宁夏回族自治区党委党史研究室“以史鉴今 资政育人”丛书

思考与借鉴

SIKAO YU JIEJIAN

宋建钢◎编著

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

宁夏回族自治区党委党史研究室『以史鉴今 资政育人』丛书

思考与借鉴

宋建钢◎编著

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

思考与借鉴 / 宋建钢编著. —银川:宁夏人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-227-06241-7

Ⅰ.①思… Ⅱ.①宋… Ⅲ.①中国共产党—地方组织—党史—研究—宁夏 Ⅳ.①D235.43

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第004880号

思考与借鉴　　宋建钢　编著

责任编辑　吴月霞　周淑芸
封面设计　陈　燕
责任印制　肖　艳

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社　出版发行

出 版 人　王杨宝
地　　址　宁夏银川市北京东路139号出版大厦(750001)
网　　址　http://www.yrpubm.com
网上书店　http://www.hh-book.com
电子信箱　renminshe@yrpubm.com
邮购电话　0951-5052104
经　　销　全国新华书店
印刷装订　银川金利丰彩色印刷有限责任公司
印刷委托书号　(宁)0000230

开　　本　787 mm × 1092 mm　1/16
印　　张　29　　**字　　数**　380千字
版　　次　2016年1月第1版
印　　次　2016年1月第1次印刷
书　　号　ISBN 978-7-227-06241-7/D·436
定　　价　68.00元

版权所有　侵权必究

目　录

深入学习贯彻党的十八届四中全会精神　坚定不移地走中国特色社会主义法治道路 …… /1

一、充分认识在新的历史起点上全面推进依法治国的重大意义 …… /1

（一）全面推进依法治国，是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训做出的重大抉择 …… /2

（二）全面推进依法治国，是全面建成小康社会和全面深化改革开放的重要保障 …… /5

（三）全面推进依法治国，是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑 …… /5

（四）十八届四中全会开启了全面推进依法治国的新航程 …… /6

二、深刻领会、准确把握《决定》的框架结构、指导思想、总目标和基本原则 …… /8

（一）《决定》的总体框架和主要内容 …… /9

（二）《决定》提出全面推进依法治国的指导思想 …… /10

（三）《决定》提出全面推进依法治国的总目标 …… /12

（四）《决定》提出全面推进依法治国的基本原则 …… /22

（五）《决定》所形成的创新 …… /23

（六）《决定》所形成的亮点 …… /24

三、深入贯彻落实全面推进依法治国的各项任务和重大举措 …… /26

（一）坚持以宪法为核心，着力完善中国特色社会主义法律体系 …… /26

（二）坚持依法行政，加快建设法治政府 …… /30

(三)坚持司法公正,不断提高司法的公信力 …… /34
(四)坚持增强全民法制观念,进一步推进法治社会建设 …… /36
(五)坚持提升素质,切实加强法治工作队伍建设 …… /39
四、坚持依法执政,不断加强和改进党对全面推进依法治国的领导 … /40
(一)坚持依法执政,不断提高党的执政能力和领导水平 …… /40
(二)大力加强党内法规制度建设 …… /44
(三)不断提高党员干部法治思维和依法办事的能力 …… /47
(四)切实推进基层治理的法治化 …… /50

坚持不懈地全面推进依法治国与依法治区 …… /54

一、依法治国的历史进程 …… /54
(一)新中国成立至 20 世纪 60 年代中期 …… /54
(二)党的十一届三中全会到党的十五大 …… /55
(三)党的十五大到党的十八大 …… /57
(四)党的十八大至今 …… /58
二、依法治国取得的历史性成就 …… /60
(一)把依法治国确定为治理国家的基本方略 …… /61
(二)把依法执政确定为党治国理政的基本方式 …… /62
(三)中国特色社会主义法律体系如期形成 …… /63
(四)法治政府建设稳步推进 …… /63
(五)司法体制不断完善 …… /65
(六)全社会法治理念明显增强 …… /66
(七)依法治区不断实现新跨越 …… /67
三、依法治国的基本经验 …… /69
(一)必须坚持中国共产党的领导 …… /69
(二)必须坚持人民主体地位 …… /70
(三)必须坚持法律面前人人平等 …… /71

(四)必须坚持依法治国和以德治国有机结合 …… /72
(五)必须坚持从实际出发 …… /73
四、全面推进依法治国,努力建设社会主义法治国家 …… /74
(一)充分发挥宪法在依法治国中的重要作用 …… /74
(二)坚持推进科学立法和民主立法 …… /75
(三)深入推进法治政府建设 …… /76
(四)坚持推进公正司法 …… /77
(五)扎实推进法治社会建设 …… /78
(六)不断提高领导干部法治思维和依法办事的能力 …… /80
五、坚持以四中全会精神为指导,全面推进依法治区 …… /80
(一)坚持科学立法,着力提高立法质量 …… /81
(二)坚持严格执法,加快建设法治政府 …… /83
(三)坚持公正司法,不断维护社会的公平正义 …… /86
(四)坚持全民守法,努力建设法治社会 …… /89
(五)坚持依法执政,切实加强和改进党对依法治区的领导 …… /91

坚持以法治为核心　着力推进国家治理体系和治理能力现代化
…… /94

一、准确把握国家治理体系与治理能力现代化的科学内涵 …… /94
(一)国家治理体系现代化 …… /95
(二)国家治理能力现代化 …… /96
(三)国家治理体系现代化与国家治理能力现代化的关系 …… /96
(四)国家治理体系和治理能力现代化与法治的关系 …… /97
二、中国共产党在国家治理方面的艰辛探索和伟大实践 …… /98
(一)对人类历史上国家治理经验的积极借鉴 …… /99
(二)新中国成立后党在国家治理方面的艰辛探索 …… /100
(三)改革开放以来党在国家治理现代化方面的成功探索和实践 …… /100

(四)党在国家治理方面所取得的重要成果 …… /102
(五)当前国家治理体系和治理能力现代化面临的难题 …… /105
三、坚持以法治为核心,着力推进国家治理体系与治理能力现代化 … /106
(一)坚持以法治体系建设为总抓手,着力推进国家治理体系与治理能力的现代化 …… /106
(二)坚持以法治经济建设为重点,着力推进经济治理的现代化 …… /113
(三)坚持以民主政治建设为重点,着力推进政治治理的现代化 …… /117
(四)坚持以法治文化建设为重点,着力推进文化治理的现代化 …… /121
(五)坚持以法治社会建设为重点,着力推进社会治理的现代化 …… /124
(六)坚持以生态文明法治建设为重点,着力推进生态治理的现代化 …… /128

坚持依法行政　加快建设中国特色社会主义法治政府 …… /132

一、准确把握中国特色社会主义法治政府建设的深刻内涵 …… /132
(一)世界各国法治政府的共性 …… /132
(二)中国特色社会主义法治政府的个性 …… /134
(三)中国特色社会主义法治政府的内涵 …… /135
二、改革开放以来,中国特色社会主义法治政府建设的发展历程 …… /137
(一)政府治理由依靠政策向依靠法制过渡阶段(1978~1997年) …… /137
(二)全面规划和整体实施中国特色社会主义法治政府建设阶段(1997~2012年) …… /139
(三)全面推进国家治理体系和治理能力现代化建设阶段(2012年至今) …… /142
三、改革开放以来,中国特色社会主义法治政府建设取得的历史性成就与新时期所面临的新挑战 …… /144
(一)历史性成就 …… /144
(二)当前我国法治政府建设所面临的主要问题与挑战 …… /148

四、坚持以实现国家治理体系和治理能力现代化为目标，加快建设中国特色社会主义法治政府 …… /152
(一)加强顶层设计，努力从战略上谋划国家治理体系的现代化 …… /152
(二)依据十八届四中全会精神，进一步明确中国特色社会主义法治政府建设的主要任务 …… /157
(三)准确把握全面履行法治政府职能的基本要求 …… /161
(四)着力构建各级政府事权规范化法律化的基本思路 …… /162

落实从严管党治党总要求　着力打造一支自身硬的执政骨干队伍
——深入学习贯彻习近平总书记关于建设执政骨干队伍的讲话精神 … /166

一、坚持加强思想补钙，努力在精神上“硬”起来 …… /166
(一)坚定理想信念，常补精神之“钙” …… /168
(二)继承弘扬革命精神，铸强精神之“魂” …… /168
(三)勇于投身实践，自觉砥砺品质 …… /169
二、坚持加强党性修养，努力在政治品格上“硬”起来 …… /169
(一)热爱党拥护党 …… /170
(二)遵守党的章程 …… /170
(三)践行党的宗旨 …… /170
(四)严守党的纪律 …… /171
(五)忠诚党的事业 …… /171
(六)维护党的形象 …… /171
三、坚持选贤任能，努力在用人上“硬”起来 …… /172
(一)坚持让选人用人标准“硬”起来 …… /172
(二)坚持让选人用人的机制“硬”起来 …… /173
(三)坚持选拔自身“硬”的干部 …… /175
四、坚持着力正风肃纪，努力在作风上“硬”起来 …… /176
(一)坚持“为民务实清廉”要求，切实加强作风建设 …… /177
(二)坚持“三个结合”，以创新精神推进作风建设 …… /179

(三)健全党的法规制度,严明党的各项纪律,自觉善用法规制度和纪律保障作风建设 …… /180
五、坚持掌握科学方法,努力在能力上“硬”起来 …… /183
(一)在学习能力上“硬”起来 …… /184
(二)在思维能力上“硬”起来 …… /185
(三)在提高法治思维和依法办事能力上“硬”起来 …… /187
(四)在推动改革发展的能力上“硬”起来 …… /189

中国共产党群众路线思想与实践创新发展研究 …… /190

一、群众路线思想与实践的发展历程 …… /190
(一)群众路线思想的形成 …… /191
(二)群众路线思想与实践的成熟发展 …… /199
(三)群众路线思想与实践的丰富 …… /206
(四)群众路线思想与实践遭受的严重曲折 …… /210
(五)改革开放后群众路线思想与实践的恢复发展 …… /213
(六)新世纪群众路线思想与实践的创新深化 …… /216
二、群众路线思想与实践创新发展的重要启示 …… /222
(一)坚持党的群众路线,必须充分尊重人民群众的首创精神,保障人民的主体地位 …… /223
(二)坚持党的群众路线,必须始终保持党同人民群众的血肉联系,巩固党的执政基础 …… /224
(三)坚持党的群众路线,必须把人民群众的利益作为一切工作的出发点和落脚点 …… /225
(四)坚持党的群众路线,必须深刻认识人民群众是党的力量源泉和党的事业成功的根本保证 …… /226
三、进一步推动群众路线思想与实践创新发展的思考 …… /226
(一)牢固树立马克思主义的群众观点 …… /227

(二)切实提高党员干部做群众工作的能力 …… /228
(三)建立健全人民群众对公共权力和党员干部的监督机制 …… /230
(四)努力把党的群众路线转化为党员干部的内省自觉 …… /231

坚持以务实为根本要求　着力践行党的群众路线 …… /236

一、准确把握务实的科学内涵和精神实质 …… /238
(一)务实的科学内涵 …… /238
(二)务实的精神实质 …… /239
二、充分认识坚持和践行务实的重大意义 …… /244
(一)务实是我们党的优良传统 …… /244
(二)务实是我们党的制胜法宝 …… /247
(三)坚持和践行务实是党和人民事业兴旺发达的关键 …… /248
(四)坚持和践行务实是实现中华民族伟大复兴的中国梦的根本保障
…… /249
三、坚持求真务实、真抓实干,着力在群众路线教育实践活动中深入践行务实 …… /250
(一)立足实事求是,着力加强领导干部的思想作风 …… /250
(二)立足求真务实,着力克服形式主义和官僚主义 …… /255
(三)立足真抓实干,着力优化工作作风 …… /265
(四)立足狠抓落实,着力干事创业 …… /280

总结运用群众路线教育实践活动的经验　着力健全县乡领导班子领导干部改进作风的常态化机制研究
——以宁夏回族自治区为例 …… /298

一、宁夏开展党的群众路线教育实践活动的有效做法及基本经验 … /298
(一)有效做法 …… /298
(二)基本经验 …… /300

二、当前宁夏县乡领导班子、领导干部作风建设方面存在的主要问题及原因分析 …… /303
(一)县乡领导班子、领导干部在中国行政体制中的基本定位及特殊作用 …… /303
(二)存在的主要问题 …… /304
(三)原因分析 …… /305
三、科学设置县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制的基本原则 …… /307
(一)正确处理好县乡领导班子、领导干部改进作风的内外关系 …… /307
(二)充分继承县乡领导班子、领导干部改进作风的优良传统和经验 …… /307
(三)将标本兼治作为健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制的重要内容 …… /307
(四)以制度建设为核心,健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制 …… /307
(五)以激励机制为支撑,健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制 …… /308
(六)以改革创新为动力,健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制 …… /308
四、健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制 …… /308
(一)坚持以理论联系实际为着力点,切实构建县乡领导班子、领导干部改进思想作风的常态化机制 …… /309
(二)坚持以勤学、善学为着力点,切实构建县乡领导班子、领导干部改进学风的常态化机制 …… /309
(三)坚持以为民、务实为着力点,切实构建县乡领导班子、领导干部改进工作作风的常态化机制 …… /310
(四)坚持以密切联系群众为着力点,切实构建县乡领导班子、领导干部改进领导作风的常态化机制 …… /311

(五)坚持以清正、廉洁为着力点,切实构建县乡领导班子、领导干部改进生活作风的常态化机制 …… /312
(六)坚持以监督制约为着力点,切实为实施县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制提供有力支撑 …… /313
(七)坚持以改革创新为着力点,切实为实施县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制提供动力源泉 …… /315

坚持以"四个宁夏"建设为目标　着力深化改革加快发展 …… /317

一、充分认识"四个宁夏"建设的重大意义 …… /317
(一)充分认识开放宁夏建设的重大意义 …… /317
(二)充分认识富裕宁夏建设的重大意义 …… /321
(三)充分认识和谐宁夏建设的重大意义 …… /323
(四)充分认识美丽宁夏建设的重大意义 …… /328
二、准确把握"四个宁夏"建设的发展历程和基本经验 …… /331
(一)开放宁夏建设的发展历程和基本经验 …… /331
(二)富裕宁夏建设的发展历程和基本经验 …… /340
(三)和谐宁夏建设的发展历程和基本经验 …… /348
(四)美丽宁夏建设的发展历程和基本经验 …… /357
三、立足宁夏实际,奋力推进"四个宁夏"建设 …… /367
(一)坚持对内对外开放相结合,奋力推进开放宁夏建设 …… /367
(二)坚持科学发展和跨越发展,奋力推进富裕宁夏建设 …… /374
(三)坚持发挥优势,奋力推进和谐宁夏建设 …… /383
(四)坚持转变发展方式和生活方式,奋力推进美丽宁夏建设 …… /390

中国对外开放的历史进程与基本经验 …… /396

一、中国历史上对外开放的发展历程 …… /396
(一)主动开放时代 …… /396

(二)从开放到封闭时代 …… /401
(三)从封闭到被迫被动开放时代 …… /404
二、新中国对外开放的发展历程 …… /407
(一)有限度开放阶段(1949～1978 年) …… /407
(二)渐进开放阶段(1978～2001 年) …… /408
(三)全面开放阶段(2001 年至今) …… /410
三、35 年来中国对外开放取得的辉煌成就 …… /412
(一)开放型经济发展实现历史性跨越,国家综合实力大幅提升
…… /413
(二)社会主义市场经济体制和社会主义制度不断完善 …… /415
(三)中国文化软实力不断提升 …… /415
(四)多双边和区域经贸合作不断深化 …… /415
(五)中国国际地位和影响力不断提升 …… /416
四、中国对外开放的基本经验 …… /418
(一)顺应历史潮流,抢抓科技革命与经济全球化的历史性机遇,积极
主动提高对外开放水平 …… /418
(二)坚持改革与开放双轮驱动 …… /419
(三)坚持对外开放的渐进发展 …… /421
(四)坚持对外开放中的独立自主 …… /422
(五)坚持在对外开放中树立守承诺、负责任的大国形象 …… /423

进一步深入学习和弘扬长征精神 …… /425

一、进一步准确理解和把握长征精神的科学内涵 …… /425
(一)对党的无限忠诚和坚信革命事业必胜的坚定信念 …… /426
(二)不怕困苦、不怕牺牲的革命英雄主义气概 …… /427
(三)紧密团结、互助友爱的高尚品德 …… /427
(四)坚持践行群众路线,努力获得人民群众的支援与帮助 …… /427

二、进一步深入研究和展现长征精神的时代价值 …… /428
(一)自觉坚定理想信念 …… /429
(二)自觉坚持无私奉献的精神 …… /429
(三)自觉坚持一切从实际出发的思想路线 …… /430
(四)自觉坚持顾全大局的要求 …… /431
(五)自觉坚持与群众同甘共苦的作风 …… /432
(六)自觉坚持党的领导 …… /433
三、进一步大力弘扬和践行长征精神 …… /434
(一)长征精神是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神动力 …… /434
(二)长征精神是中国精神和社会主义核心价值观的重要内容 …… /435
(三)长征精神是坚持理论创新,不断推动马克思主义中国化的重要思想基础 …… /436
(四)长征精神是履行使命、优化作风,进一步加强党员干部队伍建设的迫切需要 …… /438

宁夏——阔步前行的六十五年 …… /440

一、发展历程 …… /440
(一)高歌猛进的社会主义革命时期 …… /440
(二)曲折探索的社会主义建设时期 …… /441
(三)阔步前进的改革开放新时期 …… /442
二、辉煌成就 …… /443
(一)确立了社会主义基本制度体系,奠定了宁夏发展进步的制度基础 …… /443
(二)从“一穷二白”到繁荣富裕,经济发展实现了历史性跨越 …… /443
(三)从封闭走向开放,逐步融入经济全球化和世界经济体系之中 …… /444
(四)各项社会事业蓬勃发展,民族团结进步事业稳步推进 …… /444

(五)人民生活从一贫如洗到全面小康,生活变化翻天覆地 …… /445
(六)生态文明建设成果显著,生态文明理念不断强化 …… /445
三、经验启示 …… /445
(一)坚持中国共产党的领导,坚定不移地走中国特色社会主义道路,是宁夏发展进步的政治基础 …… /446
(二)党中央、国务院的亲切关怀和全国人民的大力支持,是宁夏发展进步的关键 …… /446
(三)坚持狠抓发展这个第一要务不放松,坚定不移地把科学发展和跨越发展作为解决宁夏所有问题的金钥匙 …… /447
(四)必须坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的思想路线,自觉从宁夏实际出发,是宁夏发展进步必须坚持的基本原则 …… /447
(五)坚持用改革的办法解决难题,用开放的举措拓展发展空间,是推动宁夏发展的强大动力 …… /448
(六)必须坚持和完善民族区域自治制度,各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展,是宁夏发展进步必须坚持的重要原则 …… /448
(七)必须坚持以人为本,着力保障和改善民生,维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益,是宁夏发展进步的根本目的 …… /449
(八)必须加强党的执政能力建设和先进性、纯洁性建设,始终保持党与人民群众的血肉联系,是宁夏发展进步的组织保证 …… /449
(九)大力弘扬和培育“改革创新、开放包容、负重拼搏、求真务实”的宁夏精神,是宁夏发展进步的精神动力 …… /450

后　记 …… /451

深入学习贯彻党的十八届四中全会精神 坚定不移地走中国特色社会主义法治道路

党的十八届四中全会于2014年10月20～23日在北京胜利召开。全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)，这是我们党历史上第一个关于加强法治建设的专门《决定》。《决定》确定了全面推进依法治国的总目标，描绘了建设法治中国的总蓝图，做出了加强社会主义法治建设的新部署，发出了建设中国特色社会主义法治体系的动员令。《决定》充分体现了党的十八大和十八届三中全会精神，体现了习近平总书记系列重要讲话精神，体现了全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系，深入回答了全面推进依法治国的一系列重大理论和现实问题，凝聚了全党智慧，反映了人民意志，是我们党团结带领全国各族人民在新的历史起点上全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的奋斗宣言和行动纲领，是一篇充满着马克思主义光辉思想的历史性文献，在我国法治史上具有里程碑意义。深入学习领会和全面贯彻落实全会精神，是当前和今后一个时期全区各级党政组织和广大党员干部及群众的一项重要的政治任务。

一、充分认识在新的历史起点上全面推进依法治国的重大意义

全面推进依法治国，是事关党执政兴国的一个全局性问题，对推动经济持续健康发展、维护社会和谐稳定、实现社会公平正义，对全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴，都具有十分重大的意义。

（一）全面推进依法治国，是深刻总结我国社会主义法治建设成功经验和深刻教训做出的重大抉择

我们党对依法治国问题的认识经历了一个不断深化的过程，有成功经验也有深刻教训。新中国成立初期，我们党在废除旧法统的同时，抓紧建设社会主义法治，初步奠定了社会主义法治的基础。后来，党在指导思想上发生“左”的错误，逐渐对法制不那么重视了，使得我国的法制建设走了很大的弯路，特别是“文化大革命”十年内乱使法制遭到严重破坏，付出了沉重代价。党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结社会主义法制建设经验教训，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把法治确定为党治国理政的基本方式，走出了一条中国特色的社会主义法治道路，为改革开放和社会主义现代化建设提供了重要保障。65 年来，由于艰辛探索和实践，我们实现了依法治国一个又一个的变化；65 年来，由于经验和教训，我们更坚定了走中国特色社会主义法治道路的信心和决心。

1. 65 年法治建设的转变

新中国的法治建设，从执政党的角度来看：我们党从革命党人成为执政党，从主要靠运动、政策和行政手段管理国家和社会，转变为依法治国、依法执政和依宪执政，转变为更加重视运用法治思维和法治方式治国理政。

从法治建设的发展轨迹来看：从人治到法制，从法制到法治，从有法可依、有法必依、执法必严、违法必究到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，从形成法律体系到建设法治体系。

党的十八大以来，中央新一届领导集体更加重视依法治国和法治国家建设，党的十八届三中全会对推进法治中国建设做出初步安排，党的十八届四中全会对全面推进依法治国、加快建设法治中国做出顶层设计和整体战略部署。法治建设正从有法可依、有法必依、执法必严、违法必究到科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，从形成中国特色社

会主义法律体系到建设中国特色社会主义法治体系，从法律大国走向法治强国转变。

2. 65 年立法理念的转变

党的十八大报告提出，要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。这一思想被称为依法治国的“新十六字方针”，这标志我国立法理念的转变。

首先，是从立法数量向质量的转变。改革开放的前 30 年，我国立法要解决的核心问题是法律有和无、多和少的问题，是实现有法可依的法制建设基本目标。“新十六字方针”第一位的是科学立法，这意味着立法要解决的主要问题，是立法质量问题，是法律质量好和坏、高和低的问题。

其次，是立法作用的转变。立法要在全面深化改革和国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设中，发挥引领、促进、规范和保障作用。过去，我们讲到法制对于改革发展建设等的作用时，往往强调其保障作用，通常放在改革发展建设等事业的后面来发挥被动、滞后和“保姆”的兜底作用。这是一种辅助性的作用。党的十八大以来，中央领导和中央文件讲到立法和法治的功能作用时，强调法治的第一功能是“引领”，第二功能是“促进”，第三功能是“规范”，第四功能才是“保障”，而且强调要系统全面充分地发挥依法治国基本方略和法治基本方式的整体作用。立法和法治在国家政治经济社会生活中的地位和作用有了重大调整变化。现在立法和法治是走在改革发展的前面，而过去立法是在后面，这是一个非常值得关注的重大变化。

再次，立法为改革服务。立法包括法律的制定、修改、废除、解释等，通过法律的立、改、废、释，为全面深化改革，为各方面发展创造更好的法制环境、法制条件和提供法律依据。而在改革开放初期，涉及改革与法治的关系时，出现了改革良性“违宪、违法”的现象和问题，今天我们讲到改革，强调的是法律的立、改、废、释，讲重大改革要于

法有据，在宪法框架下和法治轨道上推进改革，努力杜绝“违宪、违法改革”现象的发生。这是党的十八大以来重大的变化。

从立法内容来看，我国法律体系的协调发展已经提上议事日程，立法工作更加重视社会、文化和生态文明立法等薄弱环节，而过去30年立法则比较重视经济和行政立法。

从立法方式来看，我们今天立法更加注重创制法律和修改法律并重，修改法律的比例、频度和深度前所未有。

最后，是民主立法理念。公众参与立法过程，立法工作体现民主立法、开门立法的特点，是人民当家作主参与立法的重要途径。这是立法理念的一个转变。

3. 65年治国方略的转变

新中国65年来，法治建设最大的变化是治国方略的变化。党的十五大提出依法治国，确立了依法治国的基本方略，全面落实和全面推进依法治国是党的十八大以来的战略思路。从执政党的角度讲，执政党高度重视法治，全面推进依法治国，引领政治发展、促进法治建设。执政党运用法治思维、法治方式，结合党风廉政建设治国理政，强力反腐，解决公众和社会最关注最痛恨的腐败问题。从反腐败的意义上讲，反腐就是法治的重要工作；运用法治思维、法治方式，是对干部、对整个国家治理体系治理能力的主体提出的新要求。

特别值得一提的是，执政党及其领导干部更加重视运用法治方式寻求社会共识和最大公约数，运用立法、执法、司法、守法等环节法治机制，在法治轨道上推动社会公平正义更好的实现。党的十八大以来，每一项重大改革措施的出台，都经过了全国人大及其常委会的审议、表决，都提前对所涉及的现行法律做出修改完善，确保在法治轨道上推进改革。法治建设和依法治国事业，前所未有地与中国梦、全面建成小康社会及全面深化改革更加紧密地联系在一起。这些都是中国法治建设出现的一些新气象、新提法、新做法。

（二）全面推进依法治国，是全面建成小康社会和全面深化改革开放的重要保障

当前，全面建成小康社会进入决定性阶段，改革进入攻坚期和深水区，国际形势复杂多变，我们面对的改革发展稳定任务之重前所未有，面对的矛盾风险挑战之多前所未有，人民群众对法治的要求也越来越高，依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。

我国改革发展稳定形势总体是好的，但发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，人民内部矛盾和其他社会矛盾凸显，党风政风也存在一些不容忽视的问题，其中大量矛盾和问题与有法不依、执法不严、违法不究相关。市场经济应该是法治经济，和谐社会应该是法治社会。解决制约持续健康发展的种种问题，克服部门保护主义和地方保护主义，保障人民民主、克服执法不严和司法不公，解决人民最关心的教育、就业、收入分配、社会保障、医药卫生、住房等方面的突出问题，解决促进社会公平正义等方面的难题，克服公器私用、以权谋私、贪赃枉法等现象，克服形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风，反对特权现象，惩治消极腐败现象等，都需要密织法律之网、强化法治之力。

“国无常强，无常弱。奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”我们必须把依法治国摆在更加突出的位置，把党和国家工作纳入法制化轨道，坚持在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，依靠法治解决各种社会矛盾和问题，确保我国社会在深刻变革中既生机勃勃又井然有序。

（三）全面推进依法治国，是着眼于实现中华民族伟大复兴中国梦、实现党和国家长治久安的长远考虑

对全面推进依法治国做出部署，既是立足于解决我国改革发展稳定中的矛盾和问题的现实考量，也是着眼于长远的战略谋划。从现在的情况看，只要国际国内不发生大的波折，经过努力，全面建成小康社会目标应该可以如期实现。但是，人无远虑，必有近忧。全面建成小康社会

之后路该怎么走？如何跳出“历史周期率”、实现长期执政？如何实现党和国家长治久安？这些都是需要我们深入思考的重大问题。

在世界社会主义发展史上，不少国家都没能解决好法治和人治问题。东欧剧变、苏联解体，很重要的一个原因是没有解决好法治和人治问题。毛主席说过，斯大林严重破坏法制，这在英国、法国、美国这些西方国家就不可能发生。我们也没能避免“文化大革命”的悲剧发生。有鉴于此，邓小平在党的十一届三中全会上就明确提出：“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变。”“做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”邓小平对党和国家长治久安的思考是很深刻的。

法治和人治问题是人类政治文明史上的一个基本问题，也是各国在实现现代化过程中必须面对和解决的一个重大问题。综观世界历史，凡是顺利实现现代化的国家，没有一个不是较好地解决了法治和人治问题的。相反，一些国家虽然也一度实现快速发展，但并没有顺利迈进现代化的门槛，而是陷入各种各样的“陷阱”，出现经济社会发展停滞甚至倒退的局面，在很大程度上与法治不彰有关。

小智治事，中智治人，大智立法。治理国家社会，关键是要立规矩、讲规矩、守规矩。法律是治国理政最大最重要的规矩。建设与富强中国、民主中国、文明中国、和谐中国、美丽中国相适应的法治中国，既是中国梦的应有之义，也是实现中国梦的重要保障。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。全面推进依法治国，坚定不移厉行法治，就是为子孙万代计、为长远发展谋。

（四）十八届四中全会开启了全面推进依法治国的新航程

1. 十八届四中全会标注了依法治国的新高度

“全面深化改革、完善和发展中国特色社会主义制度，必须全面推进

依法治国。”“提高党的执政能力和执政水平，必须全面推进依法治国。”“全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦，必须全面推进依法治国。”依法执政已成为党和国家规范自身行为的新标尺，标志着党和国家治国理政理念的成熟与能力的提升。当代中国的法治建设不仅要求有法可依，而且要求良法善政；不仅意味着更多的制度与秩序，也意味着更多的权利和公正；法不仅要定纷止争凝聚共识，而且是对民族精神的提炼和升华。

2. 十八届四中全会增添了依法治国的新内涵

第一，明确了依法治国的路线图。全会以“一个目标、五大体系、六大任务”全面、科学、系统地解答了在当前复杂的国际国内形势下我国建设什么样的法治，怎样推进法治建设的问题。第二，依法执政实现了由单项治理向综合治理的转变。全会在依法治国总目标的阐释之后，按照立法、执法、司法、守法、法治监督和法治保障六个方面统筹安排，包括了法律从制定到落实的全部环节，涵盖了经济、政治、文化、社会、生态、党建各个领域。“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的“新十六字方针”凸显了依法治国“全面推进”和“链条衔接”的新特点。第三，全会提出了依法治国的新提法和新举措。如“完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制”“建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件的记录、通报和责任追究制度”，等等。

3. 十八届四中全会诠释了依法治国的新变化

第一，依法治国实现了从“重立法”到“重实施”的转变。全会提出的“五大体系”中有三项、“六大任务”中有五个都在强调法律实施问题，法律实施成为法治建设的核心和关键问题。第二，依法治国实施中“宏观构建”与“精雕细琢”相结合。依法治国离不开“宏观构建”，否则在实施中可能偏离预定轨道，甚至出现颠覆性错误。同时，依法治国的各个环节又必须分解成可操作的具体任务，而且要做细做实做全，于细

微之处见精神，这样在实施过程中才不致流于具文。第三，依法治国实施注重“体现民意”和“重心下移”。法治建设的重心和难点在基层、在民间。全会关于“拓宽公民有序参与立法途径”“加大关系群众切身利益的重点领域执法力度”等表述，体现了以人为本的理念和对基层法治问题的关注。

4. 十八届四中全会开启了依法治国的新境界

第一，重申依法治国必须坚持两个“三位一体”建设。“依法治国、依法执政、依法行政共同推进”，“法治国家、法治政府、法治社会一体建设”，使党在执政兴国过程中真正做到带头守法，政府在执行公务过程中严格执法，在最高层次和最大程度上实现依法治国，在最大范围和最深层次上保证依法治国。第二，法治和德治成为国家治理的“两手”。全会提出把德治与法治结合起来，既加强了公民个人的精神引领，也为社会发展确定了规则约束，是党和国家探索符合中国国情执政道路的重要成果。第三，依法治国要从中国实际出发，增强法治建设的自主性。全会极大推进了中国特色社会主义法治理论、法学理论创新，是中国共产党人对法治国家理论和马克思主义国家与法的学说的重大贡献。中国的法治建设不仅要有借鉴古今中外人类文明成果的宽阔胸怀，而且要有构建中国特色法治结构和路径的自主能力。只有如此，中华民族才能创造出属于自己并有益于世界的现代治理体系和崭新制度文明。

二、深刻领会、准确把握《决定》的框架结构、指导思想、总目标和基本原则

《决定》深刻论述了依法治国在党和国家工作全局中的重要地位与作用，科学分析了法治建设面临的形势和存在的问题，明确提出了全面推进依法治国的指导思想，精辟论述了全面推进依法治国的总目标，对全面推进依法治国做了全面部署，既是坚定不移走中国特色社会主义法治道路的庄重宣言，也是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家

的路线图。

（一）《决定》的总体框架和主要内容

1.《决定》的特点

一是贯彻党的十八大和十八届三中全会精神，贯彻党的十八大以来党中央工作部署，体现全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国这“三个全面”的逻辑联系。

二是围绕中国特色社会主义事业总体布局，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的要求，而不是就法治论法治。

三是反映目前法治工作基本格局，从立法、执法、司法、守法四个方面做出部署。

四是坚持改革方向、问题导向，适应推进国家治理体系和治理能力现代化要求，直面法治建设领域突出问题，回应人民群众期待，提出了对依法治国具有重要意义的改革举措。

五是立足国情，从实际出发，坚持走中国特色社会主义法治道路，既与时俱进、体现时代精神，又不照抄照搬别国模式。

2.《决定》的框架结构及主要内容

第一板块：导语和第一部分，属于总论。第一部分旗帜鲜明提出了坚持走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，阐述了全面推进依法治国的重大意义、指导思想、总目标、基本原则，阐述中国特色社会主义法治体系的科学内涵，阐述党的领导和依法治国的关系等重大问题。

第二板块：第二部分至第五部分，从目前法治工作基本格局出发，对科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进行论述和部署。第二部分讲完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强宪法实施，从健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法民主立法、加强重点领域立法四个方面展开，对宪法实施与监督提出基本要求和具体措施，通过部署重点领域立法体现依法治国同中国特色社会主义

事业总体布局的关系。第三部分讲深入推进依法行政、加快建设法治政府，从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开六个方面展开。第四部分讲保证公正司法、提高司法公信力，从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督六个方面展开。第五部分讲增强全民法制观念、推进法治社会建设，从推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制四个方面展开。

第三板块：第六部分、第七部分和结束语。第六部分讲加强法治工作队伍建设，从建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制三个方面展开。第七部分讲加强和改进党对全面推进依法治国的领导，从坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作七个方面展开。结束语，号召全党全国为建设法治中国而奋斗。

（二）《决定》提出全面推进依法治国的指导思想

1.《决定》提出全面推进依法治国的指导思想

《决定》提出的全面推进依法治国的指导思想：贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

2. 坚定不移走中国特色社会主义法治道路

全会明确宣示：建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，必须坚定不移走中国特色社会主义法治道路。中国特色社会主义法治道路顺应世界潮流，植根中国社会，符合现实国情，反映人民意愿，全面概括了党领导人民在法治建设的历史进程中艰辛探索的重要成果和基本经验，集中体现了中国特色社会主义发展的本质要求和客观规律，是实现国家长治久安和创造人民美好生活的必由之路。其中，坚持中国共产党的领导、坚持中国特色社会主义制度、坚持中国特色社会主义法治理论，构成了中国特色社会主义法治道路的核心要义，明确了中国特色社会主义法治体系和法治国家的制度属性和前进方向，是坚定不移走中国特色社会主义法治道路的本质规定和内在要求。

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是全面推进依法治国最根本的保证。坚持党的领导，是党和国家的根本所在、命脉所在，是全国各族人民的利益所系、幸福所系，也是全面推进依法治国题中应有之义。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，把党的领导贯彻到依法治国全方位和全过程，是我国社会主义法治建设的一条基本经验。党作为人民的一部分，是法治的主体；党作为国家政权体系的一部分，又是法治的对象。作为法治的主体，党领导人民制定和实施宪法和法律；作为法治的对象，党又必须在宪法和法律范围内活动。党坚持依法治国的基本方略和依法执政的基本方式，将党的政治主张转化为国家意志的方式和程序制度化规范化，将党向国家政权机关推荐重要人选的方式和程序制度化规范化，通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，组织和支持人民当家作主，以党的正确主张和模范行动带领国家机关、社会组织和人民群众遵法守法，这本身就是党领导人民依法治国的重要体现。

中国特色社会主义制度浓缩了中华民族的苦难辉煌，凝结着千千万万革命先烈的奋斗牺牲，承载着一代又一代中国共产党人的理想信念，

昭示着国家富强、民族振兴、人民幸福的美好愿景，是中国特色社会主义特点和优势的集中体现，是全面推进依法治国的根本制度保障，为中国特色社会主义法治道路提供了稳固载体和可靠依托，为实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好奠定平稳的发展路径、开辟广阔的发展前景。

中国特色社会主义法治理论，是党领导人民立足中国法治建设实际，传承中国传统文化精华，借鉴人类法治文明成果，在法治建设的历史进程中艰辛探索的理论成果和经验总结，是中国特色社会主义理论体系在法治领域的具体展开，是全面推进依法治国的理论基础和行动指南。中国特色社会主义法治理论体现了理论与实践相结合、继承与创新相统一，使我们对中国特色社会主义法治道路的认识更加清晰，理解更加深刻，把握更加全面，信念更加坚定，为建设中国特色社会主义法治体系和法治国家提供了科学的立场、观点和方法。

（三）《决定》提出全面推进依法治国的总目标

1.《决定》提出了全面推进依法治国的总目标

总目标：建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。这就是，在中国共产党领导下，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论，形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。

准确把握全面推进依法治国总目标。总抓手：建设中国特色社会主义法治体系。法治体系是国家治理体系的骨干工程，也是社会法治建设的基础工程。

根本政治方向：坚持中国共产党领导，坚持中国特色社会主义制度，贯彻中国特色社会主义法治理论。

重点任务：形成五大法治体系。

工作布局：三个“共同推进”、三个“一体化建设”。

基本方针：科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。

落脚点：促进国家治理体系和治理能力现代化。

2. 深刻认识全面推进依法治国总目标的重大意义

全面推进依法治国的总目标，是党清醒认识我国发展所处的历史阶段，深刻分析国内外形势的新变化，回应广大人民群众的新期待，站在党和国家工作全局的高度提出来的，具有重大战略意义。

明确了全面推进依法治国的正确方向。当今世界，由于各国历史、文化和发展道路不同，存在着不同的法律制度模式和法治体系。总目标明确宣示，全面推进依法治国，坚定不移建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，就是要沿着中国特色社会主义法治道路前进，坚持我国法治的社会主义性质，最根本的是坚持党的领导、坚持中国特色社会主义制度、坚持中国特色社会主义理论体系指导。明确这一根本问题，有利于明确全面推进依法治国的根本目的和历史任务，有利于统一思想、凝聚共识，排除和澄清各种模糊认识，保障依法治国沿着正确的方向推进。

规划了全面推进依法治国的总体布局。《决定》针对我国法治建设面临的突出矛盾和问题，体现推进各领域改革发展对提高法治水平的迫切要求，从法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系和党内法规体系等方面对法治体系建设提出目标要求，从依法治国、依法执政、依法行政共同推进和法治国家、法治政府、法治社会一体建设方面对法治中国建设做出战略部署和总体安排。

反映了党治国理政思想的重大创新。全面推进依法治国的总目标的提出，特别是中国特色社会主义法治体系的提出，不仅在党的历史上是第一次，在世界范围内也具有独创性，是党的治国理政思想的重大创新，标志着党对法治发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识

达到了一个新高度。

体现了与全面深化改革总目标的内在联系。党的十八届三中全会确定了全面深化改革的总目标，是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标，与全面深化改革总目标是内在联系和相互衔接的，在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国，在法治轨道上不断深化改革，更好发挥法治的引领和规范作用。建设中国特色社会主义法治体系，加快建设社会主义法治国家，本身就是全面深化改革的重要内容，而依法治国的全面推进，必将使中国特色社会主义制度更加完善、更加有效地推进国家治理体系和治理能力现代化。全面深化改革总目标和全面推进依法治国总目标，是党的十八大做出的总体战略部署在时间轴上的顺序展开，全面深化改革、全面依法治国就像两个轮子一样协同驱动，为实现全面建成小康社会提供制度动力和保障。

3. 准确把握全面推进依法治国总目标的科学内涵

(1) 把握中国特色社会主义法治道路的核心要义。中国特色的社会主义法治道路的核心要义是，坚持党的领导，坚持中国特色社会主义制度，坚持中国特色社会主义法治理论。这一核心要义的提出，从根本上划清了我国社会主义法治与西方“宪政”的本质区别，指明了全面推进依法治国的正确方向。

(2) 把握中国特色社会主义法治体系的具体内容。中国特色社会主义法治体系是一个整体，包含以下五个方面的内容。

完备的法律规范体系。依法治国，首先要有法可依。经过长期努力，我国已形成了中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依。但法律体系形成后，还要随着实践的发展不断完善，继续加强和改进立法工作，深入推进科学立法、民主立法，加强重点领域立法，以形成完备的法律规范体系。

高效的法治实施体系。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于

实施。法律的有效实施，是全面推进依法治国的重点和难点。为此，必须建立高效的法治实施体系，加强宪法实施，坚持严格执法、公正司法、全民守法，使法治具有最坚实的支撑力量。

严密的法治监督体系。全面推进依法治国，要建立严密的法治监督体系，健全对权力运行的制约和监督，建立确保宪法法律有效实施的责任机制，真正将权力关进制度的笼子。

有力的法治保障体系。一是各级党委要加强对依法治国的领导，提高依法执政能力和水平，为全面推进依法治国提供有力的政治和组织保障。二是加强法治专门队伍和法律服务队伍建设，加强机构建设和经费保障，为全面推进依法治国提供坚实人才保障和物质条件。三是改革和完善依法治国的体制机制，为全面推进依法治国提供完备的制度保障。四是努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的社会氛围，完善守法诚信褒奖机制和违法行为惩戒机制，使尊法信法守法成为全体人民的共同追求和自觉行动。同时，要形成完善的党内法规体系。

(3)把握建设社会主义法治国家的工作布局。建设社会主义法治国家，必须将三个“共同推进”和三个“一体化建设”有机结合起来。

坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，依法执政是党执政的基本方式，依法行政是政府行为的基本原则和基本方式。依法治国、依法执政、依法行政是一个有机联系的整体，三者具有内涵的统一性、目标的一致性、成效的相关性，必须彼此协调、共同推进、形成合力。依法治国必须着眼全局、全面部署，努力确保依法执政、依法行政与之齐头并进。

坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。法治国家是法治建设的目标。法治国家要求国家权力由宪法和法律赋予，依照法律的程序规定行使，并对行使公权力的行为承担相应的法律责任。法治政府是依法设立，职权由法律赋予且依法行使，对其行为承担法律责任的政府。

法治社会是指公民、法人和其他社会组织依照法律行使权利、履行义务，依法承担社会责任，依法办事、依法解决纠纷，社会治理依法进行。法治国家、法治政府、法治社会三者相互联系、内在统一，在全面推进依法治国进程中，必须将法治国家、法治政府、法治社会建设同步规划、同步实施、一体建设。

(4)把握全面推进依法治国的努力方向。建设中国特色社会主义法治体系和社会主义法治国家，是有机统一的整体。社会主义法治国家为我们描绘了宏伟蓝图，指明了前进方向，中国特色社会主义法治体系为我们绘制出路线图，指明了具体路径。建设中国特色社会主义法治体系，就要实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”，是对“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”方针的发展和提升。科学立法是全面推进依法治国的前提，严格执法是全面推进依法治国的关键，公正司法是全面推进依法治国的保障，全民守法是全面推进依法治国的基础。

4. 建设中国特色社会主义法治体系

(1)准确把握中国特色社会主义法治体系的含义。中国特色社会主义法治体系，是立足中国国情和实际，适应全面深化改革和推进国家治理现代化需要，集中体现中国人民意志和社会主义属性的法治诸要素、结构、功能、过程内在协调统一的有机综合体。

中国特色社会主义法治体系是法治诸要素、结构、功能、过程内在协调统一的有机综合体。法治体系是国家治理体系的重要组成部分，其本身也是一个系统。第一，中国特色社会主义法治体系由众多要素组成，分为硬件要素和软件要素两大类。第二，中国特色社会主义法治体系不同于法治诸要素相加之和，是对法治诸要素进行组织、搭配和安排，实现法治结构的科学设置，并决定中国特色社会主义法治体系的功能。第三，中国特色社会主义法治体系不仅要求各部分相互有机联系起来，而且

要成为一个能完成特定功能的总体。第四，法治体系是一个动态的过程，包括法律的制定、实施、监督、实现、发挥作用、反馈等过程的接续。

中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义制度体系的规范表达。要把“中国特色社会主义制度”和“法治体系”作为一个整体看待，法治体系是中国特色社会主义制度在法治领域的表达方式，中国特色社会主义是法治体系的本质属性。

中国特色社会主义法治体系是社会主义法治国家的自觉建构。特色形成于解决问题的实践，中国特色社会主义法治体系既是法治的一般理论与中国法治实践特殊问题的结合，更是对社会主义法治国家的自觉建构。这种自觉构建，是立足中国国情创建本土化法治发展道路的实践，是针对需求回应问题面向未来的法治探索。

(2)充分认识建设中国特色社会主义法治体系的意义。中国特色社会主义法治体系，反映和指引着中国特色社会主义法治的性质、功能、目标方向、价值取向和实现途径。建设中国特色社会主义法治体系的意义主要体现在以下几个方面。

建设中国特色社会主义法治体系，是在法治领域为推进国家治理现代化增添总体效应的重要举措。习近平总书记强调，摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、为社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。这项工程极为宏大，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动和集成，在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。中国特色社会主义法治是一个开放的、动态的体系，是国家治理体系的重要组成部分。建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，有利于在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化，有利于在全面深化改革总体框架内全面推进依法治国各项工作，有利于在法治轨道上不断深化改革。

建设中国特色社会主义法治体系，是在新的历史起点上全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的骨干工程。全面推进依法治国，是根据中国社会的发展阶段和形势任务提出的重要部署，对法治建设提出了更高要求。

建设中国特色社会主义法治体系，是实现法治建设重心转移的必然要求。中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义法治体系的逻辑起点和初级阶段，中国特色社会主义法治体系是中国特色社会主义法律体系的高级阶段和发展方向。中国特色社会主义法律体系的形成，总体上解决了有法可依的问题，但有法必依、执法必严、违法必究的问题就日益突出、更加紧迫，这也是广大人民群众普遍关注、各方面反映强烈的问题。十八届四中全会提出，建设中国特色社会主义法治体系，实现国家各项工作依法进行，是对人民群众普遍关注的法律实施问题的回应。

建设中国特色社会主义法治体系，是以体系化视野掌舵法治建设降低成本减少风险的有效途径。法治是一种整体的社会现象与社会状态。以体系化的视野掌舵法治建设，有助于理解法治的全局性，防止将法治理解为一个自治的封闭系统；有助于把握法治建设的整体性，防止法治建设畸形发展；有助于确保法治的全面性，防止法治建设片面化；有助于认清法治的过程性和长期性，防止将法治建设简单化为一场运动。

(3)牢牢把握建设中国特色社会主义法治体系的要求。建设中国特色社会主义法治体系，需要注意以下要求。

五个子系统环环相扣。完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系五个子系统要相互衔接、相互联系、相互作用。建设法律规范体系要求恪守以民为本、立法为民的理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。建设法治实施体系要求执法、司法和全社会在法治轨道上开展工作，

做到严格执法、公正司法、全民守法。建设法治监督体系要求健全宪法实施和监督制度，强化对行政权力的制约和监督，加强对司法活动的监督，完善检察机关行使监督权的法律制度。建设法治保障体系要求加强党的领导，完善职业保障体系，加强法律服务队伍建设，创新法治人才培养机制。建设党内法规体系要求健全党内法规体制、强化党内法规与法律、政策的关联，为管党治党提供法制保障。

依法治国、依法执政、依法行政共同推进。依法治国是党领导人民治国理政的基本方式，要依照宪法和法律规定，实现人民群众在党的领导下管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。依法执政是依法治国的关键，要坚持党领导人民制定法律、实施法律并在宪法法律范围内活动的原则，健全党领导依法治国的制度和工作机制，促进党的政策和国家法律互联互动。依法行政是依法治国的重点，要创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府，切实做到合法行政、合理行政、高效便民、权责统一、政务公开。

法治国家、法治政府、法治社会一体建设。法治国家、法治政府和法治社会是全面推进依法治国的“一体双翼”。法治国家是长远目标和根本目标，建设法治国家，核心要求实现国家生活的全面法治化；法治政府是重点任务和攻坚内容，建设法治政府，核心是规范和制约公共权力；法治社会是组成部分和薄弱环节，建设法治社会，核心是推进多层次多领域依法治理，实现全体国民自觉守法、护法。法治国家、法治政府、法治社会一体建设，要求三者相互补充、相互促进、相辅相成。

科学立法、严格执法、公正司法、全民守法相辅相成。“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”是法治建设的基本内容。科学立法要求完善立法规划，突出立法重点，坚持立改废释并举，提高立法科学化、

民主化水平，完善立法工作机制和程序，扩大公众有序参与，充分听取各方面意见，使法律准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系，发挥立法的引领和推动作用。严格执法，要求加强宪法和法律实施，维护社会主义法制的统一、尊严、权威，做到有法必依、执法必严、违法必究。公正司法，要求努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作，重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题。全民守法，要求任何组织或者个人都必须在宪法和法律范围内活动，以宪法和法律为准则，依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。

与推进国家治理体系与治理能力现代化同频共振。全面推进依法治国既是实现国家治理现代化的基本要求，又是推进国家治理现代化的重要组成部分。治理现代化需要通过法治手段进一步具体地对应到治理体系的各个领域和每个方面，需要量化为具体的指标体系，包括国权配置定型化、公权行使制度化、权益保护实效化、治理行为规范化、社会关系规则化、治理方式文明化六个方面。

(4)建设中国特色社会主义法治体系需要注意的几个问题。建设中国特色社会主义法治体系是一项全新的任务，在实践中需要注意以下几个方面的问题。

坚持党的领导是建设中国特色社会主义法治体系的根本保证。坚持中国共产党的领导，是全面推进依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家的根本保证。党的领导与社会主义法治是一致的，社会主义法治必须坚持党的领导，党的领导必须依靠社会主义法治。只有在党的领导下依法治国、厉行法治，人民当家作主才能充分实现，国家和社会生活法治化才能有序推进。坚持党的领导，就是要坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党统揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，

把党领导人民制定和实施宪法法律同党在宪法法律范围内活动统一起来。

坚持中国特色社会主义法治发展道路是建设中国特色社会主义法治体系的核心要求。我国的国情和社会主义制度决定了必须坚持中国特色社会主义法治发展道路。走中国特色社会主义法治道路，必须坚持中国特色社会主义制度，积极借鉴和吸收古今中外各种优秀法律文化成果。

坚持体现人民共同意志和根本利益是建设中国特色社会主义法治体系的根本目的。中国特色社会主义法治体系反映着最广大人民群众的共同意志和根本利益。人民是法治的主体，是法治建设的重要参与者和推动力。在建设中国特色社会主义法治体系过程中，要充分发挥人民群众的主体地位，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点。要正确处理权力与权利、权力与责任的关系，既赋予行政机关、审判机关、检察机关必要的权力，又注意对权力的行使加以规范、制约和监督，切实维护公民、法人和其他组织的合法权益。

坚持立足国情和科学借鉴是建设中国特色社会主义法治体系的必然要求。中国特色社会主义法治体系的根本立足点是社会主义初级阶段的基本国情。在建设中国特色社会主义法治体系过程中，要始终坚持从我国国情和实际出发，把改革开放和社会主义现代化建设的伟大实践作为基础，紧紧围绕经济建设这个中心任务，紧紧围绕全面建成小康社会的奋斗目标，紧紧围绕全面深化改革这个主旋律建设中国特色社会主义法治体系。要正确把握改革发展稳定的关系，妥善处理法治体系稳定性与实践变动性的关系，妥善处理法治体系前瞻性与可行性的关系，确保法治体系建设进程与全面深化改革和推进国家治理现代化建设进程相适应。建设中国特色社会主义法治体系，需要借鉴和吸收国外的有益经验，但借鉴不意味着照搬，更不意味着“全面西化”。

坚持遵循法治建设规律是建设中国特色社会主义法治体系的成败关键。法治建设有规律。建设中国特色社会主义法治体系必须高度重视对法治规律的把握，遵循国家治理规律，将法治作为国家治理的基本方式，

提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力；遵循法治发展规律，做到政府推进与社会演进相结合、顶层设计与基层创造相结合、自上而下与自下而上两条路径相结合；遵循法治的运行规律，合理配置法治主体的结构，努力提高法治结构的功能。

（四）《决定》提出全面推进依法治国的基本原则

《决定》提出了全面推进依法治国的基本原则有以下几点。

1. 必须坚持中国共产党的领导

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证，必须把坚持党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，体现在党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法上。

2. 必须坚持人民主体地位

人民是依法治国的主体和力量源泉、必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

3. 必须坚持法律面前人人平等

平等是社会主义法律的基本属性，必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。

4. 必须坚持依法治国和以德治国相结合

国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用，必须坚持一手抓法治、一手抓德治，既发挥法律的规范作用，又发挥道德的教化作用，实现良法和美德相辅相成、法治和德治相得益彰。

5. 必须坚持从中国实际出发

中国特色社会主义道路、理论和制度是全面推进依法治国的根本遵循，必须从我国基本国情出发，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的社会主义法治理论，为依法治国提供理论指导和学理支撑。要借鉴国外法治经验，但决不照搬外国法治理念和模式。

（五）《决定》所形成的创新

1. 法治道路创新

坚持和拓展中国特色社会主义法治道路是贯穿全篇的一条红线。全会强调，中国特色社会主义法治道路，是社会主义法治建设成就和经验的集中体现，是建设社会主义法治国家的唯一正确道路。在走什么道路这个根本问题上，全会释放了明确信号、指明了正确方向，为建设社会主义法治国家提供了重要遵循和行动指南。

2. 目标定位创新

对法治目标确定达到了前所未有的高度。一是实现了从法律体系到法治体系的根本转变，着力建立和完善中国特色社会主义法治体系；二是从分散到整合的转变，实现了向建设法治国家这一宏伟目标的飞跃转变。

3. 制度系统创新

《决定》提出了由五个体系集成的法治体系，即完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系、完善的党内法规体系。无论是中国共产党建党、建国以来，还是在中国法制史上，都是首次提出。

4. 指导思想创新

《决定》提出了确保全面正确推进依法治国的三大要求：一是政治正确，即坚持中国共产党的领导；二是方向正确，即坚持中国特色社会主义道路；三是理论正确，坚持用社会主义法治理论引领全面推进依法治国。

5. 治理理念创新

法治是治国理政的基本方式，以法治来完善中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在国家治理体系中，最重要的是法治体系；在治理能力中，最重要的是法治能力，是运用法治思维和方式，来深化改革、推进发展、化解矛盾、维护稳定。

6. 宪法实施创新

依法治国首先是依宪治国。在模式上，采用最高立法机关监督实施

制度，即完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。在内容上，有两点突破，即不仅在实体上要健全实施机制，而且还要完善宪法实施的程序机制。

7. 法治政府创新

首先，建立行政机关的重大决策的合法性审查，这是个全新的提法。其次，建立决策责任追究机制。最后，建立责任倒查机制，体现了党中央用法治管好行政权力的决心。

8. 司法改革创新

司法公正是最引人关注的问题之一，全会提出了人民对司法的公平感、公正感的评测与实施制度与具体机制改革方案。有五大创新之举：一是审判和执行分离；二是在最高人民法院设立巡回法庭，就重大问题，某个时期多发问题，派出巡回法庭审理，可以排除干扰；三是建立跨行政区域的法院和检察院；四是建立检察机关提起公益诉讼制度，增强对人民群众利益维护的强度和力度；五是建立排除领导干部干预司法的制度，坚决防止公共权力执掌者对司法的干扰。具体包括：在反向上，一是不良记录制度，二是干预通报制度，三是责任追究制度；在正向上，建立司法人员履责保护机制，确保司法人员依法抵制非法干预，不因关系、压力和人情而办错案、做假案、出冤案，防止法外因素对司法裁判的干扰。

9. 法治文化创新

在法治理念上，强调树立全民的法治信仰，实现了从法律意识到全民守法再到法治信仰的升级。弘扬法治精神、发展法治文化、创新法治理论、形成法治思维、善用法治方法，是全面推进依法治国、提升法治软实力的关键。

（六）《决定》所形成的亮点

亮点一：依宪治国。全会提出，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。健全宪法实施和监督制度，完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制。

亮点二：公民参与立法途径更多。全会提出，完善立法项目征集和论证制度，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，拓宽公民有序参与立法途径。

亮点三：重大决策终身负责。全会提出，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

亮点四：健全行政裁量权基准制度。全会提出，依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度，建立健全行政裁量权基准制度，全面落实行政执法责任制。

亮点五：领导插手司法要记录。全会提出，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，建立健全司法人员履行法定职责保护机制。

亮点六：法院检察院可跨行政区划设立。全会提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点，最高人民法院设立巡回法庭，探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

亮点七：错案要倒查。全会提出，坚持以事实为根据、以法律为准绳，推进以审判为中心的诉讼制度改革，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。

亮点八：建设社会主义法治文化。全会提出，必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围。

亮点九：律师可当法官。全会提出，完善法律职业准入制度，建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制，完善职业保障体系。

亮点十：法治建设纳入政绩考核。全会提出，提高党员干部法治思

维和依法办事能力，把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容、纳入政绩考核指标体系，把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容。

三、深入贯彻落实全面推进依法治国的各项任务和重大举措

《决定》对全面推进依法治国做出全面部署，提出了科学立法、严格执法、公正司法、全民守法和加强法治工作队伍建设等重点任务。

（一）坚持以宪法为核心，着力完善中国特色社会主义法律体系

1. 牢牢把握完善我国法律体系的总体要求和重要原则

立法活动是国家重要政治活动，关系党和国家事业发展全局。在新形势下，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、加强和改进立法工作的总体要求是：高举中国特色社会主义伟大旗帜，贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，全面落实依法治国基本方略；注重发挥立法的引领、推动和保障作用，加强重点领域立法；深入推进科学立法、民主立法，着力提高立法质量；完善立法体制，坚持立改废释并举；为形成完备的法律规范体系、建设社会主义法治国家，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供更加有力的法制保障。

贯彻落实上述总体要求，必须着重把握和遵循以下重要原则。

(1)坚持中国共产党的领导，以中国特色社会主义理论体系为指导。在立法工作中，要始终坚持党的领导，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，成为全社会遵循的行为规范和活动准则，从法律制度上贯彻落实党的路线方针政策和重大决策部署。紧紧围绕党和国家工作大局谋划、推动和开展立法工作，科学制定立法规划和工作计划，突出立法重点，使立法准确反映经济社会发展要求，更好协调利益关系。坚持以中国特

色社会主义理论体系统一思想认识，妥善解决立法工作中遇到的问题，不断提高立法的科学化、民主化水平。

(2)坚持人民主体地位，恪守以民为本、立法为民理念。在立法工作中，要坚持国家的一切权力属于人民，坚持法律面前人人平等，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。尊重和保障人权，完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等方面权利得到落实，实现公民权利保障法治化。正确处理权利与权力、权利与义务、权力与责任的关系，统筹兼顾各方面利益，从法律制度上更好体现发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。

(3)坚持从中国的国情和实际出发，积极适应实践发展的需要。在立法工作中，要牢牢立足基本国情，坚持一切从实际出发，把改革开放和现代化建设的伟大实践作为立法基础，紧紧围绕实现“两个一百年”奋斗目标和任务要求，积极应对立法工作面临的新形势新课题新任务，及时进行立改废释。吸收人类法治文明成果，借鉴国外立法有益经验，但绝不照抄照搬。

(4)坚持改革决策和立法决策相衔接，确保重大改革于法有据。全面深化改革和全面推进依法治国，二者密切关联。在立法工作中，要努力把改革决策和立法决策更好结合起来，正确处理法律的稳定性与变动性、现实性与前瞻性、原则性与可操作性的关系，努力做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。对实践证明行之有效的，要及时上升为法律；对实践条件还不成熟、需要先行先试的，要按照法定程序做出授权；对不适应改革要求的法律法规，要及时修改和废止。

(5)坚持宪法的核心地位，通过完备的法律推动宪法实施。宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程，在中国特色社会主义法律体系中居于核心地位。坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要

坚持依宪执政。在立法工作中，要切实增强宪法意识，自觉恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命。加强和改进立法工作，一方面，要遵循宪法确立的制度和原则，严格依照法定权限和程序开展立法活动，维护国家法制的统一、尊严和权威；另一方面，要通过不断完善法律法规和配套的规范性文件，贯彻落实宪法确立的制度和原则，推动宪法实施。还要在法治实施、法治监督、法治保障等各方面工作中坚决维护宪法法律权威，全面贯彻实施宪法。一切违反宪法和法律的行为，必须追究。

2. 认真落实完善我国法律体系的重点任务

《决定》提出完善我国法律体系的重点任务是“加强重点领域立法”“完善立法体制”“深入推进科学立法、民主立法”。

(1)加强重点领域立法。围绕中国特色社会主义事业五位一体总体布局，加强和改进立法工作，推动法律体系完善发展。

一是以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。包括编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，加强企业社会责任立法，完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。

二是以保障人民当家做主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善基本政治制度，推进社会主义民主政治法治化。加快推进反腐败国家立法，完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度。

三是建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。包括：制定公共文化服务保障法、文化产业促进法，制定国家勋章和国家荣誉称号法；加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

四是加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。

包括完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，制定社区矫正法。加快国家安全法治建设，推进公共安全法治化。

五是促进生态文明建设的法律制度。包括建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规。

(2)完善立法体制。加强党对立法工作的领导。凡立法涉及重大体制和重大政策调整的，必须报党中央讨论决定。党中央向全国人大提出宪法修改建议，依照宪法规定的程序进行宪法修改。

发挥人大在立法中的主导作用。法律制定和修改的重大问题由全国人大常委会党组向党中央报告，全国人大常委会依法将有关法律案列入立法程序。全国人大及其常委会和有地方立法权的地方人大及其常委会，都要健全发挥主导作用的体制机制。起草综合性、全局性、基础性等重要法律草案，由全国人大相关专门委员会、全国人大常委会法制工作委员会组织有关部门参与，并形成常态化制度。增加有法治实践经验的专职常委比例。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。还包括加强和改进政府立法制度建设，完善立法协调沟通机制，加强法律解释工作，明确地方立法权限和范围，依法赋予设区的市地方立法权。

(3)深入推进科学立法、民主立法。立法质量关系法治质量。完善法律体系必须抓住提高立法质量这个关键，把深入推进科学立法、民主立法作为提高立法质量的根本途径。科学立法的核心，在于立法要尊重和体现客观规律；民主立法的核心，在于立法要为了人民、依靠人民。科学立法、民主立法，回答了新形势下“立什么样的法、怎样立法”这一重大命题。

加强人大对立法工作的组织协调。包括：健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式；健全立法起草、论证、协调、审议机

制，完善立法项目征集和论证制度；推进立法精细化，增强法律法规的及时性、系统性、针对性、有效性；健全征求人大代表意见制度，发挥人大代表参与起草和修改法律的作用。

健全立法机关和社会公众沟通机制。包括：开展立法协商，发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织的作用，探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制；拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识；完善法律草案表决程序，对重要条款可以单独表决。

（二）坚持依法行政，加快建设法治政府

党的十八大提出到2020年依法治国方略全面落实，法治政府基本建成的奋斗目标。

1. 充分认识新形势下加快建设法治政府的重要性紧迫性

加快建设法治政府任务艰巨而紧迫、意义重大而深远。

（1）加快建设法治政府是全面推进依法治国、建设中国特色社会主义法治体系的重要内容。行政机关作为国家权力机关的执行机关，负有严格贯彻宪法法律的重要职责，是实施宪法法律的重要主体。行政机关的执法水平直接关系人民群众的切身利益，直接关系党和政府的公信力，依法治国目标的实现很大程度上决定于法治政府建设的进度和质量。各级行政机关必须加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府，确保依法治国方略全面落实。

（2）加快建设法治政府是全面建成小康社会、全面深化改革的迫切需要。全面建成小康社会和全面深化改革必须加强法治政府建设。面对新形势新任务，各级政府要更加自觉地用法治眼光审视发展改革问题，用法治思维凝聚发展改革共识，用法治方式营造发展改革环境，用法治办法破解发展改革难题，用法治规范保障发展改革成果。要以更大的决心和更有力的措施，加快建设法治政府，为全面建成小康社会、全面深化

改革提供坚实的制度支撑和有力的法治保障。

（3）加快建设法治政府是维护人民合法权益、实现社会公平正义的制度保障。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。法律是全社会共同遵守的行为准则，是协调不同利益的最佳调节器，是维护人民合法权益、实现社会公平正义的有力保障。通过建设法治政府，推动形成整体、全面、合理的制度安排，实现严格规范公正文明执法，强化对行政权力的制约和监督，保证依法全面履行政府职能，有利于促进各种利益依法调解、各种矛盾依法解决、各项社会事务依法管理，有利于促进社会成员依法享有权利、行使权利、维护权利、履行义务、承担责任，推动全社会实现公平正义。

2. 全面把握加快建设法治政府的主要任务

（1）依法全面履行政府职能。依法全面履行政府职能，是建设法治政府的基础和前提。一要完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关在履职过程中，要坚持法定职责必须为、法无授权不可为。二要推行政府权力清单制度，按照职权法定原则，明确各级政府及其工作部门的职权范围，坚决消除权力设租寻租空间。三要推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，合理、清晰界定政府间事权，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县政府执行职责，促进政府间各司其职、各负其责、各尽其能。

（2）健全依法决策机制。决策是行政权力运行的起点。一要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。二要积极推行政府法律顾问制度，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。三要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，坚持“谁决策、谁负责”的原则，对决策严重失误或者

依法应该及时做出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究法律责任。

(3)深化行政执法体制改革。改革行政执法体制是提升行政执法水平的制度动力。一要根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量，加快推进执法重心和执法力量向市县下移。二要推进综合执法，重点在食品药品安全、公共卫生、安全生产、资源环境、交通运输、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。理顺城管执法体制，提高执法和服务水平。三要完善市县两级政府行政执法管理，加强统一领导和协调，规范执法行为，提高执法效率。四要严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，努力提升执法人员素质和能力。五要严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。六要健全行政执法和刑事司法衔接机制，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，建立衔接工作信息共享平台，加强对衔接工作的监督，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

(4)坚持严格规范公正文明执法。严格规范公正文明执法是加快建设法治政府的重点任务。一要依法惩处各类违法行为，加大食品药品、安全生产、环境保护、社会治安、征地拆迁、劳动保障、医疗卫生等关系群众切身利益的重点领域执法力度，维护群众合法权益。二要完善执法程序，通过建立执法全过程记录制度，明确行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为的具体操作流程，严格执行重大执法决定法制审核制度，有效规范执法活动。三要建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，为执法活动提供明确依据，从制度上解决执法不公的现象。四要加强行政执法信息化建设和信息共享，建立运行执法信息平台，推行执法流程网上管理，提高执法效率和规范化水平。五要全面落实行政执法

责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的非法干预，防止和克服地方与部门保护主义，惩治执法腐败现象。

(5) 强化对行政权力的制约和监督。一要加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，完善监督体系，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。二要加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制，防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。三要完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。四要完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化上级审计机关对下级审计机关的领导，探索省以下地方审计机关人财物统一管理，推进审计职业化建设，切实提高审计机关的履职能力和水平。

(6) 全面推进政务公开。一要完善政务公开和各领域办事公开制度，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。二要依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项，推进行政权力的公开化、透明化，加强对行政权力行使的过程监管，防止行政权力肆意膨胀。三要重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。四要将涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理的依据。五要推行行政执法公示制度，依法公开执法依据、执法程序、执法结果，强化

对行政执法活动的监督，规范行政执法行为。六要推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设，提供便捷的行政管理服务。

（三）坚持司法公正，不断提高司法的公信力

公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

1. 完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度

一是各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。二是健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度。完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定。三是建立健全司法人员履行法定职责保护机制。

2. 优化司法职权配置

一是健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

二是完善司法体制，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。

三是最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。完善行政诉讼体制机制，合理调整行政诉讼案件管辖制度，切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题。

四是改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民

法院依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。

五是完善审级制度。一审重在解决事实认定和法律适用，二审重在解决事实法律争议、实现二审终审，再审重在解决依法纠错、维护裁判权威。完善对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施实行司法监督制度。检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

六是明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责。

七是加强职务犯罪线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察与刑事司法办案标准和程序衔接，依法严格查办职务犯罪案件。

3. 推进严格司法

一是坚持以事实为根据、以法律为准绳，健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准。二是推进以审判为中心的诉讼制度改革，全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。三是明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。

4. 保障人民群众参与司法

一是坚持人民司法为人民，依靠人民推进公正司法，通过公正司法维护人民权益。在司法调解、司法听证、涉诉信访等司法活动中保障人民群众参与。完善人民陪审员制度，提高人民陪审制度公信度。二是构

建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，依法及时公开执法司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书，杜绝暗箱操作。加强法律文书释法说理，建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

5. 加强人权司法保障

一是强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。二是切实解决执行难，制定强制执行法，规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序，依法保障胜诉当事人及时实现权益。三是落实终审和诉讼终结制度，实行诉访分离，保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉，逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人，纳入法律援助范围。

6. 加强对司法活动的监督

一是完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。完善人民监督员制度，重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。二是依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为。三是坚决破除各种潜规则，绝不允许法外开恩，绝不允许办关系案、人情案、金钱案。对司法领域的腐败零容忍，坚决清除害群之马。

（四）坚持增强全民法制观念，进一步推进法治社会建设

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定

捍卫者。

1. 推动全社会树立法治意识

一要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，引导全民自觉守法、遇事找法、解决问题靠法。坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，完善国家工作人员学法用法制度，把宪法法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院必修课。把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程。

二要健全普法宣传教育机制。各级党委和政府要加强对普法工作的领导，宣传、文化、教育部门和人民团体要在普法教育中发挥职能作用。实行国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度，加强普法讲师团、普法志愿者队伍建设。把法治教育纳入精神文明创建内容，开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。

三要加强公民道德建设。要弘扬中华优秀传统文化，增强法治的道德底蕴，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。

2. 推进多层次多领域依法治理

一是坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。

二是发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。支持行业协会商会类社会组织发挥行业自律和专业服务功能。发挥社会组织对其成员的行为导引、

规则约束、权益维护作用。加强在华境外非政府组织管理，引导和监督其依法开展活动。

三是高举民族大团结旗帜，依法妥善处置涉及民族、宗教等因素的社会问题，促进民族关系、宗教关系和谐。

3. 建设完备的法律服务体系

要推进覆盖城乡的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。发展法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源，发展涉外法律服务业。健全统一司法鉴定管理体制。

4. 健全依法维权和化解纠纷机制

一是强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。

二是构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法制化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。

三是健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。健全行政裁决制度，强化行政机关解决同行政管理活动密切相关的民事纠纷功能。

四是深入推进社会治安综合治理，完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，绝不允许其形成气候。

（五）坚持提升素质，切实加强法治工作队伍建设

全面推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。

1. 建设高素质法治专门队伍

一要加强立法队伍、行政执法队伍和司法队伍建设。抓住各级领导班子建设这个关键，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件的干部和人才交流渠道。

二要推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平。要完善法律职业准入制度，健全国家统一法律职业资格考试制度，建立法律职业人员统一职前培训制度。建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度，畅通具备条件的军队转业干部进入法治专门队伍的通道，健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制。加强边疆地区、民族地区法治专门队伍建设。加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。

三要建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职。上级人民法院、人民检察院的法官、检察官一般从下一级人民法院、人民检察院的优秀法官、检察官中遴选。

2. 加强法律服务队伍建设

一要加强律师队伍思想政治建设，构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补、结构合理的律师队伍。提高律师队伍业务素质，完善执业保障机制。加强律师事务所管理，规范律师执业行为，监督律师严格遵守职业道德和职业操守，强化准入、退出管理，严格执行违法违规

执业惩戒制度。各级党政机关和人民团体要普遍设立公职律师，企业可设立公司律师，参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险。明确公职律师、公司律师法律地位及权利义务，理顺公职律师、公司律师管理体制机制。

二要发展公证员、基层法律服务工作者、人民调解员队伍。推动法律服务志愿者队伍建设。建立激励法律服务人才跨区域流动机制，逐步解决基层和欠发达地区法律服务资源不足与高端人才匮乏的问题。

3. 创新法治人才培养机制

坚持用马克思主义法学思想和中国特色社会主义法治理论全方位占领高校、科研机构法学教育和法学研究阵地，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系。坚持立德树人、德育为先导向，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍。

四、坚持依法执政，不断加强和改进党对全面推进依法治国的领导

党的领导是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家最根本的保证，必须加强和改进党对法治工作的领导，把党的领导贯彻到全面推进依法治国全过程和各方面。

（一）坚持依法执政，不断提高党的执政能力和领导水平

1. 自觉维护宪法法律的权威和尊严

宪法是治国安邦的总章程，是人民权利的保障书。宪法以国家根本大法的形式，确立了中国特色社会主义道路、中国特色社会主义理论体系、中国特色社会主义制度的发展成果，规定了中国共产党的领导地位，规定了公民的基本权利和基本义务，规定了国家政权机构的组织体系、

职责权限和运行机制，充分反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，成为党和国家中心工作、基本原则、重大方针、重要政策在国家法治上的最高体现，具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。各种法律法规和规章是宪法精神、宪法原则、宪法内容的进一步展开和具体化，是全体社会成员必须遵行的行为规范。宪法法律的权威和尊严得到保障，国家和社会生活的法治化就有坚实基础，经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好就有可靠保障，党和国家事业兴旺发达就能获得蓬勃伟力。各级党组织和领导干部要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。

各级党组织自觉在宪法法律范围内活动，是维护宪法法律权威和尊严的重要保障。各级党组织要把贯彻实施宪法法律贯穿于一切活动的始终，要严格按照法定原则、法定权限、法定程序行使职权、履行职责，为人民掌好权、用好权。要加强自身建设，既要遵守党章和党规，又要符合宪法法律精神。

领导干部带头遵守法律，带头依法办事，对维护宪法法律权威和尊严至关重要。作为领导干部，必须高度重视宪法法律的学习，把熟练掌握宪法法律知识、法治理念、法治精神作为履职尽责的基本条件，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。想问题、作决策、办事情，要时刻绷紧法治这根弦，做到心中有法、虑必及法、行必依法。对法律要有敬畏之心，始终坚持法律面前人人平等、法律面前没有特权、法律约束没有例外的原则，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不能以任何借口任何形式以权压法、以言代法、徇私枉法。尤其在依法行使自由裁量权时，要恪守公平正义的法治理念，正确处理权与法、情与法、利与法的关系，公正决断是非，不因私利抛公义，不因私谊废公事，不因私情弃公平，确保权力行使不偏离法治轨道、不突破法律边界、不逃避法律责任。

2. 发挥政策和法律各自优势

正确认识和处理政策与法律的关系，是依法执政会经常遇到、必须认真解决好的一个重大问题。《决定》指出："完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势，促进党的政策和国家法律互联互动。"这不仅从理论上回答了政策和法律的地位、作用及其相互关系，而且为我们在实践中把握好二者关系提供了重要遵循。

党的政策和国家法律在本质上是一致的，都是党和人民共同意志的反映，都是党领导人民治理国家的重要方式，都是党用以统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，推动科学发展、全面深化改革、促进社会和谐的重要手段。政策和法律以各自独有的表现形式、作用范围、效力支撑而有着不同的特点和优势。党的政策更具有灵活性、时代性、探索性、指导性等特点，在研判国际国内发展大势、确定国家未来走向的宏观战略，指导最新创造性实践，解决改革发展稳定中不断出现的新矛盾新问题、人民群众反映强烈的热点难点问题等方面，发挥着重要作用。国家法律更具有普遍性、稳定性、反复适用性、国家强制性等特点，在规范公民权利与义务、国家机关权力与责任，定纷止争、维护社会稳定和社会公平正义，调整相对成熟、相对稳定的重大社会关系等方面，发挥着重要作用。同时，政策和法律具有紧密的内在联系，相辅相成、相互补充、相得益彰。

在新的历史起点上全面深化改革，完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化，不仅催生着越来越密集、越来越迫切的政策和法律需求，而且为政策和法律发挥各自优势开辟了越来越广阔的空间。在全面深化改革过程中，要注重立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要，确保重大改革在法治轨道上进行。

完善党委依法决策机制，是提高决策质量和水平的重要保证，也是促进政策和法律互联互动的重要条件。党委依法决策，决策主体、决策

程序、决策内容、决策责任都要始终贯穿和体现法治思维，并采取和运用法治方式。要把合法性论证作为党委重大决策的必经程序，确保决策符合法律，实现政策与法律的有效对接和统一。各级党政机关要普遍设立公职律师，“参与决策论证，提供法律意见，促进依法办事，防范法律风险”。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对违反法律规定进行决策导致严重失误、造成重大损失和恶劣影响的，要追究法律责任。

3. 健全依法执政的工作机制

坚持依法执政、提高依法执政水平，需要一套科学有效、系统完备的工作机制来保障。

一要依法正确处理党同国家政权机关之间的关系。要坚持党的领导地位，把党对国家政权机关的领导作为依法执政最根本的原则，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用。同时，要不断改进党领导国家政权机关的方式方法，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国集中统一。

二要完善保证党确定依法治国方针政策和决策部署的工作机制和程序。主要是：建立健全党领导立法的工作制度；进一步完善党领导政府的工作机制，建立权责统一、权威高效的依法行政体制；进一步健全党委统一领导和各方分工负责、齐抓共管的责任落实机制，加强党对全面推进依法治国统一领导、统一部署、统筹协调，把法治建设贯穿于政治建设、经济建设、文化建设、社会建设、生态文明建设以及党的建设各个方面；党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人的职责；各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位

模范遵守宪法法律的，坚决查处执法犯法、违法用权等行为。

三要发挥政法委员会的职能。政法委员会是党委领导政法工作的组织形式，必须长期坚持。各级党委政法委员会要把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上，做依法办事的表率，保障宪法法律正确统一实施。政法机关党组织要建立健全重大事项向党委报告制度，政法工作的重大部署、事关社会团结和谐的重大问题、涉及社会政治稳定的重大敏感案件、群众反映突出的执法司法问题等要及时向党委报告。要大力加强政法机关党的建设，真正使政法机关党组织成为政法干警经受党内生活锻炼、增强党的意识、提高思想觉悟、加强党性修养的熔炉。要教育引导广大党员干警在坚定理想信念上当先锋模范，在忠于职守上当先锋模范，肩扛公正天平，手持正义之剑，坚持公正无私、执法如山的职业情怀，坚守公正廉洁的职业道德，让人民群众在每一个案件中都能感受到公平正义。

（二）大力加强党内法规制度建设

治国必先治党，治党务必从严，治党必依法规。

1. 党内法规是建设社会主义法治国家的有力保障

党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。全面推进依法治国，既要充分发挥法律法规的作用，还要充分发挥党规党纪的作用，使之相互作用，相得益彰。首先，全面推进依法治国必须加强党内法规制度建设。加强党内法规制度建设，对党和国家事业发展提供制度遵循和有力保障。其次，全面推进依法治国必须充分发挥党内法规对国家法律的保障作用。党制定党内法规，调整党内关系、规范党内生活，为党组织和党员提供行为遵循；党又领导人民制定宪法和法律，调整社会关系、规范社会秩序，为公民、法人和其他组织提供活动依据。党内法规和国家法律都是党和人民意志的反映，二者在本质上是一致的。历史经验告诉我们，如果党内法规执行得好，法律法

规就能得到较好遵守，法治建设就能顺利推进；如果党内法规执行不好，法律法规的权威也树不起来，依法治国也无法实现。

2. 完善以党章为根本、民主集中制为核心的党内法规制度体系

党章是立党、管党、治党的总章程，是最根本的党内法规，在党内具有最高权威性和最大约束力。党章既为全党统一思想、统一行动提供了根本准则，又为制定其他规章制度提供了根据和基础。民主集中制是党的根本组织原则，也是党的根本组织制度和领导制度，是党内法规制度体系的核心。只有以党章为根本，以民主集中制为核心，推进党内根本制度、基本制度、具体制度的健全与完善，才能逐步形成完整、系统、配套、协调的党内法规制度体系。

建立党内法规制度体系，要坚持内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的基本要求，遵循法规制度建设的内在规律，妥善处理数量与质量、前瞻性与现实性等关系，确保法规制度适应党的建设和党的工作需要，体现广大党员干部意愿，经得起实践和历史检验。

中央纪律检查委员会是制定党内法规的重要主体之一，要全面贯彻落实党的十八届四中全会精神，按照《中国共产党党内法规制定条例》的要求，加快推进党风廉政法规制度建设，提高制度安排的系统性、科学性，努力形成不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。要进一步健全权力运行制约和监督体系，完善作风建设监督惩戒制度，完善惩治腐败、预防腐败的党内法规，完善纪律处分制度、党员申诉制度、检举控告的制度，完善纪检监察体制机制，完善党风廉政建设主体责任和监督责任的有关规定，不断提高反腐倡廉法规制度的执行力。

3. 实现党内法规同国家法律的衔接和协调

坚持依法治国和依法执政，在治国理政方面的依据是宪法和国家法律，在管党治党方面的依据是党章和党内法规。完善中国特色社会主义法治体系，必须注重党内法规同国家法律的衔接和协调，处理好党内法规与国家法律之间的关系，不断提高党内立规和国家立法的科学化水平。

实现党内法规同国家法律的衔接和协调，必须坚持以党章和宪法为基本遵循。保证党内法规体现党章和宪法的精神和要求，保证党内法规制度体系与中国特色社会主义法律体系内在统一，为管党治党提供坚实的依据和保障。

实现党内法规同国家法律的衔接和协调，必须坚持党纪严于国法。《决定》强调，“党规党纪严于国家法律”。党纪严于国法，主要表现为党纪对党员的要求比国法对公民的要求标准更高。这是由党的先锋队性质决定的。党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己，坚定理想信念，践行党的宗旨，坚决同违法乱纪行为作斗争。要抓紧修订党的纪律处分条例、党内监督条例等党内法规，建立协调顺畅的案件查处机制，发现党员违纪问题，要查清违纪事实，及时做出党纪处分，体现党纪严于国法的要求。

4. 党的各级组织和党员干部要自觉遵守纪律，模范遵守国家法律

中国共产党是执政党，党的各级组织和广大党员干部只有严格遵守党规党纪，模范遵守国家法律，依法治国才有保障。

要自觉遵守党纪。党的纪律是自觉的纪律。要进一步增强党员干部遵守纪律的自觉性，使接受纪律约束成为一种习惯，并把习惯内化为一种行动，进而升华成一种文明素养。要进一步增强各级党组织遵守纪律的自觉性，始终同党中央保持高度一致，始终在党的纪律范围内活动。同时，党的纪律也是铁的纪律，必须无条件遵守。不自觉遵守甚至违反党的纪律的，就必须受到处理，直至开除出党。

要模范遵守法律。党的各级组织和党员干部必须受党的纪律和国家法律双重约束，按照党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法的要求，不断提高依法执政能力和水平。

党的各级纪律检查机关要切实承担职责。要按照党要管党、从严治党的要求，加强对党员的日常管理和监督，铁面执纪，坚决查处违反党纪的行为，确保纪律刚性约束。要严格责任追究，形成依据党内法规管

党治党的强大合力。

（三）不断提高党员干部法治思维和依法办事的能力

《决定》提出，提高党员干部法治思维和依法办事能力，高级干部尤其要以身作则、以上率下。这是全面推进依法治国，建设社会主义法治国家的关键所在，是对党员干部素质能力提出的新要求。

1. 提高党员干部法治思维和依法办事能力的重要性和紧迫性

法治思维是基于法治的固有特性和对法治的信念来认识事物、判断是非、解决问题的思维方式。法治方式是运用法治思维处理和解决问题的行为方式。法治思维是一种规则思维、程序思维，它以严守规则为基本要求，强调法律的底线不能逾越、法律的红线不能触碰，凡事必须在既定的程序及法定权限内运行。法治思维的核心是权利义务观念，各级领导干部除了要具有公民应有的权利义务观念外，还要有法治的权力观，即权力的有限性与程序性，以及守护法律、维护宪法与法律权威的职责意识。提高党员干部法治思维和依法办事能力，就是要求在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的指引下，增强法治观念、弘扬法治精神，带头尊崇和遵守宪法法律，自觉在法治轨道上想问题、作决策、办事情，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。

（1）提高党员干部法治思维和依法办事能力，是由党员干部在全面推进依法治国中的示范带动作用所决定的。各级领导干部作为执掌党的执政权和国家公权力的特殊群体，是全面推进依法治国的重要组织者、推动者和实践者，在建设社会主义法治国家的进程中担负着重要的责任，对其他社会群体起着形象塑造和榜样引领的作用。只有牢固树立法治理念，自觉在宪法法律范围内活动，以上率下，才能形成良好的法治风尚，影响和带动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，这对全面推进依法治国具有深远意义。

（2）提高党员干部法治思维和依法办事能力，是对执政能力和领导水平

提出的新要求。随着经济社会的发展、全面深化改革的展开和人民法治意识的提高，法治作为党治国理政的基本方式，在国家治理体系中的地位越来越重要。各级领导干部只有善于运用法治思维和法治方式调节经济社会关系、统筹协调各种利益、实现改革于法有据，才能更好地规范发展行为、凝聚改革共识、促进矛盾化解、保障社会和谐，不断提高科学执政、民主执政、依法执政水平。

(3)提高党员干部法治思维和依法办事能力，具有现实紧迫性。当前，一些党员干部特别是领导干部依法执政、依法行政意识和能力不强，运用法治思维和法治方式管理经济社会事务水平不高，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在，社会影响极坏。这些问题说明提高党员干部的法治思维和依法办事能力是一项重大而紧迫的任务。

2. 提高党员干部法治思维和依法办事能力的思路和办法

提高党员干部法治思维和依法办事能力，重点应做好三方面工作。

(1)重视法治思维养成，在学习和实践中提高依法办事的能力。一要牢固树立法治信仰。要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现。二要加强法治学习培训。党员干部特别是领导干部要带头学法，不仅要学履行职责所需要的法律知识，而且要学法的原则、原理，学法的价值、精神。要把法治教育纳入各级干部教育培训规划，切实提高法治思维水平和能力。三要高度重视法治实践。各级领导干部在领导和推进依法治国的进程中，一定要躬身实践，不断提高运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的能力。

(2)把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，形成良好法治环境。《决定》提出："把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。"要把尊宪守法作为衡量干部德才素质的重要标准，把法治素

养和依法办事能力作为提拔使用干部的重要依据。通过发挥考核评价和选人用人这个指挥棒和杠杆的作用，引导和督促各级干部把依法执政和依法行政的要求落到实处。

《决定》提出："把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。"要围绕依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、平安建设、权力制约等重点环节，科学设定考核指标体系。要把党员干部遵守党章和党规党纪的情况纳入考核评价的内容，按照党规党纪以更高标准严格要求干部。对党政主要负责人，要考核履行推进法治建设第一责任人职责，及时解决本地区本部门法治建设重大问题等情况。要将领导干部遵守法律，依法决策、依法管理、依法办事的情况作为年度考核、任用考察的重要内容。

(3)坚持奖惩并举，真正使法治思维和依法办事能力成为一种硬标准、硬要求、硬约束。考核评价干部目的是为了更好地使用干部，要把法治建设的成效和依法履职情况作为干部晋升、奖惩等的重要依据。一方面，要优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强，推进法治建设成效明显的干部。另一方面，对那些特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不能提拔重用。经教育不改的，要调离领导岗位。各级党组织对党员干部遵守宪法法律要做出具体规定，建立刚性约束机制。应将严格依法办事作为对党员特别是各级领导干部的政治要求，像抓作风建设和惩治腐败一样抓依法办事。坚持有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究，加强对领导干部依法执政、依法行政的监督检查，健全问责制度，规范问责程序，对违法枉法、失职渎职行为依法追究责任。要通过加强激励约束机制建设，督促党员干部特别是领导干部带头遵守法律、带头依法办事。

3. 加强法治部门领导班子建设，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来

《决定》提出，抓住立法、执法、司法机关各级领导班子建设这个关

键，把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。要按照习近平总书记提出的好干部标准，重视选拔那些法治素养好，对党和人民的事业敢于负责、敢于担当的人，选那些关键时刻站得出来、有所作为的人，选那些为国家富强、民族振兴、人民幸福而不懈奋斗的人。要拓宽选人视野，积极推动干部跨部门跨条块交流，把那些政治上强、熟悉法治工作、领导经验丰富、善于抓班子带队伍的人选拔到政法部门主要领导岗位上来。要畅通立法、执法、司法部门干部和人才相互之间以及与其他部门具备条件干部和人才交流渠道，特别是要推动立法、执法、司法机关优秀年轻干部到地方、基层一线和艰苦岗位培养锻炼，帮助他们加深对国情社情民意的了解，增强党的观念和执政意识，提高解决复杂问题能力和水平。

（四）切实推进基层治理的法治化

全会提出“推进基层治理法治化”，对于推进国家治理体系和治理能力现代化，对于维护改革发展稳定大局，对于全面建成小康社会，都具有十分重要的意义。

1. 推进基层治理法治化是实现依法治国方略的基础性工程

全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层。基层治理法治化，是在党的领导下，按照法律来管理基层事务，即基层的政治、经济、文化等一切活动依照法律管理，公民的所有行为依照法律进行，使基层的一切需要以及可以由法律来调控的活动和工作，都纳入规范化、法律化的轨道。基层法治建设，是依法治国方略在基层的具体实践，是依法治国的重要组成部分。

(1)改革开放以来，基层治理法治化取得显著成效。改革开放以来，我国基层治理已步入制度化、法治化的轨道。基层群众自治制度不断完善，村委会组织法、城市居委会组织法修订实施，地方性法规不断修订完善，社区居委会建设、社区服务体系建设、村委会换届选举、村级组织运转经费保障机制等文件先后下发，为城乡基层群众自治提供了有力法律和

制度保障。基层自治组织建设不断加强，载体不断健全，群众自治组织基本实现了全覆盖。各地基层审判、检察、公安和司法行政机关及其派出机构建设不断健全，司法服务更加贴近群众、便利群众。

（2）我国基层治理法治化存在的问题。基层法治建设还存在不少问题。在立法方面，立法冲突现象突出，下位法与上位法相抵触，或者不同部门规范性文件相互矛盾冲突。在基层法治队伍建设方面，公检法力量和行政执法力量不足问题很突出，政府法制机构力量更为薄弱，难以适应履职需求。在法治意识方面，部分基层干部人治思维和官本位思想严重，有法不依、执法不严；基层群众法律意识不强，学法、守法、用法氛围不浓，“信访不信法”“越法违法维权”较为普遍，法治意识整体亟须增强。

（3）推进依法治国方略，必须打牢基础。基层是社会的细胞和基础，基层法治建设水平高低，直接影响着国家治理体系和治理能力现代化。基础不牢，地动山摇。当前，我国经济社会发展进入新阶段，社会结构和利益格局深刻调整，社会矛盾和问题大量存在于基层，基层化解矛盾和维护社会稳定的任务十分繁重。基层治理法治化是为改革发展稳定大局保驾护航的必由之路，是落实依法治国方略的必然要求，也是我们党执政为民的必然要求。面对新形势，要密切干群关系、理顺群众情绪，解决各种纠纷，有效解决各种影响社会稳定的矛盾和问题，必须运用法治的手段，把问题解决在基层，把矛盾化解在基层。

2. 充分发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用

十八届四中全会强调，要发挥基层党组织在全面推进依法治国中的战斗堡垒作用，增强基层干部法治观念、法治为民意识，提高依法办事能力。这是对基层党组织和党员干部提出的新要求。

（1）发挥基层党组织在基层治理法治化中的关键作用。基层组织是党的全部工作和战斗力的基础，是落实党的路线方针政策和各项任务的战斗堡垒，也是提高社会管理法治化水平最基本、最直接、最有效的力量，

只有全面推进基层党组织建设，才能牢牢把握依法治国的总体要求，真正把治理法治化落在基层、落在实处。要充分发挥党的理论优势、政治优势、组织优势、制度优势和密切联系群众的优势，努力把基层党组织的组织资源转化为基层治理法治化的资源。要加强和改进基层组织建设，引导基层党组织围绕基层法治建设，确立工作目标、工作内容、工作方式、工作机制，着力解决影响和制约法治建设的突出问题，充分发挥出基层党组织在基层治理法治化中的核心作用。

（2）增强基层干部法治观念、法治为民的意识。基层干部直接与人民群众面对面地发生具体行政行为，基层干部能否依法执政、依法办事，直接影响着法律在群众中的威信，直接影响着群众对法治建设的信心。在推进基层治理法治化过程中，要把遵守法律、依法办事作为考察识别干部的重要条件，以教育引导基层干部切实增强法治意识。基层干部特别是领导干部要着力强化依法决策、依法行政的意识，真正把依法办事作为行动自觉和行为准则。

（3）加强基层干部依法办事能力建设。一要积极培育和树立法律意识、法律信仰，自觉运用法治思维和法治方式推进各项工作。二要加强制度建设，及时把工作过程中的成熟做法上升为法律制度和工作规范，切实把工作纳入法制化、制度化、规范化轨道。三要坚持依法决策、科学决策，确保重要决策和改革措施符合法律法规的规定。四要完善决策机制，创新群众参与方式，集中民智、汇聚民意，增强决策科学性、可行性、有效性。五要深入推进公正廉洁执法，切实规范执法行为，强化执法监督，严格落实执法责任，增强执法公信力。

3. 加强基层法治机构和法治队伍建设

十八届四中全会提出，要加强基层法治机构建设，强化基层法治队伍，建立重心下移、力量下沉的法治工作机制，改善基层基础设施和装备条件，推进法治干部下基层活动。这就明确了推进基层治理法治化的前进方向，提出了基本要求。

（1）加强机构和队伍建设。加强基层法治机构建设，要着力解决法治机构设置不完善、法治机构队伍不稳定和人员配备不足、法治工作物质装备和经费保障机制不健全、行政执法监督工作不到位等问题，努力提高基层法治机构工作能力。加强基层人民法院、检察室、公安派出所、司法所等派出机构建设，建立农村基层大法治网络。完善基层治理体系，加快推进农村社区网格化管理，完善村干部议事制度。加强社区成员代表大会和社区议事协商组织建设，加大城市街道——居委会体制改革力度，加快形成以社区党组织为核心、社区自治组织为主体、各类社区中介组织充分发挥作用的新型社区组织结构。

（2）建立重心下移、力量下沉的法治工作机制。要把源头治理、动态管理、应急处置结合起来，完善矛盾纠纷排查、预警、化解、处置机制，变事后处置为事前预防，变治标管理为治本管理，努力掌握预防化解社会矛盾主动权。要创新和完善社会管理的机制，建立健全重大决策社会风险评估机制。要强化人民调解中心，发挥和强化人民调解中心组织听证对话、社会舆情研判、稳定风险评估、指导重大纠纷排查调处等综合功能。要以法治为依据健全完善处理社会矛盾和冲突的机制，构建民意吸纳和利益制度化表达机制，保障城市居民的知情权、咨询权和监督权。拓宽农村社情民意表达渠道，建立健全矛盾纠纷排查调处机制，依法妥善解决农村社会的苗头性、倾向性问题。

（3）推进法治干部下基层活动。开展好法治干部下基层活动是推进基层治理法治化的有效途径。要积极引导、推荐优秀法治干部到基层挂职、任职或驻地服务，扎实推进信访接待下基层，深入开展“法律援助服务为民”主题活动，广泛开展“法律进村庄、进社区、进企业、进工地、进学校”等活动，大力宣传基层法治建设中的先进典型，不断激发法治干部下基层的积极性、主动性和创造性。

坚持不懈地全面推进依法治国与依法治区

法治，是人类政治文明发展到一定历史阶段的标志。它凝结着人类智慧，为世界各国人民所向往和追求。新中国成立以来，中国共产党带领中国人民对治国理政的方式进行了长期不懈的探索与实践，从党的十五大提出依法治国，到党的十八届四中全会提出全面推进依法治国、建设社会主义法治国家，再到自治区党委十一届四次全体会议提出全面推进依法治区，为建设“四个宁夏”提供有力法治保障，我们党领导全国及全区各族人民成功地开辟了中国特色社会主义法治道路。回顾党探索依法治国方略的历史进程，总结其中成功的经验和挫折及教训，进一步深入研究和落实依法治国与依法治区的战略部署，对于深入学习贯彻党的十八大、十八届三中全会精神，特别是十八届四中全会精神以及自治区党委十一届四次全体会议精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，在新的历史起点上，全面建成小康社会，全面深化改革，全面推进依法治国和依法治区，都具有十分重要的意义。

一、依法治国的历史进程

新中国成立以来，在党的领导下，我国各族人民逐步走上了建设中国特色社会主义法治国家的道路。这一历程大致经历了四个阶段。

（一）新中国成立至20世纪60年代中期

1949年，中华人民共和国成立，揭开了中国历史的新纪元，也开启了我国法治建设的新纪元。新中国成立伊始，党就明确宣布废除国民党的《六法全书》，建立人民的法制。1949年9月，中国人民政治协商会议

通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》（以下简称《共同纲领》），起临时宪法的作用。《共同纲领》明确规定："废除国民党反动派政府一切压迫人民的法律、法令，制定保护人民的法律、法令，建立人民司法制度。"

随之，党领导人民开始了创制社会主义法律的伟大实践。1950 年，就创制了三部重要法律。其中，《土地法》，让全国 3 亿多农民获得了 7 亿亩土地，成为国家和社会的主人；《工会法》，让工人们成为工厂的管理者；《婚姻法》，确立了一夫一妻、婚姻自由等基本婚姻制度，使全社会获得了一次解放。另外，制定了《镇压反革命条例》，对巩固新生的人民政权起到了重大作用。

1953 年 2 月，制定了《选举法》。1954 年，在普选的基础上召开了第一届全国人民代表大会第一次会议，制定了新中国第一部《宪法》，制定了全国人民代表大会、国务院、地方人民代表大会和人民委员会、法院和检察院等国家机构组织法等一系列法律。1954 年《宪法》及随后制定的有关法律，规定了国家的政治制度、经济制度和公民的权利与自由，规范了国家机关的组织和职权，确立了国家法制的基本原则，初步奠定了我国法制建设的基础。此后，党和国家为贯彻落实"五四宪法"做了大量工作，在全社会掀起了大规模的学习宣传宪法活动，形成了良好的学法用法守法社会氛围。

但是，由于党对什么是社会主义及如何建设社会主义这个根本问题认识不清楚，我国的法制建设逐渐偏离了正确的轨道。从 1957 年以后，特别是由于"文化大革命"十年内乱，我国社会主义法制遭到严重破坏。期间，极"左"思潮泛滥，无政府主义横行，检察机关曾一度被撤销，由公安机关代行其职权。"踢开政府闹革命""砸烂公检法"，给党和国家造成了深重灾难，留下了十分深刻的教训。

（二）党的十一届三中全会到党的十五大

党的十一届三中全会揭开了我国改革开放的序幕，也开始了探索中国共产党治国理政方式的新征程，我国社会主义法治建设迈上了新台阶。

党的十一届三中全会在深刻总结“文化大革命”中社会主义法制遭到严重破坏的教训的基础上，做出了加强社会主义法制建设的重要决定。全会《公报》指出:“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”这就是新时期法制建设的“十六字方针”。邓小平同志强调指出：要“使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”“搞四个现代化一定要有两手，只有一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制”。这为新时期社会主义法制建设指明了方向。

这一时期，党和国家开始了全面构筑社会主义法律体系的进程，重点解决“有法可依”的问题，力度和密度之大前所未有。1979 年，五届全国人大一次就通过了七部法律，立法速度空前。在发展社会主义民主、健全社会主义法制的基本方针指引下，现行宪法以及《刑法》《刑事诉讼法》《民事诉讼法》《民法通则》和《行政诉讼法》等一批基本法律相继出台。

特别值得一提的是，1982 年，现行宪法经五届全国人大五次会议 12 月 4 日审议通过并于当日公布实施。1982 年宪法，继承和发展了 1954 年宪法的基本原则，全面总结了新中国成立以来社会主义法制建设的基本经验，是一部具有中国特色、适应新时期社会主义现代化建设需要的新宪法。它的公布实施，是我国社会主义法制建设史上重要的里程碑。

改革开放的深化和社会主义市场经济体制的建立，有力推动了法治政府建设。1989 年，《行政诉讼法》的颁布，是我国法治政府建设的重要开端。1993 年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“各级政府都要依法行政，依法办事。”第一次在党的正式文件中提出了“依法行政”，将法治政府建设作为法治建设的重点。随着国家赔偿、行政复议、公务员等法律制度相继建立，政府的行政行为逐步被纳入了法治轨道。

（三）党的十五大到党的十八大

1997 年，党的十五大正式提出了依法治国的基本方略。十五大报告指出："依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。"依法治国方略的提出，是对党治国理政经验的全面总结与升华，标志着党在执政理念、领导方式上实现了一次历史性跨越，为我国国家治理和社会治理指明了前进方向。法治与法制虽然只有一字之差，但内涵却有很大的差别。法制是法律制度的总称，主要从法律规则的层面强调法律体系的完整性和统一性；法治作为一种与人治相对立的治国方略，强调依法治理，不仅要求具备依法办事的制度安排及运行机制，而且强调法律面前人人平等、规范权力、保障权利、程序公正、良法之善治等精神和价值。

在党的十五大提出依法治国基本方略的基础上，党的十六大提出了坚持依法执政、不断提高执政能力的思想，要求不断改革和完善党的领导方式与执政方式，将民主、法治、人权建设从以往的精神文明范畴中独立出来，正式提出了政治文明的概念，进一步丰富了依法治国的内涵。党的十六大还提出了"三统一"的法治原则，即"发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来"。党的十六届四中全会更进一步提出了"科学执政、民主执政、依法执政"的理念，把依法执政作为中国共产党执政的基本方式之一。

在依法治国基本方略的指引下，2010 年，我国基本形成了以宪法为统帅，以宪法相关法、民法商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系，国家和社会生活各方面总体上实现了有法可依。

作为依法治国的重要组成部分，依法行政也取得了明显进展。自《行政处罚法》《行政许可法》等法律颁布之后，一批规范行政行为的法律法规相继出台，行政听证、告知和申辩、信息公开等行政程序相继确

立，标志着我们在依法行政、建立法治政府方面取得了一定成就。

为了适应实施依法治国方略的需要，国家稳步推进司法改革。党的十五大明确提出“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”的改革任务。党的十六大、十七大、十八大，都做出了不断完善司法体制的改革部署。最高人民法院先后发布了《人民法院五年改革纲要》和《人民法院第二个五年改革纲要》，最高人民检察院也采取了相应的改革举措，对于实现司法公正，提高司法效率，维护司法权威，提升司法公信力发挥了重要作用。

（四）党的十八大至今

党的十八大把依法治国提到了前所未有的高度。报告强调，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式。十八大确立了依法治国的任务和目标，即到2020年，实现“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障”。这个目标是与2020年实现全面建成小康社会宏伟目标同时提出的，彰显了依法治国是全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦的重要保障。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出推进法治中国建设，体现了党全面深化改革、推进依法治国的信心和决心。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，要发挥市场在资源配置中的决定性作用，简政放权、转变政府职能，压缩政府审批权限、明确界定政府与市场和社会的关系，厘清政企关系、政事关系；进一步明确行政权力界限、规范行政行为与程序、加强行政信息公开，通过权力问责机制，加大对违法、失职行为的追惩力度。要深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。要推进国家治理体系和治理能力现代化。法治是现代国家的重要标志，法治能力是最重要的国家治理能力，法治化是国家治理现代化的重要标志，也是国家治理现代化的核心内容。

党的十八大以来，习近平总书记就社会主义法治建设发表了一系列

重要论述，做出了一系列重要指示，就依法治国、建设法治中国提出一系列新思想、新观点和新要求，进一步丰富和发展了社会主义法治理论，为加快推进社会主义法治国家建设提供了根本遵循。贯彻党的十八大和十八届三中全会精神以及习近平总书记系列重要讲话精神，党的十八届四中全会将全面推进依法治国确定为大会的主题，审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对全面推进依法治国做出重要部署。

提出了全面推进依法治国的指导思想。《决定》提出："全面推进依法治国，必须贯彻落实党的十八大和十八届三中全会精神，高举中国特色社会主义伟大旗帜，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、'三个代表'重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神。坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，依法维护人民权益、维护社会公平正义、维护国家安全稳定，为实现'两个一百年'奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。"在指导思想的表述上，加上了深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和"走中国特色社会主义法治道路"的内容，标志着党在法治建设的指导思想上实现了与时俱进。

提出了全面推进依法治国的总目标。《决定》提出："建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。"这个总目标明确了建设社会主义法治国家的性质、方向、道路、抓手、建设路径和最终目标。"建设中国特色社会主义法治体系"与"建设社会主义法治国家"二者是辩证统一的关系。其中，"建设中国特色社会主义法治体系"是"建设社会主义法治国家"的前提与基础，"建设社会主义法治国家"是"建设中国特色社会主义法治体系"的目的与落脚点。

提出了坚定不移走中国特色社会主义法治道路。《决定》提出："坚定不移走中国特色社会主义法治道路。"这是对我国法治建设基本经

验的总结，指明了法治建设的正确方向。

提出了建设中国特色社会主义法治体系的新论断。《决定》指出，要建设中国特色社会主义法治体系，即形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系。建设中国特色社会主义法治体系，是贯穿《决定》通篇的一条主线，是我们党对全面推进依法治国理论的重大贡献，是马克思主义法学中国化的最新成果。

提出了全面推进依法治国必须坚持的五个原则。《决定》提出，全面推进依法治国，必须坚持中国共产党的领导，坚持人民主体地位，坚持法律面前人人平等，坚持依法治国和以德治国相结合，坚持从中国实际出发这五条基本原则。这五个基本原则，是我国社会主义法治建设基本经验，是加强法治建设、推进法治进程的根本遵循。

