

坚决反对腐败是必须始终抓好的重大政治任务

——新中国反腐倡廉建设的基本历程和主要经验

北京市中国特色社会主义理论体系研究中心

新中国成立 60 年来，我们党领导全国各族人民坚定不移地开展反腐败斗争，大力推进廉政建设，积累了宝贵经验。认真回顾总结新中国反腐倡廉建设的基本历程和主要经验，对于全面贯彻落实党的十七届四中全会精神，完成好新形势下反对腐败的重大政治任务，具有重要意义。

维护党的先进性和纯洁性，保障国家的稳定和发展

60 年来，我们党深入开展反腐倡廉建设，为维护党的先进性和纯洁性、提高党的执政能力提供了有力的政治保证，为国家的稳定和发展作出了重要贡献。

新中国成立后，在以毛泽东同志为核心的党的第一代中央领导集体领导下，1951 年就开展了“反贪污、反浪费、反官僚主义”的斗争，即“三反”运动。此后，全党又相继开展了“五反”、“新三反”、“新五反”等运动。通过这些运动，形成了对领导干部强有力的监督。在开展群众运动的同时，党中央还采取多项反腐败举措：加强思想教育，发挥榜样作用，营造浓厚的反腐败社会氛围；注重制度建设，制定《中华人民共和国惩治贪污条例》、《关于实行国家现金管理规定》等惩治腐败的法规和预防制度，努力从制度层面解决问题；正确处理反腐败斗争与其他工作的关系，强调反腐败斗争要与党的中心工作及其他各项工作有机结合。

党的十一届三中全会后，我国进入改革开放和社会主义现代化建设的历史新时期，反腐倡廉建设面临新形势、呈现新特点。以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体准确把握反腐败斗争的严峻形势，及时告诫全党“风气如果坏下去，经济搞成功又有什么意义”，并提出执政党的党风问题是有关党的生死存亡的问题，把反腐倡廉问题郑重地摆在全党面前。这一时期，党中央确定了整个改革开放过程都要反对腐败的方针，坚持一手抓改革开放、一手抓惩治腐败，探索在不搞政治运动的条件下端正党风、反对腐败的新途径。在党中央领导下，采取有效措施坚决反对和纠正领导干部特殊化，严厉打击经济领域各种犯罪行为，纠正损害群众利益的各种不正之风，遏制了腐败现象滋生蔓延的势头。

党的十三届四中全会后，在建立社会主义市场经济体制过程中，以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体提出治国必先治党、治党务必从严，强调反腐败斗争既要持久作战、又要不断取得阶段成果。十四届中央纪委第二次全会在总结经验的基础上，确定“反腐败三项工作格

局”：一是坚持以教育为基础，构建思想道德和党纪国法两道防线，推进领导干部廉洁自律工作；二是坚持查办违纪违法案件，严厉打击腐败分子；三是坚持标本兼治、纠建并举，切实纠正损害群众利益的不正之风。通过这些工作，初步形成了惩治和防范腐败的体制机制，反腐倡廉建设取得显著成效。

党的十六大以来，我国工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化步伐加快，经济社会发生深刻变化。以胡锦涛同志为总书记的党中央提出坚决惩治腐败是我们党执政能力的重要体现、有效预防腐败更是我们党执政能力的重要标志，确立标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，颁布建立健全惩治和预防腐败体系实施纲要，提出拓展从源头上防治腐败的工作领域。党的十七大第一次把反腐倡廉建设确定为党的建设的基本任务，强调以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设。在党中央坚强有力的领导下，经过全党全社会共同努力，反腐倡廉建设在继承中发展、在改革中创新，取得新的明显成效。

加强实践探索，积累了丰富经验

新中国成立以来，我们党在反腐倡廉建设的实践中积累了丰富经验。特别是改革开放后，我们党既坚持和发扬以往好的做法和经验，又在实践中总结新经验，全面回答了“谁来领导反腐倡廉建设、依靠谁开展反腐倡廉建设、怎样推进反腐倡廉建设”等根本性问题，有力地推动了反腐倡廉建设。

