

新时代党内政治文化建设的着力点

臧乃康

(南通大学 管理学院, 江苏 南通 226019)

摘要:党内政治文化影响和协调政党行动的价值、准则和信仰的系统性、生态性、整体性取向,体现着政党最深层的精神积淀,反映着政党的理想追求,对于执政党的建设具有引领性、导向性、基础性意义。基于党内政治文化发展的路向和维度,新时代党内政治文化建设的主要着力点应放在以下三个方面:明晰党内政治生活的价值,包括执政为民的价值、民主集中制的价值、问题导向的价值等;培厚良好政治生态的土壤,包括以党的先进性为引导、发挥制度的规范功能、形成健康的党内政治关系等;抓住守正创新的关键环节,包括以马克思主义为指导、融合传统文化内核、承续革命文化基因等。

关键词:党内政治文化;执政党的建设;政治生活;政治生态

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0001-06

习近平总书记在党的十九大上强调要发展积极健康的党内政治文化。中国共产党的党内政治文化不仅具有一般意义上的政治文化要素形态,更是有着独特和专有的政治属性。因此,发展健康向上的党内政治文化不仅要遵循政治文化建设的固有规律,还要结合当下世情、国情、党情的时代变化。习近平总书记指出,中国共产党的党内政治文化是充分体现中国共产党党性的文化,其特质在于:以马克思主义为指导,以中华优秀传统文化为基础,以革命文化为源头,以社会主义先进文化为主体。“没有中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化的底蕴和滋养,信仰信念就难以深沉而执着。”^[1]习近平总书记从五个方面对党内政治文化的范畴进行了凝炼和描述:一是性质定位。党内政治文化并不仅仅是一般意义上诸如心理、个体、偏好等要素的文化,而是一种组织文化和党性文化,全面体现着党的性质和灵魂。二是核心价值。每一种文化中起关键作用的元素是其核心价值,中国共产党党内政治文化的核心价值就是马克思主义。中国共产党从产生的那一天起,就以马克思主义作为党的指导思想和根本信仰。三是文化根基。党内政治文化深深地扎根于中华优秀传统文化,注重汲取蕴含其中的政治智慧和政治技能。四是直接来源。党领导人民进行的伟大斗争过程中,孕育形成了革命文化,集中体现了党对于政治价值的追求和崇高信仰。红船精神、井冈山精神、长征精神、延安精神、西柏坡精神都

收稿日期:2018-08-20

作者简介:臧乃康(1957-),男,江苏南通人,南通大学管理学院教授,江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心特聘研究员,江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心南通大学基地副主任。

基金项目:江苏省社会科学基金重点委托项目(17WTA015);南通市社会科学基金重点课题(2017ANT003)

是革命文化的核心价值。五是先进文化。中国共产党始终代表中国先进文化的前进方向,党内政治文化代表或引领着社会主义文化的发展方向。中国共产党在认识世界和改造世界过程中,能够不断加深对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发 展规律的认识和把握,相对于其他政党而言,能够始终坚持马克思主义、引领社会发展的正确方向,代表最广大人民群众根本利益,不断地创新和保持着党内政治文化的先进性。

党内政治文化不仅存在于党内政治生活的每一个空间和环节,而且渗透在党的指导思想、路线纲领、制度规范、方针政策、思维方式、价值取向、精神状态、行为习惯等之中。可以这样认为,党内政治文化影响和协调政党行动的价值、准则和信仰的系统性、生态性、整体性取向。“如果我们把社会政治生活比喻为辽阔大海上的冰山,那下面庞大的部分便是政治文化。”^[12]党内政治生活、政治生态中出现的一系列问题和挑战都与政治文化密切相关,都能够从党内政治文化中追根溯源。基于路向和维度,党内政治文化建设的着力点主要在以下三个方面。

一、明晰党内政治生活的价值

党内政治生活根本目标在于建立党与人民的和谐关系,严肃党内政治生活充分体现了党的根本宗旨,全心全意为人民服务是加强和规范党内政治生活的根本要求。马克思恩格斯提出了党内政治生活的价值主张,强调共产主义同盟成员一律平等,突出强调维护党的集中,保持党的纪律。

(一) 执政为民的价值

立党为公的全部根基在于最广大人民的根本利益,不同历史时期,“公”有不同的内涵。当下,“公”是决胜全面建成小康社会,开启全面建设社会主义现代化国家新征程。立党为公是执政为民的前提和基础,没有这个前提和基础,执政为民就会失去民生利益的正义性和公正性。执政为民是立党为公的出发点、落脚点。执政地位获得、存续有赖于人民的认同和支持。习近平说:“坚持全心全意为人民服务的根本宗旨,实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应作为衡量一切工作得失的根本标准。”^[13]“立党为公、执政为民”必须牢固树立人民群众是历史创造者的历史唯物主义立场,“中南海要始终直通人民群众,我们要始终把人民群众放在心中脑中。”^{[14][15]}利益分化失控所带来的社会撕裂,会导致执政党的信任危机和认同危机的生成。社会认同应着力于人民群众的利益协调,以获得党内政治文化社会认同的最大公约数。

党内政治文化建设要始终坚持全面从严治党,以全心全意为人民服务为宗旨,以为民、务实、担当、清廉为基本要求,始终坚持共同富裕的价值追求,促进社会的公平正义。党内政治文化建设的最终成效,最终要以是否维护和发展了最广大人民群众的根本利益,是否提升了人民群众的获得感与幸福感来考量。

(二) 民主集中制的价值

“民主集中制是党的根本组织原则,是党内政治生活正常开展的重要制度保障。”^[16]坚持民主集中制,有助于化解党内矛盾、优化党内关系、维护党的团结统一,抵制腐朽思想侵蚀,使党更加坚强有力。民主集中制变形缺失,会致使党内政治生活不正常,诱发或激化党内矛盾,削弱党的凝聚力、生命力和战斗力。前苏联共产党失去执政地位的重要原因,与没有形成健康的党内政治文化、筑牢思想建党的堤坝,没能找到妥善处理党内矛盾、依规开展积极地党内斗争路径密切相关。

基于“四个服从”的民主集中制政党组织原则,贯穿于政党运行、领导过程之中,蕴含着党内政治文化。在党内政治生活的实践中,民主与集中的契合程度往往很难完全达到理论预设的高度。如何更好地实现民主集中制要求?一方面,坚持党的集中领导、维护党的组织纪律、确保党的意志统一;另一方面,适应新时代要求,主张行动一致前提下的自由批评和讨论。“坚持民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合”^{[17][18]}民主基础上的集中,即是说要充分尊重和保障每个党员的基本权利,要在民主基

基础上,广开言路、汇集民意、积聚民愿、汲取民智,通过最广泛的民主渠道,集中正确意见,纠正错误的意见和做法。民主集中制作为党内政治生活的原则,对于每一个党员而言,对党的纪律和规矩都要心存敬畏、严格遵守,无论作决策还是办事情,都要遵循民主集中制的原则和程序。

(三)问题导向的价值

习近平新时代中国特色社会主义思想是在回答党和国家事业发展面临的一系列重大理论和现实问题的伟大实践中形成的。“只有努力在革故鼎新、守正出新中实现自身跨越,才能不断给党和人民事业注入生机活力。”^[41]健康向上的党内政治文化不是源自书斋冥想、逻辑推理,而是来自于问题。要让复杂的现象破题,必须从问题入手,才能突出重点、抓住关键、有的放矢、精准发力,有效地推进党内政治文化建设进程。党内政治文化建设中,坚持问题导向的关键是要坚持马克思主义的立场、观点和方法,提升对于非马克思主义、以及马克思主义教条化的现象的识别能力,以务实、高效的态度和方法来发现问题、解决问题。

党内生活中的庸俗化、随意化、平淡化倾向,围绕权势人物编织关系网络,结成利益联盟,形成帮派圈子。对于全局性、普遍性、破坏性强的问题,都需要通过严肃党内政治生活来解决,“要坚持有什么问题就解决什么问题,什么问题难就重点解决什么问题,什么问题突出就着力攻克什么问题”^[41]。从世界各国政党兴衰成败的历史中不难发现,政党的先进和向上,始于党内政治文化的先进和向上;政党的涣散、衰落,源于党内政治文化的涣散与衰落。党内政治文化是融入每个党员干部血脉的价值基因和精神标识,对统一全党的思想和意志具有“灵魂”作用。执政为民、民主集中、问题导向的价值,为党内政治生活的实践提供了有效的文化引导与文化支持。

二、培厚良好政治生态的土壤

“政治文化是政治生活的灵魂,对政治生态具有潜移默化的影响。”^[41]同样,政治生态对于政治文化建设而言,具有涵养、氛围、环境的功效和作用。换言之,健康的政治文化有助于形成风清气正的政治生态,而风清气正的政治生态是健康的政治文化形成的前提和基础。

(一)以党的先进性为引导

建设党内政治文化就是要坚守对马克思主义的信仰和中国特色社会主义的共同信念,拧紧共产党人的人生观、价值观的“总开关”。中国共产党通过政党文化的社会化,对塑造和培养优秀党组织和党员发挥着重要作用,凝聚了党员或民众对党内政治文化的正当性认同,最终形成净化党内政治生态的精神力量。

中国共产党的先进性决定了党内政治文化的先进性,这也就决定或影响着社会主义文化的先进性。统治阶级的意识形态就是主导地位的意识形态,中国社会主义基本制度确立过程中,社会主义先进文化就开始形成并嵌入社会意识形态之中。阿尔蒙德认为,“政治发展是指特定的政治体系所在的大众文化随着教育和大众传播工具普及而出现的世俗化和科学化取向”^[7]。中国共产党的执政地位决定了党内政治文化对整个国家、民族和社会的文化发展具有引领功能和示范效应。

党内政治文化不仅对党内政治体系具有建构、维护功能,而且还对国家政治生活、政治发展、公众政治参与的实践发挥着稳定而持续的影响。社会主义文化的先进性体现在为人民和为社会主义服务的方向上,是面向现代化、面向世界、面向未来的民族的科学的大众的先进文化。党内政治文化以社会主义先进文化为主体,其强大的力量,浸润渗透于国家政治生活实践过程中。习近平指出,“当代中国价值观念,就是中国特色社会主义价值观念,代表了中国先进文化的前进方向”^[8]。社会主义先进文化作为党内政治文化的主体,就是基于中国特色社会主义价值观先进性而形成的。以爱国主义为核心的民族精神,以改革创新为核心的时代精神是社会主义先进文化的重要内涵,当然也是党内政治文化不可或缺的重要组成部分。

(二) 发挥制度的规范功能

党的纪律和规矩,是党内政治文化的制度化形态。有效地实施制度的前提是对制度的敬畏,敬畏制度涉及人们的思想文化,执行制度涉及人们的文化行为。党内法规制度只有转化为党内先进的政治文化,成为全体党员的自觉追求,才会充分发挥其规范性、约束性、激励性效用。并且,更好地发挥制度的规范功能,党内政治文化就会形成更加积极向上的力量。要通过教育以及社会化的过程,把党章、党纪牢牢烙印在每个党员心中,落实在每个党员行动中,心存敬畏、感知戒惧、恪守底线,把先进党内政治文化和政党价值观具象化、行动化,使其成为广大党员的信条和遵循。《关于新形势下党内政治生活的若干准则》明确规定了新形势下要加强和规范党内政治生活,重点在“关键少数”即各级领导机关和领导干部,以自身的模范行为和高尚人格为党员干部作出表率,使党内政治文化始终保持着制度性约束。

要实现党内政治文化建设的制度化、规范化,意味着在契约条件下,人们之间的关系受到规则的约束,主体行为在规定的领域内进行而不随意越界。党内政治文化建设应以开放包容的心态,借鉴体现人类文明进步的契约精神、法治精神,以制度来规范全体党员同党组织的关系,克服党内存在的极端个人主义、分散主义、自由主义现象。

(三) 形成健康的党内政治关系

党内政治文化本质上是一套观念和价值体系,始终影响着全体党员的价值取向和行为方式,最终影响着党内政治关系和政治生态的形成和发展。党内政治文化长期受到封建主义残余文化的影响,诸如人身依附、官本位、家长制、一言堂等,改革开放以来,西方享乐主义、利己主义、拜金主义和功利主义等,也一定程度上扭曲了党内的政治关系。党内政治关系主要为执政党的组织之间、成员之间、组织与成员之间的关系,这种关系也延伸为与国内其他政治力量和民众的关系。对党内政治关系的处理,要按照党章中“党的组织制度”“党的干部”“党的纪律”的规范来进行,要远离“个人崇拜”“人身依附”的政治文化,形成平等健康、融洽和谐的党内政治关系。为此,要“用先进文化熏陶、涵化、引领每一个党员,让每一个党员从灵魂深处认识到党的伟大、神圣,那么党的先进性必将体现得淋漓尽致,那么党的各项规章制度必然得到每一位党员从内心深处的遵守和执行。”^[9]所以,党内政治文化对政治生态具有决定性的影响,是营造党内政治生态基本而又持久的力量。积极向上的党内政治文化,会使全体党员同志形成政治认同,自觉抵制不良风气的侵蚀。

构建健康的党内政治关系,首先要形成党内共同的价值体系,引导各级党组织和党员自觉实践价值体系,生成为共同的价值观念和稳定的行为方式。其次,在党内政治文化及政治生态建设上,党员领导干部应走在前面,积极发挥好表率作用,创设风清气正的政治生态,建设好党组织和共产党员的精神家园。

三、抓住守正创新的关键环节

建设先进的党内政治文化,就要清楚什么样的文化是先进的党内政治文化。在马克思主义看来,评价政治文化必须坚持历史尺度,即从社会历史发展的角度,看这种政治文化是否适应生产力发展的客观规律。坚持守正才能善于创新,正是有了马克思主义的指导,以及中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化的底蕴和滋养,党内政治文化才能永葆先进性。

(一) 以马克思主义为指导

党内政治文化建设以马克思主义为思想基础,这是建设先进党内政治文化的理念支撑和方向指导。因此,全党要保持革命理想追求上的政治定力,自觉做马克思主义的坚定信仰者。“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,是共产党人经受任何考验的精神支柱。”^[10]党的性质宗旨和崇高使命,决定了党内政治文化的本质属性,即在马克思主义指导下的政治

文化,否则就会偏离正确的政治方向和价值导向。所以,要自觉运用马克思主义理论武器,正确把握党内政治文化建设的性质和路向,划清与资产阶级政党文化的界线,始终保持党内政治文化的马克思主义属性。

党内政治文化综合体现了政党或集团的思想、观念、情感和价值观。“核心价值观,承载着一个民族、一个国家的精神追求,体现着一个社会批判是非曲直的价值标准。”^[11]中国共产党建党以来,都把是否坚定信仰马克思主义作为党的先进性的重要标尺,马克思主义在中国共产党的政党文化中居于核心地位。中国共产党是马克思主义政党,有着坚定的共产主义和社会主义理想信念,从党诞生那一天起就把马克思主义思想摆在突出位置,通过对马克思主义理论的内化、宣传、教育,实现对党的组织的整合、提升、进步。不仅如此,党内政治文化是党在长期的革命实践和执政实践中逐步形成的,并将在自身的改革实践中继续得到丰富和发展。当下,最为重要的是,深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想,以理论武装固本培元,更稳固地铸就党内政治文化之“魂”。

(二)融合传统文化内核

历史传承性是政治文化生命力的重要体现,“一切已死的先辈们的传统,像梦魇一样纠缠着活人的头脑。”^[12]在社会实践活动中,人们接受并传播传统的政治文化,使之延续和发展;人们还创造切合当下的政治理念与政治思想,赋予政治文化新的内涵。中国传统政治文化较难以一种学说体系来概括其特征,而是表现为一些蕴含在思想、制度、行为、心理过程中的政治思维或政治理念,诸如皇权至上、臣民心理等。中国古代,血缘关系与政治关系的紧密结合,及其在政治权力和结构中一体同构,形成了宗法制度。当然,必须强调的是中国传统政治文化凝结着中国的智慧和创造,为中国共产党执政兴国提供了文化资源。中国传统政治文化中有许多正能量的元素有待于更深入地传承创新、发扬光大,诸如民本、仁政、德治等。

政治文化的包容融合指一种政治文化对其他政治文化的吸收、借鉴。从政治文化纵向发展的历时性来看,政治文化具有历史继承性,党内政治文化也不例外。中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,肩负着传承中华优秀传统文化的历史使命,党内政治文化肩负传承、光大中华民族优秀文化的历史责任。“中华优秀传统文化已经成为中华民族的基因,植根在中国人内心,潜移默化影响着中国人的思想方式和行为方式。”^[13]中国古代的民为邦本思想,孔子“有教无类”的教育思想和科举制官员选拔方式,在治理体系中造就了士大夫阶层特有的圣贤文化,诸如忧国忧民、使命担当、历史责任等,为健康向上的党内政治文化的形成提供了滋生土壤。中国共产党应对传统文化进行创造性转化、创新性发展,把优秀传统文化内化为党的执政理念与价值追求,诸如天下为公、为政以德、以民为本、清正廉洁等。

(三)承续革命文化基因

先进的党内政治文化是一个具体的、历史的范畴。中国共产党的党内政治文化是历史积淀而成的文化,在革命、建设和改革的实践中形成的党内政治文化,都带有特定时期的历史烙印。作为新时代的中国共产党人,要从在中国革命、建设、改革进程中涌现出来的优秀共产党员人身上总结提炼新时代的价值观,使其在全党和全社会不断释放影响力和辐射力。习近平强调:“对我们共产党人来说,中国革命历史是最好的营养剂。多重温我们党领导人民进行革命的伟大历史,心中就会增添很多正能量。”^[14]涵养党内政治文化,必须要深刻阐释和准确把握以革命理想、使命意识、忠诚精神、勇于牺牲为核心的革命文化精髓。

中国共产党建立以来,无数革命烈士为共产主义的远大理想献出了自己的生命。周文雍和陈铁军是一对革命情侣,在被敌人临刑前的举行婚礼,周文雍被捕后在监狱墙壁上写了一首充满革命精神的诗句“头可断,肢可折,革命精神不可灭。壮士头颅为党落,好汉身躯为群裂。”革命先烈以无产阶级革命英雄气概,把甘愿为共产主义信仰献出终身的革命精神诠释得悲壮而绚丽。只有坚持共产主义的理

想信念,中国共产党才能在极其困难的环境下始终充满大无畏革命精神,这也是新民主主义革命时期中国共产党人革命文化的核心元素。

参考文献:

- [1] 习近平在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话[N].人民日报,2017-01-07(001).
- [2] 王沪宁.转变中的中国政治文化结构[J].复旦学报:社会科学版,1988(3).
- [3] 习近平.在庆祝中国共产党成立 95 周年大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2016:18.
- [4] 习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2018.
- [5] 关于新形势下党内政治生活的若干准则、中国共产党党内监督条例(辅导读本)[M].北京:人民出版社,2016:34.
- [6] 习近平.以解决突出问题为突破口和主抓手,推动党的十八届六中全会精神落到实处[N].人民日报,2017-02-14(001).
- [7] (美)加布里埃尔·A·阿尔蒙德,小 G·宾厄姆·鲍威尔.比较政治学:体系、过程和政策[M].曹沛霖,等,译.上海:上海译文出版社,1987:9.
- [8] 习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2018:161.
- [9] 汪洋.重视党内文化建设[N].学习时报,2007-03-12(8).
- [10] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[M].北京:人民出版社,2012:50.
- [11] 习近平.青年要自觉践行社会主义核心价值观[J].中国高等教育,2014(10):4.
- [12] 马克思恩格斯文集:第 2 卷[M].北京:人民出版社,2009:471.
- [13] 姜以读,李容生.中国古代政府管理思想精粹[M].北京:国家行政学院出版社,2000:3-22.
- [14] 习近平.中国革命历史是最好的营养剂[N].人民日报,2013-07-15(01).

责任编辑 王学青

Starting Points for Inner-Party Political and Cultural Construction in the New Era

ZANG Naikang (School of Management, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: Inner-Party politics and culture affect and coordinate the systematic, ecological and holistic orientation of the values, principles and faith, reflecting the in-depth spiritual accumulation of the Party and its ideological pursuit, and thus are of directing, guiding and fundamental significance. The routine and dimension for the development of inner-Party politics and culture considered, the construction of inner-Party politics and culture should be focused on the following aspects: clearly-defined values of inner-Party political life, which include the value of the Party serving the interests of the public, the value of democratic centralism, and the value of problem-orientation; the nurturing of preferable soil for political ecology, which include the guidance of the advanced qualities of the Party, the application of the regulating function of the system and the formation of healthy inner-Party political relationship, etc.; sticking to the notion of innovative development, which include the guidance of Marxism, the integration of core traditional cultural values, and the inheritance of the gene of revolutionary culture.

Key words: inner-Party political culture; construction of the ruling Party; political life; political ecology

以党内政治文化建设净化政治生态： 问题、逻辑与进路

李西杰，黄 进

(江苏科技大学 马克思主义学院，江苏 镇江 212003)

摘 要:构建山清水秀的政治生态,不仅需要强力的反腐败斗争,良善的政治制度,更需要建设优质的党内政治文化。党内政治文化建设应聚焦影响政治生活的问题视域,着力解决多元文化、亚文化、政治认同分歧等面临的突出问题;应把握全面净化政治生态的逻辑运思,充分理解政治文化建设与提升党的执政能力、全面从严治党等内在联系;应拓展全面从严治党的实践进路,从坚持“四个意识”、严肃党内政治生活、强化规矩意识等入手。

关键词:政治文化;党内政治文化;政治生态

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0007-06

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以非凡的政治勇气、丰富的政治智慧、高超的政治能力,紧紧着眼于全面从严治党,举旗定向、谋篇布局、攻坚克难、强基固本,充分发挥党的核心作用,解决了许多长期想解决而没有解决的难题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,党和国家事业实现了历史性变革、取得了历史性成就,全面从严治党立竿见影式地健康了党内政治生活、规范了政治秩序,反腐倡廉成效获得了全社会的普遍认可,党内政治生态焕然一新。然而“净化政治生态同修复自然生态一样,绝非一朝一夕之功,需要综合施策、协同推进”^[1]。压倒性态势的反腐败斗争、创新体制机制建设、建设良好的政治文化等是培育和完善风清气正的政治生态的综合措施。全面净化政治生态不仅需要面向行动的反腐斗争,更需要直指心灵的文化构建。政治文化在潜移默化中影响着人们的政治行为和政治制度的运转,在持久实践中塑造着政治生态和政治体系的完善。加强党内政治文化建设,是解决党内政治生活突出问题、全面净化政治生态、全面从严治党的更深层次的举措。从政治文化上全面净化政治生态,注重正本清源,坚持问题导向,厘清逻辑关系,延展实践方式,为进行伟大斗争、

收稿日期:2018-08-17

作者简介:李西杰(1976-),男,山东莱芜人,江苏科技大学马克思主义学院副教授;黄进(1968-),女,福建莆田人,江苏科技大学副校长,教授。

基金项目:国家社会科学基金重点项目(14AKS016);教育部人文社会科学基金项目(15YJC710027);江苏省“333”工程科研项目(BRA2017391);江苏省“六大人才高峰”项目(JY-026);江苏省社会科学基金重大项目(13ZD001)

建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想提供强有力支撑。

一、以党内政治文化建设净化政治生态的问题视域

优良的政治生态是全面从严治党的基础，是做好各方面工作的人心保障和标本兼治目标实现的重要体现。在中国特色社会主义进入新时代的历史节点上，党的队伍发生的重大变化和党群干群关系出现的新情况新问题，迫切需要我们首先从政治上、行动上、思想上把全面从严治党抓紧抓好。全面净化政治生态既是全面从严治党的重要方面，也是全面从严治党的基础工作，关系到新的历史条件下凝聚党心民心、振奋鼓舞斗志和激发创造活力等重要工作，有助于我们党团结带领人民应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾。习近平总书记在党的十九大报告中把“全面净化党内政治生态”纳入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略^①。

党的十八大以来，习近平总书记多次强调，做好各方面工作，必须有一个良好政治生态，营造一个良好从政环境，有助于解决党内存在的种种难题。“健康洁净的党内政治生态，是党的优良作风的生成土壤，是党的旺盛生机的动力源泉，是保持党的先进性纯洁性、提高党的创造力凝聚力战斗力的重要条件，是党团结带领全国各族人民完成历史使命的有力保障，是我们党区别于其他非马克思主义政党的鲜明标志。”^②“政治生态”这一新时代中国特色的政治概念^③，是具有中国特色的政治发展到一定阶段的价值建构，特别是在如习近平所言的“全面从严治党”和高压反腐以达到政治清明的背景下的产物。^④政治生态是各类政治主体生存发展的环境和状态，是政治制度、政治文化、政治行为和政治生活等要素相互作用的结果，“是党风、政风、社会风气的综合反映”^⑤，政治生态“影响着党员干部的价值取向和为政行为”^⑥。良好的政治生态不仅有助于施政者身处良好的从政环境，也是获取社会认同的重要基础。

政治生态的形成需要一个漫长而系统的过程，而政治文化是促使其成熟与保障其完善的重要支柱。“党内政治文化作为一种价值力量，深刻影响党内政治生态的形成”^⑦。现代国家的政治文化组成中存在着相当大的异质性，这表明在创造稳定的政治文化条件下存在相当大的差异。^⑧按照阿尔蒙德与鲍威尔的观点，“政治文化”指的是“一个民族在特定时期流行的政治态度、信仰和感情”^⑨。而根据派伊的观点，政治文化是政治系统中存在的政治主观因素，包括一个社会的政治传统、政治意识、民族精神和气质、政治心理、个人价值观、公众舆论等等，其作用在于赋政治系统以价值取向，规范个人政治行为，使政治系统保持一致。马克思主义的唯物史观认为，文化观念和社会意识是社会存在的产物，政治文化在社会政治实践中形成并反作用于后者。

政治生态建设从其自身角度而言，它既“很容易受到污染”，重构工作也艰巨繁重。政治生态问题的存在反映的不仅仅是政治从政环境问题，在更深层次的文化上折射的是社会政治实践的异化。结构功能主义代表人物、社会学家帕森斯认为，如同任何一种机器系统或生物系统一样，社会系统也有其特定的界限和范围，在其自身的界限范围之外，还存在着文化系统、个体人格以及行为有机体等三类系统，它们构成了社会体系的外部“环境”，社会系统具有“开放性”的特征，为了达到其自我生存的目的，它不断与其周围的环境发生联系，实现“资源和产品的交换，并且依赖于这种交换”。

政治亚文化、多元文化、政治认同分歧等是推进政治生态建设所面临的突出问题，亦构成了全面净化党内政治生态的核心问题视域。政治学常识认为，一国的族群、宗教、地域、阶级阶层群体之间存在着差异，对于一个参与群体而言，当差异程度足够强时，就认为它构成了一种亚文化。“如果一国的

^① 西方政治生态是“生态学”的一种分支学科，它主要以人类为中心，主要聚焦当今世界主流的发展的复杂的尤其是有害的社会生态影响。参见 Krithika Srinivasan; Rajesh Kasturirangan Political ecology, development, and human exceptionalism, Geoforum, 2016, Vol(7), pp.125-128.

政治态度呈现出深度分裂,而且这些歧异已持续很长时间,就可能产生独特的政治亚文化。”^[10]现代国家面临着诸多全新问题,尤其是市场经济与理性弘扬激发了公众参与政治实践的热情,但大众政治使国家治理机制“呈现马赛克化趋势”^[11],这种散碎无序的马赛克化政治文化会使政治体系有可能受到威胁。一个国家如果不把亚文化融入主流文化将给政治系统带来威胁,而融入的过程也相当困难。此外,政治文化分为精英与大众文化、主流文化和亚文化,精英文化对大众文化的蔑视与排斥,大众文化对精英政治文化的戾气与颠覆,种族、宗教、地域群体之亚文化对主流文化的冲击,威胁着政治体系的稳定和发展。与此同时,当今社会历史发展揭示,具有结构性、稳定性和功能性等特征的政治文化正在发生颠覆性变革,对此,罗伯特·普特南在《独自打保龄球》中以美国为例,指出了政治文化正处于衰败的状态之中的现象,即当人们满足于社会外界提供的种种便利的同时,却陷入理所当然地享受这种“权利”而没有相应的贡献感的状态。此外,伴随着全球化的加速,经历“诸神之战”的现代性洗礼的当今社会正在制造着分裂化的认同政治与冲突性的多元文化主义。现代政治的一个显著特点,就是越来越认识到社会内部文化差异的意义,文化差异在保障并维系传统、非主流和异质样态的同时,却也制造着社会冲突域政治混乱,这种“认同政治”或“差异政治”,揭示着多元文化社会必然是分裂且充满冲突的,怀疑、仇视甚至暴力被无可奈何地接受为生活的严酷事实。

二、以党内政治文化建设净化政治生态的逻辑运思

文化作为一种精神力量制约和影响政治主体。作为人们的观念形态,文化往往反映着人们的利益要求和价值取向,同质性文化是促进政治主体加深了解、沟通思想、加强联系、增进友谊的重要渠道,是凝聚政治主体重要力量,敌对性文化往往是政治主体形成对抗关系的重要思想根源:政治主体所有的文化观念上的差异和矛盾,如果得不到及时的协调和解决,也会导致政治主体关系的紧张或冲突。政治主体作为一种能动力量影响和改变着文化环境。政治主体既是特定文化的承载者和传递者,也是特定文化环境的塑造者和变革者。

政治文化建设是提升党的执政能力建设的必然选择。强调党内政治文化建设,是一种具有政治意识和改革发展的文化诉求和价值担当。“打铁还需自身硬”,习近平总书记高度重视党的思想道德建设,高度重视通过理想信念教育,通过政治规矩约束,通过反腐倡廉建设,通过自信心重塑,实现党和国家的长治久安。习近平总书记政治生态思想体现了“国家治理现代化必须转变执政理念”之时代要求,展现了从治党治国的高度认识政治生态的战略地位。由于当代中国社会党组织在社会建构中发挥整合功能与组建功能^[12]。因此加强党风廉政建设,激发党员的价值模范作用,严明党的政治纪律、政治规矩,保持“为政以德”的执政风骨和执政水平,有助于“保障社会主义的方向、特色与道路”。

党内政治文化积淀于政党制度体系、组织结构及其成员的思想形态中,活跃于政党治理体系的运行过程及其成员的行为模式中,对党的全部政治生活起着非常重要的指导作用。推进党内政治文化建设,应该由党员个体心理教育扩大到国家社会的结构性塑造。中国现代化发展正处在新常态,因此,我们需要正确认识和精准把握世情国情党情,认清形势,把握内涵。

以先进的党内政治文化涵养良好政治生态。政治文化构成了政治生态中的价值基础和生活系统。习近平总书记指出,政治文化对政治生态具有潜移默化影响。优良的政治生态是全面从严治党的基础工作,而恶化的政治生态则会侵蚀党的执政基础。党内政治文化是我们党重要的精神文化资源,集中体现了党的性质和宗旨、理想和信念,潜移默化地影响广大党员的政治态度、政治价值取向和政治行为。党内政治文化从精神层面引领党的政治生活,构成党内政治生态的重要软件系统,是衡量党风如何的重要尺度。从党内政治文化入手,才能在党内政治生态问题上治根治本、正本清源,进而使全党同志“不忘初心,砥砺前行”。营造风清气正的党内政治生态,需要从源头和过程中加强党内治理。党内治理是一个由文化、制度、行为等构成的综合治理体系。因此,党内政治文化建设是加强党内治理的重

要抓手。在党内治理中抓文化,就是要规范非正式规则,养成好风尚,强化软约束,形成强大的自律。从文化角度抓好党内治理,也就有助于营造良好的党内政治生态。党内政治文化是政治生态的圆心。^[13]从根本上看,党内政治文化是影响党内政治生态的大环境和运行状况,在源头和过程上都对政治生态具有决定性的影响。因此,只有培育健康向上的党内政治文化,才能夯实价值底座、校正价值坐标。而营造风清气正的政治生态,必须牢牢把握党内政治文化建设这一核心,才能建设好全党同志共有的精神家园,在精神信仰、价值追求和行为规范的培育和引导上取得成功。

有什么样的政治文化,就有什么样的政治生活、政治生态。“从世界各国政党兴衰成败的经验教训中,可以看出:一个政党的涣散,始于党内政治文化的涣散;一个政党的腐朽,始于党内政治文化的腐朽;一个政党的没落,始于党内政治文化的没落。反过来,一个政党的活力,源于党内政治文化的活力;一个政党的强盛,源于党内政治文化的强盛;一个政党的先进,源于党内政治文化的先进。”^[14]因此,要使政党避免涣散、腐朽和没落,并保持活力、强盛和先进,就必须确保党内政治文化的功能不发生变异或失调。总的来看,党内政治文化具有人格培育、规范整合、组织引领和社会引领等重要功能。

加强党内政治文化建设是全面从严治党的需要。当前,全面从严治党正处于从治标向治本转换的节点上,对于“党要管党”、治国理政的前景,亟需我们从政治文化这一普遍化、基础性视角予以前瞻性认识和权威性解读。将党内政治文化建设融入党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设之中。在理想信念、价值观念等党内政治文化建设上狠下功夫,做到“以文化人”,建设思想文化防线。要把党内法规制度融入到党员干部的价值观念层面,落到实处、发挥长期效应。

新形势下推进全面从严治党任务,不仅要继续加强“五位一体”的党的建设,而且要从根本上重视党内政治文化建设,积极营造先进的党内政治文化,巩固党的执政地位。加强党内政治文化建设,是保持党的先进性纯洁性的重要基础,是解决党内政治生活突出问题、深化全面从严治党的治本之举。从政治文化上深刻认识加强党的建设的重大意义,注重正本清源,坚持问题导向,不断纯洁党内政治文化,为进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想提供强有力支撑。

三、以党内政治文化建设净化政治生态的实践进路

加强党内政治文化建设,推动政治生态建设,需要明确实践进路和发展方向。一个先进的政治文化的形成,无论是在个人层面还是在社会层面上,皆有利于政治的成熟,以及公共政策的制定,甚至有助于解决个人和社会诸多问题,而政治文化的完善一般通过教育和交流。^[15]以先进的党内政治文化建设推进政治生态建设实践进路,需要正确把握两个根本性的问题:一是党员领导干部在执政施政中要具备一套怎样的政治态度、政治信仰和政治情感,以便在政治生活中“做一个明白人”,做一个风清气正的政治人;二是在推动全面从严治党的政治建设中要形成一种怎样的政治氛围、塑造一种怎样的政治环境、完善一种怎样的政治机制,以便在良好的政治生态中,更好的围绕中心、服务大局,全面推进新时代中国特色社会主义的伟大事业,实现中华民族伟大复兴。

在今天,在中国特色社会主义进入新时代之刻,必须明确我们坚持的党内先进政治文化是什么?社会生活包括政治生活具有多元性,同样,由此形成的文化亦具有多元性,我们必须甄选适宜我们发展的文化形态并发展完善之。对此,习近平总书记在党的十九大报告中明确指出:“中国特色社会主义文化,源自于中华民族五千多年文明历史所孕育的中华优秀传统文化,熔铸于党领导人民在革命、建设、改革中创造的革命文化和社会主义先进文化,植根于中国特色社会主义伟大实践。”中国特色社会主义文化,是以马克思主义为指导,坚守中华文化立场,创造性转化和创新性发展着中华优秀传统文化精华;不忘革命初心,继承和发展红色革命文化,立足当代中国现实,深入挖掘革命文化的精神特质和时代价值;是结合当今时代条件,牢牢把握社会主义先进文化前进方向的文化复合体。

政治文化的建立与完善绝非一朝一夕之功,更不可能一蹴而就,“政治文化随着人们政治态度和

价值观的形成而得以维持或变迁。”^[106]在“不忘初心,牢记使命,高举中国特色社会主义伟大旗帜”中,我们最为紧要的任务是首先要明确我们需要的政治态度和价值观是什么?什么样的价值观念是我们最为迫切需要建构与完善的?我们的政治文化应该有什么样的样态和功能?等等。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央坚持全面从严治党,健康了党内政治生活、重塑了党内政治生态、纯洁了党内政治文化,不仅使我们党焕发出新的勃勃生机,更将习近平同志的核心地位和党中央的领导权威大大地内化在党、国家和人民的政治认知、政治情感和政治评价等政治文化之中。因此,加强党内政治文化建设,全党首先要有“四个意识”,要维护习近平总书记核心地位、维护党中央权威和集中统一领导。从思想上、以文化为载体坚持并追寻党的领导,明确党作为中国特色社会主义事业领导核心的重要性,是坚持中国特色社会主义的必然要求,“中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征。”这是党的十八大以来,习近平总书记提出并反复强调的重要论断。“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的。”在我国政治生活中,党是居于领导地位的。要将党的先进政治文化升华为具有基础性、广泛性、根本性、久远性的政治文化,不忘我党追求真理、服务为民的初心,增强党组织和全体党员同志的政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识,要把“四个意识”特别是核心意识、看齐意识作为检验政治方向、政治立场、政治要求、政治素养的试金石,旗帜鲜明地讲政治、讲大局,切实做到对党忠诚、为党分忧、为党担责、为党尽责。党的同志和党组织要从“灵魂”层面上以高度的政治认同、坚定的政治信念、最真挚的政治情感和最端正的政治态度,着眼“四个伟大”,围绕“四个全面”,增强“四个意识”,把维护好习近平总书记这个核心、维护好党中央集中统一领导作为第一位的政治要求,作为最大的政治。

全面从严治党,需要健全和巩固良好政治生态,需要纯洁并提升政治生活水平。从严治党永远在路上,推动全面从严治党向纵深拓展,对从严治党要有充分的意识、足够的定力、系统的举措。习近平总书记在十八届中央纪委七次全会上发表重要讲话强调,全面从严治党,健全和巩固良好政治生态既需要“猛药去疴、重典治乱,也正心修身、涵养文化”^[107]。政治不是简单的权力与制度建构及其运行,而是人与制度的不断互动所构成的政治生活。政治生活是一个复杂的系统,其形成与发展需要多方面的努力。虽然政治的发展不能脱离经济与社会发展,但是经济与社会越发展,对政治发展的要求就越发深刻,其核心就是发育和完善健康的现代政治生活。一旦政治发展到这个层面,现代政治生活的健全与完善将更多地取决于政治生活构成要素本身的发展:如社会的进步、价值的认同、组织的优化与制度的健全等等。加强党内政治文化建设是形成全面从严治党之政治生态的需要。当前,全面从严治党正处于从治标向治本转换的节点上,对于“党要管党”、治国理政的前景,亟需我们从政治文化这一普遍化、基础性视角予以前瞻性认识和权威性解读。将党内政治文化建设融入党的思想建设、组织建设、作风建设、反腐倡廉建设、制度建设之中。在理想信念、价值观念等党内政治文化建设上狠下功夫,做到“以文化人”,建设思想文化防线。要把党内法规制度融入到党员干部的价值观念层面,落到实处、发挥长期效应。

以党内政治文化净化政治生态,就是要做到立行动的“明规矩”、破观念的“潜规则”。“随着利益分化和观念更新,凝聚新的社会共识成为改革发展的重要命题。”^[107]由于法治社会中存在着价值、规范和秩序等不同表现形态,政治文化“基于道德信念的相关秩序安排”,“具有收摄人心、整合社会”的“内在超越与外在超越”作用^[108],在社会政治制度层面,用以规范公共权力的只能更多的依靠法治,但在政治行为层面上,用以规范公民私人行为的则可以更多地依靠政治文化建设。自党的十八大以来,习近平总书记多次强调要严守政治纪律和政治规矩,营造风清气正的政治生态。习近平总书记强调,“要把新时代坚持和发展中国特色社会主义这场伟大社会革命进行好,我们党必须勇于进行自我革命,把党建设得更加坚强有力。”^[109]从政者要有自我革命的意识、观念和行动,以政治文化建设推进政治生态治理,破除旧有政治观念中的诸多“潜规则”,提升国家治理的效率与能力。

参考文献:

- [1] 习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017:167.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N].人民日报,2017-10-28(01).
- [3] 严肃党内政治生活净化党内政治生态 为全面从严治党打下重要政治基础[N].人民日报,2016-06-30(01).
- [4] 郝宇青.“政治生态”的内涵解读[J].探索与争鸣,2015(11):22-24.
- [5] 刘云山.努力营造良好政治生态[N].学习时报,2015-05-18(A1).
- [6] 韩庆祥.政治文化、政治生活和政治生态的内在逻辑[J].理论视野,2017(5):14-15.
- [7] 刘先春,敖小茂.党内政治生态的生成逻辑与系统治理[J].理论探讨,2017(4):121-125.
- [8] Abo Akademi University, Karlstad University. The Composition of Political Culture—A Study of 25 European Democracies[J]. Studies in Comparative International Development, 2015, 50(3):358-377.
- [9] 阿尔蒙德,鲍威尔.比较政治学:体系、过程和政策[M].上海:上海译文出版社,1987:29.
- [10] 阿尔蒙德,等.当代比较政治学[M].上海:上海人民出版社,2010:59.
- [11] 张胜军.全球治理的最新发展和理论动态[J].国外理论动态,2012(10):24-28.
- [12] 谢遐龄.中国社会结构及其启示[J].中共浙江省委党校学报,2014(4):17-25.
- [13] 吴桂韩.培育健康向上的党内政治文化[N].中国纪检监察报,2017-02-15(05).
- [14] 汪洋.着力建设先进的党内政治文化[N].学习时报,2017-03-08:02.
- [15] Martjan Iovan. The Political Culture, Political Socialization and Acculturation[J]. Journal of Legal Studies, 2015(4):26-47.
- [16] 全面贯彻落实党的十八届六中全会精神 增强全面从严治党系统性创造性实效性[N].人民日报,2017-01-07(01).
- [17] 季卫东.将权力运行纳入程序的轨道[N].人民日报,2010-06-10(06).
- [18] 任剑涛.从帝制中国、政党国家到宪制中国:中国现代国家建构的三次转型[J].学海,2014(2):76-94.
- [19] 习近平.切实贯彻落实新时代党的组织路线 全党努力把党的建设得更加坚强有力[N].人民日报,2018-07-05(01).

责任编辑 王学青

Purifying Political Ecology with the Construction of Inner-Party Political Culture: Topic Coverage, Logical Operation and Practical Routine

LI Xijie, HUANG Jin (School of Marxism Studies, Jiangsu University of Science and Technology, Zhenjiang 212003, Jiangsu, China)

Abstract: The construction of a political ecology that is clean and honest requires not just a staunch campaign against corruption, a righteous political system, but also a superior inner-Party political culture. The construction of inner-Party political culture should include within its coverage all aspects affecting the political life, focusing on the prominent problems of pluralistic culture, subculture and political identification; There should be a comprehensive purification of the logical operation of political ecology with sufficient understanding of the interrelationship between political and cultural construction and the ruling ability of the Party and comprehensive and strict administration of the Party; Efforts must be made from the perspective of the practical routine for comprehensive and strict administration of the Party, sticking to the “Quadruple Awareness,” making inner-Party political life more serious, strengthening the awareness of regulations.

