习材料目录

（反腐倡廉专题）

1. 习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入
2. 中央部署 2013 年反腐败工作提出“加大预防腐败工作力度”
3. 中央部署 2013 年反腐败工作突出强调“加强反腐倡廉教育”
4. 中央部署 2013 年反腐工作要求“强化对权力运行的制约和监督”
5. 王岐山：在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告
6. 光明日报文章：继承弘扬我国历史上的优秀廉政文化
7. 中国共产党宜宾市第四届委员会第六次全体会议公报
8. 中共宜宾市委关于在次级突破战略布局中率先崛起先于全省全面建成小康社会的决定

习近平在十八届中央纪委二次全会上发表重要讲话强调 更加科学有效地防治腐败 坚定不移把反腐倡廉建设引向深入

习近平强调：

○ 反腐倡廉必须常抓不懈，经常抓、长期抓，必须反对特权思想、特权现象，必须全党动手

○ 决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通

○ 以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，善始善终、善做善成，防止虎头蛇尾，让全党全体人民来监督

○ 把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制

人民网北京1月22日电（记者张烁）中共中央总书记、中共中央军委主席习近平22日在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上发表重要讲话。他强调，全党同志要按照党的十八大的部署，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防方针，更加科学有效地防治腐败，坚定不移把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。

中共中央政治局常委李克强、张德江、俞正声、刘云山、张高丽出席会议。中共中央政治局常委、中央纪律检查委员会书记王岐山主持会议。

习近平指出，实现党的十八大确定的各项目标任务，实现“两个一百年”目标，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，必须把我们党建设好。党风廉政建设和反腐败斗争，是党的建设的重大任务。为政清廉才能取信于民，秉公用权才能赢得人心。改革开放30多年来，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体、以江泽民同志为核

心的党的第三代中央领导集体、以胡锦涛同志为总书记的党中央始终把党风廉政建设和反腐败斗争作为重要任务来抓，旗帜是鲜明的，措施是有力的，成效是明显的，为保持和发展党的先进性和纯洁性发挥了重大作用，为我们党领导改革开放和社会主义现代化建设提供了有力保证。

习近平强调，我们党员干部队伍的主流始终是好的。同时，我们也要清醒地看到，当前一些领域消极腐败现象仍然易发多发，一些重大违纪违法案件影响恶劣，反腐败斗争形势依然严峻，人民群众还有许多不满意的地方。党风廉政建设和反腐败斗争是一项长期的、复杂的、艰巨的任务。反腐倡廉必须常抓不懈，拒腐防变必须警钟长鸣，关键就在“常”、“长”二字，一个是要经常抓，一个是要长期抓。我们要坚定决心，有腐必反、有贪必肃，不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤，以实际成效取信于民。

习近平指出，我们党是靠革命理想和铁的纪律组织起来的马克思主义政党，纪律严明是党的光荣传统和独特优势。党面临的形势越复杂、肩负的任务越艰巨，就越要加强纪律建设，越要维护党的团结统一，确保全党统一意志、统一行动、步调一致前进。严明党的纪律，首要的就是严明政治纪律。严明政治纪律就要从遵守和维护党章入手。遵守党的政治纪律，最核心的，就是坚持党的领导，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，同党中央保持高度一致，自觉维护中央权威。在指导思想和路线方针政策以及关系全局的重大原则问题上，全党必须在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。各级党组织和领导干部要牢固树立大局观念和全局意识，正确处理保证中央政令畅通和立足实际创造性开展工作的关系，任何具有地方特点的工作部署都必须以贯彻中央精神为前提。要防止和克服地方和部门保护主义、本位主义，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止，决不允许在贯彻执行中央决策部署上打折扣、做选择、搞变通。每一个共产党员特别是领导干部都要牢固树立党章意识，自觉用党章规范自己的一言一行，在任何情

况下都要做到政治信仰不变、政治立场不移、政治方向不偏。党的各级组织要自觉担负起执行和维护政治纪律的责任，加强对党员遵守政治纪律的教育。党的各级纪律检查机关要把维护党的政治纪律放在首位，加强对政治纪律执行情况的监督检查。

习近平强调，工作作风上的问题绝对不是小事，如果不坚决纠正不良风气，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。抓改进工作作风，各项工作都很重要，但最根本的是要坚持和发扬艰苦奋斗精神。改进工作作风的任务非常繁重，八项规定是一个切入口和动员令。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。“善禁者，先禁其身而后人。”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。要坚持勤俭办一切事业，坚决反对讲排场比阔气，坚决抵制享乐主义和奢靡之风。要大力弘扬中华民族勤俭节约的优秀传统，大力宣传节约光荣、浪费可耻的思想观念，努力使厉行节约、反对浪费在全社会蔚然成风。各地区各部门要不折不扣执行改进工作作风相关规定，把要求落实到每一项工作、每一个环节之中。作风是否确实好转，要以人民满意为标准。要广泛听取群众意见和建议，自觉接受群众评议和社会监督。群众不满意的地方就要及时整改。中央纪委、监察部和各级纪检监察机关要加大检查监督力度，执好纪、问好责、把好关。要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，善始善终、善做善成，防止虎头蛇尾，让全党全体人民来监督，让人民群众不断看到实实在在的成效和变化。

习近平指出，坚定不移惩治腐败，是我们党有力量的表现，也是全党同志和广大人民群众的共同愿望。我们党严肃查处一些党员干部包括高级干部严重违纪问题的坚强决心和鲜明态度，向全党全社会表明，我们所说的不论什么人，不论其职务多高，只要触犯了党纪国法，都要受到严肃追究和严厉惩处，决不是一句空话。从严治党，惩治这一手决不能放松。要坚持“老虎”、“苍蝇”一起打，既坚决查处领导干

部违纪违法案件，又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。要坚持党纪国法面前没有例外，不管涉及到谁，都要一查到底，决不姑息。要继续全面加强惩治和预防腐败体系建设，加强反腐倡廉教育和廉政文化建设，健全权力运行制约和监督体系，加强反腐败国家立法，加强反腐倡廉党内法规制度建设，深化腐败问题多发领域和环节的改革，确保国家机关按照法定权限和程序行使权力。要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。各级领导干部都要牢记，任何人都没有法律之外的绝对权力，任何人行使权力都必须为人民服务、对人民负责并自觉接受人民监督。要加强对一把手的监督，认真执行民主集中制，健全施政行为公开制度，保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。

习近平强调，反腐倡廉建设，必须反对特权思想、特权现象。共产党员永远是劳动人民的普通一员，除了法律和政策规定范围内的个人利益和工作职权以外，所有共产党员都不得谋求任何私利和特权。这个问题不仅是党风廉政建设的的重要内容，而且是涉及党和国家能不能永葆生机活力的大问题。要采取得力措施，坚决反对和克服特权思想、特权现象。

习近平强调，抓好党风廉政建设和反腐败斗争，必须全党动手。各级党委对职责范围内的党风廉政建设负有全面领导责任。要坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，发挥好纪检、监察、司法、审计等机关和部门的职能作用，共同推进党风廉政建设和反腐败斗争。要支持纪检监察机关开展工作，关心爱护纪检监察干部。特别要注意保护那些党性强、敢于坚持原则的同志，为他们开展工作创造条件。各级纪检监察机关要加强干部队伍建设，提高履行职责能力和水平，更好发挥监督检查作用。

王岐山在主持会议时指出，习近平总书记重要讲话从党和国家事业发展全局和战略高度，强调要贯彻党的十八大精神，深入推进党风廉政建设和反腐败斗争。要严明政治纪律，自觉维护党的团结统一，

抓好八项规定落实，下大气力改进作风，依纪依法严惩腐败，全面加强惩防体系建设。要加强纪检监察队伍建设，发挥表率作用。我们要认真学习领会，坚决贯彻落实。

中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大有关领导同志，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，全国政协有关领导同志以及中央军委委员等出席会议。

中央纪律检查委员会委员，中央和国家机关各部委、各人民团体、军队及武警部队主要负责人等参加会议。各省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团设分会场。

中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议于1月21日在北京开幕。中央纪律检查委员会常务委员会主持了会议。王岐山代表中央纪律检查委员会常务委员会作了题为《深入学习贯彻党的十八大精神努力开创党风廉政建设和反腐败斗争新局面》的工作报告。

预防腐败顶层制度设计有待加强

中央部署 2013 年反腐败工作提出“加大预防腐败工作力度”

来源：法制日报

编者按

2012年12月31日，中共中央政治局召开会议，听取中央纪律检查委员会工作汇报，研究部署2013年党风廉政建设和反腐败工作。

此次会议要求，加大预防腐败工作力度，加强反腐倡廉教育，强化对权力运行的制约和监督，推进反腐倡廉法规制度建设。加强基层党风廉政建设，深入开展纠风和专项治理，认真解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。

为深入解读此次会议的精神，全方位反映十八大之后反腐工作的新情况和新进展，《法制日报》视点版从今日起推出“十八大之后反腐新动向解读”系列报道。

□十八大之后反腐新动向解读之一

预防腐败工作在反腐败整体工作推进中一直占据着重要的地位。在实践中,如何加大预防腐败工作的力度,进而从源头上有效制止腐败现象和腐败行为,是一个值得深入探讨的课题。

各地探索防腐“新招”

山西建“阳光农廉网”预防农村腐败;陕西推广乡镇公务接待“廉政灶”

记者注意到,目前的预防腐败工作,在许多地方已经取得了可喜的进展。

山西是一个亟待转型的资源型大省,大部分农村集体经济和以工补农资金来自于矿产资源收入,但是在收益分配中时常因腐败问题引发矛盾。

参与 2012 年反腐蓝皮书撰写的山西省社会科学院课题组认为,要想确保转型跨越发展的宏图大略如期实现,必须构建能够针对山西特点的惩治和预防腐败体系,创出一套管事顶用的防腐反腐新招数,这是加强农村党风廉政建设,促进和谐稳定发展的基本前提。

正是基于山西的现实情况,山西有关部门推出了“阳光农廉网”,这是山西拓展从源头上预防和治理农村腐败领域的新举措。

2012 反腐蓝皮书的一位作者向记者介绍,山西的预防腐败新举措一方面夯实村务公开这一基础,针对传统公开方式不全面、不具体、不及时、难保存等问题,山西把“阳光农廉网”作为涉农党务、政务和村务公开的载体,全面公开村级财务、惠农补贴、自治事务、涉农项目、干部履职和任期目标等村务事项,全面公开民主决策和监督、“三资”管理、“三务”公开、农村综合改革等农村党风廉政建设工作制度,做到该公开的都公开、群众关切的都公开。另一方面,抓好民主管理这一根本。针对过去村务主要由村干部实行管理、群众参与不广泛等问题,着眼于保障农民群众的决策权、管理权,山西把农村集体“三资”和重要村务事项全部纳入“阳光农廉网”,“权力运行到哪里、程序就建立到哪里”,农民可以通过网络全程监督。