提出了全面推进依法治国的六大任务。《决定》指出，全面推进依法治国的重点任务是，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系，加强宪法实施；深入推进依法行政，加快建设法治政府；保证公正司法，提高司法公信力；增强全民法治观念，推进法治社会建设；加强法治工作队伍建设；加强和改进党对全面推进依法治国的领导。这六个方面的重点任务，反映了法治建设的基本格局，适应了推进国家治理体系和治理能力现代化要求，回应了人民群众对社会主义法治建设的新期待。

二、依法治国取得的历史性成就

党的十八届四中全会《决定》指出："我们党高度重视法治建设。长期以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党深刻总结我国社会主义法治建设的成功经验和深刻教训，提出为了保障人民民主，必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治，取得历史性成就。目前，中国特色社会主义法律体系

已经形成，法治政府建设稳步推进，司法体制不断完善，全社会法治观念明显增强。”这一论断是完全符合我国社会主义法治建设实际的，是经得起历史和人民检验的。

（一）把依法治国确定为治理国家的基本方略

新中国成立以来，特别是党的十一届三中全会以来，我们党在汲取社会主义法制建设和“文化大革命”惨痛教训的基础上，逐步确立了依法治国的基本方略。党的十一届三中全会做出了把党和国家工作中心转移到社会主义现代化建设上来的重大决策，强调为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。我们党提出了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的社会主义法制建设“十六字方针”。党的十四届三中全会第一次提出要建立和完善社会主义市场经济法律体系。党的十五大第一次把“依法治国”确立为党领导人民治理国家的基本方略。依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化。1999 年，“依法治国，建设社会主义法治国家”被写入宪法，这是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保障。依法治国基本方略的确定，使中国特色社会主义法治建设进入一个新阶段。党的十六大明确提出发展中国特色社会主义民主政治必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，为推进依法治国、建设社会主义法治进一步指明了正确的发展道路和前进方向。党的十七大、十八大高举社会主义法治旗帜，从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等法治建设的各个环节全面推进依法治国基本方略的贯彻落实。党的十八届三中全会进一步提出推进法治中国建设的要求。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出了重要部署。

在党的领导下，全国各族人民正朝着全面建成小康社会、全面推进依法治国、实现中华民族伟大复兴的中国梦阔步前进。

（二）把依法执政确定为党治国理政的基本方式

新中国成立后，党成为执政党，如何为人民执好政，是党面临的历史性课题。为此，党领导人民在实践中进行了不懈探索，最终把依法执政确定为党治国理政的基本方式，并取得了丰硕的认识成果。习近平同志指出，要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用。这是党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发展规律的新认识，是党形成的推进依法治国和依法执政新理念。

把依法执政确定为党治国理政基本方式的主要要求是：第一，发展中国特色社会主义民主政治，建设社会主义法治国家，必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一。这是全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的内在要求和本质特征。第二，党领导人民制定宪法和法律，党领导人民执行宪法和法律，党自身必须在宪法和法律范围内活动，真正做到领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。这是党坚持依宪执政、依宪治国的基本内容和主要任务。第三，坚持宪法和法律面前人人平等，任何组织或个人都必须在宪法和法律范围内活动，任何组织和个人都要以宪法和法律为行为准则，依照宪法和法律行使权力或权利，不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。这是恪守社会主义法治的基本原则和底线边界。第四，党发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一，支持国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。这是党运用法治方式治国理政的总体要求和基本方法。第五，各级党组织和党员领导干部带头厉行法治，不断提高依法执政能力和水平，不断推进各项治国理政活动的制度化、法律化。各级领导干部提高运

用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作。这是全面推进依法治国新形势下各级党组织和领导干部应当具有的基本素质和执政能力。

（三）中国特色社会主义法律体系如期形成

形成中国特色社会主义法律体系，实现有法可依，是新时期我国法治建设的一项重点任务，也是新时期立法工作的一个基本目标。1982 年，第五届全国人大第五次会议提出要逐步建立有中国特色的独立的法律体系。1997 年，党的十五大第一次提出到 2010 年形成有中国特色的社会主义法律体系的立法目标。

经过各方面坚持不懈的共同努力，到 2014 年 9 月，我国已制定现行有效法律 242 件、行政法规 737 件、地方性法规 8500 多件、自治条例和单行条例 800 多件，一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设各方面已经实现有法可依。

中国特色社会主义法律体系是中国特色社会主义永葆本色的法治根基，是中国特色社会主义创新实践的法治体现，是中国特色社会主义兴旺发达的法治保障。它的形成是我国法治建设的一个重要里程碑，体现改革开放和社会主义现代化建设的伟大成果，具有重大的现实意义和深远的历史意义。全面推进依法治国，应不断完善和发展以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。

（四）法治政府建设稳步推进

改革开放以来尤其近 10 年来，我国法治政府建设成绩斐然。

1. 法治政府的制度体系基本形成

中国特色社会主义法律体系中的一个重要组成部分是行政法，即对行政机关的组织、行为、救济与监督进行规范的法律法规。这些法律法

规的制定，从总体上保证了行政立法、行政执法、行政救济与对行政行为的监督有法可依。

2. 政府行政职能进一步转变，行政体制改革不断深化

改革开放以来，我国先后进行了 7 次政府机构改革，政府职能不断转变，在坚持抓好宏观调控和市场监管的同时，更加注重公共服务、社会管理和环境保护，推进行政审批制度改革，促进政府职能转变和管理方式创新；推进相对集中行政处罚和强制权以及综合执法工作，实行行政执法责任制。

3. 行政权力运行得到有效规范，对行政权力的监督和行政问责明显加强，政府工作更加公开透明

严格规范公正文明执法。对行政权监督和行政问责的制度体系总体形成，监督和问责逐步朝着制度化、常态化、规范化方向发展。各级政府自觉接受同级人大及其常委会的监督、政协的民主监督，接受人民法院的监督，加强政府系统内部的层级监督，充分发挥监察、审计等专门监督的作用，高度重视新闻舆论和人民群众的监督，监督和问责力度不断加大。同时，公开政务信息，重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的信息公开，深入推进办事公开，拓宽公开办事领域。

4. 行政机关公务员特别是各级领导干部依法行政的意识和能力有了很大增强

通过各种依法行政的培训、考核机制，广大公务员特别是各级领导干部越来越重视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。通过开展行政调解，进行行政复议，处理劳动争议，加强信访工作，支持和指导人民调解工作，依法妥善处理和化解了大量民间纠纷和行政纠纷，保障了人民群众的合法权益，维护了社会和谐稳定。注重应急管理体制机制建设，以突发事件应对法等有关应急法律法规规章和各类应急预案为骨干的应急管理制度体系已经形成，依法应对自然灾害、突

发公共卫生事件、群体性事件等各类突发事件的能力明显提高。

（五）司法体制不断完善

新中国成立以来，特别是改革开放以来，经过几轮司法改革，我国司法制度不断完善，赢得了人民群众的认可与支持。

1. 优化司法机关职权配置，促进公正廉洁司法

改革和完善民事行政案件执行体制，建立了统一管理、分权制约机制，切实解决执行难问题；探索建立案例指导制度，统一裁判尺度，减少“同案不同判”现象，成为看得见的公正“参照系”；强化检察机关对刑事立案、侦查和刑事审判活动、监管场所、刑罚变更执行等环节的法律监督，上级检察院加强对下级检察院审查逮捕工作的监督制约，防止错误逮捕和“以捕代侦”；理顺上下级法院关系、改革审判委员会和合议庭制度，依法独立审判、确保司法公正；深化审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开，实行办案过程和结果全面公开，让司法权在阳光下运行；人民陪审员制度不断完善，人民监督员制度全面建立，让民众参与司法，使监督者也受到监督。通过多管齐下的改革，促进严格公正文明廉洁执法，提升司法机关公信力。

2. 落实宽严相济刑事政策，促进社会和谐稳定

通过修改完善刑法、刑事诉讼法等重要法律，完善刑罚结构，提高对严重犯罪的惩治能力，强化人权司法保障；制定非法证据排除规则，建立讯问犯罪嫌疑人全程录音录像制度，落实辩护律师的会见权、阅卷权和调查取证权，保障犯罪嫌疑人、被告人的合法权益；贯彻“少杀慎杀”的死刑政策，减少死刑罪名，严格限制和慎重适用死刑；完善社区矫正制度，帮助曾犯罪人员积极融入社会，降低重新犯罪率；完善未成年人刑事案件从宽处理机制，建立附条件不起诉制度、犯罪记录封存制度，帮助轻微犯罪的未成年人顺利回归社会，增加社会和谐因素。

3. 完善政法队伍管理体制，提升执法司法水平

实行统一的国家司法考试制度，将初任法官、初任检察官、取得律

师资格和担任公证员的考试纳入国家司法考试。从 2002 年到 2011 年年底，全国共有近 50 万人通过国家司法考试，取得法律职业资格。与此同时，政法各单位不断完善职业培训制度，积极创新培训理念、方法和手段，使培训更加贴近执法实践、符合执法要求。5 年来，全国共培训法官 150 万余人次、检察官 75 万人次、公安民警 600 万人次，大大提高了干警执法办案、服务群众的能力水平。通过完善律师制度，明确了律师作为中国特色社会主义法律工作者的职业定位，切实保障律师的执业权利，促进了律师业健康发展。至 2011 年年底，我国有律师事务所 182 万家，律师队伍发展到 215 万人。

（六）全社会法治理念明显增强

法治宣传教育广泛深入。从 1985 年起，全国人大常委会先后通过 6 个在全民中普及法律知识的决定，已连续实施 6 个五年普法规划。目前，“六五”（2011 ~ 2015 年）普法全面推进，以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系各项法律法规得到广泛宣传普及，全社会法治化管理水平进一步提高，在全面推进依法治国、加快社会主义法治国家建设中发挥了重要作用。

普及法律知识的对象是全体公民，重点是国家公务人员。对普通公民，普及法律知识的目的不仅是要让他们知法遵法守法，更重要的是让他们学会运用法律武器维护自身合法权益；对国家公务人员，要求他们牢固树立法治观念，更加自觉地依法办事；对全社会，则要求弘扬法治精神，培育法治文化，形成良好的社会氛围。“五五”普法期间，加强公务员岗位职能法律知识培训和考试考核，全国共培训公务员 4200 多万人次，公务员参加法律知识考试 2700 多万人次；组织企业经营管理人员法律知识培训 335 万多期，培训人员 290 多万人次，举办讲座、报告会 513 万多场次，参加人员 620 多万人次；培训农村“两委”干部 1200 多万人次，培训农民工 1.56 亿人次，提高了农民法律意识。

重视普及法律知识与依法治理相结合，广泛开展了“依法治省”

（市、县、乡、村），开展法治城市和法治县（市、区）创建活动。全国各省（自治区、直辖市）普遍成立了由党委、政府主要领导或分管领导担任组长的普法工作领导小组，建立健全了党委领导、人大监督、政府实施的普法和依法治理工作领导体制。各部门、各行业成立了由主要领导或分管领导任组长的普法工作领导小组，加强了对本部门本行业普法工作的领导。

从 1994 年至今，中共中央政治局先后举行了 100 多次集体学习，其中有近 30 次是关于法治建设或者涉及法治内容的。中央政治局带头进行法治讲座和学习，对推动全社会特别是国家公务人员学习法律知识、树立法治意识、增强法治理念起到良好示范作用。全国人大常委会、国务院常务会议、全国政协常务委员会组成人员也举行一系列法治学习，各级党组织和国家机关集体学习法律知识已形成制度。

全社会法治理念明显增强。法治在深刻改变中国社会的同时，也日益改变着中国人的观念，民主、法治、自由、人权、公平、正义等理念潜移默化地影响人们的价值观念、融入人们的生活方式，全社会的法治理念明显增强，形成了学法遵法守法用法的社会氛围，形成不愿违法、不能违法、不敢违法以及办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

（七）依法治区不断实现新跨越

宁夏解放 70 年来特别是改革开放 30 年来，伴随着国家依法治国的前进脚步，宁夏在依法治区方面实现着一个又一个的突破，取得着一个又一个的胜利。70 年来特别是改革开放 30 年来，自治区党委始终高度重视法治建设。改革开放以来，自治区历届领导班子，按照中央的部署要求，积极推进依法治区，尤其是 1999 年制订了《关于实行依法治区的决定》，2003 年又出台了《关于加快推进依法治区进程的意见》。近年来，自治区党委坚持把法治建设纳入经济社会发展总体规划、放在全局工作重要位置，扎实推进法治建设的各项工作，在地方立法、推进依法行政、

保证司法公正、弘扬法治精神、建设法治社会等各个方面，取得了显著成就。这些年全区经济快速发展、社会大局长期保持和谐稳定，生态环境优美、民族团结宗教和顺两张名片越来越靓丽，法治发挥了重要作用。

2014 年 11 月 21 日结束的自治区党委十一届四次全体会议，是宁夏几十年来在依法治区方面具有里程碑意义的重要会议。全会以全面推进依法治区为主题，就深入贯彻落实党的十八届四中全会精神，全面推进依法治区，努力为建设“四个宁夏”提供有力法治保障进行了全面的安排部署，共形成了 179 项改革和创新举措。自治区党委十一届四次全会审议通过了《中共宁夏回族自治区委员会关于贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治区的实践意见》。

自治区党委十一届四次全会强调，全面推进依法治区，必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，坚决维护宪法法律权威，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，着力提高经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设和党的建设法治化水平，为建设“四个宁夏”提供有力法治保障。要通过长期不懈努力，使地方性法规规章基本完备并有效实施，执法司法公信力有较大提升，党员干部法治思维和依法办事能力明显提高，公民法治意识和法律素质进一步增强，民族团结更加巩固，宗教关系更加和谐，不断开创依法治区的新局面。

自治区党委十一届四次全会指出，要加强和改进党的领导，推进依法执政，切实发挥党总揽全局，协调各方的领导核心作用，把党的领导体现在依法治区的全过程和各方面。要领导立法，保证执法，支持司法，带头守法。要坚持依法行政，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。要保证公正司法，进一步完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，维护社会公平正义。要推进全民守法，建设法治社会。

自治区党委十一届四次全会要求，要把依法治区放在改革发展稳定

大局中统筹谋划、协调推进，贯穿到建设“四个宁夏”的全过程。要用法治精神促进开放宁夏建设，既以改革的办法推进依法治区，又为改革开放保驾护航；要用法治思维加快富裕宁夏建设，谋划发展充分考虑法治效果，引领发展注重发挥法治作用，推动发展善于运用法治手段；要用法治手段保障和谐宁夏建设，依法打击违法犯罪，促进社会公平正义，以人为本、法情并重，维护好和谐社会；要用法治力量推动美丽宁夏建设，依法依规节能降耗，加强环保立法执法，用严格的法律制度保护好宁夏青山绿水、保障人民群众身体健康。

三、依法治国的基本经验

新中国成立以来，党在领导我国社会主义法治建设的历史进程中积累了十分宝贵的经验，概括起来，就是全面推进依法治国要做到“五个必须坚持”。

（一）必须坚持中国共产党的领导

坚持中国共产党的领导，既是立国之本，也是法治之本，是全面推进依法治国首要政治前提和最根本的政治保障。《决定》指出：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。”坚持党的领导，是社会主义法治的根本要求，是全面推进依法治国的题中应有之义。坚持党对全面推进依法治国的领导，是我国法治建设的根本经验。我们党自成立以来，就把马列主义的基本原理同我国革命、建设和改革的具体实践紧密结合起来，创立了符合我国国情的法治理论，并以此为指导，进行了社会主义法治建设的生动实践，成功走出了一条中国特色社会主义法治道路。特别是改革开放 30 年来，所有依法治国的重要步骤都是党提出和实施的。可以说，没有党的正确领导，就不会有依法治国的有力推进，就不会有社会主义法治建设的伟大成就。历史和现实一再说明，党和法治的关系是法治建设的核心问题。能否处理好党的领导与社会主义法治建设之间的关系，事关法治建设的成败。只有在

党的领导下，全国各族人民才能真正实现当家作主的权利，才能共同创造和享有美好幸福生活。只有始终加强和改进党对全面推进依法治国的领导，才能运用法治治理国家，凝聚各族人民的智慧和力量，形成共同推动中国特色社会主义事业的强大力量。

全面推进依法治国，要把党的领导体现在依法治国的全过程和各方面，提高全党特别是各级领导干部依法执政的自觉性，坚持党在宪法法律范围内活动，严格依据宪法法律治国理政，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，理顺党委与人大、政府、法院、检察院等国家机关的关系，把依法治国基本方略同依法执政基本方式统一起来，把党总揽全局、协调各方同人大、政府、政协、审判机关、检察机关依法依章程履行职能、开展工作统一起来，把党领导人民制定和实施宪法与法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来，善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护中央权威、维护全党全国团结统一。党员干部特别是领导干部要模范遵守宪法法律，自觉做到各项改革举措以宪法法律为依据，做到重大改革于法有据，提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。

（二）必须坚持人民主体地位

《决定》指出："人民是依法治国的主体和力量源泉，人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度。必须坚持法治建设为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，以保障人民根本权益为出发点和落脚点，保证人民依法享有广泛的权利和自由、承担应尽的义务，维护社会公平正义，促进共同富裕。必须保证人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务。"这体现了坚持人民主体地位的本质要求。

坚持人民主体地位是由我国的国家性质决定的。我国是人民民主专

政的社会主义国家，我国《宪法》第二条明确规定："中华人民共和国的一切权力属于人民。"人民的主体地位由国家根本大法确立并保证。在我国，人民是国家的主人，是历史的创造者、社会变革的推动者；人民的衷心拥护和支持，人民主人翁精神的充分发挥，是社会主义法治建设取得重大成就的不竭动力。这也是社会主义法治建设的一条重要经验。新中国成立以来，党领导人民进行法治建设的实践证明，建设社会主义法治，一定要尊重人民主体地位，紧紧依靠人民群众，切实体现人民意愿，尊重和保障人民的主体地位。

全面推进依法治国，坚持人民主体作用，必须恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。必须全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。

（三）必须坚持法律面前人人平等

《决定》指出："平等是社会主义法律的基本属性。任何组织和个人都必须尊重宪法法律权威，都必须在宪法法律范围内活动，都必须依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，都不得有超越宪法法律的特权。必须维护国家法制统一、尊严、权威，切实保证宪法法律有效实施，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究，坚决纠正有法不依、执法不严、违法不究行为。"这充分体现了法律面前人人平等的社会主义法律原则。

坚持法律面前人人平等是我们党的一贯主张。党在领导革命、建设和改革的各个历史时期，都把坚持法律面前人人平等作为自己的政治主张，并为实现这一主张进行了长期艰苦卓绝的斗争。尤其是改革开放以来，党对保障全体人民享有平等的法律权利问题更加重视，不仅在1982年宪法中重申了法律平等原则，而且从党的十五大开始，在每次党的全国代表大会政治报告中都对这一问题进行了强调和解释。实践证明，维护法律的统一、权威和尊严，坚持法律面前人人平等，保证人民当家作主各项权利的实现，党和国家的各项事业不然发展进步。反之，破坏了法律的统一、权威和尊严，损害了法律面前人人平等的原则，人民权利和自由就无法保证，党和国家事业必然遭受挫折。这是我们进行依法治国积累的一条重要经验。

全面推进依法治国，坚持法律面前人人平等，必须维护国家法制统一、权威和尊严，牢固树立维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保证党和人民共同意志的实现的观念，全面贯彻实施宪法法律。必须确保任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权。任何组织和个人都必须在宪法法律范围内活动，依照宪法法律行使权力或权利、履行职责或义务，绝不允许任何人以任何借口任何形式以言代法、以权压法、徇私枉法。必须以规范和约束公权力为重点，加大监督力度，做到有权必有责、用权受监督、违法必追究。必须以形成科学有效的权力运行制约和监督体系为目标，进一步强化党的监督、人大监督、民主监督、行政监督等，不断增强监督合力和实效，切实把权力关进制度的笼子里。

（四）必须坚持依法治国和以德治国有机结合

《决定》指出：“国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用。必须坚持一手抓法治、一手抓德治，大力弘扬社会主义核心价值观，弘扬中华传统美德，培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，以法治体现道德

理念、强化法律对道德建设的促进作用，以道德滋养法治精神、强化道德对法治文化的支撑作用，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。”这充分体现了注重发挥法治与德治相辅相成作用的精神。

坚持依法治国和以德治国相结合，是对古今中外治国经验的深刻总结，也是我们推进依法治国实践的一条重要经验。长期以来，特别是改革开放以来，我们坚持依法治国和以德治国相结合，强调法治和德治两手抓，两手都要硬，走出了一条中国特色社会主义法治道路。实践证明，对于一个国家的治理来说，法治与德治如车之两轮、鸟之两翼，不可偏废。在社会主义法治建设中，必须把法律和道德的力量、法治和德治的功能紧密结合起来，把自律和他律紧密结合起来，使依法治国和以德治国共同发力、相互促进，实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。这是全面推进依法治国必须把握的一个基本原则，是关系中国特色社会主义事业长远发展的根本大计。

坚持依法治国和以德治国相结合，必须坚持以道德滋养法治精神，强化道德对法治文化的支撑作用，重视发挥道德的教化作用，大力弘扬社会主义先进思想道德，把社会主义核心价值贯彻到法制建设全过程，为建设社会主义法治文化提供有力支撑，为法治有效实施创造良好条件。必须完善与社会主义道德规范相协调的法律体系，加强法律与道德的协调和衔接，将实践中广泛认同、较为成熟、操作性强的道德要求上升为法律法规，使中国特色社会主义法律体系更加彰显道德的价值和力量。必须坚持以法治体现道德理念，强化法律对道德建设的促进作用，用法律的权威增强人们培育和践行社会主义核心价值观的自觉性，以法治的力量推进道德建设、提升全社会文明程度。必须深入开展法制宣传教育，在全社会弘扬社会主义法治精神，引导全体人民遵守法律、有问题依靠法律来解决，形成守法光荣的良好氛围。

（五）必须坚持从实际出发

《决定》提出，中国特色社会主义道路、理论和制度是全面推进依法

治国的根本遵循，必须从我国基本国情出发，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，发展符合中国实际、具有中国特色、体现社会发展规律的法治理论。这是世界各国法治文明建设的基本经验，也是对我国社会主义法治建设经验的深刻总结。纵观世界各国法治建设史，由于历史、文化、风俗、习惯等方面的差异性，各国的法治建设呈现出多样性特征。从我国的社会主义法治建设实践看，新中国成立以来，我们立足中国实际，并借鉴世界其他国家的有益经验，社会主义法治建设取得了历史性成就。历史证明，法治作为一种治国方略总是从一个国家的实际情况出发，和一定的社会制度相联系并由其决定的。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家，我国的法治一定要从中国实际出发，体现全体人民的意志，坚持中国法治的人民民主原则和社会主义原则。

全面推进依法治国、建设社会主义法治国家，必须立足中国基本国情，坚持从中国实际出发，走中国特色的法治之路。同时，要借鉴西方法治文明成果，注意吸收和借鉴外国法治建设的成功经验，但决不能照抄照搬西方模式。

四、全面推进依法治国，努力建设社会主义法治国家

当前，学习贯彻党的十八届四中全会精神，是全党全国人民的一项重大政治任务。我们一定要认真学习，全面领会，深入把握。

（一）充分发挥宪法在依法治国中的重要作用

《决定》指出：“坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。”学习贯彻十八届四中全会精神，就要弘扬宪法精神，推动宪法实施，发挥宪法在全面推进依法治国中的重要作用。

一要切实维护宪法的尊严和权威。宪法在法治建设中具有基础性地位。法治权威能不能树立起来，首先要看宪法有没有权威。如果宪法没有尊严和权威，治国安邦就失去了宪法依据，国家权力就失去了制度保

障，公民权利就失去了基本规范，公平正义就失去了根本标准。只有尊重宪法，才能保证人民当家作主权利的实现，才能坚持和拓展中国特色社会主义法治道路。党领导人民制定宪法，也要同全国各族人民一道共同维护宪法尊严和权威。要坚持依宪执政，牢固确立宪法是国家根本法的地位，切实维护宪法的权威和尊严，带头弘扬宪法精神，为全面建成小康社会和全面深化改革发挥引领和推动作用。

二要健全完善宪法实施和监督的相关制度。健全完善宪法实施和监督制度是全面推进依法治国的重大事项。突出宪法地位、维护宪法权威，必须在健全完善宪法实施和监督机制上下功夫。要强化宪法监督，使一切违反宪法的行为得到及时追究和纠正。要坚持宪法纪念日活动，树立全社会遵宪意识。要建立和实施宪法宣誓制度，增强公职人员宪法观念，激励公职人员忠于宪法。

三要有效维护公民基本权利。公民基本权利是宪法规定的核心内容，宪法是实现公民基本权利的重要保证。实现依宪治国、依宪执政，必须注重保障公民的基本权利。建立公民基本权利的司法救济制度，将公民基本权利纳入司法救济渠道。同时，对公民基本权利的限制必须依法进行，不得对公民的基本权利进行非法和不正当限制。

（二）坚持推进科学立法和民主立法

《决定》指出："必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。"提高立法质量，必须坚持科学立法、民主立法。科学立法，重在使法治符合经济社会发展规律；民主立法，重在使法律符合人民意愿。

一要完善立法体制。要加强党对立法工作的领导制度；健全有立法权的人大主导立法体制机制，增加有法治实践经验的专职常委比例；建立健全立法专家顾问制度；完善公众参与政府立法机制；对部门间争议较大的重要立法事项引入第三方评估；依法赋予设区的市地方立法权。

二要加强重点领域立法。一是完善社会主义市场经济法律制度，使

市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。二是以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善基本政治制度，推进社会主义民主政治法治化。三是建立健全文化法律制度。四是加快保障和改善民生，推进社会治理体制创新法律制度建设。五是促进生态文明建设的法律制度。

（三）深入推进法治政府建设

《决定》指出："各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。"对加快建设法治政府做出了战略部署，确定了法治政府建设的方向、目标、任务和措施。

一要树立依法行政理念。首先，要树立法律至上理念。要确立宪法和法律的绝对权威，政府的一切活动都要遵从宪法和法律。其次，要树立服务理念。法治政府是服务政府。政机关及其工作人员要明确权力来自人民，以公仆意识服务于人民。再次，要树立责任理念。法治政府是责任政府。有权必有责，是政府行政的前提。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一。最后，要树立诚信理念。法治政府是诚信政府。政府要以信为先，取信于民。

二要完善行政决策机制。一是完善政府重大决策的规则和程序。科学合理界定各级政府、政府各部门的行政决策权，完善政府内部决策规则；建立健全公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制，实行依法决策、科学决策、民主决策，尤其是重大行政决策在决策过程中要进行合法性论证。二是积极推行政府法律顾问制度，完善政府法律顾问工作机制，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。三是建立健全决策责任追究制度和纠错机制。按照"谁决策，谁负责"的原则，建立健全责任追究制度。

三要完善行政执法体制。推进综合执法，理顺行政强制执行体制，理顺城管执法体制，实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，严格执行罚缴分离和收支两条线制度，健全行政执法和刑事司法衔接机制。

四要加强对行政权力的监督与制约。没有监督的权力必然导致腐败。要对权力集中部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，定期轮岗，强化内部流程控制；完善政府内部层级监督和专门监督；完善纠错问责机制；拓展审计范围，强化上级审计机关对下级审计机关的领导，探索省以下地方审计机关人财物统一管理，推进审计职业化建设。

五要全面推进政务公开。推进和完善政务公开，推进重点领域的政府信息公开，推行行政执法公示制度，推进政务公开信息化。

（四）坚持推进公正司法

《决定》指出："公正是司法的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。"我们要进一步推进司法公正，提升司法公信力。

一要完善确保依法独立公正行使审判权和监督权的制度。人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、监察权，是国家法律统一正确实施的法制保障。要建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，健全行政机关依法出庭应诉、支持法院受理行政案件、尊重并执行法院生效裁判的制度，完善惩戒妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定，建立健全司法人员履行法定职责保护机制。

二要优化司法职权配置。健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约的体制机制。推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制。探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。最高人民法院设立巡回法庭，探

索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。

三要推进严格司法。加强和规范司法解释和案例指导，统一法律适用标准；推进以审判为中心的诉讼制度改革，全面贯彻证据裁判规则，完善证人、鉴定人出庭制度；实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。

四要保障人民群众参与司法。完善人民陪审员制度；构建阳光司法机制，推进司法公开；加强法律文书释法说理；建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。

五要加强对司法活动的监督。完善检察机关行使监督权的法律制度，完善人民监督员制度，规范媒体对案件的报道，依法规范司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的接触、交往行为，对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销职业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业。

六要加强司法工作队伍建设。完善司法人员职业化制度。从具有法律知识的群体中选拔法官，进一步充实高素质的法官队伍。

（五）扎实推进法治社会建设

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。《决定》指出："必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。"

一要推动全社会树立法治意识。要加强对普法宣传的组织领导，形成齐抓共管的普法格局。多渠道多形式开展法制宣传教育活动。充分发挥电视、广播、报刊等大众媒体主渠道作用，积极利用互联网、微博、微信等新媒体形式，最大限度地传播法律知识和法治理念，提升法制宣传的社会影响力。加强法治文化建设，大力开展城乡法治文化公园、广场、长廊等普法窗口建设，开展基层法治文艺巡回演出、法治文化作品有奖征集、法律知识有奖问答等法治文艺活动，促进法治文化大发展大

繁荣。切实实行“普治结合、以治促普”，坚决治理各种违法行为，在全社会营造遵纪守法的良好氛围。

二要推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平。深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用，发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用，建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道，发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。

三要建设完备的法律服务体系。推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，加强民生领域法律服务。完善法律援助制度，扩大援助范围，健全司法救助体系，保证人民群众在遇到法律问题或者权利受到侵害时获得及时有效法律帮助。发展律师、公证等法律服务业，统筹城乡、区域法律服务资源。

四要健全依法维权和化解纠纷机制。强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位，引导和支持人们理性表达诉求、依法维护权益，解决好群众最关心最直接最现实的利益问题。构建对维护群众利益具有重大作用的制度体系，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。把信访纳入法制化轨道，保障合理合法诉求依照法律规定和程序就能得到合理合法的结果。健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系。完善仲裁制度，提高仲裁公信力。深入推进社会治安综合治理，完善立体化社会治安防控体系，有效防范化解管控影响社会安定的问题，保障人民生命财产安全。依法严厉打击暴力恐怖、

涉黑犯罪、邪教和黄赌毒等违法犯罪活动，依法强化危害食品药品安全、影响安全生产、损害生态环境、破坏网络安全等重点问题治理。

（六）不断提高领导干部法治思维和依法办事的能力

《决定》指出："提高党员干部法治思维和依法办事能力。"这是推进依法治国，建设社会主义法治国家的关键所在，是对党员干部素质能力提出的新要求。各级领导干部必须牢固树立法治思维，提高以法治方式治国理政的能力。

一要坚持依法执政。依法执政是依法治国的关键。领导干部作为党和国家的执政骨干，必须始终坚定法治信仰，牢固树立法治理念，带头依法办事，带头遵守法律，在做出行政决策、制定方针政策、开展各项工作时都必须尊重宪法法律权威，既要科学决策，又要依法决策，更要依法行政。要严格按照宪法法律的规定和程序履行职责，善于运用法治思维和法治方式思考和解决问题、化解和处理社会矛盾纠纷，任何时候、任何情况下都不能突破依法行政和依法办事这一底线。

二要把依法执政纳入领导干部考核任用体系。提高领导干部运用法治思维和法治方式的能力，树立正确的用人导向至关重要。各级党委和组织部门要把能不能依法办事、能不能遵守法律作为考察识别干部的重要条件，把遵纪守法作为衡量干部德才的标准，把依法行政状况作为衡量干部政绩的指标，将法治状况真正纳入领导干部的绩效考核和选拔任用标准之中，把依法执政、依法行政、依法决策等内容纳入领导干部考核任用体系。要善于发现、及时提拔重用那些重视运用法治思维和法治方式推动发展、化解矛盾的优秀领导干部。

五、坚持以四中全会精神为指导，全面推进依法治区

为了深入贯彻落实党的十八届四中全会精神，11 月 20 至 21 日，自治区党委召开了自治区党委十一届四次全体会议。会议高举中国特色社会主义伟大旗帜，认真学习贯彻党的十八届四中全会和习近平总书记重

要讲话精神，充分发扬民主，坚持改革创新，审议通过了《中共宁夏回族自治区委员会关于贯彻党的十八届四中全会精神　全面推进依法治区的实施意见》，对依法治区的各项工作做出了全面部署。自治区党委书记李建华在会议结束时的讲话中，就贯彻落实四中全会精神，全力推进依法治区讲到，要“用法治精神促进开放宁夏建设”，要“用法治思维加快富裕宁夏建设”，要“用法治手段保证和谐宁夏建设”，要“用法治力量推动美丽宁夏建设”。自治区党委十一届四次全体会议，标志着宁夏依法治区开始迈上了新台阶，开始步入了新航程。

（一）坚持科学立法，着力提高立法质量

法律是治国之重器，良法是善治之前提。党对依法治国的领导，首先要体现在立法上。全面推进依法治区，要坚持以宪法为核心，恪守以人为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，提高立法的及时性、系统性、针对性、有效性。

1. 完善立法体制机制

要进一步加强和改进党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。地方立法规划和年度立法计划、重要法规草案、立法涉及重大体制和重大政策调整等，必须由同级地方党委讨论审定。要充分发挥人大党组作用，凡涉及重大问题、社会关注问题、意见分歧较大问题的立法，人大党组要先研究、先把关，及时向党委报告。

要强化人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用。加强对地方立法工作的统筹安排，涉及综合性、全局性、基础性的重要法规草案，由人大相关专门委员会、人大常委会法制工作委员会组织起草。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。增加有法治实践经验的人大常委会专职委员比例。拓宽人大代表参与立法工作渠道，建立健全代表议案、建议与立法工作衔接机制，更多吸收代表参与调研、审议等立法活动，探索建立代表分专业、跨级、多层参与立法工作制度。增加人民代表大会审议通过法规的数量，确保地方人民代表大会立法权

充分行使。

加强和改进政府立法工作，完善政府规章制定程序，重要行政管理地方性法规和政府规章由政府法制机构组织起草。对公民、法人和其他组织具有普遍约束的规范性文件应当依照法定权限与程序制定并公布，未经公布的不能作为行政执法的依据。

明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上防止部门利益和地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方独立评估。加强备案审查制度和能力建设。落实设区的市依法行使地方立法权。

2. 改进立法方式

加强立项论证，完善向社会公开征集立法项目制度。加强立法调研，综合运用蹲点调研、体验调研、跟踪典型案例、随机访谈、问卷调查等多种调研方法，探索建立听取、收集基层和群众立法意见的经常性渠道，健全向下级人大征询立法意见机制。拓宽起草渠道，积极推行立法工作者、实际工作者、专家学者“三结合”的地方性法规起草方式，逐步提高委托第三方起草的比重。完善地方性法规审议、表决程序，对重要条款或争议条款可以单独表决。

健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用；通过立法建议、立法听证、立法辩论、专家咨询论证等方式，拓宽公民有序参与立法途径，健全地方性法规、规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

3. 加强重点领域立法

按照宪法和《民族区域自治法》规定的权限行使自治权，提高运用民族自治地区立法权的能力和水平，增强地方立法的特色性和可操作性。围绕建设开放宁夏，利用宁夏内陆开放型经济试验区的政策优势，争取国家按照法定程序做出先行先试授权，加强深化行政审批制度改革、建

设“两优”环境、推动投资贸易便利化和金融创新、推进中阿务实合作、打造丝绸之路经济带战略支点等方面的地方立法。围绕建设富裕宁夏，加强空间发展战略规划、推动产业转型升级、扶贫开发、加快非公有制经济发展、培育要素市场、促进科技成果转化、实施品牌战略、人才引进培养使用、城市管理等方面的地方立法。围绕建设和谐宁夏，加强文化、教育、医疗卫生、创业就业、社会保障、食品安全、安全生产、社会救助、基层社会治理、矛盾纠纷调处、国防动员、互联网监管、民族宗教事务管理等领域的地方立法。围绕建设美丽宁夏，加强生态环境保护、资源节约集约利用、节能减排、污染防治、节水型社会建设、生态补偿等领域的地方立法。

坚持地方立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据。在研究改革方案和改革措施时，同步考虑改革涉及的地方立法问题，提出立法需求和立法建议，及时制定适应改革和经济社会发展需要的地方性法规规章。用三年时间全面清理地方性法规规章，对不适应改革要求的、有违公平的及时修改或废止。

（二）坚持严格执法，加快建设法治政府

政府是依法治区的重要主体。全面推进依法治区，必须建立权责统一、权威高效的依法行政体制和工作机制，建立法治政府的指标体系和考核标准，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

1. 要明确政府职责

这是建设法治政府的基础和前提。各级政府事权必须规范化、法律化，职责具体化，全面推行“三个清单”。一要推行政府权力清单，法无授权不可为。要对政府部门现有行政权力进行全面梳理、评估和确定，该取消的取消、该严管的严管、该调整的调整，防止法外用权和乱作为的问题。二要推行权力运行责任清单，法定职责必须为。要通过建立岗位责任制和限时办结制等措施，促使各级政府机关依法履行职责、承担责任，

坚决克服懒政、怠政，严肃查处失职、渎职行为，切实解决不敢担当、不主动作为的问题。三要建立行政审批负面清单，法无禁止即可为。各级政府要进一步简政放权、深化行政审批制度改革，建好行政审批负面清单，着力打造“两优”环境，吸引更多的国内外企业来宁投资发展。

2. 要规范行政决策

这是行政权力运行的起点，也是建设法治政府的关键。决策既要尊重客观规律，又要顺应群众意愿，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为必经程序。一要依法决策，健全完善政府法律顾问制度，重大行政决策要听取法律顾问、法律专家的意见，建立行政机关内部重大决策、重大行政许可事项合法性审查机制。二要开门决策，重大决策都要听取人大、政协的意见，包括“两代表一委员”的意见。凡事关人民群众切身利益的重大决策事项，都要向社会广泛征求意见；凡涉及公共利益的决策，都要组织听证，得到群众的广泛支持；凡专业性强的决策事项，都要开展专家咨询论证，健全决策咨询制度。三要风险评估，既要评估决策的经济和社会效益，也要评估分析老百姓的心理承受能力，进一步完善重大决策社会稳定风险评估机制。四要坚持民主集中制，集体讨论决定。五要严格问责。决策失误是最大的失误。要通过建立重大决策终身责任追究及责任倒查机制，督促政府决策更加审慎尽职；对决策严重失误或者依法应该及时做出决策但久拖不决，造成重大损失、影响恶劣的，要严格追究行政首长、负有责任的其他领导和相关责任人员的法律责任。

3. 要规范执法行为

这是建设法治政府的重点，也是老百姓反映最强烈、最集中的一个问题。要规范执法程序。注重从标准化、流程化、精细化入手，从容易发生问题的环节入手，重点围绕行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费、行政检查等方面规范执法行为，严格实行执法人员持证执法和资格管理制度，建立全程记录和信息公开制度，有效预防和解决执法中的

不严格、不规范、不透明、不文明等问题。二要规范自由裁量权。对什么样的事情应该怎样处理，要从范围、种类、幅度等方面制定规范的办法，压缩执法“弹性”，避免同事不同罚，确保裁量公正。三要推进行政执法体制改革。要下决心整合执法力量，专一事权、明确责任。要大幅度减少市、县两级执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质监、公共卫生、安全生产、文化旅游、城乡建设、交通运输、农林水利、资源环境、劳动保障等领域开展综合执法，有条件的领域开展跨部门综合执法，同时探索相对集中行政许可权。要推进执法重心和力量向基层下移，切实解决看得见的管不着、管得着的看不见的问题。重点强化市县政府执法职责，提升快速反应能力，提高行政效率。要搞好行政执法和刑事司法的衔接，凡是触犯刑律的都要追究法律责任，有效解决以罚代刑，维护法律的尊严。要建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，完善案件移送标准和程序，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

4. 要依法化解矛盾

在市场经济条件下，群众利益诉求日益多元，矛盾纠纷日益增多，能否及时有效化解矛盾纠纷，是各级政府和执法人员面临的重要课题。一方面，对群众的合理合法诉求，要及时依法给予解决，绝不能因为部分不合理而错过最佳解决时机，使一些小问题演化成大事件。要完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制，健全人民调解、行政调解、司法调解联动工作机制，加强各类专业性、行业性人民调解组织建设，完善乡镇（街道）、村（社区）人民调解网络建设，建立第三方参与矛盾纠纷调处化解机制，提高化解矛盾纠纷的法治化水平。另一方面，对无理取闹行为要依法处理。要建立涉法涉诉信访事项依法终结制度，切实解决缠访闹访重访。

5. 要强化监督问责。这是建设法治政府的重要保障

政府掌握大量资源，有权必有责、用权受监督，全面落实党内监督、

人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督，促使各级政府行使权力都于法有据、受法制约。同时，要加强内部监督。一要加强对政府内部权力的制约。严格落实一把手“五个不直接分管”规定，对权力集中的部门和岗位，分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗，强化内部流程控制，改变个人说了算的权力结构、“权出一门”的体制缺陷和上面权力大、下面无权可行的权力分配弊端。二要完善内部层级监督和专门监督。上级对下级、政府对部门、行政首长对工作人员要切实负起监督责任，审计、财政、监察等部门要发挥专门监督的作用，切实形成监督合力。审计监督要建立整改检查跟踪机制，对违纪违法线索要移送纪检监察机关严肃查处，充分运用好审计成果。三要完善纠错问责机制。继续推进行政问责的制度化、规范化，进一步明确问责的范围、程序，增强问责的针对性、操作性和实效性。特别是对违法行政、滥用职权、失职渎职的，既追究当事人的责任，也追究领导的责任。同时，要加大政务公开力度，以公开为常态、不公开为例外原则，切实做到决策、执行、管理、服务、结果“五公开”，既方便群众办事，也接受群众监督。

（三）坚持公正司法，不断维护社会的公平正义

公正是司法的生命线，是维护社会公平正义的最后一道防线。司法中万分之一的失误，对当事人就是百分之百的伤害，群众的每一次求告无门甚至冤假错案，损害的不仅仅是他们的合法权益，更是他们对社会公平正义的信心。要进一步完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，确保司法公正。

1. 要推进司法改革，提升司法公信力

要深化司法管理体制改革。这是中央事权，政治性、政策性很强，改革必须在中央统一领导下，自上而下有序推进。宁夏已被中央政法委确定为第二批司法体制改革试点地区，这为我们先行先试创造了条件。要抓紧制订试点工作方案，对中央已经明确的改革事项，要尽快行动、抓

好落实；对中央已经明确方向但还没有具体办法的，要深入调查研究、提出切实可行的方案。特别是在司法人员分类管理制度、司法人员职业保障制度、法检两院人财物统一管理等方面，要大胆探索。要深化工作机制改革。坚持问题导向，从立案、审判、执行和监督等环节入手，从群众最期盼的领域改起，从影响司法公正最突出的问题改起。在立案方面，要落实立案登记制，对依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人的诉讼权，切实解决立案难的问题。同时，要积极推行一些快速审理、简易审理的措施，最大限度地方便群众，绝不能积压案件。在落实责任方面，要科学划分办案权限，完善办案责任体系，健全审判委员会工作机制和检察机关办案机制，落实谁办案谁负责，而且终身负责，通过严格的责任制，倒逼办案人员严格依法办案，切实解决办者不定、定者不办，审者不判、判者不审等影响办案质量的问题。对违法办案导致错案的，要实行“一案双查”，既纠错也追责，同时回应社会关切。在规范裁量权方面，要全面推行量刑规范化改革和案例指导制度，使司法量刑更加公开、幅度更加均衡、结果更加公正，促进和保障法律适用的统一，保证公平公正。在执行方面，要强化执行联动机制，构建全区法院执行案件统一管理指挥平台，建立法院与金融、土地、工商、房产、税务、公安等部门“点对点”信息共享查控联动机制；严格执行失信被执行人“黑名单”制度，完善被执行人财产保全机制，坚决克服法院判决“打白条”的问题。在监督方面，要加强人大及其常委会对司法工作的监督，加强政协对司法工作的民主监督。检察机关既要重视刑事诉讼的监督，也要重视民事诉讼、行政诉讼的法律监督，更要重视对自身执法活动的监督；上下级法院之间要规范监督的权限和范围，公检法司之间要形成相互配合、相互制约的监督机制；扩大人民陪审员选任和参审范围，提高陪审案件比例，提高人民陪审制度公信度。

2. 要加大司法公开，增强司法透明度

阳光是最好的防腐剂。要让司法权在阳光下运行，保障人民群众的

知情权，也通过公开形成倒逼机制，促进司法质量的提高。一要敢于公开。要增强主动公开、主动接受监督的意识，以公开促公正、树威信、保廉洁。要从制度上保障，对公开事项和不公开事项实行“双清单”制度，不公开的要严格审批，公开不及时、不主动、造成不良影响的要问责。二要突出公开重点。司法公开最主要的是审判公开。法院审理的案件，除法律规定的情形外，一般都要公开进行，庭审情况要全程录音录像，这也是提高办案质量的有效手段。要建立并落实好生效法律文书统一上网和公开查询制度，加强审判流程、裁判文书、执法信息公开三大平台建设。要深入推进检务、警务、狱务公开，促进司法公开制度化、规范化。三要创新公开机制。变内部公开为外部公开、选择公开为全面公开、形式公开为实质公开，完善网上信息共享和执法办案平台，积极构建网上服务大厅、官方微博等沟通平台，增强互动功能、服务功能、便民功能，多渠道推进司法公开。

3. 要建设过硬队伍，为公正司法提供坚强保证

司法人员是公平正义的守护者，必须打造一支政治素质高、业务能力强、职业道德好的司法队伍。一要狠抓党的建设和思想政治建设。加强理想信念教育，深入开展社会主义核心价值观和社会主义法治理念教育，引导司法人员进一步坚定理想信念，提升职业道德水准，筑牢忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的思想基础。二要加强正规化、专业化、职业化建设。司法人员的素质，决定着司法的质量。要坚持事业留人、感情留人、待遇留人，把优秀人才引进来、留得住，增强他们的职业荣誉感和使命感，调动工作积极性。要畅通法律从业者之间流动渠道，建立选拔律师、法学专家等专业法律人才担任法官、检察官制度，在培养法律专业人才的同时，注意培养司法工作所需的工程、审计、法医、计算机等方面的人才。要充实基层工作力量，今后初任法官、检察官都要先到基层任职，下一步法检两院人员统管后，要建立统筹调配使用机制，切实解决好任务轻重不一问题。三要坚决惩治司法腐败。司法

人员的作风，社会关注度高，司法腐败对社会的影响和危害更大。要加强政法部门服务型窗口单位建设，进一步巩固拓展教育实践活动成果。要切实强化廉政风险防控，严禁司法人员私下接触案件关系人，严厉查处司法人员泄露或打探案情、接受吃请或者收受财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为。要严格落实党风廉政建设责任制，加大对重点岗位的监督力度，对办关系案、人情案、金钱案的要“零容忍”，严肃查处。要规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

（四）坚持全民守法，努力建设法治社会

人民权益要靠法律保障，法律权威要靠人民维护。推进法治社会建设，必须把全民守法作为长期基础性工作，综合实施、齐抓共管、标本兼治，培育全民法治信仰。

1. 要深入开展全民普法

一要转变普法理念。普法既要普及法律知识，更要注重培养法治观念、法治精神、守法意识，使老百姓知道什么能干、什么不能干，养成自觉守法、遇事找法、解决问题靠法的习惯。要在全区开展评选“守法好公民”活动，大张旗鼓表彰学法、用法、守法先进典型，增强广大群众法治意识。二要创新方式方法。针对不同对象，分类施教，多出优秀的法治文化作品和普及读物，宣传典型案例，以通俗易懂、喜闻乐见的形式，把枯燥的说教变成生动的事例，增强普法的实效。要按照“谁主管谁普法、谁执法谁普法”的要求，把立法、执法、司法的过程变成向群众宣传法律的过程。要改变仅靠司法部门单打独斗搞宣传的方式，深入开展法律进机关、社区、农村、学校、企业、社会组织和宗教活动场所等活动，加强法治文化建设，形成法治宣传教育的浓厚氛围。三要抓住普法的重点。在普法对象上，既要抓好领导干部这个关键，经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员，正式就职时要向宪法宣誓；又要从娃娃抓起，突出抓好青少年的普法教育，把法治精神和法治信仰的培养融入到学校教育的全过程，在中小学、职业院校、高校分类开展

内容各有侧重的法治教育。在内容上，要突出宪法的宣传教育。要精心谋划、认真组织“国家宪法日”活动，通过宪法宣传，增强恪守宪法原则、弘扬宪法精神、履行宪法使命的自觉性。

2. 要坚持德治与法治相结合

法律是成文的道德，道德是内心的法律。推进依法治区要切实发挥德治的作用。要以德治促进法治。要大力弘扬中华民族的传统美德，积极培育社会主义核心价值观，深入开展社会主义道德教育和群众性精神文明创建活动，大力倡导社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德，评选表彰“宁夏好人”“最美人物”“塞上楷模”等道德模范，推行“善行义举榜”等活动，弘扬真善美、贬斥假恶丑，以良好的道德风尚推动法治社会建设。要以法治深化德治。发挥法治的规范引导和约束作用，促进全社会道德水平不断提高。特别是要把道德领域的一些突出问题纳入法律调整的范围，健全公民和组织守法信用信息记录，建立守法诚信褒奖和违法失信行为惩戒机制，让守法者受到尊重、感到光荣、得到实惠，让违法者受谴责、受惩戒，弘扬正气，汇聚正能量。

3. 要健全法律服务体系

要健全法律服务网络。推动法律服务向基层延伸，鼓励引导律师等法律人才到基层，逐步解决基层特别是山区法律服务资源不足问题。开展“便民服务流动法庭”，上门为群众解决实际问题。要降低法律援助门槛，简化获取援助的程序，完善诉讼费减免缓办法，推广法律服务“一卡通”机制和便民服务窗口规范化建设，为老百姓提供方便快捷的法律服务。要拓展服务领域，加大对教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、文化体育等民生领域的法律服务，不断满足人民群众对法律服务多样化的需求。

4. 要加强社会综合治理

社会治理是一项系统工程，既要用法治来规范，又要综合施策、综合治理，广泛深入推进平安宁夏建设。一要加强基层基础建设。大量社

会问题发生在基层，大量的社会治理工作需要基层承担。要加强基层服务型党组织建设，落实村民自治制度，完善城市社区网格化管理，提高基层组织依法管理社会事务的能力。二要抓好社会治安综合治理。依法打击涉恐涉暴涉黑涉枪等重大案件，坚决打击涉及群众的侵财侵权、危害人身安全等案件，加强对吸毒、刑满释放等特殊人员的帮教。坚持抓小抓早抓苗头，对发生在群众身边的小案子也不能放过，增强人民群众的安全感。要加强互联网管控，针对网络谣言、网络色情、网上欺诈诽谤等违法行为，依法严厉打击，营造健康文明的网络空间。三要依法管理民族宗教事务。要认真贯彻落实中央民族工作会议精神。在宗教事务管理方面，要紧紧抓住管活动、管场所、管人员这三个关键环节，保护合法，打击非法，维护全区现有宗教格局。要依法妥善处理涉及民族宗教因素的问题，不能把涉及少数民族群众的民事和刑事问题归结为民族问题、宗教问题。无论是哪个民族、信仰哪种宗教，都要遵守法律法规，违法违规都要依法惩处。

（五）坚持依法执政，切实加强和改进党对依法治区的领导

全面推进依法治区，要切实发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，把党的领导体现在依法治区的全过程和各方面。

1. 坚持依法执政

各级党组织和领导干部要牢记宪法法律权限不能突破、法律底线不能逾越、法律红线不可触碰，带头学习法律，带头遵守法律，带头依法办事，不断提高依法执政和行政的能力，不得违法行使权力，更不能以言代法、以权压法、徇私枉法。

健全党委领导依法治区的制度和工作机制，加强对依法治区统一领导、统一部署、统筹协调、督促落实。完善党委依法决策机制，发挥政策和法律的各自优势。各级地方党委要定期听取人大常委会、政府、执法机关工作汇报，研究解决法治建设的重大问题，党政主要负责人要履行推进法治建设第一责任人的职责。各级党委要领导和支持工会、共青

团、妇联等人民团体和社会组织积极开展依法治区工作，充分发挥民主党派、工商联、无党派人士在依法治区中的积极作用。各级人大、政府、政协、审判机关、检察机关的党组织要领导和监督本单位模范遵守宪法法律，贯彻党委决策部署，坚决查处知法犯法、违法用权等行为。

充分发挥党委政法委对政法工作的领导作用，进一步明确职能定位，把工作着力点放在把握政治方向、协调各方职能、统筹政法工作、建设政法队伍、督促依法履职、创造公正司法环境上。建立完善政法机关重大事项由党组（党委）向同级党委政法委报告制度。

2. 加强党内法规制度建设

党规党纪是社会主义法治体系的重要组成部分，党规党纪更严于国法。要坚持从严治党、依规管党治党建党。各级党组织和全体党员尤其是党员领导干部，必须受到党章党规党纪的刚性约束，必须模范遵守国家的法律法规。健全完善宁夏党内法规制度制定、备案、清理、解释、评估工作机制，加强监督检查，切实提高党内法规执行力。重点完善党的作风和反腐倡廉建设方面的党内法规制度。深入落实中央八项规定，持之以恒纠正“四风”，加大执纪监督、公开曝光力度，健全相关制度，形成作风建设监督惩戒长效机制。以解决体制缺陷和制度漏洞为重点，健全权力运行制约监督体系，全面推行权力公开透明运行制度，增强相关制度的系统性、科学性和规范性。依纪依法坚决惩治腐败，决不手软，遏制腐败蔓延势头。严格落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，严肃责任追究，切实把党要管党、从严治党落到实处。

3. 加强依法治区组织实施

全面推进依法治区，关键在党组织、关键在党员干部。党员干部是全面推进依法治区的重要组织者、推动者、实践者，要领导立法、保证执法、支持司法、带头守法，自觉提高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。各级党组织和党员领导干部要始终对宪法法律存有敬畏之心，坚持一切活动在宪法法律范围内进

行，推动全社会形成良好的法治风尚。把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。对特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不改正的要调离领导岗位或免职。加强和优化法治工作部门机构设置和编制配备，根据依法治区工作实际需要，及时进行调整。

坚持以法治为核心　着力推进国家治理体系与治理能力现代化

党的十八届三中全会提出："全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。"党的十八届四中全会提出："依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。"推进国家治理体系和治理能力现代化与全面推进依法治国战略，是我们党总结近代以来特别是20世纪80年代以来国际国内在国家治理问题上的经验教训得到的深刻启示，也是我们党领导中国人民历经革命、建设、改革进程得出的必然结论，集中反映了我们党对建设中国特色社会主义所面临的形势和任务做出的新判断，是对我们党治国理政思想的重大创新，是对中国特色社会主义理论宝库的重要贡献，也是对马克思主义国家学说的丰富和发展。坚持以法治为核心，着力推进国家治理体系和治理能力的现代化，标志着我们党对人类社会发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的认识达到了一个新的高度，其视野宽阔、内涵丰富、指向明确、意义深远。

一、准确把握国家治理体系与治理能力现代化的科学内涵

国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。正确理解和准确把握两个概念的科学内涵，是在实践中推进治理体系和治理能力现代化的思想认识基础。

（一）国家治理体系现代化

关于国家治理体系，习近平总书记指出："国家治理体系就是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。"这一重要论述完整揭示了国家治理体系三个层次的科学内涵。

从政治属性来看，国家治理体系是在党的政治领导和政策推动下治理国家的一系列制度和程序，其本质是中国特色社会主义制度体系的集中体现。

从治理结构来看，国家治理体系主要包含经济治理、政治治理、文化治理、社会治理、生态治理和党的建设六大体系，且这六个体系不是孤立存在或各自为政的，而是有机统一、相互协调、整体联动的运行系统。其中，经济治理体系中的市场治理、政治治理体系中的政府治理和社会治理体系中的社会治理，是国家治理体系中三个最核心的要素。

从治理目标来看，就是要实现国家治理体系的现代化。一个良好的现代化国家治理体系，具有以下几个特征：一是规范化，无论政府治理、市场治理和社会治理，都要有完善的制度安排和规范的公共秩序；二是法治化，任何主体的治理行为必须充分尊重法律的权威，不允许任何组织和个人有超越法律的权力，真正"把权力关进制度的笼子里"；三是民主化，各项政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位，各项制度安排都应当充分保障人民当家作主；四是效率化，国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序，有利于提高经济效益和行政效率；五是协调性，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。其中，能否实现法治化对于推进国家治理体系现代化至关重要。要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，就必须充分发挥法治在国家和社会治理中的重要作用。

（二）国家治理能力现代化

关于国家治理能力，习近平总书记指出："国家治理能力就是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。"国家治理能力是国家治理体系在实践中的绩效彰显，是检验国家治理体系是否科学、合理的重要杠杆。国家治理能力现代化要从三个方面来认识和把握。

首先，从治理主体角度讲，有效的政府治理，突出强调社会公共事务的多方合作治理。过去，我们的社会管理存在一个根本性的问题，就是管理主体由政府一家独揽，市场、社会、民众的力量比较薄弱，甚至缺席，这导致了社会治理的过度行政化，造成了社会资源配置效率低下。通过改革，从政府与市场的关系而言，就是要回归市场本位，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，这是治理能力现代化的关键；从政府与社会关系而言，就是要回归人民本位，让人民群众以主体身份参与到社会治理中去，实现自我治理，这是治理能力现代化的突破点。

其次，从权力运行角度讲，有效的政府治理，必须合理定位政府职能。原来政府承担了其他主体的许多职能，现在要通过简政放权，放权于市场、放权于企业、放权于社会，明确政府与市场、政府与社会的权力边界范围。在此基础上，顺应经济社会发展的形势和要求，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变。

最后，从组织结构角度讲，有效的政府治理，必须以科学合理的政府组织结构为基础。重点是要优化政府职能配置、机构设置、工作流程，完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的行政运行机制，用机制再造流程、简事减费、加强监督、提高效能。

（三）国家治理体系现代化与国家治理能力现代化的关系

国家治理体系现代化和治理能力现代化，作为全面深化改革和全面推进依法治国的总目标，两者有着内在的辩证关系。国家治理体系和治理能力的现代化，就是使国家治理体系制度化、科学化、规范化、程序

化，使国家治理者善于运用法治思维和法律制度治理国家，把中国特色社会主义各方面的制度优势转化为治理国家的效能。习近平总书记深刻指出，国家治理体系和治理能力是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现，两者相辅相成。治理体系现代化是治理能力现代化的前提和基础，治理能力现代化是治理体系现代化的目的和结果。只有首先建立健全一套完整、合法、有效的国家治理体系，才能孕育高水平的治理能力；同样，只有提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。作为治理体系核心内容的制度，其作用具有根本性、全局性、长远性，但是没有有效的治理能力，再好的制度和制度体系也难以发挥作用。

国家治理体系的完善程度及治理能力的强弱，是一个国家综合国力和竞争力的重要标志。从世界历史看，不同国家的治理体系各不相同，治理能力也存在差异。但是，对任何一个国家来说，如果没有比较完善的国家治理体系和比较强大的国家治理能力，就不可能有效解决各种社会矛盾和问题，就不可能形成国家建设和发展所必需的向心力、凝聚力，就会导致社会动荡、政权更迭等严重政治后果。在新的历史起点上，解决中国发展面临的各种矛盾和问题，实现各项既定目标，关键要靠国家治理体系和治理能力的现代化。从某种意义上说，国家治理体系与治理能力的现代化决定着中国改革和依法治国的成败。目前，全面深化改革已经到了攻坚阶段，突破利益固化的藩篱、破除体制机制的弊端、打破思维定式等，都需要强有力以法治为核心的治理体系与治理能力予以推进和保障。

（四）国家治理体系和治理能力现代化与法治的关系

依法治国既是国家治理体系和治理能力现代化的核心，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的基本方式与必然要求，更是国家治理体系和治理能力现代化的基石。

法治是国家治理体系现代化的基石。在我国，国家治理体系就是党领导人民治理国家的制度性结构体系，其内含人民代表大会制度、政治

协商制度、民族区域自治制度、基层群众自治制度等基本政治制度，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制机制，以及中国特色社会主义法律体系等。它包括对国家事务、社会事务、经济文化生活的管理与治理，包含着政治治理体系、经济治理体系、文化治理体系、社会治理体系、生态治理体系等，这些治理体系相互联系、作用、影响，共同构成国家治理的整体。法治在现代国家治理之中具有不可替代的作用，是国家治理的基本方式。国家现代化中包含着国家治理体系的现代化，国家治理体系的现代化必然包含着国家的法治化。在国家治理体系的变革上，法治成为现代化的重要标志，也以其基本制度为国家治理体系的现代化建构了最基本的模型。

法治是国家治理能力现代化的基石。国家治理能力，即是运用国家制度管理国家事务，管理经济和文化事业、社会事务的能力，核心是对于相关制度的执行力。治理能力体现在治国理政的各个方面，体现为对于各项国家治理制度的执行状况与结果，国家治理能力实际上就是法治能力。

作为党的法治能力就是以法治理念为基础，运用法治思维和法治方式，认识、处理、决策相关问题的能力。在今天，主要是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。国家治理能力的现代化，必然包含并体现为国家治理能力的法治化，以法治的可预期性、可操作性、可救济性等优势来凝聚社会共识，使不同利益主体求同存异，依法追求和实现自身利益的最大化。

二、中国共产党在国家治理方面的艰辛探索和伟大实践

中国共产党人在长期的治国理政实践中，既继承借鉴古今中外国家治理的思想精华，又结合时代特征、中国国情进行了艰辛探索和伟大创造，积累了丰富的经验，走出了一条符合中国国情的发展道路，构建了

基本适合国情的国家治理体系。

（一）对人类历史上国家治理经验的积极借鉴

中国共产党以宽广的世界眼光和深远的历史眼光，在推进国家治理体系和治理能力现代化的进程中，积极吸收人类文明的优秀成果，大胆借鉴这些成功经验，勇于结合新的时代特征和新的实践进行创新，取得了巨大成就。

从我国历史发展来看，历代统治者都对国家治理进行了不懈探索，以求实现国家和谐与长治久安。我国最早的治国理政著作《尚书》，就提出了“敬天”“明德”“慎罚”“保民”等理念，认为统治者的崇高德行是教化民众、治理国家最有效的武器。唐代的《群书治要》，汇集了一万四千部典籍的案例，梳理了“修身、齐家、治国、平天下”的思想精华，提出“为君、择人、施政、教化”等治理要诀。北宋司马光编著的《资治通鉴》，记载了 16 朝 1362 年的史实，探寻治国理政的智慧和经验，为后世提供了宝贵的借鉴，等等。中国历史上成功的治国理政案例不胜枚举，为中国共产党的治国理政提供了丰厚的历史积淀。

从世界历史来看，西方资本主义文明在其发展过程中积累了大量治理现代资本主义国家和社会的经验、做法和系统理论，包括三权分立、政党制度等等。同样，十月革命后，列宁、斯大林等在领导建立世界第一个社会主义国家的实践中，在社会主义国家治理方面进行了弥足珍贵的探索，建立了社会主义制度，创建了高度集中的社会主义模式，对世界社会主义运动产生了重大而深远的影响。斯大林逝世后，苏联和其他社会主义国家逐渐走上改革之路，但最终走向解体，但由于背离了社会主义方向，最终“改旗易帜”，苏联解体、东欧剧变，社会主义治理的探索遭受了重大挫折，留下了深刻教训。但是，十月革命不仅给中国送来了马克思主义，也向中国人民展现了一种全新的国家治理理念。选择以马克思列宁主义为指导思想的中国共产党，肩负历史赋予的实现中华民族伟大复兴的重任，深刻分析中国社会状况，深入思考中国前途命运，

认为只有社会主义才能解决中国的问题，才是真正实现民族独立和人民解放、国家富强和人民幸福的正确道路。以毛泽东同志为代表的中国共产党人在领导中国革命的进程中，一直在思考未来建立什么样的国家治理体系问题，在各革命根据地进行了初步的实践与探索。新中国成立前夕，制定了《中国人民政治协商会议共同纲领》等文件，对国家治理体系进行了初步的规划。

（二）新中国成立后党在国家治理方面的艰辛探索

新中国成立后，党在建设社会主义的实践中继续坚持不懈地探索这一问题并取得重要成果。1954 年 9 月，第一届全国人民代表大会第一次会议制定了新中国第一部宪法，正式确立了人民代表大会制度。65 年来，作为我国的根本政治制度，人民代表大会制度显示了极大的优越性和强大的生命力，在提高国家治理有效性方面展现了制度优势，主要表现为其组织结构有利于协调多层级大国的内部治理关系，制度设计有利于各国家机关之间实现合作并使国家意志得到贯彻执行，在制定良法、推行善治中发挥了不可替代的重要作用。但是，由于对全面建设社会主义的思想准备不足，在对国际国内形势的认识上和指导思想上出现偏差，导致发生了十年“文化大革命”这样全局性的、长时间的严重错误，使这一实践探索没有坚持下去。

（三）改革开放以来党在国家治理现代化方面的成功探索和实践

党的十一届三中全会后，党和国家进入新的历史时期，以邓小平同志为代表的中国共产党人开始以全新的角度思考国家治理体系问题，开启了国家治理现代化的伟大进程。1980 年 8 月，邓小平在《党和国家领导制度的改革》讲话中指出：我们建立的社会主义制度是个好制度，必须坚持。但是，现行的一些具体制度还存在不少弊端，妨碍甚至严重妨碍社会主义优越性的发挥……如果不坚决改革，就很难适应现代化建设的迫切需要，过去的一些严重问题今后有可能重新出现。为了改革并完善社会主义制度，“将吸收我们可以从世界各国吸收的进步因素，成

为世界上最好的制度”。这实际上已蕴含国家治理现代化思想的初始因子。

党的十二大后，随着经济体制改革的全面展开，政治体制改革的必要性和紧迫性更加明显。1986 年 9 月至 11 月，邓小平四次谈到政治体制改革问题。他在规划我国政治体制改革的总目标时，明确提出：“我们的社会主义制度是有中国特色的社会主义制度。”在邓小平同志的推动下，党的十三大确定了政治体制改革的长远目标和近期目标，即：政治体制改革的长远目标，是建立高度民主、法制完备、富有效率、充满活力的社会主义政治体制；其近期目标，是建立有利于提高效率、增强活力和调动各方面积极性的领导体制。党的十三大后，政治体制改革广泛展开，健全和完善了作为国家根本政治制度的人民代表大会制度和作为基本政治制度的共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度。社会主义法制建设全面推进，建设中国特色社会主义法律体系的任务开始实施。1992 年，邓小平发表“南方谈话”，提出了四个重要思想：一是强调党的基本路线不能变；二是提出搞社会主义市场经济；三是要发挥社会主义制度的优势，两手抓、两手都要硬；四是我国还处在社会主义初级阶段。“南方谈话”把国家治理现代化思想升华到一个新的境界。1996 年，以江泽民为核心的党中央提出“实行依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方针；1997 年，将此方针明确为“党领导人民治理国家的基本方略”；2002 年，又提出党的领导、人民当家作主和依法治国为中国特色社会主义政治文明的基本内涵。2004 年，以胡锦涛为总书记的党中央提出关于加强党的执政能力建设思想，实为国家治理能力现代化思想的“前生”。2007 年，党的十七大报告强调：以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，坚持党总揽全局、协调各方的领导核心作用，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化。2012 年，党的十八大报告从经济、政治、文化、社会、生态文

明五个方面提出了全面深化改革开放的制度目标，强调要更加注重改进党的领导方式和执政方式，更加注重健全民主制度、丰富民主形式，更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，积极借鉴人类政治文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义政治制度的优越性。党的十八届三中全会进一步提出：全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。习近平总书记指出，这是坚持和发展中国特色社会主义的必然要求，也是实现社会主义现代化的应有之义。党的十八届四中全会提出：必须加强法治，必须使民主制度化、法律化，把依法治国确定为党领导人民治理国家的基本方略，把依法执政确定为党治国理政的基本方式，积极建设社会主义法治。

（四）党在国家治理方面所取得的重要成果

新中国成立 66 年来，特别是改革开放 37 年来，经过艰辛探索和不懈努力，党领导人民在国家治理方面取得了历史性成就，主要表现在三个方面。

在制度方面，逐步完善和发展了中国特色社会主义制度。经过几十年努力，社会主义制度不断完善和发展，在经济、政治、文化、社会等各个领域形成了一整套相互衔接、相互联系的制度体系。人民代表大会制度这一根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等构成的基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度，顺应时代潮流，符合我国国情，有利于保持党和国家活力、调动广大人民群众和社会各方面的积极性、主动性、创造性，有利于解放和发展社会生产力、推动经济社会全面发展，有利于维护和促进社会公平正义、实现全体人民共同富裕，有利于集中力量办大事、有效应对前进道路上

的各种风险挑战，有利于维护民族团结、社会稳定、国家统一。

理论方面，把依法治国确定为治理国家的基本方略。1949 年，中华人民共和国的成立，开启了我国法治建设的新纪元。1954 年，第一届全国人民代表大会第一次会议通过了新中国第一部宪法，还通过了全国人大组织法、国务院组织法、地方组织法、法院和检察院组织法等一系列法律。此后，党和国家为贯彻落实“五四宪法”做了大量工作。但 1957 年后，特别是由于“文化大革命”十年内乱，我国社会主义法制建设遭到严重破坏。党的十一届三中全会做出把党和国家工作中心转移到社会主义现代化建设上来的重大决策，强调为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。我们党提出了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的社会主义法制建设的“十六字方针”。1982 年，第五届全国人大第五次会议通过了新宪法，并提出要逐步建立有中国特色的独立的法律体系。党的十四届三中全会做出建立社会主义市场经济体制的决定，提出要建立和完善社会主义市场经济法律体系。党的十五大把依法治国确立为党领导人民治理国家的基本方略，并提出到 2010 年形成有中国特色的社会主义法律体系的目标。1999 年，“依法治国，建设社会主义法治国家”被写入宪法。党的十六大明确提出，发展中国特色社会主义民主政治必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，为推进依法治国、建设社会主义法治进一步指明了正确的发展道路和前进方向。党的十七大、十八大高举社会主义法治旗帜，从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等法治建设的各个环节全面推进依法治国基本方略的贯彻落实。党的十八届四中全会提出，全面推进依法治国战略，依法治国进入新阶段。到 2014 年 9 月，我国已制定现行有效法律 242 件、行政法规 737 件、地方性法规 8500 多件、自治条例和单行条例 800 多件。一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的中国特色社会主义法律体系已经形成，国家经

济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设各方面实现了有法可依。

实践方面，确定并实行了“三步走”的发展战略。改革开放以来，我们党制定了一整套发展战略。20 世纪 80 年代，邓小平同志精心设计了分“三步走”的战略部署：第一步，从 1981 年到 1990 年国民生产总值翻一番，实现温饱；第二步，从 1991 年到 21 世纪再翻一番，达到小康；第三步，到 21 世纪中叶再翻两番，达到中等发达国家水平，基本实现现代化。党中央在领导人民推进改革开放和现代化建设的进程中，进一步完善了“三步走”的战略思想。1992 年，江泽民同志在党的十四大报告中提出，在 90 年代，我们要初步建立起新的经济体制，实现达到小康水平的第二步发展目标。再经过 20 年努力，到建党 100 周年的时候，我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度。在这样的基础上，到下世纪中叶即建国 100 周年的时候，就能够达到第三步发展目标，基本实现社会主义现代化。1997 年，江泽民同志在党的十五大报告中指出，展望下世纪，我们的目标是：第一个 10 年实现国民生产总值比 2000 年翻一番，使人民的小康生活更加宽裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制；再经过 10 年努力，到建党 100 年时，使国民经济更加发展，各项制度更加完善；到世纪中叶建国 100 年时，基本实现现代化，建成富强民主文明的社会主义国家。2007 年，胡锦涛同志在党的十七大报告中指出，我们已经朝着十六大确立的全面建设小康社会的目标迈出了坚实步伐，今后要继续努力奋斗，确保到 2020 年实现全面建成小康社会的奋斗目标。2012 年，胡锦涛同志在党的十八大报告中指出，我们要准确判断重要战略机遇期内涵和条件的变化，全面把握机遇，沉着应对挑战，赢得主动，赢得优势，赢得未来，确保到 2020 年实现全面建成小康社会的宏伟目标。“三步走”战略的形成和丰富，是中国特色社会主义现代化建设道路上既宏伟又符合实际的发展目标，引领着国家治理现代化的实践。

（五）当前国家治理体系和治理能力现代化面临的难题

习近平总书记指出，今天，摆在我们面前的一项重大历史任务，就是推动中国特色社会主义制度更加成熟更加定型，为党和国家事业发展、为人民幸福安康、为社会和谐稳定、为国家长治久安提供一整套更完备、更稳定、更管用的制度体系。这项工程极为宏大，必须是全面的系统的改革和改进，是各领域改革和改进的联动与集成，在国家治理体系和治理能力现代化上形成总体效应、取得总体效果。

从总体上讲，我们的国家治理体系和治理能力是好的，是有独特优势的，是适合我国国情和发展要求的，得到国际上越来越多人的肯定和赞扬。但是，我们也必须清醒地认识到，与当今世界日趋激烈的国际竞争相比，与我国经济社会发展的要求相比，与人民群众的新期待相比，与实现国家长治久安的历史任务相比，我们在国家治理体系和治理能力方面还有许多不足，还有许多亟待改进的地方。

中国特色社会主义制度需要进一步完善和发展。中国特色社会主义制度，是几代中国共产党人不懈探索的伟大成果，是当代中国发展进步的根本制度保障，集中体现了中国特色社会主义的特点和优势。但我们也要看到，中国特色社会主义制度还不是尽善尽美、成熟定型的，有些方面甚至已经成为影响和制约发展稳定的重要因素。当前，我国国家治理领域存在不少薄弱环节和问题，既有现阶段经济社会发展水平限制带来的问题，也有我们工作不到位带来的问题；既有长期历史遗留问题，也有社会深刻变革带来的问题；既有思想观念上的问题，也有体制机制上的问题。不断开创中国特色社会主义事业新局面，必须始终坚持和完善中国特色社会主义制度。

公平正义尚未在大部分领域实现。国家治理的重要任务之一，就是努力营造公平的社会环境，促进形成正义的社会制度。在我国改革发展的关键阶段，利益格局深刻调整、社会结构深刻变动、思想观念深刻变化，学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的问题还没

有真正解决；权利公平、机会公平、规则公平的社会公共保障体系还没有完全建立；公正、高效、权威的司法制度还没有得到全民认可；城乡、行业、身份、性别等影响就业平等的障碍和体制机制还普遍存在。促进社会公平正义不可能一步到位，只有始终把握公平正义的价值取向，牢记改革发展的出发点和落脚点，才能把现代化建设蓝图逐渐变为现实。

社会治理水平和治理能力还亟待提高。发展是硬道理，稳定是硬任务。没有稳定，什么事情也办不成，已有的成果也会失去。当前，我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，各种社会矛盾叠加共振，社会心理急剧恶化，理性合法表达诉求还不普遍，许多问题一触即发，如果处理不当，解决不好，就会酿成大事，就会影响甚至干扰党和国家工作大局，不利于社会稳定、国家长治久安和人民安居乐业。如何引导广大群众依法合理表达诉求，引导干部依法处理社会矛盾，形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，是一个十分紧迫的问题。

三、坚持以法治为核心，着力推进国家治理体系与治理能力现代化

推进国家治理体系和治理能力现代化是一项极为宏大的系统工程，涉及经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域，必须以法治为核心，着力构建科学有效的制度体系。

（一）坚持以法治体系建设为总抓手，着力推进国家治理体系与治理能力的现代化

法治化是衡量国家治理现代化的标准，与国家治理现代化具有同步性，国家治理现代化的过程本身就是法治化的过程。推进国家治理体系与治理能力现代化，要完善以宪法为统领的中国特色社会主义法律体系，把国家各项事业和各项工作纳入法治轨道。

1. 发挥宪法在推进治理体系和治理能力现代化中的重要作用

党的十八届四中全会提出，“坚持依法治国首先要坚持依宪治国。”依宪治国，要善于用宪法精神引领国家治理，用宪法思维谋划国家治理，用宪法方式推进国家治理。

宪法是治国安邦的总章程。宪法是国家一切法律、法规的依据，它规定了中国共产党的领导地位、国家根本制度、国体、政体、公民的权利与义务、国家机构及其相互关系等与国家治理紧密相关的事务。宪法不仅是全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织活动的根本准则，也是实现党、国家、社会治理法治化、规范化、程序化的基石，国家治理活动必须恪守宪法确定的理念、原则与体制。要注重发挥宪法作为国家根本法在国家治理中的重要作用。要坚持国家一切权力属于人民的宪法理念，最广泛地动员与组织人民按照宪法与法律的有关规定，通过各级人民代表大会行使国家权力，通过各种途径和方式管理国家和社会事务；要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，保证国家机关按照法定权限和程序行使职权、履行职责；要根据宪法确立的体制与原则，正确处理中央与地方的关系，正确处理民族关系，正确处理各方面利益关系，调动一切积极因素，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。立法机关在对立法草案审查、审议时要确保每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，同时要明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上有效防止部门利益和地方保护主义法律化。行政机关在做出重大决策前要进行合法性（合宪性）审查，建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误的，严格追究相关责任人员的法律责任等。

2. 推进科学立法、民主立法

（1）完善立法体制。加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序。地方立法规划和年度立法计划、重要法规草案、立法涉及重大体制和重大政策调整等，必须由同级地方党委讨论审定。

强化人大及其常委会在地方立法工作中的主导作用，加强对地方立法工作的统筹安排，涉及综合性、全局性、基础性的重要法规草案，由人大相关专门委员会、人大常委会法制工作委员会组织起草。依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。增加有法治实践经验的人大常委会专职委员比例。拓宽人大代表参与立法工作渠道，建立健全代表议案、建议与立法工作衔接机制，更多吸收代表参与调研、审议等立法活动，探索建立代表分专业、跨级、多层参与立法工作制度。增加人民代表大会审议通过法规案的数量，确保地方人民代表大会立法权充分行使。加强和改进政府立法工作，完善政府规章制度程序，重要行政管理地方性法规和政府规章由政府法制机构组织起草。对公民、法人和其他组织具有普遍约束的规范性文件应当依照法定权限和程序制定并公布，未经公布的不能作为行政执法的依据。明确立法权力边界，从体制机制和工作程序上防止部门利益与地方保护主义法律化。对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方独立评估。加强备案审查制度和能力建设。落实设区的市依法行使地方立法权。

（2）改进立法方式。加强立项论证，完善向社会公开征集立法项目制度。加强立法调研，综合运用蹲点调研、体验调研、跟踪典型案例、随机访谈、问卷调查等多种调研方法，探索建立听取、收集基层和群众立法意见的经常性渠道，健全向下级人大征询立法意见机制。拓宽起草渠道，积极推行立法工作者、实际工作者、专家学者“三结合”的地方性法规起草方式，逐步提高委托第三方起草的比重。完善地方性法规的审议、表决程序，对重要条款或争议条款可以单独表决。健全立法机关和社会公众沟通机制，开展立法协商，充分发挥政协委员、民主党派、工商联、无党派人士、人民团体、社会组织在立法协商中的作用。通过立法建议、立法听证、立法辩论、专家咨询论证等方式，拓宽公民有序参与立法途径，健全地方性法规、规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制，广泛凝聚社会共识。

（3）加强重点领域立法。建设中国特色社会主义法律体系不可能一蹴而就，要围绕中国特色社会主义事业五位一体总体布局，加强和改进立法工作，加强重点领域立法。

一是以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。包括编纂民法典，制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、农业、财政税收、金融等方面法律法规，加强企业社会责任立法，完善激励创新的产权制度、知识产权保护制度和促进科技成果转化的体制机制。

二是以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善基本政治制度，推进社会主义民主政治法治化。加快推进反腐败国家立法，完善惩治贪污贿赂犯罪法律制度。

三是建立健全坚持社会主义先进文化前进方向、遵循文化发展规律、有利于激发文化创造活力、保障人民基本文化权益的文化法律制度。包括制定公共文化服务保障法、文化产业促进法，制定国家勋章和国家荣誉称号法；加强互联网领域立法，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

四是加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新法律制度建设。包括完善教育、就业、收入分配、社会保障、医疗卫生、食品安全、扶贫、慈善、社会救助和妇女儿童、老年人、残疾人合法权益保护等方面的法律法规。加强社会组织立法，制定社区矫正法。加快国家安全法治建设，推进公共安全法治化。

五是促进生态文明建设的法律制度。包括建立健全自然资源产权法律制度，完善国土空间开发保护方面的法律制度，制定完善生态补偿和土壤、水、大气污染防治及海洋生态环境保护等法律法规。

（4）完善党内法规制度体系。党的十八届四中全会从构建社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的高度，对完善党内法规制度体系提出

了新要求。要贯彻十八届四中全会精神，首先要加强和完善党内法规制度体系建设，到建党100周年时，建成与社会主义法治国家相适应、相协调、相配套的内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的执政党党内法规制度体系。其次，要提高党内法规的执行力，把“党要管党、从严治党”真正落实到位，打造法治中国建设的坚强领导主体。党内法规的生命力取决于其执行力，其价值也要在执行中体现。要加强对党内法规执行的监督检查，对执行不力、违反党内法规的党组织、党员领导干部要严肃追究其责任。要彰显党内显规则的正能量，剔除党内潜规则的副作用，营造党内法规运行的良好政治生态。习近平总书记指出：“党内和社会上潜规则越来越盛行，政治生态和社会环境受到污染，根子就在从严治党没有做到位。”“要坚持清正严明，形成正气弘扬的大气候，让那些看起来无影无踪的潜规则在党内以及社会上失去土壤、失去通道、失去市场。”党员干部要严格自律，要树正气、养大气、克邪气，以优良的党性抵御党内潜规则的影响；要严守党的纪律，特别是政治纪律、组织纪律，以严明的纪律确保全党统一意志、统一行动；要树立对国家法律法规和党内法规制度的信仰，自觉维护宪法和党章的尊严和地位，把对国家法律法规和党内法规制度的高度尊重，内化为自身的信念、信仰；要大力培育敬畏党内法规制度意识和自觉遵守国家法律法规的法治文化，营造清正廉洁的党内法规运行的政治生态环境。

3. 推进严格执法、公正司法、全民守法

保障依法独立公正行使保障依法独立公正行使审判权和检察权。各级党政机关和领导干部要支持审判机关、检察机关依法独立公正行使职权。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违犯法定职责、有碍司法公正的事情，任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、报告、通报和责任追究制度，由各级司法机关向同级党委、纪委和上级司法机关每年报告一次。对干预司法机关办案构成违纪的，给予

党纪政纪处分，造成冤假错案构成犯罪的，依法追究干预者和执行者刑事责任。健全行政机关负责人依法出庭应诉行政诉讼案件制度，尊重并执行法院生效裁判，各级人民法院将所在地行政机关涉诉情况、负责人出庭应诉情况和执行生效裁判情况，每年向同级党委、人大报告、向同级人民政府通报一次。对妨碍司法机关依法行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威的责任主体，依法追究相关责任，并对其主要责任人进行惩戒。

健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或做出免职、降级等处分。完善司法人员申诉控告制度，建立司法人员合法权益因依法履行职务受到侵害的保障救济机制和不实举报澄清机制。取消与司法工作无关的各种考核、评比活动，使司法人员集中精力做好本职工作。

优化司法职权配置。改革司法机关人财物管理体制，按照中央安排部署，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。改革法院案件受理制度，变立案审查制为立案登记制，对人民法院依法应该受理的案件，有案必立、有诉必理，保障当事人诉权，解决“立案难”问题。加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度。推行行政案件异地审理制度，对疑难复杂敏感的行政案件由上级人民法院指定管辖，并积极探索行政案件相对集中管辖制度。

加强检察机关对行政执法活动的监督，完善检察机关介入行政监管领域重大违法事件同步调查机制，检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为，应该督促其纠正。探索建立检察机关提起公益诉讼制度。

完善刑罚执行制度，理顺工作体制机制，健全工作机构，探索建立融监督管理、教育矫正与社会适应性帮扶为一体的社区矫正制度，为司法行政机关开展社区矫正工作提供执法队伍保障。落实司法责任制，建立司法人员办案质量终身责任制和错案责任倒查问责制，确保案件处理

经得起法律和历史检验。明确司法机关内部各层级权限，健全内部监督制约机制。完善审委会工作机制，强化审委会研究法律适用问题、总结审判经验、讨论重大问题的职能，限缩讨论案件范围。完善检察机关办案机制，推动在主任检察官负责下依法行使职权。实行主审法官、合议庭、主任检察官和主办侦查员办案工作责任制，“谁办案，谁签字，谁负责”。建立司法机关内部人员违规过问案件的记录制度和责任追究制度。

依法严格查办职务犯罪案件，加强线索管理，健全受理、分流、查办、信息反馈制度，明确纪检监察和刑事司法办案标准和程序衔接，对职务犯罪及造成的冤假错案采取“一案双查”、“分级负责”的管理机制。

推进严格司法。推进以审判为中心的诉讼制度改革，全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，完善侦查人员出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。规范司法机关自由裁量权行使，深入推进量刑规范化改革和案例指导制度，促进和保障法律适用的统一。全面推行司法活动信息化管理和监控。实行司法活动全程录音录像，做到动态监控、长期保存。建立司法机关统一使用的政法网信息平台，公安机关报捕、移送案件，检察机关提请公诉案件，人民法院接受审批案件全部实行网上移送，实现刑事办案网络化、流程化，强化司法活动的联动、监控、制约力度。严格规范减刑、假释、保外就医程序，强化对裁定、决定程序的监督制约。实行刑罚执行机关、人民检察院、人民法院对减刑、假释和暂予监外执行的网上协同办案，防止刑罚变更执行环节腐败现象的发生。

加强对司法活动的监督。加强人大及其常委会对司法工作的监督，有计划地安排听取、审议人民法院和人民检察院涉及司法公正等专项工作报告，对涉及的司法不公等问题，依法以组织名义提出并按法定程序办理。加强政协对司法工作的民主监督。加大司法公开力度，对审判、检察、警务、狱务公开事项和不公开事项实行“双清单”制度，对于依

法不公开的事项要逐项严格审批，对公开不及时、不主动、造成不良影响的要问责。建立生效法律文书统一上网和公开查询制度，加强法律文书释法说理。完善检察机关充分行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督。建立监督事项定期回复、反馈和整改情况通报制度，保证监督效果。完善人民监督员制度，对检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动进行重点监督。坚决破除各种潜规则，决不允许法外开恩，决不允许办关系案、人情案、金钱案。严禁司法人员私下接触当事人、律师、特殊关系人和中介组织，严厉查处司法人员泄露或打探案情、接受吃请或者收受财物、为律师介绍代理和辩护业务等违法违纪行为。对因违法违纪被开除公职的司法人员、吊销执业证书的律师和公证员，终身禁止从事法律职业，构成犯罪的要依法追究刑事责任。规范媒体对案件的报道，防止舆论影响司法公正。

开展公正司法、廉洁司法主题教育，建立司法人员廉洁和执法档案制度，将其纳入年度考核、任职考察以及其他考核考察中。提请人大常委会任命的法官、检察官，在审议时要同时提交执法办案的情况说明。设立法官、检察官惩戒委员会，负责审议法官、检察官的办案过错或其他违法违纪行为，并提出惩戒意见。严肃查处司法腐败案件，对司法腐败案件和枉法裁判案件实行下查一级制度。

（二）坚持以法治经济建设为重点，着力推进经济治理的现代化

经济是国家治理的重点领域，构建完善的法治经济，意味着市场经济必须服务于市场规律，政府只能在法律授权范围内行政，这是依法治国的核心任务，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的经济要求。党的十八届四中全会提出，要适应社会主义市场经济发展的要求，完善社会主义市场经济制度，并从产权保护、创新激励、市场建设、公平竞争等方面，对完善市场经济法律制度做出了全面部署。要坚持以法治经济建设为重点，着力推进经济治理现代化。

1. 坚持和完善社会主义基本经济制度

公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要支柱，也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础。必须毫不动摇地巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，激发非公有制经济活力和创造力。

2. 正确处理好政府与市场的关系

经济治理现代化，就是要处理好市场与政府的关系，使市场在资源配置中起决定性作用，这是经济体制改革的核心议题，也是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。

（1）推进经济治理现代化，处理好政府与市场的关系。

一要切实转变政府职能。进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理，市场机制能有效调节的经济活动，一律取消审批，对保留的行政审批事项要规范管理、提高效率；直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理。政府要加强发展战略、规划、政策、标准等制定和实施，加强市场活动监管，加强各类公共服务提供。加强中央政府宏观调控职责和能力，加强地方政府公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职责。推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买。加快事业单位分类改革，加大政府购买公共服务力度，推动公办事业单位与主管部门理顺关系和去行政化。

二要深化财税体制改革，健全宏观调控体系。财政是国家治理的基础和重要支柱，科学的财税体制是优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平、实现国家长治久安的制度保障。必须健全以国家发展战略和

规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的宏观调控体系，推进宏观调控目标制定和政策手段运用机制化，加强财政政策、货币政策与产业、价格等政策手段协调配合，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、针对性、协同性。深化投资体制改革，确立企业投资主体地位。完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况。加快建立国家统一的经济核算制度，编制全国和地方资产负债表，建立全社会房产、信用等基础数据统一平台，推进部门信息共享。

三要加快完善现代市场体系。建设统一开放、竞争有序的市场体系，是使市场在资源配置中起决定性作用的基础。党的十八届三中全会强调，要根据现代市场体系变化发展的特点和规律，加快完善现代市场体系，这既是推进国家治理体系现代化的必然要求，也是全面深化改革的现实课题。实现国家治理体系和治理能力的现代化，就是要求党和政府在治理国家经济时，既要依法维护市场的自主性，又要依法参与国家经济的宏观调控，不仅要加快完善市场运行体系，也要不断提升党和政府统筹规划治理经济的能力。发展社会主义法治经济，既要激发市场的自主创造活力、充分发挥市场的决定作用，也要坚持社会主义制度的优越性，充分发挥政府的宏观调控作用，这是实现国家治理现代化的重要内容。必须建立公平开放透明的市场规则，完善主要由市场决定价格的机制，完善金融市场体系，加快形成企业自主经营、公平竞争，消费者自由选择、自主消费，商品和要素自由流动、平等交换的现代市场体系，着力清除市场壁垒，提高资源配置效率和公平性。

四要健全城乡发展一体化体制机制。城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。要健全体制机制，推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置，推进城乡基本公共服务均等化。坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、

产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进，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，让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。

五要构建开放型经济新体制。适应经济全球化新形势，推动对内对外开放相互促进、引进来和走出去更好结合，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合，加快培育参与和引领国际经济合作竞争新优势，以开放促改革。要放宽投资准入，加快自由贸易区建设，扩大内陆沿边开放，加快同周边国家和区域基础设施互联互通建设，推进丝绸之路经济带、海上丝绸之路建设，形成全方位开放新格局。

（2）健全和完善市场经济法律制度。市场经济作为法治经济，首先要做到市场自由和市场秩序的法制。建设法治经济，有法可依是前提。法律既要确保经济运行的市场自由，也要维护经济运行的市场秩序。

要健全产权保护法律制度。产权保护是社会主义市场经济健康发展的制度基础。要健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，依法监管各种所有制经济。

要完善激励创新的法律制度。知识产权及其保护制度是推动创新的重要保障。要按照实施创新驱动发展战略要求，加快完善激励创新的知识产权保护制度，完善专利权、商标权、著作权、版权等法律法规及配套的行政法规等，填补有关法律空白，做到有法可依。

要加强市场法律制度建设。生产要素有序流动是市场经济高效运行的必要条件。要按照反映市场经济规律的过错责任原则、所有权不可侵犯原则和契约自由原则，修改完善《民法通则》《担保法》《合同法》等民事法律。制定和完善发展规划、投资管理、土地管理、能源和矿产资源、金融等方面的法律法规，促进商品和要素自由流动、公平交易、平等使用。修改完善《土地管理法》《城市房地产管理法》等法律法规，

抓紧制定出台农村集体经营性建设用地流转条例、农村集体土地征收补偿安置条例等，推动建立城乡统一的建设用地市场。要启动能源领域法律法规立、改、废工作，修订《节约能源法》，完善《矿产资源法》《电力法》《煤炭法》和相关法规，促进资源能源节约、生态环境保护。修改完善《商业银行法》等法律法规，在保障安全的前提下，逐步放开市场准入，扩大金融业对内对外开放，稳步推进利率和汇率市场化改革，促进资金自由流动，提高资金配置效率。完善规范市场主体的法律法规，确立市场主体自主、平等地位，完善企业破产制度，健全市场主体优胜劣汰的市场化退出机制。

要完善促进公平竞争法律制度。公平竞争的市场秩序是市场经济健康发展的基础。要依法加强和完善宏观调控、市场监管，反对垄断，促进合理竞争，维护公平竞争的市场秩序，打破地区和行政封锁，维持统一开放的市场秩序。

（三）坚持以民主政治建设为重点，着力推进政治治理的现代化

习近平总书记指出："发展社会主义民主政治，是推进国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。"党的十八届四中全会确立了建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家的全面推进依法治国总目标，并做出全面部署和顶层设计。同时还指出："以保障人民当家作主为核心，坚持和完善人民代表大会制度，坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，推进社会主义民主政治法治化。"这就为在新的历史条件下完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系、健全保证和发展人民当家作主的民主政治制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，指明了前进方向、明确了目标任务。

1. 推进社会主义民主政治制度化、规范化、程序化

制度化、规范化、程序化是社会主义民主政治的根本保障。要坚持人民主体地位，以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调

动人民积极性为目标，从各层次各领域扩大公民有序政治参与。通过法律法规、规范性文件、党内法规、政治惯例等各种规范，从制度上、法律上发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明。健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，以法治化为主要方向发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。

坚持和完善人民代表大会制度。人民代表大会制度是保证人民当家作主的根本政治制度，是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排，也是我们党在国家政权中充分发扬民主、贯彻群众路线的最好实现形式。要坚持国家一切权力属于人民，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，支持和保证人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用。健全宪法实施和监督制度，完善立法体制，深入推进科学立法、民主立法，加强重点领域立法。完善国家机构组织法，完善选举制度和工作制度。在各级国家机关工作中切实贯彻党的群众路线，密切同人民群众的联系，广泛凝聚各方面的智慧和力量。

坚持和完善中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度。坚持“长期共存、互相监督、肝胆相照、荣辱与共”的方针，加强同民主党派和无党派人士团结合作，完善党同民主党派合作共事制度，完善民主党派中央直接向中共中央提出建议制度。全面正确贯彻落实党的民族政策，坚持中国特色解决民族问题的正确道路，坚持和完善民族区域自治制度，切实保障少数民族合法权益，建设团结、繁荣的民族自治地方。在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，完善和发展基层民主制度。

加强社会主义协商民主制度建设。协商民主是我国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现。要推进协商民主广泛多层制度化发展，构建形式多样、内容广泛、程序合理、环节完整的协商民主体系，拓宽和健全政党协商、人大协商、政府

协商、政协协商、人民团体协商、基层组织协商、社会组织协商等渠道。分层分类就国家与社会生活中的重大问题和涉及人民群众切身利益的实际问题，开展广泛协商，坚持协商于决策之前和决策实施之中，保证人民知情权、参与权、表达权、监督权，推进科学决策、民主决策、依法决策，最大限度凝聚社会共识，最大限度聚集社会正能量。

2. 深入推进依法行政，加快建设法治政府

依法全面履行政府职能。深化行政审批制度改革，加快政府职能转变，推行政府权力清单制度，法无授权不可为，行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得做出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行权力运行责任清单制度，法定职责必须为，建立岗位责任制和限时办结制，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职行为，促进机关效能建设。建立行政审批负面清单制度，法无禁止皆可为，负面清单以外的事项一律取消审批，为各类市场主体提供公平公正的竞争环境。

健全依法行政决策机制。制定出台重大行政决策规则，把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定作为重大行政决策法定程序。坚持开门决策，凡事关人民群众切身利益的重大决策事项，都要向社会征求意见，保障公众的知情权、参与权、表述权、监督权。凡专业性强的决策事项，都要开展专家咨询论证，健全决策咨询制度，建立决策咨询专家库。凡涉及公共利益决策事项，都要组织听证，注重听证参加人的广泛性和代表性，使他们平等、充分的参与质证和辩论。健全完善政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的政府法律顾问队伍，积极培养建立公职律师队伍。建立行政机关内部重大决策、重大行政许可事项合法性审查机制，进一步完善重大决策社会稳定风险评估机制，未经合法性审查、风险评估或经审查不合法、评估不合格的，不得提交讨论。建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，对决策严重失误或者依法应该及时做出决策但久拖不

决造成重大损失、影响恶劣的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导和相关责任人的法律责任。

深化行政执法体制改革。根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量。推进和规范综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、城乡建设、交通运输、农林水利、资源环境、劳动保障等领域开展综合执法工作，有条件的领域推行跨部门综合执法。加强城市管理综合执法机构建设。严格落实执法人员资格管理制度，实行执法人员持证上岗制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，罚没收入不得同部门利益直接或者变相挂钩。健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，完善行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

严格规范行政执法行为。进一步规范行政执法自由裁量权，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度。改进执法方式，积极推行柔性执法。全面落实行政执法责任制，梳理执法依据，分解执法职权，完善行政执法公示制、行政执法评议考核制。加强行政执法监督，建立行政执法行为法制监督机制、重大行政执法决定法制审核和行政执法案卷评查制度。完善执法程序，加强行政执法和行政执法监督信息化建设和信息共享，推行行政执法全过程记录制度和行政处罚信息公示制度。强化对行政权力的制约和监督。加强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。加强人大对法律法规实施的监督检查和对财政预决算的审查监督。加强人民政协和民主党派对法规规章实施情况的民主监督。完善政府内部层

级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、土地和矿业权交易、公共工程建设等权力集中的部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗，强化内部流程控制。强化财政监督，严肃财经纪律。严格落实公共资源交易监督管理制度。严格落实责任追究和行政问责制度，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职等问责方式和程序，对违法行政、滥用职权、失职渎职等行为实行依法追责。严格司法建议、检察建议的落实力度及行政机关败诉行为问责制度，并纳入机关效能考核。加强审计监督，对公共资金、国有资产、国有资源管理使用和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。对审计发现的问题，要建立整改检查跟踪机制，对违纪违法问题线索要及时移送纪检监察机关严肃查处。坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。制定政务公开监督条例。建立法治政府的指标体系和考核标准，推动法治政府建设落到实处。

（四）坚持以法治文化建设为重点，着力推进文化治理的现代化

文化是民族的血脉，是人民的精神家园。文化治理现代化对于国家治理现代化具有重要作用。国家文化治理现代化是一项艰巨复杂的系统工程，要深入推进文化体制改革，弘扬社会主义核心价值，推动社会主义文化大发展大繁荣。

1. 加强社会主义核心价值体系建设

习近平总书记从把握正确方向、汇聚强大力量的战略高度明确指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。这一重要论述，深刻阐明了社会主义核心价值体系和核心价值观在推进国家治理体系和治理能力现代化中的极端重要性。社会主义核心价值体系不仅决定着中国特色社会主义的发展方向，而且也

是顺利推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。要不断巩固推进国家治理体系和治理能力现代化的价值体系基础。对于一个国家和民族来说，如果不坚持自己的价值体系和价值观，如果没有自己的精神独立性，那么，其政治、思想、文化、制度等方面也就失去了自主性和独立性的根基。我们要理直气壮地继承和弘扬中华民族传统美德，坚守在中国大地上形成和发展起来的价值体系，努力抢占价值体系的制高点，实现中华传统美德的创造性转化和创新性发展，使中华民族最基本的文化基因与当代文化相适应、与现代社会相协调。

2. 加快文化体制改革

要紧紧围绕建设社会主义文化强国深化文化体制改革，加快完善文化管理体制和文化生产经营机制，建立健全现代公共文化服务体系、现代文化市场体系，推动社会主义文化大发展大繁荣。

构建现代化的文化治理体系。按照全面深化改革的总目标和总要求，要着力构建科学、系统、规范、协调的文化治理体系；要积极探索文化发展规律，准确把握文化的两重属性、两种形态和两个效益，以激发全民族文化创造活力为中心环节；要完善文化管理体制，按照政企分开、政事分开、管办分离的原则，形成一整套具有科学性、系统性、协同性的法律法规和体制机制；要建立健全党委领导、政府主管、文化部门分工负责、企事业单位和社会组织积极参与的文化治理体系。

建立健全现代文化市场体系。我国的文化产业近些年有了长足发展，但在满足人民群众基本文化需求和提供多层次、多样化文化产品方面，还存在很大差距；公共文化设施布局不完善、公共文化服务效能不高的现象依然存在，公共文化产品和服务不完全符合群众需求，特别是在城镇化进程中需要对公共文化资源布局进行优化和调整。文化产品的结构性失衡现象比较明显，具有竞争力和影响力的文化精品还不多；在世界文化交流中，中华文化的国际话语权比较有限，影响力还比较弱。造成这些问题的原因之一，是我国还没有形成健全的现代文化市场体系，影

响和制约了文化产业的发展。要按照十八届三中全会《决定》要求，建立健全现代文化市场体系，发挥市场配置资源的决定性作用，建立多层次文化产品和要素市场，鼓励金融资本、社会资本、文化资源相结合，推进国家文化治理现代化。要提高文化开放水平。坚持政府主导、企业主体、市场运作、社会参与，扩大对外文化交流，加强国际传播能力和对外话语体系建设，推动中华文化走向世界。培育外向型文化企业，支持文化企业到境外开拓市场。鼓励社会组织、中资机构等参与孔子学院和海外文化中心建设，承担人文交流项目。积极吸收借鉴国外一切优秀文化成果，引进有利于我国文化发展的人才、技术、经营管理经验。切实维护国家文化安全。

构建现代公共文化服务体系。本着保障人民群众基本文化权益、满足人民群众基本文化需求、促进基本公共文化服务标准化、均等化的原则，应明确政府、企事业单位和社会组织等责任主体在公共文化服务和公共文化产品提供等方面的职责与功能，加快政府职能转变，实行政事分离、政企分离、管办分离，充分发挥企事业单位和社会组织的积极性和主动性，建立群众评价和反馈机制，推动文化惠民项目与群众文化需求有效对接，引入竞争机制，推动公共文化服务社会化发展。鼓励社会力量、社会资本参与公共文化服务体系建设，培育文化非营利性组织，加快构建现代公共文化服务体系，把这项惠及民生的基础工程做好做实。

提升国家文化治理能力。在国家文化治理体系框架下，进一步厘清政府与市场、政府与企事业单位及社会组织的关系。按照服务型政府要求，充分发挥政府在公共文化资源配置、管理协调中的主导作用，在产业发展方面的引导和服务作用。政府要把主要精力放在公共文化的资源配置、设施建设、产品提供、服务体系完善以及其他公益性文化保障等方面，保障人民群众的基本公共文化权益，满足人民群众的基本文化需求；在国家积极推进新型城镇化进程中，还应加强对公共文化资源布局进行优化和调整，促进城乡文化一体化发展；企事业单位和社会组织应

充分发挥各自优势和特长，积极参与文化建设，成为提升国家文化治理能力的重要力量。

积极推进文化领域立法进程。要围绕文化改革发展出现的新问题，提出立法建议，进行必要的研讨和论证，并争取尽快出台。要加快互联网领域立法步伐，完善网络信息服务、网络安全保护、网络社会管理等方面的法律法规，依法规范网络行为。

增强文化整体实力和竞争力。当今世界正处于大发展大变革大调整时期，文化在综合国力竞争中的地位和作用愈加凸显。从扎实推进社会主义文化强国建设的大局看，人类文明是在不同文化相互交流、相互碰撞中而得以不断发展的。兼容并蓄、博采众长是文化生命力的源泉。我国是文化资源大国、文化生产大国，也是文化消费大国，但还算不上文化强国。我们要扩大文化领域对外开放，积极吸收借鉴国外优秀文化成果，包括文化内容形式、文化技术手段、文化业态等，不断增强文化整体实力和国际竞争力，使我们的文化成为抵御西方价值观念渗透的强大思想武器。从扩大中华文化影响力的角度看，要把中华文化推向世界舞台，增进世界对中国的了解，扩大中华文化国际影响力，必须扩大文化领域的对外开放。要把孔子学院作为传播中国文化的重要平台。把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足中国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去，向世界展示中华文化的独特魅力。从抢占国际文化市场、大力发展文化产业的角度看，当前，我国文化产业占世界文化市场比重很低，要扩大国际文化市场份额，必须扩大文化领域对外开放。

（五）坚持以法治社会建设为重点，着力推进社会治理的现代化

建设法治社会是依法治国的关键任务，是推进国家治理现代化的社会要求。社会治理体系是整个国家治理体系的重要组成部分，而法治则是社会治理的前提、基础和保障。树立社会主义法治理念，运用法治思维来化解社会矛盾，创新社会法治体系，是推进国家治理体系现代化的

必然要求。

1. 深入开展法治宣传教育，推动全社会树立法治意识

深入开展法治宣传教育，推动全社会树立法治意识，是法治社会建设的基本前提。党的十八届四中全会《决定》提出，要坚持把全民普法和守法作为依法治国的长期基础性工作，深入开展法治宣传教育，推动全社会树立法治意识。这为深入开展法治宣传教育指明了方向。

开展法治宣传教育，要深入学习宣传宪法，深入学习宣传中国特色社会主义法律体系。要坚持把领导干部带头学法、模范守法作为树立法治意识的关键，认真做好并不断深化领导干部学法用法工作。完善国家工作人员学法用法制度，把宪法和法律列入党委（党组）中心组学习内容，列为党校、行政学院、干部学院、社会主义学院的必修课，增强领导干部和国家工作人员的法治观念和法律素质。积极推动把法治教育纳入国民教育体系，从青少年抓起，在中小学设立法治知识课程，保证在校学生都能得到基本法律知识教育和法治观念熏陶。积极推动把法治教育纳入精神文明创建内容，广泛开展群众性法治文化活动，健全媒体公益普法制度。努力推进普法教育工作创新，树立服务大局、以人为本和普及法律知识与培育法治观念并重的理念，加强新媒体新技术在普法中的运用，提高普法实效。积极推动健全普法宣传教育机制，推动落实国家机关“谁执法谁普法”的普法责任制，建立法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法制度。加强普法讲师团和普法志愿者队伍建设，提高普法工作者的法律素质和工作水平，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