始终坚持党对反腐倡廉建设的领导。“谁来领导”是反腐倡廉建设的首要问题。在我国，领导反腐倡廉建设的重任必须由中国共产党来承担。从党的性质看，我们党是以马克思主义科学理论武装起来的、以全心全意为人民服务为根本宗旨的先进政党，与腐败现象水火不相容。从法律规定看，我们党是我国宪法明确规定的唯一执政党，这就确定了我们党领导反腐倡廉建设的法律地位。从反腐倡廉建设的内在要求看，它是关系国家盛衰兴亡的一项重大政治任务和极其复杂的社会系统工程，只有在我们党领导下才能胜利完成。从党领导反腐败斗争的实践看，我们党对执政条件下抓好反腐倡廉工作的认识十分清醒、态度一以贯之、成效十分显著。党对反腐倡廉建设的领导是全面的，主要体现在组织领导、思想领导、政治领导等方面。在组织领导方面，形成了党委统一领导、党政齐抓共管、纪委会组织协调、部门各负其责、依靠群众支持和参与的反腐败

领导体制和工作机制。在思想领导方面，坚持以发展着的马克思主义指导反腐倡廉建设，科学判断形势，深刻总结经验，准确把握规律，制定正确的反腐倡廉方针政策 and 决策部署。在政治领导方面，正确处理反腐倡廉建设与党的中心工作、全局工作的关系，始终按照党的政治纲领和政治路线来制定和实施反腐倡廉的重大决策。

坚持依靠人民群众和专门机关推进反腐倡廉建设。反腐败是长期的斗争，必须解决好“依靠谁”的问题。我们党历来认为，人民群众是反腐倡廉建设的主力军，是战胜腐败和不正之风的力量。依靠人民群众反腐倡廉，核心是加强对公共权力的监督，主要形式是各级人民代表大会及其常务委员会以及人大代表的监督、新闻舆论监督和群众监督等。通过深化政务公开、健全政府信息公开制度，推行社会听证、专家咨询等制度，增强决策透明度和公众参与度，使权力置于广大人民群众的监督之下，防止权力滥用。同时，充分发挥党内监督专门机关——纪委的作用。党内监督在反腐倡廉建设中具有特殊地位。在党中央和各级党委领导下，各级纪委忠实履行党章赋予的职责，对监督各级党组织和党员干部执行党的路线方针政策到监督党内组织生活，从查办各种违纪案件到保护党员权利，从纠正党内不良风气到组织协调反腐败工作，从教育党员干部廉洁自律到制定党内法规制度，在反腐倡廉建设中发挥了独特的、举足轻重的作用。

坚持以完善惩治和预防腐败体系为重点加强反腐倡廉建设。新中国成立以来，我们党积极探索有效开展反腐败斗争的方法和途径。进入新世纪，在充分吸收国际先进经验的基础上，着眼于从源头上防治腐败，我们党提出了构建惩治和预防腐败体系的目标。一是坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针。解决腐败问题，惩治是必要手段，预防是治本之策。在坚决惩治腐败的同时不断加大预防腐败工作力度，着力铲除滋生腐败的土壤和条件，从源头上预防和解决腐败问题，形成惩治和预防腐败的合力。二是坚持查办违纪违法案件，坚决惩治腐败分子。惩治这一手硬起来，不但能够有效打击和震慑腐败分子，而且有利于查找制度和管理方面的漏洞，加强预防腐败的针对性。三是加强干部的廉政教育。坚持教育在先、关口前移，以领导干部为重点，加强理想信念教育、权力观教育和党纪国法教育，筑牢拒腐防变的思想道德防线。四是坚持把廉政建设纳入法制化轨道。把制度建设贯穿于反腐倡廉的各个环节，针对容易滋生腐败的重点领域和关键环节，推进体制改革和机制创新，形成用制度规范行为、按制度办事、靠制度管人的机制。五是坚