山西省稷山县翟店镇古路岔村曾经修了 1 个小广场,总造价 9 万元,而其他村修建于 2008 年的广场造价仅为 6 万元——为啥差价这么大?村民的疑惑很快就出现了。

“要是过去说不定会有多少不好的说法,而现在,大家有疑问就上‘阳光农廉网’查询,网上账单很清楚,是原材料上涨等因素导致工程造价偏高,理解了、认可了,群众疑惑消除了,干群关系正常了。”上述反腐蓝皮书作者说,“阳光农廉网”从根本上改变了以前那种啥事都蒙着来、背着干的方式,基本上“网住”了个别农村基层干部利用职权瞎胡来的手脚,基本上达到了通过“村务公开、政务公开”防控基层政权寻租贪腐的目的,使乡村治理水平实现了一个新的跳跃。

除了山西省以外,陕西省也打造了防控腐败行为的“制度群”。

据中国社会科学院农村发展研究所研究员党国英介绍,陕西省在反腐倡廉中所产生的有益有效制度包括以下数项:推进群众点名接访和信访听证终结制度;推广乡镇公务接待“廉政灶”制度;实施乡镇办案协作区制度等;全面推进村民监督委员会制度;尝试各类领导干部离任交接制度等。

预防腐败走上“四化”路

我国预防腐败制度的基本工作格局已经形成,预防腐败工作也走上了专门化、常态化、专业化和科学化的路子

记者了解到,我国的预防腐败工作,在多地农村已经率先发轫:早在几年前颁发的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》已经指出了农村腐败的根本解决之策——“推进农村惩治和预防腐败体系建设”。此后各地陆续跟进。

中央党校政法部教授林喆告诉记者,早在 2005 年年初,中央就颁布了《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》,2008 年又印发了《建立健全惩治和预防腐败体系 2008-2012 年工作规划》。“近年来中央出台的一系列这些法规、党内规章,并且在多次会议中强调预防腐败工作的重要性,在很多方面弥补了过去的空白,显示中央正在逐渐建立完善的惩治和预防腐败体系,尽管目前各

项制度并不是非常完备,但正一步一步地接近目标”。

国家预防腐败局的成立,被业内专家普遍认为是我国预防腐败工作走进新阶段的标志。此后,各地方的预防腐败职能部门也陆续成立。在2012年12月20日以及12月27日,福建省预防腐败局和山东省预防腐败局分别挂牌成立。

国家预防腐败局局长马馼在福建省考察时强调,要提高对预防腐败工作重要性的认识,在坚决惩治腐败的同时,更加注重治本抓源头,更加注重预防,更加注重制度建设。

北京航空航天大学公共管理学院教授任建明认为,近年来,在国家预防腐败局等部门的不断努力下,我国预防腐败制度的基本工作格局已经形成,我国的预防腐败工作也走上了专门化、常态化、专业化和科学化的路子。

“梳理我国的预防腐败实践,可以发现有三个突出特点。”任建明说,首先是预防领域做到政府、企业和社会的全覆盖。各国的大量事实表明,腐败不仅存在于政府部门,也日益普遍地发生于私营部门和社会领域。国家预防腐败局的工作从一开始就面向政府机关、国有企事业单位、非公经济组织及其他社会领域,做到了全覆盖。第二个特点是预防工作做到基础性、经常性和重点工作的全兼顾。过去几年已开展的预防工作,既包括权力透明公开运行、防止利益冲突等基础性工作,也包括制度廉洁性评估等经常性工作及工程建设、政府采购、金融系统等重点领域或关键环节的专项治理工作。

“第三个特点是预防工作的专业化和科学化水平不断提高。”任建明说,预防腐败工作所面对领域覆盖面广、专业性强。尽管成立时间短,但国家预防腐败局在专业化和科学化上持续努力,抓住导致腐败滋生蔓延的深层次原因,不断改进预防技术和手段,为我国的预防腐败工作打下了良好的基础。

防腐有待进一步推进

预防腐败工作还需要重点解决顶层制度设计、预防机构权威性、专业化队伍建设等问题

参与 2012 反腐蓝皮书撰写的调研者在总结山西“阳光农廉网”的经验时认为，“阳光农廉网”直接关注的是用科技手段防止权力扭曲和异化，提高制度执行力和遏制腐败的效能。它在客观上改变了监察力量不足和手段单一存在的监督缺陷，扩展了廉政建设的参与主体和渠道，在实践中创造了一些成功的做法。但这些创新做法作为一种新生事物，运行时间还不长，功能还尚未充分发挥，需要在实践中继续检验其是否普遍有效。

“如果说作为‘阳光农廉网’建设基本经验有值得借鉴之处的话，那么贯穿其中的群众路线和权力制约原则是最基本、最核心的思想精髓。运用现代科技手段预防腐败，促进权力运行规范化、公开化、刚性化、可控化，维护和保障农民群众的切身权益，是实现预防腐败的过程管理机制。”调研者们认为。

“群众监督是权力监督预防腐败的重要组成部分。从这些年来的反腐经验看，很多腐败官员的落马都是依靠群众举报。”林喆说。

尽管预防腐败工作已经取得了丰硕的成果，但任建明认为，预防腐败工作还有几个需重点解决的问题。“首先，要取得预防腐败顶层制度的设计和突破。我国过去 30 多年的反腐败之所以持续面临着严峻形势，一个主要原因就是顶层制度建设还需大力加强。例如，权力结构科学配置的问题、权力监督体制改革的问题、法治建设提升的问题等都亟待突破。此外，一些具体领域，如工程建设、政府采购、选人用人、财政预算等，腐败持续高发，也需要从深层的制度和体制上去解决问题。”

“此外，要提高预防机构的权威性。国家预防腐败局系统应该成为一个预防腐败的思想库，成为一个可以强力推进预防腐败工作的权威机构。只有这样，个案预防、制度廉洁性评估等预防工作及顶层制度改革，才都有可能得到推进、见到实效。为此，或许可以在相关法律或政策中明确国家预防腐败局系统的权威性以及预防对象特别是各党政机关、国有企事业单位执行预防对策建议的责任和义务。”任建明说，还有，要高度重视预防队伍的专业化建设。要建成一个具有专业胜

任力的预防腐败机构,就必须建设一支以专业技术类人员为主体的预防队伍。对这类人员,应该采用相应的管理机制,而不应笼统地使用行政干部管理体制。要建成这样一支专业性强的预防队伍,短期内可以通过外部合作的方式,例如成立预防腐败专家咨询委员会、设立各种预防专家小组等方式,来获得专业支持,但这仍旧是一项长期任务。

“惩治和预防腐败体系的建成,还是需要一部反腐败法。我们需要将这些年颁布的党内规章提升到法律层面,让这些规定变得更强有力。”林喆说。(记者杜晓)

中央部署 2013 年反腐败工作突出强调“加强反腐倡廉教育” 创新廉政宣传教育形式并非作秀

来源：法制日报

教育、制度、监督三者有机统一的惩治和预防体系,被看作是这些年找到的有效的反腐之路

□十八大之后反腐新动向解读之二

在各种已经被证明行之有效的反腐手段中,教育,始终是十分重要的一项反腐手段。

2012 年 12 月 31 日,中共中央政治局召开会议,听取中央纪律检查委员会工作汇报,再次突出强调了“加强反腐倡廉教育”。分析人士认为,反腐倡廉教育的重要意义,随着反腐工作的深入开展必将进一步凸显出来。

宣传教育已成反腐“常规武器”

以法院系统惩防体系建设为例,司法廉洁教育的形式丰富多样,已成为法院工作人员拒腐防变的思想保证

记者了解到,在近年来许多领域的反腐工作中,都将思想教育作为非常重要的手段加以运用。

据 2012 年反腐蓝皮书介绍,在法院系统惩防体系建设的过程中,加强司法廉洁教育,是首要工作。“教育是反腐倡廉建设的基础性工作,是法院工作人员拒腐防变的思想保证”。

记者了解到,司法廉洁教育的具体内容包括:以“人民法官为人民”为主题进行理想信念教育;以维护社会公平正义为己任进行职业道德教育;以专门法规为教材进行模范遵纪守法教育;以法院系统典型案例为资源进行警示教育;以丰富多样的方式进行法治文化教育。

参与反腐蓝皮书写作的一位作者告诉记者,围绕上述主题进行司法廉洁教育的形式也是丰富多样,例如:

为增强警示教育的针对性和感染力,最高人民法院还先后向全国法院印发了《人民法院工作人员违法犯罪典型案例选编》以及《人民法院警示教育案例选编》第一辑、第二辑,用法官身边发生的典型案例来警示广大法院工作人员,认真总结吸取其中的沉痛教训。许多地方法院也在最高人民法院的带动下,积极采取选编本地法院工作人员违纪违法典型案例、组织观看警示教育影视片、让监狱服刑人员现身说法等形式,深入开展司法廉洁教育,使广大法院工作人员真正受到震撼、触及灵魂,把他人的教训变成自己的鉴戒。

依靠宣传教育推进“以法促廉”

以教育为基础,以制度为关键,以监督为保证,被看作是这些年找到的有效的反腐之路

宣传教育被广泛的运用于各领域内的反腐工作,其深刻的意义更是带着历史的厚重感。

60 多年前,1945 年 7 月,国民参政员黄炎培访问延安时曾与毛泽东有一段著名的对话。

“可以说,中国共产党从建立之初,特别是新中国成立后,便一直在探索一条跳出‘历史周期率’的新路。这条新路终于在 1945 年那次谈话的 60 年后找到了。中共中央深入开展党风廉政建设和反腐败

工作的指导性文件《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》(2005)便是这条新路的充分表达。浓缩为三句话:‘以教育为基础,以制度为关键,以监督为保证’。”中共中央党校政法部教授林喆说。

林喆认为,十六届三中全会确立的教育、制度、监督三者有机统一的惩治和预防体系,被看作是这些年找到的有效的反腐之路。

在对党的宣传教育历史进行了梳理之后,林喆提出了“以德治党”的概念,并认为,以教育为主线的以德治党是以法促廉这一现代反腐败模式在中国的重要内容。

“以德治党与依法执政密不可分,廉政建设的实质是依法行政,其最终目的是实现权力的规范运作,建成法治政府。这包括两层含义:一是权力制约机制制度化,以使滥用权力的行为受到有效的防范、遏制或惩治;二是国家公职人员的行为不仅应当被纳入法治轨道,而且也应当被纳入道德的轨道。”林喆说。