Key words: political culture; inner-Party political culture; political ecology

新时代全面净化政治生态的三重维度

邓志宏

(中山大学 党委组织部, 广东 广州 510275)

摘要:新时代全面净化政治生态可从主体性、客体性、目的性三重维度入手:一是匡正权力主体性,让权力运行合乎工具性、价值性边界,这是全面净化政治生态的重要基础;二是约束客体性,清除权力运行中的干扰与障碍,这是全面净化政治生态的有力保障;三是抑制公权异化,推进思想治党和制度治党形成合力,这是全面净化政治生态的最终目的。

关键词:新时代;全面净化;政治生态

中图分类号:D26

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0013-06

党的十九大报告提出了新时代坚持和发展中国特色社会主义的十四条基本方略,其中最后一条指出,必须以党章为根本遵循,把党的政治建设摆在首位,思想建党和制度治党同向发力,抓住“关键少数”,严肃党内政治生活,严明党的纪律,强化党内监督,发展积极健康的党内政治文化,全面净化党内政治生态。当前,我们党面临的执政环境是复杂的,影响党的先进性、弱化党的纯洁性的因素也是复杂的,党内存在的思想不纯、政治不纯、组织不纯、作风不纯等突出问题尚未得到根本解决。十九大把全面从严治党推向纵深发展,对新时代的政治生态建设也提出了更高的要求,全党必须时刻警惕四大考验和四大危险,全面净化党内政治生态。

政治生态是全面从严治党总体成效的晴雨表,严肃认真的党内政治生活、健康洁净的党内政治生态,是党的优良作风的生成土壤,是党的旺盛生机的动力源泉,是保持党的先进性纯洁性、提高党的创造力凝聚力战斗力的重要条件。在庆祝中国共产党成立95周年大会上,习近平首次明确提出要全面净化党内政治生态。十八大以来,全面从严治党成效显著,党内政治生活气象更新,党内政治生态明显好转。细分而言,政治生态可以从三个角度去理解,分别是权力运行生态、非权力运行生态和监督惩戒生态。对于政治生态的优劣,有两个方面的规定性:一是权力主体自觉自律的主体性约束,运行权力的主体越能够让权力符合公共性价值的本质,不去突破权力工具性的边界,公权异化的程度就越小,政治生态的状况就越好;二是监督惩戒的制度性约束,制度体系越是完备成熟,监督惩戒越是具有强威慑力,政治生态的状况同样就越好。政治生态优劣是公权异化造成的权力运行结果,是公权力运行的环境指数,对公权异化具有明显的反作用。政治生态的逐步改善,能够极大地抑制公权异化恶化的程

收稿日期:2018-08-28

作者简介:邓志宏(1987-),男,广东普宁人,中山大学党委组织部干部,助教。

度。新时代全面净化政治生态,很有必要从以下三重维度进行深入的理论思考。

一、匡正主体性是全面净化政治生态的重要基础

中央政治局会议 2015 年审议修订廉洁自律准则和党纪处分条例时,明确提出“各级党委要担当和落实好全面从严治党的主体责任”。从落实党风廉政建设责任制的主体责任,变成全面从严治党的主体责任,表明了党要管党、全面从严治党的坚定决心,更明确了主体责任人就是党委,而第一责任人就是党委书记。主体责任人合法合规的用权,尽职尽责的从严管党、治党,那就是发挥了主体性功能,反之则是主体性缺失、越界。全面从严治党的对象是全体干部、党员,从权力运行的主体性角度讲,又主要是掌握权力的“关键少数”,也就是领导机关、领导干部。政治生态遭破坏,就是主体性的缺失、越界造成,主要发生在权力运行生态和非权力运行生态之中。权力运行生态描述的是公权力在授权个体之间流转、变换和执行等方面的环境状况,权力运行生态的破坏主要是公权力已经被不当使用,这种不当使用破坏了权力的工具性和价值性,不符合公法对权力运行的界定和要求;而符合权力工具性、价值性的权力运行,则不存在权力主体性与权力工具性、价值性的对立。这样的对立同样发生在非权力运行生态的破坏之中,权力主体在公权力没有实质发生的情况下,也存在必要的人际交往,但这时候权力并没有被运行和使用,也就是权力的非运行与权力的工具性不存在相统一、只存在相对立的情况。“这些人既可以全心全意为公众服务,也可能无意识地消极渎职,……权力的行使受到掌权者个人因素的影响和个人利益的推动”^[4]。当掌握权力的个体脱离于岗位的公权力而仅以个人名义作为主体性进行交往时,主体性更容易受到各种社会关系的牵扯和干扰,容易使主体在运行权力的过程中灌输个体的意愿,影响权力的工具性价值。

权力主体对权力工具性的滥用和越界,是没有匡正主体性的结果。这里强调的不是对权力工具性的外在规范问题,而是对权力主体性的自我规范问题。权力为谁使用、怎么使用,在党章党纪党规中都有约束。权力主体性缺失、越界,是权力主体的个人因素造成的,揭露的都是个人欲望与公权力期望之间的对立。从纵向来看,公权力自上而下在性质上是一样的,都是属于人民,属于公法的授予,但是比例大小实际上是不同的,公权力自上往下就进行了层层分解。权力主体性的缺失更多的出现在权力运行生态之中,这时候主要表现是不作为,没有依法依规的发挥权力主体性的功能。中央纪委办公厅日前印发的《关于贯彻落实习近平总书记重要指示精神 集中整治形式主义、官僚主义的工作意见》强调集中重点整治四个方面 12 类的突出问题。权力主体性的越界则更多发生在非权力运行生态之中,主要表现是滥用权力和以权谋私,从资源的公共性中置换出私人利益,造成社会公共资源的不合理让渡,满足个别人私有的贪欲。这些权力主体之所以滥用工具性,无外乎三个层次的理由,第一个层次是人情投资,这当中不涉及钱财,比如工作人员遇到熟人在窗口排队,让其插队优先办理,用公权力置换出私人时间、空间,这让渡出来的时间、空间是公众的,伤害的是社会的公平和公众的权益;第二个层次是直奔钱财去的,在滥用权力工具性后,权力主体依此取得金钱回报,逻辑和第一个层次相同,就是用公权力置换出私人的优先权,伤害公众的合法利益,比如工程或项目招标,如果竞标的公司都具有同等的资质,优先给任何一家公司中标,都既不会产生质量安全问题,又有额外的贿款收入,这就极易造成权力主体性的越界;第三个层次是站在金钱之上,较低层的权力主体为了能够掌握更大的权力,就有可能压制其他权力主体,冲破权力工具性的边界,滥用权力主要为了获取晋升机会,这时候权力主体的角色往往从受贿者变成行贿者,目的是在将来获得占有和调度更大资源的权力。权力主体性在权力运行生态与非权力运行生态之间的界线并不是割裂的,而是具有内在一致性。习近平在 2018 年全国组织工作会议上就指出,对干部要加强全方位管理,把行为管理和思想管理统一起来,把工作圈管理和社交圈管理衔接起来,把八小时之内的管理和八小时之外的管理贯通起来。

权力运行生态中主体性的发挥具有很大的空间,权力的公共性价值是对权力内在本质的界定,也

就是权力外在的只能作为实现公权力和保护公权利的一种工具。而实践上,权力运行只能够允许合法的个体意愿的灌输,十九大报告相应的提出要建立容错纠错机制;习近平在2018年全国组织工作会议上也指出,每个干部都有这样那样的缺点和不足,对此要实事求是、正确对待,不能不问青红皂白、一棍子打死。但这前提是,绝不可逾越权力工具性的边界,越过了就是对权力运行的破坏。在这个意义上讲,政治生态的恶化就是权力运行主体对权力工具性边界的冲破造成的,习近平曾指出,“腐败的本质是权力出轨、越轨”。主体性的越界造成公权异化,净化政治生态就必须匡正权力运行的主体性。党的十九大报告对权力的主体性提出了严格的要求和限制,要求全体党员旗帜鲜明的讲政治,把党的政治建设作为根本性建设,保证全党服从中央,坚持党中央权威和集中统一领导,全体党员必须尊崇党章,坚定执行党的政治路线,严格遵守政治纪律和政治规矩,在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上与党中央保持高度一致,严格执行新形势下党内政治生活若干准则,增强党内政治生活的政治性、时代性、原则性、战斗性,自觉抵制商品交换原则对党内生活的侵蚀,营造风清气正的良好政治生态。

二、约束客体性是全面净化政治生态的有力保障

公权利背后的实质主体是相对于权力主体的客体,与权力主体相类似的是,客体实质上也是千差万别的,个体利益诉求的不同,决定了客体特殊性存在难以调和的一面。在客体共性中抽象出的一部分共同的利益就是公共利益,权力主体首先应该守护的就是这部分共同的利益,再次才是进行个体利益的调和。正常情况下,权力主体违背主体性的框定,对客体进行侵犯,就是对公共利益的主动侵犯,这是一种公权力主动于公权利、公权利被动于公权力的异化。但是,当客体故意把个体自身利益优先于公共利益,并通过一些手段破坏诸如“先来后到”等公共规则的时候,就有可能出现外在性的诱导,迫使权力主体违规用权,照顾个别客体的特殊利益,造成公权力被动于公权利的异化。需要特别说明的是,这里的公权利已经不是被“关照”客体的公权利,而是其他被伤害权益的客体的公权利。对于权力主体而言,这种外在性诱导,可能是出于资源性的外在诱导,也就是社会地位心理落差,造成权力主体主动收受客体“好处”;又可能出于压力性的外在诱导,权力主体承受不住客体特殊地位的强压,造成权力主体被动收受客体“好处”。无论如何,应该认识到,权力主体不是出于主动寻租,而是在客体糖衣炮弹攻击下,被动地扭曲权力运行,被动地利用权力为个别客体牟取特殊利益,自己也为此得到“好处”。这里排除权力主体主动索取的情况,因为在刑法中,因被勒索给予国家工作人员以财物,没有获得不正当利益的,不算行贿罪。然而现实的情况十分复杂,“好处”不一定是立马兑现,有些权力主体被动于为客体牟取特殊利益,得到的“好处”可能只是一种人情期货,权力主体不收受实物,而是期望这种回报在未来兑现,在这个过程中并没有出现许诺的具体事项,在法律上也难以以受贿罪论处。在2018年两会中,最高检察院报告指出,坚持受贿行贿一起查,严肃查办国家工作人员索贿受贿犯罪59593人、“围猎”干部的行贿犯罪37277人,较前五年分别上升6.7%和87%。国家查办公职人员的力度在不断加大,不仅对党员干部的领导权进行有效监管,也在进一步加强对公职人员公权力的监管。不过就数据上来看,成绩固然喜人,但是在索贿受贿和行贿的查处数据上并没有相对对等,行贿查处人数比索贿受贿查处人数少了22316人,这个缺口揭示了对行贿现象的查处仍有进一步提升的空间。

特殊客体中最难以抵挡的群体是“亲朋好友”,亲朋好友的攻势让众多权力主体锒铛入狱,原因在于存在着对权力工具垄断性效益的需求。这种需求不仅仅限于权力主体自身,在这个以家庭为单位组成的社会中,权力主体往往背负的是整个家庭甚至家族的巨大欲望和需求。在公权异化治理的过程中,发现了很多整个家族牵涉腐败的案例,比如在苏荣案中,苏荣及其家族形成了以卖官鬻爵、违规用人、插手项目等方式的多种敛财手段,共计有13名家庭成员涉案,可谓“夫妻联手、父子上阵、兄弟串通、七大姑八大姨共同敛财”的畸形局面。^[2]由此看出,权力主体的家庭成员主要是把属于岗位的公权

力进行了拆解和盗用。公权力本质上只能自岗位由上而下进行分解和执行,但在违规违法的权力主体手中产生了异化,进行了私人性质的拆解,并据此垄断地分配和占有更多的社会资源。中纪委网站曾做过一次统计,从 2015 年 2 月 13 日至 12 月 31 日,中央纪委发布的 34 份部级及以上领导干部纪律处分通报“数据”:有 21 人违纪涉及亲属、家属,比例高达 62%,多数为利用职务便利给家属经营活动谋利。习近平特别强调培育好家风的问题,十八大以来多次在不同场合强调领导干部做好家风家规建设的重要性。十九大后在中央政治局首次民主生活会上,习近平就提出要管好家属子女和身边工作人员,坚决反对特权现象,树立良好的家风家规。习近平在参加十三届全国人大一次会议重庆代表团的审议时,强调要把家风建设摆在重要位置,廉洁修身,廉洁齐家,防止“枕边风”成为贪腐的导火索,防止子女打着自己的旗号非法牟利,防止身边人把自己“拉下水”;强调要管好自己的生活圈、交往圈、娱乐圈,在私底下、无人时、细微处更要如履薄冰、如临深渊,始终不放松、不越轨、不逾矩,增强拒腐防变的免疫力。从家风家规上给权力主体划出红线,是对权力工具性边界的有效限定,是对权力客体性侵害的有效防范,使权力主体从主观上能够限制家庭成员潜在需求的膨胀,也能够限制公权力向私人领域的分解和盗用。

权力客体性干扰的存在,是对权力运行不容置疑的一个障碍,是造成公权异化的一个重要诱因。这种客体性制约,以往并没有得到足够的约束,当权力主体被查处的时候,很少能看到相对应的权力客体也被治罪。但是,这种情况将会在十九大后得到有效改变,深化国家监察体制改革,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,实现有效增强监督合力。把“国家监察委员会”写入 2018 年宪法修正案,进一步深化国家监察体制改革,可以加强党对反腐败工作的统一领导,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。监察委员会依法行使的监察权,不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加,而是在党直接领导下,代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督,既调查职务违法行为,又调查职务犯罪行为。国家在监察体制改革后,能够填补国家监督的空白,从我国历史传统和现实国情出发加强对公权力进行监督。监察委员会作为政治机关,政治属性是第一属性、根本属性,讲政治始终放在第一位。国家监察体制改革的必然趋势,就是要着重加强对国家机关和公职人员的监督,日后也将更强调针对“行贿人”进行监督惩戒,力求重罚行贿人,重赏举报人,对行贿人加量进行“公诉”,让行贿人倍增行贿成本和心理压力,推动在全社会形成反腐倡廉新风气。约束权力运行的客体性干扰,能为全面净化政治生态提供强有力的保障。

三、抑制公权异化是全面净化政治生态的最终目的

人民群众最痛恨腐败现象,腐败是党面临的最大威胁。凡是群众反映强烈的问题都要严肃认真对待,凡是损害群众利益的行为都要坚决纠正。腐败主要是基于脱离公共利益的权力运用,权力的主体突破了党纪国法的规定,权力的工具性边界被冲破,权力主体利用权力的工具性牟取私人利益。公权异化就是由此造成的公共权力异化于公共利益,且权力的主体性决定了公权力是主动异化于公权利,产生诸如形式主义、官僚主义、享乐主义、奢靡之风,诸如个人主义、分散主义、自由主义、本位主义、好人主义,诸如宗派主义、圈子文化、码头文化、两面派、两面人等现象。公权力与公权利之间对立联系的介质,就是掌握公权力的主体,权力主体是隐藏于公权力背后的实质主体,关键却在于,任何分解的公权力本质上仍是相同的,但公权力背后对应的实质主体则大不一样。公权利背后也具有实质主体,这种实质主体是对应于权力主体的客体,且权力主体在涉及公共利益的问题时,也会反过来成为这种客体。尤其是当权力主体在权力非运行的情况下,遭受其他公权力的非法压制时,公权利也会被动于公权力产生异化。公权力与公权利,权力主体与客体,是相互对应的两对矛盾体,是名与实的相互关系。权力主体的差异性形成公权异化的前置条件,这种差异性主要体现在需求的差异上,而需求的满足

只能依靠有限的资源的配置。在马克思主义看来,科学社会主义的核心内涵就是资源由社会占有,而不是由资本家依靠资本的实力占有。在没有完全实现共产主义的历史阶段下,掌握公权力的主体具有分配社会资源的垄断权,这种情况下资源的不当获得可以通过权力直接分配,也可以通过权力垄断关系交换获得。这就解释了一个根本性的问题,就是公权异化在共产主义真正实现之前,是不可能被完全消灭的。在没有实现共产主义之前,物质极大丰富以至于超过所有人的需求这种情况是不可能出现的,在面对有限的资源分配的问题上,就必然存在权力主体出于自身需求对资源配置的干扰。

公权异化具有历史性、区域性、辩证性,在具体不同的国家,分别有其特定的公权异化现象。十八大以来,在以习近平总书记为核心的党中央领导下,正风反腐这场战争取得了压倒性态势,“四风”受到明显的压制,很多原先明目张胆的违法违纪违规行为,都在“八项规定”等反腐大旗下销声匿迹。这场反腐战争也赢得了广大民心,“反腐败斗争”作为关键词,连续在2017年和2018年都蝉联人民网两会热词榜榜首。从当前的阶段来看,我国整体的腐败程度有所降低,在“透明国际”公布的2017“全球清廉指数”中的排名也较2016年有大幅提升,特定公权异化程度正在持续降低。特定公权异化程度降低,意味着由此决定的政治生态环境进一步改善,带动社会风气也进一步改善。不过,这并不意味着腐败消失了,特定公权异化现象在一定范围内还将存在,理由是用于满足需求的社会资源在根本上还是存在很大的缺口,也就是中国特色社会主义在进入新时代后,满足人民美好生活的需要还与不平衡、不充分的发展存在矛盾。这个矛盾决定了在反腐败斗争取得压倒性态势的阶段下,有些腐败形式变种了,花样更多了,也更加隐蔽了。之前“体制内”公然打招呼的情况并不少见,但现在往往更具有隐蔽性,能够不动声色地在整套“程序合法”流程的包装下,把想要选的人合法选上。甚至有些掌握决策权力的主体,打着“集体利益”的旗号,对某些群体的公权利进行侵害,这就是为什么会发生一系列窝案、串案的原因。所以现在的问题是,有些制度约束是失效的,但无疑,制度约束比起思想约束相对更有保障,但制度有时候保护不了弱者,反而被权力主体滥用。

抑制公权异化,思想制约和制度制约都是必要的,我们党一向坚持思想建党和制度治党。习近平在2018年全国组织工作会议上强调:我们既注重解决思想问题、拧紧“总开关”,又注重解决制度问题、上紧制度规矩发条。这里应该有一个基本的倾向,关键要看权力主体异化到何种程度,在异化风险阶段,这个时候权力主体还没有出现事实上的异化行为,通过思想制约更能起到抑制的效果。但是到了隐性异化阶段,异化行为已经存在或发生,就必须通过制度制约加以抑制,也就是要通过党纪国法进行强有力的惩戒。党的十八大以来,反腐败斗争极大地清理了腐败存量,遏制了腐败增量,根据中纪委网站统计,自2012年12月4日“八项规定”执行后,至2017年10月底,全国累计查处违反八项规定精神问题193168起,处理262594人,平均每天处理超过140人,其中省部级干部24名,地厅级干部2329名。^③政治生态的治理和涵养,要在大量反腐败成果的积累上进行,要靠不断凝聚起来的风清气正的风气来慢慢净化。当然,全面净化政治生态,不仅仅只是对腐败的简单去除,而是要让公权力回归服务公权利的本质上来,推动公权异化程度上的降低,让党和国家领导干部、公职人员真正做到立党为公、执政为民、权为民用。习近平在参加十三届全国人大一次会议重庆代表团的审议时就讲道,形成风清气正的政治生态,是旗帜鲜明讲政治、坚决维护党中央权威和集中统一领导的政治要求,是持之以恒正风肃纪、推动全面从严治党向纵深发展的迫切需要,是锻造优良党风政风、确保改革发展目标顺利实现的重要保障。

思想制约和制度制约有必要相互联动,同向发力,形成对公权异化现象的强大抑制,政治生态才能得到全面净化。事实上,对权力主体性的匡正,能够起到对权力主体思想制约的作用,由此必须认识到,加强思想建设是党的基础性建设,要全面净化政治生态,必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,着重加强纪律教育,重点强化政治纪律和组织纪律,带动廉洁纪律、群众纪律、工作纪律、生活纪律严起来。同时,要认识到继续加强党纪国法的制度约束必不可少,强化监督执纪问责,

尤其是结合线上监督和线下监督,让党员、干部知敬畏、存戒惧、守底线,习惯在受监督和约束的环境中工作生活,以反腐败永远在路上的坚韧和执着,深化标本兼治,坚持以上率下,巩固拓展落实中央八项规定精神成果,继续整治“四风”问题,坚决反对特权思想和特权现象。十九大报告提出,必须夺取反腐败斗争压倒性胜利,坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,坚持受贿行贿一起查,健全党和国家监督体系,加强对权力运行的制约和监督,让人民监督权力,让权力在阳光下运行,把权力关进制度的笼子。全面净化政治生态,必须把抑制公权异化作为最终目的,最终夺取反腐败的压倒性胜利。

参考文献:

- [1] 程竹汝. 论权力的工具性问题[J]. 政治学研究, 1996(3): 13-17.
- [2] 中央纪委机关. 领导干部违纪违法典型案例警示录[M]. 北京: 中国方正出版社, 2015.
- [3] 八项规定执纪越来越严 违纪增量逐步减少[EB/OL]. (2017-12-30)[2018-05-20]. http://www.ccdi.gov.cn/jdbg/sfjds/js-fxc/201712/t20171230_159831.html.
- [4] 唐土红. 论权力的价值性及其维度[J]. 探索, 2011(1): 150-155.
- [5] 党的十九大报告学习辅导百问[M]. 北京: 党建读物出版社, 2017.
- [6] 李庚香. 发展积极健康的党内政治文化, 全面净化党内政治生态——学习党的十九大报告体会之一[J]. 领导科学, 2017(31): 4-10.
- [7] 严书翰. 全面净化党内政治生态与加强党内政治文化建设[J]. 中国浦东干部学院学报, 2017(2): 38-40.
- [8] 邓志宏. 论习近平政治生态思想的三个维度[J]. 前沿, 2017(9): 65-69.
- [9] 邓志宏. 特定公权异化的内生性根由和现实性语义诠释[J]. 廉政文化研究, 2015(3): 31-38.
- [10] 邓志宏. 从特定公权异化内在结构净化政治生态新解[J]. 广西社会科学, 2016(9): 138-142.

责任编辑 王学青

Three Dimensions of Comprehensive Purification of Political Ecology in the New Era

DENG Zhihong (Organization Department of CPC Committee in Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: To comprehensively purify the political ecology in the new era, efforts can be made from the three dimensions of subjectivity, objectivity and the aims: Firstly, it is to put right the subjectivity of the power, restricting the operation of power within the boundaries of the instrument and the value, which provides the important foundation for the comprehensive purification of political ecology; Secondly, restricting the objectivity, removing the interferences and barriers for the operation of power, which is a strong guarantee for the comprehensive purification of political ecology; Thirdly, curbing the alienation of public power, facilitating the formation of the joint force for the administration of the Party both ideologically and systematically, which is the ultimate purpose for the comprehensive purification of political ecology.

Key words: the new era; comprehensive purification; political ecology

以地方立法推动网络反腐的当代解析

李粟燕^{1,2}

(1. 南京师范大学 中国法治现代化研究院, 江苏 南京 210097;

2. 南京航空航天大学 人文与社会科学学院, 江苏 南京 211106)

摘要:网络反腐作为一种新型反腐模式,在推动政治生态绿色发展,预防惩戒腐败中发挥的作用日益显著。在网络反腐法制化的过程中,地方立法在其中的功能作用亟待发掘。网络反腐与地方立法二者之间的内涵特性既有相通的一面,也有相斥的一面,其相互作用的必要性主要体现在完善法律体系的内在需要、法律体系自身的发展规律、社会治理的差异化需求和网络立法革新的现实呼唤四个维度。应从对立法模式的选择、网络反腐在反腐法制体系中的现实功能、网络反腐中地方立法的基本原则三个方面,探析以地方立法推动网络反腐的可行性路径,以期贯彻落实“夺取反腐败斗争伟大胜利”的精神和要求。

关键词:网络反腐;地方立法;政治生态

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0019-12

做好新时代各方面的工作,必须要有一个良好政治生态,“自然生态要山清水秀,政治生态也要山清水秀,严惩腐败分子是保持政治生态山清水秀的必然要求”^①。在党的第十九次全国代表大会上,习总书记一针见血地指出:“人民群众最痛恨腐败现象,腐败是我们党面临的最大威胁”,要“深入推进反腐败斗争”“夺取反腐败斗争压倒性胜利”,就要加强“党同人民群众的血肉联系”,让人民群众参与进来,接受人民群众的监督。在腐败成为国际性难题的当下,迅猛发展的互联网为反腐这项重要工作提供了一条能够让大众积极参与的渠道。然而,当前学术界尚未就网络反腐的概念如何界定形成统一的认识。2009年,中央党校针对反腐相关概念展开了研究和探讨,在其推出的《党的建设辞典》中对“网络反腐”这一名词的概念进行了界定,提出网络反腐是指“通过网络技术及所引起的社会舆论效

^① 2015年3月,习近平总书记在参加十二届全国人大三次会议江西代表团审议时指出:“自然生态要山清水秀,政治生态也要山清水秀,严惩腐败分子是保持政治生态山清水秀的必然要求。”

收稿日期:2018-08-16

作者简介:李粟燕(1976-),女,湖北武汉人,南京师范大学中国法治现代化研究院博士后,特邀研究员,南京航空航天大学人文与社会科学学院教授,博士生导师,江苏省中国特色社会主义理论体系研究中心特聘研究员,工信部网络空间公共安全研究中心研究员。

基金项目:中国博士后科学基金特别资助项目(2018T110524);面上项目(2017M611860);中央高校基本科研业务费专项资金(NK2018008)

应对执政行为的监督和对权力的约束,从而达到有效预防、遏制、惩戒腐败行为的一种全新方式,是反腐败事业的新方式”^[1]。随着我国政府对网络反腐这项工作投入愈来愈多的关注,民间力量也开始积极借助网络反腐,这在一定程度上弥补了官方反腐的内部监督弊端。网络反腐凭借其方便、快捷、高效、经济和安全的特点,成为遏制、惩戒腐败的有效途径,并取得了良好的效果,一些地方立法已经对网络反腐的法制化进行了探索与实践。网络反腐并不是一项单独的立法事项,而法律规范的内涵也是可以不断被丰富和讨论的,在支持者呼吁进一步加强其地方立法、反对者质疑其地方立法不合时宜的争论中,笔者因其为反腐乃至国家治理中不可或缺的一环,在分析网络反腐价值功能的基础上,探讨其与地方立法共同作用,为夺取反腐败斗争的伟大胜利,推动政治生态绿色发展,提供了有力保障和实现路径。

一、网络反腐与地方立法特性的相斥及相通

习总书记强调:“网络空间不是法外之地”,网络空间的天朗气清是政治生态山清水秀的重要目标之一,尽管网络处于虚拟的环境中,然而其亦是社会的一个缩影,因而网络环境的权利义务关系也必然反映出现实的社会关系。要完全理解我国的网络反腐,有必要将网络反腐置于我国的社会—政治环境内加以考察,在开展网络反腐这项工作时,必须注重对其中各主体的权利义务关系加以明确。反腐的地方治理是夺取反腐败斗争伟大胜利的关键所在,在网络反腐快速发展的今天,一些地方立法已经对其规范化、科学化、法治化进行了探索与实践,二者在很多地方互相应和,共同作用,是推动政治生态绿色发展的重要推手,但网络反腐也有其自身的特殊性,与地方立法所具有的一些特点分别相斥、相和,也是其备受争议的缘故,现分别述之。

(一)网络反腐与地方立法的互斥性

1.网络反腐中网络的跨地域性与地方立法的区域性互斥。网络反腐,毋庸置疑,必须依托网络这种新型媒介,可能会涉及到“信息安全”“人肉搜索”等话题。曾有学者指出,网络信息的搜索与使用是国际性难题,全球尚没有合理可行的方案,地方则不宜制定该领域的法规。网络不仅是一种地方性以及国家性的公共物品,同时也是一种全球性的公共物品,但是从民主责任制的一般情况来看,其中一项重要的基本原则就是立法影响的范围应当同立法主体二者协调一致。这也就代表着对全国造成影响的立法必须通过全国性的立法机构进行规划、设计和推行,对某个地区产生作用以及影响的立法才需要通过地方立法机构规划、设计和推行。因此,不论是省、自治区或者直辖市,都不应该涉足互联网立法。尤其对于网络来说,因其具有高度流动性的特征,如果地方立法机构在进行立法的过程中对一些行为加以规制,将很难在实践操作中得到很好地贯彻执行。因而,即便通过地方立法的方式保障网络中当事人的合法权益,这种保障也往往只是沦于形式,其效率较为低下。同时,还会产生一系列问题:其一,某个地区所出台的法律法规仅仅只能对当地或是所处区域内网址上开展的活动以及作出的行为加以规制,而针对立法区域外其他地区或是网址上开展的活动和行为,则没有任何的效力,不然,这种立法便会构成越权。所以这种地方性的立法极有可能导致全国规制以及惩治的标准不统一,实施同样的行为,可能在甲地要遭受立法的惩处,然而在乙地则属于合法的范畴,这会导致全国网民对此无所适从,不明白也不了解应当做什么,不应当做什么,也会使全国本应整齐划一的法律体系变得支离破碎、杂乱无章。其二,以“人肉搜索”为代表的一系列网络新事物刚刚出现不久,无论是其发展历程,还是给现实社会所带来的正负面作用及其本身的规律,都还没有清晰地展现出来。不仅如此,这类新生事物所牵涉到的是非评判标准中,不少上位立法仍存缺失,举例而言,国家政府官员以及公众人物隐私权的保障以及限制、搜索过程中涉及到的侵权责任如何界定等。“在现实基础和法律条件都不具备的情况下,地方立法机关急于规范‘人肉搜索’,特别是制定旨在限制公民权利的‘禁令’,是不合时宜的”^[2]。从以往地方立法的经验可知,与网络反腐相关的立法尝试也备受争议,常常被包围在质疑声

中^①,看起来并不甚成功。

2.网络反腐的“外部性”监督要求与地方立法的“内部性”特点互斥。反腐,其根源就是将权力关进制度的笼子里,因而在对反腐的规则予以制定的过程中必须要注意一点,即不能让权力运行规则的制定者同样成为执行者。我国《立法法》修订后,享有地方立法权的主体已扩大至全部设区的市,2018年3月11日通过的《中华人民共和国宪法修正案》将“设区的市的人民代表大会和它们的常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以依照法律规定制定地方性法规,报本省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行”纳入宪法,“这是事关全局的重大政治体制改革,从国家根本法的层面扩大了地方立法的主体和权限范围”^[3]。尽管让更多的地区能够享有自主地方立法权这一举措可以使地方开展各项工作更加灵活、更为积极,然而无论是地方党委还是地方人民政府都可能会凭借地方立法权这一重要手段维护其地方利益,进而造成地方保护主义频生,这样的现实也不容忽视。不容否认,立法的整个过程是一项妥协的过程。若享有立法权的主体所处的行政层级越低,那么其同基层部门以及企业的利益联系就会越紧密,所制定的规定同老百姓的利益更加息息相关,也就越可能会对公民以及社会权益造成侵害。因而,立法权主体过多难免会导致地方保护主义和本位保护主义等不良现象滋生。拥有地方立法权的主体在司法实践的过程中不可避免地将自身利益同立法捆绑起来,并通过立法的方式使地方保护主义合法化。尤其在网络反腐立法的过程中,此种担忧表现得更为突出,在地方立法“外部性”监督制度尚未完善的情形下,地方立法中可能的“内部性”,换言之,就是由地区自己进行授权并制定规则,然后自己予以落实,这种情况下的相关立法必定会给部门利益以及部门方便等留下滋生腐败的制度空间及漏洞,不利于反腐工作的开展。

(二)网络反腐与地方立法的应和性

1.网络反腐的“草根性”与地方立法中民众参与的广泛性相应和,保证了网络反腐地方立法的参政基础。在十九大报告中,习总书记提出了“完善基层民主制度,保障人民知情权、参与权、表达权、监督权”的要求,从本质上来看,网络反腐是网络环境下社会公众参与政治权利的一种重要的表达方式,是人民群众行使知情权、参与权、表达权和监督权的重要手段。对于公民来说,其所享有的参政权是宪法所赋予的,每一位社会公众都可以根据自己的自由意志积极参与到国家政治生活以及社会管理中。因而,一个国家的公民其参政权是否得以实现,从一定意义上可以展现出该国的民主程度以及现代化的实现程度。尽管我国通过宪法的方式对公民所享有的参政权予以了明确,然而从落实的情况来看则不尽如人意。社会公众常常会遇到这样的情况,合法权益蒙受损害时无处表达自己的诉求;如果采取检举揭发的方式,害怕面临打击和报复。也正是因为如此,社会公众政治参与的热情每况愈下,呈现出消极、不主动的状态。尽管我国政府对外公布的举报腐败的渠道能够使一部分社会公众的参政权得以实现,然而还是有相当多的网民都不愿通过这一渠道来表达诉求,而是采取了网络曝光的方式。网络反腐更容易被民众青睐的原因,是因为民众认为网络环境相对更加公开透明,同时也能够在最快的时间内引起最多人的关注。网络反腐在获得腐败线索方面占有时间和空间上的优势,网络的匿名性特征让举报的门槛大大降低,不管是不是事件中的利益相关者,都会基于自身价值观的驱使参与到反腐败

^① 如通过网络视频公布上海法官集体嫖娼,使上海法官中的一批腐败分子曝光后,河南省人大审议通过了《河南省公共安全技术防范管理条例》,规定从2013年10月1日开始,任何单位和个人不得买卖、传播或者未经公安机关通知查看、复制机房系统采集保存的信息。监控视频管理人员若私自把公园里、道路上摄像头拍到的视频放到网上传播,将面临最高3万元的罚款。这项“禁传视频”的规定引起广泛争议,河南法工委负责人称“禁止网上擅传公共场所监控视频,是为了保护公民的隐私,这与网络反腐和公众监督并不抵触”,如果网传的视频不是违法犯罪的直接证据,就会对其他公民构成诽谤,“侵犯其他公民的名誉权”,甚至会造成“以暴制暴”等等。而更多的网民则认为,地方立法部门“禁传视频”只能遏制人民群众反腐败的热情,甚至有助长腐败的后果,剥夺了公众通过网络视频反腐的权利,与宪法规定的公民基本权利的保障相抵触,也违背地方立法的基本宗旨,不仅是对公民监督权的限制,也是对人民主权原则的侵犯。

斗争中,以此确保网络反腐获得更为广泛的影响力。在网络反腐的过程中,网民充分运用网络开放、透明、迅速等一系列特征,在网络中通过发布网帖、上传照片以及视频等类似的方式方法,使政府官员的腐败行为曝光于社会公众的视野,同时利用网络的虚拟性特征,对国家各类公共事务提出自己的看法,通过自媒体的方式博得社会公众的关注,让更多人参与进来,跟踪事件发展状况。总而言之,网络反腐可以称得上是社会公众积极参与政治活动的一项重要形式,同时也是社会公众对公共事务进行监督管理的重要表现,从某种角度上来讲,网络反腐使社会公众参政渠道更加丰富,并且取得了显而易见的效果。

网络反腐中公众参与的广泛性与地方立法的要求一致。地方立法秉持民主立法的价值理念,让社会公众能够充分地参与到立法的整个过程,发扬民主集思广益,凝聚共识谋划未来,使制定的法律更加接地气,更贴近民意的表达,更符合社会公众的需求。在进行地方立法的过程中,通常将重心放在社会公众最关心的矛盾问题上,无论是民生问题还是大众焦点都应然在列,反腐败是与社会大众切身利益密切相关的大事,较其他政治事项而言更加受到民众的关注,因此网络反腐不宜排除在地方立法之外。网络反腐里涉及的事权是很广泛的,地方立法可以让民众更广泛地参与立法、关注立法、监督立法,通常来说,立法机构可以采用多种形式听取各方尤其是来自基层群众的意见,常见的有立法座谈会、立法论证会、立法听证会等,以此来让立法者第一时间对群众所提出的各类意见以及建议予以反馈处理,将一些言之有物、切实可行的建议纳入到立法中,转化成制度设计;对于那些没有纳入立法的意见和建议,则应当给出为何不予采纳的说明,让群众心悦诚服。这种情况下,社会公众对于立法来说不再仅仅扮演着被动接受者的角色,同样也是决策者以及参与者,这样所制定出的法律法规才能够更加符合老百姓的想法,才能获得群众的认同,进而推动网络反腐工作在实践中得以更好地贯彻执行。判断一种立法是否科学,评判的标准必有一个前提预设,立法的目的在于保障人民权益,增进全民福祉,维护行政效能,即公共利益的本体论为评判标准。^[4]从立法实践经验来看,一部法律在制定的过程中越公开透明,越多听取社会公众的意见,那么其在执行时就越具权威性,更为畅通无阻。地方立法为人民政府同社会公众之间搭建了一个可以让两者间相互协调、彼此沟通的法律平台,不仅使社会公众的参政权得以有效保障,同时也能够对行政权力加以最大限度地制约,有助于消弭政府和民众在反腐问题上的对立和误解。我国社会公众参与地方立法的过程逐渐制度化、广泛化,切实提高了地方立法的有效性和科学性,因此,反腐立法也应当重视该制度的使用,确保立法赢得更为广泛的群众基础。

2.地方立法内容更能保障立法与执法的统一,地方立法过程更能培养领导干部的法治思维。在我们顾忌地方立法的“内部性”会影响网络反腐的实效时,也应该看到正是由于地方立法的“知行合一”,使其立法与政策执法更加容易统一。因此,当一部经过审慎考虑、周密程序的地方法规出台时,在该领域的执法统一力度也更为强劲。目前,网络领域的司法、执法相对比较薄弱,都有待进一步强化,尤其是执法环节缺乏有效的程序规范和责任机制,执法者的为所欲为不受追究,使民众对网络反腐要么心灰意冷,要么加剧非理性,这也是导致网络反腐出现十分混乱现象的原因之一。因而,地方立法机构需努力探索建立一套科学完善的网络虚拟环境下的综合管理模式,注重网络安全管理这项重要工作,如此才能有效促进网络反腐建设更上台阶,管理效力更为高效。

党的十九大报告提出,全面增强执政本领,要善于运用互联网技术和信息化手段开展工作。党的十八大报告特别强调,“要提高领导干部运用法治思维以及方式深化改革、促进发展、调解矛盾、维护稳定的能力”。采用法治思维及方式,就意味着从价值观、方法论两个层面来阐述“改革、发展、稳定以及法治”四者间的联系。法律的制定过程本质上就是一个博弈的过程,而法律的贯彻落实则为公平与正义实现的过程。领导干部为何要善于运用法治思维以及方式深化改革,深意便在于此。不管是针对反腐工作还是网络治理工作,这些都会成为人们所关注的改革焦点,唯有将之纳入法治化轨道,并通过科学的方式加以论证,在博弈双方二者间进行充分磋商、相互协调的基础上形成一致意见,才能够

将改革所需要付出的成本压缩到最小,使社会发展也能更为平稳。《立法法》修订以后,关于以法治推进改革和发展的精神一定程度上已成为刚性的法律规定,重大决策都需于法有据,立法者站在法律的高度,以在实体上“事无巨细”、程序上“看得见的正义”的方式,告诫领导干部什么样的行为是可为的,什么样的行为会面临被追责的风险。领导干部经过地方立法的“洗礼”过程,其法律意识以及法治思维都能够得以更好地培育及养成,对于从根本上防范腐败行为的发生具有重大意义。

二、地方立法在现阶段网络反腐中的必要性

习总书记指出:“健康洁净的党内政治生态,是党的优良作风的生成土壤,是党的旺盛生机的动力源泉,是保持党的先进性纯洁性、提高党的创造力凝聚力战斗力的重要条件,是党团结带领全国各族人民完成历史使命的有力保障,是我们党区别于其他非马克思主义政党的鲜明标志”,而腐败就是影响政治环境最大的“污染源”。要彻底清除这一“污染源”,营造良好的政治生态,地方立法与网络反腐的相互作用不容忽视。网络反腐,若论其跨地域性,不仅是地方立法具有局限性,即使是国家立法,也难以涵盖网络的开放性,因为网络是跨国界的。就内部来说,网络反腐立法主要涉及两个层次体系,分别为国家及地方,各自有相应的权限划分,地方立法中对公民权利行使的限制,不是对公民权利的限制,不能因国家层面对公民权利相应规范的缺失就一味将其实践中的行使问题都放任不管。就外部来说,网络反腐立法主要牵涉到两个维度,分别为国内立法以及国际合作立法,在网络这个技术王国里,国内涉及网络的各类地方立法,无论从管控还是合作上,都是我们跻身国际网络法治话语体系的有益经验。无论从宏观法律体系还是微观法律事件而言,在现阶段网络反腐中的地方立法,均有其存在的价值及必要性。

(一)从完善法律体系的内在需要来看,网络反腐的全面性需要立法的全面性、综合性

网络反腐本身具有一定的特殊性,而网络社会又与社会现实生活同频共振、密切联系,只有通过顶层设计,以法治化的方式形成反腐合力,利用法律制度对纪检监察机关、网民、网络传媒等一系列网络反腐相关责任人所需要承担的权责义务加以明确,对网络反腐的程序予以规范,对网络反腐措施予以细化,并规划设计出网络反腐的工作机制,第一时间对网民提出的意见和建议予以受理、核实、处理并反馈,确保网络反腐工作的常态化以及长效性,才能持续发挥网络反腐的正能量,促进廉洁政治发展,保证打好“歼灭战”的同时打好“持久战”。因此,系统的立法工程并非一朝一夕就能完成,其全面性需要立法的全面性、综合性,内容涉及民事立法方面的民法总则、侵权责任法等、刑事立法方面的刑法、刑事诉讼法等、行政立法方面的公职人员财产申报法、政务公开法、行政组织法、行政程序法等。只有社会的全方位立法都能跟进,中央、地方立法各司其职、各得其所,才能真正发挥网络反腐的巨大优势。2017年4月22日,由西南政法大学和南京师范大学主办的“新发展理念与中国地方立法”学术研讨会上,与会学者一致认为在大变革的历史进程中,地方立法要树立问题意识,勇于挑战,不辱使命,“要加强地方立法实践中重要现实问题的实证研究和比较研究,要进一步拓展地方立法领域的跨区域协同合作研究”^①。在现阶段,网络反腐所能依据的法律法规并不健全,而现实需求又十分迫切的情况下,地方立法应该担当其应有的历史使命,在全面立法进程中承担其阶段性角色,完成其阶段性任务。

地方立法在许多方面都呈现出积极向前发展的态势,究其本质原因,在于地方性事务有着复杂性、差异性双重特征。从实践来看,反腐败立法由地方着手尝试不仅需要重要的理论基础作支撑,同时也要有一定的实践依据。在国家尚未统一出台反腐败法的情况下,先由地方进行立法,不仅为地方惩处腐败行为提供了重要的法律依据,而且也后续国家统一立法提供了有力的借鉴。从当前情况来看,我国反腐败地方立法依旧有着很大的创新空间,要在确保法制统一的基础上加强对自主性立法和

^① 参见公丕祥在2017年4月22日,由西南政法大学和南京师范大学主办的“新发展理念与中国地方立法”学术研讨会上的总结。

实施性立法的创新。“我国目前主要是把立法事项的‘重要程度’作为中央与地方立法权限的划分标准,从立法实践来看……应合理引进‘影响范围’的标准和方法”^[5]。这种划分的理念改进,应适当运用到地方反腐立法中,以保证网络反腐法治的统一。

(二)从法律体系自身发展规律来看,网络反腐面临的困境需要地方立法的灵活性以及可能的试错空间

网络反腐确实发挥着传统方式无法比拟的优势,其监督效果是明显的,然而网络本身存在着虚拟性的特征,导致发言人无论对整个事件的真实性还是准确性都无法负完全责任,很容易侵犯他人的隐私。网络反腐的复杂性和实施困境,需要更加谨慎地尝试与灵活地应对,才能步入完善的法制体系。

1.“人肉搜索”与人格权益的伦理冲突:民粹情绪的蔓延导致良好公共秩序的衰落恐慌。科学立法的目的是要实现法治,而法治所带来的是一种理性的社会秩序。^[6]作为一种全新的舆论模式,网络反腐在当前环境下尚没有相关立法进行支撑和规定,因而在实践中,怎样通过政府公开透明的工作形式来确保社会公众监督权得以实现,使网络反腐行为趋于理性,这一问题值得我们深入探究。网络反腐的顺利进行需要群众的热情、热度与法律的理性、严谨,网络反腐不完全是“人肉搜索”,但是不少腐败官员正是通过“人肉搜索”得以曝光,然后政府以及相关监督部门才予以关注。“人肉搜索”从某种程度上会同个人所享有的人格权益产生冲突,它的不规范性也大大增加了网络反腐的不确定性以及偶然性。网民的搜索行为并不局限在虚拟网络中,同时也会延伸到现实社会,因为网民遍布每一个角落,所以搜索对象被找到的几率非常大,只要“人肉搜索”最终成功,搜索的对象被找到,这名对象的个人隐私就会在网络世界中逐渐充斥,包括日常照片和个人资料等。随后,不少网民就会加入到谴责的队伍中,对涉事官员的行为予以评论,更有甚者会对这些人的人格进行诋毁辱骂、为吸引眼球不惜造谣,这一系列行为都有可能会导致被搜索对象的名誉权蒙受损害,这些都是“人肉搜索”和人格权益冲突的表现。