2. 维护社会公平正义，切实保障和改善民生

实现、维护和发展人民群众的利益，是推进国家治理现代化的根本要求。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，以人为本、执政为民是检验一切执政活动的最高标准。无论是依法治国，还是推进国家治理现代化，其权力主体都是广大人民群众，党作为领导主体，理应时刻将

人民最关心最直接最现实的利益问题放在第一位，这是马克思主义执政党执政理念的根本体现。享有公共服务是公民的基本权利，提供公共服务是政府的基本职责。党和政府作为治国理政的领导者和执行者，要以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，让一切创造社会财富的源泉充分涌流，让发展的成果更多更公平地惠及全体人民。民生艰难是社会不稳的关键因素之一，谋民生之利，解民生之忧，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，是深层次的国家治理，有事半功倍之效。政府负有改善民生的首要责任，特别是要把保基本的责任履行到位，但同时也要扩大向社会力量购买公共服务，通过政府职能转变、拓展治理主体来提高民生事业的质量和效率。承担教育、医疗、社保等民生职能的公共事业单位，要把公益放在首位，坚守自身的社会责任，切实拿出为民便民惠民的政策措施。

3. 推进多层次多领域依法治理，提高社会治理法治化水平

党的十八届四中全会《决定》提出：要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，提高社会治理法治化水平；强调深入开展多层次、多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。依法治理，就是要强化社会治理的法律之治，使社会建设走上法治化轨道。我们要积极推进多层次多领域依法治理，努力使依法办事成为执政党、国家机关、社会组织和全体公民的基本行为方式，使法治成为社会治理的一种常态。

完善党组织领导的基层群众自治制度，推进基层治理法治化。做实村民自治制度，凡涉及村民利益的重大事项，必须经村民大会或村民代表会议集体研究决定，并由村“两委”或村民代表向群众做好解释说明工作。强化城市社区自治功能，推进社区居民依法民主管理公共事务。依法规范各类社会组织活动，建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道，支持行业协会和科技类、公益类、商会类社会组织发挥行业自律

和专业服务功能。

4. 健全社会矛盾纠纷预防化解机制，促进社会和谐

依法预防化解社会矛盾纠纷是法治社会的重要保障。党的十八届四中全会《决定》提出，要健全社会矛盾纠纷预防化解机制，完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制；加强行业性、专业性人民调解组织建设，完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系；完善仲裁制度；健全行政裁决制度。我们要积极运用法治思维和法治方式，依法预防化解社会矛盾纠纷，促进社会和谐。

人民调解是化解社会矛盾纠纷的“第一道防线”。要深入贯彻实施人民调解法，全面提高人民调解工作制度化、规范化水平。健全完善人民调解组织网络，巩固发展乡镇（街道）、村（居）、企（事）业单位人民调解组织，切实提高人民调解员素质。健全矛盾纠纷排查调处机制，开展矛盾纠纷排查调解工作，把更多矛盾纠纷化解在基层，解决在萌芽状态。健全完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，充分发挥人民调解在矛盾纠纷调解工作体系中的基础性作用。

开展行业性、专业性人民调解工作，是新时期人民调解工作的创新发展。要大力加强组织建设，推动在行业性、专业性领域设立人民调解委员会或依托现有人民调解委员会设立人民调解工作室，通过政府购买服务等方式配备专职人民调解员，扩大人民调解工作覆盖面。加强调解工作法制化、规范化建设，健全人民调解委员会内部管理制度，完善调解工作机制。积极引导人民调解组织和人民调解员，运用专业知识、借助专业力量化解矛盾纠纷，提高调解成功率、协议履行率和群众满意度。

把信访纳入法制化轨道，凡有法可依的都要依照法定程序和渠道解决，保障群众合理合法诉求和权益。建立涉法涉诉信访事项依法终结制度，由政法机关依法进行涉法涉诉信访事项终结工作。推行信访听证会，解决信访疑难问题。及时依法处置以上访为名聚众滋事、冲击党政机关、

扰乱公共秩序、破坏公用设施的行为，维护正常的信访秩序。

5. 坚持法治与德治相结合

法律和道德作为上层建筑的组成部分，在国家治理和社会治理中都有其独特的地位和功能。习近平总书记指出："法律是成文的道德，道德是内心的法律，法律和道德都具有规范社会行为、维护社会秩序的作用。"发挥法律的规范作用，以其权威性和强制性规范社会成员的行为，用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活，这就是法治。发挥道德的教化作用，以其说服力和劝导力提高社会成员的思想道德觉悟，用道德的引导来规范人们的行为和调节社会关系，这就是德治。法治和德治，犹如车之两轮、鸟之双翼，不可偏废。依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治在国家和社会治理中占有极其重要的地位。但法治的作用不是万能的，良法善治必须同德治紧密结合。道德是法律的基础，法律承载着社会的价值理想和道德追求。一些道德规范可以凝结为法律约束，一些法律规范可以转化为道德要求。它们在功能上互相促进，互相依靠。"徒善不足以为政，徒法不能以自行。"法律的实施要靠道德的依托，只有那些合乎道德、具有深厚道德基础的法律才能为更多人所自觉遵行，他律必须转化为自律才能更好地起作用；法律对道德的实践又具有强大的支撑和保障作用，可以通过强制性规范人们的行为、惩罚违法行为来引领道德风尚。要深刻认识法治和德治的内在联系，坚持一手抓法治、一手抓德治，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用，着力实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰，不断提高国家治理体系和治理能力现代化水平。

（六）坚持以生态文明法治建设为重点，着力推进生态治理的现代化

生态文明建设是关系人民福祉、关乎民族未来的根本大业，是实现中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。生态治理现代化是国家治理能力现代化的本质要求、理性选择和应有之义，是党的执政能力的重要体现。推进生态治理能力现代化是战略所需、现实所迫、大势所趋。要站在全

局的高度，针对存在的问题，统筹兼顾、抓住重点、远近结合、综合施策，不断推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化。

1. 牢固树立生态文明理念

党的十八大提出，要增强全民节约意识、环保意识、生态意识，形成合理消费的社会风尚，营造爱护生态环境的良好风气。生态的理念只有深入每个人的内心深处，成为大家的一种习惯和自觉行动，才能积淀成生态文化和生态文明。提高生态文明理念，要在全社会培育生态文化，形成合理的生产生活方式，引导人们加快向简约适度、绿色低碳、文明节约的生活方式转变，把节约能源资源、保护生态环境变成每个人的自觉行动。

2. 加快推进生态文明体制改革

建设生态文明，必须建立系统完整的生态文明制度体系，实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度，完善环境治理和生态修复制度，用制度保护生态环境。推进生态治理现代化，必须建立系统完整的生态文明制度体系，用制度保护生态环境。健全的生态法律制度既是生态文明的标志，也是生态保护的屏障，它不仅为环境管理和环境监督提供了法律依据，也为人民享受环境权利、履行环境义务提供了法律准则。

建立健全自然资源产权法律制度。要对水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。建立空间规划体系，划定生产、生活、生态空间开发管制界限，落实用途管制。健全能源、水、土地节约集约使用制度。健全国家自然资源资产管理体制，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。完善自然资源监管体制，统一行使所有国土空间用途管制职责。

完善国土空间开发保护方面的法律制度。坚定不移实施主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，

建立国家公园体制。建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量和海洋资源超载区域实行限制性措施。对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核。探索编制自然资源资产负债表，对领导干部实行自然资源资产离任审计。建立生态环境损害责任终身追究制。

实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革，全面反映市场供求、资源稀缺程度、生态环境损害成本和修复效益。坚持使用资源付费和谁污染环境、谁破坏生态谁付费原则，逐步将资源税扩展到占用各种自然生态空间。稳定和扩大退耕还林、退牧还草范围，调整严重污染和地下水严重超采区耕地用途，有序实现耕地、河湖休养生息。建立有效调节工业用地和居住用地合理比价机制，提高工业用地价格。坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制，推动地区间建立横向生态补偿制度。发展环保市场，推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度，建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制，推行环境污染第三方治理。

改革生态环境保护管理体制机制。要从恢复和维持生态系统整体性与可持续性的系统理念出发，建立和完善职能有机统一、运转协调高效的生态环保综合管理体制，实现国家生态环境治理制度化、规范化、程序化。要通过体制创新，建立和完善严格的污染防治监管体制、生态保护监管体制、核与辐射安全监管体制、环境影响评价体制、环境执法体制、环境监测预警体制，建立统一监管所有污染物排放的环境保护管理制度。

3. 加快推进环境管理战略转型

这是推进国家生态环境治理体系和治理能力现代化的着力点。要制定实施基于环境质量改善目标的政策措施，统筹协调污染治理、总量减排、环境风险防范和环境质量改善的关系，形成以环境质量改善倒逼总量减排、污染治理，进而倒逼转方式调结构的联合驱动机制。不断创新环境管理方式，从以约束为主转变为约束与激励并举，更多地利用市场

机制和手段来引导企业环境行为。推进多元共治，完善社会监督机制，强化环境信息公开，促进环保社会组织健康发展，构建全民参与的社会行动体系。加强高科技手段在环保领域的应用，提高环境管理的智能化、精细化水平。

4. 提高生态环境的防治能力

李克强总理在 2014 年《政府工作报告》中指出："我们要像对贫困宣战一样，坚决向污染宣战。"提高生态防治能力必须以构建先进的环境监测预警体系、完备的环境执法监督体系、高效的环境信息化支撑体系为重点，进一步提高环保部门的履职能力。实施国家生态环境保护信息化工程，推进环境信息公开和资源共享。完善国家环境监测网络，提高农村地区环境监测覆盖率。探索推进区域联合执法，加强环保与公安、法院等执法联动，严肃查处环境违法行为，提高环保执法震慑力。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度，依法追究刑事责任。

坚持依法行政　加快建设中国特色社会主义法治政府

党的十八届四中全会提出了全面推进依法治国的总目标，并把深入推进依法行政、加快建设法治政府确定为全面推进依法治国的重大任务，要求各级政府在党的领导下、在依法行政的轨道上开展工作，着力建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。这为新的历史阶段全力推进法治政府建设指明了方向，明确了任务。

一、准确把握中国特色社会主义法治政府建设的深刻内涵

法治政府，是相对于人治政府的一种政府形态，它是人类社会几千年文明发展的重要成果。作为一种上层建筑，不同国家由于经济基础、政治制度和历史文化传统不同，法治政府各有其不同特点。中国特色社会主义法治政府，既有法治政府的共性，也具有中国特色的个性，是法治政府一般与法治政府特殊的统一体。

（一）世界各国法治政府的共性

世界各国法治政府的共同属性为：一切行政活动只能在法律的规范和制约下进行，确保行政权力的运用符合法律所集中体现的意志和利益，并防止行政权力的扩张和滥用，实现和保障公民、法人与其他组织的合法权益。这一本质要求明确规定了政府与法律、政府与公民之间的关系。在政府与法律的关系上，法律至上，政府活动只能在法律之内而不能在法律之外，只能在法律之下而不能在法律之上；在政府与公民的关系上，

公民为重，法治政府只能实现和保障而不能违背和侵犯公民的合法权益。可见，作为法治政府，首先是要求政府必须守法，而非仅要求公众守法。

世界各国法治政府的共同属性，具体表现为五个方面的基本特征。一是行政机构依法设立，这是法治政府的前提。它要求行政机构的设置、编制等必须依法做出规定，政府不得擅自设立行政机构、扩大人员规模。二是行政权力依法取得，这是法治政府的关键。它要求一切行政权力必须有法律的授予或权力机关的授权，“无法律授权，即无行政权力”。三是行政程序依法确定，这是法治政府的条件。它不仅要求行政权力的取得和运用符合法律规定，做到实体合法。同时要求行政权力的行使和行政行为的实施符合法定程序，做到程序合法。它要求行政机关实施行政行为必须严格遵循法定的方式、步骤、顺序、时限等程序要求，坚持信息公开和阳光行政，保障公民、法人和其他组织的知情权、参与权、表达权、监督权。四是行政行为依法做出，这是法治政府的核心。它要求行政机关及其工作人员，必须严格依照法律确定的职权职责和法定程序办事，依法决策，依法履责，严格执法，自觉运用法治思维和法律手段解决经济社会发展中的矛盾和问题。五是行政责任依法承担，这是法治政府的保障。它要求行政机关必须对法律负责，承担因自身行政行为引起的各种法律责任。对不当行使权力、滥用权力的行为，必须依法追究行政机关和有关人员的法律责任；对法律赋予的权力不作为、不尽职以及失职、渎职行为，也要承担相应的法律责任。有权必有责，有权要尽责，不允许存在无责任的权力；用权受监督，监督要全面，不允许存在不受监督的权力；违法要纠正，人员要问责，有健全有效的行政纠错机制和责任追究机制。这三者相互衔接，构成法治政府的监督和责任保障机制。可见，法治政府是依法治理和运行的政府，是一种合法政府、有限政府、规范政府、守法政府和责任政府。这一本质要求及其基本特征，使法治政府与个人权力至高无上、政府行为不受法律约束而受个人意志支配的人治政府区别开来。

（二）中国特色社会主义法治政府的个性

作为法治政府特殊，中国特色社会主义法治政府又具有区别于西方资本主义国家法治政府的特点。

1. 根本宗旨不同

我国宪法规定，中华人民共和国的一切权力属于人民；人民依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务。这决定了中国特色社会主义法治政府本质上是人民政府，其根本宗旨是为人民服务。法律授权，说到底是人民授权；依法行政，说到底是依照人民的意志和利益要求行政。政府的权力来自人民、为了人民、对人民负责并受人民监督。一些西方国家政府虽然也讲“民有、民治、民享”，但由于其经济基础和政治制度的局限性，实际上不过是一部分阶级和阶层、一部分政党的狭隘利益的代表，绝不可能成为真正的人民政府。

2. 基本制度不同

宪法规定，我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。国家实行以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，实行人民代表大会的根本政治制度，实行社会主义市场经济体制。这决定了我们建设的法治政府必须以社会主义制度为基础，反映和实现而不能离开、违背社会主义经济基础和民主政治的要求，有利于巩固和发展社会主义制度。资本主义法治政府建立在资本主义制度之上，反映和维护的是以私有制为基本经济制度的经济关系和少数人的利益，以及形式上平等而事实上不平等的政治制度。

3. 指导原则不同

社会主义民主政治的根本原则，是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，这也是建设法治政府的根本指导原则。坚持党的领导，才能坚持正确的政治方向，依法治国和人民当家作主才能有可靠的政治保证；坚持人民当家作主，党的领导和依法治国才能有坚实的群

众基础和根本归属；坚持依法治国，党的领导和人民当家作主才能有法治保障。任何资本主义法治政府都不可能将政党、人民、法治有机统一于政府建设之中。

4. 形成途径不同

资本主义国家的法治政府是资产阶级革命胜利之后，适应资本主义经济和政治的发展需要，通过上百年自然演进的过程逐步发展形成的。中国社会主义法治政府则是在中国共产党领导人民夺取政权、建立社会主义国家和人民政府之后，为适应发展社会主义经济和民主政治需要而开启建设进程的，并且需要在短短的几十年里走完西方国家需要一两百年才能走完的法治政府建设历程，形成适合我国国情的法治政府。我们党的先进性、政府的人民性和建设时间的紧迫性，决定了建设中国社会主义法治政府必须也只能走在党的领导下，自上而下政府主动推进与自下而上人民广泛参与相结合的道路。

（三）中国特色社会主义法治政府的内涵

作为法治政府一般与法治政府特殊相统一的中国特色社会主义法治政府，有其特定的内涵。

1. 法治政府是民主政府

法治政府首先是民主政府。在我国，政府由人民直接或间接选举产生，按照人民的意志和意愿来治理国家，进行社会公共管理活动。在施政过程中，民众有知情权、监督权和重大决策的参与权。施政者必须树立“执政为民”的思想，在制定政策时应最大限度地体现民众利益，在做出关系民众切身利益的重大决策时要广泛听取民众意见，人民对政府的行为进行评价和监督。

2. 法治政府是有限政府

法治政府的第一要义，是规范和限制政府权力，保障人民权利。一是政府权力有限。在我国，政府权力受法律限制。政府权力必须于法有据，做到法定职责必须为、法无授权不可为。严禁行政机关法外设定权

力，坚决消除权力设租寻租空间。二是政府职能有限。凡是公民、法人和其他组织能够自主解决的，市场竞争机制能够调节的，行业组织或者中介机构通过自律能够解决的事项，除法律另有规定外，行政机关不能通过行政管理去解决。要简政放权、放管结合，处理好政府与市场、政府与社会的关系，把该放的权力放下去，把该管得事项管住管好，着重加强和改进公共服务，维护公平竞争的市场秩序，提高政府效能和公信力。

3. 法治政府是责任政府

责任政府是指政府既要对社会公众负责，也要对法律负责。一是有权必有责，这是法治政府的基本要求。在我国，政府每行使一项权力都连带着一份责任，违法或者不当行使法定职权，都必须承担相应的法律责任。二是用权必尽责。政府必须切实全面履行职责，法定职权必须为。三是违法必受责。政府要为自己的违法行为承担相应责任。

4. 法治政府是服务政府

服务政府是中国特色社会主义法治政府的本质要求。服务政府包括三层含义：一是“为谁服务”，二是“是否提供了服务”，三是“能否有效地服务”。服务政府要依法为全社会提供公共产品和公共服务，维护好、实现好、发展好广大人民群众的根本利益。

5. 法治政府是透明政府

透明是法治的前提。透明政府，是政府信息公开化，政府的行为除了法律规定不能公开的以外，都要让公众知晓。透明政府必须坚持以公开为常态、不公开为例外的原则，实行决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开，保障群众的知情权、参与权、表达权、监督权、选举权，让群众看得到、听得懂、信得过，实现公共权力与公民权利关系的良性互动。阳光是最好的防腐剂。透明政府是预防腐败的有力手段和制度安排。

6. 法治政府是诚信政府

诚信是政府行使权力、进行行政管理活动必须遵守的原则。诚信政

府是以政府及其工作人员为主体的诚信，是政府诚实守信、信守诺言，履行其对公众承诺的责任，这是政府得以存在和进行有效管理的基本前提，也是获得人民信赖的基本条件。政府诚信，一是路线、方针、政策、制度措施的制定要科学合理、稳定连续。政策越变化无端，政府诚信就越低；政策使用的覆盖面越广，延续的时间越长，政府诚信就越高。二是行政行为要公开、公平、公正。政策要适用于符合条件的所有公民，要减少行政行为的暗箱操作和主观性、随意性、片面性等失信行为，进行“阳光操作”，确保行政行为公开、公平、公正。三是政府部门要依法行政、按约（章）办事、信守承诺。政府部门及其工作人员要坚决抵制和克服弄虚作假、形式主义等作风，尽量减少政府行为失误和违约现象的发生；按规则办事，信守社会承诺；按章办事，言而有信；以规范、高效的行政服务搭建政府诚信平台，让所有的政府行为都置于国家法律法规的监控之下；制裁失信，激励守信，做诚信模范。四是政府管理要为社会提供诚信环境，为社会做出诚信示范，以构建社会信用基础。

二、改革开放以来，中国特色社会主义法治政府建设的发展历程

改革开放前，我国的行政管理基本上以人治为主，行政机关主要依政策办事，依领导人的指示、命令办事。改革开放以来，在总结历史教训的基础上，我们党开始了治国理政的新探索。党的十五大提出了依法治国的基本方略，十六大、十七大、十八大一以贯之地坚持推进依法治国。党的十八大以来，我们党坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，中国特色社会主义法治政府建设开始步入新的发展阶段。

（一）政府治理由依靠政策向依靠法制过渡阶段（1978～1997 年）

1978 年 12 月，党的十一届三中全会提出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”“十六字方针”的提出，确立了法律在国家治理中的最高地

位，拨正了社会主义法制建设的航向，开启了法治政府建设的新探索。

党的十一届三中全会后，党领导人民进行了一系列重大立法工作。1979 年，五届全国人大二次会议审议通过了刑法等 7 部重要法律，社会主义法制建设迈出了重大步伐。1982 年，党领导人民制定了现行宪法，并首次明确规定，“国家维护社会主义法制的统一和尊严”，一切国家机关，包括国家行政机关都必须在法律范围内活动，任何组织和个人都没有超越宪法和法律的特权。这是依法治国在宪法中的最早表述。1984 年，党中央提出，要“从依政策办事，逐步转变为既要依政策办事，又要依法律办事”的方针。1987 年 10 月，党的十三大提出了加强社会主义法制建设的任务，强调“法制建设必须贯穿于改革的全过程”。1987 ~ 1988 年，全国范围内进行了机构改革，合并裁减了部分专业管理部门和综合部门内部的专业机构，加强了决策咨询部门的调节、监督、审计、信息职能，转变了综合部门的工作方式。

1978 ~ 1988 年，以国务院组织法、地方政府组织法和许多单行法律、行政法规的颁布实施为标志，行政管理由原来的单纯依靠政策逐步向更多依靠法律办事过渡。

随着改革开放的深化和社会主义市场经济体制的建立，随着法治建设的深入推进，法治政府建设也迈出重要步伐。1989 年，行政诉讼法的颁布，标志着我国法治政府建设进入到以约束行政权力、规范政府行为为重点的阶段，是我国法治政府建设的重要里程碑。1993 年 3 月，八届全国人大第一次会议通过的《政府工作报告》提出“各级政府都要依法行政，严格依法办事。一切公职人员都带头学法懂法，做执法守法的模范”，正式确定了依法行政的原则。11 月，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干重大问题的决定》进一步提出“各级政府都要依法行政，依法办事”。这是第一次在党的正式文件中提出“依法行政”，并将法治政府建设作为法治建设的重点，这丰富了依法治国的内涵。

这一时期，以行政诉讼法、国家赔偿法、行政处罚法、行政复议法等一系列法律法规的颁布实施为标志，依法行政作为行政机关行使权力的基本准则被逐步确立起来，政府行为逐步被纳入法律规范的轨道。

（二）全面规划和整体实施中国特色社会主义法治政府建设阶段（1997～2012 年）

1997 年 9 月，党的十五大提出，“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略”，并要求一切政府机关都必须依法行政。这就正式将依法治国提升为国家治理的基本方略。这是对我们党治国理政经验的全面总结与升华，标志着党在执政理念、领导方式上实现了一次历史性跨越，具有里程碑意义。虽然，“法治”和“法制”只有一字之差，但内涵却有很大差别，即不再仅仅将“法”作为一种治理工具，而是作为国家制度的依据和基础。1998 ~ 1999 年，党和国家进行了机构改革，调整和撤销了一些直接管理经济的专业部门，加强了宏观和执法监督部门，促进了政府职能从微观管理向宏观管理的转变。1999 年 3 月，全国人大二次会议通过的宪法修正案规定“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”，使依法治国基本方略得到国家根本大法的保障。7 月，国务院在京召开第一次全国依法行政工作会议，这是一年一度政府法制工作会议首次改名召开。11 月，发布了《关于全面推进依法行政的决定》，明确提出“依法行政是依法治国的重要组成部分”，对推进依法行政工作做出了专门部署，标志着我国法治政府建设开始进入全面规划和整体实施的新阶段。2001 年 9 月，国务院开始推进行政审批制度改革。

在党的十五大提出依法治国方略的基础上，党的十六大提出了“推进依法行政”的重要任务，要求不断改革和完善党的领导方式和执政方式，将民主、法治、人权建设从以往的“精神文明”范畴中独立出来，正式提出“政治文明”的概念，进一步丰富了依法治国的内涵。党的十六大还提出了“三统一”的法治原则，即“发展社会主义民主政治，最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来”，

确立了依法治国的根本原则。为了严格规范行政执法行为，在总结试点经验的基础上，2002 年国务院发布了《关于进一步推进相对集中行政处罚权工作的决定》，在全国范围内推行相对集中行政处罚权工作。2003 年 3 月，国务院修订了《国务院工作规则》，对国务院和国务院部门全面履行职能、实行科学民主决策、坚持依法行政、加强行政监督等提出了新的要求，把依法行政正式确立为政府工作的三项基本准则之一。这是国务院及各部门按照执政为民的要求和建设法治政府的目标，加强自身建设的重要举措。8 月，十届全国人大常委会审议通过了行政许可法。各地方、各部门按照国务院的要求，认真贯彻实施行政许可法，取消、调整了一半以上的行政审批项目，全面清理了行政许可依据和实施主体，遵循行政许可法确立的高效便民原则，创新行政管理方式，建立了 2100 多个综合性政府服务中心，简化办事程序，方便人民群众。不少地方政府和政府部门还在网上开设办事窗口，实施审批、提供服务。更多地运用间接管理、动态管理和事后监督等手段，积极发挥行政指导、行政合同等方式在行政管理中的作用。2004 年 3 月，国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》，正式提出“全面推进依法行政，经过十年左右坚持不懈的努力，基本实现建设法治政府的目标”，并对法治政府建设的基本原则和要求、主要任务和措施等作了全面部署，提出法治政府的基本要求是合法行政、合理行政、程序正当、高效便民、诚实守信、权责统一，这是法治政府建设的纲要性文件。《全面推进依法行政实施纲要》发布后，全国 31 个省、自治区、直辖市，国务院 58 个部委，以及绝大部分的市级政府都发布了《纲要》的实施意见，成立了领导机构，采取了一系列推进依法行政的举措。国务院每年重点抓一项依法行政的工作和任务，这样以点带面来推动依法行政的工作。7 月 1 日，《中华人民共和国行政许可法》正式施行，这是规范政府行为的一部重要法律，对政府工作产生了重大而深远的影响。2004 年，党的十六届四中全会提出“科学执政、民主执政、依法执政”的理念，把依法执政作为中国共产党执政的基本方式之一。“依法执

政”的提出，表明我们党对依法治国认识的进一步深化和发展。

2007 年，党的十七大提出推进依法行政，并把建设法治政府作为小康社会的目标之一，要求“要坚持用制度管权、管事、管人，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”。党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》确立了深化行政管理体制改革的总体目标：到 2020 年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。通过改革，实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变，实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变，实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府。

2008 年，国务院《关于深化行政管理体制改革的意见》提出：“遵守宪法和法律是政府工作的根本原则，必须严格依法行政，坚持用制度管权、管事、管人，健全监督机制，强化责任追究，切实做到有权必有责、用权受制度、违法要追究。”同年，《国务院工作准则》再次修改，明确提出要努力建设服务政府、责任政府、法治政府和廉洁政府。2008 年，国务院机构改革在探索大部门体制改革方面取得了初步成就，组建了人力资源和社会保障部、环境保护部、住房和城乡建设部，还特别注重理顺食品药品监管体制，理顺了食品药品监管体制。地方政府机构改革也从强化政府公共服务职能出发，重点推进地方大部制改革和乡镇街道改革。同时，在规范机构设置和编制配备，创新公务员和人员管理制度等方面也迈出了重要步伐。同年 5 月，又发布《中华人民共和国政府信息公开条例》和《关于加强县市政府依法行政的决定》。

2010 年 10 月，《国务院加强法治政府建设的意见》，提出了加强法治政府建设的总体要求，即以建设法治政府为奋斗目标，以事关依法行政全局的体制机制创新为突破口，以增强领导干部依法行政的意识和能力，提高制度建设质量、规范行政权力运行、保证法律法规严格执行为

着力点，全面推进依法行政，不断提高政府公信力和执行力，为保障经济又好又快发展和社会和谐稳定发挥更大的作用。《国务院加强法治政府建设的意见》还规定了提高行政机关工作人员特别是领导干部依法行政的意识和能力、加强和改进制度建设，坚持依法科学民主决策、严格规范公正文明执法、全面推进政务公开、强化行政监督和问责、依法化解社会矛盾纠纷等 7 个方面的任务。《国务院加强法治政府建设的意见》还提出，要重视提拔使用依法行政意识强，善于用法律手段解决问题、推动发展的优秀干部。《国务院加强法治政府建设的意见》的实施，有力推进了法治政府建设。

在依法治国基本方略的指引下，我国立法事业取得了重大进展和显著成效。到 2010 年，我国如期基本形成了以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系，以国务院提出和发布的决定、纲要和意见为标志，行政法体系日趋完备，法治政府建设作为建设法治国家的主体工程全面推进。

（三）全面推进国家治理体系和治理能力现代化建设阶段（2012 年至今）

2012 年，党的十八大提出，依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，法治是治国理政的基本方式。大会确立了依法治国的新任务和目标，即到 2020 年全面建成小康社会时，实现“依法治国基本方略全面落实，法治政府基本建成，司法公信力不断提高，人权得到切实尊重和保障”。从第一次提出到建成法治政府的时间表，这不仅意味着法治政府建设的速度在加快，而且法治政府建设的中心开始从规范执法行为转向规范决策行为，这是一个历史性的转移。党的十八大后，习近平总书记《在纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话》和 2013 年的《在主持中共中央政治局第四次集体学习时的讲话》中，首次提出和强调了“坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设”。这些提法，是党的十五大以来有关依法治国、建设社会主义法治国家的“中国版”“综合版”和“升级版”。

2013 年，党的十八届三中全会提出，要进一步加快转变政府职能，

为此，要深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力，建设法治政府和服务型政府。全会还提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出战略部署，强调要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，实现科学立法、严格执法、公正司法、全面守法，促进国家治理体系和治理能力现代化。这些新论断、新举措，是我们党对执政规律科学认识和深刻把握的结果，对于全面深化改革、全面推进依法治国、全面建成小康社会，都具有重要意义。

党的十八大后，我国大力推进法治政府建设，并且成就斐然。一是持续推进行政审批制度改革。2013 年 9 月，国务院发布了《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》要求：今后起草法律草案、行政法规草案一般不新设行政许可；从保障企业和个人投资自主权、放宽市场准入、降低企业和个人的投资创业门槛等方面，明确了不得新设行政许可的十六种具体情形；确需新设的，必须严格遵守行政许可法的规定，严格设定标准。2013 年以来，国务院把深化行政审批制度改革作为全面深化改革的重要抓手和突破口，共取消和下放了 7 批 632 项行政审批项目等事项。二是实施机构改革优化机构设置。以进一步转变政府职能、确保各部门有效履行政府管理经济社会的职能为主要目标，以减少部门职责交叉和分散为主要手段，理顺部门职责关系。对食品药品监管、广播电视出版管理、海洋执法等部门的职能职责进行了大幅整合，撤销了铁道部，推动了铁路运输市场化。三是着力转变公共服务提供方式。按照《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》要求，把政府直接向社会公众提供的一部分公共服务事项，交由具备条件的社会力量承担，并由政府根据服务数量和质量向其支付费用，并规定了可购买服务的内容及推进机制。四是加大政府信息公开力度。根据《国务院办公厅关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》《国务院办公厅关于印发当前政府信息公开重点工作安排的通知》等文件要求，

明确了政府信息公开工作的重点领域，加强了政府信息公开平台建设，健全了舆情收集和回应机制，完善了主动发布机制。

三、改革开放以来，中国特色社会主义法治政府建设取得的历史性成就与新时期所面临的新挑战

（一）历史性成就

改革开放以来，特别是《全面推进依法行政实施纲要》实施以来，经过各方面共同努力，我国法治政府建设取得了历史性成就。

1. 法治政府制度体系基本形成

改革开放以来，围绕党和国家工作大局，适应深化改革和经济社会发展需要，我们坚持从中国实际出发、切实解决中国的实际问题，以深化改革开放、繁荣和发展文化事业、保障和改善民生、推进生态文明建设、维护国家安全、规范政府自身建设等领域为重点，全力推进政府立法工作。在立法理念上，体现科学发展、建设和谐社会和服务型政府的理念和以人为本理念；在立法内容上，除重视经济调节、市场监管的立法之外，更加重视社会管理和公共服务的立法；在立法方式上，注重民主立法、科学立法，坚持开门立法，广开言路、广纳群言，不断完善立法工作机制，积极探索扩大公众有序参与制度建设的机制、程序和方法，不断扩大政府立法透明度和公众参与度，凝聚各方面共识，提高了政府制度建设的水平。截至 2014 年 9 月底，已制定现行有效的行政法规 737 件，国务院部门规章 2856 件，地方政府规章 8909 件，以规范经济、政治、文化、社会生活、生态环境以及政府自身活动为主要内容的制度体系逐步健全，政府管理在各个方面总体上实现了有法可依，实现了从主要依靠行政手段向把依法行政作为基本准则的根本性转变，为法治政府建设奠定了坚实的制度基础。

2. 行政体制改革不断深化，政府职能进一步转变

改革开放以来，我国先后进行了 7 次政府机构改革，促进政府职能转

变和管理方式创新，在坚持抓好宏观调控和市场监管的同时，更加注重公共服务、社会管理和环境保护。

3. 推进了干部人事改革，依法加强了公务员管理

改革开放以来，党中央、国务院高度重视干部人事制度改革。扩大了干部选拔工作中的民主，引入了竞争机制。民主推荐、民主测评成为干部选拔任用的必经程序和基础环节，考察预告、任职前公示、试用期和党的地方委员会全体会议无记名投票表决任免干部等制度全面推行。在地方领导班子换届中，对新一届领导班子人选进行全额定向民主推荐，对拟提拔人选在会议投票推荐的基础上进行差额二次推荐，实行差额考察。在地方领导班子换届工作中，各地按照任期制的相关规定，对任期届满的干部不再提名，民主推荐得票不过半数或在全委会述职中获赞成票不过半数的领导干部也不再继续提名。健全干部退出机制，如自愿辞职、引咎辞职、责令辞职等。

目前，已初步形成了相互配套、有机衔接、较为完备的干部人事制度体系，在稳定干部任期、规范干部调动、交流、扩大回避范围等方面发挥了重要作用，为全面深化改革提供了组织保证。

4. 科学民主依法决策的体制、机制和制度进一步健全

改革开放以来，各级政府逐步把科学民主、依法决策作为工作的基本准则，健全决策机制，规范决策程序，政府决策的科学化民主化法治化水平不断提高。各级政府逐步完善了公众参与、专家论证和政府决定相结合的行政决策机制，凡是关系发展全局的重大决策、涉及人民群众切身利益的重要事项，都认真听取社会各界和专家学者的意见。绝大多数市县政府出台了规范行政决策的专门规定，建立了重大事项集体决策制度、专家咨询论证制度、行政决策听证制度、行政决策合法性审查制度和行政决策跟踪反馈制度，有效减少了决策失误。

5. 依法行政体制不断完善，行政权力运行不断规范

通过行政管理体制改革、机构改革，包括大部制改革，行政审批制

度改革等一系列措施，不断完善行政管理体制，机构设置和人员编制管理逐步规范，行政管理体制更加完善，依法行政的体制也更加完善。同时，突发事件应对制度、体制、机制不断完善。

规范和约束行政权力是法治政府建设的核心内容。通过深化行政执法体制改革，有效规范了执法行为。各级行政机关认真贯彻实施行政许可法、行政处罚法、行政强制法等行政管理法律法规，以行政程序建设为重点规范行政执法行为，定期清理行政执法依据、行政执法主体和行政执法人员，依法界定行政执法职权，健全行政执法的程序和制度，严格规范行政裁量权，创新行政执法理念和执法方式，加强执法队伍建设，乱处罚、乱收费、乱摊派等“三乱”现象一定程度上得到遏制，执法质量有了很大提高。

6. 对行政权力的监督和行政问责明显加强

建设法治政府的关键是制约和监督行政权，严格规范公正文明执法。改革开放以来，经过各方面的不懈努力，我国行政权监督和行政问责的制度体系总体形成，监督和问责逐步朝着制度化、常态化、规范化方向发展。国务院逐步建立健全了行政监督制度，加强了对行政行为的监督。一是建立健全行政复议制度，强化对具体行政行为的监督。行政复议法实施 15 年来，各地方、各部门共收到行政复议案件 128 万件，年均近 9 万件；每年通过行政复议化解的行政争议近 7 万件，纠错率占办结案件总数的 34%，充分发挥了及时有效化解矛盾争议的作用。二是建立完善了法规规章备案制度，法规规章备案工作迈入法制化、规范化的轨道，有效地维护了法制的统一性。三是指导建立规范性文件备案制度，强化对规范性文件的监督管理，有效地解决了“红头文件”乱和滥的问题。各级政府自觉接受同级人大及其常委会的监督、政协的民主监督，接受人民法院的监督，加强政府系统内部的层级监督，充分发挥监察、审计等专门监督的作用，高度重视新闻舆论和人民群众的监督，行政监督和问责力度不断加大，行政权力运行得到了有效规范，防止了权力滥用和

权力腐败。同时，各地大力推行政务公开和信息公开。国务院发布了《政府信息公开条例》，依法保障社会公众的知情权、参与权、监督权。各级行政机关深入推进办事公开，拓宽公开办事领域，创新政务公开方式，通过新闻发布会、政府公报、门户网站等途径及时公开政务信息，政府工作更加公开透明，得到了人民群众的广泛支持和拥护。我国日益完善的政府信息发布制度，促进了政务公开，缓解了政府与百姓信息不对称的矛盾，较好地保障了人民群众的知情权、参与权和监督权。据统计，全国 31 个省区市和 36 个国务院部门制定了政务公开规定，其中，11 个省（市）制定了政府信息公开的地方性法规。

7. 依法化解社会矛盾和纠纷成效明显

改革开放以来，党和政府花了很大的精力化解各类社会矛盾和纠纷。通过开展行政调解，进行行政复议，处理劳动争议，加强信访工作，支持和指导人民调解工作，依法妥善处理和化解了大量民间纠纷和行政纠纷，保障了人民群众的合法权益，维护了社会和谐稳定。注重应急管理体制机制建设，以突发事件应对法等有关应急法律法规规章和各类应急预案为骨干的应急管理制度体系已经形成，依法应对自然灾害、突发公共卫生事件、群体性事件等各类突发事件的能力明显提高。

8. 各级政府的行政人员和领导干部法治思维和能力不断提高

从 1994 年至今，中共中央政治局先后举行 100 多次集体学习，其中有近 30 次是关于法治建设或者涉及法治内容的。中央政治局带头进行法治讲座和学习，对推动全社会特别是国家公务人员学习法律知识、树立法治意识、增强法治理念起了良好示范作用。各地区、各部门学法、尊法、守法、用法的氛围逐渐形成，广大公务员特别是各级领导干部越来越重视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，重视运用法律手段管理国家和社会事务，行政机关依法行政逐渐从外在要求转化为内在行动，建设中国特色社会主义法治政府获得了强大的动力。在全体公民中普及法律知识，在全社会树立法治理念，形成

了不愿违法、不能违法、不敢违法以及办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，全社会的法治理念明显增强。

（二）当前我国法治政府建设所面临的主要问题与挑战

在充分肯定我国法治政府建设取得成就的同时，也要清醒地看到，当前我国法治政府建设中还存在不少突出问题和薄弱环节，面临着严峻的挑战。

1. 法治政府建设中所存在的主要问题

（1）行政法律制度有待进一步完善，立法质量需进一步提高。虽然随着中国特色社会主义法律体系的形成，行政法律制度已基本完备，但立、改、废的任务依然很重。有的领域无法可依，有些领域法规未能适时修订，有的领域配套法规制定没有及时跟上，有些法规之间衔接不够，有些法规可操作性不够强，有些行政立法和规则制定尚未完全消除“部门利益”，一些有行政立法权的机构，借“法”扩权，以“法”争利。

（2）政府职能转变还不到位，体制性障碍尚未彻底消除。我国行政管理体制改革取得很大成就，但政企、政资、政事、政社关系仍未完全理顺，政府越位、缺位和错位的问题依然存在。一些部门仍然管了一些不该管、管不了、管不好的事情。一些部门职能权限不清、权责失衡，一些中介机构和行业协会定性不准，一些事业单位履行行政职能的问题仍未能得到解决。

（3）行政程序有待进一步健全，一些行政决策不讲程序甚至违反法律。行政程序制度还需完善，统一的行政程序法尚待制定。有的程序流于形式，有的规定不够严谨，难以发挥保障实体公正的作用。重实体、轻程序，有程序、不遵守，随意决策等问题依然存在。

（4）行政执法问题仍然突出，乱作为、不作为甚至滥用权力的现象仍然存在。有的执法人员乱执法、滥执法、粗暴执法，甚至知法犯法、执法寻租。一些违法行为得不到及时制止与严厉惩处，执法中的地方保护主义、部门保护主义问题依然存在，有的方面执法自由裁量权过大。

（5）行政监督和问责力度不够，一些行政违法行为得不到及时纠正和惩处。在我国，监督主体虽多，但监督的体制障碍突出，监督的效能发挥不够。有些地方和部门行政权力运行不透明，人民群众监督没有落到实处；对行政权力的监督制约和问责失之于宽，有案不查、有错不纠、有过不惩的问题还存在；有的行政机关干预法院依法受理、审理行政诉讼案件，不积极出庭应诉，甚至拒不执行法院的判决和裁定。

（6）法治政府建设整体水平还不高。全国各地法治政府建设水平差异较大，发展不均衡。法治政府建设中一定程度地存在形式主义倾向。一些政府对依法行政的组织推进工作呈现模式化、套路化，停留于口头承诺，缺乏实质举措；部分推进法治政府建设的制度过于简略、粗糙，多宏观和原则性规定，少可操作举措，对行政权力刚性约束不足；一些制度如行政问责等，有规定无落实，实际中运用非常有限；部分制度如行政审批网上办理、投诉举报处理，实际效果低于其形式规定；部分建设举措停留于应付上级要求、显示“政绩”，不能有效提升行政权活动的规范程度。

（7）一些政府信息公开与法定要求差距明显。政府信息公开程度较低，依法应该公开的信息尚不能完全公开，公开信息碎片化、短期性和滞后性问题严重；政府信息公开方式较为单一，公开的内容由政府部门决定，公众没有选择权和参与权，政府部门财政预算、决算等关键领域信息公开严重不足；政府信息发布的时效性较差，政府信息公开场所，包括实体场所及网络公开平台，缺乏日常维护，更新不及时，使公众不能及时地了解到最新的政务信息；公众自由获取政府信息的经常性机制尚未建立，对依申请公开缺乏负责协调、统筹、监督的统一机构，经常导致申请无门，申请人难以查询处理进程，依申请公开的权利还没有保障。

（8）一些政府工作人员权为民所用的理念尚未树立，法治思维和能力不强。有的政府工作人员没有真正确立权力来源于人民的观念，缺乏对法律的尊崇和敬畏，依法行政的观念极为淡薄；有些领导干部把依法行

政与改革发展对立起来，认为依法行政束缚改革、妨碍发展；有的政府工作人员包括领导干部对群众的正当利益诉求不重视，对损害群众利益的违法行为熟视无睹，而一旦小问题拖成大问题，又不善于运用法律手段正确应对和化解。加强社会主义法治理念的宣传教育，提高全民尤其是政府机关工作人员和执法人员的法律素养，势在必行。

总之，法治政府建设与社会主义现代化建设事业的要求和人民群众的期待还存在很大差距。

2. 法治政府建设所面临的主要挑战

（1）社会矛盾急剧增多，对政府和社会治理提出了新挑战。我国正处于经济快速发展和社会转型期，社会矛盾急剧增多，矛盾的表达方式也趋向极端化、暴力化，尤其在征地拆迁、社会环境污染等事件中表现得十分明显。通过网络、微博、博客、手机短信等现代新兴媒体表达不满的无形化抗争逐渐增多，成为当前政府在推进法治政府建设过程中面临的一大难题。与此相对应的是，社会矛盾发生后，在处理过程中过度依赖行政手段，忽略法治手段，出现了诸如信访不信法、信上不信下、信大不信小和信权不信法等现象。结果把很多非常尖锐复杂的社会问题和矛盾都推给了党委、政府，而党委和政府只能用行政化的方式来解决这些社会矛盾。

在某种意义上，这是一种人治的表现。老百姓把希望寄托在个别“青天”身上，往往都是领导批了这事就解决了，领导不批可能就没人解决。最后，就变成了大家都按照领导的批示办事，而不是按照法律办事。党的十八大报告强调，“要更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，要提高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、维护稳定能力”，十八届四中全会明确提出“强化法律在维护群众权益、化解社会矛盾中的权威地位”。社会矛盾要靠法治渠道解决，政府在这个过程中要发挥什么作用呢？当前，推进依法行政、建设法治政府，面临的第一大挑战就是如何去预防和减少化解这些社会矛

盾。因为社会矛盾数量越来越多，问题越来越复杂，解决的难度越来越大，政府如果不能够积极应对，特别是不能从源头上化解减少这些矛盾，那么政府的职责就很难说是履行得好。政府要通过公平公正的政策，科学民主的决策，通过合理合法的行政措施和行政行为，从源头上减少社会矛盾的发生。政府要严格地依法行政，从源头上减少社会矛盾，从根本上化解进而消除社会矛盾。

（2）社会价值观多变多样多元，公民意识觉醒，维权意识增强，社会心理失衡问题，对推进法治政府建设提出了新挑战。在价值观多变多样多元的大背景下，一方面，老百姓的公民意识觉醒了，维权热情高涨，有表达的欲望、参与的热情、监督的想法还有知情的权利，但是规则意识、义务观念、社会责任感并不是很强。另一方面，容易导致社会心理失衡。老百姓生活上富裕了，经济条件改善了，并不意味幸福感增强了。往往是在这个过程中，容易产生对社会的不满，社会心理失衡。因为经济快速发展必然导致贫富分化，社会急剧转型必然导致很多人被边缘化，出现相对剥夺感。现在中国社会的相对剥夺感确实是在加剧，再加上一些特权存在，导致整个社会分化比较严重。这种分化往往会引发社会矛盾。

从某种意义上说，公民意识觉醒会推动中国的法治与社会进步。但是，公民意识觉醒和社会心理失衡也会带来社会的不稳定，这就要求政府必须采取强有力的措施，预防和化解这些社会的不稳定因素。社会政策必须公平公正，决策必须合理，执法必须公正、规范、文明。维护社会和谐稳定，就必须从规范公权力入手。这对政府是一个挑战。

（3）新兴媒体的快速发展对法治政府建设带来的新挑战。据统计，当前我国手机用户超过 10 亿，网民超过 6 亿，微博用户超过 5 个亿，微信的用户也已经超过 3 亿。大规模使用现代新兴媒体，对政府的管理造成了很大的影响和挑战。新兴媒体对政府管理活动的监督比其他监督形式要有力得多、直接得多、快得多。对官员个人的监督效果尤为明显。这

对政府推进依法行政、建设法治政府提出了更高的要求。

四、坚持以实现国家治理体系和治理能力现代化为目标，加快建设中国特色社会主义法治政府

习近平总书记指出："国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域体制机制、法律法规安排，也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。""国家治理体系和治理能力的现代化"的提出，表明我们党对社会政治发展规律有了新认识，是马克思主义国家理论的重要创新。我们要坚持以实现国家治理体系和治理能力现代化为目标，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

（一）加强顶层设计，努力从战略上谋划国家治理体系的现代化

推进国家治理体系和治理能力现代化，要站在国家和民族根本利益的高度，加强顶层设计和整体谋划，加强各项改革的系统性、整体性、协同性研究，进行全局性的统筹规划，将治理的一般方式和中国国情有机结合，使国家治理体系体现时代性、把握规律性、富于创造性。

1. 进一步解放思想，努力冲破各种不合时宜的旧观念的束缚

治理体系现代化属于政治改革的范畴，比其他改革更具有敏感性，解放思想尤为重要。实践发展永无止境，解放思想永无止境，改革开放永无止境。解放思想和改革开放是一个无限的过程，涉及各个领域，包括政治领域，特别是治理领域。判断一种新的思想、观念、制度和政策，要看它是否有利于国家的富强民主，人民的自由幸福，社会的公平正义，看它是否有利于建设一个富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化强国。只要是有利于"促进公平正义、增进人民福祉"的新观念和

新实践，都值得重视和探索；反之，凡是束缚社会政治进步的体制机制都应当改革。

要破除官本位主义。官本主义是长期支配我国社会的政治文化，其实质是官员的权力本位，它与建立在公民权利本位之上的现代政治文明和现代国家治理是格格不入的。改革开放以来，我国的民主法治取得了重大进步，民主、平等、公正等现代核心政治价值日益深入人心。但“有权就有一切”的官本主义观念在现实中还大量存在，在一些领域和地方官本位现象甚至有愈演愈烈的趋势。十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），正式把“破除官本位观念”列为改革的重要任务，可谓切中要害。一方面，我们要对广大公民特别是各级党政官员进行民主、平等、公正、法治、和谐等政治价值观的教育，培育公民意识，破除权力崇拜，牢固树立公民权利至上的观念；另一方面，要依靠制度来遏制官本位现象和维护公民权利，在将官员的权力关进制度笼子的同时，用制度来构筑保障公民权利的长城。

要创新治理理念。树立与政治、经济、社会、文化发展水平相适应的价值理念和目标体系，把“社会公正”“公共利益”“社会稳定”置于与“经济效率”和“发展增长”同等重要的地位，甚至要放在更为重要的位置上。要创新治理理念，坚持以人为本，逐步从集权向共治转变，从人治向法治转变，从管理向服务转变，从权力本位向责任本位转变，从封闭管理向透明治理转变，从政府本位向社会本位转变。

2. 坚持执政为民的价值追求，始终坚持国家治理体系和治理能力现代化的正确方向

要牢记国家一切权力属于人民这个国家制度的核心内容和根本准则，始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为推进国家治理体系和治理能力现代化的出发点和落脚点；把人民群众高兴不高兴、答应不答应、满意不满意作为根本标准，使国家治理体系和治理能力现代化始终尊重人民主体地位，从人民群众的发展要求中获取动力，在各个

环节、各个层面吸收人民群众广泛参与；要正确处理权力与权利、权力与责任的关系，自觉接受人民群众的监督，对行政权力加以规范和约束，切实维护公民、法人和其他组织的合法权益，维护社会公平正义，实现社会和谐稳定。只有如此，才能激发和凝聚各方面推进国家治理体系和治理能力现代化的积极性，始终坚持正确政治方向。

要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观。习近平总书记指出，推进国家治理体系和治理能力现代化，要大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观，加快构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系。坚守我们的价值体系，坚守我们的核心价值观，必须发挥文化的作用。民族文化是一个民族区别于其他民族的独特标识。要加强对中华优秀传统文化的挖掘和阐发，努力实现中华传统美德的创造性转化、创新性发展，把跨越时空、超越国度、富有永恒魅力、具有当代价值的文化精神弘扬起来，把继承优秀传统文化又弘扬时代精神、立足本国又面向世界的当代中国文化创新成果传播出去。只要中华民族一代接着一代追求美好崇高的道德境界，我们的民族就永远充满希望。

3. 总结地方治理改革创新经验，及时将优秀的地方治理创新做法上升为国家制度

从根本上说，国家治理体系现代化的动力源自经济发展、政治进步、人民需要和全球化冲击，但其直接动力则是压力、激励和制度，其中制度是长久性的动力所在。改革开放以来，我们在政府治理和社会治理方面做了大量探索，积累了许多宝贵经验。政府治理和社会治理的改革创新，无论其效果多好，多么受到群众的拥护，如果最终不用制度的形式得以固定和推广，那么，这种创新最后都难以为继，难免“人走政息”，成为短期行为。我们应当把自下而上探索和自上而下落实结合起来，系统地总结各级政府的治理改革经验，及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度。

4. 结合我国的具体国情，学习借鉴国外政府治理和社会治理的好经验

政府治理和社会治理的改革创新，是一种世界性的趋势，各国在这方面既有许多成功的经验，也有不少深刻的教训，我们应当借鉴、汲取。改革开放以来，我们在建立现代国家治理体系方面的许多进步和成就，得益于向外国的先进经验学习。例如，政策制定过程中的“听证制度”、公共服务中的“一站式服务”、责任政府建设的“政府问责”制度、司法实践中的“律师制度”、政务公开中的“新闻发言人”制度、社会治理中的“参与式治理”等，都是直接或间接地从西方发达国家引入的。习近平总书记指出，中华民族是一个兼容并蓄、海纳百川的民族，在漫长历史进程中，不断学习他人的好东西，把他人的好东西化成我们自己的东西，这才会形成我们的民族特色。我们要以开放的心态、宽广的视野，站在国家富强、人民幸福和民族复兴的高度，以解放和发展社会生产力、解放和发展社会活力为目标，顺应世界潮流，立足中国国情，学习借鉴人类政治文明的一切优秀成果。

5. 要全面深化改革，坚决破除阻碍社会进步的体制机制，建立和完善与中国特色社会主义现代化要求相适应的现代国家治理体制

国家治理体系的现代化，最重要的还是体制机制的现代化和人的现代化。比较而言，制度更具根本性，制度可以造就人，可以制约治理者的滥权和失职。国家治理体系现代化的关键在于制度的改革和创新，既有“破”又有“立”。一方面，要像十八届四中全会《决定》说的那样，“以促进公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，“坚决破除各方面体制机制弊端”。另一方面，要根据社会发展和人民群众的新要求，健全和完善政府治理和社会治理制度。

改革已经进入深水区和攻坚期，单项改革效果弱化，各种深层次的矛盾纷纷显露，盘根错节地联系在一起，已经很难分清纯粹的经济问题、政治问题或是社会问题。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须适应时代变化，要冲破思想观念的障碍，突破利益固化的藩篱，既改革不

适应实践发展要求的体制机制、法律法规，又不断构建新的体制机制、法律法规，使各方面制度更加科学、更加完善，实现党、国家、社会各项事务治理的制度化、规范化、程序化。要紧紧围绕使市场在资源配置中起决定性作用深化经济体制改革，紧紧围绕坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一深化政治体制改革，紧紧围绕建设社会主义核心价值体系、社会主义文化强国深化文化体制改革，紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革，紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，紧紧围绕提高科学执政、民主执政、依法执政水平深化党的建设制度改革。这六个“紧紧围绕”，是全面深化改革的顶层设计和总体思路，是坚持依法行政，着力建设中国特色社会主义法治政府的顶层设计和总体思路，是完善和发展中国特色社会主义制度的必然要求，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的具体路径。

要注重制度的系统性、整体性、协调性，提升制度结构的科学性与运行效能，构建科学合理的制度体系。要通过不同制度之间的紧密衔接、相互配合，整体发挥制度的行为规范、利益整合和关系协调作用，确保制度的组成部分和构成要素围绕既定目标协调运行。

6. 坚持法治政府与法治国家、法治社会一体建设

国家治理体系和治理能力现代化是一个系统工程，国家治理、政府治理、社会治理息息相关、互相促进。法治政府建设既是治国理政的基本方面，又是社会发展中的重要内容。国家的依法治理、社会层面的法治建设，成为与法治政府建设息息相关的政治“生态环境”。如果没有相应的政治“生态环境”，法治政府建设也难以“孤军深入”。要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。建设法治国家是根本任务和远大目标，建设法治政府是核心任务和关键环节，建设法治社会是基础任务和普遍要求，它们的建设标准有同有异、互系互动、异曲同工。要站在法治国家、法治社会的大框架内进行法治政府建设的思考。法治社会中除了制度要求外，其他法治精神层面的要素应成为法治政府建设中的基

本理念。

7. 优化制度体系，积极参与全球治理

制度决定国家的命运、文明的延续和民族的存亡。在激烈的大国竞争中，美国力图构建跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋美欧自贸区，建立一个“强西方”“大西方”。美欧自贸区将占全球 GDP 的 50%、贸易的 40%，而日本加入后的 TPP 占全球 GDP、贸易的 40%，中国被排除在外。为此，可以预见，在制度规则制定方面，将会形成以美国为首的自由经济体联盟同以中国为首的发展中大国之间的对决，形成新的大国竞争的态势。中国要想成为全球大国，要维系经济持续发展的能力，必须推进国家治理体系和治理能力现代化，更要从自身利益出发参与全球的制度、机制与框架设计。到 2020 年，实现十八届三中全会提出的总目标，中国制度具有的世界意义将是中华文明对人类做出的新贡献。

（二）依据十八届四中全会精神，进一步明确中国特色社会主义法治政府建设的主要任务

党的十八届四中全会提出，各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作，创新执法体制，完善执法程序，推进综合执法，严格执法责任，建立权责统一、权威高效的依法行政体制，加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

1. 依法全面履行政府职能

依法全面履行政府职能，是建设法治政府的基础和前提。一要完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关在履职过程中，要坚持法定职责必须为、法无授权不可为。对于职责范围内的行政事务，要勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。同时，行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得做出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。二要推行政府权力清单制度。按照职权法定原则，对行政权力进行全面梳理，明确各级政府及其工作

部门依法能够行使的职权范围，坚决消除权力设租寻租空间。三要推进各级政府事权规范化、法律化。完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，合理、清晰界定政府间事权，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县政府执行职责，促进政府各司其职、各负其责、各尽其能，充分发挥好中央和地方两个积极性。

2. 健全依法决策机制

决策是行政权力运行的起点。一要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定，确定为重大行政决策的法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。二要积极推行政府法律顾问制度，抓紧建立以政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，完善政府法律顾问的工作机制，保证法律顾问在制定重大行政决策、推行依法行政中发挥积极作用。三要建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制，坚持“谁决策、谁负责”的原则，强化各类决策主体的责任，对决策严重失误或者依法应该及时做出决策但久拖不决造成重大损失、恶劣影响的，严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人员的法律责任，切实提高行政决策的科学化、民主化、法治化水平。

3. 深化行政执法体制改革

改革行政执法体制是提升行政执法水平的制度动力。一要根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量，加快推进执法重心和执法力量向市县下移。二要推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，重点在食品药品安全、工商质检、公共卫生、安全生产、文化旅游、资源环境、农林水利、交通运输、城乡建设、海洋渔业等领域内推行综合执法，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。三要完善市县两级政府行政执法管理，

加强统一领导和协调，规范执法行为，提高执法效率。四要严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动，努力提升执法人员素质和能力。五要严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。对下达或者变相下达罚没指标，将行政事业性收费、罚没收入与行政执法机关业务经费、工作人员福利挂钩的，依法严格追究责任。六要健全行政执法和刑事司法衔接机制，完善案件移送标准和程序，建立行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度，建立衔接工作信息共享平台，加强对衔接工作的监督，坚决克服有案不移、有案难移、以罚代刑现象，实现行政处罚和刑事处罚无缝对接。

4. 严格规范公正文明执法

严格规范公正文明执法是加快建设法治政府的重点任务。一要依法惩处各类违法行为，加大食品药品、安全生产、环境保护、社会治安、征地拆迁、劳动保障、医疗卫生等关系群众切身利益的重点领域执法力度，维护群众合法权益，维护法律尊严。二要完善执法程序，通过建立执法全过程记录制度，明确行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政收费、行政检查等执法行为的具体操作流程，严格执行重大执法决定法制审核制度，及时发现、解决和有效预防执法中的不严格、不规范、不公正、不文明等问题，有效规范执法活动。三要建立健全行政裁量权基准制度，细化、量化行政裁量标准，规范裁量范围、种类、幅度，为执法活动提供明确依据，从制度上解决执法不公现象。四要加强行政执法信息化建设和信息共享，建立运行执法信息平台，推行执法流程网上管理，提高执法效率和规范化水平。五要全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督，坚决排除对执法活动的非法干预，防止和克服地方和部门保护主义，惩治执法腐败现象。

5. 强化对行政权力的制约和监督

没有监督的权力必然导致腐败。一要坚强党内监督、人大监督、民主监督、行政监督、司法监督、审计监督、社会监督、舆论监督制度建设，充分发挥各监督主体的作用和积极性，完善监督体系，科学设定监督职责，严密监督程序，努力形成科学有效的权力运行制约和监督体系，增强监督合力和实效。二要加强对政府内部权力的制约，对财政资金分配使用、国有资产监管、政府投资、政府采购、公共资源转让、公共工程建设等权力集中地部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权、定期轮岗、强化内部流程控制，防止权力滥用。完善政府内部层级监督和专门监督，改进上级机关对下级机关的监督，建立常态化监督制度。三要完善纠错问责机制，健全责令公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、罢免等问责方式和程序。四要完善审计制度，保障依法独立行使审计监督权。对公共资金、国有资产、国有资源和领导干部履行经济责任情况实行审计全覆盖。强化升级审计机关对下级审计机关的领导，探索省以下地方审计机关人财物统一管理，推进审计职业化建设，切实提高审计机关的履职能力和水平。

6. 全面推进政务公开

法治政府必然是阳光政府。一要完善政务公开和各领域办事公开制度，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开。二要依据权力清单，向社会全面公开政府职能、法律依据、实施主体、职责权限、管理流程、监督方式等事项，推进行政权力的公开化、透明化，加强对行政权力行使的过程监管，防止行政权力肆意膨胀。三要重点推进财政预算、公共资源配置、重大建设项目批准和实施、社会公益事业建设等领域的政府信息公开。四要将涉及公民、法人或其他组织权利和义务的规范性文件，按照政府信息公开要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理的依据。五要推行行政执法公示制度，依法公开执法依据、执法程序、执法结果，强化

对行政执法活动的监督，规范行政执法行为。六要推进政务公开信息化，加强互联网政务信息数据服务平台和便民服务平台建设，充分运用信息技术手段，丰富公开内容，创新公开方式，提供便捷的行政管理服务。

（三）准确把握全面履行法治政府职能的基本要求

全面履行政府职能要坚持职权法定、全面履职、权责统一这些基本要求。

1. 坚持职权法定

职权法定是依法行政的基本要求，是依法全面履行政府职能的基础。加快建设法治政府，必须用法律法规调整政府与市场、社会的关系，努力做到政府职权法授、程序法定、行为法限、责任法究。坚持职权法定，要依法规范行政机关的职能和权限，科学合理设置政府机构，核定人员编制，推进政府职责、机构和编制的法定化，实现组织法定。要严格实行“授予原则”。十八届四中全会《决定》指出，“法无授权不可为”，“行政机关不得法外设定权力”，“没有法律法规依据不得做出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定”。各级行政机关无论履行哪一项职能，从行为到程序、从内容到形式、从决策到执行都必须符合法律规定，行政权力必须在法律和制度框架内运行。

2. 坚持全面正确履职

全面履职是处理好市场、政府与社会关系的核心环节。只有各级政府全面履行好法律赋予的经济调节、市场监管、社会管理和公共服务职能，才能促进经济社会持续健康发展。全面正确履行职能，必须继续简政放权，深化行政审批制度改革，厘清政府与市场边界，让政府更好归位、市场更大发力、群众更多受益。

全面正确履职，要求各级行政机关应积极依法履行职责，切实落实好依法做出的各项决策，维护好、实现好法律体现的意志和利益要求，“坚持法定职责必须为”，“勇于负责、敢于担当”。同时，各级行政机关还必须严格在法律制度框架下实施行政管理，“坚决纠正不作为、乱作

为，坚决克服懒政、怠政、坚决惩处失职、渎职”。当前，全面履行政府职能，还要更加重视社会管理和公共服务。加快建设可持续的基本公共服务制度体系，更好发挥政府提供公共服务、促进社会公平正义的作用。回应社会关切，加强市场监管，切实解决群众反映强烈的安全生产、食品安全、环境保护、社会治安等方面的突出问题，维护经济社会秩序。

3. 坚持权责统一

权责统一是法治政府的内在要求。政府的权力是人民通过法律赋予的，最终要为人民服务，对人民负责。权利与义务统一、职权与职责统一，是法治的基本要求，是现代责任政府的基本理念。

坚持权责统一，要做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权需赔偿。它要求行政机关必须对法律负责，承担因自身行政行为违法或不当产生的各种法律责任。有权必有责，有权要尽责，不允许存在无责任的权力；用权受监督，监督要全面，不允许存在不受监督的权力；违法要纠正，人员要问责，有健全的行政纠错机制和责任追究机制，对缺位、越位、错位的行政行为都要强化监督制约和责任追究，不能让制度成为纸老虎、稻草人。

（四）着力构建各级政府事权规范化法律化的基本思路

党的十八届四中全会提出，要“推进各级政府事权规范化、法律化”。我们要从我国特有的制度基础出发，考虑独特的历史文化、特殊的现实背景等国情因素，坚持一般惯例与特殊国情相结合、制度创新与历史传承相衔接、近期改革与远景规划相统一、单兵突进与综合施策相协调的原则，通过完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，建立各级政府分工合理、职责明确、各司其职、各负其责、控制有力、运转高效的国家权力纵向配置与运行机制。

1. 切实明晰各级政府事权配置的着力点

我国各级政府资源禀赋、功能特点不同，其事权配置的着力点也应各有侧重，这样才能更好地形成整体协同效应。一是强化中央政府宏观

管理、制度设定职责和必要的执法权。我国是单一制国家，涉及国家主权、促进经济总量平衡和区域协调发展、保障要素自由流动、维护生态环境安全等领域的事务，必须完整集中到中央，以加强国家统一管理，确保法制统一、政令统一、市场统一。要强化中央政府宏观管理职责和能力，推进宏观管理目标制定和政策手段运用机制化，提高相机抉择水平，增强宏观调控前瞻性、科学性、针对性、协同性，强化调控措施的权威性和有效性。要完善顶层设计和制度设定，通过制度供给、制度导向、制度创新来解决制度空白、制度缺陷和制度冲突。中央政府要着力抓大事、管宏观，进一步简政放权，最大限度减少对微观事务的管理。要强化中央在国防、外交、国家安全、关系全国统一市场、海域和海洋使用管理、食品药品安全、生态环境安全、跨区域司法管理等领域的执法权，合理配置机构，提高行政效能。二是强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责。我国幅员辽阔、人口众多、情况复杂、区域发展不平衡，必须注重发挥中央和地方两个积极性。省级政府作为地方行政建制的最高层，处于中央与地方关系的重要关节点，地位和作用十分重要，发挥着承上启下的关键作用。省级政府应当在中央统一领导下，在国家统一制度框架内，充分发挥主动性，因地制宜，有针对性地加强区域管理和统筹协调，理顺条块关系，把该管的事情管好管到位。要根据具体情况和实际需要用好地方立法权，统筹好区域内经济社会发展，促进基本公共服务均等化，但所制定的地方性法规和规章不得与宪法、法律和行政法规相抵触。要树立全局意识，破除本位主义和地方保护主义，维护好市场统一和公平竞争。要加快政府职能转变，对直接面向基层、量大面广、由下级政府管理更方便有效的经济社会事项，一律下放到下级政府和基层管理，不截留不梗阻。要积极探索省以下管理体制和管理方式创新，增强保障能力，提高行政效率。三是强化市县政府执行职责。市县政府直接面向基层，直接服务人民群众，必须强化执行职责，守土有责、守土尽责。要增强市县政府执行上级政策法规的责任

意识，严格依法行政，严禁搞“上有政策，下有对策”的擅自变通。民族自治区、地方的自治机关只能依照宪法、民族区域自治法和其他法律规定的权限行使自治权。较大的市制定地方性法规应限于城市管理方面的具体事项。

2. 不断完善政府事权划分的法律制度

一是在宪法中明确事权划分原则，对中央和地方各自专有事权、共有事权、委托事权等形态做出原则规定。其中，中央事权可以规定得大一些，除适当例举国防、外交、国家安全、货币等事务为中央专有事权外，宪法对其他中央事权可只做原则性保留的规定。同时，明确地方事权行使应以不损害政治稳定、市场统一和其他地区利益为原则。二是明确中央和地方事权划分必须以法律为载体，以法律的权威性保证政府间事权划分的稳定性和连续性。三是完善有关法律制度，明确相应事权归属。以宪法确立的事权划分原则为指导，通过立改废等多种形式，在各相关单行法律中具体规定该领域事务的事权划分。

3. 努力加快推动相关领域的改革

一是切实推进政府职能转变。合理明确的政府职能是推进各级政府事权规范化、法律化的前提条件。要围绕使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，处理好政府与市场、政府与社会的关系，加快政府职能转变，并通过法律方式界定政府职能边界，强调建立和维护统一市场、促进要素自由流动、价格主要由市场决定等保障市场决定资源配置的核心要素，切实将政府职责和作用聚焦于保持宏观经济稳定、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。二是明确界定中央和地方的支出责任。在明晰事权的基础上，进一步明确中央承担中央事权的支出责任，地方承担地方事权的支出责任，中央和地方按规定分担共同事权的支出责任。中央可以通过安排转移支付，将部分事权委托给地方承担。根据事权和支出责任，在法律法规明确规定的前提下，中央应

对财力困难的地区进行一般性转移支付，省级政府也要相应承担均衡区域内财力差距的责任，健全省以下转移支付制度。三是加强财税立法。首先，研究制定规范中央和地方财政关系的财政法律制度。其次，落实税收法定原则。研究制定税收基本法，完善税收征管法律制度，明确中央与地方的税收立法权限和税收征管权限，授权各省、自治区、直辖市在遵循国家统一税收法律的基础上，在坚持不对生产和流通环节课税、不实行地域歧视政策的前提下，就地方税的税目税率调整、税收减免等事项做出规定。

落实从严管党治党总要求
着力打造一支自身硬的执政骨干队伍

——深入学习贯彻习近平总书记关于建设执政骨干队伍的讲话精神

党的十八大对全面建成小康社会做出重要部署，党的十八届三中全会对全面深化改革做出战略部署，党的十八届四中全会对全面推进依法治国做出重要部署。“打铁还需自身硬”。全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国，关键在党、关键在人，关键在于建设一支政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的自身硬的执政骨干队伍。

党的执政骨干队伍建设，事关党长期执政的根基问题。党的执政骨干是推进党的事业的中坚力量，执政骨干队伍建设对整个执政队伍建设具有引导、带动和辐射作用，关乎执政队伍全局建设。以党的十八大、十八届三中和四中全会精神以及习近平总书记系列重要讲话精神为指导，紧紧围绕全面建成小康社会、全面深化改革和全面推进依法治国的历史任务，紧紧围绕加强党的执政能力建设和先进性纯洁性建设，着眼于破解党面临的“四大考验”和“四大危险”，贯彻依法治党、依规治党和从严管党治党的新思想、新要求，建设一支素质高、自身硬的执政骨干队伍，不仅是一个重大的战略命题，而且是一个重大的现实问题。

一、坚持加强思想补钙，努力在精神上“硬”起来

“革命理想高于天”。坚定理想信念，坚守共产党人的精神追求，始终是共产党人安身立命的根本。习近平总书记指出：“理想信念是共产

党人精神上的‘钙’”，“理想信念坚定，骨头就硬，没有理想信念，或理想信念不坚定，精神上就会‘缺钙’，就会得‘软骨病’”，“就可能导致政治上变质、经济上贪婪、道德上堕落、生活上腐化”，“崇高信仰始终是我们党的强大精神支柱。党自成立以来，就始终高扬革命理想，以国家民族利益为重、以人民幸福安康为念，肩负起救国救民救亡的重任，为民族独立和人民解放事业抛头颅、洒热血，谱写了一篇篇感天动地的忠诚华章”。在实际生活中，党员领导干部有了坚定的理想信念，站位就高了，眼界就宽阔了，心胸就开阔了，就能坚持正确的政治方向，在胜利和顺境时不骄傲不急躁，在困难和逆境时不消沉不动摇，经受住各种风险和困难考验，自觉抵制各种腐朽思想的侵蚀，永葆共产党人政治本色。

共产党人的理想信仰是什么？习近平总书记指出：“对马克思主义的信仰，对社会主义和共产主义的信念，是共产党人的政治灵魂，是共产党人经受住任何考验的精神支柱。”中国共产党从诞生之日起就把马克思主义写在自己的旗帜上，把实现共产主义确立为最高理想。在党 90 多年的奋斗历程中，无数共产党人不惜流血牺牲，靠的就是这种信仰，为的就是这个理想。尽管他们也知道，自己追求的理想并不会在自己手中实现，但他们坚信，一代又一代人为之持续努力，一代又一代人为此做出牺牲，崇高的理想就一定能实现。

当前，在党内，大多数党员、干部理想信念是坚定的，政治上是可靠的。但是，也要看到，在一部分党员、干部中，理想信念缺失是一个需要引起高度重视的问题。有的党员领导干部共产主义理想信念动摇，认为共产主义社会是虚无缥缈、难以企及的幻想；有的不信马列信鬼神，不问苍生问鬼神，热衷于算命看相、烧香拜佛，遇事“问计于神”，从封建迷信中寻找精神寄托；有的是非观念淡薄、原则性不强、正义感退化，糊里糊涂当官，浑浑噩噩过日子；有的甚至向往西方社会制度和价值观念，对社会主义前途命运丧失信心；有的与党离心离德、预留退路，当“裸官”；有的在涉及党的领导和中国特色社会主义道路等原则性问题的

政治挑衅面前态度暧昧、消极躲避、不敢亮剑，甚至故意模糊立场、耍滑头；等等。事实一再表明，理想信念动摇是最危险的动摇，理想信念滑坡是最危险的滑坡。改革开放以来，一些党员、干部之所以出现这样那样的问题，说到底是由于理想信念动摇、信仰缺失、精神迷茫所致。

（一）坚定理想信念，常补精神之“钙”

党的执政骨干要在精神上“硬”起来，必须坚定理想信念，常补精神之“钙”。习近平总书记指出：“对共产党员来说，只有理论上清醒才能有政治上清醒，只有理论上坚定才能有政治上坚定。”始终保持对共产主义的坚定信仰、对中国特色社会主义的坚定信念、对改革开放和社会主义现代化建设的坚定信心，是实现科学发展、长治久安的思想基础。习近平总书记指出：“要练就‘金刚不坏之身’，必须用科学理论武装头脑，不断培植我们的精神家园。”这对建设高素质执政骨干队伍，具有很强的现实针对性和指导性。常补精神之“钙”，要加强理论武装，把系统掌握马克思主义理论作为必修课、作为看家本领，认真学习马克思列宁主义、毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系，学习习近平总书记系列重要讲话精神，学会运用马克思主义的立场、观点、方法观察和解决问题，在对科学理论理性认同的基础上，在对历史规律正确把握的基础上，在对基本国情准确把握的基础上，不断坚定对马克思主义的信仰，筑牢理想信念，增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信，做到虔诚而执着、至信而深厚。

（二）继承弘扬革命精神，铸强精神之“魂”

一个人的精神状态，影响其事业成败；一个政党的精神状态，决定其兴衰存亡。革命精神是共产党人的“魂”，支撑着共产党人的信仰、道德和意志。在中国共产党 90 多年的奋斗历程中，中国共产党人始终自觉继承和弘扬中华民族精神，并结合领导革命、建设、改革的伟大实践和时代精神，培育和形成了“井冈山精神”“长征精神”“延安精神”“西柏坡精神”“两弹一星精神”，以及新时期所形成的改革创新等一系列革命精

神，这些伟大精神不仅是中华民族的宝贵精神财富，也是教育干部、塑造干部最好的营养剂。党的十八大把精神懈怠作为党面临的“四大危险”之首予以强调，振聋发聩，令人警醒。党的执政骨干一定要深刻认识精神状态的重要性，大力弘扬革命精神，铸强精神之“魂”，始终保持昂扬向上、奋发有为的精神状态。

（三）勇于投身实践，自觉砥砺品质

实践是最好的课堂。党的执政骨干要在改造客观世界的同时，不断改造主观世界，老老实实做人，踏踏实实干事，清清白白为官，不断筑牢拒腐防变的思想道德防线。要勇于投身实践，在改革发展的主战场、法制建设的最前沿、维护稳定的第一线经风雨、见世面，在服务群众、化解矛盾的主阵地陶冶情操、砥砺品质，筑牢共产党人的精神之基。

二、坚持加强党性修养，努力在政治品格上“硬”起来

政治品格是共产党人的第一品格。绝对忠诚于党是党对党员的根本政治要求，是党的事业发展的坚强政治保证。习近平总书记指出：“全党同志要强化党的意识，牢记自己的第一身份是共产党员，第一职责是为党工作，做到忠诚于组织，任何时候都与党同心同德。”党的执政骨干要时刻牢记自己是党的人，把对党绝对忠诚作为基本政治素养和最“硬”的政治品格。

绝对忠诚于党是党的事业发展的需要。在党 90 多年的奋斗中，在革命、建设和改革的各个历史时期，广大共产党员始终坚持忠诚于党，并自觉维护党的领导，为了国家、民族和人民利益义无反顾，不畏艰难困苦，不惧流血牺牲，党才具有无往而不胜的强大力量，党的事业才能不断发展壮大。

绝对忠诚于党是巩固党的执政地位的根本要求。党的事业必须由忠诚于党的人来继承来坚守。在新的历史条件下，党面临着“四大考验”和“四大危险”，党的执政骨干只有绝对忠诚于党，坚定不移跟党走，不断增

强自我净化、自我完善、自我革新、自我提高能力，才能得到人民群众的衷心拥护，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。

绝对忠诚于党，党的执政骨干必须深刻学习领会习近平总书记有关重要论述精神，深刻把握绝对忠诚于党的要求，抓好党性教育这个核心，自觉加强党性修养，明辨大是大非，坚定政治立场，始终与党同心同德，做党的忠诚战士，在政治品格上“硬”起来。

（一）热爱党拥护党

忠党必先爱党，爱党必先信党。习近平总书记指出：“坚持对党绝对忠诚，必须对党高度信赖，做到热爱党、拥护党、永远跟党走。”忠党爱党，党的执政骨干必须加强党史学习，从党走过的伟大历程中、从党开创的伟大事业中、从党践行全心全意为人民服务的根本宗旨的长期实践中，坚定对党的信念，增强对党的信赖，始终把党放在心中最高位置，始终与党同心同德，绝对忠诚于党，坚定不移跟党走。

（二）遵守党的章程

党章是立党、管党的总章程，集中体现党的性质和宗旨、党的理论和路线方针政策。习近平总书记指出：“党章就是党的根本大法，是全党必须遵循的总规矩。”严格遵守党章，是新时期依法治党、依规管党的迫切要求，也是党员和党的执政骨干必须遵守的基本义务。党的执政骨干必须自觉学习党章、牢固树立党章意识，真正把党章作为加强党性修养的根本标准，时刻牢记入党誓词，立足本职工作，把党章各项规定落实到行动上、落实到各项事业中。

（三）践行党的宗旨

全心全意为人民服务是党的根本宗旨。习近平总书记指出：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”自觉践行全心全意为人民服务的宗旨，始终保持与人民群众的血肉联系，是党员对党忠诚的重要表现。党的执政骨干必须始终牢记党的宗旨，自觉践行党的群众路线，把为民办实事作为履职尽责的根本，把群众满意作为工作的第一标准，诚

心诚意为人民办实事、做好事、解难事，让人民共享改革发展成果。

（四）严守党的纪律

纪律严明、令行禁止，是我们党的政治优势。习近平总书记指出："要切实执行组织纪律，不能搞特殊、有例外。"党的执政骨干必须严守党的政治纪律，自觉按照党的组织原则和党内政治生活准则办事，自觉坚持与党中央在政治上保持高度一致，坚决维护党中央的权威，始终把思想和行动统一到中央对形势的判断和总体部署上，积极贯彻党的路线方针政策，保证中央政令畅通；严格遵守党的组织制度和组织纪律，坚持民主集中制，自觉做到"四个服从"，自觉接受组织安排和纪律约束；严格遵守各项工作制度，遵守公共财物管理和使用规定，坚决杜绝以权谋私、化公为私等损害党和人民群众利益的行为。

（五）忠诚党的事业

绝对忠诚于党，最终要落脚在忠诚党的事业上。习近平总书记指出："是否具有担当精神，是否能够忠诚履责、尽心尽责、勇于担责，是检验每一个领导干部身上是否真正体现了共产党人先进性和纯洁性的重要方面。"忠诚党的事业，党的执政骨干要增强忧患意识、使命意识、责任意识，勇于解放思想，敢于破除障碍，把全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国的各项部署抓紧抓实抓到位，推进党的事业不断前进。要把对党的忠诚转化为爱岗敬业、无私奉献的高尚精神，转化为埋头苦干、服务群众的实际行动，转化为勇创佳绩、拼搏进取的工作劲头；把敬业当成一种习惯，专心致志、心无旁骛地做好本职工作。

（六）维护党的形象

党的形象事关人心向背，事关党的事业兴衰成败。在党 90 多年的奋斗中，党以自身的先进性纯洁性和全心全意为人民服务的光辉形象，赢得了人民群众的衷心拥护和支持。党的执政骨干要自觉维护党的形象，始终坚持清廉干事、服务人民。把清廉作为官德人品的底线，在作风上清正廉洁；把干事作为赢得民心的根本途径，在工作上敢于担当。一方

面，牢固树立正确的政绩观、权力观、地位观、利益观，正确对待名利地位，不为金钱、名利所累，守得住清贫、耐得住寂寞；另一方面，奋发进取、主动作为，想干事、会干事、干成事，执著于党和人民的事业，努力干出一番经得起实践、人民、历史检验的业绩。同时，要敢于坚持立场、挺起腰杆，理直气壮地同一切诋毁党的历史、损害党的声誉、败坏党的形象的言行做坚决斗争并不断取得胜利。

三、坚持选贤任能，努力在用人上“硬”起来

“为政之要，莫先于用人。”选人用人是风向标，是根本导向，在很大程度上决定着干部队伍的面貌。要树立正确的用人导向，完善科学有效的选人用人机制，聚天下英才而用之，打造一支素质高、自身硬的执政骨干队伍，确保党的事业薪火相传、后继有人，实现国家科学发展、长治久安。

（一）坚持让选人用人标准“硬”起来

干部路线是为政治路线服务的，以什么样的标准选人用人是干部路线的核心内容，是建设高素质、自身硬的执政骨干队伍的首要问题。我们党在长期的革命、建设和改革实践中，始终注重从党的中心任务出发，坚持执行正确的干部路线和选人用人标准，培养造就了一批又一批、一代又一代高素质、自身硬的骨干队伍，保证了党的事业不断从胜利走向胜利。这是党的事业不断取得胜利的一条根本经验。进入新阶段，我们党肩负着全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国，发展中国特色社会主义、实现中华民族伟大复兴“中国梦”的光荣使命。中国特色社会主义道路能不能越走越宽广，依法治国、依法执政、依法行政能否共同推进，法治国家、法治政府、法治社会能否建设成功，中华民族能不能实现伟大复兴的“中国梦”，从根本上来说，就要看能不能不断培养造就大批优秀执政骨干，更要看能不能让各方面优秀人才脱颖而出、施展才华。

党的十八大提出，要坚持党管干部原则，坚持五湖四海、任人唯贤，坚持德才兼备、以德为先，坚持注重实绩、群众公认，使各方面优秀干部充分涌现、各尽其能、才尽其用。2013 年 6 月，习近平总书记在全国组织工作会议上提出了好干部的五条标准：信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁。他指出，信念坚定，党的干部必须坚定共产主义远大理想，真诚信仰马克思主义，矢志不渝为中国特色社会主义而奋斗，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求不动摇。为民服务，党的干部必须做人民公仆，忠诚于人民，以人民忧乐为忧乐，以人民甘苦为甘苦，全心全意为人民服务。勤政务实，党的干部必须勤勉敬业、求真务实、真抓实干、精益求精，创造出经得起实践、人民、历史检验的实绩。敢于担当，党的干部必须坚持原则、认真负责，面对大是大非敢于亮剑，面对矛盾敢于迎难而上，面对危机敢于挺身而出，面对失误敢于承担责任，面对歪风邪气敢于坚决斗争。清正廉洁，党的干部必须敬畏权力、管好权力、慎用权力，守住自己的政治生命，保持拒腐蚀、永不沾的政治本色。这五条标准抓住了当前干部队伍建设的关键，是党的干部路线与时俱进的创新发展，为新的历史条件下建设高素质、自身硬的执政骨干队伍提出了要求、指明了方向。我们要坚持用好干部五项标准选人用人，以更宽的视野、更高的境界、更大的气魄，广开进贤之路，广纳天下英才，把各方面优秀人才及时发现出来、合理使用起来。当前，我们要冲破各种陈旧落后思想观念的束缚，打破地域、部门、行业、身份限制，放眼各条战线、各个领域，放眼基层和生产一线，放眼条件艰苦、工作困难、矛盾复杂的地方，放眼关键岗位、重要岗位、长期默默奉献的岗位，唯贤是举、选贤任能，让所有优秀干部特别是那些善于运用法治思维、法治方法治国理政的优秀干部都能为党、国家和人民贡献力量。

（二）坚持让选人用人的机制“硬”起来

选人用人重在机制，机制硬选出来的人就硬；反之，选出来的人就

软。干部的能力能不能得到最大程度的发挥，首先在于有没有一套好的制度作保障，让优秀的干部脱颖而出，让优秀的干部在最佳时机、最佳时效期发挥出最大的作用。建设党的执政骨干队伍，一定要坚持让选人用人的机制“硬”起来。

首先，要强化干部考核，对干部形成“硬”约束。干部考核是选拔任用和管理监督干部的重要基础。要突出考核重点，不断探索考察干部德的有效途径和方法，注重从履行岗位职责、完成急难险重任务、关键时刻表现、对待个人名利等方面考察干部的德，努力把德考准考实。要坚持用好考德结果，优先使用德的方面表现突出的干部，教育提醒德的方面有不足的干部，坚决调整德的方面有严重问题的干部，形成以德修身、以德服众、以德领才、以德润才、德才兼备的正确导向。要改进考核办法，把平时考核、年度考核与换届考察、任职考察有机结合起来，全面深入地掌握干部的表现情况，为正确识别和使用干部提供科学依据。不断扩大考核工作的民主，强化党内外干部群众的参与和监督，增强考核工作的公信力和考核结果的公信度。要改进考核的方法手段，近距离接触干部，观察干部对重大问题的思考、对群众的感情、对待名利的态度、处理复杂问题的过程和结果，要坚持全面、历史、辩证地看干部，注重一贯表现和全部工作。强化考核结果运用，真正发挥考核在干部队伍建设中的导向、评价和监督作用。要大力树立凭实绩看德才、凭德才用干部的导向，真正让想干事的人有机会、能干事的人有舞台、多干事的人受激励、干成事的人得重用，引导干部创造经得起实践、人民和历史检验的实绩。

其次，要探索完善科学有效的选人用人机制。要紧密结合干部工作实际，深化干部人事制度改革，努力形成系统完备、科学规范、有效管用、简便易行的制度机制，建立健全一套能上能下、充满活力、有利于优秀人才脱颖而出的选人用人机制，努力实现干部选拔任用工作的科学化、民主化、制度化，为建设高素质、自身硬的执政骨干队伍提供坚实

的制度保障。当前，要着重形成和完善四大机制，即干部考核评价机制、选拔任用机制、管理监督机制、激励保障机制，形成广纳群贤、人尽其才、能上能下、公平公正、充满活力的中国特色社会主义干部人事制度体系，建设坚定贯彻党的理论和路线方针政策、善于实施依法治国、依法执政、依法行政并运用法治思维和法治方式领导科学发展的领导班子，建设政治坚定、能力过硬、作风优良、奋发有为的执政骨干队伍，为建设法治国家、法治政府、法治社会提供坚强的组织保证。要把加强党的领导和充分发扬民主结合起来，发挥党组织在干部选拔任用工作中的领导和把关作用。要完善工作机制，推进干部工作公开，坚决制止简单以票取人的做法，确保民主推荐、民主测评风清气正，努力提高选人用人公信度，不让老实人吃亏，不让投机钻营者得利。进一步优化领导班子配备，注重从基层一线培养选拔干部，拓宽社会优秀人才进入党政干部队伍渠道，着力改善干部队伍的来源和经历结构。坚持依法、依规、依制加大培养选拔优秀年轻干部力度，加强后备干部队伍建设，鼓励年轻干部到基层和艰苦地区锻炼成长，促进优秀年轻干部脱颖而出。要探索调整不适宜担任现职干部的办法，构建干部能下能出机制。

（三）坚持选拔自身“硬”的干部

古人云：“用一贤人，则贤人毕至；用一小人，则小人齐趋。”如果带病的人被提拔，投机钻营的人青云直上，势必会堵了优秀干部的路，寒了他们的心，造成思想混乱和信念动摇，对干部队伍建设造成致命伤。一个风不清、气不正的选人用人环境，能使优秀干部的信仰一点点地被摧毁，他们会逐渐消沉，甚至同流合污。长期下去，必将形成恶性循环，最终会葬送党的事业。

建设高素质、自身硬的执政骨干队伍，要坚持党管干部原则，按照习近平总书记提出的好干部标准选拔任用干部，科学合理使用干部，树立强烈的人才意识，寻觅人才求贤若渴，发现人才如获至宝，举荐人才不拘一格，使用人才各尽其能，用当其时、用其所长。要注重选拔政治

上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过，抓发展、推法治、维稳定、惠民生政绩突出的干部。

坚持让干部管理监督制度“硬”起来。要着力健全干部管理体制，坚持依循法规制度从严管理监督干部，是当前干部人事制度改革的重要内容，也是建设高素质、自身硬的执政骨干队伍的重要保证。要按照党的十八大和十八届三中、四中全会关于从严管党治党的要求，健全干部管理体制，在深化分级分类管理的基础上，加强党政正职、关键岗位干部培养选拔，加强重点培养、重点选配、重点管理、重点监督，着力培养造就一批坚定不移走中国特色社会主义道路、善于治党治国的政治家。同时，要健全干部日常管理监督机制，落实谈心谈话、民主生活会、报告个人有关事项、诫勉函询、述职述廉、述德述责等制度，及时发现和纠正干部队伍中的苗头性、倾向性问题，引导干部自觉为党分忧、为国尽责、为民奉献。健全干部选拔任用监督机制和责任追究制度，坚决整治跑官要官、买官卖官、拉票贿选等问题，进一步匡正选人用人风气。要坚持群众路线，对干部形成全方位监督，使监督制度真正发挥引领和规范干部行为的作用。

四、坚持着力正风肃纪，努力在作风上“硬”起来

作风问题事关党的生死存亡，事关“中国梦”的实现。党的作风建设永远在路上。聚焦“四风”问题，持之以恒抓好作风建设，始终保持党同人民群众的血肉联系，是党在长期执政条件下加强自身建设的一项长期任务，也是党的执政骨干队伍建设的重要内容。

作风问题的核心是保持党同人民群众的血肉联系。习近平总书记指出：“人民群众始终是我们党的坚实执政基础。只要我们永不动摇信仰、永不脱离群众，我们就能无往而不胜。”密切联系群众，是我们党的最大政治优势；脱离群众，是党执政后最大的危险。作风问题关系人心向背，必须始终坚持党的作风建设不放松。

加强党的作风建设，是保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位的必然要求。我们党在长期的革命、建设和改革实践中，形成了一整套优良作风，成为党的宝贵精神财富。然而，精神懈怠、能力不足、脱离群众和消极腐败这“四大危险”，也在不断削弱着党的政治优势和执政地位。特别是，群众反映突出的“四风”问题如果任其发展，就会像一堵无形的墙把党和群众隔开，党就会失去根基、失去血脉、失去力量。加强党的作风建设，使为民务实清廉的价值追求深深根植于党员干部的思想和行动中，就能夯实党的执政基础，巩固党的执政地位，为改革开放、依法治国和社会主义现代化建设顺利推进提供重要保障。

加强党的作风建设，是实现好、维护好、发展好最广大人民群众根本利益的必然要求。坚持党的全心全意为人民服务的宗旨，就要实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益。加强党的作风建设，把人民利益作为一切工作的出发点和落脚点，多谋民生之利、多解民生之忧，切实帮助群众解决实际困难，坚决依法保护群众合法权益，使党更好地担当起最广大人民群众根本利益的代表这一历史角色。

加强党的作风建设，是全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国的必然要求。当前，我国改革发展正处于关键时期，面临的各种问题之多前所未有，面临的各种风险和挑战前所未有，只有扎实推进作风建设，紧紧依靠群众，发挥群众的智慧和力量，才能克服和战胜前进道路上的一切困难和障碍。

党的作风建设永远在路上。习近平总书记强调指出，作风问题具有反复性和顽固性，必须经常抓、长期抓，要以踏石留印、抓铁有痕的劲头抓下去，作风建设永远在路上。我们要把作风建设作为党要管党、从严治党的永恒课题，作为加强党的执政骨干队伍建设的重要课题。

（一）坚持“为民务实清廉”要求，切实加强作风建设

1. 坚持“为民”要求，把密切党群关系放在第一位

“为民”的核心是保持党同人民群众的血肉联系，始终把人民群众的

利益放到第一位。党的执政骨干要从思想上尊重群众、感情上贴近群众，时刻心中装着群众、时刻心系群众冷暖、时刻倾听群众呼声、时刻办好利民之事。要从工作上依靠群众，想问题、作决策以人民群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应作为出发点和落脚点，不弄虚作假、好大喜功，不做“面子工程”，多做打基础、利长远的工作，多做群众看得见、摸得着、得实惠的工作，使各项依法进行的科学决策部署不仅成为党员干部的自觉行动，更能赢得群众的理解和支持，进而形成群策群力、共图发展的良好局面。要运用法治方式建立健全经常性联系群众的机制。通过与群众面对面交流、心与心交融，深入了解群众的所需、所盼、所想、所思，转化为科学决策、依法决策的依据，转化为干事创业的动力，千方百计解决发展问题，千方百计解决民生问题，千方百计解决稳定问题，不断提升人民群众的幸福指数。要立足本职，增强服务意识，提升组织群众、宣传群众、教育群众、服务群众的能力和水平，以实际行动赢得群众信赖，赢得群众对工作的理解和支持，形成全面推进科学发展、依法治国的合力。

2. 坚持“务实”要求，把实干高效的作风放到第一位

空谈误国、实干兴邦。党的十八大以来，习近平总书记向全党发出了“以优良作风带领人民群众不懈奋斗”的号召，彰显了实干兴邦的态度和魄力、求真务实的作风和形象，一场共产党人转变作风的序幕悄然拉开。作为党的执政骨干，要把转变作风的功夫下到恪尽职守上，以“等不得”的紧迫感、“慢不得”的危机感、“松不得”的责任感和“停不得”的使命感，认认真真做好每一项工作，踏踏实实干好每一件事情，说实话、办实事、出实招、求实效，在贯彻落实中央和各级党委的决策部署上不打折扣、不做选择、不搞变通，在尽职履责上彰显人格魅力，在干事创业中实现人生价值。要把转变作风的功夫下到改革创新上，把创新的着力点放到解决工作难点问题上、放到破解党员干部群众普遍关注的问题上，不搞不顾条件的拔苗助长，生搬硬套的移花接木，哗众取宠的

穿靴戴帽，沽名钓誉的花样翻新，吃透情况，遵循规律，敢于实践，注重成本，力求收到小声势大动作、小载体大影响、小经验大作用的效果。

3. 坚持“清廉”要求，把廉洁从政放到第一位

公生明，廉生威。为政清廉才能取信于民。廉洁方能聚人，身正方能带人，律己方能服人，无私方能感人。党的执政骨干要常修为“官”之道，慎用手中权力，把清正廉洁作为第一底线，自重、自省、自警、自励，立身不忘做人之本、为政不移公仆之心、用权不谋一己之私，经受住名誉和地位的考验，老老实实做人、干干净净做事，永葆共产党人的政治本色。要始终保持高尚的精神追求和道德情操，自觉抵制拜金主义、享乐主义、自由主义等各种腐朽思想的侵蚀，时刻警惕权力、金钱、美色的诱惑，面对权力不屈从，面对金钱不动心，面对诱惑不动摇，不该去的地方不去，不该吃的不吃，不该拿的不拿。要注意从工作细节、生活小节做起，“常在河边走，就是不湿鞋”，真正做到“为民务实清廉”，保持共产党人的良好节操。

（二）坚持“三个结合”，以创新精神推进作风建设

坚持思想自觉与行动自觉相结合。要始终把思想自觉放在首位，从思想上把握作风问题的根子，提高思想认识，增强宗旨意识。同时，要从小事做起、从小问题抓起，使“严小”成为习惯，由内而外、以知促行，真正使党的优良传统和优良作风内化于心、外化于行。

坚持批评与自我批评相结合。能否正常开展批评与自我批评，是衡量党内政治生活是否正常的标准之一。要常用、善用批评与自我批评这个利器，对照习近平总书记提出的“三严三实”要求，正确对待个人、正确对待同志、正确对待组织，不断增强党内生活的政治性、原则性、战斗性，不断提高党的凝聚力和战斗力。

坚持勇于担当与依靠群众相结合。要勇于担当、敢于负责，把好的作风带出来。同时，要虚心向群众学习，切实问计于民、问需于民、问策于民，认真倾听群众呼声、深入了解群众期盼、虚心听取群众意见，

勇于直面热点难点问题，及时改进工作作风，以扎实的工作，回应人民的期待。

（三）健全党的法规制度，严明党的各项纪律，自觉善用法规制度和纪律保障作风建设

“加强纪律性，革命无不胜。”党要管党、从严治党，靠什么管，凭什么治？就要靠健全的法规制度和严明的纪律。2013 年 1 月，习近平总书记在十八届中央纪委第二次全体会议上强调指出：“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。”要使党的执政骨干在作风上“硬”起来，就要健全党的法规制度，严明党的纪律，用严格的法规制度和铁的纪律保证党的作风建设不断取得新成效。

1. 加强党内法规制度建设，以“硬”法、“硬”规引领作风建设

制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。法规制度规范人，也造就人。党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。从根本上解决作风问题，关键在于建章立制，以法规制度建设保障作风建设的长效化。

要按照党的十八届四中全会精神和要求，着力完善以党章为根本、民主集中制为核心的党内法规制度体系。党章是立党、管党、治党的总章程，是最根本的党内法规，在党内具有最高权威性和最大约束力。党章既为全党统一思想、统一行动提供了根本准则，又为制定其他规章制度提供了根据和基础。民主集中制是党的根本组织原则，也是党的根本组织制度和领导制度，是党内法规制度体系的核心。建立党内法规制度体系，要坚持内容科学、程序严密、配套完备、运行有效的基本要求，遵循法规制度建设的内在规律，坚持党内法规制度的科学性、协调性和配套性，坚持党内法规制度的与时俱进，坚持党内法规制度的立、改、废、释，妥善处理其数量与质量、前瞻性与现实性等关系，确保法规制度适应党的建设和党的工作需要，体现广大党员干部意愿，经得起实践

和历史检验。要以党章为根本，以民主集中制为核心，推进党内根本制度、基本制度、具体制度的健全与完善，逐步形成完整、系统、配套、协调的党内法规制度体系。要健全和认真落实民主集中制的各项具体制度，带头执行民主集中制。要发扬党内民主，营造民主讨论的良好氛围，鼓励讲真话、讲实话、讲心里话，允许不同意见碰撞和争论，同时要善于进行正确的集中，防止议而不决、决而不行。

2. 要严明党的纪律，以铁的纪律保障作风建设

习近平总书记指出："遵守党的纪律是无条件的，要说到做到，有纪必执，有违必查，而不能合意的就执行，不合意的就不执行，不能把纪律作为一个软约束或是束之高阁的一纸空文。"党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》强调，"党规党纪严于国家法律"。党纪严于国法，意味着党纪对党员的要求比国法对公民的要求标准要更高更严。

首先，要严明党的政治纪律。党的政治纪律是最重要、最根本、最关键的纪律，遵守党的政治纪律是遵守党的全部纪律的重要基础。一个政党如果没有政治纪律约束，允许党的组织和党的重要干部在政治主张、政策主张上自行其是、我行我素，允许党员在政治上行动上与党离心离德、为所欲为，这个党就不可能有号召力、影响力、战斗力，在政治上就不会有作为。遵守党的政治纪律，最核心的是坚持党的领导，坚持党的基本理论、基本路线、基本纲领、基本经验、基本要求，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，自觉维护中央权威。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。

其次，要严明党的组织纪律。党的力量来自组织，组织能使力量倍增。我们党是按照马克思主义建党原则建立起来的政党，组织严密是党

的光荣传统和独特优势。改革开放和发展社会主义市场经济，对党内生活带来了不可低估的影响，组织观念薄弱、组织涣散是一个需要严肃对待的问题。增强组织纪律性，要强化党的意识，强化组织意识，相信组织、依靠组织、服从组织，切实遵守组织制度，切实加强组织管理，切实执行组织纪律。不能搞特殊、有例外。

再次，要从严执法执纪。中国共产党是执政党，从严执法执纪，依法治国、依法执政、依法行政才有保障。党的法规纪律是自觉的法规纪律。党的执政骨干要增强遵守法规纪律的自觉性，使接受法规纪律约束成为一种习惯，并把习惯内化为一种行动，进而升华成一种文明素养。同时，党的法规纪律也是铁的法规纪律，必须无条件遵守，违反党的法规纪律必须受到处理，直至开除出党。党的各级组织要自觉担负起执行和维护党的法规纪律的责任，使法规纪律真正成为带电的高压线。党的各级纪律检查机关要铁面执法执纪，坚决查处违反党法党纪的行为，确保法规纪律的刚性约束。要严格责任追究，形成依据党内法规管党治党的强大合力，使党的法规纪律真正成为“硬”约束。

3. 以零容忍态度推进反腐倡廉建设，以“硬”的手腕铲除腐败

腐败是社会毒瘤，是影响经济社会发展、国家长治久安的致命风险。共产党的性质和宗旨，决定了我们党同一切腐败现象是根本对立的。人民群众对腐败最痛恨，腐败对党的威信损害也最大。如果任凭腐败问题愈演愈烈，最终必然亡党亡国。反对腐败、建设廉洁政治，保持党的肌体健康，是我们党一贯坚持的鲜明政治立场。反腐倡廉建设，是广大干部群众始终关注的重大政治问题。2014 年 1 月，习近平总书记在十八届中央纪委第三次全体会议上强调，要“以猛药去疴、重典治乱的决心，以刮骨疗毒、壮士断腕的勇气，坚决把党风廉政建设和反腐败斗争进行到底”。党的十八大以来，党以坚决的态度重拳反腐，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，让全党全国全社会感到了变化、看到了希望，树立了党的权威，赢得了群众信任。

建立健全惩治和预防腐败体系。这是反腐败国家战略和顶层设计，要把这项重大政治任务贯穿到当前依法治国、依法执政、依法行政以及改革发展稳定各项工作之中，坚持标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防，建设廉洁政治，坚定不移转变作风，坚定不移反对腐败，努力实现干部清正、政府清廉、政治清明。

推进反腐败体制机制创新。要以法治精神和改革精神加强反腐败体制机制创新和制度保障。改革党的纪律监察体制，完善纪委派驻机构统一管理，改进中央和省区市巡视制度。要完善作风建设监督惩戒制度，完善惩治腐败、预防腐败的党内法规，完善纪律处分制度、党员申诉制度、检举控告的制度，完善纪检监察体制机制，完善党风廉政建设主体责任和监督责任的有关规定，不断提高反腐倡廉法规制度的执行力。要健全和完善党内监督、民主监督、法律监督和舆论监督体系，强化对权力运行的制约和监督，提高制度安排的系统性、科学性，努力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，铲除腐败现象滋生蔓延的土壤。要建立责任清单，着力强化责任追究，不能让制度成为纸老虎、稻草人。

要坚持惩治不放松。要保持惩治腐败的高压态势，坚持做到有案必查、有腐必惩。严格依法依纪查处各类腐败案件，既坚决查处发生在领导机关和领导干部中的滥用职权、贪污贿赂、腐化堕落、失职渎职案件，又着力解决发生在群众身边的腐败问题，严肃查处损害群众利益的各类案件。坚持党纪国法面前没有例外，不管涉及谁，都要一查到底，决不姑息，以反腐倡廉的实际成果取信于民。

五、坚持掌握科学方法，努力在能力上“硬”起来

能力是硬道理。面对新的形势和任务，对执政党来说，抓住党的执政骨干队伍的能力建设，就抓住了治国理政的根本。作为党的执政骨干，担负着执政兴国的重要使命和艰巨繁重的改革发展任务，说到底，要在

能力上“硬”起来。

（一）在学习能力上“硬”起来

学习是文明传承之途，干部成长之梯，政党巩固之基，国家兴盛之要。重视学习、善于学习，是我们党的优良传统和政治优势，是党始终走在时代前列的重要保证。习近平总书记深刻指出：“好学才能上进。中国共产党人依靠学习走到今天，也必然要依靠学习走向未来。我们的干部要上进，我们的党要上进，我们的国家要上进，我们的民族要上进，就必须大兴学习之风，坚持学习、学习、再学习，坚持实践、实践、再实践。”

只有加强学习，才能增强工作的科学性、预见性、主动性，才能使依法领导和科学决策体现时代性、把握规律性、富于创造性，才能避免陷入少知而迷、不知而盲、无知而乱的困境，才能克服本领不足、本领恐慌、本领落后的问题。党的执政骨干要自觉把学习作为一种追求，始终有一种知识的饥饿感、能力的恐慌感、地位的危机感，使学习成为一种强烈需求，成为生活的必备内容。要不断提高学习的能力，善于挤时间学习，沉下心来学习，如饥似渴地学习，贵在持之以恒，重在学懂弄通。

首先，要掌握马克思主义哲学这个做好一切工作的看家本领。2013年12月，习近平总书记指出，马克思主义哲学深刻揭示了客观世界特别是人类社会发展的一般规律，在当今时代依然有着强大的生命力，依然是指导共产党人前进的强大思想武器。学哲学、用哲学，是党的一个好传统。要坚持用马克思主义哲学教育和武装全党，党的各级领导干部特别是高级干部要原原本本学习和研读经典著作，努力把马克思主义哲学作为自己的看家本领，掌握科学的世界观和方法论，更好认识规律，更加能动地推进工作。党的执政骨干要认真学习马克思主义哲学，学会运用马克思主义立场、观点、方法观察和解决问题，学用结合，学有所悟，用有所得，领悟真谛，坚定理想信念，带领人民走对路。

其次，要提高理论联系实际的能力。读书是学习，使用也是学习，并且是更重要的学习。要发扬理论联系实际的马克思主义学风，带着问

题学，拜人民为师，做到干中学、学中干，学以致用、用以促学、学用相长，切实把学习的成果转化为建设法治国家、法治政府、法治社会以及解决改革发展的实际问题的能力。

再次，要提高履行职责的能力。要学习党史、国史、社会主义发展史，学习党的路线方针政策和国家法律法规，这是领导干部开展工作要做的基本准备，也是很重要的政治素养。同时，还要结合工作需要学习经济、政治、文化、社会、科技、军事、外交等方面的知识，不断提高知识化、专业化水平，提高履职尽责的能力，更好地化解利益矛盾、促进社会和谐、推动科学发展。