廉政教育形式多样化探索

廉政宣传教育的形式很多,应该从积极的角度去看,不能完全看成是作秀

在近年来的廉政宣传教育活动中,各种形式的创新层出不穷,某些时候还引发了一定的争议。

去年年底,广东有关部门在媒体上进行的廉政宣传中,着重提到了“广东肇庆四会市针对 400 余名官员配偶开展廉政课程培训”。具体情况是:去年 9 月,肇庆监察局副局长邓新雄以“做个精明的‘廉内助’”为主题,给四会市 400 余名副科级以上干部配偶上廉政课。

此外,在去年的一段时期内,官员公开进行道德承诺也时有出现。例如:广东省中山市实施新提任领导干部尚德公开承诺制度。根据中山市委组织部下发的通知,今后新提拔的市直副处级以上单位及镇区领导班子成员(其他级别干部参照执行)要在任职后 3 天内签订从政之德、社会公德、职业道德、个人品德、家庭美德五方面的承诺书,

向社会公开。通知要求,承诺人所在党组织对未履行承诺的情况,给予及时督促提醒,干部任职试用期满时要对承诺人履行承诺情况进行考核评价。

“廉政宣传教育的形式很多,应该从积极的角度去看,不能完全看成是作秀。”中国社会科学院法学所研究院莫纪宏说,由于各种原因造成的公职人员道德的滑坡会形成较为严重的后果。

“在公职人员依法行使行政自由裁量权的过程中,存在很大的裁量空间,如果公职人员不能实行自律,与行政管理相对人之间很容易形成‘利益交易’,特别是一些重要的工作岗位,这种潜在的、看不见的‘利益关系’更容易左右公职人员的执法行为。”莫纪宏说,“除了重要的执法岗位容易滋生腐败之外,一些重要的内部管理岗位也是国家机关反腐倡廉工作的重点,例如国家机关的财务部门、人事部门、机关事务管理部门等等,这些国家机关内部管理机构虽然并不直接地与行政管理相对人接触,但由于这些岗位涉及到国家机关的人、财、物的分配,所以,如果在这些岗位上工作的公职人员放松自身的道德修养,很可能就会利用职务之便来谋取不当的、甚至是非法的个人利益。”

面对上述情况,莫纪宏认为,必须建立反腐倡廉教育的长效机制,努力提高重点岗位的工作人员遵纪守法意识和自律能力。对掌握人、财、物审批权力的人员多提醒、多告诫,进行提醒式教育。特别是发现苗头性、倾向性问题时,要不失时机地敲响警钟,把问题解决在萌芽状态。对已经形成的规章制度要坚决贯彻执行,充分发挥制度的制约作用。如在工程招投标、招工招干、大宗物资采购等过程中,发现违反规定行为,要立即进行纠正处理,绝不迁就姑息,坚决防止权钱交易、请客送礼等问题发生。

2008年6月,中纪委出台的《建立健全惩治和预防腐败体系2008-2012年工作规划》被公认为近年来权威的反腐文件之一,其中对于教育方面也提出很多具体要求。

据林喆介绍,在教育方面,工作规划强调对党员干部的廉政教育

和使廉政建设教育课程进入干部培训之时,党政主要负责同志要“带头讲廉政党课”,并关注在全社会加强廉政文化建设的重要性;强调要制定《关于加强廉政文化建设的指导意见》,“加强面向全党全社会的反腐倡廉宣传教育”,在教育中“注重人文关怀和心理疏导,提高教育的针对性和有效性”,“挖掘中华优秀传统文化的丰厚资源,实施‘廉政文化精品工程’。推动廉政文化内容形式和传播手段创新,扩大覆盖面,增强影响力,形成‘以廉为荣、以贪为耻’的社会风尚”。围绕建设社会主义核心价值体系,结合社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育和法制教育,在农村、企业和学校、家庭和社区开展丰富多彩的廉政文化创建活动,推动廉政文化内容形式和传播手段创新。(记者 杜晓)

有效防止权力滥用要靠阳光制度 中央部署2013年反腐工作要求“强化对权力运行的制约和监督”

来源:法制日报

□十八大之后反腐新动向解读之三

权力的制约与监督,是反腐工作的核心议题,也是反腐工作中最值得人们思考和探索的主题。

中纪委在此次部署反腐工作时强调,“强化对权力运行的制约和监督”。反腐专家认为,对于权力的制约和监督而言,我国已经取得了许多经验和成绩,但同样还存在一些值得完善的地方。

许多“一把手”对于自身为何腐化堕落都有这样的解释:“没有谁能真正监督我。”因此,必须加快推进关键领域体制机制制度的深度改革,实现对关键岗位权力的有效制衡

近年来,许多腐败现象和腐败行为都和权力失控有着密切关系。

用 2012 反腐蓝皮书主编、中国社会科学院中国廉政研究中心理事长李秋芳的话来说：

“尽管我国保持了严惩腐败的高压态势，但一个时期以来一些重要领域和关键岗位出现‘前腐后继’现象，特别是党政‘一把手’腐败案件影响很大。党内和社会禁不住发问：究竟为什么？2012 年因腐败被‘拉下马’的原铁道部部长刘志军说：‘官做到我这一级，就没有什么人能管得着了’。因腐败犯罪进入‘铁窗’的许多原党政‘一把手’们也用相似的话作了解答：‘没有谁能真正监督我’。腐败大要案频发的地带，往往是权力大、资源多的关键领域和关键岗位，包括位高权重的‘一把手’岗位。正是腐败易发地带的体制机制不健全和制度落实不到位，导致了对权力的监督失效，使权力制约成为虚置和空谈，腐败行为才有了机会和空间。因此，必须加快推进关键领域体制机制制度的深化改革，始终把对公共权力的准确认知、科学配置和有效监管作为反腐倡廉建设的核心问题，尤其实现对关键岗位权力的有效制衡。”

正是基于对权力制约和监督的高度重视，参与 2012 反腐蓝皮书写作的调研者们发现，我国在这一领域已经取得了许多新的进展：

将风险管理理论和现代质量管理方法引入反腐倡廉建设，对廉政风险划分不同等级并分类管理，注重对廉政高风险领域和环节的防治，是近年来我国源头治理腐败的重要实践成果。2011 年 12 月，在各地各部门积极探索的基础上，中央纪委监察部下发了《关于加强廉政风险防控的指导意见》，70 个中央国家机关和 31 个省（区、市）针对腐败重灾领域、关键岗位和重点环节全面系统地开展了廉政风险防控工作。

规范“三重一大”事项决策程序。除严格执行“三重一大”事项须经集体讨论作出决定外，各地还探索了完善决策程序的有效途径。例如，湖南郴州对“三重一大”事项实行集体决策备案制，确定事项须作为该年度党风廉政建设责任制内容的一部分，报市纪委和组织部备案。

约束“一把手”用权行为。针对“一把手”权力过于集中、对其制约乏力等问题,各地纷纷进行改革尝试。江西、浙江、湖南、内蒙古、重庆、山西、新疆等地以“若干不直接分管”约束“一把手”,探索推行党政正职不得直接分管人事、财经(务)、工程项目建设、大宗物品采购、行政审批、行政执法等事项,使“一把手”负好监督和协调总责。

电子科技的运用使自由裁量更加精准、客观和公正,成为各地各部门近年来规范司法和行政自由裁量权的重要手段。例如,北京市覆盖 22 个法院和 57 个派出庭的法院电子政务系统,自动共享全市法院的立案信息,在立案法官的个人终端上显示出统一的立案标准。

白色腐败,如裙带关系;灰色腐败,如赌博行为;黑色腐败,如贪污受贿。如何有效制约权力防止权力滥用,是十八大后政治体制改革和法治建设的关键

之所以需要对权力进行制约和监督,业内专家分析认为,因为这是腐败犯罪的根源,腐败的本质就是权力的腐败。

“权力腐败泛指权力拥有者为其特殊利益而滥用权威或偏离公共职责的现象。”中央党校政法部教授林喆说,“权力腐败的主要特征表现为:主要与公职人员的个人行为相联系;权力成为权力拥有者谋取个人私利的商品;权力拥有者的行为突破了权力的合理界限;权力拥有者行为的后果损害了公共利益,这种公共利益并非仅仅指小团体利益或部门、地区利益,而是包括社会大多数成员在内的整体利益。”

林喆在经过总结和梳理之后将权力腐败的类型分为三类,人们对其谴责也是由弱至强:白色腐败,如裙带关系;灰色腐败,如赌博行为;黑色腐败,如贪污受贿。

个别人对某种腐败现象习以为常时,白色恰恰意味着该腐败现象的普遍性和严重性。”林喆说,“权力腐败的极端形式就是腐败犯罪。在市场经济条件下,许多腐败犯罪活动与行政权力的扩张联系在一起。”

“各种腐败案件一再证明,缺乏有效制约的权力是危险的,是导致

权力滥用的根本原因。虽然我们陆续出台了一系列重在权力制约的制度和法规,对于日益复杂的权力运行环境而言,这种权力制约制度尚待完善。如何有效制约权力防止权力滥用,是十八大后政治体制改革和法治建设的关键。”中国政法大学副校长马怀德教授说。

十八大报告中所说的“让权力在阳光下运行”,指出了今后权力监督的方向。对于权力的制约和监督而言,必须依靠民主力量厉行法治,构建一套有效的权力制约制度并使其充分发挥作用

记者了解到,在构筑权力制约和监督体系的工作中,政法系统已经先行一步。

根据 2102 反腐蓝皮书介绍,在法院系统惩罚体系建设中,“切实加强司法权力的监督制约”成为一项重要内容。

首先是对人民法院权力行使进行流程监督。为此,最高人民法院制定了《关于全面加强接受监督工作的若干意见》。

对地方法院进行关键权力岗位的内部监督。为此,最高人民法院制定了《人民法院司法巡查工作暂行规定》,通过上级法院派出巡查组对下级法院领导班子建设、司法业务建设和司法队伍建设情况进行巡回检查的方式,不断加大对下级法院领导班子及其领导成员的协管监督力度以及对下级法院司法业务建设和司法队伍建设的指导监督力度。

此外,还对司法权力运行进行系统监督。例如,吉林省高院在全省法院构建了“四位一体”的内部监督体系,对上下级法院之间的审级监督、院(庭)长对执法过程的管理监督、内部各职能部门之间的工作监督和纪检监察部门的纪律监督进行了有机整合,充分发挥了内部监督的整体效能。

林喆认为,十八大报告中所说的“让权力在阳光下运行”,指出了今后权力监督的方向。而这包含数层含义:

权力运行的每一个环节都必须有相应的攻势环节的制度设计,特别是权力运行的重点部位和重点环节。如干部选拔任用、财政资金运行等。

设计让人民群众积极参与的阳光制度,在本质上是充分发挥党的群众路线,有序扩大群众的政治参与,以权利限制权力。

阳光制度是对“一言堂”现象的否定。应该坚决废除传统的“一支笔”现象或惯例,克服“一把手”权力过度膨胀的现象。

阳光制度应该普及于党内。应该逐渐扩大党内民主,增强领导干部权力行为在党内的透明度,培育党员自由充分地表达意愿、党内畅所欲言的民主风气。

“对于权力的制约和监督而言,必须依靠民主力量厉行法治,构建一套有效的权力制约制度并使其充分发挥作用。具体而言,就是要完善民主选举民主管理和民主监督制度,充分运用民主权利制约公权力;就是要健全组织和程序制度,运用法治方式约束公权力;就是要强化社会和司法监督制度,运用法律监督方式防止权力滥用。”马怀德说。(记者 杜晓)

王岐山：在中国共产党第十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上的工作报告

我代表第十八届中央纪律检查委员会常务委员会向第二次全体会议作工作报告,请予审议。

这次全会的主要任务是:高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻党的十八大精神,研究部署2013年党风廉政建设和反腐败工作。党中央对这次全会高度重视,中央政治局和中央政治局常委会议审议了这个报告,习近平同志将发表重要讲话,我们要认真学习领会,坚决贯彻落实。

党的十八大对当前和今后一个时期党风廉政建设和反腐败工作作出新的部署,强调反对腐败、建设廉洁政治,是党一贯坚持的鲜明

政治立场，是人民关注的重大政治问题，要坚持中国特色反腐倡廉道路，做到干部清正、政府清廉、政治清明；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，着力解决人民群众反映强烈的突出问题，着力整治庸懒散奢等不良风气；党面临的形势越复杂，肩负的任务越艰巨，就越要加强党的纪律建设，越要维护党的集中统一。党的十八届一中全会以来，习近平同志多次强调，加强党风廉政建设和反腐败斗争要从领导干部做起，下大气力解决党内存在的问题，尤其是一些党员干部贪污腐败、脱离群众的问题；要自觉学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章；要改进工作作风、密切联系群众，与人民心心相印、同甘共苦、团结奋斗。这些新部署新要求，为深入推进党风廉政建设和反腐败斗争指明了方向。新形势下，我们党面临复杂严峻的考验，精神懈怠危险、能力不足危险、脱离群众危险、消极腐败危险更加尖锐地摆在全党面前。少数党员干部宗旨意识淡薄，形式主义、官僚主义问题突出，奢侈浪费现象严重，一些领域消极腐败现象易发多发，个别领导干部特别是高级干部严重违纪违法。广大人民群众对我们党解决这些问题充满期待。我们必须增强忧患意识、风险意识、责任意识，既要坚定果断刹风整纪，加大办案力度，坚决遏制腐败现象蔓延势头；又要树立长期作战思想，注重深化改革，健全体制机制，加强源头治理，逐步铲除滋生腐败的土壤和条件，不断以反腐倡廉实际成效推进廉洁政治建设。

2013年是全面贯彻落实党的十八大精神的开局之年，做好党风廉政建设和反腐败工作意义重大。我们要按照党的十八大部署和要求，坚持党要管党、从严治党，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，着力严明党的纪律特别是政治纪律，切实转变领导机关和领导干部工作作风，认真解决反腐倡廉中的突出问题，明确重点、狠抓落实，改革创新、攻坚克难，推动党风廉政建设和反腐败斗争向纵深发展。

一、坚决维护党章的权威性和严肃性

党章是立党治党管党的总章程，是全党必须共同遵守的根本行为

规范。认真学习党章、严格遵守党章，是全体党员的庄严责任。广大党员要对照党章规定的八项义务，认真查找和纠正党性党风党纪方面存在的问题，加强党性修养和党性锻炼，增强党员意识，做合格党员。党员领导干部要按照党章规定的六项基本条件，开展批评和自我批评，经常检查和弥补自身不足，讲党性、重品行、作表率，模范遵守党纪国法。党的纪律检查机关要按照保持党的先进性和纯洁性要求，切实维护党章和其他党内法规，加强对党的政治纪律、组织纪律、宣传纪律、群众工作纪律执行情况的督促检查，做到党章规定的就必须不折不扣执行，党章禁止的就必须坚决查处和纠正。

政治纪律是我们党最重要的纪律，严明党的纪律首先要严明政治纪律。要深入开展政治纪律教育，进一步坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，在思想上政治上行动上同以习近平同志为总书记的党中央保持高度一致，维护中央权威，保证党的集中统一。各级纪律检查机关要把维护政治纪律放在首位，严肃查处违反政治纪律行为，决不允许公开发表同中央决定相违背的言论，决不允许“上有政策、下有对策”，决不允许有令不行、有禁不止。今年是全国人大、全国政协和省级人大、政府、政协换届之年，要严肃组织人事工作纪律特别是换届纪律，确保换届风清气正。

检查党的路线方针政策和决议执行情况是各级纪委的重要职责。要贯彻党的十八大和中央一系列重要会议精神，按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局和中央关于经济工作的指导思想、方针政策，围绕科学发展这个主题和加快转变经济发展方式这条主线，重点开展对加强和改善宏观调控、加大经济结构战略性调整力度、实施创新驱动发展战略、保障和改善民生等重大决策执行情况的监督检查，开展对节能减排和环境保护、水资源保护和水利改革发展、耕地保护和节约集约用地、做好“三农”工作等政策落实情况的监督检查。依法发挥行政监察职能作用，开展执法监察、效能监察，推进绩效管理，严格实施问责，加强对职能部门履行职责情况的监督检查，保证中央政令畅通，推动工作落实。

二、不折不扣落实中央关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定

领导干部特别是高级干部作风如何，对党风政风乃至整个社会风气具有重要影响。中央的八项规定，切合实际、明确具体，符合党心民意。中央领导同志身体力行、率先垂范，充分体现了党要管党、从严治党的坚强意志，体现了求真务实、转变作风的坚定决心。要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，认真贯彻落实八项规定，正文风、改会风，转作风、树新风，做到言必信、行必果。

要密切联系群众，反对形式主义、官僚主义。督促各级领导机关和领导干部改进调查研究，深入了解真实情况，解决实际问题，切忌走过场；下基层轻车简从、减少陪同、简化接待。切实改进会风，精简会议活动，能不开的坚决不开，可以合并的坚决合并；提高会议实效，开短会、讲短话，力戒空话、套话。切实改进文风，精简文件简报，无实质内容、可发可不发的文件简报一律不发。弘扬勤勉务实、敢于负责、勇于担当的作风，不推诿、不扯皮、不懈怠。多做打基础、利长远的事，不准搞劳民伤财的“形象工程”、“政绩工程”。

要厉行勤俭节约，制止奢侈浪费。认真执行中央有关规定，加大财政预算公开力度，从严控制行政经费支出。严肃整治公款大吃大喝行为，落实公务接待有关规定，严禁以各种名义用公款互相宴请和安排高消费娱乐活动。严肃整治公款旅游行为，严禁借开会、调研、考察、检查、培训等名义变相旅游。继续从严控制党政机关办公楼、接待场所等楼堂馆所建设，禁止违反规定购建、装修办公用房和配置高档办公用品。继续做好公务用车问题专项治理，规范公务用车管理。规范领导干部出访活动，坚决制止公款出国（境）旅游。进一步精简大型综合性体育运动会，规范博览会（展会）举办行为，巩固清理规范评比达标表彰活动、治理庆典研讨会论坛过多过滥和“小金库”等专项工作成果，防止反弹。

要严格执行廉洁从政有关规定，纠正以权谋私行为。认真落实《中

国共产党党员领导干部廉洁从政若干准则》。各级领导干部特别是高级干部既要严于律己、作出表率，又要加强对亲属和身边工作人员的教育约束，决不允许搞特权。严禁违反规定干预和插手市场经济活动，严禁违规收送礼金、有价证券和支付凭证，严禁利用职权和职务影响为配偶、子女及其配偶以及其他亲属经商办企业提供便利条件。严格执行住房、车辆配备等有关规定。规范领导干部离职或退休后从业行为。继续做好规范公务员津贴补贴工作。加强对配偶子女均已移居国（境）外的国家工作人员的管理和监督。认真执行领导干部报告个人有关事项制度，并开展抽查核实工作。

各级党组织要深刻领会中央八项规定的精神实质，结合实际情况，制定针对性强、便于操作的落实办法，做到贯彻中央要求动作要快、行动要真，执行坚决、令行禁止；建立抓落实的长效机制，每年年底前进行专项检查并将检查结果报告上级党组织，防止走形式、搞变通。纪检监察机关要把监督八项规定贯彻落实作为一项经常性工作，出实招、动真格、见实效，制定监督检查办法和纪律处分规定，认真受理群众举报，强化日常监督，对违反规定的要责令整改，对情节严重的要严肃处理并予以通报。各级领导干部要从自身做起、从现在做起、从具体事项做起，认真执行各项规定，自觉接受监督。

在改进领导机关和领导干部工作作风的同时，要切实加强基层党风廉政建设，认真解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。抓好农村党风廉政建设，严格执行《农村基层干部廉洁履行职责若干规定（试行）》，加强农村集体资金资产资源管理，建立健全村务监督机构。抓好城市社区党风廉政建设，健全居民议事协商、民主评议和重大事项民主决策等制度。抓好国有企业、金融机构党风建设和反腐倡廉工作，认真执行《国有企业领导人员廉洁从业若干规定》，落实“三重一大”决策制度，进一步规范并严格执行国有企业、金融机构领导人员职务消费、薪酬管理等制度。抓好高校和科研院所党风廉政建设，着力解决学术诚信、建设工程、科研经费等方面存在的突出问题。

三、坚持惩治和预防腐败两手抓、两手都要硬

加强反腐倡廉建设、遏制腐败现象滋生蔓延势头，必须坚持标本兼治、惩防并举，不断加大治本力度，使惩治更加有力、预防更加有效。要把全面推进惩治和预防腐败体系建设放在更加突出位置，抓紧制定实施《建立健全惩治和预防腐败体系2013—2017年总体规划》，抓好责任分解和检查考核，建立健全督查机制和考核结果运用机制，保证惩治和预防腐败体系建设任务落实。