同时,我们更需要关注的难点是网络反腐面向社会溢出的负外部性。随着互联网时代的到来,网络渗透到社会的方方面面,网络不再只是一件工具,而是另一个具有强大功能的社会,尽管这个社会是虚拟的,却对现实社会有着至关重要的影响。网络反腐所取得的效果,归根结底,在于通过公众网络舆论广泛关注对政府及相关职能机构形成倒逼,网民力量的大小决定了舆论扩散程度。但是,网络这一平台具有虚拟性的特征,其供社会公众对各类事务进行探讨的同时,却不能确保事务的真实性,不乏一些谣言会充斥其中。特别在网络反腐中,由于网民来自社会不同阶层,素质参差不齐,拥有着各自不同的立场,均会影响推动反腐舆论的发展方向。从网络反腐情况来看,社会公众普遍持有的是零容忍的态度,在激发网民正义感的同时也会导致集体非理性行为的发生,网民在高谈阔论网络反腐的同时,也会对社会造成巨大影响。在此背景下,网民接受文化教育的程度、人生阅历等因素都决定了其是否能够对事件进行独立、理性的思考,还是在网络中听风就是雨,只是借由事件宣泄自己的情绪,这点值得每个人深思。倘若无法对网络舆论加以控制,那么原本出发点良好的反腐行为就会成为对国家公职人员这一群体的无差别人身攻击,如何避免反腐行为成为群体性事件的导火索是亟待解决的问题。然而这一难题无法通过单一的法律技术手段来解决,必须采用恰当的政策进行处理,地方立法在与政策的配合制定方面,比中央立法更具优势,更容易在本地区形成有效治理和防控。

2.知情权与隐私权的法理冲突:双方权益的尺度平衡考量法律规制的合理界限。举报人以及被举报人二者之间的权益尽管并非完全对立,却基于反腐这一行为使得二者相互关联。如前所述,网络反腐中的举报人,其行为略有偏差,便可能会跨过合法监督权行使的边界,进而引发对被举报对象人身权的侵权。倘若追求不惜代价的反腐,那么这一过程极易牺牲掉被举报对象的基本权益。在网络反腐中,被举报人的隐私权常常无法得到应有的保障,严重影响其日常生活,倘若举报人所检举的事项以及内容符合事实尚且情有可原,但如果举报者居心叵测,只为诋毁他人,而举报者因其匿名性却可以使其逍遥法外,则会使法律意识淡薄人心,让理性的网络反腐离我们越来越远。相反,如果在开展反腐

败斗争的过程中过于缩手缩脚,便会导致反腐两端信息呈现出不对等的情况,进而无法获得良好的反腐效果。因而,在统一反腐目标时,怎样对网络反腐中各方权益加以规制,进而实现最优选择,平衡反腐目标和相关人员合法权益,是一个两难困境。在此方面,地方立法实践中的尝试提供了可供转圜的空间,如前文引注的《徐州市计算机信息系统安全保护条例》,虽然民众对其充满疑虑,认为其可能会成为网络反腐的绊脚石,但是,徐州市人大常委会法工委通过立法的方式予以答复:“对国家机关行为的监督,对公务人员以及其他人员的涉嫌违法、犯罪的检举、揭发,对一些不道德现象的披露和批评,无论是通过网络还是其他媒体都属于社会监督的范畴,是法律允许公民行使的监督权,因此,不属于本条例禁止的行为范围,当然其行为方式和行为界限是否侵权尚需国家立法进一步明确。”^①地方立法的尝试,在争论中逐步完善,陆续击破难点,推进我国反腐败逐渐从权力反腐向权利反腐转变。

3.软性制度实施的实效困境:宏观法制的健全带来微观反腐事件的高开低走。网络反腐只是反腐工作开展的第一步,而不是借由网络平台对政府官员的腐败行为进行惩处。网络反腐只是为最终行使相关执法权的机关提供官员涉及腐败的线索,最后还是需要通过现实世界中官方反腐的方式对涉事官员进行定罪量刑等处置,来确保腐败行为受到实质的惩处。但是,由于网络反腐还没有被纳入体制内,不仅作为举报人可能需要面对来自于被举报对象以及相关利益者的打击报复,同时也因制度规范的缺失从而导致被举报人最终无法得到法律的制裁。

从实践来看,网络反腐言论很难被充分地收集起来,其原因主要有两个方面:一是社会公众的自媒体运作本身存在着缺陷;二是官方舆情收集机制也不健全。依照笔者所了解的情况来看,中央目前尚没有站在顶层设计的高度对舆情监控制度进行规划,地方在舆情的收集和监控制度上则多有实践。^①其立法的初衷多在于维护社会稳定,而不是针对反腐工作,并且通常由宣传部门负责全方位地把握舆情。然而在实际网络反腐工作开展时,主要承担这项任务的是各级纪委以及检察部门,能否利用相关机制或是信息共享平台将宣传部门负责的舆情收集正式纳入官方反腐的环节中?倘若由宣传部门对舆情进行收集,再由纪委等部门负责予以核实,那么是否会存在因经办人数目太多而容易泄密的情况,反而给予腐败分子有时间将腐败证据销毁,不利于实现反腐败工作目标?这些问题都需要在各相关部门的实践工作中一一斟酌,统筹推进。

不仅如此,网络反腐在实践中还很难将反腐的途径以及渠道有效地加以整合。当前,不管是纪委还是检察院,对反腐线索都是点对点处理,换言之,就是根据当前的规定以及具体的流程,当纪委以及检察机关得到举报时,对相关事件进行调查后,直接将处理结果告知举报人。这一模式主要是出于对被举报人名誉权的保护层面考虑的,特别是在进行调查后发现无法对举报事实予以证实的,倘若将这些调查结果和举报线索告之社会公众,便极有可能导致社会中出现各种流言蜚语,使被举报人不仅无法很好地开展正常工作,同时对其未来发展也会有所制约。但这一模式也存在着弊端,举例来说,对于一些不理智的举报人,倘若经过核实后发现其举报内容同事实有所出入,就极有可能借助网络这一传播途径,利用社会公众仇视腐败的心态对被举报人以及相关检察、纪检部门予以打击,最终扰乱稳定的社会环境。基于这一立场,倘若官方反腐结果能够实现公开化、透明化,能够让社会公众及时了解相关事件的处理情况,便会有效规避非理性反腐所导致的负面舆论频发。必须要指出的是,官方反腐结果选择公开与否,公开的程度或是用什么样的方式以及时间进行公开,都必须建立在实践探索的基础之上。

根据上述风险识别可以清晰地了解到,当前网络反腐面临着诸多困难,单凭法律的力量是否可以将网络反腐的各种问题予以解决,进而确保各方利益得以实现,以此推动反腐目标的达成,目前各方路径的整合并未寻得最优解答。据笔者所见,网络反腐不仅有着高度的专业性,同时也带着强烈的

^① 浙江省衢州市早在2006年就颁布了《关于建立社会舆情信息工作制度的通知》,提出建立网上舆情信息的报送机制,将市内外网站、电子媒体对于衢州市经济、政治、社会、文化的重要舆论均作为舆情信息范畴。

政治色彩,唯有将法律以及政策两大工具充分运用好,才能确保所调整的效果达到最优,而地方立法在这方面的优势显而易见,利用地方立法机关对相关法律进行探索性的制定,为试错留有更多的制度空间。实际上,在反腐这项重大而又艰巨的国家工程中,国家已经适用过地方先行的方式,于 2016 年 11 月开始在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点,制度先行、探索经验、立法跟进。因此,在全国性的立法尚未成熟之时,地方“摸着石头过河”方式的改革举措于法有据。各地可结合本地的实际情况,在以前创制性立法的基础上吸收经验,大胆制定地方性法规,遵循统筹兼顾、突出重点的原则,准确把握网络时代的新变化、新特点,科学地制定规划,分步骤、有计划地实施立法,推进地方立法能再上新的台阶。

(三)从社会治理的差异化需求来看,网络反腐中的参与不均衡性需要地方立法先行

网络反腐是一种以互联网技术的普及为基础的网络舆论监督形式,民众通过网络实现个人政治意见的表达与反馈。因此,网络普及不均衡、网民素质、网络平台的形式、应用水平参差不齐,将会对网络反腐的持续发展产生直接的影响。众所周知,我国东西部和城乡之间经济发展不平衡,与之相应的网络资源配置也会有所不同,这是导致网络反腐主体代表性不均衡的最主要原因。相对而言,西部地区的网络技术发展滞后于东部地区,使东西部公民参与网络反腐的不均衡性非常明显。某些西部地区甚至没有网络覆盖,他们没有任何可以参与网络反腐的途径。“同时除了区域差异之外,我国城市与乡村之间也存在着类似于东西部之间网络资源配置不平衡的问题”^①。因此,在网络监督的主体方面,由于网络的普及存在不均衡性,出现了强势与弱势两个不同群体。久而久之,就会出现这样的现象,即城市和东部地区的网民对网络反腐非常关注,强势群体由于拥有优良的网络资源,可将自身的政治意念表达出来,该群体积极性较强、维权意识和参与度都较高。而乡村和西部地区的网民参与政治生活表达诉求的积极性会大大减弱,弱势群体与网络反腐之间的距离会逐渐加大。网络的迅猛发展也会加大东西部和城乡间的不平等性。这种不平等性不仅仅体现在双方对网络的了解程度上,更重要的是会因为这样的差异使得西部落后地区以及乡村贫困地区的民众利用网络参政议政、参与网络反腐的热情大大降低。这将导致网络上的反腐信息难以代表大多数民众的真实想法,难以全面反映现实社会中各个地区人民的意愿,从而加剧了网络监督的片面性。

此外,对网络反腐所搭载平台的规制也是需要法律制度上考虑的一个方面。纵观国内较为活跃的反腐网站,其层次及水平方面多有不同,大多数网站运行较为良好,少数则出现经营杂乱无章的现象。而网民在现实生活中扮演的角色不同、所处地域不同、职业群体、所属阶层、接受教育更是诸多不同,有的群众不具有识别真假的能力,可能有些只是为了发泄自身的愤怒情绪,经常是盲目地发表言论,极易对他人的权利造成侵犯。这些现象的存在与网络反腐中的网站管理制度还不健全有关,不全面的网络举报体系可能会导致非法舆论的任意发布,从而很难以理性态度来监管网民的信息和行为。这些基于网络普及和发展程度不一致而带来的不均衡,都需要各地区根据实际进行差异化治理。

(四)从网络立法革新的现实呼唤来看,网络安全基本法的出台为地方立法提供了总纲性保障

网络安全是与网络反腐密切相关的一个领域,维护网络安全需要处理好权力与民主的共生、自由与秩序的博弈、法律与他律的平衡,在网络主体的权利设定中处理好国家权力同公民权利的关系、信息共享同信息专有的关系、隐私权与知情权的关系,这些都与网络反腐的落脚点一致。学者们普遍呼吁构建反腐法治体系,出台国家《反腐败法》基本法,然后以之为依据,在反腐领域逐步推进各级各类法律法规建设。目前,反腐败领域的基本法尚未出台,但网络安全领域的中华人民共和国《网络安全法》已经破茧而出,于 2017 年 6 月 1 日正式生效。一方面,作为网络安全领域的基本法,网络反腐在其立法旨归和制度依据上已经有据可依。另一方面,《网络安全法》多限于概念的提出尚缺乏具体制度,具体法治路径的设计与革新任务日益紧迫,已经到了可以根据地方实际和上位法的规定自行探索地

^① 从网民人数城乡比例来看,我国城乡网民比例为 7:3,引用自杜磊《我国网络反腐的现状、问题及对策分析》。

方立法的阶段。况且,虽然现阶段网络安全以国家主导为原则,但“在网络平台层面,从长远来看,应当确立民间主导的原则,以充分发挥民间组织的活力……坚持国家主导的原则,与注重发挥各方主体的优势并不相斥”^[8],在这个过程中,地方立法有其广阔的作为空间。

在此阶段,地方立法可以发挥其保证中央法律法规的执行、补充功能,依据《网络安全法》《侵权责任法》《治安管理处罚法》、最高检、财政部和公安部联合颁发的《关于保护、奖励职务犯罪举报人的若干规定》等与网络反腐相关的现有法律法规,在立法的衔接、试点等方面有所作为。网络反腐中的管控并非易事,若网络监管懈怠,将引发网络反腐的非理性;若网络监管过严,又会引发民众对言论控制的不满,反腐发声无力。究竟言论自由与话语权管控的边界如何掌握,程序如何规范,均需要地方立法在总结网络反腐实践经验的基础上提升法规条款的针对性以及相应的适用性,注重对网络反腐执法措施进行细化,不断完善反腐败法律体系。对于符合实践需求、经过实际检验的地方法规,可以酌情推广,从而实现地方法与中央法律法规的无缝衔接,提高整个反腐败规范体系的可操作性。

三、当前网络反腐法律规制中地方立法的功能定位

习总书记指出:“解决党内存在的种种难题,必须营造一个良好从政环境,也就是要有一个好的政治生态。”作为随着时代发展而产生的新的反腐手段,网络反腐在推动政治生态绿色发展中的作用越来越重要。就某领域的立法而言,在国家已经出台基本法的情况下,立法模式将以自上而下的形式形成立法体系,而在该领域基本法尚未成熟之际,可采用自下而上的形式,从小范围尝试到大范围推广,地方、局部为中央立法提供参考。网络反腐涉及两个重点领域:网络安全与反腐领域。如前所述,网络安全领域的国家基本法已经出台,反腐领域的国家基本法尚未成熟,在现阶段,地方立法如何与网络反腐法律规制相得益彰,确保网络反腐工作的系统性开展,是不应忽视而又亟需解决的问题。

(一)网络反腐立法模式的选择

关于网络反腐立法模式的选择,目前我国主要有两种观点:“一种观点认为应采用集中模式,即通过制定一部统一法典规范和调整网络反腐的一种立法模式。这种立法模式立法技术较高,立法难度较大,但有利于统一标准,明确范围和责任。另一种观点认为应采用分散式立法模式,即通过修订相关法律法规,加入网络反腐的内容。这种立法模式灵活性、适应性强,立法成本低,但不便于从整体上把握”^[9]。笔者在自上而下和自下而上的立法模式的兼采中衡量考虑认为,在现阶段,第二种观点相对来说更为合理及可行,主要基于这两个方面的因素考虑:一是选择网络反腐立法模式时,需要符合我国的基本国情需要。从2003年网络反腐创立开始,到目前为止,也就走过十几年的岁月,需要完善的方面还有很多,在目前还处于发展初期这个阶段,很难从整体层面上进行把握。二是采用分散式立法模式,对保护网络反腐更为有利。网络反腐立法既涉及私法保护,又涉及公法保护,分散式立法模式使得保护的更广泛,可以说能延伸至法律体系的各个角落,更有利于全方位地保护网络反腐。

进一步推进网络反腐的立法工作,并不是只在原来的基础上稍加修改即可,而是需要结合当前的社会现实以及近几年网络反腐案例中出现的最新情况,使用全新的思路,对现有法律法规存在的漏洞与缺陷进行整改,并且可适度借鉴适合我国当前国情的国外网络反腐的相关法律法规。我们在对制定法律进行研究时,可先开展试点工作,检验网络反腐的新法规能否经受现实考验,边试边改,及时完善现存的问题,之后再向全国范围内进行推广。因此,在网络反腐的立法进程中,一方面涉及调整修改现有法律法规,例如在侵权责任法中对网民进行“人肉搜索”需要承担责任的例外情形进行明确、在民法中对政府官员及其他公众人物的隐私范围进行界定;在行政法中加强对权力滥用限制;在公司法中明确相关网络运营主体的删帖程序及责任等。另一方面,在地方立法中,要积极建立健全相应的网络反腐法律制度,注重规范网络反腐行为,为公民有效行使参政权提供保障,防止网络反腐的行为失控。如完善违法追究制度,对网络造谣、散布违法信息等损害他人和社会利益的行为通过法律途径进行惩

处。又如出台立法保障举报人及其家属的人身、财产安全,保障网络反腐渠道的畅通。再如加强完善举报补偿制度和举报人奖励制度,补偿举报人因为举报承担的精神损失和物质损失,鼓励举报,激励社会公民积极参与到网络反腐中。在这些方面,地方立法的实际效果是明显的。在我国,有的地方已经开始尝试对网络反腐的工作机制进行有益探究,为网络反腐工作机制法制化提供了参考。

(二)网络反腐在反腐法制体系中的现实功能

习总书记曾指出:“人民群众最痛恨腐败现象,腐败是我们党面临的最大威胁。”随着时代的发展和技术的变革,腐败的手段越来越具有隐蔽性和秘密性,因而反腐的措施更加需要与时俱进。在我国,网络反腐领域的立法工作还没有正式进行,可以说尚处于空白状态,因此,针对如何建立相关的法律体系方面进行讨论,在目前还为时尚早,在本文中,笔者只提出一些建设性的意见,以期有助于探析该领域地方立法的功能定位。有专家指出:“反腐败国家立法在制度设计上要做到‘顾后’,即以一部统一的、高位阶的法律整合原有的制度,保障制度的有效实施。同时,更要‘瞻前’,要有所突破、有所创新,要解决新问题,回应新时代的要求。”^[10]网络反腐中的地方立法即是后者中的应有之义。

1. 在腐败治理制度体系中,反腐败立法是根本,网络反腐必须在此基础上推进法治化的建设工作。从腐败治理体系的层面上来说,其立法建构涵盖的内容非常多,其中包括专门立法与配套立法、中央立法与地方立法、程序立法与实体立法、整体立法与特殊立法、预防立法与惩治立法、国内立法与国际合作立法等等,在内容上要体现出这种多层次化。一方面,要制定统一的反腐败法,注重对配套法规方面的完善,整合各方需求为制度规则,使法治反腐系统能有效衔接和有序运行。另一方面,在我国战略转型的过程中,与之相应的社会治理和国家治理制度体系也处于完善的态势,这也对建构法治反腐模式提出相应的要求。尤其需要注意的是,对那些具有本源地位的反腐立法,应留有一定的改进空间,不要过于追求完美,简单来说就是要体现一定的弹性。

2. 从阶段上说,网络反腐目前处于反腐法制发展的补充功能和有限功能阶段。其一是补充功能。就该阶段而言,最先始于官方尝试构建反腐舆情收集及互动机制方面,如 2008 年株洲市出台的《关于建立网络反腐倡廉工作机制的暂行办法》就是其中的一个典型,其中规定市纪委、市监察局以实名参与红网论坛株洲版互动。其在现实意义方面,主要体现为释放官方支持网络反腐的这种信号,并引导民众进行合理合法发声,并进行集中收集和反馈。在次年的 9 月,最高检对《人民检察院举报工作规定》进行修订,并在第 14 条认可了网络举报所具有的可行性,其在实践上与民间利用大众网络平台进行反腐不同,最高检将网络平台限定于人民检察院门户网站或 12309 举报网站。综合而言,官方是比较重视民间反腐力量的,不过该力量在反腐中主要发挥的还是补充功能作用。其二是有限功能。伴随网络反腐愈演愈烈的态势,2010 年国务院新闻办公室发布了白皮书,即《中国的反腐败和廉政建设》明确提出,要推进举报网站法规制度的建设工作,不断完善举报网站受理机制。而在地方实践方面,重庆市人民检察院于 2010 年出台《网络举报(控告、申诉)信息处置试行办法》并成立了专门的网络信息管理机构,负责落实信息的收集、监测和研判处理等工作。从现阶段的实践看,中央和地方侧重不同,中央希望通过官方平台引导民众从官方渠道反腐,规避使用民间平台产生不稳定的可能性,而地方是从反腐的实际效能出发,专注于收集和研判各大网络平台信息。通过以上分析可以看出,针对民间力量参与网络反腐,一方面希望民间力量能在反腐中发挥强大作用,另一方面又担心舆论的不可控。对于网络反腐来说,能否做到张弛结合,实现对多元利益冲突的平衡,是当前的一大难题,而地方立法已经并将继续谋求其中的有益尝试。

(三)网络反腐中地方立法的基本原则

1. 合理划分相关立法权限,充分发挥中央和地方的积极性。立法权不仅是治理体系中权力配置的本源,同时也是利益分配的本源,而对立法权限的分配,实际上是配置不同治理主体创制法律规范的权力。在网络反腐的立法过程中,中央与地方在立法权力资源上的争夺不会很激烈,更多的关注是在

立法需求和立法技术层面,在国家的治理体系中对“促进地方发展”和“维护法制统一”二者之间分寸把握的踟蹰。简言之,要做到上帝的归上帝,凯撒的归凯撒。诚如苏力教授所言:“中国的立法体制应当在统一性和多样性这两个同样值得追求的极端之间保持一种必要的张力,寻找黄金分割点”^①,在保障地方自治与防止地方立法权滥用之间谋求平衡。

在网络反腐的地方立法中,必须厘清究竟哪些事项为国家立法权所专属,地方立法不可僭越;哪些领域属于中央及地方均可立法,具体包括针对同一问题,除了中央可以立法之外,地方也可以进行立法,其中中央主要负责制定原则,地方负责制定细则,也包括地方和中央在一些领域上都有立法权。^②以网络反腐的双方,即举报人和被举报人为例,如希望能有效开展网络反腐,则必须要对双方进行实体及程序两方面的规制:在实体方面,如何在有效保护权利主体的同时,还能使公民在行使其监督权时不遭受侵害。在权利设置及其边界设定上,网络反腐中所涉及的举报人的言论自由权、知情权的行使,被举报人隐私权、名誉权的侵犯等,这些公民的基本权利问题,应该由中央立法解决。而在程序方面,如何进行程序设置,对网络反腐的主体进行约束和保护,防止权利主体的行为逾越界限,让社会公众树立正确的反腐法律信仰,从而形成和谐有序的社会关系,为网络反腐创造一个良好的法治运行机制,这些领域就是“中央和地方都可能立法”的领域。地方立法主体可在这个部分根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定地方性法规。只要在规范的内容、方式上进行审慎地选择、周密地考量,网络反腐中地方立法失败的事例将会越来越少。

2.以科学立法杜绝和减少决策失误,顺应法律体系自身发展规律。赋予地方相应的立法权,且科学合理地行使该立法权,能为各地顺利推进改革提供安全保障,进而为地方惩治腐败提供有力支持。通过以往改革的经验可以看出,部分成功的举措正是首先由地方先探索出来,具有“地方合法性”之后才逐步在全国范围内进行推广。成功的改革经验通过地方立法取得合法性,是对改革探索的一种鼓励,有利于鼓励更多优质改革举措的提出和成功经验的推广。我们要从保证法律体系完整的层面上统筹安排网络反腐中所进行的地方立法,既要关注反腐实践成效,又要用联系的观点敏锐观察其对社会管理的影响,使其能与社会、经济等领域中的立法进行互动并协调推进。在上位法的统领下,结合实际情况细化和完善法律法规,解决本地区网络反腐中所出现的问题,使法规所具有的针对性和可操作性得以凸显,重视地方立法的配套性和系统性,形成不留空白、相互呼应和规范完整的网络反腐法规。同时,要注重适应网络空间和现实社会的不断发展变化,做到立、改、废、释并重并举,始终坚持本地立法的实效性和科学性。

3.深入贯彻群众路线,坚持立法为民,鼓励民众理性参与。十九大报告中再次强调:“党的一切工作必须以最广大人民的根本利益为最高标准”“要坚持把人民群众的小事当作自己的大事,从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起,带领人民不断创造美好生活”。腐败问题一直是人民群众密切关心的问题,应当以人民为主,由人民参与,让人民监督。在进行网络领域的立法中,要注重走群众路线,借鉴本地民主立法、公开立法的成功经验,提高社会公众对地方性立法的参与度,充分发挥群众的集体智慧,凝聚共识。简单来说,就是要依靠群众这个坚实的基础,把群众满意不满意、赞成不赞成作为检验地方立法质量的最高标准。归结起来需要做到以下三个方面:一是不能只顾及其中的某个方面,而是要做到统筹兼顾,注重协调各方利益,力争实现求同存异,确保能适度公平地满足不同阶层的网民权益。二要严格对权力的行使进行规范和制约,落实好监督方面的工作,杜绝反腐中的地

^① 有学者将此类立法表述为中央和地方“共同立法”,笔者认为不够准确,严格说它们都应是“可能”立法,而实际上行使权力时是有“分工”的,中央没有行使某部分立法,该部分立法内容又不是地方立法所禁止的,地方才可能在此部分立法,立法权最终是有归属的,对同一问题要么中央立法,要么地方立法,不可能中央和地方同时就一问题立法,重复立法一般是不可能也不合理的。因此将其称为中央和地方都“可能”立法比称之为“共同立法”要恰当一些。“中央制定原则,地方制定细则”才真正属于中央和地方“共同立法”。

方保护主义。三要注重兼顾保护举报人、被举报人的合法权益,以法规“合度”调控网络反腐的“热度”,引导人民群众理性反腐,促进网络社会向健康、稳定、和谐发展的目标迈进。

要实现政治生态的绿水青山,既要有大禹治水的魄力,也要有愚公移山的决心。政治生态是一个地方政治生活现状以及政治发展环境的集中反映,也是党风、政风、社会风气的综合体现,是政治治理领域的重点和难点。构建良好政治生态,营造清正廉洁的从政环境,是全面从严治党的重要命题,更关乎执政党的兴衰存亡。网络反腐尚属于新生事物,有着强大的生命力,但作为新事物,也预示着它要走的路注定不会十分平坦、一帆风顺,网络反腐所面临的困难来自于腐败问题的严重性和复杂性。目前,网络反腐成长的最大阻力就是缺少法律的保障,在目前的历史阶段,为了营造良好的政治生态环境,地方立法有责任承担起相应的历史使命,使网络反腐所具有的载体特点能得以彰显,充分发挥网络反腐的优势作用,为网络反腐工作创造良好的内外部环境,在综合法律体系的共同作用下,让网络反腐在反腐败的道路上发挥出其真正不可比拟、无可替代的重要作用。

参考文献:

- [1] 坚德惠,牛晓霞,梁达平.“网络反腐”的法律思考[J].辽宁行政学院学报,2011(4):46-47.
- [2] 孟亚生.地方立法禁止“人肉搜索”备受争议[J].山东人大工作,2009(4):59-60.
- [3] 轩理.保证党和国家长治久安的重大制度安排[N].人民日报,2018-03-01.
- [4] 李建新.公众参与地方立法的局限[J].河北法学,2018(3):12-18.
- [5] 封丽霞.中央与地方立法权限的划分标准:“重要程度”还是“影响范围”? [J].法制与社会发展,2008(5):37-49.
- [6] 李粟燕.熵理思维视角下的科学立法探析[J].北京航空航天大学学报:社会科学版,2017(3):63-67.
- [7] 彭晓薇.论网络反腐[J].求实,2011(3):64-66.
- [8] 杨建顺.网络安全应当坚持国家主导原则[N].检察日报,2017-06-07.
- [9] 潘彤.我国网络反腐现状及其立法规制[J].韶关学院学报,2013(7):52-55.
- [10] 秦平.反腐国家立法顾后更要瞻前[N].法制日报,2013-03-12.
- [11] 苏力.当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节[J].中国社会科学,2004(2):42-55.

责任编辑 陈 瑶

Contemporary Analysis of Promoting Network Anti-Corruption with Local Legislation

LI Liyan^{1,2} (1. Institute for Modernization of the Rule of Law in China, Nanjing Normal University, Nanjing 210097, Jiangsu, China; 2. School of Humanity and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211106, Jiangsu, China)

Abstract: Network anticorruption as a new mode of anticorruption is playing a more and more prominent role in promoting the green development of political ecology and in preventing and beating corruption. During the process of legalization of network anticorruption, the potential of local legislation is to be further exploited. An analysis of the innate features of network anticorruption and local legislation yields the four dimensions of the innate requirements for the consummation of the legal system, the development laws of the legal system itself, differentiated requirements in social treatment, and the actual demand in the upgrading of network legislation, which clearly define the necessity of the interaction between the legal restrictions for network anticorruption and local legislation. An exploration into the possible path for the promotion of network anticorruption with local legislation is made based on this by means of the choice of the mode for legislation, the practical function of network anticorruption within the system of anticorruption, and the basic principles for local legislation in network anticorruption so that the ideals and requirements of “winning a glorious victory in the campaign against corruption” can be materialized.

Key words: network anticorruption; local legislation; political ecology

国家监察体制改革的逻辑意蕴

李辉山^{1,2}

(1. 首都师范大学 马克思主义学院, 北京 100089; 2. 兰州交通大学 马克思主义学院, 甘肃 兰州 730070)

摘要:国家监察体制改革是政治体制改革的重要组成部分。深化国家监察体制改革是以习近平同志为核心的党中央作出的事关全局的重大决策,是新时代深化政治体制改革的重大创新。国家监察体制改革体现着四重逻辑:对权力监督体系的优化与完善是其理论逻辑;对当前现实问题和时代需要的回应是其现实逻辑;对监督体制改革的历史经验和教训的总结是其历史逻辑;完善监察体系,将制度优势转化为治理效能是其价值逻辑。中国特色国家监察体制的形成是国家监察制度的创新与完善,实现了以法治思维和法治方式开展反腐败的转变,构建了权威高效、监察全覆盖的国家监督体系,走出了一条实现党和国家长治久安的中国特色监察道路。

关键词:国家监察体制;逻辑意蕴;中国特色监察道路

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0031-07

审时度势作出深化国家监察体制改革的重大战略部署,彰显了以习近平同志为核心的党中央坚定不移全面从严治党的决心。在党的统一领导下,把分散的反腐败工作力量整合起来,集中优势资源,构建新时代中国特色社会主义监督体系,是新时代深化政治体制改革的重大创新,对深入推进全面从严治党向纵深发展,构建“不敢腐、不能腐、不想腐”的长效机制具有重大意义。中国特色国家监察体制从顶层设计到具体实践的改革思维、从局部试点到全面推开实践方法、从战略部署到法治保障法理基础、从党内监督到国家监察内容覆盖,体现着鲜明的时代特征和中国特色,是对中国特色监察道路的丰富和发展。

一、对权力监督体系的优化与完善是国家监察体制改革的理论逻辑

权力具有扩张性,公共权力异化必然会导致腐败。建立科学高效的权力监督体系,是遏制腐败的有效方式。通过国家监察体制改革,能够逾越不同系统场域的壁垒,优化和完善权力监督体系,充分发挥权力监督体系的整体功能,实现对权力行使的全过程全方位监督。

收稿日期:2018-07-09

作者简介:李辉山(1979-),男,甘肃武威人,首都师范大学马克思主义学院博士研究生,兰州交通大学马克思主义学院讲师。

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目(17YJC710038);甘肃省社科规划项目(YB070)

(一) 权力必须受到监督的基本法则要求强化对权力的制约

权力是一种集中起来的以强制力为后盾产生影响的控制力。权力行使者对权力客体的支配与调控具有强制性,被支配一方必须绝对服从,这就决定了权力行使者具有特殊身份,有可能出现凌驾于他人之上滥用手权力的现象。孟德斯鸠曾指出:“一切有权力的人都容易滥用手权力这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[1]要防止权力行使者滥用手权力,必须对用权者进行监督,以权力制约权力,这是权力运行的基本法则。各种腐败现象的发生就是源于对权力缺少约束,杜绝权力滥用现象,就必须对权力进行约束和规范,对权力进行制约和制衡。“监督是权力正确运行的根本保证”^[2]。国家政治生活的核心内容就是围绕公共权力展开的,公共权力的行使者是人格化的个体或集体,这就意味着掌握公共权力的人具有公共性身份和私人身份。集双重身份的公共权力行使者在运用权力时可能会存在冲突,即掌握公共权力的公职人员可能会滥用手公共权力以谋取私利。国家监察体制改革就是要健全国家监察体系,通过对掌握公共权力的国家机关工作人员“执法问责、依法监督,防止公共权力的异化和滥用手,把权力关进制度的笼子里”^[3]。

坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机的统一,是中国特色社会主义的基本原则。坚持党对国家监察体制改革的集中统一领导,是确保国家监察体制改革正确政治方向的根本。国家监察体制改革以维护人民利益为出发点,通过整合行政监察权和检查侦查权等监督资源形成国家监督权,克服了监察体制上的缺陷。国家监督与党内监督、人大监督、民主监督、司法监督、审计监督、社会监督等,构成了全面监督体系,厚植党的执政基础,保证国家机关秉公用权,确保权力为人民谋利益。因此,国家监察体制改革,解决了监督对象受制约、监督范围难以全覆盖、监督能力很难高效率等一系列难题,完善了中国特色社会主义监察制度。

(二) 党对权力运行的全方位监督要求廉政监督全覆盖

历史经验表明,权力具有很强的诱惑性,权力失去监督和制约必然会导致腐败,因此,监督和制约权力是一项历史性课题,也是预防和治理腐败的核心问题。作为中国特色社会主义事业的领导核心,作为执政党,中国共产党自建党以来就十分重视对权力的监督和制约,而且这种对权力运行的监督是全方位的。习近平总书记在党的十九大报告中指出:“党政军民学,东西南北中,党是领导一切的”^[4]。习近平新时代中国特色社会主义思想基本方略“八个明确”和“十四个坚持”中,最重要的一条就是坚持党对一切工作的领导,这是深化国家监察体制改革的行动指南和根本遵循。党要管党、从严治党中,“管”和“治”都包含监督。在当代中国,执政国家公共权力、掌握国家机器运行的工作人员中,党员占有比例较高。“要做好监督体系顶层设计,既加强党的自我监督,又加强对国家机器的监督”^[5]。党对党员或党员领导干部直接进行党内监督,但对国家机关工作人员的监督必须通过国家监察体系这个载体来实现全覆盖。

我国从 1954 年开始采用“双元双规”的治理结构模式,我国的反腐败监督体系主要由党内监督和国家监督组成,实现对权力全方位监督。党的纪检组织作为党内执纪的专门机关,是党内监督权的执掌机构,以党纪强制力为后盾,“坚持纪在法前,充分运用批评教育、组织处理、纪律处分、立案审查‘四种形态’既抓早抓小、防微杜渐,又坚决处理‘少数’,切实肩负起‘党纪严于国法’的职能责任”^[6]。国家监察机关以国法的强制力为后盾,是反腐败执行法律的专门机关,通过依法检查国家公职人员遵守法律法规问题、违反法律法规的惩处,实现对国家公职人员廉政监督的全覆盖。构建党中央集中统一领导的国家监察体制是反腐败工作转向治本的关键。国家监察体制改革是健全国家监督体系的顶层设计,是制度反腐的深入推进,完善了中国特色社会主义监督制度。

(三) 权力属于人民要求最大限度地实现人民对权力的监督

马克思主义政党认为,权力来源于人民,即国家一切权力属于人民,这是马克思主义执政党建设必须坚持的基本原则。《中华人民共和国宪法》规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民,人民行使

国家权力的机关是全国人民代表大会和各级人民代表大会。”¹⁶这意味着权为民所授、权为民所用、权为民所控,国家机器的权力来自于人民,受人民群众监督。人民对国家机关及其工作人员权力的监督表现为直接监督和间接监督。直接监督主要是保障人民群众对公共权力监督的知情权、参与权,人民群众通过检举、控告等方式依法定程序对国家机关及其工作人员的廉政勤政进行监督。但在监督实践中,由于各监督部门职能有局限,对人民群众的举报等监督方式需要各部门传递办理,这就使人民群众的直接监督很难及时得到反馈。国家监察体制改革集中统一行使监督权,整合各种执法执纪资源,能够更好地实现人民群众对权力的监督。

间接监督主要是通过各级人民代表大会、人民政府、人民检察院、人民法院、审计机关等对国家机关及其工作人员进行立法监督、工作监督、行政管理监督、司法监督和审查监督等,但是这些监督难以体现人民群众的监督意愿。国家监察体制改革是宏观调整国家权力的法治实践,是建立监督公权力的良性机制。国家监察体制改革带来国家权力结构的变化,通过组建监察权,使监察权与行政权、检察权并列。这些权力设置坚持宪法规定的人民主权原则,由人民代表大会及其常委会授权并进行监督国家机关工作人员的职权行为,从而实现人民最大限度对国家机关及其工作人员的监督,努力形成结构合理、配置科学的权力运行制约机制,保证人们授权的权力真正服务于人民,为人民谋利。

二、对当前现实问题和时代需要的回应是国家监察体制改革的现实逻辑

国家监察体制改革作为国家监察制度的顶层设计,问题导向是其改革的动力源。改革进入攻坚期和深水区阶段后,现行监察体制、监督体制与监察体制改革的目标不相适应,着力解决当前存在的突出问题,是回应时代需要破解难题的突破口。

(一)适应新时代反腐败制度设计的现实需要

制度治党是中国共产党取得历史性成就行稳致远的重要原因,国家监察体制是反腐败必不可少的制度化举措。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央拓展了制度反腐的内涵,提出了建立“不敢腐、不能腐、不想腐”的体制机制,其中“不能腐”是属于治本的监督制约制度,有效开展反腐败,健全完善的国家监察体制是重要的制度保证。中国特色社会主义进入新时代,反腐工作由治标转向治本阶段,将制度建设贯穿于反腐败工作的全过程,关键在于解决现行监察制度中存在的问题,构建党中央统一领导的权威高效的监察体系。

我国反腐败制度体系既包括中国共产党党内法规制度,也包括行政监察、司法检察等国家法律制度,两种制度的分工合作是我国制度反腐的优势和特色。但是,这种合作在制度设计和实际运作中还存在一些问题,“从实际情况看,影响反腐败成效的问题主要是,反腐败机构职能分散、形不成合力,有些案件难以坚决查办,腐败案件频发却责任追究不够。解决存在的问题,必须依靠改革和制度创新”¹⁷。我国反腐败机构各自为战的反腐职能往往使反腐败陷入“机构职能分散、形不成合力”¹⁸的困境,制约了整体反腐效能的发挥,无法及时有效预防和打击腐败。国家监察体制改革结合大部制改革思维,在制度设计层面与我国政治改革方向相契合,通过建立国家监察委员会和地方监察委员会,改变现行反腐机构的隶属关系,强化人大监督权,使我国的监察体制由同体监督变为异体监督。从组织机构上,国家监察委员会的产生方式、职权、监察对象、组织结构、监察手段等方面,通过制度安排整合了不同的反腐职能,形成了一个综合履行监察职权的机构,实现了对行使公权力公职人员监察的全覆盖。国家监察体制改革适应了新时代将反腐败向纵深推进的需要,化解了当前监察体制的结构性改革和功能性改革的压力,是超越体制困境的现实策略。

(二)构建新时代中国特色社会主义监督体系的必然要求

我国是一个典型的“党建国家和党治国家”¹⁹,在长期的反腐败斗争话语中,党的纪检部门、行政监察机关、检察侦查机关、预防腐败机关、审计部门等负有反腐职责,多个机构各自承担体系的监督反腐

职责,体制上缺乏有效的连接纽带,容易造成各部门各自为政。国家监察体制改革整合了与反腐败有关的行政监察机关、人民检察院等相关机构职能,把行政监察拔高为国家监察,成立监察委员会,与纪委合署办公,提升了政治站位,增强了监督合力与实效。

党的十九大报告中,习近平总书记指出:“构建党统一指挥、全面覆盖、权威高效的监督体系,把党内监督同国家机关监督、民主监督、司法监督、群众监督、舆论监督贯通起来,增强监督合力。”^{[4]67}这一论述深刻阐明了深化国家监察体制改革的基本思路,国家监察体制改革从顶层设计到具体实践、从局部试点到全面推开、从战略部署到法治保障、从党内监督到国家监察,都体现着鲜明的时代特色和中国特色。新时代,构建科学、严密、高效的中国特色社会主义监督体系,必然要求实现监督全覆盖,体现党和国家的自我监督。国家监察体制改革组建的监察委员会是反腐败的国家机关,与行政机关、司法机关和检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。相应地,监察委员会行使的监察权,与行政权、审判权、检察权并列,改变了监察权的隶属关系。构建新时代中国特色社会主义监督体系,能够形成“党内监督与党外监督相结合,纪检监督与国家监察相结合,专门监督与群众监督相结合,党纪监督与法律监督相结合的‘四位一体’监督格局”^[10],使监督资源得到最大限度地整合,充分发挥反腐败监督体系的整合功能。

(三)破解新时代全面深化政治体制改革难题的关键举措

政治体制改革是一项整体性工程,涉及到各个方面的改革,其中核心的问题是权力结构、权力关系和权力配置。从权力调整层面来看,政治体制改革旨在改变权力过于集中的状况,国家监察体制改革属于政治体制改革的重要内容,涉及到重构国家权力制约监督体系,直接影响着我国政治格局的变迁。国家监察体制改革中设置的国家监察委员会和地方各级监察委员会,是专门行使监察权、履行监督执纪职责的独立监督组织,这一改革形成了国家政权结构的新形态,体现出组织结构的完善、功能的有效发挥和资源的合理运用。

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。”^[11]国家监察体制改革是权力的重组与完善,强化对权力的监督和制约,是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要途径,也是破解改革难题的突破口和关键举措。在党的领导下,有步骤、有计划、有重点地推进国家监察体制改革,是我国政治体制改革的理性选择。从北京、山西、浙江的国家监察体制改革试点到国家监察委员会和地方各级监察委员会的组建,体现了我国稳妥推进政治体制改革的渐进式改革方式,保持了监察体制改革中的相对稳定和有效衔接。国家监察委员会从无到有的发展历程体现出国家政治制度改革的复杂性与艰巨性,科学严密设计监察制度,建立全面的监督监察体系,在整体上、制度上提升反腐成效,可以实现制度效益最大化,完善国家权力制约体制。

三、对监督体制改革的历史经验和教训的总结是国家监察体制改革的历史逻辑

以史为鉴,方可知得失。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。”^[12]当前的国家监察体制改革是建立在以往改革探索的历史基础上,借鉴党和国家监督体制改革中的历史经验和教训,是有效推进新时代国家监察体制改革的“基础功”。

(一)坚持党的领导,有序推进国家监察体制改革

中国共产党自建党伊始就重视党内纪律监督,建立了监督体制保障纪律的执行。党内监督机构的历史演变体现出我们党对建立监督体制认识的深化,新中国成立之前,国家监察体制仅限于中国共产党内部的纪律监督,主要是以党内监督的方式存在。党内先后出现的“监察委员会、审查委员会、党务委员会”等蕴含并透视着党内监督制度的发展演进过程。新中国成立后,作为执政党的中国共产党,为确保政权的稳定,更加重视对党组织和党员的监督监察,从中国共产党中央纪律检查委员会的成立到

“国务院监察部”的组建;从“党的纪律检查委员会”名称修改为“党的监察委员会”;从党的监督检查工作撤销到重新恢复;从国家监察部设立到纪委和监察部合署办公;从重点监督主要领导干部到党内监督的全覆盖;从党内监督制度的构建到国家监察体制的建立。在国家监察体制改革的历史演变中,党的纪律检查部门和国家行政监察部门始终保持密切联系,有序地推进了监察体制的改革。

国家监察体制的嬗变,始终坚持中国共产党的领导,结合时代背景和目标任务进行改革的顶层设计。党的统一领导是国家监察体制改革有效运行的根本保证。党的统一领导加强的时候,监察体制就能够得到顺利运行;反之,党的统一领导受到削弱的时候,监察体制改革就会面临挫折。国家监察体制改革涉及到人们对公共权力监督和反腐败工作规律的认识,包括人们思想共识、国家机构整合和相关利益协调问题,解决这些问题最根本的是党的统一领导。在党的统一领导下,人们认识到反腐败的重要性,通过机构整合将分散的监督力量重新配置,积极引导相关利益者从党和国家全局高度支持并推进国家监察体制改革。