持对公共权力运行的制约和监督。既通过完善巡视、派驻等监督形式，强化上级对下级的监督；又通过扩大民主、完善办事公开制度，增强公共权力运行的透明度，加强群众对公职人员的监督。六是拓展防治腐败工作领域。腐败行为产生的领域是多方面的，防治腐败工作也必须融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设之中，努力拓展防治腐败工作领域，减少腐败现象滋生蔓延的空间。

坚持改革创新，深入开展反腐败斗争

当前，反腐倡廉形势依然严峻、任务依然艰巨。因此，必须全面贯彻党的十七大和十七届四中全会精神，认真学习运用新中国反腐倡廉建设经验，坚持改革创新，完成好新形势下反对腐败的重大政治任务。

坚定不移地把反腐败斗争进行到底。一个政党在执政过程中，如果自身腐败问题严重而又无力克服，导致社会风气败坏，最终必然带来灾难性后果。我们党执政以后，毛泽东同志曾多次讲到腐败会“亡党亡国”。在和平时期，如果说有什么东西能够对党造成致命伤害的话，腐败就是很突出的一个。因此，必须坚持我们党的一贯态度，始终把反腐败作为关系党和国家生死存亡的大事来抓。这是夺取反腐败斗争胜利的基本前提。

加快构建反腐倡廉工作体系。推进反腐倡廉建设是一项复杂而艰巨的系统工程，必须完善领导体制和工作机制，认真执行党风廉政建设责任制；必须与完善社会主义市场经济体制的进程相适应，着眼长远、立足当前，整体规划、分步实施；必须寓于改革开放各个方面，在重点领域和关键环节取得突破；必须把制度建设贯穿于反腐倡廉工作的各个环节，努力提高反腐倡廉的法制化水平，逐步健全拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系、权力运行监控机制。

以改革创新精神推进反腐倡廉建设。首先，大力推进反腐倡廉理念思路创新。坚持以发展着的马克思主义为指导，准确把握反腐倡廉建设的新任务、新要求，围绕反腐倡廉工作中的突出问题，不断提出新的工作思路。其次，大力推进反腐倡廉工作方式方法创新。既坚持和发展多年行之有效的办法和措施，又加强对新任务、新挑战、新课题的调查研究。再次，大力推进反腐倡廉工作体制机制创新。坚持和完善反腐败领导体制和工作机制，不断完善组织协调机制，加强纪检监察机关之间以及与其他部门的协调配合，增强工作合力。

（执笔：邵景均）

积极稳妥地推进城镇化，促进农村人口向城镇转移，是应对国际金融危机冲击、保持经济平稳较快发展的持久动力。同时应看到，我国推进城镇化面临着人口众多、资源紧缺、环境脆弱、地区发展不平衡等诸多问题。这就要求我们深入贯彻落实科学发展观，坚持走中国特色城镇化道路，正确处理城镇化过程中的几个关系。

正确处理城镇发展与农村人口转移的关系。近年来，我国城镇发展较快，但城镇发展速度与农村人口向城镇转移速度还不相适应。一些城镇在发展中，对于接纳外来人口及其落户问题的认识还有很大差距，对进城务工人员的基本公共服务水平不高。应把进城务工人员的基本公共服务和管理等问题列入政府工作的议事日程，分期分批解决农村人口转移问题，使城镇发展与农民转移趋于同步，真正体现以人为本。

正确处理城镇化发展用地与耕地保护的关系。我国土地城镇化要远快于人口城镇化。推进城镇化和农村人口向城镇转移，需要为新增进城人口提供就业和居住用地，这就引发了人们对大面积占用耕地问题的担心。从目前看，进城务工人员已经消化在各级城镇建设用地的空间范围内，举家迁徙的农民工家庭也集中或分散居住在城镇或城乡结合部集体建设用地上，出租屋，并没有引发新占耕地问题。推进城镇郊区和城乡结合部的集体建设用地改革，发挥其容纳农民工进城定居的作用，既可以改善农民工居住条件，又可以缓解耕地保护压力。