要保持惩治腐败高压态势。坚持有案必查、有腐必惩，做到有群众举报的要及时处理，有具体线索的要认真核实，违反党纪国法的要严肃查处。进一步突出办案重点，严肃查办发生在领导机关和领导干部中滥用职权、玩忽职守、贪污贿赂、腐化堕落案件，严重损害群众合法经济权益、政治权益和人身权利案件；严肃查办发生在重点领域和关键环节的腐败案件，群体性事件和重大责任事故背后的腐败案件；严肃查办商业贿赂案件，加大对行贿行为的惩处力度。健全腐败案件揭露、查处机制，畅通信访举报渠道，完善保护证人、举报人制度。建立健全查办案件组织协调机制。完善国（境）外办案合作机制，加大防逃追逃追赃力度，决不让腐败分子逍遥法外。严格依纪依法、安全文明办案，加强案件审理和监督管理工作，保障被审查人员合法权益。加强对典型案件的剖析，建章立制、堵塞漏洞。要抓早抓小、防微杜渐，对反映党员干部的苗头性、倾向性问题，及时谈话提醒、诫勉、函询、教育，防止小错酿成大错。对反映失实的要及时澄清，对诬告陷害的要追究责任，保护党员干部干事创业积极性。

要深入开展纠风和专项治理。重点纠正金融、电信等公共服务行业和教育、医疗、涉农、征地拆迁、涉法涉诉等领域损害群众利益的不正之风和突出问题，继续纠正食品药品安全、保障性住房、环境保护、安全生产、公务员考录和国有企事业单位招聘等方面不正之风和突出问题。集中治理基层行政执法和服务中的突出问题。深化工程建设领域突出问题专项治理，强化建筑市场动态监管。从今年开始，集中开展市场中介领域突出问题专项治理，促使其规范有序发展。

要采取有效措施加大预防腐败工作力度。一是加强反腐倡廉教

育。围绕社会主义核心价值体系建设，深入开展理想信念教育、宗旨教育和廉政法规教育，重点抓好政治品质和道德品行教育、岗位廉政教育和警示教育。深入开展廉政文化创建活动。二是加强对权力运行的制约和监督。认真落实党内监督条例，严格执行民主集中制，扩大党内民主，强化党委全委会决策和监督作用，加强对领导干部特别是主要领导干部的监督。进一步深化领导干部经济责任审计。突出巡视工作重点，改进巡视工作方式，增强发现问题能力，加强巡视成果运用。完善纪检监察派驻机构统一管理，加强对驻在部门领导班子及其成员的监督。督促指导基层纪检监察组织切实履行职责。探索加强纪委对同级党委常委会成员进行有效监督的途径和方法。加强民主监督、法律监督和舆论监督。做好反腐倡廉网络舆情收集研判、应对处置和引导工作。大力推进党务公开、政务公开、厂务公开、村（居）务公开和各领域办事公开，让权力在阳光下运行。深入开展廉政风险防控工作，建立健全防止利益冲突制度，注重运用科技手段防治腐败。三是深入研究并实施体制机制制度创新。深化经济体制改革，进一步削减、调整和规范行政审批事项，促进政府职能转变，建立和完善统一规范的公共资源交易市场，防止行政权力对微观经济活动的违规干预。深化干部人事制度改革，扩大干部工作民主，提高民主质量，加强对干部选拔任用工作的监督，提高选人用人公信度。深化司法体制改革，支持司法机关依法独立行使职权，加强对司法活动的监督和制约，规范自由裁量权，促进公正高效廉洁执法。四是深入推进反腐倡廉法规制度建设。加强反腐败国家立法。健全事关反腐倡廉工作全局的重要法规，制定《中国共产党纪律处分条例》和《行政机关公务员处分条例》的配套规定。开展法规制度执行情况监督检查，提高法规制度执行力。做好实施《联合国反腐败公约》履约审议工作，加强反腐败国际交流与合作。

四、用铁的纪律打造人民满意的纪检监察干部队伍

打铁还需自身硬。纪检监察机关承担着维护党纪政纪、推进反腐败斗争的重要职责，必须以更高的标准、更严的纪律要求自己。中央

要求全党做到的我们首先做到，中央明令禁止的我们坚决不做。

中央纪委常委会要在加强自身建设方面作出表率，带头贯彻执行党的路线方针政策，坚决完成中央交给的任务；带头加强学习，认真研究解决反腐倡廉中的突出问题，提高反腐倡廉建设科学化水平；带头坚持民主集中制，严格按程序、按规则、按集体意志办事；带头改进工作作风、密切联系群众，深入基层调查研究，掌握真实情况，了解群众意愿；带头遵守党纪国法，严于律己，加强对亲属和身边工作人员的教育约束。

信任不能代替监督。各级纪检监察机关要把完善监督制约机制作为自身建设的重要内容，切实加强对重要岗位和关键环节的监督，严格工作程序和业务流程，健全岗位责任体系，加大干部轮岗、交流、培训力度，完善回避、保密制度，自觉接受党组织、人民群众和新闻舆论的监督。加强纪检监察组织建设，提高履职监督能力。纪检监察干部要坚持党性原则，严格遵守党的各项纪律，不准发表与党的路线方针政策和决定相违背的言论，不准越权批办、催办或干预有关单位的案件处理等事项，不准以案谋私、办人情案，不准跑风漏气、泄露工作中的秘密。对不适合从事纪检监察工作的要坚决调离，对违纪违法的要严肃查处，树立纪检监察干部忠诚可靠、服务人民、刚正不阿、秉公执纪的良好形象。

坚决惩治和有效预防腐败，是全党全社会的共同任务。各级党委要严格执行党风廉政建设责任制，担负起反腐倡廉的政治责任；党政主要负责人要认真履行第一责任人的职责，领导班子其他成员要抓好职责范围内的反腐倡廉工作；对不負責任、不抓不管导致发生重大违纪违法问题的，要严肃追究责任。坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，做到党委统一领导、党政齐抓共管、纪委组织协调、部门各负其责、依靠群众的支持和参与，形成全党全社会推进反腐倡廉工作的强大合力。

同志们，深入推进党风廉政建设和反腐败工作责任重大、使命光荣。让我们高举中国特色社会主义伟大旗帜，紧密团结在以习近平同

志为总书记的党中央周围，统一思想、坚定信心，开拓进取、扎实工作，努力开创党风廉政建设和反腐败斗争新局面，为完成党的十八大各项战略决策部署、实现全面建成小康社会奋斗目标作出新的更大贡献！

继承弘扬我国历史上的优秀廉政文化

卜宪群 来源：光明日报

中国是一个历史悠久的大国，有着深厚的历史积淀与文化遗产，政治文化是中华文明的重要组成部分。历代廉政建设的思想、制度、实践所形成的廉政文化，是我国传统政治文化中的珍贵遗产。在反腐倡廉形势严峻和迫切的今天，为推进反腐倡廉建设，实现中华民族伟大复兴的“中国梦”，借鉴我国历史上的优秀廉政文化仍然不失为一条重要途径。

一、腐败与历代王朝的衰亡

自夏商周时期开始，我国历史上王朝的周期性兴衰便成为一种常见现象。有的骤兴骤亡，有的盛极而衰，有的名存实亡，但最后都逃脱不了人亡政息的命运。面对这种客观存在的历史现象，春秋时期的鲁国大夫臧文仲从“汤、禹罪己”而兴盛，“桀、纣罪人”而速亡的观察中，总结出“其兴也勃焉”，“其亡也忽焉”的经验。此后，无论是唯心还是唯物的解释，王朝兴衰论在我国历史上的各个时期均不罕见。这些理论是总结历史经验以巩固新政权的需要，也是对王朝合法性解释的需要。虽然王朝的交替性兴衰，以至每一个王朝灭亡的具体原因至今仍是复杂的历史问题，但这并不妨碍我们看到其中的普遍规律，即腐败而导致灭亡。

腐败是以权谋私的行为，腐败是历代王朝的痼疾。普遍而严重的腐败导致吏治混乱、制度瓦解、纲纪不肃、人心涣散、精神颓废是不

争的事实。这些腐败上自皇帝、公卿等最高统治集团，下至一般小吏。表现形式虽然五花八门，但最终将汇聚成引发王朝灭亡的各种矛盾的焦点。人们在回顾王朝灭亡的历史时，也往往将其与腐败相联系。

1. 用人不公。用人不公是最大的腐败。我国历史上用人不公一是表现为用人重亲属、重门生、重朋党、重同乡，选拔出于个人爱憎、私利而非公心。汉代吏治废弛时，选举不实，被选举者多出自权势之家；地方长官选人，或选自己的亲戚，或选贿赂者，或选一些年纪轻，将来能报答自己的人为官；真正的贤才被遗忘在乡间。即使在科举时代，官吏的铨选仍然摆脱不了这些因素的干扰和影响。二是表现为制度上的不公。魏晋南北朝九品中正荐人制推行后期，中正荐人根本不考虑才能，只看家世门第，德才抛在一边，造成“世胄躐高位，英俊沉下僚”，“公门有公，卿门有卿”的典型的制度层面用人不公。不学无术、崇尚空谈、跑官要官、巧言令色、欺上瞒下等用人恶习，更是历代的普遍现象。严重时，导致国家与社会、甚至统治阶级阶层之间矛盾的激化，危及政权的稳固。人们说东汉亡于议论就是例证，而议论的内容正是用人。

2. 权钱交易。私有制下商品经济发展所导致的金钱崇拜和价值观扭曲，始终是历史上统治集团的腐蚀剂。权力可以换来金钱，金钱可以换来权力、地位乃至生命。权钱交易随处可见。齐国社会上流传着“千金之子不死于市”的谚语。吕不韦用金钱为自己获得了相位，为子楚获得了王位。还有公开卖官鬻爵的，东汉桓帝、灵帝设机构标价卖官，是东汉政治黑暗的典型表现。以财买官，代有潜规；以权敛财，代不乏人。南宋秦桧，贪得无厌，吏部所选官员必先要把他送足后才可上任。

3. 贪婪奢靡。贪婪，表现为对钱财物的渴望，本质上是私欲；奢靡，是追求物质享受，为了满足耳目声色口腹之欲。贪婪无度、奢靡腐化、无所作为是我国历史上许多王朝腐败的突出特征。西晋重臣何曾性格奢豪，一掷千金，“犹曰无下箸处”；他的儿子何劭更甚，每顿万钱还觉得没什么可吃的。石崇与王恺斗富，穷极奢侈，王恺虽然得

到了其外甥晋武帝的资助，却还是斗不过石崇。整个统治集团的贪婪奢靡，使西晋官场后期毫无正气可言。身居高位的南朝门阀士族，占山锢泽，纵情享乐；“熏衣剃面，傅粉施朱”，却连马都骑不上去，基本的公务都不会处理。面对危难，只能坐以待毙。清王朝取得中原后，原本声名赫赫的八旗子弟，养尊处优、骄横偷安、聚赌挥霍、嫖妓放浪。到后期成了“不仕、不农、不工、不商、不兵、不民”的“六不”寄生虫。