(二)坚持问题导向,科学推进国家监察体制改革

问题是实践的起点,坚持问题导向是马克思主义的理论品格。马克思提出:“问题就是时代的口号,是它表现自己精神状态的最实际的呼声。”^[9]发现、解决时代问题是一个国家向前发展的重要动力,也是改革的动力源。新时代全面从严治党向纵深推进面临着错综复杂的矛盾和问题,特别是监察体制机制不能完全适应新的形势和要求。推进国家监察体制改革原动力是问题意识、问题导向,是对当前现实问题和时代需要的适应性反应。建国以来,我国监察体制经历了一个发展过程,从新中国成立初期设置的人民监察委员会到1954年设置监察部,再到1959年监察部被撤销。改革开放以后,1986年恢复设立监察部,行政监察体制重新确立。1992年10月,党的纪律检查机关和政府行政监察机关实行合署办公,这种管理体制沿用至今。随着全面从严治党向纵深推进,反腐败斗争的深入开展,原有的监察体制已不能适应当前工作需要。

制度治党是反腐败工作的治本之策,通过制度设计约束和监督权力是有效开展反腐败的制度保障。现行的监察体制面临着职能分散、力量分散、查办困难、追责不够等现实困境,国家监察体制改革是解决当前困境的现实策略。从机构上看,党的纪检机关,行政部门的监察机关、审计机关、预防腐败机关,检察部门的反贪机关、反渎机关、预防职务犯罪等机关,都是反腐败机构,共同构成了我国监察体制。但由于各个机关的特点不同、职权不同,在现实的反腐败实践中,由于受到不同部门领导,各级机关在行使权力时往往陷入多头管理、互相牵制的困境,难以完成本身的监督职责和任务。例如,现行国家权力监督机关处于主导地位,具有权威性,但在现实监督、人大监督中还存在着监督弱化、监督不力、监督效果不明显、监督范围有限等问题。现行监察机关具有执法监察、廉政监察和效能监察等职责,但在实践工作中,由于行政监察范围宽泛、运行不透明等,对申诉和举报等职责履行较好,但对法律执行、政策落实、政令畅通等事项监督不力,出现了职责不清、监督缺位或越位问题。因此,国家监察体制改革聚焦现实突出问题,借鉴国际社会通行做法,以大部制改革思维整合不同的反腐职能,设立专门的监督机关,集中统一行使监察职权,改变“有权无能、有权无效”的现状,对所有公职人员进行监督全覆盖,使之真正成为权威有效的反腐败机构。

(三)坚持系统思维,全面推进国家监察体制改革

系统思维,简单地讲,就是要有大局观和协调意识。改革是一项系统工程,各项改革举措具有耦合性,既互相配合又互相促进,坚持系统思维推进改革就是要促使各方面改革协同推进、形成合力。全面推进国家监察体制改革,必须同步推进党内监督制度改革,健全党和国家监督体系。我国原有的国家监察体系是根据反腐败的职能设立的,纪委与监察机关、国家预防腐败机关、反贪污贿赂机关、检察机关等一起构成了党和国家监督体系。经过多年的发展,在实际运行中存在着职能重合、缺乏协调机制、合作松散未能形成合力、缺乏必要的权威性和独立性、国家监察力量分散、监督监察未能实现全覆盖

等问题。因此,要坚持系统思维推进国家监察体制改革,解决现有监察体制中存在的弊端,在党的统一领导下,整合监察力量,健全组织结构,实现对党和国家权力监督制约的全覆盖,使党内监督和国家监督相互配合,构建权威高效的监督体系,真正走上中国特色的监察道路。

四、完善监察体系,将制度优势转化为治理效能是国家监察体制改革的逻辑

国家监察体制改革是重大的政治体制改革和反腐败体制改革,发展了中国特色社会主义政治制度和法律制度,将制度优势转化为治理效能。

(一)整合监督资源,完善国家权力监督制约体制

充分利用现有政治资源,以较低的成本获得较高的政治绩效,是政治制度发展的根本目标。对权力实施有效监督,是保障权力正确运用的关键。中国共产党作为我国社会主义事业的领导核心,构建有效的国家监察体制是党在长期执政条件下防止腐败和权力滥用的根本保障。分属在政党、行政和司法中的纪委监督、行政监督、司法监督,是我国监督体制的重要组成部分,这些监督机构的共同点是都行使监督职能,不同点是监督对象、监督权限和程序方法等存在着很大差异,因此,需要彼此相互协作、相互配合。当前国家监察体制改革在党的统一领导下,整合各种监督资源,扩大监察范围,丰富监察手段,建立全覆盖、权威高效的监督制约体系,把权力关进制度的笼子里,彻底构建对权力的监督和制约机制,建设廉洁政治。

(二)完善监察立法,国家监察体制改革于法有据

党的十九大报告提出:“深化国家监察体制改革,将试点工作在全国推开,组建国家、省、市、县监察委员会,同党的纪律检查机关合署办公,实现对所有行使公权力的公职人员监察全覆盖。”^[46]第十三届全国人民代表大会通过的《宪法修正案》规定,设立国家监察委员会和地方各级监察委员会,既是对国家监督制度的顶层设计,又是中国共产党全面从严治党的经验总结。2018年3月20日第十三届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》),是我国反腐败国家立法。《监察法》对监察机关职责范围、监察范围和管辖、监察的权限和程序、反腐败国际合作、对监察机关和监察人员的监督、法律责任等作了明确规定。新修订宪法和《监察法》规定设立的各级监察委员会,是对国家机构的重要调整,对国家权力的重新配置。在国家权力结构中设置监察机关,是对公权力监督的重大改革。《监察法》的颁布,明确了党对国家监察工作的领导,纳入监察对象的扩大,确保了监督的全覆盖,对违法人员的违法行为视情节不同规定了不同的惩处方式。通过制定《监察法》,使党的主张通过法定程序成为国家意志,实现立法与改革衔接,以法治方式开展反腐败工作,完善监督制度,赋予监察委员会宪法地位,使改革于法有据。国家监察体制改革是法治防腐的具体体现,《宪法修正案》《监察法》的颁布实施,为深化国家监察体制改革提供了法律依据。

(三)实现无缝对接,将制度优势转化为治理效能

中国共产党作为执政党,主导腐败治理。国家治理的前提是腐败治理,腐败治理既是执政党的自我革新,又是对公共权力的监督,是有效保障国家治理的基础。国家监察体制改革是一个动态的过程,随着政治的发展而不断深化。“必须坚持全面改革,在各项改革协同配合中推进。改革开放是一场深刻而全面的社会变革,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。要更加注重各项改革的相互促进,良性互动,整体推进,重点突破,形成推进改革开放的强大合力”^[44]。这就决定了国家监察体制改革需要相关领域改革协同推进,国家监察体制改革的实质是国家权力监督体系的重构,是对权力资源的重新配置和权力结构的调整。制度创新是改革的本质,制度建设是贯穿于改革全过程的重要工作,国家监察体制改革建立权威高效、集中统一的监察体系,实现法治衔接机制和监督管理机制,健全执纪执法配套制度,使党内监督和国家监察在制度安排上实现“无缝对接”,党内监督和国家监察两个体系共同发力,对党员和国家工作人员实施监督,确保监督全覆盖。

总之,国家监察体制改革契合了制度反腐和法治反腐的新形势,利用法治原理解决改革的难题,采用法治手段规制监督监察权力,能够确保党内监督和国家监察优势互补,保障公民的合法权益,推动全面从严治党向纵深发展。

参考文献:

- [1] (法)孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,2005:184.
- [2] 中国共产党第十八届中央委员会第六次全体会议公报[N].人民日报,2016-10-28.
- [3] 吴建雄,刘峰.国家监察体制改革:价值、逻辑与路径[J].求索,2017(1):27-36.
- [4] 党的十九大报告辅导读本[M].北京:人民出版社,2017.
- [5] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2016-01-12.
- [6] 中华人民共和国宪法[EB/OL].(2018-03-22)[2018-05-14].http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2018-03/22/content_2052489.htm.
- [7] 若蔚,姜洁.问题导向 立行立改[N].人民日报,2014-07-11.
- [8] 庄德水.国家监察体制改革的行动逻辑与实践方向[J].中共中央党校学报,2017(4):79-87.
- [9] 林尚立.中国反腐败体系的构建及其框架[J].河南大学学报:社会科学版,2010(1):1-3.
- [10] 吴建雄.国家监察体制改革与新时代中国特色社会主义监督体系构建[J].统一战线学研究,2018(1):48-58.
- [11] 中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[M].北京:中央文献出版社,2014:512.
- [12] 习近平在中共中央政治局第二次集体学习时 强调以更大的政治勇气和智慧深化改革朝着十八大指引的改革开放方向前进[N].人民日报,2013-01-02.
- [13] 中共中央编译局.马克思恩格斯全集:第40卷[M].北京:人民出版社,1982:289-290.
- [14] 习近平在新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上发表重要讲话强调:毫不动摇坚持和发展中国特色社会主义,在实践中不断有所发现有所创造有所前进[N].人民日报,2013-01-06.

责任编辑 陈 瑶

Logical Implication of the Reform of National Supervision System

LI Huishan^{1,2} (1. School of Marxism Studies, Capital Normal University, Beijing 100089, Beijing, China; 2. School of Marxism Studies, Lanzhou Jiaotong University, Lanzhou 730070, Gansu, China)

Abstract: The reform of state supervision system is an important part of the reform of political system. Deepening the reform of the state supervision system is a vital decision made by the Party Central Committee centering around president Xi Jinping, a key innovation in deepening the reform of the political system in the new era. The reform of the state supervision system embodies four logical elements: Its theoretical logic arising out of the optimization and consummation of the supervision of power; Its practical logic coming from the response of the real problems and the requirements of the time; Its historical logic dating back to the historical experience and lessons with the reform of the supervision system; Its value logic lying in the transformation of the institutional advantages to the efficiency in management by means of consummation of the supervision system. The formation of the state supervision system with Chinese characteristics is an innovation and consummation of the state supervision system, which realizes the effective connectivity between legal mentality and legal means in anticorruption efforts, a state supervision system that is authoritative and effective, covering all aspects having been constructed, a path for supervision with Chinese characteristics for the realization of long-term stability and security for the Party and the country having been cut out.

Key words: state supervision system; logical implication; path for supervision with Chinese characteristics

结构视角下强化党内监督的三维路径

——以习近平系列讲话为分析文本

张 华

(安徽大学 社会与政治学院, 安徽 合肥 230039)

摘 要:精读习近平系列讲话可以发现,监督主体的结构性优化、监督客体的结构性校准、监督行动的结构推进是党内监督路径的三个重要维度。主体维路径是指优化监督主体结构包括党委、纪委、党员、派驻纪检机构、巡视组等,令他们肩负不同责任;客体维路径是指校准监督客体指向包括作风问题、腐败问题、破坏党的纪律问题等,厘清问题有的放矢;行动维路径是指推进监督行动包括改进党的作风、坚决查处腐败、狠抓党的纪律、完善党内法规等。在制度框架下,主体维、客体维、行动维路径彼此互嵌、相辅相成,动态形构出党内监督实施路径的基本轮廓。

关键词:习近平;党内监督;监督主体;监督客体;监督行动

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0038-08

强化党内监督是永葆党的肌体健康的动力源。党内监督路径,是指推动党内监督落到实处、取得成效的方式和路向。党的十八大以来,习近平在不同场合围绕如何强化党内监督做过多次重要论述。这些重要论述是马克思主义中国化的最新理论成果,也是党和国家监督体系改革实践的重要遵循,需要我们深入理解和研究。

党的十八大以来,习近平关于党内监督的重要论述成为学界的研究热点。学术界的研究大致从两个方面展开:一是从纵向的时间维度,论述党内监督的理论传承、历史经验等;二是从横向的条块维度,分析习近平关于党内监督重要论述的意义、基础、方式、保障、体系建构等。既有研究为我们理解习近平关于党内监督的重要论述提供了重要启示,但鲜见专文论述强化党内监督之路径的研究成果,本文试图弥补这一不足。本文采用文献研究法,以习近平系列讲话为分析文本,尝试从结构视角,归纳和阐释习近平关于强化党内监督的重要论述。研究发现,党内监督主体的结构性优化、监督客体的结构性校准、监督行动的结构推进,是强化党内监督的三条重要路径。三维路径彼此互嵌,互相作用,动

收稿日期:2018-06-20

作者简介:张华(1977-),男,江西广丰人,安徽大学社会与政治学院讲师,博士。

基金项目:安徽大学舆情与区域发展协同创新中心招标重点项目(ADYQ15ZD06);安徽大学东方毅政治发展研究中心招标课题(2016DFY001)

态形构出党内监督实施路径的大致轮廓。

一、主体维路径：监督主体的结构性优化

党内监督是由多元主体构成的能动性系统。监督主体,是指党内监督的决策者和执行者。长期以来,论及党内监督,多数人只想到专门监督机构纪委,在某种程度上,也把党内监督的全部事务和责任推给纪委。其实,从系统论角度看,纪委只是监督主体系统中的一部分,并不是全部。它还受制于其他部门,受制于约束监督系统运行的体制机制等。因此,从体制机制改革出发,着眼于优化监督主体结构,使之形成优势互补的监督主体系统,是强化党内监督的基础工作。

监督主体不清导致监督能动性严重不足,明确监督主体及其责任是强化监督的前提和基础。党内曾长期存在监督上的敷衍塞责现象,犹如习近平指出的那样,党内长期以来存在不愿监督、不敢监督、抵制监督等现象,“监督下级怕丢‘选票’,监督同级怕伤‘和气’,监督上级怕穿‘小鞋’。”^[1185]以至党内监督被高高举起、轻轻放下,成了一句口号。这既有体制机制的梗阻问题,更有监督主体不明确、责任担当没压实的问题。“目前的问题主要是,反腐败机构职能分散,形不成合力,有些案件难以坚决查处,腐败案件频发却责任追究不够。”^[12505]为加强党内监督,习近平提出,要明确党委负主体责任、纪委负监督责任,制定实施切实可行的责任追究制度;健全反腐败领导体制和工作机制,改革和完善各级反腐败协调小组职能,规定查办腐败案件以上级纪委领导为主;体现强化上级纪委对下级纪委的领导,规定线索处置和案件查办在向同级党委报告的同时必须向上级纪委报告;全面落实中央纪委向中央一级党和国家机关派驻纪检机构,改进中央和省区市巡视制度,做到对地方、部门、企事业单位全覆盖。^[12506]在习近平的构想中,党委、纪委、派驻纪检机构、巡视组等是履行党内监督职责的主体,他们分别肩负着不同的责任,发挥着不同的作用。

党委及其主体责任。毋庸讳言,在十八大之前的党内监督制度架构中,党委及党委书记的定位曾经模糊不清。为此习近平指出:“党内监督是全党的任务,党委(党组)负主体责任,书记是第一责任人,党委常委会委员(党组成员)和党委委员在职责范围内履行监督职责。”^[11186]为压实党委的主体责任,习近平指出:“党委的主体责任是什么?主要是加强领导,选好用好干部,防止出现选人用人上的不正之风和腐败问题;坚决纠正损害群众利益的行为;强化对权力运行的制约和监督,从源头防止腐败;领导和支持执纪执法机关查处违纪违法问题。”^[1361]此外,为健全党委主体责任,习近平还特别指出党的工作部门的责任,“党的工作部门是党委(党组)主体责任在不同领域的载体和抓手,也要做好职责范围内的党内监督工作,既加强对本机关本单位的内部监督,又强化对本系统的日常监督。出现问题要及时了解处置,不能都等着党委、纪委去处理。”^[14216]

纪委及其监督责任。各级纪委是党内监督的专职机关,履行监督执纪问责的职责。在十八大之前,有些地方纪委业务泛化,纪委干部不时地被委派去抓综治维稳、安全生产、招商引资等“副业”。为此,中央打出改革纪委的“组合拳”:首先,要求纪委找准定位,聚焦主业。习近平强调:“监督执纪问责是党章赋予纪律检查机关的根本职责。各级纪委要找准全面从严治党中的职能定位,强化监督执纪,加大问责力度。”^[15126]“各级纪检监察机关要聚焦党风廉政建设和反腐败斗争这个中心任务,强化监督执纪问责。”^[15124]其次,突出纪委监督权的相对独立性和权威性。为防范同级党委对纪委工作的不当干扰,中央推动纪委领导体制改革,做实纪委办案自主权,“推动党的纪律检查工作双重领导体制具体化、程序化、制度化,强化上级纪委对下级纪委的领导;明确规定查办腐败案件以上级纪委领导为主,各级纪委书记、副书记的提名和考察以上级纪委会同组织部门为主。”^[1359-60]复次,压实纪委责任,强调执纪要严、违纪必查。“查处违纪问题必须坚持有什么问题查清什么问题、发现什么问题查清什么问题,不能装聋作哑、避重就轻,不能大事化小、小事化了,任何人不得隐瞒、简化、变通。”^[16127]为压实下级纪委责任,习

近平提出：“要强化上级纪委对下级党委和纪委的监督，对下级纪委不向上级纪委报告问题线索和案件查处情况的，必须严肃问责，推动纪委双重领导体制落到实处。”^{[5]122} 最后，他强调各级纪委要“强身健体”，避免“灯下黑”问题。“纪检监察机关要防止‘灯下黑’，严肃处理以案谋私、串通包庇、跑风漏气等突出问题，清理好门户，做到打铁还需自身硬。”^{[5]124}

党员及其民主监督责任。习近平指出，党员的民主监督不仅是权利，更是不容推卸的义务，是对党应尽的责任。他鼓励道：“在党的会议上，党员要勇于对违反党章党规的行为提出意见，有根据地批评党的任何组织和任何党员，负责地向党反映党的任何组织和党员违纪违法的事实。”^{[1]187}

派驻纪检组及其“探头”作用。十八大之后，在党中央的统一部署下，中央纪委和各地方纪委通过单独派驻和综合派驻纪检机构的方式，将监督触角直接深入各级党政机关内部，一改之前纪委监督党政机关的隔靴搔痒之感，面对面督促被监督单位党组织落实管党治党责任。“实现对中央一级党和国家机关派驻纪检机构全覆盖，使党内监督不留死角、没有空白。所有派驻机构都要聚焦党风廉政建设和反腐败主业，强化监督执纪问责，瞪大眼睛、发现问题。纪检组织要一心一意履行监督职责，不要分管其他业务，……对党风廉政方面的问题，该发现没有发现就是失职，发现问题不报告、不处理就是渎职，那就要严肃问责查处。”^{[5]122-123}

巡视组及其“利剑”作用。巡视是党内监督的战略性制度安排，它在党的十八大之前就已存在，但一直成效不显、流于形式。中央对巡视工作进行深入改革，将其打造成“治党利器”。首先，改革领导体制，巡视组长、副组长一次一任命，使被巡视单位无法提前“打招呼”“找关系”；其次，巡视全覆盖，在一届任期内实现中央部门全覆盖，各省区市也做到全覆盖，使有问题的单位无法“侥幸逃脱”；再次，强化巡视责任，强调巡视组有问题没发现是失职，发现问题不报告是渎职，要严厉问责。复次，办案做细做实，对巡视发现的问题和线索，要求件件有着落，纪检机关、组织部门要及时跟进，对所有问题都要有明确说法。最后，对巡视整改落实情况，要开展“回头看”，杀个“回马枪”，对整改不力的抓住典型，严肃追责。习近平要求，巡视要突出重点，“巡视组要剑指党风廉政建设方面存在的问题，重点就是‘四个着力’，着力发现是否存在违反党的政治纪律问题，着力发现领导干部是否存在权钱交易、以权谋私、贪污受贿、腐败堕落等违纪违法问题，着力发现是否存在形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风等问题，着力发现是否存在选人用人上的不正之风和腐败问题。”^{[4]200-201} 此外，习近平还强调要多搞专项巡视，“专项巡视要全面开展，加快节奏频率，扩大范围。每年可以多搞几轮，闻风而动、出其不意，哪里有反映就奔向哪里。对巡视过的地区和部门可以随时杀个回马枪、来个‘回头看’。”^{[4]202-203} 要言之，监督主体的优化性结构如图 1 所示。

二、客体维路径：监督客体的结构性校准

党内存在的各种各样不良现象和问题，都是党内监督的客体。在十八大之前，抓经济腐败问题成了党内监督的全部，诚如习近平所指出的那样，“这些年，在干部监督上，相当一部分党组织习惯于把防线只设置在反对腐败上，认为只要干部没有腐败问题，其他问题就都可以忽略不计，没有必要加以追究，也不愿意加以追究。”^{[5]22} 这种观念一叶障目，不但限制了党内监督的视野，而且也使腐败问题在其他不良因素的助燃下愈演愈烈，难以根治。因此，校准党内监督指向，认清其客体结构，是使党内监督达到善治的关键环节，也是强化党内监督、有的放矢的客体维路径。虽然党内不良现象林林总总，但大致可将其归纳为作风问题、腐败问题和破坏党的纪律问题。

作风问题。党内不良作风的集中表现为“四风”，即形式主义、官僚主义、享乐主义与奢靡之风。习近平指出，形式主义实质是主观主义、功利主义，根源是政绩观错位、责任心缺失，用轰轰烈烈的形式代替了扎扎实实的落实，用光鲜亮丽的外表掩盖了矛盾和问题。官僚主义实质是封建残余思想作祟，

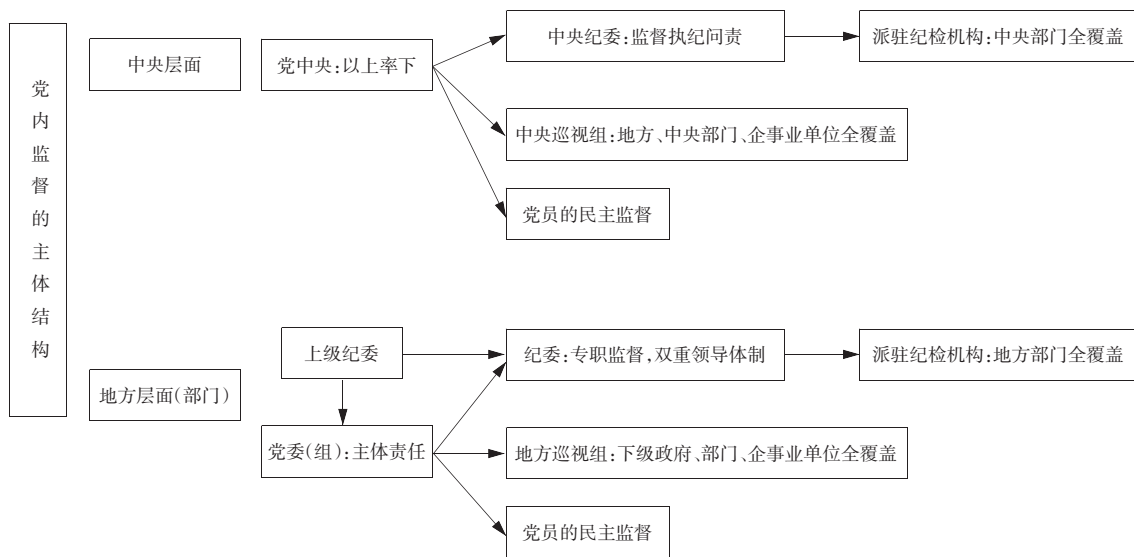


图1 党内监督的主体结构图

根源是官本位思想严重、权力观扭曲，做官当老爷，高高在上，脱离群众，脱离实际。享乐主义实质是革命意志消退、奋斗精神消减，贪图安逸，追求感官享受。奢靡之风实质是剥削阶级思想和腐朽生活方式的反映，根源是思想堕落、物欲膨胀，灯红酒绿，纸醉金迷。“‘四风’的后果，就是浪费了有限资源，延误了各项工作，疏远了人民群众、败坏了党风政风，最终会严重损害党的先进性和纯洁性、严重损害党的执政基础和执政地位。”^{[4]154}

腐败问题。从表现形式看，腐败可分为吃喝腐败、严重经济腐败、吏治腐败、家族式腐败、特权腐败等。从干部级别看，腐败可以分为高层腐败和基层腐败，即“老虎”和“苍蝇”。（1）吃喝腐败。在十八大之前，吃喝腐败在党内已蔓延到见怪不怪的地步，以至“党的十八大之后查处的领导干部，很多在享乐主义和奢靡之风上没有收手，贪图享乐，大吃大喝，花天酒地，骄奢淫逸，依然我行我素。”^{[1]162}为此中央出台“八项规定”，狠刹吃喝腐败。（2）严重的经济腐败。十八大之前，党内的经济腐败已经到了十分严重的程度，而且，犹如习近平指出的那样，十八大之后腐败分子仍然没有收手，甚至变本加厉，“卖官帽、批土地、抢项目、收红包，变着花样收钱敛财，动辄几百万、几千万甚至数以亿计。”^{[1]162}（3）吏治腐败。习近平指出，吏治腐败在某些地方已相当严重，必须引起重视，“巡视中对用人腐败和不正之风问题反映突出，违规用人十分普遍，干部制度形同虚设。”^{[5]45}“从查处的案件看，任人唯亲、卖官鬻爵在一些地方、部门、单位还十分严重。”^{[5]47}吏治腐败是最大的腐败，不但因为花钱买官，事后一定会用权把钱捞回来，而且德才平平、投机取巧的人屡屡得到提拔，这种“逆淘汰”会造成党风政风严重恶化。（4）家族式腐败。众多案例都有家族式腐败的印记，不少领导干部“一人得道鸡犬升天”，“纵容家属在幕后收钱敛财，子女等也利用父母影响经商谋利、大发不义之财。有的将自己从政多年积累的‘人脉’和‘面子’，用在为子女非法牟利上。”^{[1]165}其危害不可低估。（5）特权腐败。脱离群众、享受特权是为人所痛恨的腐败现象。特权形式多样化、特权享受团体化、特权消费无度化、特权利益货币化是特权腐败的四个趋势。特权腐败严重毁损党的形象，严重伤害群众对党的信任，为此习近平指出：“党的十八大强调，各级领导干部决不允许搞特权。为什么要突出提出这个问题？就是因为群众对我们一些干部搞特殊、耍特权意见很大。”^{[2]135}（6）高层“老虎”。高级干部腐败，涉及面广，影响范围大，遗毒程度深，尤令习近平忧心。他指出：“从已经查处的案件和掌握的问题线索来看，一些腐败分子胃口之大、数额之巨、时间之长、情节之恶劣，令人触目惊心！有的地方甚至出现了‘塌方式腐败’！”^{[4]152-153}这些曾经位高权重的腐败分子，

破坏当地政治生态,造成官场污浊不堪,严重恶化党风政风民风。(7)基层“蝇贪”问题。习近平洞悉基层腐败状况,他描述道:“在一些地方、部门、单位,基层干部不正之风和腐败问题还易发多发、量大面广。有的搞雁过拔毛,挖空心思虚报冒领、克扣甚至侵占惠农专项资金、扶贫资金;有的在救济、补助上搞优亲厚友、吃拿卡要;有的高高在上,漠视群众疾苦,形式主义、官僚主义严重;有的执法不公、甚至成为家族势力、黑恶势力的代言人,横行乡里、欺压百姓。”^{[11]166-167}基层腐败啃食群众的获得感,挥霍群众对党的信任,“微腐败”也是“大祸害”。

破坏党的纪律。党的纪律是凝聚党心合力,攻坚克难的重要保证。破坏党的纪律会导致党陷入内耗、脱离群众、丧失战斗力,它包括破坏党的政治纪律、组织纪律、财经纪律、群众工作纪律等,其中破坏政治纪律危害最烈。(1)破坏政治纪律。习近平震惊于周永康、徐才厚、薄熙来等“大老虎”破坏党的政治纪律的情形,他指出:这些人“有的政治野心膨胀,为了一己私利或者小团体利益,背着党组织搞政治阴谋活动,搞破坏分裂党的政治勾当!有的领导干部把自己凌驾于组织之上,老子天下第一,把党派他去主政的地方当成了自己的‘独立王国’,用干部、做决策不按照规定向中央报告,搞小山头、小团伙、小圈子。”^{[12]28}(2)破坏组织纪律、财经纪律。习近平指出,有些人无视党的组织纪律和财经纪律,已经到了令人无法容忍的地步,“犯个组织纪律、财经纪律算什么?打个哈哈就过去了!一到节假日甚至不是节假日,有些人就到处跑,还带着一大家子,吃好的,住好的,玩好的,大江南北、长城内外,哪儿好就往哪儿去。不少是公款消费,财政成了他们家的钱包,财政局长成了他们家的管账先生。”^{[12]771}(3)破坏党的群众工作纪律。习近平指出,对基层存在的损害群众利益的不正之风,“如拖欠群众钱款、克扣群众财务、侵占群众利益等问题,就要开展专项治理。欠了群众的钱还理直气壮不还,这是哪家的‘王法’?党的群众工作纪律到哪儿去了。”^{[15]79}(4)破坏不成文的纪律。习近平列举了 5 类这样的情形:一是通过搞同乡会、同学会等非正式组织互相提携、互通款曲。二是一些干部乱评乱议、口无遮拦,传播小道消息,或者热衷于打探消息,四处寻问,八方打听。三是不向组织汇报,擅自脱岗离岗。四是有些领导干部个人重大问题不报告,包括患有重病不报告、子女家属长期在国外也不报告、结婚离异情况不报告、隐瞒持有多个证件护照或假身份证。五是对组织内部决定的跑风漏气、干部任用时的说情风、选举时的打招呼等问题。^{[11]152-153}

需要注意的是,客体结构各因素既独立存在又相互催生、互相助燃。现实中的腐败分子并不是一朝一夕炼成的,风起于青萍之末,作风问题极易助燃其贪腐之欲,腐败恶行又助长其无视党纪国法之胆,到最后“腐败分子往往集政治蜕变、经济贪婪、生活腐化、作风专横于一身。”^{[11]161-162}因此,认清和校准监督客体结构,能使党内监督的行动有的放矢、多管齐下,形成有效的监督“火力网”。

三、行动维路径:监督行动的结构性推进

扫帚不到,灰尘照例不会自己跑掉。为祛除党内污垢,中央保持战略定力,采取切实行动,从改进作风、严厉反腐、狠抓纪律、完善法规等方面不断发力,形成相辅相成、齐头并进的监督行动结构。这是强化党内监督将其威力落到实处的行动维路径。

持续改进党的作风。(1)出台中央八项规定。习近平当选伊始,就提出改进工作作风、密切联系群众的中央八项规定。主要内容是:改进调查研究、精简会议活动、精简文件简报、规范出访活动、改进警卫工作、改进新闻报道、严格文稿发表、厉行勤俭节约。习近平指出,八项规定是改进工作作风的一个切入口和动员令,是我们共产党人应该做到的基本要求。^{[7]387}(2)党的群众路线教育实践活动。为延续八项规定作风建设的成果,党中央自 2013 年 6 月开始,组织开展为期一年的党的群众路线教育实践活动,聚焦于反“四风”。习近平指出:“这次活动为时一年,具体到一个单位也就 3 个月,不能要求一下子就把党内存在的所有矛盾和问题都解决了,……这里面有一个伤其十指和断其一指的关系问题。基

于这个考虑,中央反复研究,决定把这次教育实践活动的主要任务聚焦到作风建设上,集中解决形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风这“四风”问题。”^{[7]374} 反对形式主义,重在解决工作不实的问题;反对官僚主义,重在解决在人民群众利益上不维护、不作为的问题;反对享乐主义,重在克服及时行乐思想和特权现象;反对奢靡之风,重在狠刹挥霍享乐和骄奢淫逸的不良风气。^{[7]374-375}(3)“三严三实”教育。针对“为官不为”等消极现象,中央决定在全国县处级以上干部中开展“三严三实”教育,即严以修身、严以用权、严以律己,谋事要实、创业要实、做人要实。习近平在教育活动中告诫党员干部,莫以善小而不为、莫以恶小而为之,要落细落小,注重细节小事,将“三严三实”贯穿到领导干部工作生活方方面面,“多积尺寸之功,经常防微杜渐。”^{[4]166}(4)“两学一做”教育活动,即“学党章党规、学系列讲话,做合格党员。”它是加强党的思想政治建设的一项重大部署,是推动全面从严治党向基层延伸的有力抓手。习近平强调,“两学一做”教育,基础在学,关键在做。要突出问题导向,学要带着问题学,做要针对问题整改,把合格的标尺立起来,把做人做事的底线划出来。要整顿不合格基层党组织,要针对新情况新问题严肃党内政治生活,使党的组织生活、党员教育管理严起来、实起来。^{[1]173} 要言之,党内作风建设具有如下鲜明特点:一是突出重点、点准穴位;二是从中央做起,以上率下;三是见事见人、不放空炮;四是上下互动、形成强大势场;五是执纪问责,形成高压态势;六是驰而不息、形成长效机制。坚决查处腐败问题。习近平强调:“必须从关系党和国家生死存亡的高度,以强烈的历史使命感、深沉的使命忧患感、顽强的意志品质推进党风廉政建设和反腐败斗争。”^{[4]185} 为此习近平部署的重点是:(1)对腐败分子零容忍、终身追责。“查处腐败问题,必须坚持零容忍的态度不变,猛药去疴的决心不减、刮骨疗毒的勇气不懈,严厉惩处的尺度不松,发现一起查处一起,发现多少查处多少,不定指标、上不封顶,凡腐必反,除恶务尽。”^{[3]102-103} 并且,即使腐败分子退休离岗,也要“旧事重提”,一朝腐败,终身追责。(2)对干部犯错误及时提醒,避免其滑入腐败深渊。习近平指示组织部门和纪委,一方面要“加强对青年干部的教育引导,让他们从进入干部队伍起就知道守纪律、讲规矩的重要性和严肃性。”^{[1]156} 另一方面要“多做规范言行、防微杜渐、纠偏纠错的工作,多做扯扯袖子、提提领子的工作,最大限度避免干部犯错误、犯重复性错误、犯大错误。”^{[4]135}(3)打虎拍蝇猎狐。习近平多次强调,要“老虎”“苍蝇”一起打,“既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。”^{[2]136} 而且,决不能让腐败分子一跑了之,即使追到海角天涯也要将其绳之以法。(4)矫正吏治。习近平指出,用人上的不正之风和腐败现象对政治生活危害最烈。因此,要严惩吏治腐败,端正用人导向,使务实清廉、实绩突出的干部受到褒奖和重用,“坚决纠正‘劣币驱逐良币’的逆淘汰现象,以用人环境的风清气正促进政治生态的山清水秀。”^{[1]182}(5)反对特权。搞特权,是领导干部严重脱离群众的表现,是群众痛恨的腐败现象,习近平指出:“人民群众最痛恨各种消极腐败现象,最痛恨各种特权现象,这些现象对党同人民群众的血肉联系最具杀伤力。”^{[4]178} 为此,他特别强调,“反腐倡廉建设,还必须反对特权思想、特权现象。”^{[2]137}(6)破解“一把手”监督难题。“一把手”违纪违法危害巨大,必须纳入监督重点。习近平指出:“各级领导班子一把手是‘关键少数’中的‘关键少数’。一把手违纪违法最易产生催化、连锁反应,甚至造成区域性、系统性、塌方式腐败。”^{[8]27-28} 为此习近平强调要多设置一些监督“探头”,使“一把手”受到有力监督。其一,上级“一把手”对直接下级“一把手”实施有力监督,这最有效;其二,党员干部在党的会议和和干部提拔、领导干部述职述廉等环节对“一把手”实施监督;其三,上级纪委把下级“一把手”纳入监督重点;其四,同级纪委平时要将群众对“一把手”的反映及时向上级纪委报告;其五,完善领导班子议事制度,班子成员在讨论集体事项时,必须亮明态度并记录在案,避免集体为个人埋单。

严抓党的纪律。(1)为各级领导干部划定纪律红线。习近平指出,各级领导干部要做遵守党的政治纪律的模范,重点要做到5个方面:一是必须维护中央权威,时刻在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致;二是维护党的团结,不得搞任何形式的派别活动;三是必须遵循组织程序,决不允许擅作

主张、越权办事；四是必须服从组织决定，不得跟组织讨价还价、欺骗或对抗组织；五是必须管好亲属和身边工作人员，不得默许他们谋取非法利益。^[1154-155](2)指明各级党委、纪委执纪所向。“各级党委和纪委要首先加强对维护党章、执行党的路线方针政策和决议情况的监督检查，……贯彻落实党中央重大决策部署的情况，确保党的集中统一，保证党中央政令畅通。”^[1164](3)以执纪问责力促各单位履职。“任何地方、部门、单位，发生了党的领导作用不发挥、贯彻党的路线方针政策走样、管党治党不严不实、选人用人失察、发生严重‘四风’和腐败现象、巡视整改不力等问题，就要抓住典型严肃追责。既追究主体责任、监督责任，又上查一级追究领导责任、党组织责任。……以问责常态化促进履职到位，促进党的纪律执行到位。”^[1811]

不断推进制度建设。把权力关进制度的笼子，首先要建好笼子。习近平指出：“产生腐败问题的一个重要原因，是一些体制机制存在漏洞，必须坚持以改革的思路推进工作，加强制度创新。”^[15156-57]为此，习近平认为需要从以下方面发力：首先要研究典型案例，找出党内监督漏洞。“要加强对典型案例的剖析，从中找出规律性的东西，深化腐败问题多发领域和环节的改革，最大限度减少体制缺陷和制度漏洞。”^[4176]其次，抓紧修订旧制度、出台新法规。他提出：“要抓紧完善反腐倡廉的基本法规制度、修订廉政准则、党内监督条例、纪律处分条例、巡视工作条例、行政监察法、研究派驻纪检机构工作条例、纪律审查工作条例等。”^[1563]再次，厘清党内法规建设重点。习近平指出，腐败的本质是权力出轨、越轨，许多腐败问题都是与权力配置不科学、使用不规范、监督不到位有关。因此“反腐倡廉法规制度建设要围绕授权、用权、制权等环节，合理确定权力归属，划清权力边界，厘清权力清单，明确什么权能用、什么权不能用，强化权力流程控制，压缩自由裁量空间，杜绝各种暗箱操作，把权力运行置于党组织和人民群众监督之下，最大限度减少权力寻租的空间。”^[1563]最后，注意制度配套，增进制度认同。他指出：“要搞好配套衔接、做到彼此呼应，增强整体功能。……制定制度要广泛听取党员、干部的意见，从而增加对制度的认同。”^[1618]令人鼓舞的是，在习近平领导下，我们党在完善党内法规体系方面持续取得进步，十八大以来，已有 80 多部党内法规出台并实施，权力笼子逐步扎紧扎密。

四、结语：三维路径之间的结构性互动

党的十八大以来，党内监督遵循主体维、客体维和行动维的路径，持续得到加强。主体维方面，党委、纪委、党员、派驻纪检机构、巡视组等形成的监督主体结构，成为强化党内监督的强大组织力量，客体维方面，作风问题、腐败问题、破坏纪律问题等被厘清校准的监督客体结构，使党内监督更加精准高效；行动维方面，转变作风、严厉反腐、狠抓纪律、完善法规等监督行动正稳步推进，成为强化党内监督、取得监督实绩的持续发力轴。

各维路径不仅独立存在，而且彼此间互动互嵌。在党内监督的场域中，监督主体、监督客体、监督行动等结构彼此互构、相辅相成。可以看出，监督客体问题层出不穷，即是对监督主体的结构性优化提出新要求。监督主体的结构性优化，乃是推进有力的监督行动的组织保证；监督行动的持续推进，也就意味着监督客体问题被逐步消灭。它们之间关系可用公式表示如下：

$$\text{监督行动} = \frac{\text{监督主体}}{\text{监督客体}}$$

此公式可解读为：首先，监督行动与监督主体成正比，即监督主体的结构越优化，监督行动越密集、力度越大；其次，监督行动与监督客体成反比，即监督行动越密集、力度越大，监督客体的问题越少；最后，反言之，监督客体问题越多，也就意味着监督行动力度越小；监督行动力度越小，也意味着监督主体的结构不够优化。路径间的结构性互动关系，为我们从三维路径提升党内监督成效提供了

重要启示。

参考文献：

- [1] 习近平.习近平谈治国理政:第二卷[M].北京:外文出版社,2017.
- [2] 中央文献研究室.十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2014.
- [3] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究会.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2015.
- [4] 中共中央文献研究室.习近平关于全面从严治党论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [5] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究会.习近平关于严明党的纪律和规矩论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2016.
- [6] 习近平.在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话[M].北京:人民出版社,2014.
- [7] 习近平.习近平谈治国理政:第一卷[M].北京:外文出版社,2014.
- [8] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[M].北京:人民出版社,2016.

责任编辑 王学青

Three Dimensions in Strengthening Inner-Party Supervision from the Perspective of the Structure: A Textural Analysis of Xi Jinping's Speeches

ZHANG Hua (School of Social and Political Science, Anhui University, Hefei 230039, Anhui, China)

Abstract: A detailed reading of the texts of Xi Jinping's speeches leads to discovery of the three paths for strengthening inner-Party supervision, namely, the structural optimization of the supervising subjects, the structural calibration of the supervised objects, and the structural promotion of the supervising behavior. The path from the dimension of the subjects refers to the optimization of the structure of the supervising subjects including the Party committee, the supervising committee, Party members, dispatching disciplinary supervising organizations, itinerary supervising teams, loading different responsibilities on them. The path from the dimension of the objects refers to the adjustment of the supervised objects to take within its coverage such problems as the working style, corruption, breaching the Party discipline, etc., solving problems when they are clearly identified; the path from the dimension of behavior refers to the promotion of supervising practice, including the improvement of the Party working style, determined investigation and prosecution of corruption, strict enforcement of Party discipline, consummation of inner-Party regulations, etc., having them mutually compensate and facilitate each other. Within the framework of the system, the three dimensions are implanted into each other, dynamically structuring the basic outline for the implementation of inner-Party supervision.