（二）在思维能力上“硬”起来

思维水平决定工作水平，思维能力体现工作能力。能不能正确判断形势、有效化解矛盾、顺利推进工作，关键在于有没有科学的思想方法。在新的历史起点上，全面建成小康社会、全面深化改革、全面推进依法治国，有效应对和化解各种可以预见或无法预见的风险与挑战，要掌握运用好战略思维、历史思维、辩证思维、创新思维、底线思维，特别是法治思维等科学的思想方法观察事物、分析问题，不断增强工作的科学性、预见性、主动性、创造性和法治化。

战略思维能力，是高瞻远瞩、统揽全局，善于把握事物发展总体趋势和方向的能力。习近平总书记指出：要树立大局意识，善于从大局看问题，放眼世界，放眼未来，也放眼当前，放眼一切方面；要善于观大势、谋大事，把握工作主动权；要加强战略思维，增强战略定力，做到“任凭风浪起，稳坐钓鱼船”。提高战略思维能力，要紧跟时代前进步伐，站在战略和全局的高度观察和处理问题，从政治上认识和判断形势，透过纷繁复杂的表面现象把握事物的本质和发展的内在规律，做到既抓住重点又统筹兼顾，既立足当前又放眼长远，既熟悉国情又把握世情。要增强战略定力，在重大原则问题上旗帜鲜明、态度明确，在复杂多变的国际局势中平心静气、静观其变，在制定政策时冷静观察、谨慎从事、

谋定而后动。

历史思维能力，是以史为鉴、知古鉴今，善于运用历史眼光认识发展规律、把握前进方向、指导现实工作的能力。习近平总书记指出："历史、现实、未来是相通的。历史是过去的现实，现实是未来的历史。""历史是最好的教科书"，"中国革命历史是最好的营养剂"，党史国史"这门功课不仅必修，而且必须修好"。提高历史思维能力，要加强对中国历史、党史国史、社会主义发展史和世界历史的学习，深刻总结历史经验、把握历史规律、认清历史趋势，坚定中国特色社会主义方向，在对历史的深入思考中做好现实工作、更好走向未来。

辩证思维能力，是分析矛盾、解决矛盾，善于抓住关键、找准重点、洞察事物发展规律的能力。提高辩证思维能力，要认真学习辩证唯物主义，客观地而不是主观地、发展地而不是静止地、全面地而不是片面地、系统地而不是零散地、普遍联系地而不是孤立地观察事物、分析问题、解决问题，在矛盾双方对立统一的过程中把握事物发展规律，克服极端化、片面化。

创新思维能力，是破除迷信、超越过时的陈规，善于因时制宜、知难而进、开拓创新的能力。世间万物，变动不居。"明者因时而变，智者随事而制。"习近平总书记指出，"唯创新者进，唯创新者强，唯创新者胜"，"生活从不眷顾因循守旧、满足现状者，从不等待不思进取、坐享其成者，而是将更多机遇留给善于和勇于创新的人们"。提高创新思维能力，要有敢为人先的锐气，打破迷信经验、迷信本本、迷信权威的惯性思维，摒弃不合时宜的旧观念，以思想认识的新飞跃打开工作的新局面。

底线思维能力，是客观地设定最低目标，立足最低点，争取最大期望值的一种积极的思维能力。习近平总书记多次强调指出："要善于运用'底线思维'的方法，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果，这样才能有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权。"提高底线思维能力，要居安思危、增强忧患意识，宁可把形势想得更复杂一点，把挑战看得更严峻一

些，做好应付最坏局面的思想准备。要见微知著、未雨绸缪，增强前瞻意识，把工作预案准备得更充分、更周详，做到心中有数、处变不惊。

（三）在提高法治思维和依法办事能力上“硬”起来

提高法治思维和依法办事能力，是全面推进依法治国，建设社会主义法治国家的关键所在，是对党的执政骨干队伍能力建设提出的新要求。

法治思维是基于法治的固有特性和对法治的信念来认识事物、判断是非、解决问题的思维方式。法治方式是运用法治思维处理和解决问题的行为方式。法治思维是一种规则思维、程序思维，它以严守规则为基本要求，强调法律的底线不能逾越、法律的红线不能触碰，凡事必须在既定的程序及法定权限内运行。法治思维的核心是权利义务观念，对于党的执政骨干而言，除了具有公民应有的权利义务观念之外，还要具有法治的权力观，即权力的有限性与程序性，以及维护宪法与法律权威的职责意识。

党的执政骨干是全面推进依法治国的重要组织者、推动者、实践者。党的执政骨干作为执掌党的执政权和国家公权力的特殊群体在建设社会主义法治国家的进程中担负着重要的责任，对其他社会群体起着形象塑造和榜样引领的作用。只有牢固树立法治思维，坚守法治意志，自觉在宪法法律范围内活动，以上率下，影响和带动全社会形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，对全面推进依法治国具有重大意义。

当前，一些党员干部特别是领导干部依法执政、依法行政意识和能力不强，运用法治思维和法治方式管理经济社会事务水平不高，知法犯法、以言代法、以权压法、徇私枉法现象依然存在。这些问题说明提高党员干部的法治思维和依法办事能力是一项重大而紧迫的任务。

提高党员干部法治思维和依法办事能力，一要重视法治思维养成，在学习和实践中提高依法办事的能力。要牢固树立法治信仰。要深刻认识到，维护宪法法律权威就是维护党和人民共同意志的权威，捍卫宪法法律尊严就是捍卫党和人民共同意志的尊严，保证宪法法律实施就是保

证党和人民共同意志的实现。党的执政骨干要高度重视宪法法律的学习，把熟练掌握宪法法律知识、法治理念、法治精神作为履职尽责的基本条件，不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力。想问题、作决策、办事情，要时刻绷紧法治这根弦，做到心中有法、虑必及法、行必依法。对法律要有敬畏之心，始终坚持法律面前人人平等、法律面前没有特权、法律约束没有例外的原则，牢固确立法律红线不能触碰、法律底线不能逾越的观念，不能以任何借口任何形式以权压法、以言代法、徇私枉法。尤其在依法行使自由裁量权时，要恪守公平正义的法治理念，正确处理权与法、情与法、利与法的关系，公正决断是非，不因私利抛公义，不因私谊废公事，不因私情弃公平，确保权力行使不偏离法治轨道、不突破法律边界、不逃避法律责任。干部教育培训是建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程。各级党组织要把法治教育纳入各级干部教育培训规划，帮助广大干部切实提高法治思维水平和能力。要高度重视法治实践。要在领导和推进依法治国的进程中躬身实践，不断提高运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的能力，不断提高科学执政、民主执政、依法执政水平。

二要把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部的重要内容。党的十八届四中全会《决定》提出："把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系。""把能不能遵守法律、依法办事作为考察干部重要内容，在相同条件下，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。"把法治思维和依法办事能力作为考察干部的重要内容，把遵宪守法作为衡量干部德才素质的重要标准，把法治思维和依法办事能力作为提拔使用干部的重要依据，有利于引导和督促各级干部自觉做学法尊法信法守法用法的模范。要围绕依法执政、科学立法、依法行政、公正司法、平安建设、权力制约等重点环节，科学设定考核指标体系。把党员干部遵守党章和党规党纪的情况纳入考核评价的内容，促进党的执政骨干不仅模范遵守国家法律，而且按

照党规党纪以更高标准严格要求自己。对党政主要负责人，要考核履行推进法治建设第一责任人职责，及时解决本地区本部门法治建设重大问题等情况。要将领导干部遵守法律，依法决策、依法管理、依法办事的情况作为年度考核、任用考察的重要内容；要把善于运用法治思维和法治方式推动工作的人选拔到领导岗位上来。通过发挥考核评价和选人用人这个指挥棒和杠杆的作用，引导和督促各级干部把依法执政和依法行政的要求落到实处，自觉养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好习惯。

三要坚持奖惩并举，真正使法治思维和依法办事能力成为一种硬标准、硬要求、硬约束。要把法治建设的成效和依法履职情况作为干部晋升、奖惩的重要依据。一方面，优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强，推进法治建设成效明显的干部。另一方面，对那些特权思想严重、法治观念淡薄的干部要批评教育，不能提拔重用。经教育不改的，要调离领导岗位。要对党员干部遵守宪法法律要做出具体规定，建立刚性约束机制。将严格依法办事作为对党的执政骨干的政治要求，坚持有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究，加强对领导干部依法执政、依法行政的监督检查，健全问责制度，规范问责程序，对违法枉法、失职渎职行为依法追究责任。

（四）在推动改革发展的能力上“硬”起来

当前，世界格局发生巨大变化，改革进入深水区、攻坚期，社会进入深刻转型期，党执政面对的情况之复杂、矛盾之综合、变化之突然、诱惑之多样、压力之巨大，是前所未有过的。党的执政骨干要高效履行职责，光有一般的资历、经历、才华和底蕴，已经难以胜任现实岗位职责的需要。沧海横流，方显英雄本色。党的执政骨干只有大力提高领导改革发展的能力、驾驭全局的能力、统筹协调的能力等能力，掌握推动改革开放、科学发展、促进社会和谐的“硬”本领，才能创造无愧于时代、无愧于人民、无愧于党的光辉业绩！

中国共产党群众路线思想与实践创新发展研究

2014 年是中国共产党建立 94 年。中国共产党 94 年的奋斗历史，其实就是一部党同人民群众的关系发展史。这是因为，无论在任何时候和任何情况下，共产党员与群众相比始终都是少数。即使到了今天，全国党员人数发展到 8600 多万人，但与 13 亿多全国人口相比仍是少数。

中国共产党之所以能取得胜利，中国的社会主义制度之所以能建立并巩固，中国的改革开放之所以能取得成功，中国特色社会主义之所以有强大生命力，关键就在于中国共产党能够与人民结合起来。正如毛泽东所说的："我们共产党人好比种子，人民好比土地。我们到了一个地方，就要同那里的人民结合起来，在人民中间生根、开花。"没有人民群众的认同和支持，仅靠少数共产党员的奋斗，中国革命、建设和改革要取得成功，那是不可想象的。共产党人只有牢固树立群众观点，坚持群众路线，一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，把党的正确主张变为群众的自觉行动，党的生命才能获得不竭的源泉。在全党深入开展党的群众路线教育实践活动的今天，系统地对中国共产党群众路线思想的形成、发展、创新的历史进行梳理研究，无疑具有重要的现实意义。

一、群众路线思想与实践的发展历程

重温中国共产党的历史，使我们清晰地看到，在 94 年的革命、建设和改革历程中，中国共产党之所以始终得到人民群众的认同、拥护和支

持，最根本的就在于党始终代表了中国最广大人民的根本利益，并自觉地维护人民的利益。毛泽东在党的七大所作的《论联合政府》报告中指出："共产党人的一切言论行动，必须以合乎最广大人民群众的最大利益，为最广大人民群众所拥护为最高标准。"在改革开放新的历史条件下，邓小平将这一人民利益标准具体化、形象化，提出把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为制订各项方针政策的出发点和归宿。江泽民"三个代表"重要思想突出了立党为公、执政为民的本质要求，以实现和维护最广大人民的愿望和利益为最高价值标准。胡锦涛一再重申，建设中国特色社会主义的根本目的是不断实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，党的理论、路线、纲领、方针、政策和工作必须以符合最广大人民的根本利益为最高衡量标准。习近平说，我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。

抚今追昔，寻根溯源。中国共产党关于群众路线的光辉思想，正是在以毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛、习近平为代表的中国共产党人不懈探索奋斗之中，逐渐形成和发展的。

（一）群众路线思想的形成

中国共产党是中国工人阶级的先进部队，是为人民的利益而存在和奋斗的。因此，中国共产党成立之时，就十分重视群众工作，全力开展工人运动，对农民问题也逐渐重视，群众路线的思想开始萌芽。

党的一大通过的纲领提出，"本党承认苏维埃管理制度，把工农劳动者和士兵组织起来"，这其中就蕴涵了朴素的群众路线思想。但是，这一时期党尚处于幼年时期，群众路线思想不可能超越自身的发展阶段、呈现出非常成熟的形态，还只能处于一种萌芽状态。

党的一大之后，各地的工人罢工相继出现，有组织的工人运动逐渐

增多。但从总体来看，当时中共的阶级基础还比较薄弱。革命要成功，就必须发动更广大的群众。中国是一个农业大国，四万万人口中农民占绝大多数，仅仅依靠几百万工人阶级的力量，要完成革命是不可能的。因此，如何“唤醒”广大的民众就成了早期共产党人面临的重大难题。党的二大从中国的实际国情出发，制订了更为切合实际的斗争策略——“到群众中去”。党的二大组织章程指出：我们共产党，不是“知识者所组织的马克思主义学会”，也不是“少数共产主义者离开群众之空想的革命团体”，“应当是无产阶级中最有革命精神的广大群众组织起来为无产阶级之利益而奋斗的政党，为无产阶级革命运动急先锋”，“我们既然是为无产阶级奋斗的政党，我们便要到群众中去，党的一切运动都必须深入到广大的群众里面去”。群众成了党目前最重要的争取对象，要领导革命，共产党员就必须“到群众中去”。中共二大制订的革命策略是党的“群众路线”的起点。虽然在此之后，群众路线作为党的工作原则也有过曲折的经历，但它作为党的纲领性政策，此时已具有理论意义。

党的三大之后，党内对于农民问题逐渐重视起来，认为农民“在目前已是国民革命之一种伟大的潜势力”，“不可漠视农民问题”，“不可忽视了农民的力量”。1925 年 1 月，党的四大更是把农民运动提到了前所未有的高度。大会通过的《对于农民运动之议决案》指出：“农民问题，在无产阶级领导的世界革命，尤其是在东方的民主革命运动中，占一个重要的地位。”“经济落后的中国，农业经济基础，虽经国际（资本）帝国主义长期的侵略而崩溃后，然而农民阶级至今还是社会的重要成分，约占全国人口百分之八十。所以农民问题在中国尤其在民族革命时代的中国，是特别的重要。中国共产党与工人阶级要领导中国革命至于成功，必须尽可能地系统地鼓动并组织各地农民逐渐从事经济的和政治的争斗。没有这种努力，我们希望中国革命成功以及在民族运动中取得领导地位，都是不可能的。”1927 年大革命的失败，从客观上讲起因于国民党内的蒋介石集团和汪精卫集团的相继背叛，但从主观上讲也与党在大革命后期

犯了右倾错误，压制工农运动有着密切的关系。

大革命失败后，中国共产党开始进行农村包围城市、武装夺权道路的艰难探索，同时对党与群众的关系也开始有了新的认识，首次提出了“群众路线”这一概念。1929 年 6 月，毛泽东在给林彪的信中，提出了“政治观点即群众观点”的思想，对红四军中一些人存在的单纯军事观点做了批评，并且认为“这是一个很严重的政治路线问题”。1929 年 12 月的古田会议前后，在人民军队建设问题上，周恩来、毛泽东等对于红军与群众的关系做了许多重要论述。例如在“九月来信”中明确指出：“目前红军的基本任务主要的有以下几项：一、发动群众斗争，实行土地革命，建立苏维埃政权；二、实行游击战争，武装农民，并扩大本身组织；三、扩大游击区域及政治影响于全国”。其中将“发动群众斗争”作为首项，重要性不言而喻。为了实现这一任务，还提出各项工作都“要经过群众路线。”“九月来信”提出的这些思想和观点，表明中国共产党对如何发动群众、争取群众，以及群众的地位和作用问题，都有了较深的认识和总结。在此基础上形成的《古田会议决议》不仅确立了中国共产党政治工作的根本原则，同时也闪烁着相信群众、依靠群众、发动群众的思想光芒。

在第二次国内革命战争时期的反“围剿”艰苦环境中，以毛泽东为代表的坚持正确路线的共产党人，进一步深化了对群众路线重要性的认识，群众工作论述所涉及的范围，也从最初的苏区军队群众工作，逐步扩展到党的白区工作、工会工作、经济工作、肃反工作等，并且提出了一系列新观点。

1.“没有调查，没有发言权”

“人的正确思想是从哪里来的?”调查研究就是真知灼见形成、发展和飞跃的基本途径；群众路线是党的根本工作路线，调查研究就是了解群众的不二法门。古田会议后，毛泽东、朱德指挥红四军回师赣南，分兵发动群众，深入开展土地革命。1930 年 5 月，红四军攻克寻乌县城，

毛泽东利用红军发动群众之机，进行了为期20天的社会调查。寻乌调查对中国共产党依靠和团结农民群众，形成正确的土地革命路线，起到了重要的作用。土地革命既是农村土地的重新分配，也是农村社会关系的重新调整和阶级成分的重新划分，是一项政策性很强的工作。而在土地革命中出现“左”的偏差，往往首先是在阶级成分的划分上，不分青红皂白，就会扩大打击面，缩小依靠和团结对象。后来，毛泽东曾这样说：“到井冈山之后，我作了寻乌调查，才弄清了富农与地主的问题，提出解决富农问题的办法，不仅要抽多补少，而且要抽肥补瘦，这样才能使富农、中农、贫农、雇农都过活下去。假若对地主一点土地也不分，叫他们喝西北风，对富农也只给一些坏田，使他们半饥半饱，逼得富农造反，贫农、雇农一定陷入孤立。当时有人骂我是富农路线，我看在当时只有我这办法是正确的。”毛泽东通过寻乌调查，第一次提出了关于调查研究的理论，并在此基础上阐发了群众路线的思想。主要包括以下几个方面：

调查研究的重要意义。在《调查工作》一文的开篇，毛泽东就申明观点：“注重调查！反对瞎说！”“没有调查，没有发言权”“调查就像‘十月怀胎’，解决问题就像‘一朝分娩’。调查就是解决问题。”是要解决什么问题呢？毫无疑问是“为了得到正确的阶级估量，接着定出正确的斗争策略”，并提出“中国革命斗争的胜利要靠中国同志了解中国情况”的著名论断。

人民群众是认识的主体。毛泽东指出：“作为我们社会经济调查的对象是社会的各阶级”，包括“工业无产阶级、手工业工人、雇农、贫农、城市贫民、游民、手工业者、小商人、中农、富农、地主阶级、商业资产阶级、工业资产阶级”，“我们的主要目的，是要明了社会各阶级的政治经济情况”。

人民群众又是实践的主体。毛泽东指出：调查研究的“终极目的是要明了各种阶级的相互关系，得到正确的阶级估量，然后定出我们正确的斗争策略，确定哪些阶级是革命斗争的主力，哪些阶级是我们应当争

取的同盟者，哪些阶级是要打倒的”。并进一步强调“争取工人阶级的大多数，发动农民群众和城市贫民，打倒地主阶级，打倒帝国主义，打倒国民党政权，完成民权主义革命”。

争取群众的重要性。毛泽东指出：资产阶级政党也是天天在那里讨论斗争策略，试图在工人阶级中传播改良主义影响，使工人阶级受他们的欺骗而脱离共产党的领导，在试图争取富农去消灭贫农的暴动，组织流氓去镇压革命等。“在这样日益尖锐的短兵相接的阶级斗争的形势之下，无产阶级要取得胜利，就完全要靠他的政党——共产党的斗争策略的正确和坚决。共产党的正确而不动摇的斗争策略，绝不是少数人坐在房子里能够产生的，它是要在群众的斗争过程中才能产生的，这就是说要在实际经验中才能产生。”

争取群众的方法。“为什么党的策略路线总是不能深入群众，就是这种形式主义在那里作怪。”怎么样才能深入群众，“怎样纠正这种本本主义？只有向实际情况做调查”，并且毛泽东还发出疾呼：“到群众中做实际调查去！”

毛泽东在进行寻乌调查的同时，还对自己在调查研究过程中的一些经验，从哲学的高度进行了理论概括，写出了后来的《反对本本主义》。该文集中提出了两个极为重要的观点，一是没有调查没有发言权；二是中国革命的胜利要靠中国同志了解中国情况。显然，中国革命要胜利，不能将希望寄托于他人，要靠中国共产党人带领中国人民自己去取得；这就要求将马克思主义基本原理与中国的具体实际结合起来，而要实现这种结合，就必须了解中国自己的情况；怎样才能了解中国自己的情况，就要深入实际、深入群众进行调查研究。这标志着作为毛泽东思想活的灵魂的“实事求是”“独立自主”“群众路线”已经初步形成。

2. 工作要用“群众化的方式”

群众路线既是领导方式和工作方法，也是一种工作作风。这是中国共产党在革命战争年代，面临生死存亡的重大考验，战胜艰难险阻，取

得最后胜利的一大法宝。“群众化”工作方式和方法的形成和发展，也正是党在早期发动群众运动进行革命这一过程中培育出来的。1933 年 1 月，针对一些机构因官僚主义的领导方式导致工作没有成效的情况，毛泽东强调了改进工作方式的重要性，指出：“没有正确的领导方式和工作方法”，“领导方式不对，不能采取各种正确的有效地工作方法，那就会立刻影响到工作的成效，使我们各项工作不能得到广大群众的拥护”。在此基础上，毛泽东分析了官僚主义和命令主义的两种错误的领导方式：“官僚主义的领导方式，是任何革命工作所不应有的，要把官僚主义方式这个极坏的家伙抛到粪缸里去，因为没有一个同志喜欢它。每一个同志喜欢的应该是群众化的方式，即是每一个工人、农民所喜欢接受的方式。官僚主义的表现，一种是不理不睬或敷衍塞责的怠工现象。”“另一种是命令主义。命令主义者表面上不怠工，好像在那里努力干。实际上，命令主义是不能成功的”。暂时在形式上发展了，也是不能巩固的，结果是失去信用。他进一步指出工作中应该采用“群众化的方式”：从组织上动员群众，要推动群众团体，主要的是工会和贫农团使会员群众都加入到工作任务上来；动员群众的方式，不应该是官僚主义的，要做的是努力宣传，说服群众，按照具体的环境、具体地表现出来的群众情绪，去做一切动员工作。

后来，毛泽东在指导查田运动时再次强调：“一切脱离群众的官僚主义、命令主义工作方式，是查田运动最大的敌人。”“不按阶级路线与群众路线，不得群众赞助与同意，都不能使查田运动收到成绩，反会使群众不满，阻碍查田运动的进行。”“只有耐心的艰苦的去做发动群众争取群众工作，才能取得大多数群众的拥护”。毛泽东还用过河与桥或船的关系，生动地说明了工作方法的重要性，说：“不解决桥或船的问题，过河就是一句空话。”要求各级工作人员任何时候都不要忘记大多数群众，而要面向群众、深入群众。

在毛泽东等党的领导人的重视倡导下，一大批苏区各级干部采取

“群众化的方式”，深入群众去做经济和战争及一切动员工作；帮助群众建立工会、贫民团等群众组织，并充分发挥他们的作用；经常到群众家中访问，与群众谈心交心，了解群众之所需。“苏区干部好作风，自带干粮去办公。日着草鞋干革命，夜打灯笼访贫农。”这首广为流传的兴国山歌，就是当年苏区干部好作风的生动写照。

3. 为着改善人民群众的生活

在强大敌人包围斗争中成长的红军是否要做群众工作，群众工作在党和红军中处于什么样的位置？在红军初创时期，党内和军内对这些问题的认识并不一致。而这又直接涉及红军的性质、军事和政治的关系等诸多重要问题。毛泽东在说明和解决这些问题的过程中，提出和阐发了党是“为着改善人民群众的生活”的思想。

1929 年 12 月，毛泽东在红四军第九次党代表大会上指出，红军与白军的不同，正在于“红军是一个执行革命的政治任务的武装集团”。“红军的打仗，不是单纯地为了打仗而打仗，而是为了宣传群众、组织群众、武装群众，并帮助群众建设革命政权才去打仗的，离了对群众的宣传、组织、武装和建设革命政权等项目标，就是失去了打仗的意义，也就是失去了红军存在的意义”。在这里，毛泽东把打仗的目的归结于为了宣传群众、组织群众、武装群众，并帮助群众建设革命政权，并且把之上升同红军共存亡的地步，“为了谁、依靠谁”的问题就提出来了。

1933 年 8 月 12 ~ 15 日，毛泽东在中央苏区南部十七县经济建设大会作报告指出：“现在我们的一切工作，都应当为着革命战争的胜利，首先是粉碎敌人第五次‘围剿’的战争的彻底胜利；为着争取物质上的条件去保障红军的给养和供给；为着改善人民群众的生活，由此更加激发人民群众参加革命战争的积极性。在这里，毛泽东明确地提出了“为着改善人民群众的生活”是一切工作的目的之一。毛泽东还多次阐述了革命年代关心群众利益、改善群众生活的重要意义，反复强调只有通过切实地为群众谋利益，才能把群众发动起来，组织起来，使他们团结在革

命政党的周围，建成一道任何反动势力都打不破的铜墙铁壁。在毛泽东等人的身体力行和号召下，中央苏区在发展生产、繁荣经济的过程中，总结并推广了群众首创的劳动互助社、耕牛合作社、妇女学犁耙社等先进经验，帮扶了苏区各地传统的手工业和农村家庭副业生产项目，如织布、打草鞋、烧石灰、熬硝盐、制樟脑等。在防病治病、保障军民健康方面，收集了草医草药、推广一些有效地民间偏方验方，有力地提高了苏区的物资生产，改善了人民生活。

4. 只有依靠群众才能进行战争

红军要打仗，要生存，就必须赢得群众的支持。为此，毛泽东指出红军的战术是游击战，“分兵以发动群众，集中以应付敌人”。井冈山斗争时期，面对国民党军队的不断“进剿”“会剿”，毛泽东把“集中”与“分散”两者辩证统一起来，提出兵力集中才能消灭大一点的敌人，才能占领城镇，才能发动更大范围的群众，使几个县的革命政权连成一片，从而扩大红军的政治影响，加速革命的进程；而分兵的目的则是为了广泛争取群众，深入地进行土地革命和建立政权，扩大红军和地方武装。在中央苏区，毛泽东在指挥前三次反“围剿”战争和开展群众工作的过程中，进一步发展了这一战术，将动员群众、战争和经济建设有机结合起来。在这三者关系中，群众是进行战争和经济建设的主体，战争是经济建设和群众正常生活的保证，经济建设为群众生活和战争提供物质基础。毛泽东在 1934 年 1 月提出，“因为革命战争是群众的战争，只有动员群众才能进行战争，只有依靠群众才能进行战争。”并且强调，“真正的铜墙铁壁是什么？是群众，是千千万万真心实意地拥护革命的群众。这是真正的铜墙铁壁，什么力量也打不破的，完全打不破的。反革命打不破我们，我们却要打破反革命。在革命政府的周围团结起千百万群众来，发展我们的革命战争，我们就能消灭一切反革命，我们就能夺取全中国”。

5. 巩固工农民主专政

中国共产党在成立之时就明确宣布：“承认苏维埃管理制度，把工农

劳动者和士兵组织起来”并且“承认无产阶级专政”，这可以说是“工农民主专政”理论的雏形。毛泽东作为中华苏维埃共和国临时中央政府主席，在巩固工农民主专政的工作上做了重要贡献。1934 年 1 月，他在第二次全国苏维埃代表大会上明确指出：中华苏维埃共和国政府“是工农的政府，它实行了工人与农民的革命民主专政，它对于工农和广大民众是广大的民主。同时它是一个专政，是对占人口中极少数的军阀、官僚、地主、豪绅和资产阶级的专政”。不但如此，为了巩固工农民主专政，他还强调“苏维埃必须吸引广大民众对于自己工作的监督与批评，每个革命的民众都有揭发苏维埃工作人员的错误缺点之权。苏维埃工作人员中如果发现了贪污腐化、消极怠工以及官僚主义的分子，民众可以立即揭发这些人员的错误，而苏维埃则立即惩办他们，决不姑息”。这些思想是党的群众路线在政权建设上的体现。

（二）群众路线思想与实践的成熟发展

抗日战争时期，中国共产党领导的人民军队，在与日本侵略者作战的过程中，广泛发动群众，武装群众，依靠群众，开展人民战争。这种客观形势为群众路线思想的发展提供了更多的实践机会和空间。1943 年 6 月，毛泽东在《关于领导方法的若干问题》一文中，全面系统地阐述了群众路线包含的内容和实施步骤，科学地分析了“从群众中来，到群众中去”“集中起来，坚持下去”这一正确领导方法的各个环节。这标志党的群众路线已经成熟。在解放战争时期，党的群众路线思想得到进一步的发展，在解放区充分发动群众，进行土地革命，支援解放战争，在国民党统治区团结各民主党派和人民群众，形成了第二条战线，取得了人民解放战争的完全胜利。

抗日战争时期，以毛泽东为代表的中国共产党人，深刻总结党自成立以来的经验教训，对党的群众路线进行了系统、完整地阐述，进一步丰富和发展了党的群众路线思想，形成了一套较为系统、完善、成熟的科学理论。这是中国共产党在延安时期的重要理论成果，也是毛泽东思

想的重要组成部分。毛泽东在《论持久战》一文中提出了“兵民是胜利之本”的著名观点。在 1938 年 10 月所作的《论新阶段》政治报告中指出：共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位，而应以个人利益服从于民族的和人民群众的利益，必须组织先进分子和广大群众之间的密切联系，决不可脱离群众，置多数人的利益于不顾。此后，张闻天也撰文强调要“依靠群众而又领导群众”。这些重要论述，使群众路线的思想发展到一个新的高度。

1. 兵民是胜利之本

毛泽东指出：“战争的伟力之最深厚的根源，存在于民众之中。日本敢于欺负我们，主要的原因在于中国民众的无组织状态。克服了这一缺点，就把日本侵略者置于我们数万万站起来了的人民之前。我们方面，军队须有源源不绝的补充，广泛的热烈的政治动员，这样，要几百万人当兵都是容易的。抗日的财源十分困难，动员了民众，则财政也不成问题，军队须和民众打成一片，使军队在民众眼睛中看成是自己的军队，这个军队便无敌于天下，个把日本帝国主义是不够打的。”毛泽东关于“兵民是胜利之本”的思想，是党的群众观点和群众路线在军事工作中的体现，是对在敌我力量悬殊的艰难环境里长时期进行革命活动历史经验的深刻总结。

2. 必须注意组织先进分子和广大群众之间的密切联系

毛泽东强调，共产党“应该是民众的朋友，而不是民众的上司，是诲人不倦的教师，而不是官僚主义的政客。共产党员无论何时何地都不应以个人利益放在第一位，而应以个人利益服从于民族的和人民群众的利益。共产党员应和党外一切先进分子协同一致，为着团结全国人民克服各种不良现象而努力。必须懂得，共产党员不过是全民族中的一小部分，党外存在着广大的先进分子和积极分子，我们必须和他们协同工作”，“共产党员又应成为学习的模范，他们每天都是民众的教师，但又每天都是民众的学生。只有向民众学习，向环境学习，向友党友军学习，

了解了他们，才能对于工作实事求是，对于前途有远见卓识。在长期战争和艰难环境中，只有共产党员协同友党友军和人民大众中的一切先进分子，高度地发挥其先锋的模范的作用，才能动员全民族一切生动力量，为克服困难、战胜敌人、建设新中国而奋斗”，“一个好的共产党员，必须善于照顾全局，善于照顾多数，并善于和同盟者一道工作”。这些重要论述，实际上是要求党在工作的过程中，形成并凭借少数积极分子的领导骨干，通过他们去提高中间分子，争取落后分子，团结联系广大群众。这样，才能经常地、具体地使先进分子和群众紧密结合起来，使少数领导骨干的积极性和广大群众的积极性结合起来，把全体人民的积极性发挥出来，从而使各项事业不断向前发展。

3. 同群众在一起，而又领导群众

党与群众的关系问题，是党的建设的根本问题。在抗日战争的情况下，党如何进行群众工作，张闻天对此进行了深入思考。他指出，领导群众工作的方法应该是“到群众中去。首先就是要时时刻刻为群众服务，处处能够为他们谋利益，为他们的利益牺牲自己的一切。其次，要我们处处谦逊和气，刻苦耐劳，宽宏大量，急公好义，诲人不倦，做人家的模范与教师。第三，要能够团结与培养群众中的积极分子，发挥积极分子的作用，依靠积极分子推动全体。第四，要以民主的精神与民主的工作方法来吸收与教育群众积极参加工作，不要个人包办一切。第五，要善于孤立最顽固的少数坏人，依靠群众的公愤去打击他们与驱逐他们。只要这样，群众就会把我们当做他们‘自己的人’，就会信任我们，接受我们的领导”。此外，还“要善于使群众根据自身的经验来了解我们的领导的正确”。“总之，我们在领导群众中的基本原则，是无论如何要领导群众前进，而同时无论如何不要脱离群众”。1939 年 11 月 7 日，张闻天在《略论党与非党员群众的关系》一文中对“依靠群众而又领导群众”提得更加明确。他指出：“党是群众中的一部分，而同时又是群众中先进的、觉悟的、马列主义的、有组织的一部分。因此，它必须同群众有

密切的联系，同群众生活在一起，处处依靠群众；同时它必须保持它的特性，不溶化于群众的大海中，而成为群众的政治领袖。”张闻天的论述，丰富并深化了中国共产党人对群众路线的认识。

4. 建设一个“广大群众性的”党

抗日战争开始后，中国共产党在领导人民军队深入敌后开辟抗日根据地，发展壮大人民抗日力量的同时，党的组织也得到快速发展和壮大，成为全国性的大党，党员数量急剧增加，但是许多新党员缺乏对马克思主义理论的基本了解，各种非无产阶级思想在党内有不同程度的表现。为了加强党的建设，提高全党马克思主义理论素质，巩固党的组织，毛泽东于 1939 年 10 月 4 日在为《共产党人》撰写的发刊词中明确提出，“建设一个全国范围的、广大群众性的、思想上政治上组织上完全巩固的布尔什维克化的中国共产党”的目标。他强调：“中国无产阶级应该懂得：他们自己虽然是一个最有觉悟性和最有组织性的阶级，但是如果单凭自己一个阶级的力量，是不能胜利的。而要胜利，他们就必须在各种不同的情形下团结一切可能的革命的阶级和阶层，组织革命的统一战线。在中国社会的各阶级中，农民是工人阶级的坚固的同盟军，城市小资产阶级也是可靠的同盟军，民族资产阶级则是在一定时期中和一定程度上的同盟军。”此外，“共产党必须善于吸收知识分子，才能组织伟大的抗战力量，组织千百万农民群众，发展革命的文化运动和发展革命的统一战线。”“共产党人对于一切革命的人们，是绝不排斥的，我们将和所有愿意抗日到底的阶级、阶层、政党、政团以及个人，坚持统一战线，实行长期合作。”

5. 全心全意为人民服务

1939 年 2 月，毛泽东在致张闻天的信中首先提出了“为人民服务”的概念，后来他又在《纪念白求恩》、《在延安文艺座谈会上的讲话》、《中共中央为抗战六周年纪念宣言》以及在追悼张思德、陕甘宁边区参议会上的演讲中做了一系列深刻的阐述。在党的七大开幕词中，毛泽东说：

“我们应该谦虚、谨慎、戒骄、戒躁，全心全意地为中国人民服务，在现在，为着团结全国人民战胜日本侵略者，在将来，为着团结全国人民建设新民主主义的国家。”在七大政治报告中，毛泽东又提出，能否为人民群众负责，能否代表人民群众的根本利益，是中国共产党及中国共产党人区别于其他政党和普通群众的显著标志。他说：“有无群众观点是我们同国民党的根本区别，群众观点是共产党员革命的出发点与归宿。”“我们共产党人区别于其他任何政党的又一个显著的标志，就是和最广大的人民群众取得最密切的联系。全心全意地为人民服务，一刻也不脱离群众；一切从人民的利益出发，而不是从个人或小集团的利益出发；向人民负责和向党的领导机关负责的一致性；这些就是我们的出发点。共产党人必须随时准备坚持真理，因为任何真理都是符合人民利益的；共产党人必须随时准备修正错误，因为任何错误都是不符合人民利益的。”他还进一步指出：“应该使每个同志明白，共产党人的一切言论行动，必须合乎最广大人民群众的最大利益，为广大人民群众所拥护为最高标准。”毛泽东还把“全心全意为人民服务”上升为军队“唯一的宗旨”。党的七大经过认真讨论，把“中国共产党人必须具有全心全意为中国人民服务的精神”写入了党章。这是党的群众路线思想成熟的一个标志，也是中国共产党在政治上走向成熟的一个标志。

6. 从群众中来，到群众中去

马克思主义认为，人民群众是实践和认识的主体，是社会物质财富和精神财富的创造者，也是社会变革的决定力量。在长期的革命实践中，以毛泽东为代表的中国共产党人深刻地认识到，充分相信群众，紧紧依靠群众，紧密团结群众，这是党的事业成功的根本保证。作为无产阶级先进部队的共产党，只有一切依靠群众，才能带领人民完成所担负的历史使命。

毛泽东在为中共中央起草的决定中，对群众路线的领导方法做了总结：“在我党的一切实际工作中，凡属正确的领导，必须是从群众中来，

到群众中去。这就是说，将群众的意见（分散的无系统的意见）集中起来（经过研究，化为集中的系统的意见），又到群众中去做宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动，并在群众行动中考验这些意见是否正确。然后再从群众中集中起来，再到群众中坚持下去。如此无限循环，一次比一次更正确、更生动、更丰富。这就是马克思主义的认识论。”

为了贯彻“从群众中集中起来又到群众中坚持下去，以形成正确的领导意见”这一基本领导方法，毛泽东又提出了两种具体的工作方法，“一是一般和个别相结合，二是领导和群众相结合”。毛泽东特别强调了“领导和群众相结合”的重要性，他指出：“只有领导骨干的积极性，而无广大群众的积极性相结合，便将成为少数人的空忙。但如果只有广大群众的积极性，而无有力的领导骨干去恰当地组织群众的积极性，则群众积极性既不可能持久，也不可能走向正确的方向和提到高级的程度。”毛泽东把群众路线作为“马克思主义的科学的领导方法”，这是对马克思主义认识论的创造性运用，为中国共产党运用群众路线指明了方向，是群众路线具备成熟的理论形态的主要标志。毛泽东在此后的一系列著作中，对贯彻这一领导方法做了更为具体的规定。党的七大对“从群众中来，到群众中去”这一领导方法做了系统的阐述，进一步把群众路线概括为党的三大作风之一，深刻而尖锐地提出了我们共产党人区别于其他任何政党的一个显著标志，“就是和最广大人民群众取得最密切的联系”。

7. 人民、只有人民，才是创造世界历史的动力

承认历史是由英雄豪杰、帝王将相等少数人物创造的，还是由人民群众创造的，这是唯心史观和唯物史观的一个根本分歧。与唯心史观抽象夸大少数历史人物的历史作用、贬低人民群众的历史作用相反，唯物史观科学阐明了人民群众在历史发展中的决定作用，指出人民群众是历史的真正创造者，是推动历史发展的真正动力，是社会变革的主体和决

定力量。延安时期，毛泽东把唯物史观的基本原理同中国革命的具体实际相结合，明确提出："必须明白：群众是真正的英雄，而我们自己则往往是幼稚可笑的，不了解这一点，就不能得到起码的知识。""人民，只有人民，才是创造世界历史的动力。"这些观点极大地丰富和发展了唯物史观，构成了毛泽东群众工作思想的理论依据。在党的七大政治报告中，毛泽东进一步说："只要我们依靠人民，坚决地相信人民群众的创造力是无穷无尽的，因而信任人民，和人民打成一片，那就任何困难也能克服，任何敌人，也不能压倒我们，而只会被我们所压倒。"在闭幕词中，毛泽东提出要发扬愚公移山的精神，下决心挖掉帝国主义、封建主义这两座压在中国人民头上的大山。"我们一定要坚持下去，一定要不断地工作，我们也会感动上帝的。这个上帝不是别人，就是全中国的人民大众。全国人民大众一齐起来和我们一道挖这两座大山，有什么挖不平呢?""人民，只有人民，才是创造世界历史的动力"这一论断，深刻揭示了党的根基在人民，血脉在人民，力量在人民。这是毛泽东对马克思主义群众观的科学概括。

8. 让人民来监督政府

如同其他任何政党、任何个人一样，中国共产党及其党员也会犯错误。为了不犯或少犯错误，避免或减少人民利益的损失，中国共产党既需要积极认真地开展党内批评，又需要自觉诚恳地接受人民群众的批评监督。毛泽东把"群众路线"成功地运用于根据地民主政权建设的实践之中，成功地实现了"让人民来监督政府"的目的。1945 年 7 月初，毛泽东在回答黄炎培能否跳出历史周期律的提问时说："我们已经找到了一条新路，我们能跳出这周期率。这条新路，就是民主。只有让人民来监督政府，政府才不敢松懈；只有人人起来负责，才不会人亡政息。"在陕甘宁边区，从边区政府到乡村政府的各级成员都由选举产生，并由人民来监督。广大干部在人民的拥护、支持与监督下工作，保持了清正廉洁的本色，这才有了党自身的空前壮大和边区政府精干高效、勤勉廉洁

的事实。

9. 群众路线是党的根本路线

中国共产党是靠群众工作起家的，群众路线作为党的根本路线，也是在丰富的群众实践中不断得到提炼、升华出来的。1945 年 5 月，刘少奇在关于修改党章的报告中，系统地论述了“群众路线是党的根本路线”这一观点。他明确指出“党的群众路线，是我们党的根本政治路线，也是我们党的根本组织路线”，要求“我们党的一切组织与一切工作必须密切地与群众相结合”。把群众路线放在这样的高度予以定位，这在党的历史上是第一次。

为了贯彻群众路线，刘少奇重点阐述了几个必须在每一个党员的思想中牢固地树立起来的群众观点，即一切为人民群众的观点，一切向人民群众负责的观点，相信群众自己解放自己的观点；向人民群众学习的观点。党的七大通过的党章对群众路线也做了系统的阐述：“每一个党员都必须理解党的利益与人民利益的一致性，对党负责与对人民负责的一致性。每一个党员都必须用心倾听人民群众的呼声和了解他们的需要，并帮助他们组织起来，为实现他们的需要而斗争。每一个党员都必须决心向人民群众学习，同时以革命精神不知疲倦地去教育人民群众，启发与提高人民群众的觉悟。中国共产党必须经常警戒自己脱离人民群众的危险性，必须经常注意防止和清洗自己内部的尾巴主义、命令主义、关门主义、官僚主义与军阀主义等脱离群众的错误倾向。”这是党的章程第一次强调党的群众路线，标志着群众路线的科学体系已日臻完善、达到成熟。

（三）群众路线思想与实践的丰富

新中国的成立，标志着中国共产党从革命党转变为执政党，这为群众路线思想的进一步丰富提供了相对和平的内部环境，也给群众路线思想的具体实践提出了新的要求。为此，党的领导人对党内可能增长的不良作风始终保持高度警惕，并通过整党，开展“三反”运动等方式力图

保持党的队伍的纯洁。随着社会主义改造的基本完成，经济建设成为党的中心工作，1956 年党的八大前后，毛泽东提出要正确处理好社会主义建设中的各方面关系，正确区分和处理人民内部矛盾。党的八大通过的党章和邓小平所作的关于修改党章的报告，对群众路线进行了系统的论述，进一步丰富了党的群众路线思想。

1. 警惕不良作风的增长

早在党的七届二中全会上，毛泽东就告诫全党："因为胜利，党内的骄傲情绪，以功臣自居的情绪，停顿起来不求进步的情绪，贪图享乐不愿再过艰苦生活的情绪，可能生长。因为胜利，人民感谢我们，资产阶级也会出来捧场。敌人的武力是不能征服我们的，这点已经得到证明了。资产阶级的捧场则可能征服我们队伍中的意志薄弱者。可能有这样一些共产党人，他们是不曾被拿枪的敌人征服过的，他们在这些敌人面前不愧英雄的称号；但是经不起人们用糖衣裹着的炮弹的攻击，他们在糖衣炮弹面前要打败仗。我们必须预防这种情况。"新的历史环境给刚刚开始执政的中国共产党带来了巨大的考验和挑战，党内滋长官僚主义、享乐主义等不正之风的可能性在加大，党和党员脱离人民群众的危险也在增长，如何加强党自身的作风建设，成为摆在全党面前的一个重大课题。新中国建立初期，在一些党的领导机关和领导干部中，已经表现出三个方面的不良倾向或违法违纪情况：一是无组织无纪律，扭曲或破坏党的政策；二是贪赃枉法，腐化堕落；三是贪图享乐，功臣思想滋生。在党刚刚执政全国之时，出现上述问题，给部分群众留下极其不好的第一印象。有些行为侵犯到群众切身利益，更为群众所诟病，也给反动势力留下口实。在有些地区，由于干部作风粗暴抑或对党的政策解释不到位，引发群众骚乱，或被敌特利用掀起反革命风暴。

对此，中共中央于 1950 年 5 月 1 日正式向全党发布整风指示。指示指出"两年多以来党的发展已增加了党员约二百万人"，但现时新老党员中皆有许多问题存在。对于新党员，"还没有来得及给以有计划的教育

训练”，“很多人的思想作风极为不纯”，而“老党员老干部中亦有很多人骄傲自满，发展了严重的命令主义作风，任意违反党与人民政府的政策，采取蛮横态度去完成工作任务，破坏党与人民政府的威信，引起人民不满，甚至有贪污腐化、政治上堕落颓废、犯法违纪等极端严重现象发生”。因此，要求各级党委按照中央统一部署，“领导全党全军，进行一次大规模的整风运动，严格地整顿全党作风，首先是整顿干部作风”。经过整风，党员干部政治觉悟、思想水平进一步提高，工作积极性明显增强，官僚主义、命令主义的作风有了很大改变，党群关系明显改善。

“三反”运动是党在执政条件下领导开展的一次反对贪污、浪费和官僚主义的运动。这场运动收到了良好的效果，教育了全党，争取了群众，恢复了优良的党风和社会风气，获得了群众的信任和拥护。

2. 把国内外一切积极因素调动起来

社会主义改造的顺利完成，标志着社会主义制度在中国的确立，中国社会的主要矛盾变成人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。在建设社会主义的新任务即将全面铺开的背景下，中国共产党提出要把国内外一切积极因素调动起来，为社会主义服务，并且根据新的形势和新的任务，对党的群众路线的思想进行了调整和补充，使之得到进一步的发展。1956 年 4 月 25 日，毛泽东在政治局扩大会议上作了《论十大关系》的报告。毛泽东指出：“提出这十个问题，都是围绕着一个基本方针，就是要把国内外一切积极因素调动起来，为社会主义事业服务。要调动国内国外两个积极性，在国内，工人和农民是基本力量，知识分子尤其是科技工作者则是重要力量。对此，提出要正确处理好工人、工厂同国家的关系；正确处理好农民、合作社同国家的关系；妥善处理和对待知识分子。毛泽东还提出了：“百花齐放”“百家争鸣”的方针。这条旨在繁荣文学艺术和科学研究工作的方针，一方面体现了对人民群众意愿，尤其是对知识分子的尊重，另一方面贯彻“双百”方针实际还体现着向人民群众学习的问题。

3. 党的八大对新中国成立以来群众路线思想与实践的总结

在党的八大上，中国共产党对群众路线的思想进行了总结和进一步的思考：将群众路线思想写入党章，这是对群众路线思想地位的确认；提出群众组织是加强党与群众联系的纽带；认为贯彻群众路线需要党外人士的配合；开始考虑群众路线制度化的问题。

党的八大对群众路线的内涵和意义做了深入阐释。邓小平在《关于修改党章的报告》中指出，群众路线包括两个方面的含义。一方面，人民群众必须自己解放自己，党的全部任务就是全心全意地为人民群众服务；党对于人民群众的领导作用，就是正确地给人民群众指出斗争的方向，帮助人民群众自己动手，争取和创造自己的幸福生活。另一方面，党的领导工作能否保持正确取决于它能否采取“从群众中来，到群众中去”的方法，即将群众分散的无系统的意见，经过研究集中起来，又到群众中去做宣传解释，化为群众的意见，使群众坚持下去，见之于行动。

为了贯彻群众路线，邓小平在关于修改党章的报告中提出了五条措施，这同时也是中国共产党贯彻群众路线的任务。第一，在党的教育系统中，在党员的教育材料和党的报刊中，着重进行党的群众路线的教育，使党的群众路线深入党员大脑；第二，着手改善各级领导机关的工作方法，保证领导工作人员有足够的时间深入群众，使他们善于运用典型调查的方法去研究群众的情况、经验和意见；第三，健全党的和国家的民主生活，使党的和政府的下级组织，有充分的便利和保证，可以及时地无所顾忌地批评上级机关在工作中的错误和缺点，使党和国家的各种会议，特别是各级党的代表大会和人民代表大会，成为充分反映群众意见、开展批评和争论的讲坛；第四，必须加强党和国家的监察工作，及时发现和纠正各种官僚主义现象，对违法乱纪和其他严重损害群众利益的分子及时给予处分；第五，必须加强部门党的组织，必须运用过去整党工作的经验，采取群众性的批评和自我批评的方法，每隔一定时期，对全体党员进行一次工作作风的整顿，特别着重检查群众路线的执行情况。

（四）群众路线思想与实践遭受的严重曲折

由于对形势判断的失误，从 1959“反右倾”运动开始，在贯彻党的群众路线方面出现严重问题，大搞群众运动，以群众运动来代替群众路线。在国民经济调整过程中，尽管在一定程度上恢复了党的群众路线的传统，但由于指导思想上日渐陷入“以阶级斗争为纲”的误区，最终发生了长达十年的“文化大革命”，严重损害了广大人民群众的根本利益。

1. 反右派运动与群众路线思想的偏离

毛泽东在提出正确处理人民内部矛盾的问题时，有一个基本的指导思想，就是认为一个时期之所以人民内部矛盾突出，社会上出现一些不稳定因素，原因在于有相当多的干部身上存在主观主义、官僚主义和宗派主义作风，对于一些社会矛盾视而不见，或者虽然意识到问题的存在，却缺乏处理矛盾的能力。因此，有必要开展大规模的整风运动，以整顿干部作风。随着整风运动的发展，许多党外人士抱着帮助党和政府改进工作的态度，提出了大量中肯的、具有建设性的意见。但也有人利用共产党整风的机会，乘机攻击党，有的甚至企图推翻共产党的领导和社会主义制度，形势急转直下，整风运动迅速转变为反右派运动。随着反右派运动的严重扩大化，错误地把大量的人民内部问题当做敌我矛盾进行了批斗和处理，而以“大鸣大放大字报大辩论”的群众运动的方式发动群众，实质上是背离了党的群众路线。

2.“大跃进”运动与群众路线思想与实践的挫折

1958 年 5 月，党的八大二次会议提出了党在过渡时期的总路线：“鼓足干劲，力争上游，多快好省地建设社会主义。”由于对社会主义建设规律认识不足，社会主义建设经验不足，尤其是在指导思想上脱离了客观实际，违背了群众路线，结果事与愿违，损害了群众利益，严重挫伤了广大农民的生产积极性。

3. 恢复群众路线思想与实践的努力

严峻的现实教育了全党，1961 年 1 月，党的八届九中全会决定对国

民经济进行调整。同时，中央提出大兴调查研究之风，并把 1961 年定为“实事求是年”，在恢复群众路线思想上成果明显。在 1962 年的七千人大会上，刘少奇对党的群众路线和群众运动进行了深入的论述。

一是贯彻群众路线要坚持实事求是，反对官僚主义和命令主义。首先，要信任群众，这是共产党员的根本观点问题。如果只是在主观上有为人民服务的愿望，而不虚心地同群众商量，不耐心地教育群众，不愿将所提出的任务向群众交代清楚，那就是不信任群众，实际上也得不到人民群众的信任。“党和国家的一切机关，都应该密切联系群众，严肃地处理关系广大群众利益的问题，认真地对待人民群众的来信、来访。”其次，鼓励领导干部搞好调查研究。刘少奇指出：必须按照《中共中央关于调查研究的决定》，鼓励那些了解客观情况较多较好的同志，批评那些崇尚空谈的同志；鼓励那些既了解情况又注意政策的同志，批评那些既不了解情况又不注意政策的同志。使这种了解情况、注意政策的风气，与学习马列主义理论的风气密切联系起来。最后，要反官僚主义，坚持全心全意为人民服务。刘少奇指出，一切共产党员不论职位高低，都是人民群众的勤务员，都应该把自己看成普通的劳动者，没有任何特权，都必须关心群众生活，与群众同甘共苦。值得注意的是，有不少干部，处处讲究生活上的享受，对群众的疾苦漠不关心。那些摆排场、闹阔气，假公济私和特殊化作风的旧官僚的恶习，“在我们的队伍里是完全不能允许的。凡是犯了这种错误的人，都应该彻底改正，严重的还应该受到应得的处分。只有打掉了这些官气，彻底纠正了这些恶劣作风，党同群众的联系才能够进一步加强。”

二是贯彻群众路线要坚持民主集中制，发扬民主，集中人民群众智慧。刘少奇说，我们的各级领导机关和负责人，不可能什么事情都懂得。我们自己不懂得的事情，群众中有许多人是懂得的。但是，有些部门工作的不少负责人却杜绝言路，使那些有经验、有知识的人不能说话，不敢说话。这种不民主的作风，只能把自己封锁在真理的门外，而使自己

的工作犯了不应该犯的错误。要把工作做好，要使我们的党和我们的国家成为不可战胜的，就必须经常地保持谦虚谨慎的作风，经常地通过多种多样的形式去联系群众，同群众互相交心。只有“保持谦虚谨慎的作风，密切地联系群众，在工作中充分地发扬民主作风，恭恭敬敬地当群众的学生，有事很好地同群众商量，认真地倾听群众的意见，特别是倾听不同的意见”，才能有效地避免那些不必要的错误。

三是贯彻群众路线，要爱惜民力，尊重群众意愿。刘少奇指出，群众运动是实行群众路线的一种形式。但是，有人却把群众运动当做是群众路线的唯一方式，好像不搞群众运动就不是群众路线。这种看法，显然是不正确的。更错误的是，也有些人，把敲锣打鼓、虚张声势、开一些没有内容的大会、做一些空洞的大报告，看成是群众运动和群众路线。“其实，这种形式主义的东西，绝不是真正的群众运动，更不是群众路线。这种所谓‘群众运动’，往往并没有真正的群众基础，而是在强迫命令的情况下进行的，表面上似乎轰轰烈烈，实际上空空洞洞。这种违反群众路线的所谓‘群众运动’，不仅不能真正反映群众的意见和要求，而且损害了群众的积极性，损害了党的威信。今后凡是需要开展运动的事情，属于全国性的，必须由中央斟酌情况决定。”虽然刘少奇并没有指出群众运动的不合理性，但是他提出了两者之间的差别，并且强调要在尊重群众意愿的基础上开展群众运动，主张要做好耐心细致的群众思想政治工作，同时建立起经常性的工作制度。

4.“文化大革命”对群众路线思想与实践的严重扭曲

历时十年之久的“文化大革命”，基本上是由一场又一场持续不断地群众运动组成的。这种空前规模的群众运动，表面上发动了最为广大的人民群众，实际上给人民群众的根本利益造成了巨大损害。正如胡绳主编的《中国共产党的七十年》一书所指出的：“‘文化大革命’在党的历史发展过程中，是‘左’倾错误占统治地位时间最长、危害最大的时期，是各种社会矛盾以尖锐形式暴露的时期，因而也是经验教训极为丰富的

时期。”“文化大革命”以极端民主化的方式搞群众运动，实际是背离了党的群众路线，给人民群众的根本利益造成了损害，国民经济遭受重创，使得人民群众的生活水平受到重大影响；社会主义民主法治受到破坏，人民群众的基本权利得不到保障；科学文化教育停滞不前，影响人民群众文化水平的提升。对此，我们要痛定思痛，从中汲取深刻的教训。

（五）改革开放后群众路线思想与实践的恢复发展

党的十一届三中全会后，邓小平不仅继承了毛泽东的群众路线思想，而且对群众路线思想做了重大发展。

1.“群众路线和群众观点是我们的传家宝”

“文化大革命”之后，人心思定，百废待兴。面对千头万绪的工作，邓小平强调要解放思想，实事求是，团结一致向前看，从恢复和发扬党的优良传统做起，尤其要注重发扬党的群众路线，因为“群众路线和群众观点是我们的传家宝”。1981 年，党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》（以下简称《决议》），对党的群众路线思想进行了专门的回顾与总结。《决议》指出：“群众路线，就是一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去。”1982 年，党的十二大通过的《党章》中又加了一句“把党的正确主张变为群众的自觉行动”，形成了中国共产党关于群众路线的完整表述。在“文化大革命”结束数年后，中国共产党就以《历史决议》这种权威的形式再次阐发了群众路线思想，这既是党对优良传统的尊崇，也表明了党的理论自信——群众路线思想虽然诞生于革命年代，但在改革开放新时代同样会迸发出巨大的能量。

2. 尊重群众的首创精神

“尊重群众的首创精神”是邓小平群众路线思想的鲜明特色。改革开放是前无古人的伟大事业，需要集中全党和全国人民的智慧。邓小平高度评价了农民的创造精神：“农村搞家庭联产承包，这个发明权是农民的。农村改革中的好多东西，都是基层创造出来，我们把它拿来加工提

高作为全国的指导。”历史证明，如果没有群众的首创精神，没有对这种首创精神的肯定与尊重，就没有改革开放的伟大实践。

3. 实现“四个现代化”需要充分走群众路线

党的十一届三中全会后，在领导改革开放和现代化建设的过程中，邓小平号召广大党员要发扬不怕困难的革命精神，从人民群众中间汲取前进的力量。邓小平指出：“我们搞四个现代化，因为经验不足，会面临多方面的困难……这些问题，归根到底，只有相信群众，依靠群众，充分走群众路线，才能够得到解决。”他要求“党的组织、党员和党的干部，必须同群众打成一片，绝对不能同群众相对立，如果哪个党组织严重脱离群众而不能坚决改正，那就丧失了力量的源泉，就一定会失败，就会被人民抛弃。全党同志，各级干部，特别是领导干部，必须经常记住这一点，经常用这个标准检查自己的一切言行”。

4. 改革要符合大多数人民的根本利益

邓小平指出：“我们共产党人的最高理想是实现共产主义，在不同历史阶段又有代表那个阶段最广大人民利益的奋斗纲领。”“中国共产党党员的含义或任务，如果用概括的语言来说，只有两句话：全心全意为人民服务，一切以人民利益作为每一个党员的最高准绳。”“我们要想一想，我们给人民究竟作了多少事情呢？我们一定要根据现在的有利条件加速发展生产力，使人民的物质生活好一些，使人民的文化生活、精神面貌好一些。”因此，他提出一切要以“人民拥护不拥护”“人民赞成不赞成”“人民高兴不高兴”“人民答应不答应”作为衡量工作的最高标准。“三个有利于”标准，既道出了社会主义建设改革的目的，也是对新时期中国共产党群众路线思想的升华。

“群众路线和实事求是特别重要”。1977 年，邓小平在《完整地准确地理解毛泽东思想》的讲话中指出：“对我们党的现状来说，我个人觉得，群众路线和实事求是特别重要。”邓小平认为：实事求是是马克思主义的精髓，“实事求是，是无产阶级世界观的基础，是马克思主义的思

想基础。过去我们搞革命所取得的一切胜利，是靠实事求是；现在我们要实现四个现代化，同样要靠实事求是”。邓小平提倡的实事求是的着眼点是最大限度的实现人民的利益。他指出：“我们开会，作报告，做决议以及做任何工作，都为的是解决问题。”邓小平所说的问题，都是指以人民为主体的、最广大人民群众的生产和生活的实践。

站稳群众立场要坚决反对腐败。在改革开放之初，伴随着西方先进科学技术而来的还有资产阶级的腐朽思想，这是当时腐败现象高发的一大诱因。如果不坚决反对腐败，中国共产党就会丧失人心，失去群众的拥护。邓小平把党风廉政建设和反腐败斗争作为建设有中国特色的社会主义、坚持党的群众路线的重要内容。他反对腐败端正党风的态度是坚决的、一以贯之的。他说“这是一项长期的工作，要贯穿在整个改革过程之中，这样才能保证我们开放、搞活政策的正确执行”。他指出，“党是整个社会的表率，党的各级领导同志又是全党的表率。如果党的组织把群众的意见和利害放在一边，不闻不问，怎么能要求群众信任和爱戴这样的党组织领导呢？如果党的领导干部自己不严格要求自己，不遵守党纪国法，违反党的原则，闹派性，搞特殊化，走后门，铺张浪费，损公利私，不与群众同甘苦，不实行吃苦在先、享受在后，不服从组织决定，不接受群众监督，甚至对批评自己的人实行打击报复，怎么能指望他们改造社会风气呢!”他要求党的各级领导干部以身作则，在改革开放大潮中站稳群众立场。

“什么叫领导？领导就是服务。”改革开放以来，党的建设面临的挑战比以前更大，严重败坏社会风气的行为时有发生，邓小平对此非常警惕。1985 年 5 月 19 日，邓小平在全国教育工作会议上提出了“什么叫领导？领导就是服务”的论断。这一命题揭示了社会主义领导活动的本质，有着丰富的内涵。既包括领导为群众排忧解难，关心群众疾苦，又包括尊重群众的首创精神，为群众的创造性劳动提供物质条件；既包括领导深入群众，深入基层，和群众打成一片，又包括到群众中去，带领和引

导群众前进；既包括领导率先垂范，以身作则，模范地执行党的路线、方针和政策，又包括领导廉洁奉公，艰苦奋斗，不搞特殊化，不违法乱纪，不搞以权谋私，更不能贪污受贿走上与人民为敌的地步。邓小平关于领导就是服务的论断是对党的宗旨的新发展，是他的群众观的核心内容，是对党的领导干部最为基本的道德诉求。

（六）新世纪群众路线思想与实践的创新深化

伴随着改革开放向纵深发展，中国社会逐渐不可避免地出现了一些新问题、新矛盾，如何在改革开放的新形势下继续保持党和人民群众的血肉联系，巩固自己的执政地位，提高自己的执政能力，是中国共产党不得不认真对待的问题。

随着改革开放伟大实践的不断深入，党的群众路线思想不断丰富和发展。江泽民指出：中国共产党“始终代表中国最广大人民的根本利益”。胡锦涛在阐述科学发展观时指出：“科学发展观的核心是以人为本。”党的十八大以来，以习近平为总书记的中央领导集体向全国人民发出了“努力实现中华民族伟大复兴的‘中国梦’”的号召，在全党深入开展以为民、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，提高做好新形势下群众工作的能力。

1. 继续保持党与人民群众的血肉联系

20 世纪 80 年代末 90 年代初，东欧剧变、苏联解体，国际共产主义运动遭受巨大打击，陷入低谷。党的十三届四中全会后，以江泽民同志为核心的党中央，根据邓小平的要“做几件使人民满意的事情”的指示精神，做出了《中共中央、国务院关于近期做几件群众关心的事的决定》。1990 年党的十三届六中全会又做出了《中共中央关于加强党同人民群众联系的决定》（以下简称《决定》）。以中央全会的形式对这一问题专门做出决定，这在党的群众路线思想史上是第一次。《决定》指出：“人民群众是我们党的力量源泉和胜利之本。能否始终保持和发展同人民群众的血肉联系，直接关系到党和国家的盛衰兴亡。”“我们必须坚决克

服各种脱离群众的弊病，大力加强党风建设，进一步密切党同群众的联系，增强党的凝聚力和战斗力，团结一切可以团结的力量共同奋斗，这对于实现党所肩负的历史任务，具有重大而深远的意义。”《决定》从七个方面对加强党群关系做出了规定，强调：“党要密切同人民群众联系，领导人民群众胜利前进，首要的问题是必须保证决策和决策的执行符合人民的利益；各级领导干部必须经常深入基层，深入群众，扎扎实实工作，把党的路线、方针、政策落到实处；从中央到地方，各级党委都要在深化政治体制改革中，推进社会主义民主和法制建设，积极疏通和拓宽党同人民群众联系的渠道；坚定不移地加强廉政建设，继续发扬艰苦奋斗精神，克服党内存在的消极腐败现象。这是改善党群关系，保证我们事业立于不败之地的战略措施；对各级领导机关和领导干部必须加强监督。要建立和完善党内监督与党外监督，自上而下的监督与自下而上的监督的制度；党的基层组织和广大党员，都要联系群众、宣传群众、组织群众，充分发挥战斗堡垒作用和先锋模范作用；在党内普遍深入地进行马克思主义群众观点和党的群众路线的再教育。”

2.“三个代表”重要思想与群众路线的有机结合

随着中国改革开放事业的向前发展，中国共产党的自身状况发生了重大变化。面对错综复杂的国际和国内局势，怎样坚持和加强党的领导，切实加强党的建设，保持党的先进性和增强创造力、凝聚力、战斗力，真正担当起领导建设社会主义现代化的历史使命，是党面临的重大课题。江泽民以马克思主义的巨大勇气进行理论创新，提出了“三个代表”重要思想。2000 年 2 月 24 日，江泽民指出：“总结我们党 70 多年的历史，可以得出一个重大结论，这就是：我们党所以赢得人民的拥护，是因为我们党在革命、建设、改革的各个历史时期，总是代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的根本利益，并通过制定正确的路线方针政策，为实现国家和人民的根本利益而不懈奋斗。”“三个代表”重要思想体现了党的根本性质和宗

旨，与党的群众路线是完全一致的。党要始终成为“三个代表”，离不开人民群众的参与，离不开人民群众积极性创造性的发挥，离不开群众路线的贯彻执行。群众路线是实现“三个代表”的基础和前提。

3. 科学发展观对群众路线的理论贡献

进入新世纪新阶段，胡锦涛总书记在总结人类社会发展的基本经验和社会主义建设经验的基础上，提出了科学发展观这一重大战略思想。2003 年 10 月，党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展”，作为深化经济体制改革的指导思想和原则正式确定下来。科学发展观的核心是以人为本，它创造性地回答了“实现什么样的发展、怎样发展”的问题。全心全意为人民服务是中国共产党的根本宗旨，党的一切奋斗和工作都是为了造福人民。科学发展观要求始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，作为党和国家一切工作的出发点和落脚点，尊重人民主体地位，发挥人民首创精神，保障人民各项权益，走共同富裕道路，促进人的全面发展，做到发展为了人民，发展依靠人民、发展成果人民共享。

4. 党的十八大以来群众路线思想与实践的新发展

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，制定出台了一系列改进工作作风的规定，深入扎实地开展以“为民、务实、清廉”为主题的党的群众路线教育实践活动，切实加强党同人民群众的血肉联系。

为民、务实、清廉是群众路线的时代要求。为民、务实、清廉，是中国共产党对领导干部党风廉政建设和群众路线的新要求。党的十八大提出：“围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党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，提高做好新形势下群众工作的能力。”

习近平在党的群众路线教育实践活动工作会议上指出：“开展党的

群众路线教育实践活动，就是要把为民务实清廉的价值追求深深植根于全党同志的思想和行动中，夯实党的执政基础，巩固党的执政地位，增强党的创造力凝聚力战斗力，使保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位具有广泛、深厚、可靠的群众基础。”这一重要指示，既是对开展党的群众路线教育实践活动的根本要求，也赋予了为民、务实、清廉新的时代意义。

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。2012 年 11 月 15 日，习近平在十八届中共中央政治局常委同中外记者见面时讲道：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。人世间的一切幸福都需要靠辛勤的劳动来创造。我们的责任，就是要团结带领全党全国各族人民，继续解放思想，坚持改革开放，不断解放和发展社会生产力，努力解决群众的生产生活困难，坚定不移走共同富裕的道路。”他说，人民是历史的创造者，群众是真正的英雄。人民群众是我们力量的源泉。我们深深知道，每个人的力量是有限的，但只要我们万众一心、众志成城，就没有克服不了的困难；每个人的工作时间是有限的，但全心全意为人民服务是无限的。责任重于泰山，事业任重道远。我们一定要始终与人民心心相印、与人民同甘共苦、与人民团结奋斗，夙夜在公，勤勉工作，努力向历史、向人民交出一份合格的答卷。

“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”，深深地打动和温暖了亿万国人的心。这既是对全体党员的谆谆告诫，也是对全体人民的庄严承诺。这表明当代中国共产党人把人民幸福作为先进追求、执政理念和目标，表明我们对中国特色社会主义规律的认识提高到新的水平，开辟了当代中国马克思主义发展的新境界。

“‘中国梦’必须紧紧依靠人民来实现”。2012 年 11 月 29 日，习近平

在参观《复兴之路》展览时说："实现中华民族伟大复兴，就是中华民族近代以来最伟大的梦想。这个梦想凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼。历史告诉我们，每个人的前途命运都与国家和民族的前途命运紧密相连。国家好，民族好，大家才会好。实现中华民族伟大复兴是一项光荣而艰巨的事业，需要一代又一代中国人共同为之努力。"2013 年 3 月 17 日，习近平在十二届全国人大一次会议上指出："实现中华民族伟大复兴的'中国梦'，就是要实现国家富强、民族振兴、人民幸福。""实现'中国梦'必须凝聚中国力量。这就是中国人民大团结的力量。'中国梦'是民族的梦，也是每个中国人的梦。""有梦想、有机会、有奋斗，一切美好的东西都能够创造出来。全国各种人民一定要牢记使命，心往一处想，劲往一处使，用十三亿人的智慧和力量汇集起不可战胜的磅礴力量。""'中国梦'归根到底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现，必须不断为人民造福。"

习近平关于"'中国梦'归根到底是人民的梦，必须紧紧依靠人民来实现，必须不断为人民造福"的论述，是对中国共产党群众路线思想的重大发展。实现人民群众的生活幸福就必然成为"中国梦"最核心的价值追求，人民群众必然成为实现"中国梦"最坚定和最核心的力量。

"八项规定""六项禁令"赢民心。2012 年 12 月 4 日，中央做出《中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》：(一)要改进调查研究；(二)要精简会议活动，切实改进会风；(三)要精简文件简报，切实改进文风；(四)要规范出访活动；(五)要改进警卫工作；(六)要改进新闻报道；(七)要严格文稿发表；(八)要厉行勤俭节约。"六项禁令"为：(一)严禁用公款搞相互走访、送礼、宴请等拜年活动；(二)严禁向上级部门赠送土特产；(三)严禁违反规定收送礼品、礼金、有价证券、支付凭证和商业预付卡；(四)严禁滥发钱物，讲排场、比阔气，搞铺张浪费；(五)严禁超标准接待；(六)严禁组织和参与赌博活动。对此，习近平指出：

“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。”“八项规定”是一个庄严承诺，体现了从严要求、从严治党的根本要求，反映出中国未来施政的动向。

2013 年 6 月，中共中央政治局提出，进一步落实中央八项规定精神，要同反对形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”紧密结合起来。要从思想教育入手，解决好世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题；要着力改进学风会风文风，着力控制“三公”经费支出，着力整治跑官要官等选人用人上的不正之风，着力解决吃拿卡要问题，着力解决接受会员卡、商业预付卡问题，着力解决“形象工程”“政绩工程”和各种节庆、论坛、招商会、国际性会议泛滥等问题，着力制止滥建楼堂馆所问题；统筹制定领导干部办公用房、住房、配车、秘书配备、公务接待、警卫、福利、休假等工作生活待遇标准，落实不赠送、不接受礼品的规定，切实解决违反规定和超标准享受待遇的各种问题。这些举措，受到了人民群众的拥护，密切了党群关系。

“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”。2013 年 2 月 28 日，习近平在党的十八届二中全会上指出：“在全党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，最重要的问题是要教育引导全党始终坚持全心全意为人民服务的根本宗旨，不断赢得人民群众的信任和拥护，保持同人民群众的血肉联系。要突出解决实际问题，切实收到照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病的效果。”

2013 年 4 月 19 日，中共中央政治局会议研究部署在全党自上而下分批开展党的群众路线教育实践活动。会议认为，全心全意为人民服务是党的根本宗旨，群众路线是党的生命线和根本工作路线。深入开展党的群众路线教育实践活动，对于教育引导党员干部牢固树立宗旨意识和马克思主义群众观点，改进工作作风，赢得人民群众信任和拥护，夯实党的执政基础，巩固党的执政地位，具有十分重大而深远的意义。会议指出，当前，党员干部贯彻落实党的群众路线总体是好的，在联系服务人民群众方

面做了大量富有成效的工作，但也存在着不符合为民务实清廉要求的问题。特别是有的领导机关、领导班子和一些领导管部形式主义、官僚主义、享乐主义突出、奢靡之风严重，主要表现在理想信念动摇，宗旨意识淡薄，精神懈怠；贪图名利，弄虚作假，不务实效；脱离群众，脱离实际、不负责任；铺张浪费，奢靡享乐，甚至以权谋私、腐化堕落。这些问题，严重损害党在人民群众中的形象，严重损害党群干群关系，必须认真加以解决。

6 月 18 日，习近平在党的群众路线教育实践活动工作会议上发表重要讲话。他强调指出，开展党的群众路线教育实践活动，是实现党的十八大确定的奋斗目标的必然要求，是保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位的必然要求，是解决群众反映强烈的突出问题的必然要求。全党同志要积极参与到活动中来，以实际行动密切党群干群关系、取得群众满意的成效。目前，党的群众路线教育实践活动正在全国各地广泛开展。我们有信心期待，通过中央领导们的率先垂范，中国共产党一定能够推动党的作风大转变，一定能够进一步密切党同人民群众的血肉联系，党的优良传统和作风一定能够得到更好的继承和发扬。

二、群众路线思想与实践创新发展的重要启示

“问渠哪得清如许，为有源头活水来”。回顾我们党 93 年的风雨历程，一个深刻的启示就是：群众路线是党的生命线和根本工作路线。无论革命、建设还是改革开放时期，党始终与人民在一起，与群众保持血肉联系，才赢得了广大群众的信任、理解和支持，才取得了一个又一个辉煌成就。90 年来正反两个方面的实践经验告诉我们：不论过去、现在还是未来，要想始终保持党的先进性和战斗力，就必须充分尊重人民群众的首创精神，保障人民的主体地位；必须始终保持党同人民群众的血肉联系，巩固党的执政基础；必须把人民群众的利益作为一切工作的出发点和落脚点；必须深刻认识人民群众是党的力量源泉和事业成功的根本保

证。只有在认识上深刻清醒，才能在行动上坚定自觉。

（一）坚持党的群众路线，必须充分尊重人民群众的首创精神，保障人民的主体地位

马克思主义唯物史观告诉我们，人民群众是社会实践的主体，是社会物质财富和精神财富的创造者，是社会发展的决定性力量；人民群众的实践是我们获得正确认识的源泉。党的群众路线形成和发展的长期历史实践反复证明，党的正确路线方针政策和每一项重大决策，都不是凭空而来的，而是从人民群众实践中总结出来的，都离不开亿万人民群众广泛而持久的参与和无穷的创造。自觉地坚持人民群众的主体地位，充分尊重人民群众的首创精神，这是我们党长期进行革命、建设和改革伟业的一条宝贵经验。1927 年，毛泽东在《湖南农民运动考察报告》一文中着重就论述了相信群众、依靠群众、尊重群众首创精神的观点。在苏区时期，由于我们坚持了党的群众路线，使人民群众看到了自己的力量，学会了自己解放自己、自己管理自己国家的道理。因此，苏区人民群众不但义无反顾地当红军、上前线，奋勇杀敌，而且创造性地做好了各项后方工作。

在改革开放的进程中，广大人民群众充分发挥自己的首创精神，在党的带领下不懈探索、顽强奋进。安徽省凤阳县小岗村 18 户农民，为了摆脱贫穷和饥饿，实行包干到户。我们党顺应广大农民解决温饱、脱贫致富的要求，尊重农民在实践中的创造精神，大胆探索适合中国农村的经营管理方式，创造了家庭联产承包责任制，农民生产积极性得到极大提高。在农村改革初见成效，农村面貌发生明显变化的基础上，党中央及时总结农村改革的经验，精心谋划城市改革。这样，在人民群众积极探索与党不断加强和改善领导的互动中，改革开放的进程从农村到城市、从经济领域到其他各个领域，势如破竹地全面展开了。也正是因为尊重人民群众首创精神，从人民群众中汲取智慧、凝聚力量，不断加强和改善党的领导，才使党得到人民群众的充分信赖和拥护，党的事业才得到

蓬勃发展。

发展中国特色社会主义是亿万人民群众的伟大事业，更需要尊重人民的首创精神，调动人民群众的积极性和创造性。在新的历史起点上，我们党要带领人民取得改革开放和社会主义现代化建设的新成就，更需要充分尊重人民群众的首创精神，调动人民群众的积极性、主动性和创造性，努力开创中国特色社会主义事业新局面，谱写人民美好生活的新篇章。

（二）坚持党的群众路线，必须始终保持党同人民群众的血肉联系，巩固党的执政基础

群众路线是党的生命线。中国共产党 90 多年的光辉历史，就是一部密切联系群众、依靠人民群众不断发展壮大、取得胜利的历史。我们党之所以能够从一个只有 50 多人的小党发展成为今天拥有 8500 多万名党员的大党，之所以能够在与各种政治力量反复较量中脱颖而出，之所以能够从各种挫折和失败中奋起并最终成为长期执政的党，之所以能够在执政后及时纠正自己的失误并不断开拓前进，归根结底就在于党在长期的革命、建设和改革实践中，始终全心全意为人民服务，与人民群众同呼吸、共命运，始终保持同人民群众的血肉联系，并从人民群众的伟大实践中不断获得前进的不竭动力。

中国共产党的执政理念既继承了中国传统文化的精髓，又将马克思列宁主义基本原理和中国革命具体实践结合起来，把以人为本、执政为民作为检验一切执政活动的最高标准，要求全党必须始终保持党同人民群众血肉联系，一刻也不脱离群众。党的领导人都倡导并践行党的为人民服务宗旨。毛泽东首次提出“全心全意为人民服务”的宗旨，邓小平指出“群众是我们力量的源泉，群众路线和群众观点是我们的传家宝”，江泽民强调“人民，只有人民，才是我们工作价值的最高裁决者”，胡锦涛要求“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”，习近平庄严承诺：“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。党因此得到全国人民的衷心拥护，获得了无往而不胜的强大力量源泉。历史反复证明，一个

政党，一个政权，其前途和命运最终取决于人心向背。如果我们脱离群众，失去人民的拥护和支持，最终也必然会走向失败。

在新的历史条件下，我们党面对更加复杂多变的国际和国内形势，肩负着艰巨繁重的改革发展稳定任务，坚持群众路线的必要性和重要性不仅没有降低，而是逐步提高，做好新时期群众工作的任务不仅没有减轻，而是更加繁重。我们党要继续提高自己的执政能力，巩固自己的执政地位，就必须清醒地认识到脱离群众的危险，更加自觉地密切联系群众，努力争取人民群众的信任、拥护与支持。

（三）坚持党的群众路线，必须把人民群众的利益作为一切工作的出发点和落脚点

一切为了群众，一切依靠群众，既是我们工作的出发点，也是落脚点。党和国家事业的发展进步，离不开人民的创造力量；党的全部工作，离不开强有力的群众支持。我们干事业的根本目的，就是要做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。中国共产党自诞生之日起，就以为最广大人民群众的利益而奋斗为己任，经过 28 年的浴血奋战，推翻了压在人民头上的三座大山，把广大人民群众从水深火热之中解放出来，成为国家和社会的主人。

在 90 多年的奋斗历程中，中国共产党始终坚持为民的价值取向。毛泽东说："同人民有福同享有祸同当，这是我们过去干过的，为什么现在不能干呢？只要我们这样干了，就不会脱离群众。"邓小平多次强调，一定要把"人民拥护不拥护""赞成不赞成""高兴不高兴""答应不答应"作为制定各项方针政策的出发点和归宿。我们党在制定各项方针政策时，始终把人民群众的满意作为根本依据，作为党的一切工作的出发点和落脚点，始终把群众呼声作为第一信号，把群众需要作为第一选择，把群众满意作为第一标准，使群众利益得到充分保障，群众意愿得到充分尊重，群众积极性得到充分发挥，在改革发展过程中不断夯实根基，充实血脉，壮大力量。

（四）坚持党的群众路线，必须深刻认识人民群众是党的力量源泉和党的事业成功的根本保证

人民群众是我们党的力量源泉和党的事业取得成功的根本保证。这是马克思主义唯物史观的基本观点，也是群众观点和群众路线的具体体现。

中国共产党长期艰苦奋斗的历史表明，人民群众是我们党的力量之源、执政之基、胜利之本。这是我们党受到人民群众拥护，领导人民夺取革命、建设和改革事业胜利的根本所在。相反，一旦失去了人民群众的拥护和支持，党的事业和一切工作就失去了基础。只有得到人民群众的支持和参与，我们的事业才能顺利推进；只有赢得人民群众的信赖和拥戴，党的执政地位才能得到巩固，党的执政之基才能得到夯实。

在任何时候，任何情况下，我们必须牢记“水能载舟，亦能覆舟”的道理，铭记人心向背是政权兴亡的根本因素，必须树立党来自于人民、植根于人民、服务于人民的意识，深深扎根于人民之中，同广大群众结合在一起，我们就有力量、有智慧、有办法，就能够经受考验、战胜困难，做出突出的成绩。

三、进一步推动群众路线思想与实践创新发展的思考

在新的历史阶段，党所处的历史方位和执政环境发生了很大变化，面临着执政考验、改革开放考验、市场经济考验、外部环境考验，面临着精神懈怠的危险、能力不足的危险、脱离群众的危险、消极腐败的危险，党内还存在着形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等严重脱离群众，损害群众利益的消极现象。一些党员干部特别是领导干部的群众观点和群众路线淡化、忧患意识淡薄，正确处理群众矛盾特别是正确处理各种利益关系的能力不强；一些领导干部产生了生活腐化、作风浮夸等不良风气；一些领导干部没能起到先锋模范作用；等等。这些问题的出现，严重伤害了群众的情感，疏远了党和人民群众的联系，破坏了

党群干群关系。对此，绝不能熟视无睹，必须下决心予以纠正和克服。

党的十八大提出要全面提高党的建设科学化水平，在全党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突出问题，提高做好新形势下群众工作的能力。这是从全局的高度、政治的高度、战略的高度，提出了坚持党的群众路线的极端重要性。我们要认真贯彻党的十八大精神，在深入开展党的群众路线教育实践活动中不断探索总结，进一步推动中国共产党群众路线思想的创新发展。

（一）牢固树立马克思主义的群众观点

当权者如何看待和对待老百姓，是古今中外任何政权都必须面对的永恒话题。我国古代杰出思想家和开明皇帝对此早有清醒认识。比如，《尚书·五子之歌》说："民为邦本，本固邦宁。"《老子》说："圣人无常心，以百姓心为心。"《孟子·尽心下》说："民为贵，社稷次之，君为轻。"唐太宗李世民说："水能载舟，亦能覆舟。"可见，我国古代的民本思想是比较彻底的，也是全面的。"群众路线"是中国共产党的独特创造，是马克思主义中国化的重要内容。如何看待和对待群众的观点，是马克思主义历史唯物主义的基本观点，是党坚持群众路线，做好群众工作的思想基础。群众观点包括人民群众是历史创造者的观点，向人民学习的观点，全心全意为人民服务的观点，干部的权力是人民赋予的观点，对党负责与对人民负责相一致的观点，党要依靠群众又要教育和引导群众前进的观点等等。作为各级领导者，如果在思想上、感情上没有树立起马克思主义的群众观点，在实际工作中坚持和发扬党的群众路线就显得空洞和苍白，或只讲在口头上而落实不到行动中。在新的历史条件下，要推动党的群众路线思想与实践不断创新发展，就必须在全体党员特别是领导干部中牢固地树立马克思主义的群众观点。

1. 牢固树立马克思主义的群众观点，是坚持党的群众路线的思想前提

只有树立群众的观点才能深刻认识人民群众在改造世界活动中的实

践主体地位和在民主政治体制中的权力主体地位，才能从思想上与中国传统文化中“坐江山”的官本位意识划清界限，才能真正理解党的全心全意为人民服务的根本宗旨的深刻含义，才能得到人民群众的真心拥护和全力支持。

2. 牢固树立马克思主义的群众观点，必须确立服务人民意识

习近平总书记指出：“党员领导干部要始终站在人民大众立场上，把服务群众、造福百姓作为最大责任，把执政为民、为民用权作为正确使用权力的基本准则，真正做到立身不忘以人为本、为政不移公仆之心、用权不谋一己之私。”树立马克思主义的群众观点，要充分认识到党的权力是人民的重托，为人民谋利益是党应尽的职责。在尽职尽责中，坚持“从群众中来，到群众中去”的工作方法，把满足人民的利益愿望作为我们的基本准则。

3. 牢固树立马克思主义的群众观点，要保持强烈的权力危机意识

新的形势下，党面临着前所未有的考验，作为执政党的每个党员特别是党员领导干部，要常怀忧党之心，恪尽兴党之责，自觉保持与人民群众的血肉联系。群众路线的本质是人心问题。“得人心者得天下”是千古不变的真理。同样，“得人心者安天下、稳天下”，则是巩固政权千古不变的真理。人民对政权的选择从来不是一次性的，而是动态的。“得道多助，失道寡助。”一个政权的取得和巩固与否，主要在于人心向背。如果不能真正赢得人心，就意味着始终存在“霸王别姬”的危险。对此，习近平总书记强调指出：人心向背关系党的生死存亡。党只有始终与人民心连心、同呼吸、共命运，始终依靠人民推动历史前进，才能做到坚如磐石。一个长期执政的党，要自觉做到“安而不忘危，存而不忘亡，治而不忘乱”，时刻保持忧患意识，从思想上对“脱离群众”这一“最大的危险”保持高度警觉。

（二）切实提高党员干部做群众工作的能力

当前，中国发展进入新阶段，改革进入攻坚期和深水区，改革、发

展、稳定的任务异常繁重，群众工作方面出现了许多新情况、新问题，主要表现为利益结构多元、诉求表达方式多样、矛盾冲突易发群发。面对新形势、新任务，迫切需要一大批政治坚定、实绩突出、作风过硬、群众公认的干部带领广大人民群众奋力前行。然而，在干部队伍中却存在着精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败的危险。坚持群众路线看似简单，实则复杂，迫切需要提高各级党员干部的综合能力。

1. 要提高调查研究和科学决策的能力

调查研究是党的群众路线的基本要求，是一项艰苦复杂的工作，也是干部工作的基本功。试想，如果没有毛泽东沉下身子搞调查研究，写出著名的《湖南农民运动考察报告》，何以形成中国共产党关于中国革命的主力军、同盟军的正确认识？又何以制定出党在土地革命时期一系列正确的策略方针？如今现代化的手段为我们开展调查研究提供了前所未有的便捷条件，但仅凭听汇报、阅材料、“走马观花”看典型，并不能做出正确的决策。搞调研，对于涉及群众切身利益的问题，只有深入了解群众的诉求，顺应群众的期盼，才能满足群众的意愿。因此，我们做决策应当像陈云所倡导的那样“不唯上、不唯书、只唯实”，在运用现代化信息手段的基础上，沉下身子搞调查，多层次、多方位、多渠道地了解真实情况，踏踏实实地坚持问政于民、问需于民、问计于民，尊重群众的首创精神，善于从人民群众的伟大实践中汲取智慧和力量，使我们的各项决策尽可能地建立在客观求是、符合民意的基础之上。

2. 要提高党员干部与群众沟通的能力

现在，有不少干部因自身阅历所限或作风不实，缺乏与人民大众沟通互动的能力。一方面不大了解群众的真实意愿，对群众的所思所盼知之甚少；另一方面，不懂群众语言，面对公众和媒体时经常出现这样那样的常识性问题，甚至造成群众对党的政策的误解和政府公信力的误判。因此，在现代媒体发达的今天，党员干部必须自觉加强与人民群众的沟通和交流能力，学会与人民群众交流的技能、语言、方法，放下官架子

与人民群众“平等对话”，设身处地地了解人民的真实需要和实际困难。力戒颐指气使、夸夸其谈、好大喜功的不良习气，从人民群众的思想和实践活动中汲取营养、总结经验、寻求办法、增长才干，切实提高自身的综合素质及沟通能力，进而使自己在面对群众时能够准确宣传党和政府的正确主张，并在与群众的和谐互动中成为群众信任的知心朋友。

3. 要具备统筹协调化解矛盾的能力

在利益多元化、群众主体意识增强和矛盾日益复杂的情况下，党的干部必须具备顾全大局、协调矛盾、化解冲突的能力，努力把党的方针政策与群众的利益愿望统一起来，落实下去。当前，坚持党的群众路线必须在工作方法上有所创新，借鉴和引入现代民主政治的手段，因势利导地提高我们统筹协调化解矛盾的能力：其一，引入公民参与机制。让群众以多种途径，包括投票、选举、调查、谈话等，尽可能地让群众参与那些与自己利益相关的决策过程，着力提高群众对决策的知情权、表达权、参与权和监督权。其二，发挥群众自治组织机构的利益整合作用，让群众的利益诉求在群众自治组织机构中得到整合，增强公民的话语分量，也便于公共机构了解采纳。其三，积极运用现代沟通商谈机制，如民主恳谈、公开听证等，这些方法近几年已在一些地方尝试，并获得了良好的效果。实践告诉我们：老百姓是最讲求实际的，他们不怕吃苦，也能够理解党和政府的难处，他们最反感的是有些干部办事不公开、不透明、不公正。因此，不论采取何种手段和途径，都不能图形式，搞那些“花拳绣腿”的东西，而必须真正相信和依靠群众，把好事办好办实。

（三）建立健全人民群众对公共权力和党员干部的监督机制

1954 年 2 月，陈云在党的七届四中全会上说：“大家是为革命来的，还是为做官来的呢？回答这个问题也容易。起初是干革命来的，以后是革命加做官，既革命，又做官。后来官越做越大，味道也越来越大，有人就只想做官，不想革命了，把革命忘光了。在胜利了的国家里头，有电影，有照片，开会时热烈鼓掌，阅兵时可威风啦。火车站欢迎的时候，

送鲜花，夹道欢呼。物质享受是很具备的，很可以腐化。从前在瑞金、延安时，想腐化也很难，现在腐化很容易。”陈云同志的话，生动地反映出人的主观世界在权力的作用下发生变化的过程。如果没有外在的制约，单靠人的自我约束很难防止干部出现脱离群众的问题。只有把公共权力置于有效的监督之下，才能防止党员干部的官僚主义、主观主义和腐化堕落等问题发生。

1. 要建立透明公开的公共权力运行制度

党在全国执政以后，党和国家的领导工作人员，由于受到官僚主义的多方面的侵袭，随时面临着可能利用国家机关独断专行、脱离群众、权力寻租的危险，必须建立一套能够看得见、能制约、受监督的有效制度。通过制度约束，让国家公职人员明白，群众是公共权力的拥有者，他们有权利知道那些关乎他们利益的事件的处理方式和结果。只有了解了权力的运行及其对事件的影响，群众才能起到对权力的监督作用。这正是目前国家治理工作中的“短板”也是提高党和国家治理能力的关键。

2. 要建立群众对党员干部尤其是领导干部监督和评价的机制

人民的权力交托来自于对党的信任，这种信任的持续则来自于监督的结果。这种监督包括公民个人、群体、社团、传统媒体和新媒体等，只要是与公共权力有关的行为，都应当在其监督的范围之内。当然，监督不是问题的终结，监督的目的是对权力的存在状态产生影响。要在干部人事制度改革中，建立和完善公开选拔、竞争上岗、差额选举办法，增强民主推荐、民主测评等干部考核制度，逐步提高群众评价所占的比例。这种制度上的完善，无疑将成为一种外在的约束力，从根本上改变干部“唯权”“唯上”和脱离群众的行为取向，使党员干部深切认识到，他们有必要去“睡睡百姓的床，端端百姓的碗，听听百姓说的话”。

（四）努力把党的群众路线转化为党员干部的内省自觉

历史和现实一再告诉我们，马克思主义执政党最大的危险和最容易犯的错误就是脱离群众。追思历史、关照当下、展望未来，什么时候群

众路线执行得好，党的肌体就健康有力，人民群众就团结一心，事业发展就所向披靡。反之，就出现分崩离析、动荡不安的局面。曾几何时，那首广为流传的“苏区干部好作风，自带干粮去办公。日着草鞋干革命，夜打灯笼访贫农”的兴国山歌，不正是老区人民对我们党的高度信任吗？也正是源于这种信任和依赖，亿万劳苦大众才义无反顾地把身家性命托付于共产党，弃家离舍、奋不顾身地投身到革命战争的滚滚洪流，才有了陈毅元帅“淮海战役的胜利，是人民群众用小车推出来的”警世感言。群众路线执行得如何，直接反映的是工作作风问题，但从根本上说是党性党风问题。时至今日，我们的党员干部和人民群众的关系与革命战争年代相比到底怎样？难道不值得我们扪心自问吗？应当说，如今在全党深入开展的群众路线教育实践活动，旨在加深对各级党员干部自身背离群众路线环节的反思内省，旨在通过强化马克思主义群众观的集中学习，来一次洗心革面、充电治病，以此提升自身做群众工作的能力、巩固党同人民群众的血肉联系，以促使党的群众路线真正内化于心、外化于行。对此，结合这次党的群众路线教育实践活动，我们应当在以下几个方面提高认识并做出不懈努力。

1. 坚持党的群众路线只有起点没有终点

本次开展的党的群众路线教育实践活动，着重解决的是人民群众“反映强烈”的“突出问题”，也就是人民群众深恶痛绝的“四风”问题。即使如此，有的人还表现出不以为然、等待观望、消极应付、与己无关等不正确的思想和情绪。由此可见，仅仅靠一段时间的集中教育实践活动，来解决在执行党的群众路线中存在的一系列深层次问题是不现实的，也是不客观的。即使这次集中抵制和克服了“四风”问题，也并不能说就自觉践行了党的群众路线，更不能说在内心深处加强了与人民群众的血肉联系。因此，我们要把这次教育实践活动视为动态发展的立体过程，是我们今后深入贯彻执行党的群众路线的起点和出发点，绝不能以本次活动的结束为终点和落脚点。要通过不断完善制度机制，狠抓督察落实，

促进教育实践活动走向有序化、规范化和常态化，切实使群众路线融入到党员干部日常的工作、学习、生活之中。

2. 执行党的群众路线要建立健全完备的长效机制

邓小平指出："制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。"要使群众路线这一党的根本政治路线和组织路线得以长期贯彻执行，并成为党员干部的内省自觉，就必须建立一套完备的长效机制予以保证。一是要落实好对党员干部的定期培训制度。促使其认真学习和系统掌握中国特色社会主义理论体系，准确把握马克思主义群众观，坚定理想信念，增强宗旨服务意识，严格贯彻党以人为本的核心价值理念。二是坚持深入群众调查研究制度。大力弘扬求真务实精神，养成决策之前问需于民、问计于民，集思广益，博采众长的"群众化"工作方式，尊重民意，科学决策。三是不断完善干部直接联系群众制度。紧紧围绕党员干部直接联系群众，密切党群、干群关系的要求，组织引导广大党员干部深入实际，深入基层、深入群众，与群众交朋友，拜人民为师，通过完善领导干部责任制，划分领导干部责任区，切实帮助基层、帮助群众解决生产生活中的实际困难。四是完善群众监督机制。党员干部的选拔任用要严格按照民主集中制原则，通过公平、公开竞争、择优录用，要注重工作实绩，注重群众口碑，注重综合素质和一贯表现。要不断完善党员干部的"进出"机制，对那些滥用职权、作风漂浮、主观武断、严重脱离群众的干部要及时予以清理，绝不能任其破坏党的形象和声誉。要建立健全行之有效的群众监督机制，充分有序地让群众和党员监督评价领导干部的施政行为。毛泽东指出："世界上怕就怕认真二字，共产党就最讲认真。"只要我们一方面完善各项制度，另一方面认真抓好督查落实，党的群众路线就会逐步地成为党员干部的自觉行为。

3. 落实党的群众路线必须发挥党员干部的表率示范作用

就当前反对"四风"而言，相对应的是各级党员干部要做"四个表

率”。一是与反对形式主义相对应，各级党员干部要做实事求是的表率。实事求是是反对形式主义的有力武器，脚踏实地、埋头苦干是成就一切事业的必然要求。必须坚决摒弃虚报浮夸、投机取巧、哗众取宠、文山会海、热衷于搞“形象工程”和“政绩工程”的恶劣作风，真正把心思用在干事业上，把功夫下在察实情、出实招、办实事、求实效上，做到以实干和实绩取信于民。二是与反对官僚主义相对应，各级党员干部要做勤政为民的表率。党员干部如果不把群众的利益放在心上，群众心里自然也就没有你的位置。当前，如果不破除一些地方和部门损害群众利益的官僚主义现象，密切联系群众就是一句空话，党的群众路线就无从执行，党的群众基础就难以巩固。因此，一定要把对上级负责与对人民群众负责统一起来，绝不能损害群众利益打“擦边球”，更不能为一己私利与民争利。三是与反对享乐主义相对应，各级党员干部要做艰苦奋斗的表率。历史和现实都表明，一个没有艰苦奋斗精神作支撑的民族是难以自强自立的，一个没有艰苦奋斗精神做支撑的政党是难以兴旺发达的，一个没有艰苦奋斗精神做支撑的干部也是难以成就事业的。特别是在改革开放和发展社会主义市场经济条件下，党员干部特别是领导干部在各种诱惑和考验面前，只有始终保持艰苦奋斗的政治本色，才能真正做到“拒腐蚀，永不沾”。四是与反对奢靡之风相对应，各级党员干部要做守法奉公的表率。腐败是依附在我们党的肌体上的心腹之患，严惩腐败分子攸关我们党的生死存亡。全党同志特别是各级领导干部一定要牢记“生于忧患、死于安乐”的古训，不断增强忧患意识，严格自律，防微杜渐，自觉践行党的群众路线，为端正党风政风率先垂范，发挥榜样作用。

总之，党的群众路线是我们党的根本政治路线和组织路线，是党的生命线和根本工作方式，是我们党一脉相承、生生不息的优良传统和政治优势。现在，我国正处于全面建设小康社会的决定性阶段和全面深化改革、加快转变经济发展方式的攻坚时期，世情、国情、党情都发生了深刻变化，党和国家各方面工作任务十分繁重。面对新形势下群众工作

的新特点、新要求，我们必须诚心实意、深入扎实地坚持党的群众路线，认真汲取和自觉克服历史与现实中的经验教训，深入做好组织群众、宣传群众、教育群众、服务群众工作，虚心向群众学习，诚心接受群众监督，始终保持党同人民群众的血肉联系，不断从人民群众的伟大实践中汲取智慧和力量，不断夯实党的群众根基，保持党的先进性和纯洁性，以优良作风把人民群众紧紧凝聚在一起，充分调动广大人民群众的积极性、主动性和创造性，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”而不懈奋斗！

坚持以务实为根本要求
着力践行党的群众路线

党的十八大以来，党中央制定出台了一系列强化务实、加强改进工作作风的规定，深入开展以“为民、务实、清廉”为主题的党的群众路线教育实践活动，以密切同人民群众的血肉联系。为民、务实、清廉是当前正在开展的党的群众路线教育实践活动的价值追求，是我们党团结带领人民群众夺取革命、建设和改革胜利的重要法宝，是广大党员干部必须具备的政治品格和政治信条。人民群众评价领导班子和党员干部，最关注“干部是不是脱离群众、是不是弄虚作假、是不是腐化堕落”。广大党员尤其是领导干部唯有自觉做到为民、务实、清廉，才能永葆党的先进性和纯洁性，始终走在时代前列，率领亿万群众为实现和落实“两个百年”目标和全面深化改革的各项任务而努力奋斗。

习近平总书记在党的群众路线教育实践活动工作会议上指出：“开展党的群众路线教育实践活动，就是要把为民务实清廉的价值追求深深植根于全党同志的思想和行动中，夯实党的执政基础，巩固党的执政地位，增强党的创造力凝聚力战斗力，是保持党的先进性和纯洁性、巩固党的执政基础和执政地位具有广泛、深厚、可靠的群众基础。”这一重要指示，为开展党的群众路线教育实践活动提出了根本要求，也赋予了为民、务实、清廉新的时代意义。

为民是党的群众路线的核心和根本目的，其落脚点是强化宗旨意识、稳固根基；务实是党的群众路线的基础和根本要求，其落脚点是实事求是、求真务实、真抓实干、狠抓落实；清廉是党的群众路线的保证和根

本前提，其落脚点是积累事业发展的正能量。为民、务实、清廉三者不可分割、有机统一。务实不仅关乎着为民目标能否实现、清廉要求能否落实，还关乎着党的事业的成败、群众利益的得失和社会风气的好坏。

当前，我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期，尤其面对国际社会百舸争流、千帆竞发的发展之势，只有坚持弘扬务实精神、深入践行务实作风，攻坚克难乘势而上，才能抓住和用好机遇，赢得未来发展的主动权。如果自满懈怠，心浮气躁，就不可能开创改革和发展的新局面。当年，邓小平同志视察南方时强调“空谈误国，实干兴邦，不要再进行所谓的争论了”，如春雷一般打开了中国人的思路，推动了中国进一步的改革开放，成为推进中国跨越发展的巨大动力。今天，习近平总书记再度重提“空谈误国，实干兴邦”，强调“踏石留印、抓铁有痕”，要求党员干部特别是各级领导干部要“三严三实”，必将开启全面深化改革和科学发展的新局面。

“空谈误国，实干兴邦”，反对的是空谈，提倡的是务实。古人言：“为政贵在行，以实则治，以文则不治。”事业靠抓，工作靠干。开启全面改革和科学发展的新局面，实现习近平总书记提出的中华民族伟大复兴的“中国梦”，靠的是务实的精神和作风，而非空谈和梦幻；不然，“中国梦”将会成为中国人永远的遗憾。政治路线确定之后，干部就是决定因素。党的十八大将大政方针已定，战略部署已明，现在的关键就是党员干部要带头坚持和践行务实。“反对空谈、强调实干、注重落实，是我们党的一个优良传统。”党员干部理应模范践行，引领群众将党的十八大以及十八届二中、三中全会精神落实于具体工作，将战略部署落实于实际行动。火车跑得快，全靠车头带。党员干部带头坚持和践行务实，广大群众必然紧跟其后，这样心往一处想、劲往一处使，前进道路上的任何艰难险阻又何惧不能克服，伟大的中国梦又何愁不能实现。

一、准确把握务实的科学内涵和精神实质

（一）务实的科学内涵

“务实”中的“务”是从事、致力、履行，“实”是实际、实践、具体。“务实”就是要深入基层，深入实际，深入群众，踏踏实实学习，扎扎实实工作，老老实实做人。无论在何时何地，对何人何事，都说实话、出实招、办实事、求实效。一切从实际出发，一切都落到实处。务实，从本质上说就是改变世界的实践活动，是主体对客体的能动的改造。务实意味着办实事、不务虚名，但绝不意味着不要理论，因而务实并不排斥务虚。务虚和务虚名是两回事。务虚名是与务实相对立的恶劣作风，而务虚是与务实相区别的另一种工作，即创造理论、制定路线、提出纲领、确立原则的工作。务实，说到底就是要察实情、办实事、求实效。实情、实事、实效中的“实”，就是客观的实际情况和实际效果，这个“实”是我们党制定和执行正确的路线方针政策的基本依据和根本目的。“实”虽然是不以人的意志为转移的，是明摆着的事实，但由于人们对“实”需要认识，认识的程度如何决定着对“实”的把握，这就使得“实”在一定程度上会带有主观成分。因此，只有细心地“察”、认真地“办”、不懈地“求”，才能从“察实情”出发，以“办实事”为载体，达到“求实效”之目的。

务实具有丰富的内涵和多样化的功能作用。务实是党的思想路线和思想作风的灵魂，实事求是是务实精神和作风在党的思想路线及思想作风领域中的集中反映；务实是共产党人的政治品格和政治信条，求真务实是务实精神和作风在党员干部从政道德中的集中体现；务实是党员干部工作作风的鲜明特征，真抓实干是务实精神和作风在党的领导作风、工作作风领域中的突出表现；务实是以习近平为总书记的新一届党中央领导集体的鲜明执政风范和作风形象，也是当前广大党员干部树立良好形象的根本要求；狠抓落实、干事创业、努力做务实型的党员干部，是务

实精神和作风在党员干部素质、能力及形象方面的充分展示；务实也是党的优良传统和制胜法宝方面的重要组成，没有务实精神和作风的支撑，90 多年来中国共产党不可能从小到大、由弱到强、取得一个又一个胜利，夺得一个又一个辉煌，党也不可能成为伟大的、光荣的、正确的党。

（二）务实的精神实质

1. 务实是辩证唯物主义和历史唯物主义一以贯之的科学精神

务实是将马克思主义认识论和实践论高度统一起来的一个重要哲学命题，是辩证唯物主义和历史唯物主义一以贯之的科学精神。人类的实践和认识是统一不可分的运动过程中的两个方面，在实践中认识，在认识指导下实践，求真和务实，二者始终结合在一起，统一于人类实践和认识相互作用的发展过程之中。务实是坚持党的实事求是思想路线的根本要求和集中体现。坚持以唯物史观和辩证唯物主义的认识论为指导，才能科学地理解务实的实质，弘扬务实的精神。务实的精神贯穿于辩证唯物主义和历史唯物主义之中。不论辩证唯物的自然观，还是唯物主义能动反映论，抑或唯物辩证的历史观，无不体现着务实的精神。务实作为辩证唯物主义和历史唯物主义显著的理论特征，不仅体现着马克思主义哲学的世界观特征，代表着一种对世界的根本看法，而且体现着马克思主义哲学的方法论特征，代表着一种处理人与世界关系的根本方法。务实的内在品质就是认识和实践的双向提升，务实是辩证唯物主义认识论在领导作风和工作作风中的集中体现。

务实是一种科学精神。胡锦涛 2004 年在十六届中央纪委第三次全体会议讲话中指出："求真务实，是辩证唯物主义和历史唯物主义一以贯之的科学精神，是我们党的思想路线的核心内容，也是党的优良传统和共产党人应该具备的政治品格。"作为一种科学精神，务实就要求我们用马克思主义的世界观和方法论不断探索经济社会发展的内在规律，按照客观规律办事。马克思主义是研究人类社会发展规律的科学，从她产生的第一天起就寻求人类发展和无产阶级解放的运动规律。在《资本论》