4. 正气不张。权钱交易、用人不公、贪婪奢靡的结果是整个社会道德沦丧，正气不张。在这样的社会里，人们崇拜的是金钱和能换来金钱的权力。著名的《钱神论》就形成于西晋时期，此文愤世嫉俗，是西晋后期“纲纪大坏”的写照，也是王朝将倾的征兆。南朝太守鱼弘经常对人说，我做官所到之地要“四尽”：“水中鱼鳖尽，山中獐鹿尽，田中米谷尽，村里民庶尽”，人生如此短暂，不追求富贵欢乐还等到何时呢！“总是战争收拾得，却因歌舞破除休”，因贪图享乐而亡国者何止一朝一代！

这种风尚下，踏实做事的人受到歧视和冷落。许多官吏以勤政为俗务，以空谈、交际为高尚，以享受、实用为标准。这些人不仅不按律法政令行事，甚至丧失了做人做事的基本原则，忠信不守、弄虚作假、寡廉鲜耻、纵欲无限、昏聩自傲、唯利是图。这样的腐朽统治即使不被人民起义的洪流推翻，也会因异族的入侵而灭亡或被统治阶级中的有识阶层所更新换代。

二、反腐倡廉的政治智慧

历史是在辩证中发展前进的。有腐败，必然有反腐败的思想与制度。我们的祖先在创造政治文明的同时，从很早开始就着手反腐倡廉的制度建设，也积累了丰富的思想经验；历代政治家、思想家等统治阶级中有识之士的思考总结，人民群众对腐败的嫉恶及其所表现出来的爆发力，是我国历史上反腐倡廉政治智慧赖以产生的源泉。正因为此，历代涌现出许多品德高尚、勤政爱民的廉吏。他们的事迹，与腐

败形成了鲜明的对比；他们的行为，是中华优秀廉政文化的组成部分。

（一）反腐倡廉的思想。自古及今，人们都深刻认识到腐败的危害性。早在先秦时期，我国思想家就将“廉”放在“政之本”的位置上来看待，同时也认为，廉不仅仅是个人的品德，还应包括多方面的为政能力。为政必须“以廉为本”，这就是《周礼》一书及其注家提出的“六廉”说，突出反映了我国历史上关于官僚队伍廉洁从政的整体要求。如何做到廉洁为政，思想家们从理论思想、道德修养、制度建设诸多层面都作了深入思考。

廉洁政治的本质目的是为了服务人民、造福人民。因此，民本思想是我国传统政治思想中的珍贵遗产，也是我国历史上统治阶级宣扬反腐倡廉的一种手段。统治阶级重视民本思想的本质当然是为了维护剥削制度的长治久安，论证其统治的合法性。但民本思想中所强调的国以民为本、施行仁政、顺应民心，主张轻徭薄赋、节俭慎刑、勤政爱民等等内容，也因儒家主流意识形态地位的确立而渗透到政治文化与社会文化的方方面面，成为历代廉政政策、行为产生的重要理论基础。尽管历史上的统治阶级不可能真正做到以民为本，但民本思想所蕴含的忧患意识、重民意识，塑造出许多受人民尊敬传颂的清官廉吏，也巩固了统治政权的基石。

拒绝腐败，廉洁从政必须要树立高尚的道德情操，具备为政的能力。我国历史上反腐倡廉思想中有许多关于正身律己、公私分明、勤俭节约的内容，是传统优秀廉政文化价值观的集中体现。正身律己是典范。孔子多次说过“政”与“正”的关系，“其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。”为政者应当有“自省”、“见贤思齐”的精神，用自身的表率 and 楷模作用引导廉洁政风的形成。公私分明是原则。一个公私不分的人绝对谈不上廉洁为政。我国历史上的公私观很复杂，这里不作讨论，但在个人、家庭之私与国家、社会之公的关系上有严格区分。这种区分认为，无论君主还是普通官吏，都应当“任公而不任私”、“居官无私”。“公廉”一词，自秦汉以后逐渐形成。鞠躬尽瘁、死而后已的蜀国丞相诸葛亮，就是这样一位公私分明、公廉的典范。

勤俭节约是美德。我国历史上的思想家将“俭”视为德的普遍表现形式，强调“成由勤俭败由奢”、“生于忧患，死于安乐”的朴素真理。为官者仅有俭是远远不够的，还要勤和能。周公“一沐三握发，一饭三吐哺”，刘晏“质明视事，至夜分止，虽休沐不废。事无闲剧，即日剖决无留”，司马光“欲以身殉社稷，躬亲庶政，不舍昼夜”，他们都以勤奋的精神和杰出的才能为国家作出了贡献。我国历代的官箴家训中，除去其落后腐朽的部分，也保留着很多为官勤政的内容。

“国家之败，由官邪也。”廉洁政治的推行离不开用人和管理。我国历史上的“尚贤”与“循名质实”思想，与反腐倡廉有着内在的紧密联系。尚贤就不能任人唯亲，贤能之才犹如珍宝，要把他们辨识出来。围绕如何选拔贤能之人，思想家们提出了德、才与功、能的标准，总结出倾听民众舆论与在实践中考察的方法，提出了知人善任、用人所长与不拘一格的建议。当然，无论何时，为官者都不可能全是贤能之人。循名质实就是要对选拔出来的官吏进行管理，严格考核，反对图慕虚名、名实不符。根据考核结果，依据能力大小分配权力与责任。

（二）反腐倡廉的制度建设。我国历史上反腐倡廉思想主要形成于先秦时期，秦汉以后这些思想逐渐丰富，并随着中央集权官僚制度的建立而向制度层面转化，构成制度设计的深层次文化背景。将廉政道德诉求由思想文化向制度的转化，是反腐倡廉的历史性进步。漫长的中国封建社会里，在杰出的政治家、思想家与人民群众的共同作用下，构建出颇具特色，而又较为严密、系统的我国历史上反腐倡廉体制机制。自秦及清，虽然有一朝一姓的兴亡变革，但这种体制的基本精神没有变化。

从官吏选拔任用上看，以察举、九品中正、科举为代表的选拔制度确立并完善，在一定程度上克服了用人中的散漫与唯亲；用人必须德才并重，以德为先的历史经验，被贯彻到实际选拔制度中；基层经历在任职中受到重视，舆论评价也影响到被选拔者的政治命运；选人不再是个人的随意好恶，选举不实要承担法律连带责任。选拔与任用

的分离，显示出用人上的慎重；任用中的避籍、避亲、避近原则，一定程度上防止了亲属、同乡、同僚对政务的干扰。

从官吏管理上看，秦汉以后，部门考课、中央对地方考课制度化。专门的考课机构和条例形成。考课的具体细密是历代显著特点。考核的结果与官吏的奖惩有直接关系。加强考课是我国历史上整顿吏治的有效方式之一。道德考课与能力考课并行，道德考课重于能力考课，是用人德才观在管理上的反映。

从监察监督上看，与行政相分离的监察监督制衡制度，自汉代中期已经形成。监察机构的专门化、监察条规的产生及其指向性、监察官选用的慎重与重用，在很多时期有效地遏止了官吏滥用职权、贪赃枉法与胡作非为。我国历史上的许多监察官以天下为己任，刚直高节，志在奉公，其出行“动摇山岳，震慑州县”，是弘扬正气的代表，其事迹在民众中广为流传。

从法律制度上看，我国历史上反腐倡廉的法律建设起步早，内容细致完善。这些法律对官吏的日常行政与日常行为规定细密、审计严格，对贪污行贿受贿惩罚严厉；既用“身死而家灭”的高压使官吏“不敢为非”，同时也通过法律告诉他们不应该做什么。

我国历史上反腐倡廉的政治智慧丰富多彩，也由此形成了较为浓厚的反腐倡廉社会氛围。廉洁高尚，贪腐可耻，淡泊明志，视富贵如浮云，修身齐家治国平天下等基本理念，深入到社会大众和日常生活。在制度文化、思想文化、社会文化的共同作用下，曾经出现过许多循吏廉吏群体。他们发展生产，造福百姓；赈灾济贫，为民解难；蠲除苛政，为民请命；兴办学校，传播文化；锄强扶弱，保民平安。不仅被历代统治阶级树为楷模，也得到人民的拥护爱戴。

三、历史的经验值得重视

今天的中国是历史的中国发展而来，今天的反腐倡廉依然不可能完全离开这个历史环境的影响。我们的祖先在数千年的政治文明发展史中，积累了丰厚的反腐倡廉文化遗产，值得我们思考与借鉴。

首先，从历史的经验中坚定反腐倡廉的决心与信心。腐败是一种历史现象。受史学家们推崇的汉唐明清鼎盛时期，腐败甚至严重的腐败都不罕见。但这些王朝也都延续了数百年，作为一种体制更是延续了两千多年，究其原因，是统治者能够及时调整政策、完善制度，用各种手段遏止腐败的泛滥与蔓延。腐败不可怕，不反腐败、反腐败不力以至无力反腐败才真正可怕。当整个社会对腐败习以为常、司空见惯时，腐败所形成的矛盾焦点就会更加多元化，无论集中在哪一点上都可以危及王朝统治。这是历史的经验教训。

其次，继承与弘扬我国历史上优秀的反腐倡廉思想文化。我国历史上反腐倡廉优秀文化多姿多彩。在个人的道德操守上，提倡淡泊寡欲、宁静致远的情趣培养；提倡“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的高尚志节；提倡简朴生活与远大理想相结合的人生追求；在为政风格上，提倡鞠躬尽瘁，死而后已、公私分明的工作作风；提倡尚贤用能，求贤若渴，德才并重，以德为先的用人原则；以民本思想教育官吏廉洁从政。在官吏管理上，提倡循名质实，严格考核，奖勤罚惰，奖廉惩贪；提倡从实践中、从基层中选人用人；提倡听取民众的舆论，监督官吏的选拔与为政行为；提倡防微杜渐，健全制度，以法制手段反腐倡廉。长久以来，我国历史上的优秀廉政思想文化与社会大众相结合，形成了具有浓郁特色的反腐倡廉社会文化，通过史学、文学、戏剧、绘画、民歌民谣等多种形式广为流传，在人民群众中塑造出朴素的廉洁价值观。这些都是我们今天仍然可以汲取的宝贵精神财富。

最后，认真总结借鉴我国历史上反腐倡廉的制度措施。反腐倡廉是一个复杂的系统工程。我国历史上的政治实践中，官吏选拔与任用制度、审计与考核制度、奖励与养廉制度、监察与权力制衡制度、法律惩戒与舆论监督制度，都积累了许多经验。这些经验植根于民族文化传统，符合历史实际，其中的精华，我们仍然可以借鉴运用。

如同对待一切历史文化遗产一样，我们既不能采取历史虚无主义，也不能不加分析地全盘接收，而是要勇于继承、善于继承、批判地继承。我们党领导下的反腐倡廉与历史上剥削制度下的反腐倡廉有