Key words: Xi Jinping; inner-Party supervision; supervising subjects; supervised objects; supervising practice

以责任追究促进党风廉政建设 “两个责任”的落实

——基于责任政党和政党责任的理论分析

张银霞

(河南财经政法大学 马克思主义学院, 河南 郑州 450000)

摘要:中国共产党十八大以来党风廉政建设“两个责任”的提出和落实,是通过强化责任追究破解党风廉政建设难落实的政治策略,也是履行政党责任的理性实践。自建党以来,党始终坚持把追责问责作为党风廉政建设的重要举措,探索和积累了不少宝贵的历史经验。当前,党风廉政建设“两个责任”的落实过程中仍存在一些职责不清、执纪不严、问责不实等不可忽视的问题。必须进一步加强政治建设,把政治纪律挺在最前沿;牢牢牵住“牛鼻子”,用好问责“撒手锏”;通过典型案件的通报、曝光来倒逼责任落实,带动全面从严治党的落实。

关键词:责任追究;政党责任;责任政党;全面从严治政

中图分类号:D262.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0046-06

政党作为一个政治主体,在政党政治的发展中占据着重要位置,影响和决定一个国家内政外交的走向。任何一个政党都以谋求和保持执政地位为其奋斗目标。中国共产党作为当代中国的执政党,无疑要巩固执政地位,关键就在于如何提高党的执政能力。而如何建设负责任的社会主义国家责任型执政党?如何通过履行执政责任带动全面从严治政?如何从政治学和行政学角度来认识当前党风廉政建设“两个责任”工作?这些都与党的执政能力建设息息相关,都是新时期党的建设必须直面和回答的现实问题。

一、中国共产党构建社会主义国家责任型政党的理论分析

中国共产党建设责任型政党的任务不是一个政治习惯或执政能力大小的问题,是判断其在法治社会背景下能否尊重执政的客观规律,自觉担负起立党为公、执政为民的责任问题。从理论上研究中

收稿日期:2018-05-22

作者简介:张银霞(1989-),女,河南周口人,河南财经政法大学马克思主义学院讲师,博士研究生。

基金项目:河南省哲学社会科学项目(2018CDJ012);河南省高校廉政专题项目(2018-LZYB20);南通廉政研究中心项目(2018YB02)

国共产党建设社会主义国家的责任型执政党问题,需要从政治学和行政学的角度,运用责任政党和政党责任理论来客观、辩证、历史地分析。

责任政党概念的提出,是基于美国政党责任的旁落,由谢茨施耐德于1950年在《走向更加负责任的两党制》报告中界定为“就是能够向选民提供合适的政策选择的政党”^[1]。它和政党责任息息相关,是一个相对概念,包含着对政党责任理解的差异。在西方多党制的国家,“政党责任指通过选举而实现的两党对社会大众的责任”。1990年后二者进入了国内研究视野。有的学者认为责任政党就是指“建设一个有严密纪律和组织结构、民主的、责任的、有效的政党,它必须能够充分表达人民意愿并为人民控制,也能处理现代政府的复杂问题”^[2]。而政党责任是政党伴随人们给予其更多权力的基础上,在社会政治发展过程中应当履行或完成的职责、使命和任务等。一般而言,政党责任包括公共责任(外部责任)和组织责任(内部责任)。政党公共责任往往体现在公民的政策选择权方面,而组织责任往往指政党内部通过党章或党纲对党员、干部规定的责任。

那么,中国共产党的政党责任是什么呢?现行《中国共产党章程》规定:“中国共产党是中国工人阶级的先锋队,同时是中国人民和中华民族的先锋队,是中国特色社会主义事业的领导核心,……党的最高理想和最终目标是实现共产主义。”^[3]在社会主义初级阶段,中国共产党的政党责任是“领导和团结全国各族人民,以经济建设为中心,坚持‘四项基本原则’,为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而奋斗。”当前,中国共产党在自身建设方面的首要政党责任就是:“聚精会神抓党建,严明党的政治纪律政治规矩,全党齐抓党风廉政建设和反腐败斗争,坚持从严治党,落实管党治党责任。”总的来说,中国共产党的政党责任就是革命时期,履行自身作为革命党的任务,带领全国各族人民群众争取民族独立、人民解放的使命;在建设和改革时期,作为执政党,充分表达人民意愿并为人民服务,执行国家政权推动社会政治经济发展的职责、使命和任务。

中国共产党所承担的政党责任的实质是什么呢?这就需要从政党责任性质和中国共产党性质的角度来深入分析。任何一个政党在争取政权、执掌政权的过程中,必不可少的便是政党的意识形态。政治意识形态实质上是政党对自身角色定位的一种“应当”责任,或“角色责任”^[4]。它是政党基于某种信仰或价值观对于自己角色的评价或认识,借助于执掌国家政权来影响人们的行为,使其成为主流意识并实现政党的主张。除了自身评价外,政党还要受到民众和法律的评价,承担起相应的客观责任。从民众的角度而言,该政党作为执政党或参政党在国家政治经济发展过程中应当承担哪些责任也是他们关注的重点。这些客观责任是政党获得民众支持、参与政治的社会基础,甚至于执政基础。除了民众的评价外,任何政党都要受到来自法律法规的约束,承担相应的法律责任。当政党的主张与民众对其的评价一致时,政党的执政基础就更加巩固。中国共产党作为当代中国的执政党,“他们没有任何同整个工人阶级和其他劳动群众的利益不同的利益”,因此,其政党意识先进性和执政合法性不容置疑。作为中国工人阶级的先锋队,自建党以来中国共产党始终代表中国先进生产力的发展要求,代表中国先进文化的前进方向,代表中国最广大人民的根本利益。说到底,中国共产党所承担的政党责任就是在革命、建设和改革的历史过程中履行和兑现的政治、行政、道德和法律责任。其实质就是立党为公、执政为民。

二、中国共产党履行政党责任实现全面从严治党的历史实践

从1921年建党至今,中国共产党实现了政治身份的转变,经历革命过程而成为领导中国建设和改革的执政党。在这一历史过程中,中国共产党是否兑现了对人民承诺的政党责任?中国共产党又是如何通过履责带动全面从严治党的落实?回顾中国共产党90多年的夺取政权和建设国家的奋斗历程,最重要的一条经验就是始终坚持党要管党、从严治党。

党要管党、从严治党既是政党自身的主观责任,也是民众所要求的客观责任。在新民主主义革命和社会主义革命、建设时期,尽管没有明确提出党风廉政建设“两个责任”的概念,但中国共产党领导

人在党风廉政建设和从严治党的指导思想和现实实践中都涉及到党内追责问责制，且探索和积累了不少经验。可以说，“新民主主义革命时期，是党内问责制的开创时期。党内问责制的整体制度框架在这一时期逐步建立，为新中国成立后党内问责制的发展奠定了基础。”^[5]新民主主义革命时期，以毛泽东为核心的党的领导集体，就艰苦卓绝的斗争环境下如何解决建党问题，实现从严治党，围绕党内追责问责制进行了多方面论述。1936年6月，对于《关于领导方法的若干问题》，他提出：“对于任何工作任务（革命战争、生产、教育，或整风学习、检查工作、审查干部，或宣传工作、组织工作、锄奸工作等等）的向下传达，上级领导机关及其个别部门都应当通过有关该项工作的下级机关的主要负责人，使他们负起责任来，达到分工而又统一的目的（一元化）。”^[6]此外，毛泽东着重强调党内领导干部追责问责工作，指出：“对于某些犯有重大错误的干部和党员，……群众不但有权对他们放手批评，而且有权在必要时将他们撤职，或建议撤职，或建议开除党籍”^[7]，且赞成群众革掉那些“犯了官僚主义，不去解决群众的问题，骂群众，压群众”^[8]的领导干部。新中国建立后，中国共产党面临的首要问题就是如何在夺取政权后保持党不被腐化变质。党中央在全国各地建立纪律检查委员会，着手在党内建立有组织、有系统的监督制度。针对党内存在腐化堕落现象，党中央先后多次开展整党整风运动。在整党整风运动中，毛泽东强调应发动广大群众包括民主党派及社会各级人士大张旗鼓地去进行“三反”运动，做到“一样的首长负责，亲自动手，……轻者批评教育，重者撤职、惩办、判处徒刑（劳动改造），直至枪毙一批最严重的贪污犯”^[9]。整党整风运动不仅加强了党的作风建设，也是党内问责制的重要形式，严厉惩处了一批腐化分子，为当时统一全党思想、净化党的干部队伍、巩固党的执政地位起到了关键作用。

党的十一届三中全会后，以邓小平为核心的党中央领导集体，总结革命时期管党治党的经验教训，着手从制度层面落实党风廉政建设和从严治党。首先，正式建立中央纪委，恢复党内问责专门机构，明确中央纪委的工作任务和职权范围，并出台《关于党内政治生活的若干准则》、《关于处分违反党纪的党员批准权限的具体规定》等党内法规文件。这些举措推动了党内问责制的发展。从党的十三届四中全会到党的十六大，基于建党以来从严治党的宝贵经验，面对市场经济的新挑战，以江泽民为核心的第三代中央领导集体着手解决新世纪下“建设成为一个什么样的党”和“怎样建设党”的根本问题。这一时期，党中央逐步推进党内问责制走向制度化。中共中央印发《中国共产党纪律处分条例（试行）》，对违反纪律的党员进行党纪处分。1998年11月，中共中央、国务院印发《关于实行党内廉政建设责任制的规定》，对党风廉政建设进行党内问责的制度安排。此外，党中央及各级纪委有效地开展了党内问责实践，查处了一批典型的党内问责案件。党的十六大以后，党中央进一步推进党内问责制发展，拉开“问责风暴”序幕：印发《中国共产党纪律处分条例》，对各类问责内容及相应的责任处理方式进行详细的规定；印发《中国共产党党内监督条例（试行）》，明确问责主体的问责权限，增强党内监督与党内问责的合力。自2004年《关于加强党的执政能力建设的决定》明确提出“问责制”至今，中国共产党党内问责制建设日益严密和完善。尤其是迈入新时代，新一届党中央明确提出“全面从严治党”，出台《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党廉洁自律准则》《中国共产党问责条例》等党内法规，全面聚焦党内问责，推动全面从严治党落实。自2015年的“问责年”开始，党中央采用深入调研、广泛约谈等方式，从中央部委和省一级抓起，落实党风廉政建设责任制，把责任分解到组织、宣传、统战、政法等党和国家机关工作部门，并把责任落实情况纳入巡视重点；完善问责制度，围绕党的事业和党的建设领导责任，综合运用检查、通报、诫勉、组织处理、纪律处分等方式，追究主体责任、监督责任和领导责任。据统计，2014年以来，全国共有7020个单位党委（党组）、党总支、党支部，430个纪委（纪检组）和6.5万余名党员领导干部被问责^[10]。党的十九大召开后，十九届中央纪委二次全会就2018年纪检监察工作做出部署时强调紧紧咬住“责任”二字，抓住“问责”这个要害，推动全面从严治党责任落到实处，明确指出：“加强对所辖地区和部门党组织履行全面从严治党责任情况的监督检查，用好问责利器，做到失责必问、问责必严。加强上级纪委对下级纪委的领导，完善地方纪委派驻体制机制，强化监督职责，推

动管党治党责任全面覆盖、层层传导。”^[1]

可以看出,在不同的历史时期,中国共产党从严治党的方式方法会有所不同,实现责任政党也是一个不断发展和完善的过程,但这些都离不开人民群众的支持和认可。构建社会主义国家的责任型政党,既是中国共产党提高自身执政能力的主观要求,也是应对时代发展和复杂政治问题,不能回避且必须直面的现实挑战。

三、中国共产党通过追责问责促进“两个责任”落实的现实分析

如何破解如影随形的腐败难题,关键在于切实用好责任追究这个“杀手锏”。强化责任追究,就是明确“两个责任”怎样追究的问题,即加强对主体责任和监督责任落实情况的督促检查,严格落实责任追究办法,制定实施切实可行的责任追究制度,以保证责任追究到位,做到有责必问、问责必严。新时代下,全国各级党委、纪委尽管落实“两个责任”进程步伐较大,表现出一些共性特征,但也存在一些不可忽视的问题。

(一)强化责任追究,促进“两个责任”落实的措施

各级党委、纪委在党风廉政建设“两个责任”追责落实工作中采取以下规律性措施:第一,把纪律和规矩挺在履责前,突出执纪特色。各级党委、纪委积极开展以“抓思想”促进“思想抓”的纪律和规矩的专题教育活动,使纪律和规矩意识入心入脑的同时,党员干部以多种方式践思践行,增强履责责任感,转变执纪观念。第二,坚持以上率下,层层传导压力。各级党委认真贯彻落实中央“两个责任”精神,主动“挂帅出征”,树立标杆范例,切实担当起统筹领导之责、示范带头之责,带动下面各基层党组织落实好应承担的责任。第三,牢牢牵住“牛鼻子”,用好问责“杀手锏”。各级党委牢牢牵住“牛鼻子”,层层分解并落实主体责任。各省市党委把主体责任落实在行动上,纷纷制定出台了《关于落实党风廉政建设主体责任和监督责任的实施意见(试行)》《2015年全市党风廉政建设和反腐败工作主要任务分工意见》等办法,使各单位落实“两个责任”的目标任务具体化,责任明确化。在分解责任的基础上,各级党委深化作风建设,种好“责任田”,采取自查、集中检查、明察暗访、交叉检查等方式,用准“杀手锏”。第四,制定问责机制,倒逼责任落实。各省市不断建立并完善问责机制,着力构建明责—定责—督责—述责—追责为一体的责任链条;在履责内容上,对日常管理失职行为问责、对相关领导失职行为问责等,加强事后问责与事前事中监督预警相结合,明确“问责”重点和导向,以严格的责任追究倒逼“两个责任”落实。第五,通报典型案例,强力追责不留情面。党的十八大以来,全国各级纪委不断通报“两个责任”履行不力的典型案例,通过典型案例,问责一个,警醒一片。第六,坚持问题导向,立足抓早抓小。回归党章本源,找准职责定位,转职能、转方式、转作风,把纪律挺在前,运用监督执纪“四种形态”,抓住“关键少数”。

(二)强化责任追究,促进“两个责任”落实的主要问题

1.被动出击,职能交叉,定责困难。当前在强化责任追究、促进“两个责任”落实的定责过程中,存在追责被动、定不准则的情况。不少纪检监察人员不会在群众信访举报的基础上主动去搜集线索,导致纪律审查放走了“大鱼”,只捞到一些“小虾米”。另一方面,当前实际工作中职能交叉、权责不对等现象仍然大量存在,容易出现“一根藤上长几个瓜”及“几根藤共长一个瓜”的不正常现象,即各级党委(党组)的正职与副职之间、各层级之间的权责难以厘清,个别部门权力边界不清、行政首长负责制和集体决策民主集中制之间交叉重叠等。职能交叉使得纪检监察机关在问责过程中难以定责,导致实际决策者没有受到应有的处罚,而具体实施者甚至临时接手者成为问责对象。

2.不敢担当,执纪不严,问责不实。在强化责任追究、促进“两个责任”落实的工作实践中,出现了不少“不抓老鼠的猫”和“抓不到老鼠的猫”。有的纪检人员遇到矛盾就绕道走,有的纪检人员习惯了当“协助者”而不会当“监督者”,有的纪检人员想方设法为违纪人员开脱,“大事化小,小事化了”,他们拉

不下面子,担心自己被边缘化,害怕影响自己的政治前途。此外,纪检监察机关存在不少理论知识不足、业务能力不强的工作人员,这些人员面对实际问题不知如何下手,往往影响了纪律审查工作的顺利开展,最终“抓不到老鼠”。

3.文牍主义苗头初显,消极应对现象存在。全国各省市的纪检监察网站“曝光台”一栏信息大多以转发中央部署、转发中央关于通报某省、某市典型的案件,或是本省(市)关于强化责任追究、促进“两个责任”落实的工作动态为主,实际追责问责的工作动态较少,“两个责任”落实不力的典型案例通报更是少之又少。看似火热开展,实际上“雷声大、雨点小”,暴露以文牍主义消极应对中央督促检查的现象。

4. 党委、纪委合力不强,预警机制尚未建立。在实际工作中,纪检监察机关的监督力度往往取决于部门党组织特别是一把手对党风廉政建设和反腐败工作的重视程度,一把手态度疲软的部门,纪检部门则畏畏缩缩,伸展不开拳脚。此外,当前实际工作存在大量“头痛医头、脚痛医脚”的现象,纪检监察部门只是发现一起查处一起,并没有建立起杜绝同类问题再次发生的预警机制,党委和纪委缺乏配合,合力不强,容易导致问责治标不治本。

四、中国共产党强化责任追究促进“两个责任”落实工作的对策和建议

(一)加强责任意识教育力度,提高党员干部内在政治素养

各级党委、纪委要高度重视,把落实党风廉政建设“两个责任”工作摆在重要议事日程,认真组织实施,抓好党风廉政建设学习、教育、宣传。一要制定好周密详实可行的学习计划和专题活动。针对党员干部的思想实际情况,开展以“学纪、守纪、执纪”为重点内容的主题活动,把党纪政纪条规教育放在突出位置;同时丰富学习内容,组织党员干部学习党建理论和基本知识,提醒党员干部时刻牢记共产党员的宗旨,力求使党员干部真正树立廉洁从政,奉公守法的意识。二要创新学习方式。各级党委、纪委要根据本地实际情况,有针对性地开展党风廉政建设教育活动,采取灵活的学习方式进行学习、宣传和教育,丰富教育形式和载体。除了开展专题学习之外,党委、纪委可以通过印发廉政宣传手册,录制廉政教育宣传片,举办廉政书法大赛等形式,加强党员干部廉政意识和责任担当的塑造,更好地激发党员干部自身的正能量和责任感。

(二)提高战斗力,聚焦“执纪问责”素质提升

各级纪检监察机关应回归党章,狠抓干部队伍建设,打造忠诚干净担当的执纪“铁军”。所谓打铁还需自身硬,先要成为“铁打的人”、“素质过硬的人”,就必须掌握监督执纪问责的“十八般武艺”。各级纪检监察机关要以提升执纪队伍战斗力为切入点,经常开展“学监督业务、练执纪技能、创优秀业绩”的业务培训,全方位提高纪检监察干部的业务水平和综合素质。严把选人用人的“入口关”,在有条件情况下成立专门的考核机构,对录用和调入的工作人员的政治素养和业务能力等进行严格的考核筛选。

(三)强化监督检查,破解消极应付现象

文牍主义现象的出现,反映了个别单位“只动嘴不动手”。破解消极应付症结的药方就是强化日常监督检查。一坚持日常监督检查,完善监督机制。党的十八大以来,各级纪检监察机关加强和改进监督的形式、途径和方式,这些日常监督检查机制,尤其是针对重点领域反腐败工作及党风廉政建设“两个责任”落实情况,起到及时较有成效地整改纠正。因此在后续的强化责任追究过程中,各级纪委要充分发挥执纪问责职能。二坚持定期汇报制。各级纪委要以书面、例会等形式,每季度汇报一次工作总结,重点汇报党风廉政建设“两个责任”中各项工作落实情况,探讨存在问题和解决办法。三从严从实,强化自我监督。各级党委、纪委要把纪律挺在前面,对组织内部干部违反纪律和规矩的行为,必须不护短、不手软,动辄则咎。四扩大监督渠道和网络。党委、纪委在相互监督同时,还要接受舆论监督和群众监督。加强党务政务公开,拓宽舆论监督途径,畅通群众诉求渠道。

(四)建立惩防制度,整合问责合力

强化责任追究,必须在制度上下功夫。一要立足“抓早抓小”,完善和健全日常管理制度。认真贯彻《建立健全惩治和预防腐败体系 2013—2017 年工作规划》,完善选人用人机制,强化用制度管权、管事、管人,从制度层面解决不敢、不能、不想执纪问责的问题。另外各级党委、纪委要做好协调配合,发挥联动问责合力。各级党委要从自身做起,带头落实“两个责任”工作落实。尤其是主要领导干部要带好班子,全面负责。纪委要切实承担起监督责任,认真监督执纪问责,协助党委组织协调,各部门各负其责,依靠群众支持和参与开展反腐败工作。

参考文献:

- [1] Schlesinger, Arthur, Jr. Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Parties[J]. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 1951(271):222.
- [2] 姚尚建.以责任政党保卫责任政府——国外政府理论的发展逻辑[J].南京社会科学,2008(7):80-84.
- [3] 中国共产党章程[M].北京:人民出版社,2017:1.
- [4] 吉龙华.政党责任论[J].学术探索,2005(2):15-19.
- [5] 王一星.中国共产党党内问责制研究[D].北京:中央党校政法教研部,2009:47.
- [6] 毛泽东选集:第3卷[M].北京:人民出版社,1991:900-901.
- [7] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991:1271.
- [8] 毛泽东选集:第5卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [9] 十八届中央纪律检查委员会向中国共产党第十九次全国代表大会的工作报告[EB/OL].(2017-10-29)[2018-05-01].
http://www.xinhuanet.com/politics/2017-10/29/c_1121873020.htm.
- [10] 赵乐际.以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 坚定不移落实党的十九大全面从严治党战略部署[N].中国纪检监察报,2018-01-11(01).

责任编辑 张煜洋

Facilitating the Fulfillment of the “Two Responsibilities” in the Construction of the Party Mood and Clean Governance with Accountability Mechanism

—Based on the Theoretical Analysis of the Responsible Party and Party Responsibility

ZHANG Yinxia (School of Marxism Studies, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450000, Henan, China)

Abstract: Party responsibility refers to the obligations, missions and tasks that a Party, based on the more powers delegate by voters, is to fulfill or to accomplish during the process of the development of social politics. The promotion and implementation of the “two responsibilities” for the construction of the Party mood and clean governance since the 18th national Congress of the Communist Party of China are the political strategies to cope with the difficulties in the implementation of the construction of Party mood and clean governance by means of strengthening accountability, and a rational practice for the fulfillment of Party responsibility as well. The CPC has made explorations and accumulated valuable historical experience with the accountability mechanism practiced as a vital measure for the construction of Party mood and clean governance. However, problems with the accountability mechanism are not to be ignored. This requires further strengthening political construction, putting political discipline at the forefront; taking under control key issues and making the best of vital measures; enforcing the implementation of the accountability mechanism by means of the exposure of typical cases, motivating further the implementation of comprehensive and strict administration of the Party.

Key words: accountability; Party responsibility; responsible Party; comprehensive and strict administration of the Party

基层扶贫官员腐败的内在逻辑与治理路径

靳涛

(东北师范大学 政法学院, 吉林 长春 130117)

摘要:基层扶贫官员是扶贫领域的易腐群体。在扶贫政策下行过程中,扶贫资源的日益增多、基层社会中的腐朽文化、不完善的扶贫监督机制等,使基层扶贫官员获得了较大的权力空间,也给扶贫领域的腐败带来可乘之机。基层扶贫官员之所以涉入腐败,腐败收益的获取是其内在驱动力,而利益相关者在提升腐败收益和规避风险基础上的“合谋”,则是扶贫领域集体性腐败的过程表达。面对基层社会独特的政治生态状况以及基层扶贫官员腐败生成机理的特殊性,其治理路径主要有:以畅通上级政府反腐权力下行渠道来强化“不敢腐”的震慑效果;以保障基层群众的反腐权利打造“不能腐”的监督机制;以维护基层扶贫官员合理的利益需求来构建“不想腐”的保障体系。

关键词:基层扶贫官员;腐败;生成机理;治理路径

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0052-07

随着扶贫工作的深入开展,基层社会在获取大量扶贫资源、改善生产生活状况的过程中,也出现了一些腐败问题。这些腐败问题不仅在一定程度上消蚀着扶贫政策的成效,进一步拉大社会的贫富差距,而且损害了党群关系,削弱了基层政府的公信力。对此,中央高度重视扶贫领域的腐败问题,中纪委更是提出要在2018年至2020年持续开展扶贫领域腐败和作风问题专项治理行动。这不仅是响应党的十九大提出的“加大整治群众身边腐败问题力度”的要求,更是助力扶贫工作有效开展的策略选择。作为惠及基层困难群众的一项基本政策,扶贫政策不仅能够使贫困人口共享改革发展成果,而且其落实效果也为党和国家制定其他惠民政策提供了重要借鉴。

从学者们的研究来看,基层官员的“微腐败”是扶贫领域腐败的典型表现。莫光辉等人认为,扶贫领域腐败涉及的干部层级差异较大,从县委书记到村委委员都有腐败发生,但以村干部为多,说明了扶贫“最后一公里”的易腐性。^[1]沈孝鹏也认为,“村官”腐败是精准扶贫政策落地的重要梗阻。^[2]根据最高人民检察院的相关资料显示,扶贫领域职务犯罪案件多发生在县、乡、村三级,涉案人员包括村党支部书记、村委会主任、村会计、村出纳等“两委”成员和村民组长等村组干部,乡镇站所工作人员和部分县级职能部门工作人员,科级以下工作人员和村组干部占了较大比例。^[3]相较于中央政府和地方政府,

收稿日期:2018-06-30

作者简介:靳涛(1992-),男,山东泰安人,东北师范大学政法学院硕士研究生。

基金项目:国家社会科学基金一般项目(15BKS007)

基层政府与群众的联系更为密切,在政策的落实方面也承担着更多的责任。一旦基层政府发生腐败行为,其直接侵害的就是群众的切身利益。因此,习近平总书记在党的十八届六中全会上强调:“‘微腐败’也可能成为‘大祸害’,要认真纠正和严肃查处基层贪腐以及执法不公等问题。”^[4]本文聚焦于基层扶贫官员的易腐性,深入分析扶贫领域腐败滋生的基础条件与演变过程,从动态方面展现基层扶贫官员腐败的逻辑机理,提出基层扶贫官员腐败治理的对策路径,从而在纵向层面建构起基层扶贫官员的“三不腐”机制,努力打造扶贫领域的廉洁政治生态。

一、基层扶贫官员腐败滋生的原因

随着当前我国扶贫力度的不断加大,越来越多的资源注入到贫困地区,这不仅改善了贫困地区的经济状况,也改变了这些地区的政治生态,使得基层官员的权力逐渐被扩大。与此同时,由于基层社会政治建设的滞后性,导致其在政策落实过程中拥有很大的自主性,给腐败治理造成许多困境。

(一)扶贫资源主导权的下放与基层扶贫官员权力的膨胀

基层政府与基层民众“委托—代理”关系的断裂是基层扶贫官员权力腐败的一个重要前提。由于基层政府的职能主要体现在对中央和地方政府政策的执行方面,其更多扮演着上级政府而非群众的代理人角色。因此,在实际的政治运作过程中,基层政府较少受到来自基层群众的责任压力,而更多的是上级政府的绩效考核压力。因此,在不充分考虑群众利益的前提下,基层扶贫官员的权力行为越主动,就意味着越多的腐败可能性。这是因为一方面,基层政府的权力监督制约机制不够完善,权力行为的自主性容易造成其行使范围的无限扩展。另一方面,由于基层民众缺乏权利主体意识,对权力的盲从导致其抵制腐败的自觉性不够高。基层扶贫官员权力的自我膨胀既可以为相关政策的推行提供助力,也可以成为基层腐败的潜在根源,毕竟“权力本身作为一种稀缺资源而存在,能给掌权者带来常人难以享有的荣誉和地位,因而对人具有本能的腐蚀和天然的诱惑作用”^[5]。扶贫政策的落地需要基层扶贫官员的密切配合与坚定实施,在这一过程中,由于掌握了扶贫资源的分配权,基层扶贫官员的权威与地位较以往有了较大提高,在基层社会发挥着重要的主导性作用。而权力的扩大使基层扶贫官员能够调动更多的资源,尤其是随着扶贫资源主导权的下放,基层扶贫官员获得了更大的设租寻租空间,从而为腐败的滋生埋下了伏笔。基层扶贫官员所处的权力地位为其提供了两种可能的腐败路径:一种是在全国大力扶贫的政策背景下,通过其对扶贫事务的代理职能,向上级政府申请更优惠的政策或更多的资源,借以牟取私利,比如通过虚报贫困户或扶贫基础设施建设项目来套取补助资金。另一种是利用其对扶贫资源的垄断地位,向困难群众设租或直接牟利,比如私自挪用、克扣截留扶贫资金等。总的来看,扶贫资源主导权下放的过程中促进了基层扶贫官员权力的膨胀,为其腐败提供了便利。

(二)基层社会的不良文化生态负面影响了社会氛围

在经济发展水平落后和地域较为封闭的贫困地区,思想文化落后也较为明显,不良的文化生态成为了一些基层扶贫官员腐败的外在推动力。传统的落后思想文化主要在三个方面影响着基层社会的政治生态:其一,“官本位”思想带来特权腐败。传统社会的“官本位”思想指的是以官作为人生价值的衡量标准,把为官与升官当成个人利益获取和价值实现的根本途径,这种思想透露出的是对权力的向往与追求。在这种认知环境中,官员的权力不仅不受限制,甚至还获得了职责要求之外的能力,从而严重制约了基层民主实践的发展,为一些干部谋取私利提供了便利。其二,圈子文化导致集体腐败多发。在基层社会,人情网络勾连出复杂的圈子文化,“好像把一块石头丢在水面上所发生的一圈圈推出去的波纹。每个人都是他社会影响所推出去的圈子的中心”^{[6]25}。在扶贫领域,负责扶贫工作的基层官员往往成为圈子的核心,通过亲情纽带或乡土意识形成稳定且相对封闭的结构,圈子内部的其他人则围绕扶贫官员来获取利益。其三,崇尚“潜规则”的文化导致“微腐败”泛滥。由于长期以来与主流社会的脱节,基层社会形成了一套独特的行为逻辑,通常以惯例、习俗、人情等伦理化行为方式替代制度、法律、

行政命令等政治化行为方式。这些伦理化的行为方式孕育出了以人情交换、利益交换为特征的“潜规则”。少数基层扶贫官员在办理扶贫事务的过程中,往往会收取一定的好处或出于人情而给予相关人员以恩惠。这种行为由于得到了基层大多数群众的默许而广为流行,从而导致基层社会“微腐败”的蔓延。

(三) 扶贫监督机制不完善滋生了腐败空间

用权受监督是现代民主政治的一个基本原则。随着当前以经济手段为主导的扶贫工作的深入推进,基层扶贫官员获得了相较于以往行政扶贫更多的权力资源,但是相关扶贫监督机制的建设却存在滞后性,严重影响了扶贫反腐工作的开展。监督机制作为一种制度设计,它是“一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”^[7]。这种制约机制不仅可以有效清除扶贫领域的腐败分子,还可以形成对潜在腐败分子的威慑,从而达到预防腐败的效果。在基层社会,受制于监督成本过高、相关部门监督责任落实不到位等问题,由政府主导的扶贫监督工作存在明显的缺位。而作为扶贫对象的困难群众,也由于自身政治文化水平的不足和监督渠道的不完善等原因,无法有效发挥监督力量。从外部监督来看,过去的扶贫开发主体较为单一,因此社会参与扶贫监督的力度远远不够。而现阶段在政府、市场、社会“三位一体”的扶贫格局下,扶贫的来源渠道不断增多,监督的主体也变得多样化,但由于缺少相关制度的规范与引导,扶贫领域仍存在许多监督“盲区”,从而为腐败留下了空间。不仅客观的监督环境存在缺陷,扶贫领域缺乏系统完善的工作机制也是制约监督效能的一个重要原因。政策落实缺乏制度规范,使得基层扶贫官员的活动存在很大的主观性,从而无法保证扶贫工作的稳定性与连续性,也无法为监督工作提供可靠的制度依据。

(四) 扶贫政策信息传导不畅引发腐败风险

在基层,扶贫工作的开展在很大程度上依赖于相关信息的有效传导。不仅是上级政府在制定扶贫政策的过程中需要全面完整的基层信息,基层群众也需要充分了解相关的政策优惠来规避“漏扶”“误扶”等问题。而基层扶贫官员在扶贫过程中承担着政策信息的上传下达功能,往往借其对上级政府政策信息以及基层信息的正当性垄断,通过“欺上瞒下”的方式来获取不正当利益。上级政府由于无法获取及时有效的政策执行之后的信息反馈,也就无法对基层扶贫官员进行考核,从而使监督流于形式。不仅如此,腐败治理的压力传导也存在衰减趋势。在当前高层反腐取得重大成效,“反腐败斗争压倒性态势已经形成并巩固发展”的前提下,腐败治理的高压态势尚未对基层腐败形成震慑,致使“高层与基层的反腐行动出现割裂,无法形成上下贯通的合力”^[8]。另一方面,基层扶贫官员在政策执行过程中拥有较大的随意性,使扶贫政策的传导在“最后一公里”出现了“梗阻”。基层群众因为没有掌握足够的政策信息,无法实现对基层扶贫官员的有效监督,导致腐败分子侵害其相关利益。信息传导的不畅不仅会给基层扶贫官员留下腐败的空间,也留下了腐败的时间。从目前已查处的扶贫腐败案件来看,基层扶贫腐败作案次数多、持续时间长是普遍现象,这也从侧面说明了基层扶贫腐败治理任重道远。

二、基层扶贫官员腐败的生成机理

在扶贫领域,腐败呈现出“微腐败”、集体腐败的典型特征。虽然这些腐败影响范围有限,但由于发生在群众身边,其危害性是巨大的,它会侵害贫困农民的切身利益,啃食贫困农民的获得感,诱发贫困农民对党的信任危机。^[9]从上面的分析可以看出,基层社会的客观环境与制度缺陷为基层扶贫官员的腐败提供了可能,使其能够有机会从事腐败活动。但是,基层扶贫官员的腐败并不是在这些客观条件的助推下简单随机地发生的,其腐败的过程遵循着特定的逻辑机理。因此,需要我们从微观层面发掘腐败的生成机理,从动态方面分析腐败的发展逻辑,从而为反腐机制设计提供全面细致的参考依据。

(一) 基层扶贫官员腐败的成本—收益衡量

随着扶贫力度的加大,贫困地区获得了越来越多的资源支持。对于基层扶贫官员来说,不仅权力限度得到了扩展,而且可供支配的资源也得到了增加,再加上扶贫制度的不完善,因而很容易陷入腐

败的泥沼。Arvind K·Jain 曾指出,腐败的出现与持续性存在需要满足三个条件:一是相关公职人员必须拥有设计或管理法规 and 政策的自由裁量权,二是有可以通过自由裁量权获取的经济租金,三是有让官员运用自由裁量权从事腐败的制度漏洞。^[10]但是,仅有腐败的条件并不必然产生腐败行为,而要探究腐败生成的深层次原因,还需要从相关人员动机触发的角度,分析腐败产生的主观原因。过勇指出,腐败动机为腐败行为的发生提供了心理上的准备,是腐败产生的内在因素。^[11]Becker 和 Stigler 指出,无论是在经济领域还是非经济领域,渎职犯罪人员都是能够计算收益和成本的理性人,即追求自身效益和利益的最大化。^[12]下面,我们将从“经济人”的假设出发,分析基层扶贫官员在成本—收益权衡基础上腐败动机的形成过程。

腐败成本是指腐败分子做出腐败行为后所要承担的损失。这一成本应当包括直接成本、预期成本和隐性成本三方面。直接成本是腐败行为被查处后所面临的可以明确界定的损失,主要体现为直接的法律惩罚 Z 、当前以及未来稳定收入的损失 W 。预期成本是未来可能出现的损失,如职务的晋升和薪酬的提升部分,设定为 F 。隐性成本则是腐败分子所面临的无形的损失,主要是指道德、名誉以及社会地位的损失,设定为 E ,它“虽然不直接产生经济效益,但是其影响力不可低估”^[13]。由于腐败被查处与否和查处周期的不确定性,腐败成本的损失也是难以确定的。假设腐败被查处的概率为 P ,这样,腐败的成本就可以表示为 $P(Z+W+F+E)$ 。相对于腐败成本的复杂性,腐败收益是简单且容易确定的。它主要是指腐败分子的贪污或受贿所得,设定为 G 。此外,在行贿—受贿的腐败链中,腐败收益还应包括人情的获得 S 。人情的获得意味着更多的潜在收益,尤其是在基层社会,人情的亏欠感会驱使人们积极承担回报的义务。虽然行贿者付出了一定的经济利益给受贿者,但是互惠的原则暗示了受贿者如果给予行贿者恩惠,就可能收获更多的回报,因为“亲密社群的团结性就依赖于各分子间都相互地拖欠着未了的人情……亲密社群中既无法不互欠人情,也最怕‘算账’。‘算账’‘清算’等于绝交之谓,因为如果相互不欠人情,也就无需往来了”^[16]。

此外,基层扶贫官员的心理诱导也是推动其腐败的影响因素。罗桂芬指出,个体在与他人对比中,认为自己本应得到的东西没有得到而产生的不公平感,即“相对剥夺感”是官员腐败的一个重要原因。^[14]约瑟·阿提拉诺·派纳·洛佩兹等认为,与普遍信任相对立的特殊信任是一种消极的社会资本,它与腐败呈正相关关系。^[15]事实上,单纯探讨诱导性心理不足以展现基层扶贫官员腐败的心理博弈过程。在反腐倡廉取得重大成效的背景下,基层扶贫官员的拒腐心理比如对制度的信任感、忠于职守和廉洁自律的道德满足感等,更加不容忽视。假设基层扶贫官员的易腐心理为 L ,拒腐心理为 D ,那么其从事腐败的心理需求为 $L-D$ 。根据以上分析,我们可以建立基于基层扶贫官员主观意念的收益函数 $(L-D)(G+S)$,即官员腐败的心理需求越高,其主观收益就越高。

综合以上分析,基层扶贫官员腐败的净收益公式为 $X=(L-D)(G+S)-P(Z+W+F+E)$ 。从严格意义上的“经济人”角度看,只有当 $X \geq 0$ 时,基层扶贫官员才有可能涉足腐败。通过这个公式也可以看出,加大法律的惩处力度 Z ,提升其工资福利 W 或增加绩效奖励 F ,并且增加查处概率 P ,会大大提升腐败成本。而查处概率提升的震慑效果和腐败成本增加的影响会强化基层扶贫官员的拒腐心理,从而达到全面反腐的效果。

(二)利益相关者的“合谋”

在基层扶贫领域,集体性腐败较为常见,这是因为扶贫资源的调入与使用需要多层级和多部门的政府机构紧密协作,扶贫环节较多和权力较为分散使单个主体从事腐败的成本较大,而通过结成同盟达成获利的目的就成为基层扶贫官员腐败的一个大概率事件。基层扶贫领域的集体性腐败现象多发的原因也是多方面的。如同个体腐败所进行的成本—收益衡量一样,基层扶贫官员在选择与人“合谋”腐败的过程中,也会对多方面的相关因素进行考量。

对基层扶贫官员而言,“合谋”腐败只是腐败的一种策略选择,其驱动力是获取更多腐败净收益的

需求。联系上面的腐败净收益公式,在集体腐败的形式下,腐败分子所承担的损失 $Z+W+F+E$ 不变,但由于参与其中的主体不乏掌握一定权力的公职人员,在规避风险方面甚至在推动腐败行为“合理化”方面较个体更具优势,所以被查处的概率 P 也会相应降低,这样便使得腐败的总成本 $P(Z+W+F+E)$ 降低。与此相对应,由于掌握权力和扶贫资源人数的增多,集体腐败更能获取较多的收益。顾斌指出,“集体腐败的程度和收益呈正函数关系,腐败程度愈是严重,实施腐败的主体所获得的收益也就越是丰厚”^[16]。更为重要的是,集体腐败降低了腐败分子的心理成本,提升了其“结盟”的心理需求。倪星曾指出,从行为主体的角度来看,腐败的集体化有深刻的心理根源,这包括政府官员的自利性、集体腐败的责任分散心理、法不责众心理和从众心理。^[17]这种“共谋”的心理需求促使利益相关者逐步迈向更广泛、更深层次的腐败,给扶贫工作造成愈益严重的损害。

毫无疑问,在利益最大化动机的驱使下,腐败分子有意识地联合是基层扶贫领域集体性腐败多发的一个主要原因,但同时也不能忽视一部分扶贫官员无意识地参与或被迫参与的集体腐败形式。基层扶贫官员的主要职责是对上级做出的行政指令或政策指示进行传达与落实,受制于职责范围的有限性,其行政自由度也非常有限,容易消极地服从上级安排从而放弃对行为的价值与有效性的理性判断,难免会不自觉地参与到集体腐败之中。张鹏把这种公职人员由于信息获取成本高、行政组织中职能结构的条块化和森严的等级制度等原因,主动放弃对信息和知识的获取的现象称为“理性的无知”,这种“无知”导致当事人对完成上级任务与参与腐败之间的关系认识不清。^[18]在基层,由于扶贫制度的不健全以及基层不良文化生态的影响,扶贫官员对腐败行为的性质与结果的认知也存在模糊性,通常会把收受礼品、为亲情开道等行为看作人情往来,“其‘腐败过程涉入点’是早于其‘腐败后果知情点’的,即在不知道自己行为的腐败性质和腐败造成的最终后果的情况下,在时间距离、结构距离和合法权威等机制的强大作用下,不知不觉地参与在了集体腐败过程之中”^[19]。另一方面,在意识到腐败行为及其后果并且没有腐败的动机时,基层扶贫官员也有可能涉入集体腐败。基层社会人际关系网络的复杂性和较少的民主政治文化氛围使得扶贫官员很难摆脱人情的束缚和上级权力的压制,经常被迫涉入腐败。徐瑞婕等通过分析落马官员的自白书,指出以人情关系接近相关官员并达成工具性目的的“心理绑架”效应是迫使清廉官员走向腐败的一个影响因素。^[20]总的来说,无论是出于哪种意识涉入集体腐败,都很难避免持续多次的腐败,因为“一旦腐败开始,它就需要付出比延续腐败更多的有意识的努力来终结”^[21]。随着腐败集体内部的非正式制度化和同盟的扩大化,退出腐败越来越难以实现,相关人员在腐败的泥潭中越陷越深,最终给国家,也给自己造成严重损失。

三、基层扶贫官员腐败治理的对策路径

针对基层社会的特点以及基层扶贫官员涉腐过程的特殊性,基层扶贫腐败治理的路径选择与对策实施应当注重现实基础上的可操作性、全面性与衔接性,要注重惩治和预防相结合的问题导向,以维护扶贫政策的有效性为出发点。在乡村振兴战略的大背景下和腐败治理重心向基层延伸的政策要求下,基层扶贫领域的腐败治理需要加强各机构部门间的协作治理,应为国家的各种惠民政策相关的腐败治理提供经验借鉴与策略应用。基于此,结合“三不腐”机制的理论设想,基层扶贫官员腐败治理的路径应包含三个维度的内容:依靠上级政府的权力反腐强化“不敢腐”的震慑效果,依靠基层群众的权利反腐打造“不能腐”的监督体系,依靠基层扶贫官员的拒腐建立“不想腐”的引导与保障机制。

(一) 畅通上级政府反腐权力下行渠道,强化“不敢腐”的震慑效果

在当前,基层扶贫官员的行政权力主要来源于上级主管部门的授予,其任务分派与绩效考核也主要受上级部门的领导与管理。因此,上级部门在保证基层扶贫官员廉洁方面承担着不可推卸的责任。但是从现实来看,由上级授予的权力在行使过程中往往不受上级管制,导致基层扶贫官员权力过大以及滥用权力的现象时有发生。管权与用权的裂变是基层扶贫领域腐败的一个重要原因,而实现两者的

有效衔接则是推动权力反腐的一个重要突破口。扶贫政策在由中央向基层传导的过程中,经历多层级政府机构的调整与变更,其推行效果难免会偏离政策的初衷,这就给上级政府机构的监督与管控带来一定困难。而要突破权力运行效力递减的困境,就需要畅通权力的下行渠道,通过制度完善来保证权力在基层运转的效力。畅通上级政府反腐权力的下行渠道主要包含两个方面的内容:一方面,从单一权力主体的角度看,上级权力对下级权力的制约是防止基层扶贫官员权力失控与异化的关键。首先就是要建立相关扶贫官员的权力清单和责任清单制度,通过对基层扶贫干部“赋权”“定责”,规范其行政行为。其次要完善扶贫绩效考核制度,根据考核结果确定基层扶贫干部的“升”与“降”,从而将人事管理权掌握在上级政府。另一方面,从多元权力主体的角度看,加大对其他权力主体的监督与查处力度是惩治基层扶贫官员腐败的有效举措。鉴于基层政权自身监察力量的相对薄弱,由上级部门成立专项巡察工作小组派驻基层就成为一项必要的举措。通过对基层扶贫工作的重点环节进行巡察,可以形成巡视监督的震慑,破解集体腐败的难题。

(二)保障基层群众的反腐权利,完善“不能腐”的监督机制

基层困难群众是扶贫政策的受益者,对扶贫政策落实中的不公开、不平等现象有着最真切的感知,理应成为基层扶贫官员腐败治理的参与者。但是在当前,群众反腐的渠道不畅导致基层群众的反腐积极性不高,大大降低了基层扶贫领域反腐的效率。基层扶贫腐败较难查处的一个原因是反腐的成本较高,反腐体制较难建立,而基层困难群众的参与则是降低反腐成本的关键举措。因此,基层扶贫反腐的一个首要任务就是要拓展群众反腐的路径,为困难群众申诉对扶贫措施的不满、检举扶贫干部腐败提供畅通的渠道,比如完善信访举报渠道、建立针对基层扶贫干部的民主评议机制等。其次,要建立扶贫政策信息的公示与宣传制度。只有政策信息公开,才能避免扶贫过程中的暗箱操作,只有宣传到位,才能促进群众的有效监督。最后,要建立针对基层群众的反腐败教育机制,提升群众的反腐倡廉意识。基层社会根深蒂固的官本位思想与“潜规则”等不良文化严重制约了群众权利主体意识的觉醒,不仅导致群众无意参与反腐,甚至使群众成为腐败的助推者。因而需要加强对群众的引导,提升其廉洁意识,使其自觉积极参与反腐,逐步破除基层社会不良的文化生态。群众的反腐权利得到了保障,能够积极参与监督,也就能够大大提升腐败案件的查处概率,让腐败分子无法涉腐。同时,基层廉洁文化氛围的改善也能降低基层扶贫官员腐败的心理需求,减少腐败主观收益,促使其“不想腐”。

(三)维护基层扶贫官员的合理利益需求,构建“不想腐”的保障体系

通过高压反腐或者制度完善的方式未必能完全实现政治清明,而提升相关主体的拒腐防变能力才是杜绝腐败现象的根本举措。从基层扶贫官员腐败的动机来看,获取额外的经济利益是其腐败的主要驱动力,而腐败成本低于腐败收益则是其走向腐败的关键原因。因此,推动基层扶贫官员不想腐的第一步就是要满足并改善其合理的利益需求,直接提升扶贫官员的工资收入是简单可行并切实有效的方式。高工资可以充当效率工资,这有助于阻止腐败行为。由于贿赂官员冒着失去工作的风险,因此高薪可以有效地作为贿赂的罚款。在腐败收益不变的情况下,腐败的成本增多导致腐败净收益减少,因而能够阻止一部分人涉入腐败。但是,腐败成本的增多也可能会导致腐败收益的提升,即贪污或索取更多的经济利益。这就需要探索建立廉政保证金制度,即从扶贫官员的工资和政府财政收入中提取相同数额的资金,存入保证金账户。如果基层扶贫官员在离职或退休时,没有腐败问题,则全额退还;如果有腐败问题,则上缴国库。这也是提升其预期腐败成本,从而降低其腐败心理需求的一种有效措施。此外,也有必要通过加强对基层扶贫官员的教育培训、鼓励基层扶贫官员参与相关决策、选拔“德才兼备”的扶贫干部等方式,改善基层扶贫队伍的整体素质,彻底杜绝集体腐败行为。

参考文献:

- [1] 莫光辉,闭德干.扶贫领域腐败现象的主要特点及预防机制[J].理论视野,2017(3):82-84.