中，马克思揭示的经济运动规律有 30 多个，如商品的价值规律、资本主义积累规律、剩余价值规律、资本有机构成不断提高的规律等。列宁曾经在 20 世纪初生动地指出，在资本主义的世界经济中，即使有 70 个马克思也不能把握住所有错综复杂的变化的总和，至多是发现这些变化的规律，在主要的、基本的方面指出这些变化及其历史发展的客观逻辑。正是对变化规律和历史发展逻辑的客观把握，马克思主义的科学光芒在人类社会的长河中无比耀眼。正因为如此，胡锦涛鲜明地赋予务实以马克思主义的科学解释，他要求全党同志要不断“求我国社会主义初级阶段基本国情之真，务坚持长期艰苦奋斗之实；求社会主义建设规律和人类社会发展规律之真，务抓好发展这个党执政兴国的第一要务之实；求人民群众的历史地位和作用之真，务发展最广大人民根本利益之实；求共产党执政规律之真，务全面加强和改进党的建设之实”。这种对认识和把握普遍规律、特殊规律的强调反映了务实精神具有深厚的马克思主义基础。

2. 务实是我们党的思想路线和思想作风的核心内容

实事求是是我们党的思想路线，务实与实事求是是内在一致的。实事求是是务实的精神实质之所在，它规定了务实的科学内涵，也是弘扬务实精神应该遵循的基本原则。务实蕴涵了解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的本质要求，务实作为我们党思想路线和思想作风的核心内容，在新世纪新阶段的具体表现就是解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实。解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实是务实的思想前提和理论基础，务实是解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的核心内容和必然要求，务实的精神与解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的思想路线和思想作风统一于党的全部理论与实践之中。从党的思想路线和思想作风的内容和思想理论发展的实践来看，务实对于推动马克思主义与中国实际相结合发挥了至关重要的作用。

坚持解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实是务实的思想基础。

关于解放思想，邓小平有过非常精彩的论述，他指出："所谓解放思想，是指在马克思主义指导下打破习惯势力和主观偏见的束缚，研究新情况，解决新问题。""解放思想，就是使思想和实际相符合，使主观与客观相符合，就是实事求是。""一个党，一个国家，一个民族，如果一切从本本出发，思想僵化，迷信盛行，那它就不能前进，它的生机也就停止了，就要亡党亡国。"邓小平的这些论述，深刻阐述了解放思想的基本含义和重大意义。

关于实事求是，毛泽东早就指出：实事求是中的"实事"就是客观即一切事物，"是"就是客观事物的内部联系，即规律性，"求"就是我们去研究。邓小平也曾经讲道：所谓实事求是，就是一切从实际出发，理论联系实际，具体问题具体分析。因此，实事求是就是要从实际情况出发，从其中引出其固有的而不是臆造的规律性，即找出周围事物的内部联系，作为我们行动的向导。

关于与时俱进，江泽民指出：与时俱进就是党的理论和工作要体现时代性，把握规律性，富于创造性。这就是说，人们在认识、改造客观世界过程中，只有适应发展了的情况，不断解放思想，排除认识的障碍，冲破思想的禁锢，才有可能正确地研究、认识和把握事物内在的规律性，真正做到实事求是，实现与时俱进。

关于求真务实，胡锦涛指出：求真务实，是辩证唯物主义和历史唯物主义一以贯之的科学精神，是我们党的思想路线的核心内容，也是党的优良传统和共产党人应该具备的政治品格。要抓好发展这个党执政兴国的第一要务，落实全面、协调、可持续的发展观，实现经济持续快速协调健康发展和社会全面进步，要坚持立党为公、执政为民，保持党同人民群众的血肉联系，切实把最广大人民的根本利益维护好、实现好、发展好，要全面推进党的建设新的伟大工程，加强党员干部队伍建设，提高党的执政能力，都必须大力弘扬求真务实精神、大兴求真务实之风。

坚持全心全意为人民服务，摆正同人民群众的关系，是坚持务实的

根本准则。正确认识国情，按照国情制定路线方针政策和开展工作，是坚持务实的根本依据。认识规律、把握规律、遵循和运用规律，是坚持务实的根本要求。因此，解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的精神实质及本质特征就是务实。立足务实着力坚持党的思想路线和思想作风，就要把马克思主义的普遍真理同中国革命、建设和改革的具体实践相结合，走自己的路，建设中国特色的社会主义；就是要破除种种脱离实际的理论、观念、框框的束缚，反对因循守旧、不思进取的思想状态，按照事物的本来面目认识事物，使思想和实际、主观和客观相符合，从而制定出符合时代特征、符合客观规律的路线方针政策，推进中国特色社会主义事业不断向前发展。

3. 务实是我们党的优良传统和共产党人的政治品格

务实作为党的优良传统是党的奋斗历程中成功经验的积淀和升华，具有强大的生命力。务实作为党的优良传统中的重要内容，它伴随着中国共产党已经走过了 90 多年的历程，支撑着中国共产党夺取了一个又一个的胜利。同时，务实还是共产党人应该具备的政治品格。一个共产党员，能否始终坚持并努力做到务实，是衡量其是否坚持马克思主义的世界观和方法论，是否坚持党的思想路线和政治路线，能否继承和发扬党的优良传统和作风的重要试金石。务实凸显政治品格的理论基石，表征政治品格的价值取向，映照政治品格的实践风范。务实作为共产党人的政治品格，是由党的性质、宗旨和任务决定的。务实作为党的政治品格，其根本准则就是摆正和人民群众的关系，坚持立党为公、执政为民，始终保持党同人民群众的血肉联系。此外，务实精神是马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的精髓，是马克思主义中国化的本质要求。

作为一种政治品格，“务实”包含两个要求，即：脚踏实地地耕耘，不是坐而论道地清谈；是务党和人民利益之实，给人民群众带来实实在在的利益，不是干华而不实的政绩。因此，务实要求共产党员特别是领

导干部自觉树立对马克思主义的信仰，用中国特色社会主义理论体系武装自己，用科学的理论指导自己的工作；要求共产党员特别是领导干部，说话办事都老老实实，不做表面文章，不搞花架子，不搞形式主义，对党负责、对人民负责。

4. 务实是我们党的工作作风的关键

务实是一种优良作风。在中国共产党创立时期，毛泽东就提出必须树立一种新的作风，千万不要沾染旧社会习气。改革开放以来，邓小平提出要“培养好的风气”，江泽民指出“作风建设是全党的大事”，胡锦涛强调“党的作风体现着党的宗旨”，习近平指出“空谈误国，实干兴邦”。习近平强调要“抓铁有痕、踏石留印”，并要求党员干部要切实坚持“三严三实”。务实，说到底就是要察实情、办实事、求实效。“实情”、“实事”、“实效”中的“实”，就是客观的实际情况和实际效果，这个“实”是我们党制定和执行正确的路线方针政策的基本依据和根本目的。“实”虽然是不以人的意志为转移的，是明摆着的事实，但由于人们对“实”需要认识，认识的程度如何又决定着对“实”的把握，这就使得“实”在一定程度上会带有主观成分。因此，只有作风优良，才能细心地“察”、认真地“办”、不懈地“求”，才能从“察实情”出发，以“办实事”为载体，达到“求实效”之目的。

务实是改进工作作风的切入点。当前总体来看，广大党员干部在工作中充分发扬调查研究的优良传统，做到了察实情、办实事、求实效，带领广大群众推进我国经济社会快速发展，使人民生活从总体上进入到小康阶段。但是也不可否认，一些地方一些党员干部在这方面还存在不少问题。要以解决这些问题为切入点，为做到务实扫清障碍，廓清道路。

为群众办实事、谋利益，是党密切联系群众的最佳途径，也是坚持和实践务实的最有效办法。因此，要引导广大党员干部特别是各级领导干部紧密联系全面建成小康社会的实践，坚持讲实话、出实招、办实事、务实效，把工作的着力点真正放到研究解决改革发展稳定中的重大问题

上，放到研究解决群众生产生活中的紧迫问题上，放到研究解决党的建设中的突出问题上，坚持以务实精神去抓落实，在抓落实的实践中不断提高坚持践行务实精神与作风、为群众谋利益的自觉性和坚定性。

自觉弘扬务实精神，大兴务实之风，需要增强工作的责任感和紧迫感，克服浮躁情绪，抛弃私心杂念，下决心从文山会海和迎来送往中摆脱出来，把心思用在干事业上，把精力用在抓落实上，创造实实在在的工作业绩。要切实在攻坚克难上狠下功夫，敢于直面困难、正视矛盾，同干部群众一起想办法、谋出路，努力打开工作新局面；要切实察实情、讲实话、出实招、办实事、求实效，定下来的事情要雷厉风行、抓紧实施，部署了的工作要督促检查、一抓到底，关键环节要身先士卒、靠前指挥。要切实把工作的着力点真正放到研究解决改革发展稳定的重大问题上，放到研究解决生产生活的紧迫问题上，一步一个脚印把我们的事业推向前进，使各项政绩真正经得起实践、群众和历史的检验。

二、充分认识坚持和践行务实的重大意义

（一）务实是我们党的优良传统

务实是我们党的优良传统。我们党是一个崇尚务实的党，从小到大、由弱到强，从挫折中奋起，靠的就是务实这个法宝。在领导革命、建设和改革的不同历史时期，党始终把握时代要求，顺应人民愿望，团结带领人民求真务实，这是党永葆生机和活力、不断开创革命事业新局面的基本经验。毛泽东大力倡导“实事求是，力戒空谈”；邓小平强调“世界上的事情都是干出来的”“不干，半点马克思主义也没有”；江泽民告诫全党“空谈误国，实干兴邦”；胡锦涛反复指示党员干部要“求真务实、真抓实干”。十八大之后，习近平总书记多次指出，“面向未来，全面建成小康社会要靠实干，基本实现现代化要靠实干，实现中华民族伟大复兴要靠实干”。“空谈误国，实干兴邦”，是为历史所证明的真理，是我们党的优良传统。

我们党是一个实干的党。务实成就了党的丰功伟业，也积淀成了党的优良传统。在风雨如晦的艰难岁月里，一个由 50 多人组成的党，以救国救民为念，一步一个脚印地扎实工作，在实践中探索，不断总结经验，找到了中国革命的正确道路。面对瞬息万变的内外形势，党领导中国人民在探索中实践，不断提升理论水平，指导着建设和改革的方向。我们党靠务实的品质和业绩赢得了人民的拥护。90 多年来，党取得了辉煌成就，但也有过失误，走过弯路。总结起来，胜利和成功都是坚持务实的结果，弯路和失误大多因偏离务实的精神、路线和作风所致。

20 世纪 20 年代，党虽然幼小，但自觉坚持务实，注重实干，促进了党的不断进步，逐步显示出强大的生命力。为推动革命形势的发展，我党与国民党建立了国民革命联合战线，掀起了大革命的高潮。大革命失败后，要不要坚持革命？如何坚持革命？两个根本性问题摆在我们党的面前。党的明确回答是发动给敌人以有力回击的武装起义。我们也喜欢大城市，南昌起义、秋收起义、广州起义都以攻占城市为目标。毛泽东率领秋收起义部队转向农村的原因只有一个，部队在农村才可能保存下来，革命才可能继续发展。创立农村革命根据地，不是逃跑，不是胆怯，是积蓄力量，是真革命，是真抓实干。土地革命战争时期，我党饱受“空谈”路线之害。那些空谈“不断革命”的“左”倾盲动主义，不顾敌人强大和革命低潮的形势，组织领导毫无胜利希望的起义，导致了重大损失。立三路线不承认革命需要主观力量的充分准备，号召全党“要勇敢，勇敢，再勇敢的前进”，发动大规模暴动，使正在复兴的革命力量再受重挫；王明“左”倾路线的危害更大，几乎葬送了中国革命。

务实派在实践中不断成长。以毛泽东为代表的许多卓越领导人，努力运用马克思主义研究和解决中国革命的实际问题，写出了许多著作，提出了许多思想，这些思想和著作的核心就是绝不能照抄照搬马克思主义的本本，必须将其与中国革命的实际相结合，在解决实际问题中找到适合中国国情的道路。长征是务实路线的胜利。红军征服了无数的艰难

险阻，跳出了蒋介石的围追堵截，实现了伟大的战略转移。长征途中，面对瞬息万变的敌情，必须及时决断。战略战术的意义，绝不是在谈论中所能体会到的，必须在实践执行中、在敌我形势的转变中才能显现。在你死我活的战争中，真抓实干的意义更加凸显。毛泽东及其战友们的伟大之处，不仅在于他们的理论分析，更在于他们务实的战争实践。“如果没有毛泽东，至少我们中国人民还要在黑暗中摸索更长的时间。”这是邓小平对以毛泽东同志为代表的党的第一代领导集体务实功绩及毛泽东思想务实品质的高度肯定。

“摸着石头过河”，“不管黑猫白猫，抓住耗子就是好猫”。这些至理名言刚出炉时如同惊雷，振聋发聩。现在每个中国人都由衷赞叹这些至理名言的深刻含义，因为我们正沐浴在务实的阳光里。“我们现在所干的事业是一项新事业，马克思没有讲过，我们前人没有做过，其他社会主义国家也没有干过。所以，没有现成的经验可学，我们只能在干中学，在实践中摸索。”改革开放之初，邓小平这样提醒我们，“我们现在做的事都是一个试验，对我们来说，都是新事物，所以要摸索前进”。看看今天奔腾的中国，大家都能深深地理解，先把事情干起来是多么伟大！“改革开放胆子要大一些，敢于试验，不能像小脚女人一样。看准了的，就大胆地试，大胆地闯。”“农村改革如此，城市改革也应如此。”20 世纪 80 年代末 90 年代初，在中国改革和发展向何处去、怎样走的关键时刻，邓小平的南方谈话像拨云见日，指明了中国前进的方向，成为新时期改革发展的宣言书，务实之风唱响了中国改革的“春天的故事”。铁的事实证明，务实才是我们推进改革最需要的精神。“两弹”是我们党真抓实干、艰苦奋斗的胜利成果。中苏关系恶化，苏联专家撤走后，毛泽东毅然决定：自己动手，从头摸起，准备用 8 年时间，造出原子弹。靠着不惧困难、真抓实干的精神，我们用超越美苏的速度研制出了自己的原子弹和氢弹。邓小平说：如果 60 年代以来中国没有原子弹、氢弹，没有发射卫星，中国就不能叫有重要影响的大国，就没有现在这样的国际地

位。这些东西反映一个民族、一个国家、一个政党的务实精神、务实作风和务实的能力，也是一个民族、一个国家和一个政党兴旺发达的标志。

（二）务实是我们党的制胜法宝

大革命失败后，反动派挥舞屠刀，大肆杀戮共产党和革命群众，中国共产党领导的人民革命斗争进入了最艰苦的年代。敌人有权、有兵、有枪，气焰嚣张。我们无权、无兵、无枪，但我们不畏强敌、不惧困难，从头做起。真抓实干是我们愈挫愈勇、战胜敌人的制胜法宝。教条主义者王明断言：山沟里出不了马克思主义！毛泽东后来用一副对联讽刺不切实际的主观主义者：墙上芦苇头重脚轻根底浅，山间竹笋嘴尖皮厚腹中空。毛泽东同志在创造红军、创造根据地的斗争实践中逐步探索总结出“工农武装割据”的思想。《中国的红色政权为什么能够存在?》《井冈山的斗争》《星星之火，可以燎原》，这些文章通过分析中国革命的形势和未来的斗争，指明了弱小的红军燃起燎原大火的胜利方向。中国革命的明天“是站在海岸遥望海中已经看得见桅杆尖头了的一只航船，它是立于高山之巅远看东方已见光芒四射喷薄欲出的一轮朝日，它是躁动于母腹中的快成熟了的一个婴儿”。

毛泽东对革命前景的展望不是空谈，更不是空想，是建立在对中国社会、中国革命形势的科学分析的基础之上的，更是建立在党正确领导下的英勇红军顽强斗争的基础之上的。在军阀争夺地盘的时候，山沟里的共产党和红军扎实地忙着颠覆蒋家王朝的基础工程——打土豪、分田地。不被来势汹汹的敌人和困难吓倒，朝着认准的目标不懈努力，这是我们党务实精神的最好体现，是我们征服一切困难的制胜法宝。全面抗战爆发初期，国民党组织了几次大规模会战，攻击共产党的游击战是“游而不击”。面对日寇猖狂进攻和国民党军队躲到西南大后方的形势，共产党坚持“敌进我进”，开展游击战争，开辟抗日根据地。人民群众从国共两党的行动中看出了谁是真心为百姓的，哪个是成心坑百姓的。共产党真心真意想百姓，真抓实干为百姓，从而团结和感动了千千万万的

人民群众，如安泰般扎根大地，汲取了能够克服困难、战胜敌人的无穷力量。

“言必信，行必果”，我们党的宗旨是为人民服务，党员干部、革命队伍以真心为民的情怀，用务实的行动赢得了民心。国民党自称是“三民主义”的党，但百姓眼里的国民党是“刮民党、害民党、坑民党”，尽失民心，无怪乎蒋介石也悲叹：国民党“这样的党早就应该被消灭、被淘汰了”。务实把共产党和老百姓拧成了一股绳。百姓耳闻目睹的是共产党的干部、战士为了老百姓的利益真抓实干、奉献牺牲，深深感受到共产党是百姓的贴心人。务实使我们党攻坚克难、战胜了敌人、赢得了人民，务实也使我们党取得了胜利、获得了成功，创造了辉煌。实践证明，没有务实，就不会有我们辉煌的昨天、繁荣的今天，更不会有我们美好的明天。只有不懈坚持务实精神，真心实践务实作风，我们才算真正掌握了拥有和运用制胜法宝的关键。

（三）坚持和践行务实是党和人民事业兴旺发达的关键

我们党的发展历程充分表明，务实是党的活力所在，也是党和人民事业兴旺发达的关键所在。什么时候务实坚持得好，党的组织和党员干部队伍就充满朝气和活力，党和人民的事业就能顺利发展；什么时候务实坚持得不好，党的组织和党员干部队伍就缺乏朝气和活力，党和人民的事业就遭受挫折。

深入贯彻落实科学发展观，抓好发展这个党执政兴国的第一要务，推动经济社会又好又快发展，必须大力弘扬务实精神、大兴务实之风。新世纪新阶段，我国的发展既面临着重要的发展机遇，也面临着一系列风险和挑战。之所以说风险和挑战，是因为在世界多极化和经济全球化深入发展、各种不稳定不确定因素明显增加的国际环境中，在国际国内各方面矛盾和问题相互交织、相互作用的现实状况下，可以预见和难以预见的风险增多，发生这样那样的问题甚至较大风险的可能性不仅存在，而且很现实。我们必须有足够的估计，做好最充分的准备。只有大力弘

扬务实精神、大兴务实之风，才能找到解决问题化解风险的对策和思路。我们经常面临的一个突出问题，是从中央到地方为推进经济社会发展提出的好思路、好政策、好措施不少，但很多事情往往提出来后只是热闹一阵子，没有达到预期的实际效果，究其根源就是没有做到务实。所以，必须从确保党的路线方针政策全面贯彻执行、确保党和国家发展目标顺利实现的高度，大力弘扬务实精神、大兴务实之风。

全面推进党的建设新的伟大工程，坚持立党为公、执政为民，保持党同人民群众的血肉联系，必须大力弘扬务实精神、大兴务实之风。胡锦涛明确指出："坚持全心全意为人民服务，摆正同人民群众的关系，是坚持求真务实的根本准则。只有始终牢记党的宗旨，坚持一切从人民的利益出发，坚持以最广大人民的根本利益为最高标准，才能从根本上做到求真务实。"大力弘扬务实精神、大兴务实之风，最本质的要求是保持党同人民群众的血肉联系。坚持务实，要求我们的领导干部深入人民群众的实际生活，做到问政于民、问需于民、问计于民、问暖于民；要求我们的各级政府切实办好顺民意、解民忧、惠民生、增民利的实事，让人民群众共享改革发展的成果。

（四）坚持和践行务实是实现中华民族伟大复兴的中国梦的根本保障

鸦片战争以后，为了实现民族复兴，无数仁人志士奋起抗争，但一次又一次地失败了。中国共产党成立后，团结带领人民前赴后继、顽强奋斗，把贫穷落后的旧中国变成日益走向繁荣富强的新中国，中华民族的伟大复兴展现出前所未有的光明前景。改革开放以来，党不断总结历史经验，不断艰辛探索，找到了中国特色社会主义这一条实现民族复兴的正确道路，我们现在比历史上任何时期都更加接近中华民族伟大复兴这个目标。尽管我们面临的问题、困难和挑战比历史上任何时候都更严峻，但我们有了务实的制胜法宝，我们比任何时期都有信心、有能力实现这个目标，早日实现民族复兴的中国梦。

站在民族复兴的门槛上，逆水行舟，不进则退。如果我们不能抓住

难得的历史机遇，扎实工作，埋头苦干，“梦想”不会“就在那里等”我们，会与我们渐行渐远。从历史、现实和未来的角度审视，务实是实现民族复兴的根本保障。“空谈误国，实干兴邦”是从历史经验教训中总结出来的治国理政的重要结论。习近平总书记谈及“中国梦”时再次强调“空谈误国，实干兴邦”，向全国人民、向全世界人民传递了新的党中央领导集体要靠务实早日实现民族复兴的决心信心。中国特色社会主义事业的发展，极大地提升了我们的民族自豪感，鼓舞了人民群众实现民族复兴梦想的冲天干劲。然而，国际反华势力却始终极力遏制中国的发展，我们必须真抓实干，才能给敌人以有力回击。习近平总书记说，我们的事业越前进、越发展，新情况新问题就会越多，面临风险和挑战就会越多，面对的不可预料的事情就会越多。我们必须增强忧患意识，做到居安思危，懂就是懂，不懂就是不懂；懂了的就努力创造条件去做，不懂的就要抓紧学习研究弄懂，来不得半点含糊。

全面建成小康社会要靠务实，基本实现现代化要靠务实，实现中华民族伟大复兴要靠务实。“善禁者，先禁其身而后人。”我们党的各级领导干部时刻牢记“空谈误国，实干兴邦”，自觉践行“三严三实”，坚定理想信念，切实改进工作作风，保持奋发有为的精神状态，才能更好地团结和带领广大人民群众脚踏实地创造新的更大的业绩，这是中华民族复兴梦想早日变成现实的根本保障。

三、坚持求真务实、真抓实干，着力在群众路线教育实践活动中深入践行务实

（一）立足实事求是，着力加强领导干部的思想作风

1. 思想作风是作风建设的灵魂

思想作风是作风建设的灵魂。思想作风是指人们在一定的世界观指导下，在社会生活中所表现出来的人生态度、行为方式和精神风貌的总和。思想作风是人们在思维方式、思想观念，特别是指导思想上表现出

来的行为取向和特点，是世界观和方法论在认识和改造世界的实践过程中的体现。我们党在革命、建设和改革过程中所形成的解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的思想路线，是党的思想作风的主要内容和主要特征，是党的思想作风的核心和灵魂，是党顺应时代进步潮流、永葆先进性的根本要求。

党的思想作风是政党的世界观和方法论在实际工作中的具体体现，它展示政党的形象，反映政党治国理政的风格。思想作风是党的作风建设的灵魂，它体现着学风、决定着领导作风、主导着工作作风、影响着生活作风，是树立良好作风的根本即所“思”所“想”指导所“作”之“风”。思想是行动的先导，作风是思想的外化。思想作风说到底就是思想境界和精神状态。思想作风端正，整个作风建设就有了好的基础，政党就具有号召力、凝聚力、影响力，就可以奋发有为、成就大业，就可以攻坚克难、无往不胜；思想作风不端正，就会迷失方向，甚至误入歧途，树立好的作风就无从谈起。

务实是思想作风的灵魂，解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实是思想作风的重要内容。实事求是是思想作风的核心内容，解放思想、与时俱进、求真务实是对实事求是内涵的丰富和完善。务实是思想作风的灵魂，是贯穿解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实始终的一条红线、本质特征和根本要求。毛泽东曾对“实事求是”作过精辟的概括，他指出“‘实事’就是客观存在着的一切事物，‘是’就是客观事物的内部联系，即规律性，‘求’就是我们去研究。”这一论断，深刻揭示了实事求是的科学内涵和务实的基本要求。由此可见，坚持党的思想作风的过程，必然是实现务实要求的过程；坚持实事求是的过程，必然是弘扬务实精神和践行务实作风的过程。

2. 立足弘扬和践行务实精神和作风，自觉坚持实事求是的基本要求

坚持实事求是，最基础的工作在于搞清楚“实事”，就是了解实际、掌握实情。它要求我们必须不断对实际情况作深入系统而不是粗枝大叶

的调查研究，使思想、行动、决策符合客观实际。只有通过调查研究，努力掌握全面、真实、丰富、生动的第一手材料，真正搞清楚本地区本部门本单位的实际情况，真正搞清楚影响改革发展稳定的突出问题，真正及时了解人民群众的所希所盼，我们才能真正掌握客观实际中的“实事”，做到耳聪目明、心中有数，而这始终是我们进行一切科学决策所必需的也是唯一可靠的前提和基础。

坚持实事求是，关键在于“求是”，就是探求和掌握事物发展的规律。对事物客观规律的认识，只能在实践中完成。勇于实践、善于实践，在实践中积累经验、进行理论升华，再用以指导实践、推动实践，在实践中使认识得到检验、修正、丰富和发展，这是认识客观规律的根本途径，也是把握客观规律的必由之路。我们作决策、办事情、谋发展，都要认识规律、遵循规律。从这个意义上说，能否坚持实事求是，能否按客观规律办事，这是决定我们的工作特别是领导工作有无主动权和得失成败的关键所在。

坚持实事求是，必须始终坚持一切为了群众、一切依靠群众，从群众中来、到群众中去的群众路线。群众路线是我们党的根本工作路线，它同党的实事求是的思想路线是相辅相成、在本质要求上完全统一的。正如江泽民指出的，真正掌握和实践了群众观点、群众路线，也就能真正掌握和实践历史唯物主义和党的实事求是的思想路线。从马克思主义认识论来看，坚持群众路线是坚持实事求是的认识和实践基础。一方面，实事求是是在实践基础上认识世界的过程，这一过程要通过“从群众中来”才能实现。人民的伟大实践是认识的真正源泉。只有切实尊重人民首创精神，倾听人民呼声，反映人民意愿，及时发现、总结、概括人民创造的新鲜经验，才能获得正确反映客观规律的真理性认识，才能制定出符合客观规律的科学决策。另一方面，实事求是又是在实践基础上改造世界的过程，这一过程只有通过“到群众中去”才能实现。人民是历史的创造者，是改造世界的主体和力量源泉。党的奋斗目标与人民的根

本利益、经济社会发展规律是根本一致的。马克思主义政党只有充分调动和发挥人民的积极性和创造性，才能实现自己的历史使命。这就必须把从群众中集中起来的意见、办法，拿到群众中去实践和验证，使正确的意见和真理性认识为群众所掌握，成为群众实践的思想武器，转化为改造世界的实际行动。所有这些说明，只有坚持群众路线，才能真正做到实事求是，才能真正坚持务实精神、发扬务实作风。我们要把坚持实事求是的思想作风与坚持从群众中来、到群众中去的根本工作路线紧密结合和统一起来，把对上级负责与对群众负责紧密结合和统一起来，坚持一切从人民根本利益出发，深入基层了解情况，深入群众听取意见使各项决策和各方面工作符合实际情况、符合客观规律、符合人民意愿。这样，我们的工作、党和人民事业，就会无往而不胜。

3. 领导干部要努力做坚持实事求是的表率

领导干部对党和人民事业肩负着光荣而重大的领导责任，始终贯彻执行党的实事求是的思想作风，对于全面深化改革、推动科学发展、促进社会和谐至关重要。各级领导干部要把实事求是贯彻到领导工作全过程，自觉做坚持实事求是的表率。

领导干部一定要打牢马克思主义理论功底，这是坚持实事求是的理论基础。道理很清楚，没有科学理论功底，不掌握科学的世界观和方法论，就不能透过事物的现象看本质，就不能把握事物的内在联系，就容易陷于盲目性、片面性、被动性，也就很难做到实事求是。因此，领导干部必须努力学习马克思主义理论，在学习中国特色社会主义理论体系特别是在学习实践科学发展观上下功夫，牢牢掌握认识世界、认识客观规律的思想武器。要弘扬理论联系实际的学风，善于运用马克思主义立场、观点、方法分析和解决面临的实际问题，借鉴历史经验和总结新鲜经验，不断增强工作的原则性、系统性、预见性、创造性。

领导干部一定要加强党性修养，坚持一切以人民利益和党的事业为重，这是坚持实事求是的思想基础。敢不敢坚持实事求是，考验着我们

的政治立场，考验着我们的道德品质，始终是领导干部党性纯不纯、强不强的一个重要体现。要做到实事求是，不仅要有正确的思想方法和工作方法，还必须有公而忘私和不计个人得失的品格。所以，领导干部必须带头加强党性修养，带头践行全心全意为人民服务的根本宗旨，为了人民利益敢于坚持真理、修正错误，自觉为党分忧、为国尽责、为民奉献，以坚强的党性来保证做到实事求是。

领导干部一定要坚持讲老实话、办老实事、做老实人，这是坚持实事求是的作风保证。坚持务实，做到讲实情、出实招、办实事、求实效。讲实情，就是讲事物的本来面貌，讲真话、讲真理。讲真话是一个领导干部真理在身、正义在身和有公心、有正气的重要体现。讲真话，前提是要听真话。听真话是一种智慧。英国哲学家培根曾讲过：能够听到别人给自己讲实话，使自己少走或不走弯路，少犯错误或不犯错误，这实在是福气和造化。我们的领导干部一定要本着“言者无罪，闻者足戒”的原则，欢迎和鼓励别人讲真话。出实招，就是要求按照实际情况决定工作方针，不提不切实际的口号，不提超越阶段的目标，不做不切实际的事情。办实事，就是要求从点滴入手、从具体事做起，力戒形式主义、官僚主义，力戒空谈。求实效，就是要求雷厉风行、狠抓落实，不抓则已、抓则必成，做出实实在在的业绩，不好大喜功、不做表面文章、不搞花架子。如果我们的各级领导干部在各自的工作岗位上，时时处处都坚持讲实情、出实招、办实事、求实效，实事求是的要求就会在各个地方、各个部门、各个单位变成实实在在的行动。

领导干部一定要坚持解放思想、与时俱进、求真务实，这是坚持实事求是的内在要求。解放思想、与时俱进、求真务实与实事求是是辩证统一的，就是要求我们的思想认识符合客观实际，冲破落后的传统观念和主观偏见的束缚，改变因循守旧、不接受新事物的精神状态，与时俱进地把我们的事业和各项工作不断推向前进。只有解放思想，才能真正做到实事求是；只有实事求是，才是真正解放思想。改革开放 30 多年来

的伟大实践充分证明，只有把二者有机统一起来，不唯书、不唯上、只唯实，才能冲破教条主义和经验主义的禁锢，才能纠正僵化的形而上学的思维方式，正确认识和把握客观事物的内在联系、本质和规律，也才能制定正确的政策，做出正确的决策。客观实际是不断发展变化的，我们对客观事物及其规律的认识是不断深化的，实事求是永无止境，解放思想也永无止境。当前，世情、国情、党情继续发生深刻变化，前进中还会遇到各种可以预见和难以预见的矛盾和问题。各级领导干部要继续解放思想、坚持实事求是，以科学态度对待马克思主义，用发展着的马克思主义指导新的实践，始终坚持真理、修正错误，勇于变革、勇于创新，永不僵化、永不停滞，不为任何风险所惧，不被任何干扰所惑，在深入研究新情况、不断解决新问题的实践中努力开创各项工作新局面。

（二）立足求真务实，着力克服形式主义和官僚主义

1. 务实是求真务实的基本内涵

务实是求真务实的基本内涵和精神实质，这充分反映在求真务实的关键内容、根本内容和重点内容等方面。求真务实的关键是“真”和“实”。所谓真，是指本性，本质，符合于事物的本来面貌。如：真正、真实、真切、真理等，与“假”“伪”相对；所谓实，是指充盈，稳固，脚踏实地，实事求是。如：实在、实际、实话、实干、实效、实绩等，跟“虚”“空”相对。有真，才谈得上善与美。有实，才有诚信与秩序。真与实，是万事万物赖以存在的基础，也是人们认识客观世界、规范自身行为的第一要求。求真务实的根本是“求”和“务”。在实际工作中，领导干部对“真”和“实”的了解并非轻而易举的事情，因为“真”和“实”不是存在于事物的表面，而是隐藏在事物的内部，是事物发展变化的规律。还因为“真”和“实”有些是我们所希望看到的东西，有些则是我们不希望看到的；有些可能是领导工作的成绩，能给领导干部的工作带来便利，有些则可能是我们工作的失误，是我们做好工作的障碍。但“真”和“实”总是不可否认的客观现实，是不依我们的个人意志为

转移的。因此，在实际工作中，领导干部要想得到“真”和“实”，就必须努力地去“求”，刻苦地去“务”。

求真务实的重点是真抓和实干。应当充分肯定的是，改革开放以来经过长期不懈的努力，广大领导干部在作风建设上取得了显著的成绩。多数同志能够坚持求真务实的作风，为人民办了许多大事、实事、好事，出现许多党和人民信得过的好公仆、好干部。但是，我们也不能不看到，在领导干部队伍中也确实存在着一些与求真务实精神相背离的现象。比如说：热衷于做表面文章，搞形式主义，整天沉溺于文件、会议，忙于各种剪彩、颁奖；热衷于上电视、登报纸，搞形象工程，搞轰动效应，急功近利，大吹大擂。再比如说：高高在上，脱离群众，脱离实际，以会议落实会议以文件落实文件，即使下基层调查，也是像演戏一样，摆摆架子，做做样子；不了解真实情况，不关心群众疾苦，特别是弄虚作假，欺上瞒下，谎报数字，虚构政绩，报喜不报忧，掩盖矛盾和问题，把造假当作往上爬的手段。这样的风气愈演愈烈，屡禁不止，与社会上的假冒伪劣、坑蒙拐骗之风结合起来，让老百姓吃了不少苦头。这种图假务虚的做法，毒化了社会风气，扭曲了党的形象，侵蚀了党的肌体，损害了党同人民群众的血肉联系，背离了务实的精神实质和根本要求，从根本上动摇着我们党的执政基础。对此，我们必须高度警惕，力戒形式主义和官僚主义。

2. 形式主义和官僚主义是求真务实的大敌

（1）切忌形式主义。形式主义是求真务实的大敌，它的要害是只重形式，不重内容；只求表面，不顾实质；只图虚名，不求实效。我们工作中的形式主义太过分、太严重，以至于几乎中央每一次重要会议、中央领导每一个重要讲话，都要严肃批评形式主义，严厉禁止形式主义。

形式主义危害巨大。首先是误事。形式主义一般都属表面文章、花架子，不解决任何问题，搞形式主义的人也不想解决任何问题，因而误事是必然的。用形式主义去做经济工作，经济上不去；去防治污染，环

境好不了；去对待民生，民生不可能改善；去解决社会治安问题，老百姓肯定没有安全感。其次是伤财。形式主义虽然不解决任何问题，但有时成本却非常高昂。一些场面，不花大钱，“形式”不成“主义”，“架子”“花”不起来。发达地区财政充足，花点钱小菜一碟，欠发达地区还得八方筹钱，到处化缘摊派，搞得鸡飞狗跳，怨声载道，“伤财”变成了“劳民”“扰民”。本可以用来济困、办学、修路架桥的钱，却成了形式主义的牺牲品。再次是“毁容”。形式主义严重败坏党风政风，严重损害党和政府的形象，严重损害中国特色社会主义的形象，伤害老百姓的感情，减损老百姓的信任，消解老百姓的信心。

误事、伤财、“毁容”，这是择其要者而言。实际上，形式主义危害怎么评估都不过分。毛泽东说形式主义害死人，邓小平说形式主义也是官僚主义，江泽民说形式主义是我们党的一大祸害，胡锦涛更是多次严肃批评形式主义。形式主义是我们一切工作的大敌。习近平在党的十八届一中全会上当选为党的总书记之后与中外记者见面时，就把形式主义连同官僚主义作为一个“亟待解决的问题”提了出来，并且表示，“打铁还需自身硬”，同全党同志一道，切实解决这些问题，是我们的责任。

（2）抛弃官僚主义。官僚主义也是求真务实的大敌。比起形式主义，官僚主义在我们党内出现得更早，危害时间更长更持久。因此，我们党反对官僚主义斗争的历史更久远。在当选为党的总书记的第一天，习近平总书记在同中外记者见面时就指出：新形势下，我们党面临着许多严峻挑战，党内存在着许多亟待解决的问题。尤其是一些党员干部中发生的贪污腐败、脱离群众、形式主义、官僚主义等问题，必须下大气力解决。这清楚地表明，解决官僚主义问题在习近平总书记心目中占有非常重要的位置。

官僚主义本是一切旧政权、一切反动阶级欺压人民的恶劣作风，共产党人一点都不应该沾染。如果我们沾染，那是对党的宗旨，对“人民公仆”的身份的严重玷污。官僚主义危害的严重性超过我们任何语言描

述，也超过我们的常规想象。全国各级领导干部，一个人哪怕只有一次官僚主义错误，其对党、对国家、对人民所造成的危害就大得惊人。每一个领导干部千万不要轻易原谅自己哪怕只有一次的官僚主义错误。官僚主义是一大顽症，因为官僚主义是跟官和权联系在一起的。只要当官，只要掌权，就有可能产生官僚主义。

形式主义是一种片面追求形式而不务实效的、劳民伤财的工作作风，官僚主义是一种脱离群众、脱离实际、做官当老爷的工作作风。两者往往结伴而生，相互依存和利用，具有很强的互生性：形式主义是官僚主义的表现形式之一，官僚主义常常借助于形式主义欺上瞒下；官僚主义则是形式主义的庇护所和助长剂，形式主义也只有在官僚主义盛行的地方才有市场。形式主义和官僚主义虽然各有侧重、各有特点，但实质上都脱离实际、背离务实、脱离群众，都凭长官意志办事，奉行的都是懦夫懒汉的世界观，都充满着虚荣心、权力欲，与党的宗旨都是背道而驰的。

（3）形式主义和官僚主义严重损害党群、干群关系，损害党和政府的形象，违背党的性质和根本宗旨，误党误国，害民害己。它妨碍党和国家的方针政策、上级的决策和部署的贯彻落实，导致信息失真、决策失误、政令不通，贻误发展时机，影响现代化建设事业的进程；它浪费大量人力、物力、财力，侵害人民群众的利益，引起人民群众的不满，甚至动摇我们政权的基础；它背离马克思主义认识论和实事求是的思想路线，使一些党员干部理想信念发生动摇，与党离心离德，或导致图虚名、招实祸的结果。不仅如此，形式主义和官僚主义还容易诱发干部的懒惰思想和投机心理，助长党内和社会的不良风气，成为滋生腐败的土壤和温床，凡发生以权谋私、贪污贿赂、贪赃枉法、“三乱”行为、挥霍浪费、弄虚作假、任人唯亲等违纪违法行为的地方，大都存在不同程度的形式主义和官僚主义。一句话，一个为人民负责的、全心全意为人民服务的领导干部，必须坚定地、勇敢地举起反对官僚主义、形式主义的旗帜，否则，谈不上做出务实的政绩来。

3. 坚持求真务实，切实克服形式主义和官僚主义

第一，坚持从我做起，端正思想。克服形式主义、官僚主义的顽症，要从加强教育、提高觉悟入手，从领导干部做起。主观主义、个人主义、“官本位”意识，是形式主义和官僚主义的思想根源，必须坚决克服。各级领导干部要牢固树立我们的权力是人民赋予的观点，为人民谋利益是共产党人全部活动的出发点和归宿的观点。在一切工作中，都要坚持尊重社会发展规律与尊重人民历史主体地位的一致性，坚持为崇高理想奋斗与为最广大人民谋利益的一致性，坚持完成党的各项工作任务与实现人民利益的一致性，端正对群众的态度，增进对群众的感情，提高贯彻党的群众路线的自觉性。

第二，坚持求真务实，狠抓落实。要埋头苦干，扎实工作，坚持讲真话、报实情，力戒浮躁浮夸。要把抓落实作为推进各项工作的关键环节，把中央的决策和部署变为各级领导干部和广大群众的实际行动。要爱惜人力、财力、物力，着力解决国家和人民群众的当务之急，反对搞华而不实和脱离实际的“形象工程”“政绩工程”。要正确认识和评价领导干部政绩，建立和完善科学的考核标准，坚决刹住弄虚作假、欺上瞒下、追名逐利的歪风。涉及群众切身利益的决策，要充分听取群众意见。不准向下级提出不切实际的要求，不准强迫命令，切实解决作风粗暴、办事不公的问题。

第三，坚持群众路线，权为民用。搞形式主义、官僚主义的人，心里只有名利，没有群众；他们的眼睛长在头顶，只看上、不看下。群众对他们最有数，心里最反感。因此，要充分发扬民主，让群众评议干部、评议领导机关，这样才能做到准确公正。对群众公认、作风务实、政绩突出的干部，要大胆使用。对那些热衷于搞形式主义、官僚主义的干部，不仅不能提拔重用，还要严厉批评，经批评教育仍不悔改的要采取组织措施，对于导致严重后果的干部还要绳之以党纪、政纪乃至国法。

第四，坚持深化改革，理顺机制。从机制入手，堵住源头，是解决

形式主义和官僚主义问题的关键保证。要以对党和人民高度负责的精神，本着“精干、高效”的原则设置机构，配备人员。要通过改革行政审批制度，减少政府部门审批权；改革干部制度，端正用人导向，建立起公开、平等、竞争、择优、依法管理的用人机制；加强社会主义民主政治建设，把党内监督、法律监督、行政监督、群众监督和舆论监督有效结合起来，把各级领导干部置于人民群众的监督之下，从而坚决解决机关过大、层次过多、机制不活的问题，使领导体制更加顺畅，机关更加精干，制度更加完善，为从根本上遏制形式主义和官僚主义提供体制、机制上的保证。

4. 坚持求真务实，切实树立正确的事业观、工作观、政绩观

务实的最终的落脚点是党的事业的发展。党的事业是靠每一个党员干部做好工作来推进的，而每一个党员干部有没有正确的事业观、工作观、政绩观，是决定其工作业绩、进而决定党的事业发展的根本所在。

首先，要树立和坚持建设中国特色社会主义的事业观。事业观是指人们对工作和事业的根本态度和基本看法。事业观对人的一生所产生的影响极为深远。正确的事业观，将引导人们为社会进步和生产力发展奉献智慧和力量，推动人类文明不断进步；错误的事业观，将误导行为人步入歧途、迷失方向，甚至造成对社会的危害；没有事业观的人，将碌碌无为、平淡一生，失去人生意义。党员领导干部因其所处位置的特殊性，牢固树立正确的事业观极为重要。党员领导干部应当树立的正确的事业观，从长远来看，就是为实现共产主义奋斗终生；从当前来说，就是进一步推进中国特色社会主义伟大事业。

其次，树立和坚持真抓实干、务求实效的工作观。工作观是人对待本职工作的基本态度和观点。从根本上来说，领导干部正确的工作观就是要做到真抓实干、务求实效。应当充分肯定的是，改革开放以来经过长期不懈的努力，广大党员干部在作风建设上取得了显著成绩，多数同志能够坚持务实的作风，为人民办了许多大事、实事、好事，出现了许

多党和人民信得过的好党员、好干部。但是，我们也不能不看到，在党员干部队伍中也确实存在着不少与求真务实精神相背离的现象。比如说：热衷于做表面文章，搞形式主义，整天沉溺于文件、会议，忙于各种剪彩、颁奖；热衷于上电视、登报纸，搞形象工程，搞轰动效应，急功近利，大吹大擂。再比如说：高高在上，脱离群众，脱离实际，以会议落实会议，以文件落实文件，即使下基层调查，也是像演戏一样，摆摆架子，做做样子；不了解真实情况，不关心群众疾苦，特别是弄虚作假，欺上瞒下，谎报数字，虚构政绩，报喜不报忧，掩盖矛盾和问题，把造假当作往上爬的手段。这样的风气愈演愈烈，屡禁不止，与社会上的假冒伪劣、坑蒙拐骗之风结合起来，让老百姓吃了不少苦头，深感切肤之痛。这种图假务虚的做法，毒化了社会风气，扭曲了党的形象，侵蚀了党的肌体，损害了党同人民群众的血肉联系，从根本上动摇着我们党的执政基础。因此，党中央号召领导干部要树立真抓实干、务求实效的工作观，是民心所向、党心所向。

再次，树立和坚持经得起实践、人民和历史检验的政绩观。政绩观，就是对干部履行职责所取得的成绩和贡献的总看法。领导干部树立和坚持正确的政绩观，就是要把经得起实践、人民和历史的检验作为评价政绩的最终标准。政绩是在实践中创造的实绩。要做到正确看待政绩，科学衡量政绩，必须坚持实践标准。共产党人的政绩说到底是为人民群众服务的业绩。人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应，是衡量政绩的根本标准。现实中，有的干部想问题、办事情的出发点，不是人民群众的利益，却对表面上光鲜耀眼、实际上劳民伤财的“面子工程”情有独钟，这样的干部不仅不能创造真正的政绩，而且最终势必毁了自己。有的干部重当前轻长远，无视可持续发展的需要，以牺牲长远利益为代价，大搞“速效”工程、“快餐”工程。历史将证明这样的“政绩”不仅对社会、对老百姓毫无益处，而且是包袱。因此，衡量一个干部的政绩，不能只看一时一事和表面现象，而是必须经得起实践、人民和历史

的检验。否则，做不到这一点，就不能坚持正确的政绩观。

树立和落实正确的政绩观是和加强领导干部作风建设的要求紧密联系在一起的，是作为落实“为民、务实、清廉”的施政要求的一项重要措施。践行务实，争创实绩，是当代领导干部正确政绩观的核心要求。今天，强调领导干部要求真务实，树立正确的政绩观，对改进领导作风，提升领导水平具有很强的现实针对性和指导性。领导干部的政绩观，直接影响着领导干部的作风。实践证明，领导干部只有坚持和践行务实的政绩观，真抓实干，才能创造出良好的业绩。

坚持不唯上、不唯书、只唯实。顾名思义，不唯上，就是不只以上级的指示去做。不唯书，就是不只按书本写的去做。只唯实，就是要从实际出发，实事求是地研究处理问题。当然，深刻理解起来，不“唯上”，并不是说可以不执行上级的决定，更不是不听上级领导的话，而是要善于把上级精神和领导的意见与本地区、本部门的实际结合起来，创造性地开展工作，反对照抄、照转、生搬硬套，真正做到对上级负责和对人民负责的统一，对领导负责和对工作负责的统一。不“唯书”，并不是说可以不读马克思主义、科学文化的书以及党和国家的有关文件，更不是离开马克思主义的基本原理，而是注重按照客观规律办事，坚持理论联系实际，用发展的眼光去创新思维，以改革的办法去解决实际工作中遇到的矛盾和问题，克服本本主义和教条主义，真正做到知和行的统一。只“唯实”，则是坚持一切从实际出发，真正做到察实情、讲实话、办实事、报实情、求实效，实事求是地处理问题，使主观与客观相统一，认识与实践相符合。

不唯上、不唯书、只唯实，领导工作才能真正取得出色的政绩。领导干部能否做到不唯上、不唯书、只唯实，不仅是一个工作作风、工作方法、解放思想的问题，也是一个事业心、责任感、敬业精神和工作态度的问题，更是为官从政者的价值观、职业素质、学识能力的综合反映和直接表现。唯实的同时还要敢于解放思想，而解放思想的实质在于突

破和创新。事实一再表明，一切落后都源于思想守旧，一切进步都始于开拓创新。只有各级领导干部保持不断创新与时俱进的精神状态，努力做到想问题、办事情、作决策都立足本职，从实际出发，就是在个人意见与领导干部的观点不一致之时，要有坚持实事求是的勇气，放下私心杂念，不回避矛盾；在个人工作得心应手、较为顺利之时，要注意保持清醒头脑，防止出现按“想当然”办事，避免犯主观主义、经验主义的错误；在遇到难事和思想困惑之时，要从文山会海中摆脱出来，转变作风，更新观念，深入实际调查研究，找准问题症结，为正确决策提供科学依据，才能使领导干部的思想得到真正解放，实现和促进领导政绩更加出色。许多优秀领导干部，之所以取得出色政绩，最根本的一条经验，就是一切从实际出发，自觉坚持和践行务实的精神和作风。从他们身上看不到本本主义、教条主义的东西，而是十分注意把马克思主义普遍原理与中国的社会主义实践、与中国的发展结合起来，立足于中国的实际，寻求实际工作和实际生活中的道理和规律性。总之，不唯上，不唯书，只求实，多从实际出发为群众办实事，就是要求各级领导干部甘于奉献，甘于牺牲，全身心地投入到为群众办实事，让群众得实惠上来。

5. 努力少做表面文章，自觉争做求真务实的表率

第一，去除浮躁，静下心来干事。浮躁就是一种急于求成的不良心态，也是工作粗疏、作风飘浮的表现。领导干部心不静，落实领导工作必然会想得多，做得少，执行不力，工作浮夸。要做到不浮躁，就要淡泊名利，不为名所惑，不为利所趋，在待遇、荣誉、职位面前始终把持平常心态。要立志做大事，不要立志做大官，要怀安民之心，常为亲民之举，常想为民之事，面对种种诱惑，把心态平静下来，真正做到权为民所用，情为民所系，利为民所谋。反对浮夸、静心干事、切实树立为官一任、造福一方的政绩意识。

第二，不做不说，踏踏实实做事。实干家的领导干部，工作决不图虚名，不使虚劲，而是踏踏实实做好每一件事。把求真务实精神体现在

干与说的关系中，总是把“做”放在第一位，没有做的不说，做不到的不说，绝不能本末倒置，空话说得多，实事办得少，做表面文章，一味造声势，搞“激动效应”；也绝不会为了讨好上级欢心，不惜花费大量人力和财力培育中看不实际的典型，搞所谓“面子工程”。在处理好“虚”与“实”的关系中，不会片面追求显性政绩，专于“显山露水”“表面风光”的事，热衷于“短、平、快”，而在创造显性政绩的同时，不放松涉及长远利益而短期内难显其功用的作用，始终把实干精神落在实处。

第三，少去务虚，锻造求真务实的作风。领导干部首先要在决策上求真务实，吃透“上情”，摸清“下情”，把握好“结合点”，把对上负责与对下负责结合起来，把领导决策与群众参与协调起来，保证政策、措施符合客观实际和群众利益。而且要确立长远的发展观点，把力量较多地投放到打基础、增后劲上来，减少急功近利的做法，增强“为长远着想，为今后铺路”的意识，只要是功在国家、利在群众的事，都要积极去做，要甘当“铺路石”和“种树人”。

第四，不甘落后，实干追求实绩。领导干部的实干务实，并不是安于现状，甘于落后，而是通过踏踏实实的工作，干出真实的业绩。一方面，要有敢于争先的思想，坚持克服安于现状的消极畏难情绪，不断增强发展的紧迫感和责任感，始终坚持百折不挠、顽强拼搏的坚韧斗志和自强不息、不甘落后的进取精神，以实实在在的业绩取得成绩；另一方面，努力学习政治理论和现代科技知识，为干好工作创造业绩奠定坚实的思想基础，善于把党中央的指示、上级的要求同本地区、本部门的实际结合起来，创造性地开展工作，即对上负责、对下负责，使自己的工作和政绩体现党的要求和群众的利益。

第五，带头执行，发挥表率作用。领导干部的求真务实精神，还突出体现在执行的过程中发挥带头表率作用。作为实干的领导干部首先会明白执行力是在自身的实干中产生的，领导干部最重要的职责就是在实干中坚决执行。执行力出了问题，与实干欠缺有直接关系，作为领导干

部自己也是推脱不掉责任的。所以，出现执行不力的情况时，作为领导干部要主动地检讨自己，进行自我批评，以赢得人心。

（三）立足真抓实干，着力优化工作作风

1. 正确把握真抓实干的真谛

真抓实干关键在实。习近平总书记曾深刻指出："抓而不实，等于白抓。"同样道理，真抓实干关键在实，不实，所谓真抓实干也就归零。一步一个脚印，不弄虚作假，这是真抓实干的根本要求。列宁曾经告诫社会革命党人，"我们一定用全副精力来进行这一工作。有耐心，能坚持，有决心，有决断，善于反复试验、反复改进、不达目的决不罢休……无产阶级的这些品质就是无产阶级一定胜利的保证"。

真抓实干的落脚点是办实事、求实效。要把确定的任务目标层层分解，一项一项抓落实，一抓到底，毫不放松。落实到实践中去，落实到基层中去，落实到群众中去，使之成为广大党员、干部、群众的自觉行动，以确保党和国家确定的目标任务顺利实现。真抓实干主要在做。做，即从事某种工作或处理某项事情。我们经常见到有这样的情况：有的人，岗位看似平常，却干出了不平常的业绩；有的人，岗位看似风光，却没有什么大的作为。同样的岗位，有的人干得如蛟龙出海风生水起，有的人干得像老和尚的帽子平平沓沓。同样的事情，有的人处理得圆圆满满皆大欢喜，有的人处理得危机四伏怨声载道。区别就在于真做还是假做，会做还是不会做，具体问题具体分析地做还是云山雾罩、天马行空地做，积极创新地做还是消极重复、浮皮潦草地做，统筹兼顾地做还是头疼医头、脚疼医脚或者眉毛胡子一把抓地做。

从具体问题入手，制定决策。"做"，就要制定决策，解决具体问题。不解决问题的"做"，是盲目的，缺乏指向性的。关于问题马克思曾说："问题就是公开的、无畏的、左右一切个人的时代声音。问题就是时代的口号，是代表时代自己内心状态的最实际的呼声。毛泽东说："问题就是事物的矛盾。"我们都是马克思主义者，从具体问题入手制定

决策是马克思主义的一条重要原则。从具体问题入手这一思想最早是由列宁提出来的。他在《共产主义》一文中批评匈牙利共产党员库恩·贝拉时写道："他忽略了马克思主义的精髓，马克思主义活的灵魂：对具体情况作具体分析。"毛泽东在《矛盾论》中也强调了这一思想，他写道："马克思主义最本质的东西，马克思主义的活的灵魂，就在于具体地分析具体的情况。"再后来，邓小平在《讲讲实事求是》一文中写道："毛泽东同志历来是按照不同的时间、地点、条件讲问题的……马克思主义的灵魂，就是具体地分析具体情况。马列主义、毛泽东思想如果不同实际情况相结合，就没有生命力了。"

从具体问题入手制定决策的出发点在于找准问题。找准问题要学会倾听。当今是互联网时代，互联网时代的特征之一，就是人人都有麦克风，人人都可以发声。这些声音源于生活，反映了某个方面的诉求；这些声音或理性或偏激，但表达了现实——必须尊重的现实。倾听这些声音，本身就是以人为本、重视民意、尊重人权、集中民智的过程。可实际情况却是，有些党员干部对来自民间的声音却是不想听、不愿听甚至不屑于听，正如《人民日报》的一篇文章所言："一方面，有些声音被淹没在强大的声场之中，难以浮出水面；另一方面，也有些声音只是'说也白说'，意愿虽表达，问题未解决。"找准问题要深入调查。"没有调查就没有发言权"是毛泽东同志针对当时很多同志粗枝大叶、不求甚解，在全然不了解下情的情况下，却盲目地指导工作这一现状提出来的。毛泽东同志着重指出："是否重视调查研究是关系到党和人民事业得失成败的大问题。"重视调研，我们就能够找准问题，自觉运用调研，我们就能够做到问计于民、问政于民、问需于民。

找准问题要密切联系群众。密切联系群众，是我们党的优良传统和政治法宝，也是我们开展工作、加快发展的根本方法。当前，在一些党员干部中脱离群众的现象有所抬头。听是听了，听的却是下级或"代表"的汇报；调查也调查了，却没有"深入"群众。漠视群众、对群众诉求

麻木不仁，贪图享受、腐化堕落，溜须拍马、唯上不唯下，工作方法简单粗暴，甚至以权谋私、与民争利等问题仍然严重。近年来发生的贵州瓮安事件、云南孟连事件、湖北石首事件，归根结底都是因为我们一些党员干部心中没有群众、脱离群众引起的。这些问题的存在，严重损害了党和政府的形象，破坏了党群干群关系，阻碍了经济社会发展。因此，党员干部只有牢固树立正确的群众观，把密切联系群众摆在突出位置，始终坚持以人为本、切实转变工作作风，始终坚持感情上贴近群众、行动上深入群众、工作上依靠群众，全力发展好、维护好、实现好群众利益，才能真正做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”。

从具体问题入手制定决策的关键点在于分析问题。坚持具体地分析具体情况，就是坚持辩证唯物主义的认识论，就是要反对主观性、片面性和表面性。所谓主观性，就是不知道客观地看问题，也就是不知道用唯物的观点看问题。所谓片面性，就是不知道全面地看问题，只了解一方，而不了解另一方；只知局部，不知全体。所谓表面性，就是不知道深入事物内部去精细地研究矛盾的特点。主观性、片面性、表面性是一种主观主义的方法，它与马克思主义是根本对立的。从具体问题入手制定决策的着力点在于解决问题。解决问题就是不能遇到矛盾绕着走，该抓的不抓，该干的事不干，该解决的问题不解决，或者该真抓的假抓，该实干的虚干，耍太极，玩空手道。导致小问题变成大问题，个别性问题变成普遍性问题，局部的问题变成全局的问题，容易解决的问题变成难以解决的问题。从具体问题入手解决问题要“因风吹火，照纹劈柴”，既要找到“破”的角度，更要找到“立”的基点。

2. 在坚持真抓实干中着力锤炼党员干部的品格

（1）真抓实干要敢于承担责任。作为党员干部，真抓实干的品格首先表现在要敢于承担责任上。责任是一种能力，又远胜于能力，责任是一种精神，更是一种使命的召唤、能力的体现、制度的执行。只有那些能够勇于承担责任的人，才有可能被赋予更多的使命，才有资格获得更大

的荣誉。正如爱默生说："责任具有至高无上的价值，它是一种伟大的品格，在所有价值中它处于最高的位置。"

敢于承担责任，要有责任意识。有责任意识，再危险的工作也能减少风险；没有责任意识，再安全的岗设也会出现险情。责任意识强，再大的困难也可以克服；责任意识差，很小的问题也可能酿成大祸。有责任意识的党员干部，受人尊敬，没有责任意识的党员干部，遭人鄙视。有责任意识的党员干部，敢于真抓实干；没有责任意识的党员干部，肯定会敷衍塞责。敢于承担责任，要勇于担当。看一名党员干部是否合格，最重要的是看他有没有事业心、责任感、原则性，归结起来，就是有没有担当精神。"为官避事平生耻"。作为党员干部，就是要在难题面前，敢闯敢试、敢为人先；在矛盾面前，敢抓敢管、敢于碰硬；在风险面前，敢作敢为、敢担责任。敢于承担责任，要剔除私心。有些党员干部认为，讲责任太沉重，担责任太劳累。这种认识是不全面的。常言道："天地生人，有一人应有一人之业；人生在世，生一日当尽一日之勤。"作为社会人，不可能脱离责任而生存。你不扛枪我不扛枪，谁来保卫国家；你不劳动我不劳动，谁来创造财富；你不担责我不担责，谁来推动社会进步。有收获必有付出，有享受必有奉献，这是生活的法则。逃避责任、坐享其成、虚度光阴，这样的人生是没有价值的。勇敢地担负起自己的责任，人生才会充实，生活才有意义。这样的人生才是真正的"潇洒走一回"。

（2）真抓实干要敢于攻坚克难。攻坚克难是共产党人的优秀品质，是真抓实干的集中体现。早在 1945 年 6 月 11 日，毛泽东在党的七大所作的闭幕词中就指出："我们宣传大会的路线，就是要使全党和全国人民建立起一个信心，即革命一定要胜利。首先要使先锋队觉悟，下定决心，不怕牺牲，排除万难，去争取胜利。"从此，"下定决心，不怕牺牲，排除万难，去争取胜利"的敢于牺牲的斗争精神在军民当中广为流传，成为人们在各行各业攻坚克难的一道精神动员令。敢于攻坚克难要直面困

难。任何事物的发展都不可能是一帆风顺的，特别是在改革开放的今天，各种新情况、新问题不断出现。党员干部要创造性地开展工作，就要敢于面对现实，敢于正视矛盾。在困难面前，党员干部要运用矛盾的对立统一规律和辩证思维方式，来观察问题和分析问题，探求解决困难的新方法、新途径；运用科学理论和科学方法，勇于实践，不断战胜前进中的困难，走出新的发展路子。敢于攻坚克难要有超强的本领。毛泽东在延安时就说过："我们队伍里边的一种恐慌，不是经济恐慌，也不是政治恐慌，而是本领恐慌……"今天我们所处的环境同延安时期不一样，但是攻坚克难的"本领恐慌"也不同程度地存在着。人们常说，"群众看党员，党员看干部"。既看他的思想觉悟，更要看他的本领，特别是真抓实干的本领。

要有学的本领。即便是高能电池，它的蓄电量也是有限的。只有不断地进行周期性充电，才能可持续性释放能量。同样，一个党员干部要想不落伍、不掉队，跟上时代发展，跟上群众期盼，就得天天学、月月学、年年学，就得做学习的"快手"。坚持"干什么学什么，缺什么补什么"，培养理论联系实际的学风，做到学以致用、用以促学、学用相长的良性循环。要有专的本领。专，就是集中在一件事情上。党员干部要把自己的工作当学问，专心去调查研究、掌握情况、分析问题、提出方案、做出决策、狠抓落实，专心把工作方案、推进措施、应对方法等，想得更深刻、更透彻、更周全，更有效地提高工作质量和水平。要专出一套适合本地区、本部门，而且受群众认可的工作方法、工作经验。要有干的本领。干，就是干出个样子来。一个具有高度责任感的党员干部，要把工作看成履职尽责的平台，兢兢业业把事情做好。无论矛盾多么复杂、问题多么严重、压力多么大，都能围绕老百姓最关心、最直接、最现实的利益问题开展工作，为群众干出一件件、一场场漂亮的实事、好事。要有服务的本领。党员干部要始终牢记全心全意为人民服务的宗旨，围着"服务"二字转。完善服务体系、拓展服务内容、创新服务平台、健

全服务制度、提高服务能力和水平。牢固树立服务发展、造福民众的政绩观。自觉服务于保增长、保民生、保稳定的大局，促进经济较快平稳发展和社会和谐稳定。要有廉的本领。廉，就是廉洁为政，清白做事。党员干部要淡泊宁静，豁达从容。要常思“小节”害，常洗“名利”脑，常敲“自警”钟，处处检点得失，时时修正言行，真正做到稳得住神，管得住身，抗得住诱惑，经得住考验，始终保持蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气，始终保持一个共产党员的政治本色。做到对群众“零距离”、对工作“零差错”、对纪律“零违反”、对实事“零延误”。

（3）真抓实干要敢于开拓创新。开拓创新，就是在科学理论的指导下，在遵循客观规律的基础上，不满足于已有的成绩，不自缚于陈旧的框框，不拘泥于过去的经验，解放思想，大胆探索，努力将工作提高到一个新的层次，把事业推向一个新的水平，使思想进入一个新的境界。开拓创新品格不是与生俱来的。党员干部要拥有敢于开拓创新的品格，必须加强自我修养。开拓创新必须有理论做指导，党员干部必须坚持以马列主义和党的创新理论武装头脑。开拓创新必须坚持创新和求实有机统一，即在求实中创新，在创新中更好地求实。也就是说，在确立创新目标时要从实际出发，在进行创新思维时要贴近实际，在着手创新实践时要有实干精神。

在实际工作中，有的人没有把创新与务实有机结合起来，反而将两者割裂开来，或者重视前者而忽视后者，或者重视后者而轻视前者。有的人把务实当成是固守原有模式，是守摊子，把创新当成是冒风险，认为守摊子虽出不了大成绩，但也不会出大错。其结果，工作按部就班、平平庸庸，单位毫无生机，死水一潭。也有人把创新当作是第一位的，认为有条件要创，没有条件也要创。结果，或是浪费人力、物力、财力而收效甚微，或是弄虚作假、哗众取宠、标新立异、沽名钓誉，所创之“新”充其量只是“水中月”“镜中花”，表面上很好看，实际上不中用，败坏了思想作风，给工作带来损失。开展创新实践活动，要坚持务实、

符合实际，离开工作实际的“创新”是绣花枕头、无源死水，只有符合实情的“创新”，才能带来科学发展。创新要有百折不挠的精神和甘于奉献的品格。创新即是改革，必然要改变旧的利益格局，也必然会遇到来自方方面面的客观现实的或人为的阻力，这就需要我们坚持把党和人民的利益放在首位，从大局出发，不因局部利益、不为个人得失而畏缩不前、患得患失。要以对工作敢于负责的态度、为事业奋不顾身的品格，开拓进取、求真务实、真抓实干。

3. 努力在解决群众反映的突出问题上干实事下功夫

（1）干实事。干实事是真抓实干的具体表现，也是坚持和践行务实精神与作风的本质要求。我们党一贯要求领导干部真抓实干、干实事。习近平总书记指出，领导干部一定要求真务实，既要在“求真”上下功夫，更要在“务实”上做文章。这是因为总有人不干实事，这是因为干实事极为重要。第一，事情都是干出来的。不是天上掉下来的，不是头脑里想出来的，也不是等出来的。第二，做官就是为了做事，做事是做官的目的，也是做官的表现；做官就体现在做事。做官不做事，等于白做官，等于枉做官。第三，干实事才能实现为民造福。我们的职责是为民造福，不干实事就无法为民造福。可见，干实事对于党员干部具有极其重要的意义，“不干，半点马列主义也没有”。

干实事要克服不干事。干事不干事，是老百姓评价干部的第一把尺子。不干事的人，行动上不干事，思想上几乎也不想干事。这种党员干部就是人们批评的“饱食终日”，对工作却是“无所用心”；“占着茅坑不拉屎”，担负着工作不卖力。干实事要克服干虚事。有这种毛病的人，不是不想干事，而是不干实事。比如：他们喜欢虚张声势，重视宣传，不重实效；重视造势，不重成效；事情没做多少，声势却很大。他们喜欢形式主义，只讲究形式，忽视内容。他们热衷于文山会海、检查评比；下基层“蜻蜓点水”“走马看花”；关怀困难家庭只在春节，关心教师只在“教师节”；热衷于摆花架子、做样子，只做几个点，供参观考察、检

查评比之用，点可能做得很用心、很到位，但就是这几个点，其他地方没有任何动静；只干面子上的事，不容易被人看到的事不干。有鉴于此，江泽民特别强调："不要在层层表态、层层开会、层层造声势上做文章，而要在层层抓落实、层层抓解决问题上下功夫。"干实事要克服空谈。空谈者，思路一套一套，方案一个一个，口号一句一句，就是看不见他们如何实施。他们喜欢开会，特别是开长会、开大会，喜欢讲话，讲空话、讲大话、讲套话。空谈的最典型的特征是不落实，习惯于靠会议落实会议、靠文件落实工作。习近平在《关键在于落实》的重要讲话中，曾经引用过一副对联，上联是"你开会我开会大家都开会"，下联是"你发文我发文大家都发文"，横批是"谁来落实"，这是对"文山会海"的讽刺。李瑞环则称之为"决心在嘴上，行动在会议上，落实在纸上"。针对这种情况，邓小平多年前就要求"少说空话、多干实事"，凡事都"要落在实处"，"开会、讲话都要解决问题"。担任党的总书记之后，习近平就多次强调"空谈误国，实干兴邦"。干实事要克服弄虚作假。弄虚作假表现在不少方面，例如：本来没有干实事，却以假干表示真干，以对付上级，欺骗群众；本来考察点没有这么好，却临时"草船借箭"，制造虚假的改善或变化，要求群众说假话，为其歌功颂德；本来没有什么实绩，却编造假数字、假效果、假政绩，等等。习近平总书记指出："求真务实、真抓实干的对立面，就是弄虚作假，搞形式主义。"不告别弄虚作假、投机取巧的心理和好大喜功的浮夸作风，就没法干实事。

要坚持在理想信念的激励下干实事。理想信念是干实事的精神支柱和动力源泉，信之愈深，行之愈笃。丧失理想信念，既丧失了精神支柱，也丧失了动力源泉。毛泽东与井冈山革命先辈在国民党反动派的血腥屠刀下和艰难困苦中坚持斗争，靠的就是坚定的理想信念。不干实事者，都应当从理想信念上找根源。要坚持在党性觉悟的驱动下干实事。党性是党员干部干实事的政治保证和内在自觉，党性觉悟越高，干实事就越具有政治自觉性。干实事是共产党人的政治本色，也是政治责任。不干

实事者，丢掉的正是党员干部的政治本色和政治责任。要坚持带着对人民群众的深厚感情干实事。人民群众殷切希望能够过上富庶的、体面的生活，希望有工做、有房住、有学上、有好水喝、有新鲜空气呼吸，希望病有所医、老有所养，希望受欺负有人主持公道、有冤情能得到伸张、有困难能得到关爱和帮助……这些都要靠党员干部带领人民群众干实事，也都要看党员干部对人民群众的感情有多深。把群众当亲人，就能把群众放在心上，就能像急亲人所急一样急群众所急，像为亲人一样为群众干实事。不干实事者，正是缺少对人民群众的感情。要坚持把干实事当做永恒的人生追求干实事。一个人来到世上，总得干点有价值的事，这是许许多多平民百姓朴素的人生追求。党员干部是以为民干事业为职业的；为人民群众干实事，应当是每一个党员干部的人生追求，封建社会的有识之士也能够把“先天下之忧而忧、后天下之乐而乐”当做人生追求，更何况我们共产党人？

（2）勤尽职。尽职，是党员干部对自己岗位职责的全面履行，且履行全部到位；在量上不打折扣，在质上不马虎应付。勤尽职的前提是明职责。这里的职责，是岗位的法定义务，是应当而且是必须履行的义务。作为一个党员干部，首先要认识自己的岗位职责或义务；不知道自己应当干什么，是“糊涂官”。一个党员干部，该干事的不干，就是通常所说的“缺位”。缺位，就是岗位义务没有得到履行。一个党员干部，干了超越自己岗位职责的事，干了本该由别人干的事，就是“越位”。一个党员干部，如果该干事的不干，不该干事的干了，就是“错位”。错位就是岗位义务不去履行，却干了其他岗位的事，民间形象地称之为“种了别人的自留地，荒了自己的责任田”。错位，是既缺位又越位，是缺位和越位的同时存在。单纯的缺位，或单纯的越位，都不属于错位。毫无疑问，错位的危害是缺位和越位双重危害的叠加。缺位、越位、错位，是不尽职的常见表现，争位和推诿则是履职的特殊现象。其中，缺位是不尽职最大量的表现。就是说，不尽职，最主要的就是不履行岗位的法定义务。

不作为是不尽职的另一种表现。我们工作中存在太多的不作为，例如，扫黄打非不力导致黄色和非法出版物大行其道，监管不力致使有害食品通行无阻，不闻不问造成辖区群众长期饮用含氟水而成批患大骨病，等等。如果有请求而不作为，法律上叫做具体不作为；如果没人请求但岗位的法定义务要求作为而不作为，则是抽象不作为。抽象不作为就是工作缺位。

要尽全职。首先，要按程序尽职。依法行政的基本要求和标志是按程序办事。程序可以减少办事失误，程序可以强化公平公正，程序可以避免越位错位，程序可以减少权钱交换。不讲程序就是不讲规矩，不讲规矩就是胡来。程序的缺点是按部就班，办事效率低。克服这个缺点的办法就是减少可有可无的办事环节，制定更加科学合理的办事程序，严格规定每个环节的办结时间，提高工作人员履职的能力和素质。其次，要用改革保障尽职。影响我们尽职的因素，通常还有机构及其职责设定的问题，例如机构重叠、职责交叉、职责不明、职责缺失等等。对这些问题，只有通过改革来解决。我们有权改革的，应该立即改革；我们无权改革的，积极推动改革；一时改革不了的，我们主动协调，靠机构之间的协作解决存在问题。再次，要以责任心尽职。每一项职责，都是一个责任，尽职说到底就是尽责任。只要我们胸怀一颗高度负责之心就能自觉做到尽全责。

（3）下功夫。下功夫是真抓实干的具体表现，也是坚持和践行务实精神与作风的必然要求。当前，着力下功夫，要自觉围绕全面深化改革科学发展，切实使政府管理在服务上下功夫，城市建设在质量上下功夫，食品安全在改革上下功夫，为政清廉在制度上下功夫。

第一，政府管理要在服务上下功夫。政府的职责是什么？传统的理论和实践都认为是公共行政。公共行政侧重行政权力的有效配置，公共管理重视公共物品的有效供给与服务。这种转变的实质就是，政府管理要在服务上下功夫。多年来，我们强调转变政府职能，就包含这一点。多

年来，我们对官员的价值导向也是如此：做人民公仆，为人民服务。问题在于，许多时候，我们的机构和权力配置没有围绕这一点，许多政府官员的观念和做派偏离这一点。无论是体制改革、城市建设还是教育改革、食品安全，都贯穿服务意识，都围绕着提供服务。千方百计供给公共物品，处心竭虑为群众服务，要成为一切政府的工作目标，要成为一切官员的办事准则。因此，深化行政体制改革着力转变政府职能，必须围绕它去改革政府，必须围绕它去选择官员。

第二，城市建设要在质量上下功夫。当前，我国的城镇化进程正在加快，越来越多的人口向城市集聚。各级政府及官员的工作重心也在城镇建设上，尽管中央不断提醒统筹城乡发展，加快农村建设。城市建设一定要在质量上下功夫。城市质量就是宜居。城市建筑特别是住房，要充分体现以人为本、人性化服务，也就是说，城市建筑尤其是住房既适合干事的人住，也适合老人小孩住；既适合正常人住，也适合残疾人住；既适合城里人住，也适合进城务工人员住；既适合中国人住，也适合外国人住。努力做到住得安全，住得舒适，住得健康，住得方便，住得愉快，住得有情趣，还住得有尊严。宜居，几乎可以涵盖城市质量的全部。城市建设讲究质量，就要奔着“百年大计”。

城市建设每一个项目都是巨额投资，都要确保“百年大计”。不后悔。无论是选址、造型、还是功能等各个方面，都要考虑周全、设计完美，当事人不后悔，后人也没有什么遗憾。至于建设的时代的局限性，任何人都会理解而不会责怪。不危险。建成项目不会深陷、不会裂缝、不会倾斜，更不会坍塌，不是豆腐渣。不忍拆。即使过了若干年，后人没有任何理由想废弃它、拆除它。即使遇有特殊原因非拆不可，后人也不忍心舍不得，最终给它让路或采用新技术让它整体移植。

城市建设讲究质量，就要始终围绕“以人为本”。城市是供人居住的，当然要按人的需求来规划设计。人要住房，也要绿地；人要购物，也要空气；人要开车，也要散步；人要物质享受，也要精神生活；人要

使用城市，也要观看城市。

城市建设讲究质量，就要坚持“速度服从质量”。任何一个项目，最要计较的是建设质量，不是建设速度；可怕的不是建设速度慢，而是建设质量差。虽然我们不再陶醉于“慢工出细活”，但也绝对不能“萝卜快了不洗泥”。因此，城市建设要杜绝“献礼工程”，杜绝随意缩短建设工期，杜绝边设计边施工，杜绝不论证，乱上马、不讨论、乱拍板。

第三，食品安全要在改革上下功夫。在我国，食品安全工作不可谓不重视。农业、质检、食药监、卫生、工商等部门，都分担食品管理。然而食品安全事故频发，食品安全成为公众最存普遍疑虑的事情，几乎达到“不知吃什么放心”的地步。为加强领导协调各方，从中央到地方都成立了食品安全委员会及其办公室。但多头管理极易形成管理空白，叠床架屋也非长远之计。食品安全管理，要在改革上下功夫。

首先，通过全面深化改革，切实把分散在各部门的食品安全管理职责集中起来，由一个专门机构去管。这样，对这个机构来说：一是责任明确，不会依赖别人；二是发生问题，无法推卸，从而加重其压力和动力，也使领导班子心无旁骛、集中精力去抓食品安全。第二，改革内部机构设置和工作机制。现在分管食品安全的部门普遍感到人员编制少，人数不足；即使在现有人员中，几乎近一半人的岗位是忙“家务”，不在食品管理一线；在管理一线的，工作场所又主要不在食品管理现场；在食品管理现场工作的，在最需要监管的时间又普遍不上班。这样能有多少眼睛、多少时间盯着食品安全工作上，食品安全问题又如何得到有效解决。要确保管好食品安全，就要大刀阔斧地改革内部机构设置和工作机制。再次，改革食品管理思路和管理方法。要把食品管住，最终要形成两个结果：一是一切从事食品种养、加工储运、烹饪、销售的人，要懂得食品安全的知识、法规和法律，这就要宣传培训；二是一切进行食品种养、加工、储运、烹饪、销售的环节，要有人紧盯，这就要调动和激发全社会参与。因为政府主管部门人手再多也力不从心。如何把工作

的重点从单枪匹马监督检测转到宣传培养和协同社会上来，这需要改革；如何从事这种大规模的经常化的宣传培训，如何协同社会力量，这需要创新。一句话，只有通过改革创新，才有解决食品安全问题的可能，否则是空谈。

第四，为政清廉要在制度上下功夫。当前，在我国腐败已成过街老鼠。杜绝腐败，中央决心大、公众呼声高、反腐职能部门工作努力。而要进一步提高反腐倡廉建设特别是惩治腐败的科学化水平，必须着力设法让腐败无法发生，而不是让腐发生以便严厉惩治，要让腐败无从发生的窍门就是建设配套的制度，同时要严格执行没有例外。单纯的道德约束是软弱无力的，只有在制度无处不在的框架下，道德的力量才是巨大的，而且，良好的道德是在严厉制度的胁迫下形成的。习近平总书记在中央纪委十八届二次全会上指出："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。"这为我国党风廉政建设和反腐败斗争指出了明确的方向。

总之，下功夫是一项需要扑下身子、脚踏实地、解决问题的实践行动。要使行动踏石留印、抓铁有痕，必须在解决突出问题上下功夫，让人民群众不断看到实实在在的成效和变化。凡是涉及群众切身利益的突出问题，影响改革发展稳定的突出问题，党员干部存在的与党的要求"不符合"、与新形势新任务要求"不适应"的突出问题，都是在下功夫中应当解决的重点。

(4) 集中人力、物力、财力，着力解决人民群众关心的热点、难点问题。当前，我国正经历着改革事业的"深水区"，各种复杂的社会利益关系扭结在一起，社会生活领域中诸如看病贵、食品药品安全、征用拆迁中侵害农民利益、上学贵、打官司难等涉及群众利益、关系民生保障的问题较为突出，损害群众利益的问题在一些地方、部门和领域依然存在，必须引起高度重视。这些改革发展中形成的矛盾焦点，如果处理恰当，往往是推动社会进步的关节点。如果处理不恰当或者置之不理，就可能

“小事拖大，大事拖炸”，小问题就可能变成大麻烦。群众利益无小事，凡涉及群众的切身利益和实际困难的事情，再小也要竭尽全力去办。一个普通群众、一个普通家庭的利益，从国家整体来看可能是小事，但对于群众来说，则是大事。

一个实际行动，胜过一打纲领。着力解决人民群众关心的热点难点问题，需要“真金白银”的投入，归根到底要落实到具体行动上，在人力、物力、财力上给予倾斜。尤其是当一些问题长期积累、已经成为制约发展的瓶颈时，当一些矛盾愈演愈烈、已经出现激化之势时，当一些问题通过调查研究、已经具备解决条件时，只有果断抉择，勇敢地拿起“手术刀”，才能使之“迎刃而解”。

4. 坚持四大要点做足实功

(1) 说实话。空话必误事，假话必坑人。空话就是没有实质内容的话，是讲和不讲都一样，解决不了任何问题的话；假话则是蒙人、骗人的话。讲实话，是广大群众对广大干部最基本也最强烈的要求之一。想保证说实话，首先要时刻准备接受群众考验。所谓实话就是经得住考验的话，否则就是空话、假话。所以一旦说了、承诺了，就一定要做到。对于干部来说，一言一行更是要时刻准备接受群众的考验。在实际工作中，经常听到有干部对来办事情的群众这样承诺：“你放心，肯定给你解决问题。”“我们会尽快给你答复。”等等，但往往承诺之后，就没有了下文。还有的干部，墙上贴的是“一切为群众着想”的标语，但就连群众来咨询个小问题都一脸的不耐烦。这样的承诺跟空话有什么区别。而反思这些，或许正是我们改进作风的开始。其次，宁受批评不要作假。在实际工作中，为了怕挨批评，为了所谓的政绩、面子等等，弄虚作假的事情并不少见。比如有的地方，为了应付上级的绿化检查，居然在地里大种“无根树”，等检查团一走，那些没有根的树就会全部被拔掉。这样的做法看上去让人觉得不可思议，但的确在现实中存在。而要炼作风，就必须将这种弄虚作假的思想连根拔去。再次，不懂绝对不装懂。一些领导

干部总有这样的观念：既然自己是领导，为了显示自己的权威，就得表现得什么都会。即使不懂，也绝对不能表现出来。其实，领导干部也不是万能的，也不可能所有专业和领域都精通。不懂装懂不仅会让人反感，有时候还会误导人。其实不懂并没什么，有时候坦诚地表达出来，反而更让人觉得亲切，没有距离感。

（2）做实事。少一点作秀，多一点做事。在现实中，我们往往看到这种现象：一些干部不管是作报告还是上项目或者做工作，都把自己包装得极为光鲜、辉煌，但是，他们的这些举动往往经受不了时间的考验，时过境迁，往往就露出了弄虚作假的真面目，遭到群众的唾弃。优秀的干部则不同，他们总是让做事代替作秀，并因此收到实效。习近平在2009年全国培养选拔年轻干部工作座谈会上强调，大力培养选拔年轻干部事关党和国家长治久安，并提出年轻干部要重实干，要学会“五不比”。“要勤于学习，不比文凭比水平；要精于务实，不比唱功比做功；要严于自律，不比奖杯比口碑；要精于团结，不比和气比和谐；要勇于创新，不比做官比做事。”这五点，并不只是对年轻干部有指导意义，对所有干部都有指导意义。其中“要精于务实，不比唱功比做功”，更是让“做事”代替“作秀”的高度体现。不要虚伪的表演，而要实在的行动。光喊口号，只表空态，甚至“台上讲得震天响，台下只把私利讲”，这些虚假的招数、虚伪的表演，最终都会被揭穿，害的不是别人而是自己。不要虚弱的表态，而要实在的付出。说万遍不如做一遍。一个实干的姿态，往往胜过万句表态。习近平同志在《关键在于落实》一文中，他从充分认识抓落实对于领导工作的重要意义，必须牢固树立党的宗旨意识和正确政绩观，必须具有知难而进、锲而不舍的奋斗精神，必须发扬求真务实、真抓实干的优良作风，必须树立正确的用人导向和形成完善的工作机制等方面，对如何抓落实作了详细说明。

（3）出实招。管用才是硬道理。要做实功、出实效，就离不开出实招，也就是具体的方法。事要抓到根本上，话要说到点子上。在事情的枝枝

蔓蔓上下功夫那是解决不了问题的，说话绕来绕去说不到正点上也不行。要想把问题解决，那就要抓到问题的根本，要想让人信服，就要把话说到点子上。我们常常说，“说破一张纸，说不破一车书”，说的是如果把话说到位了，说到点子上了，三言两语也就够了。而如果说不到位，那么，就算说了一车书那么多的话，问题也还是解决不了。话说好了往往就能达到事半功倍的效果。方法莫嫌小，管用就是好。有些干部总有这样的想法，既然解决问题，就要力求往大的方面想，越是与众不同，才越是好办法。其实这是一个误区，方法不在于大小，只要管用就好。我们的工作往往是由一件件细小的事情组成的，而小办法很多时候反而更好用。

（4）出实效。只有做好，才算做了。在工作中，不少干部往往存在一个明显缺陷：将工作停留在满足“做了”的层面。但是，一个优秀的干部，往往是将思维的焦点放到“做好”上面。做了和做好，两者之间有本质的区别。做了，只停留在做的表面，走过场，不问质量，不看效果，不问有没有达到最终目的，结果不少时候做了等于没做。而做好，必须有标准，能够按时、按质、按量，三者缺一不可。要想做实功，出实效，就不能只停留在做了的层面，而必须做好，并将“做好了，才叫做了”作为做事标准。

（四）立足狠抓落实，着力干事创业

1. 带头干——不看宣言看行动，不看唱功看做功

（1）与其喊破嗓子，不如做出样子。群众最讲实际，他们往往不是听干部说了什么，而是看干部干了什么，干的成效如何。作为党员干部，就要做群众的贴心人，要把群众在想什么、盼什么、关心什么作为工作的着力点。“喊破嗓子，不如做出样子”，这是许多群众对干部说得最朴实的一句话。古人云：“政者，正也。”广大党员干部要行得端、做得正，说得到、做得到，言行一致，表里如一，襟怀坦荡，忠于职守。

要做一名合格的党员干部，要得到群众的满意和认同，与其喊破嗓

子，不如做出样子。干部的影响力是干出来的。要求群众做到的，首先自己要做到，要求群众不做的，首先自己不去做。语言上是“巨人”，行动上是“矮子”，工作浮夸，乐于做表面文章，不愿意带头实干的人，即使说破嘴皮，群众也难以接受，工作不可能取得好的效果。群众看干部，看的是行动。为群众实实在在地做一些事情，这比讲多少大道理都强。党员干部一定要把“说给群众听”与“做给群众看”一致起来，既是言辞上的“巧把式”，又做行动上的“硬把式”，时刻做到言而有信，诚实守信。干部在工作中也应该时刻注意到这一点，少讲大话、空话，多做真事、实事，这样才能赢得群众的支持，赢得群众的信任。

（2）亲自抓、亲手干，“干”是最好的领导方法。干部贵在一个“干”字，只有干事的干部才是真正意义上的干部。也就是说，干部首先必须实干。实干精神是我们党的优良传统和宝贵财富，这种精神是任何时期党员干部，特别是领导干部最能率先垂范、以身作则的领导艺术和领导方法，体现了共产党人坚强的领导能力和领导权威。

党员干部仅有正确的“唱功”，而缺乏扎实的“做功”，必定是不行的。“做功”主要体现在身体力行上。领导者如果“唱功”很硬，“做功”疲软，长此以往，必定失信于民、威信扫地。各级干部尤其是领导干部具备了真抓实干的精神，其领导方法和领导能力自然会在实践中得到提升。干，既是领导干部的优秀品质，也是领导能力的鲜明特质；既是最好的领导方法，也是过硬的领导能力。真抓实干是干部成长的有效途径。干部的领导方法和领导能力的高低，很大程度上取决于实践内涵的广与窄、深与浅。工作靠抓、事业靠干。党和人民把干部放在领导岗位上，就是要干部去克服困难、化解矛盾、干事创业、为人民造福。如果作风不实，光说不练，或者说得多、做得少，就会误人、误时、误事，贻误党的事业。党员干部只有做到真抓实干，在改革发展过程中创出科学转型的新思路和新理念，才能由一个成功走向另一个成功，领导能力也必将得到提升。

（3）会说更要会干，挥手更要动手。有些党员干部说话如同唱歌，看似信誓旦旦、振振有词、感人至深，其实那只是说给别人闻、唱给别人听的，而并没有入自己的心、进自己的脑、践自身的行，自然也就不可能有真行动、真作为、真“做功”。作为一名一心为党、真心为民的人民公仆，除了要有说真话实话的“唱功”，更要务实，身体力行地练好抓工作落实以及工作成效的“做功”。领导干部不仅要有好“唱功”，更要有好“做功”，把政绩体现在事关经济社会发展大局的大事上，体现在事关人民群众切身利益的实事上，也只有这些大事和实事，才能最终体现工作的虚与实、经济发展的快与慢、政绩的大与小，也才能赢得老百姓的信任、理解和支持。如果只说不干、只挥手不动手，再好的思路也是没用的，再好的目标也实现不了。“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行。”带头实干是党员干部引领经济发展的法宝，是推动社会进步的决定性因素。

（4）率先垂范，影响和带动他人。党员干部要发挥先进性，就必须率先垂范。因为一个单位、一个群体的工作与业绩，关键在党员领导特别是领导干部。领导肩负管理责任，既要运用权力赋予的权威去管好下属，也必须以行示范，做好榜样，用非权力影响力去带动下属。“村看村，户看户，群众看干部”。领导干部的先锋表率作用发挥得好不好，不只关乎个人，更影响一大片。“先进”和“优秀”并不是凭空而来的，而是要通过自身的不断努力来创造的，只有在实际工作中真正付出了辛劳和汗水的个人和群体，才能最终获得“先进”和“优秀”的荣誉称号。而实干，就是要脚踏实地、扎实做事，做有利于党和人民群众的好事，做有益于社会发展的实事，做促进本职工作的具体的实在的事。

2. 高标准的干——少琢磨些人，多琢磨些事

（1）不做“腐败干部”，一要干活，二要干净。金钱观是指一个人对金钱的根本看法和态度，它与人生观紧密相连。作为国家公职人员，有更多机会接触公共财产，也有更多机会以权谋私，只有树立正确的金钱观，才能在非法利益面前不动心，从而做到“清正廉洁，干干净净为国家和

人民工作”。

金钱对每个人都有吸引力，对党员干部自然也不例外，但一定要树立正确的金钱观，坚持“君子爱财，取之有道”的准则，否则就会犯错误。如何看待手中的权力，如何运用手中的权力，对党员干部来说是考验，更是检验其是否合格的试金石。随着市场经济的发展，拜金主义思潮逐渐在我国泛滥，并且以最快的速度渗透到党员干部队伍当中，其直接体现就是腐败问题的大量涌现。有些人认为，“搞市场经济就要拜金，认钱不认人”“只有向钱看，才能向前看”。于是，他们把“为人民服务”变成了“为人民币服务”，为了捞钱不择手段、不计后果，最终腐化堕落。胡锦涛指出“坚持清正廉洁，干干净净为国家和人民工作”。的确，党员干部手中的权力来自于人民，其本身并没有任何特权，因此必须树立正确的金钱观，把人民的利益放在第一位，做到“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，这样人民才会给你权力，否则人民就会把你拉下马。许多干部自以为头脑精明，在盘算个人利益时斤斤计较，可没想到笔笔都是糊涂账。

（2）不做“三拍干部”，踏实工作不折腾。所谓“三拍干部”，即不下基层、不搞调研，上情不明、下情不清，“拍脑袋”决策，“拍胸脯”保证，出了事“拍屁股”走人。“拍脑袋”决策，是谓第一“拍”。关起门来想点子，居高临下出主意。“三拍干部”有“四不”：不出门、不调研、不上网、不读报，以为自己的脑袋特别灵，灵机一动，就可以拍出好点子；“拍胸脯”是指情况不明、决心很大，心中无数、气壮如牛，但承诺始终不见兑现，下文成了一纸空文；第三拍——“拍屁股”，则是不得已而为之，承诺无法兑现，又不好交代，只得悄悄地拍拍屁股，一走了之。“拍胸脯”是“拍脑袋”之后的动作之一，“拍屁股”乃是“拍脑袋”的必然结局。

细想在我们身边“三拍”干部并不是没有。刚刚修好路接着就挖沟，这边路口已经很拥堵，那边又批准上马一个大商场，这种瞻前不顾后、

盲目加冲动的行为就是“三拍”干部的表现。干部、干部，既要干又得会科学决策部署。“拍脑袋、一风吹、一刀切”，今天一个主意、明天一个思路，不仅劳民伤财，而且错失发展良机，损害党和政府的形象。之所以出现“三拍”现象，是因为一些干部自身存在问题。一是责任心不强。不对百姓负责，不对长远负责，心态浮躁，作风浮漂，片面追求一时政绩。二是缺乏务实的精神。不深入实际，不调查研究，决策不民主，管理不科学，不尊重和遵循客观规律。只有真心实意地“干”，才能最终赢得老百姓的拥护。不做“三拍干部”，就需要对症下药。有了责任心，在工作岗位上才会认真做事求实求效。治“三拍”，领导干部就要责随职走，心随责走，多做有利于人民的事，多做造福一方的事，把忠诚和责任体现在实际工作中。克服“三拍”，领导干部要戒浮躁、负责任、重实干、求实效，把心思和精力多用在谋划全面改革和科学发展上，真正做到让党放心，让人民满意。

（3）不做“钟摆干部”，拒绝混事和平庸。在党员干部队伍中，存在着一批“钟摆干部”。党员干部不能做“钟摆干部”，必须要做到在其位谋其政，更要用一定的工作压力来鞭策自己。这种压力来自两个方面，一是内在的压力。领导干部肩负着“兴一方经济、建一方文明、保一方平安、富一方百姓”的重任，要始终保持高度的责任感，坚持高标准严要求，自我加压、“三严三实”、奋力争先干一流事业。二是外在的压力。要建立起科学的工作目标管理考核体系，加强日常督查与综合考核，使每一位党员干部有担子有责任有任务，切实给自己增加压力。

在其位不谋其政。“钟摆干部”在改革中不善抓要领、不善抓机遇、不善抓火候，常常导致改革滞缓、发展滞后、矛盾滞积甚至激化。“钟摆干部”不仅空耗时间，而且误事、坏事。干部手中的权力是人民群众赋予的，干部的成长进步离不开人民群众的信任，干部无论职位高低，权力大小，都是人民群众的公仆，都必须全心全意地为人民群众服务。干部应该将责任深植于自己的工作中，只有认真负责地为群众办实事，

才能成为不被老百姓摈弃的“钟摆干部”，而成为群众的“贴心干部”。

（4）不做“甩手掌柜”，做好“主攻手”。我们的党员干部中有许许多多干实事、善攻关的能手，但是也不乏个别习惯做“甩手掌柜”的干部。“甩手掌柜”指的是那些行政不作为、有名无实、在其位不谋其事的人。这些人习惯指挥别人，自己什么事也不干。“主攻手”则是工作中的中坚力量，他们是负责攻坚任务、战斗在一线的人。优秀的党员干部一定要当好“主攻手”，绝不能做“甩手掌柜”。“甩手掌柜”类的干部影响党的工作的推进落实，也阻碍自己个人素养的提升，是人们厌恶的干部、党内批评的对象。因此，每一名干部都要谨防掉入“甩手掌柜”的行列，要努力做好工作的“主攻手”。

率先垂范，当好领头雁。要在行动上做表率。要求群众做到的，广大干部要首先做到，要求基层做到的，领导机关要首先做到。要深入群众，事必躬亲。既指挥工作又亲自动手，既传达精神又亲自到一线去。对自己分内的事负责到底，绝不推诿、绝不踢皮球。要直面问题、迎难而上，不能畏惧工作中的难题，也不能回避工作中的矛盾。困难再大也要迎难而上，以“只为成功找方法，不为困难找借口”的精神，积极应对工作中遭遇的一切困难和挑战。

争先进、创一流。要跟自己较劲，做就做到最好。要有一种工作质量上不去就“寝不安席、食不甘味”的责任感，工作标准达不到就“如履薄冰、如临深渊”的危机感，干不好工作、完不成任务就无法向党和人民交代的使命感。做每一项工作，都要坚持高起点、高标准、高质量，敢跟别人叫板、敢跟自己较劲。不怕苦、不怕难、耐磨炼。作为领导干部，肩负组织的重托和人民的信任，付出再多也要任劳任怨，压力再大也不能放任自己。特别是有了任务，一定要迅速投入到工作中，“5+2”“白加黑”地干，确保各项工作圆满完成。要高标准、严要求。作为领导干部，在工作落实环节中一定要强化质量和效能观念，每一项工作都要坚持追求完美、追求“零缺陷”。只有方方面面的工作和工作的方方面面

都坚持高标准，整体发展水平才能有一个大的提升。

尽心尽力、履行职责。要知责。要建立并完善岗位责任制，做到任务明确、要求明确、标准明确、责任明确、赏罚明确。要严格落实岗位责任制，让每个党员干部都“心中有责、眼中有活、脑中有法、脚下有印”。 要胜责。党员干部负责一方面工作，只有当好一个高水平的“导演”、一个有实力的“演员”，工作起来才能得心应手。要有针对性地加强知识储备，不断提高自己的政策理论水平和实际工作能力。要履责。知责是前提、胜责是保证，重点还是要履责。“不干，半点马列主义也没有!”党员干部一定要认真干事、踏实做事，善于抓好宏观指导与微观服务的结合、治标与治本的结合、蹲点与跑面的结合、统管与分工的结合，干出成效、实效来。

注重创新。坚持和践行务实的过程，实际上是一个创造性劳动的过程，必须把“上情”吃透，把“下情”摸准，把脑筋用足。一方面要把上级的原则要求具体化。上级的要求常常带有宏观指导和原则要求的特点，给不同部门、单位的贯彻落实留有创造性的空间。作为下级就不能再原则来原则去，应当在具体落实上下功夫，把上级的要求细化、实化。另一方面，要把上级的共性要求特色化。上级的要求一般都是一些共性的、带有普遍性的东西，对各地各部门都有用，但往往只起指导性的作用。因此，我们要认真研究上级要求的重点是什么、自己的特色是什么，上级提出的目标是什么、自己的优势是什么，把共性与个性结合起来，抓出自己部门、单位的亮点来。只有这样，工作才有深度、务实才有力度。

操作讲程序。党员干部一定要讲规矩、守规矩，确保权力在阳光下运行。要建立健全程序。对已经有的程序，要进一步完善、规范；对尚未建立的程序，要结合实际逐步建立，使每个人都知道程序该怎么走、事情该怎么办。要带头遵守程序。程序的生命在于执行，再好的程序不执行或执行不到位，也形同虚设。党员干部一定要严格按程序办事：凡是集体研究决策的事情，就要坚决维护、认真贯彻，绝不能随意更改；

凡是党纪政纪、法律法规有明确要求的，绝不能因为怕麻烦、图省事，就走捷径、搞变通。要监督执行程序。要建立并完善程序执行督查机制、违反程序责任追究机制，全程了解程序执行情况，发现问题及时纠正；对违反有关工作程序造成重大损失或严重影响的，要严肃追究领导班子和具体责任人的责任。

（5）不做“享受型干部”，吃苦在前、享乐在后。“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”，这句脍炙人口的名句，出自宋代文学家范仲淹的《岳阳楼记》。它的意思是：应当在天下人忧愁之前先忧愁，在天下人都享乐之后才享乐。用现在的话说，就是与人民群众同甘苦、共患难，自己吃苦在前，而享乐则排在群众的后头。

“吃苦在前，享乐在后”是我党生活作风上的艰苦朴素之本。依靠这个“本”，中国共产党赢得了人民群众的口碑和景仰。在困难面前、危急关头，总是共产党人第一个冲上前。吃苦在前、享乐在后是党员干部应有的风范。党员干部要按照“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的要求，坚持这一优良作风。这样，党员干部要时刻给自己敲响警钟，提醒自己，公共权力是人民赋予的。权力是一把双刃剑，必须要有慎用的意识，始终把群众放在第一位，始终把老百姓的一切放在心中，带着对群众的感情想问题，带着对群众的感情办事情。只有这样，才能始终保持共产党员的先进性并展示新时期共产党人的风采。在不同的历史时期、不同的历史环境中，艰苦奋斗虽然有不同的表现形式，但其内涵是相同的，本质是一样的，就是知难而进、奋发向上、勇往直前的工作作风，不畏艰险、顽强拼搏、百折不挠的意志，吃苦在前、享受在后的崇高境界。所以，我们无论处于何种情况下，都应该力戒奢侈之风，保持艰苦奋斗的精神。只有这样，我们才能在激烈的竞争中长期立于不败之地。

3. 能干——要做好事，更能解难事

（1）特别能突破，克服内心的险峰，做到最出色。优秀的党员干部在任何情况下、在任何时候都能够保持先进性和纯洁性，都能够创造出杰

出的成绩。良好的成绩也是评价和衡量一个党员干部能力的重要标准，不能创造出出色的业绩，一切都无从谈起。面对外界的种种挑战和困难固然在所难免，更为重要的是克服自己内心的险峰。内心的“险峰”，并不是自己心里真有险峻的山峰，而是指一个人在面对困难和问题时，内心的焦灼、害怕恐惧等诸多负面情绪。党员干部每天都可能遇到各种各样的难题，比如偏僻贫穷的农村很难得到投资援助，工业战线上的干部面临较大的技术难关等等。尤其是身在基层的党员干部面临着更为艰苦恶劣的工作环境，很容易产生“不想干”的懒政行为，成绩很容易被这些负面的情绪所损耗，致使原本能够做好的工作做不好，能够做得更出色的工作也不去争取和努力。所以，党员干部要想做出出色的成绩，首先必须征服自己内心的“险峰”，摒弃负面情绪对工作的干扰和破坏，用强大的内心攀登到顶峰。其实，一个人的潜力是无限的，只要你愿意发挥，积极进取，就有可能做到更好。广大的党员干部只要坚持“立党为公，执政为民”的思想，克服内心种种懒政的想法，不满足于自己已有的成绩，不断进取，不断追求，就能够创造出更出色的成绩来。

（2）特别能攻关，啃动硬骨头。硬骨头，在工作和生活中我们经常把它比做艰巨的任务、比较不容易完成的任务。党员干部在日常工作中，遇到难办的事是再正常不过的。然而许多干部一遇到难题就害怕，就想做个“太平官”，这样导致该抓的工作没有抓，该管的事情没有管；也有一些干部是作风懒散，虽然有干事的能力，也有干成事的条件，但由于不敬业、不作为、甘做“二传手”，最终也只是将问题忽视或搁置；有的干部则“聪明”过头，遇事绕道而行，避之唯恐不及，眼睁睁地看着问题摆在那儿而不管；还有一些干部虽然有心要做，但终因业务不精，缺乏应有的专业素质和工作能力，思路不宽、办法不多、创新不足，而对工作中的“硬骨头”无能为力。这些党员干部在工作中不去正视问题和矛盾，不去解决问题，而是选择躲、绕、拖、等、推等，那样势必影响工作的成效，贻误发展的良机。党员干部要勇于担当，怀抱一颗对工作负

责的事业心和责任心，积极发挥特别能攻关、啃硬骨头的精神，直面工作中的难题难关。那么，再难的问题也就不是问题，再难的困难都能够解决。

党员干部是党的事业的骨干，担负着谋求本地本单位全面改革和科学发展的重大使命。在千钧重担面前，共产党员就应当冲锋在前，把困难当做磨刀石，磨炼自己百折不挠、迎难而上的意志，发挥特别能战斗、能啃硬骨头的精神，誓死拼到底，这样就没有攻不下的山头，没有过不去的险关。党员干部坚定敢啃“硬骨头”的信心和决心，要常怀为民之心，常修为官之德，以成就事业为百姓谋利益为乐，时刻把人民群众的衣食冷暖放在心上，催生克难攻坚的思想动力。要深入基层群众，常听忧民之音，找准啃“硬骨头”的方向，坚定啃“硬骨头”的决心。另外，党员干部还要不断加强学习，拓宽知识面，提高思想文化素养，增强执政能力，切实为群众解难题办实事。

（3）特别能战斗，在人民需要的时候挺身而出。关键时刻最能考验一个人的能力，一个人平时做得不错，但在关键时刻不一定就能扛得住，而一个人的战斗力往往就在这些关键时刻才能得以体现。胡锦涛说过“一个党员就是一面旗帜”。在灾难面前灾情就是命令，时间就是生命，此时此刻是党和人民最需要的时候，作为一名党员干部就应该挺身而出，坚持到底。中国共产党的性质和宗旨决定了当国家和人民的利益受到损害时，每一个党员干部都必须毫不犹豫地挺身而出，用自己的鲜血甚至生命来保护。党员干部要真正做到“平时工作能看得出来，关键时刻能站得出来，危急关头能豁得出来”，用自己的模范行动带动人民群众战胜各种困难，展示党员干部的风采，树立党员干部的光辉形象。

（4）特别能奉献，立志扎根基层。“扎根基层”是指干部能下到基层，亲临工作最前线，敢于面对矛盾，善于与基层的干部群众交朋友。党员干部在基层才能得到最好的锻炼，也才能切实提高解决棘手问题或突发性事件的能力。现在一些干部尤其是年轻干部，一方面，因为在基层的

历练少，对群众的疾苦知之甚少，对老百姓的民风民俗全然不熟；另一方面，随着经济的不断发展，干部的办公条件也越来越好，但同时也造成了漂浮的作风，与群众有了隔阂，他们下基层总是蜻蜓点水，这看看那望望，不去实地了解群众的疾苦，而是事事爱摆架子，生怕别人不把自己当干部。这样的干部老百姓不会认可。

党员干部只有脚踏实地，真正走到老百姓当中去，直接面对和处理他们的纠纷和矛盾；真正地走进他们的生活，与百姓一起经历患难并帮助他们解决困难；真正地做到扎根基层，埋头苦干，耐住寂寞，敢于负责，善解难题。这样的干部才是老百姓的贴心干部，才能让百姓满意。

4. 敢干——敢于负责、敢于领先、敢于突破

(1) 要做“铁匠”，不做“瓦匠”和“木匠”。所谓“瓦匠”，就是在是非面前，如同瓦匠和稀泥，不说好话，不说坏话，谁也不见怪。所谓“木匠”，就是在是非面前，如同木匠吊线，睁只眼、闭只眼，看见就当没看见。所谓“铁匠”，就是在是非面前，如同铁匠打铁，抡铁锤、砸铁墩，坚持原则硬碰硬。党员干部要拒当“瓦匠”。“瓦匠们”以为东补西抹、东拼西凑就万事大吉，他们不敢得罪任何一方，不敢提任何意见，生怕引火烧身而选择明哲保身，当当和事佬、当当老好人，但其实老好人的稀泥是越和越稀，导致干群的“鱼水”关系越和越“油水”，社会风气越和越低下，干部形象越和越丑陋，群众基础越和越单薄。党员干部要拒当“木匠”。“木匠们”睁只眼闭只眼对违规违法不作为等行为佯装不知，不上报、不处理、不解决，往往把事情大事化小，小事化了，不敢站出来说话，怕得罪权威得罪上级，他们做人的“原则”性就是完全“没有原则”性，置群众利益于不管不顾，徇私枉法姑息养奸，最终常常导致事态由小变大，由量变到质变，让“千里之堤，溃于蚁穴”。

党员干部应该敢抓、敢管、敢于碰硬，做一名铁匠型干部。作为党员干部，特别需要铁匠这种铁的手腕、铁的心肠、铁面无私的品格和胸怀。“铁匠”是铁面无私铁骨铮铮的硬汉，用钢筋铁骨把社会肮脏的