着本质区别，二者不可相提并论。我们面临的形势与任务也与历史上的其他时期不同。但优秀的廉政文化遗产，仍然是我们建设具有中国特色反腐倡廉体系，做到干部清正、政府清廉、政治清明的廉洁政治的不竭源泉。

（作者系中国社会科学院历史研究所所长）

中国共产党宜宾市第四届委员会 第六次全体会议公报

（2013年5月23日中国共产党宜宾市第四届委员会第六次全体会议通过）

中国共产党宜宾市第四届委员会第六次全体会议，于2013年5月22日至23日在宜宾市翠屏区召开。

出席会议的有市委委员50人，候补市委委员10人。有关方面负责同志列席了会议。

会议由市委常委会主持。

全会深入学习贯彻党的十八大和省委十届三次全会精神，研究部署全市今后一个时期发展，动员全市干部群众振奋精神、坚定信心，团结拼搏、创新求进，为在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会而努力奋斗。全会听取和讨论了市委书记王铭晖受市委常委会委托作的工作报告，审议通过了《中共宜宾市委关于在次级突破战略布局中率先崛起先于全省全面建成小康社会的决定》。市委副书记、市长徐进就《决定（讨论稿）》向全会作了说明。

全会指出，党的十八大确立了2020年全面建成小康社会的宏伟目标，习近平总书记发出了实现中华民族伟大复兴的中国梦的时代号召。省委十届三次全会提出“提升首位城市，着力次级突破，夯实底部基础”的多点多极支撑发展战略，推动四川由经济大省向经济强省、由总体小康向全面小康跨越，力争到2017年形成10个经济总量超2000亿元的市（州）。今后几年，是我们全面建成小康社会的攻坚期，

必须紧跟全国发展步伐、紧扣全省发展大局，坚定地确立在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的奋斗目标，圆满交出科学发展、加快发展的优秀答卷，奋力谱写实现伟大中国梦的宜宾新篇章。

全会指出，实现在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的目标，我们面临国家新一轮西部大开发、成渝经济区建设、国家老工业基地改造和全省点多极支撑发展战略深入推进等多重机遇，拥有以辐射吸纳强为特点的区位优势比较明显、以成长潜力大为特点的产业支撑基础较好、以通江达海畅为特点的立体综合交通运输体系形成、以城乡统筹好为特点的新型城镇化有力推进、以人才聚集多为特点的干部队伍坚强有力、以精神状态佳为特点的全市各族人民齐心协力等优势 and 条件。

全会指出，近年来，我市各方面工作虽然取得新成绩，但必须清醒地看到，我市总体上仍属于西部欠发达地区，初级阶段的特征还十分鲜明，“人口多、基础弱、差距大、不平衡”仍然是宜宾最大的市情。必须从宜宾发展现实和在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的要求出发，进一步增强等不起的紧迫感、慢不得的危机感、坐不住的责任感、欠不起的使命感，牢固确立“科学发展、加快发展”的战略取向。

全会综合考虑未来发展的趋势和条件，提出今后一个时期全市工作的指导思想是：坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十八大和省委十届三次全会精神，更加注重转变经济发展方式、更加注重发展实体经济、更加注重城乡统筹发展、更加注重壮大县域经济、更加注重改革开放、更加注重创新驱动、更加注重社会管理创新、更加注重保障和改善民生，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，不断提升党的建设科学化水平，为在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会而努力奋斗。奋斗目标是：到 2017 年 GDP 超过 2300 亿元、在次级突破战略布局中率先崛起，2019 年 GDP 超过 2900

亿元、人均 GDP 超过 35000 元、先于全省全面建成小康社会，2020 年 GDP 超过 3200 亿元，努力实现经济综合实力、人民生活品质、社会文明程度、生态环境质量“四个明显提高”。总体定位是：构建“长江上游辐射吸纳川滇黔的区域中心城市”的功能定位、“长江上游国际生态山水园林城市”的形象定位和“三个中心、六大基地”的产业定位（全省通江达海交通枢纽中心、长江上游商贸物流中心、川南城市群金融中心，名优白酒产业发展基地、综合能源深度开发基地、重大装备机械制造基地、新型化工轻纺建材基地、绿色食品精深加工基地、战略性新兴产业基地）。

会议强调，实现我市的奋斗目标和总体定位，必须紧紧抓住宜宾发展的主要矛盾，加快实施五大战略：实施项目推进战略，着力投资拉动；实施工业强市战略，着力产业互动；实施两化互动、城乡统筹战略，着力产城相融；实施创新驱动战略，着力发展转型；实施环境兴市战略，着力效能提升。

中共宜宾市委关于在次级突破战略布局中率先崛起先于全省全面建成小康社会的决定

（2013 年 5 月 23 日中国共产党宜宾市第四届委员会第六次全体会议通过）

为深入贯彻党的十八大和省委十届三次全会精神，中共宜宾市委四届六次全体会议深入分析当前形势和任务，对推进宜宾科学发展、加快发展，在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会进行了研究部署，作出如下决定。

一、坚持科学发展、加快发展，切实把思想和行动统一到在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的总体部署上来

党的十八大提出了 2020 年全面建成小康社会的宏伟目标，习近平总书记发出了实现中华民族伟大复兴的中国梦的时代号召；省委十届三次全会提出“提升首位城市，着力次级突破，夯实底部基础”的

点多极支撑发展战略，推动四川由经济大省向经济强省、由总体小康向全面小康跨越，力争到 2017 年形成 10 个经济总量超 2000 亿元的市（州）。宜宾作为四川的经济大市、人口大市，在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会，既是全市各族人民的热切期盼，也是我们责无旁贷的重大责任。全市各级党组织和广大党员干部要切实增强政治意识、大局意识、机遇意识、责任意识和忧患意识，把思想和行动统一到市委的决策部署上来，牢牢把握科学发展、加快发展的战略取向，紧扣“两大目标”（在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会），构建“三个中心”（全省通江达海交通枢纽中心、长江上游商贸物流中心、川南城市群金融中心），打造“六大基地”（名优白酒产业发展基地、综合能源深度开发基地、重大装备制造基地、新型化工轻纺建材基地、绿色食品精深加工基地、战略性新兴产业基地），实施“五大战略”（实施项目推进战略，着力投资拉动；实施工业强市战略，着力产业互动；实施两化互动、城乡统筹战略，着力产城相融；实施创新驱动战略，着力发展转型；实施环境兴市战略，着力效能提升），加快建设长江上游辐射吸纳川滇黔的区域中心城市，奋力谱写中国梦宜宾新篇章。

二、指导思想、奋斗目标、总体定位和基本原则

（一）指导思想

坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，认真贯彻落实党的十八大和省委十届三次全会精神，更加注重转变经济发展方式、更加注重发展实体经济、更加注重城乡统筹发展、更加注重壮大县域经济、更加注重改革开放、更加注重创新驱动、更加注重社会管理创新、更加注重保障和改善民生，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态文明建设，不断提升党的建设科学化水平，为在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会而努力奋斗。

（二）奋斗目标

保持快于全省的发展态势，到 2017 年 GDP 超过 2300 亿元、在次

级突破战略布局中率先崛起，2019年GDP超过2900亿元、人均GDP超过35000元、先于全省全面建成小康社会，2020年GDP超过3200亿元。全市经济综合实力明显提高，现代产业体系加快形成，基础设施取得历史性改善，转变经济发展方式取得重大进展；人民生活品质明显提高，基本公共服务均等化总体实现，社会和谐稳定；社会文明程度明显提高，文化软实力显著增强，法治宜宾建设加快推进，各项社会事业全面进步；生态环境质量明显提高，建成长江上游重要生态屏障。

（三）总体定位

构建“长江上游辐射吸纳川滇黔的区域中心城市”的功能定位、“长江上游国际生态山水园林城市”的形象定位和“三个中心、六大基地”的产业定位。

（四）基本原则

——坚持科学发展、加快发展。牢牢扭住经济建设这个中心，坚持好字当头、快字优先，能快则快、好中求快，做到速度服从质量、速度和效益相统一。

——坚持解放思想、改革开放。保持奋发有为、奋力开拓、奋勇争先的精神状态，以“敢为天下先”的胆识和锐气，不断改革、开放、提升，推动创新、创业、创造，激发生机活力。

——坚持因地制宜、优势突破。依托区位、交通、资源、产业和政策优势，深度开发、高效利用宜宾的资源禀赋，加速市外要素与市内资源、优势产业的有效融合，打造独特的核心竞争力。

——坚持统筹兼顾、协调发展。着眼全局，突出重点，创新和完善协作机制，优化生产力布局，推动市与县协调发展、城与乡一体发展、沿江与山区互动发展。

——坚持执政为民、民生优先。加强社会建设，创新社会管理，发展社会事业，提高基本公共服务能力和均等化水平，维护社会公平正义。

三、主要任务

（一）实施五大战略，推动经济社会又好又快发展

1. 实施项目推进战略，着力投资拉动。坚持把项目作为在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的“牛鼻子”，围绕产业发展、基础设施建设和民生改善需求，建立动态管理的项目库，确保到 2017 年年均投资超过 1000 亿元、五年突破 6000 亿元。立足“六大基地”建设，谋划和实施一批白酒技改扩能、综合能源深度开发、重大装备制造、新型化工轻纺建材、绿色食品精深加工、新材料、生物医药、节能环保等重大产业项目，以大项目催生大产业、培育大基地。立足构建长江上游商贸物流中心、川南城市群金融中心和国际生态文化旅游目的地，谋划和实施一批现代物流、金融保险、商贸流通、商务会展、文化创意、社区服务、现代旅游等生产性、生活性服务业项目，2017 年全市社会消费品零售总额超过 890 亿元、物流业增加值占 GDP 的比重超过 6%、旅游业总收入超过 450 亿元。立足打造全省通江达海交通枢纽中心，强力推进高速公路、铁路、机场和港口建设，加快长江航道 II 级整治，规划建设环长江旅游景观大道和城市轻轨，形成“一绕九射”十二条高速公路网和市域“五纵五横”快速通道网，建成全省最大的现代化内河枢纽港，2017 年全市高速公路总里程、铁路通车总里程、航空客运吞吐量分别超过 500 公里、800 公里、100 万人次。立足建设长江上游辐射吸纳川滇黔的区域中心城市和长江上游国际生态山水园林城市，谋划和实施翠屏新区、长江南岸新区、临港新区、南溪新区和各县新区建设项目，加快城镇发展。立足城乡一体化发展，谋划和实施一批新村和新农村综合体、现代农业基地、农田水利、农村公路等建设项目，2017 年全市建成年销售收入亿元以上龙头企业超过 80 户、农民合作组织超过 3300 个、农民聚居度达到 58%以上。