正确处理大中城市发展与小城市和小城镇发展的关系。大中城市吸纳就业能力强，聚集效益高，基础设施建设水平高，但居民生活成本。公共管理和服务成本也高。小城市和小城镇吸纳就业能力和聚集效益低于大中城市，但进入门槛较低，居民生活成本较低。我国城镇化发展要从国情出发，充分发挥大中城市在吸纳就业方面的作用，又充分发挥小城市和小城镇居住成本低的优势。遵循市场规律，通过合理引导，促进人口流向各类城镇就业和定居。

正确处理政府职能与市场功能的关系。走中国特色城镇化道路是一项战略决策，是打破城乡二元结构、促进城乡统筹发展的重要着力点。各级政府应根据不同地区的发展水平、特点，因地制宜地制定引导政策。政府应搞好城镇基础设施建设，解决给排水、电力、通讯、交通设施和环境卫生等问题。而解决农村人口进城就业和定居等问题，则应更好地发挥市场的作用。各级政府应积极

正确处理城镇化过程中的几个关系

李铁

探索解决农民工居住问题的途径，不断完善管理和服务，保障基础设施供给，加强公共安全管理。同时，发挥有条件的市场主体在解决农民工进城居住方面的作用，缓解政府资金和土地供给压力。

正确处理规划引导与低成本转移的关系。在认识我国国情和把握城镇化发展规律的基础上，科学制定规划，有序平稳地推进城镇化。在制定规划时，应防止修建不切实际的大马路、大广场和政府办公区，造成资源浪费的倾向；防止抬高进入城镇的门槛，拉大城乡差距，限制农民进城。特别要注意我国低收入农村人口进入城镇落户无法承受高成本设施的实际情况，避免一些国家在城镇化过程中出现的“贫民窟”现象。应针对农村人口低成本向城镇转移的特点，根据我国现实的城镇农民工居住区的分布状况，使城乡结合部的农民工居住区的基础设施条件与廉价的农民工出租屋相匹配，并相应地规划建设配套适用的公共基础设施，使这些接纳农民工集中居住的区域逐步向功能完善的现代城市覆盖区过渡。

正确处理推进城镇化与推进改革的关系。目前，我国各地城镇化发展十分不平衡。解决这一问题，需要根据各地实际，处理好发展与改革的关系。在经济发展速度快、人口吸纳能力强的城镇，应重点解决机构设置和人员编制等问题，解决城镇人口增加带来的政府公共服务能力不足问题。在大城市城乡结合部，应创新规划理念，允许城市公共基础设施向农民工集中居住的农村集体建设用地延伸。而在中西部地区的城市和重点小城镇，应着重解决返乡农民工进城创业的用地问题和基础设施改善问题。城镇化发展及相关改革十分复杂，应研究实施综合配套的政策措施。特别是在改革户籍管理制度、推动公共服务均等化、改革集体建设用地制度、改革城镇公共管理体制等方面，需要进行深入探索。

正确处理近期政策与长远发展的关系。当前推进城镇化的时机和条件已经相对成熟。及早制定政策，扎实推进农村人口稳步有序地向城镇转移，十分必要。同时要充分认识到，城镇化是一个长期过程，切不可操之过急。从近期看，应先从试点开始，从有条件长期融入城镇社区的农民工群体开始，从比较成熟的地区开始，逐步解决公共服务均等化和户籍改革问题。在此基础上，有计划、有步骤地逐步缩小农民工和城镇居民的公共服务差距，从而为户籍制度改革创造条件。

我们党成立 88 年来特别是执政 60 年来，始终高度重视和大力加强党风廉政建设和反腐败工作，不断增强拒腐防变能力，走出了一条中国特色反腐倡廉道路，保持和发展了党的先进性。但是，我们必须清醒地认识到，我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段，腐败现象滋生蔓延的土壤和条件在短期内还难以消除，当前党风廉政建设和反腐败斗争面临的形势依然严峻、任务依然艰巨。党的十七届四中全会《决定》提出：“在坚决惩治腐败的同时加大教育、监督、改革、制度创新