“丑”转变为精致的“美”。“铁匠们”敢于谏言，不拒权威，不向恶势力低头，心中装着群众，做事想着群众。对不法不作为者硬如磐石，对群众百姓柔如手足。所谓乐民之乐者民亦乐其乐，忧民之忧者民亦忧其忧。所以，广大干部要做就做铁匠式干部。

（2）勇于“较真”，不回避工作中的难题。勇于“较真”体现的是一种高度负责的工作态度和敢于碰硬、求真务实、严谨细致的工作作风。党员干部要把较真作为一种团队文化、一种人生追求加以坚持。要始终按照“讲党性、重品行、作表率”的要求，时时处处以党的事业和广大群众的根本利益为重，志存高远、淡泊名利，沉下心来干事业。较真是一种坚守，是对坚持公道正派，坚守党性原则，保证风清气正的高度概括，是领导干部的立身之本、为人之道、处事之基。勇于较真就是解决问题要较真。解决问题关键是要有敢于正视和解决问题的勇气，特别是对影响发展的重点难点问题，必须有扭住不放、一抓到底的韧劲和抓不出效果绝不撒手的狠劲。对一些具体工作，要环环相扣、步步推进，切实把每个问题都抓到底、抓到位。

党员干部应该要勇于“较真”，在原则问题上绝不能妥协，绝不能让步，应敢于较真，这样才能使党的事业不断取得新胜利，铸就新辉煌，党的事业才不会受到损失，党员干部的形象才能真正树立起来，有胆、有识、有略、有谋，这才是党员干部应具备的能力和素养。弘扬正气、鞭挞邪恶，这是党员干部的职责，必须牢记心中并为之实践，捍卫党的宗旨和形象。勇于较真要始终把原则摆在第一位，做到方法服从原则、决策服从政策。尤其是在处理热点敏感问题上，要勇于树正气、压邪气，敢于抵制不正之风，坚决按党的政策规定办，保证风清气正。要做好人不当老好人，化解矛盾不和稀泥。对擅自闯红灯、踩底线、不守规矩甚至违法乱纪的人和事，要有硬气和正气，该处理的必须严肃查处，绝不能姑息迁就。作为党员干部首先要有做事办事干事的胆量。不怕得罪人，不当好好先生，在原则问题上坚决不让步，要挺直腰杆大刀阔斧地把各

种问题解决好、处理好。

（3）敢于“亮剑”，狭路相逢勇者胜。古代剑客们在与对手狭路相逢时，无论对手有多么的强大，就算对手是天下第一的剑客，明知不敌，也要毅然亮出自己的宝剑。即使是倒在对手的剑下，也虽败犹荣，这就是“亮剑”精神。在革命战争年代，“亮剑”精神是“捐躯赴国难，视死忽如归”的英雄气概，是“牺牲我一个，幸福千万人”的大无畏精神，在和平年代，这种精神非但不能消退，反而应该赋予“亮剑”精神新的内涵和灵魂。亮剑是一种气魄，是攻坚破难敢于克服一切困难的勇气；是甘于奉献，“横眉冷对千夫指，俯首甘为孺子牛”的豪气；是勇争一流，“立地三尺为栋梁，刀山火海我先闯”的霸气。一个意志坚强永不言弃的干部，是值得尊敬的，一个勇往直前事必争胜的干部团队是不可战胜的。

要“亮剑”，就要有勇于担当的豪气。勇于担当就是在大是大非面前敢于坚持真理，勇于担当就是在错综复杂的新形势面前敢于突破陈规，勇于担当更是在急难险重的任务面前敢于主动请命，为党分忧、为民解难。干部是一个地区或部门工作的领导者、组织者，是人民群众的主心骨。一个地区改革发展的如何完全取决于党员干部工作的能力和水平，同样需要一种“面对挑战，敢于亮剑”的战斗精神。与群众的愿望和要求相比，干部肩上的担子重、责任大，更需要“亮剑”精神，时刻恪尽职守冲锋陷阵，为人民群众奉献一切。当前，少数干部出现畏难悲观情绪，精神状态不佳，责任心不强，服务态度不好，甚至见到利益抢着上，见到困难绕道走，安于现状、不思进取，甘当太平官。作为党员干部，更应该从自身道德修养、工作作风上查找原因，像打仗一样干事业，铸牢亮剑精神，敢于在困难和强敌面前勇敢战斗。狭路相逢勇者胜，胜就胜在态度，胜在信心，把握最佳时机，关键时刻敢于“亮剑”。“亮剑”精神体现了一种勇气、一种气魄、一种力量。干部不仅要有“亮剑”精神，而且要敢于亮剑、勇于亮剑、善于亮剑。

（4）多点“闯劲”，先行抢先机、先试辟蹊径。“闯”之本义为猛冲，突然直入。“敢闯敢干”是既有目标又讲科学、讲务实的理性行动，是为干成事情而实施的勇敢探索，而不是为“闯”而闯，更不是标新立异。“多点闯劲”是为先行先试付出的具体行动，前提是“试”，即离不开探索，需要“摸着石头过河”，不怕盲区、不畏艰险。“敢闯”是一种勇敢者的气质，更是一种探索者的气质。面对发展中的新挑战，党员干部要坚持敢闯敢试、先行先试，在思想观念、发展措施、方式方法上探索开拓，不断突破发展“瓶颈”。

新时期的党员干部必须要做改革发展的先行者，不断激发闯劲和干劲，以积极进取的心态、奋勇当先的闯劲和干劲，努力使自己成为干业务的行家里手，做工作的多面手。进一步增强工作的积极性、主动性和创造性，超前谋划、开拓创新，不断提高工作的满意度。因传统的积淀和思维的惰性，我们在工作中往往照章办事、循规蹈矩，当“传声筒”、做“收发员”，这样必将导致思想僵化、脱离实际，丧失机遇，停滞倒退。当前，站在改革发展的关口，党员干部要坚决克服“只防出错不求创新，只求保险不担风险”的问题，打破传统模式，鼓励干事创业，大力发扬敢为人先、勇于探索的精神，不断激发自身从事工作的闯劲和干劲，并使之成为干部的人生态度。

（5）突破“瓶颈”，焕发时不我待只争朝夕的劲头。在社会经济发展的关键时刻，要多一点拼的劲头，多一点闯的魄力，勇于迎难而上，敢于突破瓶颈，这是坚持和践行务实精神、务实作风的具体体现。我们要有时不我待、只争朝夕的紧迫感，紧紧咬住各项工作目标。“多少事，从来急……一万年太久，只争朝夕。”党员干部要敢于面对矛盾、认清差距、开拓进取，有困难不可怕，看不到困难最可怕；有矛盾不可怕，回避矛盾最可怕；有问题不可怕，不解决问题最可怕。只有解放思想、敢闯敢试、勇于创新，根据新形势研究新情况、解决新问题，才能在已经取得成绩的基础上进行新突破，在新的起点上攀登新高峰。

党的事业等不起、慢不得、坐不住，唯有以敢拼敢闯来破关夺险，突破改革的藩篱、发展的“瓶颈”，必须具有自加压力、只争朝夕的心志，少一些四平八稳、慢慢腾腾的暮气，焕发出时不我待、分秒必争的劲头。作为党员干部要进一步强化面对社会、面对群众时的责任感，面对时代、面对历史时的使命感，体现为蓬勃向上的朝气、攻坚克难的勇气、昂扬奋进的锐气。当前，在全面深化改革、加快发展的过程中矛盾和困难在所难免。抑扬顿挫、波峰波谷是常态，有压力有畏惧也是常情。这尤其需要党员干部发挥“敢干”的激情，不为任何风险所惧、不为任何干扰所惑。当然，党员干部的激情，不是声嘶力竭，更不能转瞬即逝，而需要立足务实理性、持久地释放。在现实中，总能看到一些人把激情与冲动混为一谈，“拍脑袋”决策造成工作失误；也能看到一些人在重大任务、重要工作中充满干劲，在日常工作、普通岗位上却得过且过；初上任时雄心勃勃，干上几年后就懈怠萎靡。这些都是虚假的激情，是对务实精神的背离，充其量只是情绪化的表现。如果激情是一种可贵的状态，那么理性、持久的“深沉激情”更是一种高远的境界。因此，每一个党员干部都要以只争朝夕、时不我待的精神和劲头来想事情、干事情。要安下心来、扑下身子艰苦创业、真抓实干，形成埋头苦干、实心干事的良好风气。

5. 巧干——跳起来摘桃子，工作要注重方法

（1）要埋头苦干，更要抬头巧干。埋头苦干、肯下功夫都是工作中不可缺少的品质，也是一个优秀党员干部的基本功。但随着效率时代的到来，仅埋头苦干是不够的，还要学会抬头巧干。俄罗斯有句谚语说：“巧干能捕雄狮，蛮干难捉蟋蟀。”一个人做事若只知下苦功夫，则易走入死路，唯有三分苦加上七分巧才能更容易达到自己的目标。做任何事情都要将“苦”与“巧”巧妙结合。正所谓“三分苦干，七分巧干”，“苦”在卖力“巧”在灵活地寻找思路，只有这样才最容易找到发展的捷径。“苦”的坚韧离不开“巧”的灵活。一个人做事若只知下苦功，则

容易走入死路，若只知用“巧”则难免缺乏“根基”。唯有苦干加巧干才是干事的根本途径。苦干不等于没有目标地蛮干，巧干也不是凭空想象地胡干。党员干部做事需要巧干，需要在工作中融入自己的创新智慧，好干部成功的秘诀就是用大脑想问题、用智慧去工作。他们在脚踏实地的基础上注入创新精神，迅速打开了工作局面，取得了意想不到的成绩。

干工作、促发展不可能一蹴而就，必然会碰到这样或那样的问题、困难和矛盾，有的甚至十分错综复杂，这就要求党员干部要带头做好苦干加巧干的准备。干工作只有做到心中有底、手上有法、脚下有力，才能真正抓出成效。巧干不是偷懒和投机取巧的代名词，而是讲究工作方法、工作技巧、工作艺术的同义词。之所以强调要巧干而不要一味蛮干，就是要求办事不盲从、不机械，坚持统筹兼顾深谋远虑，努力做到突出重点、突破难点、引导热点，就是要求党员干部必须向理论学习、向实践学习、向群众学习、向社会学习，不断总结经验教训提高科学办事能力，就是要求党员干部必须加强创新尤其要用新眼光观察问题，从新角度提出问题，用新思路分析问题，用新方法解决问题。只有巧干加上苦干，工作才能事半功倍。党员干部既要埋头苦干又要科学巧干，才能真正干到点子上、干出成效来。

（2）要重视原则性，也要重视灵活性。我们党历来强调党员干部要讲原则。讲原则是对党员干部的根本要求，是加强和改进党的建设的重要内容。党员干部在遇到问题的时候必须要讲原则，这个原则必须是不折不扣地得到执行。“没有规矩，不成方圆”讲的就是这个道理。反过来，党员干部做事也要讲灵活性，做到“做事必须有力度，做人还得有温度。”也就是说，即使按原则办事也要兼顾方方面面，看看你所处的环境是什么，你所面对的人又是谁，能不伤害别人的尽量不要伤害。

在政策执行过程中，正是因为有了原则性，执行者才能维护政策的严肃性和权威性，也正是因为有了灵活性，执行者才能避免政策实施的僵化和教条。正确的政策变通往往是“只求神似，不求形似”。原则性与

灵活性二者是统一的，原则性是灵活的基础，灵活性是原则性的保证，是为实现原则性服务的。干部开展工作接触具体问题多，这就要求干部从实际情况出发，重视灵活性。只讲原则性，不仅会给人过于生硬和冷冰冰的感觉，而且会大大增加解决问题的难度。所以在原则问题不妥协的情况下，也要讲灵活性。只有这样，广大党员干部才能大胆、放手地去干，否则，就会因害怕犯错误而做事畏首畏尾。

（3）学会“到什么山上唱什么歌”。“到什么山上唱什么歌”比喻说话办事要以具体情况为依据，也比喻按照实际情况变化而做出相应的变化。毛泽东在《反对党八股》一文中，曾经用“到什么山上唱什么歌”来比喻写文章时要具体问题具体分析。其实，不仅是写文章，党员干部在工作中也要做到“到什么山上唱什么歌”；不仅要做到求真务实，也要做到因地制宜、因事制宜。党员干部要把事情做到因地制宜关键是要多发扬民主、多征询意见，在吃透上情、摸清下情、搞好结合上狠下功夫，切不能不切实际、强拉硬拽、生搬硬套。从这个意义上讲，因地制宜不仅是一种正确的方法，同时也是一种综合的能力，一种务实的作风。做到量力而行就要坚持实事求是，克服主观主义。如果主观臆断不讲方法，不具体问题具体分析，硬着头皮去做，难免埋下不少隐患，把事情办砸。

一切从实际出发是党的思想路线的核心内容。制订规划、拟定政策、开展工作，都要符合实际而不能脱离实际，这是创造政绩的基础。党员干部既要有远大的理想抱负，又要充分考虑做好工作的条件与基础，具体问题具体分析，防止和克服急于求成、急功近利的心态和做法，老老实实地艰苦创业，踏踏实实地艰苦奋斗。党员干部要善于把上级的决策部署同当地实际结合起来，创造性地开展工作，是党的思想作风对各级领导干部执政行为的必然要求，脱离实际必然导致主观主义。党员干部应坚持一切从当地的实际出发，因地制宜，突出特色求发展，不提不切实际的口号，不下基层无所适从的指标，不搞劳民伤财的政绩工程，又好又快地推动各项事业发展。

（4）说话办事有准头，才能对症下药。在现实生活中，确实存在一些干部对群众的一些问题不去深入调查了解问题的原因，而是凭直觉、凭头脑中“固有的思维”发表一些意见，采取一些措施，结果不仅问题解决不了，还会使群众感到这个干部是个不负责任的干部。一个问题的出现总有其背景、根源，作为人民公仆，党员干部对某个问题发表意见或采取措施之前，要做深入细致的调查、了解，弄清问题的真实情况，以事实为根本、以政策规章为依据，站在维护大局、维护群众利益的高度，这样，才能做到对症下药，从根本上解决问题。

重视调查研究是我们党的优良传统。没有调查就没有发言权，没有调查更没有决策权。党员干部要走下去，深入到基层深入到一线，广泛开展调查研究，特别是多开展一些问题调研、典型调研、专题调研、系统调研，用以指导和改进工作，真正做到为人民办实事谋利益。干部都要下决心、下功夫调查研究，使脑子里既有大账，又有细账，找到工作的重点、难点和关键点，这样说话办事才有“准头”，才能“对症下药”，才能真正为民办实事。

总结运用群众路线教育实践活动的经验着力健全县乡领导班子领导干部改进作风的常态化机制研究

——以宁夏回族自治区为例

在全党深入开展党的群众路线教育实践活动，是党的十八大做出的重大决策，是顺应群众期盼、不断加强和改进党的作风，切实推动学习型、服务型、创新型马克思主义执政党建设的重大战略部署，是着力提高党的执政能力和领导水平、始终保持党的先进性和纯洁性的重大举措。一年来，宁夏各级党委按照中央的安排部署，以高度的政治自觉和行动自觉，紧紧围绕“为民、务实、清廉”主题，按照“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病”的总要求，认真扎实开展教育实践活动，取得了阶段性成果，为新形势下进一步加强和改进党的作风拓展了新思路、探索了新途径，为建设“开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏”凝聚了正能量，注入了新活力。

一、宁夏开展党的群众路线教育实践活动的有效做法及基本经验

（一）有效做法

1. 坚持把学习教育、提高认识贯穿始终，以思想自觉促进行动自觉

对照以理论理想、党章党纪、民生民心、先辈先进“四面镜子”，以

“补精神之钙，除‘四风’之害，祛行为之垢，立为民之志”为重点，采取了自学、小组讨论、集中交流、看电影展览、专题讲座、撰写心得体会及调研文章等多种形式，深化教育，提高认识。

2. 坚持把查找问题、解决问题贯穿始终，突出问题导向统领活动全过程

活动中，自始至终聚焦问题、查找问题、解决问题，从具体事抓起、从身边事做起，什么问题突出就着重解决什么问题，什么问题紧迫就先解决什么问题，即知即改、即查即改，立行立改、边学边改。通过走访调研、书面征求、座谈交流、信访问题、网络征求、民主评议等多种形式，广泛听取和征求意见建议。针对影响宁夏发展环境的突出问题，精简审批事项，废止或修改 22 件政府规范性文件，取消、下放、转移行政审批事项 223 项。

3. 坚持把正风肃纪、建章立制贯穿始终，以作风建设实际成效取信于民，确保活动成果常态长效

在学教活动中，推出了“四查三对照”“四项清理”行动、机关干部“下基层”、机关作风明察暗访等活动。由自治区纪委牵头，以民主评议政风行风为主要内容，采取网络调查、电话调查、政风行风监督员评议、政风行风热线监督和部门（单位）自评相结合的方法，在全区开展了群众评议机关和干部作风活动。通过“抓制度明纪律、抓监督强约束、抓整治促巩固”，作风建设成效显著。区直各单位认真查找了制度漏洞和薄弱环节，本着于法周延、于事简便的原则，在完善已有制度、废止不适用制度的基础上，制定了 638 项新的制度，确保了作风建设常态长效化。

4. 坚持把区分领域、分类指导贯穿始终，确保活动载体贴近实际

在学教活动中，坚持一把钥匙开一把锁，分类制订实施方案，明确具体任务、政策原则和推进措施，突出特色，分类指导。分类明确重点，对重点领域、重点行业、重点对象，各有侧重，防止上下一般粗、左右一个样。分类压茬推进，速度服从质量，不赶进度，确保活动贴近实际。

5. 坚持把领导带头、以上带下贯穿始终，充分发挥表率作用

在学教活动中，自治区四套班子和省级领导干部以身作则，带头抓学习、带头到联系点调研、带头听取意见、带头改进作风办实事、带头开展批评与自我批评、带头整改落实，为全区党员干部做出了表率。各级领导班子、党员干部也积极落实“六带头”，及时跟进，全面推行一把手下访、走访、接访活动，以上行下效推动作风建设，形成以点带面、整体推动的良好氛围。

6. 坚持把开门搞活动、群众参与到活动中贯穿始终，充分发挥群众的监督作用

在学教活动中，各单位坚持开门搞活动，采取设立征求意见箱、开通热线电话、设立网上信箱、印发征求意见表、调查问卷、分层次召开座谈会、深入开展谈心活动，开展下基层“五进三同听民声”活动，并突出问题导向，从群众最期盼的具体事情做起，从群众反映最强烈的具体问题改起，让群众感受到改进作风的诚心和解决问题的决心。实践证明，改进作风，就要向问题“叫板”，这样群众才会“叫好”。

7. 坚持把创新载体形式和内容贯穿始终，使教育活动落到实处

在学教活动中，通过开通电子邮箱、微博、便民服务热线等，畅通民意直通渠道。通过“突出重点听、带着问题听、敞开大门听、拓展渠道听、直接深入听、真心诚意听”等“六听”方式，确保意见听得多、听得广、听得真。创新宣传方式，既通过宣传先进典型，起到引领作用，又曝光反面典型，起到警示作用。还提出了“一包双联三诺四评”，深化“五个好”创建和“零距离”服务，开展了“八个一”和“两整治两提升”活动，把教育活动落到实处。

（二）基本经验

1. 必须把着力加强思想教育与不断提高认识、坚定信念相结合，提高各级领导班子和领导干部践行群众路线的意识和能力

思想是行动的先导，理论是实践的指南。各参学单位坚持把学习教

育放在首位，力求入脑入心，补精神之“钙”，解决世界观、人生观、价值观这个“总开关”问题。各级领导班子把理想信念教育摆在突出位置，强化理论武装，改造主观世界，坚定道路自信、理论自信、制度自信。通过扎实的学习宣传和思想教育，广大党员干部增强了贯彻落实党的群众路线的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

2. 必须坚持改革创新、与时俱进与不断探索作风建设新途径相结合，增强教育实践活动的实效性

作风与工作互为表里。工作没有做好，或者做了工作群众不满意，说到底是作风出了问题。探索作风建设新途径，就要教育引导党员干部坚持解放思想、实事求是、与时俱进，崇尚真理、遵循规律，用正确的方法做正确的事情。要在全面深化改革、推动发展的实践中锤炼作风、改进作风、检验作风，以优良的作风推动改革发展取得新突破。

3. 必须把查找解决问题与建章立制相结合，使作风建设常态化、长效化

查摆问题最终是为了解决问题，用制度解决问题具有根本性、长期性。从加强理想信念教育、做好群众工作、整治不良风气、规范领导干部待遇等方面加强制度建设，有利于提高解决问题的能力和水平。要进一步健全完善服务群众、联系群众、信访等制度，并提高制度的权威性、严肃性，提高制度的执行力，以制度建设保障和推进作风建设常态化。

4. 必须把聚焦“四风”问题与为民办实事解难事做好事相结合，搞好群众路线教育实践活动

群众路线是永葆党的青春活力和战斗力的重要传家宝，必须做到教育、实践两手抓，使马克思主义群众观点深深植根于思想中、真正落实到行动上。新形势下群众工作的对象和方法都在发生变化，各级干部要把聚焦群众反映强烈的“四风”问题与为民办实事解难事做好事紧密结合起来，坚持教育和实践两手抓，始终牢记党的宗旨，站在党和人民立场上想问题、办事情、作决策，绝大多数群众不同意的事情坚决不干，

急功近利、劳民伤财的事情坚决不干，尽心尽力办实事好事，使群众成为改革发展、作风建设的现实受益者。

5. 必须坚持党内教育与外界监督相结合，把群众满意不满意作为衡量教育实践活动的唯一标准

党内教育，离不开外界监督。外界监督，一靠群众，二靠监督监察部门。在教育实践活动中，建立了群众监督制度，真正把解决突出问题的知情权、参与权、评判权、监督权交给了群众。注意协调各方面利益关系，调动各个部门的力量，运用政策、法律、经济、行政等手段和教育、协商、调解等方法，依法及时合理地处理了群众反映强烈的突出问题。加大了督促检查力度，中央督导组认真负责、加强督导，中央驻宁媒体和自治区新闻媒体加大宣传力度、舆论监督力度，对反映出来的突出问题，建立信息化档案，实行销号制，并督促相关责任主体区别情况、及时解决，确保取得实效。

6. 必须坚持开展批评与自我批评与进一步加强班子队伍和谐建设相结合，切实提升班子战斗力

“批评和自我批评”是清除党内政治灰尘和政治微生物的利器。在学教活动中，各级领导干部坚持以整风精神和担当勇气开展批评和自我批评，重点突出、内容实在，剖析深刻、触及灵魂，既有揭疤亮丑的紧张严肃，又有鼓劲加油的宽松和谐。尤其是高质量的专题民主生活会，以动真碰硬的态度开展诚恳、善意的批评，进行积极健康的思想交锋交流，既达到了“治病”的目的，又加强了班子队伍和谐，强化了党性，增进了团结，增强了战斗力。

7. 必须坚持领导干部带头、以上率下，一把手发挥关键作用，一级抓一级、一级带一级、层层抓落实

领导带头就是鲜明的旗帜，就是无声的命令。在民主生活会上，一把手坚持“五不开”（学习调研不深的不开，征求意见不广的不开，查找问题不准的不开，班子成员事先未沟通谈心的不开，没有准备发言材

料的不开）原则，以自己的言行影响和带动班子成员共同营造畅所欲言、合作共事的民主氛围。会后，又率先垂范、身体力行，带头抓好整改落实。各级领导层层传导压力、层层落实责任，为全区党员干部做了榜样，有力地推动了教育实践活动的深入开展。

二、当前宁夏县乡领导班子、领导干部作风建设方面存在的主要问题及原因分析

（一）县乡领导班子、领导干部在中国行政体制中的基本定位及特殊作用

1. 基本定位

（1）联系群众的桥梁纽带。在中国的行政管理体制中，县乡两级党政组织的地位很特殊，既是行政管理者，又是具体工作执行者。县乡干部经常深入农村基层，倾听群众的意见和呼声，帮助群众解决生产生活中的困难和问题，是党和政府密切联系群众的桥梁纽带。

（2）上情下达和下情上达的关键环节。县乡领导班子和领导干部处在一个很关键的位置，上级党委、政府的重要会议精神和工作安排部署，要靠他们传达贯彻到群众中去，基层的社情民意要靠他们了解、收集、反映给上级组织，这是县乡肩负的重要任务，也是不可或缺的关键环节。

（3）贯彻执行党和国家路线方针政策的主要群体。党和国家制定的各项路线方针政策，最终要贯彻到群众中去，落实到具体工作中去。县乡两级干部担负着学习宣传和贯彻执行党的路线方针政策的重任，通过他们把党和国家的路线方针政策变成群众的实际行动，转化为经济社会发展的成就。

（4）直接服务群众的骨干力量。县乡两级干部直接面向群众，直接和广大群众打交道，更是直接服务于广大群众。大量具体繁杂的工作需要他们直接面向群众去完成，许多惠农、助农政策和措施要他们落实到一

家一户，他们是直接服务群众的骨干力量。

2. 特殊作用

（1）领导群众发展经济、发家致富的主要执行者。县乡两级党政组织的一项重要职能就是带领群众发展经济、发家致富。他们将党和国家的大政方针结合各地的实际情况，细化成具体的工作措施，落实到村到户，帮助群众出主意、想办法、争项目、筹资金，积极发展经济、发家致富。

（2）加强农村各项事业建设的领导者、组织者。农村各项社会事业涉及面非常广，比如教育、扶贫、计生、卫生、社保、农田水利建设等等，这些都与群众的生产生活息息相关，关系到群众的切身利益，都需要县乡两级领导组织实施，这是县乡两级的又一重要特殊作用。

（3）团结教育、组织引领群众的承担者。要加快农村经济社会发展、全面建成小康社会，县乡领导班子和领导干部就要团结教育和组织引领群众，把思想统一到加快发展上来，把农民一家一户的小生产和社会主义现代化建设统一起来，组织动员群众积极参与农村各项建设，实现农村经济社会全面发展。

（4）践行党的群众路线的具体实践者。坚持和践行群众路线，是县乡领导班子、领导干部密切联系群众的重要途径。县乡两级上通下联、直接接触和服务群众的特殊地位及作用，决定了他们是践行党的群众路线的具体实践者。

（二）存在的主要问题

1. 在思想作风方面

一些县乡领导干部理想信念模糊、动摇，思想退步，不思进取；扎根基层、服务群众的观念不强；有消极颓废情绪，主动性、积极性不够；对农村艰苦、复杂的工作不适应，对形势把握不准、理解不透彻；思想保守僵化、眼界不宽、思路不清，缺乏开拓创新精神。

2. 在学风方面

一些县乡领导干部不重视学习，缺乏勤学精神，重应酬、轻学习，

重工作、轻学习；善学严重不足，学习碎片化，理论功底不扎实，知识不系统；理论联系实际不够，学习与工作脱节，不能学以致用、学用结合。

3. 在工作作风方面

一些县乡领导干部工作作风飘浮、被动应付，热衷于形式主义，以文件落实文件，以会议落实会议；能力素质与面临的工作任务严重不对称，做群众工作的能力低下，解决群众实际困难的能力不强；不能与群众打成一片，谋划工作与群众需求相脱节，工作落实与群众的愿望相脱节，工作的成效与群众的满意度相脱节；脱离群众，迎来送往；重视工作安排部署，轻视监督检查，致使工作落实不到位；对群众反映的问题和来信来访，办事拖拉、推诿扯皮；有的干部不敢担当，回避矛盾，上交矛盾，甚至欺下瞒上。

4. 在领导作风方面

一些县乡领导干部组织、纪律意识不强，对群众的感情不深，亲民、爱民、为民意识淡化；官僚主义、形式主义比较严重，脱离群众，官话、套话盛行，不能用群众的语言和群众能够接受的方式做群众的工作；只对上负责，不对下负责；在其位不谋其政，主动作为、积极作为不够，想干事、能干事、会干事、不出事的能力不足，尸位素餐、无所作为。

5. 在生活作风方面

一些县乡领导干部艰苦奋斗的精神不足，怕吃苦，怕受累；讲条件、讲待遇、讲享受的多，讲工作、讲奉献、讲业绩不够；贪图享受，奢靡浪费，享乐主义盛行，生活情趣不高，生活低俗化，一味追求感官的享受和欲望的满足，沉迷于不健康的生活习惯，造成恶劣的社会影响。

（三）原因分析

县乡领导班子、领导干部作风方面存在的问题，既有客观原因，也有主观原因。

1. 客观原因

（1）历史文化根源。县乡干部长期受封建文化思想浸染，官本位思想

比较严重，公仆意识、服务意识还没有深入地建立起来，落实到具体行动中。还没有很好的建立群众是历史主体的群众观，对群众没有情感上的认同、思想上的敬畏，在一定程度上造成对群众的冷漠和隔阂，影响了干群关系和持续改进优化作风。

（2）社会根源。受市场经济的冲击，社会阶层分化加剧，社会群体逐利性加强，金钱对人的扭曲和异化使农村工作的复杂性增加，工作难度不断加大；县乡干部与民争利现象还不同程度存在，损害群众利益的事情时有发生。

（3）体制机制根源。受公共资源配置机制的影响，使人、财、物出现倒流现象，基层掌握的资源非常有限，服务群众的能力十分薄弱。同时，干部人事制度、管理制度和考评制度的导向作用，使县乡干部政治待遇、工资待遇等与其实际担负的工作极不对称，极大挫伤了干部的积极性，一些县乡领导干部 50 岁一过，感觉提拔无望，事业没了盼头，工作没了干头，前途没了奔头，生活没了热情，就开始想退路。同时，群众对干部任用、升迁不能形成有效监督制约，不利于优良作风的形成和改进。

2. 主观原因

（1）思想状况。经济的持续发展，环境的日益宽松，体制内外的相对封闭，造成党员干部特别是领导干部“四风”问题比较严重，影响了干部队伍整体政治思想素质。

（2）队伍状况。现在的县乡干部大多为改革开放之后成长起来的干部，党性锻炼、思想觉悟、素质修养等与养成良好作风的要求还有较大差距，整体作风比较软散，在急难险重任务面前和关键时候的表现不够坚定、贯彻执行不力。

（3）个体因素。干部的领导能力、个人素养、实践能力存在个体差异，致使干部整体综合素质良莠不齐、鱼目混珠，这在较大程度上也影响到作风的养成和改进作风长效机制的建立。

三、科学设置县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制的基本原则

（一）正确处理好县乡领导班子、领导干部改进作风的内外关系

县乡领导班子、领导干部作风建设的常态化机制不是一个封闭的机制，与党的各方面建设紧密联系、与党所领导的伟大事业息息相关。健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制，要与党的各方面建设相协调相配合，吸收党的思想建设、组织建设、制度建设与反腐倡廉建设的经验和成果；要与党领导的伟大事业相结合，随着党的事业的发展而发展。

（二）充分继承县乡领导班子、领导干部改进作风的优良传统和经验

健全县乡领导班子、领导干部改进作风常态化机制，要继承党的作风建设的传统和经验。始终坚持将思想建设放在首位，始终围绕密切联系群众这个核心，始终拿起批评与自我批评这个利器，始终坚持和完善民主集中制，坚持民主生活会、“三会一课”、中心组学习等制度，坚持深入基层深入群众开展调查研究。

（三）将标本兼治作为健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制的重要内容

健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制，要坚持标本兼治。要透过现象看本质，针对县乡领导班子、领导干部作风方面存在的突出问题和深层次原因，在解决个别具体问题的同时，着力解决普遍性问题，努力形成标本兼治、综合治理的常态化机制。

（四）以制度建设为核心，健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制

制度建设是健全县乡领导班子、领导干部改进作风常态化机制的治本之策。要立足长远、放眼全局搞好顶层设计，以制度建设为核心，探索形成一整套用制度管权、按制度办事、靠制度管人的权力运行机制和

工作推进机制。

（五）以激励机制为支撑，健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制

健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制，既要靠约束机制，更要靠激励机制，不断增强改进作风的内生动力。要把改进作风与干部个人利益保障有机结合起来，切实关心县乡干部的利益和成长，使优秀的干部能够脱颖而出，使吃苦的干部不吃亏，使他们在扎根基层中发挥作用，实现自身价值。

（六）以改革创新为动力，健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制

健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制，要立足县乡领导班子、领导干部的思想和工作实际，自觉以改革创新的精神破解改进作风面临的难题，取得作风建设的新成效。

四、健全县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制

作风问题具有顽固性和反复性，作风建设是一项系统工程。健全县乡领导班子、领导干部改进作风常态化机制具有复杂性和艰巨性，要以理论联系实际为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进思想作风的常态化机制；以勤学、善学为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进学风的常态化机制；以为民、务实为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进工作作风的常态化机制；以密切联系群众为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进领导作风的常态化机制；以清正、廉洁为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进生活作风的常态化机制；以监督制约为着力点，切实为实施县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制提供有力支撑；以改革创新为着力点，切实为实施县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制提供动力源泉。

（一）坚持以理论联系实际为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进思想作风的常态化机制

良好的思想作风是县乡领导班子、领导干部贯彻落实党的路线方针政策和扎根基层、执政为民的重要前提。要以理论联系实际为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进思想作风的常态化机制。

坚持解放思想、实事求是的思想路线。把党的理论、路线、方针、政策和本地实际结合起来，制定正确的发展战略和思路并带领人民群众为之奋斗，实现好、发展好和维护好群众的根本利益，要求县乡领导班子、领导干部必须始终坚持理论联系实际这个优良作风，始终坚持党的解放思想、实事求是的思想路线，自觉把思想从对马克思主义的错误和教条式理解中解放出来，从主观主义和形而上学的桎梏中解放出来，从各种不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来，着力解决影响和制约本地科学发展的突出问题以及党性党风党纪方面群众反映强烈的问题，不断提高领导科学发展和服务群众的能力。

健全思想作风教育常态化机制。要把思想作风教育纳入县乡干部教育体系，建立健全经常性教育制度、党性分析制度、谈心谈话制度，认真开展批评与自我批评。要遵循思想教育规律，不断创新教育理念、丰富教育内容、改进教育方式，坚持集中教育和日常教育、正面教育和警示教育、传统方式和现代手段相结合，推动思想作风教育常态化，切实增强县乡领导班子、领导干部自我净化、自我完善、自我革新、自我提高的能力。

（二）坚持以勤学、善学为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进学风的常态化机制

高度重视学习、善于进行学习，是党的优良传统和政治优势，是党保持和发展先进性、始终走在时代前列的重要保证，也是县乡领导班子、领导干部健康成长、提高素质、增强本领、不断进步的重要途径。构建县乡领导班子、领导干部改进学风的常态化机制，必须以勤学、善学为

着力点，建立健全学习制度，以制度促学风转变。

健全学习制度。要以开展学习型党组织和学习型机关建设为载体，建立健全党委中心组学习制度、领导干部自学制度、理论学习领导责任制度、理论学习考核制度、领导干部任前培训制度、领导干部讲学述学制度等，以制度规范和促进县乡领导班子、领导干部勤学、善学。

健全学习动力机制。要把学习情况纳入领导干部综合评价体系和领导班子建设目标管理体系，并将学习成绩作为考核、选拔任用干部的参考依据，构建起“学与不学不一样”的考评奖惩制度，使县乡领导班子、领导干部常思能力不足，常怀本领恐慌，常找学习差距，自觉做到学以益智、学以励志、学以立德、学以修身，在学习中寻找化解各种危机的应对之策、深化改革开放的有效之举和破除体制障碍的创新之道。

（三）坚持以为民、务实为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进工作作风的常态化机制

全心全意为人民服务是党的根本宗旨，立党为公、执政为民是党的执政理念。县乡领导班子、领导干部改进工作作风，要以为民、务实为着力点，切实构建改进工作作风的常态化机制。

筑牢思想基础。县乡领导班子、领导干部要牢固树立马克思主义群众观点，自觉践行党的群众路线，切实解决好群众立场、群众感情问题，真正把群众放在心上，把心放在群众身上，把群众当作一家人，以真诚的态度虚心听取群众意见，切身感受群众疾苦，真正做到知民情、顺民心、遂民愿，在群众最困难的时候出现在群众面前，在群众最需要帮助的时候去关心群众、帮助群众；充分依靠群众，面对面向群众学习，心贴心与群众交流，向群众求教，向群众问计，接受群众监督；善于发动群众，相信群众的智慧，相信群众的觉悟，相信群众的力量；增强“对群众负责、让群众满意”的服务意识，把完善服务作为改进工作作风的出发点和落脚点，实实在在地为群众办实事、办好事，实现好人民群众的根本利益。

努力构建服务型党政组织，打造服务型党员干部队伍。要以服务改革、服务发展、服务民生、服务群众、服务党员为根本要求，构建服务型党政组织，打造服务型党员干部队伍。全面贯彻落实中央关于全面深化改革的决策部署，组织动员广大党员和群众理解改革、支持改革、参与改革，为推进改革贡献力量。深入贯彻落实科学发展观，凝聚发展力量，营造发展环境，提供发展动力，促进经济持续健康发展。认真贯彻落实党的惠民利民政策，为解决群众上学、看病、就业、养老、住房等实际困难提供服务，推动基层社会治理创新，主动化解社会矛盾，促进社会和谐稳定。自觉践行党的根本宗旨和群众路线，既认真倾听群众意见，维护群众利益，按照群众的需求和意愿提供服务，又充分运用民主协商、耐心说服和典型示范等方法教育引导群众，团结带领群众共同创造幸福美好生活。尊重党员主体地位，保障党员民主权利，健全党内激励关怀帮扶机制，从思想、工作、生活上关心党员，增强党员的归属感、光荣感、责任感，激发党员转变作风、服务群众内在动力。

着力改进会风文风。会风文风集中反映工作作风。健全改进县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制，要进一步改革会议公文制度，坚决杜绝文山会海。要完善会议管理制度，切实减少会议活动，控制会议规模、时间、经费，提高会议效率。要改进公文制度，控制发文规格，压缩文件数量，倡导清新文风。要通过改进会风文风，引导县乡领导班子、领导干部把主要精力集中到讲求工作实效，降低行政成本，提高办会、办文和办事效率上来，不以会议落实会议、文件落实文件，坚决有效克服形式主义和官僚主义。

（四）坚持以密切联系群众为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进领导作风的常态化机制

密切联系群众是党的优良传统和政治优势。县乡领导班子、领导干部改进领导作风，必须以密切联系群众为着力点，形成配套衔接、运行高效的贯彻群众路线的制度体系。

深化县乡党务政务公开制度。公开办事内容：凡涉及本地区发展的重大决策、涉及群众利益的改革措施和重要事项、群众普遍关心的热点难点问题和为民办实事的进展情况等，都要向群众公开。公开办事程序：凡属重大决策要邀请人大等监督机关人员和群众参与。公开办事结果：要定期向群众通报主要事项完成情况，开通网上互动平台，拓宽反映社情民意的渠道。

建立健全县乡领导班子、领导干部深入基层调查研究制度。要把下基层作为固本强基、锤炼干部的有效手段，对县乡干部下基层开展调查研究作出制度安排，对下基层的时间、方式、重点做出硬性规定，引导党员干部自觉深入基层、深入一线，接好地气、搞好调研，问政于民、问需于民、问计于民，在下基层中摸实情、集民智、理思路、出良策。

坚持和完善县乡领导班子、领导干部直接联系和服务基层群众制度。要坚持和落实领导干部接待群众日、亲自处理来信来访和联系村、贫困户制度及服务群众的各项制度，畅通群众利益诉求表达渠道，变群众“上访”为干部“下访”，化被动服务为主动服务，切实解决一些干部中存在的“门难进、脸难看、话难听、事难办”的不良习气，打通党群干群关系的最后“一公里”。

建立和完善民评作风机制。民评作风建设活动，是推进县乡领导班子、领导干部改进领导作风的重要举措，是进一步密切党群干群关系的重要途径。要深入开展民评作风活动，建立和完善作风建设的群众评价制度，并把评价结果作为绩效考核和干部选拔的重要依据，促进县乡领导班子、领导干部自觉养成良好的领导作风。

（五）坚持以清正、廉洁为着力点，切实构建县乡领导班子、领导干部改进生活作风的常态化机制

清正、廉洁是党的先进性、纯洁性的重要体现，是对党的干部的必然要求。县乡领导班子、领导干部改进生活作风，要以清正、廉洁为着力点，建立健全改进生活作风的常态化机制，始终保持廉洁自律、勤俭

节约、健康向上。

建立健全县乡领导班子、领导干部廉洁制度。要严格执行领导干部任前廉政谈话制度，坚持和完善领导干部述职述廉制度、诫勉谈话等制度，对在生活作风方面存在问题的干部要及时提醒告诫，做到防微杜渐。

健全财务预算、核准和审计制度。要健全审计制度，加强对县乡“三公”经费使用和支出结构、数额、比例的监管；加强领导干部任期和离任经济责任审计，加强对公共经费预算、使用和决算监督。

落实领导干部个人重大事项报告制度和收入申报制度。县乡领导干部要定期报告本人及家属的重要情况，申报自己的各项经济收入，同时结合干部考察工作和民主生活会，对领导干部执行报告制度的情况进行跟踪检查。

建立健全领导干部生活作风考评制度。要对县乡领导干部的生活作风进行跟踪考察，对廉洁清正、生活作风正派等表现突出的进行表彰奖励，对受贿违纪、生活腐化等作风不良的及时予以惩戒，以鼓励优秀者、教育失误者、惩处违法乱纪者。

（六）坚持以监督制约为着力点，切实为实施县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制提供有力支撑

制度问题更带有根本性、全局性、稳定性、长期性。用制度规范权力运行和干部行为，是实现县乡领导班子、领导干部作风建设常态化长效化的根本保障。加强县乡领导班子、领导干部作风建设，必须以监督制约为着力点，努力形成用制度保障作风建设的长效机制。

建立健全促进县乡领导班子、领导干部作风转变的制度体系。要着眼全局、着眼长远，不断推进制度建设科学化水平。既要注意单项制度的制定修订，又要注意与其他制度的衔接协调；既要建立健全激励性、保障性规定，又要充实完善惩戒性、约束性规定；既要加强实体性制度建设，又要加强程序性制度建设、监督性制度建设，使制度更加完整完备、具体周密、系统配套，能够管得住现在、跟得上发展、经得起检验，

努力形成一整套用制度管权、按制度办事、靠制度管人的权力运行机制和工作推进机制。要把制度执行放到与制度建设同等重要的位置，以铁的纪律强化执行力、约束力，划出“红线”，标出“雷区”，架起“高压线”，对违反制度规定的要做到零容忍，发现一起、查处一起，用严格的执行保证制度建设实际效果。

坚持和完善民主集中制。民主集中制是党和国家的根本组织制度与领导制度。要坚持把严格执行民主集中制作为加强县乡领导班子、领导干部作风建设的一个重要环节来抓。要建立健全县乡领导班子、领导干部严格执行民主集中制的各项制度规定，完善党内议事规则和决策程序，完善党政协调运行机制，严格执行“三重一大”等制度，确保党内政治生活健康有序，推进民主决策和科学决策。要建立健全民主生活会制度。把健全民主生活会制度作为县乡领导班子、领导干部改进作风的重要途径，通过开展积极健康的批评与自我批评，切实解决领导干部在作风方面存在的突出问题，加强领导班子思想政治建设、组织建设和作风建设，形成具有凝聚力、战斗力的领导集体。

建立健全县乡领导班子、领导干部转变作风的监督制约机制。建立健全监督制约机制，是健全改进作风常态化机制的关键环节，是推动县乡领导班子、领导干部改进作风的有效抓手。要按照“把权力关进制度的笼子里”的要求，不断深化惩防体系建设，最大限度地减少体制障碍和制度漏洞。一要健全监督体系。要落实专门监督，充分发挥纪检、监察、审计等职能监督机关的作用，把监督寓于权力行使过程中。要强化上级监督，上级领导要加强对所辖范围干部的监督和管理。要加强班子内部监督，一把手要增强“主角”意识，敢抓敢管；班子成员要增强责任意识，搞好互相监督。要加强群众监督，进一步拓宽群众监督渠道，完善举报投诉制度，建立群众举报投诉激励机制，充分调动群众对权力监督的主动性和积极性。要规范网络监督，建立通畅、高效、规范的监督渠道。要把党内监督和人大监督、政协监督、行政监督、司法监督、

舆论监督、社会监督等结合起来，使各种监督形式在时间上同时运行，在空间上互相并存，有机结合，形成全方位、多层次的监督网络和管用、到位的监督机制。二要扩大监督视野和范围。切实做到县乡干部的权力行使到哪里、活动延伸到哪里，监督就跟踪到哪里。

建立县乡领导班子、领导干部作风巡视制度。巡视是抓干部作风建设的有力手段，要以巡视督导常态化推动改进作风常态化机制建设。由巡视组定期或不定期对县乡干部的作风情况进行巡查，发现问题及时上报和处理。要建立县乡领导班子、领导干部作风建设明察暗访常态化机制，避免作风建设“一阵风”现象发生。

（七）坚持以改革创新为着力点，切实为实施县乡领导班子、领导干部改进作风的常态化机制提供动力源泉

随着改革开放的全面深化，县乡领导班子、领导干部作风建设面临许多新情况、新问题，必须坚持以改革创新为着力点，不断强化县乡领导班子、领导干部改进作风常态化的动力机制。

完善政绩考核评价体系。建立一套有效管用的干部考核机制，是加强县乡领导班子、领导干部作风建设的关键。要将作风建设情况纳入干部的考核指标，尽量做到量化细化。要深入基层、深入群众，深入干部成长工作的地方，全面深入地了解干部的德才情况和作风状况。要把群众满意度作为考评县乡干部的重要标准，把考评结果作为提拔使用干部的重要依据，使作风好的同志不吃亏、作风坏的同志没市场。

坚持正确用人导向机制。用人是领导干部作风建设的风向标，要坚持用好的作风选作风好的人。建立健全公平、公正、公开的干部流动和竞争机制，拓宽视野、不拘一格、重实绩、轻资历，大胆启用群众公议好、实绩突出的干部，坚决罢免不适应的干部。建立城乡干部交流制度，定期选拔优秀乡镇基层干部到上级机关工作，选派优秀机关干部到乡镇任职。加强乡镇与乡镇之间干部的交流，加大干部的异地异岗交流，做到扬长避短、因势利导，既有利于工作，又有利于干部成长。

建立干部利益保障机制。要大力推进干部人事制度改革和工资制度改革，在县乡干部中实行职级工资制，使一些长期得不到提拔的干部利益不受损，待遇有盼头，工作有干头，事业有奔头，有效破解县乡干部工资待遇长期低的难题，最大限度地激活县乡干部转变作风的动力机制。

坚持以“四个宁夏”建设为目标 着力深化改革加快发展

在自治区党委十一届三次全体（扩大）会议上，李建华书记提出了建设开放宁夏、富裕宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏“四位一体”的宏伟目标，这是自治区党委贯彻落实中央重大战略部署、服从全国发展大局，站在新的历史起点上推动宁夏改革发展方面所形成的新的战略思路、战略目标和战略举措。“四个宁夏”的提出，集中反映和体现了宁夏改革发展的根本问题，标志着自治区党委对宁夏区情和宁夏社会主义建设规律认识的深化。

一、充分认识“四个宁夏”建设的重大意义

（一）充分认识开放宁夏建设的重大意义

宁夏具有开放的良好基础和独特条件。宁夏民族团结、宗教和顺、社会和谐，加之宁夏沿黄经济区发展基础好，具有对外开放的巨大潜力和优势，我们要充分发挥宁夏独特的人文和地缘优势，加强与世界特别是与阿拉伯国家和世界穆斯林地区经贸文化交流合作，充分利用国际国内两种资源，积极参与国际国内市场分工，加快宁夏经济社会发展。为此，开放宁夏建设居“四个宁夏”建设之首，有着十分重要意义。

1. 建设开放宁夏是顺应国际发展环境新变化和国内开放新形势的必然要求

当今世界是一个开放的世界，不论一个国家还是一个地区，开放程度决定发展空间，开放进度决定发展速度，开放深度决定发展水平。党

的十八届三中全会对构建开放型经济体制特别是扩大内陆开放做出了新部署，提出了新要求。全面开放、深度开放，建设开放宁夏，是贯彻落实党的十八届三中全会精神的实际行动和措施，符合我国建设开放型经济体制的总体战略，顺应世界经济全球化的趋势和潮流。就国际而言，进入新世纪以来，全球发生了一系列影响深远的重大事件，这给我们建设开放宁夏带来了重大机遇和挑战。

进入新世纪，和平与发展仍然是当今时代的主题。目前国际上维护和平、制约战争、反对霸权的力量正在日趋壮大，国际形势基本稳定，非常有利于我国发展。广大发展中国家整体实力和影响力不断上升，世界多极化趋势进一步明显，成为我国坚持走和平发展道路的重要战略依托。世界政治力量对比有利于我国能够争取一个较长时期的和平发展空间，可以在周边良好的环境中获得进一步发展。

经济全球化的深入发展要求各个经济体之间、区域之间实现互利互赢，促进共同发展的有利因素在增加。一方面，我国与世界经济的互相联系和影响日益加深，有利于我国充分利用好经济全球化带来的机遇，更好地利用外部资金、技术、资源和全球市场。另一方面，随着我国经济实力逐步壮大，对外开放不断深化，我国在世界经济中所占的份额也在逐步加大，世界经济稳定与发展对中国的借重和需求正在显著上升。世界政治经济格局的深刻变化，为我国提升国际话语权带来新的机遇。当前，一些发达国家经济或接近触底，或不同程度地显露转机。各大国际机构预测世界经济今年增速可能略高于去年，这也有利于我国继续开拓国际市场。

经济危机往往孕育着新的科技革命，科技革命必将带来产业革命。国际金融危机造成的压力正在转化为新一轮科技创新的动力，传统技术和产业衰落将为新技术新产业腾出发展空间，这是我们要必须抓住的重大机遇。世界科技进步日新月异，当前以信息技术为基础，包括新能源、新材料、生物技术等的科技革命悄然而至，必将推动新一轮战略性新兴

产业发展。我国完全可以利用科技革命和产业发展的后发优势，通过大力提升国家科技创新能力，力争在一些关键领域率先取得技术突破，推动国家科技进步与创新，加快高新技术产业发展和传统产业改造升级，实现跨越发展。

从国内形势来看，近年来，随着国家改革开放的不断深入，国内形势也发生了很大变化，出现了一些对我们非常利好的新局面。

一是东部产业西移。随着西部大开发战略的深入实施，随着东部产业的梯度转移，越来越多的国内外企业把目光投向西部，看好宁夏，走进宁夏，来宁投资发展。宁夏是后发展地区，目前还处在工业化初期阶段，工业规模偏小，经济总量不大。大规模承接东部产业西移，有利于尽快壮大宁夏工业，扩大经济总量。充分发掘我们的比较优势，积极承接东部产业转移，不仅是宁夏加快发展的必然要求，也是加快发展的现实途径。

二是东部投资西进。随着宁夏投资环境的不断改善，各投资商信心大增。同时，宁夏注重以调整产业结构为核心进行招商，以重点区域和重点项目为核心开展承接产业转移工作，并在项目包装和引资方面加大了力度。有效利用商会、协会、产业转移中心的桥梁纽带作用，打造宁夏招商引资产业转移平台，在重点区域开展了一系列承接产业转移活动，使更多的客商认识到，宁夏有能力成为东部企业依托资源加快发展的“大后方”，辐射中西部地区广大市场的“前沿阵地”。

三是国家加大对西部的帮扶。西部大开发以来，国家把深化改革、扩大开放作为西部大开发的强大动力和重大任务，积极推动国有企业改革，大力发展混合所有制经济。不断加大对西部地区的支持力度，西部地区经济社会发展不断加快。国家投入带动了社会投入，促进了西部地区经济快速发展。

四是中央企业的进一步扩展。新世纪，央企与自治区积极合作，先后有 21 户宁夏企业与央企实行战略重组，神华集团、国家电网、五大电

力、中石油等企业来宁投资发展，一大批新型工业项目在宁落地、建设、投产，建成了世界首台100万千瓦超超临界空冷发电机组、世界首个660千伏直流输变电工程、世界首套煤制烯烃装置等，中央企业在宁夏的大力扩展，使在宁企业享有了更加优质高效的服务，必将为宁夏经济社会又好又快发展注入强大活力。

2. 建设开放宁夏是实施国家“向西开放”战略的必然要求

宁夏与阿拉伯国家和世界穆斯林地区具有得天独厚的联系交往优势。改革开放初期，宁夏就注重与阿拉伯国家和穆斯林地区的友好往来。党的十八大以来，中央提出向西开放战略，加大了对中西部地区发展的支持力度，新一轮改革又针对西部地区提出了许多新的举措。习近平总书记提出建设丝绸之路经济带，国务院批准宁夏建设内陆开放型经济试验区等等。加大向西开放力度特别是向中东阿拉伯国家与世界穆斯林地区的对外开放，不仅是国家进一步发展和完善对外开放新格局的一个重要组成部分，能有效促进巨大的内需潜力持续释放，支撑我国经济长期平稳较快发展，而且对于推动并增强西北地区面向阿拉伯国家和穆斯林地区的开放合作，深化新形势下新兴市场国家与发展中国家彼此之间的战略合作，互惠合作、持久合作，具有十分重要的意义。国家赋予宁夏建设内陆开放型经济试验区的重大使命，这是宁夏对外开放和建设发展历史上千载难逢的机遇。四届中阿博览会的成功举办，使宁夏迈出了向西开放的坚实步伐。以建设内陆开放型经济试验区为抓手，使宁夏有机遇倾力打造国家向西开放的桥头堡。

3. 建设开放宁夏是加快宁夏发展、缩小与全国发达地区差距的必然要求

建设开放宁夏是加快宁夏发展的必然选择。我国开放是从建立沿海经济特区到沿边、沿江、内陆地区，由东及西渐次展开的。这种对外开放的发展态势也使得内陆地区与东部地区存在着明显的差距。2012年，我区对外开放指数只有7.4，仅高于贵州、青海和西藏。对外贸易规模更

是位列全国第 30 位。差距就是潜力，问题就是导向。当前，摆在我们面前的首要任务就是要扩大开放，建设开放宁夏。

在经济全球化大背景下，建设开放宁夏有利于宁夏加快融入全国大市场，有利于融入全球经济一体化进程，有利于宁夏更好地利用国内国际两个市场，利用国内国际两种资源，有利于宁夏进一步加快转变经济发展方式，提升发展质量和水平，实现经济社会又好又快发展。通过不懈努力，把宁夏建设成为国家重要的能源化工、新材料基地，西北地区重要的冶金、装备制造业基地，国家优质特色农产品基地，区域性物流中心和新亚欧大陆桥重要的物流中转基地。

（二）充分认识富裕宁夏建设的重大意义

思想要开放，人民要富裕，社会要和谐，环境要美丽，首先要发展经济。对于宁夏这样一个欠发达民族地区而言，推动又好又快发展更具有重大现实意义。

1. 建设富裕宁夏是建设“四个宁夏”的核心和物质基础

“仓廪实而知礼节”，物质是基础。在“四个宁夏”建设中，富裕宁夏是核心和物质基础。一方面，经济是社会发展的基础，发展是解决宁夏经济社会存在所有问题的总钥匙，是全部工作的核心所在。富裕宁夏为建设开放宁夏提供正确的方向，为建设和谐宁夏提供支持，为建设美丽宁夏提供基础。要建设开放、和谐、美丽宁夏，首要任务是发展经济，使人民群众尽快富裕。只有坚持科学发展、跨越发展，才能不断夯实“四个宁夏”建设的物质基础。

另一方面，建设富裕宁夏，必须紧紧依托开放宁夏、和谐宁夏、美丽宁夏为其提供战略路径、战略保证和战略支撑。没有开放宁夏，富裕宁夏的建设必将缺乏动力；没有和谐宁夏，富裕宁夏的建设必将失去良好的社会环境和人际环境作保证；没有美丽宁夏，富裕宁夏的建设必将失去意义和保障。

2. 建设富裕宁夏是缩小地区差距，与全国同步进入小康社会的根本途径

改革开放以来，自治区党委、政府团结带领全区各族干部群众，解放思想、抢抓机遇、务实苦干，宁夏经济社会发展取得了巨大成就，全区综合实力大幅提升，特色优势产业不断发展壮大，城乡基础设施日趋完善，自我发展能力明显增强，人民生活持续改善，社会大局保持稳定，各项事业发展取得了显著成就，城乡面貌发生了翻天覆地的变化。但宁夏地处西部内陆地区，是欠发达省区，发展不足仍然是宁夏的基本区情。人均 GDP 为全国平均水平的 77%左右，在全国排名倒数第三，工业化水平低，全区经济总量还不及东部地区居全国前列的百强县，工业产值还不及东部地区居全国前列的百强企业，特别是还有近 100 万的贫困人口。这些都是宁夏与全国同步进入全面小康社会的难点所在、关键所在。

因此，要实现与全国同步建成小康社会，必须大力发展经济，建设富裕宁夏，这是缩小与发达地区差距，与全国同步建成小康社会的根本途径。宁夏作为欠发达地区，虽然不能唯 GDP 论英雄，但在强调转变发展方式、提高经济发展质量的同时，一定要加快发展速度，只有这样，才能赶超发达地区，改变欠发达状况。所以，必须紧紧扭住发展不放松、咬住发展不动摇、抢抓机遇不懈怠，坚持用改革发展的办法解决前进中的问题，大力发展经济，逐步缩小与发达地区的差距，加快增加人民群众的福祉，最终实现建设富裕宁夏、与全国同步进入全面小康社会的宏伟目标。

3. 建设富裕宁夏是千方百计增加居民收入，改善人民群众生活的有力支撑

党的十八大提出，要千方百计增加居民收入，到 2020 年实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番。这是我们党坚持为人民服务的根本宗旨，对我国经济社会发展做出的重大部署。自治区党委十一届三次全会也提出，要把发展作为解决全区所有问题的关键，促进社会

公平正义、增进人民福祉。

建设富裕宁夏，根本目的就是为了更好地满足人民日益增长的物质文化需求，不断增进全区各族人民的福祉。建设富裕宁夏，加快转变经济发展方式，保持经济平稳较快发展，才能为解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题奠定坚实的物质基础，让发展成果更多更公平惠及全区人民，不断改善人民群众生活、增进人民福祉，让人民过上美好生活。

4. 建设富裕宁夏是发展中国特色社会主义的根本任务

邓小平同志指出："社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。""贫穷不是社会主义。"我们党领导全国各族人民建设中国特色社会主义，最终目标是建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家，根本任务就是解放和发展生产力，增加社会物质财富，实现国家的强大和民族的复兴，使人民过上富裕幸福的生活。

建设富裕宁夏，是中国特色社会主义的重要组成部分，是建设中国特色社会主义的根本任务，也是社会主义现代化国家经济建设的应然状态。宁夏作为欠发达的少数民族地区，只有坚持解放和发展生产力，坚持以经济建设为中心，才能最终实现各族人民共同富裕、建设中国特色社会主义的目标。

（三）充分认识和谐宁夏建设的重大意义

和谐不仅是国家层面的价值目标，是社会主义核心价值观的基本内容，也是中国特色社会主义的本质属性；是改革发展的基本前提，也是人民幸福安康的基本要求。和谐宁夏建设，既是"四个宁夏"建设的重要内容，又是"四个宁夏"建设的根本保障和前提条件。建设和谐宁夏，关系到全区各族人民的根本利益，关系到巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务，关系到全面建设小康社会的全局，关系到国家的长治久安。我们一定要从战略全局的高度，深刻认识建设和谐宁夏的重大意义，自觉承担起和谐社会建设的历史任务。

1. 建设和谐宁夏是建设“四个宁夏”的前提条件

“四个宁夏”建设是有机统一的，既相互区别，又相互促进，共同统一于全面建设小康社会的伟大实践。开放宁夏是根本动力，富裕宁夏是根本目的，和谐宁夏是根本保障，美丽宁夏是根本支撑。

建设和谐宁夏是建设“四个宁夏”的根本保障。团结稳定是福、分裂动乱是祸。历史和现实反复证明，社会和谐稳定，则政通人和、百业兴旺，人民安居乐业；反之，则发展停滞、人民遭殃。对于宁夏这样一个经济社会欠发达、正处在发展关键时期的民族地区来说，更需要和谐稳定的环境。只有全面贯彻落实党的民族政策和党的宗教工作基本方针，加强和创新社会管理，扎实开展平安宁夏创建活动，积极营造健康向上的舆论环境，始终保持民族团结、宗教和顺、社会稳定、开放包容的良好局面，最大限度激发社会活力，最大限度增加和谐因素，最大限度减少不和谐因素，才能为建设“四个宁夏”营造良好的环境。

2. 建设和谐宁夏是实现中华民族伟大复兴中国梦的内在要求

实现社会和谐，建设美好社会，始终是人类孜孜以求的一个社会理想，也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央提出了为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”的宏伟目标，并带领全党和全国各族人民为实现中国梦奋力前行。中国梦凝聚了几代中国人的夙愿，体现了中华民族和中国人民的整体利益，是每一个中华儿女的共同期盼，也是凝聚社会各界、海内外同胞的最大公约数。

中国梦说到底是人民的梦，其本质是人民的企盼和诉求。中国 13 亿人口中每个人的愿望可能千差万别，但一个共同愿望，就是希望社会和谐、发展、稳定。从这个意义上讲，实现中国梦，就是实现社会的和谐、稳定。

建设和谐宁夏，是中国梦的重要组成部分，是实现中国梦题中应有之义，也是全区各族人民的共同理想和愿望。建设和谐宁夏，就是要让

全区各族人民有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更和美的社会自然环境，让我们的孩子们成长得更好、工作得更好、生活得更好，人民生活的幸福指数得到显著提高。让每个人都共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会。

3. 建设和谐宁夏是全面深化改革的重要保障

社会和谐稳定，是改革发展的基本前提和重要保障，更是人民群众的根本利益所在。建设和谐宁夏，既是改革发展的保障，也是改革发展的目标。

党的十八届三中全会做出了全面推进改革的重要决策，自治区党委十一届三次全会对宁夏改革发展做出了全面部署。改革已进入攻坚期和深水区，需要解决的问题格外艰巨，都是难啃的硬骨头，既要勇于冲破思想观念的障碍，又要勇于突破利益固化的藩篱，必然涉及深层次问题、深层次矛盾，涉及利益关系的深度调整。这次全面深化改革，意味着“自己拿手术刀给自己动手术”，要从真正意义上触动既得利益者的利益，其艰巨性、复杂性是不言而喻的。同时，全面深化改革是一项复杂的系统工程，涉及经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明制度五位一体的改革，是把中国特色社会主义伟大事业和党的建设伟大工程都包括在内的改革，是全方位、宽领域、全程式、有重点、有步骤推进的改革。每一项改革都会对其他改革产生重要影响，每一项改革又都需要其他改革协同配合，特别是随着改革的深入，各个领域的改革相互影响、相互制约更加明显。这既要求加强改革的顶层设计和总体规划，全面统筹各领域改革，让各项改革综合配套、协同推进，更需要和谐稳定的社会政治环境。

进入新世纪现阶段，宁夏经济社会发展也出现了一些必须认真把握的新趋势新特点：由于资源能源紧缺压力加大，人与自然之间的矛盾越来越突出；由于发展不平衡，城乡矛盾、区域之间的矛盾、经济发展与

社会发展的矛盾更加突出；由于人民群众的物质文化需要不断提高并更趋多样化，社会利益关系更趋复杂，人与人之间的和谐遇到新的挑战；由于劳动者就业结构和方式不断变化，人员流动性大大加强，社会组织和管理面临新问题，人与社会的矛盾更加突出，等等。解决这些矛盾和问题，是我们实现全面建设小康社会的目标进而实现社会主义现代化的重要前提，也是构建社会主义和谐社会的重要任务。建设和谐宁夏为我们认识和解决经济社会发展中出现的各种矛盾和问题，推进建设全面小康社会和社会主义现代化指明了方向、明确了路径。

在新的历史起点上全面深化改革，必须奋力推进和谐宁夏建设，正确处理改革、发展和稳定的关系，坚持把改革的力度、发展的速度和社会可以承受的程度统一起来，使改革发展稳定相互协调、相互促进，确保人民群众安居乐业，确保社会政治稳定和国家长治久安；必须注重社会的公平正义，正确反映和兼顾不同方面群众的利益，正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，妥善协调各方面的利益关系，广泛团结一切可以团结的力量，充分调动一切积极因素，激发全社会的创造活力；要妥善处理各方面利益关系，让全体人民共享改革和建设的成果；必须始终保持民族团结、宗教和顺、社会稳定的局面，维护团结稳定的大局，努力营造团结、稳定、鼓劲的氛围，凝聚科学发展的强大力量，群策群力、攻坚克难，在建设和谐宁夏的进程中推动改革不断深入。

4. 建设和谐宁夏是突出宁夏最大政治优势的必然要求

长期以来，民族团结、宗教和顺、社会和谐、开放包容始终是宁夏的一个光荣传统，也是一个鲜明特色，更是最大的政治社会优势。

自宁夏回族自治区成立以来，宁夏各级党委、政府始终牢牢把握各民族“共同团结奋斗、共同繁荣发展”的主题，把民族工作作为民族地区的特殊重要的任务，认真贯彻执行党的民族政策，广泛开展民族团结宣传教育，推动民族地区经济社会快速发展，把开展民族团结进步活动积极融入全区政治、经济、文化和社会生活各个领域，不断巩固和发展

平等团结互助和谐的民族关系，形成了民族团结、宗教和顺、社会稳定、开放包容的政治局面和民族团结进步、社会和谐稳定的鲜明的民族工作特色，走出了一条符合宁夏实际、具有宁夏特色的民族团结进步之路，中央对宁夏的民族团结进步工作给予了充分肯定。

建设和谐宁夏，就是要主动适应新形势、新任务的要求，继承和发扬光荣传统，更加突出民族团结特色，落实党的民族区域自治政策和宗教信仰自由政策，把加强民族团结进步、促进和谐发展摆在更加突出的位置，持之以恒地抓紧抓好，不断推动全区各项事业实现新发展、取得新进步，不断维护宁夏改革发展稳定的大好局面。

5. 建设和谐宁夏是开展党的群众路线教育实践活动的现实需要和成果体现

我们党来自人民、植根人民、服务人民。群众路线是党的根本工作路线，是党的生命线。历史和现实都充分表明，党群、干群关系问题是关系党和国家兴衰存亡的大问题。当前一些党员干部脱离群众的现象大量存在，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风严重，在一些地方、单位、行业，党群、干群、政群关系紧张。这些问题的存在，严重损害了党在人民群众中的形象，严重损害了党群干群关系，迫切需要建设和谐宁夏。

改善和密切党群干群政群关系，是建设和谐宁夏的关键。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，有利于实现党群干群政群关系的和谐。党的十八大以来，按照中央和自治区党委的部署，全区深入扎实开展了党的群众路线教育实践活动，聚焦解决或正在解决群众反映强烈的突出问题，下大决心纠治“四风”，把为民务实清廉的价值追求深深植根于全党同志的思想和行动中，把加强和改进作风建设作为保持党同人民群众血肉联系的有效途径，以作风建设的新成效汇聚起推动改革发展的正能量，激励广大党员干部与人民心连心、同呼吸、共命运，党群干群政群关系更加密切，增强了党的影响力和信服

力，和谐宁夏建设取得了重要成果。

（四）充分认识美丽宁夏建设的重大意义

1. 建设美丽宁夏是建设“四个宁夏”的根本支撑和基础

建设美丽宁夏作为“四个宁夏”建设总体布局的有机组成部分，不仅发挥着重要的功能，还与其他“三个宁夏”建设融为一体，共同发展，成为建设全面小康社会的重要目标。其地位更突出，功能更为特殊。

建设美丽宁夏是“四个宁夏”建设的根本支撑和基础。美丽宁夏建设在“四个宁夏”建设中发挥着重要的功能作用。建设美丽宁夏是宁夏生态文明建设的重要战略目标和战略路径选择。它在“四位一体”的“四个宁夏”建设和宁夏生态文明建设中发挥着不可替代的功能。

一是净化功能。建设美丽宁夏，有利于对自然的净化。具体来讲，它既有利于加强生态环境的治理，又有利于加强生态保护，实施生态修复，让自然生态休养生息和按规律发展进化，给自然留下更多修复空间，还自然应有的“天蓝、地绿、水净”的美丽景观，实现对自然生态的净化。还有利于对宁夏文明系统和人们自身的净化，使人的价值观、人性以及人格在生态文明建设中得到净化。

二是提升功能。美丽宁夏建设融入宁夏经济、政治、文化与社会建设的过程之中。建设美丽宁夏，既是一个生态化的过程，也是一个绿色转型和质量提升的过程。通过实施空间管治，控制开发强度，调整空间结构，优化国土空间开发格局，建立可持续的产业结构、生产方式和消费方式，加快转变经济发展方式，使宁夏空间开发更加有序，资源环境利用更加集约节约，产业结构更加生态高级化，生态制度更加法制化，从而进一步提高全区经济社会发展的质量和效益，促进经济发展活力和竞争力、文化实力以及可持续发展能力切实提升到新的水平。

三是协调功能。通过美丽宁夏建设，着力重塑人与人、人与社会的关系，协调“四个宁夏”内部各组成部分之间的关系，最终协调生产关系与生产力、经济基础与上层建筑的关系。

四是融合功能。在“四个宁夏”方面，美丽宁夏建设融入“四位一体”的宁夏建设的体系之中，既不是简单叠加，也不是一个独立的外在因素“输入”或“植入”，而是在基本不改变现实系统结构和功能的前提下，将美丽宁夏建设的要求、目标和内容等要素，体现和融合到其他“三个宁夏”建设的现实系统的目标、任务与部署之中，使之成为现实经济社会运行系统的有机组成部分，形成你中有我、我中有你，相互渗透、相互融合的有机整体，从而实现美丽宁夏建设与现有经济社会发展的紧密结合。

2. 建设美丽宁夏是贯彻落实科学发展观的必然选择

建设美丽宁夏是贯彻落实科学发展观的必然要求。进入新世纪新阶段，我们党在总结中国社会主义建设经验教训，借鉴世界各国发展经验的基础上，提出了科学发展观这一重大战略思想。党的十七大把科学发展观作为我们党必须长期坚持的战略思想写入了党章，并首次提出要建设社会主义生态文明；党的十八大以科学发展观为指导，将生态文明建设纳入到中国特色社会主义建设“五位一体”的总布局中，并将建设“美丽中国”作为奋斗目标。党的十八届三中全会对生态文明建设做出了全面部署，表明党对中国特色社会主义建设规律的认识更加深化，对生态文明建设的认识更加成熟，标志着我国生态文明建设进入了一个新时代。

宁夏地处黄河中上游，是我国创造生态财富的重要基地，是国家生态安全的重要屏障，同时又是一个生态脆弱、发展主要依靠资源的区域。实现经济社会的可持续发展始终是宁夏的一个重要课题。党的十八大以来，自治区党委、政府以科学发展观为指导，以转变发展方式为主线，进一步深化对区情的认识，逐渐提出了建设美丽宁夏的战略思想。这一战略思想的提出，有益于宁夏发展道路的选择、发展方式的转型、生产生活方式的转变；有益于宁夏生态环境的改善和生态文明水平的提升，并能为中东部地区发展构筑生态安全屏障；有益于大自然更好地休养生息，维护大自然对人类的永续供养能力，给子孙后代留下更大的发展空间。自治区党委十一届三次全体（扩大）会议上，李建华书记代表自治

区党委首次提出了包括美丽宁夏在内的“四位一体”宁夏建设的新的战略目标和战略举措，使美丽宁夏在当前及今后的宁夏改革发展中，进一步相互协调、相互促进、相互融合。

3. 建设美丽宁夏有利于推进发展方式转变，实现宁夏经济又好又快发展

改革开放以来，宁夏充分利用区位、农业和能源三方面的优势，全力推动经济社会快速发展，取得了骄人的成绩。但也要清醒地看到，在工业化、城镇化快速发展的同时，资源环境问题愈来愈严重。宁夏的经济发展仍以资源和能源的高消耗为代价，投入产出率和成本费用利润率均低于全国平均水平。对于“资源环境约束加剧，生态依然脆弱”的宁夏来说，靠过量消耗资源和牺牲环境的发展是不可持续的。李建华书记指出：“宁夏虽然是欠发达地区，也绝对不要发臭的 GDP。”建设美丽宁夏，就是要在尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念条件下，把生态文明建设融合贯穿到全区经济、政治、文化、社会建设的各方面和全过程，坚决摒弃“经济逆生态化、生态非经济化”的传统做法，绝不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长、换取所谓的政绩；就是要加快转变经济发展方式，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，改变资源消耗大、环境污染重的增长模式，大力保护和修复自然生态系统，建立科学合理的生态补偿机制，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式，从源头上扭转生态环境恶化的趋势，努力走出一条代价小、排放低、效益好、可持续的宁夏经济社会发展的新路子。

4. 建设美丽宁夏有利于提升人民群众的生活质量，促进社会更加和谐

随着经济社会的发展，人们生活质量和愿望不断提升，人民群众由过去“求温饱”，到现在“盼环保”，不仅期待安居、乐业、增收，更期待天蓝、地绿、水净；不仅期待过上殷实富庶的幸福生活，更期待拥有山清水秀的美好家园，喝上干净的水、呼吸上清新的空气、吃上安全放心的

食品。对自然环境问题的忧虑已成为全区各族人民群众最关心的现实利益问题之一。顺应人民群众不断增长的期待，是全区各级党政组织义不容辞的重要职责。李建华书记多次指出，阳光明媚、空气清新，是宁夏的一张亮丽的名片。一定要把这张名片保护好，为子孙后代留下天蓝、地绿、水净的美好家园。这道出了全区各族群众的心声。建设美丽宁夏，正是顺应了人民群众的新期待而做出的战略决策，有利于提升人民群众的生活质量，使子孙后代永享优美宜居的生活空间和山清水秀的生态空间。

5. 建设美丽宁夏有利于推动社会更加文明进步

建设美丽宁夏，体现在全区经济、政治、文化、社会生活的各个方面，与每个人的生活息息相关。面对社会的诸多矛盾和利益冲突，人们只要有了共同的价值观念和道德追求，才能化解矛盾、消除冲突、达成谅解、积聚力量。确立生态道德信念，铸就生态道德情感，磨砺生态道德意志，增强生态道德修养，才能为全区经济社会的科学发展和跨越发展以及进步提供有力的道德支撑。实践证明，一个国家、一个地区公民的思想道德素质和文明素养提高幅度越大，推动发展的能力就越强，发展的速度就越快。良好的公民素质既是“美丽宁夏”的核心内容，也是城市文明进步的重要标志，更是社会发展必不可少的条件。建设美丽宁夏，培育“最美城市”“最美乡村”“最美市民”“最美居民”“最美公民”，可以让一个个“最美”的个体不断涌现，成为照亮人们前行的灯塔和旗帜，从而带动更多的“最美”主体生成，最终实现一个道德层面的“最美宁夏”，唤起人们的激情，激发人们的斗志，为社会的发展进步注入生机与活力。

二、准确把握“四个宁夏”建设的发展历程和基本经验

（一）开放宁夏建设的发展历程和基本经验

1. 开放宁夏建设的发展历程

（1）开放宁夏建设的起步。开放宁夏建设始于自治区成立时。党的十

一届三中全会之前的 20 年，主要是发展对外贸易。从 1958 年至 1979 年，根据天津、上海等口岸公司的要求，宁夏外贸公司组织出口货源，调拨供其出口。1958 年，出口仅 45 个品种，收购金额仅 1174 万元。以后，随着自治区工农业生产的发展，外贸出口收购额不断增长，到 1966 年收购出口品种共 89 个，收购金额 2281 万元。“文化大革命”期间，外贸出口停止发展，收购金额一直徘徊在 2000 万元左右。1977 年至 1979 年，外贸出口有了较快发展，出口商品发展到 102 个。1979 年收购金额增长到 4289 万元，平均每年递增 23%。

（2）广泛开展外引内联。党的十一届三中全会后，随着改革开放的深入，长期以来形成的封闭状况逐步打破，对外开放迈出了较大步伐。进入 20 世纪 80 年代后，宁夏在经济发展的指导思想上，开始从片面追求区内自给向在发挥优势中开展同兄弟省市间横向经济联系转变，从单纯依赖国家扶持和发达地区帮助向在互助互利中主动争取协作联合转变。

加强横向经济联合。在全宁夏内部，开展了城市之间、城乡之间、企业之间的横向经济联系，以中心城市带动县和乡镇发展，鼓励大中型企业向小型企业、乡镇企业转让技术、扩散产品，开展不同地区、行业间的产品购销、物资调剂、技术支援、人才交流等经济技术联系，并以名优产品为龙头，以大中型骨干企业为依托，进行各种形式的生产经营联合。在区外，则加强同其他省、自治区、直辖市间的经济技术合作，先同东部沿海发达地区的上海、浙江、江苏等建立了较为稳定的协作关系，后又同西北各省、自治区建立了经济技术协作关系。

发展对外经济合作。在国家有关部门的大力支持下，宁夏开始在发展国际经济技术合作、引进外资等方面初步打开了局面。1984 年 9 月和 1985 年 9 月，自治区政府先后在银川举办了宁夏国际经济技术合作洽谈会和宁夏伊斯兰国际经济技术合作洽谈会，同中东阿拉伯国家开展经济文化友好交往方面有了良好开端。1985 年四五月间，自治区主席黑伯理率领宁夏穆斯林友好访问团，对巴基斯坦、埃及、也门、科威特、沙特

和阿联酋等 6 国进行访问，受到了出乎人们意料的欢迎。1986 年 8 月，宁夏在香港首次举办出口商品展览会，产生了较大反响。

（3）对外开放的进一步扩大。进入“八五”时期，宁夏对外开放进一步扩大，在促进经济社会发展方面发挥了积极作用。

横向经济联合有了新发展。在“发挥优势，保护竞争，促进联合”的原则下，自治区开展了全方位、多层次、多渠道的横向经济联合，由以工厂、企业之间的横向联合为主，逐步发展到企业群体横向联合和城市、部门组织的横向联合。1988 年 7 月，由宁夏、青海、甘肃、陕西、山西、河南、山东 7 省区在青岛市签署纪要，宣告成立沿黄河经济协作带；1990 年 5 月，由宁夏、青海、甘肃、内蒙古四省区公布《黄河上游多民族经济开发区“八五”总体发展纲要》，开始启动黄河上游地区的联合开发工作。这些都促使宁夏同外省区的高层交往有了很大发展。山东、辽宁、江苏、福建、贵州、广东、安徽、西藏、内蒙古、青海等省区党政领导人先后率领经济代表团、经济技术代表团、经济技术协作代表团、考察团等来宁夏考察交流，分别达成了多项经济技术协作等协议，促进了宁夏的对外开放和经济发展。

对外经济交往、商品出口的力度扩大。1990 年 3 月，自治区政府在新加坡成功举办出口商品展览会，出口成交额达 1133 万美元。1991 年 9 月中下旬，中国宁夏国际黄河文化节在银川举行，吸引了来自 28 个国家、地区和国际组织代表以及国内代表 500 多人参加，达成对外贸易成交额 504 万美元，吸引外资 280 万美元和一批国内投资。同年 11 月，在银川举行的首届中国西部暨台湾新技术新产品交易展览会上，300 多项新技术、100 多种新产品和 40 项专利参展，拓宽了包括宁夏在内的大陆同台湾之间的经济技术交流。在引进外资方面，也从南部山区生态建设向引黄灌区农业开发扩展。1988 年 3 月，世界银行华盛顿总部批准向宁夏提供无息贷款 3700 万美元，进行为期 5 年的银南新灌区开发建设。

实施“三点一线”开放战略。1992 年 6 月，自治区党委、政府做出

《关于进一步扩大对外开放的决定》，提出全面实施宁夏—沿海—海外的“三点一线”开放战略。7 月，颁布了《关于鼓励扩大对外贸易出口的若干政策措施》《关于促进外资、外经工作的若干政策措施》等文件，在对外贸易和引进外资方面实施了一系列优惠政策。至 1997 年年底，宁夏进出口总额达到 3.03 亿美元，出口商品增加到 370 多种，出口市场发展到 60 多个国家和地区，累计利用外资项目 450 个，涉及 20 多个行业，合同外资金额 5.2 亿美元，累计争取国际援助项目 75 个，接受援助金额近 9000 万美元，同 28 个国家建立起经济科技文化交流合作关系，与南斯拉夫科索沃自治省、贝宁博尔古省、日本国岛根县分别建立友好省区关系。在国内，东西合作也取得了重大进展，进一步密切了与沿海省市的经济联系。由于宁夏地理区位缺少优势，经济外向度低，利用外资较少，加上一些地方和部门思想不够解放，认为宁夏难有作为，或怕外商赚了钱，自己吃亏上当，没有偿债能力，这些都在一定程度上制约了宁夏的进一步对外开放。

（4）大力实施“引进来”“走出去”战略。进入新世纪，宁夏大力实施“走出去”战略。自治区第九次党代会前，全区上下就广泛开展了“学、查、改”活动及解放思想的大讨论。通过大讨论活动，自治区党委积极引导全区广大干部群众克服自我满足和盲目乐观思想，强化敢想大事、敢为人先和“小省区能办大事”的意识；克服畏难情绪和懒惰心态，强化知难而进、抢抓机遇、加快发展和“跳起来摘桃子”的意识；克服狭隘封闭和目光短浅，强化开放合作、长远发展和“跳出宁夏看宁夏”的意识。自治区第九次党代会后，2002 年 8 月下旬到 10 月中旬，全区又深入开展了经济发展环境创新大讨论。自治区党委、政府适时出台了《关于创新经济发展环境的决定》。全区各地各部门通过抓整改，提高行政效率，优化投资环境，努力塑造宁夏对外开放的良好形象，以此促进加快发展。

投资领域逐步拓宽。随着改革开放的不断深入，自治区政府着力推

动宁夏的对外开放，从发展初期的贸易、餐饮服务为主逐步向独资建厂、资源开发、技术咨询和营销网点的建设等领域拓展。外来投资主要分布在美国、罗马尼亚、日本、南非、伊朗、蒙古、捷克、俄罗斯、马来西亚等国家以及香港地区。至 2006 年，宁夏共批准境外投资项目 16 个，总投资 1400 万美元。这些企业成为宁夏参与国际市场竞争的一支重要力量。

利用外商直接投资平稳增长。20 年来，宁夏实际使用外商直接投资，从 1985 年的 25 万美元增长到 2006 年的 3817 万美元。“十五”期间，宁夏实际使用外商直接投资 2.05 亿美元，占历年累计实际使用外商直接投资的将近二分之一强。这是宁夏利用外商直接投资最多的一个时期。

（5）执行国家使命，大力实施“向西开放”战略。近年来，党中央、国务院积极做出实施“向西开放”战略，并积极支持宁夏向西开放，批准宁夏永久承办中阿经贸论坛。

开展“两区”建设。2012 年 10 月 19 日，宁夏内陆开放型经济试验区、银川综合保税区启动大会召开。自治区制定了《宁夏内陆开放型经济试验区规划》，提出“四大战略定位”，建立“十大机制”，夯实“七大基础”，提出建立“六大中心”“五大示范区”“五大平台”“十大基地”等目标，将银川打造成沿黄经济区的核心、内陆开放型经济试验区的龙头，成为现代化、国际化都市，成为承接东部、国际产业、资本转移的首选地，成为内陆开放的平台、窗口和通道。宁夏内陆开放型经济试验区，是我国内陆地区首个也是唯一覆盖整个省级区域的试验区，是全面深化我国同阿拉伯国家及穆斯林地区交流合作的重大战略决策，是探索内陆地区开发开放新模式、新路径，形成沿海、沿边和内陆开放互相依托、相辅相成的全方位开放格局的重大战略实践。目前，试验区各项软硬件建设有条不紊地推进，这必将成为宁夏进一步深化改革、扩大对外开放的新平台，也必将为宁夏加强与中亚阿拉伯国家及中东国家的经贸往来、人文交流，加快宁夏“向西开放”战略的深入实施搭建起新的平台。

举办中阿论坛。2004 年 1 月，胡锦涛总书记访问阿盟总部，宣布

“中国—阿拉伯国家合作论坛”成立，开创了新世纪中阿友好合作新纪元。2007 年，党的十七大做出了“深化沿海开放，加快内陆开放，提升沿边开放”的重要战略部署。2008 年，国务院《关于进一步加快宁夏经济社会发展的若干意见》，也为宁夏发展内陆开放型经济指明了方向。自治区党委、政府审时度势，于 2010 年提出在宁夏创办中阿经贸论坛。

2010 年至 2012 年，宁洽会暨中阿经贸论坛已连续成功举办三届，并逐步发展为由中国和阿拉伯国家及穆斯林地区共同参与，面向全球开放的国际性重要平台。3 年来，共有 76 个国家、地区和国际机构，5000 多家国内外企业，3 万多名客商参会参展，共签订项目协议 478 个，合同投资 2500 多亿元。

从 2013 年起，宁洽会暨中阿经贸论坛更名为中阿博览会，并以“传承友谊、深化合作、共同发展”为宗旨。这是宁夏加强中国与阿拉伯国家及其他穆斯林地区全面合作的重要平台，并以 22 个阿拉伯国家并向外延伸至穆斯林地区作为合作主要目标国家，加强在能源、金融、清真食品、穆斯林用品、农业、文化、旅游等重点领域的合作，全面搭建中阿商品贸易、服务贸易、金融投资、技术合作、文教旅游等五大平台。在宁夏创办中阿经贸论坛，有利于宁夏构筑面向阿拉伯国家的内陆开放型新经济。通过举办中阿经贸论坛，宁夏搭上了对外开放的快车，谱写出中国与阿拉伯世界友好合作的“宁夏篇章”，多方位、多层次、宽领域的中阿合作已经形成。

国家有关部委大力支持宁夏发展同世界穆斯林地区的经贸往来。商务部、中国贸促总会积极支持宁夏将“宁洽会”打造成中国面向穆斯林地区对外开放的综合平台，中国银监会批准宁夏开展伊斯兰银行业务，国家民委、中国伊协批准宁夏设立“清真”认证中心，国家质监局在宁夏成立了“中国清真产品质监中心”，商务部流通产业促进中心拟在宁夏设立“清真产品、穆斯林用品”产品设计国家中心，等等。

借助中阿经贸论坛，宁夏的招商引资从 2006 年实际到位资金 22018

亿元，发展到 2011 年的 110657 亿元，年均增长 40%以上。目前，宁夏进出口商品逾千种，进出口额已由 2007 年的 1585 亿美元增至 2013 年的 30 亿美元。2012 年，全区对外贸易经营者发展到 1100 多家，基本形成一个国有企业、外商投资企业、私营企业等不同所有制企业平等竞争、共同开拓国际市场的新格局。一大批民营和集体企业正成为拉动全区外贸进出口增长的新动力。多种所有制企业的共存共荣、竞相发展，特别是非国有外贸企业队伍的不断扩大，为宁夏出口带来了广阔的增长空间。引进外资与对外投资活动日益频繁。自治区充分发挥了资源、劳动力等要素优势和巨大的潜在市场优势，成为国际直接投资的热土，利用外资规模不断扩大，外商直接投资成为推动宁夏经济发展和技术进步的重要力量。

2. 开放宁夏建设的基本经验

开放宁夏建设 35 年来，既取得了辉煌成就，也积累了丰富经验。

（1）建设开放宁夏，必须坚持解放思想、与时俱进。思想解放是先导。宁夏对外开放以来，自治区党委、政府坚持解放思想、实事求是的思想路线，不断冲破旧的习惯势力的束缚，冲破教条主义束缚，根据国内外形势变化适时采取扩大对外开放的战略步骤。从 20 世纪 80 年代实施横向经济联合到实行“全方位、多层次、宽领域”对外开放，对外开放水平不断提高。宁夏扩大开放和社会主义现代化建设的每一次重大推进，都以解放思想为前提，以思想理论创新为发端，以观念变革为先导。

在新的时代背景下进一步推进建设开放宁夏，必须坚持解放思想、与时俱进，在解放思想中统一思想、开放胸襟、开放眼界，在开阔眼界中明确发展方向、理清发展思路、营造发展环境、形成发展合力、加快发展步伐，在开放中赢得主动、赢得先机。

（2）建设开放宁夏，必须建立全方位、多层次、宽领域的对外开放格局。实行对外开放以来，自治区党委、政府坚持以开放促改革、以开放促发展，统筹国际国内开放，沿海、内陆和沿边开放，双边、多边、区域开放，综合运用了各种经济工具和外交、能源、人文交流、互联互通等手

段，有步骤有节奏地推进双向开放。宁夏对外开放和开放型经济发展不断向全方位、多层次、宽领域推进。

建设开放宁夏，必须统筹好国内国际两个大局，利用国内国际两个市场、两种资源，坚定不移地扩大开放、全面提升开放型经济水平。要更加自觉地落实互利共赢理念，从国家全局和长远利益出发，坚持以开放换开放、以开放促合作，扩大和深化与各方利益的汇合点，进一步拓展经济发展的外部空间和良好的国际国内环境。坚持实现出口与进口、货物与服务、“引进来”与“走出去”、竞争与合作之间的良性互动、平衡发展，更好融入全球价值链，推动开放朝着优化结构、拓展深度、提高效益的方向转变，着力培育开放型经济发展新优势。

（3）建设开放宁夏，必须正确把握改革与开放的关系，形成相互促进的良性循环。改革和开放，犹如鸟之两翼、车之两轮，是宁夏经济腾飞、社会发展不可或缺的有机部分。党的十一届三中全会以来，宁夏的改革和开放是同步并举的。不改革，不可能提出开放政策，也不能为开放创造良好条件；扩大对外开放，要求有一个适应开放的经济体制。我区传统的经济体制大都是封闭性体制，要建立一种开放性体制，必须搞好改革。经过改革，宁夏的经济体制发生了巨大变化：以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的格局初步形成，社会主义市场经济体制正在建立，市场在资源配置中的决定性作用迅速扩大，国有企业经营机制正在转换，特别是外贸体制、外资管理和外汇管理体制的改革，极大地改善了宁夏对外开放的内部环境，促进了开放水平的提高。

与此同时，对外开放也给宁夏带来了新的信息，引进了新的竞争机制，改变了人们的观念意识，从而加速了改革的进程。所以，不开放改革也难以深入，也达不到预期的结果。新时期，宁夏正是妥善地处理了改革和开放的关系，使改革与开放良性互动、协调发展，交相辉映，才铸造了改革开放辉煌的业绩。

（4）建设开放宁夏，要立足宁夏实际，突出宁夏特色。30 年来，宁夏

实行对外开放，尤其是举办中阿博览会、推进“两区”建设，注重从宁夏实际出发，突出宁夏特色，发挥宁夏与伊斯兰世界天然联系的独特人文优势，发挥宁夏的特色农产品优势和资源富集优势，从而连通了区内外和国内外市场，实现了对内开放和对外开放相互结合、相互促进。特别是近年来，宁夏开放型经济建设不断取得新进展，中阿经贸论坛密切了与阿拉伯国家和穆斯林地区的经贸联系，成为中国向西开放战略的重要组成部分。同时，宁夏经济也逐步融入了全球产业链条，精细化工产品、生物医药、钽铌铍及制品等已成为全球产业供应体系的重要一员。

建设开放宁夏，宁夏要从国家完善对外开放战略格局的角度出发，不断扩大对外开放，大力实施面向阿拉伯国家和穆斯林地区的战略，着力打造面向东部地区开放的基地和平台，不断发挥宁夏独特的资源优势、人文优势，抢抓对内对外开放的机遇，全方位、多层次、宽领域地加快对内对外开放的进程，将宁夏置身在全国乃至世界的经纬度上予以定位，全力建设好我国第一个内陆开放试验区。

(5)建设开放宁夏，必须大力优化投资环境。自治区李建华指出：“宁夏要发展，必须聚人气、聚财气。我们在‘硬件’上与东部没法比，只有把我们的投资发展‘软环境’打造得在西部最优、比东部更优，才能形成投资发展的洼地、赢得发展的先机。各级党委、政府一定要把投资发展环境作为经济工作的重点来抓。”

多年来，宁夏先后取消了一大批与世贸组织规则和党中央国务院要求不相适应的地方性法规、规章，努力为投资者创造良好的政策环境。银川市在市民中倡导“人人都是投资环境”的观念，组建了“外商投资服务中心”，为外商投资咨询、筹建、生产经营提供了“一站式、一条龙”服务。由于投资环境明显改善，宁夏正以海纳百川的宽阔胸怀，迎接四面八方慕名而来的客商。

建设开放宁夏，除了国家的优惠政策外，宁夏自身必须努力改善当地的投资环境和法制环境，降低投资成本和市场交易成本，这才是真正

吸引东部资本和外资的决定性因素。还应该看到，仅仅靠优惠政策是不够的，地方政策的稳定性、透明性和政府效率对外资的吸引力，比优惠待遇的差别性吸引力更大。因此，对外开放的软环境建设尤其重要。

（二）富裕宁夏建设的发展历程和基本经验

宁夏解放60年来，在党的民族政策光辉照耀下，在党中央、国务院的亲切关怀和全国人民的鼎力支持下，在各级党委、政府的坚强领导下，全区各族人民团结一心、艰苦创业，将一个区位条件较差、经济上一穷二白、社会事业十分落后的民族地区建设成为经济繁荣发展、社会事业显著进步、人民安居乐业、社会稳定的新宁夏，谱写出了建设富裕宁夏的华彩篇章。

1. 富裕宁夏建设的发展历程

（1）艰难起步、曲折发展、奠定基础的30年。解放之初的宁夏，百业凋敝、民不聊生、百废待兴，国民经济非常落后。1949年，工农业总产值只有121亿元。其中，农业总产值108亿元，粮食总产量仅319亿公斤；工业总产值1280万元，基本上以手工业作坊为主。人民生活极其贫困，人均消费水平仅有60元左右，人均社会商品零售额不到20元，大部分农民过着饥寒交迫的生活。文化教育非常落后，卫生条件极差，全区几乎没有乡镇医院，人民健康没有任何保障。运输邮电业极为落后，装备简陋破旧。全区没有一寸铁路，公路通车里程1167公里，都是泥泞土路。全区客货运输全靠人畜力。

宁夏解放后，在党的领导下，没收官僚资本，实行土地改革，开展农业合作化运动，大力发展工农业生产，国民经济得到快速的恢复和发展。到1952年，工业总产值2015亿元（旧人民币），农业总产值161231亿元（旧人民币），比1949年分别增长了487%和446%（按可比价格计算）；粮食总产量达到474亿公斤，比1949年增长486%；公路通车里程增加到1202公里。

1953年，过渡时期总路线公布后，宁夏开始了有计划的经济建设和

对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造。通过“三大改造”，宁夏建立起了社会主义制度，为宁夏的发展进步奠定了制度基础。到1957年，宁夏经济社会面貌发生了初步变化，人民生活得到了较大改善。

1958年10月25日，宁夏回族自治区成立。这改变和提升了宁夏在全国发展大格局中的战略地位，揭开了宁夏发展历史的新纪元。自治区成立前后，在国家财政补助大幅度增长和全国各地的支援下，以包兰铁路、贺兰山煤炭基地开发和青铜峡水电站建设三大重点工程项目为主的工业建设，掀起了宁夏经济社会发展的一次高潮，使宁夏逐步建立起了工业体系。至1960年，工业企业数猛增到783个，增长1526%；工业总产值增加到23773万元，增长4054%，工业总产值首次超过农业总产值。

1961年1月，党的八届九中全会决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，自治区党委带领全区各族人民自力更生、艰苦创业，社会主义建设取得了重大成就。到1965年，全区地区生产总值达到466亿元，增长了1047%（其中第二产业增长4856%）；地方财政收入增长到6359万元。农业基础地位进一步加强。到1965年，农业总产值30489万元，增长了384%；粮食总产量达到83334万公斤；大牲畜、生猪、羊只存栏数均创历史最高水平。工业实力显著增强。到1965年，工业总产值20346万元，增长了4130%，原煤产量达308万吨，发电量129亿千瓦时，分别增长近81倍和近243倍。电力工业、化肥工业、钢铁工业等产业逐步发展，一批新兴的工业部门迅速建设起来，工业经济结构不断完善，支柱产业基本形成。交通邮电事业较快发展。到1965年，全区铁路通车里程达409公里，增长133%；全区公路通车里程达3201公里，增长428%。航空事业开始发展，北京—包头—银川—兰州航线正式通航，人民解放军空军中国联合航空公司也开辟了西安—银川—北京的航线。以银川为中心通达区内外的邮电通信网路基本建成。科教文卫事业稳步前进。到1965年，初步形成了包括高等教育、中等教育、中小学教育及成人教育在内的比较完整的教育体系；全区医疗卫生机构发展到

608 个，医疗卫生网初具规模；文化体育事业蓬勃发展，文化普及网基本形成。人民生活水平不断提高。到 1965 年，人均年消费水平提高到 124.2 元，城乡居民储蓄存款增长到 2399 万元。

“文化大革命”时期，宁夏同全国各地一样，经济建设和其他各项事业都遭受到了巨大损失。但是，由于一部分党员干部和人民群众坚持抵制错误路线，使破坏受到了一定程度的限制，国民经济在政治动荡的困境中曲折、艰难、顽强地向前推进，在一些方面取得了较为明显的成绩。在农村开展了大规模的农田水利建设，农业生产得到了恢复，全区粮食总产量 1974 年达到 11.82 亿公斤，创历史最高水平。在企业掀起了工业学大庆的热潮，工业生产得到恢复。同时，国家实施“三线”战略方针，宁夏作为国家的“三线”建设地区，得到了国家的有力支持，每年基本建设投资均在 2 亿元以上。同时，东部地区一批骨干企业相继内迁，在宁夏新建、扩建了青铜峡铝厂、西北轴承厂、银川橡胶厂等大型企业，并陆续投产达效，初步形成了宁夏的能源、化工、冶金、建材、轻纺等主要工业支柱产业，强有力地推进了全区工业经济的发展，并为经济持续发展奠定了坚实的基础。工业经济的快速发展，使工业产值占工农业总产值的比重由 1965 年的 43.21%上升到 1976 年的 73.55%，工业在国民经济中的主导地位得以确立。

（2）改革开放、高歌猛进，快速发展的 35 年。党的十一届三中全会把党和国家的工作重点转移到了社会主义现代化建设上来，实现了伟大的历史转折。

党的十一届三中全会后，改革开放的号角首先响彻在宁夏农村山川的土地上。1978 年 10 月，南部山区的海原县率先打破了生产队为单位的生产模式，开始了生产小组试点。到 1981 年上半年，全区 18100 个生产队，99%建立了各种形式的农业生产承包责任制，999%的农户承包经营了 81.4%的集体耕地，形成了以家庭联产承包经营为基础、统分结合的双层经营体制。极大地调动了农民生产的积极性，有力地推进了农业生产

的迅速发展。这一时期，中央相继出台5个“1号文件”，推动农村改革不断深入，农村经济结构快速调整，乡镇企业异军突起，农产品产量大幅增加，极大地丰富了城乡市场，农民收入出现了多元化增长的趋势。

城市经济体制改革也破冰起航。到1984年年底，全区80%以上的企业都分别建立了“承包、扭亏增盈、全额计件、超定额计件”等不同形式的经济责任制。1984年10月，党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》后，进一步扩大企业自主权、实行承包经营责任制以及转换企业经营机制等政策措施相继出台，宁夏的企业改革又向前推进了一步。

1992年，党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立和完善社会主义市场经济体制。1993年，党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》提出了国有企业改革的方向是建立现代企业制度。从1998年至2000年，按照中央的要求，自治区提出了集中精力，利用3年时间完成国有大中型企业“改革脱困”目标，彻底放开小型企业的政策措施。到2000年年底，全区国有大中型企业改制面达到866%，其中上市公司10家，共向社会募集资金3716亿元；全区505户国有中小企业改制面达到905%，其中实行产权制度改革的占到了88%。同时，宁夏制定出台了加快第三产业发展的政策措施，促进了服务业的快速发展，到2000年，服务业生产总值达到1275亿元，在三次产业结构中所占的比重由1980年的2772%提高到2000年的4324%，提高了15.5个百分点。

进入新世纪新阶段，党中央、国务院相继出台了11个指导农村工作的“一号文件”，有力地推进了农业和农村经济社会的发展。自治区认真贯彻落实中央各项支农惠农政策，从2002年改革并逐步取消了“三提五统”，2005年取消了农业税，在全国提前一年取消延续了2600多年的“皇粮国税”，标志着宁夏“以农养政”时代的终结。并对农业实行了“五补”政策，即粮食直补、良种补贴、化肥补贴、农机补贴和机修旱作

高标准基本农田补贴等，对农业的支持力度明显加大。围绕促进农民增收推进农业产业结构的调整，加大特色种养产业规模。以推进社会主义新农村建设为目标，加大对农村基础设施和公共服务的投入力度，通过大力实施农村危房危窑改造、塞上新居建设、整村扶贫推进和劳务输出等一系列重大工程，有效改善了农村居民生产生活条件，农业和农村形势出现了喜人的变化。

2002 年 9 月，自治区党委九届二次全会通过了《自治区党委人民政府关于加快城市化进程的意见》，宁夏工业化、城市化、农业产业化稳步推进。2007 年 6 月，自治区第十次党代会，提出全面贯彻落实科学发展观，加快构建社会主义和谐社会，奋力开创宁夏跨越式发展的新局面。2012 年 6 月，自治区第十一次党代会提出，建设和谐富裕新宁夏、与全国同步进入小康社会的目标。在自治区党委、政府的领导下，宁夏进入综合实力提升最快、城乡面貌变化最大、人民群众受益最多的历史时期。2013 年，全区地区生产总值达到 2600 亿元，完成地方公共财政预算收入 308.14 亿元，全社会固定资产投资 2681.14 亿元；城镇居民人均可支配收入达到 21833 元，农民人均纯收入达到 6931 元；城镇化进程不断加快，城镇化率达到 52%。

经过 65 年富裕宁夏的建设，今我宁夏，综合实力大幅提升，人民生活持续改善，城乡面貌发生显著变化，民主政治有序发展，社会大局保持稳定，民族团结更加巩固，党的建设不断加强。正可谓政通人和，民族团结，百业兴旺，欣欣向荣。全区回汉各族人民正在意气风发地朝着建设开放、富裕、和谐、美丽宁夏，与全国同步进入全面小康社会新的宏伟目标阔步前进。

2. 建设富裕宁夏的基本经验

宁夏解放 65 年来，在波澜壮阔的建设富裕宁夏的历程中，我们取得了辉煌的成就，也积累了宝贵的经验。

（1）建设富裕宁夏，离不开党中央的关怀和全国各地的支持。新中国

成立以来，党中央的亲切关怀和全国各地的鼎力支持，为富裕宁夏建设不断地注入了强大的动力和活力。

毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛和习近平等国家领导人多次对宁夏工作做出重要指示，为宁夏经济社会发展指明了方向。

党中央做出的一系列重要战略决策为宁夏的发展提供了重要机遇，推动了宁夏经济社会的科学发展和跨越发展。1958 年，宁夏回族自治区成立，国家在资金、技术、人才等方面给予大力支持。从 1965 年初开始，国家实施“三线”建设战略，由沿海和内地向宁夏整体搬迁或合并创建了一批大中型企业，增强了宁夏的经济实力和发展后劲。从 1983 年开始，中央开始实施“三西”扶贫工程，1983 年至 1993 年，累计向宁夏投入“三西”资金 3.7 亿元。从 1994 年至 2000 年，国家累计向西海固地区投入各类扶贫资金 27.65 亿元，宁夏扶贫开发取得了历史性成就。世纪之交，党中央做出“西部大开发”的战略决策。从 2000 年到 2010 年，中央累计安排宁夏基础设施建设投资 283 亿元，加强了对宁夏农林水利、交通、城市基础设施建设、电网建设与改造、粮食储备、教育文化卫生及旅游等领域的支持。2008 年，国务院下发了《关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》，随后，外交部、教育部、科技部、工业和信息化部等 30 多个国家部委（局）及协会也出台了一系列政策性文件，形成了国家支持宁夏发展的较为完善的政策体系。2012 年，经国务院批准，设立了宁夏内陆开放型经济试验区和综合保税区，标志着宁夏的改革开放和发展进入新阶段。

与此同时，国家不断加大对宁夏的财政补助。从 1953 年起至 2008 年，国家向宁夏的财政补助资金累计高达 1300 多亿元，解决了自治区建设资金严重不足等问题，增强了财政供给能力。全国各地也都从资金、人才等方面不断加强了对宁夏建设发展事业的大力支持。

建设富裕宁夏，我们既要一如既往地坚持和发扬自力更生、艰苦奋斗的精神，也要积极主动地争取外援，尤其要争取中央的政策支持和全

国各地的支持，充分发挥社会主义制度可以集中力量办大事的优势，进一步加快宁夏经济社会发展。

（2）建设富裕宁夏，必须坚定不移地推进思想解放。改革开放35年来，自治区党委、政府团结带领全区各族群众在解放思想中推动发展、在推动发展中解放思想，不断研究新情况，解决新问题，形成了人心思稳、人心思进、共谋发展的良好局面，推动富裕宁夏建设取得了辉煌成就。实践证明，解放思想是落后地区加快发展的一大法宝。但是，与全国发达地区相比，宁夏思想解放的广度、深度还不够，一些干部群众思想观念保守、发展思路不宽、进取意识不强的问题仍然存在，与建设富裕宁夏的要求极不适应。建设富裕宁夏，全区上下必须掀起新一轮解放思想的高潮，不断深化区情认识，不断拓宽视野，不断创建新的发展战略，切实把思想统一到自治区党委的总体部署上，统一到推进建设富裕宁夏的伟大实践中，以思想的大解放推进富裕宁夏建设的大发展。

（3）建设富裕宁夏，必须坚持把发展作为第一要务。发展是硬道理，是党执政兴国的第一要务。宁夏解放65年来，经济社会发展所取得的一切辉煌成就，靠的是发展。实践证明，发展是解决宁夏一切问题的总钥匙，这是一条基本经验。建设富裕宁夏，必须坚持以经济建设为中心，坚持用发展的办法解决前进中的问题，大力发展经济，努力增加社会财富，逐步缩小与发达地区的差距，最终实现与全国同步建成全面小康社会的宏伟目标。