2. 实施工业强市战略，着力产业互动。坚持工业主导，以项目为抓手、园区为平台、集群发展为方向、科技创新为动力，推进工业化与信息化深度融合，走新型工业化道路，2017 年全市规上工业增加值超过 1400 亿元。坚持扶优、扶强、扶大，通过技术创新、转型升

级、优化结构、延伸产业链、创优品牌、多元化发展、盘活存量、招商引资、上市融资等多种形式，做强做大优势骨干企业，2017 年全市销售收入亿元以上企业超过 380 户。依托能源、矿产、水利、农业等优势资源，整合技术、资本、人才等要素，推动中小企业尽快上档升级，形成一大批产业关联度大、市场竞争力强、辐射带动面广、就业容量大的规上企业，2017 年全市规上企业超过 1000 户。积极运用高新技术和先进适用技术改造提升特色优势产业，有选择性地发展高端装备制造、新能源、新材料、生物医药、电子信息、节能环保等战略性新兴产业，进一步加快“六大基地”建设，2017 年“六大基地”增加值超过 1100 亿元。加快推动重点园区建设，积极发展“飞地”工业园，不断提高园区投资强度、产出效率和节约集约发展水平，建成一批产业关联度高、创新能力强、特色鲜明的产业集聚区，2017 年全市产业园区营业收入超过 3600 亿元。坚持质量兴市、质量兴县、质量兴业、质量兴企，加大品牌培育和自主创牌力度，推动“宜宾制造”向“宜宾创造”转变，成功创建全国质量强市示范城市和全国知名品牌示范区。坚持人才强市，突出抓好企业家、专业技术人才和高技能人才队伍建设，培育一批具有世界战略眼光、市场开拓精神和管理创新能力的优秀企业家和职业经理人。

3. 实施两化互动、城乡统筹战略，着力产城相融。坚持两化互动，以人口城镇化为核心，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路，提高城镇化质量。突出产城一体，强化产业支撑，优化城市总体规划和各类专项规划，构建以中心城区为核心、2—3 个中等城市为支撑、3—5 个小城市为重点、一批小城镇为基础的现代城镇体系。大力提高城镇综合承载能力，科学布局城镇的生产、消费、就业和服务功能，强力推进城市新区建设，统筹推进旧城改造，提升城镇管理科学化水平。因地制宜发展一批工业重镇、旅游名镇和商贸大镇。加快农业农村发展，把农民增收放在小康建设的重中之重，紧扣“一个取向、三大提升”（坚持城乡统筹、科学发展，着力构建产业文明，持续增收建成小康；基地向绿色产业文明大提升、新村向特色业态文明大提升、

农民向市场主体文明大提升),着力构建企业带动、农民参与、协会统筹、金融支持、保险兜底、政府帮助的农业产业化链条“六方合作”机制,加快发展农产品精深加工业、流通业和向家坝灌区立体农业,把农业打造成为跨二三产业互动发展的基础性产业。深化统筹城乡综合配套改革,积极稳妥推进户籍制度、农村土地产权制度、社会保障制度等改革,加快城乡规划、产业发展、基础设施、公共服务、社会管理“五个一体化”步伐,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。

4. 实施创新驱动战略,着力发展转型。深化科技体制改革,培育以企业为主体、市场为导向、产学研相结合的技术创新体系,实施创新主体培育工程、区域创新发展示范工程、产业创新牵引升级工程、产学研用协调创新工程和创新创业人才发展工程,推动宜宾经济走集约型、内涵型、效益型发展道路,2017年科技进步对经济增长的贡献率达到58%以上。积极推进体制机制创新,加快推进国有企业、要素市场、财税金融、事业单位等重点领域和关键环节改革,构建充满活力、富有效率的体制机制。扩大开放合作,大力实施资源优势招商、交通优势招商、区位优势招商、产业优势招商,积极引进高端产业、龙头企业和产业高端,推动产业转型升级;把园区作为承接产业转移的主战场,以企招商、以企建园,优势招商、优势建园,资源招商、资源建园,政府招商、主导建园,推动园区从项目集聚、要素集聚向企业集聚、产业聚集、创新集聚转变;创新政策招商,加大政策支持力度,引进国内外投资者带资金、技术、人才、项目来宜投资和发展。深化多层次区域合作,积极融入成渝经济区、沿长江发展带、川南城市群建设,深化与攀西—六盘水、金沙江下游经济带和省内周边地区等的战略合作,推进与成渝两大都市圈、长三角、珠三角和东盟等的经贸合作,加快出口基地和国家级海关特殊监管区建设,大力发展开放型经济。全面落实发展民营经济的各项政策,着力解决民营企业用地、融资、用能难题,支持科技型、创新型、劳动密集型民营企业发展。坚持因地制宜、分类指导,建设一批工业经济、现代农业、生态

旅游强县（区），提升沿江地区发展水平，壮大山区县特色效益经济。推进基础扶贫、产业扶贫、新村扶贫、能力扶贫、生态扶贫，加大向家坝库区产业后扶力度。

5. 实施环境兴市战略，着力效能提升。以转变政府职能为核心，推进简政放权、完善制度机制、提高行政效能、释放社会活力，努力打造和谐发展、政治清明、风清气正、高效廉洁、群众满意的发展环境。创造开明开放的政策环境，坚持非禁即准、非限即许，放开搞活民间投资，严格规范行政事业性收费，放宽企业登记注册条件，优化税务等窗口服务。创造优质高效的政务环境，加强政务服务体系建设，精简行政审批事项，简化行政审批环节，提高行政审批效率。创造规范有序的市场环境，加强公共资源交易中心建设，减少并规范行政处罚行为，严格执行涉企检查备案制，严厉打击制假售假行为。创造公平公正的法治环境，实行企业安静生产制度，规范行政部门自由裁量权，规范公务人员行为，严厉打击犯罪活动。创造文明诚信的人文环境，加强诚信宜宾建设，提高市民文明素质，形成人人参与环境建设的人文格局。创造积极健康的舆论环境，加强舆论引导和监管，形成以服务发展为荣、破坏发展为耻的社会导向，营造尊重市场主体、鼓励干事创业的舆论氛围。创造风清气正的政治生态环境，转变机关作风，完善评议评价和责任追究机制，实施市政府部门向市政府常务会议工作述职制度。

（二）着力保障和改善民生，促进社会和谐、人民幸福

坚持每年实施一批重点民生工程，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。做好重点群体就业工作，鼓励多渠道多形式就业和创业。合理调整收入分配关系，千方百计增加城乡居民收入特别是低收入者的收入，逐步提高最低工资标准，创造条件让更多群众拥有财产性收入。加快社会保障扩面，稳步提高保障水平和统筹层次，推进城乡制度接轨，实现人人享有基本社会保障。坚持教育优先发展，深化教育改革，提高教育质量和水平，推进各级各类教育协调发展。统筹文化事业和文化产业发展，增强文

化软实力，提高公民素养和社会文明程度。深化医药卫生体制改革，建立覆盖城乡居民的公共卫生和基本医疗服务体系。切实维护妇女儿童、老年人、残疾人合法权益，统筹做好体育、人口和计划生育等工作。

（三）加快生态文明建设，增强可持续发展能力

深入实施《宜宾市生态市建设规划》，创建国家环境保护模范城市、国家森林城市、国家园林城市、国家级生态市，构建长江上游重要生态屏障，加快建设绿色宜宾。抓好重点流域、重点区域、重点行业 and 重点城镇的环境治理，加大城乡环保基础设施建设，营造清洁优美的城乡生活环境。严格落实节能减排目标责任制，健全激励和约束机制，确保完成节能减排约束性指标。发展循环经济，着力培育循环经济优秀示范企业和示范园区。建立健全资源有偿使用制度和生态环境补偿机制，提高土地、能源、矿产资源节约集约利用水平，促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。

（四）加强和创新社会管理，营造安定有序的社会环境

以争创“社会管理示范市”为抓手，进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，着力健全源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。加快推进县（区）、乡镇（街道）、村（社区）三级社会管理服务平台建设，完善基层社会管理和服务体系，抓好“两新”组织和流动人口、特殊人群的管理服务。加强和改进新形势下的信访和群众工作，畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道，健全矛盾纠纷排查调处化解机制，重大事项社会稳定风险评估机制，努力从源头上化解社会矛盾。完善社会治安防控体系，严厉打击各类违法犯罪活动。加强安全生产监管和食品药品安全监管，加大地质灾害防范、防灾减灾，完善应急管理机制，提高保障公共安全和处置突发公共事件能力。

（五）坚持依法治市，建设法治宜宾

牢固树立法治理念，推进公正司法、严格执法、全民守法，保证

有法必依、执法必严、违法必究，加快建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。严格依法办案，支持审判机关、检察机关依法独立行使审判权、检察权，不断提升司法公信力。深入实施法治惠民工程，完善法律援助和司法救助制度，加快构建覆盖城乡的公共法律服务体系，切实满足各类社会群体对法律的不同需求。深入开展法制宣传教育，增强领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力，提高公民法律素质，形成全社会学法尊法守法用法的良好氛围。健全权力运行制约和监督体系，加强党内监督、民主监督、法律监督和舆论监督，让权力在阳光下运行。

四、保障措施

（一）强化政治保障

坚持把落实中央、省委和市委关于改进工作作风、密切联系群众的各项规定同在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的部署结合起来，在推动科学发展、加快发展的实践中加强思想理论武装，锤炼党员干部的先进性和纯洁性。深入开展“实现伟大中国梦、建设美丽繁荣和谐四川（宜宾）”主题教育活动。扎实开展以“为民务实清廉”为主要内容的党的群众路线教育实践活动，发挥基层党组织战斗堡垒作用。深化干部人事制度改革，大胆提拔使用在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会实践中贡献突出的干部。切实加强党风廉政建设，实现干部清正、政府清廉、政治清明。

（二）强化组织领导

建立健全市领导联系指导县（区）和基层工作制度，加强对在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的组织协调和工作指导。各县（区）、市级各部门要根据《决定》提出的目标任务，制定具体实施规划和推进方案。“三个中心、六大基地”领导小组和重大项目指挥部，要发挥牵头抓总的作用，分解目标任务，明确工作职责，落实工作主体和责任主体，一级抓一级、层层抓落实。各

级领导干部要带头干、带领干，切实把在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会的各项工作组织好、实施好、落实好。

（三）强化督查考核

各县（区）、市级各部门要定期将贯彻落实《决定》的情况向市委报告。制定实施在次级突破战略布局中率先崛起、先于全省全面建成小康社会考核办法，对县（区）、市级各部门实行差异化综合目标考核，定期通报各地各部门工作推进情况。严格奖惩，对完成好的予以表彰，对完成差的通报批评、限期整改。