系人谋取不正当利益等问题。查办案件是有效预防腐败的重要手段。对腐败现象进行严厉惩处，才能增强反腐败斗争的震慑力，使想腐败者“不敢”腐败。对领导干部中发生的腐败行为，必须依纪依法严肃查处，坚决改变失之于宽、失之于软的现象，决不让任何腐败分子逃脱党纪国法的惩处。严格执行党风廉政建设责任制，切实加大查办违纪违法案件力度，坚决查处一批大案要案；严肃查办发生在领导干部和领导干部中滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件，严肃

能；建立健全行政问责制度，进一步加强行政监督。坚持党内监督与党外监督、专门机关监督与群众监督相结合，发挥好舆论监督作用，增强监督合力。

制度创新是有效预防腐败的有力保障。把反腐倡廉建设放在更加突出的位置，严格执行党风廉政建设责任制，就必须加大制度创新的力度。应进一步明确政府职能定位，完善财政管理体制、金融监管机制、公共资源配置竞争机制和国有企业权力运行制衡机制、薪酬激励和约束机制等。在党政部门，应

积极探索建立新型人才储备制度

赵世亮



人才是推动科学发展的第一要素，是全面建设小康社会的关键所在。高校毕业生是我国重要的人才资源。在当前高校毕业生就业形势较为严峻的情况下，如何把高校毕业生引导到基层和企业、留住、储足、用好高校毕业生，直接关系到党和国家事业的长远发展。从 2003 年开始，内蒙古自治区提出并实施了面向基层、面向企业、面向未来，以高校毕业生为主要对象的新型人才储备制度，至今共储备各类人才 5 万多人，有效缓解了高校毕业生就业难与基层和企业人才不足的矛盾。尤其是在国际金融危机带来的严峻就业形势下，其重要作用更加凸显，有力地支持了当地经济社会发展。

建立新型人才储备制度意义深远

与把闲置人才供养起来以备不时之需的传统人才储备方式相比，新型人才储备制度主要是通过一定的组织行为、政策引导和市场配置，有目的地把事业急需的高素质人才聚集到发展第一线，在使用中培养高层次的后备人才，促进人才队伍全面协调可持续发展。其主要对象是高校毕业生，主要方向是基层和企业，主要方式是选拔优秀高校毕业生到基层和企业进行为期两年左右的见习、挂职并对经过锻炼表现优秀且在基层和企业实现稳定就业的高校毕业生进行重点培养，根本原则是为用而储、储用结合，根本任务是优化人才结构、激发队伍活力、促进人才

成长。建立新型人才储备制度，是实施人才强国战略、科教兴国战略、可持续发展战略的重要举措。

建立新型人才储备制度是实践科学发展观和科学人才观的有益探索。新型人才储备制度既能有效扩大人才队伍总量，遏止人才流失；又能人才提供施展才华的舞台，培养和备足高层次人才；更能优化人才队伍梯次结构，实现人才队伍的全面协调可持续发展。

建立新型人才储备制度是在选人用人上的一种创新。储备人才的锻炼期，既是人才成长的“充电期”，又是单位对人才的考察期，还是用人单位与人才的双向选择期。新型人才储备制度实现了选人用人制度从先选拔后培养向先培养后选拔的转变。从固定用人向合同用人的转变、从身份管理向岗位管理的转变。

建立新型人才储备制度是在合理配置人才资源上的重大突破。新型人才储备制度在运用市场机制配置人才的同时，充分发挥政府宏观调控的导向作用，有效消除了制约人才合理配置的体制机制性障碍，把人才导向基层一线等急需的岗位，有利于满足经济社会发展需要特别是基层、企业对于人才的迫切需要，是一项积极的就业政策。