- [2] 沈孝鹏.精准扶贫领域“村官”腐败的发生诱因与预防机制:基于中部 6 省 168 起典型案例的考察[J].宁夏社会科学, 2017(6):41-44.
- [3] 最高人民法院.查办涉农扶贫领域职务犯罪的总体情况[EB/OL].(2015-07-21)[2018-04-20].http://www.spp.gov.cn/ztk/2015/snfp/xgnr/201507/t20150721_101790.shtml.
- [4] 习近平.在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N].人民日报,2016-05-03.
- [5] 王寿林.权力制约与监督研究[M].北京:中共中央党校出版社,2007:65.
- [6] 费孝通.乡土中国[M].上海:上海人民出版社,2013.
- [7] (美)道格拉斯·C·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].上海:上海三联书店,2008:19.
- [8] 邹庆国,王世谊.腐败治理中政策压力的传导效力问题论析[J].中共中央党校学报,2016,20(2):70-76.
- [9] 周师.精准扶贫中农村基层干部的“微腐败”及其治理路径[J].理论导刊,2018(1):54-58.
- [10] Arvind K. Jain. Corruption: A Review [J]. Journal of Economic Surveys,2001 (1):71-121.
- [11] 过勇.经济转轨、制度与腐败:中国转轨期腐败蔓延原因的理论解释[J].政治学研究,2006(3):53-60.
- [12] Gary S. Becker, George J. Stigler. Law Enforcement, Malfesance and Compensation of Enforcers[J]. The Journal of Legal Studies,1974(1):1-18.
- [13] 夏海鹰.成本、风险对腐败发生率的影响与教育对策探究[J].西南大学学报:社会科学版,2015,41(1):87-92.
- [14] 罗桂芬.腐败行为与“相对剥夺感”:官员腐败的社会心理机制透视[J].中国行政管理,1997(5):17-18.
- [15] 约瑟·阿提拉诺·派纳·洛佩兹,约瑟·曼纽尔·桑切斯·桑托斯.腐败的社会根源:文化与社会资本的影响[J].范连颖,译.经济社会体制比较,2015(4):108-118.
- [16] 顾斌.集体腐败的经济学分析:对集体腐败行为主体的成本—收益分析[J].社会科学,2000(6):23-26,22.
- [17] 倪星.论集体腐败的经济学根源[J].武汉大学学报:社会科学版,2001,54(1):99-104.
- [18] 张鹏.我国公务员集体腐败问题研究:基于过程模型的视角[J].政治学研究,2011(5):67-73.
- [19] 薛刚.“涉入”与“知情”:集体腐败道路上分离的两点[J].政治学研究,2010(1):93-105.
- [20] 徐瑞婕,许燕,等.对腐败的“心理绑架”效应的验证性内容分析[J].心理学探新,2015,35(1):35-40.
- [21] Blake E. Ashforth, Vikas Anand. The Normalization of Corruption in Organizations[J].Research in Organizational Behavior, 2003(25):1-52.

责任编辑 陈 瑶

Internal Logic of Corruption in Poverty Alleviation at the Bottom Level and Its Treatment

JIN Tao (School of Politics and Law, Northeast Normal University, Changchun 130117, Jilin, China)

Abstract: Officials in charge of poverty alleviation at the bottom level are a group vulnerable to corruption. During the process of the implementation of poverty-alleviation policies to lower levels, room for the manipulation of power by poverty-alleviation officials at the bottom level is being enlarged with the increasing amount of poverty alleviation resources, the corrupt culture within the society at the bottom level and the defective supervising mechanism for polity alleviation, which provides also opportunities for corruption within the area. Poverty alleviation officials at the bottom level involving in corruption is motivated by the benefits obtained from corruption, and the process of collective corruption within the designated area is found in the conspiracy of the interest-concerning parties in increasing corruption benefits and evading risks. The unique political ecology in the bottom society and the characteristic genetic feature of such corruption require awesome effectiveness of “not daring to corrupt” by means of smooth channels for anticorruption power from the upper government to guarantee the anticorruption right of the masses at the bottom level so that a safeguarding mechanism of “not wanting to corrupt” for the reasonable interests of poverty alleviation officials at the bottom level can be structured.

Key words: poverty-alleviation officials at the bottom level; corruption; genetic feature; treatment path

高校教师廉洁从教长效机制的构建

颜廷宏

(南通大学 教育科学学院, 江苏 南通 226019)

摘要:廉洁从教是高校教师这一职业所具备的基本道德要求。当前高校教师群体中出现了一些从教不廉现象,主要表现为以权谋私、学术腐败、工作敷衍等。这些现象的产生主观上是由于价值观念的蜕变、师德理想的迷失、对廉洁从教的理性认识不明晰等原因,客观上是由于监督管理机制不健全、考核评价体制不完善等原因。要构建高校教师廉洁从教长效机制,必须进一步健全思想保障机制,建立廉洁从教的教育机制,完善廉洁从教管理机制,强化考评监督机制等。

关键词:高校教师;廉洁从教;长效机制

中图分类号:G645.16

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0059-06

作为高校教师,应当恪守高校教师职业道德,以崇高的道德标准要求自己,做到学高为师、身正为范。然而,近年来受拜金主义、享乐主义以及个人主义等不良风气的影响,高校中也开始出现社会上的一些消极腐败现象,一度被认为是“非主流权力群体”的高校教师亦出现了权学交易、钱学交易、造假剽窃等从教不廉、为学不端的腐败现象,侵蚀和败坏了高校风清气正的从教氛围,玷污了高校教师群体的光辉形象,对社会产生了消极的影响。因此,加强高校教师廉洁教育、构建高校教师廉洁从教长效机制显得愈发紧迫和重要。

一、高校教师廉洁从教的基本内涵

“廉洁”一词在《辞海》中被注解为清廉、清白。王逸注《楚辞章句》曰:“不受曰廉,不污曰洁。”简言之,廉洁就是保持自身清白、正直的性状,以守真与守正来拒斥来自各方的诱惑,防止被外在环境所驱使、玷污,直至变质。廉洁从教、安贫乐道一直以来就是中国教师所秉持的基本道德操守,同时也是社会主义市场经济条件下社会对教师所提出的特殊道德要求及规范,更是彰显人民教师崇高风范的必然要求。

高校教师是教师群体的重要组成部分,同教师的定义一样,高校教师的定义也有狭义和广义之分。狭义的高校教师是指接受过专门教育和训练,具备高校任职资格并在高校实际从事教育、教学工

收稿日期:2018-05-23

作者简介:颜廷宏(1981-),男,山东曲阜人,南通大学教育科学学院讲师。

基金项目:南通廉政研究中心项目(2015YB06)

作的人,即我们通常所称的“高校教师”;广义的高校教师既包括从事教育、教学工作的专职教师,也包括高校专职科研人员、各级各类管理人员及领导干部。本文主要探讨广义上高校教师的廉洁从教问题。基于此,高校教师廉洁从教主要包括以下四层涵义:一是廉洁执教,“坚持正向的立身传道以展现高尚的人格魅力,遵守教师职业道德规范,注重修身养性,为人师表,依法从教”^[1],对学生一视同仁,不利用教师职权谋取不正当利益;二是廉洁治学,恪守学术规范,反对学术不端,维护学术尊严,不利用手中的学术资源去谋求不当利益,或不用不当资源去谋求学术利益;三是廉洁服务,这里特指高校教师在社会服务中遵纪守法、照章纳税、立足本职、分清主次、追求公益、义利兼顾;四是廉洁管理,高校领导干部和管理人员在诸如项目评审、评奖评先、职称评定、质量评价、招标采购、招生就业、基本建设等工作中“秉公用权、廉洁自律,不利用手中职权谋取私利”^[2]。

二、高校教师从教不廉的表现及其成因

当前,我国高校教师从教的总体氛围和环境是健康、积极向上的,绝大多数教师爱岗敬业、恪守师德、廉洁自律,具有崇高的思想道德操守,强烈的社会责任感和历史使命感。但是,由于受多元价值观念的冲击和社会追名逐利等不良风气的影响,部分高校教师贪眼前之利,四处赚钱,越来越像商人,甚至出现了诸如贪污腐败、道德败坏、学术不端等与廉洁从教不协调的现象,玷污了高校教师的职业形象,毁坏了高校教师的良好声誉,给社会造成了不良影响。

(一)高校教师从教不廉的表现

高校教师同其他教育工作者一样,并不是生活在真空中,对于腐败的侵蚀没有天然的免疫力,思想道德防线不牢和意志薄弱的人很容易染上腐败的病毒。“教师(授)更象商人”的说法深刻地揭露了不良社会风气影响下高校教师队伍职业道德滑坡等一系列的现实问题。

1.在教书育人过程中以权谋私。在学生考试、论文答辩、评奖评优、发展入党等环节中,个别教师存在搞暗箱操作、接受学生和家钱物的贿赂进行权学、钱学交易等不正之风。例如,湖南城市学院教师喻杰 2014 年至 2016 年间在所授课程的试卷阅卷过程中,采用更改、增补试卷内容,请人代做后更换原试卷的方式,违规为学生更改分数,并以此为条件,向部分女学生发送暧昧信息,提出外出开房等严重违背教师职业道德的要求。^[3]重庆某大学教师孔某等人在 2002 年 6 月至 2003 年 12 月的 3 次全国英语四级考试中利用职务之便,在考试前将试卷偷出考场分头做题,后将答案贩卖给重庆、浙江和北京等 11 个省市的几百名考生,获利近 20 万元,影响极为恶劣。^[4]

2.在治学过程中搞学术腐败。少数教师在论文发表、学术奖励和职称评定过程中,抄袭、剽窃他人学术成果。例如,湖南师范大学教授雷艳云发表的一篇外文期刊与一硕士毕业论文存在部分内容雷同现象,构成学术不端行为,被撤销教授职称。^[5]某些学术大咖、知名专家利用自身占有的学术资源和学术优势谋取非正当利益,利用担任课题评审专家、硕博士学位点申报评委的身份进行钱学交易、权学交易。这种状况挫伤了高校教师在学术研究过程中的积极性,在一定程度上助长了学术腐败。还有少数高校教师将科研经费用于非科研活动,采取各种手段套取现金,购置与科研无关的设备用于满足自己的生活需要。例如,原浙江大学教授陈英旭因科研经费贪污罪被判刑 10 年^[6];北京邮电大学原教授宋茂强采取各种手段冒名领取劳务费,套取 68 万元现金而被判刑 10 年 6 个月。^[6]

3.在社会服务过程中敷衍本职工作。随着经济的发展,高校教师参与社会服务的机会越来越多,从中获取的经济报酬也随之增加,这导致部分教师将社会服务作为赚取外快的“副业”,忽略了教学这一教师最基本的责任和义务。个别教师受经济利益驱使甚至随意调课、减课、迟到或早退,主次不分,本末倒置,影响了校内正常教学秩序。原云南大学校长吴松对此类现象评论道:大学在“适应”社会的同时忘掉了自我,学者在教育别人的同时也忘记了自己……人们已经很少关注自身的责任与义务,漠视至高无上的正义,淡忘对真、善、美的心灵渴求。^[7]

4. 高校管理过程中的职权腐败。高校领导干部和各级各类管理人员在干部选拔、职称评聘、质量评价、招标采购、招生就业、经费划拨及使用等工作中滥用职权、谋取私利。例如,湖北美术学院原副院长李泽霖利用分管招生工作之便收受贿赂,伙同其妻收受学生家长各项好处计 25.5 万元;^{[8]232} 同济大学原常务副校长吴世明严重违法违纪,牺牲学校利益,获取个人私利,被判有期徒刑 10 年;^{[8]232} 武汉大学原常务副校长陈昭方、党委原常务副书记龙小乐因涉嫌巨额受贿被批捕。^{[8]234} 职权腐败不仅在高校领导层出现,其他管理层人员中也普遍存在。例如,广东商学院原设备科科长黎明芳利用其负责教学科研设备采购、验收的职务之便,收受电脑供应商贿赂;^{[8]231} 中南林业科技大学团委副书记殷丹、体育学院教师荣礴、研究生院培养科科长李敏、商学院正科级辅导员吴敬东、人事处科长吕磊、发展规划与政策法规处正科级干部李志强等人在该校博士生招生考试中舞弊,受到党内警告处分。^[3]

上述现象和行为,违反了高校教师应有的道德规范与道德品格,败坏了学术风气和学术氛围,玷污了高校“象牙塔”神圣、纯洁的形象,损毁了高校教师“人类灵魂工程师”的美誉,破坏了高校教师的职业操守和伦理道德底线,使高等教育受到了质疑,高校教师的尊严受到了挑战。

(二) 高校教师从教不廉现象产生的原因

高校教师从教不廉行为的出现有着复杂和深刻的社会经济原因,既受社会大环境、大气候的影响,又受个人思想素质、高校文化氛围等小环境、小气候的影响。从总体上来看,高校教师从教不廉现象产生的原因分为主观因素和客观因素两个方面。

1. 从主观因素来看。一是价值观念的蜕变。受市场经济的消极影响,部分高校教师“世界观异化,人生观扭曲,价值观偏离,思想道德防线崩溃,对内约束力和对外抵御力相对脆弱,经受不住外界的诱惑”^[9],愈来愈多地追求经济利益,过度强化教育行为的功利回报。二是师德理想的迷失。面对汹涌而来的市场大潮,一些高校教师放松了对职业操守的要求,意志日益薄弱,无法抵制享乐主义、拜金主义和极端个人主义的影响,重利轻义,道德观念出现了滑坡,师德理想出现了迷失。三是对廉洁从教的理性认识不明晰。不少人认为,相对于政府机关而言,高校是清水衙门,而作为高校非主流权力群体的普通教师因不掌握权利也就不会产生腐败。此外,高校廉洁教育的对象往往仅针对学校领导干部,尤其侧重学校关键岗位和重要部门的领导干部,却忽视了普通教师这一群体廉洁意识及行为的养成。

2. 从客观因素来看。一是市场经济带来的消极影响。市场经济自发盲目的逐利性不仅引发了高校教师对经济利益的狂热追求,而且其带来的腐朽文化思想也冲击了高校教师固有的价值观念,部分高校教师的人生观、世界观和价值观出现了不同程度的错位,滋生了拜金主义、享乐主义和极端个人主义,他们只关注经济回报从而导致敬业奉献精神逐渐淡化。二是高校教师考核评价导向的影响。高校教师考核、职务聘任和奖惩的主要依据是科研业绩和教学业绩,即便是事关高校教师核心利益的职称评定,也同样是以高校教师完成的科研论文、学术专著和科研成果的级别及数量为主要依据,很少有人在意参评教师的师德状况。这种重业务轻师德的考核评价体制在一定程度上导致了学术腐败的滋长和蔓延。三是监督管理机制的弱化和漏洞。高校廉洁从教的监督管理机制还不完善,在执行过程中大多只注重采取廉洁教育的方式对高校教师进行教育引导,而没有构建一套健全完善的监督管理机制,导致廉洁教育与过程管理、监督相脱节。此外,廉洁从教方面的规章制度尚不健全,一方面真正意义上规范高校教师廉洁从教行为的规章制度较少,现行规章制度大都依附于师德师风的相关规定;另一方面,这些为数不多的规章制度在当前情况下也形同虚设,未被真正贯彻执行,导致腐败问题不能被及时查处。

三、构建高校教师廉洁从教长效机制的路径选择

(一) 健全高校教师廉洁从教的思想保障机制

1. 强化思想政治教育,构筑思想道德防线。构筑思想道德防线,自觉抵制腐败思潮的侵袭,健全廉

洁从教的思想保障机制,这是从源头上预防高校教师腐败的有效途径。高校要将思想道德教育、理想信念教育、廉洁自律教育列入学校日常思想宣传教育活动中,通过持之以恒的思想道德理论培训、教师岗位教育,提升高校教师的思想境界、道德修养和法律法规认知水平;从思想层面引导高校教师做到为人师表、率先垂范、洁身自好,树立正确的教学观,发扬为教育事业献身的精神,时刻保持清醒的头脑,全心全意投身到教育事业中去,从而达成自我价值和社会价值的有机融合。

2.加强价值观教育,坚持正确的价值引领。价值观教育是从思想上保障高校教师廉洁从教的重要举措,具体要求是将社会主义核心价值观作为加强高校教师廉洁思想文化教育的核心内容,使广大教师提升自觉遵循社会主义核心价值观的思想境界,在从教过程中做到爱岗敬业、诚实守信,使每一位学生都能得到公平公正地对待;坚持正确的价值取向,避免沉溺物欲不能自拔,自觉抵制极端个人主义等不良思想风气的影响,提高和强化高校教师在价值观念上的“抗菌力”和“免疫力”。

3.提高自身修养,强化内在的道德力量。高校教师要不断加强自身道德修养,以高尚的品格感染人,以整洁的仪表影响人,以和蔼的态度对待人,以丰富的知识引导人,以博大的胸怀爱护人,以优美的语言打动人,这样学生才会“亲其师信其道”,进而“乐其道”。具体来讲,高校教师要做到“四自”:一是自重,把思想和精力集中在工作上,经得住诱惑、耐得住寂寞、守得住清贫;二是自省,形成一种高度的道德自觉,经常反省、检查自己的言行,常思贪欲之害;三是自警,长存忧患意识,慎言慎行,不心存侥幸,时刻不忘“天网恢恢,疏而不漏”的警示;四是自律,时刻用法法规纪来约束自己,不越贪污腐化雷池之一步,不触碰高校教师的道德底线,做到慎独、慎微、慎终。^{[8]238}

(二)构建高校教师廉洁从教的教育机制

1.扩大教育层面,创新廉洁教育机制。高校要改变廉洁教育侧重于领导干部、忽视普通教师的片面做法,扩大教育层面,修正以往认为廉洁教育与教师无关的错误认识,将普通教师列为高校廉洁教育的主体。在廉洁教育机制上,要不断创新、与时俱进,采用新途径、新方法开展廉洁教育:一是坚持以人为本,通过思想疏导与人文关怀,加大廉洁教育力度,着重关注和创新廉洁教育方式方法,提高价值层次的追求,健全高校教师的心理品质,抑制腐败动机的产生,突出廉洁教育的针对性。二是通过建立高校廉洁教育的教化机制、内化机制、外化机制及强化机制等,彰显廉洁文化的先进性,激发廉政自觉,营造廉洁从教的文化氛围,突出廉洁教育的长效性。三是在活动的内容和形式上,通过听取专家讲座、报告会、参观反腐倡廉展览、举办廉洁知识竞赛、廉洁漫画展、建设廉洁网络平台和课堂、设立廉政专项研究课题等活动和方式营造廉洁自律文化氛围,开展经常性教育,提升廉洁教育的时效性。

2.通过实行分类教育,建立协同教育机制。高校教师有广义和狭义之分,广义的高校教师既包括普通专任教师,也包括学校领导干部,还包括各级各类服务和管理人员。针对不同群体进行分类,根据类别采取差异化的教育方法是高校开展教师廉洁教育的有效手段。第一,对领导干部进行廉洁从政教育。着重进行思想政治教育、党性教育和正反典型教育,充分发挥中心组学习、民主生活会、组织生活会、廉政专题报告等工作形式的作用,改进工作作风、规范权力行使、坚定理想信念。第二,对高校普通教师进行廉洁从教教育。着重进行师德师风、学术修养等方面的教育,提高其廉洁自律能力,使其自觉抵制各种非正当利益的诱惑,提高学术道德及个人修养。第三,对高校管理人员和服务人员进行廉洁从业教育。着重进行职业道德和管理服务育人方面的教育,提高其廉洁履职的管理服务能力。

3.建设校园廉洁文化,营造清正廉洁氛围。高校校园廉政文化是高校在廉政理论建设和实践探索过程中所形成的一种文化形态,是高校为营造风清气正的廉洁从教氛围所倡导的价值取向、制度规范、校园风尚和精神追求的总和。加强高校廉政文化建设,营造清正廉洁、健康向上的育人环境,是构建高校教师廉洁教育长效机制的重要途径。一是加强高校校园廉政文化观念层的建设,包括规范高校领导干部、管理服务人员和专任教师的从政、从教行为,形成廉政心理、廉政信念、廉政理论、廉政意识等各种思想、理论和价值体系,发挥高校廉政文化的熏陶作用。二是加强高校校园廉政文化制度层建

设,包括廉洁从教的规章制度、行为规范等,积极发挥校园廉政制度的规训作用。三是加强高校廉政文化行为层建设,加强高校教师的廉洁理念和廉政行为方式的培育,发挥诸如工作方式、生活习惯、言谈举止等方面的行为外化作用,促使高校教师将外在价值规范内化为自身的价值追求与廉洁自律的行为。

(三)完善高校教师廉洁从教的管理机制

1.加强领导和工作机制建设。建立健全“党委统一领导、党政双管共抓、纪委协同组织、部门各就其职、依靠群众力量共同参与”的高校党风廉政建设领导工作机制。具体来讲,就是要将高校廉政建设作为“一把手工程”来抓,党政一把手要对高校的廉政状况负直接领导责任,纪委具体组织、协调,各二级学院密切配合,形成一套组织领导上统一思想、明确责任,程序上科学严密、合法合规的领导和工作机制。纪委监察部门要积极组织其他部门和单位召开专题工作会议,通报即时问题,研讨应对策略,分享交流经验,积极布置工作,事后督促检查,“努力构建纵向有领导、横向有沟通的立体网络,形成全校教师人人参与、上下齐抓共建的良好工作格局。”^[10]

2.加强制度保障机制建设。为了规范高校教师行为,进一步强化高校教师的宗旨意识、纪律意识、质量意识,建设一支业务精湛、结构合理、师德高尚的高水平教师队伍,我国教育部门相继颁布实施了《关于进一步加强和改进师德建设的意见》、《严禁教师违规收受学生及家长礼品礼金等行为的暂行规定》、《关于建立健全高校师德建设长效机制的意见》、《高等学校教师职业道德规范》等规章制度。高校要在全面贯彻落实国家的这些规章制度的基础上,进一步修订和完善学校层面的相关制度规范,并将这些外在的行为规范和约束逐步内化为教师自身的道德要求,逐步形成从自觉到自治的廉洁从教的思想意识体系。高校要在行政规章的硬性要求下促进高校教师道德规范行为的养成,唤醒他们的道德意识,完善他们的道德修养,使之认同并自觉遵守规章制度,“不敢贪”“不能贪”“不想贪”。^[11]

3.加强物质保障机制建设。一要切实落实党和国家多次提出的“确保教师工资收入不低于公务员”的相关精神,重视和关心每个教师的正当利益,提高高校教师的经济收入和福利待遇,改善他们的工作和生活条件,从物质生活上构筑高校教师拒腐防变的经济防线。二要加大经费投入,加强高校物质层面的廉政文化建设。高校物质层面的廉政建设是廉政文化赖以存在和发挥功能的物化形态,起着“润物细无声”的作用。^[12]高校应当从学校的廉政建设总体发展考虑经费投入,例如,保证开展廉洁教育活动经费和保障廉政教育设施机构场所运行、设施建设所需经费及时到位,为学校廉政文化遗产遗址、廉政文化主题景观的日常维护和修缮拨付专门资金,为高校物质层面的廉政文化建设提供充分的物质条件和经费保障。

(四)健全高校教师廉洁从教的考评监督机制

1.突出思想道德在考评中的地位和作用。一是将思想道德修养作为教师考核的一项重要指标,将是否具有崇高的理想信念、高尚的道德情操、高度的责任感和使命感以及仁爱之心等作为评价高校教师的标准。二是将师德师风作为教师职称评定的重要考核内容。高校在制定职称评定细则时,既要突出教学科研和社会服务业绩,又要将师德师风作为一项重要指标,对教师在教学、科研工作中违反师德规范、深陷学术腐败而不能自拔的行为实行“一票否决”。三是在年度考核时,将廉洁从教情况作为重点考核内容,同时将之作为高校教师提拔聘任、评奖评优的参考依据,探索有效可行的高校教师考核评聘办法和指标体系,使高校教师考核评聘工作常态化、规范化、科学化。

2.健全惩戒制度。现阶段我国对高校教师从教不廉、学术不端行为进行惩戒的主要依据是《教师法》《教育法》《高等教育法》《教师职业道德规范》等法律法规,但其中的相关规定都比较笼统,惩戒制度还需进一步完善。高校应该从明确惩戒主体执行机关、界定惩戒具体事由、规范惩戒具体程序等方面逐步健全完善从教不廉惩戒制度,对惩戒机制进行督促、整改、纠正,使高校对教师从教不廉行为的惩戒有章可循、有法可依。通过制定标准、建立制度、形成规范、设置警戒红线,对教师的职业行为进行约束,形成有利于廉政建设的长效机制。

3. 强化监督机制。一是加强督导巡查, 由高校领导、资深教授、退休教师组成督查工作组, 对高校教师的廉洁从教情况进行督查巡视, 及时发现、处理相关问题。二是建立学生评教制度, 学生对教师进行无记名测评, 测评内容要包含高校教师的师德、廉洁从教情况。三是建立同行评价制度, 教师之间就各自的师德、廉洁从教情况互相评价。四是实行自律与他律相结合, 学校监督与社会监督相结合, 通过成立廉洁从教督导巡视组, 对学生、教师进行不定期的问卷调查, 建立网络评价制度、设立网上信箱等方式, 对高校教师的廉洁自律情况进行监督, 营造高校廉洁从教良好氛围, 构建高校教师廉洁从教监管体系。

参考文献:

- [1] 张帆. 高校教师廉洁从教的探索与实践[J]. 教育教学论坛, 2015(23): 118-119.
- [2] 洪振涛. 廉洁从教文化与教育诚信: 内涵、特征及相互关系[J]. 黑龙江高教研究, 2015(1): 119-122.
- [3] 张英. 湖南省纪委驻省教育厅纪检组通报 18 起高校干部职工违纪违法典型案例[EB/OL]. (2018-03-19)[2018-04-03]. <http://lz.sust.edu.cn/info/1023/2026.htm>.
- [4] 罗彬, 张卫. 重庆监考女教师倒卖英语四级答案被捕[N]. 重庆晚报, 2004-05-24(4).
- [5] 朱涛. 科研经费“贪污”之辩——以陈英旭贪污科研经费一案为例[J]. 广西政法管理干部学院学报, 2017(6): 71-77.
- [6] 熊丙奇. 北邮院长如何冒领 200 万科研经费——行政主导让科研经费成为腐败温床[J]. 中国经济周刊, 2014(2): 17.
- [7] 吴松. 象牙塔精神的守望与超越[J]. 中国大学教学, 2002(9): 13-15.
- [8] 警示教育讲稿[M]. 南京: 河海大学出版社, 2013.
- [9] 邢千里. 论高校教师廉洁教育[J]. 继续教育研究, 2013(1): 91-93.
- [10] 陈秋华. 高校教师师德建设中的廉洁教育[J]. 闽江学院学报, 2010(1): 114-116.
- [11] 教育系统违法违纪案例剖析[M]. 南京: 河海大学出版社, 2013: 17.
- [12] 侯冰. 建设高校廉政文化 构建现代廉洁校园[J]. 管理观察, 2010(9): 137-139.

责任编辑 张煜洋

Construction of a Long-Term Effective Mechanism for Integrity in the Teaching of Higher Education Instructors

YAN Tinghong (School of Education Science, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: One of the basic moral requirements for higher education instructors is the integrity in their teaching. Instances of corruption are rising out of higher education instructors, mainly demonstrated as pursuing personal interests with the authority, academic corruption, superficiality in their position, professional corruption etc. Subjectively, these arise out of the degenerated value system, the loss of morality and ideals as instructors, vague rational recognition of integrity in the teaching profession, etc. Objectively, such phenomena are due to defective supervision mechanism and the imperfect evaluation and assessment mechanism. For the construction of a long-term effective mechanism for the integrity in the teaching position of higher education instructors, the ideological safeguarding mechanism must be made more sound, an education mechanism for honest teaching must be constructed, a management mechanism for honest teaching must be perfected together with a strengthened evaluation and assessment mechanism.

Key words: higher education instructors; integrity in teaching; long-term mechanism

“三清示范区”建设实践及深化路径

——以江苏省南通市为例

汤明文，缪海涛

(中共南通市纪委，江苏 南通 226018)

摘要：着眼标本兼治、惩防并举，实施“三清示范区”(干部清正、政府清廉、政治清明)建设，既策应了净化优化政治生态目标定位，也符合构建“不敢腐、不能腐、不想腐”的机制理念，是推动全面从严治党向纵深发展的有效抓手。江苏省南通市“三清示范区”五年多来的建设实践在强化正风肃纪、突出源头治理、优化政治生态、狠抓统筹协调等方面取得了显著成效。当前为进一步深化“三清示范区”建设，需要在提高认识站位、拓展载体平台、注重品牌打造、加强组织领导等方面加大工作力度。

关键词：干部清正；政府清廉；政治清明；示范区；南通市

中图分类号：D630.9

文献标识码：A

文章编号：1674-9170(2018)05-0065-06

党的十八大首次提出建设廉洁政治的总目标，强调坚持“标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防”方针，全面推进惩治和预防腐败体系建设，做到干部清正、政府清廉、政治清明。^[1]党的十九大报告指出：“只有以反腐败永远在路上的坚韧和执着，深化标本兼治，保证干部清正、政府清廉、政治清明，才能跳出历史周期律，确保国家长治久安。”^[2]这一系列崭新论断为推动区域“三清示范区”建设提供了理论支撑，指明了正确方向。本文以江苏省南通市高点定位，强化顶层设计，创新载体平台，创新推进“三清示范区”建设为例，深入探析建设“三清示范区”的理论和现实意义所在，进而提出深化“三清示范区”建设的对策建议和恰当路径。

一、推进“三清示范区”建设的必要性

(一)建设“三清示范区”是净化优化政治生态的重要载体

习近平总书记强调：“做好各方面工作，必须有一个良好政治生态。政治生态污浊，从政环境就恶劣；政治生态清明，从政环境就优良。”^[3]营造风清气正的政治生态，是旗帜鲜明讲政治的本质要求，是深化全面从严治党的迫切需要，是以优良党风政风助推经济社会高质量发展的重要保障。通过深入开

收稿日期：2018-09-10

作者简介：汤明文(1966-)，男，江苏如皋人，中共南通市纪委监委常委；缪海涛(1976-)，男，江苏如皋人，中共南通市纪委监委法规研究室副主任。

展“三清示范区”建设,推动重点工作任务的细化分解、重点责任链条的传导压实,既能为涵养风清气正的政治生态提供规划性的框架设计,又可建立清晰可辨、追溯可及地反映区域政治生态的量化标准和考评指标,是新时代涵养更高质量政治生态的创制性安排,有利于形成纵横交错、上下贯通、全面推进的工作格局,进而为营造风清气正的良好政治生态提供强劲且持久的推力。

(二)建设“三清示范区”是构筑“三不”机制的有效路径

党的十九大提出:“强化不敢腐的震慑,扎牢不能腐的笼子,增强不想腐的自觉,通过不懈努力换来海晏河清、朗朗乾坤。”构建“三不”机制,是习近平新时代中国特色社会主义思想的题中之义,其内在逻辑是一个从治标到标本兼治、从硬性约束到思想自觉的过程,而推动实现干部清正、政府清廉、政治清明也是聚沙成塔、积水成渊、递进发展的过程,两者相得益彰、一脉相承。实践证明,无论是震慑层面的“不敢”,还是制度层面的“不能”,或者价值层面的“不想”,说到底都要靠党员干部个体的自律与他律、党政机关集体的联防与联控,以及全社会整体的策应与呼应。打造“三清示范区”是新时代推进惩防并举的重要抓手和现实路径。

(三)建设“三清示范区”是推动全面从严治党向纵深发展的务实举措

党的十九大不仅发出了夺取反腐败斗争压倒性胜利的动员令,而且作出推动全面从严治党向纵深发展的新目标。全面从严治党,基础是“全面”,关键要“从严”,重点在“治吏”。全面从严治党必须统筹推进党的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设,把制度建设贯穿其中。建设“三清示范区”,重在抓源治本、源头预防,始终把反腐倡廉制度建设放在突出位置,以扎紧扎牢规范权力运行的制度笼子为核心,着力夯实全面从严治党的基石,推动党的建设高质量发展。可见,深入推进区域“三清示范区”建设,正是贯彻落实中央决策部署的生动实践和具体举措,也是推动全面从严治党向纵深发展、向基层延伸的战略选择和战略布局。

(四)建设“三清示范区”是彰显纪委监委履职成效的题中之义

中共中央政治局常委、中央纪律委员会书记赵乐际明确要求,纪检监察机关要紧紧围绕监督这个首要职责,定位向监督聚焦,责任向监督压实,力量向监督倾斜,事不避难,义不逃责,依规依纪依法做好日常监督和经常性管理,在监督上全面从严、全面发力,真正把监督职责履行到位,确保党内监督和国家监察不留死角、没有空白。^[4]建设“三清示范区”,关键在于从微观、中观、宏观层面确立清正廉洁价值取向,从干部、机关、社会范畴培育崇廉尚洁行动自觉,既要把纪律和规矩挺在前面,更要把监督和管理覆盖全程。从一定意义上讲,推进“三清示范区”建设,正是新形势下最大限度释放制度优势、提高党和国家监督效能、放大党的纪检体制、国家监察体制改革成效的内在要求。^[5]

二、南通市打造“三清示范区”的实践探索及初步成效

2013年,南通市率先提出打造“三清示范区”的目标定位;2014年4月,市委印发《关于建设干部清正政府清廉政治清明示范区实施意见》。经过为期五年多的实践探索,有力促进了风清气正政治生态的涵养和生成,逐步构筑了党员干部“不敢腐、不能腐、不想腐”的有效机制,打造了区域惩防体系建设新特色,为经济社会发展、百姓民生改善提供了强有力的政治保障。

(一)强化正风肃纪,注重以干部清正引领“三清示范区”建设

1.严明纪律规矩,筑牢底线防线。一是加强纪律教育。坚持分层分类完善岗位廉洁教育机制,结合开展“不忘初心、牢记使命”主题教育、“两学一做”学习教育等,不断深化理想信念和宗旨教育、党风党纪和法律法规教育,引导广大党员干部适应新时代新要求,保持清廉本色。二是坚持抓早抓小。立足红脸出汗、防微杜渐,出台《关于加强领导干部谈话活动实施办法(试行)》等,将全面从严治党落实到日常监督管理全过程,保持“咬耳扯袖、红脸出汗”常态化。三是营造崇廉氛围。倾力打造“江海清风”全媒体平台阵地,常态化制度化开展5.10思廉日、“算好廉政账”专题教育月活动,建立“四个必考”机制,组

组织开展学术研讨、知识竞答和考学活动,激发党员干部涵养不想腐的内心自觉。

2.深化作风建设,着力抓常抓长。一是加大明察暗访。贯彻执行中央八项规定及其实施细则,聚焦防范“四风”反弹回潮和隐身变异,建立部门联动、社会参与督查机制,打造作风监督“立体网”,推动党风政风和社风民风持续好转。二是从严查处通报。既密切关注享乐主义、奢靡之风新动向,又重点突出形式主义、官僚主义新表现,点名道姓通报曝光典型问题,形成查究“四风”问题强大声势。三是启动专项治理。组织开展“三重一大”事项决策机制执行情况、违规租用社会车辆、违规出入隐蔽场所吃喝问题等专项治理,专项调研“会议文件实效”,扎实推进扶贫领域腐败和作风问题专项治理,推动正风肃纪在基层深入开展。

3.保持高压态势,强力惩腐治腐。一是科学践行“四种形态”,突出“细”“小”“早”,有效惩治极少数,教育大多数,把纪律和规矩挺在前面,着力维护“森林”健康。二是保持惩腐高压态势。坚持无禁区、全覆盖、零容忍,坚持重遏制、强高压、长震慑,巩固和发展反腐败斗争压倒性态势。近年来,我市重点查处了卫生系统、水利系统、供销系统、交通系统等典型案件,不断向社会释放“正能量”,以反腐败成效取信于民。三是放大查案治本功能。积极做好纪律审查“后半篇文章”,持续推进强化专责监督工作,加强机制和平台建设,建立监督联动协作机制,促进专责监督与日常监督融为一体,形成“查处一案、教育一片、规范一类”的链式效应。

(二)突出源头治理,注重以政府清廉促进“三清示范区”建设

1.加快简政放权,驱动职能转型。一是改革审批体制。以列入简政放权、转变政府职能综合改革试点市为契机,出台《关于进一步推进简政放权深化行政审批制度改革的实施意见》,坚持以“5张清单、5个平台、5项重点改革、5大监管体系”为主要内容,着力打造服务型政府。二是明晰审批事项。按照放管结合的要求,全面清理、调整市级行政审批事项,市级行政审批事项减少至280项,全面取消非行政许可审批类别,进一步厘清权力边界。三是集中审批服务。率先成立全国首家地市级行政审批局,并向所辖各县(市)区及开发园区全面延伸,理顺审批部门与职能部门、对上衔接与对下指导两个关系,基本实现“一枚印章管审批”。

2.加强权力制约,依法规范行政。一是运用法治思维和法治方式。贯彻中央深化全面依法治国决策部署,在全市党政机关普遍推行法律顾问和公职律师制度,针对重大规划、重要决策、重点问题,发挥参谋助手作用,加强法律监督,促进依法行政、规范行政。二是创新体制机制。推行党政主要负责人“四个不直接分管”制度,出台《关于强化“三重一大”事项责任推进专项问责实施办法(试行)》,有效规范和制衡“一把手”权力。构建鼓励激励、容错纠错、能上能下三项机制,保障推动经济社会高质量发展。建立制度建设激励机制,连续八年开展反腐倡廉好制度评比,有50多项制度创新成果被命名为“南通市反腐倡廉好制度”。三是重视风险防控。制定《关于进一步加强廉政风险防控机制建设深入推进源头治理工作的指导意见》,出台《关于在政府投资工程建设领域构建阳光防范体系的意见》,促进政府投资工程建设优质、高效、廉洁。

3.着眼公开透明,提升服务效能。一是阳光行使权力。全面深化党务公开和行政权力网上公开透明运行,杜绝暗箱操作和“潜规则”。持续推进政务公开,发挥政府门户网站、网上“村村通”等作用,确保各项行政权力在法治轨道上阳光运行。二是优化服务机制。完善覆盖全市、上下联动、功能完善、数据共享、运行高效的科学政务服务体系,全面推进政务服务标准化建设。深入开展富民强企奔小康“走帮服”活动,全面提升为民服务主动性和实效性。三是实施绩效考评。严格执行《南通市领导班子和领导干部“为官不为”问责暂行办法》,坚决整治“不作为、慢作为、乱作为”。强化市级机关作风建设目标责任制,发挥绩效管理考核导向和激励作用。

(三)优化政治生态,注重以政治清明彰显“三清示范区”建设

1.全面履行“两个责任”,夯实政治保障。一是健全制度体系。市委出台《关于落实党风廉政建

委主体责任、纪委监督责任的实施意见(试行)》等“1+8”制度体系,明晰党委班子、班子成员、纪委班子“867”责任清单,形成链条式传导压力格局。二是落实保障机制。明确工作标准、完成时限、保障措施及工作成果,层层签订责任书,实行签字背书,推动责任主体认真履行职责。建立市纪委监委及执纪监督室对口联系县(市)区和市级机关部门制度,实行划片包干,聚焦政治生态,督促各级党委落实主体责任。三是组织动态督查。把落实“两个责任”融入全市“四个全面”战略布局综合考核体系,建立党风廉政建设纪实考评系统,强化“两个责任”督查考评,提高履责科学化水平。

2.全面实施“两项改革”,注入生机活力。一方面,持续推进党的纪律检查体制改革。全面贯彻“两为主”和“两个全覆盖”的要求,扎实推进 40 项重点改革任务落地生根,组建综合派驻纪检组 19 个,建立“一办六组”市委专职巡察机构,强化政治巡察,探索创建具有南通特色的政治生态评价指标体系,实现巡察与政治生态建设有机结合。另一方面,稳步推进国家监察体制改革。市县两级监委全部挂牌,市纪委监委纪检监察室由 5 个增加至 9 个,实现执纪监督全覆盖。结合监督检查与审查调查改革试点,明确监督检查 3 个方面基本职能、18 项具体任务和 12 项手段路径,研究制定“1+N”配套制度,努力将制度优势转化为治理效能。

3.全面构建“两大体系”,促进修德守信。一是在明规定准中引示引领。以党员干部为重点,研究《党员干部道德守则》和《问责办法》《公务员道德诚信行为规范》等,引领党员干部思想道德体系建设。以政府诚信为重点,出台《南通市“十三五”社会信用体系建设规划》《南通市诚信“红黑榜”发布制度》等,引领社会诚信体系建设。二是在评星定等中分类分层。建立拟提拔领导干部个人行为评价和年度考核道德诚信反向测评机制,实施党员干部社区道德诚信表现函调制度,开展基层党员干部道德诚信指数测评,有步骤、有重点地推进港口、交通、速递等行业信用等级评定。三是在考量定夺中采纳采信。推行党员干部社区道德诚信表现函调制度,把党员干部“八小时”以外表现及思想道德考评结果作为评先评优、选拔任用的重要依据,探索政府部门带头使用信用产品,不断夯实预防腐败的思想基础和社会基础。

(四)狠抓统筹协调,注重以机制完善推进“三清示范区”建设

1.坚持高点定位,系统规划谋划。一是确立问题导向。市委从“解放思想、追赶超越”的高度,着力破解“推动全面从严治政党高质量发展、强势推动‘三大攻坚战’、精准践行监督执纪‘四种形态’”等工作难题和时代命题,坚定不移推进“三清示范区”建设向纵深发展。二是推动课题攻关。有机整合调配专家学者、党政干部、基层代表等各方面力量,先后组织多轮次重点课题调研,深入研究建设“三清示范区”的内涵、现实条件、薄弱环节、实现路径和工作机制,市委常委会专题研究论证,凝聚共识形成合力。三是开展顶层设计。市委立足党员干部勤廉兼优、政府廉洁高效、司法廉洁公正、源头治理制度创新、社会领域反腐倡廉、道德诚信两大体系建设和面向全社会的廉洁教育等七大领域,系统谋划并助推“三清示范区”建设与全市惩防体系建设、经济社会发展深度融合。

2.实行目标管理,加快建设进程。一是项目化分工。市“两办”研究出台《南通市惩防体系暨“三清示范区”建设工作项目及任务分工方案》,明确 166 项工作任务和时点要求,落实具体牵头部门、协办部门,通过目标再明确、任务再细化、责任再分工,形成上下一体的工作格局。二是常态化运转。完善联席会议、沟通协作、情况通报、信息报送、宣传推介等长效机制,分层次召开动员会、推进会、现场会,建立工作台账制度,实现创新工作规范化、痕迹化推进。三是规范化考核。完善督查考核制度,建立年初督查指导、年中跟踪检查、年底集中考核机制,突出对重点部门、重点项目的检查考核,督促责任单位对标找差、履职尽责,保证序时推进。对工作滞后、成效不明显以及发生重大腐败案件和不正之风蔓延的单位,分清责任主体,严格责任追究。

3.激发创先争优,提升工作质效。一是创设评价体系。以海门市为试点,通过量化指标权重,探索创设针对性强、富有操作性的“‘三清’指数评价体系”,并逐步在全市推广。其中:干部清正从忠诚、廉洁、

公正、诚信四个维度,政府清廉从廉洁、法治、服务、阳光四个维度,政治清明从理想信念、法治建设、选人用人、正风肃纪、惩治腐败五个维度进行综合评价。二是创造特色品牌。以典型选树、榜样培育为抓手,加快先行单位创建进程,形成示范带动效应。进一步扩大创建工作影响面,激发基层“创新、创优”新动能,启动“三清示范区”优秀品牌征集,全市涌现了“江海净土”“双优交通工程”“工商三联三防”“清廉税务”等66项优势品牌,丰富充实了“三清示范区”建设的内涵。

三、深化建设“三清示范区”的对策与建议

(一)提高认识站位,在融合嵌入中抓好“三清示范区”建设

建设“三清示范区”,是落实中央和省市委决策部署、实现廉洁政治建设总目标的具体举措,是实施“四个全面”战略布局、高水平全面建成小康社会的重要保障,也是打造新时代区域特色惩防体系、营造风清气正政治生态的优势所在。各地各部门要围绕贯彻落实党的十九大精神这一首要政治任务,紧扣区域经济社会发展中心大局所在,立足深化党的纪律检查体制和国家监察体制改革实际,结合本地区本系统本部门本单位本职工作和业务特点,聚焦“两个责任”,突出问题导向,抓好统筹协调,不断增强建设“三清示范区”的政治自觉、思想自觉和行为自觉,以“三清示范区”建设推动广大党员干部凝心聚力、干事创业。

(二)拓展载体平台,在多措并举中抓好“三清示范区”建设

“三清示范区”建设是社会系统工程,涉及方方面面,关系各行各业,决不能“眉毛胡子一把抓”。各级各部门要与打造山清水秀的政治生态有机统一,着重抓好“六项工程”:即扬清固本工程,创新宣传教育方式方法,筑牢党员干部思想道德防线;履责践廉工程,推动落实全面从严治党党委主体责任、纪委监督责任,强化压力传递,推动责任落实;正风护林工程,深入贯彻落实中央八项规定及其实施细则,以优良的党风促政风带民风;惩腐肃纪工程,放大市县监察体制改革试点成效,夺取反腐败斗争压倒性胜利;抓源治本工程,进一步扎紧扎牢制度的笼子,坚持用法治思维和法治方式反对腐败;监督预警工程,稳中有进推进纪律监督、监察监督、派驻监督、巡察监督,坚持抓早抓小,强化监督的再监督,始终把监督挺在前面。^[6]

(三)注重品牌打造,在创新创优中抓好“三清示范区”建设

深化“三清示范区”建设必须统筹兼顾、落细落小、抓常抓长。各地各部门既要从宏观层面把握工作规律,注重顶层设计,分步组织实施;又要从微观角度细化目标任务,强化责任落实,提升履责成效。要因地制宜、创新理念、大胆探索,精心谋划具有区域、行业、部门特色的“三清示范区”建设,围绕制度建设、平台打造、载体搭建等方面,持续深化“三清示范区”建设创新品牌培育、选树、推介活动,以及“三清示范区”建设优胜单位、先行单位创评活动,着力推动“三清示范区”建设向基层站所、村居组织延伸,以创促建、以评促优、以点带面,不断提升品牌内涵外延,实现创建区域全覆盖,放大示范辐射效应。

(四)加强组织领导,在分工协作中抓好“三清示范区”建设

各级党委(党组)要切实履行主体责任,坚持把建设“三清示范区”摆在更加突出的位置,将“三清示范区”建设纳入“四个全面”考核总体框架,融入推动高质量发展全过程,尽快形成“党委牵头、纪委协调、部门共建、上下联动、合力推进”的工作格局。各牵头单位和协办单位要通力协作、齐抓共管,进一步抓好“三清示范区”建设任务的实施、督查和考核,逐步完善“三清示范区”建设的目标责任机制、组织推进机制、检查考核机制,加快“三清示范区”建设的节奏步伐。要建立健全科学有效的评价机制,引入民意测评和第三方评估,既注重工作上的“硬指标”,更看重老百姓的“真感觉”,以人民群众对党风廉政建设的满意率检验检视“三清示范区”的建设成效。

参考文献:

- [1] 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL].(2012-11-19)[2018-09-01].http://www.wenming.cn/xxph/sy/xy18d/201211/t20121119_940452.shtml.
- [2] 习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:67.
- [3] 王子晖. 5 年两会,习近平这些话语历久弥新[EB/OL].(2018-02-27)[2018-08-20].http://www.xinhuanet.com/politics/2018-02/27/c_1122458196.htm.
- [4] 把监督这个首要职责履行好[N].中国纪检监察报,2018-06-19(02).
- [5] 中华人民共和国监察法释义[M].北京:中国方正出版社,2018:35.
- [6] 刘学新.牢记使命担当 自觉担负“两个维护”的特殊历史使命和重大政治责任[J].中国纪检监察,2018(13):8-9.