（4）建设富裕宁夏，必须坚持以改革开放为动力。改革开放是决定中国命运的关键抉择，也是推动宁夏快速发展、科学发展、跨越发展的关键决策。宁夏解放65年来，特别是改革开放35年，宁夏经济社会快速发展的重要原因就在于坚持党的基本路线不动摇，坚持改革开放不动摇，不断破除阻碍经济社会发展的体制机制障碍，不断解放和发展生产力，调动了各方面的积极性，激发了社会的创造创新的动力活力。实践证明：改革开放是建设富裕宁夏的根本动力。建设富裕宁夏，必须坚持改革开

放的基本国策，把改革开放作为推进经济社会发展的强大动力，坚持用改革的办法解决发展难题，用开放的举措拓展发展空间。要贯彻党的十八届三中全会和自治区党委十一届三次全会精神，全面深化改革、扩大开放，进一步加大重点领域和关键环节的改革力度，以新丝绸之路、“两区”建设和中阿博览会为依托，进一步扩大对外开放的广度和深度，不断创新科学发展、跨越发展的体制机制，坚定不移地优化发展环境。

（5）建设富裕宁夏，必须坚持和完善民族区域自治制度，维护民族团结和社会稳定。民族区域自治制度，是维护宁夏经济社会稳定发展的重要基础制度，也是建设富裕宁夏的重要保障。宁夏回族自治区的成立和民族区域自治制度的实施，大大提升了宁夏在全国发展格局中的战略地位，为宁夏的发展进步创造了有利条件。实践证明，民族区域自治制度完全符合宁夏实际，有利于实现和维护各族人民的共同愿望、富裕安康和根本利益，具有巨大的优越性和强大的生命力。在任何时候、任何情况下，都绝不能动摇、削弱这个制度，必须毫不动摇地坚持好、完善好、落实好民族区域自治制度，坚决贯彻《民族区域自治法》和党的民族政策，充分保证民族自治地方依法行使自治权，切实尊重和保障少数民族的合法权益，实现各民族共同发展、共同繁荣。

团结稳定是改革和发展的基本前提，也是建设富裕宁夏、与全国同步建成全面小康社会的基本前提。宁夏解放 60 多年来，之所以经济社会发展取得重大成就，重要原因就在于始终保持了民族团结和社会稳定的大局，这是重要保证。实践证明：团结稳定是福，分裂动乱是祸。作为民族地区，要始终把团结稳定放在首要位置，全面贯彻落实党的民族政策和宗教工作的基本方针，尊重各民族风俗习惯，不断巩固和发展民族、平等、团结、互助、和谐的社会主义新型民族关系；要依法加强宗教事务管理，坚决打击非法宗教活动，维护宗教领域稳定，凝聚发展力量，确保有效地维护社会稳定。

（6）建设富裕宁夏，必须坚持以人为本、改善民生。以人为本、改善

民生，是党的全心全意为人民服务宗旨的根本体现，也是建设富裕宁夏的价值取向及出发点和落脚点。宁夏解放65年来，党和政府始终坚持以人为本、执政为民，在发展经济的基础上不断改善民生，发展、实现和维护人民群众的利益，受到了各族群众的衷心拥护。建设富裕宁夏，各级党委、政府必须从宁夏实际出发，坚持以人为本、民生优先的理念，落实发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的要求，把让人民群众过上更加美好的生活作为一切工作的出发点和落脚点，努力解决群众最关心、最现实的利益问题，促进居民收入稳步增加，群众生活水平和生活质量持续提高，全力实现好、维护好、发展好各族群众的根本利益，最大限度地促进发展成果惠及广大人民群众，调动全区各族人民的积极性，加快推进富裕宁夏建设，实现民族团结、社会安定的良好局面。

（三）和谐宁夏建设的发展历程和基本经验

1. 建设和谐宁夏的发展历程

宁夏是一个回汉多民族杂居的地区。解放初，宁夏省加上时属甘肃省的西海固地区，人口约170万，其中回族人口57万。由于历史上反动统治阶级长期实行民族剥削和压迫政策，回汉民族间存在着很深的猜疑和矛盾。1949年9月23日，宁夏的解放揭开了建设和谐宁夏的序幕。此时，由于少数民族群众对我党的民族政策还不完全了解，对新成立的人民政权尚存有疑虑，加之一些暗藏的反动势力和破坏分子蓄意挑拨民族关系，我们党面临着如何在宁夏建立人民政权、稳定社会秩序、完成民主革命、恢复国民经济，进而有计划地开展经济建设和实现由新民主主义社会向社会主义社会的过渡的严峻形势。

9月26日，“银川市军管会”发布的“解字第一号”布告明确宣布，坚决执行各民族一律平等和民族自治的主张，尊重回族、蒙古族人民的风俗习惯。各级人民政权建立后，省委和省政府十分重视民族工作，广泛深入地开展了民族平等和民族团结的宣传教育，打消了一些少数民族

群众的疑虑，使一批民族宗教上层和社会进步人士靠拢在党和政府周围。1950 年 7 月，省第一次党代表会议提出在民族工作上实行“慎重、稳步、缓进”的方针，各级党委、政府认真贯彻执行省委制定的民族工作方针，保证少数民族在政治上的平等权利。同时，对全省代表性较大的少数民族上层和宗教上层人士作了适当的安置，稳定了民族宗教上层人士，加强了宁夏各民族之间以及各民族的团结安定。1952 年 8 月，中央人民政府通过了《中华人民共和国民族区域自治实施纲要》。按照中央部署，至 1954 年上半年，先后在少数民族聚居地区建立起 26 个民族区域自治政权。作为回族主要的聚居区，1958 年 10 月 24 日，自治区第一届人民代表大会第一次会议在银川隆重开幕。宁夏回族自治区的成立，不仅是宁夏各族人民政治生活中的一件大事，也是中国民族区域自治史上的一件大事，它实现了回族人民在管理本民族内部事务上当家作主的愿望，为消除历史上残留的民族之间的隔阂和歧视，增进各民族之间的团结创造了条件，开启了建设和谐宁夏的新纪元。

虽然，由于受“左”的思想影响，由于党对社会主义建设规律的认识还不深刻，至十年“文化大革命”，宁夏的社会主义建设遭受到严重挫折，但仍然在诸多方面取得了一些成就。农业、工业、交通邮电、科教文卫事业都有了长足的发展，特别是在这一时期，全区普遍开展了学人民解放军、学南京路上好八连等英雄群体，学雷锋、焦裕禄、欧阳海、王杰等英雄的活动。各行各业涌现出了大量的优秀模范人物，他们在平凡的工作岗位上勤勤恳恳为党工作，全心全意为人民服务，以热爱祖国、关心集体、帮助他人为荣，以背叛祖国、危害集体、损人利己为耻，在社会上产生了积极影响。广大干部群众的思想觉悟和道德水平有了很大提高，许多地方都出现了做好事不留名的动人事迹和夜不闭户、路不拾遗的和谐现象。

党的十一届三中全会以来，随着改革开放的推进，社会结构也发生了深刻变化，人们的利益格局和思想观念都出现了多样化的状态，经济

社会发展中的一些深层次矛盾逐渐显现，各种社会问题影响着社会的和谐稳定，群体性事件时有发生。如何促进社会和谐，保持稳定，实现宗教和顺、人民幸福，成为对宁夏党组织的严峻考验。

自治区党委坚持依靠加快经济发展来促进社会全面进步，强调在加快发展的同时，着力解决人民群众的生产生活，特别致力于宗教和顺和社会和谐的建设。1978 年 9 月，自治区党委召开全区民族工作会议，要求认真执行民族区域自治政策，大力培养少数民族干部；要求认真贯彻执行宗教信仰自由政策，尊重少数民族风俗习惯。1980 年 7 月，自治区党委做出《关于贯彻中央对西藏工作的指示，加强民族工作的决定》。这是宁夏解放以来第一个全面解决宁夏问题的决定，实现了民族宗教工作指导思想的拨乱反正和工作重心的转移。8 月，自治区政府做出《关于尊重少数民族风俗习惯的几项规定》。从 1983 年 9 月开始，全区每年开展“民族团结月”活动。群众性民族团结进步创建活动由此在全区广泛开展起来，营造了各民族团结和睦、共同奔小康的良好氛围。

1984 年 5 月，六届全国人大二次会议通过了《中华人民共和国民族区域自治法》，宁夏民族区域自治进入新阶段。1994 年 6 月，自治区党委、政府出台了《关于进一步加强民族工作若干问题的决议》和《宁夏回族自治区宗教事务管理暂行规定》。2000 年 4 月，又做出了《关于进一步加强民族工作的决定》；2002 年 10 月，印发了《关于进一步做好宗教工作的意见》。2005 年 6 月，自治区党委制定了《关于贯彻〈中共中央、国务院关于进一步加强民族工作　加快少数民族和民族地区经济社会发展的决定〉的意见》，加强了对民族宗教工作的领导。

2004 年 9 月，党的十六届四中全会，着眼于实现我国经济社会协调发展、着眼于党和国家长治久安，明确提出了构建社会主义和谐社会的重大战略任务，强调形成各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会，是巩固党执政的社会基础、实现党执政的历史任务的必然要求，并明确了构建社会主义和谐社会的主要内容。自治区党委随之确定了提高建设和

谐社会的能力，营造加快发展的良好社会环境的任务要求。加大力度解决人民群众反映最为强烈、最为关心的利益问题，解决经济与社会发展中的薄弱环节和不平衡问题，构建良好的平安宁夏、诚信宁夏社会环境，实现社会的稳定和民族团结。实施了“万人再就业工程”和农村劳动力转移培训“阳光工程”，加大了对农民工工资拖欠的清欠力度，扩大了基本养老、医疗、失业等社会保障覆盖面。实施了塞上农民新居、南部山区危窑危房改造、煤矿沉陷区居民搬迁及农垦系统职工住房改造工程。在中部干旱带进行了以人畜安全饮水为重点的水源工程建设。

建设社会主义和谐社会得到了宁夏全体人民的衷心拥护。2005 年 12 月，自治区党委九届十二次全体（扩大）会议确定了“切实关心群众生产生活，加快构建和谐宁夏步伐”的任务，第一次提出建设“和谐宁夏”的目标。2006 年 10 月，党的十六届六中全会做出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，第一次明确提出要把我国建设成为“富强民主文明和谐的社会主义现代化国家”的目标。2006 年 10 月 14 日，自治区党委立刻召开九届十四次全体（扩大）会议，全面研究部署了建设和谐宁夏的工作，提出建设和谐宁夏总要求：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持党的基本路线、基本纲领、基本经验，全面落实科学发展观，按照民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的要求，突出抓好经济建设、政治建设、文化建设和社会建设，着力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，努力建设政治民主、法制健全、经济繁荣、文化和谐、环境优美、民族团结、人民富裕的和谐宁夏。会议要求重点抓好以下几方面工作：坚持抓好发展第一要务，使建设和谐宁夏的物质基础更加坚实；着力发展社会事业，使建设和谐宁夏的社会基础更加牢固；注重社会公平正义，使建设和谐宁夏的体制机制更加健全；大力发展和谐文化，使建设和谐宁夏的精神支撑更加有力；提高社会管理水平，使建设和谐宁夏的社会秩序更加有序；切实维护社会稳定，使建设和谐宁夏的社会环境

更加良好。

2007 年 6 月，自治区第十次党代会总结了五年来的实践经验，进一步部署了着力改善民生，扎实推进和谐社会建设，建设幸福宁夏、文明宁夏、法治宁夏和平安宁夏的重大任务。2007 年 10 月，党的十七大将“推动科学发展和促进社会和谐”作为大会的主题，提出了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求，为推进构建社会主义和谐社会指明了正确方向和工作的着力点，将和谐社会建设推进到一个新的发展阶段。2012 年 11 月，党的十八大报告再次强调：“必须坚持促进社会和谐。”

自治区党委、政府认真贯彻中央精神，大力推进和谐社会建设。2012 年 6 月，自治区第十一次党代会提出了“建设和谐富裕新宁夏、与全国同步进入全面小康社会”的目标。2013 年 12 月，自治区党委书记李建华在自治区党委十一届三次全会上首次提出包括和谐宁夏在内的“四个宁夏”的整体目标。

65 年来，宁夏的社会面貌在党领导人民长期的奋斗中，发生了翻天覆地的变化，和谐宁夏建设取得重大进展。在长期坚持不懈、广泛深入地宣传教育下，宁夏各级党政组织和各族干部群众像爱护自己的眼睛一样十分珍惜民族团结，回汉各族人民始终同呼吸、共命运、团结合作、和睦相处、守望相助、友情加深，在稳定中加快发展，在困难中携手前进，“汉族离不开少数民族，少数民族离不开汉族，各少数民族之间也相互离不开”的思想深入人心。

各级党委、政府高度重视解决民生问题，实施积极的就业再就业政策，不断完善社会保障体系，城市居民最低生活保障对象基本做到了应保尽保，积极推行农民最低生活保障制度，建立了农村社会救助体系；实施塞上农民新居、山区危窑危房改造、煤矿沉陷区搬迁、农垦职工安居工程建设，解决了部分群众住房困难和饮水安全问题。大力推进扶贫开发，贫困地区的生产生活条件继续改善，农村绝对贫困人口下降。加强和创新社会管理，有效化解社会矛盾，建立健全服务群众、联系群众

和保障群众权益制度，认真解决群众关注的城镇拆迁、农村土地征用、就业、看病、上学、住房等突出问题，塞上农民新居、南部山区危窑危房改造、煤矿沉陷区搬迁、农垦职工安居工程建设都取得了显著成绩，加强城乡公共卫生和基本医疗服务体系建设，推行新型农村合作医疗制度，实施药品招标“三统一”，人民群众健康水平不断提高，社会阶层之间的和谐关系正在形成。中国特色社会主义事业在宁夏显示出蓬勃的生机和活力，展现了经济繁荣、环境优美、民族团结、社会和谐、人民富裕的和谐宁夏的光辉前景。

2. 建设和谐宁夏的经验

（1）坚持把发展作为第一要务，打牢建设和谐宁夏的物质基础。发展是党执政兴国的第一要务。科学发展是解决民族地区一切困难和问题的根本途径，是实现各民族共同繁荣的根本途径。社会主义制度建立以后，我国各民族之间的关系基本上是各民族劳动人民之间的关系。民族问题主要表现为各民族在经济文化方面事实上存在的不平等和差异问题。解决社会主义民族问题的根本途径是大力发展民族地区的生产力，加快少数民族和民族地区的发展，提高各族人民的生活水平，不断缩小各民族之间在经济和文化发展水平上的差距，促进各民族共同繁荣。

宁夏解放 65 年来，历届党委、政府紧抓发展不放松、咬住发展不动摇，才实现宁夏经济社会又好又快发展，逐步缩小了与发达地区的差距，将一个区位条件较差、经济社会发展十分落后、一穷二白的民族地区建设成为经济繁荣发展、社会事业显著进步、人民安居乐业、社会稳定的新宁夏，谱写出了经济社会建设的华彩篇章，为和谐宁夏建设奠定了坚实的物质基础。近年来，通过坚决贯彻实施扶贫攻坚战略，加大鲁宁、闽宁、浙宁合作力度，带动宁夏经济社会更好更快地发展。历史雄辩地证明：发展是硬道理。加快发展、科学发展，实现跨越式发展是解决宁夏民族问题的核心，是实现各民族共同繁荣的根本途径，也是检验民族区域自治实施成效的主要标准。

在新的历史起点上，各级党委、政府要坚持以科学发展观为统领，坚持以经济建设为中心，坚持改革开放，坚持国家帮助、发达地区支援、民族地区自力更生相结合，积极争取国家对少数民族和民族地区更多的政策、资金支持，用足用活用好各项优惠政策，制定并实施加快少数民族和民族地区发展的政策措施，抓住机遇，应对挑战，努力实现宁夏新的跨越发展，努力实现好、维护好、发展好各族人民的根本利益。

（2）坚持和完善党的民族区域自治制度，打牢建设和谐宁夏的制度基础。坚持和完善民族区域自治制度，是民族地区发展进步的制度保证，也是建设和谐宁夏的制度保证。民族区域自治制度，是我们党把马列主义民族理论同中国实际相结合的一大创举，是世界上解决民族问题最为成功的实践，是我国社会主义政治文明的重要组成部分。65 年来，宁夏历届党委、政府认真贯彻党的民族区域自治政策，把国家的集中统一与民族的自治平等结合起来，把国家的富强、民主、文明与民族的繁荣、发展、进步结合起来，把党的路线方针政策与宁夏的具体实际结合起来，把各族人民热爱祖国的感情与热爱自己民族的感情结合起来，使各民族既和睦相处、和衷共济、和谐发展，又各得其所、各尽其能、各展所长，极大地促进了宁夏经济社会的发展，得到了各族人民的衷心拥护。

历史证明：民族区域自治制度完全符合国情区情，体现了各族人民的共同愿望和根本利益，具有巨大的优越性和强大的生命力。在任何时候、任何情况下，都绝不能动摇、削弱和丢掉这个制度。推进民族地区发展进步，必须毫不动摇地坚持好、完善好、落实好民族区域自治制度，不断推进法制建设，建立健全与《民族区域自治法》和党的民族政策有效衔接和配套的具有宁夏特色的地方性民族法律法规和政策，从法律制度和政策上保证《民族区域自治法》和党的民族政策的贯彻落实，充分保证民族自治地方依法行使自治权，切实尊重和保障少数民族的合法权益。

（3）坚持社会公平正义，保障和改善民生，打牢建设和谐宁夏的利益基础。公平正义，是千百年来人类不懈追求的一种美好社会理想和愿望，

是人类社会共同的向往和追求。它是我们党一贯坚持的政治主张和价值追求，是社会主义的本质要求，也是构建和谐宁夏的重要历史任务。没有公平正义，就没有社会主义；坚持社会主义，必然追求公平正义。

宁夏解放65年来，在经济发展的基础上，始终把最广大人民的根本利益作为党和国家工作的根本出发点与落脚点，在经济发展的基础上保障和改善民生，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，为和谐宁夏建设打牢了利益基础。

在新的历史起点上，建设和谐宁夏，更要坚持社会公平正义，改革利益分配制度，保障和改善民生，维护和发展最大多数群众的利益，使广大人民共享改革发展成果。

（4）要坚持不懈进行思想政治教育，打牢建设和谐宁夏的思想基础。宁夏解放65年来，各级党委政府坚持不懈地进行社会主义和谐文化建设，在各族人民中进行党的民族政策和民族团结教育，打牢了和谐宁夏的思想基础。实践证明，实现了民族团结、建设和谐宁夏，既要有雄厚的物质基础、可靠的政治保障，也要有力的精神支撑、良好的文化条件。

在新的历史起点上，建设和谐宁夏，一要弘扬和谐文化。和谐文化以崇尚和谐、追求和谐为价值取向，融思想观念、思维方式、行为规范、社会风尚为一体，反映着人们对和谐社会的总体认识、基本理念和理想追求，是中国特色社会主义文化的重要组成部分。和谐文化既是和谐宁夏的重要特征，也是实现和谐宁夏的文化源泉和精神动力。没有和谐文化，就没有和谐宁夏的思想根基，也就不可能有建设和谐宁夏的实践追求。建设和谐宁夏，必须建设和谐文化，培育和谐精神，倡导和谐理念，在全社会形成共同的理想信念和道德规范，为构建和谐宁夏创造良好的人文环境和文化生态。二要建设社会主义核心价值体系。社会主义核心价值体系是社会主义制度的内在精神和生命之魂，在所有社会主义价值目标中处于统摄和支配的地位。没有社会主义核心价值体系的引领和主导，和谐宁夏建设就会迷失方向、失去根本。要坚持用马克思主义中国

化的最新成果武装全党、教育人民，用民族精神和时代精神凝聚力量、激发活力，倡导爱国主义、集体主义、社会主义思想，深入进行理想信念教育、国情教育和形势政策教育，不断增强人们对中国共产党领导、社会主义制度、改革开放事业、全面建设小康社会目标的信念和信心。要培育文明道德风尚。必须把加强公民道德建设作为构建和谐社会的基础工作和建设和谐文化的中心环节，广泛倡导爱国、敬业、诚信、友善等道德规范，开展社会公德、职业道德、家庭美德教育，在全社会形成知荣辱、讲正气、促和谐的风尚。三要牢固树立马克思主义民族宗教观，加强党的民族政策和民族团结教育。要全面贯彻落实党的民族宗教政策，牢牢把握“两个共同”主题，将民族工作作为“一把手”工程，不断完善民族工作领导体制和工作机制，积极开展民族团结进步创建活动，不断夯实“三个离不开”“四个认同”的思想基础。

（5）坚持正确判断形势，正确处理社会矛盾，打牢建设和谐宁夏的政治社会基础。历史是一条长河，必然会有曲折。宁夏解放 65 年来，在建设和谐宁夏方面，既有成功的经验，也有失败的教训。社会主义制度建立后，我国社会的主要矛盾已经变成生产力的发展与人民日益增长的物质文化需要之间的矛盾，解决这个矛盾就要大力发展生产力，发展经济文化事业。但是，我们党对社会主要矛盾的判断发生了失误，把一定范围存在的阶级斗争作为社会的主要矛盾，提出“以阶级斗争”为纲，并把矛头指向党内，造成“阶级斗争扩大化”，社会运动不断，人际关系紧张，损失十分严重，教训十分深刻。

在新的历史起点上建设和谐宁夏，必须正确把握主要社会矛盾，必须正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾，确保社会政治稳定和国家长治久安；必须注重社会公平正义，正确反映和兼顾不同方面群众的利益，妥善协调各方面的利益关系；必须正确处理和解决民族矛盾，使各族人民和睦相处、和衷共济、和谐发展，巩固全国各族人民的大团结。

（6）加强党风廉政建设，践行党的群众路线，密切党群干群关系，打

牢建设和谐宁夏的组织基础。密切联系群众，始终保持与人民群众的血肉联系，是我们党最大的政治优势。意莫高于爱民，行莫厚于乐民。宁夏解放 65 年来，各级党组织坚持不懈地加强自身建设，多次认真开展集中学习教育活动，保持党的先进性和纯洁性，不断加强党的作风建设，密切党群干群关系。

在新的历史起点上建设和谐宁夏，要以践行党的群众路线为核心，自觉做到“为民、务实、清廉”，以百姓之心为心，想百姓之所想，急百姓之所急，全心全意为人民服务，始终保持党与人民群众的血肉联系。

（四）美丽宁夏建设的发展历程和基本经验

1. 建设美丽宁夏的发展历程

宁夏地处祖国西部干旱带，常年干旱少雨，水资源极度匮乏，生态环境极其脆弱。宁夏南部的固原地区更是“苦瘠甲天下”，被联合国列为不适宜人类生活的地区之一。

宁夏解放后，省委、省政府明确提出了“普遍生产，重点造林，合理采伐和合理利用”的林业建设方针，制定了天然林管理办法，建立了林区管理机构，在 3 个天然次生林区实行了封山育林措施。建立了群众性的护林防火组织，制定实施了一系列的护林防火政策法规，使已有的天然次生林得到保护、恢复和发展。植树造林活动也由平原向沙漠、黄土丘陵地区发展，先后在风沙严重的中卫、灵武地区设立了固沙林场。在永宁县设立了护岸林场。在平罗、贺兰、中宁、陶乐等县设立了林业工作站，发挥国营林场、苗圃的示范带头作用，发动组织群众植树造林，并总结出了“沙内设点，沿沙布防，连点成网，前挡后拉”的造林治沙经验，揭开了美丽宁夏建设的序幕。

自治区成立后，各级政府把植树造林、防风固沙始终作为农业基本建设的重要任务，组织科技人员进行考察，制定治理规划，确定了以营造防护林为主、因地制宜发展用材林、经济林和薪炭林的林业发展总方向，有计划有重点地开展林业建设。同时，掀起了水土流失治理的第一

次高潮。1972 年年底，自治区提出了“一手抓川、一手抓山”的总体思路，把林业放在与农牧业同等重要的地位。1973 年，全国第一次环境保护工作会议明确提出了“环境保护”的概念，并且确定了“全面规划、合理布局，综合利用、化害为利，依靠群众、大家动手，保护环境、造福人民”的方针。1974 年，自治区开始对银川市大气环境质量进行连续性动态观测。1975 年，第一次全区环境保护会议提出了一切基本建设项目都必须执行“三同时”制度，即一切新建、改建、扩建项目以及区域性开发建设项目的污染防治设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用的环境法律制度。同时，自治区大力开展了环境保护宣传教育工作，大力推广改装水银差压计、无氰电镀工艺、造纸污水处理等新技术，对城市环境污染的突出问题初步进行了治理。这标志着宁夏环保工作的开始。

党的十一届三中全会后，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体，把环境保护确定为基本国策，提出要在资源开发利用中重视生态环境保护。自治区党委、政府认真贯彻执行国家战略方针，提出了“防治结合，以防为主、综合治理”的方针，坚持经济建设、城乡建设、环境建设同步规划、同时实施、同步发展，实现经济效益、环境效益、社会效益的统一。1984 年，自治区政府做出了《贯彻国务院关于环境保护工作的决定》，确定了环境保护的总目标。1989 年，自治区第三次环境保护工作会议确定了防沙治污、改善生态环境为环境保护的目标和任务，首次推行了深化环境管理的五项制度，即环境保护目标责任书制度、城市环境综合整治定量考核制度、排污许可证制度、污染物集中控制制度和限期治理制度，把五项制度作为环境保护工作的主要措施予以落实。自治区政府与银川市、石嘴山市、吴忠市、青铜峡市和自治区电力工业局先后签订了环境保护责任书。自治区环保部门从 1989 年起在重点城市开展环境综合整治定量考核工作试点，不断加大工作力度。1990 年，自治区政府制定了《宁夏回族自治区环境保护条例》，环境保护的法制建设

由此迈出了新步伐。

林业建设逐步恢复和发展。1978 年 11 月，经国务院批准，实施“三北”防护林工程，宁夏林业开始步入蓬勃发展的黄金时期。30 年来，在国家林业局、“三北”工程建设局和自治区党委、政府的重视支持下，共投资 195 亿元，四期工程共完成造林 966 万公顷，占规划任务 738 万公顷的 131%。“三北”防护林工程体系建设的实施，全区森林面积净增 443 万公顷，林木覆盖率净增 74 个百分点。从 1982 年到 1986 年，自治区实施了由世界粮食计划署援助建设的“西吉防护林工程”，共造林 528 万公顷，种草 513 万公顷。从 1983 年秋到 1989 年，自治区实施了“银川西部防护林工程，完成造林 5668 公顷，林木覆盖率由 10%提高到 254%。从 1986 年起，在南部山区 7 个县实施了“两杏一果”扶贫开发工程，共营造生态经济林 33 万公顷。从 1996 年开始，在山区五个县（原州区、彭阳、西吉、隆德、泾源）启动了“黄河中游水土流失生态环境重点治理工程”。从 1996 年开始，实施了由德国政府无偿资助、中德合作共同建设的“宁夏贺兰山东麓生态林业工程”，2002 年该项目完成，共造林 896346 公顷，封山育林 3 万公顷。从 1983 年开始，自治区党委、政府实施了自然保护区建设工程。到 2005 年，全区共建立自然保护区 13 处，总面积 55.39 万公顷，占自治区国土总面积的 8.34%，其中：国家级自然保护区 6 个，即贺兰山、六盘山、罗山、白芨滩、哈巴湖、沙坡头，面积 48.65 万公顷；自治区级保护区 7 处，即青铜峡库区、云雾山、火石寨、党家岔、南华山、石峡沟、沙湖，面积 6.74 万公顷。

在沙区，以防沙治沙、改善沙区生态条件为目标，结合治沙工程的实施，开展沙漠化土地综合整治，累计治理沙漠化土地近 20 万公顷，沙漠化土地面积由 165 万平方公里减少为 126 万平方公里，降低 236%。在全国率先实现了沙漠化土地逆转的目标。从 1979 年到 1996 年，平均每年有 1924 万人次参加义务植树劳动，年平均植树 11213 万株，人均植树 58 株，取得了明显的生态、社会、经济效益。

以江泽民同志为核心的党的第三代中央领导集体，将环境与发展统筹考虑，把可持续发展确定为国家发展战略，实施了“西部大开发”战略，推动了包括宁夏在内的整个社会迈步走上了生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。党的十六大后，以胡锦涛同志为总书记的党中央，坚持以科学发展观为指导，大力推动转变发展方式，把节约资源作为基本国策，把建设生态文明确定为国家发展战略和全面建成小康社会的重要目标，把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局战略之中。

按照中央的部署，自治区党委、政府适时把生态文明建设确立为重要目标，建设美丽宁夏迈出新步伐。1998 年 4 月，自治区第八次党代会做出了“走出一条保护资源、改善环境、造福当代、泽及子孙的可持续发展之路”的战略部署，确定了“区别情况、突出重点，分类指导、注重实效”的工业污染防治原则，将消除污染排防总量、改善重点地区环境质量和遏制生态环境恶化趋势作为“十一五”全区环境保护的三大任务。2000 年，中央提出实施“西部大开发”战略之后，自治区确立了以“西部大开发”总揽全局的战略思路，开启了改天换地、再造秀美山河的伟大历史进程。2001 年 3 月，自治区党委、政府召开人口、资源、环境工作座谈会，强调要从事关全区经济社会全面发展的高度，既要金山银山，更要绿水青山，发展不能以牺牲环境为代价，坚持走可持续发展道路，实现全区经济社会、资源环境协调发展的战略构想。自治区人大常委会出台了《关于依法推进环境保护工作的决定》，进一步明确了环境保护工作的目标、任务和措施。2002 年 2 月，自治区政府通过《自治区环境保护“十五”规划》，全面启动“1259”（“一河”即黄河，“二市”即银川市、石嘴市，“五区”即五个重要生态功能区，九镇即九个工业集中的镇和区域）重点区域环境综合整治工程，把改善环境质量、保障群众健康、保障环境安全，促进经济发展作为环保工作的根本出发点。2003 年，自治区决定在全区范围内实行封山禁牧，为生态恢复打下了基

础。2004 年，自治区党委、政府颁布了《关于进一步加快林业发展的意见》，为全区林业的快速发展营造了良好的政策和社会氛围。2005 年把发展循环经济作为主要内容，深化环保工作的思想和实践。2006 年 9 月，自治区党委、政府召开第六次全区环境保护大会，印发了《贯彻落实科学发展观进一步加强环境保护的决定》和《关于加快产业结构调整的意见》，要求用科学发展观统领环境保护工作，以保护环境优化经济增长。

从 2003 年实行封山禁牧、退耕还林开始，至 2008 年，共完成退耕还林任务 81.9 万公顷，覆盖了全区 21 个县，国家累计兑现宁夏退耕还林补助资金 40.61 亿元，退耕涉及 32.3 万多农户 153 万多农民，退耕农民人均直接受益 2266 元。

党的十七大以来，自治区党委、政府先后制定了《宁夏回族自治区环境保护“十一五”规划》《自治区“十一五”期间主要污染物减排计划》，提出了节能减排“十大铁律”和经济建设坚持做到不占用耕地、不增加黄河取水量、不突破环境容量的“三不”原则，提出了要在发展理念上突出绿色环保，发展模式上突出循环经济，坚持人口、资源、环境相协调的发展途径。几年来，坚持调结构、转方式，并取得了很大成效。

党的十八大以后，以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体，积极推进生态文明建设的理论创新和实践探索，明确提出走向社会主义生态文明新时代，建设美丽中国，是实现中华民族伟大复兴的中国梦的重要内容，强调良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉，要正确处理经济发展同生态环境保护的关系，牢固树立保护生态环境就是保护生产力、改善生态环境就是发展生产力的理念，更加自觉地推动绿色发展、循环发展、低碳发展，绝不以牺牲环境为代价去换取一时的经济增长。党的十八届三中全会通过的《决定》明确提出，要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度。自治区党委、政府认真贯彻落实这些重要理论和战略思想，从大处着眼、小处入手，努力使各项工作达到目标精确、对策精准、效果精致的要求，

以节能减排、建设美丽乡村、构筑生态文明为重点。牢固树立建设山清水秀、天蓝地绿的好环境，功在当代、福泽子孙的理念。珍惜“优美环境是宁夏最大优势”的自然禀赋，努力建设全国防沙治沙综合示范区，走绿色循环低碳发展之路。坚持保护为先，划定并严守生态保护红线，明确空间管理区域，扩大生态效益补偿范围，保护好山脉、森林、水系、湿地、草原等核心生态区域，建立水资源配置体系，增强水资源涵养，提高环境容量。坚持修复为主，实施移民迁出区生态修复、荒漠化治理、封山禁牧和退耕还林还草等重点生态工程。实施自治区环保行动计划，严格环保准入和污染物排放标准，抓好农村面源污染治理，努力实现农村环境综合治理全覆盖。由于工作思路明确，工作方法、措施有力，推进了环境保护和生态建设不断上台阶、上水平，为广大人民群众创造了一个安全、美好和幸福的生活环境。

自治区党委十一届三次全体（扩大）会议顺应形势，提出了建设美丽宁夏战略思路、战略目标和战略举措。建设美丽宁夏是建设和谐富裕新宁夏的重要内容，要保护天蓝、地绿、水净的生态环境，建设美丽城市、美丽乡村，塑造美丽心灵，共创美好生活。坚持以规划为引领，一手抓节能降耗、污染治理，一手抓生态建设，既注重生态环境之美，也注重塑造人的心灵之美，努力建设绿色家园、宜居家园、精神家园。这一思想，顺应全区各族人民的期盼，对于宁夏这样一个十年九旱、生态脆弱、环境艰苦的经济欠发达地区来讲，具有极强的指导意义。

2. 美丽宁夏建设取得的辉煌成就

多年来，在党中央、国务院的关怀和支持下，在自治区党委、政府的领导下，在全区各族人民的共同努力下，美丽宁夏建设取得了辉煌成就。

（1）各项生态建设工程成效显著，为建设美丽宁夏打下了坚实基础。林业建设突飞猛进，全区森林资源总量快速增长，森林覆盖率由 2000 年的 84%增长到 2013 年 13.6%。实施退耕还林工程，率先在全国以省为单

位全面实行禁牧封育，退耕还林人均面积 0.78 亩，位列全国第一。湿地保护走在全国前列。全区湿地总面积约 400 万亩，约占全区地域总面积的 5%，比全国平均水平高出 1.2 个百分点。宁夏沙湖被评为全国十大魅力湿地之一。加强荒漠化防治，全区累计治理沙化土地 700 万亩，近 10 年沙化土地净减少 80 万亩，是全国最早实现人进沙退的省区。

（2）节能减排实现了历史性突破，环境质量持续明显改善。加大了环境污染治理投资力度，将污染减排年度目标纳入 5 个市经济社会发展目标考核范围之内，优化能源消费结构，提高非化石能源消费比重，鼓励低碳产品消费。建立并实施了节能降耗预警机制。根据《2010 年节能降耗预警调控方案》，宁夏不再审批、核准、备案高耗能、高污染项目和产能过剩行业扩大产能项目。对没有通过环评、节能审查和土地预审的项目一律不得开工建设，新建、改（扩）建的“两高”项目不得试产、投产。大力实施减排工程建设，加快淘汰落后产能步伐，强化监督管理和减排措施，圆满地完成了“十一五”污染减排目标任务，实现了主要污染物排放总量由增到减的历史性转折。银川、石嘴山两个国家环保重点城市环境空气质量处于二级和好于二级的天数逐年增加。银川市环境空气质量水平，在全国省会城市中处于领先地位。

（3）政策法规相继出台，生态文明建设的法规体系不断完善。环境保护法制建设加快，环境保护法制体系日臻完善。继《宁夏回族自治区环境保护条例》等法规颁布实施，2010 年又制定了《关于加强农村环境保护工作的意见》，使宁夏成为全国第一个出台加强农村环保工作意见的省区。继 2006 年被环保部确定为全国第一个农村小康环保试点省区之后，宁夏又两次被环保部列为全国 3 个农村环境整治目标责任制考核试点省区和全国 8 个农村环境连片整治示范省区之一，在项目和资金上得到了国家的大力支持和重点倾斜，110 万农民直接受益，农村环境保护工作处于全国领先水平。2011 年 12 月，又出台了《宁夏回族自治区环境教育条例》，不仅突出了政府在环境教育中的主导地位，明确了学校环境教育的

基础地位，还强化了社会环境教育制度，确立了环境教育保障与监督措施。2012 年 11 月，出台《银川市农村环境保护条例》，为农村环境保护提供法律依据。它从农村地区饮用水水源地保护、面源污染防治、大气污染防治、农村工业布局、农村生活污染治理设施的运行与管护、农村环境连片整治等方面，对影响农村环境的问题提出明确规定，并且规定了违反《银川市农村环境保护条例》应承担的法律责任。

（4）大力实施“造林增绿”工程和“产业兴绿”工程，实现生态效益、经济效益和社会效益有机统一。多年来，自治区党委、政府坚持“北部防沙治沙、中部生态经济、南部水土保持”的生态建设思路，按照“先水后树、依水造林”的原则，扎实推进退耕还林、退牧还草、水土保持、小流域治理等重点工程，深入实施环城生态圈和绿色通道建设，突出抓好春秋季义务植树，进一步消除明沙丘、无树庄点、无树道路、无绿山头，着力构建全方位、多层次的生态绿化体系。

采取多种措施，不断扩大优质牧草留床面积，提高草原生产能力；鼓励企业、种草大户通过土地流转等方式集中连片种植优质牧草，形成了草畜产业良性循环、协调发展的格局。

充分发挥沙区光、热等资源优势，大力发展苗木繁育、沙生植物加工转化等生态产业，扩大山杏、枣树等经果林种植面积，积极引进林果加工企业，延伸产业链，带动沙产业发展，切实让山头绿起来、让群众富起来。

加强生态治理示范区开发建设，大力发展生态旅游业，实现生态效益、经济效益和社会效益的有机统一。

（5）人居环境明显改善，民众文明程度不断提升。城市绿化覆盖率明显提高。全区人均公园绿地面积达 16.03 平方米，比 2007 年增加 6.66 平方米。在西北率先成为县县建有污水处理厂的省区，5 个地级市全部建设了中水厂，实现了城市污水和生活垃圾的无害化处理。

农村环境面貌明显改善。以加强农村基础设施建设为基础，结合卫

生城镇创建活动，加快改水、改厕步伐，全区农村自来水普及率、农村卫生厕所普及率提高，农村人居环境也明显改善。民众生活方式发生转变，绿色消费蔚然成风。

3. 美丽宁夏建设的经验启示

多年来，在建设美丽宁夏过程中积累了宝贵的经验，对于进一步推动美丽宁夏建设具有重要启示。

（1）坚持转变理念，确立生态文明意识。宁夏生态脆弱，加快发展的任务十分繁重，但我们不能再简单地以 GDP 论英雄。各级党委、政府要牢固树立“让优美的生态环境成为宁夏最大优势”和“既要金山银山，更要绿水青山”的发展理念，以最少的资源消耗获得最大的经济效益，宁可发展的速度慢一些，也不能以牺牲环境为代价换取一时的经济增长、换取所谓的政绩。要大张旗鼓地开展生态文明宣传教育活动，进一步增强全社会的绿化意识、环保意识和生态意识，为生态文明建设提供持久动力源泉。

（2）坚持保护第一，确立生态立区的发展战略。对于生态环境相对脆弱的宁夏来说，保护生态环境就是保护生产力，改善生态环境就是发展生产力。因此，宁夏在经济社会发展过程中，要始终立足区情，着眼于长远发展，将生态立区作为全区经济社会可持续发展的总战略和总要求，把生态保护与生态建设纳入经济社会发展的大局中进行统筹把握与综合考虑，实现在生态保护中谋发展，在经济社会可持续发展中抓生态保护的良性循环。

（3）坚持科学规划，确立科学的保护目标与政策。多年来，自治区始终把科学规划作为基础性工作来抓，把自然生态保护与建设的目标、任务、重点与措施等纳入国民经济和社会发展规划中进行统一规划，统一安排，统一部署，坚持生态保护与经济发展并重、生态建设与经济建设同步的基本方针与政策，实现了自然生态保护建设与经济社会发展的良性互动。

（4）坚持长期作战，确立各级政府主导、全社会共同参与的有效方式。多年来，各级政府在生态环境保护与建设中，一是把生态环境保护与建设作为经济和社会发展的重点，做到一张蓝图绘到底、一任接着一任干。二是建立目标责任制，明确生态环境保护与建设的责任主体，增强了各级政府抓好生态环境保护与建设的责任感、使命感与紧迫感。三是通过统一规划、检查验收、评比通报等有效措施，确保生态环境保护与建设工作落到实处。四是推动形成了“政府主导、企业主动、市场驱动、公众参与”的体制，夯实了建设美丽宁夏的社会基础。

（5）坚持生态补偿，确立生态环保工作的激励机制。为调动各级政府加强生态环境保护与建设的积极性和主动性，自治区在生态补偿方面进行了大胆的实践，有力地促进了生态环境保护和建设。一是在自然保护区生态补偿方面。强调对于同时具有风景旅游区功能的自然保护区，允许其在保护区的试验区及外围保护地带适当开展生态旅游。同时，通过行政管理手段，促使其在旅游收入中提取一定比例的资金用于保护区的建设和生物多样性保护等工作。二是在森林生态补偿方面。2004 年开始实施森林生态效益补偿基金制度，全区 541.1 万亩生态公益林纳入中央森林生态效益补偿基金范畴，66 万亩生态公益林纳入地方森林生态效益补偿基金范畴。至 2009 年年底，中央森林生态效益补偿基金到位 5158 万元，地方财政森林生态效益补偿基金到位 1200 万元。三是在水资源节约补偿方面。率先在全国开展以省级为单元的节水型社会试点建设；制定了《宁夏引（扬）黄灌区节约用水奖励办法》和《自治区取水许可和水资源费征收管理实施办法》，设立了自治区节约用水奖励基金。四是在草原生态补偿方面。2003 年 5 月 1 日，出台了《全面推进宁南山区草畜产业发展的若干意见》，启动了“南部山区草畜产业工程”等生态补偿项目建设，自治区财政每年投入 5200 多万元，大力扶持人工种草，帮助农牧民建设棚圈、改良畜种，购置饲草加工机械等，使宁夏畜牧业增长方式由依赖天然草原放牧的粗放型经营向舍饲、半舍饲以及园区化的集约型发

展方式转变。

（6）坚持依法管理，切实解决突出环境问题。严格执行《宁夏回族自治区环境保护条例（修订）》，强化环境执法手段，维护群众环境权益。一是加大与纪检监察等部门的密切配合，获得了更有力的支持。二是开展部门联合执法，发挥联动合力。在整治违法排污企业保障群众健康、城市施工噪声和餐饮油烟污染、旅游风景区环境综合整治等环保专项行动中，自治区 8 至 10 个部门联合执法，整治力度明显加大。三是创新环境执法机制办法，提升环保系统执法水平。先后组织进行了 6 次全区执法大检查和两次重点化工企业环境应急演练，建立了环境执法互查制度，开展了 3 次五市间互查互纠行动。四是发挥典型示范作用，带动全区环境整治。分别在银川市、平罗县召开全区施工噪声和餐饮油烟污染整治和高耗能高污染企业整治现场观摩会，提高了全区环境整治水平。五是借助媒体力量加强暗访，对发现的问题予以曝光，大力整治，效果显著。

三、立足宁夏实际，奋力推进“四个宁夏”建设

（一）坚持对内对外开放相结合，奋力推进开放宁夏建设

1. 切实进一步解放思想、开拓创新，建设开放宁夏

没有思想的解放，开放就没有动力；没有思想的解放，抢占不了先机。宁夏发展滞后，最重要的是思想观念的滞后而带来的开放滞后；宁夏的差距，最大的还是思想观念的差距而带来的体制机制上的差距。实践发展永无止境，解放思想永无止境，对内对外开放永无止境。新一轮的改革开放已经把宁夏和发达地区放在了同一起跑线上。面对内陆开放没有既成经验可资借鉴这一现实，我们一定要登高望远，跳出地域的限制，跳出条条框框的限制，跳出部门利益的限制，着力构建宽广的眼界、宽广的思路、宽阔的胸襟，努力眼界向外看宁夏，放开胸襟看世界。进一步增强机遇意识、责任意识和进取精神，摈弃等、靠、要，摈弃惯性思维，摈弃因循守旧、故步自封，正确处理全局和局部、当前和长远的关

系，正确对待利益格局的调整。以问题倒逼思想解放，以问题倒逼开放，在“走出去、请进来”的过程中，借鉴国内外成功经验和做法。大力推进开放理论创新、制度创新、实践创新，以思想大解放推动大开放，以大开放促进大发展，不断推动和引领宁夏各项事业大发展。

2. 转变政府职能，营造“两优”投资发展环境，建设开放宁夏

要切实转变政府职能。政府职能转变和机构改革，不单单是机构的整合、人员的调整，更重要的是转变职能、提高效率、搞好服务，创新行政管理方式，增强政府治理能力，把工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来，进一步提升政府公信力、执行力和权威性。为此，我们要加快推进行政审批制度改革，进一步简政放权，力争到 2014 年年底，全区行政审批事项减少 50%以上，平均办结时限压缩 50%。实行“两个清单”——行政审批事项负面清单、政府权力清单；采取“一个模式”——审批服务“一门受理、多证联办”；坚持“三个一律”——凡负面清单以外、市场机制能够有效调节的经济活动一律取消审批，直接面向基层、面向群众、由基层管理更方便有效的经济社会事项一律下放审批权限，自治区级权限内的企业核准项目一律实行备案制。

要营造优化投资发展环境的浓厚氛围。全区各级政府要发挥引领作用，各级领导干部要树立优化发展环境也是发展生产力的意识，紧跟形势，转换角色，在优化投资发展环境上投入更大精力。要形成优化投资发展环境的合力。各企事业单位及大专院校都要创新机制，增强发展活力；引导企业诚实守信，勇于承担社会责任，既做良好投资发展环境的受益者，也做良好投资发展环境的建设者；引导广大群众从我做起、从身边事情做起，争做优化投资发展环境的模范。要以猛药治沉疴，敢于动真格，对抱着“官”念不放、守着小团体和个人利益不动的人，要请他动动位置；对破坏和影响投资发展环境的，要加强监督、公开曝光，违法的要严惩。

3. 坚持开放带动，着力打造开放型经济，建设开放宁夏

（1）在提升招商引资质量上有新突破。要以转型升级为主线，以大平台大产业大项目大企业建设为抓手，以开发区、工业园区为主平台，以内外合作为载体，以产业提升为目标，全面推进招商引资。一要选准产业、选准对象、选准项目、选准地区，招引有优势的大企业投向宁夏重要领域。二要加大产业招商力度，力争全区产业引资总额分别占全区利用内外资总额的60%以上。三要以国际创业中心为载体，一手抓资金和项目的引进，一手抓先进理念、先进技术、先进管理特别是海内外高层次人才的引进，提升宁夏区域核心竞争力。

（2）在提高外贸竞争力上有新突破。要按照“稳增长、调结构、促平衡”的要求，根据区域实际、产业实际、企业实际，抓好外贸出口这项工作，帮助企业共同提升产品竞争力，市场拓展力。要积极组织和鼓励企业参加各种展会、各种洽谈会，从而为企业寻找商机，拓展更多市场。一要鼓励扶持高新技术产品和整机产品出口；二要实施出口品牌战略，做好为企业服务这篇文章；三要以提升装备制造业整体发展质量为主线，坚持创新驱动、优势优先，加强产学研协同创新，掌握一批核心关键技术，积极申报专业型国家外贸转型升级示范基地；四要集中配置要素资源，强化协作配套体系建设；五要积极培育一批能够参与国内外竞争的大型装备制造企业，形成特色优势突出、产业集聚度高的现代装备制造产业体系，努力建设我国西部重要的装备制造和向西出口的基地。

（3）在促进外经合作上有新突破。要积极鼓励有实力、有条件的企业加快“走出去”发展。一方面要鼓励本地的企业总部留在宁夏，另一方面要支持宁夏本地的企业根据自身发展需要，根据自身产业拓展需要走出去。要以市场为导向，鼓励“走出去”同促进企业科技创新、开拓产品市场、工程承包服务结合起来，促进产业链延伸，提升宁夏本区企业品牌竞争力。

（4）在提升服务外包水平上有新突破。发展服务外包产业，积极承接

服务外包产业转移，是宁夏转变对外贸易发展方式，提高利用外资质量和水平，加快产业结构调整，实现跨越发展的有效途径。宁夏要加大扶持力度，不断完善服务外包扶持政策，扶植和培育一批优势服务外包企业，培养一批符合产业发展的服务外包人才，发展一批技术先进型企业，提升宁夏服务外包承接能力。要主动利用国际创业中心，引进各种人才、企业，不断拓展服务外包领域。要组织自治区服务外包企业积极参加境内外专业展会，积极开拓国际市场。

（5）在打造环境优势上有新突破。招商选资最大的竞争优势就是环境，包括硬环境和软环境。硬环境有必要的配套、基础配套和设施配套，软环境就是服务、政策、办事效率、人力资源的配套等等。所以我们一定要千方百计地营造开放型经济发展的良好环境，尤其在完善政策体系、强化服务、降低商务成本等方面下功夫。要通过提高办事效率，加快服务力度，尽可能降低一些成本。要加强领导，强化部门配合和协作，积极开展“一站式”服务，提高服务效率，进一步营造“亲商、富商、爱商”的良好投资环境。

4. 构筑全方位、多层次的对内对外开放新格局，建设开放宁夏

要用好中阿合作平台和内陆开放型经济试验区有关政策，加强与阿拉伯国家的合作，加强与港澳台及世界其他地区国家的合作，加强闽宁、浙宁、津宁以及京宁、沪宁等区域合作，加强与央企及大型民企的合作，着力构筑全方位、多层次的对内对外开放新格局。

（1）推动区内开放。建设开放宁夏首先要推动区内开放。宁夏地域小，人口少，这是推动区内开放的最有利条件。按照把宁夏作为一个城市规划建设的理念，结合内陆开放型经济试验区建设，我们要坚持一城一区、二元一体，合理确定和科学构建产业布局、城乡布局、基础设施布局和生态布局。大力实施沿黄经济区建设战略，推进沿黄城市同城化。要打破行政限制，突破利益藩篱，破除各种隐形障碍，构建全区生产要素优化配置、产业分工合理布局、公共设施无缝对接、社会服务体系完备、

人文环境特色鲜明的区内开放机制。要加快推进社会保险区级统筹，完善全区跨区域就医结算服务体系，加快区内交通、电信一体化进程。建立健全区市县乡四级联动、覆盖城乡、运行通畅的综合政务服务体系，不断提高服务效能。

（2）促进周边区域开放。促进周边区域开放，是突破宁夏地域束缚，建设开放宁夏的重要举措。要通过周边区域开放，从银川与毗邻地区一体化入手，增强银川区域中心城市辐射带动功能，建立区域大市场。要进一步完善区域合作机制，拓宽合作领域，提高合作层次，增强合作实效，建立健全与丝绸之路经济带省区交流合作机制，加强西兰青新经济带的联合协作，建设外煤进宁新通道、打造能源经贸新走廊。加强宁鄂榆能源化工基地的合作开发，建设国家重要的能源加工转化和战略储备基地。加强与呼包银、陕甘宁经济区的合作，主动加强与关中—天水经济区的协作，形成区域发展新合力、新优势。

（3）面向全国开放。面向全国开放，是建设开放宁夏的关键。要广泛开展与东部沿海省市、东北地区和中西部地区的合作交流。积极承接长三角、珠三角和环渤海等沿海发达地区产业转移。进一步深化闽宁、津宁、浙宁等区域合作，深化与央企在战略性新兴产业、先进制造业、现代服务业、科技研发等领域合作，与发达省区和央企共建产业园区，吸引区外资本参与宁夏经济建设，形成承东启西、联南达北的开放新格局。

（4）打造国家向西开放战略高地。宁夏与阿拉伯国家和世界穆斯林地区具有得天独厚的交往优势与联系，改革开放初期，宁夏就注重与阿拉伯国家和穆斯林地区的友好往来。国家赋予宁夏建设内陆开放型经济试验区的重大使命，这是宁夏开放和发展历史上千载难逢的机遇。要强化对建设内陆开放型经济试验区重要性的认识，以建设内陆开放型经济试验区为抓手，倾力打造我国向西开放先行区。充分用好先行先试这个最大利好政策，在金融、能源、投资、文化旅游等重点领域先干成一些事情，在农村土地、户籍制度、投融资等方面研究出台具体的改革政策，

把试验区打造成政策洼地。综合保税区是试验区的窗口。要探索建立“一区多园”的模式，积极争取国家更多的支持，加强与沿海地区的合作。要学习借鉴上海自贸区的经验，培育保税区产业配套能力，建立贸易投资便利化工作机制，提高通关效率，推进综合保税区创新发展。要创新中阿博览会办会机制。抓好阅海湾中阿博览会永久性会址建设，在服务国家总体外交战略的同时，积极探索市场化运作模式，推动中阿合作从政府主导向政府搭台、企业唱戏转变，推进中阿在能源、金融、旅游等领域深度合作，促进中阿经贸交流常态化。要进一步加强与海湾六国、22 个阿拉伯联盟国家和 57 个伊斯兰国家以及其他国家的合作。要在抓好项目的基础上，抓住产业发展这个根本，推动中阿旅游合作、金融合作、能源合作和文化合作。要探索建立能源长效合作机制，支持区内企业联合国内大型企业到阿拉伯国家及穆斯林地区进行油气、矿产等开发和工程承包合作。要积极争取建设国家级金融改革创新试验区，促进银川综合保税区向中阿自由贸易园区转型升级。

（5）主动参与丝绸之路经济带建设。向中亚开放，是建设开放宁夏的新机遇。习近平总书记提出与中亚国家建立多元共生、包容共进的共同体，建设丝绸之路经济带的重要战略构想，有利于西部大开发和边疆地区的繁荣稳定，有利于宁夏更好地发挥区位和资源优势扩大对外开放。要建立健全与丝绸之路有关国家交流合作机制，加强与丝绸之路经济带沿线国家在经济贸易、科技创新、生态环境、人文交流等领域的合作，进而推动欧亚大陆经济合作的深化。宁夏作为丝绸之路经济带的重要节点，要主动作为，发挥回族自治区的特殊作用，推动宁夏经济社会加速发展。

5. 突出宁夏特色，发挥宁夏优势，建设开放宁夏

建设开放宁夏，要充分发挥宁夏的区位优势、资源优势和文化特色，打好资源牌、打靓清真牌、打响文化牌。

（1）发挥区位优势。宁夏位于我国西北与华北交界地带，处于新欧亚大陆桥国内段的中间位置，是联系西北与华北、蒙西与西南的交通要道，

已建成集铁路、高速公路、航运为一体的综合交通网络，形成东部、中部地区进入河西走廊、新疆，进而通往中亚、欧洲等国的便捷通道，作为我国承东启西交通枢纽的地位进一步凸显。宁夏是古丝绸之路上的重要商埠。建设丝绸之路经济带，更可以发挥宁夏特殊的陆空优势，加快建设区域性物流枢纽和我国向西开放的空中门户，密切国内国际间的经贸往来，在更高层次、更宽领域、更大范围促进资金、技术、人才等要素资源的合理配置和集聚，对于加快形成内生增长与外向发展互补的开放型经济体系、促进西部产业结构调整和经济转型升级具有重要意义。要探索建立与丝绸之路经济带沿线省区和国家交流合作新机制，深化与中亚、中东地区经贸合作。要把举办中阿博览会与我国“向西开放”结合起来，引导中阿博览会由货物贸易向服务贸易、由进出口向“走出去”延伸，并探索推进中阿博览会自由贸易区建设，使之成为推动宁夏与东南亚区域各国开展对话交流、经贸合作、信息发布的重要平台。

（2）发挥区位优势，必须要下力气建设开放大通道。交通是制约宁夏发展的重要瓶颈。要全面加快铁路、公路、航空通道建设，加快银川至西安快速铁路、包兰、甘武铁路复线等建设，加快青银、京藏、西线、东线等高速通道建设，完善区内路网，增开国际客运货运航线，加快信息、能源通道建设，着力构筑连接内外、通江达海的对外开放大通道。要加大招商引资力度，多招商、招好商、招大商，注重项目后续跟踪服务、推进项目落地。

（3）发挥资源优势。参与国际竞争，必须发挥宁夏资源的相对优势。宁夏能源和资源比较丰富。要大力开展能源、资源合作，使资源优势转化为经济优势，真正形成宁夏经济的特色。要发挥宁夏地处国内资源富集区域和主要消费市场中间地带的区位优势和能源加工、储备、中转的优势，布局承接中东、中亚油气加工转化和储备，为我国能源安全提供保障。要努力办好中国宁夏进出口商品贸易会、中国（宁夏）国际旅游交易会，全面提高旅游业发展水平，使宁夏成为国际知名旅游目的地。

（4）发挥文化优势。作为中国唯一省级回族自治区，也是中国最大的回族聚居区，宁夏与阿拉伯国家和世界伊斯兰世界风俗习惯相近，宗教信仰相同，长期以来，宁夏与中东及阿拉伯国家民间交往频繁，交流合作源远流长，形成了深厚的传统友谊，使得宁夏具有了独特的人文优势。要加强文化交流，筑牢合作的思想基础。要加强清真食品产品标准化、产业化、国际化建设，重点在马来西亚、泰国、沙特、阿联酋、香港等国家和地区设立清真食品、穆斯林用品销售中心。要积极抢占穆斯林朝觐经济的市场份额，广泛开拓宁夏清真食品、穆斯林用品海外市场，不断提高宁夏产品在伊斯兰国家的知名度和认可度。

（二）坚持科学发展和跨越发展，奋力推进富裕宁夏建设

建设富裕宁夏是一个鼓舞人心的宏伟目标，更是一项重大、长期而艰巨的历史任务。

1. 坚持全面深化改革，扩大对外开放

实践发展永无止境，改革开放永无止境。改革开放是决定当代中国命运的关键一招，是决定宁夏发展的关键抉择，也是决定建设富裕宁夏成功与否的重要举措。建设富裕宁夏，要以改革统揽各项工作，加强顶层设计，研究制定政策，以改革统领全局，以开放助推发展。

（1）全面深化改革，用改革的办法解决发展中的问题。自治区党委十一届三次全会强调，必须以深化改革来促进经济发展。李建华书记多次指出“发展和改革是一对亲兄弟”，这科学地阐明了改革与发展的辩证关系，即改革是发展的动力，发展是改革的目的，所有改革都是为了更有效地促进发展、实现富裕。

切实转变政府职能。一是以行政审批制度改革为突破口，全面落实政府职能转变和机构改革方案，规范机构设置，提高工作效率，最大限度简政放权，最大限度方便群众。二是厘清政府与市场以及社会的关系，把该放的放开放活，该管的管住管好，充分履行政府制定和实施的发展战略、规划、政策、标准，以及加强公共服务、市场监管、社会管理、环

境保护等职责，全力打造投资洼地、企业发展福地、干事创业基地，努力建设在西部最优、比东部更优的投资发展环境，为市场发挥配置资源的决定性作用提供坚实的基础。

深化经济体制改革。要积极发展混合所有制经济，鼓励非国有资本参与国有资本项目，提高效率，增强活力。要加快国有企业改革，完善现代企业制度，增强控制力和影响力。要大力发展非公有制经济，实现各类投资主体权利平等、机会平等、规则平等。要深化财税体制改革，推行全过程预算绩效评价，加强专项资金管理，扩大营改增试点。要规范政府举债，出台调控办法，把政府性债务纳入科学使用、规范可控的轨道。要建立现代市场体系，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。建立公平开放透明的市场规则，完善市场定价机制，健全水电气等阶梯价格制度，放开竞争性环节价格，推进资源税从价计征改革，研究制定煤炭和油气资源有偿开采办法。要健全集约节约用地制度，稳步推进农村土地产权制度改革，形成城乡统一的建设用地市场。

深化收入分配体制改革。收入分配制度是经济社会发展中带有根本性、基础性的制度安排，劳有所得是人民群众最关心最直接最现实的利益问题之一。建设富裕宁夏，不仅要解决好发展问题，也要解决好分配问题；不仅要做大“蛋糕”，而且要分好“蛋糕”。要打破利益固化的藩篱，切实解决利益失衡问题，形成科学合理有序的收入分配格局，健全初次分配制度和着重保护劳动所得。初次分配要从国富优先转向民富优先，要调整国家和企业的关系，对中小企业减税，不断调整劳资关系，不断创造人民群众收入上升的空间。要完善最低工资和工资支付保障制度，实现居民收入增长和经济发展同步、劳动报酬增长和劳动生产率提高同步。要完善再分配调节机制，确保到 2020 年城乡基本公共服务均等化的总体实现。要加强法律法规体系建设，建立健全财产登记制度，完善财产法律保护制度；减轻中低收入者税负，加大对高收入者税收调节力度；坚决打击取缔非法收入。

（2）扩大对外开放，加快构建内陆开放型经济新格局。宁夏经济发展“短腿中的短腿”就是对外开放水平低，如对外经济依存度长期徘徊在10%以下，与全国平均50%左右的水平相去甚远。自治区党委十一届三次全会从宁夏实际出发，以内陆开放型经济试验区为平台，提出要抢抓国家扩大内陆沿边开放、推进丝绸之路经济带建设新机遇，打造向西开放先行区的任务和目标。建设富裕宁夏，要高起点建设内陆开放型经济试验区，进一步完善银川综合保税区功能，健全中阿博览会办会机制，构筑中阿合作宁夏渠道，打造向西开放桥头堡。要把宁夏建成丝绸之路经济带的战略支点，争取把试验区纳入丝绸之路经济带规划建设的整体之中，探索建立与沿线省区及欧亚国家交流合作新机制，加强与中东、中亚地区合作与联系，在中巴经济走廊建设中发挥积极作用。要用好航权开放权益，开辟更多国际航线，加快形成西向出境的空中走廊。要宽领域加强区域合作。抓住国家完善区域协调发展的机遇，盯住发达地区，深化宁夏与福建、北京、天津、浙江等地合作；盯住国际市场，加快“走出去、引进来”，选商选资，引才引智，推进外向型经济再上新台阶。

2. 着力转变发展方式，实施产业转型升级战略，全力打造宁夏经济升级版

发展是硬道理，是解决一切问题的总钥匙。发展不足是宁夏最大的区情。发展才有出路，不发展死路一条。发展慢了就会丧失机遇。建设富裕宁夏，关键是发展。要始终坚持狠抓第一要务不放松，坚持科学发展不动摇，坚持发展速度、质量和效益的有机统一，全力打造宁夏经济升级版。建设富裕宁夏，必须以转型发展为主线，以改革创新为动力，以产业支撑、项目带动、科技引领为抓手，做优做强工业，做特做精农业，做活做大服务业，构建具有宁夏特色的现代产业体系。

（1）突出重点、转型升级，做优做强工业

自治区党委书记李建华指出：“工业是宁夏的主导产业，也是转型发展的主战场。工业兴则宁夏兴，工业强则宁夏强。”建设富裕宁夏，就

要坚持走新型工业化道路，大力推进工业转型升级，做强一批优势产业，壮大一批新兴产业，改造一批传统产业，淘汰一批落后产能。

一要做强三大主导产业。煤电产业，突出宁东基地龙头作用，全面推进现代化煤矿建设，整体提升国家大型煤炭基地现代化水平。现代煤化工产业，要着眼形成煤制油、煤制烯烃、煤制天然气三大产业链，发展煤化工下游产业，构建现代产业集群，打造国家级现代煤化工产业基地和中国烯烃之都。石油化工产业，要用好过境管线资源，深化与央企合作，力促石油化工和煤化工融合发展。

二要壮大三大特色产业。以银川经济技术开发区为重点，发挥数控机床、重载轴承等名优产品优势，加快形成从部件生产到主机成型的先进装备制造业集群。以中国（吴忠）清真食品及穆斯林用品产业园为抓手，扩大规模，丰富品种，完善研发、检测、认证体系，打造国家清真食品及穆斯林用品产业基地。以国家级生态纺织示范园和灵武羊绒产业园为依托，壮大中银绒业、山东如意等龙头企业，打造中国羊绒纺织之都和西部生态纺织产业转移示范区。

三要培育三大新兴产业。依托石嘴山高新技术产业开发区等，推进东方钽业、天元锰业等项目，形成有色金属、碳基材料为主的新材料产业带。在风能、光能富集地区，建设一批规模化新能源电站，建成国家新能源综合示范区。依托宁夏（中卫）中关村科技产业园和银川 IBI 育成中心等，发展物联网、云计算等，形成西部信息技术产业基地。四要转变发展方式。加大节能降耗，大力发展循环经济。

（2）要培育特色、提质增效，做特做精农业。农业是转型发展的重要基础。发展现代农业正当其时。要以农民增收为核心，走“一特三高”之路，加快形成辐射周边、西部领先的现代农业示范区。

一要突出特色，提升产业竞争力。要重点发展葡萄、草畜、瓜菜园艺等产业，增强区域竞争新优势。葡萄产业，以贺兰山东麓百万亩葡萄文化长廊为主，配套旅游设施，培育文化元素，实施保税政策，努力打

造世界高端葡萄酒产地。草畜产业，以清真牛羊肉、优质奶和饲草料为主，扩大标准化规模养殖。瓜菜园艺产业，以枸杞、设施果菜、供港蔬菜、冷凉蔬菜和硒砂瓜为主，建设国家级标准化蔬菜育苗中心和供港蔬菜基地，使宁夏枸杞、硒砂瓜等成为国内外知名品牌。要突出灵武长枣、平罗制种、西吉马铃薯、隆德中药材、青铜峡优质大米等产业特色，支持“一县一业”的形成和发展。

二要扶优扶强，提升市场带动力。围绕生产加工和市场流通关键环节，构建现代农业的经营体系。培育一批农民合作社和家庭农场，壮大一批龙头企业、流通主体和外销窗口，加强农产品质量检测，推进无规定动物疫病区建设，畜禽标准化生产率、农产品加工率要分别达到35%和60%。

三要固本强基，提升综合生产力。落实强农惠农政策，严守耕地红线，抓好土地整治项目，确保粮食播种面积稳定在1200万亩以上。大力发展节水农业、循环农业，改良盐碱地20万亩，新增高效节水灌溉30万亩，创建高标准基本农田50万亩。建设自治区农村实用人才培训示范基地，大力推进农业机械化，主要农作物机械化水平要达到66%。

（3）扩大总量，提升层次，做活做大服务业。现代服务业是转型升级的潜力所在。

一是打造西部独具特色的国际旅游目的地。要完善基础设施，开发精品线路，丰富旅游产品，加大形象宣传，做好银川、中卫、固原三大组团。组建宁夏旅游集团，推进旅游与文化产业、城乡建设融合，激活旅游消费大市场。

二是构筑西部金融高地。要深化金融领域改革创新，发展普惠金融，培育银行和证券、保险等现代金融业态。做大做强国有资产投资公司，引进国内外金融机构，支持企业直接融资，鼓励和规范小贷公司、村镇银行发展，释放多层次资本市场活力。

三是建设全国重要的区域性物流中心。要依托十大物流园区，围绕

优势特色产业，引进更多物流投资者，形成企业集群。发挥综合交通优势，完善口岸功能，推动惠农、中宁等陆路口岸与天津、新疆、内蒙古等口岸互联互通，发展公铁联运、铁水联运、空地联运，形成辐射周边、联结国际的现代化物流体系。

四是构建区域性商贸服务中心。要抓好银川国家服务业综合改革试点。大力发展电子商务，改造提升商贸流通业。发展健康、育幼、养老等新兴服务业，推动城乡商务综合体和特色商业街建设，形成布局合理、优势突出的特色商圈，使现代服务业真正成为新的增长极。

（4）坚持实施创新驱动战略。建设富裕宁夏，实现转型发展，一靠项目带动，二靠创新驱动，三靠企业能动。要抓好重大项目建设。注重发挥投资和项目对产业转型升级的带动作用，加快在建、续建项目进度，谋划和储备一批科技含量高、同行业领先、带动能力强、符合环保要求的大项目好项目。要抓好科技创新。大力实施创新驱动发展战略，推动科技创新在西部争先，力争达到全国平均水平。强化企业技术创新的主体作用。通过后补助机制，引导高校、科研院所和企业紧密联系起来，推进科技资源向企业倾斜、向企业靠拢，突破一些重点领域、重点产业的共性技术和核心技术。瞄准世界前沿和行业高端，引进一批国际一流的技术工艺，不断提高宁夏产业技术层次。完善科技人员激励机制，创新人才引进机制，建设一批高层次人才培养基地，培育一批科技创新团队，培养一批科技创新领军人才。要切实增强企业发展活力。坚持深化改革、创新机制，坚持政策引导、市场主导，坚持自主培育、区外引进相结合，力争在今后 3 ~ 5 年内打造一批产值过百亿元的工业企业，打造一批产值过 50 亿元的农业龙头企业，扶持一批营业收入过 10 亿元的服务业领域的企业。坚持抓大不放小，真正把各类市场主体的能量释放出来，形成大企业顶天立地、中小企业铺天盖地的发展局面。

3. 加速城乡一体化进程，切实破解城乡二元结构

在自治区党委十一届三次全会上，李建华书记按照“把宁夏作为一

个城市规划建设”的思路，对宁夏城镇化做出了全面部署，抓住了促进宁夏经济发展的“总引擎”。新型城镇化关系现代化全局，也关系到了富裕宁夏建设的成效。建设富裕宁夏，就要破除城乡二元结构，加速推进城乡一体化。

（1）坚持把宁夏作为一个大城市来规划。把宁夏作为一个大城市来规划，是一种集大成的智慧思维，是一个经天纬地的大战略。要用把宁夏作为一个城市的理念来统筹全区空间规划，优化城镇布局，合理配置资源，实现协调发展。要按照《宁夏空间发展战略规划》，把区域定位、发展布局、生态体系、文化脉络等有机结合，树立全区一盘棋思想，一张蓝图绘到底。

（2）坚持以“两区”建设推动城乡一体化进程。国务院批准宁夏设立内陆开放型经济试验区，是一个国家战略、国家平台，给宁夏的发展带来了前所未有的机遇，使宁夏的发展插上了腾飞的翅膀。内陆开放型经济试验区是在宁夏 6.64 万平方公里的范围内来实施，范围更大、政策更灵活，有利于宁夏一、二、三产业的协调发展，有利于以城带乡、以工补农，促进宁夏山川的协调发展。宁夏要以“两区”建设统领城乡一体化进程，创新体制机制，加强基础设施建设，优化发展环境，加快富裕宁夏发展。

（3）坚持产城一体、突出特色，强化产业支撑作用。要把沿黄城市带及黄河金岸、宁南区域中心城市和大县城作为我区新型城镇化的主战场，着力打造银川、吴忠、宁东组成的大银川都市区，发展石嘴山、固原、中卫等副中心城市，带动全区大中小城镇协调发展。银川要突出开放和现代化城市特色，重点发展高端服务业和战略性新兴产业；石嘴山要突出工业城市特色，重点发展装备制造、新材料和精细化工产业；吴忠要突出回乡特色，重点发展清真食品及穆斯林用品、仪器仪表、新材料及现代制造业；固原要突出生态环保特色，科学高效开发利用当地资源，重点发展绿色农产品加工和生态休闲旅游产业；中卫要突出地域特色，

重点发展信息产业、旅游产业和现代物流业。要切实经营好城市，使城市成为建设富裕宁夏的龙头。

（4）加强基础设施建设。建设富裕宁夏，基础设施建设是关键环节之一。为此，我们既要营造软环境，也要积极打造硬件设施。要完善城镇基础设施功能，高效利用各类建设用地。要推进智慧城市和数字化城市建设，提高城市精细化管理水平，增强城镇的产业聚集能力和人口吸纳能力。要建设区域大交通。加快骨干公路建设，打通省际、市际、县际断头路。要完善连接城乡的快速通道，实现城市重要节点的直达畅通，努力为富裕宁夏建设插上腾飞的翅膀。

（5）逐步破解城乡二元结构。城乡二元结构，是制约宁夏发展的瓶颈，也是建设富裕宁夏的瓶颈。建设富裕宁夏，必须打破城乡分割，逐步破除城乡二元结构。要深化户籍制度等配套改革，对进城农民与城市居民在就业创业、权益保障、子女教育、社会保障等方面实行统一的政策。要推进城乡社会保障制度改革，完善基本养老保险制度，探索社会保障制度与商业保险相结合的新路子，逐步构建多层次社会保障体系。要完善社会救助体系，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业，政府要着力保障特殊困难群体养老的基本需求。要探索农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务制度，加大社会救助力度，健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度。要大力推动公共财政向“三农”倾斜，公共设施向农村延伸，公共服务向农民覆盖，加快推进社会主义新农村建设，切实改善农村生产生活条件，缩小城乡发展差距，建设农民幸福家园。

4. 千方百计提高人民收入，不断增进人民福祉

党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。为群众谋福祉，是一切工作的落脚点。建设富裕宁夏，说到底要千方百计提高人民收入，不断增进人民福祉。

（1）着力促进就业创业。就业是安身立命之本。建设富裕宁夏，要在促进经济发展过程中，着力促进就业创业。一要强化政府责任，创造有

利于就业的制度环境。落实国家促进公平就业政策，健全政府促进就业的责任制度，切实促进以高校毕业生为重点的青年就业和农村转移劳动力、城镇困难人员、退役军人就业。二要创新鼓励创业的机制。进一步完善财税金融配套政策，整合创业就业基金，支持大学生等实现更高层次创业，形成政府激励创业、社会支持创业、劳动者勇于创业的新机制。三要加强职业培训，提高就业人员的能力素质。

（2）着力推动城乡居民收入倍增。党的十八大报告提出，到 2020 年，实现国内生产总值和城乡居民人均收入比 2010 年翻一番，这是我们党根据我国经济社会发展的新形势，着眼于全面建成小康社会而确立的新的重要奋斗目标。建设富裕宁夏，与全面同步进入小康社会，必须着力推动城乡居民收入倍增。首先，要使城乡居民收入的增速与 GDP 的增速同步。其次，要深化户籍制度等配套改革，全面放开小城市和城镇落户限制，推进农民工市民化，使部分农民工成为中等收入群体的来源。对进城农民与城市居民在就业创业、权益保障、子女教育、社会保障等方面实行统一政策。再次，着重解决城乡居民中低收入群体问题，持续扩大中等收入群体。

5. 实施百万贫困人口扶贫攻坚战略，确保全区贫困地区和贫困人口如期进入全面小康社会

贫困地区占宁夏的“半壁河山”，贫困人口 100 万，占宁夏总人口近六分之一。没有贫困地区和贫困群众的富裕，就没有富裕宁夏。建设富裕宁夏，要以百姓之心为心，把贫困群众放在心中最重要的地方，把扶贫开发工作放在更加突出的位置，打好百万贫困人口扶贫攻坚战。

（1）要增强贫困地区和贫困人口自我发展的能力。创新扶贫开发模式，促进扶贫开发由“输血式”向“造血式”转变，由政府为主向社会、企业、市场共同推进转变，由分散式扶贫向集中攻坚转变。引导贫困群众增强内生动力，走造血型发展的路子。

（2）要突出产业扶贫。要立足贫困地区产业基础和资源特点，大力培

育投入少、风险小、见效快的增收致富产业，推动产业项目向贫困地区倾斜，鼓励和引导企业参与扶贫开发。让贫困群众在产业发展中就业、增收、致富。

(3) 要提高贫困人口素质。要把扶贫与扶智结合起来，有针对性地对贫困群众进行技能培训，特别是加强对农民工的培训，让他们掌握 1~2 门实用技术，增强致富本领，不断增强群众的自我发展能力。

(4) 要继续实施好生态移民攻坚工程。要把移民工程建成民心工程、廉政工程，加强新村管理、培育致富产业、开辟致富门路，真正做到搬得出、管得好、稳得住、逐步能致富。

（三）坚持发挥优势，奋力推进和谐宁夏建设

自治区党委书记李建华指出，社会和谐稳定是做好一切工作的根本保障。现在我们正处在重要战略机遇期，也处在社会矛盾凸显期，维护社会和谐稳定的任务十分繁重。

1. 坚持以经济建设为中心，实现经济社会的科学发展、跨越发展

发展是硬道理，是解决一切问题的总钥匙。实现经济社会的科学发展，是解决我们面临的诸多矛盾和困难，促进社会和谐的重要保障。缩小区域间、城乡间的收入差距，要靠经济发展；协调兼顾各方面的利益关系，要靠经济发展；创造更多就业机会、解决各种民生问题，要靠经济发展；建立更广泛、更高水平的社会保障体系，也要靠经济发展。

建设和谐宁夏，就要坚持科学发展、跨越发展，以经济建设为中心，推进经济社会和各项事业的全面协调发展，创造更丰富的社会物质财富，使人民群众的生活水平不断提高，让改革发展的成果惠及全体人民，为构建社会主义和谐社会提供坚实的物质基础。

2. 进一步创新扶贫开发模式，推进由“输血式”向“造血式”转变

根据国家最新扶贫标准，全区还有 100 万年人均收入低于 2300 元的贫困人口，占宁夏总人口的近六分之一，扶贫开发仍然是当前一项艰巨而紧迫的任务。没有贫困地区和贫困群众的全面小康，就没有宁夏的全

面小康。同样，没有贫困地区和贫困群众的脱贫致富，就没有真正的和谐宁夏。加大扶贫力度，是各级党委、政府义不容辞的责任。

一要打好百万贫困人口扶贫攻坚战，引导贫困群众增强内生动力，走造血型发展的路子。让贫困地区自己能造血，自己有内生增长的动力。首先要从基础设施建设抓起，要从精细化扶贫抓起，在基础设施建设基本到位的基础上，搞精细化的分配，水、电、路、气、房和环境整治工作都要具体到每一家、每一户，真正把贫困家庭扶起来。

二要突出做好产业扶贫。产业扶贫是促使贫困地区贫困人群由“输血型”向“造血型”转变的必由之路。国家扶贫资金到了地方，要求将其中70%左右用于产业扶贫。要立足贫困地区产业基础和资源特点，大力培育投入少、风险小、见效快的增收致富产业，推动产业项目向贫困地区倾斜，鼓励和引导企业参与扶贫开发，让贫困群众在产业发展中就业、增收、致富。

三要加大培训力度，把扶贫与扶智结合起来。要想从根本上解决贫困问题，根本途径是要通过教育扶贫，从根子上帮贫困群众斩断穷根。治贫必先兴教。要走出复制贫困怪圈，打破代代贫困的链条。有针对性地对贫困群众进行技能培训，特别是加强对农民工的培训，让他们掌握1~2门实用技术，增强致富本领。

四要用活用好扶贫资金。扶贫工作，事关党和政府的形象。管好用好扶贫资金，使其真正发挥效益，关系到贫困地区的发展和贫困群众温饱问题的解决，关系到社会稳定，关系到构建社会主义和谐社会和全面小康社会的建设。要通过加强扶贫资金管理制度建设、严格落实项目管理制度、健全资金管理制度、建立完善监督检查机制、建立扶贫资金公示公告制度、建立廉政防腐教育制度，从而规范和加强扶贫专项资金管理，坚决杜绝虚报、冒领、截留、挤占、挪用专项扶贫资金的违规违纪事件发生，坚决杜绝贫困县出现豪华办公楼、豪华接待、豪华用车的奢侈挥霍现象等问题，保证国家扶贫政策落实到位和资金发挥出最大效益。

还要打捆整合专项资金和行业扶贫资金，通过政策引导和市场运作，撬动更多的信贷资金、社会资金、企业资金，发挥扶贫资金的放大效应。

五要落实扶贫责任，突出县一级的主体责任。把责任、权力、资金、任务落实到县；社会帮扶要建立不脱贫不脱钩、一帮到底的工作机制。要继续抓好生态移民工程，按照既定部署，因地制宜，探索集中安置和插花移民相结合的办法，突出稳得住、管得好、逐步能致富，把这项功在当代、利在千秋的大事抓好。

3. 进一步创新公共服务体系，促进社会公平正义

党的十八届三中全会《决定》明确提出，全面深化改革“以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”。建设和谐宁夏必须以全面深化改革，促进社会公平正义，在更加注重解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题上下功夫，在让发展成果更多更公平惠及全体人民上下功夫，在增进人民福祉、让人民过上更好生活上下功夫。

一要大力促进创业就业。就业是民生之本，要多渠道开发就业岗位，鼓励和支持全民创业，做好高校毕业生等重点群体就业工作，要以创业带就业、以就业促增收、以增收求发展。要千方百计增加城乡居民收入，健全工资与经济发展和劳动生产率同步增长机制，提高劳动报酬在初次分配中的比重。完善最低工资和工资支付保障制度，适时调整提高并严格执行最低工资标准，是我国建立与社会主义市场经济相适应的工资管理体制的重要举措，有利于保障劳动者的合法权益，规范企业工资支付行为，促进经济发展和保持社会稳定。要进一步建立健全企业工资集体协商制度，维护劳动者自身利益，使工资增长与企业效益提高相适应，确保每个职工分享企业发展的成果，最大限度调动所有职工的积极性。

二要推进教育优先发展，深化教育领域综合改革，不断扩大优质教育资源，让更多人享受到公平的教育。要立足宁夏现有高校，采用走出去、引进来的办法，推进高等院校强强联合，加强区内外院校间的交流合作，进一步打破高校合作壁垒，完善学科建设，创新人才培养机制和

模式。进一步做好做实中央来宁博士团项目，确保支宁博士能够持续将智力资源、工作方法带到宁夏，激活宁夏智慧。以此促使接收单位与派出单位及国内科研院校、企业建立了交流和协作关系，拓宽宁夏对外交流合作的渠道。要着眼打造西部职业教育高地，整合资源，保持适度规模，加强精品专业、特色专业建设，大力推进办学体制改革，建立职业学校与企业合作办学机制，鼓励民办职业教育，搭建职业教育的直通车和立交桥，建设一批国家级职业教育示范院校。要探索建立基础教育“集团化”办学机制，推进学前教育公办民办并举和“公建民办”等多种模式，促进基础教育均衡发展。着力加大对贫困地区、贫困家庭的教育扶贫力度，使其通过先富脑袋，从而有机会实现后富口袋。将实现通过一个家庭走出一个人，带动、带活一家人的代际教育扶贫模式，纳入教育领域综合改革的视野。

三要深入实施文化惠民工程。要加快形成覆盖城乡、结构合理、功能健全、实用高效、惠及全民的公共文化服务体系。要继续推进文化体制改革，推动文化事业全面繁荣和文化产业快速发展、建设社会主义文化强区。要发挥好公共文化设施的作用，降低文化消费门槛，推动公共文化资源向基层延伸、向农村和贫困地区倾斜，让公共文化走向田间地头、厂矿营区、社区街头；要充分挖掘宁夏黄河文化、回族文化、西夏文化、红色文化的丰富内涵，打造一批在全国乃至世界上有影响力的文化精品，树立宁夏文化品牌，满足人民群众多层次多样化多方面精神文化需求。

四要加快医疗卫生事业发展。要坚持保基本、强基层、建机制，在扩面提标、统筹城乡、方便群众上下功夫，努力使宁夏医药卫生体制改革走在全国前列。要加强农村医疗卫生服务体系建设，建立乡村医生准入和退出机制，稳定乡村医生队伍。要深化公立医院改革，鼓励社会办医，破除以药补医，探索建立合理补偿机制，把药价降下来，把服务水平提上去。要推进优质医疗资源下沉，加强医疗联合体建设，以大带小、以强扶弱，探索建立分级诊疗办法，提高基层医疗卫生服务水平。

五要提高社会保障水平。要坚持保基本、兜底线、促公平、可持续，进一步完善社会保障制度。要加快完善覆盖城乡居民的社会保障体系，构建更加完善的社会保障安全网，不断提高城乡社会保障水平。要加快推进社会保险“五险合一”征缴进度，全面推开城乡居民大病保险工作，建立城乡居民普惠性健康体检制度，完善全区就医转院和跨区域就医结算医疗保险管理服务体系，加快全区城乡居民医保基金实行统收统支，在全国率先实现城乡居民医保省级统筹。要探索征地农民养老保险、社会救助、社会养老、保障性住房建设等新机制新办法，编牢社会保障“网底”，使宁夏社会保障走在全国前列，真正做到老有所养、病有所医。

4. 进一步创新社会治理机制，着力推进平安建设

党的十八届三中全会提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化，这是一个重大理论创新和实践创新。建设和谐宁夏，就要进一步创新社会治理机制，着力推进平安宁夏建设。

一要确保群众安居乐业、社会安定有序。平安是老百姓解决温饱后的第一需求，是极重要的民生，也是最基本的发展环境。群众安居乐业是社会安定有序的前提条件。民生无小事，要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，确保群众安居乐业、社会安定有序。

二要加强民主法制建设。要坚持科学决策、民主决策，使权为民所用、利为民所谋、情为民所系的理念落到实处。要推行重大决策征求意见制度和社会稳定风险评估机制，从源头上防范和化解不稳定因素。要加强城乡基层自治组织建设，完善党务政务和各领域办事公开制度，让权力在阳光下运行。要坚持依法行政，深化司法体制改革，规范执法行为，维护司法公正，广泛开展普法教育，着力建设法治政府、法治社会。要积极化解社会矛盾，完善群众利益诉求表达、矛盾调处、权益保障机制，完善涉法、涉诉信访依法终结制度，从源头上预防和减少社会矛盾，努力把矛盾纠纷解决在基层、解决在萌芽状态。

三要深入开展平安宁夏创建活动。要高度重视安全生产和食品药品

安全，突出抓好重点领域和重点行业整治，落实政府监管责任和企业主体责任，坚决防范和遏制重特大安全事故。要加强网络法制建设和舆论引导，确保网络信息传播秩序和国家安全、社会稳定。要全面加强社会治安综合治理，加强流动人口和特殊人群服务管理，建立立体化治安防控体系，严厉打击各类违法犯罪活动。

四要发挥好社会组织的作用。“创新社会治理体制，充分发挥社会力量参与社会管理的基础作用”是党的十八届三中全会决定中的重要内容。社会组织参与社会治理的一个重要方式，就是政府购买服务。要推进政社分开、管办分离，坚持行业协会商会与行政机关脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，激发社会组织活力。要组织相关部门，研究制定政府购买服务的发展规划和具体指导细则，同时，加强社会组织的信用、能力的等级制度评定，作为列入政府购买服务的准入条件；要大力推进社会组织评估，建立和健全不同类别的社会组织评估指标体系和办法，探索建立第三方评估机制。要一以贯之地坚持军民共建，深入开展争创全国双拥模范城（县）活动。

5. 进一步创新工作理念，巩固和发展民族团结、宗教和顺的生动局面

李建华书记指出，民族团结、宗教和顺是宁夏最好的名片，是和谐宁夏建设的牢固根基，既要坚持多年来行之有效的好做法、好经验，也要根据新形势新任务探索新办法、新路子，使全区回汉各族人民更加和睦相处、和衷共济、和谐发展。

一要争创全国民族团结进步模范自治区。要坚持民族区域自治制度，尊重少数民族风俗习惯，加大对少数民族聚居地区政策倾斜和投入力度，坚持不懈地开展民族团结宣传教育，深入开展民族团结进步创建和“民族团结月”活动，让民族团结进机关、进企业、进社区、进学校、进军营、进家庭，使“两个共同”“三个离不开”的思想更加深入人心。要

不断丰富创建活动内涵，不断增强创建活动实效，不断创新创建活动机制，开创全区民族团结进步事业新局面。

二要贯彻宗教信仰自由政策。要依法加强对宗教事务的管理，打击非法宗教渗透活动，维护现有宗教格局。要全面贯彻党的宗教工作基本方针，严禁滥建寺庙、盲目翻修扩建寺庙，维护现有宗教格局的稳定，积极引导宗教与社会主义相适应，加大培养宗教界爱国人士工作力度，保证宗教组织的领导权牢牢掌握在爱国爱教人士手中，坚决抵制境外宗教势力的渗透活动，努力发挥宗教在促进社会和谐方面的积极作用。要创新宗教工作理念，坚持寓管理于服务，建立宗教工作考评机制，推进宗教活动场所民主管理，制定宗教活动场所教务主持人生活补贴办法，建立自治区领导联系宗教界人士和宗教活动场所制度，加强教职人员培训，积极发挥宗教界人士在化解矛盾纠纷、帮助信教群众解决实际问题等方面的作用，引导信教群众既念“教义经”又念“致富经”。

6. 进一步加强党的建设，锻造出坚强有力的领导班子和高素质的党员干部队伍

建设和谐宁夏关键在党，关键在要有一支坚强有力的领导班子和高素质党员干部队伍的引领、垂范、实干。锻造出一支明责任、敢担当、守纪律的领导班子和干部队伍，是和谐宁夏建设的政治保证。

一要强化干部队伍的作风建设。要践行党的群众路线，主动转变作风，深入改革发展的第一线，深入到艰苦和困难多的地方去，深入到党和群众最需要的地方去，解难题、攻难关，实实在在地抓落实。要进一步密切联系群众，着力改善和加强党群、政群、干群关系，努力以新的更加良好的党群、政群、干群关系不断推动和促进和谐宁夏的建设。要坚持勤俭办一切事业，把有限的资金、资源、财力切实用在为人民群众谋利益上。要把作风建设的成效转化为推动科学发展的实际行动，转化为解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题的实际行动，转化为锐意开创工作新局面的实际行动。

二要努力建设坚强有力的领导班子和高素质的干部队伍。要坚持正确的用人导向，切实把那些坚定贯彻落实科学发展观、德才兼备、政绩突出、群众拥护的优秀干部选拔进全区各级领导班子，在干部队伍中营造想干事、会干事、能干成事的浓厚氛围。对那些长期在条件艰苦、工作困难的地方工作的干部要格外关注，对那些不图虚名、踏实干事的干部要多加留意，对那些埋头苦干、注重为长远发展打基础的干部不能亏待。要深入实施干部素质提升工程，努力建设一支朝气蓬勃、奋发有为、能够担当重任的高素质干部队伍。

（四）坚持转变发展方式和生活方式，奋力推进美丽宁夏建设

良好的生态环境是最公平的公共产品、最普惠的民生福祉。建设美丽宁夏，要认真贯彻落实中央关于生态文明建设的各项要求，以推进生态文明制度体系建设为主要内容，实施宁夏空间战略发展规划，着力转变发展方式，加强生态环境保护和建设，树立生态文明理念，不断提升民众的生态文明素养。

1. 坚持科学发展，着力转变经济发展方式

建设美丽宁夏，要以科学发展观为指导，着力转变发展方式。宁夏工业依赖资源消耗，重工业偏重、轻工业偏轻，高新技术产业比重低，一些产品处于产业链的前端和价值链的低端现状，必须坚持走新型工业化道路，通过深化改革和机制创新，大力推进工业转型升级，才能破解资源环境约束的难题。要大力发展循环经济，加速推进产业转型升级，重点推进煤化工向精细化工方向发展，加快发展煤制油、煤制烯烃及下游产业。要支持宁东、石嘴山等循环经济示范基地建设，打造全区产业转型升级的样板。要发展新能源、新材料、节能环保、装备制造、高新技术等战略性新兴产业，加快发展信息技术产业。要依靠科技创新，推动传统产业向高端化发展，加大对冶金、石化、电力、建材等传统产业的技术改造力度；大力发展生态纺织、羊绒加工、清真食品及穆斯林用品加工等轻工业，打造国家级生态纺织示范基地、清真食品及穆斯林用

品产业基地。要大力淘汰落后产能，限制电解铝、钢铁、水泥等行业过剩产能，下决心淘汰铁合金、电石、焦炭、化肥等行业落后产能，为优势产业发展腾出空间。

要完善促进节能环保产业发展的政策，深入推进节能产品惠民工程，鼓励浅层地温能、太阳能的使用，建立绿色节能产品优先列入政府采购制度。

2. 坚持规划引领，大力推进城乡发展一体化

建设美丽宁夏，要按照把宁夏作为一个城市规划建设的思路，统筹抓好城乡规划、建设、管理和公共服务。要着眼区域协调、城乡一体、山川统筹发展，科学确定城市规模，优化城市空间布局，完善城市功能，加快实施主体功能区战略和环境功能区划，划定并严守生态、耕地、水资源保护红线，构建科学合理的生产空间、生活空间和生态空间。要实施差别化的区域开发管理政策，对全区生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县要取消地区生产总值考核。

建设美丽宁夏，要科学推进城镇化建设，坚持产城一体、突出特色，强化产业支撑作用。银川市要突出开放和现代化城市特色，重点发展高端服务业和战略性新型产业；石嘴山市要突出工业城市特色，重点发展装备制造、新材料和精细化工产业；吴忠市要突出回乡特色，重点发展清真食品及穆斯林用品、仪器仪表、新材料及现代制造业；固原市要突出生态环保特色，重点发展绿色农产品加工业和生态休闲旅游业；中卫市要突出地域特色，重点发展信息产业、旅游产业、现代物流业、现代农业。

建设美丽宁夏，要加强综合管理，建设特色鲜明、功能完善、布局合理、资源节约、生态良好的城镇体系，全面提升城市建设质量和水平。中心城市规划建设要突出各具特色的生态文明定位和风格，加强城区及周边生态系统和自然景观保护，建设多层次的城镇绿地体系，综合整治城市内河、内湖环境，恢复生态和景观功能。

建设美丽宁夏，要大力推进以人为核心的新型城镇化，加快户籍制

度改革，加强城市基础设施建设，推进智慧城市和数字城市建设，提高城市精细化管理水平，增强城镇的产业聚集能力和人口吸纳能力。

要通过立法的形式，明确空间发展战略规划，防止“摊大饼”式的盲目扩张，防止造成新的城镇贫困群体，防止冲破发展底线，防止用城市建设的模式建设新农村，防止人口过度集中造成的“大城市病”。

建设美丽宁夏，要以新农村建设为契机，加快建设美丽乡村。要进一步优化村庄布局，推动公共基础设施向农村倾斜，全面推进农村环境综合治理，切实改善农村生产生活环境，实现乡村道路硬化、卫生净化、村庄绿化、环境美化，进一步改善农村人居环境。

3. 全面促进资源节约与节能减排，加强生态环境保护和建设

建设美丽宁夏，要坚定不移地推进资源节约、保护和利用，实施最严格的耕地保护政策，推进土地资源集约和节约利用，确保耕地质量和保有量不降低。要加大矿产资源保护力度，提高综合开发利用水平。要全面推进节水型社会建设，积极发展节水产业，不断提高水资源利用效率。

建设美丽宁夏，要坚定不移地推进节能减排，坚决淘汰落后产能，力争高耗能行业主导产品单位能耗达到国内先进水平。要推进城乡污水和垃圾无害化处理，深入开展城乡环境综合整治。要遵循源头严防、过程严管、后果严惩的思路，加强对节能减排的考核，加强对企业排污的监管，建立奖惩机制。对于治污不达标、偷排漏排的，该关的要关，决不姑息。

建设美丽宁夏，要继续实施封山禁牧、退耕还林（草）、防沙治沙、湿地保护、绿化美化五大生态工程。全力打造沿黄景观林、贺兰山东麓百万亩葡萄、中部干旱带防风固沙林和六盘山水源涵养林四大绿色长廊，加大植树造林种草力度，实施好重点林业工程。

建设美丽宁夏，要加强防灾减灾体系建设，提高气象、地质、地震灾害防御能力。要坚持预防为主、综合治理，以解决损害群众健康突出环境问题为重点，强化水、大气、土壤等污染防治，促进全区整体生态环境进一步好转。

建设美丽宁夏，要强化各级政府和企业的环境保护和节能减排责任，完善有利于环境保护的监督体制、执法机制和责任追究制度。要建立节能减排激励机制，实行企业节能减排指标完成情况与享受阶梯水价、差别电价、绿色电力调度、绿色信贷等优惠政策挂钩制度。要制定项目准入清单，建立空间准入、总量准入和项目准入“三位一体”的环境准入机制，完善专家评审和公众参与评审相结合的环境影响评价机制。要健全污染物排放总量控制和排污许可制度、污染防治联防联控机制、节能减排违法举报制度，建立生态环境责任追究制。要开展环境污染责任保险，对造成生态环境损害者严格实行赔偿制度，对构成犯罪的依法追究刑事责任。

建设美丽宁夏，要制定自然资源资产产权制度和用途管制制度，对全区水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然生态空间，要进行统一确权登记，形成归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。要加快国有林场改革，严格林地占用审批，坚持占补平衡，占少补多。要划定宁夏生态保护红线。实行主体功能区制度，建立国土空间开发保护制度，严格按照主体功能区定位推动发展，建立国家公园体制。要建立资源环境承载能力监测预警机制，对水土资源、环境容量超载区域实行限制性措施。对移民迁出区土地转为国有，实行封禁，加快生态移民迁出区生态修复。积极开展水生态文明试点市、县（区）创建，建立健全城乡水生态保护与治理协作机制，加强城乡水系建设、水土流失治理与荒漠化防治、盐碱地治理，加强沿黄湿地保护与修复，加强城乡居民饮用水水源地保护，实现水生态体系完整、水生态环境优美。完善矿山开采、塌陷区等生态治理恢复制度。要实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。加快自然资源及其产品价格改革；坚持谁受益、谁补偿原则，完善对重点生态功能区的生态补偿机制；发展环保市场，推行环境污染第三方治理。要改革生态环境保护管理体制。建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度，独立进行环境监管和行政执法；

健全举报制度，加强社会监督；完善污染物排放许可制，对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度。以细化环境绩效评价指标体系为基础，实施内外考核相结合，积极引入第三方评价机制，推进评价主体多元化，加强对重大基础设施建设和重点工程项目的环境风险评估力度。强化政府生态绩效评价职能，加大绩效评价与单位等级评定、领导成员业绩考核、干部选拔任用结合的力度，促进行政干部、公务员考核科学化。建立政府绩效评价结果公开制度，推进生态文明建设试点工作，鼓励开展环境保护模范城市创建活动，形成正向激励与良性循环。

4. 加强绿色财税体系建设，发挥财政资金杠杆作用，提高宏观经济调控能力，动员社会力量参与生态文明建设

建设美丽宁夏，要完善财源建设，建立稳定的财政收入增长机制。建立健全生态补偿机制，完善生态环保财力转移支付，优先支持重点环保项目，并积极探索“资金横向转移”补偿模式，统筹规划边际成本收益和环境保护公平性，切实增强政府在环境资源领域的公共管理职能。积极稳妥地开征环境税。建立健全生态投融资和营运机制，在充分发挥公共财政职能作用的同时，探索市场化的投融资路径，积极引导企业资金、社会资金投入生态环保领域，给生态文明建设提供多元化的资金投入。

建设美丽宁夏，要在推进社会管理中建设生态文明，真正做到生态文明建设服务群众、依靠群众。政府在制定社会经济发展总体规划和政策时应当充分考虑生态环境因素，积极构建多方参与的政策制定机制，广泛听取社会各界意见，充分保证人民群众的知情权、参与权、表决权和监督权，切实提高决策的科学性。制定和完善关于环境保护非政府组织的法律法规体系，加大对环保非政府组织的扶持力度，搭建政府与环保非政府组织的对话平台。加强环境信息披露，实行政府主动公开与申请公开相结合的双向公开制度，推行环境法律政策公开、建设项目公开、环境质量公开以及企业产品环保信息公开。通过信息资源均衡真正解决

发展中的环境问题。

建设美丽宁夏，企业应当切实履行环保主体责任，增强环境保护意识、环境风险意识、环境道德意识和社会责任意识，严格遵守环境保护法律法规，主动接受公众和社会监督，积极支持环保公益事业，树立现代企业的良好社会形象，切实把环境保护作为生产经营活动的重要组成部分。积极推行清洁生产、循环经济，深化污染防治，减少污染排放，努力实现社会效益、经济效益与环境效益的互利共赢。

5. 加强精神文明建设，不断提高全社会文明素养

建设美丽宁夏，要把提升民众文明素养和转变民众生活方式结合起来。要在全区加强生态文明宣传教育，增强民众的环保意识、生态意识，营造爱护生态环境的良好风气。通过开展各种宣传教育活动，增强民众节约意识，提倡并促使民众在日常生活中注意节水、节电、节气、节油等，实行低碳生活。引导民众树立正确的消费观念，反对过度消费，促使社会形成合理消费的社会风尚。采取多种形式，多措并举，促使广大群众人人加入到保护环境的行列中，成为美丽宁夏的建设者、捍卫者。

要加强精神文明建设，提高全民文明素质，弘扬新风尚，传播正能量，构建美好精神家园。要大力加强社会主义精神文明和思想道德建设，大力加强社会主义核心价值体系建设，实施公民道德建设工程，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德教育，唱响主旋律、凝聚正能量，推动形成良好道德风尚。要着力提高全社会文明程度，提升文明城市、文明村镇、文明行业创建水平，培养和践行地区精神、城市精神、行业精神，知荣辱、讲正气、作奉献、促和谐，培养各行各业的最美宁夏人。

中国对外开放的历史进程与基本经验

开放是当代世界的基本特征之一。开放是不同文明之间的交流、联系与拓展、推广。开放给一国经济社会文化带来的繁荣与进步日益受到人们的重视。当今世界，全球化已成为不可逆转的历史进程和重大历史机遇，对外开放已成为顺应时代潮流、加快自身发展的必然路径。历史和现实都反复证明：对外开放是强国之路，是实现国家强盛的普遍规律。自治区党委十一届三次全会提出了建设开放、富裕、和谐、美丽宁夏的宏伟目标，正在全力实施内陆开放型经济试验区建设战略，也正在全力深化中阿合作、着力推动丝绸之路经济带建设，在此背景下，认真总结和借鉴中国历史上对外开放的经验教训，对于进一步开创宁夏对外开放的新局面、奋力建设“四个宁夏”都具有十分重要的意义。

一、中国历史上对外开放的发展历程

中国自古以来，就与周边民族、地区和国家交往互动繁荣，关系发展不断深化。新中国成立前，中国的对外开放大体经历了三大时代、六个阶段：一是长期的开放时代，从秦汉到魏晋南北朝、隋唐宋元三个阶段；二是从开放到封闭时代，主要是明朝和清朝前期（鸦片战争前）阶段；三是从封闭到被迫被动开放时代，包括清朝后期（鸦片战争以后）、民国时期两个阶段。

（一）主动开放时代

在中国历史上，从秦汉时期到隋唐宋元时期都是主动开放时代。

1. 秦汉时期的对外开放

秦汉时期，主要是两汉时期，以丝绸之路为标志，开创了以开疆拓土、民族融合与文化交流为主要内容的开放格局。

承袭中国首个大一统王朝秦帝国的西汉、东汉帝国，绵延 400 余年，中华文明在两汉时期达到了一个高峰，社会经济高度发展、综合国力明显增强，使中国成为东方世界强国。在汉武帝时，汉帝国的发展达到顶点，成为欧亚大陆的“超级大国”。

汉武帝在对外开放方面，主要采取了三大举措。一是在用兵攻打朝鲜半岛、消灭南越国后设郡管理。二是派遣张骞出使西域，打通了由长安经河西走廊至西域各国的通道，与西域诸邦建立起广泛联系，并与葱岭（今帕米尔高原）以西的月氏（都城在今阿富汗北部）、贵霜（继月氏而起的国家）、大宛（都城贵山城，即今塔吉克斯坦的列宁纳巴德）、康居（在大宛西北，今哈萨克斯坦南部）、安息（今伊朗境内）、身毒（今印度北部，又称天竺）等国家建立了联系。三是以对匈奴战争的一系列军事胜利，打通了连接中国与中亚、西南亚、印度北部的陆上丝绸之路。丝绸之路的开通，成为中国与外部世界交往史上的一件重大事件，在中国开放历史上具有十分突出的开创性意义。借助丝绸之路这一中国早期对外开放的主要通道，中外政治、经济及文化交流日益广泛而深入，而沿丝绸之路开展的贸易往来也成为中外交流的核心内容。

东汉时期，继续对外开放，并重视对丝绸之路的经营与维护。公元 94 年，班超受命出使西域，征服焉耆、葱岭，“其条支、安息诸国至于海濒四万里外，皆重译贡献”。公元 97 年，班超以汉朝西域最高行政长官身份，正式派甘英出使大秦（罗马帝国），一直到达支海（波斯湾），虽未到达目的地，但对拓展丝路发挥了积极作用。值得一提的是，公元 166 年，大秦王安顿派遣的使者，从海路经越南到洛阳谒见中国皇帝，成为罗马与中国首次有文字记载的交往。

两汉时期，以开通和经营丝绸之路为标志，初步确立了中国历史上

对外开放的格局，展示了中国历史上早期的开放气象。

2. 大唐盛世时期的对外开放

唐代是中国历史上的盛世之一，唐朝处于中国封建社会的繁荣时期，雄踞东方，引领世界潮流。唐代把自汉代以来中国对外交往的包容性、主动性和自信心发挥到极致，是中国历史上最为开放的一个时代，其经济文化处于世界先进地位，具有先进的政治制度、安定的社会环境、繁荣的经济、光辉灿烂的文化，是当时东西方文化交流的中心，对世界各国特别是周边国家具有强烈的吸引力。强盛的综合国力支撑了唐朝的高度开放，全方位的开放也促进了唐代综合国力的提升。

（1）开放的理念。唐朝时期充满了文化宽容气概，“华夷之辨”的观念趋于淡薄，人们的视野更加开阔，心胸更加豁达，以高度的自信欢迎与接纳外来文明。唐太宗李世民在总结其一统天下的经验时指出：“自古皆贵中华，贱夷狄，朕独爱之如一，故其种落皆依朕如父母。”之后，唐朝历任最高统治者也继承了这种自信大度的开放胸襟。

（2）对外贸易政策宽松、自由和灵活。唐代允许境外的货币在国内流通，以此方便外国人在中国的经贸活动。为了鼓励外国人在中国经商，政府还通过减税，甚至连基本的人丁税都予以全免，来降低他们的交易成本。

（3）海路交通的发展和繁荣。唐朝是中国陆路对外交通发展的鼎盛时期，也是海路交通长足进步，并取代陆路交通在对外交往中地位的时代。从首都长安出发，有 14 条主要的陆路通道和若干条自然河道和运河，可以通往四川、两湖、两广等富庶之地，形成了一个以长安为核心的全国性市场。再以这个国内市场为核心，通过海洋运输和陆地边境道路，形成了一个全球性的市场，往西通往中亚、西亚和南亚，向东到达朝鲜半岛和日本，向南由广州通往西方各国。为了方便中外交流，唐帝国在国内各条交通干线上共设立军民两用驿站 1600 多个，其中包括 260 个水路驿站，甚至还有水路和陆路共用的综合驿站 80 多个，极大地推动了中外