在建立健全长效机制上下功夫

建立健全新型人才储备制度，必须以科学发展观为统领、以科学人才观为指导，以促进经济社会科学发展为目的、以满足社会需求为导向、以配置高校毕业生为抓手，形成人才就业链—培养链—选拔链相衔接、相统一的长效机制。

实施优惠政策，建立促进高校毕业生在基层施展才华的就业链。让高校毕业生实现稳定就业，是促使高校毕业生源源不断地流向基层

的重要环节。应以基层和企业为重点领域，通过各种优惠政策配置好高校毕业生，使高校毕业生下得去、待得住、干得好、流得动。

优化“人才生态环境”，建立促使高校毕业生成长成才的培养链。良好的“人才生态环境”包括良好的政策环境、工作环境、生活环境、人文环境和舆论环境等，它需要各级党委、政府以及有关部门、基层、企业、当地群众共同来营造。应努力营造激发活力、催人上进、鼓励创新、宽容失败的“人才生态环境”，把储备、使用、培养有机结合起来，在储备中使用，在使用中培养。

面向基层选拔人才，建立促进优秀人才脱颖而出的选拔链。新型人才储备制度使基层、企业成为大批经过艰苦复杂环境锻炼的优秀人才的“蓄水池”。应努力构建上级单位面向基层和企业选拔优秀人才的工作机制，让更多经过基层磨砺的优秀人才成为我国未来发展的基石和栋梁。

（作者为内蒙古自治区党委组织部副部长、人事厅厅长）

致读者

人民日报理论部主编的《人民日报理论著述年编 2008》一书出版后，受到社会的广泛关注。该书汇集了人民日报理论版和学术动态版 2008 年发表的全部文章、言论、书评、信息等，坚持以原貌呈现，可供广大党员干部特别是理论工作者、党政领导干部学习参考。近期，许多读者来信来电希望购买此书。有关购书事宜，请直接与人民日报出版社联系，电话为：(010)65369514。——编者

切实提高反腐倡廉建设成效

——学习党的十七届四中全会《决定》系列谈

李聚山

力度，更有效地预防腐败，不断取得反腐败斗争新成效。”这对于深入推进党风廉政建设和反腐败工作，切实提高反腐倡廉建设成效，具有十分重要的意义。

教育是有效预防腐败的基本前提。对于反腐倡廉建设来说，既要进行面向全党全社会的全方位廉政教育，更要进行面向领导干部的廉洁从政教育和廉洁自律教育。应把廉政教育列入领导干部教育培训规划，改进教育方式，提高教育实效，使各级领导干部增强廉洁自律意识，自觉做到“不想”腐败。在加强领导干部廉洁自律教育的同时，还要认真解决涉及领导干部违反廉洁从政各项规定的突出问题，依纪依法查处和整治领导干部利用职务便利为本人或特定关

查办商业贿赂案件和严重侵害群众利益案件，严肃查办群体性事件和重大责任事故背后的腐败案件，保持惩治腐败的高压态势。

监督是有效预防腐败的关键环节。工人阶级政党是由工人阶级先进分子为解放全人类而自愿组织起来的政治组织，它本身并没有权力。但在取得政权、成为执政党以后，工人阶级政党就拥有了人民所赋予的领导国家政权的广泛权力。在执政条件下，建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，推进权力运行程序化和公开透明，是防止权力滥用的必要条件。为此，要实行科学民主决策，防止决策过程中发生腐败；全面深化政务公开，促进勤政廉政和提高行政效

加强廉政文化建设机制、纪检监察管理体制、党风廉政建设巡视制度、领导干部财产申报制度、重大事项报告制度等创新。

总之，要坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的方针，以完善惩治和预防腐败体系为重点，强化权力制约和监督，深化改革、创新体制，拓展从源头上防治腐败工作领域，努力形成拒腐防变教育长效机制、反腐倡廉制度体系、权力运行监控机制，切实提高反腐倡廉建设成效。

学习通信