责任编辑 张煜洋

Construction of the “Demonstrative Zone of the Three Purifications” and Its Further Development

—Case Studies in Nantong of Jiangsu Province

TANG Mingwen, MIAO Haitao (Commission for Discipline Inspection, Nantong 226018, Jiangsu, China)

Abstract: Focusing on treatment of both the symptom and the fundamental causes with measures taken both for punishment and prevention, the construction of the “demonstrative zone of the three purifications” (of cadres, of the government, and of the politics) caters to the purification and optimization of political ecology, and meets the systemic notion of “not daring to corrupt, unable to corrupt and not wanting to corrupt”, which provides an effective starting point for the in-depth development of comprehensive and strict administration of the Party. Considerable achievements have been made in the construction of the “demonstrative zone of the three purifications” in Nantong of Jiangsu Providence in the recent five plus years as regard the rectification of the mood and disciplines, emphasizing the treatment of the sources, optimization of political ecology, pressing on coordination and cooperation. For the further development of the construction of the “demonstrative zone of the three purifications,” more efforts are to be made from the perspectives of uplifting the ideological standing point, expanding the carrier platform, attending to nurturing the brand, and strengthening the organization and leadership, etc.

Key words: honest cadres; clean government; pure politics; Nantong

基于“互联网+”的政府投资项目 廉情预警评估系统的构建及应用

——以 Z 市廉情预警评估系统模型及其应用为例

秦 毅

(吉林大学 法学院, 吉林 长春 130012)

摘 要:以科技预防为手段,基于“互联网+”技术开发的政府投资项目廉情预警评估系统,其模型由廉情指标、廉情等级和廉情指数三级指标组成,具有廉政风险识别、信息采集分析、实时预警评估等功能。该套指标体系的设计,丰富了预防腐败工作的方式和手段,实现了工程建设程序规范、造价控制明显下降、全程定量监控,解决了政府投资项目监管难的问题;通过树立系统理念、加强常规督导、严格审核评估、实行定量管理,构建了基于“互联网+”的政府投资项目预防腐败工作新格局。

关键词:政府投资项目廉情预警评估系统;廉情指标;预警评估

中图分类号:D630.9

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0071-07

工程建设领域的腐败是预防腐败的重点和难点问题,据统计,“全球工程建设项目每年涉及腐败的资金约 32 万亿美元。著名反腐败组织透明国际对 19 个不同领域发生腐败的可能性进行了调查评估,其中‘公共合同和建筑行业’得分最低,被认为是最容易发生腐败的行业领域”^[1]。当前,各地正处于大开发大建设大发展时期,政府投入大量的资金进行基础设施建设。为了防控政府投资工程中的廉政风险,近年来,Z 市纪委大胆创新,并借助清华大学廉政与治理研究中心、中山大学廉政与治理研究中心等科研机构的“外脑”力量,开发建设了政府投资项目廉情预警评估系统(以下简称“廉情预警评估系统”)。系统建成以来至 2017 年上半年止,共对总投资约 1166 亿元的 346 个项目进行了廉情评估,发出预警 569 条,对存在廉政风险的 31 个项目发出预警告知书,对 18 个项目的建设单位进行了廉政谈话,对 2 个项目进行了立案审查。通过廉情预警评估,政府投资工程基建程序得到有力规范,招投标中的量身订做和围标串标行为得到明显遏制,工程造价得到有力控制,有效防控了政府投资项目的廉政风险,系统建成以来,共节约投资 38 亿元,取得了良好的经济和社会效果。

收稿日期:2018-03-21

作者简介:秦毅(1983-),男,重庆人,吉林大学法学院博士研究生。作者为该系统开发人员之一。

一、廉情预警评估系统的设计背景及理念

工程建设领域腐败问题具有一定的特殊性,有学者曾总结出工程建设领域腐败问题存在“四易四难”的情况,即在寻找理论依据、划定廉政风险点、进行定性分析甚至实现个别打击比较容易,但在定量测量风险、追究腐败行为、进行全面预防和政策落地实施方面存在困难。为了应对以上困难,我们充分利用“互联网+”技术,通过大数据理念和信息化手段,构建起全面覆盖的政府投资项目廉情预警监督平台。

1.构建统一数据平台。利用信息化手段,打通各职能部门及应用系统业务数据之间的信息孤岛,规划并构建预防腐败风险防控与预警数据中心,为纪检监察机关内部各类业务信息系统、电子监察系统、财政资金使用监管系统、公共资源交易系统提供多种方式的标准化数据交换接口,实现有关信息数据的采集、抽取以及综合汇总。基于采集信息进行比对、分析与信息挖掘,并在此基础上构建各类数据的信息统计、关联、查询、展示平台,实现廉情预警相关的信息化系统在数据层和应用层的统一。

2.建立数据关联机制。利用各系统业务数据之间的逻辑关系,建立行政行为监控数据与行政人员档案数据之间的数据关联机制,使廉情预警工作中最核心的两个要素之间形成双向的数据联动。通过廉情预警评估系统中各项业务规则设立的业务预警标准,对业务行为进行实时监控,形成管理执法人员行使公权力过程中的廉政风险监察工作模式,做到对腐败风险的及时发现和监控,形成“由事及人”,推进廉情预警工作的深入开展,为廉情预警工作提供有力的工具和手段支撑。

3.实现数据精准分析。通过自动交换的方式采集每一个项目全过程的数据,利用已经设定好的目标模型,对这些数据进行串联、识别,并加以关联分析。从与经验值和法定值中的对比中,发现可能存在的廉政风险点,及时进行预警处置,实现预防腐败工作的前瞻性、及时性和科学性。

二、廉情预警评估系统模型的主要内容

(一)从政府投资项目运行实际出发设计廉评指标体系

系统从政府投资项目运行实际出发,将透明国际关于腐败行为的最新研究与实践进行有机结合,设计了由廉情指标、廉情等级、廉情指数三级指标组成的廉情评估指标体系。

1.廉情指标。根据实践总结,分析政府投资工程易发多发腐败的环节,从立项至验收结算全过程,确定了 30 个廉政风险点,并运用概率理论设计了 30 个量化的廉情指标,根据法定值或经验值,明确各廉情指标的风险值(见表 1)。当指标实际值向不利方向偏离风险值时,向建设单位发出预警,并给予扣分。

2.廉情等级。根据项目廉情指标的得分,分别给予:蓝、黄、橙、红 4 个廉情等级,橙、红等级表示项目廉情处于高、较高的风险状态,应向建设单位发出《预警告知书》,限期纠正或整改(见表 2)。如某道路改建工程概算控制和预算控制环节被发出 11 个预警,目前廉情已达到红色等级,工程造价存在较大的风险。因此,系统向其建设单位发出《红色预警告知书》,要求其排查原因,加强投资管理,防控廉政风险,出现红色等级的项目,还要对建设单位负责人进行廉政谈话;黄色等级表示项目廉情处于轻

表 1 廉情预警指标和扣分标准

序号	指标类型	指标编号	指标名称	指标描述	风险值	扣分值	同类指标求最大值	同类指标最大扣分值
1	工程建设和政府采购程序	A1	审批流程逆行	项目前置流程获批日期晚于后续流程获批日期	是 (应急项目除外)	2分	是	
2		A2	审批环节缺失	项目缺乏前置流程获批文件却出现后续流程获批文件	是 (应急项目除外)	2分		

续表 1 廉情预警指标和扣分标准

序号	指标类型	指标编号	指标名称	指标描述	风险值	扣分值	同类指标求最大值	同类指标最大扣分值
3	投资控制	B1	估算金额核减率	(送审金额-批复金额)/送审金额	>15%(省批项目执行省标准)	基准分 3 分,每增 1%再计 0.2 分		同类指标都设最大扣分为 25 分
4		B2	概算金额核减率	(送审金额-批复金额)/送审金额	>10%(省批项目执行省标准)	基准分 3 分,每增 1%再计 0.2 分		
5		B3	预算金额核减率	[(送审金额-批复金额)/送审金额]	>8%(省批项目执行省标准)	基准分 3 分,每增 1%再计 0.3 分		
6		B4	概算调整率	(调整后金额-原始批复金额)/原始批复金额(非客观或正常原因的调整)	>0	基准分 3 分,每增 1%再计 0.2 分		
7		B5	预算调整率	(调整后金额-原始批复金额)/原始批复金额				
				预算调整率-概算调整率(非客观或正常原因的调整)	>0	基准分 3 分,每增 1%再计 1 分		
8		B6	设计变更核减率	(送审金额-批复金额)/送审金额	>5%	基准分 3 分,每增 1%再计 0.3 分		
9	投资控制	B7	单项 100 万元以上设计变更		是	基准分 3 分,每增 10%(即 10 万元)再计 0.3 分	是	同类指标都设最大扣分为 25 分
10		B8	累计设计变更大于预留金	累计设计变更/预留金>1	是	基准分 3 分,每增 10%再计 0.3 分		
11		B9	设计变更增加造价百分比	设计变更/合同价	>10%	基准分 3 分,每增 1%再计 0.3 分		
12		B10	结算核减率	(送审金额-批复金额)/送审金额	>5%	基准分 3 分,每增 1%再计 0.3 分		
13		B11	结算金额增加百分比	(项目结算金额-项目合同金额)/项目合同金额				
			结算金额增加百分比-设计变更造价增加百分比	>0	基准分 3 分,每增 1%再计 1 分			
14	招标投标	C1	招标节奏	中标通知书发出至签定合同时间	>30 天	基准分 2 分,每增加 1 天再计 0.1 分		
15		C2	投标单位数量	(提交标书单位数/购买标书单位数)	<40%	基准分 3 分,每增 1%再计 0.1 分		

续表 1 廉情预警指标和扣分标准

序号	指标类型	指标编号	指标名称	指标描述	风险值	扣分值	同类指标求最大值	同类指标最大扣分值	
16	招标投标	C3	重新招标	无正当理由重新招标	是			同类指标都设最大扣分为 25 分	
17		C4	废标率	废标数/投标数	>50%	基准分 2 分,每增 10%再计 0.5 分			
18		C5	专家间评分差异	专家单项评分与所有专家该项平均分的差距	>30%				
19		C6	专家与项目单位关联评分	一年内某一专家参评某单位项目次数偏高且评分排序一致(每次都是最高分)	>3 次				
20		C7	施工中标概率	中标后半年内再次中标同一建设单位项目	是	基准分 2 分,每增加一次再计 2 分			
21		C8	施工项目中标节约率	(预算价-中标价)/预算价	施工<5% (BT 项目除外)	基准分 3 分,每增 1%再计 1 分			
22		C9	施工招标正式投标人人数	施工招标正式投标人人数	只有 3 名(特殊专业技术项目除外)	3 分			
23		C10	招标延期	无正当理由招标延期	是				
24		C11	招标终止	无正当理由招标终止	是				
25		招标投标	C12	商务得分	非中标单位中商务得分较中标单位商务得分低于 60%的投标单位数/(该项目全体投标单位-1)	>50%	基准分 3 分,每增 10%再计 1 分		
26		监督检查	D1	重大质量事故	被确定为重大质量事故	是			同类指标都设最大扣分为 25 分
27	D2		重大安全事故	被确定为重大安全事故	是				
28	D3		审计异常	项目审计结论存在违规资金	违规金额>项目结算 5%	基准分 5 分,每增 1%再计 1 分			
29	D4		投诉查实	各环节被投诉并被相关机构查实	是	建设单位被责令纠正 3 分;行政处罚 5 分			
30	D5		案件查处	项目存在违法违规问题被司法机关查处	是	建设单位人员被党纪政纪处分 15 分/1 人;被法院作出有罪判决 25 分/人	按实际扣分		
项目实时廉情指数=100-累计扣分									

表2 廉情等级扣分标准

廉情等级	值域	应对措施	备注
蓝色	无明显异常	保持观测。	
黄色	项目单个指标:10分>分值扣分 \geq 5分; 项目同类指标:15分>分值扣分 \geq 10分; 项目跨类指标:20分>分值扣分累计 \geq 15分	加强观测。	项目以发改委立项为准,招标投标环节的拆分项目一并纳入原项目累计计算。单个指标主要针对即时廉政风险发出预警;同类指标主要针对阶段性廉政风险发出预警;跨类指标主要针对项目全程累加风险发出预警。
橙色	项目单个指标:15分>分值扣分 \geq 10分; 项目同类指标:20分>分值扣分 \geq 15分; 项目跨类指标:25分>分值扣分累计 \geq 20分	橙色预警告知书,要求整改。 视情况进行核查。	
红色	项目单个指标:分值扣分 \geq 15分; 项目同类指标:分值扣分 \geq 20分; 项目跨类指标:分值扣分累计 \geq 25分	红色预警告知书,要求整改。 开展调查。	

微的风险状态,给予短信预警;蓝色等级表示项目廉情正常。

3.廉情指数。根据30个廉情指标的运行情况,利用层次分析模型计算出项目的廉情指数和建设单位的廉情指数,满分是100分,各项目及建设单位据此进行廉情排名,由此得出各建设项目和建设单位的廉政风险情况。

(二)开发电子软件同步自动进行廉情评估

运用最新的SOA技术搭建了政府投资工程预防腐败信息共享平台,开发了先进的预警模型,软件系统具有廉政风险识别、信息采集分析、实时预警评估等主要功能。

1.准确识别廉政风险点。软件系统实时分析计算30个廉情指标分值,就像30台廉情扫描仪,同步对政府投资工程的建设程序、招标投标、投资控制、资金使用、安全质量、验收结算、审计结果、信访投诉等进行全程检测分析,准确识别出廉政风险点,将原来隐蔽性较高的腐败风险,转变为看得见的风险点和风险图。

2.量化分析计算风险值。廉情评估所有指标百分之百量化,通过软件系统的智能化分析计算,利用大数据平台,在线采集数据,并参照透明国际的做法,对接入的数据进行标准化处理后纳入评估结果,“经过标准化方法处理的数据,可以使得指数得分更为合理”^[2]。实时生成项目各项廉情指标得分,即把原来只能宏观定性的腐败风险转变为可以微观测量的指标分值,精确判断出腐败风险的程度。

3.实时预警评估廉情。系统软件与发改、规划、国土、公共资源交易等8个部门的业务系统无缝对接,实时自动采集政府投资工程相关信息,显示廉情评估结果,及时发现苗头性和倾向性问题,将预防措施落实在事前和事中。如某改扩建工程,中标后增加造价195万元,超过了预警值100万元,通过发出预警,及时提醒建设单位严控工程造价,避免出现竣工后造价失控的问题。

4.自动生成评估结果。软件系统从数据采集、短信发出到《预警告知书》和《廉情评估报告》生成,全程实现自动化,根据系统反馈的信息对项目的廉情进行跟踪分析,及时纠正存在的问题,提请建设单位和相关职能部门加强预防,跟踪督办其整改结果,以提高防控廉政风险的针对性。

5.联动进行预警处置。发改、财政、招标办等行业监管部门根据系统提示,按职责分工,对预警反映的问题加强监管,对违规问题依法进行处理;住规建、交通、海洋农渔水利、市政林业、信息化等行业主管部门履行行业监督责任,督促有关单位整改预警反映的问题;纪检监察机关运用提醒、函询、约谈、初核、查处等方式,强化工程监督,加大对工程领域腐败问题的核查力度。

(三)建立健全预警结果处置机制

围绕工程建设全过程,构建联动处置机制,把监督执纪“四种形态”的要求贯穿于系统的每个环节。

1.明确各方监管责任。按照有关规定,构建监管责任主体网格,明确行业主管部门、监管部门和纪检监察机关各自的职责分工。要及时查处招标投标中的围标串标和量身定做问题、违反《政府投资项

目管理条例》造成的投资失控问题,切实加强政府对政府投资工程建设的事前、事中监督。

2.明确结果处置方式。按照监督执纪“四种形态”要求,设置多种处置方式,对于廉情预警评估系统反映出的问题,及时抓早抓小,严格执纪。一是对出现预警的,向建设单位发出短信提醒。二是向廉情等级为橙色、红色的 31 个项目建设单位发出预警告知书,并要求整改和答复。三是对重要指标出现预警的项目,向发改、财政、交通、水务等监管部门发出 7 份督办函,要求有关部门加强监管,完善制度;对违反政府投资工程有关规定的,依法处理。四是对达到红色或多个重要指标出现预警的 18 个建设单位的相关责任人进行约谈。

3.明确执纪问责情形。要把廉情预警评估结果作为党政机关绩效考核的重要指标,廉情预警扣分直接影响相关部门年终绩效考核结果。对预警告知书的单位,审计作为年度重点审计项目纳入年度审计,纪检监察机关纳入年度重点关注项目。对重要指标出现预警的项目进行函询,对存在造价失控等风险的相关单位责任人开展“咬耳扯袖、红脸出汗”谈话。对有明显违规问题或预警的 6 个项目进行初核,责令相关职能部门取消预中标资格,重新进行招标。

三、廉情预警评估系统的应用成效

系统建设应用以来,不仅丰富了预防腐败工作的方式和手段,而且利用廉情预警指标的导向和警示作用,实时引导系统各行为主体提升行为底线,遵循制度规定,强化自身约束,有效控制了廉政风险。

1.实现工程建设程序规范,解决程序瑕疵的问题。建设程序是保证政府投资工程质量和安全、控制好投资的关键因素。廉情评估系统中关于规范建设程序的预警指标对政府投资工程的建设单位和相关决策机构发挥了强有力的约束作用,政府投资工程不按照基建程序建设、仓促上马的问题得到有效解决。系统应用以来,政府投资工程不按基建程序建设的预警大幅下降,政府投资工程建设程序明显规范,“边勘察、边设计、边施工”的现象得到有效遏制。

2.实现招标投标工作规范有序,杜绝量身定做行为。招标投标环节是政府投资工程建设腐败的高发部位,规范招标投标行为是防控政府投资工程廉政风险的关键环节。廉情预警评估系统中针对招投标廉政风险的 13 个预警指标,对政府投资工程从发布招标公告至签订合同等招投标全过程进行了监控,有效地遏制了招投标中量身定做和围标串标问题。系统应用以来,招投标预警、围标串标预警、中标概率异常等量身定做预警、中标下浮率预警等数量明显下降,施工正式投标人数少于 3 名的量身定做现象以及不按照规定签订合同的不规范行为已经杜绝,政府投资工程招标投标行为明显规范。

3.实现造价控制明显下降,有效节约财政资金。系统应用以来,仅规范招投标一项,就节约政府投资 38 亿元,中标下浮率、设计变更等造价失控风险预警明显下降,政府投资工程概预算高估冒算的预警减少,政府投资工程造价“水分”过大的问题逐步得到解决,工程造价得到了有力控制。

4.出台有效的监管制度,制度建设取得新成效。纪检监察机关与相关职能部门建立了廉情分析会议制度,定期研究解决廉情预警评估系统反映的问题。协助发改部门修订《政府投资项目管理条例》,重新梳理了政府投资工程的廉政风险点,完善政府投资工程建设管理体制,强化行业和行政主管部门对政府投资工程造价控制和招投标的监管职责,完善了设计变更、限额设计、造价管理等制度。推动住规建局修订《招标投标管理办法》,针对围标串标和量身定做等突出问题,推行政府投资工程招投标评定分离制度,强化建设单位的主体责任,促进招投标“公开、公平、公正”原则与择优的协调统一。改进两阶段评标办法,全面实行电子化招标,杜绝投标企业通过有选择提交业绩信息原件的方式来达到围标串标的目的。推动财政部门落实设计变更审查制度,对设计变更的合理性和合规性进行审查,建设财政投资项目审核管理系统,对政府投资工程预结算审核全过程实现信息化监督和预警纠错。

5.实现全程定量监控,提高监督效率。系统通过把发改、财政、建设、审计、检察、招投标、公共资源交易中心等数据自动传输和整合,把分散的信息加以串联和分析,成为管用有效的预防腐败信息,从

根本上改变了过去依靠人工开展定性分析的局面,进一步提高了工作效率。

四、廉情预警评估系统的建设体会

系统建设应用能够取得预期成效,得益于以下几个方面的努力:

1.树立系统理念,全力协调推动。运用“互联网+”技术构建廉情预警评估系统,需要多个部门的配合和支持。我们树立“系统理念”,加大协调力度,在采集数据方面,实现和8个系统业务平台的无缝对接,实时抓取有关数据;在预警处置方面,建立多部门共同处置的体制机制,实现主管部门、监管部门和纪检监察机关分工配合的良好局面。

2.加强常规督导,强化结果运用。系统建成后,对各部门开展督导工作,现场指出有关部门在落实工作和系统应用中存在的问题,通过督导来促进工作、落实责任。我们还定期向各单位“一把手”通报阶段性评估情况;对重要工作任务未完成的单位,发出函询通知书;对落实责任不到位的单位班子成员开展“咬耳扯袖、红脸出汗”谈话提醒;对重要指标出现预警的单位进行专项巡查;对履责不力的相关责任人实施问责。通过督导和问责,推动各部门抓实责任,确保工作成效。

3.严格审核评估,推动落实整改。建立严谨的审核机制,当系统出现预警时,纪检监察机关相关部门进行初核,提出初步处理意见后,报系统应用领导小组复核,并研究提出处理意见。通过建立严格的内部审核评价机制,“智能+人工”双重审核,确保每一个预警都处置准确。

4.实行定量管理,促进自觉参与。系统为各监管部门配置了专门的帐号,明确各监管部门的职责权限和工作要点,简便了监管单位操作程序,节省了工作量和时间,推动落实监管责任变为有关部门的自觉行动。

参考文献:

- [1] 宋伟,徐小庆.工程建设领域腐败特点的实证研究[J].河南社会科学,2013(5):9-13.
[2] 唐钧.腐败:实证研究的国际经验——国际透明组织如何量化廉洁指数[J].理论与改革,2002(1):5-8.

责任编辑 陈 瑶

Construction of the Systematic Warning and Assessment System for Government-Invested Projects Based on “Internet+” and Its Application

—Case Studies of the Systematic Warning and Assessment Model of Z City for Corruption and Its Application

QIN Yi (School of Law, Jilin University, Changchun 130012, Jilin, China)

Abstract: Making use of scientific measures, the assessment and warning system for situations of integrity in government-invested projects based on “Internet+” technologies is composed of the three layers of indicators, namely integrity situation indicators, integrity level and integrity index, and it fulfills the functions of recognizing integrity risks, collecting information and performing analyses, and real-time warning and evaluation etc. The creation of such an indicator system enriches the means and modes for anticorruption efforts, realizing regulated construction procedures, considerably reducing construction costs, realizing all-process controlled quantitative supervision, thus resolving the difficulty in the supervision of government-invested projects, and helps establish the systematic notion, strengthen routine directions, enforce evaluation and assessment, practice quantitative management, a new situation corruption prevention based on “Internet+” having been constructed.

Key words: assessment and warning system for situations of integrity in government-invested projects; integrity indicators; real-time warning and evaluation

道德动因视域下传统清官人格 养成的“三个维度”

孙 泊, 陈 楠

(南通大学 马克思主义学院, 江苏 南通 226019)

摘 要:揭示传统清官人格的道德动因,应该秉承唯物史观从“三个维度”加以整体性、宏观域、发展性研究:一是探寻哲学基点,从“天人之辩”的理论思维加以追问。对于自然的本能敬畏和神格崇拜心理,催生了道德的意义和遵循道德的原始起点,引发了传统视域下对天道敬畏的理论命题,萌生出神秘的生命情怀。二是立足治国理政,从“德治之基”的实践思维加以追寻。道德人的价值诉求和道德教化的治理功效,孕育和推进了传统社会的德治思维和德化路向,培育出浓郁的家国情怀。三是回归终极理想,从“民本之要”的价值思维加以揭秘。无论是个体的圣贤追寻还是整体的政治理想,最终都是为了人的意义,目标都指向人的主体性实现,是“天人合一”命题的真正超越,彰显出鲜明的人民情怀。因此,传统清官人格是生命情怀、家国情怀和人民情怀“三位一体”的集中体现和价值升华。

关键词:传统清官人格;道德动因;天人之辩;德治传统;民本思想

中图分类号:B82

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0078-07

在中国传统社会,民间将老百姓爱戴的好官称之为清官,而在正式的典章史籍中,则称之为循吏、良吏、廉吏等。在中国古代社会的历史进程中,涌现出了一大批敢于为民请命、刚正不阿、不惜丢官罢职的直臣廉吏,如包拯、海瑞、于成龙、黄霸、徐有功、狄仁杰、陈希亮、况钟等,他们都是中国古代清官中的典型代表。中华传统清官人格,意指传统社会老百姓爱戴的好官形象和其彰显出的人格魅力和社会影响。中华传统清官人格,是中华民族优秀传统文化的集中体现和生动彰显,浓缩着中华民族最为深沉的道德追求、独特的精神标识、丰厚的文化滋养。深层揭秘中华传统清官人格的生成机理和道德动因,是新时代传承和弘扬中华优秀传统文化、纵深推进全面从严治党的理论诉求和实践要求。洞悉中华优秀清官人格的道德动因,除了个人内在的因素以外,还必须秉承唯物史观加以整体性分析与建构,从历史宏大的视域、社会发展的特质、文化血脉的延续以及思想领域的思辨等方面加以系统探析,

收稿日期:2018-07-20

作者简介:孙泊(1979-),男,江苏连云港人,南通大学马克思主义学院副研究员,博士;陈楠(1995-),男,江苏宿迁人,南通大学马克思主义学院硕士研究生。

基金项目:江苏省高校哲学社会科学重点研究项目(2017ZDIXM133);教育部人文社会科学研究青年基金项目(15YJC710052)

从而有利于科学揭示中华优秀清官人格的生成机理和发展走向,为新时代纵深推进全面从严治党提供理论参照和实践指导,塑造新时代的道德高度和清官人格。

一、“天人之辩”的理论思维:敬畏天道,原始神格的心理崇拜中萌生生命情怀

人为什么要注重道德并不断提升自身的道德境界?这是中华传统道德伦理领域不断追问和探索的重大理论命题之一。对于这个问题的回答,关系到中华传统清官人格养成的理论基点,更触及到中华传统清官人格的初心追寻。人性之初,孰善孰恶,至今也无法揭秘。但有一点可以肯定,人性趋善的动因之一就是对于自然的本能敬畏。敬畏是道德动因的原始生态。从心理敬畏到行为自觉,在这一漫长的成人历程中,人的道德意义日益明显,并且成为人区别于其它自然界动物的根本属性和行为标识。人对自然的原始崇拜,无形之中造成了人的崇善心理和尚善行为,这在一定意义上催生了中华传统道德伦理的萌芽、生成和发展。这是中华优秀清官人格的道德基因养成的自然因素。也就是说,道德基因并不是先天赋予的,而是后天生成的,是人类在长期的社会生产实践中不断孕育、生成和发展的,是在人类和自然的交往实践中不断选择、验证和实现的。自然在中华优秀传统道德基因的养成过程中,起到启蒙的作用,但也是至关重要的基点,因为它从人类道德的一开始,就规制和引导着道德的发展方向。正如道德是人类后天追求一样,道德动因更是在漫长的成人历程中必然的需求。远古时期,人类对于图腾的崇拜,实质上就是一种精神寄托和精神诉求,其中蕴含着道德的基因和萌芽。人类对于自然的敬畏,实质上就是一种生命探秘和生命关怀,其中折射出人类对于自身价值和关系的探索和思考。人类对于自然认识是在敬畏中崇拜,这实际上是一种生命情怀,而这种神秘的情怀在生产力极端低下、普遍认识水平较低的原始社会,就演变为对神格的崇拜和敬畏。

原始社会虽然没有榜样人格的显现,但已经出现对于榜样崇拜的情结。这种榜样情结则带有神秘色彩,是对未知世界的探秘和向往。翻开《山海经》《帝王世纪》《淮南子》《史记》等典籍,找寻古代榜样的踪迹,揭开历史神秘的面纱。原始社会的榜样,都是带有神话色彩的史诗般英雄人物,道德榜样神格化集中反映了当时的原始人群朴素的、朦胧的道德认知以及对自身所希望的榜样人格的神化描述和理想塑造。但由于受到当时社会生产力发展水平等多方面的限制和制约,这些榜样还无法实现神化到入化的现实落地和场域切换,但对于当时原始人群认识自然、改造自然还是起到了一定的精神推动作用,有利于人类的文明和社会的进步。

关于这一命题的思辩,理论上称之为“天人之辩”^[1]。在春秋末至战国的百家争鸣时期,“天人之辩”成为当时先秦诸子哲学思辨的中心命题。“天人之辩”主要涉及天道和人造、自然和人为之间关系的哲学思辨以及实践操守,本质上是对人类与自然关系的正确对待和行为遵守,体现的是人与自然的交往实践和道义规制。孔子提出“畏天命”的重要性和必要性,特别强调人要敬畏自然。孟子则提出“天人合一”学说,主张人只有增强和充盈自身“诚”的德性,才可以赞天地之化育,与天地参矣。墨子则提出“天志”作为衡量一切的标准,尽管他重视和倡导人的“强力而为”。荀子则认为天与人是有区分的,而且人无法胜天,天意是不以人们的意志而转移的,主张制天命而用之。老子也是主张人应当顺从自然、敬畏自然和保护自然的思想。“天人之辩”的哲学争论一直在延续,并且深刻影响中华传统文化的发展。无论是先秦诸子的“天人之辩”、西汉董仲舒的“天人感应”和“天人合一”思想体系还是宋代理学家提出的从“物我合一”论证“天人合一”的思想,都折射出“天人合一”的思想实质和文化精髓,本质上都是天道和人造、自然和人为关系的界定和厘清。在中国传统哲学中,“天”和“人”可以说是两个最基本、最重要的概念,“天人关系”问题则是历史上我国哲学讨论的最重要的问题。“天人合一”学说影响最大,它不仅是一根本性的哲学命题,而且构成了中国哲学的一种思维模式。^[2]中华传统“天人合一”的哲学思维,在一定程度上影响着中华传统文化的理论体系和实践走向,规制着传统社会中人对自然规律的内心敬畏和意识遵循,指引着中华优秀传统道德基因的动因机制和实践逻辑。儒家的“天人合一”思想,

虽然不能直接具体地解决人类社会发展过程中的所有问题,但是依然具有积极的意义。“天人合一”思想作为一个哲学命题,一种思维模式,主张人和天二者之间不能分离,而应该作为一个内在关联的整体对待。汤一介先生指出,它作为一种思维方式对解决“天人关系”无疑是有其正面的积极意义,而更为重要的是它赋与了“人”以一种不可推卸的责任,“人”必须在追求“同于天”的过程中,实现“人”的自身超越,达到理想的“天人合一”的境界。^[2]

天道蕴含着深厚的道德意蕴和道德指向。天道、心性既是内圣德性工夫的本体,也是外王礼教工夫的本体;内圣既是德性的目标,又是外王的基础,正用心性根源于天道又必须合乎天道。^[3]在天道与人道的关系思辨进程中,逐步形成天道制约和影响人道的博弈格局。天意不可违,实际上折射出道德的权威性和震撼力,直接或间接地影响人的道德观念的形成。对于自然神秘的敬畏,无疑在人的心里培植了道德的因子,经过后天的不断强化、内化,逐步形成较为固化的道德观念体系,并转化为具体的实践行动。自然无形中成为了人的行为是否好坏的审判官、度量尺。“天人合一”不仅是“人”对“天”的认知,而且是“人”应追求的一种人生境界。因为“天”不仅是自然意义上的“天”,而且也是神圣意义上的“天”,“人”就其内在要求上说,以求达到“同于天”的超越境界。^[4]尽管这种原始的道德养成带有明显的被动接受的成分,但是实际效果很有效也很实用,因为内心的敬畏触及了人的根本和要害,相比较一些外在的强压灌输,显然对中华优秀传统文化道德基因的养成具有人文情怀和深远意义。儒家的道德人格以内圣外王为理想,所提出和倡导的一系列规范准则和道德规制,涉及到社会生活的方方面面,涉及到道德修养的每一个细节。中国古代的清官人格正是在这种文化氛围中得以不断生成发展,他们的价值观念、思维方式和行为模式都在一定程度上、一定意义上受到传统儒家文化的深层影响和内在制约。

二、“德治之基”的实践思维:道德教化,圣贤人格的心性求索中培育家国情怀

如果说对于自然的敬畏和崇拜,是人“头顶的道德律”,那么中华传统的德治思维,就是人“身边的道德律”。深处德治氛围浓厚的传统社会,道德的作用和意义深远,呈现出“双重意蕴”:一是对于人自身的发展和提升作用凸显。道德对于人之所以成为人,发挥着内在修养和外在塑造的双重功效,对于人的精神层次和境界影响深远,始终起到内在道德律的滋养作用;二是对于国家治理和社会稳定的价值巨大。任剑涛先生曾创造性地提出了儒家伦理的“双旋结构”:一方面表现为以“仁”为核心整顿人心秩序的个体心性儒学的道德理想主义指向,另一方面又表现为以“礼”为核心整顿社会秩序的社会政治儒学的伦理中心主义指向;二者以“内圣外王”为理论中轴,形成一个双旋结构。^[5]在传统社会治理中,道德是重要的手段和途径,通过道德的示范引领和社会教化,使社会中的绝大多数人都能接受道德、遵循道德、践行道德,这实际上就是榜样人格的体现、道德教化的彰显和国家治理的实现,必将有利于社会的稳定 and 国家的安宁。通过道德手段治理国家,无形中降低了政治成本和政治代价,是一种普惠双赢、利国利民的政治思维。同时,一定程度上不断削减了政治给予和政治付出,是一种润物无声、内柔外刚的政治实现。因此,德治是中华传统社会政治家乐意尝试和践行的国家治理思维和政治实现模式。长期处于德治文化的滋养和熏陶,必然对人的道德要求和道德期许更高。道德人的生成,不仅是自身内在的价值追求,社会环境和文化氛围有时也发挥着潜在而重要的影响。

中华优秀传统文化孕育着丰富而系统的德治思想,早在古代就产生了德治思想的萌芽,最早可追溯到尧舜禹时代。尧舜禹以孝悌闻名于世,都是中华优秀传统文化所倡导的道德典范。他们倡导的为人、持家、做官、治国,均以道德为本,开创了中华道德文明的先河,因而被后世尊为“百孝之先”、“道德之祖”。后来,德治思想在社会治理领域不断得到发展和完善,并逐步形成中华民族的德治传统。关于德治思想的有史记载,最早可探寻至成书于周代的《诗经》《尚书》等经典著作之中。《诗经》中多个篇章不乏古代圣贤以德治国的思想火花,尤其是在《尚书》中“敬天保民”“以德配天”思想命题的提出,彰显了德治思想的深厚历史底蕴和深远的理论价值。这一命题的核心意蕴是:人只有敬德、畏天才能最后保

住和延续天命,人只有勤政爱民才能得到民众的衷心拥护和真心爱戴,无德将会被取代。周代的德治思想在着力强调德为基石的同时,并未从根本上否定刑罚的作用和价值,实际上是内在遵循“明德慎罚”的总体原则,大力提倡道德教化,建构“先教后罚、以刑辅德”的社会治理模式。周代的“明德慎罚”主张将道德教化与刑罚惩治相融合,这一理念基本奠定了中国古代治国理念的基本思路和实践走向。

周代以后,儒家思想在前人的基础上,传承发展了德治思想的内涵。孔子德治思想的核心是礼乐治国,强化教化作用,使人与人之间的相处和谐融洽,整个社会有德有序,这是孔子德治思想所畅想的社会理想状态,实质上是通过道德教化作用,塑造道德人,营造道德秩序,最终形成理想的道德社会。周代的德治思想和孔子的德治思想有一个共通的地方,就是特别强调和倡导道德教化,所以后人统称为周孔之教。可以说,周孔之教为中国传统社会治理提供了样本和路向,为德治传统的形成和发展奠定了思想指引和理论基础。在周孔之教的基础上,后世没有放弃对德治思想的探索和研究。沿着孔子的思想光辉,孟子创新提出了“仁政”的系列主张。西汉初年陆贾上书汉高祖刘邦阐述“治以道德为上”的核心观点。汉武帝时期的思想家董仲舒则推行“罢黜百家、独尊儒术”思想。这基本形成了汉代德治思想的理论基调,使之成为汉代政治领域的主导思想和核心价值。唐朝前期汲取隋朝二世而亡的历史教训,主张在国家治理中实施德治和法治相结合,既要彰显道德教化的功能,又要发挥法律制约的作用,道德和法律二者之间是一个完整的体系,相互作用,互为补充,不可割裂。唐太宗李世民曾经强调:为国之道,必须抚之以仁义,示之以威信。宋代理学对宋代时期的德治思想产生了深远的影响。可以说,宋代德治思想带有很深的理学烙印和理学基因。理学家朱熹从仁心的视角解读和阐述德治,在他看来,德治就是在国家治理中践行仁心,具体表现在爱民、亲民和为民上,落实在体恤民情、洞察民意和关注民生中。一切以老百姓的利益出发和归宿,就是仁心的集中体现,就是德治的价值实现。这为实现儒家“修身齐家治国平天下”的理想和志向提供了环境氛围,有力推动了“天下兴亡、匹夫有责”国家意识和为官责任的孕育和发展,对中国古代清官人格的养成起到了润物无声的教化效应。

中华传统德治思想从产生确立始,历经几千年的演进和发展,围绕礼法并治、德主刑辅模式的日益修缮和成熟,为社会治理提供了丰富的思想资源和实践指导。一批政治家、思想家的德治思想不断深化和拓展了中华传统德治思想的内涵和外延,形成了特色鲜明的中华传统德治思想的理论体系和实践框架,助推了中华传统清官人格形象的塑造和提升。如东汉时期的宰相杨震,一生公正清白,廉政爱民,其道德风范代代相传,被朝野公认“辅国以忠”。北宋名臣范仲淹,被誉为“忠义满朝廷,事业满边陲,功名满天下”,其后人继承其优良作风,代代皆有贤者。

三、“民本之要”的价值思维:心系百姓,清官人格的社会理想中彰显人民情怀

如果说敬畏自然、崇拜自然,奠基和生成了中华优秀清官人格道德动因的理论基点,传统德治思维,影响和指引着中华优秀清官人格道德动因的实践走向,那么,中华优秀清官人格道德动因的终极目标和价值理想是什么?这是解决为了谁的根本问题。是自身的圣贤理想还是家国情怀乃至更高更远。或许,历史和历史人物会给出我们清晰的答案。唐室砥柱的狄仁杰,居屈堂之上,为民而忧,被后人赞誉为“唐室砥柱”。他历经唐高宗与武则天两个时代,是唐代鼎盛时期清官的杰出代表。唐高宗仪凤元年(676年),狄仁杰擢升大理丞一职,掌管国家刑法之权。到任第一年,便躬亲审案,处理前任积案无数。他明察善断,循律准确,颇得时人称赞,一时名声鹊起。狄仁杰的这段传奇经历,经后世文人的艺术创作,成就了狄公的“神探”之名。狄仁杰的为官之道本质上体现一个民字,他的为官之路生动践行了古代伟大思想家老子所言“圣人无常心,以百姓心为心”的深刻哲理和道德意蕴,始终把普通老百姓的酸甜苦辣人生百味放在心头,始终维护广大老百姓的切实利益。