人员往来和物质交换。

“安史之乱”后，陆路丝绸之路受阻日趋衰落，海上丝绸之路应运而生，逐渐成为中国对外贸易的主要通道。海上丝绸之路载去中国的丝绸和瓷器，同时也运来域外的骏马和珍奇，中国处在亚欧国家经济和文化贸易的中心地位。同时，唐朝与朝鲜半岛和日本的交通也得到了较大发展，为东亚汉文化圈的形成提供了良好的交通条件。

（4）对外开放的城市体系。唐朝时期，唐都长安成为常居人口超过百万的国际化大都市。其规模、面积和繁华都超过了同时期的阿拉伯帝国首都巴格达、拜占庭帝国首都君士坦丁堡、法兰克福帝国首都亚琛等。大批日本、韩国等东亚国家的学生、僧侣、使节前来求学，西亚的波斯、阿拉伯乃至拜占庭的商人和宗教人士也出没于长安里闾。

唐太宗时期，每年都有大量的各国朝贡使团来到长安，到新年正月初一集体朝拜唐太宗之时，人数多达好几百甚至上千。除首都之外，还有一些区域性的大都市，广州、泉州、宁波、扬州等港口城市发展成为中国对外贸易重地。广州是唐代相当长时期的第一贸易口岸，据当时旅居中国的阿拉伯商人苏莱曼的游记《中国印度见闻录》里所讲，即便是在唐代末期，来到广州从事国际贸易的外国人，数量就高达 12 万人次以上。在广州，西方的国际贸易商远涉重洋，运来香料、象牙和珠宝等中国人需要的奢侈品，再购入大量中国的丝绸和瓷器，返回本国，获取极大的收益。而扬州则主要承担着对日本和朝鲜半岛的国际贸易。

（5）国际文化交流中心。佛教经过魏晋南北朝的发展，到了唐朝形成了许多各具特色的宗派。敦煌壁画、雕塑更是多元文明汇合的象征，比如著名的飞天形象，就是印度的乾达婆、希腊天使和道教羽人等多元文化因素的混合物。那些连珠纹装饰图案透露了波斯文化的信息。唐代的音乐充分吸收了西域音乐的精华，大型歌舞剧《羽衣霓裳曲》，源于由河西传来的婆罗门曲，其中也加入了胡旋舞等中亚歌舞元素。另一方面，唐朝在对外输出优秀文化方面也做出了积极贡献，推动了中华文明的广泛传播，世

界上许多国家都或多或少受到了唐代文化的影响。其中，影响最大的是儒家学说在“东亚汉文化圈”国家的传播，主要是日本、朝鲜、越南等国。这些国家的政治、法律制度及文学艺术等方面都深受唐朝影响。

在科学技术方面，唐朝同样敞开大门，尤其是在天文、历法、医学、药学与数学等方面，接受并吸收了许多先进的外国科学技术。

(6) 全方位的开放。对于中国人与外国人的通婚、国内汉族与少数民族的通婚，政府都不加干涉；对国外和少数民族的各种专业人才，也尽量吸纳到中央和地方各级行政机构中；对于外来文化，全社会形成了包容的风尚；外籍工商业者、艺人和宗教人士，都能够自由地出入唐帝国的国境。还有，唐代尊重外国人的习俗和信仰，允许他们在中国建立自己的寺庙，死后还能葬在中国。

3. 宋元时期以海洋为重点的对外开放

宋元时期。以海洋为重点的对外开拓与经济贸易和文化交流活动，使中国对外经济活动重心最终转向东南海洋。当时，中国的社会、经济、政治、技术发展水平都高于西方国家，不但掌握了当时发展海洋事业的造船、航海技术及海洋知识等核心竞争力，而且还形成了泉州、宁波、广州等一批世界级港口及港口城市。

宋元时期，国家整体上实行“开洋裕国”的政策取向，面向海洋鼓励发展海外贸易，民间海外贸易也飞速发展，在朝廷和民间共同作用下，宋元时期与海外诸国的关系得以进一步加强，同时还形成了繁荣的海外贸易，主导了印度洋以东的国际贸易和航运。宋元时期以海洋为重点的发展取向，不但标志着我国经济重心南移基本完成，对外交往重心也实现了向东南海路转移，从根本上改变了自秦汉以来我国经济一直以黄河流域为重点的经济格局，而且还在传统自然经济形态之外，为中国提供了一条具有开放特色和国际化取向的商品经济这一新型发展路径，并为中国从传统自然经济主导型模式转向国际化商品经济主导型模式提供了新的历史机遇。

两宋时期，在中国历史上第一次提出“开洋裕国”并将其列为国策，“市舶之利最丰，若措置合宜，所得辙以万计，岂不胜取之于民?”在“开洋裕国”政策指引下，宋朝积极支持和鼓励对外贸易，不但先后在广州、杭州、宁波、泉州等多个城镇设置市舶司或市舶务，而且还奖励海外贸易，中国经过海洋贸易通商的亚非国家和地区多达 50 个，最远的是非洲中部东海岸，宋朝铜钱大量外流，成为当时外贸最开放也最发达的国家。

元朝同样奉行开放政策，沿海沿江的开放政策进一步提升，广州、泉州、温州、宁波等城市都设有市舶司和提举司的对外开放贸易港口，中国成为当时世界上最大的海洋贸易国家，海上丝绸之路空前繁荣。海上对外贸易国家有 20 余国，东起朝鲜、日本，南至南亚、东南亚，西达东欧、非洲东海岸，成为世界上首屈一指的经济强国。福建泉州是与埃及亚历山大港并列的世界两大港口之一，元朝首都大都则为世界经济中心而享誉世界。

总之，宋元时期海外贸易的繁荣，进一步密切了与海外诸国的关系，主导了印度洋以东、太平洋西岸沿岸地区的国际贸易和航运，提升了中国的国际影响力和经济控制地位，对中国历史发展具有重要意义。

（二）从开放到封闭时代

从明朝初年开始，中外交往格局发生了重大变化，从传统的东南亚、南亚国家转向与西方殖民国家交往。从 14 世纪下半叶开始，以海禁政策为标志，中国对外政策首次出现从对外开放到自我封闭的重大转折，汉唐以来所推行的开放政策发生方向性逆转，尽管也曾短暂出现过“郑和下西洋”等对外开放的气象，但闭关自守、闭关锁国成为明清两代的总体趋势和基本走向，中国历史上长期主动的开放格局，逐渐转变为消极保守的封闭形态，逐步错失海洋发展机遇，在与西方文明竞争中逐渐从领先转处下风。

1. 明代海禁

明初就开始推行海禁政策。1372 年 12 月，朱元璋颁行海禁政策，

“诏……仍禁濒海民不得私出海”。此后，朱元璋连续四次颁布“片板不得入海”的法令，直到嘉靖年间（1552 ~ 1566）。在前后长达 200 余年的时间里，基本上都一直严格执行海禁政策。朱元璋的禁海令开启了中国历史上的封闭发展趋向。

明朝初年所推行的禁海政策及其以此为基础的对外贸易举措，中断了汉唐以来积极开放的大好局面，以及宋元时期海洋发展的进取状态，标志着汉唐、宋元以来开放治国、开放强国的基本取向发生方向性转折。明朝的海禁政策使得中国失去了主动参与早期全球化并有所作为的重大历史良机，并遭遇日益严峻的国际压力。当明朝厉行海禁政策之时，正是欧洲海洋强国纷纷通过大航海活动向全球扩张、殖民并争夺海洋霸权的全球统一性整体发展时代。

2. 郑和下西洋

1405 ~ 1433 年，郑和先后 7 次受命出使西洋，拜访了 30 多个包括印度洋的国家和地区，曾到达过爪哇、苏门答腊、苏禄、彭亨、真腊、古里、暹罗、榜葛剌、阿丹、天方、左法尔、忽鲁谟斯、木骨都束等三十多个国家，最远曾达非洲东部、红海、麦加，并有可能到过澳大利亚、美洲和新西兰、南极洲。

郑和下西洋，在世界航海史上做出了开创性贡献，不但开拓了亚非洲际航线，还扩大了海外交通和贸易范围，加强了中国明朝政府与海外各国的联系，促进了中外海洋贸易，还向海外诸国传播了先进的中华文明，加强了东西方文明间的交流。但是，郑和下西洋的实际成效则远远低于西方各国的海洋开拓，对中国综合国力提升无实质性推进。

值得一提的是，明朝后期开放海禁，海外贸易重新发展起来。但因明朝的灭亡和清朝的建立及其推行严厉海禁政策而中断。

3. 清朝前期的对外开放

清朝前期，经过康熙、雍正、乾隆三代帝王的励精图治，中国经济、社会、人口、文化以及疆土等各个方面都出现较大提升和扩展，继续保

持了东方大国的地位，被称为“康乾盛世”。与此同时，西方主要国家在经历了产业革命、启蒙运动和资产阶级革命等一系列社会变革和技术革新之后，综合国力显著增强，进入了迅速发展时期。

面对西方加速发展的严峻挑战，清朝统治者妄自尊大、盲目排外，秉持封闭治国理念，推行闭关锁国政策，中国的发展开始明显落后于世界发展步伐，与先进国家的差距日益拉大，最终陷于衰落和被动挨打危局，在西方列强的坚船利炮面前不堪一击，从世界强国陷入半殖民地半封建社会困境，不得不在西方列强的入侵中被动开放。

清初，为了防汉制夷、打击反清复明势力、切断内地抗清势力与台湾郑成功势力之间的联系，采取严厉的海禁政策，规定“片帆不许入口”，并在此基础上制定了对外贸易管理措施。期间，既有 30 年严格的禁海闭关（1655 ~ 1684），还有部分性或临时性的禁闭（如 1717 ~ 1727 年对南洋一带禁海，1764 ~ 1784 年恰克图中俄贸易三次停闭）。1655 ~ 1672 年，先后五次颁布私人出海禁令；1660 年、1662 年和 1678 年，又三次下令内迁沿海居民，断绝内地和外洋的交通。同时还禁止私人擅造五百石以上的双桅出海大船，禁止在中国国内打造船只赁与出洋之人，更不允许民间私卖出海船只与外国。直到康熙平定“三藩叛乱”、 统一台湾后，在康熙二十三年（1684）才下令开海贸易。翌年，设粤、闽、浙、江四海关，这标志着自唐代以来 1000 多年的市舶制度终结。在对外贸易中，清政府实行由官府核准的商人与外商贸易。这些商人称为“行商”或“官商”。

对于西方列强东来拓展海外殖民地和海外市场及西方列强的威胁和挑战，康、雍、乾三帝都保持着警觉和认识。在设立四个对外通商口岸时，康熙就做出了“通海口子甚多，此时无碍，若干百年后，中国必受其害矣”的警告。但是，在西方列强加快全球扩张殖民的严峻形势下，对于如何处理全球整体发展时期出现的国家安全与大国发展的新问题，康、雍、乾三帝没有能够采取积极的和主动的应对措施，而是沿袭天朝

大国无所不有、拒绝对外平等交往的传统思路，一厢情愿地以为通过严格管制海外贸易便可以把西方列强殖民侵略势力阻挡于国门之外，不约而同地采取了禁海迁海、限制中外交往、有限度开放等基于天朝上邦、闭关自守理念的内向化治国策略，在有限交往中也只是着眼于怀柔远人、外夷归附，以朝贡代替国际关系和国际贸易，无视对外贸易的正当经济利益，从而在逆时代大潮的闭关锁国道路上走得比明朝更远也更为彻底。清朝统治者仍然一如既往地陶醉于天朝大国无所不有的旧梦之中，看不到世界前行的步伐正在不断提速，看不到东方古国自身传统领先优势正在无可挽回地丧失。乾隆在回绝马戛尔尼使团扩大通商的请求时宣称“天朝物产丰富，无所不有，原不借外夷货物以通有无”，关闭了扩大通商的大门。对此，马克思指出：“一个人口几乎占人类三分之一的大帝国，不顾时势，安于现状，人为地隔绝于世并因此竭力以天朝尽善尽美的幻想自欺。这样一个帝国注定最后要在一场殊死的决斗中被打垮：在这场决斗中，陈腐世界的代表是激于道义，而最现代的社会的代表却是为了获得贱买贵卖的特权，这真是一种任何诗人想也不敢想的一种奇异的对联式悲歌。”美国历史学家斯塔夫里·阿诺斯断言，“有史以来，从未有过一个民族面对未来竟如此自信，却又对即将到来的风暴如此缺乏了解”。

虽然闭关锁国暂时避免了西方殖民势力的入侵，大清帝国的经济社会在传统封建道路上继续得以缓慢发展，并且凭借其繁荣的经济总量、辽阔的疆域、众多的人口以及在东亚地区源远流长的国际影响，继续维系了作为世界大国的国际地位。但闭关锁国不但违背了世界历史发展的潮流和趋势，而且也不可能阻止外来势力的侵略，其结果只能是在作茧自缚、坐以待毙中拉大与西方列强的差距，最终导致位居世界经济前列的东方大国最终走向衰落，陷入落后挨打的困境。

（三）从封闭到被迫被动开放时代

1840 年 6 月，中英鸦片战争揭开了中国近代被动被迫开放的历史序幕。1900 年 8 月，八国联军攻占北京，逼迫清政府签署了《辛丑条约》，

中国沦为半殖民地半封建社会。在60年间，西方列强依靠先进的武器和强大的经济、军事实力，对中国进行了包括军事、经济和政治在内的全面入侵，相继发动了第一次鸦片战争、第二次鸦片战争、沙俄入侵新疆伊犁战争、中法战争、中日甲午战争、八国联军侵华战争、英国入侵西藏战争，还有在中国领土上进行的日俄战争。这些侵略战争，通过军事上侵略干涉、政治上操纵控制、经济上大肆掠夺、文化上逐步渗透等多种方式，使中国领土主权遭到严重侵占，导致清代中国在政治、经济、社会、文化等各个领域发生了深刻变化，彻底打破了中国闭关自守的状态，迫使中国被动开启国门，陷入苦难的深渊。国家形态从传统封建国家逐渐沦落为半殖民地半封建社会，从独立自主的世界大国沦落为屡战屡败、任人宰割的东方弱国，国际地位急剧下降；经济结构由传统自然经济为主转变为半封建与半资本主义并存，经济结构逐渐多元化；国际关系方面则被迫从原来闭关自守逐步走向世界，由夷夏之防逐步转变为中外交往，国防观念也从重陆轻海到海陆并举；思想文化则由“天朝上国”和“世界中心”转变为向西方学习，传统文化逐步向早期现代化转型。

在军事上，列强强行割占中国领土，强占租借地，划分势力范围，从而严重破坏了中国领土主权的完整和统一。一方面，以沙俄为典型代表割占大片中国领土。另一方面，各国均强占中国租借地，先后设立多个租界、划分势力范围，不但行驶独立于中国主权之外的行政、司法、税收权力，而且还借口紧急状态调集军队进驻租界，导致各国租界完全成为受外国人管理和统治的中国领土。

在政治上，列强控制清朝内政外交，国家主权遭到多方面侵害，独立自主地位逐渐丧失。列强在中国享有领事裁判权，助长了列强的各色人等在中国为非作歹，破坏了中国的司法主权。把持中国海关，从关税税率确定、海关行政管理到关税征收使用，中国海关的基本权利逐步落入外国人之手，中国关税自主权被剥夺，使得中国海关不仅不能发挥抵制外国商品倾销、保护本国工农业生产的作用，反而成为列强控制中国

政治的重要手段。控制中国的通商口岸，第二次鸦片战争后中国被迫开放的通商口岸由 5 个增加到 16 个，外国侵略势力从沿海深入到内地。此外，还以附带政治条件的借款方式操纵中国的经济命脉，帝国主义进一步控制了中国的海关和部分内地的盐税、厘金、外贸和运输，同时也使亏空骤增的清政府进一步加深了对帝国主义的财政依赖。不仅如此，列强还以控制中央政府或实力派人物等途经干涉中国内政，直接影响和决定中国政府的重大决策，使之向有利于列强利益的方向发展和演变。

在经济上，列强一方面勒索赔款、抢掠财富，造成中国严重的财政危机。首先，以不平等条约勒索巨额赔款。据统计，1841 ~ 1900 年，中国共支付赔款白银 7.43 亿两，相当于 1840 年全国财政收入的 20 倍，1900 年财政收入的 8 倍。其次，在侵华战争中公开抢劫中国财富，肆意破坏中国的文物和古迹。1860 年 10 月，英法联军抢劫和焚烧圆明园；1900 年 8 月，八国联军侵占北京后肆意掠夺金银财宝、珍贵文物，仅各处库款所失约计银 6000 万两，其他典章文物、国宝奇珍的价值难以估算。另一方面，列强不断扩大对中国的商品倾销和资本输出，逐步把中国卷入资本主义世界市场。甲午战争以前，列强以商品输出为主进行对华经济侵略，通过一系列不平等条约所获取的增开通商口岸、控制中国海关、免收内地税、保证其人员在华活动自由和安全，并允许鸦片贸易合法化，都是为了在中国市场上倾销商品、掠夺中国廉价原料。甲午战争以后，列强凭借其雄厚的资本和科技优势，对华经济侵略从以商品输出为主转变为以资本输出为主，其实现方式包括强迫贷款、开设银行、修筑铁路、开设工厂、开采矿山等，从而操纵和垄断了中国轻重工业和交通运输业，既直接控制中国的经济命脉，又大肆掠夺中国资源，还严重阻碍了中国民族工业的发展，结果进一步加深了中国社会经济的半殖民地化。

在文化上，列强以传教布道、建立学校、创办报刊、兴办慈善事业等方式，强制性地进行文化移植和文化渗透，从文化层面巩固和扩大列强在华既得利益。为从文化上配合政治、经济和军事侵略而培养所需人

才，列强先后在中国创办各类教会学校和高等学院，在一定程度上成为帝国主义进一步侵略中国的重要工具。与此同时，列强还创办各种报刊。据统计，20 世纪外国列强在中国所办报刊近 200 种，在传播西方文化的同时，竭力为帝国主义侵华罪行作辩护，奴化中国人民的思想和斗志。

二、新中国对外开放的发展历程

1949 年 10 月至今，新中国已经走过 65 年的历程。65 年来，中国经济和社会以超高速度发展，在世界经济格局中占据了重要位置，成为越来越具有世界影响力的经济大国。这不仅创造了世界上国家发展史的奇迹，而且开始了中华民族的伟大复兴，从而洗刷百年来中国被侵略、被殖民、被奴役的屈辱史，重塑中华民族新的历史辉煌。与此同时，中国的开放也经历了从有限度的开放到渐进开放，再到全面开放的过程。

（一）有限度开放阶段（1949～1978 年）

从 1949 年新中国成立到 1978 年，是中国有限度开放的阶段。

新中国成立后，根据《共同纲领》的规定，“必须取消帝国主义国家在中国的一切特权”。为肃清帝国主义在中国的政治、经济、文化等方面的控制权和某些地方的军事特权，新中国人民政府制定了一系列关于肃清帝国主义特权的方针和具体措施，并有步骤地摧毁帝国主义者在中国的控制权，包括肃清帝国主义者在中国的政治特权和经济特权，废除不平等条约、收回帝国主义在中国的航务及海关特权，恢复新中国在国际组织中的合法权益等。

新中国成立初期的对外开放，主要是对当时的社会主义阵营和第三世界国家的一种有限度的开放。但在对外贸易总额及增长率、贸易结构及进出口商品种类等方面均取得了一定的成绩，为改革开放之后中国开放经济的突飞猛进奠定了一定的基础。这一时期，大规模引进国外成套技术设备，对中国经济社会发展意义重大。

20 世纪 50 年代第一个五年计划时期，我国开始进行第一次大规模引

进国外成套技术设备，主要是接受苏联和东欧国家援助的重点工程。1950 年 4 月，中苏陆续商定了苏联帮助中国恢复与建设的第一批 50 个重点项目，主要是煤炭、电力等能源工业，钢铁、有色金属、化工等原材料工业和国防工业。1950 ~ 1955 年，前后 5 次与苏联签署协议，共计 174 项，经调整后确定为 154 项。因为“一五”计划公布的是 156 项，至此，与苏联签订的援建项目共计达到 156 项，实际正式施工的项目 150 个。整个 20 世纪 50 年代，中国与苏联签订协定并由苏联帮助中国建设的成套设备建设项目共计 304 项。到 1960 年，中苏关系破裂终止合同，这 304 项中全部建成的有 120 项，基本建成的有 29 项，废止合同的有 89 项，由中国自行续建的有 66 项。这些项目的建成投产，形成了中国第一批大型现代化企业，大大增强了中国重工业和国防军事工业的能力，填补了一批生产技术领域的空白，初步奠定了中国工业化基础。

1978 年 2 月，经中共中央批准，由国家计委汇总向国务院提出规划，提出今后 8 年要引进 68 个到 69 个大型成套设备项目，其中 1978 年成交第一批 45 个项目，用汇额为 85.59 亿美元，其中 60 亿美元用于引进大型成套设备，如上海宝山钢铁总厂、大庆石油化工厂等，这些项目后来被统称为“22 项大工程”。大规模成套设备的引进，丰富和提升了我国对外开放的层次，加快了工业现代化的步伐，开创了加快发展重化工业的新模式，中国的基础产业从此登上了一个新台阶。

（二）渐进开放阶段（1978 ~ 2001 年）

1. 从创办经济特区到沿海、沿江、沿边、内陆开放

中国的对外开放体现出渐进性开放的特点，从南到北、从东到西层层推进，从沿海到沿江、沿边逐步向内地扩展，最后形成全面开放的格局。其路径选择表现为“经济特区—沿海开放城市—沿海经济开放区—沿江开放城市—沿边开放城市—内陆省会首府城市的递次推进，从而有效地保证了对外开放的安全性，将开放的风险减小到最低。

1980 年，国家批准广东和福建两省的深圳、珠海、汕头、厦门试办

经济特区。经济特区的建立是中国开放的重大突破，是中国对外开放的标志性事件，具有里程碑意义。经济特区成为中国通过开放促进经济体制改革的试验场和突破口。

继创办经济特区之后，中国的对外开放进一步向沿海扩展。1984 年，开放了大连、天津、上海、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等 14 个港口城市。1985 年，长江三角洲、珠江三角洲和闽南三角地区开辟为沿海经济开放区。1988 年，开始从沿海经济区扩展到辽东半岛、山东半岛以及其他沿海市县，同年设立了海南经济特区。至此，中国形成了沿海地区全面开放的格局。

1990 年，中央决定开放开发浦东，这是对外开放的重要步骤，是中国进一步扩大开放和融入世界经济的象征，不仅有助于上海的发展，而且进一步推动了长江三角洲和长江流域的发展，对全国改革开放产生了重要影响。

1992 年以后，中国的开放开始向沿边和沿江开放拓展。1992 年 3 月，中国开放黑龙江、吉林、内蒙古、新疆、云南、广西六省区共 13 个市镇，形成了沿周边国家的东北、西北、西南三大沿边开放带。1992 年 8 月开始，国家陆续开放重庆、岳阳、武汉、九江、芜湖等 9 个长江沿岸城市，同时开放了多个内陆地区省会或首府城市。

从 1978 年到 1990 年，中国外贸体制逐步向市场经济转型，通过增设外贸口岸，下放外贸管理经营权，实行外贸减亏增盈分成制度、地区差别的外汇分成制度，并有效运用价格、汇率、出口退税和信贷等调控手段，一定程度上改变了指令性的外贸体制、统负盈亏的外贸财务体制、高度集中的外贸管理体制和统一的外汇分配使用体制，充分调动了地方和企业的积极性。

2. 将开放纳入社会主义市场经济体制之中

1992 年，党的十四大报告提出要“建立社会主义市场经济体制”，并提出要进一步扩大对外开放，更多更好地利用国外资金、资源、技术和管

理经验。要求“对外开放的地域要扩大，形成多层次、多渠道、全方位开放的格局”，“利用外资的领域要拓宽。采取更加灵活的方式，继续完善投资环境，为外商投资经营提供更方便的条件和更充分的法律保障”，“积极开拓国际市场，促进对外贸易多元化，发展外向型经济”。由此，对外开放成为社会主义市场经济体制的重要组成部分。各地在建立社会主义市场经济体制的过程中，着力实现内外衔接和一体化发展。

外贸体制改革进一步深化，如建立有管理的单一汇率浮动制度，实行银行结售汇制度，取消外汇留成和进出口指令性计划，对部分出口商品配额实行公开招标，进一步放开外贸经营权，由审批制向登记制过渡，推动外贸企业股份制改造，进一步完善出口退税、信贷、信用保险，改革口岸管理体制提高通关效率等，有力地促进了中国外贸的高速发展，为中国成为世界贸易大国奠定了坚实的基础。

在开放领域方面，根据建立社会主义市场经济体制的需要，中国进一步扩大和放宽了外商投资领域，商业、外贸、金融、保险、航空、律师、会计等领域都允许投资，土地开发、房地产、信息咨询等第三产业逐步放开和扩大外商投资，逐渐形成了包括金融等服务业在内的各产业全面开放态势。

（三）全面开放阶段（2001 年至今）

2001 年中国正式加入 WTO，这标志着中国进入全面开放新阶段，主动融入、全面参与经济全球化进程。尽管在加入 WTO 的谈判中做出了某些让步并付出了必要的代价，并且在加入 WTO 初期履行开放承诺过程中部分产业受到了一定的冲击，但实践证明，在全球开放的大环境和大背景下，全面开放对中国经济社会的发展利大于弊。全面开放是中国崛起的必由之路。

2003 年，党的十六届三中全会通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，强调要“深化涉外经济体制改革，全面提高对外开放水平”，重点是完善对外开放的制度保障。按照市场经济和

世贸规则的要求，加快内外贸一体化进程；更好地发挥外资的作用。抓住新一轮全球生产要素优化重组和产业转移的重大机遇，扩大利用外资规模，提高利用外资水平；增强参与国际合作和竞争的能力。鼓励国内企业充分利用扩大开放的有利时机，增强开拓市场、技术创新和培育自主品牌的能力。

1. 积极实施“走出去”战略

在双向开放方面，中国通过积极实施“走出去”战略，推动企业以对外业务、对外经济技术合作及对外投资等多种方式走出国门，充分利用“两个市场、两种资源”。在对外业务和经济技术合作方面，经过努力，形成了一支由 1000 多家企业组成的门类比较齐全、具有较强国际竞争力的队伍，业务范围向技术性较强的领域不断扩展。在对外投资方面，中国企业对外投资步入较快发展期，投资主体多，投资规模大，投资领域宽，投资方式多样，层次和水平不断提升。

2. 中国服务贸易方面的开放力度进一步加大

包括银行、保险、证券、电信、建筑、分销、法律、旅游、交通等在内的众多服务部门，修改和新制定了一系列进一步对外开放的法规和规章，不仅信守了在服务贸易领域的市场准入承诺，还包括了一些国内自主开放举措。在 WTO 分类的 160 多个服务贸易部门中，开放了 100 多个，开放水平已经接近发达国家。

3. 完善贸易法律法规

国家加快了制定和完善与 WTO 规则相适应的贸易法律体系和政策体系，中国的经济和贸易体制开始与国际规则全面接轨。2003 年 8 月，我国通过了《行政许可法》，很多与贸易有关的政府审批事项都大幅减少，透明度大大提高，政府行为更趋规范。并根据国际多边贸易规则，结合中国国情，修改了大量对外贸易法律法规，进一步完善了我国外商投资的法律体系。据统计，加入 WTO 以后，中国制定、修订、废止了 3000 余件法律、行政法规和部门规章，知识产权保护得到加强，投资环境进

一步改善。

4. 强化多国双边贸易反制贸易保护主义

在 WTO 总体框架内不断推进多边、双边合作深度。在多边和双边合作方面，一是在战略高度上重视自由贸易区的建设，二是深化双边和多边的区域经贸合作，三是建立战略经济对话机制。相继与美国、日本、欧盟、东盟、俄罗斯、中亚国家、非洲、加勒比地区、太平洋岛国等建立了经济对话机制。双边和多边合作，有利于中国在防止和反对贸易保护主义中继续深化对外开放。

值得一提的是，2001 年，中国与东盟就建立“中国—东盟自由贸易区”达成共识，这是中国与其他国家建立的第一个自由贸易区。2010 年 1 月 1 日，“中国—东盟自由贸易区”这一拥有 19 亿人口、接近 6 万亿美元年国内生产总值和 4.5 万亿美元年贸易总额的世界最大的自由贸易区正式全面启动，标志着中国与东盟之间的经济联系上升到新的历史水平，将为中国和东盟各国的贸易发展和经济合作增添新的动力，对促进世界贸易发展和世界经济复苏发挥了积极作用。

2010 年以来，在中阿经贸论坛的基础上，中央批准宁夏每两年举办一次中阿博览会；为进一步深化中国内陆地区对外开放，党中央、国务院批准宁夏为内陆开放型经济试验区，“两区建设”开始成为国家战略；为进一步推动中国与中亚、中东及欧洲的经济合作再上新台阶，习近平明确提出建设“一带一路”的重大对外开放的新战略，即建设陆路丝绸之路经济带和海上丝绸之路。这些新的战略思路、战略举措，对进一步推动中国对外开放上新的台阶、实现新的跨越形成了有力的支撑。

三、35 年来中国对外开放取得的辉煌成就

改革开放 35 年来，我国对外开放取得了历史性成就，实现了从封闭半封闭到全方位开放的伟大历史转折，形成了从沿海到沿江沿边、从东部到中西部区域梯次开放的格局，实现了从贸易到投资、从货物贸易到

服务贸易领域不断拓展具有中国特色的开放型经济体系，呈现了从数量小到数量大、从质量低到质量高的开放新趋势，中国的综合国力和国际地位进一步提升，正以更加开放的姿态在世界舞台上发挥着越来越重要的作用。

（一）开放型经济发展实现历史性跨越，国家综合实力大幅提升

改革开放以来，中国的综合国力得到大幅度的提升，已经崛起为世界第二大经济体，在全球经济中具有举足轻重的地位。在进出口贸易方面，1978 年，中国进出口总额只有 206 亿美元，世界排名第 29 位。随着改革开放的深化和扩大，中国的进出口贸易实现了飞速增长，2012 年，货物进出口总额达到 38671 亿美元，比 1978 年增长 186 倍，年均增长 16.6%，仅次于美国，位居世界第二位。2012 年，我国货物出口和进口分别占世界的 11.2%和 9.8%，中国的贸易大国地位进一步巩固。

出口市场多元化格局已经初步形成。一是贸易伙伴进一步多元化，与新兴市场国家和发展中国家的贸易占比从 31%上升至 36.9%，在新兴经济体中所占的市场份额不断上升。二是出口商品结构升级取得了明显进展，一般贸易进出口占比从 44.5%上升至 52.8%，机电产品和高新技术产品出口占比分别达到 57.2%和 28.9%，高耗能和高排放产品出口得到有效控制，先进技术、设备、关键零部件和大宗能源资源产品进口持续增长。贸易顺差占国内生产总值比由 7.6%下降到 2.1%，处于国际公认的合理区间。

在利用外资方面，我国充分发挥了资源、劳动力等要素优势和巨大的潜在市场优势，成为国际直接投资的热土，利用外资规模不断扩大，利用外资的方式更加多元，外商直接投资成为推动我国经济发展和技术进步的重要力量。1979 ~ 2012 年，我国实际使用外商直接投资 12761 亿美元，1984 ~ 2012 年以年均 18.0%的高速度增长。我国已连续多年成为吸收外商直接投资最多的发展中国家。越来越多的跨国公司将中国作为其全球战略的重要区域，来华投资的全球 500 强企业超过 480 家。截至

2010 年年底，外资企业在华设立研发中心累计超过 1400 家，比 2001 年年底增加近一倍。目前，中国已成为全球第二大承接离岸服务外包市场，外资在促进国内产业升级、区域协调发展等方面的作用明显增强。

“走出去”步伐不断加快，对外投资迅猛发展。随着国家财富和经济实力的增强，中国在利用外资的同时，也以对外投资的方式开拓国际市场，形成了双向开放的格局，进而更好地融入世界经济体系，更广泛地参与经济全球化的合作与竞争。2001 ~ 2010 年，中国对外直接投资从不足 10 亿美元增加到 590 亿美元，居世界第五位，10 年累计对外直接投资存量超过 3000 亿美元。2012 年末，中国对外直接投资存量达到 5319 亿美元，跻身全球对外投资大国行列。越来越多的中国企业，由单一的绿地投资向跨国并购、境外上市等多种方式扩展，投资领域不断拓宽、合作水平不断提升。目前，中国企业对外投资已覆盖全球 170 多个国家和地区，日益呈现出市场多元化发展态势。同时，中国的外汇储备也由早期的短缺发展为全球外汇储备大国。截至 2011 年年底，我国外汇储备超过 3 万亿美元，相当部分是美元债券和欧元债券，增持国际货币基金组织（IMF）中的份额，对国际金融市场影响日益增强。随着综合国力的提升，中国对世界的贡献正在加强，已经成为世界主要经济体不可忽视的利益攸关方。

开放型经济对我国经济和社会的发展改革创新做出了重要贡献。2010 年，我国的制造业产出占全球的比重升至 19.8%，超过美国成为世界第一制造业大国。2011 年，我国进出口与国内生产总值之比达到 49.8%，外贸对国民经济的拉动作用进一步增强。外资投向欠发达地区和第三产业不断增多，促进了区域经济协调发展和产业结构优化。2011 年，我国关税和进口环节税收入合计 1.6 万亿元，外资企业纳税近 2 万亿元。开放型经济发展还解决了大量就业，外贸领域吸纳就业超过 8000 万人，外商投资企业 4500 万人，成为城镇居民和农民工就业的重要渠道。

（二）社会主义市场经济体制和社会主义制度不断完善

对外开放为国内改革和制度创新输入了源源不断的外生动力。通过引进借鉴国际先进技术、制度和管理经验，有效促进国内技术、商业模式和管理制度创新，推动国内各领域体制改革，促进了中国社会的制度变迁，逐步建立和完善了社会主义市场经济，逐步完善和提高了市场经济管理体制和行政管理体制，完善了各项制度和法规，在保持我国基本制度的前提下，推动我国管理制度尽快与国际接轨，按着国际惯例进行调整和完善，积极参与经济全球化的合作与竞争。实践证明，中国政治、经济、社会、文化各个领域的管理体制的进步，无不与开放有着紧密联系。

（三）中国文化软实力不断提升

随着我国的开放逐步从经济领域的开放转向经济、社会、科技、教育领域的全面开放，社会事业呈现出加快发展的态势，社会与经济协调发展明显增强。在社会领域，开放促进了我国社会由传统农业型社会向现代工业化社会乃至后工业化社会的转型。在文化领域，开放促进了中国与国际的智力和文化交流，使中国成为中国文化的输出国。随着中国在全球影响力的增长，中国文化的国际影响力正在逐步形成和扩大，中国的价值理念和文化、文明的输出也在迅速增加，这大大提升了中国的软实力。中国文化的国际影响力集中体现在派出留学和接受留学，以及在全球各地广泛建立孔子学院等方面。通过广泛传播汉学、介绍中华文化以及新中国的现代化事业，展示了中国的软实力。

（四）多双边和区域经贸合作不断深化

改革开放以来，中国不断拓展与发达国家、发展中国家的经贸关系，经贸合作日益成为双边关系中最具活力的部分。我国已连续 12 次参与亚太经合组织会议，并于 2001 年在中国成功举办了 APEC 中国年活动；启动了上海合作组织贸易投资便利化谈判；2002 年，与东盟签署了《中国—东盟全面经济合作框架协议》；2003 年，先后签署了《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》和《内地与澳门关于建立更紧密经贸关

系的安排》；2003 年，签署了第一个双边优惠贸易安排即《中国—巴基斯坦优惠贸易安排》；2004 年，我国还相继与南部非洲关税同盟、海湾合作委员会等启动了自由贸易区谈判。2007 年，我国相继同香港、澳门、智利、东盟、巴基斯坦签署实施了 6 个自贸协定，与 129 个国家和地区、13 个组织建立了多双边联委会机制 180 多个，与 123 个国家签订了双边投资保护协定，逐步形成了全方位、多层次、有侧重的区域经济合作格局。截至 2013 年，中国已成为日本、澳大利亚、巴西、南非的第一大出口市场，欧盟的第二大出口市场，美国的第三大出口市场。先后与东盟、巴基斯坦、智利、新西兰、新加坡、秘鲁、哥斯达黎加等国家或地区签署了自由贸易协议，与香港、澳门地区签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》，与台湾地区签署了《海峡两岸经济合作框架协议》，促进了区域经济融合和经贸合作深入发展。中国高度重视“南南合作”，向发展中成员提供力所能及的经济和技术援助。积极参与世贸组织多边机制建设，展现了负责任大国形象，维护并提升了发展中国家在国际经济治理机制中的权益，2014 年，中国承办亚太经合组织（APEC）系列会议，并在 20 国集团 2014 年峰会中开展经贸议题对话，《金砖国家贸易投资合作框架》仍待落实……中国正以一个“负责任的大国”姿态，积极参与到全球经济治理中来。中国在区域经济合作中的地位和主导作用正在进一步加强。

中国积极稳妥地推行“睦邻、安邻、富邻”的理念，促进了区域经济合作。截至 2013 年，中国已经与五大洲的 28 个国家和地区建设 15 个自由贸易区，已签署 10 个自由贸易协定。区域经济合作为推动中国开放的进程，为经济体制改革和国民经济发展均提供了不竭动力，同时也促进了成员国和地区之间和平友好、互利共赢和共同发展。事实证明，积极参与区域经济合作，不仅是提高中国开放水平的重要途径，也是实现与其他国家和地区共同发展的主要手段。

（五）中国国际地位和影响力不断提升

中国对世界经济发展的贡献越来越大。1978 年，中国经济对世界经

济的贡献率为 2.3%，与美国相差 35 个百分点，与日本相差 15.9 个百分点，与欧元区相差 13.6 个百分点。2001 ~ 2005 年，中国经济增长对世界经济增长平均贡献率为 13%，中国的发展已成为世界经济发展的重要支撑和拉动力量。2006 年，中国经济对世界经济的贡献率上升到 14.5%，仅次于美国（22.8%）居第二位，比欧元区高 1.4 个百分点，比日本高 6.7 个百分点。2007 年，中国经济对世界经济增长的贡献率达 17.1%，超过美国居世界之首，高于欧元区的 14.6%、美国的 14%、日本的 4.2%，俄罗斯、印度、巴西对世界经济增长的贡献率分别为 4.8%、4.7%和 3.3%。2008 年开始至今，中国经济对世界经济的贡献率已上升到 20%，继续保持世界第一。2009 年，全球金融海啸引发世界经济的大衰退以来，中国的发展已经深刻地改变和影响着世界经济与贸易格局，已经进入对全球经济做出巨大贡献的时代。2010 年我国以名义 GDP 为 397983 亿人民币（折合 58798 亿美元）超越日本名义 GDP　4792231 亿日币（折合 54742 亿美元）。中国成为了世界第二经济体。

中国成为全球经济和贸易稳定复苏的重要引擎，综合国力和国际地位显著提升。对外经贸关系不断推进，利益交融格局更加深化，我国已成为众多国家和地区重要的贸易伙伴和外来投资国，并向发展中国家特别是最不发达国家提供了大量力所能及的援助。我国在国际货币基金组织、世界银行的份额和投票权上升，成为 20 国集团重要的参与者，跻身多边贸易体制的核心圈，在全球经济治理中的角色经历了从被动到主动，从外围到核心、从配合讨论到参与决策的重大变化，在全球气候变化、粮食安全、能源安全等重大国际问题上的发言权明显增强，对构建国际政治经济新秩序正发挥着越来越重要的作用。总而言之，我国正努力实现从国际经贸规则的“旁观者”到“遵守者”再到“参与制定者”的转变，在国际经济协调和规则制定中的话语权不断增强，中国的一举一动极大地吸引着世界的目光，中国已经进入世界一级国家方阵。

中国一直重视和实行和平外交，倡议并实践了和平共处五项原则。

1978 年以来，中国开始与世界各国建立和发展正常的政治关系，积极参与国际社会的政治生活和国际问题的解决。进入 21 世纪，国际政治格局趋于稳定，国际形势进入了以缓和为主的时期，世界处于向多极化转变的过程中。主导世界的权力逐步分散和均衡。由“八国集团”逐步过渡为“20 国集团”。2001 年中国加入 WTO，2004 年中国提出走“和平发展”道路，2005 年中国首次提出建设“和谐世界”。党的十八大报告提出：“要和平不要战争，要发展不要贫穷，要合作不要对抗，推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界，是各国人民共同愿望。”在国际形势发生深刻复杂变化、中国与外部世界关系出现重大调整的背景下，坚持不懈推动建设持久和平、共同繁荣的和谐世界，符合人类社会发展规律，符合时代要求，符合中国人民根本利益，符合世界人民共同愿望，中国为建立相互尊重、平等协商，共同推进国际关系民主化的国际政治体系努力，也为世界政治多极化发展做出了贡献。

四、中国对外开放的基本经验

（一）顺应历史潮流，抢抓科技革命与经济全球化的历史性机遇，积极主动提高对外开放水平

中国对外开放的历史，特别是改革开放 35 年的历史昭示我们，对外开放是决定国家命运的关键抉择。当世界一体化大潮形成，人类历史车轮驶入全球化轨道之后，那些闭关自守、相对落后的国家和民族，通常会以受尽屈辱的苦难历程，被动纳入全球化浪潮的大转型和大变局，从而昭示闭关锁国必然导致落后，而落后难逃失败或挨打，最后只能被迫打开国门的普遍性规律。一个国家或地区能否顺应世界发展潮流，主动实行对外开放，关乎国运的兴衰。纵览中国汉唐以来的历史，近观新中国 60 多年的发展现状，我们可以清晰地看到对外开放对于国家民族兴衰的重大作用：主动积极对外开放，可以成就民族国家的辉煌；闭关锁国带来的是历史性的屈辱；封闭自守必然导致贫穷落后、发展缓慢；抓住

历史性机遇，打开国门，积极融入世界潮流，吸纳先进文明，就能创造经济发展的奇迹。历史与现实都雄辩地证明，开放是社会经济发展的助推器，是文明交融的重要渠道，是实现国家繁荣富强的基本规律。在开放的大环境下，如不求变革，不思进取，故步自封，对世界发展的新情况、新变化反应迟钝，哪怕曾经引领潮流之先的国家或地区，也会错失良机，陷入被动；洞察全球化潮流，把握融入世界的机遇，积极谋求在开放中实现发展，哪怕曾经贫穷落后、被动挨打的国家和地区，也能置之死地而后生，在绝地反击中探寻生机和发展，在开放中走向国家富强、人民富裕。

当今世界是一个开放的世界，世界多极化、经济全球化深入发展，中国的发展离不开世界，世界的发展也离不开中国。在新的历史起点上，我们要进一步顺应世界发展潮流，积极主动抢抓科技革命与经济全球化的历史性机遇，不断提高对外开放的水平。

（二）坚持改革与开放双轮驱动

改革开放30年来，中国创造了世界史上发展工业化、城市化、现代化的一个奇迹，被认为是20世纪80年代以来新一轮经济全球化的最大受益者。中国社会经济实现快速发展的最主要原因，在于毫不动摇地坚持改革开放的基本国策，在于改革开放为社会经济发展提供了强大的动力，使整个中国充满了勃勃生机。

回顾中国改革开放历程可以发现，改革与开放相互交融，相互促进，双轮驱动，共同形成中国经济社会发展的动力之源。对外开放是从发展外向型经济入手的，开展对外贸易、引进外资和先进设备，首先冲击的是不适应外向型经济发展的外贸管理体制和低效率的行政审批体制；引进外资来华办厂，必然引入遵循市场经济规律的运行机制，促使我们按照国际惯例行事；等等。因此，发展外向型经济从一开始就从外部为我们引入了市场经济的因子，同时也产生诸多促进、推动改革的因子。发展外向型经济为封闭多年的中国开启了一扇通向世界的大门，使我们看

到了我国与欧美、日本等发达国家及亚洲“四小龙”等新兴经济体在产品、设备、技术、管理、人才上的差距，以及在经济发展速度、社会文明程度、人民富裕水平等方面的巨大落差，了解了正在蓬勃兴起的新技术革命及其带来的新的价值观念、思维方式、行为准则，以及实现经济跨越式发展的路径、方法。

对内开放即是改革，是从解决物资严重匮乏、商品供不应求，摆脱贫困、解决温饱问题开始的。改革的目标指向非常明晰，那就是“贫穷不是社会主义”，要消除贫困，必须破除束缚、阻碍生产力发展的生产关系，改革影响人们生产积极性和创造性的管理体制、分配制度和流通体制，解放生产力，发展生产力。我国 35 年改革的伟大实践，实现了从高度集中的计划经济体制到充满活力的社会主义市场经济体制的伟大历史转折。第一，是建设有利于经济发展的制度环境，建立和完善社会主义市场经济体制；第二，是建设有利于市场主体发展的制度环境，包括建立以家庭承包经营为基础、统分结合的农村双层经营体制，形成公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度；第三，是建设提高经济运行效率的制度环境，包括形成按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度，形成在国家宏观调控下市场对资源配置发挥基础性作用的经济管理制度；第四，是建设与市场经济发展相适应的法律体系和政策体系。在深化经济体制改革的同时，不断深化政治体制、文化体制、社会体制等方面的改革，不断形成和发展符合当代中国国情、充满生机活力的新的体制机制，为我国经济繁荣发展、社会和谐稳定提供了有力制度保障。

对外开放与对内改革双轮驱动，形成了巨大动力，摧枯拉朽般地扫除着阻碍生产力发展的体制性障碍和制度性障碍，释放出巨大的能量，同时使整个经济发展充满勃勃生机和巨大的活力。中国在工业化进程中充分体现出后发优势，基础产业的跨越发展，珠三角地区、长三角地区、环渤海地区的发展和一大批有国际竞争力的企业集团以及产业群的兴起，

国家综合实力大幅提升，都得益于改革开放双轮驱动。

在新的历史起点上，在更高的水平上实行对外开放，积极参与经济全球化进程，我们必须坚持改革与开放双轮驱动，以改革不断破除体制机制障碍，实现改革与开放的良性互动。

（三）坚持对外开放的渐进发展

中国改革开放的历史经验昭示我们，对外开放是实现国家兴盛富强的重要途径，必须始终坚持，毫不动摇。同时，对外开放必须坚持因时制宜、渐进发展，在不同的发展阶段采取不同的政策。

对外开放与改革一样，也是从“摸着石头过河”开始的。中国是世界上人口最多、贫穷落后的发展中国家，开放伊始，资金、外汇缺乏、市场分割、科技落后、人才短缺、产业结构不合理，沿海地区与内陆地区在经济发展水平、思想观念等方面有较大的差异，只能从实际出发，“摸着石头过河”。以兴办出口加工区继而经济特区为起点，开始由点到线、从线到面的探索发展开放型经济的进程。从建立深圳、珠海、汕头、厦门 4 个经济特区到开放 14 个沿海城市，再扩大到开放长江沿岸城市和开放边境地区贸易，最后才扩大到广大的内陆地区。随着市场体制初步建立，中国申请加入世界贸易组织，标志着中国全面融入世界经济体系。

对外开放的渐进发展，要求我们必须从实际出发，随着变化了的情况及时进行自我调整。也就是说，在开放的不同阶段，国家的相关政策指向是不同的，目的就是推进开放不断深化。

开放初期，首要任务是发展经济，摆脱贫困。面对国民经济发展所需资金和外汇短缺的困境，对外开放的政策指向是，改革传统经济管理体制，制定一系列政策措施，以点带面，主动扩大引进外资的规模，增加对外贸易的数量，以资源换资金，以市场换技术，实现生产能力和经济的快速增长。在经济已经实现高速发展，国家经济实力、人民富裕水平大幅提升时，对外开放的政策指向是，深化经济体制、政治体制、社会体制和文化体制改革，转变经济发展方式，树立以人为本、社会和谐、

可持续的发展观念，追求对外开放的质量和效益，从大规模“引进来”到大踏步“走出去”，注重强调国民待遇、环境资源保护和国家经济安全。在全面实现小康社会的进程中，对外开放的更高要求，就是围绕和平发展的时代主题，增强全民族的自主创新意识和自主创新能力。在全面提升硬实力的同时，注重提升体现中华民族和谐发展、互利共赢价值观念的文化软实力，进一步提升开放的层次和内涵，实现社会经济文化的均衡、协调和可持续发展。

（四）坚持对外开放中的独立自主

中国对外开放的历史表明，独立自主是国家命脉所系。国家独立，主动开放，则国家富强、繁荣昌盛；失去独立，被动开放，则丧权辱国。对外开放必须从本国的实际出发，坚持独立自主。

一是坚持对外开放的自主性。中国是一个人口众多的发展中社会主义大国。为此，必须把坚持独立自主、自力更生作为自己发展的根本基点，作为参与经济全球化的立足点。任何时候都要坚持中国人民自己选择的社会制度和发展道路，始终把国家主权和安全放在第一位，坚决维护国家主权、安全、发展利益，坚持中国的事情按照中国的情况来办、依靠中国人民自己的力量来办，坚决反对外部势力干涉我国内部事务。

二是坚持对外开放从中国实际出发。中国最大的实际就是发展还处于社会主义初级阶段。从实际出发制定对外开放政策，就要允许不同地区、不同产业在不同发展阶段实行差异性政策；就要进行试验，成功后再逐步推广，将开放的风险限制在可控范围内；就要在开放政策的投放上实施弹性策略，避免陷入被动。

三是坚持在开放中以我为主、为我所用。学习吸收一切先进的文明成果，必须因地制宜、因时制宜，有选择、分阶段地应用到中国来，既要积极学习，又要有所选择。发达国家成功的经验、有效的理论未必适用于中国。打破旧体制后建立新体制的抉择，不能生搬硬套，或照葫芦画瓢，而是要根据自己的需要有所取舍，不断创新，最后变成适合自己

运用的力量和方法。

四是坚持在创新中形成开放特色。改革开放以来，在中国共产党的领导人，中国人民在波澜壮阔的改革开放伟大实践中，形成了中国特色社会主义理论、中国特色社会主义制度，开拓了中国特色社会主义道路。中国经济持续快速增长，在世界经济中的地位迅速上升，被视为世界经济的一道亮丽风景线，成为世界经济发展的一种重要现象，这是对外开放的伟大成就。于是，出现了“北京共识”“中国模式”等等。实际上，中国对外开放的一个重要经验就是放眼世界，择善而从，善于学习吸收、包容消化，立足本土，以创新形成自己的特色。

（五）坚持在对外开放中树立守承诺、负责任的大国形象

改革开放以来，中国坚持和平发展、和谐发展、互利共赢的理念，以信守承诺、高度负责的良好形象，在对外合作交往和国际事务中发挥着越来越重要的作用，赢得越来越多国家的尊敬和信任。中国以负责任大国的形象，屹立于世界的东方，屹立于世界民族之林。

一是在对外合作交往中坚持信守承诺。加入 WTO 使中国全面融入世界经济体系。为信守加入 WTO 时所作的承诺，我国在过渡期内，努力克服困难，加强法规制度建设，降低关税，开放市场，受到国际上好评。在东南亚发生金融风暴时，中国与东南亚各国协商一致，坚持人民币不贬值，让亚洲和世界看到了信守承诺的中国。在非洲人民走向独立、发展经济、抗击灾害、消除病痛的进程中，中国不仅给予道义上的支持，而且始终给予力所能及的经济援助和支持。中国信守承诺的良好形象得到了广大发展中国家的赞赏。

二是在地区经济合作中坚持互利共赢。区域经济一体化是发展中国家应对发达国家主导的经济全球化，谋求共同发展的必由之路。发展中国家要想在经济全球化时代使本国经济健康稳定地发展，地域相同或情况相似的发展中国家必须团结起来，实行区域经济一体化，彼此开放市场，以求实现更大规模经济和提升在全球范围内进行贸易的能力，共同

抵御经济全球化带来的负面影响。中国在参与地区合作的进程中，积极倡导和平发展合作和互利共赢的合作观，取得了实质性成效。中国通过东亚合作机制，包括“东盟＋3”“东盟＋1”和东亚峰会等，与东亚各国一起，以经济合作为重点，逐渐向政治、安全、文化等领域拓展，形成了多层次、宽领域、全方位的合作。上海合作组织逐步成为地缘竞争与对抗的缓冲器和减压阀，成为区域经济合作的有效平台以及实现地区治理的参与者和推动者。

三是在重大国际事务中坚持原则立场，敢于承担责任。中国经过一段时间“韬光养晦”，抓住发展的战略机遇期，埋头致力于经济建设，综合国力大幅提升。随着中国经济实力、生产能力、贸易份额、科技水平、外汇储备等等在世界经济中的地位向上提升，客观上需要中国在世界经济发展和国际事务中起到更大的作用，发挥更大的影响。中国在国际事务中坚持原则，敢于承担责任，充分体现了中国作为负责任大国的风范，成为当今世界发展的一个重要推动力量。

开放是一个生生不息的课题。世界在变，中国在变，开放的内容和形式都在变。但历史和现实告诉我们，开放是国家强盛之道的必由之路没有变。我们应当以开放的心态敏锐分析和把握全球最新发展趋势，通过提升对外开放水平和优化对外开放方式从而不断完善国家治理体系，确保国家综合国力不断提升，中国特色社会主义事业不断推向前进，中华民族伟大复兴的中国梦最终实现。

进一步深入学习和弘扬长征精神

今年是红军长征 80 周年。红军指战员在长征中形成的伟大的长征精神，具有强烈的历史穿透力和时代感染力。它既是我们党宝贵的精神财富，也是一个常讲常新、不断学习弘扬的话题。红军长征虽然是被迫进行的，但它却是中国共产党在遭受第五次反“围剿”失败的最危险、最艰难时期做出的一个伟大抉择，是中国革命第二次由失败转向胜利的关键。从此以后，中国革命迅速打开了新局面，掀起了新高潮，一步步走向了最后的胜利。

“长征精神”是中华民族百折不挠、自强不息的民族精神的最高表现，是保证中国革命、建设和改革事业从胜利走向胜利的强大力量。在全面建成小康社会、努力实现“中国梦”的新阶段，我们更需要进一步深入学习弘扬“长征精神”。今天，“长征”两个字已经成为中国共产党人和中华民族的一种精神符号，它必将继续激励中国人民和中华民族为实现“两个百年目标”而努力奋斗。

一、进一步准确理解和把握长征精神的科学内涵

精神作为一个人或一个群体意识形态的表现，它不是与生俱来的，是需要经过后天养成和锤炼的。个人的精神需要几年、几十年的坚持和磨炼，群体的精神更需要一代、几代、十几代甚至几十代人的不断锤炼和坚守。群体精神是具有同一目标和信仰的人共同锤炼、继承、弘扬和发展的意识形态和价值观念。长征精神，就是几代中国共产党人共同锤炼、继承、弘扬和发展的意识形态和价值观念，它有其内在的思想、理

论和实践来源。

1934 年 10 月，第五次反“围剿”战争失利后，中央红军主力被迫撤离中央苏区，准备与红二、红六军团会合。沿途突破敌人四道封锁线，兵力损失过半。12 月，黎平会议后，红军改变与红二、红六军团会合的计划，向贵州腹地进发。1935 年 1 月，红军攻下娄山关，占领遵义城，召开了中央政治局扩大会议，史称遵义会议。遵义会议后，红军摆脱了博古、李德的右倾冒险主义的领导，毛泽东在中央的领导地位开始确立。会后，红军四渡赤水、巧渡金沙江、强渡大渡河、翻越夹金山。6 月，与红四方面军会合，开展了与张国焘分裂主义的斗争。随后，红一、红三军团和军委纵队穿过人迹罕至的草地继续北上，先后攻克天险腊子口，翻越六盘山，到达吴起镇与陕北红军会师，中央红军长征结束。红军长征，跨越了 11 个省，行程二万五千里，是中国革命史上的奇迹、世界军事史上的壮举，它创造了无与伦比的英雄业绩，谱写了惊天动地的革命篇章。

伟大的长征给党和人民留下了伟大的长征精神。这种精神，就是红军将士所表现出的坚定的革命理想和坚信革命必胜的崇高信念；为了救国救民，不怕任何艰难险阻，不惜牺牲一切的精神；顾全大局、严守纪律、紧密团结的精神；紧紧依靠人民群众，同人民群众生死相依、患难与共、艰苦奋斗的精神。具体来说，长征精神的内涵可以概括为以下几个方面。

（一）对党的无限忠诚和坚信革命事业必胜的坚定信念

坚定革命必胜的信念，是长征中每一位红军指战员心中的精神支柱。没有精神支柱的支撑，红军长征是不可能胜利的。漫漫长征路，红军既要同围追堵截的几十万国民党军浴血奋战，又要与党内的错误思想展开斗争，还要克服无数道大川高山天然屏障的自然天险，特别是爬雪山过草地极端恶劣的自然环境所造成的那种世所罕见的艰难困苦。广大红军指战员就是靠着对革命事业的无比忠诚和坚定革命必胜的信念而战胜敌

人、克服险阻、渡过难关的。这是长征胜利的原动力，也是长征精神的第一要义。

（二）不怕困苦、不怕牺牲的革命英雄主义气概

长征中，红军与数倍于自己的强大敌人进行过无数次的生死决战，尽管有巨大的牺牲，但是最后都摆脱了敌人的围堵。红一、二、四方面军都过了雪山草地，特别是红四方面军和部分红一方面军指战员，三次爬雪山过草地，每次都有不少同志长眠在那里。然而，广大红军指战员在崇高革命理想的支撑下，始终怀着为革命吃苦是光荣的信念，奋勇争先、不怕困苦、不怕牺牲。毛泽东后来曾指出，红军长征集中体现了“一不怕苦，二不怕死”的精神。正是这种精神才使得红军无往而不胜。

（三）紧密团结、互助友爱的高尚品德

长征全过程中，红军将士表现出的顾全大局、紧密团结、互助友爱的高尚品质，大大增强了红军队伍的凝聚力和战斗力。在长征途中，特别是在遇到艰难险阻时，在经受极其恶劣的自然环境的考验过程中，全体红军指战员这种团结互助、为了援救同志宁可牺牲自己的崇高品德，始终表现得尤为突出。

（四）坚持践行群众路线，努力获得人民群众的支援与帮助

红军是人民的军队，并且来自人民。红军脱离了人民就无法生存。红军长征的胜利更是如此。没有兵员，没有粮食，没有必要的物质条件，任何精神力量都难以发挥。红军在离开中央苏区踏上漫漫长征旅途时，苏区人民给予红军以巨大的支援，做出了巨大的牺牲。长征后期，在川西北荒无人烟的地区，红军的物资极端缺乏，特别是粮食奇缺。为保证几万人过雪山草地，首先要解决粮食问题。阿坝地区藏、羌、回、汉各族人民，共为红军筹集粮食达 2000 万斤，大小牲畜 20 万头，土盐 5000 余斤，还有大量干牛肉、猪膘、食油和蔬菜等。当时，阿坝各族人民与红军同吃草根、同啃树皮，共同度过了艰难的岁月。长征途中，各族人民为红军长征的胜利做出了巨大的贡献。

伟大而内涵丰富的长征精神实质上有两个层面的内容所构成。第一层面是长征精神的内在本质，主要由长征精神的核心点与精髓构成。长征精神的核心点是指革命理想高于天，这是长征精神最关键、最本质的东西，处于长征精神最核心的部位。今天传承长征精神最重要、最核心的也应当是这一条。长征精神的精髓是指一切从实际出发、实事求是，这既是长征精神核心点的哲学展现，也是长征精神进一步外化的中介点。第二层面是长征精神的外在表现形式。在长征精神的有机构成中，最外层的是丰富多彩的外在表现形式，主要包括不怕任何艰难险阻、不惜牺牲一切的战斗精神，紧密团结、互助友爱的高尚品德，顾全大局、严守纪律的团结精神，与人民群众生死相依的为民精神等等。

长征精神的内在本质和外在表现形式是对立统一的关系，这两个层面既相互对应，又相互依存，构成了一个完整的结构。没有具体的表现形式，精髓也就无从谈起。只讲表现形式甚至把精髓埋没在一般外在表现中，则突出不了重点，也不可能深入把握长征精神的内在本质。对长征精神进行纵向展开和结构分析，对于传承这一伟大精神有着重要的现实意义，可以使我们分开层次，既抓住实质与关键，又做到全面和完整。因此，新世纪新阶段如何进一步学习和弘扬长征精神，首先要把注意力高度集中到内在本质上，其次要注意外在表现形式的具体传承。这样既可以突出重点，又能够兼顾全面。

二、进一步深入研究和展现长征精神的时代价值

强化长征精神的时代性与现实性，必须注重长征精神与当前时代发展大局的统一性，长征精神与当前广大党员干部和群众的认同性，长征精神对党员干部以及群众行为的激励性和对社会发展进步的推动性。在新的历史时期，进一步研究和展现长征精神，必须立足坚持“三个自信”，紧密依托全面深化改革、全面建成小康社会和实现中华民族伟大复兴的中国梦的内在要求，着力坚持继承和创新，着力坚持与时俱进与发

展，集中展现长征精神的现实意义和时代价值。

（一）自觉坚定理想信念

长征是人类历史上罕见的不畏艰难险阻的远征。长征跨越了中国 11 个省份，转战地域面积的总和比许多欧洲国家的国土面积还大；长征翻越了 20 多座巨大的山脉，其中的 5 座位于世界屋脊之上且终年积雪；长征渡过了 30 多条河流，包括世界上最汹涌险峻的峡谷大江；长征走过了世界上海拔最高的广袤湿地，那片人迹罕至的湿地面积几乎和法国的国土面积相等。更重要的是，在长征途中，红军指战员始终面对着数十倍于己的敌人的追击、堵截与合围，遭遇的战斗达 400 场以上，平均 3 天就发生一次激烈的大战，平均每天行军 71 华里。面对随时都有可能被围歼的险恶处境，面对一次又一次的失败、挫折和内部斗争，红军能够克服重重困难，靠的就是坚定不移的理想信念。1938 年 4 月，张闻天在给陕北公学作演讲时指出，那时候我们只有一个思想，就是无论如何要克服困难，为自己的理想奋斗到底，没有理想，不用说万里长征，红军连一千里都走不了。在英雄史诗般的伟大长征中，上至中央最高领导人、下至普通士兵，都共同面临着各种严峻的考验。他们依靠共同理想和坚定信念，不断迎接考验、战胜困难、走向胜利。

随着时间的推移，这种以革命理想和信念为支柱的长征精神，仍然在感染和激励着当代的中国人。当前，部分党员领导干部意志薄弱，立场不坚定，贪污腐败、腐化堕落。这就需要我们进一步学习和弘扬长征精神，并努力引导广大党员干部自觉坚守共产主义追求和中国特色社会主义信念，主动践行社会主义核心价值观，讲党性、重品行、作表率，着力践行党的群众路线，努力做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引领者、公平正义的维护者，以实际行动彰显当代共产党人的人格力量。

（二）自觉坚持无私奉献的精神

长征是人类历史上罕见的不惧困难、不畏牺牲的远征。红军长征战略大转移时，中央红军有 8.6 万余人，到达陕北吴起镇时中央红军仅剩

8000 余人，平均每 300 米就有一名红军指战员牺牲。长征中，红军指战员共突破了 10 个地方军阀的封锁包围，打败了数倍于己的国民党中央军的围追堵截，征服了雪山、草地等极端恶劣的自然环境。红 25 军全军兵力最多时不足 8000 人，最少时兵力只有 1000 多人，却成为红军中第一支到达陕北的部队。是什么力量让红军如此虎虎生威、所向披靡？就是敢于战胜一切困难、勇于牺牲、始终保持旺盛斗志的革命英雄主义精神。凭着这股精神，红军指战员以超出常人的毅力，奇迹般的克服了无法想象的困难，创造了一个又一个的奇迹，冲破了敌人一道道封锁线，越过了一道道艰难险阻，赢得了长征的伟大胜利。正是这种不惧困难、不怕牺牲、乐于奉献的革命英雄主义气概，造就了红军不怕远征难、万水千山只等闲的乐观主义精神，才有了强渡大渡河时 17 勇士的故事，才有了 22 名突击队员飞夺泸定桥的壮举，才有了翻雪山、过草地的奇迹。

今天，我们所处的这样一个时代有一个重要的特征就是，革命乐观主义和无私奉献精神缺乏，自私自利及追求自我价值实现盛行，形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风屡禁不止，部分党员干部的人格出现了普遍的萎靡与弱化。党员干部中追求享乐主义和奢靡之风者不乏其人，以权谋私、用权为己者很有市场。因此，必须弘扬无私奉献的精神，重塑大公无私、以人为本、执政为民、勤政廉政、无私奉献的人格品质。

（三）自觉坚持一切从实际出发的思想路线

坚持实事求是，将马克思主义普遍真理同中国具体实际相结合，独立自主地研究和解决中国革命问题是长征精神的精髓所在。红军长征途中，处处闪耀着实事求是的光芒。实事求是地做出长征决策。红军第五次反“围剿”失败导致中央根据地日益缩小，是继续坚持防守巩固根据地，还是另谋新出路，成为党和红军的艰难抉择。党中央根据当时的实际情况，将红军的生死存亡、开辟新的革命根据地和实施抗日救国三大任务结合起来，毅然做出了长征的决定，并实事求是地调整行军路线。众所周知，红军长征抵达陕北并不是事先的计划和安排，而是经过一次

次调整行军路线、不断做出新的判断和选择的结果。为实现北上抗日的总方针，中共中央根据战斗情况、地理环境、社会条件、全国总形势以及敌我力量对比等情况的发展变化，一步一步修改具体行动路线，最后才形成了以陕北作为中央和红军根据地的思想，并最终得以实现。同时，遵义会议后，中国共产党从实际出发，灵活机动地变换战略战术，实行大范围机动作战和运动战，采取声东击西、忽南忽北，避实就虚、停停打打，迂回曲折地穿插于敌人的重兵之间，创造了四渡赤水河、威逼贵阳城、巧渡金沙江、强渡大渡河、飞夺泸定桥、转战乌蒙山、激战嘉陵江、血战独树镇等一个个奇迹，最终粉碎了敌军的围追堵截，胜利地实现了北上抗日的战略目标。

当前，一些领导干部在成绩面前骄傲自满、精神懈怠，对问题和矛盾不是鼓起勇气直面、敢于担当和认真化解，而是流行捂盖子思想，欺上瞒下、弄虚作假。在为民办实事、谋福祉、推动科学发展上，脱离实际、脱离群众，对上阳奉阴违、对下愚弄压制，形象工程、面子工程以及好大喜功泛滥，单纯追求 GDP 以及捞取政绩而劳民伤财的项目竞相迸发。这就要求各级领导干部在干事创业中要坚持实事求是的作风并一以贯之。坚持科学发展，着力统筹国内国际两个大局，着力统筹伟大事业和伟大工程，着力调结构、转方式，自觉把握时代和实践的新要求，把握人民群众的新期待，多到基层特别是群众中去开展调查研究，真正摸清群众所思所想所盼，摸准影响改革发展稳定的突出问题，立足实际情况和群众诉求，坚持为群众干实事、办好事、解难事，以实事求是的成效实现好、维护好、发展好人民群众的切身利益。

（四）自觉坚持顾全大局的要求

对一个团队而言，严守纪律、紧密团结、顾全大局是一个永恒的主题。长征的历史表明，顾全大局、团结协作是胜利的保证。从长征一开始，红军各路部队就主动把困难留给自己、把方便留给兄弟部队。为了牵制国民党军队，中央红军进行大转移时，必须留下部分官兵坚持战斗。

因为这样做，军事上可以延缓国民党对中央苏区的占领，分散国民党军队对红军主力的追击；政治上稳定民心，避免造成红军完全放弃的印象，留守部队可继续带领苏区群众与国民党周旋。顾全大局、团结协作还表现在为了整体利益，个人服从组织安排上。许多红军指战员服从组织的安排，没能跟随大部队长征，而是服从组织安排留下来坚持地方工作。他们虽然脱离了党组织，历尽了千难万苦，却始终毫无怨言，没有停止找寻革命队伍的脚步。顾全大局、团结协作还表现在长征途中深厚的战友之情，即把生的希望留给别人，把死的危险留给自己。红军军需处长在爬雪山之际把棉衣发给了别人，唯独没有自己的，最后冻死在树旁，成为一座不朽的丰碑。奄奄一息的同志嘴唇干裂、身体冰冷，却不舍得划着火柴来取暖驱寒，而是用身体死死保护着那仅有的七根火柴不被淋湿。顾全大局、团结协作还表现在红军指战员严明的纪律上，大家时刻牢记“三大纪律八项注意”。将领以身作则，严格遵守军队纪律，与战士们同甘共苦，与战士们一起行军，一起饿肚子，在战斗中一马当先。红军将领这种在古今军队中都是绝无仅有的表率行为，也是红军能在任何不利条件下勇往直前、直至赢得胜利的重要精神支柱。

当前，一些党员领导干部严重缺乏大局意识，有的官僚主义严重，搞上有政策、下有对策，或合意的就执行、不合意的就不执行等严重违纪行为，影响了大局、破坏了全局；有的形式主义盛行，粉饰了大局；有的权钱交易、权色交易，败坏了大局，从而导致出现这样或者那样的问题，损害了党和人民的利益，最终破坏了大局。我们要坚决抵制和消除现实工作中破坏大局的思想和行为，正确处理个人与集体、地方与国家的关系，事事遵纪守法，处处顾全大局，主动做到在大局下思考、在大局下谋划、在大局下行动。

（五）自觉坚持与群众同甘共苦的作风

长征的胜利，是红军的胜利，也是人民的胜利。没有人民的支持，就没有长征的胜利。毛泽东指出，“红军战胜一切艰难险阻的神奇力量

来自于人民”，“军队须和民众打成一片，使军队在民众的眼睛中看成是自己的军队，这个军队便无敌于天下”。心系人民、依靠群众，与群众患难与共、生死相依，这是党领导红军取得长征胜利的一大法宝，也是长征精神的一个重要表现。红军是人民的军队，它脱离了人民就无法生存。红军之所以能坚持走完长征路，靠的就是沿途人民群众的帮助。红军在长征途中遇到的许多难以想象的困难，都是依靠人民群众的帮助解决的。正是“一切为了群众”才能“一切依靠群众”。长征路上，红军指战员一共找了2800多位向导，如果没有他们，长征路上会更艰苦更漫长，付出的牺牲也会更大。正是“一切为了群众”才得到了广大人民群众的认可与支持。在当地百姓的帮助下，红军顺利渡过大渡河，打破了蒋介石企图让红军“变成石达开第二”的妄想。

当前，党内脱离群众的现象大量存在，思想上淡忘群众、工作上远离群众、生活上冷漠群众的干部也大有人在。我们要以开展党的群众路线教育实践活动为契机，坚持问政于民、问需于民、问计于民，进一步强化群众观念、深化群众感情、改进干群关系、增强为民服务，努力从人民群众的伟大实践中汲取智慧和力量。坚持实干富民、实干兴邦，敢于开拓、勇于担当、积极作为，多干让人民群众满意的实事好事。

（六）自觉坚持党的领导

红军在长征中之所以能生存下来，关键在于中国共产党的正确领导。毛泽东指出：“谁使长征胜利的呢?是共产党。没有共产党，这样的长征是不可能设想的。”中国共产党90多年来的历史证明，坚持党的正确领导，不仅是长征留给我们的根本经验，更是取得革命建设和改革胜利必须坚持的基本原则。我们之所以能够从胜利走向胜利，不断发展壮大，经受住各种复杂环境和严峻斗争的考验，最根本的就是依靠党的坚强正确领导。因此，只有坚持党的领导，国家才能长治久安、繁荣昌盛，人民才能安居乐业、幸福安康，党才能更有凝聚力和战斗力，军队才能更加强大，战无不胜。长征的历史也证明：“长征的胜利，关键在领导。

在‘左’倾错误领导下，我们就遭受挫折，就失败；在毛主席正确领导下，我们就主动，就胜利。”

正如周恩来总理所说，“我们一刻也不能丢掉长征精神”。长征精神既是历史的也是时代的。直至今天，长征精神的每一个音符都蕴含着时代的因子，都具有撼人心魄、发人深省、催人奋进的精神力量，是保持与人民群众紧密联系的重要法宝，是抵制腐败现象的有力武器。在当今实现“两个百年目标”和中华民族伟大复兴中国梦的新的伟大长征路上，我们要始终自觉坚持党的领导，并与党心连心、同呼吸、共命运，坚定中国道路，弘扬中国精神，着力凝聚中国力量，进一步继续把长征精神传承下去并不断发扬光大，激励和鼓舞全党全国人民奋发图强、开拓前进，争取早日实现“两个百年目标”及“中国梦”的目标。

三、进一步大力弘扬和践行长征精神

新的历史时期，党领导人民进行的中国特色社会主义伟大事业是新时代的新长征。在这一新的伟大征程中，我们理应进一步学习、弘扬和践行伟大的长征精神。

（一）长征精神是全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神动力

80年前的红军长征，条件极端艰苦，“天上每日几十架飞机侦察轰炸，地下几十万大军围追堵截，路上遇着了说不尽的艰难险阻”，几乎平均每天就有一次遭遇战，可谓步步有艰险、处处是绝境，稍有不慎，就有可能全军覆没。然而，在党的正确领导下，红军最终经受住了血与火的严峻考验。红军将士坚定革命理想和信念，坚信革命事业必然胜利，发扬不畏艰难、不怕牺牲的革命英雄主义精神和艰苦奋斗、乐于吃苦的无私奉献精神，战胜了难以想象的艰难险阻，扭转了危难局面，终于实现了党中央确定的北上抗日的战略目标，为中国革命打开了胜利局面。

长征精神是革命战争年代党和人民团结一心、攻坚克难、一往无前

的强大精神动力。同时，也是新的历史时期党和人民全面建成小康社会，完成社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴中国梦的强大精神动力。早在新中国建立前夕的七届二中全会上，毛泽东就提醒全党“夺取全国胜利，这只是万里长征走完了第一步”，“中国的革命是伟大的，但革命以后的路程更长，工作更伟大、更艰苦”。新中国建立后特别是党的十一届三中全会以来，我们党发扬长征精神，领导全国人民进行改革开放的伟大长征。党的十八大后，以习近平为总书记的党中央提出了实现民族复兴中国梦的奋斗目标，带领全党和全国各族人民开始了新的伟大长征。实现中华民族伟大复兴的中国梦，是一场全新的伟大事业，与红军长征时的任务环境条件有了极大不同。但是，在当今世界多极化和经济全球化深入发展，科技进步日新月异，综合国力较量日趋激烈的国际环境下，我们仍面临西方发达国家在政治、经济、文化、科技等方面的压力；我国现在仍然处于并将长期处于社会主义初级阶段，我们全面建成小康社会，完成社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴中国梦的奋斗目标任务仍很艰巨。大量问题和挑战说明，实现民族复兴百年梦想的任务非常艰巨。克服这些困难需要像当年红军那样，实事求是、满怀信心，敢于拼搏、乐于奉献，勇克艰险、夺取胜利。因此，在实现中华民族伟大复兴中国梦的新征途上，我们必须大力学习、倡导与弘扬长征精神。让长征留给我们的宝贵精神财富成为前进的强大动力，化作全党全国人民的强大精神力量，推动小康社会的全面建成和民族复兴伟大梦想的早日实现。

（二）长征精神是中国精神和社会主义核心价值观的重要内容

党的十八大提出了富强、民主、文明、和谐、自由、平等、公正、法治、爱国、敬业、诚信、友善 24 个字的社会主义核心价值观，并要求积极培育社会主义核心价值观、为“中国梦”的实现确立正确的价值取向。实现中华民族伟大复兴，必须有共同的精神追求、价值认同和文化认同。构建以中国特色社会主义理论体系为指导的社会主义核心价值观，是发

展中国特色社会主义的一个重要组成部分，也是中华民族伟大复兴中国梦的重要内容。包括社会主义、爱国主义和集体主义等在内的中国精神，是全国各族人民团结奋斗的思想道德基础。长征精神所体现的为民族独立解放与人民自由幸福而不畏艰险、不怕牺牲、艰苦奋斗的民族使命感和历史责任感，是共产党人革命精神的凝聚，是中华民族百折不挠、自强不息的民族精神的最高体现，也是保证我们革命、建设和改革事业从胜利走向胜利的强大精神力量。现在，我们正在进行的全面深化改革、全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的新长征，需要全国人民进一步统一思想、团结一心，共同参与、共同发展。

当前，我国正处于社会全面转型的关键时期和经济社会发展的新常态阶段，由于国际国内形势和环境发生了重大变化，各种思潮激荡，给人们的思想观念和行为方式带来了深刻的影响，有些人对共产主义信念产生了动摇，对马克思主义信仰产生了危机；有的对党的领导缺乏信心，对社会主义道路产生了怀疑；等等。这些问题如果不能正确对待和解决，就会导致中国特色社会主义信念发生变化、政治方向出现迷惑，也就会直接影响到我们的社会主义现代化建设，给全面深化改革、全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大事业造成极大的阻碍。因此，构建包含长征精神在内的社会主义核心价值体系，发展繁荣中国特色的社会主义文化，坚持以包括长征精神在内的社会主义核心价值观引领社会思潮，最大限度地统一各种社会思想，我们才能在各种复杂情况下，始终保持清醒的头脑，保持坚定的政治立场，经受住各种严峻考验，同心同德，实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大历史任务。

（三）长征精神是坚持理论创新，不断推动马克思主义中国化的重要思想基础

长征是一次伟大的不畏艰险、克难制胜的军事大转移，同时又是中

国共产党人解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，把马克思主义基本原理同中国革命具体实际相结合，独立自主地解决中国革命重大问题，推进马克思主义中国化的重要历史篇章。我们党在遵义会议后形成的以毛泽东为核心的中央领导集体，克服“左”倾教条主义的束缚，适时调整红军的战略方针并最终确立北上抗日、会师陕北的战略方针，将被动的战略退却转变为开辟抗日战线的伟大进军，在党和红军生死存亡的重大历史关头，挽救了党、挽救了红军、挽救了中国革命，为中国革命的最后胜利奠定了坚实的基础。

长征精神启示我们：只有坚持实事求是，一切从实际出发、理论联系实际的思想路线，坚持在实践基础上的理论创新，不断推进马克思主义中国化，才能确保中国革命、建设、改革从胜利走向胜利。毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系的形成与发展，就是弘扬长征精神，大力推进马克思主义中国化，不断开拓马克思主义在中国发展新境界的成果。我们今天进行改革开放和社会主义现代化建设，全面建成小康社会，全面推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴的中国梦，前进道路上的困难和思想上“左”的右的干扰仍然会很多很大，许多以前从未遇到的新情况、新问题摆在我们面前，需要我们做出新的理论回答。实践发展永无止境，认识真理永无止境，理论创新永无止境。我们一定要勇于实践、勇于变革、勇于创新，把握时代发展要求，顺应人民共同愿望，不懈探索和把握中国特色社会主义规律，永葆党的生机与活力，永葆国家发展动力，在党和人民创造性实践中奋力开拓中国特色社会主义更为广阔的发展前景。为此，坚持创新发展中国特色社会主义理论体系，提出全面建成小康社会，全面推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴中国梦的目标任务。它既是进一步发扬长征精神，不断进行理论创新的必然结果，又需要我们不断开拓弘扬长征精神的新境界，在新长征征途中继续推进理论创新，进一步丰富和发展中国特色社会主义理论体系，实现新的时代背景下的马克思主义中国化的重要思想基础。

（四）长征精神是履行使命、优化作风，进一步加强党员干部队伍建设的迫切需要

全面建成小康社会，推进社会主义现代化建设，努力实现中华民族伟大复兴的中国梦，是我们正在进行的一场新的伟大长征。新的长征有新的战略目标与根本任务。在现阶段，就是把我国建设成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家，实现中华民族复兴的百年梦想。这场新长征虽然没有雪山草地和战火硝烟，但却面临着全面深化改革、不断提高党和国家治理能力和治理体系现代化的全新考验，面临着发达国家在经济和科技等方面占优势的压力，面临着国内外敌对势力加紧对我推行西化、分化战略的严峻挑战，面临着社会中各种思想文化相互激荡的复杂局面，面临着改革发展新的难题不断涌现的风险考验，等等。

全面建成小康社会，全力推进社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴的中国梦，同样需要坚定的理想信念、严明的纪律、坚强的团结和不懈的艰苦奋斗作风作为保证。它能使我们党立于不败之地，始终站在时代前列，保持先进性和纯洁性，成为建设中国特色社会主义的坚强领导核心；使广大党员干部不断坚定理想信念，不断坚守和践行社会主义核心价值观，以乐观自信的态度，正确看待前进道路上面临的各种挑战和风险，坚定不移地走中国特色社会主义道路；使广大党员干部始终牢记自己的历史使命，遵守党的纪律，密切与人民群众的血肉联系，全心全意为人民服务，进一步继承和发扬红军长征的光荣革命传统，弘扬革命理想高于天的崇高精神，大力加强全党、全军和全国各族人民的团结，最广泛地为党和人民事业的发展凝聚智慧和力量。通过进一步弘扬和践行长征精神，大力加强党的执政能力建设和先进性、纯洁性建设，进一步深入践行党的群众路线，更好地担当起执政为民、执政兴国的历史重任。在新长征的征途上，把红军长征的精神坚持不懈地发扬光大，在广大党员干部和人民群众中始终牢固树立起中国特色社会主义的核心价值

观，用中国特色社会主义共同理想不断激励广大党员、干部和人民群众，不断巩固全党全国各族人民团结奋斗的共同思想基础。永远保持艰苦奋斗的优良作风，不断强化敢于担当，勇于克服前进道路中的各种艰难险阻，全面深化改革，胜利完成全面建成小康社会和中国特色社会主义现代化，实现中华民族伟大复兴中国梦的伟大战略任务。

宁夏——阔步前行的六十五年

1949 年 10 月，新中国成立和宁夏解放，揭开了宁夏历史的新纪元。65 年来，在党中央、国务院和宁夏各级党委、政府的领导下，回汉各族人民同心同德、共同奋斗、砥砺前行，从千疮百孔的烂摊子起步，以一往无前的进取精神和波澜壮阔的创新实践，沿着社会主义道路阔步前行，经济快速发展，社会全面进步，人民生活不断改善，实现了从小到大、从弱到强、从穷到富的历史性巨变。

一、发展历程

宁夏解放 65 年来，经历了高歌猛进的社会主义革命时期、曲折探索的社会主义建设时期和波澜壮阔的改革开放新时期。

（一）高歌猛进的社会主义革命时期

从 1949 年到 1952 年，党领导人民建立了各级政权和人民代表大会制度、政治协商会议制度和民族区域自治制度等，保障和实现了人民当家作主的愿望；进行了新民主主义改革，开展了轰轰烈烈的土地改革、整党整风、“三反”和“五反”、镇压反革命、抗美援朝等社会运动，没收了官僚资本，合理调整了工商业，广泛开展了农业互助合作，在“一穷二白”的基础上迅速恢复了国民经济，改善了人民生活。从 1952 到 1956 年，对农业、手工业和资本主义工商业进行了社会主义改造，建立了生产资料公有制，确立了社会主义制度，实现了宁夏历史上最广泛最深刻的社会变革，为宁夏一切发展进步奠定了根本政治前提和制度基础。

（二）曲折探索的社会主义建设时期

社会主义制度建立后，党开始了探索中国特色社会主义道路的伟大实践。由于对什么是社会主义及如何建设社会主义这个根本问题认识不清楚，党在探索中出现了曲折。

划区自治兴宁夏。1958 年 10 月 25 日，宁夏回族自治区的成立，改变和提升了宁夏在全国发展大格局中的战略地位，掀开了宁夏历史的新篇章。自治区成立之时，宁夏经济社会发展十分落后。自治区成立前后，在国家财政补助大幅度增长和全国各地的支援下，以包兰铁路、贺兰山煤炭基地开发和青铜峡水电站建设三大重点工程项目为主的工业建设，掀起了宁夏经济社会发展的一次高潮，逐步建立了工业体系。至 1960 年，工业企业数猛增到 783 个，增长 152.6%；工业总产值增加到 23773 万元，增长 405.4%，工业总产值首次超过农业总产值。

在曲折中探索前进。从 1958 年到 1960 年，在全国全区出现了“大跃进”“人民公社化”运动的失误，超越了发展阶段，违背了经济规律，给国民经济造成了严重损失。1961 年 1 月，党的八届九中全会决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，宁夏按照中央部署对国民经济进行了调整，社会主义建设取得了重大成就。到 1965 年，全区地区生产总值达到 4.66 亿元，增长了 104.7%（其中第二产业增长 485.6%）；地方财政收入增长到 6359 万元。农业基础地位进一步加强，工业实力显著增强，交通邮电事业较快发展，科教文卫事业稳步前进，人民生活水平明显提高。从 1966 年到 1976 年，宁夏和全国各地一样经历了“文化大革命”，经济建设和其他事业都遭受了巨大损失。但是，由于一部分党员干部和群众同“左”倾错误进行了斗争，使破坏受到了一定程度的限制，国民经济在动荡中曲折、艰难、顽强地向前推进，在一些方面取得了较为明显的成绩。同时，由于国家在宁夏的一批“三线”建设项目的进行，建成了长城机床铸造厂、西北轴承厂、清河机械厂和青铜峡铝厂，以及西北煤机一、二、三厂等，增强了宁夏经济的实力。

（三）阔步前进的改革开放新时期

党的十一届三中全会把党和国家的工作重点转移到社会主义现代化建设上来，实现了伟大的历史转折，也揭开了宁夏改革开放的序幕。

党的十一届三中全会后，宁夏农村改革率先发动。1979 年前后，海原县的郑旗、西安两个公社和固原县的张易公社及贺兰县的四十里店公社开始施行农业生产责任制，成为“宁夏农村改革的先声”。之后，农村改革在宁夏山川迅速掀起。到 1984 年，确立了家庭联产承包责任制，极大地解放了农业生产力，促进农村经济的发展。1982 年党的十二大提出了建设中国特色社会主义的历史任务和十二届三中全会通过了《关于经济体制改革的决定》后，宁夏农村改革稳步推进，乡镇企业异军突起；城市经济体制改革的试点逐步扩大，社会主义商品市场体系开始形成；长期形成的封闭状况开始打破，区内区外横向联合广泛开展，发展国际经济技术合作、引进外资初步打开局面。1987 年，党的十三大做出了我国还处在社会主义初级阶段的科学判断，自治区党委做出了宁夏还处于社会主义初级阶段较低层次的判断，提出要“走出一条符合宁夏实际情况的现代化建设的路子”的历史任务，改革发展事业稳步推进。1992 年，党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的目标和 1993 年十四届三中全会做出《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》后，宁夏以建立现代企业制度为重点城市经济体制改革和以农产品流通体制为重点的农村改革全面推进，加快培育社会主义市场经济体系。

世纪之交，党中央实施“西部大开发”战略，自治区党委提出“西部大开发，宁夏要争先”的口号，提出建设“小而富、小而强、小而美”的民族自治区的目标，率先实施退耕还林，加大基础设施建设，不断夯实宁夏发展的基础。党的十六大以来，自治区党委政府坚持以科学发展观为指导，坚持改革开放，大力推进工业化、城镇化、农业产业化进程，国民经济和社会发展取得了辉煌成就。党的十八大和十八届三中全会确立全面深化改革的目标后，2013 年 12 月，自治区党委十一届三次全会提

出了建设“开放、富裕、和谐、美丽”宁夏的战略构想。目前，改革开放全面推进，“两大战略”深入实施，“两区”建设加快推进，中阿博览会成功举办，城镇化进程不断加快，民主政治有序发展，人民生活持续改善，社会大局保持稳定，民族团结更加巩固，党的建设不断加强。

二、辉煌成就

宁夏解放65年来，政治、经济、文化、社会、生态文明建设各项事业都取得了辉煌成就。

（一）确立了社会主义基本制度体系，奠定了宁夏发展进步的制度基础

宁夏解放65年来，不仅建立了社会主义制度，而且在经济、政治、文化、社会等各个领域逐步形成了一整套相互衔接、相互联系的制度体系，主要包括人民代表大会制度这一根本政治制度，中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度等构成的基本政治制度，中国特色社会主义法律体系，公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，以及建立在根本政治制度、基本政治制度、基本经济制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。社会主义制度体系的建立，体现和保障了社会公平正义，从各个领域保障了最广大人民的权益和当家作主的地位，各族人民真正成为国家、社会和自己命运的主人，极大地调动了各族人民的积极性，各种资源的活力竞相迸发，创造社会财富的源泉充分涌流，社会主义在宁夏大地焕发出强大生机与活力。

（二）从“一穷二白”到繁荣富裕，经济发展实现了历史性跨越

宁夏解放65年来，尤其是改革开放以来，经济发展呈现速度加快、规模扩大、效益提高、实力增强的良好发展态势。地区生产总值由1949年的1.03亿元增加到2013年的2565亿元。2013年，宁夏人均地区生产总值为39420元，为1949年的456倍，排全国的第15位。在“一穷二白”的基础上建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系，建立

起了社会主义市场经济体制。产业结构不断优化，从单一失衡到百业兴旺，发展质量逐步提高。三次产业比例由 1952 年的 82.7∶4.6∶12.7，演变为 1978 年的 23.6∶50.8∶25.6，和 2013 年的 8.7∶49.3∶42。第一产业比例下降，但特色优势产业日趋成型，农业产业化水平明显提高；工业经济已形成支柱产业和优势骨干企业；第三产业迅速发展。基础设施不断改善。建设了一大批公路、铁路、航空、通信、水利等基础工程和商业、教育、科研、文化、体育、卫生等社会服务设施，改变了宁夏“一穷二白”的面貌，大大增强了全面经济社会发展的物质基础和支撑条件。

（三）从封闭走向开放，逐步融入经济全球化和世界经济体系之中

宁夏解放后，长期处于封闭半封闭状态，与世界隔绝，错失发展机遇。改革开放以来，特别是进入新世纪以来，宁夏抢抓国家实施“向西开放”战略与建设丝绸之路经济带等机遇，以举办中阿经贸论坛为契机，以建设“内陆开放型经济试验区”和“银川综合保税区”为抓手，全面深化对外开放战略，对外开放向全方位、多领域、深层次拓展。到目前为止，宁夏已经全面融入全球化进程，参与到世界经济体系之中。至 2013 年，与宁夏有贸易往来的国家（地区）达到 167 个，亚洲、欧洲、北美洲成为宁夏对外贸易的主要目的地。外商企业已经成为推动宁夏经济发展的重要力量。

（四）各项社会事业蓬勃发展，民族团结进步事业稳步推进

社会事业蓬勃发展。65 年来，宁夏科技、教育、文化、卫生等社会事业长足发展。已形成基础教育、职业教育、中等教育、普通和成人高等教育等学历教育为主体的比较完整的教育体系。卫生事业健康发展，医疗卫生条件得到改善和加强，建立健全了覆盖城乡的疾病预防控制和医疗救治体系，新型农村合作医疗制度实现了全覆盖。高新技术产业化不断推进，科技创新能力明显增强，科技成果转化步伐加快。

民族团结进步事业扎实推进。65 年来，宁夏各级党委、政府认真贯彻马克思主义民族宗教理论，正确实行民族区域自治制度和宗教信仰自

由政策，加强民族团结教育，广泛开展民族团结活动，汉族和少数民族谁也离不开谁的思想深入人心。各民族同心同德、守望相助，建立了平等和谐互助的新型民族关系，长期保持民族团结、宗教和睦、社会稳定。民族团结已成为宁夏的一张靓丽名片。

（五）人民生活从一贫如洗到全面小康，生活变化翻天覆地

宁夏解放 65 年来，各级党委、政府多谋民生之利，多解民生之忧，人民生活逐步改善，特别是改革开放以来的 36 年，宁夏人民群众得到实惠最多、生活水平提高最快，城乡居民生活实现了由温饱不足到总体小康并向全面小康迈进。

（六）生态文明建设成果显著，生态文明理念不断深化

宁夏解放 65 年来，特别是西部大开发以来，各级党委、政府抢抓机遇，以生态文明建设为突破口，深入持续开展全民义务植树和创建国家森林城市、生态文明县（市）活动，着力促进经济社会全面发展，在生态林业建设、改善生态环境、维护生态安全方面做出了重要贡献，取得了显著成就。通过实施“三北”防护林、退耕还林、天然林保护和“六个百万亩”等重点生态林业工程，特色林业产业蓬勃发展，天然林保护取得进展；宁夏森林资源总量持续增长，构筑了国家西部生态安全屏障。截至 2013 年，全区森林覆盖率达到 13.6%，建成区绿地率达到 37.9%。湿地保护走在全国前列，防沙治沙成绩突出，是全国最早实现人进沙退的省区之一。生态文明理念得到不断强化，建设了中国治沙英雄碑、中国长枣博览园、中华枸杞文化园和宁夏生态园等生态文化场所，不仅丰富了义务植树和生态文明建设内容，而且也促进了生态文化活动的顺利开展，提高了人们对生态文明的认识和生态文化建设的兴趣，进一步树立了广大干部群众的生态文明理念，推动了生态文明和生态文化建设的进程。

三、经验启示

宁夏解放 65 年来革命、建设和改革的光辉实践，积累了启迪后人的

丰富经验。

（一）坚持中国共产党的领导，坚定不移地走中国特色社会主义道路，是宁夏发展进步的政治基础

65 年来宁夏经济社会各项事业取得的成就，归根到底靠的是党中央及自治区党委的坚强领导和社会主义制度优越性的发挥，这是宁夏各项事业不断前进的决定性因素。实践证明：没有共产党，就没有新中国；没有共产党，就没有宁夏各族人民的幸福安康，就没有宁夏今天的繁荣发展。社会主义制度是我国的根本制度，只有中国特色社会主义才能发展宁夏。坚持中国共产党的领导和坚持走中国特色社会主义道路，是宁夏各族人民团结进步的政治基础，是宁夏经济社会发展和民族团结进步事业不断前进的根本保证。这是从历史和现实得出的基本结论。

（二）党中央、国务院的亲切关怀和全国人民的大力支持，是宁夏发展进步的关键

65 年来，党中央始终高度重视宁夏发展，十分关心宁夏各族人民的福祉。以毛泽东、邓小平、江泽民为核心的党的三代中央领导集体和以胡锦涛、习近平为总书记的党中央，始终心系宁夏，为宁夏各项事业的发展倾注了大量心血。65 年来，党中央做出了一系列重要战略决策，为宁夏的发展提供了重要机遇，推动了宁夏经济社会的科学发展和跨越发展。1958 年，中央成立了宁夏回族自治区，大大提升了宁夏在全国政治、经济、文化、社会发展格局中的战略地位。1965 年初，国家开始实施“三线”建设战略，增强了宁夏的经济实力和发展后劲。从 1983 年开始，中央开始实施“三西”扶贫工程。经过多年努力，宁夏扶贫开发取得了历史性成就，西海固的贫困面貌发生了深刻改变。世纪之交，党中央做出了实施“西部大开发”的战略决策，为宁夏的发展提供了重大历史机遇。从 2000 年到 2010 年，中央累计安排宁夏基础设施建设投资 283 亿元，这大大促进了宁夏经济社会的跨越发展。2008 年，国务院下发了《关于进一步促进宁夏经济社会发展的若干意见》，有力地助推了宁夏的跨越发展。2010 年开始，

在宁夏举办中阿经贸论坛；2012 年，经国务院批准，设立了宁夏内陆开放型经济试验区和银川综合保税区，都为宁夏的发展提供了千载难逢的历史机遇。同时，全国各地充分发挥社会主义大家庭的优越性，给了宁夏无私的援助，助推了宁夏的更好更快的发展。历史证明：党中央、国务院的亲切关怀和全国人民的支援，是宁夏发展进步的关键。

（三）坚持狠抓发展这个第一要务不放松，坚定不移地把科学发展和跨越发展作为解决宁夏所有问题的金钥匙

宁夏解放 65 年来，历届党委、政府坚持以经济建设为中心，大力发展生产力，将一个区位条件较差、经济社会发展十分落后、“一穷二白”的民族地区建设成为经济繁荣发展、社会事业显著进步、人民安居乐业、社会全面和谐稳定的新宁夏，谱写出了经济社会建设的华彩篇章。历史证明：发展是硬道理，是党执政兴国的第一要务，是解决宁夏所有问题的总钥匙。科学发展是实现可持续发展的根本途径。这是一条最基本的经验启示。

（四）必须坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的思想路线，自觉从宁夏实际出发，是宁夏发展进步必须坚持的基本原则

宁夏解放 65 年来，特别是改革开放以来，宁夏党委、政府自觉坚持党的解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实的思想路线，努力把中央的大政方针与宁夏的实际紧密结合起来，不断深化对区情的认识，做出“宁夏还处于社会主义初级阶段较低层次”的科学判断，在不同发展阶段提出了不同的发展战略，引领宁夏经济社会不断发展。20 世纪 90 年代，自治区党委、政府相继提出了“发展宁夏黄河经济”的战略构想；实施宁夏—沿海—海外的“三点一线”开放战略思想和“经济核心区”战略思想。世纪之交，党中央提出了西部大开发战略，自治区党委适时提出了“西部大开发，宁夏要争先”和建设“小而富、小而强、小而美”的民族自治区的目标。党的十六大后，自治区党委、政府提出了中心城市带动战略，实施“大银川”建设。2007 年 6 月，自治区第十次党代会

做出了全面贯彻落实科学发展观，奋力开创宁夏跨越发展新局面的战略部署。2011 年，自治区第十一次党代会又提出实施“沿黄城市带”和“百万生态移民”两大战略，提出了建设和谐富裕新宁夏的宏伟目标。2012 年，国务院批准宁夏内陆开放型经济试验区和银川综合保税区后，自治区党委又提出了“两区建设”战略。2013 年，自治区党委十一届三次全委会又提出了建设“开放、富裕、和谐、美丽”宁夏的战略目标。这些与时俱进的战略举措和发展思路，有力地推动了全区经济社会的科学发展和跨越发展。实践证明：解放思想是社会变革的先导，是落后地区加快发展的重要法宝。一切从实际出发、因地制宜，是宁夏社会主义建设必须遵循的重要原则。只有把中央的方针政策与宁夏实际紧密结合，制定出符合宁夏区情和实际的经济社会发展战略，才能推动宁夏经济社会科学发展和跨越发展。

（五）坚持用改革的办法解决难题，用开放的举措拓展发展空间，是推动宁夏发展的强大动力

宁夏解放后，进行了土地改革等社会改革，促进了国民经济的恢复和发展。党的十一届三中全会以来，不断深化改革、扩大开放，破除发展的体制机制障碍，解放了生产力，经济社会实现了跨越发展。历史证明：改革开放是决定当代中国命运的关键抉择，也是推动宁夏加快发展、科学发展、跨越发展的关键抉择。改革开放是推进经济社会发展的强大动力，要坚持用改革的办法解决发展难题，用开放的举措拓展发展空间。

（六）必须坚持和完善民族区域自治制度，各民族共同团结奋斗、共同繁荣发展，是宁夏发展进步必须坚持的重要原则

宁夏解放 65 年来，宁夏党委、政府全面贯彻党的民族政策和宗教工作基本方针，始终坚持民族区域自治制度，坚持“共同团结奋斗、共同繁荣发展”，不断巩固和发展平等团结互助和谐的社会主义民族关系，有力地促进了民族团结、宗教和顺、社会和谐，同时也使宁夏始终成为全国民族团结进步的模范区。历史证明：民族区域自治制度完全符合中国

国情和宁夏实际，体现了各族人民的共同愿望和根本利益，具有巨大的优越性和强大的生命力。全面贯彻《民族区域自治法》，充分保障各民族的合法权益，妥善处理好民族宗教关系，是解决民族问题的根本措施。团结稳定是福，分裂动乱是祸。国家统一、民族团结、社会稳定，则政通人和、百业兴旺。加强民族团结、宗教和顺，保持社会稳定，始终是宁夏发展的大局，是顺利推进各项事业发展的重要前提和可靠保证。对于民族地区来说，政治不能折腾，发展不能停顿，民族不能失和，宗教不能对立，社会不能封闭，国家不能分裂。在民族地区，必须全面贯彻党的宗教政策，依法加强对宗教事务的管理，积极主动地引导宗教与社会主义相适应，不断巩固和发展平等团结互助和谐的民族关系。这是必须长期坚持的宝贵经验。

（七）必须坚持以人为本，着力保障和改善民生，维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益，是宁夏发展进步的根本目的

宁夏解放65年来，各级党委、政府始终高度重视保障和改善民生，坚持实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益，赢得了各族群众的信任和支持，为推进宁夏发展进步奠定了坚实的群众基础。历史证明：必须始终坚持以人为本、民生优先的理念，真心实意地为群众办实事、办好事，实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益，是党的一切工作的根本出发点和落脚点。努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、住有所居、老有所养，努力做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，最大限度地为人民谋福祉。这是党的性质和根本宗旨的体现，是巩固党的执政地位的必然要求。

（八）必须加强党的执政能力建设和先进性、纯洁性建设，始终保持党与人民群众的血肉联系，是宁夏发展进步的组织保证

宁夏解放65年来，全区各级党组织始终坚持不懈地加强自身建设，不断提高执政能力，保持党的先进性和纯洁性，始终保持与人民群众的血肉联系，赢得了各族的衷心拥护和爱戴。党始终成为宁夏各族人民的主心

骨，始终成为宁夏改革开放和社会主义现代化建设事业的坚强领导核心。历史证明：坚持和改善党的领导，是宁夏发展进步的政治保障。密切联系群众，始终保持与人民群众的血肉联系，是我们党最大的政治优势，脱离群众是我们党执政后的最大危险，必须以改革创新的精神加强党的建设，坚持党要管党、从严治党，以践行党的群众路线为核心，贯彻为民、务实、清廉的要求，加强党的思想、组织、制度、作风、反腐倡廉建设。

（九）大力弘扬和培育“改革创新、开放包容、负重拼搏、求真务实”的宁夏精神，是宁夏发展进步的精神动力

宁夏解放65年来，全区各族人民自力更生、艰苦奋斗，逐步形成了以“改革创新、开放包容、负重自强、求真务实”为核心内容的宁夏精神。这是激励全区各族人民奋勇前行，不断取得改革开放和现代化建设胜利的强大精神力量。历史证明：宁夏的发展进步既需要凝聚各方力量，也需要强大的精神动力，广大干部群众要始终保持务实苦干、负重拼搏的那么一种奋斗精神，始终保持开放合作、团结包容的那么一种胸襟态度，始终保持求真务实、苦干大干的那么一种工作作风，始终保持不甘落后、“小省区能办大事”的那么一种豪迈激情，始终保持自我加压、争创一流的那么一种旺盛斗志，以“不到长城非好汉”的大无畏英雄主义气概，跨越一个又一个艰难险阻，创造一个又一个的辉煌业绩。

（本文由自治区党委党史研究室主任宋建钢，研究二处饶彦久、田玲娟、张瑾编写）

后　记

历史之中有营养，历史之中有智慧。以史为鉴，可以知兴亡；资政育人，方能传千秋。党的历史，是中国共产党的宝贵精神财富，是中华民族历史文化的重要组成部分。作为一名党史工作者，笔者从 2014 年以来，自觉立足党的历史研究、资政研究和创新理论研究，始终坚持“以史鉴今，资政育人”的根本方针，主动以围绕中心、服务大局为根本任务，努力将党史研究与重大现实问题和社会热点难点问题研究相结合，着力以探索、坚持和发展中国特色社会主义伟大事业和党的建设伟大工程为主线，不断深化党领导中国革命、建设、改革光辉历程和宝贵经验的研究，不断深化党的不懈奋斗史、理论探索史、自身建设史的研究，切实发挥党史研究对理论创新的推动作用，对自治区党委、政府决策的资政作用，对全区经济社会发展的服务作用，对全区广大党员干部的教育引导作用。

本书是笔者紧密围绕党中央重大决策部署，及自治区党委、政府的中心工作，坚持回顾历史、总结经验、借鉴和服务未来，史、论、资相结合，形成的党史研究与党史资政等方面的专题研究成果，即《思考与借鉴》。

本书涵盖了四个方面的重要内容。一是深入解读、系统阐释了党的十八届四中全会精神和自治区党委十一届四次全体会议精神，努力为广大党员干部深入学习贯彻党的十八届四中全会精神、自治区党委十一届四次全体会议精神提供有力支持和帮助，为坚持不懈地全面推进依法治国、依法治区提供服务和指导。二是紧紧围绕党委、政府的中心工作，以宁夏经济社会发展和党的自身建设中的重大现实问题为导向，对“四个宁夏”建设进行理论思考和实践探索，努力为全面深化改革、全面推

进依法治国和依法治区，提供重要的历史借鉴和资政对策。三是以全新的视角，系统研究和诠释党的群众路线，为广大党员干部认真践行党的群众路线和“三严三实”、着力整肃“四风”、切实争做“为民务实清廉”的表率，努力提供历史与现实经验方面的借鉴。四是系统梳理了宁夏对外开放和宁夏解放65年来的历史进程，总结了宝贵的历史经验和鲜活经验，努力为全区广大党员干部开拓创新、追赶爬坡、加快建设“四个宁夏”、全面实施全国及自治区“十三五”规划建议，确保如期全面建成小康社会，提供强大的精神动力和经验启示。

本书是宁夏自治区党委党史研究室、宁夏中共党史学会主编的“以史鉴今、资政育人”系列丛书的重要组成部分。在本书形成过程中，饶彦久、周晓军、纳建萍、惠卫明、田玲娟、侯晶晶、张瑾等同志，先后参与了相关专题内容的研究与撰写。郭小涛、张瑾、田玲娟、马芹等同志，在本书编务等工作中也付出了大量的辛苦。在此，对为本书形成与出版等做出贡献的有关同志表示衷心的敬意和感谢！

在本书编写过程中，笔者参考和吸收了近些年来党史党建领域的一些最新研究成果。在此，对相关专家学者表示诚挚的谢意。由于思想理论水平所限，书中难免有疏漏和不足之处，敬请专家和读者提出宝贵意见。

2015年12月

SIKAO YU JIEJIAN

SIKAO YU JIEJIAN

ISBN 978-7-227-06241-7

9 787227 062417 >

定 价：68.00元