关于传统清官人格的研究,理论界传统思维认为是为了自己,也就是心性求索,为了自身的圣贤之路。政治家推崇清官人格,也是为了国家治理,发挥道德对老百姓的教化功效,夯实国家的执政根

基,实现社会的稳定和谐。通过多年的中华传统清官人格文本研究,我们发现:无论是清官人格的内在圣贤追求、家国情怀还是外在政治理想和政治抱负,最终都指向老百姓,尽管有时还停留在理论探索层面上或者处于理想设计状态上,都无法磨灭其卓越的理论贡献和实践价值。

民本思想作为中华优秀传统文化的理论基石和思想精髓,有力地促进中华文明的形成与发展、传承与创新。民本思想作为中华优秀传统文化的珍贵遗产和历史瑰宝,生动地诠释了中华传统的为官之道和政治理想。追溯中华传统民本思想,最早可以追寻到国家萌芽的肇始。民本思想源远流长,发端于夏商周时期,发展于春秋战国时期,定型于汉代,此后历朝历代虽有所演变,然而其思想主旨始终没有变化。

中华传统民本思想,源起于夏商周时期。大禹曾有训诫:民惟邦本,本固邦宁。这是民本思想历史上最早的提出和论及。后来的周公在深刻总结商朝暴政而灭亡的历史教训的基础上,极力主张“以德配天”“敬德保民”^[4]等民本理念,积极倡导和实施“德政”,实现了国家的稳定和发展。夏商周时期的民本思想,虽只是只言片语的历史碎片,但却闪现出朴素而纯真的思想火花,奠定了中华传统民本思想的理论基础和实践走向。历史车轮驶入了春秋战国百家争鸣文化繁荣发展时期,民本思想则成为争论和思辨的重要命题,从而把民本思想推向了思想的前沿,成为了历史上重要的文化坐标和思想指南。特别是先秦儒家代表人物孔子、孟子、荀子等所阐述和提倡的民本思想,如“安民利民”“民贵君轻”“平政爱民”“顺从民意”等重要命题,这些初步形成了中华传统民本思想的理论体系。在先秦儒家民本思想的基石上,汉代的民本思想则日臻成熟完善,将中华传统民本思想推向了历史新高度,形成了日益全面、比较系统、相对完整的民本思想体系,决定着中华传统民本思想的基本基调、理论框架和实践思路。在这一方面,西汉著名的政治思想家贾谊作出了重大而积极的理论贡献。他在系统总结先秦儒家民本思想的基础上,逐步完善了中华传统民本思想体系,更加鲜明地提出了人民为本的民本思想体系。他全面而深入地阐述了人民的重要性,坚持以人民为本,并提出了人民是国家兴衰成败根本的历史命题和重要结论。

纵观中华传统民本思想,尽管带有先天维护封建统治阶级利益的政治瑕疵,但无论是理论指向还是实践归宿都指向老百姓。具体体现在三个方面的实践意蕴。

一是“敬民”,这是中华传统民本思想的逻辑起点。这里“敬民”涵盖敬畏老百姓和尊重老百姓的双重意义。只有从内心真正敬畏老百姓,才能在实践中真正尊重老百姓;也只有在实践中尊重老百姓,才是敬畏老百姓的生动体现。孔子强调:大畏民志,此谓知本。可见,老百姓是国家的根本,是权力的基石。没有老百姓的支持,国将不国,权力也是虚无。

二是“爱民”,这是中华传统民本思想的情感认同。这里的“爱民”同样隐含情感上对老百姓的认可和实践中对老百姓的关切双重指向。情感上的“爱民”就是要从老百姓的立场和意愿出发,将心比心,顺应民心,处处把老百姓放在心上,具有强烈的亲民情怀;实践中的“爱民”就是要从老百姓的利益和忧患出发,设身处地,洞察民意,知晓民心,体恤民情,处处把老百姓的冷暖安危放在首要,具有强烈的为民担当。孔子极力主张“节用爱民,使民以时”^[5]。《管子·牧民》中则强调:“政之所兴在顺民心,政之所废在逆民心。”^[6]“爱民”之切、“爱民”之深,必须培育出“忧民”情结。无论是中华传统清官人格还是无数仁人志士都秉承着这种深层的“忧民”意识。这不仅从价值上引领孕育了清官人格,而且在全社会营造了浓郁的文化氛围。

三是“富民”,这是中华传统民本思想的实践归宿。这里的“富民”同样彰显出物质上富裕、精神上富足的双重规定。无论是“敬民”的逻辑探析,还是“爱民”的情感追寻,价值归宿都指向富民强国。^[7]《论语·颜渊》中论及:“百姓足,君孰与不足?百姓不足,君孰与足?”《管子·治国》中强调:“凡治国之道,必先富民。”敬畏和爱护老百姓,就是要做到及老百姓所及,想老百姓所想,就是要做到权力为民所系,为民所用,为民所享,否则都是空谈。民富才能国强,文化才能繁荣昌盛,社会才能长治久安,这是一条经

过历史无数次总结和反复检验的不变法则和黄金定律。中华传统文化视野中的“富民”,物质上的富足是老百姓生活的基础,重要意义可想而知;而精神上的满足作为物质富足的有益补充,同样也不可或缺。因此,老百姓物质上获得的不断增长,必然促进文化生活的繁荣与发展,以不断满足他们日益增长的精神层面的内在需求。这也是中华传统文化不断得以丰富发展的重要原因。

总之,尽管中华传统民本思想存在先天的制度缺陷和理论的准备不足,这是由于历史和阶级的局限性导致的。中华传统民本思想的理论基础是在承认专制君主权威至上的前提下生成的,以此来理想建构“人民至上”“以民为本”,实质上是“君权至上”“以君为本”的本质体现。所谓的王道、仁政和德治,不过是一种开明的统治策略,一种治民的政治权术,一种得民心、存社稷、固君位的治理模式,这种先天存在的内在矛盾和根本症结,注定中华传统民本思想无法真正实现其政治理念和政治实践。尽管在封建社会“二律背反”的条件下,中华传统民本思想无法真正实现,但却对社会进步和发展产生了积极的影响。

中华传统民本思想对中国历史、中华文化、中华精神等产生了深远而持久的影响,创造了中国历史上流芳百世、影响世界的“文景之治”“贞观之治”“开元盛世”“康雍乾盛世”等盛世中国,社会太平,百姓安康;中华传统民本思想的传播和推广,成为了历代政治家、思想家、文学家的政治信条和道德信念,促成了整个社会民本思想的确立和遵循,也催生了近代社会民主意识的生成和发展,成为对抗传统社会封建专制的革命动因和思想武器;中华传统民本思想中“民贵君轻”“富民强国”“重民保民”“恤民忧民”等优秀思想和文化滋养,在新时代仍然具有重要的历史意义和借鉴价值,有利于“以人民为中心”思想的提出、确立、丰富和发展,有利于人民主体地位的真正实现。

因此,中华优秀清官人格的道德动因,并不完全是个体的心性求索和道德理想,而是对自然的敬畏、对权力的敬畏和对人民的敬畏的心路历程中所作出的价值选择、道德要求和人生意义实现,是生命情怀、家国情怀和人民情怀融为一体的道德升华、思想结晶和实践遵循。新时代全面加强中华优秀清官人格道德基因的思想挖掘和研究,不仅具有厚重的理论意义,更具有鲜明的实践价值。我们弘扬和继承中华民族传统文化和传统道德的目的和旨归,不是要人们停留在钻研“古代典籍”和赞赏古代文化的“复古”境遇之中,而是要力求使我们的提倡和研究有利于当前的新经济、新政治、新文化和新道德的建设与发展。^⑧中华道德应该是一个完整的体系,应该在历史的传承中不断创新,使中华优秀传统道德基因得以延续提升。

清官人格是中国古代廉政文化的精神载体,关于清官的记载遍布于历代的正史、野史、典籍中。清官产生于封建专制时代,其思想观念都有一定的历史局限性,但他们孝亲、智慧、俭朴戒贪、爱民如子等优秀人格特征却有超越时代和阶级的普适价值。^⑨面向新时代,中华优秀清官人格道德基因不但没有僵化,反而应该得到大力弘扬。目前我们应该抓好抓实“三个着力点”:一是唤醒激活跨越时空的“道德记忆”。系统整理中华优秀传统文化的经典文本和典型人物,深入挖掘其思想意蕴与核心价值,全面激发其生机与活力,从而着力构建传承发展和创新创造体系,延续中华优秀传统文化正脉,在新时代彰显其无限的理论光辉和实践映照。二是致力解答实践发展的“时代命题”。追溯历史记忆,书写精神族谱,推进传统优秀文化滋养新时代伟大事业的伟大实践,全面提升新时代道德的认同感,强化道德律、道德力,激发正能量、新能量,坚持问题意识和实践导向,寻求良治善治之道,奠基新时代的道德力量。三是续写创造中华文化的“世界意义”。坚持创造性转化创新性发展,不忘本来,吸收外来,面向未来,创造中华优秀传统文化的新样态新成就新辉煌;汲取中国智慧,弘扬中国精神,传播中国价值,保持文化定力,凝聚文化合力,丰盈文化张力,为倾力打造世界命运共同体提供中国思路和中国方案。值得注意的是,一些人企图以“复兴儒学”和用儒家道德来挽救当前的道德扭曲,有些人还主张将儒教改为国教,使儒教国家化,盲目提倡小孩要从小读经等,这些思想是一种变相的“复古”和倒退的思想,是极为有害的。一些人认为“西方文明盛极而衰,现在已经没落了”,要用儒家思想代替“西方文明”这也

是片面的,代替“西方文明”的不可能是儒家的思想,它只能是社会主义的新文化和新文明。^[8]因此,深度解密中华传统优秀清官人格的动因机制,为新时代纵深推进全面从严治党提供思想养分和历史参照,在传承中创新创造,走出一条彰显新时代的道德实践之路,构建新时代的道德体系,才能为实现中华民族伟大复兴的中国梦夯实道德之基,为世界命运共同体的宏伟蓝图提供中国理论方案和实践方略。

参考文献:

- [1] 张应杭,蔡海榕.中国传统文化概论[M].杭州:浙江大学出版社,2016:95.
- [2] 汤一介.论“天人合一”[J].中国哲学史,2005(2):5-10,78.
- [3] 刘立夫,胡勇.中国传统道德理念的内在结构[J].哲学研究,2010(9):41-46,128.
- [4] 李清华.中国传统人文教育思想[M].福州:福建教育出版社,2015:15.
- [5] 管仲.管子:四部要籍选刊[M].杭州:浙江大学出版社,2017:146.
- [6] 李剑桥.儒家经典:中[M].北京:中国三峡出版社,1997:1036.
- [7] 宗贤书院注释.论语[M].北京:北京联合出版公司,2017:240.
- [8] 罗国杰.论中华民族传统道德的“精华”与“糟粕”[J].道德与文明,2012(1):5-9.
- [7] 张李军,阎丽丽.古代清官的人格特征及其成因[J].廉政文化研究,2016(1):79-85.

责任编辑 王学青

Three Dimensions Nurturing the Personality of Traditional Virtuous and Upright Officials Motivated by Morality

SUN Bo, CHEN Nan (School of Marxism Studies, Nantong University, Nantong 226019, Jiangsu, China)

Abstract: The unveil of the moral motivations of traditional virtuous and upright officials should, cherishing historical materialism, be done from “three-dimensions” with researches done holistically, from a macro perspective into the developmental nature: To begin with, the philosophical standpoint is to be sought after for the theoretical pursuit of the “relationship between nature and man.” The instinctive awe of nature and the worship of godliness have spawned the meaning of morality and the primordial starting point of morality, triggered the theoretical proposition of reverence for the tao of heaven from the traditional perspective, and generated the mysterious sentiments toward life. Secondly, the practical mindsets of “moral foundation” is to be pursued based on the governance of the country. The value pursuit of the righteous and the effectiveness of moral education nurtured and promoted the morality mentality and moral inclination of traditional society, cultivating a complex for the homeland and the nation. Thirdly, the secret is to be uncovered from the perspective of “people orientation” as an ultimate ideal. Both the individual pursuit of the Sage and the collective political ideals are ultimately for the realization of the significance of man, both pointing to the realization of man’s subjectivity, a real transcendence of the notion of “the unification of nature and man,” the people-orientation made prominent. The personality of traditional virtuous and upright officials is therefore a concentrated embodiment of the “Trinity” of the life, the country and the people and their value sublimation.

Key words: personality of traditional virtuous and upright officials; morality motivation; relationship between man and nature; tradition of moral governance; people-orientation thoughts

“化性起伪”思想对反腐倡廉工作的启示

徐春晖

(南京理工大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210094)

摘要:荀子性恶论另辟蹊径,在界定“性”“伪”之别的基础上,指出“性”是先天的本能趋恶,“伪”是后天的积习成善,并且诉诸礼法、礼义两种途径,力求实现“伪”向“性”的超越,即能动性对本能性的超越,达到化性起伪的效果,最终使人归善如流。腐败问题源于人性中的根本缺陷,是权力在人本能趋恶下产生的变质和异化,荀子隆礼重法的思想对当今的反腐倡廉工作的启示主要是:应通过德法并重、标本兼治两大路径,双管齐下,遏制腐败的滋长蔓延。

关键词:荀子;化性起伪;礼法;反腐倡廉

中图分类号:B222.6

文献标识码:A

文章编号:1674-9170(2018)05-0085-06

战国末年,群雄逐鹿,礼崩乐坏,荀子作为儒家最后一位大师,自觉肩负起矫正人心、重建秩序的历史使命,在合理吸取法家人性恶观点的前提下,糅合改造儒家、道家、墨家等各派人性学说,形成了独具特色的性恶论,其“化性起伪”思想更是对人的能动性超越人的本能性寄予厚望,期望人的社会属性占据上风并指导人的自然属性向善的维度转化。“化性起伪”何以可能,荀子提出了内外两种方案:一是礼法外在矫治,二是礼义内在教化,这两种方案对于反腐倡廉工作皆有一定程度的逻辑启示。荀子对礼法、礼义的重视,提醒着我们在反腐败斗争中必须正视法律法规的制度性作用,积极创新反腐败体制机制,同时也应注意思想道德的教育性作用,努力唤醒党员干部的廉洁自觉。

一、人性趋恶,化性归善

荀子的人性论是独树一帜的性恶论。孟子所说的心怀善性并内省向善的人是一种“理想人”,然而社会现实中存在的是具有七情六欲的“世俗人”。故荀子重新界定了“性”的内涵,他认为孟子是把“伪”善界定为人性,他反驳到:“凡性者,天之就也,不可学,不可事。礼义者,圣人之所生也,人之所学而能,所事而成者也。不可学、不可事而在人者,谓之性;可学而能、可事而成之在人者,谓之伪,是性、伪之分也。”^[1](《荀子·性恶》)与孟子的人性本善不同,荀子认为“生之所以然者谓之性”^{[1]487}(《荀子·正名》),人性是生来就有的,人从一出生就带有上天赋予的自然属性,在一定程度上带有朴素唯物主义的积极因素。而“不可学、不可事而在人者”进一步界定了人性的范围,人们的“性”是相同的,是一种不掺杂任何

收稿日期:2018-07-05

作者简介:徐春晖(1995-),男,江苏张家港人,南京理工大学马克思主义学院硕士研究生。

个体特征的既有存在,是不能改变的,也就是“凡人之性者,尧舜之与桀跖,其性一也,君子与小人,其性一也”^{[1]522}(《荀子·性恶》),它构成了人的本能性。在界定“性”的基础上,荀子引入了“伪”的概念,“可学而能、可事而成之在人者”强调了后天的自为,即人的能动性,通过可学、可事来培养自身的品格修养。

荀子的“性”是生而有之的,是不可改变的,那何以见得是恶的?荀子说:“性者,本始材朴也。”^{[1]432}(《荀子·礼论》)“性”是朴实质朴的天生材料,包括人的生理情欲和心理认知。在生理情欲方面,荀子认为:“性者,天之就也;情者,性之质也;欲者,情之应也。一所欲为可得而为之,情之所必不免也。”^{[1]506}(《荀子·正名》)性和情是一致的,欲是情的感应,这种情性、情欲交融的需要,是一种生理需要,即本能欲望。这种欲望是“今人之性,饥而欲饱,寒而欲暖,劳而欲休,此人之情性也”^{[1]516}(《荀子·性恶》)和“好荣恶辱,好利恶害,是君子、小人之所同也。”^{[1]71}(《荀子·荣辱》)它表现为趋利避害,并且它不仅满足于基本生理需要和利益分配,它还是无止境的欲望追逐。如果任由自身的欲望无限度的扩张,则人必然冲破仁义礼智信的传统伦理道德,引起社会的动荡和混乱,导致“人生而有欲,欲而不得,则不能无求;求而无度量分界,则不能不争;争则乱,乱则穷。”^{[1]409}(《荀子·礼论》)没有一种规范条约来界定好坏,不加控制的欲望必将导向恶果。故“性”本身是无分善恶的,它是中性的存在,然人性的内容——主要是人的生理情欲,如果不加约束,有向善的自然趋势和可能性。荀子在《性恶》开篇中直言“人之性恶,其善者伪也”,我们可以推断出“人之性恶”是站在恶行为的结果上来推断的,针对的是不加控制的生理情欲而引起的社会恶果,正如“今人之性,生而有好利焉,顺是,故争夺生而辞让亡焉;生而有疾恶焉,顺是,故残贼生而忠信亡焉;生而有耳目之欲,顺是,故淫乱生而礼义文理亡焉”。在心理认知方面,荀子说:“凡以知,人之性也。”^{[1]480}(《荀子·解蔽》)人性中有“知”,即先天的认知能力,它表现为“目辨白黑美恶,耳辨音声清浊,口辨咸酸甘苦,鼻辨芬芳腥臊,骨体肤理辨寒暑疾养”^{[1]74}(《荀子·荣辱》),这是一种知觉感官能力,是生来就有的,但这也不足以将人与禽兽区分开来,因为“水火有气而无生,草木有生而无知,禽兽有知而无义,人有气、有生、有知,亦且有义,故最为天下贵也。”^{[1]194}(《荀子·王制》)人比禽兽以及水火、草木高贵的关键在以“义”,亦是德性;荀子又说:“人之所以为人者,何已也?曰:以其有辨也。”^{[1]92}(《荀子·非相》)“辨”是一种理性思维能力,是区别善恶、美丑的心理活动,亦是知性。德性从知性而来,知性是在心中形成的,“心有征知”^{[1]493}(《荀子·正名》)。心辨析、选择的过程就是知性形成的过程,这个过程是人能动性的体现,它有可能导向德性,也有导向情欲的可能。

荀子言恶,是言恶之果,是言恶果之来源,即不加节制的本能性,本能欲望无限膨胀,致使人们迷失在利益追逐的迷雾下。荀子并不赞同“去欲”“寡欲”的消极欲望观,因为“人生而有欲”,欲望生而有之,不能从根本上消除,然“欲虽不可尽,可以进尽也;欲虽不可去,求可节也。所欲虽不可尽,求者犹近尽;欲虽不可去,所求不得,虑者欲节求也。道者,进则近尽,退则节求,天下莫之若也。”^{[1]507}(《荀子·正名》)荀子深切体会到欲望是没有尽头的且不能完全去除,要把“性”之恶果的可能性降低到最小,就要通过节欲来实现,节制不当欲望,满足合理欲望,这就是“化性”,化去不理性的本能性,进而达到“伪”的高度。“伪”是善行,强调是经过后天人为的努力,发自内心的施行善行,个人的善行集聚到社会层面,就会形成善的社会秩序,即儒家一直以来所追求的仁义大同社会,“起伪”是动态的善行发展过程,依赖的是人的能动性。因此荀子“化性起伪”思想的真正价值在于人的能动性对人的本能性的超越,这是人的能动性的内在要求。

二、隆礼重法,辅以礼义

从“性”“伪”之分到“化性起伪”,荀子在合理批判前人人性论的基础上,指出了外求天理、内省自为的内驱向善力的缺陷所在,靠内心自觉醒悟是不现实的,“善者伪也”,善行是后天积伪而成,要改变人之性恶,需要外驱向善力和内驱向善力通力施压,以礼法外在矫治,礼义内在教化,形成一股合力来

约束欲望、积习成善。故“化性起伪”何以可能,必须通过礼法矫治、礼义教化两种途径来入手。

(一)礼法的重要性及其作用

荀子性恶论主张人之性恶,但其目的导向是弃恶扬善。“化性起伪”是化去人的自然生理属性,起来人的社会道德属性,即荀子更强调人的“群”的性质。人“力不若牛,走不若马,而牛马为用,何也?曰:人能群,彼不能群也。人何以能群?曰:分。分何以能行?曰:义。故义以分则和,合则一,一则多力,多力则强,强则胜物。”^[1194](《荀子·王制》)人与牛马的不同之处在于人“能群”,人是抱团处于一个社会组织中的,正如马克思所说的人的本质是“一切社会关系的总和。”^[12]人“能群”是因为“分”,“分”是区别划分等级贵贱,有了社会等级的存在,人们就能安分守己,避免争名夺利。而为什么“分”能够被人们认同,是由于“义”的存在,“义”是有道义,即礼,“先王恶其乱也,故制礼义以分之,以养人之欲,给人以求,使欲必不穷乎物,物必不屈于欲,两者相持而长,是礼之所起也。”^[11409](《荀子·礼论》)人的欲求是无穷的,而物的资源是有限的,如何实现不同等级的人与资源之间的各得其宜,就需要有一种共识——礼,人们借助礼这一社会伦理法则来构建和谐社会的,以此节制欲望追求和消弭利益冲突。这种“维齐非齐”的相对公平论必须辩证地看待,荀子的礼归根结底是为封建等级制度服务的,我们应该批判吸收。关于礼与法的关系,我们知道,在战火纷飞的战国时代,儒家的仁治思想一直是有其理、无其实的处境,没有哪个国家在具体政策中是采用儒家思想的,法家思想在大一统的历史趋势下却被大规模地采纳和施行,荀子看到了儒家之礼和法家之法的对立关系,从而取其精华,去其糟粕,以礼为核心,把法家的法治纳入儒家的礼治系统。^[13]同时在很大程度上,荀子的礼是类似于法的存在,“《礼》者,法之大分也,类之纲纪也。”^[1144](《荀子·劝学》)

单纯的推崇礼制不足以解决人性之恶的根源,一厢情愿的变革愿望如果没有实实在在的制度保障,终究只是镜花水月罢了。故“明礼义以化之,起法正以秩之,重刑罚以禁之,使天下皆出于治,合于善也,是圣人之治而礼义之化也。”^[11520](《荀子·性恶》)荀子认为,社会的无序混乱皆因人的欲望而起,欲望的存在本身无对错,恶的结果是由于人们执着于不合理的欲望,而欲望是否合理,不能靠自己来判别,应该有一种外在的标准,一种社会性的尺度。礼法正是在无序中确立一种秩序,以自身的绝对超然性重整纲纪,通过一系列强制措施来威慑和惩治恶行,进而确立一种向善的规范秩序。荀子以顺性为恶,抑性为善,以礼法为外趋向善力,善罚分明,奖善惩恶,重建起人类作为“社会动物”所不可缺少的生活秩序和道德规范,最大限度地降低不当欲望所引起的社会动荡。故礼法对人的作用主要体现在三个方面:

其一,礼法划分社会等级。尊卑贵贱、智愚贫富皆有礼法可依,相应的等级阶层对照相应的需求规范。任何人都必须遵循所属阶级的规范条例,禁止无端逾矩越智,在相对公平中各取所需,各得其所,避免争斗,防止混乱。

其二,礼法制定道德标准。“涂之人可以为禹”,普通人以圣人为标杆,以积习而成圣人之性,人们在礼法的指引规范下,日日向善、日日行善,最终可以到达最高的善性之地。

其三,礼法节制不当欲望。欲望不可去,不节则顺性致恶,陷入物与欲的矛盾;节则抑性向善,警示世人万不可为偏险悖乱之事,需崇礼重法以合于善。

(二)礼义的重要性及其作用

礼法重强制化性,礼义则倾向于自发化性,历经“润物细无声”的道德教化,主体被潜移默化地影响感染,自发地积习成善。化性起伪是动态的理性认知过程,人有天生的感性知觉能力,但这种能力在认识客观事物时是直观的,洞察不到背后的本质所在,故“欲为蔽,恶为蔽;始为蔽,终为蔽;远为蔽,近为蔽;博为蔽,浅为蔽;古为蔽,今为蔽。凡万物异,则莫不相为蔽,此心术之公患也。”^[1158](《荀子·解蔽》)蒙蔽源于无知,一个侧面会掩盖另一个侧面,感官所记录的浅显知识不足以清晰明辨现象之后的本质,其中潜伏着片面失当的危机。正因为要拨开直观的迷雾,“心”的作用就格外重要,“心有征知”意味

着要发展知性,即理性思维能力,在观察、比较、分析、综合、抽象与概括的锻炼中去粗取精、去伪成真,形成独有的分析事物的方法论。荀子这句话的意思是人虽难免有蔽,但在蔽面前不是毫无作为的。“人何以知道?曰:心。心何以知?曰:虚壹而静”^[1467](《荀子·解蔽》)虚谓虚心,壹谓专心,静谓静心,人虚心讨教、专心办事而处于静心的状态,亦处于“大清明”的境界,心自然能正清本源,从而知书识礼,这是人发挥主观能动性,不骄不躁,脚踏实地地破除蔽塞,内在地提升自己的品格修养。

积伪在于知礼,知礼在于积习。礼作为一种社会道德价值标准,有了外在的礼法约束,其内在的礼义教化也必不可少。荀子认为:“人无师法,则隆性矣;有师法,则隆积矣。而师法者,所得乎情,非所受乎性,不足以独立而治。性也者,吾所不能为也,然而可化也。积也者,非吾所有也,然而可为也。”^[1470](《荀子·儒效》)人无师法,尊崇天性,则“维利之见耳”;人有师法,压抑本能,会自然地形成需求、欲望的抑制力,并逐渐固化为满足、规范的心理定势,这都在“积”的过程下形成,即学习效仿。尊老爱幼,辞让敬长在荀子看来都非人之本性,美德是在教化中内化于心,进而成善。同时荀子也注重环境对人的塑造作用,“蓬生麻中,不扶则直,白沙在涅,与之俱黑。”^[146](《荀子·劝学》)孟母三迁的案例充分体现了环境的重要性,人在良好的礼义环境熏陶下,“性”之棱角逐渐被磨平,“伪”之气节经过长久的积累,可以改变人的性情和志向。故礼义对人的作用主要体现在三个方面:

其一,主观内化。人与动物的区别在于“辨”,“辨”是潜在的,需要后天的学习、实践、完善和丰富。礼义规范是客观的,只有内化于心,方能心存善性,践行善事。

其二,客观礼化。善恶美丑在不同的历史阶段有不同的衡量标尺,在全社会促进道德模范和美德事例的广泛传播,有助于人们辨明是非对错,培养善的内驱力。

其三,环境熏陶。人创造了环境,环境也在创造人。先贤传道授业,旨在尚仁崇礼,让仁义之种洒满人间,致使善之萌芽得以在个体心间扎根繁荣,另外仁人志士们也在言传身教中弘扬向善风气,环境和人相辅相成,在实践中达到知行合一。

三、反腐倡廉的现实选择

荀子的人性有引恶的向度,但在目的追求上,荀子是坚持向善的。古有卖官贩爵,今有贪墨成风,腐败问题犹如百足之虫,僵而不死,一直是党政民生的祸患导火索。中国共产党自建党以来就格外重视反腐倡廉。习近平总书记在十八届中共中央政治局第一次集体学习时,首次将反腐倡廉提到了关乎党和国家生死存亡的高度来认识:“近年来,一些国家的大量事实告诉我们,腐败问题越演越烈,最终必然会亡党亡国!我们要警醒啊。”^[14]可见反腐倡廉工作的重要性,在此我们可以在荀子的人性论中找到腐败产生的蛛丝马迹。

(一) 腐败的人性根源

荀子性恶论旨在言恶向善,人性是有缺陷和弱点的,人类的种种恶行正是在主观调控和客观约束不当的情况下产生的。黑格尔曾认为人性本恶是一种更伟大的论点。西方法律是在人性本恶的基础上制定的,人性趋恶源于人皆好利多欲,人人都渴望获得更多的财富,但社会资源是有限的,矛盾由此产生,即人的自然需要表现为无限性,而人的社会生活条件表现为有限性。欲望消除不了且得不到满足,在没有被合理监控的时候,权力作为一种潜在的手段为人们所追求,无权者运用各种手段向权力靠拢,有权者在监管薄弱空间拿权力进行交换,以满足自身的需求,形式表现为权钱交易、权色交易、权权交易等,腐败由此产生。

人无完人,人性的弱点在一定条件下会被放大。在现代化进程中,中国改革开放不断取得重大突破和辉煌成就,人民生活不断改善,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。^[15]然而物质财富的丰富并不意味着精神境界的提升,西方意识形态与消极价值观趁虚而入,享乐主义、拜金主义等腐朽思想进一步暴露出人性中丑恶阴暗的一面。人们的趋利

意识和感官欲望在市场经济的大潮中不断扩大和膨胀,公款消费、老板阔绰的利益满足与灯红酒绿、纸醉金迷的感官享受,冲破了某些公职人员的思想防线,糖衣炮弹使他们丧失了正常的理智,为民服务异化成为利服务,甚至不惜以身试法,害人害己。腐败之所以滋长蔓延,正是基于这种人性根源。放任不管,腐败会演变成群体性活动,进一步毒化良好风气,形成恶性循环。

(二)德法并重,标本兼治

腐败问题关系党的生死存亡,反腐倡廉工作任重而道远,要清除腐败毒瘤,兴廉政之风,树浩然正气,既需要壮士断腕的魄力和勇气,更需要高瞻远瞩的政策指引和与时俱进的政治智慧。荀子礼法并重,双管齐下,涤荡陋习,劝人归善,化性而起伪,对新时代反腐倡廉工作有重要的现实意义。

1.以惩治标,以法治本。反腐倡廉工作如何进行?习近平总书记指出:“坚持标本兼治、综合治理、惩防并举,注重预防方针,更加科学有效地防治腐败,坚定不移地把党风廉政建设和反腐败斗争引向深入。”^[6]反腐败斗争需要对症下药,以坚决惩治腐败现象来治标,以竭力降低腐败存量来治本,标本兼治,强力反腐。

腐败现象层出不穷,腐败的治理具有长期性和复杂性,故必须先治标,遏制腐败猖獗的势头,为治本争取时间。以零容忍态度惩治腐败和“老虎”“苍蝇”一起打是治标的两大途径。首先,腐败现象的蔓延,严重误导了青年人的价值观,必须坚持对腐败现象的零容忍。习近平总书记高度重视反腐败工作指出:“深入推进反腐败斗争,持续保持高压态势,做到零容忍态度不变。”^[7]这是共产党人进行反腐败斗争的坚强意志和坚定决心。坚持零容忍态度就是对腐败现象毫不容忍、毫不宽容,始终做到有腐必惩、有贪必肃。对腐败分子,发现一个,惩治一个,绝不姑息、决不包庇,防止滋生蔓延,始终保持党的纯洁性和先进性,始终捍卫党的执政基础。其次,“老虎”“苍蝇”应该一起打。“老虎”在上,位高权重,贪必巨额;“苍蝇”在下,扎根基层,贪必直接侵害老百姓的利益。两者往往相互勾结串联,巧取豪夺,严重影响党在人民群众心中的纯洁性,极大损害了人民群众的切身利益。

治标的同时也要稳步推进治本,治标主要起震慑作用,治本则要从根本上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,将“权力关进制度的笼子里”。第一,不敢腐的惩戒机制旨在加大惩戒力度,提高腐败成本。需要创新反腐体制机制,完善相关法律法规,以高压重惩的态度警示潜在腐败分子,同时也应积极构建国际反腐秩序,不能让国外成为“法外之地”。第二,不能腐的防范机制意在实现权力监督,规范运行机制。需要健全党和国家的监督体系,强化党的自我监督和群众监督。事实证明,腐败高发地往往存在于权力监督的真空地带,权力的笼子建好之后,还需加上监督的“铁锁”。同时要充分发挥巡视的利剑作用,巡视是自上而下的有目的、有内容的监察,具备效率高、阻力小的优越性。第三,不易腐的保障机制旨在增强道德自律,自觉追求廉洁。需要推行政务公开透明制度,依法依规行使权力,真正做到权为民所用、利为民所谋。腐败的产生有外因和内因,领导干部必须坚定自身的理想信念,不被糖衣炮弹所俘虏,始终牢记“两个务必”思想,始终恪守为人民服务的宗旨。

2.德法并重,正本清源。荀子对道德与法律有独特的见解,“故为之立君上之势以临之,明礼义以化之,起法正以治之,重刑罚以禁之,使天下皆出于治,合于善也。”^{[11]520}(《荀子·性恶》)礼即德治,法即法治,治国安邦必须礼法并重,协同发展,不可偏颇。否则“故不教而诛,则刑繁而邪不胜;教而不诛,则奸民不惩。”^{[11]226}(《荀子·富国》)重法治轻德治,则刑罚压不住潜在的腐败分子;重德治轻法治,则腐败分子得不到有效的惩治,故必须将德治与法治相结合,才能达到天下皆治的目的。当然荀子在这里所说的德法皆治是针对维护封建统治阶级来论证的,在新的历史时期,“德法并重”思想依然闪耀着璀璨的光芒,为新时代“依法治国”和“以德治国”提供了重要历史依据。

好利多欲是腐败问题的人性根源,直面人性中的根本缺陷有助于我国切实解决腐败问题、全面落实依法治国。首先,我们要以史为鉴,吸取以往反腐败斗争中的经验教训,充分认识人性之恶,在制度安排上首先以防恶为主,遏制人性中贪欲的倾向,构建不敢腐、不能腐的体制机制,筑牢反腐战线中的

法律防线;其次,我们要加强思想道德建设,弘扬践行社会主义核心价值观,加强反腐倡廉教育和廉政文化建设,督促领导干部坚定理想信念,保持共产党人的高尚品格和廉洁操守,提高拒腐防变能力,筑牢反腐战线中“不想腐”的道德防线。

参考文献:

- [1] 王先谦.荀子集解[M].北京:中华书局,2016:515.
- [2] 马克思恩格斯选集:第一卷[M].北京:人民出版社,1995:56.
- [3] 徐公喜.荀子礼法思想探析[J].朱子学刊,1999(第一辑):208-221.
- [4] 习近平.紧紧围绕坚持和发展中国特色社会主义——学习宣传贯彻党的十八大精神[M].北京:外文出版社,2014:16.
- [5] 习近平.决胜全面建成小康社会,夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017:11.
- [6] 习近平.更加科学有效地防止腐败坚定不移把反腐倡廉建设引向深入[N].人民日报,2013-01-23.
- [7] 中共中央纪律检查委员会,中共中央文献研究室.习近平关于党风廉政建设和反腐败斗争论述摘编[M].北京:中央文献出版社、中国方正出版社,2015:102.

责任编辑 王学青

Inspiration of the Thought of “Changing Human Nature with Conscious Efforts” for Fighting Corruption and Promoting Integrity

XU Chunhui (School of Marxism Studies, Nanjing University of science and technology, Nanjing 210094, Jiangsu, China)

Abstract: In differentiating the difference between “human nature” and “later-day efforts,” nature-vicious theory of Xunzi points to the fact that “nature” is the born viciousness and “later-day efforts” lead to righteousness by means of gradual accumulation. With the help of rites and courtesy, the transcendence of later day efforts to human nature is to be realized, i.e., the transcendence of subjectivity to instinct to materialize the transformation of human nature to righteousness for human beings to follow what is good. Corruption arises out of the fundamental defects of human nature, it being the deterioration and alienation of power under vicious human nature. The insight in Xunzi’s thoughts of respecting the rites and stressing the law lies mainly in the fact that double efforts are to be made with equal emphasis laid on the morality and the law, tending to the symptom and the root causes as well to curb the growth of corruption.

Key words: Xunzi; changing human nature with conscious efforts; rites and law; fighting corruption and promoting integrity

精品文摘

本刊文摘摘编自各大媒体,敬请作者与本刊编辑部联系,以便寄赠样刊及稿酬。欢迎作者自荐文摘。

孙立樵 / 习近平全面净化党内政治生态战略思想研究

全面净化党内政治生态是习近平在深刻分析我们党面临的“四个伟大”任务背景下,高瞻远瞩提出的反腐倡廉重要论断和战略部署,具有非常重要的理论意义和实践价值。在全面梳理党的十八大以来习近平关于全面净化党内政治生态重要论述的基础上,可将其全面净化党内政治生态战略思想概括为:以全面从严治党为出发点,为全面净化党内政治生态指明方向;以切实正风肃纪为切入点,为全面净化党内政治生态打下基础;以保持高压反腐为着力点,为全面净化党内政治生态赢得时间;以抓好“关键少数”为支撑点,为全面净化党内政治生态锻造队伍;以严肃党内政治生活为增长点,为全面净化党内政治生态强身健体;以建设廉洁政治为落脚点,为全面净化党内政治生态凝聚力量。

(《学习论坛》2018年第7期)

吴琼华 / 全面从严治党视域下推进党内民主的思考

党的十九大提出要坚持问题导向、推动全面从严治党向纵深发展,这对党内民主提出了更高要求。党内民主是马克思主义政党区别于其他政党的鲜明特色,进一步发展党内民主是新时代全面从严治党的应有之义。现实中,党内民主还存在党委决策贯彻民主集中制不足、党内监督民主参与不足、党内民主生活深入不足等问题。新时代全面从严治党应遵循以下路径改进完善党内民主:改进思想建设方式,让党内民主信念深入全党;加强组织责任要求,科学设计党委主体责任考核;完善制度体系,加快补齐党内民主法规制度短板;创新实施机制,不断增强党内民主制度执行的现实操作性。

(《理论导刊》2018年第6期)

吴光芸,田雪森 / 差序格局下的村镇干部微腐败及其治理

如果说较高等级公共权力的腐败是阻碍社会进步的“恶性肿瘤”,那么,村镇级别的领导干部利用手中公共权力进行的腐败行为则是侵蚀新时代中国发展基石的白蚁。从社会原因来看,村镇社会中稳定的人口构成和较低的流动性导致村镇干部更容易取得行贿的机会,村镇社会中立体式圈层结构导致的低民主化使得村镇干部微腐败行为极易发生。从经济的角度来看,较低的机会成本和较高的经济收益提升了村镇干部追求权力寻租的热情,通过腐败行为带来的情感收益在村镇干部的腐败收益中有明显的加成作用。微腐败的治理需要立足乡村社会差序格局,以成本-收益为突破口,从文化、制度、经济等多方面入手,多措并举,构建微腐败防治的长效机制。具体可从以下几个方面着手:加强基层廉政文化建设,提高廉政文化认同感;改革村镇工作体制,全面遏制“圈子”腐败负效应;健全村镇干部薪酬管理机制,提高村镇干部岗位专业化水平。

(《长白学刊》2018年第4期)

张玉磊 / 公务员激励失灵及其制度矫正

激励是人力资源管理的一项基本职能,如何对公务员进行有效激励也是现代公共部门人力资源管理的核心议题。然而,当前我国公务员激励机制存在一定程度的失灵现象,主要表现为:不合理的薪酬制度设计导致公务员的“逆向选择”,对晋升的过度追求导致公务员晋升“独木桥”之困,考核制度不科学导致公务员管理的“软约束”,以控制为导向的职业生涯管理导致部分公务员“为官不为”,委托—代理问题产生的信息不对称导致的“监督难题”。为克服公务员激励失灵现象,就要针对当前公务员激励机制存在的问题进行矫正:一是建立与社会主义市场经济相适应的薪酬激励机制,避免公务员精英流失的“逆淘汰”现象;二是设计合理的晋升激励机制,缓解公务员晋升的“独木桥”困境;三是完善科学的绩效考核体系,实现公务员管理的“硬约束”;

四是探索有效的软性激励机制,增强公务员激励的人性化色彩;五是加强监督激励的作用,营造风清气正的政治生态等。

(《长白学刊》2018 年第 4 期)

陈国权,许天翔 / 地方党委的双重代理与三重失衡

十八大以来反腐败力度的加大使地方党委层面存在的问题得以突显。地方党委层面大量腐败问题的查处既表明了巩固反腐败斗争压倒性态势的艰巨性和紧迫性,又突显出地方党委权力结构所存在的问题。在纵向维度上,地方党委兼具双重代理人角色,它既是中央或上级组织在地方的“代理人”,又是同级党组织和地方利益的“代理人”。“双重代理”角色的内在冲突与困境是导致地方党委出现系统性腐败的一大诱因。而横向维度上的三重失衡:党委领导干部权力-党员权利失衡、决策权-执行权-监督权失衡以及地方党委权力-责任失衡,则导致党内控权制度失灵,在地方组织层面难以形成有效的制约监督。推动地方党委的权力结构法治化转型是遏制党内腐败、防止权力滥用的关键。

(《江海学刊》2018 年第 4 期)

吕永祥,王立峰 / 县级监察委员会的公权力监督存在的现实问题与优化路径

构建县级监委的公权力监督机制是基层监察体制改革的一项重要内容,在推动国家监察全覆盖向基层延伸、提升基层腐败治理的有效性和解决乡镇纪检监察组织平行监督乏力的问题等方面具有重要意义。结合对《监察法》的法律文本分析和对试点地区有关统计数据的分析可以发现,当前县级监察委员会公权力监督机制存在派出监察机构、监察专员的法律规范与实践举措亟待健全,监察范围显著扩大与监察力量“三个不增加”之间的矛盾比较突出,各种监督方式未形成监督合力等现实问题。鉴于此,健全县级监察委员会公权力监督机制,就需要从完善派出监察机构、监察专员的法律规范与实践举措,综合运用“加减法”为基层监察有效覆盖提供系统支撑和构建基层监察监督与巡察监督、派驻监督的有效衔接机制三个方面入手,以充分发挥县级监察

委员会的权力监督效能。

(《河南社会科学》2018 年第 8 期)

董江爱 / 清代基层政治生态的变迁逻辑及启示

政治生态理论将政治、社会与自然生态看作一个存在互动关系的共同体,为解构传统政治体系提供新的解释框架。“县”是中国传统社会最为稳固的基层政权组织,保甲制是传统县域政治生态的重要组成部分,清代保甲制从兴起到衰落体现了基层政治生态的重构、建立和崩塌三个阶段。在这一过程中,中央对地方利益空间的持续压缩是推动基层政治生态变迁的直接原因,官、绅、民之间的非均衡利益博弈是生成地方政治生态格局的内在逻辑,决定了清代基层政治生态的最终走向。基于清代基层政治生态变迁的启示,我国当前政治生态优化应注重加快工业化步伐,合理规制府际关系,建立科学的收入分配体系,加强法治社会建设和生态文明建设。

(《社会科学辑刊》2018 年第 3 期)

赵婷 / 澳大利亚工党党内政治生态研究及启示

良好的党内政治生态对于政党的发展至关重要。工党作为澳大利亚历史最悠久的大党,近年来党内政治生态状况不佳,存在派系纷争、贪腐现象、党员流失以及政党认同下降等问题,为此工党失去许多选票,沦为在野党。为净化党内政治生态,工党加强党建力度,在党魁任免规则、党员作风、廉政建设、党内民主等方面采取了一系列举措,力争重塑工党形象。给我们带来的启示主要有:第一,深刻认识坚持党的指导思想的重要性,统一党的思想和意志。思想不统一、党内派系纷争,会影响党内团结,甚至造成党的分裂,这是许多西方政党走向衰落的一大原因,也是目前澳大利亚工党营造良好政治生态面临的棘手问题。第二,党的作风建设不容忽视,须强化追责任责机制,严明党的纪律和规矩。第三,在规范党员行为的同时,仍需发扬党内民主,激发普通党员的积极性和创造性。

(《当代世界与社会主义》2018 年第 3 期)

责任编辑 王学青